

The Analysis of Social Policy in Deferred Retirement

Shuang Li

Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu Sichuan
Email: lishuanglily@yeah.net

Received: Apr. 3rd, 2015; accepted: Apr. 23rd, 2015; published: Apr. 28th, 2015

Copyright © 2015 by author and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

The social policy of deferred retirement is significant. In today's aging population tendency, the parameters which affect the age of retirement such as the population, social environment, politics, and economy are all changing. Meanwhile, the implementation of the delay retirement policy could be a desirable path. The author uses the analysis framework of social policy, simulating this process of policy formation based on the Gilbert and Terrell's framework of Analysis Perspective. The early retirement, always putting on a par with deferred retirement, is analyzed by the game. Finally, the paper shows the influence to the related bodies who will act by the policy of deferred retirement.

Keywords

Deferred Retirement, Social Policy, Perspective of Analysis, Game, Perspective of System

延迟退休政策的社会政策分析

李 爽

西南财经大学, 四川 成都
Email: lishuanglily@yeah.net

收稿日期: 2015年4月3日; 录用日期: 2015年4月23日; 发布日期: 2015年4月28日

摘要

延迟退休政策是一项重要的社会政策。在当今人口老龄化形势下，影响退休年龄的人口、社会、政治、经济等参数都在变化，而延迟退休政策恰是适应变化的一种可取路径。本文运用社会政策的分析框架，采用Gilbert和Terrell基于分析视角的框架，对延迟退休政策形成过程进行模拟分析。与延迟退休一词紧密相关的是提前退休，笔者以社会政策中利益博弈的视角看待提前退休问题。从不同的主体出发，以制度视角解读延迟退休年龄政策对各个相关主体的影响。

关键词

延迟退休，社会政策，分析视角，博弈，制度视角

1. 引言

延迟退休政策是中国目前正在制定中的针对法定退休年龄的一项社会政策。目前中国法定退休年龄的两个基本规定是《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》(1978年)和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(国发[1978]104号)。按照《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》的基本规定，党政机关、群众团体、企业、事业单位的干部退休条件为男年满60周岁，女年满55周岁。按照《国务院关于工人退休、退职的暂行办法的规定》，全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人，退休条件为男年满60周岁，女年满50周岁，连续工龄满10年；从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作，退休年龄有相应调整[1]。

本文将运用社会政策分析的框架，从分析视角、利益博弈视角和制度视角看待延迟退休政策。

2. 分析视角

从分析视角来看，基于延迟退休政策形成过程，使用Gilbert和Terrell的分析框架对延迟退休政策进行分析。

2.1. 实施对象

延迟退休政策涉及到社会再分配问题，是对养老保险的补充。为应对人口老龄化带来的养老保险基金支付压力，实行延迟退休目的也是缓解基金支付压力。理论上，所有参加社会基本养老保险的参保者都是延迟退休政策的政策实施对象。

针对延迟退休问题，参与城乡居民基本养老保险的居民面临的将是推迟领取养老金的年龄，即晚领取养老金；参加城镇职工基本养老保险的城镇职工面临的则是晚至新的法定退休年龄退休。但是，在实际的操作过程中，因延迟退休政策还未真正实施，目前仍属于政策制定阶段，会先从部分群体开始实施试点。如人社部副部长胡晓义强调，延迟退休要分步走，比如先从退休年龄最低的群体开始，从人力资源替代弹性系数低的群体开始，逐步扩展到各类群体。我国现行职工退休年龄男60周岁、女干部55周岁、女工人50周岁。而人力资源替代弹性系数低的群体是指入行门槛高、核心竞争力强的群体，例如工程师、医生等。如果退休年龄仍维持较低水平，将限制中老年人人力资源特别是女性人力资源充分利用。

2.2. 实施内容

学界为延迟退休拿出了三种方案，分为两大类：延迟退休年龄和延迟领取养老金的年龄(以杨燕绥教

授的“清华方案”为代表)，两者是有区别的。其中延迟退休年龄的方法主要有两种：渐进式延迟退休和弹性延迟退休。

延迟退休年龄考虑到的因素有老龄化加剧、平均受教育年限延长、人口预期寿命的增加等因素。而延迟退休领取养老金的年龄的立足点仅仅是为缓解基金的支付压力。渐进式延迟退休正如前文叙述，采用小步渐进，每年只将退休年龄延迟几个月。弹性延迟退休是设置退休年龄的区间，参保者可以有选择性的退休。延迟领取养老金的年龄是为解决养老基金的支付压力，并且给准退休者更多的选择余地，严格意义上不属于延迟退休。

综合考虑以上几种方案多方面的影响，2014年3月9日上午，人力资源和社会保障部部长尹蔚民表示，人社部会在2020年前，将延长退休年龄的方案推出来，此方案是渐进式的退休年龄办法。

2.3. 实施策略

延迟退休政策作为社会基本养老保险制度的相关政策，由中央政府制定相应的标准，如延迟退休时间表、法定退休年龄等。目前，人社部正在进行渐进式延迟退休年龄方案的制定中[2]。各地方政府可以根据中央规定结合地方实际做更加细致的规定，使其具有可操作性，如退休手续办理的操作流程、办理部门、养老金发放的时间和形式、退休资格审查等。

延迟退休年龄政策是为了适应人口老龄化与基金支付压力等外界环境和条件的变化的情况下出现的，当面临新的条件如人口结构变化、经济结构转型等，也可能会再做出相应调整，故其适用时间并非长久的，有一定的条件限制。

为了解决养老金支付压力的问题，其实不仅有延迟退休一条途径。

(1) 养老保险途径

从养老保险方面看，在现收现付的制度里(中国的统账结合因为个人账户基本都是空账，可以看作现收现付)，有三个参数是最重要的，替代率、缴费率和退休年龄。

替代率现在在全国平均45%左右，要想制度长期可持续提高，可以降低这个参数。但现在已经处于较低水平，大大低于当初的制度设计时目标替代率58.5%，已经没有降低的空间。而且政府的目标是提高这个参数，而不是降低。

上调缴费率是一个办法。雇员、雇主的缴费率可以单方或双方的上调，比如法国，战后多次上调缴费率，用这个办法增加财务可持续性。但这不适于中国。中国职工的缴费率为8%，高于绝大部分发达国家的缴费率，单位的缴费率是20%，在发达国家也是名列前茅，这两个提高都不容易。

再看退休年龄，经过比较后，发现只有这个参数是有空间调整的。现在女性50岁男性60岁退休，加上女干部55岁、事业单位和公务员部分女性60岁退休的因素，男女平均退休年龄56岁~57岁之间。北欧国家男女同龄67岁退休，西欧大部分国家是男女同龄65岁退休，分别比中国多8~10年。再看寿命预期，我们仅仅比这些国家短两三年或三四年，这可以看出退休年龄的空间男女平均有六七岁，所以这个参数是可以动的，并且很急迫。所以从养老保险的角度，提高退休的年龄是比较可行的。但是，应当意识到，延迟退休年龄并不能彻底解决养老金缺口的问题，而是延缓。

(2) 划转部分国有资本充实社保基金途径

跳出养老保险的范畴，还有其他途径，以提高国有资本收益上缴公共财政比例[3]，更多用于充实社会保障基金为例。目前我国社保基金确实存在一定缺口。首先是人口老龄化日趋严重，领取养老金的人数持续增加。其次是我国最早推行社保制度的转轨期，国家没有承担全部的转轨成本，使得养老保险等背上了一定的隐性债务。因为早期退休并领取养老金的多为国企职工，他们在职时工资较低，创造的价值多数上交给了国家，或者留存在企业内。而国家并未将这部分钱都转入养老保险基金，并造成了养老

保险“空账”等问题。

因此，这次国家决定划转部分国有资本充实社会保障基金的方式，既有合法性又有必要性，还有利于社保体系的持续发展。

更关键的是，目前国有资本收益上缴公共财政的资金，很多又返还给企业，实际上等于还是在企业内部循环，被继续用于企业的发展，而非用于社保基金。因此在这方面国家应该考虑适当修改有关做法。在当今这个老龄化日趋严重的时期，延迟退休确实是一项可以推行的举措。不过这项政策不能作为解决养老金缺口的主要措施。

2.4. 在延迟退休问题中的价值取向

(1) 公平

延迟退休也是一场公平与否的争论。若将劳动力市场简化为体力劳动者和脑力劳动者，那么延迟退休年龄政策一旦实施且统一标准(若实施标准不统一意味着还将会有统一的空间，没有达到一个稳定的状态或帕累托最优的状态)，在这两种劳动者之间将产生不公平。一般来说，体力劳动者在工作期间承受较大的身体负荷，更倾向于反对延迟退休政策。相比于体力劳动者，绝大多数脑力劳动者工作负荷小，且延迟退休可能会带来更大的退休利益，故脑力劳动者多支持延迟退休政策。在实际的政策制定时，应考虑到不同劳动强度下劳动群体的公平问题。

(2) 短期利益与长期利益

延迟退休从养老保险基金考虑，是短期利益与长期利益的博弈。目前我国养老基金当期支付的情况是：每年养老基金的收入大于支出，收入减去支出，有结余，且每年结余的养老基金非常可观。所以当期几乎没有支付压力。

但是如果细究当期的养老金结构，不难发现，结余中一大部分来自财政转移支付。比如2010年，在结余的2865亿中，1954亿是来自财政补贴，如果没有补贴，纯粹缴费收入减去支出的结余只有900亿左右，数字尽管很小，但毕竟是有余额，所以说当年支付压力不是很大，财务压力也不大，但长期看这不意味着就应很乐观。

由于人口流动的原因、由于历史原因老工业基地包袱大小不同的原因、各省经济发展状况不同等原因，我们目前32个统筹单位有15个当期收不抵支，全国整体看是有盈余，但仔细看数据，一半省份收不抵支。所以，延迟退休政策是短期利益让位于长远利益，防患于未然的举措。

(3) 集体主义和个人主义

延迟退休政策是集体主义和个人主义的讨论。延迟退休政策的价值取向是集体主义，社会上反对的声音很多，其实是集体主义和个人主义的冲突。如果延迟退休年龄，对养老保险制度的稳定性与持续性有巨大的意义，从集体主义角度来看，对每个人都是利好的。但是剖开国家的因素，单从个人角度看，延迟退休的确影响了绝大多数人员的退休利益。

在自由主义观点下，退休者有处置自己退休生活的自由，退休者是休闲在家享受生活或者继续工作创造人生价值对退休者而言是自由的，政府无权干涉。对赶上延迟退休年龄政策的一批人，自己的退休规划如果与延迟退休年龄的要求发生冲突，还是要让位于集体利益。集体利益强调为了集体的共同目标对自我利益予以约束，那么，退休者的选择自由也将受到干涉。

3. 利益博弈的视角(以提前退休的角度)

3.1. 企业与政府间的博弈

在市场经济条件下，国有企业的目标同样是追求利润最大化，那些年龄较大但没有达到国家规定退

休年龄的职工在企业看来就成为他们追求利润的累赘。企业特别是劳动密集型企业，让那些年老体弱的职工提前退休，无疑是减员增效的良方。为了甩掉“包袱”，企业想方设法钻国家法律法规的政策空子，修改职工档案、开具退休相关手续虚假证明材料，用违规手段鼓励职工提前退休，减少了企业工资支出，从而降低了企业人力成本，把企业和个人的责任和负担转嫁给了社会。甚至有些企业还更进一步，不仅让所谓的累赘职工提前退休，更不惜鼓励、协助较年轻且仍有一定技能的职工提前退休，再以低廉的工资返聘回原企业工作，这样还能逃避各项本应缴纳的社会保险费，进一步降低了企业的成本。

3.2. 地方政府与中央政府的博弈

一些地方政府处于地方局部利益考虑，急于打开企业解困和再就业的局面，往往把企业职工提前退休、转由社保机构支付养老金作为分流企业富余人员的一项优惠政策。与产生大量失业人员相比，办理提前退休无疑是对员工的最佳安排，地方政府出于维护地方稳定的目的，也比较倾向于这种选择。同时，地方政府认为提前退休可以安置下岗人员再就业，有利于老企业甩掉沉重的包袱，而且在保发放的前提下，中央财政每年要向地方安排大量中央转移支付资金，在地方与中央的博弈过程中，退休人员人数的增加可多得调剂基金，因此也鼓励在职人员提前退休。

3.3. 职工经济人性与政策规定的博弈

在大量违规提前退休的职工中，有一部分职工年富力强且具有比较丰富的工作经验，他们提前退休后，既可以领取基本养老金，又可以继续寻找工作获得额外的工资收入，这两项加起来有可能比退休前的所得还要高，办理提前退休符合他们经济人的理性。另有一部分职工则是退休前工资较高、积蓄较丰殷的群体，此类职工的物质财富已经足够使自己有一个充裕的晚年，从而转向重视闲暇和享受，而不愿再继续工作。所以部分职工就利用特殊工种的“通道”或采取造假手段办理因病提前退休，以此享受基本养老金。可以说，经济利益的驱使使得这部分相对比较年轻的违规提前退休群体伪造相关退休证明材料，从而达到其违规退休的目的。

4. 制度视角

4.1. 政府

(1) 政府部门

延迟退休年龄政策是国家针对法定退休年龄对参与社会基本养老保险的参保者实施的一项社会政策，政府承担终极责任。

在延迟退休的问题上，作为行政职能部门的政府也有自身的利益诉求。首先，十八届三中全会提出建立更加公平可持续的社会保障制度，可持续必须能保证养老金的收支平衡。而我国因为养老金个人账户空账与巨大的支付压力等问题，社保的可持续性面临着严峻的挑战。在空账问题上，养老金个人账户空账形成的原因是我国社保制度建立较晚，很多以前退休的人员根本就没有缴费并参保。早期养老保险制度的设计就是依靠在职职工的缴费来负担已退休职工的养老金，即当时在职职工的个人缴费无法全部进入自己的个人账户，被部分拿去给退休者发养老金，这就使在职职工个人账户出现空账。空账问题是政府在制度转型中形成的，不难看出，政府对待空账还保持着逃避态度。实行延迟退休政策，一方面能起到让参保者自身消化空账的作用；另一方面，又能减少政府在这方面的财政支出。在延迟退休问题上，有媒体分析称把到了退休年龄的职工工作年限再延长5年，国家是最大的受益者。也就是说，国家可以少支付5年的退休金。

当然，不同的政府部门对于延迟退休的态度也不尽相同。延迟退休政策本就是人社部提出的，必然

是支持的；而财政部可以通过延迟退休避免补空账的财政开支，也将会赞成；而宣传部将面对的是各界对于延迟退休的言论，甚至是负面的，可能推行的意愿并不如前两个部门强烈。

(2) 政府官员

在众多的延迟退休民意调查中，政府官员多数持赞成延迟退休的态度。一方面，政府官员代表公权力，有义务对政府的政策决议采取支持的立场。另一方面，其自身也能在延迟退休过程中获益。我国提前退休现象严重，退休后的养老金收入甚至可以比在职时的工资还要高，其中政府官员占比较大；在延迟退休年龄政策后，政府官员也可以利用自己手中的权力为自身利益群体更久的谋利。在当前反腐行动和公务员养老保险与事业单位正在并轨的情况下，公务员的隐性福利与灰色收入的范围逐渐缩小，而延迟退休对于公务员来说，内部的呼声也不尽相同。若可以利用自己的在职优势获利，公务员当然不愿意过早的退休，所以支持延迟退休是有利可图的，也会极力支持政策的推行。而对于不能利用自己的在职优势获利的公务员，其实与普通劳动者的呼声是相同的，反对延迟退休，以减少对自己退休生活的影响。

4.2. 家庭

家庭会受到延迟退休政策的影响。在现今趋势下退休的老人一般承担着更多的家庭义务，如照看孙辈、接送孙辈上下学、给家庭成员做饭等。这种家庭义务的需求是阶段性，以照顾孙辈为例，在晚婚晚育的政策下，两代人在28岁左右生子，则老人的孙辈将处在小学或小学之前的阶段，刚好是最需要人照顾。其父母的工作也多出在成长期，放弃工作照顾孩子的成本过高，故退休的爷爷奶奶照顾是比较划算的。若老人晚退休，可能会错过照顾期。

4.3. 工作单位

企业在延迟退休政策下，会缴纳更久的社会保险，不利于成本控制。受《劳动法》的保护，延迟退休的劳动者在延迟退休期间依然能享受到与普通在职聘用一样的地位和待遇，不能削减待遇，保障其基本的权益，也是企业承担社会责任的一种体现。

4.4. 劳动力市场

延迟退休增加对老年人力资源的开发和利用，随着受教育年限的延长，许多人力资本并未在工作期间发挥出最大的贡献，自身的价值并未得到充分的展现，延迟退休给了创造个人价值的机会。从劳动力供给角度来看，随着中国人口红利的逐渐消失，延迟退休能减缓人口红利消失带来的冲击，稳定未来的劳动力市场。

4.5. 劳动者

劳动者在延迟退休政策中持的态度也分为两种，绝大多数普通劳动者反对，少数政府官员、专家学者等支持。

笔者认为延迟退休年龄政策的议程是一种智囊团提出民众对于政策制定的参与度很低的“内参模式”。即使普通劳动者可以在征求意见的过程中发表自己的看法，但是政策制定中多会以会考虑到多方诉求为由但是实施时又很容易忽视。如劳动者在工作中奉献出了自己的全部青春，退休时想更多的享受闲暇生活，但是延迟退休政策的出台就会忽视到该部分人的意愿。拥有知识技能的可以为自己讨价还价，但是在人口老龄化和基金支付压力下总归要让步于现实。所以，普通劳动者在政策制定中的参与度很低。而对于拥有较高知识技能的专家学者来说，可以在政策的议定过程中发出自己的声音，拥有发言权，也能适当的讨价还价。在“内参模式”模式下，其实政策的具体内容很容易受到智囊团内部不同派别的左右，接受甲的方案是一种模式，接受乙的方案又是另外一种模式。

5. 对延迟退休政策的思考

延迟退休政策一经提起就遭到了很多人的反对，许多网站还做了延迟退休民意问卷调查，数据显示九成以上的网友反对延迟退休。比较强烈的反对理由是挤占年轻人的就业空间。

笔者认为延迟退休政策会对劳动力市场有影响，但不是一退一进的关系。

首先，年轻人和准退休者的岗位并不直接冲突。第一，现在正在淘汰落后产能，在这些所谓的夕阳产业当中退下来的人员肯定不会由青年人补上；第二，青年入职的岗位和退休人员所在的岗位不一致，即使有层层传导机制，在随着社会形势的变化和企业的发展中，企业也具有能动性，也会随着社会环境的变化调整岗位。职位设置和容量难道会一成不变吗？其次，产业结构调整还在进行。我国现在第二产业还占很大比重，第三产业的比重将越来越大，容纳劳动力的空间会越来越大，对各种类型劳动力包括各种年龄的劳动力的吸纳能力会越来越强。再者，在当今世界，许多人在过了退休年龄以后继续工作。不管是为了赚外快、还是发挥余热，越来越多的人选择在退休后从事兼职工作。

6. 完善延迟退休政策的建议

6.1. 注重舆论引导与媒体宣传

延迟退休政策目前属于制定阶段，网上有诸多反对意见。网络是一把双刃剑，一件事可以正着说，也可以反着说，没有绝对的对错。若政府在发布该项政策的时候利用好舆论的引导，效果可能会更好。如不仅仅在党政机关发官方文件，通知有新规施行，也能利用新闻联播、焦点访谈等收视率高的节目，微博、微信、客户端都可以为该政策宣传造势。甚至可以拍宣传广告、排成小品在春晚演出，增加影响力。

6.2. 实行延迟退休政策时辅以就业政策

许多人担心延迟退休之后年轻人就更找不到工作了，那么政府可以相应拿出就业政策来重拾公众的信心。发展服务行业，吸纳更多的就业人口；给大学生以创业支持；及时发布就业与人才需求趋势；做好岗位培训，使年轻人和老年人的岗位不互相挤压，分散就业方向。

6.3. 使用其他方式解决养老金支付压力，做实空账

划转部分国有资本充实社会保障基金的方式是将空账填补的压力交给政府。对社保基金来说空账是压力，但是对于政府来说，空账可能算不上是压力，只是个待解决的问题。一部分是因为该政策还没有提到一定的高度，另一部分是如果有政府不用出钱的解决办法，政府很可能会采取其他办法。延迟退休在一定意义上也面临着这种问题。

参考文献 (References)

- [1] 金刚 (2010) 中国退休年龄的现状、问题及实施延迟退休的必要性分析. *社会保障研究*, 2, 32-38.
- [2] 白天亮 (2014) 延迟退休是应对老龄化的必然. 人民日报, 2014-01-25004.
- [3] “部分国有资产划转全国社保基金问题研究”课题组, 罗建刚, 陈永宏, 侯孝国, 季晓刚 (2006) 部分国有资产划转全国社保基金问题研究. *经济研究参考*, 59, 24-48.