

“十五五”时期以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的实践路径

朱 浩¹,陈 功²

(1. 华东政法大学政府管理学院;2. 北京大学人口研究所)

摘要:老龄社会治理将人口老龄化嵌入国家治理现代化的宏大叙事,是新时代应对人口老龄化的系统治理方案。作为老龄社会治理的首要任务,养老服务高质量发展不仅关注养老服务质量 and 效率提升,而且更加关注养老体系的构建和完善,这种广义理解使其与老龄社会治理现代化存在必然的逻辑关联。养老服务高质量发展具有的人本主义价值目标导向、资源配置的整体性和系统性以及技术治理特质,要求持续强化供给侧驱动、需求驱动、政策和技术驱动,以需求满足和实现人的全面发展为目标,发挥市场机制作用以推动养老事业和产业协同发展且实现制度与技术之间的良性循环,从而对老龄社会治理现代化形成系统支撑。基于二者内涵廓清和逻辑关联,分析养老服务高质量发展中的问题:供给结构性失衡导致内生动力不足,需求未充分激发和满足导致“行动-目标”堕距及政策保障和技术支撑难以转化为治理效能。面向“十五五”,要立足中国自身禀赋优势和老年人需求特征,从发挥政府“元治理”作用、满足和激发老年人需求、加强制度创新和技术赋能等方面不断推进养老服务高质量发展,持续激发现代化的创新活力和内生动力,以老龄社会治理现代化水平的不断提升而更好地支撑和服务中国式现代化的实现。

关键词:“十五五”时期;养老服务;高质量发展;老龄社会治理现代化;美好生活需要

党的二十大报告提出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”^{[1]28}“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”^{[1]22},要求在深入实施积极应对人口老龄化国家战略过程中,充分考虑中国式现代化的人口规模巨大特征以及高质量发展作为中国式现代化的本质要求,持续推进社会化养老服务体系的均衡充分发展,协调人口均衡发展与社会经济可持续,以不断推动老龄社会治理现代化和中国式现代化总体目标实现^[2]。“十四五”时期,我国已进入中度老龄化阶段,规模巨大的人口老龄化特征及养老服务发展中的不平衡不充分构成了中

国特色老龄社会治理的重大挑战,实现养老服务高质量发展成为其首要任务和核心内容。面向即将迈入的“十五五”新征程,养老服务高质量发展一方面要基于老年人对美好生活的向往和追求,实现服务从“无”到“有”、从“有”向“优”迈进;另一方面要基于养老服务存在的“散”“碎”“弱”等特征^[3],强调整个体系发展的提质增效,使其与老龄社会治理现代化密切联系在一起。

基于养老服务高质量发展与老龄社会治理现代化两者关系的理解,系统思考当下养老服务发展中存在的不平衡不充分问题,深入分析

引用本文:朱浩,陈功.“十五五”时期以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的实践路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(3):77-88.

基金项目:国家社会科学基金一般项目(22BSH110)

作者简介:朱浩(1981—),男,副教授,博士,主要从事社会保障研究。E-mail:zhuhao2006@126.com

其限制条件和因素,探讨在“十五五”时期如何通过主体的有效合作,实现老年群体多层次、多样化需求的精准匹配并不断提升制度效能,以养老服务高质量发展助推老龄社会治理现代化,切实提升老年人的获得感、幸福感和安全感。

一、以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的理论逻辑

作为一项重要的民生内容,养老服务在新发展阶段的高质量发展既是老龄社会治理现代化的内在要求,也是人口规模巨大的中国式现代化特征的重要体现。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》强调,要“覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务供给进一步扩大”^[4]。党的二十届三中全会决定提出,要“以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略,健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系,促进人口高质量发展。”^[5]^[37]《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》则聚焦“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”^[6]。这些政策文件都强调了养老服务的全局性和系统性,提出要在中国式现代化大背景中看待养老服务的高质量发展,正确认识其与经济和社会系统之间的关系,以高质量的产品和服务满足老年人的美好生活需要,从而为提升老龄社会治理现代化水平创造良好环境和条件。

1. 养老服务高质量发展的内涵和外延

高质量发展的相关讨论主要围绕资源配置的协调与均衡、衡量指标的多维和综合性、治理机制和体制创新、经济社会协同和人本主义等内容展开,重点关注生产与需要的动态平衡、系统发展和多维评价、创新引领、价值目标导向,不仅强调经济和物质层面(产品和服务)的质量满足人民日益增长的需要,更强调人的发展。这种理解应用于养老服务领域,要求必须广义、多维度、系统地认识养老服务高质量发展的内涵,推动其从服务对象(老年人)与服务人员之间互动的客观标准和感知走向广义理解的养老服务体系高质量发展。

狭义层面,养老服务高质量强调养老服务作为一般服务的消费品属性,认为区别于物质产品,养老服务具有无形性、主观性和互动性,在衡量和认识上要更加注重体验和感知。如,Parasuraman 等认为服务质量取决于顾客购买前的期望、感知过程的质量及感知的结果质量,服务质量是这三者的乘积^[7];Gronroos 则提出,服务对象是将服务质量的期望(即期望服务质量)与实际感知的服务水平(即体验的服务质量)进行比较来判断服务质量的^[8]。在此基础上,国内研究构建了社会化养老服务、政府购买居家养老服务的质量指标体系^[9-10]。

广义层面,养老服务高质量发展强调服务体系而不是养老服务的消费品属性。对此,杨翠迎等认为该体系不仅适当、达标,且服务模式、管理、实施结果等都应是有效、充分、科学和高品质的^[11];陆杰华等认为,养老服务高质量发展需要统筹供给侧改革与需求侧管理、多元责任主体、养老与其他老龄服务、硬件与软件建设、地区及城乡养老这五对关系^[12]。从制度框架分析,养老服务高质量发展不仅强调制度设计和体系建设,保证人人享有基本的养老服务,而且重视养老服务制度的落实与实施效果^[13];从内容分析,养老服务高质量发展更加强事业和产业协调、服务标准化和个性化结合、需求精准性和有效需求的满足;从系统层次分析,养老服务高质量发展与经济社会系统的高质量发展相统一,强调在供给侧改革中与其他子系统保持良好互动与相互促进。

2. 老龄社会治理现代化的理解和认识

老龄社会治理是国家治理理念与人口老龄化具体结合而进行的治理体系和治理能力演绎,“嵌入”国家治理体系之后,其与国家治理体系呈现出明显的“耦合共生”关系^[14]。作为中国式现代化的重要内容,老龄社会治理将人口老龄化嵌入国家治理现代化的宏大叙事,是新时代应对人口老龄化的系统治理方案,其内涵理解需要与国家治理现代化的要求和历史使命联系起来。对老龄社会治理现代化的内涵理解,一方面要强调我国老龄社会的特色,关注其对经济、政治、文化等系统带来的多重张力^[15];另一方面要关注老龄社会的治理体系建设及治

理能力,既要回应“由谁治理”“如何治理”,也要关注治理效能如何,目标在于不断增进老年人及全体公民的福祉并服务于国家治理现代化建设。

中国老龄社会治理的现代化进程既有社会治理的一般特征,也与西方发达国家有一定差异,其“未富先老”和人口规模巨大的老龄化特性、“家国一体”和“一核多元”的政治体制及“以人为本”的价值目标等^[16-17]已跳脱出“西方中心论”或福利国家的理论解释,形成了中国特色的中国式老龄化自主知识体系^[18]。在这种语境下,我国老龄社会治理不仅要正视老龄化带来的经济社会压力和挑战,也要求经济社会子系统进行“适老化”调整,这种调整是一种全局的、动态的整体性治理和综合性治理^[19]。老龄社会治理整体嵌入国家治理现代化的过程,强调国家主导的“元治理”、主体之间的系统协同、资源约束下的治理成本等^[20],在有为政府和有效市场充分结合的基础上,实现主体协同和资源整合,统筹推进老龄事业的高质量发展。老龄社会治理要求其自身现代化的推进必须深度挖掘中国老龄社会治理的要素、人口和社会文化禀赋^[21],将特征转化为优势,同时要深度考虑老年人口的巨大规模、未富先老、城乡和区域的结构失衡等特征,以老年人全方位、全生命周期需要为本位,创新中国式养老的内容与形式^[22]。与此同时,不能单一地认为老龄社会治理现代化只是应对老年人的问题,而应是全生命周期应对老龄化、增进不同年龄群体的参与和代际融合,实现适老化治理、整体性治理^[23]。

中国老龄社会治理需要明晰谁来治理、如何治理及政策执行能力等。当前,老龄社会治理还存在主体责任不明晰、共治体制机制不完善、全域部门的协同共治尚未形成等问题,如何进一步明晰主体边界,打造有为政府、有效市场,持续提升其治理体系和能力建设成为重要内容。在我国“一核多元”的老龄社会治理架构中,国家和政府必须充分发挥“元治理”作用,推动多元主体共同参与,在互动协同中推进治理架构的优化和完善。在治理进程中,党和政府要坚持和完善“共建、共治、共享”的社会

治理制度,引导企业、社会组织、家庭和个体等多元主体参与,打造老龄社会治理共同体,不断凝聚治理资源和制度优势。同时,贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略,力求从整体系统层面实现资源整合,依靠治理理念、治理方式和治理效能的不断提升确保老龄社会治理发展方向与中国式现代化同步,实现人口整体的高质量发展和个体的充分发展^[24]。

3. 养老服务高质量发展与老龄社会治理现代化的逻辑关联

养老服务高质量发展的内涵理解以及老龄社会治理现代化的总体性特征,要求从广义层面理解养老服务高质量发展的内涵,同时将养老服务高质量发展内嵌于治理现代化进程,实现其与老龄社会治理现代化的逻辑关联。作为老龄社会治理的首要任务,养老服务高质量发展不仅关注养老服务质量和效率提升,而且更加强调体系的构建和完善,从对象、内容和方式上不断拓展创新,在多元主体协同、产业和事业协同、养老与经济社会子系统协同中致力于全周期服务需求的满足、实现人的发展。养老服务高质量发展的人本主义价值目标要求基于老龄人群结构的异质性实现服务供给,而资源配置过程中则必须坚持整体性治理、系统治理和技术治理,将提升治理效能作为体制机制创新的目标衡量,从而突出养老服务高质量发展对老龄社会治理的重要性和必要性。

面向“十五五”,养老服务高质量发展需尊重中国特色资源禀赋和现代化要素特征,强调供给侧驱动、需求驱动、政策和技术驱动,实现养老服务从“基本养老”走向“品质养老”,同时寻求整个体系发展的提质增效,不断提升老龄社会治理现代化水平,并以其支撑和服务中国式现代化。养老服务高质量发展与老龄社会治理现代化的逻辑关联如图1所示。

第一,供给侧驱动是养老服务高质量发展的内在动力,意味着要充分发挥市场机制作用推动养老事业和产业协同发展,激发和培育政府与市场、国家与社会的双引擎和双动能,实现政府、市场、社会的互惠共生与良性互动。通过“以质量换数量”“以存量换增量”“以效率换结构”“以空间换时间”等战略路径^[25],推动养老

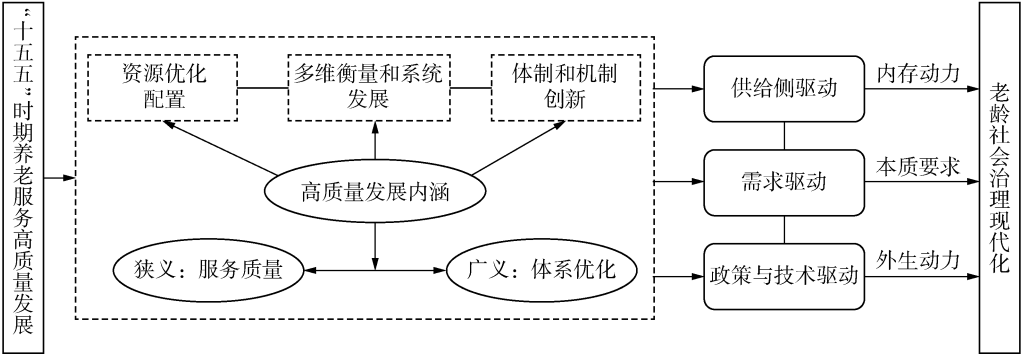


图1 养老服务高质量发展与老龄社会治理现代化的逻辑关联

服务产业全面升级,在促进养老服务市场的繁荣壮大的同时为经济增长注入活力。供给侧改革要求进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用,正确处理好政府、市场、社会、家庭等主体之间的关系,不断实现老龄社会治理的结构优化,提升供给质量和效率,以更好地适应需求结构变动并实现老年人的异质化需求满足。

第二,需求驱动是养老服务高质量发展的基本依据和出发点,意味着要以促进人的全面发展为最终目的,着力满足老年人的多样化、多层次需求:一方面,要坚持现代化本质要求,坚持以人民为中心的发展思想,打造面向全人群、全生命周期的老龄服务体系,推动实现全体老年人享有基本养老服务。另一方面,高质量发展不能停留在老年人生存需要的满足,而应基于老年人口规模巨大、全体人民共同富裕的现代化特征,推动养老服务事业与产业协同推进、医养康养协调发展,着力满足老年人的美好生活需要。

第三,政策和技术驱动是养老服务高质量发展的外生动力,也是老龄社会治理现代化的基本支撑。这就意味着在推进老龄社会治理现代化进程中,要实现制度与技术之间的良性循环,不断加大制度供给和创新,提升政府治理能力和绩效的同时要将 AI+、大数据、云计算、物联网等现代技术与养老服务深度融合,依靠“数据驱动”“平台决策”等不断匹配场景和需求,为老年人提供精准便捷可及的服务赋能。

二、以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的现实困境

进入新发展阶段,社会主要矛盾的变化、人

口结构的转型及人民群众对美好生活的向往,使得老年人对养老服务的品质、效率、便利性、均等化等要求和预期均不断提高,要求尽快打造更加充分、更加均衡、优质精准的养老服务体系。实现养老服务的高质量发展,既是践行新发展理念引领民生领域发展的必然结果,也是促进社会公平正义、扎实推动共同富裕的内在要求,更是推动老龄社会治理现代化的应有之义。尽管如此,也要看到经济结构转型、人口老龄化持续加剧等内外部因素带来的不确定性和复杂化,及其对“十五五”时期养老服务高质量发展提出的极大挑战。养老服务高质量发展驱动老龄社会治理现代化的三大机制尚需进一步优化。

1. 供给侧驱动:结构性失衡导致内生动力不足

在中国老龄社会治理“一核多元”架构中,“家”和“国”的关系十分重要,但就社会化养老服务供给体系构建来说,处理政府和市场关系是核心,既要强调发挥政府的“元治理”角色,消除制度体制障碍,为市场创造有利环境,也要发挥市场在资源配置中的决定性作用,为产业升级提供系统支持。

实践中,政府与市场之间的边界往往呈交叉性与模糊性,尚难以在厘清政府、市场、家庭等主体责任边界的基础上实现多元主体的协同合作。如,基本养老服务项目存在政府责任缺位现象,尽管低保、高龄、失能、独居、失独老年人及优抚对象的需要得到了重点关注,政府为其提供了生活照料、医疗护理、精神慰藉、巡访关爱等一系列服务,但在地方实践中尚未完全

将“六助”生活照料类服务及日托、机构托养、家庭照顾者护理知识培训等服务纳入政府责任清单。由于政府与购买方权责地位不对等,政府购买过程中也可能存在风险不对等、收益不对等情况,后续利益无法保障时有发生。非基本养老服务领域则经常出现政府责任过大或过于依赖财政支出,没有更好发挥市场、社会等多元主体积极性等现象。加之较强的政府行政干预、不合理的风险转嫁和政策的前后一致性较差等,极大影响了社会资本参与意愿和养老服务的合作生产。

与此同时,市场在资源配置中发挥的作用尚不明显,养老事业和产业协同发展水平不高。一是市场供给能力和质量还难以有效匹配老年群体的实际需要。尽管政府出台了许多促进养老产业发展的优惠政策,但这些政策往往比较宏观笼统、可操作性不强或难以落实。此外,由于市场运作的法规及行业标准不够完善,许多政策尚处于探索或试点阶段,不利于养老产业的规模化与持续发展。二是养老服务事业和产业难以充分协同。养老服务产业需基于成本、客户价值和市场竞争实现定价,但政策目标的定位往往使得养老服务需秉持公益性或普惠性要求,从而形成了价值目标的内在冲突,即呈现“公益性”和“市场化”的内在冲突。作为公共产品,政府购买的养老服务价格仍旧要与市场正常价格保持合理区间,否则难以激励社会主体参与从而影响公共产品的供给;作为私人产品,要求按照市场原则进行定价,但支撑企业做大做强要素供给还不充分,融资难问题还比较突出,特别是民营养老机构如果没有优质资产作为抵押,很难获得银行低息贷款,民办、中外合资等主体需对投资回报率负责,从而很难在服务价格上占据优势。价格形成机制的不合理,使得市场服务的价值难以充分显现,养老服务产业的发展很容易陷入后续乏力的困境。

2. 需求驱动:需求未充分激发和满足导致“行动-目标”堕距

“以人民为中心”是国家治理现代化的中国式现代化道路与其他国家现代化道路的本质区别,是中国式现代化的基本价值遵循,更是出发点、落脚点和衡量标准^[26]。在老龄社会治理

进程中,既要考虑“以人民为中心”是中国式现代化的本质要求,应在老有所养方面持续发力,也要关注客体的特殊性,即老年群体的异质性和多样化、多层次需求及城乡区域空间的差异性。当前政策行动中存在的内容结构和空间结构失衡,尚难以实现老年人有效需求的激发和满足,也难以满足其美好生活需要,与高质量发展、共同富裕的目标存在明显的堕距。

(1) 内容结构失衡:养老服务内容难以符合实际需要

新发展阶段,我国社会化养老服务供给力度不断扩大,但其结构性矛盾持续存在,居家、社区和机构尚未很好协调发展、医养康养服务整合不够等问题依然存在,难以在数量和质量方面匹配老年人需求。一是服务类型供需结构失衡。不仅城乡、区域之间存在服务资源分布不均衡,居家、社区和机构三类服务也存在结构匹配问题。如,社区居家养老服务的能力仍旧有限、可及性差,或呈现“有供给无需求、有需求无供给”现象;养老机构中公办和民办结构失衡,公办占比较高,而受制于政策配套不足及落地困难,民办养老机构的发展空间有限。二是床位功能尚未更好地聚焦长期失能老年人的照护需要。经过大力建设,目前我国养老床位总量得到较大改善,但其结构仍有调整空间,需求与供给明显失衡。截至2023年底,我国养老床位合计823.0万张,其中护理型床位占比为58.9%,提前达成了“十四五”规划55%的目标要求,但在养老机构高空床率的情况下,仅有数量要求的政策导向也可能造成养老服务资源的浪费^[27]。三是老年人对连续、稳定和专业化养老服务的需求尚难以满足。社区、居家和机构边界不断被打破,养老服务的专业化水平持续提升,但实践中医养康养资源尚难以有效整合,如社区居家养老对医疗的急、专、全要求与社区卫生服务中心设施和专业人员的不足相矛盾,使得老年人可能难以获得符合其生命周期需要的高质量服务^[28]。

(2) 空间结构失衡:城乡和不同区域老年人需求满足差异性较大

均衡是治理现代化的基本原则,要求养老服务“在均衡中发展”^[29]。基于中国老龄社会

治理的城乡和区域空间差异特征,养老服务均衡发展既要考虑异质化需求的满足、设施和床位的利用率等,也要实现人口与设施空间的耦合,确保每一位老年人都能够享受均等化服务。民政部在相关会议中提出,“十四五”期间要在城镇化和农村地区分别建成“15 min 养老服务圈”及县、乡、村三级养老服务网络。反观当下实践,养老服务资源的城乡分布还存在结构性失衡问题,如,受制于空间布局、功能定位、资源整合、服务成本和质量及邻避效应等^[30],城镇地区的综合为老服务中心、长者照护之家、日间照料中心等社区载体设施的布局和规划尚难以匹配老年人“原居安老”的需求。与此同时,养老机构设施资源的空间布局仍不合理,机构及床位资源存在明显的空间分异^[31]。城镇化核心区域机构设施和床位更为丰富,而郊区养老服务资源较为缺乏,存在中心城区的“一床难求”和郊区的“床位空置”并存问题,这也使得养老服务设施的均衡布局需兼顾绝对数量与床位实际利用率,在追求新增床位的同时亟须提升配置效率。农村地区的养老服务存在供需缺口大、社会化程度低、医养结合发展不足等问题,服务供给总量与结构难以满足老年人多样化需求^[32]。随着乡村振兴的全面推进,“县域”空间单元成为推进农村多层次养老服务的重要语境,而当下县域中的农村老年人普遍面临家庭功能弱化、社会养老保障制度不完善等多重困境,县城辐射带动乡村的能力还较弱,县、乡、村养老设施功能尚不能有效实现衔接互补,难以满足农村老年人“家门口养老”的服务需求。

(3)养老服务市场尚不成熟:老年人的有效需求和美好生活需求难以满足

国家治理现代化强调以人民为中心,要求政策实践面向全年龄、全周期人群的多样化及多层次需求。在新发展阶段,要顺应老年人需求从“生存型”向“发展型”“享受型”演进,不断提升其获得感、幸福感和安全感。然而,当前养老服务市场尚不成熟,不能有效激发与满足老年人的需求,且产业发展也难以满足老年人美好生活需要。《中国老龄产业发展报告(2021—2022)》预测,到2050年,我国老年人口消费潜力或将超过40万亿元,占GDP比重

达12.2%,有望形成经济发展新增长点^[33]。与之相映衬的是,当前老年人消费能力和养老服务的市场供给不足等现象较为突出:一些刚性服务及市场上附加值较高的产品和服务,对普通老年人而言仍存在支付能力不足的问题,而有购买能力的老年人的购买意愿却不高。许多城市老年群体的收入水平基本能够达到入住养老机构的最低收费标准,长期护理保险的全面实施也极大提高了老年人对护理服务的支付能力,但由于他们对价格的敏感性使其并不愿意购买机构养老服务。如,上海2023年城镇职工和城乡居民基本养老金分别达到5470元/月和1400元/月^[34-35],加上老年综合津贴以及财产性收益等,老年人有相对足够的支付能力。然而,相关调查显示,仅有不到20%的老年人有入住养老机构的意愿,其中42.16%的老年人接受机构月收费价格在2000元以下,且居家养老上门服务的自费购买意愿也不高,45.2%的老年人仅愿意支付500元以下的费用^①。现阶段,我国银发经济快速发展,但市场热度尚未达预期,市场发展中提供的多为生活服务类项目,而长期照护、康复护理、心理慰藉等服务相对不足;面向高端人群的重资产养老社区追捧热度高,针对普通大众的养老服务项目还较为缺少,大多数老年人买不到普惠性的养老服务,这种市场供给状况与满足老年人的美好生活需要尚有距离。

3. 政策和技术驱动:政策保障和技术支撑难以转化为治理效能

养老服务高质量发展离不开政策保障力度的不断加强,政策支持是老龄社会治理现代化的关键变量,我们党和政府一直高度重视养老服务事业发展,这构成了治理现代化的重要制度优势。在积极应对人口老龄化国家战略实施过程中,针对质量监管、技术支持、人才队伍建设等,政府出台了一系列为养老服务保驾护航的政策措施,然而落实方面仍存在诸多问题,尚难以为老龄社会治理效能提供良好支持。

① 上海市养老服务发展中心. 上海养老服务需求和供给状况调查报告(2022—2023),2023-12-1(未公开)。

(1) 养老服务监管效能尚待进一步提升

养老服务监管主要回答“管什么”“谁来管”“怎么管”,要推进养老服务高质量发展,就必须不断提升监管的科学性和有效性。当下,居家、社区和机构养老不断走向融合,催生了更加丰富的养老服务内容和设施载体,对服务过程监管提出了更高的要求,而实践中却普遍存在监管不力现象:一是在监管力量方面,执法主体主要在基层民政部门,相较于目前快速增长的养老服务机构和场所,受编制等因素影响,执法人员偏少、监管力不从心。二是在监管领域,居家、社区和机构边界的打破,催生了更多类型的微型养老机构站点载体,而相关标准规范较为缺失、信息不对称较为明显,导致对此类载体的监管难度较大。三是监管内容和方式的日益复杂多元,导致传统常规监管效力不够。当下,养老服务监管内容不仅包括食品、安全、消防、医疗卫生、人员资质、服务质量等多个方面,而且随着“AI+大数据”“互联网+”等新兴技术的快速发展,“互联网+养老”服务也成了监管的重要内容,常规传统的方式已难以实现有效监管,需要借助新技术手段下好监管“一盘棋”,实现“大联合、大监管”。

(2) 养老服务数字化转型面临诸多障碍

随着生成式人工智能时代的到来,以 AI、大数据、云计算、物联网等为内容的智慧技术已经被充分应用于养老服务领域,依靠其技术治理机制创新来推动养老服务高质量发展已成为内在要求。在地方实践中,养老服务中的技术应用越来越广泛,但发展过程中仍存在一些亟待解决的问题:一是智慧养老的规范化和标准化缺失。尽管关于养老服务标准化的政策文件密集出台,但实践中,智慧养老的平台开发、系统架构、交互接口等关键环节往往缺乏统一的行业标准,导致不同产品和服务之间难以实现协同,并存在信息数据中断或不通畅等问题。二是智慧数据未能得到充分共享和整合。如,“一网通办”“一网通管”、养老服务信息平台等可以极大提升养老服务数据的整合程度,但政府各部门间、政府与企业间、老年人与服务商间的信息共享仍存在孤岛现象,导致数据价值得不到充分挖掘,难以为养老服务的精度提供技

术支撑。三是智慧产品和服务适老化程度不足。智慧养老产品和服务在不断丰富和增加,但“数字鸿沟”或“数字适老”等问题仍待解决。虽然冠以智慧标签,但许多养老产品和服务的适老化设计较为欠缺,智能终端产品和服务未能充分基于老年人的生理和心理特征进行设计开发,其功能体验往往难以满足老年人个性化需要,也缺乏场景应用和安全隐患保障,难以适应老年人的行为模式。

(3) 养老服务人才政策激励性不足

随着养老服务人才队伍建设的政策支持力度不断加大,养老护理员的专业化水平不断提升。然而,此类人才队伍仍普遍存在年龄偏高、学历偏低、职业技能偏弱等现象,加之劳动强度大、收入待遇低,导致职业流动性偏高。相关调研显示,养老护理员一天工作时长为 9~12 时最多,占比为 44.39%,且月收入在 4 000 元以下的养老护理员占比高达 36.49%^[36]。为鼓励更多的人才留在养老服务行业,政府对于养老护理员证书的补贴力度不断加大,但由于考试专业化水平不高,即使获得养老护理资格证也难以助力职业发展,“护理员悖论”现象持续存在^[37],而科班出身的护理人才更倾向于医院等晋升渠道通畅、考核机制完善的领域。从人力资源市场看,我国尚未搭建起较好的养老服务人力资源平台,导致养老照护需求和养老护理人员供给存在结构性错配,这既增加了老年人寻找专业养老护理员的难度,也使得养老相关专业人才寻找对口就业机会较为困难。

三、“十五五”时期以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的实现路径

中国共产党领导的制度优势、人口质量红利、新常态下的创新驱动和经济转型升级及新兴技术的应用,为“十五五”时期养老服务的高质量发展提供了良好的环境和条件。与此同时,在外部环境不确定性增加、经济下行压力加大、人口老龄化持续加剧等内外部因素叠加影响下,养老服务高质量发展面临持续挑战,对老龄社会治理的能力和动力产生约束。推进老龄社会治理现代化,需以养老服务高质量发展为引导,解决发展中的不平衡不充分问题,提高供

需匹配度。

1. 发挥政府“元治理”作用,强化供给侧改革激发老龄社会治理现代化的内生动力

在推进老龄社会治理现代化过程中,正确处理政府与市场的关系是关键。

一方面,明晰基本和非基本养老服务,界定政府权责边界,打造共建共治共享的老龄社会治理共同体。清晰界定基本养老服务的对象和服务内涵、精准定位基本养老服务的途径,是解决养老服务政府、市场和社会边界不清的根本前提。政府应进一步调整和优化基本养老服务清单,重点解决包括高龄、失能、经济困难及失能失智等特殊老年人的服务需要,处理好“兜底”和“普惠”、服务保障和经济保障之间的关系。在服务供给层面,政府要鼓励和引导企业、社会组织等参与基本养老服务供给,确保老年人可以获得普惠、均等、可及的养老服务。针对非基本养老服务,则要进一步发挥市场主导作用,通过政策支持与营商环境优化等方式推动市场主体为老年人提供高品质、个性化、多样化的养老服务,形成对基本养老服务的有效补充和协同发展格局,在此过程中构建政府、市场、社会组织、家庭、个体等多主体共同参与的格局,推动老龄社会治理共同体的打造。

另一方面,加强政府与社会资本合作,鼓励社会力量参与提供养老服务,推进事业和产业协同。在供给侧改革中,以市场化为导向、发挥市场在资源优化配置中的决定性作用是改革的核心内容。缺乏趋利性动机和市场竞争的内在激发,仅仅依靠政府规制、行政监管、舆论驱动等外在压力很难提升养老服务质量^[38]。实际上,缺乏市场机制的充分利用,政策效能也难以得到提升,由此,加强政府与社会资本合作成为关键。政府要坚持“政府主导、社会参与、市场运作”,使其与市场运作相协调,不断提高养老服务供给的质量和效率,通过降低门槛和条件、打造公平竞争环境,鼓励各类资本参与投资养老服务,推进养老事业和产业协同发展,特别要鼓励社会化主体基于产业链形成系统思维,通过整合医、养、护、康等产业链资源,实行连锁化、产业化经营,推动企业遵循市场规律参与养老服务,从而满足老年人的多层次和多样化需

求^[39]。与此同时,要进一步强化要素支撑,加快释放产业动能,围绕与养老产业发展密切相关的人才、土地、金融、科技等要素供给,持续为企业投资布局、产品和服务创新提供友好的政策环境。

2. 深刻把握老龄社会治理现代化“人的全面发展”本质特征,强化需求驱动、满足和激发老年人需求

面向“十五五”时期的养老服务高质量发展,要构建需求本位的养老服务供给机制,强调供给和需求的动态平衡、区域和城乡的协调均衡发展,在“增量改革”中不断实现服务内容的增加和扩展,依托机构站点设施的科学布局助力服务可感可及,为老年人提供从居家照料、日托、护理康复、健康管理到临终关怀的全方位和全周期服务。

(1) 打造全方位、全周期的养老服务,促进供需的动态平衡

一是要持续推进服务资源下沉,为老年人提供方便可及的养老服务。在城镇化地区要依托家庭养老床位、社区综合为老服务中心、长者照护之家等载体,推进社区嵌入式养老服务发展;在农村地区要基于县、乡、村三级网络发展和完善,打造区域性养老服务中心,推进养老和医疗卫生资源整合,充分挖掘自身在土地、产业、旅游等方面的资源潜力,助力互助养老服务的发展。二是加大资源投入和服务资源整合,增加多元化服务供给,提升养老服务的可及性。要根据老年人的偏好和需求特征进行科学规划,基于人口、地理空间格局和环境因素等实现养老服务供给的增量扩面,重点为老年人提供助餐、日托、医养结合等服务。同时要适应高龄化社会的需要,聚焦失能、失智老年人照护需求,结合老年人口的失能率、养老方式选择及床位利用率等指标,鼓励发展老年认知障碍照护服务。三是深化医养康养结合和长期护理保险试点,探索组建区域医养联合体。要进一步优化失能等级评估机制,不断提高长期护理保险的支付标准,以更好地满足失能、半失能老年人的照护需求,同时持续推动在医疗、养老、护理和康复等机构之间有序转诊、双向转介。

(2)强化养老服务载体建设,满足城乡和区域老年人对社区居家和机构不同类型服务的需求

一是基于城乡老年人需求的异质性,不断提高社区居家养老服务设施空间布局的均衡性和可及性。城镇地区要基于1 km或15 min养老服务圈的打造和完善,提高站点设施的空间辐射能力,尤其要考虑城市郊区地理、人口、经济和社会文化等不同特征,提高社区养老服务资源配置的公平性和科学性,确保郊区老年人也能享受均等可及的养老服务。农村地区要持续推进县、乡、村三级网络的打造和完善,创新方式方法打造丰富多元的站点设施,为农村老年人提供“家门口”的优质养老服务。二是依据老年人偏好和需求特征,持续优化养老服务机构设施的供给。不同空间区域中的人口分布、地理和政策环境、老年人的偏好和需求特征存在差异,因此,养老机构设施资源的空间规划要基于这些差异因素进行科学决策,确保老年人获得经济可承受、空间可及的机构养老服务。进一步增加普惠性养老机构设施的布局,或在民营养老机构里增设普惠性床位,以更好地满足老年人的需求。就机构类型来说,要考虑人口的城乡分布、经济成本和土地资源的实际情况,养老服务机构设施不宜规模太大。相关预测表明,中国养老服务机构规模以50~500张床位为好,其中最优的规模是100~350张;若有200~400张床位,经营得当能有5%~8%的利润,经营良好机构的利润率能到12%^[40]。考虑到机构的实际运营绩效,盲目扩大养老机构规模并不是很好的选择。

(3)以支付手段和产业发展激发和满足老年人的多层次和多样化需求

一方面,提高支付能力满足老年人的有效需求。进入新发展阶段,老年人的需求结构已从生存型向舒适型转变,这就要求必须鼓励和培育养老服务市场,推进养老服务事业和产业协同发展,引导老年人通过市场解决自身需求问题。针对老年人支付能力不足的问题,要通过加强多层次养老保险体系建设和长期护理保险补贴力度、鼓励发展养老普惠金融等多方面

增进老年人的财产性收益。另一方面,激发老年人消费意愿。通过适度补贴等方式,引导有条件的老年人购买专业化服务,倡导子女更多为老人消费。针对养老照护服务、辅具用品、老年设施、老年教育、老年旅游等重点领域,可进一步根据老年人异质性特点进行市场细分,为不同层次的老年人提供个性化、多元化的服务,使得老年人愿意消费。

3.健全和优化养老服务的政策和技术保障机制,依靠制度创新和技术赋能提升老龄社会治理现代化水平

“十五五”时期需在制度建设中进一步强化治理机制创新、科技创新和人才创新,增强养老服务事业和产业的动力、活力和保障,以创新引领来满足老年人的美好生活需要,以制度创新和技术赋能提升老龄社会治理现代化水平。

(1)依靠治理机制创新,提升养老服务监管效能

政府需进一步加强养老服务的分类管理,其内涵不仅涵盖对各类养老服务设施的监督管理,更在于优化政府购买服务过程的评价和监督机制,通过流程优化和机制创新提升服务质量和效率。一是加强养老服务信息平台建设,拓展监管应用场景。基于养老信息平台的数据整合功能发挥,全面掌握养老服务供应商的资质、服务内容、价格、服务过程、评定等级结果及老人满意度等信息,引导服务供给方主动提升服务质量,同时积极探索“互联网+监管”模式,进一步打造创新“智慧监管”应用场景。二是完善行业综合监管体系。要建立和完善养老服务机构信用档案,健全涉老部门的联合监管和执法机制,同时发挥行业协会积极作用,加强标准制定,强化行业自律。三是持续加大第三方评估机构的引入,充分实现评估结果在政府购买中的应用,将其与政策补贴资金进行挂钩,以进一步督促服务供给方为老年人提供更高质量、更丰富的养老服务。

(2)依靠科技创新赋能,加快养老服务数字化转型

一是提升技术的标准化和老年友好特性。鼓励和支持企业在产品和服务设计中面向老年群体需求,建立行业统一标准,构建线上线下一

体和整合性的养老服务生态链,减少衔接和不兼容问题给老年用户带来的麻烦和尴尬,尽可能面向“场景化”实现产品和服务设计。智慧养老的产品和服务需要明确“老人需要什么”,积极拓展适老化技术应用场景,确保产品和服务价廉物美,并注重融入人文关怀。二是加强数据共享和整合。基于 AI、物联网和大数据技术等应用,进一步加强数据衔接、交换和共享,以实现老年人全生命周期数据的跟踪和监测评估,如针对穿戴式设备、远程报警设备、辅助器具等智能产品,要积极寻求与周边产品和服务的数据衔接,为老年人提供持续有效的服务。

(3)加强人才制度保障,推进老年护理人才队伍建设

要从短期、中期和长期 3 个层面设定老年护理人才建设目标,渐进有序、综合施策,打好政策“组合拳”。从短中期看,一是要进一步加大养老从业人员岗前培训和岗位技能培训力度,对参加养老培训且技能等级认定合格的从业人员给予补贴支持,提高养老护理员的持证率和专业技能,可依托产教融合型养老企业和养老领域的专业社会工作者,加强业务指导。二是要推动信息化平台建设,建立统一的护理员信息管理系统,建立对失信机构和个人的制度性约束,依靠信息化手段提升队伍管理水平,加强服务质量监管。三是要进一步完善人才激励保障政策,通过调整养老护理员薪酬结构、制定基本工资指导标准,破解从业人员低收入难题。四是鼓励中高等院校开设相关专业,加大养老服务的学历教育和非学历培训力度,并积极将养老纳入地方产业人才专项计划,把那些符合条件的养老从业人员纳入政策保障范围。从长期看,则要充分适应老年护理人才从“体力型”向“专业型”的转变,要加强人才的专业化、精细化培养。同时,需持续推进“AI+大数据”、机器人技术在老年护理领域的场景应用,以缓解护理人员工作压力、弥补人力不足。尽管短期内难以改变旧有观念和行业偏见,但其对护理人员结构年轻化、专业化的阻碍客观存在,需要长期进行社会舆论引导,通过树立行业楷模和典范,减少职业“污名化”和刻板印象,以激励更多年轻专业人才加入该行业。

四、结 语

随着我国已进入中度老龄化发展阶段,立足“十五五”时期的谋篇布局,应深度结合人口规模巨大的特征思考养老服务的蓝图规划和发展路径,以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化成为其内在要求。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》提出,“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”^[6],这些目标的实现要以老龄社会治理现代化的不断推进为前提,从强化供给侧驱动、需求驱动、政策和技术驱动等方面不断提升制度创新动力和能力,提升其整体治理效能。具体来说,要以满足和激发老年人需求为前提,以实现有为政府和有效市场的结合为手段、以加强制度创新和技术赋能为保障,实现养老服务产品和服务的高质量以及服务体系的高效集成,最终“以点及面”系统提升整个老龄社会的治理现代化水平。整体而言,老龄社会治理现代化作为一项系统工程,在“十五五”时期需要进一步立足中国自身优势和国情需求,持续推进养老服务高质量发展,不断激发现代化的创新活力和内生动力,以自身现代化水平的提升,更好地支撑和服务中国式现代化的实现。

参考文献:

[1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [M]. 北京:人民出版社,2022.

[2] 刘尚君,陈功. 中国式现代化背景下积极应对人口老龄化的理论与实践思考 [J]. 人口与发展, 2022(6):7-11.

[3] 杨翠迎,董子越. 以中国式现代化推进中国特色养老服务发展研究 [J]. 社会政策研究,2024(4): 37-51.

[4] 国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知 [EB/OL]. (2022-02-21) [2025-05-12]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-02/21/content_5674844.htm.

[5] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国

- 式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024.
- [6] 中国政府网.中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL].(2025-01-07)[2025-05-12].https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html.
- [7] PARASURAMAN A , ZEITHAML VA , BERRY L L. A conceptual model of service quality and its implications for future research [J]. Journal of Marketing, 1985, 49(4):41-50.
- [8] GRONROOS C. Service management and marketing: a customer relationship management approach [M]. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.,2000:80.
- [9] 章晓懿,刘帮成.社区居家养老服务质量模型研究——以上海市为例[J].中国人口科学,2011(3):83-92.
- [10] 王成,丁士教.政府购买居家养老服务质量评价——多维内涵、指标构建与实例应用[J].人口与经济,2018(4):12-20.
- [11] 杨翠迎,刘玉萍.养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考[J].社会保障评论,2021(4):118-130.
- [12] 陆杰华,林嘉琪.共同富裕目标下推动养老服务高质量发展的理论思考[J].江苏行政学院学报,2022(2):54-60.
- [13] 杨翠迎.我国社会养老服务发展转变与质量提升——基于新中国成立70年的回顾[J].社会科学辑刊,2020(3):111-118.
- [14] 周学馨.国家治理现代化进程中的中国老龄社会治理制度创新研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2022(3):104-112.
- [15] 吴玉韶,张钰婕.中国式现代化与养老服务发展新趋势[J].社会保障评论,2023(6):26-37.
- [16] 王永梅,杜鹏.中国特色老龄社会治理:逻辑基础与重点任务[J].公共管理与政策评论,2023(1):129-139.
- [17] 朱荟.家国一体:老龄社会治理的中国秩序[J].社会保障评论,2024(5):73-90.
- [18] 林毅夫,付才辉,张皓辰,等.中国式老龄化:新结构经济学的新见解[J].学术论坛,2024(1):1-15.
- [19] 杜鹏,李子洋.老龄社会治理:学科交叉视角下的研究反思与展望[J].中国社会科学评价,2024(4):64-72.
- [20] 杜鹏,王永梅.改革开放40年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径[J].中国社会工作,2018(35):37-42.
- [21] 付才辉,卓唯佳,林毅夫.中国式老龄化社会治理——基于新结构老龄化理论的视角[J].社会治理,2023(5):4-20.
- [22] 孙鹃娟,陈雨欣.高质量发展视域下中国式养老的理论解析与路径探讨[J].人口与经济,2025(2):47-57.
- [23] 原新,范文清.在老龄社会视域下推进全面的适老化治理[J].治理研究,2024(4):51-65.
- [24] 胡湛,孙昕.“何以战略”与“以何战略”:中国式现代化进程中的积极应对人口老龄化国家战略[J].人口研究,2024(5):3-16.
- [25] 杨菊华.新形势下人口高质量发展的路径探究[J].行政管理改革,2023(9):52-61.
- [26] 杨雪冬.以人民为中心是中国式现代化的本质[N].天津日报,2023-12-15(9).
- [27] 朱明明,谢红.养老机构护理型床位:距离55%的目标有多远[J].中国社会保障,2023(9):84-85.
- [28] 艾昕,史健勇.上海医养结合社区养老的医疗服务需求状况及对策建议[J].科学发展,2019(8):109-113.
- [29] 钟仁耀.积极应对人口老龄化战略下养老服务的均衡发展[J].社会保障评论,2024(4):102-120.
- [30] 赵小兰,孟艳春.社区“嵌入式”养老服务模式:优势、困境与出路[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2019(4):89-95.
- [31] 殷为华,刘爽.上海市养老机构的空间分布特征及其可达性研究[J].现代城市研究,2021(6):17-23.
- [32] 陈欣欣,陈燕凤,龚金泉,等.我国农村养老面临的挑战和养老服务存在的突出问题[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(4):64-77.
- [33] 党俊武,王莉莉.老龄蓝皮书:中国老龄产业发展报告(2021—2022)[M].北京:社会科学文献出版社,2023:3.
- [34] 上海民政局.2023年上海市老年人口、老龄事业和养老服务工作综合统计信息发布[EB/OL].(2023-04-15)[2025-05-10].<https://mzj.sh.gov.cn/2023bsmz/20230415/bfc8f0d4d8b941589ee42283216b3dbd.html>.
- [35] 上海人社局.上海市人力资源和社会保障局、上海市财政局关于2023年调整本市城乡居民养老保险领取养老金人员养老金的通知[EB/OL].(2023-07-26)[2025-05-10].https://rsj.sh.gov.cn/tzrsxfz_17793/20230726/t0035_1417299.html.
- [36] 杨佳璇,陈婉儿.重磅解读《2024养老护理员职业现

状调研报告》:市场缺口达 550 万,“人才荒” 难题何解? [EB/OL]. (2024-12-16)[2025-05-12]. <https://m.163.com/dy/article/JJH2K07K05385HGT.html>.

[37] 陈友华,张钊. 中国社会护理保险可行性研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2022,24(5):95-105.

[38] 张思锋. 中国养老服务体系建设中的政府行为与市场机制[J]. 社会保障评论,2021(1):129-145.

[39] 朱浩. 社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实 践逻辑[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(5):98-106.

[40] 唐钧. 中国老年服务的现状、问题和发展前景[J]. 国家行政学院学报,2015(3):75-81.

Practical Paths for Promoting the Modernization of Aging Society Governance through High-Quality Development of Elderly Care Services in the 15th Five-Year Plan Period /ZHU Hao¹, CHEN Gong²(1. School of Government, East China University of Political Science and Law; 2. Institute of Population Research, Peking University)

Abstract: The governance of an aging society embeds population aging within the broader context of national governance modernization, constituting a systematic governance framework to address population aging in the new era. As the primary mission in aging society governance, the high-quality development of elderly care services not only prioritizes service quality and efficiency, but also fundamentally emphasizes the construction and improvement of the elderly care service system. This broad understanding inevitably links it to the modernization of aging society governance. Guided by human-centric value objectives, characterized by holistic resource allocation and systemic coordination, and distinguished by technology-driven governance features, the high-quality development of elderly care services necessitates sustained reinforcement through three drivers: supply-side initiatives, demand-side stimuli, and policy-technological synergies. With dual objectives of fulfilling practical needs and achieving comprehensive human development, this approach requires leveraging market mechanisms to coordinate the coordinated development of elderly care programs and related industries. It further demands establishing virtuous interactions between institutions and technologies, systematically supporting the modernization of aging society governance. Through clarifying concepts and logical relationships, this paper examines challenges in the high-quality development of elderly care services, such as structural supply-demand imbalances constraining endogenous momentum, an “action-objective gap” resulting from insufficiently stimulated and unmet demands, and inadequate conversion of policy safeguards and technological support into governance effectiveness. During the 15th Five-Year Plan period, we should leverage China’s endowment advantages and the characteristics of elderly needs. By strengthening the government’s role in meta-governance, actively addressing and stimulating elderly care demands, and enhancing institutional innovation with technological empowerment, we will advance the high-quality development of elderly care services and energize the innovation vitality and endogenous momentum required for modernization. These efforts will continuously elevate the modernization of governance in an aging society, thereby providing stronger support for realizing Chinese modernization.

Key words: the 15th Five-Year Plan period; elderly care services; high-quality development; the modernization of aging society governance; desire for a better life