

专家谈延迟退休: 理性方案应照顾特殊劳动者

哪些因素影响退休年龄

在讨论退休年龄问题时,首先应当把握影响退休年龄的相关因素:一是人均预期寿命。寿命延长则工作年限应当适当延长,反之亦然。二是劳动力供求状况。供过于求时当然不能延长退休年龄,供不应求时则不可能不延长退休年龄。三是受教育年限。整个社会的受教育程度越高,工作年限就需要相应往后延长,否则便是人力资源的巨大浪费。四是人口老龄化程度。在少子老龄化条件下,整个社会的人口结构呈现老龄化,就业人口的年龄必然会递增。当然,还可再列出一些因素,但上述因素无疑是最反之亦然。二是劳动力供求状况。供过于求时当然不能延长退休年龄,供不应求时则不可能不延长退休年龄。三是受教育年限。重要的影响因素。

在这些因素中,人均预期寿命延长、受教育年限延长和人口老龄化及少子老龄化现象均已不可逆转,而劳动力供求状况也在发生深刻变化,近年来局部地区、局部领域出现“招工难”、“用工荒”的现象,表明我国劳动力可以无限供给的时代已经成为历史。因此,从战略上讲,延迟退休年龄不是由人的主观意志决定的,而是前述影响因素发生变化后的必然结果。

基于以上的认识和判断,讨论这一重大公共政策问题的焦点或许不是要不要延迟的问题,而是以什么方式延迟、从什么时候

开始延迟的问题。

2008年初,我们将延迟退休年龄的初步方案作为中国社保发展战略研究报告的一项内容,概括起来就是一个目标、三大举措。一个目标是:明确提出到本世纪中叶(2050年前后)将基准退休年龄提高到65岁,并实现男女同龄退休;三大举措是:“小步渐进、女先男后、兼顾特殊”。这一研究结论的基本依据包括:一是人均预期寿命在持续延长。预测到2020年达77岁,2030年约80岁,2050年前后约85岁。二是人口结构与劳动力供求在发生深刻变化。少子老龄化趋势进一步加剧,劳动力供给总量在2015年越过顶峰后呈现递减的态势。三是代际公平的需要。即伴随人口老龄化的加速,若不及时调整人生工作周期,必然导致年轻一代的养老负担越来越重,从而直接损害代际养老负担的公平。四是性别平等的需要。即女性应当具有与男性平等就业及基于劳动所享有的各种经济社会权益。五是工业化、城市化与现代化任务基本完成。即再经过30-40年的努力,中国应当是一个成熟的现代化国家,人们的受教育年限进一步延长,劳动强度会大为减轻,从而会为劳动者工作更长时间创造相应的条件。六是国际上发达国家退休年龄的比较与参照。发达国家大多在上世纪中后期将退休年龄调整到65岁左右,一些国家甚至延长到了67岁。将基准退休年龄定为65岁并争取实现男女同龄退休作为本世纪中叶的目标,应当是我国理性且合理的选择。

理性的方案 应坚持什么原则

要实现上述调整目标,理性的方案无疑是“小步渐进、女先男后、兼顾特殊”。

所谓小步渐进,是指从维护社会公平和减少震荡的原则出发,早作筹划较届时急变要好,小步渐进较短期内大幅调整要好,让公众有明确预期比糊里糊涂涂大流好,必须避免短期内大幅或大步调整而损害一部分人的利益,避免退休年龄波动过大对劳动力市场及劳动者个人生活与工作安排等产生不利影响。因此,

根据影响因素的变化趋势及时明确这一公共政策的中长期目标,同时采取分步渐进的方式加以实施,在兼顾各个群体和不同年龄段的人的利益条件下,让劳动者对自己自己的工作与生活有稳定的预期,显然具有必要性。当然,小步渐进既可以一以贯之、持续不断地慢跑,也可以分两大步推进,即可以先在2030年前将男性基准退休年龄从60岁提高到62岁,女性从50岁提高到55岁甚至更高。

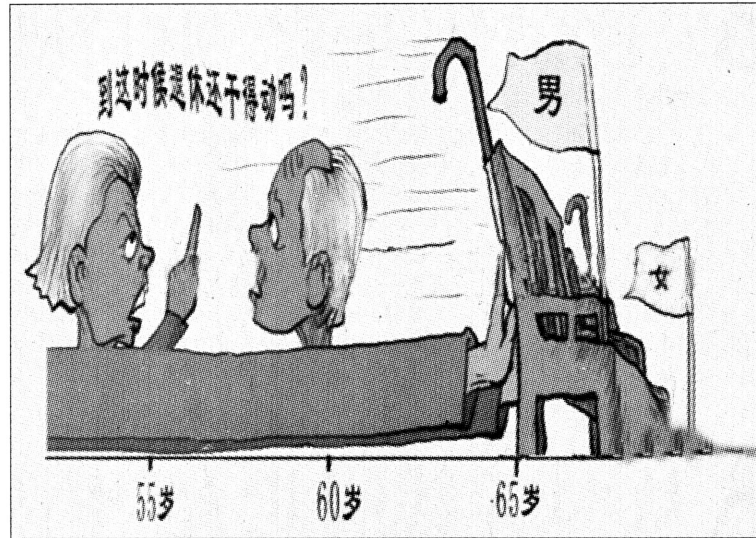
所谓女先男后,是鉴于现行退休政策女性较男性要早10年的现实,基于性别平等的需要,可以考

虑先从女性开始,以逐渐缩小男女

力甚至还不如退休后的养老金,这种状况不仅严重违背了按劳分配的原则,也必然助长一部分人对早退休的期待和对延迟退休的反对。

三是对退休人员再就业进行必要且合理的规范。目前普遍存在的退休人员再就业现象,表明现行退休政策并未置换出等量就业岗位,它既扭曲了养老保险制度,也扭曲了平等就业制度与用工成本应当公平的市场竞争法规,对此需要做相应的规范。

四是做好人口老龄化和养老负担代际变化的测算。客观估量养老保险、老年福利及相关服务等制度的可持续性,以量化的指标来



退休年龄的差距。

所谓兼顾特殊,是指针对重体力劳动岗位、有毒有害劳动岗位等特殊情形,仍应允许在基准退休年龄前提早退休,对部分技术岗位劳动者则可以允许在基准退休年龄之上尊重本人意愿继续延长其工作时间。

理性讨论退休年龄问题,还需要妥善解决好以下相关问题:

一是不同养老制度下过大的养老金待遇差距应当尽快得到缓解乃至消除。如果继续延续现行格局,公众对延迟退休年龄只有利于机关事业单位工作者之疑虑便难以消除。因此,应加快机关事业单位养老保险制度改革步伐,并促使不同群体之间的养老金待遇差距不断缩小,最终趋向公平。

二是劳动者特别是一线劳动者报酬偏低的状态亟待改变。目前一些单位的劳动报酬不具吸引

为延迟退休年龄并维护代际公平的公平提供科学依据。

五是需要创造理性的舆论和社会氛围。例如,不当将学者的理论研究成果等同于现实政策,不能将理论上设计的2050年前后以65岁作为基准退休年龄的战略目标理解成马上就要延迟到65岁等等。

需要澄清一些认识误区

误区一:以为延迟退休年龄是养老金出现巨大缺口而急需弥补。

事实并非如此,一方面,我国的养老保险基金不存在缺口,“十一五”期间养老保险基金结余每年以30%以上的速度递增,根据国家审计署近日发布的对全国社保基金全面审计报告,全国社会保险基金累计结余已超3万亿元,其中养老保险基金超过2万亿元。根

据2007年我们组织有关专家进行的测算,未来30年左右我国不会出现养老保险基金收支不抵支的现象,30年以后也有作为战略储备的全国社会保障基金予以弥补,何况还有不断增长的财政收入与强大的国有资产后盾。目前一些地方,如上海,出现养老金收支不抵支的现象,是这一制度处于地方分割状态下的结果,它不能掩盖全国养老保险基金收支大于支且累计结余持续增长的客观事实。因此,以局部地区养老金缺口为由来解释延迟退休年龄,显然是说不通的。

另一方面,在国际上,养老保险基金的收支状况并不必然构成延迟退休年龄的理由。在这方面最有发言权的国家,无疑是120多年前第一个建立社会保障制度的德国,该国采取现收现付财务模式,养老金账户资金始终充足,2011年还盈余45亿欧元,德国政府决定从2012年将养老保险费率从19.9%(劳资缴费各占50%)降至19.6%,并宣布2012年养老金待遇继续提高,但同时也从2012年1月1日开始延迟退休年龄,即从现行的65岁逐步延长到2029年的67岁。世界养老保险制度的创始国并非因养老金缺口而延迟退休年龄,而是以人均预期寿命延长与人口结构变化作为依据,这是维护代际公平的需要。

误区二:将弹性退休理解为任意退休制。

这显然是一种误解。任何公共政策虽然可以有例外,却必须有基准,这是确保社会公正的根本。因此,无论冠以何种新鲜名称或叫法,都应当有一个明确的作为共同基准的退休年龄规定,在此基础上才对某些人群允许有一定的弹性。只有这样,才能避免有的人总是占着岗位不撒手,或者不到40岁就办理退休的非正常现象。

误区三:将延迟退休年龄等同于恶化就业问题。

如果退休人员不再就业,则一人退休等同于新增一个就业岗位,延迟退休意味着等量就业岗位置换的延迟,但当前的情形却是大量退休人员再就业,这实质是部分消减了延迟退休年龄对就业的影响。同时,劳动力无限供

给的时代已成为历史,现阶段虽然总量供给仍然偏大,但无论采取哪一种人口结构变化预测方式,都会得出2030年后劳动力供给大幅减少的客观结论,延迟退休年龄正是缓慢适应未来就业人口不足的需要。此外,应当相信政府不可能在短期内大幅调整退休年龄,“小步渐进”式的延迟必然将其对就业的影响降低到最低。综合考虑上述三点,延迟退休年龄对就业的负面影响就不值得夸大。

误区四:认为社会养老保险制度并不可靠。

总有人夸大社会养老保险制度的财政危机,似乎只有自我保障或依靠市场,才能解除养老后顾之忧。但迄今为止,世界上并无破产的社会养老保险制度,只有破产的商业保险公司。

德国的社会养老保险制度建立120多年来一直运行平稳,在人均预期寿命80多岁的今年,居然还降低了缴费率并提高了养老金待遇;日本在上世纪80年代曾出现媒体围攻社会养老保险制度的现象,然而即使日本经济自1990年以来几乎零增长,也未见其社会养老保险制度崩溃,反而是多家大保险公司的破产断送了日本保险业的神话;前苏联、东欧社会主义国家易帜为资本主义,未见这些国家的老人领不到养老金;希腊债务危机,但未见希腊社会养老保险制度破产等等。这些客观事实揭示了一个简单的道理,即社会养老保险就是用来消除人们不确定的养老风险的,其可靠性在于,它确立的是政府、雇主与个人多方分担养老责任的机制,并由政府作为信誉担保人,加之事关基本民生,即使政府垮台也不可能让养老保险制度崩溃。

社会养老保险制度是迄今为止无可替代的解除养老后顾之忧的可靠制度保障。当然,不排除因制度设计不合理和人口结构等因素影响因素发生变化而出现财务压力,这种风险应当通过学者的理性研究和政府的科学决策来加以化解,不当让老百姓为这一制度担忧受怕。

(郑功成)



日前,网上有传言称“中国社保缴费全球最高”。人民日报“求证”栏目记者就此约请驻外记者调查部分国家社保支出与国民享受社保待遇情况,并采访了有关专家。

疑问一:中国社保缴费过高吗?

【调查】社保名义缴费率在173个国家或地区中位列13,有降低的空间。

针对传言,记者采访了传言当事人、清华大学教授白重恩。他告诉记者:“网上传的‘中国社保缴费全球最高’不是我的原话,有些意思也有曲解。”白重恩说,根据有关研究统计,中国五项社会保险法定缴费率之和相当于工资水平的40%,这一比例超过了大多数国家。

于中等偏上的区间。

记者同时查阅了世界银行、oecd(经合组织)有关资料以及国际劳工组织发布的《世界社会保障报告(2010-2011)》发现,中国社保缴费率不是最高,但的确处于较高的水平。记者还查阅美国社保局发布的最新研究报告发现,在173个国家或地区中,罗马尼亚、斯洛伐克、哥伦比亚、捷克、匈牙利、法国、奥地利、荷兰、德国、意大利、波兰、乌克兰等12个国家的社保名义缴费率高于中国。

“但我国社保名义缴费率具有调低的空间。通过统一规范缴费基数、提升社保统筹层次、合理化解历史负担(如国有资产弥补)等,名义缴费率可以降低6到10个百分点。”郑功成指出。

疑问二:社保缴费率越低越好吗?

【调查】缴费率关系到保障水平,过高过低都不合理。

社保缴费率是否越低越好呢?

“社会保险制度建立在劳资分责、政府担保的基础之上,一定的缴费决定着一定的保障水平,过高过低都不合理。费率过低不足以解除参保人的后顾之忧,而费率过高又会直接加重用人单位与参保人的负担并损害代际公平。例如,从各国实践来看,多数国家的养老保险替代率(指退休后养老金占退休前个人工资收入的比例)为40%左右,

缴费率以20%左右为宜。”郑功成表示。

“如今,过度的福利和慷慨的保障已使欧洲福利国家不堪重负。以希腊为例,其社会养老保险的替代率畸高,仅次于石油立国的沙特和2008年底濒于破产的冰岛。这种制度设计超出了希腊经济发展可以承受的能力,成为国家主权债务危机的一个重要诱因。”中国社科院教授郑秉文告诉记者。

人民日报驻外记者调查发现,一些国家的高福利,往往建立在较高税收或高缴费率的基础上。例如,意大利养老金的替代率为70%,其缴费率也高达32.7%。而在有的国家,由于缴费率过低,民众无法得到应有的保障,如在南非,养老保险缴费

专家们表示,所有的社会保障制度都应该和经济发展水平相适应并能够实现可持续发展。“因此,各国政府都应该理性地考量负担均衡、待遇公平与可持续发展。中国宜奉行保基本的建制目标并将缴费率维持在一个合理区间。”郑功成说。

疑问三:如何看待我国社保水平?

【调查】已建成世界上覆盖人口最多的社会保障网络;但仍需提高保障水平。

8月2日发布的审计报告显示,2005年以来,我国出台了20多项社会保障政策规定。9月10日,人力资源和社会保障部表示,我国基本养老保险制度覆盖人群已超过7亿人,70%以上的目标人口拥有

保水平提升最多、惠及民生最广的时期,这不仅体现在最低生活保障、医疗保障、养老保险等基本保障制度已覆盖全国城乡,而且各项保障待遇的标准也大幅度提高。然而,我国社保水平在总体上仍然偏低,社保全口径支出不足GDP的10%,财政性社保支出占国家财政支出的比重亦不到15%;同时,城乡保障水平差距过大,企业退休人员养老金低于机关事业单位退休金。这些现象决定了我国还需要进一步提高社保水平,优化保障结构。

褚福灵表示,中国人口众多,又是发展中国家,无论从社保覆盖面还是保障水平看,所取得的成就都是世界罕见的。但与发达国家相比,我们的社保制度还比较粗放。我国

“中国社保缴费全球最高”的传言在网上引起争议,重点不在于“缴费最高”,而在于缴费水平和民众享受到的社会保障水平之间的差距。中国社科院世界社会保障中心主任郑秉文指出,以社保中的养老制度为例,有五个衡量的指标,一是充足性,即养老金要能够保障人们过上体面的退休生活;二是便携性,即不应阻碍劳动力自由流动;其余三项则为可持续性、透明性与可负担性。显然,在各项上我国均有较大的提升空间,如在持续性方面,养老金的潜在巨大缺口一直是压在人们心头的一块大石,而透明性方面,仍缺乏清晰而具体的养老保险年度报告以及有效的监督渠道。不过,与被保障人群的切身利益最直相关的,仍在于充足性与便携性。

在充足性上,根据人力资源和社会保障部的数据,2011年全国企业退休人员月均基本养老金为1511元,在物价飞涨的今天,这笔钱甚至不够支付环境稍好的老人院月费,更难称让老人过上“体面的退休生活”。

而在便携性上,虽然近年来政府做出了不少的努力,仍未实现真正意义上的“全国联保”,跨省转移无论在养老或医疗保险上都是一个难题。2010年1月1日正式实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,让养老保险的异地转移有了法规依据,但在实际操作中,由于户籍与参保地不同而导致的养老保险两头落空的例子并不罕见。这在一定程度上限制了劳动力的流动,同时亦限制了中国的整体发展。

我国社保缴费率并非全球最高,但民众享受到的社会保障水平仍与其所缴费率有小的差距,当务之急是提升社会保障的有效性,尤其是保障的充足性与便携性亟待加强。目前,我国社保支出占财政支出的比重不足15%,而在发达国家基本都占到42%以上。近年来,中央多次强调惠民,期盼在不久的将来,能让民众享受到与中等偏高的缴费率相匹配的社会保障水平。

社会保障重在 与缴费水平相匹配

(南都)

我国社保缴费率并非全球最高

对此传言,中国人民大学教授、中国社会保障研究中心主任郑功成告诉记者:“一些地区、许多单位并非按参保者的实际收入而是以其基本工资或底薪作为缴费基数,也就是说实际缴费率较名义缴费率要低得多。”

中央财经大学教授褚福灵告诉记者,社保缴费率是指雇员和雇主缴纳各项社会保险总额占个人工资的比例。根据国际劳工组织对148个国家的统计,以养老保险为例,我国雇主缴费率为20%,有20个国家的雇主缴费率大于等于20%;我国个人缴费率是8%,有38个国家的个人缴费率大于等于8%。因此,即使从名义缴费率来说,我国养老保险缴费率也并不是最高的,处

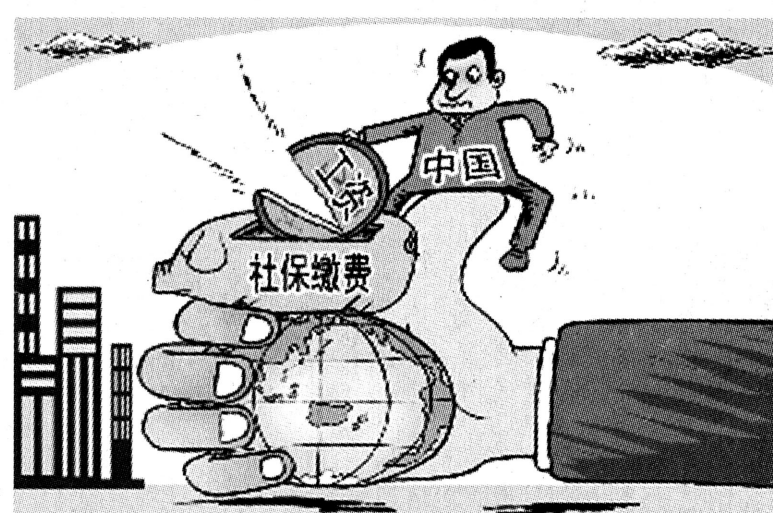
点。”郑功成指出。

疑问二:社保缴费率越低越好吗?

【调查】缴费率关系到保障水平,过高过低都不合理。

社保缴费率是否越低越好呢?

“社会保险制度建立在劳资分责、政府担保的基础之上,一定的缴费决定着一定的保障水平,过高过低都不合理。费率过低不足以解除参保人的后顾之忧,而费率过高又会直接加重用人单位与参保人的负担并损害代际公平。例如,从各国实践来看,多数国家的养老保险替代率(指退休后养老金占退休前个人工资收入的比例)为40%左右,



率较低,养老金替代率仅13.1%,很多人退休后难以得到足够的养老金。

基本养老保险。对于中国的社保水平,郑功成评价说,近几年是我国社

2011年实施的《社会保险法》才90多条,而德国的《社会法典》像字典一样厚,美国的社会保障法达1400多页。

针对社保中的养老制度,郑秉文指出,有几个衡量指标来评价制度的好坏。第一,充足性。养老金要能够保障人们过上体面的退休生活。第二,可持续性。如果超过了国家的财政承受能力,引发债务危机,就不是好制度。第三,便携性。不应阻碍劳动力自由流动。第四,透明性。例如发布养老保险年度报告等。第五,可负担性。缴费率要让参保人可承受。综合来看,中国养老制度的保障水平还有提升空间,同时应增强便携性与透明性等。

(罗彦 李浩然 唐露薇 白天亮)