

中国经济社会发展智库丛书 ■ 第2辑

激辩 “新养老策论”

New Critical Debate on Endowment Insurance Scheme

程恩富◎主 编

胡乐明 文 魁 黄 娟◎副主编

是倡导“机关、事业和企业联动的新养老策论”，还是倡导“机关、事业和企业分类改革”的养老政策？如何调整我国的现行养老政策？

由美国发布的《全球智库影响力研究报告》确认的“亚洲和中国第一智库——中国社会科学院”所属的经济社会发展研究中心领衔、十所重点大学组成的“中国经济社会发展智库理事会”，对此社会热点和政策问题召开论坛、编撰争鸣文集。

请看知名学者专家的智慧与激辩！

中国社会科学出版社

中国经济社会发展智库丛书 ■ 第2辑

激辩 “新养老策论”

New Critical Debate on Endowment Insurance Scheme

程恩富◎主 编

胡乐明 文 魁 黄 娟◎副主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

激辩“新养老策论”/程恩富主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 6
(中国经济社会发展智库丛书·第2辑)

ISBN 978-7-5004-8770-8

I. ①激… II. ①程… III. ①养老保险—财政政策—研究—中国
IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 090598 号

责任编辑 田 文
责任校对 王兰馨
封面设计 李尘工作室
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 6 月第 1 版

印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 20.25

插 页 3

字 数 307 千字

定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

养老保障理论与政策

——中国经济社会发展智库第2届高层论坛

主办单位 中国经济社会发展智库理事会

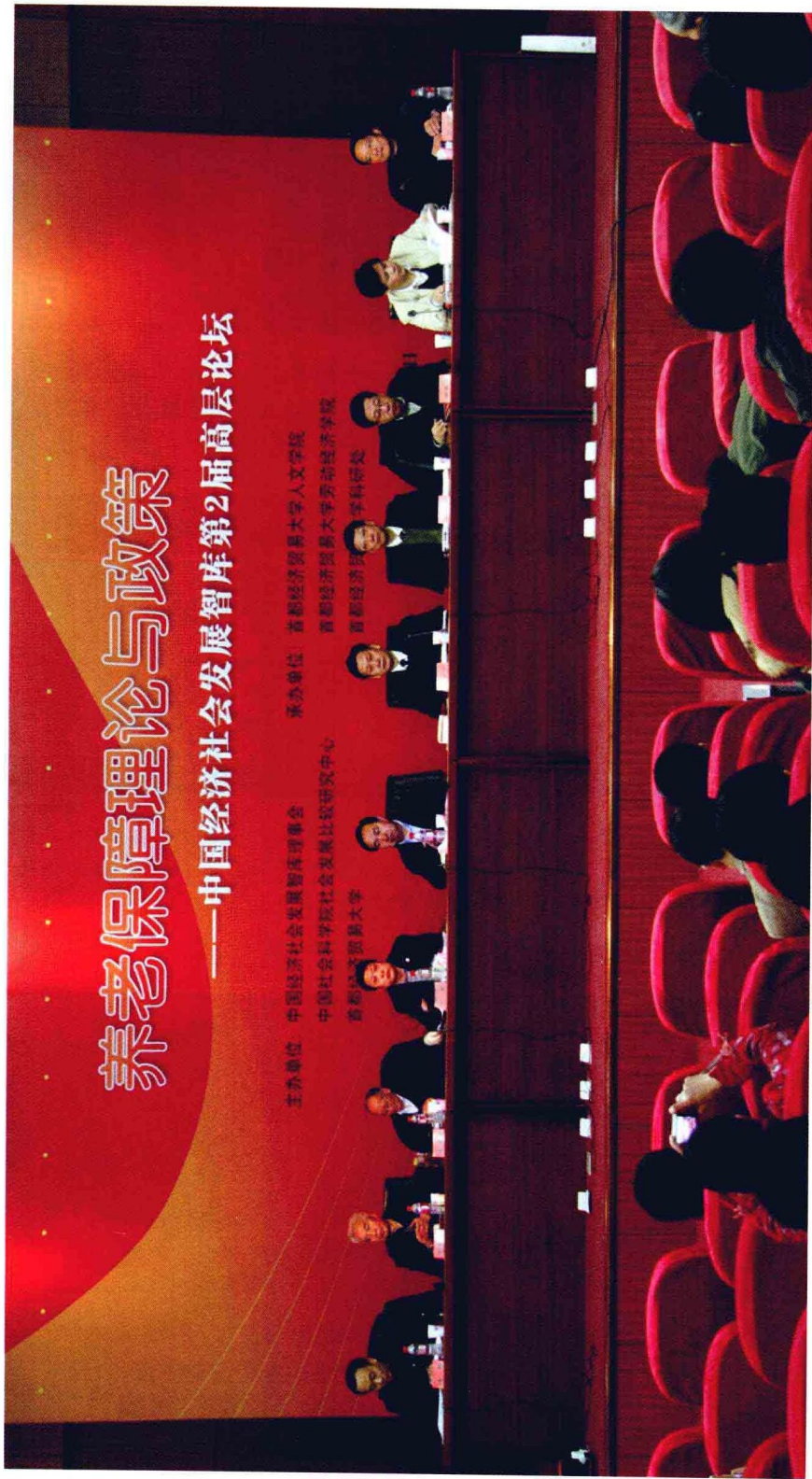
中国社会科学院社会发展比较研究中心

首都经济贸易大学

承办单位 首都经济贸易大学人文学院

首都经济贸易大学劳动经济学院

首都经济贸易大学科研处



养老保障理论与政策——中国经济社会发展智库第2届高层论坛

2010年1月20日 首都经济贸易大学

主席台左起：冯培、何秉孟、李崇富、文魁、张建明、高全立、程恩富、郑秉文、郑功成、许为民

目 录

前 论

- 在中国经济社会发展第2届高层论坛上的致辞 高全立 (3)
- “08 方案”在修改完善以前应该缓行 李崇富 (6)
- 养老保险关系转续的深远意义与深层思考 郑秉文 (9)
- 对我国养老保障制度改革的九点基本看法 郑功成 鲁 全 (23)
- 养老保障要体现科教兴国、人才强国的国家战略 文 魁 (37)
- 过好事业单位改革的“养老关” 张建明 (40)

主旨报告

- 机关、事业和企业联动的“新养老策论” 程恩富 黄 娟 (45)

甲方文章

事业单位养老金改革试点受挫的制度原因分析

- 关于“三个联动”的政策建议 郑秉文 (59)
- 养老保障：各阶层的利益诉求及解决方案 唐 钧 (69)
- 对我国事业单位养老保险改革方案实施
受阻现象的思考 赵 耀 (75)

- 试论改革中的事业单位养老保险制度 吴宏洛 (86)
- 城镇养老保险制度模式的争议焦点
及其思考 黄娟 贺青春 (103)
- 难改的事业单位养老 汪孝宗 韩文 曾娟 (119)

乙方文章

- 事业单位养老保险改革是一种趋势 叶青 (133)
- 事业单位养老保险制度改革探析 仇建国 (136)
- 事业单位养老保险制度改革宜统不宜分 周康 (142)
- 国外公职人员养老保险制度比较分析与改革借鉴
..... 王延中 龙玉其 (149)
- 养老保险改革：事业人员与公务员应联动 宫希魁 (162)
- 国外公务员养老保险制度及其启示 刘泓 (169)

丙方文章

- 中国养老保障制度改革的方向和政策建议 林治芬 (181)
- 中国养老保障改革方向与政策建议 张晓理 (189)
- 论养老保障的“双二元”模式、适度准则和侧重点
——兼论继续推行一胎化是养老金涌流的源泉 ... 李小平 (199)
- 基于生活需求调查看我国老年
保障的未来发展 张琪 杨瑞 张捷 (218)
- 我国养老保障制度公平性问题分析 李德刚 (235)
- 完善的养老保险制度是建立和谐
社会的重要基础 郭琳依 李德伟 (247)
- 基于马克思主义学说的社会养老保障筹资模式探讨
——兼论中国国有土地权益的归属 薛宇峰 余斌 (257)

相关信息

《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》 (275)

“2010 两会调查”：“养老保险”最受关注 廖文根 (279)

当前中国社会保障制度研究争议综述 宋宪萍 (281)

新养老保障理论与政策

 ——中国经济社会发展智库第 2 届高层论坛综述

 黄 娟 胡乐明 (303)

后记 (315)

激

辩

新

界

老

策

论

前

论

■ 在中国经济社会发展第2届高层论坛上的致辞

◇高全立*

各位专家学者、同志们、朋友们：上午好！

今天我们在这里举办“养老保障理论与政策”中国经济社会发展第二届高层论坛。我代表中国社会科学院，对本次高层论坛的召开表示热烈祝贺，对各位专家学者出席本次论坛表示热烈的欢迎！

养老保障问题是当前我国经济社会发展中的一个热点、焦点和重点问题，非常现实，非常重要，也十分迫切。社会保障制度，主要是指养老保险、医疗保险、失业保险等。当前中国正处在现代化进程的重要战略期，也是经济社会结构发生深刻变化的重要时期，各种利益矛盾不断涌现，我国养老保障制度的碎片化现状，成为影响社会进程的重要因素。因此我们要充分发挥社会保障再分配的调节功能，以平衡各方利益，使人民共享经济社会发展成果。正是在这样的背景下，十六大以来中央越来越重视保障和民生问题，把建立覆盖城乡居民的社会保障体系视为推动科学发展、促进社会和谐、保持国家长治久安的重要条件。

党的十七大报告提出，社会保障要“以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点”。城乡养老保障制度改革方案的不断推出和试点，对完善我国养老保障制度和社会保障体系起着重要作用。中国的养老保障制

* 高全立，中国社会科学院副院长。

度改革，只能走中国特色改革之路。它迫切需要养老保障理论与政策，特别是中国特色养老保障理论与政策的指导。

中国特色养老保障理论与政策的形成，离不开马克思主义社会保障理论的指导。改革开放以来，我国党和政府更加重视社会保障问题。十六届三中全会提出，要“积极探索机关和事业单位社会保障制度改革”；十六届六中全会把基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系作为到2020年构建社会主义和谐社会的重要目标之一；十七大报告又提出“社会保障是社会安定的重要保证”，把覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立作为全面建设小康社会的重要内容；2009年中央政治局第十三次集体学习，胡锦涛总书记就加快推进我国社会保障体系建设发表了重要讲话，指明了我国社会保障事业发展的方向，明确了我国社会保障工作的任务。马克思主义社会保障理论及其中国化，既是我国社会保障理论的重要内容，也是我国社会保障理论的重要基础，还是我国社会保障理论的指导思想。

中国特色养老保障理论与政策的形成，还需要学习、借鉴和吸收国外养老保障理论与政策。社会保障制度已面世一百多年，国外已经形成了丰富而成熟的养老保障理论，完善和健全的养老保障政策体系。我国社会保障制度建设相对较晚，养老保障理论不太成熟，养老保障政策也不够完善，需要我们学习、借鉴和吸收国外养老保障理论与政策方面的研究成果。就是说，我们不仅要加强马克思主义社会保障理论及其中国化研究，而且还必须加强国外养老保障理论与政策研究。实际上，近年来学术界关于国外养老保障理论与政策研究形成了不少成果。不同国家、不同时期存在着不同的理论与政策差异，我们学习、借鉴、吸收国外养老保障理论与政策，必须考虑它们形成的背景和适用状况，不能一味照搬，必须紧密结合中国国情，建立和形成中国特色的养老保障理论与政策。

建立中国特色养老保障理论与政策，必须总结我国养老保障制度的历史过程和改革经验，更要深刻认识我国养老保障制度的现状。只有这样，我们才能在马克思主义社会保障理论指导下，逐步形成具有中国特色的养老保障理论与政策。这就要求我们，养老保障理论与政策研究必须顾大局、谋大计，使科学研究服从服务于党和国家工作大局，真正把握养老保

障的世情、国情、党情、民情，站在创新和发展我国养老保障理论与政策的潮头，正确回答和解决我国养老保障改革发展中的重大问题，开展创造性的理论研究、战略研究和对策研究。

希望广大学者针对养老保障理论与政策问题，展开全面深入系统研究，不断推出具有前瞻性、战略性和全局性的精品研究成果和学派性的政策建言，从而为推动我国养老保障事业顺利发展发挥重要而积极的作用。

最后，衷心祝愿本次论坛取得圆满成功！祝各位代表身体健康！

谢谢大家！

“08 方案”在修改完善以前应该缓行

◇李崇富*

我不是搞社保研究的。我有兴趣参加今天的社保问题讨论，是因为2008年我在参加全国政协十一届二次会议期间，联署了关于修改完善事业单位养老保险制度改革试点方案（简称08方案）的提案。

大家知道，全国事业单位养老保险制度改革，是一个涉及面广、政策强的大问题，必须慎重决策、稳妥推进。我认为该方案的设计动机虽好，但其思路不大可行。我的看法是“四个不够”。

第一，该方案不够切合国情和实际。因为，其一，该方案涉及人多面广，涉及3000多万人（其中绝大多数是知识分子）、以十万计的事业单位，也就是近3000万个家庭、上亿人的养老保险问题。其二，事业单位行业众多、千差万别，其人员是多层次的。资金来源至少有三类：全额财政拨款的公益性事业单位、差额拨款的事业单位、自收自支的事业单位。我们应该根据其特点而区别对待。这项改革，当然要借鉴包括美国、日本等外国的做法，但绝不能照搬。因为我们要构建的是社会主义养老保险制度，要尽量体现社会主义的优越性。这就既要适当考虑人们退休前的工作贡献和按劳分配制度，有所差别而又不能过大，使人民共享发展成果。怎么能够不考虑精神生产与物质生产的区别，而用企业养老保险模式，来套

* 李崇富，中国社会科学院马克思主义研究学部学部委员，全国政协委员。本文是李崇富学部委员同全国政协委员、中国社会科学院学部主席团秘书长何秉孟研究员联合发言的稿子。

千差万别事业单位？

第二，推出该方案不够民主。说它不够民主：一是这个涉及面广，事关很多人和家庭的切身利益。08 方案制定，仅靠其行政部门和个别专家设计，并在五个省市试点前，未向社会和利益相关方征求意见。我们连水、电、气调价这类事都要开个听证会，而 08 方案这等大事却不这样做，其缺陷是显然的。二是 08 方案与已有法律衔接也有问题。现行《教师法》和《义务教育法》都明文规定教师工资待遇不能低于当地公务员，而 08 方案并未顾及。既然不太符合现行法律，就应事先报告全国人大，也应向人民政协征求意见。三是对全国政协的有关提案，其主管部门并没有作真正负责和周到的答复。我本人作为该提案的联署人，至今也没有收到任何答复。

第三，推行该方案不够公平。其一，事业单位与党政机关相比在退休待遇上不够公平。该方案并未提及公务员，而是按已有退休待遇执行。现在公务员的工资待遇就已经比一般事业单位高，且无须缴纳 8% 的个人账户；退休待遇也不受市场波动影响。其实，公益性事业单位人员与公务员在工作方式上大体是相同或类似的。所以公务员应带头改革、作出榜样。其二，按照 08 方案采取“老人老办法、新人新办法”改革，也会造成事业单位内部的不够公平。假如改革结果不低于已有退休待遇，那就无须这种歧视性办法。应该说，这样既不利于事业单位的内部和谐，也不利于整个社会和谐。说得尖锐一点，是不利于贯彻党的“尊重知识、尊重人才”方针，也是公务员自己把自己孤立起来。

第四，推出该方案的时机选择不够适当。该方案从 2008 年 4 月颁布和开始大范围试点，而这正是国际金融危机发生和袭来之时，我国应对它就必须保增长、保民生、保稳定，要靠扩大内需，推动经济社会发展。如按照 08 方案改革，事业单位人员及其家庭，即绝大多数所谓中产阶层，就有新的后顾之忧，而不敢扩大消费。显然，这不利于举国一致、同舟共济、共渡难关。

总之，我们希望有关主管部门考虑对 08 方案重新组织调研论证、修改完善，广泛地征求意见，以得到人民群众理解、认同和支持。对此我提

出三点建议。

第一，整个城镇职工（农村要同时考虑，公务员不搞特殊）退休养老保障制度，应在充分调研基础上，通盘考虑、总体设计，做到科学决策、民主决策。在基本原则，应该统一和公平；要全覆盖、多模式，立足现实、顾及长远，有利于社会发展、和谐、稳定。

第二，就事业单位而言，应实事求是、科学分类、区别对待。其改革方案，要坚持尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的方针，要体现精神生产的规律性，有利于调动知识分子的积极性和创造性，有利于落实科教兴国、人才强国战略。

第三，我国进行退休养老保障制度改革，不仅要有经济高度，更要有政治眼光。政府不要甩包袱。一般地说，市场机制通常只适用于经济领域，而不应引入政治领域，更不应使党政干部形成既得利益阶层。中国特色社会主义的退休养老保障制度，要立足现实、顾全大局，着眼长远。要考虑社会主义初级阶段的这项制度，与未来几十年、一二百年的发展阶段如何衔接的问题。

■ 养老保险关系转续的深远意义与 深层思考

◇ 郑秉文*

在 2009 年的最后几天，国务院转发了人力资源和社会保障部颁布的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》^①（以下简称《暂行办法》）。这个文件在中国现代社会保障制度历史上具有深远的意义，它在目前制度框架不变的情况下，基本解决了流动人口的社保关系异地转移接续问题，年复一年的深圳等地区春节前夕农民工退保问题将永远成为历史。

但是，未曾想到的是，该文件一发布，就立即在深圳和东莞等地出现了农民工突击退保的现象，他们在 12 月 30 日和 31 日这两天排起长龙，多达万人以上，欲抢在 2010 年 1 月 1 日实施之前退保。^②

于是，2009 年最后这两天出现的、旨在绕开《暂行办法》的突击退保现象必然使人们对《暂行办法》产生一些新的思考。

一 人口流动的发展趋势与社保转续难的矛盾

1. 人口流动的概念与人口流动的增长

人口流动是实行市场经济的必然产物之一。由于国情的不同，在国外

* 郑秉文，中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、党委书记、教授、博士生导师。

① 该文件见人力资源和社会保障部主页。

② 叶明华：《深圳惊现两万人退保潮》，《南方日报》2010 年 1 月 1 日第 4 版。

学者那里，只有人口迁移和迁移人口这两个概念，没有人口流动和流动人口的概念。^① 中国之所以使用人口流动这个概念，是为了区分现行户籍管理制度下人口异地移动时户口手续是否随之变动：人口迁移是指户口手续随之相应迁移，而人口流动则没有户口迁移手续的相应变动，即是指离开常住户籍所在地、跨越一定的行政辖区、因故前往他地滞留暂住并不时回返的人口群体。^② 对流动人口概念的这些界定已被很多学者所认同^③，所不同的是，一些学者对人户分离的流动人口代之使用一些其他概念，例如，有学者称之为“非正式迁移”^④ 或“准迁移人口”^⑤，报刊媒体称之为“暂住人口”、“外来人口”等，也有学者将流动人口分为改变户籍的“永久性人口迁移”和没有改变户籍的暂时性迁移的“狭义人口流动”^⑥，还有学者认为人口的迁移和流动很难严格区分，故使用“流迁人口”^⑦。简言之，人户分离在人口流动中本来已成为冲破户籍制度的一个“解决方案”并为城市化作出了巨大贡献，但是，当户籍因素引入和延伸到社保制度设计时，它就在社保制度之内人为地建立起一个城乡分割的藩篱，把本应体现公平正义的社保制度分成不同等级，使本来在经济收入和社会地位等许多方面已经介于城市人口和农村人口之间的流动人口被牢牢地锁定在歧视性的另类，使流动人口与市场经济的矛盾尖锐化，为城市化进程和全国统一大市场的形成造成困难。

改革开放以来，中国流动人口的绝对数量逐年增长。1980 年全国离开户口所在地外出打工的流动人口大约不到 200 万人，到 2009 年则发展到大约 2.3 亿人，在 30 年时间里增加了 110 多倍，目前占总人口的 18%。例如，在 1982 年“三普”时，常住地与常住户口登记地在同一县、市的人

① 段成荣、孙玉晶：《我国流动人口统计口径的历史变动》，《人口研究》2006 年第 4 期。

② 张庆五：《当前我国流动人口状况对策研究》，《人口与计划生育》1993 年第 4 期。

③ 段成荣、孙玉晶：《我国流动人口统计口径的历史变动》，《人口研究》2006 年第 4 期。

④ 杨云彦：《改革开放以来中国人口“非正式迁移”的状况》，《中国社会科学》1996 年第 6 期。

⑤ 黄润龙、杨来胜：《我国流动人口基本态势研究》，《西北人口》2000 年第 4 期。

⑥ 张茂林、谢永红：《改革开放以来的人口流动研究》，《西北人口》1995 年第 4 期。

⑦ 李若建：《流迁人口研究》，《人口研究》1994 年第 4 期。