

“先女后男,先自选,后强制, 分步走”渐进延迟全额养老金 领取年龄方案设计

——渐进式延迟退休年龄政策研究之三

中国国际经济交流中心课题组*

摘 要:我国已进入老龄社会,延迟养老金领取年龄,已势在必行。建议自 2016 年开始采取渐进方案推进延迟退休年龄改革,先女后男,先自选,后强制,分步走。2031 年以后统一实行男女 65 岁和累计缴费 35 年领取全额基础养老金政策。具体措施包括推迟全额基础养老金领取年龄,增加养老金缴费年限,早领扣减部分养老金,晚领奖励养老金等。

关键词:中国退休制度;延迟退休年龄;全额基础养老金;延迟养老金额

中图分类号:F241.34/D632.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3151(2015)4-0040-04

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.04.006

党的十八届三中全会提出,要研究制定渐进式延迟退休年龄政策。退休年龄关键问题是领取养老金的年龄。制定科学合理的渐进延迟养老金领取年龄方案,在我国养老保障制度改革中具有实质性意义。目前,我国人口老龄化日益严重,养老保险基金缺口日益加大,“生寡食众”的格局日趋严重。综合考虑劳动力供需、养老基金收支、人均预期寿命等因素,我们提出渐进延迟全额养老金领取年龄方案。

一、延迟养老金领取年龄十分必要和紧迫

(一)我国人口老龄化问题日益严重。

我国在 2000 年已进入老龄社会,预计 2025 年将步入深度老龄社会,2030 年中国人均预期寿命将达到 80 岁左右,2040 年将进入超级老龄社会。目前我国已进入劳动人口供给拐点,延迟养老金领取年龄十分必要和紧迫。2012 年,我国出现人口红利拐点,劳动人口减少了 345 万,此后 60 岁以上老年人口年均增加约 800 万,

* 执笔人:姜春力。

2020 年中国老年人口将超过 3 亿。2013 年,我国 1963 年生育高峰期出生的人届时年满 50 岁,按照现有退休制度办理退休,“50 现象”带中国进入了退休高峰,当年退休人员达到 5620 万人。由此带来养老保险缴费人数骤减,领取人数剧增。

(二) 我国退休政策本身不尽合理。

现行退休制度源自 20 世纪 50 年代计划经济初期,当时国民人均预期寿命不足 50 岁。目前实行的女职工 50 岁、女干部 55 岁、男职工和男干部 60 岁退休,艰苦岗位女职工 45 岁、男职工 50 岁退休制度,沿用的就是当时的政策。2010 年第六次全国人口普查资料显示,我国人均预期寿命达到 74.83 岁,2014 年超过 76 岁,城镇人口达到 78 岁,预计到 2030 年,我国人均预期寿命将达到 80 岁左右。退休年龄过早,对服务业劳动力供给、养老基金平衡和老龄人口财富状况等方面带来的负面影响已日益凸显。

(三) 养老保险基金缺口日益加大。

养老金是保障老年人日常开支的现金流。领取养老金的年龄是养老金制度的重要环节。按照目前男女平均退休年龄 54 岁,2030 年人均预期寿命为 80 岁,养老金平均支付年限 15 年计算,每位退休人员将有 10 多年养老金待遇费用缺口需要国家解决。2014 年,我国养老保险基金出现资金缺口,此后持续增加。经测算,在养老保险缴费工资增长率与养老金待遇增长率均为 10% 的条件下,资金缺口将从 2014 年的 1766.29 亿元,急速增至 2020 年的 14 202.38 亿元,2030 年将达到 107 340.43 亿元,16 年间资金缺口共增长 59.77 倍,年均增速达 374%,财政补贴将从每年千亿元快速增加到万亿元的规模。

(四) 工资与养老金“倒挂”问题日益突出。

目前,由于退休金连年调整,部分地区甚至

出现了养老金高于在职人员工资的“倒挂”情况,鼓励人们早退休的“未老先退”问题,不仅导致近期养老保险基金出现缺口,还可能在未来出现“银发贫困群体”。

(五) 亟待完善二元结构养老金制度。

当前,应按照我国老龄社会发展的时间表,在引导人们多工作、多积累同时,调整养老金结构,建立国民基础养老金,克服老年贫困,完善个人养老金储蓄账户,积累老年财富,建立国民基础养老金和个人养老金储蓄账户制度二元结构养老金制度。鼓励大龄人员延迟领取养老金,采取措施增加大龄人员就业。

(六) 延迟退休具有重大经济社会意义。

研究表明,在工资增长率大于养老金增长率的情况下,延迟退休可以增加大龄人员的收入和消费,由此增加就业机会和带动青年人就业。大龄人口转移就业主要进入服务业,特别是养老服务业,与青年人就业在数量和结构上均不具有替代关系,反而具有促进关系。

二、延迟养老金领取年龄符合国际惯例

按照国际惯例,国民人均预期寿命减去养老金平均支付年限(最长 15 年)是领取全额养老金的年龄。先行进入老龄社会的发达国家经验表明,延迟领取养老金年龄应与国家人口老龄化时间表同步。具体实施分三个阶段。

第一阶段老龄社会,当 65 岁及以上的老龄人口占总人口的 7% 时,开始准备延迟养老金领取年龄方案,包括对国民进行人口老龄化教育,酝酿延迟退休配套措施,制订完善相应法律和增加养老金缴费年限等。

第二阶段深度老龄社会,当老龄人口占总人口约 14% 时启动方案,大多数经合组织国家在这个阶段将领取养老金的年龄延至 65 岁左右,如美国、德国延至 67 岁,澳大利亚延至 70

岁,并健全配套措施,实施相应法律,包括调整养老金结构,鼓励个人储蓄养老金,实施税收激励政策和养老金受托人制度,颁布或完善相关法律等。

第三阶段超级老龄社会,老龄人口占总人口约 21% 时,应当全面完成制度和法律建设,实现政策目标。部分国家将领取养老金的年龄延至 67~70 岁。为此,美国提前 30 年进入延迟退休准备期,澳大利亚提前 20 年公布延迟退休方案,德国提前 5 年颁布提高退休年龄的法律。

我国正在步入深度老龄社会,这项改革已迫在眉睫,亟待按照老龄社会发展的时间表,调整养老金结构,建立国民基础养老金,克服老年贫困;完善个人养老储蓄账户,引导人们多工作;延迟养老金领取年龄,积累老年生活财富。

三、国家应规定全额基础养老金领取年龄

虽然个人有权选择何时进入和退出劳动力市场,但应由法律规定领取全额基础养老金的年龄。有调研显示,目前我国退休领取养老金的人员有近 30% 被返聘,重新进入就业市场。社会上存在的企业强制早退休,个人领取养老金后返聘,这种状况不利于完善我国退休制度和实施延迟退休年龄政策。也反映了我国就业、养老金领取和税收制度的法制尚不健全。因全额基础养老金领取年龄涉及劳动人口养老金缴费和老龄人口养老金待遇的代际关系,以及养老基金收支平衡问题,国家对领取全额养老金的年龄应在法律做出规定。

20 世纪 50 年代,发达国家先后进入老龄社会,同期出现的三个诺贝尔经济学奖,即贝克人力资本理论、弗里德曼平滑消费理论和安东·莫里格安尼生命周期假定理论,从经济学视角描述了老龄社会的文化特征,即树立终生自立理念和做好养老财务安排。我国进入老龄社会后,要通

过政策和法律激励人们延迟领取全额基础养老金,引导人们延迟退休,积累养老财富。

四、渐进延迟全额养老金领取年龄拟行方案

渐进式延迟领取养老金年龄,是一项具有综合性、战略性的社会保障政策改革,也是建立中央统筹的基础养老金制度改革的配套措施。这项改革总体思路是:按照党的十八届三中全会关于“基础养老金实现全国统筹,坚持精算平衡原则,完善个人账户,确保参保人权益,研究制定渐进式延迟退休年龄政策”的有关精神,借鉴发达国家经验,充分考虑人口老龄化和社会公众认识程度的国情,坚持“多缴多得、早减延增;企业减负、财政降压;个人选择、前后对接;解决老问题、规划新未来”的原则,在 2030 年年底超级老龄社会到来之前,完成延迟基础养老金领取年龄工作。具体措施包括增加养老金缴费年限,推迟全额基础养老金领取年龄,早领扣减部分养老金,晚领奖励养老金等。为此,提出激进和渐进两套方案。

(一) 激进方案。

1. 基本思路:不设政策缓冲期,强制执行,个人没有选择权,男女同时延迟退休年龄。

2. 政策措施:自 2016 年 1 月 1 日开始,每年延迟 1 年领取全额基础养老金,女职工、女干部的退休年龄到 2030 年延至 65 岁;男职工、男干部退休年龄到 2020 年延至 65 岁。政策效果:据测算,采取此方案,2016 年养老金支出将减少约 900 亿元,收入增加 400 亿元,共计增加了 1300 亿元。在工资年均增长率为 8%,养老金年均增长率为 5% 的条件下,职工养老保险基金可在 2018 年实现收支平衡,以后年结余资金从 2019 年的 1419 亿元逐年增加到 2030 年 7687 亿元,经济效果比较明显。同时,正规劳动力市场增加劳动力 6000 多万人,为适度适时

降低企业社会保险费率,发展养老服务产业奠定了基础。

3. 政策评价:优点是实施速度快,经济成效明显。缺点是社会风险较大。由于我国延迟退休采取行动较晚,在国民人口老龄化教育,实施延迟领取养老金的激励政策,调整产业结构带动大龄人员就业等方面的配套措施准备不足,目前政府和多数家庭尚未做好女职工 50 岁、男职工 60 岁以后继续工作的准备,强制延迟退休和领取养老金的社会阻力较大,如果出现大龄人员就业难、继续工作不如早领养老金的“倒挂”现象,推行这项政策的社会风险将会很高。

(二) 渐进方案。

1. 基本思路:采取先女后男,先自愿选择,后强制推进,分步实施。

2. 政策措施:第一步:自选推进阶段(2016 ~ 2020 年),女职工先行,自愿选择延迟退休,允许困难人群提前领取部分养老金。从 2016 年 1 月 1 日开始,1966 年 1 月出生(计算到月)年满 50 岁和累计缴费 15 年(含视同缴费)的自愿申请提前退休的女职工,领取 75% 基础养老金。假设 2016 年新增退休人员 1000 万人,其中 60% 是女职工,即 600 万人,当年基础养老金减少支出总额为 334 亿元(25%)。此后,每延迟一年退休增加 1% 基础养老金,例如年满 51 岁和累计缴费 16 年的女职工,可领取 76% 养老金。

第二步:强制推进阶段(2021 ~ 2030 年)。男女同步延迟退休,用 10 年时间进行改革。从 2021 年 1 月 1 日开始,1966 年 1 月出生年满 55 岁的女职工,1961 年 1 月出生年满 60 岁的男职工,累计缴费 20 年退休的,男女一律领取 85% 基础养老金。此后,女职工每延迟一年退休增加 1% 养老金,男职工每延迟 0.5 年退休增加 1% 养老金。到 2030 年,女职工年满 64 岁、男职工年满 64.5 岁,累计缴费 35 年退休的,可领取全额

基础养老金。

第三步:统一制度阶段(2031 年 1 月开始),男女退休年龄一致。从 2031 年 1 月 1 日开始,各类男女职工(含机关事业单位)统一实施年满 65 岁,累计缴费 35 年退休的领取全额基础养老金的政策。继续延迟和增加缴费年限的,领取奖励性养老金(101% 以上),具体政策届时另定。

3. 政策评价:允许部分就业困难人群提前退休领取部分基础养老金,从长期看,政府养老金支付总量会减少,可能减少改革的经济成本。渐进方案的优点,一是与现行《社会保险法》和原退休制度的相关规定衔接,满足就业困难人群早领取养老金的愿望,容易被大多数人接受,推行新政策的社会风险较小;二是给予个人是否延迟退休选择权和决定权,体现公共政策的人性化,减少社会公众对新政策的抵触情绪,降低政策实施过程中的社会阻力;三是为政策实施安排了缓冲期,给社会和职工提供了政策适应期。缺点是操作复杂,实施难度大,需要在政策措施、法律制度方面做充分准备,改革持续时间较长。

五、研究结论

渐进式延迟领取养老金方案具有弹性、结构效应和“门对门”效果的制度优势。弹性即指国家规定领取全额养老金的年龄,由个人决定提前领取部分养老金、按时领取全额养老金和延迟领取奖励养老金(公务员除外),鼓励国民延迟退休;结构效应即指完善社会统筹和个人账户,国家保基本,鼓励个人多工作、多积累和改善老年生活;门对门即指帮助大龄人员走出失业门、进入养老服务业门的政策和措施。从政策实施预期效果看,较为可行。我们建议,自 2016 年 1 月 1 日,推行“先女后男,先自选,后强制,分步走”的渐进方案;自 2031 年 1 月 1 日开始,统一实行男女 65 岁和累计缴费 35 年领取全额基础养老金政策。