

新型农村 社会养老保险 法律制度研究

Xinxing Nongcun Shehui Yanglao Baoxian
Falü Zhidu Yanjiu

王平达 著



 中国农业出版社

2009 年度国家社科基金项目 (项目批准号: 09BFX056)

新型农村社会 养老保险法律制度研究

王平达 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村社会养老保险法律制度研究/王平达著
—北京：中国农业出版社，2013.6
ISBN 978-7-109-18099-4

I. ①新… II. ①王… III. ①农村—社会养老保险—
保险法—研究—中国 IV. ①D922.284.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 156758 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：9.125

字数：222 千字

定价：30.00 元

出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换

前 言

中国是一个农村人口占绝对多数的发展中国家，根据 2010 年第六次人口普查数据，我国农村老年人口为 8 637 万人，占老年人口总数的 65.92%，农村的老龄化水平高于城镇 1.24 个百分点。与城市相比，农村老龄化带来的压力更大，西部和贫困地区尤为严峻。按照国际经验，现代国家必须在人口老龄化高峰到来前 20 年建立社会养老保险制度，才能经受住“白发浪潮”的冲击，否则，必然会影响经济社会发展，引发严重的社会问题。经过 20 多年的实践与改革，我国虽然已初步形成了农村社会养老保险制度的基本框架，但还不完善。为迎接本世纪 30 年代到来的人口老龄化高潮，必须从中国的基本国情出发，建立适应市场经济发展要求的农村社会养老保险制度。这是我国农村经济发展和社会进步的必然要求，是从根本上解决“三农”问题和全面建设小康社会的制度保证，而且，这也是对世界发展中国家社会养老保险制度的一个重要贡献。

本书对我国农村社会养老保险制度，特别是对新型农村养老保险制度进行了全新的、较系统化的研究，全书按如下内容展开：

引言。主要阐述了选题背景、研究目的和意义；综述了国内外研究动态；提出研究的思路和方法及创新之处。

农村社会养老保险制度基本理论。本部分主要区分了农村社会养老保险制度基本范畴，特别提出了新农保与老农保的新范畴；分析了社会养老保险制度的地位和基本功能，最后阐述了农村养老保险制度的理论基础。

社会养老保险制度的国际比较与启示。本部分把农村社会养老保险划分为全民社会养老保险统一制度、农民社会养老保险专门制度和农民社会养老保险统分结合制度三种。通过对英国、韩国、新加坡、德国、法国、波兰、日本、加拿大等典型国家农村社会养老保险制度进行纵向比较，对上述国家农村社会养老保险制度建立时机、制度模式、基金筹资渠道、各国社会养老保险制度中所规定的退休年龄、土地和国家财政在农村社会养老保险中的作用等进行了横向比较。通过比较得出如下启示：中国建立农村社会养老保险制度必须尽快建立农村社会养老保险法律体系，发挥政府的主导作用，建立多种方式的农村养老保险基金营运制度，农民工养老保险账户实施优化管理。

我国农村社会养老保险制度的历史回顾与现状分析。本部分主要对农村社会养老保险发展历程的五个阶段进行回顾，分析了农村社会养老保险的现状，对农村社会养老保险制度实施 20 多年取得的效果进行评价。

我国农村社会养老保险法律制度的模式选择。本部分提出按照发展的进程，我国农村社会养老保险制度构建模式分为现实模式、过渡模式、目标模式。这三种模式是相互联系的、层次发展的，随着在我国社会经济发展水平的不断上升，它们也由现实模式向目标模式进行转换与升级。为全面启动农村社会养老保险制度，构建了区域发展模式，结合东部发达地区的探索及其经验、中西部欠发达地区的探索及其经验，提出了新型农村养老保险制度的最新发展模式。关注了特殊群体：农民工和失地农民的养老保险模式。

新型农村社会养老保险制度的基本原则、主要内容、问题与对策。本部分在提出新型农村社会养老保险法律制度的基本原则基础上，对《社会保险法（草案）》中有关养老保险的主要规定、《新型农村社会养老保险试点的指导意见》、《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》的主要内容进行评述，最后提出了新型农村社会养老保险制度的主要问题与对策：正视人口老龄化，适当延长养老金领取年龄；避免筹资渠道的单一性，发挥商业保险的作用；保障农村居民养老权益，合理界定适用人群与范围；避免新农保孤立运行，协调与其他社会保障制度的关系衔接；缩小城乡差别，推进养老保险制度一体化；采取多种方式，实现养老金的保值增值。

新型农村社会养老保险筹资方式实施的构想。笔者大胆提出农村集体土地使用权反向抵押和农村养老保险

证质押贷款两个新型农村社会养老保险筹资方式，就其可行性与必要性、风险性、运行模式与机理、对策建议几方面加以阐述。

最后提出农村社会养老保险制度的法律保障的立法构想。立法先行是世界上许多国家构建农村社会养老保险制度的成功经验，本部分详细分析了农村社会养老保险法律制度的渊源、立法层次和体例、完善农村社会养老保险立法的总体思路与基本原则、农村社会养老保险立法与其他相关法律制度的协调配合；最后提出《农村社会养老保险法》的立法构想。

本书选择研究我国农村社会养老保险法律制度的目的就在于：第一，从社会保险制度发展的一般规律出发，结合农村的当前实际及未来发展方向，从法律、经济、政策制度等方面全面分析和研究农村社会养老保险法律制度的路径，提供一套既适合我国农村情况，又符合国际惯例的新型农村社会养老保险制度模式框架，以期为新型农村养老保险制度的改革与发展提供一定的理论参考，为建立新型农村社会养老保险法律制度体系提供理论依据。第二，从新的研究视野，探讨新型农村社会养老保险筹资和财政补助资金的使用、保值、增值等有效监管、资金安全使用层面的规制等问题。

对农村社会养老保险制度微观细化，并置于农村法治建设理论中加以探讨，结合 2008—2009 年最新出台的政策法规，对农村社会养老保险法律制度进行探讨，提

出立法思路和具体建议；结合 2009 年《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，探讨如何处理新农保制度与农村其他社会保障法律制度间衔接的方案；根据我国农村各地的经济发展实际情况，提出建立多种形式的农村养老保险基金筹集方式，以个人筹资、集体补助、政府补贴相结合为主导，发展多种形式的商业保险、进行农村集体土地使用权反向抵押、养老保险证质押贷款等方式，保证新型农村养老保险法律制度的可持续发展。

新型农村社会养老保险制度（以下简称“新农保”）已于 2009 年 9 月 1 日正式启动，结合新农保试点以来出现的新问题，提出进一步完善的建议。在当前大部分农村信息化管理相对落后的情况下，新农保制度的管理风险值得重视。应进一步明确各部门在新农保基金收支两条线管理体制中的职责，加强新型农村社会养老保险基金的依法管理，降低“新农保”在推行中面临的地方财政支付风险。

目 录

前言

1 引言	1
1.1 研究的背景、目的和意义	1
1.1.1 研究的背景	1
1.1.2 研究的目的是和意义	8
1.2 国内外研究综述	12
1.2.1 国外研究综述	12
1.2.2 国内研究综述	17
1.3 研究方法和创新之处	24
1.3.1 研究方法	24
1.3.2 创新之处	26
2 农村社会养老保险制度基本理论	27
2.1 农村社会养老保险制度基本范畴	27
2.1.1 社会保障与社会保险	27
2.1.2 社会养老保险与商业养老保险	31
2.1.3 农村养老与农村社会养老保险	33
2.1.4 新农保与老农保	34
2.2 社会养老保险制度的地位和基本功能	40

2.2.1	社会养老保险制度的地位	40
2.2.2	社会养老保险的基本功能	42
2.3	养老保险制度的理论基础	44
3	农村社会养老保险制度的国际比较与启示	48
3.1	国外农村社会养老保险制度的纵向比较	49
3.1.1	英国、韩国、新加坡模式：全民社会养老保险统一制度	49
3.1.2	德国、法国、波兰模式：农民社会养老保险专门制度	59
3.1.3	日本、加拿大模式：农民社会养老保险统分结合制度	67
3.2	国外农村社会养老保险制度的横向比较	70
3.2.1	社会养老保险制度模式比较	70
3.2.2	社会养老保险基金筹资渠道比较	72
3.2.3	各国农村社会养老保险制度中所规定的退休年龄比较	75
3.2.4	土地在农村社会养老保险制度中的作用比较	75
3.2.5	国家财政在农村社会养老保险中的作用比较	77
3.3	国外经验对中国农村社会养老保险制度的借鉴与启示	79
3.3.1	尽快建立农村社会养老保险法律体系	79
3.3.2	发挥政府的主导作用	82
3.3.3	多种方式的农村养老保险基金运营制度	84

3.3.4	农民工养老保险账户的最优化管理	87
4	我国农村社会养老保险制度的历史回顾与现状分析	91
4.1	我国农村社会养老保险制度的发展历程	91
4.1.1	社区试点阶段	92
4.1.2	县级试点阶段	92
4.1.3	全国推广阶段	94
4.1.4	停滞徘徊阶段	97
4.1.5	创新发展阶段	98
4.2	我国农村社会养老保险制度现状	100
4.2.1	我国农村社会人口老龄化	100
4.2.2	农村社会养老保险制度的经济基础	103
5	我国农村社会养老保险制度的模式选择	119
5.1	总体模式	119
5.1.1	现实模式：全面启动模式	119
5.1.2	过渡模式：城乡统筹模式	123
5.1.3	目标模式：城乡一元模式	125
5.2	区域发展模式	127
5.2.1	东部发达地区的探索及其经验	130
5.2.2	中西部地区的探索及其经验	137
5.3	特殊群体模式	143
5.3.1	农民工的养老保险模式	143
5.3.2	失地农民的养老保险模式	151

6 新型农村社会养老保险法律制度的基本原则、主要内容、问题与对策	158
6.1 新型农村社会养老保险法律制度的基本原则	
原则	158
6.1.1 有利于实现农民养老保险权的原则	159
6.1.2 分地区、分人群实施的原则	160
6.1.3 与我国经济发展水平相适应的原则	161
6.1.4 个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的原则	162
6.1.5 统一性和灵活性相结合的原则	163
6.2 新型农村社会养老保险法律制度的主要内容	163
6.2.1 《新型农村社会养老保险试点的指导意见》的主要内容	164
6.2.2 《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》的主要内容	167
6.2.3 《社会保险法》中有关养老保险的主要规定	169
6.3 新型农村社会养老保险法律制度面临的主要问题与对策	172
6.3.1 正视人口老龄化,适当延长养老金领取年龄	172
6.3.2 避免筹资渠道的单一性,发挥商业保险的作用	176
6.3.3 保障农村居民养老权益,合理界定适用人群与范围	178

6.3.4	遵循《社会保险法》基本原则,规范 新农保的各项管理	180
6.3.5	避免新农保孤立运行,协调与其他社会 保障制度的关系衔接	183
6.3.6	缩小城乡差别,推进养老保险制度一体化	185
6.3.7	采取多种方式,实现养老金的保值增值	186
7	新型农村社会养老保险筹资方式实施的构想	193
7.1	农村集体土地使用权反向抵押	193
7.1.1	反向抵押贷款、农村集体土地使用权 反向抵押的含义	193
7.1.2	农村集体土地使用权反向抵押的可行性与 必要性	196
7.1.3	推行农村集体土地使用权反向抵押的 风险性分析	198
7.1.4	农村集体土地使用权反向抵押的对策建议	200
7.2	农村养老保险证质押贷款	205
7.2.1	农村养老保险证质押贷款的含义、 主要内容	205
7.2.2	农村养老保险证质押贷款的可行性	206
7.2.3	呼图壁模式的运行机理	208
7.2.4	农村养老保险证质押贷款方式	211
7.2.5	推行农村养老保险证质押贷款的对策	215
8	新型农村社会养老保险制度的法律保障	218
8.1	农村社会养老保险法的渊源	220

8.2	农村社会养老保险立法的层次和体例	225
8.3	完善新型农村社会养老保险立法的总体思路与 基本原则	227
8.3.1	总体思路	227
8.3.2	基本原则	227
8.4	农村社会养老保险立法与其他相关法律制度的 协调配合	232
8.5	《新型农村社会养老保险法》的立法构想	234
9	结论	242
附件 1	黑龙江省依安县新发乡农村社会养老保险实施 情况汇总	245
附件 2	黑龙江省依安县新型农村养老保险实施情况的 调研报告	252
附件 3	新型农村养老保险调查问卷	257
附件 4	黑龙江省农村社会养老实际情况调查问卷	261
	参考文献	266

1 引言

1.1 研究的背景、目的和意义

1.1.1 研究的背景

在公元前 25 世纪,《礼记·礼运》中描述:“大道之行也,天下为公……人不独亲其亲……使老有所终……鰥、寡、孤、独、废、疾者皆有所养”,这可以算得上是中国最早的社会保障和养老思想。但是,中国古代农业社会遗留下来的养老愿望在当今社会的农村仍是一个让人们充满期待和关注的问题。如何让中国人活得更有尊严、更幸福?面对汹涌而来的老龄化浪潮,家庭养老举步维艰,农民的养老权利如何得到保障?农村社会养老保险法律制度问题的研究具有深远的理论意义和现实意义。

我国农村社会养老保险制度方面的探索已有 20 多年的历史。1986 年全国农村基层社会保障工作座谈会召开后,一些经济较发达的地区开始了农村社会养老保险制度的试点,这期间起起落落,曲曲折折。

2003 年以后,各地开始了新型农村养老保险试点,许多地方通过加大政府引导和支持力度,创新制度模式,新型农村养老保险有了历史性突破。新型农村社会养老保险制度(以下简称“新农保”)于 2009 年 9 月 1 日正式启动。其目标是为占

全国人口一半以上的农村居民提供社会契约型的养老保障，解决农村居民老有所养的问题，最终实现建立覆盖城乡居民的社会保障体系。按照“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则，在各级政府的大力推动下，新农保以前所未有的速度开展。截至 2010 年底，共有 10 277 万人参保，2 863 万人领取了养老金。2009 年新型农村养老保险试点覆盖面为全国 10% 的县（市、区、旗），2010 年范围扩大到 23% 的县；2012 年制度覆盖全国有农业人口的县（市、区、旗），参保率将达到 50% 以上；预计 2017 年参保率达到 80% 以上；2020 年基本实现全覆盖（中国新闻网，2010）。如何解决占总人口 50% 以上的广大农民的养老问题，关注民生，建立符合中国实际的农村社会养老保险制度是当前我国社会保障体系建设的一个正在解决的课题，也是中国农村经济社会发展和人口老龄化进程中亟待解决的重大课题。

背景之一：构建和谐社会下的“三农”问题

中国历史上的治乱兴衰，一旦离开了对当时农民状况的科学考证，就无法破解其中的缘由和奥秘。就目前国情来看，我国仍然是一个农业大国，农业兴，则百业兴；农民富，则国家富；农村稳定，则天下稳定。深化农村改革，加快农村发展，维护农村稳定，直接关系到我国和谐社会发展的全局。农业、农村、农民（简称“三农”）问题是我国不得不面对的世纪性难题，无论是农村的土地流转、结构调整、农产品国际贸易问题，还是农村的市场体系建设、生态环境保护、乡镇企业二次发展、农村城镇化的推进、费改税等一系列问题，抑或是农民的就业、收入增长、社会保障问题，都成为当前我国社会经济实现快速发展的障碍。“三农”问题日益成为我国经济发展中

的“瓶颈”，成为长久以来困扰我国经济发展、社会公平和实现国家现代化的核心问题之一。今后 20 年我国要实现全面建设小康社会的宏伟目标，最关键、最艰巨的任务是解决中国“三农”的问题。

2009 年中央一号文件《促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》中指出：“抓紧制定指导性意见，建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度。”温家宝总理在 2010 年的《政府工作报告》中也指出：“加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系。扎实推进新型农村社会养老保险试点，试点范围扩大到 23% 的县。加快解决未参保集体企业退休人员基本养老保障等遗留问题。将全国 130 万‘老工伤’人员全部纳入工伤保险范围。积极推进农民工参加社会保险。加强城乡低保工作，切实做到动态管理、应保尽保。”这一系列目标的提出，彰显了政府对农村养老保险工作的决心和信心，关注“农民”的视野已经提升到“农民养老权”的高度，它有利于更好地维护农民群众的合法权益，缓解农村的社会矛盾，减少农村不稳定因素，为构建社会主义和谐社会打下坚实基础。

背景之二：农村人口老龄化的严峻性

人口老龄化趋势是人类社会发展进程中的一个客观现象，人口老龄化被国际社会视为衡量各国社会发展水平的重要指标，它对各国社会保障制度产生着重大的影响。根据联合国的统计标准，在一个国家或地区内，60 岁以上人口占总人口的 10% 或 65 岁以上的人口占总人口的 7%，即称这个国家或地区进入了人口老龄化社会。2010 年第六次全国人口普查主要数据公报（我国以 2010 年 11 月 1 日零时为标准时点进行了第