

# 中国养老服务政策的发展历程、 特点及变化研究

黄淑奕

**摘要:** 全球老龄化已经是不变的事实, 中国社会老龄化问题日益严峻, 造成庞大的养老服务需求之外, 更衍生出多元化与多样化的养老服务需求。养老服务政策体系是应对人口老龄化问题的关键。本研究将使用政策文本分析的方法, 选择 142 份从 1993-2021 年中央级别各个主要部门发布的政策文件, 逐步分析中国养老政策发展的历程、特征与变化。其发展过程经历了五个时期, 从探索、建设、形成、发展与完善期。从发展逻辑看, 养老服务政策多年来的变迁, 是一个回应社会需求、政府职能不断转变以及国家战略与时俱进的过程。总的来说, 中养老服务政策体系历年来的变迁, 是一个由社会救济补缺型转变至高质量全民普惠型养老服务产业的发展过程。

**关键词:** 养老服务; 养老政策; 中国养老服务体系

**作者:** 黄淑奕, 中国南京大学政府管理学院劳动人事与社会保障系, 博士研究生, 主要研究方向: 中国养老服务供给体系与社区养老服务。邮箱: shuyee\_ng@163.com。

**Title:** Study on the Development, Characteristics, and Changes of China Elder Care Policies

**Abstract:** Global aging is an enduring reality, with China witnessing a growing severity in its aging population. This trend not only amplifies the demand for elderly care services but also necessitates a diverse range of caregiving options. The efficacy of elder care service politics plays a pivotal role in addressing this aging challenge. Employing policy text analysis, this study scrutinizes 142 policy documents released by major government departments between 1993 and 2021. The findings delineate dive distinct development

phases in Chinese elder care policies: exploration, construction, formation, development, and perfection. Examine through the lens of development logic, the evolution of these policies mirrors a responsive adaptation to societal needs, the evolving role of government functions, and alignment with China's progressive national strategies over time.

**Keywords:** elderly care services; elderly care policy; China elderly care system

**Author:** Ng Shu Yee, PhD candidate in the School of Government, Nanjing University of China. Her main research is on the Chinese elderly care service system and community-based elderly care. Email: shuyee\_ng@163.com.

## 一、引言

中国社会老龄化带来的问题日益严峻，根据中国统计局公布的第七次人口普查数据显示，截止 2020 年 11 月，中国 60 岁及以上老年人口达到 2.64 亿，占总人口 18.7%，65 岁及以上老年人口为 1.9 亿占比 13.5%。<sup>1</sup> 相关部门预测，预计十四五期间（2021~2025）中国老年人口将突破三亿人。如此庞大的老年人口将产生许多不同层次的养老服务需求，为了提高养老服务的可及与可得，就需要一个多层次又可持续的养老服务体系。中国的民生福祉在 1978 年改革开放后有重大转变，养老服务也在这个时期被重视起来，在保障人民福祉的过程中不断的建设与完善养老服务供给体系。为了进一步了解中国养老服务体系发展的概况与内涵，本文梳理了 141 份从 1993-2021 年中央政府出台的养老政策文本，从中分析其发展历程、政策要点与变化。

## 二、分析框架与方法

中国养老服务即不属于公共服务也不是私人服务，它是一种多

---

1 国家统计局：《2021 统计年鉴》，2021 年 9 月 1 日。取自网址：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>。取用日期：2022 年 9 月 4 日。

元复合的混合福利社会服务。在传统上养老原本是家庭的责任，但是基于社会发展导致养老成本高涨，因此家庭无法独立承担养老压力而转向社会。马丁·鲍威尔等人在 20 世纪 80 年代提出福利混合经济理论（Mixed Economies of Welfare），认为福利混合经济的组成要素是国家、市场、自愿性和非正式福利形成一个社会分工，综合考虑各要素之间的相互关系，强调国家与其他部门在社会服务领域的不同角色及其资源混合方式构建社会服务供给模式。虽然“供给”在社会服务上是占据非常重要的角色，但是福利混合经济理论倡议需要加上“筹资”和“监督”机制，才能更完善整个社会服务体系的构建。<sup>2</sup>

英国学者诺曼·约翰逊主张福利四分法，在福利供给主体多元组合问题上作了阐述，他认为多元供给主体中有国家、市场、家庭与志愿组织的角色，各主体扮演着不同角色和职能。<sup>3</sup>这意味着个体获取养老服务的渠道不只一个，其中包括政府、企业、非营利组织或民间组织，以及亲友等多个渠道。在混合福利经济状态下，养老责任在福利四角中之间进行分配，政府更多是扮演统筹者、购买者、赋能者、规制者、监督者等等；市场和组织则是服务供应者，通过引入竞争机制和赋予需求者选择权；家庭与部分非营利组织可作为一个平衡市场机制垄断的角色。<sup>4</sup>这不仅说明服务供给的渠道灵活性与多元化，同时也强调政府角色与职能的转变，在社会养老服务领域里形成了一种福利混合经济。

社会化养老服务体系是指在一定的经济和社会发展水平上，面向所有老年群体，提供基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援等，满足老年人基本生活需求和提升老年人生活质量为目标，制定一个设施、组织、人力资源和技术要素形成的网络，以及配套的服务标准、运行机制和监督制度。中国养老服务体系就是要在混合福利经济理念的指导下，以服务供给多元化为总体目标指向，同

---

2 马丁·鲍威尔编，钟晓慧译：《理解福利混合经济》，北京：北京大学出版社，2011年，第12-20页。

3 Norman, Johnson.: *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*. London: Prentice Hall Europe, 1999, pp.1-26.

4 邢梓琳，杨立雄：《混合福利经济视角下的中国老年长期照护服务体系建构——基于德日韩三国实践经验比较》，《行政管理改革》，2022年，第5期，第93-103页。

步推进养老服务的专业化、从业人员职业化、服务内容标准化、服务评价规范化、监督管理法治化。<sup>5</sup>因此,本文从供给、筹资与规制的维度去进一步分析中国养老服务政策体系的发展历程。

在研究方法上,本研究使用政策文本分析的方法,选择了从1993-2021年中央级别各个主要部门发布的政策文件,以“养老服务”、“社区居家养老”、“养老机构”等关键词在官方网站上进行相关文件的检索。纳入和排除的标准主要围绕在中央级别发布的各类型指导性文件,如:意见、规划、行政法规、纲要、决定、公告、通知等。这仅只是中央级别的政策文件,各别地方政府将依照中央政府文件指引,颁布相应适合自己省份情况的政策,由于各省的行政策略稍有差异,本文将不纳入省级别与以下的地方性政策。经过检索与筛选,共选取了142份符合条件的政策文本(见表1),基于文件数量较多,本文无法列举全部内容只能列举范例,而这142份政策文件的详细列表将列举在附录I。本文将使用Microsoft Excel与Divominer对纳入的文本进行编码和分析,逐步分析中国养老政策发展过程与内涵。

### 三、中国养老服务体系发展历程与特点

老龄化对社会影响深远,它将会带来许多的社会问题,因此养老体系的建设极为重要,学界对养老及养老服务的研究也从多角度、多学科的方式进行深度探索与探讨。中国养老服务政策最早建设于20世纪80年代,从最早期的“福利性”养老服务体系逐步转向“社会化”养老服务体系,在制度、理念、服务对象、服务主体都发生了巨大的变化。<sup>6</sup>特别是十二五(2011-2015)以来,政策制度日益完善,提高养老服务的供给效率,持续的维系养老服务体系建设的长远发展。

#### (一) 养老政策发展历程

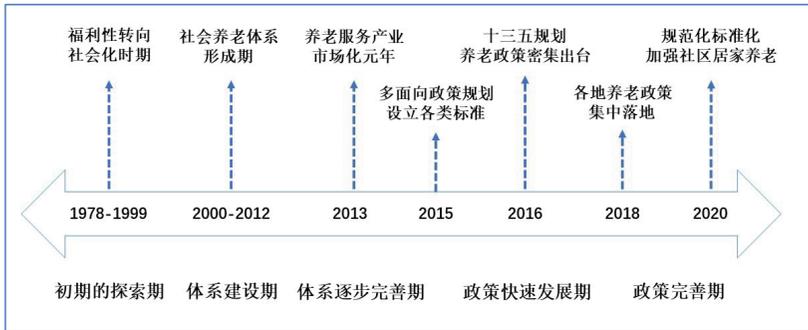
在政策发展过程中,总有不同阶段性的发展特征,韩艳根据政

5 张昕:《福利混合经济新范式探讨:以养老服务供给为例》,《社会福利:理论版》,2019年,第12期,第13-16页。

6 王皓田:《我国养老服务发展的政策演变与发展路径》,《中国经贸导刊》,2020年第9期,第73-77页。

府角色定位的角度，把中国养老服务政策发展大致划分为四个发展阶段，即：第一阶段（1949-1979）是新中国成立到改革开放初期由政府和家庭承担主要养老服务；第二阶段（1980-1999）政府责任收缩，家庭与个人独担养老服务阶段；第三阶段（2000-2012）由政府主导养老服务体系化建设的阶段<sup>7</sup>；第四阶段（2013至今）政府创新养老服务供给方式、提高养老服务质量阶段。刘晓静把新中国成立以来养老服务政策分为三个阶段即家庭责任为主阶段、社会化阶段和政府责任凸显阶段。<sup>8</sup>黄强以文本分析和国际比较的方法分析了中国养老机构政策的发展主要经历了三个阶段：即平静期、巨浪期、稳定发展期。<sup>9</sup>王皓田从宏观的视角将中国养老政策体系分为三个时期：即早期探索期，初步建立期与逐步完善期。<sup>10</sup>从学者们的综述上，本文将采用学者王皓田的阶段划分基础上重新划分出五个阶段，进一步论述中国养老政策发展历程（见图2）。

图 1：中国养老政策发展历程



资料来源：研究者整理

- 7 韩艳：《中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于1949-2014年国家层面政策文本的研究》，《东南学术》，2015年第4期，第42-48页。
- 8 刘晓静：《论中国养老服务的政策取向——基于养老服务政策变迁的视角》，《河北学刊》，2014年第5期，第106-109页。
- 9 黄强：《中国养老机构政策的发展路径和问题——基于文本分析和国际比较的实证研究》，《公共管理与政策评论》，2018年第5期，第74-85页。
- 10 王皓田：《我国养老服务发展的政策演变与发展路径》，《中国经贸导刊》，2020年第9期，第73-77页。

### 1. 初期的探索期 (1978-1999)

这个阶段是养社会福利性转向社会化发展时期。中国在建立养老政策的时间比其他发达国家来的晚，其经验较短浅，但是老龄化进程却比很多国家来的快。早期养老保障一直是作为嵌入在整个经济体制中的社会福利制度的其中一部分。在新中国 1949 年成立后计划经济时期，基本生活实施是在统购统销和配给制度之上，在城市则实施单位制度，那时候在单位里的养老服务需求基本上是由家庭和单位来承担，而“三无”人员和农村的“五保户”等弱势群体则是由国家来承担，主要的形式是通过公办的福利院、五保制度提供救济型的养老服务。<sup>11</sup> 随着社会的发展与百姓生活质量的提升，沉重的福利负担引来计划经济的改革，加上 20 世纪 80 年代西方发达国家爆发的福利危机以及人口老龄化增长带来的严重影响，中国政府也开始对老龄化的议题渐渐重视起来，逐步开启建设养老服务政策体系的议程。改革开放后中国进行了社会主义市场经济体制改革，原有的集体保障与单位保障的各类养老服务机制逐渐消失，只剩下对农村五保户与城里的三无人员救济政策，引发了养老服务极大的供需缺口，无法保障老年人的基本养老服务需求。因此，中国政府开始正视人口老龄化带给传统保障功能的冲击，在 1982 年成立了“中国老龄问题 1978-1999 全国委员会”，陆续在全国各地建设老龄工作相关单位，逐渐形成中央到地方的老龄工作网络。

在 1983 年民政部提出“社会福利社会化”的改革思路，试图推动社会福利应该由国家包办转向多主体共同负担。民政部在 1984 年召开会议明确了“社会福利社会办”的思想，提出福利事业多渠道、多层次及多形式服务供给，并且在 1986 年制定了《1986-1990 五年规划》，进一步落实福利事业负担方式为国家、集体、个人共同负担。<sup>12</sup> 随后民政部在 1993 年联合 13 个政府部门印发了《关于加快发展社区服务业的意见》，将“养老服务”从社会福利的概念剥离，首次以养老服务的概念独立提出，日后也被广泛的使用在相关政策上。因此养老机构从原来只有公办福利院，引

11 韩艳：《中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于 1949-2014 年国家层面政策文本的研究》，《东南学术》，2015 年第 4 期，第 42-48 页。

12 民政部政策研究中心：《社会福利社会化：迎接老年人社会福利需求变化的挑战》，2008 年 1 月 9 日。取自网址：<https://zyzx.mca.gov.cn/article/lgxd/200801/20080100009639.shtml>。取用日期：2022 年 11 月 14 日。

入了社会型养老机构，由社会组织或个人开始兴建养老机构，加入了养老服务供给的行列。1994年，国家计委等10个部委联合发布《中国老龄工作七年发展纲要（1994-2000年）》，在这当中明确了老龄事业是中国社会主义事业的重要组成部分，提出了家庭养老与社会养老应该相结合，扩大老年人社会化服务必要性，提倡逐步建立健全的老年法规。全国人大常委会在1996年第21次会议通过《中华人民共和国老年人权益保障法》，这是第一个保障老年人合法权益，发展老龄事业，弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德而制定的法律。在1997年，民政部与国家计委联合颁布《民政事业发展“九五”规划和2010年远景目标纲要》，当中再次明确福利社会化的改革目标与政策取向。

在这个时期，中国养老事业供给形式还是以社会救助的方式去解决需求，随着社会主义市场经济体制改革开始进入有序发展的状态。中国政府结合民生发展现况，对城镇企业职工和农村居民养老社会进行了初步的探索，尝试开启多层次、多元化养老服务产业的发展，鼓励各类养老机构进入养老产业市场。由此可见，中国养老政策体系发展从早期的福利性质转向了社会化，在结构上产生了一个较大的变迁，养老服务再也不是一个纯福利性质，而是依附在福利体制其中的一个社会性的公共服务。在另一边厢，养老服务再也不只是单一家庭的责任，而是衍生到一个需要多主体共同承担责任的社会问题。

## 2. 养老政策体系建设期（2000-2012）

根据中国统计局2021年统计年鉴数据显示，早在1999年已进入老龄化社会，60岁以上老年人口占总人口比例的10.3%，这也导致国家在这个时期更加重视人口老龄化的问题。<sup>13</sup> 社会养老体系的建设刻不容缓，这个时期大约出台了18个养老政策文件，其中统筹规划类占据10个居多、其余的有标准建设类4个、筹资建设类3个、税收激励类1个，从这个统计结果能看得出这段期间的政策导向为建设养老服务体系奠定了非常重要的基础。除了确立了“养老服务”的概念，提出了养老服务业的发展方针，这意味着早期养

13 国家统计局：《2021统计年鉴》，2021年9月1日。取自网址：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>。取用日期：2022年9月4日。

老在社会福利范畴逐渐转向现代社会化服务，从此养老服务体系也转向多元化的发展。

在 2000 年的时候，政府颁布了两个重要文件：《关于加快实现社会福利社会化的意见》、《关于加强老龄工作的决定》，为进一步推进养老服务发展奠定了纲领性的基础。养老服务政策在 2001 年被推上另一个更高中央政策规划中，当年，国务院出台了关于印发中国老龄事业发展“十五”（2001-2005）计划纲要的通知，内容聚焦在加快老龄事业发展步伐，重点解决老龄事业发展中的突出问题，落实“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”，把老龄事业推向全面发展的新阶段。这是中国第一次把老龄事业纳入国家五年规划的行列之中，将老龄事业规划刚要变成一个为期五年的常态化的制定过程。2006 年，以全国老龄委办公室为首，联合中央其他 10 部门发布了《关于加快发展养老服务业的意见》，明确界定了“养老服务”的概念，提出了建设以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑的养老服务体系。

在 2006 年的政策发展明确了“居家”、“社区”与“机构”的三种养老模式。并且在 2010-2013 年发布的政策文件中，多数是对养老服务体系的内涵、功能定位、基本原则与运营标准做出更细节性的规范。譬如《关于印发社会养老服务体系规划（2011-2015 年）的通知》、《老年人权益保障法（2012）》、《养老机构基本规范（2012）》、《社区老年人日间照料中心建设标准 2010》、《居家养老服务规范（2013）》等等。自此，从这些政策中就能看出社会养老的概念基本上已经是成形了，更加明确了其制度定位。

虽然体系已经形成三个服务模式，各地方政府也按照政策要求投放资源去建设各类型的服务机构，但是在这个时期的养老服务体系运作呈现一种既复杂又混乱的现象。建设资源明显偏重在养老床位数量的建设，大量入住式养老机构被建设起来，反而社区和居家养老模式的推动力度明显是比入住式机构养老来的弱。甚至许多地方的社区养老中心形同虚设，在社区内并没有发挥到原有的社区养老功能，更多变成老人的休闲娱乐场所。如涂爱仙总结在“十二五”期间中国养老服务无论是在政策措施还是在服务内容上都取得了一定的成绩，但依然存在诸多的现实问题，譬如养老服务

供需结构失衡、服务供给有效需求不足、养老服务城乡差距大、各项福利政策“分灶吃饭”难以衔接等<sup>14</sup>，这些问题都反映了养老服务政策的偏差，间接阻碍了养老服务市场良好秩序的建立和维护。

### 3. 养老政策体系形成期（2013-2015）

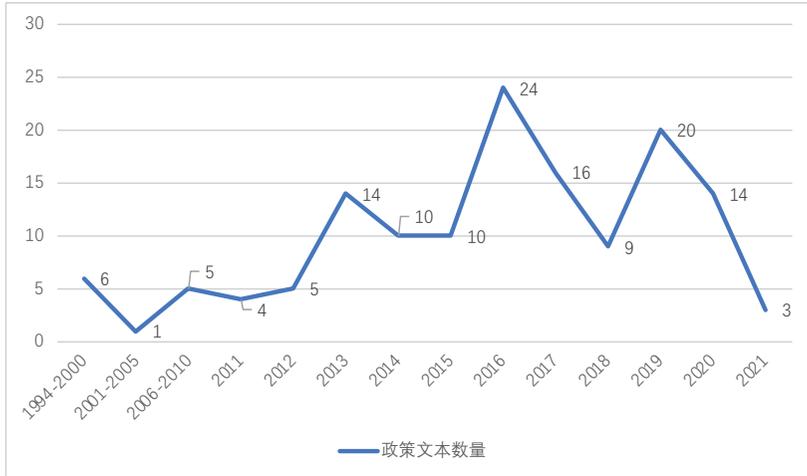
在 2012 年，政府再次提出要积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业，将养老服务提升到国家重大政策层面。重新总结十二五时期的政策落实的缺失，加以改进并且加强养老服务体系的根基，以及进一步将政策落地。

从图 1 中可发现自 2013 年至 2021 年中下旬，养老政策发布数量的状况暴增，几乎平均每一年都颁布十几个重要文件，本文收集到相关的文件就有 121 个。在这些文件中，政策类别占据最多的是统筹规划类，有 22 个，标准建设类 18 个、标准质量类 18 个、医养结合类 16 个、改革试点类 9 个、筹资建设类 8 个、税收激励类 7 个、保险保障类 7 个、健康养老类 6 个、公私合作类 6 个、人力资源类 1 个、技术支援类 1 个与标准收费 1 个。2016 年是政策密集出台的一年，显示国家层面对养老服务发展的重视程度很高。民政部发布了《民政事业发展第十三个五年规划》，确立积极加快发展多层次养老服务业，更加明确了以居家为基础、社区为依托、机构为补充这三种养老模式的功能定位，并且在这基础上多加一个医养结合的养老服务体系大致框架，全面开展医养结合领域为重要组成力量。除此之外，文件内容还涵盖创新养老服务投融资机制，推动政府购买养老服务，改善养老领域金融服务，提升金融支持养老服务业发展能力，全面放开养老服务市场，增加养老服务和产品供给。

---

14 涂爱仙：《“十二五”以来我国养老服务的发展取向：政策演化与实践路径》，《社会政策研究》，2019 第 1 期，第 38-48 页。

图 2：1993-2021 年中央级别政策文件发布情况



资料来源：研究者整理，政策文件来自中国市政府官网

中央在 2018 年对《中华人民共和国老年人权益保障法》再次进行修订，明确指出各级民政部门不再受理养老机构设立许可申请<sup>15</sup>，简化了养老机构的登记程序。此举利于激励更多社会力量参与到养老服务领域，这意味着国家从准入管理转向综合监管的角色迈进。在这个阶段政府出台了 12 个行政法规，譬如《养老机构管理办法（2013）》、《养老机构设立许可办法

15 《养老机构设立许可办法》是为规范养老机构设立许可，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》和有关法律、行政法规制定。由民政部于 2013 年 6 月 28 日发布，自 2013 年 7 月 1 日起施行。该办法对养老机构申请、受理、审查、决定和监督检查设立严格规定。其中，对养老机构的前置条件之一是要求房产、消防安全、卫生防疫、环境保护等多个方面的审查或验收繁杂流程。为了设立养老机构，不少业者在各个部门之间“疲于奔命”，这在一定程度上制约了社会资本投入，从而制约了养老产业发展。取消养老机构设立许可后，在《办法》第 43 条规定，凡设立公益性养老机构，依照《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定；设立经营性养老机构，应当在市场监督管理部门办理登记。养老机构登记后即可开展服务活动，并向县级以上人民政府民政部门备案。此改革强调依法做好登记和备案管理，县级以上地方人民政府民政部门应当明确内部职责分工，加强与相关部门工作协同和信息共享，不断提高服务便利化水平，逐步实现申请登记养老机构线上“一网通办”、线下“只进一扇门”、现场办理“最多跑一次”，最大限度方便申请人办事。

（2013）》、《养老机构服务质量基本规范（2017）》、《居家养老服务规范（2013）》、《社区老年人日间照料中心服务基本要求（2016）》、《养老机构服务质量基本规范（2017）》等，这些法规为三种养老服务的模式设立了严格的建设、运营与管理标准。在2018年，由民政部提出、国家市场监督管理总局与国家标准化管理委员会发布《养老机构等级划分与评定》，这也是中国首次对养老机构发布的星级评定“国标”，当中详细的规范养老机构建设，指引养老机构供给者为老人提供高品质的服务。

#### 4. 养老政策体系政策快速发展期（2016-2020）

在这个时期也是中国十三五时期，相关养老政策发布数量就有83个，比起十二五时期高出一倍之多，可见在这五年内养老体系完善工作做出了很大的努力，再度巩固了养老体系的根基与发展。在这期间政策方向着重在战略部署和执行监管之上。统筹规划类就占据14个，在这当中具有影响力的文件如：《关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知（2017）》、《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见（2017）》、《关于推进养老服务发展的意见（2019）》、《国家积极应对人口老龄化中长期规划（2019）》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议（2020）》等，这些文件都是在为积极应对人口老龄化的战略性、综合性做出指导。当中强调要按照经济高质量发展的要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，构建永续管理的制度框架，制定可见实效的重大政策，坚持积极应对、共建共享、量力适度、创新开放的基本原则，走出一条中国特色应对人口老龄化道路。

#### 5. 养老政策体系完善期（2020至今）

这个时期的体系建设基本框架已经完全定型，接下来的工作更多着重在优化体系中的不足之处以及持续提升服务的供给效率之上。在《国家积极应对人口老龄化中长期规划（2019）》中为十四五部署了五大任务，即加固应对人口老龄化的社会财富储备、改善人口老龄化背景下的劳动力有效供给、打造高质量的为老服务和产品供给体系、强化应对人口老龄化的科技创新能力以及构建养老、孝老、敬老的社会环境，将养老服务提升到更大的范围之中。

## (二) 自 2013 年以来中国养老政策的要点分析

中国养老政策发展是始于 20 世纪 70 年代末，收计划经济的影响，当时是以全福利政府包办的性质提供老年服务，甚至当时也没有养老服务的概念。养老政策的宏观层面的大方向是决定养老服务体系建设的重要根基。中国养老政策发展经过两个重要转折点，其一是 1999 年前的福利社会化的转变，其二就是 2013 年后养老服务层次化的转变。

### 1. 2013 年养老市场化元年

在这个时期是国家高度关注与发展养老政策的时期，如何落实多层次的养老产业尚处于探索和起步的阶段。在 2013 年之前，中国养老政策更多还是处于制度化改革规划的阶段，虽然已经提倡多元主体供给数年，但是养老服务市场化发展依然还是较为局限。从 2013 年开始政策从供给主体、制度化与监管方面都有较清晰规范的动向。同年国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》中提出“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的多元化养老服务体系，为三种养老模式明确其角色与功能定位。

这一年被各界称为“养老产业的元年”主要是受《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》的政策利好影响，譬如，税费优惠、融资、补贴等政策，建立政府购买服务和政府和社会资本合作（PPP）制度，激励更多社会资本与社会力量的参与到多主体养老服务供给的行列中。此外，政策动向也鼓励扩大养老产业规模，繁荣养老服务消费市场，全面发展老年生活照料、老年用品、老年健康服务、体育健身、文化娱乐、金融服务、旅游等等。除了利好市场化的政策之外，中央政府也高度关注在服务供给与质量监管之上，陆续出台各领域指导意见，其中《养老机构管理办法》和《养老机构设立许可办法》定下了养老机构的标准化建设指标，如床位数、资金规模、人员配比以及养老机构分类管理和服务内容等。此外，地方政府需建立养老机构设立许可信息管理制度，以便及时公布养老机构设立许可相关信息接受社会监督，并且做好规范养老服务市场秩序。

纵观 2013 年的养老政策文件中，从政策的内容可发现，养老服务加入市场与社会元素重新定位与分工。养老服务社会化供给从

设施用地、服务标准、人才培养、激励机制、信息系统构建等各方面入手，全面推动养老产业多元化运作。

## 2. 2016 年落实十三五规划方针

这一年是“十三五”时期的第一年，也是中央与地方政府协同推进落实十三五规划和养老政策密集出台的第十三个五年。在这年出台两个关键政策文件，《全国民政标准化“十三五”发展规划》与《民政事业发展第十三个五年规划》，在深化多层次养老服务体系大方向中定下两个目标，即提高供给数量与质量。十三五规划定下到 2020 年每千名老年人口拥有养老床位数达到 35-40 张的目标，政策手段主要着重在优化基本养老服务资源配置，强化政策和资源支持。

政府从三个层面提升供给数量，即：首先在公办养老机构加大财政投入，加强公办保障性养老机构建设；再者，重点鼓励社会力量投入养老产业内，通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，大力支持社会力量举办养老服务机构；最后，鼓励各地政府以“公建民营”的方式投资新建、改建、购置的养老服务设施。在提升社会资本投入方面，政府再落实多方面政策，从降低准入门槛、财政支持和投融资政策、拓宽投融资渠道、完善土地支持政策等策略着手鼓励更多的社会资本投入养老服务供给行列。在质量监管方面，其政策内容重点着重在落实养老服务各个方面的专项细节规范，除了持续推进医养结合与健康养老的大方向之外，对设施建设标准与服务规范进一步细化。在这之前法规聚焦在入住式养老机构的与居家养老的设立标准之上，今年则出台了两个社区日间照料中心的详细建设规范，进一步确保三个养老模式的服务质量把控。

综上所述，十二五时期与之前的政策着重在养老服务的功能定位以及提升机构养老的数量与质量，逐步规范化三种养老模式的根基，在十三五的时期则是进一步的细化养老服务的标准化管理与筹资，譬如各种辅助优惠政策和开展长期护理保险的试点，确保服务供给的可及性与稳定性。

## 3. 2017-2018 年养老政策集中落地

在 2017 年 3 月国务院根据上一年的总体大方针制定更细节的

政策文件，在《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》里设定了健全完善社会保障体系、健全养老服务与健康支持体系等指标。政府陆续颁布各领域的配套扶持政策，从养老设施建设、用地、政府购买服务、社会资本进入、医养结合、养老服务体系建设和、互联网+养老、智慧健康养老、标准化建设、人才培养、养老服务补贴、金融支持、税费优惠等。

在完善社会保障体系上，定下了基本养老保险与医疗保险的参保率，以及指导社会保险、社会福利、社会救助等社会保障制度和公益慈善事业有效衔接，保障老年人的基本生活、基本医疗、基本照护等需求。可是基本养老保障还是有局限性，为了提高保障的覆盖范围，政府出台了《关于加快发展商业养老保险的若干意见（2017）》，并且提出各地区探索建立长期护理保险制度，实践多渠道的保障机制。

在健全养老服务供给体系上，除了持续推动提升养老机构的效率之外，十三五着重在调整 9073 或 9064 养老模式的供需匹配。<sup>16</sup> 这个时期大力发展居家社区养老服务，加强社区养老服务设施建设，整合建立居家社区养老服务信息平台、呼叫服务系统和应急救援服务机制，方便养老服务机构和组织向居家老年人提供助餐、助洁、助行、助浴、助医、日间照料等服务。

在社会参与部分，政府在《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》、《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见（2017）》中，提出放管服<sup>17</sup>的细节以及利好政策激发市场活力和社会创造力。此外，在《关于中央财政支持开展居

16 养老服务的 9073（9064）模式是指：90% 身体状况比较好的，愿意和子女在一起的老年人，采取以家庭为基础的居家养老；7%（6%）的老年人依托社区的养老服务中心，提供日间照料；3%（4%）的老年人通过机构养老予以保障。“9073”以文件形式正式提出的源头是 2007 年 1 月 24 日颁布的《上海民政事业发展十一五规划》，而“9064”则是由北京提出来。自 2010 年起，在养老产业相关的公开报道中，开始涌现“9073”的提法，并逐渐成为很多地方民政部门养老政策制定的基础性依据和发展目标。

17 放管服，就是简政放权、放管结合、优化服务的简称。“放”即简政放权，中央政府下放行政权，减少没有法律依据和法律授权的行政权，降低准入门槛；“管”即创新和加强监管职能，促进公平竞争；“服”即高效服务，转变政府职能减少政府对市场进行干预，将市场的事推向市场来决定，减少对市场主体过多的行政审批等行为，降低市场主体的市场运行的行政成本，促进市场主体的活力和创新能力。

家和社区养老服务改革试点工作的通知（2017）》中明确规定，各地要充分发挥政府的支持居家和社区养老服务发展方面的主导作用，落实准入、金融、财税、土地等优惠政策，有效提高整体养老服务供给能力。同时也在扩大消费规模、提高消费水平、改善消费结构的工作上提出《关于完善促进消费体制机制进一步激发居民消费潜力的若干意见（2018）》。

在提升服务质量方面，2017年国家启动了为期四年的“全国养老院服务质量建设专项行动”。中央再度出台了两个机构监管相关的法规，即《养老机构服务质量基本规范（2017）》与《养老机构等级划分与评定（2018）》，以及制定养老机构服务质量大检查指南，以供各地方政府落实强化行业监管与制定标准规范。

#### 4. 2019-2020 年优化体系与准备十四五战略

这个时期的政策有两个重要任务，其一是持续发展每一个环节的具体措施，其二是十三五时期政策实施的成果验收。在2019年的养老政策从供给机制和结构、营商环境、人力资源配置、设施用地、用品、资金等方面进行深入的梳理与优化。2019年陆续出台《关于推进养老服务发展的意见》、《关于深入推进医养结合发展若干意见》和《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》等一系列文件，做出更具体的部署和安排。其中《关于推进养老服务发展的意见》提28个具体政策措施深化放管服改革、拓宽养老服务投融资渠道、扩大养老服务就业创业、扩大养老服务消费、促进养老服务高质量发展、促进养老服务基础设施建设。同年，国务院在2019年11月再度发布一个综合战略性的指导文件《国家应对人口老龄化中长期规划》，构建一个由“财力”、“人力”、“服务”、“科技”与“环境”五个主要部分组成的一个宏观政策框架。为落实应对人口老龄化的社会储备、改善劳动力有效供给、打造高质量的为老服务和产品体系、强化应对人口老龄化的科技创新能力以及构建养老孝老敬老的社会环境做战略性的部署。

2020年除了是继续落实各种政策项目的内容以外，也是总结十三五时期内的养老服务发展成果和准备十四五的发展战略的布局。在2020年的政策更多的是在监督机制之上，重新修订了《养老机构管理办法（原2013）》，一方面对养老机构服务活动进行更细微的规范，明确生活照料、康复护理等养老机构服务活动的内

容，另一方面也对养老机构内部运营管理，诸如消防安全、食品安全、人员配备等提出要求。此外如《民政部关于加快建立全国统一养老机构等级评定体系的指导意见》、《关于做好 2020 年养老院服务质量建设专项行动工作的通知》、《民政部办公厅关于印发“养老院院长培训大纲（试行）”和“老年社会工作者培训大纲（试行）”的通知》、《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》等文件也是专注在服务质量监管。

### （三）小结

总的来说，从图 1 中可以发现到中国养老政策发展至今大约有四十几年，但是真正转向社会化养老体系建设也只有 20 年，严格上来说养老体系的发展时间较短，人口老龄化的成长速度远超过政策的发展。自 2013 年开始，中国政府最大挑战就是快速发展政策、落实政策以及改进政策不足之处。从十三五时期的政策发展动向大体可以归结为以下几个方面：

1. 供给机制层面，政府的角色逐渐抽离，让社会参与成为主要的供给主体，发展多元主体分工合作的机制，而政府则逐渐转变至监管者的角色。

2. 在供给结构层面，逐步完善以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的养老服务体系战略目标，但是必须着重推动居家与社区养老的发展，重点发展护理型、嵌入式、综合性的养老服务，推进医养和康养衔接，并且构建专业型的长期照护服务体系。

3. 在营商环境层面，持续进行放管服改革，主要内容涵盖了建立养老服务综合监管制度、改革公办养老机构、解决机构消防审验手续的问题、减轻养老服务运营成本、强化监督管理能力、强政府信息公开力度、提高政府精准推动养老服务发展能力、支持养老机构规模化、连锁化发展等。

4. 养老服务硬件配备层面，从养老服务设施与用地、人力资源、老年人用品、服务内容、安全卫生等方面提出了严格要求。

民政部在 2021 年总结了十三五时期养老政策发展达到了七个成就，即养老服务制度框架不断健全、基本养老服务得到有效发展、养老服务多样化供给能力明显增强、服务市场更具活力、养老服务质量大幅提升。虽然十三五已经达成大部分的目标，但是现实状况依然还是存在供需缺口较大、养老资源分配不均、服务质量欠佳等问题。至此，中央政府为十四五养老服务体系建设工作定下了夯基础、补短板、保基本、提质量与可持续的思路。其发展战略方向主要包括，加快铺设居家社区养老服务网络、增加养老服务供给、加快养老服务人才培养、架设养老信息互通认证网络、增加养老产业科技产品、增加适老化改造支持资金、加快融合医养结合机制广泛应用、增加养老金融循环利用、加快养老服务跨域监管体系等。

#### 四、中国养老政策发展特点与变化

如前文所述，自改革开放以来养老体系的建设的内涵从全福利性转向了社会化，体制上从纯公共服务的福利制度剥离出来至多元普惠型的社会服务制度。譬如王爱平等人从推行政策的行动主体上分析养老政策经历了从“单一供给模式”向“多元供给模式”的转变，从政策惠及的人群范围分析养老政策经历了从“照顾弱者”向“服务公众”的转变，最后，从政策涵盖的项目内容分析养老政策经历了从“资金救助型”向“综合服务供给型”的转变。<sup>18</sup> 中国社会养老服务体系的建设，是在居家、社区和机构养老这三个模式的基础上建立起来的，政策目标往往围绕这三者展开。养老口号从“政府来养老（1985）”、“政府帮养老（1995）”、“养老不能靠政府（2005）”，“自己来养老（2012）”到后来的“构建多层次普惠型养老服务体系”来看，中国养老政策一直随着社会的发展而不断的变化。

18 王爱平、张静：《我国养老政策发展路径研究——基于历史流变和现状的视角》，《中国民政》，2013 第 8 期，第 21-22 页。

### (一) 从五年规划看养老体系内涵变化

中国国民经济和社会发展五年规划纲要决定了该五年的政策颁布动向，自两千年起，每一个的五年规划在养老政策的内容都有较明显的变化。养老服务的政策战略真正纳入五年规划是在“十五”开始，在这之前更多是在老年救助的讨论之上。因此，下列将从第十个五年计划分析其内涵的变化：

1. 2001年《国务院关于印发中国老龄事业发展“十五”计划纲要的通知》提出“建立家庭养老与社会养老相结合的养老保障制度”。这是经历了数年的探索，家庭已经无法独立承担养老的压力，社会养老萌芽的时期，大量的福利院、敬老院、老年公寓等公办养老机构的建成。并且初步建立政府、社会、家庭和个人相结合的经济供养体系，保障老年人基本生活，印证了“政府帮忙养老”的口号。

2. 2006年《中国老龄事业发展“十一五”规划》提出“建立健全适应家庭养老和社会养老相结合的为老服务网络和满足老年人特殊需求的老年用品市场”。这五年依然还在大力兴建公办养老机构的时期，养老需求缺口非常大，还是处于高度供不应求的时期。可是随着人口老龄化的加剧，服务需求已经从软性服务扩大到其他产品，因此，这个时期在原有的基础上添加了老年用品的养老产业化发展。此外，这时期的规划还有另一个重点，因为养老成本负担逐渐加剧，政府加大老年福利服务设施建设的财政投入和鼓励社会资本进入老年福利服务设施建设领域，意味着政府力推多元主体供给，“政府帮忙养老”的口号改为“养老不能靠政府”。

3. 2011年《中国老龄事业发展“十二五”规划》有明显转变，提出“居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的养老服务体系。透过前两个五年的发展经验积累和社会发展，单一的机构养老模式无法满足复杂化的养老需求，同时也借鉴国外经验，将服务模式做出明显的功能区分。同时养老保障制度也不断加大，发展适度普惠型的老年社会福利事业，养老服务的选项增加了，老年人能够选择最适合自己的养老服务，应对“养老靠自己”

的口号。这时期的养老服务体系的发展，将资源分散投放到三种模式，但是基于机构养老的定位为“支撑”，导致这五年关于支持机构养老发展的文件出台力度还是高于其他两个模式。

4. 2017年《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》在上一个基础之上提出“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”。这个内涵基本上跟上个五年计划差不多，但是在一个小细节上做出修改，就是“机构为支撑”调整为“机构为补充”，这两个字面上的调整意味着进一步完善养老服务体系构建思路，其层次划分越来越清晰。因为“支撑”意味着机构的着力点还是很强烈，机构的角色还是很重要，但是“补充”的则是因不足而加以添补的意思，当居家和社区满足不了的才到机构去。在这时期的政策导向就明显转向至居家和社区养老的发展建设，而机构则专注在质量和资源调配的整顿。此外，还有一个重点是医养结合，因为养老服务很多时候牵涉到医疗的技术，所以提出一个医养结合的养老服务体系。

5. 2020年《关于制定国民经济和社会发展第“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。这时期的规划有两个方面的变化：其一，在各种养老模式达到一个规模的前提下，提出居家社区机构相协调，也就是说不再强调三者的作用和独立地位，而且着重在其协调性，这个转变是从量的要求到质的要求；其二是，提出了医养康养相结合，在这稍微有点改变的是从“医养结合”调整至“医养康养相结合”。这是因为过去养老服务发展的实践表明，是居家社区的养老服务，还是机构的养老服务，都需要医养康养相结合。在字眼上之所以会有改变，是因为之前的医养结合的实践专注在大型机构或医院的医养结合，导致成本太高使用效率不高的窘境。所以，这个时期的规划着重在推动养老事业和养老产业协同发展，强调当中的资源匹配。

## （二）养老政策发展的特点

综合上述对中国养老政策发展历程、政策要点及养老体系的内涵的分析，可得出以下政策发展的特点：

## 1. 制度定位：从依赖走向独立

自新中国成立以来，养老服务一开始由政府或单位大包大揽，其定位在社会福利范畴之中，尤其是城市“三无人员”和农村“五保户”等弱势群体，通过公办福利院提供救济型的养老服务，非弱势群体则由单位来负责养老保障。但是，随着人口老龄化与社会变迁，养老成本不断的暴增，无论是发达国家或者发展中国家都避不了这个养老成本高涨的趋势。因此，中国在1983年就提出了社会福利社会化这个概念，逐步迈向社会福利事业的改革思路，开展了养老服务从社会福利中独立出来的第一步。1993年，首次将“养老服务”这个概念提上国家级别的政策文件中。至此，“养老服务”正式成为一个独立的概念广泛被使用，为养老服务体系建立下一个坚定的发展方向。这个制度定位的转变在当年政府使用的口号中有所体现出来，其变化可以看到从原本依赖政府到全民养老。

在政策定位上，从单方面发展老龄事业转变为事业和产业协同发展，强调养老服务的多层次性、供给主体与供给方式的多样性发展。十九届五中全会（时间）的会议上也进一步强调“推动养老事业和养老产业协同发展”，不仅强调老龄事业和产业发展的重要性，同时强烈要求其必须相互协调、协同发展（中国政府网，2020）。中国老龄科学研究中心主任吴玉韶提出在养老问题上，既要强调政府所要承担的责任，又要警惕政府责任泛化，同时也要警惕社会和老年人对政府期待过高，防止出现福利冲动、福利依赖和福利过度的问题。因此，政府要承担一定责任，但不能承担全部责任。<sup>19</sup>

由此可见，国家福利制度以外的社会化养老服务的制度定位，从早期的依附走向了独立的道路。在2013年之前，基本确立了养老服务体系建设的大方向，并明确社会养老服务里面包含“养老服务事业”和“养老服务产业”这两个部分，开启社会养老服务体系形成的道路。

---

19 韩涵：《“养老责任不能全靠政府”为何引争议》，《新京报》，2012年08月26日。取自网址：[http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-08/26/content\\_367258.htm?div=-1](http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-08/26/content_367258.htm?div=-1)。取用日期：2022年9月28日。

## 2. 养老理念：从保基本转至积极老龄化

新中国成立以来，随着社会的变迁，生活素质不断的提升，中国养老理念也随着社会变化而不断提升，基本上从保基本跨越到积极老龄化。<sup>20</sup> 譬如在政策目标大方向上，养老保障从最开始保重点人群往保基本服务的转变，政府考虑更多的是养老服务的公益性问题，除了要保护特殊族群的服务供给，更多的是全体人民的基本养老服务供给的可得性。当政策定位转变为发展老龄事业和产业之后，明显扩大了养老服务的保障范围，服务供给也扩大至全体老年人的基本养老服务。

联合国在 2002 年第二次世界老龄大会上，提出“积极老龄化”的概念，并且写入联合国《政治宣言》中，倡议各国的老龄政策要随着“积极老龄化”为发展方向。联合国提出了“独立、参与、尊严、照料和自我实现”的核心要素，最终目的提高老年人的生活质量，创造健康、参与、保障、安全的老年生活保障。随之，中国对养老服务发展的思路也随着积极老龄化的基本原则，提出了“六个老有（即老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐、老有所享）”为核心价值，扶持“四有老人（有健康、有知识、有活力、有经济能力的）”的目标人群，打造一个旨在为一个活跃即健康老龄社会提供各种优质产品和服务的养老模式。

## 3. 服务对象：从补缺型到普惠型

中国养老服务一开始作为社会福利体系的一部分是属于补缺型的，养老服务的首要责任主体在家庭，同时也是单位、集体的公家事务。20 世纪 80 年代后，随着人民公社的解体、单位制的瓦解，传统家庭和单位养老功能弱化，政府也从承担困难群体逐步扩大到社区老年人，养老从照顾弱者逐步到适度普惠全民，将福利覆盖范围逐步扩大化。从上述福利体系发展历程中可看出在体系建设期，养老政策的大蓝图中涵盖了健康老人、半失能与失能老人多元化需求，从供给、制度建设、筹资到监管都朝着高质量普惠型的可及服务迈进。学者代恒猛认为中国社会福利制度发生根本性的变革，从“补缺型”向适度“普惠型”的转变，即由补市场经济之“缺”

20 王皓田：《我国养老服务发展的政策演变与发展路径》，《中国经贸导刊》，2020 年第 9 期，第 73-77 页。

转变为社会发展的内在价值要求，养老服务也伴随着适度普惠性的大方向逐步前进。<sup>21</sup> 未来，政府考虑的重点更多在养老服务的公益性问题，由先前的保重点人群转变为保全民基本服务。政策目标也逐渐转移到保障基本服务之上，从 2013 年的“确保基本养老服务”，到 2019 年的“保障人人享有基本养老服务”。

#### 4. 服务主体：从单一化到多元化

早期养老服务主要依靠家庭内部成员的代际赡养，只有特殊的弱势群体才会到特定的养老机构。随着“社会福利社会化”改革的推进，社会化养老的供给模式逐渐被提上日程。在 2000 年初期，多个政策文件中明确提出家庭养老与社会养老相结合，鼓励社会力量加入到养老行列中，而市场开始成为养老服务的责任主体之一。2006 年《中国老龄事业发展“十一五”规划》，提出国家、社会、家庭和个人相结合的责任主体，明确了各个责任主体的权责范围。政府先后发布了《关于加快发展养老服务业的若干意见》、《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》等多个政策文件，积极推动企业、社会组织、民间慈善机构等社会力量进入养老服务领域，有效的增加养老服务供给总量。因此，服务供给主体从单元走向多元供给主体，直接提高了养老服务的选择。

#### 5. 政策重点：体系的结构转变

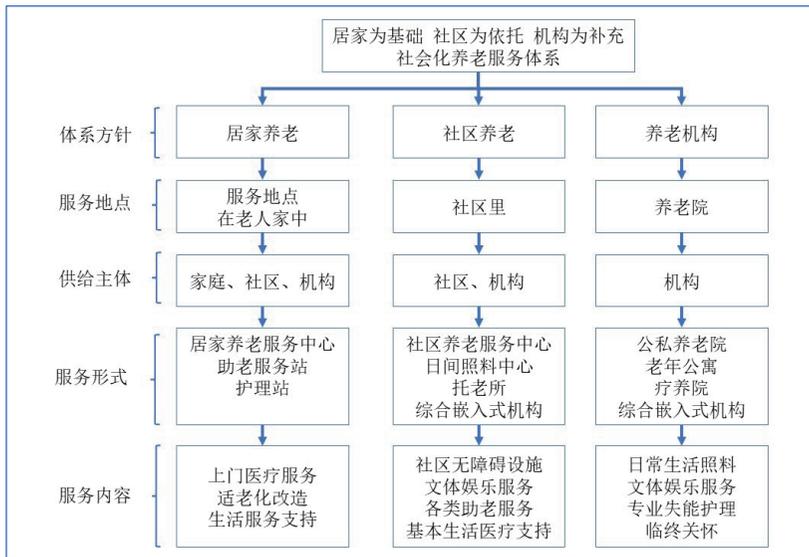
中国养老政策的发展从一开始偏重扶持入住式养老机构转变为促进社区、居家与入住式机构相协调与整合的路径。虽然中国政府在养老体系提出之初就已经抓住了居家、社区和入住式机构这三种模式的重点分工，而体系的建设也围绕着这三种模式的资源配置。尽管在 2006 年的时候，就提出了逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系（如图 3），但是实际上，2012 十八大之前主要的扶持政策是偏向在入住式机构养老之上。由于资源着重在入住式机构，养老床位直线飙升，而社区居家的养老服务的效率是相对薄弱，因此养老服务供给结构出现了较严重的偏差。十八大之后，进行了补短板的结构性改革，尤

---

21 代恒猛：《从“补缺型”到适度“普惠型”——社会转型与我国社会福利的目标定位》，《当代世界与社会主义》，2009 年第 2 期，第 166-169 页。

其是 9073 或 9064 概念提出后，社区与居家养老服务受到了极大关注。政策的重点开始做了细部的调整，展开了许多社区居家养老机构的建设和运营试点，服务供给的效率也补上了一定的需求。在十四五的政策方针也更确定了居家、社区与机构相协调的政策方针。

图 3：十三五之后中国社会化养老服务体系架构图



资料来源：研究者整理

## 五、结语

综合所述，回顾中养老服务政策体系历年来的变迁，整个过程是一个由社会救济模式转变至高质量全民普惠型养老产业的过程，从表 1 简单整理了体系建设过程中每个阶段的变化。在制度上，养老服务制度的框架不断的完善，从单一机构发展到居家社区的责任分工，制度化每一个养老模式的职责、内涵与资源分配。在筹资上，政府的角色决定了资源的掌控与分配，主体的多元性也将整个筹资机制变得更多渠道取得资源与资金。在监督上，制度的标准化和法治化决定了养老服务供应者的运营质量，符合监管标准的资格者能继续留在体制内，优秀资格者能得到奖励，相反则有相应的惩

罚等机制，确保养老服务体系的运作效率。

**表 1：中国养老服务政策变迁简述表**

发展阶段	探索期	建设期	形成期	发展期	完善期
时间段	1978-1999	2000-2012	2013-2015	2016-2020	2020 至今
政策目标	救助特殊群体	社会福利社会化	增加养老设施数量	标准化多元供给模式	优化养老服务体系
政府定位	救助者	倡导者	领航者	统筹管理者	顶层设计
养老对象	特殊群体	特殊群体 自愿受助者	全体老人	全体老人	全体老人
政策特征	基本养老服务	多元化养老服务内涵	多元化 + 多层次养老服务	全民普惠型 + 高质量养老服务	全民普惠型 + 高质量 + 养老产业化
筹资	财政拨款	财政拨款 公私合作伙伴	财政补贴 政府购买服务 公私合作伙伴	财政补贴 政府购买服务 公私合作伙伴 市场投资	财政补贴 政府购买服务 公私合作伙伴 市场投资

资料来源：研究者整理

严格上来说，中国养老服务在中华人民共和国 1949 年成立的时候就有了，但是真正被重视并带入国家政策议程是在 1978 年开始，发展至今其政策的变迁有其自身的发展逻辑。

其一、回应社会需求的过程。社会养老服务需求从最初纯朴基本生活转向多元化的过程，甚至发展到中国特色社会主义的 9073 或 9064 的养老需求结构。体系的完善过程在继续保持机构养老的良性发展，重心转向居家与社区养老作为主要发展方向。创造社区、居家养老的必要条件，如加强社区日间照料中心或老龄活动中心建设，按就近便利、小机构多功能、多元配套要求，加大专业医疗护理、康复辅具、文体娱乐、衣食餐饮等设施配套。

有需求就有保障的需要，政府在完善社会养老服务体系的步调

上, 不断强调加强托底与全民基本服务的养老保障, 并且加大建立长期照护服务机制。保障基层养老服务设施, 对乡镇敬老院、城市福利机构建设的资源投入, 优先兜底保障经济困难的老年人基本养老服务需要。通过设置符合中国国情的长期照护保险制度, 建立风险分担与防范机制, 提升老年人和养老机构应对风险的能力。此外, 完善政府对养老服务供给者的补贴政策, 引入第三方评估标准与监管的机制, 对供给和需求方的各项评估, 确保当中的有效供给。

其二、政府职能不断转变的过程。政府从一开始的供给者转变到掌舵者, 用政府职能管理一切可用的资源, 以政策推广创造一个多主体供给机制, 最后趋向供需方的协同推进。除了积极培育养老服务的市场之外, 丰富养老服务产品的供给, 同时鼓励老年群体提高消费, 有效衔接供需的间隙。老年人的养老需求随着社会的转变不断的扩大与多样, 支持医养机构融合、社区嵌入型、居家监护型的多种供给方式的发展, 为求满足老年人在养老过程中的多样化照护需求。

以倡导者的角色, 鼓励更多的社会资源进入养老行列, 简化养老机构登记审批程序, 降低创立民办机构的门槛, 落实减免税务、金融扶持等优惠政策吸引更多社会建设的机构。加强与完善政府购买服务于公私合作的制度, 对民办养老机构进行建设和运营补贴, 鼓励公营和民营、机构和社区的积极合作, 推进公办民营、民办公助、民办民营等多种方式发展。此外, 发挥地方政府在社区管理的优势, 将社区内的闲置养老资源, 减低社区的运营成本与难度, 最大限度发挥机构的社会效益。

以监督者的角色, 完善养老服务业标准化建设机制以及监督机制。逐步制定养老机构基本建设、服务管理、安全生产、绩效评估标准, 妥善运用行业准入、生产许可、合格评定、抽检等监督手段, 提高养老服务业层次。加强监督市场、产权制度、定价机制等促进要素, 达到市场公平竞争, 从而提高养老服务产品的质量。监管机制中的赏罚机制要分明, 让优质的服务供应商有更积极与可持续性的服务供给, 扶持有待改进的服务供应商, 淘汰顽固且劣质服务供给者, 以保障优质的服务。

其三、国家战略与时俱进的过程。在中国共产党十八大《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013)》报告中提

出，着力解决养老服务供给不平衡、不充分问题，积极应对人口老龄化上升为国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。如上述分析每个五年计划的内涵中可发现，虽然每个时期要解决的问题与要达到的任务都很重，但是在细节上看，其战略部署都是因应当下中国社会变化与需求变化而制定的战略内容。每个五年规划都是从上个五年规划做的不足之处加以改进，并结合多方的力量持续研究养老服务需求的变化与可改进的政策建议。尤其是中国的社会进程的过程是比西方社会来的慢，老龄化的速度导致中国未富先老，在养老需求上的变化也是非常大，因此，在战略部署上更需要与时俱进。

在未来，中国养老服务体系将持续朝着养老服务精细化的发展与推进政府掌舵的职能，深挖与回应高度复杂的社会养老服务需求，以及不断优化养老服务体系的覆盖率与服务质量。

## 六、附录

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
1	1993	关于加快发展社区服务业的意见	-	综合	统筹规划
2	1994	中国老龄工作七年发展纲要（1994-2000年）	中老联字〔1994〕70号	综合	统筹规划
3	1996	老年人权益保障法	主席令73号	综合	标准质量
4	2000	关于加快实现社会福利社会化的意见	国办发〔2000〕19号	综合	统筹规划
5	2000	关于加强老龄工作的决定	中发〔2000〕13号	综合	统筹规划
6	2000	关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知	财税〔2000〕97号	综合	税收激励
7	2001	关于印发中国老龄事业发展“十五”计划纲要的通知	国发〔2001〕26号	综合	统筹规划
8	2006	关于加快发展养老服务业意见的通知	国办发〔2006〕6号	综合	统筹规划

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
9	2006	关于印发《中国老龄事业发展“十一五”规划》的通知	全国老龄委发〔2006〕7号	综合	统筹规划
10	2006	关于加强和改进社区服务工作的意见	国发〔2006〕14号	社区服务	统筹规划
11	2008	关于全面推进居家养老服务的工作意见	全国老龄办发〔2008〕4号	居家服务	统筹规划
12	2010	关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见	国发〔2010〕13号	综合	筹资建设
13	2011	社区老年人日间照料中心建设标准	建标〔2010〕193号	社区服务	标准建设
14	2011	全国民政标准化“十二五”发展规划	民发〔2011〕90号	综合	统筹规划
15	2011	关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知	国发〔2011〕28号	综合	统筹规划
16	2011	关于印发社会养老服务体系建设规划（2011-2015年）的通知	国办发〔2011〕60号	综合	统筹规划
17	2012	养老机构安全管理	MZ/T032-2012	机构服务	标准建设
18	2012	关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见	民发〔2012〕129号	综合	筹资建设
19	2012	关于贯彻落实《支持社会养老服务体系建设规划合作协议》共同推进社会养老服务体系建设的意见	民发〔2012〕209号	综合	筹资建设
20	2012	中华人民共和国老年人权益保障法	法规	综合	标准质量
21	2012	养老机构基本规范	GB/T29353-2012	机构服务	标准建设
22	2013	居家养老服务规范	SB-T10944-2012	居家服务	标准质量
23	2013	关于印发《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》的通知	财综〔2013〕56号	机构服务	税收激励

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
24	2013	养老机构设立许可办法	中华人民共和国民政部令第48号	机构服务	标准建设
25	2013	养老机构管理办法	中华人民共和国民政部令第49号	机构服务	标准建设
26	2013	关于推进养老服务评估工作的指导意见	民发〔2013〕127号	综合	标准质量
27	2013	民政部关于贯彻落实《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》的通知	民函〔2013〕222号	机构服务	标准建设
28	2013	养老设施建筑设计规范	GB50867-2013	机构服务	标准建设
29	2013	国务院关于加快发展养老服务业的若干意见	国发〔2013〕35号	综合	统筹规划
30	2013	国务院关于促进健康服务业发展的若干意见	国发〔2013〕40号	综合	健康养老
31	2013	关于加快推进社区社会工作服务的意见	民发〔2013〕178号	社区服务	统筹规划
32	2013	关于开展公办养老机构改革试点工作的通知	民函〔2013〕369号	机构服务	统筹规划
33	2013	民政部关于建立养老服务协作与对口支援机制的意见	民发〔2013〕207号	机构服务	技术支持
34	2013	关于做好养老服务业综合改革试点工作的通知	民办发〔2013〕23号	机构服务	标准质量
35	2013	关于进一步加强老年人优待工作的意见	全国老龄办发〔2013〕97号	综合	统筹规划
36	2014	关于加快养老服务标准化工作的指导意见	民发〔2014〕17号	综合	标准质量
37	2014	关于加强养老服务设施规划建设工作的通知	建标〔2014〕23号	机构服务	标准建设
38	2014	关于推进养老机构责任保险工作的指导意见	民发〔2014〕47号	机构服务	保险保障

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
39	2014	养老服务设施用地指导意见	国土资厅发〔2014〕11号	机构服务	标准建设
40	2014	关于加快推进养老服务业人才培养的意见	教职成〔2014〕5号	综合	人力资源
41	2014	关于做好政府购买养老服务工作的通知	财社〔2014〕105号	综合	统筹规划
42	2014	关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知	发改投资〔2014〕2091号	综合	健康养老
43	2014	鼓励外国投资者在华设立营利性养老机构从事养老服务公告	2014年第81号	综合	公私合作
44	2014	关于推动养老服务产业发展的指导意见	商服贸函〔2014〕899号	综合	统筹规划
45	2014	关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知	民发〔2014〕116号	机构服务	标准建设
46	2015	关于规范养老机构服务收费管理促进养老服务业健康发展的指导意见	发改价格〔2015〕129号	机构服务	标准收费
47	2015	关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知	发改办社会〔2015〕992号	综合	统筹规划
48	2015	关于印发《养老产业专项债券发行指引》的通知	发改办财金〔2015〕817号	综合	筹资建设
49	2015	关于开发性金融支持社会化养老服务体系建设的实施意见	民发〔2015〕78号	综合	筹资建设
50	2015	关于印发中医药健康服务发展规划 2015-2020 年的通知	国办发〔2015〕32号	综合	医养结合
51	2015	城乡居民基本养老保险服务规范	GB-T 31597-2015	综合	保险保障
52	2015	关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见	民发〔2015〕33号	综合	筹资建设

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
53	2015	关于印发基本养老保险基金投资管理办法的通知	国发〔2015〕48号	综合	筹资建设
54	2015	关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见	国办发〔2015〕84号	综合	医养结合
55	2015	关于加快推进民政标准化工作的意见	民发〔2015〕238号	综合	标准建设
56	2016	关于印发中医药发展战略规划纲要 2016-2030 年的通知	国发〔2016〕15号	综合	医养结合
57	2016	关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见	银发〔2016〕65号	综合	筹资建设
58	2016	关于促进医药产业健康发展的指导意见	国办发〔2016〕11号	综合	医养结合
59	2016	关于 2016 年深化经济体制改革重点工作的意见	国发〔2016〕21号	综合	统筹规划
60	2016	关于做好医养结合服务机构许可工作的通知	民发〔2016〕52号	机构服务	医养结合
61	2016	民政事业发展第十三个五年规划	民发〔2016〕107号	机构服务	统筹规划
62	2016	关于印发医疗机构设置规划指导原则（2016-2020 年）的通知	国卫医发〔2016〕38号	机构服务	医养结合
63	2016	关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知	民函〔2016〕200号	社区服务	统筹规划
64	2016	全国民政标准化“十三五”发展规划	民发〔2016〕142号	社区服务	标准质量
65	2016	“健康中国 2030”规划纲要	政策宣导	综合	医养结合
66	2016	促进民间投资健康发展若干政策措施	政策宣导	综合	筹资建设
67	2016	社区老年人日间照料中心服务基本要求	GB/T33168-2016	社区服务	标准质量
68	2016	社区老年人日间照料中心设施设备配置	GB/T33169-2016	社区服务	标准建设

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
69	2016	全国护理事业发展规划 (2016-2020年)	国卫医发 〔2016〕64号	综合	医养结合
70	2016	关于确定2016年中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知	民函〔2016〕 310号	社区服务	税收激励
71	2016	关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知	民发〔2016〕 179号	综合	公私合作
72	2016	关于推进老年宜居环境建设的指导意见	全国老龄办发 〔2016〕73号	综合	统筹规划
73	2016	关于印发〈养老服务机构合同〉示范文本的通知	民发〔2016〕 208号	机构服务	标准建设
74	2016	关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见	国办发 〔2016〕91号	综合	公私合作
75	2016	国务院关于印发“十三五”深化医药卫生体制改革规划的通知	国发〔2016〕 78号	综合	医养结合
76	2016	关于开展长期护理保险制度试点的指导意见	人社厅发 〔2016〕80号	综合	保险保障
77	2016	关于印发“十三五”卫生与健康规划的通知	国发〔2016〕 77号	综合	医养结合
78	2016	关于印发“十三五”社会服务兜底工程实施方案的通知	发改社会 [2016]2848号	机构服务	统筹规划
79	2016	关于印发《养老服务体系 建设中央补助激励支持 实施办法》的通知	发改社会 [2016]2776号	综合	税收激励
80	2017	关于加快推进养老服务业 放管服改革的 通知	民发〔2017〕 25号	综合	公私合作
81	2017	关于印发“十三五”国家 老龄事业发展和养老体系 建设规划的通知	国发〔2017〕 13号	综合	统筹规划
82	2017	中央财政支持居家和社区 养老服务改革试点补助资 金管理办法的通知	财社〔2017〕 2号	社区服务	筹资建设

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
83	2017	关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知	民发〔2017〕51号	机构服务	标准质量
84	2017	关于印发“十三五”健康老龄化规划的通知	国卫家庭发〔2017〕12号	综合	医养结合
85	2017	关于做好第一批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知	民发〔2017〕54号	社区服务	改革试点
86	2017	关于印发中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作绩效考核办法的通知	民发〔2017〕55号	社区服务	统筹规划
87	2017	关于印发服务业创新发展大纲 2017-2025 年的通知	发改规划〔2017〕1116号	综合	统筹规划
88	2017	关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见	国办发〔2017〕52号	综合	统筹规划
89	2017	关于加快发展商业养老保险的若干意见	国办发〔2017〕59号	综合	保险保障
90	2017	关于印发《养老服务标准体系建设指南》的通知	民发〔2017〕145号	机构服务	标准质量
91	2017	关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见	财金〔2017〕86号	综合	公私合作
92	2017	关于确定第二批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知	民函〔2017〕252号	社区服务	改革试点
93	2017	关于印发“十三五”健康老龄化规划重点任务分工的通知	国卫办家庭函〔2017〕1082号	综合	健康养老
94	2017	关于国有资本加大对公益性行业投入的指导意见	财建〔2017〕743号	综合	筹资建设
95	2017	养老机构服务质量基本规范	GB-T35796-2017	机构服务	标准质量
96	2018	关于进一步加强和改善老年人残疾人出行服务的实施意见	交运发〔2018〕8号	综合	统筹规划

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
97	2018	关于确定第三批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知	民函〔2018〕80号	社区服务	改革试点
98	2018	关于促进护理服务业改革与发展的指导意见	国卫医发〔2018〕20号	综合	统筹规划
99	2018	关于扩大老年人住房反向抵押养老保险开展范围的通知	银保监发〔2018〕43号	综合	保险保障
100	2018	关于促进护理服务业改革与发展的指导意见	国卫医发〔2018〕20号	综合	医养结合
101	2018	关于开展第二批居家和社区养老服务改革试点绩效考核的通知	民办函〔2018〕124号	社区服务	标准质量
102	2018	关于开展居家和社区养老服务改革试点跟踪评估工作的通知	民办函〔2018〕123号	社区服务	标准质量
103	2018	关于完善促进消费体制机制进一步激发居民消费潜力的若干意见	意见	机构服务	统筹规划
104	2018	养老机构等级划分与评定	GB-T37276-2018	机构服务	标准质量
105	2019	关于贯彻落实新修改的《中华人民共和国老年人权益保障法》的通知	民函〔2019〕1号	机构服务	标准建设
106	2019	关于明确养老机构免征增值税等政策的通知	财税〔2019〕20号	机构服务	税收激励
107	2019	粤港澳大湾区发展规划纲要	2019年第7号	综合	公私合作
108	2019	关于印发普惠养老城企联动专项行动实施方案（2019年修订版）的通知	发改社会〔2019〕1422号	综合	税收激励
109	2019	关于推进养老服务发展的意见	国办发〔2019〕5号	综合	统筹规划
110	2019	关于印发社会救助和养老服务领域基层政务公开标准指引的通知	民办函〔2019〕52号	机构服务	标准质量

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
111	2019	关于做好2019年养老院服务质量建设专项行动工作的通知	民发〔2019〕52号	机构服务	标准质量
112	2019	关于做好医养结合机构审批登记工作的通知	国卫办老龄发〔2019〕17号	机构服务	医养结合
113	2019	关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告	财政部公告2019年第76号	社区服务	税收激励
114	2019	关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见	意见	社区服务	统筹规划
115	2019	关于确定第四批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知	民函〔2019〕88号	社区服务	改革试点
116	2019	关于深入推进医养结合发展的若干意见	国卫老龄发〔2019〕60号	综合	医养结合
117	2019	关于建立完善老年健康服务体系的指导意见	国卫老龄发〔2019〕61号	综合	标准质量
118	2019	国家积极应对人口老龄化中长期规划	文件	综合	统筹规划
119	2019	关于印发《养老服务信息公开标准指引》的通知	民办函〔2019〕137号	机构服务	标准质量
120	2019	关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见	自然资规〔2019〕3号	机构服务	标准建设
121	2019	关于印发医养结合机构服务指南（试行）的通知	国卫办老龄发〔2019〕24号	机构服务	医养结合
122	2019	养老机构服务安全基本规范	GB38600-2019	机构服务	标准建设
123	2019	关于加快建立全国统一养老机构等级评定体系的指导意见	民发〔2019〕137号	机构服务	标准质量
124	2019	养老机构顾客满意度测评	MZ/T133-2019	机构服务	标准质量

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
125	2020	关于促进社会服务领域商业保险发展的意见	银保监发〔2020〕4号	综合	保险保障
126	2020	关于确定第五批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知	民函〔2020〕13号	社区服务	改革试点
127	2020	关于印发《养老服务体系建设中央补助激励支持实施办法》（2020年修订版）的通知	发改社会〔2020〕227号	综合	统筹规划
128	2020	《关于做好2020年养老院服务质量建设专项行动工作的通知》	民发〔2020〕46号	机构服务	标准建设
129	2020	关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见	国办发〔2020〕23号	综合	统筹规划
130	2020	养老机构管理办法	中华人民共和国民政部令第66号	机构服务	标准建设
131	2020	关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见	医保发〔2020〕37号	综合	保险保障
132	2020	关于实施康养职业技能培训计划的通知	人社部发〔2020〕73号	综合	健康养老
133	2020	民政部办公厅关于印发《养老院院长培训大纲（试行）》和《老年社会工作者培训大纲（试行）》的通知	民办发〔2020〕32号	综合	标准建设
134	2020	中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议	-	综合	统筹规划
135	2020	住房和城乡建设部等部门关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见	建房〔2020〕92号	社区服务	标准建设

编码	发布年份	政策名称	发文字号	服务类型	政策类别
136	2020	关于开展医养结合机构服务质量提升行动的通知	国卫办老龄函〔2020〕974号	机构服务	医养结合
137	2020	关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见	国办发〔2020〕48号	机构服务	标准质量
138	2020	关于促进养老托育服务健康发展的意见	国办发〔2020〕52号	综合	健康养老
139	2021	关于推动公共文化服务高质量发展的意见	文旅公共发〔2021〕21号	综合	健康养老
140	2021	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	-	综合	统筹规划
141	2021	关于组织实施2021年居家和社区基本养老服务提升行动项目的通知	民办函〔2021〕64号	社区服务	统筹规划

## 参考文献

1. Norman, Johnson.: *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*. London: Prentice Hall Europe, 1999.
2. 代恒猛: 《从“补缺型”到适度“普惠型”——社会转型与我国社会福利的目标定位》, 《当代世界与社会主义》, 2009年第2期。
3. 国家统计局: 《2021统计年鉴》, 2021年9月1日。取自网址: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>。取用日期: 2022年9月4日。
4. 韩涵: 《“养老责任不能全靠政府”为何引争议》, 《新京报》, 2012年08月26日。取自网址: [http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-08/26/content\\_367258.htm?div=-1](http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-08/26/content_367258.htm?div=-1)。取用日期: 2022年9月28日。
5. 韩艳: 《中国养老服务政策的演进路径和发展方向——基于1949-2014年国家层面政策文本的研究》, 《东南学术》, 2015年第4期。
6. 黄强: 《中国养老机构政策的发展路径和问题——基于文本分析和国际比较的实证研究》, 《公共管理与政策评论》, 2018年第5期。

7. 黄瑶:《在高质量平衡发展征途上呵护夕阳红——“十三五”时期养老服务发展综述》,2020年12月22日。取自网站:<https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202012/20201200031232.shtml>。取用日期:2022年11月14日。
8. 刘晓静:《论中国养老服务的政策取向——基于养老服务政策变迁的视角》,《河北学刊》,2014年第5期。
9. 马丁·鲍威尔编,钟晓慧译:《理解福利混合经济》,北京:北京大学出版社,2011年。
10. 民政部:《2021民政事业发展统计公报》,2022年8月26日。取自网址:<https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/?2>。取用日期:2022年10月4日。
11. 民政部政策研究中心:《社会福利社会化:迎接老年人社会福利需求变化的挑战》,2008年1月9日。取自网址:<https://zyzx.mca.gov.cn/article/lgxd/200801/20080100009639.shtml>。取用日期:2022年11月14日。
12. 石璐言:《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》,《中国政府网》,2020年10月29日。取自网址:[http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content\\_5555877.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm)。取用日期:2022年9月14日。
13. 唐正:《“十四五”规划智库研判“十四五”养老服务形势分析及规划方向》,《中国公益研究院》,2020年10月26日。取自网站:[http://www.bnu1.org/show\\_2125.html](http://www.bnu1.org/show_2125.html)。取用日期:2022年9月26日。
14. 涂爱仙:《“十二五”以来我国养老服务的发展取向:政策演化与实践路径》,《社会政策研究》,2019年第1期。
15. 王爱平、张静:《我国养老政策发展路径研究——基于历史流变和现状的视角》,《中国民政》,2013年第8期。
16. 王皓田:《我国养老服务发展的政策演变与发展路径》,《中国经贸导刊》,2020年第9期。
17. 邢梓琳,杨立雄:《混合福利经济视角下的中国老年长期照护服务体系建构——基于德日韩三国实践经验比较》,《行政管理改革》,2022年,第5期。
18. 张昕:《福利混合经济新范式探讨:以养老服务供给为例》,《社会福利:理论版》,2019年,第12期。