



老龄化背景下的高龄劳动者就业促进问题

喻术红

摘要:人口老龄化已是国际趋势。作为应对措施,延迟退休年龄,促进高龄劳动者就业是许多国家普遍采取的做法。延迟退休的实质是提高领取养老金的最低年龄。对高龄劳动者而言,由于就业竞争力不足,延迟退休很可能使他们在能够领取养老金之前处于失业境地。因此,延迟退休方案的实施,有赖于系列配套措施的执行。其中,加强对高龄群体的法律保护、反对就业歧视、促进高龄劳动者^①就业,是落实延迟退休方案必须解决的基本问题。要提高高龄劳动者的劳动参与率,必须提升他们的劳动技能、开发适合他们的工作岗位;建立专门的就业服务与指导机构,为他们提供就业咨询与指导服务;对招聘高龄劳动者达到一定比例的企业提供税收优惠,对歧视高龄劳动者的用人单位进行处罚。此外,劳动法应为高龄劳动者提供充分的保护。为此,必须修改《劳动法》和《就业促进法》相应条款,在时机成熟时制定《高龄劳动者就业促进法》。

关键词:老龄化;延迟退休;就业促进;就业歧视

中图分类号: D912.5;D922.5;F246 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2017)05-0030-12

延迟退休问题一经提出,在我国引起了强烈的反响,赞成者有之,反对者亦众。最终尘埃落定,延迟退休政策得以通过,具体实施只是时间问题。延迟退休政策的实施,涉及多方面的因素,影响到不同群体的利益。作为利益平衡器的法律,尤其是劳动法该如何回应这一问题?就业乃民生之本,尤其对受到延迟退休冲击最厉害的高龄劳动者而言,如何保障他们的权益,促进其就业,是劳动法首先应该回应的问题。国际社会早已关注到老龄化引发的各种社会问题,其中之一就是如何提升高龄劳动者的劳动参与率。发达国家普遍采取的措施是促进高龄劳动者就业。我国已步入老龄化社会,人口红利已经消失,劳动力短缺问题短期内不会显现,但长远来看,不可回避。因此,提升劳动者的劳动参与率,特别是中高年龄劳动者的劳动参与问题必须受到重视。

一、促进高龄劳动者就业的必要性

(一) 是严峻的就业形势使然

1. 因缺乏就业竞争力,导致高龄劳动者就业率低,就业质量差。根据国家统计局

^①关于“高龄者”称谓,在相关研究文献中,有称“年老雇员”,有称“老年人”,也有称“高龄就业者”,还有称“中高年龄就业者”。台湾地区“就业服务法”规定“中高年龄者”指45岁以上未满65岁者。韩国《高龄人雇佣促进法》中将高龄人规定为55岁以上,50~54岁为准高龄者。日本高龄者为65岁及以上。我国并没有法律使用“高龄人”或“高龄者”的称呼,但在《老年人权益保护法》中将老年人限定为60周岁以上公民。目前世界许多国家研究实施延迟退休年龄的方案时,纷纷将法定退休年龄往后延至65岁,德国、新加坡预计将法定退休年龄延后至67岁,英国更是计划延后至69岁,而且预计从2020年起约每十年向上调整一岁。参见吴惠林(2014).改善我国中高年龄与高龄者劳动参与之因应对策(台湾地区劳动部研究报告).台湾(地区)学术文献数据库: <https://www.mol.gov.tw/media/2687946/103年度-改善我国中高年龄与高龄者劳动参与之因应对策.pdf>. 2016-10-12. 综上,本文所称“高龄者”,研究重点以50周岁为界,主要集中在50周岁至65周岁群体,因而本文中高龄劳动者,包括了60岁以上的老年人,也包括了退休后再就业群体。

2016年2月9日发布的《中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报》:2015年末中国大陆总人口137462万人,其中,16~59岁(含不满60周岁)91096万人,占总人口的66.3%,60周岁及以上人口22200万人,占16.1%,其中65周岁及以上14386万人,占总人口的10.5%。2015年末全国就业人口77451万人,其中城镇就业人员40410万人。年末城镇失业率为4.05%^①。种种迹象表明:第一,中国已经迈入老年社会,60周岁及以上人口占总人口16.1%,老年人口比重大,达22200万人。我国人口老龄化的特征是:绝对规模大、发展速度快、高龄化显著、发展不均衡以及波动幅度大^②。第二,按照就业最低年龄16周岁和目前60周岁退休计算,全国劳动人口为91096万人(16~59岁),减去全国就业人口77451万人,还富余13645万人,其中城镇登记失业人数为952万人。2013年老年抚养比是21.58%,如果维持现有人口增长率,至2050年我国人口抚养比将上升到46%,差不多为2位在职职工负担一位退休人员(林嘉,2015:19)。第三,结构性劳动力短缺与就业困难并存。人口老龄化背景下劳动力稀缺性上升,促使企业及产业向技术或资本密集型方向发展,由此将不断提升对劳动力质量的要求。目前,我国劳动力总体受教育程度仍偏低。未来可能出现大量低素质的劳动力因不能胜任岗位要求而无法再就业。这将导致人口老龄化条件下的就业问题变得更加复杂^③。

这些数据虽然只能说明我们的老年化状况,并未明确反映出50周岁及以上人口的就业与失业问题。但是,从2016年《中国劳动统计年鉴》的有关数据(国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司,2017:表1-34),我们可以发现:年龄越大文化程度越低,特别是在“未上过学”和“小学教育”指标上,年龄越大比率越高;在大学教育背景下,年龄越大比率越低。女性高龄劳动者教育背景差于同龄男性。

表1“按就业身份、性别分的城镇就业人员年龄构成”(国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司,2017:表1-43)表明:50岁以上的劳动者,在雇员、雇主身份上的比率普遍低于25~49岁年龄段的劳动者,而50岁以上女性又低于50岁以上男性。据此,我们可以得出50岁以上群体在劳动关系领域就业率普遍低于25~49岁群体。女性高龄劳动者的就业率又普遍低于同龄组的男性,说明职场中的年龄歧视与性别歧视同时存在;对高龄女性劳动者而言,则同时面临着年龄歧视与性别歧视,即双重歧视问题。

表2“按职业、性别分的城镇就业人员年龄构成”表(国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司,2017:表1-51),我们可以看出:50岁以上劳动者在六种职业分布中,唯一一项比率高的职业是“农林牧渔、水利业生产人员”,39岁以下的年轻人在该行业中的比率非常低,最高7.3%,最低0.9%,说明青年人普遍不喜欢这个职业。

表1 按就业身份、性别分的城镇就业人员年龄构成

(单位%)

	年龄	合计	雇员	雇主	自营劳动者	家庭帮工
总 计	16~19	1.2	1.4	0.3	0.5	2.1
	20~24	8.6	10.1	3.5	3.9	9.8
	25~29	14.9	16.5	11.8	9.5	14.0
	30~34	15.0	16.0	16.0	11.8	11.5
	35~39	13.3	13.5	16.7	12.7	9.2
	40~44	16.0	15.7	19.8	16.6	12.9
	45~49	13.1	12.5	15.4	15.0	12.7
	50~54	9.6	8.9	10.4	12.1	10.8
	55~59	4.6	3.8	4.0	7.4	6.5
	60~64	2.3	1.2	1.5	6.0	5.9
65+	1.4	0.5	0.6	4.5	4.7	

①国家统计局(2016). 中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报. 中华人民共和国国家统计局官网: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html. 2016-09-20.

②参见新华养老(2015). 国家应对人口老龄化战略研究总报告. 新华网: http://news.xinhuanet.com/gongyi/yanglao/2015-07/09/c_128002941.htm. 2017-06-10.

③参见新华养老(2015). 国家应对人口老龄化战略研究总报告. 新华网: http://news.xinhuanet.com/gongyi/yanglao/2015-07/09/c_128002941.htm. 2017-06-10.

男	16~19	1.2	1.4	0.3	0.6	3.8
	20~24	8.4	9.6	3.3	4.3	19.0
	25~29	14.2	15.5	11.5	9.7	18.8
	30~34	14.3	14.9	15.4	12.0	9.3
	35~39	12.8	12.7	16.5	12.8	5.4
	40~44	15.4	14.9	19.6	16.8	8.5
	45~49	12.8	12.2	15.3	14.6	7.8
	50~54	11.1	10.9	11.2	11.9	8.9
	55~59	5.8	5.5	4.4	7.2	5.6
	60~64	2.5	1.6	1.6	5.7	6.3
65+	1.5	0.7	0.7	4.6	6.6	
女	16~19	1.2	1.5	0.2	0.4	1.4
	20~24	8.9	10.7	3.9	3.3	5.8
	25~29	15.8	17.8	12.4	9.3	11.9
	30~34	16.1	17.5	17.0	11.5	12.4
	35~39	14.1	14.5	17.3	12.5	10.9
	40~44	16.8	16.8	20.0	16.4	14.7
	45~49	13.5	12.8	15.7	15.7	14.8
	50~54	7.5	6.0	8.8	12.3	11.6
	55~59	2.9	1.5	3.1	7.8	7.0
	60~64	2.0	0.7	1.2	6.3	5.7
65+	1.2	0.3	0.3	4.5	3.9	

资料来源:国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司(2017)

表2 按职业、性别分的城镇就业人员年龄构成

(单位%)

	年龄	合计	单位负责人	专业技术人员	办事人员和有关人员	商业、服务业人员	农林牧渔水利业生产人员	生产运输设备操作人员及有关人员	其他
总计	16~19	1.2	0.3	0.7	0.7	1.6	0.9	1.6	1.7
	20~24	8.6	3.7	9.8	7.9	9.6	3.7	9.0	10.9
	25~29	14.9	11.3	17.7	15.5	15.9	6.4	14.1	12.3
	30~34	15.0	16.5	18.4	16.0	15.4	6.5	14.0	12.0
	35~39	13.3	17.0	14.7	13.8	13.7	7.3	13.0	13.3
	40~44	16.0	17.9	15.5	15.3	15.9	12.3	17.7	16.1
	45~49	13.1	15.7	11.2	12.7	12.8	14.0	14.6	13.7
	50~54	9.6	11.4	8.0	10.8	8.5	14.4	9.9	9.2
	55~59	4.6	4.6	2.9	5.3	3.8	12.2	3.9	6.8
	60~64	2.3	1.2	0.8	1.5	1.8	12.1	1.6	3.0
65+	1.4	0.4	0.4	0.6	1.0	10.1	0.6	1.2	
男	16~19	1.2	0.2	0.7	0.7	1.5	1.2	1.5	1.2
	20~24	8.4	3.4	8.8	6.5	9.9	4.4	9.3	10.3
	25~29	14.2	10.2	16.1	13.0	16.0	6.5	14.4	11.5
	30~34	14.3	14.9	16.8	14.1	15.3	6.6	13.6	11.5
	35~39	12.8	16.5	14.2	13.0	13.1	6.9	12.5	12.3
	40~44	15.4	18.3	15.4	15.2	14.7	11.9	16.7	15.7
	45~49	12.8	15.8	11.4	13.1	11.8	12.9	13.8	12.3
	50~54	11.1	13.0	10.2	13.7	9.5	13.3	11.0	11.4
	55~59	5.8	5.6	4.7	7.9	4.9	11.8	4.7	9.1
	60~64	2.5	1.5	1.1	2.1	2.0	12.8	1.8	3.3
65+	1.5	0.5	0.7	0.8	1.2	11.8	0.7	1.4	
女	16~19	1.2	0.3	0.7	0.7	1.6	0.6	1.9	2.4
	20~24	8.9	4.7	10.8	10.2	9.3	3.2	8.3	11.8
	25~29	15.8	14.2	19.4	19.5	15.9	6.3	13.2	13.5
	30~34	16.1	21.0	20.0	19.0	15.6	6.5	14.9	12.6
	35~39	14.1	18.2	15.3	15.0	14.2	7.7	14.5	14.6
	40~44	16.8	16.7	15.7	15.6	17.1	12.8	20.7	16.6
	45~49	13.5	15.2	10.9	12.0	13.8	15.0	16.5	15.7
	50~54	7.5	6.9	5.7	6.1	7.4	15.4	6.8	5.9
	55~59	2.9	2.0	1.0	1.2	2.7	12.7	1.9	3.3
	60~64	2.0	0.5	0.4	0.5	1.6	11.3	0.9	2.5
65+	1.2	0.2	0.2	0.2	0.8	8.4	0.5	1.0	

资料来源:国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司(2017)

有研究成果指出,我国老年人就业率偏低。城镇老年人就业率明显低于农村老年人;低龄老年人就业率高于中高年龄老年人;而从性别来看,男性老年人就业率高于女性老年人;从老年人再就业的行业来看,我国老年人再就业领域比较集中,主要集中在农林牧渔业、制造业、批发零售业、建筑业等行业;从老年人再就业从事的职业来看,我国60岁以上老年人中从事农林牧渔业的生产人员最多,其次是商业、服务业人员(龚红等,2016:100)。

综上可发现,高龄劳动群体就业特点:第一,年龄越大就业率越低;第二,就业质量差,大多数从事的是艰苦的、条件差、待遇低的工作,而这些工作是年轻人不愿意问津的;第三,他们出来工作的背后往往是没有退休保障或者保障不足。可见,他们是弱势群体中的弱者,更需要法律的保障。

2. 年龄歧视是高龄劳动者进入劳动力市场的主要障碍。就业歧视,特别是年龄歧视在各国职场中非常普遍,许多国家通过立法来规制该问题,如日本、韩国、欧盟成员国等。歧视使受害者丧失就业或者职业升迁机会,在造成经济上损失的同时,往往给受害者造成精神上的痛苦。因此,反对就业歧视,追求公平与平等待遇,是就业促进的主要路径之一。

我国是人口大国,劳动力资源丰富,就业歧视问题早已不是个别现象。年龄歧视,尤其是对中高年龄群体歧视,更是严重。用人单位招聘中年龄门槛一般设定在35岁以下^①。周伟教授选取1995年—2005年上海和成都两市30万份招聘广告,实证调查了年龄歧视问题。研究发现:服务类职位低年龄化,主要集中在20~40岁,50岁以上年龄段几乎没有任何服务类职位提供。管理类职位年龄差别大于服务类,但成都市管理职场更偏爱黄金年龄段(25~35岁),上海市管理职位用人特点是年龄相对较大(45岁以上),经验越多者更具优势。技术类职位低年龄化与服务类相似。上海市50岁以上,10年间没有一年提供的职位数超过50个,2004年甚至为零(周伟,2007:16-17)。

1996年全国妇联妇女研究所对珠海和东莞、杭州和温州、武汉和仙桃、沈阳和大连8座城市的36所非公有制企业中的女工生存和发展状况进行调查。结果显示,企业在招收工人、饭店服务员、家庭保姆等体力劳动者时,都设有年龄上限。在回答企业年龄上限规定时,544份有效问卷中61.1%的被

调查者回答为30岁以下,13%的被调查者回答为22岁以下。这表明,在中国的二级劳动力市场上年龄歧视普遍存在。2002年上海市《人才市场报》上全年的招聘广告中年龄歧视比率达到68%。2003年《大连晚报》“前程招聘专版”上招聘广告年龄歧视比率高达72%(孙劝悦,2004:81)。

时至今日,年龄歧视问题依然没有得到有效的遏制。2010年河南省委书记卢展工为体验就业歧视的程度,应聘一家广告公司的媒体发展员岗位,因年龄过大(59岁)被拒绝。尽管他表明有一定社会经验和关系,能够帮助公司拉来一定项目,依然未能改变被拒的结果(王涛,2014:134)。《中国劳动统计年鉴(2016年)》中表1-39的数据显示(国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司,2017:50)周岁及以上人群受雇率远远低于20~49周岁年龄段的受雇率(最低为12.1%,最高达16.9%),最高仅有8.7%,最低仅占0.8%。其中,女性50周岁及以上的受雇率最高仅有6.1%,最低0.4%。年龄和性别依然是制约劳动者就业的主要障碍。

(二)是实现平等就业的现实要求

与美国、欧盟、韩国和日本等国家促进高龄劳动者就业的内在动机不同,这些国家主要是应对老龄化社会面临的劳动参与率不足问题。随着人口红利的消失,我国也会在一定程度上面临这个问题,但这不是目前的主要问题。按照2015年统计数据我国劳动力资源还富余13645万人(林嘉,2015:19)。

在我国,促进高龄劳动者就业是实现平等就业权的基本要求。平等就业,是劳动者的一项基本权利,不因年龄、性别等因素而有所区别。反思我国政府在就业促进态度上,历来关注的是年轻人尤其是大学生的就业与促进问题;《就业促进法》中虽然规定了就业援助对象,但并没有对高龄群体的就业给予

^①1994年《国家公务员录用暂行规定》第14条规定招考公务员年龄为35岁以下,这就形成了从中央到地方机关公务员招考中都将年龄限制在35岁以下的惯例。

应有的关注。随着老龄化社会到来,观念应该修正。老年人的工作权、经济权与劳动人权等,可能都需要重新界定。社会必须建立起一种尊重老人、帮助老人的环境,应为老年人提供生活有保障、生命有尊严的环境,从处处以年轻人为中心的价值思考转向以发扬“老人人权”为主轴(吴惠林,2014:27)。老人人权应包含:老年人应有维持基本生活水准之所得;老年人应有适当的居住环境;老年人应有参与劳动市场的机会。1992年的《联合国老年人原则》更是提出老人应有“独立、参与、照料、自我实现与尊严”五项权利(吴惠林,2014:27)。只有保证高龄劳动者平等参与的权利,才能保障他们老有所养,才能实现他们的价值。

(三) 是实施延迟退休的必然要求

所谓延迟退休,实质上是延长退休年龄或推迟法定退休年龄,提高养老金领取的最低年龄。这种做法通常被认为既可以增加缴费,又可以缩短领取养老金的年限,能够在某种程度上缓解养老金危机(李琴、彭浩然,2015:119)。这是大多数国家应对人口老龄化,提升劳动力参与率的常用手段。

但是,退休决定的做出,是个人选择与制度环境影响的结果,教育状况、职业和健康状况、年龄和性别、立法、社会保障体制、老龄就业服务政策、卫生保健和健康保险等,都影响老年人的劳动参与率和退休决定(刘文、焦佩,2016:56、183)。而是否具有经济保障/经济安全,某种程度上应该是选择退休的关键因素。

从实践来看,目前进入就业年龄的青年人反对延迟退休。真正愿意延迟的往往是体制内身居要职的公务员和事业单位中部分管理人员和高级技术人员。企业和员工对延迟退休积极性不高^①,特别是那些处于劣势的劳动者群体:他们工作条件差、待遇低、没有保障或者保障不足^②。在当下劳动力市场供需失衡,失业率居高不下的情形下,一般的高龄就业者本就在劳动力市场中面临竞争优势不足的不利境地:与青壮年劳动者相比,他们的身体状况、接受先进技术的能力、创新意识与进取精神相对不足,影响了雇主对他们的聘用。延长退休年龄,可能会使得那些本来没有竞争优势的高龄者处于更不利乃至失业的境地^③。因此,延迟退休年龄,必须在高龄群体就业促进方面提供必要的政策扶持与法律保障。

二、促进高龄劳动者就业的可能性

(一) 促进高龄劳动者就业是国际社会的普遍经验

欧洲各国积极的老龄化政策包括提高领取退休金的最低年龄和促进老龄人群就业。2006年,OECD总结会员国在2003—2005年的老龄就业政策出台后,发布了《活得更久,工作更久》的研究报告,提出加强财政投入,消除就业壁垒和提高老年就业能力的未来行动框架和具体建议(刘文、焦佩,2016:185、187)。欧盟将2012年定义为“欧洲积极老龄化和代际团结年”,集中讨论如何在老年人雇佣、社会参与和独立生活三方面有所行动,增强高龄员工就业能力和可雇用性。欧盟计划到2020年实现55~64岁人群75%的就业率。

美国成功应对人口老龄化措施,体现在改革养老金和老龄雇佣政策两个方面。为了鼓励老龄人口继续工作,社会保险规定满62岁提前领取养老金时,只能领取正常退休(65岁)养老金的80%,每延迟一个月,养老金增加0.56%,同时配偶获得的收入也相应增加。在促进高龄人口就业方面,则主要通过消除年龄歧视展开,先后三次修改《雇佣年龄歧视法》(刘文、焦佩,2016:56、185、187)。

① OECD调查发现,受到良好教育的人,一般能够获得令人满意的工作,愿意延迟退休,低技能的老龄员工经济负担重,却难以找到合适工作,延迟退休提高了社会不平等程度。此外,那些难以留在劳动力市场中,但需要继续工作、延迟退休来获取合理生活标准的“局外人”也需要专门针对他们的解决方案。参见刘文、焦佩(2016). 国际视野中的延迟退休演进. 中山大学学报(社会科学版),1:187、193.

② 参见北京晨报(2015). 调查显示超9成网友反对延迟退休. 新华网: http://news.xinhuanet.com/2015-01/27/c_127425487.htm. 2016-09-01.

③ 参见赵鹏(2016). 2016全国两会工会界:延迟退休每年或减少700万个就业岗位. 京华时报,2016-03-04. 文章指出:延迟退休会影响特定人群利益。高强度体力劳动者和低收入者,由于劳动强度大,收入不稳定等因素到了现行法定退休年龄,这部分人希望按时退休,甚至提前退休,以便养身或自谋职业进一步改善生活,延迟可能对他们造成一定伤害。

（二）老有所为观念提供了政策与立法依据

迈向高龄社会是全球趋势，国际社会早已认识到随着寿命的延长，战后婴儿潮退休引发的财政压力，各国纷纷延后退休年龄，或改善中高齡与高齡者的劳动参与率，同时推广“活到老，做到老”（Live Longer, Work Longer），以及“活跃老化”（Active Ageing）的观念，促使老年族群积极持续就业、贡献于社会（吴惠林，2012：VII）。

Productive Ageing (PA, 老有所为) 是国际社会自 1990 年以来积极推动的新理念，此理念一方面基于生命历程的观点（life course perspective），认同“人终其一生都应享有尊严与价值”的信念，另一方面则受到全球性的平均寿命延长以及健康高齡者人数的持续攀升的推力，使得老人福利与服务领域的工作者发展出更具体的运用老年人力资源的对策，让老年人在身心状况衰退的情况之下，仍能不断追求马斯洛需求金字塔中更高层次的目标（杨培珊，2012：3）。

PA 强调“有生产力的老年”包含非常多元的内容与形式，例如就业、志工、照顾参与、健康的促进、教育训练的投入、社会与宗教活动的参与（杨培珊，2012：4）。促进高齡劳动者就业是 PA 的基本内涵之一。PA 概念的提出以及国际社会据此推出的政策，已被亚洲各国陆续跟进（杨培珊，2012：14）。我国也及时做出了回应，主要体现在两个方面。

在立法侧面上，及时修订《老年人权益保障法》，并在第 4 条明确指出：积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务。国家和社会应当采取措施，健全保障老年人权益的各项制度，逐步改善保障老年人生活、健康、安全以及参与社会发展的条件，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。

在政治层面上，科学发展观、执政为民、以人为本已成为执政党与政府施政的核心理念；公平、正义、共享已经成为新时期的主流价值取向；让人人享有基本社会保障和服务已成为党和政府对人民的庄严承诺；应对人口老龄化关键领域的建设和发展，已成为国家发展的重要目标指向^①。逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利已成为执政党施政的重要目标。这均为促进高齡劳动者就业提供了政治保障。

从权利保障视角看，促进高齡劳动者就业，属于劳动者平等就业权的基本要求；从政府、企业、个人三者关系的角度讲，让健康且有意愿的高齡者工作到 65 岁，不但是政府的政治责任，是企业的社会责任，也是个人的责任（张瑞雄，2010：78-83）。政府应修正年轻/年老的的对立政策，开始建构一个“不分年龄、人人共享”（ageless society）的职场与社会氛围（杨培珊，2012：11）。个人应树立“活到老、学到老、工作到老、健康快乐到老”的观念；企业则应以永续经营、伙伴关系来与员工共同进退；政府致力于整合相关资源，创建有效的高齡者就业平台，以“完整职涯”的观点建构世代平衡的劳动环境（杨培珊，2012：14-15）。

老年人通过就业，可以减少对政府的养老依赖，减轻家庭和子女负担，同时把自己多年职业生涯中积累的经验、技术和管理知识更好地发挥出来，贡献给社会，以减少资源的浪费。综上，政治层面、立法层面的准备，为促进高齡群体就业提供了制度保障，而个人心理上的准备，即 PA 观念的根植，是保障高齡者就业的内在基础。

（三）促进高齡劳动者就业并不必然影响青年人就业

年轻人就业问题特别是高校毕业生就业问题，一直是我国就业问题中的难点，也是政府促进就业的重点。我国政府多年来一直在致力于推动促进大学生就业，但对促进高齡群体就业鲜有提及或者说无暇顾及^②。延迟退休，对年轻人就业的影响到底如何？目前的研究成果中，反对延迟退休的一个重要论据是延迟退休会加剧就业压力或导致失业增加，使青年人的就业形势雪上加霜（刘妮娜、刘诚，2016：33-34）。但也有不少研究持否定观点。如有学者发现，延迟退休后的失业率走势与保持 60 岁退休年龄失业率基本相同，但总体失业率却相对下降了。这是因为延迟退休提高了退休年龄，相比于 60 岁的退休

^① 参见新华养老（2015）. 国家应对人口老龄化战略研究总报告. 新华网：http://news.xinhuanet.com/gongyi/yanglao/2015-07/09/c_128002941.htm. 2017-06-10.

^② 十多年前还有“4050 工程”提法，但当今媒体很少提及。

年龄,劳动年龄人口增加而总人口抚养比下降。根据回归结果,延迟退休后的失业率水平要低于当前退休年龄的失业率(苏春红等,2015:21)。郑功成教授认为老年人与青年人的工作岗位之间不是一对一的替代关系,实际的挤出效应需要综合测算(刘妮娜、刘诚,2016:27-28)。Kalwij等利用经合组织22个成员国1960—2008年的数据,采用动态模型检验了老年人与年轻人之间的就业关系,发现年轻人和老年人的就业并不存在替代关系,甚至还有轻微的互补关系(Kalnij et al.,2010:341-359)。美国国家经济研究局(National Bureau of Economic Research)主持的12国跨国大型劳工经济研究结果指出:无论是采取提早退休(如英国)还是降低法定退休年龄(如法国)途径的国家,皆无法证明增加中高龄者的就业将导致年轻人工作机会减少或者增加年轻人的失业率(林沛瑾,2012:11)。

综上所述,促进高龄劳动者就业与年轻人就业不必然存在冲突。

三、促进高龄劳动者就业的实现路径

在促进高龄劳动者就业问题上,我们必须针对高龄劳动者在就业市场上遭遇之困境,如体能下降、技能不足、法律缺位,或非典型就业机会不足等,找准影响就业的决定因素,采取切实有效的措施。

(一) 确立禁止就业歧视的基本原则

各国劳动法中都有禁止就业歧视的规定,如禁止在招聘、录用、职业晋升、待遇、解雇等方面因年龄而实施歧视,同时,规定一些例外。美国促进高龄人群就业主要是通过反对歧视来实现的,如美国1967年《雇佣年龄歧视法》禁止雇佣时对40~65岁劳动者年龄歧视,除警察、消防员、飞行员等对身体条件要求严格的职业以外,任何国家机关和企业不得以年龄为由在雇佣、晋升、培训、解雇等方面区别对待。1986年的《雇佣年龄歧视法》还直接废除了强制退休制度,提高了老年工作者的就业率(刘文、焦佩,2016:191)。

我们也可以借鉴韩国的立法。韩国《雇佣年龄差别禁止及高龄人雇佣促进法》(2008年修订)第1章之2禁止雇佣年龄歧视第4条之4规定:禁止招聘及聘用时的年龄歧视。满足下列情形时,无正当理由雇主不得仅以年龄为理由歧视雇员或应聘者。(1)招聘及应聘;(2)工资、工资外收入及福利;(3)教育、训练;(4)安置、替岗、晋升;(5)辞职、解雇。

除前款规定外,无正当理由,而适用年龄以外的标准,对特定年龄团体导致不利后果,则视为年龄歧视。同时,该法在第4条之5又做了例外规定。符合下列条件时,不视为第4条之4规定的年龄歧视。(1)依职业性质,不得要求适用特定年龄标准时;(2)依工作时间的差异,给予工资、工资外收入及福利设置合理差异时;(3)依本法或其他法律,在劳动合同、就业规则、集体合同中规定退休时;(4)依本法或其他法律,为特定年龄团体的雇佣维持、促进而采取支援措施时^①。

这种既有禁止性规定又兼具例外情形的做法,实践中比较容易操作,不失为一种合理的选择。我们应当在立法中规定:禁止招聘及聘用时实施年龄歧视。无正当理由雇主不得仅以年龄为理由歧视雇员或应聘者。具体来说,就是修订《劳动法》和《就业促进法》。建议将《劳动法》第12条修改为:劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰、年龄等不同而受歧视。同样修改《就业促进法》第3条第2款,劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰、年龄等不同而受歧视。在第3章“公平就业”一章中,增加对高龄群体就业的保护性规定。

(二) 提升高龄劳动者之就业能力

提升高龄劳动者的就业能力,是高龄劳动者就业促进必须解决的问题。欧洲各国积极的老龄化政策中虽然包括了提高领取退休金最低年龄和促进老龄人群就业,但OECD调查发现,他们更关心的是前者,这导致领取退休金最低年龄在逐步提高,而老龄人口就业问题却无根本性改善(刘文、焦佩,2016:185)。我国在实施延迟退休方案时应吸取欧洲的教训,着重通过提升就业能力达成促进高龄劳动者就业。

^①感谢武汉大学经济法教研室南玉梅博士帮助翻译韩文文献。

就业能力的提升,主要是职业技能和职业素质的提升,除劳动者本人的努力外,有赖于政府和企业的扶持,通过职业教育与职工培训来实现。我国职业教育与职工培训的义务主体是各级政府组织和企业。但笔者认为,职业教育与职工培训更多应该依赖于政府而不是企业。因为,对企业而言,企业的目的是赢利,为了赢利必须依赖资本、技术和人力。法律即使不规定,企业也会花重金聘用人才或者培训员工。然而,对于普通员工的职业教育与培训,企业则没有充足的动力。原因主要在于两方面:一是普通员工流动性大,二是缺乏经费。我国法律虽然规定了企业职工教育经费计提的比例,但实践中问题颇多。据《工人日报》2015年11月24日第2版的报道:一项对装备制造业职工技能素质状况的调研显示:近半被调查企业未足额提取职工教育经费。还有企业提取之后不按规定用于职工教育培训,挪用现象严重。

因此,笔者认为,第一,在职业教育与职工培训上,政府和其他社会公益组织应该是主要的服务提供者。因为职业教育与培训属于全面实施素质教育的组成部分,政府责无旁贷。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)第6章对“职业教育”做了专门规定,把职业教育上升到“是推动经济发展、促进就业、改善民生、解决‘三农’问题的重要途径,是缓解劳动力供求结构矛盾的关键环节”的高度。只有政府才有能力、有条件推动职业教育和职工培训。企业因为动力不足,经费有限,在职业教育与职工培训上往往流于形式,难以落到实处,尤其是在对一线工人的职业教育与培训上。

第二,企业职工教育经费计提不应作为企业的强制义务。原因有三:一是企业本身“五险一金”和其他费用(如教育附加费,城市建设费等)负担过重;二是企业规模不一,经济条件不同,统一规定计提比例,对中小企业和小微企业非常不现实。第三,职工培训的对象以及培训方式应由企业自主决策,没有必要也无法统一规定。

(三) 拓宽就业渠道,完善高龄劳动者就业公共服务

高龄群体就业难题,除劳动者本身就业能力弱等因素外,缺乏就业渠道也是一个主要因素。鉴于劳动力市场信息不对称,政府和一些公共服务组织应该积极提供服务,为高龄劳动者就业搭建更广的平台,拓宽就业渠道,提供更周详的就业指导 and 信息服务。

除现有的公共就业服务机构外,政府可以针对高龄劳动者设立专门性的就业促进与服务机构,有针对性地提供服务与指导。域外促进高龄劳动者就业服务的做法值得借鉴,如日本的“银色计划”,香港地区、新加坡等国的老年人就业服务专门机构或者专项计划。

在香港地区,香港社会服务联会职业辅导社着手为有就业需要的60岁以上人士提供“老人就业计划”。该计划最初主要是为他们提供就业辅导及职位安置,之后又将服务扩展至雇员再培训,为满50岁或以上的本港居民提供各项就业前准备、工作技能及适应等训练,希望藉此加强老年人的自信心和就业能力。为了更好地服务于老年人就业,香港地区政府设计并开展了多项活动,如开展“长者就业博览会”。博览会提供的企业空缺职位,既有行政助理、会计文员、地产代理等适合各年龄段的职位,也有喜婆、看护等老年人更擅长的职位,这些职位的招聘专门面向50岁以上的人士(路云辉,2013:80)。

值得注意的是,在就业竞争上,香港地区政府交给市场解决,政府只是致力于就业能力的培训和就业渠道的拓展,并不强力干涉微观的就业市场(路云辉,2013:80)。

在新加坡,为了拓展老年人的就业机会,政府专门成立了多个委员会和组织,研究老年人的就业问题。2005年,在新加坡全国职业总会的积极推动下,由劳、资、政三方联合推出了一项就业促进计划,即职业再造计划。该计划鼓励本地公司通过重新设计工作,使包括老年人在内的面临失业的人继续或重新受雇。2007年,新加坡政府又成立了“人口老龄化课题部长级委员会”,力图通过各部门资源的整合与工作的衔接,共同解决因人口老龄化而出现的问题。该委员会从老年人的社会参与、健康和保障等方面着手,处理老年人生活和工作问题。该委员会提出的四项建议中,“帮助老年人就业,以确保他们晚年在经济上仍能独立,生活无忧”处于首位(路云辉,2013:79)。

日本政府将“保障高龄者继续雇用”作为一项基本国策对待,建立了“银发人力资源中心(Silver Human resources Centers,SHRC)”,确立SHRC为服务高龄劳动者的综合性职业介绍中心,保障高龄

劳动者多元化的就业机会,同时出台了诸多高龄者继续雇用支援措施(陶建国,2010:105)。

总而言之,专门针对高龄者设立促进就业服务机构,提供专业的职业指导与跟踪服务,给予专门的就业补助或补贴,应该是我们拓展高龄者就业渠道的不二选择。

(四) 弹性处理就业形式和工作时间

根据高龄者的身心特征和实际需要,可以开发适合高龄劳动者的岗位,如韩国的的士司机都是面向高龄人群,酒店服务员也大多是中高年龄妇女。照料老人的护理业也可以向中高年龄劳动者开放,一是因为其比较有耐心,二来他们与接受照顾的老人年龄接近,更容易沟通。

此外,向接近退休的高龄劳动者提供灵活性的就业形式,如非全日制就业,工作半天休息半天,或者工作一天,休息一天;或者在工作时间上灵活安排,以适应他们体力上的需要,同时作为步入退休生活的过渡期,让其有一个调适过程。但是,需要注意的是,这些做法必须是建立在高龄者自愿选择的基础上,否则就会让他们陷于就业低质量、低保障的泥沼。立法需要明确的是,用人单位不得因为年龄而歧视这些高龄劳动者或者仅仅因他们从事灵活性就业(或者选择弹性工时)而在待遇等方面歧视或差别对待。

(五) 发挥工会在促进就业中的作用

德国在实施延迟过程中,曾遭到德国工会的极力反对。德国工会反对延迟退休的主要理由是老龄失业问题没有得到解决,只有大约20%的老龄人口可以工作到65岁,大部分老龄人口在领取退休金之前处于失业状态,如果将领取退休金的最低年龄提高到67岁,这一现象更加严重。为了减少民众压力,默克尔政府不得不采取许多过渡性措施,设定20年的过渡期,从2012年开始每年推迟退休一个月,2024年之后每年推迟2个月,直到2030年退休年龄延长到67岁(刘文、焦佩,2016:185)。美国在解决延迟退休问题上的相对成功,也是得益于其工会的积极配合和帮助提升高龄人群的就业积极性(刘文、焦佩,2016:192)。

相比之下,中国工会组织在延迟退休的问题上应该积极代表劳动者,行使话语权,与政府、企业对话沟通,为劳动者争取更多的权益。

在促进高龄劳动者就业问题上,工会组织可以在职工培训,就业指导、就业信息和就业政策宣传以及开发适合高龄劳动者的职业等方面有所作为。我国应建立劳动公益诉讼制度,对就业歧视(包括年龄歧视)行为,可由工会组织代表劳动者依法提起诉讼。

(六) 采取激励措施鼓励雇佣高龄劳动者

日本政府对继续雇用高龄者的支援措施,除了通过高龄者雇用法以及促进企业继续雇用退休员工这些措施外,还包括诸多补助金和奖励金制度,通过对雇用高龄者的企业给予金钱补助或奖励金,促使企业愿意雇佣高龄劳动者。日本面向企业实施的高龄者雇佣补助金主要有5种,即促进继续雇用安定补助金;在职者求职活动支援补助金;转职高龄者雇用安定补助金;中高年龄者试行雇用奖励金;创造高龄者共同就业机会补助金(陶建国,2010:105)。为了更顺利地实现“改正高年龄者雇用安定法”立法宗旨,日本政府于2009年编制17兆1847亿日元的预算来推动高龄劳动者就业。

在借鉴域外合理经验的基础上,我们也可以考虑对企业雇佣高龄劳动者达到一定比率的给予税收优惠措施;对在招聘聘用过程中实施歧视的用人单位进行罚款。如法国从2010年1月开始要求50人以上的企业必须在劳资协议中规定确保55岁以上劳动者继续雇佣,以及录用50岁以上劳动者条款,否则,将按全部从业人员工资总额的1%征收社会保险金(陶建国、高丽燕,2013:37-38)。

(七) 劳动立法之跟进

1. 我国就业促进法律体系之反思。目前,我国关于就业促进的法律制度基本上自成体系。除宪法、劳动法的原则性规定外,《就业促进法》对促进就业在基本原则、政策支持、公平就业、就业服务与管理、就业援助等方面做了比较详细的规定。《职业教育法》明确规定“发展职业教育,提高劳动者素质”的宗旨,在此基础上对职业教育基本原则、职业教育体系和实施,职业教育的保障等做了明确规定。

在促进高龄者就业的法律保障上,我国现行规定散见于《宪法》《劳动法》《就业促进法》《老年人权益

保障法》和《职业教育法》等法律规范中。其基本特点是：第一，确立了公民有劳动的权利与义务；第二，确立了平等就业和自主择业的权利；第三，确立了非歧视原则；第四，确立了公民因年老有从国家和社会获得物质帮助的权利；第五，确立了老年人“老有所为”，参与社会发展的原则等。

不足之处在于，首先，这些规定都属于原则性规定，无具体细化措施；其次，除第四、五点专门针对老年人，其他规定针对的是一般公民；再次，在特殊就业群体中，没有把老年人作为需要帮助的对象^①。最后，反对就业歧视规定中，没有把年龄明确列为歧视的因素^②，说明立法者没有意识到年龄歧视在当下中国之严重性。《就业促进法》第3章公平就业，针对女性、少数民族、残疾人、传染病病人和农村进城劳动者都做了不得歧视的规定，唯独没有涉及对高龄人群的歧视问题^③。

当然，法律究竟是现实生活的体现，受制于立法时的各种因素。就业问题，尤其是大学生就业问题，十几年来一直是社会与政府关注的重点。老年人就业问题，并没有引起社会与政府的重视。具体到就业促进上，并没有把高龄群体拉入就业促进法的重点保护范围。加强对高龄者的法律保护，促进高龄者就业是延迟退休方案实施中不得不面对的问题。

2. 我国就业促进立法模式之选择：尽快制定《高龄劳动者就业促进法》。欧美国家促进中高龄群体就业的法律制度，主要是通过平等保护法或者禁止年龄歧视法来实现的。如英国2006年出台了《就业平等(年龄)条例》，规定不得非法解雇65岁以下的劳动者(刘文、焦佩,2016:184)。2010年又颁布了《平等法》，将女性退休年龄推迟到65岁，与男性一致。男女的法定退休年龄将从2024年至2026年进一步推迟至66岁，2034至2036年推迟至67岁，2044至2046年推迟至68岁。由此，英国将成为发达国家中领取退休金年龄最高的国家(刘文、焦佩,2016:184)。美国1967年颁布了《雇佣年龄歧视法》，并根据形势需要，历经1978年、1986年和1999年三次修改。法国2001年制定了《关于防止歧视法》；2006年出台《机会平等法》，2008年又制定《防止歧视领域中的共同体法律适用诸条件的2008年5月27日法律第2008-496号》(简称“歧视禁止法”)。这些法律中都有防止歧视的规定。

与欧美国家不同的是，韩国和日本专门颁布了针对高龄者就业促进的法律。如韩国的《雇佣年龄差别禁止及高龄人雇佣促进法》(2008年修订)，第1章之2专门有禁止雇佣年龄歧视之规定。日本1967年修订《雇佣安定法》中关于高龄失业劳工促进就业的规定，是日本第一个与高龄劳工就业议题相关的法律规定。1971年，为了鼓励雇用45岁及以上的劳工，日本政府制定《高龄者雇佣安定法(Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons)》；《高龄者雇佣安定法》经过1986年、1994年、2004年及2006年四次修订，鉴于近70%的高龄失业者求职时遭受年龄歧视，2001年又修正《就业措施法(Employment Measures Law)》，要求雇主在雇用或招募时不得提及年龄要求(林沛瑾,2012:6-7)。

在我国，既无专门的《反就业歧视法》，也没有《机会平等法》或者《平等保护法》，反对就业歧视，平等保护制度散见于相关的宪法、劳动法和就业促进法及一些特别保护法如《残疾人权益保障法》《老年人权益保障法》《妇女权益保障法》之中。由此引发的问题是对年龄歧视、平等保护的规定非常原则，缺乏具体措施和相应责任，发生纠纷难以得到救济，使得这些规定流于形式。当前，在老龄化已经成为社会问题，老年人就业形势非常严峻的大背景下，制定专门的《高龄者就业促进法》^④已是时代所需。我国应当在立法模式上，将之作为《就业促进法》的特别法，同时修改《劳动法》和《就业促进法》的相关规定，把年龄明确列为禁止歧视的因素，增加对高龄者招聘、聘用的特别规定。

四、小 结

延迟退休，促进高龄劳动者就业是许多发达国家应对人口老龄化的普遍做法。但是，高龄劳动者的

①如《劳动法》第2章第14条规定：残疾人、少数民族、退出现役的军人的就业，法律、法规有特别规定的，从其规定。

②《就业促进法》第3条第2款规定：劳动者就业，不因民族、种族、性别和宗教信仰等不同而受歧视。《劳动法》第12条也有类似规定，只不过比《就业歧视法》规定，少了一个“等”字。

③见《就业促进法》第27-31条。

④配套法律还应包括《反就业歧视法》，鉴于该问题的研究成果比较多，在此不再讨论。

就业促进问题,并不是一个简单的制度安排问题,既涉及相关劳动法律制度的改进,也涉及社会保险制度的衔接和其他社会保障措施的配套问题,还涉及国家就业政策扶持问题,更有赖于一个和谐友好型老年人社会环境的建构。总之,必须统筹规划,合理安排。

参考文献:

- [1] 国家统计局人口和就业统计司、人力资源和社会保障部规划财务司(2017). 中国劳动统计年鉴(2016年). 北京:中国统计出版社.
- [2] 龚红等(2016). 老年人力资本特征对其再就业行为影响的实证检验. 统计观察, 8.
- [3] 李琴、彭浩然(2015). 谁更愿意延迟退休?——中国城镇中老年人延迟退休意愿的影响因素分析. 公共管理学报, 2.
- [4] 林嘉(2015). 退休年龄的法理分析及制度安排. 中国法学, 6.
- [5] 林沛瑾(2012). 日本与英国的中高年龄就业政策. 台湾老年学论坛, 13.
- [6] 刘妮娜、刘诚(2014). 延迟退休对青年人就业的影响分析——基于我国29个省份、18个行业的数据分析. 南方人口, 2.
- [7] 刘文、焦佩(2016). 国际视野中的延迟退休演进. 中山大学学报(社会科学版), 1.
- [8] 路云辉(2013). 新加坡、香港老年人就业政策及启示. 特区实践与理论, 4.
- [9] 苏春红等(2015). 延迟退休年龄对中国失业率的影响:理论与验证. 山东大学学报(哲学社会科学版), 1.
- [10] 孙劲悦(2004). 关于就业年龄歧视原因的调查分析. 财经问题研究, 4.
- [11] 陶建国(2010). 日本禁止就业年龄歧视法律制度对中高年龄劳动者的保护. 人口与发展, 1.
- [12] 陶建国、高丽燕(2013). 法国禁止就业年龄歧视之对策及权利救济. 保定学院学报, 6.
- [13] 王涛(2014). 消除就业中年龄歧视问题. 青年科学, 3.
- [14] 吴惠林(2014). 改善我国中高年龄与高龄者劳动参与之因应对策(台湾地区劳动部研究报告). 台湾(地区)学术文献数据库:<https://www.mol.gov.tw/media/2687946/103年度-改善我国中高年龄与高龄者劳动参与之因应对策.pdf>. 2016-10-12.
- [15] 杨培珊(2012). 老有所为:高龄者劳动与就业之国际趋势及我国现况探讨. 台湾(地区)老人学学会官网:http://tag.org.tw/admin/uploads/20120813143843_4191.pdf. 2016-10-12.
- [16] 张瑞雄(2010). 日本高龄者就业的现象与问题. 台湾(地区)劳工季刊, 24.
- [17] 周伟(2007). 我国就业中年龄歧视的实证研究——以1995—2005年上海和成都两市30万份招聘广告位例. 政法论丛, 3.
- [18] A. Kalwij & A. Kapteyn & Klass DE Vos(2010). Retirement of Older Workers and Employment of the Young. *De Economist*, 158(4).

Research on Employment Promotion of Elderly Workers under the Background of Aging

Yu Shuhong (Wuhan University)

Abstract: The aging of the population has become an international trend. As a measure, delaying retirement age and promoting employment for senior citizens are common practice in many countries. The essence of delaying retirement is to raise the minimum age for pensioners. For older workers, late retirement is likely to make them unemployed until they can receive pensions, due to lack of employment competitiveness. Therefore, the implementation of the delayed retirement scheme depends on the implementation of a series of supporting measures. Among them, strengthening the legal protection of elderly groups, opposing employment discrimination and promoting the employment of elderly workers are the basic problems that must be solved in the implementation of the delayed retirement program. These problems are just about the inadequacies of the existing research literature.

The theme of this paper is to strengthen the protection of the rights and interests of elderly workers and promote the employment of elderly workers, which is the key to the implementation of the late retirement scheme.

The key to promoting the employment of elderly workers is to find out the main obstacles that affect the employment of elderly workers. This paper makes a comprehensive analysis of this. Based on the existing literature research, comprehensive use of data analysis, legal analysis and other methods. This article puts forward ideas to solve the problem: to improve the elderly workers labor participation rate must improve their labor skills and development for their jobs; to establish employment services and guidance of specialized agencies can provide employment counseling with the guidance service; to strengthen the role of trade union in the promotion of the elderly workers in employment; to establish the labor commonweal litigation system; to provide tax incentives for recruiting elderly workers reached a certain proportion of enterprises, to punish those employing units of discriminating the elderly workers. In addition, labor law should provide adequate protection for elderly workers. Therefore, we must amend *the labor law*, *the Employment Promotion Law* and the relevant provisions of the law on the protection of the rights and interests of the elderly, and formulate the law on the promotion of employment of the elderly workers when the time is ripe.

The innovation of the article lies in the angle of view, and analyzes the employment promotion problem of the elderly workers from the perspective of labor law, which is rarely seen in the current research results. Secondly, the view that the government focus on promoting young people's employment should be amended, which is not only the need for equitable employment, but also the need to cope with an aging population, is also a common practice in the international community.

Key words: aging society; postponed retirement; employment promotion; employment discrimination

■ 收稿日期: 2016-10-09

■ 作者地址: 喻术红, 武汉大学法学院, 武汉大学劳动与社会保障法研究中心; 湖北 武汉 430072。

■ 基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(16JJD820009)

■ 责任编辑: 李 媛