

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文  
阅读次数: 236

## 浅谈农村社会养老保险法律制度的内容构建

吴美蓉

(浙江省宁波天一职业技术学院基础部 吴美蓉)

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年  
周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

内容摘要: 依法治国是治理国家的基本方略, 依法治国需要完善的农村社会养老保险法律体系。农村法制建设是我国社会主义法制建设中非常重要的一部分, 健全完善农村法制关系到我国法制现代化的进程。文章从农村社会经济现状以及社会公平的角度出发, 对我国农村社会养老保险立法进行思考, 在此基础上提出了我国农村社会养老保险立法应遵循的基本原则, 并就构建我国农村社会养老保险法律制度的内容提出了自己的设想。

[关键词] 养老保险制度 社会保障 农村社会养老保险 法律构建

Abstract: Legally rules a nation is governs national the essential plan, legally rules a nation the countryside society old-age insurance legal framework which needs to consummate. The countryside legislative work is our country socialist legal system constructs Central Africa often an important part, perfectly consummates the countryside legal system to relate our country legal system modernization the advancement. The article embarks from the countryside social economy development present situation as well as the social justice angle, carries on the ponder to our country countryside society old-age insurance legislation, proposed in this foundation our country countryside society old-age insurance legislation should follow the basic principle, and constructed our country countryside society old-age insurance law system the content to propose own tentative plan.

Keywords: the old-age insurance system the social security The Rural Social Pension Insurance Law Construction

第五次人口普查数据显示, 我国总人口12.95亿, 其中祖国大陆31个省、自治区、直辖市人口中, 居住在乡村的人口80739万人, 占总人口63.91%【01】, 农村65岁以上人口占农村人口7.35%。我国人口年龄构成有老龄化的趋势, 这一特征在农村人口中表现尤其明显。预计到2020年, 老年人口会增加到2.3-2.4亿, 占总人口16%, 到2050年达到老龄化高峰期时, 老年人口将接近4亿, 占总人口25%【02】。可以看出, 农村的养老问题会是一个涉及大半个中国的大事件。社会养老保险的重任是保证全国老年人生活有保障, 而农村老年人的比重及现实告诉我们农村社会养老保险存在很大空缺, 要解决突发起来的“银色浪潮”, 迫切要求完善农民养老保险制度。

2001年我国参加的《经济.社会.文化权利国际公约》明确规定缔约国承认人人有权享受社会保障, 包括社会保险【03】。我国于1997年10月27日签署了该公约。而我国社会保障立法方面的落后, 已成为某些国家以人权为名干涉我国内政的借口, 这也需要我们加强社会保障立法。农村人口是中国最大的社会群体, 因此要使我国人权保障有一个较大的进展, 必须尽快建立起既与国情相适应又与国际接轨的社会保障法律制度。

一、我国农村社会养老保险立法的基本原则

1、普遍性原则

普遍性原则的含义，就是指社会保障的实施范围应包括所有社会成员，强调一切社会成员享有社会保障的共同权利。宪法既已规定公民有获得物质帮助的权利、公民在法律面前一律平等，就意味着每个公民(包括农村居民)平等地享有在其年老时从国家、集体、社会获得物质帮助的权利，而不应只给予部分人，忽略另一部分人。以往的农村社会养老保险制度开展过程中，五保户、乡镇企业职工是侧重的对象，占绝对多数的从事第一产业的农民尚未得到足够的保护。社会养老保险制度是一项全民制度，不应因其身份差异而表现有所不同，所以应当把普遍性作为农村社会养老保险法的基本原则。

### 2、与实际相结合原则

从目前我国农村实际看，各地区之间的经济发展极不平衡，加上我国现行的财政体制因素，不同地区在财政能力、农村集体和农民个人的经济能力上差距悬殊，因此我国农村社会养老保险立法不可能搞一刀切、一种模式、只能立足省情、地情、县情，因地制宜，逐步建立和完善符合农村区域经济发展水平，多形式、多层次、多标准的法律制度。从经济发展不同地区农民的客观需求看，农民对社会保险的实际需求从项目、内容到标准都呈现了明显的不同层次。所以，我国农村社会养老保险法的建设，必须与本地区农村经济发展水平相适应，并随经济的发展逐步完善。

### 3、定向强制保险原则

从建国初期至现在，第一产业响应国家的号召，已为城市转移积累约4500亿元，为城市经济的发展做出巨大的贡献，国家对专门从事第一产业的农民亏欠太多。乡镇企业也为国民经济的发展做出过不可磨灭的突出贡献，乡镇企业的职工理应受到合理对待。这两类群体的养老问题应当得到优先解决，对他们必须进行强制养老保险。无论这两类人现状是否能够承担起养老保险费用，国家都应积极开展农村社会养老保险，对于其中的缺口，国家财政应当予以适当补充。

农民个体的保险意识不同，有些地区的农民愿意保险，有些地区的农民囿于个人意识、素质及其他方面的原因认识不到办理社会养老保险的重要性。我们应该在有条件开展养老保险的地区要求农村的特定群体强制保险，为所有适合对象提供养老保险服务。其他类型的农村居民可以暂时实行自愿原则，而暂不适合开展的地区则可通过最低生活保障制度对老年人进行保障。

## 二、我国农村社会养老保险法律制度的内容构建

### 1、农村社会养老保险的适用范围

农村社会养老保险的适用范围是指农村社会养老保险的覆盖面，适用范围包括两个方面的内容，一个是适用于何地，一个是适用于何人。

#### (1)适用地区

通过对较早建立农村社会养老保险制度的德国、法国等13个欧盟国家的研究表明，在类似目前中国或更低经济发展阶段时，这13个国家都已成功地建立起了农村社会养老保险制度。从建立该制度的经济条件看，这13个欧盟国家在其农村社会养老保险制度建立时，农业GDP的比重在3.1%--41%之间，平均16.2%；农业劳动力的比例一般在5.1%--55.3%之间，平均为29.5%；以国际美元计价的人均GDP在1445-9580之间，平均5226国家美元。1999年，中国农业GDP的比重为17.7%，农业劳动力的比例47.5%，以国际美元计价的人均GDP1987年达到1495元，超过葡萄牙建立农村社会养老保险制度的最低点1445元。94年就已超过13个欧盟国家建立农村社会养老保险制度的平均经济发展水平；2000年9621元，超过其最高水平。即使按照购买力平价计算，在01年我们也超过了发达国家建立农村社会养老保险制度的平均水平【04】。在发展中国家，与中国经济发展水平相当甚至稍微落后的印度，为避免出现“因老返贫”现象，也为65岁以上老年农民每月提供5美元的养老金。实行“米保障”的越南，也以特殊的方式建立起了农村社会养老保险制度。

因此，我国目前建立农村社会养老保险制度在经济上是基本可行的。具体来说，范围可以扩大到依上年度各地统计数字农村人均纯收入超过3000元的地区，因为达到这个标准以后，人民生活基本上可以保证，并能产生剩余可支配收入。

#### (2)保障的具体对象

从一般意义上说，农村社会养老保险范围应当是农村所有人口，既包括农民、乡镇企业职工，又包括非公有制企业劳动者、农民工、个体户、自由职业者及农村闲散人员等。但考虑到农村目前的实际，农村经济发展水平滞后于城市许多，农村人口几乎是城市人口的两倍多，要为数量如此庞大的群体提供社会养老保险，是一项非常艰巨的工作，对于上述类型群体应当采取逐步推进的做法。具体推进的步骤可以采取以下的序列安排：

第一，把专门从事第一产业的农民列为社会养老保险的首要对象。据统计，在从1952-1986年30多年间，国家通过统购统销制度和工农业产品的价格“剪刀差”从农业中隐蔽地抽走了5823.74亿元的巨额资金，加上农业为国家缴纳的税收1044.38亿元，两项合计6868.12亿元，约占农业所创产值的18.5%

【05】。依靠这笔积累，加上城市工商业的内部积累及对城市职工实行低工资制(但以社会保险等形式作为补贴)而间接吸收的积累等，国家得以不断地增加对工业的投资，促进了工业的高速增长。现在城市社会养老保险搞得有声有色，从事第一产业的农民功不可没，国家理所应当拿出多点精力为农民做点实事，这也是响应贯彻落实“三农”政策、解决“三农”问题号召的体现。

第二，列为第二位的应保对象应是乡镇企业职工。乡镇企业经济是农村经济的重要组成部分，将它的职工优先纳入社会养老保险体系意义重大，这必将鼓舞乡镇企业职工工作积极性，推动乡镇经济更快发展。由于企业运作的基本模式都一致，乡镇企业职工的养老保险办法完全可以参照城镇企业职工养老保险

的思路去做。

第三,农民工。据统计,我国外出农民工数量约为1.2亿人左右,若加上在本乡镇企业就业的农村劳动力,农民工总数约为2亿人【06】。这部分流动人口对于城乡经济发展、社会稳定有十分重要的意义,因此党和国家非常重视解决农民工问题。农民工背井离乡无非是为了有更好的物质生活,如果能让企业为农民工办理社会养老保险,能让他们感觉自己年老时也有所依靠,他们一定会延长在工作岗位停留的时间,这有助于稳定企业的发展。另外,如果他们要从一地转移到另一地,养老保险账户应该允许转移,但为了限制农民工过于频繁流动,有必要对保险账户迁移设定最低的期限,即满半年(或更长时间)方可办理迁移。

第四,个体户、自由职业者及农村闲散人员。我国城市社会养老保险尽管覆盖面不断扩大,但也尚未做到全民皆保。农村保险工作较城市更为复杂,只能逐步推进,一点一点解决,将这部分群体列于最后是基于实际情况做出的选择。

## 2、农村社会养老保险基金的筹集

从世界范围来看,各国政府已经探索出几种具有特色的养老保险基金筹集模式。这些模式有:现收现付式,完全积累式,部分积累式。

我国民政部的《基本方案》确定的养老保险制度是“个人缴费为主,集体补助为辅,国家给予政策支持”,这实际上是完全积累式的筹资模式。笔者认为,这种模式脱离我国的农村实际,不利于农村社会保障事业的发展。建议筹资模式可以改为:“个人缴纳、集体补助和政府补贴”,坚持三方筹资原则,财政在农村养老保险中应承担一定的出资责任。以北京市为例,从2006年1月1日起,在全国率先出台了省市级养老保险的新政策。该政策将筹资改由“个人缴纳、集体补助、政府补贴”三部分组成。借鉴该政策规定,农民个人缴纳费不分科,可自行选择缴费标准,鼓励多缴多得。改革后的农民可享受待遇调整,各区县在补贴参保农民的同时,根据本地区人均可支配收入、生活消费指数、物价指数、农村最低生活保障标准以及待遇调整储备金的规模,适时提高养老金水平。

此外,参加农村社会养老保险的人员农转居时,需要补缴社会保险费的,可将其农村社会养老保险个人账户资金分别划入基本养老保险统筹基金和个人账户。转居后从事个体、自由职业的人员,其农村社会养老保险个人账户资金可用于缴纳城镇社会保险费。已参加城镇企业职工基本养老保险的农民工,达到退休年龄时,可将其参加城镇企业职工养老保险的缴费全部划转到其户口所在区县的农村社会养老保险管理机构,建立个人账户,享受按月领取农村社会养老保险金待遇,实现城乡保险的相互衔接。

## 3、农村社会养老保险的待遇给付

关于农村社会养老保险的待遇(即养老金、年金)问题,各国大都规定了享受养老金的资格(条件)、给付对象、给付办法等几个方面内容。

### 1) 养老金支付条件

除了身份上的限制,通常还包括以下几个限制性规定:

第一,年龄条件。城市发放养老金依性别、年龄有所不同,男60周岁,女55周岁。但笔者认为,在农村相同年龄男女的劳动能力基本相同,不必特殊照顾女性。据劳动和社会保障部相关文件显示,2000年我国养老金“空账”还仅为360多亿元,到2005年底,“空账”达到8000亿元【07】。为了应付人口老龄化,法国已将退休年龄普遍从60提高到65岁,挪威提高到67岁,美国2005年的法定退休年龄是65岁零6个月,2027年将提高到67岁。中国已进入老龄化社会,因此也应计划提高领取养老金的年龄。

第二,缴费年限。缴费年限关系着如何从统筹账户支付养老金。国际上,缴费年限计算单位可以是一定次、周、季度、月、年。例如从2008年起,雇员只有付满40年保费才能全额获得退休养老金,到2012年,这个期限将延长至41年【08】。英国规定1978年以后缴费应达周最低额的52倍(周最低缴费额为58英镑的2%--440英镑的10%)。缴费年限计算方式可以是连续缴费记录,也可以是累计缴费记录。最长的缴费期规定是50年,一般为2025年。我国城市规定为15年,而且在制度的“进和出”方面没有弹性规定。参考以上各国及我国做法,再加上人口老龄化因素,我国农村不妨将缴费年限规定为30年。对于达到领取年龄却未达到缴费年限者,当然有权支取个人账户内的积累资金,统筹账户可按照(缴费年限/30)的标准向其给付。

第三,必须具备个人账户方可给付。由于集体补助出自集体,集体财产属于全体农村成员,所以这部分资金理应属于全体农村成员。对于农村现阶段来说,集体补助只在部分发达地区搞得比较好,想使集体补助的统筹账户在农村养老保险中起主导作用在目前来看是不现实的。所以有必要将统筹与个人账户结合起来确定养老金的给付对象,将集体补助资金在有个人账户的农村人口之间分配。这样做也有助于刺激人们投保。

### (2) 养老金给付对象

一般来说,谁投保,谁受益,谁接受给付。个人账户是个人所有的财产,个人无论何时都对账户内的资金具有绝对的权利,个人有权接受给付直至死亡。若被保险人死亡,其个人账户内的剩余资金为个人遗产,应允许继承。统筹账户具有社会公共性,不应作为个人遗产。

### (3) 养老金给付办法

养老金给付数额可以将统筹、个人账户积累额结合平均预期寿命等因素来确定。统筹部分根据经济学上参数在同类群体中平均分配。

养老金的给付可以采取按月发放的方式,方便群众生活。被保险人在达到预期年龄以后,可以领取养

养老金至其死亡。

养老金的给付单位也应本着方便群众生活来确定。《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》第8条规定：“各地区和有关部门应积极创造条件，提高养老保险管理服务的社会化程度，逐步将企业发放养老金改为社会化发放。技术条件和基础工作较好的地区，可以实行由银行或邮局直接发放；暂不具备条件的地区，可以由社会保险经办机构发放。”农村社会养老保险可以参照此规定。

#### 4、农村社会养老保险基金的管理与运营

针对当前农村社会养老保险管理成本高，基金流失严重的情况，须从三方面入手规范基金管理，提高基金收益率。第一，转变基金营运管理模式。目前国际上通行的个人账户基金营运管理模式有两种：一种是由政府部门直接负责社保基金的营运管理。另一种是由民营的基金管理公司负责社保基金的营运管理。世界银行1998年提供的一份研究报告显示，在全世界范围内，由民营的基金管理公司管理的养老金收益普遍高于政府部门管理的养老金【09】。我国农村也应尝试采取后一种模式，管理费从公司盈利中提取，不再需要政府从中提取管理成本。第二，积极拓宽基金运营渠道，允许投资多元化。在这方面智利堪称典范，智利引入民营机构参与营运保险基金取得了斐然的成绩，1981-1991年，年平均收益率就达到了14.4%。1995年，智利的养老保险基金的40.2%投资于国债，32.5%投资于企业股份，24.3%投资于金融部门，2.6%用于投资基金，0.2%投放国外。许多发达国家的养老保险基金都采取了类似的多元化投资方式。考虑到我国证券市场没有国外那么成熟，国内专业投资认识的投资绩效与国外的差距，我国对基金的管理虽应放开，但也须慎重。可将投资的50%放在银行、国债，证券、基金投资比例不得高于30%，其余可投向收益率较高的基础设施建设项目。第三，加大基金监管力度。应在中央一级专门设立社会保险基金监督管理委员会，垂直管理，不受省、县地方政府制约，以防地方挪用社保基金，对包括养老基金在内的各种社保基金进行统一的监管，确保社保基金安全。

#### 5、农村社会养老保险机构的设置

以前在农村开展社会养老保险主要是由县级人民政府设立专门的行政、事业机构进行的，是政府行为。今后农村社会养老保险仍然应由政府开展，这是与商业保险相区别的重要特征之一。农村社会养老保险机构应包括下面两个部分：

##### (一)经办机构

现有的社会保险经办机构分中央、省、县三级，经办机构统管各类社会保险，该机构设置可以继续沿用。第一级，农村社会保险司是劳动和社会保障部主管农村养老保险工作的职能部门。第二级，是省、自治区、直辖市政府劳动和社会保障厅设的农村社会保险处。可新增两个职能：委托民办经营机构运营社会保险基金，监督下级社会保险工作的开展情况及社会保险基金运营情况。第三级是市、县级劳动保障局设立的专门处理农村社会保险的机构。

经办机构应为行政机构，垂直领导关系。由于基金运营事宜委托给民办基金经营机构处理，所以不必专设机构，避免了行政机构进一步扩张。

##### (二)监督机构

除了经办机构内部直接监督，农村社会养老保险工作还需要从外部监督：现行制度是在省级设立社会保险基金监督处，仅有省一级的监督机构，监督力量未免过于单薄。因此有必要在中央一级、县一级分设社会保险基金监督部门，实行垂直领导。

#### 6、争议的处理

农村社会养老保险开展过程中可能出现的争议主要有两类：一是缴费人与经办机构之间的纠纷，如缴费人是否有资格投保、投保人的身份确认问题、被保险人的养老金待遇问题等。这类纠纷属于行政纠纷，应通过行政复议制度及行政诉讼来解决。二是缴费人与基金管理公司之间的纠纷，如基金管理人侵占、挪用，未尽合理注意义务等。这类纠纷属于民事纠纷，可采用一般的民事纠纷解决方式来解决。

如果缴费人一方人数众多，那么由监督机构做代表来行使权利较为便利。所以应做特别规定允许监督机构在案情特别重大时(可以规定达到一定数额时为“情形特别重大”)有权代表缴费人参与有关的民事诉讼。

#### 7、法律责任

农村社会养老保险法是开展农村社会养老保险的法律依据。如果有违反有关法律法规规定、不履行相关义务的情况，一定要责令依法承担相应的法律责任。

对于擅自更改被保险人养老保险档案，利用职权营私舞弊的，可以适用《刑法》第397条，以滥用职权罪定罪处罚。对于拖欠养老金发放的，对有关责任人可追究民事赔偿责任和行政责任。对于伪造有关证件或者其他手段多领、冒领养老金的，可以适用《刑法》第2条，以诈骗罪定罪处罚。对于挪用保险金进行非法投资、使用、参与非法活动的，可以适用《刑法》第272条第1款，以挪用资金罪定罪处罚。其他有关农村保险费征缴的法律责任可以参照适用国务院1999年《社会保险费征缴暂行条例》。

香港的做法也可资借鉴。香港为了推行养老保险计划，规定所有单位都必须强制参加。如雇主不安排雇员参加便属违法。首次被定罪，可被罚款10万港元及监禁6个月；其后如再被定罪，刑罚会被加重，可被罚款20万港元及监禁12个月。

注释：

【01】中新社：《第五次全国人口普查主要数据公报(第一号)》，2001年3月29日

2月

【03】《经济、社会和文化权利国际公约》第9条规定

【04】卢海元：中国农村社会养老保险制度建立条件分析，中国劳动网，2004年5月17日

【05】朱庆芳：城乡差别与农村社会问题，载《社会学研究》1989年第2期

【06】国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社2006年4月第1版

【07】王红茹：《中国经济周刊》北京报道，2006年11月27日

【08】王洪茹，《中国经济周刊》，北京报道，2006年11月27日

【09】宋晓梧：《中国社会保障体制改革与发展报告》，中国人民大学出版社2001年9月

#### 参考文献：

1. 陈佳贵等著：《中国社会保障发展报告(1997-2001 )》，社会科学文献出版社，2001年7月版
2. 郑秉文、和春雷主编：《社会保障分析导论》，法律出版社，2001年1月版
3. 林嘉：《社会保障法的理念、实践与创新》，中国人民大学出版社 2002年4月版
4. 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编：《新时期劳动和社会保障重要文献选编》，"国劳动社会保障出版社、中央文献出版社，2002年2月版
5. 石秀和：《中国农村社会保障问题研究》，人民出版社，2006年12月第1版
6. 郑秉文等著：《社会保障体制改革攻坚》，中国水利水电出版社，2005年1月第1版
7. 国家统计局：《中国统计年鉴》( 1999年)，中国统计出版社
8. [法]让-雅克·迪贝卢、爱克扎维尔·普列多著，蒋将元译：《社会保障法》，法律出版社，2002年5月版
9. 陈家贵、王延中：《中国社会保障发展报告》( 2001-2004 )，年12月版
10. 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社2006年4月第1版
11. 多吉才让：《中国最低生活保障制度研究与实践》，人民出版社2001年版
12. 劳动和社会保障部农村社会保险司：《2000年度农村养老保险统计分析报告》
13. 《浙江统计年鉴(2000)》，中国统计出版社，2000年
14. 程恩富主编：《当代中国经济理论探索》，上海财经大学出版社2000年

作者简介：吴美蓉，女，汉族，浙江宁波天一职业技术学院基础部两课教研室讲师，生于1976年。1998年毕业于宁波大学法学院，2007年毕业于对外经济贸易大学法学院法律硕士专业。

作者联系方式：E-mail:judywu98@163.com

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)