

退休政策职业个性化: 社会保险和职业年金的政策取向

林东海

(厦门大学 公共政策研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 退休政策职业个性化是一种合理诉求, 有两种基本路径, 一种是附加在社会保障制度上的特殊职业退休政策, 一种是通过雇主提供的职业年金体现职业个性化。我国的特殊工种退休政策由来已久, 近年来一些地方和部门正在考虑把警察、公交司机等新职业视同特殊工种, 这表明对退休政策的职业个性化需求正在扩大。由于外部性问题和搭便车的困扰, 世界各国正反思并改革传统的特殊职业退休政策, 更注重群体和个人的精算公平原则, 一些国家引入“使用者付费”的原则以解决外部性和搭便车问题。我国应避免“旧瓶装新酒”, 特殊工种退休政策的改革应区分“狭义的特殊职业”和“广义的特殊职业”, 应该从顶层设计的高度完善社会保险和职业年金的退休政策, 体现合理的职业个性化。

关键词: 特殊职业; 退休政策; 精算公平; 个性化

中图分类号: F241.34 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2019)09-0061-11

Preferential Retirement Policy: Policy Implication of Social Insurance and Occupational Pension

LIN Dong-hai

(Public Policy Institute, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: A retirement system should satisfy needs from different occupations——called preferential retirement facility, special pension scheme attached to social insurance is the traditional facility, it enable the workers in hard and hazardous circumstance retire earlier. While special pension is now perplexed by externality and free ride problems, some countries recently have introduced user fees, extra social insurance fee is required. Some countries don't have the social insurance special pension scheme, employer occupation pension act as the alternative preferential retirement facility, employer usually enable earlier retirement age than social insurance, it seems to be a solution to free rider problems. In China, special retirement policy to some occupation has long existed, neither the employer not the employee assumed the extra cost of early retirement, this facility is presently almost out of function. Since Some occupation newly raise their appeal for early retirement, systematic reform is inevitable, the thesis set forth a top-design preferential retirement facility and regulations including both paths.

Key words: special occupation; preferential retirement policy; actuarial fairness

收稿日期: 2019-03-21 修回日期: 2019-08-17

基金项目: 福建省社科研究基地重大项目“立法和政策制定质量评价研究”(2016JDZ009)。

作者简介: 林东海(1971-) 男, 福建厦门人, 厦门大学公共事务学院和公共政策研究院副教授, 研究方向: 社会保障和劳动经济。

近年来,我国的养老改革致力于养老金并轨、制度整合和提升统筹层次,2015 年实施了机关事业单位养老改革之后,目前已经大致实现了企业和机关事业单位的养老保险制度并轨。在以并轨为主题的改革背景下,退休制度呈现去个性化,未能考虑到各种不同职业的特点,如警察、消防员和公交司机职业高强度的消耗,往往服务 25 年就需要考虑退休了,教师等脑力劳动者也需要更有职业个性的退休政策,在这种情况下,有必要重新考虑退休政策的职业个性化。

一、研究综述

(一) 研究现状

在我国,学界当前尚未对退休政策职业个性化做系统、专门的研究,当前我国对退休政策的研究主要关注“弹性”和“延迟”两个主题。目前国内学界比较能达成共识的主要是退休政策的弹性或柔性化,大多数学者认同我国传统的一刀切的退休政策存在缺陷。“它假定所有的人到达一定的年龄界点完全进入老年状态,没有考虑到个体生理、心理和社会活动能力的差异”^[1];学历越高工作时间越短,导致部分人力资源的浪费^[2]。一些学者在主张退休制度弹性化的论述中,隐含着退休政策职业个性化的主张^[3];以及退休政策应考虑职业的差别,如对脑力劳动者的人力资本应给予更充分的利用^[4]。

退休政策的职业个性化实际上是客观存在的,是一种合理诉求。有学者从西方雇主职业年金的退休年龄普遍早于社会保险的退休年龄这一事实,指出雇主本身有着退休政策职业化、个性化的需求^[5]。另一种情况是社会保险的退休政策职业个性化,也就是大家熟知的特殊职业退休政策,给予提前退休的照顾;也有相反的情况,如上海市进行的柔性退休的政策探索,允许社会科学研究人员和专业技术人员延迟退休。但从目前我国的情况看,职业年金或企业年金并不允许有个性化

的退休政策,反而是社会保险退休政策更具弹性和个性。

实际上,在养老改革之前,我国原有的职工退休制度^①是很有弹性的,由单位审批,单位可以根据职工从事的工种和能力状况灵活决定其是否退休;体力劳动者(工人)允许提前退休,干部(管理)岗位则稍晚退休;职工也可以根据“30 年工龄,55 岁允许申请”提出退休。1997 年养老改革之后,由单位自养进入社会统筹,单位不再有退休的审批权,权力上升到社会保险部门;干部和工人的身份差别也逐步消失^②;新制度中已经没有“30 年工龄,55 年可以申请退休”的规定。

理论上养老改革之后的退休制度失去了弹性,但是在实际的执行过程中仍然是有弹性的。已有的实证研究验证了改革之后我国职工个人退休选择行为存在显著的差异,这说明制度实际上还是有一定弹性和选择余地的^[6-8]。之所以存在非制度化的弹性退休,主要是因为社会保险停留在地方统筹,为了解决国企职工下岗问题,降低失业率,地方政府仍延续“工人”身份可提前退休这一政策安置下岗工人;养老改革之后,退休金不再由企业承担,企业也乐于让职工提前退休,道德风险加剧^[9]。所以,这种非制度化的有“弹性”的退休背后是大量的违规退休^[10];退休政策被异化,养老保险和失业保险产生了关联性。

从制度经济学和制度变迁的角度看,改革之后一段时间内继续呈现的弹性退休行为是一种路径依赖。从微观上看,这种非制度化的弹性退休行为,是雇主和雇员甚至地方政府共同议价的结果,而不是一种完全自由的个人选择,单位和雇主在退休决策中也扮演着相应的角色。也就是说,我国的弹性退休行为背后隐含着雇主和职业的个人需求,这和西方国家职业年金退休政策的职业个性化有类似之处。国外一些研究也证实了,因为劳动者对职业的满意度,工作场所环境和伤害

① 这里的职工退休制度,指的是 1997 年的企业职工养老和 2015 年的机关事业单位职工养老改革之前,无需个人缴费,由单位供养的退休金制度。

② 干部和工人的身份差异是国有部门特有的,养老改革之后职工养老保险变成社会保险,势必要消除这种身份差异。因为如果国有部门的“工人”可以提前退休,那么三资企业的“工人”势必也应适用,但这是不可持续。

特征这些因素,职业特征和工作环境对职工退休年龄有显著影响^[11-12]。

(二) 研究背景

随着我国人口老龄化趋近和养老金财务前景的严峻,这种非制度化的弹性退休正在收紧,近年来,各地方政府社会保障部门开始严格把控提前退休,违规办理提前退休得到遏制。就目前而言,除了病退和特殊工种两种体制内途径,职工退休年龄的弹性选择正在消失;企业和单位不再有提前退休的审批权,不可能再像20世纪90年代安置下岗工人那样大批量办理提前退休;原退休制度中“30年工龄,55岁可以申请退休”的规定在改革之后并没有保留下来。从目前来看,我国养老保险的退休政策正趋于僵化和去个性化。

在这种背景下,有必要重新考虑退休政策的职业个性化,这是一种合理的、客观诉求,什么样的退休政策职业个性化是合理的?一个国家的退休政策,除了应该给予个人弹性选择的空间,还应考虑职业特征和雇主偏好。1997年的企业职工养老改革和2015年的机关事业单位养老改革后,制度背景也发生了明显的变化,已经形成了“三支柱”社会保障体系,退休政策改革就不应仅仅是边际改革和参数调整,而是应该从养老保险新制度上考虑退休制度的构建。

(三) 研究意义

面对人口老龄化压力,我国退休方式僵化,工具结构单一,退休政策调整往往被片面理解为延迟退休,应在充分的国际比较和历史背景研究中构建退休政策的概念谱系^[13]。一些学者已注意到要构建新的概念谱系来解决退休制度改革中一些长期胶着的问题,退休政策职业个性化恰恰是一种有益的概念谱系。在新的概念谱系下发掘政策工具已有初步的进展,有学者指出:社会保险退休政策和职业年金的退休政策存在差别,职业年金退休政策体现职业个性化,可以增加退休政策的工具选择^[5]。

本文认为,退休政策职业个性化的研究,有助于从侧面解开当前退休政策研究中的一些矛盾和争议,尤其是延迟退休面临的困境。首先是解决

延迟退休的累退性问题。一些基础的研究发现,领取养老金者的预期寿命和职业、收入、受教育程度明显相关,这影响到社会保险的收入分配的累进性,在延长退休年龄时应该有所考虑^[14],延长退休年龄需要防止社会保险出现收入分配的累退效应。通过探索退休政策职业个性化,可以防止特定职业和人群在延长退休年龄的过程中福利的累退。

其次,缓和延迟退休年龄的利益和价值冲突。美国、日本和英国等发达国家在人口老龄化过程中皆显著延长退休年龄,改革并没有产生大的政治波动。其中主要一个原因,是这些国家的职业年金退休政策是鼓励提前退休的,职业年金个性化的退休政策缓解了社会保险延长退休年龄的压力。本文将从社会保险和职业年金两个层面上论述退休政策职业个性化,最后从顶层设计的高度构建退休管制体系。

二、个性化退休政策的新需求 “旧瓶”能否装“新酒”

一些特殊职业劳动者可以提前享受退休金,这在我国原来的退休制度中就已经有规定了。1978年国务院颁布《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》,规定从事井下、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,男年满55周岁,女年满45周岁连续工龄满10年的,可以办理退休。

1997年企业职工养老改革之后,旧体制遗留的提前退休窗口多已关闭,目前要提前退休,基本上只有“病退”和“特殊工种”这两个路径来满足。2012年,上海市根据公交行业司机老龄化和健康问题,制订了针对公交行业司机的退休政策,规定公交司机55周岁以上,身体条件不适于继续承担驾驶工作,在本人自愿前提下,可以参照相关特殊工种提前办理退休手续。在此之前,上海市曾发生多起公交驾驶员工作中猝死,后调查发现老年公交司机普遍存在健康问题,需要科学地考虑个性化的退休年龄。事实上,不仅是上海,多个地方的人大代表都曾呼吁公交司机个性化退休政策。

由于职业的危险性和工作强度高,警察和消

防员的退休年龄需要比一般职业来得早。近年来有人大代表提议借鉴国外警察退休制度,允许一线警员从警 25 年可以退休。2015 年 2 月,中央审议通过了《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》,也提出“建立体现人民警察职业特点,有别于其他公务人员的人民警察管理制度”,过去,警察退休制度和待遇是和一般公务员相同的,这意味着将来警察和消防员也需要有自身个性化的退休政策。

本文认为,当前背景下暂不宜扩大特殊工种覆盖面,因为我国的特殊工种退休政策本身也经历了长时期没有修订,传统的特殊工种提前退休政策也正在面临着一些改革。过去 30 几年来,随着科学技术进步,制造业生产工艺和生产环境大大改善,职业安全规制的逐步健全,职业风险和劳动的艰苦程度大大降低,特殊职业提前退休政策调节功能日渐式弱,其制度本身面临重新评估和重构;其次,养老保险的属性已发生渐变,我国的城镇企业职工养老保险,当初主要涵盖国有企业,1997 年企业职工养老改革之后,这一体系逐渐成为真正意义上的社会保险,如今体系涵盖了大量非国有的劳动者,社会统筹依靠广大劳动者工薪缴费支撑。对警察和公交司机这些国有部门职工给予提前退休的照顾,需要考虑公平问题,财政是否应该承担相应的成本?再次,社会保险的大环境变化。社会保险面临三个新常态:经济逐步进入低增长,劳动力流动加速,人口老龄化不断加剧,财政和养老金收支平衡的压力增大,这需要更强调精算平衡和精算因素^[15],提前退休的成本不得不考虑。

实际上,一些地方已经把公交司机视同特殊工种,允许提前退休,而且正在考虑允许警察提前退休。笔者调查发现,这些提前退休政策普遍没有财政转移支付,也就是说,公交司机和警察这些国有体制内职工提前退休的成本是由广大劳动者承担的。这就如同 20 世纪 90 年代国有企业把排放冗员的部分成本转嫁给养老保险——事实上,这些都是造成今天我国社会保险缴费率偏高的因素。“旧瓶”尚且难以装“旧酒”,更何况“新酒”!

应该对现有的特殊工种退休政策加以评估,而后才考虑扩大覆盖面,从目前来看,学界在这方面的研究尚缺乏系统化。

三、特殊职业退休的外部性与成本转嫁

(一) 外部性问题

1. 精算公平

实践上,对那些从事艰苦和危险工作岗位的劳动者给予特别规定是各国的普遍做法,包括给予更高的待遇积累率,允许更早的年龄退休。这种做法不仅体现了对弱者的照顾,也符合保险的精算公平(Actuarial Fairness)通常来说,从事危险和艰苦工作的劳动者由于身体比普通人易受身心伤害,预期寿命明显比普通职业人群来的短,允许这些人更早退休,尽量让他们享受养老金的年限和普通人一致,这是一种精算公平的思想,符合保险的公平原则,也符合社会保险的收入分配累进性原则。例如普通劳动者 60 岁的平均余命 14 岁,假设煤矿工人 55 岁的平均余命 14.5 岁,那么允许煤矿工人 55 岁退休大致是精算公平的,因为他们领取养老金的年份和一般人大致相同。

尽管社会保险和商业保险经验数据早已验证职业、受教育程度、收入这些因素和预期寿命是显著相关的,但实践中的政策制定并不是完全按照保险的精算公平原则来建立特殊职业目录,社会保险强调的大原则是共济,精算公平原则只是在一定范围内适用。在现实中,没有一个国家是根据严格的精算公平技术标准,以调查生命表的寿命差异来制定特殊职业目录,通常只是根据职业的危险和艰苦程度进行经验判断。尽管如此,精算公平思想仍然是评估和制定特殊工种退休政策的原则基础。

2. 狭义和广义的特殊职业

有学者系统地对经合组织国家退休制度中的特殊职业进行归纳,区别了两类人群:第一类,从事艰苦和危险劳动导致健康状况足以影响其预期寿命的,例如潜水员;第二类,所从事的职业具有较高挑战性,不适于高龄体弱的劳动者继续服务,如警察、记者需要提前退休是因为这个职业需要应对挑战,年纪大了就不能胜任^[16]。第一类——

因从事特殊职业而导致预期寿命明显低于其他职业的,我们称之为狭义的特殊职业。第二类,因工作强度高、挑战大不适于年老劳动者的职业如记者、芭蕾舞演员,我们称为广义的特殊职业^①。

3. 外部性

把特殊职业人群作上述分类,对特殊职业退休政策的构建是非常重要的。狭义的特殊职业退休政策符合精算公平原则,这类人提前退休没有增加社会保险的成本,而广义的特殊职业人群提前退休将导致一些成本转嫁给社会保险,这类人缴费短,领取养老金年限比一般人来得长。如公交车司机、飞行员等职业,并没有经验表明这两个职业劳动者的预期寿命明显来得短,假设由于55岁不能再胜任原职业的挑战而退休,那么他们需要领取的养老金年数可能高达18年,而普通劳动者60岁退休领取养老金年限平均15年。广义的特殊职业人群提前退休需要的额外成本,实际上是人力资本加速折旧,其折旧成本应该由其雇主承担,但却转嫁给社会保险,产生了外部性。

(二) 成本转嫁与“公地悲剧”

上述概念界定之后,很容易弄清楚关于特殊职业养老金的制度完善应主要围绕着搭便车、外部性和成本转嫁所产生的制度不经济问题而展开。近年来,一些研究越来越多地关注我国的特殊工种退休政策的问题:源于计划经济时代软预算约束的特殊工种退休政策,由于市场经济体制利益主体形成,理性博弈很容易导致逆向选择和道德风险,存在“搭便车”和成本转嫁的风险^[17]。从制度设计上,我国存在特殊工种、工伤保险和病退多种保险向养老保险的负担转移机制,从现实上看,近年来特殊工种已经成为企业和个人劳动风险和成本转嫁的重灾区,出现大量合谋伪造特殊工种退休的事件^[9]。此外特殊工种退休政策在管理上的一些问题:特殊工种目录长期没有修订,一些工种事实上已经不再属于危险或艰苦工作;特殊工种在档案记载和认定环节存在漏洞^[18-19]。

成本转嫁和特殊工种退休政策“公地悲剧”并

非中国特有的国情,国外的特殊职业退休政策也存在各职业都争想“搭便车”的问题。经合组织国家的特殊职业退休政策正在发生变化,总体上认为单纯给予特殊照顾的退休政策已经日渐式微,维持该制度总体上是弱效率的,是对劳动力市场的扭曲,并建议要么对特殊职业退休制度进行改革,要么用一些社会政策来取代^[16]。

四、使用者付费:从特殊化到职业个性化

(一) 引入使用者付费:为特殊养老金制度筹资

尽管特殊职业退休政策存在上述问题,但是要完全取消该政策是很难的。近年来,一些国家已经开始改变特殊工种提前退休完全由社会保险买单的做法,开始实行“使用者付费”的原则。比利时对享受照顾的特殊职业征收较高的社会保险费,额外的成本由雇主和雇员共同承担,作为照顾性退休政策的补偿;在匈牙利,对特殊职业的照顾性退休政策所产生的成本原本是由养老保险基金补贴,但是,从2007年开始国家补贴逐年减少,逐步由雇主承担,到2011年以后这些成本将由雇主承担;斯洛伐克为从事危险和伤害性职业的职工建立补充养老储蓄计划,采用完全基金制,雇主主要承担至少2%的缴费,而雇员缴费则自愿,上不封顶;在芬兰,政府雇员如果享受特殊职业退休政策的照顾,那么政府需要为此多缴社会保险税;法国把特殊行业退休政策和改善工作环境(条件)两者结合起来,制度安排规定危险行业的雇主必须在限定时间内确实改善工作环境,才能享受政府补助,也就是说特殊行业退休政策的成本是由雇主和政府共同承担的。

特殊职业退休政策从完全免费的公共产品到需要使用者付费,这是一个政策变迁的过程:大多数国家的养老保险建立之初,给予的特殊工种目录都是比较狭义的,享受优惠的人群比较少,但是,随着时间的推移,各职业竞相搭上特殊工种的“便车”,而政治家为了获取支持也大开方便之门,

^① Zaidi 和 Whitehouse 只是区分了两类人群,广义特殊职业和狭义特殊职业是本论文的提法,这种提法比较合乎历史客观,因为最早的特殊职业涵盖的范围很狭窄,就是针对那些几乎活不到退休年龄的危险艰苦岗位的劳动者,后来才逐渐宽泛化。

特殊职业的目录越来越宽泛,加上人口老龄化给社会保险带来的压力,引入使用者付费必要了。政策制定者除了迎合民意,扩大目录的覆盖范围,也需要考虑社会保险的成本和收支平衡,社会保险存在经济和社会周期,也存在政治周期。也就是说,对特殊职业提前退休征收额外的保险费,这是制度发展到一定阶段各方博弈出现的均衡结果。

(二) 从“特殊化”到“个性化”的退休政策

既然雇主或个人承担了特殊职业提前退休的成本,那么特殊职业退休政策就不再显得“特殊化”,称之为“个性化”的退休政策似乎更为合理。为了适应某种特殊职业需求,社会保险对某些人群提供适应其职业化的退休政策,而成本由雇主或个人承担,这是对所有劳动者都公平的做法。在经济学中,当某种特殊职业有着某种不受人喜爱的特质,那么按照劳动经济学中的补偿性工资差别理论,雇主必须为这种职业付出更高的工资。警察这个职业或者公交司机这种职业具备较短的职业生涯^①,较短的职业生涯通常不是一种受人欢迎的职业特征,它令人力资本收益期限缩短了(预期寿命不变),警察和公交司机提前退休的成本需由雇主承担,养老金成本是工资成本的一部分,所以雇主为警察和公交司机提前退休缴纳更高的保险费,也是符合补偿性工资差别原理的。

特殊职业退休政策由“特殊化”走向“职业化”、“个性化”是大势所趋。它是由体制内外一系列复杂的因素相互作用的结果,在此论文做以下总结:(1) 首先是大环境,社会保险由建立之初较低的赡养率逐步走向成熟,退休人口显著增加,社会保险收支更需要强调精算公平。(2) 科学技术的进步改善了生产环境,过去被视为危险和艰苦劳动的工作,已逐渐丧失特殊职业的特征(不再显著影响人的健康和寿命),狭义的特殊职业人

群逐步减少。(3) 由于各职业争相搭便车和养老金受政治因素影响,广义的特殊职业人群逐步扩大。具备这三个条件,可开始征收额外的社会保险税,完成了由“特殊化”向“个性化”的转变。养老保险关注职业个性化,是社会保障应雇主和职业需求而做出的回应,不应该把社会保险退休政策的职业个性化认为是制度碎片化。过去我国的社会保险存在多轨制,2015年养老金并轨改革之后,制度的整合性大大提高,这种情况下应该考虑退休政策的职业个性化,这是一种合理的诉求。

职业化个性的退休政策并不都强调提前退休,某些职业如脑力劳动者(教师)可以允许其更晚的年龄退休。这类劳动者受教育时间长而职业生涯短,降低了养老金替代率水平,例如一个博士比普通劳动者至少晚工作6年,按正常年龄退休其养老金替代率至少比普通工人少6个百分点^②,允许延迟退休对其从事的职业是合理的。我国一些地方(如上海)已开始试行柔性退休,一些技术和脑力劳动者向单位提出申请,单位同意之后可以延迟退休,这种由雇主审核的个性化退休政策,区别于西方国家的弹性退休制度(西方国家的弹性退休制度是直接赋予个人选择退休年龄的权利)。

五、职业年金的个性化退休政策

满足个性化诉求未必都需要社会保险,引入使用者付费之后的特殊职业退休政策已经具有“私人”产品的性质,雇主也可以选择向社会保险购买雇员提前退休这一“产品”,雇主建立的职业年金本身就可以满足退休政策职业个性化的需求,这是退休政策职业个性化的第二条路径。实际上有一半的经合组织国家通过职业年金而不是社会保险满足特殊职业提前退休的需求。

(一) 职业年金的个性化退休政策

美国和英国是第二种模式的典型代表。美、

^① 当然,警察这个职业还有其他职业特征如危险性,危险性会导致警察死亡率更高,但是警察因工伤或者死亡有着单独的军人抚恤制度,不在社会保险的成本范围。当一个警察退休之后,其职业危险性也随之消失,对享受养老金的年限不构成影响,所以这个因素不在论文讨论范围内。

^② 目前我国的社会保险基础养老金和过渡性养老金都采取了按工龄累计的办法,每一年按照平均基数的1%累加,多读六年书养老金替代率至少低6个百分点。如果再考虑个人账户积累期短6年则更低。

英的职业年金和社会保障退休政策是分开的,雇主职业年金规定的退休年龄通常比社保来得早,体现出职业的特征。由于美国、英国的社会保障(第一支柱)属于基础型养老,只提供基本生活保障,替代率大约为35% - 40%,更多的养老金来自于企业年金和职业年金,单靠领取职业年金就可以维持退休生活,雇主的职业年金本身就能满足需求,而无须社会保障作出回应。在美国这种情况是很常见的,雇员60岁退休领取公司的年金,过了5年后达到社会保险的正常退休年龄再领取社保。

通过职业年金满足特殊职业的退休政策需求,很好地解决了“搭便车”、“外部性”和成本转嫁这些问题,因为职业年金的成本主要是由雇主和个人承担的,提前领取退休金并没有增加社会保险的负担。但是这种制度需要一定的条件:首先是职业年金普遍覆盖;其次,职业年金的平均待遇不能太低,要不然提前退休达不到一定的生活水平。美国和英国的职业年金发展历史较早(职业年金的历史比社会保障还早),并且政府通过制定各种优惠政策鼓励职业年金和个人养老储蓄,年金普及率高,这些国家没有特殊职业人群需要照顾提前领取社保的,所有劳动者都在法定允许退休年龄领取社保。

在美国,警察作为特殊职业,60岁或者25年工龄就可以退休,如25岁从警,55岁就可以退休,但是此时只能先领取职业年金,7年之后62岁(社保最低退休年龄)再领取社保金。按照美国社会保障署2003年的统计公报,私营部门企业年金的替代率达到47.3%,401k个人账户养老金替代率达到45.8%,而美国社保的替代率仅有39%^[20]。可以看出美国的三支柱结构中,作为第一支柱的社保仅仅提供基本保障,属于保障型养老,老年人的退休财富主要来自于职业年金和个人养老储蓄。当劳动者退休领取职业年金的时候,401k个人养老储蓄也可以同时领取,即便没有社保养老金,职业年金+个人账户养老金就可以让劳动者体面

退休。

(二) 突破特殊职业养老金的思维

可以看出,附加在社会保障之上的特殊职业退休政策是一种“被动”的个性化退休途径,是在雇主没有提供职业年金的情况下为满足特殊职业劳动者的安排。而职业年金计划的个性化退休政策更具有“主动性”,这种退休政策不仅用来满足特殊职业的退休需求,雇主建立职业年金的根本目的,是用于实施人力资源管理战略。雇主通常采用提前退休政策应对经济的不景气和冗员问题,工龄绩效工资越陡峭,老龄员工的工薪成本高,这令雇主产生了激励其提前退休的动机^[21],这是其一。其二,企业年金扮演着激励提前退休的角色,提前退休政策对提升企业效益是有益的^[22]。不论是在公共部门还是在企业,让雇员提前退休是雇主采取的一种人力资本管理的行为,而雇主希望的退休年龄通常比社会保障退休年龄来得早^[23]。其结果是,进入21世纪,人口老龄化的压力使西方国家被动延长社会保障的退休年龄,但社保延长退休年龄的政策被相反方向的雇主提前退休激励所抵消。与社会保障“强制”延长退休年龄不同,雇主激励员工提前退休采用的是“自愿交易”,从这个角度看,职业年金退休政策个性化可以缓解社会保险延长退休年龄后带来的压力。针对我国上世纪80、90年代推行的企业“内退”机制,学者指出“内退”起到了缓和劳动力市场压力的作用,“应探索更合理的退休成本分担机制,鼓励企业为灵活退休买单”^[24]。可以说,雇主积极的个性化退休政策,是对社会保险退休政策的有益补充和合理搭配。

六、个性化退休政策的顶层设计

警察和公交司机提前退休的需求,本文建议可以分别从退休政策职业个性化的两个路径加以解决。这两只队伍属于劳动力市场中规模较为庞大的,目前并没有明显证据显示这两个职业退休后平均余命比一般人群显著短^①,也就是说,我国

① 警察这一职业因公负伤或牺牲的概率比较高,但是有特定的军人抚恤系统解决这一问题。所以我们这里要考虑的就是纯粹的退休金,假设警察能活到退休,他的剩余寿命是不是显著低于其他职业,从世界各国看并不存在这一现象。

当前已经开始出现广义特殊职业人群要求享受特殊退休政策的需求,而且将来还会有其他职业提出申请。养老保障改革的政治敏感性很强,是一个政治经济学的过程,这往往会导致资源使用的无效率。在这种背景下,不应急于扩大目录,应审慎评估现有政策以及环境,从顶层设计的高度对个性化退休政策的两个路径加以完善,而后才考虑扩大覆盖面。

(一) 职业年金的职业个性化

目前我国的社会保险和职业年金退休政策是高度捆绑在一起的,2003 年的《企业年金试行》和 2015 年的《机关事业单位职业年金办法》相关条例都规定“工作人员到达国家规定的退休条件时方可领取”,也就是职工只能在社会保险规定的退休年龄才能领取职业年金——职业年金退休政策本来应该个性化的,却没有个性化^[5]。

改革要有顶层设计思维,不仅需要调整企业年金相关法规,基本养老保险制度也需要做出一些调整,本文就如何构建职业年金个性化退休政策提出如下整合设计:(1) 允许领取职业年金的年龄适当提前。国际上大多数国家职业年金和社会保险的退休年龄差距是 5 年,55 岁到 60 岁通常是雇主允许的退休年龄区间,这并不是政府法律规定的,而是产业部门自发达成的共识,政府的法律并没有规定职业年金的领取年龄。但是国情不一样,我国的企业部门自律性较差,劳动者缺乏和雇主谈判的能力,如果不规定领取企业年金的年龄区间,雇主可能会借助企业年金解雇老年劳动者,如法律规定“领取企业年金的年龄一般不得早于 55 岁”就能对雇主滥用养老金解雇劳动者加以遏制。(2) 个人账户养老金可与企业年金合并领取。我国的企业年金水平大都不高,单独领取企业年金退休是不现实的,允许劳动者领取企业年金的同时合并领取社会保险的个人账户养老金,并没有动用到社会统筹基础养老金,不会增加社会保险的负担。(3) 允许“中人”的“过渡性养老金”和

企业(职业)年金合并领取。实际上,过渡性养老金是旧的退休体制对“中人”已服务工龄的养老补偿,按照视同缴费工龄兑现,而旧体制对员工承诺“工龄超过 30 年 55 岁就可以申请退休”在改革后莫名消失,本文建议把“30 年工龄 55 岁可以申请退休”的政策捆绑到职业年金,应该是对契约精神的尊重^①。

这种政策设计下,假设一位“中人”57 岁想办理退休,他工龄已超过 30 年,单位有企业(职业)年金,那么应该允许他领取职业年金的同时,也领取个人账户养老金,还有“过渡性养老金”,这三者合起来基本能够保障一定的退休生活水平。这样相当于职工提前三年享受“过渡性养老金”,如果职工一直在本(国有)企业工作,那么过渡性养老金的成本应该由国有企业承担,如果职工的视同缴费工龄在一个已经倒闭或者改制的国有企业,那么过渡性养老金的成本应该由财政承担。至于社会统筹基础养老金则需要等到职工 60 岁再开始领取,目前我国的基础养老金替代率大概为 30% - 40% 和美国、日本社会养老第一支柱的替代率水平相当,这部分养老金才是真正意义上的社会保险,属于新制度,大家都共同遵守 60 岁领取基础养老金的“底线”,“过渡性养老金”是旧体制承诺的渐续,应继续保留职工 30 年工龄退休的选择权,而这一选择权与职业年金和个人账户捆绑比较合适。

(二) 系统完善特殊职业退休政策

公交司机大都没有建立职业年金,可通过社会保险退休政策的职业个性化加以解决,但不能简单地沿袭旧的特殊工种退休政策,本文建议从以下几个方面加以完善。

1. 差别性的待遇积累率。大多数国家的社会保险待遇都和参保年限正相关,多工作一年,社会保险待遇会增加一定的点数,也就是待遇累积率 (Vested Benefit Rate)。对于特殊职业劳动者应该

^① 笔者曾经在 2016 年的一次学术会议上请教中国社会保障学会会长郑功成教授关于旧体制中“30 年工龄 55 岁可以申请退休”的规定在改革后就没了这一事实,郑老师当时表示这个问题还没有专门研究,也就是说这是一个问题。通常来说延长退休年龄需经立法机关授权,因此养老改革相当于变相延长了那些符合条件本来想提前退休的人的退休年龄。

给予更高的待遇累积率,因为他们的职业生涯较短造成退休待遇系统性偏低。我国最早是采用增加工龄点数的办法,即规定特殊工种职工一年工龄可折算1.3—1.6个工龄,以此来提高其退休待遇;90年代城镇企业职工养老改革之后,“工龄加点数”政策便停止了,采用一次性发给“补充养老金”的政策,但该政策仅适用于1992年以前参加特殊岗位的职工,1993年以后参加特殊岗位的除了享受提前退休的照顾,不再增加待遇。从目前看,我国现有的特殊工种退休政策,由于没有考虑提前退休造成的替代率下降,单纯给予提前退休的“照顾”,总体上看政策给特殊人群带来的实质性利益并不大。我国的养老保险采取统账结合的制度,新制度的目标替代率是60%,其中基础养老金目标替代率35%,而个人账户目标替代率25%。基础养老金和个人账户养老金都和职工工龄相关,如果特殊职业人群提前5年退休没有给予更高的累积率,那么基础养老金替代率大约减少5个百分点,个人账户养老金替代率大约减少3个百分点,总的会造成养老金替代率比一般人群低8个百分点。

2. 引入使用者付费。特殊工种退休政策引入使用者付费的三个基本条件:老龄化与社会保险收支困境;狭义的特殊职业人群相对减少;广义的特殊职业人群正在扩散——这些条件在我国基本都存在。建议雇主为特殊职业劳动者办理社会保险,需要缴纳额外社会保险费^①,承担一部分成本,以此解决搭便车问题和成本转嫁问题。这样做可以一定程度遏制雇主和雇员合谋骗取特殊工种退休金的问题,降低特殊工种退休政策的管理成本。从目前来看,各地社会保险部门也意识到造假的问题,所以特殊工种的审批程序异常严格,由此产生的管理成本很高,再加上目录长期没有修订,特殊工种退休政策事实上已基本失去调节功能^[9]。引入使用者付费之后再吧特殊工种退休政策扩大

到记者、公交司机这些广义的特殊职业人群,避免引起成本失控。

3. 狭义特殊职业和广义特殊职业区别对待。前面提到,狭义的特殊职业是指因艰苦和危险工作损害身心健康而产生寿命缩减的群体,这类人领取养老金年限低于一般人群,建议除了征收额外的保费,还要提高待遇累积率;对于广义的特殊职业,这类人群所从事的职业具有较高挑战性,但没有明显证据表明对预期寿命具有显著影响,建议征收额外保费但不提高待遇累积率(见表1)。之所以区别对待,是因为广义特殊职业人群所缴纳的额外保险费一般来说刚好抵偿了提前退休的收益,所以符合精算平衡的原则,如果再给予其更高的待遇累积率便可能成为一种补贴。

广义特殊职业人群没有给予较高的待遇累积率,提前退休待遇可能略有偏低,他们可以继续从事其他不具有挑战性的职业,如公交司机从岗位上退下来之后可从事教练培训工作,警察退休之后可以从事内勤或者安全顾问工作。这种退休后继续从事强度较低或者非全职工作的,称为渐进退休(Phased Retirement),是对劳动生产力的充分利用,也就是说可通过鼓励广义特殊职业人群渐进退休来弥补替代率偏低的问题(见表1)。

4. 脑力劳动者的差别化政策。养老金经验的数据表明,受教育程度高的专业人员,其预期寿命比一般劳动者来的长,更长的预期寿命需要允许他们工作更长年限以提高养老金积累水平。另一方面,对于脑力劳动者如博士或教授等高学历、高级职称人员,其受教育年限长而职业生涯短,养老金替代率可能偏低。对这些劳动者,建议取消退休年龄上限,允许其根据自己的意愿选择退休年龄,只要他们能够满足单位和岗位的考核标准。事实上一些国家如美国已经取消了社会保险的最迟退休年龄规定。

^① 虽然我国的社会保险费率目前已经很高,这是体制和历史遗留的问题,这主要是由于财政没有完全承担国有企业职工视同缴费养老金的历史责任,转嫁给社会保险缴费人群造成的,一些专家已经呼吁降低社会保险总体费率。这个问题区别于我们现在讨论的特殊工种退休政策。

表 1 职业化退休三种途径的退休管制政策

职业化退休途径	允许年龄	领取范围	60* 岁以后变化	退休管制区间	
				55 - 60 岁	60 岁以后
领取职业年金退休	55 岁以后	职业年金	加基础养老金	可以继续工作,工作收入扣缴社保并累增待遇	若还没有领取社保而继续工作则扣缴社保且待遇继续累加 若已经领取社保继续工作,则扣缴社保但不增加待遇
狭义的特殊职业退休	55 岁	社会统筹个人账户	维持不变	继续工作须扣缴社保但不增加待遇,抑制再进入	继续工作须扣缴社保但不增加待遇,抑制再进入
广义的特殊职业退休	55 岁	社会统筹个人账户	维持不变	若领取社保继续工作免除缴纳社保,鼓励再进入	若继续工作要缴纳社保且待遇不再增加,抑制再进入

* 注:这里的 60 岁指的是正常退休年龄,我国目前正在考虑渐进延迟,因此未来的正常退休年龄会相应变化。

(三) 建立劳动力市场退休管制

退休政策职业个性化,需要建立系统的退休管制政策调节和规范退出劳动力市场的行为。我国当前并没有建立退休管制政策,许多离退休人员领取退休金之后,并没有真正退出劳动力市场,而是重新再进入劳动力市场,如返聘在事业单位非常普遍。退休管制政策并不是要对这一行为加以禁止,而是试图对这类行为进行引导和管理以实现劳动力市场更优配置。一般认为,退休管制政策应该有助于:(1) 更充分地利用劳动力;(2) 保证退休收入充分性;(3) 有利于社会保险更健康地发展。基于这三个目标,本文分别针对三种个性化退休途径提出了相应的退休管制的建议(见表 1)。

不管是否已领取退休金,劳动和工作仍属于公民的基本权力。因此本文提出的退休管制政策主要运用经济调节手段鼓励或者抑制劳动者返回劳动力市场,而非强制手段,为了避免退休管制政策歧视或伤害劳动者的劳动权力,建议利用现有的社会保险普遍工薪税本身的调节功能实施退休管制政策。政策对象涉及三类(如表 1):对于狭义的特殊职业人群,假设其 55 岁退休领取社保之后再进入劳动市场工作,他们的劳动收入仍需要继续缴社会保险税(费),但继续扣缴社会保险无法再重新核定以后的退休待遇(因为退休只能办理一次)。社会保险税对再入劳动力市场的抑制作用对该类人群形成一定的管制效应,符合政策的目标期望,前面的政策设计对狭义的特殊职业已经给予了较高的待遇累积率,应鼓励这类人群颐

养天年而不是再入劳动力市场。但现在我国劳动者退休后继续工作多没有签订劳动合同,避开了社会保险税费,今后应加强这方面的监管。

对广义的特殊职业人群,鼓励他们退休之后从事不再具有挑战性或非全职工作,以充分利用劳动力,本文建议这类人在 55 岁以后退休直到正常退休年龄若重新就业给予免除扣缴社保^①,超过正常退休年龄后则取消免缴社保的待遇,管制政策转向抑制继续就业,为新的劳动者创造机会。对领取职业年金退休但还未领取社保的劳动者,可以继续从事其他工作或非全职工作,所得劳动收入需要继续扣缴社保,同时社保待遇继续累加。若达到社会保险退休年龄领取社保后继续就业,则也需扣缴社保但待遇无法再累加。总体上看,考虑到我国仍将面临较大的就业压力,管制政策在 60 岁以后偏向于抑制继续就业。

参考文献:

[1] 文太林. 关于弹性退休的经济学思考[J]. 经济前沿, 2006(9): 44-46.
 [2] 林义. 我国退休制度改革的政策思路[J]. 财经科学 2002(5): 66-71.
 [3] 杨燕绥,张芳芳,张杰. 论职工弹性退休的平滑效应[J]. 中国劳动 2010(12): 19-22.
 [4] 姜向群,陈艳. 对我国当前推迟退休年龄之说的质疑[J]. 人口研究 2004(5): 69-74.
 [5] 林东海,郎明月. 双层退休体系:雇主退休政策的意义[J]. 社会保障研究 2014(4): 3-11.
 [6] 封进,胡岩. 中国城镇劳动力提前退休行为的研究[J]. 中国人口科学 2008(4): 88-96.
 [7] 阳义南. 我国职工退休年龄影响因素的实证研究

^① 前面的制度设计中我们规定了广义特殊职业人群应缴纳特殊职业的额外社会保险费但不给予额外的累积率,目的就是为了鼓励这部分人群再进入劳动力市场,充分利用人力资源,对他们的劳动所得不再扣缴社保体现了一种鼓励。

- [J]. 保险研究 2011(11):61-71.
- [8] 申曙光,孟醒. 财富激励与延迟退休行为[J]. 中山大学学报 2014(4):176-188.
- [9] 赵曼. 中国养老保险体系的转移负担与脆弱性[J]. 经济管理 2010(12):151-157.
- [10] 李红岚,武玉宁. 提前退休问题研究[J]. 经济理论与经济管理 2000(2):60-63.
- [11] BEEHR T A. The process of retirement: A review and recommendation for future investigation [J]. Personnel Psychology, 1986, 39(1):31-35.
- [12] MITCHELL O S, LEVINE P B, POZZEBON S. Retirement difference by industry and occupation [J]. Gerontologist, 1988, 28(4):545-551.
- [13] 张士斌. 历史语境中的退休政策调整[J]. 中国软科学 2014(9):1-11.
- [14] WHITEHOUSE E R, ZAIDI A. Socio-economic differences in mortality: Implication for pension policy [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2008(71):6-8.
- [15] 郑秉文. 机关事业单位养老金并轨改革: 从“碎片化”到“大一统”[J]. 中国人口科学 2015(1):2-14.
- [16] ZAIDI A, WHITEHOUSE E R. Should pension systems recognise “Hazardous and arduous work”? [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 2009(91):28-30.
- [17] 蒋天文. 我国特殊工种制度中的利益主体博弈及其行为扭曲机理[J]. 经济管理 2011(8):170-177.
- [18] 许飞,李建有. 特殊工种退休政策之弊端与对策[J]. 中国社会保障 2005(6):28-30.
- [19] 邹涛,殷玉强,庞效芬. 特殊工种退休政策改革路在何方[J]. 山东人力资源和社会保障 2010(7):30-31.
- [20] MARTIN P P. Comparing replacement rates under private and federal retirement systems [R]. Social Security Administration, Baltimore Maryland, Social Security Bulletin, 2003(65):17-25.
- [21] LAZEAR E P. Labor economics and the psychology of organizations [J]. Journal of Economic Perspective, 1991, 5(2):89-110.
- [22] DAVIDSON W N, WORRELL D L, FOX J B. Early retirement program and firm performance [J]. The Academy of Management Journal, 1996, 39(4):970-982.
- [23] VICHERSTAFF S, COX J B, KEEN L. Employer and the management of retirement [J]. Social policy & administration, 2003, 37(3):271-287.
- [24] 林熙,林义. 德国退休制度的实践形态研究: 基于退休渠道的视角[J]. 德国研究 2015(3):83-94.

(本文责编:王延芳)