

积极老龄化的各国实践及对中国的启示

李雪艳*

浙大宁波理工学院, 浙江 宁波 315100

DOI:10.61369/SE.2026050033

摘 要 : 积极老龄化是应对人口老龄化挑战的策略之一。本文在梳理积极老龄化内涵与维度的基础上, 重点梳理和分析了世界卫生组织、欧盟及部分亚洲国家(地区)的积极老龄化政策。结果发现, 多数国家的积极老龄化政策聚焦围绕健康、参与、保障三大支柱展开, 具有较高的一致性, 但同时积极老龄化政策措施呈现碎片化特征。

关 键 词 : 健康; 参与; 保障

The Practice and Enlightenment of Active Aging in Developed Countries and Regions

Li Xueyan*

Ningbo Tech University, Ningbo, Zhejiang 315100

Abstract : Active aging is considered to be the historical choice to cope with aging society. Developed countries such as France, Sweden, Japan, Singapore, the UK and Norway have implemented active aging measures, and achieved good results. This paper reviews the practice of active aging in developed countries, and summarize the experience and enlightenment of active aging policy implementation.

Keywords : health; participation; guarantee

引言

老龄化已呈现全球性人口发展趋势。20世纪60年法国、瑞典、德国等发达国家相继步入老龄化社会后, 中国于2001年进入老龄化阶段, 目前65岁及以上人口占比已达15.9%, 超过深度老龄化标准。不仅如此, 中国同时面临老龄化加速、提前老龄化及生育水平持续走低等多重挑战。若不积极应对, 将对社会经济发展产生深远影响。本文系统总结和回顾了积极老龄化的实践进展, 总结其政策经验与启示。

一、积极老龄化的内涵与维度

“积极老龄化”的概念经历了成功老龄化、健康老龄化到生产老龄化的演变过程。1999年, 世界卫生组织(WHO)提出了积极老龄化的概念, 并被广泛接受, 但不同的国家有不同的侧重。WHO强调的是健康, 而欧盟则更关注就业。WHO(2002)^[1]的积极老龄化是最大化利用健康、参与和安全的机以改善老年生活质量的过程。积极一词是指老年人继续参与社会、经济、文化、宗教和公共事务的意愿和能力(Lewis et al., 2006)^[2], 健康则是一种维持身心健康的生活方式(Walker, 2002)^[3], 参与意味着老年人继续根据自己的能力、需要和喜好对社会做出生产性贡献, 就业和志愿服务都是一种积极的老龄化表现(Butler, 2005)^[4], 是参与活动的核心(李双玲 & 周志毅, 2011)^[5]。保障是指为老年人提供基本的社会保护, 特别是在老年人无法维持

和保护自己的情况下对他们的提供招呼 and 尊严。欧盟对积极老龄化的诠释侧重于终身学习、延长工作年限、退休后保持积极与健康活动(European Commission, 2005)^[6]。国内学者在此基础上进行了本土化拓展, 郭沧萍(2013)^[7]在健康、参与、安全三要素之外, 增加了“和谐”与“共享”维度; 穆光中(2016)^[8]认为, 积极老龄化应涵盖健康、能力、意愿及机会四个层面, 推动积极老龄化的“中国化”已成为中国的必然选择(刘文等, 2015)^[9]。

老年人所积累的丰富经验与能力是社会不可或缺的宝贵资源。无论从何种角度界定积极老龄化, 其实质是指在保障老年人获得充分社会保护的前提下, 使其能够依据自身需求、意愿和能力, 持续参与社会、经济、文化及公共事务, 从而提升晚年生活质量(袁文全、王志鑫, 2021)^[10]。因此, 一切有助于激发老年人在物质、社会及精神层面持续发挥潜力的措施, 均可纳入积极老龄化政策的范畴。

基金项目: 2021年国家社科基金一般项目《积极老龄化的劳动力供给潜力评估及政策优化研究》, 项目批准号: 21BJY098。

通讯邮箱: tracymail0417@163.com

二、积极老龄化在发达国家和地区的实践

（一）法国

法国是世界上第一个进入老龄化社会的国家（1865年），也是世界上唯一一个出生率40年保持稳定的国家，总生育率接近“人口更替水平”，这主要得益于以下几项政策安排。

1. 退休年龄管理。法国依托国家、社会与个人三方共担的福利保障体系，推行弹性退休机制。鼓励具备劳动能力的老年群体延迟退出劳动力市场以减缓社会整体老龄化进程。此外，法国聚焦健康生活方式倡导、疾病预防、技术服务水平提升及文化生活丰富等方面，启动了“夕阳红”计划，为老年群体构建更为友好的晚年生活环境。

2. 积极的生育政策。法国的生育激励政策以现金补贴为主要手段，每生育一名子女，母亲可获177欧元/每月的补贴，直至子女年满3周岁为止；若在3年内再次生育，第二名子女在6岁前可获600欧元/每月的补贴；若生育第三胎，政府将提供900欧元/每月的补贴，直至子女年满18周岁。法国积极生育政策的重点不仅体现为现金补贴，更在于对孩子提供完善的看护服务。法国最早的公立托儿所始建于1881年，目前98%的儿童在3岁前入托，帮助孩子们适应学前生活，且托儿所免费开放。

3. 人性化的养老保障体系。法国职工的法定退休年龄是62岁，退休者大部分可领取高额退休金，每月1400-1600欧元，年逾67岁者可领取全额退休金。法国建立了覆盖广泛、结构复杂的社会保障制度，涵盖约40种社会保险项目，全国99%的人口被纳入该体系。这意味着，绝大多数法国公民从出生到生命终结，均能获得某种形式的基本社会救助。

（二）日本

日本是除中国之外，老龄化发展速度最快的国家。针对老龄化带来的经济社会问题，日本政府制定了针对性很强的法律政策，鼓励老年人就业、创业和终身学习。

1. 保证老年人的雇佣就业机会。日本于2013年出台《继续雇佣制度》，明确要求雇主分阶段推迟员工退休年龄，并对积极落实该制度的企业给予奖励。同时，面向长期失业的中高龄劳动者，政府组织就业辅导讲座、信息咨询及经验交流活动，协助其重新进入就业市场。

根据修订后的《老年人雇佣安定法》，自2014年12月起，日本的老年人才中心向老年人提供临时、短期或轻松型就业岗位；老年人职业经验开发中心则为具有技能的60岁以上人才匹配企业需求（田香兰，2010，2012）^{[1][12]}。

2. 支持老年人自我创业。日本通过中小企业金融公库和国民生活金融公库向老年人提供优惠贷款并免除贷款保证，建立专项融资制度。政府将创业最低资本金要求调整为“启动金1日元”，积极鼓励老年创业。对于45岁以上中高龄群体共同创业并雇佣中高龄人员的项目，政府还将提供部分创业启动资金。

3. 建立稳定的公共年金制度。日本的公共养老金体系由国民年金、厚生年金及共济年金构成。其中国民年金是基础支柱，相当于“全民皆年金”机制，覆盖和保障所有20至60岁之间且在日

本境内拥有合法居留权的居民。在日本，约70%的老年人将公共年金视为退休后生活的主要保障，企业年金是由企业支付的，厚生年金则是自愿参保的。此外，政府还支持中小企业设立退职金制度，即“共济年金”。以双职工家庭为例，将国民年金和厚生年金加起来，一对日本夫妻每月平均可领取22万日元的养老金。

4. 创造终身学习的环境。日本制定《振兴终身学习的措施》，从国家层面支持地方教育、文化、体育等活动。地方政府是终身学习推进核心，负责提供学习信息咨询、需求调查及项目开发。政府为老年人开设多样化讲座，并开展IT技能培训，提高老年人数字化生活和劳动技能。同时，日本还建立了学习成果评价制度，鼓励老年人将所学知识和技能应用于实践。

5. 鼓励老年人参加社会活动。日本设立老人俱乐部，支持老年人参与社会活动以体现人生价值。国家通过都道府县及全国社会福利协议会下设的志愿者中心，提供志愿者活动咨询、协调、培训及活动支持。

（三）英国

英国1930年进入老龄化社会，60岁以上人口在总人口中的比例已达到22.7%。英国应对人口老龄化的经验可以总结为如下几点：

1. 提高退休年龄，限制提前退休。欧盟将抑制提前退休列为应对老龄化的关键政策工具，明确提出到2010年实现55至64岁老年人口就业率不低于50%，并将劳动者平均退出劳动力市场的年龄提升5岁。在反年龄歧视方面，欧盟于2000年通过《就业指令》，英国在2006年10月将其转化为国内立法，为年长劳动者继续就业创造法律环境（解韬，2012）^[13]。

2. 鼓励健康自立，积极融入社会。英国鼓励个体健康自立，并提供以个人为中心的服务，满足需要照顾者的实际需求。英国制定了《全国老年人服务框架》，这是英国政府对于老年人健康和社会照料服务的政策工具，具体包括促进自立、改善服务质量与连续性、扩大服务内容、优化长期照料等。近年来，英国地方政府政策重点从单纯的老年人保护转向财产保护，尤其是加强对住房的资助与维修，这是提升老年人生活质量的重要支持手段。

3. 完善社会政策，促进老人就业。英国实施“积极的社会政策”，社会政策的目标从提供收入保障转向社会包容，以增强贫困者的经济社会功能，使他们融入到社会主流生活中，提升社会成员就业能力。政府不仅帮助失业者重新就业，还在其重新入职后持续提供支持，直至其稳定融入新岗位，避免频繁被劳动力市场排斥。同时，政府与企业合作推行“家庭友好政策”，协助职工平衡工作与家庭责任。

（四）挪威

挪威从20世纪80年代就进入老龄社会，是实施积极养老政策比较早的国家。挪威的积极老龄化的核心是“工作被视为老年人活动的中心舞台，生活幸福的唯一方式”，其应对老龄社会的经验可以概括为以下几点：

1. 延长老年人工作时间，强化对老年人继续工作的激励。成立“国家老年政策信息中心(CSP)”来负责延迟退休的相关提案的实施；发布《国家老年职工》提案，提案的核心内容是在工作场

所实施具体的管理方案，重新制定针对老年职工的人事政策，建立激励机制，留住老年职工，以加强老年职工在劳动大军中的地位。发布《全面劳动生活》提案，这是一项由政府、雇主和雇员组织三方签署的重要协议，目标包括减少因病缺勤20%、提高残疾人和老年人对劳动力市场的参与度，强调积极的劳动力市场政策，将国家医疗福利主要用于积极养老。

2. 改革养老金制度，激励老年人留在劳动力市场。挪威建立了弹性退休制度，其中养老金的计算方法是根据预期寿命减去67，得到剩余寿命，该剩余寿命年限则为各年龄组能够领取养老金的年数。如果预期寿命延长就必须推迟退休，以保证所有人获得同等水平的养老金。

（五）中国香港

香港65岁以上老年人口占比高达16%。香港应对老龄化问题的落脚点是开发适合各个年龄段的人们可以和睦相处并保持独立的友好型环境，创造安全感，归属感和价值感来促进老年人参与。

1. 建立积极老龄化的政策框架。香港积极老龄化的政策包括生活安全、健康维护、社会参与三个组成部分。生活安全包括随着年龄增长而产生的社会、财政与身体需求；健康维护包括个人努力以及政府提供的卫生与社会保障服务；社会参与是指个人积极参与及有利于社区和公民参与的配套环境。香港的积极老龄化政策落实不仅需要个人积极参与，还依赖于配套政策和管理细节，三大要素应同时到位，形成相互支撑的闭环。

2. 积极推广年龄友好型社区建设。政策层面上，通过提供政策支持和资源提供促进老年人社会参与，并倡议由社区一级的政府机构和区议会提供资金，建立一个社区关爱网络。实践层面上，由非政府组织、服务中心、商业、私营企业试点年龄友好型社区建设方案，财政予以支持。香港年龄友好型社区的核心特点是综合使用自上而下和自下而上的做法，通过老年人自己、家庭、社区和政府等利益相关主体的共同努力，促进老年人的社会参与动力，为社区做出积极贡献。香港的政策规划将老年人视为服务改革者和变革者，而非被服务者。

3. 开发邻里关爱网络。香港政府开发了老年学院和邻里积极老龄化项目来发展邻里关爱网络。老年学院的主要做法是，为老年人提供教育培训的学校和非政府机构提供一万元/人的奖学金，推进跨部门、跨代际、跨领域的合作，为60岁及以上的老年人提供在小学、中学和大专院校的学习机会。在老年学院的老年人必须完成计算机应用（如互联网浏览和电子邮件）及健康基础（即健康促进和维护）两门基本课程，其他课程根据老年人兴趣选择性完成。他们可以和其他年轻学生坐在一起，一起参加课堂或研讨会，从而创造代际互动的平台。

三、发达国家和地区积极老龄化经验总结

（一）健康——通过立法建立老年医保制度

在老年医疗保障立法方面，英国1946年通过的《国民健康服务法》确立了覆盖所有在英居住满三个月居民（含外籍人士）的

免费医疗体系，老年人成为该制度的主要受益群体。美国于1965年相继颁布《老年医疗保险法》与《穷人医疗补助法》，并建立专项老年医疗保险。日本则在1983年推出《老年人健康与医疗服务法》，为老年人提供涵盖治疗、预防及健康促进的全链条医疗服务（贺莎莎、孙建娥，2017）^[4]。此外，为应对老年医疗与护理费用不断上涨的压力，多国通过建立护理保险制度缓解老年人经济负担，提升专业福利服务水平。日本于2000年建立老年护理保险制度，为老年人提供保健、医疗、福利等综合性服务，政府承担大部分费用，个人仅负担小部分。在德国，凡参加医疗保险者均须参加护理保险，护理分为居家护理和机构护理两类，政府鼓励居家护理，对选择居家护理的老年人除支付保险金外还给予护理津贴。

（二）参与——退休年龄管理

参与不仅指劳动力市场参与，还有参与社会活动、终身学习等。关于劳动力市场参与的促进政策主要体现在退休年龄管理方面，法国、日本、美国、瑞典等国家相继实行退休年龄管理制度，如表1。总体看，发达国家的法定退休年龄虽在一定弹性区间内实行，但呈逐步推迟状态，从61-70岁不等。在社会参与方面，发达国家尤其注重老年教育。老年教育的推进具有双重功能，一是帮助老年群体更新知识储备，提升综合素质，缩小与社会发展的认知差距，为其持续参与社会事务提供能力基础；二是充实老年人精神文化生活，改善生活品质，促进自我价值实现。英国自20世纪80年代起系统开展老年教育工作，教育形式多样、课程丰富，能满足老年人多元化需求。美国高度重视老年教育法制化，先后颁布《老年人法》《高等教育法》《成年人教育法》《职业教育法》《国内志愿服务法》《综合就业训练法》《禁止歧视老人法》等。此外，美国自20世纪30年代开始探索死亡教育，帮助老年人正确面对衰老与死亡，目前该教育体系已相当成熟。日本则大力发展社区老年教育，教育方式多元，便于老年人就近学习、积极参与、主动成长。

表1：典型老龄化国家的退休年龄制度

国别	退休年龄制度的主要内容
法国	自2010年起，法定退休年龄每年延长4个月，至2018年由60岁延长至62岁，同时逐步提高养老金缴费年限及雇主与雇员的缴费率。
日本	2025年起，日本老年人满65岁才能领取养老金。
美国	退休年龄集中于62至70岁。62岁可申请提前退休，仅能领取70%至75%的公共养老金；67岁正式退休可领取全额退休金；最晚退休年龄不超过70岁。
瑞典	法定退休年龄为65岁，最早可提前至61岁，最晚可延迟至70岁。提前退休每早1个月，养老金减少0.5%；延迟退休每晚1个月，养老金增加0.6%。

（三）保障

在养老保障体系建设方面，由政府、企业和个人共同分担的养老保障制度已成为国际共识。一般而言，老龄化国家的养老保障体系分为三个层次：基本养老金制度、职工养老金制度及私人养老金制度。基本养老金制度由国家向符合条件的公民提供最基本的经济保障，后两者为重要补充。不同国家各有特色，日本建立了“全民皆保”的年金制度，针对不同社会群体提供差异化保障水平；瑞典则在养老保险制度中引入名义账户与积累账户，既

缓解了转型成本压力，又抑制了提前退休行为。

四、结论

通过梳理发达国家及地区积极老龄化的政策框架与措施，可以看到，当前积极老龄化政策仍分散于公共政策体系的各个独立领域之间，缺乏系统整合。这些政策在推动老年人融入社会、经济及政治生活方面，往往更多体现为政府的意愿表达，实际落地效能相对有限。

（1）目前国内关于积极老龄化的研究仍然处于倡议和理念引入阶段，既缺乏相关基础研究也缺乏系统战略研究，由于中国老龄化问题有显著的自身特征，加之中国传统的老龄观、老龄文化的影响，中国实现积极老龄化的个体层面的微观动力机制、国家层面的宏观战略必定不同，相关研究的匮乏限制了中国积极老龄化政策的制定和推进。

（2）积极老龄化政策的制定主要围绕“健康”、“参与”、

“保障”三大维度，并受到就业、退休、老年学习、社区参与、志愿服务、社会支持等多个方面因素的影响。然而各国应用积极老龄化这一概念和理论来解决实际问题时，均有所侧重。因此中国积极老龄化政策的制定必须明确这些相关因素的现状和影响，但目前国内对这些相关要素与积极老龄化之间的关系仍缺乏系统的研究。

（3）大多数工业化国家的积极老龄化政策都是分散在整个公共政策领域的若干个相互孤立政策，对促进老年人纳入社会、经济和政治生活往往是更具象征性意义，表明政府态度，而不是更具有实际价值。这主要是政府没有构建积极老龄化战略的系统架构，同时也没有构建良好的运行机制系统推进。有鉴于中国人口老龄化的严峻形势和特征，中国的积极老龄化在理念上以“价值创造”为导向，以老年“社会参与”（含就业、创业和志愿服务）为核心，综合考虑各方面影响因素，系统构建积极老龄化公共政策体系，这正是本课题要深入研究的内容。

参考文献

- [1] World Health Organization (WHO) (2002) Active Ageing: A Policy Framework, WHO, Geneva.
- [2] Lewis MW, Leslie ME, Liljegen SJ, Plant cell
- [3] Walker, A. (2002). A strategy for active ageing. International Social Security Review, 55(1), 121 - 140.
- [4] 李双玲, 周志毅. 试析积极老龄化视野下老年教育的转变 [J]. 中国成人教育, 2011年01期.
- [5] 刘文、焦佩. 国际视野中的积极老龄化研究 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2015 (1): 167-180.
- [6] 蔡昉. 中国的人口红利还能持续多久 [J]. 经济动态, 2011 (6): 3-7.
- [7] 张川川、赵耀辉. 老年人就业和年轻人就业的关系：来自中国的经验证据 [J]. 世界经济, 2014 (5): 74-90.
- [8] 程杰. 养老保障的劳动供给效应 [J]. 经济研究, 2014(10): 60-73.
- [9] 都阳. 就业政策的阶段特征与调整方向 [J]. 劳动经济研究, 2016(4): 53-72.
- [10] 袁文全、王志鑫. 老年人社会参与的法规建构及制度回应——基于积极老龄化框架的分析 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2021, 61(4): 26-35, 234.
- [11] 田香兰. 日本积极养老政策研究 [J]. 社会工作 (下半月), 2010(5): 45-48.
- [12] 田香兰. 日本老年人雇佣政策及其对中国的启示 [J]. 日本问题研究, 2012, 26(3): 31-36.
- [13] 解韬. 英国应对人口老龄化的经验及对中国的启示 [J]. 战略决策研究, 2012, 3(1): 80-86.
- [14] 贺莎莎, 孙建娥. 国外积极老龄化政策实践及其对我国的启示 [J]. 重庆科技学院学报 (社会科学版), 2017(11): 24-27.