

# 发挥老年人人力资源作用的澳门经验及其启示

易欣瑜, 梁晓菲, 周义程

(苏州大学, 江苏 苏州 215000)

**摘要:**积极应对人口老龄化,实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐的目标,是国家的一项长期战略任务。近年来,我国内地人口老龄化现象显著并有加速发展趋势。然而,国内灵活就业和公益式参与政策不完善,老年人再就业面临着诸多压力与阻碍。中国澳门特别行政区针对社会老龄化严重的问题构建了一套具有澳门特色的养老惠老服务体系,因此,分析澳门特别行政区一系列养老惠老措施与促进老年人再就业的经验,可以从立法、财政、企业、基层组织等方面提到经验参考。

**关键词:**澳门特别行政区;老年人力资源;老年人再就业

**中图分类号:**G777;G812.4;F320.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-291X(2023)10-0079-04

## 引言

当前我国面临人口老龄化问题,老年人再就业作为积极应对老龄化的重要策略对我国具有重要的作用。然而,我国内地老年人再就业仍面临着许多困难与挑战,制度政策、社会保障机制、企业招聘标准、子女与家庭态度等都成为老年人再就业、实现老有所为的影响因素。我国澳门特别行政区面积小、对外来劳动人口依赖大、社会老龄化严重的问题使得澳门特别行政区政府早在2015年即提出了助老年人再就业的一系列养老惠老计划,并在近10年的时间内稳步推进,取得较好成果。因此,深度分析澳门特别行政区的助老年人再就业的政策与养老惠老计划,落实能为内地推进“十四五”规划,推动老有所为,完善养老体系具有重要的意义。

## 一、概念界定

### (一) 老年人口的定义

《中华人民共和国老年人权益保障法》第2条规定,老年人的年龄起点标准是60周岁。随着经济社会的发展,人类寿命得到延长。一些学者提出了更为细分的老龄人口划分标准。Errol等学者提出低龄老年人为65—74周岁,中龄老年人为75—84周岁,高龄老年人为85岁及以上,即低龄老年人,中龄老年人与高龄老年人<sup>[1]</sup>。

### (二) 老年人再就业的定义

老年人再就业是指为有经济或心理上需要而又有意愿工作的中低龄老年人提供机会,让其继续就业,使其重拾自信及肯定自我。

## 二、人口老龄化与老年人再就业背景

我国人口老龄化现象显著并有加速发展趋势。据中华人民共和国国家统计局数据显示,2020年我国内

地60岁及以上的老年人口总量为2.64亿人,占总人口的18.7%。自2000年步入老龄化社会以来的20年间,老年人口比例增长了8.4%,其中,从2010年第六次全国人口普查到2020年第七次全国人口普查的10年间升高了5.4%<sup>[2]</sup>。据预测,到21世纪中叶,我国老年人口将达到4.8亿人,将占世界老年人口的四分之一<sup>[3]</sup>。我国老年人口结构主要以低龄老年人口为主。随着医疗卫生技术的发展,不少达到退休年龄的老年人依旧身强力壮,能参与到社会经济活动之中。目前已有将近18%的老年人口参与到社会工作中。社会思想的进步使得越来越多的退休人士心理状态发生改变,能接受返聘等再就业形式,希望仍能有所作为。

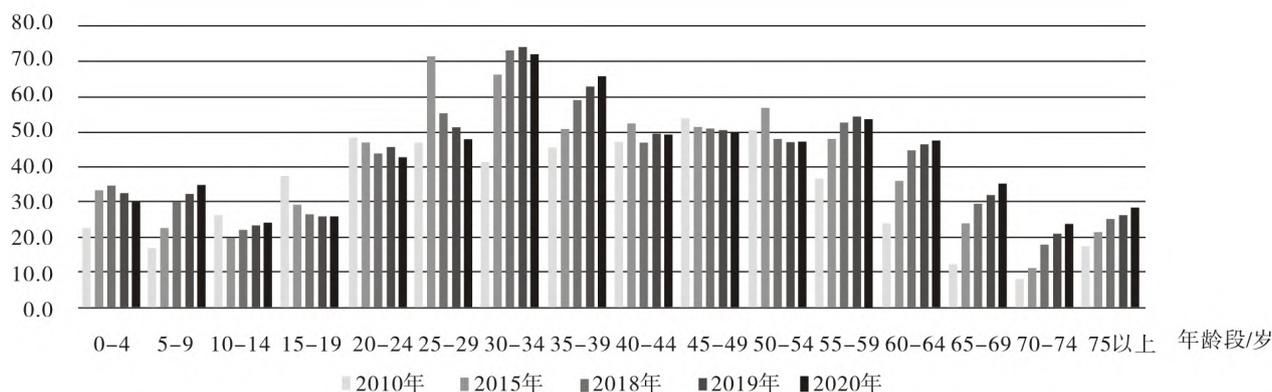
目前,我国老年人再就业面临着诸多的压力与阻碍。首先,国内灵活就业和公益式参与政策不完善<sup>[4]</sup>。我国老龄人口再就业的方式主要为正式就业、灵活就业和公益型参与社会。尽管目前国家有支持知识分子、中高级技术骨干、人才返聘的“银龄行动”,如“银龄讲学计划”,鼓励退休教师继续执教,但缺乏针对普通群众的相关政策计划。其次,就业歧视是不可忽略的因素。年轻一代认为,在就业资源不足的社会,老年人的再就业将影响年轻人获得社会资源的机会,并与他们形成一种竞争关系,从而对老年人再就业抱有抵触的态度。从企业角度来看,社会上存在一些企业按照年龄标准来筛选人力资源的情况。农村从事农林牧副渔的老年群体社会地位低、退休后收入较低。他们缺乏专业的适应社会发展的知识,如果重新参与社会生产活动,将存在一定的知识技能壁垒。最后,家庭角色、子女支持态度构成老年人再就业的影响因素。闫志俊提出影响显著的因素,如就业渠道、受教育程度、家庭角色等对于老年人的再就业能够起到一定的促进和保障作用<sup>[5]</sup>。

在人口老龄化和劳动力资源不足的挑战下,需要

**作者简介:**易欣瑜,女,广东佛山人,学生;梁晓菲,女,广东广州人,学生;周义程,男,江苏泗阳人,教授,博士生导师。

充分利用老年人口带来的人力资源,助长者再就业以达到老有所为、缓解社会养老压力的效果。本文将基于

内地老年人人力资源的状况,探讨澳门特别行政区促进老年人再就业的经验,并为内地发掘老年人人力资源,实



数据来源:澳门特别行政区政府统计暨普查局。

图1 澳门特别行政区人口统计

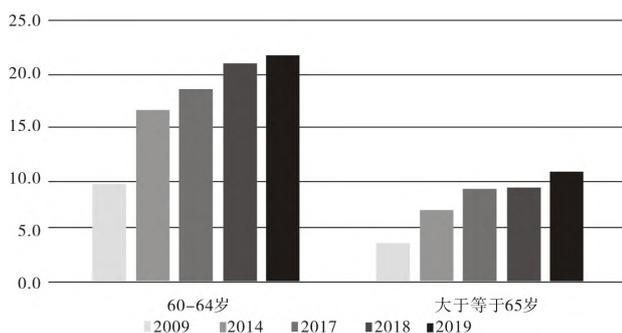
现老有所为提供建议。

### 三、澳门助老年人再就业背景

中国澳门特别行政区人口密度大,人口老龄化情况严重,社会老龄化快速发展。如图1所示,澳门特别行政区政府统计暨普查局数据显示,2020年,55—64岁人口数量占总人口数量14.79%,65岁以上人口数量占总人口比重为12.92%。预计未来十年人口老龄化速度将进一步加快。

澳门人口老龄化导致劳动力减少。自回归以来,澳门经济急速增长,对人力资源需求增大。截至2013年底,澳门劳动人口为367 800人,预计未来25年,所有行业新增人力资源需求将介于17 400—58 500人之间。然而,人口老龄化将令更多人离开澳门劳动市场,澳门本地居民男性及女性劳动力参与率预计将由2013年的73.0%和61.3%减至2036年的65.1%及50.6%。

在舆论引导与压力下,各方均就解决人口老龄化问题,充分发挥老年人人力资源作用提出建议。早在2015年,澳门特区政府即开始澳门特别行政区养老保障机制公众咨询,推出老年人服务十年行动计划,明确提出鼓励老年人再就业。澳门城市大学暨澳门社会经济发展研究中心、澳门社会工人团体代表也都指出,需要鼓



数据来源:澳门特别行政区政府统计暨普查局。

图2 在澳老年人就业状况

励老年人再就业与义工服务,实现老年人老有所为。

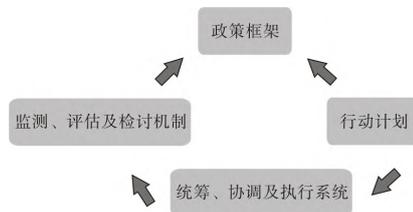
澳门社会工作局表示,正在就业与有就业意愿的老年人人数不断上升。如图2所示截至2020年10月,大于65岁的在澳工作老年人约15 200人。由澳门统计暨普查局所提供的数据可以分析得出,2017—2019年大于60岁仍在工作的老年人人数不断稳步上升,越来越多的老年人愿意投身于社会经济生活中<sup>[6]</sup>。

### 四、澳门助长者再就业做法分析

澳门特区政府构建了一套具有澳门特色的养老惠老服务体系。早在2015年养老保障机制公众咨询文本中即提出规划老年人资源,鼓励老年人再就业、参与社区义工服务,以缓解老龄化社会的压力。随后,由400多项具体措施组成的“2016至2025年老年人服务十年行动计划”、2017年拟定的《老年人权益保障法律制度》法律草案,均充分体现了澳门特区政府秉持“以人为本”的理念,构建老龄人友好型社会的决心<sup>[7-15]</sup>。

(一)成立澳门养老保障机制跨部门研究小组,为促进老年人再就业提供总的统领

如图3所示,研究小组通过评估国际社会的先进经验与澳门的实际状况,提出十年行动计划,并统筹协调各个机构与执行系统检测评估以及检讨机制。通过不断地向公众公开咨询意见与实际试行中调整措施,在总制度规划和管理层面做到与社会并进,以人民需求,尤其是老年人需求为重。



数据来源:澳门特别行政区2016—2025年长者服务十年行动计划。

图3 澳门特别行政区养老保障机制构成部分

(二)构建“医社服务”“权益保障”“社会参与”以及“生活环境”四大方面的澳门特区养老政策范畴

### 1.医社服务为老有所为提供基础

医社服务的下属机构(如社区医院)重点关注老年人的职业健康,旨在为老年人提供安全适宜的工作环境,防患于未然。澳门劳工局根据每年《澳门市民体质监测》中有关老年人体质监测的结果,为在澳老年人针对性地开展相应的工作,提供如图书管理员、兴趣班导师等对体力要求较低的工作岗位;并设计针对在职老年人的职业健康讲座和宣传刊物,协助和鼓励雇主为年长雇员设立安全健康的工作环境。同时,分析老年人雇员受伤及患职业病的数据,研究老年人友善工作环境内容,为较多老年人从事的行业(如物业管理行业)制订职业安全健康保护的工作环境指引。最后,加大巡查工作场所频率,监督场所设立安全健康的工作环境,降低老年人工作意外受伤或患上职业病的机会。

### 2.权益保障为老年人再就业提供保障底线

法律优先为老年人权益保障中的重要部分。澳门已经设立了老年人劳动法例咨询及优先窗口、老年人亲临申报工作意外及职业病优先接待服务、老年人工作意外及职业病个案优先处理机制,给予老年人维权更多便利。在2018年1月至12月优先接待的咨询及投诉当中,年满65岁的市民有9人次,劳资纠纷接获投诉人年龄为65岁或以上的个案共82宗,涉及88名本地雇员、投诉事项171项。政府坚定支援老年人获取其工作自由应得权益,加快处理老年人在工作中受到不公平待遇的情况和做法,以及通过制定法律确保老年人与其他年龄人士享有平等的权利与待遇,为他们提供所需的支援与保护,让老年人重新回到职场的顾虑大大减少。澳门还积极推动《非全职工作制度》法案修订,对非全职工作进行规范,在保障老年人身心健康的前提下,协助已退休或准退休过渡人士通过更弹性的方式就业。

### 3.通过经济支援为老年人再就业提供条件

社会工作局于2018年推出《共创耆职长者社企资助计划》,通过财政资助、营商培训及技术咨询等方式,支持成功申请的社团创立适合老年人的就业岗位和工作环境。申请社团可以通过“新设一人有限公司的运营模式”或者“新增专项服务的运营模式”,提出申请开办及经营支持老年人就业的社会企业,经批准后,将获得创业初期的资本开支和最初三年的运营费用资助。同时,政府也正在研究企业聘用老年人的工作津贴计划和通过工作津贴提升企业聘用老年人意欲的可行性。

通过加强自助的方式,增加老年人再培训的机会,鼓励老年人提升职业技能以提高就业竞争力。社团定期开展以老年人为对象的职业培训课程,给参与职业培训课程的老年人提供免费或减费优惠。

澳门政府在老年人职业生涯规划当中给予了大量

的经济支援。澳门政府联合社区举办讲座活动、派发老年人再就业的宣传单,尤其为50岁以上中壮年及退休人士提供职业生涯规划的支援服务,为预备过渡至退休生活提供咨询和指导;建立老年人导师资料库,有效运用老年人资源,让有需要的团体或机构可以查阅有关老年人导师的资料,优化老年人导师资助计划,鼓励学有所成的老年人参与导师工作。

4.积极发挥社会力量作用,为老年人再就业营造良好氛围。

老年人再就业的意愿和平等、友善的职业环境紧密相关。为此,澳门设立表扬老年人雇员及老年人友善雇主的鼓励计划,以表彰尊老行径,鼓励其他组织效仿。近年来,“澳门老年人日”吸引越来越多政府部门、民间机构、私营企业参与。表彰老年人贡献的活动、媒体的宣传和敬老的社区推广营造了尊老、敬老的社会氛围,肯定老年人的工作能力和社会贡献,让老年人更自信地再次走进社会,延续自我价值,企业更敢于启用退休老年人,有效利用老年人资源,实现二者的双赢和社会和谐氛围的构建。

(三)以社区中心为桥梁,组合社会资源,为老年人提供再就业的平台和渠道

澳门的社区中心具有服务层次范围广、内容多、水平较高的特点。政府部门、民间团体、企业等与社区保持长期合作的关系,为老年人提供持续教育、社会工作等条件。社区中心与企业合作,通过社区中心的推荐而进行招聘的方式普遍存在。这种合作模式下,社区中心承担转介服务的角色便于筛选出仍有劳动能力和劳动意愿的老年人继续参与社会工作。

## 五、澳门先进经验的社会启示作用

澳门特别行政区的一系列养老惠老措施与促进老年人再就业的经验,将从统筹执行、完善法律保障、加大财政资助、发挥社会基层力量四个方面为内地完善养老服务体系,发挥老年人力资源作用提供借鉴。

借鉴澳门政府,设立老年人再就业专门研究小组,调查国内老年人力资源使用状况,了解老年人的就业需求及就业意愿,听取社会各界的意见,出台符合国情的总计划纲领。研究小组可以借鉴澳门特别行政区养老保障机制跨部门研究小组的工作内容,协调执行系统,并落实监督与评估计划的实施,及时完善相关政策,以更好适应社会发展。

鉴于我国目前仍然缺乏有效政策鼓励老年人再就业,国家应当针对老年人再就业的内容、薪酬、方式等各方面制定相关的政策。比如,完善相关的法律法规,在老年人劳动法中增加反对职业歧视、年龄歧视的内容,保障老年人再就业的平等的权利与待遇,维护老年人职业健康、职业安全;完善老年人再就业的工

作制度,研究弹性工作制度的可行性,满足老年人再就业的需求的同时充分考虑到老年人的身心状况、精力能力;做好关于老年人再就业的法律政策普及,设立劳动法律咨询窗口、老年就业者职业意外优先处理窗口,给老年人提供了解法律政策的便捷途径,让他们切实感受到支持和保障。

通过财政资金资助、补贴等方式,以优惠的价格为老年人提供帮助其再就业的课程、咨询服务、保险费用;鼓励电信运营商为老年人提供电信服务的折扣优惠,为老年人拥抱新媒体、接触网络世界提供更多便利;资助老年大学开设适应社会发展的课程,为老年人再就业提供相应技能。还可以通过减少税收、加大对企业的补贴力度,减轻企业为招聘长者而产生的保险费用、工作津贴的负担,鼓励企业招聘有能力、有精力、愿意再投身于社会工作中的老年人。

促进老年人再就业需要社会各界共同努力,共同营造敬老的社会氛围,鼓励长者再就业。

(一)企业作为载体要以积极的态度看待老年人再就业

企业应当从多角度去看待长者再就业,避免就业歧视。有能力、有经验的老年人在以往工作中积累的技术、人脉、经验对企业来说是一笔宝贵的资源,可以助力提升企业年轻一辈的能力,打造融合发展的企业文化和有温度的企业品牌,甚至能帮助企业制定决策。企业应当认识到老年人再就业带来的积极作用,响应政府和政策号召,为老年人提供再就业的平台。

(二)发挥基层组织的力量,成为老年人与社会的桥梁

社区中心要关注即将退休或者刚退休不久的老年人,在了解老年人的就业意愿和需求后,为他们提供职

业生涯规划、持续教育服务,还可以定期在社区内部举办适合老年人的课程、讲座或者组织其参与社会主义工作。同时,开展“社区-企业计划”,通过和企业、政府劳动部门的合作,为有能力、有意愿再就业的老人提供就业信息和转介服务。社区中心的工作人员也要不断跟进老人的再就业情况,及时反馈他们的健康状况、权益需求,必要时出面与企业沟通,帮助老年人维护自身权益。

(三)加大社会宣传力度,提升发掘与尊重老年人人力资源的意识。

多方联动通过媒体宣传,尤其是网络和社交媒体等方式展示老年人在日常生活、工作中健康积极的面貌,改善公众对老年人的印象,让更多人看到老年人的活力和价值。可以借鉴澳门特别行政区的做法,设立表扬老年雇员、老年人友善企业的鼓励计划,以肯定老年人的工作能力,表彰老年人对社会的贡献,让老年人更自信地参与社会活动,企业更敢于聘请老年人,实现二者的双赢和社会和谐氛围的构建。

## 六、结束语

国家“十四五”老龄事业规划中明确提出,应开发老龄人力资源,增强大龄劳动力就业能力,发展银发经济,积极应对人口老龄化。在内地人口老龄化加速发展、社会劳动力资源不足的背景下,“老有所为”应该得到更多的关注和重视。未来,中国内地需要以问题为导向,精准发力,并参考澳门促进老年人再就业的先进经验,从立法、财政、企业、基层组织等方面进一步健全和完善由政府主导、社会各界共同参与的老年人养老服务体系,全方位、多层次保障老龄人的基本权益和福祉,提升老龄人的幸福感和满足感,构建老年人友好型社会。

## 参考文献:

- [1] Hamarat E, Thompson D, Aysan F, et al. Age Differences in Coping Resources and Satisfaction With Life Among Middle-Aged, Young-Old, and Oldest-Old Adults[J]. The Journal of Genetic Psychology, 2002, 163(3): 360-367.
- [2] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2020.
- [3] 姜向群, 杜鹏. 中国老年人的就业状况及其政策研究[J]. 中州学刊, 2009(4): 5.
- [4] 澳门特别行政区统计暨普查局. 2019年统计年鉴[M]. 澳门: 统计暨普查局, 2020: 45-63.
- [5] 闫志俊. 低龄老年人人力资源再就业的影响因素与促进策略: 基于江苏省南通市的调查[J]. 天水行政学院学报(哲学社会科学版), 2019, 20(5): 7.
- [6] 澳门特别行政区政府社会工作局. 共创耆长社企资助计划[R]. 2018.
- [7] 澳门特别行政区社会工作局. 澳门特别行政区养老保障机制[R]. 2015: 1-33.
- [8] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门特别行政区2016至2025年长者服务十年行动计划一览表[R]. 2015.
- [9] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门特别行政区2016至2025年长者服务十年行动计划——短期阶段(2016至2017年)196项行动计划执行情况列表[R]. 2016.
- [10] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门特别行政区养老保障机制及2016至2025年长者服务十年行动计划——2016年度评检报告[R]. 2017.
- [11] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门特别行政区养老保障机制及2016至2025年长者服务十年行动计划——2017年度评检报告[R]. 2018.
- [12] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门特别行政区养老保障机制及2016至2025年长者服务十年行动计划——2018年度评检报告[R]. 2019.
- [13] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门特别行政区养老保障机制及2016至2025年长者服务十年行动计划——2019年度评检报告[R]. 2020.
- [14] 澳门特别行政区政府社会工作局. 澳门养老状况及政策研究报告[R]. 2018.
- [15] 澳门特别行政区政府社会工作局. 国际养老政策及理论研究报告——澳门特区养老保障机制跨部门研究计划[R]. 2018.

[责任编辑 好 文]