

从新潟县看日本长期护理保险在地方实施的经验

张 咪

(国家知识产权局专利局, 北京 100088)

摘 要:“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,也是我国老龄事业改革发展和养老体系建设的重要战略窗口期。研究日本长期护理保险制度,特别是以新潟县为代表,从政策实施的视角看老龄事业与养老产业在地方的协同发展,将为我国探索建立相关制度,满足老年人需求,使养老服务消费拉动地方经济增长,实现调结构、惠民生提供参考。

关键词:日本;长期护理保险;养老;老年照护;老年经济

中图分类号:F110 **文献标识码:**A **DOI:**10.3772/j.issn.1009-8623.2019.10.009

人口老龄化是世界性问题,对人类社会产生的影响是深刻而持久的。到2020年,预计我国60岁以上老年人口将增加到2.55亿人左右,占总人口比重提升到17.8%左右;高龄老年人将增加到2900万人左右,独居和空巢老年人将增加到1.18亿人左右。老年抚养比将提高到28%左右,用于老年人的社会保障支出将持续增长^[1]。

长期照护保险制度,是日本等先于我国进入老龄社会的国家摸索出的一套有效利用社会资源、为失能失智老人提供长期医疗保障的福利体系。探索建立适合我国国情的长期照护保险制度是我国“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划提出的迫切要求。

日本是全世界老龄化问题最严重的国家之一,65岁以上人口占全国总人口比例27.7%。在一些人口出生率低、劳动力流失严重的地区,老龄人口比例更高。以新潟县为例,全县65岁以上老年人口比例达到31.8%,在年轻人相对集中的新潟县首府新潟市,老龄化程度仍有28.8%,超过日本全国平均值。全县30个市町村中有29个高于全国平均值,老龄化程度最严重的阿贺町,老龄化程度高达48.4%^[2]。

应对人口老龄化是新潟县社会治理和公共服务的重要工作,在长期护理保险的实施方面积累了良好经验。研究日本长期护理保险制度,特别是以新潟县为代表,从政策实施的视角看老龄事业与养老产业在地方的协同发展,将为我国探索建立相关制度,满足老年人需求的同时,使养老服务消费拉动地方经济增长,实现调结构、惠民生提供参考。

1 新潟县多措并举推动老龄事业和养老产业协同发展

1.1 统筹协同多主体参与,将公共服务下沉到基层

新潟县将养老福利工作分配到县、市、区三级,并将服务下沉到“社区综合护理支援中心”,同时联合志愿者协会、老人俱乐部等多方主体,构筑各层级职责明确,定位清晰,各主体协同合作、有效补充的全县养老福利服务网^[3]。

各级政府在履行好行政管理职能的同时,将公共服务下沉到基层,在辖区广泛设立“社区综合护理支援中心”,为当地老年群体提供近距离的医疗养老和健康管理方面的服务。新潟县在所辖的30个市町村共设立114家社区支援中心,全县224万人口,平均每2万人的生活圈配备有一所支援中心。社区

作者简介:张咪(1982—),女,硕士,三级专利审查员,主要研究方向为知识产权和政策科学。

收稿日期:2019-09-10

综合支援中心由市一级政府委托设立,各市根据实际情况选择社会福祉法人、医疗法人、公益法人、非营利组织法人等团体运营。支援中心配备有保健师、社会福祉专员、护理支援专员等,为老年人介绍护理保险的使用方法,办理保险相关手续,讲解预防老年病知识,还为受虐待老年人提供咨询服务。政府以社区支援中心为窗口,向老年人提供触手可得的医疗福利援助,增强了公共服务的便捷性、可获得性,提升了服务效率和质量。

1.2 精耕居家养老,发展细化经营,满足多层次需求

新潟市积极推动细化经营,满足多层次多类型需求。全市规划有居家型、长期入住型和小规模多功能型3种不同类型的养老设施,开发出22种服

务项目,建设各类型养老设施1098所,详见表1^[4]。各类型养老设施数量分布见图1。

在三种类型的养老设施中,居家养老设施服务占绝大多数。新潟市精耕以居家养老为主体的养老产业,配合居家养老,充实设施和服务,提供多样化的入户项目,使老人足不出户即可得到生活上的照顾和医疗上的支持。如,建立日间生活护理中心和日间医疗康复中心,为能走出家门的老人营造生活、医疗和交流的空间;养老院和保健院接纳一时身体欠佳的老人短期居住;配备移动洗澡车,在洗澡车中为在家洗澡不便的老人提供入浴服务;将购置和租赁轮椅、拐杖、自动排便处理器等养老用品纳入保险使用范围,减轻经济负担。通过这些举措,

表1 新潟市各类型养老设施服务项目及设施数^[4]

类型	服务项目	服务内容	设施数
居家养老设施和服务	入户生活照料	护工协助独居老人入浴,更衣,进食,排便,打扫居室卫生及采买生活必需品	155
	入户医疗护理	护士保持与社区医生的联络,测量血压、输氧气等医疗辅助处理	54
	入户洗澡	向在家入浴有困难的老人提供移动洗澡车服务	7
	入户康复训练	理疗师上门提供康复训练,协助老人恢复行动能力	5
	大型日间照料中心	老人在日间照料中心接受入浴、进食等生活护理和健康检查	178
	大型日间康复中心	老人在日间康复中心接受康复训练,也包括入浴、口腔健康管理等服务	49
	短期入住养老院生活照料	临时入住特别护理养老院,接受入浴、排便、进食等生活上的照料	124
	短期入住医院医疗护理	临时入住老人保健院和医院,接受康复训练	38
	养老用品出售服务	向老年人出售轮椅、步行辅助拐杖、自动排便处理器等养老物品	52
	养老用品租借服务	向老年人提供轮椅、步行辅助拐杖、自动排便处理器等物品的租借服务	48
长期入住养老设施	在自费老年公寓中接受照料服务	选择居住在自费老年公寓中的老人,可以使用护理保险享受生活照料服务	16
	特别护理养老院	将无法在家护理的失能老人集中在养老院,提供日常生活照料和医疗护理	51
	老人保健院	将病情相对稳定的老人集中在老人保健院,提供医疗护理和生活照料	37
	疗养型医疗院	将需要长期疗养的老人集中在疗养型医疗院	5

续表

类型	服务项目	服务内容	设施数
小规模多功能养老设施和服务	小规模多功能居家照护	以居家养老为主,根据老人身体状况邀请护工、护士入户护理或者临时入住养老院	64
	夜间入户生活照料和入户医疗护理	提供夜间入户照料和入户医疗服务	1
	小型日间照料中心	定员 18 人以下的小型日间照料中心,提供入浴、进食等生活护理和健康检查等服务	95
	老年痴呆症患者日间照料中心	定员 12 人左右的老年痴呆症患者日间照料中心,提供生活护理和康复训练	30
	老年痴呆症患者小型养老院	为老年痴呆症患者提供生活照料服务的小型养老院	57
	小型特别护理养老院	定员 29 人以下的小型特别护理养老院,为无法在家护理的失能老人提供日常生活照料和医疗护理	28
	在小型自费老年公寓中接受照料服务	居住在定员 29 人以下的小型自费老年公寓中的老人,可以使用护理保险享受生活照料服务	1
	定期巡回和随叫随到入户服务	24 小时随时提供入户生活照料和医疗护理,或者一天内定期多次入户服务	3

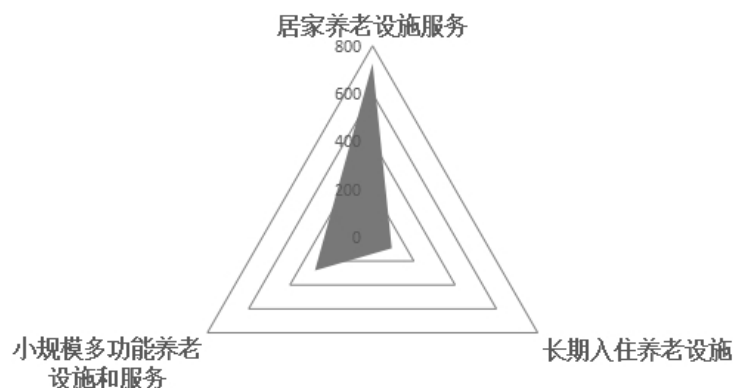


图1 各类型养老设施分布

新潟市建立起较为成熟完善的居家养老体系,设施和服务数达到 726 所,占全市总养老设施数的 66%。

灵活多样的入户服务为居家养老提供支撑,由护工协助老人入浴更衣、进食排便,打扫居室及采买生活必需品,为老人解决生活困难;由护士和理疗师测量血压、康复训练等病后康复和健康管理;为应对夜间突发情况,设立夜间服务中心,收到老人家中呼叫器发出的求救信号后,护理人员随时赶赴现场;开通巡回护理车,每天固定时间或一天数次到老人家中随访;新潟市还将入户

服务延伸到自费老年公寓等设施中,自费居住在老年公寓中的老年人也可以利用护理保险享受这些服务。

小规模多功能是新潟市养老产业规划的又一特点,定员 10~20 人的小规模日间照料中心和护理养老院,分散在城市的各个生活区域,方便老年人就近利用。小规模设施总数 274 所,占总设施数的 25%。此外,还为老年痴呆症患者规划专门的小规模护理机构,由掌握专业知识的护理人员,对失智老人进行有针对性的身体护理和心理关怀。

1.3 布局区域密集型养老设施群、满足原址安老需求

新潟县响应国家整体规划,积极构筑区域一体化养老护理体系,将医院药店、老年福利院、老年住宅等与老人生活、护理、医疗相关的设施密集分布在半小时生活圈以内,使老人能在自己长期居住的住宅和社区中度过晚年,满足老年人原址安老的心理需求。

以新潟市为例,辖区面积 726.4 km²,人口 79 万人,规划有 27 个半小时生活圈。每个生活圈中配置有一个“社区综合护理支援中心”,负责政策咨询和申请受理,密布着各种不同类型、不同规模,满足不同需求的老年福利设施。各个生活圈中设施的数量和类型,由政府根据圈内人口密度以及需要护理的老人数量测算而出^[4]。

虽然各生活圈中养老设施的数量和类型存在差异,从全市 27 个半小时生活圈的平均值仍可管窥设施分布的密集程度。全市平均水平,每个半小时生活圈内配备有入户生活护理站 5 所和入户医疗护理站 2 所,大型日间照料中心 6 所,养老用品出售店和租赁店各 1 所,特别护理养老院和老人保健院各 1 所,老年痴呆症患者日间照料中心 1 所、老年痴呆症患者小型养老院 2 所^[4]。

在需要照护的老人数量较高的生活圈,设施密集程度更高。新潟市的鸟屋野·上山·山潟半小时生活圈是养老设施较为集中的地区,该区域密布着入户生活护理站 27 所、入户医疗护理站 6 所,大

型日间照料中心 18 所,养老用品出售店 11 所、养老用品租赁店 10 所,特别护理养老院 3 所和老人保健院 7 所,老年痴呆症患者日间照料中心 1 所、老年痴呆症患者小型养老院 3 所^[4]。

高密度、近距离、多类型的分布格局,免去了老年人寻求护理服务时长途奔波的不便,缓解了入住养老院的背井离乡之感,老人们得以在长期居住的熟悉环境中继续往昔生活,尽可能地降低了身体失能给生活带来的负面变化,关注身体健康的同时,照顾到老年人原址安老的心理需求。

1.4 鼓励有资质经营主体积极利用补助资金,投身养老事业

新潟县倡导有资质的经营主体积极投身养老事业,鼓励企业获得经济利益的同时,承担企业社会责任。政府对兴建养老院提供建设补助金,政府所属专门机构还提供福利医疗设施建设 30 年长期贷款,补助金和长期贷款两项合计可解决大部分建设和运营资金,这为企业大大降低了准入门槛。

以建设一所面积 5 800 m²,容纳 100 人的特别护理养老院为例,所需费用包括工程建设费、设备购置费、设计监理费和运营资金等,总事业费约为 15 亿 4 千万日元。政府提供建设补助资金 3 亿 5 千万日元,占总费用 22.7%,政府发放的福利医疗设施建设专门贷款 9 亿 5 千万日元,占总费用 61.7%,剩余约 2 亿 4 千万日元由民间金融机构贷款或者自有资金解决,这部分资金仅占总费用的 15.6%^[4],特别护理养老院建设资金来源分布详见图 2。

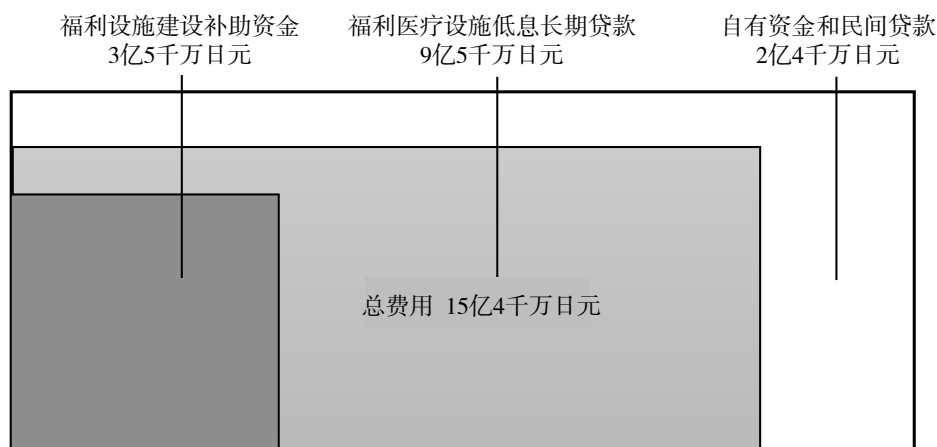


图 2 特别护理养老院建设资金来源分布

政府补助金的申请和发放需经过严格的评审程序。当政府决定兴建一所养老设施时首先向社会发出招标通知，招募养老设施运营单位，有意向的企业提出投标申请并对项目方案进行汇报说明。政府组织评审会选拔中标单位，中标方案经议会审议通过后生效。后续再经过建筑设计和施工方面的招投标，设施竣工后中标单位将成为护理保险事业运营者。政府对不同类型的养老设施的盈利率设置上限，比如特殊护理养老院盈利率不得高于4%，日间护理中心盈利率不得高于7%，当某一类型养老设施过多时，还将下调该类型设施的盈利率，以保证各类型设施的盈利率基本持平，促进各类型养老设施平衡发展。

1.5 发挥行业协会的指导监督和引领作用

新潟县大力支持“县老年福祉设施协议会”，充分发挥行业协会对业内企业的监督、指导和引领作用，推动新潟县内的老年福利设施运行更加规范、高效。新潟县老年福祉设施协议会前身是1953年成立的新潟县养老事业协会，成立之初只有7家企业。伴随着日本老年福利相关法律制度日趋完善，老人院和各种在家养老设施体系化、规范化不断演进，新潟县老年福祉设施协议会目前已有626家不同类型的养老机构。

协议会的宗旨是推动县老年福利事业健康发展、确保福利设施运营稳定，提高护理服务人员的技术和道德水平，促进人才队伍稳定壮大。协议会下辖5个地区组，并根据养老机构的类型，分为“特别护理养老院委员会”“轻度护理委员会”“居家养老委员会”“综合委员会”和“21世纪运营委员会”等5个专业委员会。协议会定期对县内老年福利事业和护理保险运营的整体情况展开调查，加强对各个养老机构的业务指导，促进各机构之间的业务交流^[5]。

协议会现有理事19人，多为县内老年福利机构负责人、大学相关学科教授、营养协会、护理士协会、老人俱乐部等相关组织会长等。县老年福利设施协议会重要成员来自养老产业链的各个环节单位，有利于推动福利、保健和医疗单位之间的协同运营，缩小县内各养老设施之间服务水平差异。

新潟县老年福祉设施协议会同时也是日本全国老年福祉设施协议会的成员单位。新潟县依托协

议会的活动，可以准确把握新潟县养老护理状况在全国整体水平中的位置，并将全国养老产业的最新发展趋势和其他地区的良好经验贯彻到县内各个养老机构，对提升当地社会老年福利事业整体水平有所裨益。

1.6 培育龙头企业，产业发展和人才培养并举

促进教育机构与养老机构协同合作是新潟县推动养老医疗产业高水平服务，高质量发展的举措之一。依托县内龙头企业，将人才培养和人才使用有机结合，发挥高效协同效应。

NSG集团是新潟县以教育培训和养老医疗为支柱的产业集团，成立于1976年。20世纪90年代开始进入养老产业，集团运营32所老人保健院和特别护理养老院，38所日间照护中心和日间康复中心，各类养老设施合计164所，设施定员4400人，每年为1.5万人提供养老医疗服务。为给养老机构输送人才，NSG集团于2001年创办了一所专门培养医疗护理专业人才的新潟医疗福祉大学。该大学本科设有康复医疗系、医疗技术系、健康科学系、看护系、社会福祉系、医疗经营管理系6个院系13个专业，研究生院设有医疗福祉学研究科和运动机能医学科学研究所。建校以来累计培养8040名医疗福祉从业人员^[5]。

NSG集团创办的教育机构为一线护理人员提供研修机会，运营的养老设施帮助学生解决实习和就业问题，双方实现优势资源互补共享。新潟县通过培育龙头企业，带动县内养老福利设施和教育研修机构协同合作，在护理人才储备和提升服务质量上形成良好互动。

2 启示和政策建议

“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划提出，要探索建立我国的长期护理保险制度，目前已在十多个城市开展长期护理保险试点工作。从日本护理保险在地方的实施经验中寻找启示，或有助于我在应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，以养老消费拉动经济增长，以养老产业带动地方经济结构转型升级、稳定扩大就业等方面拓宽政策思路。

2.1 推动形成全国统一的服务质量标准 and 评价体系 我国长期护理保险的试点地区覆盖港澳台以

外的各个行政区划和东部、中部、西部三个经济带,未来试点范围还将进一步扩大。不同经济发展地区在护理服务质量和护理人员素质方面存在一定差异,要达到“十三五”规划提出的“提升养老机构服务质量,建立全国统一的服务质量标准和评价体系”,需要有一套机制尽可能消除由于地区差异带来的服务水平差异^[6]。

日本各地方老年福祉设施协议会在此方面发挥着重要作用,新潟县号召县内各类型护理服务机构普遍加入县老年福祉设施协议会。协议会不仅为成员单位提供人员培训研修和业务交流互鉴的平台,对各服务机构开展定期检查、实施业务指导也是协议会的主要职能之一,各地方协议会同时也是日本全国老年福祉设施协议会的成员单位。地方协会在促进行业自律,提升从业者业务技能和道德水平,推动区域内各机构服务水平相当,全国各地区服务质量均一上有所贡献^[7]。

建立我国统一的养老服务质量标准和评价体系,应在政府主导下制定,积极调动社会参与,可以考虑发挥行业协会等涉老组织能量,特别是培育地方涉老组织,使其准确把握国家标准,指导本地区各养老服务机构贯彻执行,同时开展各地方涉老组织间交流,尽可能缩小各地区对全国标准的执行差异,推动我国养老服务机构提质增效。

2.2 将应对人口老龄化和提振地方经济相结合

为老年人提供优质的养老服务 and 多元化的老年用品,不仅是提高老年人生活和生命质量、维护老年人尊严和权力,应对老龄化社会的需求,更是优化经济结构,提升服务业对经济增长贡献率的良好契机。我国老年群体数量庞大,“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划中指出,预计到2020年,全国60岁以上老年人口将增加到2.55亿人,占人口比例17.8%,高龄老人将增加到2900万,对医疗养老服务和康复辅具用品的市场需求旺盛,随着我国老龄化进程不断深入,老年经济潜力巨大。

日本服务业发达,产品种类丰富,比我国提前进入老龄化社会,已形成较为成熟的养老服务产业,在一些老龄化程度严重的地区,养老甚至成为当地支柱产业。新潟县NSG集团设有2个社会福祉法人、2个医疗法人、2个护理型企业和1所医疗福祉大学,经营范围涵盖各类养老机构、老年用品出售租赁、

老年居室改造、健康体检等全产业链,贡献当地经济的品牌效应和规模效应突出。

随着我国人口老龄化从低龄向高龄阶段发展,对养老服务和老年用品数量和质量的需求进一步提升,各地区因地制宜培育当地养老产业和龙头企业,发展规模化、连锁化、品牌化运营,培养专业化服务项目团队,将对实现本地区经济结构转型升级,实现消费拉动经济增长有所贡献,特别是在那些老龄化严重,经济活力不足的地区,以养老产业作为新的经济增长点,将应对人口老龄化和提振地方经济相结合,有可能为调结构、惠民生带来新的机遇。

2.3 做好放管结合,推动事业产业协调发展

我国的老龄化程度尚处于初级阶段,养老产业方兴未艾,面临着做好应对人口老龄化福利事业和培育养老服务新兴产业两方面任务,事业产业平衡发展是当前和今后面对的课题。

日本政府为企业进入养老市场提供了较多的补贴资金和长期低息贷款,企业得以较少的自有资金启动养老项目。另一方面政府对企业的盈利率有所控制和调整。特殊护理养老院盈利率不得高于4%,日间护理中心盈利率不得高于7%,当某一类型养老设施过多时,还将下调该类型设施的盈利率,以保证整体数量均衡^[8]。

贯彻“十三五”规划提出的全面开放养老服务市场,应考虑资助支持和指导管理并重。对民间资本和社会力量兴办养老机构给予更多的资金支持和税费减免,放宽准入条件,同时也要加强开办指导和监督管理。日本对养老机构盈利率设置上限的做法值得借鉴。盈利率上限的设置和调整有助于发挥政府对行业的主导作用,有助于在做好老龄事业和培育养老产业之间取得协调平衡。

2.4 打好人才基础延长涉老产业链

我国“十三五”规划提出,“实施养老护理人员培养培训计划,‘十三五’时期力争使全国养老机构护理人员都得到至少一次专业培训”。这反映出我国正努力提升从业人员素质,也应看到还有大批从未经过专业培训的人员从事着医疗养老工作,人员职业素质基础仍然薄弱。

日本有针对养老护理人员的资格考试,取得执业资格后方可从事相关工作,还有以新潟医疗福祉大学为代表的专业性高等院校,养老机构与

教育机构的协调联动机制畅通，人才基础相对扎实。

推动我国涉老相关专业教育体系建设，需要培养和培训大批一线养老护理人员，尽快建立针对养老护理的职称评价和技能等级评价制度，拓宽养老服务专业人员的职业发展空间。同时要注意培育老年医学、康复护理领域的高层次人才。鼓励有能力的养老相关企业兴办培训学校，将人才培养和使用相结合，将教育培训融入养老产业链，打好人才基础的同时为稳定和扩大就业做好支撑。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会决胜阶段，也是我国老龄事业改革发展和养老体系建设的重要战略窗口期。我国应在汲取国际有益经验的同时，拓宽政策思路，努力挖掘老龄化给国家发展带来的活力和机遇，积极推动我国老龄事业全面协调可持续发展。■

参考文献：

- [1] 国务院. 国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知 [EB/OL]. [2019-05-24]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm)

[content_5173930.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm).

- [2] 新潟県. にいがた県統計ボックス [EB/OL]. [2019-07-02]. <https://www.pref.niigata.lg.jp/site/tokei/13569015440788.html>.
- [3] 谷川昌平. 国家、地方在介護保険中各自的职责和权限 [EB/OL]. [2019-07-23]. <https://hoken-room.jp/nursing/1273>.
- [4] 新潟市. 介護保険サービスガイド [EB/OL]. [2019-07-06]. <https://www.city.niigata.lg.jp/smph/iryo/kaigo/kaigoindex/kaigoriyou/serviceguide.html>.
- [5] 新潟県老人福祉施設協議会. 新潟県老人福祉施設協議会ホームページ [EB/OL]. [2019-08-10]. <http://www.niigata-roushikyo.jp/>.
- [6] 人力资源社会保障部. 人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见 [EB/OL]. [2019-05-24]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwj/201607/t20160705_242951.html.
- [7] 北京义德社会工作发展中心课题组. 长期照护保险：国际经验和模式选择 [J]. 国家行政学院学报, 2016 (5).
- [8] 蒲建安, 冀勇. 从护理保险制度看日本应对老龄化 [N]. 法制日报, 2019-01-23 (5).

Japan's Experience of Implementing Long-Term Care Insurance in Local Areas: the Case of Niigata County

ZHANG Mi

(Design Examination Department State Intellectual Property Office of the People's Republic of China, Beijing 100088)

Abstract: The “13th Five-year Plan” period is the decisive stage of China’s program to build a well-off society in an all-round way and an important strategic window phase of China’s program to reform and develop elderly care services and pension system. The study of Japan’s long-term care insurance system, especially that in Niigata Prefecture, and the analysis of the coordinated development of the elderly care and the pension industry in the local area from the perspective of policy implementation will provide information basis for China to explore and establish relevant systems to drive local economic growth and reform economic structure for the benefit of the people’s livelihood while meeting the needs of the elderly.

Key words: Japan; long-term care insurance system; aging cause; elderly care; elderly economy