

延迟退休时代：退休制度改革和优化效应及其配套措施完善

李嘉奇

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2024年12月5日；录用日期：2025年1月19日；发布日期：2025年1月28日

摘要

文章基于延迟退休的核心概念、内在原因和历史沿革分析渐进式延迟退休政策的优化效应，探析其施行的必要性。同时进一步对其配套措施完善提出建议以保证延迟退休政策平稳落地：在制度设计中做到激发劳动者素质红利、健全法律法规、构建多支柱养老保障体系；在具体执行过程中开展差异化职业培训、畅通延迟退休相关手续办理流程、加大政策宣传解读。

关键词

老龄化，延迟退休，优化效应，配套措施完善

Delayed Retirement Era: Optimization Effect of Retirement System Reform and Improvement of Its Supporting Measures

Jiaqi Li

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Dev. 5th, 2024; accepted: Jan. 19th, 2025; published: Jan. 28th, 2025

Abstract

This paper analyzes the optimization effect of the progressive delayed retirement policy based on the core concept of delayed retirement, internal reasons and historical development, and explores the necessity of its implementation. At the same time, it further proposes the improvement of its supporting measures to ensure the smooth landing of the delayed retirement policy: to stimulate the quality of workers' dividends, improve laws and regulations, and build a multi-pillar pension

security system in the system design; to carry out differentiated vocational training, to make procedures related to delayed retirement smooth and to increase the publicity and interpretation of the policy in the specific implementation process.

Keywords

Aging, Delayed Retirement, Optimization Effect, Supporting Measures Improvement

Copyright © 2025 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

2024年9月13日,《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》出台并于2025年1月1日开始执行,这标志着我国正式进入延迟退休的时代。在此之前,我国退休制度一直沿用上个世纪五十年代的规定,即男性法定退休年龄统一为60岁;女职工法定退休年龄为50岁,女干部法定退休年龄为55岁。然而,由于上个世纪“婴儿潮”时期出生的人口逐步迈入老年阶段,老龄化进程不断加速。截止2023年,我国60岁及以上人口为29,697万人,占21.1%,其中65岁及以上人口为21,676万人,占15.4%,约占全球老年人口的26.8%,我国人口老龄化形势已不容小觑[1]。伴随着少子化趋势的同时出现,我国人口结构已发生巨大转变,有效劳动力的供给增速放缓甚至开始下降导致领取养老金群体与缴费群体之间产生巨大差异,社会养老负担加重。由此可见,计划经济时代确立的退休制度已然难以适应老龄社会新常态且无法满足中国式现代化的发展新要求,渐进式延迟退休政策应势而生。在渐进式延迟法定退休年龄政策即将全面推行时期探讨该政策的优化效应和完善路径不仅有助于提高劳动者的政策认同感,激励其做出自愿延长劳动寿命的决策,还能够保证退休制度改革的顺利实施、纵深推进。

2. 延迟退休的相关概述

2.1. 延迟退休核心概念

延迟退休又称延迟法定退休年龄,分为广义和狭义两种:狭义的延迟退休是指劳动者在达到原有法定退休年龄后继续工作,从而推迟领取退休金的行为;广义延迟退休既包含延长劳动寿命,又包含老年人再就业[2]。延迟退休制度最早开始于西方发达国家,2009年欧债危机发生以后,欧美高福利国家为缓解政府财政压力、维持社会稳定,纷纷开始推行延迟退休政策,其中丹麦、希腊等OECD国家的退休年龄已经推迟到了67岁。而我国将于2025年正式延迟法定退休年龄,在保留原有性别差异的基础上,计划用15年的时间逐步将男性职工由原来的60岁延迟至63岁,节奏为每4个月延迟1个月;将原法定退休年龄为50岁的女工人和原法定退休年龄为55岁的女干部分别延迟至55岁、58岁,节奏为分别为每4个月、每2个月延迟1个月[3]。

2.2. 延迟退休改革的内在原因

推行渐进式延迟法定退休年龄的核心致因是为应对人口老龄化。一方面,随着“健康中国”战略的不断推进,医疗卫生服务能力与保障水平持续提升,全民健康状况稳步向好。根据卫健委发布的《2023年我国卫生健康事业发展统计公报》,我国人均预期寿命已达78.6岁,其中女性的预期寿命更是高达80.88

岁。预期寿命的延长使得老年人在原法定退休年龄下能够领取更长时间的养老金，这将给总和生育率不断下降、老年人口规模超大的中国带来巨大的财政支出压力，低缴费年限与低缴费水平并行必然加剧养老金的收支缺口。因此通过延长法定退休年龄来提高劳动参与率、扩大参保缴费群体是保证养老制度可持续发展的关键手段。同时，增收节支的延迟退休制度能够缓解我国“未富先老”的老龄化进程对国民经济发展造成的负面影响，保证我国为大规模老年群体做好充足的经济准备[4]。另一方面，由于养老保障水平、劳动观念等多种因素导致的“退而不休”现象在我国长期存在，延迟退休全面推行能够有效避免同时领取工资与养老金的“搭便车”行为，规范劳动力市场[5]。反之，“退而不休”现象也意味着劳动者在到达原法定退休年龄之后仍有能力和意愿继续参与劳动，在一定程度上为渐进式延迟退休政策的顺利推行奠定了基础。

2.3. 我国延迟退休的历史沿革

自1978年《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》通过以来，我国原法定退休年龄格局基本形成且数十年来未曾改变。我国进入老龄化社会之后，原有退休制度的弊端日益凸显，延迟法定退休年龄成为破解老龄难题的必要手段。我国对延迟退休的探索已经十年有余，早在2012年国务院通过的《社会保障“十二五”规划纲要》中就明确提出“探讨弹性延迟领取养老金年龄的政策”[6]；紧接着在2013年11月，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次提出要“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”。近年来，随着我国延迟退休在理论研究和实践试点上取得一定成果，2021年3月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》明确指出我国将按照“小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾”等原则，逐步实施渐进式延迟法定退休年龄[7]；在2022年党的二十大报告中，同样提出了“实施渐进式延迟法定退休年龄”的要求[8]，相关政策呼之欲出。2024年7月，党的二十届三中全会通过的《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》作出了重要战略部署，其中包括“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”[9]；最终于2024年9月13日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议批准《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》，意味着延迟退休已成定局，我国全面进入延迟退休时代[3]。

3. 延迟退休政策的优化效应

3.1. 对人力资本的优化效应

人力资本理论指出劳动者身上知识、技能、经验与健康的总和组成人力资本，而教育是培养积累人力资本的关键途径。在“教育现代化”战略深化推进的时代背景下，我国教育事业取得显著成果，2023年人均受教育年限达到11.05年，适龄劳动力素质大幅提升。然而在原法定退休年龄下，受教育年限的增加使得劳动者初次参与工作的时间推迟，其职业生涯的劳动寿命将变短。从个体人力资本投资周期视角来看，个体提高教育水平以延长投资期来积累更多的人力资本，并且人力资本存量随着工作年限的增加而逐渐达到顶峰。但是较早的法定退休年龄使得工作年限不增反减，人力资本回报期相应缩短，致使劳动者在人力资本尚有富余时就不得不退出工作岗位，并且无法获得与投资成本相匹配的回报，造成人力资本的严重浪费。因此，渐进式延迟法定退休年龄的实施能够有效利用人力资本，合理配置资源，实现个体人力资本效用最大化。从代际人力资本传递机制来看，父代法定退休年龄的延迟将促进子代人力资本的形成。具体表现为延迟退休减少劳动者退休后的闲暇与隔代照料时间使得父代生育机会成本增加，对生育数量具有挤出效应，但由于生育数量与质量的替代关系存在，劳动者将注重子女质量的提升，加大子女教育的投入成本，从而实现子代人力资本的积累[10]。

3.2. 对养老金的优化效应

延迟退休改革并非单纯对法定退休年龄进行调整,还涉及到基本养老保险最低缴费年限的调整,计划由原来的15年逐步调整到20年,并且养老金替代率随最低缴费年限的提高而上升。这将对养老保险基金财务状况产生直接影响,从开源和节流两个方面缓解养老金支出的逆漏斗效应,实现养老金收支平衡[11]。开源方面,当前我国基本养老保险面临部分参保者达到最低缴费年限后不再继续缴费的难题,而在“长缴多得”的待遇前提下调整最低缴费年限将提高劳动者缴费意愿,促使他们自愿继续缴纳保费,个人账户缴费率提高将在短期内聚拢大量养老金,从而扩大财政养老收入。节流方面,相关测算结果表明退休年龄延长也能优化财政养老支出,并且这种优化具有累计性:2025年财政养老支出优化系数为0.09;政策实施五年后将提升至2.83,最终在2035远景目标实现时达到3.96[12]。此外,延迟退休还能够消除养老金福利待遇中存在的性别歧视。当前女性平均预期寿命高于男性,但法定退休年龄远低于男性,导致女性参保缴费年限普遍较低、总体福利受损严重。而按照男女同步调整原则的弹性延迟退休制度通过设立奖惩体系,缓解了相比之下更为严峻的女性养老保险基金支出压力,缩小了不同性别群体的收入差距。既能适应女性的劳动能力与就业需求,又能保障女性退休后的基本生活。

3.3. 对就业和劳动力供给的优化效应

早在20世纪末,便有研究结果表明延后企业退休年龄能够有效提高劳动力供给。延迟退休使得劳动力成本降低,雇主倾向于选择劳动力而非资本,这有助于就业率的提升,为我国经济发展提供更大的余地[13]。目前学术界的研究已经推翻退休制度改革将导致“老人退不了,青年无事做”现象的传统观念。其一,延迟退休使得老年劳动力占比上升有利于总体就业率的提高,从而保证有效劳动力供给总量增加,缓解当前尴尬的劳动力市场结构。其二,老龄就业与青年就业并非完全冲突。例如,从事脑力活动的高学历老年人在长期工作中积累出丰富的知识和技能,这不仅能够保证他们高效的劳动生产率,还能给初入职场的青年人传授经验,给予适当的指导帮助其更好适应工作岗位。其三,延迟退休不仅不会挤出青年劳动力就业,反而会对其产生“吸纳效应”。延迟退休通过增加有效劳动力供给数量来促进经济可持续发展,经济的稳步发展继而为劳动力市场创造出更多的优质岗位,吸引青年人就业;而且,老年劳动力更晚退出劳动力市场有助于人口抚养比下降,降低企业社会保险缴费压力,用工成本的下降使得企业有能力为青年人提供就业机会,对青年劳动力的需求增加。因此,延迟退休与青年人就业之间不存在显著替代关系,甚至在一定程度上互补。

4. 延迟退休政策的配套措施完善

4.1. 提升适龄劳动力素质,夯实经济基础

2023年我国16~59岁适龄劳动人口为86,481万人,占全国人口61.3%。但目前我国劳动力总体素质不高,人力资本在转型期暴露其脆弱性,教育和健康作为人力资本两大重要组成部分,分别存在着“高知低能”和“重疾年轻化”的典型特征。

为此,教育资本的提升应从以下几点入手:一是完善高等教育投资机制,扩大财政性教育支出比例,保证教育投入在合理范围内逐步增加;二是改变当前教育结构,高等教育在保证生源充足的同时兼顾教育质量的重要性,不仅注重高知识创新型人才培养,还要培养技术应用型人才,做到教育结构与产业结构协调发展,保证知识与能力紧密结合、教育供给与产业需求相匹配;三是保证教育机会公平,教育资源合理分配,对经济发展落后地区开展定向帮扶以缩小不同地区、不同群体之间的教育差距。同时,提升健康资本也应做到以下几点:一是加大医疗卫生覆盖范围,不仅实现东部到西部、城镇到农村的横向

全方位覆盖，还要实现发病前预防、发病中救治、发病后复查的纵向全流程覆盖；二是完善基本医疗保险制度，满足不同群体的多样化、个性化健康需求，解决看不起病、看不到病等现实问题；三是倡导劳动者提高自身健康素养水平，强化个人锻炼和医疗保健意识，通过开展健康活动和健康教育鼓励个人积极参与健康投资。

人力资本积累是经济增长的重要动力引擎，实现经济的高质量发展须着重加快劳动力数量红利向劳动力质量红利的转变，从而提高社会生产效率、驱动技术创新。最终为延迟退休政策的推行打下坚实的经济基础。

4.2. 弥补相关法律空白，健全顶层设计

完善立法、从法律层面强制维护劳动者合法权益是保障延迟退休顺利实施的必要前提。首先要在《劳动法》中体现延迟退休的“自愿”、“弹性”原则，将退休界定为劳动者的权利而非义务。“自愿”意味着尊重《宪法》赋予劳动者的劳动权，不应在个人到达法定退休年龄后就限制其劳动行为，甚至剥夺其就业机会^[14]。“弹性”意味着允许劳动者在延迟退休改革后仍可以根据自己意愿选择是否延迟退休甚至提前退休，给予其充分自由。其次可以借鉴美国、日本等在应对老龄化上取得显著成效的国家经验，尽快颁布《劳动基准法》，对工作时间、工资、休假等雇员劳动工作条件进行单独规定。再次，我国目前涉及退休的规定大多为行政法规形式，权威性低于法律层级，建议将延迟退休政策转化为立法，将各地分散的退休规定凝聚为统一权威规范，提高延迟退休约束力，任何组织和行为不得越过法律红线。最后在社会保障方面，既要弥补《社会保险法》在老龄劳动者上的立法空白，将老龄劳动者纳入保护范围；又要完善退休后的制度保障，建议尽快出台明确退休后老年人权利与义务的综合性法律，同时对社会保障各项目进行单项立法，社会保障项目繁多，其法制建设必然要分门别类，以此回应尤其是残障失能、孤寡等特殊老年群体的需求。

4.3. 构建多支柱养老保障体系，保障劳动者基本生活水平

当前养老保障体系的三大支柱存在发展结构失衡、基金增长乏力等问题，第一支柱(基本养老保险)承受着极大压力，而第二支柱(企业年金和职业年金)、第三支柱(个人养老金和商业养老保险)的发展仍未达到要求。因此，第一支柱需要将基本养老保险的统筹层次逐步提高为全国统筹，避免制度碎片化管理造成的区域壁垒，统一实行垂直化管理，完成省级层面的政策参数标准和待遇计发办法的一致性；而且，为紧扣延迟退休政策“渐进性”的主题要求，缓解低水平劳动者缴费压力，建议在“多缴多得”的基础上进一步调整养老保险缴费率，费率应随年龄增长而降低，发挥低缴费标准的正向激励作用。第二支柱需要继续完善企业年金和职业年金的税收优惠政策。企业年金上应扩大企业年金接口范围，实现与职业年金之间的信息互通；职业年金上应加强基金的投资运营，放宽其投资限制和投资比例的同时设立专门的管理委员会进行监管，实现基金增值保值。第三支柱需要在补充性养老领域不断发力，补齐养老金融产品短板，发展具备互助共济性质的商业性养老保险，以满足特别是如农民工、临时工等灵活就业群体的养老保障需求。除此之外，个人养老金也需要考虑到不同群体的需求具有差异化，通过分类施策而兼顾所有目标群体。

4.4. 开展差异化职业培训，适应不同群体的职业能力

渐进式延迟退休政策的推行可能促使用人单位开展与之相对应的职业培训计划，鉴于不同群体之间存在的异质性，不同年龄群体也应进行分类培训、分类管理。中青年劳动力群体通常具有较强的学习能力和自适应能力，掌握丰富的专业技能，所以应着重于创新思维、职业规划和领导力等软技能的职业培训，满足其自身晋升需求和市场需求；低龄老年劳动群体则应着重于终身职业技能培训，使其紧跟时代

的步伐,更好地应对数字化技术革新;至于高龄老年劳动群体,则更应注重维持工作能力、增进社会参与感的培训。同时,职业培训还应保证培训的阶段性与连贯性,形成“阶梯化”的培训机制,从最基础的单一业务培训逐步提升至全面性的行业培训[15]。

4.5. 畅通延迟退休手续办理流程,加大政策宣传解读

为缓和劳动者排斥心理,提升劳动者对延迟退休的接受程度,使延迟退休理念深入人心,相关部门之间需要保证信息共享、各司其职,杜绝“多头管理”和“踢皮球”现象;办理渠道公开透明,避免信息不对称问题;办理手续化繁为简、优化流程,保证延迟退休的申请畅通无阻,方便职工及其所属单位办理相关业务。经办部门与受众群体之间需采取“双向沟通”模式,正向通过新闻媒体、互联网等渠道宣传延迟退休理念和实施目的;反向通过畅通政策咨询渠道为受众群体答疑解惑,及时获取政策执行效果反馈。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2024.
- [2] 杨昊雯. 延迟退休的作用机理与政策效应前瞻分析[J/OL]. 价格理论与实践: 1-7. <https://doi.org/10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2024.09.226>, 2024-11-10.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定[EB/OL]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6974294.htm, 2024-11-05.
- [4] 王振军. 我国退休年龄延迟设计研究[J]. 西北人口, 2014, 35(5): 29-34.
- [5] 杨燕绥. 延迟退休: 利民利国[J]. 中国社会保障, 2015(6): 12-13.
- [6] 中国政府网. 国务院关于批转社会保障“十二五”规划纲要的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2177017.htm, 2024-11-05.
- [7] 中国政府网. 中华人民共和国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[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2021-03-13.
- [8] 新华社. 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.news.cn/politics/2022-10/25/c_1129079429.htm, 2022-10-25.
- [9] 新华社. 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[EB/OL]. <http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>, 2024-07-21.
- [10] 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, 21(2): 493-510.
- [11] 柳清瑞, 苗红军. 人口老龄化背景下的推迟退休年龄策略研究[J]. 人口学刊, 2004(4): 3-7.
- [12] 穆怀申. 延迟退休年龄与财政养老支出优化效应[J]. 财政研究, 2022(5): 96-110.
- [13] 李珍. 关于退休年龄的经济学思考[J]. 经济评论, 1997(1): 87-92.
- [14] 顾男飞, 冯彦君. 渐进式延迟退休改革的社会法保障[J/OL]. 理论与改革: 1-14. <https://doi.org/10.13553/j.cnki.llygg.2024.06.011>, 2024-11-15.
- [15] 曲绍旭. 渐进式延迟退休、就业市场转变与青年人就业选择[J]. 南京社会科学, 2024(11): 55-63.