

中国退休年龄改革的时机和方案选择

林 宝

【提要】 笔者认为确定退休年龄主要应该考虑养老保障和就业两个因素,其中前者是第一位的。从养老保障的角度看,中国退休年龄应该提高,但考虑到就业状况,目前并不是提高退休年龄的合适时机。通过对中国未来人口年龄结构的分析,笔者发现在21世纪10年代是提高中国退休年龄的合适时机,并以此为基础,提出了三个方案,通过比较笔者认为方案二是一个比较理想的方案。

【作者】 林宝 中国人民大学人口研究所,硕士研究生。

中国现行退休年龄的规定源于1951年,当时政务院颁发的《劳动保险条例》中规定,男职工的退休年龄为60周岁,女职工为50周岁;1953年修改后的《劳动保险条例》未做变动;1955年国务院颁发的《关于国家机关工作人员退休暂行办法》中,把女干部的退休年龄提高到55周岁,这一法定退休年龄一直沿用至今。另外,还对特殊情况下的退休年龄做了规定:连续工龄满10年,经医院证明完全丧失劳动能力(企业职工尚需劳动鉴定委员会确认),男50周岁,女年满45周岁,可以退休;高级知识分子中的少数高级专家、确因工作需要、身体健康能坚持正常工作,征得本人同意,经上级主管部门批准,可延长5~10年退休。

而在这几十年中,中国的社会经济情况和人口状况都发生了巨大变化。现在仍然沿用当时确定的退休年龄是否科学合理?对于这一问题很有研究的必要。

中国学者对退休年龄的研究还比较少,且大多数出现在20世纪90年代中期。从这些研究来看,大致有两种观点:一是降低退休年龄。持这种观点的人一般从就业和失业的角度出发,认为提前退休可以缓解就业压力。二是提高退休年龄。持这种观点的人一般则是从养老压力的角度出发,认为提高退休年龄可以缓解养老金的压力。由于两者都是偏重于某一角度,没有从全局考虑,难免有失偏颇。笔者认为要确定提高退休年龄还是降低退休年龄,以及何时提高或降低退休年龄,怎样提高或降低退休年龄,应该兼顾就业和养老压力两个方面,进行综合考察。

一、影响退休年龄确定的主要因素

退休制度是现代政治经济发展的产物,它一般指劳动者因为年老或因工致残、因病致残经确认完全丧失劳动能力,依照法定条件退出生产、工作岗位养老休息时获得一定物质帮助的制度。

纵观现代退休制度的产生过程,可以发现它主要出自两个动机:一是为老年人提供更好的养老保障,二是缓解就业压力。因而从功能上看,它具有保障和调节就业的功能。但是,应该看到,退休制度归根结底还是属于社会保障制度的范畴之一,因此,保障功能是第一位的。在确定退休年龄时,要充分考虑这两项功能。也就是说,退休年龄的确定是否合理,既要考虑到它对一国的养老保障体制的影响,又要考虑到它对一国就业状况的影响。

一般而言,由于退休年龄往往是各国养老金给付的起始年龄,所以退休年龄的高低对一国的养老保障体制有着直接的影响。退休年龄高,往往意味着老年人领取养老金的时间相对较短,而缴纳保险费的时间相对较长,这样保险基金的收入相对增加,支出相对减少,从而对养老金的运营较为有利,使养老保障体制所面临的养老金支付压力较小,存续和运转起来就容易得多。这也是为什么美国政府在80年代初养老保险赤字较大时,会把提高退休年龄作为措施之一的原由。反之,退休年

龄低,则意味着老年人领取养老金的时间相对较长,缴纳保险费的时间较短,养老保险基金的收入就会减少,支出增加,养老基金的支付压力加大,其存续和运转的难度也就随之加大。

由于在一定时期,养老保险的收入是一定的,所以影响一国养老保障体制存续和运转的主要是其支付,在给付水平一定的情况下,需要支付的养老金总额与领取养老金的人数和领取时期长短有关。领取养老金的人数又受到退休年龄和人口年龄结构的影响,也就是人口老龄化程度的影响。而领取时间的长短则与人口的平均预期寿命和退休年龄有关。因此,在考虑退休年龄和养老保障体制之间的关系时,要结合人口老龄化和人口平均预期寿命的情况。

退休年龄对就业状况有着重要的影响,在人口结构一定的情况下,退休年龄决定着劳动力的供给状况,退休年龄越低,意味着一部分人在较早的时候退出劳动力供给市场,从而使劳动力的供给量相对减少。反之,则使劳动力的供给量相对增加。因此,在确定劳动者的退休年龄时,也要考虑到劳动力的就业情况。

正如笔者已经论述的那样,从退休制度的两个功能来看,保障的功能处于第一位,调节就业的功能是第二位的,所以,在确定退休年龄时,也应该把缓解养老压力作为主要考虑的因素,但并不是不考虑就业状况。笔者认为,退休年龄的确定应该从养老保障制度的角度来确定长期趋势,在改革退休年龄时应该不使就业状况恶化,也就是说,在确定了退休年龄改革的大方向之后,还应该选择一个恰当的改革时机。

二、中国的养老保障体制与退休年龄

中国自1953年起实行的现收现付的养老保障制度存在着覆盖面小、保障层次单一、经费筹集社会化程度低、养老金调整指数不合理、管理体制混乱等诸多弊端,已经不能适应社会主义市场经济体制改革的需要。1997年国务院国发26号文件《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》选择了部分积累的筹资模式,决定以“社会统筹和个人帐户相结合”。

但是,实现从现收现付制向部分积累制的转移并不是一蹴而就的,其面临的最大的一个课题就是隐性负债问题的解决。根据房海燕(1998)的估计,1997年中国的隐性负债为17998亿元,这大约为同年GDP的24%,其中已离退休的债务现值为12345亿元,“中人”(在新制度实行以前参加工作,实行以后退休的那部分人)的债务现值为6094亿元,扣除同期职工养老保险基金滚存余额441.2亿元。而且,房海燕的估计属于比较乐观的,首先,她假设不考虑提前退休和伤残脱退因素,而实际上,近年来提前退休的情况已很普遍,很多地区把提前退休作为解决国有企业人员过多的一个方法;其次,她把男女“中人”的退休年龄分别假设为65岁和60岁,这与实际情况显然有一定的差距。中国目前男性的退休年龄为60岁,女性平均的退休年龄为51岁左右,从目前的情况来看,即便现在就开始考虑退休年龄的改革问题,男女的退休年龄分别达到65岁和60岁显然还需要较长的一段时间,而在这段时间内,会有大量的“中人”退休。所以,房海燕的估计数会低于实际数,也就是说,中国的养老金的隐性负债还要高一些,这对中国现有的养老保障体制无疑是很大的负担。

与此相关的问题是“空帐”。“空帐”的产生与隐性负债有着极大的关系。按照国家关于社会保障制度改革的设想,改革后,每个在职职工都拥有一个“个人帐户”,“个人帐户”按职工本人缴费工资11%的数额建立,个人缴费全部计入个人帐户,其余部分从企业缴费中划入。但是,在从现收现付制向部分积累制过渡的过程中,用于社会统筹的那部分养老金无法满足当期养老金支付的需要,企业面临着既要为当代老年人支付养老费用,又要为在职职工储备养老金的双重压力,而国家似乎又无力采取有力的措施来解决养老金的巨额负债问题。唯一的出路似乎就是在一定的程度上以个人帐户的“空帐”运转作为养老保险制度支撑的主要手段,当统筹基金不足时,向个人帐户拆借,造成个人帐户有名无实。

在这种情况下,不仅无法建立真正意义上的个人帐户,而且养老保障体系本身也很难支撑下

去。由于已退休职工的养老金支付压力巨大,再加上因管理体制问题导致的高昂成本,养老金的提取比例都较高,从而造成收缴率下降,而这可能又需要一种更高的提取比例来保证收入,从而导致收缴率的进一步下降,整个体制陷入恶性循环之中。

根据陈佳贵等(1999)的测算,1996年养老基金累计“空帐”为1714.8亿元,1999年估计为4099亿元,如果不对现行养老体制做任何改革,在2030~2040年之间累计“空帐”会达到近50000亿元。这是一个巨大的缺口,如果这种状况真的出现,养老保障体制能否存续就是一个很大的疑问了。

而这一切还是以中国人口平均预期寿命的延长和人口老龄化程度的加深为背景的。根据首届全国中青年学者老龄问题学术讨论会的报告,1949年前后中国人口平均预期寿命为42.3岁。1995年的平均预期寿命已经上升到69.9岁,其中男性达到68.1岁,女性达到71.8岁。人均寿命的大幅度提高,预示着老年人在退休后的时间大大加长,如果退休年龄不相应做出某种程度的调整,势必会使中国现有的已经面临极大压力的养老保障体制困难加大。近年来,在老年人口比例上升的同时,老年人口的数量也在同步增加,其直接后果是领取养老金的人数的逐年增加,根据《中国劳动统计年鉴(1999)》,1980年年末全国离退休和退职人员为816万,1990年达到了2301万,几乎是1980年的3倍,1995年这一人数为3094.1万,1998年则达到了3593.6万人。离退休职工与在职职工的比在1990年为1:6.1,而1998年已经达到了1:4。

也就是说,中国的养老保障体制由于存在着规模巨大的隐性负债而在一定的范围和程度上“空帐”运行,已经潜伏着巨大的危机,并在人口平均预期寿命延长和老龄化的影响下,有加深的趋势。

三、中国就业状况与退休年龄

中国是一个人口大国,具有丰富的劳动力资源,这是一大优势,但同时也是一种压力,这使得我们在考虑一切有关的问题时,都不得不把它纳入视野之内,在研究退休年龄时也不得不这样做。

目前,中国城镇拥有经济活动人口近2亿,农村经济活动人口近5亿(高尚全,1999),劳动力资源庞大,与有限的劳动力需求之间存在着较大的矛盾。据《中国劳动统计年鉴(1999)》记载,1995年以来,中国城镇登记失业人数呈上升之势,1995~1998年依次为519.6万、552.8万、589.7万和571万人左右,1998年的登记失业率为3.1%。同时,由于国有企业改革和国有经济的战略性改组进入实质性阶段,大量的冗员(约1/3强)逐步释放出来。1995~1997年,国有企业下岗分流人员分别为564万、891万和940万,1998年为610万(高尚全,1999)。随着改革的深入,国有企业隐性失业将进一步显性化。在农村,也存在着大量的剩余劳动力,农村剩余劳动力向非农产业和城镇的持续流动每年约3000万人,大大增加了城镇的劳动力供给。相对于需求而言过高的劳动力供给以及供求的结构性矛盾导致了失业人数多、失业率较高。

当前就业状况的这种紧张局面,是否会在短时期内得到改观呢?根据国家计委宏观经济研究院课题组的研究(1999),失业率在“十五”期间存在高位不下的可能性,就业形势依然不容乐观。在这种情况下,虽然中国的养老保障体制客观上要求退休年龄有所提高,但考虑到就业状况,我们应该对此采取谨慎的态度。我们应该看到,在就业形势比较严峻的情况下,提高退休年龄显然会加重就业危机,因此,提高退休年龄的时机应该选择在将来的某个时候,而不是现在。

四、提高退休年龄的具体时机和方法

以1995年中国1%人口抽样数据为基础,对中国未来的人口结构进行预测发现,总人口在21世纪的前50年仍将保持较大的规模,但是,在2030年到达峰值14.41亿后开始缓慢下降,中国人口的总量膨胀问题开始改观,而人口结构问题的重要性日益突出。劳动年龄人口在2016年到达峰值8.69亿以后开始下降,劳动年龄人口占总人口的比重则在2007年达到峰值63.79%以后就开始下降,进入劳动年龄的人口在2006年达到最大值,在2017年当年退出劳动年龄的人口首次高于进入劳动年龄的人口。

从中国人口年龄结构的这种变化可以看出,21世纪10年代,中国的人口老龄化将达到一种十分严重的程度,老年人口的绝对量和相对量都将达到一种前所未有的水平,2015年老年人口数大约2.4亿,老年人口抚养比约为27%,养老的压力巨大;而从就业的角度来看,这个时期,就全国总体而言,劳动年龄人口的绝对量和相对量都在到达峰值后开始下降,就业的压力相对减轻。也就是说此时存在着一个养老压力加大,就业压力相对减轻的时机,因此从全国的范围来看,此时应该是提高退休年龄的一个好时机。

但是,职工退休后享受养老待遇只发生在城市中,因此仅考察全国的人口结构的变化是不够的,要真正科学地对全国提高退休的时机做出选择,必须进一步考察城市的人口年龄结构的变化(见表1)。从人口老龄化的角度来看,如果保持现有的退休年龄不变,2010年城市退休年龄人口占城市总人口的比重超过20%,2016年超过25%,在2035年左右将超过40%,老年人口抚养比则在2009年超过30%,2015年超过40%,2020年超过50%,2050年则接近100%;从劳动力供给的角度来看,城市劳动年龄人口占总人口的比重在2006年达到最大值后,开始下降,劳动年龄人口增长率在2009年开始低于1%,此后一直在0左右波动。

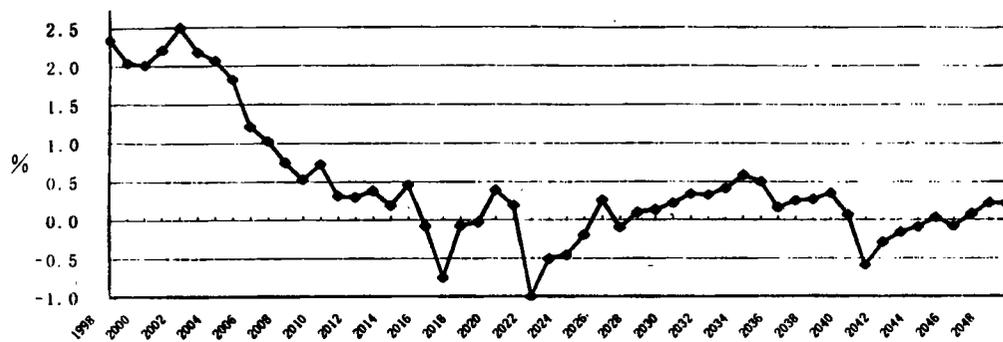


图1 1999~2050年中国城市劳动年龄人口增长率的变化

由此可以看出,城市的情况与全国的情况类似,虽然在未来50年中由于城市化水平的提高,城市人口总量一直在膨胀,但劳动年龄人口绝对量在2010年左右开始趋于稳定,劳动年龄人口比重开始下降,而退休年龄人口及其比重以及老年抚养比一直在提高,所以从城市的情况来看,在2010年左右正是养老压力急剧加大,而劳动力就业压力相对缓解的时候,是改革退休年龄的最佳时机。

结合中国人口年龄结构的这种变化,若以60岁和65岁这两个年龄为目标退休年龄,笔者认为,可供考虑的方案有三个。方案一:男性的退休年龄保持不变,女性的退休年龄提高到60岁。方案二:将男、女的退休年龄都提高到65岁。提高方法为,男、女的退休年龄的提高同时开始同时完成,但二者的提高幅度不尽相同。方案三:在完成方案一的基础上,男、女的退休年龄再同步提高5岁。

这三个方案的具体实施步骤如下:

方案一:分为两个阶段:(1)从现在至2015年,逐步改革劳动制度,将女性的退休年龄统一为55岁。在这期间,原为女工人的可以在50~55岁之间自由选择退休时间,但在2015年之后则只能在55岁退休。(2)从2015年到2030年,逐渐把女性的退休年龄提高到60岁,与男性的退休年龄相同(见表2)。

这样设定时间,除考虑到人口年龄结构的变化外,还考虑到中国现实的其他情况,如中国的各项改革大多采取渐进的方式,先试点后推广,所以在正式的改革开始之前,我们留有15年左右的时间,在这段时间内,重点要做的是进一步推进劳动制度改革,统一女性的退休年龄,并进行退休年龄改革的试点。

方案二:分为两个阶段,第一个阶段与方案一相同;第二个阶段从2015年开始,男性的退休年

表 1 1998~2050 年中国城市人口年龄结构的变化

年份	总人口 (万人)	劳动年龄人口 (万人)	劳动年龄人口 增长率(%)	劳动年龄人口 比重(%)	退休年龄人口 (万人)	退休年龄人口 比重(%)	老年抚养比 (%)
1998	37 902	24 532	—	64.73	5 518	14.56	22.49
2000	39 314	25 618	2.04	65.16	6 008	15.28	23.45
2002	40 694	26 709	2.20	65.63	6 548	16.09	24.52
2004	42 069	27 972	2.18	66.49	7 117	16.92	25.44
2006	43 455	29 070	1.82	66.90	7 780	17.90	26.76
2008	44 878	29 726	1.03	66.24	8 590	19.14	28.90
2010	46 354	30 107	0.53	64.95	9 578	20.66	31.81
2012	47 874	30 422	0.31	63.55	10 635	22.21	34.96
2014	49 398	30 629	0.38	62.00	11 717	23.72	38.25
2016	50 896	30 827	0.46	60.57	12 752	25.06	41.37
2018	52 367	30 569	-0.75	58.37	14 257	27.23	46.64
2020	53 816	30 537	-0.03	56.74	15 585	28.96	51.04
2022	55 232	30 714	0.19	55.61	16 762	30.35	54.57
2024	56 603	30 252	-0.51	53.45	18 631	32.91	61.59
2026	57 925	30 054	-0.20	51.88	20 290	35.03	67.51
2028	59 197	30 102	-0.09	50.85	21 723	36.70	72.16
2030	60 427	30 170	0.13	49.93	23 079	38.19	76.50
2032	61 620	30 337	0.34	49.23	24 204	39.28	79.78
2034	62 779	30 561	0.41	48.68	25 113	40.00	82.17
2036	63 896	30 894	0.50	48.35	25 770	40.33	83.41
2038	64 961	31 024	0.26	47.76	26 503	40.80	85.43
2039	65 472	31 108	0.27	47.51	26 809	40.95	86.18
2040	65 969	31 218	0.35	47.32	27 069	41.03	86.71
2042	66 926	31 054	-0.59	46.40	27 933	41.74	89.95
2044	67 842	30 913	-0.16	45.57	28 761	42.39	93.04
2046	68 718	30 896	0.04	44.96	29 485	42.91	95.43
2048	69 497	30 894	0.08	44.45	30 177	43.42	97.68
2050	70 185	31 029	0.22	44.21	30 725	43.78	99.02

注:劳动年龄人口指男为 16~59 岁、女为 16~54 岁的人口。

资料来源:根据 1995 年 1%人口抽样调查资料以及《中国人口统计年鉴(1997)》的相关数据预测;城市化水平取国家统计局公布的 1998 年数据 30.4%为基础,以“中国第四次人口普查资料分析”课题关于中国未来城市化水平的预测为参照。

龄从 60 岁提高到 65 岁,女性的退休年龄则从 55 岁提高到 65 岁,即男性的退休年龄每 6 年提高 1 岁,女性的退休年龄每 3 年提高 1 岁(见表 3)。

方案三:分为三个阶段:前两个阶段与方案一相同,但在进行完前两个阶段以后,接着将男女的退休年龄同步提高 5 岁,即在男女的退休年龄统一为 60 岁以后,再每 3 年提高 1 岁,2045 年完成改革(见表 4)。

这三个方案实际上彼此之间存在着一些相似性,方案一与方案二、三的区别在于目标退休年龄,方案二和方案三的区别则在于退休年龄的具体提高方法,但哪一个更符合中国的现实情况呢?

首先,从对就业的影响来看,三个方案都使劳动年龄人口比重较目前有所下降,对就业的压力都有所缓解,但三个方案的具体情况又有所差异。在方案一,劳动年龄人口的比重基本上呈下降趋

势,从2044年开始甚至低于50%,对社会而言,就业的压力大大减轻,但这时享受退休金的人数接近于劳动者的人数,经济的活力恐怕就很成问题了。在方案二和方案三的情况下,劳动年龄人口比重基本稳定在55%~60%左右,略低于现在的水平,这样,从供给上看,这两种方案在降低养老压力的同时,没有给就业增加压力,这种状况可以从图2中各方案的劳动年龄人口比重曲线清楚地看出来。

其次,从退休年龄人口比重来看:方案一下降不是很明显,大多数年份比现行退休年龄低3到4个百分点,2050年低3.34个百分点,退休年龄人口比重达到40.44%;方案二的效果则比较明显,2050年大约比现行退休年龄低13个百分点;方案三与方案二基本类似,只不过在中间的某些年份比方案二要高1个多百分点,但比重最高值不超过36%。从图3中我们也可以看到,方案一的趋势和不变时基本类似,只是在程度上稍有下降,降低养老金压力的目的只在一定程度上达到,退休年龄人口比重增加的基本趋势并未得到根本改观。比较而言,方案二和方案三的效果较明显。从图3可以看出,在21世纪30年代中期,这两种方案下的退休年龄人口比重在达到35%左右的峰值后,就会回落到30%左右,比方案一低10个百分点左右。退休年龄人口的这种变化意味着处于退休年龄的人口大大减少,对养老压力的减轻是不言而喻的。比较方案二和方案三,就会发现虽然在起点和终点上二者相同,但由于在方案二中男性的退休年龄提高得较早,所以从总体上看,其退休年龄人口比重处于一个相对更低的水平。

再次,从老年抚养比来看,方案一虽然比现行退休年龄下有所降低,但是依然保持较高的水平,2050年超过85%,方案二、方案三则可以使老年抚养比有较大幅度的下降,在2050年都不到60%,较现有退休年龄下压力大大减轻。从图4可以直观地看出,在退休年龄不变的情况下,老年抚养比一直攀升,在2050年达到近100%,方案一在一定程度上使抚养比上升的速度下降,但并未从根本上改变其上升的趋势,而且在21世纪40年代中期以后攀上80%以上,养老压力并未从根本上减轻,而方案二和方案三则从根本上扭转了这种状况,方案二在2035年左右达到60%左右的峰值后止涨回跌,同时方案三则在峰值65%左右回跌,在40年代保持在55%左右的水平。

综合上述三种方案的比较,方案二和方案三都较好地达到了减小养老压力而又不增加就业压力的目的,方案一则未能使上述目的实现,这主要是由于它们在目标退休年龄的设定上不同,相比较中国快速的人口老龄化,退休年龄提高到60岁是不够的,65岁是一个相对比较合理的目标退休年龄。方案二和方案三之间的差别并不大,只不过由于具

表2 方案一各年度的退休年龄 岁

年份	退休年龄	
	男	女
2000~2014	60	50 或 55
2015	60	55
2018	60	56
2021	60	57
2024	60	58
2027	60	59
2030	60	60

表3 方案二各年度的退休年龄 岁

年份	退休年龄	
	男	女
2000~2014	60	50 或 55
2015	60	55
2018	60	56
2021	61	57
2024	61	58
2027	62	59
2030	62	60
2033	63	61
2036	63	62
2039	64	63
2042	64	64
2045	65	65

表4 方案三各年度的退休年龄 岁

年份	退休年龄	
	男	女
2000~2014	60	50 或 55
2015	60	55
2018	60	56
2021	60	57
2024	60	58
2027	60	59
2030	60	60
2033	61	61
2036	62	62
2039	63	63
2042	64	64
2045	65	65

体操作上有所差异,方案二对男性的退休年龄从2018年就开始提高,早于方案三,因此从整个时期来看,方案二的养老压力更小些,就业压力略大,笔者认为,考虑到将来就业状况从整体上有所缓解的具体实际,可以把方案二列为首选,把方案三作为后备。

最后,还需要特别指出的是,由于行业以及地区之间差异的存在,同时考虑到对老年人选择权利的尊重,在法定退休年龄的一定范围之内,可以适当保持一定的弹性。例如规定人们可以以只享受一部分退休金为代价提前几年退休,对特殊行业可以退休年龄略低,对高素质人才的退休年龄适当推迟等,这样可能会使我们的改革更具可行性。

参考文献:

1. 房海燕:《对我国隐性公共养老金负债的测算》,《统计研究》,1998年第4期。
2. 高尚全:《中国就业形势分析及治理对策》,《宏观经济研究》,1999年第8期。
3. 国家计委宏观经济研究院课题组:《“十五”时期就业形势分析及对策》,《宏观经济研究》,1999年第6期。
4. 首届全国中青年学者老龄问题学术讨论会主题报告:《老龄化的中国》,1999年10月。
5. 陈佳贵、张金昌:《现行部分积累筹资模式的可行性分析》,《经济研究资料》,1999年第2期。
6. 查瑞传等:《中国第四次全国人口普查资料分析》,高等教育出版社,1996年。
7. 国家统计局:《中国人口统计年鉴(1996)》,中国统计出版社,1996年。
8. 国家统计局:《中国人口统计年鉴(1997)》,中国统计出版社,1997年。
9. 国家统计局:《中国劳动统计年鉴(1999)》,中国统计出版社,1999年。
10. 国家统计局:《中国统计年鉴(1999)》,中国统计出版社,1999年。

(本文责任编辑:朱 萍)

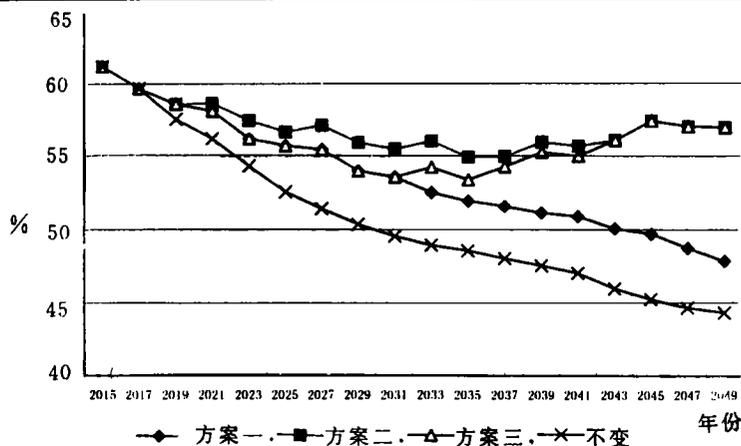


图2 不同方案下劳动年龄人口比重

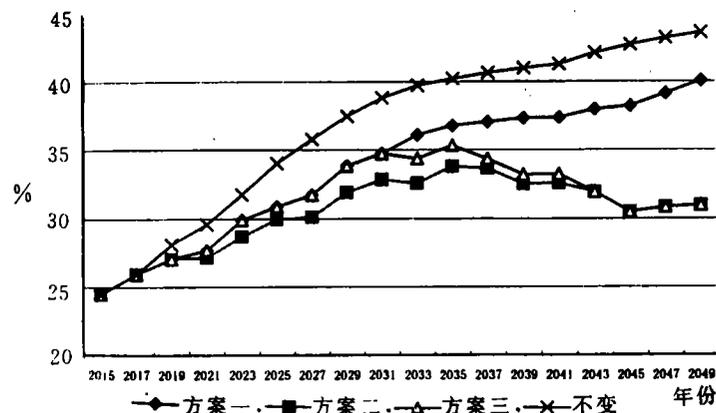


图3 不同方案的退休年龄人口比重

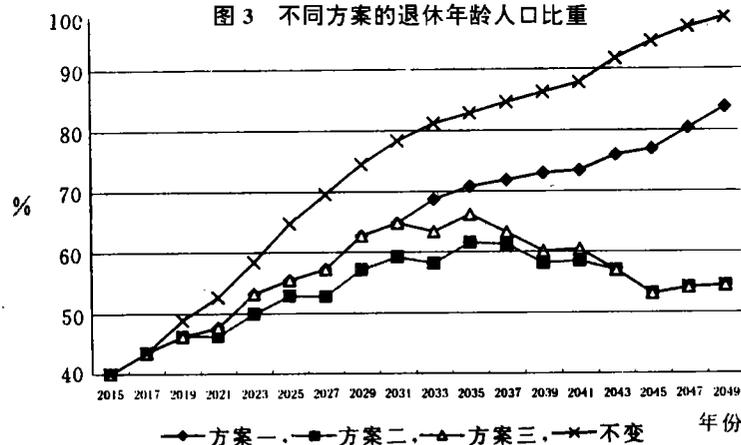


图4 不同方案的老年人口抚养比