

党的十八大以来中国养老服务政策发展简析*

——兼论“十五五”期间养老服务政策的完善

丁建定 范千源

摘要：党的十八大以来，中国共产党关于人口老龄化与养老服务认识的发展，为养老服务政策发展提供了纲领性指南，促进了中央政府养老服务政策的发展和变化，使养老服务风险预防机制发生根本性转变。但是，养老服务政策在顶层设计、功能定位、风险预防、基本内容与方式等方面依然存在缺陷乃至问题。“十五五”期间，养老服务政策应以基本学理为依据完善顶层设计，以基本目标功能为基础提升综合目标功能，以长期护理保险制度为支点构建风险预防机制，以基本养老服务为核心健全基本内容与方式，实现中国养老服务政策体系的健全和优化。

关键词：顶层设计 风险机制 养老服务政策

中图分类号：D60

文献标识码：A

文章编号：1004-0730(2025)12-0013-12

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2025.12.013

党的二十届四中全会提出，加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕。养老服务是保障和改善民生方面的重中之重。目前，中国正在制定包括养老服务在内的“十五五”规划，全面梳理和分析十八大以来中国养老服务政策的发展，是更好地制定“十五五”养老服务发展规划的基础。笔者试从中国共产党对人口老龄化和养老服务认识的发展，中央政府养老服务政策的发展变化，养老服务风险可持续应对机制的推进等方面，对十八大以来养老服务政策发展进行系统梳理和分析，在此基础上，针对“十五五”期间养老服务政策应关注的主要问题提出建议。

一、党关于人口老龄化和养老服务认识的发展

党的十八大以来，养老服务政策发展变化的纲领性依据是党的十八大、十九大和二十大报告。除了上述三个主要纲领性文件之外，养老服务政策的重要纲领性依据还有《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称“党的十八届三中全会决定”）、《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》（简称“党的二十届三中全会决定”）。上述五个重要文件对人口老龄化与养老服务政策进行了系统阐述。

第一,将积极应对人口老龄化上升为国家战略。党的十八大报告、党的十八届三中全会决定与党的十九大报告均指出要“积极应对人口老龄化”^{[1][2][3]}。党的二十大报告提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。^[4]党的二十届三中全会决定不仅指出“积极应对人口老龄化”,还提出“以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略”。^[5]

第二,将“老有所养”作为保障和改善民生的重要指标之一。党的十八大报告将“老有所养”确定为保障和改善民生的重要指标之一,并指出“在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展”。^[6]党的十九大报告将养老作为重要问题,提出“群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题”,^[7]并将“老有所养”确定为保障和改善民生的重要指标之一,指出“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、弱有所扶上不断取得新进展”^[8]。党的二十大报告仍然指出“群众在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面面临不少难题”。^[9]

第三,将老龄事业和产业作为养老服务政策的两个主要领域。党的十八大报告指出“大力发展战略老龄服务事业和产业”。^[10]党的十八届三中全会决定提出“加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”。^[11]党的十九大报告提出“加快老龄事业和产业发展”。^[12]党的二十大报告同样提出“发展养老事业和养老产业”。^[13]党的二十届三中全会决定提出“完善发展养老事业和养老产业政策机制”。^[14]

第四,强调通过基本公共服务均等化推进养老服务。党的十八大报告指出“着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化”。^[15]党的十八届三中全会决定进一步指出“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。^[16]党的十九大报告明确提出“加快推进基本公共服务均等

化”。^[17]党的二十大报告将“基本公共服务均等化水平明显提升”作为未来五年的主要目标任务,将“基本公共服务实现均等化”作为2035年的总体目标。^[18]党的二十届三中全会决定进一步提出“增强基本公共服务均衡性和可及性”,“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”。^[19]

第五,将基本养老服务作为养老服务政策实施的基础目标。党的十八届三中全会决定提出“健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系”。^[20]党的十九大报告在此基础上添加“构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合”。^[21]党的二十大报告明确提出“优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。”^[22]党的二十届三中全会决定进一步指出,“优化基本养老服务供给”。^[23]

第六,建立长期护理保险制度成为养老服务政策发展的重要内容。党的二十大报告提出“建立长期护理保险制度”。^[24]党的二十届三中全会决定进一步提出“加快建立长期护理保险制度”。^[25]详情如表1所示。

二、中央政府养老服务政策的发展变化

党的十八大以来,中央政府发布和实施一系列养老服务政策,这些政策聚焦养老服务的方方面面,鲜明地体现出养老服务政策的发展变化。

第一,提出多种养老服务方式。党的十八大以后,政府提出“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”,“推进医疗卫生与养老服务相结合”,“养老服务市场全面放开”;^[26]党的十九大以后,政府提出“建立健全高龄、失能老年人长期照护服务体系”,“保障人人享有基本养老服务”,“促进养老托育服务健康发展”,“健全基本养老服务体系建设”,“大力发展普惠型养老服务”;^[27]党的二十大以来,政府提出“全体老年人享有基本养老服

表1 党的十八大、十九大、二十大报告中关于养老服务政策纲领性表述比较

内容	十八大报告	十九大报告	二十大报告
存在问题		群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题	群众在就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面面临不少难题
基本目标	学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居	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	
战略目标	积极应对人口老龄化	积极应对人口老龄化	实施积极应对人口老龄化国家战略
主要领域	大力发展老龄服务事业和产业	加快老龄事业和产业发展	发展养老事业和养老产业
基本公共服务	着力在城乡公共服务等方面推进一体化	加快推进基本公共服务均等化	基本公共服务均等化水平明显提升
基本养老服务			推动实现全体老年人享有基本养老服务
长期护理保险			建立长期护理保险制度

务”,“加快补齐农村养老服务短板”,“扩大老年助餐服务,拓展居家助老服务,发展社区便民服务;优化老年健康服务;完善养老服务,丰富老年文体服务,提升农村养老服务”,“积极发展家庭养老床位,完善家庭养老支持政策”,“积极发展农村互助性养老服务”,“支持推广‘以老助老’服务模式”等^[28]。

第二,提出系统的养老服务运行机制。党的十八大以后,政府提出了“养老服务产品更加丰富,市场机制不断完善”,“医疗卫生和养老服务资源实现有序共享;重点任务是建立健全医疗卫生机构与养老机构合作机制”,“养老服务和产品有效供给能力大幅提升,供给结构更加合理,养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善,信用体系基本建立,市场监管机制有效运行,服务质量明显改善”^[29];党的十九大以后,政府提出“省级人民政府要将养老托育纳入国民经济和社会发展规划统筹推进,并制定‘十四五’养老托育专项规划或实施方案……统筹推进城乡养老托育发展”^[30];党的二十大以来,政府提出“加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络”,“贯通协调居家社区机构三类养老服务形态”,“构建养老服务事业产业发展三方协同机制”,“推动有效市场和有为政府更好结合,促进事业产业

协同”^[31]。

第三,明确了养老服务政策的目标功能。党的十八大以后,政府指出“功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系”,“覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络基本形成”,“养老服务业成为促进经济社会发展的新动能”^[32];十九大以后,政府提出“在保障人人享有基本养老服务的基础上,有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求;大力推动养老服务供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大、养老服务持续改善、养老服务消费潜力充分释放”,“确保人人享有基本养老服务和公共卫生服务”,“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”^[33];党的二十大以来,政府提出“养老服务网络基本建成,服务能力和水平显著增强,扩容提质增效取得明显进展,基本养老服务供给不断优化”的短期目标,“服务供给与需求更加协调适配,全体老年人享有基本养老服务,养老服务网络更加健全,适合我国国情的养老服务体系建设成熟定型”^[34]。

第四,明确了养老服务体系建设的时间节点。党的十八大以后,多份文件明确提出“到2020年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养

老服务体系”。“到2020年,符合国情的医养结合体制机制和政策法规体系基本建立,医疗卫生和养老服务资源实现有序共享,覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络基本形成”,“到2020年,养老服务市场全面放开,养老服务和产品有效供给能力大幅提升,供给结构更加合理,养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善……养老服务业成为促进经济社会发展的新动能”^[35];党的十九大以后,多份文件明确提出“确保到2022年在保障人人享有基本养老服务的基础上,有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求”^[36];党的二十大以来,多份文件明确提出:“到2029年,养老服务网络基本建成,服务能力和水平显著增强,扩容提质增效取

得明显进展,基本养老服务供给不断优化。到2035年,养老服务网络更加健全,服务供给与需求更加协调适配,全体老年人享有基本养老服务,适合我国国情的养老服务体系成熟定型。”^[37]具体如表2所示。

三、养老服务风险可持续预防机制的推进

养老服务的实施需要稳定的资金保障,长期护理保险制度即是养老服务风险可持续应对机制的主要制度安排。党的十八大以来,国家在建立和实施养老服务风险可持续应对机制方面进行了尝试,这一尝试过程可以划分为两个阶段:

第一个阶段是从2014年建立健全经济困难

表2 中央政府主要养老服务政策内容比较

政策文本	服务方式	运行机制	目标年份	目标功能
《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》[国发〔2013〕35号]	居家为基础;社区为依托;机构为支撑	养老服务产品更加丰富,市场机制不断完善	2020年	功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系
《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》[国办发〔2015〕84号]	医疗卫生与养老服务相结合	医疗卫生和养老服务资源实现有序共享;重点任务是建立健全医疗卫生机构与养老机构合作机制,支持养老机构开展医疗服务,鼓励医疗卫生机构与养老服务融合发展	2020年	覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络基本形成
《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)]	全面放开养老服务市场	养老服务市场全面放开,养老服务和产品有效供给能力大幅提升,供给结构更加合理,养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善	2020年	养老服务业成为促进经济社会发展的新动能
《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》[国办发〔2019〕5号]	高龄、失能老年人长期照护服务;人人享有基本养老服务	健全市场机制;持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系	2022年	在保障人人享有基本养老服务的基础上,有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求;大力推动养老服务供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大、养老服务质量和消费潜力充分释放
《国务院办公厅关于促进养老服务健康发展的意见》[国办发〔2020〕52号]	养老托育服务;基本养老服务;普惠性服务	省级人民政府要将养老托育纳入国民经济和社会发展规划统筹推进,并制定“十四五”养老托育专项规划或实施方案,统筹推进城乡养老托育发展		强化政府保基本兜底线职能,健全基本养老服务体系
《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》(2024年)	农村养老服务;养老服务事业;养老服务产业	加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络;贯通协调居家社区机构三类养老服务形态;构建养老服务事业产业发展三方协同机制	2035年	服务供给与需求更加协调适配,全体老年人享有基本养老服务,养老服务网络更加健全,适合我国国情的养老服务体系成熟定型

的高龄、失能等老年人补贴制度到2016年开展长期护理保险制度试点。为了解决经济困难的高龄、失能等老年人的养老服务需求,2014年中国开始建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度,补贴人员范围为经济困难的高龄、失能等老年人,补贴内容为养老服务补贴,补贴标准由各地根据当地经济发展水平、物价变动情况和财力状况自主确定,补贴方式原则上按月给符合条件的老年人发放现金、代金券,补贴经费由地方财政负担,各地财政部门应将该项养老服务补贴所需资金列入年度财政预算^[38]。

该补贴制度的建立仅为经济困难的高龄、失能老年人的养老服务风险提供了应对机制,但其补贴的范围极为有限,仅限于经济困难的高龄、失能老年人群体,不包括其他普通老年人。显然,该项补贴制度为最困难老年人最迫切的养老服务需求提供了资金保障机制,而最广大普通老年人的最普遍的养老服务需求同样需要建立可持续的资金保障机制,亦即需要建立起普通老年人养老服务风险的可持续应对机制。于是,2016年中国开始开展长期护理保险制度试点,希望通过试点逐步建立起长期护理保险制度,作为养老服务风险的可持续应对机制。

2016年开始启动的长期护理保险制度试点政策指出,探索建立以社会互助共济方式筹集资金,为长期失能人员的基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理提供资金或服务保障的社会保险制度,力争在“十三五”期间,基本形成适应中国社会主义市场经济体制的长期护理保险制度政策框架。以长期处于失能状态的参保人群为保障对象,重点解决重度失能人员基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理等所需费用。原则上主要覆盖职工基本医疗保险参保人群。通过优化职工医保统账结构、划转职工医保统筹基金结余、调剂职工医保费率等途径筹

集资金,并逐步探索建立互助共济、责任共担的长期护理保险多渠道筹资机制。长期护理保险基金按比例支付护理服务机构和护理人员为参保人提供的符合规定的护理服务的费用。^[39]长期护理保险制度试点的启动标志着中国开始建立和健全养老服务风险的可持续应对机制。

第二个阶段是从2020年开始的扩大长期护理保险制度试点。2020年开始的扩大长期护理保险制度试点在政策方面较之2016年的长期护理保险制度试点具有显著的变化。这表现在五个重要方面:第一,明确长期护理保险制度为独立险种。坚持独立运行,着眼于建立独立险种,独立设计、独立推进。第二,提出建立多层次长期护理保障制度。力争在“十四五”期间,基本形成适应中国经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度政策框架,推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保险制度。第三,优先保障符合条件的失能老年人、重度残疾人。从职工基本医疗保险参保人群起步,重点解决重度失能人员基本护理保障需求,优先保障符合条件的失能老年人、重度残疾人。第四,筹资以单位和个人缴费为主。单位和个人缴费原则上按同比例分担,其中单位缴费基数为职工工资总额,起步阶段可从其缴纳的职工基本医疗保险费中划出。第五,实行差别化待遇保障政策。长期护理保险基金主要用于支付符合规定的机构和人员提供基本护理服务所发生的费用。^[40]2020年开始启动的扩大长期护理保险制度试点,标志着中国长期护理保险制度的政策框架提升到一个新阶段。

2025年9月,国家医疗保障局印发《国家长期护理保险服务项目目录(试行)》,指出要综合考虑经济发展水平、基金筹资能力和群众基本保障需求等因素,坚持低水平起步,尽力而为、量力而行,合理确定目录范围。该目录对项目类别、项

目名称、项目内涵、服务要点包括相关服务要求、推荐服务人员、推荐服务时长等做出具体规定。其中,生活照护类项目包括为长期护理保险待遇享受对象提供的日常生活照料及帮助维持其基本生活能力的服务;医疗护理类项目包括为长期护理保险待遇享受对象提供的与基本生活照料密切相关的基础医疗护理服务。^[41]《国家长期护理保险服务项目目录(试行)》的发布实施。具有重要意义,不仅标志着中国长期护理保险服务项目具有了权威性的规范和标准,也标志着中国长期护理保险制度从试点阶段开始迈进实施阶段,更标志着中国长期护理保险制度从地方试点、积累经验转变为全国标准、规范实施,这是中国长期护理保险制度的重要发展。详情如表3所示。

四、养老服务政策中存在的突出问题

随着中国共产党关于人口老龄化与养老服务政策认识的发展,中央政府养老服务政策顶层设计取得显著成就,但依然存在一些亟待重视的问题,主要表现为:顶层设计的学理性不够,老龄

社会基本理念滞后,主要政策关联性和体系性不够,城乡均衡性不够,事业与产业协调性不够,从而导致养老服务政策的策略性与即期性明显而战略性和可持续性不够。这些问题将是影响养老服务政策发展和完善不可回避的问题,也将是“十五五”期间养老服务顶层设计必须高度重视和破解的问题。

养老服务政策目标功能的认识和定位不断发展,总的趋势是从强调养老服务的社会目标功能,到重视养老服务的经济目标功能,逐步发展到强调养老服务政策综合目标功能。但是,养老服务政策目标功能的认识和定位依然存在明显的缺陷,主要表现在:养老服务政策目标功能定位不明确,在作为其基本目标功能的社会目标功能与作为其延伸目标功能的经济目标功能之间摇摆不定。导致养老服务政策在顶层设计、风险预防机制以及基本方式等方面逻辑不清晰,在政策实践方面路径不明确,直接影响养老服务政策与实践的健康发展。明确养老服务政策目标功能成为“十五五”期间乃至未来养老服务政策必须解决的核心问题。

表3 2016年和2020年长期护理保险制度试点方案比较

内容	2016年方案	2020年方案
基本原则	以人为本;基本保障;责任分担;因地制宜;机制创新;统筹协调	以人为本;独立运行;保障基本;责任共担;机制创新;统筹协调
目标任务	力争在“十三五”期间,基本形成适应我国社会主义市场经济体制的长期护理保险制度政策框架	力争在“十四五”期间,基本形成适应我国经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度政策框架,推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度
参保范围	原则上主要覆盖职工基本医疗保险参保人群,重点解决重度失能人员基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理等所需费用	从职工基本医疗保险参保人群起步,重点解决重度失能人员基本护理保障需求,优先保障符合条件的失能老年人、重度残疾人
资金筹集	通过优化职工医保统账结构、划转职工医保统筹基金结余、调剂职工医保费率等途径筹集资金,并逐步探索建立互助共济、责任共担的长期护理保险多渠道筹资机制	筹资以单位和个人缴费为主,单位和个人缴费原则按同比例分担,其中单位缴费基数为职工工资总额,起步阶段可从其缴纳的职工基本医疗保险费中划出,不增加单位负担;个人缴费基数为本人工资收入,可由其职工基本医疗保险个人账户代扣代缴
待遇支付	长期护理保险基金按比例支付护理服务机构和护理人员为参保人提供的符合规定的护理服务所发生的费用	长期护理保险基金主要用于支付符合规定的机构和人员提供基本护理服务所发生的费用。根据护理等级、服务提供方式等不同实行差别化待遇保障政策,鼓励使用居家和社区护理服务

经过2016年以来的长期试点,长期护理保险制度在基本原则、保障对象、筹资机制以及保障范围和待遇水平等方面取得一定的经验。但是长期护理保险制度仍然存在显著的问题,主要问题是:长期处于试点阶段而没有形成稳定的制度,在筹资机制方面仍然依托医疗保险制度进行筹资,没有建立独立的制度,参保范围也十分有限,待遇水平较低且主要针对长期失能人员。^[42]这些问题也是长期护理保险制度必须首先解决的核心问题,也是“十五五”期间长期护理保险制度建设必然面对的首要问题。

不论是党关于养老服务的纲领性文件,还是中央政府养老服务政策,都阐述了养老服务的内容与养老服务的方式,尤其是提出了基本养老服务这一重要概念,以及以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养结合的养老服务方式。但是,关于养老服务的内容与养老服务的方式方面依然存在明显的问题,主要表现在:尽管提出了多种养老服务的内容,甚至提出了基本养老服务的概念,但关于基本养老服务的内涵缺乏明确和统一的认识和界定;尽管提出多种养老服务方式,但这些方式复杂多样,主次不清,或交叉重叠,或者形成空白。养老服务内容和方式方面的逻辑缺失导致实践路径的混乱。厘清养老服务的内容尤其是基本养老服务的内涵,理清养老服务方式之间的逻辑关系,成为“十五五”期间养老服务政策必须解决的实际问题。

五、“十五五”期间养老服务政策完善的主要建议

第一,以基本学理为依据完善养老服务顶层设计。养老服务政策需要基于基本学理。服务的本质属性是使资源功能化或者是使资源的功能最大化^[43],因此,在养老保障体系完善的过程

中,不仅要重视养老金、老年福利等养老保障制度,更要重视养老服务。养老保障制度是为养老提供资源,养老服务则是将相关养老资源转化为有效满足老年人需要的行为。改变重养老保障制度轻养老服务的认识,是“十五五”养老服务政策顶层设计的重要选择。

养老服务政策需要基于合理的理念。老龄社会主流化观念的逻辑是将老龄社会视为普遍、常态和长远的问题,各领域各层面的政策、法律、规划、战略等应全面考量老龄社会的基本现状,以提升全社会对人口老龄化和老龄社会的理性认知和综合应对。^[44]就目前来看,人口老龄化在未来一段时间将成为中国社会的常态和基本特征,树立老龄社会主流化观念,确立实施积极应对人口老龄化战略的合理理念,是“十五五”期间养老服务政策顶层设计的又一重要选择。

养老服务政策需要重视政策关联性。社会政策并非孤立的制度,其效能发挥的关键不仅在于核心政策的有效性,还在于相关政策的关联性。^[45]只有强化其政策关联的合理性和有效性,主体政策的功效才能更好地发挥效用。与养老服务主体政策作用发挥直接相关的社会政策,主要包括养老保险、医疗保险、长期护理保险、老年救助、老年福利等政策和制度。^[46]强化养老服务主体政策与相关政策的关联性,是“十五五”期间养老服务政策顶层设计的另一重要选择。

养老服务政策需要关注均衡性。城乡经济社会发展的差异性是中国社会的基本特征,也是中国迈向现代化进程中必须加以变革的重要任务。城乡资源配置的欠均衡是中国老龄社会治理必须面对的现实,破解这一困局需从制度根源入手,构建“标准引领-财政统筹-社会协同”的多维治理框架^[47]。养老服务事业的基本目标是为满足民众的基本养老服务需求,养老服务产业是实现养老服务事业目标的重要手段。因此,需要正确处理养

老产业和事业的关系,充分理解养老事业是养老产业发展的基础,明确养老服务产业首先要服务于养老服务事业,只有夯实养老事业,才能做大养老产业。^[48]城乡之间的均衡发展和事业与产业之间的协调发展是“十五五”期间养老服务政策顶层设计的重要选择,补齐农村养老服务短板,须着眼农村养老服务供需适配、多元主体合作及其目标整合与组织协同。^[49]

第二,以基本目标功能为基础提升养老服务政策的综合目标功能。社会政策的目标功能包括政治、经济、社会、道德四个方面,而社会目标功能则是其基本的目标功能,只有将社会政策的基本目标功能即社会目标功能,与其他各目标功能协调发展,才能使其达到事半功倍的效果。^[50]养老服务政策的目标功能更加鲜明地体现出社会政策目标功能的属性。因此,“十五五”期间,在养老服务迈向高质量发展的阶段,需要从基本逻辑出发对养老服务保障制度进行全面优化,维护制度的公平。^[51]养老服务政策发展和完善必须首先强调和强化其社会目标功能,并在此基础上,拓展养老服务政策其他目标功能如经济、政治与道德等目标功能,并提升其基本目标功能与其他目标功能之间的协调。

在明确养老服务政策的基本目标功能,提升其基本目标功能与其他目标功能之间的协调的过程中,一个难以避开的问题是养老服务政策与实践中的主体关系。在养老服务政策与实践中,政府主体的主要责任是为最困难群体的迫切需要和最大多数群体的普遍需要提供养老服务保障,即基本养老服务,以保证其基本目标功能即社会功能与政治目标功能;家庭与社会主体的主要责任是对政府责任予以补充,并满足老年人超出政府提供的基本养老服务的较高养老服务需求,以提升其基本目标功能即社会目标功能;市场主体的责任则主要针对更高、更加专业或者具

有享受性的养老服务需求,以进一步提升养老服务的社会目标功能,并拓展其经济目标功能,促进其政治与道德目标功能的实现。应该正确区分家庭与市场责任,既要防止养老责任的过度家庭化,也要防止养老责任的过度社会化。基于中国国情,审慎推进养老责任社会化进程。同时,加强对家庭养老的支持,实现从家庭支持到支持家庭的模式转变。^[52]同时需要超越“家庭负责”或“市场解决”的二元对立思维,着力构建普惠性、多元化的养老公共服务体系。^[53]

第三,以长期护理保险制度为支点构建养老服务支持机制。无论是哪一种福利类型,资金是影响福利体系的形成、内容、效果等问题的最基本因素。就服务供给而言,资金的水平、数量,以及资金的来源渠道将影响着福利体系的结构及服务的质量和数量。对于需要照顾的老人来说,能否求助于其他福利服务并得到这些服务,取决于他们是否得到诸如退休金、补助金和其他资金的资助。^[54]显然,养老服务必须建立自己的稳定可持续的风险预防机制,长期护理保险制度即是养老服务风险预防机制的重要制度安排,中国必须尽快建立长期护理保险制度。

在长期护理保险制度实施过程中,是否将养老服务风险视为具有独立属性的风险,决定长期护理保险制度属性的独立险种性与非独立险种性。^[55]目前,中国人口老龄化的基本特征决定了养老服务风险具有独立性,国际上选择推行独立长期护理保险的国家也深度认同老年失能为独立的社会风险。^[56]因此,应该尽快建立独立的长期护理保险制度。在此基础上,突破现行长期护理保险制度试点政策中关于参保对象的局限性,实行劳动年龄者全覆盖,并由政府对没有劳动能力和收入者提供参保补助;突破现行长期护理保险制度试点政策仅针对长期失能人员提供保障的限制,在保基本的原则下根据失能程度提供不同保障待

遇；突破现行长期护理保险制度试点政策中制度的单一性，如同多层次的养老金体系那样，在建立和完善长期护理保险制度的基础上，逐步建立和实施多层次的长期护理保险体系。^[57]

需要指出的是，对于具有养老服务需求的老年人来说，来自养老金、医疗保险、老年福利、老年救助、经济困难失能老年人补贴、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴等制度的收入，共同构成其应对养老服务风险的财务机制。在建立和实施具有独立险种属性的长期护理保险制度的同时，不仅需要做好长期护理保险与经济困难失能老年人补贴以及重度残疾人护理补贴等政策的衔接，更要做好其与基本医疗保险制度的协同，^[58]以及其与养老金、医疗保险、老年福利、老年救助等的功能衔接，进一步可以做好其与商业保险的功能衔接。

第四，以基本养老服务为核心推进养老服务内容与方式完善。养老服务的需求决定养老服务的内容，养老服务需求的多样化决定了养老服务内容的复杂性。无论养老服务需求及其决定下的养老服务内容多么复杂多样，抓住其中最基本的需求和内容，如最困难人群最迫切的养老服务需求和最广大人群最普遍的养老服务需求决定下的养老服务内容，它即是养老服务政策所必须保证的基本养老服务内容。将基本养老服务纳入基本公共服务均等化不仅将极大地提升基本养老服务质量和水平，更是提升基本公共服务均等化的重要途径和内容。^[59]

养老服务方式服务于养老服务的需求和内容，但其不仅具有相对独立性，也具有自身的内在逻辑。虽然养老服务政策提出许多种养老服务方式，但居家养老服务、社区养老服务和机构养老服务依旧是最基本的方式，其背后蕴含着自助性养老服务、互助性养老服务以及他助性养老服务的价值内涵。^[60]三种基本养老服务方式不仅

体现三种价值内涵，呈现三种不同养老服务功能，而且三者之间也具有相互依存、相互支撑的关系：居家养老服务需要依托社区支持和机构指导和帮助，社区养老服务与居家养老服务也离不开机构的专业支持，机构养老服务既需要家庭参与更需要社区支持。因此，“十五五”期间要深化养老服务改革，推动养老服务迈向高质量发展，需聚焦居家、社区、机构养老等领域发展现状，锚定老年群体未来需求特点，尽快推动相关领域改革。^[61]必须明确居家养老服务、社区养老服务和机构养老服务作为基本养老服务方式的地位和功能，在不断完善基本养老服务方式的基础上，增强各种养老服务方式之间的协调性和互补性。

综上所述，党的十八大以来，党关于积极应对人口老龄化的国家战略定位，将“老有所养”作为保障和改善民生的重要指标之一，老龄事业和产业作为养老服务政策的两个主要领域，强调通过基本公共服务均等化推进养老服务，把基本养老服务作为养老服务政策实施的基础目标，这一系列认识的发展为中国养老服务政策提供了指南。在此基础上，中央政府养老服务政策不仅提出多种服务方式，而且提出系统的养老服务运行机制，明确了养老服务政策的目标功能，甚至确定了达成养老服务政策目标任务的时间节点，促进了养老服务政策的不断发展和完善。与此同时，养老服务风险预防机制也发生根本性转变，不仅从建立健全经济困难的高龄、失能老年人补贴制度转变为开展长期护理保险制度试点，更重要的是提出建立具有独立性的长期护理保险制度。然而，养老服务政策依然存在关键性缺陷和不足，不仅表现在顶层设计和目标功能定位方面，也体现在风险预防机制以及基本养老服务需求、内容与方式方面。“十五五”期间养老服务政策的发展和完善应该以基本学理为依据完善养老服务顶层设计，以基本目标功能为基础提升养

老服务政策的综合目标功能,以长期护理保险制度为支点构建养老服务支持机制,以基本养老服务为核心推进养老服务内容与方式更加合理、有效,以推动养老服务政策的完善。

注释:

- [1][6][10][15]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[M].北京:人民出版社,2012:36,34,36,24.
- [2][7][8][12][17][21]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:48,9,23,48,47,48.
- [3][11][16][20]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013:48,48,25,48.
- [4][9][13][18][22][24]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M].北京:人民出版社,2022:48-49,14,48-49,24-25,48-49,48-49.
- [5][14][19][23][25]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024:37,38,5-22,38,38.
- [26][29][32][35]国务院.国务院关于加快发展养老服务业的若干意见[EB/OL].(2013-09-06)[2025-06-15].<https://news.12371.cn/2013/09/13/ARTI1379041032652867.shtml>;国务院办公厅.国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知[EB/OL].(2015-11-20)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2015-11/20/content_10328.htm?ivk_sa=1023197a;国务院办公厅.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和若干意见[EB/OL].(2016-12-23)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-12/23/content_5151747.htm.
- [27]国务院办公厅.国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见[EB/OL].(2019-04-16)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04/16/content_5383270.htm;国务院办公厅.国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见[EB/OL].(2020-12-31)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/31/content_5575804.htm;中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见[EB/OL].(2021-11-18)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635523.htm.
- [28]中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL].(2024-12-30)[2025-06-15].https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html;国务院办公厅.国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见[EB/OL].(2024-01-15)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926088.htm;中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见[EB/OL].(2025-3-2) [2025-06-15]. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_12126/202506/content_702-9673.html.
- [30]国务院办公厅.国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见 [EB/OL].(2020-12-31)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/31/content_5575804.htm.
- [31]中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL].(2024-12-30)[2025-06-15].https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html;国务院办公厅.国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见[EB/OL].(2024-01-15)[2025-06-15].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926088.htm.
- [33]国务院办公厅.国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见[EB/OL].(2019-04-16)[2025-06-15].

- [\[34\]国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见\[EB/OL\].\(2020-12-31\)\[2025-06-15\].\[https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/31/content_5575804.htm\]\(https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/31/content_5575804.htm\)](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04-16/content_5383270.htm)
- [\[34\]中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见\[EB/OL\].\(2024-12-30\)\[2025-06-15\].\[https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html\]\(https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html\)](https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635523.htm)
- [\[36\]国务院办公厅.国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见\[EB/OL\].\(2019-04-16\)\[2025-06-15\].\[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04-16/content_5383270.htm\]\(https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04-16/content_5383270.htm\)](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-04-16/content_5383270.htm)
- [\[37\]中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见\[EB/OL\].\(2024-12-30\)\[2025-06-15\].\[https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html\]\(https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html\)](https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html)
- [\[38\]财政部 民政部 全国老龄工作委员会办公室关于建立健全经济困难的高龄失能等老年人补贴制度的通知\[EB/OL\].\(2014-09-10\)\[2025-06-15\].\[https://www.yilong.gov.cn/xwdt/ztzl/jczwgk/gkly/ylylfwtyzc/gjhdcmlyfw/202310/t20231024_1886744.html\]\(https://www.yilong.gov.cn/xwdt/ztzl/jczwgk/gkly/ylylfwtyzc/gjhdcmlyfw/202310/t20231024_1886744.html\)](https://www.yilong.gov.cn/xwdt/ztzl/jczwgk/gkly/ylylfwtyzc/gjhdcmlyfw/202310/t20231024_1886744.html)
- [\[39\]人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见\[EB/OL\].\(2016-06-27\)\[2025-06-15\].\[https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/shehuibaozhang/zcwj/201607/t201-60705_242951.html\]\(https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/shehuibaozhang/zcwj/201607/t201-60705_242951.html\)](https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/shehuibaozhang/zcwj/201607/t201-60705_242951.html)
- [\[40\]国家医保局 财政部关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见\[EB/OL\].\(2020-09-10\)\[2025-06-15\].\[https://www.nhsa.gov.cn/art/2020/9/16/art_53_3587.html\]\(https://www.nhsa.gov.cn/art/2020/9/16/art_53_3587.html\)](https://www.nhsa.gov.cn/art/2020/9/16/art_53_3587.html)
- [41]国家医疗保障局关于印发《国家长期护理保险服务项目目录(试行)》的通知[EB/OL].(2025-09-25)[2025-10-15].https://www.nhsa.gov.cn/art/2025/9/25/art_104_18020.html
- [42]王宗凡.长期护理保障的中国道路:从长期护理保险试点探索到全面建制[J].社会保障评论,2025,9(04):1-19.
- [43]丁建定.社会服务导论[M].武汉:华中科技大学出版社,2023:10.
- [44]原新,金牛.以人口高质量发展支撑中国式现代化:形势、战略与进路[J].社会政策研究,2025(02):3-14+132.
- [45]丁建定.西方社会政策体系发展的学理反思及其启示[J].学海,2024(01):130-138+216.
- [46]丁建定.论中国养老保障制度与服务整合——基于“四力协调”的分析框架[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2019,49(02):102-108.
- [47]胡湛.国家治理现代化格局中的“中国式养老”[J].国家治理研究,2025,(02):19-27.
- [48][52]杨立雄.银发经济基本概念与理论问题探讨[J].养老研究,2024,1(02):1-18.
- [49]李静,段昆昆.中国式现代化进程中农村养老服务的合作生产[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2025,57(04):121-130.
- [50]丁建定.论社会保障制度功能认识的发展及其实践意义——西方社会观点、马克思主义学说与中国话语体系[J].社会保障评论,2022,6(04):32-48.
- [51]朱震宇.养老服务保障的基本逻辑、公平与制度优化[J].社会保障评论,2025,9(03):114-127.
- [53]陈功,许文虎,陈昱天.制度缺位与能力透支:中国家庭主体功能变迁逻辑及社会责任重构[J].社会政策研究,2025(03):18-35+132-133.
- [54]苏珊·特斯特.老年社区照顾的跨国比较[M].北京:中国社会出版社,2002:33.
- [55]丁建定.建设长护险制度应明确的两大风险属

- 性[J].中国医疗保险,2020(02):33.
- [56]陈诚诚.长期护理保险与医疗卫生服务:两体系的边界辨析与发展路向[J].社会保障评论,2025,9(01):84-97.
- [57]张盈华.中国特色长期护理保险制度:理论逻辑与政策选择[J].社会保障评论,2025,9(04):20-31.
- [58]刘晓婷.长期护理保险与医疗保险的协同效应研究——兼论构建整合型老龄健康福利体系[J].社会保障评论,2025,9(04):32-45.
- [59]丁建定.社会服务导论[M].武汉:华中科技大学出版社,2023:45.
- [60]丁建定.居家养老服务:认识误区、理性原则及完善对策[J].中国人民大学学报,2013,27(02):20-26.
- [61]甄炳亮.中国养老服务发展报告(2013-2024) [M].北京:社会科学文献出版社,2025:1.

*基金项目:国家社科基金重大项目“西方社会保障制度史(多卷本)”(项目编号:19ZDA234)。

作者简介:丁建定,华中科技大学社会学院教授,华中科技大学养老服务研究中心主任,湖北武汉,430074;范千源,华中科技大学社会学院社会保障专业博士研究生,湖北武汉,430074。

A Brief Analysis of the Development of China's Elderly Care Service Policies since the 18th National Congress of the Communist Party of China: Also Discuss the Improvement of Elderly Care Service policies during the "15th Five-Year Plan" Period

Ding Jianding, Fan Qianyuan

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the development of the Communist Party of China's understanding of human aging and elderly care services has provided a programmatic guide for the development of elderly care service policies, and promoted the development and change of the central government's elderly care service policies. Fundamental changes in the risk prevention mechanism of elderly care services. However, there are still shortcomings and even problems in the top-level design, functional positioning, risk prevention, basic content and methods of elderly care service policies. During the "15th Five-Year Plan" period, the pension service policy should improve the top-level design based on the basic theory, improve the comprehensive target function on the basis of the basic target function, build a risk prevention mechanism with the long-term care insurance system as the fulcrum, and improve the basic content and methods with the basic pension service as the core, so as to realize the improvement and optimization of China's pension service policy system.

Keywords: Top-level design; Risk mechanism; Elderly care policies

(责任编辑:邓飙)