

渐进式延迟退休：制度吸引力与劳动力市场构建

孙婉麒

吉林外国语大学，吉林省长春市，130000；

摘要：人口老龄化导致劳动力市场人口结构发生变化，给我国社会保险制度和人口红利的产生带来了冲击。《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》标志着渐进式延迟法定退休年龄改革正式启动，旨在通过劳动者自愿选择、弹性提前退休增加劳动人口数量，缓解压力，并构建年龄均衡的劳动力市场。退休制度改革需要配套措施和制度安共同推进，既要避免提前退休倾向下的激励因素，也要重视延迟退休倾向下的激励因素，以激励措施活跃劳动人口，释放新的人口红利，促进经济可持续发展。社会法层面，以《劳动法》、《社会保险法》为代表的法律滞后于退休制度改革，社会法体系尚有缺漏，完善法律体系同样是退休制度改革重要的环节之一。

关键词：渐进式延迟退休；人口老龄化；劳动力市场

DOI：10.64216/3080-1486.25.11.006

1 问题的提出

截至2023年末，全国60周岁及以上老年人口29697万人，占总人口的21.1%；全国65周岁及以上老年人口21676万人，占总人口的15.4%。我国正在迈向重度老龄化社会。在此背景下，如何进一步发掘劳动力市场潜力，提高劳动力的有效供给，通过制度安排和政策措施产生新的人口红利成为关键。党的十八大以来，我国制定并大力推进实施积极应对人口老龄化国家战略。习近平总书记在党的二十大报告中进一步提出实施积极应对人口老龄化国家战略。2024年9月13日召开的第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议，正式通过《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》。“决定”的出台彰显了应对人口老龄化在退休时间的延长上提出的举措，减少提前退休情况的发生与延长退休时间一样重要。目前包括劳动法在内的社会法已经滞后于本轮改革，能否从立法角度予以回应，完善相关配套制度安排？作为全球老龄化速度最快的国家，是否可以围绕本次改革重心设计一条符合我国国情的退休与社会保险激励制度？笔者将通过分析我国劳动力市场现状，探究退休制度的吸引力因素，为解决上述问题提出建议。

2 退休制度与劳动力市场

2.1 人口老龄化与退休制度

人口老龄化给我国社会保险制度，尤其是养老金带来了巨大的冲击。养老金支出总额从2010年的13293.90亿元上涨至2020年的48935.45亿元，预计在2030年将上涨至118933.19亿元。如何保持养老金制度的可持续性已是一项重要的社会计划。目前，几乎所有

发达经济体都存在的现收现付（PAYG）养老金制度中。该制度存在问题之一是会削弱年轻人的购买力，另一问题是少量的年轻劳动力将不得不为更多的老年人缴费。进行渐进式延迟法定退休年龄改革是应对这一问题的主要措施，然而这一措施可能在解决人口老龄化带来的一系列问题上又过于单一，需结合以下两项配套政策形成合力。一是激励大龄、老龄劳动者不主动提前退休，工作至法定退休年龄；二是激励老龄劳动者主动延长退休时间。

2.2 人口老龄化与劳动力市场

人口老龄化将影响劳动力市场总量的大小和劳动力市场的构成。一个健康的劳动力市场结构指的是劳动力市场内不同类型劳动力之间的比例和关系达到一种相对平衡的状态。根据《职业分类大典》，我国目前共有1636个职业，各职业在劳动力市场中各有分工，不可短缺，达到职业平衡能够确保劳动力市场的多样性，满足不同行业对劳动力的需求。此外，劳动力市场中不同技能水平的劳动力比例要达到合理的比例，高技能、中等技能和低技能劳动力能够相互补充。人口老龄化给劳动力市场带来最显著变化的就是破坏劳动力市场中的年龄和技能水平比例平衡，失衡的劳动力市场人口比例易导致劳动力极化，进一步拉大贫富差距。

2.3 退休制度改革的必要性

渐进式延迟法定退休年龄改革缓解社会保障体系的压力，避免养老保险基金过度给付。近些年，我国人口出生率呈明显下降趋势，虽自2016年1月1日正式全面实施了二孩政策，暂缓了人口出生率的下降趋势，

但并没有从根本上扭转自然增长率呈负增长的这一局面,加之伴随人均预期寿命的增加,导致老年抚养比逐年上升。抚养比的上升不仅给当代年轻人带来了抚养老人的压力,也给社会保险,尤其是基本养老保险制度带来了前所未有的冲击。老年劳动力参与率的下降加剧了社会保险基金融资的问题,因为这意味着领取基本养老金的人数增多,而缴费的人数减少。“养老不仅是家庭的责任,也是社会的责任。”但更是个人的责任。渐进式延迟法定退休年龄改革一方面以“开源”的方式延长了社会保险的缴费年限,一方面以“节流”的方式减轻了以基本养老保险为主的支付压力。促进养老保险基金良性循环,避免养老保险基金过早陷入枯竭。

“延迟退休”有助于构建年龄均衡的劳动力市场,劳动力市场平衡激发新一轮人口红利。一个健康的劳动力市场结构应当包含年龄结构和职业结构的平衡。2024 年 7 月 17 日,教育部办公厅和财政部办公厅联合发文,开展“银龄讲学计划”,退休教师,特别是退休高校教师的教学经验和人格魅力具有独特性和不可复制性,退休教师“再就业”不仅向劳动力市场增加供给,提升老年人口就业比重,其“授业解惑、教书育人”是学子、也是社会的宝贵财富。通过“延迟退休”,可以缓解劳动力市场的供需矛盾,特别是针对熟练工和优秀劳动力的缺乏问题,保持劳动力市场的稳定性和连续性,促进国家经济的可持续发展。

渐进式延迟法定退休年龄改革是国家实施积极老龄化策略,适应人口发展新常态的重要举措。正如老龄是个人一生中不可避免的阶段,老龄化也是一个国家发展过程中绕不开的阶段。到 2030 年,全世界每六个人中就有一个人的年龄在 60 周岁以上。到 2050 年,全世界 60 岁以上人口将翻一番,增至 21 亿人。老年人的社会需求需要被关注,老人年的社会价值需要被实现。

3 退休制度的必要刺激因素

寿命延长和健康改善使得一些老年劳动力可能会工作更长时间,由此可以调整劳动力市场结构。而延长工作年限可能是解决养老保险制度财政挑战的核心要素之一。有两种激励措施与退休制度相匹配:一种是不鼓励在法定领取年龄之前离开劳动力市场的激励措施,另一种是鼓励在该年龄之后至少部分时间工作的激励措施。

3.1 国家提前退休倾向下的刺激因素

在大多数国家,平均退出劳动力市场的年龄明显早于法定领取年龄。提前退休的刺激因素包括但不限于(1)劳动者已经具有获得全额养老金的资格;(2)提前退休

的养老金扣减政策的缺失;(3)退休早于法定退休年龄可获得的养老金与延迟退休可获得养老金一致。

养老金激励是导致老年劳动力参与率下降和相对较低水平的重要原因。虽然提前退休制度可以在短期内缓解了失业问题,但这是一种昂贵的解决方式。社会保障法规如果没有通过延长退休年龄来缓解因社会保障压力而产生的劳动力供应抑制,可能会加剧人口老龄化时期劳动者与养老金领取者之间的不平衡。晚期退休者和早期退休者之间存在广泛的再分配问题。这也将增加养老金制度的负担。因此,需要综合考虑这些因素,制定合理的政策和措施,以平衡劳动力市场的供需关系,促进老年劳动者的就业和退休决策。

3.2 国家延迟退休倾向下的刺激因素

退休人口老龄化以及随之而来的劳动力缩减将对经济增长产生重大阻碍。延长工作年限势在必行。

这些延迟退休的刺激因素在一些延迟退休具有吸引力的国家有所体现。在美国,退休后继续工作对老年劳动者来说很有吸引力,因为他们每延迟退休一年就能获得额外 8% 的福利。日本《劳动合同法》禁止对长期雇员与定期雇员采取不合理的工作条件区别对待,这一规定同样适用于退休后继续工作的老年员工。如果雇主采取了保障老年员工就业安全的措施,则能获得各种补贴和相关援助。法国养老金领取可以无限期推迟,养老金申领金额每季度增加 1.25%,即每年增加 5%。政策激励降低了老年劳动者退休的经济压力,增加了他们继续工作的动力,进而提升了老年劳动力市场的活跃度。

增加用人单位对老年劳动者需求的措施是延迟退休的刺激因素之一,重点关注劳动力市场制度和老年劳动者的技能。对于用人单位,雇佣老年劳动者既有优点也有缺点。老年劳动者更加可靠,技能更好,职业道德更佳,但同时他们不太适合培训,抗拒变革,且不愿意学习新技术,他们的职业潜力较短、缺乏活力、健康和人寿保险及养老金成本较高。如果用人单位愿意为老年劳动者提供培训和发展机会,那么这些老年劳动者将更容易适应新的工作环境和技术要求。

对此,法律的配套也是一个刺激因素。限制性就业保护法可能会降低用人单位雇佣老年劳动者的积极性。英国“积极老龄”运动通过提供一份关于招聘、候选人选拔、晋升、培训与发展、裁员和退休方面的实用商业指南,来推广职场年龄多样性,并详细解释了这些指导原则和评估合规性的指标。这些法律制度为老年劳动者提供了更好的就业环境,有助于刺激延迟退休的实现。

为了提高老年劳动者对雇主的吸引力,新一代老年

劳动者应具备更好的技能。这就要求终身学习,包括职业生涯末期的学习。延迟退休的刺激因素支持这种发展。通过鼓励兼职就业作为全职就业的替代方案来增加劳动力市场的灵活性,可以使老年劳动者的劳动力参与年限延长,也能有效实现延迟退休。

与国家提前退休倾向下的刺激因素不同的是,让老年人更健康也会增强他们延长工作年限的愿望。改善老年劳动者的健康状况,加上如今的工作对身体的要求已不如过去那么高。这将有助于增强老年劳动者延长工作年限的愿望,还会导致他们的工作年限延长。

4 我国延迟退休制度改革的配套制度

4.1 对现有社会法律体系的完善

我国《劳动法》目前只明确规定劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利,适时应当将劳动者享有的退休权纳入《劳动法》的规定中。

其次,过去无论是法学理论还是司法实践,对于“退休返聘人员与用人单位形成何种法律关系”的认定一直没有形成一致的意见,立法上的不明确导致司法实践的不统一,顺应渐进式延迟法定退休年龄改革,应当以立法的形式明确退休返聘人员与用人单位之间形成的法律关系。这既有助于保障退休再就业人员的劳动权利,也有助于对本轮改革后续配套措施及制度安排铺路。

4.2 设置以养老保险为中心的激励办法

《社会保险法》目前规定的社会保险缴费最低年限仍然为15年,这与当下及未来的改革措施之间存在立法上的矛盾,应当适时对《社会保险法》进行修订,与渐进式延迟法定退休年龄改革政策保持协调一致。此外,为激励大龄、老龄劳动者延迟退休,或许可以设置阶梯性的基本养老保险缴费激励方案,通过阶梯设置,激励老年劳动者延迟退休。与《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》提出的“鼓励职工长缴多得、多缴多得、晚退多得。”保持和谐。此外,进一步挖掘劳动力市场潜力,发掘潜在劳动力,可以针对已经达到法定退休年龄返聘就业人员实施特殊的社会保险缴纳政策,比如:针对退休返聘与单位重新形成劳动关系的老年劳动者,可以只缴纳基本养老保险、工伤保险和医疗保险,将生育保险、失业保险、住房公积金变更为劳动者自愿、自费缴纳项目,这样既可以减轻财政压力,也可以减少企业人力成本,以企业带动退休人员再就业。企业对于

老龄工作者的接纳,将对促进老龄工作者就业起到立竿见影的效果。

4.3 填补社会法体系的缺漏

我国社会法体系尚留有待补缺漏,以就业年龄歧视为例,当下,社会对老年人仍然存有严重的刻板印象,体弱、落后、守旧、低能这些标贴一直贴在老年人身上。就业年龄歧视问题在本轮改革中需要得到重视,建议以立法的方式让社会重新审视当代老年人,减少歧视现象的产生。目前,我国法律对于保护老年人就业和反就业年龄歧视的规定散落在多部法律中,且多为原则性规定,可操作性较差。配合本次改革,建议适时出台《反就业歧视法》。

5 结语

《决定》的公布标准本轮退休制度改革正式拉开帷幕,本轮改革是我国应对人口老龄化、缓解社会保障体系压力的重要举措。但改革并非一蹴而就,也非一劳永逸,需要配套措施和制度安排的共同推进。在完善社会法体系方面,应适时将退休权纳入《劳动法》规定中,明确退休劳动者与用人单位之间的法律关系,修订《社会保险法》以与改革政策保持协调一致。同时,对劳动者设置阶梯性的基本养老保险激励方案,给予企业补贴和政策支持,以激发劳动者延迟退休的意愿。此外,应对就业年龄歧视问题给予重视,以立法带动社会减少就业年龄歧视现象。渐进式延迟退休改革是一项系统工程,需要政府、企业、劳动者和社会各界的共同努力。

参考文献

- [1] 艾琳. 积极老龄化背景下的老年人就业权益保障: 理论基础与制度设计[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2024, 28(06): 127-136. DOI: 10.14119/j.cnki.zgxb.2024.06.005.
- [2] 顾男飞, 冯彦君. 渐进式延迟退休改革的社会法保障[J]. 理论与改革, 2024, (06): 147-160. DOI: 10.13553/j.cnki.llygg.2024.06.011.
- [3] 《老龄化与健康》, 载世界卫生组织(World Health Organization), <https://www.who.int/china/zh/health-topics/ageing>.
- [4] Axel Börsch-Supan et al. Older adults' integration in the labour market: A global view, Ageing & Society, Vol. 41. 4: 917, p. 918 (2021).
- [5] Joanna N. Lahey, Do older workers face discrimination?, 33 Boston: Center for Retirement Research at Boston College, 2005.