



# 中国养老进入服务新时代

China's Social Security for Older People into Care-oriented New Era

■ 董红亚◎著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老进入服务新时代 / 董红亚著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 3

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3822 - 6

I. ①中… II. ①董… 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 287193 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 马明 李凯凯  
责任校对 闫萃  
责任印制 王超

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京明恒达印务有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2019 年 3 月第 1 版  
印次 2019 年 3 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 22  
插页 2  
字数 350 千字  
定价 89.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书系国家自然科学基金重大项目  
“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究” (项目批准号:71490733)成果

## 前 言

养老是一个多义词。学术概念、工作语言和群众的日常话语同时使用，有时候看似谈的是同一个话题，实际上并不尽然。群众口中的养老，更多讲的是老年期的生活状态，更多的是指退休后的休闲生活。即便所谓的“抱团养老”，也是希望和一批身体健康的老人住在一起，能有一个互相照应。在政府的工作语言中，不同部门所指也不一样，人力资源和社会保障部门讲养老，主要是指养老保险；民政部门讲养老，主要是指养老服务；卫生部门讲养老，主要是指老年医疗；老龄办系统讲养老，主要是指老年人的生活方式；发改部门讲养老，主要是老龄产业或老年服务业态。深究起来，从学术的角度分析，养老确有不同指代，当我们讲养老保障时，更多的是面向老年人的社会保障体系，而讲生活照料时，则主要是指养老服务。

同样，服务也是个多义词。一个很平常的词，要严格定义很困难。用《现代汉语词典》解释，是指为集体（或别人的）利益或某种事业而工作。这种解释好像不能完全尽意。相对来说，360百科词条的解释可能更好一些，服务是指为他人做事，并使他人从中受益的一种有偿或无偿的活动，是不以实物形式而以提供劳动的形式满足他人某种特殊需要。在经济学中，服务产品相对于实物产品，具有非实物性、不可储存性、不可复制性、生产与消费同时性等特征。

把这样两个词放在一起，“养老服务”，当然会产生更多的含义，甚至歧义。学者们从不同角度下的定义也各不相同，可以说不胜枚举。但万变不离其宗，因为养老服务最终的落脚点是提供人身服务。因此，大体上概括，养老服务是指为老年人提供必要的生活照料，满足其物质生

活和精神生活的基本需求。这种涉及物质和精神生活的照料，又包括了养老服务机构、服务项目及标准、服务队伍、资金投入等硬件、软件等多个要素。当把对象限定为失能失智老人时，它接近或等同于长期照护。长期照护是国际通用的叫法，能够更加精准地确定服务对象，提供更有质量的服务。

有鉴于上述，笔者在研究时，不就养老服务谈养老服务，而是站在老年社会保障的高度看服务发展，着眼整个为老服务的改革发展。两年前开始写作时，用的书名是本人2013年发表的一篇论文《中国养老保障进入服务时代》。初稿完成时，欣逢党的十九大召开。习近平总书记作出了中国特色社会主义进入新时代的重大论断。这为养老服务业进一步改革发展标定了历史方位。为此，我对本书的立论进行了重新审视，认为养老服务也进入了新时代，并着眼新时代，对全书各章节作了调整和补充。

养老进入服务新时代，是从我国经济社会发展的实际作出的判断，可从以下内涵做解读。

一是养老保障体系建设进入服务发展阶段。在老年人生活、医疗有了较好保障后，服务问题走上社会前台。道理很简单，服务与生活质量密切相关。当人们吃饭、看病都成问题时，是谈不上服务的。基本生活、基本医疗问题解决了，才会有服务的需求。而且这种需求将会伴随人类社会前所未有的长寿时代，持续较长时间。从基本生活到服务，实现全人保障，这就是人民日益增长的美好生活需要。

二是养老服务进入高质量发展阶段。如果从2000年我国进入老龄化社会，开启社会养老服务体系建设的算起，这项工作已持续近20年。特别是党的十八大后，发展推进的力度更大，取得的成绩明显。在快速发展中，一些深层次、结构性的矛盾逐渐显现，必须从供给侧发力，进行结构性改革，实现高质量发展。高质量的发展要求，不仅是新时代的要求，也是养老服务业自身内在逻辑发展的要求。

养老服务业的供给侧，涉及方方面面，有思想观念的问题，也有体制机制的问题；有设施资金的问题，也有人力保障的问题；有政策支持及落实的问题，也有制度整体设计的问题。如果按要素分，主要应包括理念、体系、机制、设施、内容、标准、投融资、经费保障、技术手段、

人才队伍和文化，制度建设贯穿其中。由此，本书分章展开了阐述。从制度定位讲，新时代的养老服务体系，应该在借鉴老龄化先行国家的经验，发挥市场机制的作用，强化原居安养，同时扎实地根植于中国文化，形成中国特色。原居安养，体现社区照顾理念，是养老服务新时代制度设计和服务供给的发展导向。在内容供给方面，围绕照护核心，着眼全人全生命周期服务体系建设，着力机制改革，积极推进医养结合。在投融资供给方面，它和长期照护保障经费一起构成了一个问题的两个方面，投融资是讲设施建设，长期照护保障是解决老年人支付问题，是从需求侧角度谈的，这两个方面是养老服务产业发展的重要支撑。在文化供给方面，党的十九大报告提出要积极构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，从多元主体供给角度把孝亲敬老文化建设提高到了新的高度。与新时代发展相适应的文化应该是老龄文化，其中的核心是照护文化。以上方面或环节，均需要制度设计先行，从制度上做规范和引导。从一定意义上讲，现有养老服务发展碰到的问题，都与制度缺失有关。

新时代养老服务业的发展，必须全方位推进供给侧结构性改革，创新体制机制，发挥市场配置资源的决定性作用和更好地发挥政府作用，唯如此，才能不断推进养老服务的高质量发展，回应每个人对老年生活的安全和美好预期，更好地满足老年人日益增长的美好生活需要。

# 目 录

第一章 养老进入服务新时代 .....	(1)
第一节 养老进入服务新时代的内涵 .....	(2)
第二节 养老服务新时代的基本构架 .....	(9)
第三节 确立养老服务新时代的重大意义 .....	(15)
第二章 构建新时代中国特色养老服务体系 .....	(19)
第一节 中国现有社会养老服务体系的解析 .....	(19)
第二节 系统论视角下养老服务体系建设存在的不足 .....	(24)
第三节 新时代中国特色养老服务体系的重构 .....	(27)
第四节 高质量是新时代养老服务体系建设的目标 .....	(33)
第三章 以市场为导向推进养老服务业改革 .....	(42)
第一节 运用市场机制配置养老服务资源 .....	(42)
第二节 公办养老机构改革与发展 .....	(53)
第三节 养老机构公建民营实践探索 .....	(70)
第四节 居家养老服务市场化改革的“温州模式” .....	(80)
第四章 养老服务设施建设 .....	(92)
第一节 养老服务设施及供给现状 .....	(92)
第二节 优化养老服务设施供给结构 .....	(97)
第三节 推进老年宜居环境建设 .....	(106)
第四节 发达国家养老服务设施建设 .....	(112)

<b>第五章 全人服务视角下医养结合研究</b> .....	(122)
第一节 医养结合型养老服务 .....	(122)
第二节 医养结合型养老服务需求 .....	(128)
第三节 医养结合型养老服务政策 .....	(136)
第四节 医养结合型养老服务供给现状 .....	(141)
第五节 推进医养结合型养老服务的对策 .....	(151)
<b>第六章 养老服务标准化建设</b> .....	(157)
第一节 养老服务标准化的意义 .....	(157)
第二节 养老服务标准化建设取得的成果 .....	(161)
第三节 养老服务标准化建设中的问题 .....	(167)
第四节 科学推进养老服务标准化建设 .....	(171)
<b>第七章 养老服务业投融资机制研究</b> .....	(182)
第一节 养老服务业现有投融资政策概述 .....	(182)
第二节 养老服务业盈利模式分析 .....	(193)
第三节 养老服务业资金供求分析——以 Z 省为例 .....	(198)
第四节 养老服务业投资主体分析 .....	(201)
第五节 养老服务业融资机制创新研究 .....	(209)
<b>第八章 长期照护经费保障机制研究</b> .....	(221)
第一节 长期照护保障经费的含义 .....	(221)
第二节 税收方式的保障机制实践 .....	(223)
第三节 社会保险方式的保障机制探索 .....	(234)
<b>第九章 智慧养老系统建设</b> .....	(246)
第一节 智慧养老的概念及其意义 .....	(246)
第二节 智慧养老系统建设的特点 .....	(251)
第三节 智慧养老系统的发展趋势和对策 .....	(259)

第十章 养老服务人才队伍建设 .....	(265)
第一节 养老服务人才队伍的含义 .....	(265)
第二节 养老服务人才队伍建设的成效 .....	(267)
第三节 养老服务人才队伍建设存在的问题 .....	(273)
第四节 普莱斯模型视角下养老服务人才队伍建设 .....	(277)
第五节 推进养老服务人才队伍建设的对策 .....	(283)
第十一章 养老服务制度建设 .....	(288)
第一节 制度及养老服务制度 .....	(288)
第二节 中国养老服务制度供给成效和构建逻辑 .....	(292)
第三节 养老服务制度供给存在的问题及成因 .....	(300)
第四节 切实加强养老服务制度供给 .....	(309)
第十二章 新时代的老龄文化建设 .....	(319)
第一节 构建与老龄化社会相适应的新文化 .....	(319)
第二节 照护文化是老龄文化的重心 .....	(324)
第三节 照护文化和孝文化的关系 .....	(326)
第四节 培植发展照护文化的路径 .....	(330)
参考文献 .....	(333)
后 记 .....	(340)

## 第一章

# 养老进入服务新时代

党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代的科学论断，为各行各业的发展标定了新的历史方位。对社会保障特别是老年保障体系建设来说，这一论断尤其具有重大意义。习近平总书记在报告中强调，进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“日益增长的美好生活需要”，充分体现在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等民生“七有”上，“老有所养”是其中的重点。“不平衡不充分的发展”在民生领域主要表现在“就业、教育、医疗、居住、养老”等五个方面，“养老”又是其中之一。对“老有所养”，习总书记在报告中作了进一步展开，要求“按照兜底线、织密网、建机制的要求，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”；要“健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系”；要“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”。将养老和孝老、敬老连在一起，要求构建养老、孝老、敬老“三位一体”的政策体系和社会环境，是对养老服务业发展的新提法，是一种全新的要求，含义十分丰富。如果说养老是现代社会非血亲的一种社会照护形态，那么孝老就是基于血亲的传统家庭照料模式；敬老，是全社会的参与，是社会氛围的营造。这种把现代和传统结合起来，构建政府、市场、家庭和社会等多元共担模式，让养老服务根植于中国的文化传统，从政策和社会环境两方面着力，从而形成中国特色的养老服务体系，是破解“养老”之难，实现“老有所养”的重大措施，是今后养老服务业改革发展的基本思路和发展路径。

## 第一节 养老进入服务新时代的内涵

时代是与人紧密联系的时空概念，既与人直接相关，又与影响人的意识的客观环境密切相关，是综合性的社会历史过程。判断一个时代是否成立，需要有相应的基础条件。养老服务进入新时代，是中国特色社会主义进入新时代的具体体现，是老年社会保障制度建设不断推进的必经过程，也是中国养老服务业深化发展的必然要求。

### 一 养老进入服务新时代的内涵

养老进入服务新时代，是今后我国社会发展的重大主题，是根据我国社会主要矛盾发生变化提出并确立的。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，要求养老服务领域深刻理解其中的新内涵，明确时代发展的主题。

一是养老保障进入服务时代。在新时代，尽管老年人的基本生活保障、医疗保障制度还存在一些问题，但从制度构建看已不是主要矛盾。相对来说，老年人的服务需求日益突出，生活质量、生活品质成为老年人的基本诉求，成为社会的普遍需要；与之对应，养老服务的制度建设还相对薄弱，面对新时代新需求，社会保障制度建设要适时地实现发展重点的转变，建立健全服务体系，推进我国养老保障制度的全面发展。

二是养老服务进入高质量发展时代。在新时代，我国将建成全面小康社会，并推进社会主义现代化建设，同时又进入了前所未有的长寿时代。养老服务需要回应这一新时代，在发展中深化改革，在改革中推进发展，解决整个行业不平衡不充分的发展问题，做到高标准，实现高质量发展。要从供给侧入手，推动养老服务业结构性改革，从量的发展转向量质并重，更加重视质量和效益，满足老年人日益增长的美好生活需要，不断提高他们的获得感。

## 二 养老具备进入服务新时代的基本条件

(一) 深度老龄化是今后我国社会发展的重要特征, 服务需求成为一个紧迫的重大的社会问题

深度老龄化是人口老龄化发展的必然过程, 有别于国际上通行的以人口老龄化指标判定老龄社会的划分标准, 这是一个综合性概念。其特征, 既包括人口老龄化系数, 也包括人口流动、居住方式、家庭服务功能衰退等指标。我国自 2000 年进入人口老龄化社会后, 已开始逐步迈入深度老龄化, 进入长寿时代。

一是老年人口基数庞大。“六普”表明, 全国 60 岁及以上人口为 1.77 亿, 占总人口的 13.26%, 其中 65 岁以上老年人口超过 7% 的有 26 个省、市<sup>①</sup>。截至 2017 年, 60 岁及以上人口超过 2.4 亿, 占总人口的 17.3%<sup>②</sup>。老年抚养比持续提高, 早在 2012 年就超过了 20%, 达到 20.66%<sup>③</sup>。在现有政策框架下, 未来 40 年, 我国的老龄化进程将不断加速。即便生育政策有所调整, 老年基数大仍是我国一大基本国情。据预测, 到 2026 年我国老年人口将达到 3 亿, 2037 年超过 4 亿, 2051 年达到最大值, 之后一直维持在 3 亿—4 亿的规模, 是世界老龄人口最多的国度<sup>④</sup>。

二是高龄化趋势不可逆转。2016 年底, 全国 80 岁及以上高龄老年人口达 3086 万人。有关部门预测, 2025 年之前, 高龄人口将一直保持年均 100 万的增长态势, 到 2050 年超过 1 亿, 占世界高龄老人总量的 1/4<sup>⑤</sup>。

三是失能老年人口不断增加。我国是失能老年人口最多的国家。从 2006 年开始, 这一数字就突破了 1000 万。2007 年底, 全国失能老人

① 中华人民共和国国家统计局:《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)》, (<http://www.stats.gov.cn>)。

② 中华人民共和国国家统计局:《2017 年经济运行稳中向好、好于预期》, 本章有关 2017 年的数据除注明外, 均源于这一报告。

③ 吴玉韶、党俊武:《中国老龄事业发展报告(2013)》, 社会科学文献出版社 2013 年版, 第 2 页。

④ 李伟、孔伟:《老龄工作手册》, 中国出版社 2009 年版, 第 18 页。

⑤ 同上书, 第 18 页。

1350万，几乎相当于3个挪威的人口<sup>①</sup>。到2016年末全国有失能老人4063万，占老年人口的19.0%，其中完全失能老人1080万，占老年人口总数的6.23%<sup>②</sup>。慢性病患者老年人数持续增加，2012年为0.97亿人<sup>③</sup>；2013年突破1亿人，并继续增长。

上述三个特点，使得包括老年人生活、医疗、服务在内的社会保障制度建设成为突出的问题。穆光宗称之为“供养—照料—慰藉”三重脱离<sup>④</sup>。其中生活照料等服务问题之所以突出出来，是因为反映深度老龄化的另外三大特征的聚集效应。

一是家庭小型化、少子化。“六普”表明，我国平均家庭人口为3.1人，比“五普”减少了0.34人<sup>⑤</sup>。根据国家卫计委的家庭发展报告，近几年我国的平均家庭规模已降至3人以内。

二是人口流动化、空巢化。2016年底全国人户分离的人口2.92亿人，其中流动人口为2.45亿<sup>⑥</sup>，并呈增长趋势，外出流动人口主要以青壮年为主。这一从改革开放以来形成的社会特征，导致广大城乡出现了大量的空巢家庭。到2012年，空巢老年人口达到0.99亿人<sup>⑦</sup>，其后一直保持在1亿多。从比例看，单人户和夫妇二人户合计，城乡老年人独居比例分别为46.4%和39.09%<sup>⑧</sup>。

三是住房结构单元化、板式化。城市化过程中，父母子女共居传统四合院的大家庭聚居模式，已让步于子女和父母分别居住在各自的单元

① 穆光宗：《应对不健康老龄化：日本的长期护理保险制度》，《中国社会报》2014年5月26日第4版。

② 张恺悌：《全国城乡失能老年人状况研究》新闻发布稿（2011.3.1）（<http://www.cncaprc.gov.cn>）。

③ 吴玉韶、党俊武：《中国老龄事业发展报告（2013）》，社会科学文献出版社2013年版，第3页。

④ 穆光宗：《当前家庭养老面临的困境及应对》，《人民日报》2014年6月16日第15版。

⑤ 中华人民共和国国家统计局：《2010年第六次全国人口普查主要数据公报（第1号）》（<http://www.stats.gov.cn>）。

⑥ 中华人民共和国国家统计局：《2016年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》2017年3月1日第10—11版。本章的2016年数据除注明外，均来自国家统计局的这一统计公报。

⑦ 吴玉韶、党俊武：《中国老龄事业发展报告（2013）》，社会科学文献出版社2013年版，第3页。

⑧ 翰林言：《关注我国社会转型期的家庭变动》，《人民日报》2014年6月16日第15版。

板式住房中,这种居住习惯的变化直接影响着养老服务方式,致使传统的子女对父母的日常生活照料变得不可得<sup>①</sup>。

这些特征使得家庭照护的人力资源趋于衰竭,服务的可得性、可及性大不如以往,原来由家庭内部解决的养老服务职能变得较为困难。一方面庞大的老年群体需要照料,另一方面传统照料主体中的家庭已难以承担,养老服务需要走向社会化,由社会解决老年服务需求成为一个重大的社会议题。

(二) 由生活到服务是老年保障制度建设的基本规律,服务保障上升为优先工作

老年保障制度是社会现代化的产物。由生活、健康递进到服务保障是现代养老保障制度的独特发展规律。这已为现代社会保障制度的发展历程所充分证明。19世纪80年代德国俾斯麦时期首创社会保险制度,主要目的就是维持社会成员生存所必需的生活资料。“二战”以后,在医疗保障制度逐步完善后,社会服务正式成为西方社会政策框架的组成部分<sup>②</sup>。在老龄化程度较高的英法等国,“福利”几乎是社会服务的代名词,北欧国家使用服务的老年家庭占到了家庭总数的19%<sup>③</sup>。当前,我国社会保障制度建设也正在经历着这一过程。

首先是基本生活保障实现了制度全覆盖。这一制度由城镇职工养老保险、城镇居民社会养老保险、机关事业单位养老保险制度和新型农村社会养老保险四项内容构成,其所织就的养老保障网,实现了人民群众几千年“老有所养”的梦想。2016年末,全国参加城镇职工基本养老保险人数37862万人,参加城乡居民基本养老保险人数50847万人。全国企业退休人员月平均基本养老金从2012年的1686元增加到2016年的2362元,2017年国家按平均5.5%的水平继续上调养老金<sup>④</sup>。2017年末,全国共有1479.9万人享受城市居民最低生活保障,4576.5万人享受农村居民最低生活保障,496.9万人享受农村特困人员救助供养。

① 董红亚:《住房对养老及服务方式的影响》,《浙江学刊》2010年第3期。

② 潘屹:《西欧社会服务的概念和实践以及发展趋势》,引自岳经纶、刘洪等《社会服务——从经济保障到服务保障》,中国社会科学出版社2011年版,第19页。

③ 同上书,第22页

④ 郑秉文:《我国社会保障改革成就卓著》,《人民日报》2017年10月23日第14版。

其次是医疗保障实现了制度全覆盖。这一制度由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、医疗救助制度组成，2016年，参加城镇基本医疗保险人数74839万人，其中参加职工基本医疗保险人数29524万人；参加城镇居民基本医疗保险人数45315万人；全年资助5620.6万人参加基本医疗保险，医疗救助3099.8万人次。从2012年开始，医疗保险参保人数超过13亿，覆盖面达到98%以上；构建起世界上规模最大的基本医疗保障网<sup>①</sup>，基本实现了全民医保。医疗保险待遇水平明显提高，2016年职工医疗保险和居民医疗保险最高支付限额分别为当地职工平均工资和当地居民人均可支配收入的6倍；城镇居民基本医疗保险补助从2012年的240元提高到2016年的420元<sup>②</sup>，2017年达到450元<sup>③</sup>。

再次是精准扶贫工作力度不断加大。按照每人每年2300元（2010年不变价）的农村贫困标准计算，2016年农村贫困人口4335万人，比上年减少1240万人。十九大报告指出，“脱贫攻坚战取得决定性进展，六千多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从百分之十点二下降到百分之四以下”。加强了农村低保和扶贫开发的衔接，截至2017年11月底，全国所有县（市、区、旗）的农村低保标准均达到或超过国家扶贫标准。特殊人群的关爱保护工作稳步推进，全国76.9万留守儿童中，89.5%落实了监护责任<sup>④</sup>。

党的十九大对今后社会保障工作提出了新的要求，明确要全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续多层次的社会保障体系。可以预见，生活保障的力度还将继续加强，中央决定全面实施全民参保计划，医疗保障仍有不少问题需要破解，但顺应深度老龄化社会的需求，服务保障将成为最重要的制度建设议题列入党政领导的议事日程。

---

① 吴玉韶、党俊武：《中国老龄事业发展报告（2013）》，社会科学文献出版社2013年版，第6—7页。

② 郑秉文：《我国社会保障改革成就卓著》，《人民日报》2017年10月23日第14版。

③ 赵文君、齐中熙：《织密民生福祉保障网》，《人民日报》2017年10月3日第1版。

④ 黄树贤：《切实发挥民政在脱贫攻坚战中的兜底保障作用》，《人民日报》2018年1月18日第13版。

### （三）养老服务体系基本形成，实现高质量发展成为行业发展主要任务

党的十八大以来，党中央高度重视发展养老服务事业。十八大报告强调要“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”。2013年，国务院下发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号），明确了养老服务业发展的总体思路、工作目标、重点任务和政策措施。十八届三中全会明确“积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系 and 老年服务产业”。十八届五中全会决定指出：“积极开展应对人口老龄化行动，弘扬敬老、养老、助老社会风尚，建设以居家为基础、以社区为依托、以机构为补充的多层次养老服务体系，推动医疗卫生和养老服务相结合，探索建立长期护理保险制度。全面放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加养老服务和产品供给。”期间，习近平总书记多次就养老服务发展作出指示批示，召开会议，听取情况汇报，明确工作要求。

目前，我国已初步形成了以居家为基础、以社区为依托、以机构为补充、医养相结合的养老服务体系。截至2016年年底，全国共有社区养老机构和设施3.49万个，社区互助型养老服务设施7.64万个；注册登记养老机构2.86万家，有床位378.77万张，每千老年人拥有养老床位达到31.6张<sup>①</sup>；医养结合有序推进，具备医疗功能的养老机构已有5570家，有床位115.21万张<sup>②</sup>。2017年，养老服务继续发展，质量有了新的提高。民政部长黄树贤在2018年全国民政工作会议上说，民政部联合公安部、质量监督总局等开展的全国养老院服务质量建设专项行动，对全国4万余家养老院进行排查整治，处理隐患近19.7万处，依法取缔、关停、撤并2122家。全国已有93.4%的养老院能以不同形式提供医疗服务，养老院护理型床位占比由2015年低于30%提升到了46.4%。

初步形成了推动养老服务事业发展的政策体系。五年多时间，国务院民政部等有关部门相继下发了50多个配套文件，明确了养老服务规

---

① 中华人民共和国民政部：《2017中国民政统计年鉴》，中国统计出版社2017年版，第149、312、432页。

② 潘跃：《细密保障中养老更从容》，《人民日报》2017年7月11日第13版。