

《社会保险法》意见调查报告

《社会保险法》关注组*

2012年6月18日

一、前言

社会保障一直是中国民众最关心的社会问题之一，也是数年来全国人大会议中最热门话题之一。根据中国宪法第45条，公民可享年老、患病、工伤、失业、生育等保障，而国家应建立适应的社会保险制度。在这个要求下，《社会保险法》的出台是理所当然的事。到了2008年12月28日，人大公布《社会保险法草案》，征求各界意见。该草案经过修订后，终于在2010年10月28日获得通过，由2011年7月1日执行。

万众期待的《社会保险法》执行了近一年，我们认为有需要在此时作出回顾及检视其执行情况，以便该法能真真正正的起到作用，壮大中国的社会保障制度，使它更完善。

在这个前提下，我们一班有心人士和团体，于2011年底及2012年初发起一项有关《社会保险法》民间意见调查。经整理好初步结果及分析，供各界分享，并希望各方面能进一步就此法进行更深入研究、调查、听证会等，集思广益，为改进中国的社会保障制度而努力。

我们一直关注中国的社会保障制度，并于2009年1月成立关注组，配合《社会保险法》立法，开展一连串活动，计有：

①学习班：组织十多个劳工团体的干事，为期3个月，学习社会保障的概念、原则及措施，与及有关国际劳工公约、人权标准等。干事学员并对《社会保障法》的草案提出他们的意见，经整理后成为一份立场书。

②收集各国/地的社会保障资料及经验，尤其是有有关国际劳工组织近年积极推动的 **Social Protection Floor**（社会保护底线）运动。

③协办及参加三届亚洲社会保障圆桌会议，分别在香港（2009年）、北京（2010年）、及泰国清迈（2011年）与各地学者、劳工干事、官员作交流。我们还拜访不同的国内社保学会及社保经办机构，如深圳、东莞、广州、珠海等地。

④推广：我们制定了不同单张、海报、小册子，在各工业区派发，及搅讲座，让工友认识《社会保险法》，个别干事还跟进有关个案。几经讨论，我们认为有需要进行一项有关《社会保险法》的民间意见调查，分别在江苏省、广东省进行，对象主要是参加劳工中心服务的工友。

在设计问卷时，我们收集到不同的意见，经整理后，归纳为 25 条问题，后来删减为主要的 10 个问题，方便工友能在短时间内填写。由于此次调查属于试访性质，问卷设计粗疏难免。我们希望能有更广泛、更有代表性、更科学性的调查出现。

*参加团体包括有：

亚洲专讯资料研究中心
香港社会保障学会
佛山南飞雁社会工作服务中心
东莞市烛光公益服务社
劳动力
打工者中心
中国劳工透视
河源市和平县蒲公英残疾人互助站

鸣谢

本调查得以顺利进行，有赖各方友好人士、团体大力协助，及提供意见，计有：

中山大学社工系郑广怀博士
深圳大学劳动法和社会保障法研究所翟玉娟教授
北京大学劳动法及社会保障法研究所贾俊玲教授、叶静漪教授
中南财经政法大学法学院韩桂君教授
Worker Rights Consortium Tony Fung 先生
南京大学劳动法律援助项目周长征教授、黄秀梅教授

调查结果：

表 1：意见调查的基本数据

	广东省	江苏省	总计
有效问卷	327	537	864
无效问卷	12	73	85
总计	339	610	949

1.《社会保险法》于 2010 年 10 月 28 日经全国人大常委通过并指明于 2011 年 7 月实施。实施了近 1 年，只有五分一受访者知道《社会保险法》及其实施时间（见表 2），实在使人忧虑其实施进度，同时，也妨碍《社会保险法》的执行。根据表 2，知道部份的占三分一，而不知道的近一半；即超过四分三被访人士不知道，或完全不知道《社会保险法》及其实施的开始日期，实在对于社保制度的建设和受益的公民很不妥善和不理想。政府必须有针对地改进现况。

表 2：你是否知道《社会保险法》，并于 2011 年 7 月 1 日实施？

	人数	百分比
知道	198	22.90%
知道部份	271	31.40%
不知道	395	45.70%
总计	864	100%

2.真正知道与用人单位有劳动关系的职工和农民工享有养老、医疗、工伤、失业和生育等 5 项社会保险是少于四成（见表 3）是不能接受的。由于 5 项保险受益对象达一半中国公民人口，理应在实施《社会保险法》和建设社保制度过程中，必须务求做到大部份公民知道他们应有社保权利和义务。

表 3：你是否知道与用人单位有劳动关系的职工和农民工享有养老、医

疗、工伤、失业和生育等 5 项社会保险？

	人数	百分比
知道	333	38.50%
知道部份	252	29.20%
不知道	279	32.30%
总计	864	100%

3. 表 4 的结果很明显展示出九成被访人士不清楚、不明白用人单位如何为职工本人或农民工缴付社保费。根据《社会保险法》，用人单位应当按职工本人工资和加班费总额的一定比例来缴付职工的社保费。但能提供这个答案的被访者只占 9.4%，一成也不到；加上不知道的百分比超过一半（见表 4），显见社保制度的实施情况差劲。也有可能，现时用人单位并没有依法缴付社保费，随意用最低金额，如按当地最低工资标准缴付，违反《社会保险法》的规定。更差劲的是不知道的比例超过一半，反映公民对其自身权益的认知度很低。反映中央和地方政府有必要加大教育和宣传，让普通学历的公民也能明白和认识其社保权利。方便社保局实施的同时，也能让公民有效监察和实行他们的社保权利。

表 4：你的用人单位是按下列那一准则为你缴付社保费？

缴付社保费的准则	人数	百分比
按当地最低工资标准	103	31.10%
按城镇社会平均工资的 60%	14	4.20%
按本人工资和加班费总额的一定比例	31	9.40%
不知道	183	55.30%
欠资料	533	-----
基数	864	331

4. 近九成被访者都赞成官方媒体要大力宣传《社会保险法》主要内容（见表 5）。在这样的民意连同上列 3 题结果都反映出社保教育和宣传是如何

严重不足。我们认为政府和民间团体有责任和有必要大幅度推广《社会保险法》内容，通过电视、电台、报章、网络和各种民间活动，大肆推广、教育和宣传《社会保险法》的主要内容。很可惜，劳工团体在进行《社会保险法》宣传活动时，经常受到地方势力的无理阻挠，例如某地的保安以武力驱赶宣传队等。

表 5: 你是否赞成官方媒体大力宣传《社会保险法》主要内容?

	人数	百分比
赞成	753	87.20%
不赞成	40	4.60%
无意见	71	8.20%
总计	864	100%

5.表 6 和表 7 的调查显示公民对社会保险权益很关心。表示知道《社会保险法》总则，指明个人有权向社保局查询缴费及个人社保权益记录 (271 人)，他们当中有近九成(240 人，88.6%) 会并尝试向社保局实行查询。显示《社会保险法》是切合公民的权益，有助公民监察用人单位的缴费情况，和社保局为其保存的社保权益记录。也说明中央和地方政府大肆宣传，公民是愿意及懂得向社保局查询的。

(见表 6 及表 7)。

表 6: 你是否知道《社会保险法》总则指明个人有权向社保局查询缴费及个人社保权益记录?

	人数	百分比
知道	271	32.40%
知道部份	222	26.60%
不知道	342	41.00%
欠资料	29	-----
基数	864	835

表 7：你有否尝试向社保局查询缴费及个人社保权益记录？

	人数	百分比
有	240	31.80%
没有	515	68.20%
欠资料	109	-----
基数	864	755

6. 在那些公民有向社保局查询缴费及个人社保权益记录的，他们对查询结果感到满意的占七成，只有三成感到不满意（见表 8）。这个比例显示社保局对于公民的查询做得不错，值得我们嘉许。但同时有三成查询者感到不满意，也反映出社保局在公民查询事务上有改善改进的空间。也有可能不同地方的社保局做法不一样，在查询的回应不一致，社保当局有责任在统筹地区内的行政措施实行统一管理方法；使管理措施做到统一制度及面对公民时能够做到有九成都满意社保局。

表 8：若有，你对查询的结果满意吗？

	人数	百分比
满意	166	69.20%
不满意	74	30.80%
无意见	154	-----
不适用	470	-----
基数	864	240

7.

表 9：你知道查询个人社保资料的方法有那些？（可选多项）

查询方法	人数	百分比
在网上查询	129	27.90%
去社保部门查询	181	39.20%
通过电话查询	58	12.60%
在企业里查询	37	8.00%

不知道	57	12.30%
欠资料	402	-----
基数	864	462

上列查询方法在《社会保险法》里是没有规定的，但被访者也或多或少知道应该可以让社保受益人在网上查询，和在企业里查询等各种方法。因此社保局应为社保对象提供上列的查询个人社保资讯方法。特别是在企业里可以作亲身查询，社保机构应指导企业规定那些部门或那些职员负责协助员工查询。同样道理，有关社保条例应规定企业应在指定的公布栏和通道墙壁，当眼处张贴有关社保资讯和消息，使广大员工能知道社保制度和个人权益，方便员工查询和掌握个人社保资讯。

8. 《社会保险法》第 82 及 83 条规定若公民的社保权益受到侵害时，个人可以向社保行政部门或经办机构投诉和举报，亦可依法申请行政复议或行政诉讼。同时也可申请和企业调解、仲裁。最后若不同意调解、仲裁结果，可向人民法院提起诉讼。近半数的被访者都认同《社会保险法》内规定的追讨方法。因此中央和地方政府有责任大力教育和推广上列的追讨方法，有需要时提供协助，使民众的社保权益得到申张和保证。

表 10: 若用人单位没有为你缴付社保费，你认同以下的追讨方法吗？（可选多项）

追讨方法	人数	百分比
可向社保部门或经办机构投诉举报	506	58.60%
可依法申请行政复议或行政诉讼	189	21.90%
可申请调解和仲裁	346	40.10%
若不服调解、仲裁结果，可向人民法院提起诉讼	260	30.10%
基数		864

9. 社保专业的学者大多已有共识，应该在社保事务上进行城乡一体化，消除城乡社保的差别。十二五规划纲要（见《规划纲要第 95 页》）也早已清楚列明城乡养老保障制度要有效衔接，推动相关事业单位养老保险制度改革。同时学者和民众大多也认同公务员的社保应与民众的社保看齐，一视同仁，即同样要缴费和享受相同的权益。因此各地方政府应在省级法律条例明确社保应往这方面建设和发展。再且，四成被访者也认为最急需消除本地户口与外地户口的社保差别，也意味着更公平更合理的社保可携性。地方政府不应该歧视外来人口或到城镇工作的农民工的社保权益。而应如国务院所制订的国家政策，和《社会保险法》第 64 条所规定把各项社保基金实行省级统筹。使省级统筹地区内的社保制度做到统一制度，统一标准，统一管理和统一调剂使用基金。

表 11：社保各方面有待完善，你认为最急需消除那方面的差别？（可选多项）

差别类型	人数	百分比
消除城乡社保的差别	344	39.80%
消除公务员与群众社保的差别	228	26.40%
消除本户口与外地户口的社保差别	350	40.50%
无意见	93	10.80%
基数		864

建议：

- (1) 中央政府和各地方政府和民间团体合作互相配合，大力推广《社会保险法》的主要内容，在官方媒体及非官方媒体，包括电视、电台、报章、互联网上和民间活动为社保资讯进报导、教育和宣传，务求大部份公民知悉有关社保制度建设的讯息。
- (2) 推广内容应依据《社会保险法》条文及地区社保条例，应包括实施日期，享受险种的条件，企业缴费的准则和公民的社保权益和义务，包括查询方法和追讨社保权益的方法。

- (3) 各地方政府应在地方政府社保条例内明必须建立省级统筹，城乡一体化，和统筹地区内社保制度的统一建设，统一管理和基金统一调剂使用。迈向缩窄公务员、事业单位与公民社保标准的差距等等。
- (4) 邀请统筹地区内的各大学相关学科或相关学术部门进行相类似的民意调查，访问公民对前线政府工作人员，进行相关表现和民众监督，对那些民众不明白和不满意的项目或行政表现，进行评估及政策行政的改善。
- (5) 社保局应制定规范，指示企业内公布栏张贴海报宣传及通知有关社保建设的讯息，也包括《社会保险法》条文规定用人单位，如每月通知职工员工如何缴付社保费的概况，及缴费准则等等。
- (6) 根据工友反映，《社会保险法》缺乏配套法规及指示，做成不少工友不能领取应有的权益或遭到形形式式的困难。例如工伤医疗费用及津贴的暂行先付的问题，派遣工的社保落实等等^註。各有关方面应快出台有关规定、指引，以便工人的社保权益得以落实。

被访者的背景资料

表 12:

性别	人数	百分比
男	628	72.70%
女	236	27.30%
总计	864	100%

表 13:

年岁	人数	百分比
18 岁以下	18	2.10%

18-21 岁	80	9.30%
22-30 岁	323	37.40%
31-40 岁	249	28.80%
41-50 岁	156	18.10%
51-60 岁	28	3.20%
60 岁以上	10	1.20%
总计	864	100%

表 14:

学历	人数	百分比
高中以下	446	51.60%
高中或中专	285	33.00%
大专	97	11.20%
本科	31	3.60%
研究生及以上	5	0.60%
总计	864	100%

表 15:

职业	人数	百分比
政府机关或事业单位人员	10	1.20%
公司或工厂员工	676	78.20%
自由职业者（无固定职业或个体户）	95	11.00%
其他（无职业或学生）	63	7.30%
欠资料	20	2.30%
总计	864	100%

（注）南大劳动法律援助项目报告（2012 年）

（1）社会保险类案为南京劳动争议案件重要类型

2012 年第一季度，南京工作站社会保险类咨询 285 件，为 31.77%

（见附表），仅低于劳动关系类争议 0.23%，成为南京工作站第二大谘询类案件。就社会保险谘询比重的变化趋势来说，2012 年 1 月-2 月比重略有上升，由 25.23%升 36.89%，增加了 1.66%，2 月-3 月比重又有所下降，降至 29.94%。但就总体来说，2012 年第一季度社会保险争议仍保持在 30%左右，处于较高的水平。

究其原因主要有以下三方面：1. 部份中小企业为员工缴纳社会保险的意识不强，有时出于成本等问题的考虑，不愿为员工缴纳社会保险，但企业这样的观念往往是错误的，如果员工主张补缴社保，单位出为其补缴外，还需承担很高的滞纳金等，而且如果员工一旦发生工伤、生育、失业等事实，单位还要承担员工的社保待遇损失。2. 员工的劳动法制观念欠缺，对单位侵犯自己权益的违法行为并不向单位提出意见，一定程度上纵容了单位，大多数员工是在与单位发生违法解雇或其他争议时，才一并主张自己的社保权益。3. 就监管力度来说，劳动监管部门受人力等客观因素的影响，无法就辖区内所有企业的社保情况进行适时的、全方位的监管。

（2）对于社会保险问题，目前仍存在误区

在接待谘询的过程中，我们了解到，许多企业明确告诉劳动者试用期内不予以缴纳社会保险，只有在转正之后才会为其缴纳，而且大多数劳动者也误认为单位在试用期内不为其缴纳社保是合法的。

（3）社会保险类争议维权仍然存在诸多困难

在南京，社会保险争议仅在仲裁阶段予以处理，不属人民法院审理案件的范围。同时，南京的仲裁部门目前只会裁定单位应为劳动者补缴社保，但是对于补缴社保的基数问题仲裁不会予以明确，在现实中多按照最低缴费基数补缴，导致劳动者合法权益受损害。

参考资料 / 网站：

1. www.social-protection.org
2. <http://aross.asia>
3. www.szlabourlaw.org

4. 香港社会保障学会（2009）：《化威胁为安全》，香港，香港社会保障学会，2009年9月
5. 香港社会保障学会、亚洲专讯资料研究中心：《打破二元格局的城乡一体化社会保障制度》，香港，2010年
6. 中国法制出版社编：《最新社会保障法律政策全书》。北京，中国法制出版社，2009年2月
7. 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编着：《中国社会保险法解读》，北京，中国法制出版社，2010年11月
8. 彭高建着：《中国养老保险责任问题研究》，北京，北京大学出版社，2005年10月
9. 林嘉编：《社会法评论》（第四卷），北京，中国人民大学出版社，2010年1月

联络人：

蔡咏诗 sally@amrc.org.hk

梁宝霖 apoleong@163.com