

# 中国老龄社会背景下的退休安排

■ 杨宜勇 著

关心老年，也是关心未来！对于中国这样一个发展中国家来说，虽然目前按65岁计算的理论老龄化率也许不算很高，但是按照51.2岁平均退休年龄计算的实际老龄化率无疑是世界上最高的。笔者认为，延长退休年龄的举措具有双赢性。在减轻政府压力的同时，通过延长公民的就业时间保证了人们工作的权利。工龄的增加，还能增加职工的个人收入和退休金收入。本书首次把民意调查引入社会政策调整的分析框架。



中国劳动社会保障出版社



中国社会保障改革与发展研究丛书

# 中国老龄化社会背景下的退休安排

杨宜勇 著



中国劳动社会保障出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国老龄社会背景下的退休安排/杨宜勇著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008

中国社会保障改革与发展研究丛书

ISBN 978-7-5045-7457-2

I. 中… II. 杨… III. 退休-劳动制度-研究-中国 IV. F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 199662 号

## 中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

\*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 19.5 印张 255 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

# 前 言

凡事有其利必有其弊。中国由于计划生育政策和公共卫生健康政策（国民实际保健福利远远高于同等经济发展水平国家）双重因素的作用，人口老龄化趋势不断加快，中国目前已经成为一个典型的经济年轻而人口老化的未富先老国家。

在人口老龄化的大背景下，中国的社会结构也正在发生着深刻的变化：

1. 宏观社会保险面临结构性危机，制度体系需要不断完善。社会保险的供款和支出结构发生变化，退休人口的大量增加，对中国的养老保险资金平衡提出了日益严峻的挑战；与此同时，随着国民平均预期寿命的延长，老年人口对医疗保险和老年护理依赖的广度和强度都在不断加深，而社会提供的老年服务却严重短缺。

2. 微观家庭组织脆弱化，必须与社会融合得更加紧密。随着现代社会家庭结构小型化（由二代结构替代三代结构），老年空巢家庭不仅在城市而且在农村都不同程度地客观出现，现实呼唤新的老年照顾模式——社会化的老年照顾模式，这种需要应纳入城乡社区建设体系一并规划落实。

3. 老人个人可持续消费能力弱化，特殊公共服务需求难以满足。人口老龄化势必影响到总人口的消费倾向。老年人相对中青年人而言，

个人消费率普遍降低，对社会的公共消费越来越高，这是一对矛盾；进而使得社会的消费结构和产品结构发生变化。为此，我们需要认真研究一方面如何扩大社会需求，另一方面如何满足老年人的特殊需求。

4. 老龄化严重影响劳动力供给和社会抚养比，延长退休年龄势在必行。人口老龄化将带来劳动力市场结构的深刻变化，尽管在相当长的时期内中国不会出现西方发达国家的劳动力绝对短缺现象，但是劳动力人口的老龄化也是一个现实的问题，在就业促进方面，政府需要向中老年人倾斜。

基于上述真情实感，最初我准备研究“中国老龄化背景下的社会结构特征与相关社会政策调整”，计划在相关社会政策调整方面获得某些进展，比如：

1. 退休年龄政策：其中包括在中国对“老年人”进行重新定义，从而使得年轻的老年人能够融入经济活动。

2. 面向老龄化的弹性养老保险政策：设计符合实际平均预期寿命延长的养老保险资金平衡方案，并对达到合法领取养老金年龄的从业人员设计有弹性的养老保险政策。中国目前的养老保险政策也可以说是弹性的，提前退休，即向前的弹性；今后应该也可以延期退休，即向后的弹性。

3. 老年乐生的社会政策：提高中老年人的社会参与程度。

4. 相关医疗保险和老年护理政策：改善高龄老年人的生存状态和生活质量。

5. 建立一种青年人、中年人和老年人的对话机制，防止人口老龄化而社会政策年轻化的倾向，把老龄事业切实纳入到各级政府的国民经济和社会发展规划中去，使之得到更加合理的安排。

6. 完善社区建设政策：进一步健全社区为老年人服务的各项功能。

7. 调整社会积累和公共投资的引导政策：其中包括兴办为老年人服务的福利设施。

8. 适应社会转型，加强社会教育，努力培养和营造全社会的敬老、

养老、助老的良好风气。

后来，随着研究工作的不断深入，我和合作导师景天魁先生最后决定把问题聚焦到退休政策上。经过再三推敲，论文题目最终确定为“中国老龄社会背景下的退休安排”，希望能够达到一定的研究深度，不仅要为我国现行退休政策调整寻找理论依据，更要为我国现行退休政策调整寻找现实依据。我的博士后论文首次把民意调查引入社会政策调整的分析框架，这是对过去精英主导社会政策调整权的一个重要补充。

据第五次全国人口普查数据显示，中国 2000 年 60 岁以上的人口为 1.32 亿人，占总人口的 10%；预计到 2050 年 60 岁以上的人口将达 4.38 亿人，占总人口的 29%。随着我国社会老龄化的速度加快，一方面老年人的健康状况有所改善，平均预期寿命进一步延长；另一方面原来保持的各种平衡可能会被打破，因此，研究中国老龄社会背景下的退休安排很有必要。

我把退休安排分为三种形式：一是个人安排，与家庭状况和个人人力资本状况密切相关；二是组织（包括营利组织和非营利组织）安排，与组织的成本最小化目标和对老年人的经验依赖有关；三是国家安排，与社会的承受能力和总体要求有关。由于其各自考虑的利益和目标不同，这三个安排主体互相博弈，形成一系列事实上的社会退休安排现象。

该项目首先要研究老龄化社会的发展趋势及其对社会经济的深刻影响，通过分别对个人、雇主和公共部门〔包括政府和非政府组织（NGO）〕进行随机抽样调查，深入了解关于老龄化社会退休安排的多元化主张；其次要分析中国现阶段各种退休安排的现象、理由以及相互之间的冲突；再次，要研究在中国老龄社会背景下各种退休安排的可持续性以及调整方向；最后，要创造一种和谐退休安排的对话机制，通过工会组织和其他社会团体，与政府和雇主进行理性协商，最终形成一种共识型安排。

该项目的调查方法为：文献调查；全国五次人口普查数据；必要的

问卷调查；深度的个人访谈，了解一些认识和主张的主客观背景。

该项目的研究方法为：定性分析与定量分析相结合，理论研究与政策研究相协调。

过去我们说关心青年就是关心未来，这是从自然接续的角度来讲的。今天我认为，其实关心老年也是关心未来，这是从社会可持续发展的角度来讲的。

2004年9月，出席国际社会保障协会第28届全球大会的官员学者则认为，延长工作期是减缓老龄化压力的可行途径之一，关键是要循序渐进。该协会观察员罗兰德·西格指出，在工业化国家，应对人口老龄化的主要方法是推迟退休期和使劳动力队伍也适度老龄化。“困扰发展中国家的种种困难各不相同，但工作通常是人们唯一的选择。”时任美国社会保障部部长安妮·邦哈特指出，中国和世界上很多国家一样越来越多地面临人口老龄化带来的风险和挑战，认真考虑并采取改革措施是一种积极的姿态。

我认为中国延长退休年龄的举措事实上具有双赢性：一方面在减轻政府压力的同时，通过延长公民的就业时间保证了人们工作的权利；另一方面工龄的增加还能增加职工的个人收入和退休金收入。

中国现行的法定退休年龄为：在国家机关、事业单位工作的男性60岁退休，女性55岁（司局级干部为60岁）退休；在企业工作的男性60岁退休，女性50岁退休。事实上，加上提前退休，2003年中国当年退休人员的平均年龄为51.2岁，比发达国家平均63.5岁（法定退休年龄65岁）的数字年轻了10多岁。我认为所谓老龄化，实际上是发达国家在主导国际话语权的条件下制定的标准，无论是60岁也好，还是65岁也好，都是与发达国家退休年龄与时俱进的，可以预见今后老龄化的退休标准还可能是67岁或者70岁。所以说，老龄是在经济活动中出力和不能出力的分水岭，对于中国这样一个发展中国家来说，也许应该按照自己的法定退休年龄或者实际退休时的平均年龄来计算老龄化率。虽然中国目前按65岁计算的理论老龄化率也许不算很高，但是如

果按照 51.2 岁计算的实际老龄化率无疑是世界上最高的，这就值得我们更加警惕。

目前，国内普遍存在的一种担心是中国仍面临劳动力总量过剩的矛盾，延长退休年龄，意味着有一批中老年人要推迟“交班”，可能会导致一批年轻人得不到工作岗位，使本已严峻的就业形势雪上加霜。而德国政府社会政策顾问委员会主席伯特·鲁鲁指出：“从欧洲多数国家的实践来看，目前尚没有证据表明延长退休年龄会给就业带来不利影响。”安妮·邦哈特也举证：“美国在推迟退休年龄的同时，通过缩短在职工工的工作时间使人们‘分享’岗位，提高劳动力市场的参与率，有效地化解了其对就业的压力。延长工作年龄是可行之策，最重要的一点是要循序渐进。美国在 1983 年就通过法律要将退休年龄从 65 岁推迟到 67 岁，直到 2000 年才真正开始实施。步骤非常缓慢：2003 年，年满 65 岁的职工将延长工作 2 个月；2004 年，年满 65 岁的职工将延长工作 4 个月；如此直至 2015 年，退休年龄被延长到 67 岁。这样做是为了让人们有充分的时间做好准备。”

因此，我们中国必须未雨绸缪，切忌临渴掘井。

本书对中国退休年龄调整进行的一些调研和建议只是初步的，只要退休政策调整没有真正启动，这个问题就有必要一直呼吁和研究下去，希望社会有识之士与我共同关注、共同研究。感谢上届国务委员、国务院秘书长华建敏同志 2005 年在我撰写的《小步慢跑、适时延长退休年龄》的内参上作批示，请当时的劳动和社会保障部部长认真研究。当时，刘永富副部长多次找我面谈此事。现在看来，中国延长退休年龄的时机越来越趋于成熟，何时启动、如何启动这些问题显得更加关键。





# 目 录

## Contents

<b>第一章 老龄化社会</b> .....	( 1 )
一、老龄化社会定义 .....	( 1 )
二、中国社会老龄化状况 .....	( 2 )
三、中国未来面临的主要问题 .....	( 13 )
<b>第二章 中国的现行退休政策</b> .....	( 17 )
一、机关事业单位职工的退休政策 .....	( 17 )
二、企业职工退休政策 .....	( 23 )
三、职工在不同部门之间流动时的养老保险关系 .....	( 27 )
四、提前退休政策 .....	( 28 )
<b>第三章 问题与冲突</b> .....	( 31 )
一、退休者心理危机 .....	( 32 )
二、养老保险基金危机 .....	( 35 )
三、专业人才智力危机 .....	( 41 )
四、经济可持续发展的潜在危机 .....	( 45 )
<b>第四章 老龄化社会的个人退休安排</b> .....	( 48 )
一、关于提前退休行为的选择情况 .....	( 48 )

二、老龄化社会个人退休意愿分析·····	( 52 )
三、对个人意愿的深度访谈·····	( 61 )
附录一 关于职工退休问题的个人调查问卷·····	( 67 )
附录二 个人调查问卷数据处理结果·····	( 71 )
<b>第五章 老龄化社会的企业退休安排</b> ·····	(126)
一、目前各类企业的退休制度安排·····	(126)
二、老龄化社会企业关于职工退休意见的调查分析·····	(129)
三、与企业用人方代表的深度访谈·····	(136)
附录三 关于职工退休问题的企业调查问卷·····	(142)
附录四 企业调查问卷数据处理结果·····	(146)
<b>第六章 老龄化社会的公共部门退休安排</b> ·····	(202)
一、目前社会对公共部门退休安排的主要意见·····	(202)
二、老龄化社会关于公共部门退休安排倾向的调查分析·····	(207)
三、深度访谈·····	(216)
附录五 关于职工退休问题的公共部门调查问卷·····	(223)
附录六 公共部门调查问卷数据处理结果·····	(227)
<b>第七章 结论</b> ·····	(278)
一、提前退休的政策应该严格把握·····	(278)
二、把退休制度改革作为“三方协商机制”的一个重要 内容·····	(278)
三、男女退休年龄应该尽快着手趋于一致·····	(279)
四、社会总体的退休年龄也可以考虑着手延长·····	(281)
五、女性退休年龄延长与整个社会的退休年龄延长可以同时 进行·····	(281)
<b>参考文献</b> ·····	(282)
<b>致 谢</b> ·····	(299)

# 第一章 老龄化社会

世界卫生组织于1990年就提出了实现“健康老龄化”的目标。所谓“健康老龄化”应该是指老年人群的健康长寿，群体达到身体、心理和社会功能的完美状态。1999年是国际老人年，在这一年的世界卫生日，世界卫生组织又提出了“积极老龄化”的口号。“积极老龄化”表达了比“健康老龄化”更为广泛的意思。“积极”一词不仅仅指身体活动能力或参加体力劳动，而且指不断参与社会、经济、文化、精神和公民事务。

## 一、老龄化社会定义

国际上把60岁以上人口占总人口的10%，或65岁以上人口占总人口的7%的国家和地区称为“老龄化社会”。老龄化社会，在这里不仅仅是强调老年个体的意义，而是更加强调老年群体的比例（见表1-1）。

表 1-1 1956 年联合国制定的人口年龄结构类型划分标准

	少儿人口系数 (0~14 岁人口 占总人口的 百分比)(%)	老年人口系数 (65 岁及以上人 口占总人口的 百分比)(%)	老少比(65 岁 及以上人口与 0~14 岁人口的 百分比)(%)	年龄中位数(岁)
年轻型	40 以上	4 以下	15 以下	20 以下
成年型	30~40	4~7	15~30	20~30
老年型	30 以下	7 以上	30 以上	30 以上

资料来源：罗淳. 老年人与老龄化：对既成认识及其量纲的思考. 社会科学研究. 1998, 5

1982年在维也纳召开的“世界老龄问题大会”，规定60岁以上的人为老年人；而“老年人口系数”则提高到了10%，即规定当某一国家60岁以上的人口达到其总人口的10%以上时，该国就开始进入了老龄化社会。另一个标准是65岁及以上人口占到其总人口的7%以上。因此，判定老龄化社会事实上有两个标准，满足其中任何一个标准的社会即为老龄化社会。我认为老龄化社会的划分标准是相对的，因为仅仅一个“60岁以上人口占总人口的比例”，对于一些平均预期寿命大大低于60岁的发展中国家来说<sup>①</sup>，显然没有太大的实际意义。相反，对于发达国家而言，随着其平均预期寿命的大幅度延长和实际就业年龄的延长，判定老龄化社会的标准还会与时俱进，有所调整。

对于个体而言，“老”的标准也在不断向后延伸。过去划分4~14岁为童年期，15~34岁为青年期，35~44岁为中年期，45~59岁为老年前期，60~89岁为老年期，90岁以上为长寿老人。1995年联合国世界卫生组织经过对全球人体素质和平均寿命进行测定，对年龄的划分标准作出新的规定：44岁以下为青年人，45~60岁为中年人，60~75岁为年轻老年人，75~90岁为老年人，90岁以上为长寿老人。这五个年龄段的新划分，将人类的衰老期整整推迟了10年，这对人们心理健康及抗衰老意志将产生积极的影响。

## 二、中国社会老龄化状况

我国原始社会时期，人口平均寿命只有22岁。从公元前21世纪的夏朝到公元1911年辛亥革命前，历经4000多年，约67个王朝（不包括战国时期的诸侯国）的446位皇帝的平均寿命只有42岁。到新中国成立前，由于战乱和营养不良，我国人口平均寿命只有35岁。新中国成立后，由于人民生活水平逐年提高、医疗卫生条件明显改善和全民健身运

<sup>①</sup> 平均寿命较短的国家绝大多数集中在非洲，排名殿后的几个国家都是属于艾滋病死亡率较高的非洲国家。人均寿命最短的国家平均寿命只有37岁（2002年）。

动的蓬勃开展，人口平均寿命延长将近 1 倍，1981 年提高到 67.8 岁，2001 年中国人均预期寿命已达到 71.8 岁，2007 年进一步延长到 73 岁。

### （一）按照 65 岁的老龄化社会标准

据 2000 年公布的第五次全国人口普查最新数据显示，中国目前已经全面进入老龄化社会。这次人口普查反映出我国人口年龄结构发生了较大变化：0~14 岁人口占总人口的比重为 22.89%，比 1990 年人口普查下降了 4.8 个百分点；65 岁及以上人口占总人口的比重为 6.96%，比 1990 年人口普查上升了 1.39 个百分点。按照 65 岁老龄社会的标准，中国已经在 2001 年年年初正式成为老龄化社会。

这次普查数据与 1998 年国家计划生育委员会对 65 岁以上老龄人口的预测基本吻合。据预测，中国未来老龄化的发展会愈发迅猛。预计到 2020 年，65 岁及以上人口占总人口的比重将达到 11.0%；到 2050 年，65 岁及以上人口占总人口的比重将达到 20.8%（见表 1-2）。

表 1-2 1998 年国家计划生育委员会对 65 岁及以上老龄人口的预测

年份	总人口 (亿人)	出生率 (‰)	自然增长率 (‰)	65 岁及以上人口比重 (%)	年龄中位数 (岁)
2000	12.73	16.42	9.71	6.8	29.7
2001	12.85	15.92	9.19	7.0	30.2
2002	12.96	15.52	8.76	7.1	30.7
2003	13.07	15.21	8.41	7.2	31.1
2004	13.18	14.96	8.11	7.4	31.6
2005	13.28	14.78	7.88	7.5	32.0
2006	13.39	14.68	7.74	7.6	32.5
2007	13.49	14.67	7.67	7.7	32.9
2008	13.59	14.72	7.67	7.8	33.3
2009	13.70	14.81	7.69	7.9	33.6
2010	13.80	14.89	7.71	8.0	34.0

续表

年份	总人口 (亿人)	出生率 (‰)	自然增长率 (‰)	65 岁及以上 人口比重 (%)	年龄中位 数 (岁)
2011	13.91	14.91	7.66	8.1	34.2
2012	14.01	14.81	7.49	8.3	34.5
2013	14.11	14.60	7.22	8.5	34.7
2014	14.21	14.34	6.88	8.7	34.9
2015	14.30	14.03	6.49	9.0	35.1
2020	14.70	12.80	4.77	11.0	36.4
2025	15.00	12.19	3.54	12.7	37.9
2030	15.21	11.89	2.41	14.8	39.7
2040	15.42	11.89	0.36	20.1	41.3
2042	15.42	11.75	-0.09	20.4	41.6
2050	15.30	11.34	-1.83	20.8	42.1

资料来源：根据国家计划生育委员会推算（TFR 按 2.0 计算）。

2003 年，国家人口和计划生育委员会又根据最新人口数据进行了滚动预测，65 岁及以上人口占总人口的比重预计到 2020 年达到 11.98%，到 2050 年达到 24.41%。数据进一步显示未来中国的老龄化速度将加快。原来假设的 TFR 为 2.0，明显偏高，而 2000 年第五次全国人口普查的最新数据显示为 1.4，又明显偏低，所以，经过误差典型调查后最新的预测把 TFR 修正为 1.7 或 1.8，更加接近实际状况（见表 1—3）。

表 1—3 国家人口和计划生育委员会对 65 岁及以上  
老年人口和老龄化程度的最新预测

年份	65 岁及以上人口数 (亿人)		人口老龄化程度 (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
2001	0.91	0.91	7.09	7.09
2002	0.94	0.94	7.25	7.24
2003	0.96	0.96	7.38	7.36
2004	0.98	0.98	7.50	7.48

续表

年份	65岁及以上人口数(亿人)		人口老龄化程度(%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
2005	1.01	1.01	7.64	7.61
2006	1.03	1.03	7.77	7.74
2007	1.05	1.05	7.88	7.84
2008	1.07	1.07	8.00	7.95
2009	1.10	1.10	8.13	8.08
2010	1.13	1.13	8.29	8.23
2011	1.16	1.16	8.48	8.41
2012	1.20	1.20	8.70	8.62
2013	1.24	1.24	8.96	8.87
2014	1.30	1.30	9.28	9.19
2015	1.35	1.35	9.63	9.53
2016	1.41	1.41	10.02	9.91
2017	1.48	1.48	10.47	10.35
2018	1.56	1.56	10.96	10.82
2019	1.64	1.64	11.49	11.34
2020	1.72	1.72	11.98	11.82
2025	1.97	1.97	13.58	13.35
2030	2.42	2.42	16.68	16.32
2035	2.92	2.92	20.16	19.62
2040	3.24	3.24	22.56	21.83
2045	3.29	3.29	23.33	22.44
2050	3.36	3.36	24.41	23.32

注：“(1)”为按TFR=1.7计算的，“(2)”为按TFR=1.8计算的。

数据来源：国家人口和计划生育委员会2003年预测结果。

这些结果反映出，我国改革开放以来，随着经济社会迅猛发展，人民生活水平和医疗卫生保健事业获得巨大改善，特别是人口生育水平迅速下降，使得人口老龄化进程有所加快。在未来一段时间里，我国的老龄人口还会继续快速增加，因此，及早采取预防性措施是十分必要的。

## (二) 按照 60 岁的老龄化社会标准

根据中国人口信息研究中心对中国 60 岁及以上老年人口发展的测算,中国事实上在 1998 年已经进入老龄化社会。因此,有人认为中国的人口老龄化进程可以大体划分为四个阶段:1982—1990 年为初露端倪阶段,1991—2000 年为萌芽过渡阶段,2001—2020 年为加速发展阶段,2021—2050 年为高速发展阶段。中国社会老龄化进程的这一特点,与 1949 年以来我国人口发展经历了高生育高死亡、高生育低死亡和低生育低死亡几个发展阶段是相一致的,尤其是近 10 多年来随着计划生育政策的进一步贯彻实施,生育率又迅速大幅度下降,这是我国人口老龄化速度加快的主要原因。<sup>①</sup>

人口老龄化的结果是老年人口抚养比不断上升。老年人口抚养比又称老年人口抚养系数,指某一人口中老年人口数与劳动年龄人口数之比。老年人口抚养比通常用百分比来表示,用以表明每 100 名劳动年龄人口要负担多少名老年人。老年人口抚养比是从经济角度反映人口老龄化社会后果的指标之一。国际上通行的老年人口抚养比的计算公式为:

$$ODR = \frac{P_{65+}}{P_{15-64}} \times 100\%$$

式中 ODR——老年人口抚养比;

$P_{65+}$ ——65 岁及以上的老年人口数;

$P_{15-64}$ ——15~64 岁劳动年龄人口数。

根据中国国情,我们把公式修改为:

$$ODR = \frac{P_{60+}}{P_{16-59}} \times 100\%$$

式中  $P_{60+}$ ——60 岁及以上的老年人口数;

$P_{16-59}$ ——16~59 岁劳动年龄人口数。

1999 年中国人口信息研究中心对中国 60 岁及以上老年人口的发展情

<sup>①</sup> 60 岁以上人口比例逾 10% 中国已进入老龄化时代。光明日报,2003-02-17



