

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.153-20220629

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由张盈华撰写的《“十四五”时期推进养老服务体系建设的现状、问题与建议》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

“十四五”时期推进养老服务体系建设的 现状、问题与建议

张盈华

中国社会科学院社会发展战略研究院

摘要：近年来，我国加快养老服务体系建设的步伐，但仍有不少困难和问题。护理型服务供给不足，社区养老用房困难，机构经营风险大，老人“下楼难”，机构“上门难”，养老服务供求“错位”问题突出。建议“十四五”时期，重点支持长期护理服务供给，重点解决社区养老机构用房困难问题，探索“家庭养老床位”“运营风险基金”“整合型长期护理服务”等制度创新。

关键词：养老体系建设；现状；问题与建议

“十四五”期内，我国经济、人口、社会等各方面将发生重要转型。经济方面，将迈入高收入国家行列；人口方面，老年人口将突破3亿，社会抚养负担不

断加重；社会方面，整体进入深度老龄化社会。老年人对尊严生活和幸福晚年的期许更高，对养老服务数量和质量的需求更多，养老服务体系建设和提速提质更加迫切。

进入新世纪以来，特别是党的十八大以来，党中央、国务院高度重视养老服务体系建设和发展，积极应对人口老龄化列入国家战略，老龄事业取得显著发展。但应看到，养老服务体系建设和发展仍有短板，各项政策落地仍有堵点。国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》对未来五年促进老龄事业发展和构建高质量养老服务体系提出要求、作出部署。“十四五”时期，围绕“老有所医，老有所养，老有所为，老有所学，老有所乐”的“五有”目标，构建基础牢固、保障精准、支持有力的养老服务体系，应抓住重点，攻克难点，疏通堵点。

养老服务体系建设和发展历程和现状

我国养老服务体系建设和发展可追溯到上世纪 90 年代，以 1994 年十部委联合发布的《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000 年）》为起点，以 1999 年成立全国老龄工作委员会为契机，以 2013 年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》为助推，以连续编制实施 6 个“五年规划”为引导，经过近 30 年的努力，基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系框架。

纵观近 30 年的发展，我国养老服务体系建设和发展经历了从量变到质变的过程，建设重点由设施转向设施与服务并重，政策施力点由分散到精准，尤其在“十四五”规划中，多处提及“综合”“联合”“整合”，养老服务体系建设和发展走上提质之路。

2006 年之前，我国养老服务设施建设步伐较缓。2005 年全国 65 岁及以上老年人数首次突破 1 亿人，达到 10068 万人，占全国总人口的 7.7%，但当年全国提供住宿的民政机构床位数只有 180.7 万张，而且主要收住的是社会福利或社会救助对象，社会养老服务供给局面尚未全面打开。

“十一五”规划纲要中首次提出“积极应对人口老龄化”，要求加强“面向老年人的服务设施建设”。2009 年，民政部牵头在全国推行“基本养老服务体系建设工程”，养老服务设施建设加速。到 2010 年末，全国 65 岁及以上老年人较 2005 年增加 1866 万人，增幅达 18.5%，年末收养性社会服务机构床位 349.6 万

张，较 2005 年增长 113.3%。在全部民政床位中，养老机构床位占到九成以上，达到 314.9 万张，但以农村养老服务机构床位为主，占比 71.4%，城市养老服务设施建设仍显较缓。

“十二五”规划纲要中首次提出“居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系”框架，在继续扩大设施建设的同时，提出加快发展社会养老服务的任务。2015 年，原国家卫计委、民政部、发改委等九部门联合发布《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》，全面推进医养融合发展。到 2015 年末，全国各类养老床位共 672.7 万张，其中社区留宿和日间照料床位占到 44.3%，达到 298.1 万张，城市社区养老服务机构床位数显著增加。

“十三五”规划纲要中首次提出“探索建立长期护理保险制度”，在前两个“五年”分别推进设施建设和养老服务供给基础上，增强养老服务购买力，加强养老服务质量监督。2016 年 6 月，承德等 15 个城市启动长期护理保险制度试点，2020 年 9 月，增加 14 个城市并启动第二轮试点，除了国家级试点以外，其他地区也在积极探索长期护理保险制度方案。到 2020 年末，长期护理保险参保人数超过 1 亿人，享受待遇共计 83.5 万人。各地试点积极性很高，反映出对经济可负担、质量有保障的养老服务的需求十分迫切。

经过三个“五年”的推进，我国养老服务事业得到长足发展。到 2020 年末，全国养老机构床位数达到 821 万张，其中社区养老服务机构床位数 332.8 万张，医养结合机构床位数 158 万张。按照《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，到“十四五”末，养老服务床位总量将超过 900 万张。

养老服务体系建设的供需矛盾问题

（一）机构养老的服务供求仍有“错位”。尽管养老服务机构床位数不断增加，社会资本参与度不断提升，但服务供给还不能有效满足需求。调研显示，居家养老服务需求位列前三的依次是上门看病、上门护理和康复治疗，首选这些需求的老年人占 60 岁及以上被调查者的比例分别是 28%、23%和 21%，排位靠后的依次是陪同看病（占比不到 6%）、上门探访和上门做家务（各自占比均未到 3%），首选老年饭桌或送饭的不到 1.5%。而在以健康老人为主的调查中，上门看病的需求不高，更多的是疾病预防和心理咨询方面的需求。可见，养老服务的需求具

有分层性，对机构养老的需求主要是护理型服务。

从国际比较看，2019年OECD成员国每千名65岁及以上老年人平均拥有长期护理床位数（含医院和养老机构）42张，相比而言，按“十四五”规划目标值顶格计算，到2025年我国养老服务机构护理型床位数大约是500万张，每千名65岁及以上老年人拥有的养老服务机构护理型床位只有20余张。在满足老年人对护理型服务的需求方面，与发达国家还有不小的距离。

护理型服务供给不足，造成养老机构大量床位闲置，床位利用率不高。2020年，注册登记的各类民政服务机构床位共计515万张，其中养老机构床位488.2万张，占比超过九成，但入住人数总计不到240万人，床位利用率不到一半。

在每千名老年人拥有养老机构床位数仍较低的情况下，国家加大支持、社会资本加大投入建设养老设施，但另一方面，出现相当大规模的“床位剩余”，这说明，机构养老的供求发生错位。加大力度推进护理型养老服务发展，既重要也迫切。

（二）居家养老和社区养老仍有“堵点”。大多数情况下，老年人首选居家和社区养老，只有在生活不能自理且不愿增加家人负担的情况下，老年人才会考虑入住机构。对于选择居家和社区养老的人来说，急诊急救是最大的需要和担忧。但从供给端看，居家和社区养老服务机构面临不少困难，造成服务供给不足。

护理型服务人员短缺。各级政府出台了养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策，解决职业培训的经费问题，但对护理型服务人员供给的促进作用有限。据OECD统计，2019年成员国每百名65岁及以上老年人对应的上门长期护理服务人数平均为2.7人，照此计算，我国提供上门长期护理服务的人数至少应有500万人，但2020年，全国注册护士共471万人，即使这些护士全部提供上门长期护理服务，仍有很大缺口，更何况他们还要为数十亿人次提供医院护理服务。由于职业成就感不强，劳动强度大，劳动保护不够，待遇报酬不理想等原因，养老机构的护理型服务人员短缺问题始终未能有效解决。

用房不足且租金高。开展社区养老服务的机构面临用房难的问题。在城市中，老年居民多住在城市中心地带，社区设施老旧，交通拥堵，房屋空间狭小，养老机构寻找合适物业有困难。社区提供的免费用房往往面积小、位置偏，租用物业

又会给养老机构带来很大成本压力，用房难成了养老服务进社区的最大堵点。中央文件多次提出，鼓励将闲置厂房、学校、社区用房改造为养老机构，但实践中，由于租金回报少，这些物业的持有单位会以“防止国有资产流失”为名，拒绝向养老机构出租名下物业。

服务对象中断交费难避免。养老机构的收费主要有三项，包括床位费、护理服务费和日常生活费。调查显示，老年人及其家庭的支付意愿主要在 3000—10000 元/月之间。居民收入差距较大，无力负担或将养老服务列在家庭支出末尾的人不在少数。为了避免服务对象中断缴费带来的损失，养老服务机构会收取入住保证金，但各地政府对此有严格限制，规定保证金或押金不得超过每月服务费的 6—8 倍，而对于欠费超出保证金或押金的情况，并没有给出具体办法。很多养老服务机构不愿担此风险，在收住老人时会“挑肥拣瘦”“嫌贫爱富”，拒收现象时有发生。

实施服务的环境不便利。第一，照护难。由于社区用房紧张，很多日间照料中心设在养老综合服务设施内，与老年人活动室、老年餐厅、助餐助浴设施等混在一起，无法有效开展长期护理、喘息照护。第二，下楼难。城市社区以楼房为主，老旧小区没有电梯，失能半失能人员上下楼不便，无法“日托”，也无法享受餐桌服务。第三，上门难。很多老年人住房老旧，房屋适老化条件差，难以上门实施助行、助浴等基本护理项目。同时，运营机构人手不够，也很难满足所有失能半失能人员的上门送餐需求。

“十四五”时期推进养老服务体系建设的建议

针对机构养老服务供求错位、居家和社区养老服务堵点仍存的问题，为落实“十四五”养老服务体系建设规划，应聚焦关键需求，补齐关键短板，发挥好财政引导作用。重点建设长期护理服务体系，解决老年人最担心的长期护理问题 and 最迫切的上门护理需求。

（一）重点支持长期护理服务体系建设。“十四五”时期，应夯实由专业机构全天候照护、社区日间夜间照护、居家上门照护、家庭互助照护等四个支柱构成的长期护理服务体系框架。加大力度建设医养结合机构，增加长期护理床位；将长期护理床位数、长期护理服务人员数与 65 岁及以上老年人数按比例挂钩，

纳入地方政府国民经济和社会发展规划；整合各渠道支持养老服务的财政资金，在老年护理津贴、高龄津贴稳步增加的基础上，对有长期护理需求的老年人予以倾斜。

（二）切实解决养老服务机构用人和用房的两难问题。针对用人难的问题，鼓励地方政府购买线上和线下养老服务技能培训课程，扩大政府采购的培训对象范围，增加护理型服务的人才储备。合理利用失业保险基金和就业促进资金，扩大以奖代补、稳岗补贴、社保补贴、职业培训补贴的对象范围，鼓励养老机构雇用更多护理型服务人员。鼓励地方政府购买养老服务时按职业技能等级差别定价，激发养老服务人员提升技能的主动性。针对用房难的问题，可按照各地一次性建设补贴标准，设立社区养老机构的“租房补贴”，并纳入中央财政支持基本养老服务的政策中，使养老服务设施的建设与租赁并举。

（三）支持改善上门服务的实施条件。第一，拓宽政府补贴实施适老化改造的对象范围，由特困和建档立卡老人扩大到符合条件的长期失能老人，重点支持上门护理条件极差和重度失能老人的住房适老化改造。第二，借鉴地方实施“家庭照护床位”制度的经验，由政府出资对符合条件的家庭进行养老床位适老化改造，增强上门护理的便利性，改造后的床位可由社区养老机构认领并负责提供上门服务。第三，加快推进智慧健康养老信息平台建设，向农村地区扩展，解决独居老人缺少应急监视的问题，为符合条件的老年人提供智能监控设备补贴，重点支持重度失能、高龄、独居老人和失独老年人。

（四）校准政府对社区养老机构的补贴。第一，引导社会资本积极投入社区养老机构建设。对公益性强、连锁化、品牌化运营的民办社区养老机构，延长政府担保贴息周期；引导城企联动普惠养老资金向社区养老机构倾斜，带动社会资本加大对社区养老机构的投入。第二，改变养老服务补贴仅以家庭经济状况为条件的发放标准，将失能等级纳入遴选条件，向重度失能失智老年人提供护理津贴，中央财政支持应有所侧重，对重度失能发生率高、高龄老年人口比例大的地区予以倾斜。第三，设立由地方政府担保、养老机构出资的“运营风险基金”，对非养老机构自身原因造成中断缴费的，由风险基金先行垫付，再行追索。

（五）创建整合型长期护理服务供给机制。建立整合机制，将各类机构提供的家政、养老、医疗、康复、保健等碎片化服务连接起来，构建长期护理服务联合

体。上世纪 90 年代，英国率先将长期护理服务管理引入社区养老服务体系建设中，重心由服务质量管理转向服务资源整合，整套机制的核心枢纽是“照护经理”。2000 年日本建立长期护理保险制度，引入长期护理服务管理，在 30 分钟生活圈内设立地区综合照护中心，配备照护经理，为有需要的老年人制定长期护理服务规划，负责联合区域内的医疗、护理、康复、预防保健、家政、志愿服务等资源，从而确保长期护理服务高效、准确的递送。这些经验可供我国借鉴。

CSS CAS

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐