

【比较研究】

少子老龄化背景下劳动力供给政策优化的国际经验及启示

锁 箭 范一迪 李先军

【摘 要】结构变化是我国人口发展的核心议题,已成为未来经济发展的关键变量。随着少子化和老龄化程度的加深,我国劳动力供给压力日益加大,人口红利趋于消失,经济增长面临新的挑战。为应对少子化和老龄化危机,美国、日本、瑞典等发达国家采取了一系列典型的劳动力供给政策组合试图缓解其负面影响。政策内容方面,各国主要采取家庭支持政策和劳动力市场政策,注重对民众生育意愿和行为的引导,防范“少子化困境”造成的总就业供给不足;强化就业和社会保障的平衡,优化社会就业结构并提升民众幸福感;精准支持市场主体,应对劳动力短缺带来的发展困境。借鉴发达国家的相关经验,应对我国少子老龄化问题,应当加强顶层设计,进一步完善少子老龄化应对的法律体系;从财政、税收、保险、津贴、住房等方面入手,形成有效的生育支持系统;积极引导就业,在发展职业培训的同时促进老龄人口再就业,扩大劳动力供给;加大对市场主体的支持力度,通过非正规就业等形式解决企业用工难题,助力经济高质量发展。

【关键词】少子化;老龄化;劳动力供给政策

【作者简介】锁箭,云南大学工商管理与旅游管理学院教授,博士生导师;范一迪,云南大学工商管理与旅游管理学院博士研究生;李先军,中国社会科学院工业经济研究所副研究员。

【原文出处】《改革》(重庆),2022.11.130~143

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“企业参与乡村振兴的长效机制研究”(19CGL019);中国社会科学院登峰战略企业管理优势学科建设项目。

目前,我国正处在人口结构变化的关键时期,少子化和老龄化问题逐渐凸显。国家统计局发布的数据显示,2021年我国出生人口1062万人,人口出生率进一步下降至7.52‰;60岁及以上人口占比18.9%,65岁及以上人口占比14.2%,较1982年的7.62%和4.91%分别增长11.28个、9.29个百分点^[1],低生育率与人口老龄化加速成为我国人口结构变化的典型特征。人口结构变化从各方面影响着经济发展。从宏观经济层面来看,人口老龄化导致劳动参与率和储蓄率下降^[2],对劳动生产率的影响呈现“先促进后抑制”的趋势^[3],造成了经济

增长率下降;从中观产业层面来看,人口结构变动可能促进产业转型升级,但抑制了部分行业发展质量的提升^[4];从微观企业层面来看,成本上升、生产率下降、市场萎缩等风险制约着企业的发展^[5]。深入、系统探究人口结构变化的经济后果,并前瞻性出台相关政策,对于新时代推动经济高质量发展、助力第二个百年奋斗目标实现具有重要的现实意义。

大多数发达国家比中国更早完成人口转变,也更早遭遇到少子老龄化带来的挑战。美国秉持“有限政府”的理念,注重以市场为主的福利分

配,在应对劳动力供给压力方面强调企业、非营利组织等多元主体共同参与,政府往往只负责“统领方向”,政策直接干预力度较弱,普适性措施较少。尽管如此,美国依然保持着较高的生育率。日本深受少子老龄化困扰,是世界上少子化和老龄化进程发展速度最快的国家之一,也是老龄人口劳动参与率最高的国家之一。少子老龄化应对是日本公共政策体系最重要的目标,相关政策以普惠型为主,具体政策设计更为精细化。瑞典作为福利国家的代表,也是最早进入老龄化的国家之一,其家庭政策的特点在于促进女性参与职场和性别平等,以提高生育率,并通过强有力的劳动力市场政策鼓励劳动力参与,这种模式在一定程度上为瑞典长期保持较高的生育率水平和劳动参与率作出了贡献。典型国家依据其人口结构变化特点、政治经济结构、制度发展历史等,采取了多种组合方式以缓解人口结构变化带来的负面影响,这也为我国进一步优化劳动力供给政策以应对人口结构变化的挑战提供了重要参考。

我国加速的老龄化和结构性的低生育率特征使得人口政策的必要性和重要性更为突出,人口政策的调整迫在眉睫^[6-7]。为此,本文在系统回顾人口结构变化对经济发展的影响以及劳动力供给政策相关文献的基础上,梳理了美国、日本和瑞典三国在人口少子化和老龄化方面的应对之策,并参考其典型经验和做法,提出我国应对少子老龄化问题、优化劳动力供给政策的相关建议。

一、文献回顾:人口结构变化对经济发展的影响及劳动力供给政策

(一)人口结构变化与经济发展

人口结构变化与经济社会发展关系密切,不同年龄人口的生产行为和消费行为有所区别,各年龄段人口的占比会影响整个社会的经济行为。通常认为,当一个社会的少年儿童占比和老龄人口占比较高时,该社会的抚养负担较重,社会生产

性较低,进而会对经济增长造成不利的影 响。相反,当劳动年龄人口占比较高时,社会生产性更高,经济增长动力较强。改革开放以来,依托较低的抚养比和较高的劳动年龄人口占比,形成了大量且廉价的劳动力供给“数量红利”,这为我国在全球获得比较优势、助力经济高速增长创造了基本条件。随着老龄人口占比逐渐提升和生育率持续下降,我国人口结构开始发生转变并面临两个重要转折点:一是劳动人口负增长导致供给侧潜在增长率开始降低;二是总人口负增长带来需求侧潜在增长率下降^[8]。人口结构的变化主要从如下方面影响经济发展:

第一,适龄劳动人口规模减少和劳动参与率下降同时发生,劳动力出现短缺。人口老龄化程度加深的同时,潜在劳动力供给和真实劳动力供给也会随之减少^[9]。即使劳动力需求规模也在缩减,但劳动力供给规模下降速度更快,长期的供需变化不匹配将导致劳动力短缺^[10]。除了适龄劳动人口规模减少外,人口老龄化将导致劳动参与率下降。老龄人口退出劳动市场负向影响劳动参与率,同时由于家庭成员承担照料老龄人口的责任,家庭劳动年龄人口劳动参与率也随之下降^[1]。

第二,人口红利逐渐消失,劳动力成本上涨。劳动力供给不足的经济后果便是劳动力成本的上升,这种要素禀赋的改变带来了我国比较优势的变化,经济发展方式不得不随之进行调整。尽管有研究显示,劳动力成本上升可能倒逼企业进行技术创新,从而带来生产率的提高^[11],但对于数量庞大的中小企业来说,由于其自身的资源禀赋约束,企业无法通过加大劳动、资本要素及R&D投入来抵消负面影响,反而会增加企业成本,导致其被市场淘汰^[12-13]。要素禀赋的变化使市场主体面临着前所未有的挑战^[14]。

第三,除了对供给侧的影响外,人口结构还将对需求侧对经济增长带来挑战。少子化、老龄化显著影响消费水平和消费需求结构^[15]。从短期来

看,老龄人口占比高的家庭消费水平通常较低^[16];消费需求结构也受到消费者年龄结构影响^[17],少儿人口及老龄人口比重可能会影响医疗健康、文化娱乐等特定行业的消费需求。从长期来看,少子化带来的人口总量负增长意味着消费者数量减少、消费市场缩小。

(二)人口结构变化与劳动力供给政策

人口结构变化所带来的经济后果使得各国政府纷纷出台政策来应对人口少子化和老龄化问题。为了降低人口结构变化的负面影响,政府致力于促进生育率、提高老年人劳动参与率、提升劳动力市场供需匹配效率。各国采取的政策组合存在差异,得到的效果也不尽相同,这也为经济学家开展相关研究提供了新的适用场景。

促进生育率的家庭政策通常包括经济支持、时间支持和服务支持三方面。根据新家庭经济理论,生育决策是育儿经济成本和收益的函数,是否生育取决于收入和个人对孩子的偏好,为此,任何育儿成本的降低或任何收入的增加都会提高对儿童的需求^[18]。理论上,家庭政策可以通过降低养育孩子的直接或间接成本、增加个人收入来提高国民的生育意愿。其一,经济补贴对生育率的积极影响在实证研究中已得到验证,较高的家庭福利与较高的生育率水平相关^[19],但这种影响往往较小,且经济支持对生育率的正面影响通常来源于缩短生育间隔,而非增加孩子数量^[20]。其二,时间支持对生育率也有着正向的影响。根据加拿大的数据,慷慨的育儿假福利力度大大提高了出生率,并增加了育龄女性劳动力供给^[21];对冰岛的研究同样表明育儿假津贴的增加对生育率有积极影响^[22]。其三,关于保育服务对生育率影响的研究则得到了不同的结果。丹麦、意大利、荷兰、西班牙的数据表明,政府对保育服务的支持正向影响生育率^[23];挪威的情况却显示提供日托设施对生育的积极影响非常微弱,儿童保育入学率每提高20个百分点,平均每名女性的生育率只增加

0.05个孩子^[24]。

人口老龄化及其带来的社会保障体系压力正在成为严重的社会问题,一个潜在的解决方案是增加老年人的就业,因而政府采取了多种策略增加老年人劳动力供给,如提高养老金领取年龄、鼓励企业雇用老年人、提供就业协助等。政府通过养老金、退休年龄和再就业等领域的政策转变来鼓励员工延长工作时间,并惩罚提前退休的行为^[25]。美国、英国、加拿大、瑞典等国陆续取消强制退休年龄,这意味着老龄人口可以选择继续工作^[26]。但是,老龄员工就业面临着许多挑战,年龄歧视通常被认为是其中的主要障碍^[27]。为此,许多国家出台政策禁止基于年龄的歧视,希望减少老龄人口就业的阻碍^[28]。例如,一些欧洲国家对企业收取高额的裁员税来保护老龄员工。然而,实证研究表明,法国的裁员税对保护老龄员工免遭裁员的作用不明显,对招聘老年员工有一定的负面影响^[29]。相比之下,在奥地利裁员税确实显著减少了针对老龄员工的裁员,同时并未减少招聘人数,因为奥地利的裁员税仅适用于任期超过10年的员工^[30]。

总体来看,围绕人口结构变化的经济后果已形成较为系统的研究框架,在此基础上进一步探究应对人口结构变化的相关政策效果有待深化和多国样本验证。但是,从历史和现实发展来看,总结较早进入少子老龄化社会国家的相关应对之策,对于我国进一步优化劳动力供给政策、驱动经济在新时代的高质量发展具有重要的现实意义。

二、发达国家应对人口问题的主要劳动力供给政策

人口结构变化是一个长期变量,其往往经历数代的逐步演进。从瑞典、美国和日本的人口转变过程来看(见表1),其分别早于中国四代、二代和一代(按照25年一代测算)。瑞典早从1887年起就步入老龄化社会^①,比日本早近一个世纪,比美国早半个多世纪,老龄化进程已持续135年,有着丰

表1 瑞典、美国、日本、中国65岁及以上人口占比变化情况

	65岁以上人口百分比(达到年份)				翻倍时长(年)	
	7%	10%	14%	20%	7%→14%	10%→20%
瑞典	1887年	1948年	1972年	2018年	85年	70年
美国	1942年	1970年	2014年	2030年*	72年	60年
日本	1970年	1985年	1994年	2005年	24年	20年
中国	2002年	2017年	2025年*	2035年*	23年	18年

注:*代表预计达到年度。

数据来源:日本国立社会保障和人口问题研究所。

富的应对经验;日本的老龄化开始较晚,但发展速度极快,目前是世界上老龄化程度最深的国家;美国的老龄化进程早于日本,但近年来保持匀速增长,近60年来仅增加了大约8个百分点。

从少子化发展进程来看,日本是少子老龄化问题最严重的国家之一,于1974年开始进入少子化时代,1995年总和生育率降至1.42,跌破1.5的关口,落入“低生育率陷阱”,陷入超少子化^②困境。美国总和生育率于1972年首次跌至2.1以下,但随后开始波动上升,从20世纪90年代开始几乎维持在世代更替水平;直到2010年总和生育率再次下降,到2019年下降至1.7。瑞典的生育率在欧洲排在前列,总和生育率多次下降至1.6之后又出现回升,多年来一直保持在1.7至1.9之间,甚

至一度回升到2.0(见图1)。与美国、瑞典、日本相比,中国仍处于人口老龄化早期,但老龄化进程不断加快;少子化进程则发展得更为快速,且程度更深,美国、瑞典、日本的应对经验对中国有着重要的借鉴意义。

美国的政策主要针对低收入等弱势群体,对生育行为的直接干预较少,过去较高的生育率可能得益于大规模的移民,但近年来少子化速度加快,政府开始加大生育支持力度;废除了强制退休年龄,实行弹性化退休政策,鼓励老龄人口留在劳动力市场中;提供了丰富的职业培训项目,并对这些项目进行补贴,以此增加劳动力供给。日本的少子老龄化政策体系最为完善,对包括结婚在内的各个生育环节均提供支持,力求从源头上增加

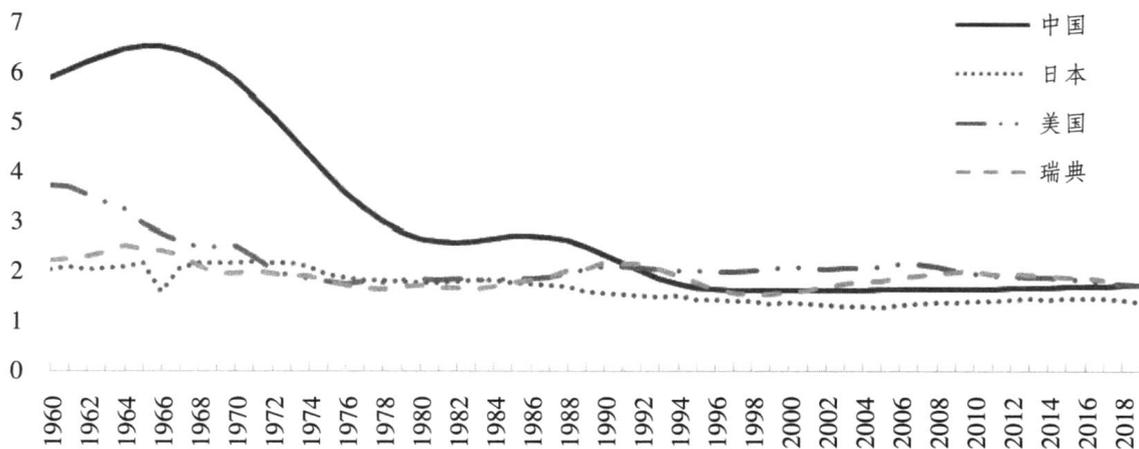


图1 中国、美国、日本和瑞典1960–2019年总和生育率变化趋势

数据来源:世界银行。

劳动力供给;不断提高退休年龄,支持老龄人口就业,将“银发人才”视为缓解劳动力供给压力的重要资源;大力支持市场主体,通过财政补贴、税收抵免、咨询服务等方式缓解中小企业用工难题。瑞典以慷慨且高覆盖率的社会保障制度而闻名,家庭政策主要关注性别平等、儿童福利等议题,常被认为是瑞典得以维持生育率的重要原因^[31];除老龄人口劳动参与率外,瑞典对女性劳动参与率也十分注重,将其作为劳动力供给的重要来源;实行积极的劳动力市场政策,同时支持供给方和需求方,以提高劳动力市场的效率。

(一)美国:生育行为“弱干预”,老龄就业“弹性化”,职业培训“强支持”

1. 以“补缺型”生育支持政策为主,降低低收入群体生育成本

美国少子化问题并不十分严峻,相应地,政府政策对生育的直接干预也较少。美国生育支持政策的关注点是为儿童构造良好的生存环境,减少生育的“后顾之忧”,政策多针对低收入群体,主要类型包括经济援助、医疗保险、税收优惠和婚姻家庭教育等。经济援助主要针对低收入家庭,通过提供食物和现金来减少儿童贫困,例如,制订妇幼营养补助计划(WIC)、困难家庭临时援助(TANF)。医疗保险方面,主要通过医疗补助计划(MediCaid)为低收入群体提供免费或低价的医疗保险。税收优惠在美国的家庭政策中扮演着重要的角色,与儿童有关的税收优惠政策主要有劳动所得税抵免(EITC)和儿童税收抵免(CTC),研究表明 CTC 对生育率有着积极的影响,在实施儿童税收抵免的州,生育率提高了 8%~12%^[32]。婚姻家庭关系的健康是政策的另一关注点,政府采取措施避免婚姻关系破裂产生不良后果,美国儿童与家庭管理局资助全国各地的组织发起了一系列家庭教育项目,为青少年和成年人提供婚前教育、育儿技能、婚姻咨询等服务,另外一些项目通过提供就业培训、工作补贴、职业发展教育等来提高父母的经济稳定

性,从而维持家庭结构的稳定。

2. 实行弹性退休政策,鼓励老年人参与劳动力市场

为了积极应对老龄化带来的劳动力供给问题,美国从立法入手促进老年人就业。早在 1965 年,联邦政府就颁布了《老年人法案》,各政府部门发起了一系列维护老年人权益的计划。例如,美国劳工部发起了老年社区服务就业计划(SCSEP),为 55 岁以上的低收入无业人群提供职业培训及就业支持;美国小企业管理局和美国退休人员协会合作,为 50 岁以上有创业意愿的民众提供咨询和培训,鼓励他们自主创业。此外,美国政府实行弹性退休政策。1983 年以前美国的正常退休年龄为 65 岁,1983 年国会通过了一项法案以逐步提高退休年龄至 67 岁,最早可选择在 62 岁退休,但退休金会减少;也可自主选择延迟退休,退休金会随之提高,最高至 70 岁;不设强制退休年龄,70 岁以后仍然可以选择继续工作,但退休金不会继续增长。为了给老年人提供公平的就业机会,美国联邦政府出台《就业年龄歧视法》,规定禁止因为年龄拒绝雇用或解雇任何人,强制退休也被看作年龄歧视行为。

3. 建立职业培训体系,根据市场需求扩大劳动力供给

美国通过出台《劳动创新与机会法案》帮助求职者获得就业、教育、培训和支持服务,并匹配雇主和合格的工人。其中,最典型的是“学徒计划”,其拥有超过 80 年的历史,类似于我国的毕业实习,学徒根据雇主的需求接受工作技能培训,在培训阶段边工作边学习,并获取相应的报酬,结业后还将获得相关证书。此外,美国联邦政府针对不同人群设立了多个职业培训计划来减少企业的岗位空缺。例如,“职业团计划”为青少年提供长达三年的职业培训,并提供高中文凭、同等学力或大学学分,培训结束后可自由选择进入劳动力市场、参与学徒计划、参军或继续接受高等教育;“青年

建设计划”为16~24岁的低收入青年提供教育和职业技能培训,帮助他们获得行业认可的认证、参与社区服务或继续接受教育。

(二)日本:生育行为“强干预”,老龄就业“强促进”,市场主体“强支持”

1. 构建少子化应对政策体系,使支持措施涵盖生育的每个环节

日本是少子化问题最严重的国家之一,应对人口结构变化是日本政府的核心议题之一,政府围绕该议题制定了一系列综合规划战略,构建起了少子化应对政策体系。在1990年的“1.57冲击”^③之后,日本政府意识到少子化问题的严峻,开始着手延缓生育率下降。从1994年开始,日本政府陆续推出《关于今后育儿支持政策的基本方向》《关于重点推动少子化对策具体实施计划》《下一代培养支援对策推进法》《少子化社会对策基本法》《少子化社会对策大纲》等政策,并成立了“少子化应对委员会”,不断调整政策方向,形成了完备的政策体系。

在政策体系的指导下,日本生育支持措施几乎涵盖了从“催婚”到“催生”的每一个环节。政府考虑了国民结婚、妊娠、育儿等不同阶段的需求,制定了具体的措施,力求减轻育儿负担、提高生育欲望。日本绝大多数生育行为都发生在婚内,因而应对“晚婚化”“不婚化”是解决少子化问题的前提。为此,日本政府号召企业、大学、社会团体等积极组织“联谊会”,并引入AI相亲系统分析参与者的兴趣爱好等数据,提高相亲成功的概率。同时,为了尽早转移父辈祖辈的财产以促进婚姻和生育,对一次性赠与结婚、育儿及教育基金免征赠与税。2021年,政府发起“新婚生活支援项目”,为满足条件的新婚夫妇提供高达60万日元的补贴。在妊娠阶段,政府通过发放产检券对孕妇产检费用进行补贴,并向加入健康保险的家庭发放一次性生育补贴,每生育一个孩子补贴42万日元,以减轻生育费用的负担。孩子出生后,按月发

放1万~1.5万日元的儿童补贴,直至孩子满15岁。时间上,母亲可获得14周的产假和12个月的育儿假,育儿假期间社保支付基本工资的三分之二。父亲也可享受约30周的全额带薪育儿假,时长在发达国家排名第一^[33]。婴幼儿托育服务是日本生育政策的另一重点。多年来,日本政府一直致力于增加托育机构数量,增加容纳能力;提供多样化的托育服务,如夜间托育、特殊儿童托育;鼓励并资助企业建立托育机构,为职工提供婴幼儿托育服务;提供租房补贴来支持隔代照顾等。此外,日本政府从2019年开始推行免费学前教育计划,以降低家庭购买托育服务的成本。

2. 促进老年人就业,缓解劳动力市场供给压力

日本政府多次延迟退休年龄并支持老年人就业,希望以此填补劳动力缺口。2013年,政府将领取公共养老金的年龄提高到65岁,并修改法律确保企业允许员工工作到65岁。2018年,日本政府着手继续推进老龄化社会保障制度的改革,并提出了“实现终身不退休社会”的构想,具体措施包括拨款对企业进行补贴,支持企业废除退休年龄,建立高龄员工就业管理支持系统等。2020年,日本国会修订了《高龄者雇用安定法》,规定企业有将员工退休年龄提高到70岁的“努力义务”。《高龄者雇用安定法》还强调了老年人就业歧视问题,规定企业招聘时若设定上限年龄需说明理由。日本各地的职业安定局提供针对老年人的就业咨询、就业安置、职业培训、后续跟进服务,为老龄就业人员提供帮助。为符合条件的中老年创业者提供财务补贴,同时规定获得补贴的企业须取消对员工的年龄限制。此外,日本政府资助各地的“银发人才中心”,向老年人提供短期就业机会。日本还出台了支持中小企业雇用高龄员工的政策,厚生劳动省设立“提高退休年龄奖励金”“高龄者雇用专项资金”等,对积极雇用高龄员工的中小企业进行奖励^[34]。

3. 优先关注市场主体,精准支持企业应对劳动力供给冲击

为了减少人口结构变化对市场主体造成的负面影响,日本政府出台精准支持措施来促进市场主体迸发活力,推动国家经济稳步增长。一是根据行业劳动力供需关系变化调整移民政策。1993年,日本政府正式发起“技能实习培训计划”,吸引了大量发展中国家的劳动力赴日。2018年,日本政府对移民法律进行了修订,增加了移民签证的类别,以引进特定行业的外籍劳动者,并放宽了居留政策。二是日本政府在实施人口政策过程中将支持中小企业发展融合其中,通过改善企业工作环境、完善人事管理制度、提供职业培训等措施来帮助企业吸引和留住员工。中小企业厅协助面临劳动力短缺的中小企业开办招聘会,帮助企业宣传;补贴试用期三个月的工资,鼓励中小企业雇用经验不足、就业困难的人群;支持餐饮、酒店、保育等行业的中小企业引入IT技术以提高生产率、减少对劳动力的依赖,符合条件的中小企业可获得高达450万日元的补贴。

(三)瑞典:生育行为“强支持”,女性和老龄就业“强鼓励”,劳动市场“积极化”

1. 多维度提供育儿支持,打造家庭友好政策环境

瑞典的家庭政策从经济、时间和服务方面为有孩家庭提供了全方位的支持。经济上,政府为有孩家庭提供各类津贴和保险。瑞典的有孩家庭可获得按月发放的儿童津贴,如果有两个及两个以上子女,家庭还将获得额外的“大家庭补贴”。这两项补贴一般发放到孩子年满16岁,如果孩子16岁之后仍在学习,瑞典学生资助委员会将提供学习津贴至孩子年满20岁。有孩且每月住房支出超过1400瑞典克朗的家庭还将获得住房补贴,不论是租房还是按揭购房均可享受。瑞典是第一个为父亲提供育儿假的国家,从1974年开始,政府规定父母双方可以共同享受6个月的育儿假。目前,父母双方每生育一个孩子可享受18个月的

育儿假,并获得16个月的“家长津贴”(约为工资收入的80%)。18个月假期休满之后,家长可以减少工作时间至原来的75%,直到孩子年满8岁。领养孩子的家庭享受同样的假期和津贴。除了直接对有孩家庭提供经济上和时间的支持外,瑞典政府还通过公共托育服务来降低家庭养育成本、提高女性劳动参与率、促进建立双薪家庭。1943年,政府开始对托育服务进行补贴,并不断加大支持力度。目前3~6岁的儿童每周可享受15小时的免费托育服务,超出部分的费用与父母收入成正比,与家庭中孩子的数量成反比,父母支出费用仅占托育服务成本的10%。

2. 改革税收和养老金制度,提高女性和老龄人口劳动参与率

为缓解老龄化问题,瑞典极为重视通过税收和养老金制度改革,来促进女性劳动参与率的提升。瑞典的女性劳动力供给明显高于大多数欧盟国家,2019年欧盟女性平均参与率为50.9%,而瑞典的数据为61.2%。瑞典65岁以上的老年人劳动力参与率在欧盟国家中也位居前列(欧盟平均水平为5.8%,而瑞典为15.9%)。税收制度方面,为发挥边际税率的作用,1971年,瑞典对家庭税收进行改革以提高女性劳动参与率,由夫妻双方收入相加后报税改为妻子可以作为个人纳税^[5]。改革后,在家庭收入不变的情况下夫妻双方参与工作的边际税率要低于丈夫一人工作的边际税率。此外,瑞典于2007年引入个人所得税抵免以增加劳动力供给,通过对65岁以上的员工实行更大的税收抵免额度来鼓励人们延长工作年限。同时,65岁以上员工的雇主工资税大幅降低,由26.37%降至10.21%。与年龄挂钩的税收抵免延缓了员工退休的愿望,也增加了市场对老龄员工的需求。养老金制度方面,1998年,瑞典对养老金制度进行重大改革。改革后的养老金由保障性养老金、收入关联养老金和职业年金组成。其中,保障性养老金主要面对无收入及低收入群体;收入关联养

老金与个人收入挂钩,以整个职业生涯中缴纳的金额为基准计算;职业年金由工会和雇主共同确定,并由私营基金公司投资管理。新制度下工作时间越长,退休后可获得的养老金就越多,有利于激励人们延长工作年限。目前,瑞典政府还将支取保障性养老金的最低年龄从61岁提高到了62岁,同时计划将强制退休年龄逐步提高到69岁。

3. 实行积极的劳动力市场政策,提高劳动力供需匹配度

积极的劳动力市场政策长期以来一直是瑞典劳动力市场的一个显著特征。一是政府设立了一系列项目,例如,针对存在技能型工人短缺的行业提供为期六个月及以下短期职业课程的“劳动力市场培训”,为长期失业的人群提供“参与工作和发展保障计划”,以帮助求职者提升自身能力,增加劳动力供给。二是致力于扩大劳动力市场的需求,鼓励雇主雇用就业困难人群,例如,对于那些雇用失业者、新移民和残疾人的雇主提供“就业补贴”,最高可达两年工资的80%;通过“创业支持项目”向有潜力的创业者提供六个月的财务支持,试图通过支持新创企业创造就业岗位。三是为避免劳动力供需错配对职业教育体系进行了一系列改革,专门成立国家高等职业教育局对职业教育进行改革,并引入“高等职业教育计划”,吸引企业参与到课程开发和实习过程中。

三、发达国家实施劳动力供给政策应对人口问题的经验

从美国、日本和瑞典应对少子化、老龄化等人口问题的经验可以看出,各国尽管在重点措施和政策强度方面有所差异,但在强化总人口供给、完善社会保障制度等应对人口危机方面已形成共识,其中的核心是强化劳动力供给政策以刺激人口增长和增加社会劳动力供给。

(一)注重对民众生育意愿和行为的引导,防范“少子化困境”引致的总就业供给不足

各国普遍认识到少子化对劳动力供给所造成

的长期冲击,故通过多种方式和手段刺激民众的生育意愿和行为。美国家庭政策在婚姻促进、儿童保育、工作—家庭平衡等方面缺少针对性的措施,现有措施主要针对低收入群体,通过经济补贴和税收抵免来促进生育。但一些实证结果表明,儿童税收抵免可能导致育儿成本的提升^[36],使得低收入家庭更难负担育儿成本。这些政策能否带来长期的生育率上升,还有待商榷。与美国的生育政策相比,日本应对少子化的政策体系更为细致和全面,涵盖了从结婚到养育的各个阶段。日本政府致力于建设一个“家庭友好”的社会,以降低养育孩子的财政压力,完善保育服务,促进工作与家庭的平衡。大部分政策不限制受益人群,育儿假、孕检补贴、生育津贴、儿童津贴、免费学前教育等政策均面向所有国民,真正降低了生育成本。然而,日本的少子化对策收效甚微,总和生育率缓慢回升后再次下降。可能的原因是,少子化趋势初现时日本并未意识到这一问题,没有加以重视并及时采取措施;后来又由于历史文化等问题,没有大力推行生育鼓励政策^[37],错过了扭转生育率的重要时机。瑞典的家庭政策体现出高标准、高覆盖率的特征,为儿童提供慷慨的津贴,为父母提供长时间的育儿假并进行补贴,为有孩家庭提供低价的公共托育服务。瑞典的家庭政策鼓励大家庭的建立,各类福利随着孩子数量的增加呈现阶梯式的上涨,慷慨的福利带来了较高的生育率。除促进生育之外,瑞典家庭政策的目标还包括帮助女性产后顺利进入职场、平衡工作和家庭,在这样的政策设计下,瑞典的女性劳动参与率排在世界前列,一定程度上缓解了劳动力供给压力。

(二)注重就业和社会保障的平衡,优化社会就业结构并提升民众幸福感

美国、日本和瑞典的老年人就业政策体系较为相似,通过延长退休年龄和改革养老金制度鼓励老年人就业,同时立法严禁年龄歧视,鼓励企业雇用老龄员工。在三个国家中,瑞典最早进入老

龄化社会,但老龄化进程较缓慢;美国比日本更早步入老龄化社会,但日本老龄化趋势的发展比美国和瑞典更为迅猛。因此,瑞典和美国更早地采取措施应对老龄化及其带来的劳动力供给缺口,但日本的政策力度更大,老龄人口劳动参与率也最高。美国、日本、瑞典均立法严禁就业年龄歧视,在法律上确保老龄人口可以参与到就业市场中来。在退休年龄方面,三国目前采取渐进式的弹性退休政策,逐渐推迟退休年龄,并通过改革养老金制度来鼓励老龄人口继续工作。此外,政府都提供老龄人口再就业及创业支持,如短期工作机会、职业培训、就业咨询等,除官方就业服务中心外,政府还支持非政府组织及企业,带动全社会参与促进老龄人口就业,并通过税收制度设计鼓励老年人继续留在劳动力市场中。除老龄人口就业政策外,美国和瑞典还出台了一系列政策增强劳动力市场的活力。美国致力于发展职业培训体系,补贴职业培训项目,鼓励各个年龄段的人接受职业技能培训;通过税收抵免等方式支持企业雇用参与培训的学员,以提高就业市场供需的匹配度,减少结构性矛盾。瑞典实行积极的劳动力市场政策,引入一系列项目扩大劳动力供给,维持劳动力需求,积极响应劳动力市场的变化;同时发展职业教育,整合雇主的需求和劳动力的供给,解决劳动力短缺问题。

(三)注重精准支持市场主体,以提升其应对劳动力短缺的能力

为降低劳动力供给不足对市场主体的负面影响,美国、日本和瑞典都出台了一定的支持政策,其中日本的政策更为完善,美国和瑞典的长期政策则相对较少。在行业层面,针对劳动力短缺更严重的行业出台支持政策,或吸引并培养合格的劳动力,或吸引外籍劳动力参与本国劳动力市场。例如,美国与伙伴国家合作,建立国际劳动力交流计划和技术援助,使其他国家劳动力掌握相关的技能。瑞典重视外来人才的引进,对特定行

业的人才提供良好的待遇,并提供免费的语言培训,促进外籍劳动力进入并留在瑞典。日本则通过调整签证和移民政策吸引外籍劳动者,出台了技能实习生制度吸引技能实习生赴日,缓解技能短缺;通过修订移民法律,增加移民签证类别以引进特定行业的外籍劳动者。除了缓解企业普遍面临的劳动力供给不足问题外,各国还对那些对劳动成本更为敏感的中小企业提供更加多元的支持。一方面,通过财政补贴或税收抵免的方式鼓励中小企业雇用就业困难人群或参与职业培训的人群,在特殊时期出台临时性政策减轻劳动力短缺压力。例如,新冠肺炎疫情期间,美国为中小企业提供贷款,如果雇主将贷款金额的75%用于支付工资,那么这些贷款将被免除。另一方面,积极搭建就业平台,匹配雇主和雇员,减少劳动力市场供需错配。日本是最重视中小企业发展的国家之一,除就业促进政策外,日本还出台了一系列针对性措施支持中小企业用工,并且多为长期政策,旨在消除劳动力供给变化带来的负面影响。针对中小企业的特点,日本政府主要通过经济补贴来帮助企业应对劳动力短缺,包括划拨专项资金鼓励中小企业改善公司环境与制度,吸引并留住员工;发放工资补贴促进中小企业雇用就业困难人群,补充劳动力缺口;帮助中小企业引入IT技术,降低对劳动力的需求等。

四、应对少子老龄化、优化劳动力供给政策的相关建议

人口问题是事关国家发展全局的重大战略性问题。在我国少子化、老龄化问题日益凸显的背景下,借鉴发达国家在应对人口问题和劳动力供需状况的经验,结合我国国情不断完善相关政策支持和应对体系,对前瞻性应对人口问题尤其是保障劳动力供给具有重要的现实价值。

(一)适度超前更新人口方面的法律体系,为应对人口问题提供法制保障

人口具有可预期特征,这为从顶层设计方面

做好人口规划提供了基本前提。为此,应强化对人口方面的多维度研究,前瞻性布局人口方面的法律体系,为未来可预见的人口问题创造可缓冲的时间区间。当前,应按照《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》的要求,以及《中华人民共和国人口与计划生育法》中“国家提倡适龄婚育、优生优育,一对夫妻可以生育三个子女”“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施,减轻家庭生育、养育、教育负担”的规定,进一步形成配套文件,适度超前并采取相对较为积极的激励性政策以应对未来可能更加严峻的人口问题。可以从少子化、老龄化和劳动力短缺三个方面切入,明确以提高总和生育率、促进积极老龄化、保持劳动力市场稳定为目标制定完善相关政策。要围绕人口发展的根本目标,修订各领域相关法律,形成应对人口结构变化的法律体系,促进少子老龄化具体应对措施的实施。

(二)完善财政支出和税收的再分配调节机制,刺激民众生育并降低养育成本

国际经验表明,用于家庭福利的财政支出占国内生产总值的比例与生育水平在一定程度上相关,增加家庭福利的财政支出有利于促进生育。因此,应进一步加大生育支持力度,逐步增加用于家庭福利的财政支出比重,降低家庭生育和养育成本,同时优化财政教育支出,这有利于提升人力资本水平,降低劳动力供给不足的负面影响。

此外,在共同富裕目标下,可考虑通过个人所得税调整收入再分配来分担家庭养育成本。具体来看,可实行生育个人所得税抵免,并根据子女数量阶梯式增加税收抵免额。每多生一个孩子,相应的税收抵免额度便随之上涨,鼓励民众生育二胎、三胎。对多孩家庭给予额外的税收优惠。例如,第一个孩子抵免1000元,第二个孩子抵免1500元,第三个孩子抵免2000元,以此类推。同时,可根据家庭实际养育支出进行税收扣除,强化

个人所得税对生育的激励作用。对涉及子女养育的费用进行专项扣除,如托育费用、教育费用等,并根据实际费用支出核定扣除额度,促进税收公平。完善我国个人所得税的再分配功能,在固定抵免的基础上,根据各个家庭的实际养育成本进行税收扣除,缓解有孩家庭特别是多孩家庭的经济压力。此外,鉴于房价对于生育决策的影响,可以根据家庭子女数量实行阶梯税制,降低多孩家庭购房时缴纳的契税比例,以刺激民众生育意愿。

(三)加大生育保险支持和男性育儿假普及力度,提升时间支持和经济支持强度

目前我国生育保险和医疗保险合并,待遇主要包括生育津贴和生育医疗费用,但大多数省份的生育保险并未考虑照料孩子的成本。将生育保险延伸到孩子的照料成本上,有利于提高生育意愿,如增设津贴的父母育儿假。父母育儿假制度的落实必须依靠生育保险,由生育保险提供育儿津贴来降低家庭的照料成本。但生育保险待遇提高可能带来企业成本的增加,特别是对于中小企业来说可能降低其参保的积极性。因此,应在改善生育保险待遇的同时优化筹资模式,增加政府和个人承担的比重,承担一部分生育保险,减少企业生育支出,并通过税收优惠政策支持企业参与生育保险,补偿企业生育成本,鼓励中小企业参保,进一步扩大生育保险的覆盖范围。

时间支持对生育有一定的促进作用,但不合理的育儿假反而会恶化女性就业环境,提高女性生育成本。从企业角度来看,目前产假生育津贴差额部分由用人单位补齐,因而延长女性产假增加了企业用工成本,可能加剧职场性别歧视。企业可能因此在招聘时有意规避女性员工,进一步增加女性生育的机会成本,降低女性生育意愿。此外,在大多数家庭中女性仍然是孩子的主要照料者,育儿责任的不平等同样导致了女性就业困难。因此,政府应统一产假和陪产假,设立育儿假,号召父母双方同休育儿假,规定父亲必须使用

一定天数的育儿假,减少育儿假导致的女性就业困难,促进家庭—工作平衡。除经济手段外,政府还应从社会文化入手鼓励男性参与育儿,强调育儿责任平等,促进家庭结构的稳定和儿童的健康成长。

(四)建立普惠型托育和教育体系,“教”“育”双管齐下缓解生育焦虑

托育服务既有利于孩子的健康成长,又有利于家长更好地平衡家庭与工作。普惠型托育体系将抚养成本社会化,降低了家庭的抚养成本。瑞典的经验表明,托育服务能够提高女性劳动参与率,在一定程度上缓解劳动力供给问题。OECD数据显示,2016年OCED成员国中3岁以下儿童入托率平均值为33.2%,最高的丹麦达到了61.8%;东亚地区的韩国和日本分别为53.4%和22.5%,而我国3岁以下婴幼儿入托率仅为5.5%左右,供需缺口巨大。为了减少家庭生育的后顾之忧,同时促进女性参与到劳动力市场,政府应鼓励建立各类托育机构,引导社会力量投入托育服务,鼓励政府机关企事业单位提供内部托育服务,依托社区建立托育中心,整合社会资源增加托育服务的“可获得性”;大力发展普惠型托育,对普惠型托育机构进行补贴,对入托家庭提供补助,建立托育成本分担机制,增加托育服务的“可负担性”;加强对托育机构的监管,从机构资质审批、从业资格审核、日常运营督导、争议纠纷处理等方面行使监管职责,保障托育机构安全运营,增加托育服务的“可信赖性”。同时,注重对托育人才的培养,填补托育服务供给缺口。

除托育服务缺乏外,教育资源不均同样抑制了生育意愿。在教育资源配置不均的环境下,获得优质教育资源成本较高,家庭不得不陷入孩子的“数量—质量”权衡。我国社会文化传统和教育成本高企的共同作用导致父母选择了孩子的“质量”,舍弃了孩子的“数量”,加剧了少子化问题。教育资源均等化有利于缓解家庭的生育养育焦

虑,提高生育率。首先,可考虑对基础教育实行标准化管理,在教育经费、办学条件、师资配置等方面制定标准,促进各地基础教育均衡发展。其次,利用转移支付支持地方基础教育发展,缩小城乡教育质量差距,减少教育资源的集中。最后,加强不同学校间师资交流,重视教育管理人才的培养,合理配置人力资源,提高学校的教学水平和管理水平。基础教育资源的配置有利于促进教育公平,降低家庭生育的“后顾之忧”,从而减缓少子化的发展。

(五)加快老年人力资源开发,发挥老龄人口的积极作用

我国老年人口比例不断上升、预期寿命不断增加、健康状况逐渐改善,同时少子老龄化导致的劳动力供给紧张日益显现,老年人力资源亟待开发。充分挖掘老年劳动力的潜力能够在一定程度上缓解大批老龄人口退出劳动力市场造成的劳动力供给压力,同时能够降低社会养老压力,有利于发挥人口老龄化的积极作用,是应对人口老龄化的长期方向。首先,制定弹性退休政策,推动养老金制度改革,逐步延迟退休年龄。通过设定退休年龄及养老金领取比例鼓励老龄人口继续工作,例如,65岁退休可以拿到全额养老金,提前退休则减少养老金,延迟退休则增加养老金。通过养老金鼓励老龄员工延迟退休年龄,可降低个人、企业和社会的养老压力,同时提高老年人口尤其是低龄老年人口的劳动参与率。其次,为老龄人口提供就业服务,更好地开发老龄人力资源。为老龄人口提供就业技能培训,更新其掌握的职业技能,帮助他们适应就业市场;为老龄人口搭建就业信息服务平台,促进企业与老龄人口间的信息交流。再次,完善老龄人口就业相关法律法规,加强老龄人口再就业的法律保障,消除老龄劳动者及用人单位的后顾之忧。明确退休再就业人员及用人单位的法律权利与义务,在保护老龄人口合法权益的同时减少责任纠纷。严禁用人单位因年龄

而辞退或拒绝雇用老龄人口,消除年龄歧视。最后,出台政策鼓励企业雇用老龄人口,完善老龄人口创业支持政策。设立专项资金对积极雇用老龄人口的企业进行奖励,根据企业老龄员工比例进行税收减免;鼓励老龄人口创业,为老龄创业者提供创业担保贷款等。

(六)提升对非正规就业的容忍度,促进劳动力供需匹配

在人口结构变化背景下,我国劳动力供需状况开始变化,劳动力结构性短缺问题日益严峻,此时非正规就业成为缓解劳动力市场供需错配的重要手段。非正规就业提高了人力资源配置效率,帮助企业通过合理调整用工来避免季节性劳动力闲置和劳动力短缺。中小企业尤其是小微企业是重要的吸纳社会就业主体,同时也是主要的非正规就业部门,其自身特点决定了中小企业更加适合非正规用工模式。非正规就业能够提高企业运营效率、降低企业劳动力成本、缓解劳动力短缺。政府应出台针对性政策引导中小企业参与非正规用工,提高法律对非正规用工雇主和雇员的保护,通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等多种形式实现用工,提高劳动力资源配置效率,缓解劳动力供给不足。通过促进非正规就业服务平台搭建,推进企业间数据共享,整合非正规就业供需,促进劳动力要素有序流通;完善非正规就业保障,明确用工期间员工保险、工资发放责任,提供法律保障;加强非正规就业监管,保障劳动者及用工单位的合法权益,盘活人力资源;健全非正规就业支持政策,对积极提供非正规就业岗位的中小企业进行补贴,鼓励中小企业参与到非正规就业市场中,充分发挥其吸纳就业的作用。

注释:

①根据世界卫生组织的标准,一个国家或地区65岁及以

上人口占比超过7%时被称为老龄化社会(aging society),老龄人口占比达到14%时被称为老龄社会(aged society),老龄人口占比超过21%时被称为超老龄社会(hyper-aged society)。

②少子化的说法源于日本,少子化社会指的是总和生育率低于世代更替水平(2.1)的社会;一个国家或地区的总和生育率低于1.5并持续一段时间,则被认为落入“低生育率陷阱”,又称为“超少子化”社会。

③1989年日本总和生育率为1.57,创造了继1966年的1.58后的历史新低。这一数据迅速引发日本各界的担忧,这一现象被称为“1.57冲击”。

参考文献:

- [1]国家统计局. 中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2022-02-28)[2022-10-05].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html.
- [2]周祝平,刘海斌. 人口老龄化对劳动力参与率的影响[J]. 人口研究,2016(3):58-70.
- [3]李竞博. 人口老龄化对劳动生产率的影响[J]. 人口研究,2019(6):20-32.
- [4]高丽娜,宋慧勇. 创新驱动、人口结构变动与制造业高质量发展[J]. 经济经纬,2020(4):81-88.
- [5]锁箭,范一迪. 人口结构变化对我国中小企业的影晌及其应对[J]. 中国劳动,2021(3):38-53.
- [6]王钦池. 中国人口政策长期存在的必要性及其改革预期[J]. 改革,2014(4):35-45.
- [7]宋旭光. 中国人口政策改革的目标与政策体系重构[J]. 改革,2013(8):100-107.
- [8]蔡昉. 中国应为下一个人口转折点未雨绸缪吗? [J]. 经济与管理研究,2020(10):3-13.
- [9]呼倩. 中国人口老龄化的劳动供给效应——基于省级面板数据的分析[J]. 广东财经大学学报,2019(4):33-48.
- [10]童玉芬,刘志丽,官倩楠. 从七普数据看中国劳动力人口的变动[J]. 人口研究,2021(3):65-74.
- [11]程晨,王萌萌. 企业劳动力成本与全要素生产率——“倒逼”机制的考察[J]. 南开经济研究,2016(3):118-132.
- [12]林炜. 企业创新激励:来自中国劳动力成本上升的解释[J]. 管理世界,2013(10):95-105.
- [13]程虹,唐婷. 劳动力成本上升对不同规模企业创新行为的影响——来自“中国企业—员工匹配调查”的经验证据[J]. 科技进步与对策,2016(23):70-75.

- [14]锁箭, 杨梅, 李先军. 大变局下的小微企业高质量发展: 路径选择和政策建议[J]. 当代经济管理, 2021(10): 9-16.
- [15]盖骁敏, 耿君. 消费水平、消费选择与人口年龄结构触动[J]. 改革, 2014(12): 127-134.
- [16]齐红倩, 刘岩. 人口年龄结构变动与居民家庭消费升级——基于CFPS数据的实证研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2020(12): 174-184.
- [17]茅锐, 徐建伟. 人口转型、消费结构差异和产业发展[J]. 人口研究, 2014(3): 89-103.
- [18]BECKER G S. Altruism in the family and selfishness in the market place[J]. *Economica*, 1981, 48(189): 1-15.
- [19]CASTLES F G. The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries[J]. *Journal of European Social Policy*, 2003, 13(3): 209-227.
- [20]SOBOTKA T, LUTZ W. Misleading policy messages derived from the period TFR: should we stop using it?[J]. *Comparative Population Studies*, 2010, 35(3): 637-644.
- [21]ANG X L. The effects of cash transfer fertility incentives and parental leave benefits on fertility and labor supply: evidence from two natural experiments[J]. *Journal of Family and Economic Issues*, 2015, 36(2): 263-288.
- [22]EINARSDÓTTIR K. Changes in maximum parental leave payment in Iceland and total fertility rates[J/OL]. *Scandinavian Journal of Public Health*, 2021.(2021-07-13) [2021-11-25]. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14034948211029059>.
- [23]DEL BOCA D, AABERGE R, COLOMBINO U, et al. Labour market participation of women and fertility: the effect of social policies[C]. FRDB Child Conference. Alghero., 2003, 1206.
- [24]KRAVDAL. How the local supply of daycare centers influences fertility in Norway: a parity-specific approach[J]. *Population Research and Policy Review*, 1996, 15(3): 201-218.
- [25]KONDO A, SHIGEOKA H. The effectiveness of demand-side government intervention to promote elderly employment: evidence from Japan[J]. *ILR Review*, 2017, 70(4): 1008-1036.
- [26]HASSELHORN H M, WENKE A. Understanding employment participation of older workers: creating a knowledge base for future labour market challenges[R]. Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2015.
- [27]SHORE L M, GOLDBERG C B. Age discrimination in the workplace [M]. *Discrimination at Work*. Psychology Press, 2004.
- [28]JOHNSON R W, NEUMARK D. Age discrimination, job separations, and employment status of older workers: evidence from self-reports[J]. *The Journal of Human Resources*, 1997, 32(4): 779-811.
- [29]BEHAGHEL L, CRÉPON B, SÉDILLOT B. The perverse effects of partial employment protection reform: the case of French older workers[J]. *Journal of Public Economics*, 2008, 92(3-4): 696-721.
- [30]SCHNALZENBERGER M, WINTER-EBMER R. Layoff tax and employment of the elderly[J]. *Labour Economics*, 2009, 16(6): 618-624.
- [31]房莉杰, 陈慧玲. 平衡工作与家庭: 家庭生育支持政策的国际比较[J]. *人口学刊*, 2021(2): 86-97.
- [32]BAUGHMAN R, DICKERT-CONLIN S. The earned income tax credit and fertility[J]. *Journal of Population Economics*, 2009, 22(3): 537-563.
- [33]CHZHEN Y, REES G, GROMADA A. Are the world's richest countries family friendly? policy in the OECD and EU[R]. Innocenti Research Report, United Nation, 2019.
- [34]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.
- [35]HAUSMAN J A. Taxes and labor supply[M]. *Handbook of Public Economics*. Elsevier, 1985: 213-263.
- [36]RODGERS L P. Give credit where? the incidence of childcare tax credits[J]. *Journal of Urban Economics*, 2018, 108: 51-71.
- [37]王伟. 日本少子化进程与政策应对评析[J]. *日本学刊*, 2019(1): 117-135.