

老龄化背景下我国养老服务业现状分析

——基于老年政策视角

张凯

西南石油大学法学院，四川 成都 610500

DOI:10.61369/SE.2025090042

摘要：随着中国人口结构的不断变化，人口老龄化是我国当前及今后较长一段时间内的基本国情，人口因素影响深远，有效应对人口老龄化，事关国家发展全局，事关群众福祉，事关社会发展和谐稳定，对于全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。当前中国养老面临多重挑战，包括人口老龄化、养老金储备不足、养老服务不完善等，困扰着中国养老事业的发展。政府加大了对养老服务的投入和支持，但养老保险不足、基础设施建设差、养老服务质量低等问题依然存在。解决问题，政策先行，本文将结合当前我国养老现状，分析老年政策，探索政策优化升级的合理路径。

关键词：社会工作；老龄化；老年政策

Analysis of the Current Situation of China's Elderly Care Service Industry under the Background of Aging – From the perspective of elderly policies

Zhang Kai

Law School, Southwest Petroleum University, Chengdu, Sichuan 610500

Abstract : With the continuous change of China's population structure, population aging is a basic national condition of China at present and for a long period of time in the future. Population factors have a far-reaching impact. Effectively addressing population aging has a bearing on the overall development of the country, the well-being of the masses, the harmony and stability of social development, and is of great significance for comprehensively building a modern socialist country. At present, China's pension industry is facing multiple challenges, including an aging population, insufficient pension reserves, and imperfect pension services, which are troubling the development of China's pension industry. The government has increased investment and support for elderly care services, but the problems of insufficient pension insurance, poor infrastructure construction and low quality of elderly care services still exist. To solve the problem, the policy first, this paper will be combined with the current situation of China's pension, analyze the elderly policy, explore the reasonable path of policy optimization and upgrading.

Keywords : social work; population aging; old men policy

一、研究背景

当前，我国人口老龄化程度持续加深，老年群体在总人口中的规模与占比均呈稳步上升态势。截至2022年底，全国60岁及以上人口已达2.8亿，占总人口的19.8%；65岁及以上人口占比为14.9%，标志着中国已正式进入深度老龄化社会。展望未来，这一人口结构变迁趋势仍将延续并进一步强化。据中国发展基金会预测，到2035年左右，我国65岁及以上老年人口规模将增至约3.1亿，占总人口比重预计达22.3%，届时将步入重度老龄化阶段。人口老龄化的不断加剧，必将对现有养老服务体系带来严峻压力与长期挑战。

同时，国家也高度重视老龄化问题，2019年，中共中央、国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，提出要

主动布局，加强应对，构建为老服务体系，改善老龄化背景下高质量为老服务和产品供给体系，积极推进健康中国建设，释放养老、健康产业的增长潜力，巩固“人口红利”和“人才红利”^[1]。2021年发布的《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》，明确指出要实施积极应对人口老龄化国家战略，加强新时代老龄工作，提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感。但经过长时间的发展，中国当前的养老服务业仍然存在许多问题，这与当前的老年社会政策是分不开的，要想使中国的养老服务业得到长远的发展，那么就要剖析中国当前的社会政策，从社会政策中找到问题存在的原因，以及更好地发展路径^[2]。同时，我们可以比较世界上几个比较典型的国家的养老服务政策，从中学习经验。

作为同是亚洲国家，地理位置及文化背景都比较相似的日本，实行全面的养老保险制度。包括国民年金、厚生年金和企业

作者简介：张凯（1998.08—），男，汉族，四川成都人，西南石油大学法学院硕士研究生在读，研究方向：社会工作。

年金等，覆盖范围广泛。政府通过不断完善养老金制度和提高退休年龄等措施，应对人口老龄化带来的挑战。同时日本注重社区养老服务的发展，日本鼓励社区自助、社会互助和公共服务相结合的养老服务模式，注重在社区层面提供日间照料、医疗护理、生活援助等服务，以支持老年人在家庭和社区中的生活。

而同样是东亚国家的韩国，面临着迅速加速的人口老龄化挑战，养老服务体系相对滞后，政府亟需加强养老政策和服务设施建设，以应对老龄化社会带来的各种问题。近年来面对着及其严峻的老龄化现状，同时出生率经过一系列的措施却毫无起色，所以韩国政府加大了对养老服务的投入和支持力度，积极推动养老保险制度的完善和养老服务设施的建设，提高老年人的养老保障水平和服务质量。

而基于市场的养老服务模式，最具代表性的国家要数美国，美国的养老服务主要依赖于市场供需调节，私人养老机构和企业占据主导地位。政府通过公共保险计划提供医疗保障和财政支持，但养老服务的质量和覆盖范围存在较大差异。在养老退休金方面，美国实行的是基于雇主提供的企业退休金制度，个人养老储蓄和个人退休账户也是重要的养老保障方式。然而，这种制度下的养老金缺乏稳定性和保障性，存在着养老风险和不确定性。

作为西欧发达国家的瑞典，具有世界上最完善的福利保障体系，瑞典实行由政府主导的养老保障体系，包括国家养老金、补充养老金和社会福利等，保障了老年人的基本生活需求。政府通过提高养老金水平、调整税收政策等方式，促进社会公平和经济可持续发展。同时瑞典特别强调老年人的自主权利，注重老年人的自主权利和尊严，倡导老年人自主选择养老方式和服务内容，鼓励社区参与和社会互助，保障老年人的社会参与和生活质量。总的来说美国的养老服务以市场为导向，个人责任较重，日本和瑞典则更加注重政府的介入和社会的互助合作，提供全面的养老保障体系和质量较高的养老服务。韩国面临着老龄化挑战，政府正在逐步加强养老服务体系的建设和完善，但仍需进一步努力。每个国家的养老服务政策都有其特点和优劣势，需要根据国情和社会需求进行针对性的调整和改进。我国可以根据自身国情，探索更好地养老服务政策发展道路。

二、当前中国养老服务业面临的问题

(一) 养老服务供需完全不平衡，精细化程度不够

当前中国养老服务处在供需不平衡的状态。社区养老及机构养老服务不充分不完全充分。总体来说，区域之间养老服务发展极不平衡，经济发达地区如北上广深等城市养老服务业较为发达，其他地区养老服务业仍处于起步状态，且公办养老服务机构要明显优于私营养老服务机构。当前的养老服务机构较多仅停留在为老年人提供最基本的生活保障，而精神抚慰、专业医疗保健、康养照顾等服务供给不足。且养老服务机构所提供的服务较为笼统，缺乏差异化分级分类服务，需要对接受服务老年人的年龄、受教育水平、收入、家庭情况等进行深入调查，提供精细化服务。

(二) 养老服务业专业人才短缺，从业者素质较低

当前养老服务业人才缺口较大，且从业人员素质无法满足市场需求。作为养老服务业急需的高端人才，需要拥有企业管理、康养照顾、心理健康等方面的专业知识，对自身素质要求较高，所以一直处于供不应求的状态。而作为最主要人才培养基地的高等院校，却并没有建立十分对口的专业培养体系。在从业人员中占比相当大的一线服务人员，因为工作强度较大，工作时间较长，加上工作繁琐、获得感较弱，人员流失率较高。综上所述，需要加强人才培养体制机制建设及政策支撑。

(三) 养老服务政策法规制度体系亟待完善

为应对人口老龄化挑战，我国近年来加快了养老政策体系的构建步伐。2022年4月，国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》，明确提出建立适合中国国情、由政府政策支持、个人自愿参与并市场化运营的个人养老金制度。同年8月，十三届全国人大常委会第三十六次会议审议了《国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报告》，系统总结了我国在老龄政策法规、养老服务与老年健康体系建设等方面取得的进展，并从法制建设、社会保障、养老服务、健康支持、社会参与、老年友好环境、老龄产业及工作机制八个方面明确了下一步工作方向。

然而，当前养老政策在落地过程中仍面临配套措施不足、操作性不强等问题，具体表现为行业标准缺失、市场准入机制不清晰。民办养老机构在发展过程中普遍遭遇审批流程复杂、融资渠道狭窄、金融支持政策不完善等现实困难。因此，我国养老政策法规体系仍需进一步细化和完善，以增强其执行效力与适应性。

(四) 养老标准化、信息化水平较低

相较于西方发达国家，中国养老服务体系建设开始较晚，信息化、标准化程度较低。大部分数据平台由当地政府部门建立，缺乏互通交往，且服务范围较为狭窄，大多只针对当地居民，且投入较少，只依靠政府购买服务得以维持。其次，针对老年人的数据挖掘不够深入，仅仅只记录年龄等基本信息，缺乏统一的规范及标准，没有与市民健康系统以及医保社保等相联通。

三、养老服务业发展的建议与思考

1. 推动养老人才队伍职业化，制定相应人才培养标准。一是要加强与高校合作，设置合理紧缺专业，建立完善的培养体系及人才培养基地。研究制定校企联合人才培养制度，加大政府与企业合作力度，共同提供培训课程、实习机会及奖金等，吸引等多人才投身养老服务行业^[3]。重点要培养老年照顾、健康护理、心理咨询等方面的人才。二是要加强养老服务人才的职业认定和资质评定工作，确保人才培养的质量和水平。同时要建立健全的人才流动机制和激励机制，根据当前社会经济发展水平及物价水平等因素，制定养老服务人才薪酬标准及福利待遇，鼓励优秀人才在养老服务领域长期发展，并通过薪酬福利及职业晋升等方式留住人才。政府、企业和社会各界共同努力，形成多方位、多层次的培养体系，才能满足养老服务行业发展的人才需求。
2. 提升养老服务业智能化规范化水平，研发高科技产品。

第一是要加大政府支持力度，要出台相关的政策及法规，推动老年服务业智能化发展，鼓励企业加大技术研发及投入，促进产业链合作及创新发展，更重要的是要加强对老年服务业的监管，必须保障老年群体的合法权益以及信息安全。第二，要制定智能化标准和相应的规范，建立包括技术标准、数据安全标准、服务流程标准、服务对象标准等在内的老年服务业智能化标准和规范体系，规范行业发展，提升服务水平。第三，要加强智能化技术运用。推动老年服务业智能化，我们要引进物联网、人工智能、大数据等技术，打造老年人健康监测、智能家居、智慧医疗等服务。比如，建立老年智能家具系统，可以保证老年人居家养老的便利及安全；打造远程智能健康检测系统，可以实时监测老年人的健康状况，提供远程预警及医疗服务。最后，要建立智能化管理平台，通过建立老年服务业智能管理平台，实现资源整合、信息共享和智能化管理等，提高服务效率与质量。

3. 推进医养结合养老服务体系建设以及现有公办养老服务改革。首先要加大医养结合养老服务机构的建设力度，推动医养结合机构进一步与医保对接，和各大医疗机构合作，建立首诊制度、急病转诊、分级就诊等制度，为老年人就医提供便利，同时发挥社区医院的作用，提供老年人常规体检、健康宣传、疾病预警等服务，打造以社区医院为基础，普通医院为保障的老年就医网络。同时要采用多种经营方式，打造老年人照料中心，为有需求的老年人提供相应服务。第二，要对老年照顾机构进行分级分类管理，确保公办养老服务机构的“保底作用”，保证财政支出合理。同时要优化运营方式，引进其他资本参与公办养老服务机构建设，盘活现有资源，为老年人提供优质服务，确保养老服务可持续发展。

4. 推动养老领域相关立法，加快养老服务机构建设。推动养老领域相关政策及法规能够应对人口老龄化及社会发展带来的挑战。首先要建立更为监管的养老保障体系，包括长期照顾制度，养老金制度等，保障老年人的基本生活需求^[4]。同时要推动

多层次、多样化的养老服务体系建设，包括家庭居家养老、社区养老、机构日间及晚间照料等，满足不同老年人的需求。二是要提高养老服务品质，加强对养老服务机构的监管及评估，确保服务质量以及安全标准等，保障老年人的权益。三是要加强对老年人的权益保护，完善对老年人的权益保障法律法规，明确相应的老年人权利及义务，加强对老年人的法律援助及保护，同时加大对老年人权益的宣传教育力度，提升全社会对老年人的尊重及保护关注，避免对老年人的歧视及虐待现象。四是要通过税收优惠、财政补贴等政策，引导和扶持养老服务产业的发展，促进养老服务的供给侧结构性改革，鼓励社会资本对养老服务的投入，推动养老服务与其他产业融合发展，提升养老服务的市场竞争力和发展潜力。五是可以加强国际合作和经验交流。借鉴和吸收国际先进经验，学习其他国家在养老服务领域的成功做法和政策措施，为我国养老服务政策的制定和实施提供参考。积极参与国际养老服务合作与交流，分享我国在养老服务领域的经验和成果，推动国际养老服务的共同发展。

四、未来发展路径

当前中国的养老服务政策，在应对人口老龄化挑战和满足老年人养老服务需求方面已取得一定成就，但仍需不断完善和加强，以适应老龄化社会的发展需求。一是要加强基本养老保险制度建设：进一步完善基本养老保险制度，提高养老金水平和覆盖范围，保障老年人的基本生活需求。二是要优化养老服务体系建设：加大对养老服务设施建设和服务水平提升的投入力度，提供多样化、专业化的养老服务，满足老年人不同层次的养老服务需求。三是要促进社会参与和社会互助：鼓励和支持志愿者和社会组织参与养老服务，通过社会互助和社区参与，提高老年人的生活质量和融入程度。

参考文献

- [1] 李媛媛. 深圳养老服务高质量发展的探索与思考 [J]. 中国集体经济, 2020, (16): 80–82.
- [2] 刘鸿鑫. 新时代养老服务高质量发展的优化路径 [C]// 河北省公共政策评估研究中心, 燕山大学京津冀协同发展管理创新研究中心, 燕山大学县域振兴发展政策研究中心.
- [3] 罗锐. “老有所养”政策理念探析——基于深圳实践的思考 [J]. 城市观察, 2022(02):34–42+161.
- [4] 杨良初, 施文凯. “十四五”时期推进养老服务高质量发展的财税政策建议 [J]. 中国财政, 2022, (08): 40–42.