关于《中华人民共和国社会保险法（草案）》的说明

　　——2007年12月23日在第十届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上　　劳动和社会保障部部长　田成平　　全国人民代表大会常务委员会：　　社会保险制度是完善社会主义市场经济体制、构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的重要支柱性制度。党中央、国务院高度重视社会保险制度建设，先后制定了一系列社会保险的方针、政策，国务院制定了《失业保险条例》、《工伤保险条例》和《社会保险费征缴暂行条例》，对推动社会保险工作发挥了重要作用。随着我国社会主义市场经济体制的日趋完善，社会各界对制定社会保险法的呼声越来越高。　　根据全国人大和国务院领导同志的批示和要求，国务院有关部门加快了工作进程。在先后4次广泛征求意见和实地调研的基础上，经过反复研究、修改，形成了《中华人民共和国社会保险法（草案）》（以下简称草案）。草案于2007年11月28日提请国务院第197次常务会议审议并讨论通过。　　一、关于草案总体思路　　草案从我国社会主义初级阶段的基本国情和深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的目标和要求出发，坚持以下总体思路：　　一是，社会保险水平与我国经济社会发展水平相适应。草案在扩大社会保险覆盖范围的同时，对具体制度设计充分考虑我国经济社会发展的承受能力，体现“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针。　　二是，立足当前，着眼长远，为改革留有余地。对那些在社会保险制度改革中行之有效的制度，草案予以明确规定；对那些实践经验尚不成熟但符合改革发展方向的探索性做法，草案作了倡导性、指向性规定；对某些情况比较复杂、实践经验不足，或者有关方面分歧较大、无法形成一致意见的内容，草案作了授权性规定。　　三是，分类规范，逐步完善。鉴于我国在相当长时间内仍然存在城乡二元经济差异的情况，同时考虑到就业形式、劳动关系的复杂多样性，草案对社会保险的各险种及其适用作了分类规范。　　根据上述总体思路，草案确立了我国社会保险制度的基本法律框架，重点对社会保险的原则、各险种的覆盖范围、社会保险待遇项目和享受条件、社会保险经办机构、社会保险基金监督等内容作了规范。　　二、关于本法适用范围　　为了建立覆盖城乡的社会保障体系，草案规定：“社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。”“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得必要的物质帮助”。“中华人民共和国境内的单位和个人依法缴纳社会保险费；个人依法享受社会保险待遇”。同时，考虑到城镇居民、农村居民的社会保险正处于试点阶段的实际情况，草案规定：“国家逐步建立和完善城镇居民基本医疗保险、农村养老保险和新型农村合作医疗制度，具体办法由国务院规定”。　　三、关于社会保险费缴纳　　草案对基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等险种的缴费对象作了明确规定：　　一是，基本养老保险、失业保险适用于除公务员之外的所有单位全日制从业人员。草案规定：“企业、民办非企业单位、有雇工的个体工商户及其职工，机关、团体、事业单位及其不适用公务员法管理的人员，应当缴纳基本养老保险费、失业保险费。”同时规定：“无雇工的个体工商户、非全日制从业人员可以参加基本养老保险，缴纳基本养老保险费”。　　二是，基本医疗保险适用于所有单位的从业人员。草案规定：“机关、团体、企业、事业单位、民办非企业单位、有雇工的个体工商户及其职工，无雇工的个体工商户、非全日制从业人员，应当缴纳基本医疗保险费”。　　三是，工伤保险、生育保险适用于除公务员之外的所有从业人员，但个人不缴费。草案规定：“企业、民办非企业单位、有雇工的个体工商户应当为其职工缴纳工伤保险费和生育保险费，机关、团体、事业单位应当为其不适用公务员法管理的人员缴纳工伤保险费和生育保险费。”“个人不缴纳工伤保险费、生育保险费”。　　同时，草案对社会保险登记制度作了规定。　　四、关于社会保险费征收　　草案对社会保险费的征收主要作了以下规定：　　一是，社会保险费的缴费基数和费率，按照国务院有关规定执行。　　二是，社会保险费的征收机构和征收办法由国务院规定。　　三是，对不缴纳或者不足额缴纳社会保险费的单位，社会保险费征收机构经其主管部门同意，可以从该单位在银行开设的账户中划扣社会保险费。对不足额缴纳且未提供担保的，社会保险费征收机构可以申请人民法院扣押、查封相应价值的财产，以拍卖所得抵缴社会保险费。　　五、关于社会保险基金统筹层次　　我国社会保险各险种的基金统筹层次，目前大多为市县一级，这种较低层次的统筹影响了统筹效果的发挥和劳动力的跨地区流动。逐步提高统筹层次，是健全社会保险制度的必然要求。为此，草案规定：“基本养老保险基金实行省级统筹。其他社会保险基金实行省级统筹的时间、步骤，由国务院规定。”　　六、关于社会保险基金的管理与运营　　为规范社会保险基金的管理与运营，草案主要作了以下规定：　　一是，明确规定了社会保险基金的性质和种类。草案规定：“社会保险基金是依照法律、行政法规规定，以单位和个人缴纳等方式筹集，专项用于社会保险待遇以及相关事项的资金”。“社会保险基金包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账、分账核算，不得相互挤占或者调剂使用”。　　二是，规定了社会保险基金的预算管理。草案规定：“社会保险基金按照统筹层次设立预算。社会保险基金预算按照社会保险项目分别编制”。“统筹地区社会保险基金预算，由统筹地区社会保险行政部门编制，经同级财政部门审核，报本级人民政府批准”。“全国社会保险基金预算，由国务院社会保险行政部门编制，经国务院财政部门审核，报国务院批准”。同时对社会保险基金预算的内容也作了明确规定。　　三是，原则规定了社会保险基金的投资运营。草案规定：“社会保险基金应当在保证安全的前提下，通过投资运营实现保值增值。”“社会保险基金投资运营的具体办法由国务院规定”。　　四是，为增强社会保险基金管理工作的透明度，便于社会监督，草案规定：“社会保险经办机构应当定期向社会公布社会保险基金的收入、支出、结余和收益情况”。　　七、关于社会保险待遇　　为保障参加社会保险的个人及时足额领取社会保险待遇，草案主要作了以下规定：　　一是，规定了参加基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险的个人享受各项社会保险待遇的基本条件、待遇内容。　　二是，对个人跨地区流动或者发生职业转换需要转移接续社会保险关系的事项，授权国务院作出规定。　　八、关于社会保险经办　　为加强社会保险的经办工作，草案主要作了以下规定：　　一是，规定统筹地区设立社会保险经办机构，并可以根据工作需要设立分支机构和工作站点。　　二是，对社会保险经办机构按时足额支付社会保险待遇并建立有关工作制度提出了明确要求。　　三是，规定社会保险经办机构应当做好社会保险数据记录、妥善保管社会保险登记等事项的原始凭证，接受参加社会保险的单位和个人查询。　　九、关于社会保险监督　　为加强社会保险的监督工作，草案主要作了以下规定：　　一是，规定由社会保险行政部门负责对单位、个人遵守社会保险法律、法规的情况以及社会保险基金收支、管理的情况进行监督检查。　　二是，规定了财政部门、审计机关对社会保险基金的监督职责。　　三是，规定统筹地区可以成立由参加社会保险的单位代表、个人代表、工会代表、相关专家等组成的社会保险监督委员会，对社会保险基金进行社会监督，对社会保险工作提出咨询意见。　　同时，草案对不办理社会保险登记、不依照本法规定缴纳社会保险费的单位以及骗取社会保险基金支出和待遇的行为，规定了严格的法律责任。　　《中华人民共和国社会保险法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。