

机关、事业和企业联动的“新养老策论”^{*}

程恩富¹, 黄娟²

(1. 中国社会科学院 马克思主义研究院, 北京 100732;

2 中国地质大学(武汉) 马克思主义学院, 湖北 武汉 430074)

摘要:文章针对 2008 年《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》的若干不足之处,提出了“机关、事业和企业三单位联动的养老保险制度改革方案”。在明确“新养老策论”基本含义和内涵的基础上,分析了“新养老策论”提出的动因和背景,重点探讨了“新养老策论”提出的理论与现实依据,以及如何完善和实施等问题。“新养老策论”可以为我国特别是城镇养老保险制度改革提供重要思路 and 解决路径。

关键词:养老保险; 联动方案; 新养老策论

中图分类号:F8 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2010)11-0028-11

我国养老保险制度的目标模式,应是非缴费型城乡统一的基本养老保险制度,城镇职工实行占工资比例相同的退休养老金作为基本养老保险,可另加补充养老保险;农民实行相同的基本养老保险,可另加各地补充养老保险。本文只探讨该目标模式下城镇养老保险制度过渡模式。伴随 2008 年《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》(以下简称 08 方案)的印发,以机关、事业、企业为三大主体的城镇养老保险制度改革,已成为推进我国养老保险制度改革的重要环节。然而,08 方案的先天不足和运行不佳,使我国城镇养老保险制度改革遇到了瓶颈。笔者在对 08 方案深入思考的基础上,提出了机关、事业、企业三者联动的城镇养老保险制度改革初步方案(以下简称联动方案),并对“新养老策论”的基本内涵、提出背景、提出依据和完善措施进行了分析和探索。

一、“新养老策论”的基本内涵

我国养老保险制度是一种“碎片化”制度,不仅存在城乡二元结构,而且还

收稿日期: 2010-09-01

作者简介:程恩富(1950-),男,安徽合肥人,中国社会科学院马克思主义研究院教授,上海财经大学博士生导师;

黄娟(1963-),女,上海人,中国地质大学(武汉)马克思主义学院教授,博士。

存在城镇二元结构,原来是机关事业单位与企业分立,08方案后是机关与企业事业单位分立。面对“碎片化”现状和08方案困境,学术界纷纷提出不同的联动主张,有的主张机关、事业单位联动,这也是我国长期以来尤其是企业养老保险制度改革以来的做法;有的主张事业、企业联动,这是08方案的做法;有的主张机关、企业联动,这是就机关养老保险制度改革方向提出的想法;还有主张机关、事业、企业、农民四者联动,这无疑是我国养老保险制度改革的长期目标。本文也主张联动,但不同于上述联动,而是专指在最终建立非缴费型城乡统一基本养老保险制度目标模式下,目前我国城镇养老保险制度采取机关、事业、企业三者联动的一种主张或方案。联动方案是机关、事业和企业联动的城镇养老保险制度的简称或特称,这也就是本文提出的“新养老策论”。这是一种过渡方案,通过先建立统一的城镇养老保险制度,最终建立统一的城乡养老保险制度。

“新养老策论”的基本内涵是参照“双层养老保险制度”模式来建立:第一层制度是建立统一的城镇职工养老保险制度,实行养老保险统一运营。按照社会统筹与个人账户相结合原则缴费,在统一制度内保证机关、事业和企业人员的退休养老金所占工资比例相同。第二层制度是建立机关事业单位补充养老保险制度,使机关、事业单位的养老保险结构形成两个部分,基本养老保险是基础,补充养老保险是补充和提高。随着国家财政收入不断增加,机关、事业和企业人员统一的基本养老保险金逐步提高,可以相应地同步减少补充养老保险部分。当退休养老金占在职工资的比例逐步提高到90%左右的时候,可以最终取消补充养老保险。

二、“新养老策论”的提出背景

本文提出“新养老策论”的直接动因和重要背景,就是对08方案诸多不足和实施效果的反思。毋庸置疑,08方案遇到极大阻力,推进速度相当缓慢,并与预期目标相去甚远。政策学和制度学理论告诉我们,任何改革方案的制定和推出,都源于各种现实考虑和良好愿望,不可能一开始就尽善尽美,也不可能一帆风顺,更不可能一蹴而就,需要在实践中不断修改和完善。08方案既然是一个试点方案,就可以依据试点中的问题进行重新修订。本文建议政府有关部门暂缓08方案试点,重新研究城镇养老保险制度改革的总体方案,而非“碎片化”的孤立方案。为此,我们需要分析08方案究竟有哪些问题导致推进困难。

1. 改革缺乏配套措施

事业单位养老保险制度改革应该与其他制度改革配套推进,但08方案的实施缺乏配套改革措施。一是事业单位分类不细致。08方案明确指出,改革适用于分类改革后从事公益服务的事业单位及其工作人员,但该方案对我国

事业单位的复杂性估计不足,忽略了全额财政拨款、差额拨款和自收自支事业单位之间资金来源的差异,忽略了体制转变时期事业单位老职工和合同职工的不同,忽略了全额拨款事业单位工资来源单一的事实。二是职业年金制度缺失。建立职业年金制度是08方案的主要内容,目的是为了建立多层次养老保险体系,提高事业单位工作人员退休后的生活水平。然而,职业年金制度并没有配套跟进,使不少人产生了不良预期和抵触情绪。三是与事业单位分类改革不配套。事业单位分类改革包括机构分类、人事制度改革、工资收入分配制度改革、财政政策和养老保险制度改革五个方面。事业单位养老保险制度改革试点,是事业单位分类改革的重要组成部分,需要在事业单位分类、收入分配制度改革、人事管理制度改革的基础上开展,并有相应的财政投入机制做保障。然而,这些制度并没有进行相应的配套改革,如收入分配改革方案至今没有出台,步履维艰。

2 减负动机值得商榷

任何改革方案的推出必定有其多种动机和考虑,08方案也不例外。我们相信建立完善的事业单位工作人员养老保险制度的初衷是为了加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。但财政减负无疑也是此次改革的主要动机,这是08方案受到人们普遍质疑的地方。一是减负作用十分有限。就试点方案中个人缴费而言,事业单位人员个人缴费为工资的8%,全国事业单位3000万人每年总计约300亿元,不足目前财政收入的0.5%。此项缴费改革对缓解财政负担的作用不大,事业单位养老金改革也未必真能达到减负目的。二是人们普遍认为,财政减负应该包括占财政供养开支60%和退休待遇不降反升的公务员。相比较而言,机关的人均退休费在绝对值和增长率上均高于事业单位,公共财政的养老负担相对更重。2005年机关事业单位退休费总额是1827亿元,其中机关总额为561亿元,人均退休费为17633元,事业单位总额为1266亿元,人均退休费为16147元(周康,2009)。三是既然我国的GDP和财政收入年增长较快,而科学发展观又强调改革成果要分享,因而所谓财政承担不起的说法难以成立。再说,国家财政支出项目众多,相应的减负途径也有多种,只要真正削减公款吃喝、公费旅游、公款出国等一两项开支,养老金的发放就不会出现所谓“不堪重负”问题。

3 造成新的经济不公

社会保障制度改革应当充分体现公平公正的价值取向,但08方案没有很好体现公平性。它在一定程度上缓解了事业单位与企业职工之间的养老待遇差距,但同时又拉大了事业单位与机关人员的养老待遇差距,使事业单位工作人员既不能享受企业化的某些高薪,又不能享受公务员较高的养老待遇,造成了新的经济不公乃至社会不公,在知识分子与公务员之间形成新的矛盾。制度变迁理论告诉我们,当制度变迁的预期收益大于其预期成本时,其行动主体

就会积极推动制度改革；而当制度变迁的预期收益小于其预期成本时，行动主体则会成为制度改革的阻力。事业单位养老保险制度改革，是由政府决策部门自上而下推行的一种强制性制度变迁。如果事业单位人员在本次制度变迁中感觉严重受损，且得不到及时补偿，那么他们就会明确反对而且也有力量反对制度变迁。有学者研究认为，08 方案出台后，形成了赞成派、反对派与折中派，其中反对派大约为 85%，包括大部分研究单位、专家教授、科研人员以及一部分政府官员（姜爱林，2010）。而科教兴国战略、人才强国战略、建设创新型国家战略的实施，都离不开事业单位人员队伍的稳定和支持。相关部门和试点地区不敢贸然推进，从而导致 08 方案执行难。

4 认识三大主体有误

在我国养老保障体系中，以城镇企业职工养老保险制度发展最为完善，理应成为机关、事业单位等其他群体养老保险制度改革的参照系，08 方案也是基于这一思路。但良好愿望却严重受挫，这与认识三大主体有误不无关系。企业是从事商品生产、流通、经营和服务性经营活动，以生产物质产品为劳动成果的组织。它以赢利为目的，以市场为主导。事业单位是从事非生产性活动，以生产精神产品和知识产品为主要劳动成果的组织。它是公共服务机构，其实质是提供公共服务。机关是代表国家权力的机构，主要职能是依法管理国家和社会事务。我国公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。相比较而言，事业单位的性质、功能与企业明显不同，而与机关更为相近。就现实而言，我国多数事业单位都是由政府出资举办、承担社会公益性质职能的组织。其工作人员和公务员一样，同属于从事公共管理和公共服务的国家公职人员。他们同样受雇于政府，工资同样来自于财政，承担性质相同的公共职责，应当享受同样的福利制度（郑攻成等，2010）。08 方案简单地要求事业单位与企业并轨，混淆了事业单位（特别是全额拨款事业单位）与企业性质、职能定位等方面的区别，也人为地将工作性质相近的公务员和事业单位人员的养老保险制度割裂开来，这无益于落实中央再三强调的“尊重知识”的知识分子大政策。

5 改革程序不够民主

一项政策能否得到有效执行，往往取决于政策本身的合理性和政策接受者的态度。而一项政策要取得广大群众的理解、认同、接受、拥护和支持，又需要政策决策程序合法化。只有公正的程序才能强化决策的内在化、社会化效果。缺乏群众基础的政策，不具有社会可行性，迟早会被弃置或改变。凡涉及民生问题的大事，更应该经过较充分的民主程序，真正实现问计于民，才有利于政府同社会各界的沟通。但 08 方案的制定和实施恰恰违背了这一要求，事先没有广泛征求事业单位的意见，也没有经过充分论证等民主程序，连作为改革对象的高校、研究机构的养老保险研究人员、教师，对此基本内容也不知情。

民主程序可以有效化解相关人员的不满、疑虑,赋予改革措施以道义与政治正当性。08方案的推行难,已经用事实说明了决策民主的重要性。可见,无论我们的制度怎么改革,作为制度设计者和安排者的政府部门,绝对不能忽视直接利益相关者的呼声。因此,政府部门在实行新型事业单位养老保险改革时,需要同时考虑事业单位人员的接受能力,以减少不必要的社会阻力和引起不必要的社会震荡。只有实现“自上而下”和“自下而上”两种力量的联动,事业单位养老保险改革道路才会更加顺利和畅通。

三、“新养老策论”的提出依据

据《人民日报》2010年8月24日报道,人力资源与社会保障部部长尹蔚民在“中国社保论坛”上强调,“在总结试点经验基础上,统筹考虑机关事业单位养老保险制度改革。”从根本上说,一个国家的各项政策都是理论与实际相结合的产物。制定养老保险政策也不例外,必须有理论和实际等科学依据。相对于08方案,本文提出的联动方案,不仅具有科学的理论依据,而且拥有丰富的现实依据,因此,这是一个具有科学性、合理性和可行性的改革方案。机关、事业、企业三者联动的“新养老策论”,理应成为我国城镇养老保险制度改革的重要思路,成为通向我国非缴费型城乡统一的基本养老保险制度的最佳路径。

1. 体现中央保障理论与政策

理论对于政策制定来说具有相当的重要性,只有按照一定的理论指导,才能实现政策制定的科学化、民主化要求。马克思主义理论为我们制定养老保险政策提供了科学的世界观和方法论,其中的社会保障理论则具有直接而具体的指导作用。十六大以来,党和政府越来越重视社会保障问题,社会保障制度建设提到了空前的高度。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”。十六届六中全会再次提出,要“加快机关事业单位养老保险制度改革”。十七大报告进一步提出,要“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”,“促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,探索建立农村养老保险制度。”这不仅明确了我国养老保险制度改革的方向,即建立覆盖城乡居民的社会保障体系,而且还指出了养老保险制度改革的步骤,即现阶段采取城镇与农村两种养老保险制度,城镇要促进企业、机关、事业单位基本养老保险制度改革,也就是要统一城镇养老保险制度。这是中国共产党对马克思主义社会保障理论的创新和发展,是中国特色社会主义保障理论的重要内容和重要基础,也是中国特色养老保障理论与政策的科学指导。“新养老策论”正是在这一理论指导下提出来的,联动方案是对党中央养老保险思想和精神的科学理解和准确体现。

2. 有利于实现社会公平公正

国家的奋斗目标和基本任务是制定政策的直接依据。社会主义初级阶段

的奋斗目标,是把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,其中的和谐是社会领域的目标和要求。也就是说,社会政策要以共同富裕、社会和谐为目标。养老保险制度作为社会保障制度的核心组成部分,起到保障老年人基本生活的作用,是社会平稳有效运行的减震器和安全网。而公平公正是养老保险制度改革的重要原则,改革能否体现公平公正,不仅关系到我国养老保险制度改革的顺利进行,而且更关系着我国和谐社会的建设和国家奋斗目标的实现。经过20世纪90年代企业职工养老保险制度改革,我国企业和机关事业单位退休职工收入差距逐步拉大,导致企业退休人员不满情绪日增,严重影响我国的社会稳定与和谐。08方案的出台和实施,较好地体现了企业与事业单位职工退休待遇的公平性,但由于没有将公务员纳入其中,又造成了公务员与企事业单位工作人员退休待遇的不公平。城镇养老保险制度改革的最终目的是缩小机关、事业和企业三者之间的待遇差距,这就需要在三类部门之间实行养老保险统一运营,使所有退休人员均享受同等退休待遇。好的制度设计是实现社会公平正义的保证,联动方案主张机关、事业和企业人员退休养老金占工资比例相同,较好实现了机关事业单位与企业并轨,因而在统一制度内不存在原有的待遇差别,显示出机关、事业与企业三者之间的公平与公正。由于联动方案能较好地实现城镇不同部门职工之间的公平正义,因而它是确保社会安定与社会和谐的有效方案。

3 统一城乡养老保险制度

国情是制定政策的出发点和落脚点,是制定政策最重要的实际依据。我国的基本国情是长期处在社会主义初级阶段,其中之一就是城乡二元经济社会结构在短期内难以改变。建立全国统一的养老保险制度,无疑是解决我国养老保险制度“碎片化”,以及由此带来的国民养老待遇不公问题的根本,也是我国养老保险制度改革的最终目标。但中国在相当长时间内,城市和农村的社会保障体制是分割的。一元化的社会保障制度是我们追求的最终目的,但近期将多元化制度安排作为过渡显然是符合中国国情的最佳选择(香伶,2008)。要实现统一城乡养老保险制度的最终目标,先要实现统一城镇养老保险制度的现实目标,这也是世界各国养老保险发展史都经历过的城乡非均衡发展的历史阶段。为此,我们应该在坚持非缴费型城乡统一的基本养老保险制度目标模式下,先实行机关、事业、企业三者联动的城镇养老保险制度的过渡模式。08方案的实施,在解决企业与事业单位并轨问题的同时,又将造成企事业与机关之间新的二元制,不利于城镇养老保险制度的统一。而联动方案通过机关、事业、企业实现三者联动,较好地解决城镇新旧二元制问题,实现统一的城镇职工基本养老保险制度。况且,联动方案可以有效避免分立模式下不同部门之间的互相攀比,有利于政府观念的转变,减少公务员的特权思想,提高政府的工作效率。

4 促进城镇职工自由流动

人力资源的流动是现代市场经济的内在要求,养老待遇问题是人员流动考虑的主要因素。现有城镇养老保险制度的不统一,机关、事业、企业之间养老待遇差距过大,加上机关事业单位养老保险制度在缴费、待遇计发和管理等方面独立于企业职工养老保险,使养老金权益无法有效衔接,严重阻碍了三大部门之间人员流动。近年来,我国呈现出公务员热、事业单位热,特别是“公务员热”,不仅是因为公务员在职时就有稳定的高收入,而且最关键的是其退休金打折比例也高于事业、企业职员。这种情况不利于机关事业单位的健康发展,也影响了机关事业单位机构改革进程。官、产、学三大部门对我国经济社会发展都很重要,人才在三大部门中应该都有一个金字塔式的分布才比较合理。只有在机关、事业单位和企业三类部门中分布比较合理,才不会导致人才的高消费和过度聚集。而08方案的实施,虽然有利于事业单位和企业之间人力资源的正常流动,但可能刺激事业单位人员向政府机关转移,加剧公务员报考热,不利于事业单位队伍稳定,影响我国科技、教育、卫生等公共事业发展及综合国力增强。联动方案由于缩小了机关、事业和企业间的养老保险差距,建立起公平的就业环境,为城市居民提供了多种职业选择,为不同部门之间人员流动和统一劳动力市场的形成打下良好的制度基础。

5 顺应国际社会改革趋势

在全球化时代,国际环境成为一个国家制定政策不可忽视的重要现实依据。作为制定养老保险政策的国际环境,应该是指国际社会养老保险和社会保障形势、发展趋势及其对我国的冲击和影响。社会保障制度面世一百多年来,国外已经形成了丰富而成熟的养老保障理论,以及完善和健全的养老保障政策体系。从世界各国实践来看,公务员和事业单位养老保险制度分为“分立模式”和“统一模式”。欧洲大陆各国社会保障制度几乎均为“碎片化”制度,不仅公务员制度单独设立,其他群体也常常独立。多种退休制度引起攀比,改革必然遭到反对,时间越久,待遇差距越大,福利刚性越大,改革越困难,甚至引发社会动荡。法国就是其典型。相比之下,美国等一些国家采取“统一模式”,不管是公务员还是企业私人部门,全体国民参加一个基本养老保险制度,其优势是尽管其退休金替代率比法国低一半,但从未引发过一次全国范围的社会运动。不仅如此,进入21世纪以来,世界各国都在进行社会保障制度改革。在席卷全球的改革浪潮中,强调个人责任、减轻财政压力、统一社会保障制度成为大势所趋。就公务员而言,国外公务员养老保险制度改革呈现的一个明显趋势,就是分立制度向统一制度转变(郑秉文等,2009)。国际社会的养老保险和社会保障形势、发展趋势,必然对我国产生冲击和影响。实行机关、事业、企业养老保险制度三者联动,统一我国城镇基本养老保险制度,进而统一我国城乡基本养老保险制度,是顺应国际社会养老保障制度改革发展趋势的必然反映,有助于我国最终形成一个更加

公平、社会更加和谐的相对最佳的养老保险体系。

6 反映养老保险社会舆论

社会舆论是政策制定的影响因素之一，它是反映和表达人民群众愿望、呼声和要求的一种形式，对政策制定的影响十分巨大，在某些特定情况和条件下，甚至会产生决定性影响。社会舆论明显倾向于联动方案。中国社科院马克思主义研究院院长程恩富教授明确提出“机关、事业和企业三单位联动的养老保险制度改革方案”（汪孝宗，2009）。中国社科院郑秉文研究员认为，我国公务员和事业单位统一参加养老保险制度改革，走“统一模式”之路是大势所趋（郑秉文，2009）。人力资源与社会保障部社会保障研究所华迎放研究员提出，事业单位养老保险制度改革，既要与城镇企业职工基本养老保险制度保持统一，又要与国家机关实行同一制度（华迎放，2006）。中华全国总工会经济社会政策研究室主任姜爱林要求，公务员、事业单位与企业三位一体同时改革，构建公平有序的养老保险制度体系（姜爱林，2010）。更为重要的是，联动方案充分显示了民意。2009年，“两会”期间约有20份不同意08方案的意见书正式上报。2010年，人民日报政治文化部和人民网联合组织“两会调查”，“养老保险”在众多热点话题中以高票当选，81%的网友认为，企事业单位和公务员养老制度实行“双轨制”非常不合理（廖文根，2010）。中国社会调查所对重庆、太原、广州、上海等试点城市近千名居民进行调查，93.4%的被访者认为，只改革事业单位而不改革公务员养老金不公平；多数被访者表示，应把机关、事业和企业职工养老保险三者统筹考虑（中国社会调查所，2009）。08方案的反对声浪和联动方案的舆论倾向，使相关部门和官员也不得不作出反应，如人保部副部长胡晓义在2010年“两会”期间回应退休金双轨制时表示，“机关、事业和企业单位之间的制度衔接问题，也是我们要解决的统筹协调的问题之一”（胡晓义，2010）。

四、“新养老策论”的完善与实施

制度运行是否良好、有效，能否实现制度预期目标，取决于制度设计的科学性和完备性。城镇联动养老保险制度改革方案只是一个初步方案，其设计与实施还需要不断完善，即在把握改革总体思路基础上明确指导思想和原则，在总结历次改革经验教训基础上完善配套措施，在合乎民主程序基础上制定和完善联动方案，并需要在完善养老保险法律体系基础上获得法律支撑。

1. 在把握改革总体思路基础上明确指导思想和原则

联动方案的设计需要在把握改革总体思路基础上，明确改革的指导思想和指导原则。这就要求我们不仅从经济角度，更要从政治高度来把握这项改革，而且把它放在完善我国收入分配格局中进行方案设计。从总体上看，推进

机关事业单位养老保险制度的改革,要有利于保障事业单位人员队伍的稳定,有利于促进科技创新和社会事业、文化事业的发展。联动方案的指导思想和原则,是按照全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会要求,以党的十七大精神为指导,以马克思主义社会保障理论为导向,总结国内外养老保险制度改革经验,结合我国企业、机关、事业单位实际情况,贯彻改革成果要分享和问计于民的方针,强调统筹兼顾而非只顾一方,配套推进而非单项独进,遵循权利与义务相对应相结合、保障水平与经济发展水平相适应原则,逐步建立起机关、事业、企业相统一和公平的城镇养老保险体系,确保我国养老保险制度改革顺利进行和可持续发展。

2 在总结历次改革经验教训基础上完善配套措施

养老保险制度改革是一项牵涉面广泛的系统工程,必须统筹兼顾、综合配套,联动方案的设计必须在总结历次改革经验基础上完善配套措施。一是对机关事业单位进行科学分类,这是实施该方案的重要前提。长期以来,我国事业单位和行政机关界限模糊不清,有些事业单位实际履行着公共管理职能,而有些按公务员机制管理的单位又是名副其实的事业单位。就事业单位而言,不同单位有着不同的功能定位、收入来源和资源获取方式,以及存在“老人”、“中人”和“新人”的区别。因此,联动方案必须从公平公正原则出发,根据不同单位具体情况,分类处理,区别对待。二是为机关事业单位建立职业年金制度,这是该方案的重要内容。职业年金制度相当于企业年金制度,是联动方案第二层制度中的补充养老保险制度,这就需要将职业年金制度的具体内容和运作方式与联动方案一起考虑,以便解除相关人员的后顾之忧和增加对改革的可预期性。建立多层次的养老保险体系,既是基本养老保险制度安全有效运行的必要措施,也是体现不同职业、不同收入水平的人群对退休养老的需求差异。三是与其他相关制度配套改革,这是联动方案的重要保障。养老保险制度改革是社会保障制度改革整体安排的一部分,应当与机关事业单位的机构改革、人事制度改革、收入分配改革等相匹配。如果没有这些相关制度的改革配套,联动方案的实施将孤掌难鸣,难以有效推进。

3 在合乎民主程序基础上制定和完善联动方案

任何一项公共政策的出台,都是多方利益重新调整的过程。惟有建立起充分参与、公开交流的前置机制,通过利益各方的充分博弈,利益的调整和分配才能有效平衡。惟其如此,国家公共政策及法规才能得到有效的贯彻执行。联动方案是否完善周密和切实可行,能否获得各方深刻理解和有力支持,方案实施是否顺利和有效,离不开各方对方案广泛而深入的讨论。这就要求我们,在制定和实施方案时必须符合民主和程序。这是因为,任何政策设计不可能尽善尽美,关键在于建立畅通有效的利益表达机制,使相关主体都有表达自己养老意愿的合法机制;同时建立传导迅速的反馈机制,将政策实施中的种种问

题反馈给决策层,而不是在问题累积出现严重后果时再进行相应的政策调整。联动方案的制定和实施应该将公众参与作为一个必不可少的程序,只有向社会公众广泛征求意见,才能确保方案的合理性、公众的认可度,以及实施的有效性。也就是说,养老保险制度改革方案的顺利推行,取决于相关人员的普遍认同和大众支持,而只有鼓励民众广泛地参与才能保证方案的合理性和公众的认可度。这也是我们近几年来在包括新医疗改革方案、燃油税改革方案等在内的重大改革方案推行之前的一个通行做法,也是改革得以顺利推进的一条重要经验。联动方案在制定和实施程序上应合乎民主程序。

4 在完善养老保险法律体系基础上获得法律支撑

社会养老保险是国家立法强制征集保险费,并形成养老社会保险基金,当劳动者退休后支付其退休金,以保证其基本生活需要的社会保障制度(李珍,2007)。通过立法来调整和规范养老保险利益关系和权利义务是各国通行的做法。因为只有以法律制度的权威规范,才能实现社会保障制度责任与权益的合理配置。社会保障制度的改革、运行、管理也只有以法律为依据,才能公平、高效、健康地发展。目前,我国有关社会保险的执法依据主要是一些行政法规、部门规章和规范性文件,一直缺少一部统一的基础性立法。国家也一直努力建立和完善相关立法,如《社会保险法》,1994年就列入全国人大常委会立法规划,至今历经了近16年时间。但从目前的《社会保险法》草案来看,很多方面仍然不具备可操作性,必须有相关的政府条例、规章来配套,而且新法的制定难度非常大,牵涉到方方面面利益关系的调整。《社会保险法》在二审过后,社会各界反映最为强烈的是授权国务院另行规定的内容太多,尤其是在养老保险章节,其第9条规定,“公务员和参照公务员法管理的工作人员参加基本养老保险的办法由国务院规定”,对此引起很多质疑。因此,联动方案改革之初,要避免依靠行政机关政策和指示来推动改革的一贯做法,就必须立法先行,尽快出台社会保障及其中关于城镇养老保险条例等具体法规,《社会保险法》、《养老保险条例》及与之相配套的政策规章应尽快颁布或完善,以便形成用人单位和劳动者依法履行义务和享受权利、政府依法行政的局面,使联动方案的运作逐步走向正规化、法制化的轨道。

* 本文得到上海财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助。

参考文献:

- [1] 周康. 事业单位养老保险制度改革宜统不宜分[J]. 中国物价, 2009, (7): 67-70.
- [2] 姜爱林. 事业单位养老保险制度改革为何困难重重[J]. 天津行政学院学报, 2010, (3): 53-61.
- [3] 郑攻成, 鲁全. 对我国养老保障制度改革的九点基本看法[A]. 程恩富. 激辩“新养老策论”[C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 32.
- [4] 香伶. 养老社会保险与收入再分配[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 211.

- [5] 郑秉文, 孙守纪, 齐传君. 公务员参加养老保险统一改革的思路[J]. 公共管理学报, 2009, (1): 1- 12.
- [6] 汪孝宗. 事业单位养老保险制度改革试点引热议——学者提议建立机关、事业、企业联动养老制度[J]. 中国经济周刊, 2009, (23): 32- 35.
- [7] 郑秉文. 事业单位养老金改革路在何方[J]. 河北经贸大学学报, 2009, (5): 5- 9.
- [8] 华迎放. 对事业单位养老保险制度改革的思考[J]. 中国劳动保障, 2006, (11): 35- 36.
- [9] 廖文根. “养老保险”首次名列两会网友关注热词排行榜榜首[EB/OL]. <http://www.people.com.cn>, 2010-02-24.
- [10] 中国社会调查所. 事业单位养老保险改革问卷调查[EB/OL]. <http://www.rucmr.com/html/newsoopen1431.html>, 2009-12-23.
- [11] 胡晓义. 回应退休金双轨制 全民社保包括公务员[EB/OL]. <http://www.news.sohu.com>, 2010-03-09.
- [12] 李珍. 社会保障理论(第二版)[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 175.

On the New Pension Policy Based on the Union of Authorities, Public sector Organizations and Firms

CHENG Er fu¹, HUANG Juan²

(1. *Institute of Marxism, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China*; 2. *School of Marxist, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China*)

Abstract: The paper proposes the reform plan about the pension policy on the basis of the union of authorities, public sector organizations and firms because of a large number of shortcomings in the pilot of the reform program on the pension of the staff of public sector organizations. On the basis of identifying the basic meaning and connotation of the new pension policy, it analyzes the motives and background of the new policy, focusing on its theoretical and practical basis and how to perfect and implement the policy. The new pension policy can provide an important idea and solution for the pension reform of both the urban and rural areas.

Key words: retirement insurance; union program; new pension policy
(责任编辑 金 澜)