

# 进一步完善退休年龄政策

刘昌平

近些年来，随着“养老金缺口”的争论日益白热化，国家人力资源和社会保障部提出了“延迟退休年龄”的政策议题，一时间有关“延迟退休年龄”的话题受到了社会各界的广泛关注。随着人口老龄化程度日益严重和人均预期寿命延长，延迟退休年龄这样一个看似必然的政策，为什么会引起众多人的反对，特别是国有企业的普通职工。本文试图剖析退休年龄政策调整的深层次原因，为我国进一步完善退休年龄政策提供参考。

## 我国现行退休年龄政策的历史渊源与政策规定

我国现行退休年龄政策虽然经历了多次修订与完善，但其基本内容仍然延续20世纪50年代以来做出的规定。按照政策规定：正常退休年龄为男60岁、女干部55岁、女工人50岁。对某些特殊行业或特殊情况的职工退休年龄有所放宽。这些是根据1953年政务院颁布的《劳动保险条例》实行的；女干部与女职工退休年龄差别规定是根据1955年国务院颁发的《关于国家机关工作人员退休暂行办法》实施的；因病或非因工致残完全丧失劳动能力职工提前退休是根据《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》实施的；20世纪90年代末期开

始，随着原中央所属资源枯竭矿山关闭破产力度的加大，根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好资源枯竭矿山关闭破产工作的通知》等文件，又出台了最多提前10年退休的政策，并逐步扩大到地处深山的中央军工企业和地方资源枯竭矿山关闭破产。

从具体文件与时间来看，现行退休年龄政策反映了两个方面的现实：一是反映了我国计划经济时期低工资、高就业、包福利的社会经济状况。在计划经济时期实行的单位保障制度下，国有企业不仅是生产经营单位而且是社会组织者，承担着国有企业职工生、老、病、死、残等所有保障职能，故退休年龄不仅是与当时的人均预期寿命相关，而且与单位保障制度相关。二是反映了我国在经济体制改革时期维护国有企业职工社会保障权益的现实情况。随着市场经济体制改革的不断深入，国有企业改革以及国有企业职工下岗、失业也成为突出的社会经济问题，因此扩大提前退休范围也成为了保障与维护国有企业职工权益的重要举措。

## “延迟退休是为了缓解养老金的巨大压力”有失偏颇

（一）制度改革产生的历史债务是

“养老金缺口”形成的主要原因

从实践上看，如果说养老金没有缺口，为什么各级财政要对养老金逐年补贴？事实上，早在1998年城镇基本养老保险制度就已经陷入了财务困境，当年中央财政对基本养老保险基金补助24亿元，此后补助额逐年增加。1998—2006年，各级财政的补助支出大概在4000亿元；根据国家统计局历年发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2007—2014年各级财政补贴基本养老保险基金累计高达17681亿元。自1997年统一制度以来各级财政累计补贴基本养老保险基金接近2.2万亿元。这项数据还不包括目前未实施做实个人账户试点地区基本养老保险个人账户的“空账”规模。

从理论上则可以回答“养老金缺口”的来源问题。几乎任何能够带来预期收益的制度变迁都需要成本，养老保险制度的改革与变迁也不例外。从现收现付制向基金积累制养老金制度的转轨肯定要产生额外的成本。因此，“老人”和“中人”的养老金历史权益，都是政府不可回避的债务，是推进养老保险制度改革必须支付的转制成本。但是，我国基本养老保险制度在从传统的现收现付制向统账结合（社会统筹与个人账户相结合）的体



“养老金缺口”并不是由于退休年龄偏低导致的，而是养老保险制度改革产生的历史负债形成的。所以，解决“养老金缺口”应该采取制度外措施而非延迟退休年龄。

### 我国退休年龄政策存在的问题及原因分析

改革30多年来，我国社会、经济格局发生了巨大的变化，现行退休年龄政策，不但自身面临诸多弊端，而且由于近年来经济体制转轨中出现的新情况、新问题，更加重了政策调整的难度，使其成为决策部门开始高度关注的重要问题。

（一）退休年龄偏低与人均预期寿命延长的矛盾日益突出

我国现行退休年龄政策的基本依据主要是适应建国初期社会经济发展

制转轨时，没有采取专门的方式处理转轨成本，而是期冀通过加大企业统筹费率的方式逐步将其消化。因此，当前“养老金缺口”形成的主要原因是将基本养老保险制度改革产生的历史债务强加给现行制度，导致本应自求平衡的基本养老保险制度出现养老金支付缺口。

（二）“养老金缺口”不是延迟退休年龄的必要条件

预期寿命延长奠定了延迟退休年龄的自然条件。正如一些专家指出的，退休年龄逐渐延迟是适应人均预期寿命延

长、受教育年限延长，以及人口老龄化趋势的必然选择。如果人均预期寿命不变，即使公共养老金制度出现了支付危机也不应该延迟退休年龄；如果人均预期寿命延长了，即使公共养老金制度出现了精算盈余也应该延迟退休年龄。

从精算的角度来看，退休年龄是构建养老保险精算平衡公式的重要内生变量，退休年龄的提前与延迟都会对养老保险制度的财务平衡产生重要影响。但是，养老保险制度的财务状况并不是延迟退休年龄的必要条件。更何况我国的

状况、人均预期寿命和经济体制改革的客观需要。建国60多年来,我国经济社会发展、人口数量、人口结构、人均预期寿命,都发生了巨大的变化:人均预期寿命已从建国初的40岁左右上升到2010年“第六次全国人口普查”数据的74.8岁;2000年已进入老龄社会,预计2025年将步入深度老龄社会,2030年我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。较低的退休年龄和较高的人均预期寿命之间的较大反差,与我国日益沉重的人口老龄化现实不符合。也就是说,在建国初期制定的退休年龄政策,很显然与当前经济社会的发展不相适应,所以有必要作出调整。

### (二)普遍化的提前退休日益加剧

特殊工种提前退休是计划经济时期政府对从事损害身体健康岗位工作的职工实行的一种事后补偿政策。但在当前严格控制破产和因病提前退休并减发待遇的情况下,通过特殊工种的“通道”提前退休却成了不少企业和职工享受政策优惠的“独木桥”。因此,在我国法定退休年龄本来偏低的背景下,由于各种因素的共同作用,普遍化的提前退休日益加剧。其中大量“中人”的提前退休,不仅缩短了其缴费年限,而且随同增加了其享受养老保险待遇的时间,这无疑将增加基本养老保险转制成本,对养老保险基金收支平衡产生很大冲击并对养老保险基金稳定带来沉重的支付压力。

### (三)差别化退休年龄政策导致职业歧视与性别歧视

始于20世纪50年代的现行退休政策规定女工人和女干部实行差别化的退休年龄,主要是考虑到女干部与女职工在劳动强度与工作环境方面的差别,对女职工实行劳动保护。但是,随着经济社会发展和科学技术进步,现行政策面临着诸多尴尬:一是在企业实行全员劳动合同制度以后,打破了身份界线,使

女工人和女干部的身份难以界定。结果出现有的企业为了鼓励女职工提前退休,在女干部临近50岁时将其调动到车间工人岗位;而有的女科技人员尽管身处生产岗位,但由于有职称、有“干部身份”,不愿意按工人年龄退休,要求55岁退休。二是女干部与女工人的劳动强度与工作环境都得到了明显改善,差别化的退休年龄政策不再是劳动保护措施,反而容易遭致职业歧视。现行退休政策还规定男、女性实行有差别的退休年龄。众所周知,从生理角度说,女性预期寿命明显高于男性。根据第六次全国人口普查详细汇总资料计算,2010年我国女性平均预期寿命为77.37岁,男性平均预期寿命为72.38岁,男女性平均预期寿命之差为4.99岁。而现行退休年龄政策规定女性早于男性5—10岁退休,容易引起性别歧视。

## 规范我国退休年龄政策的思考

随着我国人均预期寿命延长,适时延迟退休年龄是必然选择。但是,退休年龄政策不仅仅只有正常退休年龄,还应该包括特殊工种提前退休、单位内退、差异化退休年龄、弹性退休等。因此,针对当前我国退休年龄政策存在的问题,需要采取综合性改革思路,逐步改革和完善退休年龄政策。

### (一)在统一差别化退休年龄的基础上,逐步延迟正常退休年龄

完善我国退休年龄政策的第一步就是实行统一的退休年龄政策。统一退休年龄可以采取两项步骤:一是先统一女干部与女职工退休年龄,然后再逐步统一男性与女性退休年龄。例如,可以采取两年延迟1岁的方式在10年间逐步统一女干部与女职工退休年龄;然后再两年延迟1岁的方式在10年间逐步统一所有男性与女性退休年龄。二是采取不同速率方式同时统一女干部与女职工、男性与女性退休年龄。例如,可以对女干

部实行四年延迟1岁的同时,对女职工实行每两年延迟1岁。通过20年逐步统一差别化退休年龄之后,可以采取每两年延迟1岁的方式将男女性正常退休年龄逐步延长到65岁。在延迟退休年龄的对象方面,建议采取“‘中人’过渡办法、‘新人’新办法”的方式。也就是说,针对政策实施前已经工作的人员(中人),采取前述逐步延长退休年龄的策略;针对政策实施后参加工作的人员(新人),则直接按照65岁正常退休年龄政策实施。

### (二)严格控制特殊工种提前退休行为,实行单位内部退养

特殊工种提前退休政策是历史形成的,既难以立即取消,也不宜再强化。要适应市场经济规律,实行谁用工谁负责,将提前退休与养老金领取年龄分开。特殊工种职工因职业伤害难以继续工作的,可以提前退出工作岗位,这本身就是单位的劳动保护责任,应该实行单位内部退养。退养期间由单位按规定发放工资或生活费,并继续缴纳社会保险费,待达到正常退休年龄之后再由社会保险机构支付养老金。

### (三)建立基本养老保险制度内在受益机制,限制提前退休与激励延迟退休行为

随着经济社会的发展,弹性退休将成为一种趋势。因此,应在尊重个人意愿的基础上,允许个人选择提前退休或延迟退休,实行弹性退休年龄政策。弹性退休年龄与正常退休年龄并不矛盾,正常退休年龄对应基本养老保险制度的全额养老金,而采取提前退休和延迟退休者将对应折扣的养老金和超额的养老金。因此,应进一步完善基本养老保险制度,设立制度内部受益机制,以折扣养老金的计发方式限制提前退休行为,以超额养老金的计发方式鼓励延迟退休行为。□

(作者单位:武汉大学社会保障研究中心)

责任编辑 刘慧娟