



## 延迟退休年龄:背景、争议与政策思考

张川川

**摘要:**快速的人口老龄化和现收现付制的社会养老保险体系是延迟退休年龄政策出台的社会经济和制度背景,适当延迟退休年龄是在人口老龄化背景下保障社会养老保险体系可持续、实现代际公平和提高人力资源利用效率的客观要求。针对延迟退休政策的反对声音和担忧一部分源于朴素认识所产生的误解,无法得到理论和经验证据的支持;还有一部分源于特定群体在改革中会面临福利损失的客观事实。面对当前的争论,科研人员应当致力于严谨的学术研究,在研究结论的基础上向公众澄清事实;政策制定者应当制定配套政策,在合理补偿受损群体的前提下凝聚共识。政策的制定和实施应当坚持科学性、公正性、灵活性和完备性的统一。

**关键词:**延迟退休年龄;人口老龄化;老年人口就业;基本养老保险

**中图分类号:** D922.53      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672-7320(2017)05-0042-10

2016年2月29日,国务院新闻办公室针对就业和社会保障问题举行新闻发布会,人力资源和社会保障部部长尹蔚民在会上表示,“渐进式延迟退休方案已经出来了,还要按照相关程序报经批准后才能向社会广泛征求意见。”此前两日,人力资源和社会保障部研究所所长金维刚在中国养老金融论坛50人论坛首届峰会上也曾表示,延迟退休方案计划于2017年正式出台,同时提供五年左右的过渡期,到2022年正式实施。这意味着,争论已久的延迟退休年龄改革已经有了实质性的进展。实施延迟退休年龄政策,是十八届三中、五中全会提出的重要任务。然而,延迟退休年龄政策一经出台就在学术界引起了广泛的争论,更重要的是招致了社会舆论的激烈反对。延迟退休年龄是在怎样的社会经济和制度背景下提出的?为什么会引起争论和招致社会舆论的反对?延迟退休年龄政策的制定和实施应当注意哪些问题?这些都是亟须经济学家和公共管理学者研究和回答的问题。本文针对延迟退休年龄的现实和制度背景,争论的焦点和政策改革时应当注意的方面做出概括的介绍和说明,希望能够为学术界开展相关方面的研究提供借鉴,也希望能够澄清误解、凝聚共识,推动政策改革向着正确和有利的方向顺利进行。

### 一、延迟退休年龄政策:现实和制度背景

延迟退休年龄政策提出的大背景是我国快速的人口老龄化。根据国家统计局《2015年国民经济和社会发展统计公报》,2016年末全国60周岁及以上人口2.31亿,65周岁及以上人口1.5亿,占全国人口的比重分别为16.7%和10.8%,显示中国已经步入老龄化逐步加深的阶段<sup>①</sup>。更为重要的是,人口结构的变动趋势在短期内很难改变,在预期寿命

<sup>①</sup>按照国际通行的标准,60周岁及以上人口超过10%,65周岁及以上人口超过7%,即属于老龄化社会。按照该标准,我国在2000年时就已经步入了老龄化社会。

不断延长和总和生育率长期位于较低水平的情况下,我国人口年龄结构还将不断老化。根据发达国家的经验,人口老龄化会显著放大经济增长放缓的风险,并造成诸多的社会经济问题(Bloom et al., 2007:92-114; Bloom et al., 2011:583-612; Sheiner, 2014:218-223)。首先,人口老龄化导致年轻劳动力相对短缺,造成制造业工资成本上升,我国在劳动力密集型产业的长期比较优势将逐渐丧失<sup>①</sup>;其次,人口老龄化意味着老年抚养比的上升,出现了大量的“421家庭”,即四个老人、一对夫妻、一个孩子,这种倒金字塔型的家庭结构大大增加了家庭的养老负担,实际上也是全社会养老负担的增加。沉重的养老负担会抑制家庭消费,并降低能够用于生产性投入的经济资源,最终也将降低人们的生活水平。比如曾有学者研究中国养老保险和家庭消费之间关系,发现养老金财富的降低会显著提高家庭储蓄率(Chamon & Prasad, 2010:93-130; Feng et al., 2011:470-485)。在我国人口老龄化进程不断加深的过程中,企业已经普遍感受到了人口老龄化对生产面的冲击,人口老龄化对家庭养老负担和消费造成的影响,家庭部门也应当已经有切身的体会。目前,社会公众较少感知到的可能是人口老龄化对社会养老体系的冲击,这主要表现为社会保险基金的支付压力。无论如何,伴随着人口老龄化进程的不断深入,企业、家庭和政府三个部门都将会从不同角度感受到不断增长的压力和挑战。无论是从理论上分析,还是从欧洲国家的经验和政策实践看,为了应对老龄化对经济可持续发展的冲击,有效的政策措施都主要包括两个方面:延迟退休年龄和增加人力资本投资(Börsch-Supan et al., 2014:224-229)。一方面,在人口健康状况和预期寿命已经大幅度改善和提升的客观条件下,延迟退休年龄可以使人力资源得到更为充分和有效的利用;另一方面,延迟退休年龄能够改善人口抚养比,在尽可能不降低老年一代的养老保障水平的前提下,减轻年轻一代所承受的养老负担。人力资本的提升则能够通过“以质量换数量”的方式,减缓劳动力数量下降对生产面的冲击。

具体到中国的情况,尽管主流学术界对人口老龄化影响的担忧同时涉及劳动力供给和养老保险体系这两个方面,从目前国内政策制定者和学术界的讨论看,政府部门和学术界的担忧集中于社会养老保障体系的可持续性。除了少数学者提到人口老龄化对生产部门和经济增长的冲击外<sup>②</sup>,大部分见诸媒体和学术刊物的讨论都主要针对社会保险基金的潜在缺口问题。更具体的,主要是针对社会养老保险基金<sup>③</sup>。社会养老保险基金的潜在缺口问题是延迟退休年龄改革的初衷,也是政策争论的焦点。在我国社会养老保险体系中,城镇基本养老保险是最重要的组成部分。城镇基本养老保险目前实行的是社会统筹与个人账户相结合的制度安排,简称为“统账结合”。这种模式是自1991年国有企业职工基本养老保险制度改革开始,逐步建立起来的。1997年,国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,是“统账结合”模式为主要特征的养老保险制度初步形成的标志。根据这一制度安排,退休人口的养老金收入包括社会统筹部分的基础养老金和个人账户部分的个人账户养老金。社会统筹部分属于现收现付制,简而言之,就是退休人口的养老金使用同期工作人口的养老保险缴费进行支付,相当于是由年轻一代(工作人口)抚养老年一代(退休人口);个人账户部分属于基金积累制,账户基金是退休人口在工作时期向个人账户逐月缴费,并按照一定收益率增值直到退休时所累积下来的,相当于自己提前进行储蓄以应对未来的养老需求。然而,由于存在主要由制度转轨所造成的个人账户“空账”问题,目前城镇基本养老保险制度实质上是纯粹的现收现付制:企业或工人按照职工工资的一定比例缴纳保险费,进入社会统筹账户;退休人口按照政策规定的养老金水平从社会统筹账户领取养老金。

在现收现付制下,养老保险金的收支平衡主要取决于三个制度参数:退休人口(养老金领取人口)与

①尽管目前学术界还缺乏对劳动力供给弹性的系统研究,但是制造业企业招工难现象已经频频见诸报端。作为曾经的劳动密集型产业的集聚地,广东省的制造业企业已经在劳动力成本上升的压力下大量转向采用机器人进行生产。根据2017年2月20日广东省经济和信息化工作会议披露的信息,2016年广东省制造业企业工业机器人保有量已经超过6万台,背后的根本驱动力就是劳动力红利的消逝。

②这方面比较有代表性的是蔡昉长期以来对我国“人口红利”现象的分析,他多次在不同场合指出,人口老龄化导致我国“人口红利”消失,即劳动力供给不足和劳动力成本上升。

③实际上,人口老龄化不仅会造成养老保险基金支付的压力,也会对医疗保险基金形成支付压力。因为人口老龄化往往也伴随着人口平均健康水平的下降,这会导致医疗支出增加。

工作人口(养老金缴费人口)之比、保险缴费率(养老保险费占工资的比例)和目标替代率(养老金与退休前工资水平之比)<sup>①</sup>。其中,工作人口的数量和缴费率决定了养老保险基金的收入,而退休人口的数量和养老金替代率则决定了养老保险基金的支付。这些制度参数受到人口年龄结构、预期寿命和工资增长率等人口和经济因素的影响。在不改变其他制度参数的情况下,人口老龄化导致退休人口与工作人口之比上升,最终导致养老金支付缺口<sup>②</sup>。为了应对人口老龄化导致的养老金收支缺口,比较有针对性的政策选项包括:

- (1) 延迟退休年龄以降低退休人口与工作人口之比;
- (2) 提高工作人口的养老保险缴费率;
- (3) 降低对退休人口的养老金支付水平;
- (4) 通过调整生育政策提高人口生育率,在中长期减缓人口老龄化趋势<sup>③</sup>。

其中第(1)(4)条措施的作用在于改变人口抚养比;第(2)(3)条措施则是在不改变抚养比的情况下,增加养老保险基金收入或者降低养老保险基金支出。目前,我国养老保险缴费已经占到工资总额的28%,如果再算上医疗保险、生育保险、失业保险等其他项目,社会保障体系的总体税负接近50%,进一步提高养老保险缴费率十分困难<sup>④</sup>。实际上,目前中央的政策导向是适当降低企业税负负担,而不是增加。其次,为了保障退休人口的生活水平,政府一直在稳步提高养老金支付水平<sup>⑤</sup>。因此,无论是提高缴费率,增大年轻一代的养老负担;还是降低养老金支付水平,减小对年老一代的保障力度,政策可行性都很低。至于第(4)条选项,即通过调整生育政策来应对人口老龄化冲击,是一种中长期的政策,在短期内不会产生明显的效果。并且,人口生育率一旦下降,即使生育政策转向,在短时间内大幅度提高人口生育率极为困难;更何况,目前政策层面对生育政策的改革同样存在很大争论,比如Wang(2012)的分析显示,生育政策对人口生育行为长期变化的影响极为有限,人口生育行为的趋势性转变是社会经济发展的必然结果,生育政策只是影响了生育行为转变的时间点。综合考虑各方面的因素,在人口预期寿命延长和老年人口健康状况总体改善的情况下,延迟退休年龄是相对而言更可行也更合理的政策选项。

① 如果实行完全的基金积累制或者部分的基金积累制,养老金制度参数还将包括基金收益率;而养老金替代率还将取决于工资增长率、养老保险缴费年限和养老金支付年限。基金积累制账户的养老金替代率可以简单表示为:  $RR = \frac{IA}{L * 12 * w * (1 + a)^{n-1}} =$

$$\frac{\sum_{i=0}^{n-1} w * (1 + a)^i * c * (1 + 0.5b) * (1 + b)^{n-i-1}}{L * w * (1 + a)^{n-1}}$$

其中  $L$  为养老金领取年限,  $w$  期初为工资水平,  $a$  为工资增长率,  $b$  为基金收益率,  $c$  为养老金缴费率,  $n$  为缴费年限。在基金积累制下,养老金收支平衡对基金收益率更为敏感(Lei et al., 2015: 503-537)。

② 理论上,给定不同的参数组合,就会导出不同的缺口规模。通过代入不同的参数组合,可以从数据上模拟任何可能的人口结构变化所导致的缺口规模,纯粹的数值模拟并不能为我们提供太多的理论洞见。目前,针对我国养老金收支缺口的模拟分析之所以出现各种不同的结论,主要在于制度参数的设定和对未来人口结构所做预测不同。因此,研究的关键并非预测缺口规模本身,而在于制度参数的选择和如何预测长期人口规模和年龄结构。制度参数的微小变化对最终预测的债务规模会产生十分显著的影响,学术界大可不必纠结于目前动辄高达几十万亿的预测债务规模。实际上,由于制度参数设计的不同和长期人口预测的不确定性,目前所报道出来的各研究方对养老金收支缺口规模的预测彼此相去甚远。例如,有研究报告指出2013年养老金缺口就已经高达18.3万亿,参见新快报(2012)。我国养老金缺口巨大 报告称明年将达18.3万亿。凤凰网: <http://finance.ifeng.com/news/macro/20120615/6612593.shtml>, 2017-06-13。还有研究预测2010-2050年间总体债务规模按照2010年可比价计算高达52.3万亿。参见刘学良(2014)。中国养老保险的收支缺口和可持续性研究,中国工业经济,9:25-37。而世界银行则估算,2001-2075年之间的养老金缺口总计约为9万亿人民币,乐观估计则为3万亿人民币。简单报告一个估算的债务规模可能对政策制定方和社会舆论都具有更强的冲击力,但从学术研究的角度考虑,更重要的或许是厘清制度设计的特点和各个制度参数之间的理论关系。

③ 这里所提供的四条政策选项都是基于当前的制度框架提出的。理论上,也可以从整体上对当前的养老保险制度进行改革,比如实行完全的基金积累制或者将目前属于基金积累制部分的个人账户做实。但是每一种制度都有其优劣之处,基金积累制虽然受人口年龄结构变动的冲击相对较小,但是却对工资增长率和基金收益率十分敏感。参见 Xiaoyan Lei, Chuanchuan Zhang & Yaohui Zhao (2013). Incentive Problems in China's New Rural Pension Program. *Research in Labor Economics*, 37(1): 181-201。在缺乏良好的基金投资渠道和无法保证相对较高的基金收益率的情况下,基金积累制同样会面临严重的亏空。如何全面合理地设计社会养老保障体系超出了本文讨论的范畴。

④ 当然,这只是理论上的税负水平,实际中可能存在企业逃避缴费的行为,实际税负水平可能低于理论上的税负水平。但是,企业逃避缴费本身也反映出税负较高,对企业造成了较大的成本压力。

⑤ 根据城镇住户调查数据的计算显示,2002-2009年间,我国城镇男性退休职工的养老金收入水平年均增长率达到了16.3%,女性则接近20%。参见张川川(2015)。城镇职工退休后就业行为:基本事实和影响因素,劳动经济研究,3:106-127。尽管有工资收入水平上涨的影响,但主要还是由于政府为了保障退休人口的福利,在不断提高基础养老金的支付水平。

即使不考虑社会养老保险体系的负担问题,人口预期寿命的延长客观上也要求延长工作年限,实现对人力资源的有效利用。事实上,我国城镇职工当前的法定退休年龄是在上世纪 50 年代制定的,彼时人口预期寿命不足 50 岁,而现在人口预期寿命已经增长到了 76 岁,仍然固守当初的法定退休年龄,显然意味着巨大的人力资源浪费。

总结来看,快速的人口老龄化和现收现付制的社会养老保险体系是延迟退休年龄政策出台的社会经济和制度背景,适当延迟退休年龄是在人口老龄化背景下保障社会养老保险体系可持续、实现代际公平和提高人力资源利用效率的客观要求。国际经验也显示,延迟退休年龄是应对人口老龄化的合理和有效的政策选择(Börsch-Supan et al., 2014: 224-229)。当前反对延迟退休年龄改革的声音主要来自社会公众,反对理由中的大多数都缺乏理论和经验证据的支持,更多的是出于自身利益和情绪化的反应。本文接下对目前政策争论的焦点进行梳理,概括介绍既有的研究发现,提出学术界迫切需要进行研究的方向,指出政策制定和实施时需要注意的问题。

## 二、延迟退休年龄政策：争论的焦点

尽管延迟退休年龄政策的提出和实施有其客观的社会经济和制度背景,基于理论分析和已有的经验研究证据来看,延迟退休年龄也有其必要性和合理性,但是目前针对延迟退休年龄改革所发生的争论是客观存在的,社会舆论中涌现出的大量的反对声音也不容忽视。学术研究应当完全以真理为导向,但是公共政策的制定必须充分考虑社会公众的诉求。这不仅仅是因为公共政策的最终目标在于增进社会公众的福利水平,也在于公共政策是否能够顺利实施和实现最终目标在很大程度上依赖于社会公众的支持。根据 2013 年人民网联合清研咨询、优数咨询所做的调查,大约七成的受访者反对延迟退休年龄。尽管此类调查分析在抽样设计、样本选取和数据回收方面存在诸多问题,无法保障样本的代表性,但是仍然可以作为参考。大量的反对声音,表明厘清误解、凝聚共识是当下迫切需要开展的工作。解决问题要从正确认识问题开始,通过查阅相关报道,我们可以将延迟退休年龄政策引起争论和招致反对的原因大致概括为以下四个方面。

1. 社会养老保险制度的公平性。有一部分舆论认为,城镇基本养老保险制度实行双轨制,机关事业单位退休职工的养老金由国家财政支付,名义养老金替代率高达 90%,企业退休职工的养老金却来自企业和工人自身缴费,名义养老金替代率只有大约 60%,延迟退休年龄是政府用企业职工的缴费补贴机关事业单位的退休人员。他们主张在讨论养老金的缺口问题之前,先实现养老保险制度并轨,以保障制度的公平性。养老保险制度的双轨制是导致企业单位职工反对延迟退休年龄的重要原因之一。此处问题的实质是不同所有制部门职工之间的公平性问题。

2. 担心老年人延迟退休会影响青年人口就业。从公开发表的言论看,政府部门和部分学者都担心延迟退休可能会导致老年人口挤占年轻人口就业岗位,从而使本来已经不容乐观的青年人口就业更为恶化。这种担忧的潜在假设是,经济体中总的就业岗位是固定不变的,而老年人口和年轻人口在劳动生产要素投入中具有替代关系。如果这一假设正确,很显然,延迟退休年龄将导致能够提供给年轻人的就业岗位减少。考虑到人力资源和社会保障部相关人士多次在回应延迟退休年龄政策的实施进度时提到对挤出年轻人就业的担忧,这一担忧可能是政策决策层面临的主要阻力。目前,这方面的争论大多停留在观点层面,缺乏理论分析和经验证据的支持,这也解释了为何持不同意见的各方长期争论不休。此处问题的实质是在就业这一特定方面,不同代际之间的公平性问题。

3. 担心老年人口的健康状况无法支撑更长年份的工作。尽管我国人口的预期寿命已经显著提高,但是 60 岁以上人口的健康状况并不容乐观。北京大学于 2011 年开展的中国健康养老追踪调查(CHARLS)显示,在我国 60 岁及以上人口中,31.8%的受访者报告自己健康状况比较差或很差,38.1%的受访者报告在一些基本的日常活动方面存在行动困难(CHARLS Research Team, 2013)。目前,我国社会总就业人口中有相当比例的劳动者从事的是重体力劳动,这部分劳动者的身体健康状况能否支撑更长的工作年限

是要打一个问号的。并且,延迟退休年龄意味着领取养老金的年限减少,有职工担心退休后没有足够的剩余寿命可以足额领取养老金。此处问题的实质是延迟退休年龄的客观条件是否具备。

4. 特定人口,主要是部分临近退休年龄人口面临福利损失。延迟退休年龄对经济个体的影响并不是同质的,不同年龄和就业部门人口所受到的影响差异很大。首先,当前的高年龄段人口的就业在理论上会面临更大的负面冲击,一部分处于工作搜寻状态的临近退休年龄人口找到工作的概率可能会显著降低。这是因为,高年龄段人口在健康和人力资本特征方面同推迟退休的从业人口更为相似,具有较强的替代性。其次,在改革初期推迟退休的从业人口由于养老金领取年限的减少,遭受了养老金财富的损失<sup>①</sup>;而对于部分希望早退休的人口而言,继续工作的效用损失也可能超过工资收入增加所带来的效用增加,从而产生净的福利损失。这部分人口由于自身净福利水平可能下降,对延迟退休年龄改革的反对最强烈。如何避免对这部分群体造成损失,或者说如何补偿他们在改革过渡期所面临的损失,也是引发政策制定者和学术界进行政策讨论的重要方面。

除了上述理由外,反对延迟退休年龄还有一些其他方面的原因,例如,个别职工主观上希望早退休早享受;担心即使延迟退休年龄不会导致年轻人口失业率上升,也可能会导致年轻人的职位升迁困难;担心推迟老年职工退休会加重企业的劳动力成本等等。不可否认,由于政策改革不可避免地会造成特定群体的利益受损,这些反对意见的出现客观上都有其合理性,有些反对理由尽管明显缺乏科学依据或者说不合理,也需要政府部门或者专业人士出面做出必要的解释和澄清,尽可能获得社会公众对延迟退休年龄改革的支持。

针对前述的反对理由,综合考虑我国当前的社会经济和制度背景,以及学术界已经取得的一些研究成果,笔者认为:

**第一, 社会舆论对养老保险双轨制的批评是切中肯綮的,要求养老金制度并轨的诉求合理合法,实现养老保险制度并轨是公共政策公平性的必然要求。**社会养老保险制度必须坚持公平公正的原则,政府部门也只有确保社会养老保险制度公平公正的前提下,才能够在政策改革中最大程度地获得社会公众的理解和支持。可喜的是,2015年1月14日,国务院发布了《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,养老保险制度并轨工作已经逐步展开。尽管制度并轨工作已经启动,仍然有必要指出的是,为确保制度公平所进行的养老保险制度改革和为应对人口老龄化所实施的延迟退休年龄改革,在理论上并无必然的联系。养老保险双轨制并轨对养老保险体系收支平衡的影响只是暂时性的,并且影响有限。尽管从最小化政策改革阻力的角度考虑,先解决公平性问题再进行延迟退休年龄改革是必要的,但是在学术研究层面,研究人员在具体分析延迟退休政策改革的必要性和影响时,不宜将延迟退休年龄问题同养老保险制度的公平性问题混为一谈。换言之,从纯粹经济效率的角度考虑,这两个方面的改革完全可以并行不悖。

**第二, 延迟退休年龄是否会挤出年轻人就业看似是一个简单的问题,实则需要进行深入的研究。**社会舆论一般认为延迟退休年龄必然会挤占年轻人口的就业岗位。这一朴素的看法假设了经济体中总的就业岗位是固定的,像一个“盒子”,并且不同年龄段劳动力之间的关系是替代性的。然而,这一朴素的看法在理论上和实证上都站不住脚。延迟退休年龄会导致经济体发生一系列的连锁反应。延迟退休年龄改变了企业的劳动力要素投入规模和结构,企业会相应地改变资本、土地等其他生产要素的投入规模,还可能改变生产技术,这将导致企业劳动力需求规模和结构发生变化,企业劳动力需求最终可能减少也可能增加。在经济理论上,延迟退休年龄导致的各年龄段劳动力总需求的变化取决于不同生产要素之间的替代或互补关系,也取决于单一生产要素投入改变所产生的规模效应和替代效应的相对大小,即使是严谨的经济理论分析也很难为我们提供确定性的结论。延迟退休年龄对青年人口就业究竟会产生怎

<sup>①</sup>需要指出的是,对于距离退休年龄还很远的更年轻的个体,尽管由于退休年龄的推迟,他们在退休阶段能够领取的养老金总额会下降,但是延迟退休年龄客观上避免了增加他们在工作阶段的养老保险缴费。因此,延迟退休年龄对年轻职工的净福利效应在理论上是不确定的。

样的影响需要通过严谨的理论和经验研究去分析和判断。遗憾的是,目前国内学术界针对这一问题的研究很少,大部分的争论都是观点之间的冲撞,争论方既没有严谨的理论分析作为支撑,更缺乏经验证据的支持,个别学者更是单纯地从社会公众的情绪和利益诉求出发,而不是基于专业的学术研究向政府提供政策建议。目前,张川川和赵耀辉(2014:74-90)从实证上、张熠等(2015)从理论上做了初步的分析,两项研究均显示延迟退休并不会导致年轻人口失业率上升。相对而言,国际学术界针对欧美国家延迟退休年龄政策的就业效应做过比较全面和系统的分析,为我们提供了宝贵的经验证据。研究老龄化问题的著名经济学者 Jonathan Gruber 和 David Wise 召集了老年经济学领域的众多一流经济学家,针对 12 个 OECD 国家退休政策改革的就业效应进行了研究,他们发现,延迟退休在增加老年人口就业的同时并没有挤出青年人口就业;相反,在大多数情况下,老年人口就业增加的同时,青年人口就业也在增加(Gruber et al., 2009)。这一经验发现也同更早期的理论分析相一致,例如, Hunt(1998:339-381)指出,部分劳动者(例如老年劳动者)劳动时间投入的增加会降低企业的边际生产成本,增大企业的最优产出规模,从而导致劳动力需求上升。此外,在维持养老金支付水平不变的前提下,延迟退休年龄为降低养老保险的缴费率提供了空间,而养老保险缴费率的降低会对青年人口就业产生显著的正向激励作用,这在张熠等(2015)针对我国延迟退休年龄政策改革的理论分析中有比较系统的论证。

第三,关于老年人口健康状况是否能够支撑延长工作年限的问题,一方面,这表明延迟退休年龄政策的制定和实施应当考虑行业或职业的特殊性,区别对待;另一方面,学术界应当尽快开展相关学术研究,针对我国老年劳动者的健康状况是否能够支撑更长的工作年限做出科学的解答。目前,在公开发表的研究中,笔者还没有看到专门针对这一问题的国内研究。个别研究虽然描述了我国中老年人口的健康状况,却没有对他们的健康状况所能够支撑的工作类型和工作年限做出针对性的分析(Zhang, 2013: 233-259)。我国老年人口健康状况是否能够支持,以及能够支持多少年限的工作延长,应当是未来有关退休问题研究的一个重要方向。近年来,国际学术界针对 OECD 国家中老年人口的健康状况及其是否能够支撑更长的工作年限进行了系统的研究(Coile et al., 2016),为中国学者开展类似的研究提供了很好的借鉴。最近,我和我的合作者们借鉴 Coile 等人(2016)的研究思路,使用中国健康与养老追踪调查数据(CHARLS)对退休年龄附近人口的工作能力做了初步的评估,我们发现,从健康状况考虑,平均而言,60~74 岁男性能够继续工作 2.74 年,50~64 岁女性能够继续工作 2.16 年,并且教育水平越高的人口,能够继续工作的年限越长。

第四,部分临近退休年龄人口的福利损失。任何政策改革都会导致经济个体最优化决策所面临的预算约束发生变化,如果由此造成的变化在使部分经济个体福利状况改善的情况下,没有使任何经济个体的福利状况变差,这一改革就是帕累托改进的。然而,从理论上讲,延迟退休年龄尽管有助于社会整体福利的改进,但是部分群体的利益必然会遭受损失。那些非自愿延长工作年限的退休人口,同时遭受了继续工作所造成的福利损失和养老金财富减少所导致的福利损失。尽管目前针对这一理论推断还缺乏实证方面的证据,但理论上的定性判断应该是没有异议的<sup>①</sup>。有鉴于此,是否以及通过何种方式对这一群体进行补偿,以及应当给予多大程度的补偿,是延迟退休年龄政策改革需要妥善应对的问题。

最后,针对部分老年人口可能会在达到养老金领取年龄之前面临失业、年轻职工难晋升和企业用工成本负担可能增加等问题,政府在制定延迟退休年龄政策时,应当实施一些配套的政策,尽可能降低政策的负面影响。

### 三、延迟退休年龄政策：做好三个方面的工作

通过前文的讨论,我们应当看到:一方面,延迟退休年龄是人口老龄化背景下不得不进行的政策改

<sup>①</sup> 在新近的一项研究中,王天宇等学者从理论上证明临近退休人群在延迟退休年龄时确实存在净的福利损失。参见王天宇、邱牧远、杨澄宇(2016). 延迟退休、就业与福利. 世界经济, 8:69-93.

革;另一方面,延迟退休年龄政策的制定和实施需要考虑方方面面的因素,并以科学的研究结论作为政策制定和实施的依据。概括而言,笔者认为推行延迟退休年龄改革应当重点做好三个方面的工作:

### 第一,做好调查研究工作,保证政策的科学性。

1. 针对延迟退休年龄对不同年龄段人口就业行为的影响,学术界需要尽快开展严谨的理论和经验分析,定量估计延迟退休年龄对不同年龄段人口就业的影响,为有关“延迟退休年龄是否会挤出年轻人就业?”这一争论提供科学的判断依据。

2. 全面描述分析我国不同行业、职业部门中老年职工的健康状况,定量估计健康状况与个体劳动供给行为之间的关系,在此基础上,评估目前中老年人口健康状况能够支撑的工作年限。

3. 计算精算公平的养老保险缴费率、缴费年限和养老金支付水平,确保晚退休职工的养老金财富水平不低于早退休人口,通过经济激励引导职工多缴费和晚退休,堵住提前退休的口子,避免出现“养懒汉”的现象<sup>①</sup>。

4. 模拟不同人口年龄结构下,不同的养老保险缴费率、缴费年限、养老金支付水平等制度参数组合所对应的社会养老保险基金收支情况,为设计合理的制度参数提供科学的决策依据。

总而言之,延迟退休年龄政策改革影响深远、涉及面广泛,学术界有责任通过严谨的学术分析为政策的制定和实施提供科学的决策依据,同时,也应当避免在缺乏科学依据的情况下发表不当观点误导社会舆论。研究人员在取得一定的研究结论的情况下,应通过公开渠道向社会公众普及科学严谨的学术研究成果,尽可能获取社会公众的理解和支持,不宜让一些错误和缺乏依据的观点在社会传媒广泛传播。

### 第二,有所侧重、有所区别、逐步开展,保证政策的公平性和灵活性。

1. 从政策实施成本角度考虑,在养老保险制度和退休政策的改革上,应坚持公平在前、效率在后的原则,优先和加快完成养老保险制度并轨,以最大程度获得企业职工对政策的支持。

2. 在前期调查研究结论的基础上,合理实施分行业、职业和部门的差别化延迟退休年龄政策,和“小步慢走”、逐步延迟退休年龄的渐进式改革方式,尽可能降低对临近退休年龄人口和体力劳动人口等个别群体造成的福利损失。这既可以降低政策推行的阻力,也有助于缓冲改革对社会经济造成的冲击,最大化社会总体福利水平。

3. 应逐步解绑养老金制度和退休制度,并在此基础上取消强制退休。强制达到一定年龄的劳动力人口退出工作岗位,不符合市场经济原则。在不违反《劳动合同法》的前提下,应当允许劳动者和企业自主协商决定终止劳动雇佣关系的时间,允许和鼓励有意愿也有条件继续工作的劳动者推迟退休。为了实现政策目标退休年龄,可以通过合理确定不同退休年龄人口的养老金收益水平,依靠经济激励推动职工在目标退休年龄退休<sup>②</sup>。针对部分特殊的就业部门或职业岗位,例如国家公务员,出于政治而非经济因素的考虑,可以保留强制退休制度。

### 第三,实施配套政策,保证政策的完备性。

1. 在延迟退休年龄实现缴费年限增长的情况下,可以适当调整养老保险缴费率,实现制度参数的联动,不断优化制度安排。根据前文的讨论,在缴费年限延长的情况下就可以适当降低缴费率,这对青年人口的劳动供给具有正向的激励作用。

2. 鼓励企业对员工实施在职培训,提高老年职工继续工作的职业能力,降低延迟退休年龄对临近退休年龄人口劳动力需求的冲击;同时,通过失业保险等配套措施降低老年人口失业的福利损失。

3. 增大社会健康保障体系的资源投入,推动健康老龄化,为老年人口继续工作提供健康保障,这也有助于降低社会养老和医疗负担。

<sup>①</sup> 以往研究表明,我国提前退休现象十分普遍,2000—2006年间,高达54%的男性在60周岁之前退休,女性在50和55周岁之前退休的比例分别达到30%和70%。参见封进、胡岩(2008).中国城镇劳动力提前退休行为的研究.中国人口科学,4:88-96.

<sup>②</sup> 张川川(2015)研究显示,养老金收入水平的上升是导致近年来我国城镇职工退休年龄提前的主要原因,有相当比例的城镇职工过早退休,而在退休之后选择重新回到劳动力市场。这种由制度设计不合理引起的劳动供给的中断,造成了额外的效率损失。

4. 积极探索和实施灵活的社会养老基金管理运营方式,提高基金运营效率和收益率,降低人口老龄化对调整缴费率和缴费年限所形成的压力。

5. 及时调整生育政策,推动形成相对合理的人口年龄结构。

6. 大力投资教育,提高全社会的人力资本水平,以质量换数量,在中长期缓冲劳动年龄人口数量下降对经济增长和社会养老带来的冲击。

总结而言,推行延迟退休年龄改革是在人口老龄化背景下,保障社会养老保险体系可持续、维护代际公平和提高人力资源利用效率的客观要求。延迟退休年龄改革关系到广大民众的切身利益,政策的制定和实施应当坚持科学性、公正性、灵活性和完备性的统一,只有这样才能够得到社会公众最大程度的理解和支持,才能够保障政策的平稳实施和实现预期效果。

#### 参考文献:

- [1] 封进、胡岩(2008). 中国城镇劳动力提前退休行为的研究. *中国人口科学*, 4.
- [2] 刘学良(2014). 中国养老保险的收支缺口和可持续性研究. *中国工业经济*, 9.
- [3] 王天宇等(2016). 延迟退休、就业与福利. *世界经济*, 8.
- [4] 张川川、赵耀辉(2014). 老年人就业和年轻人就业的关系:来自中国的经验证据. *世界经济*, 5.
- [5] 张川川(2015). 城镇职工退休后就业行为:基本事实和影响因素. *劳动经济研究*, 3.
- [6] 张熠等(2015). 延迟退休年龄、就业率与劳动力流动:岗位占用还是创造(工作论文). 科研在线网:<http://www.escience.cn/system/download/77310>, 2017-06-21.
- [7] D. E. Bloom et al. (2011). Implications of Population Ageing for Economic Growth. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(4).
- [8] D. E. Bloom et al. (2007). Demographic Change, Social Security Systems, and Savings. *Journal of Monetary Economics*, 54(1).
- [9] A. Börsch-Supan et al. (2014). Aging in Europe: Reforms, International Diversification, and Behavioral Reactions. *The American Economic Review*, 104(5).
- [10] M. D. Chamon & E. S. Prasad (2010). Why Are Saving Rates of Urban Households in China Rising? *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1).
- [11] CHARLS Research Team (2013). Challenges of Population Aging in China. CHARLS official website: [http://charls.pku.edu.cn/uploads/document/public\\_documents/application/Challenges-of-Population-Aging-in-China-final.pdf](http://charls.pku.edu.cn/uploads/document/public_documents/application/Challenges-of-Population-Aging-in-China-final.pdf), 2017-06-21.
- [12] Courtney Coile et al. (2016). The Capacity to Work at Older Ages. NBER Working Paper, No. 21939.
- [13] J. Feng et al. (2011). Public Pension and Household Saving: Evidence from Urban China. *Journal of Comparative Economics*, 39(4).
- [14] Jonathan Gruber & David Wise(2009). *Social Security Programs and Retirement around the World*. Chicago: University of Chicago Press.
- [15] Jennifer Hunt (1998). Hours Reductions as Work-sharing. *Brookings Paper on Economic Activity*, No. 1.
- [16] Xiaoyan Lei et al. (2013). Incentive Problems in China's New Rural Pension Program. *Research in Labor Economics*, 37(1).
- [17] Xiaoyan Lei et al. (2015). Old-age Support and Protection. *Managing the Middle-income Transition: Challenges Facing the People's Republic of China*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- [18] L. Sheiner (2014). The Determinants of the Macroeconomic Implications of Aging. *American Economic Review*, 104(5).
- [19] Fei Wang (2012). Family Planning Policy in China: Measurement and Impact on Fertility, No. 42226. MPRA Working Paper: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/42226>, 2017-06-21.
- [20] Chuanchuan Zhang (2013). Chronic Diseases, Labor Supply and Medical Expenditure at Older Age: Evidence from China. *Frontiers of Economics in China*, 8(2).



## Retirement Age Reform: Background, Debates and Policy Suggestions

Zhang Chuanchuan (Central University of Finance and Economics)

**Abstract:** According to the report given by the Ministry of Human Resources and Social Security of China, the retirement age reform will be initiated by the end of 2017 and given full effect after a transition period of five years. The introduction of the retirement age reform is surrounded by tons of debates among scholars, policy makers and the public. As a public policy, the success of the retirement reform heavily depends on whether it can be agreed by all parties or not. To clarify confusions and build consensus, this paper firstly introduces socioeconomic conditions and the social old-age support system in China, and then summarizes the current debates on the coming retirement age reform and successively reviews them one-by-one based on findings in previous studies. Finally, the paper argues that a set of research and policy questions need to be addressed to ensure the policy reform scientific, fair, flexible and comprehensive.

The broad social background of the retirement age reform is the rapid population aging, which brings a couple of big challenges to the Chinese economy. First, the population aging leads to shortage of young labor forces and rising labor costs, which make the manufacturing firms less competitive in the global market. Second, the population aging leads to increasing old age dependency ratio, which implies more and more heavy burden of old-age support on the young generation. The increasing burden of old-age support will depress household consumption, and crowd out resources that can be allocated to the production sector. Based on international experience and previous studies, postponing the retirement of workers and enhancing human capital are two most important policy solutions to challenges of the population aging. On the one hand, given the improved health status of old workers and a much longer life expectancy, human resource can be more efficiently utilized if the workers retire later. On the other hand, the human capital investment can mitigate the decrease of the labor force in quantity by an increase of the labor force in quality.

The other primary background of the retirement age reform, which is probably more relevant in China, is the potential deficit of the pension fund. The policy makers and scholars have long been worrying about the deficit of the pension fund. The most important part of the Chinese pension system is the urban employee basic pension, which is essentially a pay-as-you-go system. As a pay-as-you-go pension system, the deficit of the pension fund is theoretically inevitable with a rapid population aging. The sustainability of the pension system crucially depends on three institutional parameters: (1) ratio of retirees (pensioners) to workers (contributors); (2) contribution rate, i. e. the pension premium, and (3) replacement rate of the pension benefits. These parameters, in turn, depend on the age structure of population, life expectancy, and wage growth. Given all other factors, the population aging, which means an increase of the ratio of retirees to workers, will eventually lead to deficit of pension fund. There are four possible policy solutions: (1) postponing the retirement age to decrease the ratio of retirees to workers; (2) increasing the contribution rate; (3) reducing the pension benefits; (4) increasing the fertility rate. The last one is a long-term policy, while the second and third ones are almost infeasible as the Chinese government is trying hard to reduce the policy burden of firms and maintain the life standard of the retirees. The second solution implies an increase of the burden of the young generation, while the third one implies a decrease of the wellbeing of the old generation. And either one is unwelcome and inappropriate. Given the improved health status of old workers and a much longer life expectancy, postponing the retirement age is the most efficient and reasonable policy choice.

The debates on the retirement age reform mainly lie on four aspects, which I list below with comments followed:

(1) The fairness of the pension system. The pension system has long been criticized by the public for its duality. The employees in government and institutions do not need to contribute and their pension benefits are financed by the government. On the contrary, the employees in firms need to contribute and withdraw pension benefits from their own fund account. I personally agree that the fairness of the pension system is the priority to building consensus as only a policy with fairness can be fully supported. But I do believe that the fairness of pension system is another issue, which is literally irrelevant with the efficiency problem related to the retirement age reform.

(2) The relationship between elderly employment and youth employment. The public and several scholars frequently declare that postponing the retirement age will crowd out youth employment, but without giving any empirical support.

Previous studies using data from the U. S. and European countries consistently show that the crowding out hypothesis, which is based on a box-theory of employment, can never be supported by empirical findings. Some recent studies using data in China also have similar conclusions. Although further studies may be needed to obtain decisive conclusions, professional scholars should not frequently express viewpoints without scientific reasoning and empirical supports.

(3) The capacity of the elderly for working longer time. One primary concern about postponing the retirement age is whether the health status of the older workers can support extra years of working. This is obviously an empirical question, and should be examined rigorously. Some tentative analysis shows that male workers age from 60-74 are capable to work for another 2.74 years, while the female workers age from 50-64 are capable to work for another 2.16 years. I call for further empirical studies on this issue.

(4) The welfare loss of some specific groups. The retirement age reform is not a pareto improvement, and there would be welfare loss among some specific groups. The welfare of workers who are near the retirement age and have potential very high replacement rate are more likely to decline. Such a group could be those with low wage rate and working in labor-intensive sectors. At the beginning of the reform, appropriate compensation packages are needed to win the support of these groups.

As a short conclusion, the retirement age reform is both necessary and urgent, as the population is aging rather rapidly and brings us big challenges on the social security system and economic growth. The approaching reform has been invoking a lot of debates and concerns. However, most of the oppositions and concerns are based on no empirical evidence or misleading reasoning. But a systematic review on concerns about the retirement age reform suggests that the government has to carefully design and implement the reform. I suggest the policy makers properly address the following three aspects:

- (1) The reform should be based on solid academic research, to make sure that the policy is scientific.
- (2) The reform should be carried out step by step and with emphasis, to make sure that the policy is flexible and fair.
- (3) The reform should be systematic with supporting policies, to make sure that the policy is complete and coordinated.

In conclusion, the retirement age reform is initiated in a broad social background featuring with rapid population aging and a pay-as-you-go pension system. Because of the substantial impacts of the reform, the corresponding policies should be scientific, fair, flexible and coordinated, which are the prerequisites for obtaining maximum support from the public and a success of the reform.

**Key words:** postponed retirement; aged tendency of population; employment of the elderly; social endowment insurance

---

■ 收稿日期: 2017-01-06

■ 作者地址: 张川川, 中央财经大学经济学院; 北京 100081。

■ 基金项目: 国家社会科学基金重大项目(14ZDB120); 国家自然科学基金一般项目(71503282); 中央财经大学“青年英才”项目(QYP1609)

■ 责任编辑: 李 媛