

延迟退休背景下青年就业 促进政策的作用*

——OECD国家经验及对我国的启示

李亚军 张亮

【摘要】延迟退休与青年就业政策目标可能存在冲突,这已成为社会关注的热点。本文运用OECD国家1995~2013年的面板数据进行实证研究发现,老年就业对青年就业有显著的挤出效应,但可以通过调整劳动保护、失业福利待遇、社保缴费水平和缴费分担情况以及劳动力市场政策降低或抵消这种挤出效应,同时通过政策调整还可以减少青年退出劳动力市场的比例,有效提高青年的劳动参与率;进一步对各项积极劳动力市场政策措施对促进青年就业的影响进行的实证研究结果表明,优化支出结构,即适当降低消极劳动力市场政策和针对所有人的积极劳动力市场政策的支出比重、提高学徒制和创业津贴等偏向青年的就业促进措施的支出比重,有利于解决青年和老年就业政策两难问题;最后总结了OECD国家经验对我国延迟退休背景下优化青年就业促进政策的启示。

【关键词】延迟退休 青年就业 劳动参与 劳动力市场政策

〔中图分类号〕F249.2〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2017)05-0060-08

一、引言

青年失业是长期困扰各国政府的一个难题。2007~2015年,全球15~24岁青年失业率一直在11.7~13.1%之间波动,接近25岁及以上人口失业率的3倍。相对于成年人,青年人对经济波动更敏感,在经济衰退时首先受到冲击,在经济复苏后最后获得复苏,且获得社会或家庭支持机会更多,因此在失业压力之下退出劳动力市场、依靠社会保障生活或成为“啃老族”的可能性更大。2000~2015年,全球15~24岁

青年的劳动参与率从53.2%下降到47.3%,青年人口就业比例从46.3%下降到41.1%。^①同时,随着人口老龄化加深,为保持养老金制度财务可持续和充分利用老年人力资本,延迟退休

* 本文系教育部社科基地重大项目“社会保障管理体制研究”(13JJD63010)、山东工商学院2013年博士基金项目 and 山东工商学院青年基金项目“山东省劳动力市场政策运行绩效研究”(2013QN020)的阶段性成果。

① ILO, *Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling up Investments in Decent Jobs for Youth*. International Labour Office-Geneva: ILO, 2015, p. 15.

是必然趋势。政府在青年和老年就业政策方面可能面临的两难选择引起广泛关注。

近年来，我国也出现了青年就业难和养老基金长期财务不可持续问题同时并存的端倪。在出台多项促进青年就业政策的同时，我国在 2013 年的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确了渐进式延长退休年龄的顶层设计思路。在这种背景下，对于延迟退休是否会对青年就业产生挤出效应和挤出效应的大小，以及如何优化青年就业促进政策进行研究十分必要。目前，我国还没有实行延迟退休政策，获取实证研究数据较难；而多数 OECD 国家在提高退休年龄和青年就业促进政策方面的探索较早，数据资料比较全。因此，本文拟将人口老龄化、延迟退休因素和青年就业促进政策纳入同一分析模型，利用 OECD 国家数据进行实证研究，以期归纳总结对我国延迟退休、劳动政策改革有借鉴作用的经验和启示。

二、文献回顾

（一）延迟退休与青年就业的关系

“劳动合成”（lump of labor）理论假设一定时期内一国的就业总量不变，指出由于壮年劳动力显著的就业优势，老年和青年就业具有较高的替代性，认为延迟退休年龄会对青年就业产生较大挤出效应。^{①②} 换言之，要想提高退休年龄，必须满足系统性劳动力短缺这一充分条件，否则就会对青年就业产生挤出效应。^③ 然而，本文用 2014 年 34 个 OECD 国家数据进行了相关分析，结果显示 65 岁及以上年龄人口劳动参与率与 20~24 岁青年劳动参与率显著正相关，与 20~24 岁青年失业率显著负相关（见表 1）。国外一些实证研究显示，延迟退休年龄不仅不会挤占青年人就业岗位，反而可能更有利于其就业。^{④⑤} 本文称这种现象为“老年就业促进青年就业之谜”。

“老年就业促进青年就业之谜”出现的部分原因可以用“总需求—总供给理论”解释，即经济增长引起的劳动需求增加会引起青年和老年就业的同时增长。但这显然与 OECD 国家经济

表 1 2014 年 OECD 国家老年劳动参与率与青年就业指标相关性

| | 65+劳动参与率 | 20~24岁劳动参与率 | 20~24岁失业率 |
|-------------|----------|-------------|-----------|
| 65+劳动参与率 | 1 | .397* | -.536** |
| 20~24岁劳动参与率 | .397* | 1 | -.602** |
| 20~24岁失业率 | -.536** | -.602** | 1 |
| 样本数 | 34 | 34 | 34 |

注：**表示在 .01 水平（双侧）上显著相关，* 表示在 .05 水平（双侧）上显著相关。

资料来源：OECD Stat, <http://stats.oecd.org/>。

增长率普遍偏低的实际不符。更多研究认为，劳动力市场政策、社会保障和劳动保护政策的实行是老年与青年就业同时增长的关键。Gruber 等对 12 个发达国家进行实证研究的结果显示，职业培训等积极劳动力市场政策的就业能力提升和劳动供需匹配效应抵消了老年就业上升对青年就业产生的挤出效应，是导致退休年龄或老年劳动参与率与青年就业率呈现正相关关系的原因。^⑥ Gebel 认为，灵活的就业、工资政策和创造临时性工作机会是德国和英国在延迟退休年龄背景下青年失业率相对较低的原因。^⑦ Crouch 的研究显示，在奥地利、德国、

- ① Wise, D. A., Introduction to “Perspectives on the Economics of Aging”. In *Perspectives on the Economics of Aging*. University of Chicago Press, 2004, pp. 1–16.
- ② Michello, F. A and Ford, W. F., The Unemployment Effects of Proposed Changes in Social Security’s Normal Retirement Age. *Journal of Business Economics*, Vol. 41 (2), 2006, pp. 38–46.
- ③ 潘锦棠：《提高退休年龄不能成为弥补养老金“缺口”的主要手段》，《光明日报》2012 年 9 月 8 日。
- ④ Adriaan Kalwij, Arie Kapteyn and Klaas Vos, Retirement of Older Workers and Employment of the Young. *De Economist*, Vol. 158 (4), 2010, pp. 341–359.
- ⑤ Börsch-Supan, A and Schnabel, R., *Early Retirement and Employment of the Young in Germany*. The University of Chicago Press, 2010, pp. 147–166.
- ⑥ Gruber, J and Wise, D. A., *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. The University of Chicago Press, 2010, pp. 261–294.
- ⑦ Gebel, M., Is a Temporary Job Better Than Unemployment: A Cross-Country Comparison Based on British, German, and Swiss Panel Data. *Schmollers Jahrbuch*, Vol. 133 (2), 2013, pp. 143–155.

荷兰等国,劳资合作和集体谈判显著降低这些国家的青年失业率。^① Tamesberger的实证研究结果显示,积极劳动力市场政策尤其是学徒制使奥地利青年就业情况优于多数欧洲国家。^② 郑秉文从供给侧结构性改革的角度指出,延迟退休有利于人力资本的回收与利用,有助于稀释抚养比,降低企业和个人社会保障缴费负担,从而可以促进老年和青年就业的同时提高。^③

(二) 青年就业影响因素和就业促进政策的关系

劳动力市场政策会影响青年就业、失业和劳动参与情况。一是,各国普遍实行最低工资制度和劳动保护政策,这些保护引起用工成本增加,使企业更不愿意雇佣技术低、缺乏工作经验的毕业生。实证研究显示,过高的最低工资规定不利于青年就业。^④ 二是,劳动力市场分割和用工灵活性缺乏会增加青年失业率。在无固定期限合同、固定期限合同规定严格、灵活用工形式受到较多限制的法国、意大利、葡萄牙、西班牙等国,根据合同形式不同存在着以“局内人—局外人”为特征的就业分割,无固定期限合同解雇成本高。研究显示,青年更多作为“局外人”,签订无固定期限合同机会较低,导致在多个不稳定工作和失业之间循环。对劳动力市场进行自由化改革、增加用工灵活性有助于降低青年失业。积极的劳动力市场政策及相应提升青年就业能力的政策措施可有效促进青年就业,是许多政府促进青年就业的核心工具。该类政策工具通过提供培训提高求职者技能和生产力,或提供补贴弥补青年的技能和经验不足,从而降低求职障碍,促进劳动力市场一体化,提升工作技能增加青年就业机会。无论是发达国家还是发展中国家,积极的劳动力市场政策对降低大规模青年失业均有积极作用。^⑤

与现有研究相比,本文的创新之处在于:(1)在失业率的基础上,将劳动参与率和就业率作为同等重要的青年就业促进政策效果的显示指标。失业率和一般意义的就业率指标存在两点不足:首先,无法全面反映青年劳动力市场情况。失业率和就业率是对经济形势非常敏

感的短期指标,无法反映青年相对其他年龄群体更可能暂时退出劳动力市场,依靠社会保障生活或成为“啃老族”的特征。其次,无法全面反映青年就业促进政策的作用。青年就业促进政策的首要目标是激励和帮助更多青年留在劳动力市场、提高其劳动参与率,第二个目标是增加青年就业率(青年就业人口占青年总人口的比率)。降低青年失业率在很大程度上是前两个目标实现后的结果。(2)将社保税费负担纳入模型,并将具体的积极劳动力市场政策措施对就业促进的影响作为研究重点,这有助于识别能够有效促进青年就业率和劳动参与率的政策措施。

三、模型与变量

(一) 模型设定与指标选择

OECD构建了包含老年劳动参与率和青年失业率的实证模型。^⑥ 本文在OECD模型基础上,因变量增加了青年劳动参与率、就业率指标,以更全面反映劳动力市场情况。在自变量方面,OECD的模型只区分了消极和积极劳动力市场政策,本文进一步将细分的积极劳动力市场政策以及间接影响青年就业和劳动参与率的雇主和雇员社会保障缴费率纳入实证模型。计量经济模型设定如下:

① Crouch, C., *Making Capitalism Fit for Society*. Cambridge: Polity Press, 2013, p. 112.

② Tamesberger, Dennis, A Multifactorial Explanation of Youth Unemployment and the Special Case of Austria, *International Social Security Review*, Vol. 68 (1), 2015, pp. 23-45.

③ 郑秉文:“延迟退休政策不影响年轻人就业”,中国社科院社会保障实验室《快讯》2016年第12期。

④ Kramarz Francis and Thomas Philippon, The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, *Journal of Public Economics*, Vol. 82 (1), 2001, pp. 115-146.

⑤ Werner Eichhorst and Ulf Rinne, Promoting Youth Employment through Activation Strategies, *IZA Research Reports*, No. 65, 2015, pp. 1-61.

⑥ OECD, *Employment Outlook 2013*. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en, 2017年7月3日。

$$YL_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 e_{it}^{old} + \sum_{j=1}^n \beta_j X_{it} + \sum_{j=1}^n \chi_j Y_{it} + \mu_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

其中，因变量 YL_{it} 表示 i 国 t 年 20~24 岁青年劳动力市场情况显示指标。为全面反映青年劳动力市场情况及就业促进政策的作用，本文借鉴国际劳工组织（ILO）的方法选择了失业率、劳动参与率、就业率三个指标， YL_{it} 在不同模型里分别表示上述三个指标。国际劳工组织将劳动力分为就业（ e ）、失业（ u ）和退出劳动力市场（ OLF ）三类，其中，退出劳动力市场包含在读和在训人员。在 ILO 分类基础上可扩展出劳动参与率、就业率等指标，综合反映劳动力市场情况。^① 失业率 [$Urate = u/(e+u)$] 反映当前的就业压力，失业率变动也反映就业促进政策的短期作用；劳动参与率 [$Lrate = (e+u)/(e+u+OLF)$] 反映劳动供给情况，该指标变动也可反映就业促进政策在激励或支持人们留在劳动力市场方面的作用；就业率 [$Erate = e/(e+u+OLF)$] 反映人力资源实际利用情况，也可反映就业促进政策拉动就业的实际作用。

自变量 e_{it}^{old} 表示 i 国 t 年 65 岁及以上老年人的就业率，其回归系数可验证老年就业对青年就业和劳动参与的挤出效应。自变量 X_{it} 表示各种劳动力市场制度变量和劳动力市场政策变量，其回归系数可验证这些政策对青年就业的促进作用。劳动力市场制度变量包括雇佣的灵活性、社会保障缴费率和失业待遇等指标（用下标 j 表示具体制度或政策指标）。OECD 国家用劳动保护刚性指数来反映雇佣的灵活性，该指数的分值区间为 0~6 分，分值越低，灵活性越大，越有利于青年参与劳动力市场和就业。社会保障缴费率反映福利政策引致的劳动力成本，费率高低及雇主和雇员的分摊情况对雇主的雇佣行为和青年的劳动参与行为有很大影响。失业待遇用估算的人均失业保险金额反映（该指标计算公式为：失业保险总支出/该年度累计领取失业待遇人数）。失业待遇水平过低不利于支持青年人求职，过高则对其劳动供给产生扭曲。劳动力市场政策包括积极和消极两类。消

极劳动力市场政策以保障失业者生活为主要目标，包括失业保险和提前退休；积极劳动力市场政策以增加劳动者就业机会和提高其就业能力为目标，包括公共就业服务、职业培训、学徒制、雇佣激励、直接就业创造、创业津贴（见表 2）。各项劳动力市场政策指标均用该项目总支出占 GDP 的百分比衡量。

由于就业与经济增长和人口结构密切相关，本文将经济增长率和 65 岁及以上老年人口占总人口的比率作为控制变量纳入计量模型，用 Y_{it} 表示。此外， μ_i 表示不随时间变化的国别因素， μ_t 表示影响所有国家的时间因素。

表 2 劳动力市场政策分类

| 政策类型 | 政策措施 | 目标 |
|-----------|-----------|---------------------|
| 消极劳动力市场政策 | 失业保险、提前退休 | 提供生活保障 |
| 积极劳动力市场政策 | 公共就业服务 | 提高市场供求匹配效率 |
| | 职业培训 | 降低技术不匹配程度，提高人力资本积累 |
| | 学徒制 | 提高青年实践技能 |
| | 雇佣激励 | 对企业增加雇佣进行补贴，提高劳动需求 |
| | 直接就业创造 | 政府提供工作岗位，降低个人人力资本损失 |
| | 创业津贴 | 降低失业并创造就业机会 |

资料来源：Lehmann, H. and Kluge, J., Assessing Active Labour Market Policies in Transitional Economies In Caroleo, F. E. and Pastore, F. eds., *The Labour Market Impact of the EU Enlargement*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p. 38.

（二）数据描述统计分析

20 世纪 90 年代中期以来，随着人口结构和经济发展环境的变化，OECD 国家的劳动政策和退休政策都发生了根本性变化，主要体现为失业福利相对削减、重视积极劳动力市场政策、退休政策由鼓励提前退休转变为激励延迟退休。由于国别时间序列样本较少，本文运用 OECD 数据库（OECD Stat）1985~2014 年 OECD 各国就业率、失业率、劳动参与率及各类劳动力

^① 详见 http://www.ila.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_422091.pdf, 2017 年 7 月 3 日。

市场政策支出指标面板数据进行实证研究。鉴于1995年之前积极劳动力市场政策并未普遍大规模施行,多数国家存在数据缺失,加之2014年也有多个国家没有汇报统计数据,因此本文实证研究主要选取1995~2013年的数据。根据数据库的实际情况,样本排除了数据缺失严重的智利,斯洛文尼亚的起点年份为2003年,希腊和英国的终点年份分别为2010年和2011年,韩国、法国、西班牙的终点年份为2012年。实证模型所用的变量及其描述统计特征如表3所示。

表3 主要变量描述统计

| | 变量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|------|---------------|----------|----------|--------|-------|
| 因变量 | 失业率(20~24岁) | 14.52735 | 8.108645 | 3.69 | 48.85 |
| | 劳动参与率(20~24岁) | 67.13854 | 9.930533 | 40.77 | 83.23 |
| | 就业率(20~24岁) | 57.83608 | 12.25938 | 28.76 | 79.27 |
| 自变量 | 65+就业率 | 7.702594 | 6.426542 | 0.48 | 31.08 |
| | 劳动保护刚性 | 2.229552 | 0.710154 | 0.92 | 4.58 |
| | 雇主社保缴费率 | 19.58242 | 11.71974 | 0.00 | 44.03 |
| | 雇员社保缴费率 | 10.34869 | 6.040426 | 0.00 | 24.04 |
| | 失业待遇 | 8.923985 | 7.894493 | 0.35 | 43.11 |
| | 消极劳动力市场政策 | 0.873153 | 0.655797 | 0.06 | 4.30 |
| | 积极劳动力市场政策 | 0.760757 | 0.616642 | 0.05 | 2.83 |
| | 公共就业服务 | 0.147414 | 0.089524 | 0.00 | 0.48 |
| | 职业培训 | 0.183392 | 0.170964 | 0.00 | 0.90 |
| | 学徒制 | 0.016944 | 0.030796 | 0.00 | 0.14 |
| | 雇佣激励 | 0.104101 | 0.119309 | 0.00 | 0.67 |
| | 直接就业创造 | 0.07875 | 0.106221 | 0.00 | 0.64 |
| | 创业津贴 | 0.017273 | 0.034118 | 0.00 | 0.46 |
| 控制变量 | 经济增长率 | 2.434236 | 2.839834 | -14.70 | 11.20 |
| | 65+人口比率 | 15.26899 | 2.62217 | 7.20 | 25.10 |

资料来源:OECD Stat, <http://stats.oecd.org/>。由于部分国家数据缺失,样本数存在差异。

四、实证分析

(一) 回归分析

利用OECD国家面板数据,按前文构建的实证模型,以青年失业率和劳动参与率为因变量进行回归分析。根据Hausman检验结果,采用固定效应模型估计的结果见表4。

模型1和模型2以20~24岁青年失业率为因变量进行回归分析。其中,模型1是将积极

劳动力市场政策整体作为自变量的回归结果。65岁及以上老年人口就业率的回归系数为正,且在1%的水平上显著,表明老年就业对青年就业有挤出效应。劳动保护刚性和失业待遇的回归系数为负,且都在1%的水平上显著,表明对初入劳动力市场的青年人来说,既需要一定程度的劳动保护,又需要一定水平的失业待遇,以帮助他们求职就业。社会保障缴费率提高了企业用工成本,总体上提高了青年失业率。雇主和雇员社保缴费率的回归系数均为正,但只有雇员的显著,即青年失业率与雇员个人社保缴费率显著正相关,而与雇主社保缴费率相关性不强。原因可能是雇主更倾向于将雇主社保缴费率视为税收,将雇员社保缴费率视为薪酬支出成本,因此对后者更敏感。消极劳动力市场政策的回归系数为正,且在1%的水平上显著,表明以失业保险为主的消极劳动力市场政策支出越大,青年失业率越高,即消极劳动力市场政策对青年就业有扭曲效应,这与理论预期结果一致。与预期不同的是积极劳动力市场政策对青年就业也有扭曲效应,尽管程度远低于消极劳动力市场政策。

模型2将具体的积极劳动力市场政策措施支出占GDP的比重作为自变量进行回归,结果显示学徒制、雇佣激励、职业培训、创业津贴的回归系数为负,即这些项目支出会降低青年失业率;公共就业服务和直接就业创造的回归系数为正但不显著,这些项目支出不仅没有降低甚至可能提高了青年失业率。

失业率易受宏观经济波动的影响,且无法反映退出劳动力市场成为“啃老”或“啃社会保障”的青年的行为,而劳动参与率指标更能体现劳动和就业促进政策帮助青年人留在劳动力市场而非成为绝望求职者的作用。模型3和模型4以20~24岁青年劳动参与率为因变量进行回归分析。其中,模型3是将积极劳动力市场政策整体作为自变量的回归结果。65岁及以上老年人口就业率的回归系数为正且显著,老年人口就业率与青年劳动参与率正相关。从社保缴费率看,雇主社保缴费率的回归系数为正且显著,而雇员的则不显著,表明获得雇主提供的社会保障权益是青年人考虑是参与还是退

出劳动力市场的重要因素。消极和积极劳动力市场政策的回归系数都为负且显著，表明总体上看劳动力市场政策对青年劳动参与行为有一定的扭曲。模型 4 将具体的积极劳动力市场政策措施支出占 GDP 的比重作为自变量进行回归，结果显示针对所有人的雇佣激励、职业培训的回归系数为负且显著，而专门针对或偏向青年人的直接就业创造和创业津贴的回归系数为正且显著，表明采取目标定位式的政策对促进青年劳动参与行为更有效。需要特别指出的是，直接就业创造和创业津贴对青年失业率的影响不显著，但是显著提高了青年劳动参与率，表明求职者把这两项政策视为市场可能转好的显示指标，尽管这两项政策无法显著降低失业，但是显著提高了青年人留在劳动力市场继续求职的信心。

表 4 青年失业率和劳动参与率影响因素回归分析

| 变量 | 模型 1 青年 失业率 | 模型 2 青年 失业率 | 模型 3 青年劳动 参与率 | 模型 4 青年劳动 参与率 |
|---------------|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| 65+就业率 | 0.596*** | 0.550*** | 0.196* | 0.223** |
| 劳动保护刚性 | -6.938*** | -6.932*** | 1.234 | 1.553 |
| 雇主社保缴费率 | 0.172 | 0.132 | 0.850*** | 0.913*** |
| 雇员社保缴费率 | 0.527*** | 0.499*** | 0.0963 | 0.0215 |
| 失业待遇 | -0.865*** | -0.913*** | -0.0185 | 0.0572 |
| 消极劳动力 市场政策 | 10.91*** | 11.75*** | -1.743*** | -2.166*** |
| 积极劳动力 市场政策 | 2.642*** | | -3.288*** | |
| 公共就业服务 | | 7.118 | | 2.035 |
| 职业培训 | | -0.646 | | -4.089* |
| 学徒制 | | -53.81*** | | 3.621 |
| 雇佣激励 | | -10.11** | | -6.748* |
| 直接就业创造 | | 2.015 | | 5.683* |
| 创业津贴 | | -15.71 | | 18.25* |
| 经济增长率 | -0.282*** | -0.302*** | -0.0782 | -0.0261 |
| 65+人口比率 | 0.516** | 0.545** | -1.530*** | -1.383*** |
| Constant | 5.873 | 9.392 | 72.58*** | 67.01*** |
| 样本数 | 373 | 363 | 373 | 363 |
| R-squared | 0.614 | 0.632 | 0.449 | 0.422 |
| 国家数目 | 29 | 28 | 29 | 28 |

注：***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著；表中略去了在四个模型中都不显著的自变量，完整回归结果备案。

（二）稳健性检验

为检验影响青年人就业、失业情况的指标

选择和样本差异是否会对统计产生显著影响，本文提供了改变因变量（见表 5）和改变样本（见表 6）两种方式的稳健性检验结果。

由于失业率和就业率指标存在近似对偶关系，以青年就业率为因变量的回归结果（模型 5 和模型 6）可以检验模型 1 和模型 2 的稳健性。两组模型自变量的回归系数符号应该相反、显著性相似。模型 5 和模型 6 的回归结果显示，65 岁及以上人口就业率、劳动保护刚性、失业待遇、消极和积极劳动力市场政策的回归系数与模型 1 和模型 2 的结果符号相反且显著。在模型 6 中将具体的积极劳动力市场政策措施支出占 GDP 的比重作为自变量进行回归，结果显示学徒制的回归系数显著与模型 2 的结果对偶；创业津贴的回归系数在符号方向上与模型 2 的结果也存在对偶关系，但在模型 2 中不显著。总体上看，模型具有较好的稳健性。

表 5 青年就业率影响因素稳健性检验（改变因变量）

| 变量 | 模型 5 青年就业率 | 模型 6 青年就业率 |
|-----------|---------------|---------------|
| 65+就业率 | -0.280** | -0.216* |
| 劳动保护刚性 | 4.838*** | 5.113*** |
| 雇主社保缴费率 | 0.479*** | 0.553*** |
| 雇员社保缴费率 | -0.16 | -0.221 |
| 失业待遇 | 0.546*** | 0.653*** |
| 消极劳动力市场政策 | -8.797*** | -9.585*** |
| 积极劳动力市场政策 | -4.721*** | |
| 公共就业服务 | | -5.238 |
| 职业培训 | | -3.763 |
| 学徒制 | | 36.13** |
| 雇佣激励 | | 0.316 |
| 直接就业创造 | | 3.206 |
| 创业津贴 | | 23.66** |
| 经济增长率 | 0.0905 | 0.158** |
| 65+人口比率 | -1.646*** | -1.556*** |
| Constant | 72.28*** | 65.88*** |
| 样本数 | 373 | 363 |
| R-squared | 0.651 | 0.611 |
| 国家数目 | 29 | 28 |

注：***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著。

另一种稳健性检验，我们采用分性别数据以青年失业率和劳动参与率为因变量进行回归分析，结果见表6。对比表6与表4的模型2和模型4，主要变量的回归系数符号和显著性变化很小，这也表明模型具有较好的稳健性。

表6 分性别青年失业率和劳动参与率影响因素稳健性检验（改变样本）

| 变量 | 青年失业率 | | 青年劳动参与率 | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 65+就业率 | 0.754*** | 0.421*** | 0.0318 | 0.413*** |
| 劳动保护刚性 | -6.994*** | -7.407*** | 1.829 | 1.407 |
| 雇主社保缴费率 | 0.195 | 0.0672 | 0.971*** | 0.895*** |
| 雇员社保缴费率 | 0.372** | 0.566*** | 0.093 | 0.00205 |
| 失业待遇 | -0.947*** | -0.798*** | 0.165** | -0.0596 |
| 消极劳动力市场政策 | 12.72*** | 9.619*** | -3.271*** | -1.072 |
| 公共就业服务 | 10.16* | 1.437 | -1.923 | 6.355 |
| 职业培训 | 2.49 | -2.905 | -6.220** | -2.139 |
| 学徒制 | -51.78*** | -54.05*** | -1.115 | 5.742 |
| 雇佣激励 | -13.67*** | -6.396 | -0.863 | -12.40*** |
| 直接就业创造 | 2.782 | 1.544 | 4.359 | 6.204* |
| 创业津贴 | -9.597 | -22.24* | 26.94** | 14.41 |
| 经济增长率 | -0.388*** | -0.188*** | -0.0403 | -0.0242 |
| 65+人口比率 | 0.457* | 0.443** | -1.623*** | -1.089*** |
| Constant | 8.473 | 14.86** | 73.59*** | 57.64*** |
| 样本数 | 363 | 363 | 363 | 363 |
| R-squared | 0.597 | 0.56 | 0.488 | 0.321 |
| 国家数目 | 28 | 28 | 28 | 28 |

注：***、**、* 分别表示在1%、5%、10%的水平上显著。

五、OECD国家的经验对优化我国青年就业政策的启示

2009年以来，我国出台了一系列以高校毕业生为主的就业促进政策、失业保险基金支持就业政策，并大力发展专业培训、推广现代学徒制等，但由于起步较晚，这些政策尚处于探索和优化阶段。本文利用OECD国家1995~2013年的面板数据，考察了青年失业率、劳动参与率与老年人口就业率以及劳动保护和劳动力市场政策之间的数量关系。OECD国家在提高退休年龄和青年就业促进政策方面的探索实践较早，总结其经验有助于清晰了解延迟退休与青年就业之间的关系，为我国优化青年就业

政策提供参考。

第一，延迟退休并不是影响青年就业的关键因素。青年就业受多种因素影响，老年劳动参与率提升对青年就业有一定的挤出效应，但有利于青年就业能力培养和工作技能提升的积极劳动力市场政策推广不仅可以抵消这种挤出效应，而且有助于提高青年劳动参与率并降低其失业率。从对OECD国家的实证结果来看，学徒制起了关键作用。德国、瑞士、奥地利等学徒制比较发达的国家，退休年龄和老年人口就业率也相对较高。推行学徒制，必然要求通过提高老年人口就业率来提供必要的高素质师傅。从这个意义上讲，渐进式分类提高退休年龄或实行弹性退休制不仅是养老金制度财务可持续的要求，在一定程度上也是促进青年就业的要求。

第二，适当加大青年就业保护，并提高其失业待遇水平。根据对OECD国家的实证结果，初次就业的青年人在劳动力市场上处于弱势地位，通过对青年就业提供法律保护，加大对其求职的支持力度，可以有效降低因求职绝望而退出劳动力市场的青年人数量，提升青年劳动参与率，降低“啃老”或“啃社会保障”的比率；而提高青年人的失业待遇水平可以为其求职提供经费保障，有助于降低青年失业率。相对OECD国家，我国的青年就业保护和失业待遇水平不是太高而是太低，适当强化这两项政策不会对青年劳动参与行为产生太大扭曲。

第三，适当降低消极劳动力市场政策支出，增大对积极劳动力市场政策项目的支持力度。对OECD国家的实证结果显示，以失业保险为主的消极劳动力市场政策提高了青年失业率，但学徒制和雇佣激励可以显著降低青年失业率，而直接就业创造和创业津贴可以显著提高青年劳动参与率。因此，可用失业保险基金支持这些项目。2015年以来，我国积极推进失业保险支持参保职工提升职业技能，《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》（国发〔2017〕28号）规定，“依法参加失业保险3年以上、当年获得职业资格证书或职业技能等级证书的企业职工，可申请参保职工技能提升补贴，所需资金按规定从失业保险基金中列

支。”但这一规定恰恰将急需支持的青年人排除在外，建议将参保时间缩短到 6 个月以下。

第四，适当降低企业和个人社保缴费，提高企业雇佣和个人劳动参与积极性。从对 OECD 国家的实证结果来看，企业和个人对社保缴费的实际认知和感受不同，降低社保缴费对不同主体的作用也存在差异。降低企业社保缴费有助于降低青年失业率，而降低个人社保缴费有助于提高青年劳动参与率。当前我国社保缴费比例较高，在一定程度上降低了企业用人和个人正规就业的积极性，为了拉动经济增长，降低社保缴费率也已提上议事日程。我国在阶段性降低社保缴费负担时，应考虑同时降低企业和个人社保缴费率，至于各自的降费空间可以根据政策目标确定。

第五，重视直接就业创造政策，同时强化对雇佣激励政策的支持。从对 OECD 国家的实证结果来看，在失业率较高的情况下，充分发挥市场作用采取“补资方”的方式对雇佣青年就业的企业给予补助效果更明显。但由于企业

在激励政策结束后，可能会解雇部分员工，入职晚的青年人首当其冲，因此“补资方”对提高青年劳动参与率效果不显著。而政府创造直接就业岗位对提高青年劳动参与率作用显著，因为该措施一方面可以向青年人等劳动力市场弱势群体显示促进就业的决心，另一方面也可以在一定程度上解决青年人工作经验不足的问题。但直接就业创造政策对降低失业率的作用不明显，因为政府持续增加就业岗位的能力有限，而且政府创造的直接就业岗位具有一定时效性。

第六，需要特别指出，即使在 OECD 国家，经济增长仍是降低青年失业的关键因素，对我国这样的发展中国家而言，更应通过经济发展来拉动青年就业。

本文作者：李亚军是经济学博士，山东工商学院公共管理学院讲师；张亮是经济学博士，国务院发展研究中心社会发展研究部副研究员
责任编辑：任朝旺

The Effect of Youth Employment Promotion Policies Against the Background of Delaying Retirement Age: Experience from OECD Countries and Enlightenment to China

Li Yajun Zhang Liang

Abstract: The conflict of objectives between delaying retirement age and promoting youth employment has become a hot issue. According to this empirical research into the panel data of OECD countries from 1995 to 2013, raising employment rate of elderly people has a significant crowding-out effect on youth employment. However, this effect may be partly offset by adjusting labor protection, the level of unemployment benefits, the level of social security contribution, the proportion share between employers and employees and labor market policies. Policy adjustments can also improve the youth labor force participation rate. Further empirical research on active labor market policies also find that the dilemma between delaying retirement age and promoting youth employment can be coped with by reducing the expenditures of passive labor market policies and universal active labor market policies and by increasing expenditures of apprenticeships and employment incentive policies such as start-up subsidies. Finally, some suggestions and enlightenment for China to improve youth employment promotion policies are offered.

Keywords: delay retirement age; youth employment; labor force participation; labor market policies