

延迟退休年龄的法律制度安排

武光会

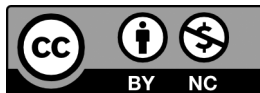
中南财经政法大学法律硕士教育中心，武汉

摘 要 | 我国当前退休年龄低于世界平均水平。一方面，在人口老龄化问题日渐严重的情
况下，劳动力短缺，养老储备金的缺口逐渐扩大并将影响我国的经济发展；另
一方面，随着科学技术的进步和医疗卫生条件的迅速发展，人口平均预期寿命
不断延长，造成了五六十岁老年人劳动力资源的极大浪费。在此社会背景下，
学界关于延迟退休年龄的提案渐渐走进大众的视野，并引起了民众的广泛热议。
但原有的退休年龄在老百姓心中已建立了根深蒂固的位置，现代人所面临的巨
大的生存压力让延迟退休的提案一经问世就遭到了强烈的反对，此一政策想要
切实落实下去，必须循序渐进而不可能一蹴而就，并且需要配套一系列完善的
制度安排。顺利推进退休年龄的改革，将有利于保障社会稳定，从长远来看也
有助于解决人口老龄化带来的劳动力问题和养老保障金缺口的问题，最终将有
利于维护人民群众的利益。

关键词 | 延迟退休；退休年龄；退休法律制度；渐进式改革

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

在 20 世纪 70 年代计划生育政策的消极影响下，我国人口年龄结构有了巨

作者简介：武光会，中南财经政法大学法律硕士教育中心，2019 级硕士研究生，研究方向：法律（非法学）、民商法方向。

文章引用：武光会. 延迟退休年龄的法律制度安排 [J]. 社会科学进展, 2021, 3 (4) : 436-446.
<https://doi.org/10.35534/pss.0304034>

大的转变。2000年开始,中国进入了老龄化社会,表现为“未富先老”。目前,我国的人口红利已进入了渐消期。社会总抚养比为41.5%,其中老年抚养比为17.8%。15—64岁人口比重从1982年逐年攀升并于2010年达到顶峰——74.5%,此后,这一年龄阶段的人口数在总人口中所占的比重逐年下降,并在2019年降到了70.6%,人口数也较之2013年的最高值100682万人减少到了98910万人。^①

通过数据不难发现我国适龄劳动人口数量相较于前几年逐年减少,同时,65岁及以上的老年人口数量却在逐年增加,人口老龄化现象越来越严重。从长远来看,我国的人口结构面临着越来越严峻的挑战,虽然短期内不会显现问题,但是劳动力短缺问题是不可回避的。^②

我国在1951年颁布的《劳动保险条例》中有关于退休年龄和退休条件的最早规定,^③1978年颁布的两项办法也进一步明确了我国的退休年龄和退休条件制度。这两项办法是从我国实际国情出发颁布的,并且一直沿用至今。时至今日已经具备了很深的社会基础和广泛的接受度,人们对退休年龄的认知已经形成根深蒂固的看法。如果突然延长退休年龄,增加社会大众在社会上工作的时间,必然会引起很大的社会反响,制度落实会遭遇较大阻力。尤其是在快节奏的生活模式下,每个人需要承担的社会压力不断增大,这种压力不仅是从事体力或脑力工作所面临的身体和生理上的压力,更有在社会上努力生存所面临的心灵和心理上的压力。而延迟退休年龄无疑意味着要延长忍受这种生理和心理双重压力的年限,因此必然会招致强烈且广泛的反对声音。

国家对于退休年龄的规定,要在符合人们的生理需求和社会现实的同时,又要符合法律理论的内涵和逻辑。从长远来看也有助于解决人口老龄化带来的劳动力问题和养老保障金缺口问题,最终将有利于将人民群众的利益最大化。

① 国家统计局. 中国统计年鉴[EB/OL]. (2021-04-20). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>.

② 喻术红. 老龄化背景下的高龄劳动者就业促进问题[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(5): 30-41.

③ 林嘉. 退休年龄的法理分析及制度安排[J]. 中国法学, 2015(6): 5-24.

2 延迟退休的原因

2.1 劳动者自身层面的原因

2.1.1 当前退休年龄低于世界平均水平

当前我国劳动者的平均退休年龄低于世界水平,女性职工更是早十年退休,十年在一个人短暂的人生当中,占据了相当大一部分的比重,因此我国女性退休年龄与国际女性平均退休年龄之间相距悬殊。在现有发展水平下,经济发展的任务依然很重,劳动力市场仍存在很大缺口。但就是在这种不发达的情况下,我国承担了41.5%的社会抚养比,其中老年人抚养比占到了17.8%,^①这对整个社会与社会中努力工作着的每一位普通人来说都是一种沉重的负担,不利于代际发展,长此以往,会导致更加沉重的压力。

2.1.2 男女退休年龄差距大

根据劳动法规定,女性50周岁或55周岁退休,男性60周岁退休,退休年龄相差5—10岁,造成男女退休严重的不平等。一方面加重了男性的工作压力,另一方面也不利于女性职业的发展。虽然男女平等所追求的实质平等要求对处于弱势地位的女性群里给予特殊的关怀和保护。但对女性在退休年龄上早于男性并早于男性退休年龄5—10岁是否符合合理差别呢?现代社会的发展对男性和女性的自身素质和抗压能力都提出了更高的要求。但是一方面,随着社会的发展,男主外女主内这种观念得到了很大的改变,城市中出现了越来越多职场独立女性的身影,她们不再依附于家庭和丈夫而生活,逐渐在职场中崭露头角并取得了一席之地。因此女性群体对工作和岗位的重要程度日益提升,也不像过去那样甘于坚守家庭主妇的身份。其次,因为男女生理构造、生活习惯以及面临的生活压力的不同,女性的平均寿命要高于男性。据2015年国家统计局资料显示,女性的平均寿命为79.43岁,远高于男性平均寿命73.64岁,并且呈逐年增长的趋势。然而反观退休年龄,女性的退休年龄却比男性早五到十年,显

^① 郝福庆,王谈凌,鲍文涵.积极应对人口老龄化的战略思考和政策取向[J].宏观经济管理,2019(2):43-47+61.

而易见,其中存在很大的不合理之处。^①

2.1.3 退休人员精力充沛

人口平均寿命的增长和身体素质较之上个世纪人们有显著提升的情况下,五六十岁退休之时也对于受教育程度高,或是具备丰富工作经验的技术密集型工作的老年人来说,退休后或接受返聘;对于受教育程度低,养老保险低,不足以维持正常生活的退休老年人来说,在退休之后可能会从事一些较重的体力劳动,或是保安、保洁等对技术要求程度低但工资也相对低廉的工作。但是在实践过程中发现,用人单位与老年人之间的关系为劳务关系而不是劳动关系,因此不在劳动法所能调整的范围之内。劳动法的立法原则是倾向于保护劳动者这一方弱势群体的,因此老年人的利益得不到倾斜保护,发生纠纷或利益冲突时也无法适用劳动法寻求救济,这让本就处于弱势地位的再就业退休老年人群体的利益更是得不到有效的保护。延长老年人的退休年龄或将能从另一个角度解决这一棘手的问题。

2.2 社会层面的原因

2.2.1 劳动力资源的浪费

一方面,随着人们生活水平的不断提高和医疗卫生条件的不断改善,五六十岁的老年人群仍然具有很强的劳动能力,^②但在当前的退休政策之下五六十岁即已赋闲在家,造成了劳动力资源的大量浪费。另一方面,随着国家越来越重视教育和科技的发展,人均受教育时间在增长。高等教育的普及使新时代下的年轻人接受更长时间的教育,相应地,与前辈们相比年轻人进入职场时的平均年龄更加滞后。如果再不相应地延长退休年龄,将会使得年轻一代进入职场工作的时间大大缩短,造成高等教育下高素质人才的浪费。国家和企业耗费了大量的时间、物力和财力培养的劳动者,不能充分发挥其价值,创造更多的社会财富便提早地退休赋闲,站在功利主义的视角上看,不仅是对人力资源的极大浪费,也是对教育投资的一种很大的浪费。

^① 邓晶晶,秦龙. 乡镇女性干部权力参与边缘化的困境透视与破解[J]. 领导科学, 2018(31): 46-48.

^② 洪保华. 基于特色老年公寓的社会化养老新模式研究[D]. 天津大学, 2009.

2.2.2 养老金危机

随着人们持续关注医疗水平,平均预期寿命将继续增加,这意味着领取养老金的年限将继续增加,不可避免地导致养老金收入和支出的不平衡。随着人口老龄化的到来,养老保险准备金不足的风险将越来越明显。国际社会逐渐意识到,随着预期寿命的延长,战后婴儿潮期间长大的老年人的退休将引发严重的金融危机,各国纷纷将退休年龄延长。^①延迟退休的实质是提高劳动者不具备劳动能力需要依靠国家财政领取养老金的年龄。

根据世界卫生组织2013年提供的资料,中国女性平均预期寿命为77岁,男性为74岁。因此,男性平均要领取14年的养老保险金,女性干部为22年,女性职工则长达27年。这对我国的社会保障制度和养老储备金是一个不小的挑战。

2.2.3 结构性劳动力短缺

结构性用工荒与就业难并存。在人口老龄化的背景下,劳动力的稀缺性日益加剧。为了应对劳动力短缺问题,企业正逐步向技术密集型或资本密集型方向发展,因此对劳动力的要求也不断提高。但是当前我国国民受教育水平较低,尚不具备技术密集型导向下企业发展的高素质水平,因此造成了就业形势严峻的社会大环境。但同时与之相矛盾的是,我国技术密集型产业和管理层岗位却还存在着不小的缺口,这些岗位的空缺是受教育水平较低或年龄较小的劳动者所不能弥补的,仍然需要经验丰富的高龄劳动者坚守这些岗位,在不断深化改革与产业结构发展社会分工明确的时代大变革背景之下,延迟劳动者的退休年龄,对促进技术密集型产业的发展也是相当有必要的。

3 延迟退休可能引发的问题

3.1 公民福祉和幸福感下降

公民福祉和幸福感下降,将会进一步危害社会秩序的安全和稳定。步入职

^① 喻术红. 老龄化背景下的高龄劳动者就业促进问题[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(5): 30-41.

场是每一位公民或早或晚都将面临的事情,那么延迟退休事关每一位公民的利益。如果处理不好民众的心理感受与现实需求之间的矛盾,可能招致广大群体的不满和怨言,轻则是发发牢骚的话,而重则将影响到整个社会的风气和和谐稳定,亦有可能影响到员工的工作积极性,导致尽管延迟了退休但对社会财富的创造和积累起到的正向促进作用微乎其微。

3.2 或将造成失业率的提升

为了解决失业问题,必须保持国民经济的适当发展,从而提供更多的就业机会,并通过改善市场的投资环境来鼓励更多的资本家进行投资和加强自主创业。根据调查结果显示,一些人反对延迟退休年龄及促进老年人再就业,有一个很重要的原因在于担心在就业形势如此紧迫的当下中国,延长老年人工作的时间、提高退休年龄,会导致老年工作群体长时间“霸占”工作岗位,减少了年轻的求职者们应聘的岗位,造成新一轮的就业率的下降。但需要说明的是,二者在就业关系关系上不是简单的替代关系。

4 延迟退休年龄的制度安排

4.1 采渐进式退休制度

渐进式延迟退休年龄政策的提出,明确了渐进式是我国延迟退休年龄立法的基本方向。在此背景下,可以学习德国的将退休年龄延迟的法律制度安排。2007年,德国议会通过了一项新的法案,决定逐步将1957年设定的65岁法定退休年龄从2012年提高至2029年的67岁。^①延期两年分为24个月进行,前12个月即第1年的年龄经过12的过渡期实现,每年的退休年龄在上一年基础上延期1个月。这样,退休年龄将在2024年推迟一年至66岁,后12个月即第2年用6年的过渡期实现。这样,退休年龄到2029年较之2024年又推迟了一岁到67岁。退休年龄每年推迟两个月,到2029年退休年龄可逐步提高到67岁。我国可以借鉴德国的做法,引

^① 贾红梅. 看德国立法变更退休年龄[J]. 中国人大, 2012(13): 51-52.

入过渡期，在广泛征集不同年龄阶段不同职业民众的民意，以及联系老龄化人口高峰到来的时间对退休年龄的严谨细密的计算下，分阶段逐步提高退休年龄。如我国可以用20年的时间逐步将基本退休年龄统一延迟到65周岁，对于男性来讲，现有的退休年龄为60岁，即20年内将退休年龄提高5岁，可以分4年实施，每4年将退休年龄提高一岁；对于女性职工来讲，20年内将退休年龄从50岁提高到65岁，可以采取前十年提速较缓，随着人们的接受程度和老龄化程度的不断加深，后十年加快提速的方式，逐步提高法定退休年龄。切不可操之过急将步子迈的太大渴望一蹴而就，反而招致民众的强烈不满阻碍政策的落实。

4.2 根据不同职业划分不同退休年龄

不同的职业需要不同的身体素质、专业技能等的要求，在划定基本法定退休年龄的同时，又不能对所有职业的退休年龄采取一刀切的方式。

4.2.1 65岁基本退休年龄

在渐进式改革的步伐下，逐步实现65周岁基本退休年龄的目标。根据上文所说，现在所施行的20世纪50年代的退休年龄的社会基础已经发生了翻天覆地的变化，不再适应当今社会的发展。综合人口素质、受教育年限、平均预期寿命、人口老龄化水平、劳动力结构、经济发展水平等综合因素，因此必须延迟退休年龄。这是积极响应党中央提出的渐进式延迟退休年龄政策的重要举措，因此有必要分阶段、分进程地逐步提高退休年龄，并最终实现男女两性退休年龄达到同一水平线，即65周岁。

4.2.2 特殊岗位的提前退休

对高危险性或超强体力劳动的岗位采取提前退休。高危职业对身体的伤害性下，如井下作业。而超强体力劳动的岗位对身体素质有着很高的要求。虽然60岁左右的人仍然具备旺盛的精力，但就生理构造来讲已过鼎盛时期并不断走下坡路，因此对劳动者的体力要求比较高。如果强制性规定这类劳动者的退休年龄为65周岁，不仅不会创造很大的社会效益，反而会对劳动者的身体造成很大的损害，得不偿失。依笔者之见，提前退休要在65周岁基本退休年龄的基础之上，再详细划分此类工作中不同的工作岗位对劳动者身体的损耗或是体力的

要求,提前5岁左右,具体年限还要依据不同工作岗位的评估来决定。

4.2.3 特殊岗位的延迟退休

对技术密集型岗位和管理层岗位采取延迟退休。技术密集型岗位对劳动者的技术水平和工作经验要求程度更高。而往往工龄越长的老年劳动者越是具备高超的技术水平和娴熟的工作经验,且此种类型的工作对劳动者的身体素质要求较之重体力劳动者的要求小的多,完全在60岁左右的正常老年人可以承受的限度范围之内。技术密集型产业所培养出的每一个劳动者都凝聚了企业或事业单位的心血,倾注了不小的培养成本,因此,提高技术密集型岗位和管理层岗位的退休年龄是一件合情合理的事情。也有助于这部分老年劳动者继续创造自己的社会价值和人生价值,在对国家建设和发展大有裨益的岗位上不断发光发热。

上述提到的高危职业、超强体力劳动的岗位、技术密集型岗位和管理层岗位都应由国家进行统一的规定,确保延迟退休年龄制度适用的统一性,最大限度内维护社会的公平正义。

4.3 拉近男女之间退休年龄的差距

男女之间退休年龄的巨大差距看似是对女性的特殊保护,是实质平等的一种表现形式。但实践中,反而为女性在职场中招致了性别歧视。实践中也出现了年满50周岁达到法定退休年龄的女职工不想辞职而被企业强制辞退上诉的案件。

4.3.1 拉近女职工和女干部之间的退休年龄差距

女职工和女干部之间的退休年龄差距在当下社会已不具备合理性和必要性。50岁对女性来说仍值精力旺盛的时期,过早的退休年龄一方面是对劳动力资本的巨大浪费,另一方面对劳动者本人来说剥夺了其创造更大的经济收益的权利。依笔者之见,应逐步缩小直至取消女职工和女干部之间的年龄差距,并将退休年龄统一提升至65周岁,这既符合人类生理机能发展和受损的规律,也符合当下中国的劳动力结构和人口老龄化现状。

4.3.2 拉近男性和女性之间的退休年龄差距

女性的退休年龄早于男性是基于设定退休年龄的20世纪50年代的社会背景下的制度安排,考虑到女性自身的生理特性,以及女性在老年时身体机能大大下

降弱于男性,尤其是当时的妇女主要的工作场所是家庭或家族内部,女性往往要耗费大量的精力在照顾老人、抚育孩子上。但随着社会的不断发展,社会现状发生了很大的改变,女性在劳动生产中早已“能顶半边天”,发挥着至关重要的作用。尤其是女性的平均寿命要高于男性,因此现有的退休制度早已不能适应社会的要求。应不断拉近男女之间退休年龄的差距。采用渐进式的方式,在一定的时间——如十年之内,逐步实现男性和女性之间的退休年龄达到同一水平线,如65周岁。

4.4 弹性退休制度

在基本退休年龄(65周岁)的基准之上,允许劳动者根据自身的健康状况、家庭情况等因素自主选择退休的时间。但出于对社会公平正义的考量以及鼓励劳动者延长工作时长,建议在退休年龄和领取的养老金金额之间设定一定的比例。在基本退休年龄以前选择退休的,领取的养老金比例要相应减少;在基本退休年龄之后选择退休的,领取的养老金比例可以相应增加。

4.5 退休后的生活保障制度

根据宪法第44条的规定,国家有保障公民退休后生活的积极义务。^①因此退休权在理论上来说是一项受益权,需要国家为一定的行为来保障退休后老年人的物质生活。退休的核心是退休待遇及其保障(退休年龄的法理分析及制度保障),延迟企事业组织和国家机关工作人员退休的年龄,必定会在维护社会整体利益的基础上损害公民和个人利益,为体现公平原则,不应毫无限度减损公民的权利增加其义务。

延迟退休将会不可避免地导致公民的工作时间延长,给身体和精神都将带来双重的影响,并在一定程度上降低某些群体,尤其是从事危重劳动的工人和低收入人群以及普通上班族的生活幸福感,因此,在退休后的劳动报酬和生活保障方面,要注意个人利益、社会利益和国家利益的平衡。^②一方面,在评估延迟退休所能

^① 《中华人民共和国宪法》第44条:国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。

^② 张震. 延迟退休立法研究[J]. 法商研究, 2014, 31(6): 133-139.

创造的社会财富的基础上,给予退休年龄延后,工作时长延长的老年人较之以前更多的社会报酬和社会养老保障金;另一方面,这些更高额报酬和养老金要控制在一定的范围之内,不能为了实现个人利益而导致社会整体和国家的利益受损,具体比例可以聘请经济学和社会学有关方面的专家进行计算和预估。

5 结论

随着人口寿命的不断延长,走向老年社会是一种全球化的大范围趋势。随着预期寿命的延长和战后婴儿潮退休带来的经济压力,许多国家实施了许多重要举措来应对这一趋势变化,例如推迟退休年龄,提高中老年人的劳动参与率等。同时,他们倡导“活到老,做到老”“积极老龄化”的理念,促进老年人保持就业,为社会做出贡献。我国步入老龄化社会的人口浪潮中,也不能幸免。延迟退休年龄政策从长远考虑将有利于解决人口老龄化带来的诸多问题,但想要切实落实下去,必须循序渐进而不可能一蹴而就。且需要配套一系列完善的制度安排。

综合人口素质、受教育年限、平均预期寿命、人口老龄化水平、劳动力结构、经济发展水平等综合因素考虑,渐进式延迟退休年龄是积极响应党中央号召的重要举措,与此同时有必要分阶段、分进程地逐步提高退休年龄,并最终实现男女两性退休年龄达到同一水平线,即65周岁。

参考文献

- [1] 喻术红. 老龄化背景下的高龄劳动者就业促进问题[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(5): 30-41.
- [2] 林嘉. 退休年龄的法理分析及制度安排[J]. 中国法学, 2015(6): 5-24.
- [3] 洪保华. 基于特色老年公寓的社会化养老新模式研究[D]. 天津大学, 2009.
- [4] 郝福庆, 王谈凌, 鲍文涵. 积极应对人口老龄化的战略思考和政策取向[J]. 宏观经济管理, 2019(2): 43-47+61.
- [5] 贾红梅. 看德国立法变更退休年龄[J]. 中国人大, 2012(13): 51-52.

Legal System Arrangement of Delaying Retirement Age

Wu Guanghui

*Master of law education center of Zhongnan University of economics and law,
WuHan*

Abstract: China's current retirement age is lower than the world average. On the one hand, with the aging of the population becoming more and more serious, the shortage of labor force and the gap of Pension Reserve will gradually expand, which will affect China's economic development; On the other hand, with the progress of science and technology and the rapid development of medical and health conditions, the average life expectancy of the population has been prolonged, resulting in a great waste of labor resources for the elderly aged 50 or 60. In this social context, the academic proposal on delaying the retirement age has gradually entered the public's vision and aroused widespread heated debate among the public. However, the original retirement age has established a deep-rooted position in the hearts of the people. The huge survival pressure faced by modern people has led to strong opposition to the proposal of delaying retirement once it came out. If this policy wants to be effectively implemented, it must be implemented step by step and can not be achieved overnight, and a series of perfect institutional arrangements are needed. Smoothly promoting the reform of the retirement age will help to ensure social stability. In the long run, it will also help to solve the labor problem and the gap of old-age security caused by population aging, and will ultimately help to safeguard the interests of the people.

Key words: Delayed retirement; Retirement age; Retirement legal system; Gradual reform