

退休年龄：世界难题和中国国情

蔡 昉

【作者简介】蔡昉，中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长。

【原文出处】《今日中国论坛》(京),2012.8.28~31

现阶段我国退休年龄能不能与发达国家并轨？由于老龄化社会的临近，近来提高退休年龄的话题引起社会高度关注。

在理解人口老龄化原因时，人们通常着眼于老年人口占全部人口比重提高这样一个事实，但却往往忽略了由于寿命延长带来的人口预期寿命提高在其中所起的作用，即老年人活得更长，老龄化程度也会提高。由于经济社会发展，中国出生人口预期寿命已经从1982年的67.8岁提高到2010年的73.5岁。在健康寿命延长的条件下，老年人不啻为宝贵的人力资源和人力资本。但是，作为提高老年人劳动参与率的一种手段，提高退休年龄的办法却颇有争议。本文从国际经验和我国国情来讨论这个问题。

一、延长退休年龄的国际经验与争论

在大多数发达国家，挖掘劳动力供给潜力的一个政策手段，是提高退休年龄以便扩大老年人的劳动参与率。例如，有大约半数的经济发展与合作组织(OECD)国家，已经或者计划提高法定退休年龄，其中18个国家着眼于提高妇女退休年龄，14个国家着眼于提高男性劳动者的退休年龄。2010年，OECD国家男性平均退休年龄为62.9岁，女性为61.8岁。

然而，提高退休年龄的政策并非没有争议，实际执行中出现的情况远比政策初衷复杂得多。近年来欧洲国家发生的一些事件表明，提高退休年龄的政策在一些国家遭到民众的抵制。导致这种民众意愿与政策意图相冲突的原因，有着来自劳动者和决策者的不同解释。

反对此类政策调整的民众，往往认为政府提高退休年龄的政策调整，动机是减轻对养老保险金的支付负担。与此相对应的政府解释则是，劳动者长期耽于过于慷慨的养老保险制度，以至因为不愿意失去既得利益而加以反对。随着人口老龄化的进程加速，养老金缺口成为现实的或潜在的问题。特别是在劳动年龄人口比重尚高的时候形成的现收现付模式，最终会因人口年龄结构的变化而日益捉襟见肘。因此，政府的确要从养老保险制度的可持续性角度出发，考虑退休年龄的问题。这种认识和利益的冲突，使得退休年龄的变化不可避免地成为一种政治决策，受到人口老龄化之外因素的制约。

值得考虑的关键问题在于，提高退休年龄并不必然意味着老年劳动者可以自然而然地获得就业岗位。即使在发达国家，劳动力市场上依然存在着年龄歧视，造成老龄劳动者就业困难。

在许多国家，在青年失业率高和就业难的压力下，政府某些政策甚至还纵容了提前退休的情形，旨在让老年人给青年人“腾出”岗位。虽然此类政策的实施结果表明，其在降低老年职工劳动参与率方面，部分地达到了效果，而对于降低青年失业率却无济于事，但是，这个政策倾向至少反映了社会上流行的一种观念，即认为延长退休年龄不利于青年就业问题的解决。

二、我国未富先老造成的特殊难题

一般来说，人口老龄化程度与经济发展水平呈现正相关关系。然而，中国却是在较低的收入水平上达到了较高的老龄化程度。2010年，发展中国家

在不包括中国的情况下,65岁以上人口比重平均5.3%。而中国高达8.9%,比其他发展中国家要“老”得多。这个未富先老特征决定了我国在考虑调整退休年龄的时候,需要结合提高老年人就业率和支付养老金两方面的特殊性,做出长期的部署和近期选择。

把身体健康长寿的因素与人力资本积累(包括教育、培训和干中学)因素结合起来考虑,有效工作年龄理应伴随预期寿命的提高而延长。如果能够做到这一点,就意味着可以通过把实际退休年龄向后延,从而扩大劳动年龄人口规模,降低每个劳动年龄人口供养的退休人数。就我国的情况进行模拟表明,如果把实际退休年龄从55岁延长到60岁及至65岁时,可以大幅度降低老年人口的抚养比。例如在2030年,延长实际退休年龄,可以把每百名20岁以上的工作年龄人口需要供养的老年人口,从55岁退休情形下的74.5人降低到60岁退休情形下的49.1人,进而降低65岁退休情形下的30.4人。

值得指出的是,法定退休年龄与实际退休年龄是不一样的,即在法定退休年龄既定的情况下,实际退休年龄可能因劳动力市场状况而产生巨大的偏离。例如,虽然法定的退休年龄大多数采取男60岁、女55岁,但是在就业压力比较大,特别是受到劳动力市场冲击的情况下,劳动者的实际退休年龄经常会低于法定退休年龄。可见,真正能够改变人口工作时间从而对老年人供养能力的,是实际退休年龄,而与法定退休年龄无关。如果单纯改变法定退休年龄而劳动力市场却无法充分吸纳这些人口,则意味着剥夺了他们在就业与退休之间的选择,使他们陷入严重的脆弱地位。

“未富先老”是中国一个独特的挑战。我们比其他发展中国家平均水平要老得多,将来还会继续这样。但是,想通过人口调整,“先老”的问题是解决不了的,这是人口转变的规律。对中国来说,可以改变的是解决“未富”的问题。在这个发展阶段上,必须要保持持续的经济增长,用经济增长来克服和消除未富先老带来的困难和影响。

中国经济增长是靠什么推动的?分析过去30多年的数据发现,GDP平均每年接近10%的增长,

大概有71%的贡献是物质资本的投入,和我们人口结构相关,我们劳动年龄人口比重高,抚养比例低就意味着我们有更高的储蓄率,同时劳动力丰富,也就是在投入资本的时候不会遇到报酬递减规律的困扰。

其次,劳动实际贡献是稳定的,但是只有8%。从最近的数据看,2010年开始,15岁到59岁年龄段的人口已经开始下降。这就意味着我们劳动投入的供给方面已经是负的,未来劳动对经济增长的贡献应该是负的。接下来,人力资本永远是正的贡献,但是,毕竟占的份额比较低,它起不了足以抵消其他贡献下降的作用。

再者,把抚养比专门提出来,狭义的人口红利贡献了7%。从现在开始,抚养比将开始上升。其贡献不是正的,而是负的。剩下的是全要素生产率,这一部分非常重要。任何发达经济体,有多高的全要素生产率的增长,就有多高的GDP,没有全要素生产率增长,就没有GDP的增长。未来我们主要靠全要素生产率的支撑。但是,到目前阶段,所有因素,都是相对贡献会下降,自然潜在增长率就下降。

中等收入陷阱,对中国来说最主要的危险就在于,当我们的潜在增长率降下来的时候,尝试着保持过去的经济高速增长,就要把实际增长率定在远远高于潜在增长率的水平上,会做大量政策性的扭曲。日本做了这样的事情,保护“僵尸”企业,用银行来保护它,最后“僵尸”企业把银行也拖垮,成了“僵尸”银行,因此失去了20年的经济发展。我们这些年的经济增长,政府起到了很积极的推动作用。但是,如果未来要把实际增长率超越潜在增长率的话,事实上我们的很多政策就会变成扭曲政策,包括我们的产业振兴、产业政策、区域发展战略、刺激性的计划等等,都有可能产生扭曲的因素。不仅损害了经济的长期增长,还有可能进一步加重经济发展的不协调、不平衡、不可持续,转变经济发展方式就成了空话。

尽管国家和国家不一样,男性和女性也不太一样,但西方国家,大都已将退休年龄提高到了62岁。因此,我们是不是可以把现行的退休年龄,比如说我们现在男性是60岁,女性都还是55岁,延长一段时间?

但笔者认为由于与发达国家在两个重要条件上相比,中国的情况有显著的不同,使得这个做法不应成为我们近期的选择。

首先,劳动者的不同群体在退休后的预期寿命不同。预期寿命是反映人口健康状况的综合性指标,在总体水平上受到经济和社会发展水平的影响,在个体上与不同人口群体的收入、医疗乃至教育水平密切相关,因此,在同样的退休年龄下,不同群体退休后的余寿是不同的,从而导致能够享受养老金的时间长短各异。

例如,即使在美国这样一个整体收入水平和医疗水平都较高的国家,1997年67岁年龄组人口在65岁上的余寿,在全部人口达到17.7岁的同时,女性高达19.2岁,而低收入组的男性仅为11.3岁。虽然我们没有人分群各年龄组的预期寿命数字,但由于中国有比美国更大的收入差距,并且社会保障覆盖率低,我们可以合理地推断,退休人口的预期余寿差异会更大。一项公共政策,只有在设计的起点上就包含公平的理念,才具有操作上的可行性。

其次,我们当前处于“未富先老”阶段上的老龄化,人均GDP、社会发展水平都还不够高,人力资本有它自己的特色。总体上来说,发达国家分布于各年龄层上的劳动者,受教育程度是一样的,人力资本是同质的。但对中国来说,人口年龄越大,受教育程度越低。例如24岁年龄层的人受教育程度是10年,而60岁年龄层的人只有6年,下降了40%。因此,选择退休是这部分人最好的出路,如果你不让他退休,这部分人基本上是劳动力市场上最弱势的人群。实际上现在城市4%~4.3%的登记失业率,大部分是一些接近退休年龄的、年龄偏大的城市劳动力。因此为了增加劳动力供给而延迟退休年龄是不可行的。如果想让他们早点领退休金,那么最后,可能出现的情况就是要为他支付失业保险金或低保。

三、政策建议与中国特色路径

可见,至少就中国目前条件而言单纯提高退休年龄并不是提高老年人劳动参与率的唯一出路。扩大劳动力总体规模和降低社会对老年人的供养负

担,恐怕不应该在当前的临近退休年龄人口身上做文章,而是需要创造条件,把当前的这一代年轻人逐渐培养成为拥有更充足人力资本的劳动者,使得他们不仅适应产业结构变化的要求,而且能够在未来具备能力延长工作时间。中国应该选择一个有差别和选择自由的退休年龄制度,在近期内主要着眼于提高实际退休年龄而不是法定退休年龄。这个制度框架应该包括以下内容:通过立法和严格执法、发展教育和培训,以及广泛的劳动力市场制度和社会保险制度安排逐步推进。

首先,严格执行现行法定退休年龄,制止提前退休现象。在遭遇经济冲击和就业压力大的时期,企业则可以在政策的默许之下推动许多尚未达到退休年龄的职工提前退休,导致实际退休年龄大大低于法定退休年龄。

其次,对就业者受教育程度和技能水平要求较高的部门,如高科技企业、科研机构、高校等事业单位,应该实行具有弹性的退休年龄制度,允许在单位和劳动者都有意愿的条件下,适当延缓退休时间的制度。女性职工与男性职工退休年龄的统一,也可以从这些部门着手进行。养老保险制度也应对此作出必要的调整,形成合理、适度的激励机制。国家通过发展教育和在职培训,提高新成长劳动力受教育水平和在职劳动者的技能,并使其具备根据产业结构调整的需求更新技能的适应力,为未来整体提高法定退休年龄做好人力资本准备。这是一项关系长期增长潜力和具有未雨绸缪性质的事业,政府应该承担主要的财政责任,不断加大投入。

最后,从中国国情出发,面对养老金缺口,提高养老保险参与率,比节约养老金支出更为重要。在老龄化进程加速的条件下,不可避免地面临下列三种调整或其组合,以求解决养老保险资金不足的问题,即提高缴费水平、降低养老金给付水平,或提高领取养老金的年龄要求。中国的劳动力供给主要依靠青年农民工,需要大幅度提高他们加入养老保险制度的覆盖水平,是我们独特的优势,有利于缓解养老金不足的压力。