

“十五五”期间将以系统化创新共筑“朝夕”美好

——聚焦“人口高质量发展的国际经验与中国实践：‘一老一小’服务体系建设现场会”

□ 本报记者 程 晖 焦莉燕

为深入学习贯彻党的二十届四中全会精神,落实促进人口高质量发展部署要求,健全“一老一小”服务体系,日前,国家发展改革委社会发展司在重庆市渝中区举办“人口高质量发展的国际经验与中国实践:‘一老一小’服务体系建设现场会”。会议通过实地调研、政策解读、经验交流、专家报告等形式,总结推广典型经验,部署推进重点工作,开拓创新思路方法,扎实推动养老托育服务高质量发展。

“展望‘十五五’和中长期,人口老龄化压力将进一步加大,对建立适应人口变化的公共服务体系提出了更高要求。各地要从以人口高质量发展支撑中国式现代化的高度积极谋划,整体推进‘一老一小’工作,回应人民群众在养老育幼方面‘急难愁盼’,加力健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系。”国家发展改革委社会发展司相关负责人表示。

重庆实践:以“15分钟服务圈”为经纬,深耕“一老一小”服务

毗邻重庆市4A级洪崖洞景区的重庆解放碑宜康百龄帮养老服务中心,44张养老床位供不应求。在这里,老人们可以获得国际化标准的高品质全日照护服务。该中心是重庆市首个“一带一路”国际合作康养示范项目,采取公建民营的方式,由渝中区政府投入4500余万元建设。

中心一层为社区便民服务中心,2~4层引入新加坡宜康医疗保健集团与光大百龄帮合作,投资1500万元建设运营。该中心采用智能养老设备和智能照护技术,为失能、失智者提供服务。同时,中心探索“带站点进社区进家庭链式服务”模式,为社区老人提供日间照料、居家服务、康复护理、助餐送餐等100余项社区基本养老服务。

近年来,重庆渝中区锚定“幼有善育、老有颐养”目标,聚焦群众“养老育小”难点痛点,以“15分钟高品质生活服务圈”建设为牵引,统筹政策资源、优化服务布局、强化保障支撑,推动“一老一小”事业高质量发展,入选首批国家儿童友好城市试点,成功创建全国居家和社区养老服务改革试点区。

在“一老”领域,渝中区通过公建公营、公建民营、民办公助等方式,吸引社会投资超1亿元,引入新加坡宜康、光大百龄帮等优质品牌,培育惠源家、祥佳等本地企业,建成全市首个“一带一路”国际合作康养示范项目、西南地区最大适老化产品消费体验厅,推动养老服务多元化发展。“一小”领域,持续扩大普惠性托育服务供给,已基本建成托幼一体化幼儿园开设托班“保基本”、社会力量发展专业托育机构“促专业”、社区临时托育点“求突破”的托育服务体系。

在建“一老一小”多元服务体系方面,渝中区建设三级养老服务网络,通过1个区级中心统筹联动、示范引领,11个街道级中心核心枢纽、专业联动,79个社区级站点端口前移、便捷可及,35家养老机构提供专业照护,构建多元养老服务格局和协同共融的养老服务生态,老年人在15分钟服务半径内可享受便捷养老服务。托育机构实现街道全覆盖,57家托育机构,可提供托位数2890个;打造儿童友好社区6个、友好学校7个、友好公园6个、友好医院5个,推动14个单位入选重庆市首批儿童友好空间,构建全方位儿童服务空间布局。

近年来,渝中区结合城市更新和老旧小区改造,整合利用企事业单位、金边银角、闲置房产等资源,推进小型化、嵌入式、普惠型养老机构布点,建成养老综合体、中心站点、老年食堂等设施210处,创建全国示范性老年友好型社区14个。依托丰富教育资源,深化“托幼一体化”发展,科学规划布局与常住人口规模相适应



图为重庆解放碑宜康百龄帮养老服务中心里,工作人员正在与老人们互动。

程 晖 摄

的婴幼儿照护服务设施,鼓励有条件的幼儿园开设托班,合理共享现有的基础设施和师资,使机构降本增效,助推托育服务提质升级,辖区托育机构中幼儿园办托比例达到93%。

育幼之策:借鉴国际经验,破局“一小”服务短板

低生育率已成为多数国家面临的重要挑战,国际社会有哪些应对经验?“十五五”期间我国如何促进人口高质量发展?国家有关部门、联合国儿基会,以及专家学者在会上作了相关政策解读。

首都经济贸易大学人口与家庭研究基地主任茅彦彦介绍了国际社会的相关经验。俄罗斯联邦政府早在2006年,就出台关于国家支持有孩子家庭的补充措施,对养育(包括领养)第2个子女或2个以上子女的家庭提供名为“母亲基金”的额外物质补贴。瑞典、德国等国家则鼓励父亲参与儿童照料。2000年以来,OECD国家对家庭的公共投入在国民生产总值的比例不断提升,从2000年的1.81%上升到2017年的2.11%。从2000年开始,法国、丹麦在家庭政策方面的投入占其GDP的比例一直保持在3.5%左右。

她建议,我国应加强整体战略规划,加快完善顶层设计,促进青年事业和婚育发展,加强理论研究和数据监测重视人口新特征新变化,推进生育支持政策端口前移,促进生育成本合理分担,营造生育支持的工作环境等。

中国儿童中心副主任杨彩霞介绍,一些西方国家从20世纪60年代开始出台支持儿童早期发展的政策,这被视为消除贫困的起点。比如,美国佩里计划,为3~4岁儿童提供每天2小时,持续2年的课堂教学,并进行家访干预。巴西“快乐儿童”计划,对孕妇、0~3岁儿童、儿童看护人和家庭,由经过培训的专业人员(家访员)通过每周的家庭随访,为儿童提供促进其认知、情感和社会心理发展的关键训练等。她介绍说,2013年起,全国妇联、联合国儿童基金会合作发起“爱在开端”项目,通过游戏、阅读、家访、家长课堂等,累计服务全国近40万儿童及家庭,在促进儿童早期发展、支持家庭科学育儿、创新社区治理等方面发挥了积极作用。

浙江大学教授何文炯从儿童早期发展家庭支持政策优化的角度,提出了家庭社会支持政策优化思路和重点。如继续加强对特殊困难群体的社会支持,包括困境儿童、孤独症群体、低收入家庭、单亲家庭,加强儿童心理健康服务的社会支持,改进免费义务教育制度,关注学费之外生

活成本,同时深化生育保障制度改革。他建议,“十五五”规划托育指标应从重建转向重实效,由“每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数”替换为“0~3岁婴幼儿入托率”,并参照国际水平设定明确的阶段性提升目标。

国家卫生健康委人口家庭司负责人介绍,将科学谋划“十五五”,配合推动出台托育服务法,明确托育服务定位、各方责任、投入保障和法律责任。同时,支持以城市为单元整体推进普惠托育服务,完善价格形成机制。

国家发展改革委社会发展研究所研究员关博谈道,聚焦“一小”服务短板,完善婴幼儿照护服务体系,是以人口高质量发展支撑中国式现代化的内在要求,党的二十届三中全会进一步提出了“加强普惠育幼服务体系建设”的改革任务,需全面完善“幼有所育”政策体系,提升新生儿人口素质水平,厚实积累人口质量红利。

他表示,“统筹多方资源,是县域婴幼儿照护可持续发展的关键。在资金统筹方面,既根据社区嵌入式育幼设施布局 and 人员配置合理增加投入,同时集合公共卫生资金、福彩公益金调整投向,向儿童早期发展倾斜。”

养老之新:激活金融活水盘活存量资源,夯实“老有所安”根基

“结合全国‘3%左右老人有机构养老服务需求’的测算结果,‘十五五’期间我国养老服务需求将出现井喷式增长。”民政部社会福利中心副主任尹静表示,“十五五”期间,应挖掘潜力,盘活低效资源,如乡镇敬老院整合重组、老旧机构优化升级、区域资源对接共享等。提升服务品质,优化养老床位标准配置,加大对普惠型机构的政策支持力度建立入住率动态监测系统。

国家卫生健康委老龄健康司负责人介绍,“十五五”将继续将医养结合纳入医联体和医共体建设等工作统筹推进,构建治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料、安宁疗护服务有序衔接的一体化健康养老服务体系。指导各地根据人口数量、老龄化程度以及经济发展水平等因素,调整优化医养结合机构布局,促进东中西部地区和城乡医养结合均衡协调发展。

“总的来看,我国养老产业金融还处在孕育发展阶段,金融支持养老产业发展的力度还比较弱,以政府资金、开发性金融资金作为先导性资金为主,尚未形成运行成熟、商业可行的支持体制机制。”国家信息中心人口发展研究室研究员胡祖铨表示,展望“十五五”,大幅增加银行业对

银发经济的信贷供给,加快制定专项养老信贷政策,在资源配置、授信审批、内部资金转移定价、绩效考核等方面给予倾斜。

国家开发银行作为政策性金融机构,在养老领域发挥了重要的先导和牵引作用。国家开发银行相关负责人介绍,该行特别注重盘活存量资源,以降低养老设施建设成本。例如,在重庆支持利用城乡闲置建筑改造为养老机构,实现了“花小钱办大事”,该模式已在多地推广。同时,开行支持打造区域养老龙头主体,如协助天津组建康养集团;聚焦社区嵌入式服务设施建设,引导增量资源向社区嵌入式养老服务设施倾斜,以贴近老年人“就地养老”的需求。

中国工商银行代表了商业银行在养老金融领域的系统性布局。工行将养老金融解构为三大板块:养老金金融、养老服务金融、养老产业金融。在实践层面,工行正将全国超1.5万家网点改造为“养老金融之家”,通过硬件适老化改造、设置专职养老顾问等方式,提升线下服务温度。线上则通过手机银行搭建养老专区,提供资产规划、产品购买乃至服务预约等综合功能。产品方面,除大力推动企业年金、个人养老金业务外,还创新推出“赡养老”、“养老REITs”等创新产品。

胡祖铨建议,面向特殊困难家庭老年人群体,建立包括养老服务、健康服务、遗嘱服务、殡葬服务等在内的全方位服务体系和产业生态,研发设计直接链接养老服务、健康服务、遗嘱服务、殡葬服务等各类资源的专属养老服务金融产品,妥善解决其养老和身后事的后顾之忧。

国家发展改革委社会发展司相关负责人介绍,“十五五”期间将统筹“硬投资”与“软建设”。开展以城市为单元推进普惠托育服务发展、统筹城乡推进养老服务提质增效和医养结合专项工作,目的在于激励各地主动作为,提升工作系统性和整体性,进一步增进养老托育服务体系的民生质效。同时,将把注意力更多放在“软建设”上,确保普惠养老托育体系可持续运行,更好提供优质服务。



长春:养老产业向“集群集聚”转变

本报讯 记者焦莉燕报道 截至2024年末,吉林省长春市总人口845.66万人,其中,60周岁及以上老年人口达到233.26万人,占比27.58%,老龄化率在全国大中城市中排在前10位。全市养老机构近500家,养老床位发展到5.2万张,护理型床位超过3.5万张,占比68%,各类城乡社区居家养老服务设施超过1400个。长春市基本形成了居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务格局,老年人获得感、幸福感、安全感得到持续提升。长春市坚持养老服务事业和产业相协同,以养老设施建设激活发展动能,将养老服务需求转化为经济增长点。统筹“保基本”的事业属性与“扩供给”的产业属性,通过重点设施牵引、政策精准扶持,推动养老产业从“单点发展”向“集群集聚”转变。

支持规模化项目建设。靶向引进具备资金实力、运营经验丰富的龙头企业落地,长春市给予全流程服务、全方位支持、全周期监管,泰康之家·吉园养老社区、莲花山国色天莲康养小镇、双阳区国信健康综合体等亿元以上养老产业项目达到21个,总投资超过90亿元,养老服务供给规模与硬件品质得到显著提升。

鼓励品牌化企业发展。针对养老企业普遍面临的场所供给、资质审批、资金周转等痛点难点问题,长春市制定实施土地规划、许可登记、运营补贴、税费优惠等系列支持政策,亲亲园、仁大医养、博远祥址圆、颐康医养等本土品牌化养老机构从“无”到“有”、从“有”到“多”,养老服务市场实现兜底有保障、普惠有供给、高端有选择。

探索集群化发展方向。聚焦培育高精尖产品和高品质服务模式,长春市规划建设1个省级银发经济产业园、4个银发经济产业专区,推动康复辅具、适老化改造、中医养生、休闲康养业态集聚。将养老产业发展纳入长春都市圈发展规划,整合都市圈域内外养老资源,实现养老产业集群发展。

邯郸:织密“养老供给网络”

本报讯 记者程晖报道 邯郸市地处河北省南端,西依太行山脉,东接华北平原,老龄化率19.56%。近年来,邯郸着力打造“魅力邯郸·长寿福地”品牌,各项工作取得阶段性成效。邯郸市通过设施筑基,织密便捷可及“供给网络”。以普惠便捷为导向,优化养老服务设施空间布局,提升服务供给质量。

“原居享”居家养老。邯郸市入选全国第三批居家和社区基本养老服务提升行动项目地区,建成家庭养老床位4300余张,提供居家养老上门服务65万人次,项目实施被民政部、财政部评为“优秀”档次。连续四年将困难老年人家庭适老化改造纳入市政府民生实事,累计完成改造1万余户。

“嵌入式”社区养老。邯郸市按照“一街道一中心、一社区一站点”空间布局,累计建成31个街道综合养老服务中心、761个社区日间照料站点,实现城市社区全覆盖。

“专业化”机构养老。邯郸市大力推进公办机构改革,26家机构实行“公建民营”,运营成本平均下降20%,服务质量满意度达95%以上,魏县公建民营经验被民政部评为优秀案例。持续提升养老机构护理能力,强化政策激励,三年来,全市新增护理型床位8000张,增长78.4%。

“特色化”农村养老。邯郸市建立完善县、乡、村“三级”养老服务网络,累计建成15个县级养老服务指导中心、150个乡镇区域养老服务中心、2800个农村幸福院,探索创新“集体主办+自愿互助”“机构运营+辐射周边”“低偿收费+互助养老”等运营模式,打造农村幸福院2.0版。

南通:“一老一小”创新多元发展

本报讯 记者焦莉燕报道 江苏省南通市是全国著名的长寿之乡,人均预期寿命达到84岁,60岁以上老人占比33.24%,0~14岁人口占比10.1%,人口结构呈现深度老龄化与托育需求增长并行的特征。近年来,南通市在以“一老一小”群体为工作重点,加快完善“355”服务体系。目前,全市共建各类养老服务设施2378处,总床位超9万张,建成托育机构576个,提供托位3.4万个,每千人口托位达到4.8个。

在养老方面,创新“链式养老服务”。南通市在全国率先建立“链式养老”模式,即将养老机构的专业服务延伸到社区和家庭,形成以机构养老为支撑、社区养老为依托、居家养老为基础的特色链式服务体系,把服务送到老年人“周边、身边、床边”。同时,创新农村“一助一”关爱服务。着力解决农村空巢老人因出行难无法享受服务站服务问题,率先探索开展农村“一助一”关爱服务工作。根据老人的实际情况,通过政府购买服务,按照“就近、就优”的原则,让有一定护理能力的邻居与老人结对帮扶,根据老人实际情况,开展差别化服务。创新长期照护服务。在全国率先破解养老照护难题,建立长期照护保险制度和“机构照护、居家服务、照护补助、器具支持、预防管控”的“五位一体”长期照护保险服务体系,实现长护险参保全体城乡居民全覆盖。创新医养融合发展模式。创新建设“没有围墙的护理院”,推进优质护理服务延伸至社区和家庭。

在托育方面,立足“5项举措”,促进托育多元化发展。南通市支持多种形式兴办托育机构,支持“社区嵌入式”托育服务,利用社区资源,提供场地、租金优惠等政府补贴形式,建设普惠托育服务机构,已建设11家。支持品牌引领培育示范企业,探索“国有资本+民企运营”混改模式,通过资金补助、提供场地和租金减免等方式,降低企业运营成本,实现“1+1>2”的普惠托育服务效果。支持深化“1+N”示范带动效应,打造以高标准中心园为示范引领,在社区、园区、单位等就近布局N个普惠托育点的南通“1+N”托育发展新模式,全市已建成5家主体示范园、17家社区分园,品牌带动效应持续显现。支持构建“医育结合”服务机制、支持构建社区嵌入式“老幼融合”模式等。