

渐进延迟全额养老金领取年龄的建议

——渐进式延迟退休年龄政策研究之四

中国国际经济交流中心课题组*

摘 要: 按照“渐进延迟全额养老金领取年龄方案设计”,建议制定激励延迟领取全额养老金政策,采取措施促进大龄人员就业,进一步完善我国养老保障体系,健全养老保障法律法规,积极开展人口老龄化教育。将促进大龄人员就业、建立国民基础养老金和个人储蓄养老金二元结构制度、延迟养老金领取年龄三项政策同步施行,积极应对深度老龄社会的到来。

关键词: 中国退休制度; 延迟养老金领取年龄; 养老保障

中图分类号: F241.34; D632.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2015)4-0044-05

DOI: 10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.04.007

延迟全额养老金领取年龄受到国民人均预期寿命、健康状况、职业状况、收入状况、家庭状况及其个人对老年风险意识等因素的影响。为推行延迟全额养老金领取年龄,需要采取综合配套政策措施。

一、制定激励延迟养老金领取年龄政策

第一,完善延迟养老金领取年龄与养老金待遇挂钩机制。对延迟领取养老金增加养老保险待遇,提前领取适度扣减,形成利益调节机制。在现行养老金计发办法中已体现“多缴多得”的情况下,进一步强化“长缴多得”的因素。同时,在养老保险待遇调整机制中对延迟领取人员加大激励的幅度。

第二,建立工资增长率高于养老金增长率的调整机制。目前,养老金增长率(10%)大于退

休前职工的工资增长率,这种“倒挂”政策客观上在鼓励职工早退休。应建立工资增长率高于养老金增长率的调整机制,清理产生“倒挂”效应的各项政策,理顺工作和退休的关系,在政策上鼓励职工多工作,增加养老保险缴费,为老年生活多积累财富。

第三,建立“中央统筹、个人储蓄”的二元结构养老金制度。国民基础养老金属于公共产品,应坚持“全覆盖、保基本”的公平原则,用以克服老年贫困;个人储蓄养老金属于自储公助型准公共产品,应享有税收减免待遇,坚持“多缴多得、长缴多得”原则,用以改善老年生活。建立国民基础养老金和个人储蓄养老金二元结构的养老金制度,实施延迟领取养老金年龄、增加工作年限政策,不仅可以提高基础养老金总额,还可以增加个人养老金储蓄,激励更多人选择延迟退休

* 执笔人:姜春力。

和领取养老金。

第四,允许就业困难人员提前领取部分养老金。与现行《社会保险法》的相关规定衔接,允许女职工在年满 50 岁、累计缴费 15 年时,可以提前退休领取部分养老金(75%);男职工在年满 60 岁、累计缴费 20 年时,可以提前退休领取部分养老金(85%),以解决就业困难人群的生活问题。此外,我国关于艰苦岗位的界定依据相对滞后,审核制度不健全,对此应加以修订完善。

二、采取措施促进大龄人员就业

大龄就业人口主要指 50~65 岁人群,他们职业经验丰富、忠诚度高,但劳动能力逐渐下降,就业出现困难,需要国家和社会提供帮助。研究表明,不存在大龄人员就业率上升导致青年人就业率下降的替代关系。以德、法两国为例,德国 67 岁领取养老金,青年失业率仅为 4.5%;法国 60 岁领取养老金,青年失业率超过 10%。在增加 50~60 岁人群就业和福利条件下,可以促进消费,增加企业订单,带动青年人就业。根据对 2005~2011 年间 34 个经合组织国家三个年龄段人口就业率比较分析发现,15~24 岁人群就业率最低,因为他们中的大部分还在上学,这个年龄段的就业率与 55~64 岁人群的就业率具有线性关系和一致性的发展趋势(见图 1);25~54 岁人群和 55~64 岁人群的就业率两者均呈现并列上升的趋势。在加拿大、澳大利亚、日本、韩国、法国、德国、英国和卢森堡等国家,近年均将领取国家基础养老金的年龄延迟到 65~67 岁。

同时,增加大龄人口就业可以在国家进入老龄社会后增加劳动力供给。20 世纪 70 年代以来,经合组织国家陆续进入深度老龄社会,促进大龄人员就业成为社会保障政策重点,政府大力发展非全职就业,其约占就业总量的 30%。例如,日本政府在 1986 年实施《高龄雇佣安定法》,此后多次修订,通过延迟退休年龄及采用继续雇

用制度等措施,完善雇用大龄人员就业环境,确保有意愿的大龄人员能够工作到 65 岁;鼓励企业雇佣 60~65 岁的大龄职工,可以订立 1 年期非全职劳动合同,雇主支付 50% 工资,政府支付 50% 养老金。

为推动大龄人员就业,在政策上应采取必要的鼓励措施。

第一,为大龄人员提供灵活就业岗位。发展和规范非全职就业,鼓励企业聘用大龄人员,为大龄人员提供灵活就业,工作性质从重体力转向轻体力,工作地点从远距离转向近距离,上班时间内从全日制转向可以自由选择。

第二,调整社会保障相关政策。对大龄人员就业,可以按照工作时间的长短,相应减少其缴纳社会保障费比例,免缴生育保险费和住房公积金;对聘用大龄人员就业的企业,政府给予养老保险费用适度补贴,使企业支付大龄人员工资水平逐年下降,养老保险基金补贴逐年增加,由此形成工资和养老金的替代关系,降低企业聘用大龄人员用工成本。

第三,大力发展养老服务产业。适应老龄社会需求,加快产业结构调整,利用高科技打造养老服务产业,发展养老服务体系 and 老龄产业链,鼓励大龄人员参与健康养老服务,建立就业人员向养老服务业转移的激励政策,落实各项鼓励养老服务产业发展的优惠政策,降低大龄人员参与养老服务的就业成本,提高养老服务质量,保障更多老年人有能力购买养老服务。

三、进一步完善我国养老保障体系

孤立推行延迟养老金领取年龄政策,难度大、成效低,且不能解决企业费率高、政策碎片化等问题,将其纳入养老保障制度系统建设可收到事半功倍效果。

第一,夯实社会保险费基。统一税费基础,适度降低企业费率,提高养老保险费的征缴率,

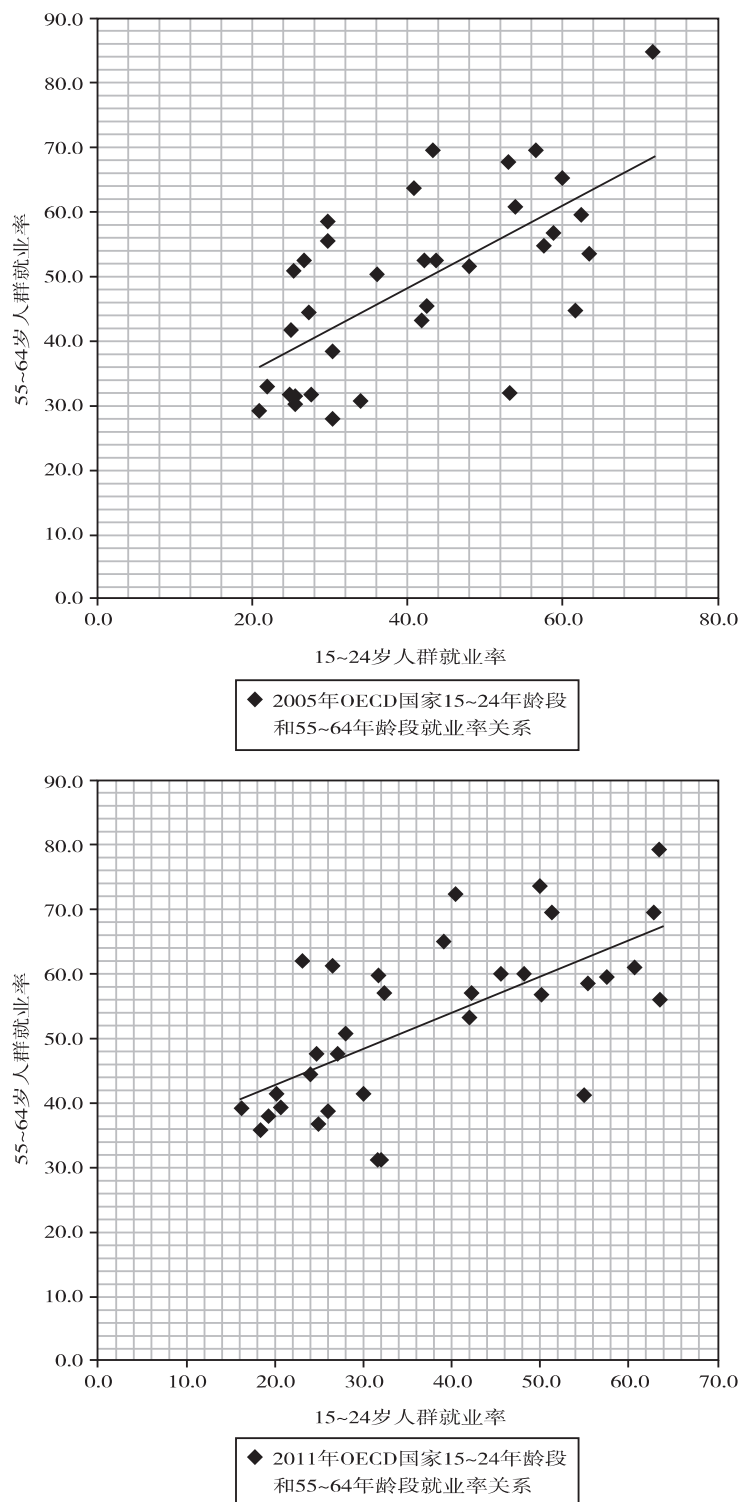


图1 2005~2011年间34个OECD国家两个年龄段人口就业率比较

维护公平缴费秩序、增加养老保险收入。

第二,规定领取全额养老金年龄。根据各类职工和不同地区居民人均预期寿命情况,规定领取全额养老金年龄,按照渐进延迟全额养老金领

取年龄方案设计,统一步骤逐渐提高全额养老金领取年龄。对人均预期寿命低于全国平均水平的地区,如西藏和东北大兴安岭等地区,全额养老金领取年龄可低于全国平均水平。

第三,妥善处理好几个关系。建立工资增长快于养老金增长的调整机制;处理好新政策与老政策的衔接,即改革前已退休的制度老人,改革前已工作、改革后退休的制度中人,以及改革后开始工作的制度新人的关系;处理好机关事业单位和企业职工的关系;处理好城市居民和农村居民的关系;延迟领取的养老金待遇应当略高于改革前的基础养老金,个人积累部分应适当高于改革前的基本养老金,要让参保人看到延迟领取所得到的实惠。

第四,加快实现基础养老金全国统筹。职工基础养老金和居民养老保险政府补贴,均属于国民基础养老金范畴,可分步实行全国统筹。为此,建议设立国家社会保障局,完善国民社会保障参保登记和权益记录,建立全国统一信息平台,健全养老金预算和税费征收系统,委托大型商业银行支付养老金待遇。建立养老金通知单网上查询系统,养老保险参保者可以在网上查询个人养老金缴纳记录,各年养老金账户实收记录,最早领取养老金的年龄,不同领取年龄的养老金水平等。

第五,加快养老储蓄个人账户的制度建设。现行的职工养老保险缴费 8%,建议将其中的 4% 计入全国统筹基金,其余 4% 计入个人账户,整合企业年金个人账户、消费积分转换养老金等,建立实名制和实账运营的个人养老储蓄账户,统一延期征税政策。借鉴企业年金的经验,建立养老金法人受托人制度、绩效评估和监督机制,定期发布养老金年报。

第六,建立养老基金保值增值的运行机制。目前企业职工基本养老保险基金结余近 3 万亿元,城乡居民养老保险个人账户积累 2000 多亿元,绝大部分存在银行,而且是短期储蓄,基金面临贬值风险。国家应尽快出台养老基金投资运营办法,组建专门的投资运营管理机构,制定养

老基金投资策略,实行多元化投资,实现养老基金的保值增值,保护受益人利益。建立全国社会保障基金监督委员会,保证社会保障基金和实账运营的个人账户养老基金安全运营。

四、健全养老保障法律法规

国民何时进入和退出劳动力市场,受个人健康、学历、职业和家庭的影响,属于个人行为。目前,虽然国家规定了退休年龄,但有一些人员在退休后进入灰色劳动力市场继续工作。因此,国家应用法律规定领取全额养老金的年龄,以调节提前领取和推迟领取养老金人员的利益,而不过多干预大龄人员退出劳动力市场问题。目前,全世界一共有 165 个国家对法定养老金领取年龄做了具体规定,冰岛、挪威的养老金领取年龄最高,男女都是 67 岁。

第一,尽快制定《养老金条例》。根据《宪法》、《劳动法》和《社会保险法》,制定《养老金条例》,逐步提高领取全额养老金的法定年龄,将女职工从 50 岁、男职工从 60 岁退休,逐渐提高到男女统一的 65 岁领取全额养老金年龄。

第二,清理现行的退休政策。实施人性化的弹性退休政策,允许个人选择退休时点、提前领取部分养老金、在企业从事非全职就业。逐步取消特殊工种提前退休的政策,暂时难以取消的,明确由企业承担补偿责任,即职工达到最低领取养老金年龄前,因特殊工种提前退休需支付的养老金由企业负担,达到国家法定领取养老金年龄后,由基本养老基金支付。

五、积极开展人口老龄化社会教育

通过多种途径,向国民宣传我国人口老龄化结构和养老金知识,促进延迟养老金领取年龄达成广泛社会共识。

第一,将人口知识写进课本。培育国民的大家庭意识,当国民人均预期寿命增加到 80 岁以上,家庭结构将是四代同堂,50~60 岁人群属于

年轻的老人,他们要为家庭和社会承负更多担当,政府要为他们提供更多弹性就业岗位和服务。

第二,将养老金知识写进课本。让国民了解老年生活成本,特别是在高龄失能之后的风险;了解老年赡养比、养老金费率、替代率的知识,以及与养老金领取年龄之间的关系。

第三,尽早让国民了解人口老龄化社会面临

的问题。让政府、企业和国民共同参与延迟养老金领取年龄准备工作,减少推行延迟养老金领取年龄的社会阻力,降低政策实施的社会成本。

综上所述,建议将促进大龄人员就业、建立国民基础养老金和个人储蓄养老金二元结构制度、延迟养老金领取年龄三项政策同步施行,综合配套推进社会保障体系建设,积极应对深度老龄社会的到来。■

(上接第 39 页)

促进大龄人员灵活就业的政策,鼓励他们进入服务业和从事可选择时间的岗位,非全职就业占到就业总量的 30% 左右。

第二,循序渐进地提高领取法定养老金年龄。为化解人口老龄化危机和减轻政府财政负担,OECD 国家在提高退休年龄具体实施过程中,依照循序渐进的原则,通常用 10 年甚至更长时间完成延迟 1~2 岁领取全额养老金年龄的调整,且在新政策实施之前会有一段较长时间的酝酿期,力求将政策调整影响降低到最小程度,从而化解因政策变动产生的社会影响。例如,美国 1983 年通过社会保障修订法案,将退休年龄从 65 岁提高到 67 岁,从 2003 年实施至 2027 年结束,用 25 年时间将领取退休养老金年龄延长 2 岁,缓冲了对就业和这个年龄段人群的影响。澳大利亚政府在 2014 年 4 月宣布,2035 年开始执行新的领取政府养老金规定,男性公民由 67 岁延迟到 70 岁、女性公民由 64 岁延迟到 70 岁领取,提前 20 多年做准备。

第三,男女领取养老金年龄逐步趋于一致。OECD 成员国在改革退休制度时,对男女退休年龄的调整做了细致的安排。在退休年龄改革中,退休年龄男女相同的国家,一般对男女退休年龄

同时提高,退休年龄不一致的国家,一般将男女退休年龄调整到相同。

第四,运用经济激励手段推行弹性退休制度。OECD 国家在退休制度政策上,既允许大龄人员提前退出劳动力市场,也鼓励大龄人员继续工作。由于延迟退休年龄对社会各阶层、各群体切身利益带来影响不同,不同群体退休年龄意愿不尽相同,各国政府退休年龄改革政策通常具有弹性,不会采取“一刀切”办法,大多运用经济激励手段,鼓励达到法定退休年龄的劳动者自行延迟实际退休年龄。

第五,完善退休年龄改革配套措施。美国实行渐进延迟正常退休年龄改革的方法,根据劳动者出生年份的不同,确定不同的正常退休年龄,对提前退休及延迟退休的养老金水平进行调整,养老金水平随着出生年份以及领取养老金年龄不同而不同。如此精细的退休年龄改革,使得养老保险制度对普通劳动者而言较为复杂,为此,美国社会保障总署推出了养老金通知单,内容包括个人工薪税缴纳记录,各年收入记录,最早领取养老金的年龄,不同领取年龄的养老金水平等。2012 年 5 月 1 日起,美国开通了养老金通知单网上查询系统,社会保险参保者可以通过网上系统查询自己的养老金水平。■