

内部资料·注意保存

时事观察

文澜资讯
WENLAN Information

2022. 04. 28

总第 165 期

为各级政府机关决策层提供海内外热点问题的新闻报道、时事评论、舆情监测

聚焦老龄化背景下 超龄劳动者出路探究 专题信息

浙江图书馆主办

目录

【建筑施工企业用工年龄管理】	4
多地出台政策清退超龄农民工.....	4
安全考量成政策出台主因.....	4
对超龄农民工不能一退了之.....	5
规范建筑施工企业用工年龄管理.....	5
【让高龄农民工“老有所依”】	7
超龄农民工面临“生存难”	7
超龄农民工面临“就业难”	8
超龄农民工面临“权益保障难”	8
切实解决“三难”困境，让超龄农民工“老有所依”	8
【超龄劳动者的权益保护】	10
超龄劳动者权益保障现状.....	10
超龄劳动者与用人单位法律关系的认定存在争议.....	10
加强超龄劳动者法律保护.....	11
构建超龄劳动者的社会服务机构.....	11
【部分国家有关做法与借鉴】	13
日本老年人再就业意愿及现状.....	13
日本激励老年人再就业举措.....	13
其他国家有关做法与借鉴.....	13
我国可从日本借鉴的相关经验.....	14
【阅读推荐】	16



近来,上海、天津、江苏等地陆续发布建筑业清退令——禁止 60 周岁以上男性及 50 周岁以上女性人员,进入施工现场从事建筑施工作业;禁止 55 周岁以上男性、45 周岁以上女性工人,进入施工现场从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或其他影响身体健康以及危险性、风险性高的特殊工作。两个“禁止”,意味着超龄农民工将逐步告别建筑施工作业这一领域。

“建筑业清退超龄农民工”话题随即引发热议。

对于农民工来说,告别建筑工地会面临收入骤减的情况;对于用人单位来说,劳动力短缺或将成为新的困境;在考虑超龄农工人身安全的同时,如何保障他们的生活,体现城市的温情?

规范建筑施工企业用工年龄管理相关话题备受关注,是因为政策背后涉及很多值得探讨的社会问题。

本专辑收集了相关报道与研究资料,以供参考。

【建筑施工企业用工年龄管理】

近期，多地发布通知，要求规范建筑施工企业用工年龄管理。从各地一致采取措施、规范建筑施工企业用工年龄管理中可以看出：国家和行业主管部门对建筑施工规范化发展的要求在逐步提高；建筑产业工人队伍建设步伐必须加快。

多地出台政策清退超龄农民工

上海建筑施工领域用工的改变起源于 2019 年，上海市住建委、市人社局和市总工会共同发文，明确规定禁止 18 周岁以下、60 周岁以上男性及 50 周岁以上女性三类人员进入施工现场从事建筑施工作业，同时进一步规定，禁止 55 周岁以上男性、45 周岁以上女性工人进入施工现场从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或其他影响身体健康以及危险性、风险性高的特殊工作。2021 年 5 月，上海市建设工程安全质量监督总站再次发出这一工作提示。

记者梳理发现，不仅在上海，全国多地均先后出台类似政策，对建筑施工行业超龄农民工进行用工规范。相较于上海，各地规定中对各类情况作出了更为细致的规定。

天津规定，因特殊情况确需安排或使用超龄建筑工人的，施工单位应当对超龄人员健康证明（有效期为 1 年）进行核验，并根据项目具体情况合理安排工作岗位。湖北黄冈则进一步将进入工地的工作人员细分为三类，在各地规定的基础上，新增了“禁止注册建造师、注册监理工程师年龄超过 65 周岁的进入项目现场从事施工管理”和“项目副总、技术总工等主要技术类岗位参照注册类管理人员，原则上年龄超过 65 周岁后不建议参与施工现场技术管理”。

文件制定后，各地均严格执行，确保合规用工。据了解，目前上海依靠两个路径对工地用工进行严控：一是实名制系统，现场所有务工人员要录入实名制系统，从入职源头杜绝违规行为；二是市区两级监督机构推进，在 2021 年全年的专项整治中发现了 6 起超龄用工情况，均实现即知即改。

安全考量成政策出台主因

媒体和公众之所以高度关注建筑业清退令，是因为此项政策一经全面推行，将有数以千万计超龄农民工被清退，会影响到千千万万个家庭。国家统计局《2020 年农民工监测调查报告》统计数据显示，2020 年全国农民工总量 28560 万人，其中 50 岁以上的占 26.4%。2021 年全国农民工总量达 29251 万人，比上年增加 691 万人，按此比例推算，超龄农民工人数未来还会持续增长。

农民工的各项权益牵动着全社会的心。在刚刚结束的全国两会期间，有代表提出“希望解决超龄劳动者工伤保险的问题”。

而建筑工地正是超龄农民工安全事故高发易发的区域。网上搜索发现，仅 2021 年 6 月，湖北荆州、江苏泰州都有事故发生，伤亡农民工均超过 60 周岁。其中泰州市住建局发布的高坠事故通报中指出，该市建筑工地发生多起高处坠落事故，两起事故亡者年龄超过 60 周岁。

类似的问题在上海出现得更早，2018 年上海建筑业曾发生两起较大事故，分别造成 6 人死亡，其中有 3 人超过 60 岁。

在此背景下，考虑建筑施工高处作业多、露天作业多、手工及繁重作业多等高危特点，超龄带来的体力和意识问题都与风险要素相关，再加之施工现场居住条件差、重体力要求的高盐高油饮食等对老年人健康均十分不利，因此上海市住建委联合市人社局、市总工会在 2019 年研究出台了相关文件。

对超龄农民工不能一退了之

建筑业清退令是刚性要求，必须严格落实，含糊不得。但同时要看到，因为家庭、养老等压力，一些超龄农民工还有继续工作的现实诉求。政府和相关部门应及时回应这一关切，尽可能为他们拓出一方天地，提供就业机会。上海的规定较为人性化，不是简单“一退了之”，虽然明确了超龄人员不能从事建筑施工作业，但工地保洁、保安、仓管等辅助性岗位则不受影响。上海市总工会等部门还表示，对仍有工作意愿的超龄农民工，工会将积极协调各方力量，提供保安、保洁和物业等工作，同时在劳动权益保障方面及时跟进维护。这些做法，体现了人文温度、制度善意和治理智慧，无疑值得借鉴。

超龄农民工在改革开放后的数十年间，背井离乡来到城市打拼，用青春和汗水推动了中国城镇化进程，为城市繁荣、经济发展和社会进步做出了积极贡献，他们理应与社会其他成员一样，共享发展成果，同享时代荣光。为此，对于建筑业清退令，既要严格执行，不打折扣，又要用情操作，系统谋划，在为有继续就业意向超龄农民工提供就业机会的同时，应更多地思考如何通过健全完善相关制度，为农民工提供养老、医疗等整体性基本社会保障，让他们干得放心、退得安心、养老无忧，这才是真正的解决之道、治本之策。

当超龄农民工逐渐老去时，全社会应给他们更多关注，更多呵护，更多保障，不能让“在城里留下的是你的青春，被关在城外的则是你的余生”成为我们后辈记忆中的遗憾。

规范建筑施工企业用工年龄管理

从全行业发展角度来看，规范建筑施工企业用工年龄管理背后，是行业对高质量发展的迫切诉求。在建筑业生产力没有获得大幅提升、真正实现“工业化”之前，查处违规超龄用工的事件或许还会出现。要改变这种状况，建筑业必须守正创新，以创新推动高质量发展。一是致力于技术创新，向绿色建造、智能建造和数字化建造方向进军，向以装配式建筑为代表的新型建造方式转变，加大数字技术、智能技术在工程建设各个环节的应用，形成涵盖科研、设计、生产加工、施工装配、运营等全产业链融合一体的新型建造产业体系。二是做好管理创新，朝着精细化、标准化、信息化管理的方向努力，加快从传统按图施工的承建商向综合服务服务商转变，产品与服务并重，将安全性、功能性和舒适性以及美观性的客户需求和个性化的用户体验贯穿施工建造全过程，推动高质量发展。

本栏目参考文献:

- 1 宋健. 规范建筑施工企业用工年龄管理背后 [N]. 中国建设报, 2021.07.06 第 006 版:中国建造
2. 裴龙翔. 多地发布建筑业清退令超龄农民工路在何方 [N]. 陕西工人报, 2022.03.21 第 003 版:权益保障
3. 何应洋. 落实建筑业清退令, 重在解决超龄农民工的后顾之忧 [N]. 劳动午报, 2022.03.30

【让高龄农民工“老有所依”】

当前，我国不仅面临着农民工老龄化问题，更面临着超龄农民工“老无所依”的问题，生存难、就业难、权益保障难的“三难”困境是导致他们“老无所依”的关键问题，从短期看，这些问题对养老、就业、工伤等制度提出新课题，影响构建新发展格局；从长期看，既影响我国全面建成小康社会的成色，也会对推进共同富裕形成阻碍。为此，应统筹谋划，既要立足当前，抓住超龄农民工“三难”困境的症结，又要放眼长远，阻断未来老龄农民工可能面临的困境，为我国全面建成社会主义现代化强国奠定基础。

超龄农民工面临“生存难”

当前，我国有近 3 亿农民工群体，其中 50 岁以上占比为 26.4%，较 2019 年提高 1.8 个百分点，总规模超过 7500 万人。但这些第一批大规模进城的 50 岁以上高龄农民工大多已到退休年龄而不能颐养天年，养老又养小、生存压力大是横亘在他们面前的首要生存难题。

一是超龄农民工社保参与率低。截至到 2020 年 6 月底，全国只有 6375 万农民工参加企业职工养老保险，占全体农民工的比重仅为 22%，这其中，高龄、超龄农民工社保参与率更低。一方面，用工方为规避用工成本以及最大限度追逐利润和效益，很多企业选择不为农民工投保城镇职工基本养老保险，另外，建筑行业、低端服务业由于流动性较大，用工成本占其企业运营成本较高，为员工缴纳社保的比例更低。另一方面，高龄、超龄农民工缺乏缴纳养老保险的意识，养老保险跨省转移接续成本高进一步降低缴纳养老保险意愿。一些农民工认为缴纳的养老保险，若干年后才能领取到养老金，当下看不见也摸不着，不如直接发放工资更为实惠。在大城市缴纳的养老保险水平较高，但是回家后只能领取到当地相对较低水平的养老金，更不划算。

二是超龄农民工养老保障水平低。一方面，超龄农民工属于较早出去打工的一批农民工，受教育水平和技能水平均相对较低，难以在城市养老。他们中的大多数只能想着能够养活自己和家人，对自己的人生没有长远的规划，因而在年老后，大部分人在城市难以立足；另一方面，年老时选择回乡养老的农民工又面临农村养老机构和质量低、养老金水平低的难题。当前，我国农村 60 岁以上人口占比 23.8%，较城市高近 8 个百分点，城乡二元结构导致农村养老面临的经济保障、健康护理和精神关爱问题远较城市严峻。农村养老服务的专业化、市场化进程难度大，农村子女外出务工导致家庭养老功能更加弱化。

三是农民工的代际传递加大超龄农民工生活压力。社会阶层流动的固化越来越明显，这种现象在农民工中突出地表现为农民工子女成为新一代农民工的概率越来越大，这些人的子女在成家立业之后，很大概率会像父辈一样将子女留在老家，外出打工，进一步加重了高龄、超龄农民工的生活压力。

超龄农民工面临“就业难”

在巨大的生存压力下，不少农民工不得不超龄服役。然而，由于农业产业化和规模化生产程度日渐提升，所需劳动力数量逐渐减少，叠加超龄农民工自身技能水平较低，不能较好匹配产业发展和升级所需技能，很多超龄农民工面临“就业难”。

一是超龄农民工留城就业难。由于超龄农民工普遍没有技术、文化水平相对较低，随着年龄的增长和体力的下降，城市能够提供的就业机会和自己能够选择的职业范围也越来越小。一方面，传统建筑业转型升级，叠加行业用工不断规范，对超龄农民工的需求在不断减少。另一方面，超龄农民工难以融入城市新兴产业。城市新兴产业不断兴起，外卖、快递、专车等，能够吸纳大量的农民工就业，但是由于文化水平有限，对这些新软件接纳能力相对较差的超龄农民工难以融入这些行业中。

二是超龄农民工返农就业难。一方面，城镇化水平的快速提升，一些农民无地可种。尤其是一些东部农村地区，大量土地被征收建工厂、扩住宅、增小产权房等，耕地被非法占用的问题迟迟不能得到有效解决。另一方面，随着农业生产效率和专业化水平的提升，农业生产所需的人数越来越少。很多地方的农业生产中，老年人主要发挥的是看护功能，其生产的意义已经微乎其微。

三是超龄农民工返乡就业难，创业更难。

超龄农民工面临“权益保障难”

目前，超龄劳动者尚未纳入《劳动法》《劳动合同法》《劳动保障监察条例》等劳动保障法律法规的保障范围。根据现行法律规定，对于已经达到退休年龄且已经享有养老保险待遇的超龄人员，退休后再次与用人单位形成的是劳务（雇佣）关系，不再是劳动关系。

一方面，超龄农民工的各项权益难以得到有效保障。虽然他们已经达到法定退休年龄，但只能享受最基本的城乡养老保险一领取平均每月不足 200 元的养老金。如果没有劳动关系，超龄劳动者在遭遇欠薪或者不给加班费后，无法要求劳动监察部门介入，也无法申请劳动仲裁。

另一方面，超龄农民工从事的大多是强度大、收入低，风险高、保障少的工作，进一步加大了人身和权益受到侵害的风险。与新生代农民工相比，超龄农民工大多从事劳动条件艰苦、劳动强度高的建筑业、制造业和低端服务业，这些工作一般具有稳定性差、保障水平低、技能水平低等特征。

切实解决“三难”困境，让超龄农民工“老有所依”

随着社会老龄化的加速，超龄农民工未来还会持续增长，这要求各级政府审时度势、未雨绸缪、疏导结合，帮助超龄农民工解决“三难”困境，让他们“老有所依”，为更好推进共同富裕奠定坚实基础。

优化制度设计，减轻养老与养小负担，解决“生存难”困境。探索取消农民工累计缴费 15 年养老保险的门槛限制，同时建议国家短期内划拨专项资金协助解决高龄、超龄农民工缴费年限不足的难题。

拓展就业渠道与提高职业技能并重，解决“就业难”困境。长短结合，解决当前超龄农民工与中青年农民工未来可能面临的就业难题，短期看，对于继续留守在城市的超龄农民工，劳动保障部门应该为其量身定制技能培训课程，让他们在老了之后仍然“一技在身”，拓宽其就业渠道。对于返乡就业的超龄农民工，探索在县、乡镇、村设立一些服务性、公益性岗位并向这些超龄农民工倾斜。从中长期看，应加强对中青年农民工技能培训，阻断他们若干年之后陷入“就业难”困境的可能。

因地制宜修订相关政策，切实保障超龄农民工权益。一些地方政府已探索拟将超过法定退休年龄人员（包括已享受和未享受机关事业单位或者城镇职工基本养老保险待遇人员）等多种类型的非劳动关系人员纳入工伤保险范围。这样既可以在解决企业用工难、保障低、责任大的难题，有可以解决超龄劳动者再就业的安全保障。对此，可以从国家层面对这样的政策进行宣传，鼓励用工需求较大的地方出台类似的政策，切实保障超龄农民工的权益。同时，也要鼓励用人单位和个人积极借助保险机构等渠道来尽量缓解超龄农民工权益保障困境。

本栏目参考文献：

1. 姜雪. 解决“三难”困境让超龄农民工“老有所依” [J]. 中国经贸导刊, 2021 年 10 月刊
2. 张玉洁, 廖秋生. 建筑施工企业的农民工超龄问题分析 [J]. 工程技术研究, 2018 年 2 月
3. 李道刚. 中国建筑业用工问题研究 [J]. 中国房地产业, 2021, (3)

【超龄劳动者的权益保护】

随着我国社会老龄化程度的加剧，超龄劳动者逐渐增多，超龄劳动者与新单位是否构成现有法定劳动关系、超龄劳动者能否被认定为工伤、有关超龄劳动者的法律规定是否合理等一系列问题已不容忽视。

超龄劳动者权益保障现状

当前我国超龄劳动者人数庞大，超龄劳动者群体主要有两种情况：一是已经办理退休手续，有退休金和医保，被单位继续留用或在其他单位继续打工的人员；二是达到退休年龄后仍在打工，但没有参加社会保险的农民工，这类群体在超龄劳动者中占主导，绝大多数集中于物业、清洁、餐饮等劳动密集型的服务业。

超龄劳动者的权益保障相对匮乏。近年来，达到退休年龄的超龄劳动者在劳动力市场上越来越常见，受年龄、身体和身份等因素限制，他们在劳动力市场上往往处于弱势地位，在用工成本持续攀升情况下，超龄劳动者在一定程度上缓解了部分用人单位的招工压力。但由于这部分群体不受法律保护，一些用人单位拖欠超龄劳动者工资、随意克扣工资的现象时有发生，工作时间、休息休假等权益难以得到保障，当其发生工伤事故后维权较难。因此，超龄劳动者权益保障亟待加强。

部分超龄劳动者维权意识相对薄弱。笔者了解到，当遭遇欠薪、权益受到侵害时，“只能是一次次去要工资，能要一点是一点”“不知该怎么办”“只好自认倒霉”等成为他们的选择，部分用人单位出于侥幸心理，利用超龄劳动者法律意识薄弱等因素拖欠工资，导致超龄劳动者权益保障堪忧。

超龄劳动者与用人单位法律关系的认定存在争议

当司法机关认定超龄劳动者与用人单位成立劳动关系时，超龄劳动者可享受劳动法等一系列法律法规对劳动者一方的倾斜性保护；当被认定不成立劳动关系时，超龄工作者只能依赖民事法律法规以平等主体的身份主张民事权利，不受劳动法的特殊保护。

目前，有关超龄劳动者的法律规定有：《中华人民共和国合同法》（以下简称《劳动合同法》）第 44 条、《中华人民共和国合同法实施条例》（以下简称《劳动合同法实施条例》）第 21 条、《关于劳动争议适用法律解释（三）》第 7 条，人社部发〔2016〕29 号、（2007）行他字第 6 号、（2010）行他字第 10 号、（2012）行他字第 13 号等文件。此外，各地方有不同的具体规定。

笔者认为，超龄劳动者与用人单位之间成立特殊劳动关系。从法理的角度看，权利与义务是对应的，履行了相应的义务，则可以享受对应的权利。超龄劳动者与其他劳动者除年龄方面并无其他明显不同，而“超龄”的判断依据还依然是 1978 年发布的《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》。该办法依据当时的人口结构、人均寿命等规定退休年龄，存在明显的滞后性。法律服务于现实生活。当前，在超龄劳动者和其他劳动者同样履行了劳动的义务、听从用人单位的安排、为用人单位工作的情况下，必然要享受与其他劳动者同样的权利。超龄劳动者只履行劳动的义务却不享受相应劳动保护的权

利的现状，既不能适应当前社会老龄化、超龄劳动者逐渐增多的趋势，也不符合权利与义务对等的关系。在我国现有体制下，具备从属性特征的劳动者履行了劳动的义务，就应纳入劳动关系保护范围，受劳动法等一系列专门法律保护。同理，具备从属性特征的超龄劳动者在履行劳动的义务时，也应享受与普通劳动者同样的权利。

加强超龄劳动者法律保护

笔者认为针对超龄劳动者的法律保护可分为两步：一是在当前体制下，如何保护超龄劳动者的权益；二是从长远看，应当构建何种合法合理的专门适用于超龄劳动者的制度。

现有体制下超龄劳动者的权益保护

第一，应明确劳动关系是一个事实概念，超龄劳动者与新单位之间可以构成劳动关系。第二，用人单位至少应为超龄劳动者缴纳工伤保险的费用。笔者认为判断劳动者是否构成工伤应当以劳动者与用人单位之间是否构成劳动关系为前提。当超龄劳动者满足劳动关系的从属性特征时，即属于劳动关系，可作为工伤保险待遇的适格主体，用人单位在现有体制下需以项目参保等方式，为超龄劳动者缴纳工伤保险费用。

（二）总体构建超龄劳动者的权益保护制度

为保护超龄劳动者的合法权益，笔者认为未来应通过修改《劳动合同法》的方式，构建以下制度：

在《劳动合同法》中建立大劳动关系体系。大劳动关系体系分为合法劳动关系和“非法”劳动关系，合法劳动关系中又可分为特殊劳动关系和标准劳动关系。特殊劳动关系是指劳动者一方不符合标准劳动关系，又确实存在劳动关系事实的情形。此种劳动关系专为超龄劳动者而设，对超龄劳动者的情况予以单列。超龄劳动者再次建立劳动关系，无论签订劳动合同与否、享受养老保险待遇或领取退休金与否，均应认定为特殊劳动关系。

第二，明确允许用人单位为超龄劳动者单独缴纳工伤保险的费用。考虑到企业经营压力和超龄劳动者的特点，应明确允许用人单位为超龄劳动者单独缴纳超龄劳动者工伤保险，而无需缴全现有社会保险制度中的所有保险种类。

超龄劳动者的现实存在及相应纠纷的增多使得我们已经不能再忽视超龄劳动者这个特殊群体。超龄劳动者在行使劳动权、履行劳动义务的同时，也需得到应有的保护；同时，用人单位应根据法律规定合法用工，构建和谐劳资关系。

构建超龄劳动者的社会服务机构

鼓励社会参与，构建配套的社会服务机构。我国老龄人口规模大、增长速度快，未来很长一段时间，超龄劳动者将持续增加，劳动适龄人口就业与超龄劳动者就业并存将会成为普遍现象。在日本，有许多机构积极为高龄者就业提供帮助（如高龄者雇用安定中心、高龄者职业经验有效利用中心、老年人才中心等），从事免费职业介绍，提供就业机会等。我国可以借鉴其经验，通过街道办、村委会、社区等机构，培育一批社会服务机构，为有意向再就业的超龄劳动者提供相应的职业介绍、知识技能培训等，加大法

律知识宣传力度，鼓励他们用法律武器保护自身权益。

本栏目参考文献：

1. 刘露，梁定君. 超龄劳动者的法律保护 [J]. 克拉玛依学刊, 2020 年 3 月第 10 卷第 2 期
2. 崔艳. 超龄劳动者权益如何保障[J]. 山东人力资源和社会保障, 2021 (9)
3. 姚岚秋. 论超龄劳动关系——超龄劳动者再就业法律关系辨析[J]. 中国劳动关系学院学报, 2009 (4)

【部分国家有关做法与借鉴】

人口老龄化是世界性的社会问题，面对人口老龄化危机，部分国家有一些好的做法和经验。日本比中国更早面临老龄化、少子化以及去劳动力化等问题。根据日本总务省统计局数据，1996—2020 年期间，日本建筑业从业人员总数减少了近 3 成。日本为了缓解老龄化带来的社会问题，很早就开始探索相应的方法。

日本老年人再就业意愿及现状

日本可以成功实施推迟退休等政策，与老年人在工作上的就业意愿有很大的联系。据日本 2020 年对老年人口的调查显示，有 64% 的人希望在退休后能够继续工作。日本内阁府公布的 2021 年版《老龄社会白皮书》上显示，日本 60 岁以上人群就业意愿高于美国等国家，约 40% 的受访者表示希望今后能通过工作获得一定收入，老年人的就业意愿普遍较高。有些可能已经到了退休年龄的日本人，在精神上都不太能接受退休后的生活方式，或许会对突然闲下来的时间感到无法适应，因此他们仍会选择工作，并不是为了工资，而是享受自己的劳动对社会的贡献。

因此，近年日本老年人就业比例不断增加。在之前推出的 2020 年版的《高龄社会白皮书》中可以看到 2019 年日本的老年人口就业比例。60~64 岁达 70.3%；65~69 岁达 48.4%；70 岁~75 岁则达 32.2%。

日本激励老年人再就业举措

日本制定的延迟退休年龄政策，具有渐进式和分阶段的特征。

男性的退休年龄先是从 2006~2007 年延至 62 岁；2007~2010 年延至 63 岁；2010~2013 年延至 64 岁；2013 年 4 月 1 日起延至 65 岁。而女性的退休年龄与男性的退休年龄政策稍有不同，并不是按照不同年份非常仔细地划分延长，而是从 2000 年到 2018 年，在这 18 年期间，每 5 年延长 1 岁，最后达到从 60 岁延长到 65 岁的目标。这一政策的公布实施，足以体现出日本在延长老年人退休年龄问题中的渐进性特点，因为这些政策的实施绝不可能一蹴而就，而分梯度逐步实施，就给了劳动者们足够的缓冲时间，让人们逐渐适应，减少冲突，才能更好地保证实施。2013 年，日本再次修改此法，要求企业采取措施，确保高龄者，特别是 60 岁还想工作的高龄者就业，并允许他们工作到 65 岁。2021 年 4 月 1 日，《老年人雇佣安定法》又做出了新的规定，这一次要将企业职员的退休年龄从 65 岁提高到 70 岁。

为了配合延迟退休年龄政策，日本还完善了有关领取养老金年龄的制度。若劳动者在 60~64 岁间正常退休，每年的养老金减少 6%，若 65 岁以后退休，则有 8.4% 的增幅，这就是所谓的“弹性领取养老金政策”。如此一来为了多获得养老金，就会有不少老年人选择继续就业。

其他国家有关做法与借鉴

人口老龄化是世界性的社会问题，面对人口老龄化危机，部分国家有一些好的做法

和经验。在美国，法律明确规定，除部分有年龄、身体条件限制的行业外，在全社会各行业的范围内废除法定退休制度，确保任何个人或单位不得以雇员年龄为由，将老年劳动力排除在劳动力市场之外，侵犯其平等就业权利。在德国，如果雇主以雇员年龄以及领取退休金为由解雇劳动者，雇员有权提出退休豁免解雇保护。德国将改革社会保障与弹性退休制度“双驱动”，鼓励民众参与职业和个人养老保险，调节社会保险和商业保险的缴付比例，同时，延迟退休时间，让更多劳动者进入劳动力市场，缓解劳动力短缺危机。在日本，鼓励劳动者主动延长工作年限，推迟退出工作岗位时间，规定 65 岁以上的劳动者可以有双份收入，既可领取工资也可申请养老保险。同时，还出台一系列劳动力就业市场政策，为延迟退休后的老年人创造良好就业环境。

我国可从日本借鉴的相关经验

首先，要提高社会对老年人再就业的认可度。加大宣传力度，更新传统的老龄观念，要让人们看到，老龄化除了有负面影响外，也有积极的一面。倡导并逐步践行积极的观念，消除年龄和能力上的歧视，让人们抛弃对老年人“无用”的看法，再对“老年人”这一词进行重新阐释和全新定义。利用舆论指引，重新认识老年人，明确其不可忽视的价值，以平常心去看待老年人再就业这一现象，营造一个“老有所为”的社会风气。并且还要对老年人一些陈腐的思想观念进行洗礼，要让他们充满自信，引导老年人积极参与社会实践活动，让老年人继续发光、发热，成为能够促进社会发展的动力。

其次，还要提升老年人的就业能力。政府相关部门以及福利机构可以开展一些活动，让老年人逐步适应时代发展，并且展开适当的技能培训，让老年人可以做一些力所能及的工作。社区也可以定期举行教育知识活动，将老年人聚集在一起开展学习会等。

第三，对继续聘用再就业老年人的企业给予适当补贴。推迟退休年龄，老年人再就业，使本就供不应求的劳动岗位再度缩水。这在一定程度上会使年轻人的就业受到冲击，而企业也会因无法及时吸收新的人才，出现工作效率降低以及创新能力不足等问题。因此国家也应当适度推行企业奖励制度，缓解企业面临的问题。

第四，改善社区环境，鼓励老年人积极参加社会和社区活动，鼓励更多的老年人成为社区志愿者。政府还应该对老龄化的非政府组织、非营利组织提供政策资助和财政支持。

第五，根据不同群体不同行业采取不同政策。针对老年人各自状况，实行有针对性的退休措施，不能“一刀切”，也不能要求一步到位。在渐进式推行的过程中，需要考虑各方面实际因素，比如人口老龄化程度、社会保障方面财政压力、人口预期寿命状况以及我国具体的经济、社会情况是否适合提高退休年龄。

第六，要推行与延迟退休年龄相应的辅助政策。可以学习日本经验，适当调整相应的社会保障制度、社会保险、退休养老金等。

本栏目参考文献：

1. 李四维. 建筑业劳务管理制度改革摭谈——基于日本建筑业劳务用工管理改革的实践 [J] 建筑经济与管理, 2021 (6)

2. 蒋家玉, 杜玲莉. 日本老年人再就业经验对我国延迟退休政策的启发[J]. 商业观察, 2021 年 36 期
3. 房连泉. 国外实施弹性退休政策的经验及启示 [J]. 中国财政, 2021 第 22 期

【阅读推荐】

《中国企业用工法律制度》

作者：高民权

出版社：中国民主法制出版社

ISBN：9787516220917

《中国企业用工制度》一书属于“一带一路”营商环境法治保障系列丛书四大篇章之“权益保护篇”，主要基于企业用工管理的各环节法律风险点梳理，将每环节的管理流程、规章制度等关键点，系统地作了实务指引，内容全面，操作性强，包括劳动法律制度概述、就业促进制度、劳动合同、集体合同、工资制度、工作时间和休息时间制度、劳动安全卫生制度、女职工与未成年工特殊保护、社会保险制度与福利、劳动争议处理、劳动监察制度以及工会制度等。



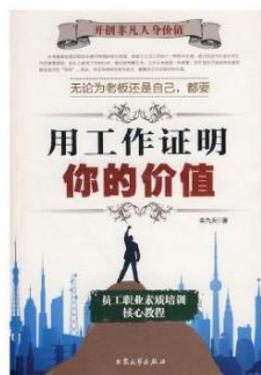
《用工作证明你的价值》

作者：朱九天

出版社：大众文艺出版社

ISBN：9787801717689

本书是岗位培训和职业操守教育的核心教程，总结了人们工作的十一种根本价值，提出在当代社会对待工作的道德准则：自从人类有了文明以来，我们就需要工作。工作从来都是一种需要，而不是为了金钱和荣誉而被迫进行的“劳动”。因此，无论为老板还是为自己，都要用工作证明你的价值。



自从人类有了文明以来，我们就需要工作。工作从来都是一种需要，而不是为了金钱和荣誉而被迫进行的“劳动”，但是今天，我们开始误解了工作的原意。本书从以下几个方面充分说明了工作的价值，让每个员工重新发现工作的意义。

《长寿的代价：老龄化对社会经济的影响研究》

作者：黄润龙，陈绍军

出版社：社会科学文献出版社

ISBN：9787509726259

人口老龄化是人类社会发展到高级阶段出现的一种社会现象，客观上反映了人类健康水平和人类文明程度的提高，反映了社会的进步和富裕程度。老龄化对社会经济的影响很大，将给社会投资、生产、流通、分配、就业、储蓄以及经济结构、产业结构、消费结构等多方面带来直接或间接的影响；尤其可能对社会保障制度、医疗制度和社会医疗保障、投资结构调整及分配制度改革等产生根本的影响。深入研究我国人口老龄化对经济发展和社会稳定的影响，分析其作用机制，并采取相应措施建设健康的老龄社会和积极老龄化社会，对适应当前人口老龄化快速发展的客观形势，实现我国人口、社会、经济资源、环境的可持续发展，构建和谐社会，制定地区经济发展战略都具有十分重要的意义。

