

日本少子老龄化决策发展及对中国的启示

龙 辉

贵州大学历史与民族文化学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年7月12日; 录用日期: 2023年9月6日; 发布日期: 2023年9月21日

摘 要

“少子老龄化”现象是社会高速发展的产物, 该现象给社会带来的劳动力减少、社会负担增大等问题, 将对社会的发展产生极大的负面影响。第二次世界大战以后, “少子化”和“老龄化”成为困扰日本社会生产力发展的两大隐患, 日本政府出台了各项政策并不断作出调整以应对日趋严重的“少子老龄化”现象, 在育儿保障制度、老龄人口再就业等方面不断改革, 逐步通过完善社会法规和政策鼓励生育, 打造一个完整的社会保障体系。本文以日本20世纪中期以来的人口政策为调查基础, 探讨其发展历程以及通过日本的案例所得经验, 总结出中国如何应对现有的“少子老龄化”问题。

关键词

少子老龄化, 日本经验, 鼓励生育

The Development of Decision-Making for the Ageing of Fewer Children in Japan and Implications for China

Hui Long

College of History and Ethnic Culture, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 12th, 2023; accepted: Sep. 6th, 2023; published: Sep. 21st, 2023

Abstract

The phenomenon of the “aging of the young” is a product of the rapid development of society, and the reduction of the workforce and the increase in social burdens that it brings to society will have a great negative impact on the development of society. After the Second World War, “childlessness” and “aging” have become two major hidden dangers plaguing the development of Japan’s social

productivity, and the Japanese government has introduced various policies and made constant adjustments to cope with the increasingly serious phenomenon of “childlessness” and “aging”. The Japanese government has introduced various policies and made constant adjustments to cope with the increasingly serious phenomenon of “childlessness and aging”, and has been reforming the childcare security system and the re-employment of the aging population, and has been gradually encouraging childbearing and creating a complete social security system by improving social regulations and policies. This paper takes Japan’s population policy since the mid-20th century as the basis for its investigation, discusses its developmental history, and summarizes China’s response to the existing problem of “aging with fewer children” based on the experience gained from Japan’s case studies.

Keywords

Ageing with Fewer Children, The Japanese Experience, Encouraging Childbirth

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着中国社会进入高质量发展阶段，生产力提高带来的是国人能够得到更好的医疗水平。但与之相反的是，国民生育意愿减少生育率不升反降，同时，人均预期寿命突破 78 岁人口老龄化问题日趋显著，解决中国社会“少子化”和“老龄化”问题，是发展社会生产力高质量发展的前提。其实，在全球化背景下生育率总体呈现下降趋势，少子老龄化问题关乎人类命运共同体。笔者以中国和日本的人口数据为资料，分析两个国家少子化和老龄化现象的产生背景、原因以及后果，并从日本国内针对少子老龄现象提出的解决政策，为中国国内老龄化问题寻求历史经验。

2. 日本“少子老龄化”的背景

“少子化”顾名思义是指国民对生孩子的意愿不高，导致新生儿人口数量下降。学术界统一说法，普遍认为日本的少子化始于 1974 年。1992 年 11 月，日本经济企划厅将出生率出现急剧下降的事件归纳为少子化，这是日本社会的未来“可能将变成孩子与年轻人急剧减少的社会”¹。根据厚生劳动省公布 2022 年新生人口数据，日本国内新生儿人口自 1899 年以来首次低于 80 万人。2022 年 4 月 1 日，日本政府就国内新生儿数量下降问题专门成立“儿童家庭厅”，时任日本首相岸田文雄针对此强调，新生儿人口数连续 7 年下降，解决人口危机是日本社会首要任务；“老龄化”则是在少子社会基础上不断增加的老年人口数量，国家缺少青壮年人口动态增长，老龄化社会的原因可能是“生产技术提高带来的生活水平提高、医疗技术进步延长了人均寿命、社会稳定自然和认为灾害的减少”。日本内阁政府 2018 年更新了《高龄社会白皮书》，计划案针对 2018~2065 年间日本老龄人口数量预测，到 2065 年日本社会 65 岁及以上人口将占全国总人口的 38.4%。相比 2018 年度的 28.1%，老龄人口比例将上升 10%。如果任由老龄化现象逐步加深，日本社会将会加速迈入深度老龄社会，社会生产力全面落后全球平均水平，日本综合国力全面下降。

¹《国民生活白皮书》：由日本经济企划厅制定，记录消费者行为、生活满足度、地域交流、出生率和育儿、高龄者生活等有关国民生活的各种数据。

日本的人口年龄结构变化早在 20 世纪五、六十年代就已经萌发,“少子老龄化”一词也最早从日本社会生育率负增长的局面演变而来,该词是对适龄日本人处于巨大生活压力的社会环境下不愿生育,而导致严重少子和老龄化社会现象的总结,“少子化”和“老龄化”二者互为伴生关系联系密切。自 1972~1974 年日本迎来第二次新生儿出生高峰后,全国新生儿的出生率就不断下降,国内更替水平生育率低于 1.5。2021 年 2 月,日本人口统计局公布全国人口数据显示:日本 0 至 14 岁少儿人口数量占全国总人口比重为 11.9%,65 岁以上老人人口数量占比 28.9%。²根据日本人口统计局所统计,2010~2020 年连续 11 年间日本人口不仅没有增加还呈现下降趋势。“少子化”和“老龄化”成为日本社会的首要难题,针对此,日本相关人口专家提出一系列人口政策,为缓解日本“少子老龄化”现象作出贡献。

3. 日本应对“少子老龄化”的政策

少子老龄化对日本社会造成了许多负面影响:首先,是老年人口数量增加医疗、技术型工作者数量减少无法支撑老龄人医疗工作,加之退休人数与现役人数失衡导致年金制度³走向崩溃;其次,用于老龄人医疗的财务支出逐年增高,现役工作群体生活支付费用增大,又加上生育率下降的原因日本政府每年的财政赤字严重;另外,由于人均预期寿命增加导致退休年龄不断延长,这就意味着日本人要从成年开始工作一辈子,这将很大程度上打击日本人的工作积极性;最后,由于退休年龄的增加、劳动力缺少等原因,日本现役工作者将面临更大的工作量,但是,经济增长速度却无法跟上脚步,年金制度赤字严重化,日本社会陷入恶性循环最终导致综合国力下降。

为解决社会问题,日本政府提出一系列政策缓解当下状况。

(一) 保证全国新生儿人口的出生率。1989 年,日本人口遇到“1.57 危机”⁴。为缓解人口问题,日本政府决定针对生育意愿不高的适龄年轻人提出适合、优惠的保育政策,打造一个适龄年轻人生育、育儿的社会环境,适度缓解育儿群体的生活压力,并且相继出台政策完善法律法规:2004 年 6 月,日本政府想通过政府鼓励、倡导的方式改变社会现状,制定通过了《少子化社会对策大纲》;其后,日本厚生劳动省针对经济困难问题,形成援助育儿专案组紧急推出多项政策^[1];2006 年上半年,时任日本内阁政府针对支援育儿困难家庭政策、加大支援国内年轻育儿群体就业的力度等问题出台了《新少子化对策》;2015 年 4 月,日本政府颁布了关于应对少子化的立法,即针对生育保障和育儿教育的综合法案,即与儿童养育相关的“支援法”、与学前儿童教育相关的“教育、保育综合推进修正法”以及予以儿童法律支援的“法律整備”;2016 年 5 月,为提高国内经济生产,日本政府颁布《日本一亿总活跃计划》希望出生率突破 1.5 提升至 1.8,通过改善年轻群体的收入、保障儿童受到教育⁵等对策,是对 2016 年至 2025 年日本新经济发展目标进行规划;2017 年 12 月,日本政府投入 2 亿日元作为援助新生育儿家庭的经济补助,建立了儿童教育无偿化制度;除此之外,为了保障该政策计划能顺利实施,2019 年 10 月开始消费税上涨至 10%为新经济政策法案的实施提供财政保障,相对的是政府针对日本国内儿童、育儿的总支出金额则是调整提升了 0.3 亿日元^[2]。

(二) 积极应对老龄化问题,帮助老年群体再就业促进经济新增长。日本政府二战后针对国内老龄人口数量增多现象,内容囊括了日本国内贫困老年群体的最低生活水平保障,慢慢涉及到为所有老年群体提供相应社会保障;2013 年,日本内阁府制定《老龄社会白皮书》,通过支援老龄人口再就业形式、完善

²数据来源:日本统计局人口推计, <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>, 2023 年 7 月 5 日引用。

³老年人的年金是由正在工作的现役人员以国民年金和厚生年金的名义收取的国民保险费作为年金支付给老人的,由于现役人员支付很多,过去年金制度很好地运转着。

⁴据日本厚生劳动省统计,国内各地区总和生育率降到 1.57%新生儿人口数量达到历年最低,导致日本全国上下陷入人口危机的恐慌。

⁵2016 年,日本政府通过了“一亿总活跃计划”,提出到 2025 年实现总和生育率 1.8 的目标。这些政策措施在日本应对少子化方面起到了积极作用。

老龄人群再就业保障，从而缓解劳动力不足的社会矛盾。又针对社会短时间老年劳动力群体制定法规政策，规定用人单位或企业要保证短工应有的个人保障。老龄化现象的持续深化，势必加重国家的财政支出以及人口问题。因此，日本政府将现有年金制度和退休金制度进行了根据国情进行完善[3]；随后，2017年又对老年群体的工作方式进行改革，将老年就业人群纳入就业系统保证他们的就业稳定性，并且要求各用人单位要为65岁以上人群缴纳相关保险费用，另外，政府给再就业老年人开设职业技能培训班，鼓励老年人参与到社会生产中来；2019年，日本国内实行“全世代社会保障制度”，将现役工作年龄提高至70岁，同时，零时工等短工群体也被纳入年金制度体系中。相对于新入行的劳动者来说，老年群体工作经验和熟练度较高，在新生劳动力不足的劳动力行业不可或缺。在日本国内社会中，退休年龄延迟成为一种必要性。根据日本总务省统计局人口数据统计显示：2019年，日本国内现役劳动力总计6886万人，相较2018年度增加了56万人，老龄人口再就业政策背景下已成功实现劳动力人口连续7年增长，其中，15岁至64岁劳动人口总共5980万，比2018年度增加了35万人；65岁及以上老年劳动人口为906万，相较2018年增加了32万[4]。日本政府所推行的老龄人口学习、再就业的保障政策和相关法律法规，对促进日本国内就业市场恢复起到了一定积极作用，这也是缓解日本国内老龄化问题和缺少新生劳动力严重的有效手段。

(三) 针对老龄群体实施专门的护理业务，在生活上提高日本国民生活水平。2009年开始，日本政府针对日本老龄人群体的生活环境安全问题，加设了全新的居家防护网、护栏等安全措施，老龄群体日常居家、出行安全得到保障；2012年，日本政府针对国内老龄人口的护理保险制度进行改革，建立区域综合护理体系，由政府牵头对各地区独居老年人实行辅助赡养，目的是加强医护之间的关系，同时方便老年群体购物、物流以及送餐等生活支援，最主要的是将老年人居住环境打造成方便和舒适的住宿。日本政府针对65岁及以上人群大力建设居家医疗护理系统，通过收取10%费用与家庭共同分摊老人医疗花费来减轻子女的生活压力，可以满足多数老年人的居家养老、生活需求，并且，这个制度囊括了日本社会的所有群体，在保证老龄人口的基本生活保障基础上，所花费用并不会对家庭造成恒压压力，并且，用户还可以根据自身经济条件、个性爱好，进行个性化需求服务的制定；2016年，时任日本内阁政府对国内老年生活进行满意度的调查[5]，超过80%老年群体认为自己在经济上没有太大问题，有90%的老年群体对晚年生活中政府提倡的护理体系持满意态度。

4. 日本应对“少子老龄化”的经验

日本政府针对少子老龄化现象所进行的一系列政策及其调整经验，对解决中国现有人口问题有很大的借鉴作用。

相较于日本来说，中国的少子老龄化虽然进程较晚但是发展快速。我国已陆续放开了二胎、三胎政策鼓励适龄家庭生育，针对逐年严重的少子老龄化现象。中国的少子老龄化问题和日本有本质上的区别，现阶段我国人口红利逐渐减少，人口问题自20世纪九十年代来逐渐加重，但是，中国人口的少子老龄化程度与世界平均水平相比程度在加快。并且，由于计划生育政策的效果不佳以及社会生产力提高带来人均预期寿命增加，中国的人均寿命已经从2021年的74.8岁增加至2022年的78.2岁，老龄化程度高于其他发展中国家。国家统计局公布2014年至2018年人口出生率[6]，其中，2018年全国人口出生率与2017年的12.43%相比，五年中迎来首次下跌超1.49个百分点。同时，65岁及以上老龄人口占比为：“10.6%、10.47%、10.85%、11.34%、11.94%”，老龄人口相较于出生率来说逐年递增，我国人口结构严重失衡⁶。

(一) 根据中国社会情况调整生育政策，鼓励适龄家庭生育二胎、三胎。1953年，为控制人口过快增

⁶按照人口学的统计标准，老龄人口所占比例达到7%时，该地区便步入老龄化社会。

长《农业发展纲要》中将“计划生育”首次确定下来；1975年，为缓解人口增长压力对人口出生率进行管控，并提倡鼓励全国人民生一个儿童最多不能超过两个，又调整生育政策，最终总和生育率下降至2.7趋于标准的2.1；1978年，十一届三中全会将“人口生育”纳入经济发展的战略指标；2013年，逐渐放开二胎政策并于2015年全面放开，人口出生率连续三年保持在13%以上。但是，社会带来的压力增加国民生育意愿并没有出现大幅提升。与日本1989年以来的人口数据相比，通过调整生育政策的途径缓解人口问题，需要注意的一点是，可以根据我国现有国情通过开放生育的政策来应对老龄化问题[7]。“少子老龄化”应是全体人类一起决策解决，并不能一蹴而就要有长远的目标规划。首先，要有一个长远的格局观制定符合国情的计划，并且要不断适时调整政策以解决国民需求。

(二) 通过完善相关法律，鼓励生育二胎三胎。政府对于二胎、三胎家庭提供政策优惠，减少儿童生活、学习上的经济压力，提高全社会的生育意愿、调整人口年龄结构。针对老年人口增多人均预期寿命延长以及劳动力匮乏，中国政府将劳动退休年龄进行调整预计2025年实施，这样可以有效缓解因劳动力不足导致的社会生产力不足，但是，推迟退休年龄要注意相应的福利政策也应该随之调整。此外，关于65岁及以上具有劳动能力老年群体再就业问题，各地区政府不仅可以予以就业补贴，还可以对这部分人群进行职业技能的培训，最重要的是，要保证老年劳动力享有对等的就业福利，更要保障其权力。同时，对老年人群的福利制度要根据现有社会生产力不断完善，建立完善的老人援助制度共同护理老龄人口[8]。

(三) 结合国内外养老社区的模式，可以建立先进养老社区模式[9]。除了建立基本养老社区外，政府还要建设完善的基础设施为养老系统提供支持，并且要将养老和医疗相结合，保障养老社区能够满足老龄人口的基本医疗保障。现阶段，中国正面临着两个复杂的人口问题：“持续低生育率”和“老龄化进程加速”。为缓解人口压力，急需政府主导统筹协调育儿、养老等社会服务产业的可持续发展，并且加大鼓励社会各界积极参与到育儿和养老的公益事业力度，通过企业资金公益性融入的方式完善基础养老医疗设施建设，以及鼓励适龄家庭生育从而缓解育儿压力。另外，还要优化各个产业的生产结构，打好应对“少子老龄化”人口问题的能力，缓解人口压力带来的各项问题。

参考文献

- [1] 玉井金五, 久本宪夫. 少子高龄化与社会政策[M]. 京都: 法律文化社, 2008.
- [2] 张季风, 胡澎, 丁英顺. 少子老龄化社会: 中国日本共同应对的路径与未来[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [3] 高龄社会白皮书[R]. 日本内阁府, 2013.
- [4] 劳动力调查年报[R]. 日本总务省统计局, 2018.
- [5] 老年生活满意度调查[R]. 日本内阁府, 2016.
- [6] 人口出生率统计[R]. 国家统计局, 2011.
- [7] 茆长宝, 穆光宗, 武继磊. 少子老龄化背景下全面二孩政策与鼓励生育模拟分析[J]. 人口与发展, 2018(4): 56-65+76.
- [8] 茆长宝, 穆光宗. 国际视野下的中国人口少子化[J]. 人口学刊, 2018, 40(4): 19-30.
- [9] 罗淳. 少子老龄化态势下的居家养老困局及其社区化解之道——兼及昆明城市社区调研的评述、思考与建议[J]. 人口与发展, 2013, 19(2): 66-71.