

# 老年劳动力资源利用的国际经验\*

文 封婷

老龄化是目前全球主要的人口趋势。发达国家已经经历了相当程度的寿命延长和少子化，较早完成了人口转变。那些老龄化先发国家重视对老年劳动力资源的开发和利用，在推动老年人积极参与社会和经济活动方面积累了许多经验，对我国的政策制定和实践有较强的启示和借鉴作用。

当前利用老年劳动力资源的讨论容易陷入两个误区，老龄化先发国家的经验能帮我们澄清认识。误区之一是认为，延长老年人工作年限和提高老年人就业率会挤出年轻人的工作机会。经济合作与发展组织（OECD）分析了25个成员国的历史数据，显示老年人就业率的提高或者伴随着年轻人就业率的提高，或者没有关联，而没有发现老年人就业挤出年轻人就业机会的证据。另一个误区是认为老年人劳动效率低，利用老年劳动力资源缺乏经济效益。发达国家经验表明，充分利用老年人长期积累的知识和技能，有益于雇主提高劳动生产率，也有助于提升整个国家的竞争力。而且，很多老龄化先发国家已经出现了劳动力短缺，保持老年人某种程度的经济活跃可成为劳动

力资源的蓄水池。此外，提升老年人经济和社会参与程度能增强福利制度的可持续性，还能带来积极的社会效应。鼓励老年人延长工作年份，延迟或部分延迟领取退休金，可减轻养老金及政府财政的支出压力。而老年人参与各种形式的社会活动，既对家庭和社会有积极作用，也能延缓老年人身体机能退化，提高社会融合度，减少孤独感，有利于维护老年人身心健康。

对老年劳动力资源的利用有两个重点，其一是鼓励达到退休年龄或养老金领取年龄的老年人延迟退休继续工作，或者以其他形式参与社会活动；其二，保护将要达到退休年龄或养老金领取年龄的年老劳动者的就业机会，因其过早退出劳动力市场会在很大程度上限制老年劳动力资源的开发和利用。目前各国政策实践主要包括提升老年人继续工作的动力，清除需求侧的阻碍以及提高老年人就业能力三个方面。

## 一、强化对老年人继续工作的激励

其一，改革养老金及其他社

会保障体系，激励老年人延长工作年份、减少提前退休的激励，确保失业和伤残保险及其他社会福利不被用作提前退出劳动力市场的替代通道。

退休通常与老年人全额领取养老金的年龄高度相关，而待遇确定型（Defined Benefit）相比缴费确定型（Defined Contribution）养老金计划更能加强这种效应，老年人倾向于在可以全额领取养老金的时候尽快退休。因此，近来瑞典、意大利、挪威、波兰和希腊等国将养老金制度从待遇确定型转向缴费确定型，为老年人提供工作更长年份的激励，同时也在老年人越来越长寿的情况下减轻财政负担。墨西哥、智利、澳大利亚和挪威则选择减少待遇确定型的公共养老金数额，强化缴费确定型的私人养老金计划。

寿命延长和健康状况的改善使老年人可以持续工作的时间增长了，由此很多国家开始上调养老金领取年龄，避免老年人在健康和有工作能力的时候过早退休。如日本和英国正逐步上调公共养老金领取年龄，荷兰和法国的退休年龄将随期望寿命动态调整，瑞典将养老金权益与退休时的期

望寿命挂钩。德国和荷兰收紧了失业保险制度，提高支付门槛，避免年长劳动者过早退出劳动力市场。

增加养老金领取的弹性，也能激励老年人继续就业，如鼓励延迟领取，或允许达到养老金领取年龄的老年人在弹性就业中部分领取养老金。加拿大养老金制度第二支柱鼓励延迟领取，与65岁退休领取的养老金相比，选择60岁退休只能领取64%，推迟到70岁退休则能领取142%。缴存和领取方式也非常灵活，领取养

老金不以停止工作为条件，既可以在65岁之前边工作边领取，也可以在70岁之前继续缴纳保费，进一步提高未来养老金领取水平。目前半数以上欧盟成员国都支持阶段性退休和部分领取养老金。

其二，推广弹性工作方式，改善工作环境，使之符合老年人的身体机能和生命周期特点，从而提高老年人工作的可持续性。年长劳动者不适合从事体力或注意力持续高度紧张的工作，工作带来的疲劳也需要更长时间休息，不少老年人还担负着照料不能自

理家人或者抚育孙辈的职责，常规的工作安排让他们很难平衡工作和生活。加拿大发现在弹性工作安排和适应身体机能的环境下，2/3的年长劳动者愿意工作更长年份。

弹性工作包括弹性工作时间、远程工作、兼职工作和更多假期，能够让年长劳动者根据自己的身体状况、家庭和休闲的需要灵活安排，也可以作为从全职工作到完全退休的缓冲，帮助他们更好地适应生活的转变。然而单纯减少工作时间会带来收入降低，需要同前述养老金制度调整相结合，让老年人可以边弹性工作边部分领取养老金，实现阶段性退休计划。欧盟调查中有接近2/3的民众认为兼职工作加领取部分养老金比完全退休有吸引力，但是在兼职工作较少的国家和部门里，阶段性退休很难实施。不过这也说明如果推广兼职工作方式，就能使想要延长工作年份的劳动者受益。比如日本工作方式突出问题是工作时间长，工作方式不灵活，为此“安倍经济学”第2幕提出创造多样的工作方式和工作环境，以此来推动老年人弹性工作，保持终身活跃。

工作环境改善包括提供舒适的工作环境预防健康损伤，对工作场所进行人体工学改造以适应老年人的需要，也包括减轻员工压力、提升健康水平和幸福感，确保良好的工作生活平衡等。很多研究表明工作场所改造可以降低员工离职率，提高满意度，积



视觉中国供图

极作用远超其费用。美国“雪鸟计划”为了适应老年人身体机能特点，提供跨区域工作的机会，冬天在南方增加招聘数量，夏天在北部地区多招人。

其三，很多国家对年长劳动者继续工作提供经济激励，保持和激发老年人的就业动机，包括养老金奖励、收入补充、工资补贴、税收优惠、提供低成本贷款等。在英国和比利时，如果老年人达到一定年龄或缴费年限仍继续工作，政府将额外给予养老金奖励。瑞典和日本是OECD成员国中55~64岁年长者就业率最高的国家。瑞典对已经领取失能保险的人提供再就业补贴，负担工作相关的培训、交通和生活成本。日本对继续工作但工资下降较大的老年雇员提供福利金，延迟退休的老年人还能享受就业保险优惠。

## 二、在需求侧清理就业阻碍

在老年劳动力资源的需求侧，政策主要关注规范和引导雇主的行为，包括废除强制退休，推动反歧视法案，提供老年人雇用补贴，加大宣传扭转年龄歧视。

近年来，很多国家通过修订就业法规废除强制退休制度，保障弹性工作制度，对年长劳动者的就业进行保护。英国废止了65岁强制退休的规定，雇主不能强迫老年人退休。为保障劳动者的自主决策权，年长劳动者不需要告诉雇主自己的退休计划，在时间、地点、工作量等方面的弹性

工作应由劳动者自己选择或同意，而非由雇主决定削减雇员的工作时间，法律修订之后英国弹性工作增长很快。加拿大也废除了强制退休，并修订劳动法使劳动者可以自己选择弹性工作安排。安大略省出台法案确保兼职、临时工、非正式以及季节性劳动者与全职劳动者做同样工作的时薪相同，保护非全职劳动者的权益。日本修订了《老年人就业稳定法》，规定各个企业退休年龄必须在60岁以上，企业应采取确保其雇用的老年人在65岁前的稳定就业，对违反职责的企业进行披露。挪威和比利时等国以法律保障年长劳动者有权减少一定的工作时长，经评估该类政策能够更好地激励年长劳动者并且减少了病假天数。不过保护年长劳动者就业的措施可能会产生非预期后果，需要及时和持续地评估。德国曾征收过一项德拉朗德(Delalande)税，规定如果解雇50岁以上的雇员必须按照该雇员工资的比例向失业保险系统缴纳税金。这项税收对雇主解雇行为的影响并不明确，但研究显示征税使中老年劳动者被雇用的可能性降低了25%，所以该税种已被取消。

其次，很多国家对雇用老年人的雇主提供补贴，以扩大对老年劳动力需求。日本通过就业保险费优惠或支付补助金的形式对延缓退休年龄的企业进行资助，对聘用老年人的雇主提供就业发展补贴。法国向所有企业推行代际责任合约，以提供补贴或收缴

罚金的方式推动老年人就业。瑞典雇主可以免交65岁以上所有员工的工资税。尽管此类政策很少限定在技能较低的员工，但由于补贴通常是定额的，工资较低者受到的影响更显著。

再次，通过宣传活动扭转年龄歧视，让雇主、雇员、行业协会以及全社会认识到录用和保留年长劳动者的有利之处，也让年长劳动者本人意识到自己的价值和潜力。目前各国主要通过宣传相关法规和政策、推广好的做法和案例、鼓励和引导相关研究等方式推动老年人持续工作的观念深入人心，同时也向年长劳动者的雇主提供必要的指导。如英国给年长劳动者的管理者提供方便实用的指南和手册。美国将9月最后一个完整的周定为“国家雇用年长劳动者周”，宣传“老年社区服务就业项目”中的成功案例，提升全社会对年长劳动者重要性的认识。

## 三、提高老年劳动者的就业能力

提高养老金领取年龄、增强经济激励等外部措施对利用老年劳动力资源的效果有限，因为很多老年人自身缺乏就业和持续工作的能力。为此，很多国家的政策重视对老年劳动力资源的开发，包括提升年长劳动者健康和技能水平及提供就业服务。

提升老年人健康和安全水平有助于提高老年劳动力资源数量



和质量。随着年龄增长累积的健康损伤是老年人无法继续工作的主要原因。丹麦、芬兰、美国和澳大利亚等国提供培训帮助劳动者管理健康和安全的风险，如芬兰提供针对全年龄劳动者的心理疾病干预，丹麦重点关注高流失率和高工作强度的行业。奥地利、瑞典和英国运作政府项目帮助老年人在疾病后重新回到工作岗位，如提供医学或生活方式的咨询以及对老年人能否重新工作的专业评估。奥地利“重回工作岗位项目”为劳动者提供免费的体检、培训建议、体能训练以及对当前工作和健康状况的评估，追踪调查显示参加该项目的失业者约四成重新找到工作。

提升老年人技能是推动持续就业的关键。老年人年轻时获得的知识和技能很可能已经过时，而雇主往往不重视对中老年劳动者的培训投入，使老年人的技能无法适应工作的需求，一旦失业很难重回劳动力市场，且技能低的老年人更为弱势。因此，很多国家的政策关注对中老年群体的技能培训，直接设立培训项目或者对雇主培训进行补贴。

针对中老年失业者，美国全美社区大学协会组织实行“50+公约”，由政府投资给社区大学，扩展50岁以上学生的项目，重点关注劳动力培训和新入职准备。美国还推动了“老年社区服务就业项目”，将社区服务与老年人就业培训结合起来，在社区中为55岁以上中老年人提供带薪的工

作培训，尤其面向低收入、失业的老年人，项目已帮助超过100万年长劳动者进入劳动力市场。英国的培训重点放在计算机和信息技术以及英语能力等老年人相对欠缺或作为就业门槛性障碍的项目。

针对在职中老年劳动者，主要做法是补贴培训费用或者为小型企业提供培训服务。日本“长者就业顾问”按照雇主需求提供培训计划，所需费用的一半由政府承担。德国“铺路（WeGebAU）项目”面向技能不足及45岁以上的劳动者，为中小型提供雇员培训并且报销75%的培训费用，其余部分由雇员和雇主分担。波兰建立国家培训基金，承担45岁以上雇员培训费用的绝大部分。

提供就业服务保障老年人就业机会，提升就业质量。缺乏求职渠道是老年人重返劳动力市场的障碍之一，很多国家为年长求职者提供就业推荐和服务，设立针对中老年人的招聘项目和招聘求职网站，确保年长求职者的求职机会；还有国家向年长劳动者培训简历制作、面试技巧和就业咨询等求职技巧；自雇类工作在老年人就业中比重很大，但银行通常不愿意贷款给老年人，老年人可能也缺乏必要的知识和技术，因此也有国家采取资金资助和培训咨询等方式支持老年人自主创业。日本扩大了老年人才中心业务范围，在全国110个职业介绍所建立了“终身活跃支持服务台”，由就业顾问向老年人提供咨询服

务，发布老年人就业信息。还实施人材履历银行项目，登记计划退休的老年人的职业履历等信息，提供给希望聘用老年人才的雇主。加拿大“促进年长劳动者重新就业项目”包含就业协助服务和提升就业能力的同辈辅导、技能培训、社区工作机会、自雇开业准备、项目结束后的追踪和辅导等，并提供收入津贴。

#### 四、鼓励老年人参与非经济活动

近年来很多国家出现了老年志愿者增多的现象，老年人从志愿服务对象转变为服务提供者。2008年全球金融危机使发达国家政府福利削减，社会服务不足，这一转变显得尤为可贵。志愿活动能够利用老年人积累的经验、保持和发展社会交往、减轻社会隔离、提升自尊，有利于老年人身心健康。欧盟调查显示参与志愿工作的老年人通常在退休前就参与过志愿活动，并且有朋友或熟人也参与志愿活动，而非仅仅因为退休有空余时间就参加，因此建议提升全年龄志愿活动的参与程度，并设立专门项目提升55岁之后的志愿活动参与率。

不少老年人担负着照顾家中病人或者看护孙子女的职责，这类劳动投入能增强家庭成员之间的纽带，减少家庭对外部服务的需求，减轻长期护理保险或医疗保险的压力，因此有些国家选择提供一定补贴，作为对这些劳动

社会价值的认可和鼓励。德国和瑞典向护理家庭成员或其他亲戚的人员发放补贴。在英国，如果中老年人照顾病人或者孙子女达到一定时长，在未达到养老金领取年龄的情况下，不需要付养老金保费且可以获得相应权益。美国正在试点培训就业困难的中老年人成为护理人员，进行居家非医疗协助，目前已经有 6.5 万人参与。

## 五、政策实施效果

许多老龄化先发国家或国际组织实施专项调查，追踪老年劳动力资源利用情况，评估政策实施效果。如加拿大进行了“年长劳动者调查”，欧盟面向 55 ~ 69 岁中老年群体进行了六轮“欧洲健康、老龄化与退休调查”，日

本每年统计就业人数 31 人及以上商业机构的老年人就业状况。劳动力调查也出现拓展调查范围的趋势，即不仅涵盖年长劳动者，还包括已经退休的老年人等潜在劳动力，国际劳工组织（ILO）推荐调查潜在劳动力利用指标，日本就业结构调查也开始询问已退休老年人的就业意愿。

评估结果显示，这些政策实践取得了积极成效，很多国家和地区出现了创纪录的老年劳动参与率，持续工作年限不断提高。随着老年人以各种形式积极参与社会，社会公众对老龄化的看法也发生了转变，意识到老龄社会也蕴含着经济和社会机遇。

不过目前政策仍存在不足，例如大多数政策属于补贴型，如对雇用年长劳动者进行补贴或者培训年长失业者等，但是越来越

多的证据表明预防性的措施可能更有效；又如延迟或阶段性退休的优惠政策更多被较高社会经济地位的群体享有，由于政策往往使用财政资金支持，存在公平性的问题。因此，未来政策需要考虑到老年劳动者的异质性，重点关注最弱势的群体；还应着眼于整个生命周期，关注全生命周期的健康管理，为全年龄劳动者提供更多的培训机会，在职业中段进行老年阶段职业规划。

这些老龄化先发国家开发和利用老年劳动力资源的政策思路、措施和教训可供我国借鉴和吸收运用，其政策实施效果也展现出充分利用老年劳动力资源有助于应对老龄化社会的挑战。□

作者单位：中国社会科学院人口与劳动经济研究所  
责任编辑：林晓红

### 郑真真研究员点评

人口老龄化将是 21 世纪全球人口变动的大趋势，也是当下备受关注的议题。人口老龄化将对社会经济发展带来挑战，同时也会产生新的发展机遇，因而在我们准备应对挑战的同时，也需要适时抓住机遇，老年人力资源的开发和利用就是其中之一。不过在众多有关人口老龄化的讨论和研究中，老年人力资源开发和利用尚未得到应有的重视。在劳动年龄人口逐渐减少、

老年人口在数量和比重上都快速上升的现代社会，越来越多的老年人不仅寿命更长，而且还很健康。这些健康的老年人是不可忽视的社会力量和人力资源。本论坛的两篇文章是关于老年人的社会参与和经济参与的国内现状和国际经验。从全国范围的调查结果来看，中国老年人的社会参与程度不高，参与形式单一，尤其是农村老年人更是缺乏社会参与的途径和条件。发达成

家开发和利用老年劳动力资源的经验，则值得我们认真学习和借鉴。在中国快速步入老龄化社会的同时，我们不仅需要重视和准备应对在老年照料和社会保障方面的新挑战，还应对于老年人的社会参与和经济参与给予充分的关注，创造良好的条件、增强老年人的能力、促进老年人的社会经济参与，从而真正实现“积极老龄化”。□