

# 推动实现大龄劳动者高质量充分就业 路径研究

文 / 杨伟国 袁 可

**摘要:** 近年来,我国总和生育率逐年下降,人口老龄化不断加剧,劳动年龄人口持续减少、抚养比不断增加,对我国就业形势造成长期且深远的影响。本文从劳动力市场、个体生命周期和社会包容性三个维度的理论视角切入,分析大龄劳动者当前的就业困境和潜力,并结合国际经验对推动大龄劳动者高质量充分就业的实践路径进行探索。研究发现:(1)大龄劳动者劳动参与率低,应当充分发掘其竞争优势,鼓励支持灵活用工、自雇创业等多种劳动参与路径;(2)大龄劳动者就业意愿与健康状态不断提升,应当进一步完善就业培训服务体系,引导社会逐渐转变对大龄劳动者的认知,加快构建老年友好型社会;(3)目前大龄劳动者就业问题已经引起社会关注,未来应当持续推进公平就业、消除就业歧视,完善就业权益保护政策。

**关键词:** 大龄劳动者; 高质量就业; 劳动力市场

**中图分类号:** F249.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-0138(2024)02-0042-10

42

2024.2

党的二十大报告强调,“强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业”。<sup>[1]</sup>近年来,我国人口老龄化程度持续加深。据民政部数据,2022年,我国首次出现人口负增长,60岁及以上人口占总人口比重达到19.8%;2023年,连续第二年出现人口负增长,60岁及以上人口占比高达21.1%。老龄化对我国劳动力市场就业结构产生了深远影响,劳动年龄人口总量和占比逐年下降,抚养比不断增加,给经济发展和社会保障带来前所未有的挑战。因此,顺应时代发展需求,推动大龄劳动者高质量就业,是坚持以人民为中心的发展思想的必然要求。自21世纪初开始,发达国家纷纷倡导“积极老龄化”“生产性老龄化”理念,出台面向大龄劳动者的就业促进政策,着力提升大龄劳动者的就业意愿。党的二十大报告指出了实施就业优先战略的具体方向,包括“完善重点群体就业支持体系”“消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视”“健全终身职业技能培训制度”“完善促进创业带动就业的保障机制”“健全劳动法律法规”等。本文以就业优先政策为

**基金项目:** 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“实施就业优先战略研究”(23LLYJA062)

**作者简介:** 杨伟国,北京市社会科学院党组副书记、副院长,中国人民大学劳动人事学院教授、博士生导师,北京市,100101;袁可,中国人民大学劳动人事学院博士研究生,北京市,100872。

指导,结合我国大龄劳动者现实状况,着力探究推动实现大龄劳动者高质量就业路径。

## 一 人口老龄化对我国就业造成长期影响

根据国家统计局标准,把60岁及以上人口占总人口比重达到10%,或65岁及以上人口占总人口比重达到7%作为国家或地区进入老龄化社会的标志。我国自2000年步入老龄化社会以来,随着生育率下降和人均寿命延长,老龄化进程明显加快。呈现出老年人口多、发展速度快的特点。劳动年龄人口占比逐年减少,给劳动力市场带来巨大压力。

### (一) 人口总量大,老龄化速度快

根据第七次全国人口普查的结果,我国人口总量已经达到14.4亿人,继续位列世界人口第一大国。由于总体人口基数大,我国老龄化也呈现出总量巨大的特征。根据国家统计局的数据,2022年末我国60岁及以上人口已达到2.8亿人,占总人口的19.8%,与世界人口排名第四的印度尼西亚(2.75亿)的总人口数量相当。国家卫生健康委员会(国家卫健委)统计指出,预计到2035年,我国60岁及以上老龄人口将突破4亿,占总人口比例超过30%,为社会经济发展带来新的挑战 and 机遇。

由于我国20世纪50年代的第一波和20世纪60年代第二波“婴儿潮”时期出生的人口依次步入老龄阶段,而2000年和2017年之后出生的人口断崖式下降,我国老年人口比例迅速上升。按照联合国和世界卫生组织通行的划分标准,当一个国家或地区65岁及以上人口占比达到14%时则为“深度老龄化”社会,超过

21%则为“超老龄化”社会。根据《2021年度国家老龄事业发展公报》,2021年,我国65周岁及以上人口占比达14.2%,进入“深度老龄化”社会,距离2000年进入“老龄化”社会仅用了21年,而美国完成这一过程用了70年,英国用了45年。根据联合国发布的《世界人口展望2022》,2033年,中国65岁及以上人口将超过20%,进入“超老龄化”社会,也将是世界上从“深度老龄化”到“超老龄化”用时最短的国家。图1反映了我国的人口年龄结构,从2002年的“金字塔形”,逐渐转变为2022年的“纺锥形”,预计在2042年将会更加明显地展现出“上大下小”的年龄结构,老年人占比将会持续增加。

### (二) 生育率下降,人均寿命增加

一方面,随着社会福利体系的进一步发展和完善,低收入群体可以通过转移支付来维持生计,过去“养儿防老”的动机随之弱化。另一方面,随着现代教育理念的改变,抚养孩子的教育成本越来越高;随着社会分工的变革,女性选择生育和照料子女而放弃工作的机会成本也随之增加。生育的动机不足和成本攀高,直接导致了生育率的逐年下降。我国自2016年开始实施全面两孩,逐步放开计划生育政策以来,出生率在2016年呈现出小幅度增长,但之后便保持着逐年下降的态势,在2022年跌至6.77%,低于当年死亡率(7.27%),首次出现了人口负增长(图2)。“总和生育率”(Total Fertility Rate, TFR)为妇女在育龄期间生育子女数量,反映了居民生育意愿,是衡量一个国家人口变化情况的常用指标。<sup>[2]</sup>通常TFR等于2.1是一个国家维持人口数量恒定的最低标准,目前世界平均TFR水平在2.5左右。我

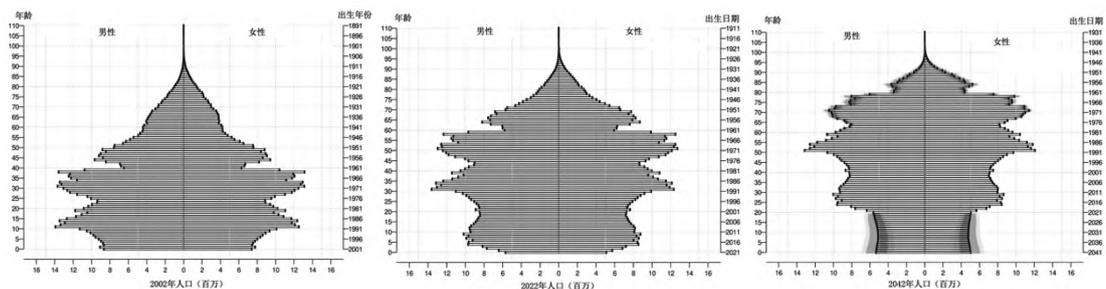


图1 2002年、2022年、2042年中国人口结构

数据来源: United Nations, *World Population Prospects 2022*.

国近 20 年的 TFR 持续降低，均没有达到 2.1，最高仅为 2017 年的 1.81，在 2021 年降至 1.16(图 2)。

随着社会经济不断发展、医疗卫生条件持续改善，人均寿命的增加是我国人口老龄化的又一重要原因。根据人口普查和国家卫健委数据，我国人均预期寿命从 2000 年的 71.4 岁，到 2021 年的 78.2 岁，高于世界平均人均寿命的 77 岁。近 40 年来，我国死亡人口中的老年人口占比越来越大。第三次人口普查中，死亡人口中 80 岁高龄老人占比仅为 11.2%，到第七次人口普查上升为 38.5%。<sup>[3]</sup>此外，有研究发现，从 2010 年到 2020 年，我国 60 岁及以上人口预期寿命的增加伴随着完全健康生存期的大幅提升，同龄老年人口预期健康余寿提升速度高于预期余寿，表示寿命延长也伴随着健康水平的增长，表明我国人均寿命的增加主要得益于健康状况的改善。<sup>[4]</sup>综合来说，我国将持续处于“低出生率、低死亡率、低人口自然增长率”的人口模式。

### (三) 劳动年龄人口减少，抚养比增加

生育率持续下降所带来的直接影响之一，是“人口红利”的逐渐消失和劳动供给的不断减少。自 2013 年起，劳动年龄人口的数量和比重连续 10 年出现“双降”，10 年间减少了 4760 余万人。受劳动年龄人口持续减少的影响，劳动供给总量下降，给就业市场造成了一系列影响。根据国家统计局的数据，从 2013 年到 2022 年，就业人员总量下降了 2950 万人，企

业在招聘过程中将会面临着更大压力。

老龄化的另一个突出问题是抚养比上升。抚养比是指年龄在 15 岁及以下或 65 岁及以上的人口占劳动力人口（16—64 岁）的比例，用来衡量社会中非劳动力人口给劳动力人口带来的负担。我国近 20 年来抚养比具有先下降后上升的“U”形特征，首先少儿抚养比的下降降低了总体抚养负担，随后老年抚养比的增加逐渐占据了主要地位，整体抚养比升高，由 2010 年的 34.2% 上升到 2022 年的 44.6%。其中，老年抚养比近 20 年均在不断上升，从 2003 年的 10.7%，上升到 2022 年的 21.8%，呈现出“未富先老”的整体形势。预计到 2055 年，我国抚养比将达到 80%，远高于世界平均水平 54.7%，构成巨大的养老负担。<sup>[5]</sup>

我国正面临着不断加重的养老金负担。目前我国采用社会统筹与个人账户相结合的养老金制度，即劳动力群体缴纳的养老保险，会成为退休群体养老金的一部分。因此，当劳动群体当期缴纳的养老保险不足时，养老金将入不敷出。中国社会科学院和社会科学文献出版社于 2019 年发布的报告指出，2015 年养老金收不抵支的省份有 6 个，到 2022 年将超过半数，各地方财政面临着很大压力。

## 二 大龄劳动者就业特点及其影响因素

大龄劳动者涵盖了因为年龄偏大而可能受到就业歧视、无法就业的劳动困难群体。影响

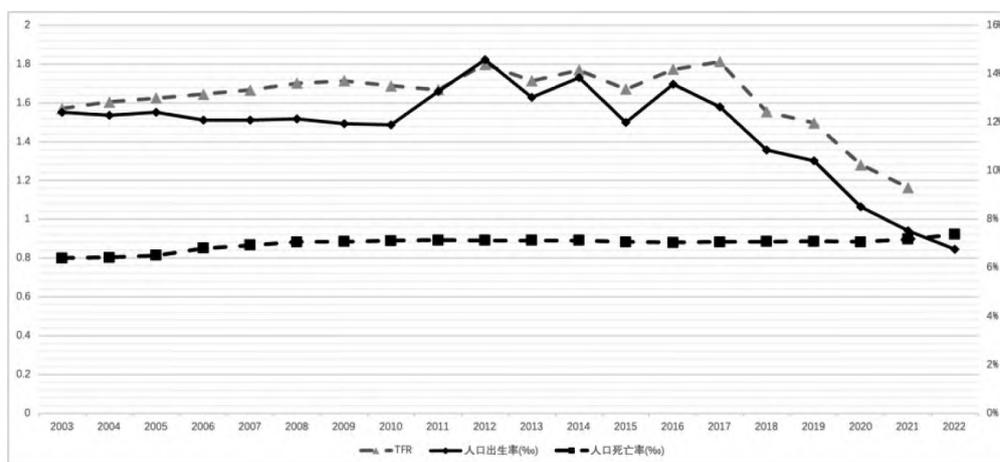


图 2 2003—2022 年中国出生率、死亡率及总和生育率 (TFR)

资料来源：国家统计局数据、世界银行世界发展指数 (World Development Indicator)。

大龄劳动者就业的因素主要包括劳动力市场因素、个体条件因素以及社会因素。

#### (一) 大龄劳动者就业特点

随着世界人口平均年龄不断增加，与劳动年龄相关的大龄、高龄劳动者也成为各国的主要劳动议题之一。目前我国虽然在部分政策文件中有“大龄劳动者”的表述，但尚未给出具体的年龄界定。事实上，不同国家认定大龄劳动者的标准在40岁到50岁之间，但国际上对此没有统一的定义。世界卫生组织将45岁及以上的劳动人口定义为大龄劳动者(aging worker)，美国《就业年龄歧视法》将40岁作为年龄界限，禁止雇主对40岁以上的工作者的歧视行为。越来越多的发达国家不再刻意区分“大龄”，而是将“中年”的界限不断延伸。60岁左右的劳动者在许多欧洲国家仍然被定义为“中年人”，以期社会对其劳动生产力的认可，并减少区别对待。

普遍的认知中，随着年龄的增长，劳动者可能会在体力和记忆力方面逐渐下降，在经验和情绪管理方面逐渐增强。现有研究依托不同的理论讨论大龄劳动者的特点，包括认知和社交两个方面。认知理论(Cognitive Theory)认为，个体认知能力由流体智力(受生物学和遗传因素影响)和晶体智力(受经验和文化知识影响)共同决定。前者随着年龄增长而下降，后者则随着经验积累在40岁到达最高水平，70岁以后才有显著的下降。<sup>[6]</sup>因此，大部分脑力工作并不会因为大龄劳动者认知下降而无法被胜任。情感社交选择理论(Socioemotional Selectivity Theory)则认为，社会互动是基于个体的成本—效益分析与替代选择进行理性决策的过程，随着年龄的增长，外界能提供的资源与自身所具有的资源可能导致泛社交降低，更多地关注提供情感的亲近互动。<sup>[7]</sup>因此，相比于青年群体，大龄劳动者在工作中更有利于维持稳定且紧密的人际关系。

#### (二) 影响大龄劳动者就业的因素

影响劳动者就业的因素除了自身条件和意愿之外，也与劳动力市场和社会政策密切相关。本文从三个维度的理论视角出发，对影响大龄劳动者就业的因素进行分析(图3)。

首先，从劳动力市场的角度，在新古典经济学完全竞争的假设下，供需匹配决定了个体是否能进入劳动力市场，以及其工资待遇如何。大龄劳动者由于体力健康等多种因素导致的劳动生产力下降，在一定程度上会抑制就业可能性。在人力资本理论中，加里·贝克尔(Gary Becker)指出，早期的人力资本投资通过教育培训形成人力资本，在职业后期获得更多的工资回报。因此，对于大龄劳动者来说，人力资本投资回报下降、投资减少，导致个体在劳动力市场的竞争力不足，对新技术的掌握程度更低。但另一方面，大龄劳动者在工作经验和人际交往方面的能力具有显著优势，能够帮助企业降低培训成本，增强稳定性。此外，老龄化背景下，劳动年龄人口减少，劳动力缺口逐渐扩大，给大龄劳动者在劳动力市场的供需匹配中提供了有效空间。

其次，生命周期相关研究使得人们开始关注影响老年人生活状况的诸多因素，认识到年龄的内涵也包含了不同的社会角色、生活背景等群体特征。从消费的角度，劳动者在年轻时进行储蓄，年老时进行消费，因此储蓄越多，退出劳动力市场也相应越早。另一方面，生命周期理论强调生活之间的相互联系，尤其是通过血缘关系跨代际的生活。因此，大龄劳动者可能出于缓解家庭财务困境、支持子女教育等因素有意愿继续劳动。此外，生命周期理论建立在“人类发展是终身过程”的原则上，早期的自我认同有助于个体在后期保留较强的劳动

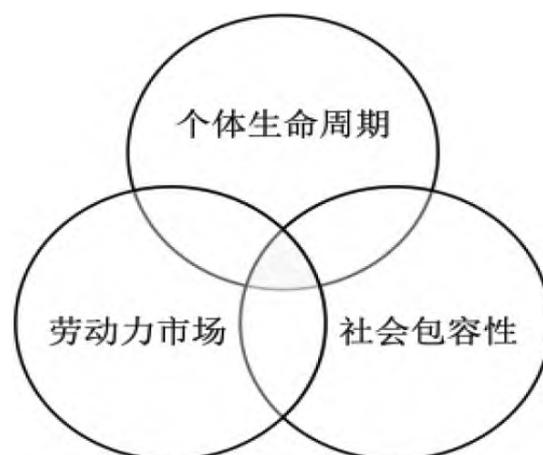


图3 影响大龄劳动者就业的三维理论框架

意愿，继续提供社会价值。<sup>[8]</sup> 总体寿命的延长和健康状况的提升，也导致个体重新分配生命周期内的劳动持续时间，延续工作意愿。

最后，社会包容性体现在制度体系中对不同特征的个体接纳以及认同的程度。<sup>[9]</sup> 社会排斥的概念广泛用于讨论贫困和有薪劳动力市场融入问题。有学者将社会排斥定义为“公民权利的否定或未实现”。<sup>[10]</sup> 也有学者描述其为“无法有效参与经济、社会、政治和文化生活，与主流社会疏远”。<sup>[11]</sup> 社会排斥包括经济参与和社会关系两个方面，经济参与排斥下，大龄劳动者无法获得质量好、收入稳定的工作机会；社会关系排斥则使大龄劳动者在职场中缺乏职业发展的机会。此外，社会排斥可能由制度性因素驱动，如现有的招聘和退休政策，导致有能力和意愿的大龄劳动者无法进入劳动力市场。

### 三 大龄劳动者就业困境和潜力

目前，我国大龄劳动者在就业中面临劳动参与率偏低、就业机会少、劳动权益不能得到有效保障等问题。但另一方面，大龄劳动者相比年轻劳动者更具有经验智慧，随着大龄劳动者健康状况不断改善，在灵活就业和创业方面具有独特优势，在劳动力市场中蕴含着巨大潜力。

(一) 劳动参与率持续偏低，市场竞争力有待发掘

虽然我国老年人口平均寿命近年来不断增长，但劳动参与率却不断下降，“未老先退”的问题较为严重，实际退休年龄低于法定退休年龄。如图 5 所示，我国目前的雇员年龄结构总体仍然呈现出年轻化的分布状态，25—54 岁的雇员数量占雇员总数的 80%。这一比例在 OECD 国家仅占 66.9%。整体来看，OECD 国家雇员年龄结构分布较为均等，60 岁及以上老年人雇佣占比较高，达到 12.3%。受我国现行法定退休年龄不超过 60 岁的影响，我国老年雇佣占比仅为 4.3%。由于老年人身体机能退化，进行高强度劳动的能力减弱，需要更加灵活的工作安排和闲暇时间，而现有的工作岗位缺乏相应协调机制，使得大龄劳动者无法匹配现有工作岗位，劳动参与率不升反降。<sup>[12]</sup>

改革开放以来，我国年轻劳动力受教育程度快速提高，代际人力资本差距持续扩大。根据第七次全国人口普查数据测算，2020 年，我国 40—59 岁劳动者中，大学专科及以上文化程度仅占 11.7%，大幅低于 25—34 岁劳动者的 38.3%；初中及以下文化程度占比达 73.6%，远高于 25—34 岁劳动者的 39.3%。面对新技术加快发展和数字化、智能化渗透提速，大龄劳动者受知识更新滞后、自信心不足等影响，在劳动力市场就业竞争力普遍不足。

但另一方面，大龄劳动者具有独特的资源

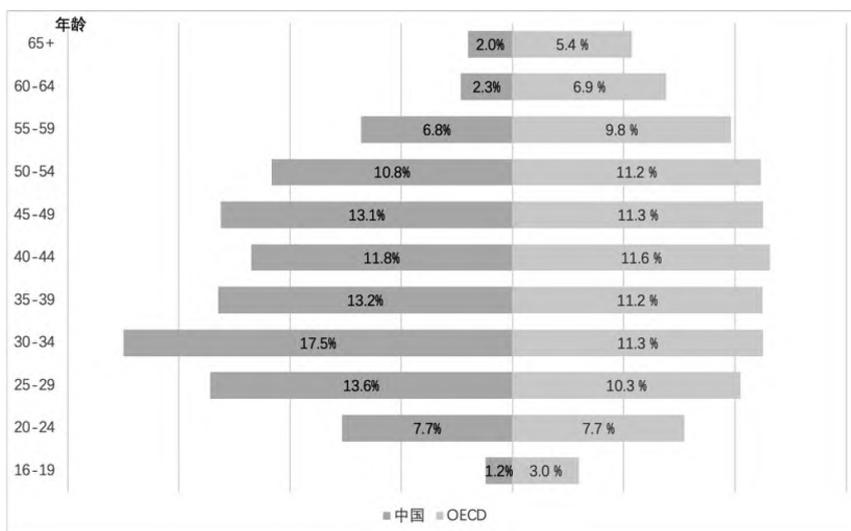


图 4 中国和 OECD 国家 2022 年雇佣人数在各年龄段占比

数据来源：国家统计局、OECD 数据库。

禀赋,在未来可能成为就业竞争力的重要来源。有研究表明,老年人在人力资本、社会资本和心理资本这三个维度上具有明显优势,能够在创业中具有更多的知识技能储备、更完善的人际关系网络以及更积极的心理状态,有利于创业的启动和实施。<sup>[13]</sup>目前我国创业者年龄分布仍然呈现出年轻化的特点。根据2021年发布的《创业企业调查(三期)报告》显示,我国创业者年龄在26—44岁的占比高达75%。目前我国就业极化现象显著,中等职业技能大龄劳动者就业困难,银色创业蕴含潜力,为大龄劳动者从“岗位依赖型”向“自主学习型”转变提供了广泛机会。

(二) 就业结构面临挑战,健康状况整体向好

根据生命周期理论,个体的储蓄是为了平滑生命周期内的消费。因此,是否退出劳动力市场的决策,直接因素通常取决于个人储蓄、预期寿命和退休福利。由于我国城乡劳动力市场长期以来的二元分割,城镇退休人群总体经济压力较小、社会保障较好,退休后再就业概率远低于乡镇人口,经济因素仍然是目前驱动大龄劳动者继续工作的主要原因。此外,目前适合大龄劳动者再就业的岗位紧缺。据2020年中国人口普查年鉴,60岁及以上的老年人有66.14%从事第一产业,6.59%从事制造业,6.28%从事批发与零售,基本集中在劳动密集型产业,给大龄劳动者就业质量和相关产业发展带来了双重挑战。总体来说,我国大龄劳动者就业意愿不断提升。2023年天津市社会科学院的调查数据显示,60—65岁的低龄老人中,有意愿再就业的比例达到62.1%。在高就业意愿的背后,是大龄劳动者的能力条件与现实岗位不匹配导致的就业困难。

另一方面,从健康状况来说,随着经济社会进步和医疗条件改善,老年人身体素质持续向好,健康素养水平不断改善。健康素养水平是指具备基本健康素养的人在总人群中所占比例。国家卫健委自2012年持续组织开展全国居民健康水平动态监测,将抽样调查问卷总得分达到80%以上的居民判定为具备基本健康素养。《2022年中国居民健康素养监测情况》显

示,2022年中国居民健康素养水平为27.78%,较上年提高了2.38个百分点。其中,上海市发布的健康素养监测数据显示,2022年65—69岁老年人健康素养水平较上年提升幅度最大,从26.24%提升到29.41%,提升了3.17个百分点。健康水平的提升为老年人口就业提供了必要条件。从人力资本的角度来说,当前低龄老人受教育程度明显提升。根据第七次人口普查的数据,60岁及以上人口中,高中及以上学历的人数约3669万人,占比约13.9%,比十年前提高了4.98个百分点。大龄劳动者的高就业意愿以及不断提升的健康水平,为开发老年人力资源禀赋、促进二次人口红利发挥作用提供了可能。

(三) 劳动权益保障不足,公平就业逐步落实

近年来,部分地区、行业企业变相解雇大龄劳动者的现象日益增多。部分企业为降低运营成本,将大龄劳动者的劳动合同转为劳务合同,变相降低了劳动者的就业质量。从法律层面看,“退休”意味着劳动者劳动合同终止、享受养老保险等多项权利和义务的变化。到达退休年龄却仍然有意愿进行劳动的劳动者,无法与用人单位签订劳动合同。我国的社会保障体系与劳动力市场存在二元分割。<sup>[14]</sup>一旦进入退休年龄,劳动关系不复存在,而企业提供的企业年金覆盖面十分有限。大龄劳动者被强制排除在劳动关系之外,在养老保险待遇无法满足劳动者需求的情况下,只能以劳务用工、灵活用工的形式实现再就业。《社会保险法》规定,工伤保险、失业保险和生育保险须由单位缴费,灵活就业人员、劳务人员由于无法跟单位签订正规劳动合同,被排斥在这三类保险的保障之外,一旦发生工伤等意外事件,劳动权益无法得到保障。此外,我国法定退休年龄最早于1978年经全国人民代表大会批准,距今已有46年之久,在我国人口平均寿命显著增长的现在是否适合,还有待商榷。

在工作中,如何衡量劳动者对企业的贡献程度往往并不清晰,这时雇主会通过劳动者的固有特征去判断其工作能力,从而产生就业歧视现象。虽然大龄劳动者在劳动力市场中有特殊优势,但是关于年龄的刻板印象长期以来影

响着雇主策略，普遍认为大龄劳动者体力、脑力和适应能力退化，发展能力有限等，从而影响就业公平。在劳动力市场中已经形成“4050人群”（一般指年满40岁的女性和年满50岁的男性）就业难的现象，尽管这部分人群求职欲望较强，但却普遍遇到了年龄“红线”，难以发挥其应有的竞争优势，这些人为了能够重新上岗，往往不得不接受收入和职位“双降”的现实，其中很多人只能被动成为灵活就业人员。此外，我国劳动力市场就业结构也在发生变化，就业极化现象导致中等技能劳动者就业率持续下降。目前不同技能劳动力的就业比例呈明显的U型趋势。2000年到2020年，高技能和低技能职业就业比例分别上升了5.3%和28.7%，中等职业技能就业比例则下降了34%，低职业技能就业的上升幅度大于高职业技能。<sup>[15]</sup>大龄劳动者受教育程度普遍低于青年劳动者，而中等技能岗位缺口小，加重了用人单位对大龄劳动者的歧视。

在我国，尽管现有的法律中尚未直接明确年龄歧视的相关条款，但近年来大龄劳动者就业问题的重要性已经在政府工作中有所凸显。2023年4月，国务院办公厅印发的《关于优化调整稳就业政策措施全力促发展惠民生的通知》，提出“合理确定并动态调整就业困难人员认定标准，及时将……大龄……人员纳入就业援助范围”。<sup>[16]</sup>这说明我国在促进大龄劳动者就业公平、保护劳动权益方面的重视，对于进一步提升大龄劳动者就业机会、改善就业环境具有重要意义。

#### 四 大龄劳动者高质量充分就业实现路径

大龄劳动者就业存在困境，却也蕴含潜力。应当抓住上述契机，广泛借鉴国际经验，立足于我国发展阶段，逐步推动实现大龄劳动者高质量充分就业。

（一）提高用工管理灵活性，促进大龄劳动者创业

大龄劳动者工作意愿不断增强，但由于没有更灵活的工作安排，其无法胜任大部分现有工作岗位，在工作时间、工作压力、任务灵活程度等方面都无法满足岗位需求。OECD国家

激励雇主留用和招聘大龄劳动者，通过一系列措施改善大龄劳动者的就业条件和就业质量，包括设置灵活工时、改善工作环境、提升劳动监察力度等。部分国家颁布了选择性退休法令，鼓励劳动者在领取退休金的同时进行其他有偿劳动。政府为企业提供资助补贴，鼓励企业实现工作内容与形式多样化。

推动我国企业建立非全日制就业、灵活工时等就业制度，可以更好地满足大龄劳动者的身心特征和实际需求。实施“工作一天、休息一天”等灵活就业形式，为大龄劳动者提供适应性更强的工作环境。应当鼓励企业创造适合大龄劳动者的就业岗位，用返聘的方式为有工作意愿和工作能力的大龄劳动者提供就业机会，逐步改变社会对大龄劳动者的认知，主动吸纳大龄劳动者。针对企业内部员工年龄结构日趋多元化的现状，应激励企业加强人力资源管理模式开发，鼓励企业探索工作场所多元化用工方式，有计划地开展年龄包容型、年龄成熟型、年龄友好型人力资源实践，确保年长员工与年轻员工拥有一视同仁的发展空间和更加受尊重的工作环境。政策层面应适当减免企业雇佣大龄劳动者的成本，通过降低税收、提供补贴等方式，激励企业创造就业岗位。对于大龄劳动者达到一定比例的企业，各地政府可以予以相应的奖励。

创业方面，大龄劳动者通常具有丰富的工作经验和熟练的工作技能，以及相比于青年劳动者更好的非认知能力，具备更成熟的个人管理能力和更稳定的社会适应性，对创业决策和成功创业均有积极作用。国际上鼓励大龄劳动者创业属于起步探索阶段，尚未专门制定针对大龄劳动者创业的相关政策，但已经引起各方重视。2021年欧盟委员会关于老龄化的绿皮书指出，鼓励大龄劳动者创业有缓解劳动力市场年龄歧视的重要作用。部分OECD国家已付诸行动。葡萄牙在全国范围内实施“Empreender 45-60”项目，旨在帮助大龄劳动者成为企业家或自由职业者，为缺乏经验的创业者提供指导，帮助符合条件的大龄失业者进行创业。此外，在国际范围内收集优秀案例进行宣传，呼吁老年人创业。<sup>[17]</sup>

目前我国的创业政策主要向大学生、农民工等群体倾斜,在未来可以将大龄劳动者纳入重点群体进行扶持,进一步优化针对大龄劳动者的创业补贴政策,为劳动者自主创业、自谋职业和灵活就业提供更多便利。一是提供专项税收减免、创业担保贷款支持、创业培训补贴等政策,支持大龄劳动者创业。结合劳动者个人状况,应盘活养老金使用,允许大龄劳动者提前支取养老金用于创业等。二是开展培训和咨询项目,建立创业指导项目,帮助有意愿创业的大龄劳动者提升创业技能、掌握创业知识、增强市场竞争力。三是开展宣传活动,展示大龄创业者成功案例,激发大龄劳动者创业兴趣,打破公众刻板印象,营造良好社会氛围。

#### (二) 完善就业培训服务,构建老年友好型社会

目前,我国尚未形成市场化的大龄人口就业服务体系,缺乏专业的大龄人才再就业引导,关于大龄人口再就业的原则、途径、权益保障等措施仍不明确。OECD国家的就业培训一直以来保持较高水平,大部分国家建立的就业服务机构,能够提供包括工作搜寻、职业培训、求职技巧在内的全过程服务。针对中小企业培训不足的问题,德国在2020年提出《未来工作法案》(Work for Tomorrow),阶梯式地向大型企业、中型企业和小型企业分别提供25%、50%和100%的培训补贴,向45岁以上劳动者进一步倾斜。<sup>[18]</sup>

完善我国大龄劳动者就业公共服务,应当依托服务平台,完善培训体系。一是建立再就业服务中心,对大龄劳动者进行就业信息动态监测,提供有针对性的、多样化的就业服务,建立涵盖就业咨询、职业介绍、就业培训、就业跟踪等内容的“一站式”就业服务平台。二是着力健全大龄劳动者职业技能培训体系,包括开展大龄劳动者职业技能提升行动,鼓励各地利用公共实训基地、职业院校等培训场所,加快开发适合大龄劳动者的培训课程和项目,积极推动各地探索大龄劳动者产训结合试点,鼓励各地对企业面向大龄职工开展岗位技能提升培训、转岗培训加大补贴力度。我国自20世纪80年代起开始高度重视老年教育,已经建成

各类老年大学近8万所。但培训内容主要集中在健康、娱乐、交际、普法等项目内容上,以满足提升工作能力的相关技能培训较为欠缺。2021年11月印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》(简称《意见》)首次提出“国家老年大学”,并且在《意见》中明确指出,要“将老年教育纳入终身教育体系”。在现有培训的基础上,应加强大龄劳动者培训教育与就业之间的衔接,明确老年大学的职业培训任务,提供普遍性和特殊性培训。一方面普遍提高大龄劳动者的数字素养,增强其使用各类数字信息设备的能力,另一方面按照岗位要求提供专业技能培训,帮助大龄劳动者二次就业。

此外,虽然大龄劳动者健康状况持续改善,但是劳动力市场参与仍然不足。大龄劳动者就业决策的形成过程具有一定的复杂性,包括客观激励的不足,以及主观认知的模糊;不仅涉及对自身能力的评估,还包括对就业环境的理解;传统意义上的“隔代照料”等社会规范,也作为社会文化和价值观的一部分影响着就业决策。自20世纪50年代开始,日本政府就逐步推行和调整了一系列旨在促进大龄劳动者就业和社会参与的“助推型”政策。这些政策在优化劳动参与、有效缓解老龄化问题方面取得了显著成效。<sup>[19]</sup>

2021年国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中提出,践行积极老龄观,营造老年友好型社会环境。规划强调了“以人为本”的原则,重视对老年人的社会保障、养老服务、医疗等民生问题的关注。应当通过全面策略和具体措施,改善包括大龄劳动者在内的老年人福祉,逐步推动“实施积极应对人口老龄化国家战略”。要认识到社会氛围对老年人就业积极性的影响,最大限度地鼓励并落实大龄劳动者就业意愿。目前我国提出要提升社区养老服务能力,可以在此基础上通过建立多领域覆盖的政策网络和多主体共建的行动机制。由政府发挥主导作用,社区发挥就业资源整合与服务功能,积极推动构建适合大龄劳动者的就业岗位,引导劳动者积极参与社会活动。一方面为大龄劳动者提供生活就业支持,另一方面增强劳动者的安全感和自

信心。

### (三) 实施延迟退休政策, 推动消除就业歧视

改革开放以来, 我国人均寿命提高了 12 岁, 健康程度不断提升, 但退休年龄尚未进行过系统的调整。我国目前的退休年龄大幅早于发达国家, 也早于印度等发展中国家。1992—1998 年, 全球共有 17 个国家延迟了法定退休年龄, 其中大部分是 OECD 国家。例如, 新西兰将退休年龄从 60 提高至 65 岁, 爱尔兰则将退休年龄从 65 岁提至 66 岁。我国 2021 年印发的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》提出, “按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则, 稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄, 逐步提高领取基本养老金最低缴费年限”, 意味着我国延迟退休及相关措施将逐步推行实施。在未来退休制度改革中, 应实施弹性退休, 赋予劳动者自主选择提前退休的空间, 增加延迟退休的相关奖励。此外, 一刀切的退休政策无法兼顾不同学历背景、技能水平的劳动者。因此, 可以在尊重劳动者个人意愿的前提下, 引导高技能脑力劳动者适当延长退休年龄。在符合健康标准的前提下, 为体力劳动者提供更多选择空间。

我国约一半以上的企业招聘岗位都对年龄进行了限制, 导致有就业意愿的大龄劳动者无法参与就业, 也无法获得就业保护。应当加强对“反年龄歧视”的相关政策的重视, 限制企业对于非特定需求岗位的年龄限制。面对人口老龄化, OECD 国家曾出现提前退休潮, 企业通过裁撤老员工提高劳动生产率, 存在严重的“年龄歧视”。<sup>[20]</sup> 为此, 多个国家出台了反就业歧视的法律, 如美国的《禁止就业年龄歧视法》、英国的《平等法》、法国的《机会平等法》等, 都对就业年龄歧视作出了明确的禁止性规定, 并明确了就业年龄歧视的界定标准与适用范围。此外, 各国政府也致力于营造反“年龄歧视”的社会氛围, 着力提升大龄劳动者就业意愿, 以达到提升劳动参与率和个体劳动生产率的双重促进作用。2021 年 4 月, 日本政府对《老年人雇用安定法》进行修订, 规定“确保 70 岁以下老年人的就业机会”。根据该法律, 日本的企业可以通过提高或取消退休年龄、返聘等五

种方式, 努力为有意愿工作到 70 岁的老年人提供就业机会。<sup>[21]</sup>

我国应及时修订《劳动法》《就业促进法》和《劳动合同法》, 增加有关禁止就业年龄歧视的规定, 明确用人单位以年龄为理由解雇大龄劳动者须承担的法律和经济赔偿义务。加快修订《社会保障法》, 为灵活就业的大龄劳动者特别是低龄老年人自愿缴纳失业保险、工伤保险和生育保险在立法层面创设制度空间。此外, 建议加强劳动者权益保护力度。深入推进集体合同制度建设, 鼓励引导用人单位和大龄劳动者根据相关规定, 围绕劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全与卫生、社会保险等权益保护的突出问题进行平等协商, 签订集体合同。加强劳动者权益保护执法和监管力度, 将大龄劳动者特别是低龄老年人纳入劳动保障监察日常监管范围, 督促企业落实有关责任, 依法加强对违规企业的监管力度。

总体来说, 促进我国大龄劳动者实现高质量充分就业, 必须坚持系统观念, 打好政策组合拳, 通过持续提升大龄劳动者的就业意愿、就业机会、就业质量、就业能力, 最大程度凝聚全社会共识和合力, 充分利用我国人力资源优势, 提高全要素生产率, 全面推动经济社会高质量发展。

### 参考文献:

- [1] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜, 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》, 《人民日报》2022 年 10 月 26 日, 第 1 版。
- [2] 王辉、杨卿桐:《新中国 70 年人口变迁与老龄化挑战: 文献与政策研究综述》, 《宏观质量研究》2019 年第 2 期。
- [3] 黄润龙、沙勇:《我国老年人口死亡率分布及变化特征——基于近四次人口普查死亡人口数据分析》, 《人口与经济》2023 年第 5 期。
- [4] 王晓军、黄子航、秦澄莹:《人口老龄化下的寿命延长伴随健康水平下降吗》, 《保险研究》2022 年第 7 期。
- [5] 李稻葵、厉克奥博、吴舒钰:《从人力

资源总量视角分析人口负增长对中国经济发展的影响》，《人口研究》2023年第2期。

[6]P. B. Baltes, A. M. Freund, S. C. Li. "The Psychological Science of Human Ageing", in Johnson, ed., *The Cambridge Handbook of Age and Ageing*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 47-71.

[7]B. B. Baltes, C. W. Rudolph, A. C. Bal, "A Review of Aging Theories and Modern Work Perspectives", in Borman, Hedge, eds., *The Oxford Handbook of Work and Aging*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 117-136.

[8]V. L. Bengtson, G. H. Elder, N. M. Putney, "The Life Course Perspective on Ageing: Linked Lives, Timing, and History", in Katz, Peace, Spurr, eds., *Adult Lives: A Life Course Perspective*, Bristol: Policy Press, 2012, pp. 9-17.

[9]李金:《论社会包容力》,《理论与改革》1994年第2期。

[10]T. N. A. Walker, C. Walker (eds.), *Divided Britain: the Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s*, London: CPAG Ltd, 1998, pp. 17-84.

[11]M. Barry, C. Hallett, *Social Exclusion and Social Work*, Dorset: Russel House Publishing, 1998, pp. 1-13.

[12]王欣亮、杜壮壮、刘飞:《人口老龄化:产业结构转型升级“契机”或“阻力”——基于供求双维机制分析》,《管理评论》2022年第10期。

[13]李华晶:《以老年人为创业主体的银色创业研究评析与启示》,《管理学报》2019年第3期。

[14]徐智华、吕晨凯:《积极老龄化背景下的老年人再就业权利法律保护路径研究》,《河南财经政法大学学报》2021年第2期。

[15]陈仪、李亚楠:《全球趋势背景下我国劳动力市场就业极化问题初探》,《新视野》2023年第5期。

[16]《国务院办公厅关于优化调整稳就业政策措施全力促发展惠民生的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2023年第14期。

[17]OECD, "The Missing Entrepreneurs 2023",

[https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-missing-entrepreneurs-2023\\_230efc78-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-missing-entrepreneurs-2023_230efc78-en), 2024年2月16日。

[18]OECD, "Retaining Talent at All Ages", [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/retaining-talent-at-all-ages\\_00dbdd06-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/retaining-talent-at-all-ages_00dbdd06-en), 2024年2月16日。

[19]宋月萍、彭可余、吴昕阳:《助推型老年就业政策:理念、框架与实践逻辑——以日本为例》,《社会建设》2023年第4期。

[20]陈冰、蓝常高:《OECD国家促进老龄劳动者就业的精细化策略》,《人口与发展》2015年第1期。

[21]《高年龄者等の雇用の安定等に関する法律》, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2621>, 2024年2月16日。

责任编辑 马相东