

如何延迟退休: 方案选择与配套措施

文_齐传钧

延迟退休关系每个劳动者的切身利益,支持者有之,反对者也不乏其人,因此每一次官方出来回应,都能激起社会的广泛热议。应该说,在过去相当一段时间内,社会各界争论的焦点还仅限于应不应该延迟退休这一根本性问题。但是,2013年年底党的十八届三中全会《决定》正式提出,研究制定渐进式延迟退休政策,意味着官方正式明确了延迟退休势在必行。也就是说,从那时起,这一话题已经由要不要延迟退休变成了如何延迟退休的问题了。

2015年两会期间,人力资源和社会保障部部长尹蔚民在记者会上透露,人力资源和社会保障部将于2015年争取完成方案制订,2016年报经中央同意后征求社会意见,2017年正式推出,至少2022年才开始正式实施。这相当于给出了一个大致时间表,但至今具体方案一直处于研究制订过程中,尚未定型,更不会对外公布,因此引来了社会各界的广泛猜想,网上各种版本随之频频出现。

今年两会期间,尹蔚民部长在“部长通道”接受记者采访时,再次重申网上流传的各种延迟退休方案都是误读,并强调延迟退休的推出将遵循以下原则:一是小步慢走、渐进到位;二是区别对待、分步实施;三是提前公示、预先预告。显然,我们无法也无须猜测延迟退休的具体方案,但也不妨碍做出一些基本的判断。从理论和国外的实践上来看,延迟退休无非有两种基本方案:一是弹性退休;二是直接提高法定退休年龄。

可以肯定的是,短期内不可能实施弹性退休方案。从理论上来说,弹性退休方案是指政府只规定一个法定的最低退休年龄,比如60岁,劳动者根据身体健康状况和个人就业能力以及意愿选择何时办理退休手续,领取养老金。这一方案有两个明显优势:其一,过了法定最低退休年龄

后,何时退休完全由个人自主决定,因此更能为劳动者所接受,可以形成最大的社会共识,政策推广较为容易;其二,从人力资本最大化利用上来讲,一些有能力有意愿的劳动者,特别是知识分子可以工作到70岁甚至更高年龄再退休,这在发达国家已屡见不鲜,从而最大化地开发老年人力资本,实现全社会人力资本的充分利用和最优配置。

但是,这一方案在现实中却受到养老金制度的制约,即养老金制度至少是精算中性的,充分体现多缴多得、长缴多得的激励因素,只有这样才能激发人们最大限度地选择延迟退休,从而才能缓解养老金支付压力,并增加劳动供给和促进经济增长。显然,中国目前实施的“统账结合”养老金制度还不是精算中性的,一个理性的劳动者会选择“少缴费”“短缴费”,更谈不上主动延迟退休了。可以看出,中国如果要引入弹性退休,前提必须尽快完成养老金制度的顶层设计,增强制度激励性。所以,至少就目前而言,采取弹性退休方案是不现实的。

剩下就只能是第二种方案,即直接提高法定退休年龄。其实这个方案很好理解,就是每年提高3~6个月左右,利用几十年时间把退休年龄提高到一个理想的水平,这就是“小步慢走、渐进到位”的含义。直接提高法定退休年龄必然是渐进的和缓慢的。还没有一个国家将退休年龄一次性提高5年,甚至一次性提高1年也极为少见,因为这将必然对劳动力市场带来巨大冲击,是任何一个非战争状态下国家经济和社会体系所无法承受的。

当然,考虑到现有国情,这个直接提供法定退休年龄的方案还需要进一步细化,就是官方强调的“区别对待、分步实施”,政策含义已经非常明显,就是不同的人群采取不同的方式,且时间上有先后。具体来说,就是先从女性开始延迟退休,到达一定年龄后,比如60岁,然后男性

最核心最紧迫的是建立一种真正体现多缴多得、长缴多得的精算中性并富有弹性的基本养老保险制度，从制度激励上最大可能地强化大多数人参保缴费和延迟退休的自觉性，为转向弹性退休这一理论上最优方案创造条件，实现个人理性和集体理性的完全统一

再开始实施延迟退休，从而尽量保证每年男性和女性延迟的幅度基本一致，并最终形成一个基本相同的退休年龄，比如65岁。实际上，从2015年3月1日开始，党政机关、人民团体和事业单位正、副处级女干部、具有高级职称的女性专业技术人员，已经开始执行年满60周岁退休的政策，这在一定程度上显示出官方的真实意图。需要强调的是，具有一定级别和职称的女干部毕竟是少数，一次性将退休年龄提高5岁对劳动力市场的冲击是微乎其微的，但对于人数较多的女性工人而言，这是不适用的，必然是渐进式的。

我们知道，中国目前的法定退休年龄是基于三类人群制定的，分别是女工人、女干部和男性，退休年龄依次是50岁、55岁和60岁。这种差别对待在大工业时代是有其合理性的，因为在大多数人就业的生产车间流水线上，男性和女性对劳动强度的承受能力是不一样的，即男性可以承担更长时间的较强体力劳动。这个分年龄差别对待的退休年龄规定不仅符合中国的早期国情，也是在发达国家历史上最早出现的。但是，随着技术进步，特别是后工业化时代的到来，不论在办公室还是在生产车间工作，人们的劳动强度已经大大降低，再考虑到女性平均寿命要长于男性这一基本规律，因此很多发达国家在实施延迟退休时，就开始不断缩短男性和女性法定退休年龄的差距，最终甚至完成消除这一差距，这是近几十年的世界性趋势。

此外，到底是一年提高3个月、4个月还是6个月，我们还不可预知，但道理是完全一样的，因此也就没有必要继续纠缠这样一个随机性很强的技术细节了。总之，延迟退休方案本身并不神秘，在现有条件下，可供政策选择的空

间非常有限，而眼下这项政策能否顺利及时推出并顺利实施，还取决于社会各界的反应，社会共识能在多大程度上达成，所以就有了所谓的“提前公示，预先预告”这一原则。不难理解，这项政策涉及劳动者众多，社会影响极大，不可能一蹴而就，可以肯定的是今后一段时间政府还会在各种场合继续“吹风”，目的就是让人们尽快建立和强化延迟退休不可避免的心理预期，提前做好心理准备。

相比之下，我们更应该关注延迟退休方案的政策效果如何，这不仅取决于方案本身的设计水平，例如是否更人性化、是否更容易操作，而更重要的是受制于一些配套措施能否出台和何时出台，否则这一政策实施效果将大打折扣，甚至可能中途夭折或多有反复。具体来说，至少应该包括以下几个方面。一是完善失业保险制度并针对老年人适当提高待遇标准，强化失业保险对老年人失业后的基本生活保障功能，防止出现老年贫困。二是提高教育的可获性，鼓励国民接受更多教育和培训，增强老年人的就业能力。长期来看，教育水平越高，就业能力就越高。例如，2005年欧洲高技能人群的平均就业率为82.5%，中等技能为68.7%，而低技能者仅为46.4%。三是鼓励企业提供必要的工作安全保护和医疗保健服务，改善老年人的人身安全和健康状况。四是通过财税支持鼓励企业多雇佣老年人，例如降低60岁以上老年人就业的社会保险缴费费率。五是禁止企业招聘时出现年龄限制的要求（一些特殊行业除外），从而最大限度地消除就业市场上的年龄歧视。其实，所有这些方面甚至可以采取单独立法的形式予以加强，例如韩国在1992年就颁布的《老年人就业促进法》。

最后，也是最核心最紧迫的一个方面，就是必须尽快再次启动养老金顶层设计改革，建立一种真正体现多缴多得、长缴多得的精算中性并富有弹性的基本养老保险制度，在保证确有困难不得不提前退休人员获得必要养老金待遇的基础上，从制度激励上最大可能地强化大多数人参保缴费和延迟退休的自觉性，而且更重要的是等到条件成熟的时候，为转向弹性退休这一理论上最优方案创造条件，即在规定一个最低退休年龄的前提下，把选择权最终让渡给个人，实现个人理性和集体理性的完全统一。□

（作者：中国社会科学院世界社保研究中心副秘书长）

（责任编辑 胡秀荣）