

# 七万条建议聚焦社保法草案六大焦点

黄乐平 毛素梅

2008年12月28日，全国人大常委会办公厅向社会公布社会保险法草案（以下简称草案），并公开征求意见和建议。与刚刚施行1年的劳动合同法相比，社会保险法覆盖人群更为广泛，草案甫一出台便引起社会强烈反响。截至2009年2月15日公开征求意见结束，各界群众共提出意见7万余件，争论主要集中在以下六个焦点问题——

焦点一：社会保险法能否实现全民参保、同工同权？社会保险要执行广覆盖原则，就要解决以下3个人群的问题：农民、农民工、公务员。农民参加社会保险国家财政能否承担得起？有人认为，我国目前的经济发展水平还无法承担。农民工参加社会保险是否存在技术难题？有人认为，要解决农民工社保问题，首先要解决社会保险的统筹和转移问题，但我国现在还没有能力实现全国统筹。再次，公务员参加社会保险是否有必要？很多公务员认为没有必要，因为公务员的社会保障原本就是由财政承担的。

草案将依据公务员法管理的人员排除在基本养老保险、失业保险、工伤保险和生育保险之外，并不符合社会保险法全民参保的原则。另外，草案将城镇和农村养老保险区分开来的尝试，可能会延迟农业劳动者社会保险权利的实现，同时也造成不必要的立法资源浪费。因此，草案应该明确规定，中华人民共和国境内的用人单位和个人都应该参加社会保险，依法缴纳社会保险费；个人依法享受社会保险待遇。

焦点二：社会保险费到底该怎么转移？现行社会保险转移制度妨碍农民工享受社保待遇是众所周知的事实。落实亿万农民工社保权利的关键，就是要尽快建立可行的社会保险转移制度。有人主张继续保持现行模式，只让劳动者转移个人缴费部分；有人主张单位缴费部分应该与个人缴费部分一起全部转移；还有很多人赞同草案的规定，即只转移社会保险关系，不转移社会保险费用，劳动者退休时由各缴费地分段计算、退休地统一支付。

继续保持现行模式显然是回避问题，只会加剧农民工退保潮。比较可行的还是草案的规定，但在目前管理层次复杂的情况下，要实现社保关系和费用在区域、部门间的自如调动，还得有可行的配套措施，否则，一旦有些地方和部门不配合，劳动者为了拿社会保险金很可能会跑断腿。因此，提高统筹层次是当务之急，比如，可将所有社会保险项目提高到省级统筹，那么本省内农民工就业转移就不存在社保转移难题。当然，要彻底解决社保转移问题，还得通过建立全国统一的社会保险统筹体系来实现。

焦点三：社保基金管理如何取信于民？在目前管理机构分散、管理层次过多的情况下，社保基金的支出无法及时实现部门、地区间协调，基金的投资也存在很多不可预估的风险。由于缺乏有效的法律监督、预警和问题解决机制，一旦基金安全出现问题，往往无法有效控制损失。这些体制性漏洞给挪用、挤占和贪污基金的行为造成了可乘之机。近些年社保基金大案屡屡发生，很大程度上正是种种体制性漏洞所致。

社会保险是一种政府责任，主管部门必须担负起责任，对社保基金实行严格监管。草

案虽然规定了社保经办机构人员的法律责任，但未对主管部门的法律责任加以明确，这会一定程度上转移主管部门管理不力的法律责任。要严格基金管理，除了确定主管部门的管理监督职责外，还要明确基金投资的安全评估、管理渠道等方面的规定。此外，还必须确定社保基金监督委员会代表的选拔机制，否则草案对于社会监督的相关规定很可能会停留在纸上。

焦点四：怎样调整社会保险缴费费率才算合理？近些年社会保险缴费费率调整呈总体降低趋势，尤其在金融危机背景下，很多地方都在想方设法降低用人单位的社保缴费费率。那么，当前用人单位和个人的缴费费率、财政的份额比例，是否与现阶段我国的经济水平相适应呢？这个问题很难简单回答。有一个事实是，在大部分统筹地区，如果用人单位向劳动者提出不缴社会保险费的要求时，相当数量的农民工可能都会表示同意，因为社会保险能否带来实实在在的收益是农民工衡量社会保险缴费费率高低的依据，常年投资但是回报低于预期甚至还没有回报，劳动者当然会觉得缴费费率偏高了。为此，应该将财政的投入比例和机制纳入社会保险法的调整范围，明确规定社会保险财政投入的方法、中央和地方投入的份额及管理模式，以真正体现国家对社会保险的扶持。

焦点五：工伤维权何时不再难？现行工伤保险制度处理程序繁琐，结果是工伤职工，尤其是未参保企业的工伤职工，迟迟得不到急需的治疗费，以致轻伤变重伤，重伤拖到死。一些无良企业既不参加工伤保险也不积极赔偿，反而可能获得更大利益，“缴费从宽，赔个精光；不缴从严，绝不赔钱”。为此，建议草案对未参保者直接免除工伤认定程序，规定“对于未参加社会保险的用人单位发生工伤的，职工可以直接按照劳动争议的处理程序，向用人单位主张工伤保险待遇，用人单位认为不是工伤的，由用人单位承担举证责任”。如果用人单位未能及时为职工落实工伤保险待遇，“工伤职工在向用人单位主张工伤保险待遇的同时，还可要求用人单位支付相当于工伤保险待遇1~5倍的赔偿金”。这样规定，一方面可以鼓励劳动者的维权积极性，另一方面对于遏制用人单位的违法行为也有积极意义。另外，未参保劳动者发生工伤后，由工伤保险基金先行垫付医疗费用极有必要。草案应该明确规定：“未参保的劳动者被认定为工伤以后，用人单位没有及时支付医药费的，工伤保险基金应先行支付。”只有工伤职工享有更多保障，工伤维权才能不再难。

焦点六：同一法律体系下，何以出现多种工伤赔偿标准？我国工伤保险制度虽已实行多年，但并没有建立统一的赔偿标准。比如，因第三人侵权所导致的工伤，全国就有完全不同的两种赔偿模式：山东等地支持双重赔偿，北京、上海等地支持补差赔偿。另外，因用人单位没有尽到安全防护义务，导致职工发生安全生产事故或患上职业病的，职工除依法享有工伤保险待遇外，能否依照有关民事法律规定，向本单位提出赔偿要求。安全生产法、职业病防治法存在相关规定，最高法的规定使得这项权利的实现落空了。

要解决工伤保险赔偿所面临的上述制度困境，建议草案确立工伤保险的代位追偿权，即对于第三人侵权所导致的工伤，用人单位与工伤保险基金在向职工支付了工伤保险待遇后，可以取得代位追偿的权利。为解决法规之间的衔接问题，草案可以这样规定，“对于用人单位过错造成劳动者工伤的，劳动者除依法享受工伤保险待遇外，还可向用人单位主张民事权利，超出工伤保险待遇的部分，用人单位应该依法赔偿”，如此，既有助于统一工伤保险的赔偿标准，也可以督促用人单位更加重视安全生产，减少工伤事故的发生。

（载于《半月谈（内部版）》2009年第3期总279期，作者系义联工作人员）

