

“选择性退休”的结构性政策调整

迟福林

为什么要推动“选择性退休”的结构性政策调整？一方面，中国人口老龄化速度发展最快、人口最多，“未富先老”的特点比较突出，这使得中国面临进入老龄化社会的严峻挑战；另一方面，中国改革开放40多年来，经济社会快速发展，但在如何应对老龄化社会方面的准备不足。例如，相关政策安排、服务体系的建设等都存在与老龄化社会不相适应的某些突出矛盾。为此，中国在实行“选择性退休”的同时，应从基本国情出发，进行与“选择性退休”相适应的结构性政策调整。

一、就业政策的调整

从中国的实际情况看，劳动人口正呈现逐年减少的趋势；经济转型升级、高质量发展也给扩大就业包括老年人就业创造空间。此外，青年劳动力有所减少，供给不足。总的来说，延迟退休不会影响青年就业。为此，退休政策需要统筹安排处理好促进老年人延迟退休与鼓励青年人创业就业的关系。在积极扩大青年人就业的同时，也要给予支持有条件的老年人一定的就业机会。

（一）处理好老年人与青年人就业的关系

政策实行后可能会挤占青年人的就业岗位，对青年就业产生负面影响。从静态看，这种现象可能存在。由于劳动力供给增加，在需求不变的情况下自然是“一增一减”。但动态地看，随着行业不断高端化、专业化，老年人与年轻人的就业岗位之间不存在绝对的替代关系，退休年龄与失业率之间也没有严格的依存关系，否则就不会出现“招工难”和“就业难”并存的悖论。许多情况下，提前退休人员实际上并未真正退出劳动力队伍，提高退休年龄将把隐形就业显性化。

（二）加快建立老年人就业的服务保障体系

要营造以能力为导向而不是年龄为导向的公平就业环境。尽快设立老年人就业服务机构，为老年劳动者提供求职信息搜寻、职业技能培训、职业评估等一站式服务。把老年大学、老年人再就业培训等纳入公共教育和就业服务的范围，加强促进老年人就业的职业技能培训服务。

（三）建立老年人的就业制度和法律保障

目前，《劳动合同法》和《就业促进法》中缺少保护和促进老年人就业的规定，老年人

就业政策和就业环境等法律法规有待完善。为此，中国应加快调整修改相关法律法规，推进实行延迟退休后促进老年人就业的法律保障。

二、退休政策的调整

要实现选择性延迟退休目标，需要建立激励型“选择性退休”的政策体系与体制机制。

（一）建立有效激励个人选择延迟退休的养老奖惩机制

调整退休年龄需要建立鼓励延迟退休、控制提前退休的养老金制度。劳动者在正常退休年龄前选择提前退休，应根据社保缴费年限适当减扣一定比例的养老金；在正常退休年龄后继续就业，应增加一定比例养老金。

（二）合理调整第一支柱养老金缴费率

延迟退休引起了企业的担忧。欧洲国家的研究发现，降低雇主工薪税对低技能劳动力就业有正向影响。社保缴费对就业的挤出效应在中国也得到验证。为此，需要把延迟与降低企业负担统筹考虑。

（三）逐步提高养老保险最低缴费年限

为使“选择性退休”能有



效地激励人们延迟退休，综合考虑中国劳动者平均受教育年限、进入劳动力市场的时间、预期寿命余年等因素，建议调整最低缴费年限的制度，可分步调整：第一步，建议到2035年，把全额领取公共养老金的最低缴费年限由目前的15年提高到20年；第二步，建议到2045年，逐步把全额领取公共养老金的最低缴费年限提高到25年；第三步，建议到2050年，把全额领取养老金的最低缴费年限提高到30年。

三、人口政策的调整

人口老龄化，有两大主要原因：一是生育率的降低，这是中国最近一些年来面临的突出问题；二是老年人人均寿命延长。调整通过人口政策的调整和服务体系建设，逐步调整

生育率下降的趋势，既非常重要又会产生明显效应。

（一）加快生育政策调整

从基本国情看，生育愿望是存在的，整体看并未出现类似韩国、日本的情况，放开生育的时机条件成熟，要将城乡居民生育的选择权交给家庭，交给个人。这件事，越来越具有迫切性。

（二）加快建立育幼公共服务体系

城市中，尤其大城市中生育率明显降低与抚养孩子的成本太高直接相联系。“生孩子容易，养孩子难”成为生育率降低的主要因素。为此，要尽快出台婴幼儿照护的国家政策，减轻民众普遍感到越来越重的生育成本。

从中国的实际出发，借鉴挪威等国家的实践经验，当前需要着力解决好三件事：

1. 加快养老金支付研究。在统一协调下，相关方面要对未来10年、20年甚至50年的养老金支付做系统研究、长期预测。

2. 加快国有资产划拨充实养老基金的制度化和机制化建设。着眼未来30-50年，研究确保在抚养比进一步提高的情况下，如何以国有资产战略安排为重点实现养老金的可持续支付。

3. 加快建立完善老年人的社会服务体系。在这方面，需要国家层面研究制定具体行动的规划。

本文系作者在中改院与挪威城市区域研究所“选择性退休”的制度安排与结构性政策专家线上研讨会上的发言。■

（作者系中国（海南）改革发展研究院院长）