

国家高端智库
CCIEE

中国国际经济交流中心 | 智库丛书
China Center for International Economic Exchanges

中国方案 中国智慧

张瑾 等 著

我国养老服务体系建设 重点问题研究

Research on the Key Issues of the
Construction of Service for the Aged
System in China



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

海外借

国家高端智库

CCIEE

中国国际经济交流中心

China Center for International Economic Exchanges

智库丛书

中国方案
中国智慧

我国养老服务体系建设 重点问题研究

张瑾 等 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

我国养老服务体系重点问题研究/张瑾等著.

—北京: 中国经济出版社, 2018. 9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2344 - 5

I. ①我… II. ①张… III. ①养老—社区服务—研究—中国 IV. ①D669. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 331387 号

责任编辑 闫明明

责任印制 巢新强

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京建宏印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 18

字 数 230 千字

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 次 2018 年 9 月第 1 次

定 价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

课题组成员

课题指导：

马德秀 中国国际经济交流中心副理事长
全国政协教科文卫体委员会副主任

课题组组长：

张 瑾 中国国际经济交流中心产业规划部副研究员

课题组成员：

綦鲁明 中国国际经济交流中心信息部副研究员
章晓懿 上海交通大学老年长期照护研究所所长
鲍 勇 上海交通大学国家健康产业研究院院长
郭丽君 上海健康医学院副教授
徐文静 临沂大学传媒学院讲师
徐 娅 国经咨询有限公司投资促进处处长
马丹妮 国经咨询有限公司总监助理
谭文静 北京大学老年研究所博士
吴思进 国经咨询有限公司投资促进处项目经理

前 言

中共十九大报告中指出“当前发展不平衡和不充分的一些突出问题没有解决，群众在养老等方面面临不少难题”，提出了“实施健康中国战略，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”的要求，为老龄事业和产业发展描绘了一幅宏伟蓝图。面对人口老龄化的加速发展，2017年2月28日国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，确立了养老体系“四梁八柱”的目标任务，注重顶层制度设计和供给侧结构性改革，提出了健全养老服务体系等重点任务，为建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系指出了明确方向。养老既是事业也是产业，养老体系建设是老龄化国家必须面对的重要问题，成为很多国家战略的一部分。“养老事业”是指为老年人基本生活服务的部分，它是由政府主办、以老年人为对象的公共服务事业，以法律形式保证其公平性和公正性，为老年人提供服务的非营利性事业，但这一事业所形成的财政负担较重，要引入市场机制，统筹社会资源，发展完备的养老服务产业链。

人口老龄化不等于社会老化，老年人的常识、智慧和经验，是人类社会的宝贵财产。人口老龄化代表健康长寿、社会参与和老有所养的银色经济的发展，需要基于人民不断增长的健康与长寿消费需求，组织生产、分配、流通和消费的活动，建立和谐的供求关系和代际关系。大力倡导积极老龄观，促进基于生命全周期服务理念养老服务体系的建设，

政府、社会和个人都要为老龄化做好充分准备，建设全龄型宜居环境，发掘活力老人的潜力，建立提高活力老人社会参与度的支持系统，满足生理和心理衰退老年人生活照料、医疗保健、康复护理、心理慰藉和安宁疗护等需求，建立家庭、社区、机构的持续照料、整合服务的养老服务体系。

养老服务体系的建设涉及整个养老服务供应链，包括了政策制定、制度安排、资金保障、人才队伍、服务输送、质量监管等全方位、全过程，需要发改委、卫计委、民政部、人社部、财政部等诸多部门协同合作，制定相关政策、配套文件，进行流程设计，完善评估标准、评估办法、服务清单、服务标准等一系列制度建设，只有这样，才能实质有效地推进养老服务体系的建设。充分认识科学和及时建立养老服务体系的重要性，找准当前养老服务体系建设中存在的问题，借鉴先进国家的经验，提出能落地的政策建议，对完善我国的养老服务体系具有重要的理论和实践意义。

目 录

第一章 养老服务体系建设的意义和面临的机遇	1
一、养老服务体系建设的意义	3
(一) 养老服务体系建设的意义	3
(二) 养老服务体系建设的意义	4
(三) 养老服务体系建设的意义	4
(四) 养老服务体系建设的意义	5
(五) 养老服务体系建设的意义	5
二、养老服务体系建设的机遇	6
(一) 习近平新时代中国特色社会主义思想强调老有所养	6
(二) 人口老龄化为养老体系建设提出迫切需求	6
(三) 养老体系建设的政策环境不断完善	7
(四) 科技革命为养老体系建设提供技术支持	8
(五) 社会资本对养老体系建设投资热情高涨	8
第二章 养老服务需求分析	11
一、养老服务需求总量分析	13
(一) 老年人口规模大、增速快	13
(二) 养老产业市场空间巨大	16
二、养老服务需求结构分析	18
(一) 基本养老服务需求内容	18

(二) 不同老年群体的需求分析	18
(三) 养老服务需求的特点和趋势	21
(四) 养老服务需求分析结论	25

第三章 我国养老服务体系建设的成效和存在的问题

27

一、我国养老服务体系建设的成效	29
(一) 明确居家和社区养老是未来的发展方向	30
(二) 政府部门通力合作形成“政策组合拳”	32
(三) 养老服务业发展支撑养老体系建设	32
(四) 政策利好促使居家养老市场变暖	33
(五) 政府和市场的责任逐步厘清	34
(六) 养老服务质量和农村养老备受关注	34
(七) 互助养老在实践中积累经验	35
二、我国养老服务体系存在的主要问题	36
(一) 社会化养老服务供给不充分	36
(二) 养老体系建设不平衡,农村养老难	42
(三) 互助养老推进面临困境	43
(四) 医养结合政策落地实施难	44
(五) 养老服务标准化体系待完善	47
(六) 资金投入不足和老年群体购买力弱	53
(七) 养老服务人才供给不足	55
(八) 适老环境建设较为落后	58
(九) 跨部门协作格局未形成	61

第四章 养老服务体系建设的国际经验借鉴和启示

65

一、养老服务体系的国际经验	67
(一) 完善的法规保障	67

(二)完善的医疗养老保障制度	69
(三)建立市场规范及行业标准	71
(四)政府对养老护理人才培养给予支持	71
(五)建立功能完善的社区服务网络	72
(六)智慧养老、大数据和机器人提供养老服务	75
二、国际经验对中国的启示	77
(一)从国家福利转变到混合福利	77
(二)政府主导,多元主体责任共担	79
(三)法律法规增强可操作性	79
(四)整合多方资源投入养老服务领域	80
(五)明确养老服务体系建设的推进路径	81
(六)智慧养老成为未来产业发展的方向	81
第五章 养老服务体系建设的政策建议	83
一、树立积极老龄化理念,构建社会参与支持系统	85
(一)树立积极老龄化的理念	85
(二)构建老年人参与社会活动的支持系统	86
(三)制定奖励健康老人的政策法规	88
(四)倡导和完善互助养老服务模式	88
二、扩大社会化养老服务供给,提高服务质量	91
(一)优化居家养老服务体系	92
(二)提升社区养老服务水平	92
(三)深化公办养老机构 PPP 改革	92
(四)对民办养老机构分类支持	93
(五)提升养老服务质量	94
(六)实施“互联网+智慧养老工程”	94
三、打破体制机制障碍,大力推动医养结合	97

(一)建立分级分类的医养结合服务体系	97
(二)建立医养结合成本核算和支付体系	98
(三)建立医养结合监管机制和行业标准	98
(四)建立医养结合评估机制	98
(五)成立国家健康照护管理委员会	99
四、多渠道解决养老服务资金难题	99
(一)加强统筹协调优化投资结构	100
(二)改进中央财政资金使用方式	100
(三)增强财政资金投入适用性	101
(四)吸引民间资本加大投资力度	101
(五)规范公私合作项目投资过程	102
(六)完善养老服务费用支付体系	102
五、完善农村养老服务制度,缩小城乡差距	105
(一)完善农村社会养老服务制度	105
(二)推动社会保险的城乡统筹进程	105
(三)发挥社会资源作用,加强孝道文化宣传	106
(四)帮助老年人树立现代养老观念	106
六、加强养老服务人才队伍建设	107
(一)设置专业人才管理机构	107
(二)提高养老服务人才综合素质	107
(三)提升养老服务人才社会地位	108
(四)健全养老服务人才职业体系	108
(五)建立人才信用评价体系和信息平台	109
(六)加快医养结合专业人才培养	109
(七)扶持护理和康复机器人产业	109
七、建立全龄型宜居环境	110
(一)政策制定贯彻适老理念	110

(二)推动适老环境建设法制化和强制化	111
(三)开展适老环境建设示范工作	111
(四)积极培养适老环境建设人才	112
(五)统筹城乡适老环境建设	112
八、加强机构组织协调,合力推动养老服务体系建设	113
(一)实现养老服务信息共享	113
(二)建立社区“整合照护”体系	113
(三)设立养老服务资源整合协同职能部门	114
专题报告	117
专题报告一 我国养老服务人才队伍建设研究	119
专题报告二 推进适老环境建设主流化刻不容缓	134
专题报告三 我国“医养结合”制度设计和政策建议	159
专题报告四 我国养老服务体系建设协同机制研究	193
调研报告	225
调研报告一 石景山区社区居家养老服务体系建设的调研报告 ...	227
调研报告二 江西新余“党建+颐养之家”农村居家养老模式 ...	236
调研报告三 面向低收入群体老人的万邦和谐养老院	240
调研报告四 面向认知症老人的康语轩孙河老年公寓	245
调研报告五 我国长期护理保险试点调研报告	249
调研报告六 德国和日本长期护理保险运行情况	262
附录	269

第一章

养老服务体系建设的重大意义和面临的机遇

养老服务体系是指与经济社会发展水平相适应,以满足老年人基本生活需求、提升老年人生活质量为目标,面向所有老年群体,提供社会参与、生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援等服务设施、组织、人才和技术要素形成的网络,以及配套的服务标准、运行机制和监督制度。养老服务体系是供给侧结构性改革的重要内容,是扩大内需、促进消费的重要手段,对于保障和改善民生,增强老年人参与感、获得感和幸福感,实现全面建成小康社会奋斗目标具有重要战略意义。

一、养老服务体系建设的重要意义

(一) 养老服务体系建设是供给侧结构性改革的重要内容

“供给侧结构性改革”是用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效供给,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率,使供给体系更好地适应需求结构变化。新中国成立后第二次“婴儿潮”^①出生的人将在2022年进入60岁,现在到2022年是为应对人口老龄化做好准备的重要窗口期和战略机遇期(见图1-1)。目前,社会化养老服务供给不足,政策衔接、部门协调、服务能力、人才供给等方面,跟不上人口老龄化快速发展的步伐。养老服

^① 新中国成立后历史上三次“婴儿潮”分别出现在20世纪50年代、60年代和80年代。第一次婴儿潮:新中国成立后不久出现,人口增长率将近300%,基数小,数量相对不大。第二次“婴儿潮”:1962—1973年,高峰在1965年,是中国历史上出生人口最多的主力“婴儿潮”,10年全国共出生近2.6亿人。第三次“婴儿潮”:1986—1990年,中国第二次主力“婴儿潮”成家立业,进入生育年龄,共出生1.24亿人。

务体系建设是供给侧结构性改革的重要任务和使命，通过养老服务体系建设的能够为老年人提供充足及时的养老服务供给，同时通过改革促进养老产业结构、区域分布、要素投入等方面的结构优化。



图 1-1 1949—2016 年出生人口数量

资料来源：国家统计局。

（二）养老服务体系建设的保障和改善民生的重要着力点

加强社会养老服务体系建设的，是应对人口老龄化、保障和改善民生的必然要求，是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老需求的必由之路，是让老年人安享晚年生活，促进社会和谐稳定，增强老年人参与感、获得感和幸福感的当务之急。“养儿防老”是古代家庭关系赡养老人的主要思想基础，在传统观念中，养老主要是家庭责任，国家和政府的责任与义务未凸显出来。计划生育独生子女带来的“421”家庭结构，使传统家庭养老照顾模式难以维持。因此，需要从国家、社会、个人等诸多层面探寻相应的措施，确保对老年人做到“老有所养、老有所敬、老有所乐、老有所为”，为建设和谐社会、实现人类社会可持续发展而服务。

（三）养老服务体系建设的扩大内需、促进消费的重要手段

养老服务是一个涉及面广、产业链长的综合体系，涵盖满足老年人生活需求的衣食住行日常照料、满足老年人健康需求的护理服务和医疗

服务、满足老年人精神文化需求的文化娱乐、满足老年人在经济和社会生活中扮演重要角色的支持系统等多个行业领域,在促进生产、拉动消费、稳定就业等方面发挥着重要作用。我国老年群体数量庞大,老年人用品和服务需求巨大,老龄服务事业和产业发展空间十分广阔。未来“银发经济”将成为经济新常态下推动经济发展的重要引擎,是极具市场价值和开发潜力的“朝阳产业”和新兴产业。据中国社科院老年研究所测算,目前中国养老市场的商机约4万亿元,到2030年有望增加至13万亿元,这意味着亿万老人背后潜藏着巨大的隐性刚需^①。

(四) 养老服务体系建设的意义和面临的机遇

由居家、社区、机构共同构建的养老服务体系,需要养老产业和养老事业提供的硬件设施和软件服务的支撑。社会养老产业具有链条长、涉及领域广的特点,在我国老龄化日益严重的情况下,养老产业作为第三产业的重要组成部分,将迎来大发展机遇。经济新常态的一个重要特征就是:在强大内需的拉动下,第三产业高度繁荣,带动第一产业和第二产业健康发展。为适应当前我国经济环境和经济形势的变化,要深入挖掘各产业内部结构的变化、细化产业的特点,采取针对性的措施。养老产业是综合性服务业,在当前中国外贸乏力、内需不振的形势下,大力发展养老产业是调整产业结构、刺激消费、促改革、惠民生的重要手段。把大力发展养老产业作为经济新常态下转型升级、优化产业结构的突破点,是非常明智的战略选择。

(五) 养老服务体系建设的意义和面临的机遇

独生子女的制度和家庭小型化,造就了独生子女家庭需要面对四个老人的压力,以往的家庭养老模式难以维持。如果老年人的供养存在危机,那么社会的安全感就会减弱,不利于社会的稳定。发展居家和社区

^① 养老市场商机达4万亿,各路资本纷纷布局[EB/OL]. 中研网, <http://www.chinairm.com/news/20140924/085745859.shtml>, 2014-09-24.

养老服务，完善社会保障体系，是促进社会稳定、构建和谐社会的有力举措。随着民生建设进程的加快，随着老年群体快速增长，过去的利益格局将会发生巨大变化，在经济社会转型过程中保障老年人的利益，是确保社会和谐稳定的重要基础。

二、养老服务体系建设的机遇

（一）习近平新时代中国特色社会主义思想强调老有所养

党中央国务院高度重视养老体系建设，对于老年人晚年生活的关怀成为国家积极倡导并大力扶持的一项社会责任，同时也是创建和谐社会所必不可少的一项社会保障。习近平新时代中国特色社会主义思想强调坚持以人民为中心，坚持促进人的全面发展、全体人民共同富裕，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，将增进人民福祉作为国家发展的根本目的。中共十九大报告明确了我国社会保障改革与发展的目标与方向就是不断增进人民福祉，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，在解除人民生活后顾之忧的基础上，使“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、弱有所扶、住有所居”，以满足人民日益增长的美好生活需要。习近平总书记在调研养老产业时强调，我国养老服务产业发展跟不上老年人口增长速度，必须要完善相关制度、改变思路，切实推进养老产业的发展和完善养老体系建设。如今正值我国健康与养老服务业的黄金发展时期，建成完善的养老服务体系是全面建设社会主义现代化国家新征程的重要内容。

（二）人口老龄化为养老体系建设提出迫切需求

据预测，2020年我国人口老龄化水平17.8%，2020年60岁以上老年人口2.48亿，2030年3.71亿，2050年老年人口占全国人口的1/3。人口老龄化是社会人口发展的必然趋势，家庭小型化使传统的养老模式