

OECD 国家延迟退休的做法及启示

周波

近年来,我国人口老龄化进程加快,养老金支付压力日渐增加。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要研究制定渐进式延迟退休年龄政策,表明延迟退休年龄已进入国家议事日程。经济合作与发展组织(OECD)国家通过多年的探索和实践,已经形成了较为成熟的延迟退休方案和养老保障体系。研究和借鉴 OECD 国家延迟退休的做法,科学合理地制定我国的延迟退休方案,对于改善我国劳动力市场结构,弥补养老金支付缺口以及促进经济平稳可持续发展具有积极意义。

OECD 国家延迟退休的主要原因

(一)人口老龄化严重

人口老龄化是全世界共同面临的问题,而在 OECD 国家显得尤为严峻。随着生育率的持续降低和人口预期寿命的持续升高,OECD 国家人口老龄化趋势明显。据联合国预测,到 2050 年,OECD 国家的老年人口比重都将超过 20%,意大利、日本和西班牙等国将高达 30% 以上。尤其是日本,2000 年其 65 岁及以上老年人口占总人口比重为 17.2%,预计到 2050 年,这个比重将高达 37.8%,日本也将成为世界上人口老龄化程度最高的国家。

(二)养老金支出压力大

OECD 国家养老金支出占 GDP 的比重一直较高。随着老龄化程度的加深和

经济发展速度的放缓,大幅增长的养老金支出给 OECD 国家财政带来了巨大压力。根据预测,OECD 国家平均养老金占 GDP 比重将从 2010 年的 9.3% 上升至 2050 年的 11.7%。卢森堡和韩国是养老金支出增速最快的国家。其中,卢森堡公共养老金支出占 GDP 比重预计将于 2060 年超过 18%。

OECD 国家延迟退休的做法

(一)提高法定退休年龄

从上世纪 90 年代开始,OECD 国家在改革退休制度时普遍采取提高退休年龄的做法。目前,多数 OECD 国家都把 2050 年 65 岁退休作为目标退休年龄。丹麦、冰岛、挪威和美国的男女退休年龄达到 67 岁;澳大利亚男性的退休年龄为 67 岁;英国的退休年龄最高,男女都为 68 岁;只有比利时、法国、希腊、卢森堡和斯洛伐克的男女退休年龄低于 65 岁;波兰和瑞典的女性退休年龄低于 65 岁。总体看,提高退休年龄已经成为

OECD 国家退休制度调整的通行做法。

(二)男女法定退休年龄趋同

OECD 国家延迟退休的另一个主要做法是使男性和女性的退休年龄长期趋于一致。这一措施旨在解决女性相对较高的预期寿命和目前较早的退休年龄间的不协调。同时,这对女性更好地发挥自身知识和才能有很大促进作用,对防止工作单位性别歧视也有重要意义。

OECD 国家很早就认识到人口老龄化对养老保障体系造成的影响,对养老金改革做了长远规划,并对男女退休年龄调整做了细致的安排。在退休年龄的改革中,男女退休年龄相同的国家,一般同时对男女退休年龄进行提高;退休年龄不一致的国家,则将男女退休年龄调整到相同。在 OECD 30 个成员国中,2010 年男女退休年龄不同的国家有 9 个,包括澳大利亚、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,占成员国总数的 30%;到 2020 年,匈牙利、斯洛伐克和

OECD 国家领取退休金平均年龄与期望寿命

	1958	1971	1983	1989	1999	2010	2020	2030	2040	2050
领取退休金平均年龄	63.2	63.0	62.4	62.0	61.9	62.4	63.2	63.9	64.3	64.5
期望寿命	78.3	78.7	79.7	80.6	81.6	83.3	84.3	85.2	86.0	86.9

资料来源: Pensions at a Glance 2011: retirement-income Systems in OECD and G20 countries-OECD 2011

1993—2050年部分OECD国家领取退休金年龄

国家		1993	1999	2002	2010	2020	2030	2040	2050
澳大利亚	男	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	66.0	67.0	67.0
	女	60.0	60.0	61.0	62.0	64.0	66.0	67.0	67.0
捷克	男	60.0	60.0	60.5	61.0	62.2	63.5	65.0	65.0
	女	57.0	57.0	58.0	58.7	60.7	63.3	65.0	65.0
德国	男	63.0	63.0	63.5	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
	女	60.0	60.0	60.5	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
希腊	男	57.0	57.0	57.0	57.0	60.0	60.0	60.0	60.0
	女	57.0	57.0	57.0	57.0	60.0	60.0	60.0	60.0
匈牙利	男	60.0	60.0	60.0	60.0	64.5	65.0	65.0	65.0
	女	55.0	55.0	55.0	59.0	64.5	65.0	65.0	65.0
意大利	男	55.0	55.0	57.0	59.0	61.0	65.0	65.0	65.0
	女	55.0	55.0	57.0	59.0	61.0	65.0	65.0	65.0
日本	男	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
	女	61.0	63.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
韩国	男	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	62.0	64.0	65.0
	女	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	62.0	64.0	65.0
波兰	男	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
	女	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0	60.0
斯洛伐克	男	60.0	60.0	60.0	62.0	62.0	62.0	62.0	62.0
	女	57.0	57.0	57.0	57.0	62.0	62.0	62.0	62.0
英国	男	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0	66.0	67.0	68.0
	女	60.0	60.0	60.0	60.0	65.0	66.0	67.0	68.0
美国	男	65.0	65.0	65.0	66.0	66.0	67.0	67.0	67.0
	女	65.0	65.0	65.0	66.0	66.0	67.0	67.0	67.0

资料来源：Pensions at a Glance 2011: retirement-income Systems in OECD and G20 countries-OECD 2011

英国的男女退休年龄将趋同；到2030年，澳大利亚的男女退休年龄趋同；OECD国家中将仅有波兰、瑞典和土耳其的男女退休年龄不同，所占比例越来越小。

（三）延迟退休年龄普遍采用渐进式方案，且设有一定缓冲期

OECD国家在推行延迟退休政策时，采取循序渐进的原则，通常用十年甚至更长时间完成1—2岁的退休年龄调整，力求将政策调整的影响降到最低，从而化解因政策变动产生的社会影响。同时，为政策实施留有一定缓冲期，使民众提前做好工作及养老规划。

最为典型的国家是美国。在2002—2027年的25年时间里，美国将退休年龄逐步由65岁延长至67岁。按照出生

年份逐渐延长2个月，1938年以前出生的人65岁退休，1938年后出生的人实行延迟退休政策，每增加1年多延长2个月。即1938年出生的人65岁零2个月退休，1939年出生的人65岁零4个月退休，以此类推，1960年及以后出生的人67岁退休。1938—1960年出生的人群退休年龄从65岁提高到67岁，提高2年的时间跨度长达22年，缓冲了对就业的影响。而且相对来说，延迟退休对每一年龄段的人影响十分有限。

（四）延迟退休方案的激励机制

1. 弹性退休机制

OECD国家设置弹性退休年龄区间时依据以下两个原则：一是国情不同，弹性退休年龄区间也有所不同；二是各国均对提前退休的资格进行严格审查。

丹麦相关法律规定，最低退休年龄为65岁，但劳动者可选择延迟到70岁退休；芬兰允许劳动者在63—68岁之间选择退休；西班牙在法定退休年龄65岁的基础上，规定劳动者可在一定条件下超过65岁；意大利自1992年开始，对退休制度进行了多次改革，逐步确定了57—65岁的弹性退休区间；法国规定了60—65岁的弹性区间；德国养老金系统主要由“公共退休保险”构成，自上世纪90年代开始，德国实施了一系列改革措施，逐步将养老金系统从较为单一的模式转变为更具弹性的多支柱系统，并计划在2012—2029年将国家养老金领取年龄由65岁提高到67岁；英国的社会保障体系由两部分构成，一部分是按照固定费率缴费、由国

家基本养老金构成的公共养老金系统，另一部分是与收入相关联的“国民第二养老金”。2005年起，英国将基本养老金和国民第二养老金在法定退休年龄的基础上延迟至70岁领取，并且在个人第三支柱养老金体系中，实行高度灵活的退休年龄政策。

同时，OECD国家普遍对提前退休的资格设置了严格的条件。一是具有足够的养老保险缴费记录者。如比利时规定，养老金缴费满35年可于60岁退休；德国规定，缴费满35年可于63岁退休；法国规定，缴费年满42年可申请59岁退休。二是处于残障或失业状况。如德国和爱尔兰的残疾人和老年失业者凭残疾证明和失业记录以及一定年限的缴费期，可提前退休。三是从事艰苦职业或特殊职业的劳动者，如矿业、渔业工人或军人等。如爱尔兰规定特殊行业劳动

者可提前退休，西班牙规定从事高危工作的劳动者可提前退休。

在弹性退休年龄区间的基础上，OECD各国对养老金收益进行了弹性化调整，减少提前退休收益，增加延迟退休收益，从而有效缓解国家未来养老所面临的压力。

瑞典规定，如果劳动者在61—65岁之间领取养老金，则养老金每月将减少0.5%，最大降幅为24%，如果在70岁以后领取养老金，则每月将增加0.7%，最大涨幅为42%；芬兰规定，一旦提前退休，养老金会因提前领取而每月减少0.4%，与此相对的，延迟退休的养老金每月将增长0.6%；西班牙对高于65岁且缴费超过35年的老年劳动者免除本人及其雇主的社会保险费；在法国，退休制度的灵活性主要体现在加分措施和减分措施上，前者规定60岁以上且满足

获得全额养老金条件的老年劳动者，只要每增加一年工作时间，养老金将会增长3%，到2015年，公共部门和私人部门的雇员若在65岁之前退休，养老金则会每月统一减少5%；英国规定，从2005年4月开始，国家基本养老金和国民第二养老金可一直延迟至70岁领取，每延迟5周，养老金将增长1%；美国规定，对于提前退休的职工，每提前一个月退休，养老金将减少0.56%；而每延迟一年，养老金将增加3%，并计划2022年提高到8%。

弹性收入调整与退休年龄弹性调整紧密结合，共同构成了弹性退休机制。这样既有利于形成精算上的平衡，缓解政府养老系统的财政压力，同时也通过一系列激励相容机制，鼓励劳动者延迟退休，提高了老年劳动者参与率。

2. 其他激励措施

除了弹性退休机制，部分OECD国家还采取了其他激励延迟退休的措施。如澳大利亚于2013年取消了私人强制性养老金缴费年龄上限，并于2012年6月1日起逐渐取消45岁以上熟龄工人税收抵免政策；葡萄牙对65岁以上劳动者实行社会保障缴费率降低的政策；在瑞典，65岁以上劳动者可获得最高30000克朗的贷款额，65岁以下劳动者可获得最高21249克朗的贷款额。

几点启示

在我国人口老龄化进程加快、养老金支付面临巨大压力的形势下，延长退休年龄有利于维持我国养老保险制度的财务可持续性。总体看，制定延迟退休方案应把握“渐进、科学、稳妥、公平”的原则。

（一）循序渐进地延迟退休年龄

渐进，即“小步慢走”，逐步延长退休年龄，以减轻对就业和社会稳定的影响。按照国际经验，延迟退休政策制定并公布后，应在正式实施前设定

部分 OECD 国家渐进式延迟退休年龄改革计划

国家	具体内容
澳大利亚	2017—2023年间，1952年后出生的劳动者（男/女）领取养老金的法定退休年龄从65岁逐渐升至67岁
捷克	退休年龄保持每年渐进式增长2个月，直到2041年实现男性和女性退休年龄一致
德国	2012—2029年间，1964年后出生的劳动者的标准退休年龄从65岁逐渐升至67岁
希腊	女性退休年龄从2011—2013年间从60岁升至65岁
匈牙利	2012—2017年间，领取养老金年龄从62岁逐渐升至65岁
爱尔兰	领取养老金年龄从2014年前从65岁逐渐升至66岁，2021年升至67岁，2028年升至68岁
意大利	女性领取养老金年龄从2018年前从60岁逐渐升至66岁，与男性齐平
波兰	男性退休年龄从2013—2020年间从65岁逐渐升至67岁，女性退休年龄从2013—2040年间从60岁逐渐升至67岁
西班牙	2013—2027年间，领取养老金年龄从65岁逐渐升至67岁
土耳其	2048年前，男性领取养老金年龄从60岁逐渐升至65岁，女性领取养老金年龄从58岁逐渐升至65岁
英国	2018年前，男女领取养老金年龄逐渐达到65岁，2020年前从65岁逐渐升至66岁，2026年前从66岁逐渐升至67岁

资料来源：PENSIONS AT A GLANCE 2013: OECD AND G20 INDICATORS

若干年的“缓冲期”。具体地,可借鉴 OECD 国家经验,每3年或6年延迟1岁退休,逐步将退休年龄提高至65岁。

(二)推行激励相容的弹性退休制度

OECD 国家在退休政策的设计上,既允许老年劳动者提前退出劳动力市场,也鼓励其继续工作,使人们在退休年龄的选择上有较大的自主权。同时设置最低退休年龄和法定退休年龄,并以此作为领取养老金的标准。这意味着劳动者在满足了规定的缴费年限后可申请在最低退休年龄退休,但是养老金的给付额将被适当扣减。而有些国家则只有达到法定退休年龄才可以领取全额养老金。灵活的弹性退休制度是通过养老金替代率的调整来实现的,提前退休将会减少养老金的替代率,以就业者的养老金减少来弥补就业时间缩短所造成养老保险基金收入的减少。

(三)遵循公平原则

制定延迟退休政策还应坚持“公平”原则,即针对不同人群灵活制定政策,不搞“一刀切”。对于部分特殊行业,应给劳动者自由选择空间,不宜做强制性规定;而对于一些专业技术行业,可建立激励机制,鼓励劳动者发挥智力优势,多劳多得。同时,在制定和实施延迟退休政策时,应充分听取公众的意见,认真研究不同方案可能造成的社会影响,并做好政策宣传工作。一方面可使民众充分理解延迟退休的必要性,另一方面给予民众充足的准备时间,减少政策实施带来的不利影响或冲击。

(四)构建多支柱的养老保障体系

OECD 国家普遍构建了多支柱的养老保障体系。如英国设有以基本养老金为主体的公共养老金系统,与收入相关联的国民第二养老金体系以及个人第三支柱养老金体系,针对劳动者不同的养老保障体系,实行有区别的退休年龄和养老保障;德国则从上世纪90年代开始改革养老金系统,将原本较为单一的模式转变为更具弹性的多支柱养老系统。

我国可借鉴 OECD 国家相关做法,增强我国养老保障体系的弹性,如采取激励措施鼓励和扶持更多企业建立企业年金制度。机关事业单位完成养老保险制度改革后,也可设立职业年金。此外,还可通过大力发展补充养老保险,引导和扶持发展个人养老储蓄,逐步形成多层次、富有弹性的养老保障体系。□

(作者单位:财政部亚太中心)

责任编辑 黄悦

图片新闻



创新服务零距离

张波 | 摄影报道

山东省滕州市滨湖镇不断探索创新服务,打造“智慧滨湖”服务群众零距离。在新建的政务服务中心,合理规划了办公区、等候区、辅助功能区,并配套了导服台、残疾人无障碍通道、led显示屏等,把民政、农业、经管、劳动保障等部门单位统一纳入服务大厅,真正实现了“一门式受理、一站式服务”。同时,利用数字电视技术,将镇域内与群众生活息息相关的医疗、卫生、教育、交通、镇级政务公开、村级财务公开等实时信息予以播报,使群众在家中就可了解各方面信息,足不出户就能办理业务。截至目前,中心已受理各类事项62300件,办结率100%。

