

中日农村养老保险合作项目

THE METHODOLOGY & SYSTEM
DESIGN ON RURAL ENDOWMENT SECURITY

农村社会养老保障理论、 方法与制度设计

米 红 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

中日农村养老保险合作项目

THE METHODOLOGY & SYSTEM
DESIGN ON RURAL ENDOWMENT SECURITY

农村社会养老保障理论、 方法与制度设计

主 编 米 红

副主编 王丽娜 罗 黎 盛馨莲



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会养老保障理论、方法与制度设计 / 米红主编.
—杭州: 浙江大学出版社, 2007. 12
ISBN 978-7-308-05496-6

I. 农... II. 米... III. 农村—老年人—社会保障—福利
制度—研究—中国 IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 134500 号

农村社会养老保障理论、方法与制度设计

米 红 主编

-
- 责任编辑 孙秀丽 (sunly428@163.com)
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
<http://www.press.zju.edu.cn>)
电话: 0571-88925592, 88273066 (传真)
排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 杭州浙大同济教育彩印有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 15.5
字 数 270 千
版 次 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-05496-6
定 价 33.00 元
-

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88072522

序

Foreword

农村社会养老保险是关乎农村人口最多、保障时间最长、解决农民后顾之忧最根本的社会政策。建立农保制度是破解“三农问题”的重要途径,是巩固发展计划生育国策成果的客观需要,是应对农村人口老龄化挑战的迫切要求,更是扭转工农、城乡、地区差别扩大趋势的现实要求。

就目前的情况而言,我国建立完善农保制度的条件也已基本成熟。

首先是时机基本成熟。我国经济已发展到了实行“工业反哺农业”的阶段,而直接有效、农民受惠最多的措施之一就是支持建立农保制度。

其次是党和政府高度重视“三农”问题。作为全面建设小康社会重要制度保障的农保制度,也将成为破解“三农问题”、实践“三个代表”思想的重要政策选择。《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出:“探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。”国家“十一五”规划以及国务院的有关文件对这项工作做出了相应的部署。这标志着我国农村社会养老保险已经进入了一个中央政府高度重视的关键性探索与发展阶段。

三是工作基础基本形成。经过十多年的实践,探索出了一条适应我国国情和农村实际的养老保险路子,即没有照搬城镇职工养老保险的做法,选择了完全积累、缴费确定型的保险模式。我国的农村社会养老保险工作,是在1986年开始探索,1991年进行试点的基础上逐步开展起来的。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出,农村(含乡镇企业)的养老保险改革由民政部负责。1992年,民政部在总结探索试点经验的基础上,制定了《农村社会养老保险基本方案》。1995年,《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见的通知》要求各级政府加强领导,积极稳妥地推进这项工作。1998年,这项职能划入劳动和社会保障部。农村社会养老保险工作经历了探索试点、稳步推进、整顿规范、创

新发展几个阶段。

然而,建立农村社会养老保险制度毕竟还是一项新工作,在发展初期,还存在一定的问题:

一是社会保险需求迫切和有关部门的认识不统一导致的两难局面。目前一方面面临农民群众和经济发展对社会保障的迫切需求对我们工作形成的巨大压力,农民群众想参保缴费,但是我们目前的人员机构配置、政策供给却难以满足需求;另一方面又面临其他有关方面对农村社会养老保险工作应不应该搞、在什么范围搞、应该怎样搞尚未形成共识,导致农村社会养老保险许多必要的配套政策无法出台,政府财政缺少投入,影响这项事业健康稳步发展。

二是管理体制未理顺,工作缺乏组织保证。由于过去一段时期内农保工作处于整顿规范阶段,管理体制不顺,少数省级、多数地县级单位还未完成职能划转工作,绝大部分乡镇一级的职能机构没有落实,农保管理工作断档,直接影响队伍的稳定、档案的管理、保费的收缴、养老金的发放和基金的安全。

三是基金安全增值困难,存在一定的风险。第一,增值渠道单一,按目前规定,保险基金只能存银行和买国债。第二,基金管理运营层次低,目前绝大部分基金在县级管理,管理手段缺乏,易于受到当地行政干涉,难以防止基金挪用等弊端,基金管理运营效率普遍偏低。第三,现行基金管理的治理结构不利于基金风险的控制,有待进一步完善。第四,缺乏统一的基金投资管理办法。

四是缺乏适合农民工特点的养老保险办法。农民工为我国城乡经济发展做出了重要贡献,但他们的劳动关系不规范,工资报酬和社会保险等正当权益受到侵犯的问题在相当范围内存在,要维护农民工的合法权益,就必须认真研究解决农民工参加社会保险所遇到的社会保险关系跨地区接续困难等问题,从农民工收入偏低、流动性较大等实际情况出发,探索和完善适合农民工特点与需求的简便易懂、便于操作的管理办法。

针对存在的问题,要保证农村社会养老保险事业的健康、有序、安全、可持续发展,在完善基本方案、完善管理机制、完善配套设施的基础上,还需要建立、健全农村社会养老保险机构的人力资源储备和培训工作,只有学习和掌握了相关的理论与实践,才能进一步增强工作的原则性、系统性、预见性、创造性,更好地贯彻执行农村社会养老保险的相关政策,更好地服务于广大农民群众。

《农村社会养老保障理论、方法与制度设计》一书结合理论和实践前沿,在农村社会养老保险培训领域进行了积极的探索,在介绍了相关基本理论的基础上,系统阐述了农保的具体的业务流程、基金的监管、精算理论、国民生命表理论,并对社会保险信息系统建设、社会养老保险机构内部控制制度和人员管理以及农村社会保险经办机构人员培训办法做出详细的介绍,具有一定的创新性。

首先,该书理论和实践结合紧密。该书不仅介绍了国内的理论成果,同时积极借鉴国外的操作实践;不仅阐述了国内农保发展的历程,同时认真总结农保的具体业务流程以及具体的培训办法,对于实践操作具有很强的指导作用。

其次,该书发挥了多学科的优势。综合了社会保障、数理人口、系统工程以及管理学等相关学科的知识应用于农村社会养老保险的培训领域,开拓了农村社会保障研究的新领域,具有高度的理论和现实意义。

当然,该书还是处于起步探索阶段,因此,也存在需要进一步研究和改进的地方。例如:目前从事农保工作的人员数量庞大,工作侧重点不一,因而培训内容可以针对不同的受众进行更清晰的分类,做到系统化、体系化,希望本书作者可以在今后的研究中不断加以充实和完善。

劳动和社会保障部农村社会保险司司长

赵殿国

2007年7月

前言

Preface

中国是一个典型的农业大国。农业、农村、农民问题是中国经济社会发展的核心问题,它深刻地影响着我国农村经济的发展,也影响着整个社会的和谐。由于历史、政策等多方面的原因,我国一直处于城乡二元结构的格局中,城乡差异悬殊,农民作为一个整体基本上在社会中处于弱势地位,而我国农业人口在总人口中又占绝大多数。因此,关注农村社会保障具有重大的现实意义,并对我国的社会稳定和可持续发展具有深远的影响。

建立健全社会保障体系是政府的一项重要职责,农村社会保障建设则是我国整个社会保障体系建设的重要组成部分。这项工作关系到广大农民的切身利益,关系到农村的经济发展和社会稳定,关系到全面建设小康社会奋斗目标能否实现。然而随着我国城市化进程的不断加快,传统的农民“养老靠家庭、就业靠土地”的社会保障制度已经越来越无法适应新形势的要求,并产生了很多问题。党的“十七大”明确提出“探索建立农村养老保险制度”,同时,它也是我国建设“物质文明、政治文明、精神文明”的重要内容之一。逐步建立一套有中国特色的农村社会保障体系成为当前我国农村经济社会发展中一项重要而紧迫的任务。

农村社会养老保障是农村社会保障的重要组成部分,它在农民年老丧失劳动能力的时候给予基本的生活保障。传统的“家庭保障”、“土地保障”、“集体保障”功能已逐渐衰退,农村养老保障制度的健全更凸显其重要性:它不仅有利于缓解农村老年人贫困,同时也解决农民的后顾之忧,为农业的进一步发展提供空间,从而促进农村经济发展。

本书是在当前新的形势下,为适应社会主义新农村建设的需要,对社会保障理论以及农村养老保障理论研究成果的一次梳理和总结。同时详细介绍了农村社会养老保险具体运行流程、操作方法。并在国内已有研究的基础上,借鉴国外社会保障制度改革与理论研究的有益经验,运用农村社会保

险精算技术,对新型农村养老保障制度设计进行全面阐述。

本书在劳动与社会保障部农村社会保险司的大力协助下,由厦门大学国家农村社会养老保险中心担任编写任务,全书由教授、博士生导师米红任主编,罗黎、盛馨莲、吴永健、周山山、王丽邴共同编写。具体分工如下:前言:米红、王丽邴、罗黎;第一章:罗黎;第二章:王丽邴、罗黎、盛馨莲;第三章:周山山;第四章:米红、盛馨莲;第五章:周山山;第六章:盛馨莲;第七章:盛馨莲;第八章:罗黎;第九章:米红、王丽邴;第十章:罗黎;第十一章:吴永健。全书由米红教授提出编写框架,最后统稿、定稿由王丽邴、罗黎、盛馨莲共同完成。

在该书的编写过程中,我们参阅了大量学术研究著作,力求吸收学术界关于农村养老保障最新的研究成果。同时,在调研和资料的搜集过程中,曾得到劳动与社会保障部农村社会保险司的大力支持,以及劳动部相关领导与专家的帮助。但是,由于编写时间紧促、加之编者学术水平有限,书中的缺点、不足在所难免。在此,我们诚恳地希望各位专家、同行和读者不吝指正。

编 者

2007年11月

目 录

第一章 社会保障理论综述	(1)
第一节 社会保障概念与本质	(1)
一、社会保障的概念	(1)
二、社会保障的目的	(2)
三、社会保障制度的本质	(3)
四、社会保障的原则	(3)
五、社会保障制度的基本功能	(4)
第二节 社会保障制度的内容	(6)
一、社会保障的主要内容	(6)
二、社会保障的类型	(7)
三、社会保障管理体制的基本内涵	(7)
第三节 社会保险理论	(8)
一、社会保险的界定	(8)
二、社会保险的地位	(10)
第二章 农村社会保障理论	(12)
第一节 农村社会保障概述	(12)
一、农村社会保障的概念	(12)
二、农村社会保险的概念	(12)
三、建立农村社会保险的意义	(13)
四、农村社会保险建立的原则	(15)
五、农村社会保险体系的内容	(16)
第二节 中国农村社会养老保险	(18)

一、建立农村社会养老保险制度的紧迫性	(18)
二、建立农村社会养老保险制度的意义	(20)
三、建立农村社会养老保险制度的原则	(22)
四、我国农村养老保险制度的形成过程	(25)
五、我国农村社会养老保险制度的特点和内容	(28)
六、我国农村社会养老保障的典型模式	(30)
第三节 国外农村社会养老保险	(32)
一、欧盟成员国的农村社会养老保险	(32)
二、日本的农村社会养老保险	(37)
三、中等收入国家的农村社会养老保险	(41)
四、发展中国家的农村社会养老保险	(42)
五、比较与借鉴	(43)
第三章 我国城市与农村社会保障的比较分析	(47)
第一节 我国社会保障制度概述	(47)
一、我国社会保障制度的建立和发展	(47)
二、我国社会保障制度的现状及存在的问题	(53)
三、我国“十一五”计划时期(2006—2010 年)社会保障建设的 主要目标和任务	(57)
第二节 二元社会保障制度中的城乡差距	(58)
一、保障水平的差距	(58)
二、管理体制上的差别	(61)
三、保障模式的差异	(62)
第三节 建立农村社会保障制度的必要性与可行性	(62)
第四章 现行农村社会养老保险的制度困境与理论创新	(69)
第一节 我国农村养老形式的变迁	(69)
一、中华人民共和国成立初期至 20 世纪 70 年代末	(69)
二、20 世纪 80 年代至今的多元化农村养老	(70)
三、制度评估	(70)
第二节 农村社会养老保险面临的困境	(73)
第三节 现行农村社会养老保险制度的缺陷	(74)
第四节 农村社会养老保险的制度创新	(77)

第五章 农村社会养老保险制度的实施条件	(81)
第一节 政府的责任与义务	(81)
一、政府责任、义务的范围与作用	(81)
二、政府责任与义务的选择	(83)
三、现行农村社会养老保险中政府责任和义务的缺失	(86)
四、政府责任与义务的重新定位	(90)
五、政府责任与义务的履行	(95)
六、重要政策的改革	(96)
第二节 管理的适应性调整与改革	(98)
一、完善统一管理机制	(98)
二、推进网络化建设,建立高效率的管理机制	(100)
第六章 农村社会养老保险业务流程	(103)
第一节 农村社会养老保险业务部门工作职责	(103)
一、县(市)农村社会养老保险事业管理机构工作职责	(103)
二、乡镇农村社会养老保险事业管理机构工作职责	(104)
三、村(乡镇办企业)农村社会养老保险代办员工作职责	(104)
第二节 农村社会养老保险编号方法	(105)
一、保险编号的内涵和意义	(105)
二、保险编号的主要内容	(105)
三、编号方法	(107)
第三节 农村社会养老保险缴费流程	(108)
一、农村社会养老保险费的征收标准及缴费方式	(108)
二、准备工作	(108)
三、缴费阶段业务操作程序	(110)
四、保险关系转移以及退出流程	(111)
第四节 农村社会养老保险给付流程	(114)
一、给付工作流程内容	(114)
二、参保人领取养老金所需的手续	(114)
三、其他情况的处理	(116)
第五节 农村社会养老保险档案管理	(117)
一、档案的保管	(117)

二、档案的保管期限	(117)
三、档案的利用	(118)
四、档案的销毁	(118)
第七章 农村社会养老保险财务会计制度	(119)
第一节 农村社会养老保险财务管理制度	(119)
一、财务计划管理	(119)
二、资金筹集管理	(120)
三、管理服务费管理	(121)
四、保险金给付管理	(121)
五、责任金和调剂金管理	(122)
六、保险基金运营管理	(123)
七、稽核管理	(123)
第二节 农村社会养老保险会计核算与报告	(124)
一、会计工作的基本规则	(125)
二、会计工作组织	(126)
三、会计科目	(126)
四、会计凭证与账簿	(130)
五、会计报表	(131)
六、会计交接与会计档案管理	(132)
第三节 农村社会养老保险业务统计	(144)
一、业务统计的必要性	(144)
二、建立统计制度的方式	(144)
三、统计工作的基本要求	(145)
四、统计制度的内容	(146)
第八章 农村社会养老保险基金管理	(150)
第一节 农村社会养老保险基金管理概述	(150)
一、基金管理的目标	(151)
二、基金管理的意义	(151)
三、基金管理的内容	(151)
四、基金管理的原则	(151)
五、基金管理的基本条件	(152)

六、基金管理的体系	(152)
第二节 农村社会养老保险基金收支管理——设市区基金	
平衡核算	(153)
一、基金收支管理模拟流程	(153)
二、各级农村社会保险经办机构职能	(154)
第三节 农村社会养老保险基金收支管理——县级基金	
平衡核算	(156)
一、基金收支管理模拟流程	(156)
二、各级农村社会保险经办机构职能	(156)
第四节 农村社会养老保险基金投资运营	(159)
一、基金投资运营主体资格的确定	(159)
二、基金投资运营方式的选择	(161)
三、投资范围的选择	(162)
四、基金投资管理的具体办法与要求	(162)
第九章 农村社会养老保险精算技术	(165)
第一节 保险精算概论	(165)
一、保险精算的内涵	(165)
二、寿险精算的含义与社会保障精算	(165)
三、确定年金与生存年金	(166)
四、生命表与国民生命表的概念	(166)
第二节 国民生命表的编制	(168)
一、国民生命表的编制原理	(168)
二、国民生命表的编制	(176)
第三节 2000 年北京市农村国民生命表的生成	(180)
一、低龄组人口的调整	(181)
二、2000 年北京市农村分性别国民生命表的生成	(182)
三、北京市农村国民生命表的主要特征及分析	(194)
第四节 农村国民生命表对农保方案研究的意义	(196)
一、精算技术是社会养老保险研究的重要手段	(196)
二、国民生命表和精算在我国农村社会养老保险研究中的地位	(197)
三、农村生命表在农村社会养老保险精算中的应用	(197)

第十章 社会养老保险机构内部控制制度与人员管理	(200)
第一节 内部控制制度概述	(200)
一、内部控制制度的理论、系统构成与方法	(200)
二、现有内部控制制度存在的弊端与对策	(203)
第二节 农村社会养老保险机构内部控制制度	(204)
一、农村社会保险机构内部控制制度的必要性	(205)
二、农村社会养老保险机构内部控制系统模式定位、目标模式与构成	(205)
三、农村社会养老保险机构内部控制系统的主要内容及其要求	(207)
四、农村社会保险机构内部控制系统的管理层次与职能	(207)
五、农村社会养老保险机构内部控制系统建立的逻辑顺序与重点内容	(208)
六、农村社会养老金保险机构内部控制制度的创新	(209)
第三节 农村社会保险经办机构信息化建设	(214)
一、信息与信息系统	(215)
二、信息系统的功能	(216)
三、社会保险管理信息系统	(216)
四、管理信息系统结构及技术方案	(217)
五、农村社会养老保险信息化建设的主要障碍	(218)
第十一章 农村社会养老保险经办人员的培训与考核	(221)
第一节 商业保险公司培训的借鉴	(221)
一、商业保险公司的培训特征	(221)
二、建立有效商业保险培训体系的基本原则	(222)
三、商业保险公司的有效培训体系	(223)
第二节 农村社会养老保险经办机构人员培训办法	(226)
一、法国的社会保险职业培训	(226)
二、加强我国农村社会养老保险培训工作	(228)
第三节 农村社会保险经办机构人员考核与管理	(230)
一、考核范围	(230)
二、各职级应具备的条件	(231)

三、考核内容及方式	(232)
四、考核成绩的认定	(233)
五、考核工作的组织实施	(233)

第一节

社会保障概念与本质

一、社会保障的概念

社会保障(social security)一词,最早使用于1935年美国国会通过的《社会保障法》,其英语“security”为保证、保护、安全、防护之意。社会保障是与家庭保障相对应的,专指社会和政府为城乡居民在年老、疾病、待业、灾害或丧失劳动能力时以集中或分散的形式,提供必不可少的基本生活保障。社会保障制度(体系、体制)是通过立法建立起来的一个国家的经济体制的重要组成部分,是指国家和社会组织通过采取一系列公共措施,对不能通过从事劳动获得报酬而失去生活来源的劳动者提供现金帮助和社会服务,以保障其基本生活的各种制度。由于各国社会制度、经济体制、经济发达程度、文化传统、价值观念等各不相同,各国的社会保障制度在受保对象、保障项目、保障程度、筹资方式等诸方面差异很大,因而也带来各国对“社会保障”一词的理解差异。国际劳工组织对社会保障的定义是:通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助并帮助他重新找到工作。

在我国,社会保障是指:国家和社会依法通过对国民收入进行分配,形成社会消费基金,对社会成员在生、老、病、死、伤、残、丧失劳动力或因自然灾害面临生活困难时给予物质帮助,以此来保障每个公民的基本生活需要和维持劳动力再生产而建立的一种制度。

二、社会保障的目的

社会保障的目的主要是保障人类的生存权和福利权。

1. 生存权的保障

生存权的保障就是让人们能过上健康而又具文化性的最低限度生活。生存权是人权的重要组成部分,又在社会保障中得到很好的体现。例如,所得保障就是保障生存权的具体表现,由于社会保障有了长足的进步,所以生存权不仅有了保障,而且越来越得到广泛重视。

2. 福利权的保障

相对于生存权的保障,福利权的保障具有更高层次保障的意义。在社会保障中,虽然维持生存、保障人类的基本生活需要被列为首要目的,但是保护、满足人类各种基本欲望和福利要求也是重要目的之一,特别是在社会经济高度发展的今天更是如此。福利权除了包含保障最低限度经济生活的权利之外,还包含劳动的权利、接受教育的权利、余暇文化和娱乐的权利、参加社会活动的权利,以及谋求人格发展和成长的权利,等等。归纳起来,凡属人类基本欲求,都可列入福利权的范畴,而且其内容还会因社会经济的发展,以及人类欲求的高度化而不断更新。努力满足这些基本欲求,正是发展中的社会保障所面对的崭新课题。

联合国《人权世界宣言》对于“福利权”的解释是十分具体的,它包括:

(1)家庭是社会自然的基本性集团,有享受社会性及国家保护的權利(第 16 条款)。

(2)一切人都有从事劳动、自由选择职业、获得公正而有利的劳动条件,以及在失业时能得到保护的權利(第 23 条款)。

(3)一切人都有包括劳动时间的合理限制和定期带工资休假,即有余暇和休息的權利(第 24 条款)。

(4)一切人都有接受教育的權利(第 26 条款)。

(5)一切人都有自由地参加社会性文化生活、鉴赏艺术、享受科学的进步所带来恩惠的權利(第 27 条款),等等。

虽然福利权的内容是如此丰富,但它是人类的基本欲求,社会保障以此为自己的另一个追求目的,无疑说明了现代社会保障发展正在进入一个新的起点,它已经越出单纯的经济保障圈子,几乎囊括了人类生活中的所有领域。