

少子老龄化、公共养老金支出与提高退休年龄

——基于 OECD 国家的经验比较

柳清瑞¹, 苏牧羊²

(1. 辽宁大学 人口研究所, 辽宁 沈阳 110036; 2. 辽宁大学 经济学院, 辽宁 沈阳 110036)

摘要:在人口生育率下降与预期寿命延长的双重作用下, OECD 国家普遍出现了少子老龄化危机。根据公共养老金支出水平模型及其参数的敏感性分析, 老年抚养比不断上升将导致公共养老金支出水平逐步提高, 提高退休年龄将降低老年抚养比并有助于控制公共养老金支出的过快增长。基于此, 大多数 OECD 国家都进行了提高退休年龄的改革。文章对这些国家提高退休年龄的基本条件(人口预期寿命、健康预期寿命、劳动力受教育水平和劳动年龄人口比重)以及政策设计进行了比较分析, 其主要经验为: 一是在充分考虑宏观经济和人口条件的基础上进行退休年龄调整; 二是在一定周期内小步渐进逐步提高退休年龄并设置了改革的窗口期; 三是为避免改革的经济效率损失, 建立了弹性退休政策、老年人就业促进和保护政策等辅助机制。在此基础上, 文章对我国提高退休年龄的条件以及政策设计进行了讨论。

关键词:少子老龄化; 老年抚养比; 公共养老金支出; 健康预期寿命; 提高退休年龄

中图分类号:F842.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-0150(2016)03-0074-21

一、引言

人口老龄化是人类社会发展过程中的必然现象, 人口预期寿命的持续提高导致世界各国人口逐渐老龄化。根据联合国最新人口统计, 全球人口平均预期寿命从 1950 年的 46.8 岁提高至 2015 年的 71.7 岁, 提高了近 25 岁; 2050 年将进一步提高至 77.1 岁。2015 年全球近一半的国家进入人口老龄化, 到 2050 年这一数字将超过 80%(United Nations, 2015)。由于人口生育率的下降, 世界一些国家还出现了少子老龄化的发展趋势。人口老龄化危机给世界各国的社会经济、劳动力市场以及社会保障制度带来了严重威胁和挑战。如何通过有效措施应对人口结构变化特别是少子老龄化带来的冲击, 是一个世界各国共同面对的难题。关于人口老龄化对养老金制度的影响以及提高退休年龄政策, 国内外学者进行了广泛研究。Samuelson(1958)在早期关于世代交叠经济的研究中提出了经典的理论假说, 即消费借贷型经济增长的前提条件是平衡利率恰好等于人口自然增长率。萨缪尔森理论表明现收现付制养老金制度长期收支平衡及可持续的条件是实现人口稳态增长或保持较低的老年抚养比。人口老龄化导致老年抚养比上升, 破坏了现收现付制的均衡条件, 引起养老金供求比例失调及支出水平上升, 严重影响了养老金制度收支平衡及

收稿日期:2015-12-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&ZD014)。

作者简介:柳清瑞(1964—), 男, 吉林农安人, 辽宁大学人口研究所教授、博士生导师;
苏牧羊(1991—), 女, 辽宁沈阳人, 辽宁大学经济学院博士研究生。

财政可持续性(Disney, 2000)。根据欧盟委员会(Economic Policy Committee and the European Commission, 2006)的预测,在低生育率和预期寿命增加的情况下,欧洲国家未来公共养老金支出水平(占GDP比重)将大幅提高。如果保持制度参数不变,到2030年欧洲10个国家养老金支出水平将提高4个百分点,7个国家养老金支出水平将提高5个百分点以上(Dang等, 2001)。人口老龄化导致养老金财政支出不断增加,对教育、基础设施等公共投资产生了挤出效应,降低资本积累和劳动生产率,将损害经济长期增长(Gonzalez-Eiras和Niepelt, 2012)。关于如何有效应对老龄化危机,世界银行在《避免老龄化危机》报告中提出了著名的三支柱模式,即构建公共养老金、职业年金与自愿私人养老保险三支柱模式来有效化解老龄化风险。如果养老金替代率保持不变,按照预期的老年抚养比,现收现付制只能依靠提高工资税率来维持养老金财务收支平衡,这将对劳动力市场造成扭曲且不利于增加储蓄,主张向以投资为基础的基金制转轨(Feldstein和Rangelova, 2001)。

20世纪90年代以来,世界各国都进行了养老金结构改革。例如,中国建立了社会统筹与个人账户相结合的部分积累制,欧洲的意大利、瑞典、波兰等国从现收现付制转向了名义账户制(NDC),南美的智利则直接改革为个人账户制。在人口老龄化不断加重的情况下,除了结构改革,参量改革也是世界各国普遍采取的政策手段。其中退休年龄作为养老金制度的关键参数,大多数工业化国家首先对其进行了调整。Cremer和Pestieau(2000)认为老龄化危机能够通过参量改革加以解决,即对养老金制度的关键参数(如退休年龄、缴费率和替代率等)进行恰当调整,同时还应提倡企业和个人进行养老储蓄。李珍(2010)也主张在老年抚养比上升的情况下,应进行包括提高退休年龄在内的养老金参量改革,认为它比结构改革更有效。国际货币基金组织通过对发达国家与新兴市场国家的考察,认为人口老龄化导致公共养老金支出水平不断上升,给养老金制度的财政稳定性及可持续性带来了严重威胁和挑战,建议各国进行提高退休年龄、削减养老金指数等参量改革(IMF, 2011)。一些学者对东欧转轨国家的退休政策进行了研究,认为这些国家退休年龄较低以及提前退休政策导致缴费水平的大幅上升和财政状况的恶化。在转轨初期,匈牙利养老金缴费率高达35%,斯洛文尼亚为31%,波兰为30%(Verbič, 2007; Polanec等, 2010)。OECD著名养老金事务专家Whitehouse(2007)认为人口预期寿命的不断增加给养老金的筹资与给付带来了不确定性和财政风险,主张各国应加快提高退休年龄改革。

关于中国提高退休年龄改革,翟振武(2013)认为无论从世界发展长期趋势看,还是从中国实际的教育、寿命、老龄化、养老金支付的国情现状看,中国将来迟早要提高退休年龄。在人口老龄化不断加重的情况下,推迟退休是应对养老危机的重要政策措施(杜鹏, 2011; 李建民, 2011)。郑秉文(2011)认为中国退休年龄目前是世界最低的,特别是女性退休年龄与预期寿命严重偏离,再加上制度参数的不匹配,导致养老金制度存在重大潜在风险,主张提高退休年龄应首当其冲。何平和江泽英(2010)从改善养老金收支平衡及减轻政府财政负担的角度,主张尽快提高退休年龄。林宝(2014)对人口老龄化背景下提高退休年龄进行了政策设计,并分析了其对养老金收支平衡的影响。蔡昉(2012)认为在未富先老的情况下,由于受国情和经济状况以及劳动力预期寿命、受教育水平等因素的影响,通过提高退休年龄来增加劳动力供给不应该成为中国近期的政策选择。此外,还有部分学者从就业角度(董克用等, 2004)、健康预期寿命角度(姜向群, 2012)、养老金缺口角度(潘锦棠, 2012)对提高退休年龄政策提出质疑,不主张现阶段提高退休年龄,但是对未来实施这一政策持谨慎支持态度。

人口老龄化已经成为一个全球性问题,不仅工业化发达国家存在,而且发展中国家也面临同样的问题。在这一背景下,本文对OECD国家少子老龄化对公共养老金支出水平的影响以及提

高退休年龄的基本条件和政策进行了比较研究。在人口生育率下降和预期寿命延长的作用下, OECD国家少子老龄化危机逐渐加剧,极大地加重了政府财政负担,欧洲的希腊、意大利、西班牙等国甚至出现了结构性赤字,并在2009年底爆发了欧债危机。为此, OECD各国从20世纪90年代开始就积极推动养老金制度改革。Whiteford和Whitehouse(2006)对人口老龄化背景下 OECD国家养老金改革进行了研究,并对不同养老金类型国家的改革政策进行了比较分析,认为与人口预期寿命相联系的提高退休年龄、调整养老金给付等是各国共同采取的对策。Alonso-Ortiz(2014)认为 OECD国家的现行退休政策特别是提前退休不仅扭曲了劳动力市场的供求,而且也损害了养老金收支平衡及财政可持续性,主张进行提高退休年龄改革。Turner(2007)对 OECD国家人口预期寿命与退休年龄进行了比较分析,主张在人口预期寿命持续增加的情况下,各国政府应通过提高退休年龄来弥补劳动力不足和缓解养老金财政压力。根据 OECD(2011)的研究报告,在人口预期寿命不断延长的情况下,提高退休年龄成为大多数 OECD国家的政策首选。目前已有一半左右的 OECD国家提高了退休年龄,其中14个国家提高了女性退休年龄,18个国家提高了男性退休年龄,预计以后还将有更多国家提高退休年龄,到2050年 OECD国家平均退休年龄将接近65岁,与2010年相比男性和女性退休年龄将分别提高2.5年和4年。在 OECD34个成员国中,既有美国、日本及欧盟成员国等发达国家,也有波兰、匈牙利、爱沙尼亚、土耳其等与中国相似的新兴市场国家。在世界范围内, OECD国家人口老龄化最严峻,提高退休年龄改革也最活跃。在人口老龄化不断加重导致世界各国人口结构逆转,劳动力从过剩向短缺转变以及引起养老金、公共医疗等福利支出成本大幅上升的背景下,研究这些国家少子老龄化对公共养老金支出水平的影响以及提高退休年龄政策,总结其改革经验与规律,对于同样面临少子老龄化困境,在进行经济结构调整以及供给侧结构改革过程中正准备提高退休年龄的中国而言,具有十分重要的借鉴价值与现实意义。

二、OECD国家少子老龄化的现状与趋势

在人口生育率下降和预期寿命延长的双重作用下, OECD国家普遍出现了少子老龄化的发展趋势。从20世纪70年代开始,大多数 OECD国家总和生育率就出现了明显的下降,低于2.1的世代更替水平。在生育率下降的同时,人口预期寿命却不断增加,导致人口逐渐老龄化。进入21世纪以后, OECD国家少子老龄化危机逐步加剧。

(一)人口年龄结构及老龄化率

伴随人口生育率的下降与预期寿命的提高, OECD一些国家,如德国、希腊、意大利等欧洲国家从20世纪50年代开始就进入了联合国定义的老龄化社会。 OECD国家的低生育水平导致人口结构发生逆转,出现了“少子化”倾向。1950年 OECD国家总和生育率平均水平为3.33,2000年为2.04,2015年以后为1.9左右。在人口生育率下降的同时,人口预期寿命却不断增加,导致人口逐渐老龄化。1950—2050年 OECD国家人口预期寿命平均水平男性提高23.1岁、女性提高22.1岁。从21世纪初开始,伴随人口寿命持续增加, OECD国家少子老龄化逐步加重。2000—2050年 OECD国家老龄化率平均水平从2000年的15.7%上升到2050年的29.6%,提高了近14个百分点。与此同时,少儿人口比重平均水平从2000年的18.8%下降为2050年的14.6%。“少子化”导致各国15—64岁劳动年龄人口比重逐步下降,劳动年龄人口比重平均水平从2000年的65.5%下降为2050年的55.8%,下降了近10个百分点(见表1)。持续少子老龄化不仅造成了老龄化率的不断上升,提高了养老金支出成本并加重了政府财政负担,而且也导致劳动年龄人口比重下降,造成了劳动力就业率的下降并对经济长期增长产生不利影响。

表1 2000—2050年OECD国家人口年龄结构及老龄化率

单位: %

国别	2000年			2015年			2030年			2050年		
	0—14	15—64	65+	0—14	15—64	65+	0—14	15—64	65+	0—14	15—64	65+
澳大利亚	20.1	66.2	13.8	18.2	65.9	16.0	18.1	61.5	20.4	16.6	59.5	23.8
比利时	16.8	63.7	19.6	16.3	63.4	20.3	16.0	59.2	24.8	15.7	56.0	28.3
加拿大	18.5	67.3	14.2	15.4	67.1	17.5	15.5	62.4	22.1	14.3	58.6	27.1
捷克共和国	15.6	67.9	16.5	14.4	64.8	20.8	13.7	60.9	25.4	14.0	53.9	32.0
爱沙尼亚	15.9	65.2	18.9	14.7	61.9	23.4	14.3	57.9	27.8	14.6	54.5	30.9
法国	17.9	63.5	18.5	17.6	61.4	21.0	16.3	57.7	26.0	16.1	55.0	28.9
德国	15.3	65.4	19.4	12.9	63.9	23.2	12.6	60.5	26.9	11.9	54.5	33.5
希腊	14.5	66.8	18.7	13.9	62.9	23.2	11.1	60.3	28.5	11.8	50.8	37.5
匈牙利	15.7	66.2	18.1	13.5	65.1	21.4	13.2	61.9	25.0	13.0	56.2	30.8
爱尔兰	20.7	67.4	11.9	21.1	64.8	14.1	17.0	63.3	19.7	17.2	55.6	27.2
意大利	13.5	65.8	20.6	13.0	62.2	24.8	11.8	57.0	31.1	12.4	50.0	37.6
日本	14.0	66.5	19.5	12.2	58.7	29.1	11.5	54.9	33.6	11.8	48.8	39.4
韩国	19.9	71.0	9.1	13.4	71.3	15.2	12.7	61.2	26.1	10.9	50.7	38.4
波兰	18.4	66.8	14.8	14.1	67.5	18.4	12.4	61.3	26.3	11.8	54.0	34.2
葡萄牙	15.1	66.5	18.3	13.0	64.1	22.9	10.5	59.6	29.9	11.0	50.3	38.7
斯洛文尼亚	15.1	67.5	17.5	14.2	64.8	21.0	13.7	58.2	28.0	14.1	51.6	34.3
西班牙	14.1	67.0	19.0	14.2	64.8	21.1	11.6	60.3	28.1	12.1	49.7	38.3
土耳其	29.8	63.6	6.6	24.7	66.8	8.5	19.7	66.4	13.9	16.1	61.3	22.5
英国	18.1	63.9	18.0	17.1	63.7	19.2	16.9	60.3	22.8	16.2	57.7	26.1
美国	20.5	65.3	14.2	18.4	65.3	16.3	17.7	60.1	22.3	17.0	59.4	23.6
OECD平均	18.8	65.5	15.7	16.6	64.7	18.7	15.4	60.6	24.1	14.6	55.8	29.6

资料来源:联合国人口统计数据库, <http://esa.un.org/unpd/wpp/>, 2015。

(二)老年抚养比与老年支助比

人口老龄化不仅造成了老龄化率的上升,而且还造成了老年抚养比(elderly dependency ratio)的上升和老年支助比(old-age support ratio)的下降。在人口学中,老年抚养比和老年支助比都是衡量老年人口负担水平的指标,前者被视为理论值,后者更接近真实值。一般而言,老年抚养比用65岁及以上老年人口占15—64岁劳动年龄人口的比来表示。与老年抚养比不同,老年支助比定义为劳动力缴费人口与退休老年人口之比,表示每个退休的老年人口由多少个劳动力缴费供养。在正常情况下,老年支助比为4左右,即平均4个劳动力缴费供养1个退休的老年人。在人口老龄化逐步加重的情况下,老年抚养比将不断上升,而相应的老年支助比将不断下降。在2000—2050年,OECD国家老年抚养比普遍上升,尤其是日本、德国、意大利等老龄化程度较重的国家老年抚养比上升幅度更大。OECD国家老年抚养比平均水平从2000年的20.2%提高至2030年的36.1%,2050年更进一步提高为48.7%。与此相对应,2000—2050年老年支助比将显著下降。OECD国家老年支助比平均水平从2000年的4.8下降至2030年的2.7,2050年更进一步下降为2.0(见表2)。人口老龄化程度较严重的日本,其老年支助比从2015年的2.1下降为2050年的1.3。韩国老年支助比出现了快速下降,老年支助比从2000年的8.7下降为2030年的2.5,2050年降到了1.4。德国、希腊、意大利等老龄化程度较严重的欧洲国家老年支助比也出现了显著下降。老年支助比的不断下降,不仅加重了劳动力的代际抚养负担,而且也严重影响养老金制度的长期财务收支平衡及财政可持续性。少子老龄化导致老年支助比不断下降,极大地加重了政府财政负担并可能引发财政危机,是OECD各国普遍实施提高退休年龄政策的重要原因之一。

表2 2000—2050年OECD国家老年抚养比与老年支助比

国别	2000年		2015年		2030年		2040年		2050年	
	老年抚养比(%)	老年支助比	老年抚养比(%)	老年支助比	老年抚养比(%)	老年支助比	老年抚养比(%)	老年支助比	老年抚养比(%)	老年支助比
澳大利亚	18.5	4.9	22.7	4.0	31.3	2.9	34.8	2.6	37.3	2.4
比利时	25.8	3.5	28.1	3.3	38.1	2.4	44.0	2.1	46.7	1.9
加拿大	18.4	4.9	23.8	3.8	38.5	2.4	42.2	2.2	44.9	2.0
捷克共和国	19.7	4.6	27.0	3.5	36.1	2.5	43.4	2.1	54.6	1.7
爱沙尼亚	22.3	4.0	28.8	3.2	37.9	2.4	42.2	2.2	48.2	1.9
法国	24.7	3.6	30.6	3.0	40.5	2.2	45.6	2.0	46.3	1.9
德国	23.7	3.9	32.2	2.9	47.7	1.9	55.8	1.6	58.6	1.6
希腊	24.9	3.6	33.4	2.8	41.3	2.2	53.5	1.7	66.0	1.4
匈牙利	22.3	4.1	26.3	3.5	32.9	2.8	37.9	2.4	47.0	2.0
爱尔兰	15.5	5.6	20.2	4.5	29.2	3.1	37.0	2.5	45.6	2.0
意大利	26.7	3.4	35.1	2.6	48.6	1.9	63.1	1.5	67.6	1.4
日本	25.2	3.6	43.3	2.1	53.1	1.7	63.8	1.4	70.9	1.3
韩国	10.2	8.7	18.0	5.1	37.6	2.5	54.4	1.7	65.8	1.4
波兰	17.9	4.9	22.3	4.1	36.3	2.5	41.0	2.3	55.8	1.7
葡萄牙	24.0	3.7	31.9	2.9	44.7	2.1	57.2	1.6	66.4	1.4
斯洛文尼亚	20.1	4.5	26.7	3.5	42.7	2.1	51.3	1.8	61.2	1.5
西班牙	24.3	3.7	28.3	3.3	41.4	2.2	57.2	1.6	69.5	1.3
土耳其	9.5	8.9	11.3	7.7	18.0	5.0	24.4	3.7	32.8	2.8
英国	24.3	3.7	27.6	3.3	35.0	2.6	39.9	2.3	42.2	2.2
美国	18.5	4.8	22.3	4.0	33.8	2.7	36.2	2.5	36.9	2.4
OECD平均	20.2	4.8	25.6	3.9	36.1	2.7	43.2	2.2	48.7	2.0

注:老年抚养比=65岁及以上老年人口/15~64岁劳动年龄人口;老年支助比=20~64岁劳动力人口/65岁及以上老年人口。

资料来源:联合国人口统计数据库, <http://esa.un.org/unpd/wpp/>, 2015。

三、公共养老金支出水平及参数敏感性分析

根据前文的分析,OECD各国普遍出现了少子老龄化的发展趋势。在这种情况下,日渐加重的少子老龄化对OECD各国的养老金制度产生何种影响便值得进行深入研究。公共养老金支出水平用公共养老金支出占国内生产总值(GDP)的比重来表示,是衡量老年人口养老金给付与负担水平的重要指标。很明显,公共养老金支出应保持适度水平,不能太低但也不能过高。前者将导致不能为老年人口提供有效的经济保障,甚至可能造成老年贫困;后者将加重企业缴费及政府财政负担,影响养老金制度的财政可持续性并可能引发财政危机。为评估人口老龄化以及提高退休年龄对OECD国家公共养老金支出水平的影响,我们构建了公共养老金支出水平模型,并对2015—2050年OECD国家公共养老金支出水平进行模拟,同时对影响公共养老金支出水平的主要参数进行敏感性分析。

(一)养老金制度基本状况

在OECD 34个成员国中,大多数是工业化国家,只有少数几个新兴市场国家。这些国家在社会经济发展过程中,都建立了比较完善、各具特色的养老金制度。绝大多数国家的公共养老金都实行现收现付制(DB),意大利、挪威、瑞典和波兰4个国家实行名义账户制(NDC),只有南美的智利

实行的是个人账户积累制(DC)。2012年OECD国家退休年龄平均水平为男64岁、女62岁,养老金替代率为69.1%,缴费率为19.6%,公共养老金支出水平为7.8%,公共养老金支出占政府财政支出比重为16.6%(见表3)。

表3 OECD国家养老金制度基本状况(2012年)

国别	公共养老金		主要参数			公共养老金支出水平(%)	养老金支出占财政支出比重(%)
	模式	类型	退休年龄	替代率(%)	缴费率(%)		
澳大利亚	Targeted	DB	65/63	75.6	—	3.5	9.4
比利时	Targeted+Minimum	DB	65/65	63.9	16.4	10.0	18.7
加拿大	Basic+Targeted	DB	65/65	64.4	9.9	4.5	10.3
捷克共和国	Basic+Minimum	DB	65/62	73.4	28.0	8.3	18.5
爱沙尼亚	Basic	Points	63/61	67.1	22.0	7.9	17.6
法国	Minimum	Points	61/61	72.3	16.7	13.7	24.2
德国	Targeted	Points	65/65	57.8	19.6	11.3	23.4
希腊	Minimum	DB	65/65	79.6	20.0	13.0	24.2
匈牙利	—	DB	63/63	94.4	34.0	9.9	19.4
爱尔兰	Basic	DB	65/65	52.2	—	5.1	10.5
意大利	Targeted	NDC	65/60	82.0	33.0	15.4	29.8
日本	Basic	DB	65/62	42.5	16.8	10.2	19.1
韩国	Basic+Targeted	DB	60/60	49.1	9.0	2.1	6.5
波兰	Minimum	NDC	65/60	59.8	19.5	11.8	26.4
葡萄牙	Minimum	DB	65/65	65.6	—	12.3	24.8
斯洛文尼亚	Minimum	DB	65/63	59.0	24.4	10.9	22.1
西班牙	Minimum	DB	65/65	79.8	28.3	9.3	20.1
土耳其	Minimum	DB	60/58	94.9	20.0	6.8	16.8
英国	Basic+Targeted	DB	65/61	48.0	—	6.2	12.1
美国	Targeted	DB	66/66	49.9	12.4	6.8	16.3
OECD平均			64/62	69.1	19.6	7.8	16.6

注:(1)基本养老金(Basic)是普惠制养老金;目标养老金(Targeted)是收入关联养老金,对贫困老年人根据财产调查设立最低养老金(社会救助);最低养老金(Minimum)与目标养老金相似,也是收入关联养老金,并设立最低养老金标准。引自:赫国胜、柳如眉,少子老龄化、养老金均衡与公共债务危机——PIIGS五国的经验与教训[J].中央财经大学学报,2016,(1):3-15。(2)DB:确定给付;NDC:名义账户;Points:根据累计收入点数计算养老金待遇。(3)“/”前为男性退休年龄,“/”后为女性退休年龄。(4)澳大利亚、爱尔兰、英国和葡萄牙实行的是差别费率,即根据收入水平设计不同费率标准。

资料来源:OECD. Pensions at a Glance 2013; OECD and G20 Indicators [EB/OL]. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda>, 2013, 262-342.

(二)公共养老金支出水平模型

根据公共养老金支出水平的定义,在某一时刻,公共养老金支出水平的基本模型由下式表示:

$$PE(t) = \frac{N(t)P(t)}{G(t)} \quad (1)$$

其中,PE为公共养老金支出水平,N为养老金领取人数,P为平均养老金,G为国内生产总值(GDP)。

引入劳动力就业人数L、15-64岁劳动年龄人口数 N_{15-64} 、65岁以上老年人口数 N_{65} ,对式(1)进行如下等价变换:

$$PE(t) = N(t) \times \frac{\bar{P}(t)}{G(t)/L(t)} \times \frac{1}{L(t)} \times \frac{N_{65+}(t)}{N_{15-64}(t)} \times \frac{N_{15-64}(t)}{N_{65+}(t)} \quad (2)$$

这样,公共养老金支出水平就可以改写为下列形式:

$$PE(t) = \frac{N_{65+}(t)}{N_{15-64}(t)} \times \frac{N(t)}{N_{65+}(t)} \times \frac{\bar{P}(t)}{G(t)/L(t)} \times \frac{N_{15-64}(t)}{L(t)} \quad (3)$$

根据劳动要素初次分配原理,国内生产总值(GDP)按照劳动要素分配系数进行初次劳动分配,所以劳动力的平均工资可以表示为:

$$W(t) = \frac{G(t)H(t)}{L(t)} \quad (4)$$

其中, W 为平均工资, H 为劳动要素分配系数。

将式(4)代入模型(3),经整理后得到如下公共养老金支出水平模型:

$$PE(t) = \frac{D(t)O(t)R(t)H(t)}{LR(t)} \quad (5)$$

其中, D 为老年抚养比(N_{65+}/N_{15-64}), O 为养老金领取人数比重(N/N_{65+}), R 为养老金替代率(P/W), LR 为劳动参与率(L/N_{15-64})。

假设劳动要素分配系数保持恒定不变,那么,任意时点 t 的公共养老金支出水平 PE 可以用下式表示:

$$PE(t) = PE(t-1) \times \frac{D(t)O(t)R(t)LR(t-1)}{D(t-1)O(t-1)R(t-1)LR(t)} \quad (6)$$

根据以上模型,公共养老金支出水平主要由人口参数和制度参数(老年抚养比、养老金替代率、劳动参与率等)决定。其理论与政策含义为:少子老龄化的不断加重以及养老金制度参数的不合理设置,导致养老金支出水平不断上升。显然,人口老龄化是不可逆的并且是政策设计者无法控制的,但可以通过养老金制度的结构改革和参数调整,合理控制公共养老金支出水平的过快增长,保持养老金的长期财务收支平衡及可持续发展。

(三)模型参数及实证结果

1. 主要参数及数据说明

(1)老年抚养比

老年抚养比为65岁及以上老年人口与15—64岁劳动年龄人口的比,2015—2050年老年抚养比来源于联合国2015年人口统计数据库,详细数据见表2。

(2)养老金领取人数比重

养老金领取人数比重为具有养老金领取资格者占65岁以上老年人口的比重,它主要取决于养老保险参保率及养老金领取资格条件。假设退休年龄保持不变,养老金领取人数比重根据老年抚养比以及退休人数变化进行调整,其平均边际弹性设定在0.9—1.0之间。

(3)劳动参与率

劳动参与率是指经济活动人口(含就业人口和失业人口)占15—64岁劳动年龄人口的比。考虑劳动力初始就业年龄一般在20岁以后,用OECD国家2015—2050年20—64岁与25—64岁年龄段人口平均值代替经济活动人口。2015—2050年15—64岁、20—64岁与25—64岁年龄段人口数据来源于联合国2015年人口统计数据库。

(4)养老金替代率

养老金替代率是指平均替代率,即养老金与劳动力平均工资的比。OECD国家养老金替代率水平一直较高,2012年养老金替代率平均水平为69.1%。伴随养老金制度改革,各国养老金替代

率出现了略微下降^①。因此,2015年以后养老金替代率的边际弹性设定在0.99—1.0之间。

(5)公共养老金支出水平

2015—2050年OECD各国公共养老金支出水平以2012年为基年,根据式(6)的模型进行预测。2012年OECD各国公共养老金支出水平数据来源于OECD统计数据库,具体数据见表3。

2. 模型模拟结果

根据公共养老金支出水平模型及参数假设,以2012年为基年,对2015—2050年OECD国家公共养老金支出水平进行了预测,预测结果见表4。

表4 2000—2050年OECD国家公共养老金支出水平

单位:%

国别	2000年	2005年	2012年	2015年	2020年	2030年	2040年	2050年
澳大利亚	3.8	3.3	3.5	3.6	3.8	4.5	4.8	4.9
比利时	8.9	9.0	10.0	10.1	10.6	12.9	14.5	14.9
加拿大	4.3	4.1	4.5	4.5	5.0	6.4	6.7	6.7
捷克共和国	7.2	7.0	8.3	8.4	9.2	9.8	10.6	12.1
爱沙尼亚	6.0	5.3	7.9	8.0	8.6	10.0	10.6	11.3
法国	11.8	12.4	13.7	13.8	14.8	16.1	17.2	16.5
德国	11.1	11.4	11.3	11.4	11.8	14.4	15.5	14.7
希腊	10.8	11.8	13.0	13.1	12.9	14.0	16.2	18.2
匈牙利	7.6	8.5	9.9	10.0	10.8	10.7	11.1	12.6
爱尔兰	3.1	3.4	5.1	5.1	5.8	6.7	7.5	8.3
意大利	13.5	13.9	15.4	15.6	16.2	18.7	22.1	21.5
日本	7.3	8.2	10.2	10.4	11.3	11.8	13.6	14.4
韩国	1.4	1.5	2.1	2.1	2.5	4.0	5.5	6.4
波兰	10.5	11.4	11.8	11.9	12.4	14.6	15.8	16.6
葡萄牙	7.9	10.3	12.3	12.4	13.2	15.0	17.1	18.1
斯洛文尼亚	10.5	9.9	10.9	11.0	12.7	15.5	17.0	18.2
西班牙	8.6	8.1	9.3	9.4	9.8	12.1	15.0	16.5
土耳其	4.9	5.9	6.8	6.9	7.5	9.1	11.0	13.2
英国	5.3	5.6	6.2	6.3	6.4	7.4	8.1	8.0
美国	5.9	6.0	6.8	6.9	7.7	9.6	9.8	9.5
OECD平均	6.9	7.0	7.8	7.9	8.4	9.8	10.9	11.4

资料来源:(1)2000—2012年数据来源:OECD, Pensions at a Glance 2013; OECD and G20 Indicators [EB/OL]. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda>, 2013, 171. (2)2015—2050年数据根据表2、表3以及文中参数假设,利用模型(6)预测。

在少子老龄化不断加重的情况下,2000—2050年OECD各国公共养老金支出水平逐步提高。从现实情况看,OECD国家养老金支出水平平均值从2000年的6.9%提高至2012年的7.8%。人口老龄化比较严重的意大利养老金支出水平从2000年的13.5%提高至2012年的15.4%,日本养老金支出水平从2000年的7.3%提高至2012年的10.2%。从预测结果看,2015年以后OECD各国养老金支出水平不断提高,OECD国家平均水平从2015年的7.9%提高至2030年的9.8%,2050年更进一步提高至11.4%。这说明少子老龄化提高了养老金支付成本,导致各国公共养老金支出水平逐步上升。

^① 2009—2013年OECD国家改革后的养老金替代率与改革前相比平均下降了10%左右。希腊、澳大利亚、日本、匈牙利等国养老金替代率都不同程度地出现了下降。参见OECD(2013):41—45。

(四)模型参数的敏感性分析

根据模型和预测结果,主要是人口老龄化和制度参数的不同设置导致养老金支出水平的不断提高。下文对公共养老金支出水平的主要影响因素进行敏感性分析,各因素对养老金支出水平的敏感性估计结果见表5。首先是人口参数,少子老龄化导致老年抚养比上升是公共养老金支出水平逐步提高的根本原因。老年抚养比与养老金支出水平正相关,二者的敏感系数在+0.09与+0.29之间。老年支助比与养老金支出水平负相关,老年支助比下降则导致养老金支出水平上升。老龄化程度较重的国家老年支助比对养老金支出水平的影响相对较大。例如,日本老年支助比敏感系数为-5.07,意大利为-5.68,葡萄牙为-4.16。其次是制度参数,养老金替代率、养老金领取人数比重和退休年龄对养老金支出水平具有显著影响。养老金替代率和养老金领取人数比重与养老金支出水平正相关,这两个变量的敏感系数都较高。退休年龄与养老金支出水平负相关,提高退休年龄将引起养老金支出水平显著下降。例如,假设至2025年日本退休年龄提高2岁,则养老金支出水平将年均下降0.99个百分点。最后,劳动参与率对养老金支出水平的影响是不确定的,且 R^2 较低,拟合程度较低。这也进一步验证了前文模型的结论。

从模型以及模型参数敏感性分析的结果看,人口老龄化和制度参数的不合理设置是公共养老金支出水平上升并引起养老金财务收支失衡的根本原因。为此,大多数OECD国家都开始对养老金制度进行结构调整和参量改革,其中提高退休年龄是非常重要的政策选项。

表5 OECD国家公共养老金支出水平敏感性估计

国别	老年抚养比	老年支助比	养老金领取人数比重	养老金替代率	退休年龄	劳动参与率
澳大利亚	+0.10	-0.91	+0.14	+0.16	-0.37	-0.54
比利时	+0.27	-3.91	+0.56	+0.79	-1.41	-2.31
加拿大	+0.11	-1.35	+0.29	+0.33	-0.32	-0.67
捷克共和国	+0.13	-2.15	+0.39	+0.45	-0.51	-0.70
爱沙尼亚	+0.16	-2.61	+0.45	+0.35	-0.64	-0.51
法国	+0.19	-3.14	+0.30	+0.37	-0.48	-1.54
德国	+0.16	-3.39	+0.43	+0.67	-0.96	-1.48
希腊	+0.17	-3.85	+0.64	+0.68	-0.48	+1.39
匈牙利	+0.12	-1.60	+0.24	+0.21	-0.42	-1.22
爱尔兰	+0.12	-1.29	+0.35	+0.58	-0.29	-0.04
意大利	+0.21	-5.68	+0.83	+0.91	-0.98	-4.29
日本	+0.15	-5.07	+0.44	+0.92	-0.99	-2.72
韩国	+0.09	-1.19	+0.53	+0.93	-0.59	-0.06
波兰	+0.23	-3.17	+0.77	+1.03	-0.94	+0.86
葡萄牙	+0.17	-4.16	+0.73	+0.94	-0.60	+3.64
斯洛文尼亚	+0.21	-3.89	+0.74	+1.13	-0.40	-1.46
西班牙	+0.18	-3.94	+0.95	+1.01	-0.65	-2.17
土耳其	+0.29	-1.26	+0.77	+0.65	-0.53	+1.22
英国	+0.14	-1.79	+0.22	+0.42	-0.63	-0.84
美国	+0.20	-1.89	+0.26	+0.46	-0.82	+0.83

注:(1)除退休年龄外,各模型参数根据2000—2050年时间序列进行OLS回归分析,来测定各参数对养老金支出水平的敏感性。敏感系数表示各参数变化引起养老金支出水平变化的程度。符号为+,表示引起养老金支出水平上升;符号为-,表示引起养老金支出水平下降。(2)退休年龄是至2025年提高2岁的估计结果。

四、OECD 国家提高退休年龄政策分析

为应对人口老龄化危机,增加劳动力供给,平衡代际负担,保持养老金收支平衡及财政可持续性,大多数 OECD 国家都进行了提高退休年龄改革。虽然国情与经济发展水平、人口老龄化程度、养老金财政负担状况等方面存在差异,但这些国家提高退休年龄政策却存在许多共性。下文我们对 OECD 国家提高退休年龄改革的基本条件以及政策设计进行分析。

(一) 基本条件

提高退休年龄应考虑以下几个基本条件:一是人口预期寿命和健康预期寿命;二是劳动力受教育水平;三是人口结构及劳动年龄人口比重。前两个条件是提高退休年龄的个体身体条件和技术条件,第三个条件是提高退休年龄的人口条件。在具备了以上基本条件后,再综合考虑其他人口、经济、社会及政治等因素进行提高退休年龄的政策设计。

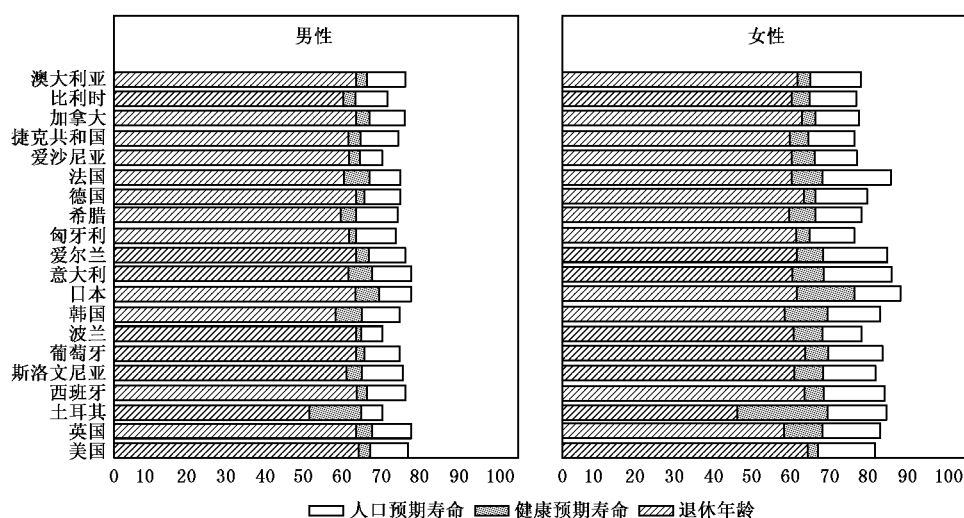
1. 人口预期寿命与健康预期寿命

提高退休年龄首先要考虑的条件是人口预期寿命和健康预期寿命。从公共政策角度而言,政策制定者不仅要根据人口预期寿命做出提高退休年龄的公共决策,还需要考虑健康预期寿命对政策的影响。即使人口预期寿命条件很充分,但如果健康预期寿命较低,那么,也不适合大幅提高退休年龄。从个人退休决策角度而言,健康预期寿命对劳动力的退休决策具有重要影响。很明显,健康预期寿命越长,劳动者越愿意选择推迟退休。根据联合国人口统计,OECD 国家人口预期寿命普遍不断提高。1950—2050 年 OECD 国家人口预期寿命平均水平男性从 63.8 岁提高为 86.9 岁,女性从 68.5 岁提高为 90.6 岁。人口预期寿命以及健康预期寿命的不断提高,导致按照现行退休年龄的退休期时间变长,为提高退休年龄提供了有利条件^①。以 2013 年为例,OECD 国家退休年龄平均水平男性为 64 岁,女性为 62 岁,人口预期寿命平均水平男性为 77.3 岁,女性为 82.7 岁;健康预期寿命男性为 67.3 岁,女性为 70.7 岁。这表明人口预期寿命和健康预期寿命完全超过了退休年龄,具备维持劳动者正常参与劳动力市场的身体条件。女性预期寿命和健康预期寿命普遍高于男性,导致女性退休后的平均余命以及健康平均余命相对较高。例如,2013 年澳大利亚人口预期寿命男性为 79.7 岁,女性为 84 岁;健康预期寿命男性为 68.4 岁,女性为 70.6 岁。澳大利亚法定退休年龄男性为 65 岁,女性为 63 岁,男性平均余命和健康平均余命分别为 14.7 年和 3.4 年,而女性平均余命和健康平均余命分别为 21 年和 7.6 年(见图 1)。2015—2050 年 OECD 国家人口预期寿命以及健康预期寿命还将持续增加。人口预期寿命和健康预期寿命的持续提高为 OECD 各国提高退休年龄创造了有利条件。澳大利亚、英国、日本等发达国家人口预期寿命和健康预期寿命都比较高,提高退休年龄的空间相对较大。波兰、匈牙利、爱沙尼亚和土耳其等新兴市场国家人口预期寿命和健康预期寿命相对较低,低于 OECD 国家的平均水平。虽然这些国家也具备提高退休年龄的可行性,但需要根据人口预期寿命和健康预期寿命的变化以及劳动者承受能力进行审慎的政策设计。

2. 劳动力受教育水平

劳动力受教育水平也是影响提高退休年龄的重要因素。在提高退休年龄的条件下,老年劳动力与年轻人相比,在劳动力市场就业缺乏年龄优势。如果劳动力受教育水平和职业技能较低,就将失去就业活力和竞争能力。根据 OECD(2014)的研究报告,不同受教育水平的劳动力就业率与失

^① 根据全球疾病负担(GBD,2015)研究机构关于全球 188 个国家的研究,世界各国健康预期寿命不断提高,1990—2013 年健康预期寿命平均增加 5.4 年,人口预期寿命平均增加 6.2 年。



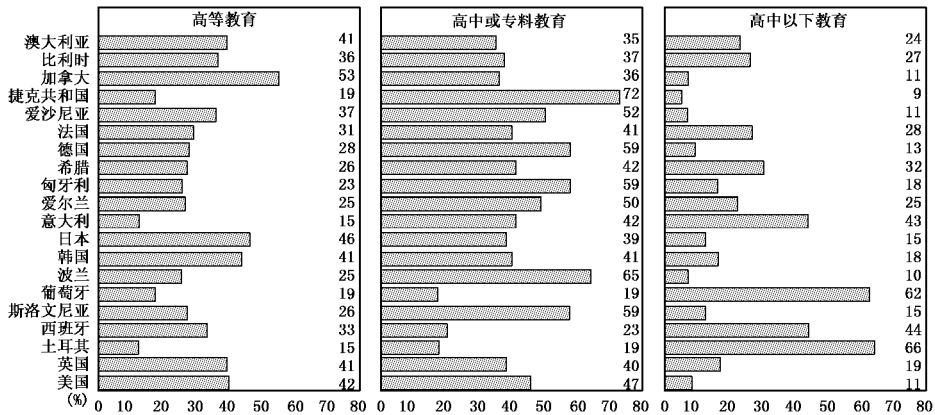
资料来源:(1)退休年龄数据来源于 OECD(2011):19—37;(2)人口预期寿命与健康预期寿命数据来源于:GBD 2013 DALYs and HALE Collaborators. Global, Regional, and National Disability-adjusted Life Years(DALYs) for 306 Diseases and Injuries and Healthy Life Expectancy (HALE) for 188 Countries, 1990—2013:Quantifying the Epidemiological Transition[J]. www.thelancet.com, 2015, 21—39.

图1 OECD国家退休年龄与健康预期寿命(2013年)

业率均存在显著差异。劳动力受教育水平越高,就业率就越高,失业率也越低。2012年 OECD 国家受过高等教育的劳动力(25—64岁)就业率为80%,受过高中或专科教育的劳动力就业率为70%,而受过高中以下教育的劳动力就业率只有60%。2012年 OECD 国家受过高等教育的劳动力失业率为5%,受过高中或专科教育的劳动力失业率为8%,而受过高中以下教育的劳动力失业率为14%。由此可见,受教育水平对劳动力就业具有重要影响。如果劳动力受教育水平较高,提高退休年龄对其正常就业影响相对较小,反之影响就比较大。此外,劳动力职业技能也是影响其就业的重要因素。因此,劳动力较高的受教育水平以及职业技能是提高退休年龄政策平稳过渡的重要条件。根据世界经合组织的统计资料,2012年 OECD 34国受过高等教育、高中或专科教育和高中以下教育的劳动力比重平均水平分别为32%、44%和24%(OECD, 2014)。七成以上的成年人受过高中或大专以上的教育。OECD 国家加强教育投资为劳动力受教育水平的提高奠定了重要基础。2011年 OECD 国家教育投资占 GDP 比重平均达到了6.07%。在澳大利亚、比利时等20个 OECD 国家中,除意大利、葡萄牙和土耳其外,其他国家的劳动力受教育水平都比较高(见图2)。这说明劳动力较高的受教育水平为这些国家提高退休年龄提供了有利条件。

3. 人口结构与劳动年龄人口比重

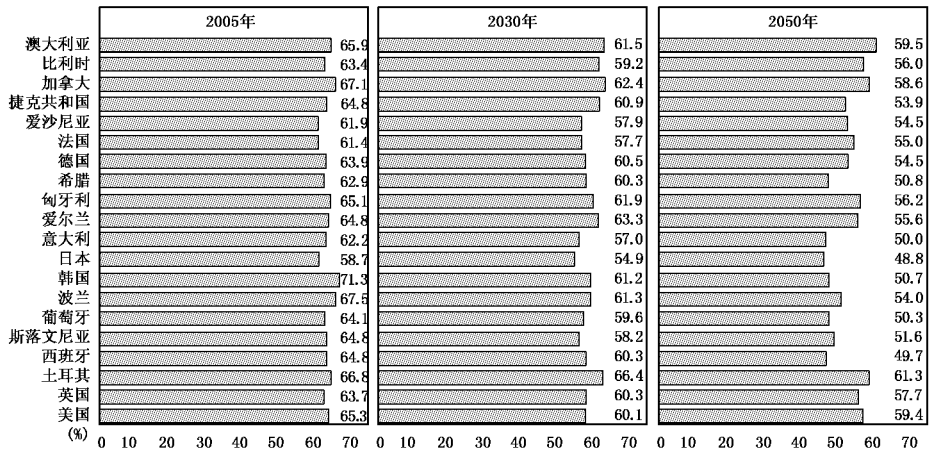
人口结构变化及劳动年龄人口比重下降表明劳动力供给已从过剩向短缺转变,这是 OECD 国家提高退休年龄有利的人口条件。在人口生育率下降导致“少子化”的情况下,OECD 国家人口结构发生逆转,劳动年龄人口占总人口比重出现不断下降的发展趋势。这意味着提高退休年龄是改变人口年龄结构与增加劳动力供给的手段,并且不会对劳动力市场产生严重冲击。根据联合国人口统计,2015年 OECD 国家15—64岁劳动年龄人口比重平均水平为64.2%,2030年将下降为60.6%,2050年将进一步下降为55.8%。到21世纪中叶,OECD 国家劳动年龄人口比重还将大幅下降,一些国家甚至降到50%左右。例如,2050年西班牙劳动年龄人口比重为49.7%,意大利为50%,希腊为50.8%,葡萄牙为50.3%,日本为48.8%,韩国为50.7%(见图3)。劳动年龄人口比重



资料来源:OECD, Education at a Glance 2014; OECD Indicators[EB/OL]. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, 2014, 42-52.

图2 OECD国家劳动力受教育水平比重(2012年)

的快速下降将导致人口红利逐渐消失。虽然没有足够的证据证明提高退休年龄一定会对年轻人就业产生较大冲击,但提高退休年龄确实对年轻人就业存在一定的挤出效应(阳义南和谢予昭, 2014)。劳动年龄人口的大幅下降将导致劳动力供给不足,意味着提高退休年龄政策应提前实施并且不会对当期的年轻人就业产生较大冲击。这就表明在低生育率导致人口结构发生转变以及劳动年龄人口比重不断下降的情况下,提高退休年龄具有一定的现实可行性。



资料来源:联合国人口统计数据库, <http://esa.um.org/unpd/wpp/>, 2015。

图3 2015—2050年OECD国家劳动年龄人口比重

(二)改革状况

为应对少子老龄化危机,除挪威、冰岛、瑞典等少数国家外^①,大多数OECD国家都相继提高了

^① 北欧高福利国家退休年龄一直处于较高水准,挪威、冰岛和丹麦退休年龄为67岁,瑞典、卢森堡、荷兰、芬兰、瑞士等国为65岁。在未来人口老龄化不断加重的情况下,瑞典、荷兰、芬兰等国也准备提高法定退休年龄。智利和墨西哥由于人口老龄化程度较轻,近期未对退休年龄进行调整。

退休年龄,还有部分国家拟在将来提高退休年龄。考察这些国家提高退休年龄的改革进程以及政策设计,发现主要具有以下共同特征:

1. 根据人口预期寿命和健康预期寿命的变化制定合理的退休年龄政策。少子老龄化导致养老金财政负担加重是 OECD 各国提高退休年龄的根本原因。但是,各国在制定退休年龄政策时,都充分考虑了人口预期寿命和健康预期寿命因素。伴随人口预期寿命和健康预期寿命的提高,大多数国家已经实施了提高退休年龄政策,一些国家还准备将来进一步提高退休年龄。Chomik 和 Whitehouse(2010)认为人口预期寿命的不断增加迫使 OECD 半数以上国家提高了法定退休年龄,预计英国、澳大利亚、爱尔兰、美国等国到 2050 年法定退休年龄将达到 69 岁。例如,英国在 2010—2018 年将女性退休年龄从 60 岁提高至 65 岁,实现男女统一;2028 年开始全体人员退休年龄提高至 66 岁,2036 年开始提高至 67 岁,2046 年开始提高至 68 岁。澳大利亚 2017—2023 年退休年龄从 65 岁提高至 67 岁,2035 年拟提高至 70 岁。德国、西班牙、意大利和丹麦的法定退休年龄均是随着本国人均寿命的增长而提高的。意大利、希腊、匈牙利、韩国和土耳其从 2020 年开始还建立了依据人口预期寿命变化而进行退休年龄自动调整机制。根据女性预期寿命普遍高于男性的特点,英国、澳大利亚、意大利等国先对女性退休年龄进行调整,然后再对男性和女性退休年龄同时进行调整。在 OECD 国家中,女性退休年龄与男性退休年龄逐步接近或保持一致也是改革的共同趋势。

2. 在一定周期内小步渐进逐步提高退休年龄并对改革设置了一定时间的窗口期。绝大多数 OECD 国家退休年龄改革均采取了在一定周期内(例如 10 年或 20 年)小步渐进逐步提高的策略。日本 2000—2013 年男性退休年龄每 3 年延长 1 年,从 60 岁提高至 65 岁;2000—2018 年女性退休年龄每 5 年延长 1 年,从 60 岁提高至 65 岁。澳大利亚 2003—2013 年女性退休年龄每两年延长半年,从 62.5 岁提高至 65 岁。捷克共和国从 2013 年开始,女性退休年龄每年延长 2 个月,2041 年男女退休年龄同时达到 67 岁。爱沙尼亚 2010—2016 年女性退休年龄每年延长 6 个月,从 60.5 岁提高至 63 岁。从政治可行性和经济效率出发,一些国家还为提高退休年龄改革设置了缓冲期和窗口期。例如,德国 2007 年颁布了提高退休年龄法案;2012—2029 年退休年龄从 65 岁提高至 67 岁。为寻求政治平衡以及缓解广大选民的压力,本次改革还制定了许多过渡性措施,例如已经缴费 45 年的雇员不受此政策的限制,并对整个改革设定了长达 20 余年的缓冲期和窗口观察期(赫国胜和柳如眉,2015)。澳大利亚、英国、匈牙利、日本等国也采取了类似的做法。

3. 在提高退休年龄的同时建立弹性退休机制,对不同群体区别对待以减少改革阻力,确保改革能够实现帕累托改进。在 OECD 34 个成员国中,80% 国家实行弹性退休政策,即在立法确定了法定退休年龄的同时,还设有提前退休年龄(最低养老金领取年龄),劳动者可以在达到法定退休年龄时选择退休,也可以选择在提前退休年龄时退休并领取养老金,还可以在法定退休年龄之后推迟领取养老金^①。只有英国、波兰、土耳其等 7 个国家没有实行弹性退休政策。弹性退休政策为不同群体选择退休提供了灵活性,减少了改革阻力并有利于实现改革的帕累托改进。2013 年美国退休年龄为 66 岁,提前退休年龄为 62 岁,劳动者可以在 62—66 岁之间自愿选择退休。挪威和芬兰的法定退休年龄为 62—67 岁,劳动者可以根据自己的情况进行自由选择。各国在实行弹性退休政策的同时,对最低工作缴费年限也进行了强制规定,提高法定退休年龄的同时也对最低缴费年限进行

^① 在 OECD 国家中,法定退休年龄包含正常退休年龄(normal retirement)和提前退休年龄(early retirement),养老金领取年龄(pensionable age)是指领取全额养老金的年龄。OECD 国家一般在规定法定退休年龄的同时,还规定了养老金领取年龄,如果未达到养老金领取年龄,就将削减养老金待遇。也有一些 OECD 国家,如比利时和希腊,在提前退休年龄时也可以领取全额养老金。

了调整。例如,2011—2017年法国退休年龄从60岁提高至62岁,最低缴费年限则从40年提高至42年。2013年比利时提前退休年龄从60岁提高至60.5岁(最低缴费年限38年),2016年提高至62岁(最低缴费年限40年)。捷克共和国2030年退休年龄提高至65岁,2019年开始最低缴费年限从20年提高至35年。斯洛文尼亚2021—2024年男性退休年龄从63岁提高至65岁,女性退休年龄从61岁提高至63岁;提前退休年龄提高为60岁,最低缴费年限提高为40年。英国、德国、意大利、希腊、西班牙等国也在提高退休年龄的同时建立了弹性退休机制,并相应提高了最低缴费年限标准。

4. 建立提高退休年龄政策的辅助机制,如提前或延迟退休的养老金奖惩政策,老年人就业促进及保护政策等,以避免改革的经济效率损失。虽然提高退休年龄是应对人口老龄化危机的必然选择,但OECD各国也把提高退休年龄作为实现工作激励(work incentives)和积极老龄化的一部分。因此,这些国家都为提高退休年龄政策建立了辅助机制,避免造成经济效率损失。首先为激励雇员延长工作时间,通过工作提高收入实现积极养老,大多数国家都从工作激励出发,建立了提前或延迟退休的养老金奖惩政策。为遏制提前退休,对提前退休者的养老金待遇依据精算平衡进行削减。为激励继续工作,对延迟退休者的养老金待遇进行相应提高。除荷兰、冰岛、卢森堡等少数几个国家外,大多数国家都采取了这一政策。例如,西班牙规定提前退休人员的养老金每年将减少6%—7.5%,推迟退休人员的养老金每年将增加2%—4%。希腊规定提前退休人员的养老金每年将减少6%。加拿大规定在正常退休年龄后推迟5年的雇员,养老金收益率从0.5%提高为0.7%,而提前退休者养老金每月将减少0.6%,全年减少7.2%。为鼓励延迟退休,澳大利亚和爱尔兰制定了为延迟退休者提供奖金的政策,而法国和西班牙对延迟退休的雇员提高了养老金给付标准。为实现工作激励,瑞典政府2010年制定了收入税收抵免(EITC)政策,对65岁以上的劳动者收入实行税收优惠。英国、波兰和葡萄牙等国则取消了提前退休政策。意大利改革了慷慨的养老金给付政策,根据人口预期寿命变化对特定年龄退休者的资格条件及缴费年限进行严格控制。还有一些国家,如日本、爱尔兰等,降低了65岁以上劳动者的养老金缴费标准。其次,建立老年人就业促进与保护机制,促进其充分就业。OECD(2006)对人口老龄化条件下的OECD国家老年人就业政策进行了详细分析,提出各国要想保持养老金的收支平衡及财政可持续性,就必须加快把退休年龄提高到65岁以上的步伐,并消除制约老年人就业的各种障碍。为实现这一政策目标,一些国家直接对劳动力市场进行规制以延长工作期间,采取有效措施促进老年人就业并免受就业歧视。例如,英国废除了默认就业年龄规定以便为劳动者提供更多的就业机会。加强老年人知识和技能培训,提高其就业能力,也是OECD国家的政策重点。例如,德国通过积极的劳动力市场政策,建立老年人、女性等群体的就业培训机制及工作搜索机制,增加就业岗位并为老年人及女性免受市场歧视提供法律保护。日本2004年颁布了老年人就业促进和保护政策,通过就业支援、就业培训和反就业歧视等政策措施来提高老年人就业水平。此外,还有一些国家采取了促进老年人就业的反向激励措施。例如,法国、比利时、卢森堡等国为促进老年人就业,规定雇员可以在60岁或更早年龄退休,养老金对退休前收入的替代率保持较高水准。葡萄牙、比利时和美国等国,提前退休雇员的养老金与工人的工资同步增长。

5. 提高退休年龄需要经过审慎的政策设计及多党磋商才能正式实施,确保改革的政治稳定性及被广大选民所接受,以推动政策的顺利实施。提高退休年龄、削减养老金指数等参量改革既是一个经济问题,也是一个政治问题,必然会受到既得利益者的阻碍,有时还会遭到其他党派、工会以及选民的强烈反对而导致改革半途而废,因此,政治可行性是政策设计者必须首先考虑的问题,以保证改革的顺利进行(赫国胜和柳如眉,2015)。从OECD国家退休年龄改革来看,大多数国家的改

革刚开始就遭到了其他党派、工会以及选民的强烈反对,经过政府与在野党、利益团体以及工会多次讨价还价后,完善政策设计并达成共识,改革才得以顺利推进。例如,2012年波兰政府公布了退休年龄政策议案,2013年9月波兰爆发了超过10万人的示威游行,抗议政府提高退休年龄,要求增加工资待遇和提供更好的社会保障。英国和德国提高退休年龄政策改革在开始时也遭到了本国在野党、工会以及广大选民的强烈反对,经过较长时间的阵痛期后才得以实施。希腊在2009年底欧债危机爆发后,为缓解政府债务压力,对养老金制度进行了包括提高退休年龄在内的相关改革,也遭到了广大选民的上街游行抗议,导致改革不得不推迟进行。OECD国家的经验表明,提高退休年龄与雇主和雇员切身利益密切相关,只有进行符合国情的政策设计并充分考虑相关利益团体和个人的利益,才能使改革顺利进行并最终获得成功。

五、基于 OECD 国家的改革经验及国际比较

与大多数 OECD 国家一样,中国也同样面临非常严重的少子老龄化危机,提高退休年龄改革也势在必行。在少子老龄化危机逐渐加剧的背景下,借鉴 OECD 诸国的改革经验,中国提高退休年龄应该采取何种政策设计就非常值得分析。下文我们对中国与 OECD 国家人口老龄化、公共养老金支出水平及提高退休年龄的基本条件进行比较分析。

(一) 中国少子老龄化危机逐渐加剧

根据联合国最新人口统计资料,我国 2000—2050 年总和生育率为 1.5—1.7,显著低于 2.3 的世代更替水平。与此同时,人口预期寿命持续增加。2000—2050 年人口预期寿命男性将从 71.4 岁增加到 82.8 岁,女性从 74.4 岁增加到 84.1 岁。人口低生育水平与预期寿命的增加改变了人口结构,导致人口逐渐老龄化。2015—2050 年老龄化率(60 岁及以上老年人口占总人口比重)将从 15.2% 上升为 36.5%,65 岁及以上老龄化率将从 10.2% 上升为 29.4%。少子老龄化导致老年抚养比不断上升,增加劳动力代际供养负担并提高养老金支出水平。2015—2050 年 65 岁及以上老年抚养比将从 13% 上升为 46.7%,老年支助比将从 7.1 下降为 2.0。老年支助比的不断下降,无疑将提高养老金支出水平,从而极大加重企业缴费和政府财政负担,对养老保险制度的财务收支平衡及可持续性带来巨大威胁和挑战。从国际比较的情况来看,虽然现阶段我国人口老龄化程度相对较轻,但从 2030 年以后人口老龄化速度逐渐加快,各项指标甚至超过了英美等发达国家的水平(见表 6)。

(二) 中国公共养老金支出水平不断上升导致养老金财务收支平衡状况恶化

近年来,在人口老龄化不断加剧的背景下,我国养老金支出规模逐年扩大,养老金支出水平也逐年提高。2005—2014 年养老金支出年均增长率为 20.9%,2014 年养老金支出水平达到了 3.7%。预计 2030 年养老金支出水平将达到 6.2%,2050 年将达到 9%。快速人口老龄化导致我国养老金支出水平提高较快,2030 年以后将接近或超过一些 OECD 国家的养老金支出水平(见表 6)。在人口老龄化不断加剧的情况下,伴随养老金支出水平的上升,养老金财务收支平衡状况不容乐观。目前全国已有 22 个省份社会统筹养老金出现缺口,政府财政负担逐年增大。2010—2014 年中央和地方财政补贴基本养老保险基金年均增长率为 15.3%。2014 年中央和地方财政补贴基本养老保险基金 3548 亿元,比上年增长 14.5%,占中央财政支出的 15.3%,占全国财政就业和社会保障支出的 21.7%。在未来人口老龄化逐步加剧的情况下,养老金缺口省份还将增加而且养老金缺口也将进一步扩大。

(三) 中国与 OECD 国家提高退休年龄的条件比较

提高退休年龄是中国应对少子老龄化危机,提高劳动力供给水平,保持养老金长期财务收支平

衡及财政可持续性的必然选择。在经济结构调整以及转变经济增长方式的背景下,提高退休年龄也是增加劳动力供给以及提高人口红利,刺激居民消费和拉动内需,促进经济增长的内在动力。根据表6的数据,中国提高退休年龄的人口与宏观经济基本条件总体上较弱,与波兰、匈牙利、土耳其等新兴市场国家水平相近。主要表现在:一是人口健康预期寿命还不是很高,特别是男性健康预期寿命与发达国家相比存在较大差距。二是劳动力受教育水平较低,远低于OECD国家的平均水平。例如,2012年OECD 34国25—64岁劳动力受过高等教育的比重平均为32%,中国仅为4%。三是城市化水平与OECD国家平均水平相比差距明显,与波兰、匈牙利、土耳其等新兴市场国家大体接近。大量农村产业工人受教育水平较低,而且新生代农民工的户籍制度问题尚未得到有效解决,提高退休年龄将对其就业产生不利影响。这就说明中国提高退休年龄改革必须充分考虑人口、经济、政治条件,特别是要全盘考虑经济发展实际以及劳动力就业能力、知识素质、受教育水平、健康预期寿命等因素,做出审慎和科学的政策选择。

表6 中国养老金支出水平及提高退休年龄基本条件的国际比较

		中国	发达国家				新兴市场国家			
			英国	美国	德国	日本	爱沙尼亚	匈牙利	波兰	土耳其
老龄化率 (%)	2015	10.2	19.2	16.3	23.2	29.1	23.4	21.4	18.4	8.5
	2030	18.2	22.8	22.3	26.9	33.6	27.8	25.0	26.3	13.9
	2050	29.4	26.1	23.6	33.5	39.4	30.9	30.8	34.2	22.5
老年抚养比 (%)	2015	13.0	27.6	22.3	32.2	43.3	28.8	26.3	22.3	11.3
	2030	25.3	35.0	33.8	47.7	53.1	37.9	32.9	36.3	18.0
	2050	46.7	42.2	36.9	58.6	70.9	48.2	47.0	55.8	32.8
老年支助比	2015	7.1	3.3	4.0	2.9	2.1	3.2	3.5	4.1	7.7
	2030	3.6	2.6	2.7	1.9	1.7	2.4	2.8	2.5	5.0
	2050	2.0	2.2	2.4	1.6	1.3	1.9	2.0	1.7	2.8
养老金支出 水平(%)	2015	3.8	6.3	6.9	13.8	10.4	8.0	10.0	11.9	6.9
	2030	6.2	7.4	9.6	16.1	11.8	10.0	10.7	14.6	9.1
	2050	9.0	8.0	9.5	16.5	14.4	11.3	12.6	16.6	13.2
退休年龄	2015	60/55	65/60	66/66	65/65	65/63	63/61	63/63	65/60	60/58
	2030		66/66	67/67	67/67	65/65	65/65	65/65	67/63	62/60
	2050		68/68	67/67	67/67	65/65	65/65	65/65	67/67	65/65
人口预期 寿命	2015	75/78	79/83	77/81	79/84	81/87	73/82	72/79	74/82	73/79
	2030	78/81	82/85	80/84	82/86	83/89	76/83	74/81	77/84	77/82
	2050	83/84	85/87	83/86	85/88	85/92	79/85	78/83	81/86	82/85
健康预期 寿命	2015	68/70	71/75	70/74	71/75	73/79	65/73	65/71	67/74	66/71
	2030	70/73	74/76	72/75	74/77	75/80	68/75	67/73	70/75	69/74
	2050	75/76	77/79	75/77	77/79	77/83	72/77	70/75	73/77	73/76
劳动力受教 育水平比重 (2012)(%)	高等 教育	4	41	42	28	46	37	23	25	15
	高中/ 专科	19	40	47	59	39	52	59	65	19
	高中 以下	77	19	11	13	15	11	18	10	66
劳动年龄人 口比重(%)	2015	67.6	63.7	63.9	65.3	58.7	61.9	65.1	67.5	66.8
	2030	59.9	60.3	60.5	60.1	54.9	57.9	61.9	61.3	66.4
	2050	50.0	57.7	54.5	59.4	48.8	54.5	56.2	55.5	61.3

续表6 中国养老金支出水平及提高退休年龄基本条件的国际比较

		中国	发达国家				新兴市场国家			
			英国	美国	德国	日本	爱沙尼亚	匈牙利	波兰	土耳其
城市化率 (%)	2015	55.6	82.6	81.6	75.3	93.5	67.5	71.2	60.5	73.4
	2030	68.7	85.7	84.2	78.6	96.9	68.1	76.9	62.6	79.3
	2050	75.8	88.6	87.4	83.0	97.7	72.7	81.8	70.0	83.7

注:(1)按照 GBD(2015)的估计,健康预期寿命按照人口预期寿命的 90%进行估算;(2)OECD 国家劳动年龄人口比重为 15—64 岁劳动年龄人口占总人口的比重,中国劳动年龄人口比重为 15—59 岁劳动年龄人口占总人口的比重。(3)符号“/”前为男性、“/”后为女性。

资料来源:(1)退休年龄来源于 OECD(2011),19—37;(2)人口数据来源于联合国人口统计数据库,http://esa.un.org/unpd/wpp/;(3)城市化率来源于:United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2014 Revision of World Urbanization Prospects[EB/OL]. http://esa.un.org/unpd/wpp/, 2014, 204—211;(4)OECD 国家养老金支出水平来源于表 4;中国养老金支出水平根据模型(6)预测得到。

六、提高退休年龄:中国的现实选择

在人口低生育率与预期寿命延长的双重作用下,OECD 国家普遍出现了少子老龄化的发展趋势。根据建模和模拟结果,在少子老龄化导致老年抚养比上升的情况下,OECD 各国养老金支出水平将不断提高,极大地加重了政府财政负担;根据模型参数对养老金支出水平的敏感性分析,提高退休年龄将有助于控制养老金支出水平过快增长,从而有利于减轻政府财政负担,确保养老金的长期财务收支平衡及财政可持续性。在人口老龄化日渐加剧的背景下,提高退休年龄不仅是增加劳动力供给的重要举措,而且也是合理控制养老金、公共医疗等福利支出成本上升,减轻政府和企业负担的适当的制度安排。为有效应对少子老龄化危机,大多数 OECD 国家都普遍采取了提高退休年龄的政策。这些国家主要根据人口预期寿命与健康预期寿命、劳动力受教育水平、劳动年龄人口比重等条件制定合理的退休年龄政策,在一定周期内小步渐进逐步提高退休年龄并建立各种配套机制。这些 OECD 国家提高退休年龄的改革经验非常值得我们借鉴。

针对目前法定退休年龄特别是女性退休年龄严重偏低、人口预期寿命持续增加以及少子老龄化造成的劳动力人口比重下降和对养老金收支平衡的严重影响,提高退休年龄已经成为政府和学术界的共识,预计我国将在未来几年内开始提高退休年龄。借鉴 OECD 国家的改革经验以及基本条件比较,对我国提高退休年龄政策提出了以下几点政策建议。

1. 应根据实际国情以及宏观经济和人口条件,提前研究确定合理的提高退休年龄政策,制定具体实施时间表,向全社会公布并依法逐步实施。现阶段,我国已经初步具备了提高退休年龄的外部条件,如低生育率导致劳动年龄人口比重下降、人口预期寿命和健康预期寿命的不断增加等。但是与 OECD 国家相比,这些条件还不是很充分。正如蔡昉所指出的那样,提高退休年龄受到劳动力市场状况以及劳动力素质和教育水平的制约,在劳动力就业压力较大及劳动力受教育水平较低的情况下,近期提高退休年龄的条件并不充分(蔡昉,2013)。主要表现在:一是城市化和工业化水平较低,城镇就业压力仍然较大;二是劳动力在受教育水平、综合素质和劳动技能等方面显著低于 OECD 国家平均水平;三是人口健康预期寿命尤其是男性健康预期寿命不高。从长远看,这些条件将逐步得到改善,提高退休年龄不仅必要而且可行。因此,借鉴 OECD 国家经验,应提前对提高退休年龄进行政策设计并制定具体实施时间表,向全社会公布并依法逐步实施。例如,德国 2007 年颁布了退休年龄改革法案,2012 年才开始正式实施,制定了 2012—2029 年的实施时间表,并设置了长达 20 余年的过渡期;爱沙尼亚在 2017—2026 年拟将退休年龄从 63 岁提高至 65 岁;土耳其从

现在到2048年才将退休年龄提高至65岁。提前进行提高退休年龄政策设计有利于减少政策的时滞,制定具体实施时间表和设置一定长度的过渡期和窗口期,有利于提高改革的社会适应性,并可以根据人口和经济因素变化及时对政策进行调整。

2. 在一定周期内分阶段、小步渐进逐步提高退休年龄,尽量减小改革的阵痛并力求取得最佳的改革效果。根据OECD国家的经验,提高退休年龄不能一蹴而就,而是需要经过一定周期内渐进提高的过程。现阶段,女性劳动者退休年龄较低,与预期寿命长度存在较大偏离。从健康预期寿命状况来看,2013年男性和女性健康预期寿命分别为66岁和70岁,与波兰、匈牙利、土耳其等新兴市场国家相近。就个体而言,女性退休年龄提高的空间相对较大。因此,一个可供选择的方案是在一定周期内先提高女性退休年龄,然后再同时提高男女退休年龄。借鉴澳大利亚、英国、爱沙尼亚等国经验,第一步在一定周期内(例如,2020—2030年)先提高女性退休年龄,逐步使男女退休年龄达到一致;第二步再在一定周期内(例如,2031—2050年)将退休年龄提高至65岁。当然也可以选择像美国、日本、土耳其等国那样,对男女退休年龄同时进行调整。与此同时,养老金领取年龄以及最低缴费年限也应随之进行向上调整。目前,国家已经公布了全面放开二胎的人口政策,这将引起人口生育率的逐步回升,导致未来劳动力人口数量的增加。结合人口生育政策调整,到2030年左右退休年龄提高至62—63岁,到21世纪中叶提高至65岁^①,是比较符合我国实际国情以及人口与宏观经济条件的理性选择的。在一定周期内分阶段、小步渐进逐步提高退休年龄政策将有利于调节社会各阶层人员的心理预期,提高广大民众的政策适应性,从而有利于减小改革阻力和减轻对城镇年轻人就业的冲击,实现政策的平稳过渡。

3. 在提高退休年龄的同时应建立弹性退休机制,对不同群体区别对待以减少改革阻力并实现改革的帕累托改进。在经济波动以及就业市场不景气的情况下,城镇新增劳动力包括大学生、新生代农民工等群体面临就业窘境,不支持提高退休年龄。一些低收入者、女性或就业状况较差的劳动者由于工作强度较高或收入较低不愿意延迟退休。此外,提高退休年龄将推迟养老金领取时间,在缴费率较高的情况下,这些群体缴费负担较重,也不愿意延迟退休。这些因素是提高退休年龄政策民调较低的重要原因。为缓解就业压力及减少改革阻力,应制定弹性退休政策,设置提前退休年龄(例如60岁),劳动者在提前退休年龄和法定退休年龄之间自由选择退休。当然,劳动者也可以选择法定退休年龄后继续工作。在养老金领取政策上,对于提前退休者应削减养老金待遇,而对于延迟退休者的养老金待遇则给予一定奖励。在实行弹性退休年龄的同时,还应对全额养老金的资格条件以及提前退休的最低缴费年限进行严格规定。这些政策措施将有利于消除逆向选择,避免劳动者选择提前退休来透支养老金,影响养老金的长期收支平衡及可持续性。我国目前领取养老金的最低缴费年限仅为15年,与OECD国家相比明显偏低。如果实施提高退休年龄政策,养老金最低缴费年限也应相应提高,以确保社会统筹养老金收支平衡并提高个人账户积累水平。

4. 建立提前或延迟退休的养老金奖惩政策、老年人就业促进与保护政策等配套机制,有效避免改革的经济效率损失。首先,在提高退休年龄的条件下,应对弹性退休采取养老金奖惩政策。借鉴德国、希腊、西班牙等OECD国家的经验,应通过严格的资格条件控制提前退休并对提前退休者的养老金待遇进行精算削减。在实施这一政策的同时,为避免老年贫困,应建立最低养老金机制,根据最低生活保障标准设计最低养老金替代率,确保养老金给付能够满足退休者基本消费需要。

^① 国内大多数学者主张到2045年左右男女退休年龄均提高至65岁。人力资源和社会保障部何平研究员建议从2016年开始延迟退休,每2年延长1岁,到2045年男女退休年龄均达到65岁。中国社会科学院林宝副研究员也持有类似观点。参见:林宝:《延迟退休年龄对养老金资金平衡的影响》,载《财经问题研究》2014年第12期,第41—46页。

对于达到法定退休年龄继续工作的劳动者,其养老金待遇应给予适当奖励。其次,强化人力资本投资,不断提高劳动力受教育水平,促进老年人充分就业。目前我国劳动力受教育水平与 OECD 国家相比明显偏低。英国、美国、日本等发达国家劳动力平均受教育年限在 12 年以上,我国仅为 8.5 年左右。如果提高退休年龄,较低的知识水平和工作技能将不利于老年人实现充分就业。倘若如此,提高退休年龄政策就将失效且无法实现预期政策目标。因此,政府应逐步增加教育的公共投资,大力发展各类教育尤其是加快发展高等教育和职业教育,不断提高人力资本存量,实现人口红利向人才红利转变。第三,建立老年人就业支援以及培训机制,提高其知识水平与职业技能,促进其实质就业。目前老年劳动力的职业技能严重不足,例如大多数老年劳动力利用通信与信息技术以及互联网的水平较低,难以满足继续就业的市场需要。因此,应借鉴 OECD 国家经验,加强劳动力就业技能培训,提高其继续就业的能力。第四,政府还应采取各种措施对劳动力市场进行规制,对老年劳动力以及女性提供就业保护,避免就业歧视以保证就业公平。第五,政府还应加快推进城镇化以及户籍制度改革,尽快解决农村产业工人的市民身份问题,这不仅有利于促进经济增长和社会稳定,而且还有利于提高退休年龄改革的顺利实施,实现改革的帕累托改进。

主要参考文献:

- [1]蔡昉. 未富先老与中国经济增长的可持续性[J]. 国际经济评论,2012,(1).
- [2]蔡昉. 退休年龄:世界难题和中国国情[J]. 决策探索,2013,(1).
- [3]杜鹏. 推迟退休年龄应对人口老龄化[J]. 人口与发展,2011,(4).
- [4]赫国胜,柳如眉. 人口老龄化、养老金均衡与参量改革——OECD 五国的经验与启示[J]. 贵州社会科学,2015,(8):109—117.
- [5]何平,汪洋英. 统筹城乡社会保障制度发展的思考[J]. 劳动保障世界(理论版),2010,(2).
- [6]姜向群. 推迟退休年龄对养老金总量以及个人养老金获取量的影响[J]. 人口研究,2012,(6):39—45.
- [7]李建民. 关于我国退休制度改革的几点思考[J]. 人口与发展,2011,(4).
- [8]李珍. 关于社会养老保险私有化的反思[J]. 中国人民大学学报,2010,(2).
- [9]林宝. 延迟退休年龄对养老金资金平衡的影响[J]. 财经问题研究,2014,(12).
- [10]潘锦棠. 提高退休年龄不能成为弥补养老金“缺口”的主要手段[N]. 光明日报,2012—09—08(6).
- [11]阳义南,谢予昭. 推迟退休年龄对青年失业率的影响——来自 OECD 国家的经验证据[J]. 中国人口科学,2014,(4).
- [12]翟振武. 提高退休年龄是大势所趋[J]. 中国党政干部论坛,2013,(9).
- [13]张车伟,仲大军. 中国是否应该推出弹性退休制度[J]. 中国经济周刊,2004,(38).
- [14]郑秉文. 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训[J]. 中国人口科学,2011,(5).
- [15]Alonso-Ortiz J. Social Security and Retirement across the OECD[J]. Journal of Economic Dynamics and Control, 2014,47:300—316.
- [16]Chomik R., Whitehouse E.R. Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950—2050[J]. Social, Employment and Migration Working Paper, No.105, OECD Publishing,Paris,2010.
- [17]Cremer H., Pestieau P. Reforming our Pension System: Is it a Demographic, Financial or Political Problem? [J]. European Economic Review, 2000, 44(4):975—983.
- [18]Dang T.T., Antolin P., Oxley H. Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending[R]. OECD Economics Department Working Paper 305,2001.
- [19]Disney R. Crises in Public Pension Programmes in OECD: What are the Reform Options? [J]. The Economic Journal, 2000, 110 (461): 1—23.
- [20]Economic Policy Committee and the European Commission. The Impact of Ageing on Public Expenditure; Pro-

- jections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004–2050)[R]. European Economy, Special Report 1. Brussels: European Communities Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006.
- [21]Feldstein M.S., Rangelova E. Individual Risk in Investment-Based Social Security System [J]. American Economic Review, 2001, 91(4): 1116–1125.
- [22]Gonzalez-Eiras M., Niepelt D. Ageing, Government Budgets, Retirement, and Growth[J]. European Economic Review, 2012, 56(1):97–115.
- [23]IMF. The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies[EB/OL]. IMF Policy Paper, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf>, 2011, 53.
- [24]OECD. Live Longer, Work Longer[EB/OL]. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035881-en>, 2006–02–06.
- [25]OECD. Pensions at a Glance 2011; Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries [EB/OL]. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en, 2011–03–17.
- [26]OECD. Education at a Glance 2014: OECD Indicators[EB/OL]. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>, 2014–09–09.
- [27]Polanec S., Ahčan A., Verbič M. Retirement Decisions in Transition: Microeconomic Evidence from Slovenia[R]. IER Working Paper 52, Ljubljana; Institute for Economic Research, 2010.
- [28]Samuelson P.A. An Exact Consumption-loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money[J]. Journal of Political Economy, 1958, 66(6): 467–482.
- [29]Turner J. Social Security Pensionable Ages in OECD Countries; 1949–2035[J]. International Social Security Review, 2007, 60(1): 81–99.
- [30]United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects, The 2015 Revision[EB/OL]. <http://esa.un.org/unpd/wpp/>, 2015–07–29.
- [31]Verbič M. Varying the Parameters of the Slovenian Pension System; An Analysis with an Overlapping-generations General Equilibrium Model[J]. Post-Communist Economies, 2007, 19(4): 449–470.
- [32]Whitehouse E.R. Life-Expectancy Risk and Pensions; Who Bears the Burden? [R]. Social, Employment and Migration Working Paper, No. 60, OECD Publishing, Paris, 2007.
- [33]Whiteford P., Whitehouse E.R. Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2006, 22(1): 78–94.

The Aging Population with Lower Fertility, Public Pension Expenditures and the Increase in the Retirement Ages Based on the Empirical Comparison among OECD Countries

Liu Qingrui¹, Su Muyang²

(1. Institute of Population Research, Liaoning University, Liaoning Shenyang 110036, China;

2. School of Economics, Liaoning University, Liaoning Shenyang 110036, China)

Abstract: The crisis of aging population with lower fertility has occurred in many OECD countries owing to the decline in total fertility rate and the increase in life expectancy. According

(下转第 107 页)

tant way to construct their master consciousness and induce productive behavior. Meanwhile, it also reflects the performance outcomes of land reform in terms of strengthening land property usufruct property. This paper employs a survey of 1114 peasant households collected in four provinces, namely Jiangsu, Hubei, Guangxi and Heilongjiang, and empirically tests the impact of land tenure security on peasant households' perceived control over land. The results indicate that there is a temporal consistency tendency of peasant households' perceived control over land. Secure land tenure makes peasant households prone to keep transcendental perceived control, while insecure land tenure results in the change in the perception of peasant households with stronger transcendental perceived control over land. The empirical results show that peasant households with land certificate possession and without land allocation experiences display a relatively higher temporal consistency of perceived control over land. The lack of land certificates and experiences in land allocation lowers current perceived control over land among peasant households with stronger priori perceived control over land. Therefore, the administrative core of rural collective land ownership should be peeled off, land property usufruct property should be strengthened further, and peasant households' perceived control over land will be enhanced by the improvement of tenure security.

Key words: perceived control over land; tenure implementation; cognitive balance theory; temporal variation

(责任编辑:喜 雯)

(上接第 93 页)

to the model of public pension expenditures and sensitivity analysis of its parameters, the gradual rise in the elderly dependency ratio will lead to the step-by-step increase in public pension expenditures in these countries, while the increase in retirement ages will result in the reduction in the elderly dependency ratio and be helpful for the control of the rapid increase in public pension expenditures. Accordingly, many OECD countries have carried out the reform of increasing the retirement ages. This paper makes a comparative analysis of the basic conditions (life expectancy, health life expectancy, education level of adults and the ratio of working-age population) and policy design of increasing the retirement ages in these countries. It sums up the main experiences as follows: the first is to adjust the retirement ages based on the enough consideration of the macro-economy and population conditions; the second is to increase the retirement ages incrementally and gradually in a certain period and set up the window period of the reform; the third is to establish the assistant mechanisms of increasing the retirement ages in order to avoid the economic efficiency losses of the reform, such as the policy of flexible retirement, and the promotion and protection policy for the old people's employment. On this basis, it discusses the conditions and policy design of increasing retirement ages in China.

Key words: aging population with lower fertility; elderly dependency ratio; public pension expenditure; healthy life expectancy; the increase in the retirement ages

(责任编辑:喜 雯)