

人口老龄化背景下河南省养老服务体系建设的战略思考

尚思宁

摘要：人口老龄化是目前中国面临的重大社会经济问题。“十四五”时期是应对老龄化的关键窗口期，让老年人享受到安全高品质的养老服务，是社会主义现代化建设新征程中一项重要课题。作为人口大省，河南老龄化程度加深加速，老年人口抚养比不断攀升，空巢问题日渐显露，城乡养老差距拉大。文章围绕制度建设、基础设施完善、银发产业等方面分析河南养老服务的具体现状，阐述其面临的问题挑战，并就统筹城乡、品牌打造、智能平台、人才队伍等方面提出建言以供参考。

关键词：河南省 养老服务 人口老龄化

一、河南省人口老龄化发展情况

（一）人口老龄化程度加速走高

依据 2022 年河南省国民经济和社会发展统计公报数据，河南省常住人口 9872 万人，其中 60 岁及以上人口为 1862 万人，占比 18.9%；65 岁及以上人口为 1436 万人，占比 14.5%，老龄人口总量位居全国第三。相较“六普”数据，河南 60 岁和 65 岁及以上人口的比重分别上升 5.35 个百分点和 5.13 个百分点。从人口老龄化程度上看，河南各项数据尚低于全国平均水平但老年人口基数庞大。2021 年全国有 149 城进入“深度老龄化”，其中驻马店、信阳、周口、许昌、南阳、开封、商丘、漯河 8 个河南城市俨然在榜。

（二）人口抚养比不断攀升，城乡养老差距拉大

河南省老年人口抚养比从

2010 年 11.8% 到 2019 年的 16.5%，共上升 4.7 个百分点。青壮年劳动力流失是另一困境。2022 年河南 15-59 岁主要从事社会生产的劳动人口比重仅为 58.2%，居全国最末位。随着城镇化向前推进，大量农民工涌入城市，乡村留守老年人增加。2022 年河南城镇常住人口 5633 万人，其中 60 岁以上老年人约 793 万人；乡村常住人口 4239 万人，60 岁以上老年人约 1005 万，城乡老龄化程度分别为 14.4%、22.7%。伴随有效劳动力流失，需赡养的老人多数“沉积”在乡村这一“养老洼地”。

二、河南省养老服务发展现状

（一）完善养老服务制度

河南确立省级养老服务联席会议制度，不断增加政策供给支撑。在法规和规划方面，《关于加强养老服务体系建设的意

见》《河南省养老服务条例》等接连发布。在助力养老产业发展层面，《河南省“十四五”养老服务体系 and 康养产业发展规划》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》等文件给与指导。河南各市县也在养老设施用地用房、财政金融支持、医养结合、人才保障、数智化养老、特殊人群赡养等方面推出配套政策措施，精准破解养老服务中的“难点”“痛点”“模糊点”。

（二）建设养老服务设施

河南省目前仍是“9073”养老格局，即 90% 以上老年人倾向社区居家养老。故而社区养老服务设施建设，是河南养老服务体系建设的重点核心工程。2019 年，河南养老机构注册数达到 2527 个；养老机构床位总数为 20.89 万张，居全国首位。但是仍与巨大的老年人口基数不匹配，河南平均每千名老人养老床位数为 35 张，难以弥补巨

基金项目：本文系河南省社会科学院基本科研费重大项目，河南培育产业新赛道的方向与路径研究，编号 23E02。

大的供求差。目前河南省城乡居家社区养老服务覆盖率分别为50%、40%，均处在全国下游水平，养老形势逐渐严峻。

鉴于此，河南省大力推进“五个一”养老服务设施建设工程。2019年至今，河南省级财政累计安排投入36.25亿元资金。2021年新建社区养老服务设施2027个，建设农村幸福院等互助养老服务设施8000多个。截至2022年底，全省建设673个街道养老中心、7334个社区日间照料中心以及部分试点地区建设智慧健康养老服务应用平台。郑州、洛阳、安阳等7个地市被确定为国家居家和社区养老服务改革试点，取得了阶段性成果。

（三）银发产业发展之路

河南省拥有庞大老龄需求的蓝海市场。2019年河南省召开全省规范化社区建设暨养老服务高质量发展工作推进会，将养老服务业列为河南省九大高成长服务业之一，将健康养老产业作为经济转型发展的12个重点产业之一。但总体上看，包含医疗健康、生活服务、家政医疗、智慧科技、金融理财、文化娱乐多元化内容的“银发产业链”在河南尚处在起步阶段，产业规模化、标准化、国际化不足。

河南养老服务产业基底不足。以养老服务作为主营业务的

专精特新企业较少，大型龙头企业和知名品牌不足，缺乏涉及高级养老服务产品开发与销售的企业。产业链条延伸不足，融合度低，整体上还处于低端水平，行业整体呈现“小而散”的状态。比如老龄用品产业，仅个别企业涉足老年人日用品、康复辅具、保健产品等相关研发、培训、销售等业务，且企业效益、市场持续发展能力尚需验证。养老行业规范未形成，服务标准也未明晰。河南现有养老机构大多强调“特色”，导致各县市成功经验难以标准化复制。同时，对外经验交流不足，国际化视野较窄。可考虑引入学习如北欧、日本等经济体养老产业，有成熟的模式以及行业巨头企业经验。

三、河南省养老服务发展面临的挑战

（一）养老服务供需不平衡

首先是区域不平衡。河南城乡养老发展差距较大，农村养老服务体系待健全。河南村级互助养老设施作用发挥不充分，农村留守老人关爱服务机制不完善。特困供养机构护理型床位不足，失能半失能老年人护理率有待提升。二是社区不平衡。河南省城镇社区养老服务设施覆盖率不足55%，床位入住率较低约30%。社区养老服务存在设施陈

旧、运营管理水平低、服务项目内容不全面等问题，部分养老设施建成后没有投入使用，资源闲置浪费。“医养结合”不到位，健康护理与养老融合不深。专业化、品牌化、规模化的养老机构较少，缺乏龙头企业带动和完整的养老服务产业链。

（二）养老服务人员薄弱

河南基层老龄工作力量单薄，体制机制尚需完善创新。部分县市老龄工作队伍不完整，机构设置不足，组织结构松散。养老行业从业者大多数为“40、50”人员、下岗女工或农民工，普遍流动性强，年龄偏大，学历较低，多数未获得职业资格证书。河南养老从业人员总体存在社会认同低、收入待遇不足、劳动强度高、专业化要求高、人才评价渠道窄等问题，现有人员流失严重难以吸引优秀新人。

各类养老资源相对分散。银发产业缺乏专业化的健康养老管理和技术人才。河南开立涉老专业的高校职校数量较少，且养老服务相关专业招生情况不佳。老年医疗服务体系建设不完善，二级以上综合医院设置老年医学科比例仅为49.5%，具有技术素质和医疗护理知识专业人才严重缺乏。且专业护理人员多聚集在城市，农村和基层一线人员短缺程度更为严重。社会资源和志愿者组织也未能充分加入养老队

《河南省人民政府关于印发河南省“十四五”养老服务体系和康养产业发展规划的通知》豫政〔2021〕64号

伍贡献力量，每千名老年人配备社会工作者人数不足1人。

（三）养老保障资金来源单一

在老龄化少子化等多重因素影响下，中国的养老保险金事实呈现逐年下滑的趋势。由于养老金只能存在银行或是购买国债，收益率难以“跑赢”现有CPI。据郑秉文（2022）测算，以CPI作为基准，养老金在过去20年贬值将近千亿元。整体大环境下，河南省也不可避免地出现养老金收支不平衡的问题，基本养老保险基金存在缺口。

人口老龄化，一方面意味着能够投入生产的劳动力减少，另一方面代表着社会保障支出压力增大。河南省目前支撑养老保障系统的资金，仍主要依靠财政支持，以及彩票公益金收入等。企业年金覆盖率低，社会资本和民间资金参与较少。投资融资体系不完整，投融资模式创新力不足，公建民营、民办公助、政府与社会资本合作（PPP）等模式尚未有效落地推广。商业保险机构参与养老服务业发展程度较低，商业养老保险种单一，难以满足不同人群对于寿险产品的个性化精细化需求。

四、推动河南省养老服务高质量发展的对策建议

（一）统筹城乡养老服务发展

打造县乡村“三级”农村养老服务网络。拓展城乡养老服

务内容，发展“共筹养老”“幸福院”等模式，鼓励健康老年人参与“养老托幼”等互助服务。发挥县乡敬老院辐射带动作用，推进特困供养服务机构改造提升工程，整合村级幸福院等养老资源。开展农村居家养老护理员培训行动，提供老年人巡访关爱服务。增强农村特困供养机构兜底供养能力，加强“村改居”社区文化建设，充实农村老年人精神需求。着力解决城乡老年居民数字智能技术使用困难的问题，严防养老行业的“数字鸿沟”。

（二）擦亮“豫佳养老”服务品牌

建设河南养老制造业集群和康养目的地，支持培育创新性、引领性的养老服务重大项目。厚植市场主体，推行“养老+行业”新业态融合模式，鼓励文旅、物业、家政、餐饮、医

药、教育、体育等行业市场主体进入养老领域，培育地方本土养老服务业龙头企业和中原养老服务品牌，助力“银发经济”。开展养老机构星级评定工作，吸引专业化综合化的优质养老品牌入驻中原。落实关于养老、托育、家政等社区家庭服务业用地及“水电热气”的税费优惠政策。学习先进省市经验，比如北京“时间银行”养老志愿服务互助模式。

（三）加强养老服务人才培养和队伍建设

配齐工作队伍，履行老龄工作的牵头协调职责。将居家养老服务列入社会公益性岗位，提高职位待遇和社会认可度。根据省情实际，重点招收失业下岗的“4050”人员和富余劳动力，充分发挥社会志愿者作用。鼓励高校多开立涉老专业，加强老年



学科建设。完善养老服务机构与职业院校相结合的养老护理员培养、培训制度。引导养老服务从业人员进行养老护理员、老年人能力评估师、健康照护师等职业评价,提高为老服务的综合能力。

(四) 拓宽养老服务内容功能
推动物业家政、医药卫生、文体娱乐、教育、餐饮、智慧技术、金融、老年用品耗材制造与销售等产业与社区养老服务深度融合,拓展延伸银发产业链。坚持“医养结合”,推动医疗和养老资源衔接,深化医疗机构与养老机构合作,解决老人看病护理这一“急难愁盼”问题。重点保障高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭老年人的养老服务需求。为独居、空巢、特困老人、社会救助对象,提供家庭养老床位、助餐助浴、心理辅导等系列专业化服务。积极发展老年大学,探索实施老年人口职业培训计划,实现老年人自我能力再开发。

(五) 完善养老服务资金保障制度

加强财政谋划,设置项目专用基金,譬如:养老服务设施建设基金、社会服务补贴、银发产业基金等。统筹用好残疾人照护资金、高龄老人补贴等各类帮扶资金。建议社会福利事业彩票公益金55%以上投入养老服务领域,并加强专项资金使用情况审计监督。重视市场金融手段。2022年河南省确定了23个

市级投融资公司作为当地养老服务重点项目统贷平台。通过贴息支持、养老服务信贷产品开发、企业债券和资产证券化产品等方式筹集资金。优化投融资模式,畅通投融资渠道,构建养老服务项目回报机制,借助金融杠杆撬动最大程度撬动社会投资。

(六) 优化智慧养老服务信息平台

应顺应数字化发展趋势,利用智能技术降低各项“养老成本”,提高“养老效率”。设立智慧养老服务技术研发机构,创新“线上+线下双平台”服务模式。目前河南省级智慧养老服务平台试点达到17个,市场上已经出现如“12349”等具备居家养老服务功能的APP,以及养老服务地图、云呼叫、“智慧养老顾问”“时间银行”等项目。依托大数据、物联网等,为老年人提供“菜单式”服务,构建“一刻钟”居家养老服务圈。进行平台适老化设计,提高宣传和社区普及教育,推广智慧养老设备设施在提高老年群体的应用,提高老龄人员对数字智慧技术的驾驭使用能力。与“数字河南”互联互通,对养老机构“一网统管”。

(七) 提高社会公众的老龄意识和敬老意识

“扶老养老传家久,尊老敬老世泽长”,弘扬优秀传统文化,倡导敬老、养老、助老的传统美德,加大政策宣传力度。落实家庭养老责任、子女赡养责

任。引导老年人树立健康的养老观念和消费理念。不断完善以家庭为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合、功能完善、规模适度、覆盖城乡的健康养老服务体系。■

参考文献:

[1] 靖铭,张萌,刘远航.“八有”擦亮“豫佳养老”服务品牌[N].中国社会报,2022-4-14.

[2] 董辉,郭巧风,李文煜.全面推进养老服务事业产业协同发展《河南省“十四五”养老服务体系 and 康养产业发展规划》解读[N].中国社会报,2022-2-24.

[3] 李文煜.构建河南养老服务发展新格局的对策建议[J].中国民政,2021,(6).

[4] 盛见.河南人口老龄化的趋势、影响与战略应对[J].决策观察,2020,(11).

[5] 刘林曦.“十四五”时期人口老龄化发展态势与养老服务政策研究——以人口大省河南省为例[J].价格理论与实践,2021,(6).

[6] 余露.“十四五”时期积极应对人口老龄化的对策研究[J].决策观察,2020,(12).

[7] 郑秉文.职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标[J].中国人口科学,2022,(2).

[8] 陈先玲.河南省“三支柱”养老保险体系问题研究[J].社会福利(理论版),2021,(2).

(作者单位:河南省社会科学院数字经济与工业经济研究所)

责任编辑:康伟