

# 我国退休制度改革争议及政策出路<sup>\*</sup>

阳 义 南

**摘 要：**延迟退休年龄是我国退休制度改革的焦点问题。我国职工的实际退休年龄一直趋于下降。当前，我国退休制度改革的关键在于提高职工的实际退休年龄，主要抓手是提升老年职工的就业意愿和能力。应分三步改革我国现有的基本养老保险制度，同时抓住老年人力资源开发黄金期。

**关键词：**退休年龄 弹性退休 养老金 就业意愿 老年人力资源

作者阳义南，华南理工大学公共管理学院教授（广州 510641）。

随着经济社会的快速发展和人口预期寿命的延长，我国老年人口规模不断扩大、老龄化形势日益严峻。据统计，近 10 年来，我国的老年人口比重以每年 0.3%、0.4%、0.6% 的加速度增长。截至 2018 年底，60 岁以上人口已有 2.5 亿人，65 岁以上人口有 1.67 亿人，分别占总人口的 17.9% 和 11.9%。<sup>①</sup> 到 21 世纪中叶，老年人口预计达到 4.37 亿人，占总人口 1/3 以上。<sup>②</sup> 这无疑给我国的劳动就业、养老金收支、医疗保障、公共财政等领域带来沉重压力。

然而，我国是世界上实际退休年龄最低的国家之一。2015 年城镇男职工平均退休年龄为 58.71 岁，女职工为 52.87 岁，<sup>③</sup> 远低于 OECD 国家的男性 65.4 岁、女性 63.7 岁，也低于其他金砖国家。2018 年，巴西男性平均退休年龄为 66.6 岁、女性为 63.3 岁；印度男性为 69.8 岁，女性为 62.3 岁；俄罗斯男性为 63.2 岁、女性为 60.2 岁；南非男性为 63.1 岁、女性为 61.7 岁。<sup>④</sup> 早在 2008 年，我国就开始考虑延迟职工退休年龄。2012 年 6 月，人民网开展“人社部拟适时建议弹性延迟领养老金

\* 本文为华南理工大学基本科研业务费重大项目培育“民生公共服务提升国民心理收益研究”（ZDPY201922）阶段性成果。

① 参见国家统计局：《2018 年国民经济和社会发展统计公报》，2019 年 2 月 28 日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html)，2020 年 1 月 10 日。

② 参见李本公主编：《中国人口老龄化发展趋势百年预测》，北京：华龄出版社，2006 年。

③ 参见全国老龄工作委员会办公室编：《第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查总数据集》，北京：华龄出版社，2018 年。

④ 参见 OECD 数据库。（<http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm>）

年龄,咋看?”的调查,共有227.6万网民参与,其中反对比例高达96.7%。<sup>①</sup>2016年3月,中国青年报社会调查中心联合搜狐民调对169063人的调查显示,91.1%的受访者不愿延迟退休。<sup>②</sup>其原因可能在于,推迟退休将延长养老保险费缴纳时间,缩短养老金领取时间,从而减少个人领取的养老金总量。与此同时,延迟退休有可能挤占年轻人就业机会。因此,有必要就我国开展延迟退休的可能性及其实现路径进行探讨。

## 一、退休年龄百年趋势

退休是伴随现代工业社会发展而不可避免的现象。农业社会中的老年人不是退休人员。<sup>③</sup>尽管早在1900年,就有1/3的65岁及以上男性老人由于健康问题“退休”了,但由于没有稳定的养老金收入,积累的养老财富也很少,往往无法过上理想的“退休”生活。<sup>④</sup>“大部分老年人都是工作能干多久就干多久,退休仅仅是因为他们不得不这样做(被解雇或健康状况恶化)……只有很小一部分人退休是为了更好地享受生活”。<sup>⑤</sup>

工业化、科技革命促使国民产出大幅增长,创造了充足的国民财富,在提高人们生活水平的同时,刺激了人们对更多闲暇的需求。科技革命、技术进步也迫使不能适应新技术、新生产方式的老年职工尽早离开工作岗位,以便为年轻人腾出就业空间,提高生产效率。在这些因素影响下,1889年德国建立了世界上第一个公共养老金计划“老年与残障保险制度”(old-age and invalidity insurance)。此后,各国纷纷仿效,建立支持老年人退休的养老金制度,为退休的老年职工提供稳定的收入来源,使真正意义上的“退休”成为可能。从1889年至今,退休制度已存在并运行了130余年。

### (一) 西方工业国家退休制度改革历程

西方工业国家最初实行强制退休制度,并与养老金领取资格捆绑。职工领取养老金的前提一般是退出工作岗位,即选择退休。由于工业经济偏好教育水平高、拥

① 参见人民网“人民调查”。(<http://diaocha.people.com.cn/GB/18098087.html>)

② 参见周易:《76.8%的受访者赞成弹性退休》,《中国青年报》2016年3月4日,第7版。

③ 参见W. Donahue, Harold L. Orbach and O. Pollak, “Retirement: The Emerging Social Pattern,” in C. Tibbitts, ed., *Handbook of Social Gerontology*, Chicago: Chicago University Press, 1960.

④ 参见James H. Schulz, *The Economics of Aging*, 7th ed., Westport, CT: Greenwood Publishing Group, Inc., 2000.

⑤ Joseph F. Quinn, Richard V. Burkhauser and Daniel A. Myers, *Passing the Torch: The Influence of Economic Incentives on Work and Retirement*, Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990.

有最新知识和技能的年轻劳动力,使得老年职工在竞争中处于劣势。<sup>①</sup>寻找新工作的困难与长期失业的“沮丧效应”,迫使老年职工离开劳动力市场。<sup>②</sup>早期,西方工业国家通过优厚的养老金给付办法鼓励职工提前退休,以便为年轻劳动力腾出工作岗位,缓解就业压力。例如,1935年美国《社会保障法》规定65岁为法定退休年龄,也是领取养老金的最低年龄。但到1956年,妇女职工提前到62—64岁领取养老金;1961年,男性职工提前到62岁。早期的养老金制度尚未成熟,领取养老金的退休职工少、缴纳社会保障税的职工多,使得社会保障基金积累过快过多,故而放宽了养老金的领取条件,如降低领取年龄、提高养老金待遇、增加项目种类,等等。<sup>③</sup>

由于现代工业技术进步加快、劳动强度加大、健康损耗加速,加上养老金计划的诱导性激励,20世纪初以来西方工业国家男女职工的实际退休年龄一直在下降。20世纪初,仅有1/3的人可以退休;到1965年65岁以上男性退休比重超过了一半;到1990年,只有16%的男性仍在工作或还在积极地寻找工作。<sup>④</sup>在36个OECD国家中,男性职工的5年移动平均实际退休年龄从1965—1970年的68.8岁下降到1999—2004年的63.1岁,下降了5.7岁;女性职工从1965—1970年的66.5岁下降到1996—2001年的61岁,下降了5.5岁。<sup>⑤</sup>这种下降趋势一直延续到20世纪末21世纪初(见图1)。

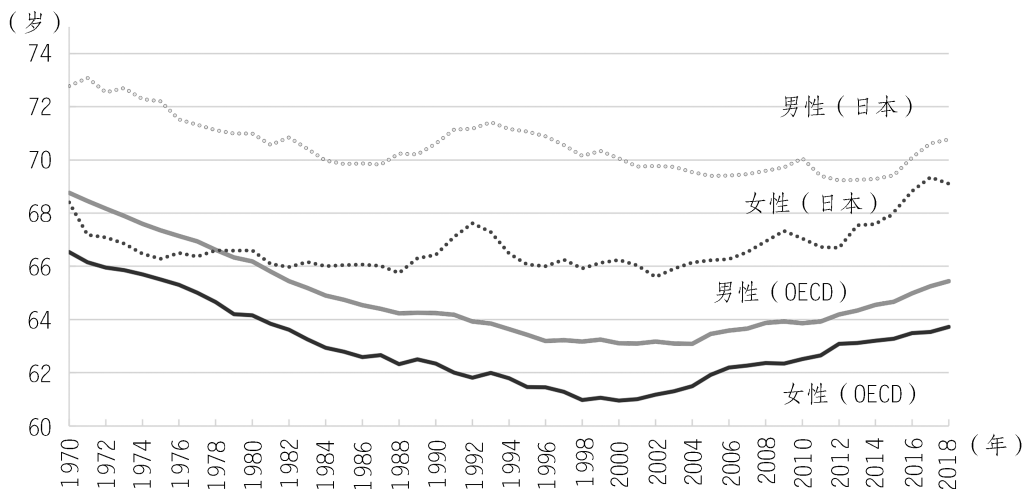


图1 OECD国家1970—2018年实际平均退休年龄

资料来源: OECD数据库。(http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm)

- ① 参见 R. Clark, J. Kreps and J. Spengler, “Economics of Aging: A Survey,” *Journal of Economic Literature*, vol. 16, no. 3, 1978, pp. 919-962.
- ② 参见 William A. Graebner, *A History of Retirement: The Meaning and Function of an American Institution, 1885-1978*, New Haven: Yale University Press, 1980.
- ③ 参见 M. Derthick, *Policymaking for Social Security*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1979.
- ④ 参见 James H. Schulz, *The Economics of Aging*.
- ⑤ 参见 OECD数据库。(http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm)

20世纪90年代,迫于人口出生率下降、老龄化带来的劳动力供给和养老金支付压力,西方工业国家逐渐废除了强制退休制度(美国1986年禁止任何年龄的强制退休),改而实行弹性退休制度,给职工一段时期的退休时间窗口(retirement windows)供其选择。同时按精算平衡原则,削减提前退休者的养老金给付,增加推迟退休者的养老金给付,等等。<sup>①</sup>弹性退休制度还以额外养老金给付的奖励办法,鼓励职工延迟退休,并废除限制老年职工就业的歧视性政策。表1梳理了28个国家(地区)的退休年龄政策,包括法定退休年龄、延迟退休年龄、提前和延迟退休条件等内容。

表1 28个国家(地区)的退休年龄改革政策

国家(地区)	法定退休年龄	提前退休规定	延迟退休规定
比利时	男65岁,女64岁	允许提前退休,但有年龄和缴费年限限制	允许延迟退休(公务员不允许提前退休)
保加利亚	男63岁,女59岁(从2007年开始每年延迟6个月,至2009年60岁)	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	无相关规定
捷克	2016年,男性退休年龄延迟至63岁;2019年,女性退休年龄延迟至59—63岁(视抚养孩子的数量而定)	允许提前退休,有缴费年限限制,提前不多于3年	允许延迟退休
丹麦	65岁	公共养老金计划不允许提前退休;部分特殊的公共养老金计划允许60—65岁老人减少工作时间;补充养老金计划同样不允许提前退休	允许延迟退休,公共养老金计划最多可延长10年(120个月)退休,补充养老金计划最迟可延迟至70岁退休
德国	2012—2029年从65岁延迟至67岁	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制;残疾人和女性可以放宽限制	允许无限延迟退休
爱沙尼亚	63岁(男),59.5岁(女);2016年,女性退休年龄将延迟至63岁	允许提前退休,有缴费年限限制,最多提前3年	允许无限延迟退休
希腊	65岁(男),60岁(女);女性退休年龄正逐步延迟至与男性相同	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	允许延迟退休,最迟延迟至67岁

① 参见 Alfonso R. Sánchez Martín, “Endogenous Retirement and Public Pension System Reform in Spain,” *Economic Modelling*, vol. 27, no. 1, 2010, pp. 336-349; U.S. Social Security Administration, “Effect of Early or Delayed Retirement on Retirement Benefits,” August 19, 2010, [http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/ar\\_drc.html](http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/ar_drc.html), 2020年1月10日。

续表 1

国家(地区)	法定退休年龄	提前退休规定	延迟退休规定
西班牙	65岁	允许提前退休,有年龄限制,缴费年限长、失业或特殊职业者可以放宽限制	允许无限延迟退休
法国	60岁	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	允许延迟退休
意大利	57岁	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	无相关规定
爱尔兰	65岁	不允许提前退休	允许延迟退休,最迟66岁退休
塞浦路斯	65岁(男),63岁(女)	允许提前退休,有年龄、缴费年限和金额限制。矿业工作者可放宽限制	允许延迟退休,最迟68岁退休
拉脱维亚	62岁	允许提前退休,有缴费年限限制,最多提前2年	允许无限延迟退休
立陶宛	62.5岁(男),60岁(女)	允许提前退休,有缴费年限限制;失业者可以放宽限制;最多提前5年	允许延迟退休,最多延迟5年
卢森堡	65岁(需满足一定养老金缴费年限要求,公务员除外)	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	允许延迟退休
匈牙利	62岁	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制;最多提前2年(男)或4年(女);特殊行业工作者可以放宽限制	允许无限延迟退休(公务员、法官等职业除外)
荷兰	65岁	允许提前退休,但养老金福利将被削减	允许延迟退休
奥地利	65岁(男),60岁(女);2033年,女性退休年龄将延迟至65岁	基本上不允许提前退休,特殊行业工作者可以放宽限制	允许无限延迟退休
波兰	65岁(男),60岁(女)	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	允许延迟退休
葡萄牙	65岁;特殊行业工作者年龄早于65岁	允许提前退休,有年龄和缴费年限限制	允许无限延迟退休
芬兰	68岁(国家养老金);63—68岁(雇主养老金)	允许提前退休	允许延迟退休

续表 1

国家(地区)	法定退休年龄	提前退休规定	延迟退休规定
罗马尼亚	62—65岁(男), 57—60岁(女)	允许提前退休, 有年龄和缴费年限限制(2014年后限制进一步加强), 最多提前5年	允许延迟退休
斯洛文尼亚	63岁(男), 61岁(女)	允许提前退休, 有年龄和缴费年限限制	允许延迟退休
斯洛伐克	62岁	允许提前退休, 有缴费年限限制	允许无限延迟退休
瑞典	61岁以上	不允许提前退休	允许无限延迟退休
英国	65岁(男), 60岁(女); 2020年, 女性退休年龄逐步延迟至65岁	不允许提前退休	允许无限延迟退休
美国	65岁, 逐步延迟至67岁	允许提前退休, 最多提前3年	允许延迟退休, 最多延迟至70岁
日本	60岁; 2025年, 逐步延迟至65岁	允许提前退休	允许延迟退休

资料来源: U.S. Social Security Administration, “Benefits Planner: Retirement,” (<https://www.ssa.gov/planners/retire/agereduction.html>); N. Takayama, “Closing the Gap between the Retirement Age and the Normal Pensionable Age in Japan,” CIS Discussion Paper, no. 583, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, 2013.

表 1 显示, 首先大多数国家都延迟了法定退休年龄, 特别是女性退休年龄。其中有 7 个国家制定了明确的延迟退休时间表, 但有 6 个国家只延迟女性退休年龄。其次, 大多数国家允许和鼓励延迟退休。有 24 个国家允许延迟退休, 其中 9 个国家允许无限期延迟退休; 18 个国家对延迟退休者直接奖励, 少数国家则采取减免延迟退休期间养老金缴费的方式。最后, 大多数国家制定了严格的提前退休条件, 甚至取消提前退休。有 20 个国家设置了严格的提前退休条件, 有 5 个国家不允许提前退休; 7 个国家对提前退休的惩罚力度要小于延迟退休的奖励力度; 9 个国家对提前退休不实施任何惩罚; 有 3 个国家对提前退休的惩罚重于对延迟退休的奖励。<sup>①</sup>

自 20 世纪 90 年代各国普遍实行退休制度改革后, 男女职工的实际退休年龄总体出现回升, 但政策影响存在时滞效应。相比而言, 女性退休年龄的反应更为敏感, 1998—2000 年开始出现回升, 到 2018 年回升到 63.7 岁。男性退休年龄的反应相对滞后, 1995—2004 年基本稳定, 到 2005 年才整体开始回升, 2018 年回升到 65.4 岁。尽管如此, 这一年龄与 20 世纪 70 年代男性职工 68.8 岁、女性职工 66.5 岁相

① 参见谢予昭、阳义南、刘德浩:《留住城镇老年职工: 延迟退休、养老金激励与鼓励就业——来自世界主要国家的政策实践与经验证据》,《城市发展研究》2016 年第 12 期。



比还有较大差距。由此，只能认定职工的实际退休年龄出现了反弹，但无法确定是否为长期持续上升的反转趋势（见图2）。

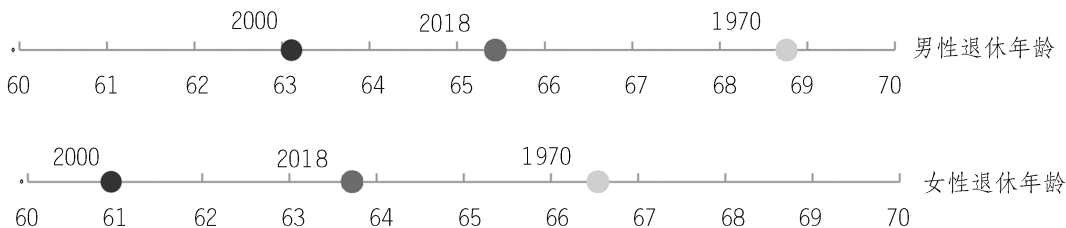


图2 OECD国家实际平均退休年龄（三个时间节点）

资料来源：OECD Database on Average Effective Retirement Age.

## （二）关于退休制度的基本要点

根据上述国家的政策实践，可得出退休制度的基本要点。

一是退休决策具有异质性、时变性。退休是每个劳动者都要面对的问题，或达到法定年龄正常退休，或提前退休、延迟退休。大部分职工退休后主要依靠养老金维持生活，因此退休制度往往与养老金制度捆绑。退休决策不再完全由个人决定，而是受制于工业社会基于生理年龄的退休养老金制度<sup>①</sup>以及教育制度、职业结构、持续经济增长对劳动力需求结构的影响<sup>②</sup>。由于养老金待遇、健康状况、教育年限、家庭构成、工作性质、个人偏好等因素各有不同，每个职工基于个人终生效用最大化而得出的最优退休年龄也会有很大差别<sup>③</sup>。虽然大多数工业国家都规定了法定退休年龄，但在劳动者退休之前，无法知道其真实偏好及最终抉择。很多时候，职工也不能确定自身的退休倾向。可见，退休决策具有异质性和时变性，并非一成不变。

二是法定退休年龄可以不同于养老金领取年龄，也不等于实际退休年龄。“退休”存在多种定义：终止工作或不再寻找工作、终止全职工作、工作时间少于一定数量、领取养老金或社会保障、职工自己认为已经退休，等等<sup>④</sup>。其中，最常使用的概念是“停止全职工作”<sup>⑤</sup>。而在退休制度实务中，有三个年龄特别重要：法定退

① 参见 F. Slavick, *Compulsory and Flexible Retirement in the American Economy*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1966.

② 参见 Fred C. Pampel and Jane A. Weiss, “Economic Development, Pension Policies, and the Labor Force Participation of Aged Males: A Cross-National Longitudinal Approach,” *American Journal of Sociology*, vol. 89, no. 2, 1983, pp. 350-372.

③ 参见阳义南：《我国职工退休年龄影响因素实证研究》，《保险研究》2011年第11期。

④ 参见 C. P. Montalto, Y. Yuh and S. Hanna, “Determinants of Planned Retirement Age,” *Financial Services Review*, vol. 9, no. 1, 2000, pp. 1-15.

⑤ 参见 P. A. Diamond and J. A. Hausman, “Individual Retirement and Savings Behavior,” *Journal of Public Economics*, vol. 23, nos. 1-2, 1984, pp. 81-114; Robin C. Sickles and Paul Taubman, “An Analysis of the Health and Retirement Status of the Elderly,” *Econometrica*, vol. 54, no. 6, 1986, pp. 1339-1356.

休年龄 (normal retirement age)、养老金领取年龄 (pensionable age) 和实际退休年龄 (real retirement age)。

各国政府通常规定一个法定退休年龄。目前大多数工业国家为 65 岁。在弹性退休制度下,法定退休年龄是一个职工可以领取全额养老金的年龄。但法定退休年龄并不必然等于领取养老金年龄。职工可以在法定退休年龄之前(削减养老金作为惩罚),或之后(进行养老金奖励)领取养老金。从前文所述的改革实践来看,工业发达国家较少降低法定退休年龄,而是降低养老金领取年龄。在强制退休制度下,法定退休年龄与养老金领取年龄被紧密联系在一起,延迟法定退休年龄就会同时推迟职工的养老金领取年龄。尽管如此,在强制退休国家,依然有一些可以提前或延迟退休的“特殊通道”。例如,我国的“病退”“内退”“特殊工种”等提前退休方式。

不管是弹性退休还是强制退休,职工在考虑退休年龄时,都会把本国的法定退休年龄作为主要参照,但也会考虑其他因素。历史上,一国政府也通常根据人口结构、就业形势等因素,主动调整养老金政策,激励职工尽早或延迟退休。在这些因素综合作用下,法定退休年龄与实际退休年龄往往不一致,只是选择在法定年龄退休的职工相对更多。例如,36 个 OECD 国家 2000—2018 年的 5 年移动平均实际退休年龄,<sup>①</sup>并不必然等于大多数国家的法定退休年龄。

三是推迟法定退休年龄的最终目的在于延迟实际退休年龄,但实际效果可能并不理想。20 世纪 90 年代中期,OECD 国家鼓励职工推迟退休,并取消或惩罚提前退休。从实施效果来看,男性职工的实际平均退休年龄开始回升,5 年移动平均值从 1999—2004 年的 63.1 岁提升到 2013—2018 年的 65.4 岁,20 年间回升了 2.3 岁;女职工从 1996—2001 年的 61 岁回升到 2013—2018 年的 63.7 岁,20 年间回升了 2.7 岁。<sup>②</sup>可见,延迟法定退休年龄并不是目的,只是手段和工具,真正落地的是职工的实际退休年龄。而推迟法定退休年龄的实际效果较为渐进、缓慢,并非立竿见影、百治百效。因此,延迟职工实际退休年龄必须多管齐下、综合统筹,单靠养老金制度的经济激励是远远不够的。

四是延迟职工实际退休年龄的主要抓手,在于提高老年职工的就业意愿和能力。推迟法定退休年龄,只是延迟实际退休年龄的间接办法之一。关键在于如何更直接、有效地提升老年职工的就业意愿和能力,赋予其一定的就业灵活度,延长老年职工的实际就业时间,进而提高职工的实际退休年龄。即使部分职工选择一边领取养老金一边继续就业,但通过扩大就业规模、提高人力资本总量、增加国民产出等途径,促进经济社会发展,就能从宏观层面改善养老金支付压力。这一问题的核心在于如何鼓励、支持老年职工就业,涉及劳动技能培训、就业支持条件、奖励性政策、劳动权益保障等方面。

① 参见 OECD 数据库。(http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm)

② 参见 OECD 数据库。(http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm)



## 二、我国退休制度改革及其争议

### (一) 我国退休制度改革进程

1951年的《中华人民共和国劳动保险条例》明确规定，男性职工的退休年龄为60岁，女性职工的退休年龄为50岁。1955年国务院颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，把女性干部的退休年龄提高到55岁。1958年出台的《国务院关于工人、职工退休处理的暂行规定》，将男性职工退休年龄设定为60岁，企业和机关女性职员的退休年龄统一为55岁，女性工人为50岁。1978年国务院颁布的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》确认了1958年的做法。男性职工60岁、女性干部55岁、女性工人50岁的退休年龄规定，除局部有所修改，整体沿用至今。

与法定退休年龄不同，我国实际退休年龄的波动较大。为缓解年轻劳动力的就业压力，1978年颁布的《关于工人退休、退职的暂行办法》显示出鼓励提前退休的倾向。该规定把最低工作年限降低到10年，提高了替代率，退休职工可以有一个“子女顶替”。这使得退休人数从1978年到1985年增加了4倍。<sup>①</sup> 20世纪90年代的国有企业脱困改革，采取过“买断工龄”等办法，使一些职工提前离开工作岗位。我国当前的劳动力市场依然存在“病退”“内退”“特殊工种”等提前退休的通道。而部分机关事业单位的干部、专家在达到一定级别或职称之后，也可以申请延迟退休。此外，很多退休职工仍通过多种途径（如“返聘”、非正规就业）继续工作，并未真正退出劳动力市场。这些事实意味着，我国的法定退休年龄与实际退休年龄之间同样存在很大差异。

进入21世纪，我国老龄化日趋严峻、退休职工规模增长较快。2013年，党的十八届三中全会提出，“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”。<sup>②</sup> 这是党中央重要文件第一次明确提及延迟退休年龄。2014年3月，原人力资源和社会保障部部长尹蔚民表示，我国将在2020年前推出渐进式的延长退休年龄方案（根据参保人出生年份相应推迟退休年龄，最终实现男女职工65岁退休）。<sup>③</sup> 2017年7月，《人力资源和社会保障事业发展规划“十三五”规划纲要》明确提出，在“十三五”期间制定出台渐进式延迟退休年龄方案。<sup>④</sup> 但由于遭到社会各界的强烈反对，延迟退休动议暂时处于

① 参见世界银行：《老年保障：中国的养老金体制改革》，童映华、梁涛译，北京：中国财政经济出版社，1998年。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013年。

③ 参见《延迟退休方案2020年前肯定出台》，《新京报》2014年3月10日，第A16版。

④ 参见《人力资源社会保障部关于印发人力资源和社会保障事业发展规划“十三五”规划纲要的通知》，2016年7月6日，[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/ghcw/ghjh/201607/t20160713\\_243491.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/ghcw/ghjh/201607/t20160713_243491.html)，2020年1月10日。

搁置研究阶段。

## (二) 我国退休制度改革的主要争议

总体上看,关于我国退休制度改革的争议主要分为四类:批评强制退休制度,主张延迟退休,反对延迟退休,主张弹性退休。

不少学者对目前的强制统一退休提出质疑,认为缺乏内在合理性,导致有就业意愿和能力老年群体的人力资源被闲置,在经济发展进程中损失大量熟练劳动力,退休制度运行效率低下,形成事实上的社会利益与分配不公。<sup>①</sup>

大部分学者认为,由于人口预期寿命提高、人口老龄化带来的养老保险基金支出压力,应该延长我国的法定退休年龄。<sup>②</sup>延迟退休将在一定程度上缓解医保基金压力,使2025年预计的基金赤字降低1/3左右。<sup>③</sup>延迟退休还有助于优化劳动力资源配置、扩大就业规模、提升社会储蓄率、带来人口红利等,对经济增长产生积极影响。<sup>④</sup>

但也有学者提出,我国人口预期寿命提高并不表明老年人口预期寿命的大幅提高,加之我国人口的健康预期寿命较低,因而提高退休年龄的依据不够充分。<sup>⑤</sup>考虑到就业压力等问题,也不宜采取延迟退休年龄的办法缓解养老压力。<sup>⑥</sup>

由于退休决策存在异质性、时变性,简单地延长退休年龄缺少合理性,因此,采用弹性退休制度是更优选择。即允许职工根据自身因素自主选择退休年龄,以满足不同人群对劳动就业与退休养老的需要。<sup>⑦</sup>我国已有一些省市开始尝试弹性退休制度。例如,上海从2010年10月1日起开始实施“人才”<sup>⑧</sup>柔性退休政策,允许男性职工延迟退休不超过65周岁,女性职工不超过60周岁。

## (三) 澄清我国退休制度改革的基本问题

### 1. 我国职工的实际退休年龄呈下降趋势

- 
- ① 参见黎文武、唐代盛:《弹性退休制度与养老保险保障制度整合初论》,《西北人口》2004年第3期。
- ② 参见李珍:《关于退休年龄的经济学思考》,《经济评论》1997年第1期;柳清瑞、苗红军:《人口老龄化背景下的推迟退休年龄策略研究》,《人口学刊》2004年第4期;孙玄:《关于退休年龄的思考》,《人口与经济》2005年第3期;朱楠:《中国延长退休年龄的财务平衡预算及其方案设计》,《中央财经大学学报》2009年第8期。
- ③ 参见封进、王贞:《延迟退休年龄对城镇职工医保基金平衡的影响——基于政策模拟的研究》,《社会保障评论》2019年第2期。
- ④ 参见刘璨、凌晨、邹红:《延迟退休政策宣告与城镇家庭储蓄率变动》,《财贸经济》2019年第4期;邹铁钉:《延迟退休与养老保险制度并轨的财政及就业效应》,《经济评论》2017年第6期;张熠、汪伟、刘玉飞:《延迟退休年龄、就业率与劳动力流动:岗位占用还是创造?》,《经济学(季刊)》2017年第3期。
- ⑤ 参见姜向群、陈艳:《对我国当前推迟退休年龄之说的质疑》,《人口研究》2004年第5期。
- ⑥ 参见蒲晓红:《非正常“提前退休”对养老保险制度的影响》,《经济体制改革》2001年第6期。
- ⑦ 参见张乐川:《上海地区弹性退休制度构建研究》,《长江大学学报》2010年第4期。
- ⑧ 即具有专业技术职务资格人员,具有技师、高级技师证书的技能人员,以及企业需要的其他人员。

尽管我国法定退休年龄未曾变化，但职工的实际退休年龄呈下降趋势。据2006年原劳动保障部在全国29个省（市、区）的企业退休人员调查数据，被调查的1756万退休人员中有997万人属于提前退休，占56.8%。提前退休人员的平均退休年龄为50.3岁，其中男性53.3岁，女性47.4岁。<sup>①</sup>而据2015年第四次城乡老年人生活状况调查，220726位60岁以上老人中，男性的实际平均退休年龄为58.71岁，女性平均退休年龄为52.87岁。可以推知，2019年我国男女职工的实际退休年龄可能更低。我国职工的实际平均退休年龄远低于OECD国家、低于欧盟国家，也低于金砖国家。

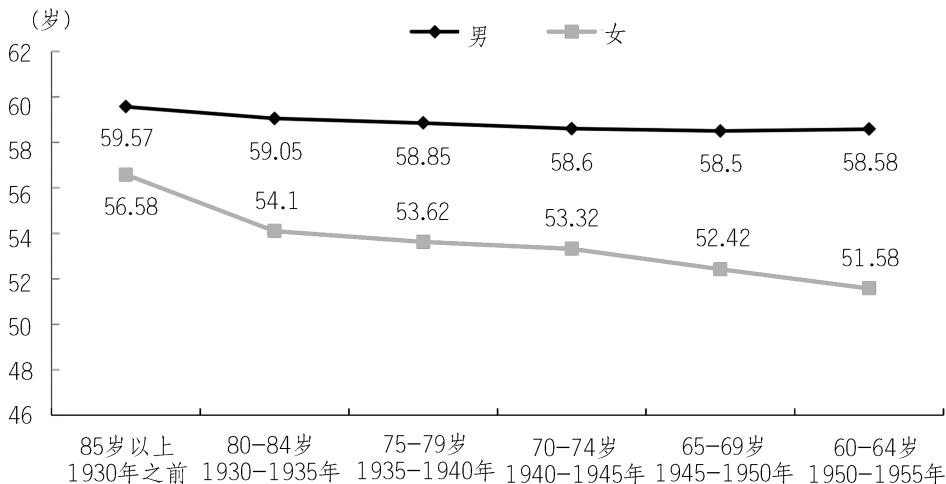


图3 2015年我国不同年代职工的实际平均退休年龄

数据来源：全国老龄工作委员会办公室编：《第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查总数据集》。

如果老人85岁以上为出生于1930年前，以此类推，60—65岁为出生于1950—1955年。据统计，85岁以上、80—84岁、75—79岁、70—74岁、65—69岁、60—65岁的平均退休年龄分别为58.26岁、56.82岁、56.44岁、56.2岁、55.67岁、55.17岁。图3显示，我国男女职工的实际平均退休年龄都处于下降趋势。其中，男性职工的平均退休年龄从59.57岁下降到58.58岁，下降较为平缓；女职工退休年龄下降趋势更为明显，从56.58岁降至51.58岁，这也使得男女职工实际平均退休年龄的差距越来越大。

退休不仅影响职工个人的经济收入、健康状况和家庭福祉，也会对一国的劳动就业、养老金收支、医疗投入、公共财政等产生巨大影响，甚至影响经济增长和社会发展。<sup>②</sup>如果大量职工选择提前退休、低龄退休，就有可能使我国损失更多的熟练劳动力，加剧劳动力供给的紧张局面；还有可能大幅增加养老金支出，加重所在

① 参见中国社会保障网。(http://www.cnss.cn/xwzx/ttxw/xgxw/200704/c20070424)

② 参见 World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington D.C.: Oxford University Press for World Bank, 1994.

企业和在职职工的缴费负担。与此同时,企业也会尽可能减少劳动力投入,或用资本替代劳动,甚至转移到非正规部门以躲避缴费。由此可能进一步导致财政收入的减少,社会劳动生产率的降低,最终影响国民经济总产出。<sup>①</sup>

## 2. 并非所有职工反对延迟退休

目前,反对延迟退休的调查主要来自网络,其结果未必客观体现民意。公众在延迟退休问题中的多数认知,往往缺乏准确判断,夹杂着很多“非理性质疑”的政策情绪。他们往往不是真正反对延迟退休政策,而是在反对与之相关的“养老金出现缺口、入不敷出”“延迟退休导致就业挤出效应”“个人养老金财富受损”等问题。<sup>②</sup>

当变换调查方式时,统计结果往往出现较大差异。一项对53人的现场、网络和电话调查结果显示,在19名小于40岁的被调查者中,16人明确反对“延迟退休”,他们也普遍期盼“父母不要晚退休”;但在40岁以上的34人中,8人反对“延迟退休”、17人认为“无所谓,早退晚退都可以”、9人希望“能晚退休”(其中有8人担任“一定职务”)。<sup>③</sup>这说明职工的退休意愿会因年龄、职务等变化而改变。搜狐网收集到的300份问卷调查结果显示,有64.44%的被访者反对延迟退休,而有24.65%的同意延迟退休。<sup>④</sup>2013年人民网联合专业第三方调研机构——清研咨询、优数咨询所做的一项问卷调查显示,受访的1062人中反对延迟退休的占68.6%,无所谓的占4.4%,而支持的占27%。<sup>⑤</sup>我们使用潜类别模型对中国劳动力动态调查(CLDS)2014年数据的6112个被访者进行识别归类。被解释变量“退休”为分类型潜变量,并使用两个显变量指标(取值1—3的退休类型、取值1—5的退休意愿)对其进行测量。模型估计之后,非延迟退休者(含提前、正常)占62.04%,而延迟退休者占37.95%。<sup>⑥</sup>这说明网络调查的结果存在较大偏差。相比网络调查,现场调查、电话调查、问卷调查等方式,尤其是大样本随机抽样调查得到的被访者反对延迟退休的比例要少得多。

## 3. 延迟退休不一定减少养老金财富

有研究表明,对大多数人而言,延迟退休可增加总财富,延迟退休年龄越大,总财富增加越多;对收入较低者而言,延迟退休带来的总财富增加较少。延迟1年

① 参见 World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*.

② 参见林毓铭、刘冀楠:《公共政策的网络舆情演化分析——以延迟退休年龄政策为例》,《情报杂志》2016年第8期。

③ 参见《延迟退休调查:赞成者大多“有一定职务”》,2017年4月23日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1565432428717478&wfr=spider&for=pc>, 2020年1月10日。

④ 参见《中国延迟退休调查报告:延迟退休,你准备好了吗?》,2017年6月26日, [http://www.sohu.com/a/152065728\\_826434](http://www.sohu.com/a/152065728_826434), 2020年1月10日。

⑤ 参见《近七成受访者反对延迟退休 73.5%支持弹性退休》,2013年11月1日, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1101/c1001-23394208.html>, 2020年1月10日。

⑥ 参见阳义南、肖建华:《参保职工都反对延迟退休吗?——来自潜类别模型的经验证据》,《保险研究》2018年第11期。



退休只会导致7%的男性和4%的女性总财富下降。<sup>①</sup>我们构建了职工个人养老金财富的期望现值精算模型。基于参数假定的数值模拟结果表明：职工个人的基本养老金财富是关于其退休年龄的倒U型曲线。推迟退休既可能减少但也可能增加养老金财富，主要取决于职工性别和参保年龄。推迟退休会减少32岁之前参保男性职工的养老金财富，但可以增加32岁之后参保男性职工的养老金财富，以及所有女性职工的养老金财富。<sup>②</sup>由此可知，所谓“退休越晚，养老金财富越少”的判断并不准确。推迟不同性别职工的法定退休年龄需要分类具体探讨。

### 三、我国退休制度改革的政策出路

导致我国职工实际退休年龄持续降低的根本原因，在于精算条件下基本养老保险制度计发公式的不公平性，不仅很难激励职工按法定年龄退休，在条件允许下更趋向于提前退休。<sup>③</sup>尽管基本养老金的计发公式经历了多次改革（最近一次是在2005年），但并未消除这种扭曲性激励。其具体包括：养老金计发没有与职工实际退休年龄挂钩；对提前退休的削减不够，对延迟退休的增长不足；个人账户用完后由统筹基金继续支付等。近年来，我国的养老金待遇调整比例偏高（至今已“十五连涨”），出现提前退休者养老金待遇高于延迟退休者的“倒挂”现象。<sup>④</sup>研究显示，男性职工提前退休的养老金平均多出5.2%，女性职工提前退休平均多出8.1%。<sup>⑤</sup>这种内在的诱导性激励意味着，职工尽早或提前退休更为有利。养老金财富每增加1%，职工停止工作时间平均提早约1.2个月。<sup>⑥</sup>从国家层面来看，不仅现有的基本养老金制度难以扭转职工实际退休年龄的下降趋势，还要为此支付更多的养老金，导致养老金支付压力日渐凸显。

因此，“一刀切”强制退休制度或“分刀切”的渐进式延迟退休制度，都缺乏合理性。由于现有的基本养老保险制度存在诱导尽早退休的收益激励，强制延长法定退休年龄将遭到广大职工的强烈反对。而强制生理健康状况较差、社会参与能力不高的人群延迟退休，使其无法及时获得养老金、照护等基本公共资源，就有可能错失机能恢复或改善的机会，造成生理状况的进一步恶化。<sup>⑦</sup>因此，我国延迟退休改革不能简单依靠行政命令强制推动。推动退休制度改革、实现职工延迟退休，应主

① 参见封进：《延迟退休对养老金财富及福利的影响：基于异质性个体的研究》，《社会保障评论》2017年第4期。

② 参见阳义南、曾燕、瞿婷婷：《推迟退休会减少职工个人的养老金财富吗》，《金融研究》2014年第1期。

③ 参见汪泽英、曾湘泉：《中国社会养老保险收益激励与企业职工退休年龄分析》，《中国人民大学学报》2004年第6期。

④ 参见阳义南、曾燕、瞿婷婷：《推迟退休会减少职工个人的养老金财富吗》，《金融研究》2014年第1期。

⑤ 参见阳义南：《基本养老保险制度激励提前退休研究》，《财贸研究》2013年第3期。

⑥ 参见刘子兰、郑茜文、周成：《养老保险对劳动供给和退休决策的影响》，《经济研究》2019年第6期。

⑦ 参见世界卫生组织：《关于老龄化与健康的全球报告》，2015年9月30日，<https://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/zh/>，2020年1月10日。

要发挥养老保险制度的经济激励作用，具体可分为三步。

第一步，消除基本养老保险制度对提前退休的诱导性激励，否则很难推进延迟退休政策。待遇计发公式应实现职工实际退休年龄的精算平衡，避免提前退休者获得更多的养老金，同时确保延迟退休者避免不必要的养老金损失，使养老金制度对职工退休行为的影响保持“中性”。这样，职工才会根据其他因素而不是获得养老金的多少，考虑自身退休年龄。

第二步，精算平衡的计发公式具体可设计为：将最早参保年龄对应的最优养老金财富（养老金收入减去养老保险缴费的期望净现值）年龄，设定为等于法定退休年龄。例如，18岁参保、符合连续工龄对应的最优养老金财富年龄为60岁，19岁参保对应61岁，20岁参保对应62岁，以此类推。不同年代职工的年龄间隔可参考其健康预期寿命。由此激励不同参保年龄职工为获取尽可能多的养老金财富而自愿推迟退休。这样既符合职工的切身利益，也有助于实现延迟退休的目标。这里将养老金制度作为诱导职工延迟退休的经济手段，而不是强制手段。

第三步，在最低退休年龄基础上实行弹性退休制度，允许职工根据个人特点和意愿自主选择退休年龄。但要把法定退休年龄60岁作为弹性退休年龄窗口的最低年龄，并将各个年龄参保的最优养老金财富年龄设置为晚于60岁。在此基础上，职工可以选择提前退休（但不能早于60岁），或延迟退休。由于实现了精算平衡，提前退休者不能“多赚”养老金或拿不到最优养老金财富，而延迟退休者既能“赚取”更多养老金，又能满足继续工作的就业意愿。

## 四、抓住老年人人力资源开发黄金期

延长法定退休年龄只是延长实际退休年龄的办法之一，其关键在于提升老年职工的就业意愿和能力。因此，推动退休制度改革应聚焦如何提高老年职工的就业意愿和能力，提高总体就业率，切实抓住老年人人力资源开发的黄金期。

### （一）发达国家支持老年职工就业的政策实践

欧盟各国从20世纪90年代末开始倡导“积极老龄化”，并于2002年提出了具体的政策框架，主要包括两个方面。第一，构建一个灵活而有保障的劳动力市场，尤其是通过养老保险制度改革、灵活就业安排以及扩大培训机会等措施，确保中老年职工不会过早地退出劳动力市场。第二，通过再就业和继续就业，开发老年人力资源，使老年人口通过再社会化转变自身角色，从赋闲的离退休人员转变为有所作为的劳动者。<sup>①</sup>具体可采取延迟法定退休年龄、奖励养老金、鼓励和支持就业等多

<sup>①</sup> 参见 World Bank, *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, Washington, D.C.: World Bank Publications, 2013.



种组合政策。<sup>①</sup>表2汇总了15个欧盟成员国2000—2010年55—64岁老年人口的就业率数据。可以看出,55—64岁老年人口的平均就业率从37.8%上升至48.4%,且呈加速上升趋势。

表2 15个欧盟成员国55—64岁老年人口就业率(2000—2010年) (单位:%)

年份 国家	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
奥地利	28.8	28.9	29.1	30.3	28.8	31.8	35.5	38.6	41.0	41.1	42.4
比利时	26.3	25.1	26.6	28.1	30.0	31.8	32.0	34.4	34.5	35.3	37.3
丹麦	55.7	58.0	57.9	60.2	60.3	59.5	60.7	58.6	57.3	57.5	57.6
芬兰	41.6	45.7	47.8	49.6	45.7	52.7	54.5	55.0	56.5	55.5	56.2
法国	29.9	31.9	34.7	37.0	37.8	38.5	38.1	38.2	38.2	38.8	39.7
德国	37.6	37.9	38.9	39.9	41.8	45.4	48.4	51.5	53.8	56.2	57.7
希腊	39.0	38.2	39.2	41.3	39.4	41.6	42.3	42.4	42.8	42.2	42.3
爱尔兰	45.3	46.8	48.0	49.0	49.5	51.6	53.1	53.8	53.7	51.0	50.0
意大利	27.7	28.0	28.9	30.3	30.5	31.4	32.5	33.8	34.4	35.7	36.6
卢森堡	26.7	25.6	28.1	30.3	30.4	31.7	33.2	32.0	34.1	38.2	39.6
荷兰	38.2	39.6	42.3	44.3	45.2	46.1	47.7	50.9	53.0	55.1	53.7
葡萄牙	50.7	50.2	51.4	51.6	50.3	50.5	50.1	50.9	50.8	49.7	49.2
西班牙	37.0	39.2	39.6	40.7	41.3	43.1	44.1	44.6	45.6	44.1	43.6
瑞典	64.9	66.7	68.0	68.6	69.1	69.4	69.6	70.0	70.1	70.0	70.5
英国	50.7	52.2	53.4	55.4	56.2	56.8	57.3	57.4	58.0	57.5	57.1
平均	37.8	38.8	40.2	41.7	42.6	44.2	45.3	46.5	47.4	47.9	48.4

资料来源: Kate A. Hamblin, *Active Ageing in the European Union: Policy Convergence and Divergence*, London: Palgrave Macmillan, 2013.

## (二) 我国正处于老年人力资源开发黄金时间

目前,我国职工退休后以返聘、临时工等形式参与就业的比例不低。据2015年全国1%人口抽样数据,60岁以上老年在业人口达5957万人,在业率为26.8%,其中60—64岁老年人口在业率为42.8%。<sup>②</sup>据中国老年社会追踪调查(CLASS)2014年数据,老年人口从事有收入工作或劳动的占19%。<sup>③</sup>据中国老年人口健康状况调查(CLHLS)2014年数据,老年人口退休后继续从事有报酬工作的比例为13.88%。<sup>④</sup>另据第四次中国城乡老年人生活状况调查数据,2015年60岁以上老人从事有收入工作(非农)的占10.2%,而从事农林牧副渔等经济活动的占24.4%,合计超过30%。<sup>⑤</sup>相比年轻劳动力、农村劳动力,老年职工大多属于经验丰富的熟

① 参见谢予昭、阳义南、刘德浩:《留住城镇老年职工:延迟退休、养老金激励与鼓励就业——来自世界主要国家的政策实践与经验证据》,《城市发展研究》2016年第12期。

② 参见党俊武、魏彦彦、刘妮娜编:《老龄蓝皮书:中国城乡老年人生活状况调查报告2018》,北京:社会科学文献出版社,2018年。

③ 笔者根据CLASS 2014年数据计算得出。

④ 笔者根据CLHLS 2014年数据计算得出。

⑤ 参见全国老龄工作委员会办公室编:《第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查总数据集》。

练劳动力，在劳动力市场具有一定的比较优势。

随着老龄化程度日趋严峻，我国“人口红利”的优势正在快速退减。开发利用老年人力资源，可以为我国经济增长创造更多的动力源泉。当前我国老年人口的年龄结构比较年轻，低龄老人占大多数。据统计，2018年末我国60岁以上人口24949万人，65岁以上人口16658万人，可知60—65岁低龄老年人口为8291万人。<sup>①</sup>加上在60岁之前的低龄退休职工，我国可供开发的老年人力资源初步估计超过1亿人。因此，未来10年将是我国利用和开发低龄老年人口红利的最好机会。我国应践行“健康老龄化”和“积极老龄化”理念，做好“健康、参与、保障”三方面工作，积极鼓励和支持老年人“老有所学”和“老有所为”，确保老年职工“能就业、想就业、就得了业”。2019年11月，中共中央国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》明确指出，积极应对人口老龄化，要按照经济高质量发展的要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，构建管长远的制度框架，制定见实效的重大政策，坚持积极应对、共建共享、量力适度、创新开放的基本原则，走出一条中国特色应对人口老龄化的道路。该规划将改善人口老龄化背景下的劳动力有效供给作为具体工作任务，要求构建老有所学的终身学习体系，实现更高质量和更加充分就业。<sup>②</sup>目前来看，我国还需加强以下方面建设：建立老年人力资源库，制定老年人力资源开发计划和管理办法，为老年职工提供继续教育和职业技能培训，发展面向老年群体的就业中介，并完善相关劳动立法，明确保护老年职工的劳动关系和合法权益，等等。

〔责任编辑：许建康 张天悦〕

① 参见国家统计局：《2018年国民经济和社会发展统计公报》，2019年2月28日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html)，2020年1月10日。

② 参见《中共中央国务院印发国家积极应对人口老龄化中长期规划》，《人民日报》2019年11月22日，第1版。