

国外实施弹性退休政策的经验及启示

房连泉

在退休制度上，国外大部分实行弹性退休政策，领取养老金的年龄相对灵活，并采取激励政策，鼓励延迟退休。“十四五”期间，我国将制定渐进式延迟退休政策，并“按照小步慢走、弹性实施、强化激励的思路”进行实施。借鉴国际经验，我国可引入三个年龄段的弹性退休政策，实行退休申请机制，延长养老金最低缴费年限，并加大对延迟退休的精算激励。

国外弹性退休政策简介

退休既是一项退出劳动力市场的个人自愿行为，也是一项国家养老金制度领取的安排。从劳动者角度来讲，退出劳动力市场涉及到个人在就业收入和休闲之间做出选择，退出年龄通常是非强制性的。尤其是对私人部门劳动者，退休年龄更多的是一种自愿选择。而养老金制度属于国家强制，对于养老金获取资格有缴费年限和年龄门槛的统一要求。但是，大部分国家并不是规定单一的养老金领取年龄，而是实行弹性领取政策。通常规定有三个年龄段：一是最早可以领取养老金的时间点，即提前退休年龄；二是正常退休年龄，指可以领取全额养老金的年龄；三是延后退休年龄，即超过正常退休年龄后，个人可以继续工作缴纳社保，延后一定年份领取养老金。以美国为例，目前

在联邦老遗残社保制度(OASDI)下，参保者正常退休年龄为66岁，即个人缴满35年，达到66岁就可以领取全额养老金；而最早的提前退休年龄为62岁，即个人达到62岁(缴满35年)就有资格领取养老金，只不过在此后至66岁的4年期间内，领取提前退休金，数额会相对缩减；而70岁则为最晚的养老金领取年龄。

在OECD国家中有17个国家出台提前退休政策，提前退休年龄围绕在60岁左右，最早的为57岁(韩国)，最晚的为65岁(冰岛、葡萄牙)；正常退休年龄大多为65岁左右，最早的为61岁(韩国)，最晚的为67岁(冰岛、挪威)；提前退休与正常退休的年龄差距大致为2—5岁。此外，在这17个国家中仅有4个国家实行男女退休年龄差别政策，大多数国家实行男女统一退休政策(见表1)。

国外鼓励延迟退休采用的激励做法

实行弹性退休的优点是增强劳动力市场的灵活性，个人可以更好地将就业和养老金领取两方面的决策

表1 OECD国家提前退休和正常退休年龄(2016年)

国家	性别	提前退休年龄	正常退休年龄
比利时	统一	62	65
加拿大	统一	60	65
爱沙尼亚	统一	60	63
芬兰	统一	63	65
冰岛	统一	65	67
日本	统一	60	65
韩国	统一	57	61
拉脱维亚	统一	60.75	62.75
挪威	统一	62	67
葡萄牙	统一	65	66.2
西班牙	统一	61	65
瑞典	统一	61	65
美国	统一	62	66
奥地利	男性	62	65
	女性	59.9	60
捷克	男性	60	63
	女性	60	62.3
意大利	男性	62.8	66.6
	女性	61.8	65.6
瑞士	男性	63	65
	女性	62	64

结合在一起。来自欧盟国家的调查表明，2/3以上的雇主和雇员支持国家实行弹性退休机制。随着全球性人口老龄化的加剧，劳动力人口总量趋于减少，公共养老金制度面临的财务压力加大，越来越多的国家鼓励延迟退休。为此，实施弹性退休的一个核心点就是如何激励劳动者多工作多缴社保。在制度设计中，有两个基本原理需要考虑：一是实现个人退休决策中的“精算激励中性”原则，即个人在推迟一年退休时，获得的养老金财富净收益(未

表2 OECD国家退休年龄和提前(延迟)奖励政策
(2018年22岁进入劳动力市场的工人未来退休时的情况)

国家	提前退休年龄	提前退休处罚点数	正常退休年龄	延迟奖励点数
奥地利	62	5.1%	65	4.2%
加拿大	60	7.2%	65	8.4%
捷克	60	3.6%—6%	65	6.0%
爱沙尼亚	68	4.8%	71	10.8%
芬兰	65	4.8%	67.9	4.8%
法国	62	5.0%	65	5.0%
德国	63	3.6%	67	6.0%
希腊	62	6.0%	62	0.0%
冰岛	65	7.0%	67	8.0%
日本	60	6.0%	65	8.4%
韩国	60	6.0%	65	7.2%
立陶宛	60	4.8%	65	8.0%
葡萄牙	62	6.0%	67.8	0%—12%
斯洛伐克	62	6.5%	64	6.0%
斯洛文尼亚	60	3.6%	62	4.0%
西班牙	63	6.0%	65	4%
美国	62	5.0%—6.7%	67	8.0%

来养老金待遇总额增长-缴费成本) 大于0, 这样延迟退休才是“划算”的; 二是养老金制度财务上的“保险精算中性”原则, 即不论参保者选择在哪一年退休, 对于养老金制度来说, 国家需要支付的财务总成本是一样的, 这样才能实现制度的可持续性。实现这两个目标, 最基本的做法就是对提前退休者给予“惩罚”, 削减养老金点数, 对于延后退休给予“奖励”。从OECD国家的测算数据看, 实施养老金精算中性的奖励点数为6%—8%; 即提前(延迟)退休一年, 养老金削减(增加)的比例应为6%—8%。但在实际执行中, 大部分国家奖励点数为5%上下, 低于理论上实现退休决策激励中性的

点数, 这是导致许多国家提前退休现象突出、延迟退休动力不足的重要原因之一。从表2中可看出, OECD国家对提前退休的处罚点数为5%左右, 超过正常退休年龄后的奖励点数为6%左右, 大多数国家对延迟退休实行更大幅度的激励。即便如此, 由于现实中退休决策涉及到多因素的复杂性, 提前退休现象仍较为普遍。

启示与建议

我国现行法定退休年龄政策源自上世纪50年代的劳动保险条例, 职工退休年龄执行统一政策安排, 男性职工为60周岁, 女干部为55周岁, 女工人为50周岁。相对于发达国家平均水

平, 我国退休年龄低5年以上, 而且强制退休制度较为僵化, 引入弹性政策势在必行。借鉴OECD国家的经验做法, 有以下几点建议:

一是尽快引入弹性退休年龄。弹性退休由三个年龄档次组成: 最低领取养老金年龄(62岁)、正常养老金领取年龄(在最低可领取退休年龄的基础上增加3岁左右, 即65岁)、延后退休年龄(在法定养老金领取年龄的基础上增加3岁左右, 即68岁)。在三个养老金领取年龄中, 前两者不再具备强制性。当劳动者达到最低领取养老金年龄且满足最低缴费年限要求条件时, 个人有权申请退休; 当劳动者达到法定养老金领取年龄时, 个人和所在单位均有权为参保者申请退休; 当参保者达到延后退休年龄时, 劳动关系自动终止。

二是实行申请退休机制。在目前的强制性退休制度下, 国有部门职工达到法定退休年龄后, 即使有就业意愿, 也要强行终止劳动关系; 在私营部门, 超过退休年龄继续留任的职工, 退休金也要进入发放期, 个人无法继续缴费。因此, 为增加退休时间的弹性, 建议“十四五”期间先从非国企部门实施申请退休制度: 个人达到退休年龄时, 如未提前申请, 原有劳动关系可自动续约; 之后可自愿提出退休时点。

三是延长养老金最低缴费年限。从国际上看, 大部分欧美国家领取全额养老金的最低缴费年限在35年以

表3 我国城镇职工养老保险延迟退休养老金待遇增长率测算

退休缴满年数	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	27	28	29	30	31	32	33	34	35
延迟一年待遇增长率%	6.7	6.3	5.9	5.6	5.3	5.0	4.8	4.5	4.3	4.2	3.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.2	3.1	3.0	2.9	2.8