

## 全国人大代表呼吁完善社会保险法以适应改革发展形势

# 促使社会保障体系尽快成熟定型

□本报记者 朱宁

社会保险是最重要的社会保障制度,社会保险法是最基本的社会保障法律。

全国人大常委会工作报告提出,今年全国人大常委会将检查社会保险法的实施情况。据悉,这是社会保险法施行以来全国人大常委会首次对其进行执法检查,全国人大常委会建设委员会委托中国社会保障学会作为此次执法检查的第三方评估机构。

在全国人大代表、中国社会保障学会会长郑功成看来,此次社会保险法执法检查是推动社会保险法修法的一大契机。“在全面依法治国和促使社会保障体系尽快成熟、定型时代背景下,要按照良法善治的标准来推进我国社会保险制度的改革与发展。”郑功成认为,由于存在深刻的时代局限性,目前社会保险法已成为影响社会保险制度走向成熟、定型的制约因素,必须尽快启动修法程序。

### 体制发生重大变化

社会保险法于2010年10月28日经十一届全国人大常委会第十七次会议表决通过,自2011年7月1日起施行。

社会保险法施行以来,对于促进我国社会保险改革起到了重要作用。但近十多年来,社会保险改革与发展情况已发生重大变化,特别是在2018年国务院机构改革后,我国社会保障管理体制发生重大变化,医疗保险、生育保险、护理保险业务等划入国家医疗保障局,社保费改由税务部门统一征收,全国社会保障基金理事会划归财政部管理,而社会保险法显然已经不适应这种管理体制的重大变化。

“目前,社会保险法的不足与缺陷及其不良效应日益显现。”郑功成指出,社会保险法的一些内容已明显滞后于社会保险改革发展形势。他具体举例说,社会保险法第二十条至第二十二条规定新型农村社会养老保险制度,城镇居民社会养老保险制度,实践中两项制度已经合并,第二十四条保留的新型农村合作医疗已成为被送进历史的法律概念;机关事业单位养老保险制度已经建立,但在社会保险法中却仍然授权国务院决定。

此外,建立护理保险属于应对人口老龄化的合理举措,主管部门先后启动了两批试点,但法律中并无相应规范,导致实践中莫衷一是,对建立这一制度极为不利。

“这些均表明,现行社会保险法的一些内容已经跟不上社会保险改革发展形势,不修订法律不仅无益推进改革,而且直接损害法律的严肃性与权威性。”郑功成说。

□本报记者 朱宁

今年政府工作报告提出,分类完善灵活就业服务保障措施,扩大新业态从业人员职业伤害保障试点。

如何加强对新业态灵活就业劳动者的劳动保障权益话题近日再次引发社会关注——上海市人大常委会组织一场主题为“新业态劳动者权益协商协调机制建设”的立法大讨论。会上,许多快递员、外卖小哥表达了对缴纳社会保险的真实想法,从侧面反映出目前新业态灵活就业人员社会保险制度方面存在的问题。

在数字劳动背景下,目前我国新业态灵活就业群体规模日益壮大并呈现灵活性更高、跨区域工作流动性更强以及收入不稳定性等特点,由此也给社保制度带来多层次的挑战,一些灵活就业人员的参保积极性并不高。

一些业内专家在接受《法治日报》记者采访时指出,新时代和谐劳动关系高质量发展离不开制度支撑,切实维护新业态劳动者的合法权益需要不断适应灵活就业形态多元化的发展需要,建立多层次、广覆盖保障体系,通过社会保险高质量扩面,增强社会保险的可持续性、可及性、安全性、便捷性、规范性。

### 传统社保在新业态领域受冷遇

社会保障体系是国家依法保障和改善民生的基本制度,在补齐民生短板,促进社会公平,增进人民福祉上发挥积极的作用。来自税务部门的数据显示,2023年,我国社会保险费收入达8.2万亿元,缴费服务人数超过13亿。但也应当看到,社会保险范围仍有漏洞,新业态从业人员保障不足的问题不容忽视。

一方面,新业态劳动者权益保障亟待进一步完善,另一方面,传统社保又在新业态领域受冷遇。由于新业态从业人员普遍收入不高,工作不稳定,因此许多人只关心直接“拿到手”的收入,更倾向于“活在当下”。有调查表明,大多数新业态劳动者表示除非在城市里找到稳定的工作,否则更愿意回到原户籍地养老。同时,他们主要关注当下的职业安全保障,对未来的养老和医疗问题缺少规划,对于



### 诸多规定无法落地

实践中,社会保险法的一些规定较为原则,还有一些内容一直未能真正得到贯彻落实。在郑功成看来,过于原则的法律规定,是当时改革实践尚不成熟和无法形成高度共识的结果,为日后推进改革朝着正确方向发展埋下了隐患。而近年来社会保险相关改革的一些争议也表明,这种立法上的缺陷与模糊,十分不利于社会保险事业的健康发展。

分析为何实践中社会保险法的一些规定无法落地,郑功成指出,过于原则是重要原因。比如,社会保险法规定,个人可以监督单位缴费情况。但现实中,个人甚至连按照何种标准缴费都缺乏知情权,更谈不上监督。再如,“视同缴费”是社会保险法的一项重要规定,关系到曾在国有企业、机关事业单位的工作者和在军队服役者的基本社会保险权益,但“视同缴费”的对象、标准及其与待遇挂钩等如何操作,资金来源于何处等,法律中均缺乏具体规定。

此外,政府的兜底责任是否无限以及如何如何在中央与地方之间进行分责,现行法律中均缺乏明确规定;养老保险统账结合的结构比例也缺乏明确规定,存在着以个人利己主义弱化社会保险制度互助共济本色的风险;社会保险缴费基数各地不一、缴费率各地不一,更是损害了这一制度的公平性,也损害了全国范围内法定劳动成本应当

### 依法引领制度建设

在今年全国人大会议期间,郑功成领衔提交了关于修改社会保险法的议案。

“社会保险法已经严重滞后于社会保险改革与制度建设的实践,制约了这一重大制度的改革与发展,应当尽快修订满足发展要求,依法引领制度建设。”郑功成指出,社会保险法的修法目的,就是为社会保险制度提供良法依据。

对于此次修法的基本思路,郑功成认为首先必须要打破分割,统一制度,不再让社会保险制度在地区分割与群体分割的非正常状态下发展,应使其成为公平的法定劳动成本和公平的参保

### 专家建议设置专门参保制度

## 切实维护新业态劳动者合法权益

缴纳社保并没有很高的积极性。

近年来,平台为从业人员提供了一些保障,但是由于没有强制性法律制度的保驾护航,平台用工的法律关系仍然不确定,因此权益保障措施也缺乏稳定性和可预见性。

2021年7月,最高人民法院、人力资源和社会保障部等八部门联合发布了《关于维护新业态灵活就业劳动者劳动保障权益的指导意见》(以下简称《指导意见》),要求各地政府完善基本养老保险、医疗保险相关政策,放开户籍限制安排从业人员在就业地参保,明确平台企业引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新业态从业人员根据自身情况选择参加相应的社会保险,鼓励平台企业通过购买人身意外、雇主责任险等商业保险解决从业人员职业伤害保障。

### 补齐团体型参保制度短板

社会保险法第十条规定,职工应当参加基本养老保险,由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费,形成了我国以“单位型+个人型”参保的二元格局。

“根据这一规定,平台骑手等群体可借由‘其他灵活就业人员’身份纳入社会养老保险,自行负担保费。”辽宁大学法学院教授汤阔森分析认为,将灵活就业人员一揽子适用个人型参保规则,是导致实践中灵活就业人员养老保险整体上参保积极性不高,出现断保退保问题的主要原因。

尽管近年来有放开户籍限制、完善转移接续、限制社保代扣代缴等改革措施,但参保方式、缴费标准以及缴费期限等规定与数字化劳动下平台用工以及新业态劳动者的群体需求存在不匹配性,这导致灵活就业人员参加社会养老保险获得保障的程度并不理想,一定程度上削弱了社会养老保险的保障功能。

鉴于此,汤阔森建议,依据新业态劳动者与平台企业实际用工形态特征以及双方需求,确立以团体型参保为核心的新型灵活就业专属养老保险,在养老保险参保机制上形成“单位型+个人型+团体型”的三元格局,在创设团体型参保模式之前,可通

过强化个人型参保程序,确立以个人所得为基数的档定额缴费额,完善现有个人型参保规则的制度漏洞,并与未来可能推进的新就业形态团体型专属养老保险制度加以区别。

此外,为了更好地适应灵活就业人员的工作特点和缴费能力,确保他们在退休后获得稳定的养老金收入,汤阔森建议建立灵活就业周期内的可间断累计规则,累计缴费达到一定的月数即可认为完成当年的缴费义务,确保缴费权益的连续性。

### 为新业态从业人员设立“专属保险”

在所有劳动保障制度中,社会保险由于依赖企业方出资,同时也需要劳动者在工资中扣除缴费,因此最为敏感。

中国政法大学民商经济法学院教授、社会法研究所所长姜宇认为,提高新业态从业人员参保积极性,需要根据该群体的特点,根据不同就业形态实行差异化,区分不同的保险类型,设置专门的参保制度。

在姜宇看来,为在新业态从业人群设计社会保险制度时,应充分考虑到其特征与现实需求。在现阶段,新业态从业人群的主要需求除了职业伤害保障以外,就是养老保险和医疗保险,因此应当为其建立不同于传统劳动关系的“专属”养老保险和医疗保险,实施合理、简单、便捷的参保缴费和转移接续措施。

具体来说,参保资格应当与经济从属性的判断挂钩,将长时网约工作为强制参保对象,实现参保资格“去工资化”设计,缴费方法可以考虑由平台在每一单的收入中预扣一定比例,定期汇总统计并自动代扣代缴。在转移接续方面,应当结合平台用工的商业模式和各地现行的待遇领取方法来设计方案。此外,还应赋予新业态从业人员一定的参保自主权。

但姜宇同时也强调,这种“专属”并不意味着排斥,而是结构性制度上的差异化设计,最终服务于我国社会保险“均等性”的政策目标。

### 进一步扩大工伤保险覆盖范围

由于传统的劳动法无法对新业态用工方式作

对象权益。其次,应当根据机构改革的成果进一步明确执法主体,根据不同社会保险事务分项集中赋权负责。同时,明确政府对社会保险制度的财政责任,包括中央与地方财政的责任分担等等。最后,修法应当进一步明确规范具体运行,为各项社会保险制度的经办提供可供操作的依据。此外,还应当进一步强化监督,包括立法监督、社会监督等,确保制度安全、高效运行。

谈及修法重点,郑功成认为应当着力放在几个方面,具体包括:打破分割格局,统一制度;重建社会保险制度框架,包括增加护理保险等;明确政府对社会保险的责任及其承担责任的方式,调整用人单位与参保者个人的责任分担比重;弥补居民医疗保险个人筹资按照人头缴费的制度性缺陷;强化积极功能,包括推进工伤保险、失业保险的预防功能等;根据新的社会保险管理体制与经办机制进行赋权负责;强化对社会保险制度的全方位监督。

郑功成同时强调,要为修法提供有力组织保障与智力支持,他建议明确修法的牵头部门,在多个政府部门分工主管相关社会保险事务的现实情形下,由全国人大常委会建设委员会牵头组织制度建设。“郑功成指出,社会保险法的修法目的,就是为社会保险制度提供良法依据。”

制图/李晓军

□本报记者 赵展照

中医药是中国古代科学的瑰宝,在临床治疗、预防和保健中发挥着重要作用。

近年来,国家不断加大力度推广中医药发展,这让作为“业内人士”的全国人大代表、湖南中医药大学第一附属医院儿童医学中心主任张涤欣喜不已。在日常工作中,他发现中医的群众基础越来越好,但同时存在一个问题,那就是我国的医保支付体系缺少中医特色,当前有关中医的诊断、治疗方案及相关费用的预付管理方法尚未纳入医保支付系统,这在一定程度上制约了中医药事业的发展和运用。

张涤举例称,棍针拔筋疗法、刘氏火熨术、温通拔筋罐、脐灸、雷火灸等很多深受患者欢迎的中医治疗项目因尚未明确收费标准,无法列入医保目录,最终导致此类治疗项目在临床应用上减少甚至停用,难以推广。

“要推进建立‘适配’中医药服务特点,更加体现中医药价值的医保体系。”张涤建议,提高中医药服务的医保报销水平,降低中医医疗机构住院起付线,提高参保居民使用中医药服务如中药饮片、中成药、中药制剂和中医诊疗项目的住院医疗费用报销比例,让民众能实实在在感受到实惠。同时,逐步扩大中医诊疗技术的报销范围,将中国传统治疗项目纳入医保,对疗效好、受群众欢迎但未明确收费标准的中医医疗技术和医疗服务进行合理定价,进一步体现中医医疗服务价值。此外,完善医保药品目录动态调整机制,按程序将符合条件的中医药(医疗机构中药制剂)纳入医保支付范围。

“中医药起源于民间,立足于基层,更要发展于基层,服务于基层。”全国人大代表、湖北省孝感市孝昌县第一人民医院门诊办公室主任万红梅多年来一直高度关注中医药发展。她在工作实践中发现,当前传统中医药治疗的病种分值普遍偏低,列为中医优势病种的项目偏少,政策扶持力度不够等问题还未得到有效解决,这在一定程度上限制了人民群众就医的选择范围,不利于中医药的健康发展。

如今,中医药在医疗保健中的应用越来越广泛,在防病治病、保障人民健康方面所发挥的作用也越来越受到社会的认可和重视。万红梅认为,扩大中医药门诊报销比例,不断完善中医药医保支付方式改革,合理提高报销标准,有助于更好地发挥中医药优势,满足群众多元化的医疗需求。

对此,万红梅建议,加大医保支付政策向中医药倾斜、支持的力度。在实施城乡居民基本医保统筹时,提高中医药服务的支付比例,降低起付标准,并在总额预付、病种分值权重等方面对中医类医疗机构和服务项目给予倾斜支持。同时,积极探索对康复医疗、安宁疗护等需长期住院治疗的中医优势病种按床日付费,充分体现中医药服务特点和优势。

此外,万红梅提出,要积极推进中医医保支付方式改革,加快实施疾病诊断相关分组付费(DRG)和病种分值付费(DIP)两种支付方式改革,同时提高中医类医疗服务项目价格和新增项目审批,对中医类医疗服务项目进行合理定价,以更好地满足患者需求。

## 江西省人大常委会就制定加强检察机关法律监督工作决定调研

本报讯 记者黄辉 通讯员谢章庐 黄纪玮 江西省人大常委会副主任胡世忠近日率调研组在宜春市就制定《关于加强新时代检察机关法律监督工作的决定》开展调研。江西省人民检察院党组书记、检察长丁顺生,省人大监察司法委员会主任委员潘东军,宜春市人大常委会主任李宇参加有关调研。

调研组先后到上高县、万载县深入了解调查监督与协作配合、民营企业司法保护、公益诉讼检察等工作,并在宜春市召开座谈会,听取宜春市市直相关部门、基层检察院负责人和部分人大代表对决定草案的意见建议。

胡世忠充分肯定宜春市检察机关法律监督工作取得的成效,并对下一步有关工作提出要求。他强调,加强新时代检察机关法律监督工作,是完善国家治理体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要行动,要进一步增强做好制定决定各项工作的责任感和使命感,要把坚持党对检察工作的绝对领导作为制定决定的首要原则,全面贯彻党中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的决策部署和省委工作要求,要坚持守正创新,做到依法立法并进行正确探索,注重把实践中的成熟做法提炼成制度机制,学习借鉴外省先进经验,确保决定具有更强的针对性、实施性,要深入践行全过程人民民主,广泛征求,积极采纳各方意见建议,认真做好决定草案的调研修改完善工作,确保决定按时提请审议表决,推动人大监督与检察机关法律监督等其他各类监督有机贯通、相互协调,为建设更高水平的平安江西、法治江西贡献力量。

丁顺生表示,全省检察机关要深刻领会省人大常委会决定的政治考量,法治考量,持续深化认识加强检察机关法律监督工作的重要意义,把全力配合出台决定作为一项重要任务抓紧抓实抓好,要把决定出台这一重要契机,将“高质效办好每一个案件”融入检察工作全过程各方面,以检察工作现代化江西实践,更好为大局服务、为人民司法、为法治担当。要正确处理法治建设和法治保障的关系,深入推进党建与业务深度融合,充分运用法治力量,坚决把党对检察工作的绝对领导落到实处,要始终站在党和国家发展大局的高度,以高质效办案为经济社会高质量发展注入检察动能,服务保障新质生产力加快发展,要以更高标准、更高要求强化法律监督,把“四大检察”做优、做强、做实、做好,深化执法司法协作配合,更加有力维护司法公正。

全国人大代表建议加大中医药医保支付支持力度  
建立“适配”中医药服务特点医保体系