

# 从强制到自愿：我国延迟退休改革的逻辑及制度完善

范 围<sup>\*</sup>

**摘 要** 我国延迟退休改革呈现出弱化强制、强化自愿的趋向，以适应人口结构和用工方式改变的现实需要，以及退休之义务性减弱、权利性增强的制度变迁趋势。从比较法来看，域外国家和地区强化退休自愿的路径及程度不同，形成了废除强制退休、协议约定强制退休与否、维持强制退休三种模式，并配套延迟退休年龄和弹性退休制度。为平衡劳资和代际关系，通过就业年龄歧视例外和减薪、养老金和税收调整等经济性强制措施对退休自愿予以限制。我国应基于体系化思维从以下方面完善改革配套制度：一是在劳动法中，允许约定退休、完善弹性退休终止劳动合同规则和高龄、超龄劳动者权益保障规则；二是在社会保险法中，将退休年龄转换为领取养老金的年龄，建立“前减后增”的养老金计发规则、社会保险费和税收征缴调节规则 and 不同群体的差异化退休规则。

**关 键 词** 退休自愿 退休权 延迟退休改革 强制退休

## 一、问题的提出

退休是指劳动者达到法定条件，终止劳动合同、退出工作岗位，依法享受基本养老保险待遇。<sup>〔1〕</sup>根据劳动者是否享有退休的自主权，通常分为强制退休和自愿退休两类，前者是指当劳动者达到法定条件时，雇主可单方终止劳动合同，强制其退出工作岗位；后者则是指劳动者

<sup>\*</sup> 首都经济贸易大学劳动经济学院教授。本文系国家社科基金重点项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”（项目编号：20AZD077）、北京市法学会市级法学研究课题“渐进式延迟退休改革背景下劳动法制改革研究”（项目编号：BLS(2025)B2020）的阶段性研究成果。

〔1〕 参见郑尚元：“企业员工退休金请求权及权利塑造”，《清华法学》2009年第6期，第30页。

符合法定条件时,可自主决定退休与否。从历史起源来看,现代退休制度肇始于强制退休,以促进劳动力更替、避免“等级工资制”导致的老年员工高薪低效负担。<sup>〔2〕</sup>然而,从比较法的经验来看,近年来,域外国家或地区的退休制度呈现出弱化强制、强化自愿的趋势,甚至有国家废除了强制退休,如美国、新西兰等;即使是坚持强制退休传统的国家和地区,为了因应人口老龄化的挑战,也建立弹性退休等制度,强化单位和劳动者退休的自主性,如德国、日本等。

我国于 1958 年正式确立强制退休制度,1978 年国务院《关于工人退休、退职的暂行办法》(国发〔1978〕104 号)(以下简称“国发 1978 年 104 号文”)延续了该制度。随着改革开放的深入以及人权保障的强化,我国开始逐步缓和退休的强制性。1983 年,开始允许高级专家等群体延迟退休,赋予他们延迟的自主权。<sup>〔3〕</sup>2015 年中组部、人社部联合发文,赋予女性领导干部和专业技术人员自愿退休的权利。<sup>〔4〕</sup>2013 年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式提出退休制度改革。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》(以下简称《决定》)提出,“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”,首次明确将“自愿”作为延迟退休改革原则。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通过《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》(以下简称《延迟决定》),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《延迟办法》)。人社部随后出台《实施弹性退休制度暂行办法》(人社部发〔2024〕94 号)等多个配套文件。改革总体上弱化了退休的强制性、增强了自愿性,由国家“一刀切”的强制转而赋予单位或/和劳动者更大的自主权。一是允许“自愿选择弹性提前退休”;二是允许“单位与职工协商一致的,可以弹性延迟退休”,强化了双方向后延迟的自主性;三是建立超龄劳动者基本权益保障制度。达到退休年龄甚至办理退休手续并不影响超龄劳动者继续工作,并且可享受基本权益的保障,弱化了强制退休之下对超龄劳动者的制度性排斥。然而,《延迟决定》没有废除《劳动合同法》和《劳动合同法实施条例》关于用人单位“退休”终止劳动合同的规定,基本保留了强制退休的制度理念及框架。

因此,我国延迟退休改革既顺应了我国人口发展新形势,又与域外退休制度改革趋势契合,蕴含着从强制到自愿的改革逻辑。本文将回顾我国强制退休制度产生及其演进的历史背景,分析其所面临的现实挑战和退休权意涵的制度变迁,进而揭示我国延迟退休制度改革为何呈现出由强制到自愿的趋势。旨在通过制度比较,梳理域外国家和地区强化退休自愿的改革路径、制度设计及其限制,为我国延迟退休改革配套制度的完善确定可资借鉴的经验,构建起

〔2〕 参见于长永:“延迟退休年龄:基于退休源头视角的争议透视”,《经济社会体制比较》2021 年第 1 期,第 13 页。

〔3〕 参见《国务院关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》,载北京市人民政府官网,[https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/qtwj/201912/t20191212\\_1088904.html](https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/qtwj/201912/t20191212_1088904.html),最后访问日期:2026 年 1 月 15 日。

〔4〕 参见《中共中央组织部 人力资源社会保障部关于机关事业单位县处级女干部和具有高级职称的女性专业技术人员退休年龄问题的通知》,载吉林省人社厅官网,[https://hrss.jl.gov.cn/rsrc/sydwrsgl/khjlcfjqt/201701/t20170118\\_2549306.html](https://hrss.jl.gov.cn/rsrc/sydwrsgl/khjlcfjqt/201701/t20170118_2549306.html),最后访问日期:2026 年 1 月 15 日。

劳资、代际关系更加平衡,劳动法和社会保险法公私协同的退休制度体系。

## 二、延迟退休改革的历史与现实逻辑

作为劳动力更替方式,退休与人类社会发展相伴而生。在农业时代,劳动者在年老体衰无法承担繁重的农业生产时“自然”地退出生产。然而,现代退休制度是工业时代雇佣劳动关系的产物,其涉及劳动就业与养老保障两个阶段的衔接和协调。因此,该制度受到劳动力市场与养老保险等多重因素的影响。溯古追今,可揭示我国延迟退休改革的历史和现实逻辑。

### (一)历史逻辑:强制退休的制度定位

“法律解释……只有同时考虑历史上的立法者的规定意向及其具体的规范想法,而不是完全忽视它,如此才能确定法律在法秩序上的标准意义。”<sup>〔5〕</sup>从历史来看,我国强制退休制度的形成与劳动用工模式以及劳动力供求关系密切相关。新中国成立之初,百废待兴,工人规模有限,为了恢复生产,亟须稳定的工人队伍。因此,1951年《劳动保险条例》规定符合条件的“可退职养老”,而非强制退休,使得企业可以基于工作需要继续留用达到退休年龄的工人,避免因强制退休导致工人队伍“青黄不接”影响生产的稳定。1958年国务院《关于工人、职员退休处理的暂行规定》确立强制退休制度,其规定“应当退休”,并缩短退休工龄、限制继续留用工人。其原因在于:一是在目的层面,与劳动力供大于求的状况相适配。1958年,由于“大跃进”,城镇就业人员一年“跃进式”地增加近2100万人,<sup>〔6〕</sup>面临巨大的就业压力。为此,政府通过强制退休制度,缓解青年人的就业压力。1978年,大量下乡青年返城等导致就业危机,国发1978年104号文进一步强化强制退休制度。青年就业问题是当时主要的社会矛盾,促进青年就业成为退休制度设置的重要目的。二是在手段层面,与统包统配的用工模式相适配。1956年,生产资料私有制的社会主义改造完成后,基本上实现生产资料公有制,并确立了统包统配的劳动用工体制。在此背景下,形成单位办社会的模式,单位与国家的边界变得模糊,劳动就业由国家包分配,退出也是由国家强制,进而为青年提供就业机会,以实现缓解代际就业冲突的制度目的。

理论上,强制退休终止劳动关系通常是指雇主单方强制终止,仅排除劳动者的意思自治。然而,基于前文所述的历史背景,我国强制退休制度忽略劳动合同的“私法”属性,而是由国家决定强制退休,不仅排除劳动者的意思自治,而且排除雇主的意思自治。因此,我国强制退休几乎采取“达到退休年龄者皆需退”的“一刀切”“标准化”的方式,不允许雇主与雇员根据生产经营的需要自主做出退休安排。一是在宏观的劳动就业层面,采取劳动者资格灭失说,排除当事人在达到退休年龄之后继续建立劳动关系的资格及其合意。学者认为,退休人员失去了劳

〔5〕 (德)卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第199页。

〔6〕 参见《就业规模不断扩大 就业形势长期稳定——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十九》,载国家统计局官网,[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1900429.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900429.html),最后访问日期:2024年1月14日。

劳动法意义上的劳动就业能力,已不具有订立劳动合同的主体资格,即使从事雇佣劳动,也只能是建立劳务关系,由民法调整和保护。<sup>〔7〕</sup>劳动行政部门认为,“劳动者达到法定退休年龄,……不具备建立劳动关系的条件”。<sup>〔8〕</sup>法院也认为超龄劳动者与用人单位之间不构成劳动关系。<sup>〔9〕</sup>因此,20 世纪 80 年代之后,尽管开始缓和强制退休,允许部分群体延迟退休,但仍然采取行政审批的方式,由国家批准是否可以继续劳动关系,而非赋予当事人双方完全自主。二是在微观劳动关系层面,采取劳动合同自动终止的处理方式,不仅排除当事人既存的合意(达到退休年龄而合同期限尚未届满),而且排除终止与否的意思(无需作出终止的意思表示)。学者认为,《劳动合同法》第 44 条第 2 项以及《劳动合同法实施条例》第 21 条规定“退休”终止劳动合同“排除双方当事人的意思表示”,<sup>〔10〕</sup>“只需当事人在具备终止的法定事由时无延续劳动关系的意思表示即可”。<sup>〔11〕</sup>司法实践中,劳动者在劳动合同期限内达到法定退休年龄继续工作的,法院也通常认定,双方法律关系的性质自其达到法定退休年龄之日起自动由劳动关系转换为劳务关系,而不会将劳动关系延续至实际用工结束之日。

## (二)现实逻辑:强制退休面临的挑战

延迟退休改革受到多重因素的影响。2000 年我国正式步入老龄化社会,之后人口老龄化程度不断加深。因此,《延迟退休决定》明确将“适应我国人口发展新形势,充分开发利用人力资源”作为我国延迟退休改革的背景。除此之外,生产方式的改变也是促进我国延迟退休改革的因素。

### 1. 表层逻辑:人口结构的改变

据国家统计局数据,截至 2023 年,我国 60 岁及以上人口 29697 万人,占全国人口的 21.1%,其中 65 岁及以上人口 21676 万人,占全国人口的 15.4%。<sup>〔12〕</sup>我国已成为深度老龄化国家。自 2022 年起,我国人口开始出现负增长,2024 年我国人口总量比 2023 年减少了 139 万人。<sup>〔13〕</sup>根据国家卫健委预测,2035 年左右,60 岁及以上老年人口将突破 4 亿,在总人口中的占比将超过 30%。因此,延迟退休是因应人口老龄化困境的必要举措。

第一,延迟退休是缓解当期的代际就业、结构性就业矛盾和远期的劳动力供给不足困境的需要。随着人口老龄化和少子化,我国面临劳动力供给结构性、潜在性短缺和供给总量较大的矛盾,前者导致大量的岗位缺人,招工难、招工贵,如环卫、传统制造业等,“有活没人(年轻人)

〔7〕 参见邢瑞莱:“商榷:退休人员是否是最低工资的适用主体”,《中国劳动》2007 年第 3 期,第 24 页。

〔8〕 《人力资源社会保障部对十三届全国人大二次会议第 6979 号建议的答复》(人社建字〔2019〕37 号),载人社部官网, [https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/201911/t20191112\\_341189.html](https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/201911/t20191112_341189.html),最后访问日期:2024 年 8 月 2 日。

〔9〕 参见 2009 年《浙江省高级人民法院关于审理劳动争议案件若干问题的意见(试行)》第 3 条。

〔10〕 董文军:“法定退休年龄与劳动合同关系之反思”,《法学家》2019 年第 1 期,第 166 页。

〔11〕 王全兴:《劳动法》(第 4 版),法律出版社 2017 年版,第 211 页。

〔12〕 参见《2023 年度国家老龄事业发展公报》,载民政部官网, <https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202410/P020241012307602653540.pdf>,最后访问日期:2024 年 10 月 12 日。

〔13〕 参见《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》,载国家统计局官网, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228\\_1958817.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html),最后访问日期:2025 年 12 月 16 日。

干”,需要达到退休年龄的劳动者继续留在劳动力市场。有学者测算,我国全社会超龄就业人口数量区间为 8720.8 万—12254.6 万人,其中,城镇超龄就业人口区间为 5438.3 万—7642 万人。<sup>〔14〕</sup> 强制退休制度导致如此大规模的超龄劳动者无法获得劳动法保护,引发诸多争议案件。有法官统计,2018 年至 2022 年,超龄劳动者相关的劳动人事争议案件年均约 5 万件,自 2020 年起呈逐年上升趋势,在劳动人事争议中占比约为 11%。<sup>〔15〕</sup> 后者导致当前我国青年人就业面临较大压力,“有人(年轻人)没活干”,失业率居高位。2024 年 11 月,全国城镇不包含在校生的 16—24 岁青年失业率为 16.1%。因此,延迟退休通过缓和强制性,赋予用人单位和劳动者协商向后延迟退休的自主性,使某些行业、企业在面临劳动力供给不足时,可以通过协商延迟退休或者招聘超龄人员缓解人手不足的压力,但又未完全取消强制性,以维持劳动力的适度更替,缓解年青世代的就业压力。

第二,延迟退休是缓解养老保险基金收支压力的需要。人口结构的改变增加了我国养老保险基金财务风险。一是人均预期寿命不断提高,退休待遇领取年限不断延长。新中国成立初期,我国的人均预期寿命仅 35 岁,2024 年人均预期寿命达到 79 岁。<sup>〔16〕</sup> 1951 年确定的退休年龄延续至今,退休后可领取待遇的年限不断延长;二是退休人数不断增加,新增劳动年龄人口减少,使得养老保险基金收入减少、支出增加。《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》指出,“十四五”期间新退休人数将超过 4000 万人,劳动年龄人口净减少 3500 万人。尽管采取多项措施,但养老保险基金的收支缺口总体上仍呈现扩大趋势。2023 年,基本养老保险基金财政补贴收入共计 17511.42 亿元,其中,职工基本养老保险基金补贴收入 7731.42 亿元,且逐年增加。<sup>〔17〕</sup> 因此,通过延迟退休年龄以及退休方式的改革实现养老保险基金的“开源节流”,即增加基金收入,减少基金支出。

## 2. 底层逻辑:生产方式的改变

劳动关系作为生产关系的重要组成部分,其制度建构与生产方式密切相关。随着人类社会由传统农业分散生产向工业规模化生产转变,退休制度应运而生。从词源来看,英文的“退休”(retire)最初是指军队撤离、撤退。随着工商业发展,17 世纪 60 年代,法国路易十四时期的水手行业建立了行业性的退休制度,<sup>〔18〕</sup>“退休”开始具有“离开商业或职业”的含义。从强制退休到自愿退休的改革顺应了产业结构及其相应生产方式改变的需要。

第一,强制退休与工业时代标准劳动用工方式相适应。在工业时代,以标准劳动关系为主,基于标准化生产的需要,劳动力队伍管理也采取标准化方式。为避免农业劳动者“工作到

〔14〕 参见翁仁木:“超龄就业人员参加工伤保险问题研究”,《中国劳动》2024 年第 2 期,第 47 页。

〔15〕 参见张艳:“超龄劳动者劳动权益保护法律适用研究”,《中国应用法学》2024 年第 3 期,第 134 页。

〔16〕 参见《2024 年我国卫生健康事业发展统计公报》,载中央人民政府官网,[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202512/content\\_7050024.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202512/content_7050024.htm),最后访问日期:2025 年 11 月 12 日。

〔17〕 参见《2023 年全国社会保险基金收入决算表》,载财政部官网,[https://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202408/t20240830\\_3942820.htm](https://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202408/t20240830_3942820.htm),最后访问日期:2024 年 10 月 15 日。

〔18〕 参见王战:“法国退休制度的演变及改革困局”,《人民论坛》2020 年第 11 期,第 135 页。



不能动为止”的“自然”地零散退出对规模化工业生产的负面影响,<sup>[19]</sup>国家或雇主以标准化、制度化的强制退休方式规定:达到一定年龄的劳动者,雇主可终止劳动合同、让其退出岗位,并提供相应的养老待遇。德国俾斯麦政府颁布了适用工业劳动者的《老年和残疾社会保险法》。<sup>[20]</sup>该法将退休作为养老金支付条件之一,即申请养老金,需达到退休年龄,且终止劳动关系。与此同时,美国和加拿大因基础设施建设(主要是铁路)需大量招用劳动者,为吸引、保留和更新员工,企业建立私人养老金计划。企业在养老金计划中规定强制退休的年龄,以避免员工随意离职、年老导致的生产率下降和养老金的持续缴费义务。如 1875 年,美国运通公司(American Express Company)的养老计划规定,雇员需连续雇佣一定年限,通常超过 20 年或者 30 年,当达到一定年龄时,工人可以申请退休,然而,当工人达到更高年龄时其退出具有强制性。随后,工人可以获得其在公司年限和平均工资之积的 1% 作为年养老金。<sup>[21]</sup>1935 年美国《社会保障法》将该制度法定化,规定“正规就业且获得工资的受益人,不能享受养老金”。<sup>[22]</sup>加拿大大干线铁路公司(Grand Trunk Railway)也建立了类似的制度。因此,在工业时代,强制退休使得雇主可有效调节员工老龄化导致的内外部双重压力,这不仅是管理失业的工具,同时也是雇主摆脱生产效率较低的劳动力的机制。<sup>[23]</sup>

第二,自愿退休与后工业时代非标准劳动用工方式相适应。随着第三次科技革命的萌芽和发展,20 世纪 60、70 年代以后,人类社会逐渐步入知识经济时代。以制造业为主的工业规模开始缩小,而服务业的规模不断扩大;从事工业生产的“蓝领”劳动者减少,从事服务业的“白领”“金领”劳动者增加。一是生产的组织形式发生改变。在工业时代,金融资本、产业资本对雇员形成强控制关系,采取科层式的规模化生产模式,将人限定在与机器的关系之中,按照标准化的流程生产;在后工业时代,人力资本的重要性日益凸显,“高等教育——人力资本——成为社会地位和权力的基础”。<sup>[24]</sup>人(劳动者)在生产中的话语权得到提升,主要的生产方式转向扁平化的个性化生产,人逐渐从机器和标准化流程的束缚中得到解放,人与人的关系变得更重要,雇员的创造性、自主性得到尊重和激发,非标准化的生产方式及相应用工形态愈发多样、规模不断扩大;二是劳动者素质以及能力发生改变。知识、技能以及创新成为劳动者的主要素

[19] 我国古代对于官员也建立了“制度化”的退休方式,称为致仕,即为了“促进官吏的新陈代谢,使国家政权保持生机”“致其所掌之事于君而告老”“还禄位于君”。参见蒲坚:“关于我国古代官吏的致仕制度之研究”,《政法论坛》1988 年第 4 期,第 65—69 页。

[20] See Harold L. Sheppard, “The Issue of Mandatory Retirement,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 438, Planning for the Elderly, 1978, pp. 40-49.

[21] See Carole Haber, “Mandatory Retirement in Nineteenth-Century America: The Conceptual Basis for a New Work Cycle,” *Journal of Social History*, Vol. 12, No. 1, 1978, p. 82.

[22] See Jonathan Gruber and Peter Orszag, “Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?,” *National Tax Journal*, Vol. 56, No. 4, 2003, p. 959.

[23] 参见(丹麦)Gosta Esping-Andersen:《福利资本主义的三个世界》,古允文译,巨流图书公司 1999 年版,第 207 页。

[24] (美)丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临》,高铨等译,江西人民出版社 2018 年版,1999 年英文版序第 50 页。

质,而这些素质的呈现及其受年龄影响的情况存在显著的个体差异,并且为了适应知识经济的需要,人类的受教育年限不断提高,人力资本投入增加,就业年龄不断延后,“一刀切”的强制退休不仅忽视了劳动者素质的个体差异,而且导致人力资本的浪费。限制甚至取消强制退休制度,建立自愿退休制度,赋予老年劳动者及其雇主在达到退休年龄后仍享有继续工作的自主权,成为适配后工业时代生产及用工方式的需要。

综上,产业结构及其相应生产方式的变革是驱动我国退休制度由强制向自愿发展的重要原因。从产业增加值来看,我国1980年第二产业比重为48.31%,第三产业比重为22.3%。2023年第二产业比重为38.3%,第三产业比重为54.6%。<sup>〔25〕</sup>从就业人口分布来看,1980年,我国第二产业就业人口7707万人,占总就业人口的18.2%;第三产业就业人口5532万人,占总就业人口的13.1%。2023年,我国第二产业就业人口21520万人,占总就业人口的29.1%;第三产业就业人口35639万人,占总就业人口的48.1%。<sup>〔26〕</sup>第三产业在国民经济中比重不断提高,吸纳的就业人口也不断增加。生产方式也随之改变,劳务派遣、非全日制、外包、新就业形态等非标准劳动关系层出不穷。截至2021年,我国灵活就业规模达到2亿人。因此,适配工业时代的标准化的强制退休并不符合当下的产业及其生产方式的需要,后工业时代的生产方式具有灵活化、差异化的特点,需要更加自主、多元的非标准化的退休安排与之匹配。

### 三、延迟退休改革的理论逻辑

我国《宪法》第44条被视为退休制度的基本法基础。随着社会经济的发展,宪法规范及其内涵解释发生变迁,进而影响立法和重新塑造社会生活,从强制到自愿的延迟退休改革即是例证。受计划经济体制以及消极老年观文化传统的影响,我国《宪法》关于退休的规定更多体现了“终止劳动合同、退出就业”之义务属性意涵。在全民所有制的基础之上,劳动者为国家(单位)工作,最后由国家(单位)来养老。此外,我国传统文化强调“老有所养”,而不鼓励“老有所为”。因此,从我国宪法的逻辑来看,《宪法》第44条规定的退休制度的适用对象是“企业事业组织的职工和国家机关工作人员”,退休以他们劳动就业为前提,退休待遇被作为劳动收入的“替代”。<sup>〔27〕</sup>退休被作为劳动与养老依时间顺序的链接——终止劳动合同、享受养老待遇。受此影响,学界关于退休的法律性质形成了权利说、<sup>〔28〕</sup>义务说<sup>〔29〕</sup>以及权利和义务混合说<sup>〔30〕</sup>三

〔25〕 参见《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,载国家统计局官网, [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html),最后访问日期:2025年12月12日。

〔26〕 参见《中国统计年鉴2025》,载国家统计局官网, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2025/indexch.htm>,最后访问日期:2025年12月12日。

〔27〕 参见刘晗:“中国宪法社会权的体系解释”,《中国社会科学》2023年第3期,第175页。

〔28〕 参见陈雄:“老年人退休权的宪法分析”,《法学杂志》2011年第2期,第35页;谢增毅:“退休年龄与劳动法的适用——兼论‘退休’的法律意义”,《比较法研究》2013年第3期,第47页。

〔29〕 参见我国台湾地区劳动法学会编:《劳动基准法释义——施行二十年之回顾与展望》,新学林出版股份有限公司2009年版,第490页。

〔30〕 参见郑尚元,见前注〔1〕,第37页。

种不同的学术观点。然而,随着积极应对人口老龄化国家战略的确立、人权保障的发展以及社会养老保险制度的建立,退休权作为公民的基本权利,在劳动就业(私法)与养老保险(公法)体现出更强的权利属性,这是我国延迟退休改革重要的理论支撑。

### (一)退休权之于劳动就业

劳动法中的退休权是指不因年龄而被解雇或确保雇佣稳定至法定年龄以及自主决定退休方式的权利。在强制退休制度之下,雇主可以劳动者达到法定退休年龄为由单方终止劳动合同,无需取得劳动者同意。然而,根据《宪法》第42、33条的规定,退休在劳动就业方面的权利具有自由权和社会权的双重面向。

第一,基于劳动自由权面向的退休权。劳动之人身属性决定劳动者享有劳动与否以及为谁劳动之自由,且不得强迫其为或不为一行为。《宪法》第42条公民劳动权的规定包含着劳动自由之意旨。基于此,退休具有消极自由和积极自由的双重面向。

一是消极自由之退休权,即“不退的权利”。从劳动权之形成来看,在事实层面,劳动能力依附于人的身体,具有劳动谋生以维系生存之功能。劳动之能力以及劳动之必要不因其他任何限制而丧失,正所谓“活到老,可干到老”。随着社会的发展,劳动被赋予规范意涵,成为基本权利,关涉人格尊严和平等。因此,“不退的权利”包含多重规范意涵:①事实层面的劳动谋生演变成为达到退休年龄继续工作的自由。劳动作为人社会参与、自我实现的重要方式,成为包括老年人在内的所有人享有的基本权利。②随着劳动就业和养老体制的改革,社会养老取代单位养老,劳动者本人也承担了缴费义务,其就业以及养老待遇不再由国家或单位负担,而是通过市场化就业和社会化养老实现。我国《宪法》第44条基于20世纪80年代的经济和社会体制构建的养老待遇与劳动就业之间的替代或对价逻辑不再符合当下情形,劳动者即使达到领取养老金的年龄,也可以继续工作。③不因年龄而遭受不公正对待的权利。随着老年人权益保障的强化,越来越多的国家和地区确立就业年龄歧视制度。尽管不同国家或地区因为人口结构、文化传统以及社会基础等差异,在制度模式上存在差异,但总体而言,劳动者的劳动权利能力和劳动行为能力不受退休年龄的影响。<sup>〔31〕</sup>雇主在招聘或退休等环节以年龄为由对劳动者区别对待,既侵害老年劳动者的平等就业权,也侵害他们的劳动自由权。平等乃人权的首要价值。《世界人权宣言》第1条规定,“人人生而自由,在尊严和权利上一律平等”。年龄界限不仅涉及区别对待年长者和年轻人,而且同时涉及对自由权的侵入(工作岗位选择和职业选择)。该自由不仅涉及生存保障,而且同时在通过职业劳动自我实现的角度下得到保障。<sup>〔32〕</sup>国际劳工组织(International Labour Organization,以下简称“ILO”)1982年颁布的《雇主动终止雇佣建议书》(第166号)第5(a)条明确规定,年龄(由国家法律或实践确定退休年龄)不应构成雇佣的正当理由。1991年联合国大会通过的《联合国老年人原则》将老年人免受歧视、“受到公平对待”作为尊严原则的重要内容。1993年,新西兰颁布《人权法》(Human Rights

〔31〕 参见顾男飞、冯彦君:“渐进式延迟退休改革的社会法保障”,《理论与改革》2024年第6期,第154页。

〔32〕 参见(德)雷蒙德·瓦尔特曼:《德国劳动法》,沈建峰译,法律出版社2014年版,第225—226页。



Act)规定禁止年龄歧视,自1999年1月1日起,雇主仅因年龄要求雇员退休非法,即使该雇员已达到或者超过领取养老金的年龄。2000年,欧盟委员会颁布的《关于建立就业与职业平等待遇总体框架的指令》极大地促使欧盟成员国弱化甚至取消强制退休。2019年,美洲国家组织大会通过的《美洲国家保护老年人人权公约》第3条将“平等与非歧视”作为公约的基本原则。

二是积极自由之退休权,即“选择退以及如何退的权利”。我国《宪法》第42、43条公民劳动权、休息权的规定,意味着劳动者可以选择劳动或者休息:①劳动者享有终止或继续履行劳动合同的决定权。劳动就业与享受养老待遇之间并不相互排斥,领取养老金的年龄并不等同于终止劳动合同或者退出就业的年龄,如日本国民年金的领取条件为年满65岁,且缴费满40年,而2020年修订的日本《高龄者雇佣安定法》将退休年龄提高至70岁。劳动者领取养老待遇的,仍可继续履行劳动合同。即使领取养老金具有终止劳动合同、退出就业的意涵,但基于养老金领取的弹性化,劳动者也享有在较长的退休窗口期内的选择权。1980年,ILO颁布的《老年工人建议书》(第160号)第21条规定,如有可能,成员国应采取措施,以期:(a)在允许从工作生活逐步过渡到行动自由的制度框架下,确保退休是自愿的;(b)使领取养老金的年龄变得灵活。②劳动者享有退休方式的选择权。对于退出就业的方式,劳动者可以依法选择完全退休还是部分退休,前者是指完全停止工作,而后者则是指继续工作,但减少工作时间,在领取工资的同时享受养老待遇,从而实现劳动者生命周期和雇主用工的有序过渡,减少劳动者突然退出工作的不适,以及雇主直接招用新衔接不畅的问题。③劳动者继续享有劳动就业权。年龄是影响劳动者劳动权利能力和劳动行为能力的重要因素,但我国只规定了最低就业年龄,退休年龄并非最高就业年龄。劳动者达到退休年龄,无论是否办理退休手续、享受养老待遇,并不丧失劳动权利能力和劳动行为能力,仍然享有劳动者资格,可继续工作。

第二,基于劳动社会权面向的退休权。劳动权之社会权面向是指除了尊重、保护的义务,国家负有积极作为的义务以促成权利的实现。<sup>〔33〕</sup>《宪法》第42条第2、4款就劳动权的国家积极义务作了明确规定,“国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件,并在发展生产的基础上,提高劳动报酬和福利待遇。……国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练”。《美洲国家保护老年人人权公约》第18条规定工作权是老年人的人权,“无论多大年龄,老年人都享有获得有尊严、体面工作的权利,以及与其他劳动者获得平等就业机会和待遇的权利”。并规定成员国所负的制度性保障的义务包括:①成员国应该通过立法、行政或其他措施促进老年人的正式工作,以及规范形式多样的自雇和家内劳动,以防止它们被滥用,确保老年人能够获得充分的社会保护;②成员国应该采取计划或项目来促进他们由工作到退休的逐步转型;③成员国应该考虑符合老年人需要和特点的劳动政策出台,以促进适合他们的工作场所的劳动条件、环境、工作时间以及工作安排的建立;④为了促进老年人能够进入更具包容性的劳动力市场,成员国应该鼓励培训和基于知识的认证项目。因此,除了建立禁止就

〔33〕 参见邓炜辉:“论社会权的国家保护义务:起源、体系结构及类型化”,《法商研究》2015年第5期,第13—22页。

业年龄歧视制度,以履行尊重和保护义务之外,国家还应该建立和完善针对老年劳动者的劳动保护制度,以履行其促进义务,如强化老年人的职业培训,提升老年人的就业能力,尤其是针对面临转岗或者重新就业的老年劳动者,以确保他们能够获得相应的就业机会。<sup>〔34〕</sup>《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出,“加强老年人就业服务。鼓励各地建立老年人才信息库,为有劳动意愿的老年人提供职业介绍、职业技能培训和创新创业指导服务”。2025 年 7 月 31 日,人力资源社会保障部发布《超龄劳动者基本权益保障暂行规定(公开征求意见稿)》,明确超龄劳动者的基本权益及其保障程序。

## (二)退休权之于社会保险

社会保险法中退休权是指获得养老待遇之权利。随着工业劳动的普及,老年变成社会风险,老年保障关乎劳动者之生存。国家对于个人生存问题也由无责任时期、施恩惠时期(如天灾人祸的赈灾招抚)等消极立场,逐渐步入国家有义务时期,以及生存权具体成为权利保障时期等积极立场,<sup>〔35〕</sup>国家不仅需要维护现有秩序,而且需要积极增进社会大众的福祉。国家对退休工人之养老保障亦是历经了从消极保护到积极促成的转变,国家建立养老保障制度,确立了国家之给付义务,通过缴费或征税的方式为国家义务提供了经济基础,进而实现了老年工人退休保障的权利化。我国《宪法》第 45 条规定了公民的社会保障基本权,明确公民年老的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利,而其实现方式为社会保险、社会救助。当劳动者达到法定条件(年龄和缴费年限),可以申请退休,领取基本养老保险待遇,对于社保经办机构不支付待遇或者待遇核定有误的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼予以救济。

社会保险制度是基于社会连带建立的预防、化解社会风险的机制,尤其是我国养老保险采取现收现付的模式,即工作世代缴费,抚养退休世代。不同世代的人们通过劳动所得和社保缴费形成给付的“对价”关系——年轻时抚育幼儿并通过社保缴费抚养老年世代、年老时通过年轻世代的赡养和社保缴费获得养老保障,从而在不同世代之间形成契约关系,构建起世代间的社会连带。退休权作为社会权,其实现需以安全的养老保险基金为基础。然而,人口结构变化等因素将影响该机制的经济安全,为此,应该做好制度的精细化设计:

第一,从微观来看,应当做好生命周期管理,协调好个体劳动者受教育、工作和退休的关系。高质量就业才能确保连续参保缴费,为退休后的生活奠定坚实的基础,反之,“在退休后生活无虞是有尊严地从事劳动活动的重要保障”。<sup>〔36〕</sup>统筹好受教育年限、工作年限以及退休年限,合理设定自愿退休的区间,以实现教育投入、工作缴费、退休待遇领取三者之间更加均衡,通过增减养老待遇给付等激励和惩戒机制引导劳动者自主提前或延迟退休,并且继续承担相应缴费义务,从而延长缴费期限、缩短待遇领取期限。《贝弗里奇报告》第 239 款指出,“任何名副其实的社会保障计划,都必须保证每个公民在其一生的工作中,只要尽其所能地履行了劳动义务,作为权利,都能在年老退出工作后申领足以维持基本生活的收入”。

〔34〕 参见郭春镇:“积极应对人口老龄化的法治进路”,《法学研究》2023 年第 1 期,第 23—24 页。

〔35〕 参见陈新民:《宪法基本权利之基本理论(上)》,元照出版公司 2002 年版,第 95—102 页。

〔36〕 参见刘馨宇:“宪法社会权性质的教义学探析”,《中外法学》2022 年第 3 期,第 790 页。

第二,从宏观来看,应当统筹代际关系,确保养老保险基金的可持续性。社会基本权的确立及其实现都依赖于经济条件。《宪法》第14条第4款规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”习近平总书记对于我国社会保障制度的高质量、可持续发展明确提出:“既尽力而为又量力而行,把提高社会保障水平建立在经济实力和财力可持续增长的基础之上,不脱离实际、超越阶段。”<sup>〔37〕</sup>在我国现收现付模式之下,退休权实现的经济基础主要来自年轻世代的缴费。尽管经济学关于延迟退休对青年就业的影响存在正反两种不同结论,但是,青年的高质量充分就业是实现赡养、抚养义务在世代间“传递”的必要保障,尤其在现收现付的养老模式之下,年轻人高质量充分就业意味着养老保险基金稳定的收入来源,这将为老人的养老金提供可靠的资金保障。世界各国都有相应政策来推动老年人和青年人之间的就业协调,如部分经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development,以下简称“OECD”)国家设定提前退休领取养老金以及雇主提供的私人养老金等方式,鼓励老年人提前退休,从而为年轻人创造就业机会。<sup>〔38〕</sup>我国在改革开放初期以及20世纪90年代末期,通过“放松退休条件”“子女顶替就业”“限制退休返聘”以及“允许提前退休”等措施来实现年轻世代与老年世代之间的责任传递。因此,退休制度要统筹人口结构和就业等宏观因素,通过精算,合理地设定退休年龄、缴费年限以及缴费基数和费率,建立动态的调整机制,以确保养老保险基金的持续安全。<sup>〔39〕</sup>

## 四、延迟退休改革的制度比较

20世纪60年代以来,美国等国家陆续开启退休制度改革,制度内容涉及劳动就业和养老保障的多个方面,总体上呈现出强化退休自愿的趋势。然而,各个国家和地区根据自身的人口结构、制度传统等情况的差异,采取不同的制度模式,并且,考虑到单位成本控制和员工更新以及年轻世代的就业保障,建立不同的机制来调节和限缩退休自愿。

### (一)退休自愿之强化

#### 1. 劳动法之改革

路径一:禁止年龄歧视、取消强制退休。美国遵循任意雇佣原则,即雇主可以基于任何理由甚至没有理由解雇员工。20世纪60、70年代,美国强制退休较为普遍,即雇主可以强制达到法定退休年龄的雇员退休,法定退休年龄通常为65岁。然而,1967年,美国通过《就业年龄歧视法》,开始对雇主任意解雇之强制退休的权利予以限制。该法规定,雇主不能对40岁至65岁之间的劳动者施加强制退休等年龄歧视;1978年修正案将禁止年龄歧视的上限提升至

〔37〕 参见习近平:“促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展”,《求是》2022年第8期,第6页。

〔38〕 See Peter Auer and Mariàngels Fortuny, “Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences,” 2000, [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_142281.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/documents/publication/wcms_142281.pdf), last visited on 5 January 2026.

〔39〕 参见林嘉:“中国式现代化背景下社会法体系的完善”,《中国法学》2025年第1期,第66页。

70岁;1986年修正案则取消了禁止年龄歧视的上限。美国就业年龄歧视路径也影响其他国家和地区。2011年,英国废除法定退休年龄,雇主不得以劳动者达到法定退休年龄而强制其退休。根据国际劳工组织2011年的报告,全球约29个国家制定了有关年龄歧视的法律。<sup>[40]</sup>

路径二:维持强制退休、保障雇佣安定。自2005年起,日本人口自然增长率开始为负,且每年自然减少的人口数量不断增加。据统计,2023年,日本人口自然减少83.7万人,与2022年相比,全国总人口减少59.5万人,65岁以上的人口占总人口的29.1%。<sup>[41]</sup>老龄化、少子化使得日本的劳动就业和社会保障面临严峻挑战。日本退休制度最初是企业基于行业以及生产方式的需要而自发采用的人力资源管理策略,并作为退職金の附带产物而被法律确定。随着厚生年金支付年龄的提高以及为缓解经济增长中劳动力不足的问题,退休年龄不断提高。20世纪60年代,日本开始关注中高龄劳动者的就业问题。1963年修订《职业安定法》建立“中高龄失业者的就业促进措施”。1966年《雇佣对策法》规定企业有实现6%的高龄者雇佣比例的努力义务。<sup>[42]</sup>1999年,日本开始研讨年龄歧视立法,虽有机构建议“导入美国式的‘禁止年龄歧视法’”,<sup>[43]</sup>但最终仅将年龄歧视限定在招录阶段,维持了强制退休。日本也有学者对其合法性提出质疑,认为强制退休制度违反公序良俗无效,但目前学界通说以及判例多认为,强制退休作为高龄者雇佣保障机制和企业组织人事更新的手段应有效。<sup>[44]</sup>日本退休制度体现了劳动者雇佣安定与企业持续努力雇佣义务的理念,从其历史和制度实践来看,尽管保持了“强制性”,但也蕴含了团体自治和雇主自主。

一是从历史来看,日本退休制度的形成体现了工会团体的意志。“企业工会”是日本劳动关系的重要特点。为了确保工人能够获得稳定的雇佣,工会督促企业通过规章制度或者集体合同建立退休制度,以明确它们持续雇佣至退休年龄的义务,并且在经济发展时期,为了解决劳动力不足以及促进技能提升,工会又要求企业延迟退休年龄。<sup>[45]</sup>工会与企业内的员工结合更加紧密,这强化了企业内的雇佣保护,限制企业解雇雇员,降低企业从外部劳动力市场雇佣的灵活性。<sup>[46]</sup>由此形成了日本以内部劳动力市场为主的用工体制,雇主和雇员双方都有动机投资只有本公司才能使用的技术,并形成长期的薪酬制度。因此,工会的团体自治影响了

[40] 参见国际劳工组织:《工作中的平等:不断的挑战》, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154784.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_154784.pdf), 最后访问日期:2024年8月17日。

[41] 厚生労働省, 厚生統計要覧——人口・世帯(2024), [http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk\\_1\\_1.html](http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_1_1.html), 最終アクセス日:2025年5月17日。

[42] 参见崔迎春:“老龄化背景下的日本高龄者雇用政策”,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第3期,第338页。

[43] 陶建国:“日本禁止就业年龄歧视法律制度探析”,《日本问题研究》2009年第2期,第40页。

[44] 荒木尚志『労働法』(有斐閣,2009年)271頁参照。

[45] 参见仲琦:“日本高龄劳动者的权益保护:退休、就业促进与养老金制度的体系化展开”,《环球法律评论》2025年第4期,第186—188页。

[46] See P. Osterman, “Internal Labor Markets: Theory and Change,” in Clark Kerr and Paul D. Staudohar(eds.), *Labor Economics and Industrial Relations: Markets and Institutions*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 303-309.



日本强制退休制度的形成和发展。

二是采取多种措施保障老年劳动者的雇佣安定,鼓励和支持企业延迟退休。雇主负有持续雇佣老年员工至65岁的法定义务。2004年,为保障60岁至65岁的劳动者就业稳定,日本修订的《高龄者雇佣安定法》规定,2006年4月1日后,雇主须采取以下三种措施之一:①延迟至65岁退休;②继续雇用;③废除退休制度。<sup>[47]</sup>这是雇主维持雇员65岁退休的法定义务,该义务属于公法上义务,具有私法上的强制效力,雇主违反该义务,如强制雇员60岁退休无效,并且雇员可要求雇主承担损害赔偿责任。如果企业形成了退休后再雇用或延迟退休的惯例,司法裁判中并不认可企业规章制度的退休规定,甚至达到退休年龄的雇员如果没有违反规章制度或者劳动契约的,可依惯例享有再雇用的权利。<sup>[48]</sup>2021年4月1日,日本实施新修订的《高龄者雇佣安定法》规定,企业有义务确保有意愿工作到70岁的老人的就业机会。日本采取的维持强制退休、保障高龄者雇佣安定的路径在实践中取得了较好的效果。2006年,日本厚生劳动省统计报告显示,雇用51人以上的81,382家企业中,84%的企业采取了高龄者雇佣安定措施。<sup>[49]</sup>2015年,厚生劳动省统计报告显示,99.2%的企业实施了高龄者雇佣安定措施,其中,2.6%的企业废除退休制度,15.7%的企业延迟退休,81.7%的企业继续雇用。<sup>[50]</sup>

路径三:协议约定是否取消强制退休。20世纪90年代,人口老龄化导致人口和经济压力,除非允许和支持老年劳动者继续留在工作场所,否则欧洲的生产率将在未来的数十年急剧下降,这最终将导致欧盟社保制度出现问题。<sup>[51]</sup>为此,1997年,欧盟《阿姆斯特丹条约》在《欧共体条约》中增加了反年龄歧视的条款。<sup>[52]</sup>2000年,欧盟颁布的《关于建立就业与职业平等待遇总体框架的指令》反对包括年龄歧视在内的就业歧视,保障劳动者的平等就业权,但该指令不影响各成员国关于退休年龄的规定,并允许成员国国内立法在区分是否构成年龄歧视时,考虑就业政策、劳动力市场和职业训练目的。<sup>[53]</sup>该指令还允许成员国基于各自的传统和惯

[47] 为促进高龄者就业,日本《高龄者雇佣安定法》规定雇主继续雇佣员工至65岁退休的义务,其中,第①项措施“延迟退休年龄至65岁”是指雇主将强制退休年龄直接延迟到65岁,但仍享有强制雇员退休的权利;第②项措施“继续雇用”是指雇员仍在60岁退休,但雇主承诺返聘退休员工,并且允许给予更低的劳动条件。

[48] 菅野和夫『労働法(第8版)』(弘文堂,2008年)431頁参照。

[49] 厚生労働省:《改正高齢法に基づく高年齢者雇用確保措置の実施状況について》, [http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyouanteikyokukoureishougaiyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/18-1\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyouanteikyokukoureishougaiyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/18-1_1.pdf), 最終アクセス日:2024年8月18日。

[50] 厚生労働省:《平成27年「高年齢者の雇用状況」集計結果》, [http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyouanteikyokukoureishougaiyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/271021\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyouanteikyokukoureishougaiyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/271021_1.pdf), 最終アクセス日:2024年8月18日。

[51] See Colm O'Cinneide, Age discrimination and European Law (2005), European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1691&langId=en>, last visited on 5 January 2026.

[52] See Treaty on the Functioning of the European Union-Part 2: Non-Discrimination and Citizenship of the Union, Article 19.

[53] See Council Directive 2000/78/EC, Preface (12), (25).

例鼓励社会伙伴自治,通过缔结集体合同等方式执行反歧视规定。<sup>〔54〕</sup>因此,欧盟成员国允许雇主和雇员通过劳动合同或集体合同对强制退休进行约定。

2006 年德国《一般平等待遇法》规定,集体合同或劳动合同中关于雇员达到退休年龄劳动合同自动终止的约定不违反禁止年龄歧视的规定。<sup>〔55〕</sup>欧盟法院(Court of Justice of the European Union)对此也予以支持,其认为,“德国政府允许集体合同或劳动合同约定强制退休年龄的目的反映了德国历经数年所形成政治和社会共识,”且“该立法并没有规定概括性的退休,而是由雇主和雇员自己决定是否同意强制退休”。<sup>〔56〕</sup>德国 1996 年颁布《部分退休法》,允许雇主和雇员双方通过合同约定符合条件的雇员部分退休(partial retirement),63 岁以上且过去 5 年中有至少 1080 天缴费记录的雇员可以申请部分退休,其实施模式包括两种:①分段模式(block model),即将部分退休的时间分为两段,前一阶段全职工作;后一阶段则完全休息;②连续模式(continuity model),即雇员按照减少 50% 工时在整个部分退休期间工作。<sup>〔57〕</sup>爱尔兰法律允许雇主通过劳动合同约定强制退休,但未设最低年龄限制,理论上雇主和雇员可约定任意年龄,但因爱尔兰的养老金领取年龄为 65 岁,雇主实践中通常也约定 65 岁为强制退休年龄。<sup>〔58〕</sup>丹麦允许雇主通过个体劳动合同和集体合同约定劳动者强制退休。<sup>〔59〕</sup>

## 2. 社会保险法之改革

为应对人口结构变化对养老保险基金的影响,多数国家在社会保险法领域的退休自愿改革都围绕延迟退休年龄展开。

第一,延迟退休(养老金领取)年龄,赋予劳动者更长的继续工作(不退)的时间自主。OECD 国家将退休年龄与人均预期寿命挂钩。2022 年,OECD 国家男性的平均标准退休年龄是 64.2 岁,根据已经通过的延迟退休立法,对于 2022 年进入劳动力市场的男性,未来将会延迟到 66.1 岁。OECD 38 个成员国中,有 20 个国家延迟退休,此外,还有 3 个国家仅针对女性延迟标准退休年龄。基于退休年龄与人均预期寿命的关联预测,荷兰、瑞典的退休年龄未来将延迟到 69 岁,爱沙尼亚、意大利延迟到 71 岁,丹麦将延迟到 74 岁。<sup>〔60〕</sup>

第二,建立弹性退休制度,赋予劳动者更多的退休选择(何时退以及如何退)自主。以标准退休年龄为中心,设置提前退休年龄和延迟退休年龄作为“退休时间窗口”,劳动者符合法定条

〔54〕 See Council Directive 2000/78/EC, Article 13.

〔55〕 参见(德)W. 杜茨:《劳动法》,张国文译,法律出版社 2005 年版,第 113 页。

〔56〕 See Case C-45/09, Gisela Rosenblatt v Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH (2010).

〔57〕 See Jens Kirchner, Pascal R. Kremp and Michael Magotsch, Key Aspects of German Employment and Labor Law, Springer-Verlag, 2010, pp. 91-92.

〔58〕 See Andrew Wood, Marisa Robertson, et al., A Comparative Review of International Approaches to Mandatory Retirement, p. 40, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/214445/rrep674.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214445/rrep674.pdf), last visited on 5 January 2026.

〔59〕 See Danish Consolidation Act on Prohibition of Discrimination on the Labour Market etc, Article 5a.

〔60〕 See OECD, Pensions at a Glance 2021: OECD AND G20 INDICATORS, p. 132, [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2021\\_ca401ebd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2021_ca401ebd-en), last visited on 5 January 2026.

件的,可以在此窗口内根据自身情况自主申请退休,如美国的标准退休年龄为 67 岁,弹性退休的年龄区间限定为 62 岁至 70 岁;日本的标准退休年龄为 65 岁,弹性退休的年龄区间为 60 岁至 70 岁。

## (二)退休自愿之限制

由于劳动就业的代际冲突,以及帮助用人单位降低老年员工的雇佣成本并实现员工更新,上述国家和地区在延迟退休改革强化退休自愿的前提下,都设置了配套的机制来限制退休自愿。

### 1. 劳动法之限制

第一,就业年龄歧视例外规则。一是将真实职业资格(bona fide occupational qualification)作为就业年龄歧视之例外,如美国消防员、执法人员、空中交通调度以及外交情报人员等职业属于高体力强度工作,对劳动者有较高的体力要求,并且相关工作涉及公共执法、公共安全等公共利益。因此,强制他们退休被作为就业年龄歧视的例外。二是基于年龄外的其他合理理由。美国遵循任意雇佣原则,对于任意雇佣的劳动者,可以基于考核等非年龄的合理理由予以解雇。

第二,不同群体的适用限制规则。一是被迫离职公务员的终止服务退休(discontinued service retirement),即可能因减员、岗位取消等被迫离职的参加公务员退休制度的联邦雇员,从更有利于他们权益保障的角度,符合法定条件的,可以采取强制退休而非解雇,使其立即领取养老金。<sup>〔61〕</sup>二是行政管理层(executive)例外。美国雇主可以要求 65 岁以上的行政管理者强制退休。

第三,“减薪”之经济性限制规则。“年功序列制”导致企业雇佣老年劳动者的成本负担重,这必将减少企业对老年劳动者的雇佣需求。因此,日本采取“减薪延聘”的方式,即允许企业降低老年劳动者工资以换取就业机会。政府通过就业保险向企业和劳动者提供相应的补贴,如就业培训、劳动者继续雇佣减薪补助金、企业老年劳动者雇佣补贴等。与企业相对,“减薪”则可能降低高龄劳动者的就业意愿,发挥调节劳动力供给的作用。

### 2. 社会保险法之限制

通过配套的养老金计发和税收等经济性规则来调节、限制劳动者的退休自愿,来引导、鼓励选择延迟退休。

第一,“前减后增”的弹性养老金计发规则。对于提前退休的,减少相应比例的养老金;延迟退休,增加相应比例的养老金,如美国提前退休每年养老金减少约 6.7%,而延迟退休养老金每年增加 8%。<sup>〔62〕</sup>日本提前退休每年养老金减少 4.8%,而延迟退休养老金每年增加

〔61〕 ①年龄及缴费年限:年满 50 周岁且缴费至少 20 年;或者任何年龄且缴费满 25 周岁以上的;②必须至少有 5 年的联邦雇员保险制度的参保缴费记录,且在其被离职前 2 年中至少有 1 年的参保缴费记录,该 1 年记录可以不连续;③因为减员、缺少资金、职位取消等非自身的不当行为或犯罪被迫离职;④没有拒绝其他合理的工作安排。See Section 44A1.1-2, Civil Service Retirement System (CSRS) and Federal Employees Retirement System (FERS) Handbook.

〔62〕 参见翁仁木:“国外弹性退休制度研究”,《经济研究参考》2015 年第 16 期,第 104 页。

8.4%。总体来看,延迟退休增加的养老金比例要大于提前退休减少的养老金比例,以强化延迟退休的激励。

第二,收入调查与税收政策的调节机制。对于延迟退休的人员,采取以下措施强化劳动力市场和养老保障的调节:①收入调查。对已领取养老金但仍就业的老年人的收入进行调查,以降低其超过法定标准的养老金(每超出 3 美元要降低 1 美元)。<sup>[63]</sup> 退休后继续工作的,养老金将减少,甚至完全没有。<sup>[64]</sup> ②税收政策。通过不同的税收政策对劳动者的退休和就业行为予以调节,如美国退休金须缴纳个人所得税。为了激励延迟退休,波兰对达到退休年龄但不领取养老金的劳动报酬设置了优惠性的税收政策,自 2022 年 1 月起,达到退休年龄但不领取养老金的人的税收起征点是达到退休年龄且领取养老金的人的将近三倍。

## 五、延迟退休改革配套制度的完善

退休制度涉及劳动就业和养老保险两个方面,其改革需统筹整体的制度体系。2024 年 9 月 19 日,李强总理在国务院实施渐进式延迟法定退休年龄工作动员部署视频会议强调,“要强化系统思维,……要坚持按‘自愿、弹性’原则……要抓紧制定完善配套政策举措”。因此,应从体系化的视角,既要考虑当下青年失业的即期风险,又要考虑未来劳动力供给不足和养老保险收支失衡的远期风险,匹配好劳动就业与养老保险的制度安排,以强制与自愿相协调的方式完善配套制度。

### (一)劳动法之完善

第一,允许用人单位和劳动者约定退休。《延迟决定》第 5 条仅废止国发 1978 年 104 号文中有关退休年龄的规定,并没有对《劳动合同法》《劳动合同法实施条例》有关强制退休规定予以修改。随着我国人口老龄化的加剧以及平台用工等新型生产方式的扩大,退休制度有持续改革的必要。目前可借鉴日本经验,鼓励和支持用人单位通过规章制度、劳动合同或集体合同约定更高的退休年龄,放宽延迟退休的 3 年限制,弱化《劳动合同法》《劳动合同法实施条例》的相关规定。未来则可借鉴欧盟经验,废除相关规定,允许用人单位和劳动者通过劳动合同或集体合同约定退休事项。

第二,完善弹性退休终止劳动合同规则。《延迟办法》第 3 条建构了以法定退休年龄为中间点、3 年为周期的提前和延迟的“弹性退休窗口期”。一是弹性提前退休的自愿强化。①允许用人单位通过支付经济补偿等方式与劳动者协商一致后由其提出提前退休,这不属于强制或变相强制其提前退休的情形。②弱化提前退休预告期的效力约束。《实施弹性退休制度暂行办法》规定,应“在本人选择的退休时间前 3 个月,以书面形式告知所在单位”。笔者以为,该

[63] 参见(美)詹姆斯·H. 舒尔茨:《老龄化经济学》(第 7 版),裴晓梅等译,社会科学文献出版社 2010 年版,第 144 页。

[64] 参见(美)科林·吉列恩、约翰·特纳、克利夫·贝雷、丹尼斯·拉图利普:《全球养老保障——改革与发展》,杨燕绥等译,中国劳动社会保障出版社 2002 年版,第 41 页。



预告期限不具有强制效力,仅是为了便利单位协助办理退休手续,以及更好地进行人员更替所提供的建议期限。《劳动合同法》第37条规定,劳动者单方解除劳动合同的,应提前30日书面通知用人单位。劳动者单方决定提前退休的,原则上应该遵守提前30日的预告期限规定,但当事人自主协商一致的,用人单位可放弃该期限利益。③允许劳动者自主决定在3年期限内提前多久退休。部分劳动者提前退休并非长期规划,而是为适应个人生活中出现的临时变化,如家庭成员的照料等。因此,应赋予他们更多自愿选择提前退休时间的空间。

二是弹性延迟退休的自愿强化。①扩张办理协商延迟退休的单位,即除原单位之外,应该允许劳动者在办理退休手续之前,与新单位协商一致延迟退休;②劳动者可自愿选择终止延迟,即协商确定延迟退休后,劳动者可以提前30日书面通知终止延迟;③延迟退休期间,豁免部分规则的适用。从制度改革的目的来看,为鼓励用人单位同意延迟退休,可在对劳动者权利无重大影响的前提下,豁免部分劳动法规范的适用,以鼓励用人单位同意延迟。如豁免《劳动合同法》第14条第2款第3项固定期限转无固定期限劳动合同规则的适用,用人单位可以短期、多次的方式协商延迟退休;豁免《劳动合同法》第45条的适用,延迟退休期间届满的,用人单位无论何种情形都可终止劳动合同,劳动者依法享受退休待遇。

第三,将建立并完善高龄、超龄劳动者基本权益保障规则作为经济性调节手段。《劳动合同法》第44条第2项以及实施条例第21条关于退休终止劳动合同的规定仍然有效,单位可根据自身实际选择是否同意延迟退休。此外,应该适时调整高龄、超龄劳动者基本权益保障的范围及其水平,增加或减少雇用高龄、超龄劳动者的成本,通过用工成本的变化影响单位的雇用意愿。

## (二)社会保险法之完善

第一,将退休(终止劳动合同)年龄转换为领取养老金的年龄。从比较法来看,域外国家和地区通常是根据养老保险待遇的申领年龄来确定退休(终止劳动合同的)年龄。我国在规范层面亦是如此。然而,在实践中,二者却是分离的,由于历史上社保参保缴费执法不严格,导致大量劳动者达到退休年龄却无法领取养老金。随着延迟退休改革,我国应该加强社会保险缴费的监察执法,真正做到应保尽保、应缴尽缴,进而将退休年龄由退出工作的年龄(retirement age)转换为领取养老金的年龄(pension age),以后者来衔接劳动者的就业与养老,由劳动者自主决定是否申请养老待遇,并且决定是否退出就业,从而实现退休公私法效力——退休、养老的衔接。

第二,建立弹性退休的激励规则。《延迟办法》第4条规定:“国家健全养老保险激励机制。鼓励职工长缴多得、多缴多得、晚退多得。”为实现劳动就业与养老保障的平衡,应建立与弹性退休制度相适应的养老金弹性计发机制,从而调节老年劳动者的退休意愿。通过保险精算,建立“前减后增”规则,设定全额领取养老金年龄、提前领取养老金年龄和延迟领取养老金年龄,即达到全额养老金年龄的劳动者,可以申请退休、领取100%的养老金;劳动者也可在全额养老金年龄之前或之后退休,但养老金比例相应减少或增加,且延迟增加的养老金比例应该高于提前退休减少的养老金比例。笔者以为,根据我国养老保险待遇的实际替代率情况,提前退休的,每提前一年养老金减少3%—5%;延迟退休的,每延迟一年养老金增加4%—6%。此外,

延迟退休期间,用人单位应为劳动者继续参保缴费,但为鼓励用人单位同意劳动者弹性延迟退休,可以建立社保缴费补贴机制、适当降低单位缴费比例,以及豁免缴纳失业保险、生育保险费等。

第三,建立退休后继续就业的社会保险缴费以及税收调节规则。根据劳动与闲暇模型,个人所得税影响可支配收入,导致工作与闲暇的相应价格变化,进而对劳动供给产生收入效应和替代效应,即人们会减少闲暇、增加工作时间,或者减少工作、增加闲暇时间。<sup>[65]</sup> 有研究表明,中老年人对税后收入看得更重。如果税率提高使得收入减少,则宁愿以闲暇替代劳动。<sup>[66]</sup> 因此,我们可借鉴美国等 OECD 国家经验,<sup>[67]</sup>通过社会保险缴费以及个人所得税等经济性手段对超龄劳动者的就业意愿进行调节。可以考虑修改我国《个人所得税法》第 4 条,将退休人员的养老收入,如基本养老金或者退休费等,纳入个人所得税的征收范围,与继续就业的工资、薪金收入合并征收个人所得税。<sup>[68]</sup> 同时,规定已领取养老保险待遇的人员就业的,仍应参加社会保险。根据我国劳动力市场的状况,通过个人所得税的免征额和税率,以及参加社会保险项目的类型及费率的动态调整,调节其收入效应和替代效应的相对大小,进而发挥对已退休人员就业的促进或抑制作用。

第四,完善不同人员差异化的弹性退休规则。①公职人员退休规则。《实施弹性退休制度暂行办法》第 4 条第 2 款规定限制公务员、国有企事业单位领导人员及其他管理人员延迟退休。然而,笔者以为,应该区分国有企业、事业单位的领导人员、管理人员的双重身份,对于领导职务应该遵守任期限制,不得延迟,但若是技术类、专业类人员,工作需要的,可以免除他们的领导职务,允许他们以专业人员的身份延迟退休,继续缴纳社会保险。此外,此次延迟改革没有对公职人员予以区分,而是整体延迟,但对于执法等具有较强体力需求的岗位,如警察、消防员等,应该规定更早地提前退休领取养老金的年龄,如美国联邦消防员的强制退休年龄为 57 岁,如果工作满 20 年的,可以选择 50 岁退休。②灵活就业和新就业形态劳动者的退休规则。《决定》指出,“健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度”。应该适应灵活就业的特点和实际,缩短他们的缴费年限、允许他们自主选择缴费档次等,赋予他们更加灵活自主地参加和领取养老保险的空间。

## 六、结 语

随着人口老龄化,多个国家和地区开始延迟退休改革。尤其伴随着人权保障水平的提升

[65] 参见沈向民、吴健:“我国当前个人所得税的劳动供给效应分析”,《税务研究》2016 年第 2 期,第 53—57 页。

[66] 参见余显才:“所得税劳动供给效应的实证研究”,《管理世界》2006 年第 11 期,第 33 页。

[67] 根据 OECD 的报告,有 16 个 OECD 国家对退休人员的来自公共或者私人养老计划的退休金适用特别的税收规则,如美国,根据退休人员总的收入,对源自公共养老计划退休金的 15% 至 50% 的免征所得税。有 10 个 OECD 国家对退休人员的税率至少与处于就业年龄的人员的税率相等。有 17 个 OECD 国家对退休人员征收社会保险费,但低于在职人员的费率。See OECD, *supra* note 60, p. 142.

[68] 参见汤洁茵:“个人所得税法上年龄非中性的实现——以老年人生存权益的保障为核心”,《法学研究》2023 年第 2 期,第 83—99 页。

和福利国家的完善,退休的含义及其制度构建的重点也由“退出工作”(retirement)转至“养老保障”(pension)。因此,总体呈现出弱化退休强制、强化退休自愿的改革趋势。在劳动就业领域,通过禁止就业年龄歧视、契约自由等方式限制或者弱化雇主以达到退休年龄为由单方终止劳动合同的权利;在社会保险领域,则是通过延迟退休年龄,增加雇主和劳动者不退而继续工作的时间自主;以及建立弹性退休规则,增加劳动者退休选择的自主。然而,退休具有劳动法和社会保险法的公私法二元效力,对于前者,不仅涉及微观的劳动关系的继续或终止,而且涉及宏观的劳动力市场的供求关系;对于后者,则涉及养老待遇的给付条件以及待遇水平。退休制度发挥着平衡劳资双方的用工自主和职业稳定、缓和新老世代就业冲突以及维护养老保险基金收支安全的“调节阀”作用。因此,退休自愿并非没有任何限制“想工作多久就工作多久”,不同国家和地区所采取的退休自愿模式不同,且均建立了相应的限制性机制。我国延迟退休改革亦是如此,一方面在因应人口老龄化的基础上强化了退休的自愿性,另一方面,又立足我国人口总量依然较大的国情,保留了单位退休终止劳动合同强制退休的基本制度框架。随着未来我国人口老龄化加剧以及经济社会发展变化,后续的退休制度改革仍需平衡好强制与自愿的关系。

**Abstract:** China's postponed retirement age reform is showing a trend from mandatory to voluntary, adapting to the practical needs of demographic and employment structure changes, as well as the institutional trend of weakening the obligation and strengthening the rights associated with retirement. From a comparative law perspective, countries and regions outside China employ varying approaches and degrees in reinforcing voluntary retirement, forming three models: abolishing mandatory retirement, stipulating mandatory retirement or not through agreements, and maintaining mandatory retirement, along with establishing delayed retirement ages and flexible retirement systems. To balance labor-management and inter-generational relations, those countries and regions adopt age discrimination exceptions, and economic constraints on voluntary retirement, such as salary reductions, pension and tax adjustments. China should improve its reform support systems from a systematic perspective in the following aspects: First, in labor law, allow negotiated retirement, refine rules for terminating employment contracts with flexible retirement, and enhance protections for older and overage workers. Second, in social insurance law, convert retirement age to pension receipt age, establish “front reduction, back increase” pension calculation and payment rules, social insurance contribution and tax adjustment rules, and differentiated retirement rules for different groups.

**Key Words:** Voluntary Retirement; Right to Retirement; Postponed Retirement Reform; Mandatory Retirement

(责任编辑:阎 天)