

中共中央 国务院 关于深化养老服务 改革发展的意见

银发经济是最确定 最稳定的大产业

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出：“发展银发经济，开发适老化技术和产品，培育智慧养老等新业态。”此举彰显银发经济在国家发展战略蓝图中的重要位置。

2024年被行业称为中国银发经济元年，其标志性事件是2024年《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》发布实施，我国正式提出发展银发经济。

其一，确定性。我们身处百年未有之大变局中，而全球老龄化进程是确定的，依托银发群体发展银发经济的方向也是确定的。

其二，稳定性。科技浪潮与商业变革之下，企业生存周期愈发短促，银发经济能稳定孕育长寿企业，打造百年老店。

其三，大产业。老龄化是一个全新的社会形态，甚至催生出“经济银发化”。目前，中国银发经济正迎来四大历史性机遇，分别是政策机遇、需求机遇、转型机遇、科技机遇。其中，需求机遇最值得关注。新中国成立以来的三次人口出生高峰，造就当下老年人口增长高峰。特别是“6060”群体——上世纪60年代出生的人陆续步入60岁，这些“新生代老年人”消费意愿强、消费水平高，是银发经济的新动能。

同时，中国创新提出“备老经济”概念，为积极应对老龄化未雨绸缪。如果以40岁至60岁的人群为“备老群体”，其规模已高达4.3亿，加上已步入老年的3亿人群，二者合计约占全国总人口的一半，共同构筑起银发经济坚实的消费根基。

不久前，复旦大学老龄研究院《中国银发经济报告2024》预测：人均消费水平中等增长速度的背景下，2035年中国银发经济规模为45.35万亿元，占GDP比重为22.67%；2050年银发经济规模为98.22万亿元，占GDP比重为24.55%。

银发经济覆盖面广，横跨一、二、三产业，但经审慎研判，认为以下三大产业是银发经济未来发展的重中之重：

第一，银发健康产业。这是银发经济的第一大产业，老年人最关注健康，健康是所有老年人的刚需和刚需，无关年龄高低、身体健恙、文化素养、城乡地域。我曾说过：“有了健康，高龄不是问题；但没有健康，低龄也是问题。”因而，推动健康老龄化，是我国以低成本应对人口老龄化挑战的战略抉择。

要强调的是，健康领域还存在认知误区，医疗虽至关重要，但在产业视角下，其所占比重实则有限。未来，健康教育、健康管理、康复护理、功能食品、心理服务等领域都有望成长为银发健康大产业。

第二，银发制造业。这不仅是指康复辅具行业，而是涉及美好养老生活各环节、各环节、全生活领域，是一个有数十万亿前景的巨大产业。

当前，中国银发制造业无论是数量还是质量，都处于起步阶段，前景广阔，潜力巨大。相较于日本适老化产品的数万种品类，中国仅有数千种，差距明显。实际上，中国拥有全世界最完整的制造业产业链，占全球约三分之一体量，我们什么都可以制造，不是做不到而是想不到，当前我们欠缺的是研发和使用场景体验。

第三，银发文化产业。新时代养老模式正经历深刻变革，从生存必需型加速迈向享受型、发展型、参与型，由传统“养老”迈向“享老”。“养老”侧重物质供给，而“享老”则聚焦精神文化滋养，老年人对物质的需求终有边界，而对精神文化的需求是无边无际。

从显性层面来看，老年人的精神文化需求丰富多彩，涵盖电视、电影、阅读、文学艺术、舞蹈等传统领域，也囊括银发美丽产业的服装服饰、美容美妆、整容迭代将逐步化解物业与资金难题。发展银发经济，物不是问题，人才是问题，还需要更多人才投身这个最确定、最稳定的大产业。

《生命的对话》作者理查德·莱德和戴维·夏皮罗提出“人有多次成长”的精妙论断。

综上，银发经济作为顺应时代潮流、契合社会需求的新兴经济力量，仍面临人才紧缺、物业紧张、资金紧缺等诸多挑战，但从长远视角观察，技术进步、商业迭代将逐步化解物业与资金难题。发展银发经济，物不是问题，人才是问题，还需要更多人才投身这个最确定、最稳定的大产业。

(人民康养)

深化养老服务改革发展是实施积极应对人口老龄化国家战略的迫切要求，是保障和改善民生的重要任务，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定。为加快建设适合我国国情的养老服务体系，更好保障老有所养，让全体老年人安享幸福晚年，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持尽力而为、量力而行，增强科学预判、做好前瞻部署，加快健全养老服务网络，优化居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局，强化以失能老年人照护为重点的基本养老服务，健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系，加强老年健康促进，推动养老服务扩容提质，进一步激发养老事业和养老产业发展活力，更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

主要目标是：到2029年，养老服务网络基本建成，服务能力和水平显著增强，扩容提质增效取得明显进展，基本养老服务供给不断优化；到2035年，养老服务网络更加健全，服务供给与需求更加协调适配，全体老年人享有基本养老服务，适合我国国情的养老服务体系成熟定型。

二、加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络

(一)建设县级综合养老服务管理平台。依托县级特困人员供养服务机构和养老服务信息系统，建设综合养老服务管理平台，在承担兜底保障职能基础上，拓展和强化服务示范、行业指导、应急救援、资源协调等综合功能，统筹推动县域养老服务资源高效利用。省级、市级养老机构要推动优质资源下沉，增强对县级综合养老服务管理平台的技术支持、示范引领、人才培养作用，促进区域联动。

(二)加强乡镇(街道)区域养老服务能力建设。依托乡镇(街道)敬老院、优质民办养老机构等，改扩建为区域养老服务中心，发挥专业照护、服务转介、资源链接等作用，促进上下联动，推动供需衔接。支持有条件的地方推动乡镇(街道)敬老院由县级民政部门直管，探索推广委托运营，提升服务管理质效。

(三)完善村(社区)养老服务设施站点。发挥乡镇(街道)区域养老服务中心带动作用，采取“中心+站点”等方式，大力发展嵌入式社区养老服务设施、互助性养老服务站点，完善老旧小区养老服务设施，加强与教育、卫生健康、文化等公共服务设施的综合利用，建设“一老一小”服务综合体。发挥设施站点连接家庭与社会服务的作用，及时收集和转介服务需求。

三、贯通协调居家社区机构三类养老服务形态

(四)巩固居家养老基础作用。完善老年人床边、身边可感可及的养老服务政策措施。健全家庭养老支持政策，探索为居家

失能老年人建设具有连续、稳定、专业服务功能的家庭养老床位，开展老年人家庭成员照护技能培训。积极培育专业化服务机构，鼓励社区和家政、互联网平台企业等上门提供老年助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等多样化服务，更好满足居家照护服务需求。加快适老住宅建设，推进家庭适老化改造，支持老旧小区加装电梯，加强无障碍环境建设。

(五)强化社区养老依托作用。扩大社区养老服务有效供给，依托社区为居家养老提供有力支持。发展嵌入式社区养老服务，大力培育专业化、连锁化、品牌化运营的社区养老服务机构，整合周边场地设施等资源，推行“社区+物业+养老服务”，增强专业照护、日间照料、康复护理、上门服务等功能。将社区养老服务纳入城市一刻钟便民生活圈建设重点内容。探索老旧小区养老服务供给有效途径，推动完整社区建设。探索开展“养老顾问”服务，提供专业咨询、委托代办等助老项目。村(社区)“两委”要把服务老年人作为重要职责，掌握辖区内老年人情况和需求，协助开展养老服务。补齐社区老年人活动场所短板，开展文体娱乐、社会交往等活动。加强孤寡老年人探访关爱服务。

(六)优化机构养老专业支撑作用。根据服务对象和设施条件，因地制宜推进养老机构分类改革，调整完善供给结构。兜底保障型养老机构主要收住特困老年人和经济困难失能老年人等；普惠支持型养老机构面向全体老年人开放，由设区的市级政府制定支持办法，加强收费引导管理；完全市场型养老机构实行充分竞争、优质优价，满足老年人多样化需求。健全公办养老机构运营机制，在做好兜底保障基础上，向社会开放空余床位，扩大普惠养老服务，建立健全收入管理和绩效激励制度。充分发挥养老机构技术创新示范、服务技能培训、设备推广应用等作用，推动专业化服务向居家和社区延伸。加强残疾、失能老年人照护服务，着力增加护理型床位供给，引导养老机构积极收住失能老年人，发展长期照护和认知障碍老年人照护服务。探索“老年父母+残疾子女”家庭共同入住养老机构或其他照护机构，支持有条件的养老机构收住重度残疾人。

(七)促进医养结合。强化医疗卫生服务与养老服务在政策体系、服务制度、业务流程等方面的有机结合，加强疾病防控。加强养老服务机构和医疗卫生服务机构协同，强化整合照护，健全稳定顺畅的双向转接绿色通道，简化转诊就医程序。根据养老机构内设医疗机构需要，依法依规赋予相应处方权。鼓励具备相应医疗条件的养老机构依法依规开展安宁疗护服务。加强失能高危人群早期识别和失能预防，开展健康指导和综合干预。

(八)加快补齐农村养老服务短板。因地制宜扩大农村养老服务供给。将发展农村养老服务作为实施乡村振兴战略的重要内容，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。大力推进互助性养老服务，健全农村留守、高龄、失能、残疾等老年人探访关爱

和应急救援服务机制。鼓励农村集体经济组织发展养老服务，引导社会力量积极参与。有条件的地方可按规定开发设置农村助老岗位。引导城市养老服务机构运营农村养老服务设施，促进城乡养老服务均衡发展。

(九)加强和改进养老服务综合监管。健全养老服务标准和评价体系。完善养老机构登记备案管理，加强预收费监管。建立健全居家社区养老服务管理制度，完善养老社区等监管机制。健全养老服务应急管理体系，全面落实安全生产责任制，压实养老服务机构、有关管理部门及地方党委和政府责任。加强老年用品质量监管。四、构建养老服务事业产业发展三方协同机制。

(十)发挥养老服务事业发展政府主导作用。强化政府对养老服务的规划引导、政策支持、组织保障、监督管理，扩大普惠性、基础性、兜底性养老服务供给。兜底性养老服务设施主要由政府依规划建设供给。完善基本养老服务清单制度，优化服务内容，健全服务供给、评价和动态调整机制。建立促进普惠养老服务高质量发展机制，加大设施建设和场地供给支持力度，大力发展价格可负担、质量有保障、运营可持续的普惠养老服务。完善老年人能力综合评估制度，评估结果全国范围互认、有关部门按需使用。建立常住地养老服务供给机制，完善养老服务补贴异地结算、服务资源对接等机制，推进京津冀、长三角、粤港澳大湾区等养老服务一体化。

(十一)发挥养老服务产业发展市场配置资源作用。充分激发市场活力，支持各类市场主体按市场化原则积极参与养老服务，完善社会化运营机制和扶持政策落实评价机制，推动养老服务产业规模化、集群化、品牌化发展。推动国有资本参与发展养老服务，完善分类考核评价。鼓励国有企业、事业单位盘活闲置资产开展养老服务，实行委托运营的，按稳定经营预期原则确定租期；运营方有较大投入的，租期可适当延长。鼓励外商投资国内养老服务产业并享受国民待遇。大力发展银发经济，加强老年用品研发和推广，丰富养老服务场景，释放养老消费潜力。开发旅居养老市场，因地制宜发展康养旅居等新业态，推动旅居养老目的地建设。

(十二)发挥养老服务社会参与作用。强化社会互助共济功能，构建基层党组织领导，基层群众性自治组织统筹协调，社会组织、社会工作者、志愿者等力量参与的社会支持养老服务格局。通过政府购买服务等方式，大力培育养老服务社会组织、基层老年人组织，发展助老志愿服务，探索建立养老志愿服务时间储蓄管理制度。鼓励通过设立慈善信托、社会捐赠等方式支持开展养老服务。深化拓展“银龄行动”，鼓励老年人按规定参与乡村振兴战略实施、文明实践活动等。

各地区各有关部门要结合实际抓好本意见贯彻落实，积极稳妥推进改革，尊重老年群众意愿，不搞齐步走、“一刀切”。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

(据新华社)