

# “十四五”开局之年 养老服务高质量发展走势分析



李曼  
张晨轩  
成绯绯  
高云霞 /文

李曼、张晨轩、成绯绯、高云霞/中国公益研究院养老研究中心

## 2021年养老服务业 十大进展

### 一、养老服务由兜底保障向普惠型转变,呈现全方位、精细化、高质量养老服务发展格局

2021年,国家出台80余项养老相关政策,聚焦老年人“急难愁盼”问题,养老服务对象由托底老年人转向全体老年人,增加普惠型养老服务供给,发展基本养老服务,推动养老服务由兜底保障向普惠型发展。《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》《中共中央 国务院关于全面加强新时代老龄工作的意见》《“十四五”民政事业发展规划》等文件印发,全面部署养老服务体系、老年人健康支撑体系、老年人参与、老年友好型社会、银发经济等内容,为养老服务提供纲领性指导,养老服务政策体系更加精细化。

### 二、养老服务领域已发布26项国家和行业标准,我国养老服务体系标准体系建设取得重大进展

2022年1月1日起,我国养老服务领域第一项强制性国家标准——《养老机构服务安全基本规范》正式实施。这是全国保障养老机构服务安全的统一标准,标志着我国3.9万家养老机构将受强标约束与监管,200多万入住养老机构老年人的权益将受到保护,养老机构服务能力将进一步提升。

当前,我国养老服务标准体系已基本形成,26项养老服务国家和行业标准发布,涉及养老机构等级评定、老年人能力评估、多项服务规范、满意度测评等内容,这些标准与强标互为支撑、相互补充,形成强制性和推荐性标准功能互补的格局。其中《养老机构服务安全基本规范》强标配套标准11项,从安全角度对养老服务标准体系进行补充,织密筑牢养老服务安全底线,为进一步规范养老机构服务质量提供了指引。

2021年10月,中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》,把“开展养老服务标准化专项行动”明确为需要重点推动落实的五项专项行动之一,为新时期养老服

务标准化工作指明方向。

### 三、全国42个地区开展居家和社区基本养老服务提升行动,社区居家机构协调发展取得重大进步

作为积极应对人口老龄化的重要解决方案,“发展家庭养老床位”首次写入民政事业“十四五”规划。北京、江苏、山东等10余个省份30多个城市开展了家庭养老床位试点工作。其中,北京、福建、四川3省份及南京、无锡、扬州等10个地级市出台家庭养老床位建设专项政策文件,对家庭养老床位建设标准、服务内容、流程、费用、监管等予以规范。

2021年7月,中央下达10.9亿元专项彩票公益金,支持全国42个地区开展居家和社区基本养老服务提升行动。该行动聚焦家庭养老床位建设和居家养老上门服务,扩大居家和社区基本养老服务供给,更好地保障和改善失能、半失能老年人的居家养老照护条件。以居家和社区基本养老服务提升行动为契机,加强家庭养老床位建设,促进居家社区机构协调发展更进一步,是“十四五”时期重要工作。

### 四、全国县级特困人员供养服务机构护理型床位占比已达63.7%,2022年实现县级失能集中照护服务机构全覆盖

每个县(市、区)至少建一所失能(失智)、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务机构(敬老院),是“十四五”养老规划重点,多地探索创新,加强县级失能照护机构建设。提升护理型床位占比,强化失能、部分失能特困老年人的兜底保障照护服务能力,是县级失能照护机构建设重点。民政部统计数据表示,目前县级特困人员供养服务机构的护理型床位占比已达到63.7%,68.1%的乡镇已建立具有综合功能的养老机构。

### 五、积极构建县乡村衔接的三级养老服务网络,多样化农村养老服务助力乡村振兴

2021年,多省市大力推进农村养老服务发展,积极构建县乡村衔接的三级养老服务网络,增强县级特困供养服务机构的失能照护服务能力,拓展乡镇敬老院的区域养老服务中心功能,发

“十四五”开局之年,各地加快出台民政、养老等“十四五”专项规划,就实施积极应对人口老龄化国家战略进行具体部署,推动养老服务业取得十大进展。预计在2022年,我国养老服务业也将呈现一些新的发展趋势。

挥村级互助养老服务设施前沿阵地作用。以乡村敬老院改造升级、在县域范围内建立区域性养老服务中心为特色,探索农村互助养老服务,推进县域养老服务体系建设和,打造老年宜居环境,助力乡村振兴。

《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》从老年人健康服务、基本养老保险、特困供养服务、农村老年人关爱服务体系、农村养老服务网络五个方面对农村养老工作作出重要指示,首次提出构建县乡村衔接的三级养老服务网络。多个省份把农村敬老院、光荣院、社会福利院整合为区域性养老服务中心,形成实行集中建设、分区养护、公共资源共享的格局,提高整体管理服务水平,扩大农村养老服务供给,推进农村养老服务发展将朝着体系化方向迈步。

### 六、医养康养融合发展,创新养老服务模式

2021年,我国推动开展康复医疗服务、老年医疗护理服务、老年人失能失智预防干预三大试点。试点工作将进一步推动老年康复、医疗护理、家庭病床、门诊大病统筹等制度成熟,健全长期照护体系,促进医养康养融合发展。

### 七、智慧养老助推养老服务业高质量发展

2021年10月,工信部、民政部、国家卫健委联合印发《智慧健康养老产业发展行动计划(2021-2025)》,打造智慧养老院,持续拓展智慧健康养老产品供给。信息技术在提升养老服务效率、满足老年人差异化养老服务需求方面发挥着重要作用,推动智慧养老服务体系逐步健全,优化养老产业生态。

### 八、养老服务人才激励保障机制进一步完善

“十四五”期间,民政部将培养培训200万养老护理员,浙江、福建厦门在开局之年先后出台《浙江省养老服务专业人员入职奖励办法》《厦门市养老服务人才奖励激励办法》,完善养老从业人员保障机制,吸引优秀人才进入养老行业。目前,我国已建立以职业教育为主体、本科和研究生教育相互衔接、学历教育和职业培训并重的养老服务人才培养培训体系。

### 九、中央首次对推动个人养老金发展作出重大战略部署,推动养老保险制度可持续发展

2021年12月17日,中央全面深化改革委员会第二十三次会议审议通过了《关于推动个人养老金发展的意见》,这是中央对推动个人养老金发展首次作出的重大战略部署,预示着养老保障体系第三支柱将进入全新发展阶段。

新时期,在《关于规范和促进养老保险机构发展的通知》文件指导及试点地区经验基础上,进一步明确国家、单位、个人不同主体的养老责任,加强养老保险监管,提高养老金融市场供给质量,促进多层次养老保险体系建设,推动养老保险制度可持续发展。

### 十、大资本建立养老产业投资基金,推动养老产业高效率布局

我国养老产业投资基金有两种组织形式。一是政府为主导,一般由中央部委或省级政府层面出资成立,再吸引金融机构合作;二是完全由社会资本牵头成立,完全掌握决策权,资本运作和项目选择更加灵活。医药企业、险资公司是建立养老产业投资基金最主要的社会力量。社会资本主导的养老产业投资基金,资金规模集中在50亿至100亿元,投资领域实现“公司业务+养老”,以医养综合体、养老社区、大健康产业为主。整体来看,大资本建立养老产业投资基金,在延伸企业产业链基础上,对整个养老产业市场发展有一定的推动作用,12大养老产业分类更加具体,产业规模扩大,养老服务能力提升,养老产业市场将呈现百花齐放的繁荣场景。

## 2022年养老服务业 发展趋势

全国第七次人口普查结果显示,我国60岁及以上人口为2.64亿,占总人口的18.7%;65岁及以上人口1.91亿,占总人口的13.5%,仍处于“轻度老龄化阶段”。预计到“十四五”末,我国60岁及以上老年人口规模将达到3亿,进入“中度老龄化社会”。在“十四五”专项规划引领下,2022年养老服务业将呈现以下趋势。

### 一、六级书记抓养老,实施积极老龄化、健康老龄化将呈现新格局

2022年是全面实施“十四五”规划的关键之年,党中央、国务院高度重视新时期养老服务工作,各级党政领导将养老工作

列入重要日程,形成“总书记-省委书记-市委书记-县委书记-乡镇党委书记-社区书记”六级书记抓养老的工作机制,必将在全国形成落实积极老龄化、健康老龄化战略,建立层层有责任、事事有人抓、养老工作全面动态评估的为老服务新格局。

### 二、统一老年人能力评估国家标准,推动长期照护服务体系更高质量发展

老年人能力评估工作是开展精准养老服务的基础,也将促进养老服务质量提升,提高养老服务人员专业能力。2022年,我国将推动《老年人能力评估规范》国家标准出台,健全老年人能力评估制度,完善全国统一的老年人能力评估工作部署。同时,依托老年人能力评估,推动基本养老服务体系建设和,进一步明确基本养老服务对象,制定基本养老服务清单,实现基本养老服务清单制度全覆盖,推动长期照护服务体系更高质量发展。

### 三、养老服务设施、服务供给、服务监管下沉,社区居家养老服务供给能力将进一步加强

2022年,社区居家养老服务更加注重从“需求侧”出发,推动社区居家养老服务设施、服务供给、服务监管下沉,织密社区居家养老服务网络,创新社区居家养老服务模式,将进一步提升社区居家养老服务供给能力。

“养老服务设施下沉”将推动老年、儿童、残疾养老服务设施一体化建设,建立综合性养老服务中心,提升养老服务设施利用率。“服务供给下沉”将推动社区居家养老服务供给精准化,建立社区养老服务联合体,完善社区志愿服务网络,推动社区资源整合高效利用,提升养老服务质量提升。“服务监管下沉”将推动养老服务效能标准化建设,建立社区养老服务供给准入机制,及时评估、改善社区居家养老服务。

### 四、以事业带产业,推动养老服务事业产业协同发展

我国养老市场全面放开,养老服务营商环境进一步优化,央企、国企、险资、地产等大资本积极布局养老项目,投身养老服务领域,激活养老服务市场。2022年,北京、重庆将全面推行长期护理保险制度,北京首次将“全面推行长期护理保险”纳入政府工作报告,为老年人长期照护权益保障提供政策支持,进一步推动养老服务事业产业协同发展。