

日本推进积极老龄化城市治理的经验与启示

郭佩

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

摘要: 快速的人口老龄化和城市化发展是包括日本、中国在内的众多国家所面临的重要问题。在老龄化和城市化并行发展的挑战下,一方面,城市治理需要提前规划配套适合老年人的基础设施和服务设施;另一方面,老龄人口的增多需要更加完善的养老和医疗服务以及综合性的社会支持。日本在治理老龄化城市过程中不仅从理念上进行了积极老龄化的应对,而且从社区“健康守门人”“终生学习与社会参与”以及“在地安老”老年友好城市的推进等方面进行了有益的探索 and 尝试,并取得了一定的成效。日本实现积极老龄化城市建设的经验得失,对于完善中国城市养老体系建设,推进现代化城市治理以及积极应对人口老龄化具有重要的启示意义。

关键词: 日本;积极老龄化;城市治理

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458-(2020)02-0052-08

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2020.02.006

引言

改革开放40年以来,中国城市面貌发生了翻天覆地的变化,城镇人口占总人口比例从1980年的19.36%呈直线上升趋势,到2018年达到59.15%^①,尽管仍与发达国家平均80%左右的城市化率有一定的差距,但其以迅猛发展的态势已进入城市化发展的中后期阶段。提升城市治理能力不仅是未来城市发展的必然要求,同时也是推进国家治理体系和治理能力现代化战略的重要组成部分。发达国家在城市治理过程中,面临的主要问题之一便是人口老龄化,随着人口不断向城市聚集,城市人口老龄化问题越来越严重,从而引发社会劳动力不足、医疗养老费用支出增加等社会问题。中国人口老龄化程度持续加深且速度之快令人关注,截至

2018年65岁及以上人口比重达到11.9%,人口年龄结构从成年型进入老年型仅用了18年左右的时间^[1],随着人口老龄化的进一步加深,同样会面临发达国家在城市治理中的问题。但从可持续发展理论来看,如果未来城市充分考虑老年人特点,未雨绸缪,提前做出相应的规划和规范,构建城市治理新模式,打造适宜“全世代”的居住环境,完善相关社会保障、社会包容机制,有助于快速提升城市竞争力。日本作为全球老龄化程度最高且城市化率高达90%以上的国家,在城市治理中加入了可以使老年人实现“在地安老”的社会友好理念,取得了一定的成效。本文通过梳理日本在积极应对人口老龄化方面的城市治理举措,探讨制度设计与运行机制,旨在为中国城市治理中科学应对人口老龄化提供借鉴。

收稿日期: 2019-12-03

基金项目: 中国社会科学院青年科研项目“日本养老服务多元供给主体的路径与启示”(2020YQNQD00140)

作者简介: 郭佩(1984—),女,内蒙古巴彦淖尔人,助理研究员,主要从事日本社会福利、人口老龄化相关研究。

① 世界银行数据库. <http://data.worldbank.org/cn/>.

一、“积极老龄化”的概念建构及实践

全球人口老龄化已经是不可逆转的趋势，如何应对老龄化问题一直是国际社会关注的重要领域，各个学科从不同角度提出了应对理念和框架。大体来看，主要经历了从“成功老龄化”到“健康老龄化”再到“积极老龄化”三个阶段。1961年，美国教育心理学家哈威格斯特（R. J. Havighurst）详细阐释了“成功老龄化”的观点，他提出“活跃理论”（Activity Theory）和“脱离理论”（Disengagement Theory），认为“成功老龄化”的实现在于个人能否在社会中最大程度获得幸福感与满足感^[2]。“成功老龄化”主要从个体的角度而非从整个社会出发来探索应对老龄化。随着全球人口老龄化问题的发展，1990年世界卫生组织在世界老龄大会上将“健康老龄化”确定为应对老龄化的发展战略。“健康老龄化”强调如何能最大程度地保持老年人的健康，其出发点仍然是将老龄化视为重要的挑战，将健康作为破解挑战的首要目标。

随着全球多个国家老龄化问题的不断深入，世界卫生组织又提出了“积极老龄化”的概念，并在2002年第二次老龄问题世界大会上发布了《积极老龄化：一个政策框架》报告。“积极老龄化”作为此前“健康老龄化”的升级版，指的是“为了人们年老后生活质量不断提高，给予最适合的健康、参与、安全的机会的全过程”。具体来说，“积极老龄化”以“独立、参与、尊严、照料和自我实现”等原则为基础，通过政策、理念、实践等各方面创新，政府、市场、社会力量提供一个使老年人继续参与到社会的机制平台，从而保障老年人的各项社会参与，实现“老有所为”。“积极老龄化”的提出，要求人们必须以积极的心态面对老龄化，充分挖掘老年人的自我价值，尊重老年人的自我选择，帮助老年人重新融入社会并参与其中，真正实现老年人的自我价值。《联合国第二届世界老龄大会政治宣言》指出：“对老年人的认可和对他们充分参与的促进，是积极老龄化的主要内容。”

事实上，“积极老龄化”是在“成功老龄化”“健康老龄化”的概念基础上进一步提出来的，主

要涉及健康、参与和保障三个方面（如图1所示）。首先，“健康”是指提高老年人生活质量，减少其因衰老带来的疾病，使其慢性疾病得到治疗和康复，以延长老年人社会参与的时间^{[3]28}。健康是实现积极老龄化的内在基础，只有保持身心健康，老年人才有机会在政治、经济、社会、文化领域继续贡献自己力量。其次，“参与”是老年人根据自己的身体、精力、能力和需求，参与到社会经济、文化等活动中，这也是实现积极老龄化的前提条件。老年人经过几十年工作、人生阅历的积累，拥有更多的理论知识和实践经验，如果为老年人参与社会设计出多样化的方法，鼓励老年人积极融入社会，就能使他们在实现自我价值的同时也为社会做出一份新的贡献。邬沧萍（2018）提出，这里的“参与”不仅指生产性活动的参与，应从超越市场的角度来理解，包括老年人在家庭中的家务劳动，也包括在社会中的志愿者活动^{[3]29}。再次，保障是实现积极老龄化的重要保证，是指即使老年人在不能照顾自己的情况下，也会有家庭、社区和其他社会力量通过多种方式去照顾他们，免去后顾之忧，从而使老年人放心投入到社会生活中。这里“保障”的含义远远超越了社会保障的范围，不仅包括经济保障，还包括医疗、护理、社会救助等，以维护老年人的尊严和权利。可以说，积极老龄化强调的是积极向上的老年生活方式和价值观，充分实现老年人的价值，同时需要我们创造一个适合老年人参与的社会氛围。

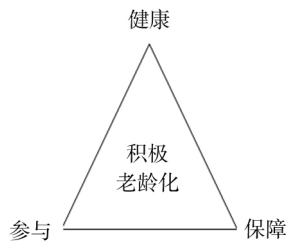


图1 “积极老龄化”的框架

为了更好地促进积极老龄化实现，世界卫生组织于2005年在全球33个城市启动了“老年友好城市”项目，并于2007年完成了《全球老年友好型城市指南》。该指南指出，“老年友好城市”就是要构建一个兼具包容性、便利性和可及性为一体的城市环境，努力减少和改善年老后遇到的各种制度、

设施、社会包容等方面的障碍。此外,指南还进一步要求在以下八个方面进行老年友好城市建设:户外空间和建筑、住房、交通、社会参与、公众参与和就业、尊重与社会包容、交流、社区支持与医疗卫生保健服务。

“老年友好城市”的理论来源正是“积极老龄化”概念。国内多位学者围绕“积极老龄化”与“老年友好城市”进行了不同学科的分析,主要分为以下三类:一是从国际视野的角度对国外先进友好城市或社区的相关研究及典型做法进行了分析探讨,如李小云(2019)^[4]总结分析了老年友好社区的内容框架及相关评价基准,为中国构建友好社区提供了借鉴与启示;王德文等(2016)^[5]通过分析发达国家老龄友善城市建设的轨迹和特点,指出中国要从人口视角考量城市或社区的户外活动空间、交通、住房条件等建设状况,同时要给予老年人口充分的尊重,支持老年人口参与社会,并提供老年人口社区卫生保健及生活需求等各项服务。王德(2013)^[6]与康越(2017)^[7]都以日本东京为案例阐释了东京都进行高龄城市建设的模式,从养护机构、老年公寓、医养结合、智能养老模式、养老人才培养等多个角度进行了分析,这两篇围绕东京开展的高龄城市建设模式的经验对中国超大城市养老体系的建设具有借鉴意义。二是从城市规划、城市居住环境的角度对应对老龄化社会进行分析考察,如胡仁禄(1994)^[8]主要围绕老年群体居住行为特点,通过分析老龄化城市的居住环境面临的主要问题和国际经验,对改善老龄化城市居住环境提出建议,包括优化家庭居住模式、开发具有中国特色的新型城市住宅等;柴彦威(2005)^[9]和张纯(2007)^[10]通过对北京、深圳和上海三个城市的老年人购物空间结构的研究指出要重视和完善老年人居住周边的商业设施规划建设,并通过考察城市老年人日常生活活动的一般性规律和个性化差异,为老龄化城市建设提供科学依据;李峰清(2010)^[11]在借鉴分析各种养老模式的基础上,以中国老龄社会城市空间面临的问题和矛盾为切入点,从空间“硬环境”和“软环境”两方面的创新需求探讨城市规划中的空间对策;李小云(2011)^[12]围绕老年社区、养老设施、道路交通等多个方面对中国城市规划应

对老龄化社会的相关研究和问题进行了综述研究,并对未来老龄化社会背景下城市规划应对性研究方向进行了展望。三是从老年公共服务设施、养老服务体系建设等着手分析,如胡小武(2016)^[13]指出,为了应对新型城镇化发展和“银发”浪潮,需要加快实施养老空间、养老服务等结构创新与转型。以上文献有着眼于中国国内研究,有着眼于国外经验,国外侧重加拿大、澳大利亚等国家的经验,对于老龄化与城市化发展均较快的日本则集中于东京等大城市的介绍。事实上,日本不论大城市还是中小城市都在积极探索城市化发展下的老龄友好社会应对策略,尤其个别城市在“积极老龄化”理论框架下摸索出了一条可持续的城市再生模式。因此,本文主要以“积极老龄化”为理论框架,探讨在快速城市化的当下,日本城市实现积极老龄化的途径、方式以及对中国的启示。

二、日本城市推进积极老龄化的主要措施

(一) 日本老龄化及城市化发展

日本作为东亚最早进入老龄化社会以及老龄化水平最高的国家,老龄化道路一直备受关注。1970年65岁及以上人口比例超过7%,进入老龄化社会;1995年超过14%,进入老龄社会。也就是说,日本从老龄化社会发展到老龄社会仅用了25年时间,而这个过程英国用了47年,美国用了72年,法国用了115年,可见日本老龄化速度发展之快。日本总务省统计局的数据显示,截至2019年9月,日本65岁及以上老年人口为3585万人,老龄化比率为28.4%^①。根据日本国立社会保障与人口问题研究所预测,到2025年,日本75岁及以上高龄老年人口占总人口的比例将达到17.8%,而65岁~74岁低龄老年人口占总人口的比例减少到12.2%,人口高龄化特点非常突出^[14]。在老龄化快速发展的同时,城市化也在不断发展。日本自二战之后加快了工业化、城市化进程,根据世界银行数据,2018年日本城市化水平为91.62%,远超同期世界平均水平。此外,从发展模式来看,日本是典型的高度集中型城市化。事实上,日本早在

① 日本总务省统计局. <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.html>.

20世纪20年代的明治维新时期便开始了工业化和城市化进程。从1920年到二战前，工业快速发展，农村人口开始向城市移动，并且集中于工业布局密集分布的太平洋沿岸地带。二战后到1975年，伴随着日本战后经济高速增长，城市化也迅猛发展，城市化率从1947年的33.1%上升至1975年的75.7%，这个阶段每年平均增长1.52%。但1973年第一次石油危机后，日本从高速增长进入了低速增长期，城市化水平从1975年的75.7%增长为2018年的91.62%。日本由于人口众多，国土狭窄，因此城市化的发展呈现高度集中型特点，主要集中在东京、大阪和名古屋三大都市圈内。

高度集中的城市化发展模式一方面使得经济发展相关的资源可以集中配置，从而有效支撑日本经济高速发展。但另一方面，由于城市人口多，长期人口流入产生了很多社会问题，如交通拥堵、房价高企、老龄化集中等。尤其近年来常被提到的是老龄化问题下的独居、孤独死与生活贫困等问题。平成28年（2016年）版的高龄社会白皮书显示，东京23区在自家死亡的65岁以上的独居老人数量逐年递增，甚至老龄独居者死亡一周后尚未被发现例子并不少见。与此同时，大城市出生率也低于全国平均水平，尤其东京位列全国最低。影响人口低出生率的重要因素有晚婚化、适龄女性就业率高、个体化发展等，持续人口低出生率同时也加剧了老龄化、孤独死等问题的出现。如何面对高度城市化带来的一系列独居、孤独死、认知症高发等老龄化问题，如何提高老年人的身心健康和生活质量，如何更有效地推进适合老龄化发展的城市治理，已成为全社会重点关注的问题。

（二）日本城市推进“积极老龄化”的主要措施

“积极老龄化”包括健康、参与和保障三大领域，日本作为全球老龄化与城市化“双高”的国家之一，在构建老年人健康照护体系、鼓励老年参与、健全多角度和全方位的老年保障体系方面进行了一系列的探索。

1. 立足社区，做好多元整合“健康守门人”。日本老龄化发展至今，有两个重要的特点：一个是

高龄化，75岁及以上老年人口所占全体人口比例2015年为12.8%；根据预测，2040年为20.7%，2060年为26.9%并将达到老年人口数量的一半以上^[15]；另一个就是大城市圈的老龄化发展速度较快，而非城市地区将迎来老年人口和总人口共同减少的局面。在这样的背景下，日本政府于2012年修订《护理保险法》，正式提出构建能够整合提供护理、医疗、预防、居住以及生活照料等服务的“社区综合护理体系”。2014年6月25日，日本颁布实施《关于综合确保地域医疗与护理的法律》（医疗护理综合确保法），再次对护理保险法进行了修改。在日本，“社区”一般被称为“地域社会”或“地域社区”，狭义来看主要指町内会·自治会^①所辐射的区域，广义来看指以小学校区或中学校区为范畴的地域。而“社区综合护理体系”中的“社区”主要指老年人熟悉的生活或居住的地区，范围是指在30分钟左右（医疗或护理人员）可以到达的区域。从内容来讲，具体包括住房、医疗、护理、福利（生活支援）、预防5个方面。

首先，老年人在自己熟悉的区域生活需要确保“住房”，可以是自己的房子，也可以是政府提供的面向老人的老年公寓或民办养老院。为了方便老人在自己熟悉的社区生活，日本于2011年修改后的《高龄者居住法》提出要建设附带服务功能的老年住宅，通过提供安全适宜的生活环境，构建医疗、护理、预防、安全确认、生活咨询等在内的综合服务体系。附带服务功能的老年住宅主要是可以方便接受医疗护理服务、老年配餐送餐等生活支援服务以及其他安全确认、生活咨询等功能。2011年4月28日，日本修改了《关于确保高龄者居住稳定的法律》，并于10月20日实施。该法规定，注册附带服务功能的老年住宅必须符合入住者标准、设施标准、服务标准和合同标准4项^②。此外，为了增加附带服务功能的老年住宅供给量，政府出台了相关扶持政策。具体包括给每户平均提供最高100万日元的补贴，减免相关税收；放宽住宅金融机构的融资条件。

① 类似于中国的居委会或村委会，是日本居民基于地缘关系自我组建的居民自治组织，是日本社区治理的最小单元。

② 入住者标准指必须是60岁以上或被认定为需要护理或需要援助的人；房间面积一般要求每户达到25平方米以上；房间要有无障碍设施等；服务标准具体指要有安全确认、生活咨询等配套服务以及设有医师、护士、社会福利士等相关人员；合同标准具体指必须签署书面合同，明示居住内容、收费内容等。

其次,“住房”保证后,老年人可以根据需要就医或护理的程度的不同,选择不同的服务,可以去机构,也可以在家中接受治疗或康复疗养。该体系要求,需要根据老人的身体和家庭状况提供综合性的护理、医疗及其他服务,比如安全确认、护理预防等。在这之前,医疗人员只负责老人的健康和治疗情况,但是无法掌握医疗以外的其他需求,比如护理服务。同样,护理人员也只负责老人的护理服务,对于老人的其他需求并不了解,不同的服务提供者之间没有交流和信息分享,存在着多重的信息壁垒。而构建该体系后,医疗、护理与其他福利相关人员共享老年人各种信息从而提供有针对性、更完善的定制化与整合式服务。承担整合各类资源和信息的正是每个社区的“社区综合支援中心”^①。一般来说,社区综合援助中心以市町村为主体,配置保健师、社会福祉士、主任护理经理等三类专业人员。主要业务一般包括为需要护理或预防的老年人制定预防计划或援助方案,为当地居民提供综合性的护理方面的咨询,包括政策福利等。

2. “百年人生”下鼓励“终生学习”与“社会参与”。日本在鼓励老年人参与社会政治、经济、文化、社区及家务等社会参与方面进行了多方面的探索。日本早在1966年颁发的《雇佣对策法》明确就老人职业选择、职业资料、老人兼职支付金、再就业的促进等进行了规定。1971年颁发《中高年龄者雇佣促进特别措施法》规定55岁以上老人的雇佣率应为人口总数的6%以上,并推出为老年人提供再就业辅导、出台老年人雇佣办法、开办老年人职业介绍所等措施鼓励老年人再就业。1973年,东京都成立了“高龄者就业对策协议会”(即“银发人才中心”),为有就业意愿的老年人提供帮助。另外,日本的雇佣政策并非政府直接为老年人提供就业岗位,而是通过向企业或雇主提供补助的形式,间接为老年人创造适宜、灵活的雇佣环境。2015年安倍内阁将老龄保障纳入政府首要工作中,并于2017年在内阁府成立专门部门,定期召集相

关领域专家共同商讨积极应对策略,希望将日本这个长寿社会建设成为“各年龄层都能发挥活力的不老社会(ageless society)”,鼓励老年人继续就业,等到70岁后再领取养老金。正因为此,日本的老年人与其他发达国家相比,劳动参与率非常高。根据日本总务省统计局2018年的统计^②,全日本65岁以上女性老年就业人口为350万人,男性老年就业人数为512万,合计862万人,占全体劳动力^③比例为12.9%,为史上最高^④。纵观全球主要发达国家,日本老龄者就业人口比率^⑤高达24.3%,仅低于韩国,位居第二。从就业类别来看,从事非正规劳动比率较高,其理由为时间自由灵活,可供老年人根据自己合适的时间选择工作。

另一方面,日本政府鼓励构建适合老年人多样化学习的包容环境。近些年来,日本的部分大学推出了面向老年人学习的各种课程和考试,例如东京的立教大学早在2008年就开设了面向50岁及以上中老年人的课程,课程设计紧贴老年人自身生活,包括经济、老年社会学、保健等。这样的包容设计可以使老年人与年轻人共同在同一个学部、图书馆等场所学习,不再像之前那样单设独立于其他人群的老年大学。同时,在信息化、人工智能的快速发展下,为了使老年人也能尽快掌握相关技术以更好地提高生活质量,从2018年11月开始,由总务大臣政务长官与厚生劳动大臣政务长官共设“信息化助力共生社会”会议,开始探讨构建如何使老年人在自己生活圈获得信息化教学的路径。

此外,日本政府在社区层面也积极鼓励老年人参加各种活动,搭建各类老年人可以交流的平台。注重代际交流,让更多的老年人参与社区儿童教育、老年人互助等活动。例如,横滨市等全日本40多个团体推行《介护支援义工制度》。其内容为社区老人与该地区入住养老院的老年人交谈可以取得一定的点数,这个点数可以到指定地点换取一定额度的现金。东京都町田市的某非营利机构将菜农

① 社区综合支援中心负责承担厚生劳动省规定的各类相关事业,是为维持地区居民的身心健康和生活稳定提供必要的援助,提高医疗保健水平,促进福利发展的综合性服务机构。

② 統計からみた我が国の高齢者 [EB/OL]. <http://www.stat.go.jp/data/topics/topi1212.html>.

③ 全体劳动力指15岁以上的就业人口总数。

④ 从有统计可以比较的1968年算起。

⑤ 老年就业人口数量占全部老年人口的比例。

和老年人义工联系起来，老年人帮助菜农务农可以免费得到一部分蔬菜。为了促进老年人参与社会，这种“有偿义工”活动得到了广泛推广。

3. “共生社会”中实现全方位、多层次老年保障。实现全方位、多层次的老年保障是“积极老龄化”中的重要一环，此“保障”并非是医疗、就业、生活保障等单方面的社会保障，而是有着丰富的外延。在针对个人的基本社会保障之外，更包括全社会、所处社区对老年人的认同与包容。此外，城市主要特点是人口流动性高，因此为了实现“共生社会”，在构建城市老年保障体系时需要遵循城市的特点。广井良典在《创造性福利社会》一书中提到，“城市型社区是指独立的个人与个人的集合的关系，个体的独立性很强，其相互关联的基础是共同的规范和规则，以个体间一定的异质性为前提。”^[16]城市型社区由于以个体相互关联为基础，因此其形成很不容易，需要一定的市民意识，也是需要市场交换解决问题的共同体^[17]。

日本近些年来针对城市老年人孤立、孤独的各种问题，主要以强化当地居民的感情纽带为目标，加强基于居民自治体的“共生社会”活动，包括民俗活动、交通便利、社区环境美化、老人福利等相关活动。例如，实施访问独居高龄者、为其配送食物的送餐服务；邮局快递员和送报员在配送时间内向独居老人打招呼，并将其生活、精神状态报告福利协会及地区综合援助中心等相关部门；在可步及范围内增加公民馆等公共设施；充分利用城市里不断出现的空巢住宅，举行聚餐等活动；面向超市工作人员开展应对老年认知症患者的培训，以积极构建第一时间发现认知症老人迷路能向有关部门联系的地域支持体系。又如，日本富山市从2005年开始着手建设“紧凑集约型城市”，通过盘活公交系统，将医院、商业设施、保健中心等资源集中于公交沿线可及处，通过补贴等形式鼓励老年人和市民通过乘坐公共地面轨道车出行，极大方便了老年人的生活。

此外，基于“共生理念”，把不同年龄的人置于同一生活圈下，打破年龄的隔阂与不同代际间的鸿沟，推动社会协调发展。日本厚生劳动省近些年鼓励推行“幼老所”模式，以社区为依托，让托幼服务与养老服务融合一起，专门为有照看幼儿和老人需求的家庭提供日间托管、短期照看、上门服务

等多样化的服务。例如，位于千叶县市川市的“行德之家”同时提供老年与幼儿照看，利用做早操等机会加强老人与幼儿的交流；又如神奈川县相模原市的“二本松幼老所”通过共同手工或主题活动等形式增加了老幼隔代互动，老年人发挥优势将自己所长教于幼儿，反过来幼儿的活泼与天真也为老人带来了无尽的乐趣。在这个过程中既潜移默化进行了儿童的德育教育，也增强了老人的自我认同，实现了资源的有效整合，减轻了女性的“双重”照料负担，从而有助于家庭与工作协调并举发展。

4. “在地安老”老年友好城市的推进。随着老龄化、高龄化与城市化的不断推进，养老服务、照料需求不断加大，政府财政捉襟见肘，让老年人在生命末期也可以在熟悉的社区或家中生活的“在地安老”越来越受到老年人的喜爱。因此，如何在城市中通过各项公共服务、设施的适老设计实现“在地安老”，变得越来越重要。事实上，日本早在1990年代就通过实施“黄金计划”来扩充日间看护中心，通过社区、非营利机构和家庭的合作形式在健康预防、日常照料方面给予老年人可及的服务，这正是老年友好社区的初期表现，而老年友好城市也是从社区出发，扩展到整个社会领域及城市设计。

以“在地安老”为基础，从环境建设、住房、社区支持、医疗卫生、交通等多方面深入推进老年友好城市建设。截止2018年，日本共有21个城市加入了世界卫生组织的“老年友好城市”项目，秋田市作为日本首个于2009年加入该计划的城市，近些年来在推进积极老龄化过程中进行了多方面的探索与努力。例如，从2011年10月开始，秋田市为了鼓励老年人外出参加社会活动，实施对65岁以上老年人进行公共交通乘车优惠的措施；从2015年4月开始为创造全社会对老年人尊重、包容和支持的环境，秋田市推出老年友好合作单位登录制度，可申请单位既包括企业法人，也包括社会团体等组织，经营业务主要为银行、酒店、美容院、超市、商业店铺、建筑公司、保险公司等，经申请通过后，政府会在其店铺入口醒目处贴有“老年友好”徽章。这些公司或社会团体既以各自优势和特点为老年人提供服务，也包括扩大对老年人员的雇佣、开办认知症等健康预防讲座、配送牛奶时对独居老人安全的确认等。另外，为了让广大居民

都能了解日本进入超高龄社会面临的各种课题，加强市民与政府的协调，秋田市“老年友好”相关部门从2014年开始每年举办2~3次相关研讨会或专家报告会，主题为长寿社会相关内容，包括人工智能技术在老龄领域的应用、如何迎接人生百年时代的到来等。此外，还包括创办相关老年友好报纸，内容既有本市的老龄政策制度，也有社会相关事业团体开展的关于老年友好促进的多样化活动，从2017年开始为全市所有家庭配发。

老年友好城市的建设是积极老龄化社会的重要实践，其目的在于创造一个适合老年人生活并参与社会活动的兼具尊重与包容的城市，可以说比起老年城市“硬件”的规划与设计来说，更重要的是全体成员对于老年友好城市构建的一种全新理念的建立。

三、日本城市积极应对老龄化措施的启示

中国的城镇化与老龄化呈现了“双快”发展趋势，随着未来人口出生率的下降和人口寿命的增加，会直接加速老龄化的发展，也会形成城镇化与老龄化双重叠加的特点。可以说，快速发展的老龄化和城镇化是目前中国社会的两大重要特点，城市治理者需要着眼未来，从可持续发展的角度思考如何将城市建设得对所有人都宜居并享受可及的服务。结合日本城市积极应对老龄化的经验，主要有以下几方面启示。

第一，新时代背景下，城市治理思路需从政府一元转型为多元治理理念。未来社会承担积极应对老龄化社会的重任必然不是政府一方来完成，需要引入市场、社会团体、家庭等多方参与治理理念。政府与社会力量的合作及联动是需要的，这种合作与联动一方面可以体现在规划制定过程中，尽可能不同业界代表（包括老年人）参与其中，出台相对贴近需求的政策。另一方面，在具体落实过程中，通过税收减免、补贴等多种优惠政策，鼓励企业、社会团体的加入，政府负责顶层设计和监管，为社会力量搭建好的平台，更好地激励多方参与、合作、共同应对城市老龄化治理问题。

第二，积极应对人口老龄化城市建设需要立体化、多角度为老年群体提供安全、健康、可及的公

共服务。老龄社会的规划不是单一的，是系统化、立体化从上至下解决不同方面的老年问题。可以说，类似日本富山市所推行的“紧凑集约型”或“收缩型城市”正是在城市层面满足老年人多样需求的较好模式。通过混合型土地和可及性公共交通的设计，将社区、商业设施、医院、保健中心、公园等集中于公共交通沿线，方便老年出行，从而促进社会参与。同时，创造更安全的城市环境，优化解决出行过程中的交通、活动空间适老化不足等问题，例如，通过增设电动扶梯、采用低地板公交车等增加老年人出行选择。另外，增加面向老年人可以选择的住宅，如公共租赁住房、带有配套服务的老年公寓等，并在住宅的多样化、设施质量、服务可达性等方面提前与城市规划相衔接，并鼓励更多民间机构参与到老年住宅开发中。

第三，以社区为基础，实现“在地安老”为目标，推进医疗和护理整合式服务。日本当前大力推广“社区综合护理体系”，通过整合预防保健、医疗、护理等服务资源，立足老年人生活圈，为其提供24小时在30分钟内可及的健康保障服务，而社区成为了资源的衔接和组织平台。中国当前医疗和养老服务隶属于不同部门负责，存在一定的分割性，社区为老服务体系也呈现资源碎片化的特点。因此，今后需要从顶层设计的角度，整合服务于老年社区生活圈的各方资源，并通过专业化的服务来衔接老年人的需求与养老服务供给。

第四，创造对老龄人口尊重和包容的城市环境。一方面，对老年人尊重和包容，就是要打破旧有的观念和政策壁垒，鼓励其多参与社会事务，包括参与公共事务管理决策，参加相关志愿者活动、课程学习以及就业。老年人是社会的财富，他们积累了丰富的人生和工作经验，在身体健康的条件下继续灵活就业或参加志愿者活动等，有利于发挥老年人参与城市社会生活的潜能，从而保持健康的生活方式。另一方面，积极应对人口老龄化也需要全社会成员的努力和行动。提高全民意识，自觉参与加强对老龄社会的理解和认同，构建政府、社会、家庭、老年人共同参与的良好环境。

尽管日本在积极应对老龄化城市治理中取得了一定的经验和模式，但中国要根据自身发展特点、地区差异性，摸索符合可持续发展的城市治理之路。不仅要对其设施环境进行适老化改造，更要完善

老年相关公共服务，倡导代际和谐社会文化，保障老年人的各项社会参与权利，建设积极、有活力的老年友好城市。

[参 考 文 献]

- [1]国家统计局报告.人口总量平稳增长,人口素质显著提升——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之二十[R/OL].[2019-11-24].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190822_1692898.html.
- [2]胡庭浩,沈山.老年友好型城市研究进展与建设实践[J].现代城市研究,2014(9):15.
- [3]郭沧萍,彭青云.重新诠释“积极老龄化”的科学内涵[J].中国社会工作,2018(6):29.
- [4]李小云.国外老年友好社区研究进展述评[J].城市发展研究,2019(7):16-18.
- [5]王德文,马健囡,王正联.发达国家老龄友善城市建设轨迹及其借鉴意义[J].公共行政评论,2016(4):105.
- [6]王德,吴德刚,张冠增.东京城市转型发展及规划应对[J].国际城市规划,2013(6):6-11.
- [7]康越.东京都高龄城市建设模式对我国超大城市借鉴研究[J].北京行政学院学报,2017(5):90-99.
- [8]胡仁禄.老龄化城市居住环境初探[J].建筑学报,1994(10):39-41.
- [9]柴彦威,李昌霞.中国城市老年人日常购物行为的空间特征:以北京、深圳和上海为例[J].地理学报,2005(3):401-408.
- [10]张纯,柴彦威,李昌霞.北京城市老年人的日常活动路径及其时空特征[J].地域研究与开发,2007(4):116-119.
- [11]李峰清,黄璜.我国迈向老龄社会的两次结构变化及城市规划对策的若干探析[J].现代城市研究,2010(7):85-92.
- [12]李小云,田银生.国内城市规划应对老龄化社会的相关研究综述[J].城市规划,2011(9):52-59.
- [13]胡小武.城镇化与老龄化叠加时期的中国养老模式转型[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2016(9):136-143.
- [14]丁英顺.日本护理保险财政困境及应对措施[J].日本问题研究,2019(3):56.
- [15]小岛克久.日本老龄化的地区差异和社区综合护理体系[J].社会政策研究,2017(6):3-14.
- [16]广井良典.创造性福利社会[M].东京:筑波书房,2011:81.
- [17]桥川健祐.日本大城市与中山间地域的地域福利:现状、议题、展望[J].社会政策研究,2017(6):15-30.

[责任编辑 孙 丽]

Japan’s Experience and Implications in Promoting Active Aging Urban Governance

GUO Pei

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: The rapid aging of population and the development of urbanization are important problems faced by many countries including Japan and China. Under the challenge of the parallel development of aging and urbanization, on the one hand, urban governance needs to plan supporting infrastructure and service facilities for the elderly in advance; on the other hand, the increase of the elderly population entails more perfect pension and medical services and comprehensive social support. In the process of managing the aging cities, Japan not only responded positively to the challenge with the concept of active aging, but also made some beneficial explorations and experiments from the aspects of “healthy gatekeepers”, “lifelong learning and social participation” and the promotion of old friendly cities. The experience of Japan’s active aging city construction has important implications for the improvement of China’s urban pension system, the promotion of modern urban governance, and active response to population aging.

Key words: Japan; active aging; urban governance