

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.161-20230921

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由房连泉撰写的《渐进式延迟法定退休年龄的可行方案》。如引用，请征得作者或本中心（实验室）的同意——编者。

渐进式延迟法定退休年龄的可行方案

房连泉

中国社会科学院社会发展战略研究院研究员

中国社会科学院世界社保研究中心秘书长

【摘要】渐进式延迟法定退休年龄既是一项就业政策的变化，也是一项养老金领取制度的变革。延迟退休政策设计涉及精算公平和激励中性两个基本原则，其前提是建立就业和养老金领取的激励相容机制。为此，需要通过引入弹性退休制度，加大对延迟退休待遇的奖励，建立友好型老年就业制度等措施，制定切实可行的改革方案，并把握好渐进式推进节奏，加强政策引导和宣传，采用综合性配套改革措施，化解社会风险。

【关键词】渐进式延迟 退休年龄 激励相容 弹性政策

延迟退休是社会普遍关注的热点话题。2020年11月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》正式提出“实施渐进式延迟法定退休年龄”。2022年，党的二十大报告提出“实施渐进

式延迟法定退休年龄”的要求。2023 年全国两会召开后关于延迟退休的讨论进一步升温，延迟退休政策呼之欲出。延迟退休改革影响深远，直接关系到每一个劳动者及劳动者家庭的切身利益，在多方面影响着经济社会的发展。放眼全球，包括美国、德国、日本和新加坡在内的许多国家都相继实行延迟退休政策，以缓解人口老龄化带来的压力。我国在政策调整过程中需要注意什么问题？在推行改革时，如何平稳过渡、少走一些弯路，回应各方面的社会关切？

延迟退休的就业社保制度含义及当前问题

延迟退休既是一项就业政策变化，更是一项养老金领取制度上的改革。就劳动者而言，“退休”指的是个人退出劳动力市场的决策，即个人在生命周期中的某个时点，选择由劳动就业状态转向闲暇状态。这种自主决策受个人劳动能力、身体健康状况、养老储蓄和家庭条件等多方面因素的影响。因此从就业角度讲，退休年龄并没有统一的界限，属于个人选择。而强制性退休则主要指的是与养老金等社保权益获取资格相关的最低年龄要求，与社会养老保险制度联系在一起。大部分国家都规定了法定退休年龄，即具备领取养老金资格的年龄。1889 年，德国是第一个以立法形式出台社会养老保险制度的国家，退休金制度由此诞生，之后逐步成为现代社会的一项基本权利。而法定退休年龄通常又包括领取全额养老金的年龄和提前领取养老金的最低年龄等规定。在欧美大部分国家，要获取全额养老金，最低缴费年限的门槛通常为 35 年—45 年，提前退休一般不得超过 5 年。在两个年龄线之间，工人可自主选择，即所谓的弹性退休。就实际退休年龄统计看，通常与法定退休年龄有一定偏差，受经济发展水平、劳动力市场情况、中华传统文化、国民福利水平等多重因素影响，实际退休年龄在不同国家有很大差别。例如在韩国，2012 年法定退休年龄为 60 岁，而社会平均实际退休年龄则高达 71.1 岁（男性）；在卢森堡，法定退休年龄为 65 岁，而社会平均实际退休年龄仅为 57.6 岁（男性）。

我国目前的退休制度源自计划经济时代对干部和工人的离退休管理政策。根据《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》的规定，职工退休年龄为：男性 60 周岁，女干部 55 周岁，女工人 50 周岁。需要指出的是，上述退休政策针对的主要群体为机关事业单位和国有（集体）企业职工，针对私营企业员工，并没有强制意义上的法定退休年龄要求。

自 20 世纪 90 年代以来，我国开始建立社会养老保险制度，在企业参保职工领取养老金的年龄规定上，延续了 1978 年法定退休年龄政策的要求。而针对 2009 年之后逐步建立的城乡居民基本养老保险制度^①，国家则规定男性和女性领取养老金的年龄均为年满 60 周岁。我国关于法定退休年龄的规定出台于 45 年前，当时全国人均预期寿命为 68.2 岁，2022 年已提高到 77.9 岁，增长了近 10 岁。退休年龄政策需要根据人口、经济和社会形势变化及时调整，不断解决其在实践中面临的种种现实问题。

其一，从就业角度讲，随着人口预期寿命的不断提高，个人在生命周期中退出劳动力市场的年龄时点不断后延，过低的退休年龄规定限制了就业供给。从 20 世纪 50 年代开始，国际劳工组织（International Labour Organization, ILO）已将劳动年龄人口（working age population）的统计范围界定为 15 岁—65 岁。各国老年人口的就业率呈上升态势，例如在 2000 年至 2018 年期间，经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）国家 65 岁及以上老年人劳动参与率提高了约 5 个百分点，目前已达到 15% 的水平，其中，65 岁—69 岁人口平均劳动参与率高达 27.8%。日本是老龄化严重的国家之一，2010 年以来老年人劳动参与率快速提高，2018 年达到 25%。韩国老年人劳动参与率更是超过 30%。^②在美国，尽管年轻移民劳动力不断流入，但老年劳动参与率依然持续提高，到 2023 年达到 23% 左右。自 2011 年以来，我国劳动年龄人口总量连年下降，2022 年为 8.75 亿；当年度城镇就业人口总量为 4.59 亿，相比 2021 年减少 842 万，是自 1962 年以来的首次下降。党的十九届五中全会提出“积极开发老龄人力资源，发展银发经济”，党的二十大报告要求“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业”。在人口老龄化冲击下，开发老年人力资源势在必行。虽然我国老年人口就业率总体水平较高，但这主要归因于农村老年人口高就业率的贡献。根据第七次全国人口普查数据，2020 年我国农村地区 33.5% 的老年人主要生活来源为劳动收入；在城市该比例仅为 7.3%。2020 年全国有 1.5 亿的低龄老年人口（60 岁—69 岁），约 1/3（5000

^① 2009 年建立新型农村社会养老保险制度，2011 年建立城镇居民社会养老保险制度，2014 年二者合并为统一的城乡居民基本养老保险制度。

^② 程杰、李冉：《中国退休人口劳动参与率为何如此之低？——兼论中老年人力资源开发的挑战与方向》，《北京师范大学学报（社会科学版）》，2022 年第 2 期。

万)为就业人口;但其中城市地区的低龄老年就业人员仅为580万,就业参与率为11%左右。老年人口就业率低在很大程度上与劳动力市场上的限制政策相关。例如,在城市地区大部分工作招聘岗位都设置了年龄门槛,将退休年龄之上的劳动者排除在外,大量超过退休年龄仍有继续工作意愿的老年人很难找到工作。同时,《中华人民共和国劳动合同法》等就业法规条例对老年人的再就业制度缺乏明确规定,在工作环境、员工福利以及伤残保障等方面,老年人缺乏相应的劳动权益保护。

其二,从养老金角度分析,领取退休金的年龄过早影响到社保制度的可持续性。自20世纪末以来,延迟养老金领取年龄成为各国社保改革的重要措施之一。根据OECD的数据,目前统计的34国的平均法定退休年龄约为65岁,但在未来50年内,各国人口的平均预期寿命预计将增长7岁之多。为此,大部分OECD国家制定了或正在制订“延迟退休”计划,2020年之后一个新的趋势是67岁替代65岁将成为养老金领取年龄的“新常态”,有些国家甚至将退休年龄延长至70岁。我国目前的养老金领取年龄政策主要存在两方面的问题:一是领取年龄过早,远低于发达国家平均水平,也低于大部分发展中国家(见表1)。按规定,在职工养老保险制度下,缴满15年达到法定年龄即可领取退休金。在许多情况下,养老金缴费期与领取期的年份数出现“倒挂”。一方面造成国家养老保险制度难以实现收支平衡;另一方面参保职工缴费积累不足,养老金待遇水平较低。二是领取政策缺乏弹性,单一的年龄门槛设置限制了退休选择的灵活性。在目前政策下,参保者达到退休年龄后继续工作时无法延续缴纳养老金。一方面有悖于“多缴多得,长缴多得”的激励原则;另一方面对养老金制度和就业决策产生负激励,造成提前退休现象。

表1 OECD 国家提前退休和正常退休年龄（2020年）

国家	性别	提前退休年龄（岁）	正常退休年龄（岁）
比利时	统一	63	65
加拿大	统一	60	65
爱沙尼亚	统一	60.8	63.8
芬兰	统一	63	65
法国	统一	62	67
德国	统一	63.7	65.7
希腊	统一	62	62
日本	统一	60	65
韩国	统一	57	62
拉脱维亚	统一	61.8	63.8
挪威	统一	62	67
葡萄牙	统一	62	65.3
西班牙	统一	63	65
瑞典	统一	62	65
美国	统一	62	66
奥地利	男性	62	65
	女性	--	60
立陶宛	男性	59	64
	女性	58	63
波兰	男性	--	65
	女性	--	60
瑞士	男性	63	65
	女性	62	64

数据来源：OECD数据库

退休金制度设计中的激励相容机制

随着全球性人口老龄化程度的加剧，劳动力人口总量趋于减少，公共养老金制度面临的财务压力加大，越来越多的国家鼓励延迟退休，政策制定设计的一个核心点是考虑如何激励劳动者多工作、多缴社保，主动作出延迟退休的选择。从行为经济学角度分析，退休金制度实现激励相容（incentive compatibility），即通过激励约束机制促进退休决策的理性选择，实现社会集体利益最大化。从个人角度看，养老金可被视为生命周期中的一种投资制度，有两个基本原理需要考虑：一是“精算公平”（actuarial fairness），指的是个人在工作阶段的供款总额（折现值）

等于退休后领取的待遇总额（折现值），即如果终身缴款等于终身待遇，对个人来说就是公平的。二是“激励中性”（incentive neutrality），这是一个养老金领取制度上的边际概念，即个人达到法定退休年龄后，在延后一年退休时，获得的养老金净财富（待遇总额—缴费总额）与当年退休是相同的。根据以上两种原理可以推演退休决策的激励相容原则：其一，“精算公平”程度越高，越有利于实现养老金权利与义务的对等，保障养老金制度的财务可持续性；其二，“激励性”因素越强，越有利于个人作出合理的退休决策，避免劳动力市场扭曲。但在现实中，上述两个原则往往难以实现，各国社保制度的精算机制设计大多存在缺陷，提前退休现象普遍存在。为实现激励延迟退休的目标，各国一个基本做法是对提前退休者给予“惩罚”，即削减养老金点数；对延后退休给予“奖励”。从 OECD 国家的数据看，实施养老金精算中性的奖励点数为 6%—8%，即提前（延迟）退休一年，养老金削减（增加）的比例应为 6%—8%。从表 2 可看出，OECD 国家对提前退休的处罚点为 5%左右，超过正常退休年龄后的奖点为 6%左右，大多数国家延迟退休激励程度要大于提前退休的惩罚程度。

表 2 OECD 国家退休年龄和提前（延退）奖励政策

国家	提前退休年龄(岁)	提前退休处罚点数	正常退休年龄(岁)	延退奖励点数
奥地利	62	5.1%	65	4.2%
加拿大	60	7.2%	65	8.4%
捷克共和国	60	3.6%—6%	65	6.0%
爱沙尼亚	68	4.8%	71	10.8%
芬兰	65	4.8%	67.9	4.8%
法国	62	5.0%	65	5.0%
德国	63	3.6%	67	6.0%
希腊	62	6.0%	62	0.0%
冰岛	65	7.0%	67	8.0%
日本	60	6.0%	65	8.4%
韩国	60	6.0%	65	7.2%
立陶宛	60	4.8%	65	8.0%
葡萄牙	62	6.0%	67.8	0—12%
斯洛伐克共和国	62	6.5%	64	6.0%
斯洛文尼亚	60	3.6%	62	4.0%
西班牙	63	6.0%	65	4%
美国	62	5.0%—6.7%	67	8.0%

注：表中数字代表 2018 年 22 岁进入劳动力市场的工人未来退休时的养老金领取政策。

数据来源：OECD 数据库

对照以上两个精算原则分析，中国城镇职工养老保险制度存在着明显的不平衡问题。首先从精算公平性看，由于职工退休年龄偏早，缴费周期较短，领取时间长，养老金待遇额高于供款额，造成制度收支难以实现精算平衡。其次从激励性看，目前的退休领取政策存在着“诱导短缴”的负向激励，即延迟退休的边际收益递减。表 3 对延迟退休带来的退休待遇增长效应进行了简单测算，以典型参保个体为例（劳动者工资收入处于社会平均工资水平），2022 年在其缴满 15 年时，多缴一年获得的待遇额增长为 6.7%，之后逐年下降，而缴满 35 年时，多缴一年的收益则下降至 2.8%。

可行方案及配套改革措施

从人口老龄化加快、社保基金收支压力增大以及养老金待遇较低等角度出发，延迟退休已是大势所趋。2021 年 3 月 11 日，十三届全国人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》第四十五章第三节中明确提出，“按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，逐步延迟法定退休年龄”。作为一项复杂的公共政策，延迟退休方案与就业政策、养老金等方面的制度改革紧密联系在一起，在实施过程中尤其要把握好渐进式推进节奏，还要采取综合性的配套措施，减少社会阻力。从全球经验看，各国延迟退休政策的实施都不是孤立而行的，合理的制度设计是前提，激励机制的引入是关键，政策引导和信息宣传则是重要保障。

引入弹性退休制度。在目前的退休制度下，国有部门职工达到法定退休年龄后，即使有就业意愿，也要强行终止劳动关系；在私营部门，超过退休年龄继续留任的职工，退休金也要强制发放，个人无法继续缴费。为增强退休时间的弹性，可首先在非国企部门实施申请退休制度，即个人达到退休年龄时，如未提前申请，原有劳动关系可自动续约；之后可自愿提出退休时点。在申请退休制度的基础上，可逐步引入弹性领取养老金的年龄段。该政策由三个年龄档次组成（以男性为例）：正常养老金领取年龄（65 岁），最低领取养老金年龄（在正常领取年龄的基础上减少 3 岁左右）和延后退休年龄（在正常领取年龄的基础上增加 2—3 岁）。在三个养老金领取年龄档次中，前两者不再具备强制性。当劳动者达到最低领取养老金年龄时，个人有权申请退休；当劳动者达到法定养老金领取年龄时，

个人和所在单位均有权为参保者申请退休；当参保者达到延后退休年龄时，劳动关系自动终止。

表3 城镇职工养老保险延迟退休养老金待遇增长率测算

养老金缴费年份	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
延迟一年的待遇增长率(%)	6.7	6.3	5.9	5.6	5.3	5.0	4.8	4.5	4.3	4.2	3.8	4.0	3.7	3.6	3.4	3.3	3.2	3.1	3.0	2.9	2.8

数据来源：作者测算。

加大对延迟退休的待遇奖励。从 OECD 国家看，大部分国家对延迟退休的养老金奖励点数达到了 6%—8%的水平。为提升制度的激励性，减少改革阻力，建议改革城镇职工养老保险社会统筹养老金的计发办法：职工达到最低退休年龄后，每延迟退休一年计发点至少要增加 6%，即新的待遇确定公式为： $(1+0.06*延迟年数) * (本人工资+社会平均工资) / 2 * 缴费年数$ 。同时，适当延长养老金最低缴费年限。在目前教育条件下，大体而言 24 岁之前为学习阶段，25 岁—60 岁为工作阶段，60 岁—80 岁为老年生活阶段。职工参加工作的平均周期为 35 年，此期间应保持养老金连续缴费状态，考虑到间断性工作等因素，最低缴费年限应不低于 25 年。

把握渐进式推进节奏。早在 1983 年，美国里根政府就签署立法将领取全额养老金的年龄从 65 岁提高到 67 岁，其推行节奏为：改革从 2003 年正式执行，前 6 年内每年提高两个月；至 2009 年达到 66 岁后停滞 12 年；最后在 2021 年—2027 年期间再提高一岁。由于美国推行渐进式延迟退休的年份跨度较长，所遇到的社会阻力较小。^①欧洲国家在遇到债务危机后，有十几个成员国在 2008 年前后颁布延迟退休政策，各国都采取了渐进式改革办法。例如，英国政府宣布从 2010 年 4 月开始实行延迟退休年龄的“两步走”战略。第一步分阶段上调女性退休年龄，在 2020 年实现男女统一的 65 岁退休年龄。第二步将全社会的退休年龄提升至 68 周岁。2007 年，德国政府出台延迟退休政策，规定从 2012 年开始至 2029 年，将退休年龄从 65 周岁上调至 67 周岁，分两个阶段实施，2012 年—2024 年期间提高 1 岁，2024 年—2029 年再提高 1 岁。坚持“小步慢走”是适合中国国情的渐进式延迟退休节奏，从研究层面看，一般倾向于一年延迟三个月或四个月，这样既起到渐进的作用，各个群体能够普遍接受，又不会像一年延迟两

^①郑秉文：《发达国家延迟退休的经验教训及其对我国的启示》，《清华金融评论》，2021 年第 7 期。

个月、六年才能延迟一岁那样时间过长。从实际操作角度考虑，延迟退休节奏取决于政策推行的难易程度。从就业者角度考虑，不管是一年延迟三四个月，还是一年延迟两个月，在推进中都会遇到一些难点或阻力，体力劳动者群体尤其需要一个适应期。从政策制定角度考虑，推行较快幅度的延迟退休方案有利于尽快解决各种社会问题，降低转型成本。

建立友好型的老年就业市场制度。在人口老龄化形势下，老年人不仅是被赡养的对象，也是重要的人力资源来源，尤其是年龄较低的“活力型”老年人，对于弥补就业不足有重要作用。配合退休政策调整，应及时完善保障老年人就业的法律法规，适时修改《中华人民共和国劳动合同法》和《中华人民共和国社会保险法》，消除劳动力市场中的年龄歧视，探索非全职就业、灵活用工等举措，鼓励有劳动能力的老年人口继续就业。同时，应加强老年人口资源开发，通过推行终身学习体系，加强就业技能培训，提升中老年人的技能水平和再就业能力。将社区服务与老年人就业培训相结合，弥补老年人数字鸿沟，开设中老年人专门的就业服务平台，鼓励中老年人从事志愿服务等公益性就业。^①

加大信息宣传与透明度。延迟退休政策是政府向社会发布的一个公共信号，公众需要时间接受和适应，以及时作出就业预期调整。从近两年情况看，“十四五”规划发布后，大部分人在观念上接受延迟退休。为消除社会误解和非理性认识、缓解社会焦虑情绪，有必要加强政策解读、宣传改革的益处和相关保障措施。例如，瑞典在 20 世纪 90 年代改革后引入了名义账户养老金，待遇水平与退休年龄直接相关。在信息服务方面，各地社保局每年定期向参保人发送称作“橙色信封”的养老金报告，其中的信息包括对参保人在 61 岁、65 岁和 70 岁退休时的待遇额测算，并在网上提供养老金待遇的计算工具，目的在于让年轻人轻松比较在不同退休年龄段可获取的待遇水平，从而作出适合个人需求的退休年龄选择。

完善配套改革措施，化解社会风险。延迟退休是一项系统工程，涉及人口、就业和社保等多方面的配套措施，需要多部门在顶层设计和政策执行上密切配合、统一行动进而形成合力。从国外经验看，延迟退休通常意味着一揽子的综合方案，对受冲击大的群体、低收入者和再就业技能低的群体，在社保福利、收入补贴、就业培训和生活救助等方面，给予相应的扶持，以缓解短期内的震荡，增

^①程杰、李冉：《中国退休人口劳动参与率为何如此之低？——兼论中老年人人力资源开发的挑战与方向》，《北京师范大学学报（社会科学版）》，2022 年第 2 期。

强应对弹性。当前我国的人口结构加速转型，“一老一小”保障政策相互配合、高度关联；老年就业和技能培训被提上议程。此外，由于收入水平低、失业、缴费断档等原因，部分接近退休的老年人可能出现养老金储蓄不足的情况，一些国家采取了给予缴费补贴的做法，个人退休越晚，获得的补贴额越多，从而起到引导延迟退休的作用，这方面的经验也值得借鉴。

CSS CAS

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐