

● 职业教育与成人教育研究

老龄化背景下英国、美国、新加坡 老年职业教育比较

林杰¹, 赵祎飞², 刘业青¹

(1. 北京师范大学国际与比较教育研究院, 北京 100875;

2. 英国布里斯托大学教育学院, 布里斯托 BS8 1QU)

[摘要] 当一个国家进入老龄化社会后, 发展老年职业教育能够提高人力资源总量, 弥补劳动力短缺, 促进生产性老龄化的实现。作为非正式教育, 不同国家老年职业教育的影响因素和治理机制既呈现差异性又具有共性。通过贝雷迪“比较四步法”, 揭示三个案例国家老年职业教育的不同特征, 英国是以成人学徒制为主的技能培训, 美国是由社会组织统筹以满足社区需求为主, 新加坡是由政府项目系统支撑。通过描述与解释发现, 老年职业教育治理方式主要由政治体制与人口规模塑造, 老年职业教育内容主要受到经济模式与市场结构影响。通过并置与比较, 发现三个国家政府的积极干预是保障老年群体接受职业教育和再就业的必要条件, 干预手段因国情而异。越是集权的国家, 政府直接干预的力度就越大。三个案例国家均形成公共部门与私营部门共同治理的格局。

[关键词] 老年职业教育; 老龄化; 老年人力资本; 公共治理

中图分类号: G719 文献标识码: A 文章编号: 1003-7667 (2026) 04-0072-12

DOI: 10.20013/j.cnki.ICE. 2026.04.08

一、研究背景与方法

(一) 研究背景: 老龄化社会与老年职业教育的兴起

理解和应对老龄化是21世纪的重要议题。被喻为“银色海啸”^[1]的老龄化对人类生活各个方面都产生影响。伴随老年人口的增加, 老龄化已然成为影响各国经济发展和社会活动不容忽视的因素之一。^[2]劳动力的缩减以及社会福利需求的增加带来人口结构失调的风险, 制约国家劳动力供给, 加重财政负担。^[3]鼓励老年人就业是缓解经济压力, 激发社会活力的有效途径。而要实现老年人力资源的有效开发, 还需对有

意就业的老年群体展开技能培训和就业指导, 协助他们重返职场并胜任工作。旨在支持适龄老年群体就业的老年职业教育应运而生。在率先经历人口老龄化的一些先发国家中, 老年职业教育发展已初具规模与特色。

老年职业教育是通过非正式或非正规的成人教育手段, 提升老年人的职业技能。一方面, 保障老年人的职业安全, 满足老年人个体的物质或心理需求; 另一方面, 促进老年人力资本的开发, 满足劳动力市场对人才缺口的需求。老年职业教育的萌芽和发展与经济、人口、社会、文化以及个体技能等多因素相关。老龄化会影响人口结构, 制约社会生产力发展。随着劳动人

作者简介: 林杰, 男, 北京师范大学国际与比较教育研究院教授;

赵祎飞, 女, 英国布里斯托大学教育学院博士研究生;

刘业青, 女, 北京师范大学国际与比较教育研究院博士研究生。

口的减少,非劳动人口的增加,国家只得向规模日益缩减的劳动人口征税以支付公共事务支出,财政负担增大。此外,劳动力平均年龄升高、占比降低,社会人力资源总量减少。这一趋势将对金融、储蓄和投资等领域产生不利影响,进一步制约经济发展。^[4]

支持老年人就业这一理念已在世界范围内被逐渐接纳。在发达国家,开发老年人力资本能够缓解老龄化潜在的负面社会影响,这一积极作用对发展中国家同样有效。^[5]世界卫生组织倡议“积极老龄化”^[6],呼吁保障老年人的社会参与权,认为老年群体也能通过学习融入社会生活。对有技能、有潜力的老年人而言,他们的人生阅历和经验资源能更好地创造社会价值。^[7]因此,西方学者提出“生产性老龄化”(Productive Aging)理念,认为老年人也能参与劳动就业、商品生产等经济活动。^[8]

然而,职场环境和社会观念常成为制约老年人就业的重要因素。如很多工作依赖数字化技术进行,老年人可能因无法适应工作环境而失去就业机会。此外,老年群体年轻时受教育水平普遍较低,这也极大地限制了其能力提升。如新加坡是世界上老龄化速度最快的国家之一。在新加坡50~54岁的人群中,有75%的人受教育程度未达到中学水平。^[9]目前,临近退休的劳动力群体是“过渡的一代”,出于历史原因,他们的技能和知识使其在劳动力市场上处于不利地位。^[10]因此,利用系统教育活动培养潜在老年工作者的职业技能,并为其提供就业帮助必要且迫切。

(二) 研究方法:贝雷迪四步法的多国比较

基于不同的研究目的,比较研究在案例的选取上,既可以遵循最小差异法,也可遵循最大差异法。最小差异法主要是为求异,最大差异法主要是为求同。例如,韩国学者在研究老年职业教育时,特意选取与韩国经济状况和人口规模相似的西班牙与英国,考察其教育模式的差异性所在。^[11]这样就可以探明本国老年职业教育政策特殊在哪,是否合理。而本研究遵循最大差异案例筛选标准^[12],选择不同政治、经济与文化背景的国家作为研究对象,探析多种情境下社

会因素与老年职业教育之间的关系,以期异中求同,即老年职业教育的共性特征。同时,为保障有对等、充足的资料以佐证研究假设,最终选择英国、美国和新加坡作为分析对象国。英美两国是最早形成就业导向老年教育活动的国家,已形成专门机构和运作程序。此外,鉴于传统文化和政治体制对老年职业教育的可能影响,选择与中国同属儒家文化圈,政府权力相对较大的新加坡作为比较对象。

鉴于各国老年职业教育的灵活性与复杂性,不便先行设定比较标准。因此,在研究方法上,试用乔治·贝雷迪(George Bereday)“比较四步法”(描述—解释—并置—比较),即先描述教育现象,用多学科视角解释影响因素,在此基础上提出假设,并对多国案例做“平衡比较”,构建教育现象与社会环境间的因果关系。^[13]此方法有助于突破描述性研究,挖掘不同文化背景下教育现象的核心影响因素,进而总结得出可推广的教育规律。贝雷迪本人历史学、法学、政治学等多学科的背景,也塑造其四步法描述解释在前、问题假设在后的研究思路。^[14]

本文首先描述三个案例国家老年职业教育的主要特征,然后基于多因素视角解释不同国家老年职业教育主要特征的成因。其次,在“描述与解释”的基础上,梳理案例国家老年职业教育的异同,析出可用于多国比较的并置标准。最后,对三个案例国家老年职业教育做进一步的比较验证,找出影响不同国家老年职业教育,尤其是其治理方式的核心因素与一般性规律。

二、案例国家老年职业教育的主要特征

尽管各国开展老年职业教育起因相似,但其教育实践仍存在明显差异。如英国遵循行会传统,将老年职业教育纳入学徒制范畴,将老年学员的职业资历与特定职位需要挂钩。美国老年职业教育主要由社会自治组织发起,意在为不同种族和社会经济地位的老年群体赋能。新加坡按照年龄而非种族或收入水平划分老年群体,老年职业教育在其语境下更似一项国家经济举措,其教育活动多由政府规划统筹。

(一) 英国：成人学徒制承载以岗位技能为主的培训

根据教育内容和承办主体划分,英国老年职业教育可分为基础能力和实习培训两大类,一通一专,满足不同基础老年人的需求。一类是基础能力课程,该类课程以线上学习为主,由高等教育或继续教育机构承办,老年人可根据学习需求自由选择课程。相关课程内容以数字能力、工商管理、实用数学为主。老年学习者完成任务后可获得相应证书,以此为凭证在国家就业服务中心(National Careers Service)寻找与技能对应的空缺职位。^[15]这类课程对老年人自主性要求较高,多针对有一定工作经验或技能的老年群体。

另一类课程是基于特定岗位的实习培训,老年学员在完成岗位培训和实习工作后,即可获得面试机会。针对成人或中老年群体,英国政府于20世纪90年代设立成人学徒制(Adult Apprenticeship),相关教育培训活动不设年龄上限^[16],中老年人可以根据自身需求选择岗位课程。英国政府要求成人学徒制根据国家职业资格体系(National Vocational Qualification)开设,以确保学习的质量和评估标准。老年人可通过两种渠道参与相关培训。首先,老年求职者可通过英国学徒制官方网站检索并报名,相关课程以建筑、林业、医疗等领域为主,可一边学习技能,一边参与工作并获得薪酬。以2024年11月开放的驾驶技师课程为例,老年学员将接受为期3年的车辆维护和维修学徒培训,每年获得2.3万英镑左右的薪酬,并最终获得三级国家职业资格证书。^[17]其次,对于不擅长技术工种的老年人,参与地方培训机构课程也是求职的有效途径。如杜伦护理学院(The County Durham Care Academy)为当地老年人提供社会护理课程,同时向当地护理机构输送老年护工。^[18]

(二) 美国：社会组织统筹以社区需求为主的培训

美国老年职业教育在全国范围内有大型社会组织负责统筹,但具体教育活动由分散在各州的办事处决定。各州自主性较强,其教育内容多以当地需求为主,且会伴随市场变化随时

调整,涵盖商业、卫生保健、零售、酒店、信息技术、制造、运输物流等领域。以弗吉尼亚州职业工作中心为例,该中心是国家老龄化委员会在弗吉尼亚州的办事处,其课程归属于老年社区服务就业项目,老年学员在学习过程中可获得由国家老龄化委员会和联邦劳工部提供的培训津贴。在课程设置上,该中心与当地社区中心、图书馆和医院合作,为老年群体提供每周平均20小时的在职实习机会。此外,该中心还为老年求职者提供定制化就业服务,根据当地行业需求和求职者的兴趣与经验规划培训项目,帮助他们在求职时脱颖而出。^[19]

美国社会的自组织能力较强,部分社会组织或企业也会为老年低收入群体提供学习与就业的机会。这类组织出于帮助社会弱势群体、为其创造就业机会而开展培训工作。相关课程更具针对性,基于社区内特定空缺职位而开设。以马里兰州的ASM教育中心有限公司为例,该公司成立32年来一直致力于技术、管理和人力资本方面的培训工作和咨询服务。老年职业技能培训是该中心的教育项目之一,该中心与当地用人组织合作,开办培训课程和实习培训,以鼓励低收入老年群体尽快找到工作。^[20]

(三) 新加坡：政府项目支撑的系统课程

新加坡国家银龄学院(National Silver Academy)为50岁以上的老年人提供短期课程和免试模块两类。短期课程从数小时到12周不等,课程内容涉及广泛,包括通用技能和工作技能,课程主题包括但不限于商业、媒体、信息技术、健康和艺术等领域。免试模块课程由高等教育机构提供,通常持续一个学期。符合条件的老年人无须参加考试,可以与普通学生一起学习,并获得学位或文凭证书。两类课程大多由大学继续教育学院承担或直接由培训机构承担,其资历证书也被新加坡劳动力发展局认可,可用于求职与晋升。

为保障老年职业教育系统实施,大部分课程归属于新加坡政府推行的“技能未来”(Skills Future)项目。根据国家设置的核心产业,老年职业教育的相关课程围绕护理、数字、绿色和工业4.0等高增长领域进行设置。^[21]由于

课程主办机构性质与资源不同,教育内容与形式存在显著差异。如南洋理工学院具有丰富的商业金融教学资源,为老年学员提供的课程以商业为主,同时会配备在相关领域卓有成就的培训师。培训师一方面提升学员的职业技能,另一方面为学员提供定制化指导。老年学习者完成课程后能够获得数额不等的“技能未来”积分,凭借积分支付课程费用。社会培训机构承办的课程更具职业导向,老年学员可参与实习,并在实习结束后直接开始工作。相关课程则更偏实践导向,且多为在职培训。^[22]

三个案例国家的老年职业教育分别呈现出市场、社会与政府主导的模式。为何不同国家老年职业教育会呈现较大差异?老年职业教育虽然是终身教育与职业教育的融合,但其性质不同于具备固定模式的青少年阶段的职业教育。经济合作与发展组织曾提出16~19岁年龄段的职业教育可分为学校教育模式(日本、美国和瑞典)、二元制模式(德国、法国)、混合模式(英国)。^[23]但老年职业教育并未遵循各国的职业教育模式,它要照顾老年人的身心特征,并响应特定社会行业需求,其教育形式与内容非常灵活。从组织视角来看,老年职业教育呈现开放系统的特征,不仅具有工具性属性,而且还高度依存于社会环境并随其变动。

因此,与一般正规教育相比,老年职业教育呈现出多样性与复杂性。老年人接受职业教育,有的是为了减贫,有的是为了自主创业,在就业动机、教育需求上存在差异性。老年职业教育具有显著的社会溢出效应,关系到社会福利体系和公共资源配置,具有公共性。承担老年职业教育的组织机构呈现出高度的多元性,包括政府、市场、非营利组织等。行业需求的快速变化,使

老年职业教育供给呈现动态性。可见,老年职业教育受到上述多重因素的影响。

三、老年职业教育模式的影响因素

在老龄化背景下,各国老年职业教育的起因基本相同。但由于老年职业教育偏向非正式与非正规教育,因此,老年职业教育模式与每个国家的政治、社会、经济环境息息相关,呈现高度的差异性。影响案例国家的因素林林总总,为解释教育现象的一般性规律,仍需对改变其教育实践的变量做同步比较。^[24]其中,国家政治体制、人口规模主要影响老年职业教育的治理方式,经济模式与市场结构主要影响老年职业教育的内容。

(一) 政治体制与人口规模塑造老年职业教育治理方式

发展老年人力资本,应对老龄化社会的可能危机是英国、美国和新加坡发展老年职业教育的核心动力。然而,在这三个案例国家中,发起、主导或实施老年职业教育的主体不同,各利益相关者的互动方式也存在差异(见图1)。为何同样是发展老年职业教育,英国、美国和新加坡会呈现三种不同的治理结构,这与三个国家的政治体制与人口规模直接相关。权力归属和资源分配是老年职业教育实施的重要因素,而人口数量与分布构成老年职业教育活动的客观环境。

英国是君主立宪的议会制国家,行政权力由首相和内阁掌握。对于政府的权力范围,英国一直强调“有限政府”的原则,主张政府不应过多干预社会事务治理。英国政府在市场和社会领域采取温和、补充性的政策,而非全面控制。在这样的政治结构下,独立的第三方政策咨询部门便显得尤为重要,起到向议会提供权威政策分析和相关咨询意见的作用。^[25]在英国

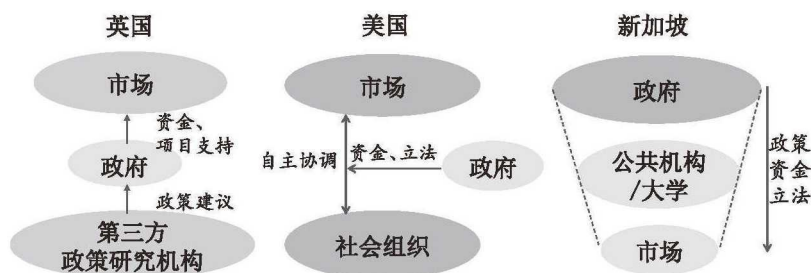


图1 英国、美国、新加坡老年职业教育治理方式

老年职业教育的发展过程中,第三方政策咨询机构起主要作用。通过数据统计和分析,社会咨询机构注意到低收入无业老龄人口数量的增加,以及老龄化对英国社会经济的冲击。据此,相关机构提出鼓励老年人就业、开发老年人技能培训项目的政策建议。英国政府在此过程中不参与过多决策,更多是通过资金拨款支持项目开展。

美国是联邦制国家,州政府享有较大自治权,能够制定和实施符合地方需求的政策。在人口方面,美国老年人口基数远大于英国和新加坡,且分布更广,不同州、地区之间存在较大差异。^[26]相应的,美国老年职业教育的组织方式最为分散,针对老年群体的技能项目多由社会组织主导。具体教育活动由社会组织驻地方办事处和当地培训机构承担,各州和各地区之间差异较大。参与老年职业教育的社会组织得以与市场直接相联,根据具体职位需求开展教育活动,组织间沟通成本降低。在此过程中,美国政府主要通过立法保障老年群体就业权。

新加坡政府对公共事务的控制力度很大,在国家事务和经济管理中参与度最高。对于资源稀缺的新加坡而言,劳动力人口是其经济发展最珍贵的资源,鼓励适龄老年人口继续参与工作是其应对老龄化社会风险的重要举措。正如时任新加坡财政部长黄循财所说,劳动力人口骤减会给社会造成“重大压力”,但老龄化“人口曲线”也可能是一个机遇之窗。^[27]新加坡政府精准把控老年职业教育的项目安排,设置附属机构,同时通过拨款和立法保障老年学习者的成功就业。此外,新加坡的人口规模小,老龄化速度快,其人口结构变化对社会的影响程度明显强于英国和美国。新加坡2017年进入老龄化社会,预计于2026年进入超老龄化社会。这一客观因素也为其政府的精细治理提供合法性。^[28]

(二) 经济模式与市场结构影响老年职业教育内容

老年职业教育意在提升老年群体的职场胜任力,市场岗位需求是指导其教育实践的核心指标。因此,不论政府干预程度高低,老年职业

教育的内容与形式都由用人组织或培训机构决定,市场需求始终与教育活动密切关联。由于案例国家市场结构存在差异,其老年职业教育内容呈现差异化。

作为混合制经济体,英国的市场机制与政府干预并存,一方面继承自由市场的传统;另一方面,在医疗、铁路和能源方面,政府仍扮演重要角色。这一市场结构也对老年职业教育产生影响。面向老年群体的培训课程与实习机会,大多集中在医疗和基础建设领域,相关职位更偏向于技术或服务业。这也与英国工业化形成的学徒制传统有一定关联。英国老年职业教育被纳入学徒制内,其相关课程也以建筑、工程、维修、医疗护理为主,具有明显的技术性导向。

美国是自由市场的代表,其经济活动主要由实际需求与供给驱动,政府在其中的参与程度较低。受此经济结构影响,美国各州和地区的核心产业有很大差异。相应的,美国老年职业教育的内容也呈现分散化特征,依托地方社会组织的需求而定。

新加坡以政府主导的自由市场经济为特色,是高度规划化的开放型经济体。这一混合特征使新加坡老年职业教育内容兼具系统性与多样化的双重属性。一方面,新加坡老年职业教育依托于“技能未来”项目,课程内容围绕政府划定的核心行业展开;另一方面,老年职业教育的具体课程由培训机构决定,各领域内具体的课程与教学安排呈现多样化的特点。

四、案例国家老年职业教育的公共治理

三个案例国家老年职业教育的主导机构和教育项目不尽相同,需要通过并置,找到相同点,进而发现一般性规律。经过描述与解释,初步发现,不同国家政府在老年职业教育发展中所起作用存在差异。因此,提出如下研究假设:越是集权式政体的国家,政府在推进老年职业教育中的角色越主动。鉴于政府更可能在老年职业教育的组织方式与就业保障上发挥积极作用,本研究将组织方式与就业保障作为两个比较维度,以验证上述假设。

(一) 老年职业教育的组织方式：政府的不同角色

1. 英国：第三方机构咨询策划，政府协助项目开展

英国老年职业教育由独立于政府的第三方政策咨询机构发起，其发展可追溯至英国国家成人继续教育中心(National Institute of Adult Continuing Education)在1960年发布的《教育与退休》(Education and Retirement)报告。该报告主张关注退休职工的生活，为他们提供学习机会。^[29]英国自此便开始针对适龄老年群体的教育培训，由零散的教育活动逐渐完善为系统的老年职业教育。

2016年，国家成人继续教育中心与英国经济社会包容中心(Institute for Economic and Social Inclusion)合并为学习与工作研究所(Learning and Work Institute)，属于老年职业教育的主要机构。^[30]该组织是一家独立于政府的政策咨询组织，致力于发展终身学习，保障充分就业。为促进老年群体就业，学习与工作研究所多运用数据统计以规划老年技能培训和就业服务。例如，2023年该组织发布《失去的工人》(Forgotten Workers)报告，指出英国未来13年的退休人数会比新入职人数高出140万，但“每年只有十分之一的失业老人找到工作——这是一群被遗忘的潜在工人”^[31]。

老年职业教育相关的项目则由政府协助并推而广之。隶属于英国政府工作和养老金部的工作中心，致力于为有意求职的老年人提供学习机会和就业服务。基于部门的工作学院计划(Sector-based Work Academy Programme)是该组织在政府资助下开设的项目，目的在于为失业人群或希望再就业的老年人提供技能训练和实习工作机会。与学徒制相似，企业雇主直接参与项目设计与实施。老年学员可进入企业实习，锻炼实操技能，并于实习期满后获得工作机会。在政府的资助下，所有项目参与者均无须支付学习费用。同时，雇主在参与项目过程中产生的培训和管理费用由政府承担，相关企业不仅能获得全额资助，而且还能提高其社会形象和影响力。

2. 美国：社会组织发起承办，政府负责项目资助

美国老年职业教育由社会组织发起并承办，具有多样且分散的特点。美国针对老年群体的职业教育活动可追溯至20世纪60年代。时值大量退伍老兵因缺乏经验和技能难以谋生之际，地方学院为解决退伍老兵就业问题开设职业技能课程，帮助他们完成社会过渡。伴随老年人口的增加以及社会对老年群体的关注，相关教育活动扩展至更广泛的老年群体。与英国不同，美国并未将所有老年人归为一类统而治之，其教育活动多以老年群体的特定身份(如少数族裔、低收入、退伍老兵)为基础展开教育和就业指导。相关教育活动由社会组织或社区学院发起，具体课程目标和服务对象不尽相同。

这一组织方式有其优势，能够直接与岗位衔接，然而在向政府寻求资源时，社会组织仍需具有一定规模和统筹能力。美国退休人员协会(American Association of Retired Persons)和国家老龄化委员会(National Council on the Aging)是两个规模最大的关注老年技能教育的非营利性组织，旨在联结各州服务机构为老年人提供就业或社会保障方面的支持。

“老年社区服务就业项目”(Senior Community Service Employment Program)是国家老龄化委员会为失业老年人推出的就业服务项目，面向55岁或以上的低收入老年人，为其提供社区服务培训和就业援助。参与者每周接受20小时的课程训练，并在过程中获得等价于当地最低工资的补贴。其中，部分课程直接与当地机构合作开展，老年学员完成在职体验后，即可获得工作机会。^[32]为确保老年职业教育能够适应不同地区的实际情况，国家老龄化委员会在美国24个州设有办事处，负责当地机构的招募以及具体教育项目的安排。^[33]

“重返职场计划”(Back to Work 50+)是美国退休人员协会主导的老年职业教育项目。该组织认为技能缺失是老年人求职遇到阻力的核心原因，因此其项目重点也落在职业技能培训上。考虑到地区差异性，该计划联合各社区非营利组织建立社区合作伙伴网络。老年人可就近在福利

机构、学校和医院找到在职实习机会,并获得兼职补助,抑或在实习后获得全职工作。^[34]政府的主要作用是以拨款支持项目的顺利开展,具体款项由美国联邦劳工部拨至国家老龄化委员会,该委员会再将资金分配至各州办事处。

3. 新加坡:政府统一规划,多组织共同参与
新加坡的老龄化进程晚于英美,但其老年职业教育发展进度更快。截至2024年,新加坡65~69岁老人的就业率在经济合作与发展组织国家中位居第三。老年人力资源开发是新加坡政府维持并发展社会生产力的重要举措。政府是老年职业教育的发起者,在政策制定、项目规划和机构建设方面均起主导作用。首先,新加坡政府采取渐进式延迟退休政策,维持低龄老年工作者的保留率。2024年3月,新加坡政府宣布2026年退休年龄和再就业年龄将提高至69岁,这意味着用人组织须为符合条件的员工提供(再)就业机会直至员工达到该年龄。^[35]同年,新加坡政府为低收入的新加坡老年工作者提供公积金补助,以鼓励老年人就业。^[36]

在规划方面,新加坡将老年职业教育纳入国家项目“技能未来”中,支持老年人利用项目资源提升职业技能。处于职业生涯中后期的工作者将获得更多项目资源支持。新加坡联合相关政府部门、社会组织和高等教育机构为老年人提供技能课程与就业指导。2015年,新加坡政府成立国家银龄学院,汇聚各高校和社会培训机构课程,为老年群体提供学习机会。

(二) 老年人的就业保障:政府的间接干预

1. 英国:政府拨款鼓励包容性就业环境

虽然英国利用现有机构实施老年职业教育,具有便捷性,但将老年与青壮年划归在同一轨道难免使老年学习者处于劣势。因社会歧视的存在,老年人参与度并不高。为保障老年群体在学习与求职过程中的权益,英国政府于2023年公布新的拨款方案,即凡参与技能培训项目的50岁以上人群,均可获得政府提供的全额资助。同时,参与者还可申请特定财政支持款项,以抵消学习过程中可能产生的旅行和护理费用。^[37]

除拨款外,英国政府还利用其统筹能力为相关项目提供支持,其下设工作养老金部

(Department for Work and Pensions)通过数据分析和子项目开发两种方式,保障老年群体的学习机会和就业权益。首先,工作养老金部负责统计老年人学习和就业的数据,辅以访谈调查老年人和雇主的现实困难与顾虑。在2017年《老年工作者与工作场所:来自工作雇佣关系调查的数据》(Older Workers and the Workplace: Evidence from the Workplace Employment Relations Survey)报告发现,招聘老年工作者并不会影响工作整体绩效。^[38]这在一定程度上打破社会对老龄就业者的年龄歧视。其次,工作养老金部与各地的职业中心合作开发“中年关键时刻数字项目”(Digital Midlife MOT),为40~65岁以上中老年群体提供技能培训,同时评估他们的财务和健康状况,构建以社区为单位的一站式服务平台。很多老年群体获得培训机会并成功找到工作。为鼓励更多老年人参与培训和就业指导,英国政府公开老年求职者的成功案例。^[39]

2. 美国:政府立法保障老年人权益

在美国,社会组织为老年群体提供大量职业技能训练和在职实习机会,但相关职位多局限在社区福利机构,老年人在劳动力市场中的总体就业情况不容乐观。尤其对于高薪资的工作而言,老年人就业时的年龄歧视问题明显。

针对老年就业歧视问题,国家老龄化委员会鼓励研究者开展相关实证研究,提升工会、管理层和公众对老年工作者实际能力的认识,挖掘老年工作者对经济的积极作用。年龄增长并不必然导致个体智力的降低。雇佣老年工作者也不必然导致工作绩效的降低。老年工作者在工作场域还能起到调节氛围和传授经验的正向作用。因此,国家老龄化委员会提出要进一步扩充社会机构,通过建设合作网络为老年群体创造更多机会,以最大化开发其潜力,同时呼吁联邦政府和各州政府提供资金支持,鼓励学者和社会机构参与老年劳动力的开发。

美国国家老龄化委员会的倡议推动美国相关法案的出台与修订。^[40]1965年,国会通过《美国老年人法案》(Older Americans Act),授权成立老龄管理局(Administration on Aging),

负责监督专项拨款计划。^[41]1967年,国会修订《反就业年龄歧视法案》(Age Discrimination in Employment Act),明确指出雇主或劳工组织不得因年龄对工作者的报酬、条件或就业特权方面作出不公平规定,或以任何方式限制、隔离员工。^[42]1977年《社会保障法修正案》(Social Security Amendments of 1977)包含几项可能促使老年人继续参与劳动力市场的变革,其中退休后可领取社会保障福利的年收入上限(4500美元)在1982年提高到6000美元,从政策上鼓励老年人从事兼职工作,以提高自己的收入水平。^[43]这些法案几经修订,一直沿用至今。

3. 新加坡:政府以针对性政策应对就业歧视

尽管新加坡政府制定多项政策推动老年职业教育,但老年人在实际求职过程中,仍面临年龄歧视。调查显示,只有少量雇主充分相信60~70岁的员工能够为其公司创造价值,延长职业生涯的目标沦为空谈,雇主的犹豫成为发展老年人人力资源的主要障碍。^[44]为此,新加坡政府通过立法和组织沟通两种方式保障老年人的就业权益。2020年,新加坡国会修订《退休与再就业法》(Retirement and Re-employment Act),要求雇主不得因年龄解雇员工或拒绝应聘者,“雇主须为63~68岁的雇员提供再就业机会”^[45]。若雇主无法提供相关职位,则必须在当事人同意的情况下,将其推荐给其他雇主,或者补偿就业援助金。

除立法外,新加坡还通过组织途径促进雇主与员工之间的对话。例如,新加坡国家雇主协会(Singapore National Employers Federation)制定《结构化职业规划指南》(Structured Career Planning Guidebook),提出结构化职业模型,将传统“教育—就业—退休”的生涯路径转变为“教育—就业—再培训—转换职业—半退休—退休”,给予雇员更多缓冲机会。^[46]在这一过程中,职业技能培训是长期且必要的过程,雇主在其中应起到支持作用。对于即将达到退休年龄的员工,新加坡国家雇主协会还将督促雇主与这类员工展开对话,从组织和个人的角度发现员工的技能差距,为其制定详细的职业提升计划。

此外,为保障老年人受教育后在求职与就

业过程中的权益,新加坡人力资源部、全国职工总会和国家雇主协会联合成立公平促进就业事务三方联盟(The Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices),旨在促进包容的工作环境。雇主可向该组织寻求资源支持和援助,遭遇歧视或骚扰的员工也可以向该联盟寻求帮助和建议。^[47]

通过三个案例国家的比较发现,在老年职业教育的组织方面,越是集权的国家,政府直接干预的力度就越大。英国政府的角色是协助,美国政府的角色是资助,而新加坡政府的角色几乎是全助,从统筹规划、项目开展到组织建设,无不亲力亲为。而值得注意的是,作为联邦分权政体,英国与美国在保障老年人的就业权益方面,或立法或拨款,其间接干预力度并不亚于新加坡。老年人就业若无保障,那么老年职业教育也难以为继。各国政府在老年人的就业保障上无不发挥积极干预的作用(见表1)。

表1 案例国家政府对老年职业教育的干预

国别	政体	直接干预程度	间接干预主要手段			实施主体
			立法	拨款	组织	
英国	中央集权 地方自治	中		√	√	市场/ 社会
美国	联邦分权	小	√	√		社会
新加坡	中央集权	大	√	√	√	政府

五、结论与讨论

比较法对于职业教育与培训政策的制定和研究特别有用。^[48]而四步法的主要目的在于异中求同,通过归纳,以期发现各国教育中的规律性内容。在使用比较法求同的过程中,有学者主张“弱因素,强机制”。^[49]如三个国家都有老年职业教育,由多因素引起。但要完全证明不同国家的同一教育政策与多因素之间的具体关系则较为困难。比如,新加坡的老年职业教育可能主要由人口结构引起,而美国的老年职业教育主要由市场需求主导。因此,在比较研究中,影响因素与教育政策之间往往是弱关系。多因素解释政策差异较为容易,解释政策趋同则较难。如果要在不同国家教育政策中发现共同的机制,那么机制与政策之间的关系即为强关系。从机制视角出发,相对容易解释政策的趋同,发现规

律性内容。

本研究通过比较四步法发现,多因素造成各国老年职业教育模式的差异性。在老龄化的趋势下,正规教育体系已无法满足人力资本发展的需求,因此提升老年群体技能对于一个国家增强人力资本、推动经济发展至关重要。然而,不同国家的地理、社会经济、政治体制、文化取向、人口规模、教育模式具有多样性和复杂性,赋予各国老年职业教育以多元性与差异性。其中,政治体制对老年职业教育治理模式具有显著影响。联邦制国家(如美国)更倾向于采用社会组织导向的治理方式;威权国家(如新加坡)的家长制政府对职业教育与劳动力市场高度干预;议会制国家(如英国)采用有限政府执政原则,其老年职业教育组织方式更趋向混合。

鉴于老年职业教育的务实性,老年职业教育项目的设置高度依赖于劳动力市场结构,因此,各国老年职业教育在治理主体与教育内容上,也受本国劳动力市场类型的影响。英国管理学者大卫·阿什顿(David Ashton)提出三种劳动力市场类型^[50],英国类似德国,属于行业企业型。在英国,工会被视为老年工人获取学习建议的重要渠道,尤其是当他们不愿直接面对雇主时。^[51]新加坡由于政府的高度干预,倾向于内部企业型。美国则是相对开放的外部企业型。因此,英国老年职业教育主要由代表行业利益的第三方机构承办,新加坡由政府包办,美国则由社会组织主要打理。在老年职业教育项目的实施上,都需要政府机构、行业协会、培训机构以及高等院校之间的密切合作。相关课程可由社区中心、企业和行业组织,也可由大学组织。

通过英国、美国、新加坡三国比较,多因素可以解释老年职业教育的差异性特征,同时也可以发现共性的机制,即尽管案例国在政治体制方面存在差异,但在保障老年就业权益时,三个国家均存在政府权力的积极介入。老年职业教育的公共属性也为国家干预提供合法性。一项针对英国劳动力市场的实证研究发现,与中青年员工相比,老年员工接受培训的可能性更小。造成老年员工培训率较低主要归因于雇主的决策。^[52]这说明,老年职业教育不能完全放任

给市场,政府必须将其作为一项公共政策进行介入。立法是政府最重要的干预手段。英国政府通过延长强制退休年龄,维护部分有意继续工作的老年人权益,新加坡采用渐进式延迟退休的方式推动老年群体继续参与社会生产。在美国,20世纪70年代中期之前,老年职业教育还未被关注。但随着立法的作用,20世纪70年代中期之后,美国老年职业教育发展起来。当然,政府政策的波动也会导致老年人职业教育参与率的下降。^[53]相对立法,政府拨款则是维持老年职业教育相关项目开展的基础。

国家对职业教育的积极干预也受到各国意识形态的影响,如英国的新自由主义、新加坡的威权主义。但无论如何,各国政府职能的定位都已发生变化或正在发生变化。即使像美国这样长期奉行“小政府模式”的国家也突破有限政府的框架,对老年职业教育不断进行积极干预。三个案例国家均形成公共部门与私营部门共同治理的格局。西方国家政府已不完全是单纯的“最小政府”,而是“有效政府”。^[54]政府对具有公共属性的老年职业教育责无旁贷。

发展中国家人口老龄化的速度比发达国家更快,因此发展中国家适应人口老龄化后果的时间比发达国家更短。但老龄化相关的改革往往不在发展中国家政策议程的首要位置,因为诸如减贫、青年技能培养和失业等紧迫问题吸引了政府更多的关注。^[55]发展中国家的养老金体系、医疗保障体系不如发达国家完善,发展中国家老年人的再就业需要高于发达国家,而发展中国家的老年人受教育程度普遍不高,政府延迟退休政策与鼓励老年人再就业并行,因此,老年职业教育迫在眉睫。政府除动用立法与财政的双重杠杆积极干预外,还需要在地方与区域层面建立一个由政府部门、教育机构和社会组织(行会、工会、专业协会)合作构建的充满活力的老年职业教育体系。

参考文献:

- [1] SUMMER A. The silver tsunami: one educational strategy for preparing to meet America's next wave of underserved [J]. Journal of Health Care for the Poor and Underserved,

- 2007,18(03): 503.
- [2]World Health Organization. Aging and health. [EB/OL]. (2025-10-01)[2025-11-25]. <https://www.who.int/zh/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>.
- [3] 郭瑜. 人口老龄化对中国劳动力供给的影响[J]. 经济理论与经济管理, 2013(11): 49-58.
- [4]CUTLER D M,POTERBA J M, SHEINER L M, et al. An aging society: opportunity or challenge[J]. Brookings papers on economic activity, 1990(01): 53-70.
- [5]LAI S L, YIP T M. The role of older workers in population aging-economic growth nexus: evidence from developing countries[J]. Economic Change and Restructuring, 2022, 55(03): 1875-1912.
- [6]World Health Organization. Active aging: a policy framework[R/OL].(2002-04-01)[2024-10-20]. <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf>.
- [7]KERSCHNER H, PEGUES J A. Productive aging: a quality of life agenda[J]. Journal of the American Dietetic Association, 1998, 98(12): 1447.
- [8]HOLMEROVA I. et al. Productive aging: conditions and opportunities[M].Prague: Charles University in Prague, 2012: 10-14.
- [9]NAROT P, KIETTIKUNWONG N. Education for the elderly in the Asia Pacific[M]. Singapore: Springer, 2021: 149.
- [10]“未富先老”需开发二次人口红利：提高法定退休年龄不现实应着力提高劳动者素质[N/OL].(2012-02-03)[2024-10-29]. <http://www.nopss.gov.cn/GB/219567/219571/17009497.html>.
- [11]KIM S S A, LEE Y M. Vocational education and training for older workers in aged countries: a comparative study of Korea, Spain, and the UK[J]. International Journal of Trade and Global Markets, 2021, 14(02): 108-113.
- [12]NIELSEN R A. Case selection via matching[J]. Sociological Methods & Research, 2016, 45(03): 569-597.
- [13] 付淑琼, 胡晨. 何谓比较：贝雷迪比较教育研究四步法的现实参照[J]. 比较教育研究, 2022, 44(09): 12-13.
- [14]WOJNIAK J. George Z.F.Bereday and his comparative method in educational research[EB/OL].(2018-01-05)[2025-01-14]. <https://pdfs.semanticscholar.org/06ca/d78df45a2c0acf0531089f321ce8d69df396.pdf>.
- [15]Department for Education. National career service[EB/OL].(2012-04-01)[2024-10-29]. <https://nationalcareers.service.gov.uk>.
- [16]The Apprenticeship Guide. Adult apprenticeships[EB/OL]. (2024-06-25)[2024-11-09]. <https://apprenticeshipguide.co.uk/adult-apprenticeships/>.
- [17]Universities and Colleges Admissions Service. Level 3 apprenticeships(Advanced apprenticeships)[EB/OL]. (2023-06-05)[2024-10-14]. <https://www.ucas.com/apprenticeships/england/level-3-advanced>.
- [18]Durham County Council.County Durham Care Academy [EB/OL]. (2024-06-14)[2024-10-09]. <https://www.durham.gov.uk/careacademy>.
- [19]Valley-wide Careers Northern. Reentry resources[EB/OL].(2021-09-19)[2024-10-09]. <https://vcwnorthern.com/jobseekers/reentry-resources/#tab3>.
- [20]ASM Educational Center, Inc. ASM history[EB/OL]. (2015-01-20)[2024-10-13]. <https://asmed.com/asm-history/>.
- [21]SkillsFuture Singapore. SkillsFuture series[EB/OL]. (2024-08-08)[2024-10-13]. <https://www.skillsfuture.gov.sg/initiatives/mid-career/series>.
- [22]SkillsFuture Singapore. Diploma in food and beverage management[EB/OL]. (2024-06-21)[2024-10-19].<https://www.myskillsfuture.gov.sg/content/portal/en/training-exchange/course-directory/course-detail.html?courseReferenceNumber=TGS-2023018872>.
- [23]CANTOR L. Vocational education and training in the developed world[J]. The Vocational Aspect of Education, 1991, 43(115): 173-182.
- [24]BEREDAY G Z. Reflections on comparative methodology in education, 1964 - 1966[J]. Comparative Education, 1967, 3(03): 173-174.
- [25]LING T. Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems[J]. Public administration, 2002, 80(04): 616-618.
- [26]United Health Foundation. Population-Age 65+ in United States[EB/OL].(2023-04-18)[2024-10-19]. https://www.americashealthrankings.org/explore/measures/pct_65plus.
- [27]WONG L. Opening speech at the 35th Singapore economic roundtable[EB/OL].(2021-10-15)[2024-11-20]. <https://www.mof.gov.sg/news-publications/speeches/minister->

- lawrence-wong-s-opening-speech-at-the-35th-singapore-economic-roundtable-on-15-october-2021.
- [28] Statista. Singapore: number of elderly residents 1970–2023[EB/OL]. (2024–07–24)[2024–12–25]. <https://www.statista.com/statistics/1307632/singapore-number-of-elderly-residents/>.
- [29] The National Institute of Adult Continuing Education[EB/OL]. (2004–07–04)[2024–11–12]. <https://www.asset-uk.org.uk/niace.htm>.
- [30] Learning and Work Institute. What works unit for learning & work[EB/OL]. (2020–07–27)[2024–11–12]. <https://learningandwork.org.uk/resources/what-works/>.
- [31] Learning and Work Institute. Engage Britain's 1.7m "forgotten workers" to tackle long-term worker shortages[EB/OL]. (2023–02–16)[2024–10–23]. <https://web.archive.org/web/20251212041015/https://learningandwork.org.uk/news-and-policy/engage-britains-1-7m-forgotten-workers-to-tackle-long-term-worker-shortages/>.
- [32] National Council on Aging. NCOA's SCSEP organizational brochure[EB/OL]. (2020–06–17)[2024–10–13]. <https://www.ncoa.org/article/ncoa-scsep-organizational-brochure/>.
- [33] National Council on Aging. Grant opportunity: senior community service employment program (SCSEP) in Tennessee[EB/OL]. (2024–04–04)[2024–10–13]. <https://web.archive.org/web/20240920024859/https://www.ncoa.org/article/grant-opportunity-senior-community-service-employment-program-scsep-in-tennessee/>.
- [34] AARP Foundation. Back to work 50+[EB/OL]. (2024–08–14)[2024–11–12]. <https://www.aarp.org/aarp-foundation/our-work/income/back-to-work-50-plus.html>.
- [35] GOH Y H. S'pore retirement age to go up to 64 in 2026, re-employment age to rise to 69[N/OL]. (2024–03–04)[2024–11–13]. <https://www.straitstimes.com/singapore/politics/s-pore-retirement-age-to-go-up-to-64-in-2026-re-employment-age-to-rise-to-69>.
- [36] NG W K, IAU J. Budget 2024: CPF, retirement savings bonuses for older S'poreans under \$8.2b Majulah Package[N/OL]. (2024–02–16)[2024–11–13]. <https://www.straitstimes.com/singapore/budget-2024-16-million-older-singaporeans-to-benefit-from-82-billion-majulah-package>.
- [37] The Education Hub team. Budget 2023: what are "returnerships" and who are they for?[EB/OL]. (2023–03–17)[2024–10–21]. <https://educationhub.blog.gov.uk/2023/03/17/budget-2023-what-are-returnerships-and-who-are-they-for/>.
- [38] Department for Business, Innovation & Skills. Older workers and the workplace: evidence from the workplace employment relations survey[R/OL]. (2017–02–02)[2024–10–29]. <https://www.gov.uk/government/publications/older-workers-and-the-workplace-evidence-from-the-workplace-employment-relations-survey>.
- [39] Department for Work and Pensions. Returning to work after health issues—Ozer's story[EB/OL]. (2024–09–24)[2024–11–02]. <https://jobhelp.campaign.gov.uk/returning-to-work-after-health-issues-ozers-story/>.
- [40] National Council on Aging. The older Americans act[EB/OL]. (2024–06–27)[2024–10–09]. <https://www.ncoa.org/page/the-older-americans-act/>.
- [41] U.S. Department of Health & Human Services. Programs for older adults[EB/OL]. (2023–10–26)[2024–10–09]. <https://www.hhs.gov/programs/social-services/programs-for-seniors/index.html>.
- [42] U.S. Equal Employment Opportunity Commission. Age discrimination in employment act of 1967[EB/OL]. (2020–05–13)[2024–10–10]. <https://www.eeoc.gov/statutes/age-discrimination-employment-act-1967>.
- [43] LISSY N M. Vocational education for older adults: information series No. 203[R]. Columbus: The National Center for Research in Vocational Education, The Ohio State University, 1980: 5–6.
- [44] Economic Intelligence Unit. Skilled for 100? leveraging an older workforce in Singapore[R/OL]. (2019–09–19)[2024–10–09]. <https://www.prudential.com.sg/-/media/project/prudential/images/campaigns/ready-for-100-revamp/infographics-and-whitepapers/skilled/whitepaper.pdf>.
- [45] Retirement and Re-employment Act 1993[EB/OL]. (2021–12–01)[2024–10–29]. <https://sso.agc.gov.sg/Act/RRA1993>.
- [46] Singapore National Employers Federation, Ministry of Manpower. Structured career planning guidebook[EB/OL]. (2021–08)[2024–10–19]. https://snef.org.sg/clia_resources/Structured%20Career%20Planning%20Guidebook_SNEF-

- MOM.pdf.
- [47]Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices. About TAFEP[EB/OL].(2019-07-19)[2024-10-21]. <https://www.tal.sg/tafep/about-us>.
- [48]KEATING J, MEDRICH E, VOLKOFF V, et al. Comparative study of vocational education and training systems: national vocational education and training systems across three regions under pressure of change[R]. Adelaide: National Centre for Vocational Education Research, 2002: 2.
- [49]叶成城. 案例比较研究中的时空情境及其超越 [EB/OL]. (2022-06-10)[2025-08-14]. <https://iir.sass.org.cn/2022/0610/c439a452986/page.htm>.
- [50]ASHTON D. Understanding change in youth labour markets: a conceptual framework[J]. British Journal of Education and Work, 1993, 6(3): 5-23.
- [51]TIKKANEN T, NYHAN B. Promoting lifelong learning for older workers: an international overview[M]. Luxembourg: EUR-OP, 2006: 224-239.
- [52]TAYLOR P, URWIN P. Age and participation in vocational education and training[J]. Work, Employment & Society, 2001, 15(04): 763-779.
- [53]HARROP A, et al. Learning in later life: a public spending challenge[R]. Leicester: NIACE, 2006: 5.
- [54]宋伟. 国际关系理论: 从政治思想到社会科学 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2011: 199.
- [55]PAVLOVA M, MACLEAN R. Re-skilling for all? the changing role of TVET in ageing societies of developing countries[C]. Bonn: UNESCO-UNEVOC, 2006: 28.

A Comparison of Elderly Vocational Education in the UK, the USA and Singapore under the Background of Population Aging

LIN Jie¹, ZHAO Yifei², LIU Yeqing¹

(1.Institute of International and Comparative Education, Beijing Normal University, Beijing 100875;

2.School of Education, University of Bristol, Bristol BS8 1QU)

Abstract: When a country enters an aging society, developing vocational education for the elderly can increase the total amount of human resources, make up for the shortage of labor force, and promote the realization of productive aging. As informal education, the influencing factors and governance mechanisms of vocational education for the elderly in different countries show both differences and commonalities. By using Bereday's "Comparative Four-Step Method", the study reveals the different characteristics of vocational education for the elderly in the three countries. UK takes skills training with adult apprenticeship as the main method; US is mainly coordinated by social organizations to meet community needs; Singapore is supported by a system of government projects. The governance mode of elderly vocational education is mainly shaped by the political system and population size, and the content of elderly vocational education is mainly influenced by the economic model and market structure. Through juxtaposition and comparison, it is found that the government active intervention of the three countries is a necessary condition for ensuring that the elderly group can receive vocational education and re-employment. The intervention methods vary according to national conditions. The more centralized a state is, the greater the government direct intervention will be. Three countries have established a governance structure involving both the public and private sectors.

Key words: vocational education for the elderly; population aging; elderly human capital; public governance

责任编辑: 付燕