

日本老龄化应对之策参鉴

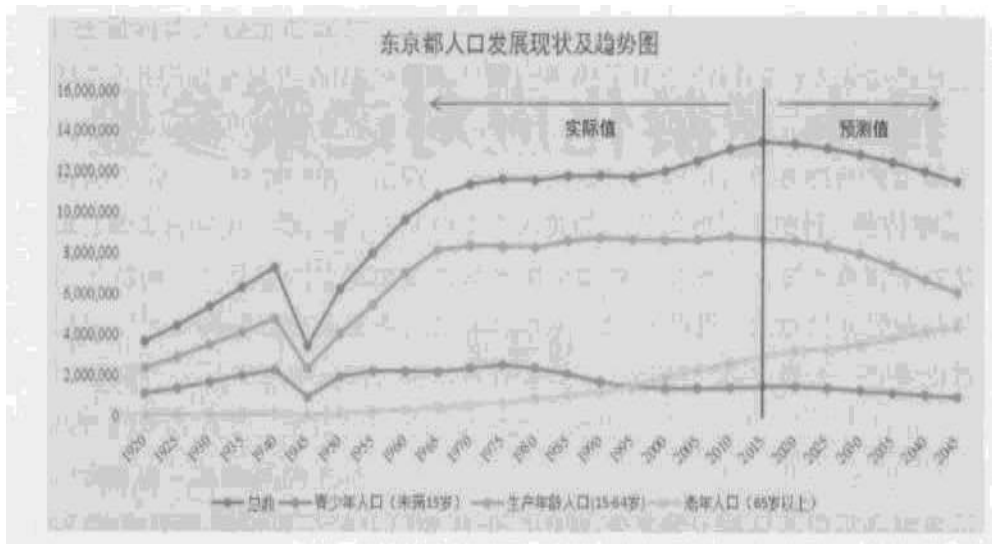
金盈盈¹

上海是我国最早进入老龄化社会的城市，也是我国老龄化程度最高的城市。2019 年上海户籍人口中 65 岁及以上老年人口规模达 368 万人，老龄化率高达 25%。常住人口中 65 周岁以上老年人口占比从 2010 年的 10.1% 上升至 2019 年的 15.3%，老龄化率已高于全国水平（2019 年全国 12.6%）。与上海老龄化进程相当的日本，老龄化实质已经到了非常严峻的地步，2019 年日本老龄化率已高达 28.4%，按照这种趋势继续发展，到 2060 年日本老龄化率将达到 39.9%，届时每 2.5 名日本人中就有一名 65 岁及以上的老年人。

上海（按户籍人口计算）与东京都（按常住人口计算）都在 1978 年左右进入老龄化社会（老龄化率超过 7%），目前均处于超老龄社会阶段（老龄化率超过 21%）。日本老龄化问题带来总人口和年轻劳动力持续减少压力日益明显。2005 年起日本总人口开始出现负增长，2019 年日本总人口较上一年度净减少 50 万人，降幅约为 0.4%。总人口的持续减少与老龄化直接导致年轻劳动力补充来源越来越少，这将显著影响日本社会经济的良性运转，如何克服人口结构变化带来的负面影响，实现社会可持续发展，一直是日本特别是东京面对的重要课题。

一、东京都人口老龄化阶段演变

东京都在 1945 年达到人口总量的低谷，此后基本保持增长态势，1970-1990 年间增长放缓，基本持平稳状态，1990-2015 年人口增长速度较上一阶段有明显增加。2018 年，东京都人口总量达 1382.3 万人，保持小幅上涨（比上一年度增长 0.72%）。但东京都 65 岁以上的老年人口自 1970 年后呈逐年递增态势，2012 年东京都老年人口占比（老龄化率）达 21.5%，正式步入超老龄社会¹²（日本于 2007 年步入超老龄社会）。



¹作者简介：金盈盈，上海市发展改革研究院社会发展研究所。

²1 国际上，65 周岁以上老年人口占比超过 7% 的即进入老龄化社会；老龄化率超过 14%，即进入老龄社会；老龄化率超过 21%，即进入超老龄社会。

图 1 东京都人口发展现状及趋势图

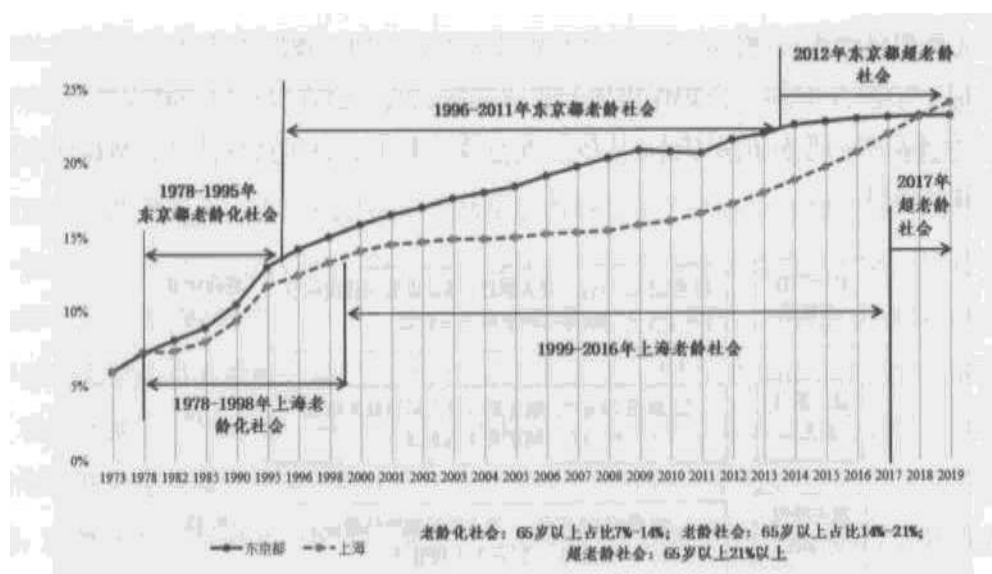
据日本总务省统计数据，2019 年东京都老龄化率已高达 23.1%（日本 28.4%），平均每 4-5 个人中就有 1 个 65 岁以上的老年人。预计未来 65 岁以上老年人口占比将呈现逐年上升态势，于 2045 年前后 65 岁以上老年人口占比将达到 38.42%。

相反的，未来东京都青年人口（15-64 岁）规模呈现逐年下降趋势，将从 2020 年的 65.8% 下降至 2045 年的 52.92% 水平。青少年人口占比逐年下降至历史最低水平，而老年人口呈现较快增长态势，达到新的峰值。随着两者占比差距逐年拉大，东京都的老龄化、劳动力问题将日益严峻。

在人口老龄化问题上，上海与东京都有许多相似之处：两者基本同时进入老龄化社会，均在 1978 年；两者目前均已迈入超老龄社会，但东京的这一进程比上海早 5 年（东京都 2012 年进入超老龄社会，目前老龄化率 23.1%；上海 2017 年进入超老龄社会，目前老龄化率 24.6%）。

总体来看，东京都与上海的老龄化程度基本保持同步增长态势，但需要指出的是，上海人口老龄化统计口径是以户籍人口占比来计算，而东京都则以常住人口为计算口径。

以 2019 年的数据为例，上海常住人口中 65 岁及以上占 15.3%（低于按户籍人口口径统计的 24.6% 的占比），低于东京都 23.1% 的占比。从这一点来看，上海的老龄化程度稍低于东京都水平。但据当前上海人口年龄结构、人口机械变动和自然变动情况以及上海城市人口总量规划目标 2500 万人等因素测算，2030 年左右，上海常住老年人口规模将达到历史峰值约为 480 万人，常住人口老龄化率将达到 19.2%。



注：统计数据为上海市户籍人口与东京都常住人口。

图 2 上海与东京都老龄化现状及趋势图

二、老龄化政策演变

（一）国家层面实施立法保障，完善制度安排

日本自 20 世纪 70 年代进入老龄化社会，其政府在应对人口老龄化问题上，提前在法律、社保制度、养老管理等方面做足准备。日本老龄化政策的发展历程大体可分为初创期、扩充期、转换期、发展期和成熟期五个阶段。

初创期：早在 1970 年进入老龄化之前，日本于 1958 年出台《国民健康保险法》，1959 年颁布《国民年金法》，实现养老和医疗的全民覆盖，这一体系曾对 1950 年开始的日本经济高速发展起到了重要的促进作用。1963 年推出被称为“老人宪章”的《老年福祉法》，正式确立了老年社会福利制度。

扩充期：1970 年日本人口老龄化率超过 7%，进入老龄化社会。随着老年人的医护需求日益增加，日本于 1973 年制定《老人福利法》，规定 65 岁以上老年人享受免费医疗。该法律经历几轮改革后，目前在医疗收费标准上规定 70 岁以上老人自付 20%，75 岁以上老人自付 10%。

转换期：在老龄化、少子化趋势下，家庭结构的变化和老年人口护理需求持续增加的情况下，日本于 1982 年推出《老年人保健法》，专门制定了关于老年人保健、医疗方面的法律。

发展期：1989 年日本政府制定黄金计划（推进老年人保健福利的十年战略）。针对日益严重的人口老龄化问题，日本政府于 1995 年制定并实施了《老龄社会对策基本法》，为制定老龄社会对策确立了基本法律框架。

随着日本失能老人日益增多，导致政府用于养老方面的财政不堪重负，“寅吃卯粮”式的高福利养老政策难以为继。在此背景下，日本政府于 1997 年制定了《介护保险法》，将 40 岁以上的被保险人纳入长期护理保险范围。

成熟期：2000 年日本《介护保险法》正式实施，实行全方位保险，减少被保险人负担。2005 年出台《高龄者雇佣稳定法》，从雇佣方面鼓励老年人参与社会劳动，从保险方面给老年人提供社会保障。

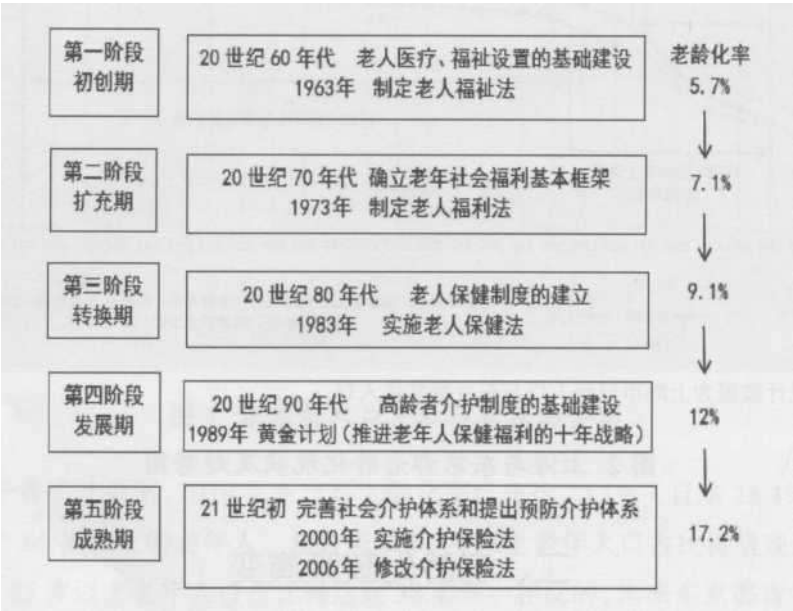


图 3 日本老年立法发展的五个阶段图

日本政府对老龄化问题高度重视，每年发布《人口老龄白皮书》《养老事业白皮书》《高龄社会对策报告》等，为相关政策制定和决策提供咨询建议。日本在养老服务方面的法律体系经过不断地发展和完善，较好地保障了老年人的权益，促进了养老

服务产业的发展。而上海于 2016 年起每年发布《上海养老服务发展报告（白皮书）》，起步相对较晚。

（二）建立系统的社会保障制度，提升老年人口支付能力

日本的社会保障体系经过多年的发展，已经建立了以“养老保险、劳动保险、医疗保险、介护保险”为主的社会保障体系，以保证老年人有足够的支付能力。

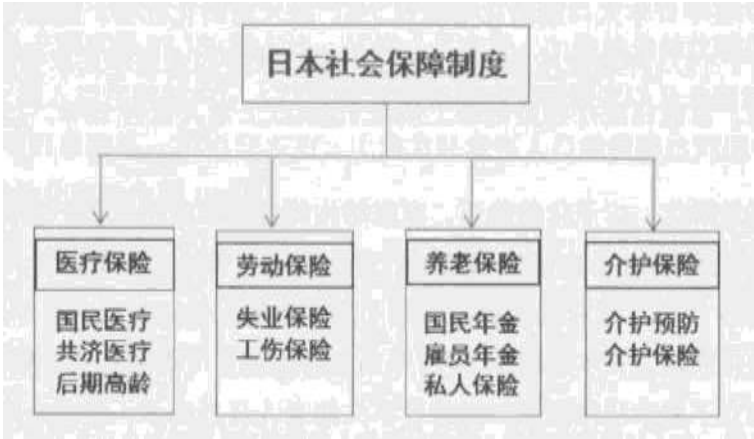


图 4 日本社会保障制度示意图

在社会保障事业健全的发达国家，养老金是满足老年人生活的主要收入来源，使得老年人具有足够的消费能力。目前日本的养老保险制度包括基础年金、厚生年金、共济年金、企业年金等多种层次，实现人人参保。

第一层是国民养老保险，属于基础养老保险，是由政府负责管理的公共养老金，强制规定法定劳动年龄内的日本公民必须参加。第二层是雇员年金制度，包括厚生养老与共济养老保险，分别面向企业员工和政府公务员。第三层是私人养老保险，即个人可选择的养老保险，该基金项目保障设置灵活多样，可自由选择保险类型。

伴随着老龄化日益严峻，国民的介护需求逐渐增大。同时政府用于养老方面的财政不堪重负，在此背景下，2000 年一种以介护保险体系为支撑的养老模式——介护保险制度应运而生。

日本的介护保险制度是典型的社会强制险模式，法律规定年满 40 岁的公民均要缴纳看护保险费，其费用是政府和个人各承担 50%。公民年满 65 岁需要护理时，接受介护理疗的费用个人仅承担 10%，国家和地方政府各承担 45%。

日本介护保险实施后取得了比较积极的政策成果，如介护保险运行 1. 年后，享受服务的人数增长率约为 300%，老年服务设施 10 年增长约 321%，老年人介护服务的专业化和介护服务的充分供给已基本全面实现。

借鉴日本经验，上海自 2018 年 1 月 1 日起在全市范围内开展长期护理保险试点工作。根据新修订的《上海市长期护理保险试点办法》，年满 60 周岁的职工医保或居民医保参保人员，可自愿申请老年照护统一需求评估。

同时明确参保人员在评估有效期内发生的社区居家照护的服务费用，由长期护理保险基金支付 90%，个人自负 10%。对参保人员在评估有效期内发生的符合规定的养老机构照护的服务费用，长期护理保险基金的支付水平为 85%。

但与此同时，日本的超老龄化社会引致劳动年龄人口减少、社会抚养比增加，一定程度导致社会保障费用收入和支出的不平衡，给日本带来巨大的财政压力。

根据国立社会保障人口问题研究所的统计，2015 年日本社会保障给付费（养老金、医疗、福利及其它）为 114.86 万亿日元，占国民收入的 29.57%。其中，与老年人相关的给付费（养老金、老年医疗费、老年人福利、老年人雇佣等费用）为 77.64 万亿日元，占社会保障给付的 67.6%，占比水平常年居高不下。

（三）延长退休年龄，推崇“老而不休”社会

随着日本进入超老龄社会，在养老金压力日益严峻、劳动力明显不足的情况下，日本政府修订相关法律制度，延长员工退休年龄，鼓励老年人再就业，以此增加老年人的经济收入，同时弥补劳动力不足问题。

为此日本政府颁布了《高龄者雇佣安定法》修正法案，该法案规定，日本企业有义务雇佣员工至 65 岁。目前据日本统计数据显示，在调研的 16 万家企业中，确保老年人雇佣制度的企业比例达到 99.7%，同时 60 岁以上的创业者比例也不断上升，从 1979 年的 6.6% 升至 2012 年的 32.4%。

修正法案规定从 65 岁起开始领取养老金的时间，每推迟一个月，每月的领取额上浮 0.7%。除此之外，政府甚至提出打造“终身不退休”的社会，出台“70 岁也能工作”的配套服务措施，两年内提供了 4500 个轻劳动工作岗位。在多重就业政策刺激下，2017 年日本 65 岁以上老年人就业人数增加 5%，规模达到 807 万，占整体就业人数的 12.4%，创历史新高。

2019 年 5 月，日本发布了旨在确保有意愿的老年人能工作到 70 岁的《高龄者雇佣安定法》修正案概要。修正案除要求企业将退休年龄延长至 70 岁外，还将推动实现赴其他企业的再就职和创业支援，企业必须努力作为义务来采取行动。修正案计划把公共养老金的领取开始年龄提高至 70 岁以后，还计划相应增加领取额，这将促进更多老年人走上工作岗位。

（四）重视养老事业，打造多功能的社区居家养老模式

日本养老事业的两大目标是“让所有老年人尽可能有尊严地自立生活”和“老龄化问题由全社会共同面对”。日本从全社会高度重视养老事业，提供“医养护融合”的专业性老年服务，能够根据老人不同身体状况选择不同类型的介护医疗服务，旨在让老年人有尊严地安度晚年，设身处地为老年人打造宜居环境，提供有温度的服务。目前日本提供的养老服务主要是居家养老服务、机构养老服务和保健介护服务三种模式。完善的政府援助政策使得日本 70% 以上的老年人选择居家养老。

1、养老模式演变

日本机构养老始于 1963 年制定的《老人福祉法》，该法规定建设专门照护处于需要照护状态老人的照护设施。同时随着大量女性走向社会，传统的家庭养老矛盾突出，福利需求扩大化、外部化趋势明显，对养老设施的需求日益增加，至此日本开始大规模建造养老设施。

20 世纪 60 年代日本大部分养老院选址集中在郊区，但老年人不愿离开长久居住的社区，针对这一需求冲突，国家采取补贴 90%，有些地方甚至补贴 100% 土地成本鼓励各地在人口密集的城区建设养老机构。由此日本各地城区养老院数量也逐年增多，但日本的养老机构始终处于供不应求的状况。

日本从 20 世纪 80 年代末 90 年代初开始修正偏重老人福利设施的倾向，把老人福利的重心转移到居家福利模式上。由国家大量投资兴建老人福利设施，不仅加大了国家财政的负担，而且福利设施这种老人集居型的养老方式，虽然可以解决老人的日常

生活中的困难，但也隔断了老人与家人及朋友之间的情感，不能满足他们参与社会的愿望。由此 20 世纪 90 年开始日本探索发展社区养老，经过多年的发展，现在日本政府逐渐开始推崇小规模多功能的新型社区养老服务模式。

日本受儒家文化的影响，有深厚的居家养老传统，家庭和邻里观念重，加之日本的介护险对居家养老有细致全面的政策支持，因而日本大部分是依托小规模、多机能的社区养老模式，推出周到细致的上门服务，尽量帮助老人在自己的家中养老，加强与社区邻里的互动。

社区养老打通了家庭养老与社区服务藩篱，通过社区这个纽带将家庭养老和机构养老相结合，形成了所谓的“居家社会养老”。据日本厚生劳动省 2018 年公布的年度数据显示，在小规模服务机构中，占比最高的前三位分别是小规模日托机构（44.7%）、应对痴呆症老年人的小规模共同生活护理服务机构（27.7%）和多功能型居家护理机构（10.6%）。从小规模机构的运营主体来看，46.2%为公司法人，31.7%为社会福利机构，12.9%为医疗机构，6%为 NPO 组织。

在专业化看护人员培养上，日本已建立相对完善的介护服务专业人才制度体系及相应的教育培训、资格认定体系。政府确保人力资源方面主要采取提高工资待遇、改善工作环境、充实员工的福利制度与培训制度、促进多样化人才参与等配套措施。

2、养老模式特点

打造精准化与适老化的居住环境。日本的宅居室设计和家居用品设计都体现了对老年人的周到用心。在居家设计上充分利用现代科技，实现智慧化居家养老。如，在家中配有危险呼叫警报器，老人卧室的床脚处装有探测器，在发生意外时探测器会自动报警，通知控制中心。

房间内还设有传感检测仪，能检测出老人的血糖、血压、脉搏、身体脂肪等数据，并通过内置互联网设备发送到医疗中心，使独居老人能及时获得服务，保证居家养老的安全性。日本养老院通过信息科技手段、远程完成家庭安防、实时定位、家政服务呼叫、健康监测、紧急救助呼叫等服务内容，最终构建“没有围墙的养老院”。

打造专业化的护理培训体系。在日本，规范系统与专业化的介护培训制度，辅之以优厚的待遇和清晰的职业晋升路径是优质养老服务的保证。日本介护人才的培养被纳入正规学历教育系统，其学员需要经过至少 130 个小时的理论知识与实践操作课程，考取初级到高级的一系列资格考试。另一方面，高薪资也是护理人员提供专业化、高质量介护服务的必要保障。

（五）迎合发展趋势，打造智慧型银发产业

随着日本人口老龄化的快速增长，传统单纯依靠家庭养老或国家养老的模式已不能满足老年人日益增长的多层次需求，因此日本政府通过一系列制度建构和变革，促进养老产业的社会化、市场化、产业化发展，并逐渐形成以养老服务为核心，老年住宅、老年金融、家政服务、福利器械用品、文化生活服务多元发展的“银发产业”，以满足老年人更高层次的生活需求。

20 世纪 90 年代，日本银发产业已拥有一整套行业标准，市场逐步成熟。同时随着国外逐渐进入老龄化社会，日本的养老产业开始向外扩张，市场进一步多元化。日本正着力打造创新型“智慧银发经济”，其基于辅助机器人、智能家居、在线购物、虚拟现实、自动驾驶和家庭监控等方面技术应用已全球领先。

据 CNBC 预测，日本机器人产业的产值将在未来 20 年内增长 6 倍，达到 9.7 万亿日元（约合人民币 5000 亿元），实现与该电视、电器和其他消费品的年产值并驾齐驱。

高度老龄化社会及完善的养老保障体系让日本成为全球银发产业最发达的地区，据统计，60 岁以上人口消费占比从 2000 年

的 24%升至 2010 年的 36%, 未来几十年将实现更大规模的覆盖。同时日本银发产业在市场规模上更是实现跨越式发展, 从 1998 年 39 兆日元, 以每年 4%-5%的年增长率稳定增长, 至 2025 年将成为拥有 112-155 兆日元的规模支柱产业。