

内容摘要：为积极应对人口老龄化，二十大部署“实施渐进式延迟法定退休年龄”。国际上，发达国家自20世纪80年代起陆续启动了这一牵涉面广的改革，多数通过科学设计，有效有序推进了政策实施，主要经验包括：明确政策目标、采取渐进推进策略、保障公众参与和选择权、完善就业有关配套政策。法国等少数国家则屡屡引发社会抗议，主要教训是：政策反复增大阻力，较晚提出延误时机，强行推进引不满，“一刀切”致大范围抵触。基于国际经验教训和我国实际，建议系统评估环境并坚定改革方向，科学研究论证方案并有效宣传，组织实施有待小步渐进推进、增强弹性和正面激励，积极打造适宜延迟退休的就业环境。

关键词：人口老龄化延迟退休，渐进推进，养老金，国际经验

党的十八届三中全会提出“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”，二十大强调“实施渐进式延迟法定退休年龄”，对积极稳妥推进延迟退休提出了新要求。为积极应对人口老龄化，有效解决劳动力供给下降和社会保障可持续性问题，发达国家自20世纪80年代陆续启动了延迟退休改革。这其中，多数国家通过科学设计方案有效推进了政策实施，少数国家则屡屡引发社会不稳定，近来法国针对延迟退休改革的社会抗议持续发酵，经验值得总结，教训亟待汲取。

一、主要经验

成功的延迟退休改革须统筹兼顾、科学设计、循序渐进、积极稳妥推进。

（一）明确政策目标

纵观各国延迟退休改革，核心目标是要解决与人口老龄化相关的劳动力减少和养老金不可持续问题。

一是加大劳动力供给。积极应对老龄化已成各国应对老龄化的主要策略，积极的政策导向强调老年人是社会的人力资本，其潜能有待充分释放，应鼓励老年人继续工作、参与社会。更重要的是，各国对老龄化后的劳动力短缺问题深感担忧，美国、法国、德国、英国、意大利的15-64岁人口占比相继在1987、1989、1991、1992和1993年出现下降（图1），而延迟退休有助于加大劳动力供给。

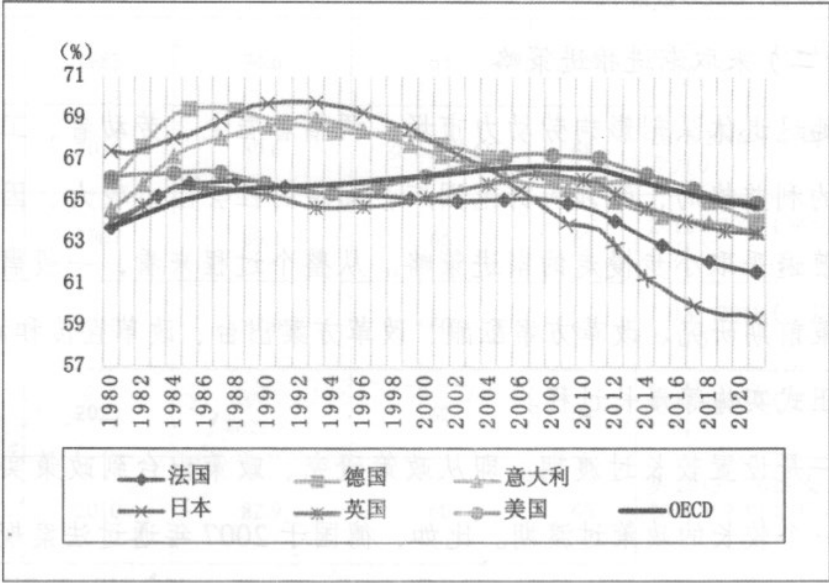


图1 主要发达国家15—64岁人口占比

资料来源：OECD数据库。

二是提升养老保险可持续性。各国社会保障制度多建于人口老龄化到来之前，法定退休年龄相对偏低，随着平均预期寿命和领取养老金时间延长，社会保障尤其是养老保险的可持续性面临巨大挑战。2000年，英国、法国、德国、意大利的社会保障支出占到当年国内生产总值（GDP）的38.0%、28.9%、28.8%和23.5%；2020年，法国、德国、意大利分别为38.1%、33.0%、34.3%，欧盟的这一比重为31.7%，呈增长态势（图2）。提高缴费、降低待遇、延迟退休是主要应对思路，前二者对民众影响更为直接但效果有限，延迟退休成为多数国家的必选项。

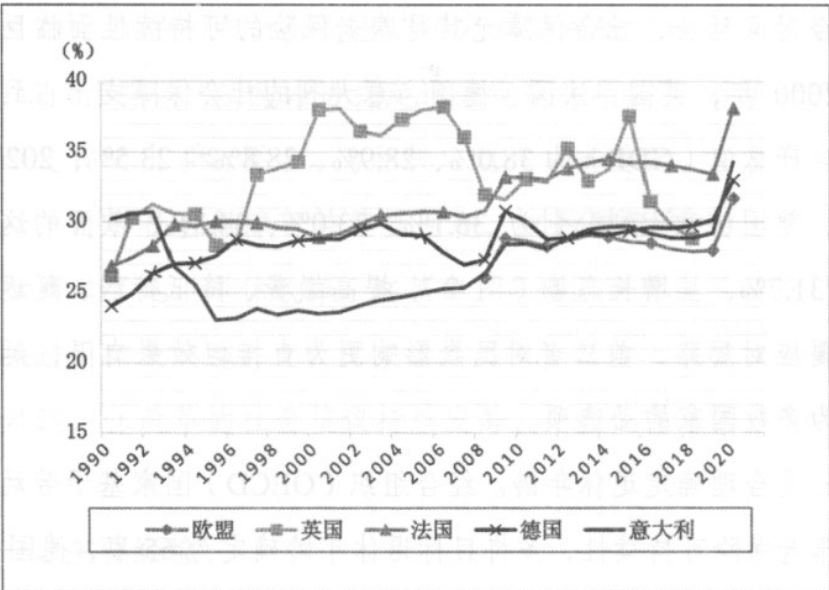


图2 欧洲各国社会保障支出占GDP比重情况

资料来源：OECD数据库。

三是合理确定退休年龄。经合组织（OECD）国家基于劳动力供给、养老保险可持续性，多将目标退休年龄确定为65岁，德国是67岁，英国是68岁，丹麦、希腊、意大利等则将退休年龄与预期寿命等直接动态挂钩。

（二）采取渐进推进策略

延迟退休深刻影响劳动力市场，调整着雇主、劳动者、工会、政党的利益格局，牵涉人群范围广，面临的社会阻力较大。因此，各国普遍采取小步慢走的渐进策略。从整个过程来看，一般需要经过政策前期研究、改革方案酝酿、改革方案出台、改革宣传和动员、改革正式实施等漫长过程。

一是设置较长过渡期。即从政策研究、政策出台到政策实施，预留一个较长的政策过渡期。比如，德国于2007年通过法案规定，退休年龄从2012年的65岁逐步推迟至2029年的67岁，拉开了政策公布、启动和完成的时间间隔。英国自2010年推出延迟退休，要求到2018年先将女性退休年龄从60岁推迟到与男性相同的65岁，再到2026、2036、2046年分别统一推迟到66、67和68岁。较长的政策消化过渡期有利于公众从心理接受。

二是先行收紧提前退休。失业保障、残疾保障、病退是劳动者提前退休的主要渠道，部分国家通过立法关闭通道、收紧条件、降低待遇等方式，以保障退休政策的公平性，提升高龄劳动者的劳动参与率。比如，德国将提前退休年龄提高至63岁，仅严重残疾者可在62岁退休。

部分国家延迟退休的提出时间及目标

（单位：岁）

国家	改革公布年份（年）	改革公布年份预期寿命	改革公布年份退休年龄	目标退休年龄	完成期间（年）
美国	1983	74.6	65	67	1983—2007（平均每年1个月）
英国	2010	80.6	女 60/男 65	68	2018/2046（平均每年1个月）
德国	2007	80.1	65	67	2012—2029（平均每年1个月）
法国	2010	81.9	60	62	2013—2018（平均每年4个月）
	2023	82.5 （2021年）	62	64	2023—2030（平均每年3个月）
日本	2010	82.9	60	65	男 2013—2025/女 2018—2030（平均每年4个月）

资料来源：作者自制。

三是小步慢走推进。发达国家一般采取年均延长1-4个月的方式，以实现10年时间延长1-3岁的安排。比如，美国1983年的社会保障法案规定，用24年时间，平均每年延长1个月，实现全额养老金领取年龄从65岁提高到67岁。具体又按出生年份推进，1937-1942年出生者每年推迟2个月，1943-1954年出生者66岁退休，1955年后出生者每年推迟2个月，1960及以后出生者67岁退休。德国要求从2012年至2024年每年推迟1个月，推迟到66岁；从2024年到2029年每年推迟2个月，达到67岁。再如，日本2010年决定将退休年龄从60岁推迟到65岁，其中男性自2013年至2025年实施，女性自2018年至2030年实施。小步慢走有利于最大程度减少对劳动力市场的冲击，得到社会支持。

（三）保障公众参与和选择权

成功的改革实施有赖于尊重劳动力自身的异质性，强化政策的弹性设计，给予充分的公众参与和选择权，最大程度开发老年人力资源，得到各类群体支持，避免“一刀切”和断崖式退休。

一是政策设计上鼓励广泛的公众参与。比如，瑞典、丹麦、芬兰等北欧国家在推出延迟退休政策前，均经过广泛讨论、集体协商，由于形成了改革共识，推动起来更加顺利。

二是退休时间和方式上给予公众选择权。OECD的一项调查显示，近2/3的欧盟劳动者希望边领取养老金边从事兼职工作、不希望完全退休，有43%的日本受访者希望退休后继续工作。因此，发达国家通常给予公众选择权，设定弹性退休年龄区间，允许劳动者在达到政策规定的最低退休年龄后，自由选择何时退休。比如，德国规定缴费年限达到45年的公民可以在65岁退休并领取全额养老金，缴费35年的公民可以在63岁申请提前退休，但养老金待遇要打折扣。同时，允许高龄劳动者带薪工作时可适当缩短工时、降低待遇，采取渐进方式退休。比如，澳大利亚政府于2005年建立过渡性的养老金制度，鼓励高龄劳动者从全职逐渐过渡到完全退休，这期间可以减少工时、用延迟退休津贴补充劳动收入，加拿大、丹麦也类似。

三是加强对公众主动选择延迟退休的激励。配套公众在法定退休时间区间内的选择，政策上相应增加养老金待遇的激励机制，对于提前退休者减少养老金待遇，对于延迟者增加待遇。比如，美国提前退休者只能领取70%的退休金，每延迟一年则增加8%的养老金；英国达到退休年龄的雇员每推迟一年退休，养老金增加7.5%。

（四）完善配套的就就业政策

延迟退休事关国家利益，不仅涉及公众，也直接与雇主相关，所以需要完善相关政策配套。

一是立法干预对高龄劳动者的就业歧视。英国、加拿大、澳大利亚等均制定法规，取消默认退休年龄。英国还于2006年颁布了《就业平等条例》，专门应对年龄歧视问题。

二是加强面向高龄劳动者的技能培训和就业服务。退休年龄推迟需要就业技能的更新，一些国家专门针对高龄劳动者开展了就业和技能培训。比如，法国自2003年赋予雇员每年20小时免费培训的权利。

三是激励企业面向高龄劳动者提供岗位。比如，丹麦根据雇员能力下降情况，对雇主进行直接补偿。日本对将退休年龄延长至70岁的中小企业发放补助。韩国规定55岁及以上高龄劳动者在同一单位工作1年及以上，对雇主进行财政补助。

四是加强面向高龄劳动者就业的税收激励。一些国家对延迟退休者给与降低社会保障缴费和收入所得税的优惠。比如，澳大利亚对老年人兼职给予税收减免。

二、主要教训——以法国为例

在发达国家中，法国是实际退休年龄和法定退休年龄均较低的国家，延迟退休的改革力度也不大，但进展缓慢、屡遭挫折。1995年，法国进行扩大化的退休改革，直接导致罢工和时任总统下台。2010年，萨科齐政府提出将领取养老金的最低年龄从60岁提升到62岁，同时收紧其他退休渠道，引发社会抗议，因此未能成功连任。2013年，奥朗德政府提出逐渐将缴费年限从40年延长到43年，触及中低收入阶层利益，引发数次暴力游行。2023年，法国总统马克龙提出将退休年龄从62岁逐步提高到2030年的64岁，在缴纳社会分摊金满43年前提下可领取全额养老金，八大工会首次联手举行多轮大规模罢工抗议，最大者规模超百万人。法国延迟退休屡屡引发社会不稳定，有工会力量强大、罢工传统浓厚等特殊因素，但其教训具有代表性，值得认真汲取。

（一）政策反复增大改革阻力

“二战”后，为促进充分就业，法国设定领取养老金的标准年龄为65岁，缴费满40年的产业工人可以60岁退休，每延迟一年养老金增加5%。但是，法国长期受到青年

人失业可通过高龄劳动者退休得到缓解的思想影响。因此，为分流产业结构调整后的劳动力和缓解青壮年失业，法国政府于1971年在钢铁工业引入提前退休计划，其他行业纷纷效仿，因而在1972年又推出了以失业保险基金为基础的“收入保障解雇计划”，于1977年推出“收入保障辞职计划”，于1982年推出“提前退休团结合约”计划，通过促进提前解雇和辞职，事实上鼓励了提前退休。1983年，为降低失业保险基金负担，法国将标准退休年龄从65岁降到60岁，缴费年限统一降为37.5年，且取消了对延迟退休者的激励。自此，法国成为发达国家中唯一直接降低标准退休年龄的国家，导致提前退休盛行、延迟退休阻力巨大。实际上，法国64岁的退休目标明显低于德国、丹麦、意大利的67岁以及比利时、西班牙的65岁，目前62岁的退休年龄也严重影响到法国在欧盟的竞争力。

（二）较晚提出延误改革时机

发达国家多在20世纪90年代正式提出延迟退休，并在21世纪初开始稳步推进。法国65岁及以上人口占比在1990年就超过了14%，进入中度老龄化阶段，早于日本以及OECD国家平均进度。1991年，法国政府就曾认识到养老金的不可持续，预测退休制度将在30年后破产，但直到2010年才正式提出延迟退休，贻误了改革时机，改革进展缓慢，也没能避免社会的抵触。法国退休指导委员会预测，如现行退休制度保持不变，退休金收支将于2023年正式进入赤字区间并维持25年以上。法国劳工部估计，若将民众退休年龄延后至64岁并延长缴费期，将使养老金系统在2027年勉强实现收支平衡，深入推进延迟退休改革已刻不容缓。

（三）未有共识、强行推进引不满

2023年，为了平衡因老龄人口激增而带来的养老资金的失衡，法国政府在没有事先经过社会各界充分讨论，没有充分征得其他国家机关以及公众意见，没有形成改革共识和社会舆论背景下贸然推进64岁退休，总统甚至动用法国宪法第49.3条款款，即不经国民议会投票强行通过改革法案，引起了社会各个阶层的普遍反对，各行业人员的罢工更加激进。

（四）“一刀切”致大范围抵触

延迟退休是全民性改革，涉及面广，对各群体的利益调整和影响差异巨大，涉及公平性问题，因此需要充分调查、分类推进。历史上，法国推出的提前退休政策是从重点地区、行业开始的，全国性的计划也基于自愿原则。2010年以来，法国则试图将退休年龄进行统一提升，没有充分考虑不同行业、阶层劳动者的诉求和利益差异，尤其是损害了低收入群体的利益，造成较大范围的社会抵触，教训较为深刻。

三、政策启示

发达国家在延迟退休方面的先行探索为我国当前的改革谋划积累了经验和教训，为我国基于自身情况稳妥推进提供了重要启示。

（一）系统评估环境并坚定改革方向

国际经验表明，退休制度改革要统筹考虑宏观经济形势对劳动力市场的影响，但随着老龄化发展，社会抚养压力上升，养老保障的可持续性问题的日益紧迫，调整养老保险缴费年限和计发公式的作用较有限，延迟退休成根本解决之策。我国现行法定退休年龄为男职工60周岁、女干部55周岁、女工人50周岁，是在新中国建立时较低的出生预期寿命、教育程度以及充足的劳动力供给条件下制定的。我国平均预期寿命已从1960年的43.7岁提升到2020年的77.9岁，15岁及以上人口的平均受教育年限已从2010年的9.1年上升到2020年的9.9年，预期寿命和受教育年限的延长均需要退休年龄做出适应性调整。更重要的是，我国人口老龄化快速发展，尤其是长期的计划生育政策大大加速了这一进程，我国65岁及以上人口的占比从2000年的6.9%快速升至2021年的13.2%，15-64岁的劳动年龄人口占比则从2010年的峰值74.5%下降到2021年的68.3%，城镇职工基本养老保险当年收支结余从2018年的6523亿元降至2021年的3973亿元，财政和养老金支付压力增大，延迟退休势在必行。相对而言，我国有党的全面领导的统筹推进优势，中央政府具有较强的改革权威，行业雇主组织和工会组织相对温和，民众对政府的信任度较高，推动重大改革具备有利条件，因此，须坚定改革方向、顺势锐意谋划，以最大的决心推进延迟退休，以最大的努力获得民众理解。

（二）科学论证方案并有效宣传

自党的十八届三中全会提出“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”，中央提出这一改革举措已有10年，预告期和缓冲期已经很长，这有利于公众从心理层面接受。但目前延迟退休的具体路线图和方案尚未公布，建议抓住收紧的改革窗口期，以中央大兴调查研究之风为契机，广泛深入了解民意，在充分的研究论证和社会参与基础上科学制定改革计划，及时公布改革方案，通过专家解读、权威媒体宣传等方式进行积极动员，有效稳定社会预期、形成共识、取得社会支持。

（三）采取小步慢走、渐进推进策略

鉴于近来我国青年劳动者就业压力增大、养老保险制度尚不成熟，建议遵循“循序渐进、小步慢走”的国际通行做法，设定较长的改革推进期，每年延迟的幅度不宜过大，在1-3个月之间为宜。为了更好地统筹推进各地改革，建议优先在养老保险全国统筹上迈出实质性步伐，提升中央促进改革的政策能力。考虑到我国男女性别间实际退休年龄差距较大，女性退休年龄偏早，与我国女性平均预期寿命高于男性、教育水平上升快于男性、男女家庭分工日趋平等的发展趋势不一致，建议先行小幅调整女性退休时间，逐步实现男女退休年龄趋同。鉴于部分城市职工有意愿退休还乡，长远可将其纳入延迟退休改革方案，引导部分城市职工退休还乡助力乡村振兴，为此，须搭建培育和发展乡贤议事会等多样化参与平台和载体，改善乡村基础设施和公共服务，加大宅基地改革力度。

（四）强化公众参与、弹性设计和正面激励

当前我国退休制度将个人退休与养老金领取直接挂钩，公众选择空间有限，制度弹性不够。建议在依法划定全额领取养老金的最低年龄和最低缴费年限要求基础上，逐步分离劳动力市场退出时间和养老金待遇领取时间，允许公众根据工作性质和健康状况在一定区间内选择具体退休时间，鼓励半就业半退休方式渐进退休。考虑部分特殊群体实际情况，搭建必要的提前退休通道，允许残疾人通过残疾人保障金和残疾人补贴渠道退休，允许难以再就业者通过失业保险、低保提前退休，允许部分特殊工种和重体力劳动者适当提前退休。为了体现多劳多得、多缴多得、精算公平原则，须强化自愿延迟退休的经济激励，对提前退休者适当减发一定比例养老金，对于延迟退休者适当增发一定比例养老金。

（五）积极打造有利延迟退休的就业环境

整体上，我国劳动力市场对高龄劳动者存在年龄歧视，法律法规对高龄劳动者缺乏充分的劳动保护，面向老年人的就业培训和服务还不充分，家庭对老年人的托幼服务还很依赖，社会上尚未形成老年继续工作的氛围，延迟退休需要补齐这些短板。建议加强面向高龄劳动者的政策支持，在《劳动法》《老年人权益保障法》中加强对其的就业权益保护，禁止就业歧视，同时积极发展继续教育和老年大学，加强技能培训和就业服务，降低社会保障缴费和所得税负担。加强面向企业的政策支持，对雇用高龄劳动者的雇主提供财政补贴和税收优惠，降低企业用工成本。加强面向家庭的政策支持，积极发展普惠性托幼和教育政策，释放高龄劳动者的双手。

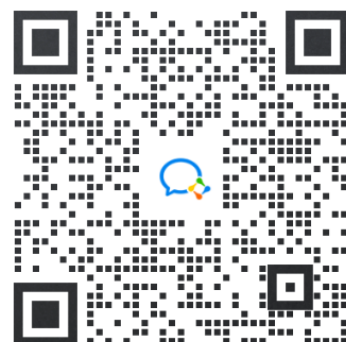
免责声明：

1. 本内容非原报告内容；
2. 报告来源互联网公开数据；如侵权请联系客服微信，第一时间清理；
3. 报告仅限社群个人学习，如需它用请联系版权方；
4. 如有其他疑问请联系微信



行业报告资源群

1. 进群福利：进群即领万份行业研究、管理方案及其他学习资源，直接打包下载
2. 每日分享：6份行研精选报告、3个行业主题
3. 报告查找：群里直接咨询，免费协助查找
4. 严禁广告：仅限行业报告交流，禁止一切无关信息



微信扫码，长期有效

知识星球 行业与管理资源

专业知识社群：每月分享8000+份行业研究报告、商业计划、市场研究、企业运营及咨询管理方案等，涵盖科技、金融、教育、互联网、房地产、生物制药、医疗健康等；已成为投资、产业研究、企业运营、价值传播等工作助手。



微信扫码，行研无忧