

退休年龄与养老金支付

史柏年

(中国青年政治学院 社会工作与管理系, 北京 100089)

摘要: 退休年龄由全国各地人口的平均寿命以及劳动力供求状况所决定, 它对养老金的支付有重要影响作用。在人口老龄化日益加剧、劳动力供应日益困难的当今社会, 不少国家和地区都做出了推迟退休年龄以维持养老基金平衡的政策选择。中国城镇职工退休年龄是几十年前规定的, 在人口平均寿命不断增长、养老保险制度日益成熟的今天, 也存在着推迟退休年龄的社会需求和可能条件。文章通过对养老保险制度赡养率、被动率的分析, 提出了按男女有别、分步到位的原则推迟职工退休年龄的政策建议, 文章还就一些地区大批办理职工提前退休的做法对养老金支付造成的压力进行了分析。

关键词: 退休年龄; 养老金支付; 赡养率; 被动率; 提前退休

中图分类号: F241.34 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)02-0071-06

Retiring Age and the Payment of Pension

SHI Bai-nian

(The Department of Social Work and Administration, The Youth
Political College of China, Beijing 100089)

Abstract: The retiring age is determined by the average life span of population of the whole country and the conditions of labor's supply and demand. It has a great effect on the payment of pension. Today, due to the aging of population and the difficulties of supply of labor, many countries and regions have made a choice of putting off the retiring age in order to maintain equilibrium of the funds of pension. The retiring age of the Chinese workers was stipulated tens years ago. With the increase of average life span of population and the increasingly perfection of the system of the aged insurance, there are necessity and possibility of putting off the retiring age in China. Through the analyses of the support rate and the passive rate, the paper put forward a policy suggestion of putting off the retiring age on the principle of males and females should be treatment differently, and reaching the final position step by step. It also analyses the pressure caused by the worker's retirement ahead of time.

Key words: retiring age; the payment of pension; the rate of support; the passive rate; retired ahead of

收稿日期: 2000-09-18

作者简介: 史柏年(1949-), 男, 浙江宁波人, 中国青年政治学院社会工作与管理系主任, 教授, 主要研究人口学、社会工作、养老保险等问题。

养老金支付,是养老保险制度中的重要环节,涉及养老金领取资格、养老金给付水平、养老金补偿机制、养老金发放办法等方面的政策规定和操作规程。在养老保险制度改革进程中,养老金的支付也要作出相应的政策调整,这是因为在社会经济发展过程中,影响养老金支付的社会、经济因素已经发生了很大的变化,例如:社会保障体制改革所引发的养老基金筹集模式的变化;社会经济进步所导致的人口寿命的延长;社会经济变动所带动的工资和物价水平的波动等等,本文着重讨论的是退休年龄的变动给养老金支付所造成的影响。

关于养老金领取资格的考察

养老金领取资格即养老保险待遇的享受条件。国际上一般的养老保险待遇享受条件主要包括5方面内容:①退休领取养老金的年龄规定。②参加工作的连续或累计年限。③参加养老保险计划的连续或累计缴费年限。④经调查符合领取养老津贴或遗嘱津贴标准。⑤关于提前退休的规定。除此之外,还包括一些与就业、缴费或经济状况无关的条件,如国籍、居留权和居住年限等。

在养老金领取资格的5个主要规定条件中,退休年龄的规定是各个国家、各种养老保险计划普遍要求的,除此之外的其他条件则因各国的历史发展和社会经济状况不同而有所取舍、各有侧重。例如,要求个人承担缴费义务的国家或养老保险计划,一般强调缴费年限是否达到标准,而不考虑工作年限的长短;养老保险计划不含调查津贴内容的国家,只作针对全民的条件规定,而不作家庭经济状况的调查。

我国社会养老保险制度改革以前,养老保险基金由国家预先扣除而不必由职工自己

缴纳,所以养老金领取资格中只作了工作年限的规定,而没有作缴费年限的要求。例如1953年由政务院修订公布的《劳动保险条例》规定:领取养老金的男职工一般工龄须满25年,本企业工龄须满5年;女职工一般工龄须满20年,本企业工龄须满5年。

社会养老保险制度改革以后,养老保险基金的筹措由过去的只由国家、企业承担变成了由国家、企业和个人三方承担,所以养老金领取资格中对工作年限不再要求,而对个人缴费年限作出了明确规定。例如1997年7月国务院公布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定:本决定实施后参加工作的职工,个人缴费年限累计满15年的,退休后按月发给基本养老金;个人缴费年限累计不满15年的,退休后不享受基础养老金待遇。本决定实施前参加工作、实施后退休且个人缴费和视同缴费年限累计满15年的人员,也发给基础养老金。可见,对于基础养老金的获得与否,15年的缴费年限是必须具备的条件之一。

根据家庭经济状况调查给予养老津贴或遗属津贴的做法,在一些国家也实施得较普遍。例如在澳大利亚,有70%的人口领取生活状况调查年金^[1]。为使这一津贴发放合理,这些国家的养老金计划中就有关于家庭经济状况的调查分析标准的规定。我国实施的是与收入关联的养老金发放办法,也就是说收入和缴费较多的人员,相应地获得养老金的标准高、数额多,至于对收入低、财产少的家庭的经济补助则由社会保障体系中的其他的社会救济计划去体现。所以在社会养老保险计划中不作关于家庭经济状况调查的要求,也没有领取这一津贴的标准的规定。

在养老金领取资格的5个主要规定条件

中,退休年龄的规定不可或缺因而也变动较少。但是在人口寿命不断延长的趋势下,退休年龄的变动势在必行,因为它对养老保险制度能否正常运行,有着极为重要的影响作用。

退休年龄变动趋势及其对养老金支付的影响

退休年龄,是一个国家从社会经济发展的需要出发,根据人口的平均寿命及劳动力供应状况对劳动年龄所作的上限规定。养老金领取资格中把退休年龄作为最基本的条件加以规定,是基于自然的和社会的两方面考虑。从自然的角讲,人有自身的生命周期,人活到一定年龄时体力和脑力都会衰退,需要退出劳动领域养老。所以,根据人口的平均寿命确定退休年龄是必要的、人道的。从社会的角讲,社会生产再生产是个循环往复、不断发展的过程,物质资料的生产和再生产与劳动力的生产和再生产紧密相联不可分割。新的劳动者加入和老的劳动者退出,都是社会生产的需要,新老劳动者不能正常更替就会给社会生产带来消极的影响。各个国家由于人口年龄构成不同,劳动力供求状况也不同。人口年龄构成年轻的国家,新增劳动力比例大,新增劳动力就业的压力大,一般就将退休年龄规定得低一点;人口年龄构成老化的国家,新增劳动力比例小,劳动力资源较缺乏,就将退休年龄规定得高一些。根据劳动力的供求状况确定退休年龄是有利于社会经济发展的。

世界上不少国家把退休年龄确定为男60岁,女55岁,也有些国家规定为男65岁,女60岁,还有不少国家规定男女劳动者退休年龄相同。70年代以来,有少数国家降低了退休年龄,而有的国家则提高了退休年龄。随着人口平均寿命的延长和养老金收支财政上危机的加剧,提高退休年龄已成为不少国家养老保险制度改革的重要内容。例如,瑞

士社会养老保险制度建立之初的给付年龄规定为60岁,后提高到65岁,现为67岁;德国和英国现在的退休年龄为65岁,计划在2000年以后提高到67岁。在24个发达国家中,规定退休年龄为65岁的占67%,67岁的占17%,60岁的占13%,55岁的占3%^[2]。

我国在50年代初建立养老保险制度之时,将企业职工退休年龄规定为:男60岁,女50岁。这一规定一直延续至今。50年代中期,确定国家机关和事业单位人员退休年龄为:男60岁,女55岁,这一规定延续几十年基本也没有变动过。90年代初建立农村社会养老保险制度时,规定领取养老金的年龄男女同为60岁。

三个不同时期制定的不同社会养老保险计划,规定的退休年龄不尽相同,其中对男性的退休年龄规定没有区别,同为60岁,对女性的退休年龄规定却大有出入,相差5至10岁,这不能不说是历史的产物。

50年代制定的企业职工养老保险制度和国家机关、事业单位工作人员退休制度,对男女退休年龄作了这样大差别的规定,固然有保护女性身体健康的因素,但最主要的还是基于当时人口平均寿命的现实状况。解放前,中国人口的平均寿命低,平均只有35岁左右,且男女平均寿命表现为男高女低。解放后,中国人口平均寿命提高迅速,到50年代中后期,全国人口平均寿命已提高到57岁,但男女平均寿命男高女低的格局仍没有改变。1973年到1975年,在全国范围内举行的一次死因调查结果表明:这期间全国男性平均寿命为63.67岁,女性为63.31岁^[3],男性比女性高0.36岁。在平均寿命男高女低的情况下规定退休年龄也是男高女低,是符合退休年龄的确定依据的,也是和世界许多国家的做法一致的。但是男女职工退休年龄相差10岁,却是各国的养老保险制度立法中不多见的。

从70年代中后期开始,中国男女人口的

平均寿命发生了由男高女低到女高男低的变化,而且男女平均预期寿命的差距还有继续扩大的趋势。1981年人口平均预期寿命为67.88岁,其中男性为66.43岁,女性为69.35岁,两性差为2.92岁;1990年全国第四次人口普查结果表明,1989年全国人口平均预期寿命为68岁,其中男性为66.85岁,女性为69.76岁^[4],两性差为2.91岁。1996年底,全国人口平均预期寿命为70.80岁,其中男性为68.71岁,女性为73.04岁,两性差为4.33岁。基于上述变化,90年代初出台的农村社会养老保险制度,没有对男女领取养老金的年龄作不同的要求,统一规定为60岁,这是与退休年龄的人口寿命依据相一致的。

领取养老金退休年龄的规定合适与否,对养老金计划的收支状况产生直接的影响。这种影响表现在养老保险制度的赡养率和被动率的相互关系上。

养老保险制度的赡养率是指参加养老保险计划的已退休人口与在职人口的比率。在缴费率和养老金水平都不变的情况下,赡养率低则养老金计划的收入多、支出少、基金积累率高,计划运行就顺利;相反,赡养率高则养老金计划的收入减少、支出增加,基金积累率低甚至亏损,计划运行就困难。在人口老龄化严重、养老金计划收支平衡困难的情况下,要使制度延续并正常运行,可以通过提高缴费率或降低养老金支付标准的措施来达到目的,但这对退休人员的生活以及国民经济的发展都会产生负面的影响。

有没有其他的途径达到同样的目的呢?有!人口老龄化趋势同样为解决这一问题提供了一个机遇,那就是通过领取养老金退休年龄的调整来改变养老保险制度的被动率。

所谓养老保险制度的被动率,是指投保人退休后领取养老金的年限与在职缴纳养老保险基金年限之比率。在职缴费的年限长,退休领取养老金的年限短,则被动率低。在缴费率和养老金支出标准不变的情况下,养

老金计划的收入多、支出少,计划财政收支的状况就好。相反,在职缴费的年限短、退休领取养老金的年限长,则被动率高。在缴费率和养老金支出标准不变的情况下,养老金计划的收入少、支出多,计划财政收支的状况就糟。

人口老龄化的加剧和养老金制度的成熟,使制度内赡养率提高,这是必然的。如果在制度内赡养率提高的同时,通过提高退休领取养老金的年龄以降低被动率,赡养率提高造成的财政收支压力就会减少或者消除。而人口老龄化加剧、人口平均寿命的延长正好为这一制度变革提供了可能。这也是当今世界一些国家纷纷提高退休年龄之原因所在。

我国50年代在人口平均寿命大约55岁左右时,规定退休年龄男性为60岁,女性为50岁。男性在职时间为40年(假定开始工作年龄为20岁,而实际开始工作年龄比20岁要低),退休后平均生命余寿为-5年,被动率为-0.125;女性在职时间为30年(也假定开始工作年龄为20岁),退休后平均生命余寿为5年,被动率为0.125。1996年底中国人口平均预期寿命为70.80岁,其中男性为68.71岁,女性为73.04岁。假定男性开始工作时间仍为20岁,60岁退休,在职时间仍是40年,退休后平均预期生命余寿为8.71岁,被动率为0.22;假定女性开始工作时间仍为20岁,50岁退休,在职时间仍为30年,退休后平均预期生命余寿为23.04岁,被动率为0.77,比男性高出55个百分点。也就是说,男性在职期间每工作1年,要供养自己退休后0.22年的养老生活;女性在职期间每工作1年,要供养自己退休后0.77年的养老生活。女性每工作1年,要供养比男性多半年以上的养老生活,这对养老金计划的财政压力是非常大的。

按照世界银行的报告计算:在现收现付制度下,赡养率为 $1/2$ 时,退休人员退休时得

到相当于最末一年工资 40% 的养老金, 在职人员的缴费率就是 20%; 如果赡养率降低为 $1/3$, 在职人员的缴费率就只要 13%。在完全积累制度下, 假定工人的工资实际增长率与基金投资的实际利率相等且同为零时, 退休人员退休时得到相当于最末一年工资 40% 的养老金, 如果被动率为 $1/2$ 时, 投保人的缴费率为 20%; 如果被动率降低为 $1/3$, 投保人的缴费率就只要 13%^[5]。说明提高退休年龄以降低被动率, 与降低赡养率以抵消人口老龄化影响的作用是一样的。

在我国人口(尤其是女性人口)预期寿命已经有了大幅度提高的情况下, 退休年龄仍然维持在几十年前的较低标准上, 对于劳动力资源的有效开发利用, 以及养老保险制度的收支平衡是不利的, 有必要在养老保险制度改革进程中加以调整提高。考虑到目前我国新增劳动力就业压力和下岗失业人员重新就业压力都比较大, 不宜对职工退休年龄作较大幅度的一步到位的提高, 可以采用男女有别、分步到位的调整措施。例如, 从现在到 2005 年的 6 年中, 每年调高男性退休年龄 0.5 岁, 调高女性退休年龄 1 岁, 最终达到退休年龄男性 63 岁, 女性 56 岁的目标。假定男女开始工作的时间和平均预期寿命都不变, 这样一调整, 男性的退休赡养被动率就可以从 1996 年的 0.22 下降为 0.13, 女性的退休赡养被动率就可以从 1996 年的 0.77 下降为 0.49。如果职工开始工作的年龄有所推迟, 人口的平均预期寿命还有提高, 则被动率的下降不会如上面所述的那样明显, 但这更加说明对退休年龄作调整提高的必要性。以女性情况为例, 假定随着人们学习培训的时间增加, 开始工作的年龄由 20 岁提高到 23 岁(这是大学本科毕业的一般年龄); 女性人口平均预期寿命由 1996 年的 73 岁提高到 77 岁; 女性退休年龄仍为 50 岁。那么, 女性在职工作时间为 27 年, 退休后平均预期生命余寿为 27 年, 被动率就上升为 1。这样高的被

动率造成的养老金支出压力是不堪想像的。所以, 对退休年龄的调整实在是养老保险制度改革中应该加以研究和实施的重要内容。

提前退休及其对养老金支付的影响

许多国家的公共养老金计划中都有不到法定退休年龄而提前退休的条件规定, 这表现为对于某些身体健康条件有问题的或长期从事有害于身体健康工作的人员的照顾。我国 50 年代初制定《劳动保险条例》时也有相应的规定。但是, 在制度制定之初, 对提前退休的标准掌握是比较严格的, 不到法定年龄而提前退休的人员并不多, 其对养老金计划的影响也不大。最近二三十年以来, 西方一些工业发达国家提前退休的现象较普遍, 致使尚处劳动年龄阶段的劳动力参加劳动的人口比例大幅下降。例如, 以 55~64 岁的男性劳动力参与率进行观察, 1960 至 1966 年期间, 美国为 83.6%、英国为 91.3%、德国为 81.5%、法国为 78.7%、加拿大为 81.9%、澳大利亚为 86.1%、日本为 87.8%; 而到了 1986 至 1990 年期间, 上述国家分别下降到 67.1%、67.9%、78.4%、45.8%、64.9%、38.9%、86.5%^[6], 跌幅在 1% 至 48% 之间。

之所以出现较普遍的提前退休的现象, 一是因为随着经济的发展和收入的提高, 人们的生活方式发生了很大变化, 许多人倾向于利用更多的闲暇时间来享受生活; 二是随着社会福利水平的提高, 政策起到了鼓励人们提前退休的作用, 提前退休人员按比例领取的养老金, 加上退休人员享受的种种免税待遇, 其收入与继续工作的人员相差无几。

近年来, 提前退休现象已经向发展中国家和地区蔓延。之所以如此, 除了上述原因外, 还有一个强大的推动力便是: 许多发展中国家把鼓励职工提前退休当作了解决就业压力的重要政策措施。

我国在 70 年代后期出现过一个在职职工未到法定退休年龄而大量提前退休的高潮, 原因是: “文化大革命”期间下乡务农的青

年大批返城,加上本来就在家待业的青年,对社会造成了巨大的就业压力。于是,政府有关部门或一些经济系统部门便出台了种种退休顶替的政策措施,鼓励尚未到法定退休年龄的在职职工提前退休,把劳动岗位让出来给自己已成年未就业的子女接替。近年来,随着经济体制改革的深入,不少地区和企业出现了大批职工下岗现象,社会失业率也持续上升。在社会各方尽力解决这一社会问题时,有的地方和部门又将放宽提前退休条件、允许下岗人员办理提前退休手续当作解决下岗失业问题、帮助企业摆脱困境的一条有效途径,因而形成了又一次提前退休的高潮。

职工大量提前退休导致有工作技能的熟练劳动者退出劳动领域,会给国民经济带来消极的影响。而与此同时,提前退休对就业压力的缓解作用却十分有限。一方面,年龄大的职工(尤其是技术要求较高岗位的年龄大的职工)提前退休让出的工作岗位,不一定有合适的年轻人去顶替,因而出现了有的人没工作干与有的工作没人干并存的现象;另一方面,提前退休离开原工作岗位的职工,并不一定退出劳动领域,他们有的被返聘在原单位干着原来的工作,有的被其他地区部门单位聘去干其他的工作。本来可以由年轻人干的一些工作岗位现在被年长者占据着。这是因为年长者有经验、有技能、索取报酬低、且无社会保险的缴费责任,所以许多单位宁愿聘用已办理退休手续的老年人,也不愿录用下岗、失业的中年人和刚刚进入劳动年龄的青年人。

提前退休政策措施没有缓解多少就业的压力,却对养老保险制度产生了极为明显的消极影响,这是因为:第一,大批未到退休年龄的人员提前退休,意味着参加养老金计划的缴费人数大量减少,养老金的收入也会随之减少。而且,因为年处四五十岁的提前退休人员的工资收入一般正处一生收入的较高水准上,以工资水平为基准的缴费收入会因

此受到更大的损失。近年来,一些地方和企业热衷于为职工办理提前退休,动力之一也是为了减轻养老金的缴费压力。因为城镇企业职工基本养老保险实行省级统筹后,收缴基金的责任已由企业转到了社会,企业通过鼓励职工提前退休,把企业内的压力转嫁给了社会,这不能不说是一种利小集体而害大社会的短视行为。第二,大批未到退休年龄的人员提前退休,意味着享受养老保险待遇领取养老金的人数大量增加,养老金的支付也会随之增加。例如,在过去20年中,法国的年金支出量占GDP的比重提高了一倍以上,其中1/3的增长归因于80年代初期退休年龄从65岁降至60岁的提前退休浪潮^[7]。虽然提前退休会使养老金的领取额受到一定折扣,但是提前退休所导致的养老基金损失往往要大于养老金支付折扣所带来的补偿。而且,有些地区和单位为了鼓励在职人员提前退休以解决就业困难问题,往往作出不作折扣全额发放养老金的承诺,使提前退休人员的养老金领取不受任何影响。

提前退休使养老金基金收入减少支出增多的影响作用,使得在人口老龄化加剧、老年人口赡养率提高状况下出现的养老基金收支平衡困难问题更加严重,提高退休年龄的措施将带来的效益,也会被提前退休的浪潮冲得踪影全无。因此,从维持养老保险制度正常运行的目的出发,应当采取的政策措施是:

除确实因伤残无法继续工作者外,不要轻易放宽提前退休的条件;

对于提前退休者要合理扣减其养老金待遇,使其收入水平与继续工作的人员相比,有较明显的差距;

不要把提前退休作为解决失业问题的政策措施加以推行;

对鼓励在职人员提前退休以保护地方或单位利益的不负责任行为加大惩戒力度。

(参考文献见第23页)

委、省政府审时度势,高屋建瓴,以创新的思维和做法将计划生育“三结合”工作推到了一个新阶段,创造了新经验,取得了新成果,也给予我们新启发。四川的经验表明,搞好计划生育“三结合”对于推动农村经济欠发达地区的计划生育工作,促进人口与经济、社会协调发展具有重要作用。这些作用包括:①有利于促进农民生育观念和生育行为转变,推动计划生育工作,稳定低生育水平;②有利于贯彻落实江泽民同志“三个代表”思想和党的全心全意为人民服务宗旨,密切党群、干群关系;③有利于构造适应社会主义市场经济环境的计划生育利益导向机制,推动计划生育工作思路和工作方法“两个转变”;④有利于实现“控制人口与发展经济”两手抓,促进人口与经济、社会协调发展,采取综合措施解决人口问题;⑤有利于推动人口与计划生育工作服从服务于农村经济建设中心工作。

从思想路线来说,“三结合”的生命力在于“结合”,它不是单就计划生育抓计划生育,单就人口控制抓人口控制,而是将计划生育与家庭摆脱贫困、发展经济和追求文明幸福

结合在一起,用综合的手段推动家庭计划生育,是从事物之间相互联系、相互影响、相互作用的辩证唯物主义观点出发,将人口控制与经济、社会发展紧密结合,采用系统工程的思想与方法解决人口与经济、社会发展不相协调的问题,这些是“三结合”的思想精髓,是“三结合”富有成效和生命力的根本原因之所在。

中西部地区在加强人口与计划生育工作过程中,必须以中央8号文件精神为指南,注意处理好社会制约与利益导向的关系,处理好“三为主”与“三结合”的关系,处理好计划生育治标与治本的关系,处理好对国家负责与对人民群众负责的关系,处理好人口控制与经济发展关系,处理好计划生育工作与服从服务于经济中心工作的关系,处理好党政牵头、部门介入、社会配合、群众参与的关系,处理好计划生育职能工作与社会各部门、各有关方面齐抓共管、综合治理的关系。在上述这些方面四川省计划生育工作为我们提供了不少值得借鉴的经验。

(责任编辑 王树新)

(上接第76页)

参考文献:

- [1] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京:中国财政经济出版社, 1996. 75.
- [2] 皮立波, 杨生斌. 国外社会养老保险制度的发展趋势. 人口研究, 1997 (6).
- [3] 蒋正华, 张羚广. 中国人口报告. 沈阳:辽宁人民出版社, 1997. 74.
- [4] 蒋正华, 张羚广. 中国人口报告. 沈阳:辽宁人民出版社, 1997. 75.

- [5] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京:中国财政经济出版社, 1996. 191.
- [6] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京:中国财政经济出版社, 1996. 206.
- [7] 世界银行政策研究报告. 防止老龄危机·保护老年人及促进增长的政策. 北京:中国财政经济出版社, 1996. 94.

(责任编辑 崔凤垣)