

论入世对中国社会保险立法的影响

——兼论我国社保法之进一步完善

李 磊

摘 要：社保法出台前我国社会保险立法存在着层次低，碎片化；内容旧，不适时；重城镇，轻农村的特点。入世对我国社保法出台的影响主要体现在3方面：国际贸易形势变化推动立法；其他相关领域法律制度的变化影响社会保险立法；WTO规则影响我国社会保险行政管理体制方面立法。以养老保险为例，入世对我国社保法具体险种的影响主要体现在：促使国家立法扩大了养老保险范围；有利于推动建立多层次的养老保险体系；一定程度上推动了养老保险关系跨区域转移。社保法出台后，仍有需完善之处：法制化有待进一步深入；公平性有待进一步提高；民族性有待进一步发掘和确立。

关键词：社会保险法；中国入世；世界贸易组织

中图分类号：F842 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2011)06-0023-007

今年是中国入世十周年，同时又是我国第一部《社会保险法》（以下简称“社保法”）开始实施的年份。社会保险制度作为一国民生制度的重要组成部分，也是一国市场经济法律体系的重要组成部分。仅从时间上看，入世的10年也是我国社保法立法从无到有，从设想到成型的10年。回顾我国入世之初的几年间，有不少学者曾经从展望或预言视角探讨了入世将对中国社会保障体制产生的影响。^①而今，十年弹指一挥间，我们站在入世十周年和我国第一部《社会保险法》出台的大幕前，以总结和追问的态度回望入世10年对我国社会保险法的成型与出台的影响，以及立法仍需改善之处，应是一件较有意义的事。

一、入世对我国社会保险立法的宏观影响

（一）社保法出台前我国社会保险立法状况概述

1.层次低，碎片化 虽然我国《宪法》规定了公民的物质帮助权，但该规定较为抽象和原则。1995年实施的《劳动法》虽然专章规定了“社会保险和福利”，但是却也仅对社会保险制度做了一般规定，而对于建立统一的社会保险制度所必须的基本原则、基本权利义务、基金建立和使用、经办基本程序、监督管理机构等关键内容均未言明。自上世纪90年代中期以后，由于社会保险的重要性的和中央政府的严格要求，各个地方在缺乏全国统一立法的情况下相继建立了各自的社会保险制度。因此，我国长期以来社会保险立法大多处于地方立

法的层次,一些较发达地区一般以省级人大或政府立法为依托,而一些欠发达地区由于统筹层次制约,往往只有地市级文件作为依据,有的甚至低至县级。截至社会保险法出台前,我国国家层面的社会保险立法仅有《国务院社会保险费征缴暂行条例》、《国务院失业保险条例》和《国务院工伤保险条例》3部。在这种情况下,我国社会保险立法呈现了极度的碎片化,各个地方在社会保险的很多方面都不一致。这种不一致直接导致了我国各个地方的社会保险政策无法衔接,从而严重影响了劳动力的跨区域自由流通,也影响了企业生产经营的跨区域分布。

2.内容旧,不适时 由于缺乏统一的国家层面立法,很多计划经济体制下的规范性文件仍未被替代,有些文件甚至制定于上世纪50年代。这些文件很多内容已经严重与当前市场经济体制脱节。尤其是在社会保险待遇的平等性和统一性方面,这些文件大多坚持城乡二元经济体系,坚持社会保险权利义务的人身依附性。不仅如此,这些文件不少都是所谓的“内部口径”而不予公开,被群众戏称为“抽屉文件”。这些立法与WTO规则中的平等、透明的要求相距甚远。如果被法院作为适用的依据,会对交易成本和交易安全产生较大负面影响,从而动摇贸易伙伴对我国司法公平性的信心乃至对我国整体法制环境的信心。

3.重城镇,轻农村 我国社会保险制度建立始于城镇的国有企业改革。起先的目的是为国企改革铺路。因此,社会保险制度一直在城镇企业和职工的范围内进行。无论是国务院层面的立法还是各地方的立法,也主要以城镇企业和职工为主要调整对象。加上传统理论认为农民以土地为保障而不应纳入社会保险范围,我国农村(农民)社会保险一直处于社会保险立法的盲区。由此造成我国广大农村户籍人口长期游离在社会保险之外。这部分人口除了真正在农村务农生活的人之外,还包括城镇吸纳的农村富余劳动力。这种状况不仅严重制约了农村经济社会的发展,并对城镇经济的发展也产生了不利影响,而且使得我国社会保险制度缺乏道义上和法律上的公平性,从而广受诟病。

(二) 入世后国际贸易形势变化对社会保险立法的影响

WTO由GATT发展而来,其适用范围也从单纯的货物贸易扩展到了服务贸易和知识产权保护等方面。在现实中随着国际贸易的不断深入,国际贸易已经从以货物贸易为主向货物贸易与服务贸易并重转变。与上述变化同步的是跨国公司在全球各地的商业存在已经成为一种常态,雇佣劳动力的本地化亦成为跨国公司主要的人力资源获取方式。这就对资本接受国的人力资源方面立法提出了较高的要求。该国或者当地的社会保险政策是否平等、公开、透明以及司法机构适用法律(政策)是否合理将成为影响投资者对投资风险—收益进行预测的重要因素和考量标准。上述形势下,如果要扩大贸易,不断吸引优质投资,就必须在国家层面建立全国统一的社保法,以获得贸易伙伴的信任,并展现一个贸易大国同时也是法治国家的形象,从而适应国际贸易形势的发展。这就对我国全国性统一的社会保险法出台形成了推动力。

另一方面,入世后西方国家对我国的产品价格一直持怀疑态度,认为其中带有人为压低成分。而其中一个主要的原因之一即是劳动力价格过低,此即所谓“劳动力倾销理论”。在国际贸易中,发达国家喜欢援引该理论,要求所有国家在国际贸易中共同制定统一的劳工标准。这里的劳工标准就包含了统一的社会保险缴费标准。比如在1999年的西雅图部长级会议上,以美国为首的发达国家就想把劳工标准放进千年回合中。^②虽然后来由于发展中国家

的联合抵制,这一企图未能得逞,但却反映了劳工标准问题已经日益成为国际贸易中的矛盾焦点。就我国来说,我们不得不承认,由于我国社会保险立法层次较低,对于很多少缴,不缴社会保险费行为缺乏强有力的监管和处罚手段,面对大量用人单位为了降低成本而少缴甚至不缴社会保险费而无能为力。甚至于在有些地方为了维持竞争优势,政府的有些部门对于少缴不缴社会保险费的行为采取纵容态度。如此劳动力成本自然下降,与那些诚实缴费的企业相比,的确拥有了一种成本优势。但我们必须认识到,这种优势是建立在不公平基础上的。我们虽然一时阻止了发达国家的指责,但却不能因此高枕无忧。如果社会保险缴费问题得不到解决,很可能继续引发争端。而且许多发达国家长期以来不给予中国市场经济地位,其一条理由就是中国的劳动力市场缺乏必要的公正性和劳动者权利的保护,既有损于人权,又造成贸易上的不公平。上述形势也形成了另一股推力,推动立法机关尽早把建立统一、公平的社会保险法作为社会主义市场经济的重要制度及早提上立法日程。

(三) 入世后我国其他相关领域法律制度的变化对社会保险立法的影响

入世作为我国一项战略决策,其一个重要的意义就在于通过加入“世界贸易组织”这一全世界最广泛参与的多边贸易体系,促使我国各项法律制度能够朝着更加公平、透明和市场化方向改善和进步,从而增强国力,造福人民。自入世以来,我国立法、行政机关已经对多个法律或其配套法规、规章进行了修改,使其符合WTO规则。由于一国法律总体来说具有体系性和关联性,这些制度的修改也必然会影响我国社会保险立法的进程。这种影响可以分为两个方面:一方面,以《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》、《公务员法》及其配套制度为代表的与社会保险立法密切相关的法律制度纷纷出台,并对过去旧有的制度作了较大的变更。如《劳动合同法》在对劳动关系调整方面较之《劳动法》有了较大幅度调整,并高度强调了社会保险在劳动关系中的重要性;《公务员法》明确了为公务员队伍建立专门的社会保险制度的原则;《劳动争议调解仲裁法》明确了社会保险争议处理的一系列具体规定等。另一方面,其他一些与社会保险管理、运行、经办等原则和程序相关的法律法规的出台和修订也对社会保险行政管理、基金监督以及群众社会保险权利救济等制度产生了重要的影响。这其中最具有代表性的是以《行政许可法》和《行政复议法实施条例》的出台和《国家赔偿法》的大规模修订。这些法律及其配套规则看似与WTO规则不甚相干,但如果考虑到WTO的规范对象——政府管理(服务)行为,则可以发现入世的影响之一就是给成员方政府部门的依法行政注入了新的内容,提出了新的更多的要求。^③这与《行政许可法》等行政法律制度在立法目的上是一致的。《行政许可法》等行政法律制度的出台也是受到了入世的影响,并且部分采纳了WTO规则的相关内容后制定的。这些法律毋庸置疑对我国社会保险行政管理、基金管理和权利救济等方面的制度产生了重要影响。

(四) WTO规则对我国社会保险行政管理体制的影响

社会保险法的一个重要内容是社会保险行政管理体制。从入世对我国社会保险行政管理体制的影响角度看,最大的影响莫过于推动社会保险行政管理的立法理念从“秩序行政”向“给付行政”转变。秩序行政又称为干预行政,是指以维持社会秩序为目标,主要采取对社会进行控制、干预手段进行管理的行政。给付行政又可称为服务行政或者福利行政,系指提供人民给付、服务或基于其他利益的行政作用。^④现代行政法意义上的给付行政主要是供给行政、社会保障行政和资助行政,^⑤“给付行政”与“秩序行政”的最大区别之一在于其以

服务为导向,而不是以管理、干预为导向。社会保险行政虽然在理论上可以被归类为“给付行政”,但由于我国长期以来的计划经济体制和行政权力在社会资源分配中的独大地位,我国行政管理理念主要以“秩序行政”为主。WTO规则是关于国际贸易和投资的规则,而对于各国来说,无不希望其贸易伙伴放松管制,强化服务,因而这也成为WTO对各成员方行政管理体制的要求。可以说,如果继续沿用“秩序行政”理念确定我国的社会保险行政管理体制,必然与WTO的根本精神相冲突。如此形成了WTO规则对我国行政管理立法的倒逼:如果要遵守WTO规则,就必须将我国行政管理制度的根本理念从“秩序行政”转向“服务行政”。此次我国社会保险法的制定过程中充分考虑到该点,将社会保险经办机构的职能确定为“提供社会保险服务”,彻底弃用了过去的“管理”一词,并以“服务”内容为标准确定了“社会保险登记、个人权益记录、社会保险待遇支付”三大职能。可以说,这一改变是社会保险行政管理体制回归给付行政本位的重要标志,也是社会保险法较之以往一些类似立法的进步。

二、人世对我国社会保险的具体险种和具体规定的影响—— 以养老保险为例的分析

人世对我国社会保险某一险种的影响可能是直接的,也可能是间接的。本文在此以养老保险为例作一分析。之所以选择养老保险,是因为无论西方发达国家还是我国,养老保险都是覆盖面最广,资金需求量最大,影响最为深远的险种,具有较强的代表性。

1.促使国家立法扩大了养老保险范围,大幅度提高了养老保险的社会化程度 现代市场经济意义的养老保险要求从立法上保证参保对象的社会化,即全体成员都享有平等、统一的养老保险。这一方面是出于社会稳定的需要,另一方面是基于贸易公平化、便利化,统一劳工标准的需要。但是我国长期以来的城乡二元经济体系把广大农民,包括进城务工人员在内的人员隔绝在了养老保险之外,这显然是社会保险立法的缺陷,也不符合WTO规则中关于贸易公平化的精神。

人世10年来,虽然没有统一的社保法,但是国家一直在致力于扩大养老保险覆盖面。此次社保法中专门规定了“新型农村社会养老保险”制度和“城镇居民养老保险”制度。这样将大多数农村人口和城镇无保障人口纳入进来,大大扩大了养老保险的覆盖面和社会化程度,同时也朝着全国统一养老保险立法的方向迈进了一大步。

2.有利于推动建立多层次的养老保险体系 所谓多层次养老保险体系,是指以社会养老保险为主,同时辅以补充养老保险和商业养老保险的立体养老保险系统,使人们能够在保证基本养老待遇的基础上尽量提高退休后的待遇。我国在过去的十年间一直致力于建立多层次的养老保险。我国在入世承诺中曾明确:“允许外国保险公司向外国公民和中国公民提供个人(非团体)寿险服务。中国加入后3年内,允许外国保险公司向外国公民和中国公民提供健康险、团体险和养老、年金服务。”这一承诺对推动我国多层次的养老保险体系建设起了重大推动作用。一则提高了全民养老意识;二则推动了国内保险企业加速开发适合中国国情的养老保险/年金产品,丰富我国的养老保险市场,从而使我国的多层次养老保险体系更加完善。此次我国社保法在“总则”中明确了将“多层次”作为我国社会保险制度发展的方

针之一,即是对上述问题的回应与确认。

3.一定程度上推动了养老保险关系跨区域转移 前文已述,我国社会保险立法长期以来存在着碎片化严重的问题。这一问题不仅导致了各省市的社会保险待遇不一致,而且严重影响了劳动力跨省市流动。这是因为各地的养老保险个人账户无法随个人转移,意味着个人在转出省份缴纳的养老保险所形成的个人账户无法随个人进入转入省份,无法进行衔接。这样一来,必然阻碍人口流动。而随着入世后跨国企业的全国性布局,其对劳动力的需求也是全国性的,必然要求能够建立自由流动的全国性劳动力市场。这种需求也在一定程度上催促有关部门加快建立了养老保险跨区域转移制度。此次社保法的制定中充分考虑到了这一需求,在第十九条中规定,个人跨统筹地区就业的,其基本养老保险关系随本人转移,缴费年限累计计算。个人达到法定退休年龄时,基本养老金分段计算、统一支付。

三、社保法仍需改进之处

社会保险制度作为市场经济制度的基石之一,应当契合同为市场经济产物的WTO的基本精神。反之,入世也将直接拷问与挑战一国的社会保险制度。在经历了10年的反复与磨合后,我国终于出台了全国统一的社保法。然而法律的出台并不意味着拷问和挑战的结束,更不意味着中国已经建立起了完善的社保制度。面对入世后的下一个10年,我国社会保险法仍有需要改进之处。

(一) 法制化有待进一步深入

我国已经制定并实施了社保法,从积极的一面看,我国的社会保险制度法制化已经取得了阶段性的成果。但如果仔细探究这一立法的过程和法律的内容,我们发现我国的社保法存在着如下特征:从立法过程看,法律的制定是建立在各地社会保险政策已经运行了较长时间的基础上的,而非“立法先行”;从法律的内容来看,法律更多的是对现行制度的总结,而非通过立法进行制度的创新。这种做法和现象虽然与我国的现实国情相关,但我们仍不得不承认市场经济条件下立法先行是一项基本的原则,“工业化国家(或地区)及许多发展中国家在建立自己的社会保障制度是均会遵循这一规则,即任何一项社会保障制度的建立或改革,通常都以立法机关制定或修订相关法律为先导,以管理部门制定相应实施细则为条件,于后才是组织实施社会保障项目”。^⑥这一规则在现今中国的重要意义在于:(1)唯有通过立法,才能明确中央政府、地方政府以及企业、个人对于社会保险的责任。由于政府在我国社会生活中具有特别重要的地位,社会保险的具体实施也由政府负责,因此如果要确立政府在社会保险中的责任,尤其是经济责任,必须通过全国人大立法,而仅靠地方人大甚至政府自身行政立法根本无法解决该问题。而现实是我国社保事业长期以来主要依靠地方政府立法,此次社保法又仅仅是对之前地方立法的归纳和总结,未能有所突破。如此,社保法依然未能在确认中央政府、地方政府、企业以及个人对于社会保险的经济责任问题上作出明确的规定,不能不说是一大遗憾。(2)唯有通过立法创新,才能摆脱地方执法、司法部门各自为政的散乱局面。前文已述,长期以来我国社保领域执法和司法主要依据地方政策,原因在于我国缺乏统一的社保法。但此次出台的社保法不禁让我们产生一丝隐忧:一部仅对现行政策进行归纳而无实际创新的法律(除了第63条针对社保费征缴手段有所突破外,几乎没有什么创新性和操作性兼具的条文),究竟能为统一的执法和司法提供多少法律支撑。地方执法和司法

部门在实际工作中仍然需以地方的政策为依据,而地方政策过度的灵活性显然将损害作为市场经济重要制度的社会保险制度的稳定性和可预测性,也不符合WTO的基本精神。因此,虽然出台了法律,但不意味着社会保险法制化的实现,而是要进一步发掘法律的意义和力量,通过修改法律(不是地方法规、政策),对一些社会保险的重大问题作出法律上的规定,从而明确权利义务责任。同时也对地方立法施加影响,使我国的社会保险法制化更上一个台阶。

(二) 公平性有待进一步提高

公平地对待每一个市场主体,是市场经济的基本要求,也是WTO对每个成员方的基本要求。作为市场经济体制下重要法律制度的社会保险法理应遵循公平原则。从各国的实践来看,社会保险制度的公平性主要通过社会保险责任的分摊、社会保险费用的负担以及社会保险权益的享受等方面的安排来体现。社会保险制度安排及实践是否具有公平性,不仅直接影响了政府、企业和个人的利益分配格局,更直接影响了分摊者的成本核算,进而直接影响了市场竞争环境。^①因此,社会保险法律制度的公平也是WTO所追求的贸易公平和自由化的重要制度基础。我国囿于国情特殊,在制度设立之初采取了地方先行、各自为政、逐步集中的策略。由此造成了中央与地方,省级地方与市县级地方之间责任不清、各地方之间社会保险负担不均、城乡居民社会保险权益享受不公等问题。然而10年之后,我国已经出台了统一的社保法,但上述问题却依然无法得到有效的解决。中央与地方政府的责任分担在法律中几乎没有提及;虽然明确了“按照国家规定的缴费费率”缴费,但是却依然无法解决各个地方社会保险实际费率不一的情况;至于城乡一体平等参保,一体享受平等的社会保险权益更让人觉得遥不可及。虽然社保法确立了新型农村养老保险制度和新型农村合作医疗制度,但不得不承认这两项制度无论从普及性还是待遇水平与城镇职工相比差距甚远,与其说具有现实的保障意义不如说是宣示意义更加贴切。出现这样的局面,一方面是我国社会保险法制化道路所决定的,另一方面也与立法缺乏创新的勇气有关。因此,在后一个10年,公平性问题应当是我国社保法完善的一个主要课题。

(三) 民族性有待进一步发掘和确立

入世既会带来全球化、市场化的规则,也会将外国的一些生活方式带入我国,从而冲击我国既有的传统生活方式。最为明显的是养老保险。社会保险中的养老保险是一种基于市场经济体制之上的制度安排,这一制度安排的引入可能会对我国传统的居家养老方式产生冲击。我们在受益于社会养老保险的减轻家庭负担、共同分担责任的益处时,也不能否认社会养老保险缺乏传统居家养老的情感慰藉、伦理关怀等功能。“只有民族的才是世界的。”WTO在要求各国在遵循贸易全球化,经济市场化的同时,也应暗含着承认各国既有传统和价值观之意。因为只有承认多样化的世界,才有国际贸易的发生。因此面对WTO,在社会保险事业的很多方面,我国传统的方式不仅不应当削弱,还应当进一步发掘其内在的价值,并通过立法的方式加以确立,使其成为我国社会保险事业的重要组成部分。这也是社保法有待改进之处。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注 释:

① 这方面较有代表性的文章有郑功成.加入WTO与中国社会保障改革[J].管理世界,2002(4);赵宇峰、赵亮

- 亮.中国加入WTO对社会保障制度的影响[J].江汉论坛,2004(3)等。
- ② 丁康.加入WTO后的中国社会保障制度:挑战与对策[J].武汉大学学报,2004(3):270。
 - ③ 叶齐招.WTO与社会保险[J].开放导报,2005(4)。
 - ④ 翁岳生.行政法(上册)[M].中国法制出版社,2002:29。
 - ⑤ 蔡进良.给付行政之法的规制[J].宪政时代,1998(1)。
 - ⑥ 郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].商务印书馆,2000:372。
 - ⑦ 郑功成.加入WTO与中国社会保障改革[J].管理世界,2002(4):38。

On the Impact of China's Accession into WTO on Its Social Insurance Legislation —— And on Further Improvement of China's Social Insurance

LI Lei

Abstract: Prior to the adoption of Social Insurance Law of People's Republic of China, Chinese social insurance legislation was featured with low legislation level, fragmentation, legislative content lagging behind the development of the times, as well as heavy emphasis on urban areas than rural areas. The impact of China's accession into WTO on the adoption of Social Insurance Law is mainly reflected in three areas: changes of international trade situation accelerated the legislation process; changes in the legal system of other areas affected the social insurance legislation; relevant WTO rules promoted legislation in China's social insurance administration system. Take pension insurance as an example, the impact of China's accession to WTO on Social Insurance Law for this specific type of insurance could be mainly found in the following areas: promoting national legislation for the expansion of pension coverage, helping to push forward the establishment of a multi-layered pension insurance system, promoting, to a certain extent, the inter-regional transfer of pension relationship. After the promulgation of Social Insurance Law, there is still some room for further improvement: the legal system needs further perfection, equality is to be further enhanced, Chinese national character is to be further explored and established.

Key words: Social Insurance Law; China's accession to WTO; WTO

(上接第22页)

Empirical Research on In-Industry Trade of Dynamic Machine and Equipment between China and USA

HU Jun-ru WEI Xu-dong

Abstract: In the Sino-American trade of goods, the mechanical and electrical products are the bulk commodity between China and the US. Therefore, the research on in-industry trade of dynamic machines and equipments is helpful to improve the trade competitiveness of China's mechanical and electrical products. Through G-L index, in-industry absoluteness, margin in-industry trade index, Greenaway and Milner, the in-industry trade level and internal structure are analysed and given relevant suggestion.

Key words: in-industry trade; dynamic machine and equipment; in-industry trade index