ARC CENTRE OF EXCELLENCE IN POPULATION AGEING RESEARCH

退休和就业的新思路：趋势，障碍，激励机制和发展潜力

CEPAR research brief 201304

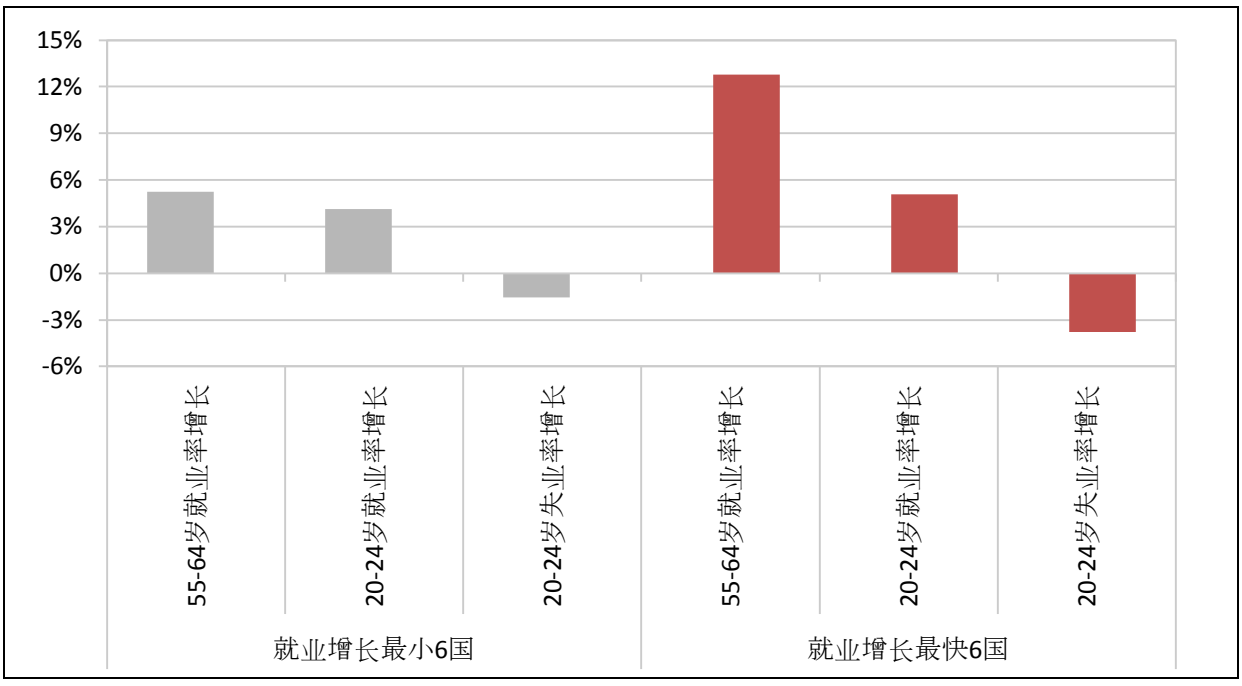
UNSW AUSTRALIA | Australian National University | THE UNIVERSITY OF SYDNEY | Australian Government | Australian Research Council

退休和就业的新思路：趋势，障碍，激励机制和发展潜力

经济发展与就业密不可分。过去，特别是文革结束之后，知识青年开始返城，经常听到父亲提前退休让儿子顶替上岗的做法。在计划经济时代，似乎岗位是固定的，年纪大的人早一点退休，年轻的就可以早一点就业。不仅在计划经济时代的中国，整个西方国家在 19 世纪 70 年代和 80 年代，政府也号召提前退休，为年轻人让路，并且从政策税收上全面配合。这些提法和做法，让很多人觉得，年纪大的人提前退休，年轻人就有更多机会就业；相反，如果年纪大的人不退休，年轻人将没有工作岗位，社会的就业压力大大增加。

实际情况真是这样吗？如果这是真的，我们看西方数据，应该看到的是在老年人提前退休后，年轻人劳动参与率提高，失业率下降。2010 年芝加哥出版社出版了一本“世界社会保障制度与退休对青年人就业的关系”（Social Security Program and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment）。本书由各国知名经济学家对世界经合组织成员在上个世纪鼓励退休潮前后到本世纪初的劳动力市场作了深入地分析。得出的结论是，55-64 岁劳动力提前退休并没有带来青年人就业率的上升，而 21 世纪之后因为西方国家退休年龄推迟，使得老年人就业率直线上升，反而带动了青年人就业率的上升。用计量经济学的各种模型分析各国真实数据得出：大龄劳动力的退休决定与青年人的就业之间没有因果关系，也没有相关性。图 1 总结了其中的一个经验数据。

图 1. 1971-2005 年六个劳动参与率改变最大和最小世界经济共同体国家中 55-64 岁，劳动力就业率，20-24 岁青年人就业率和 20-24 岁失业率的改变率



（资料来源：Gruber and Wise, 2010, p35）

此图左边三段是世界经合组织中六个就业率改变最小国家上述三个指标的平均改变率，右图三段是六个最大改变国家的平均改变率。可见，不管改变大和改变小的国家，大龄劳动力就业率上升高的，青年人就业率也上升，并且失业率下降。这个结论非常有力地否定了劳动力板块学说，为我们社会保障决策提供了新的理论和实证基础。

中国在讨论退休年龄问题时，经常提到推后退休年龄可能会给青年人就业带来更大的压力，国有企业改制时让国有企业职工提前下岗也是有着同样的逻辑。发达国家的经验表明，工作机会不是老年人让出来的，而是经济发展和社会政策等多方面因素共同作用的。中国马上要迎来老龄化的巨大挑战，在未富先老的状况下，如何应对是政策决策者的当务之急。

老龄化带来的挑战可以通过多途径解决。其中包括了在劳动力人口减少背景下增加资本投资，提高劳动生产力，增加养老储蓄，提高移民数量，制定积极的人口政策，降低养老金，以及鼓励并延长工作年限等。现在很多发达国家已经致力于促进大龄劳动力的就业提升，政府在制定各种政策鼓励老年人就业。中国政府除了要重视一揽子的应对措施外，更要做好最后一条。我们先来看看澳大利亚新西兰等国家在延长退休金领取年龄和大龄劳动力就业率关系上的历史沿革和相关分析。

1. 退休政策和大龄劳动力就业

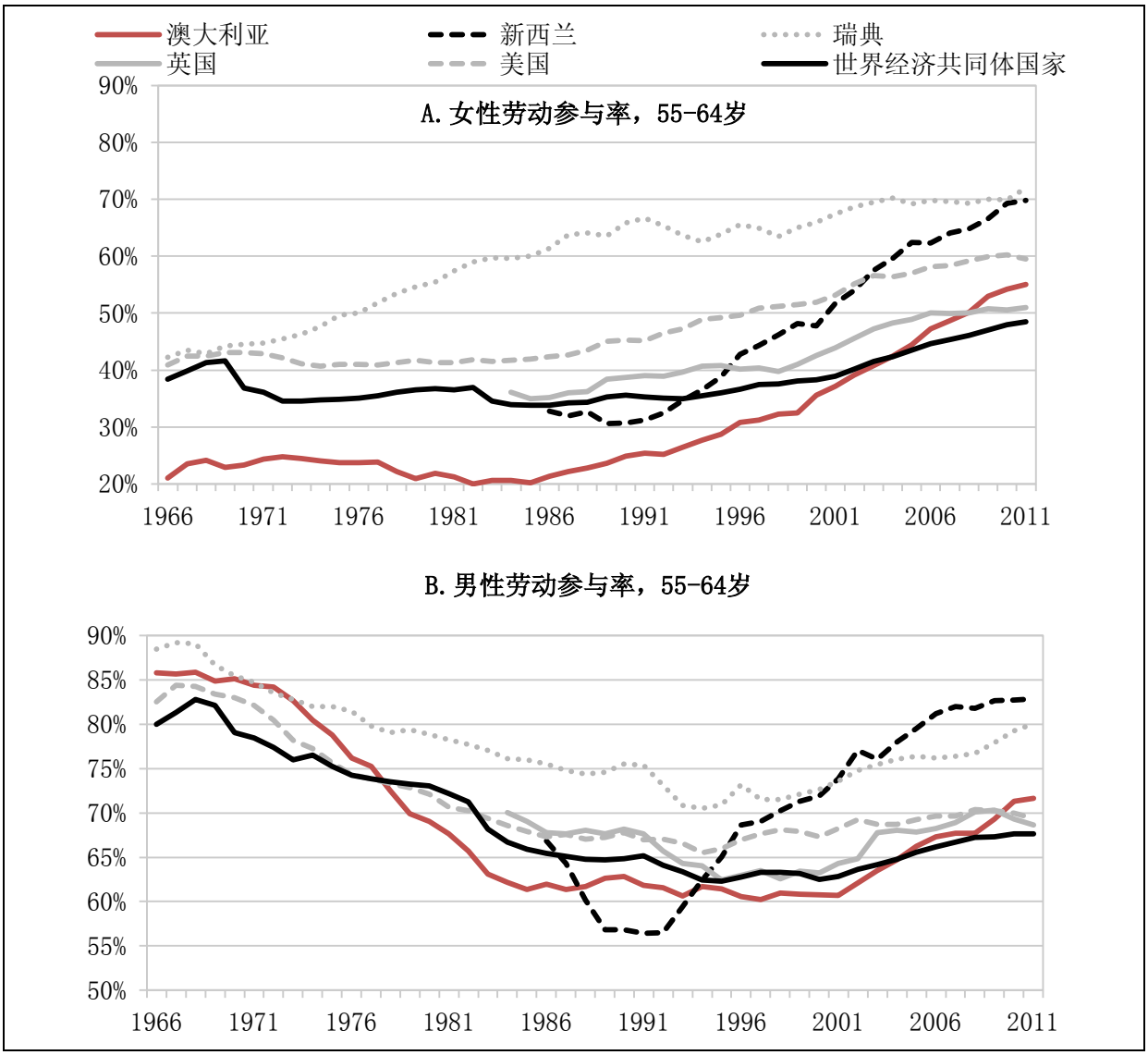
回顾历史，如果新增劳动力意味着青年人就业受到挤压，那么西方国家过去 40 年来妇女的劳动参与率的上升应该是个很好的参照物。除了瑞典早就有较高的妇女劳动参与率外，其他发达国家直至 90 年代才开始提升。这一过程标示着社会变革所带来的效应：过去二十年来，年轻一代妇女劳动参与率不断提升并且一直保持。图 2 描绘了各国大龄劳动力改变趋势。

如果说 70 到 80 年代男性的劳动参与率是因为政策鼓励而提前退休的，那么之后的参与率的攀升也正是因为之后各个国家在老龄化形势下延长退休年龄后必然趋势。不仅男性劳动参与率上升，女性的就业率也随着提高。澳大利亚 55-64 岁妇女的劳动参与率从 90 年代的 20-24%增加到了现在的 55%。澳大利亚大龄男性的劳动参与率则呈下降趋势， 从 60 年代的 85%下降到 80 和 90 年代的 60%，但在 2011 年回升到 72%。经合组织 2012 年的报告显示，澳大利亚的历史平均退休年龄从 70 到 90 年代平均下降 6 年，而 90 年代后上升了 3 年。

与国际比较，澳大利亚男女的劳动参与率均呈上升趋势，且上升幅度超过经合组织的平均水平。但是仍有 11 个经合组织成员的大龄男女劳动参与率高过澳大利亚，比如瑞典和新西兰，高过澳大利亚 8-17%。

新西兰在过去 20 年的大龄参与率上升惊人。关键因素是领取养老金的年龄在 1992 年到 2001 年间从 60 岁提高到了 65 岁—提升速度远超澳大利亚！这个政策同时针对男女，所以也会有配偶效应影响到女性就业率的提高。此外，新西兰的养老体系也是不同的，国家提供的养老金是不需要经过财产测试的（只有年龄限制），所以人们可以一边领取养老金，一边仍然工作挣钱。而且，新西兰也没有个人强制的养老金账户提供提前退休的经济保障。相比，澳大利亚的个人账户养老金可以比国家养老金提前 10 年支取（在政策改变后为 7 年）。所以，改变领取国家养老金的年龄在新西兰产生了更大的劳动参与率的改变。

图 2.　各国大龄劳动参与率 1966-2011



2.　决定大龄劳动参与率的因素

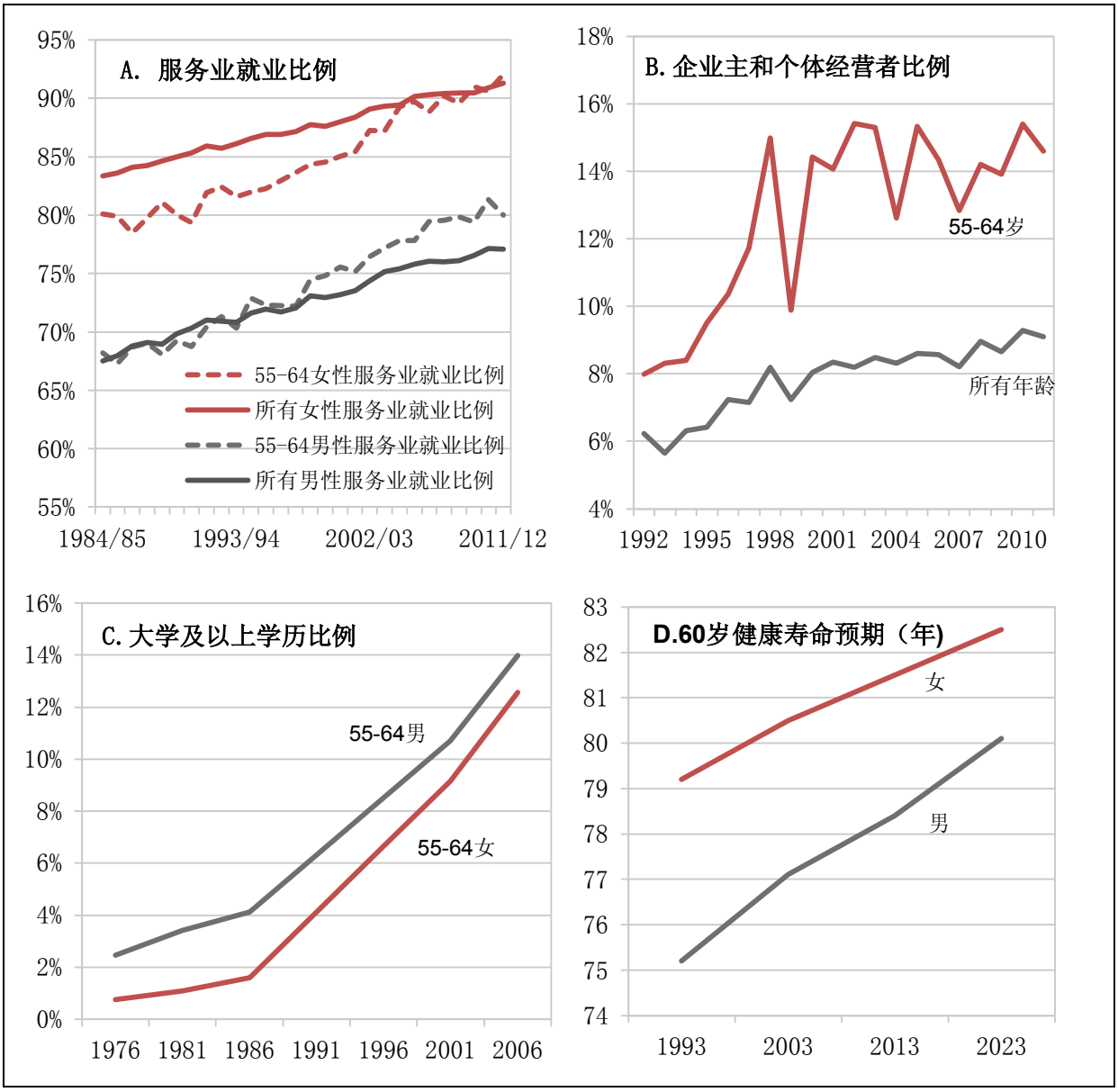
可以看到的是，退休年龄的改变似乎影响大龄人口的劳动就业率。那么哪些方面决定了社会劳动参与率？我们可以通过劳动的供需关系来更好的理解劳动参与率。四大方面的发展可以影响到劳动力的供需：（1）结构和经济；（2）社会和人力资源；（3）人口；(4) 政策。

从 1974 到 1991 年，澳大利亚大龄男性劳动参与率的下降和低谷与三次经济衰退正好吻合。大龄男性失业率从 70 年代初期的 1%上升到 95 年的 10 年平均失业率 8.7%，直到 1997 年才开始下降。同时，失业率也在 1993 年达到 13.3%的顶峰并开始逐渐回落。澳大利亚大龄男性劳动参与率比经合组织平均水平低的阶段正好重叠了高失业率的阶段。而之后的劳动参与率提升与其他经合组织国家一样都是因为受到了老龄化的代际效应。

劳动参与率与经济的周期性和结构性关系在上世纪 80 年代就为世界经合组织各国所知。老人为年轻人让路，为结构性改变做好退出劳动力市场的准备，这些都符合劳动力板块学说---认为市场的劳动力需求是固定的。然而这个学说被已经被彻底否定，举例说，大龄劳动率参与率高的国家通常有较高的青年劳动参与率（OECD 2012, GRUBER AND WISE 2010）。过去的政策无论主动还是被动，都是鼓励早退休的，在 70 年代增加养老金待遇，在 80 年代和 90 年代提供残疾保障养老金和退伍军人养老金都在为这一退休政策做贡献（Kennedy & da Coast, 2006）

劳动力市场的结构型转变以及上世纪 90 年代中后期对劳动力的强劲需求决定了与劳动力供给相关的因素显得相对重要。比如说，新就业机会较少出现在农业或制造业中，所以对体力的要求降低，而这与延长工作时间直接相关（Blekesaune & Solem 2005）。 大龄妇女和男性在服务行业的就业率从 1990 年的 79%和 69%到分别上升到 2012 年的 92%和 80%，其增速远高于服务行业总体水平。个体经营者通常退休较晚，而在 1992 年到 2011 年间，55-64 岁的个体经营者从 8%上升到了 15%（见图 3A，B）。

图 3.　澳大利亚结构，社会和人口因素导致的大龄劳动参与率改变



经济（以及政策）环境影响财富的积累，而财富的增长容易使人更早退出劳动力市场（Borland,2005）。 世界金融危机造成的财富减值对大龄劳动者意味着 40%的女性和 30%的男性决定推迟退休（O’Loughlin, et al 2010）。

从社会和人口趋势看，妇女在劳动参与率提升上的作用是显而易见的。而另一个重要的因素则是教育程度的提高，这也促进了退休年龄的提高。教育程度在各年龄段都有增加，其中也包括 55-64 年龄段：在 1976 年，只有 0.8%的妇女有大学及以上文凭；到 2006 年，这个比列上升到 12.6%，是原来的 16 倍（图 3.C）。教育和健康水平的不断提高也将使大龄人口的劳动参与率在今后不断提高。（Headey et al., 2011）。

更好的健康也会使劳动参与率上升（Woodland,1987; Borlan and Warren, 2006; Gorman et al ., 2012）。 出生时的预期寿命和中年的预期寿命都在增加，更重要的事，健康预期寿命（HALE)也在增加：从 1993 年到 2003 年的十年间， 60 岁的男性的健康期望寿命从 75 岁增加到了 77 岁(图 3.D)。

另外影响劳动参与率的因素还有婚姻状况和配偶的就业状态（Borland and Warren, 2006）。夫妻双方的退休决定通常是同步的，女性就业时间的延长也可能导致男性比以前工作更长时间，同时夫妻间年龄差距的减小也意味着女性比原来会工作更长时间（McDonald,2011）。

最后，政策作为可以影响以上任何一个方面的因素，也很大程度上推动了劳动力延长就业时间的现状。政策通常被指以经济手段作为激励因素影响劳动和退休的决定（Gruber and Wise, 1999; OECD, 2011）。延长养老金的领取年龄虽然对延迟退休有很大影响，这个政策在澳洲的成功也得到证实(Headley et al, 2011)。 比如个人缴费的养老金的免税年龄为 60 岁以上，这使得有能力工作的人可以捆绑领取个人养老金和工作收入，逐步过渡到全民的退休金，所以虽然经济上个人缴费的养老金使得人们可以早退休，领取养老金的年龄的推迟还是成为了延长工作的主要原因。

政策上延长退休年龄后，需要有相应的配套措施使得大龄劳动者能够参与工作，澳大利亚在这方面有很多的经验和做法，下一章是目前澳大利亚提高大龄人口劳动就业率的具体情况分析。

3. 提高大龄人口劳动就业率---澳大利亚的经验和措施

延长退休年龄并不能自动让大龄劳动力能找到工作岗位。帮助大龄人口进入劳动力市场有很多举措和方法。澳大利亚政府的“老龄化生产力一揽子计划”涵盖了很多此方面的政策，也是澳洲大龄劳动参与率论坛经常性讨论的题目。这些应对障碍的举措分为四个方面：（1）健康和照料；（2）雇主和工作环境；（3）技能和训练；（4）法律和条例。

自身和家人的健康因素是阻碍工作的最重要的原因之一，也是最难解决的。政策的跨度也是最长的，既要考虑现有疾病的医治，也要预防可能的健康恶化情况，从中把握资源的平衡。可以做更多的方面是让雇主介入到预防疾病和支持残疾人的工作。澳大利亚是世界经济共同体中劳

动力队伍中残疾人比例最低的；而人口比例又显示残疾人在总人口中的份额与别的国家基本接近，随着老龄化的加剧，这种情形会更糟糕。

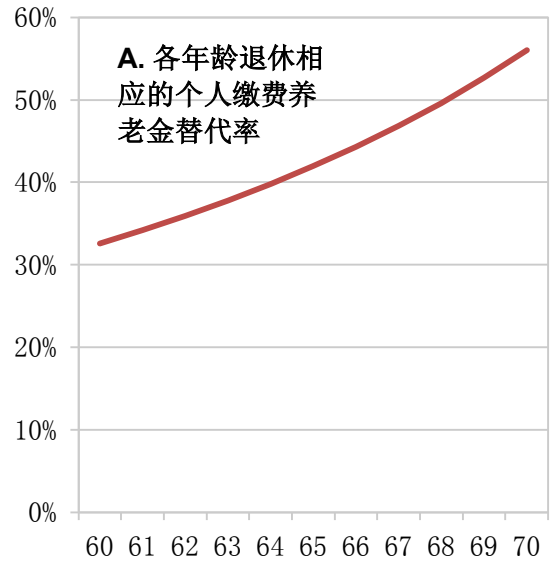
更直接可行的，是帮助那些生病的，残疾的和照顾别人的人寻找到适合的工作。现有政策鼓励个人或雇主对工作环境进行改善。国家的残疾人协调员也与大企业沟通，让这些大企业雇用残疾人员。政策上也修改成如果残疾人每周工作 30 小时以内，在两年内不减少它的残疾人津贴。但政府还可以做更多，比如维多利亚省开始强制推行雇员有照料需求时可以要求更便利的工作时间，这也可以推行到其他省。

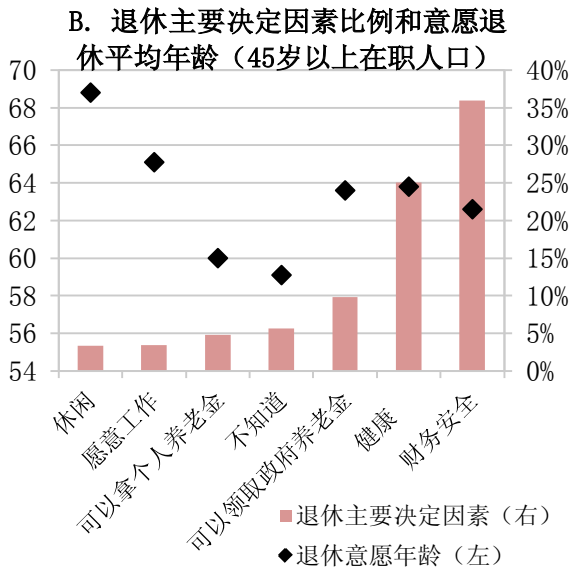
雇主的歧视和招聘也是障碍，例如企业中的文化和常规。在企业重组时，雇主通常把年纪大的雇员推向劳动力市场：10%的 55-64 岁之间退休的人说是因为企业的紧缩而退休的。年纪大的雇员是有价值的，他们的成熟的判断力，可靠度和忠诚度，他们的经验，他们的存在结构对企业都是有益的。应对的措施包括提倡专门针对大龄劳动者的猎头公司，为雇主提高咨询，并为 2 年没有工作的大龄劳动力提供雇用补贴等等。

针对技能和训练方面的障碍，政府推出了补贴计划。这是主要为雇用大龄劳动人员提供技能训练培训配套的资金。这个计划将在 2013 年推出，目前还没有细节。在澳洲，大龄劳动人员在失业一年以后，并不需要像其他劳动人员（50 岁以下）一样进行一定的生产活动以获得政府的经济补助。但这项要求也许应该从实际的工作经验而不是从年龄上来划分。

法律和法规上的障碍也可能是由各州法律或者合规要求引起的。对于这些障碍，澳大利亚人权委员会和法律改革委员也正在进行调查（如员工的工资计划和收入保障等）。同时，税收和养老体系中的胡萝卜加大棒式的措施也造成了制度上的障碍。这些措施造成的经济影响扭曲了人们对工作和休闲应有的决定。相对于健康和教育方面的障碍，经济手段的激励更便于管理，同时对大龄劳动参与率提高也有更大的影响力。

图 4 ． 经济原因的影响力





注：左图按正常参数测算。作者计算。

澳大利亚的个人缴费养老金是鼓励延迟退休的，因为每多工作一年多一年缴费就多增加替代率。这个比例在图 4A 表中可以体现出来。但是多工作所得的替代率会抵消掉一部分基础养老金。

但是很显然，大部分退休意愿人不受工作年龄越长，养老金越高的事实影响，而是因为有了一定的财务安全（见图 4B, 36%的人选择这一项，加上可以拿个人养老金的 5%，超过 40%）就退休，这些人意愿的退休年龄只有 60-62 岁。现在澳大利亚的个人养老金余额不足以给退休者长期的足够的养老保障，所以一个可能性就时，在 60 岁左右，相当一部分人会退休开始使用他们的个人养老金，而当达到国家养老金领取年龄 67 岁时，他们又可以用国家的养老金继续。针对这一倾向，政府也在密切关注，研究在合理的时间把免税领取个人养老金的年龄从目前的 2017 年的 60 岁再继续延长。

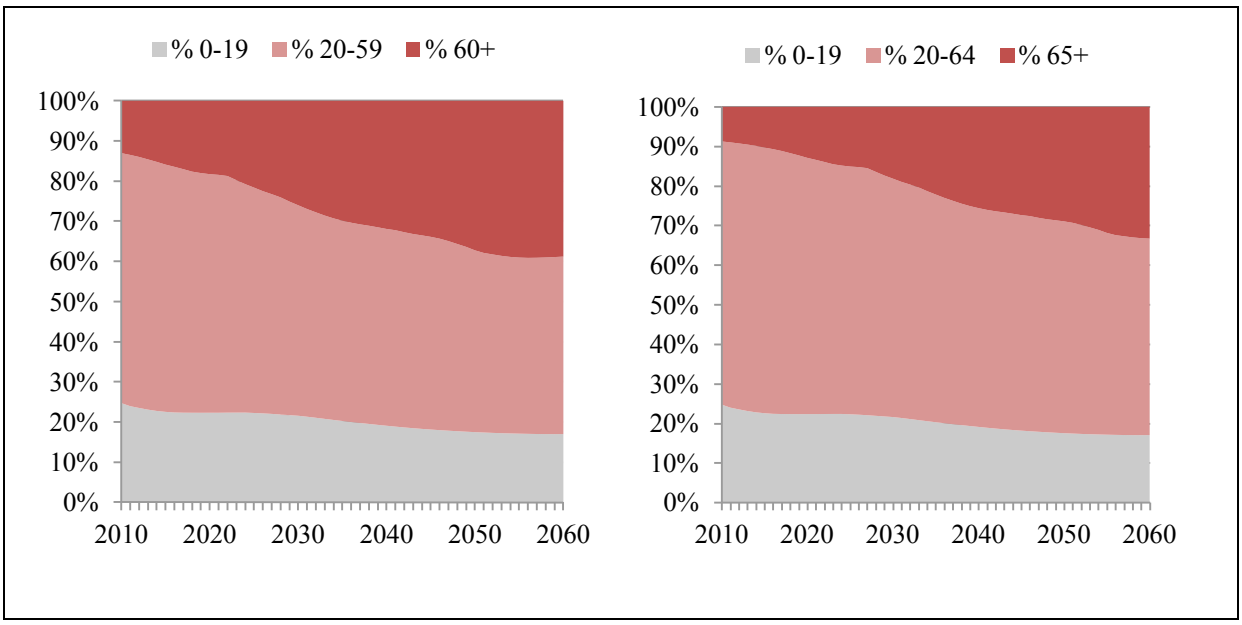
合理的退休时间需要结合健康年龄，社会接受能力等各方面因素。政府的政策应该在一个合理的区间内鼓励延长工作，消除提前休闲的惰性，但又能照顾到各个阶层人员的实际情况和需求。

4. 小结

澳大利亚政府正在推行或研究的措施对中国下一步的劳动力布局是有积极作用的。中国的老龄化程度在 2050 年将超越澳大利亚，如果不改变目前的退休政策，将要面临 2 个劳动者赡养一个退休人员的局面，比今天的日本更严重。而中国的经济发展实力还没有达到西方发达国家水平，社会财富不足以支撑如此严峻的赡养比例，必须未雨绸缪，提前为老龄化的到来做好全方位的准备。劳动力市场的布局是其中一项重要举措。首先要开放观念，解放思想，摒弃固有的错误的思维方式，用科学的方法指导工作的开展。

图 5 是我们预测中国在目前生育率水平不变的前提下的各年龄段的人口比例变化趋势，即使退休年提高到 65 岁（右图），中国 2060 年的老年人口比例也将超过总人口的 30%左右。

图 5. 中国现有生育率水平不变情况下的人口比例预测。



在这样的人口结构下，全方位的布局劳动力市场显得尤为重要。中国延长退休年龄是势在必行的，但是要配套延长退休年龄带来的社会效应。中国不仅要加大青年人的就业力度和指导，政策上更要开始关注大龄人口的就业潜力。大龄劳动力劳动参与率的提高，也会促进国民生产总值的增长。澳大利亚如果能够达到新西兰大龄劳动力的参与率水平，它的 GDP 会比现在增加 4%。大龄劳动参与率提高也可以相应减轻公共开支在社会保障中的压力，为经济注入活力，相信中国的整体劳动参与率的提升也可以为未来经济增长作贡献。

References

ABS Cat. 1350.0 (2012), 'Australian Economic Indicators'

ABS Cat. 3101.0 (2011), 'Australian Demographic Statistics'

ABS Cat. 3222.0 (2006) 'Population Projections, Australia, 2006 to 2101'

ABS Cat. 6105.0 (2012) 'Australian Labour Market Statistics'

ABS Cat. 6202.0 (2012) 'Labour Force, Australia, Jul 2012'

ABS Cat. 6220.0, (2011) 'Job Search Experience, Australia'

ABS Cat. 6238.0 (2011) 'Retirement and Retirement Intentions, Australia'

ABS Cat. 6239.0 (2011) 'Barriers and Incentives to Labour Force Participation, Australia'

ABS Cat. 6291.0.55.001(2012) 'Labour Force, Australia, Detailed - Electronic Delivery'

ABS Cat. 6291.0.55.003 (2012) 'Labour Force, Australia, Detailed, Quarterly, May 2012'

ABS Census (Various years)

Blekesaune, M., and P. E. Solem (2005) 'Working Conditions and Early Retirement: A Prospective Study of Retirement Behavior' Research on Aging, 27, 3–30.

Borland, J. (2005) 'Transitions to Retirement: A Review', Melbourne Institute Working Paper No. 3/05

Borland, J. and D. Warren (2006). 'Labour Force Outcomes for the Mature Age Population', Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Melbourne

Gorman, E., G. M. Scobie and A. Towers (2012) 'Health and Retirement of Older New Zealanders', Treasury Working Paper Series 12/02, New Zealand Treasury

Gruber, J. and D. A. Wise (2010), 'Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment', University of Chicago Press, Chicago

Gruber, J. and D.A. Wise (1999) Social Security and Retirement Around the World, Univ. of Chicago Press.

Headey, Freebairn and Warren (2011) 'Dynamics of Mature Age Workforce Participation: Policy Effects and Continuing Trends', Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, Melbourne

Kennedy, S., and A. Da Costa (2006) 'Older Men Bounce Back: The Re-emergence of Older Male Workers' Australian Treasury, Commonwealth of Australia

Mcdonald, P. (2011) 'Employment at Older Ages in Australia: Determinants and Trends', in Tabatha Griffin and Francesca Beddie (ed.), Older Workers: Research Readings, Commonwealth of Australia, Adelaide, pp. 25-41.

OECD (2011) 'Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries', OECD, Paris

OECD (2012) 'OECD Employment Database', OECD, Paris

O'Loughlin, K., N. Humpel, and H. Kendig (2010) 'Impact of the Global Financial Crisis on Employed Australian Baby Boomers: A National Survey', Australasian Journal on Ageing Volume 29, Issue 2, pages 88–91, June 2010

Whitehouse, E., A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly (2009) 'Two Decades of Pension Reform: What Has Been Achieved and What Remains to be Done?' The Geneva Papers, 2009, 34, (515–535)

Woodland, A. (1987), 'Determinants of the Labour Force Status of the Aged' Economic Record, 63, 97-114.

About the authors

Rafal Chomik is a co-author of this brief. He is a Senior Research Fellow at CEPAR and has worked as an economist at the OECD and for the British Government. His interests include tax & benefit modelling and social policy development.

John Piggott is a co-author of this brief. He is the Director of CEPAR and an Australian Professorial Fellow in the School of Economics at UNSW. His research interests include the economic and financial aspects of population ageing focused on the Australasian region.

Bei Lu is a co-author of this brief. She is a post-doc research fellow at CEPAR and in the School of Economics at UNSW. Her research interests include the economic and financial aspects of population ageing focused on the Asia region.

About CEPAR

The ARC Centre of Excellence in Population Ageing Research (CEPAR) brings together researchers, government and industry to address one of the major social challenges of this century. We acknowledge financial support under project number CE110001029 and from our corporate and government partners. Views expressed herein are those of the authors and not necessarily those of CEPAR or its affiliated organisations. Visit our web site at www.cepar.edu.au

CEPAR Partners

AMP

medibank Community Fund

Australian Government
Department of Health and Ageing
Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs
The Treasury

pwc

Stockland

NSW GOVERNMENT Trade & Investment

nab

BAIN & COMPANY