

人口老龄化背景下日本延迟退休 政策探析

丁英顺 赵 明

【内容摘要】延迟退休政策作为人口老龄化背景下养老金制度改革的重要内容之一，近年来在世界各国被广泛推进。日本在人口老龄化不断加剧的背景之下，先后进行了60岁、65岁和70岁三个时段延迟退休制度的改革，主要采取以制定和修改《高龄者雇佣安定法》为主要内容，以养老金制度调整为有效衔接的改革措施，本着渐进原则稳步地推行延迟退休制度。日本延迟退休制度的改革呈现出体系化、弹性化、脉络化和制度化等特点，在缓解劳动力不足、养老金财政压力方面起到了积极作用。深入探讨日本在延迟退休方面的政策措施及存在的问题，对中国逐步推进延迟法定退休年龄具有一定的参考与借鉴意义。

【关键词】延迟退休政策 延迟退休年龄 高龄者雇佣安定法 养老金

【中图分类号】C913.6/D669.6

【文章编号】1003-4048(2021)04-0060-11

【文献标识码】A

【DOI】10.16496/j.cnki.rbyj.2021.04.007

【作者简介】丁英顺，中国社会科学院日本研究所研究员（北京100000）

赵 明，中国社会科学院大学硕士研究生（北京100000）

2021年4月1日，日本开始实施新修订的《高龄者雇佣安定法》，该法律规定：“企业有义务努力达成雇佣员工到70岁的目标，而且也应该采取相应的措施安排员工转到合适的岗位上，如果企业能够雇佣有意愿工作到70岁的员工，政府将会给予鼓励和补贴支援。”^[1]这是继1994年60岁退休义务化、2012年65岁退休义务化之后，该法律又一次提出的新退休年龄。而在2021年3月12日，我国公布的《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》也明确提出了将按照“小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾”等原则，逐步延迟法定退休年龄的内容。^[2]在不到一个月内，世界第二、三两大经济体同时也是两个亚洲国家的政府政策中均提及延迟退休，这足以说明延迟退休政策的重要性。作为世界上较早开始制定延迟退休政策的国家

之一，日本的延迟退休政策从开始实施至今已有30多年的历史，其延迟退休政策不仅有分阶段等国际通行的调整方法，同时还兼具本土化特点。本文在阐述日本人口老龄化态势的基础上，分析其退休政策体系的演变历程、特点及政府采取的政策措施。

一、日本延迟退休的缘由

20世纪70年代以后，随着西方各主要经济体的经济增速减缓和老龄化程度的不断加深，福利国家的社会保障制度普遍出现了危机，其中养老金的可持续性问题的突出。在这样的现实背景下，包括日本在内的大多数西方发达国家，先后在二十世纪八九十年代和二十一世纪第一个十年前后分阶段延迟本国的退休年龄。如果从1889年德国最先开始设立70岁为退休年龄的制度开始算起，世界各

国的退休年龄变化大体形成了一个从高缓慢降低,再从低缓慢提高的“全球汤勺型退休年龄曲线”模式。^[3]在从低缓慢提高的后半程中,世界范围内已经进行了两次延迟退休政策的制定,但是在不同的社会环境、经济体制、政治制度以及政策体系等因素的影响下,各国虽然都兼具分阶段实施、弹性机制等共性特征,但是也各具特色。日本作为亚洲第一个发达国家,其社会保障制度的起步虽晚于欧美,但是在经济飞速发展的推动下,社会保障制度发展也十分迅速,并在20世纪60年代就已经形成了“全民皆年金·全民皆保险”的基本保障体系。然而,进入70年代后,日本的人口、经济、社会等领域问题逐渐显现,社会保障制度尤其是养老金制度的可持续性问题的突出,政府的财政负担也在不断加重,由此,日本政府开始了延迟退休政策的调整。

(一)“一增二减”的人口结构变化成为延迟退休政策改革的重要推动力

根据人口学的划分,人口年龄结构类型可分为“年轻型、成年型和老年型”三种,其中不同的年龄类型往往对应着不同的社会发展阶段。二战后,日本处于相对稳定的恢复和发展时期,人口保持着增长状态,因而在很长的一段时间内都属于年轻型和成年型。随着科技进步和医疗条件的改善,日本人的平均寿命不断延长,顶部老龄化^①问题开始

日益凸显,1970年日本老年人口突破7%,开始步入老龄化社会,人口结构也向老年型转变,并不断向高龄化阶段发展。通过图1的数据可以清楚地看到,近年来,日本的人口老龄化问题越来越严重,而且与0~19岁人口之间的人数差距在不断扩大。根据总务省公布的最新人口推测数据来看,截止到2021年5月,日本总人口数为1.23155亿,其中65岁及以上人口为3605.3万人,75岁及以上高龄人口为1865.8万人,人口老龄化率达到了29.27%,高龄人口占老龄人口的51.75%,^[4]过半数以上。另外,从老年赡养率来看,根据日本国立社会保障和人口问题研究所公布的数据显示,2020年的老年赡养率是1.89,^[5]这意味着不到2位20~64岁的劳动年龄人口就需要赡养一位老年人,而这一数据在1960年时还是每10位劳动者赡养1位老年人,由此可以看出,日本社会的养老压力之大。

同时,底部老龄化^②问题也不容忽视。由图1可以看出,日本的0~19岁人口数在20世纪80年代末开始就一直处于减少的态势,如果从总和生育率的视角来看,自1989年出现震惊日本全国的“1.57冲击”之后,尽管采取了《少子化社会对策大纲》、新旧“天使计划”等缓解少子化问题的措施,但是总和生育率仍不断下滑,在2005年时曾创下1.26的最低纪录。此后虽然有所回升,但从日本官方公布的数据来看,总和生育率一直处于下降状态,

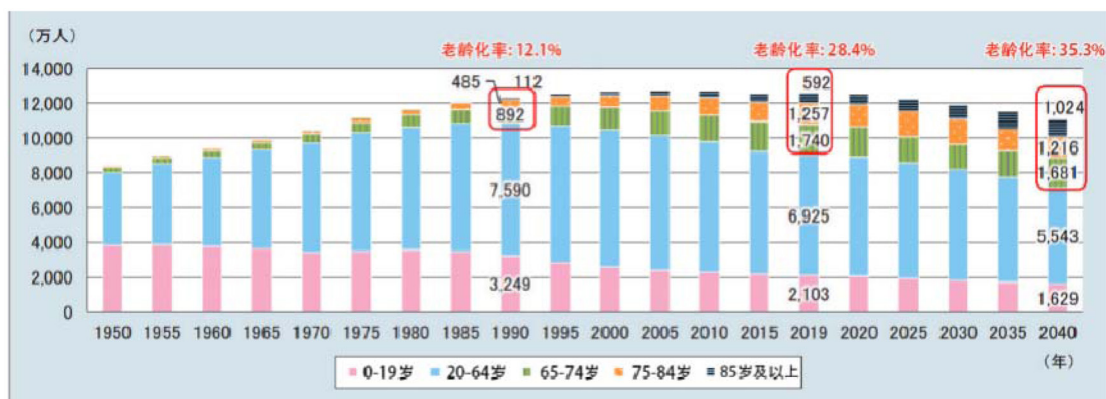


图1 日本人口长期演进推算

资料来源:厚生労働省.厚生労働白書(令和2年版).[DB/OL].[2021-02-10].<https://www.mhlw.go.jp/content/000735866.pdf>.

① 顶部老龄化:老年人口的长寿化以及老年人口的增多导致的人口年龄结构的老化被人口学称之为顶部老龄化。

② 底部老龄化:人口结构因为出生人口减少带来的人口结构的相对老化,被人口学称之为底部老龄化。

在2019年为1.36, 2020年为1.34, 加之目前日本新冠肺炎疫情防控不力, 2021年可能还会更低。同未成年人口减少状况一样, 日本劳动年龄人口数也在逐渐萎缩, 图1显示了日本劳动年龄人口从1990年的7590万人减少到2019年的6925万人, 近30年间劳动力人口减少了665万人, 而预计到2040年将进一步下降到5543万人, 届时, 老年人加未成年人的数量将达到5550万人, 超过劳动年龄人口总数, 由此换算出的总抚养比仅为1, 这意味着每1位劳动年龄人口将抚养1位非劳动年龄人口。在老年人口增加、劳动年龄人口数量减少、未成年人口数减少的“一增二减”人口结构模式影响下, 日本劳动力短缺问题、年轻人缴纳养老金不足等问题都会更加严重, 因此推进延迟退休就成为缓解这些问题的重要方式之一。

(二) 养老金财政压力的不断增大增强了日本延迟退休政策改革的必然性

战后日本经济快速增长, 1950年到1973年之间, 日本的年均GDP增速达9.29%, 远高于美国的3.93%、德国的5.68%、法国的5.05%,^[6]经济良好的运行给日本社会保障事业发展提供了丰富的物质基础, 因此, 日本政府在这期间对社会保障方面的

投入开始逐渐增加。从图2可以看出, 社保费用从1950年的0.1万亿日元增加到1970年的3.5万亿日元。随着石油危机的暴发, 日本经济开始转向中低速发展, GDP增速也从年均9.29%下降到了2.97% (1973年到1998年间),^[7]而且居民人均GDP的增长率也从1950年到1973年间的8.05%下降到1973年到1998年间的年均2.34%,^[8]但是社会保障的支出并没有随着经济发展的减速而降低。通过图2可以看出, 日本社会保障支出仍在快速增加, 从1970年占GDP的5.77%增加到了2000年的20.31%, 金额也从3.5万亿日元增加到了78.4万亿日元, 其中仅养老金的支出额就从0.9万亿日元增加到41.2万亿日元, 占2000年全部社会保障支出的52.6%。如此快速增加的社保资金支出和低速增长的经济之间的矛盾使得制度的可持续性受到了很大的挑战。泡沫经济崩溃后, 日本陷入了“失去的二十年”, GDP不仅没有快速增长, 在个别年份还出现了负增长, 而社会保障支出仍然在继续增多, 这给国家财政带来了不小的压力。

另外, 从养老金的财源角度来看, 日本国民养老金的缴纳人数不断减少、年轻人缴费不积极以及整体缴费的增长率缓慢等问题也都给养老金的财政

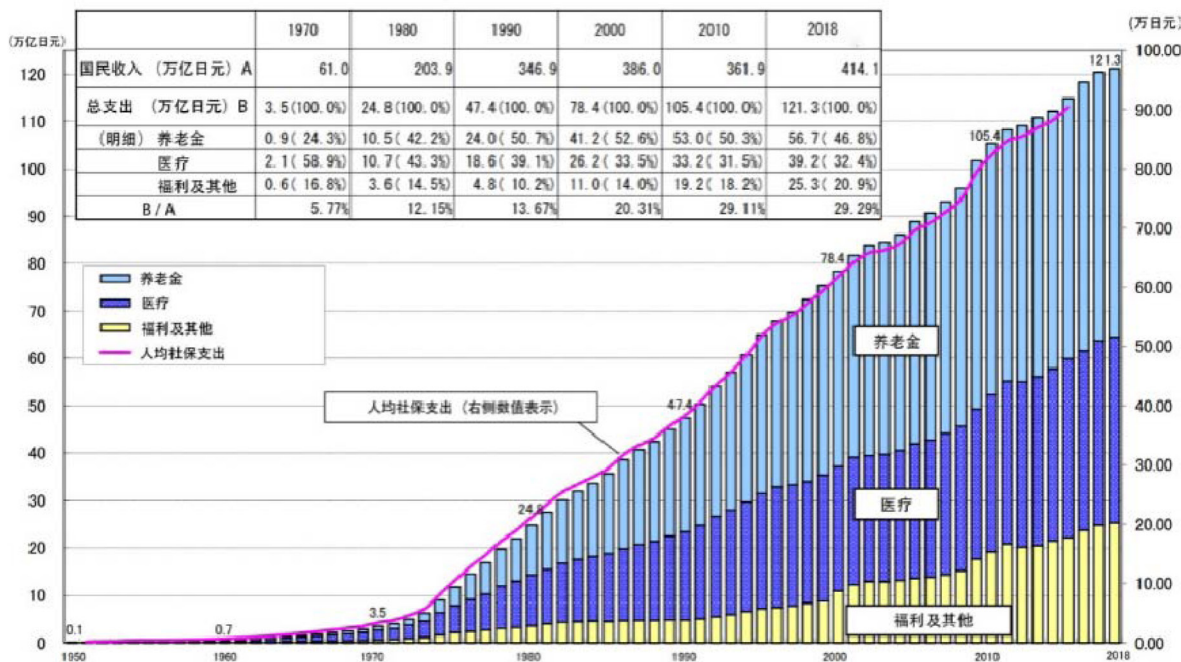


图2 日本社会保障费用的变化

资料来源: 厚生労働省. 社会保障について. [DB/OL]. [2018-10-09]. https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia301009/01.pdf

带来了一定压力。作为全民皆享有的国民基础养老金,其缴费群体可以分为三类,第一类被保险人为自营业者,第二类被保险人为职工、公务员等在职人员,第三类被保险人为第二类被抚养的配偶。根据日本官方公布的国民养老金的缴费人数来看,从2015年开始,缴纳的人数在逐年减少,尽管参保率在上涨,但是增长幅度却十分缓慢,而且年轻人的缴费热情并不高,尤其是25~29岁的年轻群体的缴费率在各年龄层中一直处于最低状态,在2019年时的参保率仅有57.09%,与当年缴费率最高的55~59岁群体的77.66%比,相差20%左右,^[9]可见年轻人对养老金的不安依然存在。在这样的现实状况下,延迟退休政策的实施无疑会在一定程度上缓解紧张的养老金财政状况。

(三)日本延迟退休政策调整是养老金制度改革的重要组成部分

养老金制度如果从财务模式划分,可以分为现收现付、完全积累和部分积累三种类型,而日本的养老保险制度属于“下一代人养上一代人”的现收现付制。在二战后到石油危机以前,这种模式能够有效保障养老金制度的实施,在石油危机之后,由于通货膨胀等因素,尽管日本先后通过提高国民养老金和厚生养老金的给付水平、导入与物价消费指数挂钩的浮动养老金制等方式增强养老金的作用,但这并未从根本上解决养老金的财政问题,而且伴随着人口结构的变化,养老金的收支更加难以平衡。此后,为促进养老金的可持续发展,日本政府推动了养老金制度的系统化改革。一方面在结构上,推进养老金从针对不同人群设立不同的养老金体系的分立型到统合各类型养老金形成多层次、多支柱方面转变。为此,日本政府在1985年设立国民基础养老金,在2001年和2004年分别建立了个人型定额供款养老金计划(iDeCo)和日本个人储蓄账户计划(NISA)以增加第三支柱的选择,在2015年通过对养老金法的进一步修改,合并了厚生养老金和共济养老金,通过这些改革,形成了以国民基础养老金为第零支柱,以厚生养老金为第一支柱,以iDeCo和NISA为第三支柱的多层次多支柱养老金结构。

另一方面,通过对养老金进行内容上的扩展和对费率、替代率、制度赡养率等参数进行调整,以促进养老金的可持续性发展。在扩展方面,首先在1985年的《国民养老金法》修改中增加了专业主妇的养老金权,确立了女性参与养老金的权利,女性拥有了自己的基础养老金;^[10]其次,1989年《国民养老金法》改革要求20岁以上学生要强制加入;最后,在2012年的养老金功能强化相关法案中扩大短期劳动者的参与,在2016年10月1日开始,进一步扩大厚生养老金和健康保险的范围。原来每周工作30个小时以上的劳动者才能加入这两项保险,修改后,员工人数在501人以上的企业中,每周工作20个小时以上的非正式员工也能加入厚生养老金和健康保险,^[11]此后的养老金改革中也在不断对短期劳动者等群体的养老金扩展问题进行调整。这样,实际加入养老金的人数就在不断地扩大。在参数改革方面,以渐进式的路线安排推进费率和替代率的改革,并最终将二者分别固定在一定的范围内。推进上述改革之后,作为系统化推动养老金制度改革中的重要一环,对制度赡养率进行间接性调节的延迟退休改革自然就成为政府改革的重要方向。

二、日本延迟退休政策的历史演进

在上述各种因素的不断影响之下,日本进行了以修改《高龄者雇佣安定法》为主要内容,以其他养老金制度调整为有效衔接的改革措施,有计划地推进延迟退休政策落实。如果结合国际上的两次改革经验和日本自身实施的延迟退休的年龄设定来看,大体可以划分为60岁、65岁和70岁三个改革时段。

(一)1971—1998年的第一次改革期

从1887年日本海军火药制造所首次采取55岁作为退休年龄的设定开始到二战后的一段时间内,日本的退休年龄始终维持在这一较低的水平。随着20世纪60年代初期“国民收入倍增计划”的实施,日本经济实现了腾飞,劳动年龄人口的就业得到了比较好的保障,但是对于55岁以后的老年人来说,再就业形势仍然十分严峻,根据当时的统计数据显示,老年人的有效求人倍率^①只有0.2,不到当年

① 有效求人倍率是指劳动力市场需求人数与求职人数之比,数值的大小代表劳动力市场中每个岗位需求和它所对应的求职人数的不同,数字越大表示劳动力越不足,反之,数值越小表示岗位需求越小。

轻人的六分之一。^[12]为了保护这一群体的利益,日本政府在1971年实施了《中老年等群体雇佣促进特别措施法》,并在1973年内阁会议时明确了推进延迟退休到60岁的目标,对实施延迟退休的企业进行奖励。1978年日本劳动省颁布了《新雇佣对策大纲》,实施“中老年人雇佣开发补助金制度”,用以推进中老年人的就业。20世纪80年代以后,在平均寿命不断提高、经济发展增速减缓以及社保财政危机等因素的影响下,日本政府在1986年对《中老年等群体雇佣促进特别措施法》进行修改,并更名为《高龄者雇佣安定法》(以下简称《安定法》),开始规定企业需要努力实现雇佣到60岁的义务。进入平成年代后,日本老龄化程度进一步提升,在1990年的《安定法》法案修改中提出“对60岁退休后仍有意愿工作的员工,企业要继续进行雇佣的努力义务化要求”。1994年日本进行的公共养老金制度改革决定,“从1995年到2007年期间,用12年时间将男性员工的厚生养老金定额部分的发放年龄从60岁提高到65岁,女性推迟5年进行”等。为了与退休年龄提高形成有效地衔接,日本政府同年还进行了《安定法》的修改,明确规定了企业有雇佣员工到60岁退休的义务,并从1998年开始正式实施。可以说,以1994年《安定法》的修改为标志,日本第一次的法定延迟退休政策得以确立。

(二) 1999—2019年的第二次改革期

进入21世纪后,日本的人口老龄化进一步加剧,在二战后出生的“团块世代”也即将步入现行制度规定的退休期,而且在2007年时,厚生养老金定额部分的调整也在这一阶段内逐步完成。为了应对不断深化的老龄化问题,缓解养老金压力,确保厚生养老金整体一致,日本进行了提高厚生养老金报酬比例的年龄,推进弹性退休制度,改革费率、替代率和制度赡养率参数等系统化延迟退休改革。

在调整养老金领取年龄方面,日本政府在2000年的厚生养老金改革相关法案中对厚生养老金的报酬比例部分进行了调整,规定“男性从2013年到2025年之间,将领取厚生养老金报酬比例的年龄从60岁逐渐提高到65岁,女性推迟5年进行”。在弹性退休制度方面,日本制定了灵活的提前和推迟领取养老金的办法,如果劳动者在60~64岁之间退休,

每提前1个月退休,其领取的养老金在法定养老金的基础上减少0.5%,如果在65岁以后退休,每推迟1个月,则可以多领法定养老金的0.7%。在参数改革方面,在现收现付制模式下,养老金的费率(C)取决于养老金社会平均工资替代率(B)和制度赡养率(D),并与他们同向变化,其平衡式为 $C=B \times D$ 。^[13]在2004年的养老金改革相关法案中,日本政府分别对养老金费率和替代率进行了细致化和明确化的改革。其中,费率主要通过分别对国民基础养老金和厚生养老金进行了定额和定率的改革,即“到2017年时国民基础养老金提高并定额在16900日元,厚生养老金的费率将增加到18.3%,并一直固定在这一标准”,养老金的替代率则逐步向下调整,在2030年时下调至50.2%。^[14]而制度赡养率作为人口老龄化背景下自然产生的问题,无法通过直接改变制度赡养率指数的方式进行调整,但为了维持养老金各参数间的平衡,通过延迟退休来缩小赡养群体数量的间接式改革也就成了重要办法,在这方面,日本先后做了如下的举措。

在2000年的《安定法》修改中,提出了企业有义务努力实现雇佣员工到65岁,并且提出了雇佣确保措施的努力义务化,这不仅是对1990年和1994年时《安定法》修改内容的进一步发展,更是为下一步强制推进企业有义务延迟退休至65岁进行的法律准备。

在2004年的《安定法》修改中,首先明确了各企业要实现确保雇佣措施义务化,新增加了废除退休年龄的条款,规定企业需要实施“继续雇佣制度引入、延迟退休年龄到65岁或者废除退休年龄”三项内容中的一项,并给出了如表1所示的延迟退休到65岁的时间表。此外,还提出实施继续雇佣制度的企业可以根据就业规则等基准选定继续雇佣对象,并分别给大、中小企业留下了3年和5年的缓冲期,^[15]这也就意味着企业可以有限地实现65岁退休义务化。通过厚生劳动省公布的数据可以看出,到2010年仅有2%的退休后想继续工作但是没有被雇佣的员工。^[16]尽管整体的继续雇佣比例在不断提高,但是由于修改的法律中给了三种选项,企业的自主权相对较大。因此,为了节约人力资源成本,大多数企业在这一时期采取的都是维持60岁退休,引入非正式雇佣的方式继续聘用员工。对于延迟退

体的劳动者而言，他们的工作内容几乎没有什么变化，但是拿到的工资却大幅度下降，这无疑会消减延迟群体的积极性和收入。

表 1 2004 年修改后的延迟退休规划

时间	内容
2006.4.1—2007.3.31	延长至 62 岁
2007.4.1—2010.3.31	延长至 63 岁
2010.4.1—2013.3.31	延长至 64 岁
2013.4.1—2015.3.31	延长至 65 岁

资料来源：本表根据 2004 年《高龄者雇佣安定法》修改的内容概要进行整理，参见：厚生労働省大阪労働局 https://jsite.mhlw.go.jp/osaka-roudoukyoku/hourei_seido_tetsuzuki/shokugyou_shoukai/hourei_seido/_104439/kaisei.html。

2005 年以来，随着日本进入人口负增长时代，日本的总体人口数量在不断减少，与此形成对比的是老龄人口的发展却十分迅速，加之经济的长期低迷，使得日本社会保障的财源日益吃紧。此外，2004 年对《安定法》修改中提出的大中小企业的缓冲期，在 2009 年 3 月末和 2011 年 3 月末也到了废止期，而且在 2000 年确定的对厚生养老金报酬比例的改革也将在 2013 年实施。受上述因素影响，日本政府在 2012 年再一次对《安定法》进行了修改，并在 2013 年正式实施。新法要求：“企业要废除继续雇佣对象的限定框架，雇佣有意愿工作到 65 岁的员工；政府则要不断推进并扩大实施继续雇佣的企业范围，同时制定监管制度以确保实施，对那些不实施继续雇佣员工的企业送达劝告书，如

果还不予以执行的，会将名单予以公布”，虽然不是行政处罚，但是也对企业产生了不小的压力，达到了一定的督促实施的效果。至此，从 2000 年正式提出 65 岁退休努力义务化到 2013 年全部企业都要将 65 岁退休规定为义务化，日本用了 13 年的时间，期间高龄者的雇佣水平也从 2006 年正式实施时的中小企业 82%、大企业 94%、平均 88%，^[17]发展到了 2019 年的中小企业 99.8%、大企业 99.9%、平均 99.9%，^[18]年均增长达到了 0.92%，可以说，无论是大企业还是中小企业，都能够很好地贯彻此项制度。

（三）2020 年以来的第三次改革期

随着生活水平的提高和医疗技术的进步，日本不仅平均寿命高居世界第一，而且据日本总务省在 2020 年 9 月 20 日公布的统计数据显示，日本全国百岁老人突破 8 万大关，达到 80450 人，^[19]可以说在日本，人生百年的时代也已经成为可以实现梦想。为了应对不断提高的老龄化甚至是高龄化水平，日本在 2020 年上半年先后对《安定法》和《养老金制度改正法》进行了修改。

一方面，在新修订的《安定法》中，最突出的特点就是提出了“企业有义务达成雇佣劳动者工作到 70 岁”。这也成为继 60 岁、65 岁延迟退休年龄设定之后，通过立法手段规定的新的退休年龄。根据《日本经济新闻》的报道，日本政府在未来也会像促进 65 岁退休义务化一样，推进 70 岁退休义务化。^[20]相比于延迟退休到 65 岁的立法要求，这次立法的内容有些不同，而且在努力义务内容上也存在着一些

表 2 2012 年和 2020 年《高龄者雇佣安定法》修改对比

时间	2012 年修改	2020 年修改
主要内容	1. 禁止 60 岁退休 2. 确保雇佣到 65 岁 (1) 延迟退休年龄到 65 岁 (2) 废除退休制度 (3) 导入再雇佣、工作延长等继续雇佣制度	1. 确保雇佣到 65 岁 2. 努力达到雇佣到 70 岁 (1) 延迟退休年龄到 70 岁 (2) 废除退休制度 (3) 导入再雇佣、工作延长等继续雇佣制度 (4) 导入雇佣到 70 岁的业务委托契约关系 (5) 导入能雇佣员工到 70 岁的新事业：一种是企业主出资进行的有社会贡献的事业；一种是企业主采取委托、出资等方式进行的有助于社会贡献的事业

资料来源：笔者依据 2012 年和 2020 年日本政府对《高龄者雇佣安定法》修改的内容概要进行整理。

差别,具体如表2所示。

通过对比可以看出,为了促进企业努力达成雇佣到70岁的目标,日本政府在高龄者雇佣确保措施方面,不仅采取了2012年法律修改的三项内容,还增加了两种新的雇佣关系,这对于企业确保继续雇佣员工提供了新的参考路径。而且通过对这5种不同的路径之间的组合,企业可以采取一种或多种组合的退休方案,相对比较灵活。同时,为了适应雇佣年龄上调的政策,日本政府也对《安定法》进行了一些内容补充和修改,尤其是随着雇佣年龄逐渐提高,产生的对高龄雇佣者健康安全问题的考虑,也被加入到法律文书中。虽然此次日本政府将延迟退休年龄提升至70岁,但是从2004年提出废止退休年龄之后,就已经有一些企业采取了雇佣到70岁的做法,根据厚生劳动省公布的《高龄者雇佣状况报告》显示,截止到2019年,已经有超过20%的企业采取了推迟或者继续雇佣到70岁退休的做法,例如日本知名乌冬面制造企业“丸龟制面”,已经通过技术和环境适老等变革,采取了员工可以工作到70岁的制度。^[21]另一方面,为了配合延迟退休政策的出台,日本政府在2020年5月29日通过了新的《养老金制度改正法》。首先,在扩展方面,继续扩大被保险人的适用范围,逐步降低参与养老保险的企业规模等要求,以吸引更多劳动者加入,以此来增加养老金的财源;其次,在弹性退休方面,不仅调整了延迟与早退时养老金的给付比例,将提前退休时,每月少领取法定养老金的0.5%改为0.4%,^[22]还在原有的70岁界线后增长到75岁,比原来提升5岁。这样一来,提前退休时领取的养老金会有所增多,而且弹性退休制度的空间也将被进一步扩大。

除了逐渐延迟企业员工退休年龄之外,日本对公务员退休制度也进行改革。根据日本宪法规定“日本中央政府以及属于行政执行法人的公务员是国家公务员,属于地方公共团体的公务员是地方公务员”。^[23]对他们的录用、管理、退休以及待遇安排等主要是参照《国家公务员法》和《地方公务员法》两部法律。根据《公务员法》的规定,日本的国家公务员和地方公务员的退休年龄为60岁。尽管公务员延迟退休的年龄设定与企业职工

之间存在一定的差异,但是改革的时间节点是符合上述时段划分的,而且主要是第二、三次改革期间。在第二次改革期内,以2011年9月30日为起点,日本人事院最先向政府提交了“应将政府公务员退休年龄延迟到65岁”的议案,但是并未得到重视。此后,在2017年的《经济财政运营与改革的基本方针(2017)》中也提到了对延迟公务员退休年龄的相关讨论。2018年2月16日,日本内阁正式召开针对延迟公务员退休年龄的专门内阁会议,确定了延迟公务员退休的目标,并要求人事院拟定相关法案。^[24]直到第三次改革期内的2021年6月4日,日本参议院会议才通过有关《国家公务员法》的相关改革,决定“从2023年4月1日开始实施到2031年为止,分阶段将公务员的退休年龄提高至65岁”。^[25]

三、日本延迟退休政策的特点及存在的问题

日本从1986年正式开始在法律中规定60岁退休的目标到2021年提出“努力实现70岁延迟义务”的改革,共历时35年,改革既具有体系化、弹性化、脉络化、制度化等明显特征,同时也存在延迟退休改革迈步过大、数字化适老以及与养老金发放间存在矛盾等问题。

(一) 特点

第一,延迟退休政策改革呈现出系统化和弹性化的特征。作为系统化养老金制度改革的重要组成部分,延迟退休政策改革不仅仅是单一的制度变革,而且是与养老金制度中的弹性退休机制、厚生养老金改革、养老金各参数等一同改变的变革,这就确保了延迟退休政策能够比较全面地落实,避免了单一内容变革带来的制度发展畸形。而且,弹性退休政策改革时也注重了奖励激励、政策评估、法律制度等内容的相互配合,企业员工、政府工作人员等群体的全面推进。例如,为推进延迟退休设定的补助金制度、雇佣状况调查制度等,不仅能够从多方面配合延迟退休制度的实施,而且通过调查数据能够清晰地反映出政策现实与实施目标之间的差距,这对延迟退休政策的评估起到了一定的作用。此外,日本在2011年开始对公务员的延迟退休制度进行了探讨,在经过10年的推进后,公务员的延迟问题也最终被确

立,虽然延迟的时间段和退休年龄与企业职工不同步,但是对系统推进延迟退休政策实施起到了重要推动作用。另一方面,延迟退休政策制度还具有弹性化的明显特征。日本延迟退休政策虽然是为了将退休年龄尽量延长,但是并非仅有延迟退休的鼓励政策,而是也采取了允许员工提前退休的制度设计,这就避免了政策的僵化,增加了劳动者的选择。此外,从制定65岁延迟退休政策开始,日本政府通过明确雇佣确保措施的方法给企业留出了多条选择路径,这也进一步增加了延迟退休的弹性。

第二,延迟退休政策推进具有脉络化的特点。从表3中可以比较清楚地看到,日本实施的三阶段延迟退休改革有明确的时间表和路线图。自1986年正式将《中老年等群体雇佣促进特别措施法》更改为《高龄者雇佣安定法》开始,日本政府依托该法,先后在1994年明确了60岁延迟义务化的要求,在2004年提出确保雇佣三方案,在2012年将65岁雇佣义务化,最后是2020年的70

岁努力义务要求和五种路径选择,上述的政策变化历时30多年时间,期间仅《安定法》的修改就在7次以上。而且每次《安定法》的修改还都伴随着养老金改革法的修改,从养老金改革法案的内容改革中也可以看出,从厚生养老金定额到报酬比例、从60~70岁的弹性退休到60~75岁的改变等内容,日本政府都是按照既定的时间点进行的政策调整,而且前后之间都有过渡和衔接的安排,例如以“义务”和“努力义务”为限定词,而且根据以前实施的路线和目前日本正在打造一个“终生劳动”制度取向来看,70岁退休成为义务化的可能性很大。

第三,以立法为主轴,有评价和监督机制辅助,有机构和部门推进,整体实施制度化特征明显。在立法方面,从上述的政策回顾中可以清楚地看到,日本政府推行延迟政策改革最明显的标志就是《高龄者雇佣安定法》,包括其前身的《中老年等群体雇佣促进特别措施法》和之后对这部法律的多次修改,每一次退休年龄的调整都是以

表3 日本延迟退休政策改革的时间表

分期	年金改革	时间	雇佣对策改革
阶段一		1986	60岁退休努力义务化
		1990	退休后实现到65岁之前继续雇佣的努力义务化
	决定上调厚生养老金定额部分等内容, (定额部分调整从1995年开始实施 2007年完成)	1994	60岁退休义务化
	厚生养老金定额部分开始上调	1995	
			
阶段二	决定上调厚生养老金报酬比例部分等措施, (报酬比例部分调整从2013年开始实施 2025年完成)	2000	65岁退休努力义务化, 雇佣确保措施努力义务化
			
	对养老金的保费率和替代率等内容进行了改革	2004	65岁退休义务化 雇佣确保措施义务化 增加废除退休年龄条款 部分企业可以根据劳资协定等内容延迟进行65岁退休义务化 2006年起实施
	厚生养老金定额部分上调完成, 年龄为65岁	2007	
			
阶段三		2012	全部企业65岁退休义务化 三种继续雇佣措施选择 2013年起实施
	2013年厚生养老金报酬比例部分开始上调		
			
		2020	70岁退休努力义务化 五种继续雇佣措施选择 2021年起实施
			

资料来源:笔者根据日本厚生劳动省公布的相关资料整理而成。

法律条文的形式予以确定,而且也形成了相对固定的修改时间,这就能够保证法律内容的时效性。此外,日本还运用法律之间的相互配合,达到法律实施的效果,例如《国民养老金法》与《高龄者雇佣安定法》之间在针对延迟退休方面的相互补充就很好地发挥了法律间的协同作用。在评价和监督机制方面,有厚生劳动省实施的“高龄者雇佣状况调查”,通过厚生大臣每年公布雇佣状况,能够有效地对延迟退休政策的实施进行评价,而且在法律中还规定了对履行延迟退休政策的企业可以予以公布名单的监督机制。在机构和部门推进方面,日本厚生劳动省作为延迟退休政策的主要管理部门,不仅发挥了上述职能,而且在与之相关的政策制定中也发挥了比较大的作用。例如,对实施雇佣高龄者政策的企业给予补贴和奖励等方面的政策制定。此外,为了配合推进高龄者雇佣,日本政府还在20世纪70年代成立了银发人力资源中心(SHRC),向希望就业的老年人提供辅导和帮助。

(二) 存在的问题

第一,延迟退休后继续雇佣的工资收入较退休前有一定程度的减少,而且继续雇佣后的收入与现存的“在职老龄养老金”减额的计算办法之间存在矛盾。根据《周刊东洋经济》的调查数据显示,大多数企业在员工退休后,都选择以继续雇佣的形式聘用退休员工,相比于退休前,有83.9%的人的工资收入减少,而工作时间与退休前工作时间相同的则占到了58.1%,^[26]由此可以看出,尽管仍然从事着相关工作,但收入却发生了明显变化。另一方面,由于65岁开始领取养老金和70岁退休之间存在着一定的时间差,按照现行的“在职老龄养老金”的减额计算办法,可能会降低老年人的收入,甚至导致老年劳动者的就业意愿降低。日本现行的在职老龄养老金规定:“年龄在60~64岁的老年人的工资和养老金的合计收入每月超过28万日元,年龄在65岁以上的月收入超过47万日元,那么超过限额的部分将会从领取的厚生养老金中扣除”,^[27]这种制度的存在就会导致一些收入相对较高的老年人可能领不到养老金。此外,政府在弹性退休制度中规定的如果在65岁以后退休,每推迟退休1个月,则可以多领

取占基础养老金0.7%的奖励政策与延迟到70岁退休之间也存在着一定的矛盾,如果在65岁时退休,那么相比于在70岁退休,退休者可以领取超过42%的增加额,但如果工作到70岁,因为有工资收入,就会发生从养老金中扣除的问题,这样对于延迟至70岁退休的人来说就会存在负面影响。尽管政府也认识到这些问题的存在,但是在2020年的养老金制度改革中遭到了在野党以“高收入者福利”为名的反对,未来如何推进这部分改革,仍然是比较棘手的问题。

第二,随着数字经济和高新技术产业的不断发展,创新成为企业发展的重要支撑,尤其是在全球化背景下,企业为增强竞争,更需要源源不断的新增长动力。而随着延迟退休的年龄不断上调,越来越多的高龄者继续留在企业工作,这些高龄者多是战后经济腾飞期成长起来的“企业战士”,对以数字化媒介技术为代表的现代科技的认识和使用都存在着一定的困难,这对企业的创新无疑会产生很大的阻碍作用。尤其是新冠肺炎疫情暴发以后,企业和行业数字化设备的使用规模进一步扩大,数字鸿沟问题日益明显。因此,未来在数字化普及的进程中如何推进适老环境的营造,如何确保数字化与高龄员工之间的有效融合都成为摆在日本政府、企业面前的课题。企业能够推进老年人的培训和教育,但所产生的大量生产成本也还是需要企业自己承担,这对于企业的雇佣积极性也有较大的负面作用。而且随着“2025问题”的日益临近,尽管推进了70岁延迟退休,但是如何采取手段吸纳庞大的高龄者群体,也是政府和企业面临的重大考验。三菱综合研究所的推算数据显示,在2022年和2028年以后,事务性工作和生产、运输以及建筑行业的职位将出现过剩的局面,^[28]而目前“团块世代”中很多人的工作都在这些领域,可以说,未来推进延迟退休政策实施仍然面临较大的困难。

第三,前两次的延迟退休调整与国际水平几乎同步,也取得了比较好的效果,第三次改革虽然尚未提升到企业强制义务化施行,但是一次性提高5岁,显然时间跨度过大,并且并没有明确的时间表和路线图,仅仅是5种路径选择,过于模糊和宽泛。尽管目前的高龄化现象普遍,但是

根据许多媒体和研究机构的报道,有相当一部分老年人仍然不赞成雇佣到70岁,其中主要的原因就是对于身体状况的担忧。衰老本来就是人类必经之路,在生理上是不可逆的,尽管不同的个体由于身体状况的差异,其衰老速度不同,但是随着年龄的不断增大,机体的反应能力和适应能力不断下滑也是不争的事实,如果大跨度地雇佣高龄老年人群,势必会因为高龄老年人的机能衰退导致效率的损失。而且厚生劳动省在2019年公布的调查数据显示,截止到2019年底仅有20%左右的企业采取了雇佣到70岁的政策,^[29]这与推进65岁成为企业努力达到的义务时的平均水平相差比较大,因此能否全面推广,以及所有的高龄者未来能否更好地适应工作还很难做出判断。

总之,在人口老龄化不断加剧,劳动力人口逐渐减少的背景之下,日本制定了一系列法律法规,并不断修订和补充,逐步完善延迟退休制度,有效缓解了人口老龄化所带来的社会压力。日本在推行延迟退休制度方面的政策治理对中国具有重要启示。近年来,随着中国人口老龄化的不断加剧、劳动力人口逐渐减少以及养老金财政可持续问题的日益突出,20世纪50年代制定的现行退休制度显然已经不能满足今日的经济社会发展需要,并且在某种程度上已经造成人力资源的浪费。第7次人口普查数据显示,中国60岁及以上人口占总人口的比重为18.7%(其中,65岁及以上人口占总人口的13.50%),与2010年的第6次人口普查数据相比上升了5.44%,相比之下,劳动年龄人口则下降了6.79%。^[30]可以看出,中国老龄化发展速度较快,人口红利期越来越小,延迟退休年龄是大势所趋。借鉴日本经验,在延迟退休政策制定和实施过程中,以制定相关法律法规制度为主轴,稳步实施退休年龄制定中的时间表和路线图,构建弹性的、渐进式的退休方案是关键。并坚持立足中国国情,系统化、科学化地推进延迟退休政策出台,以积极应对人口老龄化问题。

参考文献

[1] 厚生労働省. 高齢者雇用安定法改正の概要—70歳までの就業機会の確保のために事業主が講ずるべき措置努力義務等について. [DB/OL]. [2021-02-05]. [https://www.mhlw.](https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000694689.pdf)

[go.jp/content/11600000/000694689.pdf](https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000694689.pdf)

[2] “十四五”规划和2035年远景目标纲要 [DB/OL]. [2021-10-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.

[3] 郑秉文. 发达国家延迟退休的经验教训及其对我国的启示 [J]. 清华金融评论, 2021(07):63-66.

[4] 総務省統計局. 人口推計2021年(令和3年)5月報 [DB/OL]. [2021-5-20]. <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/202105.pdf>.

[5] 国立社会保障人口問題研究所. 日本の将来推計人口(平成29年) [DB/OL]. [2018-04-16]. http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db_zenkoku2017/s_tables/1-5a.htm.

[6] 世界経済のネタ帳 [DB/OL]. [2021-05-28]. <https://ecodb.net/area/>.

[7] 帝国書院. 実質経済成長率の変化 [DB/OL]. [2021-05-30]. https://www.teikokushoin.co.jp/statistics/history_civics/index23.html.

[8] 世界経済のネタ帳 [DB/OL]. [2021-5-28]. https://ecodb.net/country/Jp/imf_growth.html.

[9] 国民年金保険料、納付率69.3%... 8年連続上昇も若い世代ほど低く [N]. 読売新聞, 2020-6-29.

[10] 宋健敏. 日本社会保障制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2012:126.

[11] 丁英顺. 日本人口老龄化问题研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 107.

[12] 萱沼美香. 高齢者雇用政策の変遷と現状に関する一考察 [J]. 九州産業大学経済学部紀要, 2010(48):1.

[13] 李珍. 社会保障理论(第四版) [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2017: 197.

[14] 丁英顺. 日本人口老龄化问题研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 28.

[15] 森戸英幸. 高齢者雇用安定法—2004年改正の意味するもの [OL]. <https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2014/01/pdf/005-012.pdf>. 2014:10.

[16] 厚生労働省. 第4回社会保障審議会年金部会. 支給開始年齢について [DB/OL]. [2018-06-09]. <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001r5uy-att/2r9852000001r5zf.pdf>.

[17] 厚生労働省. 高年齢者雇用の状況と制度概要 [DB/OL]. [2018-06-20]. <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Roudouseisakutantou/0000034674.pdf>.

[18] 厚生労働省. 令和元年「高齢者の雇用状況」集計結果 [DB/OL]. [2021-05-29]. https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000182200_00003.html.

[19] 総務省. 統計からみた我が国の高齢者「敬老の日」にちなんで [DB/OL]. [2020-10-17]. <https://www.stat.go.jp/data/topics/pdf/topics126.pdf>.

[20] 「70歳まで就業」道険しく希望者に機会確保「努力義務」に生産性高める制度必須 [N]. [2021-04-03]. <https://www.nikkei.com/article/DGKKZ070662880S1A400C2EA1000/>.

[21] 武田安恵, 中山玲子, 奥平力. 70歳定年パニック: あなたは戦力? お荷物? [J]. 日経ビジネス, 2021 (2): 26-27.

[22] 厚生労働省. 年金制度改正法(令和2年法律第40号)が成立しました [DB/OL]. [2020-05-29]. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000147284_00006.html.

[23] 日本憲法 [DB/OL]. [2021-06-02]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=321CONSTITUTION>.

[24] 杉本高. 公務員の定年引き上げについて [OL]. [2020-05-27]. [https://www.jichiroren.jp/sys/wp-content/](https://www.jichiroren.jp/sys/wp-content/uploads/2020/05/a0e612e19dad3207fbb68aa8f84fda5e.pdf)

[uploads/2020/05/a0e612e19dad3207fbb68aa8f84fda5e.pdf](https://www.jichiroren.jp/sys/wp-content/uploads/2020/05/a0e612e19dad3207fbb68aa8f84fda5e.pdf).

[25] NHK. 国家公務員定年延長の改正法成立: 定年65歳に引き上げ [N]. [2021-06-04]. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210604/k10013067601000.html>.

[26] 週刊東洋経済. 50歳から考える定年後の仕事選び [J]. 週刊東洋経済, 2017 (9): 30.

[27] 日本年金機構. 在職中の年金(在職老齢年金制度) [DB/OL]. [2020-08-18]. <https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/roureinenkin/zaishoku/20140421.html>.

[28] NIKKEI BUSINESS. 70歳定年パニックあなたは戦力? お荷物? [J]. 日経ビジネス, 2021 (2): 26-27.

[29] 厚生労働省. 令和元年「高齢者の雇用状況」集計結果 [DB/OL]. [2021-06-01]. https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000182200_00003.html.

[30] 国家统计局. 第七次全国人口普查主要数据情况 [DB/OL]. [2021-06-1]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817176.html.

(责任编辑 李征)

An Analysis on Japan's Delayed Retirement Policy under the Background of Population Aging

Ding Yingshun Zhao Ming

Abstract: Policies for delayed retirement, as one of the important contents of pension system reform under the background of population aging, has been widely implemented all over the world in recent years. The reform of delayed retirement system has been carried out at the age of 60, 65 and 70 in Japan under the background of the increasing ageing problem. It mainly adopts reform measures with the formulation and revision of the *Employment Stability Law for the Elderly* as the main content and the adjustment of the pension system as the effective connection, and steadily implements the delayed retirement system based on the principle of gradual progress. The reform of delayed retirement system in Japan shows the characteristics of systematization, flexibility, context and institutionalization, which plays a positive role in alleviating the shortage of labor force and the financial pressure of pension. With the help of discussing the policies, measures and problems in the delaying retirement of Japan, it can provide certain reference and significance to China to implement the delaying legal retirement age gradually.

Key Words: Deferred Retirement Policy; Deferred Retirement Age; *Employment Stability Law for the Elderly*; Pension