

积极应对人口老龄化 加强超龄劳动者权益保障

范 围

近年来，随着我国人口老龄化进程加速，劳动力结构也发生深刻变化，超龄劳动者已成为缓解部分行业用工短缺的重要力量。与此同时，当前超龄劳动者在法律关系认定、工伤保障、权益救济等方面仍面临一些困境。因此，构建政府、工会、用人单位和社会共同参与的超龄劳动者多元保障机制，既是实现老有所为的必然要求，也是积极应对人口老龄化、促进中国式现代化的重要举措。

为了保障超龄劳动者的合法权益，明确用人单位与劳动者的权利和义务，人社部近日发布《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》，向社会公开征求意见。暂行规定在劳动与劳务的二元体系框架之下，首次对超龄劳动者的权益保障做出了体系性的规定，迈出了完善超龄劳动者权益保障法治的重要一步。

加强超龄劳动者权益保障是积极应对人口老龄化的需要

《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示，截至 2024 年末，我国 60 岁及以上老年人口超过 3.1 亿，占总人口的 22%。随着人口老龄化的不断加剧，我国劳动力市场的供求关系及结构也逐渐发生变化。

一是从宏观来看，超龄劳动者成为弥补我国部分行业劳动力短缺的重要力量。自 2012 年开始，16 岁到 59 岁劳动年龄人口数量逐年下降，劳动力人口的平均年龄逐年提高。在总体供大于求的情况下，劳动力市场出现了结构性短缺，部分行业和岗位存在供给不足问题。如传统的制造业、建筑业、环卫行业等都面临员工平均年龄不断增长，

老员工退出、年轻人不愿进入的青黄不接状况。因此，超龄劳动者继续就业将会缓解上述行业的用工问题，有效降低用工成本。

二是从微观来看，加强超龄劳动者权益保障是实现老有所为的重要条件。党的二十届三中全会提出，发展银发经济，创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位。世界卫生组织提出的积极老龄化理念包括健康、参与和保障三大支柱，其中，参与支柱强调发挥老年人的专长和作用参与社会发展，如就业等，该支柱在传统的老有所养基础上，强调老有所为。让超龄劳动者实现体面劳动，需要创造相应的条件，包括更好的权益保障法制条件，以及相应的就业咨询、职业介绍、职业培训等公共服务，不仅让他们留下来，还要激励他们更好地发挥自身的经验和技能优势。

超龄劳动者权益保障面临的困境

近年来，超龄劳动者的规模不断扩大。由于此前法律规定不完善，导致超龄劳动者权益受到侵害后维权较为困难。

第一，法律关系的性质不明确。超龄劳动者与用人单位的法律关系性质在学理上以及司法实践中存在劳动关系、特殊劳动关系以及劳务关系等不同观点，且由于《劳动合同法》第44条规定及《劳动合同法实施条例》第21条规定的差异，关于超龄劳动者构成劳动关系还是劳务关系的区分标准又存在“享受基本养老保险待遇”和“达到法定退休年龄”两种不同的标准。

第二，基本权益保障标准不明确。由于超龄劳动者与用人单位的法律关系不明确，不能依据劳动法来确定他们享受的基本权益和保障

标准。总体而言，很多超龄劳动者的工作时间较长、劳动报酬较低。

第三，工伤保障缺失。工伤作为职业风险，难以避免。随着年龄的增长，超龄劳动者在工作过程中遭受工伤的概率上升。我国工伤保险以存在劳动关系为前提，且原则上与养老、医疗等其他保险捆绑参保。由于超龄劳动者的法律关系不明确，他们通常无法参加工伤保险。近年来，广东等地放开了超龄劳动者参加工伤保险的限制，允许用人单位为他们单独缴纳工伤保险，但由于采取自愿参保的模式，总体上的参保比例不高。因此，超龄劳动者遭受工伤的，如果用人单位为他们购买了意外伤害险等商业保险，可获得商业保险理赔，如果没有购买，只能诉请用人单位承担人身损害赔偿。

第四，权益救济渠道不畅。我国现行的劳动监察执法以及劳动争议仲裁的受案以劳动关系的存在为前提。超龄劳动者权益受到侵害后，无法通过劳动监察执法以及仲裁程序维护自身权益，主要通过向人民法院提起诉讼的方式维权，时间周期较长、成本较高。

加强超龄劳动者权益保障需综合施策

一是在政府层面，除了上述暂行规定外，应推动配套的法律法规出台，如超龄劳动者参保工伤保险的相关规定，采取强制参保的方式，明确相关待遇及其标准，以及超龄劳动者基本权益和其他权益救济程序的衔接制度，理顺同一案件不同请求事项的不同争议处理程序间的关系。此外，应完善针对超龄劳动者的公共就业服务体系，为有需求的超龄劳动者提供职业介绍和职业培训，帮助他们顺应社会发展变化，提升就业能力。依托现有技师学院、职业院校等，提供适合超龄劳动

者的职业培训课程，在数字政务平台等渠道提供职业技能培训公益类线上课程资源。

二是在工会层面，依法维护超龄劳动者的合法权益，对用人单位保障超龄劳动者合法权益情况进行监督。随着人口老龄化的加速，职工队伍结构也将发生变化，超龄劳动者的比例不断提高。工会要顺应变化，做好超龄劳动者的维权服务。如健全协商协调机制，代表超龄劳动者与用人单位进行协商，通过订立集体合同等方式，提高超龄劳动者的保护标准。对用人单位可能侵害超龄劳动者合法权益的行为，利用“一函两书”开展劳动法律监督，切实履行维权服务职责。

三是在用人单位层面，应依法雇用超龄劳动者。上述暂行规定基于超龄劳动者基本权益和非基本权益的区分构建起强制性和自愿性规范体系，用人单位应严格遵守劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障的强制性规定，并通过签订书面用工协议，对其他权利义务做出明确约定，如用工关系的终止条件等。此外，用人单位应根据生产经营实际，结合超龄劳动者的特点，更新规章制度，如对超龄劳动者夜班、加班及健康体检等做出专门规定。

四是在社会层面，应营造超龄劳动者就业友好的社会氛围。加强宣传引导，在全社会营造更加包容、公平的就业环境，鼓励用人单位在适当的岗位聘用适合的超龄劳动者。

（本文来源：工人日报，2025年9月22日。作者系首都经济贸易大学劳动经济学院教授，全总工会理论和劳动关系智库专家）