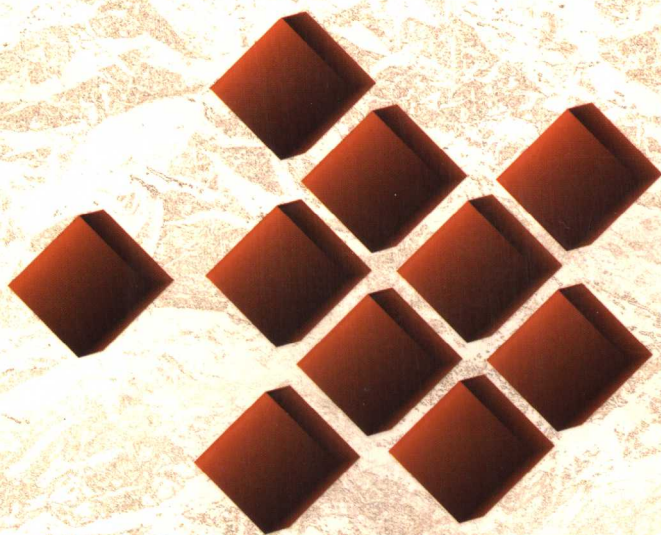


养老金 法律制度研究

YANGLAOJIN FALÜ ZHIDU YANJIU

张新民◎著

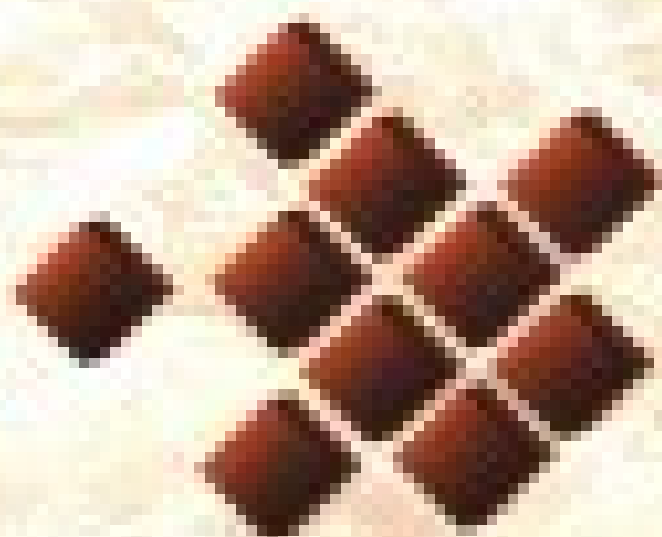


人 民 出 版 社

养老金 法律制度研究

YANGLAOJIN FAZHENG TIANZHUYI

王德力 著



中国社会科学出版社



西南大学法学院专家文库

D 922.15
25-0

养老金 法律制度研究

YANGLAOJIN FALÜ ZHIDU YANJIU

张新民◎著

 人 民 大 学 出 版 社

责任编辑 陈来胜

封面设计 张新勇

图书在版编目(CIP)数据

养老金法律制度研究/张新民著.

-北京:人民出版社,2007.4

ISBN 978-7-01-006007-1

I. 养… II. 张… III. 退休金-法律-研究-中国
IV. D922.554

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156123 号

养老金法律制度研究

YANGLAOJIN FALÜ ZHIDU YANJIU

张新民 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:13.875

字数:346 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-006007-1 定价:29.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

李 昌 麒

现代社会保障作为社会运行的稳定机制,是为了解决市场化、工业化、城市化以及社会结构和人口结构的变动过程中的一系列具体的、突出的社会问题而提出的制度设计和政策措施。

社会保障制度既是市场经济的产物,又是现代市场经济体制的重要组成部分,更是保障市场经济安全有效运行以及社会走向稳定和谐的“安全阀”、“减震器”。我国自进行以市场化为取向的改革以来,即始终面临着如何建立健全有中国特色的现代社会保障制度问题。把社会保障作为一个学术问题来研究始于20世纪80年代中后期,当时人们更多地是从经济体制改革的配套角度提出来并进行研究的。20世纪90年代以后,随着市场化改革的深入,建设社会主义市场经济目标的确立,失业、老龄化、贫困等问题的凸现,理论界随之拓宽了研究视野,由过去把社会保障作为改革的配套问题来研究,拓展为将社会保障作为改革的主要内容和有中国特色社会主义市场经济的重要组成部分来研究,研究视域也从过去的较为单一的经济学、社会学角度拓展为包括法学在内的多学科角度。张新民教授是较早从法学特别是经济法学角度研究社会保障制度的学者之一。

应该说,在整个社会保障制度中,养老金制度是核心、是基础,尤其是我国这样一个人口占世界总人口1/5的人口大国,在现代化还远未实现的时候,却已开始迎来“银色浪潮”的强大挑战,因此养老

金制度更是我国社会保障制度中的重中之重。然而,养老金的法律制度研究却是社会保障研究的薄弱环节。十多年来,新民专注于以经济法的视角、理念和研究方法对养老金问题进行专门、系统和全面研究,呈现在读者面前的《养老金法律制度研究》就是他最新的研究成果,这部著作是在他的博士生毕业论文基础上修改完成的。我作为导师,为他取得的成绩感到十分欣慰。本书我认为有以下几个突出的特点:

首先,对养老金的法律问题进行了较为系统和全面的研究。作者以“养老”为逻辑主线,将有关养老金的法律制度进行了梳理,并从经济法角度,运用理论研究、比较分析和制度分析的方法,从静态和动态两个层面对养老金法律制度的基本理论问题、养老金法律制度的基本构成、养老金法律制度运行的基本机制、养老金监管机制以及我国养老金法律制度的完善等方面,进行了较为深入的研究,试图建构一个有关养老金法律制度的独立、统一、全面、系统的理论体系和制度体系。在我看来,这种理论构思有利于构建我国的养老金法律保障体系,它在一定程度上丰富了经济法基础理论以及社会保障法律制度的研究。

其次,对养老金法律问题进行了不少新的探索,提出了自己的观点和主张。学术贵在创新,作者在研究中提出了许多独到性见解,例如:第一,作者认为把养老金作为养老金制度的立法概念和基础性范畴更为合理和科学;第二,在法律性质上,作者认为养老金是社会成员的一种延迟行使的货币化的养老保障权利;第三,作者认为包括养老金法律制度在内的社会保障法律制度是现代国家政府干预社会分配生活的基本法律形式;第四,作者认为“社会养老保障权”是现代国家养老金制度的立法理念基础,获得养老保障是社会成员的基本人权,为社会成员提供养老保障是现代国家和政府应当履行的基本职能和义务,社会养老是实现社会公平正义的基本制度手段等;第

五,作者认为在养老金管理上我国应适当引入市场竞争机制,实行管理上的“二级多元”模式,在监管体制上强调人大职能,建立和加强养老金基金专项审计等等。相信读者通过阅读本书会对这些理论探索和创新有更深入的体会,无疑,本书对研究者和决策者会有所启发。据我所知道,新民关于建立我国社会保障基金监管法律制度的见解引起了劳动和社会保障部有关领导和学术界的高度关注。

我国的养老问题与许多国家的养老问题相比,有共同点,也有差异性。我国的养老问题不仅包括城市的养老问题,同时也包括农村的养老问题,从目前来看,我国农村养老制度的建立远远落后于城市的养老制度的建立,希望作者在后续的研究中更加拓展研究视野,对农村的养老问题进行更加深入的研究。我作为新民的导师,更多地期待他以此为起点,在学术研究的道路上取得更多更好的成果。

是为序。

2007年3月4日

序 言

许 明 月

社会保障制度进入我国法学者视野并引起普遍关注是从 20 世纪 90 年代开始的。养老金制度是社会保障制度的重要组成部分,也是整个社会保障制度体系中最具基础性和代表性的制度。养老金制度作为现代各国普遍推行的一项社会保障制度,对于保障社会成员的生存权等基本人权,维护社会的稳定和发展,具有重要的意义。近 20 年来,法学界对社会保障制度已经进行了大量有意义的探索,不乏创新成果。但至目前为止,近 20 年来,法学界对社会保障制度已经进行了大量有意义的探索,不乏创新成果。但至目前为止,鲜有就养老金制度进行专门、系统研究的专著。最近,国家审计署公布全国违规使用的社保基金高达 71 亿元。这一数据所反映的养老金监管中存在的问题再次提醒我们,包括养老金制度在内的社会保障制度亟需完善和创新。从这个角度讲,新民博士的学术专著《养老金法律制度研究》可谓是应时而生,其理论价值和现实意义是不言而喻的。

本书立足中国的现实,广泛参考国外市场经济发达国家的成功经验,系统构建了具有中国特色并体现时代精神的养老金制度理论体系。尽管这一理论体系可能并不十分完善,甚至还存在明显的缺漏,但它的形成,对于推进我国法学理论界进一步更深入地开展对养老金制度的研究,对于我国养老金制度体系的构建,无疑提供了良好

的理论铺垫。从某种程度上说,它的形成整体上将我国养老金制度的理论研究提升到一个新的水平,也标志着我国法学界对养老金制度的研究进入了一个新的阶段。

本书对涉及养老金制度的各种理论和制度问题进行了深入的探讨,并在考察和剖析现有理论和制度的基础上,就不少问题提出了独到的见解。书中认为,从经济法的理念和研究方法来看,养老金不仅是社会成员基本人权实现的制度保障,也是政府为克服市场失灵而对社会经济进行适度干预的基本的法律手段。书中还特别就养老金制度的基本理论问题,如养老金的性质、内涵,养老金制度的法理基础、价值取向等等,进行了深入的探讨,由于我国养老金制度的系统研究起步较晚,对于这些基本理论问题,现有的某些著述还存在论证不够到位、甚至认识不够准确的现象。本书的完成和出版,对澄清学界对养老金制度及其他相关领域某些基本概念和理论长期存在的模糊认识,必将大有裨益。

除了注重养老金法学基础理论的探索之外,本书的另一大亮点还表现在它系统地就我国养老金法律制度的创新和完善提出了作者自己的设想。一方面,作者深入地探讨了某些在国内前期研究成果中鲜有系统涉猎的问题,如,个人养老金制度,并提出了建设性意见;另一方面,在前人研究的基础上,就我国养老金制度构建所涉及的诸多问题,通过深刻的分析和论证,提出了作者自己的见解和设想。如,作者主张建立公共管理与私营管理相结合、以私营管理为主的职业养老金管理体制;在完善我国养老金基金监管制度方面,作者主张,在监管原则上,应坚持法律监管和政府行政监管并重原则;综合监管、区别对待原则;安全第一、风险防范原则及注重保值增值的投资运营原则。在监管体制上,主张调整人大职能,增设劳动与社会保障委员会以强化立法监督。在监管制度上,主张建立养老金基金预算制度、专项审计制度等等。作者的这些见解,不仅具有创新性,而

且有理论的合理性和现实的可行性。据说,作者的这些建议已引起了劳动和社会保障部领导的高度重视,其社会效应已见端倪。

新民博士早在 20 世纪 90 年代初期就开始从经济法的视角关注养老金问题,是国内最早从法学的角度研究养老金问题的学者之一,在攻读博士期间,又以养老金制度作为其博士论文的选题,进行专门的研究,并有一系列的相关成果发表或出版,目前,他已主持了两项有关社会保险的国家社科基金项目,其研究成果已在学界产生了一定的学术影响。本书是新民博士在其博士论文的基础上历经两年反复修琢而成的,是他对养老金制度长期潜心研究的最终成果,倾注了其十多年心血,可谓“厚积薄发,十年一剑”的力作。

我自知学识浅薄,恐贻笑大方,本不敢为人作序。但作为新民博士阶段的指导教师之一(很遗憾,由于工作单位调整,没有能够完整地指导任务),看到他取得这样的成绩,看到他多年的研究成果终能付梓面世,亦甚感欣慰。故当新民博士提出作序之邀,欣然接受。以上草草,不得要领,仅作共勉。

2006 年 9 月 28 日

目 录

序	李昌麒(1)
序言	许明月(4)
引言	(1)
第一章 养老、养老金制度、养老金制度改革	(8)
第一节 老与养老保障方式的演变	(8)
一、老与养老	(8)
二、家庭养老——农业社会的基本养老组织形式	(10)
三、社会养老——工业社会和信息社会的基本 养老组织方式	(12)
第二节 养老金制度的产生及发展	(17)
一、养老金制度产生的历史条件	(17)
二、养老金立法的历史发展过程	(21)
第三节 养老金制度改革	(43)
一、世界正在变老	(43)
二、“银色浪潮”带来的社会经济问题	(46)
三、养老金制度改革及发展趋势	(56)
第二章 养老金法律制度基本理论问题	(68)
第一节 养老金的概念、分类、功能和法律性质	(68)

一、养老金的界定	(68)
二、养老金的分类	(73)
三、养老金制度的功能	(77)
四、养老金的法律性质	(93)
第二节 养老金制度的法学理论基础	(100)
一、古典自然法学思想和理论——近代养老金 制度基本法学理论基础	(100)
二、社会学法学思想和理论——现代养老金 制度的基本法学思想和理论基础	(101)
三、统一法理学、新自然法学——当代养老金 制度的法学思想来源和理论基础	(102)
第三节 养老金基本法律关系	(106)
一、养老金法律关系	(106)
二、养老金法律关系的属性	(109)
第三章 养老金法律制度模式	(111)
第一节 养老金法律制度模式的基本决定因素	(111)
一、经济因素	(111)
二、政治因素	(117)
三、文化传统因素	(122)
第二节 养老金法律制度模式比较	(126)
一、传统型养老金法律制度模式	(126)
二、国家统筹型养老金法律制度模式	(128)
三、强制储蓄型养老金法律制度模式	(134)
第三节 中国养老金法律制度模式	(144)
一、中国养老金法律制度的模式定位	(144)
二、中国养老金法律制度的基本架构	(147)

第四章 养老金立法的理念基础及价值取向	(156)
第一节 养老金立法的理念基础及其演变	(156)
一、“孝”——农业社会养老金制度的立法理念 基础	(156)
二、“人道”——自由市场经济时期养老金制度 的立法理念基础	(158)
三、“社会养老保障权”——现代社会养老金 制度的立法理念基础	(159)
第二节 养老金立法的价值取向	(160)
一、“至善”是农业社会养老金立法的基本价值 取向	(161)
二、“矫正”是萌芽时期养老金立法的基本价值 取向	(162)
三、“稳定”是起源时期养老金立法的基本价值 取向	(164)
四、“稳定”是起源时期养老金立法的基本价值 取向	(165)
五、“公平效率兼顾”是改革调整时期养老金 立法的基本价值取向	(167)
第三节 新中国养老金制度立法价值取向的演变	(169)
一、第一个阶段——从建国后到 20 世纪 80 年代 初养老金制度改革前	(169)
二、第二个阶段——大致从改革开放时起到 20 世纪 90 年代后期	(169)
三、第三个阶段——大致从 20 世纪 90 年代后期 到现在	(170)
第五章 养老金立法的基本原则	(172)

第一节 养老金制度的法哲学分析	(172)
一、获得养老保障是社会成员的基本人权	(172)
二、为社会成员提供养老保障是现代国家和 社会应当履行的基本职能和义务	(175)
三、社会养老是实现社会正义的基本制度手段	(181)
四、社会养老保障权的确立是现代社会人类自身 发展和完善的内在要求	(183)
五、一种新型的养老保障的权利与义务关系的确认 是我国建立和完善社会主义市场经济体制的 现实需要	(186)
第二节 养老金立法的一般原则	(188)
一、老年社会成员生存权保障原则	(188)
二、普遍保障原则	(188)
三、社会性原则	(189)
四、保障水平与经济发展相适应的原则	(190)
五、公平和效率相结合的原则	(191)
第三节 我国养老金立法的特殊原则	(192)
一、以市场经济体制为基点	(192)
二、以传统养老机制为依托	(193)
三、基础养老以城乡一体化为取向	(194)
四、以多层次养老为基本手段	(195)
五、以功能综合为内容	(196)
第六章 养老金管理体制	(198)
第一节 养老金管理及其基本内容	(198)
一、养老金行政管理	(198)
二、养老金基金管理	(199)
三、养老金对象管理	(200)

第二节 养老金管理体制比较研究	(201)
一、养老金管理体制模式	(201)
二、养老金管理的国际发展趋势	(208)
三、养老金管理的国际经验对我国的启示	(213)
第三节 我国的养老金管理体制	(215)
一、我国养老金管理体制存在的主要问题	(215)
二、完善我国养老金管理体制的基本构想	(217)
第七章 公共养老金法律制度	(224)
第一节 公共养老金法律制度基本问题	(224)
一、公共养老金的概念、特点、性质和功能	(224)
二、公共养老金法律关系	(226)
三、公共养老金法律制度的基本运行机制	(229)
第二节 公共养老金法律制度比较研究	(231)
一、管理体制比较	(231)
二、筹资模式比较	(233)
三、制度要素比较	(239)
第三节 我国城镇公共养老金法律制度的改革与完善	(246)
一、管理体制的定位	(246)
二、筹资模式的选择	(248)
三、制度设计的调整	(248)
第四节 我国农村公共养老金制度	(264)
一、我国农村养老保障的现状	(264)
二、农村社会养老保障存在的问题	(267)
三、在我国农村建立公共养老金制度的价值分析	(270)
四、建立我国农村公共养老金制度的基本设想	(276)
第八章 职业养老金法律制度	(282)

第一节 职业养老金法律制度的基本理论	(282)
一、职业养老金法律制度的产生、发展、特点、 性质、功能和分类	(282)
二、职业养老金法律关系	(293)
三、职业养老金制度的运行	(295)
第二节 职业养老金法律制度比较研究	(299)
一、美国的职业养老金法律制度	(299)
二、英国的职业养老金法律制度	(304)
三、日本的职业养老金法律制度	(309)
四、法国的职业养老金法律制度	(310)
五、我国台湾地区的职业养老金“法律”制度	(311)
六、我国职业养老金计划的实践和发展	(314)
第三节 企业年金法律制度	(316)
一、企业年金制度的历史沿革	(316)
二、企业年金制度的价值分析	(319)
三、企业年金制度的发展趋势和特征	(324)
四、我国企业年金制度的发展和存在的主要问题	(326)
第四节 建立我国职业养老金制度的立法构想	(331)
一、出台相关法律法规,建立健全职业养老金 法律法规体系	(331)
二、实行公共管理与私营管理相结合、私营管理 为主的职业养老金管理体制	(332)
三、按照市场化运作的要求规范职业养老金计划 的运作和管理,确保职业养老金资产的安全	(334)
四、我国职业养老金法律制度的框架结构和基本 内容	(335)
第九章 个人养老金法律制度	(345)

第一节 个人养老金法律基本问题	(345)
一、个人养老金界定	(345)
二、个人养老金制度的价值分析	(346)
三、个人养老金制度的法律性质	(348)
第二节 个人养老金法律制度基本模式及发展趋势	(351)
一、强制性个人养老金制度	(351)
二、自愿性个人养老金制度	(353)
三、个人养老金制度的发展趋势	(354)
第三节 建立我国个人养老金法律制度的基本构想	(359)
一、将个人养老金计划纳入整个养老保障体系	(359)
二、出台鼓励建立个人养老金计划的法律、法规 和政策	(361)
三、我国个人养老金法律制度的基本框架	(362)
第十章 养老金基金监管法律制度	(364)
第一节 养老金基金监管基本理论问题	(364)
一、养老金基金监管的含义	(364)
二、养老金基金监管法律制度的基本内容	(366)
三、养老金基金监管基本构架	(370)
四、养老金基金监管的实施	(372)
第二节 养老金基金监管法律制度比较研究	(374)
一、养老金基金投资模式比较	(374)
二、养老金基金监管理念比较	(375)
三、监管体制比较	(377)
四、监管制度比较	(378)
五、监管绩效比较	(382)
第三节 我国养老金基金监管法律制度	(384)
一、我国养老金基金监管体制的安排现状	(384)