

“十五五”时期深化养老服务改革发展的 总体走向、现实困境及其实践路径

陆杰华^{1 2}, 冯雨欣²

(北京大学 1. 中国社会与发展研究中心, 北京 100871; 2. 社会学系, 北京 100871)

摘要: 深化养老服务改革发展既是落实积极应对人口老龄化国家战略的客观要求, 也是迈向全面建设社会主义现代化国家新征程的一项重大举措, 在改革发展全局中具有优先级和重要性。近年来, 我国养老服务改革发展总体呈现从碎片式走向体系化、从政府兜底走向社会多元供给、从局部探索走向整体布局、从数量增长走向质量提升、从财政支持走向多要素赋能的趋势。在取得一定成效的同时, 制约我国当下深化养老服务改革发展的诸多深层次矛盾仍然存在, 主要体现在治理格局、供需关系、实践样态、要素保障、服务监管等方面。对此, 下一阶段深化养老服务改革发展的重点任务应当包含优化顶层制度设计、全面提升养老服务供给水平、加快健全覆盖城乡的三级服务网络、促进养老事业与养老产业协同发展、强化有力有效的要素保障、完善落地实施和监管机制等六个方面, 以点带面, 推进养老服务体系走向成熟、定型。

关键词: “十五五”时期; 养老服务; 高质量发展; 深化改革

中图分类号: D669.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-579X(2025)02-0027-10

The Overall Trend, Current Predicaments and Practical Paths of Deepening the Reform and Development of Elderly Care Services During the Period of the 15th Five-Year Plan(2026-2030)

LU Jiehua^{1 2}, FENG Yuxin²

(1. Center for Sociological Research and Development Studies of China;

2. Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Deepening the reform and development of elderly care services is not only an objective requirement for the implementation of the national strategy of actively responding to the aging population, but also a major measure towards the new journey of comprehensively building a modern socialist country, and it has priority and importance in the overall reform and develop-

收稿日期: 2025-02-26

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国人口长期均衡发展关键问题研究”(编号: 22JJD840001)

作者简介: 陆杰华(1960—), 男, 辽宁大连人, 北京大学中国社会与发展研究中心研究员, 社会学系教授、博士生导师。研究方向为人口经济学。

冯雨欣(1998—), 女, 新疆伊犁人, 北京大学社会学系博士生。研究方向为人口经济学。

ment. In recent years ,the overall trend of reform and development of China's elderly care service has gradually shifted from fragmentation to systemization ,from government support to diversified social supply ,from local exploration to overall layout ,from quantity growth to quality improvement ,from financial support to multi-factor empowerment. However ,many deep-rooted contradictions that restrict the deepening of the reform and development of elderly care services in China still exist ,mainly reflected in the governance pattern ,supply and demand relationship ,practice pattern ,factor guarantee ,service supervision ,etc. For this ,the key tasks for the next stage of deepening the reform and development of elderly care services should include six aspects: optimizing the top-level institutional design ,comprehensively enhancing the supply level of elderly care services ,accelerating the establishment of a three-level service network covering urban and rural areas ,promoting the coordinated development of elderly care services and the elderly care industry ,strengthening effective and powerful element guarantees ,and improving the implementation and supervision mechanisms. By using the experience of a few units to promote work in all units ,we will promote the elderly care service system to mature and stabilize.

Key words: the 15th Five-Year Plan(2026—2030) ; elderly care services; high quality development; deeping the reform

一、引言

以全面深化改革为契机发展新时代高质量养老服务 不仅是落实积极应对人口老龄化国家战略的客观要求 ,同时也是筑牢中国式现代化民生基石、继续迈向全面建设社会主义现代化国家新征程的一项重大举措。根据联合国中等生育率方案人口预测,“十五五”时期是我国由中度老龄化急速向深度老龄化过渡的关键窗口期 ,65 岁及以上人口占比将由 2024 年的 14.67% 增长至 2030 年的 18.34% ,这极有可能是 21 世纪以来我国人口老龄化水平提升速度最快的五年^[1]。与此同时,“十五五”时期也是我国从社会主义初级阶段向更高阶段迈进的、承上启下的关键阶段 ,在高质量发展、共同富裕、国家治理体系和治理能力现代化以及数字化转型和人口结构变化等历史语境和现实条件下 ,全新的经济社会发展格局正加快形成 ,包括养老服务在内的诸多领域有待在前期成果上实现新突破、新跨越。

当下 ,时值“十四五”规划收官和“十五五”规划蓄势的转承之年 ,中共中央、国务院出台了《关于深化养老服务改革发展的意见》(以下简称《意见》) ,对今后一段时间内的养老服务工作作出系统性、总体性、框架性制度设计。这无疑充分肯定了养老服务发展在全面把握和落实改革中的优先级和重要性 ,并将新时代养老服务推向更深层次、更广范围、更高质量的发展轨道。《意见》是新时代养老服务高质量发展的重要纲领性文件。“十五五”时期的养老服务发展应以《意见》为蓝本 ,深刻理解、把握未来五年乃至更长一段时间内深化养老服务改革发展的着力重点 ,切实聚焦实际发展中的主要矛盾和突出问题 ,突出面向未来、超前勾勒出改革路线 ,并有针对性地规划、部署与落实。

二、当下深化养老服务改革发展的总体走向

面对压缩式人口老龄化的冲击和“未备先老”“未富先老”“未康先老”的基本国情 ,长期以来 ,尤其是党的十八大以来 ,我国主动加快养老服务发展步伐^[2]。在改革开放和经济社会转型的驱动下 ,以及新公共管理、福利多元主义思潮的影响下 ,养老服务的发展理念、功能定位和制度安排已然

发生深刻变化^[3]。社会化养老服务体系实现了“从无到有”的突破,并逐渐由补缺型、碎片化向体系化、制度化、多元化转型升级^[4]。在服务总量大幅提升、发展思路日渐明晰的基础上,“十四五”规划围绕保基本、扩覆盖、提质量、增效益的发展路线,加快推进养老服务供给侧的结构性改革,促使养老服务体系迈向“从有到优”的新阶段。在政策的优化和创新方面,近年来,《关于加强养老服务人才队伍建设的意见(2023)》《关于推进基本养老服务体系建设意见(2023)》《关于加快发展农村养老服务的指导意见(2024)》等一系列专项文件加速出台,包括《居家养老上门服务基本规范(2023)》等在内的全国统一的养老服务标准体系逐步形成,意味着养老服务领域的改革正在走向全面、深入。要而论之,在人口老龄化加速的现实要求和全社会对新时代养老服务高质量发展的迫切期待下,现阶段深化养老服务改革发展的总体走向主要体现在以下五个方面。

(一) 从碎片式走向体系化

我国于2000年进入养老服务体系化建设的新阶段,首次在《关于加快实现社会福利社会化的意见》这一顶层制度设计中明确养老服务“以居家为基础、以社区为依托、以社会福利机构养老为补充”的发展方向^[5]。在此之前,我国主要依托福利院、敬老院等社会福利机构实现对“五保”和“三无”老人等特殊老年人的服务供养和兜底保障。而现阶段我国养老服务体系在服务对象、服务内容、服务模式和服务性质等方面均发生了重要的转型,强调以结构化的有机整体满足老年人全方位、多元化、多层次、个性化的服务需要。首先,在服务内容上,从以生活照料为主转为强调身心共养,坚持从物质和精神两方面提高老年人的生活质量^[6],将服务拓展至生活照料、健康管理、精神慰藉、文化娱乐等多个方面。其次,进一步确立“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”^[7],以老年人的全方位需求、全生命周期和全生活场景为指引,将居家、社区、机构的设施、资源有机整合串联在一起,增强协调性、联动性,进而确保服务的连贯性、稳固性,形成“整体大于部分之和”的协同效应。最后,在服务对象上,我国养老服务的目标群体逐渐由特定的福利需求人群拓展至全体老年人^[8]。为兼顾广大老年群体在社会经济条件、物质生活追求和潜在照料需要等方面存在的异质性,区分不同层次的服务需求和个人与家庭的可负担能力,达成有限资源的配置优化和有效链接,我国提出构建并完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系^[9],一方面重点推进基本养老服务体系建设,制定基本养老服务清单,以清单化、项目化的方式,由国家提供具有公共物品属性的养老服务,以保障老年人的基本生活和照料需要;另一方面积极扩大普惠型养老服务覆盖面,利用先进的服务网络、合理的资源布局以及规范的市场竞争,提供便利可及、价格可负担、质量有保障的普惠型服务,以满足广大老年人多样性、多层次、高品质、个性化的服务需求^[10]。

(二) 从政府兜底走向社会多元供给

随着制度关切的服务对象从“重点”转为“普惠”,我国开始探索多元化的服务供给方式,养老服务逐步由“福利性”向“社会化”“产业化”拓展^[11],政府、社会、市场、家庭和个人的共同作用与合作、互动变得尤为重要。事实上,这组关系首先强调了“家国一体”的养老保障模式。毋庸置疑,家庭自古以来就在养老方面占据不可替代的全能支配地位,而我国养老服务中的国家角色则随经济体制的两次重大转型经历了由膨胀扩张到收缩弱化再到调整加强的发展过程^[12]。21世纪以来,我国正式步入老龄化社会,同时伴随家庭结构小型化、核心化的显著趋势,老年人家庭空巢化程度加深,家庭养老功能趋于弱化。2021年独居和仅与配偶居住的空巢老年人占60岁及以上老年人的比例已经达到59.7%^[13]。国家为回应不断增长的养老服务需求,主动介入服务供给,加强、调整自身职责,以政策为载体规划、引导社会化养老服务体系建设,以社区替代计划经济时期的单位制,建立“国家—家庭—个人”之间新的链接枢纽^[14],实现“家国一体”养老模式在社会主义市场经济

时期的再度延展。同时,为进一步完善全面、高效、可持续的养老服务体系,我国以共建、共治、共享为主线,加速形成“一核多元”的养老服务治理格局,具体是指坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的原则^[15],要求以政府为主导力量,通过强化市场机制、引导社会参与,发挥不同主体在养老服务链条中的差异化优势,同时协调好多元主体在表达、决策、筹资、生产、评估等关键环节中的合作、竞争与制衡关系^[16],进而完善参与型、互动型、合作型的多元化养老服务体系。

(三) 从局部探索走向整体布局

我国社会保障领域的改革遵循“试点先行,渐次推进”的基本路径,具有“从自下而上探索到自上而下推进”“从个别地区试点到全面总结经验推广”“从单项改革到综合改革”“从注重效率取向到以维系和促进社会公正为己任”等鲜明特征^[17-18]。养老服务的设施布局、体系建设和关键的政策创新也不例外地历经了由地方探索到中央推广再到全国扩散的实践过程。这种渐进式的发展路径是在物质基础不牢、改革思路不清、全局把控不足的情境下形成的,虽然具有一定合理性和优势,但也加剧了区域、城乡之间养老服务供给不均衡的局面。针对当前阶段养老服务发展不充分、不平衡的突出问题,尤其是农村地区养老服务短板明显的现实困境,我国更加重视统筹谋划、整体布局 and 系统发力。一方面,特别强调加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络,旨在通过县域养老服务的资源统筹,推进设施布局的城乡一体化,引导优质资源向基层下沉,进而提升城乡养老服务均等化和可及性,避免条块化、分割化等空间限制所造成的服务资源效能低下问题;另一方面,强化系统整合,将农村养老服务嵌入国家整体发展战略全局,写入乡村振兴、城乡融合、区域协调发展、健康中国建设和积极应对人口老龄化发展战略等政策集群,以便广泛发掘外部动力因素,提升对人才、技术、资本等资源要素的吸引力,进而赋能农村养老服务发展。

(四) 从数量增长走向质量提升

受自上而下的顶层制度设计驱动,我国在过去 20 多年内用于养老机构及其设施建设的财政投入持续增加,全国各地不同类型的养老服务机构、设施、床位和从业人员等在数量层面大幅提升,服务供给结构趋于优化,并逐渐能够贴合老龄化、高龄化、空巢化趋势下的养老服务需要。根据国务院办公厅公开数据,2019 年至 2024 年,全国财政用于养老服务和老年人福利方面的支出超过 5600 亿元,年均增长达 11%;全国各类养老机构和设施超过 40 万个,护理型床位、家庭养老床位数量和占比进一步提升^[19]。然而,在统计数据背后,养老服务的质量问题逐渐凸显,老年人在享有服务供给增长带来的相关福利时,仍面临生存和生活上的诸多窘境^[20],实践环节中监管薄弱、标准和规范缺位、人员素质不高、医养结合衔接不紧密等问题突出^[21],制约着养老服务的质量提升,难以适应老年人日益增长的对美好生活的向往。对此,我国在“十四五”规划中进一步强调了养老服务高质量发展的重要性,其中指出养老服务体系不仅是适当的、达标的,而且其服务模式、管理、运行结果应当是有效的、充分的、科学的和高品质的^[22],进而能够较好地达成增进民生福祉的目标,提升老年人的获得感、幸福感、安全感。从具体举措来看,党中央、国务院先后发布了《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(2016)》《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见(2020)》等政策文件,在服务质量标准和评价体系构建、服务质量监管体系建设与老年人权益保障等方面作出系列部署,以期适应高质量发展的要求,实现养老服务扩容升级、提质增效。

(五) 从财政支持走向多要素赋能

全面增强资金、人员、技术等要素保障是推进养老服务高质量发展、锻造服务供给新优势的重要前提。在资金支持方面,我国已经建立了涵盖财政补助、税费优惠、土地使用、贷款融资等在内的养老服务资金和优惠政策体系^[23],确立了由政府统支转向多元化筹资的改革方向^[24]。现阶段我

国养老服务资金来源和利用的规范性、合理性和可持续性仍有待提升,应围绕加大财政支出力度、加强财政支出绩效评估管理、扩展多元化筹资渠道和创新筹资方式、建立健全法律规范和财经纪律等重点任务继续深化改革,为养老服务持续、稳定的发展保驾护航。在人才队伍建设方面,2023年民政部等12部门联合印发了《关于加强养老服务人才队伍建设的意见》,首次对养老服务人才队伍建设展开综合部署,强调从“引、育、评、用、留”五个方面重点发力,解决养老护理人才短缺问题。从长期来看,这一文件强调要持续改善支持养老服务人才发展的政策环境、行业环境、社会环境,逐步打造一支“规模适度、结构合理、德技兼备”的养老服务人才队伍。在技术应用方面,我国人口老龄化和数字化转型的相遇构成了中国式养老服务发展的特殊背景,而数字技术也极大地促进了养老服务由被动化、分散化向主动化、体系化、精准化的转变^[25]。因此,加快养老科技和信息化发展应用也是强化养老服务要素保障的一项关键着力点。

三、“十五五”时期深化养老服务改革发展面临的现实困境

伴随着人口格局的新变化、人民群众的新期盼和深化改革发展的新指向,制约我国养老服务高质量发展的深层次矛盾和问题不断显现,主要体现在治理格局、供需关系、实践样态、要素保障、服务监管等不同方面。

(一) 治理格局中的体制机制障碍亟待破除

随着养老服务领域的改革走入深水区,单兵突进、单线推进的改革方式已不再适用,从整体上把握好体制、机制的内部关联性^[26],形成具有系统性、整体性和协同性的治理结构是养老服务高质量发展的内在要求。当前我国养老服务的治理格局面临顶层制度设计不完备、多元主体协同合作机制不完善等双重困境。

首先,顶层制度设计不完备。我国虽然在顶层制度设计中明确了“三级服务网络、三类服务形态、三方协同机制”的系统性改革发展方案,但全局谋划仍然存在明显短板。一是对作为服务客体的老年人认识不足,服务体系对老年人生命历程发展、健康状态转变的动态适应性不强,与失能预防、安宁疗护等相关的服务和制度安排较为薄弱,并且对家庭场景下,差异化、即时性和动态变化的养老需求响应滞后。二是对供给侧各要素、各领域、各层次、各部门之间的联系考虑不足,密集出台的政策很多,但真正解决的问题不多,其原因是未能厘清各类问题间相互牵连和相互制约的关系^[27]。比如,养老服务中社会力量参与不足的问题与政府职能转变迟滞、筹资渠道单一、专业人才队伍不稳定、服务质量提升难等问题复合交织,须找准源头加以应对。三是制度体系尚不完善,法治建设存在盲点,尤其是养老服务领域的全国性专门立法仍是空白^[28],仅仅依靠党和国家的政策文件,规范效力较弱,落地实施的效果难以保证。四是缺乏全国层面的统筹规划和统一部署,不同省份、区域间的资源配置、服务标准呈现碎片化,难以实现互通互认。

其次,多元主体协同合作机制不完善。养老服务体系中各个主体间存在分工不明、责权不清、业务交叉的问题,尤其是政府与市场、政府与社会在养老服务领域的合作边界模糊^[29]。政府作为政策的制定者、服务的提供者以及行业的监管者,在参与养老服务治理时存在越位与缺位现象。一方面,在绩效指标的强驱动下,部分地区的养老服务实践存在“超需”供给,过度替代了个体、家庭和社会的养老责任;另一方面,由于缺乏相关配套法规和监管政策,政府在建立和维护市场秩序、监管与评价养老服务项目等方面往往处于失灵状态,如若不明确自身职责和职能,将偏离社会化养老服务体系建设的既定目标和发展轨道。除此之外,在民政、卫健、发改委、老龄委等多个政府职能部门之间也普遍存在沟通阻塞、缺乏协同的现象,这将进一步加剧政策供给、养老服务的碎片化,造成资源不同程度的重复投入和浪费。

(二) 服务供需间的关系面临结构性失衡

近年来,我国养老服务供给水平和能力大幅度提升。截至 2023 年底,全国建有各类养老机构和设施 40.4 万个,其中社区养老服务机构和设施占比达 89.85%,养老床位数合计 823 万张^[30]。这一数值较“十三五”期间增长放缓,且距离“十四五”期间所提出的 900 万张仍有较大差距,养老服务供给总量仍有待提升。除了数量层面,养老服务供给还存在网络覆盖不完整、服务内容单一、服务质量不高等突出问题,服务供需间更深层次的结构性失衡普遍存在,其中突出表现在三个方面。一是城乡养老服务供给差距悬殊,与我国人口老龄化城乡倒置的分布特征不协调、不配套。截至 2024 年 6 月,全国农村敬老院共 1.6 万个,床位共 168.1 万张,互助养老服务设施约 14.5 万个^[31],可见“十四五”期间农村地区的养老服务硬件有所改善,但总量和人均可享有的养老服务资源仍明显落后于城市;并且就服务模式而言,更加适应乡土文化的社区居家养老服务覆盖率较低,养老机构中针对高龄、失能老人长期照护需求的护理型床位相对不足^[32],农村老年人口的养老服务需求尚未得到有效满足。二是居家、社区、机构等不同养老服务方式间分割阻塞,存在资源分散、信息不畅、服务衔接不足等突出问题,各类养老服务间链条存在断裂,服务需求难以及时传递,老年人较难获得连续、高效的养老服务。三是供给端、需求端、支付端的矛盾和问题相互交织、互相缠绕^[33],需求端或受支付能力限制,或出于对社会福利的依赖,对养老服务及相关产品的消费意愿较低,有效需求难以被激活。对此,有研究指出,制约社会养老服务有效需求的因素都是全局性、长期性的,长期来看,需要依托国家政策等外部力量予以改善^[34]。仅以机构养老为例,在第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查中,能接受机构养老价格每月在 3000 元及以上的老年人仅占 15.8%,38.2% 的受访老年人能承受的价格在 1000 至 2999 元之间,能承受每月不超过 1000 元的受访老年人占比达 46.1%^[13],老年人的价格承受能力和养老机构的经营成本和服务定价之间往往难以匹配。

(三) 同质化的养老服务实践脱嵌于社会文化土壤

“试点先行,示范引领”是我国政策实践的独特优势,在养老服务的发展过程中合理运用这一工具有助于加快先发地区养老服务实践经验的复制和推广,在较短时间内提升养老服务的覆盖面和标准化水平。但在实际推广的过程中,大量养老服务实践只注重形式上的模仿,而对特定地区的经济、文化和社会条件,以及镶嵌于文化背景和社会底色之上的老年群体特点和养老生活方式缺乏基本而必要的认知和了解^[34],这是造成养老服务模式僵化、服务质量难以提升、有效需求难以激发的重要原因之一,也是区域间养老服务发展不平衡的又一表现形式。仅以智慧养老为例,部分地区的智慧养老实践盲目套用、照搬数字信息技术,不仅投入大、成本高,而且普遍存在适老化水平不高、服务体验感不好等问题,未能实现数字化赋能养老服务的预期价值^[35],反而将老年人隔绝在数字鸿沟以外,造成供需失衡、服务失温。此外,在社区养老服务实践中,同样存在模式单一、同质化严重的问题。但即便在同一城市或乡镇中,社区的空间位置、发展程度、居民结构与文化特征等也存在异质性,社区所形成的资源网络和治理模式进而也存在差异。比如,在后单位制社区,单位制解体保留下来的单位文化和社会关系网络赋予养老服务实践以丰富的人力资源与组织资源;现代商品房社区则能够以市场化主体,即物业企业为主导者,扩大资源链接边界,发展市场化、专业化的养老服务;而城中村或老旧小区往往在适老化改造、养老服务设施建设等方面面临重重困境,居住在此的老年人通常收入较低,应尽可能建设公办民营的养老驿站,避免这部分困难老人成为“被漏掉的老人”^[36]。综上所述,如果不对社区类型加以区分,因地制宜,扬长避短,将使服务实践流于形式^[37-38]。

(四) 资源要素对养老服务高质量发展的支撑后继乏力

养老服务的高质量发展是一项长期目标,实现这一目标有赖于资源要素的持续优化配置,而我国在人才、技术和资金等方面存在的短板将对养老服务提质升级形成约束。首先,养老服务人才队伍建设存在明显短板。养老护理人员普遍学历较低、年龄偏高、流动性较大,具备专业技能的高素质人才极为匮乏,不同区域间可用于培训养老服务人员的资源,以及对专业从业人员的吸引力存在差异,农村地区、中西部地区的养老服务人才队伍建设在总量不足的基础上还潜在地面临与经济先发地区的资源竞争。其次,互联网、大数据、人工智能等信息技术的快速发展在一定程度上有利于提升服务和管理水平,改善养老服务供给主体和资源条块分割的碎片化状态^[39],但是目前数字信息技术赋能养老服务的内在逻辑仍不清晰,智慧化平台、服务、产品、社区资源、服务人员等各类要素间衔接不畅,智慧养老服务的可及性、有效性并不尽如人意。第三,多元化筹资机制和资金支持体系仍处于初级阶段,养老服务发展很大程度上依赖于政府在供给侧投入的财政支持,以及在需求侧以补贴和购买社会养老服务等方式注入的资金支持。相较而言,由于养老服务业投资大、回报慢、利润薄、风险高,市场主体和社会力量参与养老服务的动机不足;而老年人购买养老服务的意愿总体较低,养老服务的消费规模增长缓慢,服务可持续发展的动力有所欠缺。

(五) 服务综合监管的制度框架有待创新和完善

近年来,我国养老服务社会化、市场化的程度不断提升,服务综合监督与管理的复杂性也随之增加,其中制度框架的建立面临由谁管、如何管、以什么标准管等诸多待回应的问题。一方面,养老服务的综合监管不仅仅包括服务质量的评估与监督,还涉及信息数据安全、从业人员资格、资金筹集与使用、人身损害、技术安全隐患、突发事件应对等一系列复杂问题^[40],监督管理的职责与权限分散于民政部门以及公安、财政、住建、卫生健康、市场监管、医疗保障等多个职能部门,若同级部门职责不清、缺乏配合,则极易在监管实践中引发矛盾冲突,或带来业务重复、监管盲区等问题,不利于提升监管效率和控制监管成本。另一方面,就服务质量评估而言,目前还没有形成一个统一、规范、科学的服务质量评价体系,这使得政府对养老服务发展的绩效评估和反馈具有滞后性,除少数品牌化、连锁化的服务机构外,大多数服务机构,尤其是农村地区的各类养老服务仍然缺乏标准规范的引领,不利于养老服务朝向高品质、专业化发展。

四、“十五五”时期深化养老服务改革发展的路径选择

综合上述内容,全面深化改革为养老服务走向更高发展阶段带来了最大机遇,与此同时更深层次的问题逐渐显现,要求全面提升改革的系统性、整体性和协同性,进一步优制度、抓重点、补短板、强产业、提效率、保落实,聚力打通痛点、堵点、难点,建设适合我国国情的养老服务体系。

(一) 优化顶层制度设计,形成科学合理、特色鲜明的制度体系

立足国家发展战略全局,优化养老服务的顶层制度设计,形成科学合理、特色鲜明的制度体系是“十五五”时期深化养老服务改革发展的核心任务。对此,一是要完善总体性的制度设计,以《意见》为蓝本,进一步明确新时代中国特色养老服务体系建设的思路、总体目标与重点任务,在此基础上制定具有前瞻性和时效性的服务发展规划;二是要锚定改革发展中的重难点问题,加速出台各类专项政策文件,完善养老服务发展的配套法规;三是要加快研制服务质量考核标准及规范,建立健全法规、政策、标准相衔接的养老服务政策制度体系。

(二) 加强分级分类指导,全面提升养老服务供给水平

持续优化类型多样、层次分明、协调贯通的养老服务供给体系是深化养老服务改革发展、保障和改善民生的基本要求。“十五五”时期,不仅要接续“十四五”规划提出的重点任务,还应适度提

高标准,更新养老服务体系的新形态。一方面要贯通协调居家、社区、机构三类养老服务形态,明确居家、社区、机构养老服务的差异化功能定位和提升要点,形成不同养老服务间互为补充和支撑的养老服务供给格局。重点借鉴美国老年人全包式照顾计划、德国多代屋等社区整合照顾的管理、组织形式,因地制宜地建立医疗服务、长期照护服务、社区支持性服务之间的连接与合作,形成对老年人全生命周期的支持。另一方面,要着力提升养老服务体系的动态适应性,推动实现由“人找服务”到“服务找人”的转变,尤其是应尽快提升基本养老服务的精准响应,确保及时将服务递送至独居、空巢、留守、失能、重残等有需要的老年人。

(三) 健全三级服务网络,引领养老服务优质均衡发展

加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络,实现养老服务在城乡间的相对均衡发展是当前和今后一个阶段内深化养老服务改革发展的重要目标。具体而言,覆盖城乡的“三级服务网络”主要包括县级层面的综合养老服务管理平台、乡镇层面改建的区域养老服务中心以及村一级的嵌入式社区养老服务设施和互助型养老服务站点。这一措施有利于引导优质资源向基层下沉,是为加快补齐农村养老服务短板而采取的一项策略创新。在实施过程中,需要处理好局部与整体、效率与公平、先发与后发之间的关系,兼顾不同地区的发展现状,因地制宜补足短板、精准施策,充分结合当地的人口老龄化形势和资源禀赋,加快养老服务设施布局,创新养老服务模式。

(四) 结合有效市场和有为政府,促进养老事业与养老产业协同发展

处理好政府与市场的关系向来是全面深化改革的核心问题。党的二十大报告指出,要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”,这无疑对市场与政府间的关系作出了基本定位。在养老服务领域,形成有效市场和有为政府的有机合力,进而推动养老事业与养老产业协同发展,是从根本上破除体制机制障碍,实现多元主体相互增能、有效治理的重要途径。实践策略上,有为政府应加强对养老服务的规划引导、政策支持、组织保障和监督管理,尽可能引领养老服务业朝向规范、健康发展,以完善的市场规则、监管机制赋能银发经济,调动市场主体参与养老服务领域投资、建设的信心和积极性。就有效市场而言,应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,不仅要扶持、培育一批专业化、品牌化、连锁化的养老服务市场主体,还应通过养老产业的专业化集群发展,将具有共性、差异性和互补性的养老服务上下游企业和机构聚集在一起^[41],扩大养老产业的发展优势,释放银发经济的潜在活力。

(五) 提升要素利用效率,开发助推养老服务发展的全新动能

从多个维度加快开发、合理整合、有效利用各类要素资源,开发助推养老服务发展的全新动能是推进养老服务可持续发展的关键着力点。第一,在队伍建设方面,应重点加强在养老服务职业教育、专业技术人才评价制度、相关技能岗位评聘制度和职业晋升制度等方面的投入力度,快速提升养老服务行业对优秀人才的吸引力,补齐养老护理人员在数量和质量上的双重短板。第二,继续加大财政对养老服务的支持力度,同时着力构筑全过程、多层次的养老服务绩效评价机制,定期对财政支持的养老项目进行考核,开展动态调整或整改、问责,促使财政资金使用效益最大化。第三,大力发展养老金融,拓展养老服务融资渠道,降低融资成本,确保养老服务发展拥有稳定的资金来源。第四,完善多支柱养老保障,发展长期护理保险、普惠保、大病保险等有转移支付实际效果的金融产品,提高老年人的支付能力,创新“保险+服务”的金融产品,探索养老服务机构新的融资模式。第五,充分利用新质生产力赋能生产要素,推进全方位、全服务链条的养老服务向数字化、智能化转型^[42],推动实现养老服务高质量均衡发展。

(六) 完善实施和监管机制,确保养老服务改革富有实效

完善好实施机制和监督管理机制是确保养老服务领域系列改革取得实绩实效的关键环节。首

先,在落地实施方面,要统筹好顶层设计与基层实践之间的关系,着重提升基层治理能力,强化组织保证,既保证顶层制度设计和规划方案不打折扣地落实到位,又能在实践中主动推陈出新,因地制宜发展特色养老服务。其次,在监督管理体系方面,应进一步在服务质量安全、从业人员资格、资金筹集方式、运营秩序与应急事件应对能力等方面加强对各个养老服务供给主体的监督管理力度,并在此基础上加快建立全国统一的服务质量标准和评价体系,健全对各类养老机构服务质量的指导和监管体系,为提升养老服务有效供给、夯实顶层设计的落地效果提供直接支持。

五、结语

自21世纪以来,我国不断加快养老服务领域的实践探索,系列变革逐渐从碎片式走向体系化、从政府兜底走向社会多元供给、从局部探索走向整体布局、从数量增长走向质量提升、从财政支持走向多要素赋能,社会化养老服务体系实现了从无到有、从有到优、从优到精的几次重大转型。在取得显著改革成效的同时,我国养老服务改革发展在治理格局、供需关系、实践样态、要素保障、服务监管等方面仍然存在着一些不协调因素,距离到2035年实现“适合我国国情的养老服务体系成熟定型”的目标仍有相当大的发展空间。对此,“十五五”时期要统筹好顶层设计与实践探索、系统集成与问题导向、做优增量与盘活存量之间的关系,坚持提升改革思路和发展视野的系统性、整体性和协同性,以优化顶层制度设计、全面提升养老服务供给水平、加快健全覆盖城乡的三级服务网络、促进养老事业与养老产业协同发展、强化有力有效的要素保障、完善落地实施和监管机制等六项重点任务为牵引,以点带面,推进养老服务体系走向成熟、定型。

参考文献:

- [1]United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2024: The 2024 Revision [EB/OL]. (2024-07-11) [2025-03-14]. <https://www.un.org/development/desa/pd/node/4327>.
- [2]郭林. 中国养老服务70年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路[J]. 社会保障评论, 2019(3): 48-64.
- [3]杨翠迎. 我国社会养老服务发展转变与质量提升:基于新中国成立70年的回顾[J]. 社会科学辑刊, 2020(3): 111-118.
- [4]陈功, 赵新阳, 索浩宇. “十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战[J]. 行政管理改革, 2021(3): 27-35.
- [5]国务院办公厅,民政部,国家计委,等. 国务院办公厅转发民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的通知:国办发(2000)19号[EB/OL]. (2000-02-27) [2025-03-14]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60033.htm.
- [6]中华人民共和国国务院. 中国老龄事业发展“十五”计划纲要[EB/OL]. (2001-07-22) [2025-03-14]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60985.htm.
- [7]中华人民共和国国务院. 国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知[EB/OL]. (2017-02-28) [2025-03-14]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5181078.htm.
- [8]林卡, 朱浩. 应对老龄化社会的挑战:中国养老服务政策目标定位的演化[J]. 山东社会科学, 2014(2): 66-70.
- [9]中华人民共和国国务院. “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划[EB/OL]. (2022-02-21) [2025-03-14]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm.
- [10]白维军. 普惠型养老服务:释义、短板与发展策略[J]. 中州学刊, 2023(4): 71-77.
- [11]马岚. 改革开放四十年我国社会化养老服务的政策演进和发展趋势[J]. 重庆社会科学, 2018(12): 16-26.
- [12]施巍巍, 罗新录. 我国养老服务政策的演变与国家角色的定位:福利多元主义视角[J]. 理论探讨, 2014(2): 169-172.
- [13]中华人民共和国民政部, 全国老龄办, 国家卫生健康委, 等. 第五届中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报

- [EB/OL]. (2024-10-24) [2025-03-14]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>.
- [14] 林闽钢. 中国式养老的历史变迁与现代重构: 基于“家国一体”视角的考察[J]. 浙江社会科学, 2025(1): 92-99+158.
- [15] 彭希哲, 苏忠鑫. 构建高质量发展的养老服务体系战略思考[J]. 人口与发展, 2022(6): 17-24.
- [16] 范逢春, 李晓梅. 农村公共服务多元主体动态协同治理模型研究[J]. 管理世界, 2014(9): 176-177.
- [17] 郑功成. 中国社会保障改革: 机遇、挑战与取向[J]. 国家行政学院学报, 2014(6): 24-32.
- [18] 郑功成. 新中国 70 年社会保障发展的理论与实践逻辑[N]. 光明日报, 2019-10-08(08).
- [19] 国务院新闻办公室. 国新办举行新闻发布会介绍深化养老服务改革发展有关举措[EB/OL]. (2025-01-09) [2025-03-14]. http://www.scio.gov.cn/live/2025/35321/index_m.html.
- [20] 张思锋, 张泽涛. 适应多样性需要的养老服务及其质量提升的多元主体责任[J]. 人口与社会, 2018(4): 11-20.
- [21] 李玉玲. 我国养老服务质量建设的难点及治理研究[J]. 兰州学刊, 2020(2): 192-199.
- [22] 杨翠迎, 刘玉萍. 养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考[J]. 社会保障评论, 2021(4): 118-130.
- [23] 林闽钢, 梁誉. 准市场视角下社会养老服务多元化筹资研究[J]. 中国行政管理, 2016(7): 70-76.
- [24] 梁誉, 李静, 韩振燕. 我国城市养老服务发展 70 年回顾与前瞻: 基于分配-供给-输送-财务四维框架的分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2019(5): 8-14+105.
- [25] 胡湛, 尹思薇. 数智时代的中国式养老: 数字机遇与算法挑战[J]. 人口与经济, 2024(6): 69-81.
- [26] 王湘军. 国家治理现代化视域下“放管服”改革研究: 基于 5 省区 6 地的实地调研[J]. 行政法学研究, 2018(4): 106-115.
- [27] 乔晓春. 如何满足未满足的养老需求: 兼论养老服务体系的建设[J]. 社会政策研究, 2020(1): 19-36.
- [28] 范进学, 马冲冲. 论我国养老服务立法亟待解决的十大问题[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2025(1): 100-116+160.
- [29] 陈成文, 陈舒. 从“碎片化”困境看我国城市养老服务体系的制度建设[J]. 城市发展研究, 2017(12): 76-82.
- [30] 中华人民共和国民政部. 2023 年民政事业发展统计公报[R]. 北京: 民政部, 2024.
- [31] 张婷. 向“新”提“质”增效图强[N]. 中国社会报, 2025-03-12(003).
- [32] 黄俊辉. 农村养老服务供给变迁: 70 年回顾与展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019(5): 100-110.
- [33] 盛见. 社会养老服务有效需求不足的根源分析与破解路径[J]. 中州学刊, 2019(12): 28-34.
- [34] 王迪, 杨稳玺. “脱嵌”与“根植”: 养老服务与日常生活的两种关系[J]. 社会发展研究, 2021(4): 149-166+242.
- [35] 易艳阳. 社区老年服务数字生态中的风险及治理[J]. 电子政务, 2022(4): 73-81.
- [36] 孙弋玮, 李强. “压缩老龄化”: 时空压缩下的城市养老问题[J]. 学海, 2023(4): 157-166.
- [37] 李立清, 彭德顺. 资源异质性地城市社区医养结合的适配逻辑研究[J]. 西南金融, 2025(1): 26-38.
- [38] 袁小平. 空间、社区类型与农村社区动员能力比较[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2022(1): 66-78.
- [39] 杜春林, 臧璐衡. 从“碎片化运作”到“整体性治理”: 智慧养老服务供给的路径创新研究[J]. 学习与实践, 2020(7): 92-101.
- [40] 王志鑫. 养老服务综合监管制度的逻辑框架、现实困境及优化路径[J]. 地方治理研究, 2024(4): 28-38+78.
- [41] 张园. 供给侧改革视角下我国养老服务产业化模式与路径研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018.
- [42] 杜鹃, 王飞. 以新质生产力赋能银发经济发展[J]. 北京社会科学, 2025(1): 109-119.

(责任编辑: 戴利朝)