

# 少子老龄化背景下日本外国 护理人员政策探析<sup>①</sup>

丁英顺 赵明

**摘要:**自1970年日本步入老龄化社会以来,人口结构不断变化,对老年护理服务需求逐渐增多,由此产生的护理行业人手短缺问题长期存在。在国内劳动力补充不足的情况之下,日本政府通过政策调整,逐渐出台了双边EPA协定引进、技能实习生制度、护理在留资格、特定技能1号在留资格等多种引进外国护理人员政策。这些政策在一定程度上缓解了日本护理人员不足的问题,但是在实用主义和模糊的移民政策之下,也出现了护理人员回流、政策吸引力下降以及在国际护理人员竞争中处于劣势等诸多问题。

**关键词:**少子老龄化 日本 外国护理人员 新冠疫情

**本文作者:**丁英顺 中国社会科学院日本研究所 研究员;

赵明 中国社会科学院大学 硕士生

**责任编辑:**王晓博

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2022.03.004

## 一、引言

随着少子老龄化的不断加剧,日本诸多行业都出现了劳动力不足的问题,尤其是在与老龄化直接相关的护理领域,护理人员短缺问题更为

---

①〔基金项目〕本文系中国社会科学院大学(研究生院)研究生科研创新支持计划项目《少子老龄化背景下日本老年护理劳动力开发体系研究》(项目编号:2022-KY-149)的阶段性研究成果。

严峻。根据厚生劳动省公布的数据显示,2020年护理行业的“有效求人倍率”<sup>①</sup>为3.99,是全行业1.08的3.69倍<sup>②</sup>,而且未来面临的问题也不容乐观。厚生劳动省预测,“到2025年,日本将需要253万名护理人员,而那时可能仅有215万人从事护理工作,缺口将在38万人左右”。<sup>③</sup>面对护理行业劳动力不足的状况,日本政府采取相关政策措施逐渐接收外国护理人员。然而,日本政府囿于国内民众的舆论压力和保守派的反对,无法像欧美国家那样采取大规模引进移民的方式解决劳动力短缺问题,而是变相采取其它方式引进外国护理人员。

第一,基于双边经济伙伴关系协定(以下简称“双边EPA协定”)引进的外国护理人员。“双边EPA协定”是指两国或多国间为增强彼此之间的紧密关系,促进彼此在货物服务及贸易往来、人员流动、知识产权保护、投资及营商环境等方面进行更加多样的协同与合作而签订的协议。<sup>④</sup>早在2002年小泉内阁时期,日本在参加东盟会议时就提出了与东盟相关国家缔结双边EPA协定的构想,直到2008年8月,印度尼西亚才率先向日本派遣护士和护理员实习生。随后菲律宾、越南等国也先后在2009年和2014年开始向日本派遣护理实习生。

第二,护理在留资格的设定。自1989年日本政府修改《出入境管理及难民认定法》(以下简称《入管法》)之后,在日外国人的在留资格就被确定为根据身份及从事的活动所区分的2大类和具体的27小类。2016年11月,日本政府再次对《入管法》进行修改,增加了护理在留资格,并从

① 有效求人倍率,是指劳动力市场需求人数与求职人数之比,当求人倍率大于1,说明职位供过于求;如果求人倍率小于1,说明职位供不应求。

② 〔日〕内閣府:『令和3年版高齢社会白書(全体版)』、内閣府ホームページ、2021年10月15日。[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2021/zenbun/pdf/1s2s\\_02.pdf](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2021/zenbun/pdf/1s2s_02.pdf)。

③ 〔日〕厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室:『2025年に向けた介護人材にかかる需給推計(確定値)について』、厚生労働省ホームページ、2021年10月15日。<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000088998.html>。

④ 〔日〕国际厚生事業団:『EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士に受け入れパンフレット報告書』、国际厚生事業団ホームページ、2021年10月14日。[https://jicwels.or.jp/files/EPA\\_2021\\_pamph.pdf](https://jicwels.or.jp/files/EPA_2021_pamph.pdf)。

2017年9月开始正式实施。根据该法规定,毕业于日本护理福利士<sup>①</sup>培训机构的外国留学生如果能够通过相应的国家资格考试,不仅可以申请将留学在留资格变更为护理在留资格,还可以在日本从事与护理相关的工作。这种资格的单次在留期限最长可达5年,还可以继续无限次更新。

第三,在技能实习生制度中增加护理职位。2016年11月,日本参议院表决通过了《合理实施技能实习及保护技能实习生法》(以下简称《实习生保护法》),该法在技能实习生制度中增加了护理职位,进一步扩大了引进外国护理人员的途径。同时,为了减少制度实施中可能出现的问题,日本厚生劳动省相关部门依据护理实习职位的特征制订了相应的实施计划和方略,对监理团体、等级设定、研修培训和日语水平等方面都做了比较详细的规定。<sup>②</sup>

第四,创设特定护理技能在留资格。2018年12月,日本政府再度修改了《入管法》。新法为扩大外国劳动力进入日本创设了特定技能1号、2号两种新的在留资格。其中,特定技能1号主要是针对包括护理在内的14种日本紧缺人才而设定的在留资格类别。<sup>③</sup>这种新的在留资格被看作是比技能实习生制度更高级的制度创设。<sup>④</sup>

本文将在梳理上述几种日本外国护理人员政策的基础上,结合目前日本外国护理人员的现状,从内外因出发对日本外国护理人员政策的演进进行动因探究,并对其存在的问题进行分析,以期为我国护理人员政策的发展提供一定的借鉴。

① “福利士”为日语名词,原词为“福祉士”,是指日本社会福利制度下的从事社会福利工作的人员。作者直接引用“福利士”这一表述。

② 〔日〕厚生労働省社会・援護局:『技能実習「介護」における固有要件について』、厚生労働省ホームページ、2021年10月18日。<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000182392.pdf>。

③ 〔日〕『出入国管理及び難民認定法』、E-Gov法令検索ホームページ、2022年4月1日。<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>。

④ 〔日〕WAM独立行政法人福祉医療機構:『特集:多様化する外国人介護人材の在留資格』、『月刊誌 WAM』2018年第656号。

## 二、日本外国护理人员政策的现状

2008年以后,面对日益严峻的护理人员短缺问题,日本政府先后制定了双边EPA协定引进、护理在留资格、技能实习生制度、特定技能1号在留资格等多种引进外国护理人员政策,以此促进外国护理人员在留资格的合法化。

从整体来看,在日外国护理人员的人数不断增加。根据厚生劳动省公布的数据显示,截至2020年10月,在日从事医疗护理的外国劳动力总数为43446人,占全部在日外国人口的2.5%。有13804所设施雇佣了外国医疗护理人员,占全部设施企业数的5.2%。<sup>①</sup>随着护理劳动力短缺问题的加剧,近年来,相关机构希望接收外国护理人员的意愿也在不断增强。根据厚生劳动省统计,2018年,在接收过外国护理人员的机构中,仍有78.9%的企业愿意继续接收,尚未做出决定的机构占比为17%,可见未来还有一定的提升空间;从尚未雇佣过外国护理人员的机构情况来看,虽然准备接收的企业占比仅为20.2%,但是尚未决定的企业占比较大,为47.5%,未来这一部分企业的发展空间也较大。(参见图1)

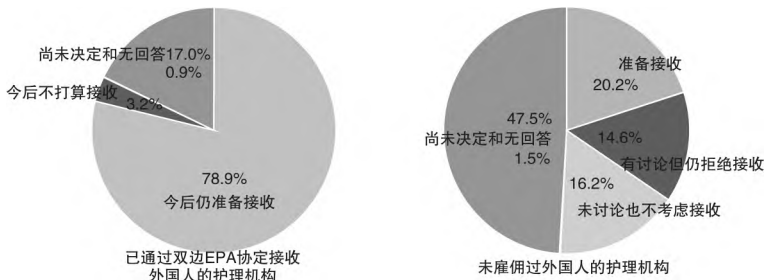


图1 今后接收外国护理人员的意愿调查

资料来源:作者根据日本厚生劳动省老年保健健康促进事业《关于接收外国护理人才的相关调查》制作而成。参见厚生労働省:「外国人介護人材の受入れに関するアンケート調査」、厚生労働省ホームページ、第4頁。<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000496822.pdf>。

①〔日〕厚生労働省:「介護分野における外国人の受入実績等」、厚生労働省ホームページ、2021年10月22日。<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000729116.pdf>。

此外,从双边 EPA 协定引进、护理在留资格、技能实习生制度和特定技能 1 号在留资格等政策的各自发展状况来看,不同的引进政策之间存在着一定的差异。

第一,在双边 EPA 协定方面,历年来各护理人员输出国的派遣人数几乎都未达到 300 人的上限标准,而且考试合格率波动变化明显。该制度自实施起就设定了较高的门槛,不仅要求输出国有明确的对接部门,还对护理实习生的学历、实务经验等方面做出明确的规定,这些条件成为各输出国难以达到上限要求的重要原因。另外,这些外国护理人员进入日本以后,如果不能在 4 年之内考取护理福利士国家资格,就必须返回母国。所以他们必须要边工作边准备考试,加之日语水平不高,工作强度又大,容易造成护理福利士考试合格率偏低的情况。尤其是在 2014 年以后,考试合格人数比例增速减缓,到 2017 年时甚至出现了断崖式下跌的情况。从参与率和合格率的角度来看,参加考试的人数比例始终处于 70% 以下,可见考试积极性并不高;而就考试的通过率来看,整体合格率在 40%~50% 之间徘徊,上升趋势并不明显。此外,初次考试的通过率虽然高于整体合格率,但是历次考试的结果也并没有超过 60%, 近几年还出现了下降趋势。再次考试的通过率则更低,这不仅拉低了整体的考试合格率,而且对继续报考的人而言也产生了一定的心理打击。可见,实施了 10 多年的双边 EPA 协定的整体发展效果并不好。(参见图 2)

第二,护理在留资格和增加技能实习生护理职位两种制度的发展差异较大。虽然相比于其他几种方式,护理在留资格的活动自由度更大,但是对日语能力、学习年限等方面要求较高,而且又需要学生自己和培训机构联系,所以其发展水平并不高。目前的统计结果显示,到 2020 年 6 月,仅有 1324 名留学生申请了该资格,在目前实施的几种制度类型中占比最小。增加技能实习生护理职位则是以向不发达国家进行技术转移为目的而设立的制度。虽然该制度对研修者的限制性因素多,而且对接收技能实习护理职员的企业设施有着明确的规模和人员要求,但是对日语水平和学历要求并不高,所以在实际运行中取得了较好的效果。

根据相关资料显示,截至2020年10月,已经有20005人申请了该资格,实际认定人数为18034人,认定率达到了90.15%。<sup>①</sup>

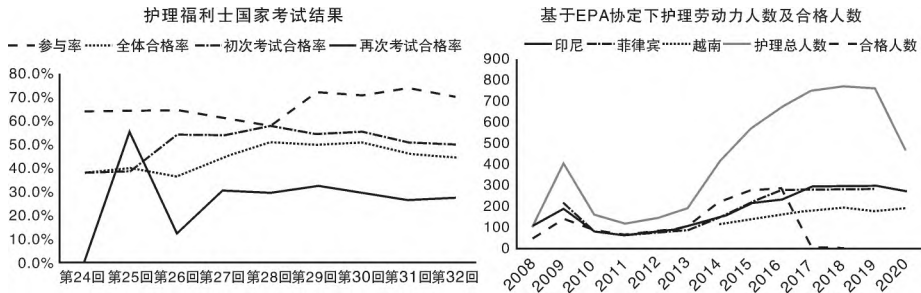


图2 基于EPA协定的护理人员的统计情况

资料来源:作者根据日本厚生劳动省公布的第32回护理福利士国家考试结果和公益财团法人国际厚生事业团发表的《基于EPA协定下的外国护士和护理福利士实习生接收手册》制作而成。参见公益财团法人国际厚生事业团:『EPAに基づく外国人看護師、介護福祉士に受け入れパンフレット報告書(2022年版)』、国際厚生事業団ホームページ、2021年3月25日。<https://jicwels.or.jp/wp-content/uploads/2021/03/20210325-受け入れパンフレット.pdf>

第三,虽然获得特定技能1号在留资格的人数在不断增加,但是受新冠疫情影响,预期目标完成压力较大。作为最新实施的政策,该制度不仅设定了5年间接收5万~6万人的目标,而且还专门制定了与之相配的日语能力和技能水平考试。从厚生劳动省公布的数据来看,自2019年4月到2020年10月,有8090人通过了护理技能考试,有8542人通过了护理日语能力考试。<sup>②</sup>图3显示了从2020年6月到2021年6月间该项政策的在留资格获得人数变化情况,其中护理人员人数已经从2020年6月的170人增长到2021年6月的2703人,且在2021年6月时获得特定技能在留资格的外国护理人员已占全部获得资格人数的9.3%。<sup>③</sup>整体

① [日] 厚生労働省:『介護分野における外国人の受入実績等』、厚生労働省ホームページ、2021年10月23日。<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000704359.pdf>

② [日] 厚生労働省:『介護分野における外国人の受入実績等』、厚生労働省ホームページ、2021年10月23日。<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000704359.pdf>

③ [日] 出入国在留管理庁:『特定技能在留外国人人数の公表・令和3年6月・概要版(pdf)』、出入国在留管理庁ホームページ、2021年10月23日。<https://www.moj.go.jp/isa/content/001353031.pdf>

来看,虽然护理特定技能在留资格获取人数呈现出逐渐上升的态势,但是受新冠疫情及人员管控等不确定因素影响,难以出现较大幅度增长,如果按照目前的增长速度来估算,完成设定的5年目标压力较大。

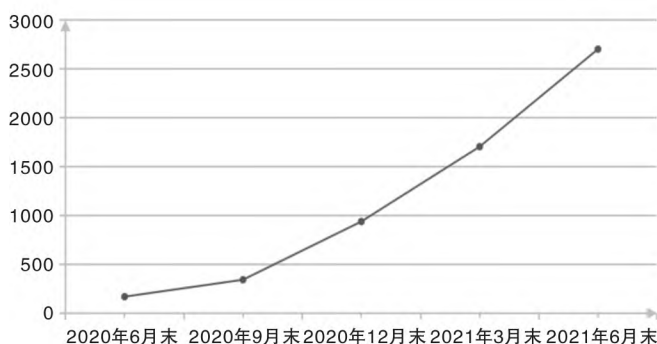


图3 护理特定技能在留资格获取人数

资料来源:作者根据日本出入境在留管理厅的统计数据制作而成。参见出入国在留管理厅:「特定技能在留外国人数公表(平成31年4月—令和3年6月末)」,出入国在留管理厅ホームページ。https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\_00215.html.

从以上四种外国护理人员政策的具体内容来看,其规制性要求较多。例如表1归纳的内容所示,除护理在留资格的规制性因素较少外,其它的各项制度对外国护理人员的职位转换、工作地点和职业种类都有不同程度的要求,而这无疑对在日外国护理人员的流动性产生了阻碍。值得注意的是,有些制度不仅对这些在日外国护理人员有限制,如技能实习生制度和特定技能1号在留资格制度对其能否携带家属也有明确的规定,这显示了日本在引进外国护理人员方面仍存在一定的保守性。

可见,日本引进外国护理人员的各项制度都与实际目标之间存在一定的差距。但是,在日外国护理人员数量持续增长仍然是不可否认的事实。在国内整体护理环境整备不完善、护理人员离职率较高、护理人员“求人倍率”居高不下的现实背景下,引进外国护理人员对日本护理行业的稳定发展起到了一定的补充和促进作用。

表1 日本外国护理人员政策中的规制性要求

|           | 双边 EPA 协定引进                           | 护理在留资格  | 技能实习生制度         | 特定技能1号在留资格      |
|-----------|---------------------------------------|---------|-----------------|-----------------|
| 可否转换职位    | 国家资格取得前原则上不可转换;国家资格取得后可以,但同时也要变更在留资格。 | 可以转换职位。 | 原则上不可以转换职位。     | 可以转换职位。         |
| 工作地点和职业种类 | 护理设施内,访问护理人员。                         | 没有限制。   | 可从事访问护理人员之外的工作。 | 可从事访问护理人员之外的工作。 |
| 可否携带家属    | 可以携带家属。                               | 可以携带家属。 | 不可以携带家属。        | 不可以携带家属。        |

资料来源:作者根据日本厚生劳动省公布的《与雇佣外国护理人员相关的指南书》的相关资料制作而成。参见厚生労働省:「外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック」、厚生労働省ホームページ。https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000496822.pdf.

### 三、日本外国护理人员政策变革的动因分析

日本外国护理人员政策发端于“1990 体制”。<sup>①</sup> 日本根据社会经济的发展变化和人口结构的变化不断对其进行调整与改革,使其逐步形成目前的几种制度类型。影响日本外国护理人员政策的内外因素可以归纳如下。

(一)国内的人口结构变化是日本外国护理人员政策出台的根本动因

人口老龄化的不断加剧与护理人员的供求状况息息相关。日本自步入老龄化社会以后,老年人口基数不断扩大,高龄化率增长迅速。根据总务省统计局 2021 年 9 月的人口推算数据显示,目前日本 65 岁及以上老年人口为 3638 万人,其中 75 岁及以上高龄老年人有 1877 万人,高龄老年人口已经占老年人口的 51.59%,超过半数以上。<sup>②</sup> 虽说老年人的

① “1990 体制”指的是 1989 年日本通过修改《出入境管理及难民认定法》确立的与移民相关的政策体制,该修正案在 1990 年正式开始实施。

② 〔日〕総務省統計局:「人口推計・令和 3 年 9 月報」、総務省統計局ホームページ、2021 年 10 月 27 日。https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/202109.pdf.



增多是一个国家医疗卫生事业进步的重要标志,但是庞大的老年群体尤其是高龄老年群体的不断增多,不仅会出现平均寿命与健康寿命之间存在较长年龄差距的问题,而且患有认知症、障碍症的老年人也在逐年增加,致使需要护理服务的老年人越来越多,并最终导致护理人员供给不足。日本虽然在护理行业采取增加女性劳动力、老年劳动力等政策措施,但仍未缓解劳动力不足的问题。在这种背景之下,日本政府寄希望于引入外国护理人员,缓解因人口老龄化迅速加剧而引发的护理服务供给不足的问题。截至2016年,在日本的产业从业人员中,每59名劳动者中就有1名是外国劳动者,是2009年的每112名劳动者中有1名外国劳动者的1.9倍。其中,在医疗、福利行业该比率为2.7倍。<sup>①</sup>可见,随着人口老龄化的不断加剧,日本引进外国护理人员的数量逐年增多。

(二)引入外国护理人员政策是日本国内护理人员政策调整的重要补充

为适应快速增加的社会化护理服务需求,日本政府从20世纪80年代就开始探索各种应对措施,培育国内护理人员。1987年出台的《社会福利士及护理福利士法》将护理工作正式发展成为拥有国家职业资格的职业工种。此后分别在1989年和1994年的两次“黄金计划”中,制订了在未来一个时期内培养护理人员的目标人数。1992年,日本政府又出台了《福利人才确保法》,对福利人才的培养及其应有的经济、社会地位予以保障。<sup>②</sup>但是由于人口老龄化水平的快速提升,加上护理行业本身的社会地位不高、工资低、工作又累、职业发展规划不清晰以及国内相关制度不完善等因素影响,日本国内护理人员不足的问题没有得到明显缓解,离职率仍然居高不下。在这种情况下,日本积极采取了包括引进外国护理人员在内的综合性确保护理人才的对策。根据厚生劳动省老健局的相关资料显示,日本对以从事护理工作为目的的留学生进行各种支援,

① [日] 加藤真:「日本における外国人に関する実態と将来像」、三菱UFJリサーチ&コンサルティングホームページ、2021年9月23日。https://synodos.jp/society/20359。

② 丁英顺:《日本人口老龄化问题研究》,社会科学文献出版社2018年版,第74页。

整合“特定技能”等接收外国护理人才的制度,以此完善接收外国护理人才的政策措施。<sup>①</sup>可见,改善相关制度、接收外国护理人才,已成为日本综合性地确保护理人才对策的重要组成部分。(参见表2)

表2 综合性确保护理人才对策的主要内容

| 应对措施        | 已完成的工作内容   | 今后工作的方向  |
|-------------|--|--|
| 改善护理员待遇     | 月平均5.7万日元的待遇改善。                                      | 确保领导级的护理员更具竞争力的薪酬,重点关注有经验和技能的护理人员,进一步实施2019年10月制定的政策。            |
| 确保和培养多样人才   | 支援护理福利士修学资金贷款、再就业准备金贷款;对中高龄的护理从业者进行入门培训,并促进修学与就业一体化。 | 进一步加强对入门研修者等群体的支援。   |
| 防离职、促生产率提升  | 促进机器人和ICT技术的应用;推进护理设施、事务所内保育设施的建设;促进职业发展规划,减轻研修负担。   | 促进护理职业技能水平的发展;加速推进机器人和ICT技术的应用;促进生产率提升标准的制定和普及;促进认证评价等级制度的制定和普及。 |
| 增加护理职业的魅力   | 增加学生、监护者和就业指导老师等群体对护理工作的理解;开展为了解护理工作的体验型讲座。          | 增加年轻人、育龄人群以及“积极老年人”对护理职业的了解。                                     |
| 接收外国人才的环境整合 | 对以从事护理工作为目的的留学生进行支援。                                 | 完善“特定技能”等接收外国护理人才的制度。  |

资料来源:作者参照厚生劳动省老健局会议资料制作而成。参见厚生労働省:『介護人材の確保・介護現場の革新(参考資料)』、厚生労働省ホームページ、2019年7月26日。  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000531297.pdf>。

### (三) 外在影响因素是日本完善外国护理人员政策的重要推动力

首先,2004年,美国政府出台了《人身买卖报告书》,以日本的公演签证涉嫌人身买卖为由,将日本列为人身买卖监督对象国。日本政府为了应对指控,随即出台了《人身买卖对策行动计划》,开始严格规定公演签

①〔日〕厚生労働省:『介護人材の確保・介護現場の革新(参考資料)』、厚生労働省ホームページ、2021年9月18日。  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000531297.pdf>。

证的审批,并逐渐转换外国护理人员政策方向,以合作、交流等方式接收外国护理人员。其次,随着全球老龄化问题的不断加剧,发达国家对护理人员的需求越来越大,国际间护理人员的争夺在不断加剧,这在一定程度上对日本引进外国护理人员政策变革产生了推动作用。再次,护理人员输出国的应对措施对日本护理人员政策也产生了推动作用。长期以来,劳动力输出一直是菲律宾等东南亚国家重要的外汇收入来源。日本因其经济发展水平较高和地理位置接近等优势,一直广受东南亚国家劳动力的青睐。但是,自2004年公演签证审批严格以后,进入日本的劳动力数量大幅下降,严重影响到了菲律宾等国家的外汇收入。因此在日本与这些国家签订EPA协定时,他们都要求在协议中增加引进护理人员的内容,以此希望降低日本政策调整给本国带来的收益损失,这也促进了日本外国护理人员政策的顺利推行。

#### 四、日本外国护理人员政策面临的问题

日本通过各种形式引进外国护理人员,在一定程度上缓解了国内护理行业人手不足的问题。而且如果他们停留时间足够长,还会在日本培养下一代,继续为日本提供劳动力及消费群体,将为日本做出不少贡献。但是,日本的外国护理人员政策仍面临诸多亟待解决的问题。

##### (一)外国护理人员的回流和失踪问题日益突出

一方面,外国护理人员进入日本国内,不仅需要重新建立观念认同,而且还受到日本国内诸多制度性安排的制约,如果外国劳动者无法与之适应就会出现返回母国的回流现象。而从现实情况来看,无论是语言学习的压力还是文化习俗的差异都成为了有些外国劳动者难以克服的障碍。此外,日本经济长期低迷,工资待遇增长缓慢,加之护理行业不具竞争力的工薪,也使得日本对外国护理人员的吸引力不断下降。而且日本政府以合作交流、技术转移等名目吸引外国护理人员赴日,但是实际的工作内容和待遇水平却给这些护理人员带来心理落差,进而引起不满情绪,最终也引发了回流问题。另一方面,技能实习生制度下的来日外国

劳动力失踪现象也不断增多,2017年有7000多人失踪,从2013年起的5年内已经有超过2.6万人失踪,失踪人数呈逐年增加的态势。<sup>①</sup>这些来日的外国护理人员不仅要从事最艰苦的体力劳动,而且还没有正规的社保作为保障。因此,许多研修生不得不逃离原工作单位,开始打黑工,这是导致外国劳动力失踪的主要原因。如何进一步完善劳动环境、提高工资待遇是日本确保外国护理人员的重要问题。

## (二) 输出国和输入国的国内情况对外国护理人员流动产生的影响

随着护理人员输出国经济和老龄化水平的不断发展,其国内的老年护理服务需求和设施也在增多,收入状况也在好转,赴日从事护理工作的吸引力在下降,选择赴日工作的外国护理人员逐渐减少。而日本作为外国护理人员的输入国,在接收外国护理人员的制度安排中,不能携带家属、工作活动受限制等制度设计成为外国劳动力回流的推动因素。此外,在社会保障等一些配套政策方面,日本政府也尚未做出合理的制度安排,很多外国护理人员的养老金、医疗保险等都存在问题。同时,在日本社会仍然有相当数量的民众认为应该维护日本文化的统一性和纯粹性,如果大规模引进外国劳动力,不仅会增加教育、社会保障成本,还会导致犯罪率的提高,使社会治安恶化,所以这种不友好的社会环境也对外国护理人员的融入产生了挤出作用。在这种背景下,日本政府为稳定国内人心,不得不既要通过不断修改相关法律法规来持续推进扩大吸引外国劳动力的政策,又要设定一些条条框框限制引进外国劳动力数量,这些都成为外国护理人员在日工作的重要阻碍因素。因此,如何完善相关政策措施,吸引更多的外国护理人员,将成为未来日本外国护理人员政策发展面临的重要课题之一。

## (三) 国际形势对护理人员政策存在着持续性影响

随着全球性老龄化进程的加速,国际间护理人员的竞争逐渐加剧。

①〔日〕中村智彦:『5年間で延べ2万6千人失踪 外国人技能実習制度は異常すぎないか』、YAHOO・JAPANニュースホームページ、2018年11月6日。<https://news.yahoo.co.jp/byline/nakamuratomohiko/20181106-00103150>。

这种竞争在发达国家之间表现得更加突出。根据经济合作与发展组织(英文缩写 OECD)的预测,到 2050 年,OECD 国家的平均老龄化水平将超过 26%,从 2018 年到 2050 年,80 岁以上的人口将增加 2.5 倍。<sup>①</sup> 需要照护服务的老年人将越来越多。因此,这些发达国家在积极培育本国国内护理人员的同时,也积极与其他国家之间进行护理人员培养的合作。例如,德国通过与菲律宾签署《三赢移民协定》(Triple Win Migration Agreement)的方式给予入德的菲律宾护理人员以法律保护。<sup>②</sup> 同时,加拿大、澳大利亚、新西兰等国也都通过合作的形式,以丰厚的条件吸纳菲律宾等东南亚国家的护理人员。这对于既不占语言优势,又没有更具吸引力薪资的日本来说,未来想要吸纳外国护理人员将会越来越困难。此外,新冠疫情等全球性的不确定因素,也给日本接收护理人员带来了一定的阻碍。自 2019 年末全球暴发新冠肺炎疫情以来,为了避免外国人入境造成国内疫情进一步恶化,日本和东南亚国家或关闭国门,或限制外来人员流动,这无论是对于接受培训的外国护理人员,还是赴日直接从事工作的护理人员都产生了严重的影响。根据日本护理福利士培养机构协会在 2020 年 4 月公布的调查报告显示,在 92 所护理员培养学校中,有 50%左右的学校出现了学员在新学期没来日本上学的情况。<sup>③</sup> 在新冠疫情等不确定因素的影响下,日本引进外国护理人员所面临的压力将进一步加大。

总之,自 20 世纪 80 年代日本逐渐放开外国人员的准入政策起,在日本外国护理人员逐渐增多。进入 21 世纪,在人口结构变化、护理服务需求

① OECD: "The Long-Term Care Workforce: Overview and Strategies to Adapt Supply to a Growing Demand", <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/225350638472.pdf?expires=1633663201&id=id&accname=guest&checksum=C294C18569F5A152EAB9071551BB6E52>, p14.

② 〔日〕高橋和:「日本の移民政策と外国人介護労働者の受入れ EPA 協定で介護労働者は確保されるのか」、『山形大学法政論叢』2018 年第 68・69 号。

③ 〔日〕介護福祉士養成施設協会:「令和 2 年 4 月新型コロナウイルス感染症に関する影響についてのアンケート調査報告書」,介護福祉士養成施設協会ホームページ、2021 年 11 月 24 日。[http://kaiyokyo.net/member/report\\_20200423.pdf](http://kaiyokyo.net/member/report_20200423.pdf).

增长、国内政策调整和外在于因素规制等诸多因素的影响下,日本政府对外国护理人员相关政策进行了进一步改革,逐渐形成了双边 EPA 协定引进、护理在留资格、技能实习生制度和特定技能 1 号在留资格等多种引进外国护理人员的政策。在其发展过程中虽然面临了一些问题,但是日本外国护理人员政策已经成为应对老年护理服务需求和缓解护理人员短缺问题的重要支持性政策之一。

中国自 2000 年步入老龄化社会以来,老龄化水平呈快速发展之势。根据第七次人口普查的结果显示,我国 60 岁及以上人口已达到 26402 万人,占总人口的 18.7%,其中,65 岁及以上人口数为 19064 万人,占总人口的 13.5%。<sup>①</sup> 此外,失能老年人口也在快速增加,根据卫健委公布的数据显示,到 2019 年中国失能老年人口已超过 4000 万人<sup>②</sup>,由此而产生的护理服务需求将越来越多。并且,随着经济水平的不断提高和全国性护理保险制度的建立,对护理人员的需求还将进一步增加。尽管民政部在 2019 年提出了到 2022 年底前中国要培养 200 万养老护理员的计划<sup>③</sup>,但是,面对目前传统观念根深蒂固、护理人员支持性政策尚不完善等现实,如何顺利实现预期目标,促进护理人员相关政策有序发展,仍是我们需要考虑的重要问题。参照日本经验,我们可逐步完善中国护理人员相关法律和制度设计,并积极促进国际间护理人才的交流学习,以此提升中国整体的护理能力和水平,做到未雨绸缪,为实现积极应对人口老龄化国家战略增添新动能。

① 《第七次全国人口普查主要数据情况》,国家统计局官网,2021 年 6 月 1 日。http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510\_1817176.html.

② 《国家卫生健康委员会 2019 年 2 月 13 日例行新闻发布会文字实录》,中国政府网,2019 年 2 月 13 日。http://www.nhc.gov.cn/xcs/s7847/201902/4f8a39fc2d92404aba8db0d465ff8ba8.shtml.

③ 《民政部印发关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》,中国政府网,2019 年 9 月 23 日。http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/23/content\_5432456.htm.

## Characteristics of Japanese Populism in the 21st Century

ZHANG Jianli

**Abstract:** In the 21st century, Japanese populism has been peaceful, with radical behaviors such as populism in Europe and America remaining rare. At the level of national politics, Japanese populism acts popular as a political tool for various political forces to cater to the public; At the local level, the linkage of right-wing populism has been strengthened. In the 21st century, the exclusiveness of Japanese populism has also been strengthened. We should be vigilant that Japanese society is coerced into a wrong way.

**Keywords:** Japan; populism; Neo-liberalism; characteristics

## An Analysis of Japan's Foreign Caring Worker Policy under the Background of Declining Birthrates and Aging Population

DING Yingshun, ZHAO Ming

**Abstract:** Since Japan entered an aging society in the 1970s, the demographic structure has been greatly changed, and the demand for elderly care service has gradually grown, resulting in a long-term shortage of caring workers. Under the background of insufficient domestic labor supply, the Japanese government has gradually formed a variety of foreign caring worker policies through long-time policy adjustment, including bilateral EPA agreement, skill intern system, in-residence caring qualification and "N0.1 Special Skill Qualification". Those policies have alleviated the shortage of caring workers in Japan. However, in the context of the current immigration system in Japan and intensifying international talent competition, there remain many problems that reduced the attractiveness of Japan's policy in introducing more caring workers to

the country.

**Keywords:** birthrate and aging; Japan; foreign caring workforce; COVID-19

## **New Trends in Japan's Foreign Economic Strategy Under the COVID-19**

**CHANG Sichun**

**Abstract:** With the new wave of “de-globalization” pushed by the COVID-19 epidemic and the upcoming reshape of geopolitical and economic pattern in the post-pandemic era, Japan's foreign economic strategy has also become more proactive. At the global level, Japan is committed to playing a leading role in WTO reform, strengthening cooperation with the United States and Europe, and actively leading the setting of relevant issues and the formulation of international rules. At the regional level, Japan actively promotes the entry into force of RCEP as soon as possible. And it also strives to expand the rule system in its own interest to the entire Asia-Pacific region and even to the global level through CPTPP expansion. At the domestic level, Japan has tightened its economic security policy, improved its mechanism and legal system, and actively joined hands with extra-territorial countries to strengthen supply chain security and export control. As the COVID-19 further accelerates the changes in the international order, Japan's foreign economic strategy will pay more attention to seizing the dominance of discourse in the formation of international economic rules so that it can possibly take the leadership of international economic and trade competition. Japan will also focus more on integration of economic development into security to strengthen its international competitiveness.

**Keywords:** COVID-19; WTO Reform; wide-area FTA strategy; economic security and safeguard; supply chain