

# 研究报告

2016 年第 103 期

2016.10.28

执笔：邱牧远

muyuan.qiu@icbc.com.cn

## 延迟退休的就业效应与福利效应

### 要点

- 延迟退休是近年来公共政策改革的热点问题。量化延迟退休对于财政、就业与福利的效果是具体政策落地实施的关键。根据测算，延迟退休对于缓解养老金财政压力的边际效果会逐渐减小，推迟退休年龄 1-2 岁不会造成总失业率的大幅上升。
- 但是，延迟退休政策效果的异质性影响不容小觑：从就业来看，负面影响随着年龄的升高而逐渐增大。从福利来看，原政策下应该退休而新政策下继续工作的年龄段可能出现福利下降，其余各年龄段的福利会得到改进。另外，青年人会因为就业形势的严峻而付出额外的搜寻成本，造成无谓的福利损失。
- 政策启示包括：第一，延迟退休的幅度不宜过大；第二，应该有失业保险等配套措施；第三，如何补偿现政策下的临退休群体，是减少政策负面效果的关键。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

## 延迟退休的就业效应与福利效应

### 一、为什么要延迟退休

随着人口预期寿命的增加和生育率的下降，中国社会正逐步迈向老龄化，养老金财政危机日益显现。虽然从统计数据来看，目前城镇职工养老保险年度收支在全国层面仍能保持一定的结余，但当前的基金收入中包含一部分财政补贴和参保人群扩大带来的增收，并且十几个省份已经开始出现养老金赤字，城镇职工养老保险的抚养比也持续下降。考虑到中国的人口结构和经济增速放缓的可能，未来的养老金财政压力不容小视。

目前对于中国养老金缺口的估算，最乐观的也认为缺口将达到3万亿人民币。据世界银行估算，从2001年到2075年，中国养老金缺口可能达9万亿人民币。如何解决中国的养老金危机问题？在众多方案中，延迟退休年龄被认为可操作性强、效果迅速，目前已得到官方的认可，并进入具体方案制定阶段。

想要理解养老金财政缺口的成因和延迟退休的作用，首先要对社会保障有初步的了解。世界各国的养老金体系，大致上可以划分为现收现付制（pay-as-you-go）和累积制（fully funded）。现收现付制将当期工作人口的缴费作为养老金发放给退休人口，让退休人口享受人口增长和工资增长的红利，使经济达到动态有效。其缺点是养老金收益是确定的，在人口老龄化的形势下容易出现财政危机。累积制将个人缴费在工作期逐步累积收益，退休后按月发放，不受人口趋势的影响，但对养老金的管理和运营有较高的要求，投资收益率受到通胀和金融市场波动的影响较大。

我国城镇职工养老保险的基本制度设定为“社会统筹和个人账户相结合”，兼具上述两种制度的特点，但由于过渡期大量“老人”没有缴费，只能依赖政府补贴和“新人”缴费，个人账户长期无法做实，使得我国的养老保险体系在实际运行中带有很强的现收现付制特点。我们可以据此把我国的养老金体系理解为一个两端分别为缴费和支出的天平，天平的支点就是退休年龄。在给定缴



费不变和待遇不变的情况下，人口结构老龄化的结果必然是缴费群体的相对减少和领取群体的相对增多，从而使天平倾斜。此时，一个较为自然的选择即是拨动天平的支点，提高退休年龄，使养老金的“入”和“出”重新达到平衡。

从实际来看，我国现行法定退休年龄为男职工60岁，女职工50岁，女干部55岁。该设定来自计划经济年代的一系列法规。近年来，由于人均预期寿命增加、教育年限变长和男女劳动能力差异缩小，该退休年龄已经很难与时代发展相适应：一方面整体退休年龄过早，另一方面男女间的退休年龄差异过大。从国际比较来看，中国目前的人均预期寿命和美国、德国等西方发达经济体相比大约落后3-5岁，但退休年龄，尤其是女性退休年龄，却落后7-10岁。

无论是从基本的养老金理论还是中国的退休现状来看，延迟退休年龄似乎是充分利用人力资本、促进男女就业权利平等和填补养老金缺口的必然选择。然而，退休年龄作为劳动力市场上的重要制度，具有牵一发而动全身的效果，其影响也是多维度的。即便能够缓解养老金的财政压力，但延迟退休政策实施后劳动供给的增多会对社会整体的就业造成什么样的影响？延迟退休会在多大程度上损失劳动者特别是临近退休劳动者的福利？延迟退休是否可能引起各个年龄层人群之间的利益冲突？在具体政策实施之前，需要对以上问题的进行充分考虑。

## 二、如何评估延迟退休

为了回答上述问题，必须对延迟退休政策进行定量评估。以往的研究，多数以保险精算方法来评估延迟退休，缺乏对劳动者和企业行为的刻画，也无法进行福利测量。另一些研究者从微观数据出发，试图从老年人和青年人在就业上的替代性来预测延迟退休对就业的影响，其问题是基于历史数据得到的经验关系未必适用于未来政策变化的评价。为了全面、准确地评估延迟退休对养老金预算平衡、劳动力市场和劳动者福利状况的影响，应从一般均衡的角度出发，综合考虑以下几个方面的因素：

第一，由于劳动技能、健康状况和养老保险剩余缴费年限的差异，延迟退休政策可能会对不同年龄的劳动者造成不同的影响；第二，企业是劳动力市场上的需求方，如果不考虑企业的招聘行为，就无法评价延迟退休对劳动力市场需求侧的影响；第三，要充分考虑到劳动力市场上的摩擦性失业。传统理论假设了一个完美的劳动力市场，供需在工资的调节下自动出清。为了解释现实中广泛存在的非自愿性失业现象，应当考虑劳动力市场非自愿失业造成的福利损失。当延迟退休导致劳动力供给增加时，找工作的人数量增多，必须要花费更大的努力才能得到职位，而找工作的过程和结果均会影响劳动者的福利。

根据上述原则，本文建立了一个一般均衡的量化模型，对延迟退休对养老金财政、劳动力市场和劳动者福利的影响进行了评估<sup>1</sup>。下文分别从财政、就业和福利三个角度报告结果。

### 三、延迟退休对养老金财政和就业的影响

当退休年龄提高时，个体一生中劳动时间的占比会有所升高。对社会统筹账户而言，工作年限的延长增加了养老金的发放基数，使劳动者每月能够领取的社会基本养老金增加；对于个人账户而言，在预期寿命给定的情况下，工作期限的延长在增加累积月数的同时降低了计发月数，提高了个人账户养老金发放额度。如果将退休期延迟两年，养老金替代率大约会上升5%左右。

而从人口结构来看，政策实施后工作年龄段与退休年龄段人群在总人口中的相对比例会发生变化。如果人口增速和预期寿命不变，劳动人口的比例会有显著上升。虽然工作年龄段的人口未必实现充分就业，但总的来讲，工作人口会增多，由此带来产出的增长和养老金缺口的下降。在目前的人口增速下，延迟退休两岁可以大致抵消由于人口老龄化带来的收支缺口。

但是，延迟退休对养老金财政危机的作用是逐渐衰减的。提高退休年龄固然会扩大潜在的缴费群体，但仍然存在着两个相反方向的作用：一是由于企业

<sup>1</sup> 具体的建模、推导过程不再赘述，如读者有兴趣可联系作者，或者参考《世界经济》2016年第九期“延迟退休、就业与福利”。



用工调整成本的存在，延迟退休会引起失业率的上升，新增失业人口无法缴纳社保，会抵消部分延迟退休政策带来的基金收入增加；二是我国的城镇职工养老保险个人账户计发月数设定对晚退休有一定的奖励。这意味着随着退休年龄的提升，每一期劳动者个人账户的领取额度加速提升。这种奖励机制在很多国家的养老金方案中都存在，但在延迟退休时，奖励政策对养老金财政的影响会被放大，制定延迟退休政策时需要对个人账户的发放方案做细致的考虑与调整。

从劳动力市场来看，随着退休年龄的升高，适龄劳动人数会增加，各个年龄段上寻找工作的总人数会增多。劳动力供给的增加会拉低均衡工资，企业因此会雇佣更多的员工。但由于调整成本的存在，不可能针对求职者的增加等比例增设职位。综合作用结果是总体失业率略有上升。按照目前呼声最高的渐进式延退方案，每年只延退几个月，则总体失业率的年变化会在0.1%之内。这一结果也和此前一些学者利用微观数据得到的结论具有一致性。

尽管如此，延迟退休对不同年龄段劳动者的影响并非均匀分布的。随着年龄的升高，失业率的上升会更加严重。初看起来，这似乎不符合我们对现实的直觉。但从近期发布的数据来看，中国劳动力市场上的老年人失业现象正在加剧。而如果考虑到现实生活中通常看到的临近退休人员的半离职状态，上述推论是可以理解的。从机制上分析，临近退休的老年人也面临着失业风险，尤其是在私营部门。而一旦失业，其找工作的难度由于劳动力市场竞争的加剧会变得更加困难。在OECD（经济合作与发展组织）国家，养老金改革的一大问题就是如何避免老年人劳动参与率的下降。

#### 四、延迟退休对福利与不平等的影响

在经济学中，评价一项政策的优劣通常以政策目标人群的福利为标准。通常会把目标人群进行适当的分组（例如按年龄），如果政策在所有组别都带来了福利的改进，则此政策为帕累托改进；如果政策并非使所有组别受益，但受益组的福利增加足以抵消受害组的福利减小，则称此政策为卡尔多-希克斯改进。



在本文的模型中，个体福利取决于消费、工作和找工作成本的综合，由于人口在年龄和财富上的差异，不同年龄群体在延迟退休政策下的福利变化不尽相同。

从消费来看，延迟退休使所有年龄层个体的平均消费水平均有所增加。这一变化可以从两方面来理解。一是体现了延迟退休“把蛋糕做大”的效果。从总体来看，延迟退休使得劳动总人口有所增加，带动了总产出的上升，使消费水平提高。但这一效果在青年群体中却不明显，因为年轻人的储蓄较少，且面临着较强的借贷约束。相反地，进入中年到老年阶段，收入增加带来的累积效果开始显现。二是体现了延迟退休的“分蛋糕”效果。由于延迟退休提高了养老金的替代率，增加了退休后的预期收入，因此边际消费倾向较高的工作人口储蓄率会有所下降，消费相应上升。

对于就业人口而言，特别是处于现退休年龄附近的就业人口，延长工作带来的福利损失是不可小觑的。这一群体在延迟退休年龄后虽然收入增加，但继续工作无法休息使其总福利受到了损失。在对延迟退休的讨论中，这一群体的休息权是否能得到保障也是政策争论的热点。

对于失业人口而言，尽管延迟退休年龄并不会对失业率造成太大的影响，但这并不意味着这一群体的福利没有受到损失。延迟退休后由于劳动力市场竞争激烈程度的增加，失业人口寻找工作所必须付出额外的努力，从而带来福利损失。这一效果同样具有年龄异质性。对于刚刚进入劳动力市场的青年人而言，由于几乎没有财产积累，失业对于生活水平带来的影响较大。他们需要付出更多努力寻找工作，承受额外压力；而对于接近退休的高龄失业者，由于寻找新工作的难度加大，需要付出比以前更多的搜寻努力才能再次上岗。考虑到他们即将领取养老金（尤其是当养老金替代率升高时）的事实，这一群体再就业的激励不足。

上述三方面共同构成了延迟退休政策变化对福利的冲击。把三方面以一定的权重进行加总后，就得到了福利的净效果。从总体来看，延迟退休是一个卡尔多-希克斯改进，对福利的影响展现出了明显的年龄异质性。对新进入劳动力市场的青年人来说，预期收入的增加会使总福利增加，尽管更为激烈竞争提高



了寻找工作必须付出的成本；对于对原政策下应该退休但新政策下要继续工作的劳动力而言，福利增进相对最小甚至会变差。这种效应即来自于在职时继续工作无法休息，也来自于失业时很难找到工作只能退出劳动力市场等待发放养老金；对于退休后的群体，延迟退休提高了养老金替代率，他们是绝对的受益者。

除此之外，延迟退休还可能对财产的不平等造成一定的影响。随着退休年龄的推后，财产不平等呈现减弱的趋势。整个社会的财富不平等可以分解为工作组和退休组的组内不平等以及组间不平等。工作人口一直多于退休人口，工作时的收入也高于退休收入。退休年龄延迟后，工作组和退休组之间人口的相对比重加大，退休组的收入有所增加（由于养老金累积和计发月数增加），这两点都降低了组间不平等，而由于失业引起的组内不平等变化较小，该政策总体上缩小了全社会的财富差距。

## 五、政策启示

通过量化分析，可以给政策制定带来一些启示。

第一，延迟退休的幅度不宜过大。延迟退休对弥补老龄化背景下养老保险系统收支失衡的作用是明显的。延迟退休使得养老金的缴费年限增加，领取年限减少，对放缓财政压力的作用为正。但在目前个人账户的积累规则中，由于计发期数随着工作年限加速下降，延迟退休后这一规则会对更多的人造成影响，对放缓财政压力的作用为负。两者的综合作用导致延迟退休在财政上的边际效果随着退休年龄提高幅度的增大而逐步减弱。此外，虽然失业率不会上升太多，但本文只考虑了摩擦性失业，不能排除由于青年人和老年人知识技能状况的不同而出现结构性失业。在现行制度下，以循序渐进的方式逐步提高1-2岁是较为稳妥的选择。此外，对个人账户的具体制度细节也需要重新考量。

第二，应该有失业保险等配套措施。从总体来看，退休年龄的提升使整个

经济体中的劳动力要素投入增加，对社会的总产出会起到促进作用。但政策制定还必须考虑到对不同年龄段的异质性效果。延迟退休政策实施后，大部分年龄层劳动力在失业时都会付出更多努力寻找工作，尤其是财富较少的青年群体。由于劳动力市场上的搜寻-匹配效率取决于岗位数量和求职者数量的对比，而非找工作的努力程度，因此青年劳动者为寻找工作所付出的额外努力无疑是一种无谓福利损失。如果我们能考虑在延迟退休政策实施的同时健全失业保险制度，使劳动者不必对暂时性失业过于担心，社会的整体福利必然会得到改进。

第三，如何补偿现政策下的临退休群体，是减少政策负面效果的关键。由于历史原因，我国老年人口的劳动技能与青年群体存在着较大差距，高年龄段劳动者很可能已经无法适应岗位要求，此外已经积累的财富可以应付短期消费需要，延迟退休造成的劳动力市场竞争加剧会使得上述群体失业后找工作的意愿大幅下降，这会使延迟退休的福利效果大打折扣。从“中国劳动力动态调查数据”2014年的反馈来看，临退休0-5岁的劳动者也是对延迟退休政策最为反对的群体。如果能考虑让这一群体在某个区间内自主选择弹性退休，并制定相应的非全额养老金领取规则，劳动力市场的资源配置效率将会得到提升，也会减小延迟退休的实施阻力。公共政策的最终目的是提升人的福利。希望延迟退休政策的制定者在无法做到帕累托改进的情况下，尽可能考虑到各个群体的利益平衡，审慎地挪动天平的支点。