

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2015.03.019

# 我国养老产业转型和优化发展的思考<sup>①</sup>

张新生,王剑锋,张静

(南昌大学公共管理学院,江西南昌330047)

**摘要:**养老产业转型是养老产业优化发展的目标和结果,养老产业优化发展是其转型的重要路径与手段。养老产业优化和转型是应对人口快速老龄化需要,推动社会经济可持续发展的需要,是提高养老服务产业效率与层次的需要。我国目前的养老产业链、养老产品和养老服务业的发展与我国养老的现实差距较大,应采取相应措施加强宣传,改变传统观念;明确养老产业发展中的政府定位;加大政策扶持力度,健全相关法规制度;建立和完善养老产业投资、融资体制和行业标准;增强养老服务人员培训,提升服务专业化、职业化水平,提高对养老产业的有效监管力度,推进我国养老产业的转型和优化。

**关键词:**养老产业;转型;优化;发展

**中图分类号:**C913.8      **文献标志码:**A      **文章编号:**1672-7835(2015)03-0111-05

## Transformation and Optimization of China's Pension Industry

ZHANG Xin-sheng, WANG Jian-feng & ZHANG Jing

(School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330047, China)

**Abstract:** The optimization is one of the important means to pension industry transformation, and vice versa transformation is the definite goal and result of pension industry optimization. Pension industry optimization and transformation is the need of dealing with the explosion of ageing population, the need of the sustainable development of social economy, and the need of enhancing the level as well as the efficiency of pension service. At present, there is a huge gap in China's pension services, pension products and industry chain. Therefore, the following corresponding measures should be taken to advocate the endowment industry, such as to change the traditional ideas, clarify government function, intensify policy support, perfect relevant laws and regulations, establish endowment industry investment, financing system as well as industry standards, provide personnel training for pension services, enhance the level of specialization and professionalization, strengthen effective supervision on the pension industry, and to boost the transformation and optimization of the old-aged industry in China.

**Key words:** pension industry; transformation; optimization; development

### 1 养老产业转型和优化的必要性

#### 1.1 养老产业概述

养老产业是一个特殊产业,是从第一、二、三产业中分离出来的,横跨三个产业的综合产业体系。养老服务、养老产品和养老产业链构成了养老产业的三大核心部分,其主要特点是:涉及面广、产业链长、环境友好、可持续等。

① 收稿日期:2014-06-25

基金项目:国家社科基金项目(13BGL118)

作者简介:张新生(1969-),男,河南鲁山人,教授,博士后,主要从事政府经济学、社会保障法研究。

(1)养老产业的核心内容是养老服务。养老服务包括机构养老服务、家庭养老服务和社区居家养老服务。机构养老服务指老年人通过入住各种养老机构,如养老院、敬老院、老年公寓等,由这些机构(公共机构、民营机构)提供养老服务。家庭养老服务是传统的完全依靠家庭资源提供的养老服务,为老年人提供日常生活照料、物质和精神生活需要。社区居家养老服务,是依托社区,以居家为核心,引入专业化服务方式,主要以上门服务和社区日托的形式,为老年人提供生活护理、日间照料、家政服务和精神慰藉等服务。由于社区养老和居家养老关系密切,相互交叉,通常将其合并统称社区居家养老服务。

(2)养老产品是为满足老年人的衣、食、住、行、养生、休闲、文化、医疗、法律咨询、情感慰藉等需求,依据其经济和健康状况、身体特点,特别设计的产品的总称,可分为服务和实物两大类。服务类养老产品包括养老金投资理财、旅游、日托照料服务和金融产品(包括房产置换、房产倒按揭金融服务)等。实物类养老产品主要包括老年食品、医疗护理用品、保健品、日常生活消费品、文化用品等。

(3)养老产业链是通过养老产品的精细化、专业化、规模化生产和销售,有机整合养老产业和相关产业,不断发展养老服务和养老产品而形成。养老产业链涉及护理、康复、金融等20多个行业,主要包括家政养老服务、养老社区建设、老年寿险及理财、养老日常品制造、老年教育、养老卫生保健、老年精神服务、老年特色旅游等。并且可以明显带动上下游产业的发展,如机械、水泥、钢材、建筑、医疗卫生等。根据马斯洛的需求层次理论和“六个老有”,我们将养老产业链涉及的行业划分成六类:一是基本养老服务产业,亟待大力发展,主要有养老服务和护理、养老机构和设施的开发、养老服务人员的培训。二是养老保健服务产业,市场前景广阔,主要有老年保健食品、老年保健用品、老年养生服务、老年医药、康复医疗器材等。三是养老娱乐产业,主要有针对老年人特点,提供满足老人需求的(如日常休闲、旅游、竞技、美容、文艺和玩具等)。四是养老教育服务产业,主要有老年继续教育、老年人力资源开发、老年课题研究、老年大讲堂等。五是养老理财服务产业,主要有老年储蓄、老年投资、老年保险、老年重要资产管理等。六是养老产品服务产业,主要有老年服装、老年速食商品、老年通讯产品和自助器材、老年拐杖和眼镜、老年电脑和咨询、老年定位系统等。

## 1.2 养老产业的转型和优化的关系

养老产业转型就是要将传统的养老产业升级为系统的发达的高质量的社会化和现代化服务产业。养老产业将会成为未来重要的经济增长点,产生巨大的辐射带动效应。养老服务产业是个龙头产业,可以带动上下游产业(如建筑、钢材、水泥、机械、彩电等),养老产业链也将获得更大的发展和完善,养老产品也会更加丰富。养老产业优化是指养老产业结构的优化,优化包括内在优化和外在优化。内在优化主要有:养老产业内部的养老产品、养老服务、养老产业链之间的优化发展;居家养老、机构养老和家庭养老之间优化发展;政府、非营利组织、私人投资公司的养老产业优化发展;不同区域之间养老产业优化发展问题。外在优化主要有:养老产业与第一产业、第二产业、第三产业之间优化发展,中央政府和地方政府之间养老产业优化发展的政策问题。养老产业转型是优化发展的目标和结果,养老产业优化发展是养老产业转型的重要手段和途径。

## 1.3 我国养老产业的转型和优化的必要性

(1)应对人口老龄化快速加重的需要。由于人口老龄化、家庭结构变化和人口流动加快,不断增长的养老需求与传统家庭养老的矛盾日益明显,机构养老也日益不能满足需要,居家养老模式将成为未来的发展趋势。养老产业为居家老人提供专业化的社会服务,满足多样化的养老服务需求。

(2)推动社会经济可持续发展的需要。养老产业转型和优化发展是推动未来经济增长的重要引擎,具有显著的经济带动效应,养老产业是一个与众多行业相关联的朝阳产业,针对老年人特殊的消费群体,发展养老产业,不但能够实现老年消费群体老有所养,还能拉动内需,增加就业。六个“老有”需求满足而产生的养老产业市场供给体系,发展潜力巨大。

(3)提高养老服务产业层次和效率的需要。我国养老产业发展滞后,养老产品和养老服务供给不足,养老产业链不成熟,因此养老产业的转型和升级势在必行。我国人口老龄化和人口流动等问题导致

传统的养老服务供给远远不能满足未来的养老需求,推进传统养老服务的现代化、规模化、产业化、专业化和制度化转型,由政府全揽向政府主导和市场化机制相结合转型,由传统的低层次的养老服务向高层次的养老服务升级转型。

## 2 我国养老产业发展状况及存在的问题分析

### 2.1 我国养老服务业发展和存在的问题

(1)家庭养老、机构养老和社区居家养老是目前我国主要的养老模式,一直占据着主导地位,但从长远来看,传统的家庭养老模式不能适应我国未来经济社会发展的需要,同时,机构养老和社区居家养老的发展明显滞后。

(2)养老服务的地区差距较大。养老服务发展具有明显的地区差距,经济发达地区的养老基础设施建设、设备配置和运营管理机制、服务水平,都好于经济欠发达地区。城市和农村的养老服务覆盖面和服务方式也存在较大差距,农村远远落后于城市。

(3)机构养老服务的专业化程度不高。大多数养老服务机构目前难以提供专业化的养老服务,表现为:一是养老服务机构的专业化服务动力不足、业务水平低。二是养老服务机构缺乏基础条件和相关设备配置,专业化服务差,涉老日常起居照料、定期健康检查、娱乐集体活动等较差。三是养老服务资源没有得到充分利用。机构养老与居家养老、社区养老之间缺乏资源共享,导致资源闲置和资源短缺并存。四是养老服务缺乏规模效应。我国养老服务机构的规模普遍不大,导致相关设施的利用效率不高,服务成本偏高。五是养老服务人员的综合素质偏低。大多数养老服务机构的护工来源于下岗职工、农村妇女和外来务工人员,普遍缺乏专业护理、精神慰藉等知识,只经过简单培训上岗。

(4)居家养老服务不容乐观。我国目前养老服务主要是提供生活照料,服务水平不高,不同文化层次和经济状况老人很难获得多元化的服务需求。据《中国城市居家养老服务研究》显示,有养老服务需求的城市老人为48.5%,其中需要家政、护理、聊天、法律援助的服务分别为25.22%、18.04%、13.79%、2.25%。可见,我国居家养老服务发展的潜力还很大,为老年人提供精细化、专业化和人性化服务将有相当大的改进空间。

### 2.2 我国养老产品发展现状和存在的问题

有关数据表明,我国城市老年人2010年、2020年、2030年的退休金将分别为8400亿元、2.8万亿元和7.3万亿元。但目前我国每年的适老产品不足1000亿元,存在很大的供需缺口<sup>[1]</sup>。养老产品发展存在以下问题:

第一,养老产品的供给不足。虽然老年市场商机很大,但国内老年产品单调、呆板,数量较少;深受老年人喜爱的保健用品价格太高、不适合老年人,导致养老产品市场供给和需求都较差。据统计,我国老年消费品种类占全国消费品种类不足0.5%。目前我国老年产品主要以老年保健营养品为主,缺乏针对老年人生理、心理需求进行专门设计和生产的产品。在服装鞋帽商店中,青年、中年和老年服装分别为70%~80%、15%和5%,适老服装也存在服饰号码不全、款式陈旧问题。目前具有适老特点的方便型、舒适型商品很少,如手杖、轮椅、老人床垫、老花镜等老人辅助产品很少销售;老年人所需的低糖、低盐、低脂等食品也不多;许多大中城市很难找到老年产品专卖店;老年公寓、老年房产也不多。

第二,老年服务与养老精神产品、休闲文化产品偏少,产品质量有待改善。目前城市老年人休闲娱乐的场所主要在家、公园和街道旁,适应老人生理、心理特点的休闲娱乐场所偏少,社区普遍缺乏老年人活动室和体育场所,适老书籍、电影等老年文化产品很少,老年文化娱乐和精神享受的产品普遍稀缺。

### 2.3 我国养老产业链发展现状和存在的问题

由于养老产业涉及开发、生产、销售、服务等诸多环节,并且还包括老年劳动力资源的开发,横跨第一、二、三产业。可见,完整的养老产业链,既标志着养老产业发展的完善,也表明老龄经济发展的成熟。

目前我国尚未形成完整、有规模的养老产业,养老产业链还处于不成熟状态,只在少数城市形成了

一些零星的养老产业(例如,海南三亚、大连、厦门等地)。养老产业部门之间跨度较大,养老产业层次和关联程度,养老产业的资源加工深度和需求程度等方面都亟待提高,养老产业链上、中、下游各环节薄弱,各环节间的联系也欠紧密。具体表现为:第一,养老产业链的上游环节还较薄弱。目前养老产业的研发与设计的机构很少,在整个产品研发和设计领域处于附属地位。第二,养老产业链的中游环节亟待提高技术、提升效率。养老产业链中游环节是产业链的核心,主要进行采购与制造。我国目前养老产业链的产业附加值较低,养老产业的规模效应、生产成本、价值增值都较差,产业集聚和产业集群的程度太低,养老服务的技术含量、服务态度和质量也较差;养老专业服务人员的医学护理和知识和技能也差。第三,养老产业链的下游环节也亟待改进。下游环节主要是营销与物流,目前我国养老产品种类比较多,但市场集中度却较低,而且养老产品的品牌营销意识也不强,直接影响养老产品或服务的市场价值,也直接影响养老产业的发展<sup>[2]</sup>。

### 3 完善养老产业转型和优化发展的制度措施

#### 3.1 加强宣传养老产业,改变传统观念

加强宣传养老产业重要性和必要性,让社会认识到老年人是社会的财富,养老产业是朝阳产业,具有远大的发展前景。改变传统的养老观念,增加老年人参与社会的程度,创新养老模式,推进异地养老模式(如养生文化村、“候鸟式”和“季节性”养老等),促进以房养老的模式,以住房逆抵押、售房养老、租房养老等方式,盘活养老资源和资金来源,提高养老质量。改变老年人传统消费观念,引导老年人积极消费,重视老年人人力资源潜力的挖掘和社会归属感的强化。

#### 3.2 明确养老产业发展中的政府定位

明确政府定位,加强政策引导,建立政府主导的多元主体参与机制。在政府的扶持下,养老产业发展应纳入社会发展总体规划,走产业化发展道路。政府应坚持政策引导、政府扶持、市场推动、社会兴办的原则,积极承担社会责任,发挥其主导性作用,开发养老产品市场,建立和完善老年保障公共产品体系,构建以居家养老为基础、以社区服务为依托和机构养老为补充的服务体系<sup>[3]</sup>。各级政府应加强养老产业发展的政策支持力度,尤其应鼓励民间资本参与养老服务产业,应在以下几方面给予民办养老机构大力支持,如财税、政府资助、项目用地、服务人员待遇、医保定点等。政府应制定和实施养老产品市场的发展规划,增加城乡养老事业和养老公共产品开发的投入,加强老年产品市场开发的监管,杜绝养老产品市场上假冒伪劣商品和服务出现。制定相关法律、法规,加大执法和监管力度,保障老年人的合法权益,创造良好的养老产品和养老服务市场竞争环境。各级政府应尽快将老年消费品产业和养老服务产业的发展纳入国民经济和社会发展规划,应鼓励地方政府和社会力量积极参与发展养老产业事业,各地政府应根据本地社会经济实际,在全国性规划的框架体系下,制定地区养老产业发展规划、发展战略、发展目标和政策措施。

#### 3.3 加大政策扶持力度,健全相关法规制度

通过国家立法,用法律法规的形式确保养老产业发展的规范性和可持续性,实现养老产业有法可依和有法必依。在现有与养老服务相关的法律法规基础上,根据我国的国情国力、养老文化、老年人口的赡养照顾的需求和现状,明确具体地规定养老产业的地位,政府、家庭、社会的责任,养老产品的设计、生产和销售,养老服务的内容和方式,养老产品和服务的流程、规范和相关标准,养老产业的资金来源、服务设施和人力资源开发建设,非营利组织和企业参与养老产业的政策、政府监管、准入和退出机制等,确保我国养老产品、养老服务和养老产业链的持续健康发展。改变现有综合性立法太笼统、专项立法不系统、立法层级过低的现状,制定《养老产业法》《养老服务业法》《养老产品法》等法律法规,并且还要出台相关的配套法律法规,形成一套系统完善的养老产业法律制度。

#### 3.4 建立和完善养老产业投资融资体制和行业标准

政府应加大对养老产品研发生产、民营养老机构及其建设项目的融资支持力度。金融机构应当

给予利率优惠政策,放宽贷款条件;同时完善投融资体制,培育多元化投资、融资主体。财政部门应给予必要的贴息贷款和信用担保,扶持市场急需、规模较大和前景较好的养老服务项目。政府需对社会财力资源进行合理优化,主要通过寻找替代资源、优化资源组合方式和提高资源运行效率的途径解决。合理配置各种资源以提高养老产业的宏观效率,通过技术设备替代人力投入解决未来的社会化养老资源和提高资金利用率问题,政府应制定出具有前瞻性的资源配置社会政策,兼顾全社会养老产业的公平和效率问题。还要积极鼓励社会力量参与养老产业,民间资本和组织可实施多种服务。民间资本通过自筹、捐赠、政府补贴的多种渠道投入养老产业,从事生产、零售、中介和投资等业务,贯穿老年产业的生产、服务和供应的各个环节。另外,政府可依据相关优惠政策,将部分盈余社会保险基金投资于养老产业,获得相应的社会效益和经济效益<sup>[4]</sup>。

建立养老产业的行业标准。我们可以借鉴一些比较成熟的养老产业行业标准和评价体系,制定符合我国实际的资质认证、营业场地建设、设备投放及经营评价的指标<sup>[5]</sup>。具体标准应有:养老服务业、养老产品、老年住宅、养老机构资质、养老社区管理等各项标准。建立和完善职业标准,设置进入和退出门槛,生产和服务人员实行职业资格认定和持证上岗制度。

### 3.5 重视养老服务人员培训,提升服务专业化、职业化水平

政府应把提高养老机构服务队伍质量纳入服务标准化目标之一,将服务人员的素质作为衡量养老服务质量的一个重要指标。养老服务产业需要高素质的专业人才,从业人员需要全面掌握综合性养老服务专业知识,如老年医学、护理学、营养学及心理学等。因此,政府应高度重视养老护理和服务人员的职前培训,加强综合素质和技术水平的评定,严格养老护理任职人员的从业资质选拔和职业认证条件。积极鼓励有条件的高等院校和职业教育机构,设立养老产业开发专业,为养老产品的开发、经营和管理,为养老服务,培养有知识、懂技术、会经营管理的专业人才。应依托卫生院校、科研院所、行业协会,通过系统的专业化知识和技能培训,提高现有的养老管理服务人员素质和水平;同时还需要通过招考、招聘、定向培养等多种方式,引进一批学历较高的年轻优秀人才。还要大力发展社区义工志愿者服务队伍,完善义工注册制度和激励机制。提高养老服务从业人员的职业地位,规范社区工作人员的职业技能。

### 3.6 增强养老产业的有效监管力度

对养老产业加大监督力度,完善监管机制。设置严格的养老产业进入门槛,完善养老机构财务会计制度,定期审核评定,注重养老机构的质量和管理。应对公建公营、公建民营、民办公助等形式的社区养老服务业加强监管,对其设施及专业人员配备、服务质量、政府投入资金的使用效益等事项,定期进行评估和监督,不断提高其经营管理和服务质量。应加强对社区养老服务业管理和指导,定期严格审核验收,并向社会公示,逐渐实施行业监管的规范化、标准化、制度化,确保有序竞争。加强对养老服务质量的评估,逐步建立和完善监督管理和投诉受理制度,通过推进服务监督员和定期走访服务对象等制度,完善服务质量评估体系,提高养老服务业的效果和效率。

### 参考文献:

- [1] 陈元刚. 关于我国老年产品开发的思考[J]. 重庆工学院学报(社会科学版), 2009(2): 25-28.
- [2] 冯俊光. 养老社会工程及其产业化发展[J]. 重庆理工大学学报(社会科学版), 2011, 25(6): 16-23.
- [3] 翟永会. 我国养老保障制度改革路径探索[J]. 经济纵横, 2015(2): 115-118.
- [4] 蒋悟真, 尹迪, 王洁若. 我国养老保险制度运行的法制困境与出路[J]. 财经理论与实践, 2014(4): 136-140.
- [5] 廖楚晖, 甘炜, 陈娟. 中国一线城市社区居家养老服务质量评价[J]. 中南财经政法大学学报, 2014(2): 46-50.

(责任校对 晏小敏)