

顶层设计为养老服务高质量发展谋划了蓝图

杜 鹏

“十五五”时期是我国在全面建成小康社会基础上，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键五年，也是人口发展格局深刻变革的五年。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。优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，加强公共设施适老化和无障碍改造。发展医养、医养结合服务。推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给”，为我国“十五五”时期积极应对人口老龄化、推动养老服务高质量发展作出了顶层设计。

新时代我国养老服务发展的总体态势

在长期探索与制度建设基础上，我国养老服务已形成“多主体共建、多形态协调、多业态融合、高质量转型”的新格局，为“十五五”时期进一步提质升级奠定了基础。

我国养老服务发展已形成由党领导下的政府主导、企业支撑、社会组织参与、家庭和个人共同投入的“一核多元”模式，经历了从城市社区重点建设，到居家社区机构多形态协作，再到当下强调多形态服务相协调的阶段性演进。各地探索的“链式养老”、“中心带站点”等创新模式，也进一步成为我国养老服务多形态协调发展的有益探索。在医养结合、康养融合、教育与养老结合、适老化改造、养老金融等多领域，养老服务正呈现跨界整合趋势，高质量转型全面展开。我国

养老服务体系正由“增量扩面”向“提质增效”转型。制度体系加快健全，基本养老服务体系、长期护理保险制度建设加速；人才培养体系日益完善，新职业规范不断出台；数智技术不断融入养老服务；土地、资金等要素保障机制也持续优化。

我国养老服务高质量发展的阶段性挑战

“十五五”时期是从老龄社会加速迈向超老龄社会的新阶段，还应依据老年人口规模、结构与队列更替变化及时调整业态布局。未来我国还将迎来多轮老年人口快速增长期，服务供给需与规模扩张相匹配；高龄化进程加快，失能失智长期照护能力建设应成为优先方向，且未来10至15年仍是优化结构的重要窗口期。伴随老年群体受教育水平与消费能力提升，服务品质需求也将持续增强，供给侧还需进一步加快构建高质量转型升级格局。

目前，居家、社区、机构三类养老服务形态协同仍有不足。居家社区养老融入性强，但在失能失智照护方面供给偏弱；家庭养老床位虽已探索，但整体仍处于起步阶段；机构养老专业性更强，却长期面临高空置率。当前亟须打通机构专业服务向居家社区下沉的路径，并完善居家社区与机构之间的转介衔接机制，实现三类服务优势互补、有效联动。

农村养老服务的薄弱基础与可持续发展目标之间的矛盾格外突出。人口外流与家庭照料弱化，加上城乡倒置的老龄化格局，使农村成为养老服务发展的重点区域。在设施匮乏、人才短缺、医养结合能力弱、老年人消费能力有限的现实条件下，如何探索多主体共建模式，

发挥城镇专业资源辐射作用，兼顾事业与产业双重属性，构建可持续、有活力的农村养老服务体系成为现实议题。

制度、人才、技术等关键要素支撑薄弱。部分顶层设计还面临衔接不畅、增加治理成本的挑战；基本养老服务与非基本养老服务边界有待进一步厘清。养老服务从业人员总量不足、结构不优、待遇低、社会认同感不足。智慧养老与技术融合多停留在单点应用阶段，部门间数据互通不足，“信息孤岛”问题突出，技术未能系统性重塑服务流程、降低人力依赖、提升服务效率。

“十五五”时期养老服务高质量发展路径展望

强化人口形势研判，前瞻布局发展战略。“十五五”时期应紧抓未来 10 至 15 年高龄化加速前的窗口期，将基本养老服务能力建设作为核心任务，在“十五五”至“十七五”期间持续强化长期照护体系布局。以分层分类视角精准识别老年群体多元化、高层次需求，推动服务实现从有到优的转型升级。

推动多形态服务贯通融合，构建体系化发展生态。一是推动多样态服务融入老年人社区生活圈，以机构和多功能站点为中心织密居家社区网络。二是强化机构养老的专业化功能，突出失能失智照护，提高资源利用效率。三是构建居家、站点、机构三级联动体系，畅通服务转介通道，鼓励连锁化和纵向整合。

因地制宜发展农村养老服务，破解城乡失衡难题。一是将落实积极应对人口老龄化国家战略与乡村振兴战略有机结合，在产业、人才、基础设施振兴中统筹布局养老服务。二是盘活农村闲置校舍、村委会

办公用房等设施资源，推动低成本改造升级为养老服务设施。三是强化县级养老机构统合兜底功能，发挥公办、公助机构在失能失智照护中的关键作用，构建可持续的农村养老服务体系。

健全高质量要素保障，夯实可持续发展基础。一是构建促进养老服务市场发展的制度体系，强化政府投入对需求侧的牵引作用。二是通过完善专业教育、职称评定与补贴制度，创新校企协同培养模式。三是优化公建民营、公助民营等保障机制，提高设施建设和运营的规范性与效能。

加快新质生产力赋能，驱动业态转型升级。一是要充分把握人工智能快速发展的窗口期，提升供给效率与精准度。二是加强高质量数据要素的生产、整合与共享，打破数据孤岛，构建服务升级的数据基础。三是依托现有信息平台，推动其向综合性养老消费平台转型，带动养老消费模式与银发经济整体升级。

（本文来源：《中国民政》杂志，2025 年 11 月上刊。作者系中国人民大学原副校长、人口与健康学院院长）