



老龄智库工作动态

2024 年第二期【季刊】

(总第 13 期)

中国老年学和老年医学学会老龄智库专家委员会主办

2024 年 6 月 15 日

本期目录

- 【政策要闻】** 02-31
- 国家发改委重磅发布：《积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预算内投资专项管理办法》
 - 国家发改委：将推动专业化养老机构下沉社区
 - 民政部 国家发展改革委 公安部 财政部 中国人民银行 市场监管总局 金融监管总局关于加强养老机构预收费监管的指导意见
 - 规范养老机构预收费 促进行业健康有序发展——《民政部 国家发展改革委 公安部 财政部 中国人民银行 市场监管总局 金融监管总局关于加强养老机构预收费监管的指导意见》政策解读
 - 民政部等 21 部门印发：关于加快发展农村养老服务的指导意见
 - 民政部养老服务司有关负责人就《关于加快发展农村养老服务的指导意见》相关问题答记者问
 - 民政部养老服务司：从全国两会部署要求中领悟养老服务怎么看、如何干
- 【智库动态】** 32-50
- 杜 鹏：从将就养老至享受养老，我们需要做什么
 - 吴玉韶 李晶：我国居家养老服务发展中的问题及其应对
 - 李志宏：银发经济发展的四个关键问题一定要把握好
 - 党俊武：把握未来老龄产业发展方向
 - 冯文猛：发展“银发经济”，企业需有长远眼光和耐心
- 【学术活动】** 51-53
- 2024 年鄂沧萍先生学术研讨会圆满召开
- 【学会资讯】** 54-55
- 《鄂沧萍纪念文集》征文启事

国家发改委重磅发布：《积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预算内投资专项管理办法》

来源：国家发改委官网 发布时间：2024-03-29

国家发展改革委关于修订印发社会领域中央预算内投资相关专项管理办法的通知

发改社会规〔2024〕284号

中央和国家机关有关部门，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为深入贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于社会领域工作的重要指示批示精神，切实完成“十四五”各项目标任务，更好发挥中央预算内投资提升公共服务设施条件、改善人民生活品质的作用，根据《政府投资条例》和中央预算内投资有关规定，我们修订了社会领域5个中央预算内投资专项（教育强国基础设施建设工程、优质高效医疗卫生服务体系建设工程、文化保护传承利用工程、社会服务设施建设支持工程、积极应对人口老龄化工程和托育建设）管理办法。现印发给你们，请遵照执行。

自本通知印发之日起，《国家发展改革委关于印发社会领域相关专项中央预算内投资专项管理办法的通知》（发改社会〔2021〕525号）同时废止。

国家发展改革委

2024年3月12日

积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预算内投资专项管理办法

第一章 总则

第一条 为加强和规范积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预算内投资项目管理，

提高中央预算内投资使用效益，根据《政府投资条例》（国务院令第712号）、《中央预算内直接投资项目管理办法》（国家发展改革委2014年第7号令）、《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委2016年第45号令）、《中央预算内投资项目监督管理办法》（国家发展改革委2023年第10号令）、《国家发展改革委关于加强中央预算内投资绩效管理有关工作的通知》（发改投资〔2019〕220号）、《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》（发改投资规〔2020〕518号）等相关规定，制定本办法。

第二条 本办法所称项目是指“十四五”期间国家发展改革委分年度安排中央预算内投资支持的积极应对人口老龄化工程和托育建设相关项目。

第三条 本专项覆盖范围包括各省、自治区、直辖市及计划单列市，新疆生产建设兵团。为简化表述，以下所列省级部门工作要求，除特别说明的以外，计划单列市和新疆生产建设兵团均参照执行。

第四条 国家发展改革委商民政部、国家卫生健康委等编制《积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》（以下简称《实施方案》），明确工程总体目标、具体建设任务和内
容、项目筛选条件、资金安排标准等，作为安排年度中央预算内投资的主要依据。主要支持方向包括：

- （一）公办养老服务能力提升项目；
- （二）普惠养老城企联动专项行动；
- （三）公办托育服务能力建设项目；
- （四）普惠托育服务专项行动；
- （五）产粮大县养老托育项目。

其中，（一）（二）由国家发展改革委商民政部和国家卫生健康委实施；（三）（四）由国家发展改革委商国家卫生健康委等实施；（五）由国家发展改革委商民政部和国家卫生健康委实施。

第二章 支持标准

第五条 本专项根据项目具体情况，可采取直接投资、投资补助等方式安排资金。

第六条 对于公办养老服务能力提升项目、公办托育服务能力建设项目，中央预算内投资原则上按照东、中、西、东北地区（含根据国家相关政策享受中、西部政策的地区）分别不超过项目（平均）总投资（不含土地费用、市政费用，仅为工程建设投资）40%、60%、80%、80%的比例进行支持（产粮大县方向另行规定），并结合实际支持设备购置；对于普惠养老

城企联动专项行动、普惠托育服务专项行动，中央预算内投资按照对床位或托位定额补助的方式进行支持。西藏自治区、南疆四地州、四省涉藏州县项目最高可在中央预算内投资限额内全额支持。享受特殊区域发展政策地区按照具体政策要求执行。

第七条 党中央、国务院做出重大决策部署要求国家发展改革委落实的养老、托育重大工程和重大项目，现有建设任务暂未覆盖的，可另行制定具体实施方案，纳入积极应对人口老龄化工程和托育建设统筹实施；需要调整支持标准的，可另行制定具体支持标准。

第三章 计划申报

第八条 各地发展改革部门商民政、卫生健康等部门根据《实施方案》要求，结合本地实际需求，做好本地区积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案，结合项目前期工作进展、工程建设进度、工期等情况，合理确定项目储备库，并及时将项目储备库中符合条件的项目纳入投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）和三年滚动投资计划。

第九条 项目遴选基本条件包括：

（一）项目建设申请要符合《实施方案》规定的遴选要求。

（二）项目要符合事业发展规划需要，与当地实际状况相适宜，选址布局科学合理。

（三）项目建设必须符合国家有关法律法规要求和规定。

（四）项目要符合国家发展改革委中央预算内投资管理有关规定，落实前期工作条件，建设资金足额落实。

（五）项目要做好与三年滚动投资计划的衔接，并录入投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）。

第十条 各地发展改革部门商同级民政、卫生健康等部门上报积极应对人口老龄化工程和托育建设项目年度资金申请报告。

第十一条 各地人民政府对中央预算内投资支持的地方项目负主体责任，要根据中央预算内投资安排要求和地方建设资金落实情况，合理申报投资计划，地方建设资金不落实的不得申报。各地申报投资计划必须符合地方财政承受能力和政府投资能力，严格防范增加地方政府债务风险。鼓励各地依法依规、综合利用“补贷债基购保”组合投融资模式筹措建设资金。

第四章 资金下达

第十二条 申报年度中央预算内投资的项目建设内容必须符合相关法律法规、部门规章的要求，前期工作完备，具备开工条件。不符合条件的项目或项目单位依法被列入严重失信主体名单的，国家发展改革委不予受理其资金申请报告。

第十三条 国家发展改革委商有关部门根据各地经济发展水平、年度资金规模、有关政策因素等统筹安排中央预算内投资予以积极支持；按照中央预算内投资奖优罚劣的相关规定，可根据上一年度项目执行情况和绩效评价结果适当调节各地额度。积极应对人口老龄化工程和托育建设专项中央预算内投资全部按项目下达。

第十四条 国家发展改革委审核各省资金申请报告，并按程序下达年度投资计划。对直接下达到项目的年度投资计划，各省发展改革部门须在收文后 10 个工作日内转发下达。

第五章 项目管理

第十五条 中央预算内年度投资计划执行过程中需要调整的，应按照投资计划调整、存量资金调整的有关规定及时调整。

第十六条 各级发展改革部门要商有关部门加强资金使用管理，中央预算内投资及地方配套资金要纳入财政或财政委托部门专门账户存储、管理，按照工程进度及时拨付到位，确保资金安全，专款专用，杜绝挤占、挪用和截留现象发生。

第十七条 各地发展改革部门要商民政、卫生健康等部门切实履行职责，分别做好各领域内项目实施工作。地方相关行业主管部门要加强各自领域内项目建设和运行管理，确保建设质量及建成后规范运行，发挥建设效益。

第十八条 各地发展改革部门要督促项目实施主体建立中央预算内投资台账制度，严格做到专款专用，保证建设资金按时足额到位。

第十九条 各地发展改革部门和同级相关行业主管部门要在当地政府领导下，做好组织协调，统筹配置资源，及时落实投资计划，确保项目如期开工建设。

第六章 监督检查

第二十条 项目所属地方政府要对项目的投资安排、项目管理、资金使用、实施效果负总责，应当加强项目的监督管理，采取事前、事中、事后相结合，日常监督与专项监督相结合的方式，对项目建设资金使用实施全过程监督管理。

第二十一条 建设项目应当按照有关法律法规规定开展招标投标、工程监理、合同管理、竣工验收等，落实项目法人责任制，加强质量、进度、成本、安全控制，项目设计单位和施工单位必需具有相应资质，做到公平、公正、公开、透明。各地要督促项目单位严格落实安全生产有关规定。各地要加强项目竣工验收，适时将年度投资计划竣工验收情况上报国家发展改革委。

第二十二条 项目资金使用管理要严格执行国家有关法律、行政法规和财务规章制度，应当遵循专款专用原则，严禁挤占、挪用和截留，确保安全有效。

第二十三条 各地发展改革部门要商民政、卫生健康等部门做好年度投资计划与国家重大建设项目库的衔接，通过投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库），每月10日前对项目实行按月调度，及时填报项目开工情况、投资完成情况、工程形象进度等数据，并同步上传项目进度、资金到位与支付的佐证资料，对未按要求通过投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）报送项目信息的，或录入信息数据不准确、不及时、不完整的，要采取惩戒措施。

第二十四条 各地发展改革部门要商民政、卫生健康等部门定期对项目的质量、进度、资金使用情况进行监督检查，及时解决建设过程中存在的问题，确保建设项目保质保量如期完成。国家发展改革委将适时商民政部、国家卫生健康委等部门对项目执行情况进行监督检查。

第二十五条 对有下列行为之一的建设项目，可以责令其限期整改，暂停其申报中央预算内投资，核减、收回或停止拨付中央预算内投资，并视情节轻重提请或移交有关机关依法追究有关责任人的行政或法律责任：

- （一）提供虚假情况，骗取中央预算内投资的；
- （二）转移、侵占或者挪用中央预算内投资的；
- （三）擅自改变主要建设内容和建设标准的；
- （四）项目建设规模、标准和内容发生较大变化不及时报告的；
- （五）无正当理由未及时建设实施的；
- （六）拒不接受依法进行的监督检查的；
- （七）未按要求通过投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库）报告相关项目信息的；
- （八）其他违反国家法律法规和国家发展改革委中央预算内投资相关规定的行为。

第七章 产粮大县方向具体规定

第二十六条 本方向支持国家明确的产粮大县。2024年起，选取部分粮食主产区的产粮大县启动试点。今后逐步纳入其他产粮大县，分期分批推进建设。

第二十七条 本方向支持产粮大县对“一老一小”领域公办养老托育机构基础设施短板弱项进行填平补齐。重点支持县城项目，适当考虑人口集聚的中心镇需求。具体建设内容如下：

1. 公办养老服务机构。支持新建或改扩建公办养老服务机构，重点提升护理能力。

2. 公办托育服务机构。支持公办托育服务机构建设，鼓励采取公建民营、购买服务等方式运营。支持产粮大县统筹 0-6 岁育幼服务资源配置，依托符合条件的公办幼儿园建设（含新建、改扩建）托育服务设施，提高资源利用效率。

第二十八条 紧贴服务对象，优先考虑人口集中地区的公共服务设施项目，以及人均床位数偏低地区的项目建设。紧盯现实需要，优先支持目前无设施、设施已临近使用年限、已被鉴定为 D 级以上危房的项目。紧扣功能缺项，优先支持必要功能亟待填平补齐的改扩建项目。鼓励对现有设施挖潜改造，按照缺什么补什么的原则，合理确定建设内容和规模；确需整体新建、迁建的，地方要充分论证必要性和可行性。

第二十九条 本方向项目应为“十四五”时期未获得过中央预算内投资支持的项目。

第三十条 本方向项目采取直接投资方式安排资金，资金安排到具体项目。国家发展改革委根据各地提出的年度中央预算内投资建议计划，明确相关工作要求，下达中央预算内投资计划，优先支持各方面条件成熟、能够尽快开工的项目。

第三十一条 本方向项目建设要因地制宜、节约投资，根据实际需求合理确定建设规模，避免过度超前。中央预算内投资对本方向的单个项目实行补助比例和最高补助限额“双控”，按照不超过项目（平均）总投资（不含土地费用、市政费用，仅为工程建设投资）80%的比例进行支持。

第八章 附 则

第三十二条 本办法由国家发展改革委负责解释。

第三十三条 本办法自发布之日起施行，有效期 5 年。

国家发改委：将推动专业化养老机构下沉社区

来源：中国新闻网 发布时间：2024-04-22

近年来，我国出现了老龄化和少子化的趋势，老年人口所占的比例也在不断上升。可是目前“一老一小”服务和老百姓的需求还是有差距的，就此问题，国家发展改革委副主任刘苏社进行了解答。

刘苏社指出，“一老一小”牵动着亿万家庭，是人民群众最关心、最直接，也是最现实的民生问题。党中央、国务院将积极应对人口老龄化上升为国家战略，作出优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定，并对完善养老、托育服务体系进行一系列重大部署。国家发展

改革委积极贯彻落实，围绕扩大增量、优化存量、提高质量三个方面不断改善“一老一小”服务：

扩大增量。为主动适应人口老龄化趋势，满足日益增长的养老托育服务需求，“十四五”时期国家发展改革委新增“积极应对人口老龄化和托育建设专项”，充分发挥中央投资示范带动作用，2021-2023年累计安排中央预算内投资218亿元，带动各地扩大养老托育服务供给。2024年，我国还将进一步加大中央预算内投资的支持力度，重点支持“一老一小”设施服务体系的建设。当前，我国千人口托位数达到3.3个，较上年增加0.8个，全国有48个地市开展了托育综合服务中心建设试点，今后还将在更大范围进一步推广。同时，国家发改委还将通过以投资带机制，推动专业化养老机构下沉社区，让人民群众能够就近就便享受养老服务。

优化存量。“十四五”《规划纲要》提出要“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”，通过持续推动结构调整，2023年养老机构护理型床位占比超过60%，提前实现“十四五”规划目标。下一步，国家发改委还将组织各地实施一批专业化、规模化的医养结合项目，带动提升养老服务的整体水平。同时，为有效解决托育供给不足与幼儿园资源富余的现实问题，并且还将会同有关部门，着力推动各地统筹配置“0-6岁”育幼服务资源，通过支持生源减少的幼儿园整体转型或者发展托育服务等方式，促进“0-3岁”和“3-6岁”服务供给的有序衔接。

提高质量。2023年，我国60岁及以上人口占比达到21.1%，进入到中度老龄化社会，这对养老产品与服务的品质提出更高要求。今年国务院办公厅1号文件聚焦发展银发经济、增进老年人福祉，提出了26条政策举措。下一步，国家发改委将会同有关部门做好政策落实。同时，为进一步推动托育服务水平的提升，还将与有关部门一起组织实施托育机构质量评估工作，真正把好事办好、实事办实，让人民群众获得更好的服务。

民政部 国家发展改革委 公安部 财政部 中国人民银行
市场监管总局 金融监管总局
关于加强养老机构预收费监管的指导意见

民发〔2024〕19号

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、发展改革委、公安厅（局）、财政厅（局）、市场监管局、金融监管局，各计划单列市民政局、发展改革委、公安局、财政局、市场监管局、金融监管局，新疆生产建设兵团民政局、发展改革委、公安局、财政局、市场监管局、金融监管局；中国人民银行上海总部，各省级分行、计划单列市分行：

近年来，一些养老机构采取预收费方式运营，一定程度缓解了设施建设资金不足等问题，纾解了运营压力。但是，也有少数养老机构出现了资金管理使用不规范，资金链断裂后“退费难”、“爆雷”、“跑路”等问题，甚至有的不法分子实施非法集资、诈骗等犯罪行为，严重损害老年人合法权益，扰乱养老服务市场秩序。为贯彻落实习近平总书记关于更好统筹发展和安全、维护老年人合法权益的重要指示精神，依据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《防范和处置非法集资条例》、《养老机构管理办法》和《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅关于建立健全养老服务综合监管制度 促进养老服务高质量发展的意见》（国办发〔2020〕48号）等法律法规和国家有关规定，现就加强养老机构预收费监管提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实中央金融工作会议部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务加快构建新发展格局，坚持以人民为中心，更好统筹发展和安全，加强养老机构预收费收取、管理、使用、退费的监管，规范引导养老机构健康发展，防范化解非法集资等非法金融活动风险，保障老年人合法权益，维护公平竞争的养老服务市场秩序，促进新时代养老服务高质量发展。

（二）基本原则。

——坚持实事求是、因地制宜。根据养老机构发展实际，借鉴有益经验，明确管理要求。鼓励借助互联网、区块链等信息技术手段，通过银行存管、保险等方式，提高资金安全保障水平。

——坚持安全发展、守牢底线。全面统筹发展和安全，既包容审慎监管新兴业态，又引导养老机构规范经营，依法打击违法犯罪行为，坚决维护老年人合法权益。

——坚持务实高效、协同联动。梳理分析预收费收取、管理、使用、退费等环节风险点，采取务实管用的防范措施，切实把该管的管好、管到位。加强跨部门业务协同，强化预收费监管的统筹性和协调性，增强监管合力，提高综合监管效能。

(三) 主要目标。

2025年前，建立健全跨部门养老机构预收费监管工作机制，协同监管进一步优化，预收费资金监测预警、风险隐患排查和违法违规行为的处置能力有效提升，养老服务市场更加公平有序，非法集资风险隐患有效减少，老年人对养老服务消费的满意度稳步提高。

二、规范养老机构预收费行为

(四) 预收费的界定。养老机构预收费是指养老机构提前向老年人或者其代理人收取一定额度费用，并承诺在一定时间内，按照服务协议约定提供相应养老服务的行为。养老机构预收的费用主要包括养老服务费、押金和会员费。养老服务费是指床位费、照料护理费、餐费等费用；押金是指为老年人就医等应急需要、偿还拖欠费用、赔偿财物损失等作担保的费用；会员费是指养老机构以“会员卡”、“贵宾卡”等形式收取的，用于老年人获得服务资格、使用设施设备、享受服务优惠等的费用。

(五) 收取要求。养老机构收费属于政府非税收入的，应当执行政府非税收入有关制度规定。鼓励养老机构采用当月收取费用的方式，向老年人提供服务。采用预收费方式的，养老机构应当在服务场所、门户网站等显著位置公示预收费项目、标准等信息，并向负责监管的民政部门报送。营利性养老机构应当向服务场所所在地的县级民政部门报送，非营利性养老机构应当向登记管理机关同级的民政部门报送。省级民政部门可以根据本地情况，会同相关部门确定当地养老服务费最长预收周期和押金最高预收额度，但养老服务费预收的周期最长不得超过12个月，对单个老年人收取的押金最多不得超过该老年人月床位费的12倍。对养老机构为弥补设施建设资金不足，收取会员费的，省级民政部门可以按照包容审慎监管原则，明确会员费最高额度等限制性要求。尚未建成或者已建成但尚不具备收住老年人条件的养老机构，不得收取会员费。公办养老机构、公建民营、政府与社会力量合作建设的养老机构，不得收取会员费。养老机构或者其法定代表人（主要负责人）、实际控制人为失信被执行人，或者因非法集资、诈骗受过行政处罚或者刑事处罚，被纳入养老服务、企业、社会组织严重失信主体名单，尚未移出的，不得收取会员费。养老机构不得超过床位供给能力承诺服务，确保交费的老年人总数不得超出其备案床位总数，预收费用总额不得超出其固定资产净额（已经设定担保物权的资产价值不计入固定资产净额）。

(六) 协议管理。养老机构应当充分保障老年人及其代理人知情权，真实、准确说明预收费收取、使用等相关信息，告知可能存在的风险，并在服务协议中明确预收费的项目、标准、管理方式、退费条件及方式、违约责任等。养老机构不得利用格式条款设定不合理的退费限制、排除或者限制老年人权利、加重老年人责任、减轻或者免除养老机构责任。不得作

虚假或者引人误解的宣传，不得以承诺还本付息、给予其他投资回报等方式，诱导老年人或者其代理人交纳预收费。老年人及其代理人要提高风险防范意识，理智消费，谨慎交纳预收费，不为高额回报所诱惑，不参与非法集资，谨防财产损失。养老机构预收费应当按照国家规定开具发票，不得填开与实际交易不符的内容，不得以收款收据等“白条”替代收款凭证。老年人或者其代理人交费后要索要并妥善保管好发票或者其他消费凭证，发生消费纠纷时可以依法依规主张权利。

（七）使用用途。养老机构预收费用主要用于抵扣老年人入住机构期间需要支付的费用、弥补本机构设施建设资金不足，或者发展本机构养老服务业务。押金除办理退费、支付突发情况下老年人就医费用、抵扣老年人拖欠的养老服务费或者应当支付给养老机构的违约金、赔偿金等情形外，不得支出。会员费不得用于非自用不动产、有价证券、金融衍生品等高风险投资，不得直接或者间接投资以买卖有价证券为主要业务的公司，以及用于其他借贷用途；不得投资、捐赠给其法定代表人（主要负责人）或者实际控制人名下的其他企业；实行连锁化、集团化运营的养老机构，不得投资、捐赠给关联企业。

（八）退费要求。对符合服务协议约定退费条件的预收费用，养老机构应当按照约定及时退费，不得拒绝、拖延。老年人尚未入住机构接受服务，提出解除服务协议的，养老机构应当及时退还预收费用。老年人已经入住机构接受服务，提出解除协议的，扣除已经消费的金额，养老机构原则上按原渠道一次性退还剩余费用，协议条款另有约定的除外。养老机构因停业、歇业等原因暂停、终止服务的，应当提前 30 日在其服务场所、门户网站等醒目位置发布经营状况变化提醒，及时退还剩余费用，妥善解决后续服务问题，依法承担经营主体责任。养老机构与老年人或者其代理人因退费引发争议的，双方可以通过协商、调解、投诉、仲裁、诉讼等方式解决。

三、强化多元监督管理

（九）实行银行存管和风险保证金方式管理。押金、会员费，应当采取商业银行第三方存管和风险保证金等方式管理，确保资金安全。民政部门要会同当地金融监管部门制定存管的具体要求、办理程序、养老机构和存管银行的权利义务等存管规则，综合资信状况、服务水平、风控能力、人力资源等因素确定所有承接业务的商业银行名单，并向社会公布。养老机构在公布的名单范围内，自主选择存管银行，与负责监管的民政部门、存管银行签订三方存管协议，开设专用存款账户，如有账户变更和撤销等情况应当及时向负责监管的民政部门报送。养老机构按照预算单位管理的，其账户开立、使用还应当遵守本级财政部门有关规定。存管银行应当根据存管协议履行资金存管义务，对养老服务不提供担保，养老机构不得利用

存管银行做营销宣传。养老机构预先收取的养老服务费用应当全部及时存入其基本存款账户，押金、会员费应当全部及时存入存管的专用存款账户。不得使用本机构基本存款账户、存管的专用存款账户以外的账户或者非本机构账户、其他个人账户收费转账。老年人或者其代理人采用现金方式支付的，养老机构应当及时存入机构相应账户。养老机构专用存款账户要留存一定金额的资金作为风险保证金，具体比例由省级民政部门确定，但留存比例不得低于该账户近三年会员费总额 10%（收取不满三年的，按累计收取会员费的总额计算），且不得低于该账户当前余额 20%。专用存款账户余额接近风险保证金最低比例时，存管银行应当向养老机构进行预警。专用存款账户出现资金异常流动、账户余额达到风险保证金最低比例时，除办理退费外，存管银行不得为养老机构办理支出，同时应当向负责监管的民政部门作出风险提示，并将有关情况及时报告所在地金融监管部门、处置非法集资牵头部门。省级民政部门要会同省级金融监管部门细化判定资金异常流动的情形。存管银行要建立养老机构账户管理系统，归集养老机构资金收取、使用等信息，并与民政部门信息系统实现对接。民政部门要依托信息系统加强对养老机构预收费的事中事后监管，发现养老机构涉嫌非法集资行为的，要将有关情况通报存管银行。存管银行根据法律规定和存管协议约定，对专用存款账户采取相应的限制措施。

（十）加强日常监管和风险监测。民政部门应当通过门户网站等渠道，依法依规向社会公开养老机构预收费信息报送的情况。民政部门要将预收费纳入“双随机、一公开”监管的重点检查事项，委托社会中介机构每年对一定比例的养老机构预收费收取和管理、使用等情况进行抽查审计，对日常检查和个案检查中发现的突出或者普遍性问题，可以联合相关部门开展专项检查。民政、市场监管等部门要将养老机构预收费监管过程中产生的行政处罚、抽查检查结果等信息及时归集至相关信用信息平台并依法公示。各地要依托全国养老服务信息系统、非法集资监测预警平台等，探索建立关键风险指标监测模型，定期发布风险预警提示。鼓励各地积极引入保险机制，为老年人交纳预收费提供风险保障。

（十一）分类处置问题隐患。民政、市场监管等部门在日常监管中发现养老机构存在预收费行为不规范等问题的，要对其法定代表人（主要负责人）进行警示约谈，督促其整改到位、依法合规经营。存在违规收取和使用预收费等问题的，民政部门要责令限期整改，逾期不改正，存在可能危及老年人财产安全风险的，责令停业整顿；发现可能存在非法集资风险的，及时函告处置非法集资牵头部门，单独或者会同处置非法集资牵头部门进行警示约谈、责令整改；发现涉嫌非法集资行为，第一时间向属地人民政府报告，并将问题线索函告处置非法集资牵头部门，依法配合做好调查认定、后续处置等工作；发现涉嫌犯罪的，依法移送

公安机关。对以预收费名义从事非法集资的养老机构，民政部门要依法依规加强信用惩戒，配合有关部门做好处突维稳工作。

四、保障组织实施

（十二）抓好贯彻落实。省级民政部门要结合本地实际，牵头制定实施细则或者出台相应管理办法，细化管理要求和具体措施；完善推行养老服务协议示范文本，引导规范签约、履约行为。各地要健全工作机制，明确责任分工，落实属地监管责任，确保监管措施落地见效；要畅通投诉举报渠道，对养老机构违规收取和使用预收费、无理由不退费或者拖延退费、资金异常流动等问题线索要加强互联互通和定期研判，发现苗头性风险，及时稳妥处置。民政部要会同有关部门跟踪了解、督促检查本意见落实情况，确保各项措施落地见效。

（十三）加强部门协同。民政部门要依法规范、监督养老机构预收费行为，牵头做好风险排查和监测预警。发展改革、财政部门要会同民政部门健全完善公办、民办普惠等类型养老机构收费政策，规范收费项目及收费标准制定要求等。处置非法集资牵头部门与所在地国务院金融管理部门分支机构、派出机构要建立非法集资可疑资金监测机制，按照职责分工督促、指导商业银行、非银行支付机构加强对资金异常流动情况及其他涉嫌非法集资可疑资金的监测。人民银行分支机构要协调商业银行为养老机构开立专用存款账户提供便利。市场监管部门要加强对养老机构收费行为的抽查检查力度，依法查处养老机构不执行政府定价、政府指导价和不按规定明码标价等价格违法行为。公安机关要加强与民政、人民银行、市场监管、金融监管等部门的协同配合，依法打击养老机构以预收费为名实施的非法集资、诈骗等犯罪行为。

（十四）做好政策衔接。养老机构预收费应当全额纳入监管范围，包括本意见发布前已收取但未完成服务的预收费资金。省级民政部门要设置合理过渡期，本意见发布前已收取押金、会员费的养老机构，应当在过渡期内督促其完成开立专用存款账户、信息报送等手续。已经出台预收费管理办法的地区，要做好政策衔接适用。养老机构预收费属于所在地单用途预付卡管理相关规定调整范围的，还应当遵守其相关规定。

本意见自 2024 年 10 月 1 日起施行，有效期 5 年。

民政部 国家发展改革委 公安部
财政部 中国人民银行 市场监管总局
金融监管总局

2024 年 4 月 23 日

规范养老机构预收费 促进行业健康有序发展

——《民政部 国家发展改革委 公安部 财政部 中国人民银行 市场监管总局 金融监管总局关于加强养老机构预收费监管的指导意见》政策解读

来源：民政部 发布时间：2024-05-10

预收费模式是一种常见的商业模式，广泛应用于服务业。随着我国养老服务快速发展，一些养老机构出于迅速回笼资金、增加客户黏性、降低运营风险等考虑，也采取了预收费模式运营，主要有预收养老服务费、押金和“会员卡”“会员费”等形式。预收费在一定程度上，让老年人及家属享受了优惠的价格，节省了逐月交费的时间成本。但也要看到，一些养老机构预收大额费用后，出现了不按合同履行义务、资金管理使用不规范、资金链断裂破产倒闭等情况，导致风险积聚。甚至有一些不法分子，打着“养老服务”的名义，以“高利息、高回报”为诱饵，实施非法集资，骗老年人的“养老钱”。近年来，代表委员、社会公众、专家学者强烈呼吁尽快从国家层面出台监管政策，规范养老机构预收费行为，从源头加强治理。民政部会同国家发展改革委、公安部、财政部、中国人民银行、市场监管总局、金融监管总局积极回应人民群众的新要求新期待，从预收费“小切口”解决群众身边的养老服务“大问题”，通过深入基层调研、反复研究论证、广泛听取意见，深挖根源找准问题，在总结地方试点经验、借鉴其它行业做法的基础上，提出了一系列管理措施，形成了全链条管理要求。7部门联合出台的《关于加强养老机构预收费监管的指导意见》（以下简称《指导意见》），在推动养老服务高质量发展道路上，迈出了重要新步伐。

一、《指导意见》出台的重要意义

一是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视发展与安全问题。习近平总书记在2023年中央经济工作会议上强调：“必须坚持高质量发展和高水平安全良性互动，以高质量发展促进高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，发展和安全要动态平衡、相得益彰”。习近平总书记的重要指示精神为统筹做好养老服务促进发展与监管工作提供了根本遵循。2019年印发的《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》提出，对销售预付费性质“会员卡”等形式进行营销的，要采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。2020年印发的《国务院办公厅关于建

立健全养老服务综合监管制度 促进养老服务高质量发展的意见》再次强调要加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理。2023年10月召开的中央金融工作会议强调管行业必须管风险，严密防范一般商事行为异化为非法金融活动。《指导意见》深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，通过加强预收资金收取、管理、使用、退还的全链条监管，将养老机构的收费行为纳入法治化、规范化轨道，堵塞不法分子假借预收费非法集资的渠道，为促进养老服务高质量发展提供有力法治保障。

二是维护老年人合法权益，提高资金安全水平的迫切需要。习近平总书记多次强调，要维护好老年人合法权益。只有老年人资金安全有保障，才能在养老机构里住得安心舒心。《指导意见》着眼于规范收费、合理使用、安全管理、风险防范，通过明确收取要求、规范使用用途、加强退费管理、强化事中事后监管措施等，扎紧预收费的“法治篱笆”，将风险隐患降到最低。针对一些养老机构“一床多卖”、超长期限预收费、资金挪作他用、无故拖延退费、变相诱导消费等问题，提出严禁养老机构超过床位供给能力承诺服务、限定预收费期限和额度、限制资金使用用途，规范服务协议内容和退费、严禁诱导交费等一系列要求，坚决整治收费乱象；针对风险隐患较大的押金、会员费，在日常监管的基础上，采取银行存管和风险保证金方式管理，发挥金融机构前哨作用，进一步提高资金安全水平。《指导意见》提出的一系列管理措施，提高了消费安全系数，让老年人及家属消费得更放心安心。

三是规范行业发展，稳定市场预期和行业发展信心的客观要求。坚持稳中求进、以进促稳是做好当前经济工作的重要要求。《指导意见》把握“稳”和“进”的关系，以“稳”养老服务市场秩序为前提，来推动预收费风险化解的“进”；以强化跨部门协同、全链条监管的“进”，来促进养老服务市场秩序的“稳”。第一方面，肯定了养老机构为解决建设资金不足，纾解运营压力，采取预收费模式运营，是市场主体多样化发展的结果；第二方面，填补全国层面监管制度空白，对养老机构预收费行为划红线、立标尺，以公开公正透明的监管规则和标准，让监管有规可依、让机构诚信合规运营有章可循；第三方面，构建协同监管体系，明确部门职责分工和协同配合，强化工作衔接配合，增强跨部门日常监管、风险监测、分类处置的统筹性和协调性，形成有效监管合力。《指导意见》的出台，既净化了养老服务市场生态，规范引导行业向健康有序的方向发展，也注重与宏观政策保持一致性，不搞一刀切、急刹车，通过营造稳定透明公开、可预期的政策环境，进一步稳固行业投资和发展的信心。

二、《指导意见》的主要内容

《指导意见》共4部分14项要求，主要从四方面作出规定：

（一）明确降风险促发展的总体要求。围绕2025年前建立健全跨部门养老机构预收费监管工作机制的目标，提出了加强养老机构预收费收取、管理、使用、退费的全链条监管理念，明确了实事求是、因地制宜，安全发展、守牢底线，务实高效、协同联动的基本原则。

（二）全链条规范养老机构收费行为。明确预收费的内涵，将养老机构在提供服务前向老年人及其代理人收取的养老服务费、押金和会员费全口径纳入监管。一是规定收取要求，限定养老服务费的最长预收周期和押金的最高预收额度，防控资金风险；授权省级民政部门对营利性养老机构收取会员费的最高收取额度等作出限制性要求。严禁养老机构超过床位供给能力承诺服务，防止“一床多卖”；要求预收费总额不得超过其固定资产净额，防止“资不抵债”。二是限定使用用途，明确限制性规定，确保专款专用。三是明确协议管理和退费要求，聚焦容易引发纠纷的问题，对签订协议、告知风险、开具发票、退还费用、解决争议等环节进行规范，最大程度保障老年人的合法权益。

（三）多措并举强化监督管理。根据风险隐患程度，实行分类监管，对为满足日常运营需要收取的养老服务费，以“双随机”和专项检查、抽查审计、风险监测等日常监管为主；对为特定用途收取的押金，以及资金额度高、风险较大的会员费，在日常监管方式的基础上，采取商业银行存管，确保专款专用，要求留存一定金额的风险保证金，确保发生纠纷时有一定清偿能力。

（四）保障组织实施。明确各部门职责分工与协同配合。要求各地制定配套政策，细化管理要求和具体措施，抓好贯彻落实。要求各地设置合理过渡期，并督促指导已经收取预收费的养老机构按照规定完成相应手续。要求前期已经出台预收费管理办法的地区，做好政策衔接适用。

三、《指导意见》的贯彻落实

一分部署，九分落实。政策的生命力在于贯彻落实，一个好的政策制定出台后，高质高效落地是关键。下一步，民政部门将从四个方面推动《指导意见》落实落细。

一是对标任务细化措施。从实际出发、因地制宜，突出地方特色和发展要求，牵头制定实施细则或者相应管理办法，细化管理要求和具体措施；根据本地区经济发展水平和养老机构发展现状，会同相关部门在研究论证的基础上，确定当地养老服务费的最长预收周期、押金的最高预收额度、会员费的最高额度和风险保证金的留存比例等限制性要求。会

同地方金融监管部门制定存管制度，明确存管规则，细化判定资金异常流动的情形，确定本地区承接业务的银行名单等。

二是健全协同监管机制。会同相关部门健全养老机构预收费监管的工作机制，明确责任分工，压实监管责任，建立健全定期通报问题线索、定期研判重大风险隐患、行刑衔接案件移交、协同配合存量攻坚等工作机制；与银行系统建立沟通合作机制，完善养老机构预收费风险监测、预警提示、异常报告等工作流程，指导存管银行根据监管规则，建立养老机构账户管理系统，归集养老机构资金收取、使用等信息，明确存管银行接入标准，与民政部门信息系统实现对接，形成行业主管部门与金融机构双向发力的管理模式。

三是帮助机构平稳过渡。结合本地区实际设置合理过渡期，在过渡期内指导帮助养老机构完成开立专用存款账户、转入资金、信息报送等手续，做好政策实施的衔接与准备。多渠道、多平台开展政策宣传和解读，提高广大群众和养老机构的政策知晓率。

四是探索创新监管方式。利用信息化、大数据等手段，加强对养老机构预收费的事中事后监管，探索监测模型，提高监测预警的精准度。探索开展养老机构信用等级动态评估，并根据信用等级不同，实施差异化监管要求；完善并推行养老服务协议示范文本，探索养老服务合同网签，规范签约履约行为；积极对接保险机构，探索“履约保证保险”等商业保险等方式，进一步降低消费风险。

关于加快发展农村养老服务的指导意见

来源：民政部 发布时间：2024-06-13

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、精神文明建设办公室、农业农村（农牧）厅（局、委）、发展改革委、教育厅（教委）、司法厅（局）、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、自然资源厅（局）、住房城乡建设厅（局）、卫生健康委、应急管理厅（局）、人民银行、市场监管局（厅、委）、国资委、医保局、邮政局、消防救援局、供销合作社、残联、老龄办，国家金融监督管理总局各监管局，新疆生产建设兵团民政局、精神文明建设办公室、农业农村局、发展改革委、教育局、司法局、财政局、人力资源社会保障局、自然资源局、住房城乡建设局、卫生健康委、应急管理局、人民银行、市场监管局、国资委、医保局、邮政局、消防救援局、供销合作社、残联、老龄办：

发展农村养老服务事关亿万农村老年人幸福生活，事关积极应对人口老龄化国家战略和乡村振兴战略顺利实施。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加快发展农村养老服务，现提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持政府引导、社会参与、集体互助、家庭尽责，坚持尽力而为、量力而行，强化农村基本养老服务供给，补齐农村养老服务短板，着力提高农村养老服务质量水平，更好满足广大农村老年人养老服务需求，为加快推进中国特色养老服务体系成熟定型奠定坚实基础。

（二）工作目标。到 2025 年，农村养老服务网络进一步健全，每个县（市、区、旗）至少有 1 所以失能照护为主的县级特困人员供养服务机构，省域内总体乡镇（街道）区域养老服务中心服务覆盖率不低于 60%，互助养老因地制宜持续推进，失能照护、医康养结合、助餐、探访关爱、学习娱乐等突出服务需求得到有效满足。再经过一段时间的努力，县域统筹、城乡协调、符合乡情的农村养老服务体系更加完善，农村老年人的获得感、幸福感、安全感不断提升。

二、加强农村养老服务网络建设

（三）拓展县级特困人员供养服务机构功能。支持县级特困人员供养服务机构根据需要设置失能或认知障碍照护专区，加强护理型床位建设。充分发挥县级特困人员供养服务机构的辐射带动作用，积极拓展资源统筹、实训示范、技术指导等功能。支持县域公办养老机构或其他管理服务水平高的民办养老机构、区域养老服务中心、村级邻里互助点、农村幸福院等依法组成服务联合体，连锁化、品牌化、集约化运营。

（四）推进乡镇（街道）区域养老服务中心建设。推进具备条件的乡镇（街道）特困人员供养服务设施（敬老院）等养老机构转型，建设成为具有协调指导、全日托养、日间照料、居家上门、服务转介等功能的区域养老服务中心。原地改造升级项目不调整规划用途，不额外占用建设指标。基础设施设备老化、消防设施不达标、入住率低且不具备整改条件的，因地制宜进行撤并。

（五）增加村级养老服务点。将村级邻里互助点、农村幸福院等互助养老服务设施建设纳入村庄规划。建立政府扶持引导、村集体组织建设、老年人自愿入住相互帮扶、社会广泛支持的可持续发展模式，鼓励基层老年协会参与服务管理，广泛开展代买代办、寻医送药、探访关爱、学习交流等互助帮扶活动。结合实际需要，可以依托有条件的村级邻里互助点、

农村幸福院等开办老年食堂、设置老年助餐点，探索邻里互助、设立“中心户”多户搭伙、结对帮扶等模式，灵活多样开展助餐服务。结合村容村貌提升，开展农村无障碍环境建设，实施特殊困难老年人家庭适老化改造。推动养教结合，鼓励有条件的农村养老机构建设老年教育学习点。开展农村老年人喜闻乐见的文化活动，提高老年人健康生活素养。支持牧区探索开展“马背上”的流动服务，更好解决老年人在游牧过程中助急、助医等服务难题。

（六）引导提升县域养老机构资源使用效能。县域内要统筹采取优化整合公办养老机构资源、改革公办养老机构运营管理机制等措施，进一步提升辖区内公办养老机构运营效率，并逐步将集中供养特困人员根据意愿安置到服务质量好、运营效率高的供养服务设施（敬老院）。对闲置或运营效率偏低的公办养老机构，可按规定采取公建民营、公办民营、委托经营等方式引入社会力量参与。县域内公办养老机构上一年度平均入住率低于所在省份公办养老机构整体平均入住率的，县级民政部门要制定具体工作方案，采取有效措施提高公办养老机构床位使用效率。

三、提升农村养老服务质量水平

（七）加强服务安全监管。强化农村养老机构安全生产和消防安全主体责任，落实建筑、消防、医疗卫生、食品、服务等安全底线要求，加强内部管理规章制度建设。创新综合监管机制，鼓励利用智能定位、视频监控等信息技术加强质量安全监管。民政部门依法落实行业管理和安全监管责任，指导做好农村养老服务机构安全生产和消防安全工作。民政部门、市场监管部门依职责强化农村养老服务机构食品安全管理。应急管理部门、消防部门负责指导做好农村养老服务应急管理和消防安全工作，提升火灾防范和应急救援能力。

（八）推进医养康养相结合。做实乡镇医疗机构与农村养老服务机构签约合作机制，建立就医绿色通道。支持医疗机构执业医师、乡村医生到村级邻里互助点、农村幸福院、老年人家庭巡诊，上门提供健康监测、医疗护理、康复指导等服务。实施基层卫生健康人才培养项目，重点提升乡村医生对主要慢性病的健康管理能力。

（九）提高易地扶贫搬迁安置点养老服务水平。结合迁入地人口规模、老龄化程度、服务可及性等因素，合理设置安置点养老服务设施，与迁入地区公共服务设施一体规划、一体建设。东西部协作、定点帮扶等资金可将安置点养老服务设施建设纳入支持范围。加强迁入地特别是大中型集中安置点养老服务人员队伍建设，推动养老护理员等人才在安置点就业。

四、健全农村养老服务工作机制

（十）发挥农村基层党组织作用。推广“党建+农村养老服务”模式，依托村级党组织落实政府投放农村基层的养老服务资源。乡镇党委和村级党组织要将农村养老服务作为联系

服务群众的重要内容，利用区域党建平台，组织党员、干部下沉参与农村养老服务工作。支持村民委员会在村党组织的领导下参与做好分散供养特困老年人基本生活保障和照料服务，组织开展互助养老，督促赡养（扶养）人履行赡养（扶养）义务。

（十一）激发村集体和村民发展养老服务内生动力。有条件的村在履行民主程序的基础上，可将集体经营收益用于发展养老服务。农村集体经济组织可依法以集体经营性建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同建设养老服务设施。鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置农房和闲置宅基地，依法将相关收益用于养老服务等农村公益事业支出。在确保房屋安全的前提下，支持村民利用自有住宅或租赁场地举办养老服务机构，帮助提升消防、建筑、食品等安全水平。鼓励农村家庭照护者积极参加相关技能培训，支持其更好照顾老年人。鼓励成立以低龄健康老年人、农村留守妇女为主体的农村养老互助服务队，其中符合条件人员参加技能培训的，按规定给予职业培训补贴。

（十二）引导社会力量积极参与。支持各类社会力量投资发展农村养老，优先提供便捷可及、价格可承受、质量有保障的普惠养老服务。探索建立养老志愿服务激励与评价机制，推广“积分超市”、“志愿+信用”等模式。有条件的地区可按规定开发设置农村助老岗位，招聘村民开展探访助老服务，人力资源社会保障部门负责提供相关招聘服务。统筹基层党组织和群团组织资源配置，培育扶持以农村养老服务为主的基层公益性、服务性、互助性社会组织。

五、强化农村养老服务支撑保障

（十三）合理规划建设服务设施。发展改革部门负责将农村养老服务发展纳入经济社会发展规划统筹推进。自然资源部门负责完善农村养老服务用地政策，依据国土空间总体规划，做好实用性村庄规划编制和实施管理工作，统筹安排农村养老服务设施空间布局，将农村养老服务设施纳入乡镇级国土空间规划或村庄规划编制。住房城乡建设部门负责支持并规范农村养老服务设施建设。

（十四）建立健全多元投入机制。县级以上地方人民政府应将政府设立的农村特困人员供养服务设施（敬老院）运转费用、特困人员救助供养所需资金列入财政预算。财政部门按规定支持农村养老服务发展。积极培育扎根乡村、贴近村民的养老服务市场主体，有需求的地区可引入符合条件的国有或民营企业专业化、连锁化建设运营农村养老服务设施。中国人民银行和金融监管部门负责指导金融机构在依法合规、风险可控的前提下，加强对农村养老服务的金融支持。

(十五) 提高服务资源利用效率。鼓励结合实际按规定采取县级民政部门直管、委托经营、招聘专业人员管理、转制为国有企业、县级民政部门和乡镇政府共管等方式, 改革乡镇特困人员供养服务设施(敬老院)和区域养老服务中心运行机制, 在满足特困人员集中供养需求的基础上, 鼓励向社会老年人提供服务, 增强发展活力。乡镇特困人员供养服务设施(敬老院)仍由乡镇管理的, 要明确乡镇人民政府和民政部门职责分工。规范特困人员供养服务机构(敬老院)财务管理, 提升服务保障水平。加强闲置农村公共服务设施综合利用, 优先改建为养老机构、老年食堂、村级邻里互助点、农村幸福院、老年大学学习点等农村养老服务场所。支持有条件的地区盘活供销合作社闲置低效资产, 参与发展农村养老服务。符合国土空间规划和用途管制要求、依法取得的集体经营性建设用地, 土地所有权人可以根据国家深化农村集体经营性建设用地入市试点有关部署, 依法通过出让、出租、合作等方式引入社会力量建设养老服务设施。

(十六) 强化农村老年人养老保障能力。人力资源社会保障部门负责健全城乡居民基本养老保险筹资和待遇调整机制, 推动参保人通过多缴费、长缴费提高养老待遇水平。鼓励农村居民参加个人养老金和其他个人商业养老金融业务。医疗保障部门负责推进长期护理保险制度建设, 妥善解决包括农村失能老年人在内的广大失能人员长期护理保障问题。保障老年人在农村集体经营性资产收益权量化、权益流转和继承等各环节, 依法享有知情权、参与决策权和收益权。

(十七) 提升农村养老服务可及性。面向农村留守、高龄、失能、重残等老年人群体, 建立探访关爱和应急救援服务机制。保留必要线下服务方式和亲友代办渠道, 加强公共服务适老化建设。邮政管理部门负责加快推进农村寄递物流体系建设, 鼓励对标记为老年人用品的邮件快件提供适老化配送服务。

六、加强组织领导

(十八) 加强党对农村养老服务的领导。建立党委领导、政府主导、部门负责、社会参与、集体互助、家庭尽责的农村养老服务工作格局, 健全中央统筹、部门协同、省负总责、市县乡村分级抓落实的推进机制。各地涉及农村养老服务发展的重要事项、重大问题须报经党委研究决定, 作为下级党委和政府向上级党委和政府报告实施乡村振兴战略进展情况的重要内容, 纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围。

(十九) 营造农村养老助老良好氛围。精神文明建设部门负责将开展老龄化国情教育纳入农村群众性精神文明创建活动, 将“加强农村养老服务”纳入文明村镇测评体系并加大考核力度。发挥新时代文明实践中心(所、站)作用, 多形式推动传承和弘扬孝老爱亲传统美德。

将农村养老纳入公益性宣传范围，加强正面宣传和舆论引导。综合运用法规政策、村规民约、道德评议等方式营造养老孝老敬老的社会氛围，深入开展民法典、老年人权益保障法等有关家庭赡养扶养法律法规的普法宣传。支持农村地区积极创建全国示范性老年友好型社区。

（二十）强化工作督促指导。民政部门充分发挥综合协调、督促指导、组织推进作用，推动开展县域养老服务体系创新试点活动，及时协调解决农村养老服务工作推进中的困难和问题，加强对农村养老服务分类指导，科学合理制定相关管理服务标准规范和考核激励机制，引导支持各地结合当地经济社会发展水平和人文特点，探索形成有效发展模式。农业农村部门负责将发展农村养老服务纳入全面推进乡村振兴重点任务，作为农村公共服务的重要方面，协同推进农村养老服务发展。农业农村部、民政部等部门联合开展全国农村养老服务典型案例征集推介活动，强化示范带动作用。

民政部 中央精神文明建设办公室 农业农村部
国家发展改革委 教育部 司法部
财政部 人力资源社会保障部 自然资源部
住房和城乡建设部 国家卫生健康委 应急管理部
中国人民银行 市场监管总局 金融监管总局
国务院国资委 国家医保局 国家邮政局
国家消防救援局 全国供销合作总社 中国残联
全国老龄办

2024年5月8日

民政部养老服务司有关负责人就《关于加快发展农村养老服务的指导意见》相关问题答记者问

来源：民政部养老服务司 发布时间：2024-06-13

近日，民政部联合中央精神文明建设办公室、农业农村部等部门印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》（以下简称《意见》），民政部养老服务司有关负责人就《意见》相关问题回答了记者提问。

一、文件出台的背景和意义是什么？

党中央、国务院高度重视农村养老服务工作。习近平总书记在中央农村工作会议、扶贫开发工作会议、政治局集体学习等重要会议和调研讲话中对发展农村养老服务作出一系列重要指示，为我们准确认识农村人口老龄化严峻形势，深刻分析农村养老服务面临的突出问题，明确推进解决农村养老问题的目标任务和发展路径，提供了根本遵循。

我国是人口老龄化发展速度最快的国家之一，具有总量多、速度快、应对难等显著特征。根据第七次全国人口普查统计，我国老龄化水平城乡差异明显。从全国看，农村60岁及以上老年人的比重为23.81%，比城镇高出7.99个百分点。根据第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，农村老年人在年龄结构、空巢率、健康状况等指标均较城镇更加严峻，在经济收入水平和养老服务费用承受能力等方面均与城镇差距较大，许多地方村庄空心化、农民老龄化、老年农民工返乡现象比较突出，城乡老龄化差距正在不断拉大，农村老龄化程度更高、形势更紧迫。

党的十八大以来，我国农村养老服务体系建设和发展水平显著提升。2020年11月，民政部在江西南昌召开“全国农村养老服务推进会议”，系统总结各地经验做法，部署加强农村养老服务体系建设和发展。2021年全国人大将农村养老服务列入重点督办建议。为深入学习贯彻习近平总书记关于养老服务工作的一系列重要指示批示精神和党的二十大对实施积极应对人口老龄化国家战略决策部署，民政部联合中央农办，财政部、农业农村部、乡村振兴局等部门开展了专题调研，广泛征求有关单位和部门意见，进一步摸清农村养老服务存在的困难和问题，了解农村老年人在养老服务方面的急难愁盼问题，凝聚政策合力。《意见》首次在全国层面专门对发展农村养老服务作了总体性、系统性部署，为实施积极应对人口老龄化国家战略、乡村振兴战略，加强农村公共服务体系建设提供重要政策引导，为加快推进中国特色养老服务体系成熟定型奠定坚实基础。

二、发展农村养老服务指导思想和基本原则是什么？

农村养老服务不同于城市养老服务，具有历史形成的文化传统、社会基础和独特鲜明的特征禀赋。农村家庭发生深刻变化，呈现出规模小型化、居住分散化、赡养功能弱化等趋势，农村传统家庭养老已发生显著变化。

发展农村养老服务要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持政府引导、社会参与、集体互助、家庭尽责，坚持尽力而为、量力而行。特别是要创新农村养老服务发展体制机制，增强农村养老服务发展内生动力，发挥“近邻”和“熟人”优势，推进老有所养和老有所为相结合，围绕老年人周边建设施、促服务，力争不出村、不离乡解决农村养老问题。

三、发展农村养老服务近期和中期要实现哪些目标？

按照党中央、国务院决策部署，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》、《“十四五”推进农业农村现代化规划》等确定的目标任务，发展农村养老服务的近期目标是：到2025年，农村养老服务网络进一步健全，每个县（市、区、旗）至少建有1所以失能照护为主的县级特困人员供养服务机构，省域内总体乡镇层面区域养老服务中心服务覆盖率不低于60%，互助养老因地制宜持续推进，失能照护、医康养结合、助餐、探访关爱、学习娱乐等突出服务需求得到有效满足。

再经过一段时间的努力，县域统筹、城乡协调、符合乡情的农村养老服务体系更加完善，农村老年人的获得感、幸福感、安全感不断提升。

四、近年来民政部等各部门在推进农村养老服务发展方面取得了哪些新进展？

民政部高度重视农村养老服务工作，推动《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》、《中共中央办公厅 国务院办公厅关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》等纲领性文件对农村养老服务发展作出总体部署，会同有关部门不断完善制度设计，协同推进农村养老服务体系建设和取得较好成效。

一是加强农村养老服务设施建设，补齐硬件短板。“十四五”以来，民政部会同国家发展改革委组织积极应对人口老龄化工程，重点支持农村敬老院等公办养老机构建设改造，提升护理能力。会同国家发展改革委、财政部实施农村敬老院改造提升工程，重点支持各地改善农村养老服务设施条件，完善失能照护设备配置。目前，全国农村敬老院共1.6万个，床位168.1万张。农村互助养老服务设施约14.5万个，逐步形成布局科学、配置均衡、服务完善的农村养老服务设施网络。

二是加强县乡村相衔接的三级服务网络建设，提升服务功能。采取“抓两头”、“强中间”体系化方式加强服务网络建设。总结推广县域“1+N”特困人员供养服务联合体建设经验，以加强护理型床位建设、协调落实敬老院法人登记、提升区域性养老服务中心覆盖率等为重点，增强县级养老机构失能照护服务能力，实现县域集中供养和失能照护全覆盖，满足农村特困人员、特别是失能特困老年人集中供养需求。拓展乡镇敬老院功能，逐步使乡镇敬老院转型成为具有全日托养、日间照料、上门服务、区域协调、服务转介等功能的区域综合养老服务中心，在满足本乡镇特困人员集中供养需求的前提下，将专业养老

服务延伸至村级邻里互助点、农村幸福院和居家老年人。发挥村级互助养老服务设施前沿阵地作用，支持发展互助性养老。

三是推行“党建+农村养老服务”模式，提升组织化水平。总结推广江西等地“党建+农村养老”经验做法，指导推动各地主动争取当地党委和政府的重视，以党建引领养老服务。天津、河北、辽宁、江苏、福建、山东、重庆、四川、陕西、宁夏等地制定出台了推进农村养老服务发展的专项文件，全国层面初步形成因地制宜、系统推进农村养老服务体系建设的的良好氛围。加强农村留守老年人关爱服务，着力解决外出务工人员后顾之忧，推动各地建立健全家庭尽责、基层主导、社会协同、全民行动、政府支持保障的农村留守老年人关爱服务机制，精准聚焦关爱对象，健全完善探访措施。

民政部门还积极会同有关部门提升农村家庭养老功能，引导老年人子女履行赡养义务，对承担家庭照料责任的赡养（扶养）人给予照护知识和技能培训，符合条件的给予职业技能培训补贴。

五、农村养老服务网络建设包括哪些层面？具体要求有哪些？

加强农村养老服务网络建设要从县、乡、村三个层级推进。

一是拓展县级特困人员供养服务机构功能。支持县级特困人员供养服务机构根据需要设置失能照护专区或认知障碍照护专区，加强护理型床位建设。充分发挥县级特困人员供养服务机构的辐射带动作用，积极拓展资源统筹、实训示范、技术指导等功能。支持县域公办养老机构或其他管理服务水平高的民办养老机构、区域养老服务中心、村级邻里互助点、农村幸福院等依法组成服务联合体，连锁化、品牌化、集约化运营。

二是推进乡镇（街道）区域养老服务中心建设。推进具备条件的乡镇（街道）特困人员供养服务设施（敬老院）等养老机构转型，建设成为具有协调指导、全日托养、日间照料、居家上门、服务转介等功能的区域养老服务中心。原地改造升级项目不调整规划用途，不额外占用建设指标。基础设施设备老化、消防设施不达标、入住率低且不具备整改条件的，因地制宜进行撤并。

三是增加村级养老服务点。将村级邻里互助点、农村幸福院等互助养老服务设施建设纳入村庄规划。建立政府扶持引导、村集体组织建设、老年人自愿入住相互帮扶、社会广泛支持的可持续发展模式，鼓励基层老年协会参与服务管理，广泛开展代买代办、寻医送药、探访关爱、学习交流等互助帮扶活动。结合实际需要，可以依托有条件的村级邻里互助点、农村幸福院等开办老年食堂、设置老年助餐点，探索邻里互助、设立“中心户”多户搭伙、结对帮扶等模式，灵活多样开展助餐服务。结合村容村貌提升，开展农村无障碍

环境建设，实施特殊困难老年人家庭适老化改造。推动养教结合，鼓励有条件的农村养老机构建设老年教育学习点。开展农村老年人喜闻乐见的文化活动，提高老年人健康生活素养。支持牧区探索开展“马背上”的流动服务，更好解决老年人在游牧过程中助急、助医等服务难题。

四是引导提升县域养老机构资源使用效能。统筹采取优化整合公办养老机构资源、改革公办养老机构运营管理机制等措施，进一步提升县域内公办养老机构运营效率，并逐步将集中供养特困人员根据意愿安置到服务质量好、运营效率高的供养服务设施（敬老院）。对闲置或运营效率偏低的公办养老机构，可按规定采取公建民营、公办民营、委托经营等方式引入社会力量参与。县域内公办养老机构上一年度平均入住率低于所在省份公办养老机构整体平均入住率的，县级民政部门要制定具体工作方案，采取有效措施提高公办养老机构床位使用效率。

六、如何提升农村养老服务质量水平？

提升农村养老服务质量水平，关键是要坚持目标引领，突出问题导向，重点解决制约农村养老服务高质量发展的堵点难点问题。

一是加强服务安全监管。强化农村养老机构安全生产和消防安全主体责任，落实建筑、消防、医疗卫生、食品、服务等安全底线要求，加强内部管理规章制度建设。创新综合监管机制，鼓励利用智能定位、视频监控等信息技术加强质量安全监管。民政部门依法落实行业管理和安全监管责任，指导做好农村养老服务机构安全生产和消防安全工作。民政部门、市场监管部门依职责强化农村养老服务机构食品安全管理。应急管理部门、消防部门负责指导做好农村养老服务应急管理和消防安全工作，提升火灾防范和应急救援能力。

二是推进医养康养相结合。做实乡镇医疗机构与农村养老服务机构签约合作机制，建立就医绿色通道。支持医疗机构执业医师、乡村医生到村级邻里互助点、农村幸福院、老年人家庭巡诊，上门提供健康监测、医疗护理、康复指导等服务。实施基层卫生健康人才培养项目，重点提升乡村医生对主要慢性病的健康管理能力。

三是提高易地扶贫搬迁安置点养老服务水平。结合迁入地人口规模、老龄化程度、服务可及性等因素，合理设置安置点养老服务设施，与迁入地区公共服务设施一体规划、一体建设。东西部协作、定点帮扶等资金可将安置点养老服务设施建设纳入支持范围。加强迁入地特别是大中型集中安置点养老服务人员队伍建设，推动养老护理员等人才在安置点就业。

七、如何增强农村养老服务发展内生动力？

增强农村养老服务发展内生动力，关键在于调动包括农民、村集体等多层级的主体力量，激活其发展的自主性。

一是发挥农村基层党组织作用。推广“党建+农村养老服务”模式，依托村级党组织落实政府投放农村基层的养老服务资源。乡镇党委和村级党组织要将农村养老服务作为联系服务群众的重要内容，利用区域党建平台，组织党员、干部下沉参与农村养老服务工作。支持村民委员会在村党组织的领导下参与做好分散供养特困老年人基本生活保障和照料服务，组织开展互助养老，督促赡养（扶养）人履行赡养（扶养）义务。

二是激发村集体和村民发展养老服务内生动力。有条件的村在履行民主程序的基础上，可将集体经营收益用于发展养老服务。农村集体经济组织可依法以集体经营性建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同建设养老服务设施。鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置农房和闲置宅基地，依法将相关收益用于养老服务等农村公益事业支出。在确保房屋安全的前提下，支持村民利用自有住宅或租赁场地举办养老服务机构，帮助提升消防、建筑、食品等安全水平。鼓励农村家庭照护者积极参加相关技能培训，支持其更好照顾老年人。鼓励成立以低龄健康老年人、农村留守妇女为主体的农村养老互助服务队，其中符合条件人员参加技能培训的，按规定给予职业培训补贴。

三是引导社会力量积极参与。支持各类社会力量投资发展农村养老，优先提供便捷可及、价格可承受、质量有保障的普惠养老服务。探索建立养老志愿服务激励与评价机制，推广“积分超市”、“志愿+信用”等模式。有条件的地区可按规定开发设置农村助老岗位，招聘村民开展探访助老服务，人力资源社会保障部门负责提供相关招聘服务。统筹基层党组织和群团组织资源配置，培育扶持以农村养老服务为主的基层公益性、服务性、互助性社会组织。

八、在强化农村养老服务支持保障方面，有哪些具体措施？

一是合理规划建设服务设施。将农村养老服务发展纳入经济社会发展规划统筹推进。完善农村养老服务用地政策，依据国土空间总体规划，做好实用性村庄规划编制和实施管理工作，统筹安排农村养老服务设施空间布局，将农村养老服务设施纳入乡镇级国土空间规划或村庄规划编制，支持并规范农村养老服务设施建设。

二是建立健全多元投入机制。将政府设立的农村特困人员供养服务设施（敬老院）运转费用、特困人员救助供养所需资金列入财政预算。积极培育扎根乡村、贴近村民的养老服务市场主体，有需求的地区可引入符合条件的国有或民营企业专业化、连锁化建设运营

农村养老服务设施。金融机构在依法合规、风险可控的前提下，加强对农村养老服务的金融支持。

三是提高服务资源利用效率。鼓励结合实际按规定采取县级民政部门直管、委托经营、招聘专业人员管理、改制为国有企业、县级民政部门和乡镇政府共管等方式，改革乡镇特困人员供养服务设施（敬老院）和区域养老服务中心运行机制，在满足特困人员集中供养需求的基础上，鼓励向社会老年人提供服务，增强发展活力。乡镇特困人员供养服务设施（敬老院）仍由乡镇管理的，要明确乡镇人民政府和民政部门职责分工。规范特困人员供养服务机构（敬老院）财务管理，提升服务保障水平。加强闲置农村公共服务设施综合利用，优先改建为养老机构、老年食堂、村级邻里互助点、农村幸福院、老年大学学习点等农村养老服务场所。支持有条件的地区盘活供销合作社闲置低效资产，参与发展农村养老服务。符合国土空间规划和用途管制要求、依法取得的集体经营性建设用地，土地所有权人可以按照国家深化农村集体经营性建设用地入市试点有关部署，依法通过出让、出租、合作等方式引入社会力量建设养老服务设施。

四是强化农村老年人养老保障能力。健全城乡居民基本养老保险筹资和待遇调整机制，推动参保人通过多缴费、长缴费提高养老待遇水平。鼓励农村居民参加个人养老金和其他个人商业养老金融业务。推进长期护理保险制度建设，妥善解决包括农村失能老年人在内的广大失能人员长期护理保障问题。保障老年人在农村集体经营性资产收益权量化、权益流转和继承等各环节，依法享有知情权、参与决策权和收益权。

五是提升农村养老服务可及性。面向农村留守、高龄、失能、重残等老年人群体，建立探访关爱和应急救援服务机制。保留必要线下服务方式和亲友代办渠道，加强公共服务适老化建设。加快推进农村寄递物流体系建设，鼓励对标记为老年人用品的邮件快件提供适老化配送服务。

九、如何推动《意见》有效落实？

一是要加强党对农村养老服务工作的全面领导。建立党委领导、政府主导、部门负责、社会参与、集体互助、家庭尽责的农村养老服务工作机制，健全中央统筹、部门协同、省负总责、市县乡村分级抓落实的推进机制。涉及农村养老服务发展的重要事项、重大问题须经报经党委研究决定，作为下级党委和政府向上级党委和政府报告实施乡村振兴战略进展情况的重要内容，纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围。

二是要营造农村养老助老良好氛围。将开展老龄化国情教育纳入农村群众性精神文明创建活动，将“加强农村养老服务”纳入文明村镇测评体系并加大考核力度。发挥新时代

文明实践中心（所、站）作用，多形式推动传承和弘扬孝老爱亲传统美德。将农村养老纳入公益性宣传范围，加强正面宣传和舆论引导。综合运用法规政策、村规民约、道德评议等方式营造养老孝老敬老的社会氛围，深入开展民法典、老年人权益保障法等有关家庭赡养扶养法律法规的普法宣传。支持农村地区积极创建全国示范性老年友好型社区。

三是要强化工作督促指导。民政部门充分发挥综合协调、督促指导、组织推进作用，推动开展县域养老服务体系创新试点活动，及时协调解决农村养老服务工作推进中的困难和问题，加强对农村养老服务分类指导，科学合理制定相关管理服务标准规范和考核激励机制，引导支持各地结合当地经济社会发展水平和人文特点，探索形成有效发展模式。农业农村部门负责将发展农村养老服务纳入全面推进乡村振兴重点任务，作为农村公共服务的重要方面，协同推进农村养老服务发展。农业农村部、民政部等部门联合开展全国农村养老服务典型案例征集推介活动，强化示范带动作用。其他相关部门按职责分工抓好落实。

民政部将加强政策落实情况督促指导，总结推广行之有效的经验做法，进一步推动农村养老服务高质量发展，让农村老年人享受幸福晚年生活。

民政部养老服务司：从全国两会部署要求中领悟养老服务 怎么看？如何干？

来源：老龄参考 发布日期：2024-04-10

养老服务是党中央高度重视、社会广泛关注、人民群众十分关切的重要民生课题，是今年《政府工作报告》的高频词，也是全国人大代表、政协委员热议的话题。全国两会对养老服务作出的新部署、提出的新要求，需要广大养老服务工作者深入学习领会、全面贯彻落实，努力让亿万老年人及其家庭有实实在在的获得感、幸福感、安全感。

养老服务怎么看

两会期间，习近平总书记围绕发展新质生产力、提升民生保障水平等发表系列重要讲话。政府工作报告强调，要坚持在发展中保障和改善民生，注重以发展思维看待补民生短板问题，在解决人民群众急难愁盼中培育新的经济增长点。我们要按照党中央、国务院确定的总体要求和政策取向，更加全面、完整、准确思考谋划养老服务工作。

一是要坚持民本思维，从践行以人民为中心的发展思想高度思考谋划养老服务工作。习

近平总书记指出，一个社会幸福不幸福，很重要的是看老年人幸福不幸福。养老服务就是让老年人安享幸福晚年的工作。我们要立足当前老年人的急难愁盼，把握未来老年人需求变化趋势，找准工作着眼点、政策发力点，加快完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，更加有力有效满足广大老年人多层次、多元化的养老服务需求。

二是要坚持系统思维，从实施积极应对人口老龄化国家战略全局思考谋划养老服务工作。应对人口老龄化，关键在于建立健全社会保障、养老服务、健康支撑三大体系。完善社会保障体系，解决的是养老钱从何来的问题；完善养老服务体系，解决的是在哪养老、谁来提供服务的问题；完善健康支撑体系，解决的是怎样医养康养的问题。在这三大体系中，完善养老服务体系是积极应对人口老龄化的最基本要求，亟需加力推进。

三是要坚持发展思维，从促进经济社会高质量发展大局思考谋划养老服务工作。习近平总书记指出，养老服务业既是关系亿万群众福祉的民生事业，也是具有巨大发展潜力的朝阳产业。政府工作报告从事业、产业双重属性，对养老服务工作作出全方位部署。立足事业属性，强调要推进建立长期护理保险制度，加强城乡社区养老服务网络建设，加大农村养老服务补短板力度，履行好兜底线、保基本职责；立足产业属性，提出要促进养老服务扩容提质，在满足老年人养老服务需求中促进投资、拉动消费、带动就业，发展银发经济，推动创造新的经济增长点。要坚持养老事业、产业双轮驱动，既要发挥有为政府作用，遵循尽力而为、量力而行、久久为功的原则，发展养老服务事业，又要发挥有效市场作用，适应新质生产力要求和人口老龄化带来的消费需求变化，积极释放养老服务的经济功能，以发展养老服务为牵引，拉动养老服务设施设备和适老化环境建设，撬动老年人产品用品研发，推动形成业态丰富、形态多元、规模巨大的养老产业生态链。

养老服务如何干

政府工作报告部署了今年养老服务工作重点任务。当务之急，就是要按照“具体化、项目化、清单化、责任化”和“可量化、可操作、可考核、可评比、可评估、可督查”的要求，不折不扣、雷厉风行、求真务实、敢作善为抓好落实。

一是要深化养老服务改革。聚焦到 2035 年建立成熟定型的中国特色养老服务体系，确保全体老年人享有基本养老服务的战略目标，推动养老服务系统性、前瞻性、整体性改革。进一步研究厘清政府、市场、社会、家庭和个人的责任关系，强化政府在养老服务中“兜底线、保基本”的重要职责，发挥市场在养老服务中的积极作用，发挥社会力量构建养老服务互助共济社会支持网络的重要作用，强化家庭和个人在养老中的第一责任，建构责任清晰、各归其位、同向发力的中国特色养老服务模式，形成清晰公平稳定的养老预期；进一步研究

明晰居家、社区和机构养老之间的关系，统筹推进养老服务需求侧与供给侧改革，为老年人提供全老龄生命周期的养老服务方案；进一步研究明确医养康养之间关系，促进养老服务高质量发展，更好满足老年人整合性服务需求；进一步加快补齐农村养老服务短板，推动形成城乡各具特色、联动发展的养老服务格局。

二是要加快完善养老服务网络。推动居家社区机构相协调、医养康养相结合，是养老服务网络体系建设的基本要求。要顺应广大老年人在家养老的传统习惯和强烈愿望，大力发展居家养老服务，研究制定居家养老服务清单和质量标准规范。实施家庭适老化改造，改善居家养老环境。以开展老年人助餐服务专项行动为抓手，带动发展助医、助洁、助浴、助急以及上门康复护理等服务。以实施居家和社区基本养老服务提升行动为抓手，积极发展社区养老服务，加快建设街道（乡镇）区域养老服务中心，加快布局社区嵌入式养老服务机构与设施。以实施公办养老服务能力提升项目和城企联动普惠养老专项行动为抓手，分层分类有序发展机构养老服务，做好面向特困老年人和经济困难家庭老年人的集中照护服务，大力扶持发展面向普通家庭老年人的普惠养老机构与服务，有序发展面向中高收入家庭老年人的养老服务，在实现兜底服务保障有力、普惠服务人人可及、高端服务充分供给目标上迈出坚实步伐。

三是要强化养老服务要素支撑保障。协助推动建立长期护理保险制度，加强保险与救助、福利制度的衔接。联合研究制定有关政策，引导金融机构支持养老服务和银发经济，推动发展商业性护理保险、养老机构责任险，共同做好养老金融“大文章”。适应养老照护领域人才需求，加强职业技能培训，完善养老护理员职业技能等级认定制度，研究探索养老服务领域专业技术人员职称制度。加强养老民生科技研发应用，支持优先发展老年人护理照料、生活辅助、功能代偿增进等老年辅助科技产品，支持人工智能、生物传感、人机交互等新技术在老年辅助设备器具中的集成应用，开展基本养老服务综合平台试点，推动智能化养老社区和智慧养老服务网络平台建设。实施养老机构安全生产治本攻坚三年行动，统筹推动养老服务高质量发展与高水平安全。（来源：《中国民政》杂志 作者：民政部养老服务司）

杜鹏：从将就养老到享受式养老，我们需要做些什么

来源：银发价值说 发布日期：2024-04-16

随着社会的发展，老年人需要的养老服务越来越多样，过去的将就养老逐渐变成享受式养老。这样的变化是如何发生的？庞大的老年消费群体有哪些新的特点？又有哪些新产品、新服务能满足老年人不断释放的新需求？请听中国人民大学副校长、老年学研究所所长杜鹏在央视财经频道《中国经济大讲堂》节目中为大家深度解读。

在过去的观念里，老年人是一个极容易被忽视的消费群体。很多人会这样想：拉动经济消费，老年人能起什么作用呢？我觉得这是一个误区。一方面，老年人的需求正从传统的养老消费向更加现代、能满足更高生活品质的需求转变；另一方面，通过近 20 年的建设，我国的老年产业有了很大的发展。因此，老年消费其实是一个亟待开发、有万亿级消费能量的“蓝海”。

今天，我们就来谈谈老年人从养老到“享老”的过程中对老年服务消费需求带来的变化。

【什么是智慧养老】

几千年以来，中国人谈到养老这个问题时，主要是讲三方面的功能——经济供养、生活照料和精神慰藉。

在漫长的历史过程中，养老都是由家庭成员来完成的。但是现在不一样了，很多老人不跟子女住在一起，老年人的养老需求越来越多样，所以，这些养老需求就外化成了养老服务。而养老服务在今天又有了很多新的手段，使它越来越成为经济消费的一部分。

所谓智慧养老，就是以技术创新为驱动力，通过将人工智能、物联网这样一些信息技术与传统的养老模式深度融合，形成新兴的产业形态，同时也帮助越来越多的中国老年人更加幸福满足地享受老年生活。

有些人经常佩戴一个穿戴式的设备，比如腕表，它可以收集心跳、血压等健康信息。如果仅仅是自己掌握这些信息，那不算是一种养老服务；如果它连接着一个养老服务的终端，当老人的身体出现异常状况时，社区服务中心的工作人员会打电话去询问老人有什么地方不舒服、需不需要相应的医护服务或是陪老人去医院看病。这样的一个智能系统，把老人的需求和终端提供的服务有效地连接在一起，这就是智慧养老。

山西太原的养老产业孵化园中，有一个养老服务云平台。走进服务大厅，那里有一个长13米、高2.3米的大屏幕，上面有各种实时更新的数据。这些数据显示着太原市各个街道和社区里老人的分布状况，包括有多少老年人处于失能状态或是半失能状态。进入网上社区，可以看见每一栋楼里住了多少户老人，每一户老人的年龄、基本情况以及具体的养老需求。

大屏幕上还实时显示着太原市301个社区食堂的服务情况。每一个社区食堂都有一个视频系统，会连接到养老服务云平台。这样，平台上的工作人员可以实时看见有多少老人在那里就餐，这些老人每次吃饭消费多少钱，他们喜欢的菜品是什么，以及政府给老人的饭卡里每月补贴的钱够不够。这个平台能及时收集这些信息，便于改进相应的服务。

智慧养老作为一个投资热点，能够形成新的老年人消费的平台，同时也促进养老服务消费的发展。

【60后“新老人”的新需求】

其实，养老服务需求的快速增长，是我国人口老龄化程度不断加剧带来的必然结果。

2022年，我国60岁以上的老年人达到2.8亿，占我国总人口的19.8%。65岁以上的老年人超过2亿，占总人口的14.9%。预计到2050年，我国60岁以上的老年人将达到5.2亿，65岁以上的老年人将超过4亿。老年人口规模的急剧增长，必然会带来老年消费需求的增长。

而且，今天的老年人和10年前、20年前的老年人相比，有了很大的不同。从受教育程度来看，2000年的时候，我国1.3亿的老年人中，没有上过学的老人占到49%。而今天，我国2.8亿的老年人中，没有上过学的只占10%，这10%主要是八九十岁的高龄老人。

此外，老年人越来越独立，有了更强的经济能力。过去，老人的经济来源主要依靠子女和家庭成员，但2020年的人口普查显示，在一些大城市，很多老年人靠养老金自己独立生活。像上海，靠养老金生活的老年人占到98%。

尤其是1960年之后出生的人陆续步入老年期，未来8年间，这些60后“新老人”的总数将接近2.1亿。他们中的70%生活在城市，绝大多数人能熟练应用手机，能通过手机购买各种服务。这些60后在消费观念和消费行为上正在不断打破我们以往对老年群体的固有印象。他们消费热情高，消费场景多元，熟悉互联网和电子产品，在精神和文化层面的需求更加旺盛。60后“新老人”可能成为接下来10年内中国消费市场增长最快的人群。

这些60后“新老人”的消费观念会有什么样的变化呢？注重健康、提高生活品质，成为一种新的发展趋势。

我举一个例子。在北欧国家芬兰，冬天特别漫长、特别寒冷，患抑郁症的老人较多。于

是，芬兰的社区里有专门的健身教练带着老人一起运动、一起做操，在家里的老人则可以通过电视机或电脑视频跟着教练一起锻炼。这样的互动既加强了沟通，又增加了老人的锻炼机会，这是政府为老人提供的社会福利的一部分。在中国，现在也有很多教练带着老人一起练瑜伽、做操的短视频，如果线下组织老人一起参加各种体育锻炼或其他活动，收费也是很低的。

这些消费过去是没有的，但是现在新一代的老年人开始有了与过去传统养老不一样的新需求。满足他们的这些需求，可以使他们的老年生活变得更充实、更美好。

【上门服务，更有安全感和独立性】

在老年人的眼中，什么才是好的老年生活？那就是更加安全、更加独立、更有尊严。

提供上门服务，是提升老年人生活质量的重要一环。老年人为什么需要上门服务？为什么要把各种服务链接到家里来？因为在家里，是由老人自己做主，他会有安全感、独立性。

甘肃兰州城关区有一个虚拟养老院，它打破了一种限制，不是非要到养老院去，在家也能享受和养老院一样的养老服务。在虚拟养老院的调度指挥中心内，工作人员根据屏幕上显示的老人信息和服务项目进行派单，加盟企业随即派出相关人员，在30分钟内赶到老人家中服务。虚拟养老院满足了老人在家养老的愿望，因此被老人们亲切地称为“没有围墙的养老院”。比如，一位独居老人足不出户可以实现营养套餐准时配送上门、全科医生定期巡诊到家等生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援四大领域的150多项养老服务。

上门医疗护理，是老年人需求最多的一项服务。过去，要带老人去医院看病，子女先得请好半天假。要是老人住在没有电梯的大楼里，还得把老人背下楼，坐上轮椅，推到医院，这个看病的过程非常折腾。如今，一种新的服务形式诞生了，那就是把医护服务送到老人家里来，比如，上门给老人验血、换管、打针。当然，这需要有医院的处方，为了保证药品的安全，还必须由专业的护士上门服务。

如今，互联网平台加上上门服务，为满足老年人日常的医护服务需求带来了极大的便利。在太原市，今年68岁的石大爷几年前因脊髓损伤导致行动不便，每周都需要做针灸理疗。以往每次都让儿子请假带他去医院做，但是从2022年7月开始，他在政府的养老服务云平台上预约社区服务中心的医生来为他上门做理疗服务。不仅方便，而且价格优惠。通过第三方评估，石大爷符合条件，可以享受政府的托底优惠，每个月免费享受400元的上门服务，石大爷全部用在了理疗上。

除此之外，石大爷还可以根据需要自费选择一些其他的上门服务项目。据太原市民政局养老科的工作人员介绍，上门服务包括助医、助行、助洁等项目，一共有57个小项，都是

明码标价。比如，理发一次 50 元，居家清洁打扫卫生每小时 50 元，护士上门肌肉注射一次 20 元、验血 50 元、血糖监测 20 元。

上门帮助行动不便的老人洗澡成了近几年逐渐兴起的一项新服务。在太原、北京、重庆等很多大城市，都能看到助浴师忙碌的身影。刚开始时很多老人并不接受这个新生事物，但只要体验过一次，很多老人都会要求长期的上门服务。这些提供助浴服务的公司，很多是由年轻人创办的。他们自己带着洗浴设备上门，一般是三个人一组，有人负责洗浴，有人负责跟老人聊天，有人负责监测老人的血压。老人躺在一个大的浴缸里，就像躺在床上睡觉一样。这样的专业助浴公司，一天能提供 4 到 5 单的服务。收费价格根据助浴项目不同，从 100 多元到 500 元不等。

对于那些失能和半失能的老人来说，当洗澡成为很长时间里做不成的一件事时，它就变成了老年人的一个非常重要的需求。长时间不洗澡，会对老人的尊严、自身感受和健康都产生很大的影响。在国外，最早在 20 世纪 90 年代就出现了助浴这项服务。我国一开始也是采用进口或特制的洗浴车，相当于在一个厢式货车里洗澡。洗浴车开进社区，再把老人从楼上抬下来洗澡，也有很多不便。所以，在老人熟悉的家庭环境里提供洗浴服务，家属可以在一旁及时对老人进行心理疏导，老人洗澡就会心情舒畅很多。虽然说将就着也可以养老，但能够使老人更有尊严、更有独立性、更能享受养老过程，不是更好吗？

【爷爷奶奶也能体验前沿科技】

除了基本医护和生活需求之外，如今，越来越多的老年人不再仅仅满足于平平淡淡的日常生活，而是积极拥抱科技产品，享受高科技带来的更高品质的生活。比如，智能适老化改造，让杯子自动移到老人手边。老年人也能玩转智能设备，体验前沿科技，这为各种老年产品服务的不断升级和高质量发展提供了巨大空间。

现在有一些智能技术的应用，可以鼓励老年人重新回归社会，参与各项社会活动。比如，外骨骼系统就是把一些辅助的机器装备、机器人外挂在老人身上，帮助老人增强支撑力、运动能力等，提高生活质量。外骨骼系统最早应用于德国汽车工厂的流水线上。有些年老的技师工作经验非常丰富，但在流水线的高强度工作环境中，身体无法承受巨大的工作压力。于是，工厂通过调整灯光和技师座位的高度等手段，避免技师的腰部受到损伤；同时再加装一些外骨骼的辅助系统，这样可以减轻技师的工作压力，进一步延长他的工作年限。这种新技术的应用，使得老年人可以更多地参与工作和社会生活。

外骨骼系统的应用和老年人的需求密切相关。比如，一些高龄老人拎着东西走路时担心自己会摔倒，加装外骨骼系统后，可以增强他们腿部的支撑能力，做到行走自如。还有一种

外骨骼系统可以用于加强腰部、背部的支撑力，能帮助那些患有腰部疾病的老人从床上站起来。随着老年人的需求越来越多，外骨骼系统还会开发出很多新的功能。这个产品的开发和老年人的需求存在一个互动的过程。无论如何，外骨骼系统的应用会使老人更安全，为老人提供更多的便捷。这项技术的发展有着巨大的空间。

还有家庭智能报警系统，也能为老人的安全出力。比如，在日本、韩国、美国的老年公寓里，红外线设施被安装在老人的卧室内。如果在一定长度的时间内，老人没有下床，红外线设施就会发出预警。社区服务中心收到警报后，马上会派人去查看老人是不是身体出了什么状况。在厕所里安装这个系统后，如果老人在厕所里的时间过长，设备也会发出预警。这样的老人安全警示系统普遍被安装在养老机构或老年公寓里，但现在它们也应用于居家养老。北京有一些社区就提供这样的老人安全预警服务，每个月只要花一定的钱，在家里安装相应的设备，就可以提供预警服务。当系统发出报警时，会有工作人员在几分钟内上门查看，询问相关情况。

这些智能技术的应用，为老年人享受养老生活提供了更多的可能。

【享受有尊严、有质量的晚年生活】

养老服务的消费需求其实是分年龄的。不同的年龄，所需要的服务内容有很大的差异。

在70岁以前，自认身体基本健康和健康的老人占到70%至95%。这部分老人的养老服务需求，更多地体现在生活品质上，体现在文化精神生活上，体现在社会参与上。

传统的养老服务消费就是解决衣食住行，而今天的老人在养老服务消费上更加多样化。2021年11月，《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》中明确提出，“依托国家开放大学筹建国家老年大学，搭建全国老年教育资源共享和公共服务平台”。2023年3月3日，国家老年大学正式挂牌成立。它将整合所有老年教育的资源，把它们纳入终身教育的体系中。

国家老年大学里可以学什么呢？除了一般的教育功能外，国家老年大学有一种主要的学习形式叫游学。所谓游学就是旅游加学习。举个例子，老年大学组织到景德镇去游学。学员报名参加后，会在景德镇居住一段时间，到作坊了解陶瓷的整个烧制过程以及绘画技巧等，老年人还可以自己动手，制作喜欢的作品并带回家。

再比如茶艺游学，老人可以在茶山上住一周，跟着茶农种茶、采茶、制茶、品茶，最后把自己采摘制作的茶带回去送给亲朋好友。老人学到了茶艺知识，同时提高了自己的文化修养。这个游学的过程就是老年大学的一种主要教育形式，同时也是老年旅游的新形式，可以满足老年人对文化生活的需求。

到了 80 岁以后，失能和半失能的老人逐渐增多，这部分老年人的需求更多是长期照护服务。特别是有些老人患了阿尔茨海默病或是患病卧床不起，除了医疗需求之外，护理费用急剧增加。如果需要雇两个护工照顾老人，那么一个月下来，护理费用就会超过老人的养老金。怎么解决护理费用的问题呢？我国从 2016 年开始在 49 个城市试点建立长期护理保险制度。以长期处于失能状态的参保人群作为保障对象，重点解决重度失能人员基本生活照料和医疗护理所需的费用。由定点护理机构派遣经正规培训、有资质的护理人员上门为老人提供专业的护理服务。上海在长期护理保险制度的建立和实施方面做得日趋全面和完善。

目前，长期护理保险制度覆盖了 1.4 亿人，已经有 800 多万个家庭从中获得了帮助。它为失能老人提供了护理服务，减轻了这些家庭的经济负担，也让更多老人享受有尊严、有质量的晚年生活。（来源：上观新闻）

杜鹏：原中国人民大学副校长、老年学研究所所长，中国人民大学人口与健康学院院长，中国老年学和老年医学学会副会长、老龄智库专家委员会主任，中国人口学会副会长

吴玉韶 李晶：我国居家养老服务发展中的问题及其应对

来源：行政管理改革 2024 年 04 月 22 日

[摘要] 居家养老服务是指为居住在家的老年人提供帮助的一种社会服务模式。过去 20 年来，我国的居家养老服务建设取得了一定成效，但也存在供给与需求匹配不足、“重设施轻服务”、需求识别不足与服务利用率低下、家庭责任相对弱化等问题。未来，需遵循以社区为基础和家庭中心原则发展具有中国特色的社区老年照顾服务，完善家庭照顾支持政策，建设社区生活共同体，建立社区协同共担机制，推动设施与服务协调发展，提升社区专业服务能力。

一、引言

20 世纪 80 年代，随着我国经济体制改革推进，原有的单位福利服务逐渐转向社会，城市社区承担起越来越多的社会服务功能。民政部于 1989 年召开全国城市社区服务工作经验交流会议，提出在全国广泛开展社区服务工作。从 1992 年起，建立社区服务站被纳入国家计划委员会的年度计划。此后，由民政部门主推的社区服务业得到更快发展，养老服务成为社区服务业的重要内容。2000 年，民政部等 11 部门联合发布《关于加快实现社会福利社会

化的意见》，提出“在供养方式上坚持以居家为基础、以社区为依托、以社会福利机构养老为补充的发展方向”。2006年，全国老龄办、国家发改委等10部委联合制定《关于加快发展养老服务业的意见》，提出“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系”。

经过20多年的实践探索，我国社会养老服务水平整体提高，基本形成由居家养老、社区服务和机构养老构成的养老服务体系。与此同时，居家、社区和机构养老服务协同发展成为养老服务体系建设的共识。2019年，国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》，提出“推动居家、社区和机构养老融合发展”。同年，党的十九届四中全会提出了“积极应对人口老龄化，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”的发展目标。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出实施积极应对人口老龄化国家战略，强调“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”。

居家养老是养老服务体系中占比最大的部分。2007年上海提出“9073”养老模式，2008年北京提出“9064”养老格局，随后全国很多地方都将其作为发展养老服务体系的参照目标。所谓“9073”和“9064”是指，90%的老年人居家养老，7%或6%的老年人依托社区服务养老，3%或4%的老年人入住养老机构。然而，我国实际入住养老机构的老年人数量估算不足1%。[1]有研究显示，目前我国真正发挥作用的仍然是家庭养老模式，能从家庭以外得到照料服务的老年人极少。2015年第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，在需要照料的老年人中，95.6%老年人的主要照料者为家人，2.8%老年人的主要照料者为保姆和小时工等家政人员，这两个比例相加达到98.4%。[2]可见，居家养老和社区养老服务对满足老年人照料刚需贡献很小。总体看，当前我国居家养老服务还处在发展的初级阶段，同时也是发展的关键时期。

二、居家养老相关概念及其应用

家庭养老是我国传统的赡养模式，在社会福利社会化的语境下，最初与社会养老相对应。家庭养老和社会养老的区分，主要根据养老在经济来源和服务来源上的差异。[3]在推动社会养老服务发展初期，我国社会保障制度尚处于发展中，农村老年人和城市无就业老年人缺少养老金，针对农村社会保障制度还曾对“土地养老”的可行性展开讨论，因此经济来源就成为界定不同养老模式的核心指标。2009年和2011年，新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度先后出台，2014年国务院将二者合并，在全国范围内建立起城乡居民基本养老保险制度，初步建成覆盖城乡全体居民的社会保障网络。由于有了最基本的兜底

保障，加上人口老龄化的高龄化发展趋势，对于养老问题的关注重点逐渐由经济来源扩展到长期照护。

作为一个政策性术语，居家养老的关注点从早期强调“居住在家中”，逐步转向社区服务和社会化服务。[4]在一般的政策话语中，居家养老通常被解释为家庭养老加上社会保障和社会服务。这个界定涉及居住地点、经济来源、服务来源等多个维度，不同维度又涉及多元责任主体，在不同场景和语境下有不同指涉，在实际使用中容易引起混淆。从字义上分析，家庭养老是指家庭成员对老年人进行全面支持和照顾，而居家养老是指住在自己家里度过晚年生活。显然，如果只是强调居住地点，提出“居家养老”并无意义。这种养老方式古已有之，而且一直是主流的养老模式，并无新奇之处。[5]在推进社会养老服务体系建设的语境下，此概念的完整表述应是“居家养老服务”，是指为居家老人及家庭照顾者提供社会服务，以使老年人更好地在家里生活并得到所需要的照顾。这类服务通常在社区层面组织和实施，所以也称为“社区居家养老服务”或“居家社区养老服务”。居家养老服务的责任主体并不局限于社区层面。事实上，居家养老把传统家庭养老责任由家庭成员延伸到整个社会。[6]家庭照顾和社会照顾反映着不同的社会关系和责任关系。家庭照顾源自血缘和姻缘的联结，出于以家庭伦理为基础的道德责任和法律义务；而社会照顾则是由政府、市场、社会等多元主体提供的社会化服务，遵循法律规定的公民权利和市场原则。在老龄社会背景下，政府、市场、社会和家庭都是养老服务的责任主体。

从居家养老服务的推进历程和政策演进看，居家养老是在实践中逐渐形成的应用性概念。2008年，全国老龄办、国家发改委等10部委联合发布《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，明确规定了推行居家养老服务的工作任务和保障措施，并将居家养老界定为：政府和社会力量依托社区，为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式。2011年出台的《社会养老服务体系建设的规划（2011—2015年）》对“社会养老服务体系”的内涵给出较全面的界定。该规划提出建设“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的社会养老服务体系，并对社会养老服务体系三个组成部分的功能分别进行了解析。按照该规划，居家养老服务涵盖生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等，以上门服务为主要形式；社区养老服务兼具社区日间照料和居家养老支持两类功能，主要面向家庭日间暂时无人或者无力照护的社区老年人提供服务；机构养老服务以设施建设为重点，养老服务设施建设包括老年养护机构和其他类型的养老机构，前者主要为失能、半失能的老年人提供专门服务，后者为不同类型的老年人提供集中照料等服务。上述政策规定勾画出我国养老服务体系的基本轮廓，自发布后始终指导并影响着全国养老服务

体系的建设和发展。但如前所述，我国部分需要照料的居家老人还缺乏居家养老和社区养老服务的有效支持。

本文认为，居家养老服务是指为居住在家中的老年人提供帮助的一种社会服务模式，其实质是在社区照顾老年人，核心是为居家老人和家庭照顾者提供所需要的各种专业服务。发展居家养老服务应遵循两项基本原则：一是家庭中心，二是以社区为基础。“家庭中心”是指，居家养老服务的专项政策，以及各类公共政策都需建立家庭视角，完善家庭养老支持政策，帮助人们实现在家安享晚年的目标。“社区”是社会学的基本概念，指在一定区域内的生活共同体，其要素包括地域、人群及其共同接受的价值观。“以社区为基础”是指，建设有共同价值归属的社区生活共同体，并在其中为老年人提供包括上门服务在内的专业照顾服务。社区是提供居家养老服务的主要枢纽和平台，但服务来源并不局限于社区，如各地根据实际情况设立在街乡和区县市等层级的专业服务机构和智慧养老平台，如果能够辐射和调度区域内的服务资源为居家老人提供服务，可以是更加高效合理的布局配置。这个意义上的居家养老服务，实际上已与以往所说的社区养老服务融为一体，共同构成了在社区层面为居家老人提供各种专业服务的模式，也可称之为社区老年照顾。

三、居家养老服务实践中存在的问题

过去 20 多年来，我国的居家养老服务建设取得了一定成效，但也存在一些问题，包括以下方面：

第一，供给与需求匹配不足。我国社区居家养老服务普遍存在供需不平衡问题，一方面老年人服务需求未得到充分满足，另一方面对居家养老服务的利用率较低。[7]原因之一在于养老服务工作中的供给导向，具体体现在按照政策对象确定优先服务群体和制定实施办法，一定程度上缺乏以重要需求为出发点提供服务的环节。造成这一现象的主要原因是养老服务的保障水平不高，难以应对以解“难”为目标的失能失智老年人照护问题。[8]在资源总量有限和专业服务不足条件下，在面对经济困难等政策优先服务老年人的多种需求时，大部分社区仅能提供专业性不强的初级服务。因此，大量社区日间照料中心、农村互助幸福院等服务设施，实际上成为健康状况良好老年人的文化娱乐场所，而缺乏动力发展满足失能失智老年人照护刚需的相关服务。

第二，“重设施轻服务”的现象。我国养老服务体系建设自上而下推动，少数地区注重服务绩效与产出，倾向于将资金投入到有形的硬件设施建设上，而较少投入到服务上。[9]由此形成了重机构轻居家、重设施轻服务的惯性，导致机构设施建了不少，但实际所起作用有限。在政策推动下，各地积极兴建居家养老服务设施，包括建设城乡社区日间照料中心、

老年活动中心、农村互助老人幸福院等养老服务设施，以及扩建服务站点、构建信息平台等。与此同时，虽然设施建设提高了我国社区居家养老服务的硬件水平，但由于尚未明确社区养老服务设施为公共服务设施，设施短缺目前仍然是制约我国居家养老服务发展的重要因素之一。在业绩考核上，养老服务工作更多以设施建设数量及覆盖率为考核标准，较为缺少服务方面的考核。很多地方为达到考核要求进行设施建设，却缺乏能力提供相应服务，甚至造成资源浪费现象。

第三，需求识别不足与服务利用率低下。我国社区居家养老服务发展缓慢的另一个重要原因在于，未能正确识别老年人的真实需求和有效需求。各级政府在开展居家养老服务时，对于老年人需求的识别和判断并不完全来自老年人及家庭自身，由此有时得到的服务需求有可能是一种“虚假需求”。有学者认为，当前的养老服务缺少基于老年人自身需求导向的政策考量和制度安排。[10]也因此，出现老年人对居家养老服务的性质和内容不了解、[11][12][13]老年人对居家养老服务的需求不大[14][15]等现象。这种现象在农村更加突出，表现为老年人对居家养老服务总体需求较低。[16][17]未能识别老年人及其家庭的真实需求，也就难以提供真正契合老年人及家庭最迫切需要的服务。

第四，家庭责任相对弱化。我国的养老服务体系仍具有一定的行政化特征，带来了政府责任扩大以及对家庭的优势和潜能的忽视。社区居家养老服务中“重社区、轻家庭”的认识误区，[18]反映在老年人需求判定上，往往将“养老需求”等同于“服务需求”，即认为养老服务要囊括老年期生活的所有内容。目前我国养老服务的内涵和外延已远大于国际社会通行的养老服务，这是养老服务所难以负担的。政府需厘清自身在养老服务中的责任边界，并认识到影响其职责发挥的制约因素。从目前我国的实际情况看，一定时期内制约政府职责发挥的主要因素有两大类。一类是技术性因素，主要由当前阶段经济社会发展水平所决定，包括设施建设、财政投入及专业人员配置等方面的局限性。另一类是文化性因素，主要由社会文化传统所决定，如中国家庭的特征及社会支持的特点等。老年人愿意接受生活服务和健康服务，但心理和精神方面的需要满足仍然主要来自家庭。[19]社区居家养老服务所提供的精神慰藉和关怀服务能起到的作用较为有限。

四、发展以社区为基础的老年照顾服务

家庭是社会的基本单元，而社区既是家庭的聚集，也是家庭的延伸。2021年11月发布的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》，提出了“推动老龄工作重心下移、资源下沉，推进各项优质服务资源向老年人的身边、家边和周边聚集”的工作原则。社区作为社会治理的基本单元，承载着老龄事业发展和养老服务体系建设的基礎工作。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》，提出建设基本养老服务体系要坚持基础性、普惠性、共担性、系统性四项原则。当前我国养老服务体系已从补缺型进入到适度普惠型的新阶段，未来我国的养老服务将围绕满足全体老年人及其家庭的基本需要展开。为推动中国式养老服务体系高质量发展，应遵循社区为基础和家庭中心原则，坚持需求导向，动员社会广泛参与，发展具有中国特色的社区老年照顾服务模式。

（一）完善家庭照顾支持政策

家庭照顾是我国的传统和优势，完善家庭照顾支持政策是老年人及其照顾者的迫切需求。针对失能失智老年人的照护类服务是居家养老服务的核心内容，[20]也是家庭照顾的最大难题。以北京市为例，由于90%以上的重度失能失智老年人选择居家养老，市政府已将失能失智老年人的居家养老问题作为今后养老工作的重点任务。[21]应制定以巩固和提高家庭照顾能力为目标的政策体系。一是经济支持。加快建立长期护理保险制度，完善社会福利和社会救助制度，帮助经济困难的失能失智老年人家庭获得必要的服务补贴和护理补贴。二是住宅和社区的适老化改造。对老年人居室进行适老化改造，安装紧急呼叫报警系统和安全监控设施；对社区环境进行适老化改造，包括修建无障碍通道、完备夜间照明设施、健全活动场所应急设备等。三是推广家庭养老床位。通过社区枢纽将养老院的护理资源延伸到老年人家里，社区养老服务机构为失能失智老年人提供上门助餐、助洁等专业服务。四是激活社区照护资源。社区托老所和日间照料中心等机构真正发挥协助照顾失能失智老年人的作用，提供短期托管、陪同就医、紧急援助等服务。五是开展社区医疗卫生服务。通过开展家庭病床、上门巡诊等医疗服务，为患病老人提供必要的用药指导、康复护理、安宁疗护等医疗支持。六是支持家庭照料者。为家庭照料者提供护理津贴、护理假期、喘息服务、心理疏导、照护技能培训等支持性服务。

（二）建设社区生活共同体

近年来我国老龄政策密集出台，政府向基层社区投入了大量养老服务资源，但仍在社区层面存在合力不足的问题。需进一步运用统筹思维以破解居家养老服务难题，充分发挥社区在公共服务供给上的天然地缘优势，形成“社区养老共同体”。[22]推动资源优化配置，促成社区内现有服务系统和服务资源进行适老化转型。养老服务本质上是为老年人提供全周期、全方位、全领域的生活服务，可分为共享服务和专属服务。老年人的大部分服务需求都属于共享服务，与其他社区居民的服务需求有共通之处。除了面向失能失智老年人的照护类服务，目前我国的居家养老服务主要有两大类：日常生活类服务和精神文化类服务。在社区

共同体框架下，日常生活类服务可与物业服务联动，为包括老年人在内的社区居民提供共享服务。以膳食服务为例，建立为所有居民服务的社区食堂比兴建独立的老年食堂更有利于提升整个社区的福祉。精神文化类服务也具有共享服务特点，可在开展针对老年群体精神文化服务的同时，开展具有代际共融特点的文化教育活动。要跳出“就养老服务说养老服务”的窠臼，树立全龄型社区理念，推动街道和社区内各类资源有效整合协同。要建设全龄友好型社区，消除居民日常生活和参与社会发展的各种环境障碍，打造适宜各年龄人群共同居住生活、促进代际和谐共融的友好社区环境，实现社区治理和文化认同的并行发展。

（三）建立社区协同共担机制

面对居家养老服务需求识别不足的现象，在社区共同体框架下，要克服行政化导向，精准识别老年人的真实需求，通过各部门和各主体间的整合协同实现服务的有效递送。应界定好各主体的责任边界，建立社区共同体内的多元供给机制，形成政府、市场、社会、家庭、个人合理共担格局。在实践中要重点关注以下问题：一是减少社区居家养老服务的行政色彩，[23]明确政府职责主要是提供公共服务设施和对基本公共服务的实施进行监督和评估。二是重视扶持专业养老服务企业和社会组织，承担服务设施的运营管理并提供具体服务。三是注重培育志愿服务组织，引导志愿者开展公益活动和互助活动，发挥基层老年人协会等群众组织的作用，着重满足老年人在照顾、陪伴、社交等方面的需求。四是动员社区全体居民参与社区建设，培育社区归属感和共同体意识，形成促进社区服务发展的内生动力。

（四）推动设施与服务协调发展

设施建设是居家养老服务的硬件条件，是服务高质量发展的基础要素，但设施建设需与服务建设协调发展才能更好发挥其支撑作用。我国始终重视设施建设，但相较于养老机构设施，街道和社区内的养老服务设施性质这一基础性问题至今没有明确，造成靠租凭场地运营的养老服务机构的合法性不足，社区居民对此类机构及其服务的信任度和认可度较低。租赁也抬高了企业运营成本，在有效需求不足的情况下，可持续性服务难以保障。可探索进一步明确街道社区养老服务设施为公共服务设施，由政府建设和维护，可由政府直接管理，也可交由专业服务机构，使服务机构成本可控并与老年人支付能力相符。街道和社区内的养老服务设施性质不明也使针对街道社区养老服务的配置标准和服务规范无法确定，更难以进行有效的监管和评估。应基于服务需求进行设施建设，在明确养老服务设施性质的基础上，制定全国统一的养老服务设施标准、标识和配置，推动居家养老服务规范化可持续发展。

（五）提升社区专业服务能力

目前我国居家养老服务仍以专业性不强的生活服务为主，针对居家失能失智老年人的照

护刚需，应给予更多的专业服务支持。要创造条件发挥专业服务机构的支撑作用，提高社区专业服务能力。一是服务机构专业化。支持养老机构实现功能辐射，实现居家、社区和机构养老一体化发展。[24]培育和扶持居家养老专业服务机构的发展，为辐射社区的区域服务机构和社区嵌入式服务机构创造良好发展环境。发展社区医养结合服务机构，为居家老人提供健康管理、失能照护、康复护理、安宁疗护等服务项目。二是养老人才专业化。支持养老服务机构进行人才队伍建设，全面提升社区居家养老服务管理人员和护理人员的专业化水平。支持社区链接老年社会工作和心理咨询等社会服务资源，在人员培训、工作督导等方面获得专业指导。三是管理保障专业化。完善各类服务保障标准，为养老服务机构发展提供专业的制度保障，如制定养老服务招投标专门办法，培育连锁型、枢纽型居家服务专业机构的发展等。四是智慧服务专业化。通过信息技术手段，优化整合资源，精准对接需求，为老年人及家庭提供个性化的生活服务和健康服务。在运用科技和信息技术中要坚持以人为本，努力实现技术精度和人文温度、数字技术与传统服务的有机融合；鼓励提出整体性解决方案，避免软件与硬件之间、设施与设施之间难以联通共享的问题；在搜集和使用老年人个人信息、家庭信息、健康信息等资料时注意保护隐私，避免信息滥用造成权益受损。

吴玉韶：中国社会福利与养老服务协会会长，复旦大学老龄研究院副院长、教授，中国老年学和老年医学学会老龄智库专家委员会专家

李 晶：中国老龄科学研究中心研究员、老龄社会与文化研究所所长

李志宏：银发经济发展的四个关键问题一定要把握好

来源：银发价值说 发布日期：2024-04-17

人口老龄化虽然对我国经济发展带来一定的挑战，但伴随人口老龄化应运而生的银发经济有望成为未来 30 年我国经济领域确定性很强、极具发展潜力的新赛道。然而浮躁易失路、行稳可致远，要促进我国银发经济高质量可持续发展，还亟待理清 4 个关键问题。

一是把握好制约银发经济发展的根本症结。在此前相当长一段时期内，导致我国银发经济“叫座不叫好”的因素，既有供给侧因素，也要需求侧因素。长远来看，随着老年人收入水平的提升，需求侧因素淡化，供给侧因素将逐步凸显，需要着力解决“有钱买不到合适产品和服务的问题”。但是短期看，需求侧因素仍占据主导地位，典型的表现是“没钱的老年人无力消费，有钱的老年人不愿消费”。

供给创造需求的一个基本前提是有支付能力的需求存在。目前看，在银发经济领域还存在着“需求误区”，即一定程度上混淆了潜在需求和有效需求。毫无疑问，伴随老年人口数量的快速增长，潜在需求也随着快速增长，但是其中有多大比例、多大程度能转化为有消费支付能力和支付意愿的有效需求，还需要深入研究探讨。

从这个角度而言，今后我国要发展银发经济，不仅要从供给侧发力，更要从支付端和需求侧发力，研究制定更多突破性的政策措施。比如，针对老年人“资产富裕、货币贫乏”问题，疏通资产转变为现金流的渠道应该成为今后提升老年群体，特别是新生代老年群体消费支付能力的重要着力点。

二是把握好银发消费的替代效应。当前主流观点将银发经济界定为向老年人提供产品或服务，以及为老年阶段做准备等一系列经济活动的总和。从该定义看，银发经济的内涵具备了全生命周期养老准备的视角，不简单等同于老年经济，但是毫无疑问其主体构成仍然是面向老年消费者的“老年经济”。在总体人口数量呈现负增长，这一人口发展新形势下，政策理论和学术界亟待回答一个问题：与老年人口增长伴生的消费需求增长与少儿人口和劳动年龄人口减少伴生的消费需求减少之间究竟存在何种关系。

换言之，就消费绝对量变化而言，是前者增量正好能够对冲后者减量，还是前者增量大于或者小于后者减量。不同的判断结果，意味着银发消费在我国最终消费格局中的地位 and 效用不同，即对我国最终消费是有增量效应、还是减量效应，抑或正好是等量替代效应。

三是把握好银发经济领域事业和产业的区别与联系。发展银发经济需要把握好老龄事业和产业的区别与联系。从性质看，老龄事业具有福利性、公益性、公共性，注重公平和社会效益；老龄产业具有竞争性、经营性、分众性，注重效率和经济效益。从供给看，老龄事业使用公共资源，侧重提供基本公共服务和产品，通常使用事业单位的供给机制；老龄产业使用市场资源，侧重提供非基本公共服务和产品、多样化个性化服务和产品，使用企业的供给机制。

从调控方式看，老龄事业领域服务和产品的生产供给使用的是直接调控；对老龄产业的调控则是间接调控。从需求看，老龄事业侧重满足公民老年期基础性的、生存性养老需求，老龄产业侧重满足公民老年期个性化、多样化、高层次的养老需求。从两者联系看，老龄事业和养老产业发展是可以相互促进、彼此成就的。老龄事业的繁荣发展将会为老龄产业的发展培育消费人群，老龄产业的繁荣也会倒逼或者带动老龄事业领域服务和产品的提质增效。

四是把握好银发经济不同发展阶段的产业政策选择。从先发老龄化国家的银发经济演变规律看，业态上银发经济经历了银发服务发展到整个经济和产业的银发化。性质上，经历了福利性的事业起步，逐步走向事业和产业协同发展，再到重点鼓励产业化发展的历程。在此过程中，需要把握好不同阶段的政策工具运用。

在福利性事业起步阶段，市场是失灵的，通常使用事业单位的供给机制来满足老年人的基础性的、生存性养老服务需求，产业政策及工具运用处于发展酝酿状态。

在事业和产业协同发展阶段，事业单位的供给机制和市场化的供给机制并存，需要根据产品和服务的性质选择相应的政策工具。在此阶段，需要注意避免用事业发展的思维来谋划推动产业的发展，其典型表现是把发展事业的扶持政策简单套用到产业发展领域，进而混淆了事业和产业的边界。在协同发展阶段，产业政策表现出较强的差异化、选择性特点以及政府干预市场的特征。

在产业化发展阶段，伴随整个经济和产业的银发化，面向老年人的产品和服务不再具有“特殊性”，而是作为普通产品和服务进行销售，市场化的供给机制占据主导地位。该阶段产业政策需要从政府干预市场向赋能市场转型，更多运用的是普惠性、功能性产业政策工具，比如提供必要的公共服务、基础设施和制度基础，为产业发展创造良好市场环境。

（文章来源：人民日报健康客户端）

李志宏：中国老龄协会事业发展部主任，中国老年学和老年医学学会老龄智库专家委员会专家

党俊武：把握未来老龄产业发展方向

来源：老年智慧学习 发布日期：2024-04-12

“60后”“70后”群体逐渐步入老年，将给银发经济带来哪些新图景、新变化？

党俊武认为：

老龄社会和长寿时代的到来，对我国供需结构转型将产生重要影响。

一方面，全人群、全生命周期的健康管理需求不断涌现。另一方面，现有供给体系尚难以提供相应的产品和服务，老龄经济蕴含巨大潜能。全面推动老龄产业发展，将为推动经济高质量发展、形成新一轮经济增长注入新动能。

总体来说，老龄产业可以分为三个层次：

一是适应老龄社会需求的整个供给体系，这是“大老龄产业”；
二是满足个体全生命周期需求的产品服务体系，这是“中老龄产业”；
三是面向老年期需求的产品服务体系，这是“小老龄产业”。

党的十八大以来，我国老龄产业取得长足进展，初步形成了老龄金融产业、老龄制造业、老龄健康产业、老龄服务产业、老龄宜居产业、老龄文化产业等。这是市场自觉顺应老龄社会和落实积极应对人口老龄化国家战略的具体体现，代表未来我国经济的新方向。

实践表明，老龄产业属于“劳动力—资本—技术”密集型产业，大力发展老龄产业，有利于充分就业、扩大消费和促进投资。随着人口老龄化快速发展，中长期内我国中老年群体消费需求将不断凸显，老龄产业蕴含着巨大发展潜力。

与人口老龄化产生的多种需求相比，我国老龄产业发展相对滞后。

我国是世界上老年人口规模最大的国家，老龄产业的潜在需求难以估量。中国老龄科学研究中心预测，2030年老龄产业潜力届时将占到GDP的五分之一，2050年将达到三分之一。特别是“60后”“70后”相继步入老年，将会给老龄产业带来新图景。“60后”“70后”人口总量逾4亿人，教育水平普遍较高，追求健康和投资健康养老的意识也更强。从整体上看，他们对老年生活的消费需求和长远安排深刻影响着未来老龄产业的发展动向。因此，应及时关注其在消费能力、需求层次和认知技能等方面呈现的新特点和新变化。

中国老龄科学研究中心2023年发布的《中国老龄产业发展报告（2021—2022）》显示，2021年至2035年，我国老龄产业在多个方面产生需求。例如，老龄健康方面的健康管理、慢病管理、医疗卫生、安宁疗护等；老龄用品与制造方面的适老化产品、康复辅具等；老龄宜居方面的适老化改造、适老化环境与服务等；老龄金融方面的个人老龄金融产品及老龄产业金融支持等。

从长期看，2036年至2050年，随着“70后”“80后”群体步入老年，我国老龄产业需求将在消费模式、需求层次、需求内容等方面发生更大变化。例如，线上消费模式更加普遍，精神文化、终身学习等成为老年人追求的重要内容，智慧养老与科技助老需求日益凸显。此外，老龄服务的外延会进一步扩展，老年人对体育、旅游、文化、教育、法律等领域的服务需求也会显著增加。

预计未来10年，每年将有超2000万的新增老年人。他们的文化程度较高，经济基础较好，信息渠道多样，更注重精神文化生活。

除了传统医疗保健之外，老年教育、心理咨询和治疗、精神文化服务和产品、可穿戴健康监测设备和老年智能辅助设备智能化健康产品、老年人健康生活解决方案、家庭健康机

机器人等人工智能产品以及中医的养生方式和产品等也将备受青睐。

充分运用大数据精准提供质量过硬且多元化、多样化、适老化和个性化的消费产品，将是老龄产业发展的方向和趋势。

当前，需从顶层设计、中层谋划和底层操作上对老龄产业及其各细分领域作出中长期的战略和政策安排。通过着力打造老龄健康产业体系、老龄制造产业科技创新、老龄服务产业质量提升、适老化环境改善、老龄产业金融支持体系构建、老龄文化产业繁荣、老龄产业品牌打造、老龄产业布局优化、老龄产业标准提升和老龄产业人才培养等重大工程，推动老龄事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展，努力满足老年人多层次多样化需求。

（摘自《经济日报》2023年12月14日10版【智库】）

党俊武：中国老龄科学研究中心副主任，中国老年学和老年医学学会老龄智库专家委员会专家

冯文猛：发展“银发经济”，企业需有长远眼光和耐心

来源：银发价值说 发布日期：2024-04-18

国务院办公厅印发的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，是中国首个支持银发经济发展的专门文件，回应了近年来人口老龄化衍生出的三大银发经济需求。

国家选择在此时出台以“银发经济”命名的政策文件，主要是基于两大背景。

首先，随着人口老龄化的加速，老年群体的需求日益增长。

特别是从2022年开始，1962年出生的第二次生育高峰期的人口逐渐步入老年，这一趋势将持续到2035年。在此期间，老年人口将迎来更快的增长。为满足这一庞大且不断增长的市场需求，国家急需发展相关服务产业，以提升老年人的生活质量。银发经济正是为满足这一需求而生，它提供与老年人相关的产品和服务，同时致力于发挥老年人的活力，实现老有所为、老有所乐。

其次，自2013年发布的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》以来，中国的养老产业已经历了10多年的快速发展。

在此期间，养老产业在老年人的衣食住行、医养养护以及文化娱乐等方面都取得了显著进展，为银发经济的发展奠定了坚实基础。同时，随着60后等新生代老年人逐步进入老年期，他们的养老消费需求和支付能力都有所提升。

银发经济将为哪些行业带来发展机会？

第一，医疗健康在养老产业中将占据重要地位，这从政策文件的多个条款涉及健康服务可以看出。

随着老龄化加剧，老年人的医疗健康需求日益凸显，尤其是失能、半失能老人群体。此外，高龄化趋势也导致照料刚需的进一步增长。

截至当前，养老产业中医疗健康类服务和产品的发展尚不充分，与老年人需求相比存在差距。这主要是因为医疗健康服务具有一定门槛，不同于其他一般性的养老服务。同时，居家社区养老的老年人更希望既有医疗健康服务模式能有所变化，以适应他们身体能力下降不易到机构就医的实际情况。

老年人慢病管理也是一个重要方面，需要长期监测和管理。从健康服务角度来看，需要更多针对老年人的产品和服务来满足他们的医疗健康需求。

此外，鼓励老年人提升自身健康习惯、减少对他人和家庭的依赖是解决日渐深化的老龄化问题的一个重要方向。这不仅可以提高老年人的生活质量，也有助于减轻家庭和社会的负担。因此，提升个人健康水平、推广健康老龄化理念是未来发展中的重要方向。无论从现实需求、家庭需要、理念落实还是未来发展角度来看，都需要进一步强化和做实针对老年人的医疗健康产品和服务。

第二，随着老年人口的增加，金融行业，尤其是银行和其他金融机构，预期将迎来更多商业机会。

首先，多层次养老保障体系的建设需要金融行业的积极参与。

除了基本养老保险外，职业年金、企业年金以及个人商业养老保险等第二、三层次养老保障也逐渐受到重视。个人养老金的推出为老年人提供了更多养老资金来源选择。这些举措旨在从多个角度提升老年人的收入水平，为他们老年期的生活质量提供物质保障，同时也为金融行业带来了新的商业机会。

其次，老年人金融需求市场具有广阔的发展空间。

目前，面向老年人的金融产品还不够丰富，且未能充分满足他们的风险回避等特点。老年人在养老周期中需要更加细化的金融服务，包括健康保险等亟待发展。因此，金融行业在面向老年人的产品设计、服务创新等方面还有很大发展空间。通过满足老年人的金融需求，可以进一步提升老年人的消费能力和生活质量，同时也带来金融行业的发展。

第三，智慧养老与康养旅游在“银发经济”中扮演着越来越重要的角色。

智慧养老通过新一代信息技术的应用，不断提升老年人的生活质量和安全性。同时，它

也能有效缓解人手不足的问题，为未来的养老服务提供更可持续的发展路径。国家层面也在积极推动智慧健康养老行动计划，多方面推动新技术在养老场景中的应用。

康养旅游则是满足老年人日益增长的文化消费和精神生活需求的重要途径。随着老年人口的增多和消费观念的升级，康养旅游市场呈现出巨大的发展潜力。当前康养旅游市场还存在供给不足和价格偏高等问题，需要进一步发展和完善。

智慧养老和康养旅游不仅能够满足老年人的多元化需求，提升老年人的生活质量，还能为社会经济发展注入新活力。因此，企业应该积极布局这两个领域，推动它们从小众市场向大众市场发展，为老年人创造更加美好的晚年生活。

企业如何抓住“银发经济”机遇？

对希望抓住“银发经济”机遇的企业，要考虑几个方面。

首先，企业应以动态的眼光看待市场。

老年群体内部代际差异巨大，包括成长经历、消费水平、支付能力和消费观念等。因此，企业需要对人群进行细分，以更精准地满足老年人的需求。

其次，企业在开发老年产品和服务时，需要脚踏实地，紧密结合现实需求变化。不同地区、不同人群的需求可能存在差异，企业需要深入了解这些差异，并据此设计出符合当地人特点的产品和服务。

同时，考虑到目前老年产品和服务市场供给不足的情况，企业需要努力填补这一蓝海，生产出真正符合老年人需求的产品和服务。

再次，企业在技术和产品开发上应关注两个方向。

一是技术前沿，以努力引领未来发展，创造新需求。

二是适宜技术的开发，即开发可负担的、为大部分人所接受的产品和技术，以解决大部分人的问题和需求。

最后，企业需要认识到做养老产业的长期性和专业性。

做养老是一个长周期的产业，需要企业有长远的眼光和耐心。同时，企业也需要在自己的细分领域内做好专业化，提供有价值、有质感的产品和服务。这需要企业下真功夫，深耕市场，进行深入研究和设计，真正满足老年人的需求。（来源：中新经纬 APP）

冯文猛 国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究室主任，中国老年学和老年医学学会老龄智库专家委员会专家

2024 年邬沧萍先生学术研讨会圆满召开

6月13日，为纪念邬沧萍先生逝世一周年，深切缅怀这位学术巨匠，由中国老年学和老年医学学会、中国人口学会、中国人民大学人口与健康学院及中国老龄事业发展基金会联合主办、中国老龄事业发展基金会邬沧萍老年学会发展基金作为支持单位的“邬沧萍学术思想研讨会”在中国人民大学逸夫会议中心隆重举行。会议旨在深入研讨并传承邬沧萍的学术精神，推动相关学科领域的发展，来自中国人民大学、北京大学、南开大学、复旦大学、河北大学、首都经贸大学、华中科技大学等高校及中国老年学和老年医学学会、中国人口学会、中国老龄事业发展基金会、华龄出版社、中国老龄科研中心、北京市历史学会、北京市老年学和老年健康学会等研究机构的众多专家学者齐聚一堂，围绕邬沧萍先生的主要学术思想和观点，探讨其在新时代的传承和创新。同时，会议宣布成立“邬沧萍老年学发展基金”管委会并公布了基金管理办法及重点工作，现场还举行了颁发捐赠证书的仪式和《邬沧萍纪念文集》的征文启事和出版准备工作。

会议由中国老年学和老年医学学会副会长姚远主持，中国老年学和老年医学学会会长刘维林，中国人口学会会长翟振武分别致辞，为大会拉开序幕。

在致辞中，中国老年学和老年医学学会会长刘维林表达了对邬沧萍先生的深切缅怀与崇高敬意。他说到，邬沧萍先生一生致力于中国老年学的发展，为学术界注入了丰富的思想和活力。邬沧萍先生作为第一届理事会副会长和第二届理事会会长，不断提出前瞻性、实用性的建设性意见，倡导多学科交叉融合，并强调以人为本、以马克思主义哲学为指导，为国家人口政策提供科学依据和重要的建设性建议。他强调，邬沧萍先生不仅是学术领域的开拓者和先行者，更是积极推动健康老龄化的践行者和倡导者。邬沧萍先生勤奋的工作作风和深厚的学术底蕴为我们树立了榜样，他的学术思想引领了中国老年学的发展方向，并激励我们不断攀登学术高峰。为继承和发扬邬沧萍先生的学术遗产，由中国老年学和老年医学学会、中国老龄事业发展基金会、中国人民大学人口与健康学院、华龄出版社及其子女共同发起了“邬沧萍老年学发展基金”，以此表达对先生的诚挚缅怀。刘会长对与会的各界学术人士表示感谢，并希望大家将邬沧萍先生的学术思想融入实际工作和研究中，共同推动老年学的发展，为老年事业做出更大的贡献。

中国人口学会会长翟振武在讲话中指出，邬沧萍先生毕生致力于人口学和老年学的研

究，他的每一项理论都闪耀着智慧的光辉，对老年学的洞察与研究为应对老龄化问题提供了深厚支持。邬沧萍先生虽然离开了我们，但他留下了丰富的学术遗产。这次会议不仅是对邬沧萍先生的深切缅怀，更是为了让他的学术思想继续发扬光大，让他的智慧在未来的研究中得以延续。翟振武呼吁各位专家在此次研讨会上深入挖掘邬沧萍先生思想的内涵，展开深入探讨，让邬沧萍先生的学术思想焕发新的活力，产生更多新的成果。他强调，希望通过此次研讨会，加强对邬沧萍学术思想的研究与传播，积极探索，不断发扬邬沧萍先生的精神，让他的学术火炬在大家的手中传递得更加明亮和持久。

中国老龄事业发展基金会理事长于建伟郑重宣布成立“邬沧萍老年学发展基金”管理委员会，并详细介绍了基金的管理办法和未来的重点工作方向。刘维林担任管委会主任，杜鹏担任执行主任，邬天方、邬京芳、周宏、担任副主任，高宏担任秘书长，孙鹃娟担任副秘书长。

随后，向发起单位和发起人颁发了相关证书，以表彰他们对老年学事业的无私奉献和支持。

华龄出版社副社长周宏介绍了《邬沧萍纪念文集》的出版准备工作和征文启事，强调文集将全面记录邬沧萍先生的学术成就和思想精髓，向社会各界征集相关研究和纪念文章，以弘扬邬沧萍先生的学术精神。

最后的研讨会环节，中国人民大学人口与健康学院院长杜鹏担任主持人，中国人口学会会长翟振武，中国老年学和老年医学学会会长刘维林，北京大学社会学系教授陆杰华，中国老年学和老年医学学会副会长姚远，中国老龄科研中心副主任党俊武，南开大学经济学院教授、南开大学老龄发展战略研究中心主任原新，中国老龄协会事业发展部主任李志宏，北京大学人口研究所所长、教授陈功，复旦大学老龄研究院副院长、教授胡湛，河北大学经济学院原院长、人口与健康发展研究中心主任王金营，中国人民大学老年学研究所教授孙鹃娟，首都经贸大学劳动经济学院教授童玉芬，华中科技大学社会学院教授石人炳，中国人民大学人口与健康学院教授段成荣，中国人民大学人口与健康学院教授宋健，教育部人文与社会科学重点研究基地北京师范大学史学理论与史学史研究中心主任、北京市历史学会会长杨共乐，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、北京市老年学和老年健康学会会长黄石松，中国人民大学人口与健康学院教授陈卫，河北大学哲学与社会学学院社会学学科负责人张岭泉分别作了主题报告。

他们从多个方面详细阐述了邬沧萍先生在学术领域的卓越贡献，包括他在积极应对老龄化、构建健康长寿理论、预测老龄化趋势等方面的前瞻性思维；在老年价值观、老龄人口学

和老年社会学等领域的创新性研究以及在推动老龄健康评价体系建设和促进健康公平方面的重要贡献。专家们回顾了邬沧萍先生在老年学领域的学术思想演变历程和逻辑脉络，加深了我们对其学术思想特色和学术价值的理解。这些报告不仅让我们更深刻地认识到邬沧萍先生的卓越贡献，也使我们更加清楚地认识到推动中国特色的人口学和老年学科的建设，不仅是我们的责任，也是对邬沧萍先生表达最好的纪念。邬沧萍先生是中国人口学、老年学学科重要开拓者和奠基人，在长达半个多世纪的人口学研究中，邬沧萍先生为我国人口学和老年学的研究与教育作出了卓越贡献。他率先提出了诸如“未富先老”理论、“健康老龄化”的倡导、“老龄社会与和谐社会”“存在决定健康长寿”等重要理论和观点。此次会议深刻缅怀了邬沧萍先生的学术成就和贡献，追溯了他始终站在学科前沿的学术道路。他以开阔的视野和敏锐的眼光，不断开拓新的研究领域，将人口问题置于社会经济发 展的宏观背景中进行辩证和历史的分析。邬沧萍先生的学术思想不仅为我国人口学和老年学的发展提供了理论基础，也为新时代背景下的学术研究指明了方向。

通过此次会议，我们不仅对邬沧萍先生的学术思想有了更深刻的认识，更激发了我们继续推动中国特色人口学和老年学科建设的责任感和使命感。邬沧萍先生以其卓越的学术贡献和远见卓识，为我们留下了一座宝贵的思想丰碑，我们将铭记并传承他的学术精神，为推动我国人口学和老年学的进一步发展而不懈努力。



《邬沧萍纪念文集》征文启事

邬沧萍先生（1922-2023）是改革开放新时期中国人口学、老年学奠基人。他不仅是“健康老龄化”与“积极老龄化”的坚定践行者，更以其丰富深厚的学术思想、高屋建瓴的理论观点和孜孜不倦的治学育人精神为后来的学者提供了无尽的启迪与深远的影响。

为缅怀邬先生，纪念他逝世一周年（2024年6月13日），并传承其学术精神，中国老年学和老年医学学会、中国人民大学人口与健康学院联合华龄出版社，在中国老龄事业发展基金会邬沧萍老年学发展基金的支持下，共同策划编纂《邬沧萍纪念文集》，并拟定于2024年9月24日（邬先生102岁诞辰日）发布。

现面向社会各界广泛征集与邬沧萍先生相关的文稿和照片等资料，具体征集事宜如下：

一、 征稿时间

2024年6月1日至2024年6月30日。

二、 征稿要求

- 1、体裁不限，内容真实，情感真挚。作品须为原创或已取得合法授权。
- 2、文稿字数最好不超过4000字，格式为中文word版。
- 3、若附图片或照片需清晰，并请标明拍摄者、时间及地点（如非您本人拍摄，请注明照片来源）。

三、 投稿方式

请将稿件发送至邮箱（xsb@cagg.org.cn），邮件标题请注明：“《邬沧萍纪念文集》投稿+作者姓名+单位+手机号+电子邮箱”。

四、 联系方式

如有任何疑问或需协助，请联系以下人员：

中国老年学和老年医学学会 张兵兵 18611615513 / 010-63169163

中国人民大学人口与健康学院 袁喆 15602218497

华龄出版社（投稿格式咨询） 程扬 18610561112 / 010-58122250

五、 其他事项

投稿择优选用。对未采用的投稿，我们将不予以退回，敬请谅解。

我们诚挚期待您的积极参与，共同缅怀邬沧萍先生的卓越贡献与崇高精神。

中国老年学和老年医学学会
中国人民大学人口与健康学院
华龄出版社
2024年6月3日

【内部刊物】

中国老年学和老年医学学会老龄智库工作委员会编制

2024年6月15日(电子版印发)

地 址：北京市西城区西经路11号 中国老年学和老年医学学会

邮编：100050

学会网站：www.cagg.org.cn

电话：010-63169133

工作邮箱：xsb@cagg.org.cn

传真：010-84112925 (自动)