

养老保险体系研究（二）

延迟退休：国际经验、政策内涵及经济影响

相关研究报告

前瞻性产业深度报告-养老保险体系研究
(一) 中国基本养老保险：改革历程与政策经验，2024.7.19

证券分析师

陈晓 投资咨询资格编号
S1060516070001
chenxiao397@pingan.com.cn

郝博韬 投资咨询资格编号
S1060521110001
haobotao973@pingan.com.cn

石艺 投资咨询资格编号
S1060524070003
shiyi262@pingan.com.cn



平安观点：

- 延迟退休是国际社会普遍使用以应对人口老龄化的基本解决方案之一，我国的延迟退休政策经过了数年的准备和酝酿，即将进入改革加速推进的阶段。7月19日，二十届三中全会全票通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，其中关于延迟退休的表述，由十八届三中全会的“在适当时候稳妥推出延迟退休政策”，变为“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”。这意味着，我国延迟退休政策的推进节奏有望加快。
- 背景概况：**中国已全面步入深度老龄化社会，人口老龄化速度居于全球前列，预计进程还将进一步加快。不断加深的老龄化程度导致两方面问题：一方面，我国养老金支付存在缺口，支付压力不断增大；另一方面，我国劳动力供给持续不足，人口红利逐渐消失。为解决这些问题，国际社会普遍采取延迟退休措施，美国、德国、法国、日本等国陆续推出调增法定退休年龄政策。此前，我国已多次提及延迟退休，作出“适时稳妥推出延迟退休政策”的明确表态。
- 国际经验：**从发达经济体的经验来看，法定退休年龄普遍设定在60岁以上，且设定了完善的延迟退休制度。英国、美国、德国、法国、日本等国均预留了较长过渡期，尽量减少改革对于劳动力市场、经济增长、养老金收支等方面造成的冲击。其中，美国规定弹性退休年龄区间，设定提前退休年龄及延迟退休年龄，构成退休年龄窗口期；法国将法定退休与全额领取养老金要求分开，规定全额领取养老金仅与缴费年限相关；日本大力鼓励和支持老龄人口就业，具有丰富的构建积极老龄劳动力市场，帮助老年人提高专业技能，实现老年人再就业的实践经验。
- 中国实践及政策展望：**目前，我国现行退休政策仍沿用建国初期的标准，男性退休年龄为60周岁，女干部退休年龄为55周岁，女工人退休年龄为50周岁，明显落后于现阶段社会经济发展的现实需要。自2012年至今，我国陆续发布一系列“渐进式延迟退休”政策。最近一次，我国在7月19日召开的二十届三中全会全票通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，措辞由“在适当时候稳妥推出延迟退休政策”变为“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”，延迟退休政策的推进节奏有望加快。
- 目前，全国统一的延迟退休政策尚未公布。本文列举不同开始推行年份以及不同推进速度的三种情景，实现男性职工65岁退休、女性干部60岁退休、女性工人55岁退休。情景一为自2025年开始每年延迟3个月；情景二为自2030年开始每年延迟3个月；情景三为每年延迟4个月，女性工人自2025年开始推延退休年龄，女性干部和男性职工自2040年开始延迟退休。

请通过合法途径获取本公司研究报告，如经由未经许可的渠道获得研究报告，请慎重使用并注意阅读研究报告尾页的声明内容。

- **经济影响：**延迟退休政策的推行将会对经济社会产生深远且复杂的影响，主要体现在财政、就业、人口三方面。1) 从财政方面来看，延迟退休对于养老保险计划收支余额的影响短期内主要来自于缴费年限效应以及退休年限效应，能够改善养老金计划收支余额状况；长期内主要来自于替代率效应和差异效应，或将导致养老金收支平衡进一步恶化。2) 从就业方面来看，延迟退休对就业既存在消极的挤出效应也包括积极的产出效应，在政策推行之初消极的挤出效应达到最大，随着时间的推移，积极的产出效应开始发挥作用。此外，延迟退休对不同行业的就业影响存在异质性，对高经济发展地区、民营企业、大规模企业及劳动密集型企业促进作用更为凸显。3) 从人口方面来看，延迟退休通过代际劳动交换以及代际经济交换作用于生育率，其中，延迟退休政策对生育率的不利影响，可以通过配置相关配套措施来降低。
- **经验借鉴：**1) 小步调整，分类推进，渐进式施行延迟退休政策。一方面，在改革方案公布后，制定过渡期便于民众适应政策调整，遵循“稳”字基调，避免对社会造成过大冲击；另一方面，根据不同性别，制定相应的延迟退休政策，缩小男女退休年龄差距。2) 考虑弹性退休制度，调整部分人群提前退休时间。搭建必要的提前退休通道，既鼓励高级技能人员、高学历人员等延长退休年龄，又允许从事繁重体力劳动或者其他有害身体健康岗位的人员提前退休。3) 推行相关配套政策，构建积极的老龄劳动力市场。在《劳动法》《老年人权益保障法》中加强对高龄劳动者就业权益保护，完善高龄劳动者就业保障政策，加大企业雇佣高龄劳动者的政策支持力度。4) 建立延迟退休的经济补偿机制。包括适当降低职工的养老金缴费水平，一定程度提升延迟退休人群工资，增加延迟退休人群的养老金给付水平等。
- **风险提示：**1) 宏观经济超预期下行。若全球经济步入深度衰退，或将拖累我国经济与金融市场走势，导致我国社保基金投资收益下滑，加重养老金收支压力。2) 人口老龄化情况超预期恶化。我国人口老龄化现象严重且尚无向好势头，老龄化情况持续恶化或将导致人口红利加速消失，进而影响我国延迟退休政策实施预期。3) 政策方向存在变化可能。延迟退休政策对财政、就业、人口等方面具有一定负面影响，同时舆论对延迟退休存在一定反对声音，对政策的推进造成影响。

正文目录

一、 延迟退休的背景	5
二、 延迟退休政策的国际经验	6
2.1 概况：我国退休年龄较低，海外延退政策成熟	7
2.2 美国：匹配多样化养老金领取标准	8
2.3 法国：全额领取养老金条件与缴费年限相关	9
2.4 日本：提供老龄人口就业保障	10
三、 延迟退休政策的中国实践及展望	11
3.1 中国实践：适时稳妥推出延迟退休政策	11
3.2 政策展望：三种情景举例推算	14
四、 延迟退休政策的经济影响	18
4.1 财政：平衡养老金收支，增强养老体系可持续性	18
4.2 就业：延续人口红利，增加短期劳动力供给	19
专题：日本延迟退休效果显著	20
4.3 人口：通过代际交换影响生育率	22
五、 结论	23
六、 风险提示	24
附录：参考文献	25

图表目录

图表 1 我国 65 岁及以上人口占比 (2000-2023)	5
图表 2 2020 年普查不同年龄段人口构成 (亿人)	5
图表 3 我国平均预期寿命不断增长 (1962-2022)	6
图表 4 我国 15-59 岁人口数量持续下滑 (2011-2022)	6
图表 5 主要国家 2010-2024 年退休年龄 (岁)	7
图表 6 我国退休年龄与主要发达经济体相比偏低	7
图表 7 部分国家延迟退休的提出时间及目标 (岁)	7
图表 8 部分 OECD 国家弹性退休相关政策规定 (截至 2024 年)	8
图表 9 美国退休年龄变化与养老金标准变化表	9
图表 10 法国法定退休年龄变动 (岁) (2010-2031)	10
图表 11 法国各年龄段人口数量 (千人) (1960-2023)	10
图表 12 日本法定退休年龄变动 (2010-2027)	11
图表 13 日本各年龄段人口数量 (千人) (1960-2023)	11
图表 14 中国现行退休制度演进一览表	11
图表 15 延迟退休政策性文件及官方发言内容	13
图表 16 情景一男女延迟退休年龄推算: 每年提高 3 个月, 自 2025 年开始施行	15
图表 17 情景二男女延迟退休年龄推算: 每年提高 3 个月, 自 2030 年开始施行	15
图表 18 情景三女性工人延迟退休年龄推算 (2025-2040 年)	16
图表 19 情景三男性、女性工人及女性干部延迟退休年龄推算 (2040-2060 年)	16
图表 20 不同推迟方案下 1985 年出生的男性职工退休岁数情况	17
图表 21 不同推迟方案下 1985 年出生的女性干部退休岁数情况	17
图表 22 延迟退休政策是否实施, 对退休人数、制度赡养率以及基金收支情况的影响	18
图表 23 日本老龄化推升社保支出负担 (2007-2022)	20
图表 24 日本劳动参与率 2012 年后持续提升	20
图表 25 2022 年日本 60 岁以上老年人就业行业分布	21
图表 26 2022 年日本 65 岁以上老年人就业行业分布	21
图表 27 2022 年日本 60 岁以上老年人就业形态分布	21
图表 28 日本 60-69 岁劳动参与率增长明显	21
图表 29 日本 60-69 岁人口就业率大幅提升	21
图表 30 延迟退休政策对隔代抚育影响频率表	23
图表 31 隔代抚育对生育意愿影响频率表	23

随着老龄化程度的不断加深，全球很多国家纷纷推行了延迟退休政策，以应对老龄化带来的劳动力不足、养老金缺口扩大等问题。我们通常所说的“延迟退休”政策，实际上包含两层含义：一是延迟退休年龄，其主要目的是延长老年人工作的时间，在老龄化背景下保障劳动力供给；二是延迟领取退休金年龄，其目的是推后老年人领取养老金的时间，保障养老保险体系的可持续性。目前，我国的延迟退休年龄基本等同于延迟领取退休金年龄，而国际上多数国家对此则有所区分。

近年来，各国加快了延迟退休政策的步伐。2022年10月，英国政府表态考虑最快将于2035年把领取国家养老金的年龄提高到68岁；2023年1月，法国政府公布退休制度改革方案，计划2030年前将法定退休年龄从目前的62岁逐步提高至64岁，并承诺将提高最低养老金标准。而近年来，我国的官方文件中也多次提及将实施延迟法定退休年龄的改革。例如，国家“十四五”规划明确“将在‘十四五’时期实施渐进式延迟法定退休年龄的政策”；人社部的“十四五规划”则表示将“按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，逐步提高领取基本养老保险最低缴费年限”。2024年7月19日，二十届三中全会全票通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，提出将“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”。这意味着，我国延迟退休政策的推进节奏有望加快。

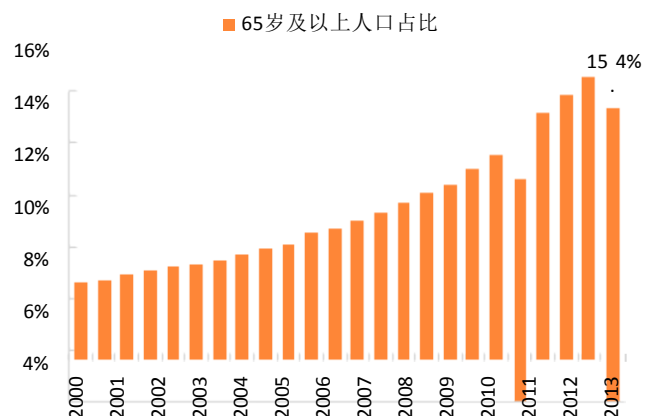
本篇报告为养老保险体系研究系列的第二篇，以延迟退休政策为研究对象，主要从延迟退休政策的背景概况、延迟退休政策的国际经验、中国实践及展望，以及延迟退休政策的经济影响等方面梳理其特点，最后据此总结出值得借鉴的经验以及相关政策建议。

一、延迟退休的背景

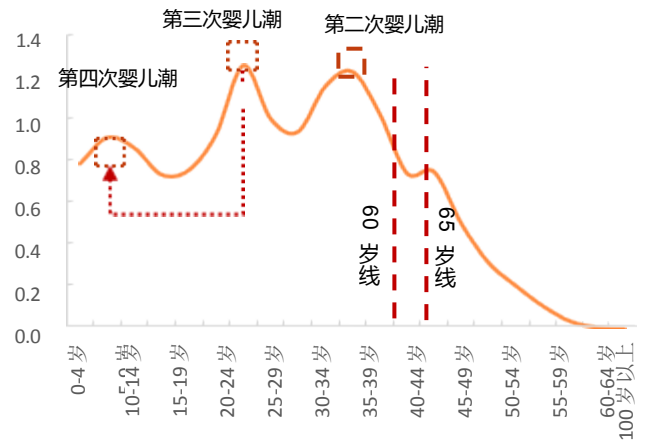
中国已全面步入深度老龄化社会。世界银行关于人口老龄化的度量标准为：当一个国家或者地区60岁及以上人口数量占该国或地区人口总量的比重超过10%，该国或地区可视为进入老龄化社会；当65岁及以上人口数量占该国或地区人口总量的比重超过14%，则可视为进入深度老龄化社会；当65岁及以上人口数量占该国或地区人口总量的比重超过20%，该国或地区则进入超级老龄化社会。世界银行数据显示，截至2022年末，我国65岁及以上人口占比已达14%；国家统计局抽样调查结果与其相近，我国65岁以上人口占比达14.9%。两项结果均反应我国已全面步入深度老龄化社会。

我国人口老龄化速度居于全球前列，进程还将进一步加快。我国的老龄化速度远快于日本、美国等发达国家。根据世界银行统计显示，中国、日本、美国的老龄化进程（65岁以上人口占比由10%增至14%）分别为8年（2014-2022年）、12年（1981-1993年）、48年（1964-2012年）。上世纪六、七十年代出生人群（第二次婴儿潮时期）逐渐步入老年，而第四次婴儿潮未能如期而至，导致我国老龄化进程进一步加快。2020年第七次人口普查数据显示，第二次婴儿潮人口约3.37亿人，占总人口23.89%；第四次婴儿潮未能出现，并无明显潮峰。

图表1 我国65岁及以上人口占比（2000-2023）



图表2 2020年普查不同年龄段人口构成（亿人）



资料来源：wind，平安证券研究所

不断加深的老龄化程度导致两方面问题：一方面，我国养老金支付存在缺口，支付压力不断增大。据人社部发布的数据来看，近 10 年全国城镇企业职工基本养老保险的累计结余由 2.39 万亿增长至 5.26 万亿，但随着老年人口的增加，我国养老金的可支付月数¹却由 18.5 降低至 11.2。另一方面，我国劳动力供给持续不足，人口红利逐渐消失。据社科院预测，预计到 2050 年，我国 15 岁到 59 岁劳动年龄人口将下降到 7.1 亿人，比 2010 年减少约 2.3 亿人。建国至今，较高的劳动人口数量为我国经济社会发展奠定了坚实的基础，随着劳动人口数量不断下降，我国劳动力供给将在 2030 年后出现严重不足状况，人口红利即将消失殆尽。

为解决这些问题，国际社会普遍采取延迟退休措施。海外发达国家大多较早进入人口老龄化社会，面对支付养老金人口数量减少、养老金支付压力较大，以及劳动力供给数量不足、人口红利消失等问题，各国普遍采取推迟法定退休年龄的措施，并收获了较为明显的效果。具体来看，美国自 2003-2025 年将退休年龄从 65 岁提升为 67 岁，英国将自 2018-2046 年将退休年龄从 65 岁增至 68 岁，德国法定退休年龄从 2012-2029 年从 65 岁增至 67 岁，法国在 2011-2018 年退休年龄自 60 岁提升至 62 岁，并将在 2023-2031 年自 62 岁提升至 64 岁，日本法定退休年龄从 2013-2030 年自 60 岁提高到 65 岁。

从理论角度来看，法定退休年龄与预期寿命整体应当呈正相关关系，法定退休年龄亟需适度调高，与预期寿命相匹配。随着养老保障能力、医学技术水平不断提升，我国老年人口死亡曲线不断右移，人口预期寿命不断增长（图表 3）。在我国当前养老金制度框架下，在职人数减少将降低养老金供款，老年人口预期寿命的提升则增加养老金支出需求，进而加重养老金支付压力。根据世界银行数据统计，新中国成立初期，我国人口预期寿命为 44.59 岁，1990 年为 68.01 岁，2010 年为 75.60 岁，2022 年为 78.59 岁²。然而，在预期寿命不断增长的趋势下，我国法定退休年龄多年未有提升，养老金供款减少而支出需求不断增加。我们认为，应及时适度调增法定退休年龄以缓解养老金支付压力。

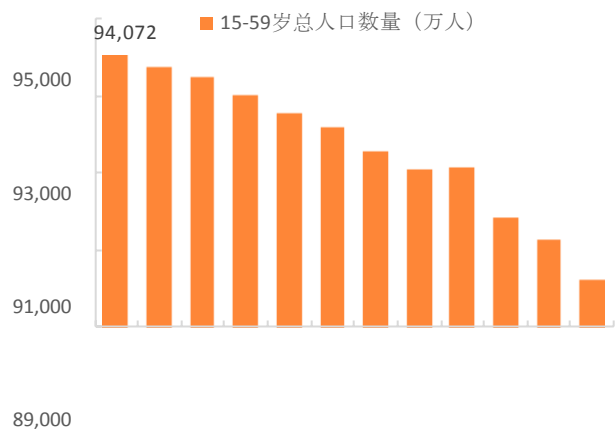
此前，我国已多次在政策文件中提及延迟退休，作出“适时稳妥推出延迟退休政策”的明确表态。最近一次，2024 年 7 月 18 日，二十届三中全会全票通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，并再次重申将“按照自愿、弹性原则，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革”，延迟退休政策的推进节奏有望加快。

图表3 我国平均预期寿命不断增长（1962-2022）



资料来源：世界银行，平安证券研究所

图表4 我国 15-59 岁人口数量持续下滑（2011-2022）



二、 延迟退休政策的国际经验

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/458032114063006117>