

中国养老政策 目标与路径

主编 / 许江萍



政策研究

调查分析

前景展望

CHINA'S PENSION POLICY
GOALS & PATHS



中国市场出版社
China Market Press

中国养老政策 目标与路径

主编 / 许江萍



CHINA'S PENSION POLICY
GOALS & PATHS



中国市场出版社
China Market Press

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老政策目标与路径 / 许江萍主编. —北京:
中国市场出版社, 2018. 8
ISBN 978 - 7 - 5092 - 1688 - 0

I. ①中… II. ①许… III. ①养老-福利政策-研究-中国 IV. ①D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 161846 号

中国养老政策目标与路径

ZHONGGUO YANGLAO ZHENGCE MUBIAO YU LUJING

主 编: 许江萍

责任编辑: 宋 涛 (zhixuanjingpin@163.com)

出版发行: 中国市场出版社

社 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: (010) 68034118/68021338/68022950/68020336

经 销: 新华书店

印 刷: 河北鑫兆源印刷有限公司

开 本: 185mm×260mm 1/16

印 张: 26.5 字 数: 550 千字

版 次: 2018 年 8 月第 1 版 印 次: 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 1688 - 0

定 价: 78.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

本书编委会

主 编

许江萍

副主编

陆 梅 梁竞文 白艳明 王慧楠

编委会

曾广峰 陈之莹 邓云峰 刘蕴华
王德坤 胡祖铨 李 伟 孔伟艳
陈 旭 李淑华 赵西君 李晓娜
张 婷 王 静 宋金泰 马 开
罗 冉 赵 林 林旭博 沈美娟
李 菁 王 菁

随着我国养老政策的不断颁布推出和全面贯彻落实，政策的实施效果如何，产生的社会影响怎样，政策本身有什么缺欠和不足，还应该怎样改进和完善，就越来越成为各级政府和社会各界关注的焦点，成为关乎养老领域兴盛发展、生死攸关的大问题。正是秉承这样的使命，肩负如此重大的历史责任，国家发展改革委产业所联合中国质量认证中心、北京七彩乐居养老服务有限公司，组织开展了“中国养老政策目标与路径”的研究工作，力图通过全面、认真的实际调查研究，对我国已经出台实施的一系列养老政策做出科学的分析，既不可文过饰非，无原则地歌功颂德，也不要一叶障目，以偏概全，完美主义地求全责备。

课题组本着对国家负责、对人民负责、对事业负责的精神，以科学、认真、求实的态度，以坚韧不拔、百折不挠的毅力，群策群力，坚持深入基层、深入实际、深入各类养老机构和广大老年群众，坚持求真务实地取得第一手资料，坚持去粗取精、去伪存真地综合分析和提炼概括，最后形成了这份摆在大家面前的研究报告，诚恳地接受社会各界的检验和评议。

纵观这份研究报告，我从多年从事和主管养老服务事业和产业的角观察分析，觉得突出了几个方面的特点：

1. 全面吃透政策的基本原则和基本精神，为准确分析政策奠定科学基础

要分析的养老政策很多，既有管方向、管全局、管长远的宏观规划和指导原则方面的大政方针，也有管条块、管单项、管具体的中观、微观层面的政策法规和部门规章；既有关系国民经济和社会发展全局的重大决策，以及群众福祉的制度创新，也有针对养老领域发展瓶颈的重点突破和攻坚克难。这些都分别写在众多政策性文件的条文之中，如果不认真学习文件，理解政策，吃透精神，是很难做出落实情况的评价和分析的。就像毛主席所说，如果你不去变革梨子，你是不会知道梨子的滋味的。课题组的同志们首先是认真学习文件，努力掌握政策的基本精神和基本要求，在此基础上再去对各地养老服务政策实施情况展开实地调研，这样做起来就有的放

矢、言之有物了。研究报告中分了诸多方面的政策分析，从养老领域的保障体系、服务体系的制度建设，到养老服务方式的居家、社区和机构等形式的开展，从多方面的政策扶持和优待，到服务规范化标准化的要求与管理，这些都可看出课题组对政策的精准把握与全面理解，渗透出研究的扎实与艰辛。

2. 深入实际做艰苦细致的调查研究，为政策分析打牢坚实的现实基础

分析政策实施情况，离不开对实际养老领域的考察与研究。既要从全局和总体上综合进行政策颁布实施前后发展状况的调查研究和分析比对，也要有重点地选择一些有代表性的地区和单位进行专门细致的调研，这些若离开实地实况的深入，就只能是无源之水、无本之木的夸夸其谈和闭门造车。课题组的同志们深知深入实际调查研究之重要，他们不唯上、不唯权、不唯书、只唯实，不仅在经济社会发展状况不同的东中西部分片、分层多次开展座谈和问卷调查，而且有重点有目的地挑选确定重点地区、重点机构进行蹲点式的调查和追踪调查，同时还把我国港澳台的养老经验和做法介绍过来进行比较和借鉴，使得获取的信息资料更为丰富具体和翔实可靠，掌握了解到的情况更加真实可信，可资借鉴的参照和发展目标也更加明晰可及。从这份评价报告中我们清晰可见他们的研究足迹遍布大江南北，他们科学严谨、求真务实的态度是经得起检验的。

3. 根据养老事业和产业发展要求与老年群体需求提出政策建议，为完善养老政策加筑社会基础

习近平总书记在十九大报告中指出，人民群众对幸福美好生活的向往与追求就是我们工作的出发点和落脚点。分析国家的养老政策，必须看其与经济社会发展要求的适应程度，看其与广大老年群众养老需求的契合程度。不能脱离经济社会发展现状分析养老政策，也不能脱离老年群体的感受去分析养老政策。在这一点上，课题组的同志们较好地把握住了一个度，既不是无原则地为养老政策唱颂歌，也不是脱离实际一味地求全责备。我们看到，他们既满怀热情地分析养老政策颁布实施后为养老事业和产业带来的新推动、新发展和新变化，同时也科学中肯地指出了养老政策本身的缺陷和政策贯彻落实中存在的问题，在此基础上有针对性地提出了政策改进和完善的意见与建议，可谓是不抹杀成就，也不掩盖矛盾，不流于形式，也不偏于指责。讲政策的巨大作用时，事实数据例证具备，言之有物，不尚空谈，令人信服。讲存在问题和不足时，也是指向明确，不掩盖不护短，不含糊其辞。特别是针对问题提出的意见和建议，更是合国情、顺民意、有创见、促发展，会给养老政策的改进和完善，以及制度的创新注入新的生机和活力，为养老事业和产业的跨越式发展产生积极而深远的影响。

当然，这份题为《中国养老政策目标与路径》的研究报告由于时间紧迫和其他等方面的客观影响，还存在跑面不够、蹲点调查欠缺、例证还嫌不够丰富、意见建议有的还不够明确具体等不足。但总体权衡，实属瑕不掩瑜。我期待这份研究报告能在养老政策研究和制定的上层建筑领域产生巨大反响，能在养老事业和产业领域产生巨大反响，更能在社会上众多养老机构和老年人群中产生巨大反响，由此激发起一股新的动能和活力，共同为推动我国养老事业和产业发展做出新的更大的贡献。

全国老龄办原党组成员、副主任
中国老龄事业发展基金会常务副理事长

闫青春

2018年5月于北京

拥抱养老服务业发展新时代

一、新时代养老服务业发展新特点

自 2013 年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》发布以来，党中央、国务院对于养老服务业的重视与日俱增。2016 年 5 月 27 日，习近平在中共中央政治局就我国人口老龄化形势和对策举行第三十二次集体学习时强调：“构建居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，更好满足老年人养老服务需求。”如果说 2013 年是中国养老服务业发展的政策元年，那么，从 2017 年开始，中国养老服务业则进入了创新发展新时代。

新时代中国养老服务业发展的主要特征至少包括以下几个方面：

1. 随着老年人口数量快速增长，我国进入人口老龄化社会的步伐越来越快

截至 2017 年底，我国 60 岁以上老人达到 2.41 亿人，占总人口的 17.3%，人口老龄化程度日益加剧。据预测，到 2020 年，老年人口达到 2.48 亿，老龄化水平达到 17.17%，其中 80 岁以上老年人口将达到 3 067 万人；2025 年，60 岁以上人口将达到 3 亿，成为超老年型国家；2035 年，老年人口将从 2.12 亿增加到 4.18 亿，占比提升到 29%。到 2050 年，全世界老年人口将达到 20.2 亿，其中中国老年人口将达到 4.8 亿，几乎占全球老年人口的 1/4。老年人口的快速增长，结束了我国长期以来人口红利所带来的增长机会，也为养老服务业的发展带来了更多的机遇。

2. 养老服务业作为民生工程之一，政府的重视程度越来越高

2013 年国务院关于加快发展养老服务业的若干意见发布以后，各部委密集出台了一系列养老政策。2014 年，财政部等部委发布了《关于做好政府购买养老服务工作的通知》，民政部、国家发展改革委发布了《关于做好养老服务业综合改革试点工作的通知》。2015 年，国家发展改革委、民政部、全国老龄办发布《关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知》，国家发展改革委发布《关于印发〈养老服

务业专项债券发行指引》的通知》。2016年，国家卫生计生委、民政部发布了《关于遴选国家级医养结合试点单位的通知》，中国人民银行等单位发布了《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》，国务院办公厅发布《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》（国办发〔2016〕91号）。2017年，民政部、国家发展改革委等13部门印发《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》，国务院发布了《关于印发国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》等政策法规，这些都充分体现了政府对养老服务业的高度重视与支持。特别值得一提的是，2016年12月21日，习近平总书记在主持召开的中央财经领导小组第十四次会议上郑重地重申：“提高养老院服务质量，关系两亿多老年人口特别是4 000多万失能半失能老年人的晚年幸福，也关系他们子女工作生活，是涉及人民生活质量的大事。要按照适应需要、质量优先、价格合理、多元供给的思路，尽快在养老院服务质量上有个明显改善，加快建立全国统一的服务质量标准和评价体系，加强养老机构服务质量监管，坚决依法依规从严惩处欺老、虐老行为。”也就是说，养老服务作为我国的一个重要民生工程，在最高决策层面已得到完全肯定。

3. 随着养老服务业供给能力的大幅提升，提高养老服务业质量已成为当前及未来一段时期的主要任务

2015年，我国每千老人床位数为30.3张；2017年养老床位总数虽然达到700万张，但是每千老人床位数已经不足30张。按照2013年国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》提出的2020年每千名老人拥有的养老床位要达到35~45张的目标，到2020年各类养老床位缺口将达到195万~445万张之多。如果说养老床位的继续增加是完成既定目标的要求，那么，提高养老床位的利用率也是我们同时要解决的另外一个重要问题。据我们调查，目前，农村养老机构的床位利用率大约是60%，城市民营养老院的床位利用率大约只有55%。对于农村老人而言，农村敬老院大多只接受五保老人，很多的农村居民老人即使想住也住不进去；对于城市老人而言，公办养老机构条件较好、价位便宜但是床位十分有限，而民办养老机构价位低的条件不好、条件好的价位又太贵。由此可见，在今后较长的一段时期内，提高养老服务业质量，提供更多的让老百姓能够住得起又住得满意的养老床位，将是我国养老服务业近期发展的重点。

4. 随着养老服务业潜在市场日益变得清晰，养老服务业将有望成为民营企业投资新宠

根据《中国老龄产业发展报告2014》预测，2050年我国老年人口数量将达到4.8亿，2014—2050年，我国老年人口的消费潜力将从4万亿增长到106万亿元左右，占国内生产总值（GDP）的比例将增长至33%。从阿里巴巴发布的《爸妈的移

动互联网生活报告》上的数据来看，2017年，全国50岁以上的网购者人均消费近5000元，人均购买的商品数达到44件，可谓购买力惊人。京东数据同样显示，2018年2月的“年货节”期间，老年人网购生鲜品的规模相比去年同期增长超过150%。而据全国老龄委一项调查估算，2015年老年人走出家门旅游8.24亿人次，平均每人每年达4次。第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，我国老年人口受教育程度正在大幅提升：2015年已经有10.3%（2288.66万人）明确提出希望得到健康教育服务，全国已有7328143位老年人在全国52624所老年学校学习，近千万老年人通过社区教育、远程教育等各种形式参与学习。《中国民政统计年鉴》数据显示，截至2015年底，我国民政部门登记的民办非企业养老服务机构总数已达11265个、年末职工人数154987人、年末床位数1512396张、年末在院人数814035人、营业利润133907.2万元。随着《国务院办公厅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》全面贯彻执行，老年旅游、老年教育、老年娱乐、医养结合、老年公寓、养老服务等养老服务业各种业态，均将呈现出良好势头，越来越多的民营企业将积极参与到养老服务业领域，各类养老服务机构将呈现快速增长态势。除机构、社区养老服务正受到民企青睐外，养老服务业的延伸服务业——教育、娱乐、文化、金融、老年用品等，也必然吸引大批民企加盟其中。

5. 养老服务人才短缺趋势日益严峻，提高养老服务业从业人员待遇和整体业务素质迫在眉睫

据有关资料表明，目前我国失能半失能老人约有4063万，若按照国际标准失能老人与护理员3:1的配置标准推算，我国至少需要1300万护理员。目前空巢老人比例达到51.3%，未来该比例将达到70%，特别是针对“421结构家庭”。我国空巢和独居老年人则持续递增至2020年的1.18亿、2030年的1.8亿，以及2050年的2.62亿。我国养老人才的短缺，究其原因，是养老行业从业人员的待遇普遍偏低、社会地位相应偏低、工作较为辛苦、责任相对较大，等等。一般民营养老院从业人员普遍都是40岁以上的农村中老年人，文化程度普遍偏低。正因为如此，养老行业从业人员整体素质偏弱、文化水平偏低也成为不争事实。显然，如果不能尽快提高养老院从业人员的工资待遇及相应的社会地位，我国养老行业的服务水平难以很快提高。

6. 养老政策的“最后一公里落地难”问题仍然较为普遍，将现有的养老优惠政策尽快落到实处是养老新时代的必然要求

从我们的实地调研结果看，目前国家有关部委的政策已经十分明确，但在执行过程之中，总是会存在一些矛盾和问题，使得国家的政策难以贯彻执行。究其原因，还是各部门的政策互相没有配套协同所致。养老政策未来很长一段时期的重点务必

下沉，也就是说，要由过去的以宏观管理部门的政策制定为主，下沉到各级地方政府尤其是街道办事处、乡镇府落实政策为主；以各部委分别出台相关鼓励养老政策为主，下沉到各个部门相互协作为主；要以打破行业壁垒为主，下沉到制定养老行业的技术标准为主。以反映最为强烈的养老消防为例，消防部门目前并没有有关养老的具体政策，因此在执行过程中就有很大的偏差，导致很多新办养老院无法正常开业，也成为很多已经开业的养老院无法通过消防检查的理由。从实际出发，制定出我国养老行业的消防技术标准，成为我国养老行业发展的政策瓶颈。在这里，我们还要呼吁一下，我国广大农村地区尤其是广大中西部地区的农村地区，养老设施明显不足、养老服务水平严重滞后问题还十分突出，需要各级政府部门投入更多的资金、提供更多的社会保障机制，保证这些老年人老有所依、老有所养。

7. 养老服务标准化建设及推进养老机构服务质量提升已势在必行

标准化是养老行业科学、规范发展的基础，服务质量是养老服务的核心内容。实施标准化的管理与服务是我国养老服务业质量提升，不断满足老人需求的必由之路。2017年3月22日，民政部等六部委发布《关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知》，在重点内容中的重点行动提到“加快养老院服务质量标准化及认证建设”，充分发挥服务质量认证的作用、提升养老服务业整体质量及水平，已经是各方共识的、社会主义新时代下促进养老服务业持续健康发展的重要手段。通过认证活动的开展，养老机构能够发现投资者在质量安全及管理方面的不足及改进空间，促使管理与服务更加符合规范要求，从根本上保证服务的质量安全，提高管理水平，加强风险防控，提高核心竞争力；同时，认证有助于保护消费者权益，打造公开透明的消费环境，有利于诚信文化建设；有助于整体养老服务市场的扩大，优质养老服务品牌的形成，提升行业的整体发展；同时，国际通行的第三方认证机构的介入，也将促进政府职能的转变，提升公共服务水平，有利于建立监管养老机构服务的长效机制。

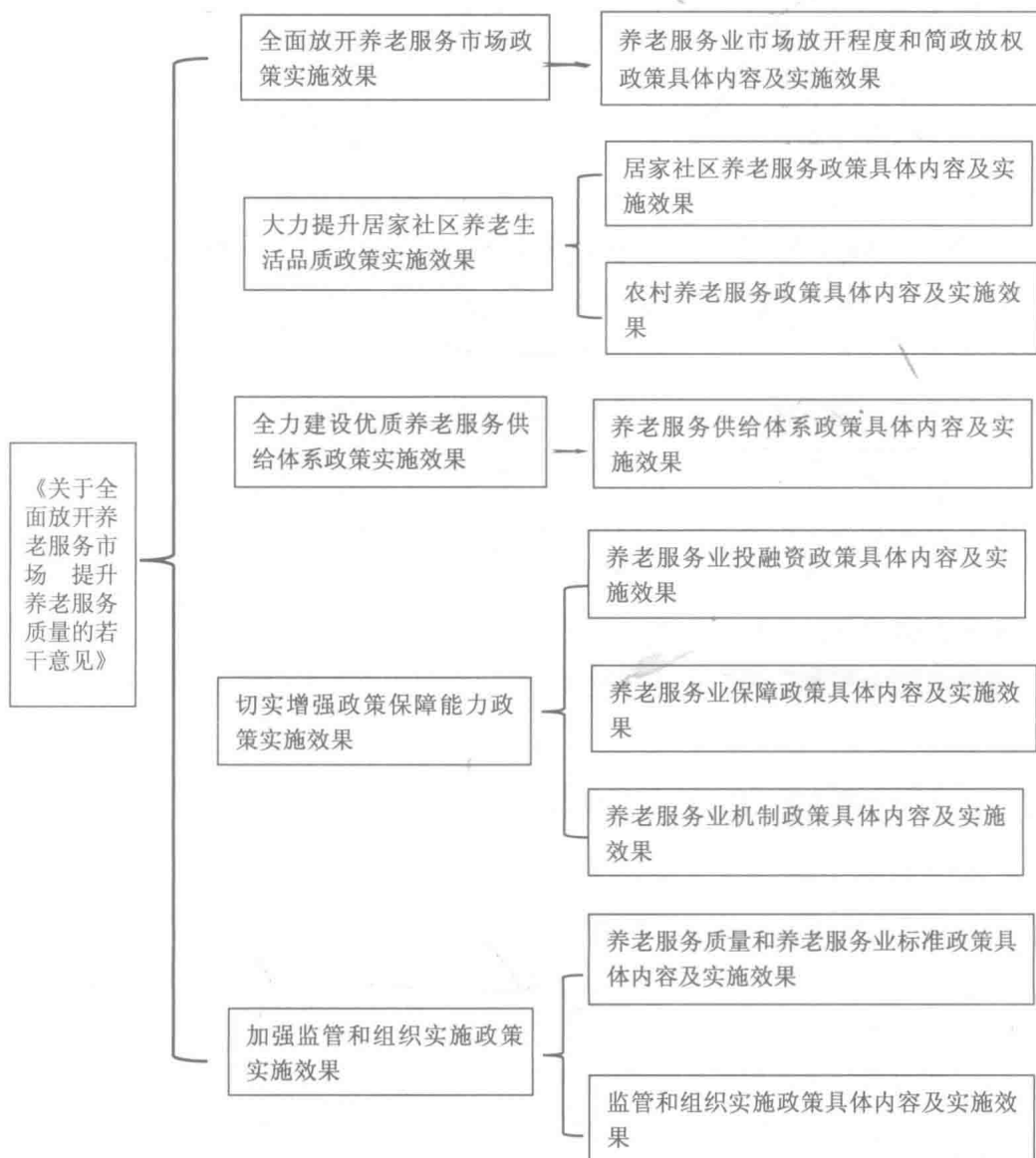
二、本书写作的总体思路

近年来，各级政府部门为实现2020年国务院制定的有关养老服务业发展目标，密集出台了各项政策。为了更加明确养老政策实施的效果，分析各个政策在实施过程中面临的问题，我们对近年来的养老政策目标、实施效果、存在的问题进行了较为系统的梳理，在此基础上，提出了相关的政策建议。

（一）明确养老政策目标和政策具体内容

由于近年养老政策出台的主体众多、内容十分广泛，因此，我们选择了2016年

《国务院办公厅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》（国办发〔2016〕91号）作为我们的核心政策分析目标。该文件无论在养老领域涉及的广度还是深度而言，都是其他文件无法能及的。根据该文件的内容，我们将养老政策目标、各个政策具体内容进行了细化，详见下图所示。



1. 养老服务业市场放开程度和简政放权政策具体内容及实施效果

——各地省、市、县养老服务业领域简政放权政策落实情况，下一步亟待下放的权力还有哪些；国家层面权力下放的过程中，地方政府对接情况，出现无法实现对接的原因，地方政府应如何实现精准对接。

——营利性和非营利性养老机构设立，需经哪些部门审批，是否实现审批程序

公开，简化程序和审批时限等相关政策落实情况及落实难点。

——养老机构设立过程中，非本地投资者举办养老机构与当地投资者享受同等政策待遇情况。

——各地在公办养老机构改革过程中，公建民营的具体做法和相关政策落实。

——养老服务行业信用建设政策落实及实施效果评估，包括第三方征信、黑名单制度和市场退出机制等。

在明确政策落实情况和落实难点的基础上，评估政策实施效果，并提出相应的对策建议。

2. 居家社区养老服务政策具体内容及实施效果

——全国各地社区综合服务信息平台建设情况，助餐、助洁、助行、助浴、助医等社区养老服务。

——全国各地社区服务中心（站）、社区日间照料中心、卫生服务中心等社区养老服务基础设施建设情况。

——老旧居住小区和老年人家庭的无障碍改造。

——老年宜居住宅和代际亲情住宅建设情况。

——保障性安居工程中适老化设施配套建设情况。

在对上述政策落实情况和落实难点的基础上，评估政策实施效果，并提出相应的对策建议。

3. 农村养老服务政策具体内容及实施效果

——国家及各地出台了哪些涉及农村地区养老服务业政策文件。

——农村地区养老服务内容及供需分析。

——农村地区养老服务设施建设，相关建设标准文件发布。

——农村敬老院建设和改造，相关设施达标情况。

——农村老年人的应急处置和评估帮扶机制构建。

——农村地区养老服务人才队伍建设。

在明确农村养老服务政策落实情况和落实难点的基础上，评估政策实施效果，并提出相应的对策建议。

4. 养老服务业投融资政策具体内容及实施效果

——养老服务业投融资（民间资本、企业债券、产业基金、专项基金、抵押贷款等）政策及模式，投融资模式基本要素（环境、主体、渠道、项目运营机制、追

索权形式、项目产权与所有权等)分析。

对养老服务业投融资政策落实难点和实施效果进行分析评估,结合落实情况及难点提出相应的对策建议。

5. 养老服务供给体系政策具体内容及实施效果

——“互联网+”养老服务创新方面,国家及地方分别出台了哪些“互联网+”养老服务的政策文件,政策文件部署的重点任务;居家养老与移动互联网、云计算、物联网、大数据等技术融合情况,所提供的服务内容;适合老年人的智能化产品、健康监测可穿戴设备、健康养老移动应用软件(APP)等设计开发及社会供需情况;养老服务公共信息资源向各类养老服务机构开放情况。

——在医养结合方面,养老机构开办医疗卫生机构情况,目前有哪些因素阻碍养老机构开办医疗卫生机构(政策法规、部门协调、机制障碍、资金投入、机构条件等);养老机构内设医疗卫生机构纳入医保定点情况,老年人就医费用报销和结算情况;各地开展长期护理保险基本情况;养老机构内设医疗卫生机构人才队伍建设情况。

——在老年产品方面,为老服务产品用品的分类,市场上相关产品用品满足老年人需求的程度;为老服务产品用品高新技术企业享受企业所得税优惠情况。

——适老金融服务方面,适合老年人的理财、保险产品有哪些,满足老年人金融服务需求的程度;养老金管理公司试点情况(试点公司、业务范围、相关业务开展情况等)。

在明确政策落实情况和落实难点的基础上,评估政策实施效果,并提出相应的对策建议。

6. 养老服务业保障政策具体内容及实施效果

——国家现有土地政策和各地养老服务用地供给政策,政策要点,政策落实情况,已落实政策和未落实政策。

——养老服务教学资源(卫校、职校、培训机构)。

——家庭成员养老服务培训、护理员培训及护理员培训补贴落实情况。

——养老护理员被纳入企业新型学徒制试点和城市积分入户政策范围情况。

在明确政策落实情况和落实难点的基础上,评估政策实施效果,并提出相应的对策建议。

7. 养老服务业机制政策具体内容及实施效果

梳理各地关于价格形成机制、职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制、

行业从业人员奖惩机制、监管机制等政策，在明确政策落实情况和落实难点的基础上，评估政策实施效果，并提出相应的对策建议。

8. 养老服务质量和养老服务业标准政策具体内容及实施效果

——国家及地方出台的养老服务评估、养老服务业标准的文件，文件对养老服务业各领域标准的规定，对养老服务评估的具体方法、评价指标等内容。

——各地对养老机构综合评估和报告制度的落实情况，政府运营养老机构实行老年人入住评估制度的实施情况。

——哪些省市开展养老机构、养老服务的第三方评估，评估结果是否作为政府购买服务和建设运营补贴的依据。

在明确政策落实情况和落实难点的基础上，评估政策实施效果，并提出相应的对策建议。

9. 监管和组织实行政策具体内容及实施效果

——各省、市、县养老服务监管具体举措，是否有利用举办养老机构名义和利用养老服务设施开展与养老服务无关的活动，是否对养老设施和服务进行定期安全检查；各地是否开展了养老服务领域非法集资信息监测和分析、政策宣传和风险提示工作；养老服务中虐老欺老行为查处情况。

——各省、市、县宣传报道“尊老、敬老、孝老”文化的主要途径，在打击虐待、伤害老年人及侵害老年人合法权益行为上采取了哪些行动，开展了哪些老年人文化体育娱乐活动。

——各地出台的“全面放开养老服务市场、提升养老服务质量”配套政策情况，由哪些部门负责对政策实施进行跟踪分析和监督检查，实施效果如何。

（二）选择合适的评价指标，通过调查研究，确定实际养老政策目标的完成程度，找出政策实施过程中的不足

在养老政策目标和政策内容确定的前提下，分析目前目标完成情况，成为我们分析问题的关键。为此，我们针对各个目标选择了两类指标：定性和定量指标，按照有关政策要求，设定了他们的目标值。在问卷调查、实地调研、专家座谈的基础上，对各类指标进行了评价。考虑到评价的结果有诸多的不足，我们选取了只是反映趋势性的评判结果：优秀（90~100分）、优良（80~90分）、良好（70~80分）、及格（60~70分）、不及格（60分以下）。具体指标体系包括如下几个方面：

【全面放开养老市场政策指标】在定量指标方面，我们选择了“先照后证”政

策覆盖率、老年人对公建民营养老机构满意度、老龄人群对民非养老机构价格满意度、老龄人群对营利性养老机构价格满意度、政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例、养老服务行业黑名单制度覆盖率等指标；在定性指标上面，我们选择了养老服务行业法人、从业人员信用评级，对养老机构审批过程中涉及的各有关部门满意度、养老服务行业法人、从业人员和服务对象的行业信用体系评价，根据养老消防管理配套办法等指标。

【大力提升居家社区养老生活品质指标】在定量指标方面，我们选择了城市社区养老服务设施覆盖率、15分钟养老服务圈覆盖率、集体土地权益收入用于养老的比例、农村社区养老服务设施覆盖率、一乡（镇）一敬老院覆盖率、老旧居住小区的适老化改造率等指标；在定性指标方面，我们选择了提高老年人生活便捷化水平、完善土地支持政策等指标。

【全力建设优质养老服务供给体系指标】在定量指标方面，我们选择了拥有医疗保险定点养老机构的比率、紧急救援系统覆盖率、社区综合服务信息平台与户籍医疗等信息资源对接率、拥有“医养结合”绿色通道的养老机构比率、大型养老产品企业市场占有率、适老金融占总金融规模的比率等指标；在定性指标方面，主要选择了医养结合政策出台及执行情况、养老用品企业享受所得税政策出台及执行情况、适老金融政策出台及执行情况等。

【切实增强政策保障能力指标体系】定量指标主要包括护理型床位占当地养老床位总数的比例、养老机构土地供给增长率、普通院校开设养老服务课程比例、享受政府购买服务的老年人占老年人总数比例；定性指标主要包括养老用地政策的配套、养老服务发展规划制定、养老人才政策的配套、养老财政政策的配套、养老投融资政策的配套等。

【加强监管和组织实施指标】定量指标主要选择了各地养老服务协同配合监管机制建立覆盖率、养老机构养老服务设施合格率、公办养老机构老年人入住评估率、老年人文化体育场所覆盖率、养老服务优惠政策覆盖率；定性指标包括行业自律、宣传引导、督促落实。

【养老服务质量与标准化部分评估指标体系】定量指标主要包括养老护理人员持证上岗率、65岁以上老年人健康管理率、养老机构的老年人养老保险覆盖率、享受政府购买服务的老年人占老年人总数比例、养老机构适老化改造率、养老服务机构对现行服务质量政策满意率、接受服务老年人对养老服务质量的满意率；定性指标包括养老机构服务标准体系的制定、养老社区标准体系、老年用品质量标准体系。

（三）在对养老政策目标实现程度的评价基础之上，提出相关政策建议

主要包括：进一步落实全面放开养老市场决定，建立中国特色养老体；把提升

居家社区养老服务质量作为下一步养老工作的中心任务，加大支持力度；以市场为导向，构建完整的养老服务产业链；提升政策保障能力，加大部门之间的协调力度；进一步加强监管组织实施和加大宣传力度；加快出台养老服务质量与标准化的相关文件，尽快使养老服务业进入良性循环发展轨道。

三、本书结构

2017年初，国家发展改革委产业所与中国质量认证中心、北京七彩乐居养老服务有限公司合作开展了“我国养老产业发展目标与路径”的课题研究。在研究中，我们重点参照《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《国务院办公厅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》（国办发〔2016〕91号）、《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》（国发〔2017〕13号）等相关政策文件，对我国已发布的养老政策有关目标、措施、面临的问题进行为期一年的分析和研究，最终形成题为《中国养老政策目标与路径》的研究报告。

本书是在上述研究报告的基础上形成的，全书共分为三大部分，各部分的具体安排如下：

第一部分是《中国养老政策目标与路径》主报告部分，分别从全面放开养老服务市场、大力提升居家社区养老生活品质、全力建设优质养老服务供给体系、切实增强政策保障能力、加强监管和组织实施、养老服务质量与标准化等六个方面，对我国已发布的养老政策目标、政策内容、完成情况及相关政策建议进行分析。各章内容均结合所研究的重点，对已发布的养老政策的政策要点及政策实施情况进行分析，明确了相关政策举措在推进落实过程中所遇到的问题，并结合问题提出了相应的对策建议。

第二部分是调研报告和专题报告部分。为准确地了解相关养老政策的具体实施情况，课题组成员先后赴辽宁、黑龙江、浙江、江西，以及我国香港、澳门、台湾等地区进行实地调研，并形成了系列研究报告，如《香港地区提供养老服务的经验与启示》《澳门养老保障机制构建的经验与启示》《中国台湾地区养老服务业考察调研报告》《浙江省养老服务业调研报告》《大庆市“医养结合”养老模式调研报告》《萍乡市养老服务业调研报告》等。课题组结合养老服务领域热点话题，邀请相关领域专家执笔，撰写了《我国养老服务认证认可制度建设专题报告》《养老机构消防安全调查报告》。上述调研报告和专题报告均收录于本书。

第三部分收录了养老服务领域的部分优秀企业和项目、养老政策评价调查问卷，