

意义重大 符合国情

——实施渐进式延迟法定退休年龄的必要性及其重要特点

何文炯

经过多年酝酿和讨论，我国作出了关于延迟法定退休年龄的重大决策。9月13日，全国人大常委会表决通过了《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》。同时，《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》正式公布。

延迟法定退休年龄的必要性

延迟法定退休年龄是国家积极应对人口老龄化的重大举措。我国现行法定退休年龄是新中国成立之初确定的。70多年来，我国经济社会发生了深刻变化，此前关于退休年龄的一系列规定已经不适当当今的社会现实，与其他国家的普遍做法也有较大差距，因而需要尽快改变。

一是人口寿命延长。建国初期，我国人口平均预期寿命不到40岁，而现在的人口平均预期寿命已经超过78岁。而且，根据最近的人口普查资料，2020年60岁及以上老年人口中，身体健康和基本健康的比率为87.3%，其中低龄老人（即60岁到69岁之间的老人）的比例高达93.0%。这说明，低龄老人中的绝大多数可以继续参加劳动，如果简单地将这个群体排除在劳动力市场之外，是一种人力资源浪费。

许多重要研究和大量实例表明，60岁左右的人，知识积累丰厚、技术经验丰富、家庭负担较小、精力较为充沛。

二是进入劳动力市场的时间推迟。过去许多人16岁就开始参加工作，现在由于受教育年限增加，劳动者进入劳动力市场的时间明显推迟。1982年，我国劳动年龄人口平均受教育年限是8年左右，这一指标在2023年已经提高到11.05年，而且最近几年新增劳动力的平均受教育年限已经超过14年。这说明，我国的劳动者素质在提高，成为延迟退休年龄的重要基础。

三是劳动者的劳动强度正在减轻。建国初期，工薪劳动者以体力劳动为主，其中部分还是重体力劳动，而且劳动环境较差、劳动条件比较艰苦。随着产业结构调整、经济结构变化和科学技术进步，大多数工作岗位的机械化程度和自动化程度不断提高，单纯依靠重体力的劳动大幅度减少，知识型、技能型的劳动岗位不断增多。总体上看，劳动者的劳动强度正在逐步减轻，劳动条件也在持续改善，因而许多劳动工作可以继续由60岁及以上的劳动者从事，这不仅能够延续劳动者自身的职业价值，还可以为社会发展作出贡献。

四是延迟退休是一种国际趋势。从国际上看，过去几十年各国普遍延迟了法定退休年龄，目前多数国家的法定退休年龄不低于65岁。例如，德国、日本、澳大利亚、加拿大、瑞士、韩国等国的法定退休年龄为65岁，英国为66岁，美国、意大利等国则为67岁，秘鲁为70岁。我国目前的法定退休年龄为男性60岁、女性职工为50岁、

女性干部为 55 岁，相比之下，我国的法定退休年龄较低，因而我国的法定退休年龄有延迟的空间。

延迟法定退休年龄的积极意义

延迟法定退休年龄无论是对国家长远发展，还是绝大多数社会成员而言，都是有益的。

一是延迟法定退休年龄有益于充分利用人力资源。在促进经济社会发展的诸多因素中，人是第一要素，人力资源是第一资源。随着科技进步和社会发展，人的寿命在延长，健康寿命也在延长，这就意味着他们可以参加劳动的时间也在延长。法定退休年龄过低必然导致人力资源浪费，因而法定退休年龄应当随着人口健康寿命的提高而提高。我国实施渐进式延迟法定退休年龄改革，正是基于这一考量，因而有益于人力资源充分利用。

二是延迟法定退休年龄有益于增加劳动供给。发展为了人，发展依靠人。人类社会发展的任何一个时期，都需要适度规模的劳动者。根据第七次全国人口普查结果，我国 60 岁及以上人口已达 2.54 亿，占总人口的 18.3%。根据预测，2035 年我国老龄人口将达到 3 亿人，占总人口的 25%。这就意味着在现行退休规则之下，我国劳动年龄段的人口将会明显减少。虽然随着科学技术进步和社会生产力提高，可以减少对人力劳动者的部分需求，但仍然需要相应规模的人力劳动者，对此国家需要未雨绸缪。从长远看，延迟退休有益于增加我国的劳动

力供给，并增强劳动力市场的灵活性。事实上，随着科学技术进步和产业结构变化，经济社会发展对劳动力的需求会不断变化，而延迟退休可以让劳动者有更多时间去适应新的职业需求，从而增加劳动力市场的人力资源储备。

三是延迟法定退休年龄有益于完善社会保障制度。社会保障是国家在民生领域的基础性制度安排，对民生福祉和国家长治久安有重大影响，而社会保障制度运行所需要的资金全部来自劳动者创造的社会财富，因而人口结构尤其是劳动者的数量规模和劳动生产率对社会保障基金的长期平衡有直接影响。现行社会保障制度的多数项目是基于制度初建时对人口结构及其变化趋势的判断而设计的，但我国的人口结构已经出现了新的变化趋势，这就需要对社会保障制度进行相应调整，而延迟法定退休年龄将为社会保障制度改革创造有益的条件。

四是延迟法定退休年龄有益于增加家庭收入。从人口和健康资料以及多种社会调查资料看，许多 60 岁及以上老年人身体健康并有继续劳动的意愿，延迟法定退休年龄意味着给予他们更多的劳动机会，这将有益于这个群体延长职业生涯，既发挥其人力资源作用，又增加其家庭收入，从而增强其获得感和幸福感。而且，根据现行社会保障制度安排，劳动时间越长，其基本养老金的待遇就越高，这也有益于提高其本人和家庭的收入水平，从而提高他们的生活质量。

实施渐进式延迟法定退休年龄符合现实国情

延迟法定退休年龄不仅是国家在劳动领域的重大政策调整，而且直接影响每一个社会成员和每一个组织机构的切身利益及其行为决策，因而是关乎国家治理和长远发展的重大决策。《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》明确提出，“实施渐进式延迟法定退休年龄坚持小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾的原则。”这就意味着，推进延迟法定退休年龄这一重大政策，必须采用渐进式和弹性化的措施，统筹兼顾并有效保护各方利益，努力降低政策运行风险，确保此项改革政策有效落地并在社会稳定中实现平稳过渡。这既表明中央对延迟法定退休年龄的坚定决心，又在实施过程中将其细化为积极而稳妥的具体措施。

——小步调整。延迟法定退休年龄的实施过程是“渐进式”的。这里主要考虑到三个方面的因素。一是社会成员的理解和接受需要一个适应过程；二是渐进式推进可以减轻延迟退休对劳动力市场的冲击，避免大起大落；三是延迟法定退休年龄需要一系列配套制度和政策，而这些制度政策的出台需要一个过程。正因如此，这次改革将以较小的幅度逐步实施到位，同时明确从改革启动到目标完成将经历 15 年的时间。

——弹性实施。法定退休年龄是国家在劳动领域的统一规则，但劳动者的情况千差万别，而且随着人类文明进步，社会成员的个性将会得到社会更多尊重和认可，因而这次提出的改革方案坚持了统一规定与自愿选择相结合的原则。改革方案中“往前弹”“往后弹”两种

情况，即将劳动者的退休年龄由原来的刚性固定值拓展为一个年龄区间，体现了对劳动者个性和选择权的尊重。

——分类推进。延迟法定退休年龄是国家决策，具体将由政府有关部门组织实施，同时需要各用人单位和劳动者的配合。这次改革方案强调推进过程要与现行政策有序衔接，不搞“齐步走”，尤其是充分考虑现行法定退休年龄规则中的男女差异性，结合改革目标分别设定具体的推进节奏，努力做到稳步推进、逐步到位。

——统筹兼顾。延迟法定退休年龄是一项综合性很强的系统工程，不仅涉及众多社会主体的切身利益，而且需要一系列配套政策，尤其是包括对既有相关政策的调整和优化，因而需要根据既定的改革目标，准确把握未来劳动力市场变化和社会发展的趋势，统筹谋划、整体设计、协同推进。例如，与退休年龄相关联的职业资格、证照和奖励政策等都需要进行相应的调整，尤其是关于劳动就业、劳动保护以及与劳动者相关的各项社会保障制度及相关政策都必须进行修改和完善。

（本文来源：《中国财经报》2024年9月25日，作者系中国社会保障学会副会长、浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、浙江大学老龄和健康研究中心名誉主任）