

人口老龄化背景下的

养老服务发展研究

SUPPORTING
THE ELDERLY AGAINST
THE BACKDROP OF
AN AGING POPULATION

国家信息中心经济预测部
加拿大养老基金投资公司

著

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国家信息中心经济预测部
加拿大养老基金投资公司

著

人口老龄化背景下的

养老服务发展研究

SUPPORTING THE ELDERLY AGAINST
THE BACKDROP OF
AN AGING POPULATION



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

人口老龄化背景下的养老服务业发展研究 / 国家信息中心经济预测部, 加拿大养老基金投资公司著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019.1

ISBN 978-7-5201-3880-2

I. ①人… II. ①国… ②加… III. ①养老-社会服务-研究-中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 257117 号

人口老龄化背景下的养老服务业发展研究

著 者 / 国家信息中心经济预测部 加拿大养老基金投资公司

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高 启

出 版 / 社会科学文献出版社·城市和绿色发展分社(010)59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 269 千字

版 次 / 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3880-2

定 价 / 88.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

版权所有 翻印必究

“人口老龄化背景下的养老服务业发展研究”课题的成果

本书编委会

顾问：郝福庆 马 勤 (Mark Machin)

主编：张宇贤 米歇尔·勒杜克 (Michel Leduc)

编委：王谈凌 鲍文涵 闫 敏 李 璐 顾 严
耿德伟 胡祖銓 邹蕴涵 陈 彬 郭 琼
金秀嘢 (Suyi Kim) 儒宾 (Geoffrey Rubin)

玛丽·萨利文 (Mary Sullivan)

丽莎·柏顿 (Lisa Baiton)

达里奥·柯塞拉克 (Dario Kosarac)

阿利斯泰尔·麦克吉文 (Alistair McGiven)

贾晓黎 (Dawn Jia) 海燕 (Yan Hai)

洛根·威利斯 (Logan Willis)

靳晋 (Jin Jin) 林嘉晋 (Charles Lam)

高天礼 (Nathaniel Farouz)

前 言

2017 年末，我国 60 周岁及以上、65 周岁及以上老年人分别达到 2.41 亿人和 1.58 亿人，对应的老龄化率分别为 17.3% 和 11.4%。我国人口老龄化具有老年人口基数庞大、老龄化速度快、未富先老、城乡不平衡、空巢严重等特征。预计到 2020 年，我国 60 周岁及以上老龄化率将接近 20%，从轻度老龄化社会进入中度老龄化社会。到 2035 年，我国老龄化率将超过 30%，达到高收入国家的平均水平，进入深度老龄化阶段。因此，积极应对人口老龄化，是我国的一项全局性、基础性和长期性的战略任务。在人口老龄化快速推进的同时，我国养老服务业发展却长期滞后于老龄化进程，是社会领域比较明显的“短板”。养老床位相对不足、养老服务设施匮乏、养老护理水平偏低、养老用品科技含量低、养老金融发展滞后，难以有效满足老年人口的养老需要。

本书为国家发展和改革委员会社会发展司委托国家信息中心经济预测部和加拿大养老基金投资公司共同完成的“人口老龄化背景下的养老服务业发展研究”课题的成果。该课题于 2017 年 9 月立项，由张宇贤主持，组织了国家信息中心和国家发改委社会发展研究所的研究力量，历时近一年，做了大量的数据分析、专题研究和对国际经验尤其是加拿大及 CPPIB 经验的整理。在研究过程中，课题组召开了十几次内部讨论会，咨询了几十位国内外官员和专家。

本书共分为主报告和分报告两大部分，主报告统筹考虑人口老龄化

和养老服务业发展，全面系统地研究了养老服务业发展现状、存在的问题，以及政府养老政策落实难点，结合对养老服务业发展的远景展望，提出进一步促进我国养老服务业持续健康发展的政策建议，为积极应对人口老龄化提供决策参考。分报告分别就养老保险体系、养老服务业发展国际经验、养老产业发展、医养结合政策与实务开展深入分析。

本书各部分作者分工如下：主报告第一部分由闫敏撰写，第二部分由耿德伟撰写，第三部分至第六部分由胡祖铨撰写；分报告第一部分由邹蕴涵撰写，第二部分由陈彬、邬琼撰写，第三部分由李璐、顾严撰写。

当然，本书中存在的缺点和不足之处由课题组负责，在此诚恳地欢迎所有读者批评指正并先行致谢！

目 录

主报告

一	中国经济中长期发展特征及对养老服务业的影响	003
	（一）中国经济社会高质量发展特征及对养老服务业发展的影响	003
	（二）中国现代化产业体系升级特征及对养老服务业发展的影响	012
	（三）中国城市化进入高位趋稳阶段及对养老服务业发展的影响	018
	（四）中国需求结构优化升级特征及对养老服务业发展的影响	024
	（五）中国建成创新型国家对养老服务业发展的影响	028
二	中国人口老龄化发展趋势预测及其影响研究	031
	（一）当前我国老龄化基本状况	031
	（二）国际视角下的中国老龄化	033
	（三）老龄化对经济社会发展的影响	040
	（四）结论及政策建议	050

三	我国养老服务业发展现状及存在的突出问题	052
(一)	养老服务业的内涵	052
(二)	我国养老服务业发展现状	053
(三)	我国养老服务业发展中存在的问题	059
四	国务院层面和地方政府有关养老服务业政策	066
(一)	35 号文件及地方政府落实政策情况	066
(二)	91 号文件及地方政府落实政策情况	078
(三)	政策贯彻落实中存在的“中梗阻”	081
五	政府投入养老事业的资金需求测算	083
(一)	政府负担的养老服务内容	083
(二)	政府负担养老服务业投资测算	087
(三)	基本预测结论	096
六	促进我国养老服务业发展的政策建议	098
(一)	进一步优化养老服务供给结构	098
(二)	建立健全居家养老支持政策	099
(三)	加快推动公办养老机构的改革发展	099
(四)	推动医疗卫生和养老服务相结合	100
(五)	探索建立多层次长期照护保障体系	101
(六)	全面提高养老服务从业人员素质	101
(七)	改革创新行业发展的投融资体制	102
(八)	持续加强养老服务业标准化建设	103

分报告

一	养老保险体系和养老服务业发展国际经验借鉴研究	107
(一)	积极应对人口老龄化的国际经验	107

(二) 加拿大社保体系改革与 CPPIB 运营	127
(三) 促进养老服务业发展的国际经验	145
(四) 应对老龄化和发展养老服务业的启示与借鉴	150
二 中国养老产业发展研究	154
(一) 社会化养老发展研究	154
(二) 养老用品业发展研究	175
(三) 养老金融业发展研究	191
(四) 养老房地产业发展研究	206
三 中国医养结合政策与实务研究	214
(一) 基本状况	214
(二) 为什么提出医养结合?	215
(三) 我国医养结合政策的发展过程	236
(四) 我国医养结合发展模式分析	252
(五) 我国医养结合的方向与建议	271
参考文献	283
后 记	290

主 报 告 ◀

中国经济中长期发展特征及 对养老服务业的影响

中国经济社会中长期发展趋势及特征将显著影响养老服务业发展。一是中国经济将更加强调实现高质量发展，从而为养老服务业发展提供巨大的物质财富、完善的制度保障，以及广阔的拓展空间。二是中国现代化产业体系将加速建成，从而推动养老服务业体量明显增长，养老服务业涵盖范围扩大，养老服务业与房地产、文化、医疗等产业的融合发展更加紧密。三是中国城市化将出现高位趋稳，带动养老服务业向产业化、专业化发展，城市养老服务设施更加丰富。四是中国需求结构将持续优化升级，带动养老服务需求和质量要求明显提升，养老领域投资较快增长，引进外资进入养老服务业的可行性大幅提高。五是中国将建成创新型国家，带动养老服务业供给创新日益增强，养老产业模式创新不断丰富，以及养老医疗技术水平持续提升。

（一）中国经济社会高质量发展特征及对 养老服务业发展的影响

中国特色社会主义进入新时代，标志着中华民族伟大复兴进程进入重要阶段。党的十九大综合分析国际国内形势和中国发展条件，将2020年到21世纪中叶30年时间分两个阶段进行战略安排：第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗15

年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从 2035 年到 21 世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗 15 年，把中国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。这期间，中国既要完成全面建成小康社会的任务，又要开启现代化建设的新征程，为实现“第二个百年”目标创造条件、奠定基础。中国经济社会长期趋势及特征将显著影响养老服务业发展。

1. 改革开放后中国经济经历高速增长阶段

改革开放以来，中国经历了持续 30 多年的经济高速增长期，1978 ~ 2016 年，国内生产总值年均增长 9.6%，人均国内生产总值年均增长 8.6%（见表 1）。自 2010 年起，经济总量超过日本跃居世界第二位，并进入了中等偏上收入国家行列。中国经济增长充分发挥了比较优势和后发优势，体现出投资拉动型和出口导向型特征。

表 1 1978 ~ 2016 年我国 GDP、人口及人均 GDP 的变化

年度	GDP		人均 GDP	
	总额（亿元）	增长率（%）	总额（元/人）	增长率（%）
1978	3679	11.7	385	10.2
1980	4588	7.8	468	6.5
1985	9099	13.4	866	11.9
1990	18873	3.9	1663	2.4
1995	61340	11.0	5091	9.8
2000	100280	8.5	7942	7.6
2005	187319	11.4	14368	10.7
2010	413030	10.6	30876	10.1
2015	689052	6.9	50251	6.3
2016	744127	6.7	53980	6.1
1979 ~ 2016 年均增长	-	9.6	-	8.6

注：GDP、人均 GDP 绝对量为现价，增长率为不变价。

中国经济增长在不同阶段也出现了较为明显的动力转换。1978 ~ 2001 年,是资本、劳动力和全要素生产率“多轮驱动”阶段。通过增量改革和渐进改革,不断扩大开放,低成本劳动力优势和人口红利形成的高储蓄率和高投资率优势得到充分发挥,第二、第三产业比重平稳上升,轻重工业较为协调,形成了资本积累速度较快、劳动力数量增加、劳动力转移加快、对外开放效应显现的局面。这一阶段,中国人口红利特征较为显著,养老问题没有成为社会普遍关注的重要问题,养老服务业规模相对偏小。2002 ~ 2008 年,为资本和全要素生产率“双轮驱动”阶段。以 2001 年底中国加入世界贸易组织为契机,中国对外贸易飞速发展。居民消费在满足了吃、穿、用等基本需求后开始向住、行等较高端需求转变,重化工业增长速度明显加快。劳动力总量增速减慢,城镇化进程加快。这一阶段表现为投资增长快,对外开放的外溢效应增强,科技进步速度加快,工业化的规模优势提升。2009 ~ 2016 年,为资本和全要素生产率“一升一降”的经济减速换挡阶段(见表 2)。2008 年国际金融危机爆发,引发了第二次世界大战以来世界经济最严重的衰退,中国对外贸易和利用外资受到较大冲击,对外经济的溢出效应缩小。中国通过扩大内需主要是增加投资应对金融危机的影响,资本积累对经济增长的贡献度大幅度提高,但同时也导致部分行业产能严重过剩,规模效应减小,经济效益下滑,中国进入经济增长速度换挡期、前期扩张政策消化期和结构调整阵痛期三期叠加阶段。

表 2 分阶段生产要素对经济增长的贡献度和贡献率

单位:百分点, %

阶段	GDP 增速	资本存量		劳动力		全要素生产率	
		贡献度	贡献率	贡献度	贡献率	贡献度	贡献率
1978 ~ 2001 年	9.6	4.46	46.5	1.36	14.22	3.76	39.2
2002 ~ 2008 年	11.0	5.80	52.6	0.32	2.92	4.90	44.5
2009 ~ 2016 年	8.3	5.65	68.4	0.19	2.35	2.41	29.2
1978 ~ 2016 年	9.6	5.02	52.4	0.91	9.51	3.64	38.1

2. 新时代中国经济呈现高质量发展特征

到2020年全面建成小康社会是中国未来“新三步走”的第一阶段,这是“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标,是中华民族伟大复兴的重要里程碑。全面建成小康社会,主要强调经济社会的“全面”发展,包括经济持续健康发展,人民民主不断扩大,文化软实力显著增强,人民生活水平全面提高,资源节约型、环境友好型社会建设取得重大进展等。不同领域之间相互联系、相互促进、不可分割,任何一方面发展滞后,都会影响全面建成小康社会目标的实现。“十三五”规划纲要根据新形势新情况,提出了全面建成小康社会新的目标要求。规划围绕全面建成小康社会,提出经济保持中高速增长、迈向中高端水平、创新发展战略大力落实、发展协调程度明显增强、生态环境总体改善、民众生活总体提高等任务目标。规划从经济发展、创新驱动、民生福祉和资源环境四个方面提出25项指标,其中13项为约束指标。中国在全面实现小康社会后,将乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程。党的十九大报告明确提出,从2020年到21世纪中叶主要分两个阶段,从2020年到2035年,基本实现社会主义现代化,届时我国经济实力、科技实力将大幅跃升,跻身创新型国家前列;人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现;社会文明程度达到新的高度,国家文化软实力显著增强,中华文化影响更加广泛深入;人民生活更为宽裕,中等收入群体比例明显提高,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现,全体人民共同富裕迈出坚实步伐;现代社会治理格局基本形成,社会充满活力又和谐有序;生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现。2035年到21世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗15年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。届时我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面

提升,实现国家治理体系和治理能力现代化,成为综合国力和国际影响力领先的国家,全体人民共同富裕基本实现,我国人民将享有更加幸福安康的生活,中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。

(1) 经济发展彰显实力

第一阶段,“全面建成小康社会”经济领域的基本目标为在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上,到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番,主要经济指标平衡协调,发展质量和效益明显提高。当前中国经济发展仍处于中高速水平,2010~2016年经济年均增长7.7%,显著高于世界经济增长平均水平,同时高于主要经济体增长速度。在全面建成小康社会阶段,中国大力推进供给侧结构性改革,实现城乡、区域协调发展,创新宏观调控方式,重视改善民生问题,全方位建设对外开放体系。目前中国综合国力和国际影响力显著增强,在全面建成小康社会阶段,部分领域有望提前实现发展目标。未来三年,中国GDP增速达到6.3%左右,即可完成全面建成小康社会的经济发展目标。根据当前中国产业升级、需求转型、要素支撑等条件,综合测算得出结论:到2020年,中国名义GDP总量将突破100万亿元,达到110万亿元左右,按市场汇率计算,名义GDP约为17万亿美元;人均GDP将达到1.2万美元,接近高收入国家的门槛。按2010年不变价格计算,到2020年中国实际GDP总量将达到83万亿元左右,完全可以实现较2010年翻番的预期目标,并有望提前实现这一目标。与此同时,中国产业发展有望迈向中高端水平,农业现代化进展明显,工业化和信息化融合发展水平进一步提高,先进制造业和战略性新兴产业加快发展,新产业新业态不断成长,服务业比重进一步提高。

第二阶段,中国经济实力、科技实力将大幅跃升,经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平,经济发展实现由数量和规模扩张向质量和效益提升的根本转变。2021~2035年,中国经济年均增速预计为5%左右,增速在4%~6%波动。初步预计,在2025年前后按市场汇率计算的中国名义GDP总量将达到27万亿美元,2035年将达到56万亿美元。