



实现妇女权益与完善社会保障制度

龙翼飞

2005-12-23

内容摘要：社会保障制度的建立和发展是人类文明进步的辉煌成果之一。在现代社会中，妇女权益的实现与社会保障制度息息相关。

关键词：妇女权益 社会保障制度 完善

社会保障制度是国家的基本制度之一。从广义来说，社会保障制度的受益对象是全体社会成员。从狭义而言，社会保障制度又以弱势群体为主。国家通过实施各种社会保障措施，使包括广大妇女在内的社会成员得以平等地分享文明社会成果，获得生存和发展的基本物质条件，从而缩小社会成员的贫富差别，促进社会公平，推动社会进步。

修改《中华人民共和国妇女权益保障法》（以下简称《妇女权益保障法》），其宗旨在于促进妇女权益的实现，而在诸多客观条件中，社会保障措施尤显重要。近年来有关中国妇女权益的研究成果显示，妇女在劳动就业、失业、生育、家庭生活等方面仍存在许多困难，其权益实现存在各种障碍，其中，一个重要原因是社会保障制度不够完善。因此，修改《妇女权益保障法》，为完善针对妇女的各项社会保障制度提供了一个非常有利的机会。

一、《妇女权益保障法》规定社会保障措施的立法必要性

贯彻落实《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定的社会保障原则。对公民的社会保障制度，已庄严地载入《宪法》之中。《宪法》在公民的“基本权利和义务”一章第44条和第45条明确规定：“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家社会的保障。”“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享有这些权利所需要的社会保障、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残疾军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”《宪法》作为国家的根本大法，是其他一切法律的立法依据和最高准则。《妇女权益保障法》对占人口半数的女性权益规定具体保护措施，必须不折不扣地贯彻落实《宪法》原则，从维护妇女权益的角度将社会保障原则变成具有可操作性的法律制度。

严格履行我国承诺的国际公约义务。早在1966年联合国就通过了《经济、社会、文化权利国际公约》，并提出了对公民的社会保障权利。该公约自1976年1月3日生效以来，已有100多个国家签署了该公约，我国也包括在内。该公约第11条规定：“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障。”1979年12月18日，联合国大会通过了《消除对妇女一切形式歧视公约》，中国政府于1980年9月29日批准参加该公约，该公约于1981年9月3日生效。该公约第11条规定：缔约各国应采取“一切适当措施，消除在就业方面对妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上享有相同权利，特别是：……（e）享有社会保障的权利，特别是在退休、失业、疾病、残疾和老年或其他丧失工作能力的情况下，以及享有带薪休假的权利；（f）在工作条件中享有健康和安全保障，包括保障生育机能的权利。”^①既然我国已签署了上述国际公约并得到立法机关批准，就必须履行承诺的义务，采取包括立法行动在内的各种实际措施，保障包括妇女在内的全体公民享有社会保障权利。

充实丰富《妇女权益保障法》对妇女社会保障权利的原则规定。在1992年该法制定之时，专家学者就提出应增加有关实现妇女权益的社会保障措施。但限于当时的立法背景和立法条件，公布实施的《妇女权益保障法》并没有针对妇女社会保障权利的实现做出详细、具体的立法规定，只是在第一章“总则”的第2条、第3条中原则性地规定了“国家保护妇女依法享有的特殊权益，逐步完善对妇女的社会保障制度”。“国家采取有效措施，为妇女依法行使权利提供必要的条件”。^②经过10年的实践，伴随着国家的经济发展和社会保障制度改革的不断深化，已经有条件对《妇女权益保障法》关于妇女社会保障的原则规定加以充实和丰富，使《妇女权益保障法》的内容与该法的立法宗旨相一致。

切实消除我国妇女享受社会保障利益的现实障碍。新中国的社会保障制度始于上个世纪50年代初。1951年2月国家颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》奠定了中国社会保障法律制度的基础，该条例对劳动妇女在工作过程中的社

会保障作了相应的规定。此后，国家陆续颁布和实施了有关养老、医疗、工伤、扶贫、救灾、社会福利和优扶安置等方面的规定，初步形成了与计划经济体制相适应的社会保障法律制度，显示了人民当家作主的权利和国家对劳动者权益的保护，为实现男女平等制度提供了一定条件。在我国经济体制改革不断深化的过程中，原有的社会保障制度已远远不能适应社会发展和人民群众生活水平提高的客观要求了。近些年来，我国的社会保障制度改革迈出了较大的步伐，已经形成了养老保险、国有企业下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障“三条保障线”。在此基础上，按照“逐步形成独立于企事业单位之外、资金来源多渠道、管理服务社会化的有中国特色社会保障体系”的思路，进一步加大了对社会保障的投入和制度创新^③。这些成就，对我国妇女享受社会保障无疑起到了重要作用。但是，必须看到，我国妇女在享受保障方面的状况还是令人忧虑的。具体表现为：第一，国家制定的社会保障立法虽然日益增多，但涉及针对妇女特殊权益的社会保障立法却明显不足。第二，国家制定的社会保障制度在具体实施方面仍存在很大缺陷，特别是针对妇女特殊权益实现的保障措施难以落实。第三，国家制定的社会保障制度其覆盖面较窄，广大农村妇女还不能享受到社会保障制度给她们带来的诸多利益，如社会保险中的养老、失业、医疗、工伤、生育等方面的利益。

二、《妇女权益保障法》中社会保障措施的立法模式及主要立法内容

关于立法模式问题。《妇女权益保障法》规定实现妇女权益的社会保障措施，可以有两种立法模式：

第一种立法模式是在《妇女权益保障法》的各章中分别规定维护妇女权益的各类社会保障措施，例如，在妇女的“婚姻家庭权益”一章中规定对妇女生育权的生育保险措施；在妇女的“劳动权益”一章中规定对妇女的就业和再就业的职业培训，对妇女失业后给予适当的生活帮助；在妇女的“文化教育权益”一章中规定对妇女的教育措施。这种立法模式的优点是法律措施操作性强，不足之处是社会保障措施分散。

第二种立法模式是在《妇女权益保障法》中独立设置“社会保障措施”一章，较全面、系统地规定实现妇女权益的社会保障措施。这种立法模式的优势在于突出社会保障措施的鲜明特色，强化社会保障措施在实现妇女权益过程中的特有功能。笔者建议采用第二种立法模式。

关于立法内容问题。《妇女权益保障法》规定实现妇女权益的保障措施，应当包括以下主要内容：

在社会保险方面：

1、《妇女权益保障法》应当明确规定：妇女劳动者在年老、患病、工伤、生产等情况下有权获得经济帮助和相应补偿。用人单位和妇女劳动者应当依法参加养老、医疗、失业、工伤和生育等社会保险，按法定比例缴纳社会保险费。用人单位未按法律规定缴纳社会保险费的，妇女劳动者可以向劳动保障行政部门举报，由劳动保障行政部门依法强制用人单位限期缴纳。妇女劳动者享受的社会保险金必须按照规定足额支付。社会保险经办机构不按规定发放社会保险金的，妇女劳动者可以向劳动保障行政部门举报，由劳动保障行政部门依法强制社会保险经办机构发放社会保险金。

2、为弥补社会保险的不足，《妇女权益保障法》应当规定：国家鼓励用人单位根据本单位的实际情况为妇女劳动者建立补充商业保险。对为妇女劳动者建立补充商业保险的用人单位，国家适当减少该用人单位的税收数额。

3、针对目前我国社会保险覆盖面过窄的现象，《妇女权益保障法》应当规定：妇女劳动者无论是国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和 other 城镇企业的职工，还是国家机关工作人员、事业单位的职工，民办非企业单位的职工，社会团体的专职工作人员，城镇个体工商户的雇佣劳动者，都应纳入社会保险的对象范围。在有条件的地方，应当逐步为农村妇女劳动者建立社会保险。

4、为解决某些用人单位违反国家规定强迫妇女劳动者提前退休的问题，《妇女权益保障法》应当规定：严格按照国家法律规定为妇女劳动者办理退休手续。对违反国家规定的用人单位，劳动保障部门应宣布已办理的提前退休手续无效，并对有关用人单位和负责人给予行政处罚。

5、为解决妇女劳动者患女性特殊生理疾病的医疗负担，《妇女权益保障法》应规定：妇女劳动者基本医疗保险统筹基金的起付标准为当地职工年平均工资的 5%，最高支付限额不低于当地职工年平均工资的 5 倍。基本医疗保险用药目录中的必要的妇科用药，实行政府指导价或政府定价。

6、针对失业保险条例中的缺陷，《妇女权益保障法》应规定：已参加失业保险的妇女劳动者因本人健康原因不能继续从事劳动合同中约定的工作又得不到岗位更换的，可以申请领取临时失业保险金。待其恢复健康后，用人单位应按原劳动合同给予安排工作。对领取失业保险金的妇女，当地的劳动保障部门应当对她们进行职业培训和职业指导。职业培训费用从当地财政收入中支出。

7、针对工伤保险法规定的缺陷，《妇女权益保障法》应规定：妇女劳动者在发生了《企业职工工伤保险试行办

法》第 8 条规定的情形而引起中止妊娠或失去生育能力的，应认定为工伤，依法享受工伤保险待遇。

8、为鼓励用人单位为妇女劳动者建立生育保险，减少用人单位负担，针对生育保险法规中的不足，《妇女权益保障法》应当规定：国家鼓励为妇女劳动者缴纳生育保险费，已缴纳生育保险费的用人单位，按照缴费数额的 10 倍，免征各种税金。

在对妇女的社会救济和社会福利及社会互助制度方面：

1、针对《农村五保供养工作条例》的缺陷，《妇女权益保障法》应当规定：农村集体经济组织和乡、民族乡、镇人民政府应当对无劳动能力又无生活来源且无法定扶养义务人或虽有法定扶养义务人，但无扶养能力的农村妇女在吃、穿、住、医等方面给予不低于当地村民一般生活水平的基本生活物质保障。对其中应当接受义务教育者，还应当为其提供接受义务教育的条件。

2、针对《城市居民最低生活保障条例》的不足，《妇女权益保障法》应当规定：对共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的城市妇女，当地人民政府应当为其提供基本生活物质保障。同时，还应为其中有劳动能力者提供就业培训和就业指导；对患病者提供基本医疗保障；对未成年人提供接受义务教育的保障。

3、为保障残疾妇女的权益，《妇女权益保障法》还应规定：地方人民政府应当从地方财政收入中拨出专款用于对无劳动能力、无生活来源、无法定扶养人的残疾妇女的救济和补助。

4、针对社会互助领域的空白，《妇女权益保障法》应当规定：地方各级人民政府应当组织经常性社会捐助活动，建立社会互助基金会，为贫困地区和灾区的妇女提供物质生活帮助。对提供捐助者，地方各级人民政府应当相应减免其缴税义务。

在社会优抚安置方面：

1、为保障军人配偶特别是妇女的生活，弥补《中华人民共和国兵役法》的不足，《妇女权益保障法》应当规定：地方各级人民政府对服役的现役军人家属应当提供不低于当地居民一般生活水平的物质保障。

2、为解决军人退出现役后与配偶和家庭其他成员的共同生活问题，《妇女权益保障法》应当规定：退出现役的军官和士官，根据本人意愿可以到配偶常住户籍所在地、父母或配偶父母、本人子女常住户籍所在地安置。

应当指出，中国的社会保障制度改革，还受到社会经济发展程度相对较低的影响，因此，《妇女权益保障法》在实现妇女权益社会保障措施时，仍然坚持“低水平、广覆盖、多层次”的社会保障原则，尽最大可能把具有可操作性的法律规则写入该法，为 21 世纪中国妇女权益的实现提供有效的法律机制。

注释：

①《妇女和未成年人法律保护全书》，中国检察出版社，1991年第 1 版，第 1165 页。

②《保护妇女儿童权益的法律法规汇编》，中国妇女出版社 2003 年第 1 版，第 16 页。

③《九届人大常委会法制讲座》，中国民主法制出版社，2003 年第 1 版，第 379 页。

（原载于《法学杂志》2004 年第 1 期）

作者：【龙翼飞】 来源：【《法学杂志》】

姓名： 邮箱： 电话：

发表评论

重写

您是第



Microsoft VBScript 运行时错误 错误 '800a000d'

类型不匹配: '[string: ""]'

/newsdetail.asp, 行 344