

发展银发经济 助推养老服务提质升级

青连斌

今年1月15日，国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（以下简称“意见”），提出4方面26项举措，包括发展民生事业、解决急难愁盼，扩大产品供给、提升质量水平，聚焦多样化需求、培育潜力产业，强化要素保障、优化发展环境等。

这是我国首部以“银发经济”命名的政策文件。发展银发经济，解决老年人养老面临的急难愁盼问题，扩大养老服务与产品供给，大力培育潜力产业，是让老年人共享发展成果、安享幸福晚年的必然要求，也是培育经济发展新动能的必然要求。要采取切实措施，贯彻好落实好意见精神，推动我国养老服务提质升级。

处理好一系列重大关系

积极应对人口老龄化、增进老年人福祉是一项系统工程，需要多管齐下，发挥好政府、市场和社会等各方面的作用。因而，必须处理好一系列重大关系，如“为老”与“备老”的关系，政府、市场、社会组织、家庭与老年人的关系，基本养老服务与非基本养老服务的关系、普惠性养老服务与非普惠性养老服务的关系，有为政府与有效市场的关系，养老服务事业与养老服务产业的关系等。

意见对处理好各种关系，主要体现在三个方面：

一是“为老”与“备老”的关系，作为有机整体统筹谋划。意见对银发经济给出明确界定：“银发经济是向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和。”银发经济的服务对象既包括已经进入老年阶段的人群，也包括“为老龄阶段做准备”的人群。因而，从银发经济的内涵讲，也包括两个方面，一方面是“为老”经济活动，向老年人提供产品和服务的相关经济活动，主要是养老服务及其产品的生产和提供，大体相当于养老服务事业和产业；另一方面是“备老”经济活动，如建立健全包括基本养老保险、职业年金（企业年金）、个人养老金等在内的养老金制度体系，并实现基金的保值增值。中央金融工作会议提出做好“五大金融”，其中就包括养老金融。将“备老”的相关产业纳入银发经济范畴，把老年阶段和未老阶段统一起来，把“为老”与“备老”作为有机整体统筹谋划，使银发经济的内涵和外延都大大超越了老龄产业、养老服务业。

二是政府与市场的关系，推动有效市场和有为政府更好结合。一方面，发展银发经济，必须发挥有为政府的引导、规范和支持作用。政府要采取包括培育银发经济经营主体、推进产业集群发展、提升行业组织效能、推动品牌化发展、开展高标准领航行动和拓宽消费供给渠道等举措引导扩大产品供给，要通过加强科技创新应用、完善用地用房保障、强化财政金融支持、推进人才队伍建设、健全

数据要素支撑等举措强化要素保障，同时通过打击涉老诈骗行为等举措规范、优化银发经济发展环境。另一方面，发展银发经济必须充分发挥有效市场的作用。市场提供的养老服务及其产品，必须以老年人的有效需求为导向，以有效的养老服务及其产品供给满足老年人的有效需求，既要破解养老服务和产品供给不足的问题，也要避免养老服务和产品供给的过剩或浪费，努力做到供需匹配、供需均衡、供需协调。

三是养老服务事业和产业的关系，促进事业产业协同。发展银发经济，既要聚焦现阶段的急难愁盼问题，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、完善养老照护服务、丰富老年文体服务和提升农村养老服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务，又要着眼多样化需求，在强化老年用品创新、打造智慧健康养老新业态、大力发展康复辅助器具产业、发展抗衰老产业、丰富发展养老金融产品、拓展旅游服务业态、推进适老化改造等潜力产业方面有更大作为，培育高精尖产品和高品质服务模式，让老年人共享发展成果、安享幸福晚年。

满足老年人对养老服务与产品的有效需求

发展银发经济的主要目的，是满足老年人对养老服务与产品的有效需求。意见提出 4 个方面共 26 项举措，加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，培育高精尖产品和高品质服务模式，

以满足老年人对多样化、多层次养老服务和产品的需求，不断实现人民对美好生活的向往。这些举措都很有针对性，也具有可操作性，是可以落地落实的。

首先，聚焦现阶段老年人养老服务面临的急难愁盼问题，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、完善养老照护服务、丰富老年文体服务和提升农村养老服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。党的二十大提出“推动实现全体老年人享有基本养老服务”。2023年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》，提出要加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感。基本养老服务是实现老有所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务。意见聚焦现阶段老年人的急难愁盼和高频服务需求，对解决好老年人吃饭、购物、就医、养老、文化等身边的“关键小事”作出全面部署。

其次，聚焦现阶段养老服务与产品的供需矛盾问题，尤其是有效供给不能满足有效需求的问题，下力气扩大养老服务与产品供给。市场提供的养老服务及其产品，必须以老年人的有效需求为导向，有供给的养老服务及其产品不一定有需求，将造成养老服务和产品供给的过剩或浪费，这样的供给是无效的。目前的主要问题，是相当多有需求的养老服务与产品没有有效供给，供给不能满足需求。

国家有关部门先后发布两批老年人用品产品推广目录，主要聚焦老年服装服饰、陪护机器人、智能监测仪、多功能护理床等 631 个优质产品，先后编制 9 批升级和创新消费品指南，加大对老年用品倾斜力度，推广一批契合老年人需求的创新产品，同时鼓励支持地方培育传统优势食品产区和特色食品产业，加大老年食品、特色食品的供给。要采取包括培育银发经济经营主体、推进产业集群发展、提升行业组织效能、推动品牌化发展、开展高标准领航行动和拓宽消费供给渠道等举措引导扩大产品供给。

再次，聚焦多样化需求，大力培育潜力产业。老年人的需求不仅是多样化、差异化、个性化、多层次的，而且是随着经济社会的发展、技术的进步、养老服务与产品供给的创新而不断升级换代的。因此，发展银发经济，不能仅仅停留在扩大现有产品供给、解决急难愁盼问题，还要大力培育潜力产业，满足广大老年人更加美好生活的需要。意见从强化老年用品创新、打造智慧健康养老新业态、大力发展康复辅助器具产业，到发展抗衰老产业、丰富发展养老金融产品、拓展旅游服务业态等高品质服务，再到全社会的适老化改造，重点谋划了七大潜力产业，培育高精尖产品和高品质服务模式，让老年人共享发展成果、安享幸福晚年。

还有一点很重要，就是充分运用数字技术赋能银发经济，推进智慧养老，便利老年人生活。智慧养老是在信息技术高速发展背景下应势而生的，利用先进的信息技术手段向老人提供物联化、互联

化、智能化的养老服务，突破了点对点的养老服务资源供需对接的传统养老模式，开创了包对点的养老服务资源供需对接新模式，其嵌入、赋能、增慧的独特功能使之成为有效应对人口老龄化问题的新途径。国家及有关部门十分重视智慧养老的发展，开展了智能社会治理实验养老特色基地建设和智慧健康养老试点示范，制定智慧养老院、智慧助老餐厅、家庭养老床位等行业标准，打造智慧化解决方案。要解决好老年人数字化产品和服务的应用难题，加大数字助老惠老宣传力度，打造智慧健康养老新业态，培育壮大智慧健康养老产业。

补齐农村养老服务短板

农村养老服务，既是我国养老服务发展的重点，又是最大的难点。与城镇相比，农村养老服务的发展更加滞后，供需矛盾更加突出，城镇发展养老服务的一些比较成功的经验和做法又不适合农村。发展农村养老服务，必须从农村、农村老年人的实际出发。这个“实际”，主要体现在以下几个方面：

一是农村老年人重故土重家庭观念更深厚更强烈，邻里守望相助、养儿防老、叶落归根等观念深入骨髓，因而，农村老年人更愿意选择居家养老。二是随着我国城镇化进程的加快，客观上导致农村代际分居现象的加剧和空巢老人的增加，农村空巢老人家庭所占比重更高。三是城乡居民收入差距大，城乡老年人的养老金水平差

距更大，因而农村老年人养老服务的支付能力更低。四是农村老年人居住分散，养老服务的可及性更低。

农村老年人的养老服务需求尽管呈现多层次、多样化、个性化的特点，但目前仍然集中在最基本的需求层次。补齐农村养老服务这块明显的短板，更好地满足亿万农村老年人的养老服务需求，必须走出一条符合农村实际、符合农村老年人实际、供需相衔接、质优价廉方便可及的农村养老服务发展之路。

意见提出提升农村养老服务的一系列举措，主要是充分利用农村特困人员供养服务设施（敬老院），支持当地养老机构、餐饮场所等增加助餐功能，探索建立养老志愿服务激励与评价机制，开展农村互助式养老，发展乡村旅居式养老服务等农村特色养老产业。这些举措，是符合农村养老服务实际的，也是具有可操作性的，关键是落实。

第一，依托行政村和较大自然村，发展集日间照料、短期托养、互助式养老于一体的综合性养老服务机构和设施。这三类养老服务不宜分别设立，以尽可能节约资源，避免人力、物力和财力的重复投入和浪费。年轻人白天要劳作，家里老人无人照料，日间照料可以为老人提供照料服务，也可以解决许多老人的做饭送餐问题。短期托养可有效缓解家庭成员的压力，使他们得以喘息。互助式养老，

就是年纪较轻的老人照顾年龄大的老人，身体好的老人照顾身体较差的老人，老人之间互相帮助，共度晚年。

随着城镇化进程的加快，大量农村人口进城，农村出现大量空置民房，也出现了许多废弃的行政村办公用房和学校用房。这些闲置的农家大院、废弃的办公和学校用房等都是宝贵的资源，通过租赁、转让或划拨，加以改造和修缮，完全可以用作发展日间照料、短期托养和互助式养老的服务设施。

第二，大力发展农村居家养老服务。绝大多数农村老年人愿意并且也只能选择居家养老。要发挥村民自治组织在组织、协调以及必要的财力和场地支持等方面的作用。引入社会力量和民间资本，发展居家养老服务机构，提供农村老年人迫切需要的如洗衣做饭、洗澡清洁、陪同上医院、代购日用品药品、打针用药、维修家具电器等服务。居家养老服务是一项微利行业，甚至很难赢利，行政村和政府相关部门应该在土地、税费等方面提供必要的支持；对政府“兜底”的老年人和困难老人，村集体和政府部门还可以通过购买服务和提供必要补贴的方式，支持居家养老服务机构的发展。大力发展农村养老敬老尊老志愿服务组织。共青团、农村中小学，以及当地机关事业单位和企业，都应该支持各类养老敬老尊老志愿服务组织的发展，支持志愿服务组织开展各类力所能及又适合居家老人需要的上门志愿服务。

第三，提倡和鼓励民间资本、爱心人士和社会组织举办面向农村老年人的小型微型和家庭式养老机构。农村养老服务机构面向的主要是中低收入的农村老年人，要为农村老年人提供方便可及、价格合理的养老服务。总体上讲，农村老年人除失能半失能老人、高龄老人、空巢老人外，对机构养老的需求不是很大。举办农村养老机构，一要就近可及，二要价格低廉，这样的养老机构只能是小微型或家庭式养老机构。政府及其相关部门要在土地、资金等各方面提供更多扶持，鼓励民间资本、爱心人士和民间组织举办面向农村老年人的这类养老机构，就近就便为农村老年人提供入住服务。

第四，以农村特困老人集中供养机构为基础，发展区域性养老服务中心。区域性养老服务中心要提供两大类服务，一是作为养老机构，提供入住服务。除继续履行政府对特困老人的“兜底”职能外，要努力改善设施条件，逐步向社会开放，提高运营效益，增强护理功能，以满足更多农村老年人入住养老机构的需求。特困老人集中供养由财政提供费用，对农村家庭经济困难的老年人、低收入老年人要提供低收费或减免收费的入住服务，对其他老年人则可以按照市场定价提供经营性入住服务，并以经营性入住服务的收益弥补办院经费的不足和改善办院条件，提高服务质量。二是作为居家养老服务机构，为周边老年人提供上门养老服务。政府通过购买服务的方式，由区域性养老服务中心为分散供养的特困老人提供居家

养老服务；通过政府补贴、慈善和社会力量捐助等方式，降低服务收费，为周边老年人提供低费可及的居家养老服务。

第五，鼓励和支持城乡养老服务机构的交流、互助、合作，建立常态化的协作机制。目前，我国城乡经济社会发展差距仍然过大，城乡养老服务体系发展极度不均衡，要加快发展农村养老服务体系，更好地满足农村老年人巨大的养老服务需求，必须充分发挥我国城乡一体、农村支持城市、城市反哺农村的一盘棋精神，倡导、鼓励和支持城乡养老服务机构、企业和组织的交流与合作。

第六，拓宽资金渠道，支持农村养老服务的发展。发展农村养老服务，离不开资金的支持。一方面，要进一步落实老年人权益保障法关于可以将农村未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老的要求，充分调动和发挥农村集体经济支持农村养老服务的积极性和作用。另一方面，政府用于养老服务的财政性资金，包括用于养老服务的中央专项公益彩票金，应当重点向农村养老服务倾斜。同时，要采取切实有效的政策措施，引导和鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务，重点投向农村居家养老服务。

重在提高养老服务质量

我国养老服务体系建设的总体框架和思路，经历了从居家为基础、社区为依托、机构为支撑，到居家为基础、社区为依托、机构为补充，再到居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合，以及目前构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系的转变。

截至 2022 年底，全国共有各类养老机构和设施 38.7 万个，养老床位合计 829.4 万张。其中，注册登记的养老机构 4.1 万个，床位 518.3 万张；社区养老服务机构和设施 34.7 万个，床位 311.1 万张。养老机构和床位的快速增长，为老年人入住养老机构提供了更多选择和可能，入住难的问题得到有效缓解。

但是，目前确实存在养老机构“好的住不起、便宜的不想住”的问题。之所以出现这种现象，主要原因有三，一是除极少数养老机构外，机构养老的总体质量不高、服务方式单一，同老年人的期望有较大差距；二是不少养老机构布局不合理，可及性差，老年人很难在熟悉的社区附近找到理想的养老机构；三是养老床位的结构不合理，一般性养老床位与护理型床位比例失衡。

这些问题的解决，必须综合施策、多措并举。首先，要把机构养老发展的重点从增加养老机构和床位数量转向提高养老服务质量。从 2017 年开始，国家有关部门开展了为期 4 年的全国养老院服务质量建设专项行动，有关部门先后颁布《养老机构服务质量基本规

范》、《养老机构等级划分与评定》和《老年人能力评估规范》国家标准，为推进养老服务高质量发展提供基本依据；开展了《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准达标活动，有序推进养老机构等级评定工作，加快健全全国统一的养老服务质量标准和评价体系。意见也提出要推动品牌化发展，开展高标准领航行动，都是为了切实提高养老服务质量，包括机构养老服务质量。

其次，养老机构的建设和布局要注重老年人入住的可及性。这里讲的可及性包括两个方面，一是位置可及。我国老年人养老有一个共同特点，就是希望就近可及地接受养老服务，不愿意离开熟悉的社区环境。但目前，许多养老机构建在城市的郊区甚至远郊区，尽管那里的自然环境不错，养老服务的硬件也不错，老年人就是不愿意选择这样的机构。目前，养老床位空置率比较高的，其中就包括远离城市中心区域的远郊区的养老院。要大力发展社区嵌入式养老机构和家庭养老床位，整合利用存量资源发展社区嵌入式养老。

二是价格可及。近年来，一些民间资本，尤其是房地产企业、保险机构纷纷进军养老领域，建设了一批豪华型、超大规模的养老机构，但入住的老年人很少，出现大量养老床位空置。国家发展改革委、民政部联合印发《关于开展普惠养老机构签约工作的通知》，利用市场手段引导社会力量特别是存量养老机构发展普惠养老服务。要推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，大力发展普惠型养老服务。

最后，要进一步调整养老机构的床位结构。在我国养老服务体系中，机构养老只是处于补充地位。目前，我国养老机构入住的老年人只有 400 多万，仅占老年人口的极小比例。一些年纪轻、身体健康的老年人愿意入住养老机构，尤其是高端养老机构，这种需求当然应该满足。但是，发展机构养老服务，要优先满足的是“刚需”老年人的入住需求。失能半失能老人、高龄老人、空巢或独居老人，以及慢性病患者老人，才是养老服务的刚需群体。“刚需”老人入住养老机构，需要的是护理型床位。意见明确提出，要“加大养老机构建设和改造力度，提升失能老年人照护服务能力，适当增设认知障碍老年人照护专区”，就是针对“刚需”老人照护服务的刚性需求提出来的。

（本文来源：民生周刊 2024-03-07，作者系中央党校教授、中国社会保障学会养老服务分会会长）