

第10章 养老服务产业

截至2019年底，中国65岁及以上人口为17,603万人，老龄化率达12.6%（国家统计局）。面对中国老龄化进程的不断加速，中央政府高度重视这一问题并希望通过培育和发展养老服务业来应对这一趋势。

中国政府从支持养老服务业及老龄产业发展的角度出发，出台了一系列令人瞩目的政策，其中包括：扩大长期护理保险制度试点；深化“放管服（将权限下放给地方政府，以公正监管促进公平竞争，打造高效服务环境）”改革；推进医养结合；完善促进消费体制机制；促进智慧健康养老产业的发展；出台优惠政策以促进社区养老服务业的发展（对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予各种优惠及税费减免）；开展城企联动普惠养老专项行动；开展社区康复辅助器具租赁服务试点等。

中国的养老服务和产业拥有巨大的发展空间，有望形成一个庞大的市场。除中日官方之间已搭建的框架外，两国企业间的合作也日益活跃，有越来越多来自该领域的日资企业进入中国市场谋求发展。

中国人口老龄化的特点

不断攀升的老龄化率以及促进养老护理服务质量提升的相关政策

中国人口老龄化的特点体现为：老年人口规模庞大，老龄化发展迅速，社会老龄化将长期持续等。从2000年到2020年，中国60岁及以上的老年人口由12,600万人增至25,388万人，老龄化率（60岁及以上）由10.2%升至18.1%。预计到2030年，中国的老年人口将达到3.65亿，老龄化率将超过25%。

2019年4月，国务院办公厅印发了《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）。该《意见》基于到2022年人人都能享有基本养老服务这一原则，提出了扩大养老服务就业创业、扩大养老服务消费等6项主要目标。中国养老服务领域第一项强制性国家标准《养老机构服务安全基本规范》将于2022年开始实施，目的在于进一步提高养老服务质量。

中日两国在老龄化领域的举措和未来动向

中日两国围绕老龄化问题的官方合作框架和日趋活跃的民间合作

日本社会的老龄化进程早于中国，也积累了丰富的经验。基于这一前提，两国政府相关部门迄今为止开展了多项合作。2018年10月，日本厚生劳动省与中国国家卫生健康委员会签署了《日本厚生劳动省与中华人民共和国国家卫生健康委员会老年人护理合作行动计划（2018年-2022年）》。由

日本经济产业省与中国国家发展和改革委员会联合主办的中日养老服务业合作论坛，分别于2018年10月在北京和2019年9月在东京举行。该论坛的宗旨在于进一步加强中日两国在老龄化应对过程中的合作，促进两国经济界的交流。2016年5月至2020年5月期间，日本国际协力机构（JICA）与中国民政部共同实施了一项为期4年的技术合作项目（中日养老服务政策及产业合作项目）。

越来越多的养老服务和产业领域的日资企业将会进入中国的养老市场。其所涉及的领域广泛，包括服务类（养老设施运营、居家养老服务、人才培养）、养老设施设计与建设、看护服务等设施运营系统、辅助器具、辅助用品、保健食品等。

中日两国在养老护理领域的差异并期待护理保险制度的确立

尽管中国的养老服务业和老龄产业拥有巨大的市场潜力，但必须要注意到中日两国在该领域存在着诸多差异。例如，从两国对养老服务的一般理解来看，日本以向老年人提供“自立支援”为主要理念，而中国则倾向于为老年人提供更加亲切周到的服务。

在此背景下，日资企业最为关心的是中国政府尽快全面推行长期护理保险制度。人力资源和社会保障部于2016年发布了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，15个试点城市也相继出台了长期护理保险制度的政策。除试点城市外，另有至少16个城市也开展了长期护理保险制度实践。浙江省温州市等显著提升了对非正式照护（非正式护理，亲属和保姆等非专业人员提供的护理）的支持，北京市海淀区则在全国范围内率先推出了商业性长期护理保险（资料来源：北京师范大学中国公益研究院）。

有关部门于2020年发布了《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，决定新增14个城市作为长期护理保险制度试点。《意见》提出，要力争在“十四五”期间（2021-2025年），基本形成适应中国国情的长期护理保险制度政策框架，推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度。那些已启动试点工作的试点城市，在保障对象、筹资方式、支付方式、护理需求评估标准以及评估机构等方面并不统一。试点工作最终将以何种方式收尾？能否建立起全国统一性的制度？这些问题值得我们继续关注。

扩大辅助器具租售市场规模

2016年国务院办公厅发布了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号），自此，养老服务市场全面开放，进入该领域的外资企业数量迅速增加。工业和信息化部于2019年9月发布的《关于促进老年用品产业发展的指导意见（征求意见稿）》强调，到

2025年中国老年用品产业的市场规模将超过5万亿元。

日本自2000年起开始实施长期护理保险制度，并在此基础上开展康复辅助器具租赁服务至今，但是在中国，相关租赁业务尚处于起步阶段。2019年6月，民政部及其他部门联合发布了《关于确定康复辅助器具社区租赁服务试点地区的通知》。政府主要负责监管及补贴等优惠政策的制定工作，并且积极鼓励企业参与运营。除直接提供服务的企业外，同时也欢迎从事清洁和消毒等相关业务的企业间接参与进来。上海市作为试点城市之一，很早就已启动了这项服务，其中75岁以上的老年人以及60岁以上的低收入老年人可申请租赁服务补贴，补贴金额为租赁服务价格的50%，每人每年补贴上限为3,000元。截至目前，上海市已建立起150个租赁网点，并将于2021年实现全市全覆盖，其中也选择了几家日本企业作为租赁产品供应商来提供租赁服务。

在日本，辅助器具的销售、租赁及研发均以护理保险制度作为后盾，已积累近20年的经验，在辅助器具的种类以及专有技术的多样性等方面也具有优势。但从目前的情况来看，除去商品价格因素外，中国市场上的相关产品普遍未采用ISO国际标准（多采用医疗行业、旅游行业等其他行业的产品标准替代），中国护理行业的标准制定工作依然处于停滞不前的状态。

中日两国养老护理人才严重短缺

2019年9月颁布的《养老护理员国家职业技能标准（2019年版）》对“养老护理员”的技能水平作出了规定。“养老护理员”相当于日本的“介护福祉士”（国家资格）。2020年6月发布的《养老护理员培训大纲（征求意见稿）》对其培训方法作出了规定。10月发布的《关于实施康养职业技能培训计划的通知》中明确指出，要加强康养服务人员的培养，缓解人才短缺问题，提升服务人员职业技能水平。其中将实际操作技能训练作为重点，指出特别要加强以失能失智老年人为对象的照护及康复服务等相关培训。人力资源和社会保障部发布的数据显示，中国的失能老年人已达到4,000万人。另一方面，截至2019年，全国仅有30万名养老护理员，尽管国家制定了到2022年末使这一数字增加至200万人的目标，但是到目前为止，养老护理人员严重短缺的困局仍在持续。各级地方政府也纷纷设定了自己的目标，加快推进养老护理人员的队伍建设。我们认为中国今后也可以学习和借鉴日本在这方面的知识及经验，多措并举来解决人员不足的问题，例如，由民营企业提供有偿培训，中日两国的教育机构合作推动人员交流，编制线上教材，推进智能护理的发展，改善护理人员的待遇等。

<建议>

1. 护理保险制度

2020年9月10日国家医疗保障局会同财政部印发的《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》（医保发〔2020〕37号）提出，将在保留14个先遣试点城市的基础上，新增14个试点城市。此外，包括国家级的长期护理保险制度的可行性、与现行医疗保险制度以及商业性护理保险之间的平衡在内，希望能够针对该行业的综合支撑机

制，尽快出台明确且具体的政策措施。

2. 护理服务

①放宽护理站的申请限制

按照上海市的规定，只有非营利组织（NPO）才有资格申请护理站的营业执照。但是，目前尚不允许外资企业成立非营利组织，因此希望能够放宽申请条件，以方便外资企业申请护理站的营业执照。

②养老服务机构的护士执业注册

日本企业在提供日式日间照料服务时，为了向重度失能者提供完善安全的服务，或者在提供日式上门护理服务时，为了妥善评估失能者的状态，都需要执业护士的常驻服务。此外，从目前来看，对于那些未持有医疗许可证的养老服务机构，不允许其进行执业护士注册以及5年一次的执业护士资格的重新注册。因此，希望建立相关机制，允许养老服务机构进行执业护士注册以及执业护士资格的重新注册。此外，外资企业申请医疗许可证时，必须满足以下条件：确保至少2,000万元的投资金额；在其总部所在国家运营医疗机构（依据：来自上海市徐汇区卫计委负责人的口头通知）。这给外资养老服务机构取得医疗许可证带来了很大困难。

3. 辅助器具、住宅建筑材料

①创建辅助器具分类标准

中国有医疗器械国家标准及行业标准，近年来针对康复辅助器具也制定了相应的国家标准，但这些标准均以医疗行为作为前提而制定，其中有些标准可能并不适用于实际的护理。希望针对老年人专用辅助器具制定专属标准（与医疗用途进行区分），并将其作为老年人护理机构或老年人个人用器具的标准。

②政府采购

政府在进行采购招标时，有时会将采购对象限定为内资企业。然而日资企业虽然属于外资，却是在中国国内进行生产并依法纳税，因此希望能够允许其参与投标。

③扩大康复辅助器具社区租赁服务制度适用范围并开展宣传

根据民政部、发改委、财政部会同中国残联于2019年6月18日印发的《关于确定康复辅助器具社区租赁服务试点地区的通知》（民函〔2019〕61号），目前已有13个城市正在开展试点项目。

对于那些同样拥有庞大老年群体的城市（例如长期护理保险制度的28个试点城市），希望能够尽快制定出台同样的制度以及具体的条件，并尽快加以实施。

此外，在已启动试点的上海市，依然有些对象人群未能了解到这一制度。希望面向老年人及其家属开展大范围的宣传活动，包括面向长期护理保险的用户进行宣传。

④制定康复辅助器具的消毒及清洗标准

在辅助器具的租赁服务方面，如上所述，上海市已建立起相应的制度体系，但是对于从事租赁服

务的企业而言，物流和消毒费用却在不断攀升。希望放宽消毒标准以及车辆登记限制，同时针对物流和消毒设备提供费用补贴。

此外，并未针对租赁期满后辅助器具的消毒事宜制定明确的标准或指南。目前有关部门已公布了中国《康复辅助器具租赁服务第2部分：清洗消毒规范》的征求意见稿，希望能够在在此基础上继续推进完善相关制度并制定具体的标准。

⑤ 护理机构的车辆

在开展护理业务时，无论是通过搬运辅助租赁器具的车辆，还是通过接送日间照料服务人员的车辆，相应的运输工具必不可少。由于一些城市实行严格的汽车限购政策，导致有些机构无法增加运力，扩大业务。目前已有部分地区的政府部门针对护理机构的车辆出台了相关优惠政策。我们还是希望有关部门能够从提升护理业务的服务质量、扩大服务范围的角度出发，放宽对护理机构以及辅具租赁企业的车辆登记限制，同时制定明确的优惠政策标准并加以实施。

⑥ 医疗器械的认证

目前，要想在中国境内进行轮椅等医疗器械的销售，其生产厂家必须向作为主管部门的药品监督管理局提交产品的医疗器械注册申请，并接受医疗器械产品的认证。轮椅被归类为第二类医疗器械，从目前的情况来看，提交医疗器械注册申请后，自受理之日起直至取得认证，审核时间一般为130天左右；在接受第三方测试的情况下，甚至可能需要1年以上的时间。

为能够尽快将安全便捷的新产品引入中国市场并加以普及，希望有关部门采取措施，简化认证流程，缩短审核时限，并考虑承认境外的标准以及测试结果。

⑦ 建立抗菌和抗病毒产品新标准，实行标准互认

抗菌和抗病毒类产品的需求正在不断增长，但中日两国标准的标准却不同。希望能够建立新的标准，并承认其兼容性。例如，壁纸、地板材料、门窗、扶手、轮椅、床具等产品已在根据“ISO国际标准化组织”制定的ISO标准以及“JIS日本工业标准调查会”制定的JIS标准进行功能测试。对于“GB中国国家标准”，希望能够以ISO标准和JIS标准为参考来制定新的标准，或承认其与ISO标准以及JIS标准之间的兼容性。希望可以通过扩大抗菌和抗病毒类产品的使用来促进护理条件的改善和服务质量的提升。

4. 积极引进日本的护理技术

① 对于通过技能实习制度赴日的个人减轻其赴日前的经济负担

对于那些准备通过技能实习制度赴日工作并最终将日本的护理技术带回中国的个人，为减轻其经济负担，希望中国政府能够建立相应的补贴制度，为其学习日语以及在中国国内接受护理技术培训提供费用补贴。

② 中日两国尽快就特定技能1号制度签署协议

日本的特定技能1号制度已于2019年4月起开始实

施，该制度同样可适用于护理领域，但是中方在正式向日方输送人才之前，需要由中日两国政府签署两国间合作备忘录，以确保实现有序、合理的人才输出。截至2020年12月30日，中日两国尚未签署该项合作备忘录。对此，我们希望两国能够尽快达成协议。

③ 中国公民在日本取得护理资格回国后的资格认证

对于那些在日本取得护理专员（介护福祉士）等国家资格并返回中国的中国公民，希望能够承认其日本取得的资格认证的有效性，将其作为高级护理技能人才来对待。