

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2024年3月第6期 总第167期

## 加速构建中国自主的老龄理论体系

黄石松



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，现任院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学立德楼11层

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

黄石松，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、国家卫健委医养结合专家、北京市老龄委专家委员会委员、北京市老年学和老年健康学会会长、北京市养老服务标准化技术委员会主任委员，曾任北京市第十四届人大常委会委员、副秘书长、研究室主任，研究方向为社会老年学、老龄产业、老龄健康等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62510291

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

## 摘要

养老服务体系建设的的好坏是衡量一个国家、一个地区、一个城市治理体系和治理能力现代化的重要内容，我国养老服务业区别于一般行业，具有显著的社会属性。目前，不同主体参与养老服务的行为机制有所差异，也存在着一些亟待解决的问题。政府在养老服务中存在缺位失位现象，未来要发挥兜底线、保基本的重要责任，关注事业和产业发展的高度相关性；从需求端看，要实行分类价格指导、制定科学的补贴标准，保障消费者权益；从供给侧看，要着重解决人力资源短缺问题，同时加速老龄科技创新。过去我们发展养老服务产业多是借鉴国外理论，但中国作为世界上老年人口最多的国家，构建中国自主的老龄理论体系具有深刻的时代价值，是今后相当长时期内必须努力的方向。

## 一、我国养老服务具有显著的社会属性

我国养老服务既具有商品的属性，可以采取市场交换手段进行交易，又具有显著的社会属性。既区别于生活消费品等一般竞争性行业，也区别于文化、卫生、教育等公共服务行业，还区别于水利、电力等基础设施行业，在养老服务供需达成交易的过程中，政府行为、消费者行为、厂商行为都具有十分显著的特殊性，科学认识养老服务的本质属性是制定养老服务政策和法规的基础和前提。

中国特色社会治理体制以社区或村为基本单元，老人在社区或村的居住和生活构成了社会治理的重要内容。养老服务的达成离不开社区或村自治组织的参与，这使得养老服务除供需双方外，还多了一个第三方，只有这三方建立有机联系，交易才能够有效达成。离开了社区或村的参与，供应商很难获取老人的信息，老人对供应商的信任也难以建立。老人希望获得就近就便、整合式、一站式服务，对消费安全的需要构成功能需求的重要组成部分，甚至超过服务本身的直接功能，老人的消费行为是家庭安全、社会稳定的一部分。也正因如此，养老服务市场又容易受到社区或村自治组织干预和行政影响，导致市场的区域化和碎片化。

养老服务设施的选址要求“公平可及、就近就便”，把服务送到老人周边、身边、床边，但在实际工作中养老机构的选址常遭到周边居民抵制，出现“邻避效应”，消费者都愿意享受就近、就便的养老服务，但对将养老院建在自家门口这一行为却会产生排斥心理。如果没有基层政府或自治组织参与协调利益和矛盾，没有民主参与机制发挥作用，完全依靠市场机制，社区居家养老服务几乎不可能得到开展。

目前，街道或乡镇人民政府、社区或村自治组织在养老服务体系建设中职能的缺位错位现象，以及老人在社区公共事务民主参与机制中的缺失，都将导致老龄政策与基层实际需求出现偏离。基层社会治理方式影响着养老服务的方式、内容、成本、定价和质量监督，而养老服务体系建设的<sup>好坏也是衡量一个国家、一个地区、一个城市治理体系和治理能力现代化水平高低的重要内容。</sup>

## 二、我国养老服务中不同参与主体的行为机制

### （一）我国养老服务中的政府行为

由于老人的经济条件、居住形态、健康状况、受教育程度不同，其消费能力、消费行为偏好也有所不同，养老保障制度设计必须坚持分级分类保障原则，对于应保尽保的特定群体，政府要提供兜底服务；对于大多数老年人，政府要建立基本养老服务清单，并采取政策支持市场机制和社会力量发挥作用，扩大普惠型养老服务供给；针对高收入老年人群的多样化、个性化服务，要全面放开养老服务市场，依靠市场供求关系调节。

不论是在养老服务事业还是在养老服务产业的发展中，政府的责任都有别于其他行业。首先，中央在战略规划、法律法规、政策措施的顶层设计中发挥着难以替代的作用，地方党委、政府在组织实施和财政资金保障上，要发挥兜底线、保基本的重要责任。其次，党委、政府必须承担起健全协调工作机制的组织责任，协调行政主体与市场主体、社会主体，形成社会参与、全民行动、相互合作的格局。再次，由于信息的不对称性，在家庭、政府、企业、社会组织之间的多重委

托代理关系中，在政府购买服务的委托代理模式中，政府作为老人的直接代理方，同时也是第三方机构的间接委托者，是养老服务的安排者、购买者、监督者。因此，政府需要制定权力与责任清单，明确“有限责任”，防止政府责任“扩大化”，充分调动家庭、市场主体、社会组织分担相应责任的积极性，形成“多元主体责任共担、老龄风险递次应对”的格局。

## （二）我国养老服务中的消费者行为

从消费者行为看，养老服务的支付主体除了老人自身，更多时候是政府、社会慈善组织或是亲属子女，这使得我国养老服务中的消费者行为特征非常复杂。由于“就近就便”的要求，养老服务市场有很强的区域属性，超过一定的服务半径，成本将大大提高，服务可得性将大大降低。老年人特别是失能老年人群体对养老服务供给的黏性强、可替代性弱，一旦达成服务协议，往往会持续相对较长时间，这就导致养老服务的需求弹性小，政府必须干预而不能放任市场自行调节。

与分级分类保障制度相对应，养老服务定价包括政府定价、政府指导定价、市场定价等多种方式。价格和补贴政策是平衡政府与市场、家庭与社会的利益关系，实现资源优化配置的基本制度设计。价格过高不利于激发老人和家庭的消费需求，价格过低无法覆盖供应商成本、确保其可持续运营。当前，我国养老服务定价机制和政府补贴机制反映出政府和市场的责任边界模糊，也导致了家庭、供应商对政策的依赖。实行分类价格指导、制定科学的补贴标准，必须明确基本养老服务的内容清单和服务标准，摸清对应的成本构成，解决因政府投入越位错位而导致的市场不发育、价格扭曲、资源浪费等问题，同时解决

因政府投入缺位而导致的市场过度竞争、混乱以及消费者权益得不到保障等问题。

### （三）我国养老服务中的供给者行为

从供给侧看，养老服务固定资产投资大、周期长、回报率低，但投资回报现金流稳定，一旦形成可持续运营模式和品牌效应，就可以获得长期稳定的投资收益。但由于利润率低，该产业往往采取轻资产模式运营，缺乏融资抵押物，导致融资难、融资贵。人力资源市场也具有特殊性，养老服务是劳动密集型行业，一方面人员工资在成本中占有很高比重；另一方面由于工作属于重体力劳动，行业对人才的吸引力有限，养老服务行业人力资源短缺是世界各国的普遍现象。想要解决这一问题，不仅要靠提高工资收入，引导从业人员树立爱岗敬业的成就感，还要靠树立养老服务受尊重的好社会环境和文化氛围。目前志愿服务和邻里互助等模式在养老服务中普遍受到欢迎，成为养老服务供给的重要补充。

老龄科技创新是以移动互联网、大数据、人工智能、脑科学等为代表的新一轮科技革命与“积极老龄化、健康老龄化”理念结合的产物，具有新兴性、跨学科性，环境友好且产业带动能力强，但也对科技创新体系和基础性公共科研平台提出更高的要求。当前，我国老龄科技新产品缺乏持续应用推广，究其原因，一是市场的碎片化制约了技术的应用。一项技术如果没有足够大的市场应用，就很难降低技术成本，更难以从实验室走向社会，形成产业化。测试阶段中的样本量不够多、涉及学科多等问题，导致很多老龄科技产品的适老化和用户体验不佳，而找到足够多的样本进行测试往往超过了单一企业的力量，



需要政府在基础研发阶段给予支持，构建产学研一体化格局。二是对公共信息和数据共享提出更多更高要求。从供给侧看，是建立足够多的合格供应商的数据库，从需求侧看，是建立基于老年人综合能力评估的分类数据库，而这些基础数据库的搭建都需要政府的支持。

### 三、构建中国自主老龄理论体系具有时代价值

我国养老服务业具有区别于其他行业的特殊性，社会属性鲜明，正是这些特征的客观存在，使得事业和产业的发展密不可分。事业是产业发展的基础，为产业发展创造良好的制度环境、市场环境、法治环境。但同时，发展事业也需要运用市场手段，提高资源配置效率。养老服务既具有世界普遍性，也具有中国的特殊性，西方发达国家人口老龄化现象出现早，老年学研究历史长，多数理论都根植于西方古典经济学基础和社会现实。目前，我们对养老服务本质属性的研究并不深入，准确把握中国老年人的需求层次、消费行为特征，准确把握养老服务供给方式、成本构成、运行规律，都离不开我国老年学科理论与方法的与时俱进。

从家庭养老到社会养老，对养老服务内涵与外延的界定直接反映的是国家、集体（企业）、家庭（个人）责任关系的发展变化，更深层次反映的是在人口老龄化不可逆转的背景下国家治理体系和治理能力现代化的问题。借鉴国外养老服务理论的同时，通过中国丰富的经验事实构建中国自主的老龄理论体系，是今后相当长时期内必须努力的方向。到目前为止，在老年学理论研究上我们更多时候是在向西方学习，但随着全球人口老龄化进一步加深，中国作为世界上老年人口最多的国家，应逐步向世界输出中国自主的老龄理论、智慧、模式，

中国的理论与实践创新也一定会越来越多地很多老龄科技受到国际社会的认可、重视和借鉴。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其他研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>