

改革开放以来中国养老产业发展研究

邓鸿丽

中国社会科学院当代中国研究所

摘要：改革开放前，我国养老产业是从新民主主义社会向社会主义社会过渡时期发展集体经济的基础上形成的，开始于农业合作化时期；人民公社时期，已发展的比较成熟。改革开放后，养老产业经过恢复、改革和发展等三个阶段，研究和总结养老产业三个阶段的特点和条件，进行国际比较以及成功经验的借鉴，提出政策性建议，指出完善我国养老产业的发展，在未来必须向普遍化和现代化相结合的方向发展，为老年人提供公平的养老环境；政府主导多元主体参与养老产业发展，维护养老产业市场秩序；做好养老产业长期发展规划，保障老年产业可持续发展。

关键词：改革开放 养老产业 国际比较

一、 改革开放前中国养老产业发展情况

新中国成立初期，由于国家长期遭受战争的破坏，政治、经济、社会等方面还没有正常运行，广大劳动人民群众食不果腹。在这种情况下，国家一方面恢复国民经济建设，从1949—1954年这段期间，国家是从新民主主义社会向社会主义社会过渡时期，党的工作重心从农村转移到城市。1949年9月，通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中提出发展集体经济，鼓励和引导个体农业经济、个体手工业者和其他个体劳动者向现代化和集体化方向发展，以自愿原则为主，发展合作社事业，不仅在城镇和农村组织生产、消费和信用合作，还要最先在工厂、机关、学校组织消费合作社。合作社经济是集体经济的体现形式，通过共同生产、共同劳动，以个人私有制为基础由合作社统一占有和使用。“截止到1956年，城市手工业生产经过生产合作小组——供销合作社——生产合作社，完成了对个体手工业的社会主义改造，基本完成了个体手工业向社会主义劳动群众集体所有制经济的转变；在农村，经过互助组——初级社——高级社运动后，基本完成了农业的社会主义改造，实现了农民个人私有制向社会主义劳动群众集体所有制的过渡。”¹城市和农村集体所有制经济的发展，在当时极大地促进了国民经济的恢复以及农业的恢复和发展，也为当时社会福利事业的建设提供了经济基础，自然而然地催生了当时以集体经济为依托的养老产业的发展，老年产品的生产和服务是由国家和集体组织提供。因为新中国成立初期，为了安顿失业、流浪、难民、孤寡残老人、儿童以及散兵游勇等这些特殊困难群体，国家团结

作者简介：邓鸿丽，女，1982年出生，中国社会科学院当代中国研究所流动站博士后，研究方向：当代中国史。

¹ 冯蕾著：《中国农村集体经济实现形式研究》[M]，北京：新华出版社2016年版，第25页。

一切力量开展社会福利事业，人民共同生活在集体主义里，无论城市还是农村，人们几乎都能获得不同程度的社会福利待遇。

经过几年的社会主义改造和过渡时期集体经济的发展，使工农业生产超过历史最高水平，促进了中国经济的发展。随着经济、政治和社会状况的好转，社会养老保险制度也随之建设起来。1949年的《共同纲领》中对劳动保险、优抚安置、弱势群体福利制度以及教育福利制度等做了比较详细的规定，构建了中国社会福利制度的基本框架，为今后社会福利制度的发展奠定了坚实的基础。新中国成立后，党和国家十分重视养老问题，当时主要以无依无靠的城镇孤寡老人、孤儿或弃婴、残疾人为主要保障对象，各地政府通过整改国民时期遗留下来的救济院、劳动习艺所和教会办的旧慈善团体和救济机构为基础设立养老机构。1951年，政务院颁布的《劳动保险条例》中明确了企业职工享受养老保险待遇标准的规定，标志着我国初步建立企业职工的养老保险制度。为了适应大规模经济建设的需要，《条例》在1953年进行修改，明确规定了全民所有制以及部分集体所有制企业职工养老保险待遇。到1957年，全国养老产业有了很大的发展，城镇企业职工的养老保险日益向大而全的方向发展，企业职工、国家机关、事业单位退休人员的养老保险都是以国家、企业为主体，以国家和集体组织为经济支撑提供养老保障，这在当时为改变国家被战争破坏的面貌、巩固新生政权和稳定社会秩序起到了重要作用。到1958年，由于“左”的思想影响，企事业单位福利资源耗费较大。“到1958年，全国共有城市社会福利事业单位379个，收养7万多人。其中老残院236个，收养老残人员5万多人；精神病人福利院86个，收养精神病人近8000人。共举办游民改造农场94所，收容改造游民20多万人。”¹但从1959年~1961年，三年自然灾害，职工的基本生活难以为继，国家采取很多措施实施保障。1963年，由于日益趋左和经济的动荡，国家在福利投资、待遇方面做一些调整，虽然社会福利调整的任务未完成，但也使包括退休职工在内的职工福利得到普遍提高。“到1964年，全国范围内的社会福利院、养老院发展到733个，收养老年人近79万人，收养对象主要是无子女、无劳动能力和收入以及孤寡残的‘三无’老人”，²有效缓解了社会压力。1966年，文化大革命开始，生产受到严重影响，养老机构难以维持，养老产业受到破坏。

在农村，萌芽于农业合作化时期的“五保”供养制度，也发展的有声有色，和城市企业职工养老保险，在这一时期共同构成了具有中国特色的养老产业。1956年1月，中共中央政治局《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》规定：“农业合作社对于社内缺乏劳动力，生活缺乏依靠的鳏寡孤独的农户和残废军人，在生产生活上给予适当的安排，做到保吃、保穿、保烧、保教、保葬，使这些人在生养死葬上都有指望，”³这是我

¹ 王振耀主编：《社会福利与慈善事业》[M]，北京：中国社会出版社2009年版，第7页。

² 张京萍：《社会保障法》[M]，北京：中国劳动社会保障出版社2005年版，第147页。

³ 《一九五六年到一九六七年全国农村发展纲要（草案）》，《人民日报》1956年1月26日。

国最早提出的“五保”政策，由此可以看出我国养老保险产业服务的具体内容。同年6月，在第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农村生产合作社示范章程》中又重申了对没有劳动能力、生活没有依靠的老弱鳏寡孤残社员，在生产和生活上给予适当安排和照顾，使他们生养死葬都有保障，可见，国家对养老产业的足够重视和大力投入。1964年10月，第二届全国人民代表大会通过的《1956—1976全国农业发展纲要》中新增了“保住”、“保医”等内容，最终确定以“保吃、保穿、保住、保医、保葬、保教（对孤儿实行）”等为主要内容的“五保”供养政策。因此，农业合作化时期的五保供养资金主要来自于农村合作社发展的集体经济，对五保对象的照顾也是由社内成员提供，体现出社区养老和互助在当时已经成为一种主要的养老产业发展方式，并为现在提倡的社区养老提供了历史依据和历史实践。

人民公社时期，养老产业发展已经相对的成熟，这一时期五保供养制度基本确立，而且制定了两种供养方式：集中供养和分散供养，主要针对丧失劳动能力的“五保”户，通过集体提供经费由举办的养老院供养，或者提供生活费用补贴由农户供养。五保供养的资金来源是由生产队提前留取出足够的公益金，用于包括“五保”在内的各项集体公益事业，即养老产业。在这基础之上，公社还要提供多种形式的服务照顾“五保”对象，“对具有一定劳动能力的‘五保’对象，安排一些力所能及的劳动，或者记工分；对于丧失劳动能力又能自理的‘五保’对象，给予全部人均劳动日数的补助；补助生存物资；或者对不能自理者安排人员照顾”。¹因此，从20世纪50年开始，在全国各地广泛兴办福利院，逐渐形成了集中和分散供养相结合的农村五保供养方式。1958年“大跃进”期间，农村福利院已经发展到15万所，收养了300多万老人。

“人民公社时期的五保供养制度，依靠公社内集体经济积累的公益金，由生产组织实施，依托社区，构成了社区互助共济的养老产业服务体系，并且在全国大部分地区兴建和发展养老院，在当时对于保障农村最贫困群体的基本生存和生活，维护社会稳定起到了重要作用”。²

从农业合作社到人民公社时期的五保供养制度，经过几十年的发展和完善，形成了以鳏寡孤独残为五保对象的中国特色养老产业。但是，发展到20世纪70年代末，人民公社逐渐解体，人民公社集体所有、集中统一经营的农业生产方式被打破，平均主义的分配方式被打破，农村集体经济逐渐衰弱，供养资金筹集难，许多地方五保户的供养难以落实。农村实行家庭联产承包责任制以后，以集体经济为资金保障来源的五保供养制度很难发展下去。

¹ 苗艳梅著：《中国五保供养制度的创新与拓展 基于供养对象需求视角的研究》[M]，北京：科学文献出版社2012年版，第6页。

² 苗艳梅著：《中国五保供养制度的创新与拓展 基于供养对象需求视角的研究》[M]，北京：科学文献出版社2012年版，第48页。

总体来说，改革开放之前，城镇企业、事业、机关单位退休职工依靠国家和单位力量使养老产业得到很好的发展，国家团结一切力量、采取各种措施发展养老产业。在农村，集体经济和政府救济为“五保”老人提供养老服务，农村绝大部分五保老人的生老病死有了保障。因此，无论城市和农村，各形成一套很有特色并完备的养老产业服务体系，为当时国家的发展和社会的稳定起到了不可估量的作用，并为现在社会养老产业的发展奠定了良好的基础。

二、改革开放以来养老产业发展（条件和特点）

改革开放后，国家为维护经济、政治和社会正常发展，实行改革开放的基本国策紧抓经济建设，使中国的社会主义现代化建设进入一个新的历史时期。在经济快速发展，社会较为稳定，人民生活水平大幅度提高的背景下，养老产业经历恢复、改革和发展三个阶段，有了新的变化和取得新的成绩。从福利社会化、举办社会养老机构以及发展老龄产业等三个阶段养老产业政策的提出，使养老产业日益完备。

（一）养老产业恢复阶段（1978-1999）

1978年，党召开十一届三中全会以后，国家开始统一调整和恢复各项社会福利保障事业，包括恢复养老产业的发展，并进行相应的改革，从停顿的状态中恢复过来。1978年6月2日，国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》，对1958年的养老退休制度进行修订，对国有企业职工、机关、事业单位人员退休制度进行统一规范，将离退休制度纳入养老保险制度体系中。从此，我国养老产业的服务对象更加全面。城镇养老保险范围不仅包括“三无”老人，还包括企业、机关、事业单位离退休职工和农村的五保老人，除了家庭作为最主要的养老方式，通过建立福利院或养老院作为补充养老。在农村，通过对农业的改革，把农村以“五保”形式为主的养老产业进行了完善，保证了正常发展。1979年9月，十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指出：“随着集体经济的发展，要逐步办好集体福利事业，使老弱、孤寡、残疾社员、残疾军人和烈军属的生活得到更好的保障。”根据中央对农业一系列发展政策的提出，通过对农村实行家庭联产承包责任制，土地实施包产到户、包干到户的形式，有一定的公共提留，统一安排五保户的生活。随后几年，国家又对加强农业生产责任制、制止向农民乱收费以及农村承担费用和劳务等问题发出一系列文件，最终明确规定“乡和村五保供养经费，从乡统筹中列支出来，不得在村提留中重复列支。”“经过将近十余年的发展，国家颁布系列政策法规，解决五保供养资金的筹措问题，并在全国各地探索五保供养制度的改革办法”。¹“截至1994年，全国3.1万多个乡镇实行了乡镇统筹，占乡镇总数的65%”。²1994年，国务院发布《农村五保供养工作条例》，明确规定了五保的性质、确定对象的程序、供

¹ 苗艳梅著：《中国五保供养制度的创新与拓展 基于供养对象需求视角的研究》[M]，北京：科学文献出版社2012年版，第48页。

² 郑成功：《中国社会保障制度变迁与评估》[M]，中国人民大学出版社2002年版，第243页。

养内容和标准、经费来源及筹集办法等项目内容,明确指出“农村五保供养的标准不得低于当地居民的一般生活水平”。这个法规的出台,标志着五保供养工作逐渐向规范化、法制化道路,使我国五保供养制度得到进一步完善和发展。在此基础上,1997年民政部颁布了《农村福利院管理暂行办法》,国家规范和发展农村福利院,地方政府拨款,集中统筹资金,提高集中供养率。1998年全国有222.6万人享受“五保”待遇,其中62万人由乡镇福利院集中供养。全年地方财政拨款1.27亿元,集体统筹资金18亿元。农村五保养老产业的经过集体经济向乡统筹、村提留这样一个改革的过程,解决了农村“三无”五保对象的基本生活,使中国的农村“五保”形式的养老产业得以延续发展。

经过几年的恢复,我国社会福利事业得到长足的发展。随着1982年计划生育政策的实施,人口寿命的延长,“到80年代初,我国人口结构已经由年轻型向成年型转变。1990年以来,60岁及以上的老年人口以年平均3.2%的速度增长。”¹因此,人口老龄化的发展,老年人口对养老产业提出更高的要求。1984,民政部在全国民政社会福利工作会议上指出要实现两个转变:“一是要实现服务对象的转变,即由过去单纯为传统‘三无对象’‘五保户’提供服务向所有老年人、残疾人、孤残儿童等弱势群体提供福利服务;二是要实现保障形态的转变,既由仅提供基本生存保障的由救济型转变为提供生活照料、医疗保健、文化教育、体育健身、休闲娱乐等全方位服务的福利型。”²这个会议的召开,为迎接人口老龄化的到来,提出社会福利事业从扩大服务范围和服务内容上进行改革。“1984年11月,召开全国城市社会福利事业单位改革整顿工作会议,进一步明确了‘社会福利社会办’的城市社会福利事业的指导思想”。³因此,从1984年开始,民政部鼓励社会力量发展社会福利事业。1987年,民政部提出进行社区建设,发展社区服务的意见,提倡社会兴办养老机构。到1988年,养老机构收养老人,城镇到1.7万人,农村达到9000人。当年,国务院办公厅转发《关于加快实现社会福利社会化的意见》,进一步推动社会福利社会化工作在全国开展。从此,国家开始社会福利社会化道路的探索,养老产业发展也面向社会化的改革。其次,1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出建立社会主义市场经济体制,我国开始从计划经济向市场经济转变,表明我国养老产业也从计划分配向市场化转变。由此可见,市场经济体制的建立,推动了养老产业向社会化方向发展,同时也对养老产业的发展提出新的要求,促使中国养老产业走向市场化、社会化发展的道路,不断满足老年人口日益增长的物质与精神需求,以适应中国社会发展的需要。同时,《决定》提出深化国有企业改革的目标,国家开始对国有企业职工的养老保险制度进行相应的配套改革,实行养老保险基金社会统筹与个人账户相结合,改变过去国家、企业统包养老

¹ 陈叔红主编:《养老服务与产业发展》[M],长沙:湖南人民出版社2007年版,第76页。

² 陈叔红主编:《养老服务与产业发展》[M],长沙:湖南人民出版社2007年版,第77页。

³ 王琼、王敏、黄显官:《我国养老服务综合配套改革实践与创新》[M],西南交通大学出版社2017年版,第6页。

保险费用的局面转向企业和个人共同承担。这些政策的提出,对养老产业的发展提供了方向指引和发展布局。

这一时期,是国家对文革过后养老产业的恢复阶段,市场经济体制的建立、社会福利社会化的提出,促使养老产业逐渐走向社会化发展道路,通过对传统社会福利落后状况的改变和一些地区的试点实践,使我国养老产业社会化发展具有一定的规模。尤其是社区建设逐渐发展起来,建设速度快,几乎向中小城市和中西部地区覆盖。而且,农村养老产业也相应的得到完善,集体供给五保户人数增幅很大。总体来说,这一时期养老产业的发展依然是国家投资占主导,社会参与力量有限,由于养老产业处在转型阶段,从养老产业发展的内容来说,主要是投资和经营养老机构 and 社区建设,并未触及到提高老年生活质量的服务项目和老年产品的开发。从另一角度来说,从计划经济向社会主义市场经济体制过渡,养老产业向社会化发展需要一个过渡、适应的过程,在这过程中还会受到许多因素的制约。

(二) 养老产业改革阶段(2000-2011)

进入新世纪,我国开始进入老龄化社会,2000年根据全国第五次人口普查,我国65岁以上人口占总人口的比例达到6.96%,预示养老成为一个严重的社会问题,对国家经济、政治和社会的发展产生广泛的影响。面对日益严峻的人口老龄化发展形势,我国采取措施积极应对人口老龄化,提倡社会参与共同发展老龄事业,即社会福利社会化,我国进入养老产业发展的改革阶段。

改革开放后,我国的经济和社会发生了显著变化,养老产业随着社会发展的需要也在不断发生变化,养老产业服务主体从家庭 and 单位向着国家、集体和个人多元化发展,构成了家庭、社区和社会养老服务体系。从老年群体的角度来说,老年人的消费观念相比以前年代发生很大改变,随着人们生活水平的提高,老年人越来越注重老年生活的质量,逐渐对养老产生很多需求。“2000年,各部委联合发布《关于加快实现社会福利社会化的意见》,明确提出推进社会福利社会化的政策,主张以居家为基础、以社区为依托,以社会福利机构为补充的养老方式”。¹社会福利社会化的提出,使我国养老产业面临很多难得的发展机遇,同时也表明我国推动社会福利社会化的必要性。社会福利社会化政策提出后,各级政府鼓励和支持各种社会力量参与养老产业建设,并加大对养老机构建设财政的投入,不断满足老年群体对养老产业的要求。这一时期,老年市场有了一定程度的发展,“养老机构正由单纯的事业型、福利型向事业型与产业型互相结合、福利型与效益型互为补充的方向转变。另一方面,国有机构养老的服务对象除免费者外,自费养老已成为普遍现象。”²老年产业呈现出一定的市场潜力,老年市场得到进一步扩大。“截止2000年底,全国国有社会福利单位拥有床位22.1万张,占总数的19.6%;集体所有制单位拥有床位87.8万张,占总数77.7%;民办福利单位

¹ 王琼、王敏、黄显官:《我国养老服务综合配套改革实践与创新》[M],西南交通大学出版社2017年版,第8页。

² 陈叔红主编:《养老服务与产业发展》[M],长沙:人民出版社2007年版,第78页。

拥有床位 3.1 万张，占总数 2.7%。”¹2003 年，民政部起草了《关于社会福利机构民办公助和公办民营的指导意见》，这一政策对鼓励和支持社会兴办福利机构给予明确的规定，为社会福利机构健康发展创造了良好的环境。

在农村，经过 2002 年国家推行农村税费制度改革后，“取消了‘乡统筹、村提留’以及所有针对农民的行政事业型收费项目，包括五保对象在内的农村公益事业的经费由税收和财政转移支付。”²实际上，农村税费改革虽然减轻农民负担，促进农村经济发展，但是，造成供养资金缺乏，供养标准低于国务院规定的当地居民一般生活水平，对农村分散供养的五保对象的生活影响很大。五保经费不是足额到位，并且只能做到保吃，难以解决保穿、保医、保住以及提供日常照料等服务，五保对象的生活难以保证，生活境况十分艰难。为了解决五保供养资金不足问题，2004 年民政部等共同发布《关于进一步做好农村五保供养工作的通知》，强调五保供养制度由县、乡财政及上级财政转移支付负责，实现应保尽保，加强福利院建设，动员社会支持五保供养工作。2006 年 3 月 1 日，国务院实施新修订的《农村五保供养工作条例》，1994 年颁布的《农村五保供养工作条例》废止。这是五保供养制度的最后一次修改，明确规定五保供养资金筹集主要来源于地方政府财政预算为主，农村集体经营等收入为辅，财政拨付给予补助等，提高供养标准，基本满足五保对象的生活所需。五保供养制度历经 50 载的变革与完善，形成多元化的筹集主体，逐渐走向社会福利社会化的发展道路。

新世纪以来几年的发展，在社会福利社会化政策指引下，我国养老产业也得到进一步发展，基本上实现了社会福利化即投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化和服务队伍专业化。养老产业服务内容逐渐进入到医疗保健、日常生活照料、家政服务、娱乐健身及老年教育等领域，一般在大中城市，建设社区卫生服务站、医院提供家庭门诊、社区提供活动长场所等，基本围绕老年人晚年生活而设置。养老机构涉及的领域包括养老地产、老年金融、老年旅游、老年疗养区等诸多养老产业进入老年市场，其发展前景广阔。这一阶段，养老产业的发展，开始从满足老年群体基本生活需要逐渐转向老年人生活的精神需求和高层次的生活方式，各种领域的老年产业逐渐兴起，为我国养老产业提供广阔的市场。“数据显示，到 2009 年底，我国的各种养老机构的数量已经到了 4 万个，包括敬老院、老年公寓、福利院、养护院等类型，养老床位的数量也达到了 289 万张，比 1999 年增加了大约 2 倍。”³

3

但是，由于我国养老产业发展处于社会化发展的初期，还存在一些突出的问题，虽然发展养老产业是国家积极倡导的，但是相对于民营养老机构建设、其他产业的开发和建筑等方

¹ 陈叔红主编：《养老服务与产业发展》[M]，长沙：人民出版社 2007 年版，第 79 页。

² 苗艳梅著：《中国五保供养制度的创新与拓展 基于供养对象需求视角的研究》[M]，北京：社科文献出版社 2012 年版，第 49 页。

³ 王琼、王敏、黄显官：《我国养老服务综合配套改革实践与创新》[M]，西南交通大学出版社 2017 年版，第 17 页。

面缺少政策的扶持和政策优惠,难以得到有效保障。从老年服务或老年产品方面来说,适合大众化的老年产品或服务太少,远不能满足老年人的需要。养老机构少而要求进入机构养老的人多,存在供需矛盾。

(三) 养老产业发展阶段(2012-)

进入新时代以来,标志着我国进入一个新的历史时期,社会各项事业的发展将在这个新的历史时期进行新的发展规划和深化改革,满足新时代的发展要求。我国养老产业方面仍存在许多问题,国家更加重视养老产业的发展,党的十八大提出“积极应对人口老龄化,大力推进老龄服务事业和产业发展”,这为养老产业的发展带来新的历史机遇。“据统计,2013年底我国60岁及以上人口为2.02亿,占14.9%,其中65岁及以上人口超过1.3亿,占9.7%。预计2025年,老龄人口年均增速将达3.3%,2020年老年人将约占总人口的18%,2050年占比将超过30%,这意味着每3个人中就有1个老人。”¹人口老龄化关系我国重大民生问题,影响全面小康社会的实现,积极应对人口老龄化,是我国刻不容缓需要解决的任务。2013年,修订了《中华人民共和国老年人权益保障法》,明确提出发展老龄产业,保障了老年人获得养老的权益和法律保障。“截止2013年年底,全国共有老龄事业单位2571个,老年法律援助中心2.1万个,老年维权协调组织7.8万个,老年学校5.4万个、在校学习人员692万,各类老年活动室36万个。”²此阶段,老年市场发展的越来越大,老年群体的消费需求增多,“根据人社部数据显示,2011年全国离退休人员月人均养老金为每月1531元。按照目前全国退休人员人数7400万计算,一年离退休金就达13595亿元(不包括医疗费及其他),按50%消费计算及时6797.5亿元。社会上不拿退休金的老人和农村老人还有约1.2亿,按居民最低消费额2000元计算,消费额也将达2400亿元。两者相加,城乡共计最低消费额超过9000亿元。”³

由于这一时期,空巢老人、独居老人、失能老人增多,家庭结构的变化使家庭养老功能弱化,逐步向社会养老过渡。社区养老日益受到政府重视,对社区基础设施、服务中心建设等大力投入,满足老年人对文体娱乐、保健休闲等方面的需求,一些大中城市对社区养老模式发展的很成熟。随着人口老龄化进程的加剧和老年人口数量的增多,使机构养老呈现持续发展的态势,政府投入不断增加,各种类型的机构养老模式为机构养老的发展注入了新的生机。2013年9月,国务院印发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》,提出加快养老服务业,对政策措施、任务目标等做了明确规定,提倡社会力量和民间资本进入养老服务业。这些政策的提出,推动了我国积极探索解决人口老龄化问题的养老产业发

¹ 邹继征著:《我国体系完善与养老产业发展研究》[M],北京:新星出版社2015年版,第143页。

² 邹继征著:《我国体系完善与养老产业发展研究》[M],北京:新星出版社2015年版,第144页。

³ 邹继征著:《我国体系完善与养老产业发展研究》[M],北京:新星出版社2015年版,第178页。

展方式，我国在这段时期，医养结合、以房养老等模式映入人们的眼帘，医养结合成为新时代养老产业发展的一项重要内容。2015 年底，国务院办公厅转发卫生纪委等部门《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》，提出了医养结合发展的基本原则、发展目标等。随着人口老龄化和高龄化趋势的加快，人们对健康养老服务发展的需求日益攀升，“近些年来，在北京、上海、山东、安徽、河南等地区已经陆续开始小范围试点医养结合养老模式，探索出了不同的发展道路，并取得了阶段性成果”。¹

三、 养老产业的国际比较及建议

目前，世界各国都面临着人口老龄化的问题，人口老龄化是社会、经济发展到一定历史阶段的结果。尤其是西方福利国家危机的发生，各国养老保险制度的发展都是在相互影响、借鉴和学习的过程中进行改革而逐渐完善。我国养老产业发展较晚，相比西方发达国家的养老产业发展还有些滞后，改革和完善我国养老产业，需要借鉴国外发达国家养老产业发展的理论成果和实践经验，比较日本、德国、瑞典、英国、美国等发达国家养老产业模式、养老金缴纳形式及养老机构等基本要素，对我国养老产业的发展具有重要的启示意义。

（一）国际比较

西方发达国家的养老保险制度发展的比较成熟和完善，因各国的政治制度、社会、文化等方面的不同，分别形成了各具特色的养老产业，每个国家都形成了一套比较成熟的养老产业模式，全面、系统的分析其差异性，能够为我国养老产业发展提供可供借鉴的经验。

1. 养老产业发展模式

自从 18 世纪后期，欧洲工业革命兴起，资本主义生产力推动社会经济迅猛增长，也导致了世界人口第二次快速增长，出现了“低出生、低死亡、低增长”局面，西方国家开始探索从传统家庭养老向老年市场化模式的转变，使养老产业得到快速发展。“就养老产业发展模式而言，在欧盟，有以英国、芬兰、爱尔兰、丹麦、瑞典为代表的北欧模式；以法国、奥地利、卢森堡和德国为代表的大陆欧洲模式；以意大利、葡萄牙、西班牙和希腊为代表的地中海模式；以波兰、匈牙利和保加利亚为代表的东欧模式。在北美，有美国模式和高福利的加拿大模式。在亚洲，有日本和韩国模式等。”²

日本是最早进入老龄化的国家，老龄化程度比较严重。而且日本属于东亚文化，在养老方面十分注重家庭养老，探索的社区养老服务模式比较成熟和完善，积极提倡社会力量 and 民间团体组织参与养老产业发展，与我国的养老产业模式十分相近。日本养老产业发展模式开始于 20 世纪 50 年代，与我国初步建立养老产业的时间几乎相同。日本注重家庭养老，照护政策提倡家庭是高龄老人的主要依靠，政府为贫穷者、无家可归者和居住困难的老人提供设施养护，民间组织参与力量极大。20 世纪 80 年代，日本针对高龄老人推行以社

¹ 张文娟：《中国社会养老服务体系构建》[M]，社会科学文献出版社 2017 年版，第 143 页。

² 扁丹星主编：《老年产业概论》[M]，北京：中国纺织出版社 2015 年版，第 21 页。

区居家养老为重点的养老产业服务，依托社区建立多种服务设施，为社区提供服务设施和项目供给，进一步完善了社区养老服务体系。20世纪末，日本改革了养老产业发展模式，由原来以保险为核心向以生活照护和健康服务为核心的养老产业体系建设转变，推进《护理保险法》，突出基层政府是养老产业运营管理的主体，鼓励社会组织和民营企业积极参与养老产业建设，向着多元化和社会化发展。在养老产业服务体系中，除了生活照料和医疗保健之外，另外实施“积极老龄化政策”，促进老年人的社会参与，通过促进就业、提供老年教育和参加志愿活动等途径，提升老年人生活质量，促进社会融合。

总结日本养老产业发展模式的特点，主要体现了家庭是养老的基础，居家养老一直是日本政府提倡的，政府和其他主体起补充作用，但是政府是养老产业发展的规划者和政策制定者，直到今天，我国和日本等其他东亚国家一直遵循着这条轨迹在发展。首先，在日本养老产业服务体系中，家庭承担主要养老供给责任，以社区、社会志愿力量及营利企业等多元主体为服务供给补充，政府的责任限定在承担剩余和补缺的范围内。但是，随着人口老龄化和家庭结构的转变，政府承担的责任越来越多。其次，政府在养老产业发展中居主导地位，起着管理和监督社会力量与市场机制的作用。非营利性组织的资金主要来源于政府支持，而且中央政府与地方政府分权明确，地方政府发挥的作用也越来越大。最后，除政府外，企业、民间组织、家庭和社区是养老产业服务的重要供给主体，形成多元化供给主体。大部分老年福利设施是由社会非营利组织和营利性企业支撑，社会力量和企业是养老产业的重要支柱。综上所述，日本养老产业服务供给主体是政府主导和主体的多元化，与我国养老产业主体构成是相同的。不同的是，我国养老产业形成的国家、企业和个人三方承担的资金筹集主体还在完善和发展中，而日本对养老产业服务供给体系发展的已经相当的成熟和完善，为我国养老产业的发展提供很好的借鉴。

2. 养老保险基金缴纳形式

在欧盟工业革命过后，西方一些国家纷纷探索建立养老保险制度体系，制定养老金缴纳方式，大致分为基础养老金、基础养老金+收入比例养老金及收入比例养老金等几种制度体系。养老保险基金缴纳方式是多种渠道的，其中，养老金缴纳是由政府、雇主和雇员三方负担的形式，目前世界上实行养老保险制度的国家，大多数实行的是这种负担方式，要求保险对象按照一定比例缴纳保险费，而国家或企业则要按照职工工资总额一定的比例为职工缴费，同时政府财政在资金上给予一定的补助，这就是养老金缴纳方式中三方负担形式。采取这种负担方式的国家主要是英国、德国、日本、加拿大等。其中，德国按照养老保险制度规定的由政府、雇主和雇员三方共担，2004年雇主、雇员共同缴纳占总比例为19.5%，二者各承担9.75%，联邦补贴占20%。¹

德国早在1930年进入了老年型社会，是世界上最早建立社会保障体系的国家，而且社

¹ 孟卫军、秦莉、沈勤编著：《社会保障国际比较》[M]，北京：清华大学出版社2013年版，第154页。

会保障制度比较完备。德国的养老保险基金缴纳方式是由国家强制性的公共养老保险、职业养老保险和个人自愿养老保险三部分构成。职业养老保险和个人自愿养老保险属于商业性质保险，所占比例不大，国家强制实施的公共养老保险在整个养老保险体系中占比较大。德国的公共养老保险根据国家强制性规定，被保险人达到法定退休年龄后向其支付养老金。公共养老金实行的是现收现支法。但是近年来，随着人口老龄化逐渐加剧，德国养老金支出不断上升，而养老金缴纳比率下降，养老保险金收支严重失衡，于是在2001年进行改革，计划在2030之前，把公共养老金缴付率控制在22%以内，调整养老金指数在67%，大力发展商业性保险，并给予政策性优惠。2004年进行改革，延长退休年龄和建立可持续的公共养老金缴费方式。总起来说，德国的三方负担养老金的方式与我国的养老金缴纳方式一样，由国家强制性规定企业和个人将收入的一部分上缴，建立个人账户，采取部分积累的模式，国家制定各项有效的投资计划，保证养老金保值增值，能够很好解决老龄化带来的问题。这种养老金缴纳方式，减轻了国家和企业的负担，促进经济的增长。

3. 养老机构

养老机构是养老产业发展的一项重要内容，西方发达国家养老机构发展比较成熟，积累了许多成功经验，例如美国。“美国是发达国家中老龄产业发展市场化程度最高的国家。美国的养老产业大多数私人投资并实行市场化、商业化运作，政府给予扶持政策，引导社会力量参与养老产业，制定鼓励和监督机制规范企业市场行为，保证老年产品和服务质量”。¹美国养老机构的定位是针对生活不能自理的失能老人的需求，根据提供必要服务的类型划分为退休社区、独立居住机构、介护机构、养老院和收容所。根据老年人的身体状况及服务需求，养老机构主要分为自理性住房和居住社区、持续照料型退休社区、介助型居住机构、专业护理机构等几种类型。1987年，美国出台《护理院整顿法案》，明确规定了长照机构达到服务目标和服务内容以及设定监管条例、监管机构等，从立法角度使老人在机构养老获得了保障。由于美国的养老机构分为医疗服务和非医疗服务性质，设定监管的力度和机构也完全不同。“美国的养老机构整体采用的是地产+服务模式，所以从投资、开发、运营多比较复杂，私募基金主要面向养老机构，在美国前十大养老机构拥有者中，RITs和私募基金是投资主流。总之，开发商、投资商、运营商构成了一个完整的养老地产金融生态”。²综上所述，美国的养老机构是由养老地产和三大参与主体共同构建的生态金融体系，三大参与主体定位明确，既能有效规避风险，又能获得收益。与我国相比，我国养老地产的参与主体定位不清，有风险存在的可能。从专业护理配套体系角度讲，美国的养老地产拥有成熟的医疗护理服务配套体系，有专业的护理团队，配有专业的全职社工。而我国的养老地产在配套医疗护理体系方面还不成熟，处于起步阶段，缺乏专业医护人员，专业养老机构的性质没有突显出来。

¹ 扁丹星主编：《老年产业概论》[M]，北京：中国纺织出版社2015年版，第21页。

² 邹继征著：《我国养老体系完善与养老产业发展研究》[M]，北京：新星出版社2015年版，第173~174页。

（二）政策性建议

中国养老产业与西方发达国家相比起步较晚，发展到今天，中国养老产业经历了较长时间的实践与探索，但是，随着中国改革的深化，人口老龄化的加剧，养老产业从政策设计、服务内容与发展模式等方面都有需要完善的地方，这也表明中国养老产业存在很大的增长空间。因此，要根据我国的国情，逐渐完善养老产业的发展。

1. 养老产业向普遍化和现代化相结合的方向发展，提供公平的养老环境。

随着社会的进步和经济的发展，促使人民的生活水平逐渐提高，导致社会老年群体对社会化、专业化与市场化养老需求增加，局限在社会福利层面的社会服务和家庭服务不适应新形势的发展需要，高质量的护理保健成为养老产业的发展趋势。因此，近年来，国家不断制定发展养老产业的社会政策，出台对养老产业政策支持，与养老产业相关的配套政策也得到很好的完善和落实，这对中国养老产业的发展起着积极推动的作用，给养老医疗、养老地产及养老服务等相关领域带来发展契机。2013年《国务院常务会议：确定深化改革加快发展养老服务业的任务措施》中指出：要在政府“保基本、兜底线”的基础上，推动社会力量成为发展养老产业的主力军，到2020年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的覆盖城乡的多样化养老服务体系。因此，在这项政策的引导下，“养老机构要进一步明确功能定位，调整结构，大力发展养护型养老机构，以满足半失能、失能老人长期照护的刚性需求，根据城乡老年人对养老机构的不同需求，重点发展需求较大的城区中小型、小微型和家庭型养老机构，农村敬老院要完善功能转型升级。¹”把这些养老机构向着普遍化和现代化方向建设发展，将养老机构分为“自理型养老机构、助养型养老机构、养护型养老机构三类，”²配备各种性质的服务设施，把低端的养老机构改造成现代化的养老机构，提高养老机构入住率，满足大多数老年人高要求的养老需求，提高老年人的生活质量。从另一方面来说，国家投入大量资金建设高端、现代化性质的养老机构，需要高昂的养老费用，只能适合高收入老人群体入住，而大多数老年人的经济并不宽裕，想住环境好、条件好和服务好的养老机构却住不起，因为贫穷而拒之门外，最终导致养老机构入住率低，造成养老服务的大量浪费，养老机构供需失衡，没有营造公平的养老环境。

2. 政府主导多元主体参与养老产业发展，规范养老产业市场秩序。

从世界各国来说，养老产业模式主要集中在居家养老、社区养老和机构养老三大类上，并且养老产业市场在逐渐开发中。“我国提出关于养老产业的发展要走社会化、产业化道路的要求，鼓励和引导社会各方面力量积极参与、共同发展，逐步形成政府宏观管理、社会力

¹ 吴玉韶、王莉莉著：《中国养老机构发展研究报告》[M]，北京：华龄出版社2015年版，第111页。

² 吴玉韶、王莉莉著：《中国养老机构发展研究报告》[M]，北京：华龄出版社2015年版，第112页。

量兴办、企业或机构按市场化要求自主管理的体制和运行机制”。¹社会力量的加入，有效的完善了养老产业建设，并且社会力量参与养老产业建设才刚刚起步，我国养老产业发展要向着投资主体多元化的方向发展，需要更多社会力量参与其中，构建服务形式多样化、服务对象社会化和服务队伍专业化的养老产业服务体系。

“从发达国家应对人口老龄化的历程来看，政府在养老产业建设和发展中发挥了重要的主导作用，在构建政策体系、制定法律法规、组织实施和监督管理方面政府要承担主要责任，调动社会、市场各种资源，有效地应对日益严峻的人口老龄化发展形势”。²在社会主义市场经济体制下，政府直接干预市场的职能逐渐弱化，但是政府一直占据主导作用。为了打造公平竞争的大环境，政府应该给予公办养老机构和民办养老机构同样的资金和政策扶持，准确定位民办营利性机构的性质，遵循市场经济规律，发挥民间投入的积极性，充分吸收社会资本参与养老产业建设，充分满足社会的多元化需求；建立行业管理机制或法规，规范养老产业市场无序、盲目的发展状态，建立稳定有序的市场运行秩序；建立对养老机构进行的监管制度或机构，明确老人入住机构的基本权利，明确养老机构的建设标准和护理标准等等。总之，政府主导多元主体参与养老产业建设，能够营建规范的市场运行秩序，监管养老机构健康发展，保障老年人的合法权益。

3.做好养老产业长期规划，保证老年产业可持续发展。

养老产业发展属于社会一个庞大体系的福利事业。从养老产业的特征来说，养老产业是集多种行业于一体的综合性产业，产业链长，覆盖面积广。从养老产业的一个构成部分——养老地产为例，“从目前全球养老地产发展模式看，大致分为欧洲以政府主导的社会福利型、美国的市场化开发型以及日本以政府+开发商合作开发模式。”³养老地产是养老产业发展的关键，需要大量的资金投入，而且养老地产回收时间较长，所以目前我国还没有探索出成熟的发展模式。总之，“人口老龄化给我国养老产业发展带来了很大投资价值，市场规模大，且市场增长快。同时，兼具涉及领域广、环境好、健康可持续等特点，涉及医疗、金融、旅游、文化等几个行业，投资范围较广”。⁴因此，2013年9月国务院颁布《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》以来，养老产业发展被列入重要养老规划中，国家出台了关于养老机构规划、养老金并轨等多项相关政策。由于我国面临着快速老龄化、未富先老、城乡差别大等社会问题，养老产业也加快了发展速度。

随着人口老龄化的发展，养老产业的发展已经成为世界性的普遍趋势。在欧美发达国家，

¹ 扁丹星主编：《老年产业概论》[M]，北京：中国纺织出版社2015年版，第32页。

² 人口老龄化态势与发展战略研究课题组著：《人口老龄化态势与发展战略研究》[M]，北京：华龄出版社2014年版，第445页。

³ 邹继征著：《我国养老体系完善与养老产业发展研究》[M]，北京：新星出版社2015年版，第167页。

⁴ 邹继征著：《我国养老体系完善与养老产业发展研究》[M]，北京：新星出版社2015年版，第168页。

养老产业发展的相当成熟。养老产业影响着经济的发展和社会的稳定，而且是关系民生发展的大事。所以，推进我国养老产业的发展，需要从国家发展规划和与之相适应的制度安排做起，借鉴西方发达国家养老产业发展的成功经验，总结自中国养老产业发展以来的成就和经验，从经济、社会、政治、文化等各方面考虑，制定长远发展规划。结合国情实际，统筹城乡发展，制定养老产业发展战略，“形成政府、投资者、养老机构、从业人员和老年人多方共赢、健康发展的局面。实现养老产业大规模发展，不仅有效解决我国未来几十年不断增长的养老需求，有效应对老龄化挑战，而且促进经济增长，为就业带来巨大的发展空间”。¹

¹ 邹继征著：《我国养老体系完善与养老产业发展研究》[M]，北京：新星出版社 2015 年版，第 152 页。