

老人福利制度

沈洁●著

日本



上

海

远

东

出

版

社

城市现代化管理研究

从

日本老人福利制度

沈 洁 著

上海远东出版社

特约编辑 何 畏
责任编辑 冯 勤
封面设计 汤智勇

·城市现代化管理研究论丛·

日本老人福利制度

沈 洁 著

出版	上海远东出版社 (上海冠生园路 393 号 邮编 200233)	开本	850×1168 1/32
发行	上海远东出版社	印张	5.25
经销	全国新华书店	千字	98
排版	上海希望电脑排印中心	插页	4
印订	上海长阳印刷厂	版次	1997 年 12 月第 1 版
		印次	1997 年 12 月第 1 次

ISBN 7-80613-657-6 / F·240

定价: 10.00 元

·城市现代化管理研究论丛·

第一辑

《日本城市现代化管理》编委会

顾 问	李储文	黄跃金
	王邦佐	林炳秋
总策划	武克全	
主 编	蔡建国	朱耀人
编 委	(以姓氏笔画为序)	
	王智新	朱耀人
	汪志平	何 畏
	严善平	武克全
	蔡建国	魏大名

总序

奉献在广大读者面前的是《城市现代化管理研究论丛》的第一辑《日本城市现代化管理》，共9本，由上海社会科学学会联合会和日本中国社会科学研究会共同组织编写。

党的十一届三中全会以来，随着改革的深入和开放的扩大，社会主义现代化建设进入了一个新的时期。在国民经济持续、快速增长的同时，我国的城市建设也有了较快的发展。据统计，到1996年底我国已有城市666个。国民经济的高速增长和城市建设的加快发展，使城市管理相对滞后的矛盾逐步显现出来，并在一定程度上制约了城市现代化的进程。

上海作为我国的特大型城市，自90年代起，抓住浦东开发开放的机遇，加大了城市基础设施改造的力度，城市整体建设步入了一个高速发展期。在大规模推进城市现代化建设和改造的进程中，上海各级政府都面临着一个重大课题，即如何在进一步推进城市现代化建设的同时，更加重视城市现代化管理水平的提高和城市生态环境的改善，尽快形成与社会主义市场

城市现代化管理研究论丛

经济相适应、与国际大都市惯例相接轨的规范化、法制化的城市现代化管理新格局。而要研究和解决这个重大课题,除了我们本身根据国情、市情进行积极探索外,借鉴国内外尤其是发达国家的城市现代化管理经验,将是十分有益和必要的。与中国有着相近文化传统的日本,在现代化进程中积累了较丰富的国际大都市管理经验,尤其是大中城市的管理经验,对上海和国内大中城市的管理者都具有一定的借鉴意义。这就是我们组织编写这辑丛书的初衷。

城市现代化管理是一个综合性很强的课题,几乎可以覆盖城市的各个方面和各个领域,涉及政府的各个部门。由于日本的城市管理涉及面十分广泛,因而在策划本丛书时尽管想照顾到方方面面,但在落实具体选题时,我们发现仅靠一二辑丛书是不可能全部囊括的,有的选题即使提出了,如人口与治安管理,也由于一时难觅作者而作罢。这种遗憾只能由丛书的以后各辑来加以弥补了。

参加本丛书第一辑撰稿的是一批中国留学日本的学者。他们大多在国内完成大学本科学业后,于80年代中期或90年代初赴日本继续深造,经过不懈努力,大部分已取得博士学位,并开始在日本各大学、科研院所或大企业任职。这些莘莘学子,一直在思索着怎样用所学的知识来报效祖国。因此,当上海社联和日本中国社会科学研究会筹划编写这辑丛书,并代表上海远东出版社向他们约稿时,他们欣然应允。由于城市管理的综合性和复杂性,有些与他们所学专业有一定距

离,许多作者为此抽出大量时间去查阅日本有关的法律、法规和资料,并尽心尽力地完成了书稿的撰写,实现了他们回报祖国的一个夙愿。当然,这些书稿中作为他们个人的研究成果,难免有不成熟和不全面的地方,期盼能得到专家和读者的指正。

本丛书第一辑由上海社联副主席武克全研究员、秘书长朱耀人副研究员、当时任日本中国社会科学研究会代表、新潟国际信息大学蔡建国副教授共同策划,并由武克全担任总策划,蔡建国、朱耀人任主编。具体分工为:蔡建国负责在日本的全部组稿工作;朱耀人负责设计选题、修改提纲并组织最后编审。

上海社联主席李储文先生、上海市政府副秘书长黄跃金先生、上海社联副主席王邦佐先生、林炳秋先生应邀担任本丛书第一辑的顾问,表达了对该丛书的高度重视和对中青年学者的关怀,在此一并致以衷心的感谢。

朱耀人 蔡建国

1997年9月

绪 言

人类社会已经进入了工业化和后工业化时代,经济的发展、科学技术的进步、医疗卫生事业的发达,人口平均寿命延长和老龄化的发展已经成为世界各国广泛关注的重大社会问题 and 经济问题。作为发展中国家的中国当今也同样面临着老龄化社会的巨大挑战。据一项调查报告表明,我国人口年龄结构正在迅速老化,从1990年到2003年,60岁以上的人口将由8.6%上升到10.15%,完成由中年型向老年型转化的社会过程。至2020年,将达到15.55%,成为典型的老年型社会。中国从中年型向典型老年型社会转化的速度之快在世界上也是不多见的。

上海是我国第一个进入老龄化社会的城市,从上海老龄化浪潮对社会带来的冲击,可以预测到今后的中国社会老龄化将以排山倒海之势给社会带来震动。而事实上我们已经没有充裕的时间来按部就班地等待老龄化社会的到来,我们必须抓住今后30年的时间,尽快建立健全中国的老人福利制度,以避免我们的第二代、第三代去承受这个过于沉重的包袱。

中日两国同属东方国家,有着共同的文化基础,特别是在人口年龄结构变动和发展趋势等方面有许多相似之处,尽管两国在社会体制和经济发展水平上有着诸多的差异,但在寻求老龄化的对策方面必然会找到相互借鉴之处。本书正是希望通过介绍分析日本老人福利制度的现状和问题,探索中国城市老人福利发展的途径。

目 录

绪 言	1
第一章 历史与现状	1
现代社会问题与老人福利制度的确立	
高龄化社会的大潮	
高龄社会中的困惑	
21 世纪的蓝图与潜在的暗礁	
第二章 老人福利的法律体系	22
《老人福利法》	
《老人保健法》	
《国民年金法》	
第三章 老人福利的行政管理与改革	51
中央政府的老人福利行政	
地方政府的老人福利行政	
民间团体的组织管理	
国家与地方、政府与民间的关系	

	老人福利财政	
	老人福利行政的改革	
	社会福利专业人才培养	
第四章	老人福利内容及运作方法	89
	收入保障	
	医疗保障	
	就职保障	
	住宅保障	
	教育保障	
	福利服务	
	老人福利产业	
第五章	启示与借鉴	140
	老人福利运行机制多元化	
	老人福利法制化	
	社会养老和家庭养老模式选择	
	老人福利社会化专业化管理	
后 记		155

第一章

历史与现状

日本是世界上人口平均寿命最长的国家,据 1995 年厚生省的统计,男性的平均年龄是 76.57 岁,女性的平均年龄是 82.98 岁,百岁老人已经超过 6378 人。无论是平均年龄还是百岁寿星的众多,都堪称世界之最。近两年,日本的社会传媒连篇累牍地报道两位年逾百岁的孪生姐妹金婆和银婆的生活趣闻,大有成为现代日本国民新偶像的趋势。人生百年,已经不再是神话传说,正在一步步走进日本国民的现实生活。金婆、银婆的生活故事之所以牵动了日本国民的心,也在于当今的银色老人的生活给日本社会带来了五彩的光环,多年来给人留下的那种老人生活的寂寞、暗淡的印象已经成为过去。

然而,在作为世界最长寿国引以自豪的背后,国民们又忐忑不安,因为日本的人均寿命逐年延长的同时,老龄化也正以迅猛的速度发展。根据国际社会通例,

65 岁以上人口占总人口的 7% 以上的社会称为老龄化社会或老年型国家,而达到 14% 以上则称为老龄社会或老年国家。从 1970 年开始,日本进入老龄化社会,到了 1985 年高龄者的比例上升为 10.3%,当时美国的比例是 11.7%,英国 15.1%,联邦德国 14.5%,法国 12.4%,瑞典 16.9%。而 65 岁以上的人口比例从 7% 增加到 14% 所需的时间,英国及德国是 45 年,瑞典是 85 年,法国为 115 年,美国为 75 年,日本在 1995 年突破 14% 的比例,也就是说,日本从老龄化社会跨入老龄社会所用的时间仅仅只有 25 年。正因为如此,日本政府以及国民不得不为老人福利问题绞尽脑汁,各政党的竞选纲领中都把它列入重要内容,甚至还涌现了老人福利政党,征收老人福利税也正在酝酿之中。

日本是怎样在这两难中艰难跋涉的,我们不妨沿着它的历史发展轨迹追溯一下。

一、现代社会问题与老人福利制度的确立

战后的日本励精图治,立足于恢复发展经济,尤其是在摆脱了“尼克松冲击”、石油危机、日元急剧升值等困境之后,经济上取得了惊人的发展,民众的生活也随之走向了富庶。60 年代末 70 年代初,日本经济进入高度成长时期,在经济生活走向转换期的同时,社会结构、人口结构、生活方式等也都在发生着深刻的变化。

1. 现代社会生活中引发的忧虑

首先,传统大家族的家庭结构崩溃。这一时期,农村人口迅速流向城市,尤其是年轻人向往城市生活,纷纷离开乡村,来到繁华的都市,这不仅使农村家庭结构出现变化,而且出现人口结构老龄化。大量人口流入城市之后,人口高度密集,带来了住宅难的问题,由于城市住宅条件日趋恶化,使三世同堂的家庭结构难以持续,核心家庭开始急剧增加,城市中老人家庭的比重也在扩大。同时,大量的女性走出家门参加社会工作之后,更无暇照顾家庭中的老人,家庭的养老功能逐渐减弱。

其次,人口寿命的延长。由于营养水平的提高,医疗制度的充实和生活环境的改善,使平均寿命延长。当时,彩电、洗衣机、冰箱等家用电器已经进入了普通百姓家,小汽车也达到了一定的普及率。经济起飞初期所带来的环境污染和公害问题在这一时期也得到了相应的解决。加之医疗制度的改革和老人医疗减免费用制度的实施,都为人们增强体质、延长寿命提供了前提条件。在 50 年代初期,日本男性的平均寿命是 59.57 岁,女性是 62.97 岁;到了 60 年代初期,男性为 65.32 岁,女性为 70.19 岁;进入 70 年代,男性已经达到 71.73 岁,女性则达到 76.89 岁,打破了“人生 70 古来稀”的信条。到了 80 年代,日本老人又跨入了“人生 80 年”的时代,就连老人们自己也惊奇自身竟然潜在如此旺盛的生命力。

再次,出生率的下降。经济的高度发展,吸引了众多的女性从家庭走向社会,女性摆脱了家庭的束缚之后,更希望在社会的舞台上显示自己,因此她们就需要不断地学习,增强与男性竞争的實力,这样就不可能将更多的时间放在生儿育女上,“少子化”的趋向逐渐明显,少年人口年年下降。日本在战后曾经出现过一次生育高峰,那是战争结束后不久,大批青壮人员从战场归来,战乱之后的休养生息年代,带来了当时总和为4的出生率,以后每年以1%的增长率继续增加,保持了相当一段时期的稳定状态。到1967年已经突破1亿人口。但是,到了1975年,高度的经济成长带来现代社会文明的繁荣之后,人口增长率逐渐缩小,总和出生率降到1.9‰;进入90年代之后,总和出生率一直在1.5‰前后徘徊。

社会经济的发展以及生活方式的变化所带来的一系列的社会变动,使日本在70年代初期,进入了老龄化社会,也是亚洲第一个成为老年型国家。

2. 老人福利制度的确立

日本政府为解决这一新的社会问题,作出了诸多的努力。早在50年代末60年代初期有关老人福利的措施就已经实施。它的第一个步骤是从保障老人的经济生活开始,先后改革和重建了企业、公务员、船员等职业退休保险金机制,然后又于1959年11月颁布《国民年金法》,并在全国范围内实施。国民年金推行的意义在于使那些没有参加职业保险年金的农民、个体手

工业者、家庭主妇等可以依法获得加入国民年金的权利,在承担缴纳一定的保险金义务的前提下,年老后可从政府福利部门获得定期的退休养老金。所以从 60 年代开始,日本政府拉开了全体国民参加保险并享受退休养老金的帷幕。这是日本社会保障史上划时代的一页。

除对最基本的经济生活推行年金制度予以保障之外,也开始了社会养老福利制度的重建工作。引起对这项工作重视的缘由是 60 年代初日本京都、奈良等地的养老院设施相继发生由流感、火灾引起的多名老人同时死亡的事故。这种事件或许在过去的年代里也时有发生,但当时因为大家都处在贫困的生活之中,没有更多精力或没有从人权的意识上顾及这些问题。到了 60 年代,民众的生活开始从贫困中解脱,民主意识也开始觉醒,市民运动此起彼伏,因此,因事故导致多名老人死亡的事件引起了社会极大愤慨,敦促政府予以重视。日本厚生省立即对事件的原因进行调查,调查结果是这些旧有的养老院设施 90% 以上是木结构建筑,而且大多数是战后为了收容大量流亡的贫困者而仓促建造的,此后又原封不动地将其改为老人福利院。这些设施建造年代早,多数已超过使用年限,而且大多没有防火和通风设施。以这次事故为契机,厚生省责成各地立即对现有养老设施进行改建,使用经费的 75% 由国库支付,25% 由地方政府负担。当年由厚生省筹集贷款建造落成了一座面向退休职工的具有现代化设备的老人福利院,并以此为模式向全国推广,老人

城市现代化管理研究论丛

福利院的新建和改造被列入了政府议事日程。

同时,这一时期高龄者自发性的组织和活动也如同雨后春笋般地在全国各地涌现,大大小小的组织达14000个,参加人员约112万人。1962年全国老人俱乐部联合会在东京成立,这是日本高龄者运动逐渐由分散、自发走向组织化的象征。

当老人们的活动走向组织化、民主化之后,他们追求的另一个目标就是老人权利的法制化。在老人们的强烈要求之下,1963年,自民党和社会党同时提出了制定老人福利法的提案,政府和社会各界围绕着老人福利法的制定,开始展开了各项工作。1963年7月《老人福利法》正式颁布并实施。此法改变了以往老人福利仅面向一部分贫困老人的观念,倡导以全体老人为福利对象,保护高龄者整体的生活利益。法律所体现的这一新的观念,是其他国家的相关法律中鲜见的,具有一定的超前意识。在推行法制化的同时,对高龄者福利行政也进行了配套的改革和强化,厚生省社会局新置老人福利科,统一管理老人福利行政。

60年代末期,日本的经济发展达到了一个新的高峰期,经济增长率以14.2%的速度推进,国民生产总值仅次于美国,居世界第二,日本到处呈现出一派祥和喜悦的氛围。1969年,东京率先在东京地区对65岁以上的老人实施医疗免费制度,在此之后,其他各个地方纷纷效法,1973年日本政府作为一项既定国策向全国全面推行。同年,政府又对《国民年金法》进行修改,将老人的年金金额提高了2.5倍,使无任何收入的老