

渐进式延迟退休:致因、机遇与进路

原 新¹,于佳豪¹,金牛²

(1.南开大学经济学院,天津 300071;2.天津财经大学财税与公共管理学院,天津 300222)

摘要:我国面临人口老龄化加速和人口负增长加剧相互交汇的老龄社会新常态,恰逢中国式现代化强国建设周期,构成实施渐进式退休改革的时代背景。坚持核心问题导向,当前亟须紧紧把握“一大致因”“二重机遇”和“三个关系”,这是理解并支撑延迟退休改革落地的关键。老龄社会是延迟退休的核心致因,人口结构变化规律表明我国已处于实施延迟退休改革的机会窗口后期,参考先行国家经验,及时实施延迟退休改革具有客观必然性和现实紧迫性。释放长寿红利和增进老年人福祉赋予延迟退休二重机遇,人力资源和人力资本潜力巨大,个人价值和社会价值同向提升,助力在问题应对中转折为机,寻找问题的化解之道,发挥制度优势。面向未来,建构实施延迟退休改革的进路应主要聚焦于延迟退休与劳动力市场、隔代照料、养老保险构成的三个关系,亟需围绕这三个关系完善延迟退休的就业公共服务体系和配套支撑措施,健全人口服务体系,深化养老保险制度改革,推动就业体系、产业结构全面改革,挖掘经济增长新动能,为世界各国应对人口老龄化提供一个富有中国特色、充满中国智慧的行动方案和坐标参考。

关键词:延迟退休;人口老龄化;人力资本;长寿红利;银发经济

中图分类号:C976.1

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2024)05-0039-10

新时代中国特色社会主义“两步走”发展战略,恰与人口老龄化快速发展阶段交织并行,构成人口与经济社会形势快速演变的百年未有之大变局。2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”;2021年,《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》阐明“按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则,逐步延迟法定退休年龄,促进人力资源充分利用”;2024年,十四届全国人大常委会第十一次会议审议通过《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》并批准《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》(以下简称《办法》),明确从2025年1月1日开始,用15年时

间逐步将男职工的法定退休年龄从原60周岁延迟至63周岁,将女职工的法定退休年龄从原50周岁、55周岁分别延迟至55周岁、58周岁。实施渐进式延迟退休改革,是中国式现代化的题中之义,是主动适应人口老龄化发展规律的长远部署,是响应积极应对人口老龄化国家战略的重大决策。

一、人口老龄化是延迟退休改革的核心致因

我国在2000年步入老龄化社会,2023年进入中度老龄化社会,人口结构老龄化与人口数量负增长相遇并相互促进,人口老龄化开启加速发展新模式,不断深化的老龄社会已经成为中国式现代化建设时期的新常态。习近平总书记

引用本文:原新,于佳豪,金牛.渐进式延迟退休:致因、机遇与进路[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(5):39-48.

基金项目:研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目(22ZDA098)

作者简介:原新(1962—),男,教授,博士,主要从事人口老龄化、人口与经济、人口政策研究。E-mail:yuanxin@nankai.edu.cn

记指出,“我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一,老年人口数量最多,老龄化速度最快,应对人口老龄化任务最重。”^[1]我国现行法定退休年龄基调于20世纪50年代确定。1951年,政务院颁布《劳动保险条例》,规定退休年龄为:男职工60周岁、女工人和职员50周岁;对于特殊工种,男女可以各提前5岁退休。1957年,国务院颁发《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,将女职员退休年龄延后5年,其余工种和性别的退休年龄维持不变。至此,确立了男职工和干部60周岁、女干部55周岁和女职工50周岁的法定退休年龄规定,并一直沿用至今。1978年,国务院颁发《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》,延用1957年的法定退休年龄规定,并赋予了一些部门和单位调整退休年龄的自主权,是现行退休审批及养老金计发的主要文件依据之一。然而,历经75年的社会主义建设,我国人口、经济、社会条件发生了天翻地覆的变化,已处于实施延迟退休改革的机会窗口后期。

1. 积极应对人口老龄化任务艰巨

(1) 人口老龄化程度高且速度快

我国面临人口老龄化“五超”特点,即超大规模老年人口数量、超快速度老龄化进程、超高水平老龄化程度、超级稳定老龄社会形态、超大差异老龄内部结构。2023年,我国人口老龄化水平(即60岁及以上老年人口占总人口比重,下同)为21.07%^[2]。联合国《世界人口展望(2024)》(以下简称WPP2024)显示,我国与发达国家老龄化水平(26.73%)还有一定差距,但远远超过世界平均水平(14.16%),在全球1亿人口以上的15个人口大国中,我国老龄化水平仅次于日本、美国、俄罗斯,位居第4位,是世界上人口老龄化程度较高的国家之一^[3]。

我国人口转变的典型特征是急与快。2000—2023年,我国老龄化水平从10.46%增至21.07%,老龄化水平年均增量是世界平均值的2倍以上。据WPP2024的中方案预测,我国人口老龄化还将加速,于2035年达到30.73%,进入重度老龄社会;在2050年增至39.99%,进入全球人口老龄化程度最高的国家

行列;最终将在2074年超过50%^[3],老年人口占总人口一半以上,这在迄今为止的人类发展历史上前所未见,一切都是新生事物。综合比较,我国将仅用40年左右的时间就走完英、法、美、德等发达国家历经百年才走完的老龄化历程。在全球总人口1亿人以上的大国中,我国的人口老龄化进程最快,未来数十年内老龄社会问题将集中爆发,对我国经济、政治、文化、社会、生态建设产生全方位的深刻影响,是应对人口老龄化最复杂、最艰难、最关键的阶段。

(2) 人口老龄化是人口发展规律使然

考察老年人口规模,往后看,现在的老年人口数量和增量取决于60年前的出生人口规模;往前看,未来60年内的老年人口已经全部存活在世,老年人口规模的变化只取决于死亡率,而在现代化进程中,死亡率的持续下降是可预期的,因此每年的老年人口数量几乎就是常数。新中国成立75年以来,有37年的出生人口超过2000万人,先后形成了1950—1958年、1962—1975年和1981—1997年三次婴儿潮,年均出生人口分别为2077万人、2583万人和2206万人^[4]。尽管在21世纪00年代和10年代,出生率和生育率持续下降,但背靠巨大的人口基数与人口惯性,2000—2019年,年均出生人口依然在1600万人以上,尤其是2011—2017年创造了年均出生1819万人的又一个小高峰^[5]。当前,第一次婴儿潮出生队列已经全部进入老年期,第二次婴儿潮出生队列正在迈入老年期,第三次婴儿潮出生队列将接续而上,推动我国老年人口快速增加,预计从2023年的2.97亿人增至2033年的4亿人以上,并于2054年达峰5.13亿人。截至21世纪60年代末,我国是全球老年人口规模最大的国家。据WPP2024的中方案预测,21世纪中叶,我国总人口占世界总人口的13%左右,而老年人口却占世界老年人口的24%上下^[3],老年人口和总人口的全球占比产生分离,“人口众多且结构老化”将成为我国未来经济高质量发展和社会可持续发展的人口基础,人口老龄化加深与经济社会要素的相互交织并在未来形成深度稳定的老龄社会,这将成为中国式现代化建设的基

础社会形态。

(3)平均预期寿命大幅增加是老龄化的诱因和延迟退休的致因

我国人口平均预期寿命由 1949 年的 35 岁增至 2023 年的 78.6 岁,用 75 年时间走完发达国家两个多世纪走过的道路,进入长寿时代。现阶段,人口退休后面临的养老年限远远超过新中国成立初期的水平。参照 WPP2024 资料,按照现行法定退休年龄衡量,2023 年与 1950 年比较,50 岁女性、55 岁女性和 60 岁男性的余寿分别从 19.1 年、15.8 年、10.3 年增加到了 32.7 年、28.1 年、19.3 年,预计 2050 年将进一步增至 36.4 年、31.6 年、24.0 年^[3],这意味着在被抚养的老年人口不断增加的同时,老年人口平均被抚养的年限也在拉长。生命历程的延长增加了个体对财富和养老服务的需求,这就需要增加生命周期创造财富的生产性时长。深化稳定的老龄社会将从老年人口规模急速扩张和退休后余寿持续延长两个维度加剧社会养老保障体系构建的数量压力,加剧养老保障体系支撑长寿社会的时间压力,并从根本上改变养老保障资源的代际分配格局,引发潜在的社会代际矛盾和利益冲突,深刻影响和谐社会的建设进程。

2. 实施延迟退休改革正处于机会窗口后期

少子化和长寿化是现在和未来的长期趋势,不断深化的人口老龄化和深度老龄社会就成为未来长时期的新常态,从人口转型的全程观察人口年龄结构的变化,我国已经处于延迟退休制度改革的人口机会窗口的后期。

(1)劳动年龄人口规模呈现近期缓和、远期剧烈的收缩趋势

国家统计局资料显示,1992 年我国总和生育率降至更替水平 2.05,开启了低生育率时代,人口内在增长率由正转负,劳动年龄人口先于老年人口负增长和老化。15—59 岁劳动年龄人口占总人口比重在 2010 年达到峰值 70.14%,其规模在 2011 年达到峰值 9.41 亿人,2023 年降至 8.82 亿人,比重降到 62.57%^[5]。据 WPP2024 的中方案预测,2035 年劳动年龄人口将降至 8.20 亿人,比重跌到 59.74%^[3],下降趋势相对缓和,但劳动力内部结构老化加剧,积蓄劳动力规模收缩能量,总体

为实施延迟退休改革提供了重要的缓冲期。2050 年,劳动年龄人口将快速下降至 6.31 亿人,占比降到 50.06%^[3],劳动年龄人口减少速度明显加快。未来,随着老年人口增加和劳动年龄人口缩减的反向变化,潜在供养比(平均每个老年人口对应的劳动年龄人口)将在 2035 年减至 1.94、2050 年跌到 1.25、2067 年降至 1 以下^[3],劳动力供给的稀缺性持续加深,通过延迟退休改革可以在一定程度上释放劳动力、调整劳动力结构。但是长期而言,延迟退休并不能从根本上解决劳动力数量减少的大趋势。

(2)人口抚养负担由养小为主转向养老为主

国家统计局数据显示,2016 年,0—14 岁少年儿童人口为 2.30 亿人,老年人口为 2.31 亿人,少儿抚养比和老年抚养比(15—59 岁劳动年龄人口为 100,全文同)在 25 附近达到平衡^[5]。此后,少儿抚养比与老年抚养比悖而行,2023 年分别为 26.15 和 33.67,老年抚养比高于少儿抚养比 7.52 个比点。老年抚养比将于 2051 年超过 80,2067 年突破 100,届时平均每 1 个劳动年龄人口需抚养 1 个以上的老年人口^[3]。“生之者寡、食之者众”的结构性矛盾更加凸显,加剧养老保险缴费者和领取者的矛盾,加大老年服务供给者和需求者之间的矛盾,加重养老社会保障体系和公共服务体系的压力。

(3)低龄老龄化构成实施延迟退休改革的机会窗口期

低龄老年人口是决定延迟退休适度释放劳动力、适当缓解养老金压力等政策效果的重要因素,是实施延迟退休改革的对象群体。据 WPP2024 的中方案预测,2024—2050 年,60—69 岁低龄老年人口将从 1.58 亿人增至 2.07 亿人,始终占老年人口总量的 40%以上,而在 21 世纪后半叶将下降至 30%以下。与此同时,高龄老年人口比重越来越高,2024 年,80 岁及以上高龄老年人口预计占老年人口的 12.23%,并将于 2044 年超过 20%,于 21 世纪 60 年代超过 30%^[3]。低龄老年人口规模巨大创造的机会窗口稍纵即逝,亟待把握有限的机会窗口期,积极配套相应改革措施。

(4)延迟退休是老龄化国家积极应对老龄社会的通行做法

2023年,我国人口平均预期寿命达到78.6岁,发达国家为79.9岁,差距正进一步缩小。当前,绝大多数发达国家法定退休年龄均在65岁或更高,如意大利、希腊、冰岛、挪威、澳大利亚等国为67岁;美国、荷兰、西班牙、英国、德国等国处于66至67岁;日本在65岁退休的基础上,允许企业将退休年龄延长至70岁;相对较低的国家也在60岁以上,如瑞典63岁、法国62岁。即便如此,目前多数发达国家依然在进行进一步的延迟退休改革,如英国计划在2026—2028年将退休年龄升到67岁,2046年进一步提至68岁;德国正在将1967年之后出生队列的退休年龄提高至67岁。

我国延迟退休已滞后于先行老龄化国家的改革历程。我国延迟退休起始年龄低,和先行老龄化国家最大相差15岁,同时,我国老年人口总量巨大,老龄化水平将于2035年之前超过发达国家平均水平。纵横对比,我国已处于实施延迟退休改革的机会窗口后期,实施渐进式延迟法定退休年龄方案已经发布,关键是要在自愿、弹性和渐进的原则下,尽快出台延迟退休改革的一揽子支撑措施和实施细则,推动延迟退休改革方案平稳有序落地见效。

二、把握延迟退休改革的二重机遇

实施延迟退休改革带来的红利因个体差异、经济社会发展水平而不同,而主要的战略机遇由深受关注并取得显著进步的教育、医疗和就业等民生事业所赋予。习近平总书记强调“要坚持以人民为中心的发展思想,坚持共建共治共享,坚持重心下移、力量下沉,着力解决好人民群众关心的就业、教育、医疗、养老等突出问题,不断提高基本公共服务水平,让群众有更多获得感、幸福感、安全感。”^[6]提高人口素质是永无止境的努力方向,在社会层面,以人口受教育水平、健康素质为主要表征的人口质量已得到极大改善,人力资本水平提升与长寿时代交汇,构成潜在的长寿人口机会。在个体层面,老年期的延长和受教育水平的提升,

激发了老年人的社会参与意愿、个人价值需要和财富需求,延迟退休契合老年人切实需要,有助于增进老年人福祉。

1. 延迟退休驱动长寿红利释放

(1)人口质量持续改善

纵观新中国发展历史,教育强国建设促使人口受教育水平大幅提升,相比于确定现行法定退休年龄的20世纪50年代,当前的人力资本水平已发生了巨变。新中国成立初期,我国人均受教育年限不到2年,八成以上的人口是文盲^[7]。15岁及以上人口的平均受教育年限在改革开放初期的1982年只有5.3年,2020年增至9.9年,提升4.6年;2023年,劳动年龄人口平均受教育年限达到11.3年,新增劳动力平均受教育年限达到14年。面向未来,低龄老年人口受教育水平随代际更替而攀升,人力资本水平持续向好。已步入老年期的“50后”、正迈向老年期的“60后”和即将进入老年阶段的“70后”,是恢复高考制度的受益群体。同时,越靠近当下的出生队列,受教育状况越好。根据第七次全国人口普查数据,2020年,30—39岁、40—49岁和50—59岁年龄段人口受过高等教育的比重分别为30.11%、15.02%和7.52%^[8],这批人口即将陆续步入老年期。相比于已经处于老年期的60—69岁、70—79岁年龄段人口受过高等教育的比重4.29%、3.50%,他们拥有更高的知识技能水平、更充分的人力资本积累。实施延迟退休改革能提升人力资源开发利用效率,有助于充分释放长寿红利。

平均受教育年限延长而退休年龄静止,挤压了生命周期的工作年限;其一,受教育年限延长导致平均就业年龄上升,劳动者工作年限相应缩短,社会总体劳动力资源减少,制约人力资本的有效利用,对个人而言,这是对人力资本价值的贬损、生命价值的浪费;对社会而言,又是对长寿化和教育改善成果的虚耗。实施延迟退休改革稳定低龄老年人口劳动参与率,挖掘教育红利和长寿红利,能增加全社会劳动力高质量供给和人力资本有效利用,有助于维持经济社会发展动力和活力。其二,女性平均受教育程度高于男性,退休年龄却低于男性。越年轻的劳

动年龄人口队列,女性受教育状况相较男性越好,20—29岁、30—39岁年龄段女性人口受过高等教育的比重分别高于同年龄段男性人口7.83、1.67个百分点^[8]。然而,女性退休年龄却早于男性5~10年,这既是对女性工作权利和社会参与的剥夺,也是对教育平等成果的掣肘。

老年人口健康状况不断改善。随着卫生资源配置优化、医疗服务能力和基本公共卫生服务保障水平的稳步提升,老年人口健康状况日益向好,寿命延长本身就是全生命周期健康改善的结果,也是老年期健康改善的表现。2020年,我国60—69岁老年人口健康与基本健康占比92.95%^[8],相比2010年提升约2个百分点,表明我国已进入低龄老年人口普遍健康的时期。同时,女性平均预期寿命高于男性,具备更充足的延长法定退休年龄的空间,2020年,女性平均预期寿命达到80.88岁,高于男性5.51岁^[5]。低龄老年人口健康状况向好且女性预期寿命更长,这为开发长寿红利和性别红利提供了可行性要素保障。

(2)现代化社会对劳动参与的年龄和性别包容更大

与确立法定退休年龄的20世纪50年代相比,当前的生产力水平和结构已发生了沧桑巨变,重体力型劳动就业岗位比重大幅度减少,就业岗位对劳动者的体力要求下降,脑力要求上升。一方面,国内生产总值构成变迁,科技化和信息化降低就业的年龄和性别门槛。1952—2022年,第一产业、第二产业和第三产业占国内生产总值比重分别由50.5%、20.9%、28.6%变动为7.3%、39.9%、52.8%,三次产业就业人数比重分别由83.5%、7.4%、9.1%变动为24.1%、28.8%、47.1%^[5],我国已从农业大国转向服务业大国,为大龄和女性劳动者创造了更多的就业机会。与此同时,大国重器、机械化设备、人工智能的大范围应用,消弭了许多岗位、工种对年龄和性别的隔离;互联网和大数据形塑了新型、灵活的就业模式,老年人就业障碍得到纾解。现代化产业体系对劳动者兼容性更强,为实施延迟退休改革过程中老年人的持续就业和再就业创造机会。

另一方面,不同性别就业差异式微,男女退

休年龄差距带来的实际意义从女性照顾转向女性歧视,逐步平衡男女退休年龄差异将是必经之路。20世纪50年代,法定退休年龄成型在城镇化水平低、农业和重工业为主、重体力劳动岗位多的社会背景下,就业环境对女性不利;同时,女性肩负较重的生育负担,女性早于男性退休是人性化的合理安排。当前,我国产业体系逐步完善,轻工业、手工业及服务业占比不断上升,劳动力市场对体力要求而产生的性别差异不再显著;女性健康状况和受教育水平接近甚至优于男性,生育率低至超低水平1.3及以下,持续几十年未变的退休政策已无法适应女性就业需求和劳动能力,实施延迟退休改革是收获性别红利的有效手段。

2. 延迟退休增进老年人福祉

(1)延迟退休有助于提高老年人财富水平

劳动就业与收入的普遍规律是收入水平随工作年限的增长而增加,退休前是全生命周期收入最高的时期。同时,相对于个体的整个工作周期而言,工作强度、压力相对较小的时期亦是临近退休前。延迟退休可以适当延长老年人的高收入、低强度的工作时期,增加其财富积累,提升养老金替代水平,有助于提升晚年生活质量。

(2)延迟退休增进老年人社会参与和个人价值实现

老年人不是社会的包袱,而是宝贵的财富,他们终其一生积累了丰富的阅历、广博的知识、精湛的技术、深厚的经验及一定的财富。延迟退休是促进老年人社会参与的重要举措,体现老年人生命价值和自我实现的发展型需要:第一,社会参与的增加有助于老年人维持身心健康。通过延迟退休增进老年人的社会存在感、参与感、贡献感、被需要感,有益于他们保持工作时期的身心状态和健康水平。第二,延迟退休可以充分适应劳动者多样化的发展需求。随着生活水平和劳动条件的改善,不同群体对退休时间、工作方式衍生出不同诉求,有必要对现行“一刀切”式的退休年龄政策做出调整,以自愿、弹性原则渐进地延迟法定退休年龄,适应劳动者多样化现实需求,使他们更好地平衡工作与生活。

三、建构延迟退休改革进路要聚焦三个关系

延迟退休的政策效果是一个关乎民生、社会、经济的多维系统问题,建构延迟退休改革进路应作为系统性工程,把握主要矛盾,兼顾次要问题。目前,关于延迟退休的讨论主要聚焦于就业、隔代照料、养老金等关乎社会稳定的重要民生问题。未来,延迟退休与劳动力市场、延迟退休与隔代照料、延迟退休与养老保险是三个最为紧要、核心的关系,对延迟退休的政策效果具有重大影响。因此,要把握主要矛盾,围绕三个关系建立全面、综合的延迟退休配套支撑措施,完善就业公共服务体系,健全人口服务体系,深化养老保险制度改革。

1. 延迟退休与劳动力市场

(1)延迟退休可以增加全社会劳动力有效供给,但释放规模有限

根据 WPP2024 的中方案,综合考虑常住人口城镇化率、性别比、男女退休年龄差异、死亡率等因素,从人口学角度估算延迟退休可增加的潜在劳动年龄人口规模。至 2040 年达成延迟退休规定的目标时,累计可释放劳动年龄人口 3 500 万人左右,年均释放约 233 万人,对劳动力市场的潜在冲击非常有限。实际上,延迟退休释放的有效劳动力远不及估算数据:首先,当前体制内的部分干部和具有高级职称的职工已经实现了延迟退休,实际退休年龄不低于我国延迟退休方案的目标年龄,延迟退休仅仅是对既定事实的确认。其次,劳动年龄人口包括残障人员等不就业人口,也包括没有退休制度覆盖的灵活就业者和农业劳动力,延迟退休改革对他们几乎无影响。最后,退休人员再就业、再创业在全国各地普遍已成客观事实,再就业人员并未退出劳动力市场。总体上,这些因素大大削减了延迟退休实际释放的劳动力规模。

(2)延迟退休与年轻人就业存在一定矛盾,但并非完全冲突关系

动态地看,就业岗位随经济周期变化而波动,经济繁荣时所需劳动力多,经济萧条时所需劳动力少;静态地看,如果一个经济体的生产力水平和产业结构确定,短期内科学技术水平既

定,所需就业岗位的总量和结构相对固定。延迟退休将部分劳动力继续留在劳动力市场,必然影响到就业岗位的替代,虽然年轻劳动力无法直接进入退休人员的原有就业岗位,但延迟退休必然减慢就业岗位链条的替代和转换,尤其是在就业门槛高、岗位流动性差的行业,分工和层级相对扁平化,工作岗位数量基本固定,延迟退休对链条内劳动力晋升产生不利影响,最终对年轻人就业产生一定阻碍。

然而,延迟退休与年轻人就业并非完全冲突关系:第一,多数情况下,老年人和年轻人之间的岗位并非“退一补一”的关系。老年劳动力和青年劳动力在工作技能、经验、受教育程度等方面都存在差异,一定程度上形成互补。一方面,根据劳动力市场分割理论,劳动力的就业岗位并非同质化,不同群体的就业岗位差别较大。老年劳动力按其受教育水平、技能专长分类,往往分布在劳动强度较小的不同岗位上,绝大多数年轻人可能没有能力或没有意愿选择这类岗位。另一方面,老年人和年轻人行业选择差别大。处于新业态、新技术涌现的当代背景下,任何年龄段的劳动力都能够找到适合自己的行业,如老年劳动力集中于传统服务业和制造业中,其将成为社会运行中不可或缺的基础力量,而数字经济、互联网经济、人工智能等新兴领域能够容纳大量青年劳动力,赋能新质生产力^[9]。

第二,年轻人就业难是经济发展、教育改善及人口转型进程中的阶段性问题。一方面,我国经济增速放缓、发展不平衡、转型压力大,致使劳动力市场需求收缩。同时,高等教育的“双千万时代”和中等职业技术教育的“半千万时代”实现劳动力素质大幅提升。2023 年,大学毛入学率已达 60.2%,教育规模巨大但专业结构和教育质量与市场需求存在错位,加剧了结构性失业,致使“就业难”和“用工荒”并存,劳动力市场存在突出的供给侧结构性改革需求。另一方面,当前我国劳动年龄人口已经持续收缩数十年,但无法认定为短缺。我国劳动年龄人口规模依旧超过发达国家同龄劳动力总和,劳动年龄人口规模巨大的特点将长期保持,无论延迟退休改革实施与否,就业压力都将长时期持续存在。

(3) 妥善处理延迟退休与劳动力市场的关系

处理好延迟退休与劳动力市场的关系,亟需围绕青年、老年劳动者健全就业创业体系和劳动保障安排。一者,亟需及时转换劳动者培养思路。一方面,在教育体系中有针对性地加强年轻人运用知识和技术的能力的培训。科技化、智能化浪潮下的劳动力替代现象加剧了结构性失业,教育和劳动力需求的结构性矛盾亟待修正。通过产教融合深化提升人岗匹配度,统筹推进教育、培训与就业的一体化进程,鼓励并支持行业协会、地方产业园及优秀企业与高校、职业院校共同建设产业学院,推进“招生—培养—就业”联动机制的改革创新。另一方面,重视职业教育。在义务教育阶段逐步实现知识型人才和技能型人才的分流,实现校企联合人才培养规模化、规范化,支持同行业企业抱团和职业院校开展订单培养和定制培训。构建职普融通、产教融合的职业教育体系,大力培养大国工匠、能工巧匠、高技能人才,提升职业院校毕业生就业质量,转变大众对职业教育的固有认知,避免学历教育中“挤独木桥”现状的延续。

二者,建构老年人再培训框架,维护老年人就业权益,促进老年人社会参与。一方面,在社会分工精细化和互联网应用普及化趋势下,老年人难免在工作中遭遇数字鸿沟等问题,进一步引致老年人工作能力和社会参与感下降。然而,延迟退休并非促进老年人社会参与的唯一路径,而是亟须将老年教育融入终身教育体系,推进服务重心下移、资源下沉,以省、市、县、街道、村5个层级为基础,构建覆盖广泛、层级明晰、机制明确的老年教育办学体系,为老年人提供方便、高效、优质的老年教育服务;强化“互联网+老年教育”模式,推动老年教育从纯实体模式向线下与线上相结合的学习方式转变,大力发展网络学习、移动学习及多媒体学习等新型学习方式,通过再培训和再教育维持老年劳动者的工作能力,帮助老年人更好地与时代接轨,增进其社会参与感。另一方面,老年劳动者面临更严重的失业风险,而我国目前缺乏对劳动关系下超龄劳动者的保障。为此,亟须加快

劳动保护政策的修订,制定延迟退休的配套劳动保护、失业保障和医疗保障政策,完善困难人员就业援助制度,并极力确保延迟退休实施中单位不违背职工意愿、不违法强制或者变相强制职工选择退休年龄。

2. 延迟退休与隔代照料

(1) 延迟退休挤出老年人隔代照料时间,对人力资本产生影响

一方面,隔代照料时间的减少对年轻人生育意愿产生负面影响。据计算,父代在超过退休年龄之后,子代生育概率提高约6—9个百分点^[10]。显然,延迟退休降低了年轻人生育率,不利于长期内的劳动力供给,并加重少子化带来的底部老龄化。另一方面,年轻人需要投入更多时间和精力用于抚养下一代,失业率升高,工作经验和技能的积累变慢^[11],阻碍人力资本积累。

(2) 延迟退休对隔代照料的负面影响将逐渐淡化

第一,随着人工智能在育儿领域的应用及家政服务业的发展,由专业人员和设备协助照顾第三代是未来趋势。此外,老年人的收入增长减轻了年轻人养育后代的经济负担,家庭也更具能力聘请专业人员、使用先进育儿设备来履行养育责任。第二,相较以往出生队列,“90后”“00后”独生子女比重更大,独生子女的家庭结构普遍是“四位老人+两位年轻人+一至两个孩子”。四位老人在达到法定退休年龄且缴费也满足最低缴费年限要求时,其中有人可自愿灵活选择不参与延迟退休,办理退休后及时协助年轻人照料下一代,减弱延迟退休对隔代照料可能产生的负面影响。第三,弹性原则的延迟退休政策为老年人提供了更加灵活、多样化和个性化的继续就业方式。老年劳动者的工作时间、工作地点、工作性质、工资待遇都可以充分顺应个体差异进行调整,为亟需老年人协助抚养第三代的家庭提供了解决方案。

(3) 围绕“一小一中一老”,健全覆盖全人群、全生命周期的人口发展支持和服务体系

在贯穿全生命周期的婚嫁、生育、养育、教育和养老过程中综合施策,通过构建经济激励、优质服务、时间支持、精神鼓励等多维支持体

系,构筑财政、税收、教育、保险、住房、就业、休假等多领域的生育支持措施,致力于解决生育群体的急难愁盼问题,系统性地帮助家庭树立生育信心,以期推动实现适度生育水平。一是重点解决“幼有所托、幼有所育、婴幼儿健康”问题。增加普惠型育幼服务供给,着力降低托育机构的运营成本和提升托育服务质量,支持社会力量设立托育服务事业发展基金。通过中央预算内的投资支持和引导,带动地方政府基建投资和社会投资,完善婴幼儿照护等基本公共服务设施,促进人口长期均衡发展及社会和谐稳定。二是增强育龄人群“敢生育、愿生育、能生育”的信心。有效落实党的二十届三中全会既定的方针和任务“完善生育支持政策体系和激励机制,推动建设生育友好型社会。有效降低生育、养育、教育成本,完善生育休假制度,建立生育补贴制度,提高基本生育和儿童医疗公共服务水平,加大个人所得税抵扣力度。”着力改善优生优育全程服务,强化实施母婴安全行动提升计划,实现优生咨询、孕前检查、孕期服务、产后护理和关怀的一体化服务,在更大程度上提高育龄人群生殖健康知识和技术的知晓率和服务可得性。此外,充分发挥税收和金融的杠杆作用,切实实施好3岁以下婴幼儿照护费用个人所得税专项附加扣除政策,在住房政策上向多子女家庭倾斜,为家庭创造更加友好的生育环境。三是构建“老有所为、老有所依、老有所养”的老年生活保障体系。推进养老服务、健康服务、社会保障制度、老年人社会参与、老年友好型社会及银发经济等方面统筹发展,加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系,使老年人共享改革发展成果,增强他们的获得感、幸福感、安全感,安享幸福晚年。

3. 延迟退休与养老保险

(1) 人口老龄化冲击下养老保险制度的财务可持续性不佳

当前,我国正积极推进三支柱养老保险平衡发展,但目前第二支柱、第三支柱发展尚未达到预期,第一支柱负担较重。根据《中国养老金精算报告2019—2050》,全国城镇企业职工基本养老保险基金当期结余将于2028年出现

1 181.3 亿元赤字并不断扩大,最终到2050年,当期结余坠落到-11.28万亿元;累计结余将于2027年达到峰值6.99万亿元,并在2035年耗尽^[12]。《办法》明确自2030年1月1日起,将职工按月领取基本养老金最低缴费年限由15年逐步提高至20年,每年提高6个月,充分顺应我国养老金收支未来趋势,适当缓解养老金结余赤字。

(2) 延迟退休能适度缓解养老保险制度财务的严峻形势

养老保险制度可持续的本质是财务收支平衡,在我国现收现付制体系下,实现收支平衡需满足“ $\text{保费率} = \text{制度赡养率} \times \text{养老金替代率}$ ”。人口老龄化致使制度赡养率持续上涨,受教育年限延长使得劳动年限缩短,进一步打破养老金收支平衡。若将退休年龄视为恒定变量,减小养老金缺口只能在保费率上涨和养老金替代率下降之间进行抉择,实质是在压缩劳动者生活质量和降低退休者晚年生活质量之间进行抉择,无论如何选择都将加剧代际不公平,影响社会和谐稳定。以延迟退休适度提高养老金最低缴费年限,对养老金收入和支出产生直接影响,实现“开源节流”双向作用,控制制度赡养率进一步攀升,延缓养老金“蓄水池”见底的期限,是最柔性、最公平的制度取向。

(3) 延迟退休对养老金收支的平衡作用有限

基于当前和未来的人口老龄化发展趋势,劳动年龄人口与老年人口将持续相悖而行,养老金可持续性面临严峻挑战是人口发展的客观规律使然。增强养老保险可持续性的根本出路在于深化养老金制度改革,推动实现基金保值和增值,而非仅仅寄希望于延迟退休,延迟退休仅是制度适老化改革的一环,而非全部。一方面,退休年龄的增加有极限,而受教育年限和预期寿命还将进一步延长,未来,新常态下养老金缺口将复现。据测算,实施延迟退休改革十余年后,养老保险基金又会出现缺口^[13]。养老金收支不平衡是一个多方面的系统性问题,提高基本养老金最低缴费年限无法彻底解决养老保险可持续性的问题。另一方面,“长缴多得、多缴多得、晚退多得”的激励机制

对未来的养老金支付造成压力,按照现在计发办法,每缴费延长1年,养老金替代率可以增加1%左右。养老金最低缴费年限改革给予第二、第三支柱宝贵的发展时间,以持续应对未来的养老金缺口。

(4)继续深化养老保险制度改革

其一,完善三支柱养老保险体系,推进养老保险责任主体多元化。贯彻落实国家“十四五”规划中关于“发展多层次、多支柱养老保险体系,提高企业年金覆盖率,规范发展第三支柱养老保险”的战略部署,尽快形成“基本+补充”的立体化保障网,以政府、社会、市场、家庭和个人多元主体共担防范制度风险,提高养老保险待遇水平。鼓励商业保险年金发展,满足多样化养老保障和跨期财务规划需求,不断丰富与银发经济相适配的保险产品、服务形态以及保险资金的支持模式;鼓励金融机构针对具有优质底层资产和稳定回报的医疗养老项目,加快养老资产证券化;探索建立个人养老金合格默认投资机制,有效避免资金长期闲置,实现最大限度的保值增值。其二,促进养老保险制度和延迟退休的协同优化,健全养老保险激励机制。将基础养老金计发比例与个人累计缴费年限挂钩,基础养老金计发基数与个人实际缴费挂钩,个人账户养老金根据个人退休年龄、个人账户储存额等因素确定。强调权利义务相结合,关注并保障各年龄段群体的应有利益,杜绝养老保险制度走向“多缴少支”,从而陷入因欠缺养老保障而被迫劳动的境况。其三,参考先行国家经验,探索代际共担的养老金机制,促进社会公平。如德国政府采取缴费者与退休者共担成本的方式以维持代际平衡,收支缺口在退休者与缴费者之间进行分担。德国养老金负担比每提升1%,其中约60%由提高劳动者的缴费率上升承担,约40%则通过降低退休者的养老金替代率予以化解。其四,伴随个人收入水平的提高,加强养老金分担共担机制的落实。“50后”“60后”“70后”是改革开放以来富起来的第一批人群,他们具有较好的个人财富基础,基本养老金要在国家保基本、兜底、普惠的第一支柱和就业单位适当补充的第二支柱的基础上,做强第三支柱,培养个人配置养老资源的

观念,加大个人配置养老资源的力度,牢固树立个人是自己老年品质生活第一责任人的意识。

总之,实施渐进式延迟法定退休年龄改革是充分考虑我国经济、社会、人口形势发展需要,经过长期酝酿、细致考察、审慎决策而作出的重大决定,是经济社会发展的客观要求,是我国适应人口老龄化新常态的必然选择,事关积极应对人口老龄化战略部署和中国式现代化目标实现,具有客观必然性和现实紧迫性。科学规划延迟退休配套政策,必须充分发挥中国特色社会主义制度优势,坚持问题导向,把握好“一大致因”“二重机遇”和“三个关系”。以延迟退休为契机,推动就业体系、产业结构全面改革,挖掘经济增长新动能,为世界各国应对人口老龄化提供一个富有中国特色、充满中国智慧的行动方案和坐标参考。

参考文献:

[1] 习近平. 习近平在中共中央政治局第三十二次集体学习时的讲话[EB/OL]. [2024-09-07]. https://www.gov.cn/xinwen/2016-05/28/content_5077706.htm.

[2] 民政部. 2023年民政事业发展统计公报[EB/OL]. [2024-09-09]. <https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999980001204/attr/355717.pdf>.

[3] United Nations. World Population Prospects 2024[EB/OL]. [2024-09-10]. <https://population.un.org/wpp/>.

[4] 原新,金牛. 中国人口红利的动态转变——基于人力资源和人力资本视角的解读[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2021(2):31-40.

[5] 国家统计局. 中国统计年鉴(2023)[M]. 北京:中国统计出版社,2023.

[6] 习近平在上海考察时强调 坚定改革开放再出发信心和决心 加快提升城市能级和核心竞争力[N]. 人民日报,2018-11-08(01).

[7] 国家统计局. 七十五载高歌奋进 赓续前行再奏华章——新中国75年经济社会发展成就系列报告之一[EB/OL]. [2024-09-09]. https://www.stats.gov.cn/sj/sjld/202409/t20240909_1956313.html.

[8] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 中国人口普查年鉴(2020)[M]. 北京:中国统计出版社,2021.

[9] 王莹,胡汉辉. 中国式现代化进程中数字化转型赋能企业新质生产力——基于供应链韧性视角[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(4):139-150.

[10] 封进,艾静怡,刘芳. 退休年龄制度的代际影响——基于子代生育时间选择的研究[J]. 经济研究,2020(9):106-121.

[11] 郭凯明,余靖雯,龚六堂. 退休年龄、隔代抚养与经济增长[J]. 经济学(季刊),2021(2):493-510.

[12] 郑秉文. 中国养老金精算报告(2019—2050)[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2019.

[13] 熊婧,栗芳. 延迟退休对我国养老保险收支平衡的影响[J]. 上海金融,2017(12):18-25.

Gradual Delayed Retirement: Causes, Opportunities, and Pathways /YUAN Xin¹, YU Jiahao¹, JIN Niu²(1. School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China; 2. School of Public Finance and Administration, Tianjin University of Finance & Economics, Tianjin 300222, China)

Abstract: China is facing the new normal of an aging society where the acceleration of population aging and the intensification of negative population growth intersect, which coincides with the construction cycle of a Chinese path to modernization power, and constitutes the era background for implementing the gradual retirement reform. Adhering to the core issue orientation, it is urgent to firmly grasp the “one general cause”, “two opportunities”, and “three relationships”, which are the key to understanding and supporting the implementation of the delayed retirement reform. The aging society is the core cause of delayed retirement, and the changes in population structure indicate that China is in the later stage of the opportunity window for implementing delayed retirement reform. Referring to the experience of previous countries, timely implementation of delayed retirement reform has objective inevitability and practical urgency. Releasing the longevity dividend and enhancing the well-being of the elderly provide a dual opportunity for delayed retirement, with enormous potential for human resources and capital. Personal value and social value increase in the same direction, helping to turn crises into opportunities in problem-solving, finding solutions to problems, and leveraging institutional advantages. Looking towards the future, the construction and implementation of the delayed retirement reform should mainly focus on the three relationships between delayed retirement and the labor market, intergenerational care, and pension insurance. It is urgent to improve the employment public service system and supporting measures for delayed retirement around these three relationships, improve the population service system, deepen the reform of the pension insurance system, promote the comprehensive reform of the employment system and industrial structure, tap into new economic growth drivers, and provide a Chinese characteristic and wise action plan and coordinate reference for countries around the world to cope with population aging.

Key words: delayed retirement; population aging; human capital; longevity dividend; silvery economy