

# 第10章 养老服务 and 产业

截至2021年底，中国65岁及以上人口首次突破2亿人，达到20,056万人，老龄化率达14.2%（国家统计局）。面对中国老龄化进程的不断加速，中央政府作为应对之策高度重视养老服务业的配备和发展。

中国政府从支持养老服务业及老龄产业发展的角度出发，出台了一系列令人瞩目的政策，其中包括：扩大长期护理保险制度试点；深化“放管服（将权限下放给地方政府，以公正监管促进公平竞争，打造高效服务环境）”改革；推进医养结合；完善促进消费体制机制；促进智慧健康养老产业的发展；出台优惠政策以促进社区养老服务业的发展（对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予各种优惠及税费减免）；开展城企联动普惠养老专项行动；开展社区康复辅助器具租赁服务试点等。

中国的养老服务和产业拥有巨大的发展空间，有望继续形成一个庞大的市场。除中日官方之间已搭建的框架外，两国企业间的合作也日益活跃，继续受到该领域日资企业的高度关注。

## 中国人口老龄化的特点

### 不断攀升的老龄化率以及促进养老护理服务质量提升的相关政策

中国人口老龄化的特点体现为：老年人口规模庞大，老龄化发展迅速，社会老龄化将长期持续等。从2000年到2021年，中国60岁及以上的老年人口由12,600万人增至26,736万人，老龄化率（60岁及以上）由10.2%升至18.9%。

2022年2月，中国国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，要在2025年以前，实现养老服务供给不断扩大，老年健康支撑体系更加健全，为老服务多业态创新融合发展等方面设定了目标。此外，还提出了养老服务设施床位总量达到900万张以上；大幅扩大本科学校和职业院校的养老服务相关专业招生规模；每千名老年人配备社会工作者人数保持1名以上等目标，力争从软硬件两个方面，提升照护服务质量。

## 中日两国在老龄化领域的举措和未来动向

### 老龄化问题的官方合作框架

日本社会的老龄化进程早于中国，也积累了丰富的经验。基于这一前提，两国政府相关部门迄今为止开展了多项合作。2018年10月，日本厚生劳动省与中国国家卫生健康委员会签署了《日本厚生劳动省与中华人民共和国国家卫生健康委员会老年人护理合作行动计划（2018年-2022年）》。由日本经济产业省与中国国家发展和改革委员会联合主办的中

日养老服务业合作论坛，分别于2018年10月和2019年9月在北京和东京举行。该论坛的宗旨在于进一步加强中日两国在老龄化应对过程中的合作，促进两国经济界的交流。2016年5月至2020年5月期间，日本国际协力机构（JICA）与中国民政部共同实施了一项为期4年的技术合作项目（中日养老服务政策及产业合作项目）。

## 期待与展望

### 建立护理保险制度

日资企业最为关心的是中国政府尽快全面推行长期护理保险制度。人力资源和社会保障部于2016年发布了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，15个试点城市也相继出台了长期护理保险制度的政策。除试点城市外，另有至少16个城市也开展了长期护理保险制度实践。浙江省温州市等显著提升了对非正式照护（非正式护理，亲属和保姆等非专业人员提供的护理）的支持，北京市海淀区则在全国范围内率先推出了商业性长期护理保险。

有关部门于2020年发布了《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，决定新增14个城市作为长期护理保险制度试点。《意见》提出，要力争在“十四五”期间（2021-2025年），基本形成适应中国国情的长期护理保险制度政策框架，推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中还提出了以下方针：作为长期护理保险制度的主要资金来源，以企业和个人负担保费等为中心，摸索建立与社会发展和保护水平相适应的资金筹措协调机制。那些已启动试点工作的试点城市，在保障对象、筹资方式、支付方式、护理需求评估标准以及评估机构等方面并不统一。试点工作最终将以何种方式收尾？能否建立起全国统一的制度？这些问题值得我们继续关注。

### 扩大辅助器具租赁市场规模

日本自2000年起开始实施长期护理保险制度，并在此基础上开展康复辅助器具租赁服务至今，但是在中国，相关租赁业务尚处于起步阶段。工业和信息化部于2019年9月发布的《关于促进老年用品产业发展的指导意见（征求意见稿）》中强调，到2025年中国老年用品产业的市场规模要超过5万亿元。2019年6月，民政部及其他部门联合发布了《关于确定康复辅助器具社区租赁服务试点地区的通知》。政府主要负责监管及补贴等优惠政策的制定工作，并且积极鼓励企业参与运营。除提供服务的企业外，同时也欢迎从事清洁和消毒等相关业务的企业参与进来。上海市作为试点城市之一，很早就已启动了这项服务，其中75岁以上的老年人以及60岁以上的低收入老年人可申请租赁服务补贴，补贴金额为

租赁服务价格的50%，每人每年补贴上限为3,000元。截至目前，上海市已建立起150个租赁网点，其中也选择了几家日本企业作为租赁产品供应商来提供租赁服务。

在日本，辅助器具的销售、租赁及研发均以护理保险制度作为后盾，已积累近20年的经验，在辅助器具的种类以及专有技术的多样性等方面也具有优势。但是，有人指出，中国市场上的相关产品普遍未采用ISO国际标准（多采用医疗行业、旅游行业等其他行业的产品标准替代），中国护理行业的标准制定工作依然处于停滞不前的状态。

## 养老护理人才严重短缺

2019年9月颁布的《养老护理员国家职业技能标准（2019年版）》对“养老护理员”的技能水平作出了规定[“养老护理员”相当于日本的“介护福祉士”（国家资格）]，而2020年6月颁布的《养老护理员培训大纲（征求意见稿）》则规定了“养老护理员”的培训方法。10月发布的《关于实施康养职业技能培训计划的通知》中明确指出，要加强康养服务人员的培养，缓解人才短缺问题，提升服务人员职业技能水平。其中将实际操作技能训练作为重点，指出特别要加强以失能失智老年人为对象的照护及康复服务等相关培训。中国人力资源和社会保障部发布的数据显示，中国的失能老年人已达到4,000万人。另一方面，截至2019年，全国仅有30万名养老护理员，尽管国家制定了到2022年增加至200万人的目标，但是养老护理人员严重短缺的困局仍在持续。各地方政府也正通过各种政策，如发放补贴、加强年轻护理人才培养、面向护理设施运营人员和工作人员开展培训以及有助于提高护理人员社会地位的举措等等，努力培养和稳定护理人员队伍。我们认为中国今后也可以学习和借鉴日本在这方面的知识及经验，多措并举来解决人员不足的问题，例如，由民营企业提供有偿培训，中日两国的教育机构合作推动人员交流，编制线上教材，推进智能护理发展，改善护理人员待遇等。

## <建议>

### 1. 护理服务

#### ①放宽护理站的申请限制

按照上海市的规定，只有非营利组织（NPO）才有资格申请护理站的营业执照。虽然并没有明文规定不允许外资企业成立非营利组织，但是希望有关部门能够针对实际操作采取相应的措施，以方便外资企业申请护理站的营业执照。

#### ②养老服务机构的护士执业注册

日本企业在提供日式日间照料服务时，为了向重度失能者提供完善安全的服务，或者在提供日式上门护理服务时，为了妥善评估失能者的状态，都需要执业护士的常驻服务。此外，从目前来看，对于那些未持有医疗许可证的养老服务机构，不允许其进行执业护士注册以及5年一次的执业护士资格的重新注册。因此，希望建立相关机制，允许养老服务机构进行执业护士注册以及执业护士资格的重新注册。

### ③推动“一照多址”登记注册相关具体措施尽快落地实施。

《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质若干意见的通知》（国办函〔2021〕103号）第十九条规定指出：“（十九）提升政务服务便利化水平。健全卫生健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政等服务机构设立指引，明确办理环节和时限并向社会公布。简化普惠性生活服务企业审批程序，鼓励连锁化运营，推广实施‘一照多址’注册登记”。

例如，如果一家在上海注册的外资企业获得了上海市长期护理保险服务的服务许可，那么其只能在企业所在区这一有限的区域内提供服务，而不得面向上海全市提供服务。

希望能够根据此次发布的“一照多址”政策，推动具体措施尽快落地实施，以便企业能够跨区进行登记和注册。

## 2. 辅助器具

### ①政府采购

政府在进行采购招标时，有时会将采购对象限定为内资企业。然而日资企业虽然属于外资，却是在中国国内进行生产并依法纳税，因此希望能够允许其参与投标。

### ②修改紫外线产品监管规定，放宽销售标准

波长222纳米的紫外线是一种新型的紫外线消毒技术，对人体几乎无害，可应用于医院和福利设施等有人空间的消毒以及新冠肺炎疫情防控。

关于紫外线，许多国家和地区都是根据国际标准IEC62471，对每个波段的允许辐照水平进行了规定。中国的国家标准GB/T20145-2006也是根据IEC 62471来制定的。但是，中国还有另一个国家标准——GBZ2.2-2007，该项标准的严格程度远超GB/T20145-2006，并且不分波长。因此，这使得222纳米紫外线产品（能够在有人空间实现有效消毒）无法上市销售，从而无法实现应用。希望能够结合GB/T20145-2006，对GBZ2.2-2007的内容进行修改。

### ③针对抗病毒产品建立相应的标准

关于抗病毒产品，目前国际上已经制定了相应的标准，例如ISO国际标准化组织（ISO 21702测试）和JIS日本工业标准（R 1756测试）。但是中国并没有就此制定相应的国家标准，所以一旦在产品目录或广告中出现“抗病毒”字样，则很可能会触犯《广告法》。

考虑到目前中国国内对于抗菌和抗病毒产品的需求正处于上升阶段，因此希望能够就此建立相应的国家标准。

## 3. 积极引进日本的护理技术

### ①对于通过技能实习制度赴日的个人减轻其赴日前的经济负担

对于那些准备通过技能实习制度赴日工作并最终将日本的护理技术带回中国的个人，为减轻其经济负担，希望中国政府能够建立相应的补贴制

度,为其学习日语以及在中国国内接受护理技术培训提供费用补贴。

### ②中日两国尽快就特定技能1号制度签署协议

日本的特定技能1号制度已于2019年4月起开始实施,该制度同样可适用于护理领域,但是中方在正式向日方输送人才之前,需要由中日两国政府签署两国间合作备忘录,以确保实现有序、合理的人才输出。截至2020年12月30日,中日两国尚未签署该项合作备忘录。对此,我们希望两国能够尽快达成协议。

### ③中国公民在日本取得护理资格回国后的资格认证

对于那些在日本取得护理专员(介护福祉士)等国家资格并返回中国的中国公民,希望能够承认其在日本取得的资格认证的有效性,将其作为高级护理技能人才来对待。