

促进中国式现代化的 社会养老服务供需耦合路径研究

党的二十大报告明确指出将“积极应对人口老龄化”纳入国家“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。中国式现代化进程是养老服务发展的战略机遇期，积极应对人口老龄化有助于进一步强化我国的制度优势、治理效能以及社会物质基础。老龄化转型的重要窗口期体现在老年人群的需求升级，在人口老龄化压力下，健全多层次社会养老服务体系仍任重道远。在对我国社会养老服务体系现状满意度的调查中发现，宜居环境、医疗保健、精神文化、维权状况和养老服务等相关评价中，大部分人满意度仅为一般。在对各维度的细化分析中发现，现行养老服务体系与老年人的实际需求存在背离现象。我国养老服务体系虽然依仗政策扶持，在养老保障和基础建设方面取得了一定的成效，但从供给侧来看，仍然存在着诸如供需结构不合理、产能不足与产能过剩并存、社会养老服务资本投入不足、产业整体发展短板明显以及人才体制机制运行不畅等问题。这就需要在养老服务供给结构、资金引入、补齐发展短板、人才保障等方面加大整改力度，明确养老服务产业发展方向，解决好人民的美好生活需求与不平衡不充分的养老服务体系发展之间的矛盾，确保养老服务体系建设与建立我国社会主义现代化强国的目标齐头并进。

一、研究述评

21世纪以来，经济领域呈现多元特征，养老服务亦逐渐朝着多元化方向发展，我国以家庭养老为主的传统模式也不断向以机构为主、居家形式为辅的养老服务机制转变。目前学者研究主要集中在养老服务体系的内涵、阶段成果、现状和问题等三个方面。

（一）关于养老服务体系的内涵

养老内涵主要包括两个方面：一方面是经济保障，满足老年人物质需求；另一方面是服务保障，解决老年人生活照料、精神慰藉、医疗护理等需求。从内容划分，养老方式有传统供养型和新兴医养结合型；从场所划分，养老方式有居家养老、机构养老和社区养老。国家发改委2009年提出，养老服务行业是以满足老年人基本服务需求、提升老年人生活质量为目标，面向所有老年群体，提供基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与等设施、组织、人才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，为社会养老服务体系的完善做了有益探索。

（二）关于养老服务体系阶段成果

社会养老服务发展至今经历了五个阶段：一是政府单一发展阶段（1949-1992年），新中国成立初期，我国老年人口比例不高，人口老龄化问题并未显现，且家庭子女数较多，社会养老服务需求有限。政府承担养老服务的供给，目标群体为农村“五保”老年人与城市“三无”老人。二是民办养老机构发展阶段（1993-1999年），1993年我国开始进行体制单位的制度改革，同时受计划生育的政策影响，养老压力由国有单位和家庭逐步转移到了社会，社会养老需求不断增加。市场开始关注养老服务领域，部分民办企业开始尝试参与养老机构运营。三是多元主体参与阶段（2000-2012年），2000年我国开始步入老龄社会，老年人口占比不断提高，养老服务需求逐步成为社会共识。随着民营力量的参与，养老服务对象也开始向健康老人延伸。四是服务快速扩容阶段（2013-2020年），党的十八大以来，习近平总书记对养老服务作出了系列重要批示，初步确立了以法律为纲、以政策文件为基础、以部门专项标准为支撑的养老服务制度体系，围绕老年人吃、穿、住、用、医等方面的服务日益兴起，服务开始面向全体老年人群的多层次需求。五是全面统筹发展阶段（2021年之后），在全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，老年群体的需求继续升级。同时，非老龄人群也开始关注自身老年生活质量，预期准备的需求不断增长。养老服务领域开始进行资源整合，居家、社区、机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系迅速建立。养老服务与各项民生服务统筹发展，以共建、共治、共享的体系建设主线，更加强调政府、社会、市场、家庭和个人的共同作用，各司其职、协同共建。

（三）关于养老服务体系的现状和问题

王梦真（2020）认为目前我国已经初步建立了养老机构，但现阶段呈现的碎片化养老模式仍不成熟。许源源（2021）在老年人用餐服务的实证研究中发现，目前的养老服务供给体系虽然在主体上呈现出多元化，但不同主体之间欠缺整合。优化养老服务的多元合作供给，必须从规划者、主体架构、信息沟通等方面着手，建构多元供给主体的整合框架。杨贺（2020）认为PPP模式是目前我国社会公共服务体系构建与升级的重要抓手，为了更好地构建我国社会养老服务体系，应完善法制体系，提升养老服务体系质量，深度挖掘金融行业潜力。梁卫平（2017）认为老年服务行业供需结构不合理的主要原因在于缺乏“以老人需求为中心”的服务理念。养老机构多注重提供基本的生活照料服务，对文化娱乐、心理慰藉、社会参与等高层次服务提供较少。

（四）关于社会养老服务供需耦合问题

学者们对于社会养老服务供需耦合问题的研究较少，陈娜、袁妮（2016）构建了医养结合供需耦合系统协同发展机制。陈显友（2019）借鉴物理学中的耦合原理，研究了长期照护险的服务供需耦合。魏建华（2022）评价了城乡老年人群健康养老消费需求与养老服务供给耦合度。但是，关于中国式现代化下社会养老服务的供需耦合研究目前尚属空白。

与以往研究相比，本文的贡献在于：一是发放《我国社会养老服务体系和发展老年服务产业的调查问卷》，从养老服务内容的基本生活需求、宜居环境、医疗保健、精神文化、维权状况和养老服务六个维度进行研究，并通过居民直接体验深入了解我国养老服务体系建设的状况，这在目前的研究中并不多见。二是目前关于养老体系局部建设问题的研究较多，但从供给侧、需求侧角度进行系统性探究的并不多见，本文以中国式现代化为目标，通过提出供需耦合的系统性问题，进一步推进社会养老服务均衡发展，力图解决人民关于社会养老的美好生活需求与社会养老供需不平衡不充分之间的矛盾，促进老有所养、老有所乐目标的实现。

二、社会养老服务的需求侧调查

为更好了解居民对社会养老服务体系和发展养老服务产业的意见，本文设计了《我国社会养老服务体系的调查问卷》，采取网络平台发放问卷的方法，在多个年龄层次人群中展开，共发布问卷257份，收回有效问卷227份，问卷有效率为88.3%。本次问卷的总体信度为0.968，KMO值为0.961，表明问卷结果具有良好的信效度。

（一）样本描述

本次参与问卷的人群中，男性占比43.17%，女性占比56.83%，性别分布较均衡。其中41-50岁的人群最多，占总数的36.12%，31-40岁人群占比31.72%。该年龄段人群较其他相比，正承担着家庭赡养老人的责任，对养老问题关注较高。在学历层次中，本科居多（22.91%），初中其次（21.59%），大专与中专、高中持平（均为18.5%）。群体户口性质多为城镇户口（54.63%），其次为农村户口、非外出务工人员（30.4%）和农村户口、城镇外来务工人员（13.66%）（见表1）。

（二）问卷数据分析

本次问卷从基本生活需求、宜居环境、医疗保健、精神文化、维权状况和养老服务六个维度进行社会

养老服务体系和发展老年服务产业的调查评估，了解当前养老需求和亟待改进的问题。

1. 基本生活需求。调查显示，家庭养老资金来源多样，其中养老保险数额最高，达到26%。养老保险制度是因国家强制性要求用人单位必须为劳动者缴纳，用以保障老年基本生活需求，减轻子女负担，所以在家庭养老资金中居首位。其次是子女供养费和退休金收入，均占23%，这与我国现行的“4-2-1”“4-2-2”家庭结构有关，一对夫妇往往要承担赡养四位老人和子女的重担，对于老人经济层面的支持力度并不大。另外个人储蓄占17%，政府救助占10%。从收入看，老人的月收入在2001-3000元的最多，占28.63%，而月收入4000元以上的老人寥寥可数。养老资金匮乏，成为养老问题的主要矛盾点。再次由于少子化和子女外出务工导致空巢老人数量增加，担心无人照料成为老人最担心的养老问题。最后，社区养老的服务供给尚不能满足当前养老需求。这就需要在建设养老服务体系的过程中，分清轻重缓急，补齐发展短板，优先针对薄弱环节健全养老服务体系。

(表 1) 样本描述					
变量	属性	占比	变量	属性	占比
年龄	30 岁以下	19.82%	性别	男	43.17%
	31-40 岁	31.72%		女	56.83%
	41-50 岁	36.12%	文化程度	不识字	1.76%
	51-60 岁	10.13%		小学	6.17%
	61-70 岁	1.76%		初中	21.59%
	71-80 岁	0.44%		中专或高中	18.50%
户口性质	农村户口，非外出务工	30.40%		大专	18.50%
	农村户口，城镇外来务工人员	13.66%		本科	22.91%
	城镇户口	54.63%		研究生及以上	10.57%

2. 宜居环境调查。当前我国主流的养老服务形式为居家养老，而居家养老所需的软硬件服务仍相对欠缺。老年人居家场所主要以自有房屋和子女房屋为主，而目前老年人居家场所普遍缺乏呼救和应急报警设备。此外，老年人住房所需配备的各类适老化设备普及率还较低。

(1) 基本生活设施覆盖率低

老年人居家场所中的基本生活设施覆盖率并不理想，一半以上老人家里没有自来水、燃气、室内厕所和洗澡淋浴设备。这些日常生活中与老人居住密切相关的基础设施的缺乏，给老人居住带来了极大不便。

(2) 各类适老化的设施普及率较低

在家用电器方面，配备空气净化器、净水设备的人群较少，仅占14.98%和17.18%。控温设备的缺乏，让取暖纳凉成为问题，更体现在老人体质弱化，对室内温度反应更为敏感，易引发心脑血管疾病。而且用水、净水问题突出，易导致老人心力衰竭、动脉硬化等疾病。

(3) 住房存在安全隐患

84.14%的受访群体认为老人居家住所存在安全隐患，一方面是住所普遍缺乏应急报警设施，另一方面住所缺少必要的扶手等设施，地面未做防滑处理等是主要问题，老人的住房中存在安全隐患的现象亦比较普遍。

3. 医疗保健情况调查

(1) 老人拥有更高的慢性病监测管理需求

在对身体状况的评估中，48%的老人被评为是基本健康，22%为健康，19%为一般，10%被认为不健康但能生活自理，1%被认为生活不能自理。随着老龄化的发展，慢性非传染性疾病已成为我国居民的主要死亡原因和疾病负担，国人预期寿命虽然在逐渐提高，但还存在生命长度及生命质量不平衡的情况。

(2) 医保和社保覆盖率高

据问卷结果分析，多数参与者都购买了不同类型的医疗保险，覆盖率达到96.48%。其中，以城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、城镇职工基本医疗保险为主，覆盖率分别为51.10%、40.53%、29.96%。除了基本医疗保障外，另有61.67%的人购买了商业健康保险，说明现在人们不只是依赖于基本制度保障，对多元化的医疗保障有更高的需求，以防止病来如山倒，未雨绸缪。

4. 精神文化调查

(1) 老人兴趣爱好广泛，业余生活丰富

老年人参与活动种类丰富，主要以看电视、听广播、读书、散步、慢跑、打太极、做保健操等思维型

和健身型活动。文娱活动的广泛参与表明了老龄人强身健体、陶冶情操的需求。

56.39%的老人选择以发展兴趣爱好为业余生活。其中，参加老年协会的老人占40.53%，相对来说，继续工作和待在家中只是少数老人的选择，分别占15.42%和12.33%。随着人口老龄化进入快速增压期，老年人的娱乐需求不再局限于基本的生活照料，他们更看重社交娱乐带来的身心快乐。

（2）性别差异影响幸福感归因

在“什么最能让老人感到快乐”的调查中发现，性别差异会造成认知结果的偏差。虽然都认为被关心是最重要的因素，但是在成就感的选择上，男性比女性要多12.17%，而在爱好、朋友方面，女性比男性分别多5.87%、5.33%。可见性别差异会引起幸福感归因的不同。

5. 维权状况调查

《老年人权益保障法》有利于保障老年人合法权益，发展老年事业，弘扬中华民族敬老、养老美德。调查表明，61.23%的老人知道《老年人权益保障法》，但有38.77%的老人并不知晓。这说明在对老年人的普法宣传教育上虽然取得一定成效，但还需进一步贯彻落实。

（1）老年人优待未全面落实

在老年人优待项目中，享受公共交通票价减免和景点门票减免的最多，占到45.81%、43.61%。在博物馆、图书馆等公共文化场所门票减免上，享受优待的人数最少，从未享受过优待政策的老人占到9.25%。总体来说，老年人优待政策在一定程度上并未落到实处，部分老人的合法权益并未得到保障。

（2）子女针对老人的侵权行为时有发生

《老年人权益保障法》规定，赡养人除了履行对老年人物质供养、生活照料外，还要照顾老年人的特殊需要，提供精神抚慰形式的赡养，如提供送医送药的劳务、关心生活起居、保障与第三代相处的权利等等。老年人的婚姻自由受法律保护。调查显示，58.59%的家庭存在侵犯老人权益的行为，其中，反映最多的是为老人提供的饮食条件差、住所条件差等，侵权比例达到25.55%、25.11%。此外，子女不提供老人必要的基本生活费、侵占老人财产等现象也时有发生。老人属于家庭成员中的弱势群体

，由于照料和经济等问题产生矛盾时，容易遭受来自子女的侵权行为。

6.养老服务调查

（1）理想的养老方式和现实有很大差异

在理想的养老方式选择上，38.33%的老人选择社区养老，位居首位。27.75%的老人选择居家养老，22.03%的老人选择公办机构养老，仅有11.01%的老人选择民办机构养老。然而现实状况呈现的是“9073”的养老格局，即90%老人居家养老，7%社区养老，3%机构（社会）养老，与实际的调查意愿相背离。

（2）老年人的服务需求反映

老人期望的上门服务中，上门看病服务和上门体检的需求最高，均占61.67%，上门护理排第三，占48.46%，而上门做家务和上门聊天，分别占29.52%和27.75%。这说明老人身体健康的需求比精神慰藉需求更为优先。同时，希望所在社区提供的老年服务中，老年人服务热线的反映率最高，为48.9%，其次是老人送餐，占41.41%，老年辅具用品租赁占39.21%，帮助日常购物占38.33%，心理咨询、聊天解闷占35.68%，社区康复护理占29.96%，健康教育服务占22.47%，每个家庭希望提供的老年服务因人而异，但在老年服务热线和老人送餐上具有普遍性。

（3）老年服务场所覆盖率低

老年服务场所是实现“老有所乐”“老有所学”“老有所交”的必要条件。总体来讲，我国的老年服务场所建设水平还有很大提升空间。2022年国务院政府工作报告中提出“加快建立健全老年人社会服务体系，加强公益性服务设施建设”，这给追求晚年幸福生活的老人带来了福音，也对城市规划和建设提出了新的要求。目前各地积极打造“宜居城市”，其中社区设施建设、长者的活动场所，成为重要的考核指标。

（4）中低档养老机构符合大多数老人的承受能力

在服务价格和质量成正比的前提下，受访者表示可承受的入住养老机构月均费用集中在1000-1999元

和2000-2999元两档，分别占26.87%和28.63%，选择5000元及以上的只有4%。一般家庭除了面临养老负担，还需承担子女教育、住房贷款、日常生活开支等方面的经济压力，能支付养老机构的费用有限。根据承受能力，大多数的家庭只能安排老人住进中低档的养老机构，能承受高档养老机构消费的家庭寥寥可数。

(5) 养老服务的发展方向

在经济可承受范围内，83.7%的老人需要除老年基本保障以外更高质量的养老住宅，说明老人的居住环境需要进一步改善，养老住宅有很大的优化空间。

老人常购买的养老服务中主要是老年护理服务、老年医疗及康养服务，分别占40.53%、38.77%。紧接着是老年旅游服务38.88%、生活服务28.63%、休闲娱乐服务25.11%，心理咨询服务购买人数最少，仅为13.22%。医疗护理和家政服务的需求高，但却很难买到，说明养老服务市场应该优先发展呼声最高的医疗护理服务和家政服务，加大这两种服务的供给和投入力度，拓宽购买渠道。

在养老服务业发展方向调查中，52.42%选择了个性化、规范化家政，48.02%选择财政补贴困难老人，46.26%选择社区健全居家养老网，37.44%选择社会兴办养老机构，32.6%选择机构为居家养老服务，20.26%选择医养融合。发展养老服务业要分清先后，首先发展个性化，规范化家政，其次是财政补贴困难老人，社区健全居家养老网。

关于影响养老质量最重要的因素，37%的受访者认为最重要的因素是情感关怀，其次是经济保障（23.35%）、子女陪伴（20.26%）、独立住房（11.45%）和社区养老支持（6.17%）。可见情感关怀对养老满意度的影响最大，在发展养老服务的过程中，要注意情感关怀，不能仅停留在基本照护层次。

三、我国社会养老服务体系供给侧存在的问题

近年来，我国在养老保障和基础建设方面取得了一定的成效，但在养老服务体系供给侧仍存在着供需结构不合理、产能不足与产能过剩并存、社会养老服务资本投入不足、产业整体发展短板明显以及人才体制机制运行不畅等问题。

（一）社会养老服务供需结构不合理

当前，社会养老服务供需结构不合理，产能不足和产能过剩并存。一是目前的养老服务发展中，同质化倾向严重，服务内容单一。大多数服务都是以基本照料和劳动帮扶为主，针对空巢老人的精神慰藉，以及需要特殊照护的失能、失智人群特殊照护服务供给严重不足。同时，我国居家养老仍然停留在“在家养老”的阶段，适老化设施的普及率低，尤其是空巢老人缺少呼叫报警设施，养老供需不符的情况较为严重。现阶段养老服务结构单一，政府主导的自上而下的服务供给评估体系，导致养老服务忽视了老年人的差异化需求。二是养老群体的服务需求缺乏市场细分，导致产能过剩。按照国际惯例每百位老人需要提供至少5张床位的标准来看，2019年底我国每千名老年人拥有养老床位仅为30.5张，床位供给远远小于需求，供需矛盾显著。然而，部分地方政府未考虑实际养老需求和机构运营规律，盲目增加床位，反而导致严重空置。造成我国养老服务产业的资源分配不均，供需结构失衡。当前最大的矛盾是公办养老机构床位少，一床难求，民办养老机构的床位多，但是就医探望不便，空置率高。

（二）社会养老服务资本投入不足

资本投入是推动养老社会服务发展的重要动力。而目前大量年轻人外出务工，导致家庭养老基础弱化，政府投入养老产业的资源欠缺，单纯依靠政府完成社会养老服务体系的全面构建，是不现实的。养老服务是我国目前老龄化人口结构下最亟待解决的问题，传统家庭养老、新型社区养老显然还无法满足如此巨大的老龄人口赡养缺口。因此，引入和引导社会资本完成社会公共服务的转型和升级就显得尤为必要。一是社会资本进场融资不畅。对于逐渐扩大的养老需求来说养老产业资金投入不足。养老产业一方面在市场运作，融资流通上还处于初步探索阶段，另一方面由于养老服务产业本身的公益性，对于社会资本来说，投资回收期长，且公益属性明显，资本的变现盈利性差，加上新建养老机构的准入门槛高，社会资本进场的融资渠道不畅，贷款难，很多社会资本目前仍处于观望阶段。二是养老服务评价指标缺乏。养老服务项目一般是为老人提供基本照料、康复护理等软性项目，没有明确的硬性指标来衡量社会资本投资项目的服务效果以及发展前景。因此很难制定出一套完整有效的指标来评价养老服务社会资本投资项目的好坏，这也间接导致了公共服务的监管和评估障碍。

（三）产业整体发展中的短板明显

养老服务产业经过近几年的快速发展，已经形成了以医疗健康、康复护理、文化旅游等为主导行业的产业发展模式，但从整体产业的发展状况看，养老服务产业的内部结构仍需进一步地调整与优化。一是养老服务产业的中端市场弱。我国养老市场整体呈现“哑铃型”分布，低端市场和高端市场份额多，而符合预期养老费用与满足刚需的中端市场尚未形成充分的供给。这与我国老龄化的国情不符，一定

程度上制约了养老服务水平的提升。因此，进一步打造符合我国国情的中端养老服务市场迫在眉睫。二是社区与居家养老服务产业依然发展缓慢。我国的养老服务产业处于起步阶段，居家养老服务市场尚未形成，这严重制约居家养老服务市场化供给。尽管目前已有企业开始投入居家社区服务建设，但运营情况并不乐观，多数企业面临亏损，发展前景、速度令人担忧。三是老年文化娱乐服务产业还未得到充分开发。目前老年人逐渐成为旅游黄金周的主流旅客，旅游产业成为养老服务产业中的新“蓝海”，存在很大的潜在市场。文化娱乐活动的参与对老人的身心发展有益。如何满足低龄化老人的精神文化需求，开发针对老年文化娱乐的服务产业，助力银发经济的发展，成为养老服务业关注的热点。

（四）人才体制机制障碍

随着我国老龄化进程的快速发展，我国对养老服务人才有了更大的需求，而目前养老人才培养体系与新时代的养老服务要求还存在一定差距。一是现有的人才培养相对于多元化的养老需求来说培养层次比较单一。养老服务人才培养重形式而轻技能，未严格按照国家标准进行考核。同时，养老护工岗位人员供给不足，任务重、责任大，在专业技能培训方面缺乏足够的时间和精力，很难进行职业提升和专业性培养。二是养老人才的招生较为困难。养老服务行业相对于金融法律等热门行业来说，从业人员的社会地位不高，自身的职业荣誉感欠缺，社会对养老服务行业工作存在固有的偏见，让院校陷入了“招生难，投入少，培养难，对口就业难，就业待遇差，社会认同度低，招生更难，专业萎缩”等恶性循环。

四、中国式现代化进程对社会养老服务的发展要求

在中国式现代化进程期间，全国老年人口将突破3亿，从轻度老龄化迈入中度老龄化，养老服务发展将接受更大的挑战和考验，对社会养老服务提出了新的更高要求。推进中国式现代化，要实施积极应对人口老龄化国家战略，促进社会养老服务供需均衡，为解决社会养老服务这一世界性难题提供中国方案指明了方向。

（一）积极促进中国式现代化养老服务业发展

中国式现代化进程明确提出“积极开展应对人口老龄化行动”。养老服务发展从“长期战略任务”到“行动”、再到“国家战略”，凸显了国家对人口老龄化形势严峻性以及积极应对意义的认识深度和高度。人口老龄化问题是考量中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局时绕不开的因素，及时、科学

、有效应对这个问题，将充分展示我国的道路、理论、制度和文化优势，成为正向和确定性助力因素。反之，则可能成为负向和不确定性风险因素。而且，不能把老龄人口看作包袱，老年人除了具有人生经验和人力资源价值，在促进消费、扩大就业和产业发展中潜力无限。要大力“发展银发经济”，激发生产力，促进经济发展。因此，积极应对人口老龄化，发展养老服务业，对加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局也具有重要意义。

（二）深刻认识关于养老服务的定位和分类

深刻认识“支持家庭承担养老功能”“健全基本养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老”“推动养老事业和养老产业协同发展”和“培育养老新业态”，这个分类和定位符合中国式现代化的基本国情。对于加快发展现代服务业部分，提出了“推动生活性服务业向高品质和多样化升级，加快发展健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政、物业等服务业，加强公益性、基础性服务业供给”，将养老服务作为现代服务业中生活性服务业的重要部分，明确发展方向是高品质和多样化，重点是公益性和基础性。对于“健全多层次社会保障体系”部分，提出了“稳步建立长期护理保险制度”“健全老年人、残疾人关爱服务体系和设施”，将为老年人支付和享有养老服务提供重要资金和物质支撑。

（三）以中国式现代化进程为抓手落实养老服务决策部署

在中国式现代化进程中，“推动互联网、大数据、人工智能等同各产业深度融合”“推进服务业标准化、品牌化建设”“加强事中事后监管，对新产业新业态实行包容审慎监管”等机遇，达到“精准识变、科学应变”的要求，加快推进养老服务信息化智能化进程及养老服务规范化标准化建设。其次，要牢牢把握养老服务的总目标、总任务。贯彻落实“2035年实现中国特色养老服务体系成熟定型，全体老年人享有基本养老服务，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”的目标要求。

五、中国式现代化进程下完善社会养老服务供需耦合路径的对策建议

针对社会养老服务的需求侧调查，为解决当前我国养老服务体系供给侧问题，在中国式现代化进程中，推进社会养老服务供需耦合，不仅包括供给与需求的整体平衡，还包括动态的结构性均衡，建议从养老服务供给结构、资金引入、补齐发展短板、人才保障等方面，明确养老服务产业发展方向。

（一）以需求为导向优化中国式社会养老服务供给结构

目前养老服务供需不平衡的主要原因是未对老年人的需求进行科学合理的评估。在整体上未做到以需求为导向，供需较为粗放。解决供需结构不合理的问题，需要对症下药，加大供给侧改革。具体而言，一是要建立需求评估体系，对老人的需求进行跟踪评估。根据健康状况和居住情况对老年人进行分类，尤其是对失能、失智老人，以及空巢独居老人等进行重点关注。对不同状况老人进行精准定位，制定适宜的服务计划，提供个性化服务。精准评估服务效果，建立反馈机制，引导养老服务精准化发展。在居家养老服务上，可以加大适老化设施的投入，提供不同需求层次、多样化的养老服务，以满足老年人的差异化需求。二是建立明确的养老机构分类管理制度。实际上公办养老机构作为政府履行公共服务职能的载体，其职能是保基本、托底线，服务对象应该为“三无”、“五保”、高龄失能、经济困难的特殊老年群体，但目前公办养老机构定位不准，对收住的社会老年人没有明确的身体状况、经济状况的界定。应该尽快明确公办养老机构的定位与服务对象标准，从身体健康和经济条件两方面来界定入住公办养老机构的基本条件。三是提高支付能力。民办养老机构入住率低，主要由于民办机构多位于郊区和农村等地方，基础配套设施并不完善。在支付意愿方面，老年群体的退休收入难以支付养老机构高昂的服务费。因此，政府应从保障养老金的购买力着手，将基本医疗保险纳入养老服务提供过程中，充分发挥医疗保险政策的作用，减少相关支付。四是完善政府购买服务的资金补贴制度，优化补贴项目，让老人得到实实在在的收益。在消费观念上，要进行养老价值导向的引导，纠正消费观念误区。

（二）以政策为指引搭建多元化社会养老服务支持的平台

一是构建多元化的社会资本支持方式。社会资本的注入方式可以通过发展养老旅游、养老医疗等多种途径，进一步拓宽社会资本参与养老服务业的范围和领域，同时利用国家财政、税收及补贴支持，解决好社会资本参与养老服务业的经济回报问题。二是构建养老服务业评估机制。将“软服务”设立为“硬标准”，要以完善养老服务标准、提高养老服务质量、树立服务形象为抓手，建立起可操作、可评价、可长期有效运行的养老服务体系考核评价标准。大多数地方政府在理念上也更倾向于让社工提供“看得见”的针对老年人个体的服务，比如心理慰藉、健康管理、巡视探访等，这些服务更便于监管考核。要建立不同的服务评价机制，量化服务人员的服务质量，做到信息公开，服务评分有对比，通过有效的机制落实避免出现高额的养老服务费用与低劣的养老服务质量的问題。三是发挥政府引导市场驱动作用。深入推动政府和社会资本合作，发挥市场在资源配置中的决定性作用，营造公平竞争的市场环境，鼓励各类市场主体参与养老服务项目，逐步使社会力量成为养老服务领域的主体。减少对社会资本投入建设的过度干预，政府重在引导，适当放开对社会资本的管制，有利于提高社会资本参与养老服务建设的积极性，增加市场活力，将其主观能动性最大化。

（三）以市场为引领完善多层次社会养老服务的格局

一是要加快发展居家社区养老服务产业，面对急剧增加的社区居家养老服务供需矛盾和日趋复杂与多元化的社区居家养老服务，仅由地方政府进行单边公共服务显然不够，这就必须依赖政府、企业、社区组织、社会团体、居民等利益相关者合作共同治理。政府提供大部分的公共设施、公共服务，企业介入引入市场，提高养老服务的效率以及多元化养老服务。社区组织参与区域公共生活，对社区基础设施进行维护，使公共服务进一步提升，增加社区的福利。弥补政府提供的居家社区服务中的资源不足等问题。通过多元主体的合作，促进居家、社区养老服务市场化、专业化、社会化、规模化。二是要加快中端、专业型护理机构的发展。打造“低端有保障、中端有市场、高端有选择”的多层次养老服务格局。培育一些小型的养老服务机构，遍布范围广，规模不大却能满足基本的康复照护需求。同时，推动医养结合进程，实现养老机构与医院、护理中心进行合作，将医护资源引入到养老机构，推进中端、专业型护理机构发展，满足老人的刚性需求。三是进一步开拓老年文化娱乐消费市场。挖掘老年旅游、老年教育、老年健身等领域的需求，对老年人的文化娱乐消费实施优惠、提供便利，促进老年人消费。还可以通过不断创新养老文化娱乐产品，实行差异化定价，满足不同层次的需求，促进老年文化娱乐消费市场快速发展。

（四）以内涵为目标加大社会养老服务专业人才的培养

壮大社会养老服务专业人才的规模，提升人才素养和内涵。一是要制定科学合理的社会养老服务人才培养计划。从我国实际出发，与多元化的养老服务需求相结合，并考虑当前社会保障体系、服务设施建设，从更加长远的角度对我国养老服务人才进行培养规划。建立国家养老服务业的统一标准，实现对理论和技能的双重考核。二是制定社会养老服务人才激励计划。在对养老专业人才的管理上，社保部门要加快建立养老从业资格鉴定与考核，将从业者学历、个人业绩、主要贡献和业务能力等要素考虑进来，构建与工作相对应的薪酬保障体系。为提高养老服务人员的职业满意度和社会认可度，要加大福利和津贴的投入，提高养老服务人员的工作待遇，引导更多有志之士的加入。三是加大对社会养老服务复合型人才的培养。一方面进行人才梯队化建设，可以将养老机构和社区养老机构作为养老服务理论和实践培训的主要阵地，教授专业知识和管理技能，实现养老服务领军人才的培养。让这些接触到先进经验和技能的领军人才进行发散式学习。另一方面走多元化培养道路，在课程体系上，可以将基本照护、健康管理、沟通协调、机构运营等作为培养的目标，进行全方位综合素质的培养。