

聚焦“十四五”
专家笔谈

延迟退休政策当积极稳妥推进

观点

“十四五”规划纲要确定的延迟退休实施原则,体现出政策性与灵活性的统一,为延迟退休政策的出台定下基调。只有同时兼顾经济社会发展需求与劳动者实际意愿,延迟退休政策才能得到全体劳动者的充分理解并形成全社会共识。这对未来政策的出台、推进与落实具有十分重要的意义。

李长安

“十四五”规划和2035年远景目标纲要(以下简称“纲要”)提出,综合考虑人均预期寿命提高、人口老龄化趋势加快、受教育年限增加、劳动力结构变化等因素,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,促进人力资源充分利用。延迟退休实施原则的确定,透露出延迟退休政策已正式进入到计划实施阶段。而该原则本身的确立,体现出政策性与灵活性的统一,为延迟退休政策的出台定下基调。

我国实施延迟退休政策的必要性与紧迫性

纲要实际上已经将实施延迟退休政策的必要性与紧迫性作出了充分的表述。

我国人均预期寿命的提高,拓展了劳动期限,也有了延迟退休的必要性。我国当前男性60周岁、女干部55周岁、女工人50周岁的退休政策,制定于新中国成立不久的上世纪五十年代。经过70余年的发展,我国的人均预期寿命已经大大延长,从新中国成立初期的40岁左右提高到了2019年的77.3岁,城镇居民人均寿命超过80岁。近70年未调整的退休政策,一定程度上造成了人力资源的浪费。同时,随着生活水平的不断提高,人口的身体素质也有了很大的提高,能够健康工作的时间越来越多。

延迟退休对延续“人口红利”大有裨益。对于劳动力市场来说,延迟退休意味着将增加数以千万计的劳动力,近20年来一直存在的“招工难、用工荒”等问题将得到一定程度的缓解。2012年以来,我国城镇新增劳动

力开始步入净减少阶段。如果延迟退休,那么我国的劳动力资源将得到更为充分的利用,劳动力相对短缺的情况也会得到一定程度的缓解。此外,由于人口受教育年限的提高,劳动者在原有工作时间期限内,实际参加工作的时间有所缩短,通过延迟退休也能够增加全社会的有效劳动时间。目前,我国新增劳动力平均受教育年限已经达到13.7年。通过延迟退休,越来越多较高素质的劳动力有效工作时间有所延长,对未来的经济社会发展有着积极意义。

延迟退休有利于进一步挖掘丰富的老年人力资源,特别是充分利用其中蕴藏的经验丰富、技术熟练的老年专业技能型人才。众所周知,技能型人才短缺是当前制约我国经济社会实现更高质量发展的瓶颈之一,人社部数据显示,截至目前,我国技能劳动者超过2亿人,其中高技能人才超过5000万人,但我国技能劳动者占就业人口总量仅为26%,高技能人才仅占技能人才总量的28%,技术技能人才的求人倍率超过2。事实上,在我国庞大的老年人力资源队伍中,有大量工作经验丰富、知识雄厚和技能熟练的人才,可以有效弥补人力资源市场上的劳动力结构性短缺。不仅如此,老年技能型人才还能够通过“师徒徒”“传帮带”方式,将丰富的经验和技能传授给年轻一代的劳动者。老年劳动力虽然在体力上不及年轻人,但他们拥有丰富的知识储备,解决问题的能力也普遍高于年轻人。尤其对于高学历高技能型的老年人来说,由于知识与经验的长期积累,其劳动生产效率短时间内并不会随着人体肌能的下降而下降,因此,这种优势互补不仅能够提升工作效率,而且能够减少代际之间的差异,提升老年人的社会地位,增加他们的幸福感和满足感,实现自我价值。此外,新技术新业态的大量涌现,也为老年劳动力就业创业创造了大量的机会,特别是灵活就业方式降低了就业创业的门槛,将使更多老年人力资源跨入“大众创业、万众创新”的浪潮中来。

延迟退休政策对就业影响有限

对于这样一个关系着全社会的重大制度改革,特别是涉及全体劳动者切身利益的问题,政策出台需要慎重之又慎。事实上,2013年,党的十八届三中全会就提出研究制定渐进式延迟退休年龄政策,人社部也多次表态要按照审慎原则推进延迟退休政策的出台与落地。此次延迟退休实施原则的制定,意味着该政策在“十四五”期间有出台的可能性。从延迟退休政策影响的群体来说,只要在政策出台前尚未退休的人

员都将包含在内。虽然目前尚未公布延迟退休的目标年龄,但可以肯定的是,该年龄线的确定会考虑到劳动者的实际健康情况以及参考国际上普遍流行的做法。

事实上,目前世界各国特别是发达国家大多数都实施延迟退休政策,法定退休年龄也明显要比我国延后。比如美国的法定退休年龄是66岁,德国的法定退休年龄是65.9岁,这两个国家计划延迟到69岁。在高度老龄化的日本,政府要求用人单位将希望工作者的退休年龄延迟到70岁。相比之下,我国是世界上退休年龄较早的国家之一,全体劳动者的平均退休年龄仅为54岁左右。

有些人担心,延迟退休会加大青年劳动者的就业压力。应该说,这种影响是有可能存在的,但预期影响很有限。一方面,延迟退休政策本身实施的时间长,对劳动力市场的影响较小,另一方面,青年劳动力与老年劳动力的职业差别大,基本不存在互相“抢饭碗”的问题。一般来说,老年劳动力较为集中在传统行业之中,而年轻人更多地集中在新经济、新业态之中。从国外的具体实践来看,在绝大多数实施延迟退休政策的国家,老年劳动力与青年劳动力大都能够互相补充。比如在日本,老年人就业主要以传统行业为主,此外在一些与生活相关的服务业中,高龄从业人员也占据重要地位,成为维持该行业正常运营中不可或缺的劳动力。

还有人忧虑延迟退休后,养老保险交的时间长了、领的时间短了,其实这种顾虑也是多虑的。因为缴纳社保的年限长了,会提高参保人员退休后的基本养老金水平,长缴多得、多缴多得,此外,工作期延长会增加工资收入,对于个人来说影响不大,何况养老金领取的政策应该也会相应调整,具有灵活性。

延迟退休实施原则体现出政策性与灵活性的统一

从此次公布的延迟退休实施原则来看,我国即将实行的延迟退休政策并非是“一刀切”式的强行推进,而是具有体现劳动者个人意愿的灵活性政策。

“小步调整”原则指的是政策实施后,退休年龄线会在较长的时间里往后慢慢推进。比如,不同年龄段的人,退休年龄不同。以此类推,经过若干年过渡期完成改革。在改革前期,临近退休的人,可能会延迟几个月。对年轻人来说,延长的退休年龄幅度会大一些,但未来的过渡期和适应期比较长。

“弹性实施”原则指的是延迟退休改革将在统一实施的基础上,结合我国的现实国情、文化传统以及历史沿革等情况,增加

弹性因素,允许个人根据自身情况和条件,选择提前退休的具体时间,充分体现改革的灵活性及包容性。也就是说,对于自愿提前退休的人来说,多了一项自由选择的权利。客观来看,不论是从不同职业群体、不同岗位的就业稳定性和工作强度看,还是从个体身体状况、家庭需求和价值追求看,都存在较大差异,由此产生的诉求各不相同,政策应体现出一一定的弹性。

“分类推进”原则指的是不同群体、不同性别将继续保持退休年龄差异,要与现行退休政策平稳衔接。而对于现有不同职业、地区、岗位存在的一些政策差异,改革后也会保持政策延续性,确保政策调整后有序衔接、平稳过渡。关于延迟退休后年龄线的设定,存在着两种可能,一种可能是借着改革之机将全体职工的退休年龄并轨,实行统一标准。也就是说实施延迟退休政策后,不同群体设定同样的退休年龄线,比如都到65岁退休;另一种可能则是分类实施,同步推进,即按照不同群体设定不同的退休年龄线,比如男女仍有一定的退休年龄差异。目前来看,按照分类推进的原则,采取后一种方案的可能性更大。

“统筹兼顾”原则指的是配套政策和保障措施需协同推进。延迟退休改革是一项系统工程,与之相关的配套和保障政策措施非常多,需要统筹谋划、协同推进。一方面,过去的一些与退休年龄相关的政策,要随着延迟退休进行相应调整;另一方面,延迟退休改革也会带来一些新的机遇、问题和挑战,需要有相应的配套措施及时跟进。比如,有关研究发现,延迟退休有可能影响年轻人的生育意愿。不少年轻夫妇什么时候生育、是否生育二胎的决策,会受到其父母何时退休的影响。如果能够尽快完善生育养育支持性政策,就能够很好地将老年人力资源解放出来,从而实现青年人生育意愿和老年人就业意愿的同步提升。

此次延迟退休实施原则体现了政策性与灵活性的统一。政策性体现在出台延迟退休政策是考虑到经济社会长远发展的必要之举,灵活性则体现在该政策考虑到劳动者的个人意愿,最大限度地照顾到劳动者的实际需求。只有同时兼顾经济社会发展需求与劳动者实际意愿,延迟退休政策才能得到全体劳动者的充分理解并形成全社会共识。这对未来政策的出台、推进与落实具有十分重要的意义。

(作者为对外经济贸易大学国家对外开放研究院教授)

前沿观察

让年龄不再是职业发展的“藩篱”

沈建峰

近来,由于年龄因素引发的就业歧视现象在职场中时有发生,以入职时的门槛年龄、职位晋升时的年龄限制等各种形式表现出现,引起社会广泛关注。

事实上,近两年来,职场年龄歧视现象已经越来越普遍,并逐渐向低龄化发展。80后、90后成为“前浪”,36岁的程序员找不到合适工作……年龄歧视如果不能及时消除,会给劳动者、用人单位和社会经济发展都带来种种不利影响。从劳动者角度来看,年龄歧视有违市场观念,有悖公平,妨碍了劳动者的职场发展,让其失去公平参与市场竞争与充分运用自己劳动技能的机会。从企业角度看,对劳动者年龄多加限制会阻碍大量劳动者顺利进入职场,进而减少劳动力供给,最终导致劳动力短缺和用工价格上涨。从社会经济发展角度来看,年龄歧视会影响劳动力资源的开发和市场配置,不利于解决劳动力短缺问题,不利于应对老龄社会到来。

基于以上原因,应将反年龄歧视纳入反就业歧视的范畴。现行法律法规也为反就业年龄歧视留下了必要通道。反就业歧视立法经历了从《劳动法》封闭列举的反对基于民族、种族、性别、宗教信仰不同而进行歧视,到《就业促进法》在上述四者之外增加了“等”字,从而认可了反就业歧视事由的开放性制度变迁。从当下社会经济发展和公平正义观念出发,应认为年龄属于上述“等”的应有内涵,年龄歧视也属于法律意义上的就业歧视行为。

在反年龄歧视问题上,需要改变的不正确认识是将反对年龄歧视和市场经济对立,认为反对年龄歧视就是反对市场选择。就业歧视是用一个和岗位没有关联的抽象标准排除特定劳动力群体参与就业竞争的机会,或给其他劳动力群体以优惠。就年龄歧视而言,具体体现为不去考察和评估特定超龄劳动者的劳动能力如何,直接因年龄原因将其排斥于市场竞争之外,不给予其与他人按照工作能力公平竞争的机会。这种剥夺公平竞争的机会才是年龄歧视构成法律禁止的就业歧视的根本原因。反过来,如果在公平职场能力竞争的基础上或基于特定岗位的正当需要,没有对特定劳动者进行招录、提取,并不是就业歧视。据此,就业歧视行为是不按市场竞争法则进行人力资源选择的现象,是一种反市场现象。反就业歧视不仅是一个道德命题,也是一个尊重市场公平竞争规则的命题。

当然,随着年龄的增长,劳动者在职场发展中确实存在可能不利的因素,例如知识老化、劳动效率相对下降、工伤概率提高等。从根本上消除年龄歧视,除法律法规制外,还有赖于各方面的共同努力,尽可能消除因年龄引发的不利后果。劳动者应坚持终身学习的理念,不断更新知识和技能,接受新生事物,适应数字时代以及技术进步。企业不仅要正确认识年龄歧视和市场选择的关系,承担社会责任,对员工开展职业培训,也应积极利用技术手段解决劳动者职业发展中的障碍。对国家来说,除了完善反就业歧视制度外,还应引入积极的就业促进政策。通过职业培训、社保补贴、社保缴纳激励等方式,引导用人单位在用人和招聘时不再设置年龄门槛。

总体来看,一方面,公平观念要求所有人免于歧视和无理由的区别对待,各个年龄段劳动者都应享有参与职场竞争的机会,以及在职业发展中继续提升的可能;另一方面,我国社会经济发展的形势,例如劳动力短缺、老龄化加速等也要求消除就业年龄歧视,实施积极的就业促进政策。让年龄不再是职业发展的“藩篱”,在市场经济竞争的基础上,迎来积极的社会政策,让所有劳动者都能更好地融入职场,提高劳动力供给,实现人尽其才,是非常值得期待的未来发展方向。

(作者为中央财经大学法学院教授)

热点思考

关于新业态从业者法律适用问题的思考

观点

补齐新就业形态法律调整缺失短板,解决从业者的法律适用问题是规范新业态发展的关键。突破劳动法二元框架的局限,正视以新业态为代表的新型用工关系对现行劳动立法提出的挑战,积极探索新的法律结构,完善立法制度是顺势而为,更是维护新业态劳动者权益的题中之义。

李娜

长期以来,以平台用工为代表的新就业形态法律规制一直处于空白状态,从业者的劳动权益保护成为掣肘新就业形态规范化、合理化发展的关键。近日,国家发展改革委、工业和信息化部等28部门印发《加快培育新型消费实施方案》,其中专门提出推动出台维护新就业形态劳动者劳动保障权益政策,合理确定平台责任,兜牢劳动报酬、劳动时间、劳动安全、社会保险等权益底线,推进平台从业人员职业伤害保障试点。据国家信息中心统计,2020年,我国共享经济服务提供者人数约8400万人。补齐新就业形态法律调整缺失短板,解决新就业形态从业者的法律适用问题成为实现稳定现有就业、积极增加新的就业、促进失业人员再就业目标的助推器和稳定剂。

新业态从业者对现有劳动法律的适用困境

以平台经济、“互联网+”等要素为典型

特征的新业态的壮大给我国经济社会发展和带来了全局性的影响,同时也带来了新的法律适用空白和规制风险。在劳动法领域,最突出的问题就是由新业态用工关系的法律属性难以确定进而造成的法律适用困境。我国现行劳动立法体系以传统标准劳动关系为调整对象而建立,在法律未明确劳动关系内涵与外延的情况下,无论是认定标准的设定还是强制性保障措施适用,均以凸显的“从属性”特征为基础和前提。“从属性”成为确定劳动法适用范围的理论基础和实践标准。

同时,新业态从业者在劳动时间、工作地点、生产方式及工具等方面相较于传统劳动者明显具有的灵活性和独立性特征,给现行劳动法律的适用也带来了挑战。从宏观层面看,现行劳动立法中的劳动基准是以工厂制下的标准劳动关系为规制对象而设计的,许多强制性规定并不符合新业态用工的灵活性需求,勉强适用只会适得其反。从微观层面看,新业态用工存在的许多新特征、新形式突破了现行劳动立法的规制内容。为此,劳动法学界部分观点更倾向于将新业态从业者排除在劳动法的适用范围之外。

值得注意的是,新业态的兴起固然改变着传统劳动力市场,但被改变的只是劳动力与生产资料的结合方式,两者相结合的本质并未发生根本变化。新业态从业者与用工主体之间同样不平等的天然属性,使得劳动法律追求灵活用工与劳动者保护之间平衡的使命在新业态领域同样应当有所作为。“困在系统里的外卖员”“工伤自理的快递员”以及“疲劳驾驶的网约车司机”等社会问题的不断涌现,无一不向我们发出警示——新业态从业者同样需要在工资待遇、社会保险、休息休假等方面得到必要的保护。因此,正视新业态

从业者的法律适用困境,寻找问题症结是目前解决其劳动权益保障问题的关键所在。

问题的根源:劳动法二元框架

如果说“从属性”标准是新业态从业者劳动法适用困境的表象,那么我国的“劳动法二元框架”则是问题的根源所在。我国现行立法将劳动分为从属性劳动和独立性劳动两种类型,前者由劳动法调整,后者则由民法调整,从而形成了劳动法二元化的制度框架和规制体系。在此框架下,复杂多元的用工关系被生硬的一分为二,形成非从属即独立,非劳动关系即劳务关系的判断准则。

具象于我国的劳动立法不难发现其弊端所在。一方面,劳动法保护的劳动者范围较窄,大量有别于标准劳动关系的从属性劳动和独立劳动均不得适用劳动法而由民法调整,但由于民法并未对其进行倾斜性保护,导致实质平等难以实现。另一方面,我国劳动法的保护手段和保护力度均是针对典型从属性劳动作出的,缺乏分类分层的选择性安排,新业态从业者的劳动权益保护面临两难的困境——“适用民法太弱、适用劳动法太强”。

突破劳动法二元结构框架,对新业态从业者法律适用问题作出劳动立法层面的回应,是顺应新形势下劳动力市场灵活化发展的必要举措。

未来劳动法的回应与改变之策

法律是治国之重器,良法是善治之前提。突破劳动法二元框架的局限,正视以新业态为代表的新型用工关系对现行劳动立法

提出的挑战,积极探索新的法律结构,完善立法制度是顺势而为,更是维护新业态劳动者权益的题中之义。

对此,可考虑短期目标与长期规划两种路径。考虑到稳就业目标之下要防止劳动关系的泛化,应谨慎认定新业态用工的劳动关系属性,可通过单项立法对新业态从业者的劳动权益保障问题进行功能性法律规制,针对具体问题出台专项立法。而长期规划则应当着力于二元框架向三元框架的转变。即在对从属劳动给予倾斜保护、独立劳动给予平等保护的基础上,对第三类劳动——准从属性劳动给予有限的倾斜保护。换言之,将新业态从业者作为独立于从属性劳动者和独立性劳动者的第三类劳动者——类似于德国的“类雇员”,在适用民法调整的基础上增加对新业态从业者工资报酬、工作时间、职业风险等方面的强制性保障。

因此,未来新业态从业者的倾斜保护和社会保护也不能也无法仅仅依靠劳动法实现,更为可取的路径应当交由劳动法、民法和社会保险法等共同完成。具体而言,一方面,我国的劳动立法应当改变单一的调整模式,采用类型化分层次的调整思路,在与劳动关系相对脱钩的情况下针对不同类别的劳动者设计特别适用的调整制度。届时,新业态从业者即可选择性适用劳动法尤其是劳动基准立法中与其法律属性相契合的内容进行劳动权益的基本保护。另一方面,民法应当在强化私法社会化的基础上给予新业态从业者必要的倾斜性保护,以最大程度地适应和保留新业态用工灵活性的天然优势,在保障从业者劳动权益的前提下为新业态的健康、高效、有序发展保驾护航。

(作者单位:中国劳动关系学院法学院)