

日本延迟退休年龄的基本经验及其启示

近年来，日本人口老龄化越来越严重，已成为世界上老龄化程度最高的国家。为解决人口老龄化问题，日本经近半个世纪探索，形成了以年龄调整与制度改革并行为主要特征的延迟退休年龄制度，以发挥老年人在经济社会发展中的作用。日本的经验可为我国面临的人口老龄化及延迟退休年龄制度的实施提供借鉴和参考。

丁英顺 / 文

日本是世界上人口老龄化程度最高的国家，已进入人口减少和超老龄社会。为了适应社会经济发展趋势，日本逐步推进延迟退休年龄制度，继续发挥老年人的作用。日本退休年龄调整经历了近半个世纪，年龄调整与制度改革并行是其主要特征。日本的经验可以为我国面临的人口老龄化及延迟退休年龄制度的实施提供借鉴与参考。

日本延迟退休年龄的背景

近年来，日本人口老龄化越来越严重，已成为世界上老龄化程度最高的国家。截至2015年年底，日本65岁及以上老年人口占总人口的比率达到了26%，创历史新高。日本少子老龄化现象的加剧，导致了劳动年龄人口逐渐减少，出现了日本劳动力严重短缺的局面。根据日本内阁府统计，预计到2060年日本总人口将下降至9000万人以下，其中，65岁以上的老年人口占40%，而少年儿童人口(0—14岁)所占的比率只有9.1%，15—64岁的劳动年龄人口占总人口的

比率只有50.9%。^[1]劳动年龄人口的减少将严重影响日本社会经济的可持续发展。

日本人口年龄结构的变化又导致社会老年人口抚养比的上升。1970年日本总抚养比为44.9%，其中，少年儿童抚养比为34.7%，而老年人口抚养比为10.2%。这种少年儿童抚养比高于老年抚养比的情况一直持续到1995年，2000年开始老年人口抚养比超过了少年儿童抚养比，而且差距越来越大。到2012年日本总抚养比达到了59%，其中，老年人口抚养比为38.4%，少年儿童抚养比为20.6%。^[2]老年人口已经成为社会的主要抚养对象，这样的人口结构变动不利于社会经济的良性运行。这种现象必然导致社会经济负担的急剧增加，社会保障给付的增长已经远远超过了日本经济的增长速度，这需要日本稳妥地解决好社会保障体制问题。为此，日本政府和社会各界推出了延迟退休等各种制度措施。

养老金制度的改革是日本延迟退休年龄的直接原因。日本养老保险金

的形式主要有三种：一是国民养老金，日本法律规定凡处于法定年龄段的国民均须加入国民养老金；二是与收入关联的厚生养老金和共济养老金，在参加国民养老金的基础上，企业雇员和公务员等依据身份不同分别加入厚生养老金和共济养老金；三是不同类型的企业养老金和商业保险，企业与个人可自由选择加入，属于私人养老金。日本的养老保险制度采取的是“下一代养上一代”的现收现付制，即用当前参保人的缴费来支付退休人员的养老金，养老金给付水平由参保年限和退休前工资收入水平等因素决定。但是，随着日本人口结构的变化，劳动年龄人口减少和领取养老金的老年人数量的增多，出现了支付与负担的不平衡问题，日本的养老保险制度面临着前所未有的挑战。

面对这种情况，日本政府制订了一系列法律制度，并不断进行修改和补充，以期逐步完善养老保险制度。其中，最重要的是推迟养老金的支付时间。男性从2013年4月开始领取养老金的年龄已提高到61岁，之后每三年提高1岁，到2025年的时候将提高到65岁，女性则比男性晚五年实施。日本还实行对低收入群体免交养老保险的制度。低收入群体可以申请免交养老保险，养老保险局根据申请人的家庭收入情况，决定是否给予免除，或免除多少。而日本企业员工的法定退休年龄为60岁。这样会发生一名企业员工到60岁退休后，在接下来的五年里可能没有任何收入来源的情况。^[3]为了避免这种现象的发生，日本积极推进延迟退休年龄的制度。可以看出，日本延迟退休年龄是与提高公司员工可领取养老金的年龄相配套的措施。

日本延迟退休年龄 的对策及问题

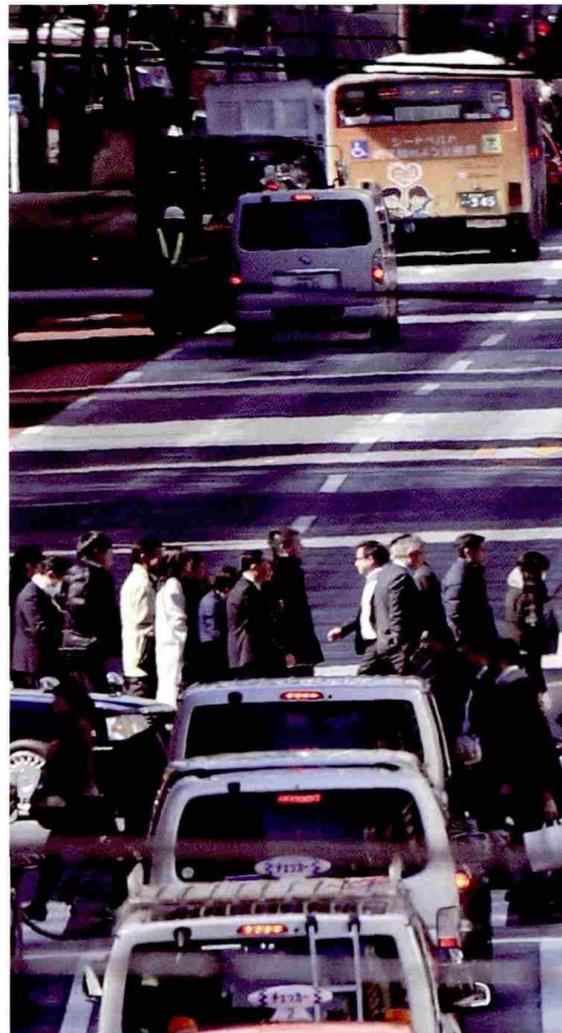
日本延迟退休年龄政策是逐步展开的,经历了半个多世纪的时间,表现出与养老金制度改革和劳动力市场政策调整同步进行、协同演进的改革特征。目前,日本在延迟老年人退休年龄问题上,形成了较为完善的法律法规制度。

二战后,日本企业员工的退休年龄大体是50岁或55岁。随着社会少子化及老龄化程度的不断加深,日本一直在逐步延迟退休年龄。日本于1963年制定的《老人福利法》提出,发挥老年人丰富的经验和知识特长,为他们创造更多工作和参与其他社会活动的机会,开始重视老年人的就业问题。1970年,日本老龄化率达到了7%,进入了老龄化社会。由此日本开始积极探索相应的劳动力发展战略。1971年,日本实施了《中老年人就业促进法》,并在1973年的内阁会议上第一次明确了“以60岁为目标推进延迟退休”^[4]。1973年,日本明确提出“要进一步采取必要的措施,推动延迟退休的顺利进行”,并开始对提高员工退休年龄的中小企业给予奖励。1978年,日本劳动省颁布《新雇佣对策大纲》,实施“中老年人雇佣开发补助金”制度,主要以解决十万名中老年人就业为目标,大力扩充雇佣补助金。在该制度支持下,日本于1980年6月,完成了解决十万名中老年人就业问题的目标,^[5]进一步促进了老年人的就业。

1986年,日本修改《中老年人就业促进法》,并更名为《老年人就业稳定法》,将退休年龄从55岁延长至60岁,规定“企业设定退休年龄时,不能低于60岁”。1994年日本修

改《老年人就业稳定法》(1998年实施),以法律的形式明确规定60岁退休。截至1997年,90%的日本企业采用了60岁退休制度。随着超老龄社会的到来及劳动年龄人口的不断下降,2004年日本重新修改了《老年人就业稳定法》,并从2006年开始实施,明确规定所有企业都有义务雇佣老年人至60岁,并阶段性地推迟退休年龄,即2006年4月1日至2007年3月31日延长到62岁,2007年4月1日到2010年3月31日延长到63岁,2010年4月1日到2013年3月31日延长到64岁,从2013年4月1日开始延长到65岁。但这一时期的大部分企业选择了一边维持60岁退休制度,一边60岁退休后再雇佣的方式。也就是说,大部分员工60岁退休以后被再雇佣时只能以非正式员工的形式工作。虽然他们在退休后从事的工作内容没有发生变化,但工资明显减少,无法保障老年人的稳定生活。尤其是2007年以来,日本的人口进入了负增长期。受此影响,日本的社会福利保障体系已经接近最大负荷,日本财政在养老金、医疗等方面的支出每年都在增加。为了缓解人口老龄化给社会发展带来的巨大压力,进一步推迟退休年龄便是日本政府的重要举措之一。

为实现全体老年人工作到65岁的制度,日本于2013年4月开始实施了新的《老年人就业稳定法》。修改后的新法有三个要点:一是日本企业有义务继续雇佣仍有工作意愿的员工至65岁。二是扩大继续雇佣老年人的企业范围,不管是法人公司,还是子公司及与子公司关联的所有公司都有义务继续雇佣老年人。三是制定监管制度。历史上,厚生劳动省对那



些没有实施继续雇佣制度的企业,并没有采取惩罚措施,只是通过劝告、指导的形式,使企业保障老年人再就业。但新修订的法律规定,违反制度的企业名单将被予以公布,^[6]以此公开监督企业实施65岁退休制度的情况。根据过去的法案,企业对有工作欲望的员工有选择的权利,实在不需要和表现不好的员工可不再聘用。而新法案规定,必须予以全员聘用,这让企业平添不少压力。

通过修改《老年人就业稳定法》,日本实现了将60岁的退休年龄逐渐推迟到65岁的制度,既避免了企业员工过去60多岁退休后出现的“收入空档期”,又解决了以往存在的一



根据日本内阁府统计，预计到2060年日本总人口将下降至9000万人以下，劳动年龄人口的减少将严重影响日本社会经济的可持续发展。图为2016年2月26日，行人在日本东京街头过马路。

些问题。比如，之前日本老年人继续工作的人数比较多，但实际上大多数老年人以临时工、合同工等非正式员工的身分从事工作，其工资也减少了很多。新的《老年人就业稳定法》为这部分老年人的稳定就业增加了一道法律保障，老年人可以以正式员工的身份工作，并能够获得正常的收入。

总之，日本退休年龄调整的基本特征有两点：一是通过修订老年人就业法案，延长劳动者退出劳动力市场的年龄；二是通过改革养老金制度，调整与退休年龄有关的退休金支付年龄和水平。通过半个多世纪的努力，日本不断修改相关法律制度，稳步地实现了延迟退休年龄制度。然而，这

一制度也带有很多争议，存在一些问题。

日本实施《老年人就业稳定法》后，企业职工的退休年龄推迟到了65岁，虽然一方面解决了劳动力减少的问题，但也引发了是否会增加企业负担的争议。延迟退休年龄对企业的影响比较大。日本企业目前都是以职工60岁退休为前提制定了人事、工资等制度，而实行65岁退休制度则增加了企业支付的负担。企业所要承担的额外劳务费就会随着年份的增长而累积得越来越多，这将成为企业单方面的负担，并减弱企业的竞争力。为了解决这个问题，日本政府采取了给企业一定资助的措施。例如，通过正规

职业介绍所雇佣60至64岁老年人的大企业，每雇佣一位老年人，国家会给予为期一年、总额为50万日元的补助金；对中小企业，国家给予为期一年、总额为90万日元的补助金。^[7]这些措施对日本企业继续雇佣老年人起到了一定的补助作用。

日本延迟退休年龄 对我国的启示

延迟退休有双重目的，即提高劳动供给的同时，减缓养老金支出。延迟退休将实行分类推进，小步慢走，实施渐进式延迟退休年龄制度。现在大多数国家的退休年龄都在65岁、67岁。目前我国的退休政策是20世

纪50年代初确定的,当时人口的预期寿命平均不到50岁。现在人口的预期寿命平均已达70多岁,平均退休年龄还不到55岁,这显然是不合理的。延迟退休年龄是大势所趋。日本经验对我国延迟退休年龄具有一定启示。

第一,建立更为完善的养老保险制度,增进老年人继续工作的意愿。二战后,日本积极建立养老保险制度,早在1961年就实现了养老保险的全民覆盖,目前已形成了较为完善的养老保险体系。在日本,养老保险主要是保障社会成员基本生活需要,老年人的生活费用一般来自三个方面,养老金、个人存款和劳动收入。为更好的生活和应对不时之需,健康的老年人都有较强的工作愿望。同时,日本鼓励老年人推迟领取养老金的时间,领取的时间越晚,每月领取的养老金越多,^[8]这从另外一个方面增进了老年人的工作热情。我国正在建立和完善养老保险等社会保障制度,在人口老龄化条件下,如何设计更为完善、更为合理的退休年龄和养老保险制度尤为重要,既要保障老年人的基本生活需要,也要增进老年人继续工作的意愿,以实现养老保险制度的可持续发展。在这方面日本的经验值得参考和借鉴。

第二,设立各种老年人职业介绍所,为健康老年人提供各种类型的工作。我国目前有关老年人的职业介绍所非常少,健康老年人很难发挥余热。日本随着人口老龄化的不断加剧,注重发展各种类型的老年人职业介绍所,并对老年人进行职业培训,让老年人掌握更多的技能,为再就业提供有利的条件。日本厚生劳动省认为,延长退休年龄,增加高龄者就业,特

别是增加双职工高龄家庭就业,不仅是为了弥补劳动力不足,还可以增加老人家庭收入,增加消费支出,有利于整体经济复苏。因为相比年轻人,老年人将拿出更多的钱消费。日本经济产业省分析显示,60岁以上人群将工资的90%用于消费。59岁以下的人群更注重存钱养老,仅会拿出70%的工资用于消费。因此,建立老年人职业介绍所,根据老年人的不同兴趣爱好,介绍相应的工作是一种很好的补助手段。

第三,促进老年人继续工作的同时,积极推动年轻人的就业,避免代际之间就业矛盾的发生。延迟退休与年轻人就业绝非相互排斥的关系,两者都是国家就业政策的重要组成部分。日本实施延迟退休年龄的同时,积极推动年轻人的就业。日本主要采取系统性、持续性的政策措施支持和帮助年轻人就业,在年轻人接受普通教育阶段就兼顾职业教育,在年轻人进入劳动力市场以后,又通过开展职业培训等措施促进正规就业规模的扩大,并持续关注其职业能力开发和职业生涯发展。日本每所大学都设有就业指导中心,结合社会的实际需要对学生进行有针对性的就业教育。大学教育将一些实用科目纳入学分必修课程;加强大学与地方产业界的联系,大学与企业共同承担实用科目的教学等,以此帮助年轻人就业。在人口老龄化加剧、就业形势严峻的情况下,确保各项政策措施落到实处,对老年人和年轻人就业创造较好的空间与平台,避免世代之间就业矛盾尤为重要。我国可以借鉴日本经验,政府、企业、教育机构等各方共同努力,延迟退休和年轻人就业对策并举,形成代际之间的良性互动。

总之,尽管中日两国在经济发展程度、社会结构和福利水平等方面都存在较大差异,但对于同样存在老龄化趋势严重、生育率降低、劳动力人口逐渐减少等类似问题的我国而言,日本经验仍有重要参考借鉴作用。截至2015年末,我国16周岁以上至60周岁以下(不含60周岁)的劳动年龄人口91096万人,比上年末减少487万人,占总人口的比重为66.3%,劳动力人口从2012年开始连续四年下降,我国人口红利正在逐年缩水。^[9]因此,尽快制定相关制度已不可或缺。实施延迟退休年龄制度,保证劳动力数量,同时着力提高整体劳动力的素质已成为我国目前亟待解决的课题。■

(作者系中国社会科学院
日本研究所副研究员)

(责任编辑:张凯)

[1]【日】内閣府平成25年版高齢社会白書, http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/s1_1_1_02.html.

[2]【日】国立社会保障人口問題研究所:《人口統計資料集2014年版》<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2014.asp?chap=0>.

[3]【日】広田薫:「改正高齢者雇用安定法の解説と企業実務」,日本能率協会総合研究所,2012年,第39页。

[4]【日】高木朋代:「高齢者雇用のマネジメント」,日本経済新聞出版社,2008年版,第84页。

[5]【日】萱沼美香:「高齢者雇用政策の変遷と現状に関する一考察」<http://www.ip.kyusan-u.ac.jp/keizai-kiyo/dp48.pdf>.

[6]【日】假谷美香:「高齢者雇用安定法」改正のポイントと企業の実務対応策,《ぶぎんレポート》No.166 2013年5月号 <http://www.bugin-eri.co.jp/doc/semi166.pdf>.

[7]【日】広田薫:《改正高齢者雇用安定法の解説と企業実務》,日本能率協会総合研究所,2012年,第174页。短时间劳动者:每周工作20小时以上未滿30小时的人。

[8]日本年金制度规定,65岁以后,领取养老金时间每推迟一个月,可以在法定养老金的基础上增加0.7%。

[9] 新华网:《中国劳动年龄人口四连降》, <http://news.xinhuanet.com/domestic/2016/01/20/29354729.html>.