

中国式养老高质量发展的目标体系与实现路径

杜 鹏 王 飞

摘 要: 中国式养老作为与中国社会经济发展相适应的特色养老体系,已经成为学术研究和政策制定关注的焦点。在理论和政策实践的推动下,中国式养老的高质量发展表现为个体层面养老资源的公平可及、服务选择的丰富多元、社会参与机会的灵活多样,宏观层面层次多元的业态发展、代际共融的社会环境和全面赋能的科学技术为其提供外部支持。然而,当前中国式养老的现实发展与理想目标之间仍存在显著差距,面临着内生动力不足、协同发展水平有限及关键关系失衡等挑战。为此,需通过多元路径突破发展瓶颈:在发展驱动力上,激活制度、产业、要素、技术和老年人主体的内生动力;在协同发展上,推动服务主体、层级、形态、内容和层次的协同发展;在关系把控上,统筹协调事业与产业、供给与需求、城市与农村、公平与效率、整体与局部等几对核心关系,推动中国式养老向高质量、可持续方向迈进。

关键词: 中国式养老;养老服务体系;高质量发展

中图分类号: D669.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)01-0085-10

作为与中国社会经济发展相适应的特色养老体系^[1],中国式养老在理论创新与实践探索中不断演进。学界围绕其历史变迁^[2]、理论建构^[3-4]、现实定位^[5]和发展机遇^[6]等多个维度进行了探讨。党和国家也围绕中国式养老作出战略部署,出台了系列政策,为新时代中国式养老发展指明了基本方向。然而,在现行制度框架下,中国式养老的高质量发展仍面临一些亟待回应的重大课题。

党的二十大报告明确提出中国式现代化的宏伟目标,为新时代中国式养老发展提供了根本遵循。近年来,国家密集出台了一系列具有里程碑意义的政策:2023年5月,《关于推进基本养老服务体系建设意见》首次以国家基本养老服务清单的形式界定了政府责任边界;2024年12月《关于深化养老服务改革发展的意见》进一步构建了“三个三”的养老服务体系顶层设计;2024年6月《关于加快发展农村养老服务的指导意见》着力破解城乡养老服务发

展不平衡问题;2024年1月《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》则首次在国家层面明确了银发经济的战略定位和发展路径;2024年9月《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》推动延迟退休年龄落地;2025年1月1日,《实施弹性退休制度暂行办法》正式施行;2025年4月,民政部等19部门联合出台《关于支持老年人社会参与 推动实现老有所为的指导意见》,从制度机制上支持老年人在社会参与中实现自我价值;2025年9月,国家医保局印发《国家长期护理保险服务项目目录(试行)》,我国长期护理保险制度迎来由局部试点向制度定型加快推进的历史性转折;2025年10月,党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,积极应对人口老龄化,健全养老事业和产业协同发展政策机制等。

这些政策创新呈现出三个显著特征:一是系统

收稿日期:2025-09-09

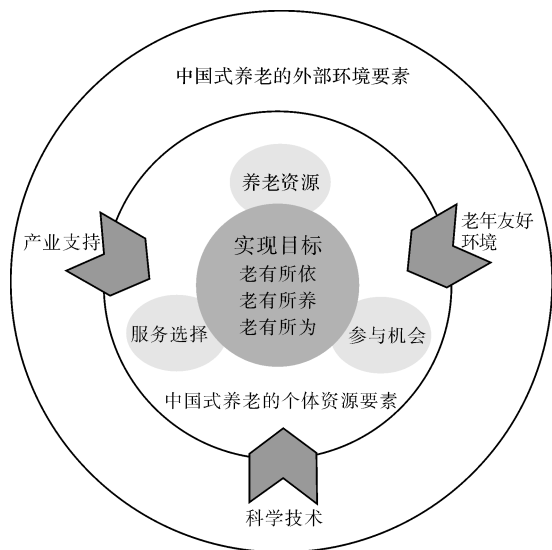
作者简介: 杜鹏,男,中国人民大学人口与发展研究中心、老年学研究所教授,博士生导师(北京 100872)。王飞,男,中国人民大学人口与健康学院、交叉科学研究院博士生(北京 100872)

性,从基本养老服务体系建设和银发经济发展再到老年人力资源开发,形成了完整的政策链条。二是协同性,注重事业与产业、经济与社会、城市与农村等多维度的协调发展。三是重点突出,关注重点人群,如失能老年人的照护等;关注重点领域,如在加快建立长期护理保险制度、实施渐进式延迟退休等方面进行了开创性探索,取得实质性进展。

这些制度安排,从不同维度锚定了新时代中国式养老发展的基本方向和目标,这不仅为中国式养老发展提供了制度保障,更引发学界对中国特色养老模式的理论思考。第一,中国式养老的未来发展目标是什么?第二,当前制约中国式养老高质量发展的主要障碍是什么?第三,如何构建既符合中国国情又能有效应对老龄化挑战的系统性解决方案,以促进中国式养老高质量发展?这些问题不仅关乎“老有所养”民生承诺的实现,更是完善中国特色社会主义制度、推进国家治理现代化的重要议题。

一、中国式养老高质量发展的目标

中国式养老的发展目标是:在完善的外部环境支持下,保障老年人拥有充分的选择权与发展空间,实现个体的全面发展。其内涵主要体现在两方面:一是营造多层次、互融性的经济、社会与技术环境,为老年群体提供养老支持;二是保障个体层面公平可及的资源、多元立体的服务选择以及灵活多样的参与机会(见图1)。



(一)公平可及的养老资源

中国式养老的基本目标是实现养老资源的公平可及。面对庞大的老年人口规模和地区间发展差

异,要实现发展成果全民共享就必须着眼保基本、广覆盖、可持续,尽力而为、量力而行,保障老年人的基本生活需要。在经济保障上,截至2024年年末,我国基本养老保险制度已覆盖超10.7亿人口。其中,城镇职工基本养老保险人数为53449万人,城乡居民基本养老保险参保53830万人,养老金待遇水平逐步提高^[7]。未来,应通过制度整合与扩面,进一步推动城乡居民养老保险与职工养老保险的制度衔接,缩小城乡养老金差距,解决农民工、灵活就业人员等群体的参保障碍。同时,提升统筹层次,完善中央调剂制度,并辅以延迟退休、国资划转社保等长效机制,以确保基金可持续。

在医疗保障方面,将实现资源配置更公平、使用更高效。在资源供给上,推动医疗资源下沉,通过三级医院与基层机构联动、远程会诊、专家下沉、家庭医生签约制等方式推动优质资源向基层和农村地区倾斜。在资金支付上,DRG/DIP付费改革等医保支付改革举措,将进一步优化支付方式,提高基金使用效率,减少过度医疗。此外,长期护理保险在未来的全面推开也将进一步健全多层次的医疗保障体系。自2016年启动试点以来,长护险在全国49个城市稳步推进,截至2024年年底,全国超过1.8亿人参保,累计超过260万人享受护理待遇^[8]。从“扩大试点”到“加快建立”,长护险将成为推动医疗体系从“以治疗为中心”转向“以健康为中心”的重要支撑^[9]。

在服务保障上,实现全体老年人享有基本养老服务。2023年5月出台的《国家基本养老服务清单》用清单化、标准化的方式,将基本养老服务作为公共产品向全体老年人提供,成为发展普惠型养老服务的重要抓手。目前,全国各省份均已出台基本养老服务体系建设和基本养老服务清单。未来,中国式养老服务的发展导向是实现基本养老服务标准化、均等化供给。

(二)立体式的养老服务供应

中国式养老的发展基础是构建点面结合、层次多元、内容多样的服务供给体系。2024年12月中共中央、国务院印发的《关于深化养老服务改革发展的意见》首次清晰回答了适合我国国情的养老服务体系为分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系。在服务体系建设方面,形成覆盖城乡的三级养老服务网络,贯通三类服务形态。纵向形成以县域为统筹、乡镇(街道)为枢纽、村(社区)为支点的覆盖城乡的三级养老服务网络,横向

形成“居家—社区—机构”相贯通的三类服务形态。以老年人需求为中心,综合考虑不同家庭照护状况、经济状况和老年人能力状况,分类提供居家、社区和机构养老服务。在服务对象分层方面,根据老年人健康状况和经济状况,提供差异化服务,覆盖从健康老人到失能老人再到特殊群体的全生命周期需求^[4],涵盖健康管理、生活照料、精神慰藉等多个层面。通过健康教育、疾病预防、康复护理和长期照护,构建“预防、治疗、照护”一体化的健康支持体系;在生活照料方面,以“15分钟养老服务圈”为抓手,推动社区养老驿站、老年餐桌等普及。在城乡协调发展上,充分发挥农村地域与文化优势,构建县域统筹、城乡一体的养老服务格局。2024年6月,民政部联动其他21个部门出台的《关于加快发展农村养老服务的指导意见》推动农村养老从“单点支撑”转向“系统覆盖”。服务资源更加系统,三级养老服务网络的建设确保服务下沉到村、落实到户;服务质量不断提升,在提供托养、照料等养老服务的基础上,通过医疗机构执业医师、乡村医生巡诊服务等,提升医疗服务的可及性;服务模式更加多样,通过发展“党建+农村养老”、互助养老等特色模式,形成具有中国特色的农村养老新格局。

(三) 灵活多样的参与机会

老年社会参与将呈现“积极老龄化”与“社会价值再创造”深度融合的趋势,其中灵活多样的社会参与机会将成为其核心特征。老年社会参与的主体不断扩展与平等化,逐渐成为全体老年人的基本权利。随着健康素质、文化水平与参与意识的提升,老年人的参与领域从传统的文体娱乐拓展至技能复用、知识传承与经济共创等更具创造性的领域,实现经济与社会价值的双重体现。2021年11月,中共中央、国务院发布《关于加强新时代老龄工作的意见》,提出“促进老年人社会参与,鼓励老年人继续发挥作用”;2024年7月,党的二十届三中全会提出“发展银发经济,创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位”;随后,2024年9月,十四届全国人大常委会第十一次会议表决通过了《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》,延迟退休改革按照自愿、弹性原则,充分考虑了不同群体的诉求,使拥有更强劳动意愿、更高人力资源禀赋的老年人可以发挥更大价值;同是2024年9月,全国老龄工作委员会印发《关于深入开展新时代“银龄行动”的指导意见》,鼓励老年人“开展智力援助和参与基层治理、社会服务”,老年群体多元化的宝贵价值不断被凸显,融

入中国式现代化的建设新征程。

(四) 层次多元的业态发展

中国式养老的发展图景必然伴随层次多元的业态发展,以满足不同老年群体在生活、健康、文化与社会参与等方面的多层次需求。2024年1月,《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》明确提出银发经济与现代产业体系协同发展的路径,强调构建高质量、高效率、标准化的养老产品与服务供给体系,覆盖老年人的功能性、精神性与价值性需求。

在宏观层面,银发经济的高质量发展表现为产业形态多元、结构均衡、区域协调。通过“需求牵引供给、供给创造需求”的双向机制,既细分银发群体的消费需求,布局多样化产品体系,又通过技术创新和服务升级提升附加值与科技含量,形成良性循环。2024年12月,中国人民银行等9部门联合发布《关于金融支持中国式养老事业服务银发经济高质量发展的指导意见》,从金融维度完善产业支持体系,为银发经济提供可持续发展动力。在微观层面,老年人的产品与服务选择呈现从生存型向发展型转变。市场供给日益丰富,从基础保障到高端康养服务,覆盖不同消费层次;标准化与智能化的生产方式提升了产品的安全性与可靠性;精准化、个性化的服务使老年群体能够依据自身条件获得更符合需求的服务体验。

(五) 代际共融的社会环境

中国式养老将实现文化观念敬老、环境建设适老、代际交流亲老三个层面的融合发展。在文化观念上,实现从“道德约束”到“情感认同”转变。自2018年2月全国老龄办等14部门印发《关于开展人口老龄化国情教育的通知》以来,我国持续开展人口老龄化国情教育,通过孝亲敬老文化教育和积极老龄观教育,逐步形成敬老爱老的社会风尚。

在环境建设方面,通过打造无障碍环境、助老型环境、老年宜居环境来建设老年友好型社会^[10]。2020年7月,民政部等9部委联合印发《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》,以需求为导向,推动各地改善老年人居家生活照护条件,增强居家生活设施安全性、便利性和舒适性。2020年11月,国务院办公厅印发了《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》,2024年又相继出台《关于进一步加强适老化无障碍出行服务工作的通知》《关于加力支持大规模设备更新和消费品以旧换新的若干措施》等政策,老年友好型社

会的政策标准基础不断夯实,适老化建设也正由“实体空间”向“虚拟空间”延伸,从无障碍设施到数字服务场景,构建更具包容性的社会环境。

代际交流融合成为未来发展的一种趋势。在实践中,代际共融的典型案例分析在我国不断涌现。例如,杭州市滨江区推出的“多代同楼”陪伴性养老项目,北京市西城区利用养老服务机构等场地空间建设老幼融合民生服务综合体。此类模式将传统文化与现代需求相结合,通过资源互补和制度创新优化养老资源配置,既降低社会成本,又能弱化年龄隔离、增强社会联结,形成代际互助、文化延续和经济可持续发展的中国式养老新生态。

(六)全面赋能的技术发展

依托庞大的市场规模、完善的数字基础设施与快速迭代的创新生态,中国正走出一条中国特色的智慧养老之路。通过数字化、智能化与协同化手段,推动养老事业向“精准化、普惠化、可持续化”转型。

2024年1月31日,习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时强调,加快发展新质生产力,扎实推进高质量发展^①。在新质生产力的推动下,新的生产方式、服务形式和产业形态催生中国式养老新的发展路径。从生产方式来看,老龄领域中的科技创新型人才和复合管理型人才的作用将更加凸显,依托数字化和智能化的生产技术和工具,对更广泛的新能源、新材料和新数据资料进行开发利用,生产更具技术含量的产品和服务。在服务形式上,数字化手段正在贯通老年人衣、食、住、行、医等各环节。通过整合家庭、社区与医疗等多领域信息资源,实现养老需求与资源的高效匹配,推动数据赋能的精细化服务体系建设;在产业形态上,数字技术的应用不断拓展,从智能助行、医疗康复到家庭照护,科技创新正全面赋能养老产业的数字化转型与智能化升级^[6]。通过政务数据与社会数据的统筹融合,提升信息处理效率与产业协同能力,为养老产业链提供精准支撑。

二、中国式养老高质量发展面临的挑战

在制度体系不断完善的背景下,中国式养老的发展目标不断明晰,也取得了阶段性进展。但是,其在实践中仍然面临一系列结构性约束,这些问题并非单一领域的局部失灵,而是集中体现在发展动力不足、服务体系协同性偏弱以及关键关系失衡等多个层面,制约了中国式养老体系的整体效能与可持

续性。

(一)发展驱动力不足:制度、产业、要素与技术的活力未能充分激活

制度协同发展的驱动力未能充分发挥。虽然国家已出台一系列政策文件,构建了较为全面的养老制度框架,但现实中政策碎片化、部门间协调不足等问题依然突出。以统一能力评估标准为例,作为界定基本养老服务需求和长期护理保险失能等级认定的重要依据,其政策体系存在明显割裂。一是责任主体各异。民政、卫健和医保等部门间有信息壁垒,政策对象部分重叠,存在福利过度供给等现象。二是评估工具体系不统一^[11]。国家医疗保障局在2021年发布《长期护理保险失能等级评估管理办法(试行)》,民政部在2022年发布《老年人能力评估规范》,国家卫生健康委员会在2019年发布《关于开展老年护理需求评估和规范服务工作的通知》,这意味着同一对象可能需要评估多次,从而导致增加治理成本。

产业驱动发展面临有效需求不足与结构失衡的双重挑战。从需求侧来看,部分老年人消费观念较为保守,支付能力有限,对于市场化养老产品和服务的接受度仍有待提高。从供给侧来看,养老产业链条尚未形成完善的分层体系,产品与服务同质化严重,而老年群体的需求却日益多元化、精细化。由于缺乏系统性的市场调研与评估机制,产业难以实现“以需定供”的良性循环^[12]。此外,监管体系的不完善也进一步导致市场上的部分产业项目质量参差不齐、市场信任度低、服务能力不足、定价不合理与配套设施不完善。

土地、资金和人才要素的支持力度不足。首先,土地资源供给有限且布局不合理。一方面,养老设施建设用地总体不足;另一方面,城乡分布不均、社区配套缺乏、旧城区改造困难等问题突出,部分设施因规划不科学而利用率偏低。其次,养老产业发展面临多重资金瓶颈。目前主要依靠财政拨款和地方投资,传统银行抵押贷款占据主导地位,而风险投资等创新融资渠道参与度较低,且资金多流向养老地产、医疗健康等相对成熟的细分市场^[13]。最后,养老服务人才短缺且结构失衡。行业待遇偏低、社会认可度不高、职业吸引力不足,使得专业化服务人员供给不足。同时,人才培养体系中教学资源与实践导向脱节,难以满足专业照护的发展需求。

技术驱动发展面临多维度的结构性阻碍。在核心技术创新层面,关键环节的自主创新能力仍显薄

弱。例如,在集成电路、GPU 算力芯片、高端装备制造及基础材料研发等方面仍存在明显短板;在技术集成层面,存在跨学科融合不足和标准体系碎片化问题,例如医工结合水平较低、适老化标准认证体系不健全等;在技术转化层面,科技成果的市场转化率偏低,存在产权制度不健全、激励机制不足、转化渠道不畅等问题,科研成果难以及时应用于产业实践。

(二) 服务协同性不足: 服务的层次、内容和形态缺乏系统性协同

服务形态的协同困境表现在居家、社区、机构三种养老形态缺乏有效衔接。居家养老服务中最突出的矛盾是上门服务成本高、服务的成本与价格倒挂、服务的质量监管和纠纷解决困难。社区养老发展面临资源不足和资源分割的双重困境:一方面,部分社区养老设施建设滞后、服务项目单一;另一方面,许多社区的养老资源投入重叠,且社区养老服务中心所提供的服务范围往往仅限于本社区范围内的老年人。机构养老面临运营主体动力不足,政府部门多头管理,市场机构因成本压力难以贯通居家、社区、机构服务链,专业养老机构对居家和社区的辐射能力有限。因此,老人从居家转向社区或机构时缺乏有效转介,供需匹配效率低下。

服务内容的协同短板主要体现在“医养结合形式化、文养结合表面化、智慧养老产品化”。第一,医疗资源与养老资源整合度不足。医保支付政策与养老服务需求匹配度低,导致资源使用效率不高,转介衔接机制不健全。当前我国医疗服务体系仍主要以疾病治疗,特别是急性病救治为中心,预防性和连续性医养服务的支付和服务体系还不健全。第二,精神文化产品和服务严重滞后于生活照料类。老年人文化娱乐产品供给不足,心理疏导、临终关怀等专业服务更是严重短缺。第三,智慧养老“重产品、轻服务”。主要表现为过度聚焦智能硬件开发而忽视实际需求匹配,产品功能同质化且操作复杂;线下服务支撑薄弱,监测系统与应急响应脱节;数据孤岛现象严重,各平台难以形成服务闭环。

服务层次出现结构性失衡。现有市场化养老服务侧重高端,对中低端市场需求的覆盖不足^[14]。例如,养老机构供给呈现“哑铃形”结构,市场上处于两端的豪华型养老机构和设施简陋的养老机构较多,真正符合大多数老年人的中端养老机构所占份额较低。从服务阶段来看,预防性养老服务严重不足,健康管理等前端服务供给不足;基础性生活照料服务同质化严重,个性化需求满足度低;专业性服务

供给缺口巨大,特别是失能失智老人等照护服务严重不足。各服务层次间缺乏有效的转介标准和衔接机制,导致老年人在不同需求阶段难以获得连续性照护。

(三) 关系协调不畅: 几对关键关系上存在失衡问题

农村与城市发展不均衡。中国养老的关键、重心在农村,突破口也在农村^[15]。现阶段我国农村养老服务体系建设相对滞后,建设投入不足,服务设施不健全,服务内容不完善,质量水平有待提高,市场发展不足,人才队伍建设滞后,服务监管欠缺等问题突出^[16-17]。对比城市,这种分化不仅体现在设施数量,更反映在服务质量与专业程度上,其根源在于:城乡二元结构下的财政投入差异、人力资源的单向流动、城市服务模式同质化移植,忽视农村地区的特殊性。

事业与产业边界不清晰。政府习惯性依托行政逻辑培育养老产业,由此在监管和指导过程中产生“越位”和“缺位”并存的问题。一方面存在角色越位现象,表现为通过行政手段主导产业发展方向,如“树典型”“挂牌子”等方式,这种方式虽有助于建立行业规范,但可能导致市场机制扭曲,使部分企业获得不公平竞争优势;另一方面又存在监管不足问题,突出表现在行业标准体系不完善、服务质量监管不到位等角色缺位现象,由此引发养老产业的服务流程与设施建设标准不透明,进而产生服务质量不达标、养老床位空置率高、市场信任度低等问题。

供给与需求难以有效匹配。随着老年人需求的多样化与个性化,现有养老产品与服务供给显得相对滞后。银发经济领域的产品设计与商业模式创新不足,服务类型单一。市场供给仍主要集中于基础生活照料与医疗服务,难以满足老年人对嵌入式、整合式、一站式服务的需求。长期照护、康复护理、心理慰藉等高质量服务供给不足,且区域差异显著。随着人口老龄化与高龄化加速,这种结构性供需矛盾将进一步加剧,制约养老服务体系的可持续发展。

养老资源配置中的公平与效率之间存在张力。在空间维度上,表现为优质资源向经济发达地区集聚的马太效应。在群体维度上,体现为不同收入阶层老人获取服务能力的显著分化。在代际维度上,体现在代际公平与制度可持续性方面,现收现付的养老金体系正面临严峻的抚养比挑战。现有的制度设计面临双重挑战:一方面,强调结果公平的均等化供给模式可能导致资源利用低效,如部分养老设施

空置率提高;另一方面,追求配置效率的市场化机制又可能加剧服务获取的不平等。

整体与局部的协调面临着地域和人群的双重张力。在地域维度上,面临标准化建设与差异化发展的结构性张力。中央政府推动的养老服务标准化建设在实践中遭遇显著的地方适应困境,特别是在少数民族聚居区和边境地区,文化习俗与宗教信仰等因素使得统一的养老服务标准难以有效实施。在人群维度上,现行养老服务体系对特定人群的特殊需求响应不足,失能老人、失智老人、农村留守老人等

群体的服务缺口尤为突出。

三、中国式养老高质量发展的实现路径

针对上述挑战,中国式养老的高质量发展需要从多元路径出发,重视“三条路径”的协调推进,即“五类动力”驱动、“五位一体”协同和“五对关系”把控的协调推进,从而突破当前养老服务的碎片化、低效化困境,构建具有中国特色的现代化养老治理新格局(见图2)。

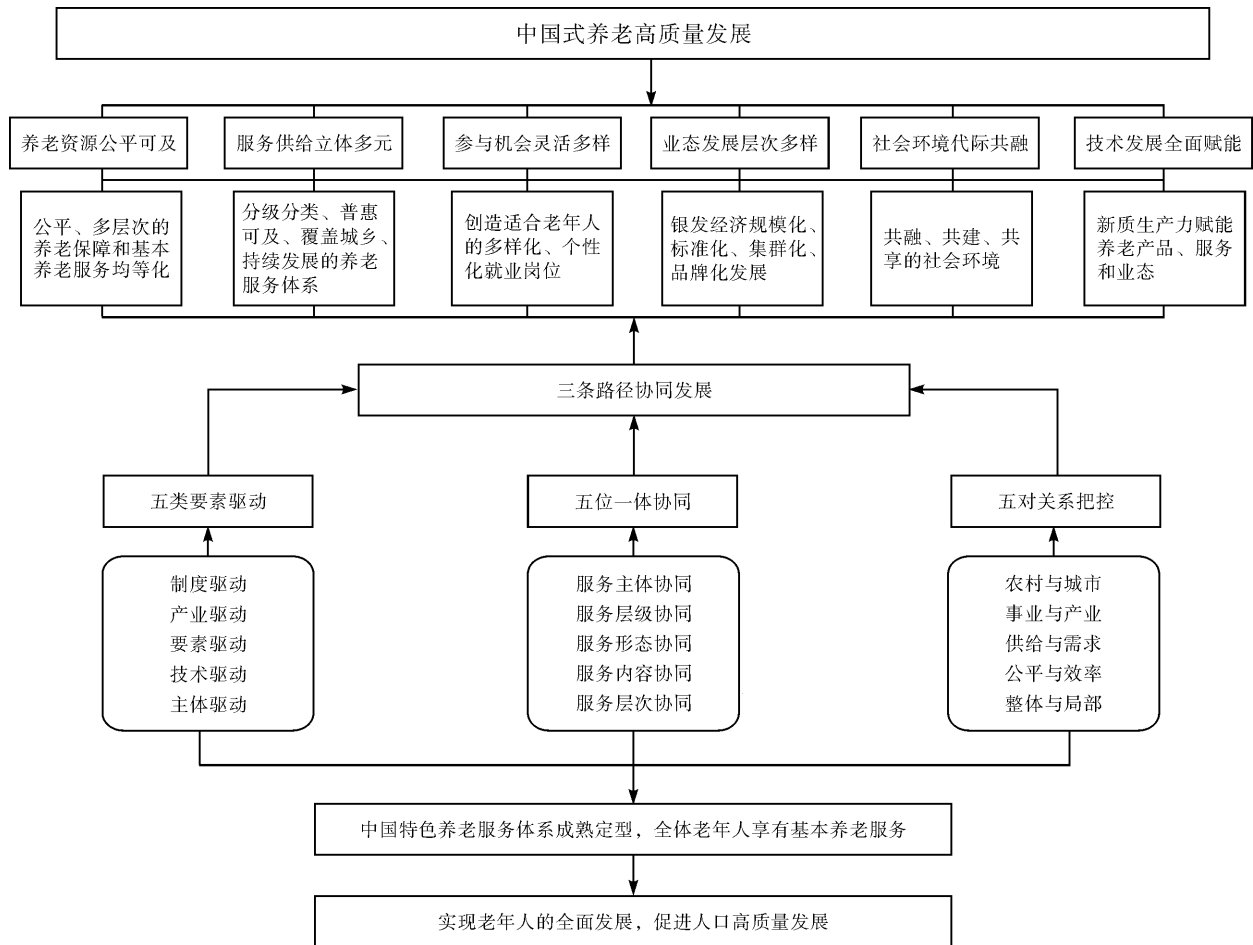


图2 中国式养老高质量发展框架图

(一)“五类动力”的驱动路径

1. 制度驱动:推进顶层设计从“碎片化”转向“系统化”

从顶层设计来看,中央与地方各级政府需要通过制度协同,推动养老服务在政策制定、立法保障、标准制定等方面由“碎片化”向“系统化”转型。

一方面,应建立积极应对人口老龄化制度统筹机制,在制度层面改变多头并进的碎片化状况。全面梳理我国各级政府、各类机构和各地区在老龄化治理上的资源投入、职权内涵、政策积累和发展目

标,建立健全在信息交换与沟通、资源投入和共享、权力与责任调整、决策咨询与参与、政策实施支援体系与网络建设、政策效果评估等方面的跨部门和跨区域协作的行政统筹机制。另一方面,以建立全国统一的长期护理保险制度为契机,加快整合各类型养老服务、照护服务和健康服务资源。民政、卫健、医保部门要加强协调合作,打通数据壁垒,同时构建更高层级的统一的老年公共服务体系,优化针对老年人的服务资源配置,集中力量办大事,推动形成资源效应。

2. 产业驱动:构建多层次、创新型的现代化养老产业体系

随着老年人口规模扩大和需求结构日益分化,养老产业亟须从单一供给模式向多层次、创新型体系转型,以更好适应老年群体多样化需求。在产业结构层面,应优化产业结构布局,鼓励企业依托市场需求导向对市场空白进行填补,健全分层分类的养老产业格局。在供给主体方面,优化供给主体结构。强化对养老产业关键细分领域市场主体的支持,通过示范引领、鼓励合并收购等方式,加快扶持一批“专精特新”中小型养老企业,培育一批养老产业综合体及龙头企业,支持连锁化经营,提升供给规模效应。在此基础上,进一步创新服务供给模式,实施“养老+”产业融合战略。促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。同时,加强质量监管,保障老年人消费权益。

3. 要素驱动:增强土地、资金和人才的要素保障

养老服务体系对土地、资金和人力资源具有高度依赖性。在土地要素方面,需要健全土地供应制度,将养老设施用地纳入国土空间规划专项保障,政府应根据地区人口结构现状与空间布局,科学规划设施功能与空间规模,通过划拨土地使用权、转让、租赁等形式,布局养老基础设施。在人才要素方面,加大养老服务领域人才培养力度方面。一方面,人社部等部门需要根据养老服务机构用工需求制定并公布职业技能培训需求指导目录,鼓励院校与养老服务企业签订定向人才培养与输送协议。另一方面,提高从业人员薪资待遇。建立与从业年限、受教育程度、职业技能等级挂钩的岗位奖励津贴制度。在资金要素方面,发挥养老金融的支持作用。通过建立信贷激励机制、优化财税优惠政策和健全风险分担机制等措施,提升金融机构服务养老产业的主动性;针对养老基础设施建设、养老地产、老年用品制造等细分行业特点,制定差异化信贷策略。

4. 技术驱动:完善从技术创新到成果转化的循环链条

科技创新是提升养老服务质量和效率的重要支撑,但其作用发挥有赖于从研发到应用的完整链条。因此,在技术研发层面,需要加强原创性、基础性、引领性科学技术攻关。通过整合多学科、多领域、多部门的人才与科研资源,围绕老龄领域中的基础学科问题,开展系统性研究。在人工智能、类脑计算、新一代通信、新材料、生物工程等前沿方向,打造从基础理论探索、关键技术研发到成果转化应用的全链

条创新体系。在成果转化层面,完善科技成果转化的相关机制。建立产学研协同体系。围绕特色产业和优势学科,联合建设国家大学科技园、未来产业科技园及应用技术研究机构等平台,促进创新链与产业链的紧密融合。

5. 老年主体驱动:为老年社会参与提供机会和保障

老年人不仅是养老服务的对象,也是重要的社会资源,应通过制度和环境建设,充分激发其参与社会发展的潜力。在组织机制层面,应通过完善老年人人才库、发展老年教育平台、搭建志愿服务组织网络等方式,为老年人发挥价值提供机会。在参与形式上,扩展老年社会参与的新模式。通过创新银发就业新形态、培育银发网红、发展“时间银行”互助养老等新模式,为老年人创造价值提供选择。此外,要营造积极老龄观的社会氛围,通过典型宣传、代际交流等活动,改变社会对老年人的刻板印象。

(二)“五位一体”的协同路径

1. 服务主体协同:巩固政府、市场、社会、家庭多元共治格局

养老服务体系的有效运行有赖于多元主体分工协作、优势互补。政府作为制度设计者和资源调配者,通过政策引导和财政支持筑牢基础性养老保障网络,如健全覆盖城乡的三级养老服务网络,加强普惠支持型养老机构建设,开展经济困难失能老年人集中照护服务工作等;市场则推动养老产业向专业化、品质化方向发展,例如智慧养老产品的创新,以及银发经济产业链向多业态方向的延伸;社会组织发挥其灵活性和贴近社区的优势,通过“时间银行”互助养老等公益性养老服务,填补政府和市场未能覆盖的领域;家庭作为养老基础单元,要通过政策激励,例如提供照护培训和喘息服务支持等,强化家庭养老的基础性作用。

2. 服务层级协同:建立纵向耦合贯通、横向协同共治的服务体系

在纵向协同方面,推动建立上下耦合贯通、层层融合联动的养老责任落实体系。突出因地制宜、分类施策的原则,按照中央和地方的事权分工,发挥各地区的主观能动性和积极性。以县级层面为着力点,完善养老服务的行动体系,在县(区)范围内,建设以县级平台为龙头,乡镇(街道)区域养老服务中心为枢纽,村(社区)服务设施站点为节点,上下贯通、有效衔接、合理分工的三级服务网络,实现县(区)范围内养老服务资源科学配置、有序流动和广

泛覆盖。在横向协同方面,明晰不同职能部门的协同共治关系,推进政策、资金、技术、人才、数据等要素在街镇层面的统筹整合和合理利用,减少资源投入过程中的撒漏和不精准现象,提升资源使用效率。

3. 服务形态协同:贯通社区、居家和机构三类服务形态

统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老,强化不同服务形态衔接^[18]。首先,增强居家养老服务供给能力。发展助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等“六助”上门服务,开展居家适老化改造,建设家庭养老床位。其次,重点发展社区养老服务。有针对性地增加老年人急需的短期托养服务、入住机构前的过渡性适应性服务。持续完善社区便民商业网点,通过社区微更新微改造,积极构建15分钟“养老服务圈”。最后,继续夯实机构的专业支撑作用。进一步提高机构的专业能力,特别是提高失能失智照护服务水平。继续完善机构养老服务的标准、规范,发挥机构对社区养老服务的辐射、支撑作用,强化服务输送的及时性和有效性。

4. 服务内容协同:促进医养结合、文养结合和智慧养老发展

在服务内容上,应推动医疗、文化和科技资源与养老服务深度融合。首先,促进医养资源的融合和衔接。以社区为抓手,对社区内的医疗服务资源、养老服务资源、康复服务资源、预防保健服务资源等进行优化配置。以社区卫生服务中心(站)、嵌入式养老机构、社区健康养老服务站点等社区资源为依托,统筹推进基本养老服务和基本公共卫生服务、家庭养老床位与家庭病床联动发展,建立辖区养老机构和医疗机构之间的服务转介机制。其次,加强“文养结合”的产品和服务供给。积极搭建老年人学习、健身、娱乐、公益、旅游等平台,发展文化旅游养老、在线教育养老、文化娱乐养老等新型养老产品和文体旅融合产业项目。最后,推动智慧养老发展模式转型。从产品导向转向服务导向,构建“智能设备+综合平台+专业服务”的有机整体,打破数据壁垒,整合老年人综合数据库,制定智慧养老服务流程规范和标准。

5. 服务层次协同:逐步建立分类分级的养老服务体系

针对不同需求层次,配套建立差异化的基本保障—普惠服务—个性化供给三级服务体系。首先,进一步落实基本养老服务清单,建立精准服务主动响应机制,强化对特困、低保、高龄、失能老年人的兜

底保障。其次,扩大普惠型养老服务供给,支持各类经营主体发展连锁化、集团化普惠支持型养老机构,鼓励盘活闲置或低效公有资产开展普惠型养老服务,推进公办养老机构改革,有条件的公办机构加大普惠型养老服务供给。最后,鼓励市场和社会力量开发个性化养老服务供给。建立专业化的老年人需求评估系统,明确老年人在不同阶段的养老服务需求程度^[19],依托大数据精准识别老年群体差异化需求,开发模块化、定制化养老服务产品。

(三)“五对关系”的把控路径

1. 农村与城市:缩小城乡发展差距,补齐农村养老短板

补齐农村养老短板,需要通过内生发展与外部支持相结合的方式,构建多层次、可持续的农村养老服务体系。从内部资源来看,一方面,要盘活农村内生的养老资源。支持村集体依法盘活闲置农房、校舍、卫生院等资产,进一步拓展村级养老服务场所空间;通过发展产业、盘活集体资产资源等方式,进一步壮大村集体经济实力,引导有条件的村积极发展村级养老事业^[20]。另一方面,结合农村地区的实际情况和农村老年人的实际需求,加大普惠服务供给。一方面通过政策支持、税费减免、专项补贴、公建民营等措施,鼓励、支持社会力量进入农村养老服务市场。另一方面,探索契合乡土乡情的农村养老服务模式,大力发展“党建+农村养老”“互助幸福院”等,探索创新互助服务、智慧服务、“一站式”服务、流动服务等方式。从外部资源来看,应推动城市养老服务资源延伸^[21]。鼓励城市养老服务资本、技术、管理等资源向农村转移,特别是引导养老服务企业在农村设立分支机构或服务点,将城市中的优质医疗资源、专业人才以及设施向农村地区转移。

2. 事业与产业:推动养老事业和养老产业协同发展

厘清养老事业与养老产业的边界,在明确分工的基础上推动二者协同发展。一方面,政府主导养老事业发展,并为养老产业发展提供支持。政府履行好保基本、兜底线的责任,防范养老福利泛化,为养老产业发展创造空间;加强养老产业规划,做好制订相关标准、目录等基础性工作;制定实施产业政策,促进养老产业细分领域协调发展,优化产业组织形态和区域布局;补齐养老设施规划建设、财政税收、金融支持、专业人才、科技应用、信息化建设等要素短板。另一方面,鼓励、扶持、规范养老产业发展。鼓励社会资本有序投入和充分竞争,通过放开市场、

加强监管、营造公平竞争的市场环境、培育壮大市场主体等措施,引导整个产业的规模化、集群化、标准化、品牌化发展。

3. 供给与需求:促进有效供给与需求精准对接

在供给端,增加产品和服务的有效供给。一方面要通过服务市场细分、服务品控、模式创新等增加有效供给,另一方面,进一步拓宽养老服务和产品的消费场景,通过消费券等形式进一步激发老年人及其家庭的消费需求。在需求端,提升老年人的消费能力。通过健全“保险+补贴”的支付端制度,不断释放老年人特别是低龄老年人的消费潜力,推进潜在需求转变为有效需求。此外,需要推进养老服务供需的精准对接。加快推动“互联网+养老服务”发展,建设智能化、集约化、协同化的数字养老服务平台,参照平台经济发展模式,打造全国性的数字化养老服务平台,帮助养老服务的供需主体在更广阔的范围内实现匹配。

4. 公平与效率:建立“梯度化、精准化、可持续”的养老资源配置体系

在空间布局层面,要着力破解资源集聚的马太效应。可以建立横向财政转移支付机制,推动发达地区反哺欠发达地区,促进养老优质资源向农村和欠发达地区流动,同时借助智慧养老技术,通过远程医疗、在线照护等方式推动养老服务资源下沉。在群体公平方面,需要重点关注服务获取的能力差异。例如为低收入群体提供养老消费补贴,加强适老化改造,保留线下服务渠道,降低数字鸿沟的影响等等。在代际公平层面,必须增强制度的可持续性。包括实施弹性退休政策,发展多层次养老金体系,鼓励“时间银行”等互助养老模式,通过多种方式优化人口抚养比。此外,还需要建立完善的监督评估体系。建议引入“养老基尼系数”等指标监测公平性,定期发布设施利用率排名促进效率提升,推动政策调整与更新。

5. 整体与局部:关注重点人群和重点地区的实际需求

对于重点人群,聚焦高龄、特困、失能、残障等老年群体需求,发展针对特殊群体的专项服务计划。在经济保障上,整合现有的高龄津贴、护理补贴、服务补贴等,切实提高补贴精准度和有效性,完善重点人群的兜底保障。在服务保障上,加强失能高危人群早期识别和失能预防,开展健康指导和综合干预;加强残疾、失能老年人照护服务,着力增加护理型床位供给,鼓励养老机构发展长期照护和认知障碍老

年人照护服务。在重点地区,例如偏远地区和少数民族地区,关键是要在保持全国制度统一性的前提下,为地方创新和特殊需求留出适应性空间,通过建立动态调整机制实现养老服务体系的弹性发展,最终形成既具有整体协调性又能适应局部特殊性的现代养老服务体系。

结 语

“中国式养老”注定是一个长期而复杂的探索过程,学界在这一主题框架下已有扎实的集群成果涌现,党和国家围绕中国式养老的框架也密集出台了系统化的制度政策。在理论和实践的推动下,中国式养老的发展前景愈发清晰:一方面是产业、技术和社会环境等外部环境的不断完善,另一方面是老年人个体的养老资源、服务选择和参与机会的公平化、普惠化、多元化。当然,现实与目标之间仍然存在较大的鸿沟,当前中国式养老的发展仍然面临着内生驱动力不足、发展协同性有待提升、关键关系把控不当等几方面的挑战。因此,我们需要从多元路径出发,在发展动力上要激活中国式养老发展的制度、产业、要素、技术和老年人个体的内生驱动力;在服务协同上,促进服务主体、服务内容、服务层次、服务层级和服务形态的协同发展;在关键关系上,把握好农村与城市、事业与产业、供给与需求、公平与效率、整体与局部等几对关系,促进中国式养老高质量和可持续发展。

注释

① 参见新华社报道,“习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调:加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展”,中国政府网, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6929446.htm, 2025年8月12日。

参考文献

- [1] 杜鹏,王飞.中国式养老:内涵、特征与发展[J].社会建设,2024(1):3-23.
- [2] 林国钢.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.
- [3] 胡湛,孙昕.反思中国式养老的“立”与“破”:基于家庭和性别的视角[J].妇女研究论丛,2023(4):10-18.
- [4] 孙娟娟,陈雨欣.高质量发展视域下中国式养老的理论解析与路径探讨[J].人口与经济,2025(2):47-57.
- [5] 陆杰华,谷俞辰.中国式养老的现实定位、关键议题与转型进阶[J].人口与经济,2024(5):1-12.
- [6] 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.
- [7] 中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报[EB/

- OL].(2025-02-28)[2025-05-28].https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html.
- [8]推动长护险发展,托起“老有所护”新希望[EB/OL].(2025-02-12)[2025-05-28].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1823809626003804854&wfr=spider&for=pc>.
- [9]金牛,原新.银发经济高质量发展:人口基础、战略导向与路径选择[J].河北学刊,2024(2):158-166.
- [10]穆光宗.构建老年友好型社会:涵义、本质与进路[J].人民论坛·学术前沿,2023(2):12-21.
- [11]朱荟,王舒艳.老残一体化:中国式长期护理的制度渐进主义[J].残疾人研究,2025(1):50-60.
- [12]金牛,刘梦琦.银发经济高质量发展:内涵意蕴、机遇挑战与体系构建[J].河北农业大学学报(社会科学版),2024(3):1-9.
- [13]杜鹏,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.
- [14]李月娥,高晨.我国养老事业与养老产业协同发展的政策变迁与优化策略[J].学术论坛,2025(2):81-94.
- [15]杜鹏.中国农村养老服务现状与发展方向[J].中国社会工作,2018(26):26-27.
- [16]刘磊.“十四五”时期完善农村养老服务体系的挑战与任务[J].行政管理改革,2021(5):79-87.
- [17]陆杰华,孙杨.破与立:中国式农村养老秩序的嬗变与重构[J].中国农业大学学报(社会科学版),2025(1):38-52.
- [18]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.
- [19]穆光宗,朱泓霏.中国式养老:城市社区居家养老研究[J].浙江工商大学学报,2019(3):92-100.
- [20]原新,涂坤鹏.中国式农村养老模式的变迁、困境与完善[J].中国农业大学学报(社会科学版),2025(1):53-66.
- [21]袁凤欣.因地制宜扩大农村养老服务供给[EB/OL].(2025-03-26)[2025-05-28].https://www.cntheory.com/jjsh/202503/t20250326_69734.html.

Target System and Implementation Paths for the High-Quality Development of China's Elderly Care Model

Du Peng Wang Fei

Abstract: As a distinctive elderly care system compatible with China's socio-economic development, Chinese-style elderly care has become a focus of academic research and policy formulation. Driven by theoretical and policy practices, the high-quality development of Chinese-style elderly care in the future will be manifested at the individual level in the equitable accessibility of elderly care resources, diverse service choices, and flexible opportunities for social participation. At the macro level, it will be supported by the diversified development of the elderly care industry, an intergenerationally integrated social environment, and fully empowered science and technology. However, there is still a significant gap between the current development of Chinese-style elderly care and the ideal goals, characterized by insufficient endogenous motivation, limited level of collaborative development, and imbalances in key relationships. Therefore, in the future, it is necessary to break through development bottlenecks through multiple paths: in terms of development drivers, activate the endogenous motivation of systems, industries, factors, technology, and the elderly themselves; in terms of collaborative development, promote the coordinated development of service subjects, levels, forms, contents, and dimensions; in terms of relationship management, coordinate the core relationships between public welfare and industry, supply and demand, urban and rural areas, equity and efficiency, and the whole and the parts, so as to promote Chinese-style elderly care towards high-quality and sustainable development.

Key words: Chinese-style elderly care; elderly care service system; high-quality development; development path

责任编辑:茅如