

# 优化养老服务和适老化产品供给

我国已进入中度老龄化社会,深化养老服务改革发展是实施积极应对人口老龄化国家战略的迫切要求。中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》擘画了中期至2035年、远期至2050年的发展目标和重点任务,提出多渠道、多领域扩大适老产品和服务供给。前不久,民政部等部门印发《关于培育养老服务经营主体 促进银发经济发展的若干措施》,围绕“优化养老服务和适老化产品供给”作出部署。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

到2029年,养老服务网络基本建成,服务能力和水平显著增强,扩容提质增效取得明显进展,基本养老服务供给不断优化;到2035年,养老服务网络更加健全,服务供给与需求更加协调适配,全体老年人享有基本养老服务,适合我国国情的养老服务体系成熟定型。

## ——《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》

人口老龄化是社会发展的趋势,也是今后较长一段时期我国的基本国情。习近平总书记指出,“一个社会幸福不幸福,很重要看老年人幸福不幸福”。推进全社会适老化改造重在供需适配,需以老年群体生理特征、生活习惯、居住环境及消费能力为导向,多方协同,实现产品供给、服务模式、改造标准等的精准匹配,特别是让适老化改造从标准化供给转向个性化适配,从政府主导推进转向老人需求牵引,实现配置优化和实效提升。

我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一,老年人口数量最多,老龄化速度最快,应对人口老龄化任务最重。截至2025年底,60岁及以上老年人口为32338万人,占总人口的23.0%。据预测,2035年左右,60岁及以上老年人口将突破4亿,占比将超过30%。推进全社会适老化改造,构建老年友好型社会,不仅是践行积极老龄化、健康老龄化理念的重要举措,也是实现老有所养的关键路径。

应该看到,不同年龄阶段、不同健康状况老年群体的养老服务需求差异显著。如,低龄老年人有社交、文娱、再就业的需求;中高龄老年人侧重生活照料、健康管理;失能失智老年人则需要专业的长期照护。又如,农村老年人的基础养老服务需求与城市老年人的品质化养老服务需求存在明显差别。若适老化改造供给端采取“一刀切”模式,难以应对人口老龄化的复杂挑战。

人口老龄化是世界性问题,对人类社会发展产生的影响是深刻持久的。从国际上看,供需是否适配是适老化改造能否取得成效的关键。如,新加坡根据老年人自理能力提供差异化住宅改造补贴,覆盖全国绝大多数老年家庭。又如,德国是较早推行护理保险的国家,明确将住宅适老化改造所需费用纳入护理保险支持范围,推动适老化改造可持续发展。研究成功的案例可见,有的是通过权威的专业需求评估,将老年人个性化的功能障碍与居住环境障碍,转化为标准化、可操作的改造需求清单,解决信息不对称问题;有的则通过明确的公共资金引导,将评估认定的有效需求转化为具有支付保障的市场需求信号,将个体健康需求有效转化为市场明确的供给指引。

我国推进全社会适老化改造取得积极成果,但目前改造项目多集中于无障碍设施,同质化现象较为严重,而且智慧养老产品等的普及率较低,数字技术适老化应用适配度不高,一些困难老年群体的基本需求以及中高收入老年群体的高品质需求尚未得到精准回应。

适老化改造作为养老服务的重要基础,既是一项民生工程,也是一项系统工程。推进全社会适老化改造,关键在供需适配。唯有始终以满足老年群体的实际需求为导向,通过优化多元供给、完善支撑机制,构建政府、市场、社会协同发力的供需适配体系,才能绘就老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安的幸福图景。

在需求层面,强化精准识别与分类梳理。需求识别是供需适配的起点,亟须建立起标准化、动态化的需求摸排机制,打破信息壁垒,让改造供给有的放矢。探索建立统一的老年需求评估与档案体系,推行“一户一策一档”的需求定制模式,针对特殊困难老人、独居老人、纯老家庭等不同群体,分类梳理改造需求清单。搭建便捷的需求表达平台,健全改造效果反馈机制,方便老人及家属提交改造需求。

在供给层面,强化多元协同与精准供给。以需求清单为导向,统筹政府、市场、社会三方力量,优化改造供给的结构、质量和布局。强化兜底保障,扩大特殊困难老年家庭改造覆盖面,提高补贴标准,对低保、失能、独居等老人实行政改费用全额或高额补贴。聚焦加装电梯、坡道改造、扶手安装、休闲座椅设置等高频需求,持续推进老旧小区公共区域适老化改造。依托电商平台、线下商超打造适老化产品销售与体验场景,在社区、养老机构设立适老化改造体验点。

在体制机制层面,强化政策协同与制度支撑。从政策、资金、监管等多方面入手,确保适老化改造落地见效。健全适老化改造相关政策,明确改造标准、补贴政策、市场规范等内容,推动各地结合实际制定实施细则。将适老化改造纳入城市更新、乡村振兴战略布局,实现与相关政策的有效衔接。建立政府补贴一点、企业让利一点、家庭自负一点、慈善捐赠一点的资金分担机制,扩大改造资金来源。鼓励金融机构开发与适老化改造相关的养老金融产品,引导慈善组织等开展适老化改造公益项目,让适老化改造从有形覆盖向有效赋能转变。

(作者系国家发展改革委社会发展研究所社会事业研究室主任、研究员)

## 积极应对人口老龄化的重要举措

利性和舒适性。2021年,中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》围绕“着力构建老年友好型社会”作出部署,提出“将无障碍环境建设和适老化改造纳入城市更新、城镇老旧小区改造、农村危房改造、农村人居环境整治提升统筹推进,让老年人参与社会活动更加安全方便”。2023年,《中华人民共和国无障碍环境建设法》施行,强调“无障碍环境建设应当与适老化改造相结合,遵循安全便利、实用易行、广泛受益的原则”。2024年,国办印发的《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》提出,“强化老年用品创新”“重点开发应用适老化日用产品和老年休闲陪护产品”。2025年,中办、国办印发的《提振消费专项行动方案》提出“推进全社会适老化改造”。

“十四五”时期,老龄工作和养老服务迈出新步伐。全面建立国家基本养老保险制度,完成养老服务改革发展顶层设计,养老服务网络建设扎实推进,适合我国国情的中国特色养老服务体系加速构建。全国养老机构和服务设施达到39.7万个,床位780.2万张,护理型床位占比从2020年的48%提高到67.3%。完成特殊困难老年人家庭适老化改造224万户,建成示范

性社区居家养老服务网络500个、示范性老年友好型社区2990个、老年助餐点8.6万个。高龄津贴、经济困难老年人服务补贴、失能老年人护理补贴等各类津补贴惠及5051万老年人。

同时也要看到,适老化改造还面临一些困难和挑战。例如,城乡、地区发展不平衡,无障碍环境建设和社会适老化改造资金投入不足,居家适老化改造水平不高等。“十五五”规划纲要提出,深入实施积极应对人口老龄化国家战略,健全养老事业和产业协同发展政策机制,促进老有所养、老有所为、老有所乐。未来,需深刻理解和把握适老化改造的内涵,将适老化理念融入空间规划、公共服务、产业升级、就业安排、健康安全等经济社会发展各方面,特别是应注意以下问题。

适老化改造需避免标签化。当下不少适老产品打着“老年专用”的标识,不仅外观刻板,而且使用场景受限。应将适老功能作为基础性内嵌于普通产品的研发设计之中。例如,家电的操作界面无需单独推出老年款,而是在常规设计中兼顾年轻人的操作需求和老年人的使用习惯。又如,公共出行的代步工具、商超的购物环境等,应在设计时兼顾安全性与便

## 多渠道多领域挖掘适老化改造潜力

际提出“老年友好型城市”框架,涵盖物理环境、社会文化环境、健康与服务等主题,适老化向全龄包容、代际融合转变。

国际上适老化的实践,早期以硬件改造为主,比如日本1970年颁布相关法律,要求在住宅、公共设施中满足功能障碍者和老年人的使用需求。德国较早实现了公交系统无障碍化改造,确保老年人能够独立、安全、有尊严地出行。2000年以来,全球适老化发展进入新阶段。俄罗斯将改善老年人养老和医疗保健服务、老年人经济和就业支持,扩大老年人用品和服务供给、为老年人娱乐休闲创造条件等确定为优先发展项。南非通过举办老年人议会、老年人论坛等活动,促进老年群体的社会融入,形成多元参与、包容并重的治理体系。

我国人口老龄化具有老年人口规模大、发展速度快、发展不平衡等特点。近年来,各地各部门加快适老化改造步伐,从饮食起居到出行便利,再到丰富精神生活,适老化潜力有效挖掘,适老化空间不断拓展。总的来看,具有以下特点。

一是以安全便利为核心。各地积极开展居家、社区和公共场所的适老化改造,在政策创新、管理创新、模式创新等方

面积累了不少经验做法。上海市徐汇区大力推进集养老、医疗、文体等于一体的“生活盒子”,除了常规的社区食堂、医疗卫生、文体活动等,不少“生活盒子”因地制宜提供特色服务,为老年人打造安全、健康、舒适的高品质社区生活空间。浙江省绍兴市、四川省成都市、云南省玉溪市着力加强适老化无障碍交通设施规划建设,进一步提升了适老化无障碍出行服务水平。

二是以需求适配为重点。国家市场监督管理总局(国家标准委)会同相关部门聚焦老年人急难愁盼问题,在国家标准研制过程中充分体现适老化理念,发布《老年人室内运动健康设施要求》《无障碍洗浴机》《适老家具 通用技术要求》等适老化国家标准,并积极打造适老化改造领域的国家级标准化试点项目,推动相关城市、街道、社区、医疗卫生机构、养老服务机构等深入实施适老化改造标准。民政部发布《老年人居家环境适老化改造通用要求》行业标准,为指导各地开展老年人居家环境适老化改造评估、改造实施及验收工作提供统一的技术准则,补充完善了养老服务标准体系。

三是以融合参与为方向。教育适老

## 持续提升数字技术适老化水平

信部印发的《促进数字技术适老化高质量发展工作方案》提出,“坚持老年人权益保障与经济社会发展相结合,坚持无障碍建设与适老化改造并行,坚持传统服务方式与数字化服务创新并重”,更好满足老年人日益增长的数字生活和信息服务需求。民政部等部门印发的《关于进一步促进养老服务消费 提升老年人生活品质的若干措施》围绕“拓展养老服务消费新场景新业态”作出部署,提出创新“智慧+”养老新场景、发展“行业+”养老新业态、拓宽“平台+”养老新渠道。

当前,我国数字技术适老化改造规模有效扩大,层级不断深入,数字产品服务供给质量与用户体验显著增强,老年人在信息化发展中的获得感、幸福感和安全感稳步提升。

一方面,数字技术适老化改造在城乡同时发力。各地着力创新数字技术适老化产品和服务供给。上海市黄浦区以中华商业第一街南京路步行街为载体,全力打造乐龄时尚消费街区,通过硬件改造、服务帮扶、技能普及等多维举措,为老年人搭建跨越数字鸿沟的便民桥梁。智慧康养服务精准下沉。中国移动湖北公司

依托5G、大数据、人工智能等信息技术,在凤凰山村建成全省首个智慧康养示范村,通过创新“村民健康管理一村医远程问诊一村委实时监管”模式,推动数字技术适老化公共服务普及范围更加广泛。

另一方面,数字技术适老化产品和服务持续升级。具备适老化功能的智能终端供给有效扩大,互联网应用适老化及无障碍改造层次更加深入,行业适老化技术创新能力显著增强。据工信部数据,截至今年1月,基础电信企业在自有营业厅实现爱心专席全覆盖,面向老年人提供业务办理优先绿色通道、配套辅助器具,加速推广上门服务、一对一教学等助老服务,“一键呼入人工客服”尊老专线累计服务超6.5亿人次,数字适老服务更有温度。智能终端与应用适老化改造深度推进,3092家与老年人生活密切相关的网站和APP完成适老化及无障碍改造。有关部门发布智慧健康养老产品及服务推广目录,鼓励企业优化养老服务和适老化产品供给。

同时也要看到,提升数字技术适老化水平还存在短板弱项。一些适老化改造流于形式,精准适配不足。如,部分APP适老

捷性。适老化改造不应是适老产品的堆砌,需从单项设施改造转向全场景营造,从一次性建设转向产业化运营,推动适老化改造可持续发展。

适老化改造需充分发挥老年人的主观能动性。在养老服务领域,常将“照顾好”作为最高标准,而忽略了对生活的掌控感和自主性才是老年人更高层次的追求。要从政策性外驱转向使用者内驱,提高适老化改造的积极主动性,以尊重老年人的主观意愿为目标,在日常服务体系中融入适老细节,比如将老年助餐服务与社区食堂相融合,保持老年人与社会场景的联结,而不是把老年人独立隔离开来,使其处于弱势心理地位。大力倡导积极老龄化,促进养老服务、健康服务、社会保障、社会参与、权益保障等统筹发展。

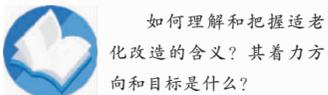
适老化改造需是全方位和多层次的。老年人有从国家和社会获得物质帮助的权利,有享受社会服务和优渥的权利,有参与社会发展和共享发展成果的权利。推进全社会适老化改造,是积极应对老龄化社会挑战的一道必答题,各行各业既要算经济账,也要算社会账。全方位即覆盖老年群体生活全场景,多层次即满足不同年龄阶段、不同健康状况老年人的多元需求,助力实现老有所依、老有所为、老有所乐、老有所安。

化蓬勃发展,全国老年大学逾10万所,线上线下学员约3000万人。文旅适老化精彩纷呈,西安至港珠澳、环秦岭、东北避暑等银发专列让老年游客尽享大好河山美景。金融适老化持续发力,广东省发布推动养老金融高质量发展的实施方案,对全省绍兴市、四川省成都市、云南省玉溪市等银发专列让老年游客尽享大好河山美景。金融适老化持续发力,广东省发布推动养老金融高质量发展的实施方案,对全省绍兴市、四川省成都市、云南省玉溪市等银发专列让老年游客尽享大好河山美景。

四是全龄友好为目标。商务部等部门出台的《关于加力推动城市一刻钟便民生活圈建设扩围升级的通知》提出,将便民生活圈打造成宜居宜业、宜游宜购、宜老宜小的全龄友好型品质生活圈。各地积极推进老年友好社区、老年友好城市建设。山东省东营市发挥生态宜居、油地融合优势,聚焦空间友好、健康友好、服务友好、参与友好、氛围友好、信息友好,系统性构建六大友好体系,通过机制创新、资源整合、数字赋能等多元举措,建成多个全国示范性老年友好型社区,老年助餐服务入选全国典型案例,社区养老服务设施和特殊困难老年人关爱实现全覆盖。

化改造仅停留在“大字、大图标”的调整,缺乏对老年人的精准适配。又如,针对高龄、失能、残障老年人的定制化产品稀缺,听力障碍者所需的语音导航精准度不足,听力障碍者适用的视频字幕同步功能不完善等。中国人民大学人口与健康学院的研究表明,82.9%的中老年网民存在各类互联网使用障碍。加之老年人数字素养不足、风险意识淡薄,导致网络安全事件增多,损害了老年人的合法权益。

未来,要形成多方协同、供需均衡、保障到位、服务可及的数字技术适老化高质量发展格局,需进一步标准化引导、产品精准供给、数字素养培育和数字安全保障。一是健全数字产品适老化标准体系。细化智能设备、APP核心功能指标,建立产品认证与标识制度。二是强化产品和服务精准匹配和供给。鼓励企业开发针对高龄、失能、残障等群体的定制化产品,将适老化改造纳入智慧城市和社区评价体系。三是完善老年人数字素养培育体系。构建“政府+社区+家庭”模式,推广流动培训车、村级服务点等。四是加强老年人数字安全保障。引导适老化APP添加风险预警功能,建立隐私数据安全审计机制。

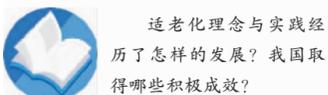


如何理解和把握适老化改造的含义?其着力方向和目标是什么?

于建明(民政部政策研究中心研究室主任、研究员):多渠道、多领域扩大适老产品和服务供给是积极应对人口老龄化的重要举措,涉及老年人的衣食住行医多方面,既包括环境的无障碍建设,也包括产品的适老化研发以及服务的适老化供给。作为养老服务体系建设的重要一环,推进全社会适老化改造旨在缓解老年人因生理机能退化带来的身心健康问题和认知功能衰退,有效提升其生活质量和便利程度。

我国是世界上老年人口最多的国家,已经进入中度老龄化社会。2025年末,60岁及以上人口达32338万人,占总人口的23.0%,比上年增加1307万人;65岁及以上人口达22365万人,占总人口的15.9%,比上年增加342万人。满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局和百姓福祉,需下大气力应对。

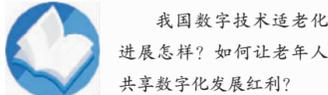
新时代以来,我国积极推动养老事业和产业协同发展。2020年,民政部等部门联合发布《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》,要求以满足广大老年人居家生活照料、起居行走、康复护理等需求为核心,改善居家生活照料条件,增强居家生活设施设备安全性,便



适老化理念与实践经历了怎样的发展?我国取得哪些积极成效?

张福顺(中国老龄科学研究中心国际老龄研究所所长、研究员):国际上通常用老年人口比重作为衡量人口老龄化的标准,中度老龄化是指60岁及以上人口比重超过20%或65岁及以上人口比重超过14%。国际社会的适老化理念与实践历经半个多世纪的演进,已从早期的无障碍设计发展为覆盖全域的系统性治理。

适老化的理念,可追溯到1974年联合国在障碍者生活环境中提出的无障碍设计概念,强调在公共空间环境以及各类建筑设施、设备的规划设计中,都必须充分考虑残障群体的使用要求,配备相应的服务功能与装置,营造健康、人文、舒适的现代生活环境。1982年,联合国在维也纳召开第一次老龄问题世界大会,通过《维也纳老龄问题国际行动计划》,强调各国政府应当为老年人参与社会经济生活提供便利。1991年,联合国大会通过《联合国老年人原则》,确立了关于老年人地位五个方面的普遍性标准:独立、参与、照顾、自我充实和尊严。2002年,联合国在马德里召开第二次老龄问题世界大会,通过《老龄化马德里政治宣言》和《马德里老龄问题国际行动计划》,积极老龄观纳入各国发展框架。2005年,世界卫生组织



我国数字技术适老化进展怎样?如何让老年人共享数字化发展红利?

王伟进(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室主任、研究员):新一代人工智能技术正在深刻改变人类生产生活方式。让老年人跨越数字鸿沟,共享数字化发展红利,是加快数字中国建设的必然要求,也是推进全社会适老化改造的应有之义。数字技术适老化不是简单的功能改造,需以老年人需求为导向,实现精准高效匹配。

中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2025年6月,我国老年群体互联网普及率52.0%,60岁及以上银发网民规模1.61亿人,这意味着仍有近半数老年人面临“不会用、不敢用、不愿用”互联网的状况。同时,我国60岁及以上银发网民网络购物使用率达69.8%,是数字消费的重要增量市场。大力提升数字技术适老化水平,能有效释放银发经济发展潜力。此外,促进数字技术适老化高质量发展也是基层治理现代化的重要组成部分,通过适老化政务服务平台和智慧社区建设,不仅可提升养老服务效率,还能助力老年人参与社会治理。

为落实无障碍环境建设法的要求,工



推荐

