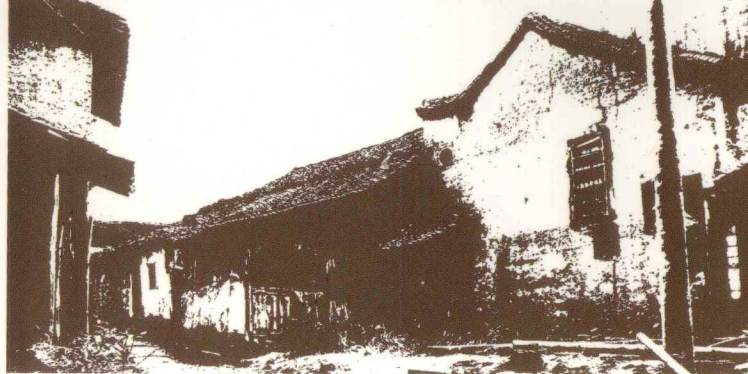




我国农村社会保险 立法研究

WOGUO NONGCUN SHEHUI BAOXIAN LIFA YANJIU

刘丽萍◎著

通过立法的形式建立健全农村社会保险制度是世界各国通行的做法

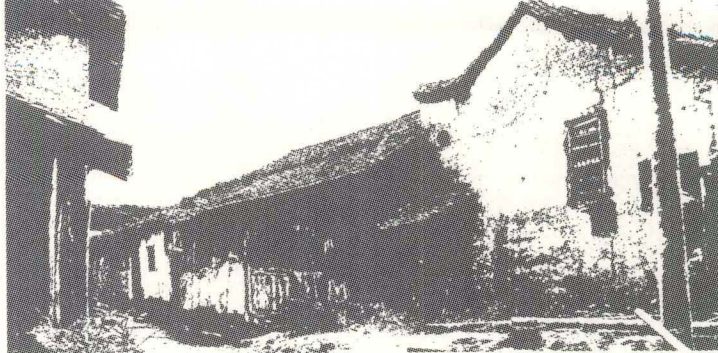
本书是关于构建我国农村社会保险制度的立法研究

我国农村社会保险立法是过渡性立法

“上下并重，相互结合”是我们应选择的立法路径



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



本书获教育部人文社会科学规划基金的资助

我国农村社会保险 立法研究

WOGUO NONGCUN SHEHUI BAOXIAN LIFA YANJIU

刘丽萍◎著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国农村社会保险立法研究 / 刘丽萍著. —北京:
法律出版社, 2009. 12
ISBN 978 - 7 - 5118 - 0157 - 9

I. ①我… II. ①刘… III. ①农村—社会保险—保险
法—立法—研究—中国 IV. ①D922. 182. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 212928 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘秀丽

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/9.75 字数/246 千

版本/2009 年 12 月第 1 版

印次/2009 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0157 - 9

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第 1 章 绪论 /1

- 1.1 研究的目的和意义 /1
- 1.2 研究背景 /3
- 1.3 基本命题 /5
- 1.4 研究进路 /8
- 1.5 研究方法 /8

第 2 章 建立农村社会保险法律制度的必要性 /11

- 2.1 二元制结构下农村社会保险的缺失 /12
- 2.2 建立农村社会保险法律制度的法理依据 /21
- 2.3 建立农村社会保险法律制度的现实意义 /34
- 2.4 法律在建立农村社会保险制度中的作用 /41

第3章	我国农村社会保险立法基础	/51
3.1	我国农村社会保险制度的历史演进	/51
3.2	建立农村社会保险制度的现实条件	/57
3.3	我国农村社会保险制度的模式选择	/66
第4章	我国农村社会保险立法路径	/78
4.1	我国社会保险立法实践	/78
4.2	域外社会保险立法经验	/85
4.3	我国农村社会保险立法路径	/97
第5章	农村社会保险法的基本理论	/110
5.1	农村社会保险法的本位观	/110
5.2	农村社会保险法的基本原则	/113
5.3	农村社会保险法律关系	/118
5.4	农村社会保险法的基本内容	/127
第6章	我国农村社会医疗保险立法建议	/139
6.1	我国农村医疗保险的发展状况	/140
6.2	国外农村社会医疗保险的经验与启示	/148
6.3	我国农村医疗保险制度之完善	/155
6.4	农村社会医疗保险立法建议	/163
第7章	我国农村社会养老保险立法建议	/173
7.1	我国农村社会养老保险的反思	/174
7.2	发达国家农民社会养老保险制度	/185
7.3	我国农村养老保险制度的建立	/198
7.4	农村社会养老保险立法建议	/207

第 8 章 农民工社会保险立法建议 /214

- 8.1 农民工社会保险现状 /215
- 8.2 农民工社会保险的实践模式 /226
- 8.3 农民工社会保险的制度安排 /234
- 8.4 农民工社会保险制度立法建议 /243

第 9 章 建立失地农民社会保障制度立法建议 /255

- 9.1 失地农民的基本情况 /256
- 9.2 我国现行失地农民社会保险模式 /262
- 9.3 失地农民社会保险制度安排 /270
- 9.4 建立失地农民社会保险制度立法建议 /278

第 10 章 结论 /286

- 10.1 基本观点 /287
- 10.2 不足之处 /292

参考文献 /293

- 一、参考著作 /293
- 二、参考文章 /298
- 三、外文文献 /303

第1章 绪 论

1.1 研究的目的是意义

当我们经过改革开放以来近 30 年的持续高速发展之后,当 GDP 超过 30 万亿元人民币、国家财政收入达到甚至超过 6 万亿元人民币的时候,国家确实站在了一个新的历史起点。但是,这个新的历史起点绝对不只是一个物质财富积累与发展的新起点,而是社会公平的、文明进步的发展新起点。只有这样认识并据此调整、确立我们的相关制度与政策措施,才能真正走上一条健康的、文明的、可持续的社会主义工业化、现代化强国之路。在这样的背景下,加快建立农村社会保险法律制度显然具有深刻的时代意义。

国家和政府对农民的社会养老保险、医疗保险给予了高度重视,并制定了一些相关试行方案,进行实施、总结和推广,探索符合中国农村实际的社会保险制度。对于当前的中国而言,农村

社会保险问题无疑已经成为关乎经济与社会持续发展的关键,因而对农村社会保险的研究也就必然成为各个相关学科研究的重点。但是,理论界多从社会学、政治学、经济学、实务操作细节等方面对农村社会保险进行了多角度、多元化、地方性、片段性的研究和考察;理论界从法学的角度对这一领域的研究则是极少的、初步的,鲜有系统性、综述性研究。

本文主要是对我国农村社会保险法律制度构建的研究。农村社会保险作为农村社会保障制度的主体和核心是以强制性为基本特征的。通过立法的形式建立健全社会保险制度是世界各国的通行做法。我国目前的农村养老保险制度和新型合作医疗制度的依据还不是严格意义上的法律规范,而是我国政府从我国实际国情出发制定的,逐步引导广大农民自愿参加,而非强制参加的国家政策。通过立法的形式从法律上确认农村社会保险在农村经济和社会发展中的地位和作用,明确转型期农村社会保险的性质、对象、内容和标准,以法律形式规范农村社会保险执行者的职责和参加者的权利和义务,是我国完善农村社会保险体系,建立健全农村社会保障体系,维护农村社会稳定的当务之急。但由于法学理论界就该方面的研究不足,未能形成一个完善的系统,使得农村社会保险在具体实践中得不到强有力的法学理论支持,这在很大程度上也制约了国家相关法律政策的出台和实施。针对这一现实问题,本文将责无旁贷地承担起讨论我国农村社会保险立法的责任。

该项研究具有深刻的理论意义和实践价值。从理论层面讲,对农村社会保险法律制度的构建进行系统的研究,尤其是对农村社会保险立法的研究,对完善我国社会保险法基本理论具有重要意义。(1)丰富了社会保险法基本理论内涵,充实了社会保险法理论体系,拓宽了社会保险法研究视野。(2)弥补了社会保险立法领域专项研究的不足,该研究能充分考虑我国农村社会保险过渡阶段的特殊要求,因此弥补了立法中的诸多不足。(3)铺设了社会学、社会保险

学、社会保障法学等学科相互联系的理论桥梁。从实践层面讲,对农村社会保险法律制度的构建进行系统的研究,尤其是对农村社会保险立法的研究,对我国农村社会保险的推进具有相当的指导意义。(1)为解决农村社会保险问题,为农村养老保险、新型农村合作医疗的可持续发展提供决策参考。(2)为各地方制定失地农民社会保险、农民工社会保险规章制度和管理办法提供法学理论指导。(3)为农村社会保险立法提供思路和方法,提供基础资料和建议。(4)对未来颁布的《社会保险法》是前瞻性的补充和具体化。

1.2 研究背景

促使笔者进行本文研究的更直接的诱因在于以下几个方面背景:

1.2.1 “三农”问题依然严重。近年来,尽管党和政府对三农问题给予了极大的关注,并采取了一系列支农惠农政策,中国农村发生了积极变化。但是,由于传统条件下形成的城乡二元社会经济结构并没有伴随我国市场化改革的推进而相应地作出根本性的变革,而这又极大地限制了当前三农问题的切实有效的解决。时至今日,“三农”问题依然严重:农民收入低下,农业效益偏低,农村社会事业滞后,农民就业问题严重,农民社会保障极少。

1.2.2 社会保障发展目标已经明确。党的十六届六中全会提出,到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。健全和完善社会保障体系,是党的十六大提出的21世纪头20年我国建设和改革的一项主要任务。早在十六届四中全会就明确提出,要建立健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系。十六届五中全会对建立健全社会保障体系作出了具体部署。党的十七大报告指出,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人

民基本生活。基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系是党和政府公开承诺的社会目标。

1.2.3 农村老龄化的凸显。2006年2月23日,全国老龄办发布了《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》(以下简称《报告》),这是全国老龄办首次发布关于人口老龄化的报告。《报告》指出,目前,在全国老年人口中农村老年人口大约占到了七成,2030年至2050年,中国人口老龄化将达到高峰期。我国的人口基数大,人口老龄化的冲击强度比世界上的任何一个国家都要激烈,而人口老龄化带来的最直接的影响就是需要赡养的老龄人口的增加。所以,在农村不能建立起来有效的社会养老保险制度,将给中国农村社会的稳定和进步带来严峻的挑战。

1.2.4 新型合作医疗的蓬勃发展。2002年10月,中共中央、国务院又做出《关于进一步加强农村卫生工作的决定》,具体规定重建农村合作医疗体系的政策措施。从2003年起,中央财政对中西部地区(除市区以外)参加新型合作医疗的农民每年按人均10元安排合作医疗补助资金,地方财政对参加新型合作医疗的农民补助每年不低于人均10元。决定明确了政府对合作医疗承担“筹资、组织、管理和监督”的责任,使传统的农村合作医疗制度演进为具有社会保险性质的新型合作医疗制度。目标是在2006年农村人口覆盖率达到40%,2007年达到60%,2008年达到80%,到2010年,实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型合作医疗保险制度的目标。从2006年起,中央财政和地方政府对新型农村合作医疗增加投入,新型农村医疗合作制度在全国蓬勃发展。这让我们看到了构建农村社会保险法律制度的曙光。

1.2.5 农民工和失地农民的出现。农民工和失地农民是我国改革开放以来城市化、工业化过程中出现的两个特殊社会群体。目前,流动在城市的农民工就有1.2亿人之多,农民工为所在城市的建设和发展作出了巨大的贡献,但由于我国二元经济社会结构的现状

以及法律法规不完善等原因,他们的社会保险权益始终没有在社会制度层面得到保障。因此,建立和完善农民工社会保险制度,促进社会公平势在必行。失地农民也是为我们城市化、工业化作出牺牲的一个特殊群体。农民失去土地的同时,失去了土地这一最后天然保障,也失去了附着于土地之上的一系列权益,变成了“三无”农民。他们面临着生活、就业、养老、医疗等一系列社会风险。妥善解决失地农民问题,尤其是他们的社会保障问题,从而从根本上解决失地农民的基本生活和长远生计,是保持国民经济持续、快速、稳定发展的客观需要。

1.2.6 《社会保险法》即将颁布。早在1994年,第十届全国人大常委会已经把制定《社会保险法》列入立法规划。2001年,第九届全国人大第四次会议提出中国特色社会主义法律体系应该包括社会法在内的7个主要的法律部门。自此,社会法被认为是一个独立的重要的法律部门,它承载着保障公民的基本人权,尤其是公民社会保障权的功能,引起了法学界和社会保障学界的广泛关注。在此背景下,曾经搁置多年的《社会保险法》,又被提到立法议程。2008年12月向社会公布的《社会保险法》(草案)以建立全国统一的社会保险法律体系为目标。经第十一届全国人大常委会审议虽未通过,但列入2009年的立法计划。不久将要颁布的《社会保险法》必将对农村社会保险法律制度的建设产生深远的影响。

1.3 基本命题

在本文的研究中涉及以下几个命题:

1.3.1 二元经济社会结构。在社会转型过程中,落后的农村农业经济与先进的城市工业经济并存是一个世界性的现象。只不过我国工业化道路的独特选择及计划经济体制的实施,使二元经济结

构的转型过程大大延长了,并由此导致了二元社会结构的长期存在。这必将影响我国城乡社会保险制度的模式选择和制度安排。改革开放以来,伴随着城乡人口流动的加剧,过去长期实施的城乡隔离政策日益松动,城乡社会结构出现了一体化的趋势。所有这些,不仅是设计农村社会保险制度的出发点,也是推进我国社会保险体系改革实现城乡一体化的客观需要。

1.3.2 农村经济发展的区域差异。经济发展的区域差异,一直是我国必须面对的一个突出问题。人们习惯上将我国经济按地理区域划分为东部、中部和西部。改革开放以来,中国农村区域经济发展不平衡呈扩大趋势,到20世纪90年代,这种地区差距进一步扩大。2003年,东部、中部、西部农民纯收入比为1:0.66:0.52。^①中国农村社会保险制度的建立不能不考虑中国农村区域经济发展差异显著的现实。

1.3.3 农村社会群体分化状况。改革开放后随着改革进程的不断推进,部分农民进入非农领域,农民职业渐呈多元化。发展到现在,农民群体的职业和社会阶层更是有了巨大变化,从群体规模和社会影响程度来看,现阶段农民群体主要包括以下几种形态:纯农民、农民工、失地农民和经营型农民。农民群体分化是十分明显的,而且扩大的趋势还在持续。农民群体分化以及群体行为的多样性对农村社会保险的体系产生极大影响。构建农村居民社会保险制度,就要考虑到他们的分化问题。^②

1.3.4 政府财政状况。经过新中国成立以来60年,尤其是改革开放30多年的发展,我国的经济基础日益雄厚,国民经济与政府财力的持续高速增长,为建设覆盖城乡居民的社会保障体系奠定了

① 资料来源:国家统计局农村社会经济调查总队:《2004中国农村统计年鉴》,中国统计出版社2004年版,第315页。

② 郑功成:《关注民生》,人民出版社2004年版,第488页。

日益丰厚的物质基础。2008年的GDP达到300670亿元人民币,而这一指标在1978年、1989年、1997年、2004年、2006年分别是3645亿、16992亿、78973亿、159878亿、209407亿元;2008年的国家财政收入达到6万亿元人民币。上述指标说明:以中国现有的经济发展水平与国家财力,建立农村社会保险制度在经济上是基本可行的。但是,我们在制度设计时,又不得不考虑这样的现实:我国还是一个发展中的农业大国,农村人口占到73%,农村社会经济发展严重滞后,农民收入低下,且东西部区域农村经济发展不平衡。

1.3.5 社会保险立法状况。我国的社会保险立法建设走过了近半个世纪的历程,制定过多部社会保险方面的法律、法规,我国城镇社会保险法律体系已经基本形成,它们对于维系以往的社会保障制度起到了不可或缺的作用,并为以后社会保险立法奠定了基础。如何在现有的法律制度基础上建立发展农村社会保险体系,是建立农村社会保险法律制度必须考虑的因素。

1.3.6 社会保险城乡一体化的目标。城乡一体化是指相对发达的城市和相对落后的村庄,打破相互分割的壁垒,逐步实现生产要素的合理流动和优化组合,城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展,逐步缩小乃至消灭城乡之间的差别,从而使城市和乡村融为一体。社会保险制度城乡一体化是城乡一体化理论的具体化。将社会保险制度城乡一体化定位为终结城乡二元社会保险制度的理想目标。从法学角度来看,社会保险制度城乡一体化是指国家或政府在制定社会保险法律、政策时,应该统筹考虑城乡社会、经济和政治的发展状况,寻求均衡性的制度安排,为每一位国民提供平等的社会保险权利。

1.4 研究进路

论文的结构为：

第1章 绪论

第2章 建立农村社会保险法律制度的必要性

第3章 我国农村社会保险立法基础

第4章 我国农村社会保险立法路径

第5章 农村社会保险法的基本理论

第6章 我国农村社会医疗保险立法建议

第7章 我国农村社会养老保险立法建议

第8章 农民工社会保险立法建议

第9章 建立失地农民社会保障制度立法建议

第10章 结论

论文的本体分为导论、本论和结论三部分。

论文采“总分结构”加“章节结构”。在总论部分(第二、三、四、五章)研究农村社会保险立法的一般理论问题;在分论部分(第六、七、八、九章),研究具体的农村社会保险法律制度构建问题。总论部分的四章相互之间体现一种纯粹逻辑上的递进关系。分论部分四章相互之间体现一种并列关系,且两个层次的并列,第一层次:第六章与第七章并列,第八章与第九章并列;第二层次:第六、第七章与第八、第九章并列。

1.5 研究方法

研究方法的选择应依据研究对象和研究目的而定。同时,研究

过程也是对研究方法的检验和提高过程。基于农村社会保险法律制度构建的复杂性,本文拟采用下列研究方法:

1. 比较研究的方法。我国的农村社会保险问题近几年才受到关注,农村社会保险法律制度的研究可以说是法学研究领域中的一个崭新的课题,理论基础和实务分析都很薄弱,而发达国家在这方面已较为成熟,因此,本文有必要借鉴国外先进的理论和实务。这也就不可避免地将研究和分析国内外有关法律制度构建的背景、路径、模式、内容;研究和分析国内外有关农村社会保险法律法规的优点和缺陷,以此为我国立法所用。在这种情况下,本文的研究不得不求助于比较研究的方法,以探求存在于不同制度背景下的农村社会保险法律制度的异同。著名的比较法学家勒内达维德这样评价比较法:“比较法有助于更好地认识并改进本国法。”

2. 历史研究的方法。当代是历史的延续,按照任何一种方法对农村社会保险制度进行研究都不可能离开历史研究的方法。论文的研究目的是构建农村社会保险法律制度。因此,必然要分析我国农村社会保险制度的产生、发展、演变;必然要分析国外农村社会保险法律制度的形成与发展。因此,本文将大量运用历史研究的方法。

3. 实证分析的方法。实证分析方法的特点是:指明研究事物是什么,具有什么特征,以及说明该事物在各种条件下会发生什么样的变化,产生什么样的结果。实证分析的方法不涉及价值判断,仅对现实的活动与行为做出经验性的判断。由于社会保险问题是一个实践性较强的问题,必须对社会本身也进行必要的研究。在多学科对视域下,实证地考察我国农村社会保险的现状,本文将借助非法学学科取得的实证分析成果,结合法学学科对社会保险的价值判断展开研究。本文运用大量的篇章对国内各类农村社会保险的实践模式进行分析,比较其优缺点,为我国农村社会保险制度安排及立法提供借鉴。

4. 规范分析的方法。规范分析是探讨“应该如何”的问题,其思

维过程以演绎为特征。一般而言,规范分析都将涉及价值判断,通过逻辑的演绎,推导出其理论结论。从方法论的角度看,法学学科则以规范分析为主导,常见的是对具体法律规范条文的解释。但是,由于我国社会保险立法的不完善,致使分析无可依凭之法。鉴于本文属于制度型选题,法律规范分析的方法将是必须采用的最基本的研究方法。

此外,在方法上坚持理论与实际相结合、定性分析与定量分析相结合、横向对比与纵向对比相结合,并辅以图表进行阐述。

第2章 建立农村社会保险法律制度 的必要性

我国是一个农业人口大国,80%的居民居住在农村。然而,中国特有的二元经济社会结构导致社会保障制度安排上的结构性失衡,城镇与农村的二元化是其突出表现。相对于城镇而言,社会保障的法律、政策资源向农村的分配极为有限,社会保险法律制度基本上是缺失的。绝大部分社会保险制度将整个农村人口排除在外,这种现象在很长一段时期内,被认为是合理的。但随着市场经济不断深入,农村的家庭保障功能和土地保障功能不断弱化,而既有的农村养老保险与农村合作医疗尚处于试点探索阶段。这种以城乡属性对社会保险进行分类是极其不合理的,尽管农民和工人所从事的产业活动类型不同,但不应该作为社会保险分层的标识。农民也同样面临市场风险,并面临甚至更大程度上的生活风险。这就需要从法律层面构建农村社会保障制