

日本养老产业发展中的政府职能与启示

○ 杨振轩, 胡立君

(中南财经政法大学 工商管理学院, 湖北 武汉 430073)

〔摘要〕自 20 世纪 70 年代日本政府与产业界提出养老产业的概念,到今天四十多年的时间,日本的养老产业走过了萌芽、形成、扩张的道路,现在更是意欲开拓海外市场。日本养老产业能够快速发展,有政府的管理职能随着社会经济的发展不断变化、调整的因素,也离不开日本政府出台的一系列关于促进养老产业发展的扶持政策。当前,我国已进入老龄化社会,养老产业也取得了一定的发展,但在我国作为新兴产业尚处于探索阶段。研究日本养老产业的不同发展阶段以及各阶段政府职能的演变对于促进我国养老产业的发展具有重要的借鉴意义。

〔关键词〕日本;养老产业;养老保障制度;政府职能

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.01.019

日本是目前世界上老龄化程度较为严重的国家之一,早在 20 世纪 70 年代其老龄化率就达到了 7%,步入了老龄化社会。^[1]据统计,1980 年,日本 65 岁及以上的老龄人口占社会总人口的比重为 9%,2000 年这一比例上升至 17.2%,到了 2010 年达到了 22.9%。^[2]据日本国立社会保障人口问题研究所估计,到了 2020 年,日本的老龄化率将达到 26.9%,且会不断提高。^[3]由于老年人口越来越多,养老的护理需求也越来越大,基于此日本政府不得不作出扶持养老产业发展的决定。由于日本社会经济发展速度较快,早在 20 世纪 70 年代日本的养老产业就开始产生萌芽,并且在这一时期,政府初步出台了一些政策、规则,试图引导、规范养老产业的发展;80—90 年代日本养老产业逐渐形成一定的产业规模,

作者简介:杨振轩,中南财经政法大学工商管理学院博士研究生;胡立君,中南财经政法大学工商管理学院教授、博士生导师。

并走向成熟;进入 21 世纪之后,日本的养老产业日趋完善、逐渐饱和,并开始向海外扩张。

关于日本养老产业经历了哪些发展阶段,国内的一些学者已给出了相应的划分,主要是:陈茗、查建华等学者将日本养老产业的阶段划分为 20 世纪 70 年代的萌芽期,80、90 年代的形成期,2000 年以后的快速扩张期^[4];任建通等和田香兰对 80、90 年代的阶段划分有所不同,主要区别是任建通等将其划分为 80 年代的成长期和 90 年代的发展期^[5],田香兰将其分为 80 年代的形成期和 90 年代的成长期^[6]。由此可见,学界对日本养老产业发展阶段划分的时间节点基本相似。根据日本养老产业发展的状况,本文将日本养老产业的发展分为三个阶段,分别为:萌芽阶段(20 世纪 70 年代)、规模形成阶段(20 世纪 80—90 年代)、内外扩张阶段(2000 年至今)。并根据这三个阶段的时间脉络分析日本在不同阶段的社会经济特征和养老产业的发展状况,以及养老产业发展过程中的政府职能。同时,考虑到 20 世纪 70 年代以前,日本社会经济的发展以及养老保障制度的建立都对后期养老产业的形成和发展起到了至关重要的作用,所以本文在分析日本养老产业发展的三个阶段前,还将简要分析 20 世纪 70 年代以前日本的社会经济特征和养老保障制度,从而更加清晰地阐述日本养老产业的发展和政府职能的演变。

一、日本养老保障制度的建立

日本养老保障制度的建立开始于战后复兴时期的 1960 年代。^[7]二战后,日本出现了历史上未曾有过的持续二十多年的经济高速增长,为社会保障制度的建立以及后来养老保障制度的建立提供了充裕的物质基础。而且,这一阶段日本的产业结构、人口结构等都出现了翻天覆地的变化,这些社会经济特征的改变,使日本政府开始关注并且有能力介入本国的养老问题。物质基础和现实需求共同成为了日本养老保障制度建立的基石。

1. 该时期日本的社会经济特征

1945—1970 年是日本工业化快速发展的时期。第二次世界大战之后,日本通过短暂的工业恢复,迅速进入重工业化与产业结构合理化阶段,并最终在 20 世纪 70 年代中期实现了工业化。据统计,日本二战后的前十年,第一产业比重开始大幅下降,第二产业的比重波动上升,第三产业比重大幅上升,且远高于第一和第二产业的比重,到 1955 年前后接近 50%,并于 20 世纪 60 年代超过 50%,到 1970 年达到 54%。^[8]20 世纪 60 年代,日本的 GDP 产值和人均 GDP 产值都大幅增加,十年间 GDP 产值从 443 亿美元增加到 1722 亿美元,人均 GDP 从 479 美元增加到 1669 美元。^[9]这一时期,日本的经济飞速发展,经济实力增强,居民的生活水平也相应提高。

二战后的日本,在 1947—1949 年出现了持续三年的生育高峰期,但随后出生率就开始急剧下降,到 1960 年,日本的人口出生率降到了 17.2%。^[10]日本人

口的出生率大幅下降,为后来日本快速进入老龄化社会埋下了伏笔,也迫使日本政府建立养老制度、发展养老产业,以应对人口的快速老龄化进程。战后相对良好的生存环境,以及日本居民生活水平的提高和医疗卫生条件的改善,日本人的平均寿命相对于以前有了明显的增长。1969年,日本人的平均寿命达到71.8岁,其中女性的平均寿命达到74.6岁,男性的平均寿命达到69.2岁。^[11]日本人平均寿命的延长相应地提高了老年人口占总人口的比重。二战后到1955年,日本65岁及以上的老龄人口比重大致保持在5%左右,其后这个比例不断上升,1960年达到5.7%,到1969年增加到了6.9%,接近7%,即将步入老龄化社会。^[12]

2.该时期日本社会的养老模式

1945年以前,日本人的生活方式相对传统,家庭是生活的基本单位,也是老年人晚年生活的主要支撑。然而,经济的快速发展提高了城市化水平,促使年轻人开始向劳动集中地区或者发达地区流动,而老年人则生活在家中,原本以家庭为中心的生活方式受到了冲击,工资或其他收入成为家庭生活的主要经济来源。^[13]由于家庭代际关系出现变化,导致传统居家养老方式赖以存在的经济基础逐渐弱化。

另外,在传统的日本居家养老模式下,老年人的服侍和护理工作主要是由家庭中的妇女承担,但随着时代的发展,女性的思想得到解放,其价值观发生了变化,所以越来越多的妇女开始走出家门参加工作,这导致老年人的居家养老问题成为社会的一大难题。还有,由于老年人的平均寿命延长,需要照顾的老年人人数增加,养老负担加重。这些都成为了居家养老的困境,传统的居家养老模式无法适应这些改变,从而开始瓦解。

居家养老功能的逐渐萎缩从侧面对社会化养老服务提出了更高的要求。为此,日本政府加大了对老年人养老问题的关注和老人福利设施的建设力度。1950年,日本政府制定了《生活保护法》,其重点是生活保护,主要针对贫困阶层。^[14]除了为低保老人开设养护老人院,还开设了轻费老人院、收费老人院、兼有医疗设备的特别养护老人院等多层次的养老机构。由此,日本逐渐开启了机构养老的新模式。

表1 老人院的设置情况^[15]

		1953年	1958年	1962年	1963年	1966年	1969年
养护	设施数	376	544	641	664	729	792
	人数(千人)	19.7	32.5	41.5	43.6	53.9	59.5
轻费	设施数			19	19	44	48
	人数(千人)			1.1	0.7	2.9	3.1
收费	设施数			35	41	50	60
	人数(千人)			1.1	1.5	2.0	2.5
特养	设施数				1	42	110
	人数(千人)					3.1	7.9

表 1 反映的是二战后到 1969 年日本养老院的设置情况。从表中可以看出,这一时期,日本老人入住的养老院,以政府免费提供的养护院为主;轻费、收费养老院最早产生于 20 世纪 60 年代,但在这一时期发展较为缓慢,主要是因为大多数老人没有足够的经济来源支持入住收费养老院。

3. 该时期日本养老保障制度的建立

日本养老保障制度的建立晚于西方国家。1941 年,日本通过了第一部关于养老的政策法规《劳动者年金保险法》,到了 1944 年,该法规被改名为《厚生年金保险法》,并将原本的参保范围扩大到企业全体职员,但是其依旧没有将农林渔业的从业人员和个体经营人员等包括在内。此后,日本政府分别于 1958 年和 1959 年通过了《国民健康保险法》和《国民年金法》这两部法规。到 1961 年,日本在全国范围内建立起国民养老金制度,规定 20 岁以上的日本国民必须加入基础养老金,这标志着日本社会进入了全民皆年金、皆医保的阶段。^[16]

这些制度成为日本老年人养老的保障,同时也反应了日本的社会保障体系由自发的生活救助开始向体系化的社会保险转变。1961 年形成的日本全民性养老社会保障体系在一段时间内协调了各种社会关系,有效促进了经济社会的发展。从总体上看,二战后到 20 世纪 70 年代以前属于日本社会保障制度的创立和发展期,国家对社会保障的投入比较保守,投入的金额占比国民收入持续偏低。从形式上看,日本快速地建立起全民皆年金、皆医保的社会构造,但从这一时期养老金的受益者人数和实际支付养老金的金额上来看都是很低的,社会保障制度还未发挥其应有的功效。

以 1961 年的国民年金为标志,日本政府在全国范围内建立了全民皆保险的社会保障体系,将全体国民纳入年金保险和医疗保险的范围。虽然,初期的养老保险制度设计还不完善,在一定程度上还无法体现社会保障制度中公平和救助的原则。但是,从总体上讲,日本政府根据经济社会发展的需要,建立并运行养老机构,制定并实施养老、社保法规,提供相应的养老金等做法,对促进经济社会发展起到了积极的推动作用。

二、日本养老产业发展的萌芽阶段及政府职能

养老产业作为独立的业态,在日本产生于 20 世纪 70 年代。一方面,进入 70 年代,日本完成了工业化步入后工业化时期,产业结构调整优化,经济高度发展,为养老产业的形成奠定了经济基础;另一方面,1970 年日本 65 岁及以上的老齡人口占总人口的比重达到 7%,^[17]标志其正式步入了老齡化社会,这是产业形成的现实基础。这一时期日本政府开始大力鼓励、扶持养老产业的发展,设立专门的机构负责管理养老产业的发展,完善日本的养老保障体系。

1. 萌芽阶段日本的社会经济特征

20 世纪 70 年代,受到石油危机和日元升值的影响,日本经济增速开始下滑,物价上涨,其产业结构发生了重大变化,开始向知识密集型方向调整。以提

供生产资料为代表的第三产业和以加工生产为代表的第二产业比重缓慢下降,第三产业比重不断上升。^[18]经过产业结构的调整,70年代日本的GDP产值和人均GDP产值还是实现了较大幅度的增长。十年间,GDP产值从2215亿美元增加到10496亿美元,人均GDP产值从2027美元增加到9058美元。^[19]

与经济增速放缓相对应的,日本步入了老龄化社会,这是由于出生率下降、老年人寿命延长以及死亡率下降等多方面因素造成的。在1970—1973年,日本人口的出生率在19‰上下浮动,相较于1960年的17.2‰还有所提高。但在经历了这个高点后,日本人口的出生率持续下降,到1979年就已经下降到了14.1‰,从而直接导致日本人口增速开始放缓。^[20]而这一时期日本人的平均寿命相较于20世纪60年代亦有了显著增长,到1979年,日本人的平均寿命达到76.3岁,其中女性的平均寿命达到78.8岁,男性的平均寿命达到74岁。^[21]据统计,20世纪70年代日本65岁及以上的老年人口的比重继续上升,从1970年的7.03%增加至1979年的8.8%。^[22]由以上数据分析可知,日本步入老龄化社会已成不争的事实。

2. 萌芽阶段日本养老产业的发展状况

一方面,由于日本社会老龄化程度的不断深入,20世纪70年代后日本社会对养老服务的需求量逐步增大,迫切需要养老产业的兴起来满足老年人养老的需求。而且这一时期,日本政府提高了社会的福利水平,包括提供免费医疗服务、改革养老金制度等。这些政策、制度在一定程度上刺激了一些企业对养老产业的投入。另一方面,经过战后二十多年的发展,日本的经济水平进入了一个较高的层次,产业结构相对于以前更加合理、高级。而且由于受到石油危机、日元升值等的影响,以加工生产为代表的第二产业处于收缩的状态;日本政府主动调整产业结构,使得产业结构趋向于服务化。在产业结构调整的大背景下,属于新兴综合性行业的养老产业应运而生。

3. 萌芽阶段日本养老产业发展中的政府职能

第一,指定专门机构,协调养老产业发展;出台相关规章,规范养老机构的管理。20世纪70年代,日本政府为了扶持养老产业,指定了专门的管理机构负责指导。政府对民营养老机构的发展是持支持态度的,从一开始的允许到后来的放开,再到扶持,日本政府明确了养老产业和养老事业的界限,将政府的养老福利事业定位为“以低收入阶层为主要对象,提供企业不愿涉足、市场机制无法充分供给的必要的服务”,养老产业则是通过市场机制来解决老年人更高的养老需求。^[23]这一时期,政府在养老产业的发展中主要起到指导的作用。1974年日本政府制定了《民营养老院设置和运营指导方针》,规定了民营养老机构的属性、设施标准、人员配置、服务标准等,从而规范了养老机构的管理。《民营养老院设置和运营指导方针》除了做出了上述规定外,还专门指出养老机构与一般工商企业不同,每年必须提交其经营报告,接受政府的监督。实施这些措施主要是因为日本的养老产业刚步入萌芽期,需建立相应的市场规范和行业标准,确保老年人权

益不受侵害,推动老年福利事业逐步社会化和产业化。

第二,完善养老保障体系,对部分老人实行全免费医保。伴随着 20 世纪 70 年代经济的大波动,以及日本经济增长黄金时期的结束,其社会保障制度也进入了重新调整、重新定位的阶段。基于日本人平均寿命的延长和人口出生率的下降等导致的日本进入老龄化社会的事实。日本政府围绕老年人口增长速度过快、家庭负担过重等问题,对养老保障体系也进行了一系列探索和改革,将医疗保障体系关注的主体人群,由在职工作者逐渐转向全体国民,尤其是老年人的医疗保障。1973 年,日本政府开始对 65 岁及以上的卧床老人实行免费医疗制度,同时上调养老金支付水平,并将这一年称之为“福祉元年”。

三、日本养老产业发展的形成阶段及政府职能

20 世纪 80—90 年代,是日本养老产业的形成阶段。这一阶段的日本经济经历了诸多曲折,包括 20 世纪 80 年代的泡沫经济时期与 20 世纪 90 年代的经济颓废时期。但日本养老产业却与其他行业有所不同,其快速发展在一定程度上抑制了日本经济的颓废之势,推动了日本产业结构的进一步升级。而且,得益于日本养老产业在萌芽阶段政府的介入,20 世纪 80 年代日本养老产业逐步发展,并形成了一定的规模;进入 90 年代,日本养老产业已经拥有了一整套行业标准,并形成了成熟的市场。

1. 形成阶段日本的社会经济特征

20 世纪 80 年代,随着日本社会进入现代化,其开始了第三次产业结构调整,产业结构趋向于服务化。80 年代日本第一产业和第二产业的比重继续下降,第三产业的比重呈不断上升的趋势。进入 90 年代后各产业比重调整的速度更是明显加快。^[24] 20 世纪 80 年代初期,日本的 GDP 增速和人均 GDP 增速分别在 3% 和 2% 以上波动。到了 90 年代初期 GDP 增速和人均 GDP 增速却都有所放缓,两者均在 1% 上下波动。^[25]

经济持续的低增长导致日本的失业率不断增加,也从侧面影响到日本人口的出生率。80 年代,日本人口的出生率从 1980 年的 13.5% 下降至 1989 年的 10.2%,到 1999 年日本人口的出生率仅为 9.3%。^[26] 由于日本人口的出生率不断降低,致使日本人口增速大幅下降,人口总数缓慢增长。日本人口的增长率从 1980 年的 0.78% 下降至 1989 年的 0.41%。到了 90 年代,日本的人口增长进一步放缓,在 1999 年人口增长率下降至 0.18%。^[27] 与之相对应的,日本人的平均寿命却显著增长,到 1999 年,日本人的平均寿命达到 80.6 岁,其中女性的平均寿命达到 83.9 岁,男性的平均寿命达到 77.4 岁。^[28] 日本人平均寿命的延长相应地提高了老年人口占总人口的比重。这一时期,日本 65 岁及以上老年人的比重不断上升,从 1980 年的 9.04% 增加至 1999 年的 16.6%。^[29] 值得关注的是,1997 年日本 65 岁及以上老年人的比重超过 0—14 岁儿童所占的比重,这预示着日本社会老龄化程度将进一步加深。

2. 形成阶段日本养老产业的发展状况

20世纪80年代,日本的养老产业在前期萌芽阶段的基础上,得以迅速发展并形成了一定的产业规模。这一时期,老年人人口的数量不断增加,同时由于经济的发展和保障制度的完善,老年人的购买力也在不断上升。这些因素直接导致相关的养老产品和服务日益增多,养老产业蓬勃发展。出于对利益的追逐,养老产业这个新兴行业在日本吸引了众多的企业参与投资,但是这种一拥而上的情况也使得快速发展的养老产业产生了诸多问题。例如养老机构发展的良莠不齐,一些养老机构使用的设备不符合标准,管理混乱;市场上充斥着众多的劣质商品,老年人无法分辨商品的好坏,其利益经常得不到保障。在此背景下,进入90年代后,日本政府加强了对市场的监督与管理,进一步规范市场,建立行业标准,同时推动养老福利进一步社会化和产业化,使之成为了日本产业结构调整的一项重要举措。到90年代末,日本的养老产业自身建立了一整套行业标准,并逐步形成了成熟的市场。

此外,日本还走上了具有其本土特色的福利社会的发展道路,日本由于经济持续低速增长,老龄化速度加快,医疗、年金和福利设施费用的不断膨胀为财政带来了巨大的压力,而平均寿命的延长和老年人疾病的慢性化、长期化趋势使这种负担越来越重。而且此时受西方重建福利社会理念的影响,日本开始对养老保障制度进行改革。^[30]这是一种以地方分权型为前提的社会福利政策,强调传统文化中反映出来的家庭抚养和邻里互助精神,将社会保障资源来自国家的思路转向发展社区福利,动员家庭资源的方向。

3. 形成阶段日本养老产业发展中的政府职能

第一,对由市场决定的养老产业的发展加大宏观指导的力度。日本养老产业在20世纪80—90年代取得了较大发展,除了市场机制外,还归功于日本政府对于养老产业的扶持政策,规范老年用品和养老服务的行业标准。日本政府关注和重视老年用品的开发和养老市场的开拓,为了方便管理,日本政府专门成立了养老产业室,特别是作为政府经济主管部门的通产省,也开始关注养老市场和养老产业的发展。

在日本厚生省和通产省的指导下相关组织成立了“老龄商务发展协会”。协会建立了老龄商业道德规范,加强了行业和企业自律,并建立“银色标志制度”,由消费者和生产者代表以及相关学者组成“银色标志认证委员会”,对符合条件的社会养老机构以及养老产品的生产厂商进行认证,并将结果向社会公布。^[31]日本政府为了保证良好的市场竞争秩序,针对养老产业制定了一系列法律法规,营造了公平竞争的市场环境。1987年,厚生劳动省在其部门下设立了“社团法人养老产业振兴会”,以提高老年用品和养老服务的质量。90年代,日本通产省着手发展老年福利用具产业,鼓励福利用具的研究、开发和普及,培育新兴的养老用品产业,以应对老龄化社会的市场需要。^[32]

第二,对由政府自身主导的养老模式也进行了一轮调整。首先,政府资助设

立了看守人员托老所,供老年人短期居住,并提供相应的护理和治疗服务。另外,由政府出资培训家庭护理员,使之护理生活不便的居家养老的老人。同时,日本政府还关注老年人的心理健康问题。尽管养老机构等能为老人提供良好的医疗护理,但是没有解决离家老人忧郁孤独的心理问题,这导致机构养老的死亡比率明显高于居家养老。为了解决这一矛盾,日本政府于1989年制定了《推进高龄者保健福利十年战略计划》,提出了以居家养老、看护为主的“黄金计划”,并在1994年对这一法案进一步修改,逐渐形成了以居家养老为中心的社区服务体系,为居家老人提供短期和日间服务。由此,日本形成了独具特色的居家养老与社区养老融合的模式。

四、日本养老产业发展的扩张阶段与政府职能

2000年日本政府颁布并实施了《介护保险法》,此法规标志着日本的养老产业进入了扩张阶段。一方面日本国内养老产业在经历了快速发展后,呈相对饱和状态;另一方面一些域外国家也开始逐步进入老龄化社会,日本的养老产业开始向外扩张。

1. 扩张阶段日本的社会经济特征

在经历了亚洲金融危机和两次通货紧缩的冲击之后,日本经济重新恢复。2000年后日本第三产业比重缓慢增加,在2009年达到了71.6%。^[33]2008年,由于受到全球金融危机的影响,日本经济增速出现下滑。2009年经济开始恢复,GDP产值和人均GDP产值相较于2008年均大幅提高,GDP增速和人均GDP增速也高于2008年。^[34]

按照联合国的标准,老龄化率超过20%的国家就进入了超老龄化社会。2016年日本社会老龄化率达到20.4%,其迈入了超老龄化社会。日本人口的出生率继续缓慢下降,从2000年的9.4‰下降至2015年的7.9‰,最终于2009年,日本人口出现了负增长。^[35]2000年日本人的平均寿命是81.1岁,其中女性的平均寿命是84.6岁,男性的平均寿命是77.7岁。到了2015年,日本人的平均寿命达到83.8岁,其中女性的平均寿命达到87.1岁,男性的平均寿命达到80.8岁。^[36]日本65岁及以上老年人的比重继续上升,从2000年的17.2%增加至2015年的26.3%。^[37]

2. 扩张阶段日本养老产业的发展状况

进入21世纪,日本养老产业的发展步入了扩张期。日本的养老产业在经历了萌芽、形成阶段的发展后,在市场规模、社会功能、专业人员和技術装备生产等方面都有了翻天覆地的变化。市场预测,到2025年日本养老产业将拥有约七千亿美元的市场。^[38]巨大的市场需求和市场潜力引起了许多企业的关注,一些企业纷纷创办养老院、建设配套设施,抢占养老市场。值得一提的是,到2001年,日本的养老院数量已达到7582所,可容纳46.4万人。^[39]同时,由于一些域外国家也开始逐渐步入老龄化社会,使得日本的养老产业可以凭借其从萌芽阶段就

逐步积累起来的经验,开始向外扩张。

虽然养老机构数量逐年攀升、服务日趋专业,但是作为传统的受儒家文化影响的日本社会,同时还致力于让老人在晚年能够脱离医院,回归到家庭或社区。日本政府于2000年实施了介护保险制度,将老年患者从普通医院转移至家庭进行长期护理;在社区设立志愿者,规定每周几次探视居家老人,为其提供长期服务。

3. 扩张阶段日本养老产业中的政府职能

第一,进一步优化了相关养老产业发展的政策、法规。日本于2000年颁布《介护保险法》,这是继“全民皆年金”和“医疗保险”之后日本最重要的社会保障制度,也是日本养老产业爆发式增长的关键条件。《介护保险法》规定,老年人在经过专门机构体检认定后,会对老人提供不同等级的居家介护和生活服务,老人也可以选择入住疗养院、托老所或养老院等养老。该制度甚至还提供一定费用用于改建私人住宅、购买或租赁养老所需的机械、用品等。2007年,日本政府设立了老年人疗养保障制度,与老年介护保险制度相配套。该制度引发了日本各界投入256亿日元来研发相关的技术、产品(服务)。

第二,将养老及相关产业作为新兴服务业予以支持。日本政府利用现有条件,将与养老产业相关的医疗和看护产业发展为新兴的服务型产业,拉动经济发展,使其成为日本经济新的增长点。2010年6月,日本政府公布了《21世纪复活日本的21个国家战略项目》,将医疗和看护产业列入其中。并提出,在2010—2020年的10年内,将医疗和看护等相关产业的市场规模平均每年扩大5万亿日元,从而增加284万个就业机会。日本政府还计划重点投资医疗和看护产业,提供跨国医疗服务,参与国际竞争。上述文件指出,目前世界各地每年出于医疗目的前往东南亚等国的约有200万人,日本应抓住这一商机,吸引其中的中高端客户群赴日本疗养。为此,日本政府研究放宽对“医疗签证”的限制,培训外语人才,建立海外代理和推广机构等,并引导企业在羽田机场附近开设24小时营业的医疗机构,以方便周边国家居民在周末及其他休息时间赴日本体检、疗养。^[40]

五、启 示

自20世纪70年代日本政府与产业界提出养老产业的概念,到今天短短四十多年的时间,其养老产业走过了萌芽、形成、扩张的道路,现在更是意欲开拓海外市场。其发展速度之快,效果之好,令人感叹。我国养老产业正处于起步发展阶段,日本养老产业的快速发展以及政府职能的演变,对促进我国养老产业的发展具有重要的借鉴意义。

首先,应探索适合中国国情的养老模式,以居家养老模式为基础,其他模式配合。我国地域辽阔,各地区之间的经济发展水平存在较大差异,生活习俗、家庭观念也有所不同,这就决定了在探索我国养老模式时,要充分考虑国情,采取灵活多样的养老模式。与西方社会不同,我国和日本同受传统儒家文化的深刻影响,家庭观念牢不可破,所以当前居家养老仍是我国最基本的养老模式。随着

我国居民收入的提高以及养老观念的不断改变,完善居家养老模式的同时,也需要促进机构养老的发展。针对我国居民的生活条件,设立不同收费标准的养老院和养老机构,满足不同生活水平的老年人不同层次的养老需要。

其次,政府应全面规划制定相关产业政策,扶持养老产业的发展。我国政府应借鉴日本的经验,设立相应的管理机构,根据我国的特殊国情,制定中长期规划,通过直接或间接的方式管理养老产业的发展。政府需要明确养老事业和养老产业的界限,一方面从社会福利的角度发展养老事业,满足老年人的基本养老需求;另一方面从社会化和产业化的角度发展养老产业,运用市场机制满足老年人的部分需求,推动养老事业和养老产业共同发展。养老产业虽然区别于养老事业,具有盈利性,但是由于养老产品本身具有一定的外部性特征,单纯的市场机制无法保证养老产业的健康发展。所以政府不仅需要制定相关的产业政策,还需要适当扶持养老产业的发展。政府扶持养老产业的发展,可以通过专项拨款、补贴、税收减免等措施适当给予养老企业一定的优惠政策,吸引更多的企业进入、发展养老产业。老年人作为一个相对弱势的群体,其消费权益时常得不到保障,所以政府应加快研究制定养老产业的管理办法和行业标准,颁布相关的法律法规对养老产业的发展予以引导,建立老年人消费市场的行业规范,保障老年人的消费权益。政府应鼓励民间资本积极投入养老产业,引入中介机构参与养老项目规划、机构质量认证;鼓励企业从老年人生理和心理特点出发,加大对养老产品的研发投入,丰富养老产品,满足老年人多样的养老需求;进行人才培养,高职高专培养专门人才(护理),鼓励志愿者服务活动,为老年人提供形式多样的养老设施和专业化的护理人员。

最后,完善我国的养老保障体系,并为其提供配套完备的法律依据。中国和日本在养老保障制度改革方面有着相似的背景条件,所以中国在进行养老保障制度改革时可以适当借鉴日本养老保障制度改革的成功经验,为养老保障制度的实施提供切实的监督机制,全方位、多层次地为老年人晚年生活提供充足的保障。以养老金为例:政府在设定养老金模式与标准时需要慎重考虑整个社会的发展水平以及个人的收入水平,并不断调整、改革以适应时代的变化。我国和日本同属于亚洲国家,受亚洲文化的影响,储蓄率相对于西方国家偏高,在这一点上我国可以进行养老金个人账户建设,鼓励私人养老储蓄,从而使老年人步入晚年仍具有一定的经济能力保障自己的晚年生活。在建设养老保障体系的同时,还需重视医疗保障体系的建设,对老年人实行免费或低费的政策,医养结合,二者共同保障老年人养老的问题。

注释:

[1]按国际上通行的标准,当一个国家或地区60岁及以上老年人口占人口总数的10%,或65岁及以上老年人口占人口总数的7%,即意味着这个国家或地区处于老龄化社会。

[2][38][39]班晓娜、葛稣:《机构养老与政府职能:日本经验及启示》,《大连海事大学学报》(社会科学)

学版)2014年第3期。

[3]郭丽:《中日人口老龄化的差异及对策思考》,《上海理工大学学报》(社会科学版)2011年第2期。

[4][31]陈茗:《日本老龄产业的现状及其相关政策》,《人口学刊》2002年第6期;陈茗:《发达国家老龄产业的发展及相关政策——以日本为例》,《老龄问题研究论文集(十)——积极老龄化研究之二》2006年;查建华:《中日两国老龄产业发展比较研究》,《上海金融学院学报》2011年第4期。

[5][23][32]任建通、赵晓明、冯景:《国内外养老产业政策比较研究——以中日养老产业政策比较为例》,《经济研究导刊》2012年第35期。

[6]田香兰:《日本老龄产业制度安排及产业发展动向》,《日本问题研究》2015年第6期。

[7]吴茵、万江:《日本老年人福利制度的变迁与养老设施的建设》,《住区》2014年第1期。

[8]薛敬孝:《当代日本产业结构研究》,天津:天津人民出版社,2002年,第57页。

[9][19][25][34]数据来源于世界银行公开数据库,世界银行对日本GDP的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本GDP增速的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本人均GDP的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本人均GDP增速的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=JP&view=chart>。

[10][20][26][27][35]数据来源于世界银行公开数据库,世界银行对日本人口出生率的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本人口增长率的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.GROW?locations=JP&view=chart>。

[11][21][28][36]数据来源于世界银行公开数据库,世界银行对日本人口平均寿命的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本女性平均寿命的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.DYN.LE00.FE.IN?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本男性平均寿命的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN?locations=JP&view=chart>。

[12][17][22][29][37]数据来源于世界银行公开数据库,世界银行对日本0—14岁人口占比的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.0014.TO.ZS?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本15—64岁人口占比的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.1564.TO.ZS?locations=JP&view=chart>;世界银行对日本64岁及以上人口占比的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?locations=JP&view=chart>。

[13]童欣:《日本家庭经济制度变迁与养老方式选择的思考》,《现代日本经济》2005年第1期。

[14]田香兰:《养老事业与养老产业的比较研究——以日本养老事业与养老产业为例》,《天津大学学报》(社会科学版)2010年第1期。

[15]权彤:《战后日本养老社会保障制度变迁研究》,北京:人民出版社,2017年,第103页。

[16]尹文清:《老龄化背景下日本养老制度改革与启示》,《东岳论丛》2015年第5期。

[18][24][33]数据来源于世界银行公开数据库,世界银行对日本农业产值占比的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?view=chart>;世界银行对日本工业产值占比的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NV.IND.TOTL.ZS?view=chart>;世界银行对日本服务业产值占比的统计, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NV.SRV.TETC.ZS?view=chart>。

[30]李晓莹:《日本养老保障制度改革的特点及经验启示》,《财政研究》2002年第8期。

[40]郑岩:《国外养老产业的一些做法值得借鉴》,《政策瞭望》2011年第7期。

[责任编辑:刘 臻]