

深化养老服务改革 推动经济发展和民生改善良性循环

刘振国

人口老龄化是我国全面建设社会主义现代化国家新征程中的一个基本国情，也是推进中国式现代化必须面对的重大课题。随着人口老龄化的不断加剧，养老服务问题日益成为人民群众普遍关注的重大民生问题。同时，人口老龄化也对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力，都具有深远影响。因此，养老问题不仅是重要的民生问题，也逐步成为一个重要的经济问题。通过深化养老服务改革发展，不仅能提高老年人生活和生命质量、维护老年人尊严和权利，而且能促进经济增长、增进社会和谐。当前要主动把适应人口形势变化、满足老年人多样化需求、提高人民生活品质，与培育经济发展新动能、推动经济高质量发展有机融合，实现民生改善和经济发展良性循环，走出一条具有中国特色的积极应对人口老龄化之路。

一、科学认识我国人口老龄化的形势、挑战和机遇

习近平总书记指出，人口老龄化是世界性问题，对人类社会产生的影响是深刻持久的。我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重。习近平总书记用“三个最”概括了我国应对人口老龄化任务的艰巨性。一是老年人口数量最多。2024 年末，我国 60 岁及以上人口达到 3.1 亿人，占全国人口的 22.0%，其中 65 岁及以上人口 2.2 亿人，占全国人口的 15.6%。我国老年人的数量接近美国的总人口，超过世界上

绝大多数国家人口总量。二是老龄化速度最快。我国从 2000 年进入老龄化社会到 2021 年进入中度老龄化社会只用了 21 年时间，快于先前进入人口老龄化国家的速度。受新中国成立后第二次人口生育高峰的影响，从 2022 年开始我国进入老年人口快速增长时期，预计将持续至 2035 年，其间每年将有 2000 万以上的人口进入老年。三是应对人口老龄化任务最重。预计到 2035 年左右，我国 60 岁及以上老年人口将突破 4 亿，占比超过 30%，进入重度老龄化阶段。到本世纪中叶将突破 5 亿人，占比接近 40%，达到峰值。同时，我国人口老龄化交织叠加少子化、高龄化、空巢化和区域人口增减分化，应对人口老龄化任务复杂艰巨。从中国特色社会主义事业发展全局看，未来老年人口数量达到 4 亿人、5 亿人时间节点与全面建成社会主义现代化强国“两步走”战略时间安排高度重合，积极应对人口老龄化将伴随中国式现代化建设全过程。从世界范围看，我国人口老龄化具有自身特殊性，人类历史上没有类似的人口大国应对老龄化的经验可供借鉴。

人口老龄化是影响经济社会发展的基础性、长期性、关键性变量，将对经济社会带来压力和挑战。就个体而言，公众普遍关心靠谁养老、在哪养老、如何做好养老准备。对社会而言，人口老龄化将影响经济增长方式、速度、潜力，对民生保障带来压力，对社会治理模式带来挑战，对家庭结构和代际关系产生较大影响。同时，人口老龄化也蕴含着丰富的发展机遇。养老服务既涉及亿万群众福祉的民生保障，也涵盖具有巨大发展潜力的朝阳产业。我们要确立抓民生也是抓发展的理念，增强积极应对人口老龄化的思想观念，把握“民生—经济”的

辩证关系，助力民生改善与经济发展良性循环，探索具有中国特色的积极应对人口老龄化道路。坚持积极应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇，在积极应对人口老龄化过程中培育发展新动能。

二、养老服务业既是民生事业也是朝阳产业

习近平总书记指出，有效应对人口老龄化，不仅能提高老年人生活和生命质量、维护老年人尊严和权利，而且能促进经济发展、增进社会和谐。养老服务业既是涉及亿万群众福祉的民生事业，也是快速稳步发展的朝阳产业，具有巨大发展潜力和增长空间。

（一）强化基本养老服务能释放正向外部性

习近平总书记指出，“抓民生也是抓发展”，“做好保障和改善民生工作，可以增进社会消费预期，有利于扩大内需”。当基本养老服务得到较好的保障和改善时，老年群体及其家庭成员能够消除后顾之忧、筑牢信心屏障，进而缓解生活压力、增加转移性收入、释放经济活力。以失能老年人照护为例，根据第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据测算，2021年，我国约有3500万失能半失能老年人，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，平均带病生存时间达8年多。同时，还有1500万左右失智老年人，4200多万高龄老年人。失能、失智、高龄老年人是养老服务的“刚需”，“一人失能，全家失衡”成为人民群众养老焦虑的真实写照，每一个高龄、失能失智老年人背后往往是诸多家庭成员的照护牵挂。近

年来，我们把失能照护纳入基本养老服务体系建设的重点，坚持优先发展、倾斜支持、系统推进，取得明显成效。一是照护供给规模不断扩大。截至2024年年末，全国各类养老机构和设施达到40.6万个，养老机构的护理型床位占比提升到65.7%，为符合条件的失能老年人建设家庭养老床位30余万张。二是照护保障范围不断拓展。将照护服务纳入国家基本养老服务清单，基本实现每个县有1所失能照护为主的县级特困人员供养服务设施。开展经济困难失能老年人集中照护服务工作，将最低生活保障范围内的中度失能以上老年人纳入集中照护保障范围。三是照护要素支撑不断加强。探索建立以养老护理员为主的服务队伍保障激励机制，举办养老护理员职业技能大赛，实施康养职业技能培训计划，推动信息化、智能化技术和产品在失能照护中的创新应用。四是质量管理不断规范。将老年人能力综合评估纳入国家基本公共服务标准和国家基本养老服务清单，广泛开展评估工作。建立健全养老服务标准体系，累计发布国家和行业标准近40项，地方标准700多项，失能照护质量不断提升。在强化空巢、留守、失能、残疾、高龄等特殊困难老年人兜底性保障的同时，下大力气推动基础性、普惠性养老服务覆盖全体老年人，努力让全体老年人享有高质量、有保证的基本养老服务。社会公众特别是失能老年人家庭的养老焦虑得到缓解，老年人家庭成员能够有精力承担更多社会职能，积极参与经济社会活动，促进经济活力释放。

（二）老年人多样化需求催生银发经济新增长点

习近平总书记指出，支持相关服务行业加快发展，培育形成新的

经济增长点，使民生改善和经济发展有效对接、相得益彰。发达国家的实践经验表明，银发经济是老龄化社会中最具活力、最有发展前途的经济形态之一。据欧盟测算，目前欧盟银发经济规模总额超过 3 万亿元欧元；2025 年，欧盟银发经济规模将达 5.7 万亿元欧元，对整个经济的贡献总规模有望达到 6.4 万亿元欧元，占欧盟 GDP 的 32%（吴玉韶：“抓住银发市场规模扩容重大机遇”，《经济日报》2024 年 1 月 17 日）。

随着我国经济社会发展，老年人更加注重生活质量，从过去简单的生活照料需求向衣、食、住、行、医、娱、学、为等需求转变，呈现全方位、多层次、多元化、个性化的特征，更加注重自我价值的实现和生活品质的提升。满足这种需求变化和升级，银发经济在我国应运而生、顺势发展。党中央、国务院以及相关部门适时出台了一系列促进银发经济发展的政策文件。2024 年 1 月，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》，提出五个方面 26 条发展银发经济的具体政策措施。同年底，《中共中央、国务院关于深化养老服务改革发展的意见》提出，“大力发展银发经济，加强老年用品研发和推广，丰富养老服务场景，释放养老消费潜力”。在政策赋能和需求驱动的双重推动下，银发经济成为社会关注的热点之一。近年来，各地广泛举办各种宣介会、博览会，推动银发经济供需对接。2025 年 6 月，上海举办国际养老、辅具及康复医疗博览会，来自 16 个国家和地区超 500 家海内外企业参展，3 天吸引近 8 万人参观。辽宁举办首届东北亚国际银发经济合作交流活动，吸引国内外 407 家企业和机构参与。据《银发经济蓝皮书：中国银发经济发展报告（2024）》

显示，我国银发经济产业总规模在 7 万亿元左右，约占 GDP 比重的 6%；2035 年我国银发经济规模有望达到 30 万亿元，占 GDP 比重约为 10%。银发经济涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大，不仅关乎老年人福祉，也是推动国内消费和投资增长的关键领域，正在成为推动经济增长的重要引擎。

（三）智慧养老推动技术迭代创新释放发展新动力

习近平总书记指出，要以科技创新引领产业创新，积极培育和发展新质生产力。人口老龄化与科学技术的持续进步是当前国际社会的重要发展趋势，推动养老需求与科技进步相互匹配、创新发展，我国主要有三大基础优势。一是研发投入不断增大。2024 年我国全社会研究与试验发展（R&D）经费总量超过 3.6 万亿元，比上年增长 8.3%，投入总量稳居世界第二位。研发投入强度达到 2.68%，比上年提高 0.1 个百分点。这个投入强度在世界主要国家中排名第 12 位，超过欧盟国家 2.11% 的平均水平，进一步接近经济合作与发展组织国家 2.73% 的平均水平（我国研究与试验发展（R&D）经费投入稳步增长—国家统计局社科文司统计师张启龙解读相关数据，中国政府网 2025 年 1 月 23 日）。世界知识产权组织发布的《2025 年全球创新指数（GII）报告》显示，我国全球创新指数排名升至第 10 位，是 10 年来创新力提升最快的经济体之一。二是创新技术应用场景丰富。我国老年人口数量庞大、市场广阔，既有高龄和失能失智老年人照护需求，又有低龄老年人社会参与需求，各种智能家居、交通出行、健康管理、文体娱乐等应用场景持续拓展丰富。特别是我国拥有新型举国体制优势，

是将超大规模市场和海量应用场景转化为人工智能技术迭代“加速器”、将数据资源优势转化为模型算法进化“催化剂”的有力保障，将形成“需求牵引研发、应用反哺技术”的良性循环，推动创新升级、产品推广，促进形成更多细分领域、开发更多优质产品和服务。三是工业制造能力强。目前，我国工业门类齐全、产业基础雄厚，拥有41个工业大类、207个中类、666个小类，是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家，是当之无愧的世界第一制造业大国。对于应对老龄化和养老领域新挑战，可实现科技创新、成果转化、产业培育一体推进。应发挥好这些基础优势，以智慧需求推动技术创新，以技术创新提升服务质量，不断培育未来养老产业竞争新优势。为适应新趋势，党中央、国务院作出一系列决策部署，相关部门也积极推动。2019年，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，明确要求强化应对人口老龄化的科技创新能力，把技术创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑。《中共中央、国务院关于深化养老服务改革发展的意见》将“加快养老科技和信息化发展应用”列为专项任务。工业和信息化部会同民政部、国家卫生健康委迭代发布4批《智慧健康养老产品及服务推广目录》，遴选308项产品、235项服务。2025年，国际电工委员会（IEC）正式发布由我国牵头制定的养老机器人国际标准（IEC 63310《互联家庭环境下使用的主动辅助生活机器人性能准则》），该项标准依据老年人生理和行为特点，为各类养老机器人的产品设计、制造、测试和认证等提供基准，将引领全球养老机器人产业健康发展。在政策引导和市场需求

的双重驱动下，我国养老领域的创新活力不断激发，各类智能硬件、数字健康监测、居家智能化、康复辅助设备等都取得显著进展，脑机接口、人工智能等高技术产品也正在逐步嵌入养老服务应用场景，不仅提升了老年人的生活质量，优化了养老服务模式，也为更多企业带来新的市场机遇和发展空间，推动上下游产业链的协同发展，以服务新质生产力为经济增长注入新动能。

（四）应对人口老龄化有助于促进高质量充分就业

2024 年重阳节来临之际，习近平总书记给“银龄行动”老年志愿者代表回信指出，老年人是党和国家的宝贵财富。希望广大老年朋友保持老骥伏枥、老当益壮的健康心态和进取精神，既要老有所养、老有所乐，又要老有所为，为推进中国式现代化贡献“银发力量”。事实证明，人口老龄化既能吸纳相当规模的就业群体，也能推动就业格局转型提质。一方面，老龄化社会创造更多新的就业机会。目前我国养老护理员等专业人才市场缺口仍然较大，凸显了岗位需求。民政部等 12 部门联合印发《关于加强养老服务人才队伍建设的意见》，教育部、民政部等部门印发《关于教育支持社会服务产业发展 提高紧缺人才培养培训质量的意见》，民政部、人力资源和社会保障部联合印发《关于加快推进养老服务技能人才职业技能等级认定工作的实施意见》，一系列举措推动养老服务人才培育力度不断加大。多地建立完善养老护理员入职补贴和岗位津贴制度，加强养老服务先进单位和先进个人宣传推广，不断增强养老护理员的职业吸引力和职业认同感。2024 年，来自山东和上海两所高校的中国首批养老专业本科毕业生

受到用人单位的欢迎。上海工程技术大学养老服务管理专业有 33 名毕业生，30 余家养老机构提供了 120 余个岗位；山东女子学院养老服务管理专业有 64 名毕业生，接到了 400 多个就业邀请。另一方面，老年人自身也是丰富的人力资源。鼓励老年人就业是国际上积极应对人口老龄化的通常做法。根据日本总务省发布的数据，2023 年日本 65 岁以上老年人的就业率为 25.2%，其中 65—69 岁人群的就业率为 52%。虽然我国人口老龄化程度较高，但低龄化特征显著，老年人中 60—69 岁的低龄老年人相对较多，约占全体老年人的 56%，预计到 2030 年仍可保持在 50%以上。这些低龄老年人健康状况更好，受教育程度更高，拥有较好技能，实践经验丰富，社会参与意识强烈。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，2021 年，我国 19% 的老年人从事有收入的工作，54.4% 的老年人经常参加各种公益活动。充分释放这部分规模巨大的老年人口潜能，发挥他们的积极作用，能为经济社会发展带来“第二次人口红利”。

三、以养老服务提质升级推动经济发展和民生改善良性循环

习近平总书记指出，“有效应对我国人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉”。养老服务一头连着民生，一头连着产业，既是保障和改善民生的重要内容，又是服务和促进经济发展的重要方面。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于实现经济发展和民生改善良性循环的重要论述，对标对表党中央重大决策部署，谋划养老服务工作，切实把党的方针政策转化为更好服务经济发展和民生改善良性循环的实际

成效。

（一）加强顶层设计和规划引领

强化政府规划引导、政策支持、监督管理等职责，扩大普惠性、基础性、兜底性民生服务供给。结合制定“十五五”时期相关规划，明确“十五五”时期应对人口老龄化目标方向、基本原则和发展思路。紧盯党中央关心的重点问题、群众关切的热点问题、推进工作的堵点问题，推进政策制定、政策执行、政策反馈正向循环，让各项政策更加科学合理有效，增强各项涉老政策的针对性、协调性、系统性，实现“人口压力”向“人力资源”转化、“民生需求”向“发展动能”转化的系统性重构。

（二）加快健全养老服务网络

落实《中共中央、国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，加快建设县、乡、村三级养老服务网络，形成县（区）综合服务、乡镇（街道）区域联动、村（社区）就近就便的服务支持体系，促进养老服务网络更加系统完善。巩固居家养老基础、强化社区养老依托、优化机构养老专业支撑作用，促进医养结合，补齐农村养老服务短板，加强和改进综合监管，推动形成贯通协调的养老服务供给格局。构建养老服务事业产业发展三方协调机制，发挥养老服务事业发展中政府主导作用、养老服务产业发展中市场配置资源作用、养老服务中社会参与作用，打造有为政府、有效市场、有情社会、有爱家庭协同发力的发展机制。健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系，为广大老年人提供预期更加稳定、服务更加多元、质量更

有保证的养老服务，更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

（三）丰富为老服务产品供给

适应人口老龄化发展趋势和老年人需求变化，因时制宜、因地制宜规划布局养老产业，大力发展银发经济。强化老年用品创新，加强相关产品适老化研发设计，开发功能性老年产品，大力发展康复辅助器具产业，完善老年用品产品推广目录。丰富为老服务供给，融合培育养老照护服务、医疗健康服务、文体旅游服务、老年教育服务等为主体的养老产业新业态。强化标准建设，在养老服务、文旅产品、老年用品、适老化改造、智能技术应用等领域推广标准化建设。推动品牌化建设，积极开展自主品牌宣传，利用多种平台展示推介银发经济前沿技术和产品服务。激发银发消费潜力，结合传统节日以及“敬老月”“养老服务消费促进季”等活动，打造一批让老年人放心消费、便利购物的线上平台和线下商超，加强产品和服务质量监管，常态化打击制售假冒伪劣商品和涉老诈骗，营造安全的消费环境，释放银发消费潜力。

（四）强化要素支撑保障

一是加强养老服务人才队伍建设。研究建立养老服务专业技术人员职业资格制度，建立健全技能人才与专业技术人员职业转换通道，进一步畅通职业发展通道，引导养老服务机构完善薪酬分配办法，强化激励导向，提高养老服务职业吸引力。二是创造老有所为的就业环境。创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位，充分调动大龄劳动者和老年人参与就业创业的积极性。三是强化科技创新能力。研究设

立养老服务相关国家科技重大项目，重点推动人形机器人、脑机接口、人工智能等技术产品研发应用，加大老年健康科技支撑力度，加强老年辅助技术研发和应用，打造适老科技新产品、智慧康养新业态，提高老年服务科技化、信息化水平。四是加强金融保障。逐步丰富养老金融产品和业态，精准匹配养老金融产品和服务供需，激励引导金融机构加大对养老服务消费重点领域和养老产业支持力度，夯实金融服务基础，提升老年人获得金融服务的便利度和安全感。五是加强数据保障。依托老年人口状况和老龄事业发展统计调查等相关工作制度机制，推动完善相关分类统计标准体系，建立养老领域数据有序开放和合理开发利用机制，统筹政务和社会数据资源，推动供给和需求精准匹配，实现民生改善和经济发展良性循环。

（本文来源：中国党政干部论坛，2025 年 11 月 3 日。作者系民政部党组成员、副部长）