

【新时代保障和改善民生水平研究】

# 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

杨 翠 迎

**【摘 要】** 新中国成立 70 年来，我国养老服务经历了四个发展阶段，取得了巨大成就，顺利实现了制度、功能和理念的三大变革，建成了以居家为基础、以社区为依托、以机构为补充的三层次社会养老服务体系，为城乡老年人提供最基本的养老服务保障。然而，当前人口老龄化、高龄化、空巢化程度逐步加深，经济发展乏力，社会主要矛盾转变，人民对养老服务的需求不断加大，并且向着多元化、多层次方向发展。与此同时，服务供给却呈现出不平衡不充分的特点，供需矛盾突出。为此，迫切需要推动社会养老服务高质量发展，整体谋划、分类推进、多主体联动，共同促进医养护服务深度融合，提高老年人的获得感和幸福感。

**【关键词】** 养老服务；发展转变；质量提升

**【基金项目】** 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目（18JZD045）

**【作者简介】** 杨翠迎，管理学博士，上海财经大学社会保障与社会政策系教授，博士生导师（上海 200433）。

**【中图分类号】** C913.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-6198 (2020) 03-0111-08

当下人口老龄化的全球性发展态势给养老保障工作带来极大挑战。养老保障不仅需要养老金保障，更需要养老服务保障。而在人口高度老龄化的今天，养老服务的供给必然面临人力资源短缺的严重制约。我国的人口老龄化与国外有所不同，虽然人口老龄化出现较晚，但是发展速度快，问题更加突出。我国政府早在 20 世纪 70 年代末 80 年代中期就预料到会出现老龄化人口结构状况，于是，政府很早就对养老服务事业的建设和发展予以着重关注，特别是新世纪以来，对养老服务事业的重视愈加凸显。到目前为止，基本建成了

覆盖城乡居民的基本养老服务体系，为城乡居民提供了基本的养老服务需求保障。但是，当前的养老服务体系尚存在诸多问题，面临着诸多挑战，亟待采取有效措施积极应对。

2019 年 5 月，国务院办公厅发布《关于推进养老服务发展的意见》，提出确保到 2022 年在保障人人享有基本养老服务的基础上，切实满足老年人多样化、多层次的养老服务需求，确保老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高。这不仅指出了当前我国社会养老服务发展的目标，更是明确了政府对亿万城乡居民养老问题



的承诺和责任。该文件的发布恰逢新中国成立 70 周年之际，具有重要的历史性意义。基于此，本文在回顾我国养老服务发展走过的 70 年历程，梳理其政策的演变过程、总结其取得的伟大成就的基础上，分析当前存在的问题与面临的挑战，以求为进一步促进我国养老服务向着高质量方向发展提供借鉴与启示。

### 一、我国养老服务发展历程及特征

新中国的成立以来，我国养老服务大体经历了四个发展阶段。一是计划经济时期的补缺型养老服务发展阶段（1949—1984 年）。新中国成立直至整个计划经济时期，我国的养老服务发展基本处于补缺状态，政府将有限的养老服务资源分配给最需要帮助和救济的老年人，为其提供基本的经济保障和必要的养老服务，其他广大城乡居民的养老服务需求全部由家庭内部满足。二是改革开放后的社会化养老服务探索阶段（1985—2000 年）。改革开放后，我国从计划经济体制开始向社会主义市场经济体制转型，“社会化”“市场化”的观念逐步深入社会发展的各个领域，国家开始探索社会化的保障及福利体系。1984 年 11 月，民政部召开全国城市社会福利事业单位经验交流会，首次提出社会福利社会办，成为养老服务社会化的契机。〔1〕此后，养老服务发展进入了第二阶段，即探索建立社会化养老服务体系阶段。三是新世纪以来的社会养老服务体系形成阶段（2001—2011 年）。1999 年，我国迈入人口老龄化社会，人口老龄化形势日益严峻，对社会养老服务的需求急剧上升。而以保障困难老人为主的养老服务体系无

法适应人口老龄化带来的规模性养老服务需求，迫切需要加大社会养老服务供给。另外，新时期受新公共管理、福利多元主义思潮的影响，国家愈加重视社会化养老服务体系建设和地方探索，由此养老服务发展进入第三阶段，即全面开启老龄事业的发展，加快社会养老服务体系建设的阶段。四是新时期的养老服务高质量发展阶段(2012 年至今)。这一阶段以党的十八大强调“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”为起点，我国全面步入政府和市场双轮驱动和内涵式发展道路，进入养老服务高质量发展时代。这一时期，我国养老服务发展的特点是：养老服务体系内涵不断深化、高质量发展成为主旋律、政府与市场双轮驱动格局基本形成。

### 二、我国养老服务发展成效与转变

建国 70 周年以来，我国养老服务发展经过艰难的探索与实践，取得了显著成效，顺利实现了制度、功能、理念三大转变。

（一）实现了由家庭养老为主的非正式制度向社会化养老服务制度的转变

在我国养老保障模式由传统的单位保障、集体保障及家庭保障的混合模式向以社会保险及社会服务为主的现代社会养老保障模式转变，制度建设由注重经济保障向经济保障与服务保障并重方向转变的大背景下，我国养老服务制度实现了由传统的家庭养老为主、补缺性服务为辅的制度模式转向社会化的养老服务制度模式（见图 1）。

在养老服务发展初期，养老服务供给有两种模式：一种是针对社会老人的传统家庭代际供养

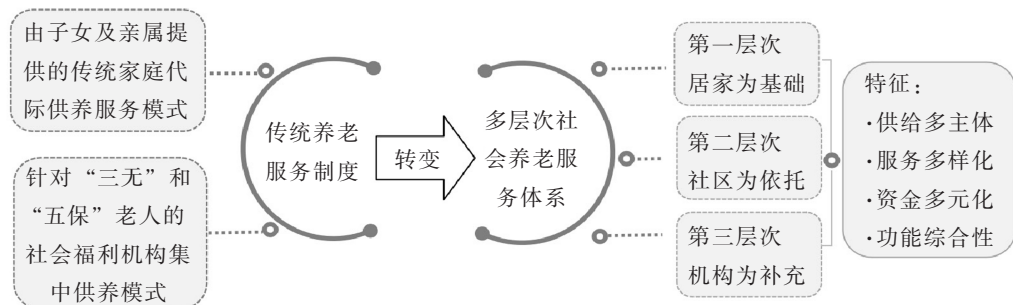


图 1 养老服务制度转变结构图

服务模式，主要由家庭成员提供，是一种基于血缘、婚姻等亲情关系及有抚养、扶养义务关系人给老年人提供照料服务；另一种是针对“三无”和“五保”老人的社会福利机构集中供养模式，其中城镇“三无”老人主要由政府创办的社会福利院集中供养，农村的“五保”老人主要由集体公益金创办的农村敬老院集中供养。享受集中供养服务的老人，在机构可以获得生活照料及与之有关的一切医疗护理服务，这是国家为这类特殊老人提供的保障。

经过建国后 70 年的发展，我国经济条件好转，有实力、有能力提供社会服务；但同时由于人口结构严重失衡，甚至出现严重的“三化”<sup>①</sup>叠加状况，使得原本依赖传统家庭代际养老的社会老人对社会养老服务产生极大需求。在此背景下，面向全社会老人的社会养老服务体系应运而生。到目前为止，我国探索建立了由政府、社会及家庭多方参与提供的，以满足老年人生活需要的多层次社会养老服务体系。按照服务提供的场所看，有居家养老、社区养老、机构养老三种方式，且均面向所有老年人。按照服务提供的形式看，有传统的家庭照料、居家上门社会服务、社区机构及专业机构集中提供服务等。按照服务享受的性质看，分为无偿享受、低偿享受及有偿享受等。“三无”“五保”老人为政府托底保障的老人，属于无偿享受服务对象，通常在福利机构集中供养；其他优待和照顾对象为低偿享受服务类型，可选

择居家或机构养老。老人可以根据个人情况自由选择服务方式，但是只有通过统一照顾需求评估且达到相应等级的人才能享受基本的公共养老服务。而基本公共养老服务的重要提供方式是政府购买服务，政府据此为需要帮助的老人提供符合规定的购买服务，包括社区居家机构床位服务等。

(二) 实现了由单一照料服务功能向养医护结合的综合服务功能的转变

伴随着养老服务模式由传统家庭养老为主、补缺性养老服务为辅的模式向社会养老服务扩展，乃至覆盖全人口的社会养老服务体系转型，我国养老服务功能也发生了巨大变化，由早期为少数人群提供的注重生存、保基本的养老服务供给向针对所有老人提供的保发展、提质增效的医养护结合的综合服务功能转变。

早期的“保生存、保基本”养老服务是指为社会保障对象提供满足其生存和生活必须的养老服务，服务内容为家庭养老服务的替代，主要提供最基本的生活照料和护理，福利供给比较单一，强调数量供给。随着养老服务社会化进程的深入，公众对养老服务的需求与社会养老服务供给呈螺旋式上升。针对少数人、保生存、保基本的养老服务供给已不能满足社会发展的要求，养老服务功能开始向保发展、提质增效的复合功能转型。“保发展、提质增效的复合养老服务”是指面向所有老人，不仅为他们提供日常生存、生活所必须的基础性生活照料服务，还要提供与生活照料紧

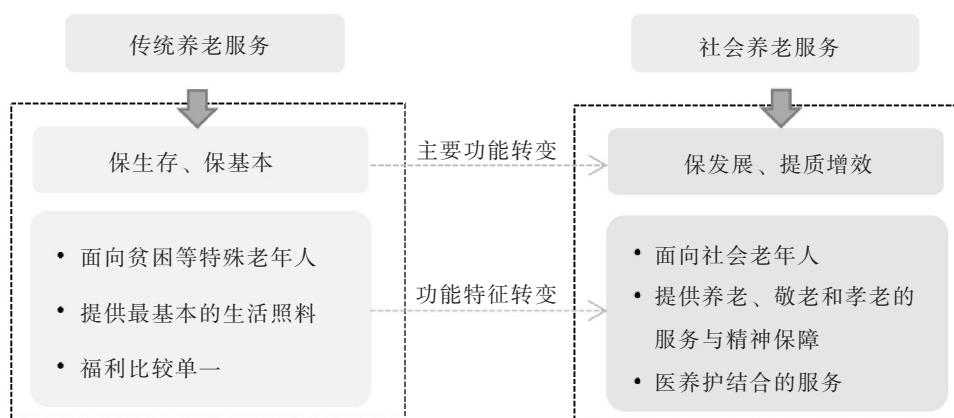


图 2 养老服务功能转变结构图

<sup>①</sup>“三化”是指老龄化、高龄化、空巢化。





密相关的医疗护理服务、照护保险服务乃至精神慰藉等服务,让老年人有获得感、满足感和幸福感。

从具体的服务形式来看,居家养老不仅可以使老年人在家享受天伦之乐,而且可以通过工作人员上门服务获取所需的照料与医疗护理服务;社区养老可以使老年人在社区就能享受日间照料、居家养老及医疗护理服务多重保障;机构养老为那些失能、半失能甚至失智的老年人提供集中的生活照料、康复护理、紧急救援及适当的医疗服务,使老年人在养老机构就能享受养一医一康一护—临终关怀五位一体的养老服务。

由此,现行社会养老服务体系基本实现了养老服务保障从基本的养老服务向养老、敬老和孝老的服务与精神保障并重方向发展,从生活照料向医养护结合、长期护理保险和智慧康养服务方向发展的转变,为老年人提供基本生活、医养护、精神慰藉等全面的保障。

(三) 实现了由剩余补缺的价值理念向公平普惠乃至追求幸福感的实施理念转变

养老服务制度及政策设计的不断调整体现了我国养老服务理念的转变。首先是福利取向由基于剩余补缺的选择制向普惠制转变。一方面受根深蒂固的传统家庭养老观念的影响,另一方面受我国早期物质财富贫乏的制约,促使我国在养老服务政策上,选择了向家庭养老资源匮乏的老年人和有特殊贡献的老年人提供有限的服务保障策略,即无论是政策规划还是服务设施都只限于城镇的“三无”老人、农村的“五保”老人以及对

国家有重大贡献的老年人等。改革开放后,我国社会经济得到全面发展,各方面条件好转,政府治国理政能力不断增强,加之计划生育政策的外在因素推动,我国养老服务保障理念开始向适度普惠方向转变,养老服务供给对象扩展到低收入老人。有些条件好的地方,已经面向所有的老年人开放。新世纪以来,特别是党的十八大以后,在中国共产党的领导下,我国不断强化服务型政府职能,让人人共享社会发展成果、让所有老年人享有基本养老服务成为政府追求的民生目标和国家应对人口老龄化的行动指导,在此指导思想的影响下,目前全国范围内都在积极开展覆盖所有老年人的社会养老服务体系建设工作。

其次,受上述价值理念的影响,我国的养老服务制度设计理念也从早期追求有限范围的公平向追求服务效率转变,并最终形成当前追求公平优先的制度设计理念。在养老服务政策的制定上,我国不断突破只对特殊老年人、体制内老年人、城市老年人等特殊群体提供养老服务的福利局限,将养老服务福利政策扩大至社会普通大众,缩小体制内外差异,推动城乡均衡供给,充分体现了我国养老服务制度设计追求公平、公正及共享的理念。

再次,伴随着价值理念、设计理念的转变,我国养老服务发展也更加重视质量和效果,让老年人及其子女有获得感和幸福感成为新时期社会养老服务发展及制度实施的新理念、新目标。党的十八大以来,高质量发展成为社会发展主题。党的十九大不但明确指出社会主要矛盾发生了转

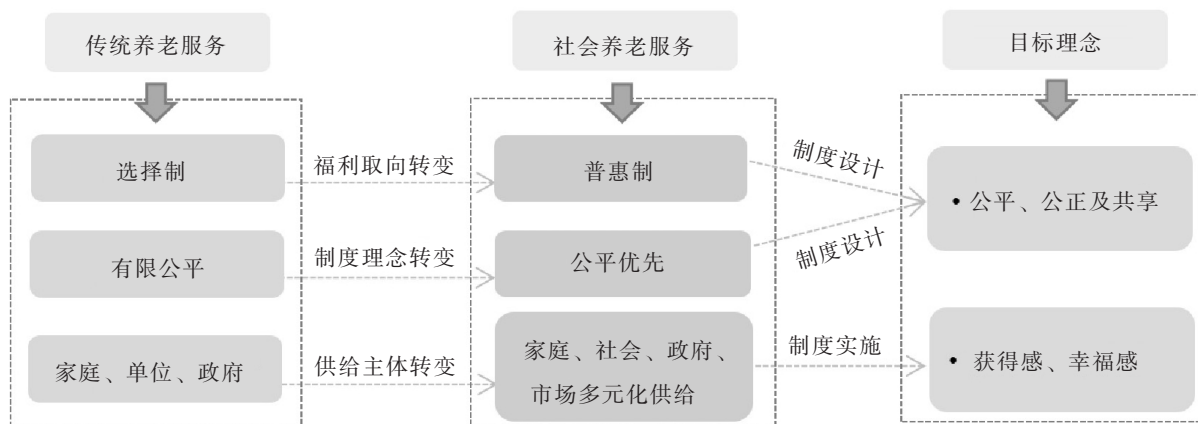


图3 养老服务理念转变结构图

变,而且强调保证让全体人民在共建共享发展中有更多获得感。为此,我国不仅强化社会养老服务制度设计和体系建设,而且开始重视养老服务制度的落实与实施效果。为了确保养老服务供给充分、提质增效,国家倡导让市场主体发挥在养老资源配置中的主导作用,供给主体不再拘泥于家庭、单位、政府,而是积极探索和完善由家庭、社会、政府、市场多元化供给的路径和机制;与此同时,政府逐渐改变全权负责、过多干预市场的做法,提倡政府购买、社会资本投入等办法,拓宽市场准入路径,将社会力量充分引入到养老服务业中。这对继续实现社会公平,鼓励老年人共享高质量社会发展成果,提高老年人获得感有重要作用。2019年,国务院颁布《关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号),明确指出确保到2022年在保障人人享有基本养老服务的基础上,有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求,老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高,从多角度体现了不仅重视制度供给而且更加重视供给质量和供给效果的发展理念。

### 三、我国养老服务发展存在的问题及挑战

在总结成效与经验的同时,也应看到现有的矛盾和问题,面临的困境与挑战,为推动养老服务发展找到突破口和抓手。

#### (一) 整体发展不平衡不充分的矛盾凸显

养老服务发展不平衡不充分主要体现在现有养老服务供给不仅在数量和质量上不充分,而且在地区发展上出现严重的不平衡。当前,我国养老服务体系建设和在东部地区和城市范围基本实现了保基本、全覆盖,甚至有些地区已经在追求高质量的发展,而在中西部地区和部分农村及城市郊县等欠发达地域养老服务体系仍存在不健全、服务项目不足、服务质量参差不齐等情况。在服务项目方面,表现为总体上机构建设优于社区居家服务建设,社区居家养老服务建设投入不足,未能充分发挥居家养老及社区养老的基础与依托功能。<sup>[2]</sup>在设施建设上,问题主要表现为养老服务硬件设施水平较高,但服务的软件建设不足,比如养老服务的管理水平有限、专业护理人员缺口较大等。从床位建设看,养老床位建设较充分,

资源充沛,但护理床位投入有限,不能满足由于老龄化持续加剧而引发的新需求。长期护理保险、医养结合、社区居家养老仍只在部分地区试点,广大的非试点地区虽也在进行探索,但提供的养老服务仍不能完全保障辖区内老年人的基本需要。这些不均衡不充分的情况不仅限制了老年人追求高质量生活,也在某种程度上再次造成了对老年人福利供给的不公平。

#### (二) 缺乏成熟且独立的理论指导体系

养老服务是一个跨学科的综合领域,涉及社会保障、公共管理、医学护理、人口学等多个学科,每一个学科都可以对养老服务领域进行解释和归纳。然而,养老服务的核心理论却难以确定,没有哪个学科或者理论可以单独对社会养老服务的发展做出独立且全面的解释和指导。<sup>[3]</sup>社会养老服务随着时代的需求孕育而生,当下我国仍处于探索和寻求适合国情的特色路径的过程之中,已有的制度乃至服务供给方式都是“摸着石头过河”的探索。社会养老服务体系的发展也是从无到有的开拓,靠政府的全力支持,才走上高速发展的道路,但这远不足以保证一项朝阳事业和产业长期且稳定的发展。没有核心理论的指导意味着社会养老服务逐渐走向市场的过程容易缺失方向感,过度追求高档次的服务供给,使市场出现两极分化甚至发展方向的扭曲风险。更重要的是,现有的服务发展既不能完全满足广大老年人的服务需求,还容易忽略它本身应具有的福利性质及维护社会公平的初衷,最终难以提升老年人的幸福感和获得感。

#### (三) 养老服务市场化发展存在严重钝感

多年来,我国政府一直强调养老服务的市场化供给,甚至特别提出要让市场发挥养老服务资源配置的基础性作用,然而从现有的养老服务发展业态看,依然处于政府主导或者政府引导状态,不少地方、不少服务项目出现政府扶上马下不来,更有甚者出现只见政府不见市场的局面。事实上,近年来为了激发市场活力,国家出台了土地、税费优惠、财政补贴等政策,甚至在放管服上下了不少功夫,但是依旧存在市场对政策的反应迟钝,养老服务业发展缓慢的问题。在需求层面,仍然存在对政府严重依赖,对市场化服务消费意识淡薄等问题。虽然城乡居民的养老观念较之前



已有极大转变，但是有些传统的养老观念及思维依然根深蒂固，不少家庭及个人缺乏养老服务消费意识和购买理念。不少老年人对养老机构及社区服务依旧存在不信任，或将入住养老机构视为无奈之举。即便选择入住养老机构，老年人更愿意长时间地等待和轮候到公办机构养老，导致公办机构一床难求，民办机构却存在大量的闲置养老资源未能得到充分利用。尤其在政府主导的情况下，公办养老机构及社区养老设施的高质量建设，在某种程度上更强化了老年人及其家庭对政府的依赖，弱化了消费观念，使养老服务市场格局难以建构。

（四）深度老龄化使养老服务的供需均衡匹配问题更加凸显

在现代社会，“核心家庭”“421”“8421”的家庭模式屡见不鲜，丁克、单亲、独身的家庭类型也越来越多，整个社会整体呈现家庭子女数减少趋势，致使家庭养老功能日渐衰退，养老责任从家庭逐步转移到社会。然而，自1999年我国步入老龄化社会至今，不仅老龄化速度快，而且呈现出规模大、高龄化、不可逆转等特点。高龄老年人口的规模化到来，必然伴随着空巢、独居老年人的规模化扩展以及整个社会高的失能、失智风险的到来。<sup>[4]</sup>这对养老服务数量和质量均提出更高且更精细化的要求，养老服务需求多样化加剧，给当前养老服务供给能力带来极大的挑战与压力。然而，从全社会来看，人口深度老龄化，劳动年龄段人口在减少，人口红利逐渐消失，社会生产领域和养老服务领域将争夺有限的人力资源，进而导致养老服务领域医养护人员短缺问题加剧。尤其在追求高质量养老服务发展阶段，要同时满足养老服务的大规模和质量专业化供给愈加困难，供需匹配矛盾愈加凸显。

（五）经济下行给养老服务供给的支撑能力带来不确定性

回顾社会养老服务发展历史，不难发现经济的高速发展期也是社会养老服务的快速发展期。从长远来看，在经济稳定发展的基础上形成的养老服务体系更具有稳定性、多元性和高质量性，更能提高人民的获得感和幸福感。在“十二五”规划时期，我国经济由高速发展转入新常态，增速不稳定，甚至近十年来出现走低。经济下行，

将挤压企业利润空间，人均GDP、城乡居民收入增长受限，就业率出现不稳定，难以形成社会养老服务发展的经济基础。一是经济总量增速下降，社会投资放缓，社会资本进入养老服务领域的实力不足；二是减税降费为企业减负，加上税收结构调整，公共财政收入增速大幅下降，进而制约了财政支持养老服务发展的能力；三是城乡居民家庭收入增长缓慢，养老服务购买能力下降，通过消费拉动供给的效应短期内无法形成。然而，现阶段我国已开始步入全民保障时期，政府与人民对高质量的养老服务发展的追求是一致的，对经济的稳定发展有较强的依赖，面对日益增加的养老服务需求以及需要维持不断提升的福利水平，政府需要肩负起促进发展及确保支出的责任。可是，波动的经济发展与走低的财政收入增速给养老服务发展的支撑能力带来的不确定性，将在很大程度上制约着社会养老服务高质量发展。

（六）社会主要矛盾的转变对养老服务发展提出更高要求

党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这蕴含了人民当前对老年生活的高质量追求与养老服务发展不平衡不充分二者之间的冲突。尽管我国经济建设、制度建设取得巨大成功，社会生产力基本化解了人民群众的物质需求不能被满足的矛盾。但深入经济社会的诸多方面，制度碎片化和体制不完善仍然制约社会生产力的充分释放，结构性失衡、地域间不均等、供给不充分的问题使城乡居民难以公平和充分的共享社会发展成果。从养老服务领域来看，尽管我国覆盖城乡居民的社会养老服务体系基本建成，为老年人获取基本养老公共服务提供了制度性保障，但随着老年人对养老服务的需求日益精细且多样化，对公平和充分共享社会发展成果有了更高的要求 and 期待，对精神慰藉和人文关怀有更加明确的渴望，这就要求社会养老服务供给能力及水平必须同步提升。但我国养老服务制度地方化，养老服务供给结构不平衡，资源分配不均<sup>[5]</sup>，居家、社区及机构建设不均衡，医护人才不足，制约了养老服务充分、均衡供给，难以形成对老年人的公平保障，限制了老年人养老生活的质量提升。



#### 四、促进我国养老服务质量提升的思考与建议

实现养老服务的高质量转型和提升是一个长期且持续的过程，应建立综合联动的制度体系，使其成为推动社会和谐发展的重要力量。

(一) 立足顶层设计，做好体系框架建设的整体谋划

社会养老服务作为为老年人提供特定服务的体系，当它形成一套完善的制度嵌入现有的社会制度体系当中，将不可避免地与其他制度相互作用。在设计社会养老服务体系时，应具备国家战略眼光，将其放在国家宏观发展的角度和全框架的制度体系中进行整体谋划，以科学的顶层设计为社会养老服务建设提供指导，使其成为化解当前社会矛盾的重要选择。

要充分考量社会养老服务发展需要的制度与经济支持空间，建立与经济体制、政治体制、财政体制等领域阶段性改革与升级相互衔接的综合联动机制。同时，理顺养老服务体系内部与外部制度关系，整合各方资源、协调对体系内部各类服务的投入，设计统一的适应经济社会要求的改革发展框架。以提质增效为核心，解决碎片化、差异化的问题，建立涵盖养老服务供给、需求评估、政策保障与支撑、监督管理、人才培养等功能的便民、高质量、多层次的社会养老服务体系，形成政府主导、社会参与、人才和技术要素支撑的服务网络，实现公平共享社会发展成果的目标。

(二) 以试点工作为核心，分类推进，实现社会养老服务的全面发展

社会养老服务体系是一个包含多类项目且不断更新和优化的综合服务体系，体系内部各类服务发展面临的困难程度不同，因而在实践中要注重各项服务的分类推进与统一联动，应设计各类服务的发展规划并寓于养老服务体系之中，以试点工作的深入开展为核心，全面推进社会养老服务发展。首先，应充分评估和总结“医养结合”“居家和社区养老服务”“长期护理保险”三大试点工作经验，在此基础上继续深化与扩面，使其成为带动养老服务发展与提质增效的重心和孵化器。其次，应充分挖掘居家、社区及机构医养护功能，持续追加三类服务的投入，提高养老服务

精细化水平，使其成为提质增效的有效载体。第三，应注意地区间因地制宜及个性化工作开展与全国统一规范发展的协调与匹配性，以促进养老服务发展的整体性与均衡性。第四，要通过结构性改革与因地施策，对当前养老服务发展的洼地、薄弱环节开展突击式填补，要创新城市郊区、农村地区的养老服务供给模式，有效化解养老服务供给不均衡不充分问题，提升整体养老服务发展水平。

(三) 以价格、服务与监督三联动为抓手，推动服务供给模式转型升级

价格、服务、监督是养老服务市场发展的核心要素，价格是养老服务供需平衡的标尺，服务通过价格体现其内在价值，而只有通过对二者的监督才能维持价格与服务质量的协调与平衡。因而，通过建立价格、服务、监管三方联动机制，适度放开养老服务市场，充分调动与发挥市场在养老服务供给中的基础性作用，推动养老服务供给由政府主导向市场主导方向转型和升级。首先，应理顺三者之间关系以明确政府与市场的职责，价格是基础，服务是核心，监督是手段，通过协调三者的关系，确保市场供给功能的稳定发挥。其次，要确保政府主要在政策设计、制度规划、准入机制及监督和引导方面发挥作用，完成养老服务市场化方向调整的服务性工作。市场应获得相应的自主权，并接受政府的监督和引导。最后，应形成以市场供需决定为主的价格机制，政府不宜直接定价，只能建立有效的行业监管机制、评估制度、价格监督机制以确保监管市场价格的合理性，但是政府应继续保留对部分特殊养老服务价格的指导作用。

(四) 深度推进医、养、护融合，夯实养老服务高质量发展的基础

在人口深度老龄化背景下，有大量的高龄老年人会随着年龄的进一步增长而出现生活能力的快速下滑，继而对养老、医疗、照料及护理服务的综合需求会急剧提高，而推进医、养、护服务深度融合，可以解决老年人对连续性服务的需求。为此，应从以下方面着手：一是以夯实养老服务基础设施和提高服务队伍建设为出发点，将医养结合、长期护理保险融入社会养老服务体系，为老年人建立个人医养护档案，实现对老年人医养



护的全方位服务；二是在医疗机构、养老机构、居家和社区之间形成良好的医养护服务绿色供给通道，重视硬件设施的建设，建设无障碍环境；三是探索智慧养老服务进居家、社区及机构的途径，鼓励“互联网+”养老服务创新，利用智慧化产品保障老年人生活安全、生命健康；四是扩充养老服务人才队伍，设置定点培训，提升服务队伍的专业能力，完善人才管理机制吸引具备专业能力的护理人员，鼓励各界医养护专业人员、健康管理师、心理医师等人员或团队与家庭、社区、养老医疗服务机构合作，为老年人提供专业的医养护一体化服务，形成养老服务高质量发展的坚实力量。

（五）探索养老保险、医疗保险与养老服务对接机制，推动养老服务功能升级

养老服务高质量的发展需求将导致政府、市场、家庭三方的支出压力增大，为了保证已建立的社会养老服务体系能够继续发挥更好的功能，应将养老服务体系放在养老保障的框架中考虑，探索各类保险与养老服务的对接机制，发挥老年人的经济保障和服务保障的耦合作用，进而促进社会养老服务体系的功能升级。首先，应完善我国社会保险体系，加快建立长期护理保险，探索养老保险、长期护理保险以及医疗保险的联动机制，使养老金、医疗保险金、护理保险金对养老服务、老年病科及护理服务等形成有效的支付链条。其次，应明确医疗保险及长期护理保险对养

老服务的支付范围，划清社会、家庭与政府应承担的养老服务责任；最后，充分研究个人养老金对养老服务的支付机制，实现养老服务体系支付功能、保障功能的升级。

面对日益庞大的养老服务需求与养老服务发展不平衡不充分的供给之间的矛盾，我国应进一步加快养老服务业态转型与质量提升，持续以养老服务高质量发展为取向，努力推动政府与市场两轮驱动机制，力争在新中国成立一百周年时实现人人享有基本养老服务，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，提高老年人及其子女获得感、幸福感、安全感的目标。

### 〔参考文献〕

〔1〕董红亚：《新中国养老服务60年》，新中国人口60年——回顾与展望全国学术研讨会，杭州，2009年11月，第4页。

〔2〕黄健元、贾林霞：《社会主要矛盾视角下社会养老服务模式平衡发展研究》，《社会学研究》2018年第9期。

〔3〕杨宜勇、邢伟、李璐、关博、韩鑫彤、张志红：《我国养老服务提质增效研究》，《宏观经济研究》2018年第9期。

〔4〕人口老龄化态势与发展战略研究课题组，执笔人李志宏：《国家应对人口老龄化战略研究》，《老龄科学研究》2015年第3期。

〔5〕杜鹏、孙鹃娟、张文娟、王雪辉：《中国老年人的养老需求及家庭和社会养老资源现状》，《人口研究》2016年第6期。

【责任编辑：李阳】