

渐进式延迟退休年龄政策设计 及实现路径研究

李含伟 等 著

本书在我国明确提出研究制定渐进式延迟退休年龄政策的背景下，系统仿真研究渐进式延迟退休年龄政策对经济、社会产生的效应，利用仿真结果客观综合比较不同方案的优劣势，给出能够加强正面影响和减弱负面影响的适宜方案设计和政策建议。

本书受国家社会科学基金项目(项目编号:14CRK001)、
中国博士后科学基金第八批特别资助项目(项目编号:2015T80383)、
第56批中国博士后科学基金面上项目(项目编号:2014M561396)资助

渐进式延迟退休年龄政策设计 及实现路径研究

李含伟 陈丹凝 李姝君 徐彩琴 易 威 著

内容提要

本书在我国明确提出研究制定渐进式延迟退休年龄政策的背景下,结合我国国情,参考国际经验,系统仿真研究渐进式延迟退休年龄政策对经济、社会产生的效应,利用仿真结果客观综合比较不同方案的优劣势,给出能够加强正面影响和减弱负面影响的适宜方案设计和政策建议,探索设计可被劳动者接受的、可行的、有效渐进式延迟退休年龄方案及相关配套政策建议。

图书在版编目(CIP)数据

渐进式延迟退休年龄政策设计及实现路径研究 / 李含伟等著.

—上海:上海交通大学出版社,2017

ISBN 978-7-313-18378-1

I. ①渐… II. ①李… III. ①退休-劳动制度-制度改革-研究-中国 IV. ①F249.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 274667 号

渐进式延迟退休年龄政策设计及实现路径研究

著 者:	李含伟 陈丹凝 李姝君 徐彩琴 易 威	地 址:	上海市番禺路 951 号
出版发行:	上海交通大学出版社	电 话:	021-64071208
邮政编码:	200030		
出 版 人:	谈 毅		
印 刷:	苏州市越洋印刷有限公司	经 销:	全国新华书店
开 本:	710mm×1000mm 1/16	印 张:	13.75
字 数:	233 千字		
版 次:	2017 年 12 月第 1 版	印 次:	2017 年 12 月第 1 次印刷
书 号:	ISBN 978-7-313-18378-1/F		
定 价:	58.00 元		

版权所有 侵权必究
告 读 者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话:0512-68180638

前 言

随着我国老龄化的程度不断加剧,随着我国平均受教育水平不断提高,随着我国的人均寿命不断延长,加之我国的退休年龄明显低于世界上主要发达国家,学术界关于延迟退休年龄的呼声越来越高。中国共产党十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要研究制定渐进式延迟退休年龄政策。由于渐进式延迟退休年龄会影响经济和社会的各个方面,如果政策设计不适宜或者考虑问题不全面,可能会对社会稳定、经济发展产生负面影响,因此政府对该政策制定高度重视和谨慎。截至目前,如何渐进式延长退休年龄还在政策讨论和设计阶段,虽然一些研究机构提出了一些渐进式延迟退休的调整方案,但国家层面明确的调整方案尚未正式出台。若想设计适宜且有效的调整方案,一些关键问题必须要解决:渐进式延迟退休调整对劳动力供给、就业压力、养老金均衡、社会意愿等社会、经济效应的影响如何?政策是一刀切,还是设计灵活的差异化政策?研究这些问题,显然是必要和迫切的。因此对渐进式延迟退休年龄政策设计和实施路径进行研究具有鲜明的时代意义和较强的社会应用价值。

本书主要包含八部分:渐进式延迟退休年龄的必要性分析;渐进式延迟退休年龄的国际经验借鉴;渐进式延迟退休年龄对劳动力供给的影响;渐进式延迟退休年龄对养老金平衡的影响;渐进式延迟退休年龄对就业的影响;渐进式延迟退休年龄对社会意愿的影响;渐进式延迟退休年龄政策方案和实现路径设计;渐进式延迟退休年龄政策设计的配套政策和建议。本书的亮点是项目采用统计分析的方法研究了基于人体健康的我国适宜退休年龄;构建了我国渐进式延迟退休年龄对养老金均衡影响的系统动力学框架;采用了定量分析的分析方法,系统研究了不同方案实施后对我国劳动力供给、养老金均衡、就业压力及社会意愿的经济、社会影响效应仿真。

本书提出在借鉴国际经验,结合我国经济、社会发展水平的基础上,设计了考虑性别差异、工种差异以及区域差异的渐进式延迟退休年龄的方案;项目对不同方案实施效应的仿真结果进行比较研究,综合各方案的正面影响和负面影响,给出了加强正面影响、减弱负面影响的我国渐进式延迟退休政策的建议。项目对实施方案和配套措施的经济和社会效应做了参数调整的敏感度分析,因此提出的建议具有很强的可操作性和拓展性。

延迟退休政策制定涉及经济、社会生活的各个方面,对人民的生活影响巨大,因此制定政策必须要系统思考,谋定而后动。当前我国正处在《渐进式延迟退休方案征求意见稿》官方文件出台的前夕,社会对此问题比较关注,延迟退休是个热点问题,同时也是一个复杂的系统问题。鉴于目前学术界和政府决策机构关于这个问题的系统性研究和定量仿真研究比较少,因此本项目对报告的研究进行了大量的系统分析和定量分析,产生了一些有价值的研究成果。本项目研究成果如果能够为我国渐进式延迟退休方案设计和实施路径提供智力支持和决策参考,能够被决策者所采用,社会影响和效益将会很大。

要说明的是,本书由于完成时间仓促,加之作者的水平有限,不当之处和不完善之处在所难免,恳请读者批评指正。

目 录

第 1 章 渐进式延迟退休年龄的必要性分析	1
1.1 我国退休年龄政策的演进历程	1
1.2 延迟退休年龄的必要性	4
1.3 延迟退休年龄“渐进式”的必要性	14
本章小节	16
第 2 章 国际典型国家延迟退休的经验借鉴	17
2.1 国外延迟退休年龄政策出台的背景	17
2.2 国际发达国家渐进式延长退休年龄政策梳理	20
2.3 国际渐进式延长退休年龄的举措	23
2.4 国际渐进式延迟退休年龄政策设计对我国的启示	29
本章小结	30
第 3 章 渐进式延迟退休年龄对劳动力供给的影响	32
3.1 劳动力供给预测的方法与参数设定	32
3.2 渐进式延长退休年龄政策对劳动力供给的影响	43
本章小结	53
第 4 章 延迟退休年龄对我国养老保险基金的影响	54
4.1 基本养老金筹集的影响因素	54
4.2 养老保险基金投资的影响因素	63
4.3 养老金发放的影响因素	69

4.4	养老金运营的系统动力学总模型构建	72
4.5	多种渐进式延迟退休年龄方案的系统动力学仿真分析	77
4.6	养老金关键参数对渐进式延迟年龄政策的敏感性分析	88
	本章小结	93
第 5 章	延迟退休年龄对就业的影响	94
5.1	渐进式延长退休年龄政策的岗位替代效应	94
5.2	渐进式延长退休年龄政策的岗位创造效应	95
5.3	渐进式延长退休年龄政策的岗位创造效应实验数据检验	100
	本章小结	109
第 6 章	渐进式延迟退休年龄政策的社会意愿调查分析	111
6.1	调查设计与组织	111
6.2	调查数据分析	112
6.3	影响延迟意愿的因素与延迟意愿的回归分析	122
6.4	社会意愿变化对渐进式延迟退休年龄政策配套措施的 敏感度分析	133
	本章小结	157
第 7 章	渐进式延迟退休年龄政策和实施路径设计	158
7.1	渐进式延长退休年龄方案设计的基本原则	158
7.2	渐进式延迟退休年龄重要参数的设定	160
7.3	渐进式延长退休年龄的多方案设计与比较分析	167
7.4	考虑性别差异、地区差异、工作种类差异的方案选择和 实施路径建议	185
	本章小结	187
第 8 章	渐进式延迟退休年龄政策实施的配套政策与建议	189
8.1	建立延长退休年龄的带薪休假机制	190
8.2	建立延长退休年龄的经济激励机制	191
8.3	建立延长退休年龄的隔代抚育帮扶机制	192

8.4 完善老年劳动者健康和工作保护机制	194
8.5 要对区域、行业、学历、性别差异化进行准确的测度	195
8.6 增大退休年龄政策的弹性	195
8.7 大力发展第三产业,为老年人就业提供更多的岗位	196
8.8 完善相关法律法规,保障老年人就业的权利	196
8.9 提升老年人就业能力,搭建老年人就业平台	197
8.10 促进性别平等,提高女性老年群体的劳动参与率	197
8.11 加强舆论宣传,鼓励老年人在工作中实现个人价值	197
本章小结	198
参考文献	199
索引	208
后记	210

第 1 章

渐进式延迟退休年龄的必要性分析

1.1 我国退休年龄政策的演进历程

1.1.1 我国退休制度的演变过程

目前,我国的退休制度是从 1950 年开始建立起来的,经过 60 多年的发展与演变,我国的退休政策随着经济和社会的变化,进行了一定的完善和调整。但是,总的说来,法定退休年龄未发生大的变化,退休政策的弹性小等一系列问题依然长期存在。表 1-1 是我国退休制度演变期,在表格中将对我国现行退休制度形成过程做一梳理。

表 1-1 我国退休制度演变期

	时间/文献名称	退休规定
创 建 期 (1950 ~ 1958 年)	1950 年 《关于退休人员处理办法的通知》	新中国成立初期,我国借鉴苏联经验建立了劳动保险制度。它是第一部关于退休及养老方面的法规,规定党政机关及海关、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退休费。
	1951 年 《中华人民共和国劳动保险条例》	(1) 男职工退休年龄为 60 周岁。 (2) 女职工退休年龄为 50 周岁。
	1953 年 《中华人民共和国劳动保险条例》	适用范围扩大,覆盖到民营企业职工。
	1955 年 《国家机关工作人员退休处理暂行办法》	(1) 一次性发放退休金改为按月发放。 (2) 按个人工作年限规定了不同的待遇标准。 (3) 女干部的退休年龄提高到 55 周岁,这一规定沿用至今。

(续表)

	时间/文献名称	退休规定
调整期 (1958 ~ 1977 年)	1958 年 《关于工人、职员退休处理的暂行规定》	(1) 将企业和机关女职员的退休年龄统一规定为 55 周岁。 (2) 女工人仍为 50 周岁。
改革期 (1978 ~ 1997 年)	1978 年 《关于工人退休、退职的暂行办法》 《关于安置老弱病残干部的暂行办法》	对干部和工人退休、退职待遇做了修改,区分退休和离休人员两个群体不同待遇,并在 1980 年针对干部群体制定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 《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》	统一全国各地养老保险制度,实现退休制度向社会保险制度转型。

资料来源:根据人力资源和社会保障部网站相关信息编制

从表 1-1 我国法定退休年龄的政策演变过程来看,1951 年规定男工人、男职员 60 岁退休,女职员 50 岁退休,1958 年针对法定退休年龄的政策做出了一些调整,女工人 50 周岁退休,而企业和机关女职员的法定退休年龄调整为 55 周岁。我国目前的法定退休年龄一直沿用以前的退休政策,即男工人、职员 60 周岁退休,女工人 50 周岁退休、女职员为 55 周岁退休。

1.1.2 我国灵活延迟退休政策的梳理

关于我国灵活的延迟退休年龄政策,客观地说是根据国家发展需求动态进行了一些调整和探索,但总的说来只是一些局部的举措,没有形成一整套的延迟退休政策。表 1-2 对我国自退休政策建立以来的有关延迟退休政策进行了梳理,为更好地施行延迟退休政策的完善做一个借鉴。

表 1-2 我国延迟退休政策梳理

时间	文献名称	退休规定
1983 年	《关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》	(1) 副教授、副研究员以及相当这一级职称的高级专家征得本人同意,经下述机关批准,其离休退休年龄可以适当延长,但最长不超过 65 周岁。 (2) 教授、研究员以及相当这一级职称的高级专家,经所在单位报请省、市、自治区人民政府或中央、国家机关的部委批准,可以延长离休退休年龄,但最长不超过 70 周岁;学术上造诣高深、在国内有重大影响的杰出高级专家,经国务院批准,可以暂缓离休退休,继续从事研究或著述工作。
1983 年	《关于延长部分骨干教师、医生、科技人员退休年龄的通知》	部分骨干教师、医生、科技人员,经所在单位报请县一级以上主管机关严格审查批准,可将他们的退休年龄延长 1 至 5 年,延长后的退休年龄,女同志最长不得超过 60 周岁,男同志最长不得超过 65 周岁。
1990 年	《关于高级专家退休有关问题的通知》	女性高级专家,凡身体能坚持正常工作,本人自愿,可到 60 周岁退(离)休。
1992 年	《关于县(处)级女干部退(离)休年龄问题的通知》	党政机关、群众团体的县(处)级女干部,凡能坚持正常工作,本人自愿的,其退(离)休年龄可到 60 周岁。
1993 年	《国家公务员暂行条例》	男年满 60 周岁、女年满 50 周岁应当退休;公务员在工作满 20 年后男年满 55 周岁、女年满 50 周岁或工作年限满 30 年的可以退休。
2008 年	国家人力资源和社会保障部	有关部门正在酝酿研究延长退休年龄,前提是在经济政治等各项条件成熟时适时推进这项制度,该制度的设想是先从女性职工入手采取“小步渐进”方式,将我国退休年龄延长到 65 岁。
2014 年	中共十八届三中全会	明确提出“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”,这是中央首次对延迟退休的问题作出权威表态,明确了顶层设计中延迟退休渐进渐进。
2015 年	十二届全国人大三次会议记者会	明确提出了渐进式延迟退休年龄的想法并将于 2017 年推出延迟退休年龄方案计划。

(续表)

时间	文献名称	退休规定
2015 年	《十三五规划》	提出出台渐进式延迟退休年龄政策,逐步提高国有资产收益上缴财政比例,划转部分国有资产充实社保基金。

资料来源:根据人力资源和社会保障部网站相关信息编制

从表 1-2 来看,退休制度的主体部分并没有发生本质的变化,但做了局部的调整,进一步考虑了特殊工种人员的身体素质、高级管理人员及技术人员的实际退休年龄。养老保险有保障生活和稳定社会的职能,其收支情况受到全体国民的关注。我国是世界上人口最多的发展中国家,但人口老龄化现状也非常严重,快速增长的老年人口必然会对养老保障造成较大的压力,原中国劳动和社会保障部部长郑斯林在 2004 年时称中国的养老金缺口为 2.5 万亿元。我国每一阶段的退休政策都是为了适应当时的情况制定的。相对于 20 世纪 50 年代,我国人口的平均寿命已经从不到 50 岁增加到现在的 74 岁左右,目前我国人均寿命已增长了 20 多岁,因此需要相对应的与时俱进的退休政策。

1.2 延迟退休年龄的必要性

1.2.1 随着人均受教育年限的不断提高,人力资本未能得到充分发挥

随着我国教育水平的提高,人们的受教育年限的提高,家庭对教育的重视程度的提升,越来越多的人接受高等教育,也有越来越多的人接受硕士、博士教育。对于那些接受高等教育的人来说,他们参加工作的时间会相应地推迟,但是他们的退休年龄和其他人是相同的,这在一定程度上减少了他们的就业年限。譬如有些接受高等教育的人才完成学业时已经将近 30 岁,按照法定的退休年龄,他们将会在 60 岁退休,实际上他们参加工作为社会服务的时间只有 30 年。从这方面来说,我国的人力资本并没有得到充分的发挥,他们的健康状况允许他们的智力知识还能继续为社会服务,但是他们却不得不离开自己的工作岗位,而选择安逸养老,造成我国人力资本的巨大浪费。当然也有一部分人会通过返聘的途径继续为社会做贡献,但那只属于一少部分。老年人力资本是我国劳动力市场的一笔巨大的财富,应

该被全体社会重视。

根据我国六次人口普查公民受教育程度数据显示:受教育程度达到初中、高中和中专水平所占比重一直上升,达到大专及以上文化水平所占比重也是呈现逐渐递增的趋势,从 1964 年第二次人口普查的 0.42% 到 2010 年第六次人口普查的 8.93%。据国家统计局最新发布的数据显示,我国公民受教育程度达到大专及以上水平的人口所占比重已经达到 11.53%。从中可以看出公民的受教育程度正在逐步提升,特别是接受高等教育的人数也在不断地攀升。未来中国的受教育程度将会有大幅度的提升,公民的人力资本价值也在不断地增加,但是我国的退休政策仍然没有改变,使得我国的人力资本并不能得到充分的利用,一定程度上来说造成了人力资本的巨大浪费与损失。只有实行延迟退休年龄政策,才能使我国公民的人力资本得到充分的利用,使人力资本的效用最大化。

我国人口受教育程度变化情况如图 1-1。

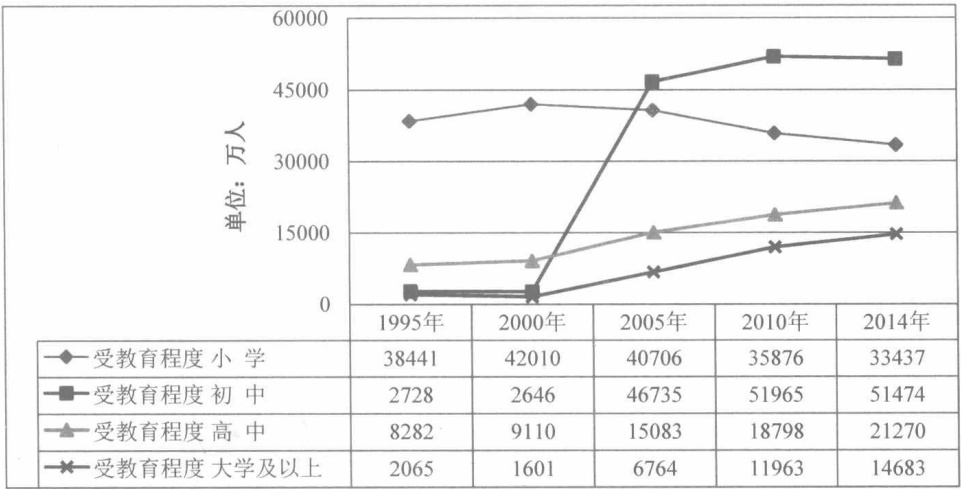


图 1-1 中国人口受教育程度变化情况

从图 1-1 中我们可以看出:在 2005 年,接受初中教育人数增加较为明显,接受高中和大学以上教育的人数也有较大的增幅,我国受教育水平明显提升。随着中国受教育人数和受教育年限不断上升,随之而来的是人们进入劳动力市场的平均年龄同样也上升。我国人口就业年限随受教育年限的变化情况如图 1-2。

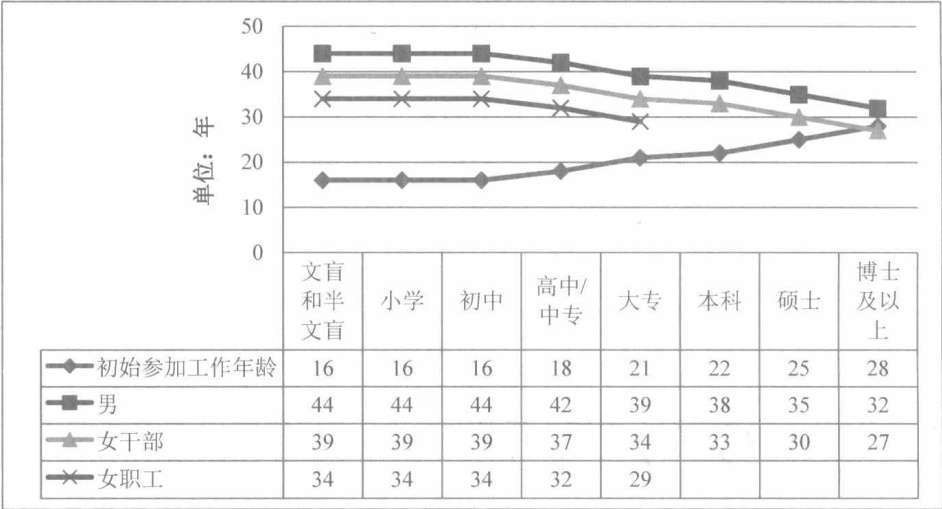


图 1-2 中国人口就业年龄变化情况

1.2.2 人口老龄化加速,养老金支付压力凸显

1990 年以来,中国的老龄化进程加快,65 岁以上的老人从 1990 年的6 299 万增加到 2014 年的13 755 万人,占总人口的比例由 5.57%上升为 10.1%,2014 年中国 65 岁以上老年人口首次突破 10%。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,当一个国家或地区 65 周岁及以上老年人口数量占总人口比例超过 7%时,即意味着这个国家或地区进入老龄化社会。具体的衡量标准如表 1-3 所示。

表 1-3 老年型人口数据

65 岁及以上人口占 总人口比重	0~14 岁及以上人口占 总人口比重	老少比	年龄中位数
7% 和 7% 以上	39% 以下	30% 以上	30 岁以上

资料来源:中国统计年鉴(2015 年)

老少比 = $\frac{65 \text{ 岁及其以上老年人口}}{0 \sim 14 \text{ 岁儿童少年}} \times 100 \%$

年龄中位数是指将全国人口按年龄大小排序,位于中点的那个年龄,计算公式:

年龄中位数 = 中位数的年龄下限值 + $\frac{\text{人口总数} - \text{中位数之前各组人口累计数}}{2}$ 中位数组的人口数

目前中国老龄化非常严重,人口已经进入老年型。预测到 2050 年,中国 65 岁以上的老年人口将达到 28 262 万人,占全国总人口的 22% 以上。与此同时,随着我国社会经济、医疗卫生事业等的发展,人均寿命也在逐步延长,未来人口老龄化也会日益明显。当前 80 岁以上高龄老人以每年 5% 的速度增加,相关数据预计到 2050 年,80 岁以上的老年人其绝对数将超过 1 亿。由此可见,老龄人口的高龄化也是我国老龄化进程中的一个显著特点。表 1-4 为中国 65 岁以上人口预测数据以及老龄化率数据,图 1-3 为中国 65 岁以上人口预测图。

表 1-4 中国 65 岁以上人口预测情况 (单位:人)

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018
65 岁以上人口	122 883 241	13 755 361	137 986 406	138 195 558	145 194 722	151 443 141
老龄化率	9.06%	10.10%	10.19%	10.29%	10.58%	11.01%
年份	2019	2020	2021	2022	2023	2024
65 岁以上人口	158 870 762	166 025 906	171 771 391	178 555 413	183 400 254	184 491 475
老龄化率	11.53%	12.03%	12.44%	12.93%	13.29%	13.37%
年份	2025	2026	2027	2028	2029	2030
65 岁以上人口	186 681 872	185 584 129	192 737 847	205 025 731	213 717 714	222 540 415
老龄化率	13.55%	13.52%	14.05%	15.01%	15.67%	16.38%
年份	2031	2032	2033	2034	2035	2036
65 岁以上人口	230 926 691	236 285 167	246 154 871	253 260 435	262 361 094	268 595 368
老龄化率	17.07%	17.54%	18.35%	19.01%	19.06%	20.37%
年份	2037	2038	2039	2040	2041	2042
65 岁以上人口	274 088 471	278 189 190	281 283 127	282 596 676	283 056 222	281 108 105
老龄化率	20.93%	21.37%	21.76%	22.02%	22.24%	22.26%
年份	2043	2044	2045	2046	2047	2048
65 岁以上人口	279 618 482	277 947 753	275 624 304	273 716 909	274 914 153	273 449 657
老龄化率	22.32%	22.39%	22.40%	22.46%	22.78%	22.88%
年份	2049	2050				
65 岁以上人口	272 075 339	270 714 348				
老龄化率	23.01%	23.13%				

数据来源:中国社会科学院财政与贸易经济研究所报告经整理而成

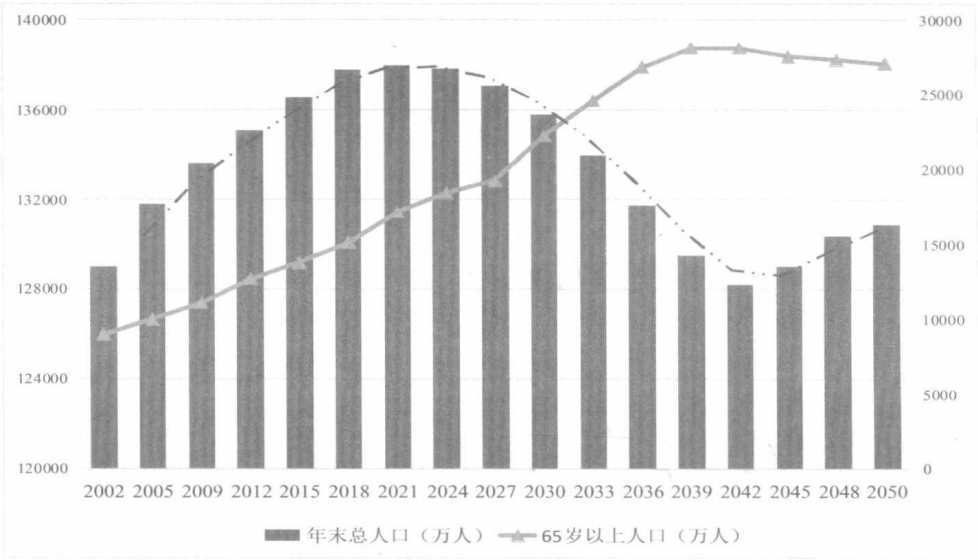


图 1-3 中国 65 岁以上人口预测图

从图 1-3 中可以看出中国总人口 2025 年后将呈递减趋势，而中国 65 岁以上老年人口却一直呈递增趋势，在未来几十年内我国人口老龄化现象越来越显著。

根据国家统计局《2014 年国民经济和社会发展统计公报》，2014 年中国 13.67 亿人口中，60 岁及以上的老人 2.12 亿，占总人口比例的 15.5%；65 岁及以上人口数为 1.37 亿人，占比 10.1%。世界卫生组织称：2050 年中国将成为世界上老龄化最严重的国家之一。

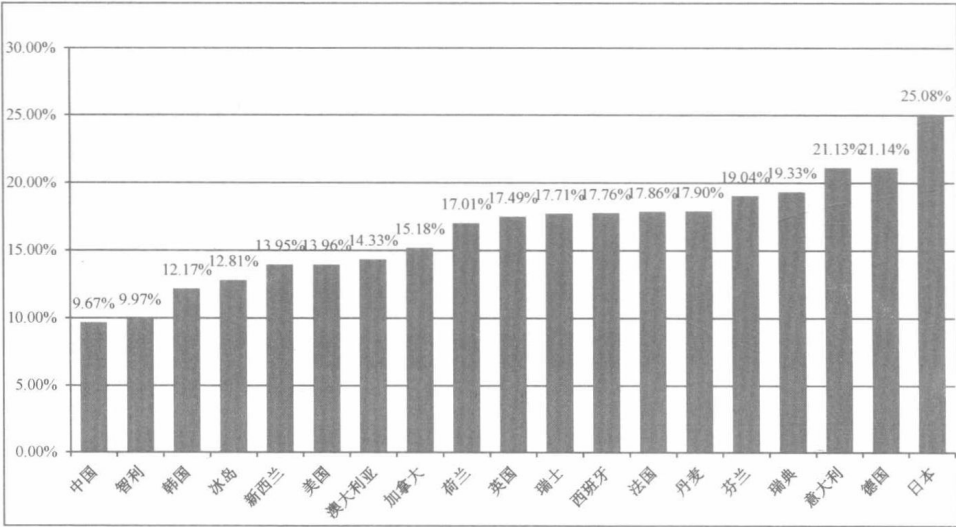


图 1-4 2013 年部分国家 65 岁及以上人口比例

图1-4显示了截至2013年底,中国、智利、韩国、冰岛、新西兰、美国已经进入“老龄化社会”,澳大利亚、加拿大、荷兰、英国、瑞士、西班牙、法国、丹麦、芬兰、瑞典已经进入“老龄社会”,意大利、德国、日本已经进入“超老龄化”社会。面对日渐严重的老龄化问题,许多国家已经采取了相应的措施来应对这一社会化问题。这些国家大多数是通过延迟退休年龄、实行弹性退休制度来应对人口老龄化。德国退休年龄改革在2012年至2029年之间缓慢进行,从65岁逐步逐层地调高至67岁;美国退休年龄改革从1983年至2017年,将退休年龄从65岁延迟到67岁,过渡用时34年;日本2012年至2013年,退休年龄从60岁调整为61岁,此后每隔三年增加一岁至2025年时,退休年龄升至65岁,调整时间共13年……

中国同样面临着“人口老龄化”问题,必须采取措施改革现今的退休制度。2013年11月15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要建立更加公平且可持续的社会保障制度,实现基础养老金全国统筹,推进机关事业单位养老保险制度改革,研究制定渐进式延迟退休年龄政策。这是中央首次提出“渐进式延迟退休”,也是社会保障领域改革的一次全新尝试。实行渐进式延迟退休年龄政策会推迟人们的退休年龄,随着人们工作时间的增多,对于中国人力资本市场将带来直接的影响,这些影响不仅在数量上,而且在质量上,以及健康人力资本方面均会有所体现。

当前我国人口的年龄结构正在发生深刻的变化,老年人口正在增加、劳动力市场供给数量正在减少。随着人口老龄化进程的加快,我国老龄人口数量将快速增加,劳动年龄人口数量和比重将不断下降,劳动力供求状况将发生逆转,长期低成本的劳动力供给优势将逐步减弱甚至消失。第五次全国人口普查时我国劳动参与率为77.99%,第六次全国人口普查为70.96%,下降了近7个百分点。其中女性劳动力参与率下降得更为明显,从第五次全国人口普查的71.52%下降到第六次全国人口普查的63.73%。如果没有及时必要的政策干预,劳动力供给严重不足趋势将持续。

养老金作为公民晚年生活的保障,为公民晚年的生活提供了一个保证。目前我国城镇职工养老保险采取的是统筹账户与个人账户相结合的体制,即个人账户与统筹基金相结合。据中国社会科学院《中国养老金发展报告2015》数据资料显示,截至2014年底,城镇职工基本养老保险的个人账户累计记账额达到40 974亿元,而城镇职工基本养老保险基金累计结余额为31 800亿元。也就是说即使把城