

# 日本养老看护服务体系的重构

## ——以“看护四边形”理论为视角

郭 佩

**摘 要:**随着老龄化、少子化进程的加剧,传统家庭功能的衰弱,未来社会需要政府、市场、家庭及地域组织或志愿者等机构协同承担养老看护重任。联合国开发研究所曾在福利四角理论的基础上提出了“看护四边形”理论,用于考察育儿及养老看护。日本养老“看护四边形”从20世纪60年代至今在不同阶段呈现不同特点,较之最初重视发展“看护四边形”中政府或市场或家庭单一功能的时代,如今及未来更重视发展“看护四边形”中“政府”“市场”“家庭”以及“非营利组织/社区”的紧密配合及融合发展。

**关键词:**福利多元主义 看护四边形理论 养老看护服务 日本

**本文作者:**中国社会科学院日本研究所 助理研究员

**责任编辑:**王晓博

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2019.06.013

20世纪60年代以来,日本人口少子老龄化的程度在不断加剧。根据总务省统计局的数据显示,截至2019年1月,日本65岁以上老人比例为28.2%,老年人口数量为3562万人。<sup>①</sup>而出生率则不断下降,在2005年时达到冰河期数值1.26,为史上最低,之后开始出现回升。但这一过程并不顺畅,2015年回升至1.45后再次转为回落,2016年和2017年分

① 総務省統計局:『人口推計—2019年(平成31年)1月報—』、総務省統計局ホームページ。  
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201901>.

别为 1.44 和 1.43。<sup>①</sup> 出生率的持续下降使人口老龄化程度日益严重,老年抚养系数加大,劳动力资源减少。如此发展下去,有预测称在 2060 年时,将会是 1.3 名劳动年龄人口负担 1 位老人。<sup>②</sup> 此外,家庭规模不断缩小,独居老人的增多使得老年看护供给已然成为一个紧迫的社会问题。简言之,传统社会中由家庭单方面承担养老看护的时代已一去不复返。

“看护四边形”理论是由联合国社会开发研究所的沙哈·拉扎比提出。拉扎比课题组将福利四角理论<sup>③</sup>运用到育儿及养老看护服务考察中,认为提供看护服务的主要来源包括政府、市场、家庭/亲属、非营利部门/社区四个方面,并称之为“看护四边形”。<sup>④</sup>

日本自 20 世纪 60 年代起不断构建和完善养老看护服务体系的多元化供给格局。经过 50 余年的发展,日本养老“看护四边形”,在不同历史阶段呈现不同特点。本文尝试运用该理论梳理日本养老看护服务体系的变迁,纵向考察“看护四边形”在四个不同历史时期的演变特点,并探索“看护四边形”结构中的政府、市场、家庭以及非营利机构等社会组织在日本养老看护服务体系中如何相互影响、协同发展。

## 一、构建政府主导下“家庭主义”特色的养老“看护四边形”(20 世纪 60—70 年代)

二战后,日本经济得到了快速恢复,50 年代后期走上了经济高速增长的道路。经济的快速发展对日本社会各领域产生了重大的影响,1963 年《老年人福利法》的出台说明政府希望国民可以享受经济增长红利

① 内閣府:『平成 30 年度 少子化の状況及び少子化への対処施策の概況』、内閣府ホームページ。http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper。

② 岛崎谦治:《超高龄及人口减少社会的现实与对策》,nippon.com 网站,2012 年 11 月。https://www.nippon.com/cn/in-depth/a01001/?pnum=2#note-2-3。

③ 福利四角理论,由英国社会政策学者约翰逊提出。他指出,在欧洲福利国家面临人口老龄化、家庭规模小型化、失业等社会问题时,需公共部门、非正式部门、志愿部门和商业部门共同提供福利服务。

④ 落合惠美子、阿部彩、埋橋孝文、田宮遊子、四方理人:『日本におけるケア・ダイヤモンドの再編成:介護保険は「家族主義」を変えたか』、『海外社会保障研究』2010 年 170 号。

下较好的福利保障。《老年人福利法》是日本首部关于老年人福利的专门法,明确了日本老年人社会福利制度的基本框架。该法从法律上明确规定了老年人的权利和义务,指出国家和社会应对老年人福利负责,并强调国家和各级政府必须保障老年人享有各项权益。该法主要规定了以下几点内容:第一,国家和社会有义务负责老年人的养老兜底,对于因经济、健康等各种原因无法在家中养老的老年人可以入住政府公办的老人福利院;第二,积极向社会倡导敬老爱老,老年人是对社会做过很大贡献的人,全体成员应该尊重老人并构建爱老敬老的社会环境;第三,鼓励社会为老年人提供多样化再就业途径和社会参与的机会;第四,国家、地方政府、社会各界努力为改善老年人福利做贡献。

20世纪70年代是经济发展的鼎盛期,到1973年,日本已是资本主义世界仅次于美国的全球第二大经济强国。一方面,随着经济、生活水平的提高及医疗技术的提升,人口预期寿命延长,同时由于生育意愿的下降,老龄化进程加快,老年人的福利服务需求开始不断增加;另一方面,很多社会问题逐渐显现,老年认知症、孤独症的发病率迅速增加,家庭规模小型化使传统的家庭养老意识日趋淡化,减弱了家庭的养老功能,养老问题逐步发展为社会问题。为了解决养老设施不足的问题,日本政府1970年出台《社会福祉设施紧急完善5年计划》,建设了大批老年看护设施,并于1972年和1973年相继对《老年人福利法》进行了两次修订,规定对70岁以上以及65岁以上卧床不起的老人实行免费医疗制度。由此,1973年被日本政府称为“福祉元年”。

然而,这种政府大包大揽的高福利模式没过多久就遇到了经济危机。1973年,世界石油危机爆发,日本进入了经济低增长时代。免费的医疗制度带来了新的社会问题,随着人口老龄化不断发展,参保者中70岁以上的老人比重迅速提高,尤其部分老人病愈后都愿意继续留在医院接受免费的医院护理服务,造成了医疗资源的浪费,加大了政府的财政负担。1975年之后,日本各界出现了对高福利以及高负担国家模式的反思,“日本式社会福利模式”被提出,取代之前的福利国家模式。至此,日

本养老看护服务从政府大包大揽开始逐步转向强调市场化与社会化的多元模式。

该阶段养老“看护四边形”主要呈现的特点如下。

一,政府在构建养老“看护四边形”体系过程中扮演了重要的角色,不仅制定了相关法律、法规和政策,还确定了养老看护服务的目标以及承担养老看护供给服务各部门的

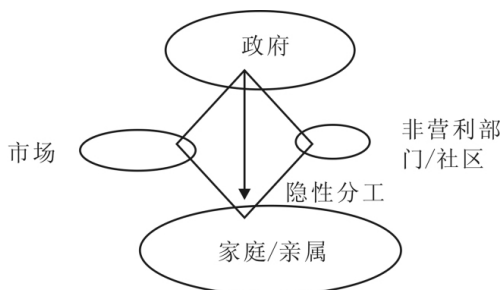


图1 第一阶段(20世纪60—70年代)  
日本养老“看护四边形”

主要职责,尤其在70年代集中设立了大批老年看护设施并曾实行过老年人免费医疗制度。二,“看护四边形”结构中的“家庭”发挥了重要的作用。事实上,日本战后老年福利取得显著的成绩,除了经济的高速发展、政府政策的大力推动以外,不能忽视的是来自家庭的力量。有学者称日本福利体制真正的核心来源于“家庭主义”,在“家庭主义”的影响下,日本社会呈现出一种较为严格的男女劳动分工。三,同时期市场和营利部门/社区由于没有政策的引导,发挥的力量十分有限。因此,该阶段日本养老“看护四边形”(图1)呈现的最为显著的特征是政府主导下的基于“家庭主义”养老看护服务体系。政府通过隐性的社会分工安排增强了家庭的养老看护功能,但缺少与其他主体(市场或非营利组织/社区)的互动。

## 二、养老服务多元化发展的“看护四边形”(20世纪80—90年代)

70年代后半期日本一改之前高福利的福利国家模式,强调“日本式社会福利模式”,大力发展市场化与社会化的养老服务方向。1982年,日本政府对社会保障及福利制度进行了较大幅度的调整与修改。其中一项重要的政策就是颁布《老年人保健法》,该法强调医疗和老人保健要分

开,并取消了之前国家对老年人免费医疗的做法。同时对政府、家庭和社区的职能作出了明确的规定:政府负责政策制定和实施监督,不再直接参与经营和管理;家庭及社区是老人保健实施的社会基础。从实质来讲,该法并不鼓励国家和政府对老年福利负完全责任,也不鼓励公立机构或福利设施过多参与养老,而是转而提倡养老要回归家庭和社区。但与此同时,老龄化逐步加剧,养老需求进一步扩大,财政负担不断上升,为推动适合新阶段的社会福利改革,日本政府加强了对医疗设施以及社会福利设施的组织管理,提高福利供给的效率化和公平化,重新整编社会福利法人和医疗法人,于1984年颁布了《社会福利医疗事业团法》,为社会福利法人提供政策支持和管理基准。随后1988年,厚生省和劳动省联合出台了《实现长寿福祉社会的对策、基本方针与目标》,明确提倡发展社区及家庭福利。次年12月,日本政府出台了《发展老人保健福利事业10年战略规划》(黄金计划)。该计划的基本方针是坚持福利普遍化和多元化的原则,鼓励社区、家庭在养老服务中的重要性。日本政府在1994年提议要建立一个为老年人提供独立支持的社会保险式家庭护理体系——介护保险制度。1997年国会通过了该法并决定于2000年开始正式实施。

该阶段养老“看护四边形”结构(图2)所呈现的主要特点是:一,政府逐步退出大包大揽模式,转为政策的主要制定者与监督者。明确鼓励要调动市场、民间等志愿者机构的力量,推动多元养老,并为市场和社会养老提供法律

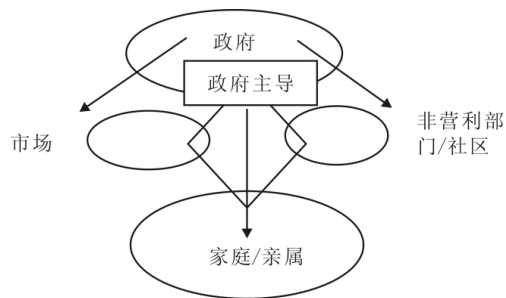


图2 第二阶段(20世纪80—90年代)  
日本养老“看护四边形”

支持以及政策支持。二,家庭仍然承担着主要的老年看护重任,但在家庭结构、家庭经济制度变化以及越来越多的女性走入职场后,传统的“男主外、女主内”模式已无法满足越来越多的看护需求,政府不得不尽快推

动社会化养老的步伐。三,非营利组织/社区在这个阶段开始得到进一步发展。事实上,20世纪60年代之前,日本政府对各类社会团体或社会组织的发展采取比较严格的管控和限制,一定程度上抑制了社区力量的内生性发展。尽管从这个阶段开始政府明确提倡和鼓励社区养老,但这样发展起来的社会组织或社区力量仍在受政府的主导和控制。四,90年代末期,在政府的主导和各方的推动下,“介护保险制度”的建立迫在眉睫,市场部门较上一阶段有了长足发展。这些政策方向致使养老产业蓬勃发展,到90年代末期,日本养老产业已逐步建立起相对完善的行业标准,并逐步形成相对成熟的市场。

### 三、“去家庭化”且多元化的养老“看护四边形”(2000—2010年)

80年代末期开始,以护理为由,长期占用医院病床的“社会性住院”现象持续存在,造成大量医疗资源的浪费和财政压力。同时,原有的社会福祉养老设施和居家护理服务难以满足人们的需求。在此背景下,日本政府提出“以个人自立为基础,尊重个人选择”和实现“高质量的福利服务”为目标,于2000年4月开始正式实施介护保险制度。该制度是以实现“看护的社会化”为目标,提倡全体国民共同承担老人的看护问题。从财源来看,保险机构承担90%,服务使用者自己负担10%。保险机构承担的90%中由公费50%(中央25%,都道府县12.5%,市町村12.5%)和保险费50%(第一号被保险者的保费17%与第二号被保险者33%)组成。具体看护服务主要分为居家与设施服务两大类。被保险人提出使用申请后,经过护理认定审查会确认相应的护理级别后,即可享受介护保险制度提供的不同等级的多样化看护服务。从2000年开始实施介护保险制度至2015年15年间,享受护理保险服务的老年人由最初的149万人增加至490万人。<sup>①</sup>可以说介护保险制度是日本养老服务中的一项

<sup>①</sup> 房连泉:《老年护理服务的市场化发展路径——基于德国、日本和韩国长期护理保险制度的经验比较》,《新疆师范大学学报》2019年3月。

重要制度,它以老年人需要看护照料的需求为出发点,通过导入市场竞争机制鼓励更多的民营企业参与看护服务,有效调动了市场、地方政府及非营利组织等的力量,在减轻政府财政压力的同时,满足了老年人多样化的看护需求。

该阶段日本养老“看护四边形”(图3)呈现以下特点:第一,“市场”比以往历史上任何一个阶段得到了蓬勃发展。具体来看,一方面,介护保险制度积极推进老年看护服务的市场化运作,吸引了大量民间营利与非营利社会组织的参与,养

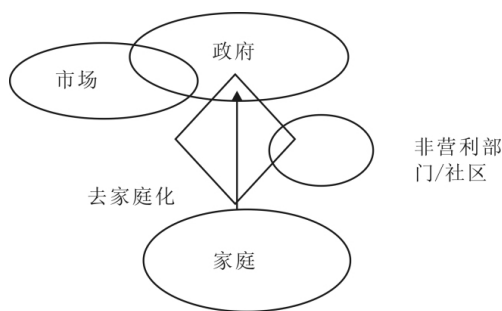


图3 第三阶段(2000年—2010年)  
日本养老“看护四边形”

老服务相关行业取得了快速的发展,尤其集中体现在居家护理机构的发展数量上。居家护理机构的数量由2000年的9833家迅速增加至2014年的33911家,其中营利性机构的市场份额占比为65%以上。<sup>①</sup>另一方面,不断增长的介护保险费用反映了老年看护服务市场的发展。介护保险费用的总额从2000年的3.6兆日元增加到2017年的10.4兆日元,增长了2倍。<sup>②</sup>另外,老年看护服务市场提供的服务种类呈现多样化的特点。

第二,养老“市场热”的背后,“政府”功不可没。首先,日本政府不断调整、修订和优化相关养老产业发展的政策及法规。2000年《介护保险法》的颁布本身就是通过社会化的方式为老年人提供相应等级的居家看护、相关生活服务或养老院服务。同时配套出台支持老年住宅装修、老年护理器具租赁、购买服务。2006年进一步修订,加入了介护预防支付

① Theobald H., Szebehely M., Saito Y., Ishiguro N: Marketisation Policies in Different Contexts: Consequences for Home-Care Workers in Germany, Japan and Sweden, International Journal of Social Welfare, October 2017.

② 杨慧:《日本介护保险制度及对我国的启示》,《赤峰学院学报》2019年第7期。

等内容,重视预防的作用。2007年,日本政府设立了老年人疗养保障制度,与介护保险制度相补充。其次,日本政府大力支持养老及相关产业,将其视为日本经济的新增长点。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》,医疗、养老看护位列其中。同时提出要在2010—2020年10年间扩大医疗和养老看护相关产业的市场规模,计划平均每年扩大5万亿日元,增加248万个就业机会。<sup>①</sup>

第三,养老“看护四边形”结构中,“市场”与“政府”实现了有机结合,而“市场”是在政府的严格监管和顶层设计下逐步发展壮大的。从日本养老看护服务的“市场化”进程来看,初期主要通过政府投资带动和鼓励民间资本完成。日本政府在其中一直扮演着较为严格的监管角色。例如,日本政府鼓励民间市场参与以居家照料为主的上门看护和日托中心的经营,但养老机构仍然以公立运营为主,同时对市场服务机构的准入进行较为严格和高标准的管控。此外,政府对所有机构开展的看护服务价格维持一定水平进行管控,不允许任意收费,各养老服务机构的竞争主要靠服务质量。也就是说,介护保险制度实际上是日本政府对养老看护服务实施半私有化的一个重大尝试,形成了养老看护服务市场的有序自由竞争,也提高了养老看护服务质量。

第四,“去家庭化”特点开始显现。介护保险制度的实施,一定程度上缓解了家庭护理的负担,转由全社会来看护老年人,从而减少老年人对家庭的依赖,这也正是去家庭化的中心内涵。但实际上,在“去家庭化”的过程中,家庭照顾者并未获得解放,市场化服务并未能替代家庭看护。

#### 四、以社区为中心多元整合的养老“看护四边形”(2010年至今)

随着日本少子老龄化的进一步发展,劳动力在减少,需要医疗、护理

<sup>①</sup> 杨振轩、胡立君:《日本养老产业发展中的政府职能与启示》,《学术界》2018年第1期。



的老年人口却不断增多,愈加沉重的社会保障负担给日本政府带来了较为严峻的挑战。尤其到2025年,日本出生于“第一次婴儿潮世代”的老人将步入75岁,因此日本从2004年开始便加大对老人护理预防的投入,开展了“护理预防及地区互助事业”。2006年,日本政府修订了《介护保险法》,一方面强调“预防”的重要性,在一定程度上减少看护服务的负担;另一方面加强老年看护相关服务的“综合性”,将医疗、护理、预防、生活看护、居住等服务有机联系在一起。2008年,厚生劳动省成立了“社区综合照料研究会”,该研究会的报告提到,“社区综合照料体系”是指以30分钟可及社区为中心,在社区内以全面和无缝对接的形式提供医疗服务、老年护理以及其他社会照顾的综合照护网络。

为了实现这一目的,日本政府分别在2014年和2017年通过了改革介护保险制度,将政府、家庭、社区、市场等服务方提供的医疗、护理、生活照料、居住等整合在一起。“社区综合照料体系”强调“自助、互助、共助与公助的结合”。为了更好地建立“社区综合照料体系”,日本政府规定在每2万—3万人的生活区域建立一个“社区综合服务中心”,该中心是这一地区老龄相关服务的协调与枢纽部门,主要负责提供综合的咨询服务,制定与实施针对老年人的预防和护理计划,老年人权力保障等。可以说极大地整合了老年看护相关的预防、护理、生活援助、康复等服务。<sup>①</sup>

在社区综合照料体系下,各地市町村需要发挥主导作用,主要包括调查本区老年人的需求和存在的主要问题;分析老年人关于居家医疗、看护、生活照料以及住宅相关的需求;制定适合本地区的护理保险计划。同时,从五方面着手构建社区综合照料体系。一是整合医疗与护理。对于需要看护的人,提供24小时的居家医疗服务以及上门看护、小规模多功能照料服务等。二是加强和充实护理服务。在确保老年护理设施充足的基础上严格控制入住特别养护老人院的条件。三是强调预防。鼓

<sup>①</sup> 小岛克久:《日本老龄化的地区差异和社区综合护理体系》,《社会政策研究》2017年第6期。

励老年人自立并积极参与社会,加强康复训练等。四是加强老年人相关的生活服务及各项权益的维护。例如家务劳动、配餐、老年人的财产管理、完善认知症老人的监护人制度等。五是确保和完善老年人居住设施,使老年人可以获得居家式综合看护服务,为此日本政府在整合之前老年住宅相关法律的基础上,于2011年10月实施了《关于确保高龄者居住稳定的法律》,符合条件的老年人可以入住附带服务的老年住宅。<sup>①</sup>

该阶段日本养老“看护四边形”(图4)呈现的主要特点是一,进一步加强和发挥社区的力量,重视社区福利。“社区综合照料体系”正是基于社区,在社区范围内提供综合的、可持续的、便捷的医疗与看护服务。在此基础

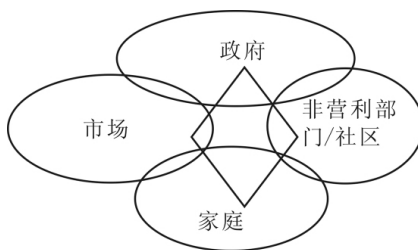


图4 第四阶段(2010年至今)  
日本养老“看护四边形”

上,日本政府又于2017年提出建立新型共生型的服务社区,旨在通过整合老年人各项医疗护理及生活服务的基础上,将残疾人也纳入服务体系,为老年人和残疾人提供一体化和整合性的综合服务。可以预测,今后社区在日本推进老年人的共生社会中将发挥越来越多重要的作用。二,“去家庭化”向“再家庭化”的转变。20世纪70年代以来,政府在“家庭主义”和“去家庭化”的整合中不断探索政府和家庭之间的平衡点。但伴随着单身家庭、丁克家庭等多样化家庭的增多,日本政府也及时调整家庭政策。例如,近些年政府不再强调“男主外女主内”,而是营造女性可以兼顾家庭与工作良好支持性环境。三,“政府”“市场”“家庭”以及“非营利部门/社区”四个方面在充分发挥各自功能的基础上,比以往任何一个阶段都进一步加强了彼此的联系和融合。从提供整合看护服务的人员来看,既有政府部门的工作人员,也有民营机构提供护理和医疗服务的人员,还有福利工作人员和地区志愿者、社工组织及家属等。这

① 田香兰:《日本社区综合护理体系研究》,《社会保障研究》2016年第6期。

几方需要相互配合才能完全实现资源的整合。

## 结 语

“看护四边形”来源于福利多元主义,其目标是通过由政府、市场、非营利组织/社区以及家庭的合作关系来分散和缓解财政与经济危机。在“看护四边形”理论视角下,日本养老看护服务供给从政府转移到市场、社会,从一元变为多元,从单一的供给方式和内容变为组合式供给方式和丰富多样的服务类型,从而实现由福利国家向福利社会的转型。

第一,养老“看护四边形”结构在不同历史阶段呈现的特点与当时的政治和经济影响密不可分。日本60年代后经济高速增长,经济财富的积累使得日本最初建立了福利国家型养老模式。但之后随着经济低迷,财政压力加大,政府开始重视多元养老,将政府养老调整为社会养老。

第二,看护服务多样化发展是必然趋势,但政府一直是“看护四边形”服务供给中的主体。政府全面介入养老看护发展的过程,制定适合各个时期不同需求的相关法律、法规和政策,从福利国家转向福利社会。

第三,基于社区的整体性看护服务体系是未来探索的主要方向。“看护四边形”的整合服务可以有效提高服务效率以及实现老年人对服务资源的需求。政府通过对服务的纵向(各级政府、服务供给机构的限制将分散的服务主体、资源重新组合起来)和横向(以老年人需求为中心的对预防、医疗、护理、住房等资源的连接)整合,为老年人提供有效的服务。

第四,家庭在很长一段时期发挥着重要的隐性作用。政府过往的社会政策都是基于家庭主体发挥作用的基础上设计出台的。但随着少子老龄化进程的加剧,独居老人增多,传统家庭的功能正在被撼动,因此家庭也需要从责任主体转向权利主体。只有未来政府给予家庭更多的社会支持,考虑如何有效增强家庭功能,家庭才可能在看护四边形中继续发挥作用,而不是理所当然的看护供给者。

manufacturing enterprise to make up its weakness in the competition.

**Keywords:** Japan; intelligent manufacturing industry; policy implication

### **Reconstructing Japan's Care Service System: History, Current Situation and Trend**

**GUO Pei**

**Abstract:** With the aging population with fewer children and the weakening traditional family role, the government, market, family and regional organizations or volunteer should be all involved in providing the care service for the aged. On the basis of welfare quadrangle theory, the United Nations Development Research Institute has put forward the theory of “quadrangle of care service” for the aged. Since 1960s, the quadrangle of Japan's care service has developed rapidly and shown different characteristics at different stages. Compared with the initial stage of its development, when the role of government, market and family was respectively highlighted, in later stages and probably in the future more attention is paid to the interaction of factors among government, market, family and non-profit organization within the quadrangle.

**Keywords:** quadrangle of care service; care service for the aged; Japan

### **The Social Dilemma of Contemporary Japan Reflected in the Disaster Literature: from the Perspective of “Utsukushii Kao”, the 61st Winner of the Gunzo New Writers' Prize**

**XIONG Shue**

**Abstract:** As one of the five influential awards for new writers in Japan, Gunzo New Writers' Prize has played an important role in discovering excellent new writers. The book of “Utsukushii Kao” written by Yuko