

# 协同善治与机制创新：新时代养老产业高质量发展路径探索

青连斌 郑雄飞

**摘要：**进入新时代以来，我国养老产业政策环境持续优化，养老产业市场规模快速增长，养老产业结构逐步优化。但在总体上，我国养老产业仍处于起步阶段，尚存在产业与事业协同不足、区域与城乡发展不均衡、产业人才储备不足、政策体系有待完善等问题，整体发展水平、成熟度和协同效应仍有较大提升空间。为此，应立足老年人的有效需求，推动养老产业与养老事业协同发展；依托需求侧改革供给侧，助力养老产业供给提质增效；结合均衡发展和龙头企业牵引，推动养老产业协调发展；通过职业教育、产教融合等体制机制创新，壮大养老产业人才队伍；加强标准化和检测平台建设，建立完善的产业规制体系；强化老年友好型科技创新，赋能养老产业高质量发展。

**关键词：**养老服务；养老产业；养老事业

**中图分类号：**D669.6；F719

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-0751(2025)11-0085-10

在现代社会，养老已从个体性的家庭事务演变为公共性的社会事务。随着人口老龄化程度的不断提高，养老事务更是需要政府、社会和企业等各方力量的广泛参与和深入协作。当前，人口老龄化已成为我国基本国情之一。根据国家统计局发布的《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》，截至2024年年末，我国60岁及以上人口31031万人，占总人口的22.0%；65岁及以上人口22023万人，占总人口的15.6%。现阶段我国已进入中度老龄化社会，而且在未来很长一段时间内老年人口还会持续增长，老年抚养比将不断上升。根据预测，中国将在2033年进入超老龄社会<sup>[1]</sup>。

针对持续快速发展的人口老龄化问题，党和政府作出了理性研判并积极部署应对举措。党的十九届五中全会首次将“积极应对人口老龄化”上升为国家战略，随后印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》进一步强调，有效应对我国人口老龄化不仅事关国家发展全局、亿万百姓福祉和社会和谐稳定，而且对于全面建设社会主义现代化国家具有重

要意义。该意见将老龄事业发展纳入统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，且提出了健全养老服务体系、创新居家社区养老服务模式等具体措施。

发展养老产业，作为优化并扩大养老服务供给的关键措施，对于有效应对人口老龄化挑战具有举足轻重的作用。进入新时代以来，在党和政府的积极引导下，我国的养老产业发展已取得初步成效，但总体上仍处于起步阶段，存在产业与事业协同不足、区域与城乡发展不均衡、产业人才储备不足、政策体系有待完善等问题，整体发展水平、成熟度和协同效应仍有较大提升空间。党的二十届三中全会通过的《关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确要求完善发展养老事业和养老产业的政策机制，大力发展银发经济。因此，需紧密围绕老年人需求，持续优化产业结构，着力提升供给质量与效率，此举不仅将推动经济社会高质量发展，助力共同富裕目标的实现，还将为老年人的幸福生活及“美好社会”建设提供坚实保障。

收稿日期：2025-09-24

**作者简介：**青连斌，男，中共中央党校（国家行政学院）教授，中国社会保障学会养老服务分会会长（北京 100089）。郑雄飞，男，北京师范大学社会学院“京师特聘岗”教授（北京 100875）。

## 一、养老产业发展的现状与特征

随着老龄化程度的持续加深和市场经济范围的不断扩大,我国养老产业的规模快速增长,相关产业政策和产业结构不断优化,养老金融、养老服务内容和老年人用品类型日益丰富,养老地产也在蓬勃发展。现阶段养老产业呈现出政府主导与市场探索并行、多元化与个性化相结合、区域不平衡与示范引领、需求和技术推动多业态融合发展等多元化特征。

### (一) 养老产业发展的总体态势

#### 1. 养老产业相关政策环境持续优化

养老产业市场潜力的开发离不开政策的指导和调控。党和政府历来高度重视养老产业的健康发展,早在 2013 年就发布了《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》,明确提出完善养老产业市场机制,扩大市场规模。其后,《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》《关于进一步扩大养老服务供给 促进养老消费的实施意见》等纲领性文件相继发布,针对放宽行业准入、扩大投融资渠道、完善工作机制、加强市场监管等方面出台了一系列配套政策,着力于持续优化营商环境,为养老产业的发展“清障”。“十四五”以来,为推动养老产业快速高质量发展,《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》进一步作出战略性指引,将养老产业放在银发经济下进行布局,提出了“促进老年用品科技化、智能化升级”“规划布局 10 个左右高水平的银发经济产业园区”等实质性举措。2024 年,国务院办公厅发布《关于发展银发经济 增进老年人福祉的意见》,要求进一步推动养老产业与养老事业协同发展,加快银发经济规模化、标准化、集群化和品牌化发展,培育高精尖产品和高品质服务模式,并从发展民生事业、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、优化发展环境四个方面提出具体意见,为养老产业高质量发展提供了引导与支持。尽管当前事业与产业协同发展的政策机制尚需不断优化,但在发展养老事业的基础上大力建设养老产业市场已成为新时代我国应对人口老龄化的总导向,相关政策体系也在不断完善优化。

#### 2. 养老产业市场规模快速增长

随着政策环境的不断优化,养老产业市场持续扩大开放,社会资本纷纷投入其中,养老产业的发展进入快车道。在过去的十多年中,老年用品、康复器

具、养老金融、医养结合、智慧养老、休闲旅居等养老相关产业领域逐步成长,不断拓展养老产业的业务辐射范围。根据工商注册信息,截至 2025 年 5 月,全国现存养老相关经营主体已超 47 万家。依照《养老产业统计分类(2020)》对养老产业范围的界定,其涵盖 12 个大类 79 个小类,涉及多个产业部门,贯穿了一二三产业,相关统计工作较为复杂。目前,官方统计部门尚未发布养老产业发展状况相关的专门数据,但不同主体对养老产业市场规模的估测已形成相对共识性的判断,即养老产业市场规模呈现出快速增长的态势。有学者预测,在人均消费水平以中等速度增长的背景下,2035 年我国银发经济规模将达到 19.1 万亿元,占总消费比重为 27.8%,在 GDP 中的占比将高达 9.6%;2050 年其规模将进一步增至 49.9 万亿元,在总消费和 GDP 中所占的比重将分别增长至 35.1% 和 12.5%<sup>[2]</sup>。2024 年,国家相关部门印发《关于发展银发经济 增进老年人福祉的意见》时曾测算,彼时银发经济规模在 7 万亿元左右(占 GDP 比重约为 6%),预估到 2035 年将达到 30 万亿元左右<sup>[3]</sup>。基于社会经济发展的客观规律,综合考量我国的人口形势、经济发展状况和政策导向,可以肯定的是养老产业规模将在相当长的一段时间内持续快速增长。

#### 3. 养老产业结构逐步优化

养老产业涵盖广泛,为公众提供多样化养老及相关产品和服务,产业链长且业态发展势头强劲。随着银发经济的蓬勃发展和养老服务改革的深化,我国养老产业结构不断优化,新产品、新业态频现,产业创新与融合趋势明显,正迈向全产业链整合升级的新阶段。当前养老服务业快速多元化发展,服务内容日益丰富,各细分领域发展兴旺,各种创新型养老服务模式不断涌现。一方面,针对老年人多样化需求的金融产品不断得到开发,养老金融体系不断完善。预计到 2028 年,养老金融体系将基本建立,养老金融业态及其产品将更加丰富多样。另一方面,养老相关地产市场规模也在持续扩大,运营模式呈现多样化趋势,已发展出老年公寓、养老社区、康养小镇等多样化形态。旅居养老逐渐兴起并展现出强劲的发展势头,健康管理、文化休闲、生态康养等元素逐渐融入旅居养老服务,为老年人提供全方位的体验。智慧养老领域发展迅速,形成了完整的“上游技术—中游产品—下游场景”产业链结构,正从单一的安全监护向健康管理、生活照料、精神慰藉等全方位服务拓展,服务内容更加丰富多元。总体

来讲,现阶段养老产业正逐渐聚焦老年人的养老需求,不断调整产业结构,努力从横向和纵向全方位整合产业链,以便通过激发产业集群效应来推动养老产业更加均衡、更高质量的发展。

## (二) 养老产业发展的特征

### 1. 市场供给特征:政府主导与市场探索并行

目前我国养老产业已形成一种独特的结构体系,政府主导的养老事业与市场化养老产业协同发展,共同构建起基本保障与市场供给并行的双轨运行机制。这种结构设计体现了中国特色社会主义市场经济的制度优势,既确保了基础养老服务的公平可及,又激发了市场主体参与养老服务创新的活力。一方面,政府推动搭建了包括县、乡镇(街道)和村(社区)在内的三级养老服务网络,通过实施《国家基本养老服务清单》为全国 2000 万特困老年人提供兜底保障,确保最基础的养老服务不出现断层。另一方面,在政策引导和支持下,社会资本积极参与养老服务供给,形成了多元主体协同的发展格局。各类企业依托自身优势,在养老产业链上实施差异化布局,积极探索创新养老供给的新模式。如泰康保险依托“保险+医养”模式在全国布局 28 个持续照料退休社区(CCRC 社区),构建了从金融保障到医疗服务的全链条养老解决方案,年均保费转化率达 38%,显示出良好的商业可持续性;房地产企业万科基于自身地产开发优势,开发嵌入式社区养老中心,实现 15 分钟应急响应,提升了社区养老的安全保障水平;专业服务机构福寿康则采取政府购买服务与市场化运营相结合的混合模式,年服务量突破 1800 万人次,并在北京试点区域建立起数字化照护网络,将科技创新融入传统养老服务。这种供给结构的形成既是养老产业发展的现实需要,也是中国特色养老体系建设的制度创新。通过政府与市场的有机结合,探索事业与产业的协同发展,我国养老产业正在形成一条既不同于纯市场化模式,也不同于传统福利保障型模式的独特发展路径,为全球人口老龄化应对提供了中国智慧与中国方案。

### 2. 市场需求特征:多元化与个性化相结合

我国养老产业的市场需求呈现出日益多元化、个性化的显著特征。随着经济社会发展和老年人生活水平的提高,养老需求已从基础的生活照料拓展至包括健康医疗、文化娱乐和精神慰藉等多维度需求。如高龄老年人在精神慰藉方面的需求显著,而且身体衰弱程度与精神慰藉需求的相关性分析显示,随着年龄增长,老年人的精神照护需求显著高于

日常生活照顾需求。这种需求变化既反映了社会老龄化的深入发展,也展示了老年群体消费理念与生活方式的代际变迁。老年人群体因年龄和收入水平差异,养老需求呈现明显分化:60 至 70 岁的年轻老年人往往身体状况较好,热衷于社交活动、终身学习及自我价值实现;而 80 岁以上的高龄老年人则更侧重于医疗护理、生活照料及安全保障等基础需求。这种差异化特征对养老服务的精准供给提出了更高要求。同时,新一代老年人消费能力和消费意愿明显提升,对高品质、个性化养老服务的需求不断增长。养老需求的转变正在推动养老市场从单一的基础照料向多元化、差异化、品质化方向发展,为养老产业的升级与长期繁荣带来了持续动力。

### 3. 空间分布特征:区域不平衡与示范引领

我国的养老产业分布形成了以京津冀、长三角、珠三角为主要集聚区的空间格局,这三大区域凭借人口密集、经济发达、政策先行等优势,成为养老产业创新与发展的核心引擎。这种空间分布主要受到三大因素的综合影响:经济发展水平决定了养老产业的资源投入能力和市场成熟度,人口老龄化程度直接影响了养老服务的需求强度和市场规模,政策支持力度则在很大程度上塑造了养老产业的发展环境和创新空间。诚然,当前空间格局存在区域与城乡发展不均衡问题,限制了养老产业的深入发展,但同时也指明了未来区域协调发展的方向。国家正在努力构建东西部养老资源对接、城乡养老服务一体化、区域养老联合体等创新机制,推动养老资源合理流动与均衡配置,逐步构建起“东部引领—中部追赶—西部培育”的空间发展新格局,为全面应对人口老龄化挑战打下坚实基础。

### 4. 业态特征:需求和技术推动多业态融合发展

产业融合显著推动了养老产业的发展,催生了独具特色的“养老+”复合模式。养老产业与医疗、旅游、文化、体育、互联网等产业的深度融合,持续拓宽产业边界,丰富产业内涵,催生出多样化的服务形态和新的增长点<sup>[4]</sup>。旅居养老将旅游与养老有机结合,形成“候鸟式”养老、度假式养老等新模式,例如在海南、云南等气候宜人地区形成了独特的产业生态。文化养老专注于满足老年人日益增长的精神文化需求,通过提供多彩的文娱活动和终身学习机会,有效提升了老年人的生活质量。体养融合将体育与养老相结合,通过科学的运动指导和健康管理促进老年人身心健康,已形成一定的产业规模和服务标准。尤其是随着科技发展和产业融合的深入推



进,依托科技赋能的新兴养老业态正在迅速崛起并形成规模,不断增强养老产业的创新活力与服务效能:智慧养老运用互联网、物联网、大数据、人工智能等技术全面提升养老服务的质量和效率,已成为养老产业转型升级的战略方向。中央政府正大力推动“互联网+养老”,各地也积极建设智慧养老服务平台。在养老需求和科学技术的牵引下,新兴业态不断拓展养老产业的内涵和外延,为产业发展注入了新的活力和创新动力,也为老年人提供了更加多元化、个性化的养老选择。

## 二、养老产业发展面临的问题与挑战

养老产业是蓬勃发展的朝阳产业且已具有相当的规模,但在产业内部和外围关系等方面都面临着诸多不足甚至障碍,存在养老产业与养老事业的协同不够,养老产业内部区域和领域间发展不均衡,养老产业的人才培养和储备不够,不同部门之间的政策协同尚待完善,以及有效需求与有效供给间的结构性矛盾突出等发展瓶颈。

### (一) 养老产业与养老事业的协同不足

《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“推动养老事业和养老产业协同发展”,但由于对养老事业与养老产业的认识不清、政策衔接不足、专业人才匮乏等原因,当前仍广泛存在养老事业与养老产业协同不足的情况。

其一,政府和市场的边界不清晰。养老事业侧重于为老年人提供养老保障相关的社会政策与基本养老服务,养老产业则注重为老年人提供更具享受性和发展性的产品和服务;二者的核心区别在于分别通过政府和市场两条路径满足老年人不同层次的需求。目前社会各界普遍将社会化养老理解为“政府养老”,过度强调政府责任。政府在提供基本养老服务的同时,存在过度介入市场化养老服务领域甚至越界挤压市场的现象,导致市场机制难以充分发挥作用,限制了市场主体和民间力量在养老产业中的能动性甚至积极性。尽管政府在养老事业上的投入逐年增加,但因市场调控不足,在一些地区仍存在资源浪费和配置低效的问题。如一些地方政府在建设养老机构时过于注重硬件设施建设,而忽视了服务能力提升,导致养老机构运营效率不高。

其二,养老产业自身的能动性较为薄弱。尽管当前的人口发展态势与社会经济形势为养老产业的

发展提供了有利条件,然而养老产业在促进消费、稳定投资、弥补短板等方面所发挥的作用仍然相当有限,呈现出明显的“等政策”特征;往往是政策推一步,养老产业的发展就进一步,内生发展动力和潜力尚未完全激发。这既有产业结构和有效需求不足的原因,也与政策制度的导向有关。

其三,养老事业对养老产业的带动作用有限。养老事业是养老产业发展的先行军,但在一些中西部欠发达地区,政府财政资金不足,购买养老服务的投入有限,企业缺乏提供养老服务的市场动力。而在一些经济较为发达的地区,养老事业与养老产业之间的互动性不足,养老事业的发展主要依靠政府投入,而养老产业的发展则依赖市场机制,两者之间缺乏有效的衔接和协同。这种分离的发展模式不仅影响了养老服务体系的整体效能,也在一定程度上制约了养老产业的发展。

### (二) 养老产业区域和领域间发展不均衡

我国养老产业发展不均衡集中表现在三个方面:区域之间、城乡之间以及产业内部不同领域之间的发展差异。养老产业空间分布的区域不平衡反映出我国区域发展不均衡的历史积累和现实挑战<sup>[5]</sup>。

从宏观格局来看,养老产业的区域发展呈现出明显的“东强西弱、城优乡劣”梯度分化格局。一方面,东西部差异较为显著,东部沿海地区凭借经济发展优势和开放政策,养老产业整体规模、服务质量和创新水平明显领先于中西部地区。这种差异不仅体现在养老机构数量上,更表现在服务模式、资本参与度和产业链完整性等方面。长三角、京津冀两大城市群集中了全国62%的高端养老项目,形成了资源高度集聚的现象,而中西部地区护理床位缺口大,难以满足当地失能老年人的基本护理需求。政策试点方面的差异则进一步强化了这种不平衡格局,例如海南自贸港允许境外养老机构准入,推动了养老服务的高水平开放;而中西部地区仍主要依赖传统的公建民营模式,创新活力相对不足。另一方面,城乡差异同样突出。城市地区养老服务体系相对完善,基础设施配套齐全,社会资本参与度高,社区养老设施覆盖率高,基本实现了养老服务的无缝覆盖,而农村地区仍面临养老资源严重不足、服务半径过大、专业人才匮乏等问题。尽管农村的人口老龄化问题更为严重,但在养老服务设施、专业人才、资金投入等方面都远远落后于城市,农村老年人难以享受到与城市老年人同等质量的养老服务,甚至大量农村老年人仍处于养老服务的“盲区”。

从养老产业内部看,各领域间的发展亦不均衡,各细分领域在发展程度和速度上均呈现出明显差异。相较而言,养老服务业、医疗保健、休闲旅居、智慧养老的发展速度快且发展势头较好,而养老地产和养老金融才刚刚起步。同时,在领域内部也存在发展不均衡问题,如在养老服务业领域,受传统文化观念影响,居家养老模式受欢迎程度远超社会养老和机构养老,核心业务基本集中在家务护理,对于老年人其他需求的满足程度不高;在养老金融领域内部,养老金体系“三支柱”呈现明显的发展差异,政府主导的第一支柱“一枝独大”,二、三支柱发展较为缓慢,尤其是以个人养老金和个人自愿参与商业养老金融为重要组成部分的第三支柱发展潜力受限,融资渠道尚未打通,正规的个人养老金产品供给不足。

### (三) 养老产业的人才培养和储备不足

我国养老产业正面临深层次的人才供需失衡困境,其严峻性同时表现在“量”和“质”两个方面,这既体现在养老护理人员、康复师、养老管理人员等关键岗位的人才数量严重不足,更显著地表现在从业人员的专业素质难以匹配养老产业高质量发展的迫切需求。第五次城乡老年人生活状况抽样调查显示,有13.2%的老年人自报需要别人照料,其中仅有3.4%的老年人通过家政服务人员、医疗护理机构人员或养老机构人员获得照料<sup>[6]</sup>。随着老龄化程度加深,老年人的养老服务需求还将持续扩容。但在现实中,养老相关行业从业人员待遇较低,社会和自我认同度较低,专业程度也较低,很少有人愿意从事养老产业相关工作。人才供给和储备本就不足,加之流失率居高不下,使得养老产业难以有效留住人才。养老产业从业人员职业发展通道的制度化建设长期缺失,普遍存在职称评定体系混乱、晋升路径模糊、各证书之间边界模糊等问题,在相当程度上制约了养老产业的发展。同时,人才培养体系的结构性缺陷还导致从业人员专业水平不高,全国范围内,养老服务相关专业建设滞后,课程体系存在理论与实践脱节、内容碎片化等问题,核心能力培养缺乏统一标准。同时,产教融合深度不足,导致教学与实践严重脱节,难以满足产业发展对高素质人才的需求。这使得人才供给存在结构性断层,表现为既缺乏具备专业素养的养老护理人员,也缺少支撑产业规模化发展的专业技术人才,以及能够实现康养服务与新兴技术融合的复合型人才与高端管理人才,制约了产业的持续升级。

### (四) 不同部门之间的政策协同尚待完善

我国养老产业的政策体系仍存在诸多结构性不足,亟须优化顶层设计并完善配套机制。从政策规划角度来看,我国尽管目前已构建了多维度的政策框架,但缺乏专门的养老产业发展规划。在人口老龄化不断加深以及供给侧结构性改革同步推进的背景下,急需制定与国家产业结构调整相衔接的中长期养老产业规划,明确产业发展目标、重点领域及实施路径。通过近些年的发展,养老产业的门类日益丰富,但各细分领域的发展水平却参差不齐,难以全面满足老年人多样化、多层次的服务需求。养老产业的市场经营主体特征为小、散、乱、弱,尽管养老服务领域的龙头企业有所集中,但在智慧养老、适老化改造、老年用品制造等关键领域,企业规模普遍偏小,区域布局分散,产业集聚效应不显著,存在诸多问题。同时,部门之间协同不足,部分政策之间存在冲突和矛盾,例如在养老服务领域,民政与卫生健康部门间的政策衔接不畅,阻碍了医养结合服务的顺利推进。此外,养老产业相关标准和规范的制定整体滞后,由于缺乏统一标准与规范,加之监管机制缺失,养老产品与服务市场竞争有陷入低质低价恶性循环的风险。低质量老年产品与服务的涌入,严重侵害了老年消费者权益,引发信任危机,加剧了行业风险,阻碍了产业的健康发展。

### (五) 有效需求与有效供给间结构性矛盾突出

现阶段我国养老产业发展存在有效需求与有效供给同时不足的供需结构性矛盾。

在需求侧,老年人口数量持续增加,潜在养老需求高,但有效需求不足。“未富先老”的国情特点构成了养老市场需求的基本约束<sup>[7]</sup>。一方面,老年人支付能力整体偏弱,收入水平和支付能力与高品质养老服务所需费用之间存在明显差距。根据全国性调查数据,城镇老年人年人均收入4.7万元,农村老年人则更少,仅为1.4万元;在有入住养老机构意愿的城乡老年人中,能承受不超过每月1000元的占46.1%,每月1000—1999元的占22.6%,每月2000—2999元的占15.6%,每月3000元及以上的占15.8%<sup>[6]</sup>。另一方面,社会保障体系尚未完全成熟,基本养老金替代率已降至40%,而长期护理保险试点则仅仅覆盖到49个城市。同时,传统养老观念的影响也制约着养老市场需求的转化。“养儿防老”“居家养老”等根植于传统文化的养老理念仍然影响着相当一部分老年人的养老选择,尤其在农村地区 and 低龄老年群体中更为明显。这种观念因素使



得部分有支付能力的老年人也不愿选择机构养老或社区养老等养老方式,制约了养老服务市场的有效发展。因此,养老市场呈现出“需求庞大却动力不足”的奇特景象:老年人口众多,潜在需求巨大,但受购买力及传统观念束缚,真正转化为市场实际需求的部分颇为有限。

在供给侧,养老服务供给体系尚未形成与多元化需求相匹配的弹性结构,产品与服务的供给和需求显著错位。养老产业投资具有资金规模大、回收期长、盈利能力弱的典型特征,大多数养老机构面临着“高成本、低收费”的经营困境。养老机构从建设到运营需要持续大量的资金投入,而回报周期通常在 10 年以上,初期投资回报率往往低于 3%,这种投资特性与当前国内资本市场追求快速回报的偏好形成了明显反差。市场化养老的盈利模式不成熟,养老产业整体盈利能力较低,在一定程度上影响了社会资本进入的积极性。一方面,养老产业市场主体培育不足,市场供给能力较弱,产品与服务的种类单一,无法满足老年人日趋多样化的养老需求;另一方面,尽管有效需求不足,市场仍然过度集中于高端养老产品和服务的开发,而针对中低收入群体的可及性高的产品则严重不足,与老年群体普遍有限的支付能力形成根本冲突。

### 三、新时代养老产业的使命与要求

养老产业作为养老服务供给的重要渠道,承担着推进养老服务业高质量发展、养老服务业多维度均衡发展甚至构建中国特色养老服务体系的使命。为破除养老产业现阶段所面临的问题与挑战,需要从发展养老保险和养老金融、职业化与产教融合、科技创新和标准化建设、政策创新与供给侧改革等多方面着手,助力养老产业高质量发展。

#### (一) 养老产业发展的使命

##### 1. 完善养老服务体系,增进老年人民生福祉

在人口老龄化与经济社会快速发展背景下,老年群体对养老服务数量与质量的需求均急剧增长,并从生存型主导升级为发展型主导,呈现出复合性、层次性、差异性和动态性的特征<sup>[8]</sup>。养老需求能否得到充分满足,直接影响到老年人的获得感与幸福感水平,建立健全高质量养老服务体系是关乎社会民生乃至中国式现代化质量的重大课题。然而,当前养老服务存在供需不匹配、区域不均衡等诸多问题,社会主要矛盾在养老服务领域突出表现为老年

人对晚年美好生活的向往与养老服务供给不平衡不充分之间的矛盾<sup>[9]</sup>,需要进一步完善养老服务体系,促进养老服务的高质量发展。中国特色社会主义进入新时代,更加注重社会福利与民生保障,也具备了更充分的政策准备和更坚实的物质基础。《关于深化养老服务改革发展的意见》明确提出“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”。作为扩大和优化养老服务供给的重要举措,新时代的养老产业建设与发展需要以增进民生福祉为出发点和落脚点,充分调动各类养老资源,向中西部欠发达地区、农村地区延伸养老服务,在提高养老服务城乡覆盖水平的同时进一步实现均衡发展。在基本养老服务的基础上,通过发展养老产业提供更多种类、更高质量、更加便捷的养老服务,进而提升老年人生活质量,增进老年人民生福祉。

##### 2. 激活银发经济,培育经济高质量发展新动能

人口结构的变迁正深刻影响着我国社会经济发展格局。一方面,劳动力供给规模持续缩减,削弱传统劳动密集型产业的优势,冲击经济增长;另一方面,老年人口数量与人口抚养比的快速增长意味着政府在养老和医疗等领域的公共开支增加,在经济总量基本不变的情况下可能会影响对其他领域的投入。然而,“危”中亦蕴含着“机”。从短期看,人口老龄化会对经济增长带来冲击,但从长期看却蕴藏着巨大的经济潜力。根据估算,到 2030 年,我国老年人的消费潜力将达到 15.51 万亿元,约占 GDP 的 10.75%<sup>[10]</sup>。作为发展银发经济的重要载体,养老产业是一种弱经济周期性和强抗经济波动性的产业<sup>[11]</sup>,不仅能正向刺激经济增长,还能显著削弱人口老龄化对经济增长的负向影响<sup>[12]</sup>。因此,新时代养老产业需聚焦多元化需求,通过扩大供给、提升品质,激活银发经济潜力,推动产业升级,为经济高质量发展贡献力量。

##### 3. 创新养老服务模式,构建中国式养老服务体系

在中国式现代化背景下,构建符合基本国情和多元化需求的养老服务模式是国家战略的必然要求,也是应对“未富先老”国情和实现共同富裕目标的现实选择。人口老龄化所滋生的社会问题,受到经济发展状况、政治制度、传统文化等因素的深刻影响,具有一定的特殊性。中国特色养老服务体系是中国特色社会保障制度建设的重要内容,需要因地制宜地发展适合国情的养老服务体系,提供与养老服务需求特征相匹配的养老服务。当前养老服务体系面临资源供给分散、地方实践模式多样、服务供给

能力欠缺与支付能力薄弱并存等挑战<sup>[13]</sup>。作为中国特色养老服务体系的重要部分,养老产业应当与养老事业协同发展,进一步创新养老服务模式;以老年人需求为中心,优化资源要素整合以促进区域均衡发展,借助政府、社会及市场的合力,共同推动中国特色养老服务体系的全面提升,为老年人提供高质量的服务,激发积极应对人口老龄化持续动力。

## (二) 养老产业发展的要求

### 1. 养老产业与养老事业协同发展,满足不同层次的养老需求

新时代养老产业发展的核心要求在于实现养老事业与养老产业的协同共进,构建政府主导、市场运作、社会参与的多元供给格局。养老服务兼具福利性和私人性<sup>[14]</sup>,其中的福利性部分属于养老事业范畴,需要政府通过提供公共服务或产品以发挥兜底保障和社会安全网的作用;而私人性的部分属于养老产业的范畴,则需要充分发挥市场机制,通过服务供给创新来满足老年人多层次、个性化的服务需求。在现代养老服务体系中,养老事业与养老产业看似边界清晰,实则相互依存,缺一不可。我国老龄人口规模庞大且需求分层显著,政府主导的养老事业虽能确保基本养老服务的公平性,却难以覆盖医养结合、文化娱乐等多样化需求,且受限于公共资源投入与政府注意力分配;而完全依赖市场供给的养老产业又会导致养老服务的过度商品化,与社会脱嵌,降低服务的可及性,不利于共同富裕的实现。所以,需要产业与事业的协同发展,充分发挥有为政府、有效市场、有情社会的作用,形成事业带动产业、产业支撑事业的良性循环机制<sup>[15]</sup>。这并非功能的简单叠加,而是政府与市场在资源配置、服务供给和社会治理中的动态平衡,是有为政府与有效市场的充分结合。

系统推进养老事业与养老产业的发展,应当以养老事业作兜底、保基本,养老产业作补充、促发展。在此过程中,需进一步厘清政府与市场、事业与产业的边界。首先,进一步明确兜底性、基础性的养老服务属于事业范畴,由政府直接负责。其次,中端层次的养老服务需求是养老事业与养老产业共同发挥作用的领域,可以在政府统筹规划下,引导市场主体与市场机制有序参与,并在追求利润的基础上兼顾社会责任。再次,对于高端需求的领域,应主要依靠市场机制进行产品与服务的供给与运用,政府可以适当退出并通过转换职能侧重市场监管和市场行为规范。通过深化“放管服”改革,更多发挥政府在规划

引导、监督管理、要素保障等方面作用,着力营造公平竞争的市场环境,为市场化留足空间和创造条件。

### 2. 通过保险和金融等手段,合理激活老年人的有效需求

培育和激活有效需求是发展银发经济的关键<sup>[16]</sup>。当前我国老年人口规模庞大且在不断扩张,老年人对养老产品和服务有较高的潜在需求,但有效需求比较低,这主要受限于收入差距导致的支付能力分化、服务供需不匹配以及消费观念的滞后。考虑到扩大消费需求是养老产业持续健康发展的基础,将养老消费的潜在需求转化为有效需求显得尤为重要。一方面,需要政府完善社会保障制度,通过对低收入中老年人的兜底保障提高他们的养老服务支付能力,完善多层次养老保险体系,消除老年人的后顾之忧,以释放消费潜力;另一方面,养老产业主体需进一步细分市场,为不同地区、不同类型的老年人提供定制化服务,打造“小众市场”。在当前环境下,应致力于提供既能贴合老年人需求又价格合理的服务与产品;同时,要勇于创新商业养老金融的产品类别与模式,开发出涵盖全生命周期的养老理财产品及具有差异性的产品组合,从而有效拓宽服务老年人的收入渠道。

### 3. 依托需求侧改革供给侧,助力养老产业供给提质增效

养老产业健康持续发展须在需求侧与供给侧共同发力。养老产业的供给侧改革,必须在新的发展理念引领下稳步前行,致力于开发新产品、培育新业态、壮大新产业。产品创新不断催生新的业态,新业态的整合进一步推动了产业升级,而良好的产业生态又反作用于产品和业态,三者相辅相成,共同促进养老产业结构的优化与升级。在产品创新维度,需要紧跟老年人的养老需求与消费趋势,创新养老所需产品与服务,形成全方位、多层次的养老产品矩阵;同时,打造一批特色产品、品牌产品,满足老年人多样化的养老需求,例如可穿戴式健康检测设备、适老化智能家居、智能陪伴机器人、老年教育课程、保健配方食品等。在业态融合方面,应当推动养老服务与医疗、旅游、文化、教育等行业融合,培育智慧养老、医养结合、“家政+养老”、“物业+养老”、旅居养老、老年教育等新业态,拓展“虚拟养老院”等养老消费新场景,构建全场景融合生态。如此,不仅能满足老年人对多样化、差异化、高质量养老产品与服务的需求,还能拓展养老产业就业的新空间、催生养老服务新技能。产业升级方面,在转移过剩产能的同



时,应着力开发老年用品、康复辅助器具、养老金融、抗衰老产业、适老化改造等潜力产业,促进传统养老服务业与新型产业的融合发展,建立复合型养老产业链,同时培育一批竞争力强的龙头企业,打造知名品牌。

#### 4. 结合均衡发展和龙头企业牵引,推动养老产业协调发展

长期以来,无论经济发展水平还是老年人的需求水平,不同区域之间、城乡之间都存在较大差异甚至出现叠加效应。目前中西部地区、农村地区人口老龄化程度较高,但经济发展水平较低,老年人有效需求不足,养老产业发展相对落后。因此,应充分考虑区域和城乡经济社会发展不平衡的现状,在财政可承受范围内,适度加大对资源投入和政策扶持的倾斜力度。一方面,为了推动农村地区 and 中西部地区的养老产业健康发展,政府需综合运用减税、降费、补贴及土地优惠等政策加以扶持,并建立跨区域的资源共享与利益协调机制,以促进养老产业在各地间的均衡与合理发展。另一方面,针对不同产业领域发展不均衡的问题,需要从整体上进行产业规划,制定层次分明、循序渐进的产业发展计划,协调整合不同产业领域,促进全产业链的发展;同时,对于养老金融等发展相对滞后的领域,应加快出台专项产业政策,补齐短板,促进养老产业各领域的共同发展。另外,应坚持统筹布局与因地制宜相结合,根据不同地区经济结构的优势,以龙头企业集中的城市为中心,辐射带动周边地区的发展,推进区域协同发展,如在珠三角重点发展老年用品产业,在长三角重点发展养老服务业,形成区域协同带动格局。

#### 5. 通过职业教育、产教融合等方式,壮大养老产业人才队伍

人才是养老产业发展的核心要素,养老产业的持续发展离不开高素质的产业人才和服务人才。现阶段养老产业发展仍面临人才短缺的困境,尤其是在养老服务业,受制于薪酬待遇差、职业前景有限、社会地位低等因素,很少有人愿意长期从事相关工作。养老产业高质量可持续发展需要吸纳更多的高素质人才。一要加强养老服务专业人才的培养,聚焦养老护理、健康照护、医疗服务、心理健康等养老服务领域,大力开展职业教育,通过产教融合、校企合作等方式培养涉老行业专业技术人才;同时完善职业培训体系,对现有的养老服务从业者和志愿者进行技能培训,提升其服务能力。二要着力培养更多具有创新能力的技术人才,与普通高等院校和科

研院所深度合作,建立产学研创新平台,吸引具有科技素养和创新思维的人才投身养老行业,提升养老产业附加值。三要畅通养老专业人才的发展空间,推行社会化职业技能等级认证,并探索建立参照职称管理的职业资格认定制度。四是提升养老领域职业认同。一方面,需健全收入分配与绩效考核机制,确保相关人员基本待遇的同时,充分发挥绩效的激励效能;另一方面,改善养老产业相关企业和机构的生产生活条件,保障养老行业从业劳动者的权益并构建和谐劳动关系。

#### 6. 加强标准化和检测平台建设,建立完善的产业规制体系

产业标准和规制体系建设是养老产业高质量发展的重要基石。当前我国养老产业正处于转型升级关键期,构建科学完善的行业标准体系不仅关乎产品与服务质量提升,更直接影响着市场秩序维护和产业可持续发展。破解这些发展难题,需要构建多维度的产业规制体系,营造要素和资源自由流动、公平竞争的市场环境。首要任务是构建全国统一的养老服务标准体系,重点在于制定服务质量评估标准、设施配置规范及从业人员资质要求。通过建立分级分类标准体系,既保证基础服务的普惠性,又满足市场需求的多样性。监管机制创新方面,应建立涵盖服务质量评级、投诉处理效率、安全事故记录等多维度的信用评价体系,并据此实施黑名单制度和差异化监管措施。同时,运用大数据技术搭建价格监测平台,对护理费用、辅具租赁等主要收费项目实行价格区间指导,并定期发布行业成本监测报告,形成市场自我调节与政府适度干预的良性互动。

#### 7. 强化老年友好型科技创新,赋能养老产业高质量发展

科技创新是产业发展甚至生产方式创新的主导力量,亦是促进养老产业提质增效、健康持续发展的核心动力。习近平总书记提出要整合科技创新资源,发展具有高科技、高效能、高质量特征的新质生产力<sup>[17]</sup>,在高质量发展的背景下,新时代养老产业应当借新质生产力的“东风”,以科技创新驱动产业创新。一方面,要强化养老关键技术的研发和创新,基于最新的电子信息技术、医学人工智能技术、智能机器人技术等,开发一批具有健康管理、养老监护、出行辅助、心理慰藉等功能的智慧化养老产品;另一方面,要推动智慧化养老技术的推广和应用,将智慧化养老产品嵌入日常的居家养老场景,形成智能化照护模式,提升智能养老服务的有效性与可及性。



此外,还需积极应对数字技术造成的老年数字鸿沟问题,建立数字包容机制,重点研发符合老年人特征的老年友好型科技产品,提高智能设备的使用便捷性;并在社区服务、老年大学等领域增设提升老年人信息技术能力的课程,践行以人为本的数字包容理念,增强老年人的社会参与能力。

#### 参考文献

- [1] 乔晓春.中国人口老龄化的过去、现在和未来[J].社会政策研究, 2024(1):47-63.
- [2] 彭希哲,陈倩.中国银发经济刍议[J].社会保障评论, 2022(4):49-66.
- [3] 2024 年国办 1 号文,聚焦银发经济[EB/OL].(2024-01-17)[2025-06-01].[https://www.gov.cn/zhengce/202401/content\\_6926510.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6926510.htm).
- [4] 杨菊华.人口高质量发展与积极老龄化关系研究[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(2):3-16.
- [5] 李文,李德升,胡浩,等.长三角地区养老产业发展水平格局及影响因素研究[J].世界地理研究, 2024(2):123-135.
- [6] 第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报[EB/OL].(2024-10-17)[2025-06-01].<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>.
- [7] 穆光宗,朱泓霁.中国式养老:城市社区居家养老研究[J].浙江工商大学学报, 2019(3):92-100.
- [8] 林宝.养老服务高质量发展:内涵、方向及路径[J].华中科技大学学报(社会科学版), 2024(5):85-92.
- [9] 杨翠迎,刘玉萍.养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考[J].社会保障评论, 2021(4):118-130.
- [10] 李军,刘生龙.中国老年人消费支出、需求及消费潜力研究(2018—2050)[M]//党俊武,王莉莉.中国老龄产业发展及指标体系研究.北京:社会科学文献出版社, 2021:66-98.
- [11] 党俊武.老龄经济:长寿时代的新经济与产业发展模式[M].北京:中信出版社, 2022:27-30.
- [12] 穆怀中,张献政.人口老龄化、养老产业发展与经济增长的关系探究[J].人口研究, 2025(1):85-100.
- [13] 杨翠迎,董子越.以中国式现代化推进中国特色养老服务发展研究[J].社会政策研究, 2024(4):37-51.
- [14] 李娟.养老事业与养老产业协同发展的学理性思考[J].上海大学学报(社会科学版), 2023(1):115-127.
- [15] 庄汝龙.我国养老事业与养老产业协同发展路径研究[J].理论视野, 2024(11):61-67.
- [16] 穆光宗.银发经济的发展机遇与方向[J].人民论坛, 2024(13):12-16.
- [17] 习近平.发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J].求是, 2024(11):4-8.

## Collaborative Good Governance and Mechanism Innovation: Exploration of High-Quality Development Paths for the Elderly Care Industry in the New Era

Qing Lianbin    Zheng Xiongfei

**Abstract:** Since the New Era, the policy environment related to China's elderly care industry has continued to improve, the market scale of the industry has grown rapidly, and the industrial structure has gradually optimized. However, in general, China's elderly care industry is still in its initial stage, facing problems such as insufficient coordination between the elderly care industry and public senior care services, unbalanced development between regions and urban and rural areas, insufficient talent reserves in the industry, and an imperfect policy system. There is still considerable room for improvement in the overall development level, maturity, and synergistic effect of the elderly care industry. To address this, we should base efforts on the effective needs of the elderly to promote the coordinated development of the elderly care industry and public senior care services; rely on demand-side reforms to drive supply-side improvements and help improve the quality and efficiency of supply in the elderly care industry; combine balanced development with the leading role of flagship enterprises to promote the coordinated development of the industry; expand the talent team of the elderly care industry through institutional innovations such as vocational education and the integration of industry and education; strengthen the construction of standardization and testing platforms to establish a comprehensive industrial regulatory system; and enhance elderly-friendly technological innovation to empower the high-quality development of the elderly care industry.

**Key words:** elderly care services; elderly care industry; public senior care services

责任编辑: 茅 如