

办好老有所养这件“国之大事”

唐承沛

近年来，随着经济社会发展，我国社会老龄化程度越来越高。习近平总书记深刻指出，一个社会幸福不幸福，很重要的是看老年人幸福不幸福。让全体老年人安享幸福晚年，必须坚持以人民为中心的发展思想，着眼于推进养老服务高质量发展，从更好满足老年人多层次多样化养老服务需求出发，加快健全养老服务体系，推动养老服务扩容提质。

一、老有所养是“家事”也是“国之大事”

我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家，老年人口数量最多，应对人口老龄化任务很重。截至 2024 年底，我国 60 岁及以上的老年人口 3.1 亿，占总人口的 22%。目前，我国人口老龄化呈加速发展态势，“十五五”时期将是人口结构变化最显著的时期，60 岁以上老年人口比例加快提高，同时还将伴随高龄化、少子化、区域人口增减分化等趋势特征，人口老龄化成为影响我国经济社会发展的基础性、长期性、关键性变量。

应对人口老龄化是世界性难题，最突出挑战之一就是老有所养问题。老有所养是“家事”也是“国之大事”，满足规模巨大的老年人养老服务需求既无先例可循，更没有成熟的国际经验。我国规模巨大的老年人口，决定了必须围绕老年人的所思所想所盼，根据老年人养老服务需求和场景变化，坚持尽力而为、量力而行，走养老事业和产业协同发展的道路。既要大力发展养老服务事业，强化以失能照护为

重点的基本养老服务，解决广大老年人养老服务刚需；又要充分发挥市场配置资源作用，繁荣养老服务产业，更好满足老年人多层次多元化养老服务需求。

随着经济社会发展，家庭规模的缩小和结构变化导致其养老功能不断弱化，对社区养老服务和专业化养老机构的需求与日俱增，特别是解决失能老年人照护服务需求尤为迫切。这就要求我们尽快补齐社区养老服务和专业化养老机构的短板，贯通协调居家、社区、机构三类养老服务形态，多措并举优化养老服务供给能力，着力构建居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务体系。截至 2024 年底，全国养老机构和设施数量达到 40.6 万个，养老机构护理型床位占比 65.7%，完成特殊困难老年人家庭适老化改造 208 万户，建成示范性社区居家养老服务网络 446 个，养老服务体系建设和取得明显成效。

2024 年底，中共中央、国务院印发《关于深化养老服务改革发展的意见》，以推动养老服务高质量发展为目标，进一步安排部署深化养老服务改革发展，促进养老服务消费、发展农村养老服务、加强养老服务人才队伍建设等专项政策将助力解决老有所养这件“国之大事”。未来一个时期，我们要坚持从全局和战略高度谋划和推进养老服务工作，增强系统观念，把积极老龄观、健康老龄化理念贯穿养老体系建设各个方面，加大政策和资源供给力度，加强普惠性、基础性、兜底性服务供给，加强与社会保障体系、健康支撑体系相衔接，提高养老服务工作的整体性、前瞻性、针对性，努力走出一条适合我

国国情的养老服务高质量发展新路。

二、我国养老服务需求呈现新变化

养老服务与群众生活息息相关，是很多家庭的“刚需”，直接关系到亿万老年人的获得感和幸福感。随着经济社会发展和养老服务供给侧结构性改革持续深化，我国老年人的养老服务需求和实现方式也呈现一些新的趋势性变化。

服务内容上，从生活照料为主的基础性服务向长期照护为主的专业性服务转变。当前，老年人传统的“衣、食、住、行、用”等实物消费需求得到较好满足，但老年人及其家庭的核心需求发生变化，失能失智等长期专业照护服务供给不足。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，目前我国失能老年人数量约 3500 万，占全体老年人的 11.6%，老年人患病率是总人口平均水平的 4 倍。相关生活照料内容与家政服务、居民服务、物业服务等不断融合发展，以失能长期照护为核心的整合式照料备受青睐，许多失能老年人迫切需要助医、助餐、助浴等上门服务。另外，随着养老服务制度改革发展，特别是民办养老服务机构逐步成为供给主体，市场竞争更加充分，养老服务逐步从补缺性向普惠性转变，从基础性服务向改善性服务拓展。

服务模式上，从家庭赡养为主向社区支持的居家养老为主转变。随着家庭结构日益小型化、空巢化，适应解放家庭劳动力从事社会生产需要，传统的“养儿防老”、“轮流赡养”等家庭养老模式难以持续，社会化养老服务被越来越多的家庭接受。同时，受传统习俗和养老成本的影响，多数老年人倾向于“晚年不离亲，养老不离家”等得到更

多外部支持的居家养老。推进社区支持的居家养老，建设没有“围墙”的养老院，让老年人在家也能享受到“类机构”的专业服务成为优先发展方向。2024 年中央经济工作会议首次提出“发展社区支持的居家养老”，这既是对老年人现实养老需求的精准回应，也是贯通居家、社区、机构养老服务形态的关键突破。社区汇集了老年人所需要的生活照料、医疗卫生、康复护理、文化娱乐等各类服务资源，既可通过发展社区嵌入式养老服务机构等方式，将机构养老引入社区，又可通过开展上门服务、建设家庭养老床位等方式，将专业服务延伸到家庭，便于老年人享受到“床边”、“身边”服务，主动赋能居家养老。实践中也已经初步形成了区域性养老服务中心加社区养老服务站点的嵌入式服务、“一老一小”服务综合体等新兴业态，串联起“社区+居家”的全链条服务。

需求层次上，从满足基本生存需要逐步向追求自立和自我实现转变。《联合国老年人原则》强调老年人工作的五个核心理念是“独立、参与、照顾、自我充实、尊严”。随着我国“60 后”人群陆续进入老年，积极看待老年人和老年生活被广泛接受，追求“体面有尊严地老去”成为共识。老年人在满足基本生活需求的基础上，更多追求丰富多元的生活享受、感情归属和自我实现。养老服务向更加注重老年人精神文化需求、全面提升老年人生活质量转变，“主动享老”逐渐取代“被动养老”。在养老服务过程中，更加注重尊重老年人主体意识和主观能动性，最大限度激发老年人内在活力和潜力，避免过度照顾。旅居养老作为融合养老、旅游、健康、文化、教育、体育等行业的新

业态，已使老年人向往的“诗与远方”成为日常所及。

服务手段上，从劳动密集型服务逐步向人工智能和智慧辅具用品广泛应用转变。接触性是养老服务的典型特征，养老服务人员为老年人提供的是全天候、全方位、高频次、近距离的直接接触式服务。随着物联网、人工智能等技术以及智能化辅具用品的普遍应用，一个新的趋势正在形成，即以智能设备为基础设施，以老年人服务需求信息为要素，以线下服务圈为支撑，共同构成全新养老服务供给与需求链。在需求端，通过老年人能力评估，建立数据采集、归集共享、质量评估等工作机制，建立老年人信息数据库，动态调整、实时归集更新老年人数据和服务需求。在供给端，基于全国养老服务信息系统，将养老服务的人、财、物资源进行系统化整合，以数据和算法为手段，实现养老服务供给与养老服务需求的精准化、智能化对接匹配。特别是人形机器人、脑机接口、人工智能等高技术产品嵌入养老服务应用场景，进一步改善老年群体用户体验，有望成为推进养老服务转型升级的关键变量。

三、加快构建适合我国国情的养老服务体系

人口老龄化是贯穿我国 21 世纪的基本国情。根据第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据，我国老年人家庭空巢化、少子化态势明显。从这一实际出发，做好当前养老服务工作，要坚持高质量发展不动摇，聚焦老年人的急难愁盼问题，加快发展专业化、社会化的养老服务，推动适合我国国情的养老服务体系成熟定型。

着力解决家庭养老不便问题，大力发展社区支持的居家养老服务。

家庭养老不便问题，突出表现在老年人享受上门服务成本高、信息不对称、专业化程度低。要引导养老服务机构通过连锁化运营等方式进入社区，布局建设街道（乡镇）区域性养老服务中心和社区养老服务站点，大力发展嵌入式社区养老服务，增强专业照护、日间照料、康复护理、上门服务能力。以社区为载体整合周边资源提供服务，使社区从直接服务提供者转变为链接需求与供给的平台，就近就便满足社区老人多样化的养老需求。

着力解决失能照护不足问题，充分发挥专业照护服务功能。失能照护不足问题，突出表现在居家、社区、机构服务不连续、不贯通，缺乏有力保障。要将专业照护理念融入养老服务全流程，在居家养老服务中，促进设立家庭养老床位，开展老年人家庭成员照护技能培训。优化机构养老专业支撑作用，着力增加护理型床位供给，发展长期照护和认知障碍老年人照护服务，推动专业化服务向居家和社区延伸，补齐康复服务短板。促进医养结合，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，鼓励具备相应医疗条件的养老机构依法依规开展安宁疗护服务。做好长期护理保险与养老服务体系的衔接，减轻家庭照护支出压力。

着力解决普惠服务不够问题，积极扩大可感可及的服务供给。普惠性养老服务不够问题，突出表现在价格可负担、质量有保障、运营可持续的养老服务可及性不高、规模不足。要完善普惠价格形成机制，对普惠支持型养老机构在用地、水电价格、床位运营等方面按规定予

以适当支持，引导各类经营主体发展连锁化、规模化普惠支持型养老机构。推进公办养老机构改革，利用闲置富余床位面向社会老年人提供普惠服务。鼓励农村地区通过改造提升原有敬老院、闲置校舍等集中建设普惠支持型养老机构。

着力解决品质服务不优问题，推进养老服务安全优质升级。品质服务不优问题，主要体现在服务标准化、智能化水平不高，难以满足老年人“老有颐养”需求。要培育创设养老服务品牌，鼓励养老机构结合自身优势，围绕失能照护、认知障碍照护、医养结合、家庭照护床位、个性化服务等内容，开展品牌机构、品牌项目、品牌团队建设。持续推进养老设施升级改造，通过居室装修、更新老年人生活起居环境等方式，打造家庭式生活空间。推进科学营养膳食，均衡营养摄取。强化社工服务与照护服务融合发展，提升精神关爱，提高文体娱乐、精神慰藉、心理疏导等服务水平。推进智能技术和科技产品在养老服务中的场景应用，改善老年人服务体验和功能代偿。

（本文来源：求是网，2025年10月16日。作者系全国政协常委、民政部原副部长）