

TONG XIANG LAO YOU SUO YANG ZHI LU

陈培勇 / 著



通向老有所养之路

养老保险法律国际比较

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

TONG XIANG LAO YOU SUO YANG ZHI LU

陈培勇 / 著



通向老有所养之路

养老保险法律国际比较

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

通向老有所养之路：养老保险法律国际比较/陈培勇著. —北京：中国法制出版社，2010. 2
ISBN 978 - 7 - 5093 - 1754 - 9

I. ①通… II. ①陈… III. ①养老保险 - 保险法 - 对比研究 - 中国 IV. ①D912. 284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 029230 号

策划编辑 罗莱娜

责任编辑 周林刚

封面设计 周黎明

通向老有所养之路 —— 养老保险法律国际比较

TONGXIANG LAOYOU SUOYANG ZHILU

——YANGLAO BAOXIAN FALU GUOJI BIJIAO

著者/陈培勇

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2010 年 3 月第 1 版

印张/10.25 字数/233 千

2010 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1754 - 9

定价：30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：66033393

传真：66031119

编辑部电话：66067024

邮购部电话：66033288

序

新中国成立后，于1951年制定了《劳动保险条例》，初步确立了国家和单位负担模式的养老保险制度。经过近60年的风风雨雨，中国的养老保险制度与亿万人民群众的生活息息相关，既有飞速发展的时期，也有坎坷停滞的阶段。当前，中国正在构建覆盖城乡居民的养老保险制度，同时全国人大常委会已经三次审议了《社会保险法（草案）》，但总体来说相关立法与养老保险制度的实践与探索相比，仍然显得滞后，尚未制定一部较为全面系统地规范养老保险制度的法律或者行政法规。此时，陈培勇同学以《通向老有所养之路——养老保险法律国际比较》为题，在研究国际上养老保险法律的外因性理论和内因性理论的基础上，选取德国、美国、英国、瑞典、智利和墨西哥等不同类型的养老保险法律作为典型案例，辨析国际上养老保险法律产生的时代背景、内容与程序，探索世界上不同国家养老保险法律的规律，进而在分析中国养老保险法律成绩与不足的前提下，提出了较为全面系统的完善中国养老保险法律的建议，具有重要的理论意义与现实意义。

《通向老有所养之路——养老保险法律国际比较》的可读之处主要表现在以下三个方面：第一，国际比较的全方位。不仅从纵向角度比较讨论了与养老保险法律发展历程密切相关的外因性理论，而且从横向角度比较分析了养老保险法律血液中的“红细

胞、白细胞和血小板”，即现收现付制、基金制和部分积累制构成的养老保险法律的内因性理论；从纵向和横向两个角度分析比较了典型国家养老保险法律的规律。第二，分析评述的多维度。从政府与市场、公平与效率、强制与自愿、共性与个性、内容与程序、改革与发展、收入关联与内因性理论选择等多维度分析评述了国际上养老保险法律的理论与实践，为研究中国养老保险法律的过去、现在与未来奠定了坚实的基础。第三，政策建议的可操作性。生动形象地说明养老保险立法应当奉行“程序公开、过程透明、决策科学”的新机制，建立“降低费率、适度统一、持续发展”的简便、实用、有效的新制度，不仅具有新意，而且具有较强的可操作性。

陈培勇同学长期从事人力资源和社会保障方面的立法工作，积累了较为丰富的立法经验，在撰写博士论文期间，又大量研读了国内外有关养老保险法律的理论与实践方面的文献，出色地完成了博士论文的写作任务，我乐于作此序，祝愿陈培勇同学在今后的理论研究与立法实践中取得更加优异的成绩！

董克用

中国人民大学公共管理学院院长
美国密执安大学兼职教授

2010年1月1日

自序

1996年夏天，笔者开始步入劳动法和社会保障法领域；5年前，笔者顺利完成了英国志奋领奖学金（Chevening Scholarship）全额支持的学业，回到挚爱的祖国，致力于我国的政府法制事业。2009年，笔者顺利完成了博士论文——《养老保险法律国际比较》。作为一名一心报效国家、服务人民的法律人，工作中有几点体会，愿与读者朋友一同分享，以作序。简单地说，点滴体会就是忠、勤、巧、细。

“忠”是指忠于党、忠于国家、忠于人民，忠于真理、忠于实践。忠于党就是忠于中国共产党的路线方针政策，忠于马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、三个代表重要思想和科学发展观构成的中国特色社会主义理论体系；忠于国家就是忠于国家的利益和法律制度；忠于人民就是忠于最广大人民的根本利益，要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点。忠于真理就是忠于客观规律，特别是马克思主义辩证法的“三大规律，两大观点”（对立统一规律、质量互变规律、否定之否定规律，发展的观点和联系的观点）；忠于实践就是忠于我国当前经济和社会发展的实际，认真践行“理论联系实际”、“理论为实践服务”、“实践是检验真理的唯一标准”等科学理念，“读万卷书，行万里路”。实际工作中，一要深入学习领会党的有关方针政策；二要认真研究国家的

相关法律制度；三要创新调查研究方法、渠道，通过调查研究等方式全面准确地掌握与法制建设有关的基本国情，了解广大人民群众的要求；四要用马克思主义辩证法的“三大规律，两大观点”辩证地思考问题、研究问题和解决问题；五要认真设计出符合国家利益和最广大人民根本利益的法律制度，切实体现以人为本的理念。

“勤”是指勤于工作、勤于学习、勤于锻炼。勤于工作就是全身心地投入到自己从事的法制工作中。不仅在工作时间要努力干好手中的工作，而且在休息时间也要继续研究工作时间没有解决的难题；不仅要努力干好眼前的工作，而且要认真总结、积累经验，为干好将来的工作做较为充分有效的准备。勤于学习是指随时随地注意学习理论、学习实践，向领导学习、向同事学习、向人民群众学习、向专家学习、向自然学习、向社会学习，应当“见贤思齐”，秉持“三人行，必有我师焉，择其善者而从之，其不善者而改之”。勤于锻炼是指真实踏实地锻炼思维、锻炼身体。锻炼思维，重在开拓视野，在静止与变化当中研究问题，尝试从不同的角度思考、用不同的方法解决各种复杂多变的问题；锻炼身体，人之健康，身心同等重要，身心健康是人生的长远之计，是做好本职工作的重要保障。“生命的意义在于运动”，锻炼身体重在方法科学、持之以恒，同时要保持良好心态，经得起风浪的考验。

对刚才谈的勤于学习和勤于工作，笔者体会人之学习积累（投入）和成果贡献（产出）大体可以划分为3个阶段。即：年轻时特别是学生时代应当“厚积薄发”，以学习积累为主，以成果贡献为辅；伴随年龄的增长，学习积累和成果贡献都能达到最佳状态时应当“厚积厚发”；待年龄进一步增大，记忆力已经不太好时应当“薄积厚发”。当然，上述三个阶段因人而异，不能

一概而论，总体上可以描述为两条方向相对的抛物线。

“巧”是指巧于探索法制工作的规律、巧于协调不同利益群体的矛盾、巧于提高工作效率和办件质量。第一，应当善于总结、善于思考，善于在总结和思考当中发现工作中的规律，以便提高工作效率和质量。比如，每一件具体工作都有规律可循，最起码每一类具体工作都可以找出共同的特点来，以备今后遇到相似的具体工作时可以举一反三，提高工作效率和办件质量。第二，某些工作经常面对利益不同甚至利益截然相反的群体，这就要求有耐心，要有“看似寻常最奇崛，成如容易却艰辛”的心理准备，要巧妙地了解情况、研究问题，巧妙地协调不同意见，处理好与不同利益群体的关系，要切实统筹兼顾各方利益，力争实现“多方共赢”的目标。第三，应当注意跳出固有的思维定势，避免路径依赖，既要当“当局者”，又要当“旁观者”，用崭新的视角诠释“当局者迷、旁观者清”，以便于提高工作效率和办件质量。当然，提高工作效率和办件质量的技巧难以胜数，“勤能补拙”、“熟能生巧”、“四两拨千斤”等均是其中一些十分重要的技巧，应当在工作中不懈地历练。

“细”在法制工作中极为重要，主要包括3方面的内容：第一，了解情况、研究问题应当全面、准确、细致入微。这就需要善于观察、善于思考，在调研或者开会时应当时刻牢记“兼听则明，偏听则暗”，必要时可以找相关单位、相关人一起研究，避免出现外国法律史上所谓的“金喇叭”现象：“金喇叭”只掌握在处于经济和政治强势地位的少数利益集团手中，而占人口大多数的利益集团却因为经济和政治上的弱势地位没有“金喇叭”，于是拥有“金喇叭”的人过多地影响了国家法律的决策过程，对大多数人的利益构成了威胁。当然现代社会各种媒体都十分发达，只要我们潜心、用心、留心，就不难了解和掌握各种不同的

意见，听到各种不同的声音，在此前提下，审慎决策，力求实现经济、社会、文化等方面全面协调可持续发展的目标。第二，口头表达、文字表述应当精练、准确、不出纰漏。法制工作对口头语言和书面语言的要求都极高，口头语言应当讲究语言艺术，在言简意赅的前提下，在轻松幽默的氛围中，善于与人沟通、善于以理服人；书面语言应当用词准确、用语清楚、行文流畅，应当像唐朝诗人白居易的作品一样通俗易懂，同时书面语言应当细细推敲、精益求精，容不得半点马虎，不能有丝毫的差错。第三，与人相处应当经常换位思考、多为对方着想。人生活在这个世界上，“家家有本难念的经”、“人人有自己的苦恼”。笔者常说：人无论从事什么工作、处于什么位置都不容易，都有自己的难处。假如大家都能设身处地地为别人着想，一般情况下，别人也会为你着想；大家相互关心、相互体谅，人与人之间就不难相处了。虽然做到这些并不容易，但我们应当努力为之，即便遭遇不理解甚至挫折也要坚持，何况人更应有“吃亏是福”的心态；对于他人不经意中的伤害，应当把人往好处想，有大肚量、大思路，不仅能够做到以直报怨，而且应当努力做到以德报怨，学会“得饶人处且饶人”。

当前，《中华人民共和国社会保险法（草案）》刚刚经过了全国人大常委会的第三次审议，我国的养老保险法律尚未定型，为了完善我国的养老保险法律，笔者潜心撰写了《养老保险法律国际比较》这一博士论文，在此基础上，笔者经过修改完善形成了《通向老有所养之路——养老保险法律国际比较》一书，该书主要由三个方面的内容构成：第一，从纵向和横向两个角度分别辨析了养老保险法律的理论，在养老保险法律领域第一次提出了外因性理论和内因性理论的概念，外因性理论主要梳理了新历史主义理论、福利经济学理论、新自由主义理论、第三条道路理论，

内因性理论重点辨析了现收现付制、基金制、部分积累制，分析了这些理论与养老保险法律的关联性，辨析了每一种理论的优势与不足，为之后的养老保险法律国际比较研究筑起了新的理论框架。第二，植根于前面对养老保险法律理论的探索，从历史的角度重点阐述和论证了国际上养老保险法律发展的历程，分别选择了德国、美国和英国三个国家作为养老保险法律创立、发展与改革阶段的案例；进而撷取智利、墨西哥、德国和瑞典等有关国家的养老保险法律作为典型案例加以剖析，抓住适当时机引申到国际上大多数国家养老保险法律的共性与个性，较为全面系统地分析比较了不同国家的养老保险法律，力求从中找寻养老保险法律的规律，为研究中国的养老保险法律开拓国际视野、提供高起点的平台。第三，在研究我国养老保险法律的历程和现状、辩证地分析其成绩与不足的基础上，针对我国当前养老保险法律存在的不足，选取立法程序与法律内容中理论界和实践中关注度较高的新视角提出了完善我国养老保险法律的建议，从宏观上重点论述了养老保险水平与经济社会发展水平、公平与效率、权利与义务、政府与市场、立足本国国情与借鉴国际经验的关系，进而从提高立法透明度、完善争议处理机制、整体改造养老保险制度、统一征收社会保险费、建立独立监督机构等方面提出了完善我国养老保险法律的具体建议。

借拙著出版之机，感谢中国法制出版社的领导特别是罗莱娜主任为本书的出版所付出的辛勤劳动！应当说明的是，本书是在国内外已有研究成果的基础上撰写的，写作过程中参考了国内外已有的研究成果，笔者对文献出处精心作了标注，经研究生院信息科“学术不端软件”审查，论文写作符合学术规范，没有发现不当之处。即便如此，恐有疏漏；若有，则在此谨向有关学者表示敬意和歉意！

书中观点属笔者个人看法，由于水平有限，难免有不足或者不当之处，敬请读者朋友批评指正。

陈培勇

2010年1月1日于北京观景阁

摘 要

养老保险法律作为社会保险法律的重要组成部分，是实现党和国家提出的“老有所养”目标的重要保障，事关“关注民生、改善民生”的大局。本书综合运用纵向、横向、点面结合的比较方法，在详细比较分析国际上养老保险法律理论和实践经验的基础上，对中国的养老保险法律作了深入、系统的研究和探讨。

本书分为8章。

第1章导论，分析了选题的理论意义与实践意义，界定了基本概念，介绍了国内国外对养老保险法律理论和实践的研究现状，提出了本书的创新点与不足，为养老保险法律国际比较奠定了基础。

第2章从纵向角度考察了国际上养老保险法律外因性理论的发展脉络，分析了新历史主义理论、福利经济学理论、新自由主义理论和第三条道路理论产生的时代背景与主要观点，从政府与市场、公平与效率、强制与自愿三个维度对每一种理论的优势与不足作了新思辨，指出这些理论对养老保险法律的创立、发展和改革起到了指导与推动作用。

第3章从横向角度对国际上养老保险法律内因性理论作了比较，分析了现收现付制、基金积累制和部分积累制的内涵与利弊，从收入关联、政府与市场、公平与效率三个角度对各个理论作了新思考，指出这些理论处于争议之中，对世界各国养老保险

法律的改革与完善都有启示作用。

第4章基于前两章对养老保险法律理论的研究,从历史角度考察了国际上养老保险法律的创立、发展与改革过程,阐述了不同阶段的时代背景与立法博弈,分析了每一阶段的贡献与遗憾。之后,从养老保险法律历史进程的规律、共性与个性的分析、内因性理论的选择三个视角对养老保险法律的历史进程作了辨析。

第5章对选取的四国养老保险法律作了比较,横向比较了不同国家养老保险法律的内容与程序,从养老保险法律的内容、程序和改革三个视点不仅对上述四国养老保险法律作了进一步的分析,而且扩展到探求国际上大多数国家养老保险法律内容、程序和改革措施之规律。重点提出,大多数国家的养老保险雇主费率一般为雇员工资的10%,大多数国家的养老保险法律都采取相互制约的决策、执行与监督分开机制,大多数国家的养老保险立法过程公开透明。

第6章从纵向的角度介绍了中国养老保险法律的创立、恢复和试点改革,重点介绍了有关规定的主要内容,辨析了不同时期养老保险法制建设的利弊。之后总体上评价了中国目前的养老保险法律。明确提出,一方面,已经初步建立中国特色的养老保险法律制度,取得了较大的成绩;另一方面,还存在缺乏法律或行政法规的统领、公众的参与度有待提高、内容尚不够完善等不足。

第7章全面系统地提出了完善中国养老保险法律的建议。首先提出应当妥善处理养老保险水平与经济社会发展水平、公平与效率、权利与义务、政府与市场、立足本国国情与借鉴国际经验的关系。重点提出,中国应当尽快制定《养老保险条例》、提高立法透明度、完善养老保险争议处理机制、整体改造目前的养老保险制度、化解人口老龄化和养老金隐性债务危机、统一社会保

险费征收机构、做实养老保险基金省级统筹、建立独立的基金监督机构。

第8章对本书论述中的规律性内容作了总结归纳。

本书主要有以下三点创新之处：第一，选择了一个“纵横交错、点面结合”的国际比较思路。一是比较了养老保险法律理论的外因性（纵向）和内因性（横向）理论；二是比较了养老保险法律的历史进程（纵向）、不同国家的养老保险法律（横向）和同一国家养老保险法律的历史进程（纵向）；三是在比较不同国家养老保险法律过程中（点），扩展到国际上大多数国家养老保险法律发展过程中的共同特点（面）。第二，采取了多维度的评述方法。从政府与市场、公平与效率、强制与自愿、共性与个性、内容与程序等多维度辨析了养老保险法律的理论与实践，整合了外因性理论和内因性理论对养老保险法律发展历程的共同作用，整合了不同国家、不同阶段养老保险法律实践中的有益经验，为完善中国养老保险法律夯实了宏观和微观的理论与实践根基。第三，提出了立法内容与程序全方位的建议。从立法程序上提出了广泛征求意见、公开透明的立法理念，发挥不同利益集团的博弈功能，逐步形成养老保险立法“程序公开、过程透明、决策科学”的新机制；从立法内容上提出了整体改造我国养老保险法律，建立“降低费率、适度统一、持续发展”的简便、实用、有效的养老保险新制度。

关键词：养老保险；法律；国际比较

Abstract

As an indispensable part of Social Insurance Acts, Pension Insurance Acts ensures the achievements of the purpose of *provide for the old* proposed by the Party and Nation, which also concerning with overall vision of *Value and Reform people's welfare*. This paper thoroughly and systematically researches and discusses on China's Pension Insurance Acts by comparison method through longitudinal, horizontal, point and sphere integration methodology based on comprehensively comparing and analyzing theories and practices of international Pension Insurance Acts.

There are eight chapters.

Chapter One is introduction, it analysis the significance of research objective from theoretical and practical perspectives, and states the basic concepts, while both introduces the research situation on Pension Insurance Acts nationally and internationally, which is called of literature review, then puts forward the innovative and deficient points in this paper which preparing for comparison of Pension Insurance Acts internationally.

Chapter Two reviews the development sequence on outer cause theories of international Pension Insurance Acts, analysis the develop-

ment background and major points of four theories including New Historicism, Welfare Economics, Neo - liberalism and The Third Way, differentiates and analysis the pros and cons of each theory from three aspects including government and market, equity and efficiency, constraint and unconstraint, then provides that the establishment, development and reform of China's Pension Insurance Acts are instructed and promoted by these theories.

Chapter Three makes comparison on inner cause theories of international Pension Insurance Acts from horizontal perspective, and analysis the essence, pros and cons of Pay As You Go System, Fully Funded System and Partially Funded System. Innovatively focus on several theories from the perspectives of income relevance, government and market, equity and efficiency. Thus it points out the disputations which inspire the reforming and development of Pension Insurance Acts in varies nations globally.

Chapter Four, researches on the creating, developing and reforming process of international Pension Insurance Acts from historical perspective to state the historical background and legislation struggle in different era in which the contribution and regret. Then it differentiates and analyses the historical process of Pension Insurance Acts from three aspects of historic order, commonness and individuality, choice of inner cause theories.

Chapter Five horizontally makes comparison on content and procedure of Pension Insurance Acts of four countries, particularly analysis on the contents, procedures and reform measures and furthermore ex-

tends to the rules research globally. The points includes 10% employer contribution rate of liability insurance, inter – constrain decisions which separating operation and supervision, transparent and open legislation process existed in legislations in most of countries globally.

Chapter Six longitudinally introduces the creation, restoration and pilot reform of China's Pension Insurance Acts specially focuses on main parts of relevant regulations, to differentiate the pros and cons of construction of China's Pension Insurance Acts in different periods. On the one hand, there indeed are achievements to set up Pension Insurance Acts with Chinese characters, on the other hand, law or administrative regulations is got behind, the public participation and content are still inefficient which need to be improved.

Chapter Seven systematically makes suggestions on perfection of China's Pension Insurance Acts. Firstly, the relations should be prosperously managed such as the development level of pension insurance and social economy, efficiency and equity, right and obligation, government and market, based on national situation and learning from abroad. Then, the critical points are put out including the Pension Insurance Acts should be established and transparentized, pension insurance disputed management system must be perfected, existing pension insurance system will be reformed, the pension insurance fund should be managed by social provincial insurance agencies, and the independent fund supervision agencies must be set up.

Chapter Eight generalizes and summarizes general concepts in this paper.