

【说明】2015年5月，陈茗博士应邀参加在台湾宜兰举办的《海峡两岸2015年度社会福祉研讨会》并作大会发言，以下是发言概要。

制度创新，驱动养老产品制造业发展

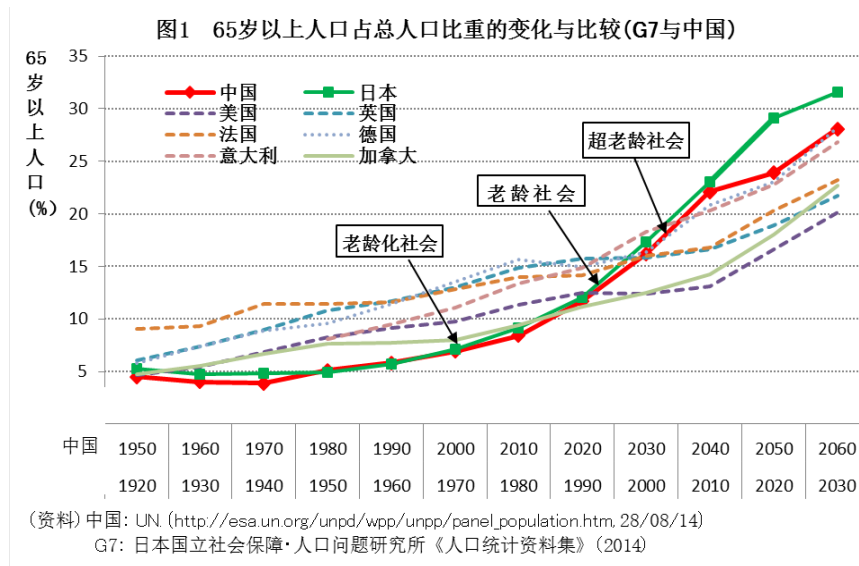
厦门大学公共事务学院 陈茗

【摘要】2013年被称为大陆养老产业元年，但作为实体经济的养老产品制造业发展缓慢。建议借鉴日本上世纪90年代的经验，在经济主管部门内设置养老产品专门机构，并将扶持政策的重点从供方转向需方，采取资助和补贴措施，提供产品信息服务，鼓励和方便老年人更多地使用养老产品，满足其需求或潜在需求，促进养老产品市场发育和形成。

【关键词】养老产业 养老产品 福祉用具 制度创新 日本

壹. 引言

大陆目前进入人口快速老龄化的历史时期，此后的30年间人口老龄化的速度将与日本过去的30年不相上下，远远超过世界上其它主要国家（图1）。随着老年人口不断增加，养老问题和养老产业受到广泛的关注¹。本文主要基于国家社科基金项目《养老消费与养老产业发展研究》社会调查所获得的数据²，分析养老产品制造业的现状，并借鉴日本《福祉用具法》等相关政策，就如何促进大陆该产业的发展进行初步的思考。



贰. 养老产品制造业的现状

¹ 此处的“养老产业”与“银发产业”同义，本文按大陆习惯采用前者。

² 2012年国家社科基金项目《养老消费与养老产业发展研究》(批准号12BRK009, 主持人陈茗)。

³ 本文将养老产业划分为机构养老业、养老服务业、养老房地产业、养老产品制造业、养老金融保险业和养老休闲业等六大领域。

⁴ 2012年国家社科基金项目《养老消费与养老产业发展研究》(批准号12BRK009, 主持人陈茗)。

2013年，国务院发布了《关于加快发展养老服务业的若干意见》，各地政府也纷纷推出了相关政策。一时间不仅民间资本民营企业闻风而动，就连国资委也不甘寂寞地要“以国有资本支撑加快发展养老产业”。目前，养老产业六大领域中³，机构养老业先声夺人，养老地产业炙手可热，养老服务业星光点点，而养老产品制造业则发展尤为缓慢⁴。

本课题的社会调查表明：在大陆，长者们对养老器械、器具和用品的使用率普遍较低。除了传统的老花镜（60.9%）、假牙（24.8%）以及手机（21.6%）和家用血压仪（13.8%）等产品，非传统的老年用品如成人纸尿裤、防滑浴盆、呼救装置、护理床、气垫床使用率不足1%（表1）。另外，从3次调查结果看出，近年来养老产品品种有所增多，使用率有所提高。

表1 使用或使用过养老器械、器具和用品的老年人所占比重(%)

产品类别	本课题数据	2010年城	2006年城	产品类别	本课题数据	2010年城	2006年城
		乡老年人口追踪调查	乡老年人口追踪调查			乡老年人口追踪调查	乡老年人口追踪调查
老花镜	60.9	62.26	60.02	护理床	1.0	—	—
假牙	24.8	30.93	29.44	呼救装置	0.6	0.18	—
老年用手机	21.6	—	—	成人纸尿裤	0.5	—	—
家用血压仪	13.8	18.57	—	防滑浴盆	0.5	0.4	—
按摩器	5.9	11.46	—	家庭用电梯	0.4	—	—
拐杖	5.8	11.76	13.13	益智玩具	0.2	—	—
电动轮椅	3.8	—	—	气垫床	0.2	—	—
其他	3.3	1.55	—	智能轮椅	0.1	—	—
按摩椅	2.7	—	—	楼梯升降机	0	—	—
助听器	2.6	2.79	1.95	吸氧机	—	0.57	—
假发	2.5	—	—	吸痰机	—	0.11	—
医疗诊疗器具	1.8	4.13	—	保健床上用品	—	2.5	—
一般轮椅	1.7	1.39	1.17	血糖仪	—	2.85	—

数据来源：1.国家社科基金项目《养老消费与养老产业发展研究》调查资料

2.吴玉韶等《2010年中国城乡老年人口状况追踪调查数据分析》中国社会出版社，2014年5月。

养老产品种类繁多⁵，许多器械和器具价格较高，而且使用期间较短，未必适合个人或家庭购买使用。而租赁消费具有费用低、种类齐全、无须担心废弃处理等特点，因此往往“买不如借，借不如租”，所以在日本等国家，养老产品租赁业务十分发达。但从表2看到：这项业务在大陆基本是个空白。

养老产品使用率不高的原因之一是产品销售渠道过少。本调查表明，仅18.4%的老年人表示知道自己所在的区（镇）有养老产品经销店，仅7.1%的老年人口表示有租赁店。当然，

³ 本文将养老产业划分为机构养老业、养老服务业、养老房地产业、养老产品制造业、养老金融保险业和养老休闲业等六大领域。

⁴ 本文的“养老产品”包括以老年人为主要消费对象的器械、器具、用品、食品和营养品等。

⁵ 大陆媒体《瞭望东方周刊》曾报道“全球共有60000种老龄用品，日本就有40000种，而中国市场上只有2000多种”（<http://news.sina.com.cn/c/sd/2014-12-01/130731228546.shtml>，201502028）。

除了销售或租赁网店确实不足之外，应该还存在老年人信息不足的问题，只是因为本调查并未了解当地销售和租赁网店分布状况，所以无法得出结论。

以上调查结果可以看出，在大陆，质量暂且不论，即便从使用率和数量来看，养老产品制造业还处于形成前期。

表 2 租用或租用过养老器械、器具和用品的老年人所占比重(%)

	比例 (%)
没有	98.1
偶尔	1.4
经常	0.5

数据来源：国家社科基金项目《养老消费与养老产业发展研究》社会调查资料。

表 3 养老器械、器具和用品销售渠道情况(%)

设 问	有	无
您所在的区（镇）有老年产品经销店吗？	18.4	81.6
您所在的区（镇）有老年产品租赁店吗？	7.1	92.1

数据来源：同表 2。

叁. 日本养老产品制造业发展的相关政策

日本是 65 岁以上人口比重高达 25.1%⁶的“老龄化先行国”，同时也是养老产业先进国，尤其是养老产品制造业 1990 年代以来发展很快。究其原因，除了老年人巨大的消费能力、强大的制造业优势和完善的社会保障制度等多种原因，还得益于其政府适时地出台了促进养老产业发展的多项政策。

20 世纪 90 年代期间，日本经济处于低谷，国内需求不振，制造业生产能力严重过剩；另一方面，1994 年日本 65 岁以上人口所占比重超过 14%，由老龄化社会进入了老龄社会。一边是老年人口及其购买力不断增长，另一边是老年产品和服务严重不足，如何开发适合老年人特点的产品和服务，满足他们的需求乃至开发他们的潜在需求，同时扩大市场规模，拉动经济增长，成为日本企业界乃至政府经济主管部门日益重视的问题。

这个时期先后出台的政策措施主要有《促进福祉用具研究、开发和普及的法律》、《长寿社会住宅设计的指针》和《护理保险法》。《护理保险法》对促进日本养老产业的整体发展影响巨大，而 1993 年日本国会通过的《促进福祉用具研究、开发和普及的法律》（平成五年法律第三十八号，简称《福祉用具法》）则奠定养老产品制造业发展的制度基础。

《促进福祉用具研究、开发和普及的法律》是一项福祉政策，也是一项以调整产品结构、培育新兴产业为目标的产业政策，同时又是一项拉动内需、避免衰退的景气对策。它根据老龄社会的需要和“促进福祉用具的研发和普及是国家的责任和义务”的精神，明确地规定：1.由经济产业省和厚生劳动省牵头，以产业技术综合研究所、新能源产业技术综合开发机构、国立康复中心、公益财团法人福祉器具协会等作为中核机构,建立产、官、学之间密切的协调机制。2.提供技术和资金，援助民间的研发活动，促进国家的研发活动。3.在政府机构内设置福祉窗口，在全国中心城市设置常年性的“福祉用具展览馆”，为老年人和残疾人提供产品

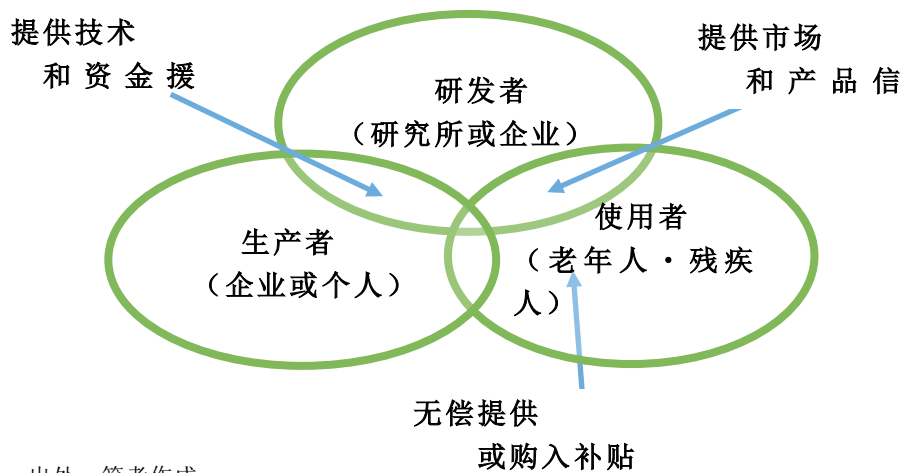
⁶ 日本内阁府《平成 26 年版高龄社会白皮书》第 2 页。

信息和咨询服务。4.通过提供资助和补助，医疗保险支付⁷，无偿借给等措施，鼓励老年人使用、鼓励养老机构购置养老器械、器具和用品。5.建立使用反馈和评估制度，促进产品标准化。为了实现政策目标，1995年通产省内专门设置了“医疗·福祉用具产业室”，指导成立了全国性的行业组织——健康福祉用具工业协会，并建立了福祉用具使用指导员等资格制度。

这项制度创新的特点是：1.鼓励使用以培育市场。2.着力打通研发、生产、流通、使用和反馈等环节，建立良性循环。3.充分认识到研发养老产品在技术上方面涉及人体工学、福祉工学等多种新学科，在市场销路等方面具有较强的不确定性，所以国家从技术和资金等方面更多地援助民间的研发活动，以分担研发成本和风险。

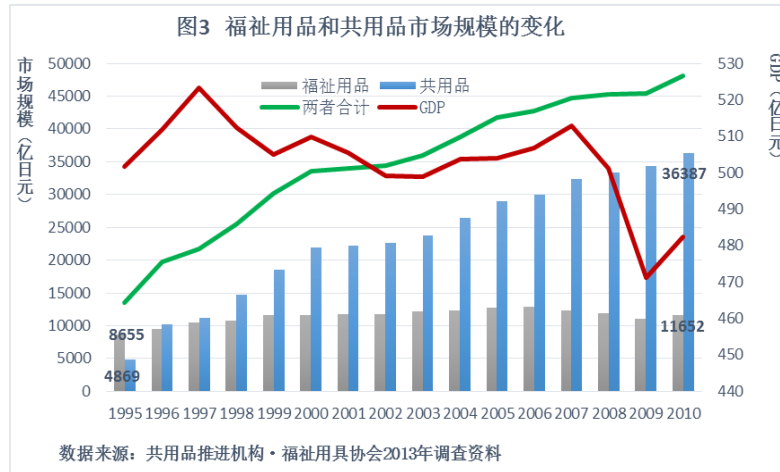
如同图3所示，1995年至2010年的16年间，尽管日本的国内生产总值因为通货紧缩和汇率变化等原因从502兆日元降低到482兆日元，但福祉用具和“共用品”⁸的市场规模分别从8,66亿和4,87亿日元增长至1兆1,65亿和3兆6,39亿日元，年均增长率分别2.11%和16.5%。两者合计的市场规模从1.35兆增长至4.8兆日元，年均增长率为9.31%，占GDP的比重则从0.27%上升至1%。

图2 养老产品的研发、生产和普及使用支援



⁷ 2000年以后由护理保险制度买单。

⁸ 福祉用具和共用品：前者指的是以老年人为主要消费对象的各种产品，如各种专用车辆、轮椅、家庭小型电梯、呼救设备、床具、沐浴设备、排泄设备、成人用纸尿裤、老花镜、手杖等产品，种类包罗万象。后者指的是适合老年人特点但其他年龄层的消费者也可使用的产品，如操作简单的家电、相对宽敞并设有扶手和呼救系统的沐浴间等等



肆. 启示

大陆早在“十五”期间就提出了对养老产业发展给予税收优惠、费用减免、信贷支持等措施，《中国老龄事业发展“十二五”规划》则进一步提出：十二五规划的主要任务之一是要发展养老产业，把养老产业纳入经济社会发展总体规划，列入国家扶持行业目录，同时鼓励社会资本投入养老产业，培育一批生产老年用产品和提供养老服务的龙头企业，打造一批养老产业知名品牌。但实际上，养老产品制造企业还远未感受到政策的温暖，养老用品和养老辅具市场未得到充分的重视。

大陆眼下的经济发展水平与1990年代初期的日本相比较虽还不是等量级，但在一些方面比较类似，如从短期来看，都面临高速增长之后经济停滞或崩溃的风险；就长期而言，都处在从老龄化社会进入老龄社会的前夜。在这所谓“新常态”时期，高速增长应转为中速增长，消费驱动应取代投资驱动，制度创新应与技术创新并重。

目前大陆主要是民政和老龄部门主导着养老服务业和机构养老业的发展，但养老产品制造业是一块很大的蛋糕，政府可根据养老产业发展的阶段性和产能过剩等状况，开始引导养老产品制造业进入试水阶段，为此不妨借鉴国外经验，在工信部等经济主管部门设置类似“养老产品处”的职能机构。

再则，市场需求是产业发展的根本条件，养老产业也不例外。随着老年人不断增多，购买力不断增大，市场潜力逐渐显现，政策部门不妨转变思路，将扶持政策的重点从资助或补贴供方转向资助或补贴需方，鼓励更多的老年人使用养老产品。

最后，产业扶持政策未必只有财政补贴、减免税收或贷款优惠等手段，信息服务十分重要。现代社会是一个信息社会，服务性政府的职能之一是为社会或特定的群体“直接提供信息”(Nicola Acocella, p.273)。老年人在信息获取能力方面属于弱势群体，他们是养老产品的消费者或潜在消费者，却未必知晓诸如“有些什么样的养老产品”、“自己能够使用那些养老产品”、“在哪里可以买到哪些养老产品”以及价格、质量等信息，这些必然大大地影响他们的消费行为。习李新政之一是转变职能，建设服务型政府，那么通过提供产品信息等服务，方便老年人使用养老产品，促进养老产品市场发育和形成，也应成为促进养老产品制造业发展的重要措施之一。

参考文献

- 1.陈茗,《日本老龄产业的现状及其相关政策》,《人口学刊》2002年第6期。
- 2.吴玉韶等,《2010年中国城乡老年人口状况追踪调查数据分析》,中国社会出版社,2014年5月。
- 3.Nicola Acocella, *The Foundations of Economic Policy* (郭庆旺等译《经济政策原理:价值与技术》,中国人民大学出版社,2001)。
- 4.日本国立社会保障与人口问题研究所《人口问题资料集/平成26年版》,2014年。
- 5.日本内阁府《平成26年版高龄社会白皮书》
(http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/gaiyou/s1_1.html, 20150312)。