

我国退休制度历史、现状和挑战

——渐进式延迟退休年龄政策研究之一

中国国际经济交流中心课题组*

摘 要: 我国退休制度自创立以来,经历了创建、调整和改革创新三个历史时期,在制度框架和具体规定方面逐步完善。当前退休制度面临的主要挑战是:法定退休年龄偏低,提前退休现象普遍,养老金收支陷入困境,退休权利义务不对等,退休制度缺乏弹性,退休年龄存在较大差异,退休制度法制化程度低,非正规退休现象屡禁不止,国民缺乏老龄化和养老金教育,大龄人员就业服务准备不足。

关键词: 中国退休制度; 延迟退休年龄; 养老保险制度

中图分类号: F241.34/D632.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2014)4-0032-04

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.04.004

一、我国退休制度的历史沿革

我国退休制度从建立到调整经历了三个历史时期,即创建期、调整期和改革创新期。

(一) 制度创建期(1950~1958 年)。

新中国成立初期,我国借鉴苏联经验选择国家保险模式,建立了劳动保险制度。这种退休制度带有浓厚的福利性色彩,其宗旨是“最充分满足有劳动能力者的需要,保护劳动者的健康并维持其工作能力”。1950 年颁布《关于退休人员处理办法的通知》,是第一部关于退休及养老方面的法规,规定党政机关及海关、铁路、邮电等公共服务部门领取工资工作人员,退休时可以一次性领取退休费。

1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》,规定男职工退休年龄为 60 周岁,女职工退休年龄为 50 周岁。1953 年适用范围扩大,覆

盖到民营企业职工。1955 年国务院颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,将一次性发放退休金改为按月发放,按个人工作年限规定了不同的待遇标准,并把女干部的退休年龄提高到 55 周岁,这一规定沿用至今。

(二) 制度调整期(1958~1977 年)。

这个时期,对机关事业单位工作人员和企业职工实行统一退休办法,并补充集体所有制单位退休制度,更多群体被纳入到退休制度体系中。1958 年国务院颁布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,将企业和机关女职员的退休年龄统一规定为 55 周岁,女工人仍为 50 周岁。

(三) 制度改革期(1978~1986 年)。

1978 年,国务院颁发《关于工人退休、退职的暂行办法》、《关于安置老弱病残干部的暂行办法》,对干部和工人退休、退职待遇做了修改,

* 执笔人:姜春力。

区分退休和离休人员两个群体不同待遇,并在 1980 年针对干部群体制定在退休待遇上更为优厚的离休制度。1986 年,退休养老制度开始改革,试行建立养老保险制度。1997 年国务院出台《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一全国各地养老保险制度,实现退休制度向社会保险制度转型。

二、我国现行退休制度框架和规定

(一) 制度框架。

我国退休制度自新中国成立初期以来,经过几次调整完善,进一步考虑艰苦岗位和特殊工种人员提前退休、高级管理人员和技术人员退休年龄弹性延长等问题,整体上分为主体退休制度和特殊退休制度两大部分。

1. 主体退休制度:包括《中华人民共和国劳动保险暂行条例》(1951 年)、《国家机关人员退休处理暂行办法》(1955 年)、《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》(1958 年)、国务院《关于工人退休、退职的暂行办法》、《关于安置老弱病残干部的暂行办法》(1978 年)。

2. 特殊退休制度:包括国务院《关于严格执行工人退休退职暂行办法的通知》(1981 年)、《关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》、《关于延长部分骨干教师、医生、科技人员退休年龄的通知》(1983 年)、人事部《关于高级专家退(离)休有关问题的通知》(1990 年)、中央组织部、人事部《关于县(处)级女干部退(离)休年龄问题的通知》(1992 年)、《国家公务员暂行条例》(1993 年)、《中华人民共和国公务员法》(2005 年)。

(二) 具体规定。

我国现行退休制度对干部、工人的退休年龄、提前退休等规定,沿用了 1978 年国务院颁布的《关于工人退休、退职的暂行办法》、《关于安置老弱病残干部的暂行办法》。

1. 普遍性退休规定和要求。年龄规定。一般情况下,党政机关、群众团体、企业、事业单位,退休年龄是男干部、男工人年满 60 周岁,女干部年满 55 周岁,女工人年满 50 周岁,男干部和男工人退休年龄相同,女干部比女工人延长了 5 年。工龄规定,干部和工人无论是按规定正常退休,还是因工作性质,劳动强度和身体状况提前退休,都必须是工作时间满 10 年。对干部和工人工作时间要求不同,干部是参加工作年限,工人是连续工作时间。

2. 可以提前退休的特殊规定。完全丧失工作能力,干部经过医院证明,工人由医院证明并经劳动鉴定委员会确认,凡男年满 50 周岁,女年满 45 周岁,参加工作年限满 10 年或连续工龄满 10 年的,均可提前退休。因工导致丧失工作能力,干部经过医院证明,工人由医院证明并经劳动鉴定委员会确认,不受年龄、参加工作年限或连续工龄的限制,都可以办理提前退休。从事特殊行业和工种,工人和工作条件与这些工人相同的基层干部,从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作,男年满 55 周岁,女年满 45 周岁,连续工龄满 10 年的,可以提前退休。

3. 可以延迟退休的规定和要求。根据 1983 年国务院《关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》、《关于延长部分骨干教师、医生、科技人员退休年龄的通知》和 1990 年人事部《关于高级专家退(离)休有关问题的通知》及 1992 年中央组织部、人事部《关于县(处)级女干部退(离)休年龄问题的通知》规定,对确因工作需要,身体健康能够坚持正常工作的少数高级专家,征得本人同意,并按干部管理权限,经任免机关批准后,其退休年龄可以适当延长;担任过县(处)级以上职务的女干部和女性高级专家只要身体条件允许,本人自愿退休年龄可延长至 60 周岁;确因工作需要的少数高级专家可延长至 65~70 周岁;国家需要

的杰出高级专家未设退休年龄上限。

三、当前我国退休制度面临的挑战

(一) 法定退休年龄偏低,不符合经济社会发展现状。

我国现行退休制度中的退休年龄,是依据新中国成立初期社会发展水平和人均寿命规定的。据有关数据显示,中国人均寿命在 20 世纪 50 年代为 50 岁左右,2000 年达到 70 岁。2010 年第六次全国人口普查资料显示,我国人口平均预期寿命达到 74.83 岁,当前我国城镇人口预期寿命已达 76 岁。人均寿命长短是制定退休年龄政策的重要因素,60 年来我国人口预期寿命增长了近 30 岁,用 20 世纪 50 年代确定的退休年龄作为现在的退休年龄,已不符合我国当前经济发展和社会进步的特点。一般养老金领取年龄,是用国民平均预期寿命减去养老金平均支付期数。从世界范围来看,大多数国家在国民人均寿命达到 80 岁时,领取法定养老金年龄一般为 63~65 岁,且多为男女同龄退休。

(二) 提前退休现象普遍,职工平均退休年龄越来越低。

由于居民登记、工资报告制度和法制缺失,养老金改革顶层设计滞后,20 世纪 90 年代以来提前退休现象比较普遍,主要有“内部退养”和“提前领取养老金”两种情况。1988 年劳动部《关于严格掌握企业职工退休条件的通知》、1993 年国务院颁布的《国有企业富余职工安置规定》中规定,对接近退休年龄和因年老体弱不能坚持正常生产工作的职工,企业可以实行离岗退养,离岗退养期间,按连续工龄计算,按一定比例发放工资。这就有了“提前退休”的政策。内部退养是提前退休一种主要方式,具体形式有借助从事特殊工作原因提前退休、子女顶替职位提前退休和各种病退。20 世纪 90 年代中后期,“内部退养”政策成为经济转轨过程中,经济效益处于劣势国有企业减员增效

一个最直接途径。提前领取养老金是提前退休另一主要方式。在 1998 年国营企业减员增效改革中,大批职工先“下岗”,后提前退休和领取养老金。当时,他们平均年龄只有 47 岁,这直接导致了退休年龄低龄化。有关数据显示,目前我国企业女职工退休年龄不足 50 岁,男女实际退休年龄加总平均只有 54 岁。

(三) 养老保险制度未发挥应有政策效应,养老金收支陷入困境。

1993 年,党的十四届三中全会决定建立“社会统筹”与“个人账户”相结合的养老保险制度,1997 年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,提出建立适用城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系,明确社会统筹是国民基础养老金的基础,个人账户是个人积累养老金的管理方式,体现了公共品和准公共品的二元结构原则,具有控制财政风险和激励个人多工作多积累的双重政策效应。但是这个政策在执行中被扭曲。1998 年国营企业改革中将养老保险视为配套措施,2500 多万下岗职工被提前退休,他们几十年视同缴费工龄没有预算,“只点菜、不买单”,致使地方政府为支付养老金挪用了职工个人缴费,由此陷入“混账管理”和 3 万多亿元个人账户记录空账,个人积累激励延迟退休的作用没有发挥出来。近几年,养老保险待遇九连涨,至 2009 年达到了临界点,形成了在职职工和退休职工、缴费年限长短和养老待遇“倒挂”现象。这种缺乏精算平衡和负债管理的政策,不仅导致参保人的权利义务严重扭曲,也造成了目前职工养老保险基金面临的困境。

(四) 退休权利义务不对等,影响养老保险制度健康可持续运行。

2010 年颁布的《社会保险法》第十六条规

定:参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费满十五年的,按月领取基本养老金。该法律沿用了 20 世纪 50 年代有关规定,忽略了日益延长的人均寿命。按照当前全国城镇人口人均预期寿命 76 岁,男女平均退休年龄 54 岁计算,每人有 10 多年养老金支取费用缺口需要国家解决。随着我国老龄人口迅猛增加,60 岁以上的老龄人口和 80 岁以上的高龄人口增长速度更快。职工缴费年限偏短,领取养老金年限偏长,劳动者享受的权利和缴费义务严重扭曲,是造成目前养老保险基金面临困境的主要原因。

(五) 退休制度缺乏弹性,导致人力资源浪费。

目前,我国退休年龄是法定刚性的,达到法定年龄的人必须退休。客观而言,何时退休应当由个人决定。人们进入劳动力市场的时间并不一样,不同人力资本有不同的绩效,不同的家庭、健康和工作性质决定人们选择退出劳动力市场的时点存在差异。在不同的历史时期和社会经济背景下,“老”的概念也具有相对性。设定固化统一的退休年龄,所有达到这个年龄的人必须退休,这在一定程度上违背了人力资本的周期性规律,而且不能很好反映个体差异,从而导致人力资本的浪费和缺乏人性化。另外,全国统一退休年龄与老龄化的地区差异和不同地区居民平均寿命也存在矛盾,我国老龄化程度在地区上呈现出自西向东上升的阶梯式分布格局,在西藏地区居民平均寿命不足 60 岁、大兴安岭地区不足 63 岁,而各地法定退休年龄却是统一的。

(六) 退休年龄存在较大差异,不适应当前的社会发展需要。

我国现行退休年龄因性别、身份、岗位的差异等存在较大不同。一是性别上存在差异,我国当前女干部和女工人与同等条件男职工,存在 5 至 10 岁的差距;二是身份上存在差别,退休政策

制定之初,为了区分工作性质,更好地保护脑力劳动者和体力劳动者,对女干部与女工人制定了不同的退休政策;三是艰苦岗位变化大,现行规定艰苦岗位女职工 45 岁退休,男职工 55 岁退休。但是,随着技术进步和生产方式改变,原有的一些艰苦岗位已经不存在。随着经济社会发展,原有的差异,有些已经不合理,有些需要规范。

(七) 退休制度法制化程度低,非正规退休现象屡禁不止。

2010 年以前,退休年龄和领取养老金的依据主要是国务院条例、规范性文件、部门规章和地方规定,伸缩性较大。《社会保险法》规定了养老保险的缴费年限(最低 15 年),但缺乏具体实施细则。目前我国缺乏专门明确法定退休年龄、养老金待遇调整机制的养老金法律制度,而针对特殊群体“打补丁”的短期政策规定较多,由此形成不同时期和不同人群的养老待遇差距越来越大,造成相互攀比,导致非正规退休现象频繁发生。

(八) 国民缺乏老龄化和养老金教育,大龄人员就业服务准备不足。

国际惯例养老金平均支付期数通常是国民人均预期寿命减去养老金领取年龄,一般为 15 年。2014 年,我国人口平均预期寿命超过 76 岁,减去 15 年即 61 岁。因此,领取养老金年龄应当随着国民预期平均寿命的延长而推迟。由于对国民人口老龄化和养老金教育不足,很多人误解为 20 世纪 50 年代规定的退休年龄应永恒不变。

延迟退休需要增加大龄人员就业,但由于体力不足,知识老化,他们就业需要实现从重体力到轻体力、从远距离到近距离、从全日到自由选择时间的转移。但是,目前现代服务业发展滞后,大龄人员转移就业政策准备不足,企业用工缺乏弹性,社会保险缴费政策刚性,这些都对延迟退休产生不利影响。■