

老龄问题研究

日本促进老年人就业的政策改革与启示

谢立黎^{1,2,3}, 韩文婷³

(1. 中国人民大学人口与发展研究中心, 北京 100872; 2. 中国人民大学社会与人口学院, 北京 100872; 3. 中国人民大学老年学研究所, 北京 100872)

摘要: 人口老龄化水平持续提高、劳动力老化和结构性短缺使得开发老年人力资源成为我国积极应对人口老龄化的重要方式之一。作为人口老龄化的先行国家之一, 日本在促进老年人就业方面已经进行了积极探索。整体而言, 日本促进老年人就业政策的改革历程经历了政策萌芽、政策形成、初步改革和深化改革四个阶段, 改革的主要内容包括提高养老金领取年龄、延迟法定退休年龄、构建年龄友好的就业环境、拓展形式多样的就业途径和促进终身职业能力发展等。日本在改革过程中注重与其人口年龄结构变化趋势和特点相适应, 顶层设计先行, 建立完善的法律体系, 政策改革采用渐进方式, 同时全方位为老年人就业提供支持。与日本相比, 中国促进老年人就业的相关政策制度正处于建立阶段, 但是人口老龄化程度已相当于日本初步改革阶段的水平, 且中国从老龄社会发展到超老龄社会的时间预计比日本更短, 这意味着中国需要在更短时间内建立和完善老年人就业制度。结合日本的经验与我国的国情, 建议深入开展积极老龄观教育, 全面提高社会认同; 延迟退休与社会保障制度协同发展, 一“推”一“拉”稳步促进老年人就业; 发展灵活多样的老年人就业形式, 提供全方位就业服务; 将终身教育与终身职业能力发展相结合, 提高老年人就业能力; 加强媒体宣传引导, 鼓励企业和社会组织积极参与; 加强理论研究和社会调查, 定期开展政策评估与调整。

关键词: 老年人力资源开发; 老年人就业; 延迟退休; 灵活就业; 政策改革

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2022) 06-0077-16 **DOI:** 10.3969/j.issn.1000-4149.2022.00.027

收稿日期: 2021-06-15; 修订日期: 2022-07-08

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略”(21ZDA106); 中国人民大学交叉科学研究院智慧医养文理交叉团队项目。

作者简介: 谢立黎, 中国人民大学人口与发展研究中心研究员, 中国人民大学社会与人口学院/老年学研究所副教授; 韩文婷(通讯作者), 中国人民大学老年学研究所博士研究生。

在人口老龄化加速发展和生育率持续降低的背景下,劳动年龄人口规模减少将成为我国可持续发展面临的重大挑战^[1-2]。第七次全国人口普查数据显示,与2010年相比,我国15—59岁人口比重下降了6.79个百分点,劳动年龄人口正逐年缓慢减少^①。与此同时,我国低龄老人数量庞大,老年群体人口素质随着队列更替不断提升,开发老年人力资源、探索适合老年人的灵活就业模式成为实施积极应对人口老龄化国家战略的重要策略之一^[3-4]。

作为人口老龄化的先行国家之一,人口年龄结构的失衡对日本劳动力持续供应影响深远,如何在人口年龄结构高度老化的状况下保证经济、社会的平稳运行,一直是每届日本政府考虑的重中之重。自二战以来,日本不断完善相关法律政策,为老年人就业提供法律支持,同时积极倡导无龄化社会,反对年龄歧视,提倡性别平等,用多种形式保障老年人获得公平就业的机会。通过长时间的发展,日本在积极开发利用老年劳动力方面已经积累了许多经验,对我国的政策制定有重要的启示和借鉴意义。那么,中日老年人就业状况存在哪些异同?日本现行的促进老年人就业的政策体系如何?该体系的形成经历了怎样的改革历程?对中国有哪些启示?本文将尝试对上述问题进行回答,以期能够为开发我国老年人力资源,实施积极应对人口老龄化国家战略提供参考。

一、中日两国老年人就业状况比较

1. 中日老年人口就业率均呈上升趋势,但中国老年人口就业率低于日本

根据日本总务省统计局发布的最新数据^②,截至2020年底,日本65岁及以上老年就业人口数量达到906万人,老年人口就业率达到25.1%,创下历史新高,这也是自2004年以来老年就业人口数量连续第17年增加。其中,男性老年人口就业率(34.2%)高于女性老年人口(18%)。整体上我国老年人口就业率低于日本,根据第七次全国人口普查数据,2020年我国65岁及以上老年人口就业率为18%,农村老年人口就业率(28%)高于城市老年人口(5%)。与日本相似,我国男性老年人口就业率(23%)高于女性老年人口(13%)^③。

从老年就业人口占就业总人口比例来看,2019年在日本就业总人口中,65岁及以上老年就业人口占比为13.3%,而在中国该比例仅为5.7%,不到日本的一半(见图1)。即便扩大到60岁及以上老年人,该比例也仅为10.3%。从变化趋势来看,2008—2019年日本65岁及以上老年就业人口占就业总人口比例呈线性增长态势,而中国不论是60岁及以上还是65岁及以上老年就业人口占就业总人口的比例都是在波动中缓慢上升。

2. 中日老年人口就业行业相似,但中国老年人口就业主要集中在第一产业

图2展示了2020年日本老年人就业的行业分布情况。日本65岁及以上老年人在“批发和零售贸易业”就业的人数最多,其次是“农林业”、“服务业”、“制造业”和“医疗、福利业”等,就业人数最多的批发零售业是就业人数最少的情报通讯业的18倍。从不同行业老年就业人口占该行业就业人口总数的比例可以看出,“农林业”就业人口中一半为老年

① 国家统计局. 第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会答记者问, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210511_1817274.html

② 日本总务省统计局. 統計からみた我が国の高齢者(65歳以上) - 「敬老の日」にちなんで-, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/topics/index.html>

③ 国家统计局. 第七次人口普查数据, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/7tp/indexch.htm>

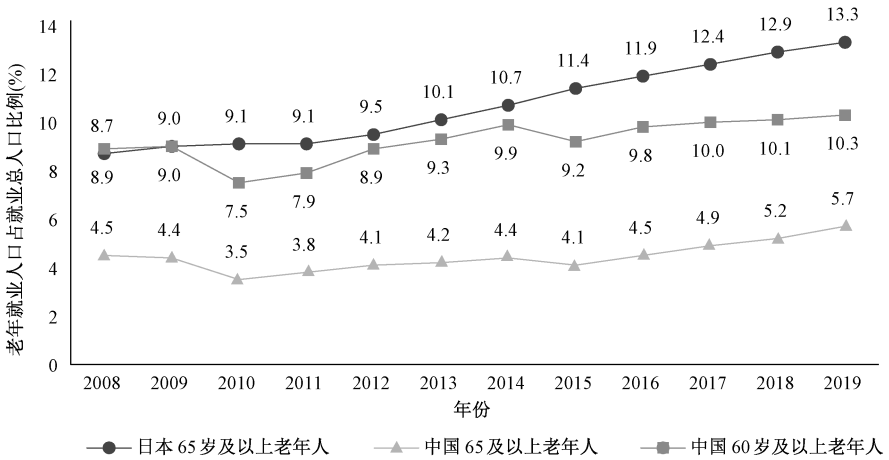


图 1 中国和日本老年就业人口占就业总人口比例变化趋势 (2008—2019 年)

资料来源: 中国数据根据历年《中国劳动统计年鉴》整理获得, <http://ifggh22a7519b7d4741d3sw6vkqcnxbpb6evn.fhab.libproxy.ruc.edu.cn/yearbook/Single/N2021020042>; 日本数据根据日本总务省统计局历年劳动力调查报告《統計からみた我が国の高齢者(65歳以上) - 「敬老の日」にちなんで - 》整理获得, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/topics/index.html>。

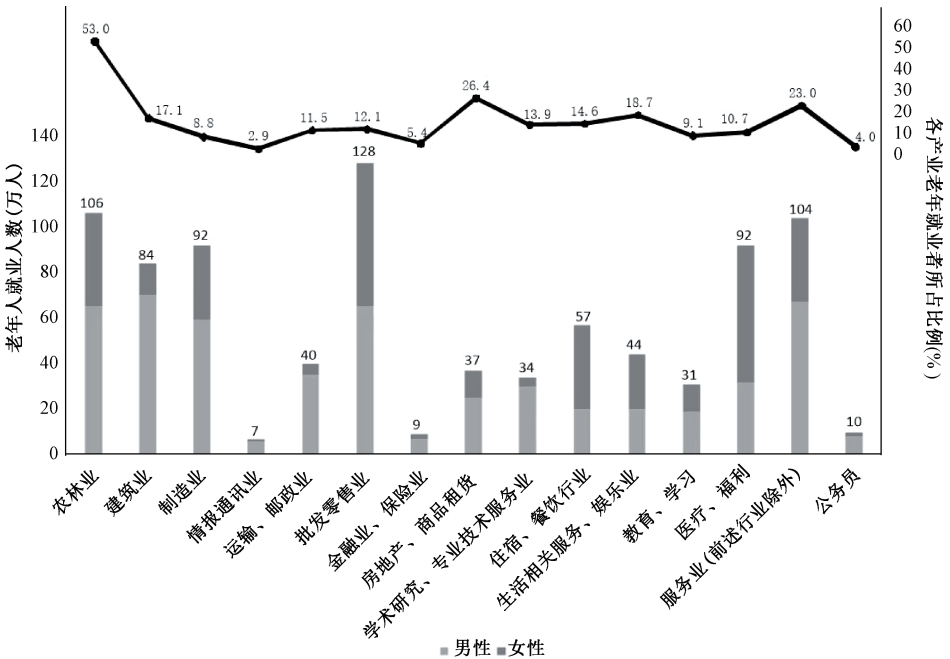


图 2 日本主要产业中 65 岁及以上老年就业人口规模及比例 (2020 年)

资料来源: 根据日本总务省统计局历年劳动力调查报告《統計からみた我が国の高齢者(65歳以上) - 「敬老の日」にちなんで - 》整理获得, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/topics/index.html>。

人，“房地产和商品租赁业”以及“服务业”中老年人约占1/4。从性别差异来看，女性老年人就业主要集中在“批发零售业”和“医疗、福利业”，男性老年人就业主要集中于“农林业”、“制造业”和“建筑业”。

与日本相似，我国老年就业人口规模排名前三的行业也包含了“农、林、牧、渔业”、“制造业”和“批发和零售业”（见图3）。但与日本不同的是，我国老年人就业主要集中在第一产业。以2020年第七次全国人口普查数据为例，65岁及以上老年人在“农、林、牧、渔业”中就业人口为2396万，与排名第二位的“批发零售业”（185万）相比，就业人数是其12.95倍。“农、林、牧、渔业”中65岁及以上老年就业人口占该行业就业人口总数的比例最高（17.76%），与日本相差巨大，其次为“水利、环境和公共设施管理业”（9.94%），其余行业中老年就业人口所占比例都在3%左右或以下。

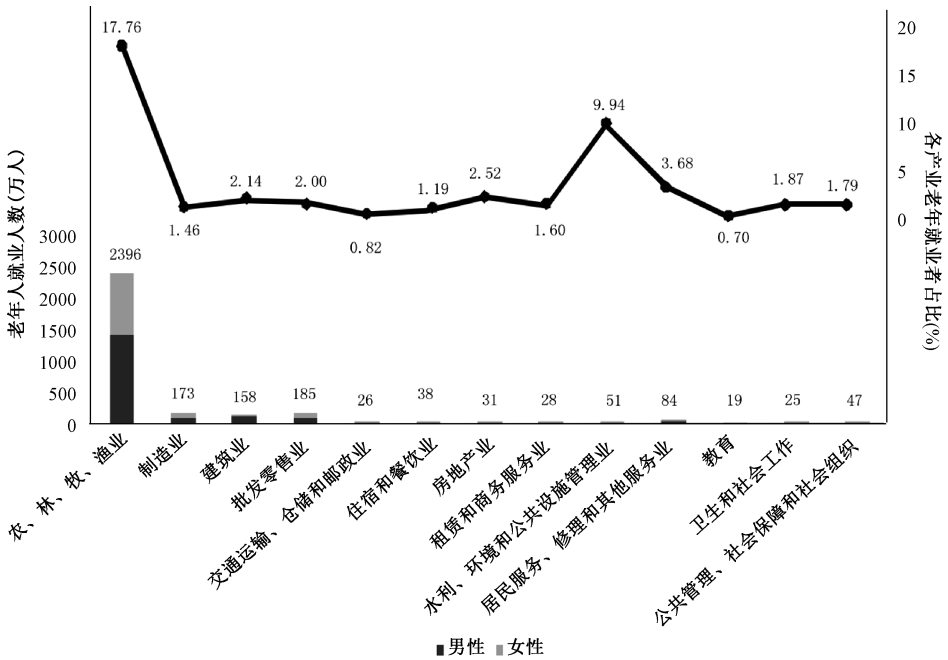


图3 中国主要产业中65岁及以上老年就业人口规模及比例（2020年）

资料来源：国家统计局。2020年第七次全国人口普查，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/7rp/index.htm>。

说明：采矿业，信息传输业，金融业，科学研究和技术服务业，电力、热力、燃气及水生产和供应业，文化、体育和娱乐业，以及国际组织中65岁及以上老年人就业人数都不足十万人，故在此未呈现。由于就业数据为在全部住户中抽取10%所得，本文将原数据乘以10来大致推断各产业中全国65岁及以上老年就业者人数。

3. 中日老年人就业形态相似，主要以非正式雇佣为主

从雇佣形态来看，日本老年就业人口主要属于非正式雇员（包括短工、兼职、劳动派遣等形式），且女性老年人口中非正式雇员比例高于男性老年人。日本总务省统计局报告表明，从2010年至2020年，老年正式雇员只增加了46万人，而老年非正式雇员人数则增加

了227万人,老年非正式雇员占有所有老年雇员的比例从68.9%上升至76.5%。“想在方便的时间工作”、“可以使用专业技能”和“可以获得家庭补贴和学费等”是老年人选择非正式雇佣最重要的三个原因^①。

中国虽未统计非正式雇佣的老年人口数量,但根据《中国劳动统计年鉴》,2019年60—64岁老年就业人口中自营劳动者和家庭帮工合计占68%,女性老年人这一比例(78.5%)高于男性老年人(60.7%)^②,说明中国老年人的就业形态也以非正式雇佣为主。

上述比较显示,中国和日本老年人就业的发展趋势基本相似,但中国人口老龄化进程晚于日本,开发老年人人力资源的紧迫性并没有日本那么强,因此整体上我国老年人口就业率较低,且主要集中在农村和农业。但值得重视的是,我国老年人口基数大、人口老龄化速度快,开发老年人人力资源更需要未雨绸缪。因此,应尽快明确制度改革的方向和具体措施,为积极开发老年人人力资源做好充分准备。

二、日本促进老年人就业的政策体系

为了应对日趋严重的少子老龄化现象导致的劳动力数量缩减、养老金不足等问题,日本政府着力构建促进老年人就业的政策体系,从内容上来看主要涉及三个方面(见图4):意愿激发、权利保障和能力支撑。意愿激发主要是通过养老金制度改革来实现,体现为不断推迟养老金领取年龄,促使老年人外出就业;权利保障是为了确保老年人有公平的就业机会,主要包括实施延迟退休制度、禁止年龄歧视、鼓励老年人创业、提供失业保险、拓展和丰富继续就业形式等;终身学习和职业能力开发为老年人继续就业提供能力支撑,主要侧重提升老年人继续参与劳动力市场的能力。三者之间紧密配合、互相促进,构成了日本促进老年人就业的政策体系。

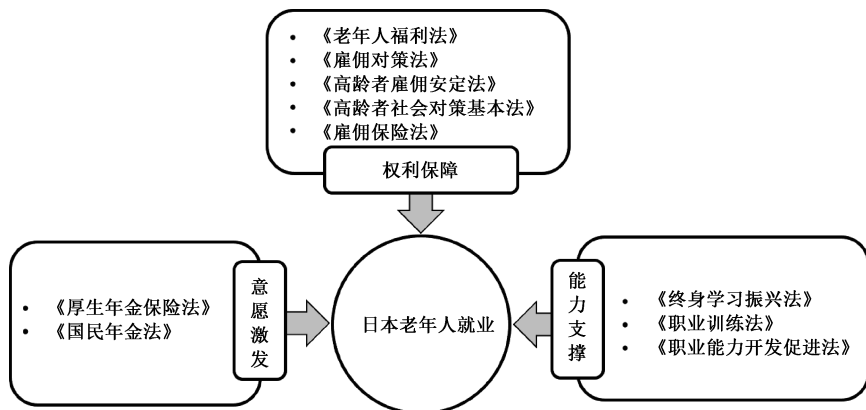


图4 日本促进老年人就业政策体系示意图

其中,养老金制度隶属于社会保障体系,而保障老年人就业权利的核心法律《高龄者

① 根据日本总务省统计局历年劳动力调查报告《統計からみた我が国の高齢者(65歳以上) - 「敬老の日」にちなんで-》整理获得, <https://www.stat.go.jp/data/roudou/topics/index.html>

② 数据来源:中国经济社会大数据研究平台.《中国劳动统计年鉴》, <http://hfghgh22a7519b7d4741d3sqxkbykvwucv6bpk.fhlab.libproxy.nuc.edu.cn/yearbook/Single/N2021020042>

《雇用安定法》则隶属于劳动法体系，表面看来两项制度互不相干，但实际上日本政府巧妙地将二者的改革相互衔接。日本延迟厚生年金领取年龄政策的开始时间均早于延迟退休年龄政策的开始时间，可以在一定程度上增强老年人的就业意识和意愿。为了避免老年人找工作期间陷入收入“空档期”，政府修正了《雇用保险法》，降低了参保年龄限制，使得60岁及以上老年人可以继续加入雇佣保险，解决了老年人失业期间的生活保障问题。此外，由于老年人继续就业时多为非正式雇佣，因此《厚生年金保险法》在改革中将非正式雇佣者纳入参保对象更有利于激发老年人的工作意愿。为了保障老年人的就业权利，给老年人创造良好的就业环境，日本政府多次修订《高龄者雇用安定法》和《高龄社会对策大纲》，不断提出各项促进就业的具体措施，促进政策有效落地。不仅如此，日本重视老年人接受教育和职业能力开发的权利，有效解决了老年人继续就业的内在能力问题。日本“社会保障体系+就业权利保障体系+教育权利保障体系”三者紧密配合，构建出完善的老年人就业政策体系。

三、日本促进老年人就业政策的改革历程

日本促进老年人就业的政策体系形成并非一蹴而就，而是经过了近80年的改革历程。本文以日本老龄化进程节点为主线，结合经济社会发展、劳动力供给、养老金压力、全民健康改善等因素，将其促进老年人就业的政策改革分为了四个阶段，分别为政策萌芽阶段、政策形成阶段、初步改革阶段和深化改革阶段。图5总结了各阶段主要政策的改革历程。



图5 日本促进老年人就业主要政策的改革历程

1. 政策萌芽阶段：制定《老年人福利法》，倡导个人可延迟至60岁退休

在日本进入老龄化社会之前，总和生育率在1956年就已降至2.22，在这之后的一段时期内，0—14岁人口数量已呈现出波动减少的趋势^①。这意味着当这一年龄段群体成为劳动年龄人口时，劳动力供给可能出现下降。为此，日本政府早在20世纪中叶就开始了厚生年金制度的改革。日本是在1942年制定了《劳动年金保险法》，制度设立初期仅规定男性领取年金的起始年龄为55岁。1944年“劳动年金保险”改名为“厚生年金保险”，并将参保对象扩大到女性劳动者，明确男女领取年龄均为55岁。1954年《厚生年金保险法》修正案规定从1957年开始，男性领取厚生年金的年龄每四年延迟1岁，最终推迟至60岁，女性则保持55岁不变^②，由此来鼓励男性工作更长时间。

^① 内阁府. 令和3年版高龄社会白书(全体版), <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html>

^② 厚生劳动省. 第4回社会保障审议会年金部会资料1“支給开始年齢について”, <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2/9852000001r5uy-att/2/9852000001r5zf.pdf>

随着战后经济的恢复, 为了给全体国民提供更好的保障, 日本于 1959 年制定了《国民年金法》, 该法案旨在为全体日本国民提供基本的经济保障。但值得注意的是, 国民年金的全额领取年龄从设立之日起就定为 65 岁^①, 而当时日本企业普遍的退休年龄为 50—55 岁, 这就意味着员工退休后有很长一段时间可能缺乏稳定的收入来源。为了避免这种情况发生, 日本政府开始探索如何促进老年人就业与再就业。

1963 年日本政府颁布了被誉为“老年人宪章”的《老年人福利法》, 该法案倡导应按照老年人的意愿和能力, 为其提供从事工作以及参与社会活动的机会^[5]; 老年劳动者可以根据个人意愿适当调整退休年龄, 将 50—55 岁的退休年龄延长至 60 岁^[6]。尽管《老年人福利法》为日本老年人继续就业提供了法律依据, 但在实践中老年人却往往因为年龄大而受到雇主歧视。为此, 日本于 1966 年制定了《雇佣对策法》, 其中第四条主要针对就业年龄歧视问题进行了规定, “稳定老年人就业和促进其再就业, 使老年人能够根据自己的动机和能力工作, 不受年龄限制”^②。

与此同时, 随着人口老龄化趋势逐渐凸显, 终身教育思想于 20 世纪 60 年代传入日本, 由文部科学省负责主管推动老年教育事业, 市町村教育委员会则主办了高龄者大学、老年学院等^[7-8]。1958 年, 日本政府制定了《职业训练法》, 旨在通过职业训练和技能鉴定提升劳动者必须的职业技能, 其中就包括了为在职高龄劳动者提供培训的企业内生涯职业训练体系^[9]。该法案后来也成为保障老年劳动力职业能力提升权利的重要法律。

2. 政策形成阶段: 制定《高龄者雇佣安定法》, 鼓励企业延迟退休年龄至 60 岁

在这一阶段, 日本逐渐形成了以推迟养老金领取年龄、延迟退休年龄和发展终身教育与职业能力体系为三大核心内容的促进老年人就业政策体系雏形。二战后日本的经济迅速发展, 为社会保障事业发展提供了良好的经济基础, 政府对社会保障的投入迅速增加。然而, 20 世纪 70 年代出现的石油危机使得其经济增速减缓。1970 年日本 65 岁及以上人口占总人口比重超过 7%, 正式进入老龄化社会^③。同时, 日本的总和生育率在 1975 年跌至 1.91, 0—14 岁人口在 1980 年达到 2751 万峰值后持续减少^④, 进一步加剧了养老金不可持续的问题^[10]。内外双重压力使得日本政府开始积极探索建立促进老年人就业与再就业的相关制度。

1971 年日本政府制定《中老年人就业促进法》, 旨在通过实施继续雇佣制度, 为有工作意愿的中老年人提供就业机会, 保证其稳定的就业活动, 提高他们对经济和社会发展的贡献度。但由于日本养老保险制度实行现收现付制, 人口年龄结构的逐步老化使得厚生年金制度的可持续性面临越来越大的挑战。因此, 日本政府在开发老年人人力资源的同时, 仍然需要继续推进年金制度的改革。1985 年日本政府对《厚生年金保险法》进行修订, 规定女性领取厚生年金的年龄从 1987 年开始每 3 年推迟一岁, 最终从 55 岁推迟到 60 岁^⑤。而年金制度的

① 厚生劳动省. 国民年金法, https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=85001000&dataType=0&pageNo=1

② 厚生劳动省. 労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律, https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=75008000&dataType=0&pageNo=1

③ United Nations. World Population Prospects 2019, <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

④ 内閣府. 令和 3 年版高齢社会白書 (全体版), <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2021/html/zenbun/index.html>

⑤ 厚生劳动省. 第 4 回社会保障審議会年金部会資料 1 “支給開始年齢について”, <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2/9852000001r5uy-att/2/9852000001r5zf.pdf>

改革又加速推动日本政府促进老年人就业与再就业。次年，日本政府对《中老年人就业促进法》进行修订并更名为《高龄者雇佣安定法》，鼓励企业实行60岁退休制度^①。此外，日本分别在1986年、1989年和1990年三次修订了《老年人福利法》，以提高对老年人福祉的保障^[11]，其中“为老年人提供从事工作的机会”这一核心思想始终没有改变。

为了配合老年人人力资源的开发，老年教育受到越来越多的重视，老年人接受教育被视为一项基本人权。1985年为了建设终身学习社会，日本将《职业训练法》更名为《职业能力开发促进法》，修订后的《职业能力开发促进法》不仅规定了雇主的责任，还要求劳动者在整个职业生涯中都必须不断开发、提高职业能力，以保持有良好的从业适应性。日本厚生劳动大臣需每五年制定一期职业能力开发计划，而劳动者年龄的变化正是计划更新时考虑的重要因素之一^[12]。1990年日本政府颁布《终身学习振兴法》（又称《关于整備终身学习振兴措施和推进体制的法律》），针对人民群众普遍需要终身学习机会的情况，旨在通过建立相关制度来增加终身学习的措施和机会，规定由都道府县教育委员会推进终身学习事业，由文部省和经济产业省共同支持制定计划和开展终身教育活动^②。

3. 初步改革阶段：积极转变社会观念，提高退休和年金领取年龄到65岁

进入20世纪90年代以后，日本人口年龄结构在顶部老龄化的同时还经历着少子化带来的底部老龄化^③，总和生育率持续下降并于2005年达到历史最低点1.26，从高生育率向低生育率再到超低生育率的转变使得人口老龄化进程加速发展，并在2005年首次出现总人口负增长。1994年日本65岁及以上人口占总人口比重达到14.30%，进入老龄社会阶段^④，15—64岁劳动年龄人口在1995年达到峰值8716万人后进入持续减少阶段^⑤。此外，泡沫经济的破灭使得日本经济长期不景气，年金支出对财政的压力日益增大。为此，日本政府不得不继续年金制度的改革，同时进一步延迟退休年龄，并提高对企业实施继续雇佣老年人政策的强制性。与前一个阶段不同的是，劳动年龄人口数量的减少使得日本政府推动老年人就业的目的逐渐从弥补退休后的收入“空档期”转变为弥补劳动力短缺，从应对老年人自身的问题上升到应对人口老龄化的问题。与此同时，全民健康状况改善、健康预期寿命延长也使得老年人力资源开发的可行性不断提高。据研究，日本的健康预期寿命在1990—2013年间提高了3.08岁，并于2013年时达到73.3岁，成为全球健康预期寿命最高的国家^[13]。因此这一阶段日本政府的改革措施越来越积极主动，包括塑造积极的老年人形象，鼓励创业等多元化的就业途径，为老年人继续就业创造更好的社会环境。

在进入老龄社会的当年，日本政府就对《厚生年金保险法》和《高龄者雇佣安定法》进行了修订。修订后的厚生年金制度明确提出分阶段、分性别提高厚生年金中“定额部分”养老金的领取年龄。男性从2001年开始，女性从2006年开始，每三年延迟一岁，在2018

① 厚生劳动省. 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律, https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=75049000&dataType=0&pageNo=1

② E-GOV法令检索. 生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawId=402AC0000000071>

③ 厚生劳动省. 令和2年版厚生劳动白书, <https://www.mhlw.go.jp/content/000735866.pdf>

④ United Nations. World Population Prospects 2019, <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

⑤ 内閣府. 令和3年版高齢社会白書(全体版), <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2021/html/zenbun/indexhtml>

年前所有人延迟至 65 岁^①。配合年金制度的调整, 1994 年的《高龄者雇佣安定法》的修订方案明确规定企业有义务雇佣劳动者至 60 岁, 并从 1998 年开始正式实施^[5]。此次修订标志着日本正式开启了延迟退休年龄政策改革。

进入 21 世纪, 在日益严峻的老龄化背景下, 为了弥补 15—64 岁劳动年龄人口的骤减, 日本政府先后出台和修订了多项有关逐步延迟退休年龄的政策法规。2000 年日本政府再次同时修订了《厚生年金保险法》和《高龄者雇佣安定法》。前者在提高厚生年金“定额部分”领取年龄的基础上, 进一步规定从 2013 年开始, 逐步将“报酬比例部分”养老金的领取年龄提高到 65 岁; 后者则提出企业有义务努力延迟退休年龄到 65 岁或为退休后的老年人提供继续雇佣的机会, 为之后的再次修订做好铺垫。在 2004 年的修订中, 《高龄者雇佣安定法》规定所有企业从 2006 年开始都要以分梯次逐步递增方式将退休年龄提高至 65 岁, 同时法案第九条为企业提供了三种选择: 一是延迟退休年龄到 65 岁; 二是采取继续雇佣制度, 即允许员工 65 岁以前退休, 但退休后雇主要重新雇佣有工作意愿的老年员工; 三是直接废除退休年龄制度^[14]。这三种方案意味着企业既可选择以正式雇佣的形式, 也可选择以非正式雇佣的形式雇佣老年人。由此形成的结果是很多企业为了节约成本, 选择维持 60 岁退休年龄, 同时以临时工、非正式合同工等形式继续雇佣退休后的老年人。因为非正式雇佣形式既可以保持劳动者退休前的工作内容不变, 同时薪资待遇却会比退休前降低许多^[15], 这无疑对老年劳动者是不公平的, 也会对其生活质量产生影响。

2012 年日本政府第五次修订《高龄者雇佣安定法》, 在 2000 年和 2004 年的基础上, 进一步要求企业要确保有工作意愿的员工可以工作到 65 岁^[16]。不仅如此, 对于不听劝告和警示的企业, 都道府县的劳动管理部门或职业介绍机构将会指导其进行整改, 若仍不改正, 政府可以向社会公布违反规定的企业名称, 公共职业介绍所将停止受理该企业的招聘手续, 以加强对企业的监管。尽管这种必须予以全员聘用的新政策让企业平添不少压力, 但也为老年人的稳定就业增加了一道法律保障, 使老年人可以以正式员工的身份工作到 65 岁, 并能够获得正常的收入。至此, 日本政府完成了第二次延迟退休年龄的政策改革, 进一步将退休年龄从 60 岁提高到了 65 岁。

推进延迟退休年龄政策的过程一定会遇到很多阻力, 其中对高龄就业者的年龄歧视是阻碍企业贯彻执行政策的重要因素之一^[15]。为了消除职场中的年龄歧视, 日本政府在 2001 年和 2007 年对《雇佣对策法》进行了两次修订。2001 年修订中要求企业招聘和录用员工时有义务取消年龄限制, 但实际效果并不理想。因此在 2007 年修订版中去掉了“有义务”三个字, 直接改为“禁止企业设置年龄限制”, 进一步提高了法律的强制性^[17]。该法案第十条明确写道: “无论工人年龄大小, 只要雇主认为雇佣行为是必要的, 就应根据厚生劳动省的条例为其提供平等机会^②。”

然而, 仅有法律约束和政策支持, 没有达成社会认同, 最多只能使企业勉强执行政策,

① 厚生劳动省. 第 4 回社会保障審議会年金部会資料 1 “支給開始年齢について”, <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001r5uy-att/2r9852000001r5zf.pdf>

② 厚生劳动省. 労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律, https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=75008000&dataType=0&pageNo=1

无法从根本上改善老年人就业环境。为此,日本于1995年出台了《高龄社会对策基本法》作为应对老龄社会的法律基础^[18],《高龄社会对策基本法》明确了积极应对人口老龄化的基本理念,并根据该法制定了国家条令《高龄社会对策大纲》。两者在1994—2012年之间都经过多次修订,其中涉及老年人就业的变化主要有四个方面:一是越来越强调积极的老年人形象,重视消除对老年人的刻板印象;二是不断拓展老年人就业的外延,从延迟退休发展为鼓励老年人创业、远程办公;三是注重鼓励和调动企业的积极性,政府向企业提供指导、财政补贴、奖励等;四是不断完善终身能力发展体系^①。

4. 深化改革阶段:大力解决雇佣不平等问题,推动实现无龄化社会

随着老龄化与少子化趋势进一步加剧,日本65岁及以上人口占总人口的比例于2013年起超过24%,正式进入到超老龄社会。超高比例的老年人口使得日本社会保障支出持续上涨,并于2018年达到历史最高水平。其中,与老年人有关费用支出(如养老保险、老年人医疗福利、老年人福利服务和老年人继续就业福利等)占社会保障总支出的66.5%^②。与之相反,从2015年开始国民养老金缴纳人数不断减少,年轻人缴费热情不高,使得日本养老金资金来源呈现紧缩趋势^[10]。再加上出生人口数量持续下降,导致劳动力供给和养老金制度都面临前所未有的挑战。为了加大劳动力供给,提高养老金制度的可持续性,日本政府促进老年人就业的制度改革进入到无龄化的新发展阶段,即完全消除年龄对就业的限制。具体表现在三个方面:倡导将养老金领取年龄与退休年龄从65岁延迟至70岁;提高非正式雇佣的待遇平等性,完善老年人就业保障制度;加强对老年人再就业的支持。

从2013年开始,日本正式执行《厚生年金保险法》在2000年修订案中提高“报酬比例部分”领取年龄的规定,预计到2030年以前男性和女性的领取年龄均延迟至65岁^③。在2018年发布的《高龄社会对策大纲》中,日本政府进一步提出要将领取退休金的年龄推至70岁及以上。不仅如此,新版《高龄社会对策大纲》在“基本理念”上出现较大突破,指出将65岁视为“老年人”已不再符合实际,应将“老年人”的年龄起点提高到70岁,并致力于建立一个无龄化(age-free)的社会,使所有年龄段的人都可以根据自己的意愿和能力发挥积极作用^④。2020年日本65岁及以上老年人口占总人口比例继续提高至28.4%,80岁及以上的高龄老年人也达到了9.0%。老龄化、高龄化的发展趋势也迫使日本政府再次对《高龄者雇佣安定法》进行了修订,除了保障65岁以下员工都有就业机会之外,还提出企业有义务将退休年龄提高至70岁,该法案已于2021年4月1日起正式实施^⑤。

在促进老年人就业的改革中,非正式雇佣者遭遇的待遇不平等一直是改革的难点。从2016年10月1日开始,日本进一步扩大了厚生年金的覆盖范围,将每周工作20小时以

① 本部分内容根据《高龄社会对策大纲》历次版本内容整理总结。资料来源:日本内阁府, <https://www8.cao.go.jp/kourei/index.html>

② 内阁府.令和3年版高龄社会白书(全体版), <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2021/html/zenbun/index.html>

③ 厚生劳动省.第4回社会保障審議会年金部会資料1“支給開始年齢について”, <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200001r5uy-att/2r985200001r5zf.pdf>

④ 日本内阁府.高龄社会对策大纲(平成30年2月16日内阁决定), <https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/h29/hon-index.html>

⑤ 厚生劳动省.高齢者等の雇用の安定等に関する法律, https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=75049000&dataType=0&pageNo=1

上、月收入在 8.8 万日元以上的非正式雇员纳入厚生年金制度的保障范围内^①, 以改善非正式雇员的待遇, 预防其出现经济贫困问题。2018 年 9 月, 日本进一步降低了非正式雇员加入厚生年金制度的月收入门槛, 由原来月收入 8.8 万日元降低到 6.8 万日元。这一变化使得当年厚生年金参保对象新增 200 万人^[19]。除了待遇公平问题, 65 岁及以上老年人失业时还面临脱离雇佣保险、出现收入“空档期”的问题。为此, 日本政府于 2016 年 3 月通过了《雇佣保险法》修正案, 规定 65 岁老年人可以继续加入雇佣保险, 失业时最多可获得相当于失业前 50 天工资的补偿; 再就业时免除劳资双方的雇佣保险保费^②。这不仅为老年人就业提供了更完善的保障, 也在一定程度上减轻了企业负担, 有利于老年劳动者被继续雇佣。

为了满足老年人多样化的工作需求, 为其提供临时和短期的就业机会, 日本还建立了银发人力资源中心 (Silver Human Resources Center) 和公共就业保障办公室 (Hello Work)。银发人力资源中心由厚生劳动省管辖, 致力于振兴当地社区、支持老年人就业, 并使老年人通过工作获得幸福感和满足感。主要职责是为会员提供灵活就业机会、志愿活动机会、老年人工作技能培训课程以及老年人创业支持服务等。考虑到老年人能力有限, 该中心提供的工作内容往往比较简单, 且周期短、时间灵活性强, 并且强调老年人参与的自愿性^③。公共就业保障办公室的核心业务为面向全社会 (包括老年人) 提供就业咨询与支持服务, 通过建立信息化平台, 实现企业和求职者的互联, 以达到促进就业的目的。此外, 公共就业保障办公室还为求职者办理雇佣保险服务, 包括就业津贴、失业补助、教育培训津贴和继续就业津贴等。公共就业保障办公室由政府主办, 惠及全民, 并通过互联网打通了企业和求职者的沟通壁垒, 使老年人求职更加省时省力, 免于奔波。

总体而言, 日本促进老年人就业政策改革的主要内容包括提高养老金领取年龄、延迟法定退休年龄、构建老年友好的就业环境、拓展形式多样的就业途径和促进终身职业能力发展。在推进改革的过程中也体现出鲜明的特点: 第一, 无论是制定新政策还是修订已有政策, 其时间和目标都符合日本人口年龄结构的变化趋势及特点。第二, 注重顶层设计先行, 建立完善法律体系。除了《雇佣对策法》和《雇佣保险法》等基本法律保障, 日本政府还专门颁布了针对老年人的《老年人福利法》、《高龄者雇佣安定法》、《高龄社会对策基本法》等, 完善的顶层设计确保了老年人的就业权利和合法权益, 明确了用人单位的义务, 为推行延迟退休和发展多样化就业方式指明了基本方向。第三, 政策改革采用渐进方式。“小步慢走”延长退休年龄的方式给企业提供了缓冲期, 多种实施途径的选择提高了企业配合的灵活度, 降低了政策变化对企业带来的冲击。从政府建议到企业试行再到法律强制, 政策的强制性不断提高, 但整个过程循序渐进, 有效降低了企业的抵抗情绪, 使其心理上不断适应并最终接受。第四, 全方位为老年人就业提供支持。一方面以老年人需求为中心发展多样化的就业方式, 另一方面保障老年人受教育权利, 开发提高老年劳动者的职业能力。

① 厚生劳动省. 养老金改革法 (2016 年法律第 114 号), <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000147284.html>

② 日本经济新闻. 厚生劳动省提出就业保险改革方案, http://www.nikkei.com/article/DGXLASDC18H0E_Y5A211C1PP8000/

③ 全国银发人力资源中心商会. 什么是银发人力资源中心, http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html

四、日本促进老年人就业的经验对中国的启示

从中日老年人就业现状的比较可知,中日老年人在就业行业、形态和发展趋势上都非常相似,只是日本人口老龄化进程在时间上领先中国约20年,相关政策体系更加完善,因此以日本为研究对象有前瞻作用^[20]。

虽然我国人口平均预期寿命增长较快,但法定退休年龄基本上沿用20世纪50年代的标准:男性60岁、女工人50岁、女干部55岁,在此基础上对特殊行业或岗位进行了单独规定,如高级专家退休年龄可延长至不超过70岁,县(处)级女干部可到60岁退(离)休^[21-22]。相比而言,我国退休年龄平均水平较低^[23],男女退休年龄差距较大^[24],提前退休现象突出^[25]。对老年人人力资源的开发最早体现在对老干部离退休制度的建立和完善上^[26],《中华人民共和国老年人权益保障法》只是在法律层面明确了老年人有依法从事经营和生产活动的权利。随着人口老龄化快速演进,近年来中央层面陆续发布了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》、《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》等重要文件,为健全终身学习和终身职业技能培训体系、延迟法定退休年龄、探索老年人灵活就业模式、积极开发老年人人力资源提供了方向指导。

然而,目前我国尚未出台类似《高龄者雇佣安定法》的老年人就业核心法律,延迟退休政策的具体方案也尚未真正落地。对比中日两国老年人就业的相关法律与政策可见,中国当前有关老年人就业的制度建设相当于日本政策建立阶段的初期,但是我国人口老龄化程度已经相当于日本初步改革阶段水平,而且中国从进入老龄社会到进入超老龄社会的时间预计也会比日本更短,这意味我们需要在更短时间内完成制度的建立和调整。加之中国区域和城乡差异大、老年人口体量大,面临的问题会更加复杂。因此,我们在借鉴日本经验的同时,必须要注意结合中国的现实情况。

1. 深入开展积极老龄观教育,全面提高社会认同

尽管我国已在全国范围内开展了人口老龄化国情教育,但教育对象主要局限于机关事业单位和基层党委组织。日本经验表明,有效推进延迟退休和促进老年人就业政策落地,必须取得企业配合和社会认同,需要在企业和社会开展全面深入的人口老龄化国情教育,使整个社会认识到老年群体并非皆为衰弱、贫困和保守者,用健康老龄化、积极老龄化、老有所为等积极老龄观取代过去的“包袱论”、“无用论”等消极老龄观,认识到老年人的人力资源价值。尤其要重视消除劳动力市场对老年人的年龄歧视,保障老年人继续参与劳动力市场的合法权利。通过宣传教育,扭转“老年人就业会挤占年轻人工作机会”这类消极论调,构建年龄友好的就业与社会环境。改变过去“教育—工作—退休”的“三段式”生命周期单向发展理念,构建终身教育体系,倡导“学习—就业—再学习—再就业”的多样化生活方式和职业生涯。发挥老年人的主体能动性,提升老年人参与就业的自我效能感。

2. 延迟退休与社会保障制度协同发展,一“推”一“拉”稳步促进老年人就业

日本经验表明,开发老年人人力资源不能仅靠延迟退休年龄这一单项政策,还应注意其他相关政策的辅助配套。尤其是在提高个人延迟退休的意愿方面,需要社会保障制度优先作出

调整。一方面, 渐进式延迟养老金领取年龄, 同时将养老金领取时间与退休年龄进行匹配可以有效推动劳动者延长工作时间。例如, 对提前退休者, 适当降低养老金领取比例; 对延迟退休的老年人, 可对其退休后领取养老金的数额进行适当比例的增加, 以激发个体延迟退休的意愿。达到法定退休年龄想继续就业的老年人可根据自身情况和意愿弹性选择退休时间。另一方面, 完善养老保险制度, 改善非正式雇佣人员的保障状况, 为老年人继续就业和再就业提供权利保障和经济保障将提高就业的吸引力, 形成拉力。为此, 首先需要完善劳动力市场关于禁止年龄一性别歧视的立法工作, 保障老年人(尤其是女性老年人)的就业权利。当前《劳动合同法》对退休人员再就业时的法律地位尚未作出规定, 应明确退休后可以建立劳动关系而非仅劳务关系, 以保障老年人再就业期间同样能够享受社会保障并获得合理的报酬。此外, 还应重视失业保险和工伤保险对老年劳动力权益的保障作用, 适当对其进行倾斜。修订现有《工伤保险条例》中工伤保险待遇享受与基本养老保险互斥的内容, 将老年劳动者纳入工伤保险范围, 明确企业为退休再就业劳动者缴纳工伤保险的义务, 保障再就业老年人要求劳动保障的合法权益。重视对老年创业者的支持, 适当对其提供贷款或税收优惠。此外, 按照政策的阶段性目标提前制定好整体政策推进时间表, 确保促进老年人参与经济社会建设工作有序推进、规范推进, 各方利益得到合理保障、合法保障。

3. 发展灵活多样的就业形式, 提供全方位就业服务

日本经验表明, 短时灵活的就业方式更加符合老年人就业的需求。我国低龄老年人提供隔代照料的比例较高, 因此这种就业方式也比较符合我国的实际情况。可以引入短时、兼职工作等符合老年人需求的、灵活多样的工作形式, 为扩大老年人就业机会创造条件。明确主管单位, 建立专门针对老年人的职业介绍机构或在现有职业介绍机构中增加服务老年人的专门分支, 根据老年人的健康、兴趣、特长推荐适合其工作的岗位, 定期为老年人提供职业培训、举办人才交流会。积极开发老年人人力资源信息库, 根据老年人的知识技能、特长等进行分类登记, 利用互联网及时收集和匹配老年人工作需求信息与工作岗位的供应信息, 实现区域人力资源共享。重视我国老年人在隔代照料、家务劳动中发挥的巨大作用, 开发低龄老年女性在托育服务中的人力资源和经验优势。注重就业权益公平, 包括保障灵活就业人员以及女性老年群体的合法权益, 维护和完善女性老年劳动力的就业环境等。

4. 将终身教育与终身职业能力发展相结合, 提高老年人就业能力

日本在促进老年人就业的深化改革阶段已经建立起较为完善的终身能力发展体系。我国在《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》中也已将老年教育定性为终身教育的组成部分, 并明确由教育部门牵头来制定老年教育的相关举措, 这是老年教育发展的突破性进展, 也为促进老年人就业奠定了基础。一方面要丰富老年教育的内容, 改变过去老年教育主要以休闲娱乐为主的特征, 扩展课程内容, 并将职业技能培训等有利于提高老年人就业能力的课程内容纳入其中。还可以开展隔代照料技能培训、长期护理技能培训等课程, 为特定行业储备老年人人力资源。重视对老年人的信息技术教育, 缩小“老年数字鸿沟”, 利用数字信息技术对老年人赋能, 提升其在继续就业中的职业技能水平和竞争力。另一方面要丰富老年教育的形式, 开发线上线下、正规教育与非正规教育相结合的多元教学组织形式。利用

互联网技术,依托现有的国家开放大学资源,开发适合老年人的在线教育课程,依托高校资源探索老年学历教育,鼓励发展民间互助式老年学习团体,调动老年人自身潜力。此外,应主客体同时发力,既要强调用人单位在为员工提供职业能力培训方面的重要责任,也要鼓励劳动者积极主动提升自己的职业能力。

5. 加强媒体宣传引导,鼓励企业和社会组织积极参与

企业和社会组织是为老年人就业和再就业提供岗位的重要主体。尽管可以通过法律制度强制企业和社会组织实施延迟退休等政策,但日本的经验表明,只有得到企业和社会组织的认可和配合,才能在政策落地过程中发挥其主动性和创造性。鼓励企业和社会组织内部加强年龄友好型工作环境的建设与改造,营造积极的工作氛围和企业文化,使老年员工在其中工作时能够扬长避短,并感到轻松愉快。可以在全国范围内开展促进老年人就业大赛,吸引企业和社会组织广泛参与,为促进老年人就业提供创造性解决方案,并结合大众媒体宣传将比赛品牌化以发挥标杆引领作用。还可借鉴日本高龄者继续雇佣补贴金政策,适时对继续雇佣60岁及以上员工的企业给予减税奖励、贷款优惠或资金补贴。

6. 加强理论研究和调查,定期开展政策评估与调整

在企业内部开展老年人继续就业和再就业的态度与行为摸底调查,掌握企业管理层和人力资源部门对老年员工的态度和歧视行为,追踪其有关促进老年人就业的行为改善。对老年人参与正式雇佣和非正式雇佣状态、薪资与社会保障状况、就业形式偏好等数据进行及时追踪统计,持续关注公众、劳动者和用人单位对延迟退休、弹性退休制度、灵活就业等的观念认同,为理论研究与政策实施提供及时可靠的实证资料。定期开展促进老年人就业相关政策效果评估,及时调整政策实施力度与方向。

五、结论

本文对日本促进老年人就业的政策体系与改革历程进行了总结与分析,并在此基础上提出了对我国开发老年人人力资源的启示。本文在已有研究的基础上,进一步收集了一手的日本促进老年人就业的相关政策与数据,并尝试以日本人口老龄化发展趋势为主线,结合其经济社会发展水平、劳动力供给与社会保障制度可持续性等因素,对日本促进老年人就业政策的改革历程和各阶段特点进行剖析,有利于全面深入理解其政策演变历程与原因。与此同时,本文未将分析局限于延迟退休政策,而是从劳动力就业制度、社会保障制度和终身教育与培训制度三个方面系统考查日本促进老年人就业的政策体系,对我国构建更加完善的就业政策体系提供了借鉴。此外,本文利用最新的统计数据,对中日老年人就业现状进行了对比,以了解中日老年人就业特点的异同之处,更有助于明晰日本经验对我国的适用性。当然,由于本文主要是对国际经验的分析,对我国老年人就业情况的分析有限,未来有必要对我国促进老年人就业的相关制度进行更加全面深入的分析,以提出更有针对性的对策建议。

参考文献:

[1] 童玉芬,廖宇航. 银发浪潮下的中国老年人人力资源开发[J]. 中国劳动关系学院学报, 2020(2): 27-36.

- [2] 张再生. 中国人口老龄化的特征及其社会和经济后果 [J]. 南开学报, 2000 (1): 83-89.
- [3] 刘青青. 老龄化背景下老年人力资源开发对策研究 [J]. 决策探索 (下), 2020 (11): 10-12.
- [4] 曾红颖, 范宪伟. 以老年人力资源优化开发积极应对人口老龄化 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2019 (6): 100-103.
- [5] 丁英顺. 日本老年雇佣制度的发展及启示 [J]. 前沿, 2019 (3): 65-70.
- [6] 朱宁. 日本老年人就业政策的研究及启示 [D]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2018: 20.
- [7] 魏映双. 日本的老年教育与人力资源开发 [J]. 成人教育, 2011 (8): 129-130.
- [8] 王桥. 老年人力资源开发: 日本实践的启示 [J]. 福祉研究, 2019 (1): 66-73.
- [9] 陈玉杰. 日本职业技能开发体系发展历程、现状及经验借鉴 [J]. 中国劳动, 2020 (2): 44-55.
- [10] 丁英顺, 赵明. 人口老龄化背景下日本延迟退休政策探析 [J]. 日本研究, 2021 (4): 60-70.
- [11] 晏英. 日本老年人权益保障的法律体系及其启示 [J]. 中共山西省委党校学报, 2017 (5): 91-94.
- [12] 熊纓, 车思涵, 杨一帆. 日本老年人力资源开发法规政策及启示 [J]. 中国人事科学, 2019 (9): 63-74.
- [13] MURRAY C J, BARBER R M, FOREMAN K J. Global, regional, and national disability-adjusted life years (DALYs) for 306 diseases and injuries and healthy life expectancy (HALE) for 188 countries, 1990 - 2013: quantifying the epidemiological transition [J]. Lancet, 2015, 386 (10009): 2145-2191.
- [14] 姜茗予. 日本养老金与老年人就业的衔接: 走向多元化的弹性退休体制社会 [J]. 老龄科学研究, 2017 (5): 69-78.
- [15] MARTINE J, JAUSSAUD J. Prolonging working life in Japan: issues and practices for elderly employment in an aging society [J]. Contemporary Japan, 2022, 30 (2): 227-242.
- [16] 陶建国, 时阳. 日本老年人退休后继续雇佣制度的新动向及其启示 [J]. 中国人力资源开发, 2013 (21): 99-103.
- [17] 陶建国. 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 [J]. 人口与发展, 2010, 16 (1): 104-109.
- [18] 张志宇, 张崇巍. 日本社会的人口老龄化现状及政府对策 [J]. 老龄科学研究, 2015 (6): 73-80.
- [19] 丁英顺. 日本人口结构变化与养老金制度改革 [J]. 国外理论动态, 2019 (8): 113-121.
- [20] 封婷. 日本老龄政策新进展及其对中国的启示 [J]. 人口与经济, 2019 (4): 79-93.
- [21] 杨良初, 李桂平, 卢娜娜. 延迟退休政策: 国际经验与中国道路 [J]. 地方财政研究, 2021 (10): 72-79.
- [22] 汪伟, 王文鹏. 预期寿命、人力资本与提前退休行为 [J]. 经济研究, 2021 (9): 90-106.
- [23] 王天宇, 邱牧远, 杨澄宇. 延迟退休、就业与福利 [J]. 世界经济, 2016 (8): 69-93.
- [24] GILES J, WANG D, CAI W. The labor supply and retirement behavior of China's older workers and elderly in comparative perspective [R]. IZA Discussion Paper, No. 6088, 2011.
- [25] 封进, 胡岩. 中国城镇劳动力提前退休行为的研究 [J]. 中国人口科学, 2008 (4): 88-94, 96.
- [26] 中共中央文献编辑委员会. 邓小平文选: 第2卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 327.

Policies to Promote the Employment of Older Adults in Japan: Reform and Its Enlightenment to China

XIE Lili^{1,2,3}, HAN Wenting³

(1. Center for Population and Development Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. School of Sociology and Population Studies, Renmin

University of China, Beijing 100872, China; 3. Institute of Gerontology, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Due to continuous increase of population aging level, laborforce and structural shortage of the labor force, the development of elderly human resources become one of the crucial ways to respond to population aging actively in China. As a leading country in aging population, Japan has carried out a series of practical explorations in promoting the employment of the elderly. Overall, the reform of Japan's employment promotion policies for the elderly has gone through four stages: policy development, policy establishment, initial reform, and deepening reform. The main contents of the reform include raising the age of pension, postponing the legal retirement age, building an age-friendly employment environment, expanding various forms of employment paths, and promoting the development of lifelong vocational ability. The policy reform focuses on adapting to the trend and characteristics of Japan's changing population age structure. Top-level design has been considered firstly, then a sound legal system has been established. Policy reform adopts a gradual approach, which providing comprehensive support for the employment of the elderly. Compared with Japan, the relevant system of promoting the employment of the elderly in China is in the establishment stage. However, the aging level of China is equivalent to that of Japan at the initial reform stage. Moreover, the time for China to move from an aging society to a super-aging society is expected to be shorter than that in Japan, which means that China needs to establish and improve its system in a shorter time. Combining the experience of Japan and China's situation, it is suggested to carry out active education on the concept of aging and comprehensively improve social identity. Delayed retirement policy and the social security system have promoted in tandem, steadily promoting the employment of the elderly. Meanwhile, it is suggested to develop flexible and diverse forms of employment for the elderly and provide all-round employment services, combine lifelong education with lifelong professional ability development to improve the employability of the elderly. We should strengthen media publicity and guidance, and actively engage enterprises and social organizations, and strengthen theoretical research and social investigation, and regularly carry out policy evaluation and adjustment.

Keywords: development of human resources of older adults; employment of older adults; postponing the retirement; flexible employment; policy reform

[责任编辑 武玉]