
老龄社会的 就业与养老金

—兼论养老金领取机制和弹性退休政策

杨燕绥 胡乃军 于淼 妥宏武

B 清华-布鲁金斯公共政策研究中心
BROOKINGS-TSINGHUA CENTER FOR PUBLIC POLICY



老龄社会的就业与养老金

—兼论养老金领取机制和弹性退休政策

杨燕绥 胡乃军 于淼 妥宏武



目录

名词解释	01
摘要	02
一、老龄社会的劳动人口年龄与就业参与率	04
(一) 中国劳动人口年龄及其就业参与率	04
(二) OECD 国家劳动人口年龄及其就业参与率	06
二、养老金领取机制与弹性退休政策	08
(一) 中国捆绑式退休与领取养老金的政策沿革	08
(二) 发达国家养老金领取机制和弹性退休政策	13
三、延迟领取养老金实证研究及其影响分析	20
(一) 延迟领取养老金必要性分析	20
(二) 延迟领取养老金拟行方案和测算分析	21
(三) 激进型延迟领取养老金政策对职工的影响分析	24
四、延迟领取养老金的配套措施和政策建议	26
(一) 延迟领取养老金的执行条件和配套措施	26
(二) 建立早减晚增养老金领取机制政策建议	26
附录 1：延迟退休与促进就业互动发展研究报告	29
附录 2：关于延迟退休的网络信息综述	34

名词解释

1. 老龄人口，静态即指达到退休和领取全额养老金的法定年龄的人口；动态即指国民平均寿命减去退休后平均余寿的人口。假如人均寿命达到 80 岁，退休后平均余寿 15 年，老龄人口即 65 岁及以上的人口。

2. 劳动人口，即指在法定劳动年龄之内的人口；目前，中国的法定劳动年龄为 16 岁—45 岁（艰苦岗位女职工）/50 岁（女职工）/55 岁（女干部、艰苦岗位男职工）/60 岁（男职工）/65 岁（高级干部和科教人员）。本研究将 50 岁—64 岁女职工和 60 岁—64 岁男职工视为大龄劳动人口，65 岁及其以上的视为高龄劳动人口。

3. 劳动人口就业参与率，即指在法定劳动年龄人口中减去在校生的失业人口后的正规就业人口占比；正规就业即指订立劳动合同和享有劳动保护（如缴纳社会保险）的就业，包括全职就业和非全职就业。通常，应当保持 70% 的劳动年龄人口参与就业。

4. 老龄社会，即指老龄人口占总人口比例趋高、代际赡养比趋重的社会。根据 1956 年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准，用老龄人口占比划分一个国家进入老龄社会的三个阶段。以 65 岁及以上人口为例，进入阶段占比达到 7% 以上、深度阶段达到 14% 以上、超级阶段达到 20% 以上。

5. 银色经济，即指基于人口老龄化的需求和约束条件，组织生产、分配、流通和消费的活动及其供求关系的总称。人口老龄化并非社会老化，健康长寿意味着社会稳定和经济发达，继农业经济、工业经济，人类进入信息经济和健康产业革命的第三财富波时代。

6. 退休，主要指因年老丧失劳动能力退出劳动力市场而颐养天年，还包括因伤残、疾病、家庭原因，达到领取养老金年龄等情况下的退休。退休包括法定退休和自愿退休两种状态。

7. 养老金，即指老龄人口日常开支的现金流，也称养老基本生活开支、养命钱。养老金制度安排包括基础养老金（法定养老金、第一支柱养老金等）、职业养老金和个人养老金。基础养老金的管理模式为社会统筹、待遇确定和现收现付，以此稳定社会；职业养老金和个人养老金可以计入个人账户，实行个人积累、市场运营、缴费确定，以此激励就业。

8. 早减晚增养老金领取机制，是指基于法定全额基本养老金领取年龄，允许个人选择领取时点，激励国民增加就业和养老资产积累。由此产生如下三种情况：一是提前领取减额养老金；二是按时领取全额养老金；三是延期领取增额养老金。

9. 养老金替代率，即指养老金（包括基础养老金、职业养老金和个人账户养老金等）与退休前收入（包括个人工资、缴费工资、社会平均工资）的比例。基础养老金的替代率在 20 世纪 50 年代为个人工资的 45%（见《国际劳工组织公约》），后来提升到 55%；20 世纪 80 年代之后降为 30%-40%。很多国家发展了职业养老金和个人账户养老金，以增加养老金的充足性，三个养老金计划的加总替代率可能达到 60%-70%。

摘要

问题和研究主题：人口老龄化引发经济社会新常态，伴随人均寿命的延长，需要适度增加劳动人口年龄和推迟领取养老金年龄，提高劳动人口的就业参与率，这是一个必要的公共选择，也是本研究报告的核心问题。如何实现这个目标，需要政府和社会公众达成共识。以英国为例，在进入深度老龄社会时，将社会保障部改为劳动与养老金部 (Labour and Pension Ministry)，以促进就业和推进养老金改革。

研究报告架构：第一部分比较中国劳动人口年龄及其就业参与率与发达国家的差异；第二部分介绍养老金领取和退休政策的国际经验和中国现状；第三部分测算在中国推行延迟领取养老金对促进就业和养老金制度的影响；第四部分描述延迟领取养老金所需要的配套措施。

主要研究结论：发达国家经验证明，在国家进入老龄社会时应当启动这个项目，包括国民老龄化教育（至关重要），基于国民平均寿命制定精算平衡的养老金计划，继而界定领取全额养老金的年龄，并建立动态调整机制和早减晚增的可选择性激励机制，引导国民增加就业和养老积累。一要避免简单推出延迟退休政策，缺乏教育和准备过程，缺乏配套措施；二要避免强制延迟退休（不利于就业困难群体）或者强制按时退休（不利于就业优势群体），给国民选择退休和领取养老金时点的权利，通过改革创新增加正规就业和降低养老金支付风险。

中国背景综述：中国在进入老龄社会时才启动国有企业减员增效改革，几千万职工下岗和提前退休，至今仍然沿用 20 世纪 50 年代初期的退休年龄（女职工 50 岁、男职工 60 岁），尚有大量人口以各种理由办理提前退休。由于政府没有及时动员社会和做出公共选择，学者的研究成果被个别媒体作为盈利点，进行断章取义的加工后形成具有刺激性的热门话题，利用不明情况的社会公众的关注度提高网上点击量，恶炒“延退”问题，将这一社会政策问题几乎演变成极度敏感的政治话题，进一步拖延了解决问题的时间并增加了改革的成本。

目前，中国正在接近深度老龄社会，退休年龄早且与养老金领取年龄捆绑，早退休人员养老金水平很低，达到法定年龄希望继续工作不被允许，只得进入灰色劳动力市场；养老保险费率高、企业负担重、大量逃避税费和使用非正规就业，增加了政府的社会保障负债和社会不稳定因素；抑制企业发展，减少了就业岗位；养老保险和医疗保险赡养负担趋重，社会保险基金收支平衡有风险；这些现象正在构成一个恶性循环圈，对宏观经济和社会发展造成负面影响。

中国政府正在积极构建一个覆盖全体国民的养老金制度。一是对城乡 60 岁以上居民提供低水平的养老补贴计划（被称为养老保险）；二是机关事业单位与企业职工实现养老保险并轨。这使得养老金政策的公平性大大加强，接下来的问题是持续性—促进就业以开源，伴随人均寿命建立早减晚增的养老金领取机制至关重要。

主要政策建议：中国政府已经给出制定和推行渐进式延迟退休政策的时间表。本研究基于老龄社会背景和先行进入老龄社会的发达国家的实际经验，在研究劳动人口年龄及其就业参与率、养老金领取年龄及其界定依据、延迟退休及其国民教育和激励机制等问题的基础上提出如下建议：一是根据国民平均寿命和平均余寿界定领取法定全额基础养老金年龄的动态调整机制，二是建立早减晚增的基础养老金领取机制（领导岗位公务员除外），改变捆绑退休时点和领取基础养老金年龄的刚性政策状态。为此，还要对国民开展人口老龄化和银色经济教育、

大力发展个人账户、鼓励职工多参与正规就业和积累养老资产，大力发展服务业，特别是一小一老服务，为大龄人员就业创造条件，减轻就业人口的家庭负担，提高社会生产力和幸福指数。

以上建议供社会讨论和公共决策参考。

一、老龄社会的劳动人口年龄与就业参与率

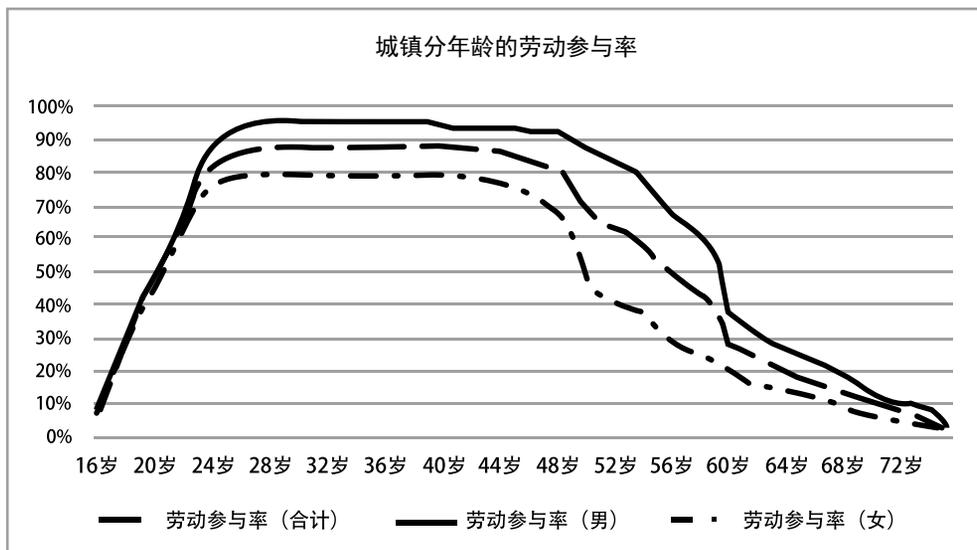
2015年末，中国国民平均寿命达到76岁，假设退休后平均余寿15年（实际低于这个水平），2016年老龄人口的年龄应为61岁。目前，中国法定劳动人口年龄为16-45/50/55/60/65岁，等级繁多、上限偏低、退休年龄早1-11年。即使如此，还有50%的劳动年龄人口提前退休，劳动年龄人口就业参与率不足70%，大量非正规就业难以治理，这是中国社会保险费率过高、社会保险待遇支付出现当期缺口的主要原因。为此，有必要根据中国人口平均寿命的提高，逐渐延长劳动人口的年龄，抑制提前退休和促进大龄人员就业，特别是对传统产业的企业富余人员向医养服务业转移提供服务，提高劳动人口的正规就业参与率，为社会保障持续发展奠定基础。因此，建立早减晚增的法定养老金领取机制，具有激励就业和延迟退休的作用，是应对人口老龄化的战略措施之一。

（一）中国劳动人口年龄及其就业参与率

中国劳动人口年龄上限偏低、提前退休比例较大、就业参与率不高、正规就业不足，对经济社会发展正在产生负面影响；在人口老龄化的背景下，这种负面影响将会倍增，必须引起高度重视并及时扭转。

1. 中国劳动人口就业参与率现状分析

OECD国家将劳动人口就业参与率达到劳动年龄人口的70%作为制定发展规划的指标。2010年人口普查数据显示（见图1），22岁以前中国劳动人口进入正规就业的比例超过70%，但女性职工在50岁时的正规就业参与率仅为50%，男性职工在60岁时的正规就业参与率仅为50%，距离目标有20%差距，另外的50%已经由于各种原因离开了正规就业的劳动力市场，他们中的一部分进入灰色劳动力市场；50岁—65岁女职工和60岁—65岁男职工作为大龄劳动人口，还有部分高龄劳动人口也在灰色劳动力市场中；此外，在北京等省市的社会保险参保缴费人中可以见到80-90岁及以上的参保人，应当是院士们。因此，1996年以来，中国城镇从业人员增长率处于下降趋势（忽略2008年的特殊点），1996年中国从业人员共68950万人，截止2013年增加到76977万人，增长率从1.3%（1996）跌至0.36%（2013），这里不排除与出生率下降和劳动年龄人口减少有关。

图 1 中国城镇劳动年龄人口就业参与率示意图¹

2. 人口老龄化对劳动力市场的影响

人口老龄化对劳动力市场供给的影响主要体现在总量减少和结构改变两个方面；进而影响劳动力价格、劳动生产率和产业结构转型升级。

劳动力供给总量。在人口规模不变的条件下，如果出生率和死亡率同时下降，老龄化将导致劳动年龄人口在总人口中的比重下降，使劳动力供给总量减少。就中国情况而言，1953年第一次“婴儿潮”的出生人口，目前已进入老年阶段；1963年第二次“婴儿潮”的出生人口，是下一步潜在的老年人口，但是他们中的女职工自2013年开始进入退休高峰。随着他们退出劳动力市场，中国老龄化程度将逐步加深，劳动力市场逐步出现供给下降。2012年，中国15—59岁劳动年龄人口第一次出现了绝对数量的下降，比上年减少345万人。中国社会科学院预测²，2035年中国劳动年龄人口降至8亿以下，2050年约为6.51亿。

劳动力供给结构。人口老龄化同样改变了劳动力供给结构，劳动年龄人口比重下降。随着中国人口老龄化的发展，劳动力人口的年龄结构将会呈现老化，年轻劳动力的数量将越来越少，劳动力平均年龄将越来越大，中青年劳动力的供给将大幅减少。他们是劳动力市场最活跃和最重要的人群，其规模的下降将给未来就业和劳动力市场带来较大影响，并不可避免地带来经济增长贡献潜力的下降。

劳动生产率。由于大龄劳动者的知识技能老化速度加快，知识更新速度相对迟缓——难以达到工作岗位的技能素质要求，人口老龄化会直接影响劳动生产率的提高；同期，OECD国家的GDP水平为1%-5%。

¹ 课题组根据中国第六次人口普查数据统计。

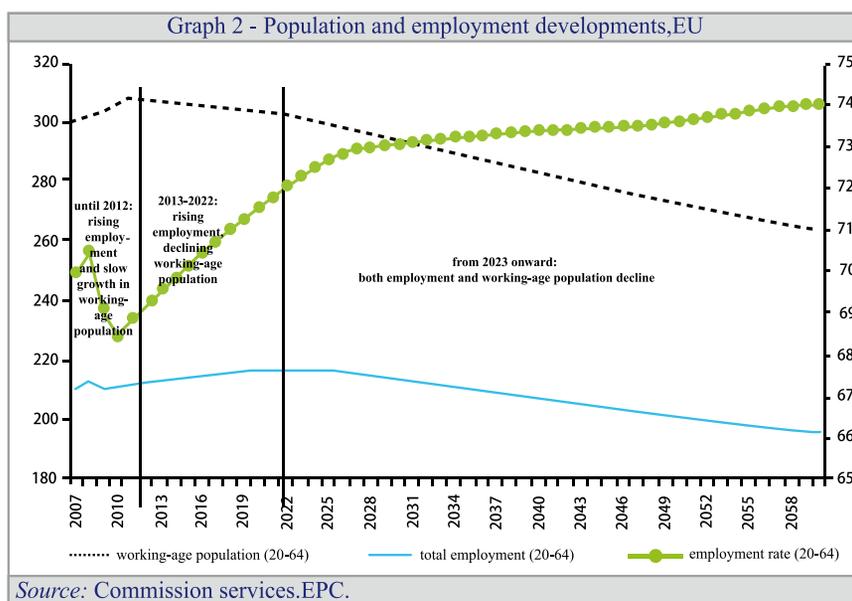
² 蔡昉、张车伟主编：《中国人口与劳动问题报告》，中国社会科学文献出版社，pp10-11。

产业结构升级。产业结构升级调整也必将对劳动力素质提出新的要求，并导致就业结构的改变。城镇化中的失地农民亟待向加工业转移、大龄产业工人亟待向现代服务业的低端岗位转移、大学生亟待适应现代服务业的高端岗位。劳动力的供给结构是产业结构升级和变动的基础，其素质高低直接影响着产业结构的演进速度和升级。在技术进步不断加快的条件下，产业结构演进、升级速度加快必将对劳动力素质提出新的要求，要求以高层次的劳动力素质结构为基础。例如，产业结构的调整必然要求劳动力在不同地区和不同产业部门之间进行转移和流动，要求劳动力的技术水平结构与之相适应。随着中国人口老龄化趋势的加剧，大龄劳动者的技能和知识素质老化加快，低素质劳动力不适应产业结构升级和高新技术产业发展而大量滞留在低技术产业，从而将延缓产业结构升级的进程。劳动密集型产业本应逐步向资本密集型产业转型，但在劳动力老龄化的背景下，却不得不大批保存以维持老龄劳动力就业的稳定。中老年劳动力比较习惯其长期从事的工作岗位，并形成了一定的专业技能。但随着新行业、新工种的不断涌现，社会分工将更加复杂，要求劳动力有较强的适应能力和较新的知识技术结构。如果教育体制改革滞后，缺乏有效的扶助政策和措施，知识更新缓慢的大龄劳动力将难以适应产业调整的需求，从而造成结构性失业，有碍于产业结构的顺利调整。

(二) OECD 国家劳动人口年龄及其就业参与率

欧盟委员会定期发布《人口老龄化与公共预算预测报告》，分析 27 个成员国的人口老龄化情况和与之匹配的发展战略。2012 年发布的《人口老龄化和公共预算预测报告（2010 - 2060）》显示（见图 2）：¹目前法定劳动人口年龄上限为 65 岁，55-64 岁大龄劳动人口的就业参与率不足 60%。2012 年以后劳动年龄人口呈现继续下降的趋势，劳动力供给总量继续减少，未来发展目标是提高大龄劳动年龄人口的就业参与率，使之达到 70% 以上。

图 2 欧盟 27 个成员国劳动人口年龄提升和就业参与率上升趋势图

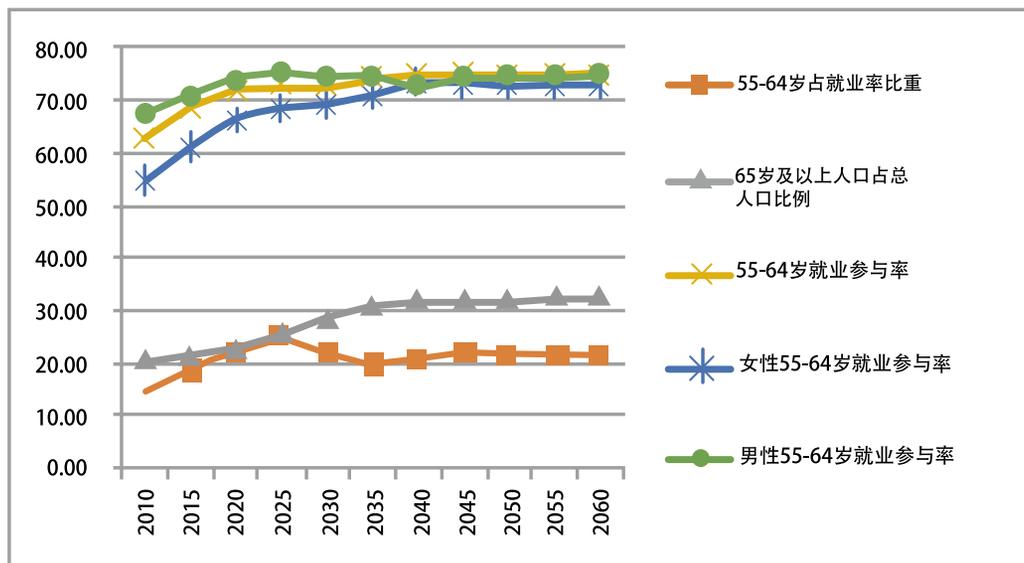


¹ 数据来源: Aging Report in 2012, European Union Commission service, EUC

以德国为例，为鼓励大龄人员参与就业（55-64岁），推动银色经济第三产业，2006年德国开始启动“50+”计划，将50岁以上的大龄劳动人口的就业率提升至55%。该计划包括“复合工资”项目，政府对愿意接受少于失业前工资工作的大龄人员给予一部分工资补助，第一年补助新旧工资收入差额的50%，次年为30%，此外政府额外免除该老年人两年内90%的养老保险缴费。与此同时，雇佣大龄人员的企业也将获得政府发放的一至三年的补贴费用，津贴补助大概为工资水平的30%到50%，增加了企业雇佣老年人的动力。

根据前述欧盟报告中发布的德国预测数据显示，未来德国人口老龄化将进一步加重，到2060年55-64岁大龄人员的就业参与率必须达到75%，因此，只有在男性、女性的就业参与率将分别提高7.5%和18%的情况下（见图3），才能解决劳动力市场供给需求、养老保险缴费管控和养老金支付等社会问题。

图3 德国 2010-2060年大龄人员就业情况预测



二、养老金领取机制与弹性退休政策

领取全额基础养老金的法定年龄涉及养老金计划的收支平衡、养老金税费和养老金替代率的代际利益关系，进入老龄社会以后它的变革会越来越敏感，发达国家纷纷修订养老金政策，建立早减晚增的养老金领取机制，实行自主弹性退休。

中国《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。”一般不允许自动延迟退休和延迟领取养老金。自2005年开始，养老金年均增长10%，远远高于退休前工资增长率，这种工资与养老金增长的倒挂局面，与刚性的退休政策捆绑之后，形成鼓励提前退休的效果，导致劳动力市场供给不足问题在中国提前出现；同时，这也对增加劳动人口年龄、延迟退休和提高就业参与率形成了障碍。反之，发达国家在进入老龄社会之后，改善就业政策和改革养老金制度的措施之一，即建立早减晚增的养老金领取机制，实施弹性退休政策。这是一个促进就业和增加养老金积累的一举两得的公共选择。

（一）中国捆绑式退休与领取养老金的政策沿革

1. 中国退休制度的历史沿革

中国退休制度经历了三个历史时期，即创建期、调整期和改革创新期。

制度创建期（1950—1958年）。建国初期，中国借鉴苏联经验选择了国家保险模式，建立了劳动保险制度。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”。建国后颁布的第一部关于退休及养老方面的法规，是1950年颁布的《关于退休人员处理办法的通知》，规定党政机关以及海关、铁路、邮电等公共服务部门领取工资的工作人员，退休时可以一次性领取一笔退休费。1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》，标志着新中国职工养老制度的建立，职工的退休养老保障是其中极其重要的内容。该条例规定，男职工的领取年龄为60周岁，女职工的领取年龄为50周岁。1953年扩大适用范围，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》，将一次性发放养老金改为按月发放，按个人工作年限规定了不同的待遇标准，并把女干部的领取年龄提高到55周岁，这一规定一直沿用至今。

制度调整期（1958—1977年）。此时期对机关事业单位工作人员和企业职工实行了统一的退休办法，确立了军官的退休制度，并补充了集体单位的退休制度，更多的群体被纳入到退休制度的体系中。1958年颁布《国务院关于工人、职工退休处理的暂行规定》，将企业和机关女职员的领取年龄统一规定为55周岁，女工人仍为50周岁。但是，在“文化大革命”的十年中，中国社会保障制度受到了严重的冲击，社会保险事务处于无人管理的状态，退休制度也基本处于停滞状态。

制度改革创新期（1978—1986年）。1978年，国务院颁发《关于工人退休、退职的暂行办法》（国发[1978]104号）、《关于安置老弱病残干部的暂行办法》，对干部和工人的退休、退职待遇进行了修改，区分了退休和离

休人员两个群体不同的待遇，并在1980年针对干部群体制定了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年国务院出台了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，统一了全国各地养老保险制度，实现了退休制度向社会养老保险制度的转型；同时，宣布提前退休（平均年龄47岁）人员的工龄视同缴费，作为处理转制成本的方法，但由于始终没有预算，不得不将职工缴费按照空账模式运行，资金被用于支付当期养老金。

2. 中国现行退休制度框架和规定

2.1 制度框架

中国退休制度建于建国初期，中间经历了几次细微调整和局部完善，进一步考虑了艰苦岗位和特殊工种人员提前退休和高级管理人员和技术人员领取年龄的弹性延长等问题，其主体部分没有发生实质变化。从整体上来看，中国的退休制度分为主体退休制度和特殊退休制度两大部分。

主体退休制度：《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》（1953年）→《国务院关于工人、职工退休处理的暂行规定》（1957年）→《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》（1978年）。

特殊退休制度：《关于严格执行工人退休退职暂行办法的通知》（1978年）→《国务院关于专家离休退休若干问题的暂行规定》、《国务院关于延长部分骨干教师、医生、科技人员领取年龄的通知》（1983年）→《关于高级专家关于退（离）休有关问题的通知》（1990年）→《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》（1995年）→《中华人民共和国公务员法》（2005年）。

2.2 具体规定

中国现行退休制度一直沿用1978年颁布的《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》（国发[1978]104号），对领取年龄、提前退休、买断工龄做了规定。无论是干部还是工人退休，都必须符合法定条件。

（1）普遍性的退休规定和要求：

年龄规定。一般情况下，党政机关、群众团体、企业、事业单位的干部，领取年龄为男年满60周岁，女年满55周岁，而全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人，领取年龄为男年满60周岁，女年满50周岁。干部和工人的领取年龄，男的均为60周岁，女干部则比工人延长了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，都必须是在工作时间满10年的才符合退休条件。对于干部和工人工作时间要求所不同的是，干部是参加工作年限，工人是连续工作时间。

(2) 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，工人除由医院证明外并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失工作能力的，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。因工致残，干部经过医院证明，工人除由医院证明外并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失工作能力的，不受年龄、参加工作年限或连续工龄的限制，都可以提前办理退休。

从事特殊行业和工种。工人从事井下、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。这个条件主要是对工人作出的规定，但也适用于工作条件与这些工人相同的基层干部。

(3) 延迟退休的规定和要求: 根据《国务院关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》(国发[1983]141号)、《国务院关于延长部分骨干教师、医生、科技人员退休年龄的通知》(劳人科[1983]153号)、《关于高级专家退(离)休有关问题的通知》(人退发[1990]5号)规定，对于确因工作需要，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，其领取年龄可以适当延长；担任过县级以上职务的女干部和女性高级专家只要身体条件允许，本人自愿领取年龄可延长至 60 周岁；确因工作需要的少数高级专家可延长至 65 周岁，甚至 70 周岁；国家需要的杰出人才未设上限。

2.3 当前中国退休制度面临的挑战

(1) 法定领取年龄偏低，不符合经济社会发展现状。中国现行退休制度在 20 世纪 50 年代形成，届时人均寿命不足 50 岁。当前为 76 岁，60 年间中国人口预期寿命增长了近 30 岁，领取养老金年龄没有随之进行调整。1998 年的国营企业减员增效改革，以 2000 多万职工下岗和提前退休为代价，平均年龄只有 47 岁。至今，各类单位均仍以提前退休为代价提高工效。而且，国民的老龄化和养老金教育不足，社会公众也没有做好增加就业的思想准备。

(2) 提前退休现象普遍，导致职工平均领取养老金的年龄越来越低。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，上世纪 90 年代以来提前退休现象曾比较普遍，主要有内部退养和提前领取养老金两种情况。

内部退养。1993 年颁布的国务院《国有企业富余职工安置规定》指出：“职工距领取年龄不到 5 年的，经本人申请，企业领导批准，可以退出工作岗位修养。”原劳动部《关于严格掌握企业职工退休条件的通知》明确表明：“企业对接近领取年龄的职工，要妥善安排，因年老体弱不能坚持正常生产工作的，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，所需费用仍在工资基金中列支。”于是就有了“提前退休”这一政策，提前退休主要有四种方式：内部退养、借助从事特殊工作提前退休、子女顶替职位提前退休和各种病退。上世纪 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的国有企业减员增效的一个最直接途径，一些国有企业从自身局部利益出发，采取一些不恰当的方法让职工内退，甚至出现修改年龄、造假艰苦岗位工种证明和病历证明等方式办理“内退”。这使大批未到领取年龄，有经验、有技能、优秀的职工流失，浪费了企业人力资源。

提前领取养老金。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，他们的平均年龄只有47岁，与企业解除了劳动关系，实现了社会化服务，这直接导致了领取年龄的低龄化。政策执行的不规范和法制缺乏，不仅对企业的生产经营产生一定影响，也使中国近年职工的平均领取年龄越来越低。根据人力资源和社会保障部的有关数据，目前中国企业女职工领取年龄不足50岁，男女实际领取年龄加总平均只有54岁，“生寡食众”的格局日趋严重，年轻一代职工负担越来越重，赡养率越来越高。

(3) 养老保险政策缺乏精算平衡，导致当前中国养老金陷入困境。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7月16日，国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）文件规定，企业费率是工资总额的20%，职工费率为个人缴费工资总额的8%，但实际上缴费基数约为社会平均工资的70%，¹实际征缴率在20%以下。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。当时中国正在进入老龄社会，这个选择具有前瞻性和科学性。但是，这个政策在执行中被扭曲。在1998年国营企业2000多万下岗职工提前退休，几十年视同缴费工龄“只点菜、不买单”，至今没有预算，致使地方政府为支付养老金而挪用了职工的个人缴费，由此陷入“混账管理”和个人账户空账记录，个人积累激励延迟退休的作用没有发挥出来。2005年至2015年，国家已连续11年按照10%幅度调整企业退休人员基本养老金水平。2015年企业退休人员月养老金平均值为2250元，北上广超过3000元。2014年，城镇职工基本养老保险的各级财政补贴为3548亿元。企业基本养老保险费率过高，大部分企业无力举办企业年金计划，截止2014年末有7.33万户企业建立年金计划，覆盖职工2293万人，结存资金7689亿元。²个人养老储蓄缺乏税费减免激励政策、法人受托人、投资保值途径等制度安排。2005年以来养老保险待遇连年涨10%，2009年开始出现在职职工和退休职工、缴费年限的长短和养老待遇的倒挂现象，养老金待遇超过在职工资；工作年限越长、缴费年限越长、退休越晚，退休时领到的待遇越低。例如，某退休女职工1963年7月出生，1988年12月参加工作，2013年7月满50周岁正常退休，其累计缴费年限为24.58年，退休待遇核定为897.60元，若此人五年前因病完全丧失劳动能力，提前五年退休，经过几年来退休人员不断调整待遇，现在退休待遇为1310元，少交五年费，多领五年钱，今后还要每月高出46%的待遇。

(4) 退休权利义务不对等，影响养老保险制度健康可持续运行。《社会保险法》第十五条规定：参加基本养老保险的个人，达到法定领取年龄时累计缴费满十五年的，按月领取基本养老金。该法规沿用了上世纪有关规定，忽略了日益延长的人均寿命，特别是忽略了1963至1975年的“婴儿潮”现象和“一孩”家庭政策。目前，1963年出生的女职工，在2013年进入退休高峰，建立制度之初所设计的退休余命10年的界限将很快突破，等她们到63岁时就已把个人账户记录权益用尽。按照当前全国城镇人口人均预期寿命76岁，男女平均领取年龄54岁计算，每人有10多年的养老金支取压力需要国家解决。随着中国人口老龄化程度的迅猛增加，60岁以上的老龄人口和80岁以上的高龄人口增长的速度更快。职工缴费年限偏短，领取养老金年限偏长，劳动者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。

¹ 杨燕绥主编：《中国老龄社会与养老保障发展报告（2013）》，清华大学出版社，p103。

² 数据来源：《人力资源和社会保障事业发展统计公报（2014）》。

(5) 退休制度逐渐缺乏弹性，导致人力资源使用缺乏效率。中国现行政策捆绑了领取养老金和退休的年龄，达到法定年龄的人必须办理退休手续，出现“被老龄化”的人群。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，固化和统一领取年龄在一定程度上违背了人力资本的周期性规律，而且并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，不同地区居民的平均寿命也不同，在西藏地区不足60岁，大兴安岭地区不足63岁，这些地区应当考虑降低领取养老金的年龄。但是各地的法定领取年龄却是统一的，这与地区差异性相矛盾。为此，应当在法定领取年龄的基础上，给个人选择的空间，实行早退逐减养老金和推迟退休增加养老金的激励政策。

(6) 领取年龄存在较大差异，不适应当前的社会发展需要。中国现行领取年龄因性别、身份、岗位的差异等存在较大不同，有些不合理，有些欠规范。

一是性别上存在差异。中国当前女性干部和女性工人和同等条件的男性职工，存在5岁到10岁的差距。政策制定初期，实行男女区别主要是为了尊重和保护妇女权益。但随着经济社会的发展，男女平等问题已经逐步消除，同时女性的平均寿命也高于男性，这样男女退休的差异化政策，就逐渐开始不适应社会发展的需要。

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，对不同工种制定了不同的退休政策，女干部与女工人表现最为明显。但随着经济社会发展变化，当前技术性工人和办公室勤杂工的比重很大，将他们同单纯的体力工人同等对待则不尽合理，而且，不同岗位的待遇差别也很大，不利于基层工人。同时，中国当前规定中允许领取年龄延长的群体并没有包含技术工人这一类别，而仅限于高级专家或女干部等。

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，伴随生产方式的进步，原有一些艰苦岗位已经不存在，一些新的艰苦岗位出现。伴随一般领取年龄的提高，艰苦岗位是否可以适度提高，对这些问题中国仍然缺乏研究，且尚未进入政策更新的过程。在实际中，尚有通过开具假岗位证明、工伤证明和疾病证明，提前办理退休和领取养老金的违规现象。

(7) 退休制度法制化程度低，导致非正规退休现象屡禁不止。2010年以前，领取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，从严格的意义上讲并不能算作法律，而是作为一种制度规范存在，伸缩性较大。因为条例较之法律缺少一定的严肃性，并不能对违规现象给予强有力的制裁，从而导致中国当前非正规退休现象频繁发生。2010年《社会保险法》规定了养老保险的缴费年限（最低15年），但尚缺乏具体实施细则。目前中国尚缺乏专门的养老金法律，以及领取年龄、养老金待遇调整机制的法律制度，短期的、针对特殊群体的和地方性政策“打补丁”的规定较多，由此形成不同时期和不同人群的待遇差距越来越大，相互攀比，制造社会问题。为此，应严肃领取年龄规定，进一步规范退休程序，将退休制度纳入法制化进程，这些都是目前迫切需要解决的问题。

退而不休的灰色就业现象仍然存在，即指退出正规就业单位，从国家领取养老金（等于退休工资）后继续挣灰色收入。在正规单位“搭乘早退休的公共便车，领到养老金再下车打草搂兔子，进入灰色劳动力市场”的现象很普遍，凸显中国劳动力市场和养老金缺乏治理的问题。

(8) 国民缺乏老龄化和养老金教育，大龄人员就业服务不足。一方面，在1998年中国进入老龄社会之时，国有企业改革仍以几千万职工提前退休为基础进行减员增效改革；至今，政府、公共部门和私营企业均以提前退休作为提高单位绩效的措施，有大量政策在鼓励提前退休，甚至2010年的《社会保险法》还规定缴费15年即可以领取养老金，实行退休职工不缴纳医疗保险费等短期性规定。另一方面，老龄社会常识被束之高阁。伴随人口老龄化，领取养老金的年龄如何确定，需要达成社会共识：一要严格统计国民预期平均寿命，二要确定养老金平均支付年限。以2014年为例，城市人口平均预期寿命超过78岁，减去15年即63岁。领取养老金的年龄应当伴随国民预期平均寿命的延长而自动推迟。由于缺乏这方面的国民教育，很多人将上个世纪50年代的规定理解为政府支付养老金的永恒不变的承诺，殊不知任何合同均必须顺应履行合同情景的变化进行修订。中国应当将老龄化纳入经济社会新常态，对国民加强人口教育和养老金教育，避免滋生蔓延“未富先懒”的社会现象，既要允许困难人群提前领取部分养老金，也不能让延迟领取养老金的人吃亏。

有人认为，延迟退休将对青年就业形成挤出效应。这种对就业岗位的静态观察，忽略了进入买方市场之后消费拉动经济、带动就业的动态原理，因此才得出了上述的消极结论。经济合作与发展组织（简称“经合组织”）国家数据显示，提高领取养老金的年龄，不仅增加了大龄人员的就业和收入，而且带动了青年就业。大龄人员就业呈现三产化和灵活性的特征。

大龄劳动人口就业服务不足。大龄劳动人口具有丰富的工作经验，但由于体力不足，在第一产业和第二产业中渐渐失去就业优势；由于知识老化，难以在现代服务业立足。他们需要在政府和社会的帮助下，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，实现转移就业，特别是进入养老服务业。但是，现代服务业发展不足、转移就业的职业培训不足、企业用工成本过高、社会保险缴费政策刚性，导致大龄人员转移就业难，也是延迟退休的障碍。

（二）发达国家养老金领取机制和弹性退休政策

养老金是老年人日常开支的现金流。工业化和市场经济发达国家均有国民养老金制度，包括大陆模式（又称德国俾斯麦社会保险模式）、盎格鲁萨克森模式（又称英国贝弗里奇社会福利模式）和个人积累市场模式（又称新加坡自储公助模式）。前两种均属于预先确定养老金待遇的制度安排，也称待遇确定型计划（Defined Benefit, DB），一般由养老金提供者做出待遇和承担风险；后一种则由养老金储蓄和投资收益的情况决定养老金待遇，也称缴费确定型养老金计划（Defined Contribution, DC）；近年来，有些法制健全、政府信誉好、数据基础好、精算模型相对准确的小国家，实行名义化或者权益化的个人账户（Name DC），不对个人账户资金进行实帐运行。基本养老金通过公共账户操作，职业养老金和个人养老金通过个人账户操作（荷兰除外），即三个来源和两个账户的养老金制度安排，公共账户用来保基本和维护社会安全，个人账户用来激励就业和积累养老资产。进入老龄社会后，发达国家养老金制度安排主要有三个层次，即贫困老人补贴、基本养老金、个人养老金（含职业养老金），基本养老金的替代率约为工资的30%—50%，且呈现继续降低的趋势；加入个人养老金后的总替代率可以达到70%。

1. 养老金精算平衡测算与养老金领取年龄

养老金精算平衡，即指基于预期寿命、领取年龄、缴费基数和替代率等条件建立数学测算模型观察收支平衡的条件和结果。如果一个人缴费45年，费率是工资的15%，退休后的预期余寿是15年，65岁领取养老金，养老金的替代率可以达到工资的45%，似乎是平衡的；但是，工资增长率和养老基金贴现率是动态的。目前，经合组织成员国的国民平均预期寿命为80岁左右，领取法定养老金男女平均年龄在65岁左右。2030年以后国民平均寿命达到82—85岁，领取法定养老金的年龄将为67—70岁。

增加劳动人口年龄和延迟领取养老金涉及全体国民的利益，民意调查对此显示出非常不同的观点。最大差异来自两种人，一是就业困难群体，他们很难坚持到领取养老金的法定年龄；二是就业优势群体，他们在达到领取养老金的法定年龄时仍然有就业和缴费的能力和愿望。福利设计大师贝弗利奇强调：¹“不同的人到晚年工作能力因人而异，养老金政策不应催促人们退休，强迫有工作愿望和工作能力的人退休，强迫没有工作能力的人在岗位上挣扎，都是错误的、不公正的，是任何社会保障制度都要避免的。”为此，发达国家在进入深度老龄化社会时，纷纷根据养老金精算平衡模式设定领取全额养老金的法定年龄，在一定范围内允许个人选择领取养老金的时点，并建立了“提前领取逐减、推迟领取逐增”的激励机制（见表1）。

表1 不同养老金模式下领取全额养老金法定年龄及其增减机制的国际比较

	Scheme	Early age	Reduction (%)	Normal age	Increase (%)		Scheme	Early age	Reduction (%)	Normal age	Increase (%)
Australia	T	..		67		Italy	NDC	62	-	67	-
	DC	60	-	67	-	Japan	Basic/DB	60	6.0	65	8.4
Austria	DB	62	5.1	65	4.2	Korea	DB	60	6.0	65	7.2
Belgium	DB	62	0	65	0	Luxembourg	DB	57/60	0	65	..
Canada	Basic/T	..		67	7.2	Mexico	Min	60	0	65	0
	DB	60	7.2	65	8.4		DC	Any age/60	-	65	..
Chile	Basic/T	..		65		Netherlands	Basic	..		67	..
	DC	Any age	-	65/60	-	NEW Zealand	Basic	..		65	..
Czech Republic	DB	64	3.6-5.6	69	6.0	Norway	Min	..		67	
Denmark	Basic/T	..		67	5.8		NDC/DC	62	-	67	-
	DC	..		67	-	Poland	NDC/DC	..		67	-
Estonia	Points	62	4.8	65	10.8	Portugal	DB	55	6.0	65	4.0-12.0
	DC	62	-	65	-	Slovak Republic	Points	65	6.5	67	6.0
Finland	Min	63	4.8	65	7.2		DC	65	-	67	-
	DB	63		68	4.8	Slovenia	DB	60	3.6	65	4.0
France	DB	62	5.0	67	5.0	Spain	DB	65	6.0-8.0	67	2.0-4.0

¹ 劳动和社会保障部社会保险研究所：《贝弗利奇报告：社会保险与相关服务报告》，英国文书局，1995年再版，中国劳动社会保障出版社，pp106-107。

	DB(Occ)	60	4.0-7.0	67	0	Sweden	Min	..	65	
Germany	Points	63	3.6	67	6.0		NDC	61	4.1-4.7	65 4.9-6.1
Greece	DB	62	0/6.0	67	0		DC	55/61	-	65 -
Hungary	DB	..		65	6.0	Switzerland	DB	63M/ 62F	6.8	65M/ 64F 5.2-6.3
Iceland	Basic/T	..		67			DB(Occ)	58	6.35-7.1	65M/ 64F 4.5-5
	DB(Occ)	65	7.0	67	6.0	Turkey	DB	..		65 0
Ireland	Basic/T	..		68	..	United Kingdom	Basic/ DB	..		68 10.4
Israel	Basic/T	..		67M/ 64F	5.0	United States	DB	62	5.0/6.7	67 8.
	DC			67	-					

Note: Data rounded to one decimal place. Calculations for late retirement assume a maximum retirement age of 70.

以加拿大为例，领取待遇确定（DB）养老金的法定年龄为 65 岁，允许 60 岁开始领取，每提前 1 年的扣减额为 7.2%，这决定她 / 他的养老金永远减少 7.2%；每延迟一年的增加额为 8.4%；将何时领取养老金的决定权交给受益人自己，大大减少了这项改革的社会成本。

以美国为例，1983 年《社会保障修订案》规定，自 2000 年开始用 22 年时间，将老遗残保障金领取年龄从 65 岁提高到 67 岁。具体的改革方式是，1938 年及之前出生的人 65 岁开始领取；1938 年至 1943 年出生的人，每晚一年出生年龄增加 2 个月，直至 66 岁；1943 年至 1954 年出生的人维持在 66 岁不变；1960 年及以后出生的人以 66 岁为基准，每晚一年出生，年龄增加 2 个月，直至 67 岁。具体情况如下（见表 2）¹，1937 年及之前出生的人领取年龄为 65 岁，金额为 1000 美元；如果他在 62 岁时开始领取，其养老金水平为每月 800 美元，下降 20%；1960 年及以后出生的人领取年龄为 67 岁，在 62 岁时领取的养老金为 700 美元，下降 30%；如果延迟一年领取，养老金提高约 7%。美国社会保障总署推出了养老金通知单。养老金通知单包括个人的工薪税缴纳记录，各年的收入记录，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。

¹ 殷俊、陈天红：美国延迟退休激励机制分析—兼论对中国延迟领取年龄改革的启示，《经济与管理》2014 年 04 期，p30。

表 2 美国根据出生年份划分法定年龄领取和 62 岁领取的养老金水平

出生年份	正常领取年龄	正常领取年龄和 62 岁之间的月数	假设养老金是 1000 美元在 62 岁提前领取时的水平	养老金水平下降比例 (%)
1937 年及之前	65 岁	36	800	20.00
1938 年	65 岁 2 个月	38	791	20.83
1939 年	65 岁 4 个月	40	783	21.67
1940 年	65 岁 6 个月	42	775	22.50
1941 年	65 岁 8 个月	44	766	23.33
1942 年	65 岁 10 个月	46	758	24.17
1943 - 1954 年	66 岁	48	750	25.00
1955 年	66 岁 2 个月	50	741	25.83
1956 年	66 岁 4 个月	52	733	26.67
1957 年	66 岁 6 个月	54	725	27.50
1958 年	66 岁 8 个月	56	716	28.33
1959 年	66 岁 10 个月	58	708	29.17
1960 年及以后	67 岁	60	700	30.00

数据来源：United States Social Security Administration (<http://www.socialsecurity.gov/retire2/agereduction.html>)

因此，在发达国家，国民领取养老金的年龄和实际退休的年龄是不一致的（见表 3）。目前，日本、瑞士的男女实际领取年龄超过了领取法定养老金年龄。瑞典的男性，英国、意大利的女性实际领取年龄超过领取法定养老金年龄。瑞典男性的实际领取年龄超过法定养老金领取年龄 0.8 岁，瑞士的男性超过 0.5 岁，瑞士的女性超过 0.1 岁，意大利的女性超过 0.8 岁，英国的女性超过 2.3 岁。日本的男性超过 5.3 岁，女性超过 4.7 岁。奥地利、比利时和卢森堡的男性领取法定养老金的年龄为 65 岁，而大多数男性在 60 岁之前已停止工作。奥地利、法国女性领取法定养老金的年龄为 60 岁，比利时、加拿大、德国、卢森堡、西班牙、瑞典女性为 65 岁，美国女性为 65.8 岁，上述国家大部分女性在达到领取全额养老金年龄之前即退休。

表 3 经合组织各国实际领取年龄和法定养老金领取年龄 单位：岁¹

男性	实际	法定养老金	女性	实际	法定养老金
	领取年龄	领取年龄		领取年龄	领取年龄
墨西哥	71.5	65	墨西哥	70.1	65
韩国	71.4	60(65/2033)	韩国	69.9	60(65/2033)
日本	69.3	64(65/2025)	日本	66.7	62(65/2030)
冰岛	68.2	67	冰岛	65.7	67
智利	68.1	65	智利	68.1	60

¹ 数据来源：European and National Labour Force Surveys. 其中法定养老金年龄采取各个国家 2010 年和 2011 年相关法律，而实际平均退休年龄则是市场每五年进行的调研的结果。

瑞典	66.3	65	瑞典	64.4	65
葡萄牙	66.2	65	葡萄牙	65.1	65
新西兰	65.9	65	新西兰	65.7	65
瑞士	65.5	65	瑞士	64.1	64
美国	65.2	66(67)	美国	64.8	65.8
澳大利亚	65.2	67(70/2035)	澳大利亚	62.9	64(70/2035)
爱沙尼亚	64.5	63	爱沙尼亚	62.6	61
挪威	64.2	67	挪威	64.3	67
加拿大	63.8	65	加拿大	62.5	65
英国	63.6	65(68/2040)	英国	62.3	60(68/2040)
荷兰	65.6	68(70)	荷兰	62	65
丹麦	63.5	65	丹麦	61.4	65
土耳其	63.5	60	土耳其	70.4	58
爱尔兰	63.3	66	爱尔兰	63.5	66
捷克	62.6	62	波兰	59.4	60
西班牙	62.3	65	西班牙	63.4	65
德国	61.9	65(67/2030)	德国	61.4	65(67/2030)
希腊	61.8	65	希腊	59.9	62
芬兰	61.8	65	芬兰	62	65(70)
法国	60	62(全额 65)	法国	59.5	60(全额 65)
意大利	60.8	65	意大利	60.8	60
奥地利	58.9	65	奥地利	57.9	60
比利时	59.6	65	比利时	58.3	65
卢森堡	59.2	65	卢森堡	60.3	65
经合组织平均	65.2	64.5	经合组织平均	64.1	64.4

数据来源：欧洲的各国劳动力市场调研数据，其中法定养老金年龄采取各国 2010 年和 2011 年相关法律，而实际平均领取年龄则是市场每 5 年进行的调研结果。注：（）内容是在 2011 年后的新规定。

早减晚增的养老金领取机制主要针对 DB 型养老金计划。在 DC 型养老金计划下，因养老基金是个人资产，可以提前领取养老金，没有任何奖励。澳大利亚规定 67 岁领取养老金，可以提前到 60 岁开始支取。美国 401(k) 个人养老金计划，可以在 59.5 岁时开始支取，解决领取养老金之前退休生活的问题，但 70.5 岁时必须开始支取，以拉动消费，否则政府将增加征税。智利规定男 65 岁女 60 岁支取个人账户养老金，没有规定提前支取的年龄，由个人决定何时支取。在名义个人账户计划（NDC）的条件下，也会实行早减晚增政策。在瑞典，65 岁领取法定全额养老金，可以提前到 61 岁领取，早领逐年扣减 4.1%–4.7%，晚领逐年增加 4.9%–6.1%。在挪威，67 岁领取法定全额养老金，可以提前到 62 岁领取，没有早减和晚增的规定。

此外，男女领取养老金年龄趋同。在经合组织的 30 个成员国中，2010 年领取年龄不一致的有澳大利亚、奥地利、捷克共和国、匈牙利、波兰、斯洛伐克共和国、瑞典、土耳其、英国 9 个国家，占成员国总数的 30%。预计到 2020 年时，匈牙利、斯洛伐克共和国和英国的男女领取年龄将达到一致，剩下 6 个国家的男女领取年龄不一致，占成员国总数的 20%；到 2030 年时，澳大利亚的男女领取年龄将一致，剩下 5 个国家占成员国总数的 17%；到 2040 年和 2050 年时，仅有波兰、瑞典和土耳其 3 个国家的男女领取年龄不一致，占成员国总数的 10%。预计在 2010 – 2050 年间，经合组织国家的男女领取年龄一致的国家将从 70% 提高到 90%。

总之，早减晚增延迟领取养老金政策具有如下优势：（1）既考虑了就业困难人群的需求，又降低了养老金支付总额。早领的人贡献小，养老金支付总额被减少。例如，提前5年领取了5个全额养老金的75%，在此后的20—30年里将减少领取20个25%；（2）考虑了自愿延迟退休人群的就业愿望和积累养老金的愿望，他们的人力资本得到较大限度的利用；（3）一旦允许个人选择，每个人均可以做出相对有利于自己的决定，大大减少对政府的抵触情绪，从而降低延迟政策的执行成本。

2. 调整养老金结构，以个人账户激励延迟退休

在上世纪80年代的养老金改革潮中，国际组织和发达国家纷纷修订法律并采取积极的应对老龄化措施。一方面，越来越多发达国家借鉴了美国二元结构的养老金制度，开发了个人养老金账户。

1935年，为走出经济危机，美国制定了《社会保障法》和建立了老遗残保障金（公共品）计划；1974年，为应对人口老龄化，美国制定了《雇员退休收入保障法》，1981年又修订了《国内税法》并增加了第401条k款，建立了职工个人积累养老金计划（准公共品）；其策略是即要夯实基础养老金，又要激励人们努力工作和积累个人养老金，从而实现公平与效率的有效结合，积极应对人口老龄化。面对老龄化，年轻人意识到缴纳的养老金税费可能无法收回，可能会拒绝参保和逃避缴纳税费，令公共养老金计划更加难以为继，二元结构是最佳选择。另一方面，伴随产业结构的变化，政府出台了一系列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（见附录）。

3. 规范灵活用工，为大龄劳动人口提供可选择性工作岗位

欧盟成员国在上个世纪末期，普遍实行按照实际工作小时缴纳社会保险费的制度，促进灵活就业规范化，这对大龄人员选择性就业十分重要。经合组织国家2006—2011年的相关数据显示，国民退出劳动力市场（实际退休）的时点和领取基础养老金（法定养老金）的时点是不一致的（见表1）。

通过弹性工作制支持延迟领取养老金和延迟退休的具体做法如下：（1）规定最低领取年龄和法定领取年龄。这意味着劳动者在满足了规定的缴费年限后，可申请提前领取养老金，但是养老金的给付将被适当扣减。1988年，法国引入部分养老金制度，规定年满60岁从事150个季度工作的劳动者，可以从事非全时工作，并从基本养老保险制度中领取养老金。西班牙规定若缴费满40年仍继续工作者，每年养老金增加2%—3%，视具体缴费年数而定。（2）部分工作和部分退休制。1992年，德国引入部分退休的选择权，使劳动者在就业和退休之间有了更多的选择权。人们可以选择提前退休，从而领取三分之一、二分之一或是三分之二的养老金。领取部分养老金并取得收入的人仍需缴费，这样，完全退休后其养老金将会增加。后来，日本也实行了这种政策。（3）减免税收鼓励延迟领取养老金。荷兰规定老年雇员可享受所得税减免，年纪越老减免越多。

4. 按照老龄社会发展时间表倒计时的解决问题

多数发达国家能够按照老龄社会发展的时间，倒计时地进行养老金结构调整和延迟领取年龄。

1950—1975年间，在进入老龄社会时期时必须完善养老金制度，实现老有所养。此时劳动人口与老龄人

口的赡养比约为 10:1，就业人口赡养比约为 7:1，纳税人口赡养比约为 5:1；养老金缴费率达到工资的 10% 左右，最低养老金替代率为退休前工资的 50%，领取养老金人数占总人口的 7% 以上，领取全额养老金的年龄在 60 岁左右。在此期间，经合组织国家完善了国民基础养老金制度，如德国养老保险、英国国民养老金、美国老遗残保障金等。这些制度安排之间虽有差异，但均做到了有法可依、全覆盖和保障基本生活。

1975 — 2010 年间，在进入深度老龄社会时期必须调整养老金结构，和谐代际关系。此时的老年赡养比约为 5:1，就业人口和纳税人口赡养比约为 3:1，非常强调规范就业；养老金缴费率达到工资的 18% 左右，最低养老金替代率等于或高于 55%，领取养老金人数超过总人口的 14%，领取全额养老金的年龄在 65 岁左右。为防止养老金总替代率下降、鼓励年轻人缴纳养老金税费，经合组织国家开始调整养老金结构，一方面，要夯实国民基础养老金，确保支付，替代率维持在 30%-40%；另一方面，建立个人养老金账户，鼓励个人多工作和增加养老金积累，以延期征税政策激励雇主和个人积累养老金；由此形成了二元结构的养老金制度体系。

2010 — 2050 年间，在进入超级老龄社会时期只能通过强化养老金管理，相对降低国民基础养老金待遇和实现个人养老储蓄保值增值。届时的老年赡养比几乎是 2:1，养老金税费将超过工资的 20%，基本养老金替代率降至 40% 左右；领取养老金人数达到总人口的 21% 以上。一方面，要把领取全额养老金的年龄提高到 67 — 70 岁；另一方面，要通过增加投资收益等多种渠道增加养老金的充足性。

三、延迟领取养老金实证研究及其影响分析

前述中国社会政策领域存在一个恶性循环圈。一是养老保险费率高达工资总额的28%，中小微企业发展困难，用人不足引发就业难，为此党中央和国务院要求合理降费；二是中小企业断保漏保现象很普遍，社会保险缴费基数不实，社会保险费征缴率不足20%，部分地区收支不平衡；三是提前退休人员不断增加，他们的养老金水平趋低。总之，“青年逃费、中年早退、晚年受罪”的现象越演越烈，个人生命周期和代际利益冲突日益凸显。

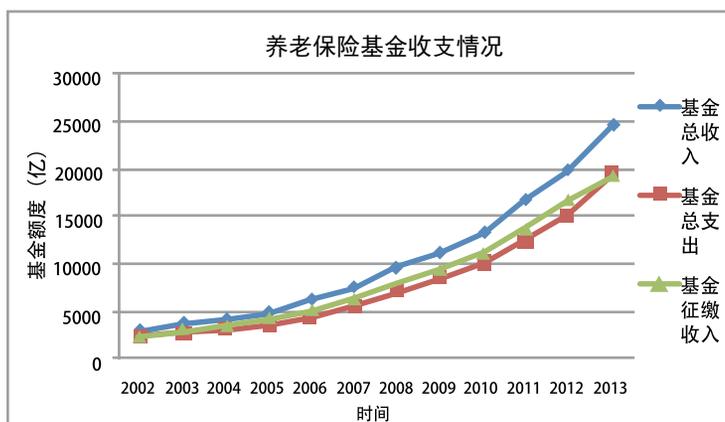
（一）延迟领取养老金必要性分析

中国是人口老龄化速度最快的国家之一（见表4），从2000年进入老龄到深度老龄社会仅用25年，而美国用65年。2012年劳动人口减少345万，以后年均减少700多万；2013年前后出现女职工退休高峰；加之失业的、低收入的和早退休的人数增多，中国企业职工养老保险赡养比不足3:1，养老保险费率28%，替代率仅为缴费工资的60%和社会平均工资的40%。2013年，企业职工养老保险总收入为24733亿元，减去各级财政转移支付后的征缴收入为19270亿元，同年基金支出为19819亿元，当年资金缺口549亿元（见图4），2014年超过1500亿元。其中，有19个省的养老保险资金不能收支平衡，需要财政补贴才能满足养老金支付需求；少数劳动力流入的省市略有结余。

表4 主要国家老龄社会发展时间表及其全球的比较¹

	美国	德国	日本	中国	世界	发达国家	欠发达国家
进入老龄社会 /07%	1950	1950	1970	2000	2005	1950	2050
发展所需时间	65	25	25	25	30	50	30
深度老龄社会 /14%	2015	1975	1995	2025	2035	2000	2080
发展所需时间	15	35	15	13	15	10	20
超级老龄社会 /21%	2030	2010	2010	2038	2045	2010	2100

图4 城镇企业职工养老保险基金收支情况（2002 - 2013）



¹ 数据来源：联合国《世界人口老龄化报告（2009）》。

考虑未来经济增长率、城镇化因素、人口转变等因素，中国经济增长率可能存在较大的变化区间，缴费工资考虑未来经济增长率、城镇化因素、人口转变等因素，中国经济增长率可能存在较大的变化区间，缴费工资增长率设定为10%（高）、8%（中）、5%（低）养老金待遇增长率设定为10%（高）、5%（中）、3%（低），用以测算未来基金收支情况（见表5）。

表5 现行企业职工养老保险基金收支预测（2014—2030）²

时间	基金征缴收入（亿元）			基金支出（亿元）		
	高	中	低	高	中	低
2014	21327.32	21327.32	21327.32	23093.91	22044.19	21624.30
2015	23359.50	22934.78	22297.70	26767.00	24388.94	23468.68
2016	25601.01	24678.53	23326.54	30800.90	26788.80	25286.98
2017	27995.47	26496.04	24348.80	35522.74	29491.23	27307.67
2018	30662.96	28493.01	25456.60	40562.89	32144.89	29197.90
2019	33771.59	30811.08	26762.99	45577.09	34476.74	30719.48
2020	37142.18	33270.08	28096.17	51344.56	37074.11	32404.57
2021	40994.78	36053.38	29600.89	57174.03	39406.85	33787.43
2022	44824.93	38705.10	30895.31	65479.43	43079.88	36233.12
2023	48671.02	41261.99	32021.38	76401.73	47981.01	39586.64
2024	53051.25	44157.69	33316.68	87793.60	52629.06	42594.43
2025	57662.01	47122.85	34566.27	100743.22	57646.80	45766.77
2026	62746.90	50346.01	35904.73	115279.46	62966.26	49037.80
2027	68497.22	53960.61	37413.55	130641.77	68113.73	52036.20
2028	74304.79	57471.40	38740.87	149895.10	74599.63	55905.63
2029	80785.36	61347.76	40205.17	170635.16	81061.45	59591.07
2030	87565.62	65287.61	41598.67	194906.05	88382.80	63735.66

数据来源：历年《人力资源和社会保障统计公报》，人社部网站。

2014年以后的当年资金缺口情况如下：（1）在缴费工资增长率与养老金增长率等同（10%）时的资金缺口最大，从2014年的1766.29亿元到2020年的14202.38亿元，2030年的107340.43亿元；（2）在缴费工资增长率高于养老金增长率（8%，5%）时的资金缺口最小，从2014年的716.87亿元到2020年的3804.03亿元、2030年的23094.19亿元。总之，在养老保险费率封顶（工资总额28%）、退休高峰来临、人口老龄化加速的条件下，当年资金缺口将持续加大，对财政转移支付的依赖性越来越强。

综上所述，增加缴费年限和延迟领取养老金是解决问题的主要措施之一。

（二）延迟领取养老金拟行方案和测算分析

拟行方案：本报告以企业职工养老保险为例，设计拟行方案、设计相关参数和建立测算模型。城乡居民养老保险现行领取年龄为60岁，近期不涉及延迟领取问题。如果从2016年开始每年将领取养老金的时间推迟1年的话（激进方案），男职工将在2020年实现65岁领取全额养老金，女职工将在2031年实现65岁领取全额

² 清华大学就业与社会保障研究中心课题组预测。

养老金。

测算分析：缴费工资增长率是个变量，本报告在 5%-10% 之间进行测算。从 2016 年开始，分高方案（人均缴费工资增长率 10%，人均养老金增长率 10%）、中方案（人均缴费工资增长率 8%，人均养老金增长率 5%）、低方案（人均缴费工资增长率 5%，人均养老金增长率 3%）。测算结果显示：在 2016 年，在高方案下（见表 6），基金减少支出 967.81 亿元、增加收入 316.47 亿元，但资金缺口持续存在（见表 7 和表 8）；在中方案下，2018 年开始收支平衡，结余逐年增加；在低方案下，直至 2030 年出现资金缺口。

表 6 延迟领取后养老保险基金减支出与增收入情况（单位：亿元）

时间	基金减支出			基金增收入		
	高	中	低	高	中	低
2016	967.81	841.74	794.56	316.47	305.07	288.36
2017	2094.44	1738.82	1610.08	684.88	648.20	595.67
2018	3373.28	2673.23	2428.15	1103.07	1025.00	915.77
2019	4820.71	3646.62	3249.22	1576.38	1438.19	1249.23
2020	6578.64	4750.21	4151.91	2151.22	1926.95	1627.29
2021	8050.21	5548.56	4757.33	2632.42	2315.12	1900.78
2022	9990.12	6572.64	5528.04	3266.77	2820.77	2251.60
2023	13015.11	8173.61	6743.62	4255.95	3608.08	2800.05
2024	16158.53	9686.45	7839.56	5283.85	4398.06	3318.31
2025	19488.36	11151.54	8853.39	6372.71	5207.94	3820.21
2026	23661.88	12924.24	10065.33	7737.45	6208.27	4427.49
2027	27872.88	14532.30	11102.11	9114.45	7180.17	4978.36
2028	32718.50	16283.30	12202.85	10698.97	8275.17	5578.21
2029	38066.79	18083.90	13294.10	12447.87	9452.81	6195.04
2030	44147.43	20019.25	14436.52	14436.24	10763.44	6858.04

数据来源：根据往期《人力资源和社会保障统计公报》测算，人社部网站。

表 7 延迟领取年龄后职工养老保险基金收支预测（单位：亿元）

时间	基金征缴收入			基金支出		
	高	中	低	高	中	低
2014	21327.32	21327.32	21327.32	23093.91	22044.19	21624.30
2015	23359.50	22934.78	22297.70	26767.00	24388.94	23468.68
2016	25917.48	24983.60	23614.90	29833.09	25947.05	24492.43
2017	28680.35	27144.24	24944.47	33428.29	27752.41	25697.59
2018	31766.02	29518.01	26372.38	37189.61	29471.67	26769.75
2019	35347.97	32249.26	28012.22	40756.37	30830.12	27470.26
2020	39293.40	35197.03	29723.46	44765.92	32323.90	28252.66
2021	43627.20	38368.50	31501.67	49123.82	33858.29	29030.09
2022	48091.71	41525.87	33146.91	55489.32	36507.23	30705.08
2023	52926.98	44870.07	34821.43	63386.62	39807.39	32843.01

2024	58335.10	48555.75	36634.99	71635.06	42942.61	34754.86
2025	64034.72	52330.79	38386.48	81254.86	46495.26	36913.38
2026	70484.35	56554.29	40332.21	91617.58	50042.02	38972.46
2027	77611.67	61140.77	42391.91	102768.89	53581.42	40934.10
2028	85003.76	65746.57	44319.08	117176.61	58316.32	43702.77
2029	93233.23	70800.57	46400.21	132568.37	62977.54	46296.97
2030	102001.86	76051.05	48456.71	150758.63	68363.55	49299.14

表 8 延迟与不延迟领取年龄的基金结余比较 (单位: 亿元)

时间	高方案		中方案		低方案	
	不改变	改变	不改变	改变	不改变	改变
2014	-1766.59	-1766.59	-716.87	-716.87	-296.98	-296.98
2015	-3407.50	-3407.50	-1454.16	-1454.16	-1170.98	-1170.98
2016	-5199.89	-3915.61	-2110.27	-963.46	-1960.44	-877.53
2017	-7527.27	-4747.94	-2995.19	-608.17	-2958.87	-753.12
2018	-9899.94	-5423.59	-3651.89	46.35	-3741.30	-397.37
2019	-11805.50	-5408.41	-3665.67	1419.14	-3956.49	541.96
2020	-14202.38	-5472.52	-3804.03	2873.13	-4308.40	1470.80
2021	-16179.25	-5496.62	-3353.47	4510.21	-4186.53	2471.58
2022	-20654.50	-7397.61	-4374.78	5018.64	-5337.81	2441.83
2023	-27730.71	-10459.65	-6719.02	5062.67	-7565.26	1978.42
2024	-34742.34	-13299.96	-8471.37	5613.14	-9277.74	1880.13
2025	-43081.20	-17220.14	-10523.94	5835.53	-11200.50	1473.10
2026	-52532.56	-21133.23	-12620.25	6512.27	-13133.07	1359.75
2027	-62144.55	-25157.22	-14153.12	7559.35	-14622.66	1457.81
2028	-75590.31	-32172.85	-17128.22	7430.25	-17164.76	616.31
2029	-89849.80	-39335.14	-19713.68	7823.03	-19385.90	103.24
2030	-107340.43	-48756.77	-23095.20	7687.50	-22136.99	-842.43

综上所述, 延迟领取养老金的影响将从以下三个方面体现出来:

第一, 对未来劳动力市场的影响。提高劳动人口就业参与率和扩大正规劳动力市场规模。领取养老金的年龄从 50—60 岁提高到 65 岁以后, 劳动人口年龄从 15—59 岁增长到 15—64 岁, 2016 年的新增参保缴费人数约 300 万, 2030 年达到 3500 万。

第二, 对企业职工养老保险基金减支增收的影响 (见表 6)。在高方案下, 所减少的支出将从 2016 年的 967.81 亿元上升至 2020 年的 6578.64 亿元, 所增加的收入将从 2016 年的 316.47 亿元上升到 2151.22 亿元。

第三, 改善企业职工养老保险基金收支状况 (见表 7 和表 8)。如果采用高方案 (增长率 10%), 2016 年增加 1300 亿元, 到 2030 年增加 5 万亿元以上; 但是, 企业职工养老保险基金当年资金缺口始终存在, 改革前的资金缺口从 2016 年的 1766.59 亿元, 到 2020 年达到 14202.38 亿元; 改革后的资金缺口在 2020 年为 5472.52 亿元, 减少了 8729.86 亿元。如果采用中方案 (增长率 8%), 2018 年开始出现基金结余, 并逐渐增加, 持续到 2030 年都不会出现当期资金缺口。如果采用低方案 (增长率 5%), 将在 2030 年出现资金缺口。

研究结论如下：如果平均缴费工资增长率高于平均养老金增长率（不考虑以往欠债），并在一个合理的区间内，就可以改变养老金高于退休前职工工资的倒挂现象，因此鼓励劳动人口多工作和延迟领取养老金，可以实现养老金在一定期限内收支平衡。但是，如果不解决养老保险费率过高（德国养老保险费率封顶线为20%）和养老储蓄空账等问题，一旦降低企业费率和做实个人账户，即使延迟领取年龄，企业职工养老保险基金也难以保持收支平衡。

（三）激进型延迟领取养老金政策对职工的影响分析

2014年3月，“京报调查”（新京报与清研咨询联合推出）就公众对于延迟退休的态度展开了调查（见附录2），受调查者反对延迟退休的主要理由是多交不多收；养老金政策是刚性的，早不减晚不增。因此，讨论延迟领取养老金需要有针对性地解决上述问题。

按照现行养老保险政策，在社会平均工资增长率与人均GDP增长率挂钩，即10%时（2001—2010年人均GDP年均增长率约为11%，此后适度降低），基本养老金增长率高于CPI为5%、个人账户养老金贴现率2%的条件下（以上数据均可以改变），以1966年出生的人为例，具体情况如下：（见表9）

2016年年满50岁的女职工开始领取养老金，月平均额为1857.77元，60岁时的领取额为3026.12元，70岁时为4929.23元。如果延迟到2017年51岁领取养老金，月平均额为2112.52元（增加254.75元），60岁时为3277.21元（增加251.09元），70岁时为5338.22元（增加591.01元）。如果延迟到2021年55岁领取养老金，月平均额为3500.1元（比50岁时增加1642.33元），60岁时为4467.12元（比50岁时增加1441元），70岁时为7276.47元（比50岁时增加2347.24元）。如果延迟到2026年60岁领取养老金，月平均养老金额约为6516.89元（比50岁时增加4658.91元），70岁时为10615.32元（比50岁时增加4686.09元）。如果延迟到2031年65岁领取养老金，月平均额约为12196.90元（比50岁时增加10339.38元），到70岁时为24063.06元（比50岁时增加19133.83元）。

表9 延迟领取养老金对参保人的影响（以1966年出生的为例）

领取 年龄	基础 养老金	个人账户 养老金	基本 养老金	年增缴费 若延迟	60岁可 养老金	70岁可 养老金	年份
50	1636.45	221.33	1857.77	5067.70	3026.12	4929.23	2016
51	1858.16	254.36	2112.52	5574.47	3277.21	5338.22	2017
52	2107.85	291.97	2399.82	6131.92	3545.62	5775.44	2018
53	2388.89	334.83	2723.72	6745.11	3832.55	6242.82	2019
54	2705.07	383.71	3088.78	7419.62	4139.26	6742.41	2020
55	3060.59	439.51	3500.10	8161.59	4467.12	7276.47	2021
56	3460.17	506.35	3966.52	8977.74	4821.33	7853.44	2022
57	3909.06	583.54	4492.60	9875.52	5200.74	8471.46	2023
58	4413.12	672.84	5085.96	10863.07	5607.28	9133.66	2024
59	4978.91	781.74	5760.65	11949.38	6048.68	9852.66	2025
60	5613.72	903.17	6516.89	13144.32	6516.89	10615.32	2026
61	6325.70	1052.63	7378.34	14458.75		11446.22	2027
62	7123.95	1229.57	8353.51	15904.62		12341.94	2028
63	8018.58	1452.29	9470.87	17495.08		13326.47	2029
64	9020.90	1722.60	10743.50	19244.59		14397.32	2030
65	10143.50	2053.39	12196.90	21169.05		15566.68	2031
66	11400.42	2462.21	13862.62	23285.96		16850.11	2032
67	12807.28	3008.77	15816.05	25614.55		18309.05	2033
68	14381.50	3718.18	18099.69	28176.01		19954.91	2034
69	16142.50	4660.66	20803.16	30993.61		21843.32	2035
70	18111.89	5951.17	24063.06	34092.97		24063.06	2036

研究结论如下：在工资增长率为10%，制度“老人”和“中人”的基本养老金增长率为5%（逐渐降至与CPI挂钩）的条件下，激励劳动人口增加就业和增加养老金的效果十分明显。2016年50岁领取养老金为1857.77元，接近同期职工养老保险平均支付水平。

以1966年1月出生的女职工为例，如果她推迟一年到2017年51岁时领取养老金，需要增加缴费5574.47元，减少领取额为22106.24元，共计27680.71元，但每月养老金计发基数增加了245.75元，这些贡献可以在10年内取回。在不计算复利的情况下，在51—70岁的20年里，共计增加养老金领取额33459.29元（61140.00—27680.71），在51—80岁的30年里，共计增加养老金领取额64029.29元（91710.00—27680.71）。如果她延迟5年至55岁领取养老金，增加缴费26614.09元，减少领取养老金113505.68元，共计140119.77元；因计发基数增加了1441元，在55—70岁的15年里，共计增加养老金领取额155499.63元（295619.40—140119.77）；在55—80岁的25年里，共计增加养老金领取额352579.23（492699.00—140119.77）。

为此，可以按照先女后男的策略，1966年1月出生的女职工，从2016年开始，每年依次推迟一年领取养老金；1966年1月出生的男职工，从2021年开始，每年依次推迟0.5年领取养老金，到2031年实现男女65岁领取全额养老金。

四、延迟领取养老金的配套措施和政策建议

2014年3月，“京报调查”（新京报与清研咨询联合推出）结果显示，反对延迟退休的主要理由，除“多交不多收、早不减晚不增”以外，还包括老职工延迟退休挤占青年人的岗位、大龄人员在重体力岗位继续就业体力不支、求职难、转移就业困难多等问题。

（一）延迟领取养老金的执行条件和配套措施

影响职工退休的八大因素如下：一是养老金政策。早退休养老金水平低、晚退休可以多积累养老金的政策会鼓励更多人晚退休，特别是个人的账户积累过程具有激励性；二是受教育程度。受教育程度高、从事脑力劳动的人员一般希望晚退休，这符合高级人才培养周期长、培养成本高的现状以及希望回报期相应延长的心理期望；三是健康状况。既包括生理健康，也包括心理健康。工作者身体健康、心态好，自然愿意多工作几年，劳动是人的第一需要。反之，身体患病、心理失衡、厌世、好逸恶劳，自然就愿意早早退休；四是工作环境。在职时工作环境优越，社会地位高，承受的工作压力小的劳动者不愿退休。反之，工作环境恶劣、工作压力大的劳动者愿意早退；五是收入状况。在职时的收入和退休后的收入比较，若在职收入低于退休收入，人们自然会选择退休；六是家庭状况。家中有老人、孩子需要照顾和分居两地生活的人，可能希望早退休；七是单位态度。国家机关和全额事业单位在国家规定的范围内，基本尊重个人意愿。企业的情况不同，效益较好的企业用工期较长，县级以下的民营企业，可能用提前退休的方式减少运营成本；八是适合大龄人员的就业岗位数量。具有轻体力、近距离和灵活工作时间等特点的工作对提升该类人群延迟退休意愿特别重要。

综上所述，延迟领取养老金需要如下配套政策和措施：

第一，尊重个人选择权。困难人群可以提前领取部分养老金，解决长期以来早退休的遗留问题；搭建渐进式延迟退休的政策阶梯，多交多得，激励个人自愿延迟领取养老金，65岁以后领取的人群可获得奖励性基础养老金。机关事业单位在编职工的延迟速度需要国家规定（合同制职工除外）。

第二，调整养老金结构至合理区间。国家基础养老金做到全覆盖、保基本，建立个人养老金账户，鼓励个人多工作、多缴费，确保延迟退休人员获得更多养老金。

第三，促进大龄人员就业，借鉴德国经验，发动50+行动计划。引导大龄人员向轻体力、居家就近、可选择时间的服务业转移就业，按照工作小时计征社会保险费和所得税，增加大龄就业者收入和消费，带动青年人就业。

第四，处理好制度“老人”“中人”和“新人”的新政策与老政策的衔接关系。

（二）建立早减晚增养老金领取机制政策建议

2015年3月12日，人力资源和社会保障部部长尹蔚民在全国人大代表大会上给出的政策制定出台时间表如下：2015年制定方案；2016年报经中央同意后公开征求意见；2017年推出方案（每年只会延长几个月退休年

龄)；五年后即 2022 年实施。总之，中国亟待依法规范养老金领取年龄的基础上，建立早减晚增的养老金领取激励机制。

第一，根据人口统计和国民平均寿命界定法定全额养老金领取年龄，并建立动态调整机制，将其作为社会常识纳入国民教育的知识体系，有计划地编制关于领取养老金年龄的知识读本和宣传资料，让国民晓以利害；在此基础上公开讨论具体方案。

第二，建立早减晚增的养老金计发激励机制。首先，允许就业困难人群提前 5 年领取部分养老金；如果每提前一年按照 5% 扣减养老金计发额，提前 5 年领取者可以领到 75% 养老金，此后一直照此比例支付；或者领取全额固定养老金，待养老金金额与 75% 持平后开始增加养老金。其次，允许就业优势人群延迟退休和继续缴费，按照每延迟一年增加 3% 的比例增加养老金计发额。该政策的优势在于考虑了两个不同人群的需求，具有如下一举多得之效果：一是减少了这项改革的社会成本，二是增加了这项改革的支持人群；三是从长计议减少了养老金支出总额。

第三，完善养老金“公共品”和“准公共品”的结构，以个人账户激励职工参保缴费和增加工作。目前，中国已经具有了国民基础养老金的雏形，一是城乡居家养老补贴（被称为居民养老保险），二是职工养老保险中的基础养老金；如果未来将基础养老金替代率控制在社会工资的 40% 以下，职工缴费的 4% 划入支付基础养老金的社会统筹基金，可以将企业费率降至 16% 以下，双方总费率控制在 20% 以内；再通过增加劳动供给（劳动人口年龄和就业参与率）、缴费和国有企业红利补足来确保基础养老金的支付。目前，中国也具有了个人养老储蓄账户的雏形，包括居民养老储蓄账户（被称为居民养老保险）、职工养老保险个人账户、职业年金（含企业年金）个人账户等，可以借鉴美国 401(k) 计划的经验，将职工缴费的 4% 计入个人账户，职业年金作为雇主供款计入个人账户，在税收减免额度内允许个人增加供款；国家培育养老金受托人和制定投资策略，实现养老基金保值增值目标。这个政策同样具有如下一举多得之效果：一是可以激励个人增加工作和养老金积累；二是允许个人在接近退休之前遇到就业困难时，可以提前支取个人账户资金，渡过困难期。为此，各国在进入深度老龄社会时，纷纷开设个人养老金账户，欧盟为此制定了个人养老金快车道运行规则以规范和鼓励该行为。否则，一旦年轻人对公共养老金计划失去信任，极可能转向灰色就业、避税费和提前退休。可以说，在没有良好治理个人养老金账户的情况下，推行延迟领取公共养老金的政策是非常困难的。

第四，制定“渐进式延迟退休和领取养老金”的实施方案。前述的激进方案对于养老保险基金平衡见效很快，但社会风险和政治压力较大，关键是政府尚未做好解决工资与养老金“倒挂”政策和大龄人员配套就业服务等准备工作。因此，建议分三步进行。第一步小步慢走，每年延长 3-6 个月；第二步加快速度，与国民平均寿命匹配；第三步建立早减晚增的全额基础养老金领取机制，引导国民延迟退休；在国民平均寿命达到 80 岁时，实现 65 岁领取养老金的目标。此外，关于艰苦岗位的界定依据已经陈旧，国家标准体系相对滞后，审核制度不健全，存在欺诈冒充的问题，亟待加以完善；或者作为企业责任，由企业给予补偿。

第五，调整产业结构，促进大龄劳动人口向服务业转移就业，发动 50+ 行动计划。大龄人员转移就业具有如下特征：从重体力转向轻体力，从远距离转向近距离，从全日工作转向可选择时间的灵活就业。经合组织国家数据显示，伴随人口老龄化和第三产业的发展，非全职就业的比例升至 30% 以上，大龄人员在第三产业的就

四、延迟领取养老金的配套措施和政策建议

业比重不断加大。这需要国家在劳动合同、薪酬制度和社会保障等方面的法律和政策具有弹性。例如，大龄人员就业可以免缴住房公积金和生育保险；可以订立 1/5 劳动合同，每天工作 4 小时，并按照半日制缴纳社会保险费等。总之，一个国家在实现工业现代化和进入人口老龄化之后，必须做到用工灵活，但劳动关系规范。

中国亟待规范和发展服务业，特别是养老育小服务业。目前，中国有 60 岁以上老龄人口 2.02 亿，养老服务岗位需求 1700 万以上；2020 年以后约有 2000 万以上，2030 年进入超级老龄社会时约有 3000 万岗位。还有实行生育二胎政策之后，大量幼儿需要照顾。一要大力发展养老服务社会组织，老年人购买力十分有限，养老服务业以没有“股东和税收”的社会组织为主，可以提高员工待遇、带动很多岗位，满足更多老人购买服务的需求；二要建立养老服务业的规制，根据老年人的特点进行培训，建立各类职业资质，培育职业标杆和改善员工收入；三要降低大龄人员就业成本，鼓励企业聘用大龄人员（借鉴日本经验，大龄人员领取部分工资和部分养老金），减免劳动关系双方的所得税、免缴住房公积金和生育保险费等；多创造灵活就业岗位，允许订立 1/5 劳动合同（一周工作 1 天）和缴纳 1/5 社会保险费；四要发展银发科技，支持民营企业和中小型科技企业设计、生产适合老龄人口消费需求的产品。

有研究证实，促进大龄人员就业和延迟领取养老金可以改善老龄人口的收入和提高大龄人员的消费能力，从而带动青年就业，二者之间不具有替代关系（见附录）。

第六，建立待遇调整机制，处理好新政策与老政策的衔接关系。在养老金制度改革中，制度“老人”（新方案之前已经退休的人员）、“中人”（新方案执行后陆续退休的人员）和“新人”（新方案执行后参加的人员）有不同的问题和需求。

一要建立基础养老金待遇调整机制。2016 年，现行职工养老金待遇情况如下：现行养老保险支付水平在 1500—3000 元之间（不含企业年金和单位补贴），现行机关事业单位养老金支付水平在 3000—4000 元之间（不含单位补贴）。现行居民养老金待遇在 87—400 元之间（含中央转移支付和地方政府补贴）。按照现行政策延迟领取养老金的拟行方案，2016 年 50 岁领取养老金的支付水平为 1393.33 元，延迟至 51 岁领取的养老金为 2112.52 元；按照国民基础养老金加个人储蓄养老金的二元结构养老金制度，职工支付水平为 1333—2000 元，居民平均支付水平（政府补贴+个人账户）约为 500—700 元，均发生在合理区间内，可以按照人均 GDP 和 CPI 的回归值建立全国统一的养老金待遇调整机制，替代以往企业职工养老金年增 10% 的政策。

二要实行“先自选、后强制、大统一”的改革策略。2016 年—2020 年间实行自选政策，2021 年—2030 年间实行强制政策，2031 年后统一为 65 岁、累积缴费 35 年，领取全额基础养老金。可以赢得 5—10 年过渡期，给制度“中人”一个适应期。

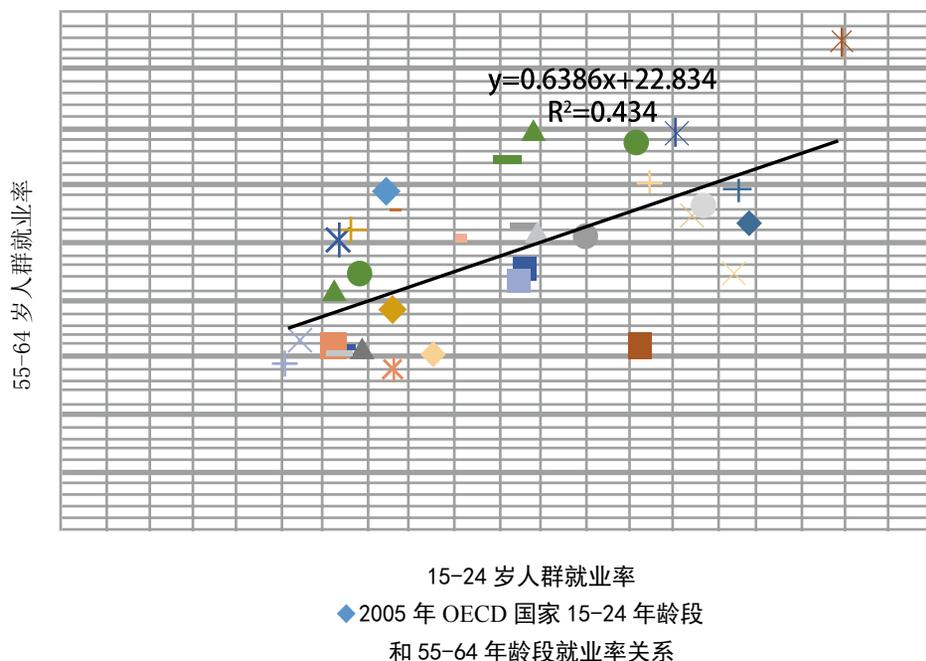
附录 1：延迟退休与促进就业互动发展研究报告

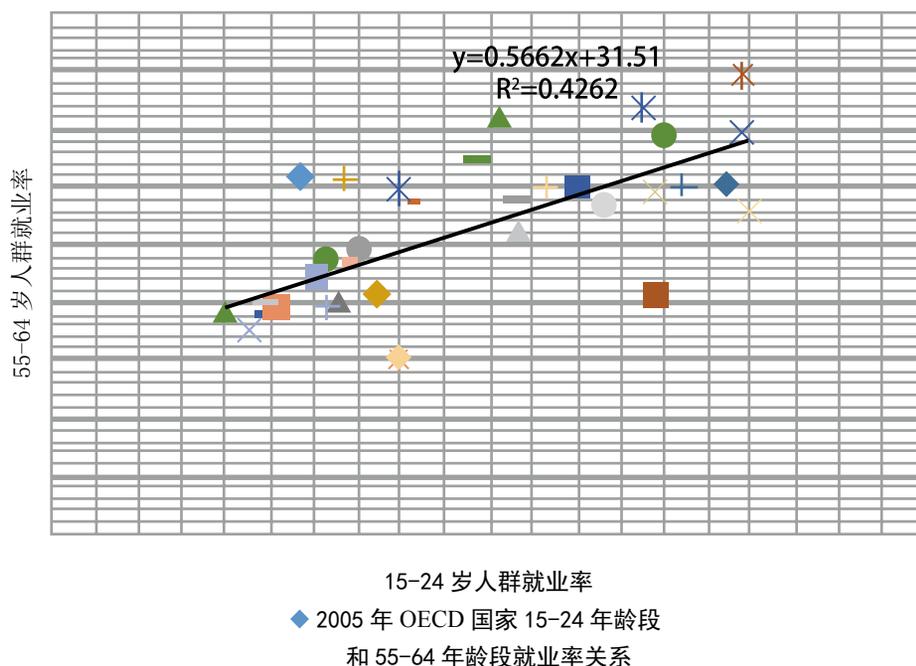
劳动力市场板块论认为，老年就业与青年就业具有替代关系，因此得出延迟退休必然妨碍青年就业的结论。课题组研究了 34 个经合组织国家 2005 — 2011 年的相关数据，结果证明，二者不具有替代关系，反而在动态发展上具有互动促进关系。针对“板块论”，提出“自行车原理”，即自行车的两个轮子，在动态中前行的道理。

（一）在延迟退休后老年、青年就业率均呈现上升趋势

2005 — 2011 年间 34 个经合组织国家分年龄段就业率统计数据显示，在退休领取养老金年龄之后（增至 65 — 68 岁），基于买方市场的发展规律，在延迟退休增加 50、60 人群福利的条件下，可以增加消费能力、企业订单和就业岗位。15 — 24 岁人群和 55 — 64 岁人群的就业率具有线性关系和一致性的发展趋势（见附图 1），就劳动力市场整体而言，不存在大龄人员就业率上升一定导致青年人群就业率下降的替代关系。其中，15 — 24 岁人群就业率最低，因为他们中的大部分还在上学；55 — 64 岁人群就业率普遍在上升。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，近年均将领取国家养老金的年龄延迟到 65 — 67 岁，但退出劳动力市场的年龄差异较大。25 — 54 岁人群和 55 — 64 岁人群的就业率均呈现并列上升的趋势。以德国为例，领取养老金的年龄较晚，青年失业率在 5% 左右；而法国领取养老金的年龄较早，青年失业率反而高达 10% 以上。

附图 1： 2005 — 2011 年经合组织国家两个年龄段人口就业率比较

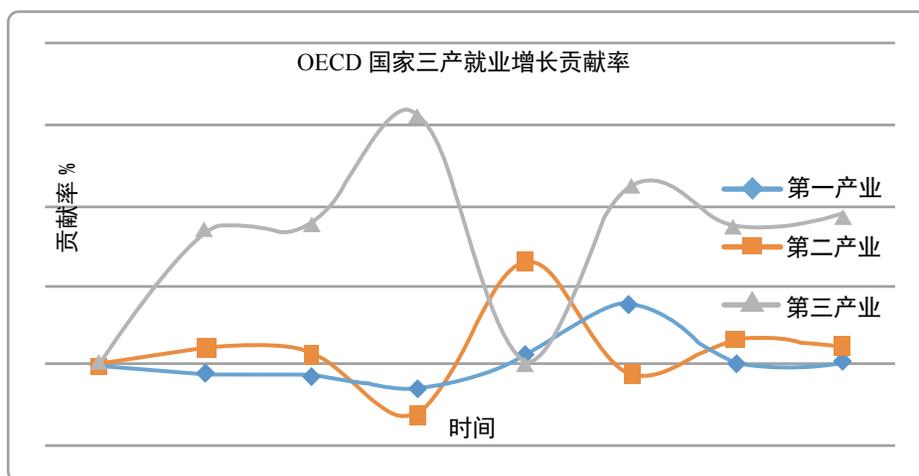




（二）延迟退休、产业结构调整 and 青年就业在渐进中和谐发展

老龄化与现代化是并存的。自上个世纪 80 年代以来，经合组织国家一方面加强产业结构调整，利用高新技术打造新的、国际化的产业链条，大力发展现代服务业，其产值占到 GDP 的 75% 以上，在解决就业结构性问题的基础上促进了就业（见附图 2），另一方面大力发展养老服务体系 and 老龄产业链，大力发展和规范非全职就业，为 5060 人群提供岗位（见附表 1），甚至补贴老年就业，这在一定程度上解决了 5060 人群的就业问题。经合组织部分国家正是在这个基础上和周期内，逐渐延迟了领取全额养老金的年龄—从 60 岁延迟到 65 岁，甚至更高。

附图 2：2005 - 2011 年经合组织国家两个年龄段人口就业率比较



附表 1 非全职工作就业占总就业量的比例

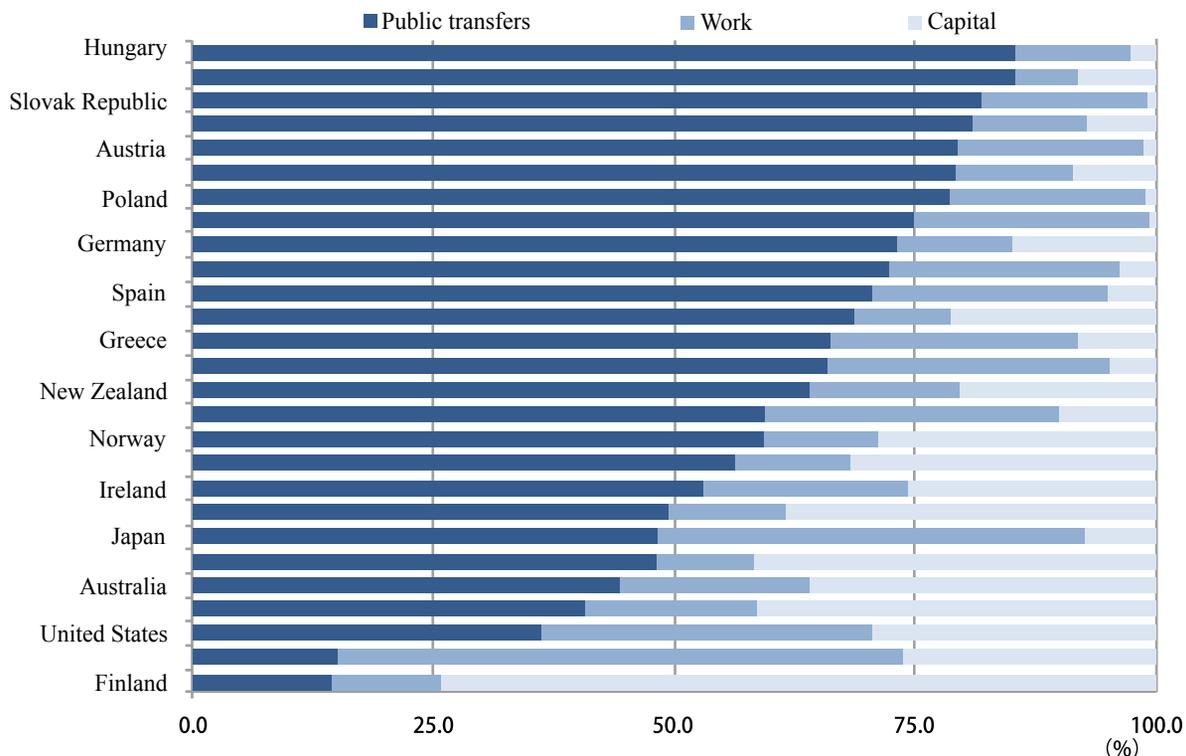
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
澳大利亚	24.0	23.9	23.8	23.8	24.7	24.9	24.7	24.6
奥地利	16.3	16.8	17.3	17.7	18.5	19.0	18.9	19.2
比利时	18.5	18.7	18.1	18.3	18.2	18.3	18.8	18.7
加拿大	18.4	18.2	18.3	18.5	19.3	19.4	19.1	18.8
智利	7.2	7.7	8.0	9.1	10.5	17.4	17.2	16.7
捷克	3.3	3.3	3.5	3.5	3.9	4.3	3.9	4.3
丹麦	17.3	17.9	17.3	17.8	18.8	19.2	19.2	19.4
爱沙尼亚	6.7	6.7	6.8	6.2	8.4	8.7	8.8	8.1
芬兰	11.2	11.4	11.7	11.5	12.2	12.5	12.7	13.0
法国	13.2	13.2	13.3	12.9	13.3	13.6	13.6	13.8
德国	21.5	21.8	22.0	21.8	21.9	21.7	22.1	22.1
希腊	6.4	7.4	7.7	7.9	8.4	8.8	9.0	9.7
匈牙利	3.2	2.7	2.8	3.1	3.6	3.6	4.7	4.7
冰岛	16.4	16.0	15.9	15.1	17.5	18.4	17.0	17.3
爱尔兰	19.3	19.3	19.8	20.8	23.7	24.9	25.7	25.0
以色列	15.1	15.2	14.8	14.7	14.8	14.0	13.7	15.0
意大利	14.6	15.0	15.2	15.9	15.8	16.3	16.7	17.8
日本	18.3	18.0	18.9	19.6	20.3	20.2	20.6	20.5
韩国	9.0	8.8	8.9	9.3	9.9	10.7	13.5	10.2
卢森堡	13.9	12.7	13.1	13.4	16.4	15.8	16.0	15.5
墨西哥	16.8	17.0	17.6	17.6	17.9	18.9	18.3	19.5
荷兰	35.6	35.4	35.9	36.1	36.7	37.1	37.2	37.8
新西兰	21.6	21.2	22.0	22.2	22.5	21.9	22.0	22.2
挪威	20.8	21.1	20.4	20.3	20.4	20.1	20.0	19.8
波兰	11.7	10.8	10.1	9.3	8.7	8.7	8.3	8.0
葡萄牙	9.4	9.3	9.9	9.7	9.6	9.3	11.5	12.2
斯洛伐克	2.4	2.4	2.4	2.6	2.9	3.7	3.9	3.8
斯洛文尼亚	7.4	7.8	7.8	7.5	8.3	9.4	8.6	7.9
西班牙	11.0	10.8	10.7	11.1	11.9	12.4	12.9	13.8
瑞典	13.5	13.4	14.4	14.4	14.6	14.5	14.3	14.3
瑞士	25.1	25.5	25.4	25.9	26.5	26.1	25.9	26.0
土耳其	5.6	7.6	8.1	8.5	11.1	11.5	11.7	11.8
英国	23.0	23.2	22.9	23.0	23.9	24.6	24.6	24.9
美国	12.8	12.6	12.6	12.8	14.1	13.5	12.6	13.4

(三) 延迟退休增加福利和消费能力，从而促进青年就业

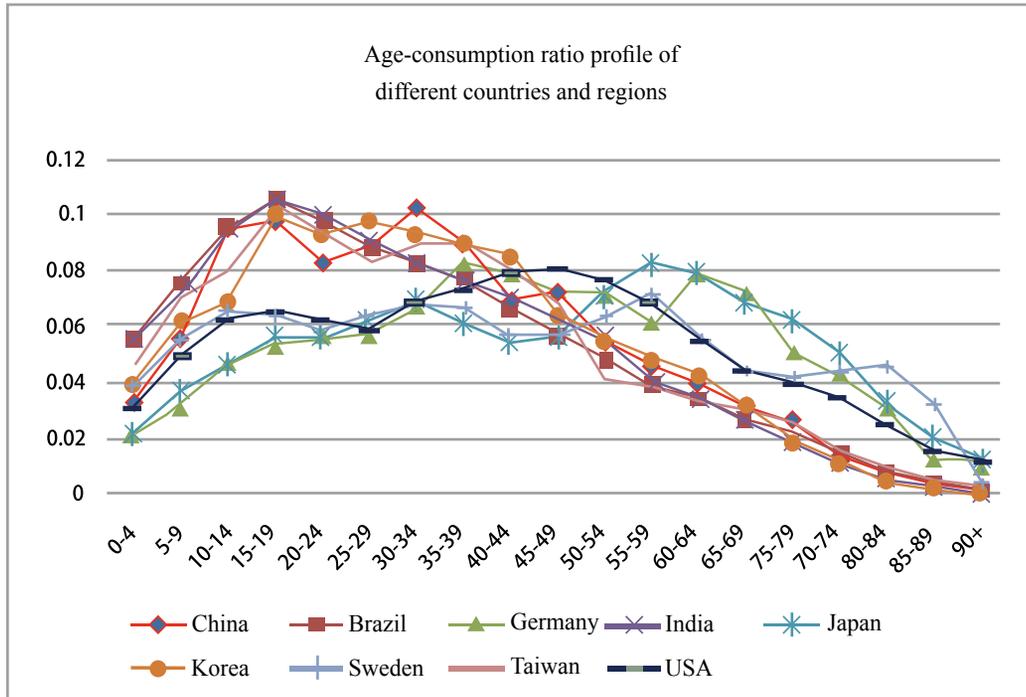
经合组织部分国家养老资产结构显示，在实行二元结构养老金制度的国家里，个人养老储蓄得到较好管理，保值增值效益较高，领取年龄普遍较晚，养老储蓄存量较大，老龄人口的资产结构较好，在美国已经形成三三结构（见附图 3），即 1/3 为政府转移支付的养老金，1/3 为个人劳动经营收入，1/3 为财产性收入和资本利得。因此，按年龄结构观察人口消费水平的数据显示（见附图 4），在接近深度老龄社会的美国，消费峰值点出现在

30 — 60 岁人群中；在进入超级老龄社会的德国、日本、瑞典等国家，消费峰值点在 60 — 75 岁人群中，老龄人口消费在拉动经济和促进就业。2010 年人口普查数据显示，中国消费峰值点在 12 岁人群（缴费附加费高）和 30 岁人群（结婚买房），中年人口消费低于平均值，老龄人口消费很低。

附图 3 部分经合组织国家老龄人口的资产结构示意图



附图 4 部分国家 0 - 90 岁分年龄段的消费曲线



主要参考文献:

- [1]United Nations: World Population Ageing 2009.December, 2009Population Division, DESA, United Nations. World Population Ageing 1950~2050.2001
- [2]Naijun Hu, Yansui Yang, The Real Old~Age Dependency Ratio and the Inadequacy of Public Pension Finance in China, Population Ageing, DOI 10.1007/s12062~012~9066~8
- [3]Ronald Lee, Andrew Mason.Population Aging and the Generational Economy ~A Global Perspective. Edward Elgar Publishing Limited, 2011.
- [4] 杨燕绥主编: 中国老龄社会与养老保障发展报告, 清华大学出版社, 2014
- [5] 胡乃军、杨燕绥: 中国老龄人口有效赡养比研究, 公共管理评论, 2012 - 12
- [6] 王丰、安德鲁·梅森: 中国经济转型过程中的人口因素, 《中国人口科学》, 2006 - 3

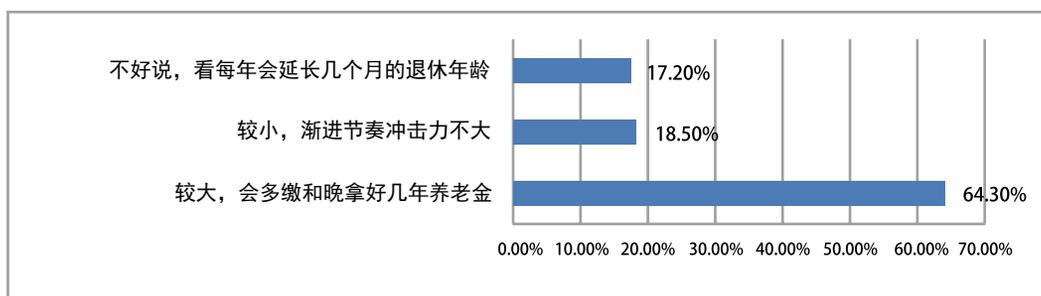
附录 2：关于延迟退休的网络信息综述

（一）关于延迟退休的近期网络调查统计

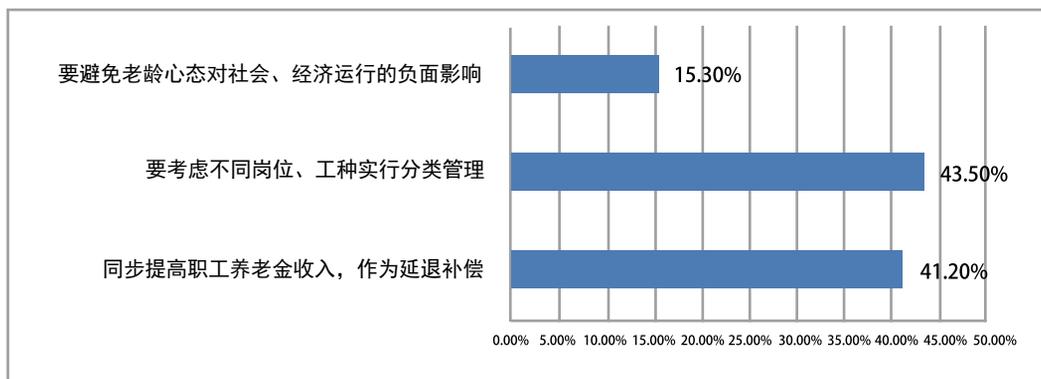
1. 新京报调查

2014 年 3 月“京报调查”（新京报与清研咨询联合推出）就公众对于延迟退休的态度展开了调查。调查样本为 1021 人，多为大专以上学历人群。从调查结果可以看出，大部分被调查对象（64.3%）认为渐进式延迟退休对个人养老影响较大，理由是会多缴和晚拿好几年养老金。公众认为眼下推行延迟退休应该注意考虑不同岗位、工种并实施分类管理，同时同步提高职工养老金收入，作为延迟补偿。有 73.1% 的被调查对象认为延迟退休会使岗位减少，从而增加年轻人的就业压力（见附图 5—7）。

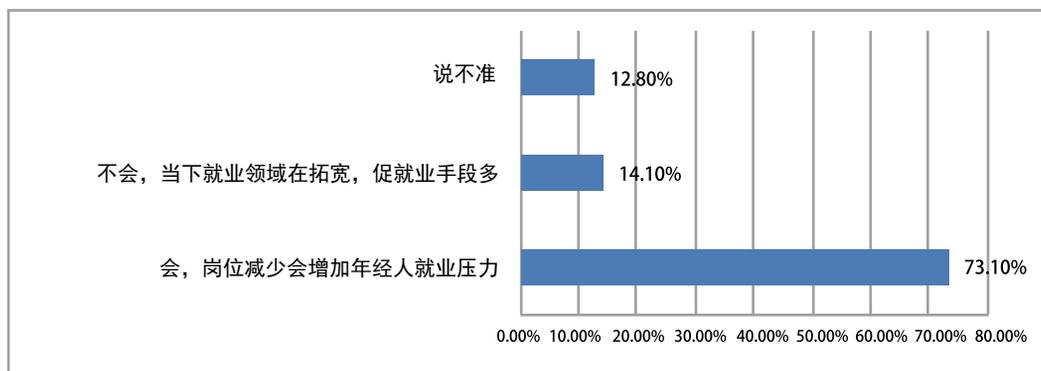
附图 5 在您的预期中，渐进式延迟退休对您的养老影响大吗？



附图 6 您觉得眼下要实施延迟退休最该注意是什么？



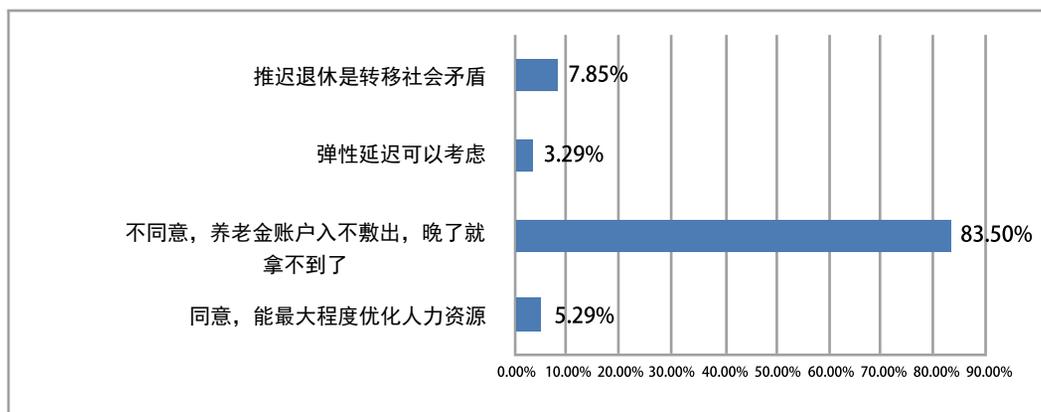
附图 7 您认为延迟退休对年轻人就业形成很大影响吗?



2. 互动中国社区网络调查

调查的问题为: 您是否同意推迟退休并推迟领取养老金, 1248 人参与投票。结果显示, 有 83.5% 的被调查对象不同意推迟退休年龄, 认为退休得越晚, 拿的养老金越少 (见附图 8)。

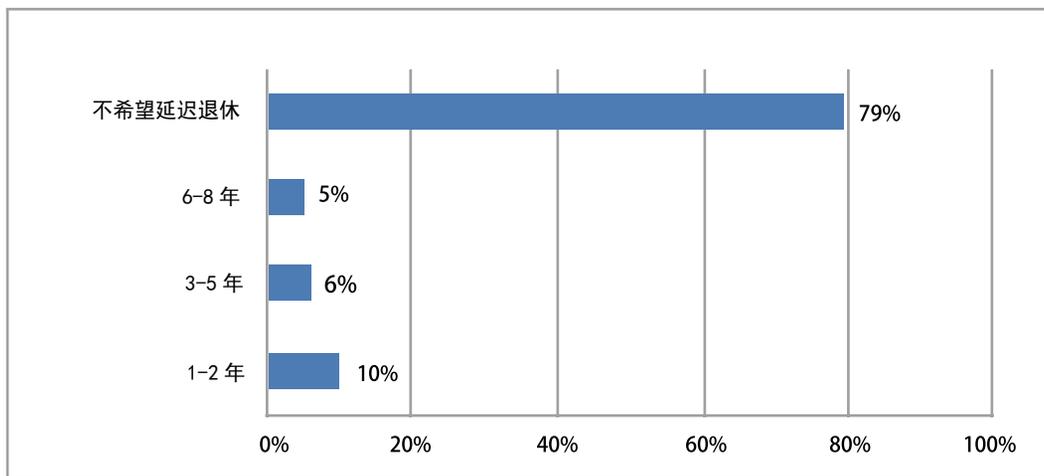
附图 8 您是否同意推迟退休并推迟领取养老金



3. 中商情报网调查

2015 年 3 月 13 日, 中商情报网开展关于“延迟几年退休”的调查, 有 687 人参加了投票; 其中, 有 79% 的人选择了不希望延迟退休 (见附图 9)。

附图 9 您能接受的延迟退休年限是几年？



（二）、关于延迟退休年龄的支持与反对的观点及理由

1. 支持延迟退休年龄的观点及理由

1) 延迟退休可降低年轻一代负担

北京大学国家发展研究院教授赵耀辉通过研究认为，中国的人口老龄化使老年人口抚养比不断下降。现行养老保险的现收现付模式面临着严峻的危机。采取延迟退休，可以增加个人在劳动力市场上取得的净收入，抵消预期寿命延长带来的净支出增加，从而使个人生命周期的收支重回平衡。同时，延迟退休还可以减轻年轻劳动者的负担，提高老年人口抚养比。

赵耀辉指出，人口老龄化的趋势不会因计划生育政策的改变而出现反弹。他还强调，老年人的健康状况是提高退休年龄时必须考虑的关键因素，在中国既有一线女工劳作一生身体状况不允许延迟退休，也有跳广场舞的大妈身体很好却早早退休。但当前学术界还没有关于人口健康状况与退休年龄之间的相关量化研究。

2) 知识密集型单位的延迟退休已成为惯例

差别年龄退休政策造成了女性人才的浪费和流失。中国青年报 2012 年 6 月 12 日刊登的《弹性退休制度不是洪水猛兽》中提到，我国现行退休年龄源于上世纪 50 年代《劳动保险条例》的规定：男职工年满 60 周岁，女职工年满 50 周岁（管理技术岗位 55 岁）。不同行业对退休年龄的偏好不一，现实情况是高级知识分子退休后退聘的情况比较普遍。既然知识密集型单位的延迟退休已经成为惯例，将其纳入正式的“弹性退休”制度是规范管理的必然。2011 年，全国妇联妇女研究所发布了《退休年龄问题研究报告》。报告指出差别年龄退休政策影响女性教育的投资、女性从业者工作的积极性和创造性，容易造成女性人才的严重浪费和流失。

3) 推迟退休年龄是解决中国社保问题的方法, 既可以开源, 也可以节流

知乎专栏网友 chenqin 在《中国社保: 除了延迟退休, 还能做什么?》这篇文章中提到, 推迟退休年龄是解决中国社保问题的方法, 既可以开源, 也可以节流。他指出由于人口老龄化, 目前在缴费率的压力下, 企业和个人选择逃费, 合并的真实缴费率只有 16% 到 17%, 而非名义上的 28%。随着老年人口抚养比的下降, 在大约 15 年后, 若想保持老年人的生活水平不下降 (仍然占社会平均工资的 65%), 每个劳动人口需要缴纳至少 33% 的养老金。中国社保系统到那时会面临崩溃。

除以上观点外, 还有很多学者赞成推迟退休年龄。如中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、世界社保研究中心主任郑秉文对此的看法是, 从长期来看, 目前的社会保障制度的财务风险是巨大的, 不可持续是必然的, 调整参数是必须的, 而提高退休年龄则是唯一可行的措施。就是说我们必须这么干。“渐进式延迟退休的提法尚属首次, 是社会保障领域改革的一次全新尝试。”近日, 在中国人民大学召开的“十八届三中全会社会领域改革与创新研讨会”上, 郑秉文提出, “延迟退休应坚持小步渐进而不是大步急进, 即每年延长 2—6 个月工作时间, 经过 30 年左右, 实现男女 65 岁同龄退休。”

2. 不支持简单论说延迟退休的观点

说延迟退休仅仅是为解决养老金的收支平衡, 这个理解不准确, 而且靠这个也解决不了养老金的收支问题。2015 年 3 月 15 日, 全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员乌日图在回答记者提问时指出, 养老金收支不平衡是局部问题, 全国范围内今年不会出现资金困难。对于如何解决将来的收支不平衡, 我们已经步入了全民保障, 不可能像以前那样, 靠传统地提高参保率扩面征缴来保证基金收入、维持收支平衡了; 因为, 绝大多数人都已经进来了。首先, 要继续保证财政的投入, 养老是最重要的民生, 财政支出要保证。另外, 更重要的是, 要把现有的社保资金的效益发挥好。通过提高基金统筹层次、对结余基金进行保值增值等措施提高社保资金的效益。

3. 反对延迟退休的观点

1) 强推延迟退休政策后果堪忧

延迟退休年龄会对青年就业形成挤压。渐进延迟退休年龄不如弹性退休。2015 年 3 月 10 日, 中国社会科学院社会政策研究中心秘书长、研究员唐钧在接受凤凰评论记者采访时提出, 我国养老保险面临的“紧迫的现实”, 无非就是中国的老龄化进程加速, 但现在中国的政界和学界, 在对老龄化的发展趋势及其后果的判断上, 似乎存在太多的误区。

2) 延迟退休违背契约精神, 以牺牲政府信誉为代价, 就长远和整体看, 不利于构建和谐社会

以媒体人罗竖一为代表的网友认为, 延迟退休年龄事实上是以牺牲政府信誉为代价的。而牺牲信誉对任何一个政府都具有莫大的危害性, 甚至会将政府置于危险的境地。任何法律、政策, 都是社会契约, 绝不只是上级规定、下级执行的单方面行为。退休年龄的规定、养老金的发放, 是早已由国家和公民所约定的。你工作多

少时间、缴纳多少养老保险、领取多少养老金，应该是事先所确定，大家各自履行义务，尽自己的责任。如果因为养老金缺口，就可以强制多缴纳养老保险、就可以少支出养老金，这是完全地、赤裸裸地违背契约精神。网友还认为延迟退休会使公务员、白领等人获益，而蓝领、工人会因此而利益受损，从而扩大收入不平等，增加社会矛盾。

3) 当前我国并不具备延迟退休的社会基础

2015年3月11日，人民网每日最新评论刊登了标题为《郭施亮：我们为何恐惧延迟退休》的文章。作者指出，当前我国并不具备延迟退休的社会基础。理由有三方面，首先是我国对社会保障事业的投入程度仍然偏低。据数据统计，当前我国对社会保障体系的投入比重约为11%。相比之下，全球多数成熟国家对这部分的投入比重却远高于我国。其次是企业退休养老金18年涨了4倍，但这并不是延迟退休弥补养老金缺口的理由。养老金空缺率持续上升，而养老金空缺数额的大幅提升也与制度体系以及诸多社会不良现象存在着莫大的关系。企业退休人员养老金增长尚属正常，但养老金缺口逐步扩大却与以往缺失决策等因素脱不开关系。而以延迟退休的理由来弥补这一缺口，也难以得到社会的理解。最后是假如延迟退休政策得以施行，那么50岁到65岁之间的中老年人将面临着巨大的生活压力。

4) 现行老年赡养比降低会导致缺口，但不能忽略了经济增长与生产率的提高，延迟退休没有实际意义

辽宁社会科学院研究院严伟发表了《延迟退休是自欺欺人的办法》一文，分析了延迟退休的必要性问题。在严伟看来，60岁退休理所当然，继续延迟没有必要。他认为，中国的养老问题并没有人们想象的那么严重，虽然赡养比看起来很高，但可以通过财政等方式解决养老问题，何况延迟退休并不能降低社会总成本，因此更没有必要实行这项措施。作者认为，经济的持续增长会使财政收入不断增加，国家赡养老人的能力就会越强。同时，相对于美国日本，我国生产率的提高还有很大的空间，“人口红利消失”的说法是不正确的。如果生产率提高了，赡养比降低了，劳动者负担也不会增加。

4. 延迟退休绝不能一刀切，协商解决有优势

全国人大代表、陕西法士特汽车传动集团公司首席技能培训师曹晶在接受中国青年网记者采访时表示，他认同延迟退休在更好地利用社会人力资源，缓解社会保障压力等方面的作用。作为一名熟悉一线情况的人大代表，他今年要继续建议“延迟退休年龄”制度采取协商方式。他希望在制定相关政策时能充分考虑企业岗位要求、员工家庭身体因素、替代就业等问题，对延迟退休进行精细、分化管理，推动人才供需双方进行充分协商，既保证职工情绪的稳定，又能真正提高用人效率。

Founded in October 2006, the Brookings-Tsinghua Center for Public Policy (BTC) is a partnership between the Brookings Institution in Washington, D.C. and China's Tsinghua University. The BTC seeks to produce high quality and high impact policy research in areas of fundamental importance for China's development and for U.S.-China relations.

清华-布鲁金斯公共政策研究中心由位于美国华盛顿特区的布鲁金斯学会和中国清华大学于2006年联合创办。中心致力于在中国经济社会变革及维系良好的中美关系等重要领域提供独立、高质量及有影响力的政策研究。



Brookings-Tsinghua Center for Public Policy
School of Public Policy and Management,
Tsinghua University, Beijing, China 100084
brookings.edu

清华-布鲁金斯公共政策研究中心
地址：中国北京 清华大学公共管理学院 100084
网站：brookings.edu