

日本老年贫困现状及应对措施

丁英顺

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘要: 随着人口老龄化的不断加剧, 老年人的贫困问题逐渐成为社会普遍关注的重要问题。在人生的晚年, 老年人很难改变他们在收入上、身体上的弱势地位, 易陷入贫困状态。日本是世界上人口老龄化程度最高的国家, 已进入人口减少和超老龄社会。日本人口老龄化不仅意味着老年赡养负担的加重, 而且也带来老年贫困问题。为应对不断加剧的人口老龄化和老年贫困现象, 日本采取了一系列对策措施, 努力保障老年人的晚年生活, 其经验值得参考和借鉴。

关键词: 日本; 人口老龄化; 老年贫困; 最低生活保障

中图分类号: C913.6

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458(2017)04-0069-12

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2017.04.009

近年来, 日本的老年贫困问题呈现出逐渐加重的态势, 已成为一大社会问题。受人口老龄化的影响, 日本依靠养老金生活的老年人不断增加, 国家财政预算中养老金比重日益加大, 而不参保的年轻人及拖欠保费的人增多, 导致养老金水平难以提高。同时, 医疗、护理等各种社会保险要求个人负担的比例越来越高, 增大了低收入老年人的生活压力, 贫困老人数量不断上升。为遏制这一趋势, 日本政府通过完善各种保障制度、提高非正式员工待遇、鼓励健康老年人再就业等措施, 综合应对老年贫困问题。

一、日本老年贫困的现状及其主要原因

随着人口平均寿命逐渐延长, 日本人口老龄化不断加剧。长寿是医疗卫生、社会福利及经济发展的结果, 但日趋严重的人口老龄化也带来了社会问

题。其中, 由收入、疾病、孤老带来的老年贫困是老年人最大的忧虑, 也是近年日本需要着重解决的课题之一。

(一) 日本老年贫困的现状

在日本, 对于贫困并没有一个固定标准。根据目前公布的数据资料, 大体可以从经济合作与发展组织(OECD)采用的相对贫困率、表示收入差距的基尼系数、日本生活保护制度救助人群比率这几个方面来观察老年人的贫困状况。

OECD的相对贫困率是指可支配年收入在一定标准之下人群的比率。所谓一定标准也就是贫困线, 具体指可支配年收入中间值的50% (中间值的计算方式是用家庭成员数的平方根除家庭可支配收入)。近年来, 日本厚生劳动省进行的《国民生活基础调查》^①就是用OECD的标准来调查日本的贫困情况。从2013年进行的第十次大规模调查看, 2012年日本可支配年收入中间值为244万日元,

收稿日期: 2017-04-28

作者简介: 丁英顺(1967—), 女, 吉林安图人, 中国社会科学院日本研究所副研究员, 主要研究方向为日本社会、日本人口、少子老龄化。

① 《国民生活基础调查》1986年以来, 每隔三年进行一次大规模调查, 中间每年进行小规模调查。

贫困线即为122万日元，收入低于122万日元的就是贫困人群^①。从调查结果看，2012年日本贫困人群主要集中在10~24岁的青少年和65岁以上的老

年人，但老年人贫困更为显著，其贫困的时间跨度和贫困率都甚于其他年龄层，而在老年人当中女性贫困率又高于男性。见图1。

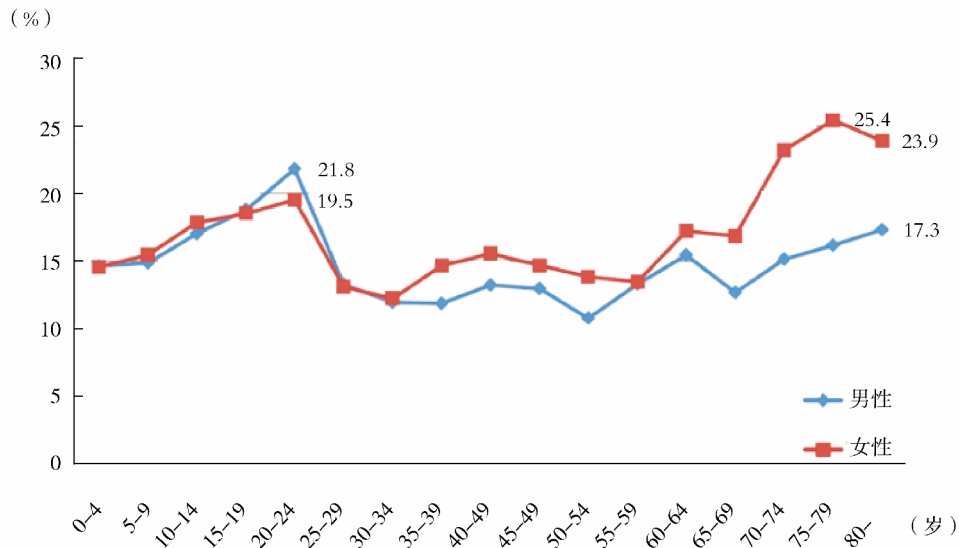


图1 分性别、分年龄的相对贫困率情况 (2012年)

资料来源：阿部彩. 高齢者の貧困と孤立 [R/OL]. 東京：東京都福祉先進都市東京に向けた懇談会，2014：2 [2016-12-11]. <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/shisaku/kondankai/kourei.files/siry02.pdf#search=>.

1950年，日本实施《生活保护法》，为日本的社会保护制度奠定了基础。随着社会经济和人口老龄化的加剧，日本对《生活保护法》进行了多次修改。生活保护制度采用最低生活保护标准对贫困家庭给予生活补贴，作为最后的安全网保障了贫困人群的基本生活。生活补贴的标准根据经济状况和物价指数的变化进行调整，每年4月确定当年的标准。生活补贴标准还因地区不同而异，全国根据六类地区分为六个标准。

随着人口老龄化的进一步加剧，接受生活保护的人群中的老年人口比例呈逐年上升趋势。2014年，日本接受生活保护的人大约有216万人，其中，65岁及以上的老年人大约有92万人，占44%^②。截至2016年12月，领取生活保护补贴的163.2万户中，51.4%是65岁及以上老年人家庭，

占总数的一半以上^③。在65岁及以上老年人口中，接受生活保护的占比28.0%，高于全国平均保护率1.67%^[1]。日本65岁及以上老年人接受生活保护的人数逐年增多。

从基尼系数的变化情况也可以观察到日本老年人的贫困状况。基尼系数是国际上用来综合考察居民内部收入分配差异状况的重要指标，其数值在0到1之间，越接近0说明收入越平均，越接近1说明收入差距越大。日本政府进行的调查有几种都涉及到基尼系数，每三年实施一次的“国民收入再分配调查”就是其中之一。该调查结果表明，自1984年以来，日本的基尼系数持续上升。收入较低的老年人及单身者家庭的增加是导致差距扩大的主要原因。2013年，初次分配日本老年人家庭平

① 藤森克彦. 年金では暮らせない“下流老人”を苦しめる格差の実態 [EB/OL]. DOL 特別レポート，2015年9月2日. <http://diamond.jp/articles/-/77718>.

② 厚生労働省社会・援護局保護課. 生活保護制度の概要等について [DB/OL]. 平成28年；7. [2017-01-06]. http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/kijun23_05.pdf#search=.

③ 厚生労働省. 被保護者調査（平成28年12月分概数） [DB/OL]. [2017-03-17]. <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogoya/m2016/dl/12-01.pdf>.

均收入是 95.3 万日元，基尼系数为 0.7981；通过社会保障、税收调节之后的二次分配平均收入是 350.2 万日元，基尼系数为 0.3813，仍然高于全体家庭的基尼系数 0.3759^①。这些情况说明日本老年人的贫困程度不容乐观。

老年人口不断增多和老年人收入水平的降低，导致日本老年贫困率升高，养老生活不仅成为诸多老年人面临的最严峻问题，也成为日本社会面临的一大难题。

(二) 日本老年贫困的主要原因

随着人口老龄化的加剧，日本老年贫困问题逐渐显化。家庭规模缩小，代际关系转移；老后疾病缠身，医疗护理费用负担越来越重；年轻时候的工作不稳定，收入低等，这些方面成为日本老年贫困

的主要原因。

1. 医疗护理费用不断上升是导致老年贫困的主要原因

随着生活水平和医疗技术的提高，日本人的平均寿命不断延长。然而，平均寿命的延长并不代表健康寿命期的延长。2013 年，日本男性的健康寿命为 71.19 岁，女性的健康寿命为 74.21 岁，和 2001 年相比分别延长了 1.79 岁和 1.56 岁。但是和同期间平均寿命的延长（男性平均寿命延长 2.14 岁，女性平均寿命延长 1.68 岁）相比，延长幅度还是小。日本人的平均寿命与健康寿命之间仍有不少差距：男性约相差 9 年，而女性则为 12 年左右。参见图 2。这意味着体弱多病的老年人数在增多，养老护理需求不断增长。

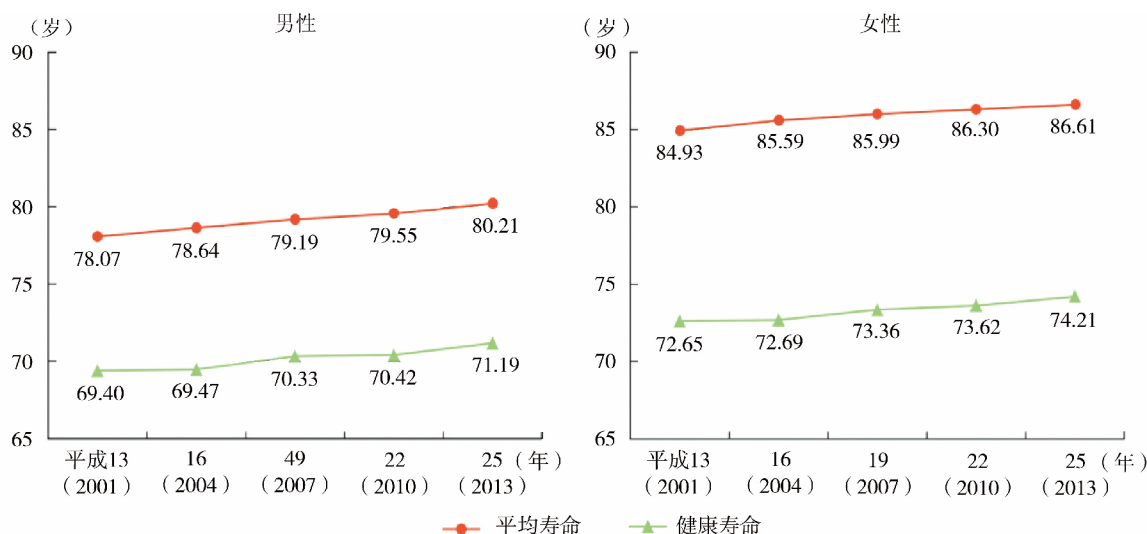


图 2 日本平均寿命与健康寿命变化情况

资料来源：[日] 内閣府. 高齢者の経済状況 [DB/OL]. 平成 28 年版高齢社会白書（全体版），[2016-11-02]. <http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html>.

根据厚生劳动省统计，2016 年 4 月，日本 65 岁及以上老年人接受护理保险服务的大约有 608 万人，其中，65~74 岁的老年人大约有 76 万人，而 75 岁及以上老年人人数为 532 万人，年龄越大需要护理的人数越多^②。根据日本护理保险制度，护理所需的费用由税金和保险金两部分组成，各占一

半。其中 50% 的税金由国家承担 25%、都道府县承担 12.5%、市町村地方政府承担 12.5%，保险金由政府固定财政基金和个人从养老金或额外缴付的保险金支付，使用者只负担护理服务总费用的 10%（2015 年 8 月 1 日起，高收入老年人个人负担 20%），但每个护理等级都有利用护

① 厚生労働省. 平成 26 年所得再分配調査報告書：10 [DB/OL]. [2017-03-17]. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h26hou.pdf#search=>.

② 厚生労働省. 介護保険事業状況報告平成 28 年 4 月 [DB/OL]. [2017-03-09]. <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/ji-gyo/m16/1604.html>.

理保险服务的上限额度,超过额度部分的费用完全由个人负担。因此,没有多少储蓄,收入水平较低的老年人容易面临生活困境,导致老年贫困的发生。

2. 非正式员工增多导致收入差距扩大

日本于1985年推出《劳动者派遣法》,传统的终身雇佣制度发生了变化,非正式员工人群不断扩大,非正式雇佣成为日本社会雇佣形式中一个重要

组成部分。1999年,日本对《劳动者派遣法》进行了修改,基本取消了对劳务派遣的各种限制,降低了劳务派遣方面的障碍,使非正式员工进一步增多,其中老年人数量更是连年递增。根据厚生劳动省统计,1990年,日本非正式员工人数只有881万人,而到2015年增加为1980万人,其中,65岁及以上老年劳动力数量从41万人增加到267万人,所占比重从4.7%上升到13.5%。参见图3。

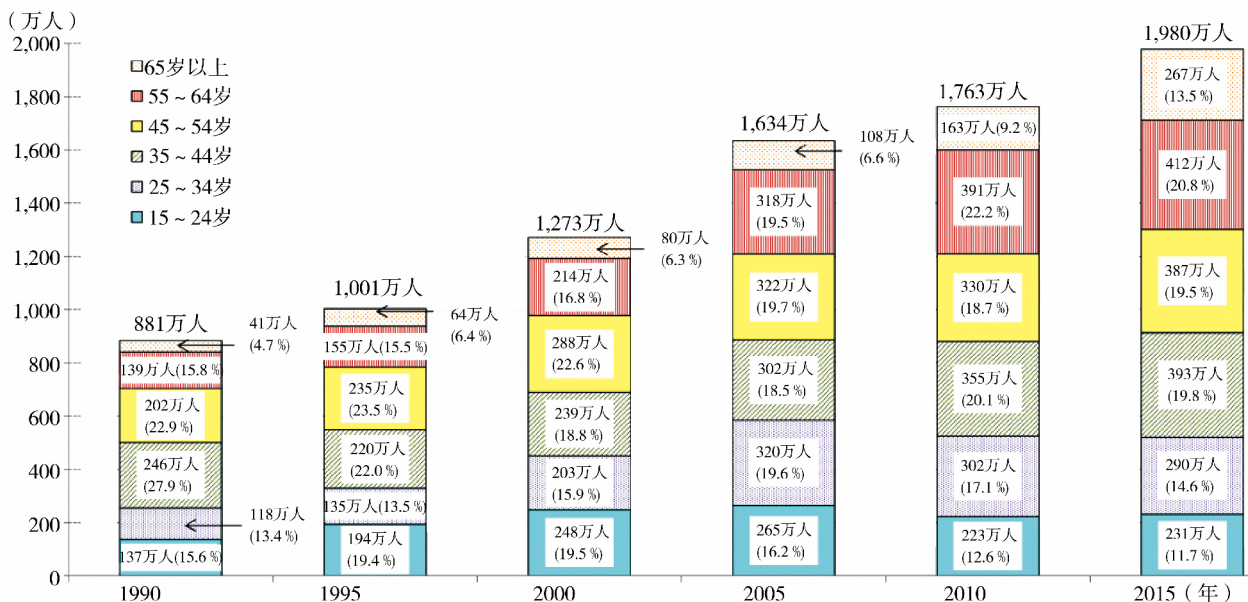


图3 日本非正式员工数量变化情况

资料来源: [日] 厚生労働省. 「非正規雇用」の現状と課題 [DB/OL]. [2016-11-18]. <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/0000120286.pdf>.

日本非正式员工面临着低工资、低保障,且随时可能丢掉工作的危机。非正式员工与正式员工之间在工资待遇和社会保障待遇方面都有着相当大的差异。根据厚生劳动省的统计,2015年,日本正式员工中男性平均月工资为348300日元,女性平均月工资为259300日元;而非正式员工中的男性平均月工资只有229100日元,女性平均月工资只有181000日元,分别相差119200日元和78300日元^①。日本非正式员工不仅工资低,而且还有很多人不能参加和享受各类社会保

险及企业内福利制度。根据厚生劳动省的资料,正式员工加入雇佣保险、健康保险、厚生年金制度、享受企业退休金制度、奖励制度的比率分别是92.5%、99.3%、99.1%、80.6%、86.1%;而非正式员工加入上述保险制度的比率分别只有67.7%、54.7%、52.0%、9.6%、31.0%。参见表1。这种情况反映了日本非正式员工不仅收入水平很不稳定,而且在其他待遇方面都不及正式员工。这加剧了同代人之间经济收入的不均和贫富差距的扩大^[2]。

① 厚生労働省. 賃金構造基本統計調査: 2016年版 [DB/OL]. [2016-11-18]. <http://www.garbagenews.net/archives/2041223.html>.

表1 日本正式与非正式员工适用的各种保障制度状况 %

	雇佣保险	健康保险	厚生年金	退休金制度	奖励制度
正式员工	92.5	99.3	99.1	80.6	86.1
非正式员工	67.7	54.7	52.0	9.6	31.0

资料来源：[日]厚生労働省.「非正規雇用」の現状と課題 [DB/OL]. [2016-11-18]. <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/0000120286.pdf>.

日本非正式员工的增加导致了劳动阶层的分化，也影响到老年人的生活。目前，日本不少贫困老年人由于年老后生活漫长，即便拥有一定的存款以及住房等不动产，也会被各种疾病消耗殆尽。在过去祖孙三代同居时，子女们合力出钱也能够满足老年人的基本生活需求，但随着家庭核心化的发展和老年家庭户的增多，加上年轻人工作的不稳定性，家庭内部相互扶助功能逐渐弱化，导致老年人进一步贫困化^[3]。可见，日本家庭成员的经济供养能力存在着阶层差异，贫困老年人面对的深层次问题是社会阶层分化带来的消极影响，即子女收入较高意味着老年父母一般不会面临贫困问题，而子女条件较差，收入不稳定，其老年父母面临贫困的可能性大大增加。

3. 少子老龄化导致年金收入减少

根据日本内阁府统计，2016年，日本65岁及以上老年人口占总人口的比率为27.3%。其中，75岁及以上“高龄老年人”^①占13.4%。高龄化趋势非常严峻。而日本0~14岁的少儿年龄人口占总人口的比率只有12.6%，15~64岁的劳动年龄人口减少到60.1%，已经面临着人口减少及劳动力短缺的问题^②。

随着人口结构变化及老年人口的不断增多，日本老年人领取的年金收入也逐渐减少。日本的年金制度采取的是“下一代养上一代”的现收现付制，即用当前参保人的缴费来支付退休人员的年金。但是，随着少子老龄化现象的加剧，日本劳动年龄人口减少和领取养老金的老年人数量的增多，出现了支付与负担的不平衡问题。2012年，日本基础老

龄年金的平均月支付额为54856日元，2013年为54622日元，2014年减少到54497日元，出现逐年减少的局面^③。造成这种困境的主要原因是老年人口增长加快以及年轻一代正式雇佣率低下，参保人数不足，而且日本老年人年金收入差距很大。参加工作后一直在大企业工作或是公务员等比较稳定职业的人，退休后不仅能拿到公共养老金，还有企业年金，退休后可以过相对富裕的生活；而那些因为教育程度不高、无法找到稳定工作的人，能拿到的养老金较少，不能满足基本生活需求。

二、日本老年贫困的差异性分析

随着年龄的增长，老年人逐渐退出劳动力市场，实际收入越来越少，身体状况越来越差，生活逐渐不能自理，容易面临贫困。日本老年贫困存在较大的年龄差异、性别差异、家庭形态差异。

(一) 较大的年龄差异

日本老年人口贫困比率随着年龄的增长而增加。老年人年龄越大，生活自理能力越差，经济来源越少，成为典型的弱势群体，高龄老年人比低龄老年人更容易陷入贫困状态。

厚生劳动省《国民生活基础调查》显示，日本老年男性的相对贫困率从60岁开始逐渐上升，到80岁达到17.3%；老年女性的相对贫困率从50岁开始逐渐上升，75~79岁达到25.4%。参见图4。日本老年人年龄越大贫困程度越高，面临“老与穷”的双重压力，同时也加重了国家的财政负担。

① 在日本，65岁及以上老年人分为“低龄老年人”（65-74岁）和“高龄老年人”（75岁及以上）。

② 総務省統計局.「人口推計」平成28年10月報 [DB/OL]. [2016-11-20]. <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201610.pdf>.

③ 厚生労働省.平成26年度厚生年金保険・国民年金事業の概況：第16页 [DB/OL]. [2016-12-22]. <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000106854.html>.

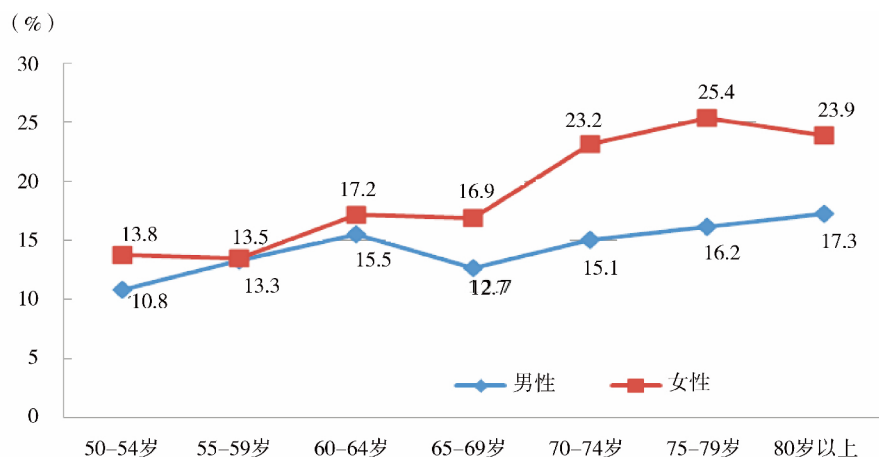


图4 日本老年贫困率情况(2012年)

资料来源:根据阿部彩“平成25年国民生活基礎調査—を用いた相対的貧困率の動向の分析—1”(https://www.hinkonstat.net/)制作。

(二) 显著的性别差异

截至2016年10月,日本65岁及以上老年人口中,老年男性1499万人,占男性人口的24.3%;老年女性1962万人,占女性人口的30.1%^①,女性老年人口明显多于男性。日本老年女性面临的主要问题是经济收入来源有限,生活没有保障。其原因在于:日本的社会保障制度建立在以男性、企业为中心的社会结构和家庭具有一定保障功能的基础之上。多数老年女性年轻时只专注于生儿育女、照料家务,年老后主要靠夫妻年金生活。如果离婚或丧偶,她们的老后生活便面临更大的危机。加上她们的连续工作年数短,平均收入水平低,与男性老年人相比,经济实力较弱,更容易陷于贫困^[4]。

日本老年女性的贫困率从65岁开始急剧上升,70岁达到20%以上,高于老年男性的贫困率(参见图4)。2014年,日本处于贫困状态的老年人口达到893.5万人,其中,独居男性老年人所占比率为37.7%,独居女性老年人所占比率则高达

56.0%,女性老年人的贫困率很高^②。根据厚生劳动省统计,截至2016年4月,日本65岁及以上老年人接受护理保险服务的大约有608万人,其中老年男性所占比率为30%,而老年女性所占比率为70%^③。女性年龄越大需要护理的程度和贫困率就越高,日本老年贫困存在较大的性别差异。

(三) 悬殊的家庭形态差异

单身家庭、夫妻家庭、三世同堂家庭等家庭形态也对日本老年人的经济状况带来不同影响。根据日本内阁府发布的资料,1980年,日本65岁及以上的独居男性大约有19万人,独居女性大约有69万人,在老年人口中所占比率分别为4.3%和11.2%;2015年,65岁及以上独居男性增加到189万人,独居女性增加到412万人,在老年人口中所占比率分别增加到12.9%和21.3%。到2035年,65岁及以上独居男性和女性人口将分别达到261万人和501万人,在老年人口中的比率将分别达到16.3%和23.4%,独居老年人数不断增多的趋势异常明显。参见图5。

① 総務省統計局。「人口推計」平成28年10月報 [DB/OL]. [2016-11-20]. <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201610.pdf>.

② 高齢者がいる世帯の貧困状況(2014年) [N]. 東京新聞, 2016-03-04.

③ 厚生労働省。介護保険事業状況報告平成28年4月 [DB/OL]. [2017-03-09]. <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyogyo/m16/1604.html>.

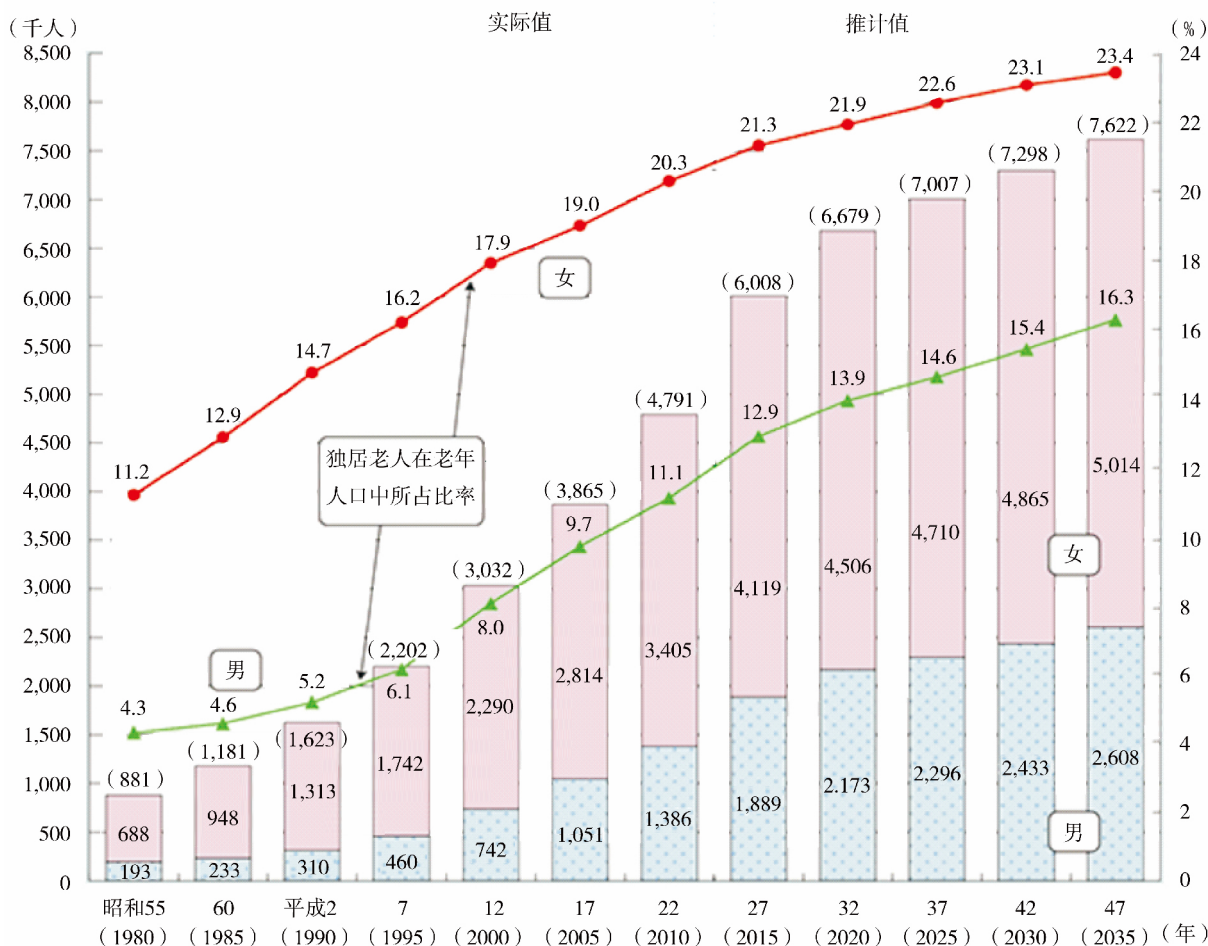


图5 日本独居老年人数增长趋势

资料来源：[日]内閣府，平成28年版高齢社会白書。

独居老年人不仅贫困发生率高，而且贫困程度也比较严重。根据厚生劳动省2013年进行的“国民生活基础调查”数据^①，有65岁及以上老年人家庭总体平均年收入为481.6万日元，低于日本家庭537.6万日元的平均收入。而且不同家庭结构的年收入也不尽相同。收入最高的是三世同堂家庭，年收入为866.7万日元，高于日本全体家庭的平均水平，而单身家庭收入最低，年收入仅为193.3万日元。参见图6。三世同堂家庭由于家庭成员多，从业人员多，收入来源多元，处于高收入老年家庭

行列；而单身家庭和以养老金等为主要收入源的家庭，则属于低收入老年家庭。从老年人群收入来源有限、收入更低的角度来看，人口老龄化、老年家庭的增加是造成日本收入差距扩大的主要因素。

独居老年人不仅生活上贫困，精神上容易处于孤立状态，而且收入越低就越孤立。在65岁及以上高收入老年人中，一个月和别人交流频率不到一次的人只占0.5%，而低收入老年人的比率为2.1%。低收入老年人群更容易陷于经济与精神上的贫困状态。参见图7。

① 厚生労働省，国民生活基礎調査（平成25年）の結果から [DB/OL]. [2017-03-18]. www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/20-21-h25.pdf.

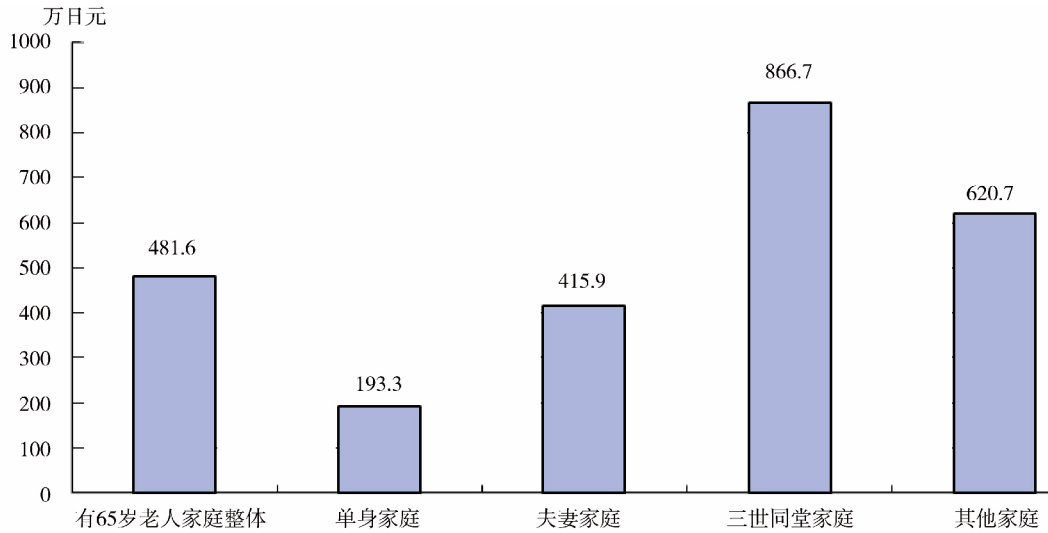


图6 有65岁及以上老人家庭平均年收入情况

资料来源：[日]厚生労働省 2013年国民生活基础调查。

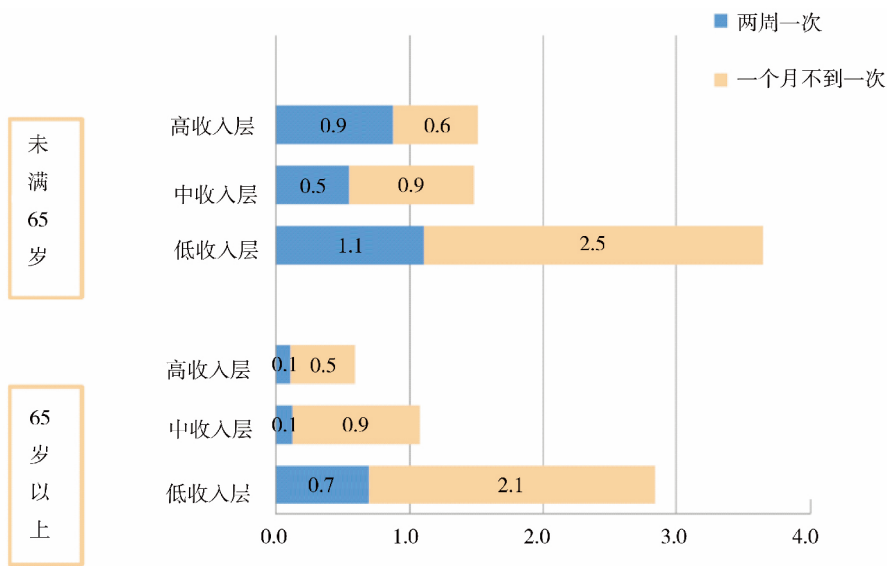


图7 各收入层老年人与他人交流频率 (%)

资料来源：阿部彩. 高齢者の貧困と孤立 [DB/OL]. 国立社会保障・人口問題研究所福祉先進都市東京に向けた懇談会, 2014 [2017-01-26]. http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/shisaku/kondankai/kourei_files/siryu2.pdf#search=.

可见，日本老年贫困发生率呈现出“三高”的特点，即高龄老年人高于低龄老年人，女性老年人高于男性老年人，独居老年人高于夫妻老年人。老年贫困已经成为日本社会的主要问题。

三、日本应对老年贫困的措施

在贫富分化逐渐加大、养老压力加重的情况

下，解决老年贫困是日本社会面临的重大课题。日本政府一方面积极完善有关老年人的各种社会保障制度，另一方面不断扩大适合老年人的各种工作岗位，鼓励老年人就业和再就业。

(一) 积极完善相关保障制度

针对不断加剧的老年贫困问题，日本政府积极完善相关保障制度，努力预防老年贫困的蔓延。

首先，调整了护理保险制度和高龄老年人医疗

制度中个人承担的比例。2015年8月，提高了高收入人群护理保险承担的比例。按规定，如果一个人的年收入超过280万日元，或夫妻二人的年收入超过346万日元的，利用护理服务时，个人承担的费用将由原来的10%增加到20%；低收入人群仍只负担10%。2008年制定了高龄老年人医疗制度，这是一项独立于其他医疗保险制度、主要针对75岁及以上老年人和65~74岁中有一定残疾的老年人的医疗保险制度。参保人就医时承担费用的10%。如果75岁及以上老年人的年收入相当于现在工作人员的收入（年收入大约370万日元以上），个人将承担30%的医疗费^①。在老年人口增多，财政吃紧的情况下，日本政府根据收入情况的不同，采取分别对待的措施，在医疗护理方面努力减轻低收入老年人的负担。

其次，积极改善年金数额减少的状况。日本的年金制度采取的是缴纳一定阶段的保险费之后才能领取社会保险的方式，国民年金是20~60岁的国民须加入的基础年金，至少需要缴纳25年保费，退休后才有资格领取。随着老龄化的加剧，领取年金的老年人越来越多，而缴纳年金的年轻人越来越少。另一方面，因未加入保险或缴纳保险年限不足的原因没有年金或年金很少的老年人群不断增多，严重影响老年人的生活。鉴于这种情况，2015年12月，作为政策补偿，日本政府在补充预算中用3624亿日元作为“临时福利给付金”，主要针对1130万低收入老年人，一次性每人发放3万日元补助^②。2016年11月，日本通过《无年金对策法案》，将参保缴纳年金保费的最少年限由原来的25年减少到10年，并决定从2017年9月开始，将针对64万没有年金的人进行相应的支付，为此，日本将需要650亿日元的财源^③。2016年12月，又通过了《年金改革法》，为了扩大今后年金保费规模，规定从2017年4月1日开始，在500人以下

中小企业中工作的短时工也可以加入厚生年金；针对加入国民年金的女性，免除其产前产后（4个月）的保费等。

这些措施缓解了由医疗费上涨及年金数额下降而导致的老年人生活压力，有效缓解了低收入老年人群的养老保障问题，有助于减轻老年人陷入贫困的风险。

（二）鼓励老年人就业和再就业

日本针对老年贫困不断增多的现象，完善相关法律制度，保障老年人的就业和再就业，向老年人提供多样化的工作岗位，以增加老年人的经济收入。

在相关立法方面，1986年就制定了《高龄者雇用安定法》，鼓励企业采取60岁退休制度。1998年和2006年，日本曾经对该法进行了修改补充，2013年4月实施了新的《高龄者雇用安定法》，为老年人就业提供政策支持，鼓励和促进各企业延长退休年龄，让有工作意愿的员工都能工作至65岁^[5]。该法律使处理老龄问题与经济的关系变得有法可依、有章可循，同时也解决了以往存在的一些问题。比如，之前日本老年人60岁退休之后继续工作的人数比较多，但实际上大多数老年人以临时工、合同工等非正式员工的身份从事工作，其工资减少了很多。实施新的《高龄者雇用安定法》后，老年人可以以正式员工的身份工作，并能够保证与原来同样的待遇，提高了老年人的工作积极性^[6]。

为了进一步保障老年人就业和再就业，日本于2016年3月通过了《雇用保险法修订案》，对65岁及以上老年人继续实行雇佣保险制度，即如果65岁及以上老年人继续工作或离开原单位另找工作时，可以继续加入雇佣保险^[7]。这在某种程度上减轻了中小企业负担，增加了老年人就业率，缓解了劳动力不足问题。根据该法案，日本老年人才中

① 厚生劳动省. 医疗费自己負担 [DB/OL]. [2017-03-12]. <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshoh/iryouseido01/info02d-37.html>.

② 厚生劳动省. 「年金生活者等支援臨時福祉給付金」の実施について [DB/OL]. [2017-03-20]. <http://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-13-06p.pdf>.

③ 井上充昌. 無年金者対策法が成立、約64万人に年金 [N]. 朝日新聞, 2016-11-16.

心还可以向老年人介绍每周40小时的工作岗位,改变了过去只能向老年人推荐临时的、短期的、轻松工作的做法,根据老年人的需求提供了多种形式的就业机会,改善了老年人的劳动环境^①。

老年人继续工作,不仅能够增加家庭收入,改善生活,还可以弥补日本社会劳动力不足问题。根据内阁府的统计,1980年日本劳动力人口为5650万人,其中65岁及以上劳动力人口为279万人,占4.9%;而2014年日本劳动力人口为6587万人,其中65岁及以上劳动力人口增加到696万人,占10.6%^②。日本继续工作的老年人数量不断增加,老年人就业选择也趋于多样化。在退休金越来越少、劳动力明显不足的情况下,继续发挥老年劳动者的余热,既能缓解劳动力不足问题,又能增加老年人的收入,是一个既有利自身又有利社会的选项。

(三) 提高非正式员工待遇,预防老后贫困

在社保待遇方面,由于日本的厚生年金、健康保险等社会保障制度基本上是以正式员工为对象而设立,非正式员工很难享受。社保待遇情况已不适合不断发生变化的雇佣形势。为解决这一问题,首先,从2016年10月开始,针对非正式员工扩大了厚生年金、医疗保险等社会保险的适用范围。按规定,501人以上的企业,每周工作20小时以上,年收入106万日元以上的员工,也可以加入厚生年金^③。其次,2016年12月,召开了“实现工作方式改革会议”,提出了“同工同酬指针”方案,按规定,如果非正式与正式员工在工作能力、工作业绩、工作年限等方面相同,企业应向非正式员工发放与正式员工相同的工资及奖金^④,努力解决正式

与非正式员工同工不同酬的问题,以此改善非正式员工的待遇。这些措施一方面可以保障非正式员工的收入,避免他们步入老年后出现没有年金或年金很少的状况;另一方面,也可以增强他们照顾父母的经济能力。

此外,日本最近还制定实施了鼓励家庭在缓解老年贫困方面发挥作用的措施。一般情况下,子女与父母同住对老年人的经济生活和健康水平都有益处。但在少子化不断加剧的情况下,与子女同居的比率和来自子女的经济支持都逐渐减少。针对这种情况,2016年3月,日本通过了《年度预算和税制改革相关法案》,决定三世同堂家庭房屋改造时给予补助金,并减免所得税^⑤,以此鼓励老少同住,缓解老年贫困问题。

总之,日本面对不断加剧的老年贫困问题,日本政府采取了完善法律法规等养老服务体系,推迟退休年龄,鼓励老年人再就业,积极改善非正式员工的工作环境、提高工资待遇等一系列措施。

四、对中国的启示

中国人口发展正经历着快速转变,老年人口绝对数和所占比率持续增长。根据国家统计局发布的数据,截至2016年底,中国65岁及以上老年人口占总人口的比率为10.8%。中国老龄化还呈现出失能老人、高龄老人、空巢老人、贫困老人比例高等特点,贫困和低收入老年人数已达到2300万人,^⑥老年人的生活照料、康复护理、精神文化等养老服务需求日益增长。虽然中国与日本的国情存

① 厚生労働省. 平成28年雇用保険制度の改正内容について, <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000120714.html>, 2016年11月17日检索。

② 内閣府. 平成27年版高齢社会白書(概要版): 高齢者の就業 [DB/OL]. [2017-02-06]. http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/html/gaiyou/s1_2_4.html.

③ 『日本経済新聞』2016年9月15日。

④ 首相官邸. 同一労働同一賃金ガイドライン案 [DB/OL]. [2016-12-31]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hatarakikata/dai5/siryou3.pdf>.

⑤ 子育て、介護に重点 [N]. 日本経済新聞, 2016-03-30。

⑥ 张维. 中国贫困和低收入老年人2300万 [N/OL]. 法制日报, [2017-01-16]. <http://news.163.com/13/0502/06/8TRONLE300014AED.html>.

在较大差异，但是在应对人口老龄化的养老保障方面却具有一定相似性，在应对老年贫困方面可参考日本经验。

（一）进一步完善相关法律制度，扩大养老金覆盖面，发展照料服务体系

中国建国以来实行的养老保险制度，只适用于国有企业和大型集体企业工作的人群，而民营企业、自营业者都没被列入保障范围。这种狭隘的覆盖面不仅使受保范围大大缩小，还导致养老金来源单一，无法满足不断增多的老年人的需求。而且在养老方面，不仅需要养老保险，还需要相应的护理服务。战后，日本老年社会保障制度在法律法规的保障之下，逐渐形成和发展起来，20周岁以上的国民必须加入养老保险。除此之外，日本还制定了《生活保护法》《老人福利法》《老人保健法》以及护理保险制度、高龄老年人医疗制度等老年社会保障制度，在防止老年贫困发生方面起到了重要作用。中国的家庭养老护理功能相对弱化，社会保障制度不够完善，尽早建立适合中国国情的《护理保险法》，促进养老护理事业健康发展，成为解决老年人特别是贫困老年人后顾之忧的重要问题。

（二）完善最低生活保障制度，发展针对贫困老年人的社会服务

中国从1999年开始全面实施城市最低保障制度，近年来越来越多的农村人口也被纳入最低生活保障之中。但是，目前中国的低保资金只能解决最基本的吃饭问题，在就医、子女入学、就业等方面的困难依然未得到解决。日本生活保护制度的目的是，让生活贫困者得到最低生活保障，并帮助他们实现自立更生；另一方面，日本积极构筑社会共助体系，例如，针对老年人孤独死等问题，日本大分

县发起“黄色平安旗”活动，孤老户会在门前或信箱插上一面黄色的小旗，代表平安和健康，如果有异常，当地警察和邻居会第一时间得知，以便救助。这个活动已逐渐拓展至日本各地，以帮助孤寡贫困的老年人。

（三）鼓励健康老年人参与各种社会活动，重视老年人的社会价值

首先，制定类似于日本的《高龄者雇用安定法》《雇用保险法》等法律体系，为老年人的经济生活、社会参与提供法律保障，尽快实施延迟退休政策。其次，大力发展老年人才服务中心，根据老年人的实际情况推荐比较适合的工作岗位，积极推动老年人就业和再就业。这不仅能够减轻社会负担，还可以增强老年人的经济收入和自我认同感，防止老年贫困现象的发生和加重。

[参 考 文 献]

- [1]内閣府.日本高齢社会白書平成28年版[R].东京.日経印刷.2016:20.
- [2]藤田宏,唐鎌直義,小越洋之助.日本の勤労者の貧困を考える[J].経済,2017(1):22-23.
- [3]サンデー毎日取材班.脱、貧困老後[M].东京:毎日新聞出版社,2016:40-43.
- [4]阿部彩.貧困のジェンダー差[J].季刊社会保障,2011,47(1):48-49.
- [5]布施值春.雇用延長制度のしくみと導入の実務[M].东京:日本実業出版社,2013:12.
- [6]丁英顺.日本开发老年人力资源的经验及启示[J].日本问题研究,2015(3):32. DOI:10.14156/j.cnki.rbwtj.2015.03.004.
- [7]小磯優子,島中豪,河野文雄.育児、介護休業法、均等法、雇用保険法[M].东京:労務行政,2016:94-96.

[责任编辑 孙 丽]

Current Situation and Solutions of Elders' Poverty in Japan

DING Ying-shun

(Institute of Japan Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100006, China)

Abstract: As the aging of population is becoming severer than before, the poverty of elders is becoming the problem that the whole society concerns about. In one's twilight ages, it's hard for elders to change their incomes and the weak position so that they tend to be poor. Holding the highest aging rate in the world, Japan has already become the depopulation and super aging country. The aging of Japanese society not only means that it aggravates the burden to support elders, but also means that the problem of elders' poverty it brings. Under the situation that the aggravation of aging and elders' poverty problems, Japan took a series of actions to solve this problem and try to guarantee elders' later life. Their experience deserves our reference.

Key words: Japan; aging of population; elders' poverty; the lowest living guarantee

《日本问题研究》已加入中国知网、万方数据库、龙源期刊网等数据库及相关专业学术网站。凡向本刊投稿者，均视为同意其文稿刊登后可供上述网站收录、转载并上网发行。