

# 中國大陸老年人力就業問題 之初探

## A Preliminary Study of the Elderly Employment in China

楊銘杰 (Yang, Ming-Jey)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士候選人

### 摘要

本研究以活動理論、馬克思的普遍就業理論、生命週期假說理論與人力資本理論，試圖探討中國大陸老年入力的就業問題，發現其問題可歸納為：一、社會文化對於老年就業觀念的誤解；二、老年就業的權益保障問題；三、延遲退休年齡問題；四、老年人力資本的提升與發展適合老年就業的產業等四點。並予探討，以顯示現今中國大陸老年就業問題的狀況。而中國大陸在面對老年人力就業的問題上，面臨著其社會文化對於老年人力就業認識的不足、欠缺對於老年就業的權益保障、延遲退休年齡的改革及老年人力資本的提升與發展適合老年就業的產業尚須加強等方面，皆必須重視與考量，以降低因人口老化所造成的衝擊與影響，且還有值得討論與改善之處。

關鍵詞：中國大陸、老年人力、就業問題

## 壹、前言

隨著人類壽命平均延長，人口結構老化已是全球化的現象，由於其影響是長期的，及具有一定的難以逆轉性。<sup>1</sup> 因此，本研究關注的焦點不在於成因之探究，而是側重在中國大陸人口老化對其老年人力就業問題之探討。

此外，根據大陸全國老齡工作委員會辦公室 2006 年發布的「中國人口老齡化發展趨勢預測研究報告」指出，中國大陸自 1999 年起就進入了老齡化社會，2014 年老齡人口將達到 2 億，2026 年達到 3 億，2037 年超過 4 億，2051 年則達到最高值，之後一直維持在 3 至 4 億的規模。而人口的高齡化亦直接影響勞動力的供給。據該報告指出，如果人口老齡化的趨勢不可避免，則中高齡勞動率的提升及持續發展的運用，是中國大陸必須正視的議題。而當人口紅利已經用盡，增進老年人力的就業，發展所謂的年齡或長壽紅利，也可以擴大人力資源的供給，以增加人口紅利。<sup>2</sup>

2013 年，大陸於十八屆中全會發布《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》強調：「積極應對人口老齡化，加快建立社會養老服務體系和發展老年服務產業。」並認為：「老齡社會將遭遇養老、醫療、長期照料等多種困境，但如果用一種更加積極和具有建設性的態度來認識老齡社會，則老年人力資源開發與就業則是其中的核心問題，並成為解決其他人口老齡化問題的基礎和條件。」<sup>3</sup> 所以，老年人力就業問題對中國大陸政治、社會與經濟發展具有重要性。因此，本研究將從中國大陸老年人力就業問題的理論及文獻為主軸，歸納及探討中國大陸老年人力就業問題。

## 貳、老年人力就業問題理論與文獻檢閱

本研究主要係為探討中國大陸老年人力就業問題。大陸全國政協常委、副

<sup>1</sup> 王瑩瑩、童玉芬，「中國人口老齡化對勞動參與率的影響」，首都經濟貿易大學學報（北京），第 17 卷第 1 期（2015 年 1 月），頁 64。

<sup>2</sup> 金冰、王曉然、李建興、李燕，「未富先老挑戰中國經濟」，（2006 年 2 月 24 日），2015 年 7 月 22 日瀏覽，〈青島新聞網〉，[http://www.qingdaonews.com/big5/content/2006-02/24/content\\_6085922.htm](http://www.qingdaonews.com/big5/content/2006-02/24/content_6085922.htm)。

<sup>3</sup> 劉家強，「老年人力資源開發是解決老齡問題的基礎」（2014 年 10 月 28 日），2015 年 7 月 16 日瀏覽，〈光明日報〉，<http://roll.sohu.com/20141028/n405523311.shtml>。

秘書長劉家強認為，中國大陸老年人力開發與就業不是一個簡單的經濟問題，更內含有倫理、法律、社會等諸多因素與問題。<sup>4</sup> 因此，本研究將從四項重要理論來探討中國大陸老年人力就業問題。

### 一、活動理論 (Activity Theory) 與積極性老齡化 (Active Ageing)

活動理論又稱「社會活動說」，其主張老年人不是退出社會，而是轉換自己的角色。老年是中年的延長，如老年人仍能參與社會活動，仍應保有其社會地位，主張由行為決定年齡，因而否定老化問題之存在。徐震等學者認為，許多老年人仍保有服務社會的能力和意願；然而，礙於許多現實的社會規則、錯誤觀念及政府法令等，卻迫使老年人離開工作或無法就業，此種只計年齡歲月，不管行為能力的規則、社會觀念與法令，對人類的行為及老人生涯有失公平。<sup>5</sup> 美國學者巴特勒也強調，老年人是具有工作能力與意願的，應注重老年人的社會參與，且沒有必要把老齡化和生產率描述為人生中兩個完全不同的階段，所謂老年人缺乏生產率是一個虛構的概念。實際上，如果不是因為疾病和社會不利環境的影響，老年人能夠，也確實有生產率，並且可以積極參與生活。<sup>6</sup>

活動理論強調老年參與、活動與社會的認同，認為老年人應該積極地參與社會，要盡可能的保持中年人的生活方式。此一理論與聯合國所強調「積極性老齡化」的意涵相似，但「積極性老齡化」更加注重老年人的權利，認為社會參與是老年人的一項權利，包含了健康、參與與保障三根支柱，<sup>7</sup> 此即為聯合國第二次世界老齡大會於 2002 年通過「老齡問題國際行動計畫」中強調，應建立不分年齡、人人共享的社會，促進老年人以積極、健康的姿態參與社會發展，強調在保障老年人權利的基礎上，對社會環境所提出的要求，消除非老年人群的年齡偏見，為老年人的社會參與提供適宜環境，<sup>8</sup> 使社會能夠越來越多地依賴

<sup>4</sup> 劉家強，「老年人力資源開發是解決老齡問題的基礎」。

<sup>5</sup> 徐震、莊秀美、王宏倫、杜秀秀，社會老年學（臺北市：紅葉文化，2014 年 11 月），頁 28。

<sup>6</sup> 劉文、焦鳳，「老齡化並非想像的那麼可怕」（2015 年 7 月 17 日），2015 年 7 月 25 日瀏覽，《新華網求是》，[http://www.qsthority.cn/zhuanqu/bkix/2015-07/17/c\\_1115959564.html](http://www.qsthority.cn/zhuanqu/bkix/2015-07/17/c_1115959564.html)。

<sup>7</sup> 王莉莉，「中國老年人社會參與的理論、實證與政策研究綜述」，人口與發展，2011 年第 3 期（2011 年 6 月），頁 36。

<sup>8</sup> 劉文、焦鳳，「老齡化並非想像的那麼可怕」，[http://www.qsthority.cn/zhuanqu/bkix/2015-07/17/c\\_11159564.htm](http://www.qsthority.cn/zhuanqu/bkix/2015-07/17/c_11159564.htm)。

老年人的技能、經驗和智慧。<sup>9</sup>

因此，活動理論與「積極性老齡化」強調，老年不應退出社會，且老年是中年的延長，並具有生產力，仍有服務社會的能力與意願。然而，受限於現實的社會規則、錯誤觀念及政府法令，迫使老年離開工作或無法就業。

大陸全國政協常委、副秘書長劉家強認為，中國大陸老年人力資源開發與就業面臨著社會對於老年者歧視與尊重文化悖論的困境。老年人口的群體在人類學和社會學意義上出現了「歧視 - 尊重」的悖論。另一方面，老年人力資源發展一開始就具有強烈的限制性和滯後性，「限制性」，主要表現在政策法規的制定和執行過程，採用限定性的語言，按照年齡、性別等指標對老年人口進行識別；「滯後性」，則是指老年政策的統一性和延續性，缺乏戰略性長遠發展規劃及相關配套政策、措施和支持系統。此外，老年就業也面臨了現代化勞動市場排斥的市場困境及代際之間就業機會「擠壓」的代際困境。「數字鴻溝」在老年群體的體現非常明顯，致使老年人口在傳統社會通過時間週期的延長而累積的經驗、價值大幅下降甚至毫無用處。<sup>10</sup>

年輕人的就業壓力，確實是老年人就業政策實施的一個制約因素。<sup>11</sup> 一般認為老年人力會擠占年輕人的就業機會，加劇就業困難的矛盾。然而，這是社會上對於老年人力就業在本質上缺乏客觀認識。事實上，老年人與年輕人在就業方面存在著較大差異及具有很強的互補性。<sup>12</sup> 在西方發達的市場經濟國家，經由抑制老年人就業來增加本國青年人就業的政策，從來就沒有產生明顯的效果，歐盟經驗也證明，年長勞動力退出勞動市場與年輕人就業率之間並沒有明顯的聯繫。<sup>13</sup> 然而，社會文化對老年就業的錯誤觀念與認識，卻造成老年就業的困難。

<sup>9</sup> 馬德里政治宣言，2015年7月21日瀏覽，《聯合國網站》，<http://www.un.org/chinese/esa/angeing/declaration.htm>。

<sup>10</sup> 劉家強，「老年人力資源開發是解決老齡問題的基礎」。

<sup>11</sup> 姜向群、杜鵬，「中國老年人就業狀況及其政策研究」，*中州學刊*（河南），2009年第4期（2009年7月），頁112。

<sup>12</sup> 程承坪，「多舉措應對人口老齡化」，*中國國情國力*（北京），2014年第10期（2014年10月），頁62。

<sup>13</sup> 王樹新、楊彥，「老年人力資源開發的策略構想」，*人口研究*（北京），第29卷第3期（2005年5月），頁63-69。

## 二、馬克思的普遍就業理論

馬克思在其「共產黨宣言」、「共產主義原理」、「反杜林論」、「資本論」、「1848 年至 1850 年法西斯階級鬥爭」等著作中，淺析了資本主義僱傭勞動制度和資本主義人口過剩規律，揭露了資本主義人口過剩的實質及資本主義保證全民都有工作可做的虛偽性，表達了廢除資本主義僱傭勞動制度和共產主義社會推動勞動就業普遍的思想。大陸學者李西源認為，馬克思普遍就業論述是中國大陸就業與實踐論述的指導。馬克思指出，在共產主義社會，資本主義人口相對過剩現象根本消除，不分年齡、階級，人人必須勞動及有工可做，凡是有勞動能力的人，都平等地享有勞動就業的權利、義務及保障；且人人都能同等的得到及享受得以進展與體現一切體力和智力所需要的資料，沒有剝削、沒有壓迫。如此，勞動就業不再是一種痛苦和負擔，而是一種幸福和快樂。<sup>14</sup>

馬克思進一步指出，在這個普遍就業的社會中，勞動者之就業，具有三個基本特點：（一）權利和義務平等，普遍就業是勞動者平等就業權利和義務統一的體現。（二）普遍就業是就業數量與質量相統一的就業。從數量上來看，消除人口相對過剩的現象，讓所有有勞動能力的人都能充分就業，人人有工可做；從質量上而言，這種就業是沒有剝削及超負荷勞動，且是符合人的生理、心理期望的快樂勞動。（三）在普遍就業中不存在勞動者與僱傭者間的勞資關係，勞動者得到合理利用，其積極性得以充分的發揮與就業。<sup>15</sup>

因此，馬克思的普遍就業理論是主張勞動者應不分年齡、階級，且在勞動及就業上是同等而沒有剝削的，並享有平等的權利義務及保障。所以，老年者的就業與其他人應是平等的，不應有所差別，且享有其應有的權利義務與保障。

老年就業權利與其他年齡的勞動者應是一致的，且不應因老年者的年齡而受限制及歧視。目前中國大陸沒有相關法律對勞動年齡歧視作明確的限制與規定，且缺乏對老年平等就業及權利的保障，<sup>16</sup> 雖對老年繼續參與社會方面權利雖

<sup>14</sup> 李西源，「馬克思恩格斯普遍就業理論及其時代價值」，理論探索（山西太原），2012 年第 4 期（2012 年 8 月），頁 77-80。

<sup>15</sup> 李西源，「馬克思恩格斯普遍就業理論及其時代價值」，頁 77-80。

<sup>16</sup> 蔣忠原，「淺談對我國就業年齡歧視進行立法的必要性及國際經驗」，理論界（遼寧），2011 年第 9 期（2011 年 9 月），頁 80。

有所述及，但在保障老年再就業權利，卻無專門且明確的規定。<sup>17</sup> 而法律政策健全與否直接影響老年就業的效果，在老人勞動中應有的勞動關係，只做為民事關係處理，對單位和老年人力而言，都增加了用人和就業的風險。<sup>18</sup>

由於中國大陸在老年就業平等及權利義務上缺乏具體的保障，因此，對老年就業勞、資雙方及勞動僱用形式造成限制，影響老年就業的權利、保障與效果。

### 三、生命週期假說理論 (Life-cycle hypothesis)

生命週期假說理論是由美國經濟學家莫迪利安尼 (Franco Modigliani) 和布倫伯格 (Richard Brumberg) 共同提出，假設消費者是理性的，其消費與儲蓄的分配是以一生做為考察量度，在既定時期中，消費者的個人消費並非由當期的收入決定，而是根據效用最大化原則，並使得其一生中總的效用水平得以達到最大化。<sup>19</sup>

此理論將人的一生分為青年時期、中年時期和老年時期等三個階段，在不同的階段，消費和儲蓄的關係有所不同。在青年時期，是消費大於收入，處於負儲蓄狀態；在中年時期，消費者收入水平增加，但其消費占收入的比重卻在降低，在這一階段，消費者有能力支付青年時期的負債，另考慮到未來退休後收入水平的降低，消費者會提前預存部分收入，以儲蓄形式為將來的養老做準備，處於正儲蓄狀態；進入老年時期，消費者由於退休或不再透過勞動獲得報酬而收入降低，此時，便需使用中年時期的儲蓄作為一定生活來源的補充，在這個階段，消費者的消費水平高於其收入，處於負儲蓄狀態。<sup>20</sup>

大陸學者高鴻業認為，中國大陸人均預期壽命逐步提高，依照生命週期假說，個人處於負儲蓄的老年時期會相應增長，在中年時期不變的情況下，延長的老年時期會使得個人可支配收入水平較低，從而降低其生活水平，<sup>21</sup> 且隨著人均受教育和預期壽命的提高，如果退休年齡不變，會形成進入工作的時間延後

<sup>17</sup> 莫榮、陳蘭，「中國老年人力資源的開發」(2012年12月24日)，2015年7月28日瀏覽，《中國網》，[http://big5.china.com.cn/guoqing/2012-12/24/content\\_27500513.htm](http://big5.china.com.cn/guoqing/2012-12/24/content_27500513.htm)。

<sup>18</sup> 余洪，「老年人力資源開發與對策研究」，現代商業(北京)，2012年第9期(2012年5月)，頁258。

<sup>19</sup> 李梅花，「日本、韓國人口老齡化與老年人就業政策研究」，吉林大學東北亞研究所博士論文(2014年)，頁25-26。

<sup>20</sup> 李梅花，「日本、韓國人口老齡化與老年人就業政策研究」，頁25-26。

<sup>21</sup> 高鴻業，西方經濟學(宏觀部分)(北京：中國人民大學出版社，2002年11月)，頁444。

及退休後的時間拉長，以至個人自我供給無法滿足需求，陷入晚年貧困，為避免此情形發生，需要推動延遲退休年齡。<sup>22</sup>

目前，中國大陸《勞動合同法實施條例》第 21 條規定，勞動者達到法定退休年齡的，勞動合同終止。<sup>23</sup> 大陸現行勞動者法定退休年齡為男性 60 歲、女性 50 歲退休，女性幹部 55 歲退休，退休年齡實行的是統一按年齡退休的制度，只要達到法定年齡，不管工作多少年，除了極少數人員外，一律退休。這種「一刀切」的做法，形成了不平等及人力資源的浪費，而退休年齡有性別差異，也不符合男女平權的觀念，合理的提高退休年齡還需要做好各項配套，要視實際情況而定，不能「一刀切」。<sup>24</sup> 然實際情形，有存在提前退休的現象。在這個年齡階段中，大多數勞動者依然身體較為健康、精力較為充沛，相對於平均壽命，與其他先進國家及國際組織相較為低。<sup>25</sup>

中國大陸社科院副院長蔡昉認為，人口老齡化不僅是人口轉變、不同年齡組間比例關係變化的反映，還是人口預期壽命提高的結果，把身體健康因素與人力資本累積（包括教育、培訓）等結合起來考慮，有效工作年齡應伴隨預期壽命的提高而延長，如果能夠做到這一點，就意味著可透過把實際退休年齡延後，從而擴大勞動年齡人口規模。<sup>26</sup> 因此，以目前法定的退休年齡，似不符合現行環境與實際的需要，在面臨人口老齡化趨勢與勞動力不足情況下，退休年齡與「一刀切」的退休規定，尚有改善空間。

#### 四、人力資本理論 (Human capital theory)

人力資本理論，於 20 世紀 60 年代，由美國經濟學家舒爾茨 (Schultz) 與貝克爾 (Becker) 所提出，開啟了人類關於人生產能力分析的新思路。舒爾茨認為，人力資本是體現在勞動者身上的一種資本類型，係以勞動者的數量和質量，即勞動者的知識程度、技術水平、工作能力及健康狀況等方面價值的總和。<sup>27</sup>

<sup>22</sup> 紹國棟、朱小玉、劉傳，「基於生命週期理論的延遲退休年齡合理性研究」，雲南社會科學（昆明），2011 年第 5 期（2007 年 10 月），頁 53-56。

<sup>23</sup> 羅萌，「論老年人就業的勞動法保障」（2015 年 2 月 13 日），2015 年 6 月 3 日瀏覽，《陝西社會科學網》，<http://skl.cnwest.com/bkzz/2015/0213/1440.html>。

<sup>24</sup> 王江，「延長退休年齡的思考」，法制與社會（昆明），2014 年 10 月（上）（2014 年 10 月），頁 183。

<sup>25</sup> 王江，「延長退休年齡的思考」，頁 182。

<sup>26</sup> 蔡昉「未來的人口紅利」，中國人口科學（北京），2009 年第 1 期（2009 年 2 月），頁 2-10。

<sup>27</sup> 舒爾茨，人力資本投資——教育和研究的作用，（北京：商務印書館，1990 年版），頁 24。

人力資本是一種體現在人身上的資本，即對生產者進行普通教育、職業培訓等，體現在蘊含於人身的各項生產知識、勞動與管理技能及健康素質的存量總和。高技術知識程度人力帶來的產出，明顯高於技術程度低的人力，且此項投資相較於其他類型投資的回報率為高。<sup>28</sup> 中國大陸老年就業相較於先進國家為低，原因之一便是中國大陸未將開發老年人力資源納入國民經濟和社會發展規劃，並與國家產業政策緊密結合，應考慮老年人力資源開發問題，把發展老齡產業與開發老年人力資源結合。

然而，目前中國大陸關於老年就業的措施與政策，仍只將老年人的社會參與停留在從事教育、科研、諮詢等，<sup>29</sup> 且大多針對具有專門技術者及知識分子。老年再就業過程中出現的問題是「銀髮菁英」的供不應求，以及大多數沒有一技之長的老年人想就業，卻欠缺就業的知識與技能。<sup>30</sup> 大多數再就業的老年人，主要是有特殊技術和技能的老年人，而對於身體健康，希望貢獻力量，而知識結構較為落伍的老年人，卻少有再次就業的機會，老年再就業培訓空白，嚴重限制老年的就業，且對於受教育不夠老年普通勞動者的就業缺乏保障。<sup>31</sup>

對此，中國大陸社科院副院長蔡昉認為，勞動力供給實際是包含人力資本的因素。在人口老化過程中，仍然可以透過勞動力市場的安排，擴大勞動人口規模，從而保持勞動力供給的充裕。此外，在深化教育的前提下，人口年齡結構的變化，並非對人力資本累積產生負面影響。相反的，人口年齡結構變化還可創造出有利於擴大和深化教育的新條件，即從人力資本方面創造經濟增長新泉源的第二次人口紅利。<sup>32</sup> 因此，老年人力資本的提升是有助於老年人的就業機會與能力，進而能開發與創造人口紅利，應將老年人口的開發與國家產業發展相結合。

從以上理論及文獻，歸納出關於中國大陸人力老年就業的四點問題，並以此作為本文探討之架構。

#### 一、社會文化對於老年人力就業觀念的誤解：依據活動理論與積極性老齡

<sup>28</sup> 李梅花，「日本、韓國人口老齡化與老年人就業政策研究」，頁 20-21。

<sup>29</sup> 王莉莉，「中國老年人社會參與的理論、實證與政策研究綜述」，頁 42。

<sup>30</sup> 李瓊業、周丹丹，「再就業，老年人的薪問題」，半月談（北京），第 21 期（2010 年 11 月），頁 80-81。

<sup>31</sup> 余洪，「老年人力資源開發與對策研究」，頁 258。

<sup>32</sup> 蔡昉，「未來的人口紅利」，頁 2-10。



化的觀點而言，老年是具有工作能力的，且社會應該對於開發老年人力與就業有正確的觀念。而中國大陸的社會文化對於老年人的開發與就業存在著錯誤觀念，如老年就業會擠占年輕人的就業機會及年齡歧視等。

二、老年就業的權益保障：根據馬克思的普遍就業理論，老年與其他勞動者就業，應擁有平等的就業權利、義務與保障。因此，如老年就業的權利與義務、年齡歧視的禁止、非全日制工作等勞動權益，皆須有明確的規定及保障。

三、延遲退休年齡：根據生命周期理論，延長退休年齡可增加及延長工作就業的時間。中國大陸現行規定的退休年齡較其他先進國家為低，造成就業時間的縮短，延遲退休年齡可延長老年就業的時間，惟需考量不同背景的老年群體。

四、老年人力資本的提升與發展適合老年就業的產業：根據人力資本投資理論，老年人力資本的提升對於其就業具有重要的作用與意義。對老年人力進行教育及培訓，可以提高老年的就業能力與技能。此外，發展適合老年就業的產業亦可以增加老年就業的機會。

## 參、中國大陸老齡化與就業狀況

### 一、中國大陸老齡化

依據 1956 年聯合國及 1982 年世界老齡問題大會所制定的標準，從人口結構來看，60 歲老年人口比重達到 10% 以上或 65 歲及以上老年人口比重達到 7% 以上的人口，屬於老年型人口結構。人口老齡化是必然現象，是發展與進步的表現，但社會面臨隨之而來的諸多問題，也亟需研究與改善。目前，中國大陸正處於老年人口快速增長期和人口老齡化的加速期，而在人口呈現的現象是 0 至 14 歲人口比重逐步降低，65 歲以上人口比重則持續上升。<sup>33</sup>

此外，根據中國大陸最近第六次全國人口普查數據顯示，截至 2010 年，60 歲及以上人口達 1.78 億，占總人口的 13.26%，其中 65 歲及以上人口接近 1.2 億，占總人口的 8.87%，意味著中國大陸已邁入「老齡社會」。而中國大陸社會

<sup>33</sup> 鍾添生，「中國人口老齡化與養老保障體系探析」，江西行政學院學報（南昌），第 11 卷第 1 期（2009 年 1 月），頁 65。

科學院在其發布的「中國財政政策報告 2010/2011」中透露，到 2030 年，中國大陸 65 歲以上人口占比將超過日本，成為全球人口老齡化程度最高的國家；到 2050 年，社會將進入深度老齡化階段。<sup>34</sup>

另據大陸中國網報導，2014 年 9 月由中國大陸社會科學院城市發展與環境研究所與社會科學文獻出版社出版的「城市藍皮書：中國城市發展報告 No.8」指出，中國大陸正加速進入老齡化社會，預計在 2030 年左右，人口將出現負增長。此外，大陸國家統計局 2015 年 1 月發布的數據顯示，中國大陸勞動力人口數量已連續 3 年出現下降，預計「十三五」期間，下降趨勢會加快，且數量會進一步加快。<sup>35</sup>

因此，就中國大陸人口未來發展趨勢，無論在老年人口規模或是比例都在迅速上升，持續、快速的人口老齡化是未來發展的挑戰。<sup>36</sup> 中國大陸社科院副院長蔡昉認為，中國大陸從 2000 年開始，已經是一個老齡化的社會，且這個趨勢會一直持續，至 2024 年，60 歲以上人口的比重會達到 20%，與世界上大多數發展中國家都要「老」很多，且未富先老的特徵明顯，人口結構轉變會給大陸經濟帶來影響，也會引發潛在的社會風險，<sup>37</sup> 而人口結構發生變化且最終走向老齡化是不可逆轉的，是經濟規律決定的。要解決老齡化問題，必須著眼於經濟發展、社會發展和社會保障制度的建立。<sup>38</sup> 基此，中國大陸不僅已進入老齡化社會進程，且快速增長中，老齡化所衍伸的相關問題，愈顯重要。

## 二、中國大陸老年人口就業情形

### （一）老年就業的數量和比例

以中國大陸第六次人口普查長表 4-2，<sup>39</sup> 全國分年齡、性別的 16 歲以上人口的就業狀況數據資料來看，60 歲以上老年人中約有 30.25% 仍在繼續工作，

<sup>34</sup> 張銳，「老齡化：中國人口」，澳門月刊（澳門），2011 年第 8 期（2011 年 8 月），頁 66。

<sup>35</sup> 「中國老齡化加速 2030 年人口負增長」（2015 年 9 月 29 日），2015 年 10 月 8 日瀏覽，《香港新聞網》，<http://www.hkcna.hk/content/2015/0929/402711.shtml>。

<sup>36</sup> 陳衛，「中國未來人口發展趨勢：2005-2050 年」，人口研究（北京），第 30 卷第 4 期（2006 年 7 月），頁 93-96。

<sup>37</sup> 蔡昉，「從供給人手提高潛在增長率」（2014 年 7 月 1 日），2015 年 10 月 8 日瀏覽，《上海證券報新聞網》，<http://www.big5-ahrtv.cn/news/system/2014/07/01/003142048.shtml>。

<sup>38</sup> 蔡昉，「后人口紅利時代」，競爭力（北京），2010 年第 5 期（2010 年 5 月），頁 21。

<sup>39</sup> 依據中共中央國家統計局人口普查資料之資料使用說明二、全國人口普查用了長、短兩種普查表。普查短表反映人口基本狀況的項目，普查長表包括所有短表項目和人口經濟活動等項目。根據普查長表抽樣工作細則，長表抽取了 10% 的戶填報。

且 60 歲以上老年人在業率男性明顯高於女性。老年就業人口中有超過二分之一 (53.65%) 為 60 至 64 歲的老年人，且隨著年齡增長，老年就業人數和比率都呈現迅速下降的趨勢。

10 年間，60 歲及以上老年就業人口從 2000 年的 4,222,028 人增加到 2010 年的 5,342,092 人，增長幅度為 26.53%；而 65 歲及以上老年就業人口從 2000 年的 2,176,066 人增加到 2010 年的 2,476,045 人，增長幅度為 13.87%。60 歲及以上老年就業人數的增長比例明顯高於 65 歲及以上老年就業人數，從老年就業人數與比例於 10 年間有所增加，但就業人數與比例較高 60 至 64 歲階段的老年人，至 65 歲以上老年的就業人數與比例相較為低 (數據如表 1)。

表 1：大陸老年就業人口數量和比例 (人口普查長表：抽取 10% 的戶填報)

年份	年齡組	老年人數 (人)	就業人數 (人)	男性		女性	
				人數 (人)	比例 (%)	人數 (人)	比例 (%)
2010	60 歲以上	17,658,702	5,342,092	3,256,716	60.96	2,085,376	39.04
	60-64 歲	5,832,034	2,866,047	1,704,217	59.47	1,161,830	40.53
	65 歲以上	11,826,668	2,476,045	1,552,499	62.70	923,546	37.30
2000	60 歲以上	12,798,210	4,222,028	2,666,080	63.15	1,555,948	36.85
	60-64 歲	4,094,725	2,045,962	1,280,392	62.58	765,570	37.42
	65 歲以上	8,703,485	2,176,066	1,385,688	63.68	790,378	36.32

資料來源：1. 「大陸國家統計局人口普查資料」，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/>

2. 作者自行整理。

## (二) 老年就業人口性別與行業類別

以第六次人口普查的資料顯示，老年就業人口大部分從事第一產業，而農業是主要就業行業，且女性老年人口中 92% 從事農業，比例超過男性老人的 83.90%；其次，女性老年就業人口主要則以從事輕體力勞動的製造業及餐飲與服務業等，而男性從事製造及工業之比例高於女性，中國大陸 60 歲以上老年再業人口行業統計，如附表 2。

表 2：中國大陸 60 歲以上老年就業人口行業統計  
( 人口普查長表：抽取 10% 的戶填報 )

行業	人數合計			比例 (%)		
	合計	男	女	小計	男	女
總計	5,342,092	3,256,716	2,085,376	100.0	100.0	100.0
農、林、漁、牧業	4,651,222	2,732,638	1,918,584	87.07	83.90	92.0
採礦業	10,930	9,818	1,112	0.20	0.30	0.05
製造業	197,591	144,190	53,401	3.70	4.43	2.56
電力、燃氣及水的生產和供應業	5,539	4,943	596	0.10	0.15	0.03
建築業	98,894	92,732	6,162	1.85	2.86	0.29
交通運輸、倉儲和郵政業	29,300	25,381	3,919	0.55	0.78	0.19
信息傳輸、計算機服務和軟件類	2,188	1,577	611	0.04	0.05	0.03
批發和零售業	139,697	94,479	45,218	2.62	2.90	2.17
住宿和餐飲業	29,177	17,789	11,388	0.55	0.54	0.55
金融業	2,839	2,173	666	0.05	0.07	0.03
房地產業	11,407	9,289	2,118	0.21	0.29	0.11
租賃和商務服務業	8,498	6,952	1,546	0.16	0.21	0.07
科學研究、技術服務和地質勘查業	2,697	2,307	390	0.05	0.07	0.02
水利、環境和公共設施管理業	14,812	10,619	4,193	0.28	0.33	0.20
居民服務和其他服務業	47,551	30,185	17,366	0.89	0.93	0.83
教育	21,301	16,754	4,547	0.40	0.51	0.22
衛生、社會保障和社會福利業	25,942	20,786	5,156	0.49	0.64	0.25
文化、體育和娛樂業	4,359	3,396	963	0.08	0.10	0.05
公共管理和社會組織	38,142	30,702	7,440	0.71	0.94	0.35
國際組織	6	6	0	-	-	-

資料來源：1. 「大陸國家統計局人口普查資料」，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/>  
2. 作者自行整理。

### （三）老年就業人口教育程度

教育程度是影響老年就業的重要因素之一。根據 2009 年「中國勞動統計年鑑」數據顯示，就業的老年者教育程度較低，在 60 至 64 歲老年就業者中，小學教育程度者占 59.9%，初中和未受教育者均占 18.6%，而高中和大學教育程度者的比例較低，分別為 2.2% 和 0.6%；65 歲及以上老年就業者中，上過小學占 55%；未受過教育者占 31.7%；上初中者占 11.2%；高中和大學教育程度僅占各 1.6% 和 0.4%。<sup>40</sup> 中國大陸老年就業人口的教育程度偏低，依人力資本理論，應加強老年人力教育及培訓，以增加老年入力的就業能力與機會。

### 三、社會文化對於老年人力就業觀念的誤解

中國大陸對於老年人力就業方面多所重視，國務院在《關於進一步加強人才工作的決定》中即要求「注意發揮老專家、老教授的作用」。此外，在《進一步發揮離退專業技術人員作用的意見》（中辦〔2005〕9 號），則更表明政府和黨對於老年人才資源的高度重視和決心。然而，由於受舊老齡等傳統落後觀念的影響，致使很多人對於老年人力資源開發與就業存在認識上的誤區，許多人的直接反應，就是老年人就業會擠占年輕人的就業機會，加劇老年就業的矛盾，甚至有些人對老年人力資源的整體素質缺乏客觀認識，低估老年人的工作、學習能力。<sup>41</sup>

此外，社會上存在著對於老年人力就業的思想偏見和認識誤差。顧慮到中國大陸勞動市場供過於求的情況，認為，如果老年人繼續參與勞動市場的競爭，勢必增加社會的就業壓力，開發老年人力資源與就業，是與中青年人「搶救業、爭崗位」。因此，反對老年人再就業。而這種錯誤觀念把中青年人與老年人視為是對立的關係。<sup>42</sup> 且另外一方面，中國大陸勞動就業市場上年齡限制較為普遍，以其國家公務員考試的年齡限制，到企業招聘的年齡苛求，人們已習慣接受 35 歲以上將無法再就業、50 歲之後將會被社會拋棄的觀念，<sup>43</sup> 而目前社會許多企業存在年齡歧視等因素考慮，許多老年人並不能如願的再次就業。<sup>44</sup>

<sup>40</sup> 莫榮、陳蘭，「中國老年人力資源的開發」。

<sup>41</sup> 莫榮、陳蘭，「中國老年人力資源的開發」。

<sup>42</sup> 梅長青，「積極老齡化研究」，積極老齡化研究（北京：華齡出版社，2007 年 10 月，初版），頁 45。

<sup>43</sup> 姜向群、杜鵬，「中國老年人就業狀況及其政策研究」，頁 112。

<sup>44</sup> 程遠順，「應對人口老齡化的公共政策研究」，河北大學法學碩士學位論文（2013 年 5 月），頁 18。

然而，隨著時代的進展，老年人力資源的開發與利用是解決勞動力人口減少問題的重要途徑。不可否認的，隨著年齡的增長，老年人口在體力上，無疑會處在日趨不利的階段，但他們的智力、經驗和社會資本等卻不一定會同步衰減。但是，由於「敬老尊老」等傳統文化因素，使得社會對老年人力及就業有所誤解，因此增加了老年就業的困難。<sup>45</sup> 惟實際上，個體在不同年齡階段都有不同的潛在可塑性，其勞動能力並不會隨著個體進入老年而立即消失。且人們應該認識到，老年人代表著一股龐大的力量，他們是一種不斷擴充、卻未被人們充分察覺的重要資源。<sup>46</sup>

隨著人口預期壽命延長，大多數低齡老人的身體健康，是一種可持續發展的人力資源財富，開發老年資源與就業，既可以傳授年輕人以知識、經驗、專長等，且與年輕人之間產生一種優勢互補，達到人力資源優化的配置，並有助於整個社會經濟的快速發展。<sup>47</sup> 大連市老科技人員再做貢獻的實踐也證明，發揮老科技人員的作用與在職科技人員的作用是不矛盾的，且能相互補充，還能吸收許多年輕人就業。<sup>48</sup>

老年就業就長遠來看是利大於弊。<sup>49</sup> 因此，老年人力是有就業的能力，且具備豐富的經驗。但因為受到社會文化對於老年人力與就業的誤解，使得老年人在就業上受到歧視，造成老年就業的困難。

## 肆、中國大陸老年就業的權益與保障

### 一、老年就業的權益問題

大陸人力資源和社會保障部國際勞動保障研究所所長莫榮認為，為促進老年之就業，應制定相關的政策規範老年人力就業相關方面的權利義務。例如，

<sup>45</sup> 彭希哲，「必須在深度老齡化前完善可持續性的社保體系」(2013年4月14日)，2015年7月26日瀏覽，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/14/c\\_115377600.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/14/c_115377600.htm)。

<sup>46</sup> 香頌，「柔性延遲退休」(2010年10月5日)，2015年7月26日瀏覽，《教育中國-中國網》，[http://edu.china.com.cn/2010-10/05/content\\_21063321.htm](http://edu.china.com.cn/2010-10/05/content_21063321.htm)。

<sup>47</sup> 莫榮、陳蘭，「中國老年人力資源的開發」。

<sup>48</sup> 王樹新、楊彥，「老年人力資源開發的策略構想」，頁63-69。

<sup>49</sup> 施洁，「論銀髮人才再就業與社會需求的對接」，人才資源開發(鄭州)，2014年第24期(2014年12月)，頁16。

規範老年參與經濟活動涉及的收入、稅收等方面的政策問題，依法保護老年的勞動權利。<sup>50</sup> 然而，目前中國大陸關於人口老齡化方面的立法工作尚處於摸索階段。<sup>51</sup> 大陸《立法法》明確規定了立法權屬全國人大及其常委會享有。同時，它也有授予權，授予其他行政機關立法，使之立法合理化、合法化。中國大陸現有勞動法體系表現出制定部門不統一及繁多的現象，特別突出的問題，是多個部門聯合制定一個規章或通知，形式不規範、內容繁雜重覆，也導致法律適用主體的不明確。

因此，雖然中國大陸早在 1982 年《憲法》規定了公民有勞動的權利和義務，強調國家應該創造條件保障公民的權利得以實施，還規定了國家應對就業前公民進行相應的培訓；至 1993 年《憲法》修正，強調勞動者和企業應該以主人翁的態度來對自己的勞動，針對老年就業雖有一些政策規定，然尚未制定專為老年就業的法律，而是散見於《憲法》、《勞動合同法》、《就業促進法》及《老年人權益保障法》等。<sup>52</sup>

1996 年實施的《老年人權益保障法》，雖然鼓勵了老人在自願和量力的情況下參與社會發展，為老人參與社會提供了法律依據。但是，僅以列舉的方式，列舉出該法第 68 條之規定：國家為老年人參與社會發展創造條件。根據社會需要和可能，鼓勵老人在自願和量力的情況下，從事下列活動：1. 對青少年和兒童進行社會主義、愛國主義、集體主義教育和艱苦奮鬥等優良傳統教育；2. 傳授文化和科技知識；3. 提供諮詢服務；4. 依法參與開發和應用；5. 依法從事經營和生產活動；6. 興辦社會公益事業；7. 參與維持社會治安、協助調解民間糾紛；8. 參加其他社會活動。然而，卻缺乏實際的操作性與相關措施。<sup>53</sup> 對此，大陸學者姜向群及杜鵬也指出，雖然《老年人權益保障法》，對老人的就業權利上給予了保證，該法有關條文規定，國家保障老人依法應享有的權益，並應積極應對人口老齡化是國家一項長期戰略任務。國家與社會應當採取措施，健全保障老年人權益的各項制度，逐步改善保障老年人參與社會發展的條件，

<sup>50</sup> 余依霖，「開發老年人力資源，應對人口老齡化危機」。

<sup>51</sup> 程承坪，「多舉措施應對人口老齡化」，頁 61。

<sup>52</sup> 王紅濤，「建構並完善就業法律制度的有益探索」，法制與社會（北京），2012 年 10 月（下）（2013 年 10 月），頁 43。

<sup>53</sup> 余洪，「老年人力資源開發與對策研究」，頁 258。

實現老有所為。國家和社會應當重視、珍惜老年人的知識、技能、經驗，發揮老年人的專長和作用，保障老年人參與經濟和社會生活，且老人參加勞動的合法收入受法律保護。然亦缺乏可操作性及配套措施。<sup>54</sup>

此外，在有關促進老年就業之相關的立法規定，散見於除具有原則性規定的《勞動合同法》外，目前只有專項的一部《就業促進法》和《就業服務與管理規定》。然其內容，亦未對於老年就業有特別的規定與作法。雖然，在其《憲法》第33條規定：「公民在法律面前一律平等，任何公民享有憲法和法律規定的權利」。同法第42條中規定：「公民有勞動的權利和義務，且國家透過各種途徑，創造勞動就業條件，加強勞動保護，對於就業前的公民進行必要的勞動就業訓練」。確立了平等勞動就業的原則。<sup>55</sup>

上述的法律，雖然規定了勞動者平等，並享有就業和選擇職業權利，但大陸學者王紅濤認為，有些條文的內容存在著缺乏責任的現象，只為了立法而立法，沒有注意到法律的可操作性，條文過於原則化、過於口號化，不適合具體實施。<sup>56</sup>因此，中國老年就業並未制定專門的法律，缺乏法律及制度性的規範，影響老年就業之權益。因此，中國大陸對於老年就業雖有所倡議，但因缺乏明確的政策法規，老年就業權益難以得到保障也缺乏可操作性的規定與具體措施。<sup>57</sup>

綜而言之，大陸雖有重視老年就業的呼聲，在相關的法律亦有所規定，但卻缺乏可操作性與明確的配套措施，影響老年就業的權益。

## 二、老年就業的保障問題

大陸人力資源和社會保障部國際勞動保障研究所所長莫榮認為，為利老年人力之就業，應制定有利於開發老年人力資源的法律和制度，建立完善的老年人力資源開發和管理系統，制定老年重新進入人力資源市場的法律問題，破除現行勞動關係的政策瓶頸，將老年的活動經濟定位為視同勞動關係，在勞動標準上與勞動年齡內勞動者一致，把在勞動合同期限和社會保障問題上允許靈活

<sup>54</sup> 姜向群、杜鵬，「中國老年人就業狀況及其政策研究」，頁112。

<sup>55</sup> 蔣忠原，「淺析對我國就業年齡歧視進行立法的必要性及國際經驗」，頁80。

<sup>56</sup> 王紅濤，「建構並完善就業法律制度的有益探索」，頁43。

<sup>57</sup> 龔紅，「如何支持老年再就業」，光明日報（北京），2014年7月12日。第7版。



對待，以保護老年人的就業合法權益及保護用人單位的利益。<sup>58</sup>

關於老年就業的保障，《勞動合同法》中並沒有專門針對高齡勞動者的相關法律規定，而法律上的缺失亦將會造成對高齡勞動者和雇用單位合法權益的損害。同時，也會為勞雇雙方提供投機的機會，在發生糾紛時形成一種無法可循的狀況。<sup>59</sup> 例如 2010 年 9 月 13 日大陸「最高人民法院關於審理勞動爭議適用法律若干問題的解釋（三）」（法釋〔2010〕12 號）第 7 條明確提出：「用人單位與其招用的已經依法享受養老保險待遇或領取退休金的人員發生用工爭議，向人民法院提起訴訟的，人民法院應當按勞務關係處理。」即不承認老年勞動中應有的勞動關係，只做為民事關係處理，此種方式的處理，對單位和老年者均增加了用工和就業的風險，並缺乏具體的保障。<sup>60</sup>

此外，在勞動年齡方面，目前中國大陸沒有相關法律對勞動年齡歧視進行明確的限制與規定。《勞動合同法》第 12 條規定：「勞動者就業，不因民族、種族、性別、宗教信仰不同而受歧視。」而這樣的規定，就把諸如年齡等就業歧視排除在此條款規定之外。<sup>61</sup>

而在老年靈活及非全日制就業方面，因人口老齡化，將使勞動力供給量減少，而勞動力平均年齡也將愈來愈大，從就業方式上來看，老年靈活就業將更為普遍，《勞動合同法》雖有非全日制部分工作時間的規定，惟該法法條規定，非全日制用工雙方當事人可以訂立口頭協議。且非全日制用工雙方當事人任何一方都可以隨時通知終止用工，而終止用工，用人單位不向勞動者支付經濟補償。由上述《勞動合同法》觀之，僅規定用工雙方之非全日制用工之形式、終止及補償，但對於非全日制工作尚仍無具體的規範及保障措施。<sup>62</sup>

由於退休年齡的限制，老年人退休後難以重返原工作崗位，選擇去其他單位任職、兼職等「隱性就業」現象較為多見。然而，由於缺乏明確的再就業政策，老年人再就業的權益難以得到保障，例如「隱性就業」的新單位往往不與老年勞動者簽訂正式的勞動合同，除基本工資外，其他的社會保障都不用承

<sup>58</sup> 余依霖，「開發老年人力資源，應對人口老齡化危機」。

<sup>59</sup> 周振宇，「高齡勞動力開發與利用中政府的作用分析」，學理論（黑龍江），2013 年第 7 期（2013 年 4 月），頁 84-85。

<sup>60</sup> 莫榮、陳蘭，「中國老年人力資源的開發」。

<sup>61</sup> 蔣忠原，「淺析對我國就業年齡歧視進行立法的必要性及國際經驗」，頁 80。

<sup>62</sup> 小向，「人口老齡化對勞動市場的影響」，中國就業（北京），2014 年第 4 期（2014 年 4 月），頁 16。

擔。如果，老年勞動者在「隱性就業」的新單位中發生工傷，必然難以證明其僱傭關係，因此，無法有效保障老年勞動者的權益，影響老年人就業的權益與保障。<sup>63</sup>

綜而觀之，中國大陸在老年就業保障方面，諸如年齡歧視、退休後再就業及靈活就業與非全日制就業等方面皆缺乏實質的保障，增加了老年就業的困難。

### 三、延遲退休年齡問題

#### (一) 中共中央對於延遲退休年齡之看法

中國大陸勞動者退休年齡的相關規定確立，於 1950 年代。1951 年大陸頒布《勞動保險條例》，明確規定男職工 60 歲、女職工 50 歲為退休年齡，此即為男 60、女 50 的由來；1955 年國務院頒布的《關於國家機關工作人員退休暫行辦法》，又把女幹部的退休年齡規定為 55 歲。<sup>64</sup>

目前中國大陸的退休制度是依上世紀 50 年日本的生命表計算的，即每個人退休後大約可存活 10 年左右，然而，目前較為普遍的現象，是職工退休後可以存活 20 年，甚至 30 年。正是如此，有必要改革現行的退休制度，延遲法定退休年齡。<sup>65</sup> 此外，根據大陸國家統計局 2013 年的資料顯示，目前，中國大陸人口平均預期壽命已達 74.91 歲，從不同性別來看，男性壽命為 72.77 歲、女性為 77.86 歲。然而，退休年齡實際的狀況為，城市老年人整體的平均退休年齡為 56.1 歲，而許多國家的退休年齡都在 60 歲以上，且最高的美國已經到 67 歲，相以較之，中國大陸的退休年齡偏低。<sup>66</sup> 資料顯示，中國大陸 60 歲及以上人口中，健康狀況較差的僅占 26.9%。其中不少人尚具備較高的技術水平，退休不僅使他們無法充分發揮其應有的積極作用，同時，也造成人力資源的浪費。<sup>67</sup>

根據大陸國家統計局數據顯示，2013 年，16 歲至 59 歲的勞動年齡人口為 91,954 萬人，比 2012 年減少 244 萬人，占人口的比重為 67.6%，較 2012 年下

<sup>63</sup> 龔紅，「如何支持老年再就業」。

<sup>64</sup> 梁譽，「我國人口老齡化與老年人力資源開發」，管理學刊（河南），第 2 卷第 24 期（2011 年 3 月），頁 49-50。

<sup>65</sup> 張銳，「老齡化：中國人口」，頁 66-69。

<sup>66</sup> 王江，「延長退休年齡的思考」，法制與社會（昆明），2014 年 10 月（上）（2014 年 10 月），頁 182。

<sup>67</sup> 余依霖，「開發老年人力資源，應對人口老齡化危機」。

降 1.2 個百分點。隨著人口老齡化程度的上升，勞動參與率將下降到相對較低的水平。此外，中國大陸社會科學院於 2014 年 4 月 9 日發布的〈中國經濟增長與發展新模式〉報告亦指出，中國大陸除老齡化的現象外，特別是 15 歲至 59 歲勞動年齡人口減少的速度快速，延長退休年齡進而提高老年人的勞動參與率的途徑，是可以提高中國大陸的勞動參與率。<sup>68</sup>

中國大陸針對老年人口的增長，其人力資源和社會保障部於 2013 年在十八屆三中全會提供了一份有關人口老齡化和人口政策的研究報告，該報告指出，未來中國大陸勞動年齡人口的減少，將以 2020 年為一個節點，在 2020 年之前，勞動年齡人口降幅相對較緩，2020 年之後，便會進入一個勞動年齡人口加速收縮的階段。如按年齡段預算，2020 年 16 至 59 歲人口數量預計為 9.0 億人，而到 2035 年左右，15 至 64 歲人口預計仍可保有 8.9 億人。如果逐步推動遲領基本養老金年齡到 65 歲，即為將「勞動年齡人口」的年齡上限，從目前的 59 歲提高到 64 歲，保有同等規模的勞動年齡人口的時間，將可延遲 15 年。<sup>69</sup>因此，大陸在十八屆三中全會的《決定》提出，「研究制定漸進式延遲退休年齡政策」，而這項已經在學界和輿論中討論多年的改革意向，第一次寫進其中共中央文件中。<sup>70</sup>

大陸人力資源和社會保障部新聞發言人李忠表示：「延遲退休年齡是開發人力資源，特別是低齡老年人力資源的一項重要的舉措。」因為，從 2012 年開始，中國大陸勞動力資源總量將開始出現下降，這也顯示「勞動力無限供給」的時代將要結束。因此，對低齡老年人的人力資本開發將逐步凸顯其重要性。<sup>71</sup>

李忠進一步表示，延遲退休年齡政策有多方面的考慮，首先，是適應人口預期壽命增長的需要。中國大陸的人口預期壽命在顯著增加，1949 年約為 42 歲，1957 年達到 55 歲，2014 年達到 75 歲，而職工法定退休年齡則自 1955 年沿用至今。人口預期壽命變化，需要透過改革退休年齡來適應。其次，是延遲

<sup>68</sup>「社科院：“十三五”中國年均 GDP 增幅將降至 6.1%」(2014 年 4 月 9 日)，2015 年 10 月 8 日瀏覽，[http://finance.ifeng.com/a/20140409/12081298\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140409/12081298_0.shtml)。

<sup>69</sup>劉明霞，「延遲退休慢步走」，2015 年 10 月 13 日瀏覽，<http://www.enweekly.com/2014/0302/12869.html>。

<sup>70</sup>「改革監測報告」(2014 年 3 月 4 日)，2015 年 7 月 25 日瀏覽，[http://news.xinhuanet.com/gaogao/2014-01/26/c\\_126064130.htm](http://news.xinhuanet.com/gaogao/2014-01/26/c_126064130.htm)。

<sup>71</sup>劉明霞，「延遲退休慢步走」。

退休年齡是應對人口老齡化的必然選擇。受人口老化影響，平均每個勞動年齡人口所供養的老年人不斷增加，延遲退休年齡，客觀上有助於緩解老齡化帶來的社會扶養壓力。再者，是延遲退休是開發人力資源，特別是老年人力資源的重要途徑。<sup>72</sup> 此外，大陸人力資源和社會保障部部長尹蔚在十二屆人大三次會議記者會上表示，延遲退休方案有望在 2015 年制定，2016 年報經大陸中央同意後徵求意見，2017 年正式推出。因此，也對於延遲退休年齡做出了宣示。<sup>73</sup>

因此，大陸中央認為，隨著人口老齡化的進程與人均預期壽命的增長，延遲退休年齡是有必要改革的，並須加強對於低齡老人的人力資源開發，以增加老年人力的就業與運用。

## (二) 大陸人民對於延遲退休年齡的看法

雖然，大陸中央對於延遲退休年齡做出了宣示。但是，根據大陸「財經國家周刊」報導指出，截至 2014 年 3 月，多家主流機構的研究結果及問題難達成一致，例如延遲退休應分部走，先從退休年齡最低的群體開始或先推延遲女性退休年齡，再逐步擴展到各類群體，以及在延遲退休政策實施前，應先規範提前退休的現象等方面，皆有不同的意見和看法。<sup>74</sup>

此外，大陸人民對於延遲退休年齡政策也與大陸中央存在截然不同的反應。根據人民網在十八屆三中全會結束後，所做的調查顯示，近九成的網友反對延遲退休年齡。而《中國青年報》社會調查中心於 2013 年 9 月針對主題為「你對延遲退休年齡持什麼態度」的調查顯示，94.5% 的受訪者明確表示反對延遲退休年齡，僅有 3.2% 的受訪者表示支持，2.3% 的受訪者表示中立或未表明態度。此結果說明那些在職工工資高於養老金，且即將退休的人群，還是願意推延遲其退休年齡；而對於推延遲退休年齡持反對意見者，則主要集中於在職工資低於養老金的人群，以及希望退休後做兼職、拿雙份收入的人群身上。<sup>75</sup>

針對此結果，大陸人力資源及社會保障部社會保障研究所所長金維綱表示，延遲退休年齡之最終方案，不會對所有的人「一刀切」。政策對不同的群

<sup>72</sup> 「人社部回應社保熱點問題」(2014 年 1 月 26 日)，2015 年 7 月 25 日瀏覽，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-03/04/c\\_126219893.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-03/04/c_126219893.htm)。

<sup>73</sup> 李瓊，「延遲退休可否彈性選擇？西方各國人民都怎麼退休」(2015 年 3 月 23 日)，2015 年 7 月 25 日瀏覽，《新華網》，[http://www.sn.xinhuanet.com/2015-03/23/c\\_134088628.htm](http://www.sn.xinhuanet.com/2015-03/23/c_134088628.htm)。

<sup>74</sup> 「改革監測報告」，[http://news.xinhuanet.com/gaogao/2014-01/26/c\\_126064130.htm](http://news.xinhuanet.com/gaogao/2014-01/26/c_126064130.htm)。

<sup>75</sup> 劉明霞，「延遲退休慢步走」。

體，將會產生不一樣的影響，亦會對特殊群體做出相應的妥善安排。<sup>76</sup>大陸學者梁譽亦認為，「一刀切」的退休政策，已經無法適應當前經濟社會發展的需要。<sup>77</sup>

基本上，關於延遲退休年齡，大陸人民是與大陸中央方面持不同的態度，且中國大陸多家主流機構的研究結果亦難達成一致。顯見，中國大陸延遲退休年齡尚有許多問題有待克服。

### (三) 大陸學者專家對於延遲退休年齡的看法

大陸社會學者唐鈞認為，雖然中國大陸目前並沒有出現大規模、大範圍的勞動力短缺，每年新增勞動力在 2,000 萬人左右，而每年新增崗位卻只有 1,000 萬個左右，在新增崗位中，有 30% 是老年人口退休讓出來的位置，在當前就業形勢嚴峻和勞動力市場有待加強等背景下，延遲退休年齡或許會給勞動適齡人口帶來某些不利的影響。因此，目前及未來一段時期內應還不具備全面延長退休年齡的條件，但可考慮逐步調整延長退休年齡的時間長度和就業領域範圍。<sup>78</sup>

延遲退休年齡必須有相關保障的配套措施。<sup>79</sup>依據大陸人力資源和社會保障部的數據顯示，目前，世界上 170 個國家和地區中，正常的退休年齡，男性集中在 60 歲和 65 歲，女性集中在 60 歲。1989 年至 2009 年的 20 年間，有 65 個國家提高了退休年齡；男性平均退休年齡由 1989 年的 60.01 歲提升至 2009 年的 61.01 歲，整體提高了 1 歲；女性由 57.87 歲提升至 59.38 歲，整體提高了 1.51 歲，而合理的提高退休年齡還需要做好各項準備，諸如，對養老基金、制度扶養比等皆須有所考量。<sup>80</sup>

大陸學者認為，不妨學習國外一些國家的做法，如果在法定退休年齡前退休，退休金會打折，反之，則退休金可以多為給付，例如在美國，職工延遲到 70 歲退休，便可以比 65 歲退休多拿 40% 的退休金。<sup>81</sup>而學者張銳則認為，至少目前中國大陸可以考慮推行富有彈性的退休政策，如根據與年齡關聯度對不

<sup>76</sup>「改革監測報告」。

<sup>77</sup>梁譽，「我國人口老齡化與老年人力資源開發」，頁 50。

<sup>78</sup>劉家強，「老年人力資源開發是解決老齡問題的基礎」。

<sup>79</sup>羅萌，「論老年人就業的勞動法保障」(2015 年 2 月 13 日)，2015 年 6 月 3 日瀏覽，《陝西社會科學網》，<http://skl.cnwest.com/bkzz/2015/0213/1440.html>。

<sup>80</sup>王江，「延長退休年齡的思考」，頁 183。

<sup>81</sup>郝云菲，「延遲退休與勞動者的數量與質量」(2015 年 3 月 13 日)，2015 年 7 月 26 日日瀏覽，《新華網》，[http://www.sn.xinhuanet.com/2015-03/13/c\\_1114631416.htm](http://www.sn.xinhuanet.com/2015-03/13/c_1114631416.htm)。

同工作崗位設有區別的退休年齡，符合一定條件的勞動者可申請提前退休，但達到退休年齡的勞動者願意繼續發揮餘熱且身體條件允許的可以延遲退休。<sup>82</sup>

大陸全國人大常委會委員、中國人民大學教授鄭功成認為，退休年齡逐漸延長，是適應人均預期壽命及受教育年限延長，以及人口老齡化趨勢的必然選擇，「但絕不可急於求成，也不能簡單的一刀切」，小步逐漸地延長退休年齡，加上彈性退休制度可能是比較理性的解決方案；並進一步表示：「一定要兼顧好就業與退休的關係及不同群體的利益」，絕大多數人能接受的方案，可能是每年延長一定的時間，漸進改革體現的是一種公平。此外，尚需建立彈性退休制，即是使有勞動能力又具備就業意願的人能夠多工作，缺乏勞動能力及願意按時退休的人能夠及時退休。總的來說，延長退休年齡是一個長期的趨勢，但是，讓勞動者更多的選擇，應當是退休養老政策必須考慮的問題。<sup>83</sup>

延遲退休年齡雖然是必然的趨勢，但要使該制度更為完善，還須從以下方面著手；首先，延遲退休年齡須具有一定的效益性，有助於收獲老年人口紅利；其次，延遲退休要體現差別性，不同行業及職業不能「一刀切」，一個好的制度必須要考慮到各個行業及職業的差別；三是選擇性，頂層設計必須要設定不同行業及職業退休的最低年齡和最高年齡，早退或晚退是個人權利，不能強制，須給選擇的空間；四是激勵性，至於退或不退，甚至是早退或晚退，是利益比較的產物，如果晚退所獲得的養老金更高，便會激勵大家傾向於延遲退休；五是平等性，目前，中國大陸男女退休年齡不同，退休待遇也不一樣，應藉此機會推動男性與女性退休年齡及待遇的平等性。<sup>84</sup>

所以，大陸學者對於延遲退休年齡亦有不同的看法與意見，惟大多數的學者皆認為，延遲退休年齡政策必須小步逐漸進行，並且應該兼顧不同背景與行業來進行整體的考量。

#### 四、老年人力資本的提升與發展適合老年就業的產業

教育和培訓是人力資源開發最重要的渠道，為促進及提升老年人力之就

<sup>82</sup> 張銳，「老齡化：中國人口」，頁 66-69。

<sup>83</sup> 「人社部稱相應推延遲退休年齡引發熱議」(2012年6月6日)，2015年7月26日日瀏覽，《海口網》，[http://www.hkwb.net/new/content/2012-06/06/content\\_775474.htm](http://www.hkwb.net/new/content/2012-06/06/content_775474.htm)。

<sup>84</sup> 穆光宗，「延遲退休不能一刀切」(2013年10月14日)，2015年7月26日日瀏覽，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/energy/2013-10/14/c125533769.html>。

業，應鼓勵老年持續的學習，健全終身教育與培訓，提高老年群體的文化技能素質，積極推進和發展老年教育事業以適應老齡社會的需要，且應將開發老年人力資源納入國民經濟和社會發展規劃，與國家產業政策緊密結合，統籌考慮老年人力資源開發問題，把發展老齡產業與開發老年人力資源結合，並鼓勵老年持續的學習。<sup>85</sup>

教育程度是影響老年就業觀念最重要的因素。<sup>86</sup> 隨著教育程度的提高，老年人口再就業的比例亦逐漸升高。<sup>87</sup> 而教育和培訓是人力資源開發最重要的管道，應積極推展老年教育與培訓以適應老齡社會的需要。<sup>88</sup> 大陸政府機構、社會組織和企業單位等應積極完善技能及知識培訓體系，<sup>89</sup> 從而健全老齡技能和知識培訓網絡，使老齡人能不斷更新知識，適應新科技的發展，為參與社會勞動創造條件。<sup>90</sup>

此外，為增加老年的就業機會，在有關產業發展及就業結構方面，可以參考先進國家把發展第三產業作為解決老年就業的一個重要措施，目前中國大陸老年就業人口主要集中在第一產業和第二產業，而第三產業比重較低。為增加老年的就業機會，可發展適合老年就業的第三產業，例如適合老年人的餐飲、服務等產業，也是促進老年就業的途徑。<sup>91</sup>

同時，政府應積極開發老年人力資源，以提高老年人口的勞動參與及勞動生產率，優化產業結構，從而帶動就業結構的優化，減少低端勞動密集產業的發展，減輕未來對勞動供給的壓力，從而應對人口老齡化對勞動供給的衝擊。<sup>92</sup> 大陸中國社科院副院長蔡昉表示，未來中國大陸產業結構調整速度將加速，對於勞動者素質要求十分迫切和強烈，人力資本不能相應提高，會影響產業結構

<sup>85</sup> 余依霖，「開發老年人力資源，應對人口老齡化危機」。

<sup>86</sup> 王紅漫，「老年就業狀況及影響因素分析」，市場與人口分析（北京），2001年第1期（2001年2月），頁64-70。

<sup>87</sup> 弓秀云、王嘉維，「北京市中低齡老年人再就業現況及影響因素研究」，改革與戰略（南寧），第252期（2014年8月），頁123。

<sup>88</sup> 余依霖，「開發老年人力資源，應對人口老齡化危機」。

<sup>89</sup> 馬雪鵬，「關於老齡人力資源深度開發的研究」，中國外資（北京），第306期（2014年2月），頁263。

<sup>90</sup> 金易，「論老齡人力資源深度開發」，學術交流（哈爾濱），第5期（2012年1月），頁120。

<sup>91</sup> 邱少明，「開發我國老年人力資源路徑的五個再思考」（2009年4月10日），2015年4月28日瀏覽，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/GB/40537/9112357.html>。

<sup>92</sup> 王瑩瑩、童玉芬，「中國人口老齡化對勞動參與率的影響」，頁61。

升級優化的進程，<sup>93</sup> 如果人口受教育程度很高，未來的職業和產業結構將更適合老齡人，社會沒有覺得他們的價值會降低，還是很好的勞動者。<sup>94</sup> 因此，為利老年人力之就業，應積極的對老年人口進行投資，透過教育、培訓等方式，形成老年人力資本，以提升老年的人力資源。

## 伍、結語

從老年就業問題理論來看，中國大陸老年就業問題是一個涉及有關社會文化觀念誤解、權益保障、延遲退休年齡、老年人力資本提升與發展適合老年就業產業等因素的議題。中國大陸對於因人口老齡化趨勢，所造成勞動力不足的危機與現象已有所體認。因此，必須重視老年人力資源的開發與就業市場的層面，以降低因人口老齡化所造成的衝擊與影響。

由於中國大陸人口老齡化的加速，對於經濟發展與養老等方面勢必產生一定的影響，為減緩及延後此一影響，延遲退休年齡，應是重視及思考的方向，惟大陸中央、社會及人民，對於延遲退休年齡尚難達成一致的共識與做法，要解決老年就業問題，延遲退休年齡是未來中國大陸改革勞動條件的關鍵。

中國大陸老年的就業問題涉及有關人口、社會、經濟、勞動等，層面廣泛。而本研究係為有關中國大陸老年就業問題之初探，為深入的瞭解中國大陸老年的就業問題，後續可再進一步的就本研究所歸納的老年就業問題的社會文化觀念的誤解、權益保障、延遲退休年齡及就老年人力資本的提升與發展適合老年就業的產業等議題，再做深入的探討。

<sup>93</sup> 蔡昉，「對人口紅利的幾點認識」(2015年6月18日經濟日報)，2015年10月8日瀏覽，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2015/0618/c40531-27174586.html>。

<sup>94</sup> 蔡昉，「人口紅利期結束並非壞事」(2010年10月25日北京日報)，2015年10月8日瀏覽，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-10/25/c\\_12696791.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-10/25/c_12696791.htm)。