

# 新加坡老年人再就业法律体系构建： 借鉴、反思与启示

陈敏莉

中南民族大学公共管理学院，湖北 武汉

收稿日期：2024年10月15日；录用日期：2024年11月17日；发布日期：2024年11月28日

## 摘要

新加坡是老龄化非常严重的国家之一，为了解决人口老龄化带来的劳动力短缺的矛盾，新加坡政府通过借鉴日本经验，并结合本国的人口发展特点制定了《退休和再就业法》。以制度为基础，新加坡政府、企业、社会组织以及个人一方面积极践行再就业立法，另一方面也不断更新观念和管理手段，各方主体为构建积极老龄化社会各司其职。当前，中国也逐步进入深度老龄化社会，作为应对之策，我们也应该在学习、借鉴、反思的基础上，构建具有中国特色的老年人再就业法律制度体系。

## 关键词

老龄化社会，老年人，老年人再就业

# Construction of a Re-Employment Legal System for the Elderly in Singapore: Reference, Reflection and Enlightenment

Minli Chen

Department of Public Management, South-Central University for Nationalities, Wuhan Hubei

Received: Oct. 15<sup>th</sup>, 2024; accepted: Nov. 17<sup>th</sup>, 2024; published: Nov. 28<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Singapore is one of the most seriously elderly countries in the world, for the purpose of solving the shortage of manpower, the government of Singapore learned to Japan and enacted the *Retirement and Re-Employment Act (AAR)* in 2012 on the basis of the particulars of population in nation. The

partners including the government, all kinds of enterprises, social organizations and the individuals actively carry out the rules, moreover they each perform its own functions to construct the active aging society. Currently, with our population aging in China, the problem of shortage of manpower need to be addressed and dealt with it. We should study, consider and introspect the Singapore's experiences, and expect to build my own regulating systems of re-employment of elderly persons.

## Keywords

Aging Society, The Elderly, Re-Employment of Elderly Persons

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 人口老龄化背景下的新加坡老年人再就业制度

根据新加坡国家人口及人才署公布的新加坡《2020年人口简报》，新加坡居民与十年前相比更长寿，长寿一方面导致新加坡人口老龄化现象非常严重，占总人口比率为16.8%，预计到了2030年，65岁以上公民人口比率会进一步增加到大约23.7%。加之出生率的不足以及缺乏国外移民补充等问题的叠加，新加坡劳动力人口短缺的问题日益严重。为了解决这个问题，新加坡政府效仿日本经验，首先进行了退休年龄的改革，并以此为契机制定老年人再就业法律制度，构建起符合新加坡人口发展特点的再就业体系。

第一阶段，退休年龄的改革[1]。1993年之前新加坡没有退休年龄的立法规定，非官方的退休年龄设定为55周岁，这是与新加坡中央公积金中心(CPF)规定的退休年龄相关联。随着银发人口的增加和老年人口赡养比的增大，1993年通过与新加坡职工总会(NTUC)以及新加坡国家雇主联盟(SNEF)进行协商，新加坡政府制定了退休年龄法案，将退休年龄设定为60周岁。1999年该法案进行了修订，退休年龄提到到62周岁。

第二阶段，制定老年人再就业法律制度。在退休年龄改革的基础上，新加坡政府借鉴日本的立法经验，在2012年正式颁布并实施了《退休和再就业法》(Retirement and Reemployment Act, 简称RRA)，该法的核心内容是：公司或企业应该为62周岁以上的老年劳动者提供灵活的继续工作的机会，直至65周岁。2016年在与NTUC和SNEF继续协商后，新加坡政府颁布了更新后的老年雇员再就业的三方指南，这也为再就业年龄从65周岁上升到67周岁做好充分的制度修订准备，2017年RRA进行了修订，将再就业年龄的上限正式规定为67周岁。

## 2. 借鉴——与日本的比较

如前所述，新加坡是在学习了日本经验的基础上，建立本国的再就业制度体系。但是与日本的具体制度相比，新加坡政府既有借鉴也有超越，并非简单地拿来和模仿。

### (一) 两个退休年龄

1971年日本制定的《日本高龄者稳定就业法》(下述简称为《稳定法》)将原来实施的55周岁的法定退休年龄(Statutory Retirement Age)提高到60周岁，尽管该法进行了多次修订，但是这一法定退休年龄迄今为止并未修改。在《稳定法》中还有一个被称之为养老金退休年龄(Pension Retirement Age)，这个退休年龄是在劳动者达到日本法定退休年龄60周岁之后，如果劳动者延长工作时间直至65周岁，他们因此

可以领取全额养老金<sup>1</sup>的退休年龄。

新加坡首先也进行了提高退休年龄的改革,经过两次调整后,新加坡的法定退休年龄从原来的 55 周岁提高到 62 周岁,即最低的法定退休年龄(statutory minimum Retirement Age),劳动者工作至 62 周岁时,他有选择退休的自由,但是只要有意愿继续工作并且符合再就业的最低法定条件,那么雇主就必须为其提供工作岗位,雇员为此可以继续工作直至 67 周岁,这里的 67 周岁被称之为 statutory maximum Re-employment Age,即最高的法定再就业年龄或者最高的退休年龄。

## (二) 再就业制度

日本进行退休年龄改革是为实施老年劳动者再就业制度铺平道路,《稳定法》第一条规定:“这部法律旨在提高包括老年人稳定就业的福祉等……这些措施是为了保障那些已经退休和其他的老龄退休者获得就业的机会”。为了实现上述目标,《稳定法》通过不断地修订,最终确定的再就业基本模式是:企业有义务为有意愿继续工作的 60 周岁及以上的老年雇员提供工作岗位,但是可以调整老年雇员的工作岗位、降低其工作福利待遇。

相比于日本需要通过强制性规定让企业接纳老年劳动者,新加坡的老年劳动者再就业是一种生存需要,由于新加坡实施的强制储蓄性社会保障制度,这种储蓄型基金缺乏互助共济性,难以避免因物价上涨与通货膨胀带来的基金贬值风险,新加坡人为此普遍认为“生活支出的上涨和社会福利的缺乏导致了即使超过了正式的退休年龄,有可能超过 70 周岁还有好好工作的必要”,所以新加坡的老年人选择再就业不需要进行利益激励,再就业法律提供的是社会规则,是保护他们再就业劳动权益的定心丸[2]。

## 3. 反思与重构——新加坡各方主体的参与与共治

在未来 30 年,新加坡社会的人口老龄化将是不可逆的发展趋势,新加坡人也在反思:如何摒弃对老年人是“负担”的负面认识,构建一个由政府、企业、社会组织和公民共同参与的积极老龄化社会。

### (一) 政府:宏观政策的制定和具体措施的落实

首先,政府试图在全社会重构对于老年人社会价值的态度和重新认知。针对社会上对老年人是社会负担、年龄是效率的最大障碍等负面认识,政府加强了雇主和雇员的反年龄歧视实践教育,并通过建立讲习所来强化对老年雇员的积极态度。其次,政府强调终身学习和技能更新的重要性,并且敦促老年人充分利用未来技能基金(Skills Future funds)和成人学习机构(the Institute for Adult Learning)作为学习新技能的方法或渠道。公共部门和教育部门为有技能的老年雇员提供新的工作岗位发挥着领导性作用,以至于不会让多年的训练和教育白白浪费。例如, MOM 提供的两个技能培训制度:一是劳动力职业资格证书制度(WSQ, Workforce Skills Qualifications)和就业技能培训制度(ESS, Employability Skills System),二是工作福利资助计划(WTS, Workfare Training Support Scheme)这个计划旨在激励雇主将低收入的老年雇员送去培训。最后,政府为推动 RRA 的实施推出的具体“干预”措施,其目的一方面是补助企业为接受老年人就业而产生的额外用工成本,另一方面通过引导和帮扶手段让老年劳动者顺利地实现再就业。计划内容包括:第一, **提高福利性收入的补贴支付计划 WIS (Higher Workfare Income Supplement Payout)**旨在增加年龄在 55 周岁至 60 周岁以上低收入老年劳动者的收入;第二, **福利计划**,旨在帮助公司招募、保留以及再雇用老年劳动者,这个计划包括:一是拟资助中小企业提升能力的补助金,二是就业能力提升补

<sup>1</sup>日本的养老金分为三个部分:第一层次为国民年金。日本法律规定所有 20 岁以上 60 岁以下的国民不分职业都有义务参加国民年金。参保者目前每月要向国民年金保险上缴 1 万 5040 日元(当前汇率约合人民币 876 元)保费,目前平均每个月可领取 5.5 万日元的年金;第二个层次是厚生年金。年金的保费由员工和企业折半出资。公务员等参加共济年金,保费也是个人和国家折半;第三个层次是企业年金。企业年金有很多不同种类,例如一种被称之为厚生年金基金制度,该项制度是大企业或者一些企业联合组建基金,企业方和员工向基金缴费,为了基金的规模效应,法律允许将本应上交厚生年金保险的部分转投到某厚生年金基金中加以投资运用。

助金；第三，**特别就业信贷项目 SEC (Special Employment Credit)**，雇主会受到特别就业信贷，其中 8% 是来自于收入在 3000 新元/月的 50 周岁以上新加坡人的月工资。但是另一方面要降低 SEC 的支付，尤其是对那些收入只有 3000~4000 新元的雇员。

#### (二) 企业：管理思路的转变以及管理手段的调整

首先，企业搭建一个多层次年龄的合作团队，提供一个年轻员工和老年员工不同文化之间交流的渠道，构建一个和谐包容、年龄友好的工作环境。这个思路是来自于新加坡劳动法理论上提出的一个观点——反向指导的格局，即年轻的雇员教授老年雇员新技术，不同年代的人应该认可其他年代人的优缺点，并且分享思想、技能和经验。因此企业可以通过提供这种多层次年龄雇员之间的搭配工作方式，利用指导和反向指导角色促进经验丰富的年长员工和年轻员工之间的知识交流。其次，企业人力资源管理手段的更新和转变。给与一线管理者清晰的培训和支持，不仅让他们提高管理老年雇员的技能，而且让他们不断更新最近的再就业观念以及如何处理不同年龄员工的相处问题。管理者也应该思考更新工作场所的企业文化从而让老年雇员更受欢迎和被接受，并且为不同年龄阶段的人提供公平晋升和培训的机会。其次，需要为老年雇员提供更适合于他们的工作场所，以减少对他们体力劳动的需求。例如楼层较高的公司需要增设地下一层的储藏室，或者增设电梯等设备。最后，企业需要注重老年劳动者的职业生涯规划和发展。作为老年劳动力的直接使用者，企业也应该在老年劳动者的职业生涯规划以及促进人力资源更好发展中发挥积极的作用。雇主应通过适当的干预手段支持老年工人的个人发展。例如最重要的支持就是要为年长的雇员提供各种职业机会，老年劳动者也需要通过培训接受最新的职业技能和培训。

#### (三) 社会性机构：构建并不断完善老年人再就业制度机制

为了更好地实施 RRA 并促成老年人再就业，新加坡职工总会(NTUC, National Trade Union Congress) 发挥着重要的指导性作用，其主要职责是发布老年人再就业的三方指南，并根据实践中人口老龄化的发展趋势以及社会经济发展的需要，不断更新指南内容，以帮助企业、员工以及工会应对并适应各种变化。例如 NTUC 在 2010 年 3 月发布了《老年人再就业三方机构指南》，这份指南的内容是建立在老年人再就业三方执行工作组 2008 年发布的《老年人再就业建议书》的基础上进行精炼之后完成的，其主要目标就是指导企业和员工为 2012 年 7 月 1 日实施的 RRA 做好充分的准备；2017 年 7 月指南内容进行了更新，原因在于 2017 年 7 月 1 日将要生效实施新的法定最高退休年龄，最高退休年龄将从 65 周岁提高到 67 周岁，指南为此通过提供优秀的实践案例以及建议来指导企业调整再就业政策，以及帮助员工适应这一变化；2020 年 10 月 12 日指南内容再次进行了更新，一是面对肆虐全球的 COVID-19 疫情对新加坡劳动力市场的影响，二是针对加剧的人口老龄化现象，新加坡政府接受了第三方组织提出的针对未来十年新加坡劳动力的战略布局建议，指南为此提供了一个更有全局性的老年人再就业的指导性意见，其目的是帮助企业 and 员工战胜目前的困难，并建议企业为员工提供指导性帮助，让员工在生命的不同年龄阶段做好职业规划，以适应老龄阶段对再就业劳动者体能和技能的要求[3]。

#### (四) 公民：思维转变和积极应对老龄生活

除了为改善物质生活条件而需要继续工作的原因之外，新加坡老年人也认识到再就业是实现社会参与的重要途径，他们乐意向年轻一代的员工传授丰富的工作经验和专长，从而实现自我的价值[4]。例如身体健康的老年人认为“过一种积极而富有成效的生活有助于改善认知能力，并且有可能减少罹患与年龄相关的疾病，例如老年痴呆”。政策研究机构的一项调查也显示，随机挑选 3000 个至少有一个年龄在 50 周岁到 70 周岁中老年人口的家庭，他们中有 91.1% 的受访者都同意退休之后继续工作，认为这是保持社会参与性、不会被孤立的能力，而且活跃在职场中是一个交友以及分享经验的极佳途径。因此，即使 2020 年全球新冠疫情爆发，根据新加坡人力资源部公布的就业数据中，55 至 64 岁工人的就业率仍稳定在 67%，并且 65 岁及以上老年工人的就业率从 2019 年的 27.6% 上升至 2020 年的 28.5%。

上述新加坡老年人再就业制度的成功推行，除了本国老龄化程度加剧的急迫现实需求，更重要的因素是：再就业改革并非政府以强制手段推行的改革项目，通过制度激励各方主体积极参与，并且在这个过程中企业和劳动者与政府在利益角力过程中通过不断地互相磨合、深度妥协，共同分担人口老龄化所增加的社会成本。

#### 4. 启示

2020年“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出：按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，逐步延迟法定退休年龄。2024年9月13日全国人民代表大会常务委员会发布了《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》，国务院颁布了《关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》(以下简称《办法》)，这预示着延迟法定退休年龄制度正式开始实施。因此结合新加坡的成功经验，未来我们应该以设计和构建延迟退休法律制度为核心任务，调动和发挥关联主体的积极作用，从而推动延迟法定退休制度体系化建设。

##### (一) 政府

目前国务院针对延迟退休出台了如何渐进式延迟法定退休年龄的基本思路和框架，一方面该《办法》是以行政法规的形式出现，另一方面内容含量非常大，但是仅仅在三个方面进行了原则性规定：一是如何渐进式地延迟法定退休年龄，二是养老保险制度的配套改革，三是超龄就业者的就业保障和劳动权益保障问题。因此，政府需要在制度建设方面解决最后一公里的问题：

首先，需要在未来设计和构建专门的渐进式延迟法定退休年龄法律制度。例如《办法》中虽然规定了如何渐进式延迟法定退休年龄，但是对于劳动者而言，在用人单位继续工作是签劳动合同还是劳务合同，其劳动权利包括劳动时间、工资福利、休息休假、劳动生产安全等是否有保障？对于用人单位而言，如果用人单位与劳动者并未就此延迟退休达成一致意见，劳动者还能延迟退休吗？用人单位是否能够重新安排劳动者新的工作岗位？因此政府需要及时完成具体制度的设计，完善上述《办法》中各方当事主体的权利义务内容、纠纷解决机制、责任承担方式，保障渐进式延迟法定退休年龄制度的顺利实施；

其次，需要政策机制完善延迟法定退休年龄制度体系。为了保证“自愿原则”的落实，政府应该以政策的方式激励各方主体积极参与延迟法定退休年龄制度的实施，例如激励老年劳动者如何能够自愿放弃颐养天年的退休权利，而乐意重返劳动力市场进行劳动，同时激励用人单位能够自愿承担用人成本和风险，愿意接受老年劳动者，否则用人单位就会利用种种借口或者手段拒绝老年劳动者继续工作的要求或者为他们提供工作机会。

最后，需要完善促进和帮扶大龄劳动者就业的劳动服务机制。在《办法》颁布之前，针对实践中大量存在的退休返聘的需求，中国老龄协会老年人才信息中心搭建了专门的“中国老年人才网”，网站上设有“老年人力资源服务平台”，有“求职招聘”和“就业指导”专区。因此随着渐进式延迟法定退休年龄制度的推进，政府需要通过业已成熟的平台资源，具体落实《办法》中针对大龄劳动者的就业帮扶措施<sup>2</sup>，包括招聘信息平台的建设、就业创业指导的落实，职业培训项目的立项。

##### (二) 公民个人

延迟法定退休年龄是影响到每一个公民的社会制度，而且随着人口老龄化的加剧，这一制度的实施必然是可持续性的，因此对于我们个人而言，首先，需要转变养老思维，积极实现社会参与。老年人在漫长的人生中积累的工作经验、人生智慧和坚毅的性格对于社会而言是宝贵的无形财富，因此可以在工

<sup>2</sup>《办法》第五条规定：国家实施就业优先战略，促进高质量充分就业。完善就业公共服务体系，健全终身职业技能培训制度。支持青年人就业创业，强化大龄劳动者就业岗位开发，完善困难人员就业援助制度。加强对就业年龄歧视的防范和治理，激励用人单位吸纳更多大龄劳动者就业。

作中通过带帮传的方式传授给年青一代。其次，我们需要将老年阶段纳入到人生规划中来。比如我们需要在年轻时加强身体锻炼，有一个健康的体魄来迎接 60 周岁之后继续工作的安排。我们也需要参加各种技能培训，以适应时代发展的变化，即便是在老年后也能更好的融入社会，顺利地实现社会参与。

### (三) 用人单位

面对老龄化社会的发展趋势，出生人口的下降，劳动力短缺的问题会导致未来用人单位会面临难以招聘到年轻劳动力的困境，因此用人单位必须适应且接受延迟法定退休年龄的制度。首先，用人单位应该转变用人的传统思维。尽管老年人在工作效率和创新等方面存在下降的趋势，但是其在工作中积累的丰富工作经验和人生智慧是企业宝贵的财富，因此他们也能为企业发展贡献余热。其次，用人单位应该转变管理的传统手段。面对留存有大龄劳动者的工作环境，用人单位需要搭建一个不同年龄层次的工作合作团队，通过学习或引入反向指导制度，构建一个相互学习、和谐包容、年龄友好的工作环境。

### (四) 社会组织

劳动领域最重要的社会组织是工会，工会组织要在新的社会发展背景下增加新的功能。作为维护劳动者权益和协调劳动关系的重要组织，未来工会应该在两个方面为推动渐进式延迟法定退休制度有所为：一是面对目前《办法》中大龄劳动者劳动权益的保障只有原则性规定的问题，工会应当在大龄劳动者劳动权益保障中发挥重要作用，例如可以通过集体谈判的并签订集体合同的方式确定针对大龄劳动者劳动权益保障的专项合同；二是协调大龄劳动者与用人单位之间的劳动关系，解决双方之间因为缺少法律规范调整而出现的矛盾。大龄劳动者就业目前最重要的是缺少具体制度的规范，因此对于劳动过程中可能出现的矛盾和纠纷没有解决依据，这就需要工会组织从中协调，既要保护大龄劳动者的劳动权益，同时需要平衡双方之间的利益，构建和谐劳动关系。

## 5. 结语

目前中国社会加速步入了人口老龄化社会，我们既要借鉴先例，也要结合本国的人口、经济和社会发展特点，来布局解决人口老龄化带来的社会问题的路径、方案和措施。“十四五”规划中提出了“积极开发老龄人力资源，发展银发经济”的倡导，当下我国已经正式提出了实施渐进式延迟法定退休制度的决定。但是当务之急仍然需要思量改革的推行应该以制定法律制度为核心，同时引导各方关联主体积极参与，推动渐进式延迟法定退休年龄制度改革的顺利实施，并为将来构建完善的法律制度体系奠定基础。

## 基金项目

本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目《我国老年人再就业劳动政策和法律调整机制研究》(19YJC820004)阶段性成果。

## 参考文献

- [1] NTUC (2016) Understanding Re-Employment: See the Value, Tap on the Value, Keep the Value. <https://www.hrinasia.com/news/guidebook-launched-to-help-companies-adopt-re-employment-guidelines/>
- [2] Tan, J. (2016) Embracing “The Silver Tsunami” - Future of Mature Working Adults. <https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=1154&context=pers>
- [3] NTUC (2020) Tripartite Guidelines on the Reemployment of Older Employees. <https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/employment-practices/guidelines/tripartite-guidelines-on-re-employment-of-older-employees.pdf>
- [4] Tan, M., Sagayadevan, V., Abdin, E., Picco, L., Vaingankar, J., Chong, S.A., et al. (2016) Employment Status among the Singapore Elderly and Its Correlates. *Psychogeriatrics*, 17, 155-163. <https://doi.org/10.1111/psyg.12206>