

智库圆桌(第52期·总341期)

进一步促进养老服务消费

我国已进入中度老龄化社会。截至2024年底,65岁及以上人口达2.2亿人,占全国人口的15.6%。为更好满足老年人服务需求,2024年11月,民政部等24部门联合印发《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》,提出拓展养老服务消费新场景新业态。民政部、商务部于今年7月至12月举办全国“养老服务消费季”活动,推动养老事业产业协同发展。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

更好满足多样化养老服务需求

“十四五”以来,我国推动养老事业和养老产业协同发展取得哪些积极成效?



杨晓奇(中国老龄科学研究中心老龄经济与产业研究所副所长、研究员):积极应对人口老龄化是一项全局性、长期性的重大战略。“十四五”以来,我国积极推动养老事业和养老产业协同发展,将应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合,加强服务、资金和制度保障,更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

居家养老服务规模不断扩大。“十四五”以来,居家和社区基本养老服务提升行动项目支持建设家庭养老床位44.1万张,提供居家养老服务79.8万人次,较好满足了困难老年人的需求。积极推进特困老年人家庭适老化改造行动,支持208万户特困老年人家庭进行适老化改造,补贴支持84万户老年人购置居家适老化产品。2024年,对全国1.45万个小区实施适老化、无障碍改造,加装电梯2.96万部,大大方便了老年人出行。

社区养老服务供给不断丰富。截至2024年末,全国共有社区养老服务机构和设施36.6万个。社区养老服务纳入城市一刻钟便民生活圈建设,因地制宜发展老年助餐服务,全国老年助餐点达7.5万个,今年中央财政投入3亿元专项资金支持助餐服务。

机构照护能力不断增强。截至2024年末,全国共有各类养老机构及设施40.6万个,养老床位合计799.3万张。护理型床位作为“十四五”期间全国养老服务发展重点,床位比例持续提升,目前占比达65.7%。

农村养老服务不断发展。农村老年人居

住较分散,养老服务发展相对滞后。“十四五”以来,民政部联合国家发展改革委积极应对人口老龄化工程,重点支持农村公办养老服务机构建设改造和护理能力提升,初步形成了以互助养老设施、乡镇敬老院、民办养老机构为主体的农村养老服务供给格局。2024年,中央财政安排2.96亿元资金支持开展县域养老服务体系建设试点,以点带面提升农村养老服务整体水平。

在不断扩大养老服务供给的同时,国家还通过发放补贴、政府购买、完善保险制度等方式,提升老年人消费水平。

为失能老年人发放消费补贴。民政部、财政部印发《关于实施向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目的通知》,聚焦惠民生、促消费,发挥财政资金示范带动作用。补贴服务包括居家、社区、机构养老服务,补贴资金以电子消费券形式按自然月发放,中度以上失能老年人在购买养老服务时可在消费额度内按比例抵扣相关费用。

提供居家适老化改造补贴。各地出台适老化改造补贴细则,如江苏省制定改造补贴建议目录,坚持“一户一补”,老年人家庭补贴50%,符合条件的经济困难老年人家庭可按实际支出获得全额补贴。山东省补贴对象为60周岁及以上老年人,购买本地区居家适老化改造补贴清单范围内的产品,单件产品补贴额度上限为实际销售价格的30%。商务部等6部门办公厅印发的《关于做好2025年家装厨卫“焕新”工作的通知》提出,居家适老化改造产品补贴标准可适度提高。

发放老年人福利补贴。老年人福利补贴的种类比较多,定位各不相同,其中养老服务补贴主要用于为经济困难老年人提供生活性服务,

护理补贴主要用于为经济困难老年人提供照护性服务。各省发放补贴的方式不同,有的直接发放资金,有的为老年人提供服务。

通过政府购买提供服务。《国家基本养老服务清单》将养老服务划分为基本养老服务和非基本养老服务,并且用清单化、标准化的方式将基本养老服务作为公共产品向全体老年人提供,这是根据我国国情作出的一项创新性政策举措,清单包含物质帮助、照护服务、关爱服务三大类16个服务项目,并分别明确了每个项目的服务对象和内容。

推动建立长期护理保险制度。我国失能失智老年人已超4500万人,平均每6位老年人中就有1位需要长期照护。长护险为疾病、伤残、年老等原因导致失能、生活不能自理、需要长期照护的人员提供护理保障和资金补助,可有效减轻失能人员家庭照护和经济负担双重压力。2016年国家启动长护险制度试点,截至2024年末,试点城市享受待遇人数超146万人。

随着我国进入中度老龄化社会,养老服务需求不断变化。从需求结构看,消费意愿能力升级,需求结构正从生存型向发展型转变;从消费趋势看,老年人与年轻人消费边界不断融合,消费观念、消费结构愈加重合,更加注重个性化和悦己消费,成为消费多元化发展的关键群体;从产业发展看,银发经济促使相关产业为老年人创新、创造更多的服务产品,涉及老年人生活的方方面面,为老年人服务注入新动力。

人口老龄化是今后较长一个时期我国的基本国情,需客观辩证看待老龄化发展新形势,既高度重视老龄化带来的挑战,又看到老龄化蕴藏着新机遇。银发经济是向老年人提供产品或服务以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和,涉及面广、产业链长、业态多元、潜力巨大。应增强战略预判,做好前瞻部署,在积极应对人口老龄化中培育发展新动能。

发展“行业+”养老新业态

在养老服务与其他行业融合发展、拓展形成多形态新型消费领域方面进展如何?



董超(商务部国际贸易经济合作研究院流通与消费研究所所长、研究员):《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》提出,支持养老服务与物业、家政、医疗、文化、旅游、体育、教育等行业融合发展,拓展形成多形态新型消费领域。多地聚焦发展“行业+”养老新业态进行积极探索,积累了丰富的经验和做法。

推动养老服务与医疗行业深度融合。各地探索多样化医养结合合作模式,有效满足了老年人的养老健康需求。贵州省着力促进医养结合机构建设,提升机构养老服务质量,拓展了“养中有医”“医中有养”“两院一体”“医养签约”等多种服务模式,截至2024年底,全省建成医养结合机构162个,医养结合供给水平明显提升。四川省达州市宣化县坚持医疗、养老同步发展理念,其公立敬老院全部设立医务室并派医务人员入驻,其他养老机构分别就近医疗机构建立巡诊机制,打通养老就医“最后一公里”。

鼓励发展文化养老新模式。文化养老能让老年人更好地融入社会,实现“养老”变“享老”。多地结合老年人生活中引入传统文化体验。例如,山东省新泰市和圣园养老服务中心举办和圣书院国学体验活动,举办和圣文化讲堂,讲解国学经典与中医养生知识,增设剪纸、泥塑等体验项目,丰富了当地老年人的精神文化生活。湖南省怀化市会同县搭建非遗传承工作室,开办非遗银龄大课堂。

优化养老旅游消费供给。老年人闲暇时间较多,深融入、慢生活是他们的旅行态度。各地积极开发旅居养老、家庭同游等产品和线路。其中,银发旅游专列以慢旅深游的出行模式大大拓宽了老年人群体的生活半径,成为老年人旅游消费新热潮。例如,沈阳铁道文旅集团针对当地老年人“候鸟式养老”需求,紧扣季节特点与目的地资源,冬季规划南下温暖线路,让老年人避寒赏景,夏季则安排凉爽的省内或周边旅游线路,满足了不同季节的养老旅游消费需求。青岛专列串联青岛贵岭等地自然景观,并通过跨境联运与老挝对接,推动老年人跨境出境旅游。云南省依托特色旅游资源,开发赏花专列、节庆专列等适老化线路,在满足老年人出行需求的同时带动了区域经济发展。

创新“智慧+”养老新场景

在创新开发智慧养老新技术新产品新场景等方面,各地区各部门进行了哪些探索和实践?



胡祖铨(国家信息中心经济预测部人口发展研究室主任、研究员):2024年初,国办印发的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》提出,打造智慧健康养老新业态。同年,民政部等24部门联合印发的《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》强调,创新“智慧+”养老新场景。近年来,各地区各部门积极探索,扩容增量新产品,推广应用新场景,加速研发新技术、培育壮大优势企业,促进了“智慧+”养老服务消费加快发展。

新产品供给持续扩大。工信部、民政部、国家卫生健康委等部门自2018年起累计发布4批智慧健康养老产品及服务推广目录,涵盖健康管理类、老年辅助器具类、养老监护类等智慧健康产品和服务,丰富了产品种类,促进了智能化升级。各地因地制宜编制地方版目录,扩大产品和服务入选范围。例如,四川省创建27家省级数字适老化体验中心,发布316项智慧适老化应用产品和服务,推动了智慧健康养老产品的开发和应用。

新场景应用加快推广。民政部上线全国养老服务信息平台,动态汇集全国超40万家养老机构、社区养老设施、助餐点的信息,实现养老地图一键查找。鼓励具备条件的地方探索建设“智慧养老院”,通过业务流程线上化、服务场景智能化、运营管理数字化,确保老年人享受到全方位照护。上海市已建成77家“智慧养老院”,推广应用“养老院+互联网医院”156家,智慧管理系统、陪伴机器人、远程安防等科技产品得到普遍应用。苏州市已实现“虚拟养老院”下辖区市全覆盖,采用线上下单、平台派单、线下服务等模式,及时高效满足居家养老服务需求。

新技术加速研发应用。科技部组织实施国家重点研发计划“智能机器人”“主动健康和老龄化科技应对”等重点专项,支持老年健康、运动感知雷达、服务机器人等领域基础科研攻关。工信部、民政部开展智能养老服务机器人结对攻关与场景应用试点,推动相关产品在家庭、社区和养老机构等场景中应用验证及迭代升级。深圳市积极引导华为、比亚迪、迈瑞医疗等优势企业布局银发经济,推动人工智能、机器人等成熟适宜的前沿技术向养老领域延伸。

优势企业加快培育发展。加强国有经济在养老服务领域布局,目前已有通用技术集团、华润集团、国投健康等十余家央企、数十家省属国企开拓养老服务市场。科技型企业也纷纷布局智慧养老领域,浙江强脑科技有限公司致力非侵入式脑机接口技术,帮助老年患者恢复运动能力、重建运动功能。各地大力培育银发经济集聚区,推动银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展。陕西省建设的“一带一路”银发经济产业园,深圳市成立的大湾区辅助器具创新中心、保定市设立的京津冀银发经济产业园等,围绕康复辅助器具、智慧健康养老等重点领域,谋划布局了一批产业项目。

随着上世纪六十年代出生高峰期人口陆续进入老年阶段,我国人口老龄化进程加快,养老服务需求更加旺盛。新的老年群体财富储备更加充实,消费观念更新,消费意愿和能力更强,需求结构正在加速向发展型、个性化转变。未来,可以从以下几方面着力打造智慧健康养老新业态。

一是提升支持政策效能。加强涉老政策衔接配套,提高政策协同效应。以产业化思维优化设计智慧健康养老领域的支持政策,根据老年人实际需求确定政策目标对象,强化支持政策实施效果。加大对企业在研发应用、拓展场景、市场推广等环节的政策支持,进一步丰富试点示范、资质认定等政策措施,推动一揽子支持政策在银发经济园区、集聚区落地,真正惠及相关企业。

二是加强养老服务数据治理。高质量数据集是发展“智慧+”养老的关键基础。探索推动民政、卫生健康、教育、医保、社保等老年人服务基础信息融合共享、比对验证,动态更新,形成老年人基础信息数据集。创新涉老数据开发利用模式,在确保数据安全、保障用户隐私的前提下,推动相关政务服务直达快享、免申即享,支持赋能智慧健康养老产业发展。以城市为基本单元,整合存量养老服务信息平台,实现系统集成、上下贯通,提升整体运行效能。

三是优化数字适老环境。数字适老是促进老年人深度共享数字发展成果的基本前提。推动智能终端、互联网应用等适老化改造,制定修订订电信服务适老化、移动互联网应用程序适老化改造等国家标准。依托老年大学、养老服务机构等丰富老年人数字技能培训形式和内容,进一步提高老年人互联网普及率。

将每年10月确定为“养老服务消费促进月”,鼓励企业发放购物优惠券、降价促销,培育消费新增长点。

——《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》

拓宽“平台+”养老新渠道

在引导平台企业提供适老化服务方面,探索了哪些新方法,开辟了哪些新路径?



王伟进(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室主任、研究员):《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》强调,积极拓宽“平台+”养老新渠道。区别于技术赋能的“智慧+”养老以及产业融合赋能的“行业+”养老,“平台+”养老的重点在于构建资源整合枢纽,通过数字化平台连接分散的养老服务供给与需求,提升养老服务的普惠化、便捷化、个性化水平。近年来,各地区各部门积极实践,成效显著,满足了老年人服务需求,提升了老年人生活品质。

推动平台企业提供适老化服务。据统计,我国约有1.4亿套住宅亟需适老化改造,“人老”叠加“房老”,使得适老化改造成为一项紧迫而复杂的系统工程,且不同年龄段、不同健康状况的老年人对适老化改造的需求也不同,倒逼服务供给从单一性迈向多元化。上海市推出居家环境适老化改造服务平台,从今年一季度起面向市场公开招募服务商以来,队伍迅速扩容,服务企业数量已从首批10家激增至目前60家左右,涵盖物业维修、家装设计、建材生产、智能家居等不同主体,释放了适老化改造产业的潜力。

抓好互联网应用无障碍改造。为让老年

人、残疾人等群体平等便捷地获取、使用互联网应用信息,工信部印发《关于进一步抓好互联网应用适老化及无障碍改造专项行动实施方案的通知》,要求相关互联网网站、APP完成适老化及无障碍改造,做到界面元素的简约化、服务形式的差异化、信息内容的扁平化、功能标识的统一化和操作流程的一致性,以支持老年人便捷获取信息。工信部还将与各地通信管理局对接,对适老化及无障碍改造工作中表现突出的企业予以信用加分。

打造“互联网+医疗健康”一体化平台。“互联网+医疗健康”相当于拆除了各级医院的围墙,通过建设应用平台,便捷养老服务服务的整合性供给。广西南宁聚焦失能老年人照护难题,依托“南宁云医院”,建设“互联网+医疗健康”便民惠民服务平台,让居家失能老年人足不出户即可获得在线诊疗、处方流转及上门护理服务,缓解了失能老年人家庭“一人失能、全家失衡”的状况。仅2025年上半年,该平台便完成在线诊疗及处方流转29万例次,上门护理服务突破2.9万例,将专业照护延伸至家庭场景。

搭建“银发市集”养老服务平台。发展银发经济是扩大内需、挖掘消费增长新动能的重要方向。济南市历下区60岁以上老年人口已突破16万,占常住人口近20%,其创新推出的“银发市集”,是集展示、体验、消费、科普等功能于一体的常态化养老服务平台,有效促进了养老服务消费。作为“银发市集”项目的延伸,还在部分街道试点打造了街道级为老服务产

业联盟,链接养老服务、医疗健康、教育培训等领域优秀企业和机构,推出5大类150余项养老服务项目清单,助力养老服务供需适配。

建设社区养老照护平台。加强社区养老服务供给,为周边老年人提供综合性、普惠性、专业化的服务。以乐善养老在北京海淀半壁店打造的长者照护之家为例,机构运营依托智慧养老照护平台,连接智能穿戴和养老监护设备,家庭医生、护理人员、实时采集老年人身体状况等数据,辅以人工智能技术进行大数据分析,将结果分发给相应的工作人员,在监测、预警、评估、干预、评价等环节,为老年人提供生活照料、医疗保健、健康管理、心理慰藉等持续性养老照护服务,满足老年人全生命周期、全生活场景的服务需求。

拓宽“平台+”养老新渠道,更加精准、更大范围地整合了养老服务资源,使养老服务响应效率大大提高,养老照护效益显著增加,养老服务覆盖范围明显拓宽,养老服务消费市场有效激活,充分展现了“平台+”养老模式在破解“有服务无需求、有需求无供给”养老困境方面的潜力。还要看到的是,当前“平台+”养老也面临一些困难挑战,主要体现在服务的安全性、可持续性和适老化体验方面。比如,随着平台服务对象和业务量的快速增长,其存储的康养数据将呈指数级增长,安全风险亟需防范;有的平台商业运营的可持续性考量和设计依然欠缺,与养老需求的匹配度不高;还有一些平台的适老化体验亟需优化等。未来,需加快统一数据标准破除信息孤岛,加强监管确保商业运营安全可靠,更加注重将“产品即服务”的理念嵌入企业商业应用,将适老化要求落实到人机交互平台使用的细节之中。