

第二十一章 积极应对人口老龄化的公共政策*

伴随着经济社会的发展,医疗技术、公共卫生条件和生活水平的提高,老年人死亡率下降、寿命延长,同时社会生育率下降,由此导致老年人口在总人口中的比重趋于上升,社会进入到老龄化阶段。^①当前,人口老龄化已成为一个全球性的现象,对整个社会的消费结构、生产与就业结构乃至家庭结构都产生了不可逆转的影响。从公共政策的角度看,现代社会保障制度的建立以及各项公共服务的扩展,公共部门以及受到公共政策影响的部门越来越多。在这一背景下,人口老龄化对公共政策的筹资与治理产生了深刻的影响。从公共政策筹资的角度看,不论是税收还是社会保险的缴费主要来自工作的一代,在人口年龄结构较轻时,就业人口占比高,从而人均筹资负担较轻;从公共政策的待遇保障角度看,人口年龄结构较轻时,待遇更多向儿童、年轻人倾斜。但是,随着人口的老龄化,劳动年龄人口占比下降,与此同时领受待遇的人口占比增加,年轻一代的人均筹资负担上升,公共保障的待遇则主要向老年人口倾斜。在一些国家,由于公共政策转变不能适应人口的老龄化从而造成了强烈的社会冲突与代际冲突,引发诸多社会不稳定因素。二战之后,世界主要发达国家先后进入了老龄化社会。根据国家统计局 2021 年 5 月最新发布的第七次全国人口普查公报(第五号)数据,当前我国也已经进入老龄化社会,而且与西方国家相比还面临“未富先老”的特征。与此同时,我国人均 GDP 刚超过 1 万美元,仍属于发展中国家。从这个角度看,我国人口老龄化面临的挑战远比西方发达国家进入老龄化社会时面临的挑战要大。“十四五”期间也是我国应对人口老龄化的最后一个窗口期。^②随着我国进入新发展阶段,在这个窗口期,公共政策应从前瞻性的角度进行调整,以适应老龄化社会的诸多变化。

第一节 人口老龄化对公共政策的影响及政策取向

一、现代公共政策的扩展

现代公共政策来源于政府对社会生活以及家庭和个人行为的系统性干预,特别是二战之后随着福利国家思潮的盛行,欧洲一些国家主要是北欧诸国建立了“从摇篮到坟墓”的福利国家,政府对包括教育、医疗、照料、社会保障、就业等原先属于社会、家庭和个人的领域进行了大规模的干预,一系列社会服务被“公共化”。国家对这些领域的干预手段不同于对宏观经济运行的干预,其主要手段一是筹资上,通过税收或社会保险缴费等形成规模庞大的公共资金;二是政府通过建立机构、购买服务等方式直接向居民提供的各类公共服务,例如教育、医疗、就业、养老照料等;三是通过法律法规等强制居民改变其支出结构和行为方式,比如强制居民购买某一类商业保险等。

从西方发达国家公共政策演变的历程看,公共政策覆盖的范围不断扩大,公共支出所占比重不断上升。二战之后,不仅传统欧洲的福利主义国家在快速扩大其公共政策覆盖范围,甚至包括美国在内的传统市场经济占据优势的国家,也在快速扩大其公共政策覆盖范围。上

* 本章执笔人:王震,中国社会科学院经济研究所,研究员;范建镛,中国社会科学院经济研究所,副研究员;王庆,中国社会科学院经济研究所,助理研究员;王琼,中国社会科学院经济研究所,副研究员。

^① 现行国际通用的老龄化社会界定标准来自 1956 年联合国出版的《人口老龄化及其社会经济后果》,即一个国家或地区 65 岁及以上人口占总人口的比重达 7% 时,即进入老龄阶段。如这一比例达到 14% 和 21% 时,则进入“老龄社会(aged society)”和“超老龄社会(super-aged society)”。

^② 蔡昉:《中国老龄化挑战的供给侧和需求侧视角》,《经济学动态》2021 年第 1 期。

世纪 60 年代美国在“进步主义运动”的口号下建立了公共医疗保障制度，包括面向老年人的 Medicare 以及面向低收入人群的 Medicaid，以及对低收入人群的转移支付项目等。反应在国家支出结构上，则是公共的社会支出快速增长，并成为主要的支出项目。OECD 国家不包括教育在内的社会支出项目（政府支出以及强制性的私人支出），包括老年及遗属保障、健康、失能、失业、住房、就业政策以及其他社会支出项目占当年 GDP 的比重，到 1980 年代已经达到了 15%；此后的年份也一直增加，到 2017 年已上升到 20.8%。特别是欧洲一些国家，不包括教育在内的社会支出占 GDP 的比重超过了 30%。

表 21-1 OECD 国家社会支出占 GDP 比重变动情况

	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2019
澳大利亚	10.3	13.1	21.1	18.6	19.9	22.9	21.8
奥地利	23.3	24.3	26.6	26.8	28.4	28.5	26.9
比利时	23.3	24.6	23.7	25.3	28.5	29.5	28.9
加拿大	13.2	17.5	15.7	16.1	17.6	17.9	18.0
智利	..	10.3	12.8	11.2	13.1	13.9	14.7
捷克	..	14.0	18.1	18.2	20.1	19.7	19.2
丹麦	20.3	21.9	23.8	25.2	31.7	32.5	28.3
爱沙尼亚	..	..	13.9	12.8	18.0	17.2	17.7
芬兰	17.8	23.3	22.7	24.0	27.5	30.6	29.1
法国	20.1	24.4	27.7	28.8	31.1	31.8	31.0
德国	23.6	22.9	26.8	27.3	28.2	27.4	25.9
希腊	9.9	15.7	17.8	19.5	25.5	26.0	24.0
匈牙利	..	..	20.1	21.9	23.0	20.4	18.1
冰岛	..	16.2	18.6	20.6	21.7	21.3	17.4
爱尔兰	15.7	16.8	12.8	15.4	23.8	14.9	13.4
以色列	..	..	17.3	15.7	15.7	15.6	16.3
意大利	18.1	22.1	23.7	25.2	28.2	29.4	28.2
日本	10.1	11.1	15.8	17.5	21.7	22.7	22.7
韩国	..	2.8	5.2	6.4	8.4	10.5	12.3
拉脱维亚	..	..	15.4	12.3	19.5	15.8	16.4
立陶宛	..	..	15.4	13.8	19.6	16.2	16.7
卢森堡	19.4	18.3	18.7	23.1	23.9	22.5	21.6
墨西哥	..	3.1	4.4	6.1	7.4	7.7	7.5
荷兰	23.4	24.1	19.9	20.7	23.6	24.0	16.1
新西兰	16.3	20.4	18.4	18.0	20.6	19.4	19.4
挪威	16.4	22.7	21.7	22.0	23.3	26.1	25.3
波兰	..	14.2	20.2	20.9	20.7	20.3	21.3
葡萄牙	9.7	12.4	18.9	22.7	24.8	24.3	22.6
斯洛伐克	..	..	17.7	15.5	17.6	17.3	17.7
斯洛文尼亚	..	..	22.1	21.5	23.4	22.7	21.1
西班牙	14.9	19.1	19.5	20.5	24.9	24.7	24.7
瑞典	24.5	26.9	27.0	27.5	26.3	26.6	25.5
瑞士	14.5	15.6	22.5	25.4	25.1	27.0	27.4

土耳其	2.2	3.8	7.5	10.1	12.3	11.6	12.0
英国	15.8	15.2	17.6	20.0	24.2	22.4	20.6
美国	13.2	13.7	14.5	15.8	19.4	24.7	18.7
OECD 平均	15.0	17.1	18.2	19.1	21.7	21.6	20.8

注：1.包括政府支出和强制性私人支出。2.支出项目包括老年及遗属、失能相关、家庭支持、健康、积极就业政策、失业保障、住房保障、其他。3. 2019 年的数据中，奥地利为 2017 年数据，加拿大为 2018 年数据，日本为 2017 年数据，新西兰为 2018 年数据，瑞士为 2018 年数据，OECD 平均为 2017 年数据。

数据来源：<https://stats.oecd.org/>。

二、人口老龄化对公共政策的潜在影响

随着人口的老龄化以及老龄化对产业结构、就业结构和消费结构的影响，公共政策也受到了影响。自上世纪 80 年代以来，主要发达国家的老龄化程度不断加深，其对公共政策的影响也日渐凸显，并成为公共政策转型的主要原因之一。在 80 年代之前，主要发达国家在公共政策上的取向是不断扩大公共政策干预的范围，大量社会服务以及家庭和个人服务被“公共化”。但在 80 年代之后，削减公共福利支出、减少政府行政性干预成为新的取向。在这其中，人口老龄化带来的影响不断凸显。

人口老龄化对公共政策的影响，主要体现在三个方面：一是筹资，二是福利待遇，三是由此引发的代际冲突与群体冲突。产生影响的主要机制是公共服务和社会保障中的“现收现付制”。现收现付制（Pay As You Go, PAYG）是传统养老金制度的财务机制，即已经退休的领取养老金的人，他们领取的养老金来自在职一代就业人员的缴费；与之相对应的是积累制（Fully Funded, FF），即个人退休后领取的养老金来自个人在职工作期间的积累及其增值。实际上，除了养老金制度外，其他公共项目从广义而言也是现收现付制：各项待遇的发放主要是从在职工作的人群中筹资，由在职工作的人“抚养”领取待遇的人。

第一，随着人口的老龄化，相比于就业人口，受抚养人口的规模不断扩大，社会的抚养比特别是老年抚养比快速上升。这就意味着接受待遇的人群在不断扩大，但缴税以及缴费的就业人群的相对规模在降低。中国自 2000 年进入老龄化社会以来，老年抚养比不断上升。2020 年中国劳动年龄人口 96707 万，65 岁及以上人口 19059 万，老年抚养比高达 19.7%，接近 5 个劳动年龄人口要抚养 1 位老年人口；而这个数据在 10 年前的 2011 年只有 12.3%，接近 8 个劳动年龄人口抚养 1 位老年人。具体到不同的社会保障项目中，目前我国社会保障的主体是城镇职工的基本养老保险和基本医疗保险。2020 年我国城镇基本养老保险的参保人口中，2.57 个缴费的在职职工要抚养 1 位退休领取养老金的职工，城镇基本医疗保险的职退比也下降到了 2.82。而且养老保险和医疗保险的职退比在过去十多年间一直处在下降趋势中。

第二，在服务供给方面，随着人口的老龄化，劳动供给面临压力，劳动成本不断膨胀，相比于筹资，老龄化给公共服务供给带来的压力更为严重。特别是在医疗、照护等行业，护理人员短缺成为常态。由于人员短缺也导致这些行业的供给成本不断膨胀。不仅如此，这些行业还难以实现技术替代，劳动的单位产出长期维持在较低水平。虽然单位产出长期不变，但其劳动成本却随着社会平均工资的增长而快速增长。美国经济学家鲍莫尔将其称为“成本病”。^①一些欧洲国家近年来因为劳动供给短缺以及服务成本的膨胀而屡次引发各种社会冲

^① W. J. Baumol, “Health care, education and the cost disease: a looming crisis for public choice”,

突和财政危机。

第三，老龄化带来的代际冲突与人群冲突。人口的老龄化导致人口结构中老年群体比重上升，从而老年群体在公共事务决策中的重要性上升，公共政策越来越“偏向”老年群体。特别是在养老金制度、养老和照护服务、医疗卫生服务等领域，这种趋势越发明显，大量社会资源被老年群体所占用。即使在一些面向全体居民的公共项目中，也主要被老年群体所占用。以医疗资源为例，老龄化以及疾病谱的变化，使得慢性非传染性疾病成为主要的疾病。慢性非传染性疾病不能治愈，只能使用药物控制，这使得大量医疗费用被占用。我国每年慢性疾病的费用几乎占到了全部医疗费用的一半以上。

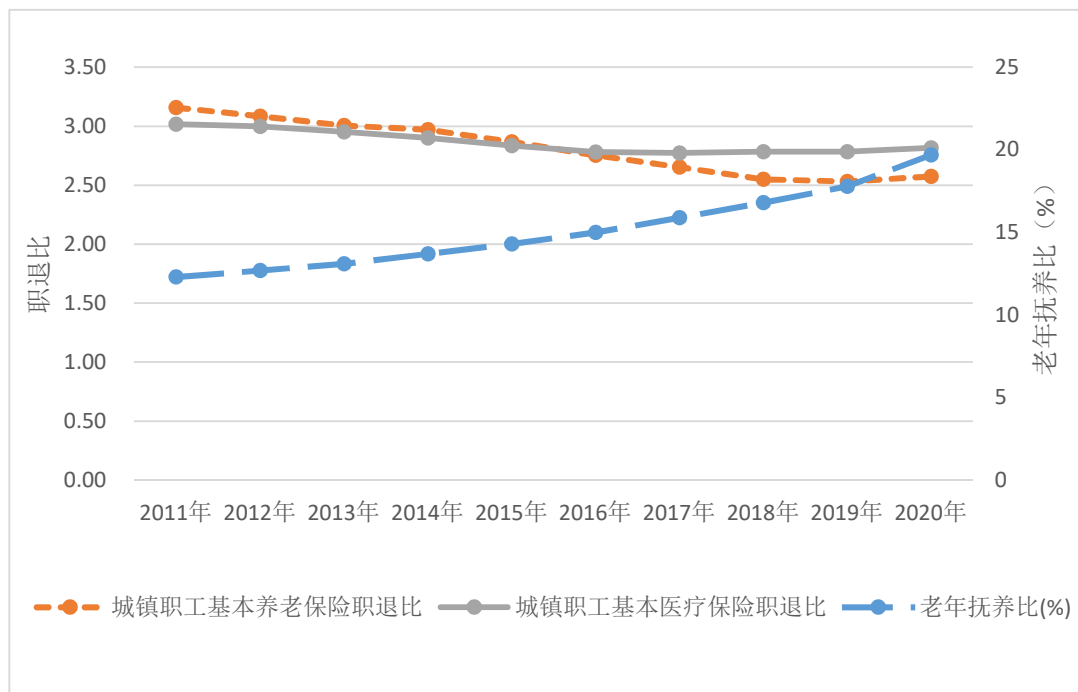


图 21-1 中国人口老年抚养比及城镇职工基本养老保险和基本医疗保险职退比
注：职退比=参保在职职工：离退休参保职工。
数据来源：《中国统计年鉴》相关年份。

三、应对人口老龄化的公共政策变革

为了应对人口老龄化的冲击，欧美发达国家早在上世纪 70 年代末、80 年代初就开始了公共政策的变革，主要的政策取向一是引入积累制，减轻现收现付制下对年轻一代的财务压力；二是大力引入社会力量和市场力量，构建多层次、多元化的保障体系；三是控制公共保障的待遇提升，将其控制在合理范围内，防止其带来的财政支付压力；四是建立更加灵活的就业政策，延迟退休年龄；五是在公共部门引入竞争机制，以及技术创新，提高公共部门运行效率等。

第一，在传统现收现付制下引入部分积累制，以减轻过度筹资对年轻一代的压力。现收现付制能够成立的前提条件是人口结构保持相对稳定，从而年轻一代的筹资压力不至于过大。人口老龄化对现收现付制的财务可持续性是一个颠覆性的冲击：缴费人口越来越少，而

领受待遇的人口越来越多。由此，年轻一代财务压力越来越大，就业意愿受到抑制，并由此进一步抑制人口生育率，导致人口老龄化-年轻一代筹资压力过大-抑制人口生育-加深老龄化的恶性循环。

从西方国家的经历看，最先受到影响是养老金项目（实际上医疗卫生、养老照护等也受影响）的可持续性：待遇领受人数不断攀升，而缴费人群不断萎缩。在这样的情况下，自上世纪 80 年代以来西方主要发达国家逐步在公共保障项目的筹资中引入部分积累制，以减轻年轻一代的缴费负担，并激励更多人依赖个人积累应对各种社会风险。

中国在上世纪 90 年代建立社会主义市场经济的社会保障制度过程中，也采纳了部分积累制，在城镇企业职工基本养老保险和基本医疗保险的制度设计中都采取了“社会统筹+个人账户”的模式，其中的“个人账户”实际上就是部分积累制。

第二，在引入部分积累制的同时，还逐步引入社会力量和市场力量，构建多层次的、多元化的公共保障体系。我国已经建立了公共部门为主、公共保障为基础的保障体系，但是在老龄化的冲击下，单纯依赖公共部门不仅给公共支出带来难以承受的压力，而且保障效率也较低。因此，引入社会力量和市场力量，构建多层次多元化的保障体系有其必要性。改革开放以来，我国一直坚持在公共部门中引入社会力量和市场力量的政策方向，但在实践中社会力量和市场力量发挥的作用还不够，公共服务的供给还主要依赖公共部门。特别是一些具有行政垄断性的部门，比如卫生健康部门、教育部门等，在实践中往往排斥非公共部门的进入，并以监管等各种理由阻碍其发挥作用。积极应对人口老龄化还需破除部门利益的分割，充分调动各方面的积极性。

第三，控制公共保障的待遇水平和范围，削减福利支出，以减轻财政支出压力。在二战之后直到 60 年代，在福利国家思潮的影响下，泛福利化倾向严重，各国纷纷扩展福利保障的范围，提高福利待遇水平。但是随着人口的老龄化，这种福利扩张的趋势难以为续，财政支出面临的压力较大。从 70 年代末期开始，各国开始对福利水平的提升与范围的扩大进行控制，一些国家的免费福利项目转为收费项目。

从中国的情况看，公共保障的总体水平并不高；其主要问题是结构性矛盾：一是地域性差距，一些东部沿海发达地区和大城市由于资源充足，总体保障水平高，优质公共资源集中。比如主要高端、优质医疗资源和教育资源主要集中在北京、上海等大城市；中西部地区则保障水平过低；二是群体性差距，公共部门、事业单位、国有企业等职工的保障水平远高于企业职工、非就业居民和农村居民。这就导致一些群体的出现福利待遇超高，而另一些群体保障水平很差，这种状况导致总体的保障效率较差。因此，下一步的改革方向应是逐步削高补低，削减过度福利，防止泛福利主义倾向，同时补足低收入群体的保障。

第四，更加灵活的就业政策。老龄化的另一面是劳动人口的减少，从而劳动供给出现短缺。这其中当然人口结构自然变化的原因，但另一方面在制度设计中也有一些不合理的、僵化的制度。以养老金制度为例，目前我国退休年龄的设计，男性 60 岁，女性工人 50 岁，女性干部 55 岁。这个设计是适应计划经济年代的就业结构和人口结构的；但是已经过去了四十多年，我国人均预期寿命从 1981 年的 67 岁提高到 2015 年的 76 岁，提高了 10 岁，人民健康水平也明显上升。过早的退休年龄不仅给养老金支付带来沉重压力，而且也降低了劳动供给意愿。在就业保护方面，目前的就业保护主要是对正规部门的就业保护；但是，大量劳动人口实际上是在非正规部门就业。从鼓励就业、扩大劳动供给的角度，也应逐步改革就业保护制度，将非正规就业纳入到就业保护体系中。

第五，提高公共部门运行效率。目前公共部门主要承担了各项公共服务与社会保障的供给职责。但传统的公共部门管理方式与治理模式效率比较低。如何发挥有限的公共资源的最大效率，需要改革公共部门的运行机制和管理模式，提高公共部门的治理效能。在这方面，总的原则是引入竞争机制，改革事业单位编制管理，建立能进能出、能上能下、多劳多得、

优质优酬的公共部门运行机制。具体而言，要改革编制管理制度、薪酬制度、绩效评价制度等，既要保证公共部门的公益性，又要发挥其效率。

第二节 人口老龄化背景下的公共财政体制改革

国家统计局 2021 年 5 月最新发布的第七次全国人口普查公报（第五号）数据显示，我国 60 岁及以上人口为 2.64 亿，占全国人口 18.70%，其中 65 岁及以上人口为 1.91 亿人，占 13.50%。与 2010 年第六次全国人口普查相比，0—14 岁人口的比重上升 1.35 个百分点，15—59 岁人口的比重下降 6.79 个百分点，60 岁及以上人口的比重上升 5.44 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 4.63 个百分点（详见表 21-2）。根据现行国际通用的老龄化社会界定标准，我国已属于典型的人口老龄化社会。

表 21-2 全国人口年龄构成（单位：人、%）

年龄	人口数	比重
0—14 岁	253383938	17.95
15—59 岁	894376020	63.35
60 岁及以上	264018766	18.70
总计	1411778724	100.00

注：65 岁及以上人口所占比重为 13.5%。

资料来源：国家统计局第七次全国人口普查公报（第五号）。

我国人口老龄化问题并不仅仅涉及养老领域相关产业或行业，它还引发一系列亟待重视和值得深入探讨的问题，其中一个重要方面就是政府的支出变化趋势以及由此引起的整个公共支出格局的变化。

一、我国公共支出增长变动趋势分析

衡量政府公共支出增长变动的指标通常有两个，一是增长指标，二是相对指标。增长指标反映政府支出及主要项目的增长变动情况，相对指标则用于考察政府支出总额与其他指标的比例关系，主要支出项目与每年的政府支出总额的比例关系等。相对指标更能反映政府支出的结构性特征。

统计资料表明，第二次世界大战以后，公共支出无论是从绝对量还是从相对量（公共支出占 GDP 的比重）来看，在各国都呈现上升趋势。发达国家的公共支出经历了迅速增长和受控增长两个阶段。在公共支出增长的趋势中，还伴随着人口老龄化加剧的趋势。

当前，我国人口老龄化问题与许多发达国家出现这一问题的时机和背景有所不同，我国是在“未富先老”这一情形下出现的。因此，由于人口老龄化所带来的社会问题、公共问题，需要政府政策干预或支持的力度，也与发达国家所曾经采用的政策有所不同。

新中国成立初期，我国民生领域的社会文教支出占全部财政支出的比重仅为 11%—15% 左右，一直到改革开放初期，其比重上升至 13%—16% 左右，上世纪 80 年代，这一比重为 20% 左右。相比之下，经济建设支出的比重长期高达 40%—50% 左右。^①除了相对比重的这一差异，长期以来，在支出总量方面，也呈现出另一个特征，新中国成立以来的经济建设支出增长，呈现先上升后有所下降的趋势，但社会文教支出的增长趋势则是一直缓慢有所上升，但所占

^① 详细数据参见财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1991）》，科学出版社 1992 年版，第 108—111 页。

相对比重一直并不高。

上世纪 90 年代初我国确立社会主义市场经济体制改革目标以来，以民生事业为重要建设目标之一，我国公共支出的格局发生了进一步的重要变化。这一变化与我国实行分税制改革之后，财政收入快速稳定增长有关。

自 1994 年正式实行分税制以来，我国税收收入在 1998 年才达到 9262 亿元左右，1999 年首度突破万亿，达 10682 亿，此后，每年税收收入一直攀升，2001 年突破 15000 亿，2003 年突破 2 万亿，2005 年突破 25000 亿，达 28778 亿元，2007 年突破 45000 亿。^①2010 年以来，以税收收入为主要形式的我国财政收入，继续大幅增长。

与此相应，我国财政支出规模亦不断扩大。从财政学的“瓦格纳法则”来看，政府支出规模的增长有其内在原因，随着政府参与社会经济领域的广度与深度加强，支出增长趋势似无法避免，同时，随着人们收入水平的提高，由于教育、文化、医疗等具有较高的收入弹性，人们对这些产品或服务的需求提高，政府在这些方面的支出水平也会提高。数据显示，2011 年，我国财政总支出为 109247 亿元，其中教育、医疗卫生、社会保障和就业这三个与民生关系最为密切的领域的政府支出占比已达 31.16%。近十年来，这一比重缓慢上升，至 2020 年已达 35.88%，同时，2020 年财政总支出规模也已增长一倍多，达 245588 亿元。^②可以说，不论是财政支出的总规模，还是民生领域相关支出占财政总支出的比例，都较以往各个时期有了较大提升。

二、人口老龄化对我国公共支出的潜在影响

（一）政府支出格局与支出重心的变化

目前，除西藏外，我国其他 30 个省份 65 岁及以上老年人口比重均超过 7%，其中，12 个省份 65 岁及以上老年人口比重超过 14%。^③随着人口老龄化程度的加深，有些学者甚至判断我国将有可能于 2030 年超过日本，成为全球老龄化程度最高的国家。根据发达国家的历史经验，为解决人口老龄化带来的社会经济问题，政府往往会增加财政支出规模，调整财政支出结构，将更多公共资金投入健康保障领域。事实上，我国也已出现了类似的现象：一方面，近十年来我国财政支出总额的涨幅大大高于同时期 GDP 增长速度，另一方面，我国医疗卫生支出不断攀升。数据显示，2011 年我国财政医疗卫生支出总额为 6429.5 亿元，此后逐年上升，2014 年突破万亿大关，达 10176 亿元，2018 年则超过 15000 亿元，2020 年达 19201 亿元。从年度增长比率来看，2011—2020 年间，每年同比增长比率均超过 10%，最高达 22.91%，2017 年后增长比率趋于下降，仅实现个位数增长。^④

党的十九大报告明确提出，要积极应对人口老龄化问题，并强调要在发展中补齐民生短板，构建完善的养老政策体系和社会环境。人口老龄化的加剧和财政支出方向与支出规模的变动无疑是影响经济增长的重要因素。人口老龄化对经济增长的影响以及实现经济持续增长的财政政策选择，已经成为中国改革与发展面临的重大课题。毋庸置疑，政府在这一进程中将扮演越来越重要的角色。而作为政府可以运用的有效政策手段之一，通过公共支出这一政策工具的作用，对养老领域相关产业将产生重要影响。我国已进入中低速发展的新阶段，需要我们更加关注如何平衡财政支出在民生事业领域的支出比例和支出重点。

^① 参见国家统计局网站相关税收收入数据，来源网址：<https://data.stats.gov.cn/>。

^② 参见国家统计局网站相关财政支出数据，来源网址：<https://data.stats.gov.cn/>。

^③ 国家统计局第七次全国人口普查公报（第五号）。

^④ 数据来源：国家统计局网站，网址：<https://data.stats.gov.cn/>。此处比例数为笔者根据相关数据计算所得。

（二）对养老扶助体系支出缺口的潜在影响

人口老龄化对社会的影响是全方位的，首先受到冲击和影响的是养老扶助体系。《国家基本公共服务标准（2021年版）》对“老有所养”问题做出了两方面的规定，具体涉及老年人口的指标，一是养老助老服务，二是养老保险服务。后者基本服务对象为符合条件的参保退休人员和城乡居民，因此与财政扶持并无直接关系，但前者涉及老年人健康管理和福利补贴，均涉及65岁以上老年人的健康状况评估和福利补贴。显然，这一部分支出必须由政府财政支出也即公共支出来承担。

由此，基于老龄化而导致的公共支出在养老扶助体系中的分配格局的变化，势必随着我国人口老龄化程度的加深而产生越来越深刻的影响。除了在医疗、社会保障领域可能增加政府公共支出的压力，在养老产业等领域，对公共支出总量和缺口的潜在影响也不容忽视。这与当前我国养老产业领域的发展相对较为薄弱有关。由于城乡二元结构的客观存在，城乡养老保障水平仍有较大差别。我国目前在全国范围内的老年人口服务机构远远不足。而现行养老服务体系存在的明显的城乡差异，也使得农村养老服务机构布局数量更少。农村老龄人口获得同等养老服务的成本比城镇老龄人口要高。其高出的部分，就需要政府公共支出来额外“兜底”。由此产生的基本公共服务支出的缺口，在未来较长一段时期内对我国经济发展的潜在影响，应予以充分重视。

（三）对公共支出结构变动的的影响

由于不同类型的公共服务在成本分摊和受益分享方面存在明显差异，不同年龄阶层对公共支出的项目选择具有不同的偏好。有些西方学者认为，由人口老龄化带来的老年人比重提升和政治影响提高、人口增长率降低以及预期寿命延长等社会变化，会对政府公共支出决策过程产生重大影响，从而在公共预算资源配置领域引发“代际冲突”，并最终改变政府行为和公共支出结构。

我国是社会主义国家，西方公共预算和公共选择理论并不符合我国国情，但上述观点仍然对我们有参考和借鉴意义。就我国现实国情而言，以下方面的趋势是值得关注的。

1. 对支出的总量结构的影响

新中国成立以来，在较长一个时期里，我国财政支出的较大比重均投向生产建设领域，以致形成了“生产建设财政”这一格局。从经济恢复时期到七五期间的财政支出数据来看，经济建设支出的占比除了恢复时期为34.3%，其余时期均高于48.9%，也就是说，财政支出的近半数均投向了经济建设领域，与此对应的是，上述时期的社会文教支出比例除了“六五”、“七五”时期略超20%外，其余时期均只有10%—15%水平。^①这凸显了财政支出总量对财政支出领域的具体比例约束。改革开放以来，随着我国财政收入的增长，尽管对社会文教领域的支出比例在较长时期内并没有显著变化，但支出总量则得到较大规模的增长。自2011年迄今，教育、医疗卫生、社会保障和就业三项支出占财政总支出的比例长期稳定于30%—35%的水平，但医疗卫生支出总规模则由2011年的6430亿元快速增长至19200亿元，总额增长近两倍。

我国经济步入新发展阶段后，对公共支出总量的潜在影响主要体现在，在民生领域支出保持增长的前提下，究竟是采取按比例增长模式还是按总量增长模式？假如采取按比例增长模式，又如何应对老龄化加深的趋势对公共支出的潜在巨大需求？同时，还需要进一步考虑对其余领域公共支出的平衡问题。这些都是未来所面临的挑战。

^① 参见财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1991）》，科学出版社1992年版，第110—111页。此处比例数为笔者根据相关数据计算得到。

2. 对支出的地区结构和行业结构的影响

从社会资源配置的角度来说，政府支出结构直接关系到政府动员社会资源的程度，从而对市场经济运行的影响可能比政府支出规模的影响更大。不仅如此，一国政府支出结构的现状及期变化，表明了政府正在履行的重点职能及其变化趋势（杨斌，2014）。

人口老龄化对公共支出结构的影响还表现在公共支出的投向地区和投向行业可能因此发生较大转变，由此导致公共支出的地区结构和行业结构产生重大变化。

依据财政支出的功能角度，满足民众生存、发展和娱乐需求的政府公共支出，可以划分为民生支出，具体包括教育、医疗、社会保障、住房保障、社会救济等支出。从这类支出的地区分布来看，未来就我国东中西部这三大区域而言，东部地区随着人口流入和人口结构变化，在民生领域的支出无疑将面临迅速上升趋势。在这一背景下，可以预见，东部地区的公共支出规模无疑将远远超过中西部地区，那么，东部地区公共支出所形成的公共服务供给的集中效应和规模效应如何才能更好地体现？同时，不同地区间的政府财政转移支付政策如何与当地经济发展现实更好地匹配？这些都值得深入分析。

伴随着东中西部地区不同省份人口老龄化发展进程不一，上述地区结构问题在不同省份的不同行业间也将不同程度地存在，体现为公共支出的行业结构问题。也就是说，公共支出所指向的不同年龄人口群体的相对比重发生变动，由此对社会各行业所产生的具体影响，同样值得关注。

三、我国台湾地区应对老龄化的公共支出经验与启示

我国台湾地区是经济发达地区，现有人口 2300 余万，2017 年台湾地区 65 岁及以上老年人口（台湾地区以 65 岁为标准划定老年人口）313.9 万，占总人口比重为 13.33%，已进入老龄化社会。

自 1993 年开始，台湾地区从经济安全、健康维护、生活照料三个方面对养老服务做出一系列政策安排。经过近 30 年的发展和完善，已构建起一个较为完备的社区照顾和机构安养并重的养老服务体系。从中可以看到，构建比较完善的养老服务体系，而非由政府直接大规模参与运营养老照料机构，能够更好地发挥政府公共支出的效用。台湾地区在养老服务体系规划、体系建设、服务体系发展及监督、社会志愿者服务体系扶持与监管等方面，都可以给我们一些启发及借鉴（北京市老龄协会，2017）。

首先，养老并不是一个完全由社会和政府承担的事情，人口老龄化也将是一个长期持续发展的过程，需要社会、家庭、个人尤其是老人的共同参与和努力。在不断提升老年人养老保障和社会福利水平的同时，应加强社会引导，将健康老龄化、积极老龄化的理念引入公共卫生教育，同时应通过加强舆论宣传和政策保障，调动老年人的积极性和主动性，促进健康老龄化、积极老龄化的实现。

其次，政府有关部门乃至政府公共支出的重点领域，应致力于加强养老服务体系的标准化建设，包括不同层级的标准、规范的设定。这些标准，应体现各方参与主体的价值、利益，也应体现对老年人和提供服务者的关爱和保护。当前，养老服务的标准化建设仍然是我们的“软肋”之一，也是我们必须完成的一项长期而艰巨的任务。应逐步完善养老服务通用基础、服务技能、服务机构管理、居家养老服务、社区养老服务、老年产品用品等标准。政府公共支出应致力于协调相关市场主体，共同制定满足市场和创新需要的标准，同时推进养老服务安全保障等政府职责范围内的公益类标准的制定和贯彻实施。

需要指出的一点是，尽管从目前看，台湾地区应对养老问题做得较好，但是，其政府部门公共支出不断攀升的趋势也未能得到较好控制。近年来，台湾地区公共支出规模和政府债务规模双双“居高不下”的局面成为它被诟病的主要方面之一。这是值得我们在借鉴时予以

特别警惕的。

四、公共支出增长限度与支出压力的矛盾

近 20 年来,我国公共财政预算支出占 GDP 的比重,基本维持在 18%—25%之间,但是,如果测算政府总支出占 GDP 的比重,则上述比例上升为 27%—38%左右,说明近年来我国政府部门对经济活动的影响程度有所强化。尽管如此,从理论上讲,公共支出的增长总是有一定限度的,其受限因素,一是经济增长速度的约束,也就是 GDP 增速的约束,二是支出投向的约束,也就是公共支出不论投向哪一个行业,均不可能实现 100%的支出规模。

由上述逻辑分析,以下两个层面的问题应引起我们的足够重视。

其一,由于政府维持行政部门运转必须支出必要的行政经费,因此,政府用于公共支出的比例有其上限。也就是说,政府公共支出并不完全等于政府总支出,而是具有一定比例。在这一前提下,在经济发展过程中,为促进民生事业的发展,相对而言,关注公共支出的总量增长就更具有重要意义。

其二,如果不同领域的公共支出比例结构未能随人口结构变动而有较大调整,例如,随着人口老龄化程度加深,如果养老领域的公共支出占比未能实现较大提升,那么,旧有支出比例所对应的公共支出总量的增长,能否覆盖老龄化背景下的养老行业基本公共服务?假如无法保障老年人口基本公共服务的供给,公共政策又应遵行何种原则加以调整?这也是我国未来公共政策制定过程中值得关注的方面。

总体来看,在十四五期间乃至 2035 年远景规划时期,努力做好公共支出规模与公共支出结构二者间的平衡,以有效化解潜在的公共支出风险,应引起高度重视。这有利于在新发展阶段更好地发挥我国经济的制度优势,为整体经济的良性循环与发展奠定基础。

第三节 公共政策的治理模式创新

人口老龄化是全世界面临的重大社会问题,已经引起国际社会的普遍关注。1982 年,联合国在维也纳专门召开老龄问题世界大会,通过了《老龄问题国际行动计划》;1991 年第 46 届联合国大会就确认了《老年人原则》。在应对人口老龄化问题方面我国也成立了专门的机构,国务院早在 1983 年就正式批准成立了中国老龄问题全国委员会,全国各地也建立了老龄工作机构,系统地开展老龄工作,初步建立具有中国特色的老龄工作体系,形成适应我国人口老龄化社会的公共政策制度构架。最近几年我国通过提高就业市场灵活性,扩大劳动力市场包容性,增强社会保障制度可持续性,推进公共服务基础设施适老化改革,充分运用现代化信息技术,积极建立和完善了社会养老保障制度,增加老年人福利保障,扩大了针对老年人的社会化服务范围。

一、提高就业市场灵活性,扩大劳动力市场包容性

老龄化现象是生命周期的正常发展,但年龄增长并不意味着所有老齡人都完全丧失了劳动力,原有就业体制将老年人口排斥在正规就业市场之外,据现在仍然有效的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(国发【1978】104 号)文件测算,在现行生育政策不变的情况下,中国 15-64 岁劳动适龄人口将自 2025 年后迅速萎缩,从 2030 到 2080 的 50 年间更是每 10 年便减少 1 亿。^①党的十八届三中全会决

^① 曾毅:《试论二孩晚育政策软着陆的必要性与可行性》,《中国社会科学》2006 年第 2

定提出研究制定渐进式延迟退休年龄政策，五中全会进一步提出出台渐进式延迟退休年龄政策，现有条件的部分地方单位和企业根据实际情况已实行“柔性”的退休政策，老年人自愿自主的前提下，与用人单位双方协商适当将退休年龄推迟，尽量延长邻近退休人口在劳动力市场中的时间，在一定程度上缓解社会老龄化对就业岗位、就业关系形态产生的影响。^①

老年人是一个社会的有机组成部分，这部分人员的生活状态关乎社会整体稳定。早在《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》（以下简称《纲要》）中就提倡老有所学，保障老年人受教育的权利，不断提高老年人的素质。其中，指出要因地制宜，多渠道、多层次、多形式地开展颐养康乐和进取有为相结合的老年教育；要充分发挥各类成人学校和广播电视等现代化传媒设施和手段在老年教育方面的作用。《纲要》还指出老年大学、老年学校是老年教育的重要形式，它也成为老年人老有所学、老有所为、老有所乐的重要场所，并鼓励有条件的地方建立老年大学或老年学校，在农村地区也要重视对老年人开展种植、养殖、加工等方面的科技教育，鼓励相对低龄健康的中老年人发展劳动强度不大的种植业、养殖业、加工业和庭院经济。

2019年国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》（以下简称《规划》）。《规划》近期至2022年，中期至2035年，远期展望至2050年，是到本世纪中叶我国积极应对人口老龄化的战略性、综合性、指导性文件。按《规划》要求到2022年，我国积极应对人口老龄化的制度框架初步建立；到2035年，积极应对人口老龄化的制度安排更加科学有效；到本世纪中叶，与社会主义现代化强国相适应的应对人口老龄化制度安排成熟完备。其中一个重要内容就是改善人口老龄化背景下的劳动力有效供给。通过提高出生人口素质、提升新增劳动力质量、构建老有所学的终身学习体系，提高我国人力资源整体素质。推进人力资源开发利用，实现更高质量和更加充分就业，确保积极应对人口老龄化的人力资源总量足、素质高。

二、增强社会保障制度可持续性

从全社会的抚养比来看2035年左右开始，我国劳动年龄人口抚养的重点将从少儿转为老龄人，从而使我国传统的“现收现付”为主的养老金制度面临严峻考验^②，在城镇和乡村建立多层次、多渠道、多元化管理的社会化的养老保险制度可在一定程度上缓解社会保障养老方面所面临的资金压力。

养老保险制度是应对老龄化社会保障制度的核心机制，1978年《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》就规定了老龄人的退休条件、退休费等标准。1984年针对企业养老金两极化等矛盾，在四川、广东、江苏和辽宁等地进行国有企业退休费用社会统筹的试点。1986年《国营企业实行劳动合同制暂行规定》提出了对部分新职工实行劳动合同制，其养老费用由社会统筹提供。在“八五”计划中提出了建立健全养老保险和待业保险制度，逐步完善社会保障体系。其中在城镇各类职工和个体劳动者中逐步建立养老保险制度，扩大待业保险的范围，在农村要根据各地不同的条件与可能，采取积极引导的方针，逐步建立不同形式的老年保障制度。“九五”计划进一步提出“大力发展社会保障体系，加快养老失业和医疗保险制度改革，初步形成社会保险、社会救济、社会福利优抚安置、社会互助和个人储蓄积累保

期。

^①胡湛等：《老龄社会与公共政策转变》，《社会科学研究》2012年第3期。

^②刘骥主编：《阶级分化与代际分裂》，北京大学出版社2008年版。

障相结合的多层次的社会保障制度”。1993年，我国确定了“社会统筹与个人账户相结合”的改革目标，1997年明确了由现收现付制度向“统账结合”的半积累制过渡的方案。1999年《关于建立基本养老保险省级统筹制度有关问题的通知》要求“要进一步完善基本养老保险省级统筹制度，增强基金调剂能力。要制定省级调剂金的管理使用办法，提高管理使用的透明度。确保其离退休人员基本养老金由省级社会服务机构按时足额发放。”从“十五”到“十三五”计划，我国基本养老金制度不断在改革试炼中逐渐完善，2017年《关于加快发展商业养老保险的若干意见》中指出“发展商业养老保险，对于健全多层次养老保障体系，促进养老服务业多层次多样化发展，进一步保障和改善民生，促进社会和谐稳定等具有重要意义”。2019年《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》进一步提出深化“放管服”改革，支持养老机构规模化、连锁发展化，拓宽养老服务投融资渠道，扩大养老服务消费。

三、推进公共服务基础设施适老化改革

2006年《中国老龄事业发展“十一五”规划纲要》提出扩大老年人医疗保险覆盖范围，健全多层次的医疗保障体系。在城市，进一步完善城镇医疗保障制度，合理确定定点医疗机构范围，完善医疗服务管理，方便老年人就医。鼓励、支持医疗机构实行老年人挂号、就诊、取药、住院等优先服务。建立健全以社区卫生服务为基础的老年医疗保健服务体系，加强社区老年卫生工作，增加服务项目，改进服务措施，为老年人提供预防、医疗、护理和康复等多种服务。利用学校教育、岗位培训、继续教育等形式，加强社区全科医生和社区护士队伍建设。重视老年常见病、多发病的防治和康复研究，加强老年人疾病预防、保健知识教育，使老年人的健康教育普及率达到85%。

2011年《中国老龄事业发展“十二五”规划纲要》要求加大老年社会救助力度。完善城乡最低生活保障制度，将符合条件的老年人全部纳入最低生活保障范围。根据经济社会发展水平，适时调整最低生活保障和农村五保供养标准。完善城乡医疗救助制度，着力解决贫困老年人的基本医疗保障问题。完善临时救助制度，保障因灾因病等支出性生活困难老年人的基本生活。

在农村，加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设，健全农村卫生服务体系。继续推进新型农村合作医疗制度建设，扩大合作医疗试点范围。通过多种渠道努力改善老年人医疗卫生条件。建立和完善城乡医疗救助制度。帮助贫困老年人参加新型农村合作医疗。尽量使家庭养老与社区扶持相结合，加强子女赡养老人中国传统的宣传教育，积极促进有条件的农村地区签订《家庭赡养协议书》；推动《中华人民共和国老年人权益保障法》的宣传进社区、进农村，大力开展“敬老模范乡镇（村居）”的评选表彰活动，形成法制教育和道德教育相结合的机制，通过宣传教育树立倡导敬老、养老、助老的社会价值观。

四、充分运用现代化信息技术构建适老化公共服务机制

在21世纪，大数据、5G、物联网、云计算等信息化技术的快速发展为构建适老化公共服务机制提供了全新的服务视野和新的可能。2017年，民政部、工业和信息化部、原国家卫生计生委印发了《智慧健康养老产业发展行动计划（2017—2020年）》，2019年民政部又下发《关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的意见》，都提出打造互联网+养老服务新模式，依托互联网、物联网、云计算、大数据、养老智能设备等，开发多种互联网+应用，打造多层次智慧养老服务体系，创造养老服务的新业态、新模式。

通过智慧养老信息平台构建可为老年人提供融入社会的渠道，信息平台还可以直接对接医院、社区等服务机构；通过智能终端的适老化改进，建立紧急呼救、健康监测、远程视频监护等为失能老人提供更贴切的关怀和服务；通过大数据搜集老年人的活动规律和需求，进

行信息汇总和分析，能更加精准的提供智慧养老的各种服务场景和个性化“定制”的养老产品。^①

第四节 以延迟退休积极应对人口老龄化

一、延迟退休的必要性

基于老龄化对经济增长和养老金体系可持续性的不利影响，如何改革养老金制度以积极应对人口老龄化就成为政策关注的问题。自 20 世纪 80 年代末期开始，大多数国家为解决老龄化问题进行养老金制度改革。实行完全积累制养老金制度的国家，改革养老金制度的压力较小，为了防止由于预期寿命延长导致的老年贫困，部分国家开始将养老金的领取方式从一次性领取改为自愿选择一次性领取或年金领取方式，如斐济和印度尼西亚。对于实行现收现付制养老金体系的国家，老龄化给养老金可持续性带来的压力更大，改革趋势主要有两个：第一是从收益确定型的给付方式向缴费确定型给付方式转变，或者引入新的积累制养老金计划，包括企业年金、个人养老金等，向多支柱养老金制度方向转变，将养老金收益下降的风险从政府向个人转移；^②第二是通过提高缴费率、扩大养老保险覆盖面来增加养老金收入，以及通过延迟退休年龄、修改养老金计算公式等方式缩减现收现付的公共养老金支出，降低政府的财政压力。

养老金制度改革是一项系统工程，包括多方面的内容。然而，老龄化带来的问题不仅体现在养老金体系的可持续性，还包括对经济增长的负面冲击。部分养老金改革措施可能有利于养老金的可持续性，但不利于经济增长。例如提高养老金缴费率的措施。根据美国社会保障局和国际社会保障协会发布的全球社会保障计划（Social Security Programs Throughout the World）的相关数据，^③ 2018 年，中国各项社会保障缴费率达到 32.75%，这是一个相对较高的缴费率，在全球 186 个国家和地区中排在第 25 位，比中国缴费率高的国家主要是欧洲的福利国家。较高的社保缴费率一方面意味着中国的养老保险缴费率已经没有太多可以提升的空间，另外一方面也意味着中国企业的社保缴费负担较为严重，提高养老保险缴费率会进一步加重企业负担，不利于经济增长。2019 年，国务院发布《降低社会保险费率综合方案》，在养老保险方面，要求降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例，养老保险单位缴费比例高于 16%的可降至 16%。这一举措恰好表明中国养老保险费率过高的事实，也意味着提高养老保险缴费率并不是一个兼顾养老金体系的可持续性和经济增长双重目标的政策。

通过各种方式降低退休人员的养老金收益可以降低养老金支出，进而提高养老金的可持续性。然而，中国经济在最近四十年才发展起来，经历了经济快速增长和转型时期的老年人并未积累足够的财富，这也是中国老年人“未富先老”的一个表现，收入和财富积累不足必然导致老年人消费需求进一步下降，老年人在收入分配中的地位恶化，老年相对贫困的概率上

^① 孙宁等：《基于积极老龄化的智慧养老服务大数据应用研究》，《城市住宅》2021 年第 5 期。

^② 养老金制度根据融资方式可分为现收现付制和积累制。积累制养老金来源于个人领取养老金前的资金积累及其投资收益，而现收现付制则是通过向工作一代征税（缴费）来支付退休一代的养老金。根据养老金的给付方式即缴费与待遇之间的关系，养老金制度又可以分为待遇确定型（以支定收）和缴费确定型（以收定支）。融资方式和待遇给付方式的不同组合构成了不同类型的养老金制度。一般而言，国家建立的公共养老金制度多为待遇确定型的现收现付制，而私人或职业养老金则主要是缴费确定型的积累制养老金制度。瑞典等国建立的名义账户制是现收现付制和缴费确定型制度的结合体，只是其养老金收益中的投资回报由政府而非市场决定。

^③ 数据来源参见欧洲、美洲、非洲和亚太地区的相关数据：<https://ww1.issa.int/ssptw>。需要注意的是，部分缴费率不具有跨国可比性，例如新加坡的养老保险缴费率为 37%，而中国是 28%，但新加坡的养老金体系是完全积累制，中国是现收现付制。

升，与新发展格局中扩大国内需求的目标相悖，也不符合“以人民为中心”的发展宗旨。这意味着至少在最近相当长的一段时间内，提高老年人养老金收益，让其共享经济增长的成果，才符合经济增长和“以人民为中心”的社会发展目标。

延迟退休年龄或许可以兼顾提高养老金可持续性和促进经济增长的双重目标。老年抚养比上升是老龄化的表现，而老年人就业率^①下降则是产生老龄化问题的根源。老龄化条件下，现收现付制养老金体系不可持续的直接原因是领取养老金的人数增加，缴纳养老保险费的就业年轻人口下降。对于经济增长而言，退休的老年人增加、就业的年轻人减少，会导致有效劳动供给下降，同时影响消费需求、出口需求和投资需求，最终导致总供给和总需求双重下降。因此，尽管老龄化不可逆转地会提高老年抚养比，但如果老年人就业率和总体缴费人数上升，则不仅会提高养老金的可持续性，还会促进经济增长，延迟退休则是提高老年人就业率的可能的政策选择。

延迟退休年龄要实现兼顾提高养老金可持续性和促进经济增长的双重目标，必须提高老年人就业率和总体就业人数。要实现这一目标，需要回答几个问题：首先，延迟退休年龄对老年人就业是否有促进作用？由于退休年龄只是养老金制度的组成部分，是老年人获得养老金的前提，但并不意味着老年人到达退休年龄就会退出劳动力市场。如果老年人就业率已经非常高，并没有进一步增长的空间，那么延迟退休也不会对老年人就业有促进作用，因而也就难以实现预期目标。其次，老年人就业是否会挤占年轻人的就业空间？如果退休年龄是阻碍老年人就业的制度因素，即老年人就业率还有增长的空间，那延迟退休意味着当前退休的老年人需要重新进入劳动力市场，可能挤占年轻人的就业岗位。如果这种挤占效应非常大，则会导致失业率上升，总体就业人数不一定增加，最终社保缴费人数可能下降，给养老金可持续性带来不利影响，同时失业率增加也不利于经济增长。最后，延迟退休导致的老年人失业和贫困问题如何解决？延迟退休意味着相对以前而言，老年人必须工作更长的时间才能领取养老金，如果老年人由于劳动生产率低下而在就业市场中处于劣势，影响其就业和收入，可能会出现由于延迟退休而产生的新的老年贫困，这与前面分析的降低养老金收益的政策效果是一致的。

回答完上述问题，或许就可以知道延迟退休年龄是否能真正实现提高养老金可持续性和促进经济增长的双重目标，同时也可以从中提炼出相应的配套措施。

二、老年人的就业现状与法定退休年龄

老年人就业率是否还有提升空间是延迟退休能否发挥作用的前提，必须了解老年人的就业现状，并分析其与退休年龄之间的关系。

（一）实际退休年龄、法定退休年龄与预期寿命的跨国比较

官方的法定退休年龄只是领取养老金的年龄，作为一种经济激励，必然影响劳动力的就业和退休决策，但劳动力的就业和退休决策并不完全取决于法定退休年龄，还会受到其他因素的影响，因而劳动力退出劳动力市场的年龄即实际退休年龄与法定退休年龄之间存在差异。需要特别指出的是，由于较多的发达国家采取弹性退休制度，即存在多个退休年龄，每个退休年龄对应着不同的养老金水平。在进行跨国比较时，通常所指的法定退休年龄即为领取全部养老金的退休年龄，在法定退休年龄之前退休，领取的养老金会被扣减，在此之后退休，领取的养老金数量会比法定退休年龄退休时领取的养老金更高一些。

从宏观角度而言，实际退休年龄除了与养老金制度尤其是法定退休年龄的设置有关，也

^① 此处所指的就业率是老年人就业人数占老年人总人数的比例，不是传统意义上的就业率，即就业人数除以劳动力数量。这个就业率等于传统意义上的劳动参与率乘以就业率，有利于我们同时考察老年人的失业情况和劳动力市场参与情况。

与劳动力市场状况、经济社会发展状况、文化传统等因素有关，另外还有一个关键的决定因素，即劳动力的预期寿命。如果劳动力的实际退休年龄已经非常高，接近预期的健康寿命，则意味着老年劳动力的就业相对较为充分，已经没有提升老年人就业的空间，此时再提高法定退休年龄，尽管有利于改善养老金体系的可持续性，但可能会降低老年人的福利水平，并对经济增长产生不利影响。因此，实际退休年龄与预期寿命之间的关系是体现老年人就业水平的一个重要指标，也有利于帮助我们了解延长法定退休年龄的可行性。

从图 21-2 可以看出，尽管经过多年的经济发展和医疗卫生水平的改善，中国的预期寿命已经有了显著提高，但与 OECD 国家相比仍有一定的差距，2018 年，中国女性和男性的预期寿命分别为 79 岁和 74.5 岁，均低于 OECD 国家的平均水平。通常预期寿命越长，工作年限越长，从而实际退休年龄越大。实际退休年龄通过 40 岁及以上年龄人口随年龄增长的劳动参与率的变化计算得到。

从男女实际退休年龄差异的跨国比较来看，尽管女性预期寿命更长，但通常女性的实际退休年龄略低于男性，不过大多数发达国家男女实际退休年龄的差异不大，其中最小的是韩国和法国，男性和女性的实际退休年龄是一样的。平均而言，OECD 国家女性实际退休年龄与男性实际退休年龄的差异在两岁以内。中国男性和女性实际退休年龄的差异较大，其中男性的实际退休年龄是 66.8 岁，而女性的实际退休年龄只有 62 岁。中国男性和女性劳动力的实际退休年龄差距可能与中国男性和女性的法定退休年龄差距有关，因为中国男性和女性的法定退休年龄相差 5 岁，而大多数发达国家男性和女性的法定退休年龄是一致的，OECD 国家男性和女性法定退休年龄的差距只有 0.7 岁。

从实际退休年龄的横向比较来看，中国男性的实际退休年龄处于相对较高的水平，在图 21-2 列出的这些国家中，中国男性的实际退休年龄仅低于日本、韩国和美国，高于 OECD 国家的平均水平。而中国女性的实际退休年龄则相对较低，在这些国家中仅高于法国和意大利，与 OECD 国家的平均水平有一定的差距。如果结合实际退休年龄和预期寿命来看，中国男性实际退休年龄较高，预期寿命相对较低，可能意味着中国老年男性的就业水平较高，而女性就业水平可能相对不足。由于日本和韩国无论男女的实际退休年龄都远高于其他国家，尤其是韩国，尽管其预期寿命不像日本和部分 OECD 国家那么高，但韩国的实际退休年龄非常高，甚至高于日本，说明韩国老年人的就业水平相对较高。结合韩国和日本的情况，也许存在一种劳动力更勤劳的东亚文化圈效应。从这个角度或许可以解释中国男性就业水平相对较高的现状，但也凸显了中国女性就业水平相对不足的现实。

总体而言，中国男性实际退休年龄相对较高，女性实际退休年龄相对较低，这或许与中国女性的法定退休年龄较低有关。如果把其他国家实际退休年龄和预期寿命之间的差距作为比较标准，并假设其他国家已经实现了老年劳动力的充分就业，中国男性较高的实际退休年龄和较低的预期寿命可能意味着中国老年男性劳动力的就业率已经没有上升的空间，而老年女性劳动力就业率可能还有待提高。然而，需要注意的是，中国正处于二元经济向一元经济转型时期，城市化水平远低于发达国家，农业就业占比仍然较高，而农村劳动力只要行动不受限就不会退出农业生产经营，这会提高中国平均的实际退休年龄，换言之，这一实际退休年龄可能高估了城镇劳动力的就业水平。由于中国现行的退休制度主要针对城镇职工，延长法定退休年龄的政策效果主要依赖于城镇劳动力的就业状况。考虑城乡劳动力就业的差异，强化了城镇老年女性就业率还有待提高的结论，而中国城镇老年男性的就业率是否还有上升空间需要进一步考察。

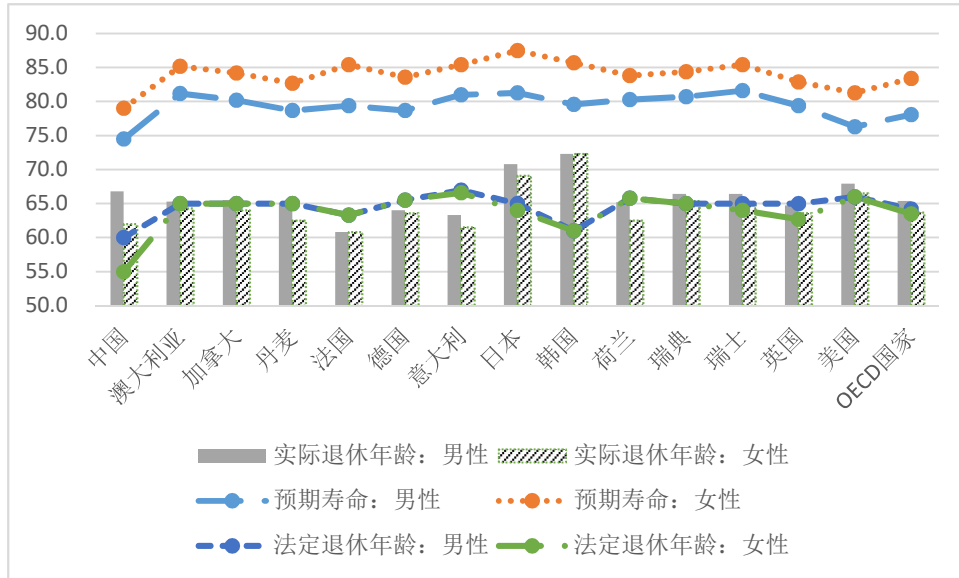


图 21-2 预期寿命、实际退休年龄、法定退休年龄的跨国比较
数据来源：《Pensions at a Glance 2019: OECD AND G20 INDICATORS》。

（二）分年龄段的老年人就业状况

分年龄段的老年人就业状况更能直观反应法定退休年龄与劳动力就业之间的关系，有助于为延迟退休决策提供依据。基于中国劳动力就业的城乡、性别差异，我们把每个年龄段的老年人按城乡和性别划分，分别考察其就业率。此外，从日本和韩国相比其他国家更高的就业水平可以看出，文化因素可能是影响劳动力就业的关键因素。基于中国的文化特点，老年人退出劳动力市场的其中一个重要原因是隔代照护，如果中国老年人尤其是老年女性退出劳动力市场的原因主要在于照护孙子女或者是父母，那么隔代照护其实也代表了另外一种就业替代形式，如果这种情况非常普遍，延迟退休尽管可以提高老年人就业率，但也会导致隔代照护的缺失，在当前的制度和市场条件下，不利于人民福利水平的提高，也会影响中国鼓励生育的政策效果，进而对长期经济增长产生不利影响。这也意味着在这种条件下，延迟退休要发挥积极效果，必须出台与隔代照护相关的配套措施。

基于前面分析的原因，我们将老年人就业相关的状况分为四种类型，分别为“什么都不做”、“只照顾父辈或孙辈”、“有非农就业”和“只有农业就业”，其中“有非农就业”是指有工资性收入的工作，而且还可能同时从事农业就业以及照顾父辈或孙辈的情况，而“只有农业就业”则没有从事工资性工作，但可能存在同时照顾父辈或孙辈的情况。因此，通常意义上的处于就业状态是指从事非农就业或者是农业就业两种情况，我们称之为市场就业。我们使用 2018 年的 CHARLS 数据计算 50-54 岁、55-59 岁、60-64 岁、65-69 岁四个年龄段的城镇农村、男性女性的四种就业相关状况的占比。计算结果使用个人权重进行加权。其中城镇和农村按照老年人的户口类型划分，城镇包括城镇户口和居民户口，农村户口包括农业和没有户口。^①

表 21-3 分年龄段就业状况（单位：%）

年龄：50-54 岁							
	全国	城镇	城镇男性	城镇女性	农村	农村男性	农村女性
什么都不做	13.2	24	12.51	35.82	9.94	4.93	14.52
只照顾父辈或孙辈	6.6	5.93	1.81	10.18	6.74	5.38	7.99

^① 数据中没有户口和居民户口的比例非常低，加权的占比分别为 0.13%和 2.94%。

有非农就业	52.42	65.31	83.07	47.04	48.18	66.13	31.75
只有农业就业	27.78	4.76	2.62	6.97	35.14	23.56	45.73
年龄：55-59 岁							
什么都不做	18.97	31.54	18.89	44.81	14.77	9.74	19.3
只照顾父辈或孙辈	8.34	12.87	4.57	21.58	6.8	3.11	10.12
有非农就业	41.03	49.14	70.71	26.52	37.6	54.31	22.57
只有农业就业	31.66	6.45	5.83	7.09	40.83	32.85	48.02
年龄：60-64 岁							
什么都不做	26.32	46.03	43.39	48.55	18.2	13.97	22.34
只照顾父辈或孙辈	12.03	22.54	20.11	24.87	7.95	5.46	10.39
有非农就业	25.27	22.73	27.28	18.4	26.37	38.48	14.53
只有农业就业	36.38	8.69	9.22	8.19	47.47	42.09	52.74
年龄：65-69 岁							
什么都不做	33.98	54.17	53.44	54.88	25.45	18.92	31.28
只照顾父辈或孙辈	14.12	25.74	19.86	31.49	9.52	8.13	10.77
有非农就业	14.99	10.32	14.68	6.05	17.01	24.77	10.08
只有农业就业	36.92	9.77	12.02	7.57	48.02	48.18	47.87

数据来源：根据 2018 年 CHARLS 数据计算得到。

从表 21-3 可以看出，考虑隔代照护作为一种就业形式，“什么都不做”的老年人占比在逐渐上升，即老年人的就业率随着年龄增长逐渐下降，这一结论在城乡之间、男性和女性之间没有差异。如果不将隔代照护包括在内，只考虑市场就业率，年龄与市场就业率之间的负相关关系更为明显。

农业户籍老年人从事农业或非农就业的比例很高，即农业户籍老年人市场就业率非常高，农村男性表现得更为明显。其中，从事非农就业的农业户籍劳动力在很大程度上就是农民工^①，60 岁以下的农村男性从事非农就业的比例仍然超过一半，60-64 岁的农村男性从事非农就业比例也有将近 40%，一方面体现了农民工的老龄化趋势，另外一方面也说明对于老年男性仍然存在较大的非农就业需求。农村女性较男性的市场就业率稍低一些，差距大约在 12%-17% 之间，说明农村女性的就业率仍然较高。如果考虑隔代照护作为一种就业形式，农村男性和女性的就业率差异就更小，大约在 8%-13% 之间。^②而且无论是哪个年龄段，农村女性提供隔代照护和农业就业的比例均高于男性，说明农村老年男性和女性劳动力的分工较为明确。总体来看，即便是 65-69 岁年龄段的农村劳动力，其市场就业率也达到 65.03%，加上隔代照护的情况，就业率高达 74.55%，说明农村老年劳动力就业数量已经没有太大的提升空间，可以做的是改变农村老年劳动力的就业结构，包括促进农村老年劳动力尤其是女性劳动力向非农产业转移。此外，从不同年龄段就业率的差异来看，农村女性在 50-54 岁与 55-59 岁两个年龄段的市場就业率仅从 70.59% 下降至 67.27%，男性在 50-54 岁与 60-64 岁两个年龄段的市場就业率也仅从 89.69% 下降至 80.57%，说明农村劳动力就业受退休年龄的影响非常小，延迟退休对农村劳动力就业数量没有直接影响。

城镇户籍老年人的就业率相对较低，这点从图 21-3 的分年龄段就业率跨国比较可以看出。无论是哪个年龄段的城镇户籍老年人就业率均低于大多数发达国家水平。例如，OECD

^① 对农民工的定义还包括从事非农就业的时间，本文没有对时间进行区分，即本文从事非农就业的农业户籍劳动力比农民工的范围稍广一些。

^② 50-64 岁之间的农村男性和农村女性就业率差异大约在 8%-10% 之间，只有 65-69 岁的男女差异为 12.36%。

国家 55-59 岁、60-64 岁以及 65-69 岁年龄段的平均就业率分别为 72.5%、49.6%和 22.3%，而中国相应年龄段的城镇老年人市场就业率分别为 55.59%、31.42%和 20.09%。即便是加上隔代照护的三个年龄段就业率也仅为 68.46%、53.96%和 45.83%，与日本和韩国的市场就业率还有一定差距。说明中国 65 岁以下的城镇老年劳动力就业率还有较大的上升空间。

对于城镇男性老年人而言，55-59 岁年龄段的城镇男性的市场就业率相对较高，比 OECD 国家该年龄段的平均就业率高 4 个百分点，但与图 21-3 所列的发达国家相比，中国城镇男性劳动力市场就业率仅处于中间水平，考虑到这些国家的就业率包括了女性就业，而女性就业稍低于男性，这也说明在这个年龄段，中国城镇男性的市场就业率还有小幅上升空间。而 60-64 岁年龄段的城镇男性市场就业率则有大幅下降，从 55-59 岁的 76.54%骤降至 36.5%，远远低于 OECD 国家的平均水平（49.6%），甚至低于图 21-3 列出的除法国以外的所有国家的该年龄段老年人就业率。考虑到 60-64 岁的城镇男性提供隔代照护的比例较高，加上这一部分就业，该年龄段城镇男性的就业率也只有 56.61%，仍然低于图 21-3 列出的多数发达国家该年龄段就业率。说明这个年龄段的城镇男性就业率还有很大的上升空间。65-69 岁城镇男性的市场就业率下降幅度与前一年龄段相比则没有那么明显，但这个年龄段的城镇男性市场就业率仍然低于 OECD 国家该年龄段就业率的平均水平，二者分别为 20.09%和 22.3%。55-59 岁与 60-64 岁年龄段之间城镇男性市场就业率的大幅下降与男性 60 岁的退休年龄有直接关系，也凸显了延长男性退休年龄对提高城镇男性尤其是 60-64 岁城镇男性就业率的重要性。

对于城镇女性老年人而言，50 岁及以上城镇女性就业率较低的特点表现得更为明显。从图 21-3 可以看出，由于发达国家男性和女性的实际退休年龄差异较小，城镇女性各年龄段的就业率远低于发达国家同年龄段老年人就业水平，将中国城镇女性年龄往后错 5 年并与该年龄段其他发达国家相比可以发现，中国城镇女性老年人退出劳动力市场的年龄较其他发达国家至少早了 5 年，例如 50-54 岁城镇女性市场就业率甚至低于图 21-3 列出的所有发达国家 55-59 岁年龄段的老年人的就业率，55-59 岁、60-64 岁、65-69 岁城镇女性市场就业的情况基本类似。考虑到女性是家庭隔代照护的供给主体，将隔代照护作为就业的一部分，我们发现，50-54 岁（55-59 岁）年龄段的城镇女性就业率仍然低于发达国家 55-59 岁（60-64 岁）老年人的就业率，进一步说明即使考虑隔代照护这种就业替代形式，中国低龄老年女性的就业能力仍然未得到充分利用。从数据上来看，50-54 岁、55-59 岁年龄段的城镇女性“什么都不做”的比例高达 35.82%和 44.81%。如果在此基础上加上“只照顾父辈和孙辈”的比例，则 50-54 岁、55-59 岁年龄段的城镇女性最大的可就业比例分别为 46%和 66.39%。基于当前城镇女性退休年龄分别为 50 岁和 55 岁，将女性退休年龄延长至 60 岁将直接提高 60 岁以下城镇女性的就业率。以 OECD 国家 55-59 岁年龄段平均就业率（72.5%）作为充分就业的标准，即未就业的比例为 27.5%，则意味着延长退休年龄可以使 55-59 岁年龄段城镇女性就业率再提高 17%，如果在此基础上发展隔代照护产业，55-59 岁年龄段城镇女性就业率还可以提高将近 40%。

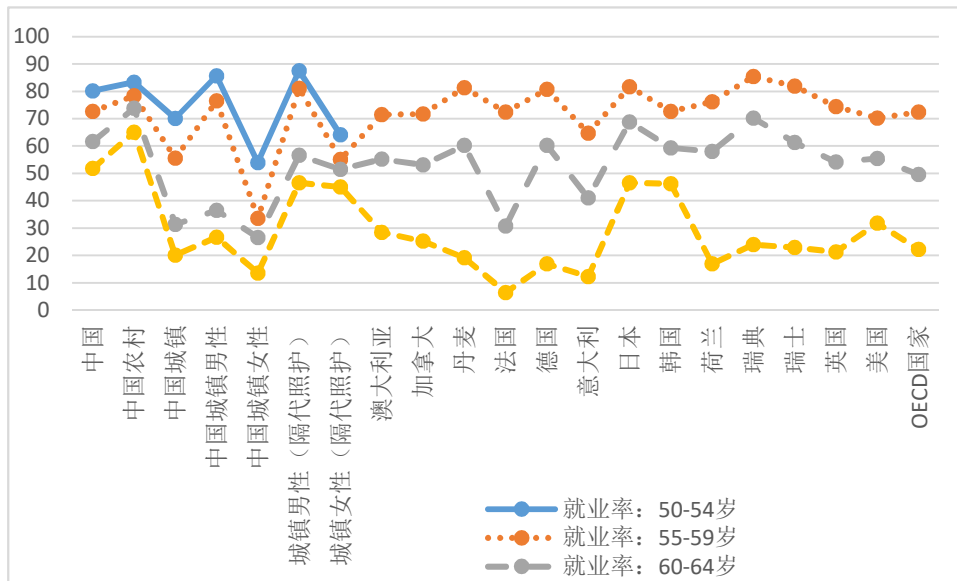


图 21-3 分年龄段就业率的跨国比较 (单位: %)

注: 中国的数据只有城镇女性(隔代照护)这个指标包括了隔代照护的就业率, 其他指标均为市场就业率。

数据来源: 中国的数据根据 2018 年 CHARLS 数据计算得到。其他国家数据来自《Pensions at a Glance 2019: OECD AND G20 INDICATORS》。

(三) 中国城镇老年人实际退休年龄分布

前面用就业率数据考察了城乡老年人当前的就业现状, 可以大致得出法定退休年龄与就业之间的关系。根据 2014 年 CHARLS 数据中最后一份工作结束时间以及劳动力的出生年份可以大致计算出中国城镇男性和女性退出劳动力市场的年龄。图 21-4 是根据这一数据绘出的城镇男性和女性退出劳动力市场年龄的核密度估计结果, 并将 50 岁和 60 岁两个年龄用虚线标记出来。从图中可以看出, 城镇女性和男性退出劳动力市场的年龄分布有两个峰值, 其中女性在 50 岁退出劳动力市场的概率最高, 而男性则在 60 岁退出劳动力市场的概率最高, 这恰好与中国法定退休年龄是一致的, 说明法定退休年龄在很大程度上决定了城镇老年劳动力的就业和退休决策。可以预期延迟退休年龄对城镇劳动力退休决策和就业率将有很大影响。

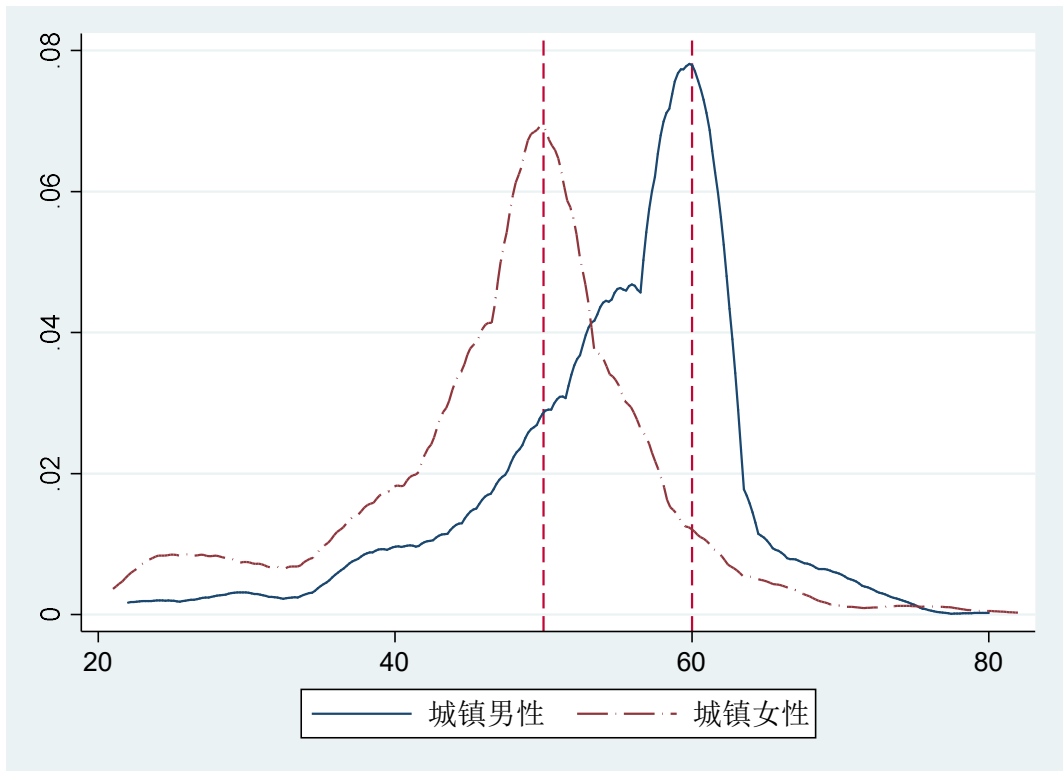


图 21—4 城镇男性和女性退出劳动力市场年龄分布的核密度估计

数据来源：根据 2014 年 CHARLS 数据计算得到。

三、延迟退休的就业和福利效应

通过对老年人就业状况的分析可以看到，城镇老年人尤其是女性老年人的就业率和就业数量还有一定上升空间，同时，法定退休年龄对城镇老年人的退休决策有决定性的作用。因此，从劳动力供给角度而言，延迟退休可以增加城镇老年人的劳动供给。然而，就业不仅取决于劳动力供给，还取决于劳动力市场需求。延迟退休能否实际增加老年人以及所有群体就业率和就业数量，需要考察延迟退休对劳动力市场供求的影响，即分析延迟退休的就业效应，包括总量就业效应，还包括年轻人和老年人就业的差异。

从短期来看，劳动力市场需求在一定时期内是确定的，即劳动力市场需求曲线在短期内缺乏弹性。延迟退休会增加劳动市场供给。由于工资粘性，工资水平短期内变化不大，但失业会大幅增加，即总体失业率会上升。把劳动力分为老年人和年轻人，则对老年人和年轻人的影响大小的差异取决于这两个群体在劳动力市场上的可替代性。如果老年人和年轻人是同质可替代的，由于老年人本来已经在劳动力市场中，延迟退休只是使其退出劳动力市场的时间推迟，那么此时失业的将会是新进入市场的年轻人，因为延迟退休在短期内使老年人继续保留原本应该为年轻人腾出的岗位。如果老年人和年轻人是不可替代的，且年轻人较老年人生产效率更高，则短期内失业的可能会是老年人。当然，这一效应取决于劳动力市场的市场化程度，或者说劳动力退出机制的灵活程度，例如对于市场化程度较高的制造业、居民服务业，雇主可以灵活选择雇员，则延迟退休对老年人有不利影响。而对于市场化程度较低的行业，例如政府机关、事业单位和国有企业等具有一定退出障碍的行业，则延迟退休对老年人更有利。

从长期来看，工资可以灵活调整，劳动力市场需求弹性增加，延迟退休会增加劳动力市场供给，但对就业的影响取决于劳动力需求的变化程度。如果劳动力需求增加，则延迟退休

会增加就业，对工资的影响取决于劳动力供给和劳动力需求增加幅度的相对大小，劳动力需求增加幅度超过供给增加幅度，则会提高工资水平，相反，则会降低工资水平。如果劳动力需求增加幅度不大，且劳动力市场化程度较高，则长期来看，就业数量会增加，但工资水平大幅下降。如果老年人劳动生产率较低，则老年人工资下降幅度更大。当然，与短期的情况一样，这也取决于各行业劳动力退出的灵活程度。因此，从长期来看，延迟退休对就业的影响取决于劳动力需求的变化，而劳动力需求的变化主要取决于经济增长率。

对于中国而言，由于经济社会发展和教育事业的发展，总体上，年轻人的人力资本水平和劳动生产率相对较高，因而老年人与年轻人的替代性不强。从短期来看，对于市场化程度较高的行业，延迟退休对老年人不利，可能导致老年人失业增加。对于存在退出障碍的体制内岗位，延迟退休对年轻人就业不利。由于大多数人尤其是临近退休的老年人只关注短期效应，与此同时，体制内岗位的养老金替代率较高，因而老年人反对延迟退休的呼声较高。但从长期来看，中国经济增长速度尽管有所下滑，但经济仍然处于相对高速增长阶段，劳动力需求增长的可能性较大，这就给延迟退休增加的劳动供给提供了较多的岗位，有利于老年人以及社会总体就业率和就业数量的增加，并抵消延迟退休导致老年人劳动供给增加带来的工资下行压力。此外，老年人就业数量增加又有利于增加老年人就业和老年人收入，进而增加老年人消费和社会总体消费水平，进一步增加劳动需求和就业数量。事实上，农村老年男性的非农就业比例较高也说明劳动力需求对老年人就业的约束作用不大。

四、延迟退休的政策建议

1. 鼓励幼儿照护市场的发展，以市场照护置换家庭照护，释放老年劳动力

“什么都不做”的老年人是延迟退休推动老年人就业的潜在对象，促进这一部分人的就业，可以直接增加劳动总供给和就业率。对于只照顾父辈或孙辈的劳动力，在照护行业没有发展的条件下，隔代照护是就业的一种替代形式，由于隔代照护是较为刚性的需求，这部分劳动力没有提升就业的空间。要促进这部分劳动力就业，可以鼓励照护行业的发展，使用市场化的照护服务供给来替代家庭照护供给，进而释放这部分劳动力。不过当前照护行业已初现雏形，选择家庭照护的主要原因是市场照护价格过高，从劳动力就业决策角度而言，相对于市场照护价格，当前实际选择家庭照护的机会成本较低，即这些劳动力在市场就业的工资水平较低，这就要求市场化的照护服务能发挥规模效应，降低服务供给成本，这样才能通过使用市场照护置换家庭照护实现家庭福利水平的帕累托改进。

根据 2018 年的 CHARLS 数据，50 岁及以上老年人照顾父辈的比例相对较低，只有 1.16%，城镇和农村的这一比例分别为 1.48% 和 0.96%，可能是因为 50 岁及以上老年人的父母年纪已经至少超过 70 岁，仍然健在且需要照顾的比例较低，因而家庭老年照护多表现为 50 岁以下的年轻人照顾老年父母的情况，发展老年照护行业可以释放年轻人的就业，对老年人劳动供给的影响可能不是很大，但可以通过增加社会总的就业需求来增加老年人就业。

老年人照顾孙辈的比例较高，50 岁及以上老年人照顾孙辈的比例达到 21.97%，其中城镇和农村的相应比例分别为 21.46% 和 22.44%。各类人群分年龄段照顾孙辈的比例见图 21-5。根据图 21-5 和表 21-3 的数据比较发现，部分老年人在就业的同时兼顾照顾孙辈，发展幼儿照护行业有利于这类老年人全职就业。对于完全离开劳动力市场只照顾孙辈的老年人，发展照护行业则有利于促进此类老年人的就业，从数据上来看，50-54 岁、55-59 岁年龄段的城镇女性的这一比例能分别提高 10 个和 20 个百分点。

总体来看，发展幼儿照护行业不仅有利于释放老年劳动力，由此增加的劳动市场需求还有利于提高社会总体就业水平，而降低幼儿照护服务的供给成本则有利于家庭福利水平和生育率的提高。

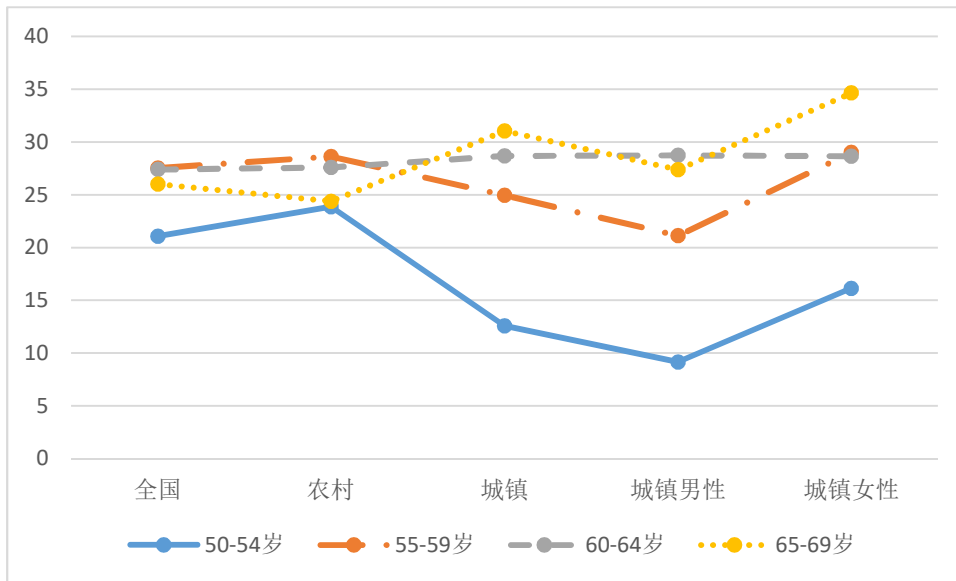


图 21-5 各人群分年龄段照顾孙辈的比例 (单位: %)

数据来源: 根据 2018 年 CHARLS 数据计算得到。

2. 将女性退休年龄提高至 60 岁

从就业率的角度来看, 与发达国家相比, 城镇女性老年人退出劳动力市场的年龄较其他发达国家至少早了 5 年。将女性退休年龄延长至 60 岁将直接提高 60 岁以下城镇女性的就业率。以 OECD 国家 55-59 岁年龄段平均就业率 (72.5%) 作为充分就业的标准, 即未就业的比例为 27.5%, 则意味着延长退休年龄可以使 55-59 岁年龄段城镇女性就业率再提高 17%, 如果在此基础上发展幼儿照护产业, 55-59 岁年龄段城镇女性就业率还可以提高将近 40%。

3. 适当提高男性退休年龄

对于男性而言, 城镇男性市场就业率从 55-59 岁的 76.54% 骤降至 60-64 岁年龄段的 36.5%, 远低于 OECD 国家的平均水平 (49.6%), 甚至低于图 21-3 列出的除法国以外的所有国家的该年龄段老年人就业率。考虑到 60-64 岁的城镇男性提供隔代照护的比例较高, 加上这一部分就业, 该年龄段城镇男性的就业率也只有 56.61%, 说明 60-64 岁年龄段的城镇男性就业率还有一定的上升空间, 可以适当延长男性退休年龄。

4. 采取渐进式延迟退休的方式

由于大多数人尤其是临近退休的老年人只关注短期效应, 而短期内延迟退休对于在市场化程度较高的行业就业的老年人不利, 且体制内岗位的养老金替代率较高, 导致包括体制内老年人在内的大多数老年人反对延迟退休。渐进式退休方式将延迟退休的负面效应分散到各个时期, 有利于延迟退休政策的推行。大多数发达国家也采取渐进式延迟退休的方式, 例如德国在 2007 年通过了提高退休年龄的改革措施, 从 2012 年开始, 逐渐将退休年龄从 65 岁提高到 67 岁。具体而言, 在 2012 年到 2023 年, 每年提高一个月, 将退休年龄增加到 66 岁, 从 2024 年开始, 每年提高两个月, 到 2029 年, 退休年龄提高到 67 岁。德国给延长退休年龄提供了一个较长的过渡期, 不仅有助于减少改革的阻力, 也可以让各市场主体对此做出适应性调整。中国也可以采取每年延长一个月或两个月的措施, 将延长退休年龄的时间拉长。

5. 完善失业保障政策

由于延长退休可能导致短期内老年人失业增加, 因此, 为了避免老年人失业导致的贫困, 有必要完善失业保障政策, 并为老年人再就业和职业技能培训提供支持。

6. 促进经济增长, 通过各种方式创造就业岗位, 以提高劳动需求

只有促进经济增长提高劳动需求,才能在长期为延长退休增加的劳动供给创造足够多的岗位,进而形成经济增长、延迟退休增加就业、进一步促进经济增长的良性循环。因此,经济增长是延迟退休的目的,也是让延迟退休促进就业以及提高养老金可持续性目标实现的前提。

(执笔人:王震、范建镛、王庆、王琼)

