

日本老年雇佣制度的经验与启示

胡 澎



【摘要】日本的老年雇佣政策，具有审时度势的渐进性与阶段性的特点。60岁以上老年人的再就业呈现出从大企业向中小企业流动、从制造业向服务业流动、从全日制就业转向非全日制就业或自营业流动的特征。面对我国老龄化程度不断加深的情况，我们要积极构建和完善老龄化的制度设计、政策体系，给予老年人更多择业空间，让老年人凭借自身专长，参与各种社会活动，找到存在感、价值感和成就感。

【关键词】日本 老龄化 延迟退休 【中图分类号】C911 【文献标识码】A

随着社会发展、科学技术和医疗技术的进步，人均寿命不断延长，越来越多的国家显现出老龄化现象。日本早在20世纪70年代就进入了老龄化社会，老龄化程度日益严峻，如今已成为名副其实的超老龄社会。如今，在日本超过60岁依然活跃在工作岗位的老年人已非少数，老年人退休后再就业也已成为常态。2018年，60-64岁、65-69岁、70-74岁、75岁以上这几个年龄段的老年就业率分别为68.8%、46.6%、30.2%和9.8%。从国际比较的视角来看，日本老年人的就业率处于世界较高的水准，越来越多的老年人积极参与社会活动，在社区治理和非营利组织中发挥着余热。实践证明，充分挖掘老年人人力资源可避免老龄化带来的消极和负面因素。走在世界老龄化最前端的日本，积极应对老龄化的努力和探索对其他国家解决老龄化问题无疑具有重要的借鉴意义。

“延迟退休”：修改和完善老年人雇佣政策

随着日本人口结构的变化，日本的老年雇佣政策也在不断修改和完善，特别是“延迟退休”政策具有审时度势的渐

进性与阶段性的特点。20世纪70年代以前，日本普遍施行的是55岁退休制。进入70年代以后出台了60岁退休的政策。1986年《中老年人就业促进法》更名为《老年人雇佣安定法》，规定企业有义务尽量雇佣劳动者至60岁。进入21世纪，在日益严峻的老龄化背景下，日本政府先后出台了多项有关逐步延迟退休年龄的政策法规，以弥补15-64岁年龄人口的骤减。2004年修改《老年人雇佣安定法》，为让老年人在65岁前有一个稳定的就业环境，规定用人单位必须确保对65岁以下老年人的雇佣。2013年，再次修订的《老年人雇佣安定法》正式实施，法律规定企业有义务采取措施保障老年人就业，特别是对年满60岁且有工作意愿的老年人应保障其工作到65岁。目前，绝大部分企业已实施延迟退休政策并制定了对老年员工继续雇佣的制度。厚生劳动省在《老年人雇佣状况》（截至2019年6月1日）中对雇佣员工31人以上的156989家企业进行了调查，结果显示，有99.8%的企业制定了保障员工工作到65岁的制度，有16.1%的企业实施了65岁退休制，有27.6%的企业制定了保障员工工作到66岁以上制度，有2.6%的企业废除了退休制度。



通过增加老年人就业,一方面,可解决劳动力紧缺问题,带来税收增加,弥补财政养老金的不足;另一方面,还可通过推迟领取养老金,减轻财政养老金负担。尽管现行法律保障了老年人工作的权利,老年人的就业率也有明显上升,但劳动力短缺现象依然十分严峻。为此,日本政府有意将退休年龄提高至70岁。2018年10月,在日本首相安倍晋三出席的第20届“未来投资会议”上,重点讨论了如何创造灵活的就业方式和良好工作环境,更进一步促进老年人就业,确保身体健康、有工作意愿的老年人工作到70岁。

“退而不休”:多种措施支援老年人再就业

以“团块世代”(1947-1949年间第一次生育高峰期出生的人口)为代表的日本老年人一生以企业为家,工作构成他们人生最重要的部分。大多数老年人退休后依然希望能重新拥有一份适合自己的工作。养老金领取年龄分阶段提升到65岁这一政策变更也让老年人对退休后的生活质量不无担忧,希望通过再就业来确保收入。为此,在老年雇佣制度的基础之上,日本各地因地制宜采取了多种措施支援老年人的再就业。

一是发挥就业中介机构的作用,为老年人提供就业机会,提升老年人的职业能力。遍布全日本的老年人雇佣安定中心致力于帮助老年人提供就业机会,解答老年人在工作中遇到的各种问题以及对老年人的再就业进行支援。公共职业安定所里设有专人对老年人就业进行指导和职业介绍的窗口。为了让老年人安心再就业,日本政府要求在全国主要的公共职业安定所里设置240个支持“终生工作”的窗口,专为65岁以上老年人提供就业服务。一方面,对雇佣老年人政策执行不力的企业进行约谈和指导。公共职业安定所经常为老年人举办职业生活培训班,召开雇佣合同说明会。另一方面,编辑和发行老年人再就业方面的资讯刊物,对老年人的再就业意愿和需求状况进行调查分析。各市町村的银色人才中心为老年人提供临时、短期等多种选择的就业机会,以满足老年人多样化的就业需求。总体来看,日本60岁以上老年人的再就业呈现出从大企业向中小企业流动、从制造业向服务业流动、从全日制就业转向非全日制就业或自营业流动的特征。

二是对雇佣老年人的用人单位予以奖励。日本老年人的延迟退休和再就业政策不是由政府发布行政命令强制执行,而是通过政府向企业提供补助金和奖励金等方式进行政策诱

导实施的。20世纪90年代以来,日本政府为了鼓励企业继续雇佣老年员工,设立了多种奖励金、补助金。如:对继续雇佣老年人的企业发放“促进继续雇佣援助金”;针对中小企业设立“提高退休年龄奖励金”,鼓励企业将雇佣年龄延迟至70岁;对改善老年人工作环境的企业发放“老年人雇佣环境改善奖励金”;2009年设立了“老年人雇佣模范企业援助金”;2010年设立了“确保老年人雇佣奖励金”,对将退休年龄提高到65岁及以上、将老年人的有期限合同改为无期限的企业给予奖励或资助。日本各地也纷纷开展雇佣老年人优秀企业评选,如东京都联合公益财团法人以及NPO团体、企业,共同开展“开拓老年人职场模范事业”的评选,报名参选要求在一些创新领域和创新岗位新雇佣3名以上60岁老年人,新雇佣的老年人数应占新工作岗位员工人数的一半以上。当选的用人单位可得到300万日元的资助。

三是鼓励老年人自主创业或组成非营利组织。当今日本以老年人为主体的进行活动的团体数量非常多,不仅是町内会、老人会等传统的社区组织,还有不少老年人新成立的法人组织,如社区咖啡馆、社区食堂,也有以老年人为主体的在社区营造、看护幼儿、保护环境、养老护理等方面的非营利组织。日本政府对中老年人创业或组建非营利组织采取鼓励措施,并设有奖励制度,如果是3名或更多45岁以上中老年人自主创业将会得到一定奖励,超过60岁的创业者可得到200万日元上限的资助。

“老有所为”:鼓励老年人参与社会活动

大部分退休后的日本低龄老年人有时间、有稳定的收入、有技能和经验,也有为社区作贡献的愿望。如何让老年人有意义地度过退休后的时间,让他们在社区发挥余热,日本各地政府和非营利组织(NPO)做了很多工作。他们采取多种丰富多彩的活动,让退休老年人走出家门,融入社会,凭借自己的愿望和能力、知识、经验为社会服务、为社区服务。一些非营利组织与企业 and 公共职业安定机构合作,进行老年人再就业技能培训,开展老年人面试专场,带老年人参观企业,进行职业体验。

其中较为典型的案例,一是大分县设置了“大分县中老年就业支援中心”,对60岁以上老年人进行各种培训,内容涉及儿童保育、老年人护理、木制品加工等。不少老年人通过参与各种培训,结合自身技能和经验,找到了合适的工作,

弥补了当地人手不足的现象。二是镰仓市有着丰富的历史文化资源，是世界著名的游览胜地，每年有大量外国游客造访，但当地导游人数满足不了游客的需求。当地政府针对居民中外语水平较高的老年人开设了文化培训班，为他们讲授镰仓的历史、文化。一批培训过的老年人成为志愿者为外国游客讲解镰仓的历史和文化，找到了兴趣所在，也让晚年生活更加充实和有意义。还有一些地方政府和非营利组织因地制宜为老年人搭建信息交流和人际交流的平台，不少地区创办了老年沙龙，不定期举办各种面向老年人的讲座，内容涉及健康管理、计算机使用、料理技能、护理知识、中国语讲座等，深受老年人欢迎。健康老年人逐渐成为社区建设的一支重要力量。

“他山之石”：对中国积极应对老龄化的启示

我国的老龄化程度正在不断加深，老年人口逐年攀升，劳动力数量趋于衰减。2013年我国15-64岁人口达到峰值的10.05亿人，随后开始持续下降，预计到2050年将降至8.3亿人。老龄化带来的负面因素正逐渐显露出来，劳动力成本上升、劳动年龄结构老化、人口红利消失、经济潜在增速下滑等将影响我国的社会经济发展。人口结构带来的劳动力短缺问题已引起我国政府的重视。随着我国人均寿命的延长和健康状况的改善，不少到退休年龄的老年人仍有精力、有意愿继续参与社会工作，而现实情况是，中国老年人退休后再就业和发挥余热的机会和场所缺乏，针对老年人力资源的制度设计也不完善，这在一定程度上造成了老年人力资源的浪费。为此，应立足国情，借鉴日本开发老年人力资源的经验，构建具有中国特色的老年人雇佣制度。归纳起来，主要有以下几点：

一是对传统的老龄化观念予以更新，引导全社会既要看到老龄化的负面因素，也要看到老龄化的积极和正面因素，提倡积极的老龄化。要重新定义“老年人”的概念，利用舆论引导全社会正确认识老年人的社会价值，消除对老年人的年龄歧视和能力歧视。不仅仅宣传“老有所养”，还要宣传“老有所为”，在全社会营造“老有所为”的社会风气。要改变老年人消极的养老观念，鼓励老年人积极参与社会实践，发挥自己的经验和特长，使老年群体成为社会发展的建设性力量。

二是积极构建和完善应对老龄化的制度设计、政策体系。创造和培育新的社会机制，提升老年人的就业能力和身心健

康水平，促进老年人的再就业和社会参与。在是否制定和出台延迟退休政策以及何时出台的问题上，既要看到延迟退休能够减少政府支出的社会保险等费用，缓解因人口老龄化带来的劳动力不足，也要看到老年人的继续就业也会对年轻人的就业和晋升产生一定压力，有可能会增加企业支出，影响到企业的竞争力。制定延迟退休以及鼓励老年人再就业政策要结合当地经济发展水平，尊重劳动者的实际情况与意愿，多做调研，多听取各方意见，科学论证，逐步推进，切忌一刀切，损害企业的利益。

三是发挥各用人单位的积极性，创新有利于发挥老年人长处的工作方式，扫除不利于老年人就业的环境障碍和制度障碍。可借鉴日本企业的做法，对年满60岁的员工多采用返聘的方式使其继续留在工作岗位，但工作内容、工作时间和薪金都相应有所变化，一般不对其进行业绩考核。企业可依据自身情况，对到退休年龄的员工实施“弹性再就业”，也可根据工作需要缩短其工作时间。政府要对促进老年人再就业的先进企业给予奖励，适时评选对老年人友好型企业，并通过媒体向社会广泛宣传他们的经验。

四是充实和强化职业中介机构，使其加强对老年人的职业介绍和职业培训。各级政府要联合企业、民营组织共同搭建老年人再就业的平台，根据老年人的特长、兴趣推荐比较适合他们的工作岗位。

五是积极改善社区环境，给予老年人更多的就业空间，让老年人凭借自身专长，参与各种社会活动，找到存在感、价值感和成就感。鼓励老年人积极参与社会活动和社区活动，鼓励更多的老年人成为社区公益志愿者。政府还要对老龄化的民间组织、非营利组织进行一定的政策扶植和资金支持。

（作者为中国社会科学院日本研究所社会室主任、研究员、博导）

【参考文献】

- ① [英] 飞利浦·泰勒编著，于戈、秦龙等译：《趋向老龄化的劳动力：期待与愿景》，北京：社会科学文献出版社，2011年。
 - ② 张季风主编，胡澎、丁英顺副主编：《少子老龄化社会：中国日本共同应对的路径与未来》，北京：社会科学文献出版社，2019年。
- 责编 / 孙焱 美编 / 杨玲玲