责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010-62806240

◆政策与管理

兼顾不同群体利益的养老保险制度顶层设计

□葛国兴

改革开放以来，我国养老保险制度大致经历了退休费用企业统筹、退休费用社会统筹、多层次的社会养老保险体系与法制化养老保险等几个阶段，在短短的 30 多年期间，初步建立起了低水平、广覆盖、权责基本一致的基本养老保险制度。但随着老龄化社会的到来，全社会对养老保险的需求日益增长。根据联合国的人口数据预测，2011 年以后的 30 年里，中国人口老龄化将呈现加速发展态势，60 岁及以上人口占比将年均增长 16.55%。养老保险事业可持续健康发展事关全面深化改革的成败。十八届三中全会规划了中国未来 7 年社保改革的路线图，在坚持社会统筹加个人账户的养老保险基本制度的前提之下，中国当前社保体系中存在的漏洞和问题将在下一步改革中得以矫正。

养老保险目前存在的主要问题

不同地区的水平差异较大。目前，东、西部，老工业区等不同地区，无论是养老基金积累规模，养老金筹集能力，以及缴费率、替代率和发放水平都存在较大差异。不少地区连年依赖中央资金调剂，即使同一省（区）内不同地区发展水平也参差不齐，为了按时足额保发放，不少政府疲于左右调剂，苦不堪言。

不同人群之间差异较大。机关事业单位人员与企业职工之间养老金水平差距较大；城乡居民与企业职工之间差距较大；不同地区城乡居民待遇水平差距也较大，比如，城乡居民中每人每月 55 元待遇的占比较高，也有每人每月 400 元或享有更高待遇水平的人群，苦乐难均。

统筹层次总体偏低。目前，全国绝大部分地方养老金统筹层次主要停留在地市（市级区）的水平上，离全省（市、区）层面统筹有较长的路要走，要实现全国统筹要付出更大的努力。养老保险的一个突出特点就是“ 共济性 ”，也就是“ 大数法则 ”，实行互助共济，在整个社会的范围内统一筹集和调剂使用资金，依靠全社会的力量均衡负担和分散风险，因此，全国统筹是方向。

养老金短缺明显。官方数据，2011 年，有 14 个省份养老金收不抵支，当期缺口 767 亿元，个人账户空账突破两万亿元。世界银行报告，至 2020 年中国养老金缺口将达 9.8 万亿元，国内有的研究机构甚至说，到 2013 年，缺口将达 18.3 万亿元。且不说这些数据的科学性、准确性有多高，但缺口大是一个不争的事实。

养老金的保值增值亟待研究。养老金贬值不言而喻，一边是日益扩大的缺口，另一边是“ 沉睡 ”在定期储蓄账户上的养老金。对养老金是否投资运营，存在两种截然相反的意见，一种认为养老金是保命钱，投资运营不慎，万一有闪失，亏了怎么办？据有关报道，2008 年金融危机，美国退休资产下降到 14 万亿美元，比 2007 年下降了 22%，给人印象深刻。另一种则认为与其眼巴巴看着贬值，不如早日将滚存养老金的一部分投入风险低的运营项目，实现保值增值。

是否延迟退休。目前，赞同延迟退休的理由包括：一是老年人口快速增加，养老金缺口逐步增大，而人的预期寿命则逐步延长，应通过延迟退休的办法，让劳动者承担更多的缴费义务，一方面能够填补养老金缺口，另一方面可以相对地减少领取待遇年限。二是刘易斯拐点说。据一些机构研究，我国劳动力距刘易斯拐点已迫在眉睫，为保有劳动力供给总量，巩固制造业大国地位，延续或最大限度赢得人口红利期限，延迟退休办法最有效。反对延迟退休的理由包括：一是刘易斯拐点远未到来。近 10 年来，我国就业市场始终是供给远大于需求，如 2013 年，新毕业需就业的大学生就近 700 万，加上往年延迟就业的和其他就业群体，就业总人数超过 2000 万，而经济发展拉动新增就业岗位只有 1200 万个左右，因而劳动力供远大于求，而且这种局面将在较长时期存在。二是网络问政表明，绝大多数网民反对延迟退休。他们认为临近退休这代人，经历了“ 三年自然灾害 ”“ 文革 ”“ 计生 ”和“ 下岗 ”等特殊历史事件或阶段，等快要退休了又要延迟，客观条件和心理情感上都有些过不去。世界各国的经验也表明，延迟退休需谨慎，极易引发社会矛盾升温激化。

养老保险制度顶层设计的思路和对策

针对养老保险制度“ 碎片化 ”的情况，为了解决好上述存在的各种问题，我们必须加强对养老保险制度顶层设计的研究和改革。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要建立更加公平可持续的社会保障制度，并就社会保障制度改革提出新举措，“ 实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则 ”“ 研究制定渐进式延迟退休年龄政策 ”“ 适时适当降低社会保险费率 ”“ 划转部分国有资本充实社会保障基金 ”。这些新政体现了既兼顾不同群体利益，又坚持义务与待遇相统一，更加公平可持续的养老保险制度安排，需要我们在实际工作中加快研究实践。

建立基础养老金分群体全国统筹制度。根据不同地区养老金水平的差异和养老金“ 大数法则 ”的原理，实行基础养老金全国统筹。由于不同地区覆盖程度有高有低、历史债务有轻有重、标准有多有少、政府重视力度有大有小等等，解决这些问题根本出路在于通过中央政府强化监管，严格规范企业和参保人员的义务和责任，统一养老金的计发和年度调整，实现基础养老金同条件的人待遇相同。对各省（市、区）因经济发展水平和物价指数等因素造成实际待遇不公的情况，各地可在国家相应政策的规定下，采取实施补充养老金的办法予以调节。对城乡居民的基础养老金也制定相应的全国统筹制度，统一规范。当然，全国统筹并不意味着各地可以甩包袱，恰恰相反，要采取更加有理有力的措施，让各地既依法依规履行好职责，又充分发挥地方的主动性和积极性。

采取多种制度安排，填补养老金缺口。造成养老金缺口加大，除了老年人占比提高，连续多年调整待遇等原因外，还与财政补充不足有关。为了填补日益扩大的养老金缺口，需要多渠道解决：一是适度提高财政补充的比例。有关资料显示，2012 年中央公共财政用于社会保险（包括养老、医疗等所有社会保险在内）方面的资金不到 8%。此比例，与许多发展中国家相比明显偏低，与发达国家相比更低，何况不少地方还远不及中央财政。所以，财政补充的力度必须加大。二是加大国有资产划拨力度。国有资产归全体人民所有，这是社会主义制度本质决定的。通过国有资产划拨，更多更好地惠及全体劳动者。三是可考虑将企业交缴养老保险（含其他社会保险）费改由开征社会保障税取而代之，以平衡地区行业等差异，还可以堵塞不少企业少缴、漏缴养老保险费的漏洞，增大源头。四是延长缴费年限。目前的缴费年限为 15 年，一般而言，即使 60 岁退休，工作 30~35 年属正常范围，这意味着延长缴费年限还有空间。五是加大力度开展养老金投资运营等，保值增值。一可要求银行调高养老金存款利率，至少提高到 5 年以上固定期限利率，相当于经济运营，降低贬值；二可划取一定比例养老金，委托专门机构，选择“ 低风险、高投入、高回报 ”的组合项目，进行专业化运作，实现增值；三可用于购买国债、特种证券（如社保债券），以及投资非资本市场产权、物权等。

实行渐进式延迟退休或弹性退休制度。随着生活水平日益改善和提高，人们预期寿命不断在增长，延迟退休既是顺应人类自然变化的趋势，也是世界总体变革的趋势，当然，这件事非常敏感，所以，必须十分审慎。渐进式延迟退休可对劳动者的心理承受起到较好的安抚作用，每年延迟 2~3 个月退休，逐步过渡到 63 岁或 65 岁作为退休年龄标准，与我国经济社会发展水平和人口寿命较相适应。弹性退休更加尊重和符合个人的意愿，每个人的家庭、经济、身体等具体情况不同，给一定的空间由个人选择更符合人性，值得推广。

建立分群体分层次的养老保障体系。在全国统筹基础养老金的前提下，可根据不同群体，构建多层次养老保障体系。机关、事业单位工作人员养老制度逐步实现与企业职工、城乡居民养老制度并轨，根据四大类群体各自的特点，按有关法律法规和政策实行企业年金、职业年金、量身订制的特种老保险、商业保险，以及房屋产权、土地产权（经营、使用、抵押、继承权）变现等方式，构建多种类、多层次的养老保障体系。

◆有感而发

以反腐促开放

□李跃平

反腐败是我们净化干部队伍，完善各项制度的改革事业，同时也应该是促进我国全面对外开放的事业。

只有清廉的政治，才能更好地引进来。我国在吸引外资方面取得了举世瞩目的成就，是全世界吸收外资最多的国家之一。但是我国的外资吸收工作还有很大的发展空间，包括保持吸引外资的可持续性，提高吸引外资的质量等。影响外资流入的因素很多，产权保护、政策优惠、土地价格、劳动力价格、纠纷解决机制、法律稳定性、基础设施水平等都会影响外资的流入，所有这些因素都可能因为腐败的存在处于不利的状态。从世界各国的比较分析中可以看出，外资流入与政治清廉密切相关，政治清廉的经济体容易吸引外资，政治腐败的经济体外资流入量小。在国际组织对世界各国腐败水平的排名表里，我国处于中等水平。我国不是腐败泛滥的国家，但是与世界上较清廉的国家相比有一定的距离，这极大影响了我国吸引外资的能力。我国已经出现了吸引外资后劲乏力的若干迹象，而且所吸引的外资大多数是随时可以撤走的中短期投资，长期投资较少；在劳动密集型领域的投资较多，在资本、技术密集型领域的投资较少。原因固然是多方面的，但是不能不说腐败是其中的重要原因之一。因此，大力推进反腐败的工作，也是更好地推动引进来的工作。

我们对外开放的目的，不仅在于吸引庞大数量的海外资金，而且在于学习国际上的先进技术和先进管理经验。海外企业是否愿意把技术和管理经验转移给我们，我们能否顺利吸收从海外引进的先进技术和管理经验，在一定程度上取决于我们的基础性制度。只有国际国内的基础性制度有一定的对称性，特别是在尊重市场的决定性作用以及相关的游戏规则方面有基本的一致性，海外企业才愿意无保留地把技术和管理经验转移给我们，我们也才能顺利地吸收转移过来的技术和管理经验。我们曾经论述过反腐败对于促进改革的意义，事实上，改革完善各项制度，也就推进了对外开放的事业。

只有清廉的政治，才能更好地走出去。我国在本世纪初开始提出走出去的战略，取得了一定的成绩，但是也遇到了重重阻力。我国企业在国外的投资收购受到强烈的抵制，在国外的经济活动中给所在国经济发展作出贡献的同时也受到各种各样的指责，个别的甚至卷入冲突，给中国的形象带来一定的损失。为什么会出现这样的情况？原因很多，但是企业在国内运行的环境与在国际运行的环境不同是产生问题的重要原因之一。在不够透明的国内运行环境下，我国企业形成了一套特有的行为模式，到了较透明的国际运行环境，还在使用国内熟悉的方法工作；在不太透明的其他国家环境里，更是便利地使用自己熟悉的方法工作，总想走捷径，有时候也能办成事情，但是却带来不好的影响，使得各种势力对我国企业有各种各样的担忧，严重影响我国企业大规模、高层次的对外投资活动。改变这种状况，既要从各个走出去的企业入手做工作，进行关于国际规则的培训和引导；更要从完善国内环境入手，提升国内环境的透明度、公平度、清廉度，从而在根本上改变我国企业的行为模式，也改变我国在国际社会的整体形象和声誉。后者是反腐败工作可以也应该取得的效果。

我们不仅要推进企业和经济活动的走出去，还面临文化和价值观走出去的问题。如果不能解决腐败问题，我们的文化和价值观在国际上的说服力、吸引力将受到严重影响，很难获得其他国家真正的认同，即使花了大笔资金，做了大量工作，也难以真正走向国际。因此，反腐败的推进，也将有力推动我国文化和价值观走向国际。

无论是引进来，还是走出去，都需要我们各级领导干部去做工作。我们曾经论述过，只有破除了病态的私心，干部队伍才能真正团结。实际上，干部是被公心还是私心主导，也是一个部门一个地区能否全面对外开放的决定性因素。领导干部被私心主导，把部门和地区看作个人的“ 地盘 ”，就绝不可能真正对外开放。只有保持公心的干部，才有开阔的胸襟，欢迎和包容一切有利于部门和地区发展、一切有利于部门和地区的群众利益的事业。反腐败是要在思想和制度上解决干部病态私心的问题，因此，也是促进开放事业的利器。

◆发展之路

特色城镇化六要素

□中央党校中青一班（第 65 期）调研组

走中国特色城镇化道路，实现城乡一体化发展，是我国的一项基本国策。而作为一个有着巨大自然禀赋差异的大国，中国特色新型城镇道路是不同地域走出因地制宜以人为中心的多元城镇化道路的总括。为进一步认识我国新型城镇化道路的差异性和多样性实践，厘清城镇化要素，把握我国新型城镇化道路的一般规律和特殊性，2013 年 11 月调研组赴江西省赣州市就城镇化问题进行了专题调研，并就其城镇化道路的经验进行了分析研讨。赣州市通过抓好城镇化系统中规划布局、产业发展、交通路网、公共服务、生态保障和文化传承等六大要素的建设，奠定了城镇化健康、快速、全面、可持续发展的基础。赣州实践为其他同质地方的城镇化道路提供了很好的经验和启示。

科学规划，确保城镇化发展的科学空间结构

科学规划，就是基于现实条件和未来发展目标的城镇化道路的顶层设计，是确保城镇化发展中“ 骨 ”“ 肉 ”协调，人城合一的纲领。离开了规划布局，城镇化便成为“ 无根浮萍 ”，摆脱不了“ 摊大饼 ”、无序发展的困境。赣州在推进城镇化过程中，正是因为积极推进城乡规划全覆盖，形成了比较完备的规划体系，并引导规划“ 落地 ”，才推动了市、县（区）和城镇的协调发展。到 2012 年年底，赣州市中心城区累计编制（修编）完成了近 60 项规划，实现了近期建设范围控规全覆盖；18 个县（市）均已完成至 2020 年的城市总体规划编制；2013 年，又编制完成了具有城市总体规划意义的《赣州都市区总体规划（2012—2030）》。科学的规划布局，彻底优化了赣州城镇化发展的空间结构，形成了“ 一核两廊三圈 ”和中心城区——县城——示范镇（中心镇）三级城镇体系的空间布局。这样的空间布局，有利于发挥中心城区的增长极作用，将周边紧密联系的县市和特色功能区纳入中心城市的区辖范围，实现快速交通联接、生态屏障隔离、功能合理分工、组团联动发展的格局。

畅通路网，确保城镇化发展的资源配置效率

交通路网是城市的“ 外循环系统 ”，是城市人流、物流的“ 根系 ”，外联内通城市才活力无穷。赣南因水上交通发达而兴，曾经是南宋全国 36 大城市之一，又因陆路交通闭塞而衰。因此，赣州市对交通的重要作用体会至深，始终把交通建设摆在城镇化发展的突出位置。优先发展对外交通，积极推进了以铁路、航空、高速公路为主的城市对外交通体系建设。随着打造成为区域性综合交通枢纽，赣州逐步消除了城镇化发展中生产要素流通瓶颈制约，促进了城镇化进程中的统一市场体系建设，提高了全区域对内对外的人财物配置效率。

产城融合，确保城镇化发展的产业基础

城镇化建设的效率和效益关键看区域内的生产效率，而现代社会的生产效率关键是看产业发展的效率，但产业发展又必须依赖于良好的基础设施，集约的市场和信息环境等。产业是城市发展基础，城市是产业载体，两者不可分割、互相影响。赣州市在加快城市扩容提质的同时，依托区位资源优势，做大做强产业平台，实现了城市和产业共生、共利，产业和城镇融合发展。一方面，依托城市做强产业，提升城市的产业集聚效应和外溢效应，辐射带动周边城乡区域均衡发展。另一方面，依托产业建城市，优化产业可持续发展的保障体系，完善工业园区的城市服务功能，解决农业转移人口就业、住房、就医、就学、社会保障和生活服务等现实问题；实施“ 阳光工程 ”“ 金蓝领工程 ”“ 雨露计划 ”等培训项目，定向、订单培训大量熟练产业工人和专业技术人才，解决产业发展的人才保障问题。2012 年全市培训进城务工人员达 30 万人次。

聚焦民生，确保城镇化发展的人本性

城镇化的目的是满足人的生产和生活需要，为了人的全面发展准备条件，因此城镇化道路的关键是从始至终一直坚持人本性，以人为本，保障民生质量，如此才能实现发展的合法性和可持续性。赣州在城镇化建设中打破了城乡藩篱，以促进城镇公共服务优质化、均等化为突破口，大力推进民生工程建设。整治街巷、发展公共交通体系，改善群众出行条件；改造棚户区，推进以廉租住房实物配租为主，公共租赁房等多种形式为补充的住房保障制度体系建设；改革社会保障体系，实现医疗保障由“ 制度覆盖 ”向“ 人群覆盖 ”转变，社会保障制度由“ 单一突破 ”向“ 整体推进 ”转变，基本养老保险覆盖范围不断扩大。

生态优先，确保城镇化发展的环境友好性

生态是最公平的公共产品，是城镇化可持续发展的根本保证，保障生态安全基础上的经济社会发展是城镇化的必然伦理选择。赣州市在推动城镇化建设的过程中牢牢把握自身生态优势，推动生态城市建设，充分利用山水环绕的城市形态，依山就势，显山露水；大力建设城镇污水处理设施，完善垃圾无害化处理设施，推动了城市生态环境不断改善。到 2012 年年底，城市建成区绿化覆盖率达 38.4%。

文化扬弃，确保城镇化发展的灵魂

文化是社会发展的精神财富，是人类主体性和意识性的核心表征。城市建筑可以复制，但历史文化无法复制。文化的传承让社会有了生命的连续和递进，能让生活在城市的人们有归属感，也赋予不同地域以个性特色。赣州在城镇化建设过程中，挖掘“ 宋城 ”“ 客家 ”“ 红色 ”等城市文化，传承历史文脉、延续城市记忆、保留城市特质，无论是商业街区的改造、街区的整治，还是新区城镇的建设，都极好地协调城市建设与历史文化保护的关系，在继承的基础上不断创新，融入现代文化的要素，激发百姓内心的文化火花，将物的文化升华到精神的文化，形成了和谐文明公正的社会风气，把文化做成了社会发展的灵魂。

（调研组成员：刘 刚 王贺胜 郭 勇 王 峻 廖 涛 马利杰）

韩国养老保险制度启示

□陈 凯

党的十八届三中全会对新时期养老制度及社会保障体系的健全和完善提出了明确的目标和方向，尤其是提出了“ 总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新 ”。学习和借鉴同在亚洲与中国有着相似文化传统的韩国在养老保险制度方面的经验，对贯彻和落实十八届三中全会精神加快建立具有中国特色的养老保险制度具有积极的意义和作用。

完善各类养老保险基金的管理及营运。资金是保障的基础，只有通过多渠道的资金来源和多途径的资金增值才能不断增强社会保障资金的支撑能力，这方面可以借鉴韩国在养老基金主要由公团或委托金融机构来运营的成功经验。目前我国与养老保险基金有关的各类基金包括企业年金、社保基金、养老保险基金等，前两类已经实现专业化的市场投资运作，但数量最大的养老保险基金的收益率还比较低，可以考虑加大市场化运营的力度，更多运用金融工具来实现保值增值。比如，2011 年包括养老金在内的社会保障基金收入、支出和累计结余分别达到 2.40 万亿元、1.81 万亿元和 2.90 万亿元，应尽快制定资金投资运营办法，推进基金市场化、多元化投资运营，努力实现社保基金的保值增值。

加大对各类基金管理机构的统筹力度。通过机构的统筹逐步实现基金的统筹。可以借鉴韩国的管理模式，对公立的年金部分，由政府统一管理，尤其是对基础养老金部分，争取做到从目前的省级统筹逐步提升到国家级统筹的水平。同时整合城乡居民基本养老保险制度，由专业部门进行统一管理。通过加强对各类基金的管理机构的统筹和基金的统筹，也有利于逐步实现十八届三中全会提出的“ 完善个人账户 ”的新要求。另外，为了保证社会保险资金的使用和管理，可以探索成立社保基金运营评审委员会，对包括养老基金在内的五种社保基金的保险费征缴、给付及资产管理运营进行全面监督，预防违规行为的发生，并对相应的违规行为进行处罚。对于由金融市场负责的民间养老金，则可以由目前的金融监管机构进行专业性监督。

推进养老保险立法。先立法后实施是韩国养老保险制度的重要经验，党的十六大以来，社会保障立法进程不断加快，2010 年《中华人民共和国保险法》颁布，填补了我国社保立法的空白，同年国务院修订了《工伤保险条例》，但在社会保障领域的一些基本法律仍然欠缺，如《社会救助法》《社会福利法》《社会保障法》等都亟待起草和制定，《社会保险法》通过几年的实施也有必要进行修订和完善。近期，财政部等三部委联合发布《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》，从 2014 年开始实行年金所得税递延纳税优惠政策，被业界解读为中国版“ 401K 计划 ”，但从政策的长远性和权威性角度去看，我们更应该从立法的层面去推进该项工作，如美国的“ 401K 计划 ”是因美国 1978 年《国内税收收入法案》而得名。

加强公共政策的引导。韩国对教育的重视体现在养老制度中对公立和私立教师的政策引导，教师具有税收激励的 RPS 和 PPS，因此，我国可以通过诸如养老制度和税收等公共政策对一些重要领域和重点群体进行有针对性的政策引导，从而加快该领域和行业的发展。另外，与十八届三中全会提出的渐进式延长退休制度相匹配，可以考虑把年金的开启年龄从 60 岁逐步调到 65 岁，从 2014 年开始，每 5 年延长一年，到 2034 年 65 岁才能获得全额养老金。

健全养老保险制度多重保障网的建设。养老保险与其他保险体系协同运作，构建起每个公民的社会保障的个人防护网，除此之外，还应重视家庭保障网和公共保障网的建设。家庭保障网体现的是家庭成员之间的互帮互助，如在养老、医疗和最低生活保障方面可以打通家庭成员的社保账户进行有条件使用。公共保障网是在前两重网都不能解决问题的情况下发挥作用，主要依靠政府救助、福利、社会组织、公益慈善等方式。