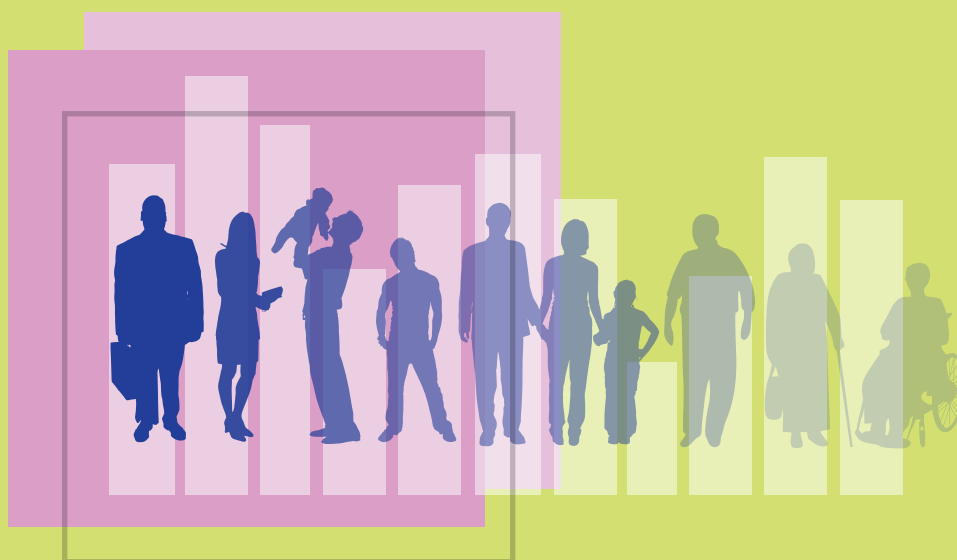




国际
劳工局
日内瓦

报 告 四

新的人口变化背景下的 就业和社会保护



国际劳工大会

第 102 届会议，2013 年

国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年

报 告 四

新的人口变化背景下的 就业和社会保护

议程项目四

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-526861-7 (print)
ISBN 978-92-2-526862-4 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2013 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

	页次
前 言	1
第一章 在新的人口变化背景下的劳动力市场走势：概述	5
1.1. 全球和地区人口趋势	6
全球趋势	6
地区趋势	10
1.2. 全球劳动力走势	19
劳动力趋势	19
劳动力的参与	21
失 业	23
教育、技能和劳动力趋势	25
收入保障和老年人的劳动力参与	27
迁徙的走势	28
城市化和农村地区的老龄化人口	29
经济危机	29
第二章 新的人口变化背景下的经济和社会影响	33
2.1. 对经济发展的影响	33
人口红利：机会的窗口？	33
生命周期赤字的国家	35
2.2. 贫困和非正规性	36
2.3. 劳动和技能短缺	42
2.4. 教育和培训	43
2.5. 劳动生产率和收入	45
2.6. 退休方式	47
2.7. 社会保护覆盖面	51
危机和社会保障	51
享有社会保障方面的性别偏见	53
老龄化和残疾待遇	55
老龄化和享有社会医疗保护和长期照护	55

2.8. 社会保障制度的可持续性	57
第三章 政策反应	61
3.1. 一个完整的生命周期和世代间的观点	61
就业、社会保障和经济发展的良性循环	61
促进生命周期内充分和生产性就业	63
确保全民享有适度 and 可持续的社会保障	76
利用国际劳工标准和社会对话	86
3.2. 面向老年工人的政策	92
促进多样化和年龄管理的非歧视性做法	92
积极的劳动力市场政策	95
调整工作时间、工作生涯和工作组织	100
确保一个安全和卫生的工作环境	101
为老年人提供卫生医疗和长期护理	102
综合方法	104
第四章 前进方向：针对人口挑战的综合体面劳动框架	107
4.1. 核心挑战和政策选择	107
4.2. 在整个危机期间和以后的阶段中保持高水平就业和 社会保护综合框架的组成要素	109
惠及促进就业需求方政策	109
在高生育率和人口快速增长的国家创造体面工作机会和扩大社会保护	110
老龄化国家管理劳动力和技能短缺以及确保社会保障制度财政可持续性	111
老年工人政策	112
4.3. 综合体面劳动框架范围内国际劳工组织可能采取的后续行动	112
第五章 供讨论的建议要点	115
附 录 国际劳工组织涉及人口变化的文书	117

前 言

1. 国际劳工局理事会在其 2011 年 3 月第 310 届会议上决定采用综合的方式¹ 将有关新的人口变化背景下的就业和社会保护的一般性辩论列入国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)的议程中。
2. 新的人口背景主要是以“人口老龄化”——生育率下降以及人类寿命的增加这一不可逆转的和必然的趋势为特征，所有这些都是由于且体现出整个人类取得的巨大的社会和经济进步并且是一个值得庆贺的理由。然而，这一全球结构的转变对各种社会都是一个挑战尤其对劳动世界是一种挑战。从全球角度看，人口增长率放缓，但在今后的 40 年中预期将增加 20 亿人，这不得不是一个巨大的挑战。60 岁及其以上的人口数量的增长将快于任何其他年龄组的增长并且从现在到 2050 年之间人口几乎将增加三倍。本报告所采集的和分析的数据和信息表明，这一人口变迁正在影响着各个地区的所有国家，无论是工业化国家还是发展中国家，尽管它们的人口比率不同且处于不同的时间跨度。
3. 人口年龄结构的变化对经济发展、劳动力市场和处于不同发展背景下的福祉都具有潜在的巨大影响。这就提出了一系列问题，面对一个日益增加老龄化人口可能会发生劳动力供应和技能短缺现象、生产率和革新提供足够的社会保护和其他服务。本报告分析了这些影响以及制定和讨论的政策方向特别是人口变迁处于更加快速发展阶段的工业化国家。报告也讨论了发展中国家人口变迁所带来的挑战。发展中国家在经历体面的生产性就业机会，包括为青年妇女和男子创造机会和高度的贫困和非正规化，沉重危机时必须为人口老龄化做好充分的准备。
4. 全世界对人口变迁带来的挑战以及这些挑战之间的相互联系的认识在逐步提高。人们普遍认为，一个地区的发展会对其他地区带来的影响，例如，可以通过人口的流动和劳动力的迁徙。
5. 全球金融危机以及在 2013 年及其以后出现的经济持续下滑的前景对不同的人口群体的失业和就业不足都带来了更加严峻的影响。这一危机对社会保障制度带来了财

¹ 这次一般性的讨论最初计划是在国际劳工大会(第 98 届会议上)进行的，但理事会 2009 年 3 月的会议上决定推迟进行讨论，为的是使国际劳工大会能够研究全球经济和金融危机对劳动世界造成的影响。2009 年国际劳工大会讨论通过了全球就业契约，这是国际劳工组织为应对全球和金融危机所制定的政策组合。

政压力。这一社会保障制度的税收和缴费基础正在萎缩而其给付支出预计将有所增加。为此已经调整了对这些政策的考虑。

6. 本报告认为，解决人口变迁所带来的挑战不是不可能的。报告指出，人口变化应从一个统一的和长远的角度加以解决。可能的政策方向必须考虑在整个生命周期中涉及所有年龄群体就业和社会保护政策之间的互补性。这些政策应进一步建立在世代之间的统一和各国间合作的基础上。本报告还表明，考虑进行政策选择来解决诸如老龄化的结构趋势不应受制于由于危机所带来的短期的和周期性前景的影响。

7. 综合性治理方法解决人口变迁带来的就业和社会保护影响应在体面劳动议程的指导下进行并且应在 2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言以及全球就业契约(2009 年)的指引下进行。后者指出了一种综合性的和统一的措施组合的关联性。2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)以及 2012 年国际劳工大会呼吁采取行动解决青年就业危机，为采取行动以及贯彻执行整个生命周期和不同世代之间统一的政策反应提供了一个有益的新的政策框架。

8. 这一人口变化的主要影响是，在人口当中年龄更大人员的数量增大。所以，本报告专门强调了要解决年龄更大人口的政策选择问题。

9. 自一开始，国际劳工组织就对老龄问题表示了关注。有关这个问题的第一批文书，是在 1930 年代通过的并在 1967 年进行了修订。这些文书规定了提供残疾、老年和遗属保险。² 1962 年，局长向国际劳工大会提交的报告承认，³ 老年工人可以对经济和社会做出重大贡献。

10. 老年工人的问题再次被列入了 1979 年国际劳工大会的议程⁴，并且在 1980 年国际劳工大会上通过了有关这一主题的最全面的文书：1980 年老年工人建议书(第 162 号)。该建议书的目的是保护老年工人享有平等待遇的权利并且重点突出应采取的措施，保护他们的需求。

11. 本报告还对联合国大会对第二届世界老龄大会的后续行动所通过的决议做出了反应⁵。这项决议要求联合国系统中各个组织和机构“将老龄化问题，凡适宜时，纳入实现国际上承认的发展目标的行动中。这些目标应包括那些已经载入联合国千年发展宣言的目标中，特别是关于“消除贫困”的目标中，和“将老龄化问题，包括从性别角度，纳入他们的工作计划中”。

² 详见残疾、老年和遗属津贴公约 1967 年(128 号)。

³ 国际劳工组织：工作中的老年人和退休，局长报告，国际劳工大会，第 46 届会议，日内瓦，1962 年。

⁴ 国际劳工组织：老年工人：工作和退休，报告 6(2)，国际劳工大会，第 65 届会议，日内瓦，1979 年。
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_80.pdf。

⁵ 联合国：第二届世界老龄大会后续行动，决议 58/132，联合国大会第 58 届会议通过，纽约，2004 年(文件号 A/RES/58/134)。

12. 自 1982 年在维也纳召开第一届世界老龄大会以来三十多年已经过去了，自 2002 年在马德里召开的第二届世界老龄大会至今也已过七年。维也纳国际老龄行动计划对老龄化问题向所有的社会提出了机会和挑战，为形成新的理解做出了显著的贡献。第二届世界老龄大会阐述了新的问题和面临的挑战并且通过了马德里国际行动计划，要求在各个层面转变观念、政策和实践。本计划目的是确保“任何地方的人都会变成老人，但他们应享有安全和人类尊严并且应作为一个享有充分权利的公民继续参与其社会事务”。2012 年，在这项行动计划通过十年之后，对实施马德里行动计划所取得的进展进行了审议，包括国际劳工组织为此作出的贡献。⁶

13. 为了在劳工大会期间便于进行一般性讨论，本报告分为四个章节。第一章概述了改变全世界发达国家和发展中国家劳动力市场和社会转移体制的全球和地区人口、劳动力以及赡养趋势和前景。第二章解决了在不同发展阶段背景下和人口变迁的不同阶段人口变化带来的主要的社会和经济影响。第三章将讨论已经贯彻执行的和可能的政策反应。本章还突出强调了必须为所有的工作适龄人口改进体面工作的机会，同时将社会保护扩大到提供足够的和可持续的社会转移和体面的养老金。第四章重点概述了主要的调查研究成果以及提出了一系列劳工局所可能采取的行动，支持三方成员在人口变迁方面出台的政策。在报告通篇都对全球性金融和经济危机所带来的影响进行了讨论。

⁶ 联合国人口基金：21 世纪的老龄化问题：成就和挑战，纽约，2012 年。

第一章

在新的人口变化背景下的劳动力市场走势：概述¹

14. 世界人口的年龄分布正在经历一个深刻的变化时期。到 2030 年，60 岁以上的人数将超过 10 岁以下的儿童人数，世界老年人口中有四分之三生活在发展中国家。当一个国家年龄中位数增高时，产生了老龄化的概念，主要是由于随着国家的发展(见专栏 1.1)高出生率和死亡率转为低出生率和死亡率。然而，由于妇女寿命继续长于男子，所以老年人口的女性化继续发展。

专栏 1.1

人口变迁的各个阶段

在前现代时期，生育率和死亡率是非常高的并且持平，因而导致人口增长率缓慢和稳定不变。随着工业化的进程，人口走势经历了不同的阶段：第一阶段，人口的增加主要是由于连续不断的高出生率。可以观察到死亡率下降特别是儿童死亡率下降。这导致青年人在总人口中占有更大比例。在下一个阶段，死亡率下降使得儿童人口比例降低，并且当大量的青年人已从第一阶段跨入了工作年龄时，工作适龄的成年人比例增大。这一阶段是暂时性的，一般会延续到四十年至五十年。再下一阶段，死亡率和出生率进一步下降，人的寿命延长。此外，大量的工作适龄人口年龄增加。所有这些导致了老年人口数量持续增长；这一概念被称之为“人口老龄化”。老龄组在整个人口比例中占有非常高比额的时期也是暂时的。在最后一个阶段，低出生率和死亡率加之低生育率造成平稳但非常低的人口增长，或者甚至是人口下降。

15. 本章对全球和地区的人口走势和前景做了概述。本章还讨论了人口变化对劳动力市场以及其他对劳动力构成造成影响的决定因素，例如劳动力的参与方式、收入水平、教育和技能水平、移民、经济危机和城市化趋势。本章做出概述的目的是为了真正了解人口和劳动力市场走势之间的联系以及他们对就业和社会转移制度的影响。

¹ 人口信息和人口预测的来源是由联合国人口信息网络提供的(联合国人口处)：www.un.org/popin/data.html。人口预测截止到 2050 年为止。为了预测到 2050 年前的人口状况，关于生育能力、死亡和国际移民的未来趋势的种种假设在本预测当中得到运用。由于今后的趋势是难以确定的，所以才提出了预测方面各种变量的因素。关于提出世界人口展望方面的结果所做的一项主要预测的综述可以在联合国中查询：世界人口前景：2010 年修订，人口处，经济和社会事务司(纽约，2011 年)。见 <http://esa.un.org/unpp/index.htm>。除非在本章中另有说明，估计、数字和表格依据的是人口的中数变量因素。

截止到 2020 年的劳动力数据的来源和预测是由国际劳工组织经济活动人口、估计和预测所提供，第 6 版，2011 年 10 月。可在以下网址查找 http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/capep_E.html。关于方法和预测的模式的信息可在以下网址查找：http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2011.pdf。

1.1. 全球和地区人口趋势

全球趋势

16. 全球人口继续呈增加趋势，从 2010 年的 69 亿增至 2050 年的 93 亿，尽管生育率呈现下降趋势。从全球角度看，2005 年到 2010 年每一名妇女总生育率为 2.5 名儿童预计将降至 2045 年至 2050 年的 2.2 名儿童。

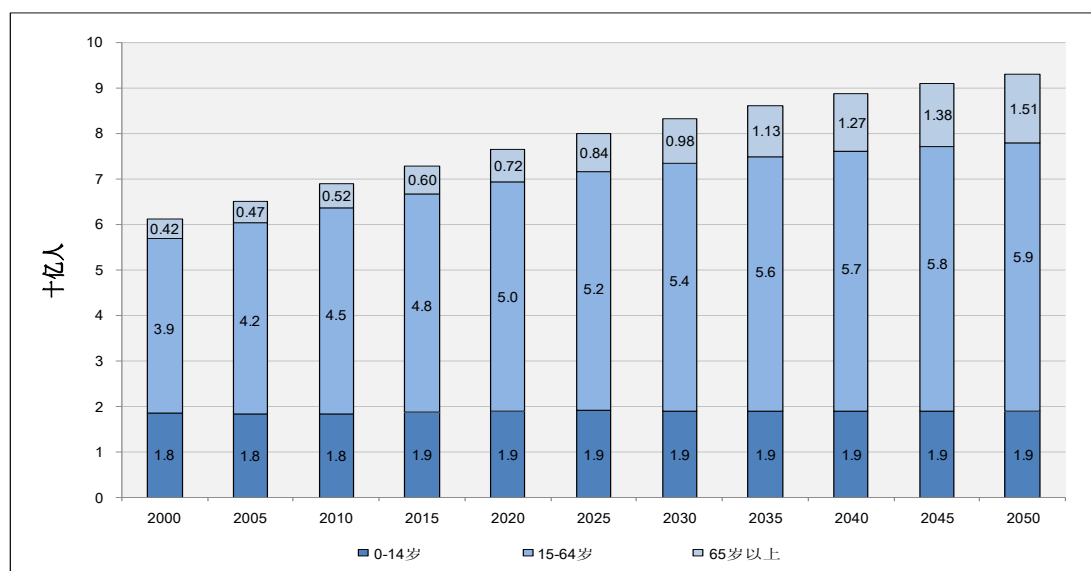
17. 在未来的数十年中，全球人口增长将主要集中在次发达地区。在更发达地区的人口总量预计在目前至 2050 年期间一般不会发生变化。²

18. 全球人口变化背景的形成主要是因为人们的寿命大大延长和生育率下降，并且这一变化背景预计在大多数国家继续处于不同的状况。

19. 虽然一些发展中国家仍然面对一个大规模的青年群体，这可能是一种挑战或者对经济发展是一个机会的窗口，所有发展中国家却面临着截然相反的形势：日益萎缩的青年群体和日益增大的老年群体。在今后几十年中，几乎所有的国家都将步入人口老龄化的格局。

20. 在这种背景下，指出这一点是颇有兴趣的，自 1970 年以来 15 岁以下的人口数量增加了 30%之后，在今后数十年中将趋于稳定。相比而言，劳动适龄人口的规模(15 岁至 64 岁)将增加 30%，65 岁以上的人口将几乎增加三倍，到 2050 年达到 15 亿多人(图 1.1)。

图 1.1. 65 岁以上的人口将几乎增加 3 倍按年龄组划分的世界总人口，2000 年-2050 年

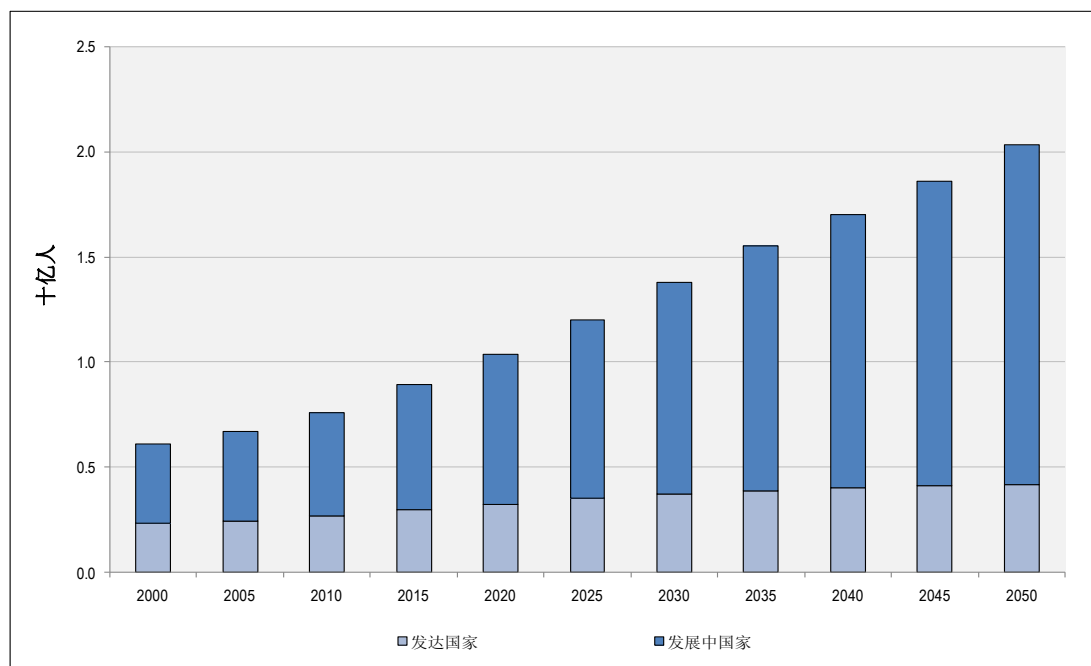


资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

² 根据联合国的分类，更发达地区的类别包括欧洲加上北美、澳大利亚、新西兰和日本等所有地区。“次发达地区”包括非洲、亚洲(不包括日本)、拉丁美洲和加勒比地区再加上美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚等所有地区。“最不发达国家”是那些由联合国大会在 2003 年所划定的国家。他们包括了 50 个国家，其中 34 个国家在非洲，10 个国家在亚洲，一个国家在拉丁美洲和加勒比地区和大洋洲的 5 个国家。

21. 世界上老年人中的大多数生活在发展中国家。2005 年，60 岁或 60 岁以上人口中有 63.5% 生活在发展中世界。到 2050 年，老年人中有四分之三将生活在发展中国家 (图 1.2；对于“老龄”定义的讨论见专栏 1.2)。

**图 1.2. 到 2050 年，四分之三的老年人生活在发展中国家
按地区 60 岁及以上人口分布情况，2000 年-2050 年**



资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

专栏 1.2

老龄的定义

联合国未给老年人做过定义而国际劳工组织也未给老年工人做出过定义。然而，联合国确立了 - 完全出于对人口进行比较的目的 - 凡已经达到 60 岁均被认为是“老年人”。这种分类在 2002 年马德里关于老龄化行动计划中也予以采用。

1980 年，国际劳工组织关于老年工人建议书(162 号)将老年工人定义为“所有因年龄增大而在就业和职业方面面临困难的工人。”在大多数国际劳工组织统计方面的出版物当中，把 15 岁到 64 岁的年龄组认定为劳动适龄人口。这再次完全出于做比较的理由并且未考虑不同国家中不同退休年龄的问题。

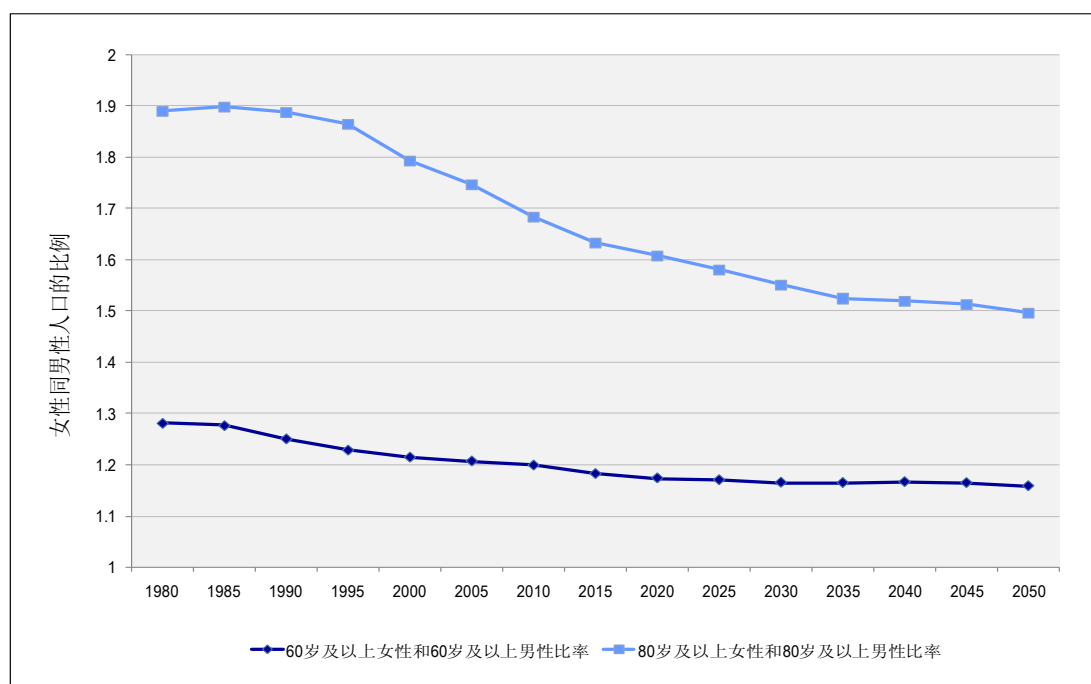
本报告出此目的，所使用的老年人/老年工人以及老年者等等的提法取决于对此问题进行讨论的背景以及某一个更高年龄人口的某些细分群体。

22. 正如图 1.1 中所示，老龄化的进程使得 60 岁以上人口比例从 2000 年人口总数中占 10% 增加到 2050 年的 21.8%。

23. 值得注意的方面是，老年人口本身也正在进一步老龄化。在全球范围内，增长最快的年龄组包括 80 岁和以上的人口。这一年龄组，“高龄老人”预计在今后 40 年中预计将会增加几乎 4 倍。

24. 老龄的女性化是当前人口老龄化趋势的一个主要特征。妇女一般比男子寿命长，今后将亦是如此。从全世界范围看，妇女占 60 岁及以上人口的 54.5%(图 1.3)。在有些国家，例如中国和印度，那里的家庭仍希望拥有男孩，所以老年组的女性化将会减缓甚至可能会转为在老龄组中老龄男子占主导地位。

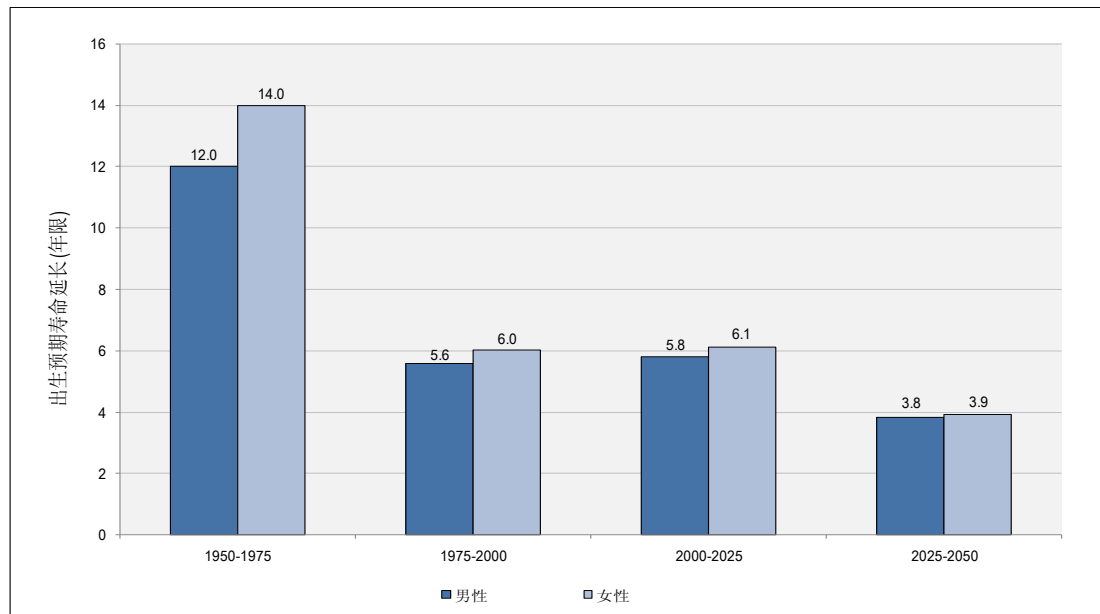
图 1.3. 老龄的女性化
按年龄组划分的世界女性人口与男性人口比例，1980 -2050 年



资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

25. 影响死亡率的诸因素今后得到进一步的改善将继续引起预期寿命的增加，正如图 1.4 所示。在 2000 年到 2025 年之间，男子和妇女预期寿命将会增加约 6 年，而在 2025 年到 2050 年期间，预计为 3.5 年。

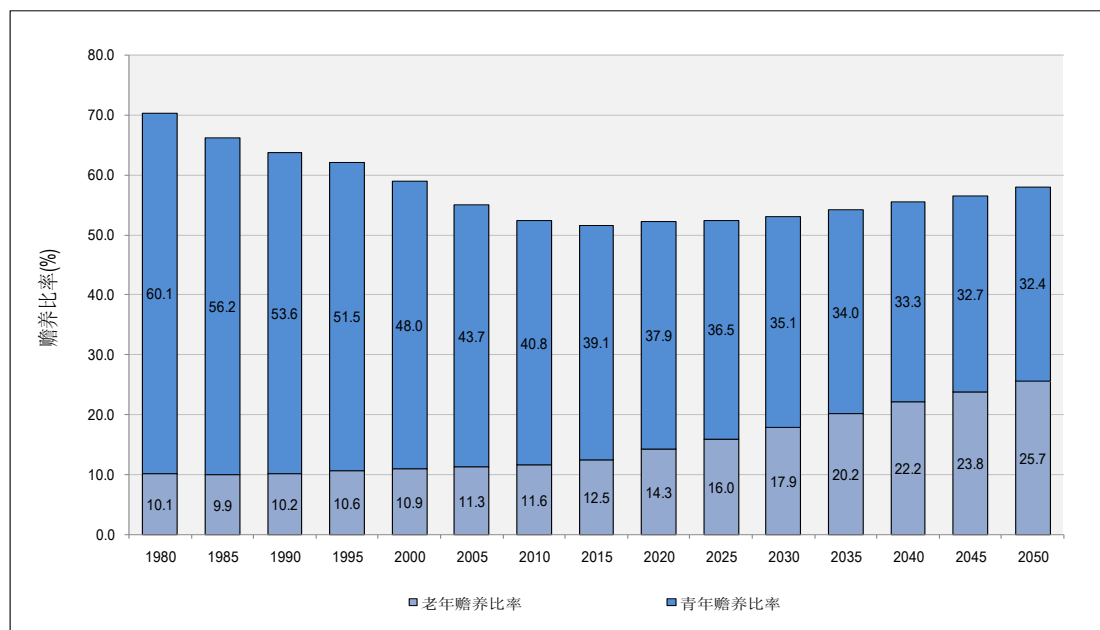
图 1.4. 我们将继续长寿
在世界人口中，出生预期寿命延长，1950 年 -2050 年



资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

26. 如图 1.5 所示，今天儿童人口除工作适龄人口以外已经占到了世界人口中最大的多数。在将来，儿童人口组成的规模将与老龄组成相同。劳动适龄范围以外人员同劳动适龄范围以内人员之间的整体比例(也可称为经济赡养比率)在 2015 年之后将再次扩大。到 2050 年，每四个劳动适龄人口中就有六名成员依靠这四名成员的收入来赡养。

图 1.5. 到 2050 年将有更多受赡养老年人和较少受赡养的儿童
按年龄划分的世界儿童和老年人总赡养比率分类，1980 年 -2050 年



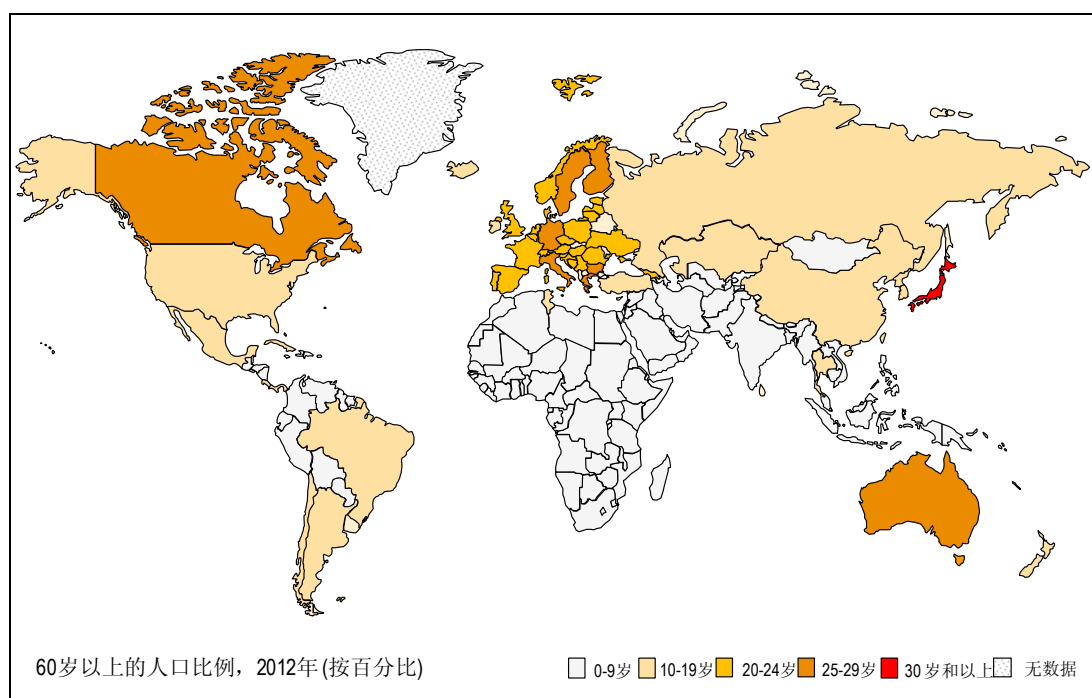
资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

地区趋势³

27. 虽然在所有地区都经历了人口变化同样的模式，但这些变化的速度和规模却存在着巨大的差异。发达国家人口变迁已经进入了高发期阶段，如象中国，预测那里的人口年龄将仍然高于整个发展中国家人口年龄。⁴到 2050 年，人口当中老年人的比额在 64 个国家中将超过 30%。

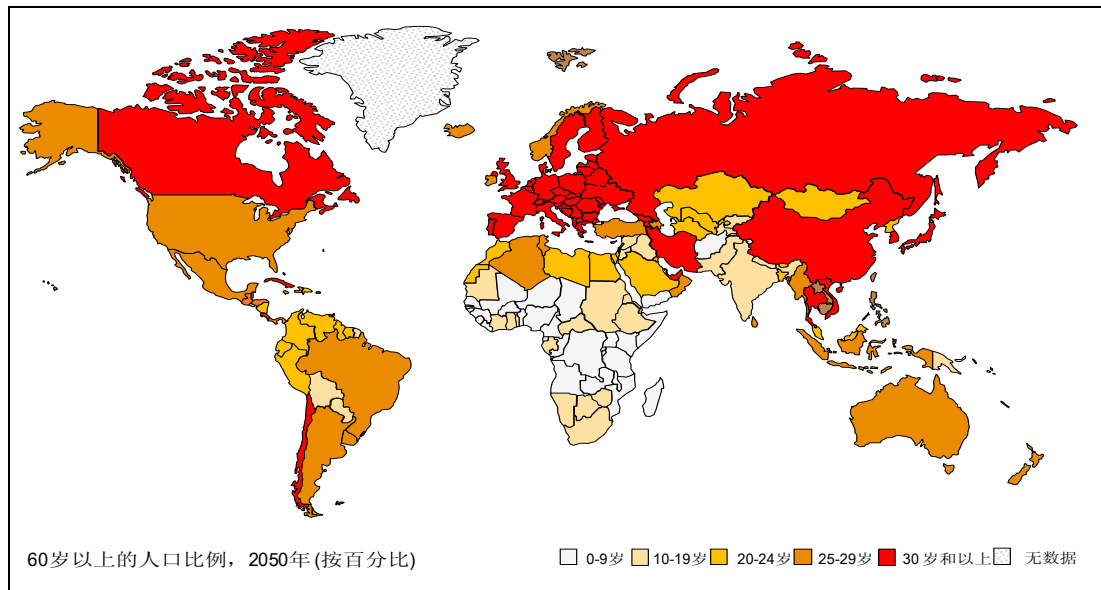
28. 甚至在较发达的和次发达国家这两个类型中，也存在着相当大的差异(图 1.6)。在更发达的类型中，如俄罗斯联邦、日本、葡萄牙和瑞士这类国家人口老化更加迅速，而这种趋势在类似美国这样的国家则更加缓慢。同样在次发达国家中，特别是在亚洲和撒哈拉以南非洲的最贫穷国家，仍处于人口变迁的早期阶段，但青年人口占有相当大的比例。

图 1.6. 世界老龄化加速
2012 年和 2050 年 60 岁以上的人口比例



³ 这一部分使用了国际劳工组织和联合国国家分类，是按照“更发达的地区”和“较发达的地区”。

⁴ 世界人口老龄化，2009 年，第 11 页，联合国，纽约，2009 年。

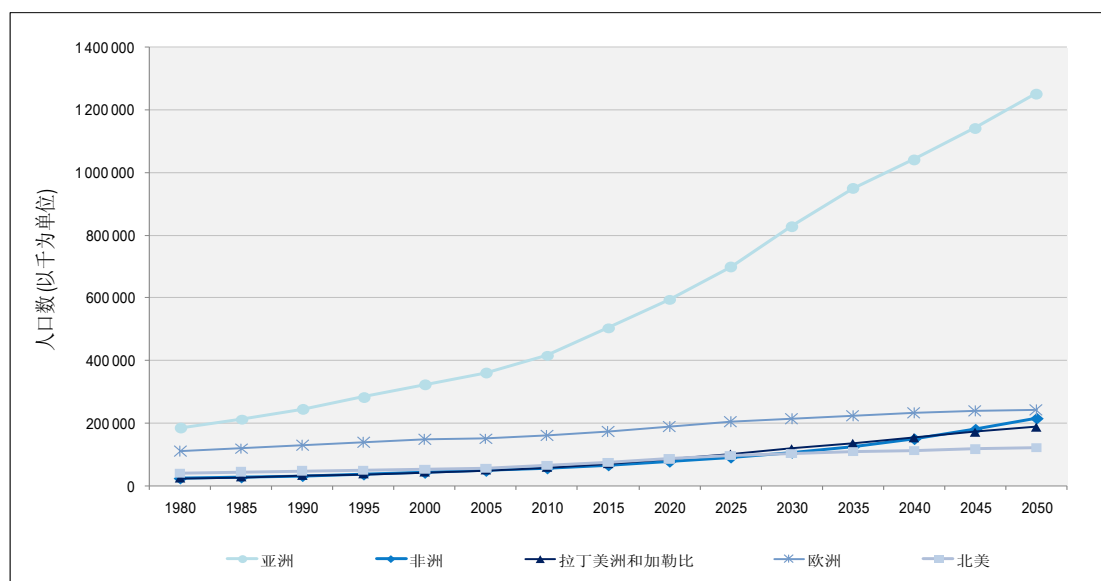


资料来源：联合国人口基金出版的地图复制版(2012年)，同前，26页。

29. 在较发达的地区，有超过五分之一的人口目前已经达到了60岁或以上，到2050年几乎有三分之一的人口预计将进入这一年龄组。在次发达地区，老年人目前已经占到了人口的8%，到2050年预计老年人将占到人口的五分之一。

30. 老年人的大多数将继续集中在发展中国家。到2050年预计79%的60岁和以上的老年人将生活在发展中国家，尤其是生活在亚洲。到2050年，预期32个国家中有一千多万年龄在60和以上的人口，包括有五个国家拥有超过五千万的老年人：中国(四亿四千万)、印度(三亿一千六百万)、美国(一亿一千一百万)、印度尼西亚(七千二百万)、巴西(六千四百万)。

图 1.7. 到2050年绝大多数的老年人生活在亚洲
按地理区域划分，60岁及以上的人口，1980年-2050年

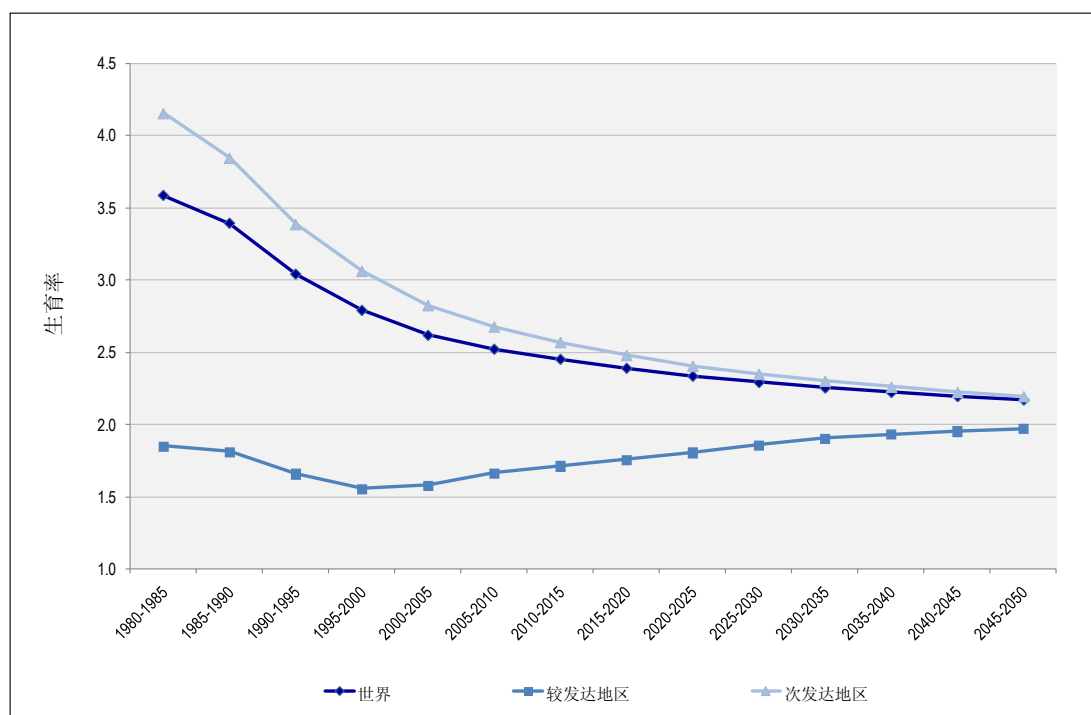


资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

31. 当前世界年龄中位数为 28，预计到 2050 年前将增加到 38。⁵ 中位数年龄在较发达的地区比次发达地区高出 13 年，比最不发达国家高出 20 年。

32. 在较发达的地区，在 2005 年至 2010 年这一时期，预计总生育率是每个妇女生育 1.7 个孩子，这一数字低于要保持当前人口水平必要的 2.1 比率。预计在 2045 年到 2050 年这一时期会增加到 2.0。在次发达地区，正如图 1.8 所示这一比率预计在这一地区将从 2.7 降至 2.2。

图 1.8. 生育率汇合点
按地区划分的总生育率，1980 年-2050 年



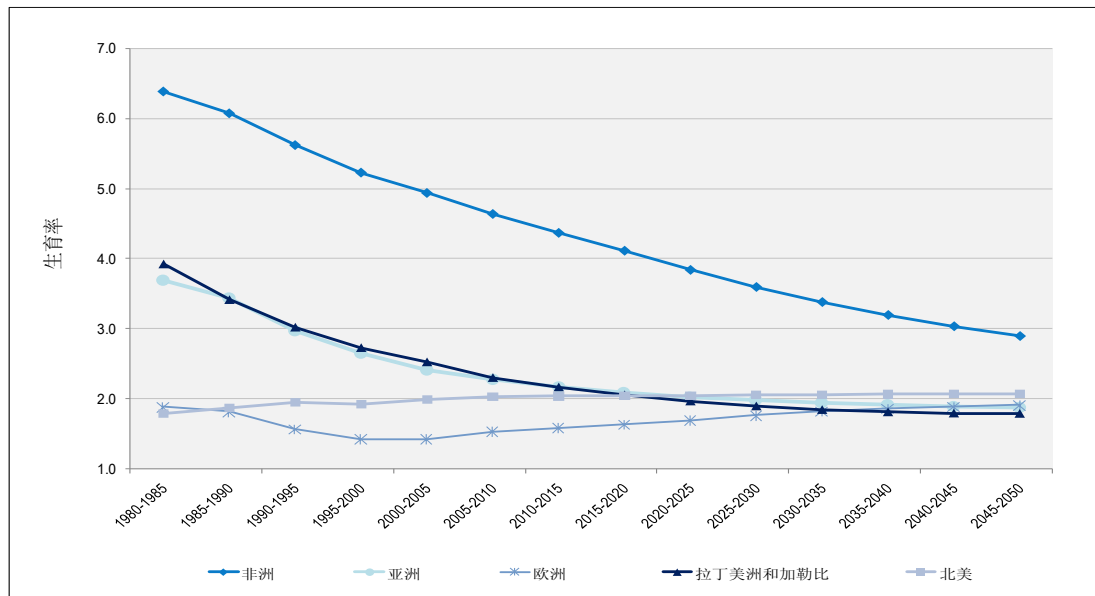
资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

33. 特别是在所有的发达国家目前正在进入低于更替生育率时期。⁶ 这对一些亚洲其他国家已经成为一种现实情况：如大韩民国(2005 年为 1.3)和中国(2005 年为 1.64)。正如图 1.9 所示非洲是唯一一个预计在 2040 年到 2045 年生育率将高于更替水平的地区。

⁵ 有一半人口将比中位数年龄小而另一半则比中位数大。

⁶ 世界人口老龄化，2009 年，第 4 页，联合国，纽约，2009 年。

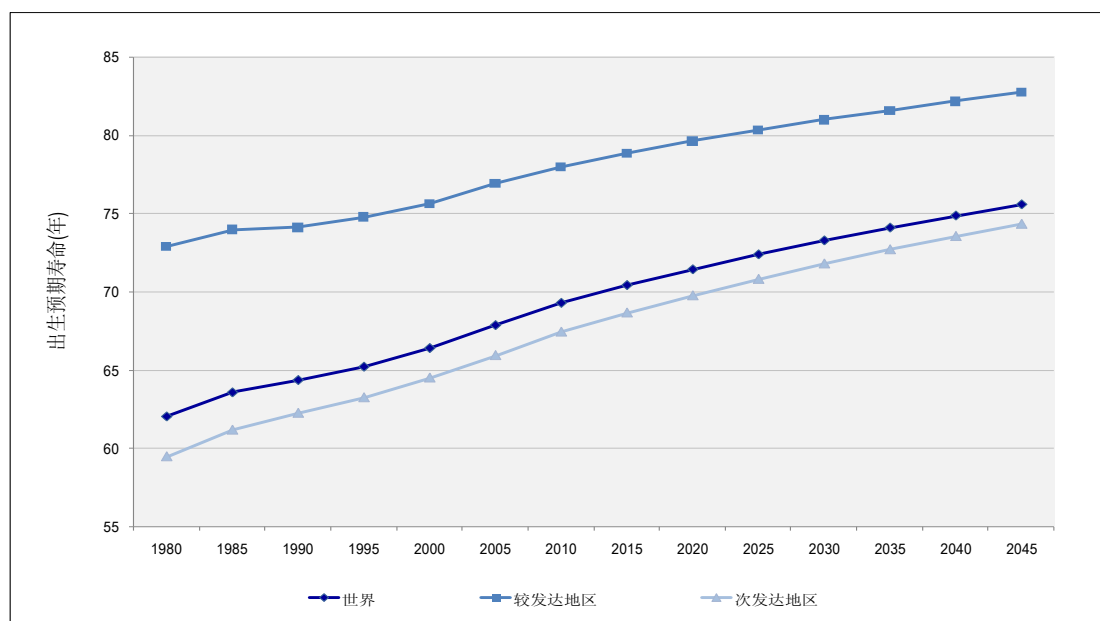
图 1.9. 在非洲，最高的生育率
按地理区域划分的总生育率，1980 年-2045 年



资料来源：世界人口展望，同前。

34. 出生预期寿命(图 1.10)，是老龄化的第二个决定因素，随着生活水平的不断改善(特别是享有更多的医疗服务)预计在世界多有地区都有所上升，为此死亡率下降。发达国家在混合(男性和女性)预期寿命方面经历一个较小的增长，从 2000 年到 2050 年增加 7.1 年；尽管起点水平更高；从 75.6 岁增加到 82.7 岁。在同一时期，在发展中国家混合预期寿命将提高 9.9 年(从 2000 年的 64.5 岁增至 2050 年的 74.4 岁)。

图 1.10. 人们将继续长寿
按较发达国家和次发达国家划分的出生预期寿命，1980 年-2050 年

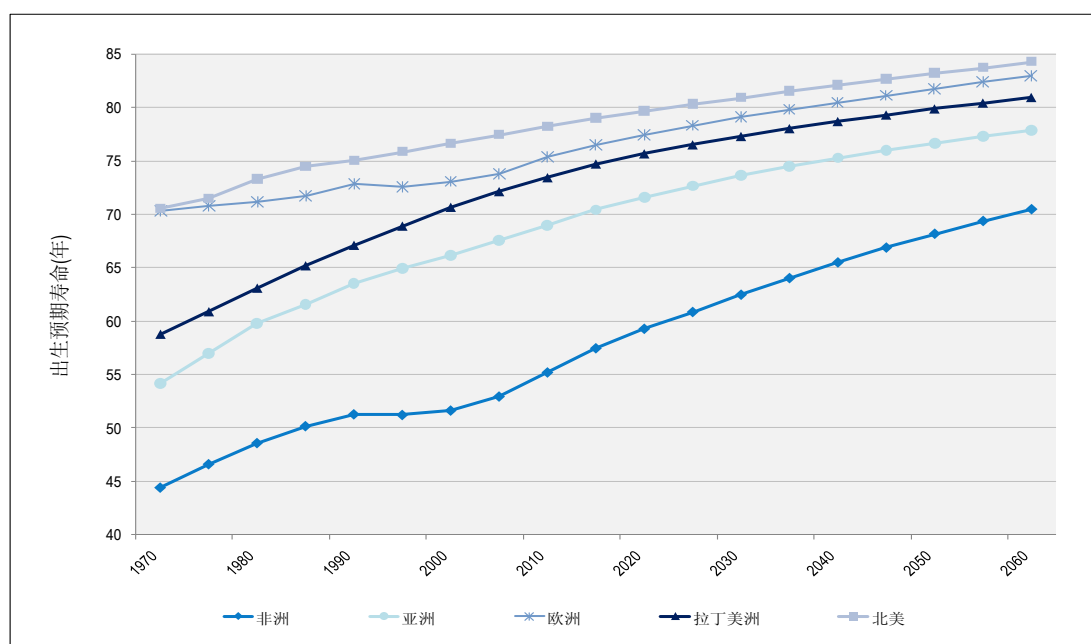


资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

35. 图 1.11 揭示了按地理区域划分的预期寿命的预期变化。

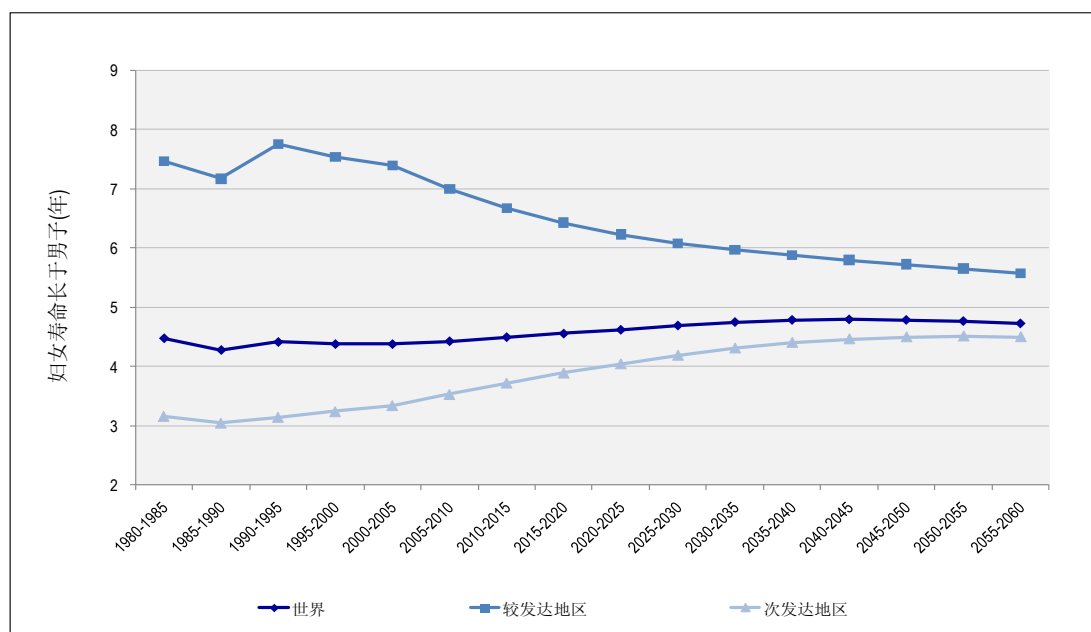
36. 虽然女性的预期寿命长于男性，但是他们的出生预期寿命的差别目前在较发达的地区正在消失，如图 1.12 所示。在其他地区，从 2010 年到 2050 年这种差异略有加大。

图 1.11. 预期寿命的汇合点
按地理区域划分的出生预期寿命，1970 年 – 2050 年



资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

图 1.12. 妇女寿命长于男子
女性和男性之间出生预期寿命的差异，1980 年 – 2050 年(寿命)



资料来源：世界人口展望，同前。

37. 虽然在发达世界死亡率低并且继续下降，但是在东南欧和独联体的一些国家中死亡率停滞甚至有所上升，主要是由于社会和经济条件的不断恶化所致，在有些情况下，还因为艾滋病毒/艾滋病的蔓延所致。在较发达地区中，东欧国家是出生预计寿命最短的地区，并自 1980 年代晚期以来，近期一些国家见证了预期寿命再次增加的趋势。从 2005 年至 2010 年这一期间，出生预期寿命在这一地区为 68.6 岁但它却比 1960 年至 1965 年要低(69.3 岁)。

38. 预期寿命由于所处的经济和社会阶层的差异而有所不同，而这种差异还在不断扩大。1980 年，美国的出生预期寿命最高社会经济阶层群体高于最低社会经济群体 2.8 年。到 2000 年为止，这一差别已经增至到 4.5 年。1980 年，最高和最低经济社会群体之间在 65 岁时的预期寿命的差异是 0.3 年，但到了 2000 年，这一差异已经增至到 1.6 年，在那一期间，相当于在 65 岁时平均总预期寿命增加了 80%之多。⁷类似的趋势在那些最近几十年中收入不平等加大的其他国家中更加明显。其他一些国家，从各个经济和社会人群中的预期寿命角度来看，可能情况更好一些，例如，那些具有比较完善的养恤金和医疗保护社会保障计划，例如法国、德国和加拿大。

39. 在一些国家中，特别是在撒哈拉以南非洲，艾滋病毒/艾滋病对人口带来了深刻的影响。2011 年，全世界有三千四百万艾滋病毒感染者，其中有两千三百五十万是在撒哈拉以南的非洲，四百万在南亚和东南亚，一百六十万在拉丁美洲和加勒比，以及一百四十万在东欧、中亚和北美。2010 年艾滋病死亡者中有四分之三之多是在撒哈拉以南非洲。⁸

40. 在这些国家，通常提出的预期寿命稳步增长的假设已经不再适用了；相反，由于艾滋病的原因，死亡率水平提高极大地缩短了预期寿命，正如表 1.1 所示。在南部非洲，预期寿命预计从 1990 年至 1995 年这一期间的 62 年降至 2010 年至 2015 年这一期间的 53.8 年；预计将不会重新回到 2045 之前的 90 年代早期的水平。无论如何，这些国家相对较高的生育率水平意味着，他们的人口将继续增加。

⁷ 美国国会预算办公室，见：www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf。

⁸ 联合国艾滋病规划署，2012 年，全球报告。

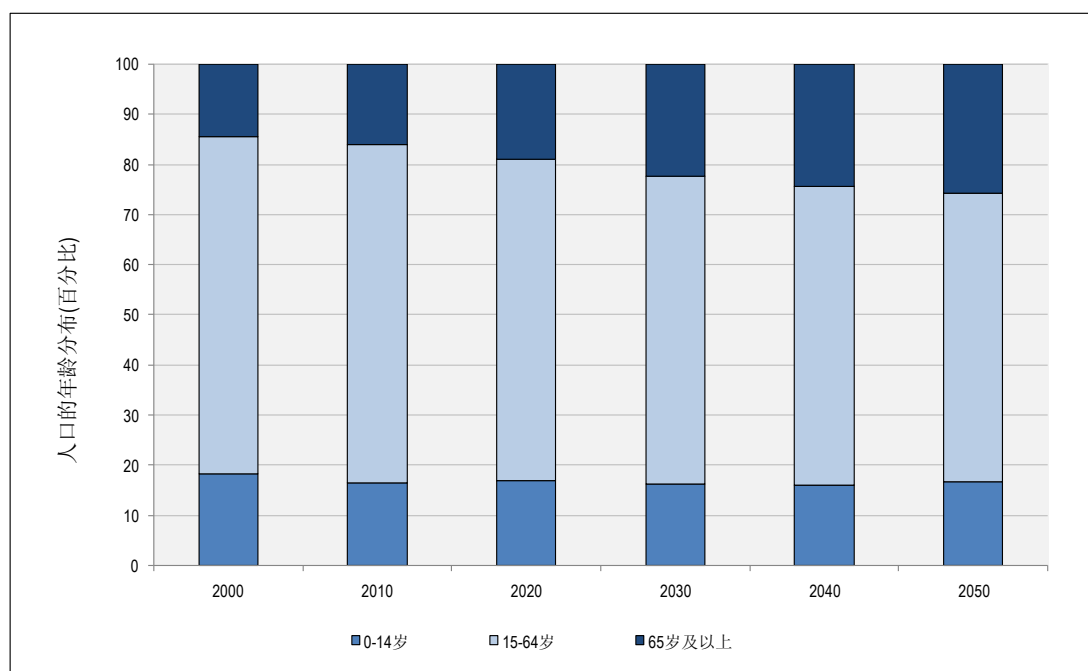
表 1.1. 非洲和亚洲部分国家艾滋病对人口预期寿命的影响，2009 年

	2009 年艾滋病在 15 - 49(%)的人口流行	2010 年– 2015 年混合出生 预期寿命		预期寿命 下降 (百分比 的差别)
		没有艾滋病 (年)	患有艾滋病 (年)	
津巴布韦	14.3	67.5	53.5	-21
博茨瓦纳	24.8	69.6	52.7	-24
莱索托	23.6	64.1	49.1	-15
纳米比亚	13.1	71.3	62.7	-12
南非	17.8	65.8	53.8	-18
斯威士兰	25.9	63.7	49.2	-23
印度	0.3	66.5	66	-1
泰国	1.3	75.6	74.4	-2

资料来源：联合国世界死亡率报告，2011 年，经济和社会事务部，人口处。

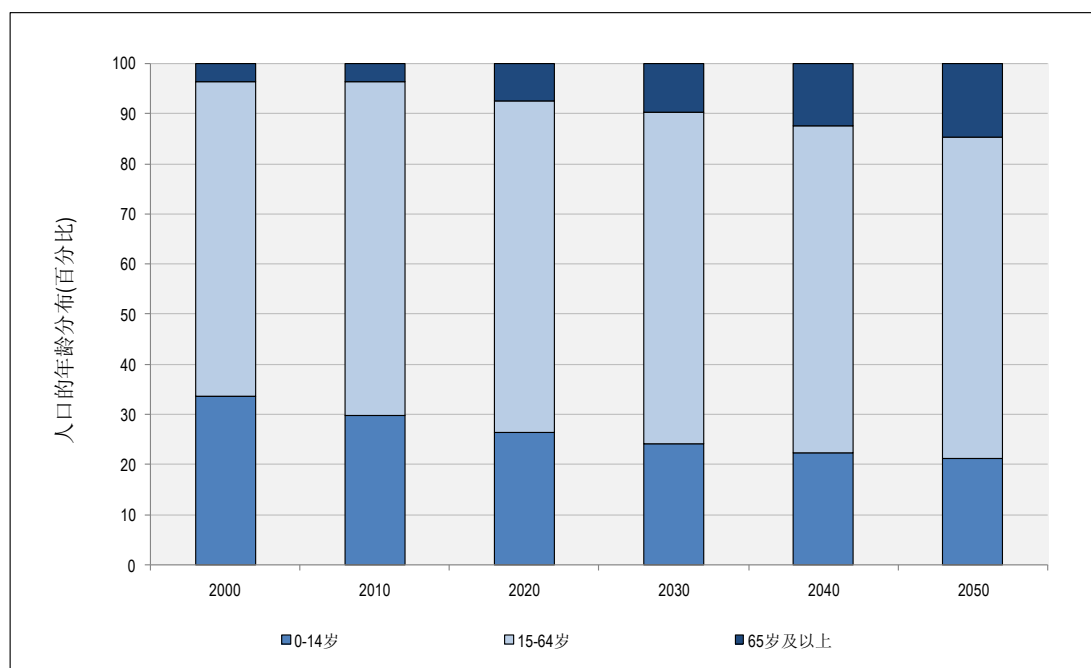
图 1.13(a)和(b). 所有地区更多的老年人和较少的青年人

(a) 人口的年龄分布，“较发达”的地区，2000 年–2050 年



资料来源：联合国：世界人口展望，同前。

(b) “次发达”地区的人口年龄分布，2000年–2050年

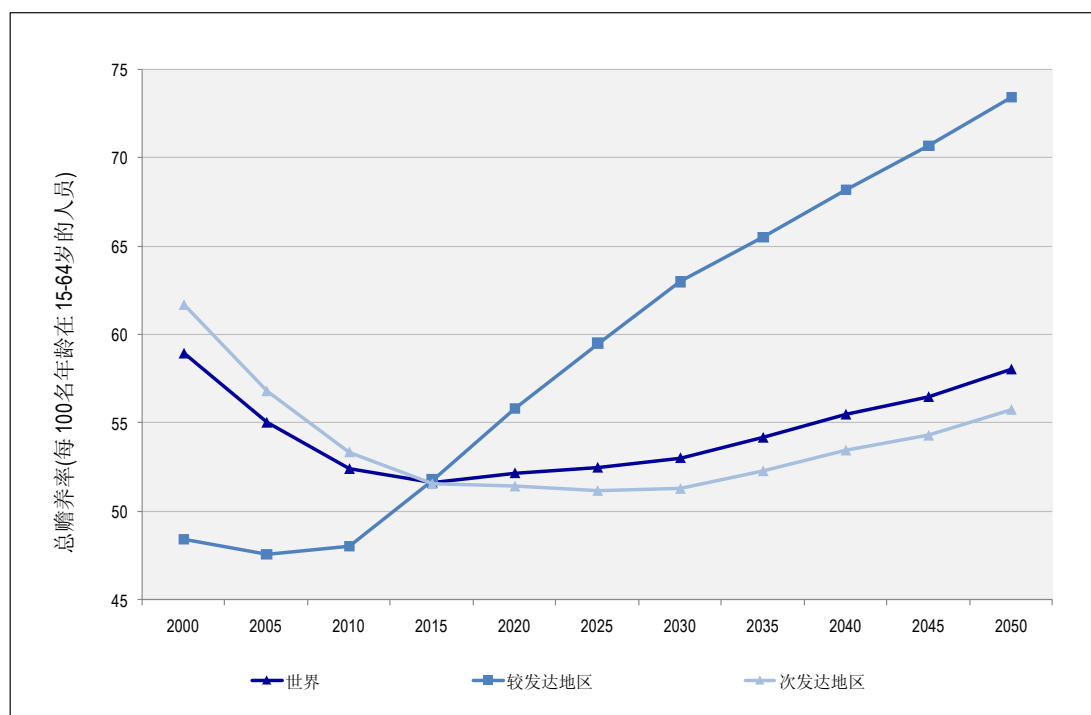


资料来源：世界人口展望，同前。

41. 人口变迁将对依靠其他人的收入赡养的人数产生重要影响，因此也会对社会转移制度产生影响，各个国家最终将应付再分配的压力。

42. 在次发达地区，老年人数的增加几乎与人口中儿童数量下降持平(图 1.13.b)，造成了总赡养率的略微增加(表 1.14)。在较发达地区相对低的生育率带来了劳动适龄人口以外的人员总数的增加(表 1.13.a)和因而带来了总赡养率的增加，如图 1.14 所示。这表明，老年人数的日益增加是赡养率急剧增加的主导因素。

图 1.14. 2015 年后，劳动适龄人口的比例下降，总赡养比率，2000-2050 年



资料来源：联合国：世界人口展望，同前

43. 赡养率不仅仅是年龄一项函数，同时也反映出人口中就业和收入的状况。首先，在大多数国家，人们不会自动在一个具体的年龄段停止劳动。此外，不是每一个人都在工作适龄的年龄组都在积极参与劳动，特别是在女性人口中。同样，由于专业培训的时间加长，越来越多的年轻成年人在教育体制中花费的时间更长，所以他们在劳动力市场之外停留的时间则更长(因此赡养时期的延长大大超过了青春期)。还应该考虑的，失业人口，从定义上讲他们被认为属于劳动力，那么同时他们也是受赡养人群，他们需要得到帮助。在失业率很高的国家中，这将大大的改变了当地的形势。最后，如果可获得有关数据，那么那些确实有工作的人但其却未能获得足够的收入使自己摆脱贫困，也应被认为是受赡养人群。同样的是，至少在最不发达的国家中，这将大大增加了已计算出的赡养比率。

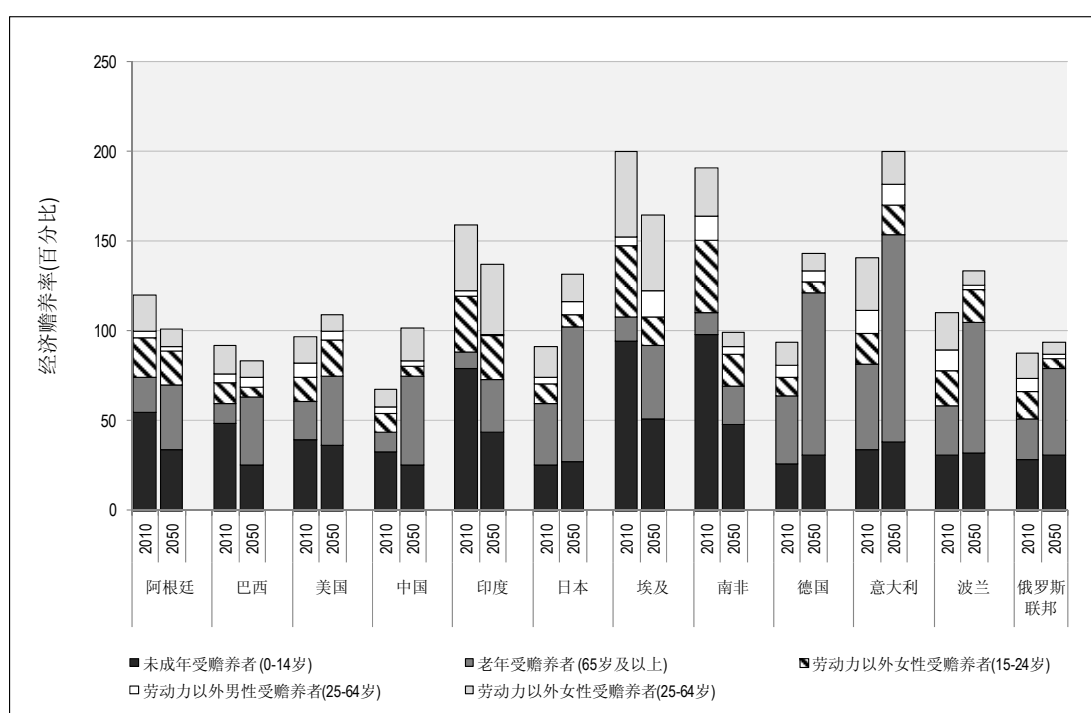
专栏 1.3

对 12 个国家进一步审议赡养比率

人口赡养比率是人口变化对社会和经济发展产生潜在影响的重要和有价值的指标。以其最简单的形式，这些指标将在受赡养年龄组中的人员数量(例如 15 岁以下的儿童和 60 岁以上的人员)与劳动适龄组的人员数量相关联(例如 15 岁至 64 岁)。所以，指标给出了每 100 名劳动适龄人口中受赡养年龄组中的人员数量。在很多国家中，这一赡养比率高于 100，表明受赡养人员的数量高于劳动适龄人口的数量。

国际劳工组织对六个次发达国家和六个工业化国家的经济赡养比率的趋势进行了更详尽的研究，并且考虑了对劳动适龄人员采用的不同的劳动力模式。图 1.15 显示，在今后的数十年到 2050 年这一期间，在所有的工业化国家中，总经济赡养率预计将大大的增加，而在部分发展中国家(阿根廷、巴西、埃及、印度、南非)，经济赡养率预计将保持稳定或停滞，但是快速老龄化的中国除外。然而，在所有国家中，还可以看到受赡养群体的结构在发生转变，同时老年受赡养群体在所有国家中在增大。在大多数国家中受赡养劳动适龄男性的比率预计会大大下降。埃及是例外之一。这主要是由于日益恶化的劳动力市场条件使男子日益被剥离出劳动力市场所致。

图 1.15. 12 个国家经济赡养比率，2010 年和 2050 年



资料来源：作者本人的计算。

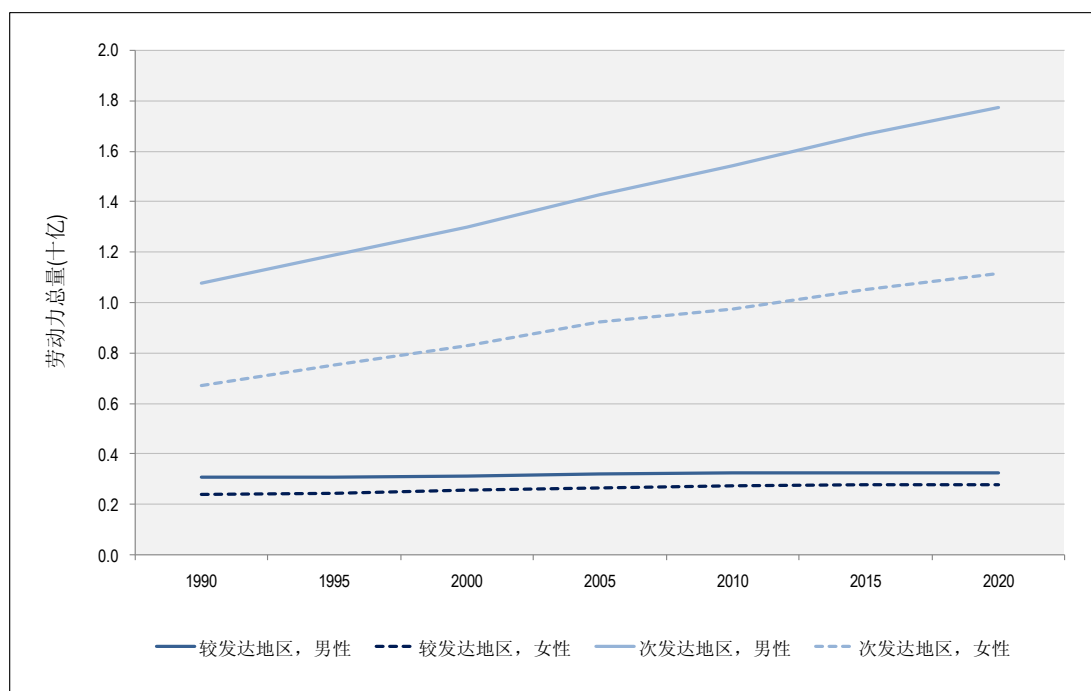
1.2. 全球劳动力走势

劳动力趋势

44. 人口变迁将对劳动力产生了重大影响，而这一劳动力在全球范围内将继续增加。到 2020 年，全球劳动力将比 2010 年要多，约为四亿两千万工人。

45. 各个地区和国家之间劳动力的增长是极不对称的取决于人口趋势。如表 1.16 所显示的，劳动力的增势在次发达地区尤为强劲。在较发达地区可预见的是，劳动力总量在今后十年将略有增加。

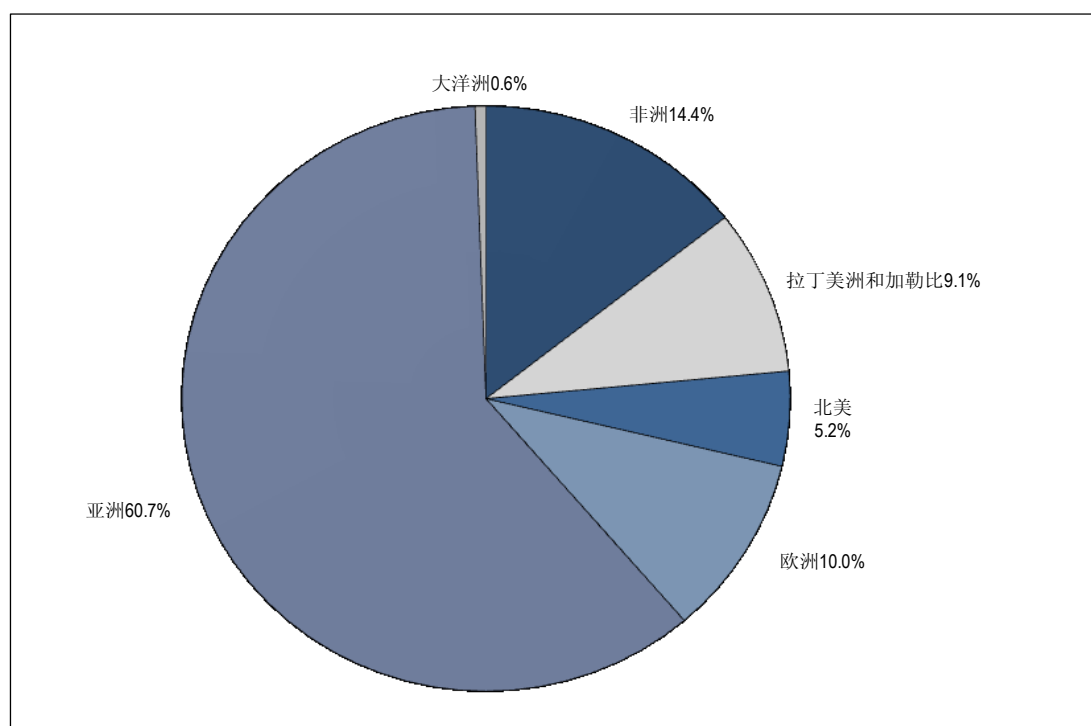
图 1.16. 按性别划分，较发达地区和次发达地区劳动力总量，(十亿)，1990 年 – 2020 年



资料来源：国际劳工组织劳工统计，使用了联合国经社事务部的地区分类方法。

46. 关于劳动力的区域分布，图 1.17 显示，到 2020 年止世界上劳动力的大多数将生活在亚洲，其次是非洲。

图 1.17. 按区域划分，世界劳动力分布估计，2020 年



资料来源：国际劳工组织，劳工统计。

47. 1985 年至 2020 年之间，劳动力增长最快的预计是亚洲。特别是在东亚，这主要是由于中国劳动力的增加。预计到 2020 年，中国将拥有约 8.2 亿经济活动人口。

48. 在大多数非洲国家，特别是在东非国家，劳动力的增长是相当快的。然而，南部非洲国家却出现了劳动力增长放缓的情况，这主要是由于艾滋病毒/艾滋病带来的灾难性影响所致。在拉丁美洲、加勒比和北美，预计劳动力将继续增加，但增速放缓。在欧洲，劳动力增长明显减缓，男性工人的绝对数下降。这主要是因为东欧，特别是在俄罗斯联邦，劳动力的急剧下降。

劳动力的参与

49. 劳动力的规模不仅仅取决于人口趋势同时也取决于这样一种因素，某种数量的劳动适龄人口确实在工作或者正在寻找工作(这两组人员被定义为劳动力；见以上关于对赡养率的讨论)。这是由劳动力的参与率所划定的。不同的人口群体具有不同的参与方式，如果人口的变化必须做出相应变化，那么理解这些方式有助于改变他们。

50. 在世界和每个地区，劳动力的参与率男性要高于女性，无论是哪一个年龄组都是如此。全世界女性的参与率在过去的 20 年中保持在 52% 这一稳定的水平上。⁹ 这主要反映出不同的文化和社会标准以及妇女缺少兼顾工作和家庭责任的机会。然而，女性劳动力参与率在一些地区有了明显的增长，例如拉丁美洲，这主要是由于妇女的机会增加，文化的限制减弱以及拥有了更好的幼儿护理设施等等。另一个原因也是由于在过去数年中，这一地区全面就业增长的原因，以及 1980 年代，女性参与的起步水平较低。

51. 然而，参与水平的重大差异因年龄组而异。青年人和老年人组的参与水平是最低的。(图 1.16)。

52. 在过去几十年中，青年劳动力的参与率在所有地区大规模下降，预计将继续下降，特别是青年男子(图 1.18)。这也许有多种原因，包括增加了对青年人招生入学和延长其学习时间。还可能是由于那些国家劳动力市场恶劣条件使人失掉参加工作的信心所致。¹⁰ 这在中东、中欧和南欧(非欧盟国家)、独联体和北非国家尤其如此。

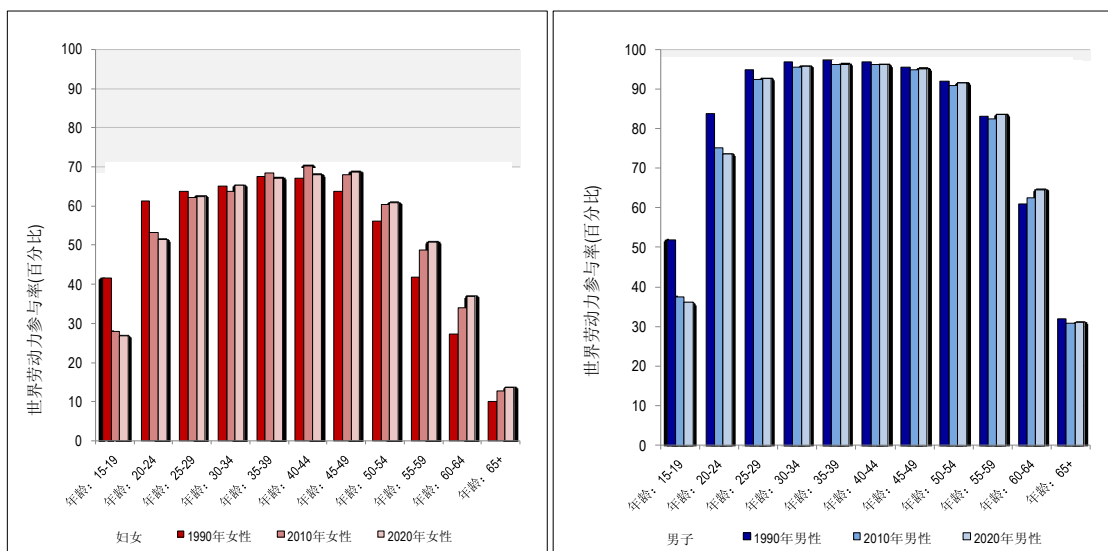
53. 老年妇女的劳动力参与率实际上有所增高并且预计将继续增高，而在过去的二十年中男性的参与率却略有下降，但年龄在 45 岁和以上的男子的参与率预计将略有上升(图 1.18 和图 1.19)。

⁹ 了解详细的情况请见国际劳工组织，妇女全球就业趋势，2012 年。

¹⁰ 对青年参与和青年劳动力市场的更广泛的分析和研究请见：国际劳工组织：青年全球就业趋势(日内瓦，2011 年)：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf。以及国际劳工组织全球就业趋势(日内瓦，2012 年)：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf。

54. 在较发达的地区，特别是在欧洲，尽管老年人的参与率近期有所上升，但在全世界中仍属参与率最低的群体，这对妇女而言更是如此。这一趋势仍在继续尽管在 1990 年到 2005 年之间老年妇女的参与率明显上升并且预计 55 岁至 60 岁年龄组的参与率将会继续上升，相比较而言，男性的参与率在下降。这一趋势在澳大利亚和新西兰尤为强劲。

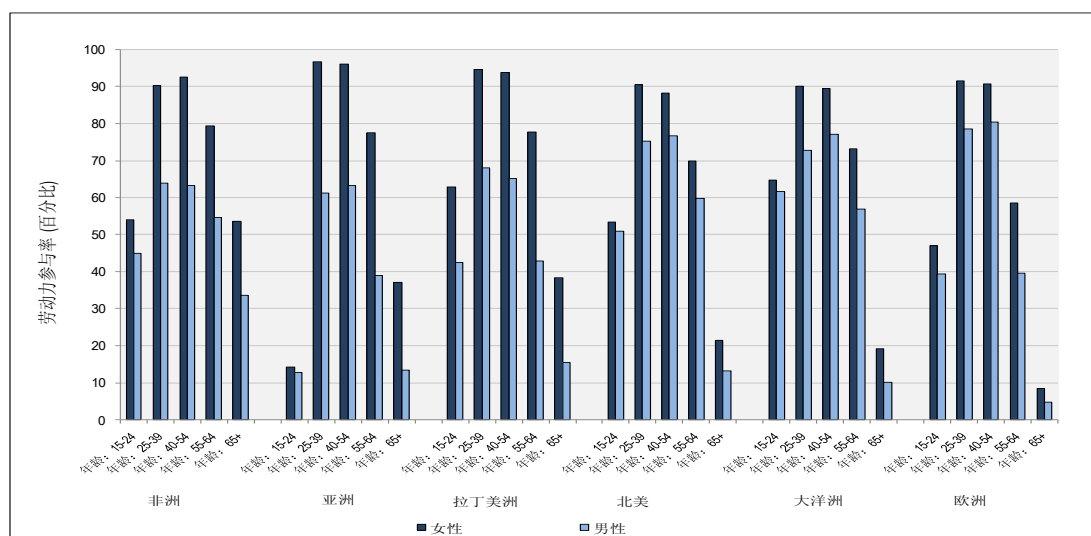
图 1.18. 按年龄，男性和女性划分的世界劳动力参与率
(1990 年，2010 年，2020 年)，所占百分比



资料来源：国际劳动组织：劳动统计。

55. 由于地区和国家的发展水平以及在文化和传统方面存在的差异尽管从年龄和性别方面在参与率趋势上存在着区域差别。但 25 岁至 39 岁和 40 岁至 54 岁青壮年龄组，在所有地区都是参与率最高的(图 1.18)。

图 1.19. 青壮年龄组居劳动力参与率之首
按地区、年龄组和性别划分的劳动力参与率，2010 年(百分比)



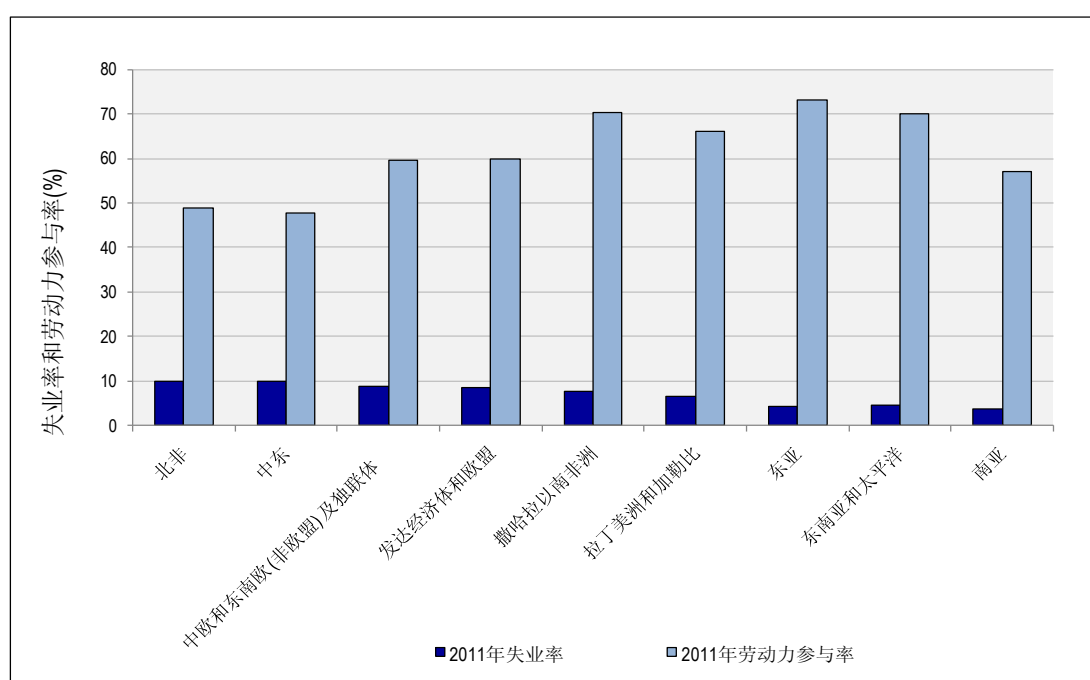
资料来源：国际劳动组织：劳动统计。

56. 在有些国家老年人的参与率下降反映出的一个事实是，一些本可以继续工作的工人选择了在法定的退休年龄之前退出劳动力市场，因为同工作相比，财资的投入使得休闲的生活更具吸引力。¹¹

失 业

57. 尽管在劳动力参与率和失业水平之间并没有明显直接的联系，但高失业国家以及特别是失业快速增加的国家，倾向保有较低的参与率，主要原因，是缺少找到工作的机会而迫使人们退出劳动力市场。这对于年轻年龄组以及老龄组都尤其如此。图 1.19 也显示了地区趋势，而两个最贫穷的地区例外：撒哈拉以南非洲劳动力参与率很高和相应较高的失业率。在南亚则是低失业率和低劳动力参与率。

图 1.20. 2011 年，不同地区的失业率和劳动力参与率



资料来源：国际劳动组织：全球就业趋势模型 2013 年，日内瓦。

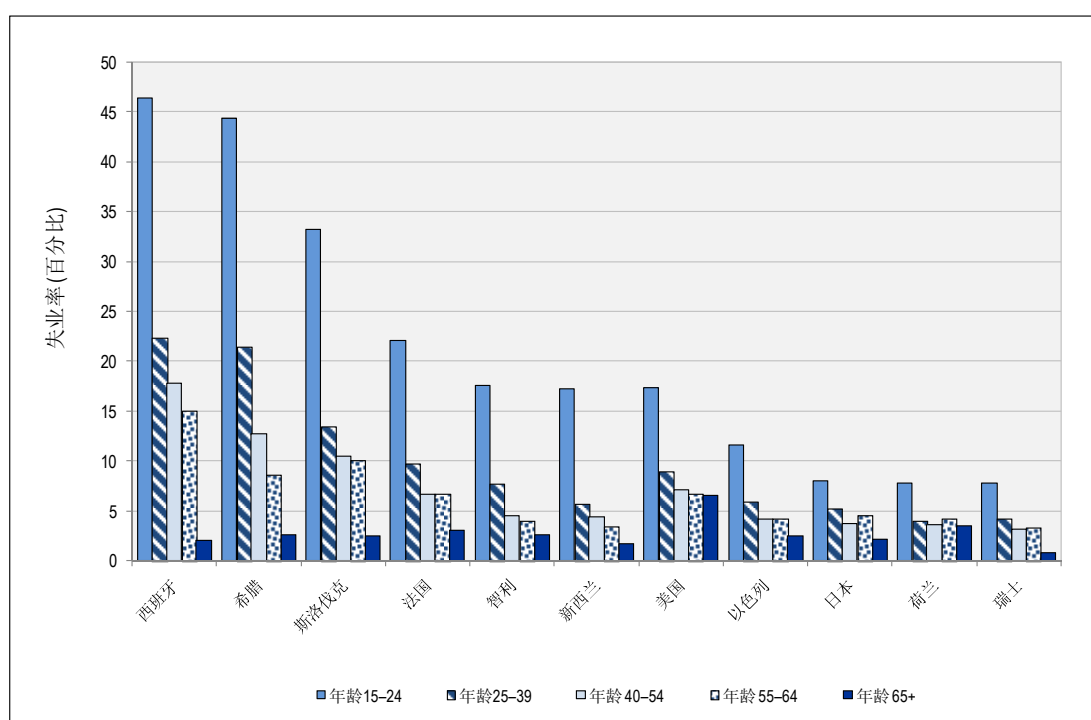
58. 随着年龄的增加(见图 1.21，择定的一些经合发组织国家)失业率显著下降。然而，对于这一类工人而言，更低的失业率并不意味着老年工人面临丢失工作的风险比青年工人更低。它也许会反映的是，在丢失工作之后，他们很可能会离开劳动力市场。但是，更多的老年工人是被迫退出劳动力市场，而且宁愿退休也不愿意背上失业这个不

¹¹ 虽然 1980 年代的趋势并没有包括在当前的报告中，在 1980 年至 2005 年之间东欧国家经历了 55 至 64 岁年龄组男性参与率的急剧下降。老年工人退出劳动力市场主要原因是由于同经济调整所造成的非自愿性提前退休的结果。见 P.Auer 和 M.Fortuny：经合发国家的劳动力老龄化问题：经济和社会影响(日内瓦，2000 年)以及 M.Fortuny, A.Nesporova 和 N.Popova：在新加入欧盟国家对老年工人的促进就业政策，俄罗斯联邦和乌克兰，就业文件 2003/50，就业部分(日内瓦，2003 年)。

光彩的名分。而且，尽管失业率对老年工人来讲是低的，但是长期失业发生率更高，但在经合发组织的大多数国家中不断攀升(见图 1.22，有些国家)。为此，老年工人更易于变得精神沮丧并且退出劳动力市场。

59. 一些国家见证了老年组失业攀升的情景。例如在拉丁美洲，实证表明，老年工人的失业率是低的但却在增高。例如在阿根廷，老年工人的失业率在 1990 年到 2003 年之间增加了十个百分点。同样，在大多数拉丁美洲国家，在非正规经济部门中工作的老年工人所占的比额在增加(智利、巴拿马和巴西除外)。¹²

图 1.21. 随着年龄的增加，失业率下降，并不总是有充分的理由
经合发组织择定国家按年龄划分的失业率，2011 年(百分比)

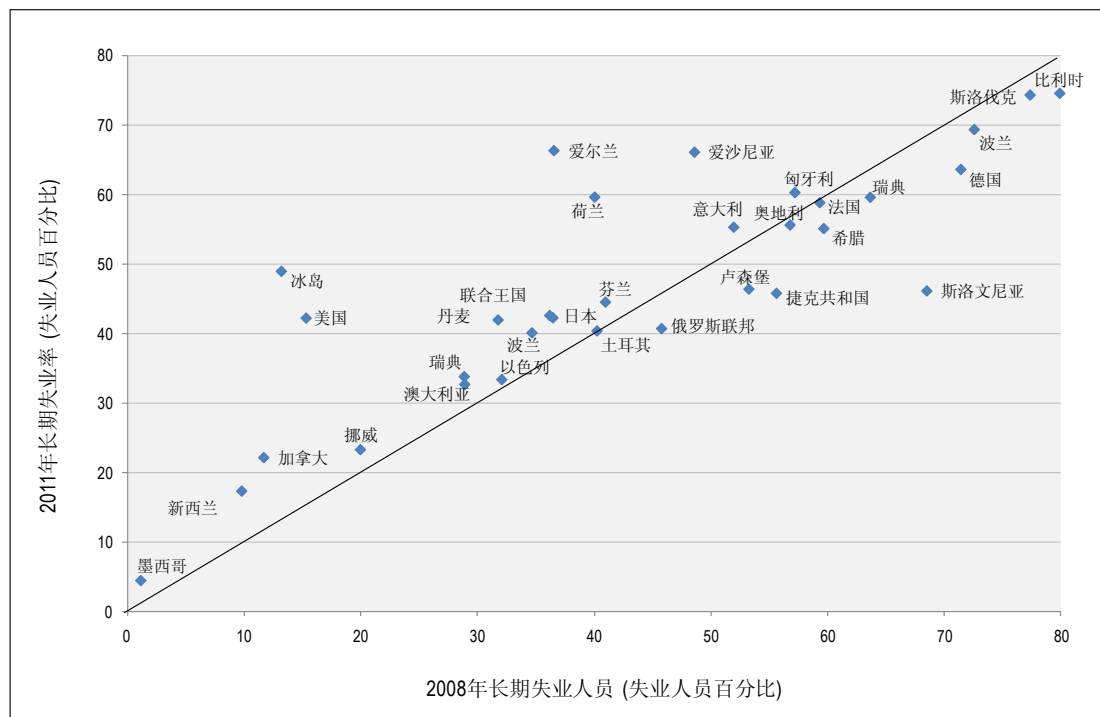


注释：西班牙的数据是指 16 岁 - 25 岁年龄组。

资料来源：<http://stats.OECD.org/labour force statistics by age and sex>。2012 年 11 月 26 日下载。

¹² F.Bertanou(编辑)：拉丁美洲老龄化、就业和社会保护(圣地亚哥，智利，国际劳工组织，2006 年)。

图 1.22. 部分经合发组织国家中老年工人当中长期失业率发生情况，2008 年与 2011 年对比(失业人员的百分比)



注释：55 岁以上失业工人的长期失业人数比例(一年及以上)。超过 45 度线的国家出现了长期失业增长。

资料来源：<http://stats.OECD.org/>，按延续时间发生的失业情况。2012 年 11 月 26 日下载。

教育、技能和劳动力趋势

60. 一般而言，成年人用于受教育和接受培训的时间越长则他们从事劳动的可能性越高，失业的可能性则越低。¹³

61. 在匈牙利，一项调查显示，62%的具有中等教育水平年龄在 45 到 64 岁之间的工人参加工作。这一数字对那些具有更高教育水平的人员则增加到 75%。¹⁴ 同样，捷克共和国按教育程度，老年工人中间的参与率存在着非常大的教育水平差距。¹⁵ 甚至在贫穷的国家，参与率随着教育水平的增高而增加：例如在印度，老年文盲人员只有 25%参加工作，相比之下，那些获得技术文凭或者相当于本科和研究生学位的人员中有 50%参加工作。

62. 在欧盟 25 个国家中，技能水平对老年工人就业而言是一个极为重要的因素。在所有年龄组，受过更高教育的工人当中经济活动参与率明显更高，而技能水平与劳动

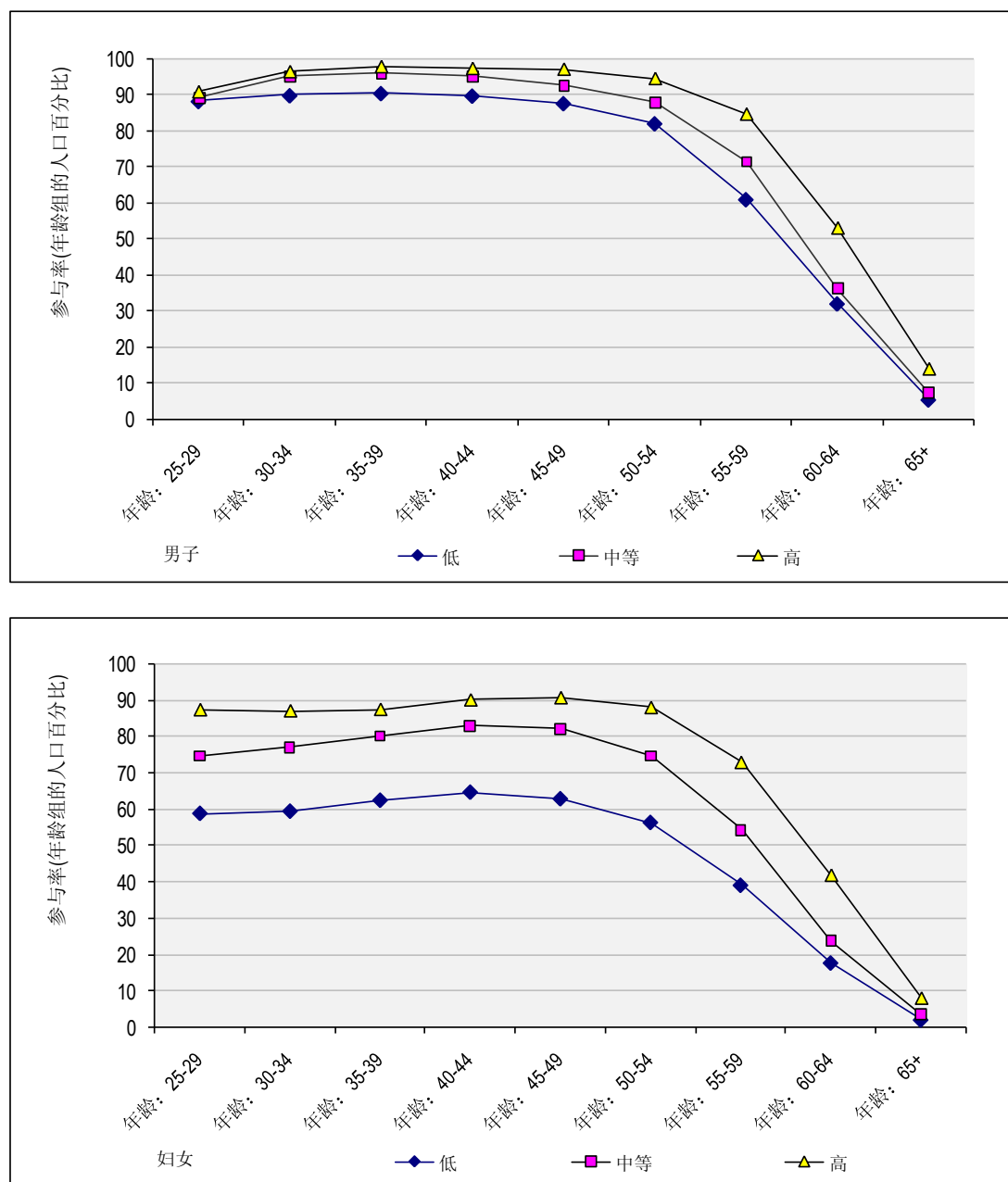
¹³ 欧洲基金会：一个老龄化劳动力的工作条件(都柏林，2008 年)，第 49 页。

¹⁴ 欧洲基金会：老年工人的就业和终身学习，可在以下网址查询：www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm。

¹⁵ 经合发组织：老龄化和就业政策：捷克共和国(巴黎，2004 年)。

力市场的参与率之间的联系对妇女而言要比男子更加突出。对于男子而言，低和高技能水平之间在经济活动参与率存在的差别随着年龄增加而增大，在 55 岁至 59 岁和 60 岁至 64 岁这两个年龄组之间差异为最大，这种差异超过了 20 个百分点(图 1.23)。

图 1.23. 参与率随着技能水平的增高而增加
欧盟 25 个国家中，按 5 年的年龄组、
性别和技能水平划分的参与率，2006 年

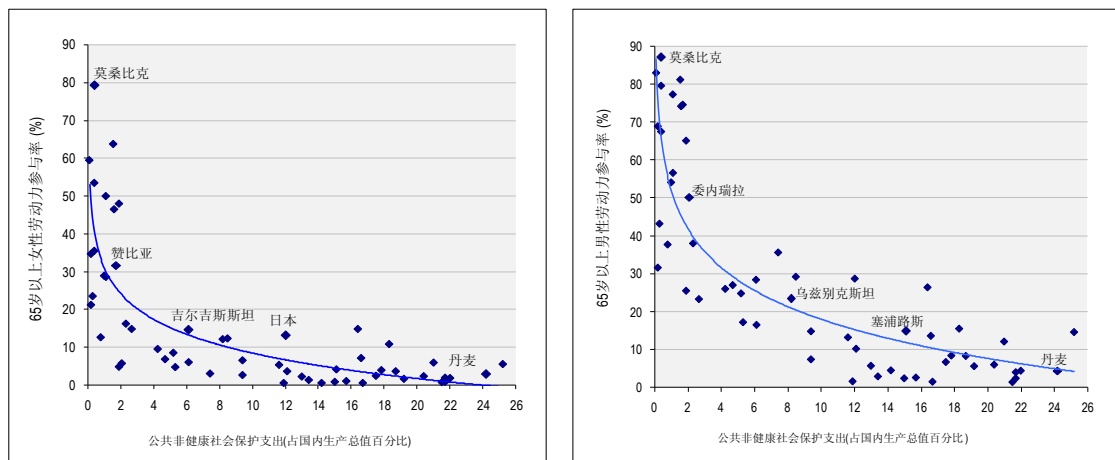


资料来源：欧洲就业，2007 年。

收入保障和老年人的劳动力参与

63. 在劳动力参与和社会保障覆盖面之间的关系非常明晰。图 1.24 显示，65 岁以上的男子和妇女的劳动力参与率和公共非医保社会保护支出之间的相互关系(这是养恤金的支出中主要部分)。老年人的劳动力参与率在那些支出更高的国家中是下降的。饶有兴趣的是，男性的参与率要比女性的参与率对支出的变化更敏感。这可能是由于这样一种原因，男性待遇水平一般高于女性。

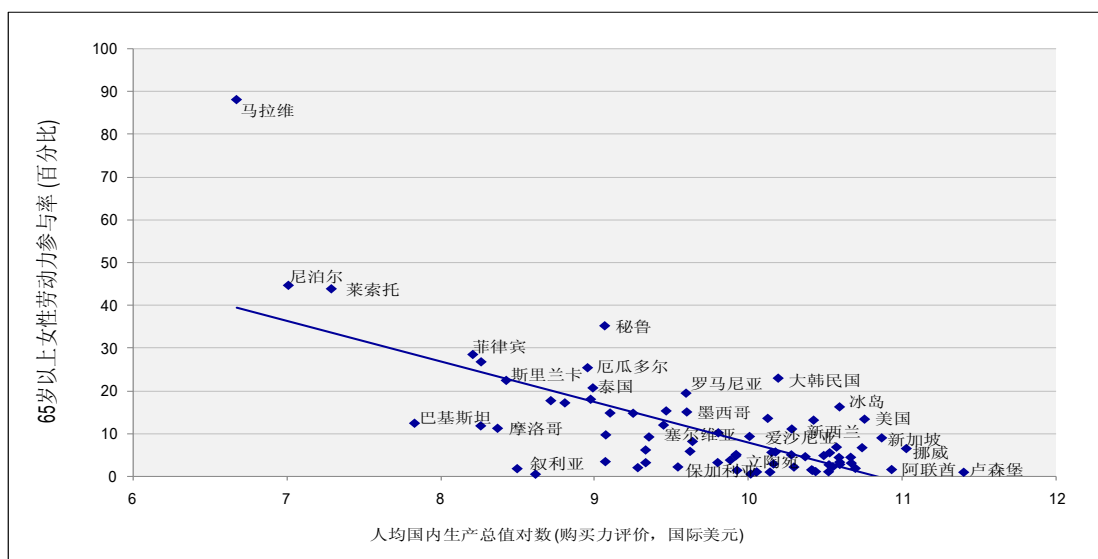
图 1.24. 较低的保护意味着更高的劳动力参与
在一部分国家作为国内生产总值中的所占比，65 岁以上人口的劳动力参与和公共(非健康)社会保护支出之间的相关性(2005 年)

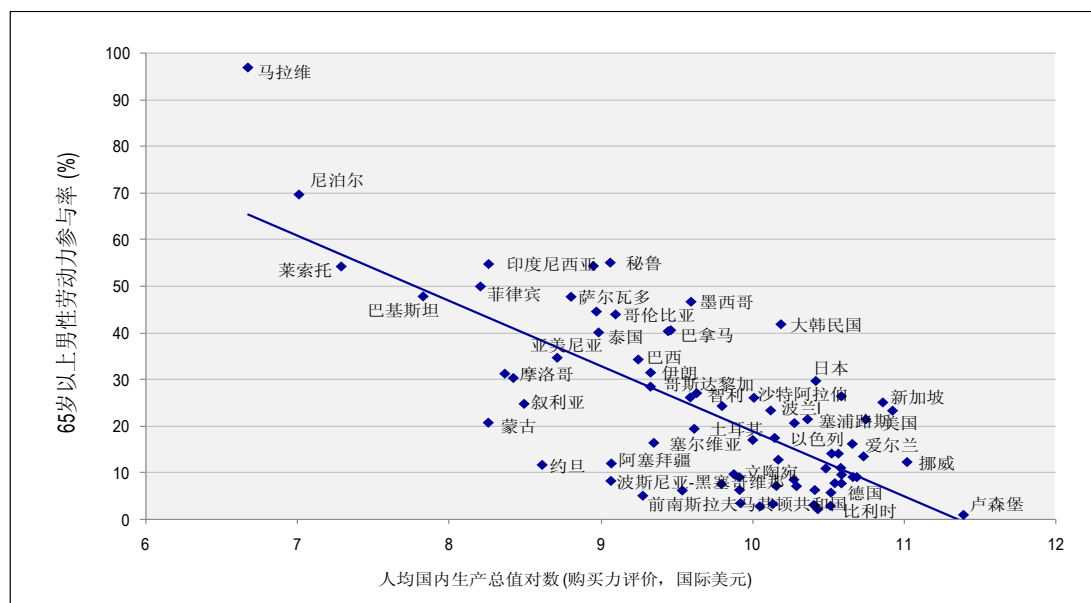


资料来源：国际劳工局：劳工统计，公共非健康数据，作者自己做的计算

64. 然而，在劳动力参与率和收入水平之间的关系十分明晰。图 1.25 显示，人均国内生产总值越高对 65 岁以上老年人参加工作的需求就越低。

图 1.25. 当人均国内生产总值低时，老年人必须工作
65 岁以上的人口劳动力参与和人均国内生产总值之间的相关性(2008 年)





资料来源：国际劳工局劳动统计，2012年。

65. 发展中国家老年人口劳动力参与率是最高的，主要原因是，老年人需要继续工作以维持生活。在这些国家中，大量的老年人在非正规经济中工作原因是缺少或老年给付水平较低。非洲是一个老年工人劳动力参与率最高的地区。

66. 在发展中国家，老年妇女的劳动力参与率是很高的，但中东和北非地区除外。在东南亚国家中，65岁以上的年龄组中，女性参与率特别高，在20%甚至超过这一比率。在拉丁美洲，55岁至64岁年龄组中女性参与率的增速尤为惊人。在南美，55岁至64岁年龄组中女性参与率自1990年到2005年之间增加了16.5个百分点并且预计将继续上升。老年女性参与率在非洲的最贫困的次地区是非常高的(例如，在东非55岁至65岁年龄组达到了70%以上)。女性老年贫困问题或者守寡在生命后期使妇女不得不需要继续工作，主要是在非正规经济中。

迁徙的走势

67. 在很多国家，迁徙是影响劳动力组成状况的一个重要因素。今天约有两亿一千四百万人——约世界人口的3.1%——生活在他们原籍国以外的地方，这比25年前的数字增加了一倍。在这些两亿一千四百万人当中约有一亿零五百万从事经济活动。¹⁶ 随着时间的流逝，迁徙人数在不断攀升。

68. 从2005年到2050年期间，流向较发达地区的国际移民的净人数预计会达1.03亿人。值得注意的是，这一数字抵消了接受净移民的较发达地区的自然人口减少的七千四百万人。¹⁷

¹⁶ 国际劳工组织：理事会文件GB.316/POL/1，第316届会议，日内瓦，2012年11月1日至16日。

¹⁷ 国际劳工组织：“在全球经济中公平地对待移民工人的结论”，移民工人委员会的报告，临时记录第22期，国际劳工大会，第92届会议，日内瓦，2004年。

69. 2005 年，发展中国家六千二百万移民涌向了较发达的国家，几乎多达六千一百万移民从一个次发达国家流向另一个次发达国家。

70. 从 2005 年到 2050 年期间，按年平均计算，国际移民主要的净接受国预计是：美国(一百一十万人)、加拿大(二十万人)、德国(十五万人)、意大利(十三万九千人)、英国(十三万人)、西班牙(十二万三千人)、澳大利亚(十万人)。净移居外国移民最高数量的国家预测是：中国(每年移居三十二万九千人)、墨西哥(三十万六千人)、印度(二十四万一千人)、菲律宾(十八万人)、印度尼西亚(十六万四千人)和巴基斯坦(六万七千人)。

城市化和农村地区的老齡化人口

71. 世界上半以上人口到 2030 年将居住在城市地区。未来人口增加预计将几乎主要是发生在城市地区。到 2030 年，世界城市人口预计将达到 49 亿，而农村人口预计将减少两千八百万。然而，城市化速度将在那些目前城市化水平较低的那些地区会极速发展，例如东非地区。到 2000 年至 2030 年亚洲和非洲城市人口将增加一倍，但这些城市居民中多数将是贫困人口。¹⁸

72. 农村劳动力构成的某些后果已经显现出来：许多国家已经目睹了老年小农场主比例在增加。年轻的成年人涌向城市地区寻找工作和接受教育的机会。在莫桑比克，小农场主协会的约 70%以上的成员年龄超过了 45 岁，¹⁹ 在菲律宾，农场主的平均年龄为 57 岁。在加勒比地区，农场主的平均年龄目前为 62 岁。

73. 在发展中国家，在农村和城市地区老齡人口参与率存在着明显的差异。例如在中国，社会保护制度为城市地区提供某种程度的待遇，但是劳动力的参与率随着年龄的增加而有所降低。然而，农村养恤金制度的参与水平是低的，老年劳动力参与率仍保持高达在 80%(55 岁至 59 岁)，66%(60 岁至 64 岁)和 28%(65 岁以上)。²⁰ 还有待于观察的是，如果在 2010 年通过了有关农村养恤金制度的新法律并且向所有 60 岁和以上农村工人提供养恤金待遇，那么将改变农村老年人的参与格局。

经济危机

74. 危机和经济冲击对劳动力市场造成了影响。在所有的危机当中，唯有青年工人以及老年工人是受影响最大的。他们经常是第一个失去工作的群众并且也是最后一个进入劳动力市场的群体。那些能够勉强继续工作的人员经常不得不接受较不安全的合同和更艰苦的工作条件。

¹⁸ 2007 年世界人口现状，联合国人口活动基金。见：http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_1/index.html。

¹⁹ 见 www.unac.org.mz。

²⁰ 经合发组织：(2010 年)。2010 年代的中国：重新平衡增长和加强社会安全网络，表 4。

75. 当前的经济和金融危机是新的一个实例。这次危机影响着并且继续对经合发组织国家造成最严重影响，一方面在这些国家中老龄化已经处于高发阶段，而同时甚至在危机开始之前青年人也很难进入劳动力市场。

76. 应特别注重分析这次危机对青年人带来的影响，为此各个国家在国际层面上采取了一系列措施，如国际劳工组织发出的行动呼吁。²¹ 这一行动呼吁是在 2012 年国际劳工大会上通过的。²²

77. 其次应注重对老年人的影响进行分析。然而，实证表明，老年工人就业的质量和数量都尤其受到影响。这些工人的失业率上升幅度并不比其他年龄组更高—美国除外—但是他们失业的时间却更长，他们很可能在复苏开始之后仍然处于失业状态。澳大利亚的数据表明，45%的 55 岁和以上的人员同最主要的年龄组(35 岁至 44 岁)的 35% 的人相比失业的时间已超过了一年。在美国在 2010 年，16 岁到 24 岁的工人同年年龄在 55 岁和以上的人员 35.5 周相比²³ 其平均失业时间为 23.3 周，结果是，在 55 岁以上的这些工人当中对工作丧失信心的这种情绪是非常强烈的。55 岁和以上的工人在 2009 年占到了丧失找工作信心工人的 15%。在 2010 年中期，他们在丧失找工作信心工人中占的比额已增至 24%。

78. 非自愿性的非全日制就业已有增加，特别是在老年工人当中。非全日制工作一般属于临时性的，并且不提供带薪休假和病假且工作安全性低；非全日制工作的报酬一般也比固定工人低。²⁴ 自谋职业也有所增加，特别是在危机期间自谋职业经常是人们唯一的选择而且(同时在萧条期间要经营一个企业也是十分困难的)。在美国 2007 年，非农业老年工人中的 10%被认为是自谋职业者，到了 2010 年已经增加到 10.5%。

79. 还有一点是，这种衰退大大扩大了那些在被认为是临时或者是以项目为主进行工作的人员队伍(独立的承包商、季节工人)。就业典型形式的增加，特别是临时的和非全日制工作，极大的抑制了劳动规范带来的影响，结果引发了工资差别的增加以及剥削性工作范围的扩大。

80. 即使低收入国家受到当前经济危机影响较小，但情景不总是如此，例如，在 1990 年代晚期亚洲危机时期。此外，其他地区正在经历不同类型的危机，例如中东和北非，在这些地区由于政治上的变动，经济发展大大减缓，以及青年人和老年人已处于的困境进一步恶化。

81. 低收入和中等收入国家中的老年人如青年人一样，与较发达的国家相比他们要适应变化的经济条件机会要小得多，因此在经济困难的时期他们面临的挑战尤为重

²¹ 国际劳工组织：(2012 年)。青年就业危机：呼吁采取行动。 http://www.ilo.org/washington/WCMS_185950/lang-en/index.htm。

²² 请见国际劳工组织 2011 和 2012 年全球青年就业趋势。国际劳工组织：经济合作与发展组织(经合发组织)2011 年。赋予青年人一个更理想的开端。20 国集团劳动和就业部长会议的政策公告，(日内瓦和巴黎)。

²³ Bisom-Rapp S. and al. 2011 年，同上。

²⁴ 这当然并非是所有非全日制工作安排的情况，这种安排的大多数都是自愿的并且经常是满足工人愿望的。

大。在缺少社会保护和临时性紧急社会救助措施的情况下，经常是指社会安全网，老年工人尤其经常是应对变革的能力极差。

82. 即使在经济和金融危机之前，创造体面工作的机会的必要性仍然是一个挑战，而很少有几个国家能成功应对。青年失业率要比成年失业率高得多，老年贫困在很多国家也愈来愈严重。世界上各种危机，包括粮食价格危机、经济和金融危机、自然灾害引起的危机、战争和政治变革都催生了这样一种形势，据国际劳工组织的估计，世界在下一个十年中面临着要创造六亿个生产性工作岗位的“迫在眉睫的挑战”，以便才能推动可持续发展和保持社会融合。在全世界范围内，有两亿人失去了工作，一旦创造了工作机会马上就会有成百万人进入劳动力市场。即使提出一个在今后几年中全世界国内生产总值增加 4% 的乐观方案，无工作的总人数到 2016 年将新增六百万。²⁵ 然而，根据国际货币基金组织最新的估计显示，经济危机很可能将会延续到 2013 年之后，大多数国家经济增长率进一步减缓，特别是在经合发组织国家中。这对劳动力市场中的弱势群体将进一步减少找到体面工作的机会。

²⁵ 国际劳工组织：全球就业趋势，2012 年。

第二章

新的人口变化背景下的经济和社会影响

83. 第一章审议了人口变化可能会对处于人口变迁的不同阶段的各国经济发展、就业和社会保护带来的影响。本章认为，人们的经济行为是与生命周期密切相关的。他们在一生当中不同时期的消费和储蓄是不同的 – 因此在发生变化的人口结构会给社会 and 经济发展带来重大影响。然而，由于人口老龄化劳动力构成可能出现的变化将会对就业带来重大影响，例如技能短缺教育和培训的需求以及生产率和收入。最终，变化了的人口结构可能会对为老龄化社会提供经济和收入的保证以及充足的服务的现有机构带来压力，特别是医疗保健、长期护理以及养老金制度，并且也会对退休的方式带来影响。

2.1. 对经济发展的影响

84. 年龄结构的变化影响着经济成果，因为人们的经济行为根据他们的年龄在发生变化。生命周期可以分为三个阶段：工作前阶段、工作阶段和工作后阶段。在第一和最后阶段中，个人的消费要高于他们的产出，而在第二阶段，他们产出高于消费。每个人之间每阶段的长度不同而且这一时段是受到超出生物学以外众多因素的影响：社会的经济结构、生活的安排、为儿童和老年人的公共服务计划、教育机会、穷人和非穷人之间的生育率的差别、家庭需求以及期盼和健康等其他因素。

85. 在第一和最后阶段期间，每个人都有“生命周期赤字”，因为他们的消费高于他们的劳动所得。在这两个阶段期间的消费主要是由私人的或公共的世代间转让资助的，这种世代间转让从劳动适龄人口到儿童和老年人之间进行资源重新分配发挥着重要作用。总赤字取决于每一个阶段人口量。随着老龄化人口的发展，处于第三阶段的个人的数量预计将增加，结果是带来更大的赤字。

人口红利：机会的窗口？

86. 发展中国家的数量在不断增加，由于较低的生育率和寿命延长，儿童的比率开始下降而劳动适龄成人的比额在增大，如果这一相对较大的劳动力能够获得生产性就业，那么这意味着出现一个积极的生命周期盈余(赡养率下降)。这种形势特别符合于发展，因为储蓄和投资会有更多的机会，同时也会减少教育支出的压力。赡养率下降

可以释放出更多的资源用于私人 and 公共人力和物质资本投资。人均收入可以加速实现潜在增长。这就是称之为“第一笔人口红利”。

87. 国内生产总值的增长是更多的工人创造的，这个是第一笔红利的措施。更多的工人创造了更多的产出，更多的储蓄以及从某种程度上这些储蓄可转化为国内投资，将积累更多的资本(人力的和物质的)，结果，每个工人今后将拥有更多的资本，在此基础上生产也将得到提升。经济增长提速，储蓄增加，政府的岁入也随之增加，最终资助公共政策的财政能力也得到了提升。人口“机遇的窗口”于 1970 年代期间首先向发展中世界“推开”，当时拉丁美洲、东亚和东南亚、太平洋岛国和中东以及北非都开始从这一红利中受益。预计将持续约 50 年左右，但在国家之间存在着相当大的差异。中国是一个明显的例外，由于独生子女政策和社会经济发展，人口变迁用了 20 年左右时间才全部完成。这一窗口在南亚较晚才推开(约 1985 年)以及撒哈拉以南非洲(约在 1995 年)。这些地区的第一笔红利周期预测将延续更长，约在 60 年至 80 年之间。¹

88. 要从人口红利创造的机会中受益以及获得长期更高的经济增长率，提供全面的和生产性就业是非常重要的。这一红利增加是根据经济能为日益增加的劳动适龄人口创造生产性就业的程度。然而，全球缺乏生产性就业机会是一个巨大的挑战，全世界各个国家不可能得益于人口红利，因为他们的劳动力中有相当一部分人或是在寻找工作或者是低技能的工人，他们在非正规经济部门从事着低生产率和低质量的工作且其工资收入很低。全球经济和金融危机使这一形势更加恶化。国际劳工组织估计，由于这次危机，从 2007 年到 2012 年之间失业人数增加了两千七百万，其中一千三百万人来自发达的经济体和欧盟国家，七百万人在东亚、三百万人在拉丁美洲和加勒比地区，以及一百万来自南亚。失业者总数预计在下一个五年期间将在所有地区全面增加，但是发达的经济体和欧盟国家除外，以及中欧和南欧(非欧盟国家)和独联体国家失业率预计略微下降。青年失业率预计仍保持在高于他们在危机前本已很高的水平。² 沮丧而不愿意找工作的情绪 – 即没有工作也未在校受教育 – 比预计的更少的人进入劳动力市场在危机期间急剧高涨，比预计减少了两千九百万劳动力，³ 这意味着当前全球失业人数实际上淡化了劳动力市场的某种困境。

89. 除了第一笔人口红利以外也可能会出现第二笔人口红利。当对于老年人的更大的群体而言出生预期寿命增加时，这可能会引起在生命周期时加大储蓄力度以便资助老年期间的消费，因此会增加投资能力 – 这个形势就是所指的**第二笔人口红利**。第二笔红利增加到一定程度，机构和政策框架会诱导个人、企业和政府积累资本，不像第一笔红利那样，第二笔红利并不是转瞬即逝的 – 因为老龄化可能会长期增加每个工人的资本，因此增加人均收入 – 在理论上是可能会随着预期寿命的比例增加而增加。

¹ Lee.R 和 A.Mason: 人口老龄化、财富和经济增长，人口红利和公共政策，世界经济和社会概览背景文件(纽约，联合国，2007 年)。

² 国际劳工组织：2013 年，全球就业趋势。日内瓦，国际劳工组织。

³ 国际劳工组织：2012 年，全球就业趋势，日内瓦，国际劳工组织。

90. 实现人口红利并不是自动的，而是取决于机构和政策将人口年龄结构的变化转变为经济发展。所以，红利期是一个“机遇的窗口”而不是对改善了的生活水平的一种保证。例如，经济增长的模式和水平不仅仅取决于财富积累的规模同时也取决于通过转让对财富进行分配和再分配。

生命周期赤字的国家

91. 在人口变迁的高发阶段，当赡养率开始上升时，例如老年人口的规模与劳动适龄人口相比开始上升时，引起了处于生命周期赤字阶段人数的增加，所以对公共财政(特别是转让和为老年人提供的服务)、经济增长和贫困都具有重大的影响。

92. 传统的观点认为，总储蓄率将会出现下降，以生命周期的一种假设。因为那的最主要的储蓄者一小部分人口，将出现下降，而不做储蓄的一小部分人反而将增加。这种影响将导致经济增长放缓，这种结果是由于上述段落做出的对机制的解释造成的。从欧盟 25 个国家作为一个整体这个意义上讲，在 2010 年到 2050 年期间，由于人口的老龄化以及劳动适龄人口的规模确实在缩小，国内生产总值年平均潜在增长率可能会下降一个百分点。⁴ 然而，预期寿命的增加是人口老龄化的另外一个重要因素，并且可能会导致一个更高的储蓄率，这主要是人们预计到一个由私人储蓄部分地资助的更长的退休期。后果是，这两方面的影响可能会抵消对储蓄、然后对投资、资本的积累以及最后是经济增长带来的影响。然而，考虑到当前低利率的环境，不大可能潜在的额外储蓄可能会支持公共基础设施上所必须的大规模投资以便增加总体需求反过来又促进了经济增长。

93. 随着人口的老龄化，劳动力的数量在递减。不断萎缩的劳动力意味着，各国必须依靠提高生产率多于依靠新进入劳动力市场的人员，尽管通过促进提高特定人口群体劳动力参与率以及通过更好的管理劳动迁徙的流动将可增加新进入劳动力市场的人数(妇女、残疾人)。例如，根据联合国的计算以及其他所有因素都等同，日本必须确保每年劳动生产率增长 2.6%以便在今后 50 年期间保持年人均收入增长 2%，旨在抵消劳动力减少带来的负面影响。为了消除人口老龄化带来的不断增大的影响，必须保持劳动生产率增长超过 80%。其他的老龄化经济体如意大利、德国和美国亦是如此，但其在程度上更小。

94. 人口老龄化造成的经济影响在对教育、医疗保健和养恤金的公共支出的长期预测中是显而易见的。老龄化对资助公共医疗保健和养老造成了压力。同时，老龄化将减少了对资助教育方面的压力。医疗保健是一个巨大的财政挑战，原因是一方面老年人在人口中的比例不断增大，另一方面老年人口越来越多地享用正规的医疗保健。关于养恤金的问题，老年人能否承受的问题在很多的国家的议程上已经很突出，而增加养恤金的支出在一些老龄化的国家占到了财政总量主要成分。关于教育问题，入学年

⁴ 欧洲委员会：欧洲人口的未来：挑战和机遇的事实和数字(布鲁塞尔，2007年)。

龄人口日益减少，在不增加对教育的总支出的同时增加对每一个学生投资提供一个不可多得的机会。

95. 这些问题会影响贫困的成果。公共转让在减贫和减少不平等方面起着极为重要的作用。例如在巴西，养老金制度的负责是几乎是彻底的消除老龄贫困，最低给付水平的快速增长(等同于最低工资)要比更高的养老金待遇发展的更快。其结果是减少了不平等。⁵ 这一实例表明，如果快速老龄化社会的政府不能够负担医疗保健和养老金带来的额外的费用，那么贫困和不平等将会受阻。这一风险是现实的：2008 年全球的金融和经济危机之后重新做出努力控制全面的社会支出和公共总支出。因此不能确定的是，今后社会保护体制在多大范围内仍可以同样的力量在防止贫困方面发挥作用。

96. 此外，政府可自行掌握融资选择，因为年龄引发财政支出对资本的积累和经济增长都具有影响。基本上有三种方法来面对更多的社会保障待遇的要求。第一是，提高总体税赋的水平以便负担增加社会保障成本的支出。这经常被看作是对纳税人的储蓄能力带来的后果，但要保持那些接受给付人员的购买力的稳定并且刺激消费和经济增长。另一种方法借助减少社会保障给付抵消财政压力，对那些接受给付人员的消费和储蓄能带来影响。这对经济发展带来了下行的压力。第三种方法借助于公共债务融资以便政府可以避免增税或降低给付，如果未能创造更多的经济增长，是将财政负担转嫁给未来的几代人。这些不同的资金选择中的每种选择的结果取决于一系列因素，一般都是每一个国家政治经济的反映。这些融资选择很明显会对人口红利无论是正数还是负数都会产生巨大的影响。因此需要制定一个敏感的综合政策，目的是掌控世代间表达的担忧。

2.2. 贫困和非正规性

97. 随着人们年龄的增长，他们的劳动收入在总收入当中占的比例变小。例如，在拉丁美洲和加勒比(LAC)，年轻的成年人的劳动收入平均占到他们总收入的约 90%，而 60 岁以上的年龄组，这一比例降至 44%(男子为 53%，妇女为 26%)。⁶

98. 几乎在所有背景下，老年人主要依靠是一种固定资产、在很多情况下很小的一笔储蓄、政府的计划，例如养老金、家庭成员资助的混合收入。但是在发展中国家以及越来越多的发达国家，退出劳动力市场的速度在减缓并且没有一个总的出口。例如，拉丁美洲和加勒比的数据显示，老年人的劳动收入仍是主要的：与平均年龄在 30 到 49 岁人员的收入相比，平均 60 岁老年人的收入只占到三分之二，平均 70 岁老年人收入仍只占到最主要年龄组成人收入的三分之一之多。⁷ 在经合发组织的一些国家中，例

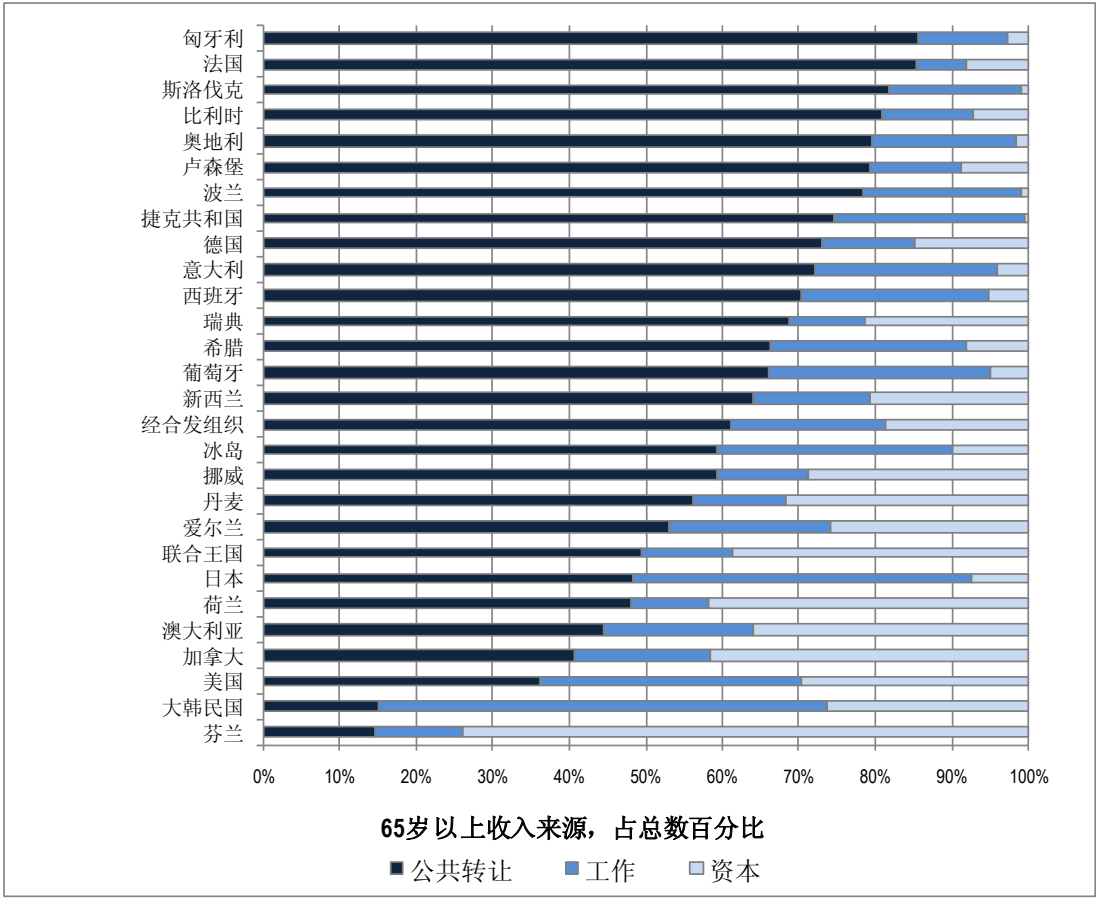
⁵ Gragnolati, M. et al. 2011 年，一个更加古老的巴西老龄化在增加：人口老化对增长、贫困、公共财政和提供服务、发展方向的影响，华盛顿特区，世界银行。

⁶ Cotlear, D. (编辑) 2011 年。人口老龄化：拉丁美洲准备好了吗？发展的方向，华盛顿特区：世界银行。

⁷ Cotlear, D. (编辑) 2011 年，同前。

如日本或者美国，65 岁以上人员的劳动收入仍是主要部分(表 2.1)。当劳动力市场甚至不能为更年轻的人口提供足够的正规部门的工作岗位时，在老年阶段单靠劳动收入是尤其困难。那些在一生的工作生涯中一直都在非正规经济部门工作的人员很有可能将继续在这一领域里工作，为此他们处于高风险中，或者是继续在这一部门工作或是穷困潦倒。但即便那些在正规部门工作的人员也许会发现他们到了老年阶段是很难继续在这一部门中工作并且会有被迫转入了非正规经济的风险。

图 2.1. 老龄的收入来源，经合发组织的国家，2009 年
老龄阶段的收入情况



资料来源：经合发国家养老金概览，2009 年。

99. 所有这些收入来源能使老年人摆脱贫困吗？或者还有助于减贫和减少非正规性的更多的资源吗？首先，这些储蓄是特别易于受到通膨的影响或者/受金融危机的影响。此外，在很多发展中国家，农村工人、自谋职业者以及那些依靠在非正规经济中创收的人员主要依靠非正规的储蓄和支助计划，例如，轮流储蓄计划，信贷协会、互助会和殡葬协会。对于大部分储蓄来讲，这是不足够的并且只要他们的身体状况允许就尽可能继续在非正规经济中工作。在很多中等收入国家中，通过个人的储蓄安排实施的收入保障计划并未能成功地实现他们的目标，那些能从事稳定的工作且能获得足够收入的工人除外。人们发现这些安排需要有稳定的就业以及足够的缴费能力。对于非标

准条件下工人(指非全日制工和临时合同工)来讲情况并非如此, 这些工人在非正规经济中工作的工人或是低薪酬工人。

100. 如第一章所显示的, 发展中国家中老龄人口的劳动力参与率是最高的, 原因是老年人为了生存必须不断工作, 但多数都在非正规经济中。缺少社会保障覆盖面(这是非正规经济的一个非常明显的特征)迫使老年人不间断地进行工作。老年妇女, 特别是在低收入国家, 劳动力的参与率极高。由于她们一生当中的财富是有限的或者没有积累任何财富, 例如储蓄、住房、牲畜或者土地, 所以女性的贫困或者是在寡居以后的晚年生活使得妇女必须继续工作, 主要是长期在非正规经济中工作, 且收入保障程度极低。在一生的工作生涯中缺少体面就业的机会是要应对的一个主要挑战, 目的是要在老年时期消除非正规工作的高程度。

101. 在那些收入保障计划的覆盖面和适度性有限的国家中, 贫困率的程度更高。⁸ 发展中国家规定的养老金一般是数额小, 并且覆盖面也是参差不齐。特别是非正规经济, 缺少养老金制度是其普遍特点。如果发展中国家的非正规经济创造了大多数工作岗位, 那么很清楚的一点是, 大多数人不享有任何养老金。鉴于非正规性在城市地区日益增长的情况, 老年贫困问题在这些地区也很可能更加严重。在印度尼西亚和大韩民国的城市地区, 不到 35%的男子和 15%的妇女可获取养老金。⁹ 在拉丁美洲, 有不到 40%老年成人是养老金领取者。为了解决覆盖面不宽的问题, 有些国家已经启动了社会、或者是低水平的养老金制度, 这些都是非缴费型的制度。这些计划对于减贫起到了非常巨大的作用并且也能在老龄化问题上减少不公平性, 正如在玻利维亚、巴西、博茨瓦纳和南非那样。在很多的情况下, 这些给付非常之低且覆盖面也极为有限以至于不能使老年人摆脱贫困。在西亚, 养老金的制度, 在建立这种制度的情况下, 一般只为平均工龄在 30 年以上的人员提供的折算率是收入的 60%。¹⁰ 一项对 15 个撒哈拉沙漠以南非洲的国家的调查, 对国家贫困率与未建立养老金制度的那些国家的家有老人的家庭的贫困率做了比较。9 个国家家有老人的家庭之间贫困率差别巨大, 那些有老人的家庭比没有老人的家庭更穷。¹¹

102. 在一些发达国家, 例如美国、日本或英国, 公共养老金计划也许不能为大多数人在其退休期间提供足够的收入(图 2.2)。这完全是一种性别的问题。在联合王国与 85%的男子相比, 仅有 30%的妇女有资格享有一个全面的基本的国家养老金。尽管从 2010 年开始, 有资格享有一个全面的国家养老金的资格期限已经有所缩短, 但是仍有大量遗留下来的老年人, 其中大多数是妇女, 在他们退休时已经沦落到贫困的

⁸ 经合发组织, “养老金一瞥 2011 年: 经合发组织和 20 国集团国家的退休—收入制度”, 2011 年 3 月。

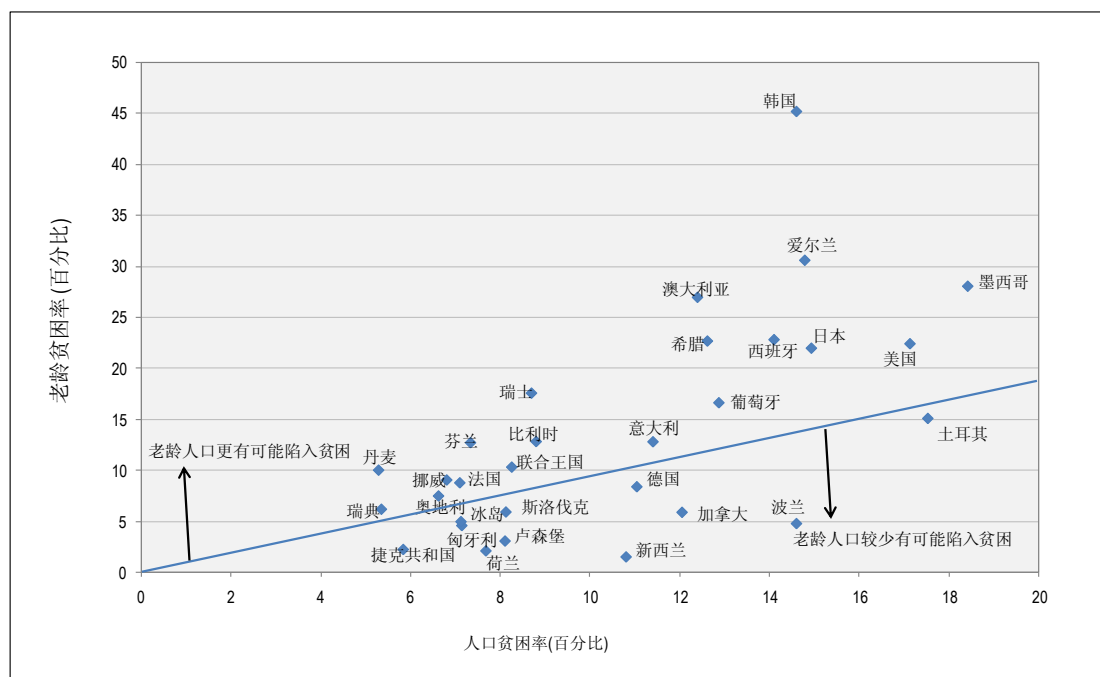
⁹ John Giles, Dewen Wang 和 Wei Cai (2012 年), 劳动力的供应和中国老年工人的退休行为以及老年人的比较分析, 亚洲中的老龄化, James P. Smith 和 Malay Majmundar(编辑的)第 6 章: 新的和正在收集的资料工作, 人口委员会(CPOP); 行为和社会科学教育处。

¹⁰ 联合国 2008 年, 经济和社会事务部, 第 2 章: 西亚经济和社会委员会, 联合国, 纽约。

¹¹ Kakwani N. 和 K. Subbarao, 2005 年, 非洲的老龄化和贫困以及社会养老金的作用。社会保护讨论的文件系列。华盛顿特区: 世界银行。

境地。¹² 在欧盟 27 个国家中，约 14% 男性养恤金领取者和 16.6% 女性养恤金领取者中在 2009 年被认为处于贫困的风险中。¹³ 从 2006 年起，俄罗斯联邦的平均公共养恤金支付款项已经下降到低于国家的官方“最低生活”水平。¹⁴ 俄罗斯政府做出反应，自 2009 年以来已经几次增加了养恤金，平均替代率已在 2010 年达到了 40.2%。¹⁵

图 2.2. 20 国集团国家的老龄收入贫困



资料来源：经合发组织，“养恤金一瞥，2011 年：经合发组织和 20 国集团国家退休—收入制度”，2011 年 3 月。

103. 从传统上家庭成员一直是为老年人提供资金支持的主要来源——特别是在未建立社会保护的那些地方——但是这些关系已经开始退化。随着城市化的日益发展，以及艾滋病毒/艾滋病带来的灾难性的破坏，以现金形式的社会保护非正规制度以及来自几代同堂的大家庭和社区的资源已经越来越减少。事实上，在一些国家，特别是那些艾滋病毒/艾滋病流行的地区，还有在高收入国家，例如日本，各种作用发生了根本的变化：老年的父母越来越倾向于照顾孙子孙女，直到 80 岁以上，老年人才将自己的资源转让给年轻的下一代。¹⁶

¹² Bisom-Rapp, S 同上，2011 年。“体面工作，老年工人和经济衰退期的脆弱性：澳大利亚、联合王国和美国的一项比较研究”，雇员的权利和就业政策杂志

¹³ 世代间的积极老龄化和团结：欧盟的一项统计概览，2012 年，欧洲共同体的统计局。卢森堡。

¹⁴ Eberstadt, N. Groth, H. 2010 年，“在一个人口危机年代中，面对老龄化和社会保障政策的特殊挑战”，国际社会保障研究，第 63 卷。

¹⁵ Eich 同上，2012 年，“俄罗斯联邦的公共养恤金制度改革”，国际货币基金组织 WP/12/201，国际货币基金组织：华盛顿特区。

¹⁶ Nabalamba, A. 和 Chikoko, M. 2011 年。非洲人口老龄化的挑战，突尼斯：非洲发展银行。

104. 由于不完善的养恤金制度(或者缺少这种制度),正在瓦解的家庭支助机制和入不敷出的储蓄,老年工人越来越可能接受就业中的一种弱势形式,迫使他们陷入了日益弱势的境地,或者要依靠非正规经济中的创收工作。图 2.3 表明,劳动参与率最高的是分布在撒哈拉以南地区,因为老年受益者的覆盖面在这里一般是最低的。在印度,老年人的绝大多数都是自由职业者和临时工。尽管一般的就业形式适用于老年男子和妇女,但是从事自营就业老年男子的比例高于老年妇女,但做临时工的情况正好相反。¹⁷ 在中国,根据最近的城市调查表明,城市劳动力市场中非正规化急剧增加,影响了老年人特别是老年妇女。¹⁸

105. 可以为缴费者也可为非缴费者提供一个规模更大和更宽松的养恤金制度,这会对老年人贫困率和劳动力参与率产生积极的影响。例如,在中国,那些获取养恤金的老年人的贫困现象已经大规模的减少。¹⁹ 这种宽松的制度对其他人口群体的贫困问题也产生了积极的影响。南部非洲的五个国家中,有四个国家建立了普遍的社会养恤金制度—博茨瓦纳、莱索托、毛里求斯和南非—这四国要比他们的邻国在实现消除贫困和饥饿以及普及基础教育和在基础教育当中的性别平等千年发展目标方面取得了更大的进展。在纳米比亚,用于儿童教育和医疗方面的支出在已记录的家庭中总费用中占更高比额,在这些家庭中一位老年人获得了一份社会养恤金。赞比亚和莫桑比克也取得了类似的结果,在这两个国家中,现金转账支付老年人导致由于儿童学费而出现的更高的支付模式。人们越来越多地关注将更多的公共资金投向为老年人的现金转让,这就是社会保护底线建议书(202 号)中的一个主要给付部分。在南美洲国家,那里建立了一个相对比较完善的养恤金制度(阿根廷、巴西、智利和乌拉圭),老龄贫困程度也远远低于国家的平均水平。²⁰

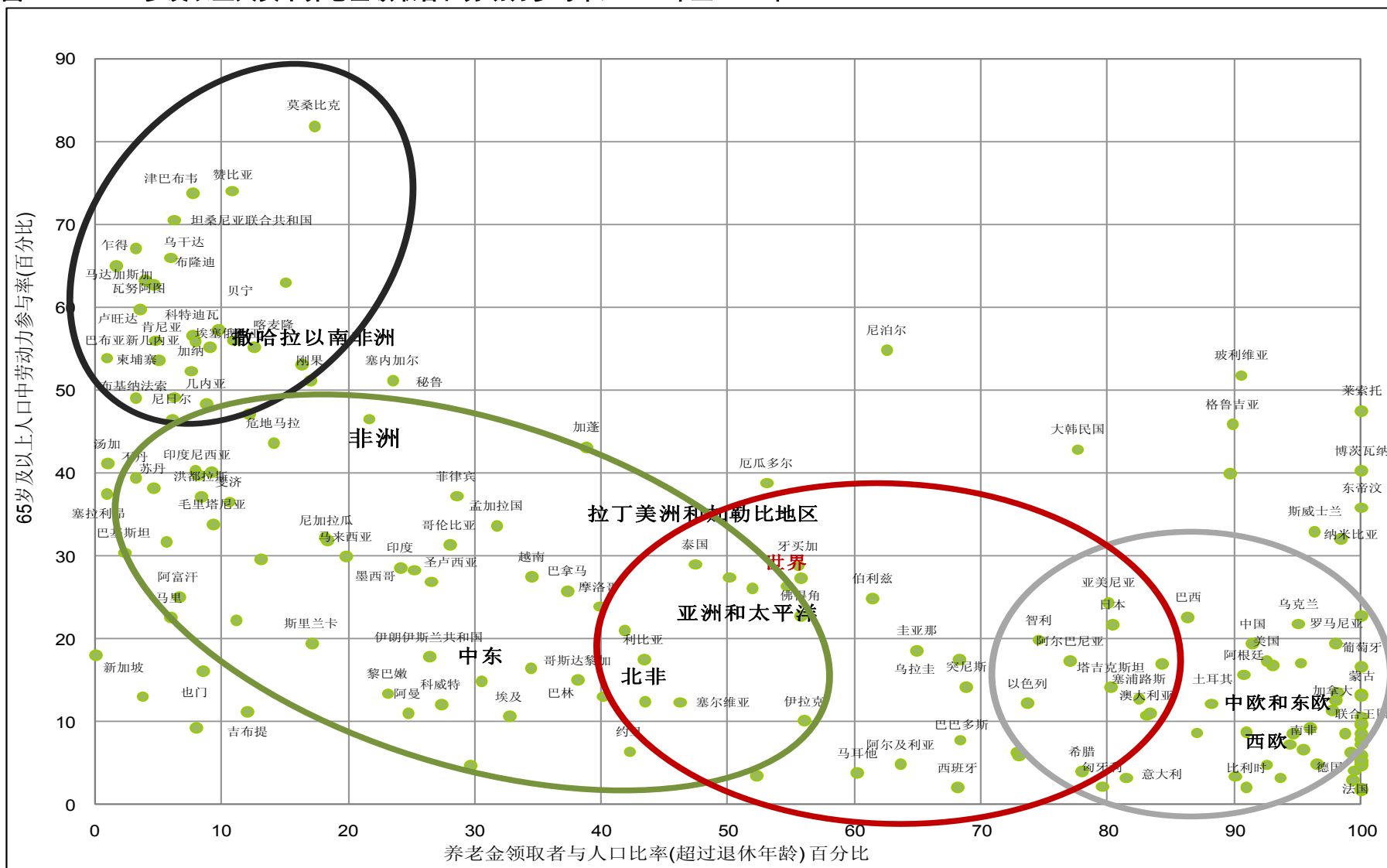
¹⁷ Rajan, S.: 印度的人口老龄化和就业(国际劳工组织,曼谷 2010 年)。

¹⁸ Yang, D.U., Wang Meiyan. 2010 年。中国的人口老龄化和就业,就业工作文件第 57 号。日内瓦,国际劳工组织。

¹⁹ Yang, D.U., Wang Meiyan. 2010 年,同上。

²⁰ Gasparini, L. 同上。在拉丁美洲和加勒比地区老年人中的贫困问题(La Plata, CEDLAS, 2007 年)第 33 页。

图 2.3. 65 岁及以上人员中养老金领取者和劳动力参与率，2007 年至 2011 年



资料来源：国际劳工组织社会保障调查劳工统计(世界社会保障报告，即将出版 2012 年)。

106. 就全球而言，约 80%的世界人口目前在老年段还不能得到足够的保护，以抵御医疗卫生、残疾和收入方面的风险。这意味着，仅在低收入和中等收入国家中就约有 3.42 亿老年人目前缺少足够的收入保障。如果当前针对提供老年收入而设计的机制的覆盖面不扩面，这一数目到 2050 年时可能会上升到 12 亿。

2.3. 劳动和技能短缺

107. 当前的人口趋势很可能造成劳动力的短缺。一些国家，特别是工业化国家，越来越关注由于老龄化人口迅速增长而出现的劳动力短缺的前景。例如，欧洲的经济体在 2018 年以后由于 20 至 59 岁的人口将大规模的减少，同时 60 至 69 岁的年龄组将会在下一个 20 年中继续增长将会是劳动力供应急剧短缺。老龄化带来的影响再也不可能由妇女和老年工人的劳动力参与率日益增长所抵消。欧洲委员会预测，欧盟 25 个国家的老年工人的就业率与 2010 年估计的 47%²¹ 相比到 2025 年时将会达到 59%。在欧盟中，人们对劳动力短缺的认识水平千差万别。在失业率低的地方，这一问题将很快就变得十分突出。例如在荷兰，到 2015 年需求能创造 60 万个新的工作岗位，但是根据人口学，劳动力市场仅能容纳 22 万 5 千个工作岗位。然而，由于全球经济和金融危机的原因，在那些持久高失业国家，对于劳动力短缺的担忧令人觉得是自相矛盾的。虽然劳动力短缺的问题仍是一个结构性的趋势，但在政治议程上并未给予高度重视。²²

108. 劳动力的短缺在一些需要某系技能的部门尤为严重。有些行业，例如医疗保健、教育和运输已经敲响了警钟。例如，由于技术短缺，今天在德国约有 100 万个工作岗位出现空缺。在每两个德国公司中几乎就有一个公司在招聘熟练工人，他们当中有许多人就职于制造业和服务业。德国人口老龄化的迅速发展在今后几年将使一系列其他的领域的技术短缺情况进一步恶化。²³ 在瑞典，一些经济部门，例如建筑业和机械工程行业，正面临着劳动力短缺的问题。对于许多公司而言，这种短缺使利润受损和竞争力下降。捷克共和国、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰和罗马尼亚的雇主已经报告了，缺少熟练工人，已成为影响制造业和建筑业中企业发展的一个巨大障碍。²⁴ 在美国，到 2030 年一些专门的技术职业因生育高峰开始降温而出现技术短缺，到 2018

²¹ 欧洲工作条件观察，2010 年，欧洲的人口变化和工作，都柏林：欧洲基金。http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm。

²² 全球人口老龄化：冒险还是承诺？老龄化社会全球议程委员会，世界经济论坛，第 10 章，2012 年。

²³ 联邦政府关于人口形势和今后德国发展的报告，2011 年 11 月。http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile。

²⁴ P.Mitra：革新、包容和干预。在东欧和原苏联从转轨到一致(华盛顿特区，世界银行，2008 年)。

年²⁵将缺少300万拥有次专业学历²⁶的工人。根据最近的一些预测，到2020年中国将缺少2,200万熟练工人，尽管这个国家已在教育方面投入巨资。²⁷

109. 由于缺少合格的医保护理工人，发展中国家和发达国家正面临着严峻的挑战，在发展中国家，特别是低收入国家，合格的医保工作者短缺现象已显而易见，并且不断恶化，因为这些国家也需要更多的专业医保工作者来关照慢性病。在发达国家，医院对于专门技术医护人员和对不断增长的老年人口长期护理设施的需求在不断增加。在2006年，世界卫生组织估计在全世界全球缺少430万医护人员。²⁸在技术短缺严重的57个国家中，有36个国家是在撒哈拉以南非洲国家。过去的十年目睹了医保人员迁徙的迅速增加，特别是在大多数经合发组织国家。尽管最近的趋势显示出在一些国家出现了一种稳定和下降的迹象，但是医护人员整体迁徙到经合发组织国家仍呈继续上升趋势。经合发组织国家仍需继续做出近期的努力，以便提升培训的力度和保留他们的职员。劳动迁移或许能够帮助他们在短期内能应对这种短缺的形势，但是从更长期的趋势来看，这是一种毫无把握的应对措施。²⁹

110. 技能短缺不仅仅是限于劳动力市场的那些需要，更高技能的部门。未来造成的那些工作岗位不仅是那些当需求增大时创造的工作岗位或是适应新的市场创造的工作岗位，而是也包括退休人员空出的现有的工作岗位，而这一事实经常被忽视。尽管有些工作岗位因人员退休而丢失，但大多数工作岗位将不会丢失。这些工作岗位从性质上讲，要比新的工作更类似于普遍采用的就业结构，反映出了在他们工作生涯晚年中的就业模式。这对于劳动力市场政策产生了重大的影响，如学徒制和世代间合同制。³⁰

2.4. 教育和培训

111. 老龄化对提高教育和在职培训的机会产生重要影响。随着青年人口规模(年龄在15至24岁)开始下降，资助政策提高这一部分人素质更加容易并且更易于完成从学校到工作的转换，但前提是有现成的工作岗位。

112. 通过转变个人的教育选择人口老龄化也可对教育投资产生影响。人力资本理论预测，在出生预期寿命更长的社会中，较低的婴儿死亡率和降低了的生育率，在其他条件等同的情况下，家庭更愿意对教育增加投资。然而，今后数代人将比他们以前的几代人接受更好的教育和拥有更高的生产率，但条件是，这一制度能为所有的人提供

²⁵ Neumark, D.H. P. Johnson 和 M. Cuellar Mejia. 2012年。美国经济中未来技术短缺？NBER 工作文件第17213号。

²⁶ 次学位是对完成两年课程的所授予的一种相当于大学本科的专业学位。

²⁷ 预计将缺少4,000万熟练工人，金融时报，2012年11月18日。

²⁸ 世界卫生组织：世界卫生报告2006年(日内瓦，2006年)。

²⁹ 经合发组织2010年。医保人员的国际性迁徙：改进国际合作以便解决全球医疗保健劳动力的危机。经合发组织观察政策简讯。

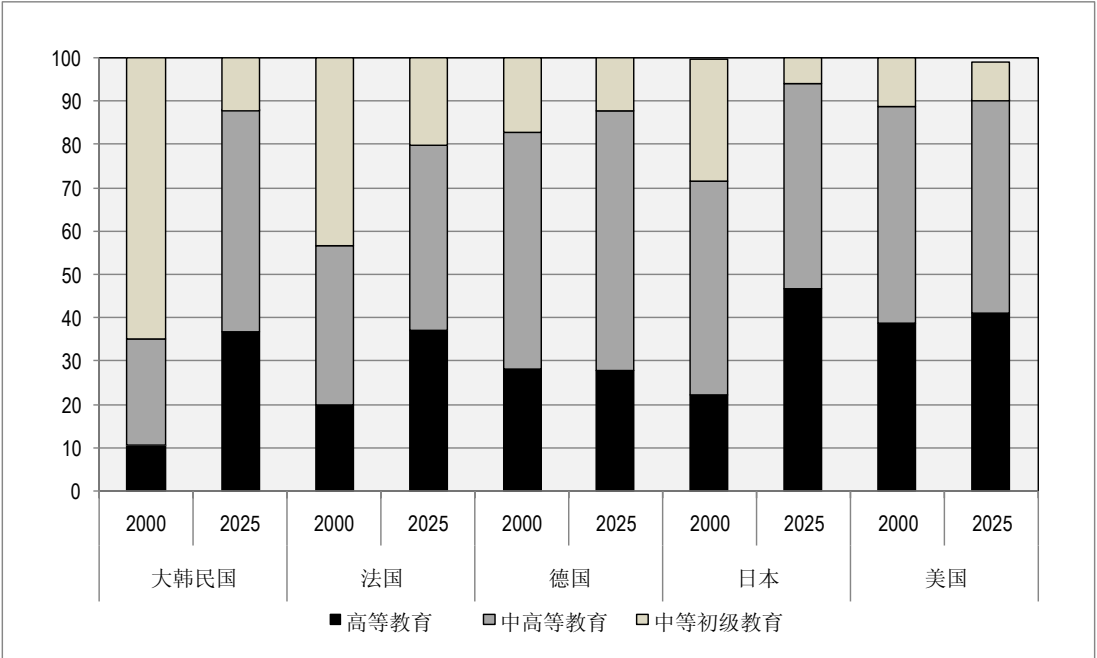
³⁰ 欧洲委员会：人口趋势对就业和工作岗位的影响(联合王国，Alphametrics 有限公司，2005年)。

高质量的教育。随着他们年龄的增大和度过了他们的劳动生产率顶峰年龄。受过更好教育的劳动适龄人口在接受再培训时会更加容易。老龄人口需要更多的资源来资助占较大比率的老年工人的再培训。在这些条件下，更为重要的是，那些即将接受再培训的工人一定在他们年轻时受过较好的教育。

113. 然而，在大多数国家，老年人的教育水平要低于他们的年轻同事—而且老年妇女要比老年男子处于更加不利的境地。一项对 13 个主要的发展中国家的调查显示，³¹ 在 2000 年，有 80%到 90%的老年人只受过基础教育或者更低水平的教育。然而，老年妇女的教育水平要比老年男子更低，因此在中国、印度、韩国、台湾(中国)和越南存在着相当的性别差异。30%或更大比例的老年男子能够完成初等教育唯一的一些国家是大韩民国、菲律宾和台湾(中国)。对于老年妇女而言，在菲律宾完成初等教育以上水平的 22%。然而，从 2000 年到 2045 年，老龄人口的教育水平发生了巨大的变化，埃及、大韩民国、新加坡和台湾(中国)，他们经历了教育水平的大幅提高。在拉丁美洲和加勒比，在萨尔瓦多、危地马拉、海地、洪都拉斯和尼加拉瓜，约有 90%或者更大比例的老年人是非熟练工。

114. 在青年一代中，教育水平迅速大幅度提升，这意味着，正如图 2.4 所显示今后与当前的处境相比老年工人将具有更高的教育水平。实现这种教育水平的大幅度可能是今后提高生产率和改善老年人的就业前景一种重要的资源。

图 2.4. 择定国家中按完成教育水平划分的 50-64 岁劳动力的份额 2000-2025 年(%)



资料来源：经合发组织，2005 年，同前。

³¹ A. Hermalin, M. Ofstedal 和 R. Tesfai: 发展中国家老年人今后的特点以及他们对政策的影响，亚洲研究报告关于老年人的比较研究 06 至 62(Ann Arbor, 2006 年)。

115. 老年人参与培训少于他们的年轻的同伴。在德国进行的一项有关进一步培训的调查得出了这样的结论，年龄本身并不决定是否参加深造，而是取决于以前的素质水平。那些未接受进一步培训的人员主要是素质低的老年工人，而在素质极高的工人当中，从 50 岁开始参加进一步培训实际上在增加。³² 实证也表明，许多老年工人认为，为他们的子女提供教育和培训机会而不是他们自己参加教育和培训可能会更加有益。³³

116. 经常有一种说法，认为在退休之前投资于老年工人回报期相对较短，用以解释雇主以此而不愿意为这些工人的培训投资。由于年轻雇员流动性大，可期待一名 50 岁人员就职于一个特定工作岗位的平均工作时间要长于一名 20 岁的人员。

2.5. 劳动生产率和收入

117. 在宏观层面人口老龄化对劳动生产率带来的影响不是很明显的。除其他因素外，提高劳动生产率需通过增加知识、并且与革新密切相关，例如，设计新的工作方法和新的技术。革新和创造性一般都是与一个社会中的青年成员相关联(专栏 2.1)。在劳动力中青年工人比率的缩小可能会使科学和技术发展减缓，可能会对提高劳动生产率带来负面影响。然而，正如前一章所认为的那样。人口变化使家庭倾向对其子女的人力资本加大投资，这将有助于平衡一个对老龄的、较少创造性的人口的生产率带来的负面总的影响。此外，占更小的比额的年轻人口可使在教育和早期培训的公共投资在成本上从整体上更低，这反过来可使对老年工人的再培训成为一种提高劳动生产率的更加有效的手段。

专栏 2.1

生产率和年龄之间的关系

Lehman(1953 年)揭示的一个创造性的年龄曲线表明，在创造性的职业中，年龄在 20 岁左右其生产率开始提升，在 30 多岁和 40 多岁中达到了顶峰，之后开始下降。此外，老龄化对生产率的影响取决于职业。在那些需要更多的认知能力的职业中，例如科学，一般来说青年人占有优势。但是在管理性的职业中，那么经验对于工作的业绩是更为重要的一个因素，老年人至少同其他的年轻同伴的工作水平是一样的。

老年工人经常依靠的是他们的知识和技能以及在其工作生涯中所积累的全面的专业经验。他们带给工作岗位的是质量保证，例如准确性、可靠性和与客户和其同事之间的沟通能力、稳定性、较少的自愿缺席、较低的流动、对公司的忠诚度等等。正如实际经验和研究表明，老年雇员——一旦按他们个人的技能摆放在正确的岗位上一——的生产率是很高的。

资料来源：Lehman, H.C. 年龄和成就(普林斯顿, NJ, 普林斯顿大学通讯, 1953 年)。

Skirbekk, V.: 年龄和个人生产率：一项书面调查(Rostock, Max Planck 人口研究研究所, 2003 年)。

Naegele, G. 和 Walker, A.: 年龄管理的良好做法指南(改善生活和劳动条件(欧洲基金))(都柏林, 2006 年)。

³² G.Bosch 和 S.Schief: “在欧洲‘生产线’和提前退休之间的老年雇员”，转载欧洲劳动和研究评论，4/07, 13(4)(ETUI-REHS, 布鲁塞尔, 2007 年)，第 589 页。

³³ P. Auer 和 N. Popova: 有关土耳其调整的劳动力市场政策：要求有一个更积极的政策(国际劳工组织，日内瓦，2003 年)。

118. 新技术是推动提高劳动生产率的驱动因素之一。有调查显示，老年工人使用新技术的自愿性和能力是一个比较复杂的情况。然而，在工作中从来不使用电脑的工人的比例在急剧下降，特别是在老年工人当中有了大幅度的改进。³⁴

119. 人口变迁带来的另一个挑战是，劳动力生产率和劳动力成本之间的不平衡性。一个共同的想法是，如果当工人的年纪增大的时候他们的生产率下降但成本增加，特别是按工龄计算的工资制度的情况下，产业的主要困难是，竞争性、利润和投资。虽然对在非正规经济中和发展中国家的工人几乎未进行过调研报道这些联系，但在经合发组织地区有关工资收入者的年龄—生产率—收入情况的实证表明，在这些国家中的一些国家随着年龄增加，收入增加的幅度更大或者在老年群体中收入降幅很小。在老年工人的劳动力成本增加快于他们的生产率的情况下，雇主或许既不愿意在这些工人到达一定年龄之后仍留用他们也不愿雇佣老年工人。

120. 如果老年工人的成本更高，这在很大程度上也许会反映出非工资的成本，例如养恤金和税收楔子而不是支付工资本身。在瑞士和芬兰，社会保障的缴费数额随着工人年龄的增加，而在美国，由雇主提供的给付，例如医疗保险和专项养恤金计划，随着年龄的增加会导致非工资成本的大幅度上升。

121. 关于收入所得，在国家之间和在各地区的各组织之间，情况是千差万别的，有些国家强调工龄工资而另一些国家采取了更加稳定的或者是逐步减少的年龄收入所得的方式。在第二组国家中老年工人在就业中占的比例更大。例如东欧国家趋向于稳定的方式，而欧盟 15 个国家，平均收入所得持续增加直至进入 55 岁至 64 岁年龄组，而只有到 65 岁之后才开始减少。³⁵

122. 尽管工龄工资可能会提高工人的忠诚度，留用更年轻的工人，但也可能会减少雇佣老年工人和留用老年工人。在其他地方也有情况表明，一旦老年工人面临着被开除或被解雇的风险，有的看法是，老年工人为了获取就业的保证接受更低的工资。无论怎样，必须考虑的主要问题是，如何以鼓励工作场所的老年工人提高其生产率方式，制定公平的工资等级，同时要认定他们的财资需求。³⁶

³⁴ 欧洲基金：在劳动力老龄化过程中的工作条件(都柏林，2008 年)。

³⁵ 欧洲基金，2008 年，同上。

³⁶ N.S. Ghosheh, S. Lee 和 D. McCann：工业化国家工作条件和老年工人的就业：对问题的理解(日内瓦，国际劳工组织，2006 年)。

专栏 2.2

在新加坡取消工龄工资的三方建议

新加坡为取消工龄工资进而制定一个更加灵活的工资制度，于 2004 年成立了一个三方委员会，这个委员会包括来自政府、雇主和工会的代表。灵活的工资制度规定，不同组成部分的更大比例，例如绩效奖励，构成工资结构的一部分。在 2010 年 12 月，约 64% 的劳动力在同项工作中缩小了或者正缩小工资的比例，从 2009 年差别的 59%，缩小到了 1.5 或者更少一些。平均来看，一般的普通雇员的最高和最低工资比例为 1.52，而主管和低级管理人员差别则更高达到了 1.62。进一步酝酿一个以工作的价值和员工贡献为主的灵活的工资制度，国家工资委员会建议公司继续努力进一步的缩小最高和最低工资比额以达到低于 1.5 的额差。这在工作价值已经被进一步提高的情况下尤其如此，采取的办法是要改进和提高劳动生产率和技能。要实现这一目标需要通过调整工资的级别与提高劳动价值同时进行的办法，特别是工资等级中的最低工资。这种做法可以最大限度地减少再次受雇的老年工人提出工资调整的需求。

资料来源：新加坡国家工资委员会指南 2011 年/2012 年 <http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>。

123. 在很多中等收入和高收入国家随着工人年龄的继续增加，劳动力的年龄状况在他们劳动生产率处于顶峰的时期工人的比额中有较少的比重。这种情况表明，这些经济体将需要提高他们劳动生产率的力度，这就需要对人力资本、研究和发展、以及物质资本投入巨资。

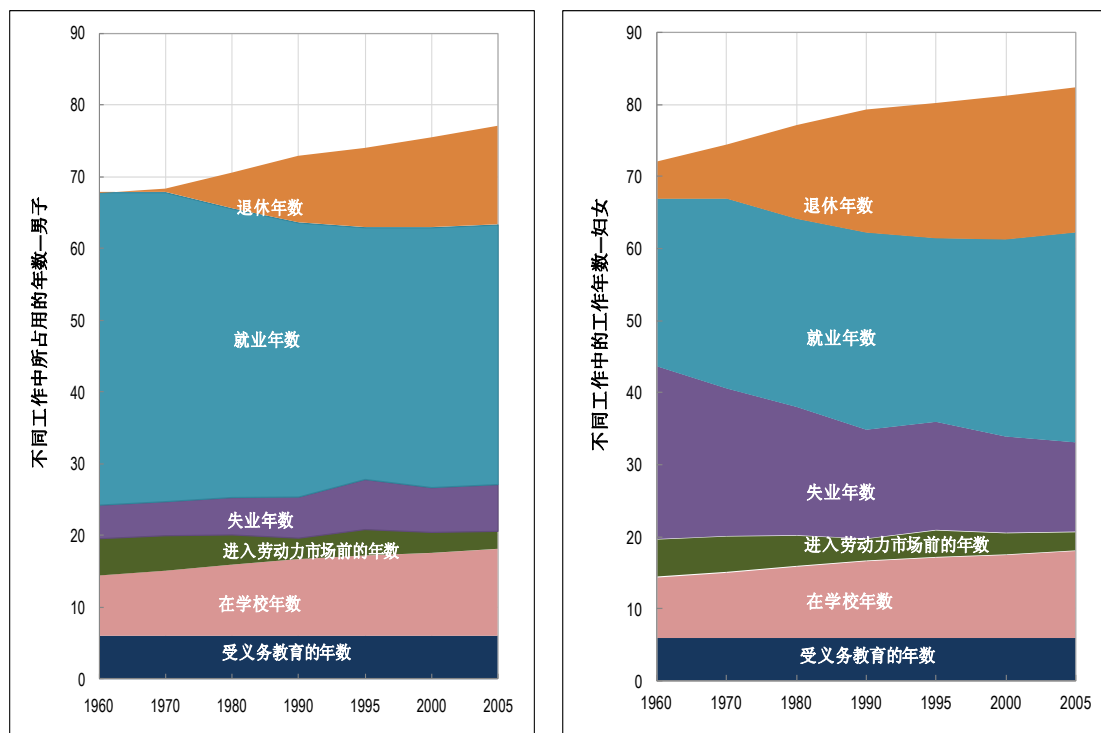
2.6. 退休方式

124. 对称之为“退休”和被称之为“退休养恤金”的一个普遍的理解是，在发达国家自上个世纪以来已逐步形成退休养老制度，绝大多数人口在这些国家已享有退休的权利和收入保障给付。

125. 一百多年以前，当地一个欧洲退休养老金方案建立以来，老年养恤金所发挥的作用非常小，只根据他们的年龄和身体健康状况向那些由于身体不适宜继续工作的人员提供某种收入。1952 年社会保障公约(最低标准)第 102 号中明确将退休年龄与继续胜任工作联系在一起：“所规定的年龄将不得超过 65 岁或者可由主管部门考虑老年人在这个国家工作的能力来确定这一高龄”。在高收入国家，退休逐渐的被看做是一种在常年艰苦劳动之后理应享有休闲和娱乐生活的时期。

126. 有效退休年龄在高收入和一些中等收入国家开始下降，尽管人们平均寿命更长而且日益保有较好的身体条件。必须慎重对待针对这一问题的努力，即工人把从工作中退休下来的时间和工人仍保留余下的能力以及有经济的能力结合起来以满足他们的需求。图 2.5 显示，正如经合发组织所确定的，自 1990 年以来，在一个“典型的工业化国家”中在一个生命周期中如何在不同的活动中分配时间。

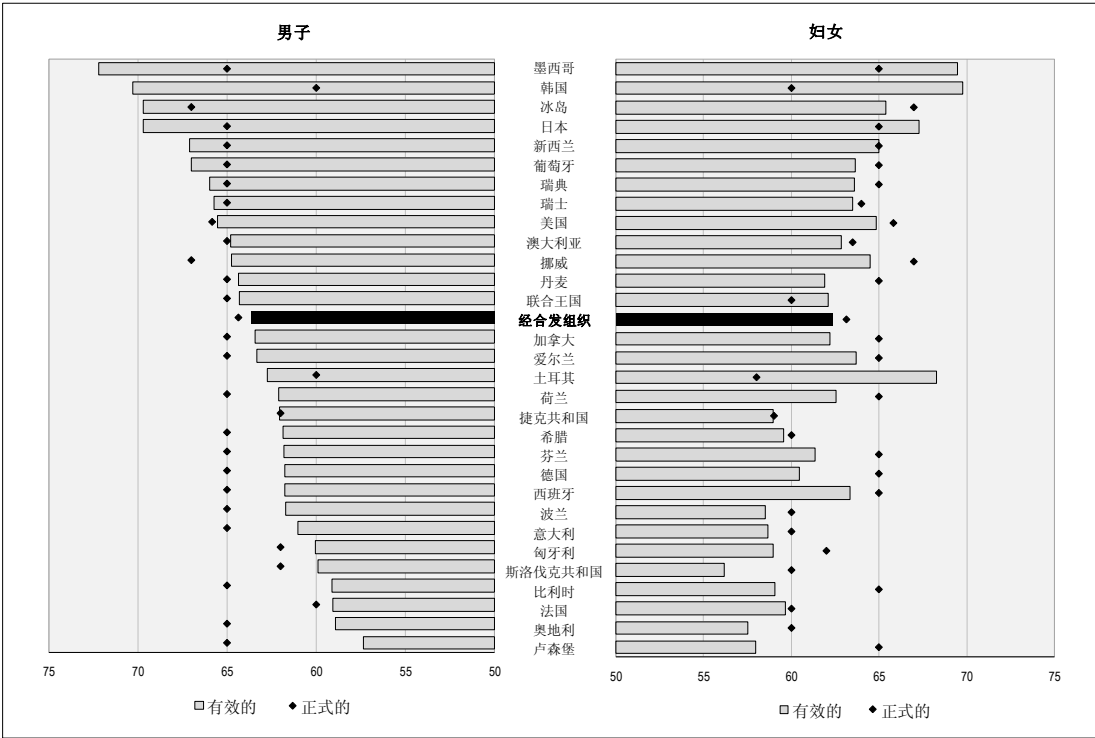
图 2.5. 在一个“典型的”经合发组织的国家，男子和妇女在不同工作中的工作年限



资料来源：(i) 经合发组织，2009 年，社会一瞥 2009 年：经合发组织社会指标；(ii) 经合发组织，2006 年，就业展望。(<http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>)。

127. 在日本、联合王国、大韩民国、墨西哥和土耳其，男子和妇女平均都比法定的退休年龄晚退休，而在瑞士、瑞典、葡萄牙、新西兰和爱尔兰，只有男子是这种情况 (图 2.6)。这强调了公共老年养恤金政策对人口的行为产生的有效影响，尽管无论公共养恤金制度的覆盖面是否比较全面。当给付过于低时，人们必须要进行工作以便获得能生存的足够的收入。这类给付的规定必须进行修订，目的是确保提供最低的收入保证。

图 2.6. 经合发组织国家的有效退休年龄和正式法定的退休年龄(2000 年代)



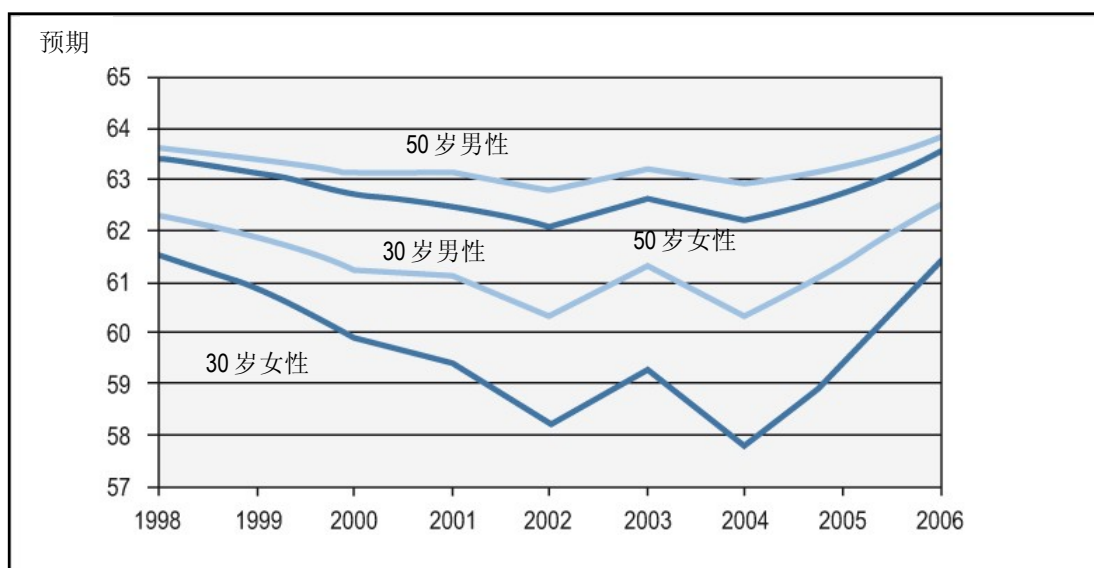
资料来源：经合发组织养老金一瞥 2011 年。

128. 财资的需求是继续工作的最重要理由，但不是唯一的因素。其它从性质上纯属私人的实际理由和某些考虑也都促使老年人作出继续工作要更长一段时间的决定，或者休整一段时间后重返劳动力市场。身体状况不佳可能被解释为提前退休的理由，但是工人也会考虑改善了的健康状况和福利待遇以及更好地兼顾生活和工作，这些是做出决定继续工作的因素。与工作同伴和经理之间的关系，包括对工作的满意度和归属感，也同样视为是延长工作生涯所带来的好处，因而能有更多的时间筹划更好的退休生活。³⁷

129. 自 1990 年代中期以来，对全世界公共养老金政策的观察发现有一个明显的趋势是，将法定的退休年龄与所有人口的预期寿命变化相联系。瑞典是在这个方向上改革养老金的先行者。欧洲和发展中世界的其它国家也仿效其做法。在新的养老金制度下瑞典的退休年龄是灵活的，从 61 岁开始。在新的制度下，一个工人的预期退休年龄是根据一个群体的出生年月的预期寿命进行计算的。图 2.7 对 30 岁和 50 岁的群体作了说明。

³⁷ 欧洲基金：在欧盟 15 国中为老龄化劳动力创造就业(都柏林，2006 年)。

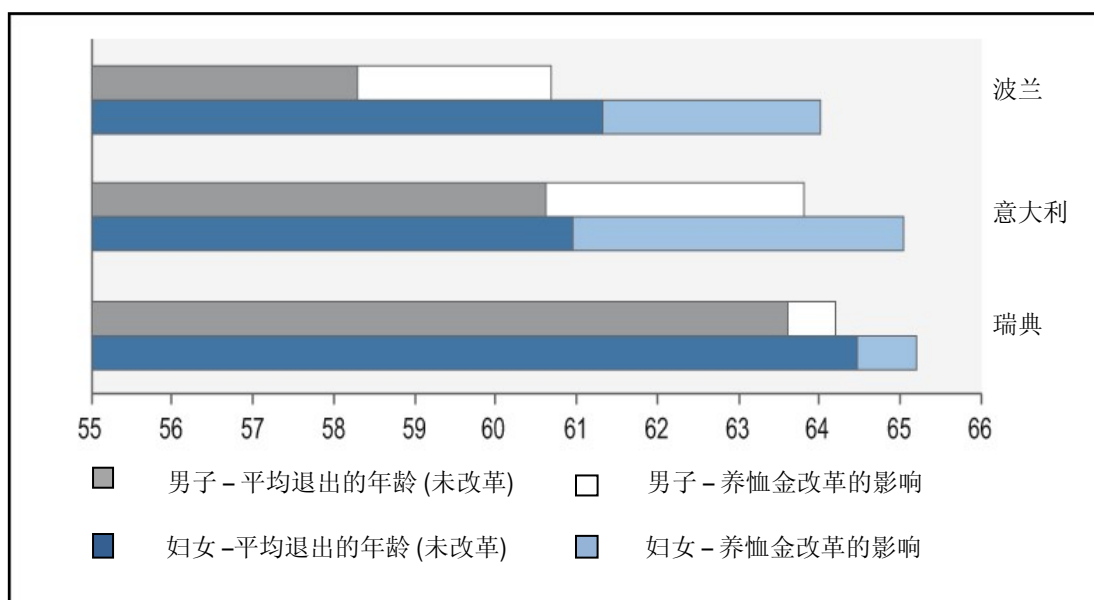
图 2.7. 灵活退休年龄的退休新规定：按年龄群体的预期寿命瑞典采用的灵活退休办法 – 30 岁和 50 岁图示，1998 年 – 2006 年



资料来源：北欧国家预期的有效退休年龄，芬兰养恤金中心；统计报告，2/2008 第 31 页。

130. 有些国家仿效了瑞典的模式后其形势很近似。例如，波兰和意大利如图 2.8 所示。妇女受影响最为严重，因为估计她们将在劳动力市场中多停留三至五年。

图 2.8. 瑞典、波兰和意大利，养恤金改革对平均退休年龄影响的估计，2060 年

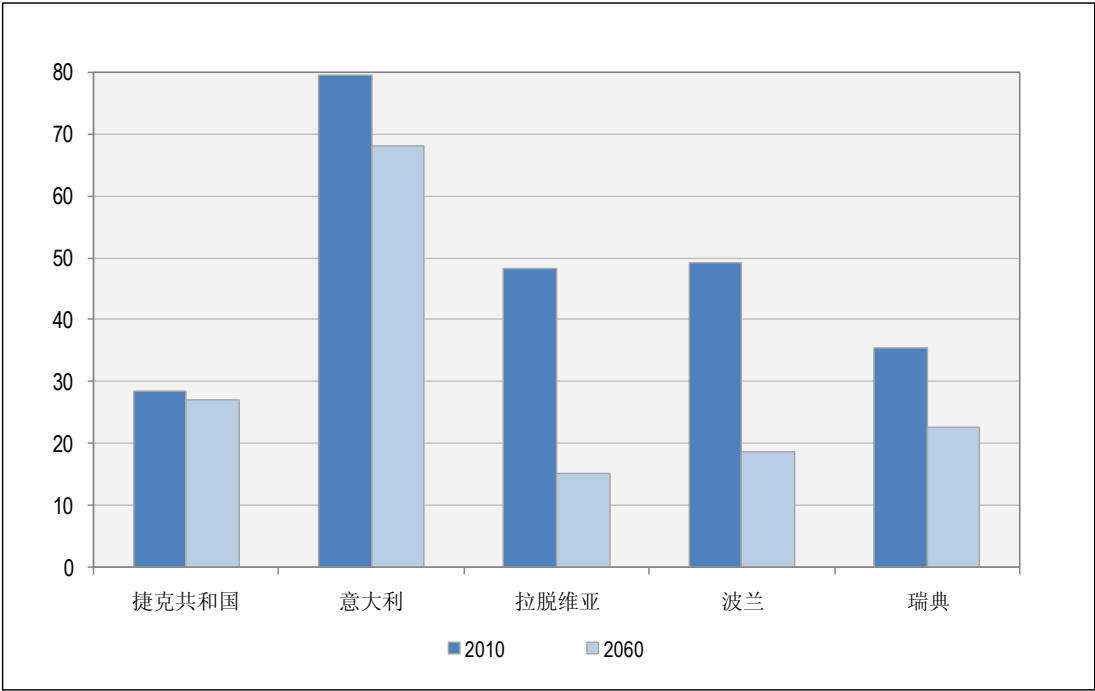


资料来源：世界银行，在一个变化了的养恤金世界中非金融规定的养恤金供款方案 – 第一卷，进展，经验教训和实施，编辑 Robert Holzmann, Edward Palmer 和 David Robalino。

131. 给付的充足率也受到根据国家明确规定的养恤金缴费方案(NDC)改革的严重影响。根据国际劳工组织的统计，如图 2.9 所示，养恤金的更替率从长远角度来看或许

会减少几乎 20 个百分点。越来越多的退休者预计在退休时拿到的退休金水平接近最低保障的水平，并且很可能将继续寻找工作以便补贴他们低收入的更替率。这种预测的理念可能会对整体养恤金制度的公众信任提出质疑。必须努力进一步改进这种公共养恤金制度的统一的基础，并且创造一个有利于改进老年人养恤金待遇的环境，采用的办法是对医疗卫生和社会服务给予补贴或者采取实物津贴的形式，例如住房。

图 2.9. 择定的明确规定的国家公共养恤金制度退休净更替率(占工资的百分比)



资料来源：根据 2012 年老龄化报告 - 27 个欧盟国家的经济和预算预测(2010 年 - 2060 年)，欧洲委员会，2012 年，国际劳工组织的计算数。

2.7. 社会保护覆盖面

危机和社会保障

132. 当前全球危机对全世界人们的退休条件产生了重大影响。例如，在欧洲多数受影响最大的国家中，欧元危机对希腊、西班牙、爱尔兰共和国、葡萄牙、意大利和塞浦路斯的老年养恤金领取者产生几乎是直接的影响，在这些国家中对养恤金采取了强制性的全面削减。根据社会保险和税收资助的社会养恤金，今后养恤金的申请资格也会被限制。

133. 经济复苏迟缓对养恤金制度造成了重大影响。日益攀升的失业率减少了供款收入，而这些收入在不远的将来必须偿付给付的支出，特别是按照现收现付的原则或者是按照部分资助的方案。需要借款以便资助他们当前支出的那些政府面临着来自金融

市场日益增加的压力，为了应对面临的已经增加的养老金缺口必须进行政策改革。尽管大规模减少缴款收入，同时保持支出持平或甚至走高，使当前的危机加剧了公共养老金制度中财政方面的不平衡性，这一改革带来了严重的长期影响，因为失业的工人必须在他们退休前积累已经降低的养老金待遇。这对受雇于非标准就业形式中的工人尤其令其担忧，例如，非全日制工或者是临时工，在这两个领域中工作的大部分都是妇女。

134. 这次危机也使金融资产价值急剧下降，影响了由资助主体提供的养老金。结果无论是哪一种结构的养老金制度，都未能幸免于危机的冲击。目前普遍通行的低利率环境对养老金制度提出了挑战并且向资本资助的养老金制度是否是解决收入保证的一种合理方法提出了质疑。从宏观经济的角度讲，现收现付的机制或许在低利息率的背景情况下更加可取。

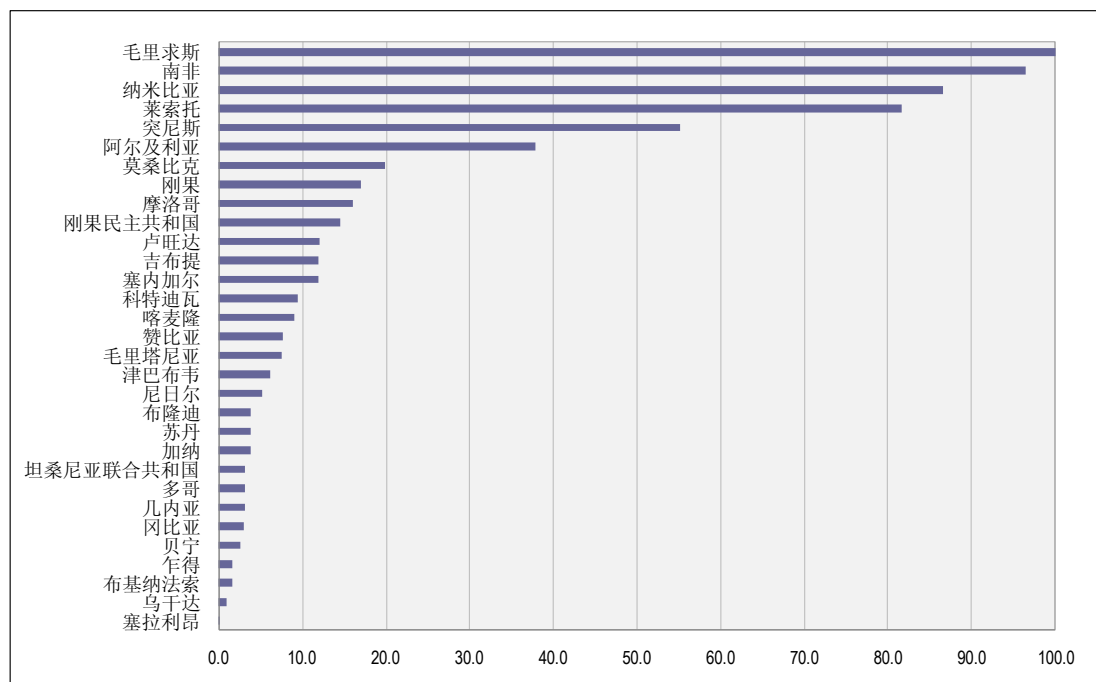
135. 相比较而言，有些国家为了回应金融危机，已经制定了有限的社会保障规定，拉丁美洲政府在 1990 年代和 2000 年代的金融危机之后采取了重要措施，将社会保障制度覆盖到所有人。例如在巴西，在 1999 年金融危机之后制定了一项非缴款的计划以及为农村工人的计划，使得老龄给付覆盖面扩大到经常被排斥在外的那部分群体，快速提升最低给付的结果减少了不平等性。³⁸

136. 有些国家覆盖面更加完善，除了为那些在正规经济中工作人员制定了的纳款计划外，或是出台了普遍养老金制度(毛里求斯、纳米比亚和莱索托)或者是推出了社会援助养老金，这两种方案已经将覆盖面扩大到大部分人口中(南非)。这些国家通过将他们公共资源的大部分划拨给社会保障，从而实现了扩面。毛里求斯和南非用占国内生产总值的 5%支付养老金和其他社会保障给付，而撒哈拉以南非洲国家的大多数拿出不到 1%的国内生产总值而这不到 1%国内生产总值中最大部分都用来支付了公务员的养老金(图 2.10)。政府预算的规模大大影响着国家实施适当的社会保障的能力，包括养老金，尽管政治经济可能会针对社会的目标选择一个方法产生重要影响。

137. 此外，根据人均国内生产总值的国家覆盖层面形势的对比显示，一些国家如何在整体低收入水平上建立了相对有利的和完善的覆盖面。这个清晰的实证是，社会保障政策如果得到政治意愿支持可能是昂贵的，其目的常常是，确认这类社会保护政策对一个国家今后的发展是一种投资。

³⁸ Gragnolati, M.同前，2011 年，同上。

图 2.10. 非洲养恤金覆盖面：老年养恤金领取者占老年人口的百分比



资料来源：根据世界社会保障报告(2011-11)中已有的最新资料，国际劳工组织的计算。

138. 在亚洲，蒙古和独联体国家的人民享有相对较高的覆盖面。然而，这些国家中有些国家的低社会保障支出(还有其他的实证)显示，实际支付的养恤金是非常低的，经常不足以使老年人摆脱贫困。以日本为例，指标低于百分之百但主要是因为许多日本人在 60 岁以后的一段更长时间内才退休。而在亚洲其他国家，只有少数人被养老金覆盖面所覆盖。这一比例范围在 20%到 40%之间，但东南亚国家除外，这些国家的覆盖面是更低。在大韩民国，自 1990 年代以来随着国家经济改善以及通过社会伙伴的积极地参与，人们希望得到更多的社会保障，已实施大范围的社会保障给付。

139. 拉丁美洲和加勒比地区具有长久的社会保障历史，社会保障覆盖大多情况反映正规经济工作人口比例(30%至 60%，但有些加勒比岛国例外，那里正规经济比率较高)。在巴西，供款退休金与通过纳税支付农村和社会保障金相结合似乎预示着，人口中的大多数可获得某种收入的补贴，尽管有许多人仍未被覆盖。在玻利维亚多民族国几年前采用了小规模普遍性养恤金方案，成功的覆盖了大量的老龄人口。尽管如此，实证表明，仍有许多人，尽管根据法律他们理应享有给付，仍在社会保障体系之外。当在采纳专门的养恤金制度方案时，特别是针对那些依靠个人的储蓄的人员，他们供款能力往往未得到足够的考虑和重视。

享有社会保障方面的性别偏见

140. 大多数国家妇女的预期寿命要高于男子。所以妇女在老年期间将面临着要经历收入无保障的更大的风险。她们的收入保障反映了在进入劳动力市场、就业机会、以及在收入方面长期存在着性别差距、更多地从事非正规性工作、在享有土地和其他财

产以及遗嘱方面的限制，以及在男子和妇女之间在共同承担护理责任方面的不平等性。因此，发展中国家和发达国家的许多老年妇女在经济上和社会上都处于弱势。很多国家的妇女不得不参与某种数量的活动以便补偿减少的家庭内部来源以及缺少普遍的养恤金方案的缺口。³⁹ 图 1.28 和图 1.29 显示，在那些较高支出的国家老年人劳动力参与率将下降。饶有兴趣的是，男性的参与率对支出的变化要比女性参与率更加敏感。原因可能是由于这样一个事实，男性的给付水平高于这些国家女性的给付水平，因为这些国家已有了养恤金的安排。相反，男子享有的更高水平的养恤金在大多数情况下可以解释为，妇女在她们职业生涯中更倾向于休整一段时间以便照顾子女，并且更倾向于受雇于那些非全日制和临时就业的工作形式。

141. 养恤金覆盖面的模式有着非常强的性别影响。在正规部门妇女人数较少，所以她们不可能像男子那样对社会保险养恤金缴付同样的费用。当妇女确实拿到社会保险养恤金，她们根据收入和供款期一般享有同男子相同的养恤金数额。然而，性别不平等是因妇女经常从事工作所得收入低于男子造成的。此外，妇女提供的供款期可能更短——一方面是因为她们在工作生涯中出现断档，照顾子女，另一方面是因为要承担其他的看护责任，或者是由于妇女被动员要早于男子退出劳动力市场。根据个人的存款的养恤金方案包含了更多的性别不平等因素，例如，妇女更长的付出期以及根据不同性别的寿命期表格计算的养恤金，这也许造成了达不到享受养恤金资格的问题。⁴⁰

142. 在建立社会保险养恤金的情况下，许多妇女自己没有享有充足养恤金资格的情况下，只能依靠其丈夫的养恤金，所以她们的资格被剥夺了。在人的自身权利当中这些权利低于养恤金的权利，并且这些权利经常是有条件的，要依据婚姻的延续性，这使得妇女处于潜在的弱势地位。以上图 2.9 显示，20 国集团国家的大多数国家所规定的退休年龄接近到 65 岁，对妇女和男子更加公平。⁴¹

143. 非缴款的养老金在那些未建立社会保险养恤金体制的国家中在保证基本的老年收入方面起着非常重要的作用，特别是对在非正规经济部门工作的大量妇女更是如此。⁴² 在世界上很多地方，妇女更多地是受益于非缴款的养恤金方案，至少为老年人提供了最低水平的收入保障。虽然非缴费给付在确保妇女享有社会保护覆盖发挥了重

³⁹ 国际劳工组织：世界社会保障报告 2010/11：在危机及后期提供普遍覆盖(日内瓦，2010 年)。即将出版的 2013 年世界社会保障报告将包括一章有关在农村地区妇女社会保障需求的内容。

⁴⁰ Ginn, j; Street, D. 和 Arber, S. 修订，2001 年：妇女、工作和养恤金：国际前景，Buckingham; Marin, B. 和 Zólyomi, E. 修订，2010 年：妇女的工作和养恤金：哪些是可取的哪些是最好的？涉及性别敏感的安排，(Ashgate)。

⁴¹ 有些国家，包括捷克共和国、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克、乌克兰和联合王国，正在逐步提高妇女领取养恤金年龄，目的是实现性别平等。

⁴² 请见 Hagemeyer, K. 和 Schmitt, V. 2012 年第 5 部：“为老年人提供社会保障：国际劳工组织评论”，在亚洲开发银行修改中：为老年人提供社会保护：亚洲的社会养恤金(马尼拉)：亚洲开发银行(第 137-152 页)，<http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>，国际劳工组织 2010 年：为所有人提供扩大社会保护，对机遇和挑战的指导，(日内瓦，国际劳工局)，<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResFileDownload.do?resourceId=16152>。

要作用，但应注意的是，这些方案提供的给付水平低于缴费方案，并且经常包括一项生活状况调查。为此，确保妇女享有足够的社会保护需要对所有形式的社会保护给予足够的重视。

老龄化和残疾待遇⁴³

144. 随着劳动力平均年龄的日益增高以及老年工人残疾后更高嗜好老龄化对于日益增加的获得更多的残疾给付的需求具有内在的影响。正如 2011 年世界卫生组织关于残疾世界报告指出的那样，残疾是人类生存条件的一部分，几乎每一个人在一生当中的某一段都将会受到暂时或永久性损伤，那些生活到老年的人员将会经历身体功能越来越多的不便。⁴⁴ 社会医疗保护和给付方案必须能预见到，确保那些已经残疾的老年人享有每日关怀中心服务、家庭帮助服务、辅助生活安排、护理中心、以及临终关怀。

145. 当法定退休年龄提高时，有时残疾养恤金起到了替代失业津贴的实际作用。经合发组织的各个国家对这一问题开始警觉，因为从给付和损失生产率方面看产生了残疾的成本问题。在大多数经合发组织国家在过去 30 年中残疾给付的费用作为国内生产总值的百分比已经有所增加，在 2009 年整体平均水平约占国内生产总值的 1.2%。⁴⁵ 一些国家已经开始实行改革，大规模的减少残疾给付例如在波兰和在荷兰如图 2.11 所示。最近，一些国家对减少残疾给付做了努力，原因是成本超高，因而提出了一个问题，如何防止过度使用残疾保险制度，但又不能损害工人的合法权利。

老龄化和享有社会医疗保护和长期关怀

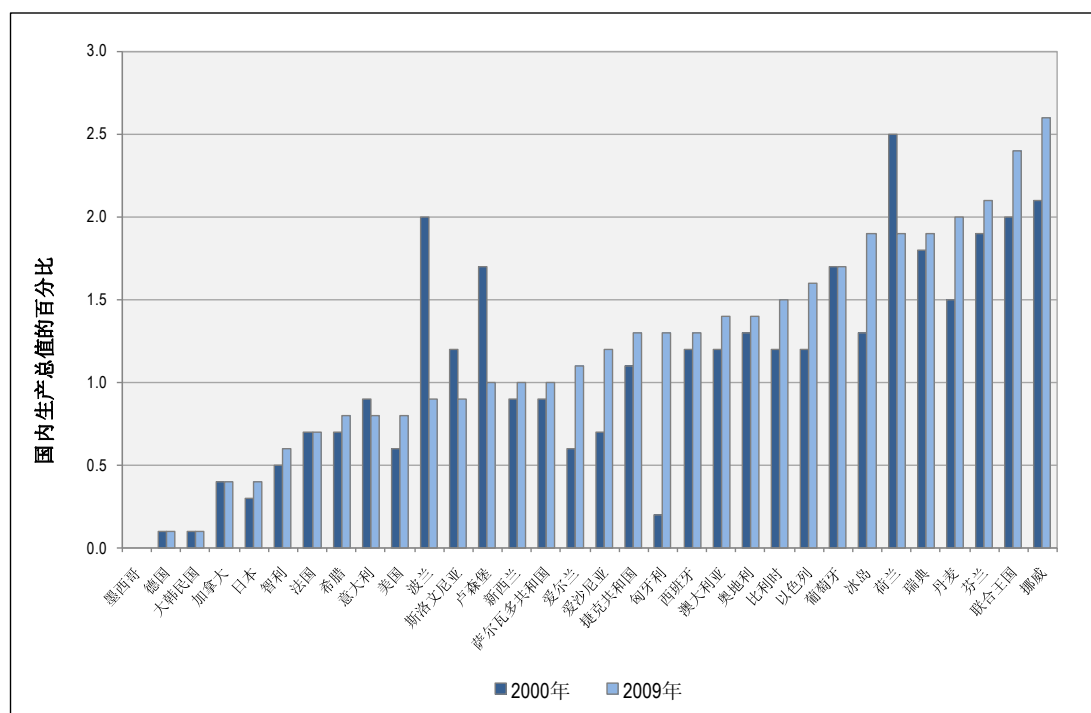
146. 尽管医疗保健对老年人是重要的，但是很多人却无法享有医保。医院一般都集中在城市中心，远离农村地区，发展中国家的老年人多数都居住在农村地区。即使那些居住在城市地区的老年人经常只有乘坐公共交通才能到达医保中心，而且费用昂贵且又不方便乘坐。老年人经常担负不起治疗费用。而在一些地区免费治疗也是徒有其名。即使在那些制定了免费医疗政策的国家，例如加纳和泰国——老年人经常无法受益，主要是缺乏信息、缺乏供应品的储备以及管理混乱。

⁴³ 联合国人口基金和国际助老会，2012 年：21 世纪的老龄化：庆典和挑战(纽约和伦敦：联合国人口基金和国际助老会 <http://www.helppage.org/download/5059f6a23af15>)；世界卫生组织，2011 年：有关残疾的世界报告：http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf。

⁴⁴ 世界卫生组织(2011 年)，世界残疾报告，第 261 页。

⁴⁵ 经合发组织(2003 年)：从残疾向能力过渡——为残疾人促进工作和收入保障的政策，第 16-17 页。

图 2.11. 2000 年至 2007 年择定国家残疾给付费用占国内生产总值的百分比



资料来源：经合发组织统计节选(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>)。

147. 发展中国家医保制度面临两方面挑战，第一，是尽可能推迟疾病的爆发，第二，是提供足够和完善的服务。一般是特别严格限制享有医保服务，这对晚年生活带来贫困的严重影响。很多发展中国家医疗支出仅占应对这些挑战所需要的很小的一部分。例如，撒哈拉以南非洲的许多国家人均医保支出每年不到 10 美元，而且还是向城市地区倾斜。在高收入国家和越来越多的中等收入国家中，人们关注的是医保费用上涨以及保持完善的水平以及医保服务的质量，然而，这些国家必须增加机制上的长期关怀并且要寻找一种方法，将支助在家中老年人和与他们的社区及家庭进行合作结合在一起。

148. 高收入国家正面临着不断增加的财政问题，这些问题涉及老龄化，缺少医疗护理工人以及与生活方式相关疾病的不断蔓延。低收入和中等收入国家都遭遇着公共支出低、人口覆盖面小以及享有医护服务的困难，以及个人承担费用高以及健康状况差和贫困的恶性循环的影响。调查研究的结果清楚地显示，不对每个人整个生命周期进行投资，改进享有医保，那么延长健康寿命——这是增加老年人口群体经济活动比例的先决条件——将是不可能的。⁴⁶

⁴⁶ Jagger, C. et al: “2005 年在欧盟 25 个国家中健康的人生寿命的不平等：一项跨国的退化分析；在 *Lancet*, 372 卷，第 9656 期，2008 年 12 月 20 日(2008 年 11 月 17 日)。

2.8. 社会保障制度的可持续性

149. 财政的承受力和社会保护制度的可持续性对处于经济发展所有阶段的国家来讲已经成为主要关注的问题。正如关于社会保护底线 202 号建议书所预见的一个一般的基本的社会保护一揽子计划在发展中国家被认为是可负担的起的，条件是这一计划应逐步实行。在经济发展过程中的后期阶段，在目前社会保障制度的可持续性经常受到质疑，一般是在欧洲国家，他们面临着老年赡养率的大幅提高。2050 年，在 25 个欧盟国家有每 2 个劳动适龄人员就要负担一个老年公民，而现在的比例是 4 比 1。

150. 在今后的几十年当中，老龄化将抬高养恤金和医保的费用支出。然而，如果许多国家在过去 20 年中已经采取了支出整合措施，它们将不会——或许永远不会——对国家社会保障制度的财政平衡构成威胁。最近欧盟经济政策委员会由于老龄化问题做的一项关于最重要的社保给付的综合费用预测在图 2.1 上转载。拉丁美洲的经验也指出了建立一个社会保险缴费制度的重要性，这一制度将减少对税收资助的社会现金转移计划的负担。⁴⁷

表 2.1. 欧盟社会支出增加预测，2010-60 年

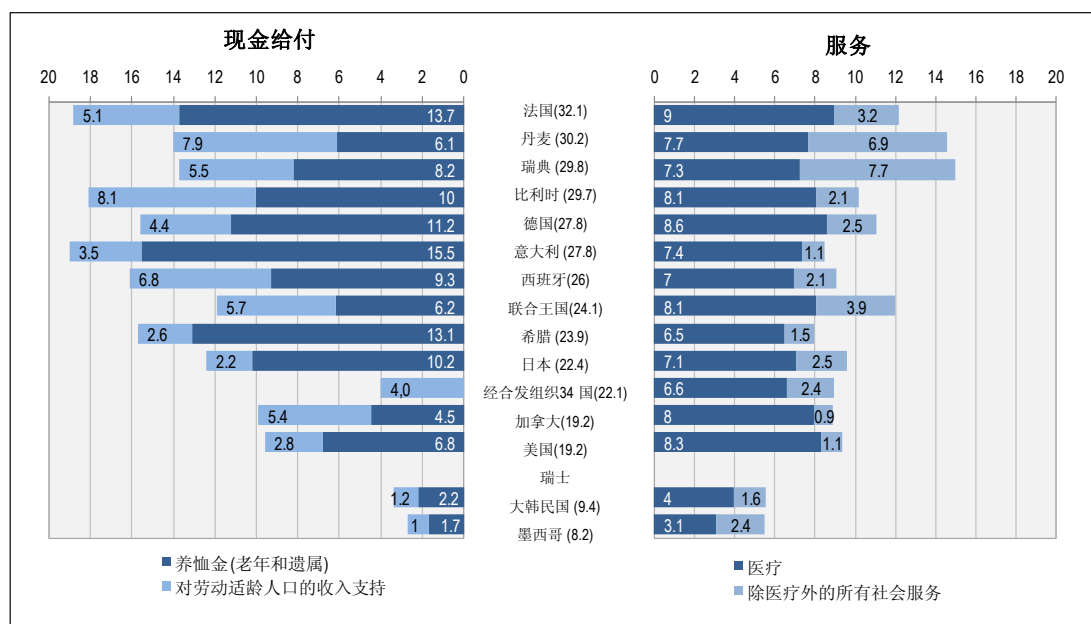
	2010 年水平 (占国内生产 总值的百分比)	2030 年 (按 2010 年的百分比的变化)	2060 年
养恤金	11.3	+0.6	+1.6
医 保	7.1	+0.7	+1.2
长期护理	1.8	+0.5	+1.6
失业津贴	1.1	+0.8	+0.4
教 育	4.6	-0.2	-0.1
总 计	25.9	+2.4	+4.7

资料来源：欧洲委员会：2012 年老龄化报告。

151. 大部分社会保护支出是用于养恤金和医疗保健服务(表 2.12)。北欧国家相当大份额用于社会服务。养老金占到养恤金总支出的约四分之三。国家社会支出平均增幅占国内生产总值的 3%到 4%，是很可观的但并不是不可掌控的。然而，各国之间存在着巨大的差别，与其说与人口老化进程本身有关还不如说与计划的特点有关，包括他们的财政状况、合格和津贴放宽做法。已经作出的预测考虑到了已立法和已实施的社会保障改革的预期影响(新的给付形式或已提高的退休年龄)以及预测到的增加劳动力参与率和就业率。

⁴⁷ 见 Bertranou F. et al. (2011): 阿根廷社会保障、改革及养恤金问题综述。

图 2.12. 用于养恤金和社会服务的社会保护的支出



资料来源：国际劳工局的计算数据。

152. 危机对养恤金制度财政可持续性的影响使得一些政府不得不退回到危机前采用的一些决定。如表 2.2 显示的，多数中欧和东欧国家已选择改变资助缴费养恤金层面的缴款分配问题。这表明了在进行改革之前缺乏财政计划，以至于以这类改革可持续性本可以把要遇到的不同的周期性条件考虑进去。正如图 2.13 所显示的，这对受影响的社会和经济体都带来了一种重大的机遇成本。

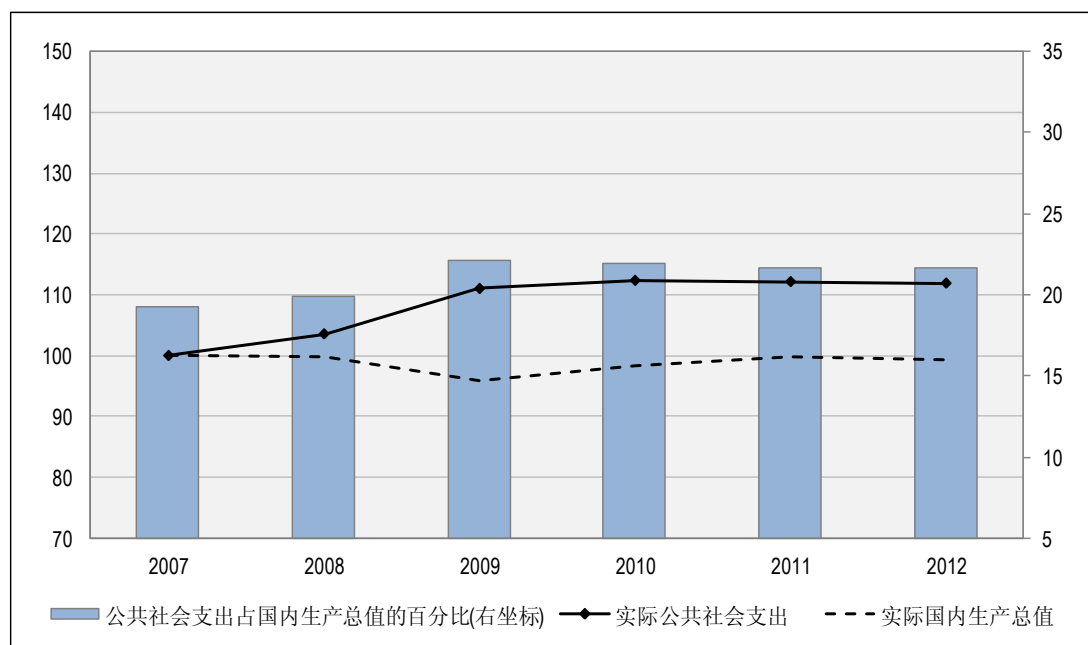
表 2.2. 择定的中欧和东欧国家采取了专项应对危机措施，改变了一些以前的养恤金改革决定

	历史上第二层面 缴费比率-2008 年危机前(占毛收 入的百分比)	2010 年融资缺口 (占国内生产总值 的百分比)	采取专项应对危机措施， 削弱了第二层面养恤金
匈牙利	9.5	1.2	2011 年撤销了第二层面
波兰	7.3	1.7	7.3% 的缴费率减到 2011 年的 2.3%
斯洛文尼亚	9.0	1.2	无变动
爱沙尼亚	6.0	1.1	2009 年和 2010 年暂时停止实行 4% 的缴费率；2011 年的逐步恢复，从 2014 至 2017 年增加到 6%，以补偿 2009 至 2011 年按较低的缴费率所收缴的费用
拉脱维亚	8.0	2.3	8% 的缴费率暂时减到 2%
立陶宛	5.5	1.1	5.5% 的缴费率减到 3%
保加利亚	5.0	无	推迟危机前的提高缴费率 (2011 年) 的决定
罗马尼亚	2.0	0.4	推迟危机前提高缴费率的决定

资料来源：Égert, B. (2012): “中欧和东欧第二层面养恤金变化对公共财政的影响”，经合组织经济部工作文件，942 号，经合组织，巴黎。

图 2.13. 近期经济危机期间经合发组织范围内，社会支出和国内生产总值之间的比率明显加大

实际公共社会支出和实际国内生产总值(以 2007 年指数为 100)及公共社会支出占国内生产总值的百分比，2007 年-2012 年



注释：根据 2007-2009 年的详细数据，社会支出总计；2010 年-2020 年全国总量。

资料来源：经合发组织，中欧和东欧第二层面养老金变化对公共财政资金的影响，经济部工作文件，第 942 期。

第三章

政策反应

153. 人口老化带来重大而非无法克服的挑战。本章提出了重要的政策措施，用以应对这些挑战或利用在第二章中概述的机会。它指出了就业和社会保护政策措施之间的互动和配合，以及需要有一项适用于整个生命周期并促进世代间共济的平衡和综合的体面劳动战略。第一节从生命周期的观点提出了应对人口挑战的综合方法，而第二节专门审查了老年工人的政策选择。

3.1. 一个完整的生命周期和世代间的观点

就业、社会保障和经济发展的良性循环

154. 社会保障、就业和经济绩效之间的关系是多维的。如同 2011 年和 2012 年国际劳工大会上被令人信服地所证实的那样¹，社会保障是一项人权以及社会和经济的必需要素。如果能与更广泛的社会、就业和经济政策进行良好的整合与协调，那么社会保障制度就能充分发挥作用。此外，当涉及应对人口变化问题时，可以一种兼顾社会和经济目标并相互补充的方式设计这些公共政策和机构。

155. 从历史上看，高水平的增长和就业对社会保护扩面和提高社会保障待遇产生了积极影响。大多数社会保险计划的资金来源于劳动收入，并且承保诸如失业、疾病、残疾和老年等与就业能力相关的风险。有利的社会保障和就业成果会受经济增长的影响，而所有这些都有助于人类进步和经济发展和减贫。然而，全球金融和经济危机以及随之而来的全球经济放缓正给就业水平和社会保障融资带来消极影响。

156. 人们有时认为，在失业情况下提供收入保护的劳动力市场机构在某些情况下会产生负面的经济后果。然而，在宏观经济层面上，几乎没有理由相信，社会支出会给经济绩效和就业成果带来负面影响。与此相反，大量的证据表明：可靠的社会保护体系能够对经济和劳动力市场产生有益影响。第一，它们为失业者、残疾人、老年人和

¹ 国际劳工组织，2011 年：关于有关社会保护(社会保障)周期性讨论的决议和结论，第 100 届国际劳工大会(国际劳工组织，日内瓦)；2012 年关于国家社会保护底线建议书(第 202 号)；国际劳工组织，2012 年：人人享有社会保障：建立社会保护底线及全面社会保障体系：国际劳工组织的策略(国际劳工组织，日内瓦)。

其他弱势群体提供收入，而且在经济衰退期间它们稳定了消费——从而支持企业直到下一个增长周期；第二，医保和职业安全与卫生提高了人的能力，并因此提高了劳动生产率；第三，关护经济和社会服务其本身创造了大量的就业机会，通常女性就业在其中所占份额较高。

157. 然而，社会开支的融资方法和给付结构所确定的激励措施会影响宏观经济绩效和微观经济行为。另一个风险是，丰厚的收入支持可能会损害寻找工作和积极参与劳动力市场措施的积极性。如同 2012 年国际劳工大会讨论“青年就业危机：该行动了”那样，调和这些对立倾向的最有效的方法是通过某种条件的形式将主动与被动政策结合起来。

158. 良好的经济和就就业绩效与体面的社会保障水平之间无法权衡。就业加强了增长和社会保护前景，反之亦然。创造体面就业的良好经济绩效，增加了家庭和经济单位的收入，提高了资助额外社会保护、促进就业和进一步发展的政策的税基。

159. 一直最成功实现长期可持续增长和减贫的国家均已将广泛的社会保障体系落实到位。例如，作为其长期增长和减贫战略的组成部分，经济合作与发展组织的国家自早期阶段即对社会保障投入巨资——通常占国内生产总值的 20% 以上。对欧洲联盟(欧盟)的研究表明，许多国家在成功保持优质社会保障计划的同时，在经济增长方面也表现良好。² 在印度，整体的社会保障支出(根据 1973 年至 1999 年期间的统计)，对经济发展具有显著的积极影响：社会保障政策提高了贫困人口的生产能力，增加了收入并促进了就业。³ 一些拉美国家(阿根廷、巴西和乌拉圭)已显示出，有可能通过加强国内市场逐步发展一种促进经济增长的社会保护模式来实现高水平经济增长和创造正规就业机会。

160. 在解决人口变化所带来的挑战方面，进一步研究就业和社会保护之间的联系仍有余地。社会保护的目标应是确保每个人拥有充足的资源，还是应该使每个人通过他/她的工作获得充足的资源呢？例如，降低养恤金水平用以提高去工作的积极性，合法吗？问题都是与此相关，因为工人在 60 岁后在工作面前是不平等的。相反，难道不希望为所有人维持一个满意的养恤金水平，即使这意味着要接受一定程度的不积极为的是保持活跃？

161. 不断变化的人口结构对社会保护、就业和发展的这种良性循环的可持续性有哪些影响？满足庞大的老龄人口的需求必须重新考虑必要的经济和社会政策，同时实现经济增长、就业和收入保障并且为老龄化社会提供适度的医保和其他服务。这也需要关注提高对融资可持续性问题。老龄问题经常被引述为欧洲“福利国家”所谓的无负

² M. Cichon 和 W. Scholz: 社会保障，社会影响和经济绩效：永别了，三个著名神话，英国国际发展部/德国技术合作署/国际劳工组织关于挑战发展范例研讨会文件(2006 年 9 月，日内瓦)；以及 Van de Meerendrock et al: 国际劳工标准所涵盖的择定社会保障政策的经济影响(国际劳工组织，2007 年，日内瓦)。

³ P. Justino. 2007 年“发展中国家的社会保障：神话还是必然？来自印度的实证”，载于国际发展杂志，第 19 卷，第 3 期，第 367–382 页。

担能力的主要原因之一。然而，对这些国家中大多数的社会总支出的最新预测显示，在经过 1980s、1990s 年代和 21 世纪初的巩固期后，这种情况可能依然在可掌控的范围内。

162. 然而，在此危机背景下，一些国家正面临着重大的政策挑战。它们需要使它们的体制、支出结构和数额适应切实可实现的财政空间。尤其重要的是，通过促进整个工作生涯期间充分的生产性就业的复苏资助社会保障计划从而加强良性循环。在紧缩措施背景下进行的结构性改革可能会损害长期远景并进一步推迟复苏。

163. 促进生产性就业也包括要特别重视促进向正规化过渡的政策。在非正规就业率较高的发展中国家中，这一点尤其重要，而且这些国家将是世界上四分之三老年人口的聚居地。从人口演变的角度看，非正规性提出了两项挑战。首先，那些在非正规经济中工作的人员通常都未纳税或向社会保障计划缴费，而他们却是首批遭受随之而来的覆盖不足之苦的人员。其次，如前述章节所示，老年工人通常在非正规经济中人数居多，因而特别脆弱。因此，核心是全面、循序渐进的政策，包括打击逃税，以确保更多的就业机会和经济活动能有效和可持续地增加财政空间，用以资助社会保护和减少老年脆弱性。

促进生命周期内充分和生产性就业

164. 解决新的人口变化背景所带来的挑战，需要在整个工作生涯中促进充分和生产性就业。这是生命周期和世代间的方法，确认了青年、成年和老年确实是人生的不同阶段，它们在应对人口老龄化方面相互影响和相互作用。

165. 如第二章所示，有关国家需要为日益增加的工作适龄人口创造体面的生产性就业机会，以充分利用人口机会之窗并受益于经济红利。这是一个巨大的挑战，要求采取适当的针对需求方的宏观经济政策，以促进青年就业和促进终身学习。

166. 对于老龄化国家而言，增加所有人口群体的劳动力参与率将是必要的，尤其是妇女、青年、移民、残疾人和老年工人。在工业化国家，老年工人的就业率主要取决于劳动力市场总体形势。那些 55 至 64 岁高就业率的国家一般来说是接近充分就业的国家。⁴ 在经济危机和就业率普遍下降的时期，各国倾向于限制老年工人的就业。因此，有必要制定一个实现所有人口群体充分和生产性就业(宏观经济、结构和行业)的政策。

167. 在这两组国家中，实现所有工作适龄群体充分和生产性就业的总体政策应是重中之重。国际劳工组织的《全球就业议程》和 2010 年关于就业议题的周期性讨论的

⁴ 法国经济观察(OFCF)“老年人就业：成功国家的教训”，Revue de l'OFCE 106(2008 年，巴黎)。

结论提供了可按具体国情定制的措施选单。⁵下文将更详细地讨论一些与人口老龄化以及目前全球经济放缓背景最相关的政策领域。

(a) 需求方政策

168. 在全球经济和金融危机中总需求的崩溃仍然是劳动力市场复苏的主要障碍。因高失业率造成的赡养率大幅上升给养恤金制度造成了直接的制约。因此，需求方管理是关键。

169. 协调的需求方宏观经济政策在全球经济和金融危机发生后的头两年成功地稳定了就业水平，缓解了失业和贫困的增加。如 2009 年《全球就业契约》所载明的，一些政府实施的旨在控制总需求和产出下降的公共资助的一揽子刺激计划，也包括了促进就业和社会保护之间相配合的措施。这种组合被证明是针对危机的成功对策。这些政策包括：除其他外，投资于公共基础设施，支持微型和小型企业，面向就业增长和体面工作的公共采购和税收；扩大对最脆弱者的保护以及对诸如教育和医疗领域的必要投资。工业化国家的债务危机已导致其他许多国家采取紧缩措施。虽然人们广泛认为，必须减少公共债务，但是立即和大幅度削减会对政策的成功配合不利，并会带来更长远的潜在负面影响。

170. 在发展中国家，如果在很少或根本无经济增长或未将积累的储蓄用于投资的不利经济条件下进入老龄化阶段，那么受赡养的老年人口对经济活动人口造成的负担将是不可持续的。经济多样化以及对基础设施和人力资本的投资是必要的，这不仅为今天的青年人带来更多的机会，而且这种投资的红利对于创造必要的生产条件以便妥善处理社会的必然老龄化问题是必不可少的。

171. 因此，查明增长的部门尤其重要。虽然这些具有增长潜力的行业因国家而异，但是某些行业，诸如信息和通信技术或绿色经济⁶，在几乎所有国家都是具有高增长潜力的行业。“护理”这个行业(包括医疗、长期护理和社会服务)与人口演化密切相关，是另一个具有高增长潜力的行业，它创造新的就业机会，同时可为处理老龄化人口问题开发基本服务。由于它是一个以女性为主的行业，对其投资也可增加妇女就业机会。如在第二章中讨论的，大多数工业化国家面临的挑战，是要为医疗护理行业找到足够的合格工作人员，并认识到与医疗服务相关的职业是最大的“瓶颈职业”之一。⁷

⁵ 国际劳工组织《全球就业议程》，2003 年(<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>)和国际劳工组织：争取社会正义和公平全球化就业政策，第 99 届国际劳工大会，(日内瓦，2010 年)。

⁶ 讨论详情，见报告五，可持续发展，体面工作和绿色就业机会，第 102 届国际劳工大会。

⁷ 欧盟委员会(2010 年)：新技能和就业议程：欧洲对走向充分就业的贡献，斯特拉斯堡 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>；欧盟委员会(2012 年)：欧洲职位空缺和招聘 2012 年报告 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>。

(b) 促进青年就业

172. 解决青年就业危机是应对人口变化的世代间和生命周期方法的一个关键因素。2012 年国际劳工大会的讨论强调了国际共识，即需要采取紧急行动来应对前所未有且影响所有地区的青年就业危机。“2012 行动呼吁和结论”全面审议了为青年人创造体面就业机会的多管齐下方法的政策组合，即通过宏观经济政策、教育和培训政策、劳动力市场政策、青年创业和促进劳动权利。为劳动力市场政策，包括公共就业计划 (PEPs)，配置足够的资源；以及整合和排序针对需求和供给两方面措施的“积极的劳动力市场计划和政策” (ALMPs) 的各个组成要素以缓解从学校到工作岗位的过渡，都是促进青年就业的主要手段。确保年青人在工作中得到平等待遇并赋予其权利，也是任何促进青年就业战略的核心要素。⁸

173. 有些人认为，要取得老年人高就业率只能以牺牲进入劳动力市场的新生青年劳力为代价，反之亦然。这一观点在许多国家已被广泛接受并为其提前退休计划提供了理由。在全球金融危机之后，这种排挤效应已受到越来越多的媒体关注。

174. 然而，经验证据并不支持这种“一次性的劳动” (lump of labour) 理论。⁹ 维护老年工人就业并不意味着减少青年人的工作。国际研究¹⁰ 并未发现有证据表明，增加老年人劳动力参与会减少青年人就业机会。这些研究分析了全球金融危机之前的时期，无论这种排挤的可能性在持续增长的经济中怎样，排挤的动态在停滞不前的经济中可能有所不同。考虑了当前的经济形势，美国最近的一项研究表明，老年人更多的就业关系到青年人更好的结果——失业降低，就业增加和工资提高。对于男性和女性以及具有不同教育水平的群体而言，这些模式都是一致的。¹¹ 新的“代际合约”，即法国社会伙伴谈判的世代间合约就是加强青年及老年就业(专栏 3.1)之间关系的一个有趣例子，也是对“一次性的劳动”争论的一个实际回应。

⁸ 国际劳工组织：2012 年，青年就业危机：该行动了，第 101 届国际劳工大会决议和结论，国际劳工组织，日内瓦。http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf。

⁹ “一次性的劳动”理论可追溯 1864 年 Henry Mayhew 的伦敦劳工和伦敦穷人：那些将工作、不能工作、将无法工作的人的条件和报酬。伦敦：Charles Griffen 和 Cie。

¹⁰ Gruber, J. 和 D.A. Wise.(编辑)2010 年，世界各地的社会保障计划和退休：青年就业的关系。伊利诺伊州芝加哥和伦敦：芝加哥大学出版社。

¹¹ Munnell A.H.和 A.Y. Wu.2012 年，老龄化的婴儿潮时期出生的人正在挤走青年工人的工作吗？国际书号 12-18。波士顿学院退休研究中心。

专栏 3.1
法国代际合约

促进青年就业并不妨碍老年人就业，反之亦然；这种想法是构建代际合约的基础：将在企业内部促进青年和老年就业并加强技能传承。社会伙伴经 4 轮谈判于 2012 年 10 月 19 日达成了一项协议。

代际合约的设计是为了管理劳动力市场上的年龄差异和技能差距。其目的有三：青年获得长期就业、留用 55 岁以上工人、以及传承技能和知识。

合约结合了两类文书：一个是约束企业和政府招聘青年或留用老年工人公约的代际合约；另一个是在企业或分支机构内部谈判的在计划中设定了创造就业机会目标、指导机制和青年和老年工人之间技能传承的代际集体协议。它应包括：雇主对企业中的青年和老年工人的年龄金字塔和职业作用进行的一个诊断；雇佣条款和为青年和老年人创造就业机会的目标(向企业引入，指定裁判，监督青年发展，学徒和实习的衔接；以及对于老年人：考虑职业生涯的道路，工作条件和困难，技能发展)；企业内部技能传承的组织；实施、评价程序和评价指标的议程。

法规框架

要求拥有 300 名及以上雇员的企业签署一项代际集体协议。违者将导致立法者给予处罚。

拥有 50 至 299 名雇员的企业，在其企业或分支机构内部谈判代际合约且未受立法者处罚的条件下，给予实施代际合约的定额财政援助。

雇员少于 50 人的企业，给予实施代际合约的定额财政援助。

(c) 通过终身学习促进就业能力

175. 为有效应对人口变化带来的经济和社会后果，至关重要的是在整个生命周期中投资于劳动力的就业能力。在企业层面，公共政策和努力应该针对那些想要保持生产性就业的人员(他们中的许多人可能没有机会接受适当的早期或持续的教育和培训)，也应该针对那些准备进入劳动力市场的人员，以确保他们在整个工作生涯中保持其被招聘的能力。

176. 与生命周期方法相一致，有必要尽早安排工人纳入终身学习的进程，以便建立一种学习型的氛围。因此，充分应对老年工人低教育水平和培训问题，重点不应仅仅放在这个年龄群体的参与方面。工人年青时的经验在他们年老时将会对他们的劳动力市场决定和结果产生重大影响。

177. 终生学习在越来越多的国家已是重要的优先事项。欧盟委员会将各种教育和培训举措整合到“终身学习计划”这一纲要下。2010 年，欧盟成员国的终身学习平均参与率为 9.1%，而到 2020 年欧盟的目标是 15%。2011 年 11 月，教育理事会通过了新的“欧洲成人学习议程”。有些国家，如芬兰、瑞典、奥地利和斯洛伐克，具有强

有力的终身学习措施，而在诸如联合王国和爱尔兰共和国的其他国家，面对预算制约对终身学习的支持有所下降。

178. 在葡萄牙，“积极老龄化国家战略”的目标之一，是促进老年工人获得教育和培训。为此，已确定了两个主要工具：(i) 给予老年和资格未达标工人优惠准入“新机遇举措”之下的 VET 系统(职业教育和培训)和成人职业教育与培训课程，以及(ii) 针对中小企业的咨询和培训计划，旨在帮助中小企业老年工人获得培训机会。然而，“新机遇举措”反馈回来的最初结果却是申请者中 55 岁以上的工人占比甚低。

179. 自 2002 年中国共产党第 16 届全国代表大会首次倡导这种做法以来，中国一直致力于建设终身学习体制。墨西哥政府也认识到终身学习的重要性，但实施起来仍是一个挑战：必须先解决教育系统所面临的问题，需要促进不同行动方和利益攸关者之间的协调。¹² 可能需要制定可供选择的政策，以提高自营就业者和非正规部门人员的就业能力。

180. 一些国家已为成人和老年工人提供职业教育和培训制定了法律基础(波兰，2008 年 12 月，关于促进就业和劳动力市场机构的法案修正案)。¹³

181. 促进终身学习的一些良好做法包括：在提供内部学习和培训机会准入时，不设年龄限制；将培训视为职业生涯规划的组成部分，而非仅仅视为具体工作；将培训与个人的人生事业联系起来；安排好工作以便其有利于学习和发展，如通过混和年龄团队；以及利用老年工人的特别资质进一步促进对老年和青年工人的教育，并且建立和组织一个知识库。¹⁴

182. 社会伙伴在塑造终身学习构架方面可发挥领军作用。波兰和葡萄牙已将其部分战略侧重于培训雇主解决老年工人参与终身学习的问题。终身学习的双边和三方协议一直在增加。在荷兰，社会伙伴已同意采取行动以提高 50 岁及以上年龄工人截止至 2020 年的劳动参与率。¹⁵ 在许多国家，例如在马来西亚和新加坡，在与政府的集体谈判和社会对话的引导下建立了资助终身学习和培训的培训基金。¹⁶ 集体协议或者引入了针对培训的不歧视条款——这是特指规定年龄不能作为排除老年工人参加培训的标准的状况——或者具体针对老年工人。在加拿大，安大略省劳资关系委员会 2011 年的决定指出，某集体协议中的一项条款给 50 岁以上电工以优先待遇违反了安大略省人权法典。作为这项决定的结果，可能会就仅针对老年工人的条款作一些修改。

¹² G. Alvarez-Mendiola: “墨西哥终身学习政策：背景、挑战和比较”，载于 Compare, 第 36 卷，第 3 期，2006 年 9 月，第 379–399 页。

¹³ Engelen, L. 2012 年。促进积极老龄化的就业政策，欧洲就业观察，罗马。

¹⁴ 欧洲提高生活和工作条件基金会：年龄管理良好实践指南(2006 年，都柏林)，第 10 页。

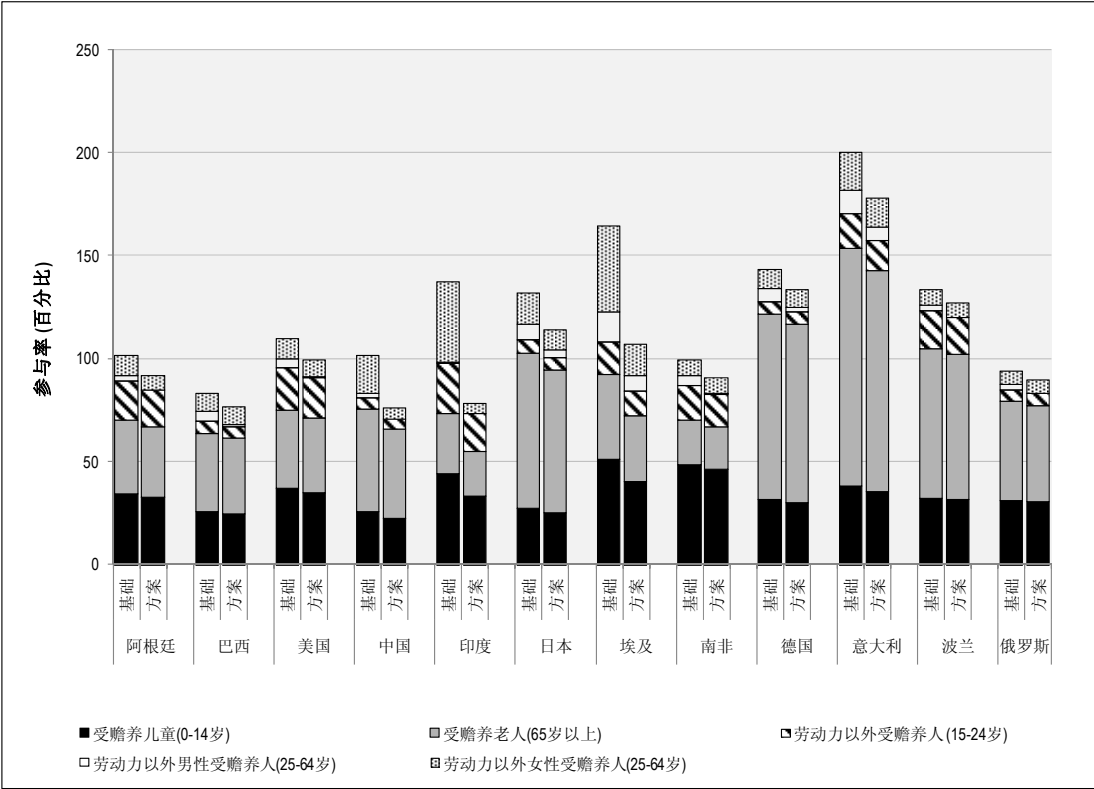
¹⁵ 网址是：<http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/Older%20Workers%20Netherlands.pdf>。

¹⁶ 国际劳工组织：亚太地区的终身学习，国际劳工组织三方区域会议，2003 年，曼谷，第 14 页。

(d) 提高女性劳动力的参与

183. 提高妇女劳动力的参与可作为解决人口变化的一项重要政策措施。它可抵消由老龄化引起的工作适龄人口的减少，并避免老年赡养率显着增加。在埃及、印度和南非，通过将女性劳动力的参与度提高到男性的 90%，即可将老年赡养率几乎减半(图 3.1)。

图 3.1. 增加劳动力参与有助于避免不可持续的赡养率
基于反映现状政策的劳动力预测(“基础”)
在刺激劳动力参与率情况下的 2050 年经济赡养率

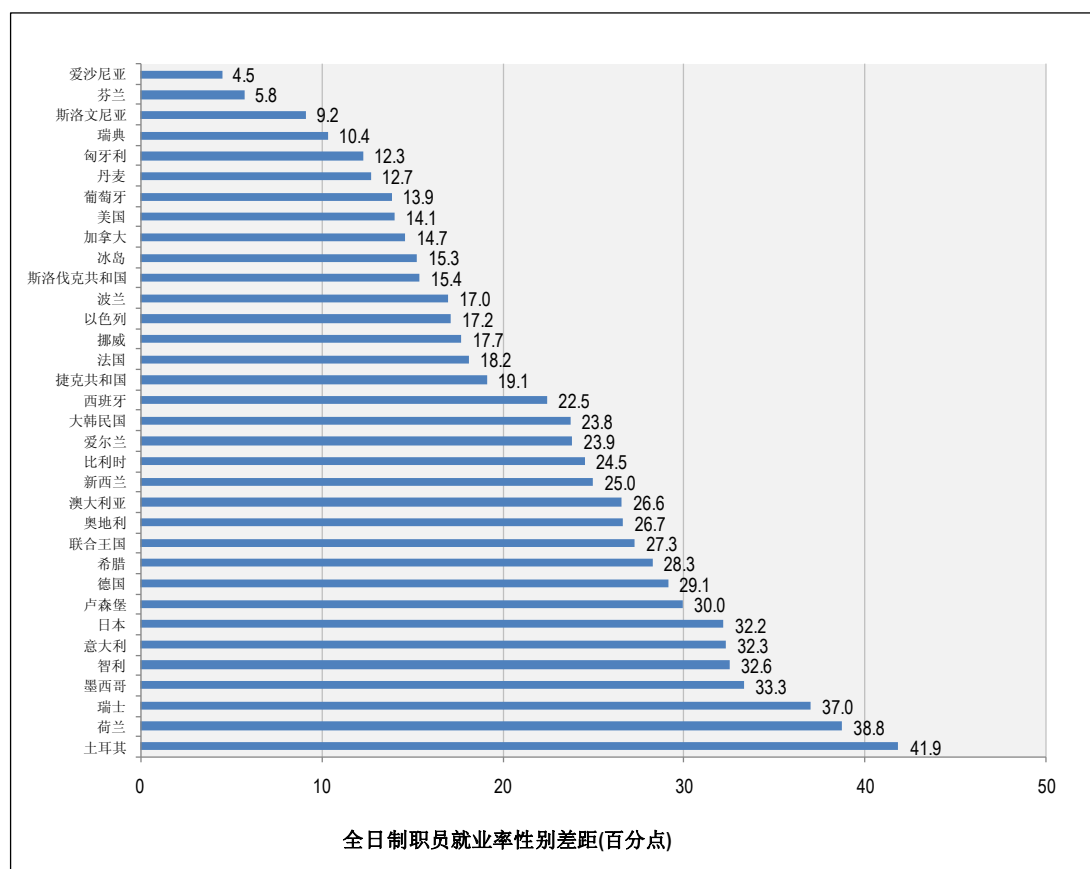


注释：该图表示将女性劳动力参与率提高到男性的 90%以及将男性参与率提高 10% 对经济赡养率的影响的模拟效果。

资料来源：国际劳工组织模拟。

184. 鉴于在大多数国家性别差距仍然显著，提高女性劳动力参与率仍有空间。在经济合作与发展组织国家中，在全职约当工作就业率方面，性别差距可达到 42 个百分点，而在 34 个有数据可查的经合发组织国家中，18 个国家的性别差距高达 22 个百分点以上(图 3.2)。

图 3.2. 许多经合组织国家提高妇女就业率的空間仍很大



注释：FTE 指全日制职员。“全职雇员”系指通常其主要职业每周工作 30 小时以上的人员。数据仅包括声明了通常小时数的人员。2009 年数据；不包括 2007 年以色列数据及 2008 年智利数据。

资料来源：经济合作与发展组织展望，2010 年

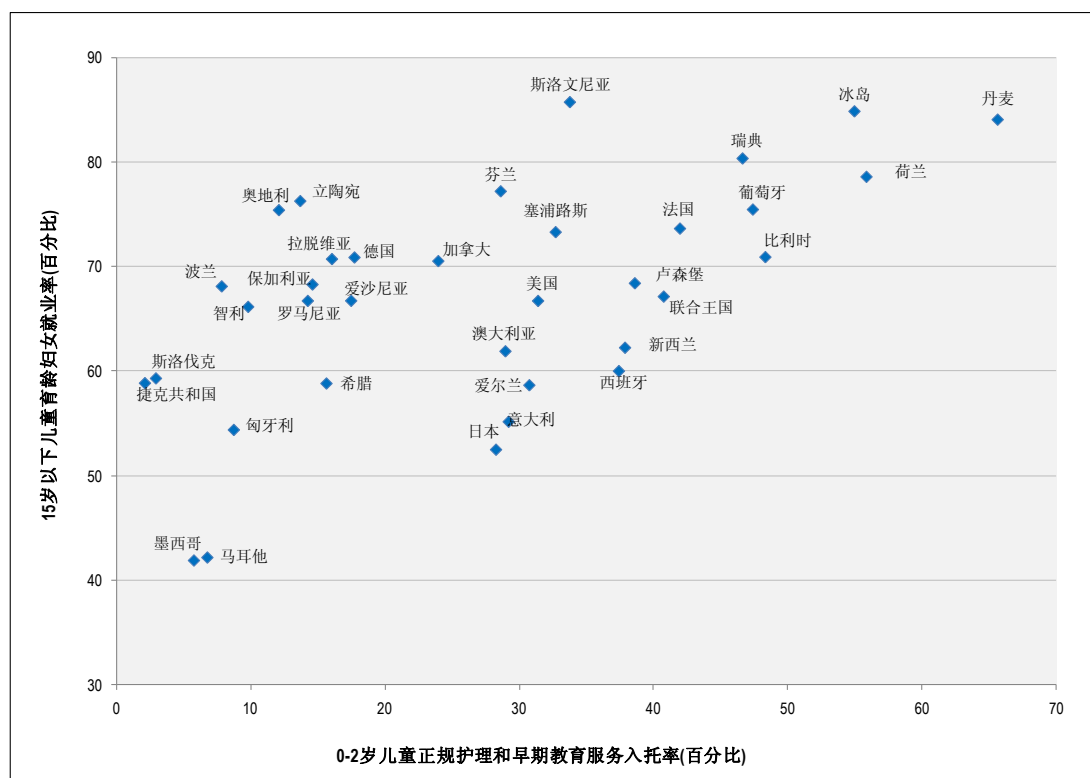
185. 提高妇女劳动力的参与率是欧洲联盟的一个明确目标。“欧洲 2020 战略”的目标是使 20-64 岁年龄组的整体就业率达到 75%。2011 年，欧盟 27 国女性就业率为 58.5%，相比男性的为 70.1%。这意味着，面对工作适龄人口萎缩的前景，扩大劳动力参与和提高妇女就业率对于实现这一目标是至关重要的。

186. 为人父母是造成就业性别差距的主要因素之一。在这方面，为达到巴塞罗那的目标而在提供儿童护理服务方面进展不大。2010 年，只有 10 个会员国对 3 岁以下儿童的儿童护理覆盖率达到或超过了 33% 的目标，并且只有 10 国对 3 岁至法定入学年龄之间儿童的儿童护理覆盖率达到 90% 的目标。¹⁷

187. 经济合作与发展组织国家的证据表明：那些制订了促进男子和妇女正规就业政策的国家，例如，通过对儿童护理提供公共支持、灵活的工时和财政刺激鼓励父母从事工作，也是育龄妇女就业率最高的国家(图 3.3)。特别是在全球经济危机的背景下，需求管理和为妇女提供的体面就业机会，是提高妇女劳动力参与的重要先决条件。

¹⁷ 网址是 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf。

图 3.3. 经济合作与发展组织国家支持儿童护理，鼓励母亲参加工作



注释：育龄妇女就业率系指 2009 年数据，以及 0-2 岁儿童正规照顾和早期教育服务入托率系指 2008 年数据。

资料来源：2012 年 10 月 23 日查阅的经济合作与发展组织家庭数据库。

188. 发展中国家的女性参与情况完全不同。一般来说，这些国家面临的挑战是，提高妇女从事工作的质量而非参与率。然而，在中东和北非地区以及其他一些国家，如印度，面临的挑战是既要增加参与又要提高就业质量。提高女性受教育水平以提高妇女在劳动力市场中的作用将是未来多年发展中国家的关键因素。

189. 社会保护(包括生育保护)和儿童护理在决定发展中国家女性劳动力参与方面也发挥作用。这些国家的政府和雇主必须找到增加母亲使用托儿设施的渠道，以减轻儿童护理对妇女参与有酬就业的限制作用。¹⁸ 在诸如拉丁美洲的一些地区取得了某些进展，女性劳动力的参与在过去十年中出现了显著增长，而题为“智利与你一起发展”的计划就是成功干预的一个例子，它是从孩子出生直到学龄给儿童和家庭以支持的一个综合的社会干预系统。政策侧重于普及贫困儿童日间护理和学前教育，以及加强针对产假和陪产假保护的立法和标准，都支持了最贫穷人口中的工作母亲。¹⁹

¹⁸ 见，例如 Ackah, C., Ahiadeke, C. 和 Fenny, A. (2009 年)，“加纳女性劳动力参与的决定因素”，全球发展网络(GDN)研究报告第 14 期；以及 Faridi M.Z., I.S: Chaudhry 和 M. Anwar. 2009 年。“决定巴基斯坦妇女工作参与的社会经济和人口因素：来自巴哈瓦尔布尔区的证据”，南亚研究，第 24 卷，第 2 期，第 351-367 页。

¹⁹ 智利与你一起发展，网址是 <http://www.crececontigo.cl/>。

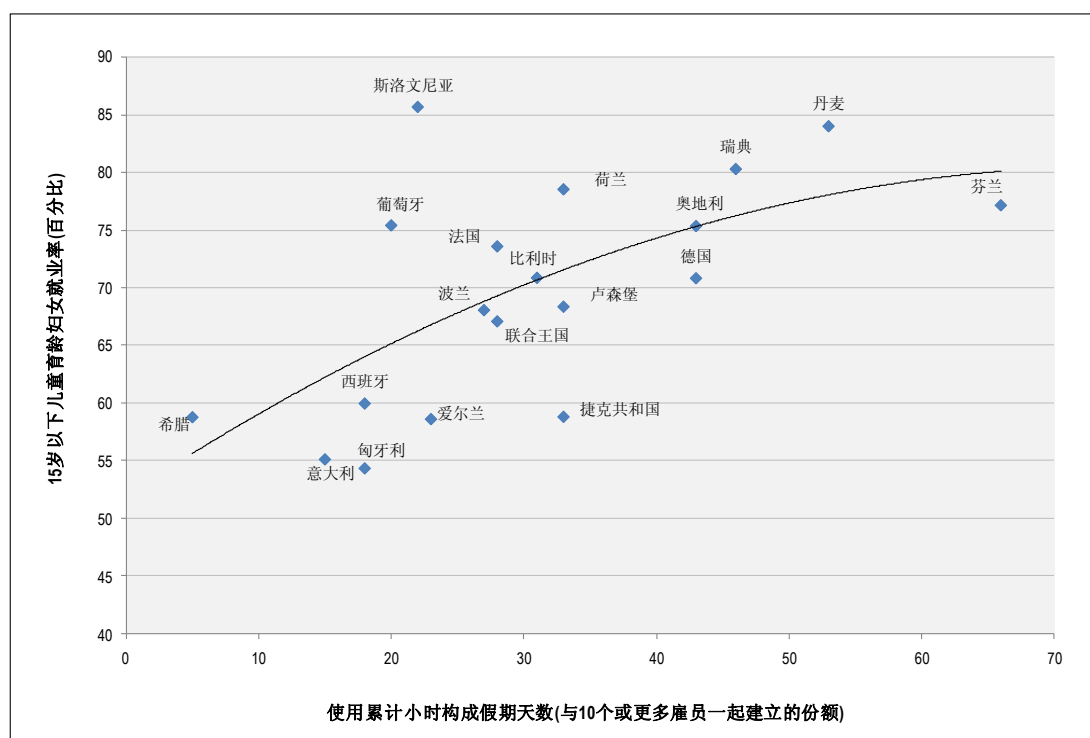
190. 提高妇女劳动力的参与，对于人口快速演变背景下的经济发展具有相当大的潜力，但只有在妇女从事体面工作的条件下。如果妇女劳动力的参与日益提高，导致了更高水平的失业、非自愿非全日制工作、临时工作，或非正规经济部门工作，那么就业率提高的有利影响可能就很有限。在整个生命周期增加提供体面就业机会、社会保障、优质教育和医疗服务是必不可少的。

促进家庭友好型工作做法

191. 有证据表明，家庭友好型工作做法对于提高生育率和促进女性劳力参与以及促进工作和家庭的兼顾是至关重要的。

192. 许多发达国家生育率的急剧下降，主要是由于男子和妇女未能充分地适应于工作生涯中的变化。在大多数国家，兼顾工作和家庭生活的机会仍然是有限的，即使证据表明它鼓励女性劳动力的参与(图 3.4)。家庭友好型工作做法最通常类型与工作时间相关，如非全日制工作、突出几天时间照顾患病子女以及较不普遍的父母假政策。

图 3.4. 经济合作与发展组织国家的弹性工作时间促进母亲就业



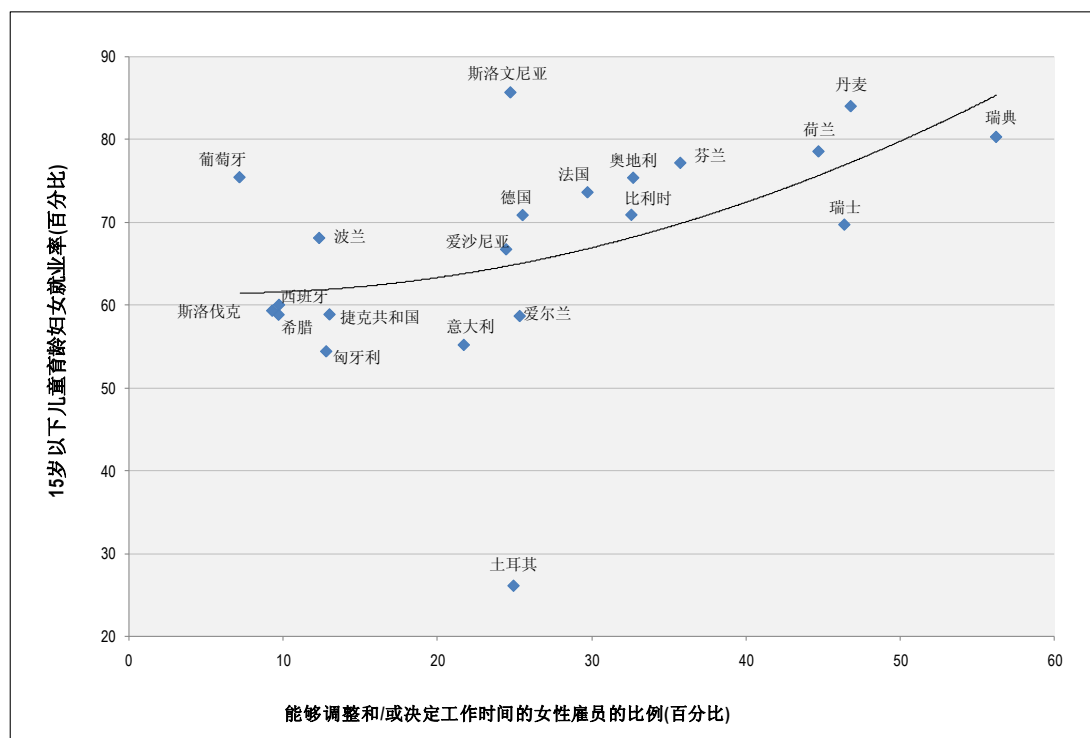
注释：育龄妇女就业率和在使用累计小时假期天数的可能性系 2009 年数据。

资料来源：2012 年 10 月 23 日查阅的经济合作与发展组织家庭数据库。

193. 如图 3.5 所示，工时是兼顾工作和家庭生活的关键。但是，尽管从短期内看，非全日制安排可能有所帮助，如当一个人想兼顾工作与照顾义务时，然而从长远来看，

它们可能会适得其反。²⁰ 非全日制工作确实可能在职业前景和社会保障方面含有不利因素，特别是在老年时。根据德国提供的数据，那些为照顾家属(儿童或老年亲属)而减少工时或暂时或无限期离开工作岗位的个人(大多是妇女)，在试图重新就业时面临其就业前景方面的限制，以及在她们享有养恤金权利方面面临不利的财政情况。

图 3.5. 经济合作与发展组织国家家庭友善型工作场所促进母亲就业



注释：“育龄妇女就业率”和“可以调整和/或决定自己工作时间的的女性雇员的百分比”系 2009 年数据。

资料来源：2012 年 10 月 23 日查阅的经济合作与发展组织家庭数据库。

194. 一些国家已开始将在许多企业中业已存在的家庭友善型做法正规化。如企业层面具体举措所示的那样，雇主有明显的领导作用。鉴于企业面临的竞争压力，需要的路径是被雇主视为与高水平生产率和竞争力相一致的路径。此外，政府也应发挥带头作用找出政策组合，其中包括监管、教育、财政奖励和对进一步研究的支持。凡是被设计成旨在满足工作父母需要，并将其纳入到让地方政府、社会保障机构、雇主、工会、非政府组织和工作父母参与的合作伙伴关系框架中的儿童护理服务，其对家庭、社会和经济的裨益都是巨大的。²¹ 良好和可行的社会护理服务的例子越来越多地被报道，尤其是儿童护理，解决了非典型和低收入工人的需求。²²

²⁰ 国际劳工组织：2011 年，兼顾工作和家庭生活，理事会文件 GB/312/POL/4。日内瓦，国际劳工组织和经合发组织：兼顾工作与生活的平衡。理事会 GB/312/POL/4 日内瓦：国际劳工组织；和经济合作与发展组织：为家庭做得更好(2011 年，巴黎)。

²¹ Hein C. 和 Cassirer N.：工作场所儿童护理解决方案(2010 年，国际劳工组织，日内瓦)。

²² 国际劳工组织：兼顾工作与生活的平衡，理事会第 312 届会议文件 GB.312/POL/4，2011 年 11 月，日内瓦。

195. 大多数采取与家庭生活平衡相关举措的是发达国家。然而，一些发展中国家正面临着家庭结构方面快速和重要的变化，而且这一问题正日益成为一个政策优先事项。例如，巴西女性参与率的提高和生育率的下降表明，²³ 能够照顾老人和受赡养子女的妇女越来越少。因此，公共政策必须重新界定应如何履行家庭责任。巴西政府相应地采取了措施，促进男女之间机会和待遇平等。²⁴

196. 诸如关于临产母亲的产假和工作保障规定的劳动立法措施和集体协议，促进兼顾工作和家庭生活。然而，劳动立法只适用于雇佣关系的工人，而且津贴大多是在生育阶段支付，这不利于整个工作生涯期间兼顾工作与家庭生活。在正规企业中较少实行弹性时间，因此，这项措施不会有太大的影响。

(e) 国际移民

197. 移民替代，即需要国际移民来补充老龄化社会中减少的工作适龄人口，是一个重大的政策问题。移民也与一些国家对长期护理服务的需求有关，这些国家的劳动力过于昂贵并且公共提供的可负担的长期护理也未落实到位(如意大利、德国)。

198. 人口变化和技术人员短缺引起了全球对高技能工人的需求日益增长。诸如卫生、教育或农业部门高技能人才的流出可能会放缓发展目标的实现，特别是在较小的人才输出发展中国家。然而，根据移民输出国的特征(例如，人口规模和发展水平)、涉及部门或职业的类型以及移民的类别(例如，临时、永久、循环流动)，这种“人才外流”的影响也不尽相同。对某些国家而言，通过移民投资、有关合同和项目的网络、知识转让以及移民与国籍国的其他形式的合作，这种人才外流可能已成为一种“人才收获”。²⁵

199. 然而，应该牢记，移民最多也只是解决人口老龄化带来挑战的一个解决方案。有人以移民流动的两个主要特征为理由——流动的主要是年青移民，同时移民在目的地在规模参与劳动力——，认为接纳国际移民可作为减少人口老龄化某些潜在不利影响的战略之一。青年移民将提高工作人口与退休人口的比率，进而增加养恤金制度的可持续性。在劳动力市场中，他们将提供青年工人工作岗位所需的技能和能力，保持老年工人所从事的配套工作的高需求。青年移民也可提高生产率，并通过填补需要年青工人的工作和职业的空缺保护当地人的工资，在保留老年工人更多的监督和组织作用同时增进了老年工人的生产率。²⁶ 虽然移民抵达目的地时还年青，但如果他们留在

²³ B. Sorj: 兼顾工作和家庭: 巴西的问题与政策, 工作条件和就业丛书第 8 期(2004 年, 国际劳工组织, 日内瓦)。

²⁴ 《巴西民法典》承认配偶的权利和义务完全平等并扩展了家庭的概念, 包括单亲家庭和国家承认的稳定的非婚结合家庭实体。

²⁵ 移民和发展全球论坛(GFMD): 高技能移民: 平衡利益和责任(2007 年, 布鲁塞尔)。

²⁶ Peri, G. 2011 年。“移民和欧洲的人口问题: 分析和政策考虑”。CESifo DICE, 第 9 卷, 第 4 期。

目的地国，他们自己也将步入老年。因此，为了减缓人口老龄化，移民的流入必须长期持续。²⁷

200. 为了应对移民输入国人口变化及其日益增长的劳动力需求，正在扩大临时移民计划。如果加以认真治理和管理，临时移民计划可对输入国、移民及其输出国产生显著的净利益。²⁸ 移民从具有一种法律地位中获益，而移民的输出国则可从汇款以及移民的最终返回中获益，条件是他们在外国获得的经验在国内得到富有成效的利用。移民输入国确保了它们所需要的工人，而且通过允许移民逗留足够长的时间来积累储蓄，这可能会提高迁徙的积极效果。²⁹

201. 国家之间双边或多边的协定也有利于地区移民和促进循环或返乡移民。一些国家已签署了这样的协议，一些协议似乎已经奏效。³⁰ 所有这些已签署的协议解决政府机构相互协助管理社会保障给付、工人平等待遇、无论居住何处都有获得社会保障给付的能力、(在两个国家社会保障系统中均符合给付标准的守信用的缴费)总计，以及按比例支付以便使工人从这两个国家得到完整的给付。这些协议中的某些协议解决某些特定的劳工问题，如招聘外籍工人、他们在输入国工作时的权利、外籍工人向其本国汇款的权利。这些功能对于移民工人是非常重要的，而政府协调它们的能力也是关键。此外，在这些双边社会保障协议中有许多协议的社会保障覆盖面超越了简单的退休金而包括了疾病津贴，职业病、工伤、伤残，死亡和遗属给付，甚至生育给付。移民工人，尤其是外籍家庭工，获得这些类型的给付是非常重要的，要铭记即使是合法移民对贫困或危险的工作条件也是脆弱的，或者可能在自己国家以外工作期间的某些时候需要就医。此外，通过创造使他们能够参加退休金计划的条件，可以帮助移民工人保持财政独立，如果当他们达到退休年龄时选择返回自己的国家。³¹

202. 虽然移民并非人口老龄化的唯一解决办法，但在国际伙伴关系框架范围内管理良好的移民政策和计划是解决办法中的一个重要组成部分，而且可使输出国和输入国共同受益。国际劳工组织关于劳务移民的多边框架是“国际劳工组织劳务迁移行动计

²⁷ 老龄化社会全球议程理事会，2012年。同前，第20章。

²⁸ 特别是循环移民被作为一种“三赢”局面的重要方法而加以提及——即东道国、移民输出国和移民本身。欧洲委员会制定了促进“循环移民”和“人才循环”的重要举措和建议。参见：欧洲共同体委员会：移民和发展：某些具体的方针，网址为：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>。

²⁹ 联合国：国际移民和发展，联大第60届会议提交给秘书长的报告议程项目54(c)(2005年，纽约)。

³⁰ 卫生工作者的国际移民：改善国际合作以解决全球劳动力卫生危机，2010年2月政策简报，经济合作与发展组织。

³¹ Ghosheh, Naj. “保护管家：适用于国际移民家政工的法律协议。” 国际比较劳动法和劳资关系杂志 25, 第3期(2009年): 第301-325页。

划”的核心。³² 该框架在国家层面解决移民政策制定者所面临的重大问题，这些问题是寻求援助的主题。

(f) 延长工作生涯的选择

203. 随着人口老龄化，延长工作生涯并提高老年工人的就业率在有关国家的政策议程上享有优先地位。在大多数发达经济体中，延长工作生涯不仅被视为维护社会保障制度的一个重要方法，而且作为针对劳动力年龄组成发生变化的一个回应。

204. 有人认为，推迟退休年龄会使工作适龄人口增加，从而提高生产水平。缴费增加和领取养老金者人数减少将使养老金制度同时得到平衡，保持相对的养老金水平，并降低养老金在国内生产总值中日益增加的比量。但这种说法可能不成立，因为推迟退休年龄对于解决劳动力规模缩小是远远不够的：老年工人(那些在法定退休年龄)需要被雇于生产性和体面的工作，但通常情况并非如此。如第一章所示，老年工人往往被困于长期失业或弱势就业，这种情况因全球金融危机而进一步恶化。

205. 所有欧洲国家都在实施类似改革：逐步抑制提前退休(提前退休、因经济原因给予伤残养老金、对须找工作的要求的豁免)的一揽子计划，提高法定退休年龄，延长所需的职业生涯的年限，并修改计算养老金的规则使他们若提前离开将受到更多处罚，并提供更多的延迟退休奖励。欧盟设定的到 2010 年 55-64 岁的欧盟人口中至少一半应在就业的目标，仅在一些成员国达标，而在其他成员国却未能达标。然而，过去十年 55-64 岁人员的平均就业率已有所提高。一些欧盟国家正公然考虑将法定领取养老金的年龄提高到 65 岁以上，而且某些国际已这样做(图 3.6)。

206. 延长工作生涯的战略带来了双重风险：一种风险是，大量的不能退休的老年工人可能会遇到长期的给予少许补偿的失业，然后到退休时得到很低的退休金；另一种风险是，体力劳动者与管理人员之间的不平等，即体力劳动者因体力衰退或其所属的部门每况愈下而不能延长其工作生涯，而管理人员则受益于延长职业生涯的奖励。³³ 这些风险需要用第 3.2 章节中所制定的具体政策来管理。

207. 在一些欧洲国家，近年来的改革已建立了养老金水平与退休时间(年龄或职业生涯)之间的紧密关联，以便对推迟退休提供奖励。同时，最成功的国家拥有足够的社会保障，可以避免老年工人在无望找到工作或无体力从事工作时的失业。³⁴ 芬兰一直奉行一种非常全面的方法来促进积极老龄化和延长工作生涯。该方法本身不涉及特定的

³² 国际劳工组织于 2005 年 10 月 31 日至 11 月 2 日举行了一次三方专家会议，并通过了国际劳工组织关于劳务移民的多边框架：关于以权力为基础的劳务移民解决办法的无约束力原则和指导方针。见网址：www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_en.pdf。

³³ 法国经济观察(OFCF)2008 年，同前。

³⁴ 欲了解欧洲国家具体所为，见：法国经济观察(OFCF) 2008 年，同前。

年龄组，但从总的方面解决延长和将零散的工作生涯整合起来的挑战，开发工作生涯的质量，并从整体上动员劳动力。³⁵

208. 在一些非经合发组织经济体中，由国家支付的微薄养老金为那些养老金超龄人员继续就业创造了一股强大动力。然而，常常正式雇用老年人的机会很少，而且数量庞大的需要工作的人员大多是在非正规部门从事自雇就业。例如，在格鲁吉亚，88%的还在工作的养老金领取者是自营职业者。为解决此问题，政府采取了面向老年工人的国家就业战略，其中包含下列规定：(a) 养老金领取者可自由选择是否工作；(b) 工作动力：最低老年养老金将根据雇员的工龄补增额外的金额，任何受雇的养老金领取者可领取达到他/她的最高工资的全额退休金，公务员除外；如果受雇于公共部门的养老金领取者从事科学或教育活动，那么他/她可领取最高工资的全额退休金；(c) 通过确保工作生涯中平等参与和平等工作条件来提供一个年龄友好型的环境。³⁶

确保全民享有适度和可持续的社会保障

209. 2012年6月国际劳工大会第101届会议通过的国际劳工组织《社会保护底线建议书》(第202号)在追求扩大社会保障和建立全面社会保障制度方面向会员国提供了指导。《第202号建议书》在国际层面以往努力的基础上，即通过1998年《工作中基本原则和权利宣言》，继续加强工作中权利的法律框架。

210. 全球金融危机及其对贫困和劳动力市场造成的后果已把扩大社会保护的必要性提升为讨论的中心问题。20国集团领导人2001年11月戛纳和2012年5月瓜达拉哈拉会议上关于有必要将更好地保护工人作为确保稳定增长的必要因素的协议说明了这一点。³⁷广泛地讨论了全球经济变化背景下的社会保障制度的可负担性，由于人口老龄化影响到所有国家，造成经济赡养比率的预期上升，引起人们对社会保障制度可持续性的担忧。这个挑战在适当组织的制度范围内和精心管理的改革进程中是可以管控的，这些改革进程公平地平衡了社会的需求与金融和财政的要求，并贯穿在信息灵通的社会对话进程中。

211. 为促进工作生涯的延长以便减少养老金制度对公共财政的财政负担，一些国家针对老年工人推出了灵活选择退休年龄。例如，在加拿大，一个人可从60岁退休并领取经扣减的退休金(若65岁前领取退休金，扣减高达30%，相应于平均每月0.5个百分点)，或延迟到70岁退休并领取提高的给付(若65岁后领取，高达30%以上，平均每月0.5个百分点)。养老金领取者可在65至70岁之间在自愿基础上继续向养老基金缴费从而相应地提高其领取的给付。

³⁵ Engelen, L.2012年。促进积极老龄化的就业政策，欧洲就业观察，罗马。

³⁶ 联合国欧洲经济委员会，2011年，关于老龄化政策简报第9期，同前。

³⁷ 20国集团劳工和就业部长会议结论，2011年11月，法国戛纳；20国集团劳工和就业部长会议结论，2012年5月，墨西哥瓜达拉哈拉。

(a) 终生基本社会保障担保

212. 在大多数国家，老年尤其对于妇女是贫困的一个主要决定因素。老年贫困并非老年人本身的问题，也是整个家庭关切的问题。在老年人没有转移收入的情况下，必须在更多的人之间分享家庭收入，因而人均消费下降。全面高于平均水平的老人医疗保健费用又产生相同的系统性影响。家庭内的人口负担和人口结构变化因而明显影响了所有人口群体的福祉水平，特别是普遍面临较高保健和社会服务需要的老年人。这类研究结果应作为界定国家社会保护目标和优先事项的核心。

213. 太长时间以来，人们主要是围绕遏制成本来讨论人口演变与社会保障之间的相互作用。同样，长期以来人们忽视的一个事实是，一套基本的社会保障担保可帮助缓解人口和经济冲击的影响(包括粮食价格飞涨)，但现在人们在国际层面上通过《第202号建议书》对其予以承认。

214. 近年来，许多国家都加大了实施社会保障计划的力度，以便向全民至少提供一个最低水平的社会保障。这些努力包括(除其他措施外)：通过非缴费、的生活状况调查或非生活状况调查型的社会养恤金计划确保至少有一个基本水平的老年收入保障的各种措施，例如在巴西、墨西哥、玻利维亚、毛里求斯、尼泊尔、纳米比亚和南非。这类社会养恤金计划，为确保老年人，特别是妇女至少有一个基本的收入保障做出了重要贡献，他们在其工作生涯内没有机会积累足够的养恤金待遇。

215. 在一项覆盖 12 个低收入国家的研究中，国际劳工组织估计，一套基本社会保护给付所需要的直接成本占年国内生产总值的 0.6%到 1.5%之间。尽管这些国家在老龄化进程中，但其养恤金成本在未来 30 年里只会有中等程度的增加，这部分地反映了这些国家的人口相对年青，其中大部分国家保有较高的生育率。³⁸

216. 尽管一些国家寻求扩大社会保险并将其与社会救助相结合，但其他国家却对面向穷人的社会保险覆盖给予补贴，以使他们享有社会保险。其他国家建立了税收资助的全民计划。每一种方法都有其优点及存在的问题，而且每一种方法都仰赖过去的发展和国家财富。

217. 在拥有有效的社会保护制度的工业化国家，基本的社会保障担保也显而易见。可随意举出良好做法的不同范例，例如，几乎所有欧洲国家、加拿大和澳大利亚都提供针对所有收入不足弱势群体的基本收入保障。此外，法国通过规划的措施补贴留用老年工人的企业的间接收入支持，展示了一个针对最弱势群体的创新方法。然而，在工业化国家仍存在着基本保障的差距，即生活在贫困条件下特别是在单亲家庭的情况下的许多儿童的收入保障。这些问题如果不解决，将带来严重的老年贫困，尤其是对未积累足够社会保险权利和个人储蓄的离婚妇女。

³⁸ 国际劳工组织，2008 年：低收入国家能负担得起基本社会保障吗？社会保障政策简报 3(国际劳工组织，日内瓦)。

218. 可在讨论国家社会保护底线的背景下促进非缴费型现金转移制度，但不得对鼓励通过缴费制度实现更高的养老金安排的必要性造成影响，因为这些安排通常被认为是提供贫困线以上各个级别社会保障的最安全方式。此外，缴费计划可能会降低从税收资助的全民计划中发放给付的必要性。

(b) **以多管齐下政策实现收入保障**

219. 只有有效覆盖那些有需要的人的有意义的给付才能在缴费者和/或纳税人中间激发出资助相应政策的意愿，特别是对缴费制度。公共机构给付不适度、治理不善和缺乏公众信任往往破坏了社会保护制度的可持续性。

220. 指导设计收入保障安排的稳健原则包括需要侧重于老龄养老金的消费功能(如上所述)。它们还包括在风险共担方面考虑未知的长寿风险和重新分配的需要，以便向更多的弱势群体，例如，低收入者和因失业以及多年忙于照顾孩子而事业中断的人员提供至少最低水平的给付。此外，必须将国家在通过资源再分配来预防和缓解贫困方面的作用目标纳入认真考虑。应首先保证向那些收入较低和从事非标准工作模式的人员提供适度给付。妇女往往受这些脆弱情况的影响最为严重。这就是为何就业政策需要与社会保护政策进行整合的缘故。甚至对于那些职业工龄或居住时间比一般规定短的人员，也应保证提供有所降低的给付。在这方面，《第 102 号公约》对最低要求提供了明确的指导。

221. 显然，任何与纯收入或缴费相关的养老金计划，例如个人固定缴费账户计划，常常以智利的做法为蓝本，提供“精算公平或中立的”养老金，但其本身却无法提供那个旨在分担风险和再分配的预期结果。有必要为那些具有非标准的、也许是无充分就业记录的、并且也无足够缴费能力的人口群体创造或提供在这类计划中未规定的养老金权利。

222. 在所有国家中，近期的缴费计划改革大多似乎重新界定了领取退休金的年龄资格，主要目的是帮助恢复这些计划的长期总体财政可持续性。同样重要的是，政府要采取措施奖励雇主和个人通过私营部门举措延长其他类型的收入保障安排，以便使所有收入者有可能在老年时过上与其退休前标准无太大差异的生活。在这种情况下，重要的是要确保简单的私人安排管理成本低廉，以免欺骗那些对金融工具没有足够知识的参与者参加这类计划。在发展中国家，通过非公共措施提供这种安排，往往可能由于数量有限而无法提供。由公共社会保障计划为各收入阶层的人员提供建立达到合理门槛的老年收入保障的最大可能性，直到一个妥当规范的私人保险部门落实到位，是非常重要的。

223. 将社会保险扩大到低收入者，最好的实现办法往往是，以这种或那种方式对缴费给予补贴，和/或对给付给予补贴。通常的确保办法是，通过建立一个最低养老金，一个固定给付计划中的再分配给付公式，和/或将某些类别的缴费者的某些未缴费期当作特别缴费信用。也可设想补贴某些类别成员的缴费。在固定缴费(DC 或 NDC)计划下，当使用单一性别生命表计算养老金，及利用通常的最低投资回报担保保障受保

人，以避免通常由工人个人承担的投资风险时，就可以从男性缴费者向女性缴费者进行一定程度的再分配。

224. 有时可用国家预算资金来支付补足缴费计划提供的最低养恤金的最低保证金额，但这只适用于那些缴费年数已达到最低要求年数的人(如在智利或波兰)。为公平起见，不推荐这种做法，因为这意味着向国家预算做出贡献(例如通过增值税)的全部人口，补贴由于各种原因往往未覆盖全部人口的社会保障体系中的受保人。代为某些类别的成员支付(又是从总岁入中支付)特定期限(即休产假或育儿假，如在瑞典；或在一定程度上如在波兰)的缴费，是采用尤其适用于全面覆盖国家的这类措施的又一例子。另一组措施可包括为低收入者提供雇员补贴或雇主的缴费补贴，以便加强建立他们的养恤金权利。

225. 缴费型养恤金计划之内的成员之间的重新分配不应该对成员资格和缴费奖励有负面影响，只要它能被成员接受。虽然从计划外对成员进行补贴能够在一定程度上对成员资格和缴费奖励产生积极作用，但如果该计划的会员不是如上所述的全民覆盖，那么它就带来了重要的公平问题。重要的是要认识到不同的人口群体具有不同的预期寿命，即有关职业健康风险会影响其预期寿命。还有一些国家允许降低从事危险职业工人的退休年龄，如在中国，这类工人有资格比其他工人提早五年领取全额养恤金。为了对各职业群体以及间接地对不同社会阶层公平起见，有必要制定适当的机制来考虑这样的重要因素。

226. 向受益人提供最低收入保障的另一种可能方式是，或者通过一个全民养恤金向所有符合指定条件(如达到一定的年龄)的居民发放给付，或者通过收入或生活状况调查的社会救助养恤金向所有那些收入低于一定金额的人发放给付。这些养恤金被称为“社会养恤金”，因为它们惠及所有那些未被缴费计划覆盖人口的最有效的方法。

227. 国际劳工组织的标准规定将全民养恤金和经过生活状况调查的养恤金作为提供最低收入保障的一个方法。对于许多人而言，全民养恤金解决方案比经过生活状况调查的养恤金方法有优势。这不仅是因为它的管理和发放更简单，成本更低廉，而且主要是因为它为每个人在退休后提供一个最低收入保障的最公平方式，避免了常常与生活状况调查相关的耻辱和排斥。由不同的“层次”或“支柱”组成的混合式老年收入保障制度，现已几乎无处不在。

(c) 近期的养恤金政策

228. 过去一个世纪，养恤金制度的全球景观已发生巨大变化。近期的大多数改革需要寻找新的平衡，以面对日益提高的赡养率。

专栏 3.2

养恤金改革辩论简史

直到 1990 年代初，各种养恤金制度的发展主要是基于欧洲式的俾斯麦(Bismark)和贝弗里奇(Beveridge)模式。例如，在许多英联邦国家，建立了公积金。在拉丁美洲，许多国家采取面向特定职业群体的社会保险安排，特别是对公务员、军人和警察；而在马格里布国家，相对完整的制度建立到位。在共产主义国家，养恤金往往是通过国有企业来安排。

在 1990 年代初，世界银行的改革模式重点放在了作为多支柱养恤金计划“第二层次”的私营机构管理完全依靠融资的养恤金，以促进经济发展。养恤金制度的部分主要目标是：通过因国民储蓄上升也提高增长的措施促进对老年收入的支持。

接近 1990 年代末时，批评性意见主要针对的是这样的事实：国家对养恤金计划的预先资助实际上使养恤金更不容易受老龄化、治理不善或经济冲击的影响，已越来越不清楚。对经济增长影响的证据，也被认为是不确定的。结果表明，现收现付制(PAYG)计划和资助计划都需要良好的治理和持续的经济增长，以确保其可行性。私有化本身并未提高治理质量。系统性的改革常常掩盖了随着时间的推移实际给付水平下降的事实。它也表明，从现收现付转变的融资给大多数国家的财政过渡造成了问题。

国际劳工组织关于多层次养恤金制度的立场强调：重要的是给付(提供老年收入保障从而赋予人们负担得起的退休权利)水平要适度，覆盖面(具有最终全民覆盖的目标)要扩大，良好治理作为使所有养恤金制度正常运作的必要条件要发挥作用。总之，国际劳工组织根本不愿意接受任何这样的制度，即当受保人具有完整缴费记录却仍不能为受保人提供维持生计的给付的制度。由于国际劳工组织 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)所要求的最低更替率接近于许多国家的相对贫困线，国际劳工组织保持其立场。

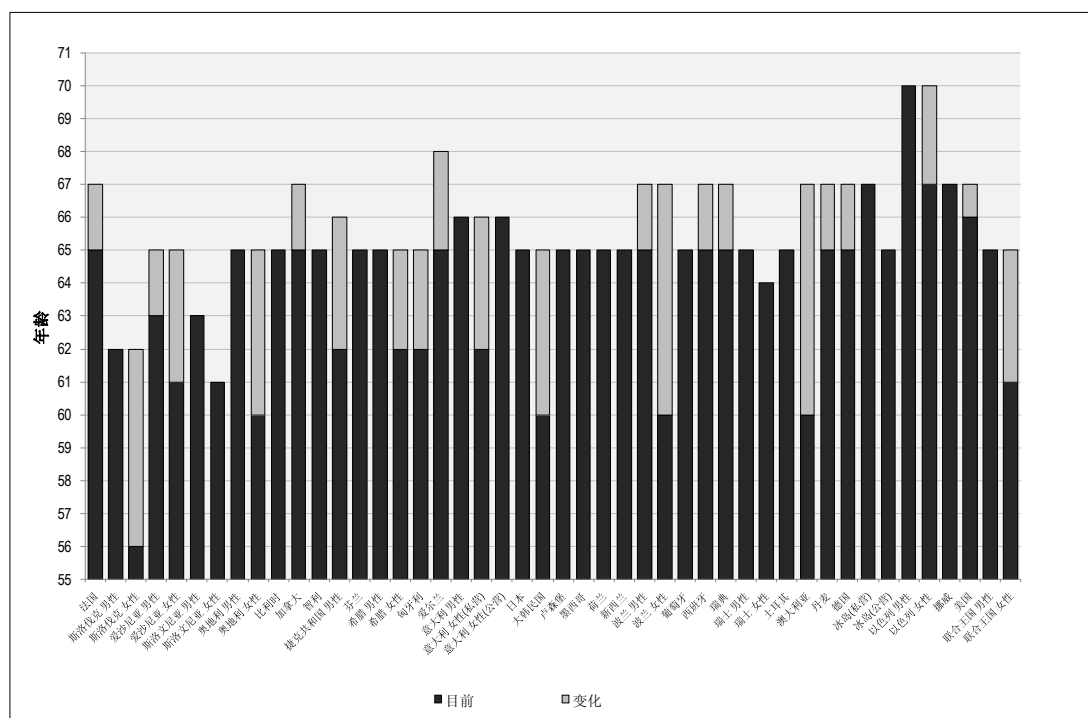
大多数国家在 1990 年代和 2000 年代期间改革了养恤金制度。超过 11 个拉丁美洲国家将强制性储蓄层次纳入养恤金制度。继拉丁美洲第一波这种系统性模式改革之后，中欧和东欧以及中亚的 13 个国家选择进行了基本上是拉丁美洲缩小版的多层次制度的改革。

2008 年危机导致了养恤金改革史上的新发展。阿根廷和玻利维亚有效地扭转了从前以个人账户为基础的改革。在中欧和东欧的某些地区，一些国家正在辩论对其养恤金制度中私营层次的规模进行调整。

一些欧洲国家，如德国和法国以及加拿大，进行了“参量式改革”，尽量保留其再分配的养恤金制度的核心实质，未对老年收入保障的模式进行大刀阔斧的改革。这些改革措施普遍提高了领取养恤金的年龄，修改了资格条件，通过索引规则的变化降低了给付权利，并在养恤金制度中增加了一个新的(非公营)层次。瑞典，波兰和意大利引进了改革，在确定未来的给付水平方面还引入了名义固定缴费(NDC)原则，虽然他们的主要养恤金计划中保留了现收现付的特点。

229. 系统性改革(专栏 3.2)不会自动改变支出水平。如上所述，过去几十年中，许多国家都果断做出反应，通过减少给付和降低水平来减少当前和预计的养恤金开支。对于失业津贴，大多是通过减少给付的持续时间。在许多经合组织国家，实际退休年龄的下降趋势开始得到扭转，而且更多的国家计划进一步提高其法定退休年龄(图 3.6)。

图 3.6. 法定退休年龄不断提高的格局



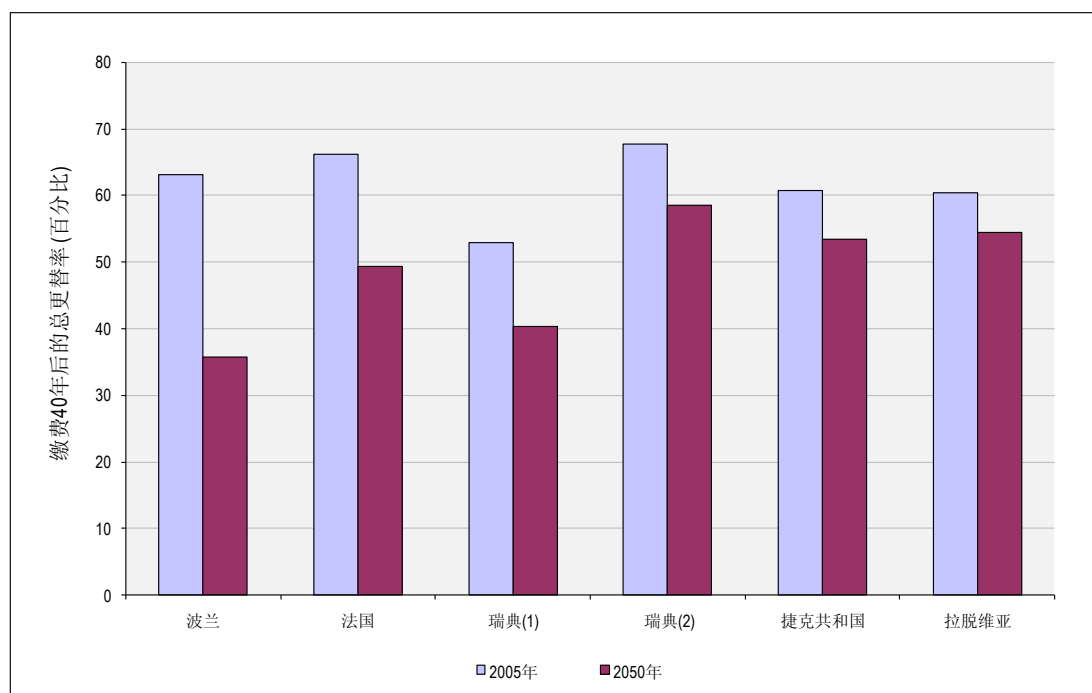
资料来源：国际劳工组织的计算。

230. 受金融危机影响的国家自 2008 年全球金融和经济危机爆发以来所进行的近期大部分养恤金改革一直在应对如图 3.8 所示的当前形势，导致的法定退休年龄提高的问题。紧缩措施的背景比以往任何时候都更迅速地推动采纳这类影响退休年龄的改革。

231. 在“老的”国家，有证据显示政府还采取了降低给付水平的措施，特别是养恤金给付水平，这种情况或许解释了为何许多欧洲国家的社会支出预测不再表现出爆炸性趋势。图 3.7 和图 3.8 表明择定欧盟成员国列入其国家养恤金战略报告的预期理论更替率。从这些坐标图上显然可见，并不仅仅是那些开始所谓的典型改革的国家将看到更替率降低——除非人们的缴费显著延长和更晚退休。从法国和捷克共和国的例子可看出，即使是所谓的参量式改革可能也显著地降低未来的更替率。

232. 适应岁入减少的主要手段包括削减给付水平。对于那些受全球和国家调整进程打击最严重的人员来说，这些削减往往导致额外的不确定性。国家劳动力市场上的预期动荡(在一个日益全球化的劳动力市场上反映在不断变化的工作分配模式方面)，加上全球金融危机对就业的影响，对很多人来说可能会导致职业生涯“中断”。此类职业可能要经历反覆无常的失业或新的劳动力市场条件所要求的多期再培训。事业中断(即特别是因日益增加的劳动力市场波动而导致的较长时间失业)的人员，未来很可能会面临可能不再符合国际劳工组织公约要求的更替率。

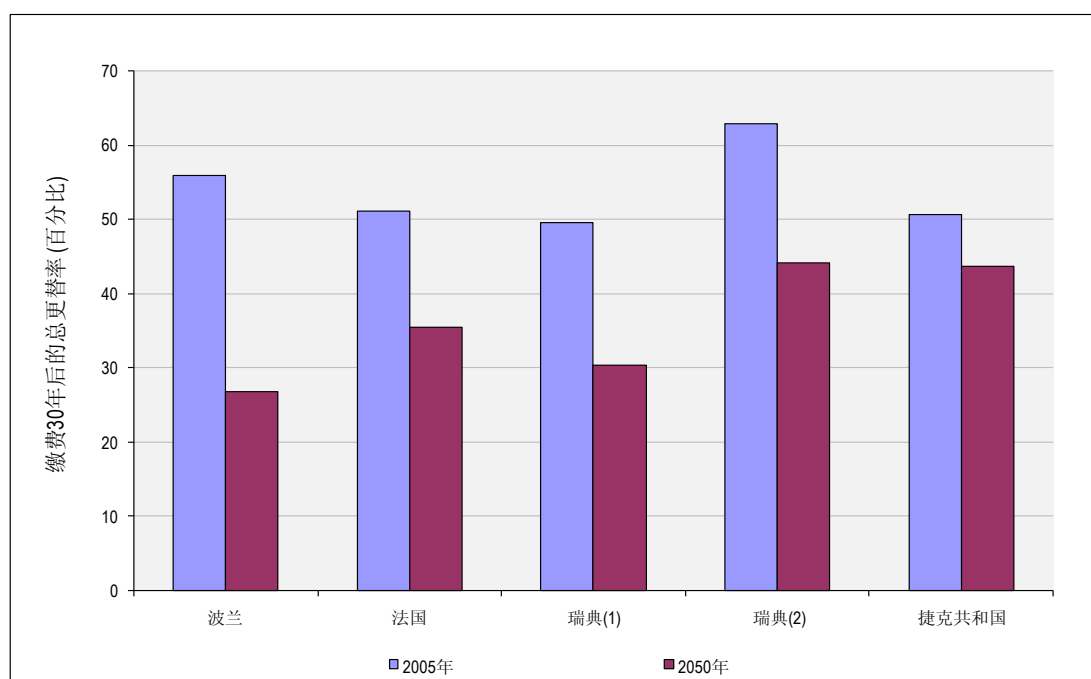
图 3.7. 择定欧盟成员国中的理论总更替率：缴费 40 年 65 岁退休的平均收入



注释：瑞典(1)：仅适用于国家养老金制度；瑞典(2)：包括职业养老金。

资料来源：国际劳工组织/社会保障部门列入国家养老金战略报告数据的比较分析。

图 3.8. 择定欧盟成员国中的理论总更替率：缴费 30 年(职业中断一段时间)的平均收入



注释：瑞典(1)：仅适用于国家养老金制度；瑞典(2)：包括职业养老金。

资料来源：国际劳工组织/社会保障部门列入国家养老金战略报告数据的比较分析。

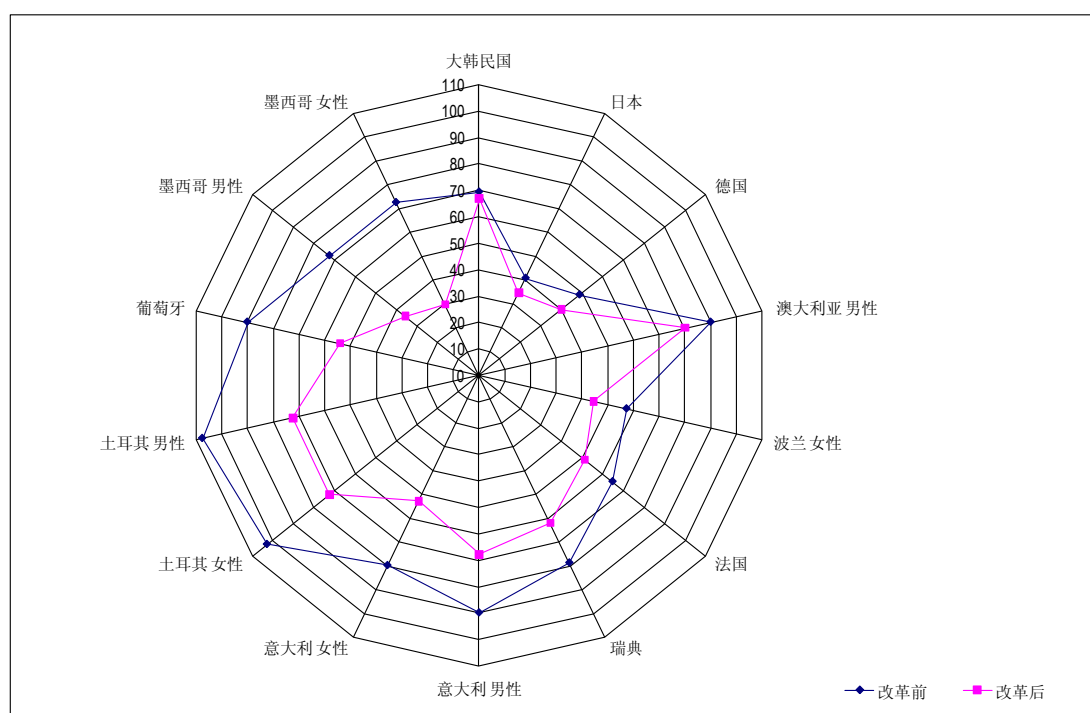
233. 图 3.9 和图 3.10 显示的经济合作与发展组织的计算，证实了改革对未来预期给付水平的影响。所有工人的养老金更替率都显著降低。更令人不安的一个事实是，改革前所有

收入者与那些低收入者之间的养老金更替率的差距在许多国家似乎已进一步扩大。这应给国际劳工组织侧重于养老金改革社会成果适度性的发展政策以新的重要性。

234. 在低收入国家，面向正规经济中的工人的缴费制度很少扩展到非正规经济中的工人。在诸如拉丁美洲的中等收入国家，尽管固定缴费制度有所变化，但正规养老金覆盖面并没有扩大。这已是为何非缴费和税收资助的养老金计划在拉丁美洲已变得更为突出的原因之一。³⁹

235. 在诸如突尼斯和大韩民国的其他中等收入国家，尽管缴费型养老金覆盖范围有所扩大，但并未提供以税收资助的养老金。在高收入国家，法定缴费养老金给付水平总的来说并未跟上工资——而且在某些情况下甚至没有跟上通货膨胀。缴费型养老金的覆盖范围仍然是不完整的，特别是具有支离破碎职业生涯的人员、妇女、自营职业者、非正规经济，以及在面对守规问题方面。⁴⁰

图 3.9. 养老金改革对养老金更替率的影响 – 所有受益者

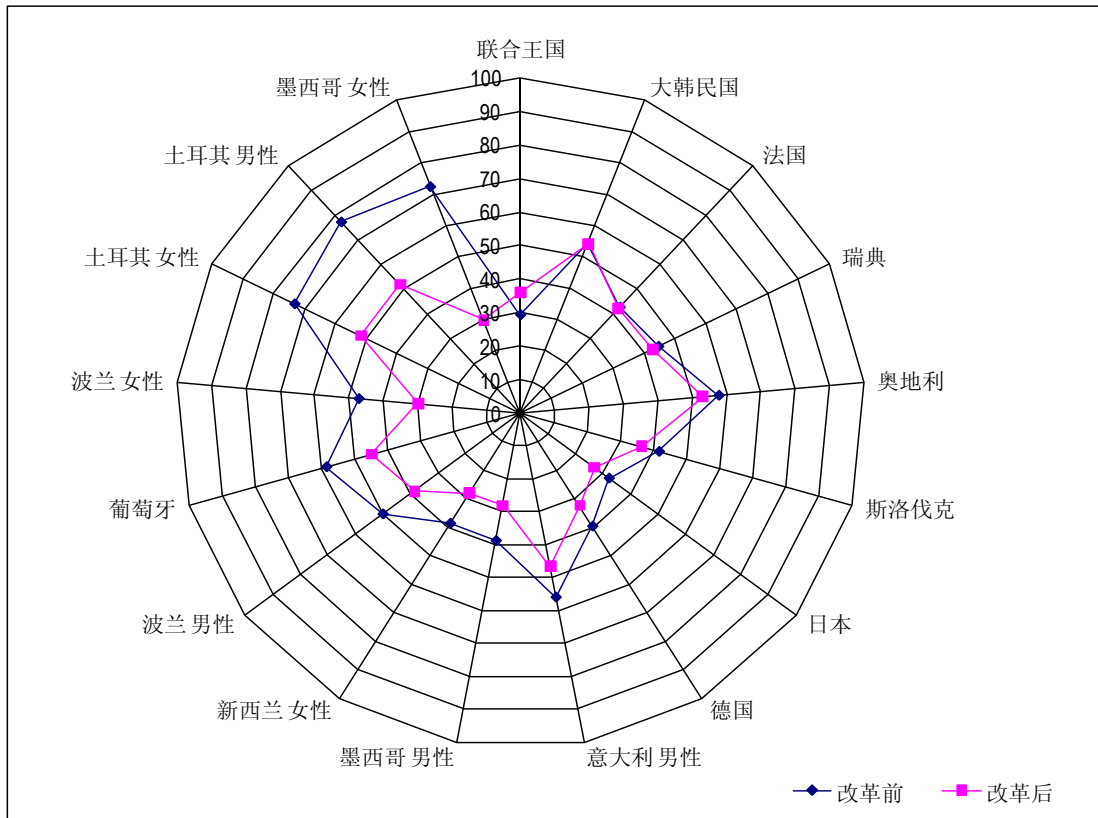


资料来源：以经济合作与发展组织的资料为基础，2007年，同前。

³⁹ Bertranou et al.: “由税收资助的养老金方案对于拉丁美洲减贫的影响：来自阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加和乌拉圭的证据”，载于《国际社会保障评论》，57(4)，第3-18页(国际社会保障协会，2004年，日内瓦)。

⁴⁰ N. Barr: 有关社会政策的战略政策方向，向第五届国际社会保障研究大会提交的文件，国际社会保障协会，2007年3月5-7日，华沙。

图 3.10. 养老金改革对养老金更替率的影响 – 低收入工人



资料来源：以经济合作与发展组织的资料为基础，2007 年，同前。

236. 因此，在过去 20-30 年间，趋势一直是趋向更广泛地使用税收资助的社会救助养老金计划。⁴¹ 从历史上看，所有高收入和大多数中等收入国家在国家开始设立作为最后手段的税收资助的养老金之前，重要的缴费型法定养老金计划都已出台到位。因此，面临的挑战是设计和管理税收资助型与缴费型社会保障计划之间的联系，以确保在社会养老金的情况下，仍然可以激励工人积极为缴费型和财政上可持续的养老金安排的长远发展做出贡献。也有必要在一个更广泛的社会经济框架下制定养老金政策，该框架要包括考虑家庭支持制度、工人的就业状况和积累的储蓄以及诸如房屋的个人其他财产。

(d) 重点放在社会成果和评估影响的必要性

237. 从旷日持久的危机中最终可学得的经验是，仍然有必要以某种形式的国家担保的最低水平养老金，最好是面向个人的最低总更替率确保老年人的最低收入保障。这些最低限度的担保可以置入所有的养老金制度，无论它们是多层次制度还是单层次制度，资本化的还是非资本化的。《第 202 号建议书》提供的指南包括了老年基本收入保障的担保应作为国家社会保护底线的组成部分(第 6(d)段)。这个基本的社会保障

⁴¹ W. van Ginneken: “扩大社会覆盖面：概念、全球趋势和政策问题”，载于《国际社会保障评论》60(2-3)，第 39-57 页(国际社会保障协会，2007 年，日内瓦)。

担保所提供的收入保障应该至少在国家确定的最低水平，应允许老年人过上有尊严的生活。国家确定的最低水平可能对应于国家的贫困线、社会救助门槛或国家法律和惯例规定的其他类似的门槛，并应通过透明的程序与雇主和工人代表组织一道定期审查以及与其他相关的和有关人员的代表性组织磋商国家确定的最低水平。载于 1952 年“社会保障(最低标准)公约”(第 102 号)的给付水平和基准，应作为最低标准适用于那些已批准“公约”的国家，其他国家在制定老年人基本收入保障担保时可参考这些给付水平和基准。

238. 根据这一推理和国际劳工组织《章程》以及其公约和建议书中所确定的在养恤金政策方面的职责，要求国际劳工组织促进国家社会养恤金计划的十大基本担保(专栏 3.3)。

专栏 3.3

国家社会保障养恤金制度十大基本指导原则

- (1) **普遍覆盖面：**应保证人人都至少享有老年基本收入保障
- (2) **作为一种权利的给付：**应当依照国家法律来规定养恤金给付的权利。法律应明确规定其范围、符合资格的条件和给付的水平以及投诉和申诉的程序。
- (3) **免遭贫困保护：**养恤金制度应能提供一种有效保护人民免遭贫困、脆弱性和社会排斥并能使受赡养者过上有尊严的生活的可靠最低给付的担保。
- (4) **收入保障和适度性：**老年人的生活应该至少享有国家规定的最低水平的基本收入保障。那些收入等于或低于参考工资的且缴费达 30 年的人员应保证给予等于其退休前收入的至少 40% 的养恤金(国际劳工组织第 102 号公约如此规定)。
- (5) **社会保险缴费与养恤金水平的精算等价：**应保证所有缴费者的最低更替率适度反映已支付的缴费水平。
- (6) **保证储蓄的最低回报率：**应保护存入储蓄计划的缴费的实际价值。
- (7) **性别平等和公平：**养恤金政策应遵循非歧视、性别平等和回应特殊需求的原则。有关工作父母的给付应是不分性别和性别公平。
- (8) **健全的融资：**养恤金制度应以金融、财政和经济上可持续的方式融资，充分考虑社会公平和社会正义和共济，以避免其长期生存能力的不确定性。
- (9) **财政责任：**养恤金计划不应挤占其他社会给付的财政空间。养恤金应成为国家社会保障扩展战略的组成部分，旨在通过适当和有效协调的计划缩小保护方面的差距，体现国家优先事项和财政能力。
- (10) **国家责任：**国家应保持作为老年收入保障和获得适度养恤金权利的最终担保人。

239. 国际劳工组织一直认为，退休应是灵活的并应包括个人选择的要素。然而，退休的决定可能并非完全出自自愿，或者是因为企业迫使工人退休，或者是因为工人的健康状况不佳。这些工人应该能够以可接受的条件退休并享有体面的养恤金。因此，

有必要在老年人利益和收入的需求与保持能被积极活动人口接受的养恤金计划开支水平的需要之间达成一种微妙平衡。很多面临更高阶段老龄化社会的国家已开始行动制定一套规则，规定每一群体(和可能的职业群体)用在退休生活的平均时段与用在劳动力市场活动中的时段之间的公平比率。这是欧洲大多数北欧国家的情况，而瑞典模式在其他国家的许多改革中作为主要的前导。通过降低养恤金水平，或由那些希望在退休年龄之前解雇劳动力的雇主向养恤金基金支付实际保险统计费用“买断”额外的退休年份实现提前退休都是可能的。

240. 存在有平衡社会和财政目标的各种进一步措施。最低退休年龄的列入，以及对更长时间的缴费给予了强有力的经济刺激，过去 20 多年来已成为世界各地所有养恤金改革的一个重要组成部分，无论是通过加强固定给付计划范围内给付金额与缴费之间的关系，还是通过以固定缴费计划部分或全部取代固定给付计划(无论是现收现付融资，如“名义定额缴费”计划，还是完全资助的计划)。

241. 然而，此类改革必须包括基于共济的解决方案，以便为那些出于各种原因在老年时具有较短或中断的工作生涯的人员提供收入保障。内容包括，主要但不仅仅是，补偿劳动力市场上处于不利地位的妇女的解决方案。她们做儿童护理而在正规就业中时间较短并常领取平均较低工资。这些解决方案还必须寻求为那些在其整个工作生涯中有过长期失业的人员提供保护。这可以通过基本的全民养恤金，并辅以儿童护理时段、其他无报酬的生育和生产性工作以及非自愿失业时段的缴费来实现。

242. 有可能出现的是一个符合国家发展格局的金字塔形的养恤金制度，可逐步建立该制度，内容包括：

- 在经济发展的早期阶段引进全民或社会养恤金，但无论怎样，目标是 100% 的人口覆盖率；
- 面向所有正规经济工人和非正规经济工人的一种强制性社会保险等级；
- 由职业养恤金和其他自愿性私人安排组成的一种自愿性等级；
- 旨在担保老年公民的某种收入保障的支持各种非养恤金给付的非养恤金老年收入保障等级(保障性住房、获得财政和其他资产、以及获得长期护理和负担得起的医疗服务)。

利用国际劳工标准和社会对话

(a) 国际劳工标准

243. 国际劳工组织具有与人口变化背景相关的可用于指导决策和改革进程的范围广泛的公约和建议书(见附录)。这些文书也是工人及其家庭的保障。因此，它们可以发挥重要作用，促成所需的社会共识，以便通过和实施应对新的人口形势的国家政策框架。

244. 最直接和最具体论述老龄化社会给劳动世界和社会保护机制带来的后果的是 1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)。《第 162 号建议书》主要包含被认为与有效解决在这方面出现的挑战相关的重要主题事项：(i) 平等的机会和待遇；(ii) 就业的保护措施；以及(iii) 退休的准备和获得。国际劳工组织的其他一些标准也涉及这些问题，这些标准分为下列两类：就业和职业中的平等与非歧视；社会保障、就业和技能。

245. 年龄问题，要以促进机会和待遇平等的立场对其进行分析。《第 162 号建议书》规定：老年工人就业问题，应在旨在充分就业的整体和良好平衡的战略背景下予以处理。每个国家都应在国家政策框架下采取措施，防止针对老年工人的就业和职业歧视，促进工人的机会和待遇平等，无论其年龄大小。

246. 虽然国际劳工组织关于平等和非歧视的基本公约 1958 年《就业和职业歧视公约》(第 111 号)在所列举的歧视理由中并未包括年龄问题，但是它也规定可在与有代表性的雇主组织和工人组织以及其他有关机构协商后决定包括其它的歧视理由，如年龄。一旦被立法或以其他方式禁止，对一项特定职业基于年龄的任何区别、排斥或优惠应视为歧视，除非年龄被定为一项特定工作的内在要求(第 111 号公约第 1 条(2))。此外，为解决可能存在的老年或青年工人事实上的不平等，一些国家已根据《第 111 号公约》第 5 条在其宪法或劳动立法中增加了包括平权行动的特别措施。1982 年《终止就业建议书》(第 166 号)指出，年龄不应成为一个有效的终止原因，但须遵循国家有关退休的法律和惯例。

247. 国家立法显然已顺应趋势纳入了广泛的禁止歧视理由，包括实际的或可能的年龄、健康、残疾、艾滋病毒感染状况和艾滋病、就业状况、国籍、性取向、性别认同。在过去的 15 年中，通过法律规定禁止以年龄为由的歧视，已取得了稳定和快速的进展。虽然一些国家将“禁止年龄歧视”写入其本国宪法，但在大多数情况下，禁止年龄歧视已包括在一般的劳工法例或具体的反歧视或平等法案中。在一些国家，法律明确规定，奖励和企业协议必须包含禁止年龄歧视的条款。重要的是要强调：在这方面，如国际劳工组织相关文书所设想的那些人力资源开发政策和工具与禁止年龄歧视以提高老年工人就业能力是相辅相成的。在实践中，也观察到在法定退休年龄以及老年和青年工人就业条件方面存在年龄歧视。在大多数工业化国家，对于强制性退休年龄问题，目前的趋势是趋向更灵活的方式，而不是一旦达到退休年龄就依法终止就业。

248. 自 1950 年代以来国际劳工组织通过的社会保障标准，尤其是 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)以及最近的 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)在关于确保收入维持和收入保障所需要的适度的社会保障给付范围和水平以及在包括活跃年份和老年年份的整个生命周期获得医疗服务等方面提供了一个国际的参考框架。

249. 人口变化所带来的另一项重要挑战是，使老年人在其活跃的年份维持他们的就业能力，无论他们是在就业还是在寻找就业机会。社会保障在这方面起着关键的作用，并被广泛认为是积极老龄化的先决条件。1988 年《促进就业和失业保护公约》(第 168 号)和与之相伴的建议书(第 176 号)以及 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)都

充分考虑到了这种关注。《第 168 号公约》的基础是认识到促进就业在应对人口变化给社会保障制度带来的压力方面的重要作用。可持续的经济增长和所有年龄组对劳动力市场的高比率参与是使社会保障制度受到的人口变化压力在未来处在可管理范围内的一个先决条件。《第 202 号建议书》通过促进社会保障政策和其他公共政策(如加强职业培训、技能和就业能力,减少不稳定和促进工作安全的政策)之间的连贯性,以及与积极的劳动力市场政策(包括职业培训或其他措施)之间的互补性,也在这方面提供了宝贵的指导。

250. 对于希望制定满足其需要包括老龄化背景下需要的就业政策的国家而言,一项尤其相关而重要的文书是 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)。当成员国制定积极的就业政策和实施可能针对诸如老年工人的脆弱类工人的劳动力市场的措施时,《第 122 号公约》即治理公约可作为一个蓝图。1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)在 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)的补充下在成功设计和提供针对老年工人的有效培训政策和计划方面也发挥了重要的作用。《第 142 号公约》明确呼吁各国逐步推广、适应和协调职业培训制度,以满足各级技能和责任的青年人和成年人的终生需要。2006 年《雇佣关系建议书》(第 198 号)规定为那些对雇佣关系的存在不确定的弱势工人,包括女工、青年工人,老年工人和非正规经济中的工人提供保护。其他旨在促进老年工人就业的相关文书包括:1948 年《就业服务公约》(第 88 号);1983 年《(残疾人)职业康复和就业公约》(第 159 号);以及 1997 年《私人职业介绍所公约》(第 181 号)。

251. 《第 162 号建议书》在其第四部分对活跃生涯与退休之间的过渡(“从工作生涯到自由活动”)作了阐述。⁴² 这种过渡应是渐进式的,允许自愿退休,配以领取养恤金年龄的灵活规定,从而给人以更大自由决定自己希望在何年龄停止工作。一些国家实现了这一点是通过在立法中引入灵活的退休安排,例如,自愿提前退休;递延退休或渐进式退休;对于领取养恤金的年龄,则根据考虑了有关人员的实际情况,例如艰苦和不健康的职业以及长期失业,而设计的不同的具体标准具有更大的灵活性。

252. 老龄化社会面临的另一项社会政策重大挑战是,要确保所有老年人的收入水平适度,不能超过年青一代的负担能力。国际劳工组织的社会保障标准,更准确地说,《第 102 号公约》和《第 128 号公约》以及《第 131 号建议书》都对赡养金的支付做出了规定,即在养家糊口者年老、伤残和死亡的情况下,当完成符合条件的期限后,给予担保水平的长期给付,并定期调整以保持赡养金领取者的购买力。《第 202 号建议书》通过呼吁为所有的人提供老年基本收入保障担保来完成这一框架。因此,它为那些既未被缴费养恤金计划覆盖也不享有这些计划下养恤金权利的人员起到了防范老年贫困、脆弱和社会排斥的作用。它也是面向其给付受到基金财政损失影响的,其赡养金未根据生活费用的变化做定期调整的,或者其赡养金不足以确保有效地获得所需

⁴² 网址: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162。

的商品和服务并允许有尊严的生活的赡养金领取者。因此，国际劳工组织社会保障标准在国家层面上为养老金计划的建立、发展和维护提供了一套全面的参考和框架。

253. 考虑到人口变化背景下社会保障制度融资和可持续性所面临的挑战，国家在长期预报资源和支出之间平衡以保证机构履行其对老年人的义务方面需要发挥至关重要的作用。由国际劳工组织社会保障公约所建立并于最近得到《第 202 号建议书》强烈重申的国家总体和主要责任，在未来，尤其是考虑到人口变化时，政府如何被问责国家社会保障制度可持续性方面，无疑将发挥重要的作用。

254. 对移民工人及其家庭来说，老龄化是特别需要关注的问题。大量的公约和建议书一般来说都考虑到了这类工人，以确保维护其既得权利和争取中的权利(见附录)。

255. 考虑到国际劳工标准在帮助国际劳工组织三方成员管理人口变化并保护遭受人口演变影响最大的人口群体方面发挥着重要作用，加强有关公约的批准数的举措可成为本报告后续措施的一个重要组成部分。另一个后续措施是请劳工局根据 1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)开展提高认识和能力建设的活动。这次讨论也可能提出了一个设想是为修改《第 162 号建议书》的前景提供一个机会，以期通过关于在新的人口变化背景下就业和社会保护的新文书。

(b) 社会对话

256. 社会对话可在促进更好地管理人口变化和与年龄歧视作斗争方面发挥重要作用。在这方面，没有单一的固定模型，各国需根据其本国的社会和经济条件、传统和文化视角来解决这些问题。社会对话提供了有可能使这些需求得到充分阐述并达成共识的框架。

257. 人口变化是几乎世界各地社会伙伴需要高度关注的一个问题。例如，欧洲联盟发起了一个范围广泛的技术工作计划，在此计划基础上，定期举行社会对话处理欧洲工人和雇主主要关切问题。⁴³ 欧盟社会伙伴已通过两项主要协议：2002 年“终身发展能力和资格行动框架”和 2010 年“包容性劳动力市场框架协议”。后者将包容性作为欧洲针对人口变化、工作适龄人口萎缩和社会保护制度可持续性问题的对策的一个重要组成要素。

258. 为了有效对话，重要的是要满足某些先决条件，特别是政府方面要有政治意愿邀请社会伙伴参与设计和实施有关应对人口变化问题的适当政策，以及所有各方提供能力和技术专长，支持这类政策的设计和实施。

259. 有证据表明，不应限于三方集体谈判具体情况的各种形式的伙伴关系和社会对话，增强了找到的解决方案的有效性，尤其是社会保护制度的有效性和覆盖面。尽管各国政府、工人和雇主组成了核心合作伙伴，但重要的是扩大这种合作伙伴关系，以便促

⁴³ 欧洲雇主组织/欧洲行业 and 中小企业协会(UEAPE)、欧洲公营企业中心(CEEP)和欧洲工会联合会(ETUC): 欧洲社会伙伴 2006–2008 年工作计划 (2006 年, 布鲁塞尔)。

进特别是自雇就业和非正规经济中低收入工人的社会保护，使社会保障更加有效。⁴⁴ 许多非政府组织都活跃在这一领域，因而需要将它们包括在内。它们可以提供巨大的知识基础。成员众多的显著例子就是：美国退休人员协会⁴⁵ 和欧洲年龄平台⁴⁶。

260. 国际劳工组织的研究可以更深入地了解社会对话在提供与年龄有关的社会保障方面的作用，特别是国家养恤金制度的改革方面。⁴⁷ 社会对话为建设健全的国家养恤金制度提供了坚实基础的国家有所增加。1990 年代严重萧条期间的特别是加拿大、芬兰、丹麦和瑞典的经验清楚地表明：谈判达成的改革一直都运行得更好，尤其是在危机时期。

261. 在劳动力市场政策和社会保障制度两方面给予妇女适当和公平的待遇是一项重大的社会和经济挑战。社会对话应提供最有效的框架，以便可在此框架内达成有关提高女性就业数量和质量以及促进男女间平等机会和待遇的手段的协议。在这方面的具体问题包括：改善父母假和护理的规定，以及提供普遍、可及、优质和负担得起的儿童护理和老年护理基础设施，以确保更好地兼顾工作和家庭责任。

262. 移民的管理是另一个重要领域，该领域中的社会对话是至关重要的。的确，如果有代表那些其利益最直接受影响的相关行动者——无论是在移民输出国还是在目的地国——充分参与政策的制定，那么劳务移民政策有可能得到广泛支持。⁴⁸

263. 社会对话和集体谈判对于创造一种广泛的承诺，加强教育、培训和学习的文化，加强支持培训制度改革以及开发终身学习的战略，都是非常重要的。

264. 社会对话也有助于公平而有效地分配得到提高的生产率所带来的裨益；这是处于人口演变国家的一个关键问题。⁴⁹

265. 需要列入集体谈判协议中的一个重要问题是职业安全与卫生。雇主组织和工人组织可将其工作场所的经验运用于预防和保护政策和计划的设计之中，而这些都应考虑年龄和老年工人的特殊需要。

266. 社会对话和集体谈判协议应该解决工作时间和工作组织的问题。这些问题可在广泛的创新工作组织形式的范围内，特别是通过谈判灵活的工作安排，予以解决。

⁴⁴ 国际劳工组织：报告五，国际劳工大会，2001 年，同前。

⁴⁵ AARP 原来代表的是美国退休人员协会，然而，1999 年为了反映其侧重点已不尽限于美国退休人员，它正式改名，仅称为 AAARP。

⁴⁶ 网址是：<http://www.age-platform.eu/en>。

⁴⁷ H. Sarvati 和 Y. Ghellab：全球危机时代养恤金改革的政治经济：国家单边主义或社会对话，国际劳工组织，社会对话和社会保障部门 2012 年联合出版物。

⁴⁸ 国际劳工组织：为了移民工人在全球经济中的公平对待，报告六，国际劳工大会第 92 届会议，2004 年，日内瓦。

⁴⁹ 国际劳工组织，报告五，国际劳工大会，2008 年，同前。

267. 芬兰的经验(专栏 3.4)表明, 老龄化可以是一个双赢的局面。它强调需要政府承诺一个以社会伙伴关系和广泛的公众意识为基础的自愿的长期政策。值得注意的是, 这一结果是在经历严重经济衰退和失业指数上升之后的重大经济转型的背景下取得的。

268. 全球金融和经济危机使公共赤字和债务快速增加, 增加了尤其是养恤金制度的紧张, 促使政府加快改革进程, 以恢复这些制度的可持续性, 但同时对于诸如覆盖面和适度性的问题并不一定给予了足够的重视。国际货币基金(IMF)、世界银行(WB)、欧洲联盟(EU)和经济合作与发展组织(OECD)等国际机构也在施加压力, 其政策处方是推动政府往往较为仓促地推行重大改革。值得注意的是, 这些涉及养恤金制度的改革, 往往主要注重于成本控制而较少注重减轻其潜在的不良社会影响。它不允许与社会伙伴和其他利益攸关者进行有效的磋商。即使是在传统上通过强大的社会对话体系管理此类问题的国家, 这些压力已是明显的。

专栏 3.4

芬兰：通过三方磋商应对老龄化挑战

1990 年, 芬兰具有北欧国家中最高的提前退休率, 而其 55-65 岁的男性就业率则低至 47%。为扭转这种趋势, 政府和社会伙伴达成了一项五年期国家战略。该战略于 1998 年启动, 其目的是通过以下办法转变所有的利益攸关者对老龄化人口的态度: 通过维护他们的健康状况和工作能力将他们转变成一种社会的财富; 改善他们的工作环境; 通过就业补贴推动部分的退休; 以及帮助老年失业人员重返工作岗位。结果对老年工人发生了重大文化转变, 提早退休的趋势得到了扭转, 实际退休年龄提高了一年半, 将 2000 和 2005 年之间的老年工人就业率提高了 10 个百分点。

2003 年, 芬兰政府和社会伙伴通过了改革私人部门养恤金的立法, 目的是遏制提前退休。

改革规定了更加灵活的退休年龄, 奖励继续在业者, 限制提前退休选择, 取消某些类型的退休前养恤金, 将早期养恤金的年龄限制从 60 岁提高到 62 岁, 以及引入了灵活的 63 至 68 岁之间退休的灵活退休(过去退休年龄为 65 岁)。它大大提高了超过 63 岁工作人员的养恤金应计率。在大多数的工作场所, 特别是在公共部门和大型企业中, 雇主和工人都积极地看待灵活的退休选择。

作为旨在确保与收入相关的养恤金未来融资的最新举措, 社会伙伴 2007 年和 2008 年同意增加养恤金缴费。

芬兰通过的战略表明, 在很长一段时间内需要持续、连贯和实质性的努力, 促使福利制度和态度适应人口老龄化的挑战。

资料来源: Sarfati H., Ghellab, Y., 同前。

269. 希腊目前所承受的金融和经济压力是极端的。因此, 虽然社会对话机制已在运行中, 但它们对当前的结果影响甚微。有些人认为, 在瑞典和欧洲其他国家, 在最新一轮的养恤金改革中, 在一定程度上绕过了一向很重要的对话制度。

270. 也能注意到一些积极的经验。在法国, 基本上保持了三方社会对话制度, 虽然产生于金融危机的压力已在街头抗议中得到了释放。此外, 2007 年 5 月新加坡成立了

老年工人就业三方委员会。在该委员会的建议中，有两个尤其具有相关性。第一个是要建立一个由政府、工会和雇主组成的公平就业实践三方联盟，以促进公正和公平就业的做法。第二个是呼吁到 2011 年就 62 岁及以上的工人再就业问题考虑立法。⁵⁰ 在中国，最近在社会保障方面取得的进展，特别是在卫生和养恤金方面，都与社会伙伴进行过讨论和磋商。

3.2. 面向老年工人的政策

271. 国际劳工组织 1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)解决的是与平等机会和待遇、就业保护、薪酬、准备和获得退休的相关问题；并鼓励以不同的方法实施政策和法律，从而可能创造体面的工作条件和老年工人的就业。

272. 工作生涯的延长并不适于每个人。首先，老年人身体欠佳，或是在艰苦的工作条件下度过了其工作生涯，或是有很长的保险缴费期。工作和健康两方面的质量均是决定 50 岁以上工人参与劳动力市场的重要因素。⁵¹ 为了工作更长时间，一个人必须身体健康，接受工作更长时间的想法，并有这样做的机会。在这方面，老年工人的工作条件、工作中的安全与卫生、终身学习的可能性、整个生命周期期间适当的工作时间和工作组织均起到一种重要作用。

促进多样化和年龄管理的非歧视性做法

273. 对老年人的态度和偏见是拓展就业机会的巨大障碍，而且往往导致针对老年工人的直接和间接的歧视。

274. 政府、社会伙伴和媒体所开展的提高认识的宣传有助于改变对老年工人持有的消极态度和错误观念。一些国家，如澳大利亚、芬兰、荷兰、挪威和联合王国，都进行了大规模的政府资助的宣传运动，旨在克服雇主不愿雇用和留用老年工人做法。联合王国的“年龄积极”运动使用了研究和出版物、新闻、特别活动、奖品和其本身的网站发布信息。它已确定了 120 多个年龄积极优胜者——包括个人、企业、学术和研究机构、游说团体——作为榜样。在澳大利亚，在雇主中间已制定了计划促进对老年工人价值的认识。⁵² 2006 年，格鲁吉亚政府推出一项促进老年人员就业的战略，同 65 岁以上人员从事专业活动存在的歧视和负面陈旧观念作斗争。⁵³

⁵⁰ S. Thangavelu: 关于促进正规和非正规经济中老年人员体面工作的国家研究 – 新加坡案例 (国立大学, 2008 年, 新加坡)。

⁵¹ T. Debrand 和 P. Lengagne: 欧洲老年工人的工作条件和健康, 健康经济研究和信息研究所 (2008 年, 巴黎)。Paz, J. 2010 年。同前。

⁵² Bisom-Rapp, S. Frazer, A. 和 M. Sargeant. 2011 年。经济衰退中的体面工作、老年工人和脆弱性: 澳大利亚、联合王国和美国的比较研究。劳动者权利与雇用政策杂志, 第 15 卷, 第 1 期, 第 43-122 页。

⁵³ 联合国欧洲经济委员会, 2011 年, 年龄友好型就业: 政策和做法, 老龄问题政策简报, 第 9 期。日内瓦: 联合国欧洲经济委员会。

275. 在企业层面的政策和调整在解决不符合常理的说法和克服陈旧观念方面也能发挥重要作用。公司管理的多样性计划表明它们以一种特别积极的和前瞻性的方法来克服年龄歧视。越来越多的企业正以长远的眼光看待其员工的需要，并将老年工人视为宝贵的资源，在年龄多样化的劳动力范围之内为公司提供一系列的工作能力和比较优势，包括监督和指导工作。多样性计划将机会平等列为人力资源管理和年龄管理的中心任务。此外，强调年龄多样性，而不是仅注重老年工人的需求，减少了强调他们生产率低下这一陈腐观念的风险。年龄多样性和包容各方的劳动力，除了能使雇主获得更广泛的劳动力，还可帮助他们抓住新的市场机遇，更迅速地适应不断变化的市场条件。⁵⁴

276. 年龄管理是“……在组织内明确侧重于老龄化的人力资源管理的各个方面，也可以更一般地说，是通过公共政策或集体谈判对劳动力老龄化的整体管理。”⁵⁵ 年龄管理方面的良好做法已被界定为那些与年龄障碍作斗争和/或促进年龄多样化而采取的措施。

277. 多样性的非歧视性做法和年龄管理是重要的管理工具，并且是提高效率和生产率的核心。同时，立法禁止年龄歧视对于建立平等的机会是至关重要的。

278. 年龄歧视立法的目的是解决一些在劳动力市场和工作场所中影响到老年工人的重要问题。它应确保年龄不是雇用或解雇老年工人的一个因素。这项立法对于协助确保不会严格根据与年龄有关的因素拒绝老年工人得到培训或晋升机会也是很重要的。从这个意义上讲，年龄歧视立法概述了组织和老年工人的权利和责任，应该指导所有参与方的行为。

279. 越来越多的国家正在努力制定年龄歧视立法。大约 30 个国家⁵⁶ 指定了某种形式的年龄歧视立法，明确禁止、阻止或将直接和间接年龄歧视定为非法。⁵⁷

280. 在经济合作与发展组织范围内，美国制定了最早的年龄歧视立法。该立法涵盖 40 岁及以上的工人，⁵⁸ 没有年龄上限。除了禁止就业中的年龄歧视，该立法旨在促进基于能力而非年龄的雇佣。然而，该法案将员工少于 20 人的公司排除在外。大韩民

⁵⁴ M. Fortuny, A. Nesporova 和 N. Popova: 获准加入欧盟的国家、俄罗斯联邦和乌克兰针对老年工人的就业促进政策，就业文件 2003/50(国际劳工组织，2003 年，日内瓦)，第 62–63 页。

⁵⁵ Walker, A., 打击就业中的年龄障碍——欧洲研究报告，欧洲基金会，1997 年，都柏林。

⁵⁶ 亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、比利时、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、圭亚那、匈牙利、爱尔兰共和国、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、南非、圣卢西亚、瑞典、联合王国和美国。

⁵⁷ N. Ghosheh: 年龄歧视和老年工人：比较背景下的理论和立法，工作条件和就业丛书第 20 号 (国际劳工组织，2008 年，日内瓦)。

⁵⁸ 美国就业年龄歧视法案是少数界定“老年工人”和“年龄”的法律之一。

国制定了正面行动立法，根据该法，要求企业必须确保工人中至少有 3% 年龄为 55 岁或以上。此外，其老年人雇佣促进法确定了 77 种工作的聘用应优先考虑老年人员。⁵⁹

281. 2000 年推出的一项欧洲理事会指令(2000/78/EC)为就业中的平等待遇建立了一个总框架，并涵盖了一些歧视理由，包括年龄。该指令要求所有会员国立法禁止工作中基于年龄和其他理由的直接和间接歧视。它涵盖了就业、自雇就业和职业，以及职业培训和指导。然而，一个重要的问题是这项立法的执行。在某些情况下，其表现为行动敷衍，措施不力，社会伙伴反应冷淡。⁶⁰ 联合王国一直寻求通过雇佣(年龄)条例的立法(2006 年)来处理与歧视相关的老年工人问题，该法已被纳入 2010 年的平等法案。同样，挪威也一直寻求以工作环境法解决歧视问题；这项法律也要求工作场所适应老年雇员。挪威的年假法案赋予年龄超过 60 岁的雇员每年多一周的假期以消除疲惫。⁶¹ 虽然大多数欧洲国家已通过了反年龄歧视的法律，但某些国家允许雇主(例如爱尔兰共和国)或集体协议(如西班牙)规定法定退休年龄。此外，在一些国家，当雇员达到一定年龄时，雇佣合同自动终止(芬兰和卢森堡的法律包含这类规定)；而在其他国家，雇主可能会在雇员达到一定年龄后，在毫无任何其它理由情况下解雇雇员。在意大利、荷兰、罗马尼亚和瑞典，这种解雇是可能的。其他国家仍然适用法定退休年龄，尽管它们通过了实施欧盟反歧视指令的法律。

282. 非洲统一组织国家元首和政府首脑大会 2002 年 7 月第 38 届例会期间通过的非洲联盟老龄化政策框架和行动计划声明：会员国应承认老年人员的基本权利，并承诺废除所有形式的基于年龄的歧视。其中提出的行动包括制定和审议立法以确保老年人，尤其是妇女，根据习惯法和成文法法律获得平等待遇，包括审议有关财产和土地权、继承权和社会保障权的立法。

283. 反歧视法往往允许积极歧视的特别是年龄方面的合法政策，如果这些政策手段是适当和必要的。斯洛伐克就发生过积极年龄歧视的实例，在那里那些求职者中被归类为“处于不利地位”的老年工人间接地受益于(作为一项法律义务)所给予的优惠待遇：即任何超过 50 岁的寻找工作的人都被定义为“处于不利地位”。⁶²

284. 性别歧视和年龄歧视之间以及与诸如种族和民族血统的其他类型的歧视之间存在着相互影响。随着妇女年龄的增长，基于年龄的歧视会使她们一生的歧视形式可能变得更为复杂。⁶³ 在欧盟 15 国中，几乎有 23% 的妇女报告说，她们经历过年龄歧视，并提到性别歧视。

⁵⁹ 联合国：世界经济和社会概览。老龄化世界的发展，经济和社会事务部(2007 年，纽约)，第 62 页。

⁶⁰ 欧洲提高生活和工作条件基金会，2006 年，同前。

⁶¹ Engelen, L. 2012 年，同前，第 33 页。

⁶² Engelen, L. 2012 年，同前，第 33 页。

⁶³ 国际劳工组织：女性工人权利和性别平等的 ABC，第二版(2007 年，国际劳工组织，日内瓦)，第 146 页。

285. 同样，在年龄歧视和基于残疾的歧视之间也存在联系。因此，有人认为，由于残疾的发生率会随着年龄而上升，禁止基于残疾歧视的立法也将影响一部分老年工人。

286. 总而言之，所有重要行动方都做出积极主动和协调一致地努力，但在实现消除负面的陈旧观念和排除障碍以增加面向老年工人的就业机会方面尚任重而道远。

积极的劳动力市场政策

287. 积极的劳动力市场政策(ALMPs)包括：提供培训、补贴私营部门创造就业机会、协助寻找工作、以及直接创造就业机会。

(a) 教育、培训和技能开发

288. 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)敦促会员国“促进在国际层面确定的为具有特殊需求的人员，如……老年工人……提供享有教育、培训和终身学习的渠道”。关于有利于提高生产率、就业增长和发展所需的技能的结论⁶⁴呼吁各国政府将重点放在“提供(……)适当的积极的劳动力市场措施方面，如针对老年工人培训计划，作为他们终身学习议程的一部分”。结论还敦促社会伙伴通过“提供协调一致的年龄友好型配套和就业措施，包括持续的技能更新，特别是在新技术方面”做出贡献。

289. 老年工人以高于平均水平的程度参与正规和非正规持续教育的国家(瑞典、芬兰、挪威、丹麦、荷兰和联合王国)是最有竞争力的国家。当工作和学习高度整合时，当专门让老年工人参与终身的与工作相关的培训课程时，以及当实施全面年龄管理时，劳动力中的老年人比例则明显较高。⁶⁵

290. 在拉丁美洲，波多黎各、萨尔瓦多和墨西哥制订了针对其老年劳动力的培训方案。在墨西哥，国家老龄局(INAPAM)制定了一项针对欲重返劳动力市场的老年成人培训计划，并与社会发展秘书处和社会企业基金一起设立了一个基金，帮助想建立可行企业的老年人员。⁶⁶

291. 技术的快速发展要求技能不断更新换代。在美国，由美国劳工部管理的高级社区服务就业计划(SCSEP)为年龄 55 岁及以上收入远低于联邦贫困线的工人提供包括计算机课程在内的工作岗位培训。⁶⁷ 老年人网(SeniorNet)代表了另一种帮助老年公民获得电脑技能的创新方法。它是一个年龄在 50 岁及以上成人使用计算机的非赢利组织，由设在整个美国和诸如澳大利亚和新西兰一类的其它国家的 240 个“学习中心”组成。

⁶⁴ 国际劳工组织：关于有利于提高生产率、就业增长和发展所需的技能的结论，国际劳工大会第 97 届会议，2008 年，日内瓦。

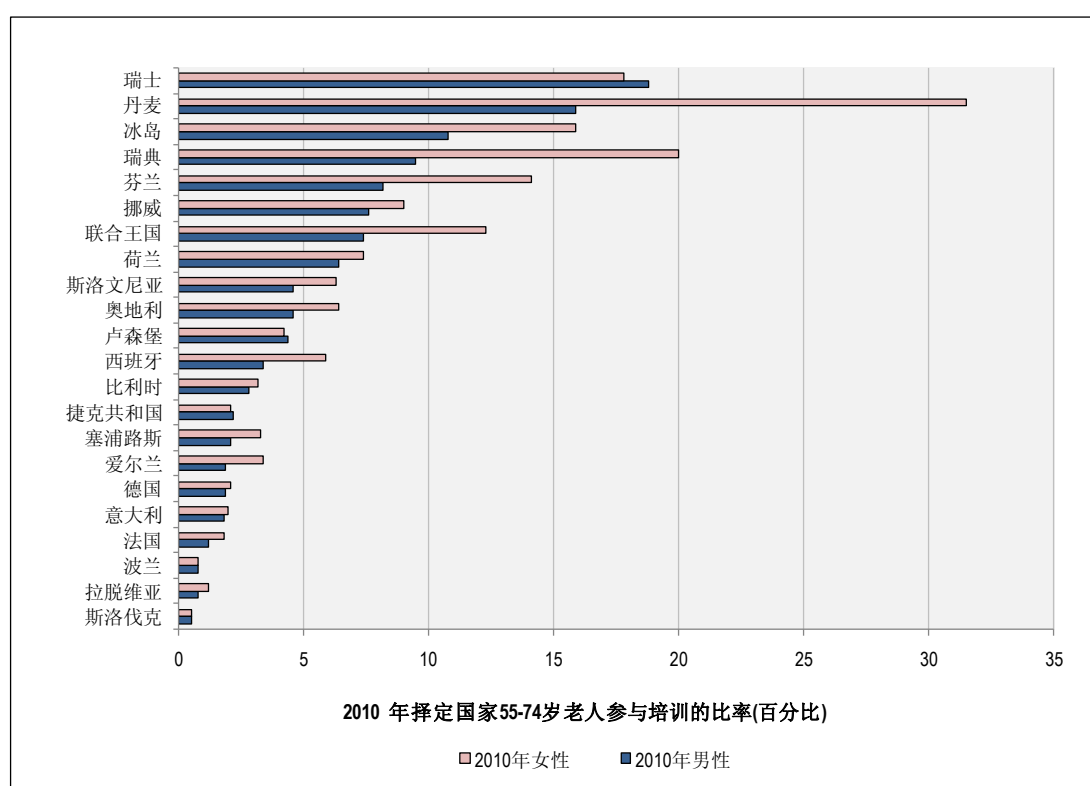
⁶⁵ Pramstrahler, W. 2012 年，“终身学习和工作质量：两种方法应对人口变化”。Sociologia del lavoro. No. 125 (2012 年)。

⁶⁶ Paz, J. 2010 年，同前。

⁶⁷ Eyster, L., R. Johnson 和 E. Toder：雇用和留用老年工人的当前战略(都市协会，2008 年，华盛顿特区)。

292. 在斯堪的纳维亚国家，老年工人参与教育和培训措施的比率是最高的；在这些国家，“终身学习”的原则构成了国家教育和劳动力市场政策(图 3.11)的一个不可或缺的组成部分。在这些国家，教育的一个显著特点是，它遵循依靠个人整个职业生涯中不断更新资格的“生命历程方法”。这些居高的培训比率的基础在于一个良好发展的社会对话和让社会伙伴参与提供法律框架和“在职”培训机会。相反，在许多其他欧洲国家，终身学习的政策仍在演化过程中(如在奥地利，那里刚刚引入一个综合的国家终身学习战略)。在这些国家中，老年工人的培训率远低于职业生涯中期的工人。老年工人显然深处竞争劣势，从而加剧有关他们资格的陈旧观念的持久性。⁶⁸ 值得注意的是，图 3.11 显示了在大多数国家，与男性相比，老年妇女参与培训的比率较高。

图 3.11. 择定国家 55-74 岁老人参与(正规和不正规)培训的比率，2010 年



注释：培训(正规和非正规)指标系指在学校/大学系统的正规和非正规教育和培训，但也指正规教育外任何主题的课程、研讨会、讲习班、等等。

资料来源：联合国欧洲经济委员会。2012 年。确保一个面向所有年龄的社会；促进生活质量和积极老龄化。关于在联合国欧洲经济委员会区域实施《马德里老龄问题国际行动计划》的综合报告。2012 年 9 月 1-20 日，奥地利维也纳。

293. 一种方法是，对在业给付方面普遍采取面向投资于学习的个人账户的形式，这将提高低技能老年工人的竞争力和就业能力。在欧洲，实施支持成人参与学习的资助措施包括各种形式的个人学习账户、优惠卷制度和职业休假。这些措施构成了财政刺

⁶⁸ Hofäcker, Dirk. 2012 年。全球化和劳动力市场老年工人现状：探讨趋势、挑战和适应对策。专题回顾研讨会“促进积极老龄化的就业政策”。2012 年 6 月 11 日，布鲁塞尔。

激，鼓励成年人通过参加成人学习投资于其人力资源的保持和改善。奥地利上奥地利的教育账户、比利时的培训卷、法国的培训假、德国的 WeGebAU 培训计划就是提供给低技能雇员的各种资助安排的四个实例，旨在资助他们的学习和就业能力，且对老年工人优先。⁶⁹

(b) 针对雇主留用和聘用老年工人的鼓励措施

294. 政府对雇主的补贴可分为两大类。许多国家通过减少或取消雇主向国家保险或社会保障缴费来补贴雇主雇用或重新雇用老年工人。例如，西班牙雇主，视其所雇工人的年龄，目前正得到社会保障缴费额的 40%至 100%之间的补偿。第二类包括的情况是，国家直接支付雇用老年工人的成本。这第二类补贴分解成一系列不同的其他形式的费用，包括固定奖金、工资性补贴和转移支付的失业救济金，并且在欧盟成员国之间似乎比较受欢迎。

295. 在波兰，雇主可在标准化的削减社会保障缴费或“一次性退款”最高至 1,075 欧元之间进行选择。⁷⁰ 一个说明性的例子就是德国的集成工资补贴卷：通过该补贴卷，雇用 50 岁以上工人的德国公司被给予高达工资 50%的补贴；而对于残疾人员，补贴甚至可能上升到 70 %。在西班牙和法国，雇用老年工人的公司被给予年度奖金(在西班牙，每以无限制合同雇用一位 45 岁以上的工人，每年奖 1,300 欧元至 1,500 欧元)，(在法国，每雇用一位相同年龄组的工人，每年奖 2,000 欧元)。⁷¹ 瑞典的“新开始的工作岗位”计划包括一个减少雇主税负的规定，减税期等于新雇工人的失业时间。一种间接有效的税收减免事实是，雇主在工人 65 岁时停止向公共残疾制度缴费。这意味着对 65 岁以上工人和 65 岁以上的自营职业者的间接工资补贴。这将有效刺激对 65 岁以上工人和同龄组的自营职业者的持续雇用。⁷²

296. 阿根廷在 2000 年进行了劳工法改革，对经试用合同后给予长期就业的工人，提供社会保障缴费退款。如果新的合同签给家庭中女性户主、45 岁及以上的工人或 24 岁及以下年青工人，将给予较高额退款。阿根廷“劳动力市场安插计划”提供了工资补贴，鼓励将 45 岁及以上的人员安插劳动力市场。该方案最初是针对那些失业保险的受益人。劳动力市场安插计划为各个年龄组提供相当于工资的补贴，但对于那些年龄在 45 岁或以上的人，多给三个月的补贴。然而，那些 50 岁或以上的人拿到的补贴并不多，并且尚无对该计划的评估。

⁶⁹ Hake, Barry J. 2011 年。公共就业服务在延长工作生涯中的作用：老年工人的可持续就业能力，布鲁塞尔：欧盟委员会。

⁷⁰ Hofäcker 2012 年，同前。

⁷¹ Hofäcker 2012 年，同前。

⁷² Engelen, L. 2012 年，同前。

297. 1990 年代末以来，中国政府面对大规模下岗职工以及随之而来的城市失业人口的快速增长，采取了针对老年工人(指 40 岁以上女职工和 50 岁以上男职工)的积极的劳动力市场政策。对录用老年工人至少 3 年的企业给予社会保险补贴。补贴金额依据企业缴纳的养恤金、医疗保险和失业保险来计算。此外，对于录用已失业一年以上的老年工人的企业给予可达最高限额的退税。⁷³

(c) **就业友好型税收给付制度：使工作给老年工人带来回报**

298. 就业补贴的必要性并不总是在雇主一方，尤其是如果工人一方的抵触或抑制比雇主一方多的情况下。有各种税收给付制度的措施，可用以吸引老年工人保持就业或重新就业。

299. 普遍缺乏运行就业友好型税收给付制度。一旦该制度确实存在，它们就包括在业补足给付、免除缴交失业保险费和增加税收抵免或个人津贴。德国、奥地利和比利时都是这样的实例，在这些国家，老年失业工人可得到工资以外的额外给付。在德国，对 50 岁以上为避免或逃避失业而接受较低工资的工人给予在业给付。在第一年里，他们可得到净工资差额的 50%，在第二年得到净工资差额的 30%。老年工人得到的在业给付人数几乎增加了一倍，并在 2010 年达到 19,900 人。⁷⁴ 在联合王国，根据“50 岁以上老人新政计划”，一直领取收入给付达 6 个月或更长时间的人员，一旦他们获得每周工作 16 小时以上的工作，就有资格领取最多 52 周的在业给付。对于那些收入较低的家庭来说，收入补足是较高的。⁷⁵

300. 丹麦向尽管有资格但放弃提取“自愿提早退休工资”(VERP)并继续工作到 65 岁的工人提供一个免税优惠保费。与此类似，比利时对继续工作到 62 岁以后的工人给予每天大约 2.21 欧元的奖金。其他国家已允许正常领取或提早领取养恤金的老年个人从有偿就业中赚取额外的收入直到达到一定的收入规定额。除了鼓励老年人员继续工作以进一步积累养老保障收入，这类计划也可能有助于减少老年工人的非正规就业。⁷⁶

301. 有人担心将老年工人作为一个团体给予补贴可能会强化雇主对雇用和留用他们的消极态度。年龄本身并不是一个有效的目标。例如，老年雇员的教育背景和资历以及他们的健康状况都不尽相同，因此未必能延长他们的工作生涯。老年工人在其工作取向和退休决定计划方面也各不相同。“一刀切”的做法——以同样的方法对待作为一个单一群体的老年工人并对他们所有的人适用同样的措施——可能会不利于特定群体的老年工人。因此，政策措施需要有所区别，以满足不同群体老年工人的需求。⁷⁷

⁷³ 国际劳工组织，2011 年，中国：从积极就业政策到就业促进法。国际劳工组织就业政策司，日内瓦。

⁷⁴ Engelen, L. 2012 年，同前。

⁷⁵ 经济合作与发展组织，2006 年，同前，第 125–126 页。

⁷⁶ Hofäcker. 2012 年，同前。

⁷⁷ Hofäcker. 2012 年，同前。

针对那些面临劳动力市场上不利因素的人，如老年残疾人、移民或老年失业者，是一个特别的挑战。例如，针对低收入、低技能或长期失业的老年工人的工资补贴，可能是一个更合适的方法。例子有挪威的能力改革，这项改革针对那些缺乏正规教育的成年人、年青时未获得教育的老年人、以及学历不被承认的成年移民。⁷⁸

(d) 职业指导和咨询

302. 1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)呼吁会员国应采取各种适当措施，“保证在职业指导、培训和工作安置服务方面为老年工人提供他们所需的设施、建议和协助，使他们能充分利用机会和待遇的平等”。

303. 那些规模足以从其内部提供职业咨询和职业指导的企业和组织，以其更佳的地位可以帮助老年工人。当该公司有机会将其它工作岗位重新调配和——尽可能地——重新配备老年工人时，这是特别有益的。然而，在经营规模排出了从内部职业指导和再培训的可能性的情况下，也应认真考虑外部的解决办法。在这方面，可以利用公共就业服务机构和私营就业机构来招募。公平地获得良好的就业服务是必要的，并且会影响老年工人找到和保住工作岗位的能力。

304. 公共就业服务机构可向老年人提供有关如何创办其自己企业的咨询意见。对某些有足够资金和意识的老年工人而言，不仅仅继续工作，而且从薪给就业转向自营就业，可能是一条值得追求的道路。对于那些希望从非正规经济转向正规经济的企业家而言，在财务管理、市场营销和销售方面的指导可能有助于研究成功和失败之间的区别。

305. 在美国，“一站式职业中心”和“高级社区服务就业计划”向老年工人提供求职援助。在日本，设在全国各地的“老年公民就业发展协会”对老年白领失业人员提供帮助，尤其是通过“职业交流市场项目”。该计划的成功在很大程度上归功于其参与者分享经验。⁷⁹

306. 老年妇女往往能够受益于特殊职业指导和适合她们特定需求的求职援助。在这方面，有兴趣指出的是，新加坡制定了一项鼓励老年妇女重返工作的计划。全国职工总会(NTUC)的“妇女重返工作”计划将被转变成一项重点向妇女提供更多的就业指导、培训和咨询的全国性计划。⁸⁰

⁷⁸ 这项计划，于 1990 年代末推出，是政府与社会伙伴之间的一项协议，主要在于满足日益增长的能力需求，但也促进提高老年劳动力的参与。

⁷⁹ Nagawana: “老年白领工人的再就业”，载于专题，第 41 卷，第 02 期，2002 年 2 月。

⁸⁰ Thangavelu. 2008 年。同前。

专栏 3.5

德国老年工人就业契约

在德国，联邦劳工和社会事务部已推出了一项“展望 50 以上 - 面向这些地区老年工人的就业契约”的全国性计划。计划的第三阶段工作于 2011 年开始，并一直进行到 2015 年。迄今约 78 个地区已达成了地区性就业契约。合作伙伴包括：各地的中心以及广泛的当地利益攸关者和主要行动方，如企业、商会和各种协会、工会、市政当局、培训机构、教会及社会服务提供者。实施的措施包括：沟通技巧培训和工作申请培训、实习和工资补贴。在 2011 年，55 万长期失业老年人员中有 20 多万人可能被鼓动起来，而且其中 7 万人被安置到正规劳动力市场。较早时对 2007 年进行的该计划的第一阶段工作的评估显示，成功来自个性化的咨询与辅导相结合以及雇主积极主动和有针对性的外展。小企业高度重视岗位空缺候选人的预选质量。老年长期失业人员和雇主都积极评价这项计划。

资料来源：欧盟委员会。2012 年。平等就业机会评论：促进积极老龄化的就业政策。

307. 当老年工人需要就退休做出决定和面临诸如采取逐步退休或半退休的选择时，指导和建议则发挥重要作用。例如，他们在退休前，能就有关灵活的退休方案将会对其纯报酬和养恤金权利造成怎样的影响获得恰当建议是重要的。《第 162 号建议书》建议实施由雇主和工人的代表组织参与的退休准备计划。

调整工作时间、工作生涯和工作组织

308. 工作时间是老年工人“体面”就业条件的一个重要方面，而工作时间的灵活性是促进“积极老龄化”的一个重要政策工具。⁸¹ 有证据表明，在欧盟国家中，减少工作时间一般都有助于提高老年工人的就业水平。老年工人在非全日制就业中所占份额较大的国家，其 55-64 岁年龄组的老人就业率就较高。⁸² 虽然增加让老年工人工作时间缩短的安排原则上是一个积极的步骤，但国际劳工组织的研究表明，它可能会产生意想不到的后果，如诱使那些本可以全日制工作的人转为非全日制就业，或甚至边缘化和丑化工作场所中的老年工人。⁸³ 奥地利的老年非全日制计划，允许灵活的退休方案，目的是增加劳动力供给，对该计划的评估显示，如果有机会，老年工人会以非全日制工作取代全日制工作，而且在整个老年劳动力中促进非全日制工作，其整体效果是消极的。⁸⁴ 此外，经济合作与发展组织⁸⁵ 指出，如果对工时的减少给予大量补贴，那么就意味着有可能存在老年工人有效劳动力供给减少而不是增加的风险。芬兰和瑞

⁸¹ 年龄和劳动力，IDS 人力资源研究，第 948 号(2011 年 8 月)：联合国欧洲经济委员会。老龄化政策简报第 9 期，同前。

⁸² 欧洲委员会，2007 年，欧洲就业报告，布鲁塞尔。

⁸³ Jolivet 和 Lee，2004 年，同前。

⁸⁴ Graf, N. et al (2009 年)，“奥地利补贴老年非全日制工作计划的劳动力供给效应”，IZA 讨论文件。网址是：<http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>。

⁸⁵ 经济合作与发展组织，2006 年，同前。

典已给予补贴，以鼓励人们从事非全日制工作。然而，虽然这些举措可能鼓励了一些老年工人推迟退休，但在业工时对总劳动力供给的影响尚不清楚。

309. 人们认识到，旨在促进老年群体参与的政策应考虑工作时间和工作组织的灵活性。然而，年龄的具体措施并不总是可取的，也不是有效的。老年工人的体力和精力及其喜好和对工作的态度，在过去和现在的条件下都有所改变。因此，应该在就业的各个阶段，而不是仅在工作生涯结束时，提供允许工人调整工作时间的选择。

310. 许多人理所当然地认为，当子女成年离开家庭时，工作与家庭的责任即结束。然而，在许多国家由于经济条件老年工人可能仍然需要解决工作与家庭的问题。对于在满足其孙子女护理需求方面发挥重要作用的老年妇女而言，这尤其是真实的。⁸⁶ 在无适用的老年工人家庭政策情况下，这样的选择短期内会影响工作赚取的工资，长期内会影响养恤金的缴费。

311. 了解工时限制对老年工人，尤其是超出标准退休年龄的老年工人，继续工作或重返工作岗位的阻碍程度，是至关重要的。因此，最近几年非全日制工作岗位供给的上升似乎是解决老年工人工作时间愿望的一个重要因素，否则他们可能会处于不积极状态。

312. 关于工作时间的非典型形式，某些形式比其他形式更适合老年工人。例如，对于 50 岁以上的工人而言，轮班工作可能是不可取的，因为从不同的工作时间表造成的压力中恢复和调理，他们可能会有更大的麻烦。此外，可以使用新技术来提供更好的工作条件。

确保一个安全 and 卫生的工作环境

313. 正如 1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)所指出的，必须在国家政策框架内制定旨在使老年工人能够保持工作的各项措施，以提高所有工人在工作生涯各个阶段的安全和卫生。世界各地的许多国家已根据预防的原则制定了安全和卫生法律法规和/或政策。建议的行动框架日益以对所有工人的风险评估为基础，且实施以逐级消除风险为先的预防措施。这是一个很重要的概念，因为要成为一名“老年工人”，一个人必须先生存当一名“年青工人”。例如，在整个欧洲范围内，18 至 24 岁的年青人在工作中比老年工人更可能受到伤害至少 50% 以上。年青人也更容易患上职业病。⁸⁷ 在发展中国家，年青工人的职业安全及卫生问题更加严重，那里就业从事危险行业的童工和年青人的绝对数量使他们特别容易受到伤害。

314. 另一方面，老年工人可能会遇到一些诸如肌肉力量的能力下降问题，但他们通常都有来自于经验和培训的补偿策略。大多数研究表明，老年工人往往事故较少，但

⁸⁶ N.S. Ghosheh Jr, S. Lee 和 D. McCann: 工业化国家老年工人的工作和就业条件：理解问题、工作和就业条件丛书第 15 期 (国际劳工组织，2006 年，日内瓦)。

⁸⁷ 同上。

他们的伤害往往更严重。他们也可能需要更长的时间来恢复。此外，老年工人和年青工人受伤的类型会有所不同。任何人如果被敦促更努力地工作超过他或她安全工作的程度，不论年龄多少，都有受伤的风险。因此，一项旨在为所有人改善工作环境并促进精心设计工作场所的国家政策，将使每个人都受益；目的是使工作站和任务与雇员个人的需要相匹配。以这种方式，可能不同的工人需要不同的条件，以满足任何雇员的需要。因此，不应将老年工人视为分开的一类，因为太有针对性或太突出的保护措施会边缘化和削弱他们的地位。

315. 在工作场所的层面，重要的是要预测与年龄相关的个人和集体变化，以及工作技术和组织中的变化，以使工作场所适应老龄化的需求。一般来说，随着年龄的体质下降在极端情况下，特别是在发展中国家的往往不受监管或不受监督的条件下，更加显而易见。在考虑老年人员的工作能力时，必须考虑这样一个事实，即在老年人口之内的区别大于老年群体与年青群体之间的区别。

316. 健康或认知、身体或感官功能能力的下降可通过简单的调整予以最小化、防止或克服。因此，有必要对由——或者可能由——老年工人占据的岗位进行系统的评估。这样的“风险评估”将允许制定一份岗位清单以及确定行动的优先事项。应当对工作站或工作组织做出调整，以使条件对老年工人尽可能的安全。

317. 在老龄化和职业安全与卫生中，还有一个显著的性别层面。在工作生涯的各阶段，女性比男性更容易：从事非全日制工作；集中在某些领域就业；从事地位低的工作；以及收入低于男性。所有这些因素都会影响女性工人的福祉，尤其是在她们就业的后期。

318. 老年工人的身体素质也决定他们继续工作的能力。因此，雇主应通过提供时间、资源和获得设施来帮助老年工人保持强身健体，以便他们可在工作场所内部和外部参加保健活动。促进总体健康将显著减少老年工人可预防的疾病。

为老年人提供卫生医疗和长期护理

319. 医疗服务和长期护理可以通过各种(公众、国际、私人和缴费)渠道融资，而且可以由提供各类服务的提供商(公共、私人、非政府组织等)提供。

320. 无论是发达国家还是发展中国家都早已同时实行了各种融资机制，以便在适度的津贴一揽子方案基础上，朝着为全民提供普遍覆盖面而努力。在中等收入发展中国家，在将社会医疗保险与私人医疗保险计划相结合以便为所有人提供普遍覆盖面方面可能有较大的余地，包括那些以前从未受保的老年人员。对于低收入发展中国家而言，卫生医疗体系的扩展也需要结合不同的私人和公共机制。然而，如果这种扩展的融资具有挤占其它社会目标的风险，则外部融资对于最终自负盈亏的卫生医疗体系而言将是必要的。

321. 全球的经验和证据表明，对于提供普遍享有社会卫生保护和长期护理保护而言，不存在唯一正确的模式。各国采用不同方式积累资源，分担风险，提供卫生保健服务和进行融资。经验还表明，社会保护经历了多年甚至几十年的演变，而且取决于各国国内的历史和经济发展、社会和文化价值观、机构设置、政治承诺和领导能力。此外，大多数国家的卫生融资系统是建立在多种选择基础上的，包括相互脱节或相互重叠的人口子群体，而其它子群体则仍未受到保护。

322. 国际劳工组织《第 202 号建议书》提供的指导，在人口变化的背景下，具有特别的相关性。该建议书载明，所有居民和儿童应能获得国家确定的商品和服务，包括基本的医保服务，其须符合可提供性、可获得性、可接受性和有质量的各种条件。这样一个基本的社会保障担保应能确保需要医保的人不会遇到困难和因获得医疗保健引起的财政后果而增加贫困风险。这不仅对解决老年人的健康需要，而且对促进所有年龄人员的健康和遏制人口变化对人口健康和卫生保健系统的影响，都具有特别重要的意义。

323. 国际劳工组织⁸⁸ 建议协调国家内部的所有融资机制以增加用于全民医疗保健的资源数量以及分担风险。然而，这种资源的增加不应被等额增加的交易和行政成本所消耗掉。

324. 应该通过三个阶段制定一项合理利用各种卫生机制的实用战略以便实现全民覆盖和平等获得：(i) 首先在某一特定国家清点所有现行融资机制；(ii) 随后评估尚未覆盖范围和获得方面的缺陷；和最后(iii) 制定一个以卓有成效的方式填补未覆盖面的计划。

325. 政府作为促进者和推动者起着举足轻重的作用，并为每个子系统界定操作空间。这就需要为国家制定一个包容性的法律框架，并为总人口确保适度的融资和综合给付。该框架还应该规范志愿私人医疗保险，包括以社区为基础的计划，并考虑旨在确定良好治理和有效保护的法规。该框架建立了一个以权利为基础的社会卫生保护方法，它考虑到需求和支付能力，从而实现包括那些未被社会卫生保护覆盖的人口目标。

326. 当要制定覆盖面计划时，假如它们欲为实现全民覆盖以及为总人口平等获得必不可少的服务做出贡献，则应考虑所有的融资机制选择，包括从国家卫生服务到以社区为基础的所有形式的强制和自愿计划、赢利和非赢利计划，国营和私营计划。

327. 覆盖面计划应伴有或包括一个全面的国家卫生预算，以便有可能在国家卫生账户的基础上建立和预测诸如税收、缴费和保费收入的可供资助医疗保健的总资源。它也应估计不同的子系统的开支。

⁸⁸ 国际劳工组织：社会卫生保护，国际劳工组织通往普遍享有卫生医疗的战略， 社会保障政策情况简介，第 1 号文件 (2008 年，日内瓦)。

328. 鉴于老年人显然比年青群体中的人消耗更多的人均医疗卫生费用，应避免出台提高卫生融资在老年人收入中所占的相对份额的政策。老年人在他们工作年间已补贴了上一代老年人的医疗卫生费用，因此，当他们变老时也应受益于同样的安排。医疗卫生费用不应成为老年时的一个过重的负担，并进而影响到由国家养恤金提供的收入保障的程度。

综合方法

329. 成功的国家采取了综合方法来确保提高老年工人在劳动力上的持续参与。理想情况下采取长期方法，确保老年工人体面就业机会的战略应包括处于工作生涯各阶段的工人，而不是针对特定年龄群体的措施。从综合计划落实到位的国家，可总结出有关这类方法的一些要点(见专栏 3.6 和 3.7)。在这方面，加拿大政府 2006 年推出了“针对老年工人的举措”(TIOW)，在整个危机期间继续向失业的老年工人提供就业和收入援助。“针对老年工人的举措”是一项联邦和省/领地之间费用分摊的就业计划，它向弱势社区中的失业老年工人提供一系列的就业活动，以帮助他们重返就业。⁸⁹

专栏 3.6

西班牙针对老年工人的政策

1. **促进卫生和安全的工作条件。**目的是评估老年工人的特定风险，并加强培训和提供有关更卫生的劳动条件的资讯。
2. **加强企业内部尤其是对老年工人的灵活性。**如果可减少工作时间，25.9%的老年工人不会退出劳动力市场。对于制定解决老年工人能力和需求的计划，社会对话的作用是至关重要的。
3. **重新调整公共就业服务机构满足老年失业工人需求，**以提高他们的就业能力和构建就业、社会服务和培训计划之间更密切的联系。
4. **促进自营就业经验在老年和青年工人和企业家之间的转移。**提高货币奖励自雇就业和刺激向青年企业家转移经验也被纳入战略考虑之内。
5. **在企业内部与年龄歧视作斗争。**该战略要求企业以正面的价值观承担企业社会责任，将老年工人保留在劳动力市场上。

资料来源：Engelen, L. 2012 年：同前。

⁸⁹ 详情请参见 http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/employment_measures/older_workers/index.shtml。以及国际劳工组织/经济合作与发展组织政策简报，网址为：<http://www.oecd.org/els/48723921.pdf>。

330. 在将积极老龄化提上议事日程中，社会对话似乎是一个至关重要的因素。在这种情况下，使决策过程更接近工人自己，已被确定为向前迈进的重要途径，例如，在荷兰或新加坡(专栏 3.7)。

专栏 3.7

新加坡的人口老龄化和生产率

2007 年，政府和社会合作伙伴通过了四项目标：扩大老年工人就业机会，加强老年工人成本竞争力，提高老年工人技能，塑造对老年工人的积极看法。

立法措施：敦促企业采取重新雇用的做法；工作组于 2010 年 3 月推出了关于老年雇员再就业的三方准则。该准则阐明了如何规划和筹备雇员的再就业，如何起草重新雇用合同，并协助符合资格但雇主无法重新雇用他们的雇员。

支持雇主的措施：旨在帮助企业在 2012 年立法之前将再就业政策和流程建设到位的财政拨款；当雇主无法重新雇用他们时，作为最后的手段，向符合资格的雇员提供就业援助款项；让企业帮助他们做出调整以适应针对再就业的人力资源政策的培训计划。

加强老年工人就业能力的措施：对提高技能和工作培训或再培训计划给予补贴，以使它们对于工人而言是能获得和可负担的；以 2008 年启动的“持续教育和培训总体规划增加持续教育和培训基础设施的容量和质量；通过 2007 年设立关于加强妇女就业选择三方工作组来鼓励非工作妇女重返劳动大军；通过向 55 岁以上低工资工人提供更高的劳动力收入补助支付来鼓励那些 55 岁以上人员留在工作岗位中。

资料来源：亚洲生产率组织。2011 年。亚洲国家的人口老龄化和生产率。东京。

331. 综合方法的组成内容包括：

- 注重卫生、安全的工作条件；
- 调整工作时间、工作生涯和工作组织以使老年工人能够继续工作，而同时落实对雇主努力这样做的支持；
- 提高公共就业服务机构对老年工人要求的响应性；
- 查明通过终身学习和职业生涯发展举措提高工人就业能力的各种方法；
- 与偏见和年龄歧视作斗争，并改善对老年人的总体态度。

332. 随着越来越多的企业认识到老年工人的能力和比较优势，而同时随着平均年龄的上升又面临着保持生产性劳动力的挑战，企业也一直采取综合方法来应对这一挑战，并把握其年龄多样化的劳动力的机遇(专栏 3.8)。

专栏 3.8

德国朗盛公司的良好做法

在德国，朗盛公司已制定了一项五支柱计划，其组成如下：

- (a) **另一种储蓄计划：**鼓励员工储蓄，包括有可能将发放的部分奖金和未使用的假期转换为储蓄。这可用于多种目的，包括弹性退休、非全日制工作、休假等。
- (b) **一项持续培训计划：**适用于所有雇员，不论年龄。该公司根据详细的人口结构分析逐个单位地规划职业培训。他们将培训视为雇员和雇主的共同责任。
- (c) **审查工作条件。**例如，朗盛公司正在重新考虑轮班工作制度，使其老年工人更容易继续轮班工作。
- (d) **健康管理：**包括诸如健康、确保一个健康文化和自我意识改变的问题。
- (e) **工作与生活的平衡：**该公司除了在德国支持它自己的幼儿园，提供儿童护理，还将老年护理列为同样重要的优先事项。一项全公司的计划允许雇员以有利的财务条款减少自己的工时去照顾年迈的父母。如果他们选择留职，该计划还向雇员提供专项贷款支付老人护理。

资料来源：John R. Beard, Simon Biggs, David E. Bloom, Linda P. Fried, Paul Hogan, Alexandre Kalache, 和 S. Jay Olshansky, 合编. 全球人口老龄化：危难或承诺，日内瓦：世界经济论坛，2011 年。

第四章

前进方向：针对人口挑战的综合体面劳动框架

333. 人口演变是社会和卫生政策的重大成就。从全球来看，人口的增长率正在缓慢下降。然而，预计未来四十年中再增长 20 多亿人口仍是一项重大挑战。从现在到 2050 年，60 岁及以上的人口正在以比任何其他年龄组更快的速度增长，并且将是目前数量的近三倍。

334. 全球到 2030 年，60 多岁的人口将多于 10 岁以下的儿童，而且 73% 的世界老年人口将生活在发展中国家。目前，在世界范围内，每 5 个人之中只有 1 个人甚至只能获得基本的养老金，而现有制度的财政可持续性和人口平衡已受到挑战。

335. 本章概括了由人口演变构成的核心挑战以及应对这一变化的政策选择。它认为，促进所有工作适龄人员充分的生产性就业，同时扩大面向所有人口群体的财政上可持续的社会保护，是成功管理世界上正在迅速发生的人口变化对劳动力市场影响的关键。这些方面需要跨越整个生命周期并促进世代间共济的综合体面劳动框架。

4.1. 核心挑战和政策选择

336. 正如联合国系统工作队 2012 年 6 月的报告“实现我们为所有人所期望的未来”所强调的，人口增长、青年膨胀、老龄化、迁徙和城市化是标志 21 世纪新的人口背景特征的全球趋势。¹

337. 处于人口演变中的每一个社会都面临两个主要挑战。首先，它们必须创造生产性就业和体面工作，以缓解人口演变对收入水平的影响。新兴和高收入国家的教训表明了利用工作适龄人口在总人口中占比高和赡养负担低的时期的重要性。在一般情况下，这个机会窗口可以稳定约四十年，允许在没有人口老龄化引起的财政压力情况下引入社会保障制度。其次，社会必须将适当比率的国民收入从活动人口转向不活动或活动不足人口群体中进行再分配，以使受益人过上体面生活。落实全面社会保障制度，包括针对每一个人的社会保护底线，同时创造工作和生计机会，以确保不分年龄人人获得收入，仍然任重而道远。

¹ 联合国系统工作队 2012 年，实现我们为所有人期望的未来：向秘书长提交的报告。这是来自联合国系统的关于 2015 年后发展议程的第一次报告。网址是：http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf。

338. 老年人可能面临的歧视和排斥必须给予承认和解决。即使在人口较年青的国家，人口迁徙、城市化和艾滋病毒/艾滋病的影响也正在改变老年人的情况；并且在许多国家正在感受到其对家庭结构、卫生系统、粮食供应和抗灾害能力的影响。² 维持发达国家的人均经济增长和福祉，要求采取增加劳动力人数的措施。生产率的提高也很重要，但为了应付人数日益增长的受赡养者，仅此是不够的。

339. 目前的国家和国际发展框架往往不采取生命周期的方法。在生命周期的整个过程中，投资于人的发展——教育、培训、终身学习、健康、职业安全与卫生——是至关重要的。确保所有工作适龄人口获得体面工作和有保障地获得生计资产，将使各国能够利用其无论是青年膨胀还是老龄化带来的红利。

340. 此外，在整个生命周期中确保人人至少享有基本的收入保障的全面社会保障制度，如在《社会保护底线建议书》中所理解和第三章中所述的那样，是良性发展周期的一个关键因素。在缺乏收入转让的情况下，许多儿童被迫在幼年即开始工作，而老年工人则不得不在晚年继续工作，尽管这样做会损害这两个人口群体的健康。他们的生产率可能会被某些方面认为相对较低，这并不奇怪。因此，扩大社会保障以向所有人提供至少一个保护底线是一个重要的政策挑战。不只模拟而且越来越多的实据表明，即使是较穷的发展中国家也能够负担得起具有广阔覆盖面的基本社会保障计划。精心设计和管理的社会保障制度投资于人的整个生命周期，以使它们能够过上有意义和有益的生活。

341. 应对上述挑战需要根据以下原则一种促进体面劳动的综合方法：

- (a) 至关重要的是，就业和社会保护干预措施必须相辅相成以便相互促进；这种整体处理方法在人口变化以及经济和金融危机的背景下变得更加明显。
- (b) 长生命周期和世代间处理方法是必要的。针对特殊群体，例如青年、妇女和老年工人，以及相应地优先某些指标并不能应对人口结构的现实。需要一种生命周期的处理方法。政策的制定不应只围绕着越来越多的“弱势群体”，而应敏锐地针对诸如年龄、性别和居所影响平等、获得收入和社会保护、以及在整个生命过程中享有劳动权利的受影响的方面。虽然总体目标不应是特定年龄方面的，但监测和评估的各项指标必须能够衡量这些更广泛的目标是如何在他们人生的不同阶段实现的，包括按年龄和性别分列的信息。
- (c) 人口挑战因国家而异，这就是为何各国应量身定制针对不同人口状况的对策。政策干预要求政策与措施相组合，而这种政策组合需要考虑国家和当地的情况。
- (d) 发现创新和针对具体情况的解决方法要求可靠和一致的信息基础，而且可能带来对不同政策的困难抉择。因此，唯一的方法是通过信息化的社会对话。

² 国际助老会 2012，建立一个不分年龄人人共享的未来：制定一个年龄包容性的 2015 年后的发展议程。2012 年 10 月讨论文件。

4.2. 在整个危机期间和以后的阶段中保持高水平就业和社会保护综合框架的组成要素

342. 无论是在发达国家还是在发展中国家，应对人口演变挑战的所有政策应力求创造生产性就业和促进体面劳动。宏观经济和就业政策须在这方面发挥重要作用。此外，需要采取措施创造工作场所条件，使所有年龄段人员成为经济上越来越活跃并能够和愿意保持其活动或扩大其生产力，以便能够与那些无法或不应被迫工作的人员分享一种体面的生活水准。

343. 就业加强增长和社会保护的前景，反之亦然。创造体面的就业可增加家庭和经济单位的收入，提高生产和税基，有利于资助更多的社会保护、劳动力市场政策和进一步发展的政策。在当前危机背景下，这些关联变得更加重要。在全球经济和金融危机发生后的头两年，针对需求方面的宏观经济政策在稳定就业水平和缓解失业和贫困增加方面是成功的。然而，对当今债务危机和经济增长放缓会延续的预测，导致许多国家正在实施紧缩措施。虽然对须长期管理债务有广泛的协议，但即时和大幅削减的风险是，可能会导致相互之间成功的作用和配合受到损失和就业岗位的进一步流失以及给社会保护融资造成额外的压力。还有人担心，目前普遍存在的危机条件不应被用来强行实施改革，从而带来长期影响，挑战很长时间建立起来的国家社会保护政策的宗旨。

344. 因此，存在的巨大风险是，当前的经济和金融危机可能会影响或拖累有助于应对人口变化的政策。为了缓解金融和经济危机对就业和社会的影响，国际劳工组织确定了一些需要考虑的短期和中期政策措施，包括那些有关促进就业和社会保护的组合宏观政策。³

惠及促进就业需求方政策

345. 鉴于在全球经济和金融危机中总需求的崩溃仍然是劳动力市场复苏的主要障碍，要求制定适度的针对需求方的政策，以创造足够数量的工作岗位。正如 2010 年国际劳工大会第 99 届会议关于就业的周期性讨论的结论所述的，一个促进投资于基础设施和人力资本、可持续企业和公平分配收入的促进就业的宏观经济框架能够有效地支持创造体面的就业机会。

346. 经济多样化和对基础设施和人力资本的投资是必要的，这不仅是为了给今天的年青人创造更多的机会，而且也因为这种投资的红利对于创造必要的生产条件以妥善处理社会的必然老龄化是必不可少的。

³ 国际劳工组织：从危机中复苏：《全球就业契约》，国际劳工大会第 98 届会议，2009 年，日内瓦；有利于社会正义和公平全球化的就业政策，报告六，国际劳工大会第 99 届会议，2010 年，日内瓦；有利于社会正义和公平全球化的社会保障，报告六，国际劳工大会第 100 届会议，2011 年，日内瓦。

347. 查明增长的部门是尤其重要的。“照顾”部门具有较高的潜力，创造新的就业机会，同时开发面向老龄化人口的基本服务。

348. 必须将社会保障视为对人力资本的投资，而不是一种成本。社会保障制度投资于人的整个生命周期，以使他们能够过上有意义和有益的生活。个人给付计划需要在所有国家，包括发展中国家，保证人人获得至少最低水平的收入保障，并在工人达到一定年龄时允许他们退休。这样可防止老年贫困问题，并将对老人的支持置于一个共济的基础上，而不是让家庭自身承担不平等的抚养老一代的负担。

349. 将公共开支用于就业计划、临时就业担保计划、紧急公共工程计划和其它具有很强针对性和包括非正规经济的直接创造就业机会的计划，是需要考虑的重要政策措施。增加对基础设施、研发和公共服务的投资同样是创造就业机会和刺激持续的经济活动的重要工具。

在高生育率和人口快速增长的国家创造 体面工作机会和扩大社会保护

350. 在人口年青且工作适龄成人所占份额日益增加的国家，只有在他们能为日益增加的工作适龄人口创造生产性就业机会的情况下，人口红利才可能出现。如果劳动力中有很大大一部份是低技能工人，受雇于非正规经济的低质量工作，所得工资收入甚低，或者如果有很大一部分人口失业，被劝阻或排除在劳动力市场之外，那么这些人对经济增长的贡献将是非常小的。为了受益于人口演变所创造的机会，并实现长期较高的经济增长率，为所有工作适龄人口创造充分的生产性就业 将是至关重要的。

351. 性别歧视是对人权的侵犯，造成人才浪费，给生产率和经济增长带来不利影响。未充分利用妇女而浪费掉的增长机会将不会被轻易夺回。因此，在这种情况下在应对人口演变时为妇女创造更多更好的工作机会将是关键的因素。

352. 确保有足够的针对年青人的生产性就业是另一个重要政策领域。至关重要的是，立即执行 2012 年国际劳工大会第 101 届会议通过的“呼吁行动”中载明的干预措施。

353. 另一个重要政策领域是对从非正规性过渡到正规性的支持。2002 年国际劳工大会通过的关于体面劳动和非正规经济的决议和结论以及随后的关于跨多个政策领域的政策制定和良好做法，⁴ 包括 2011 年和 2012 年国际劳工大会关于社会保障的讨论，提供了一个可适于特定条件的行动步骤。

354. 社会保险计划，往往按赢得的权益的原则建立，必须辅之以一个建立于社会共济的组成部分。如果人们接受职业培训或其他技能进修，或尝试自营就业，以确保全球劳动力市场所要求的灵活性，那么这将避免不必要的权益丧失。应该设想特别的社会保险计分方法。

⁴ 国际劳工组织：非正规经济：使过渡正规化，关于非正规经济的三方国际研讨会，2007 年，日内瓦。

老龄化国家管理劳动力和技能短缺以及 确保社会保障制度财政可持续性

355. 在工作适龄人口萎缩的老龄化社会，国家必须或者依靠生产率增长或者促进尚未完全活跃的人口群体进入劳动力市场来解决劳动力短缺的问题。

- (a) **妇女的劳动力市场参与**可以是缓解因人口演变造成的劳动力短缺问题的重要来源，条件是她们所从事的工作是体面的。必须采取行动改善妇女在工作世界中的处境。专业、私人和家庭生活的协调在提高女性参与率和促进性别平等方面发挥着重要作用，并成为影响工作质量的一个重要因素。社会保险计划规定须解决她们的具体问题，即当她们临时就业以及因儿童护理目的而离开劳动力市场时的问题。
- (b) 挖掘**残疾人**的潜力(其中许多人年事已高)并提高他们的参与是提高总活动率的关键因素。因此，针对残疾人员的政策和计划，尤其是支助性的立法和社会政策框架是至关重要的。国际劳工组织关于在工作场所管理残疾的《业务守则》就如何在工作场所采取积极战略管理与残疾有关的问题为雇主提供了指导。
- (c) 移民可以是一个弥补老龄化社会工作适龄人口减少的选择。然而，移民也会带来严峻挑战。许多移民工人，特别是低技能工人，经历了严重的虐待和剥削。妇女自愿移民的情况日益增加，现已占全部国际移民的几乎一半，她们面临着具体的保护问题。如同在《国际劳工组织有关劳务移民的多边框架》下提出的那样，以权利为基础的考虑到国家劳动力市场需求的劳务移民方法在迅速老龄化的国家可成为抵消国内劳动力市场短缺的一个有效工具。
- (d) 在许多国家，延长老年人工作生涯并提高其就业率是政治议程上的优先事项。然而，必须将适度的配套措施落实到位，以便在愿意保持活跃的老年人中间促进生产性就业和体面工作。
- (e) 社会必须重新确定有关人们何时退出劳动力市场以便退休的规则。这些规则应考虑退休后的平均生活时间长度与不同人口群体和不同职业群体投入到劳动力市场上的时间，以及这些群体的不同健康状况和预期寿命之间的比例。
- (f) 在那些其退休和医保基金可能不再有足够融资的国家，必不可少的是提供最低给付担保以确保工人得到充分保护，并在设计未来计划过程中考虑如何更好地保护工人的储蓄。同样，为临时和非正规工人提供适度的覆盖也是一项重要的政策措施。
- (g) 在终身学习的框架范围内投资于就业能力。教育、培训和终身学习促进更高生产率、增加更优质就业、收入增长和发展的良性循环。然而，在大多数国家，老年人在就业之前教育水平较低，而且与其青年对手相比接受的培训较少，老年妇女与老年男子相比处于更为不利的境地。对于老年工人教育和培训的低水平做出的适当反应不应只突出这一年龄组当中的参与性。工人较年青时的经验

在他们变老时将会对其劳动力市场决定和结果产生重要影响。终身学习的概念是极为相关的。被适当设计并针对老年群体以及具有性别敏感性的公共和私营服务机构可提供很大的帮助。

- (h) 以可负担的社会保障计划目标与适度的给付水平之间的平衡为目标：当出现如目前的周期性衰退时，应避免实施具有长期影响的改革。相反，应在危机发生之前做出努力，审查全面社会保障制度的各项目标，包括非缴费和缴费要素；而且为了国家规划的目的，可适当考虑各方意见。

老年工人政策

356. 面向老年工人的综合方法的内容包括：

- 注重卫生、安全的工作条件；
- 调整工作时间、工作生涯和工作组织以使老年工人能够继续工作，而同时落实对雇主努力这样做的支持；
- 提高公共就业服务机构对老年工人需求的反应性；
- 通过终身学习和职业生涯发展举措促进就业能力；
- 与偏见和年龄歧视作斗争，并改善对老年人的总体态度。

4.3. 综合体面劳动框架范围内国际劳工组织可能采取的后续行动

357. 每一国家需要采用其自己的政策组合，以便在作为一个整体的社会利益和单个人口群体之间达成一种合理的平衡。由此而达成的国家政策和战略应以 2008 年大会第 97 届会议通过的《关于争取公平全球化的社会正义宣言》为指导原则。2008 年《宣言》的核心是承认界定体面劳动议程的两个关键原则：国际劳工组织目标的普遍性；和承认这些目标的不可分割性，《宣言》将其描述为“不可分割、相互关联和相互支持”。事实是，未能促进这些目标中的任何一个目标都妨碍实现其他方面的进步。

358. 劳工局可通过以下方式提供支持：

- (a) 帮助会员国改善其有关劳动力市场发展和国家社会保护体系实施情况的数据和信息库。此类信息体系支持以证据为基础的发展和政策监督。
- (b) 系统地收集按年龄分列的劳动力市场信息。
- (c) 进行更多的有关人口演变、其影响和可能的政策反应的研究和分析。
- (d) 在 2008 年《社会正义宣言》所呼吁制定的连贯一致的框架范围内，将由人口演变引起的问题纳入《体面劳动议程》所有现行计划和框架的主流中。
- (e) 深化政策研究，包括基于实据的在微观和宏观层面对就业和社会保护之间联系的评估。

- (f) 如同在第三章中讨论的那样，提高与国家人口变化政策的制定直接相关的国际劳工组织公约的批准数目。
- (g) 为根据现有国际劳工组织文书制定有关老龄化和老年工人国家行动计划提供技术援助。此类行动计划应在三方协商基础上制定。可在自愿的基础上由劳工局组织的同行审议的形式对国家行动计划进行审议。
- (h) 确保联合国系统工作队适当地考虑关于 2015 年后发展议程的一般性讨论的结论，以使新的目标反映国际劳工组织以权利为基础的方法。人口动态问题在人口变化的背景下对于就业和社会保护议程具有重要性。这些已被广泛地界定为重点放在四大趋势，即人口增长(考虑生育能力)、老龄化、城市化和移民。
- (i) 作为生命周期处理方法的组成部分，根据 2012 年 11 月理事会批准的 2012 年至 2017 年战略为青年就业采取行动的呼吁采取后续行动。⁵
- (j) 提供技术援助以便在《第 202 号建议书》以及诸如《第 102 号公约》和《第 128 号公约》的其它国际公约基础上在国际劳工组织会员国建立针对老年人员的收入保障和社会医疗保障以及积极的劳动力市场政策。
- (k) 研究危机对社会保障计划的长期社会影响，即由欧盟地区紧缩措施可能引发的直接和延迟的严重社会后果以及养恤金权利的修改如何影响所有人员。⁶ 设想研究的 6 个国家包括塞浦路斯、希腊、爱尔兰、意大利、葡萄牙和西班牙。
- (l) 发起一项倡议以提高有关公约的批准数目，并根据 1980 年《老年工人建议书》(第 162 号)提高意识和加强能力建设。

⁵ 理事会文件 GB.316/INS/5/2。

⁶ 理事会决定，第 316 届会议(2012 年 11 月)，关于到 2019 年建立社会保护底线和全面社会保障制度的劳工局战略。

第五章

供讨论的建议要点

359. 大会或许希望讨论以下要点：

1. 对不同地区的发达国家和发展中国家而言，人口变迁带来的主要的挑战 and 主要的社会和经济影响是什么？
2. 何种社会、劳动力市场和经济政策的整合可以确保在生命周期中的高就业、高收入保障和性别平等？
3. 按照要点 1 确定的挑战，应落实怎样的政策：
 - (a) 与年龄歧视作斗争；
 - (b) 在新技术、预防性卫生与安全和终身学习领域；
 - (c) 提供充足的工作场所、良好的工作条件、工作时间和工作组织；和
 - (d) 在老龄化和劳动力萎缩的情况下，保持高水平的生产率增长。
4. 如何促进和加强发展护理经济？
5. 政府、雇主组织和工人组织以及强化了了的三方性怎样才能为制定和执行及时和适宜的政策反应做出最大贡献？
6. 劳工局如何支持三方成员在制定政策和行动计划所做出的努力以及如何推进国际政策的制定？

附 录

国际劳工组织涉及人口变化的文书

1. 公 约

公约号	名 称	批准数
社会保障		
第 102 号公约	1952 年社会保障(最低标准)公约 (第 II、III、IV、V、VI、IX、X 部分)	44
第 121 号公约	1964 年工伤津贴公约 [附表 1 于 1980 年修订]	24
第 130 号公约	1969 年医疗和疾病津贴公约	15
第 168 号公约	1988 年促进就业和失业保护公约	7
移民工人的社会保障		
第 118 号公约	1962 年(社会保障)同等待遇公约	37
第 157 号公约	1982 年维护社会保障权利公约	4
机会和待遇平等		
第 111 号公约	1958 年(就业和职业)歧视公约	168
第 156 号公约	1981 年有家庭责任工人公约	40
就 业		
第 122 号公约	1964 年就业政策公约	98
第 159 号公约	1983 年(残疾人)职业康复和就业公约	80
第 181 号公约	1997 年私营职业介绍所公约	21
社会政策		
第 117 号公约	1962 年社会政策(基本宗旨和准则)公约	32
移民工人		
第 97 号公约	1949 年移民就业公约	48
第 143 号公约	1975 年移民工人公约(补充规定)	23

2. 建议书

建议书号	名 称
社会保障	
第 67 号建议书	1944 年收入保障建议书
第 69 号建议书	1944 年医疗建议书
第 121 号建议书	1964 年工作事故津贴建议书
第 131 号建议书	1967 年残疾、老年和遗属津贴建议书
第 134 号建议书	1969 年医疗和疾病津贴建议
第 202 号建议书	2012 社会保护底线建议书
第 167 号建议书	1983 年维护社会保障权利建议书
老年工人	
第 162 号建议书	1980 年老年工人建议书
机会和待遇平等	
第 165 号建议书	1981 年有家庭责任的工人建议书
就 业	
第 166 号建议书	1982 年终止雇佣建议书
第 169 号建议书	1984 年就业政策(补充规定)建议书
第 176 号建议书	1988 年促进就业和失业保护建议书
第 188 号建议书	1997 年私营职业介绍所建议书
第 195 号建议书	2004 年人力资源开发建议书
第 198 号建议书	2006 年雇佣关系建议书
移民工人	
第 86 号建议书	1949 年移民就业建议书(修订版)
第 151 号建议书	1975 年移民工人建议书