

健康老龄化背景下我国渐进延迟退休政策的可行路径探析

黄飞燕

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月7日; 录用日期: 2023年11月23日; 发布日期: 2023年12月4日

摘要

日益严重的老龄化问题加剧了对退休年龄与养老金等财政支出的双重冲击, 宏观经济长期低迷、失业率居高不下使得西方发达国家受到了越来越大的考验, 经济化、全球化所带来的社会新危机也使得西方国家越来越需要改变养老结构, 所以推迟退休年龄、延缓退休已成为全球经济社会发展的必然趋势。通过对日本和美国推迟退休制度实践情况的探析, 可以发现日美等发达国家将推迟退休改革重点在上调退休年龄、引入弹性退休金制度、逐步改变养老体制、积极推动中高龄就业等方面。因此, 本文在积极实施健康老龄化战略背景下, 基于日美延迟退休制度的实践经验, 探讨我国推进渐进延迟退休政策的可行路径。

关键词

健康老龄化, 渐进延迟退休, 国际实践, 可行路径

On the Feasible Path of Gradual Delay Retirement Policy in China under the Background of Healthy Aging

Feiyan Huang

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 7th, 2023; accepted: Nov. 23rd, 2023; published: Dec. 4th, 2023

Abstract

The increasingly serious aging problem intensifies the double impact on the financial expenditure

such as retirement age and pension. The long-term macroeconomic downturn and high unemployment rate have put Western developed countries under increasing test. The new social crisis brought about by economic globalization also makes it increasingly necessary for Western countries to change the pension structure. Therefore, postponing retirement age and delaying retirement has become an inevitable trend of global economic and social development. Through the analysis of the practice of the delayed retirement system in Japan and the United States, it can be found that developed countries such as Japan and the United States will focus on raising the retirement age, introducing the flexible pension system, gradually changing the pension system, and actively promoting the employment of middle-aged and elderly people. Therefore, under the background of actively implementing the strategy of healthy aging and based on the practical experience of the delayed retirement system in Japan and the United States, this paper discusses the feasible path to promote the gradual delayed retirement policy in China.

Keywords

Healthy Aging, Gradual Delay in Retirement, International Practice, Feasible Path

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

健康老龄化即随着社会经济发展水平以及健康医疗水平的提高,老年群体更加健康与长寿,并且相对而言拥有更加丰富的工作经验,如果能辅之以更加弹性的退休制度,他们将能继续为家庭或社会提供服务。在中国,六十岁及六十五岁以上人口占比和总量在世界明显居于较高水平,随着教育年限逐渐延长,中国劳动力人口的平均从业年龄逐步增加,劳动力的工作期限逐步缩短,社会总劳动力资源在下降;同时,随着人口预期寿命的增长、老龄化程度的增加、劳动力市场供不应求、老年人口抚养比提高、社会赡养保护资金支出压力加大等方面的影响变化,包括美日等不少发达国家为了缓解老龄化带来的问题,都在逐步提高法定退休年龄,采取调整法律法规、建立弹性退休制度和推迟抚恤金领取时间等举措来推动延迟退休制度的落实,并获得了良好的成效。而我国基于健康老龄化战略的实施,平均寿命将持续增长,而根据中国目前的退休体制,逐步推迟退休政策不但能够让劳动力资源得以合理利用、提高劳动力收入,还能够提高我国养老保险费收入,同时推迟养老金增发,从而增加劳动者在退休后的养老金发放总量,所以我国实施延迟退休政策是必然选择,也有着较大程度的可能性。

2. 渐进延迟退休概念界定

渐进推迟退休政策是采用相对缓慢且稳妥的方法,渐进地延长退休年龄,届时每年只会延续数个月的时间,以尽量降低退休金政策调整后对社会及其相关人士所带来的负面影响。人社部副部长胡晓义指出,所谓“渐进式延迟退休年龄”,一是要有一个预告周期,提早几年告诉社会。二是要分阶段,可能要先考虑到从现在法定退休年龄最低的人群先进行起步。三是推迟退休的年龄一定是要“迈小步”,以“一年提高几个月”这样的方式,一步一步来,在比较长的一段时间里逐渐进行平稳过渡。四是坚持多措并举政策,在推迟退休的同时,国家也要通过严格控制老年人的过早退休,通过逐步健全养老保险激励机制,继续优化社会产业结构,通过研发更多既适合中老年病人生存、又不与青年人争夺工作机会的新型职业,通过加大对中老年患者知识培训等,最大限度降低延迟退休的社会影响[1]。

3. 延迟退休政策的国际实践

3.1. 日本的延迟退休制度实践

3.1.1. 修改相关法律法规

为了满足国民经济迅速发展对劳动力的大量需求,日本政府在20世纪70年代起逐步提高了劳动力退休年龄,首先是在1971年颁布的《中老年雇用促进特别措施法》,主要针对中高龄劳动者,旨在推进45岁以上劳动者积极就业,且对于年龄在55~60岁不退休继续从事工作的劳动者给予工资补贴;其次在1986年《老年人就业稳定法》中将老年人退休年龄从55岁延长到60岁;之后在2004年和2013年修改《老年人就业稳定法》中规定了日本所有企业都有义务继续聘用有工作意愿的老人直至65岁,并建立起了相应的劳动监管制度[2];而最新对于老年人雇用制度的变革由日本政府在2020年参议院大会上通过的《高龄者雇用稳定法》最新修订后,该法规的实施标志着日本社会开始向70岁的退休时代转变。日本政府期待着面向扩大老年人活跃场所的活动在全社会扩散开来,并且日本为了鼓励劳动者达到正常退休年龄后再次延迟领取养老金,日本实行弹性年龄退休机制,将退休时间与退休待遇挂钩,劳动者早领取养老金收益受损、晚领取养老金收益增加的激励机制。

3.1.2. 改革养老金领取年龄

经过多次法律调整,1994年日本政府成功修订《高龄者雇用稳定法》,其年金制度改革将老龄厚生年金中定额领取部分的领取年龄以渐进式方法提高至65岁,并在2000年修改国家《厚生年金法案》逐步增加基础国民年金缴费及提高厚生年金的领取条件。此后历经了数次变革,在日本年金系统的基础层面上,由基本国民年金所组成,国家年金法案规定在每个日本国民达到了一定的法定年龄时就应该参加,确保了每位国人在退休后都能够领取退休金,以保证其基本生存;第二个层次则是以雇主为主体的年金体系,主要涵盖了与收入相关的厚生养老金与共济养老金[3];第三个层次属于私人养老金,以企业雇员为服务对象,旨在提高老年人基本生存水准的企业年金机制,以及多样化多选择的个人储蓄型年金与商业保险,企业和个人都可以选择投资或参与。完善养老金制度,根据不同的实际退休年龄适当调整对应的退休金支付年龄和支付水平,缓解提前退休员工的生活压力,大幅提高其工作积极性。

3.1.3. 积极促进中高龄就业

日本政府制定了完善的保障和鼓励中高龄就业的措施,配套实行宽松的高龄者再就业政策。首先,日本政府通过立法保障高龄就业环境,并先后制定了《高龄社会对策基本法》、《高龄社会对策大纲》、《老年人再就业法》、《高龄雇佣安全法》等法律明确禁止高龄就业歧视[4],并规定了企业不得以年龄作为招聘的考核标准,为高龄就业创造了良好的社会条件和多样化的就业机会;其次,日本政府还设置了专门促进高龄就业发展的劳动力市场,并设有银色人力资源中心,拓展了高龄人口的就业渠道和提供职业服务,培养其就业能力、再提高就业能力及增强就业竞争力;最后,日本政府还为高龄就业人口提供了各类可供选择的就业补助、津贴和奖励等制度,如规定了70周岁以上继续就职的高龄人口,可以不用再继续缴纳养老保险费,并可以边劳动边领抚恤金;财政建立的专项预算基金来奖励企业,继续招收即将退休的工人等。可见日本对于高龄劳动者的就业政策非常丰富,其积极劳动力市场政策对中高龄老年人就业有巨大的吸引力。

3.2. 美国的延迟退休制度实践

3.2.1. 延迟退休年龄

20世纪70年代末期逐渐显现出来的社会福利危机使美国开始着手社会福利改革工作,在1956年对社会保险法作出了修改,将妇女劳动者的最早退休年龄调整至62岁;在1961年又对社会保险法作了进一步调整,规定正常退休的法定年龄依旧为65岁;在2003年美国政府又开始全面推行延迟退休计划,将退休

年龄从 65 岁延迟, 每年推迟 2 个月退休, 在 2027 年再将退休年龄逐步增加至 67 岁, 以达到男女劳动者统一的退休年龄标准, 这其实也就标志着美国开始了渐进式的延迟退休制度实践。社会职工的正常退休年龄也和个人生育年龄直接相关, 即根据美国人口生育年龄规定, 按照不同的出生日期, 按照生育年龄把原先的退休年龄由 65 岁逐渐增加至 67 岁。具体来说, 即 1937 年之前出生的工人退休年龄为 65 岁, 而 1938 年到 1954 年出生的工人退休年龄则为 66 岁, 而 1995 年和之后出生的工人则必须工作至 67 岁退休[5]; 而这样小幅度渐进式的退休年龄调节方法也赋予了员工们足够的反应时间, 使得政策顺利地推行; 在 2010 年 7 月, 美国国会更是声明, 希望通过延长工人退休年龄至 70 岁以应对越来越大的社会福利支出。

3.2.2. 弹性退休机制

美国是在退休制度改革中较早引入弹性退休年龄的国家, 早在 1986 年美国就对就业法案进行修订, 废除法定退休年龄, 这意味着雇主不能因年龄因素强制劳动者退休。弹性退休制度的核心是通过弹性机制给个人一定的选择权, 在 62~70 岁范围内任意年龄退休, 采用正负激励的方式, 简单概括来说就是在 62~67 岁之间退休职工领取的养老金低于正常退休时可领取的养老金数额, 在 67~70 岁之间退休的职工领取的养老金高于正常退休时可领取的养老金, 具体增减幅度与职工个人提前或延迟退休的时间有关, 但明确一点就是养老金额度增加以 70 岁为限, 也就是职工在 70 岁以后继续工作不会再享受更高的养老金补助。国家的弹性退休制度通过经济杠杆原则来惩罚过早退休者, 并鼓励延迟退休的想法, 以此提高国家延迟退休政策执行的有效性, 既考虑国家的财政负担问题, 也从一定程度上提高养老的可持续性, 同时也保障公众合法的基本养老权益。

3.2.3. 完善就业政策

美国是自由主义国家的典型代表, 美国实行积极的劳动力市场政策, 为保障中高年龄群体的就业环境, 在法律和政策层面相互出台《年龄歧视禁止法》、《人力资源法》、《高龄社区服务雇佣》、《绿色之手》等系列文件, 积极鼓励和刺激老年人口参与就业, 其中就包括返聘政策, 表现为退休人员在退休后可以根据个人意愿重回工作岗位的一种权利, 对于那些一边工作一边领取养老金的职工, 政府往往会按照一定的比例减少其养老金福利水平以防止贫富差距的扩大以及就业市场的不公平。对一些已经达到完全退休年龄而重新返回工作岗位的劳动者, 当地政府将根据正常情况发放其抚恤金, 但也根据其回聘工资水平缴纳相应的工薪税。此外, 美国还积极鼓励女性中高年龄群体就业, 美国中高年龄群体就业以企业为主, 自我雇佣者和兼职比例较低, 国家劳动力政策的大力支持增加了中高年龄群体的就业积极性, 促进了美国延迟退休政策的顺利实施。

4. 基于国际实践探析我国渐进延迟退休政策发展的可行路径

发达国家在研究提高退休年龄的时兼顾各方利益, 包括个人、企业、政府和社会, 大众的态度对政策的推行来说尤其重要。我国在退休年龄改革过程中也应当统筹兼顾, 首先, 对于不同年龄、不同行业、不同工种的个人而言, 其对延迟退休的看法不一。对企业来说, 多数企业认为延长退年限会提高公司生产成本, 所以多持反对态度; 对社会来说, 延迟退休造成的年轻人就业问题是否会危害社会稳定, 也是需要思考的问题; 对政府来说, 政府部门不但要思考养老的可持续性发展问题, 还要维护公众的基本养老权益, 因而, 退休年龄调整是一项多方博弈问题, 改革成果的关键在于政府部门、社会、企业与劳动者之间如何互动、均衡各自利益。

4.1. 实施弹性的延迟退休政策

弹性退休制度是目前世界上不少发达国家所采用的一种退休模式, 能够适应各类社会群体对退休年龄的要求。近年来, 随着我国人口老龄化加剧和人均寿命的增加, 社会公众对延迟退休仍存有顾虑。因

此，延迟规定退休年龄时仍需兼顾这部分公众的实际需要，按照循序渐进的原则，实行国家统筹规范和个人自主决定相结合的退休机制，这在很大意义上能够提高社会公众对延迟退休年龄的认可度，从而降低了延迟退休年龄的社会压力。此外，根据中国目前面临的年轻人就业困难、劳动者身体素质较低、延迟退休意愿不足等实际国情，劳动者的法定退休年龄也不能过高；其次，建立以法定退休年龄为基础的弹性退休政策，劳动者按照自身情况可以选择提前退休或推迟退休；再次，弹性退休制度中也应合理划分为不同的工作职位和群体，例如对长期从事有毒有害、高空高温、重体力劳动等职业达到一定年限的职工，退休年龄可在基本退休年龄基础上提前3至5年，但不得降低其抚恤金的领取标准；最后，延迟退休制度应循序渐进，实施步伐不能过快，以减少对延迟退休所造成的社会影响。

4.2. 制定一系列相关配套措施

通过对国外退休制度的研究发现这些国家都有的共性，即在改革退休和养老金制度的同时，十分关注老年人退休后的福利，具体表现为齐全的配套基础公共设施以及完备的医疗卫生服务体系等。我国劳动者目前的预期年龄虽然还在不断增加，但是很多劳动者仍然处于亚健康状态，所以政府要想延迟退休年龄，就必须考虑这些劳动者的身体是否还能够承受持续疲劳[6]，必须重视劳动者的身体健康状况，并采取措施引导民众改善身体素质，是政府确保延迟退休政策实施的重要基础；此外，随着社会抚养比的不断增加，目前我国许多女性劳工在工作的同时，也需要承担起照顾儿童和老年人的义务，导致不少女性劳动者不得不选择提前退休，要想推迟女性劳工的退休年龄，政府政策在制定过程中，就必须注重考量女性劳动者提前退休的社会动机，也可以通过家庭托管、社区养老等的政策设定，缓解女性劳动者的生活压力，从而延长女性劳动者可持续上班的年限[2]；另外，政府部门在进行养老保险制度改革的同时，也要进行老年人口的社会保险救济制度建设等，让全体老年人真正做到“老有所养、老有所医”。

4.3. 强化经济激励政策的导向作用

根据上文对日本和美国退休制度的相关解析，可以得知西方国家的退休并非是国家强制规定，一般有退休即领取养老金、退休不领取养老金、不退休也不领取养老金及不退休但领取养老金等情况，对于员工来说，不管是延迟退休年龄还是推迟养老金领取年龄，都会表现为一定程度的养老金增加，反之养老金会减少，对于延迟退休政策实施有着正积极的推动作用。与此同时，这些国家也关注到提高正常退休年龄的同时必须采取一定的激励措施来避免民众产生抵制情绪，提高职工延迟退休的积极性，因而他们对于那些达到正常退休年龄仍未离开工作岗位的职工采取按延迟时长等比例增加养老金发放数量的物质奖励政策；对于那些达到养老金领取年龄但未达到正常退休年龄就退出工作的职工来说，他们收到的养老金总额也会根据提前退休的时长而等比例减少。具体奖励及惩罚一般由各国根据其老龄化及职工工作情况来决定，我国在制定延迟退休相关政策的同时也应关注到这一点，提高退休年龄的同时采取一定的物质激励。

4.4. 在促进教育的基础上加强立法

根据上文对日美国家退休制度及养老制度改革的阐述可以看到，日本政府在进行制度改革的同时不仅仅关注国家层面的法制策划，还注重公民层面的文化教育，这里的文化教育既指老年人基础文化知识教育，也指延迟退休背景相关教育，这使得日本民众在意识领域上充分理解国家实施延迟退休政策的用意，并用实际行动表示自身对于国家发展的支持力度。同时政府也积极对招募高龄劳动者的企业进行一定财政补贴，由此降低企业用工成本，比如日本制定的高龄者雇用政策就对延迟退休的顺利实施产生了重大影响。放眼我国延迟退休的改革历史，初始政策在2013年就已提出，但始终由于民众抵制情绪而搁置，借鉴日本在退休制度方面的改革，我国也应当同时关注法规制定的合理性与民众教育的重要性，通

过相关政策实施背景及法规教育,提高公民对于延迟退休政策的接受度,促进政策的有效实施。此外,仅仅增强公民法规教育是不够的,道德约束并不能保证政策实施效果,最终还是要回归到法规层面来对延迟退休进行一个立法保障。

4.5. 制定政策鼓励高龄劳动者继续工作

延迟退休制度要求国家积极推动老年就业,日本、美国等国家采取多种措施积极推动老年就业,首先采取法律措施保证中高齡就业者受到公平的对待,能够在平等的、非歧视的就业环境中工作;其次给予中高齡劳动者一定额度的经济补助,如日美为继续工作的老年人提供25%~50%不等的就业津贴;再次为聘用中高齡就业者的企业雇主提出补贴措施和优惠政策,如日本政府就曾专门出台“中老年就业补助金”,专门针对中高齡劳动者的企业雇主采取了专项补贴措施,为中高齡劳动者提出了全方位、多渠道的就业补贴、补助措施和奖励制度,这样降低了企业成本,也促进中高齡劳动者的雇佣[7];还有为中高齡劳动者提供了多样化、补充型、支持性的职业服务项目,并成立了老年人就业服务和培训中心等,为他们提供职业咨询服务;此外,已经有学者调查研究指出,退休年龄越高,工资增加将可以缓解养老支付问题,因而,在我国的退休年龄调整中还必须考虑工资制度改革;最后延迟退休对青年就业压力的影响也不容忽视,要创立良好的就业、创业政策,促进经济发展,解决我国青年就业难等问题。

参考文献

- [1] 人社部副部长胡晓义:我国将采取渐进式延迟退休年龄[J]. 共产党员, 2014(2): 41.
- [2] 韩艳翠, 李然, 卢丹. 人口老龄化背景下的渐进式延迟退休问题研究[J]. 市场周刊, 2018(6): 149-150.
- [3] 丁英顺, 赵明. 人口老龄化背景下日本延迟退休政策探析[J]. 日本研究, 2021(4): 60-70.
- [4] 罗吉莉, 刘晓梅. 健康老龄化背景下日本延迟退休年龄的经验和启示[J]. 中国管理信息化, 2023, 26(11): 197-200.
- [5] 谭月. 日美延迟退休制度比较——兼论对我国延迟退休改革的启示[J]. 法制博览, 2015(6): 123-124.
- [6] 郭昌盛. 渐进式延迟法定退休年龄的理论前提与可行路径[J]. 兰州学刊, 2023(1): 49-59.
- [7] 金刚, 宋经翔, 张雯雯. 延迟退休政策的国际实践与中国选择[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2023, 36(2): 78-89.