

# 十八届三中全会《决定》民生解读

## 专家认为延迟退休政策将小步慢走，不宜“一刀切”

# 明确“渐进式”有助缓和公众焦虑



本报记者 范洁

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中提出：“研究制定渐进式延迟退休年龄政策。”

饱受争议的“延迟退休”议题取得全新进展。然而，什么是“渐进式延迟退休年龄”？政策何时起步、如何推进？是否会影响年轻人就业？针对公众面前的一系列疑问，记者请专家一一解读。

### 什么是“渐进式延迟退休年龄”？

“渐进式延迟退休年龄，是指将来制定有关延迟退休的政策时，将采取小步慢走的方式，逐步缓慢地延长退休年龄。”人力资源社会保障部社会保障研究所所长金维刚在接受媒体采访时称。

具体来说，即在制定延迟退休的目标后，根据劳动者的出生时间或工作年限分批调整，逐渐逼近目标。“例如目标是将退休年龄延长5岁，政策启动后不是直接要求劳动者5年后退休，而是有一个循序渐进的过程。”复旦大学经济学院教授封进解释，例如1965年出生的人，可能就60.5岁退休，1966年出生的，就61岁退休，每次延长几个月，经过20年甚至更长的时间，达到将退休年龄延长5岁的目标。

“此前提出的延迟退休，其实隐含的意思都是‘渐进式’，但本次《决定》则是明确并强调这个概念，缓和了一些焦虑和担心。”封进认为，“渐进式”的关键，在于“逐步”和“缓慢”，避免一次性延长退休年龄对劳动市场造成的冲击和震荡。“一次性延长5岁，对于面临就业的年轻人，无法提供足够的工作岗位，而接近退休的劳动者，也因为没有预期，缺少充分准备，如果工作单位不雇佣，养老金又领不到，这些人怎么办？”“渐进式”就能缓解这些问题。”

### 为何要制定“延迟退休”政策？

有专家估计，我国退休年龄每延迟一年，养老统筹基金可增长40亿元，减少支出160亿元，减缓基金缺口达200亿元。缓解养老金缺口问题，被认为是延迟退休年龄最主要的原因。

“缴费年限增长，领取年限缩短，延迟退休肯定能缓解养老金缺口，但必须伴随个人养老金的增加，必须符合养老金‘多缴多得’的原则。”封进解释，如原本60岁退休领取2000元养老金，现在65岁退休领取的金额应该有所增长。“总体上能增加养老基金收入，减少基金支出，有助达到平衡。”

延迟退休的更深层原因是，应对高速的



渐进式延迟退休，要兼顾社会老龄化和年轻人就业两个方面 本报记者 张龙 摄

人口老龄化，缓和劳动力不足，充分利用人力资源。去年，我国新增劳动力的数量首次出现下降，在未来可能会面临持续下降，这就意味着中国劳动力无限供给时代已经结束，提高人力资源的利用迫在眉睫。

受教育程度越高，越需要时间收回人力资源成本。“大学毕业就23岁，读完研究生25岁，如果读到博士就要28岁左右才工作，如果在劳动力仍有足够工作能力时就让其中断工作，会造成人力资本的浪费。”因此，封进认为，45岁以下、受教育程度较高者，更容易接受渐进式延迟退休。

### 启动和推进是否有具体时间表？

2010年10月1日开始，上海在延迟退休方面率先试点——上海开展城镇企业职工“柔性延迟领取养老金”尝试，职工和用人单位协商达成一致，即可最多延长5年退休。

试点并不顺利。真正申请和利用这项政策的劳动者非常少，不超过100人。“现实中，企业返聘享受养老保险待遇的离退休人员的情况较多，因为返聘不用缴纳‘五险一金’，人力成本较低。”复旦大学公共经济研究中心副主任何立新坦言。

柔性制度在中国的执行力不够，那么，具备强制性的“渐进式延迟退休”政策具体如何推进？是“急渐进”还是“缓渐进”？《决定》中提到，还在“研究”中。

此前，日本和美国都对退休年龄制定延迟政策，虽然只是延长了3至4年，却用了

30至40年的时间去过渡。延迟退休年龄不可避免地将产生就业压力，需要选择良好的时机，与经济增长预期密切相关。在渐进式延长退休年龄的同时，维持合理的经济增长是必要条件。

改革的时间表如何排，需要科学严密的论证。“国外经验可以学习，但也不能简单照搬。在将来有关延迟退休的政策制定并公布之后，最好经过几年‘缓冲期’后再正式实施。”何立新总结。

### 政策制定与执行会否“一刀切”？

上海社会科学院人口与发展研究所教授周海旺认为，制定延迟退休年龄的政策时，尤其注意不能“一刀切”，应采取弹性的方式。

身体情况、工作技能、劳动强度都是必须细分的因素。“例如，坐办公室的白领、‘越老越吃香’的医生、教师、科研人员等，与从事重体力劳动的工人、长期处于高危、高污染行业的劳动者，65岁和60岁有很大差别。”周海旺强调区别对待、细分对待，目前针对特殊工作岗位的提前退休政策应当延续，充分照顾各方情绪和利益。

在给劳动者选择空间的同时，也要考虑相关的配套政策，例如规定领取养老金的最低年龄或是最低缴费年限。“如果规定65岁退休，有一些劳动者在60岁时可能就找不到雇主，这些在劳动力市场处于弱势的群体，可以提前领取部分养老金，给他们更多基本保障，能够有效改善生活。”封进说。

1979年，上海在全国率先进入老龄化社会，目前是我国基本养老保险覆盖率最高的地区之一。

### 基本养老保障“收不抵支”

在养老保障体系中，基本养老保障是名副其实的“第一支柱”。截至2010年底，本市已建立了城镇职工基本养老保险(城保)、小城镇社会保险(镇保)、农村社会养老保险(农保)、外来人员综合保险(综保)、公务员及事业单位保险等多种养老保险制度。

基本养老保障全覆盖，并不意味着就有“体面养老”。截至去年底，本市户籍人口中60岁以上达367.32万人，如果将退休人员的每月养老金提高100元，政府基本养老保险基金每年就要多支出44.08亿元。

“上海退休人口基数庞大，给保障退休人员适度收入水平带来很大压力，以致政府要‘咬着牙往上涨’。”市人大代表李春平说。

同时，高度老龄化还导致本市基本养老保障体系“收不抵支”，1999年便已出现收支缺口。截至2010年底，市财政为城镇职工基本养老保险所提供的财政补贴累计超过400亿元，其中2009年以来每年的补贴额度已超过100亿元，财政补贴压力持续加大。

### “退休收入替代率”偏低

与退休相关的另一个关键词是“退休收入替代率”，即退休后的收入与在职收入之比。国际公认标准为，达到70%左右，是比较理想的养老状态。而本市“退休收入替代率”远未达到这一水平，还面临进一步下滑的可能。

面对基本养老保障体系难以长期维系的现实，上海市政府已在“十二五”规划中明确：支持和促进企业年金发展。同时，上海也率先提出开展“个人税延型养老保险试点”，希望通过加快“第三支柱”个人储蓄型养老保险，辅助养老保障。

“柔性退休”和调整城保缴费划转比例，也成为减缓养老压力的尝试措施。2010年10月1日起，本市开始实施柔性延迟领取养老金年龄的政策，初衷是为部分优秀专业人员继续服务社会打开制度空间；同时积极尝试通过延迟退休年龄，减轻基本养老保障的现实压力。“延迟退休年龄，有助于为养老保障制度创新赢得时间和空间。”李春平说。

本报记者 姚丽萍

上海是全国基本养老保险覆盖率最高的地区之一  
『全覆盖』不够 还需『更体面』

延迟退休年龄，特别是女性的退休年龄，不止关乎“体面养老”，更与保障女性平等就业权利，提高女性收入水平相关。近年来，“延迟退休年龄”成为市人大代表书面意见、调研报告的关注焦点。

“妇女承担着劳动力和劳动力再生产的双重角色，妇女参加社会劳动和经济建设，对社会的可持续发展格外重要。”市人大代表张丽丽多次提交书面意见，建议延长女性退休年龄，以此保障女性平等就业权利，提高女性收入水平。

我国目前规定的退休年龄为，男性60周岁，女干部55周岁，女工人50周岁，制定于上世纪50年代初的计划经济时期。在市场经济条件下沿用，关系到女性参加工作年

限、缴纳和领取养老金时间的长短，不仅会影响女性人力资源的开发使用，妨碍妇女获取平等劳动权利的机会，而且影响到了妇女的劳动收入，甚至影响社会养老基金的统筹和支出。

“延长女性退休年龄，试行男女同龄退休，有利于保护女性平等的劳动权利。”张丽丽说，我国宪法规定，妇女享有和男子同样的劳动权利，男女平等是我国的一项基本国策。随

着社会经济的发展，女性和男性劳动者一样，教育年限增加，知识水平提高，劳动条件改善。目前，申城女性平均预期寿命比男性高4岁，但退休却至少早5年。特别是高学历人才，实际参加工作较晚，工作年限相对更少。以女性55周岁退休为例，23岁大学本科毕业，可工作时间约为32年；28岁博士毕业，可工作时间缩短为27年。

此外，目前退休金的计发，与职工在职时

的收入水平、缴费水平和工作年限挂钩。如果男女同龄退休，从总体上分析，一方面女性工作时间延长后，在职收入将有所提高；另一方面延长缴纳以及多缴纳养老保险费，使个人养老保险账户资金得到增长，同时计发基础养老金的年限也增加。“因此，延迟退休年龄，男女同龄退休，将提高女性收入水平提供保证。”张丽丽说。

本报记者 姚丽萍

## 市人大代表多次提交书面意见建议——

# 延迟女性退休 保障平等就业