

## 典型国家和地区老龄产业管理的经验和启示

人口老龄化是指随着总人口中年轻人口数量的减少、老年人口占总人口的比重不断增加，人口的年龄构成发生结构性转变。人口老龄化对经济增长、投资与消费、劳动力市场等经济领域以及社会服务、医疗卫生、家庭结构等社会领域都会产生长期、全面而又深刻的影响，必将引起社会制度和产业的变革。中国作为最早步入“老龄社会”的发展中大国，老龄人口规模大，增长快，发展迅速，且老年人口内部高龄化、空巢化、失能化的发展态势也进一步加剧了中国人口老龄化的严峻性，养老问题日渐突出。从发达国家的实践经验来看，发展老龄产业是应对人口老龄化的有效途径之一，同时也是推动经济转型升级和经济可持续发展的动力源泉。老龄产业在我国作为一项新兴产业、朝阳产业仍然起步和探索阶段，因此，政府应当规范老龄产业管理，通过健全老龄工作体制、机制，为老龄产业的发展营造良好的制度环境，引导并推动其全面、健康、快速发展。

### 一、典型国家和地区老龄产业管理的现状和经验

由于老龄产业的微利性和福利性的特性，政府必须要在其发展过程中发挥主导作用、扮演重要角色。具体而言，就是通过一系列监管措施来引导和规范老龄产业的健康、可持续发展。西方发达国家和我国港台地区的老龄产业经过几十年的发展，从整体上已经由最初的市场培育期进入到一个成熟的发展期。其主要特征表现在市场规模、经济和社会效益、从业人员的专业水平以及行业的标准体系建设等方面，但更重要的体现是这些国家和地区的政府和相关职能部门对老龄产业在行业指导、运营监管、市场准入和退出等诸多方面进行了行之有效的微观、宏观管理，已形成了比较完善的管理体系和相对健全的管理机制。政府管理在老龄产业发展过程中的重要作用不仅体现在有“行政指导”产业发展传统的日本和福利主义盛行的欧洲，即使是在崇尚自由市场经济的美国，产业指导政策在老龄产业发展过程中也是如影随形。

#### (一) 日本的老龄产业管理

日本作为亚洲社会、经济发展水平最高的国家早在 20 世纪 70 年代初就率先步入了老龄化社会。日本的老年人口增长快，老龄化程度发展迅速，已成为老龄化最严重的国家。虽然日本较早地面临老龄化所带来的一系列社会问题，但依靠其强大的经济实力、较高的居民收入水平，加之政府扶持、培育战略性新兴产业的历史传统，日本通过发展老年护理、老年住宅、老年旅游等老龄产业成功应对老龄化带来的挑战。

日本政府对老龄产业延续了政府指导、干预新兴产业发展的历史传统。早在 1963 年，日本尚未进入老龄化社会之前，日本政府就颁布了《老人福祉法》。根据这部法律，为老年人提供养老居住服务的机构分为由政府开设的、具有福利性质的养老院以及由社会资金投入的“收费老人院”、“带服务的老年人住宅”等。20 世纪 70 年代，日本刚进入老龄化社会不久，老龄产业市场规模较小，一些中、小企业开始瞄准门槛较低的机构养老业。对此，政府通过给予企业经营适当干预对老龄产业进行行政指导，旨在规范市场秩序并建立行业标准。20 世纪 80、90 年代是日本老龄产业的成长、发展期。在老年人口绝对数量迅速增长以及由此产生的巨大的养老需求的背景下，日本的老龄产业市场规模逐步扩大。厚生省下属的“老龄产业室”以及由老龄产品和服务企业组成的“老龄商务发展协会”的成立标志着政府和企业开始日益关注和重视老龄产业。

#### (二) 美国的老龄产业管理

美国是发达国家中老龄产业发展市场化程度最高的国家。美国的老龄产业大多是私人投资并实行市场化、商业化运作，政府不直接干预，只提供相应的产业扶持政策引导社会力量参与对老龄产业的投资以及一套鼓励、监督机制来规范相关企业的市场行为并保证老年产品和服务的质量。以美国的老年住宅产业为例，虽然美国的老年住宅一般采取商业化、市场化的运作模式，但老年产业的发展也离不开政府产业政策的支持。美国政府通过立法保障、配套政策等措施对老年产业进行扶持，并且在老年住宅的开发上以优惠条件吸引私人企业等社会资本投资运营。1965年，美国制定的《老年人法》(the Old Americans Act)提出“要为老年人提供合适的住房，这些住房特别设计来满足老年人需求的，并且在花费上能够让老年人负担得起”。之后，《老年人法》经过多次修改，对老年住宅、老年人福利设施及社区计划等规定都做了重大的改进。但同时，美国政府在法律上有一套鼓励、监督机制来保证老年住宅产业的服务质量：是一套完整并不断发展的评估体系，二是相对独立的监察员体制。

### (三) 法国的老龄产业管理

法国是世界上最早进入老龄化社会的国家。早在1865年，法国65岁及以上老年人口比例就超过了7%。现如今，法国依然是一个人口老龄化非常突出的国家。对此，法国政府对养老问题高度重视，为其公民建立了一张严密的“安全网”，提供“从摇篮到坟墓”的社会保障。法国老龄化社会产生的巨大的老年人口数量和法国完备的社会保障体系为法国老龄产业的发展奠定了基本前提。目前，法国将养老服务业等家庭服务业作为一项优先发展的产业来推动。2005年6月，法国政府宣布成立一个全国家庭服务署。负责家庭服务市场及通用服务券的发展。同年，法国政府启动家庭服务业促进计划，将包括养老服务业在内的家庭服务业纳入国家发展战略规划。2007年，法国政府通过了面向老年人的两项全国养老规划《安度晚年，2007-2009》和《高龄互助2007-2012》，这两项规划的核心内容就是发展养老服务业，鼓励养老服务券和养老机构的发展，确保居家养老和养老机构养老的连续性，以应对人口迅速老化的挑战。

### (四) 台湾的老龄产业管理

台湾的老龄产业起步较早，在借鉴美国、日本等养老产业发达国家经验的基础上结合台湾社会、经济发展实际创造出众多实用且独具特色的发展模式，特别是养老、安老、助老方面做了大量的工作，积累了丰富的经验。台湾当局政府于1980年颁布的《台湾老人福利法》为台湾地区老龄产业的发展提供了法律保障和支持。这部法案规定了老人年龄上的定义，老人福利的主管机构及其业务内容、老人福利机构的设立、专业人员以及为老人提供医疗、交通、社会参与等方面的服务等，并特别规定“省(市)、县(市)主管机关应视需要设立并奖助私人设立扶助机构、疗养机构、休养机构、服务机构各类老人福利机构以及合于老人安居之住宅”。另外，诸如《长期照顾十年计划》、《建立社区照顾关怀据点计划》、《台湾护理员法》等一系列法律、政策的陆续出台构成了台湾老龄产业发展的政策支持体系。

随着台湾老年人口数量的快速增加以及家庭结构的核心化，建立一个多方力量共同参与的、可持续发展的社会照顾网络已势在必行。台湾地方当局政府通过与民间机构合作的方式，整合现有的社会资源，制定产业发展方案，鼓励非政府组织投资兴建养老机构。有关部门自1989年起，每年安排专项经费，用于补助民间力量积极兴办养老机构，为这部分机构增添设施设备和开展护理培训提供经费支持。

### (五) 香港的老龄产业管理

早在1981年，香港地区就进入了老龄化社会。1996年，香港地区老年人口(65岁及以上)的占总人口的比例已达10.1%，远高于联合国定义的老龄化社会的标准。人口老龄化以及高龄

化必然使老年人对养老照顾及支持服务的需求日趋增长，因此，香港地区政府以社会福利署、卫生署、房屋署、医院管理局为主要部门，制定并实施了一系列退休保障、住屋、医疗及护理的养老服务政策和措施，并通过财政上的支持，培育了大量的养老服务团队和民间机构。香港老龄产业最大的特征在于政府主导下，社会各界充分合作而形成的多元化格局。在香港，政府、私营部门、非政府组织、社区等都参与进来，分工合作并充分发挥自身的优势。在香港的整个养老服务体系中，政府的角色更多是个“投资者”、“制片人”，而真正的“导演”、“演员”是香港众多的民间机构。

## 二、典型国家和地区老龄产业管理对我国的启示

从全球老龄产业发展的历程和经验来看，对于福利色彩浓厚的老龄产业，除了市场环境之外，法律规范和政府管理也是其健康、可持续发展十分必要的条件。近年来，随着中国的人口老龄化程度的不断加深，我国老龄产业的发展迎来了前所未有的战略机遇期。但受到传统思维和体制的影响，老龄产业的管理工作相对滞后，主要表现在管理理念落后、管理体制不顺、管理体系不健全，这在一定程度上制约了我国老龄产业的发展。因此，我国政府和相关职能部门在立足于中国国情的基础上借鉴发达国家老龄产业管理的成功经验，通过政策扶持和制度规范逐步建立一套行之有效的老龄产业管理体系。

### (一)转变老龄产业管理理念，理顺管理体制

转变老龄产业管理理念，最重要的就是要实现管理观念由“行政化管理”到“社会化管理”的转变。我国老龄产业起步晚、发展时间较短，政府相关部门在对老龄产业进行管理的过程中延续了对老龄事业行政化管理的模式。而老龄产业管理工作的高效运转就是要明确政府、市场和社会的定位，这不仅要政府组织提供基本设施和服务，也需要市场机制的回归以及潜在社会力量的发掘。同时，纵观世界发达国家和地区老龄产业管理经验，相对集中的管理体制是未来老龄产业管理体制的主流趋势。因此，中国的老龄产业管理应该明确管理主体、理顺管理体制。具体而言，就是要改变过去“九龙治水”的局面，建立一个能够协调相关部门的综合性管理机构对老龄产业进行统一规划、综合协调，促进老龄产业健康、有序地发展。

### (二)加快完善促进老龄产业发展的管理和激励体系

我国老龄产业的进一步发展需要更为全面的政策和管理规范，老龄产业的准入、运营、退出各环节要建立起一套行之有效的、管理灵活的管理体系和激励机制。首先，要争取对老龄产业管理国家层面的立法以及相关鼓励、扶持和引导老龄产业发展的具体、可操作性强的政策法规和条例，对老龄产业的发展导向、老龄市场规则、老龄产品和服务的标准有具体的规定，使老龄产业的管理工作有法可依、有章可循；其次，要将老龄产业的发展纳入国民经济和社会发展的总体布局，制定其中、长期发展规划，对加快发展老龄产业发展的总体要求、主要任务、具体措施和组织领导做出顶层设计与规划；最后要加强政策支持和引导，对于老龄产业在土地、规划、融资、税费、行业标准及配套设施建设等方面加快建立一套完整的扶持机制和制度体系。

### (三)加强对老年服务机构和设施的规范化管理

各级相关部门要进一步加强为老服务机构的规范化管理，积极协调并配合城建、税务、卫生、工商、消防等部门共同开展对养老机构的常态化监管工作。同时，为了进一步提高老年服务机构专业化服务水平和质量，各级相关部门要加强对公办和民办养老机构的培训，指导他们建立和完善管理工作责任制、民主管理制、重大事项报告制等管理制度以及一套科学、合理的评估机制，从而使养老服务机构的管理更加规范化、制度化、科学化，促进老年服务机构和设施的健康有序发展。

#### (四) 重视队伍建设，积极培养老龄产业管理人才

老龄产业管理工作不仅需要健全的管理体制和完善的制度规范，更需要熟悉国家老龄政策、法规以及老龄产业发展规律、能从事老龄产业管理工作的复合型人才。在中国人口老龄化程度不断加深的背景下，大力发展老龄事业和产业已经上升为国家战略，这为老龄产业的发展创造了良好的制度环境，但老龄管理工作却缺乏大量的高级管理人才。对此，要高度重视老龄产业管理部门的队伍建设，积极培养兼具老龄工作理论和实践的专业管理人才，构建多层次的老龄产业管理人才体系。

来源：《财政监督》