

编者按

老年人,是国家的宝贵财富;新业态劳动者,则是高质量发展的澎湃新血。从支持“银发族”再就业,到织密新业态劳动者权益保障网——“一老一新”两大群体,政策的迭代与法治的护航,既牵系民生冷暖,更托举就业大局。如何让有意愿、有能力的老年人“老有所为”?如何让奔走各方的新业态劳动者权益落地有声?本期《法治经纬》聚焦老年人再就业与新业态劳动者权益保护,邀请专家学者剖析政策亮点、解读地方实践,敬请关注。

多地出台政策支持老年人再就业

让有意愿有能力的老年人实现“老有所为”

□ 本报记者 文丽娟

早上七点半,年过六旬的陈德明(化名)准时走出家门。退休前,他是上海市一家大型制造企业的技术副总,如今他的身份是社区的“银龄顾问”,每天的工作是为辖区内的中小制造企业提供工艺改进建议。“刚退休那阵子,突然闲下来,整个人都空了。现在每周工作三天,既能把自己几十年的经验用起来,又不至于太累,日子过得充实多了。”陈德明说。

陈德明的“再就业”,得益于2026年3月印发的《上海市关于构建老年人社会参与支持体系 推动实现老有所为的实施方案》。

不只是上海——近段时间以来,重庆市、天津市、安徽省黄山市等地密集出台支持老年人再就业的政策文件。一场从中央到地方,旨在系统开发老年人人力资源的政策行动,在2026年春季加速落地。

多地支持老年人再就业的深层意义是什么?“银发上班族”是否会挤压年轻人的就业空间?如何保障该群体的合法权益?《法治日报》记者对此展开采访。

一场关于“老”的认知重塑

记者注意到,这场地方政策竞速背后,是国家层面制度设计的渐次铺开。

2025年上半年,民政部等19个部门联合发布《关于支持老年人社会参与 推动实现老有所为的指导意见》,明确要求“创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位”,强调需依法保障超龄劳动者的劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障等基本权益。

同年7月,人力资源和社会保障部发布《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。

2026年政府工作报告和“十五五”规划纲要亦分别点名,均提出积极开发老年人人力资源。顶层有部署,地方有探索。2026年以来,各地结合自身实际,推出了各具特色、操作性强的实施方案。

重庆率先推出35条举措,将老年人纳入公共就业服务体系,建立老年人人才信息库,开发“适老化”岗位,探索超龄人员参加工伤保险。上海28个部门联合发力,支持返聘退休专业技术人员,鼓励老年人力资源与银发产业对接。天津要求开发多样化适老就业岗位,并在公共就业服务平台探索设立老年人专区;安徽黄山则立足本地生态文化优势,探索“文化养老”“研学康养”等模式,充分释放“银发力量”。

受访专家认为,多地密集出台政策的背后,是一场关于“老”的认知重塑,让有意愿、有能力的老年人“老有所为”。

“随着生活条件不断改善,很多劳动者在达到退休年龄之后,依然具有良好的劳动能力,具备服务社会经济发展的条件。”中央财经大学法学院教授、劳动法和劳动保障法研究中心主任沈建峰分析,支持老年人再就业至少有三层考量:其一,发挥老年人力资源优势服务社会经济;其二,在老龄化等背景下,缓解一些行业和领域出现的用工荒;其三,为无法领取养老金的老年群体提供生活保障。

“截至2025年末,我国60岁及以上人口已达3.23

亿。”在《法治日报》律师专家库成员、北京策略律师事务所高级合伙人孙宜前看来,单纯依靠社会保障体系难以支撑如此庞大的老年群体,“政策制定者正试图将老年群体从‘被赡养的对象’,重新定义为可供社会持续开发的‘资源’与‘力量’”。

孙宜前认为,各地实践标志着“银发就业”已从“倡导鼓励”迈向涵盖“岗位开发、技能培训、权益保障、争议调解”的全链条支持。他表示:“通过搭建志愿服务、就业支持、基层参与等多元平台,既减轻家庭和社会养老负担,又实现‘老有所为’,提升老年人的社会价值感和生活质量。”

从“模糊地带”到“制度兜底”

老年人再就业,权益保障是绕不开的核心议题。由于超过法定退休年龄,他们通常难以与用人单位确立标准的劳动关系,在工伤认定、欠薪维权等方面曾长期处于“模糊地带”。

这一局面正在被一系列制度创新所扭转。沈建峰向记者介绍,2024年9月颁布的《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》及该决定第四条批准的《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》,为超过退休年龄的“银发打工”设计了权益保障的基本框架;《超龄劳动者基本权益保障暂行规定(公开征求意见稿)》拟进一步为保护超过退休年龄的“银发打工”进行具体制度设计。

在地方层面,破解工伤保险覆盖难题成为突破口。此次,上海明确要求用人单位依法保障老年就业人员的合理报酬,必要休息及安全卫生工作环境,并将探索把老年就业人员纳入工伤保险制度。重庆将探索超龄人员工伤保险政策列为促进老年人人力资源开发的核心举措之一。

记者注意到一项值得关注的探索——“补充工伤保险”,这项由政府引导、用人单位自愿参保,商业保险机构承保的政策性保险,旨在解决超龄人员工伤“保不上”的难题。2026年3月,河南省人社厅等部门联合印发《关于在全省开展补充工伤保险试点工作的通知》,将补充工伤保险试点范围扩至全省,其中的职业伤害保险将超过法定退休年龄且不超过70周岁的从业人员纳入保障范围;而在河北省,《石家庄市补充工伤保险办法(试行)》已于2026年1月1日起施行。

“当前超龄劳动者面临的核心困境,是其与用人单位大多签订劳务合同,而非劳动合同,导致无法纳入工伤保险体系。”孙宜前向记者分析,完善制度的关键在于从立法层面明确,用人单位不得以超龄为由拒绝为劳动者参保工伤保险,更不得以商业保险简单替代工伤保险。他建议,规范用工管理,应要求用人单位与超龄劳动者订立书面用工协议,明确双方权利义务,遏制拖欠工资、随意辞退等侵权行为;保障超龄劳动者获得不低于当地最低工资标准的劳动报酬;同时对超龄劳动者维权开辟绿色通道,简化工伤认定程序,缩短办理时限。

“政府需制定配套政策,明确社会保险覆盖范围及失业认定标准;社会层面应营造支持氛围,发展银发人力资源服务平台,提供技能培训与法律援助;劳动者自身也应增强权益保障意识,保留用工证据。”孙宜前说。

代际互补而非零和博弈

当支持老年人再就业的政策密集出台,一个社会关切随之浮现:这会抢走年轻人的工作机会吗?受访专家指出,老年人就业与青年人就业实际上是“代际互补”,而非“零和博弈”。

“普遍的现象是,老年人和青年人就业的途径和领域并不具有重合性,而是存在结构性差异,因此老年人就业并不必然妨碍青年人就业。”沈建峰给出明确判断。

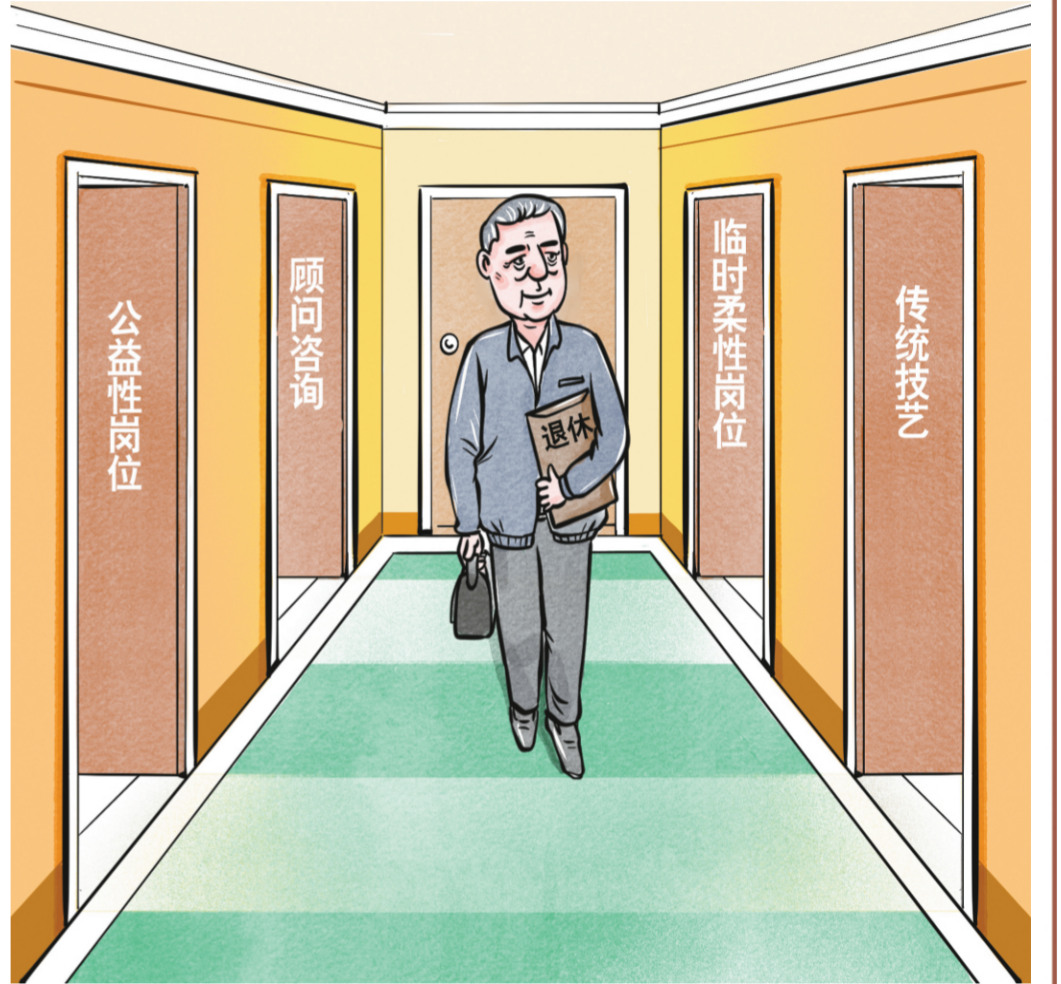
孙宜前进一步阐释了这种“互补”:老年人再就业多集中于社区服务、后勤安保、传统技艺、顾问咨询、公益性岗位和临时柔性岗位等,普遍具有工作强度低、时间灵活、经验导向强的特点;而青年就业多集中于新兴产业、技术研发等高强度全职岗位及创新型领域,岗位类型、能力要求、工作模式差异显著,形成代际间的错位互补。

从各地政策的设计来看,老年人就业同样有明确边界约束,孙宜前注意到,多地政策均强调自愿、适度、柔性等原则,禁止强制就业和高危重岗就业。“从政策层面在一定程度上规避了岗位冲突,保障青年主流就业空间。”他表示。

“当前在一些领域,青年人就业难和企业招工难并存。”沈建峰表示,他认为,消除劳动力供求的结构性矛盾,是解决青年人就业更有效的途径,因此不必担忧老年人就业的挤压效应。

孙宜前则进一步指出,大量年轻人就业意愿较低的基层便民服务与传统行业岗位,正通过老年人的参与被重新盘活。随着老年群体再就业带动相关服务产业发展,或将间接创造更多适应年轻人的新兴岗位,形成“经验型岗位”与“创新型岗位”各得其所的合理代际分工,推动就业市场长期稳定发展。

漫画/高岳



经纬观

“老有所为”:一种高质量的“老有所养”

□ 文丽娟

近期,上海、重庆、天津、安徽黄山等地密集出台支持老年人再就业的政策文件,从中央顶层设计到地方差异化探索,一场系统开发老年人人力资源的行动正在加速落地。在笔者看来,这不仅是应对人口老龄化的务实之举,更是一场关于“老”的认知革命——老年人不是社会的“负担”,而是有待开发的宝贵资源。

重新定义老年人的社会角色,是这轮政策密集出台的深层意义所在。根据国家统计局数据,截至2025年末,我国60岁及以上人口已达3.23亿。长期以来,社会习惯将老年群体视为“被赡养的对象”,关注焦点多集中在养老金的发放、医疗服务的供给等“养”的层面,而这新一轮政策明确转向“用”的维度——通过搭建就业支持、志愿服务、基层参与等多元平台,让有意愿、有能力的老年人将数十年积累的经验和专业优势

转化为实实在在的经济价值与社会财富。正如业内专家所言,这标志着“银发就业”已从“倡导鼓励”迈向涵盖“岗位开发、技能培训、权益保障、争议调解”的全链条支持。

对于老年人个体而言,“老有所为”的意义也非同一般。很多退休人员拥有良好的健康状况和强烈的社会参与意愿,突然“闲下来”反而导致心理落差和生活空虚。再就业为他们提供了保持社会连接、延续自我价值的渠道,是提升晚年生活质量的重要方式。从这个意义上说,“老有所为”本身就是一种高质量的“老有所养”,它让老年人在被“供养”之外,获得尊严、成就感和社会认同,这是单纯的经济保障无法替代的精神滋养。

而从社会整体来看,在少子化和老龄化叠加的背景下,一些行业和领域已经出现用工缺口,开发老年人力资源是填补结构性缺口的现实选择,也是推动银发经济发展的重要引擎。

当然,鼓励老年人再就业,必须正视随之而来的挑战,最为突出的是权益保障问题。由于超过法定退休年龄,超龄劳动者通常难以与用人单位确立标准劳动关系,在工伤认定、欠薪维权等方面长期处于权益保障的“模糊地带”。

令人欣慰的是,从中央为保障超龄劳动者权益勾勒的制度框架,到各地补充工伤保险试点等实践的加速推进,制度补漏的步伐正在加快。但也要看到,从政策文件到普遍落地仍有一段距离,用人单位以商业保险替代工伤保险,以签订劳务合同规避用工责任等现象尚未根绝,弥合共同的落差需要立法、执法、司法协同发力。

老龄化是不可逆转的人口趋势,但对待老龄化的态度和方式是可以选择的。让有意愿、有能力的老年人“老有所为”,让“银发资源”成为发展资源,这既是应对挑战的现实答案,也是一个社会文明温度的体现。在这条路上,制度建设与观念革新缺一不可。

从顶层设计到地方实践

法治织密新业态劳动者“权益保障网”

□ 本报记者 韩丹东

2026年4月,人力资源和社会保障部、国家发展改革委、农业农村部印发《关于统筹城乡就业政策体系的意见》,其中提出,挖掘消费新业态就业空间,深挖便民服务、文旅、首发经济、冰雪经济、入境经济等牵动性强、增长空间大的消费领域就业潜力,同步提升消费者生活品质与劳动者收入水平。同时提出完善社会保障制度,研究制定促进灵活就业人员参加企业职工基本养老保险的措施,扩大新就业形态人员职业伤害保障试点范围。

如今,新业态新模式不断涌现,灵活就业成为就业市场新常态,外卖骑手、网约车司机、快递员、同城配送员等群体成为就业市场的重要组成部分。新业态劳动者队伍愈发壮大,与传统就业模式不同,新就业形态的灵活性、多元性也带来劳动关系认定难等权益保障问题。

对此,接受《法治日报》记者采访的专家认为,近年来,从顶层制度设计到地方实践创新,从专项立法推进到监管执法强化,多部门合力打出法治“组合拳”,通过试点扩围、机制创新、数字赋能等一系列举措,为新业态劳动者筑牢权益保障法治根基,织密了“权益保障网”。

痛点逐步击破

记者梳理相关报道发现,从地方出台用工规范,到平台与劳动者协商定制规则,新业态劳动者权益保障正从政策层面落到具体实践细节中。

2025年8月,江苏省常州市出台《常州市新就业形态劳动用工管理指引》,明确要求,网约车驾驶员、网约配送员、外卖送餐员、网约同城货运驾驶员等新就业形态劳动者,连续工作超过4个小时的,企业应设置强制休息规则,20分钟内不再派单。2025年4月,2025年度“饿了么”(上海)协商算法座谈会召开,外卖平台与骑手代表签订

网约配送算法和劳动规则协议,涵盖劳动报酬、休息休假、劳动保护、协商协调机制等方面。在京东外卖业务板块,全职骑手实现100%签订劳动合同,100%足额缴纳五险一金,企业每月为每位骑手平均承担约2000元的五险一金相关费用。

《法治日报》律师专家库成员、北京市两高(上海)律师事务所律师徐吉平指出,新业态劳动者权益保障曾面临的核心痛点,如今正被逐步击破。

劳动关系认定难,曾是新业态劳动者维权第一只“拦路虎”。此前,企业常通过签订合作协议,引导劳动者注册个体工商户等方式规避劳动关系认定,导致劳动者遭遇欠薪、工伤时维权无门。2024年12月,最高人民法院发布依法保障劳动者权益总体情况和新业态劳动争议专题指导性案例,聚焦企业与新业态劳动者之间的劳动关系认定,对司法实践中的突出问题作出回应。徐吉平表示,案例指导契合新业态发展特点,为司法实践提供明确指引,让平台与劳动者明晰了权利义务边界,从源头减少争议。

职业伤害保障是新业态劳动者最迫切需求之一。2025年4月,人力资源和社会保障部等九部门联合印发《关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知》,明确在扩大试点的基础上,逐步在全国范围内建立实施职业伤害保障制度,用3年左右的时间,从扩容省份、新增企业、拓宽行业3个维度分步骤、渐进式推进职业伤害保障试点扩围工作。

此外,记者观察到,规范算法用工规则,打破算法“黑箱”成为近年各方工作重点之一。

过去平台单方设定订单、薪酬、考核规则,劳动者被动接受,甚至为此牺牲休息时间。如今,算法协商成为行业新风向。2025年9月,全国总工会在上海召开平台算法和劳动规则协商工作现场交流会,头部平台陆续签订专项协议,明确报酬不低于当地小时最低工资,

设恶劣天气补贴,取消“超时扣款”,网约车行业公开计价、降低抽成,升级防疲劳规则。徐吉平表示,算法协商让劳动者从“被动接受者”变为“参与制定者”,让新业态劳动者的核心权益从被算法“模糊”逐步走向“算得明白”,是法治在数字经济领域的生动实践。

维权渠道畅通让诉求快速响应。全国根治欠薪线索反映平台小程序让维权“网上办”“扫码办”常态化。《法治日报》律师专家库成员、北京天驰君泰律师事务所合伙人郭政对此表示,维权救济机制优化精准贴合新业态劳动者“时间碎片化、工作流动化”特点,线上线下联动纠纷解决模式大幅降低维权时间与经济成本。

框架不断完善

受访专家指出,近年来,我国从立法、监管、司法多维发力,完善新业态劳动者权益保障法治框架,压实平台责任成为核心着力点。

郭政指出,我国的制度设计在两方面实现突破:一是用工责任边界进一步明确,二是平台法定义务全面增加。2021年,人力资源社会保障部等八部门共同印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,划分平台用工三类情形,明确“不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理”的平台需承担报酬、休息、安全等基本责任。此外,制度还从社保、算法等方面全面强化平台义务。职业伤害保障试点创新按单计费、应保尽保,以平台为责任主体,不以劳动关系为参保前提,部分头部平台提供养老保险补贴;要求公开派单分配、考核奖惩、佣金抽成规则,保障劳动者知情权、参与权、协商权;明确平台承担安全教育培训、劳动防护用品供给、恶劣天气作业保护等法定责任。郭政分析,制度核心是让平台承担与管理能力、经营收益匹配的责任,改变“管劳动不担责”的不合理现状。徐吉平指出,从原劳动和社会保障部《关于确立劳

动关系有关事项的通知》到《工伤保险条例》再到劳动合同法,一系列法律法规与政策文件形成闭环,在一定程度上搭建起平台用工责任的“框架”。

保障向深向实

采访中,专家表示,当前新业态劳动者权益保障工作已取得明显成效,但相关群体规模持续扩大,诉求日趋多元,数字经济不断催生用工新情况,现有保障体系仍有进一步完善的空间。社保参保扩面,实现保障普惠均等,优化维权渠道等将成为工作重点。对此,应坚持以法治为引领,通过政策完善、机制创新、数字赋能,让权益保障更有力度,覆盖面更广。

徐吉平指出,目前,实践中仍存在社保参保率低、险种不全等问题,原因在于传统制度与新就业特征不适应,缴费压力大,参保渠道不畅。

记者手记

新业态劳动者是经济社会发展不可或缺的重要力量,保障这一群体的权益,不仅关乎劳动者自身的身计与发展,更与民生福祉和经济大局紧密相连。在采访过程中,记者曾遇见清晨奔波在街头的外卖骑手,也采访过深夜下班的快递小哥,还曾聆听网约车司机对权益保障的真切期盼。这些日夜穿行在城市中的劳动者,用汗水串联起千家万户的便捷生活。然而,一度,他们却面临劳动关系认定困难,社保覆盖不足,算法机制不透明,维权成本较高等现实困境。

如果说各地实践是法治保障的“毛细血管”,那么顶层制度设计便是撑起整个体系的“骨骼”。面对新业态劳动者权益保障的难点痛点,我国以法治为主线,

在他看来,应强化法治宣传与监管,督促平台依法参保,同时参照职业伤害保障实行“按单按比例缴费”,探索多方分摊费用;还应在提升参保便捷性的同时,扩大险种,推动失业、生育保险延伸覆盖。郭政则提出“弹性社保”思路,可推广“低基数、低比例、长周期”灵活缴费,以适配新业态劳动者收入不稳定等特点。

针对新业态劳动者维权渠道不畅的问题,徐吉平建议,提供个性化线上法律服务,推行错时调解,AI辅助准备材料,线上书面审理仲裁。郭政则建议,打造“一站式”线上维权平台,整合渠道实现“一次提交,全程跟踪”,推行“容缺受理”与证据自动调取,减轻举证负担;建立“快调快裁”机制,线上开庭,远程质证,缩短周期。同时依托工会驿站、零工市场,物流园区增设线下站点,配备法律援助力量,形成线上高效、线下兜底的联动格局。

从顶层设计到地方实践,从司法指引到监管执法,打出了一套精准有力的保障“组合拳”——强制休息、算法协商、职业伤害保障扩围,线上维权提速……直击症结,实效初显。

随着专门立法稳步推进,平台主体责任不断压实,社保覆盖与维权服务持续优化,法治保障网越织越密,对新业态劳动者的权益保护也愈发坚实有力。这份保障,既是对数字经济规范发展的有力引导,也破解了新业态发展过程中曾出现的用工乱象,更让新就业形态劳动者摆脱“粗放生长”的困局,走上一条更规范、更有温度、更具韧性的发展之路。

法治的守护,最终要落实到每一位劳动者身上。记者期待,每一位新业态劳动者的合法权益都能得到切实守护,每一位奔跑在路上的奋斗者都能在城市中找到归属感,安心、安身、安业。