

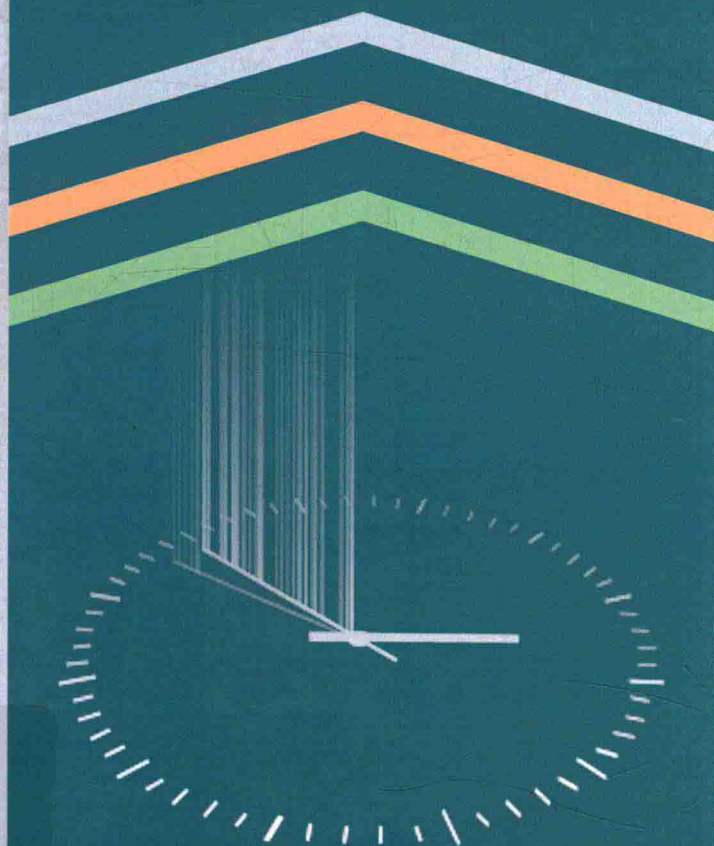
YANCHI TUIXIU

延迟退休：

机制、路径与政策

JIZHI LUJING YU ZHENGCE

任钢建 © 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书是贵州省公共管理学会 2014 年年会优秀论文集,获得贵州省欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心资助

延迟退休:机制、路径与政策

任钢建 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

延迟退休：机制、路径与政策 / 任钢建主编. —北京：知识产权出版社，2016.4

ISBN 978-7-5130-0334-6

I. ①延… II. ①任… III. ①退休—劳动制度—研究—中国 IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第287832号

内容提要

本书分别从养老保障理论、延迟退休国际比较、延迟退休政策研究和延迟退休年龄实现机制等四个专题展开对延迟退休政策改革研究。延迟退休政策改革，成为国家全面深化改革的一项重要的战略选择，同时将会对社会各个领域产生重大而深远的影响。因此，延迟退休政策不仅是社会关注的焦点，也是学术界研究的热点。

责任编辑：王 辉

责任出版：孙婷婷

延迟退休：机制、路径与政策

YANCHI TUIXIU JIZHI LUJING YU ZHENGCE

任钢建 主编

出版发行：知识产权出版社有限责任公司

电 话：010-82004826

社 址：北京市海淀区西外太平庄55号

责编电话：010-82000860 转 8381

发行电话：010-82000860 转 8101/8029

印 刷：北京中献拓方科技发展有限公司

开 本：720 mm × 1000 mm 1/16

版 次：2016年4月第1版

字 数：290千字

ISBN 978-7-5130-0334-6

网 址：<http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编：100081

责编邮箱：wanghui@cnipr.com

发行传真：010-82000893/82003279

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：18

印 次：2016年4月第1次印刷

定 价：56.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

编委会

主编：任钢建

编委：许 鹿 高圆圆 段忠贤 黄其松

导 言

我国是一个人口大国,在长期享受“人口红利”之后,这一优势就随着“人口抚养比”的停止下降而逐渐消失。从长远来看,虽然我国还有较充足的劳动力资源,但是和过去已不可同日而语。2014年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》做出了推动渐进式延迟退休年龄的重大战略决策;2015年,十二届全国人大三次会议上,尹蔚民同志表示有望2015年制订方案,2016年报经中央同意,并向社会征求意见,2017年正式推出具体方案。渐进式延迟退休方案的时间表的确定,表明我国将在社会保障制度领域进行更深层次的改革,并予以全面落实。延迟退休政策改革,成为国家全面深化改革的一项重要战略选择,同时将会对社会各个领域产生重大而深远的影响。因此,延迟退休政策不仅是社会关注的焦点,也是学术界研究的热点。学者们对其展开了广泛的讨论和研究,但众说纷纭、难有共识。

贵州省学界同样关注延迟退休战略。2014年贵州省公共管理学会年会以“延迟退休:机制、路径与政策”为主题召开学术研讨会,吸引了来自全省理论及实践的专家学者,围绕延迟退休政策展开了热烈的讨论。本次会议收到了来自贵州大学、贵州财经大学、贵州民族大学、陕西安康学院、六盘水行政学院、贵阳市委党校、毕节市委党校等省内外高校及科研机构的大量论文,经过编者对投稿稿件的认真阅读,共甄选论文30篇,汇集成册,以期为学术界深入研究延迟退休政策贡献绵薄之力。

本书分别从养老保障理论、延迟退休国际比较、延迟退休政策研究和延迟退休年龄实现机制四个专题展开研究。

本书第一个专题关注养老保障理论。本书侧重于对国内外学者养老体系的研究情况、现阶段我国养老模式进行了梳理,从老年人心理分析延迟退休政策的可行

性,从社会保障法律制度的独立性、位阶及其重要性等方面来阐述社会保障法律制度应当作为一个独立法律保护部门。《延迟退休对中老年人心理健康的影响》一文从个人微观层面来分析延迟退休的影响,与傅慧平博士从人类学视野进行研究不同,该文将研究对象更加细化,从中老年人心理健康的角度入手分析延迟退休所带来的利弊。延迟退休对老年人心理健康不仅有离退休综合症的缓解、减少老年痴呆症发生的积极影响,也有和中年危机的冲突、不符合老年人的心理特征的消极影响。该研究认为,个体意愿即是否自愿延迟退休对老年人心理健康的巨大的影响作用,同时面临退休的老年是否愿意延迟退休直接影响了其自身的心理健康。《国内外城市社区居家养老研究综述》对国内外各学者对城市社区居家养老的研究情况进行了梳理。该文探讨了国外学者对老年人日常生活照料需求、照料模式、资源投入、养老服务体系进行了分析探究。此外,文章还归纳梳理了目前国内学者对城市主要养老模式的五种不同观点,整理了国内各学者对城市社区居家养老服务的内涵、城市社区居家养老服务的支持系统、城市社区居家养老服务的内容等方面的观点,为我国社区居家养老建设提供参考。

本书第二个专题集中于延迟退休年龄国际比较研究。通过对国内外不同国家延迟退休制度的比较,探讨我国延迟退休制度的可行性,从中汲取国外延迟退休制度建设的优秀经验。《现阶段我国延迟退休年龄的必要性分析——基于中美英法德五国比较》主要是用了大量的二手数据资料进行来了多国比较,为今后研究者提供参考借鉴。本书选取四个发达国家——美国、英国、法国、德国对影响退休年龄的相关因素进行比较,具体对各国的延迟退休计划、老龄化程度、劳动参与率、劳动力素质、养老金压力进行了国际比较,将这四个已经实行了延迟退休计划的国家的影响退休年龄的相关因素和我国的现状进行了比较,讨论我国延迟的可行性和必要性。

本书第三个专题聚焦在延迟退休政策研究。本专题从不同角度展开延迟退休政策的讨论,主要分析了延迟退休政策的利弊、探讨延迟退休政策的可行性等重要问题。《论我国劳动力资源变动对经济增长的影响——以假设延迟退休年龄至65岁的视角分析》一文基于劳动力资源与经济增长之间关系的研究成果的梳理,以第三次至第六次人口普查资料为依据,分析了我国劳动力资源总量及结构变化特征及成因。该文以联合国通用人口预测软件PADIS模拟未来40年我国劳动力资源

变动趋势和索洛经济增长基本模型为工具,分析了劳动力资源对经济增长的影响。为调整社会生产方式、促进产业结构升级和优化劳动力资源配置提供参考信息。《城镇居民关于延迟退休态度的影响因素研究》一文以 G 市城镇在职居民为调查对象,就“延迟退休政策”进行问卷调查,客观真实地反映该城镇在职居民对延迟退休政策的真实态度。该文分析城镇在职居民支持或反对延迟退休的原因,并且就这些原因提出了推动延迟退休政策实施的建议,为该城镇实施延迟退休政策提供了参考和建议。《利益选择、影响因素、预期效果:延迟退休年龄政策分析》则从政策主体的利益选择角度,分别讨论了政府、用人单位、高层次人才选择延迟退休政策的原因,探讨了公共部门的寻租和效率、养老保险制度的双轨制等因素对延迟退休政策的多因素影响,同时也分析了延迟退休对劳动者不同阶层的影响,为推行延迟退休年龄的政策、充分考虑不同人群的需求、提高社会对延迟退休的支持度提供参考。

本书最后一个专题主要讨论延迟退休政策实现机制。本专题不仅探讨了多元主体参与延迟退休政策制定议程,为科学制定政策提供优秀模式;还探讨了弹性退休政策设计的原则、弹性退休政策设计的具体内容,为弹性退休政策设计提供了建议。《我国“内输入”政策制定模式的多元主体参与研究——“延迟退休”政策议程确定过程探讨》归纳了国内外学术界对政策制定主体创新的广泛研究,从社会现实背景出发,基于微观层面,对内输入政策制定模式创新进行研究,以探讨多元主体参与政策制定的过程。《延迟退休政策:政策逻辑、价值维度与实践方向》从生产力的角度探讨了人口老龄化对社会生产力的负面影响,以延迟退休政策为逻辑起点,分析了两个推进延迟退休政策的逻辑条件和延迟退休价值尺度,归纳了延迟退休政策制定和推行过程中会面对的价值取向问题的两种主要争论,探讨了符合社会主义的本质特征的价值取向选择。本研究在明确了延迟退休政策的政策逻辑和价值维度的基础上,提出了延迟退休政策的实践方向。《延迟退休原因分析与我国渐进式推进策略》一文侧重从延迟退休的经济效应来分析延迟退休的必要性。从我国目前实行的“统账结合”的基本养老保险制度的角度入手,分析我国人口老龄化不断加剧的情况下,现行基本养老保险制度给养老金支付带来的压力。从经济效益的角度,本研究探讨了延迟退休带来的福利效应、财政效应和劳动力市场效应,为弹性退休政策设计提供了建议。

延迟退休,不仅是国家一项重大战略,需要有顶层设计和实施路线图;同时也是学术界研究的热点和焦点。本书的作者们不忘理论工作者的责任与使命,深入讨论和分析了延迟退休的理论与实践问题,并提出了许多有理论意义和现实价值的观点和建议。当然,我们的研究还是初步的,提出的观点和建议也还有值得商榷和不成熟之处。但我们不揣浅见结集出版,旨在抛砖引玉,让更多的学界同人参与到延迟退休政策的讨论中来,也欢迎大家的批评指正。

目 录

第一部分 养老保障理论研究

社会保障法律制度的地位	陈宝宝	3
延迟退休对中老年人心理健康的影响	王 子	8
中国人口老龄化背景下养老模式分析	吴 清	15
国内外城市社区居家养老研究综述	梁 颖 臧秀娟	22
我国社会养老服务体系研究评述	王武林 王晋媛	33

第二部分 延迟退休国际比较研究

国外延迟退休制度比较研究	李柏山	43
西欧退休政策对我国延迟退休制度的启示	石玉宝	47
日美延迟退休制度比较		
——兼论对我国延迟退休改革的启示	谭 月	55
现阶段我国延迟退休年龄的必要性分析		
——基于中、美、英、法、德五国比较	邢召鑫 许 鹿	63

第三部分 延迟退休政策研究

论我国劳动力资源变动对经济增长的影响		
——以假设延迟退休年龄至 65 岁的视角分析	李玉梅 卫 松	77

科学延迟退休论析	封 毅	87
人类学视野下的“延迟退休”	傅慧平	93
关于我国延迟退休政策的分析——基于“三圈理论”视角	陈囡囡	105
延迟退休政策的 SWOT 矩阵分析	卫 松 杨昌儒	113
利益选择、影响因素、预期效果：延迟退休		
年龄政策分析	高圆圆 李丹姣	123
中国延迟退休政策研究	徐 沈	132
我国延迟退休政策的影响分析	陈晓慧	139
延迟退休与劳动人口变化趋势的探讨	龙 琛	147
城镇居民关于延迟退休态度的影响因素研究	罗翊萑	154
延迟退休年龄利弊分析及对策、建议	张 蓓	164
西部地区经济对延迟退休影响研究	申瑀琴	170
西部欠发达地区延迟退休比较研究	魏 鸿	178

第四部分 延迟退休实现机制研究

我国“内输入”政策制定模式的多元主体参与研究		
——“延迟退休”政策议程确定过程探讨	徐鑫钰 靳永翥	187
延迟退休政策：政策逻辑、价值维度与实践方向	靳佩鑫 谢德根	205
我国公务员延迟退休的可行性与政策建议	王天维	218
延迟退休原因分析与我国渐进式推进策略	李焱林	231
延迟退休：影响因素分析和实现路径探讨	王 岚	242
当代中国学术界关于延迟退休政策影响的讨论	谢 亚	251
劳动退休制度改革：借鉴与实践路径思考	李华斌	261
渐进式延迟退休政策的探讨	朱 辉	269

第一部分 养老保障理论研究

社会保障法律制度的地位

陈宝宝^①

关于社会保障法律制度地位问题一般包括两方面的问题:一是指社会保障法律制度在一国法律体系中的地位,即社会保障法律制度与其他法律部门的关系,以及是否属于其他法律部门的问题;二是社会保障法律制度在市场机制发展中,市场化、城市化过程中如何织出一张社会安全网的重要作用。

一、社会保障法律制度的独立性

“社会保障法作为独立的法律部门主要是由两方面因素决定的,一是其调整对象的独立性,二是其保护社会成员基本生活安全和社会稳定的价值取向。调整对象决定社会保障法的作用范围,因此,如果调整对象不是一种独立的社会关系,那么,社会保障法与其他法律部门就没有一个基本界限。然而,调整对象并不是决定社会保障法独立性的唯一因素,甚至不是最重要的因素。除了调整对象以外,还有一个基本的因素就是法的基本功能。社会保障法明确功能——保障社会成员的基本生活安全和社会的稳定,是其他任何法律部门都不具备的。正是从这个意义上,我们说,社会保障法是一个独立的法律部门。”^②

(一) 社会保障法律制度的社会法性质

从罗马著名法学家乌尔比安做出公法与私法的划分,大陆法系国家普遍将法律体系划分为公法和私法两大范畴。但是进入20世纪,法律经济分析法学家提出“市场失灵”及“国家干预缺陷”理论,他们提出以“社会本位”为主的“第三法域”,与传统的国家本位法(如刑法、行政法),以及个人本位法(如民商法)均有所不同。

① 陈宝宝,男,贵阳职业技术学院教师。

② 种明钊. 社会保障法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2000.

这种以追求和实现社会整体效益为目标,防范社会风险的法律制度,多数学者称其为社会法。社会保障法律制度属于社会法的范围,蕴含社会本位思想。首先,社会保障法律制度的主体是社会公众,更加突出保护社会弱势群体的法律权益;其次,社会保障法律制度以实现和追求国家整体效益和防范社会风险为目标,追求结果注重整体而非个人或局部;最后,社会保障法律制度有一定的道德属性,防范社会风险,要求社会公平,政府需要在初次分配中注重效率,促进竞争发展;政府在再分配过程中就应当注重公平,集社会之资解特殊主体之难。

(二) 社会保障法律制度与经济法

有很多学者将社会保障法律制度作为经济法部门法的子部门。20世纪80年代经济法蓬勃发展,加上经济法本位与社会保障法律制度的社会本位类似,将社会保障法律制度列入经济法的子部门似乎合情合理。但从微观层面上看,二者存在很大的区别:首先,立法宗旨不同,经济法是以促进国家经济整体协调发展,社会保障法则是为了保障社会大众的基本生活为宗旨;“其次,调整对象不同,经济法调整的是在国家干预经济运行过程中发生的经济关系,社会保障法调整的则是社会保障建立过程中形成的社会关系,这种社会关系虽然也含有经济成分,但社会保障法学与经济法所调整的经济关系的出发点和立足点是不同的。”^①所以,社会保障法与经济法应属并列关系,并非从属关系。

(三) 社会保障法律制度与民法

民法调整平等主体之间的人身关系和财产关系。社会保障法律制度调整在形式上国家和公民的给付关系,但在实质上,其调整的内容是以公民间的收入分配关系为中心的法律关系。社会保障法律制度与民法之间有着本质的差异。民法是典型的私法,以私法自治为基础,意思自治精神贯穿整个民法体系。民法的规范大多是任意性的,在不违反国家法律强制性规定及禁止性规定,当事人可以任意创设合同的内容,通过合意来变更私法规范。而社会保障法律制度属于社会法,以社会大众利益为其基本价值追求。“社会保障法是通过国家立法实施,其规范都具有强制性的,当事人不得以合意去变更法定内容,充分体现了社会本位的法思想。这些是社会保障法与民法的根本区别,也就是说,社会保障法与民法是两个性质完全不同

① 余卫明. 社会保障法学[M]. 北京:中国方正出版社,2002.

的法律部门,将社会保障法置于民商法之下的观点是不科学的。”^①事实上,社会保障法律制度与民法也并非毫无瓜葛,“在社会保障法中,行政规范以外的内容,往往适用民法的规定,如作为法的秩序,现代民法中禁止滥用私权、诚实信义和公平等原则规定,也适用于社会保障法;作为立法技术,民法中有关住所、期间、时效等规定,一般也适用于社会保障法。”^②

二、社会保障法律制度的位阶

法律位阶,是指每一部规范性法律文本在法律体系中的纵向等级。下位阶的法律必须服从上位阶的法律,所有的法律必须服从最高位阶的法。宪法作为根本法具有最高的法律位阶。社会保障法律制度与传统法律部门相比,社会保障法的位阶体系显得比较复杂。这主要是由于:首先,社会保障内容丰富多样,单靠一部或几部法律无法穷尽全部,如果条款过多反而导致法律难以施行。这就需要社会保障法律制度高位阶立法作出原则性规定,而社会保障法律制度低位阶立法做出具体规定来实现法律的可操作性;其次,“社会保障往往随着社会的发展尤其是经济的发展而处于一个保障水平不断提高的状态,而高位阶立法又必须保持一定的稳定性,不可频繁修订,因此,高位阶社会保障立法的规定必然不能过细,而由低位阶立法适时、合理的修订来满足社会保障的发展变化。”^③

三、社会保障法律制度的重要性

(一) 社会保障法律制度产生背景

社会法是伴随着市场经济的发展而产生的,其中社会保障法律制度的重要性也与市场经济体制息息相关。在传统的农业社会中,自给自足经济占主导地位,土地是最重要的物质生产资料之一,土地担负着养老、育幼、医疗等多方面的保障功能,种地成为人们防范风险的重要方式。“养儿防老”及“土地防老”成为人们的固守观念。随着工业革命的脚步加快和市场经济体制的逐步建立,原有的自给自足经济体制被打破,市场化、城市化的进程使得农民失去土地,没有失去土地的农民

① 林嘉. 社会保障法的理念、实践与创新[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.

② 方乐华. 社会保障法论[M]. 上海:世界图书出版公司,1999.

③ 王洪春. 社会保障学[M]. 合肥:合肥工业大学出版社,2008.

在工业化的冲击下生活也日益艰难。“工业化和市场经济固然促进了社会生产力的迅速发展,创造了巨大的社会财富,但对家庭、对社会的冲击同样是巨大的。由于社会化大生产取代了一家一户的小生产方式,致使家庭的物质生产功能丧失,成为纯消费单位,同时,家庭规模日益小型化,核心家庭大量涌现,家庭的保障功能随之削弱。许多新的社会问题出现了。家庭的小型化,致使传统的养儿防老已不适应,老年人的生活由谁来负担?市场的竞争必然带来部分企业倒闭、工人失业,失业工人的生活靠什么维持?机器的大量使用使工伤事故大量出现,死伤者的损失怎样得到补偿?……总之,工业化和市场经济所带来的各种风险必须通过一定的形式来加以规避或缓解。否则,市场经济这艘航船就有可能触礁,甚至翻沉。于是,作为市场经济稳定机制的社会保障制度在率先实现工业化的欧洲诞生了。”^①

(二) 社会保障法律制度是人权保障法律中的重要组成部分

重视人权,保障人权,是我国社会主义制度的本质要求。我国在人权保障方面已经取得不小成绩,对于人权保障的重要意义,以及它与民主、法治的关系,现在人们有了更清楚的认识。民主是人权的重要内容,社会主义民主和法治又是人权的根本保障。人权中最基本的就是公民的生存权,社会保障法正是以保障社会成员的基本生活,即生存权这一基本人权为宗旨的,其中的社会救助法、社会保险法更是如此。《世界人权宣言》(联合国大会 1948 年 12 月 10 日通过)第 22 条规定:“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障。”“我国在人权保障方面取得的成绩,其中包括劳动权、劳动报酬权、劳动安全卫生权等劳动者权利的保障,以及社会保险、社会福利、社会救济、优抚安置等方面的权利保障,已引起国内外瞩目。自 1995 年 1 月 1 日起实施劳动法以后,劳动关系领域的法治状况有了很大改善。相比之下,社会保障立法则要落后得多。尽速改变这种状况,既是履行国际公约义务所必需,更重要的,将能促使我国人权保障法制建设得到进一步健全和完善。”^②

(三) 社会保障法律制度防范社会风险,促进经济社会和谐发展

市场经济的快速发展,市场缺陷带来的问题愈发突出,需要法律政策跟上经济

① 余卫明. 社会保障法学[M]. 北京:中国方正出版社,2002.

② 史探径. 社会保障法研究[M]. 北京:法律出版社,2000.

的步伐,否则,市场经济的成果将毁于一旦。我国已经进入了一个社会风险持续扩张的时期,这是一个特别需要社会保障的时代,失业率持续攀升的局面难以避免,收入分配差距随着按要素分配政策的推行还将扩大,激烈的市场和社会竞争会“制造”越来越多的弱势人群。今后社会保障法律制度织出一张安全网对防范社会风险,促进经济社会和谐发展方面起到重要作用。

四、结语

综上,从社会保障法律制度的独立性、位阶及其重要性等方面不难看出社会保障法律制度应当作为一个独立法律保护部门,更好地保障人权,满足百姓基本生活,促进经济社会又好又快发展。目前社会保障制度从一种非正规制度转变为一种正规制度,是一个质的飞跃,而这个正规制度的形成正是依靠社会保障法制建设的力量。现代社会保障制度的应然状态正是社会保障法律制度,然而当前我国社会保障法律体系仍不健全,社会保障法制建设任重而道远。

参考文献

- [1] 种明钊. 社会保障法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [2] 余卫明. 社会保障法学[M]. 北京:中国方正出版社,2002.
- [3] 林嘉. 社会保障法的理念、实践与创新[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] 方乐华. 社会保障法论[M]. 上海:世界图书出版公司,1999.
- [5] 王洪春. 社会保障学[M]. 合肥:合肥工业大学出版社,2008.
- [6] 史探径. 社会保障法研究[M]. 北京:法律出版社,2000.