

智库圆桌(第12期·总372期)

持续提升托育和养老服务质量

“一老一小”，是家事也是国事。托育、养老问题不仅攸关百姓切身福祉，也关系人口高质量发展。“十五五”时期是提升托育、养老服务的关键时期。一方面，我国老龄化程度进一步加深，对养老、医疗等服务需求增加；另一方面，需有效降低家庭生育养育教育成本，加快普惠托育服务体系建设。“十五五”规划纲要围绕健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系作出部署，提出“实施托育服务质量提升行动，提高托育服务安全性和规范性”“优化基本养老服务供给，推动养老服务扩容提质增效”等。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

以应对人口老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，优化人口结构，提高人口素质，以人口高质量发展支撑中国式现代化。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》

当前，我国人口总体上已经由增量发展转向减量发展、高质量发展阶段，呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等特征。“一老一小”两个群体牵动亿万家庭，发展医养、医养结合服务，既是回应民生关切的务实之举，也是促进人口高质量发展的长远之策。唯有创新举措、破解难题，着力筑牢民生底线，才能真正实现幼有善育、老有颐养，更好托起“一老一小”稳稳的幸福。

2013年国家政策层面提出推进医养结合，2019年首个托育服务指导意见提出加强婴幼儿照护服务机构的卫生保健工作。此后，各地区各部门加快推进医疗卫生与托育、养老服务相融合，并带动区域内相关服务协同发展取得积极成效。同时也要看到，发展医养、医养结合服务仍存在短板弱项。

一是融合服务供给不足。托育服务方面，截至2025年9月，全国托位约666万个，其中普惠性托位332万个，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数4.73个，虽已超额完成“十四五”规划提出的每千人口托位数达到4.5个的目标，但医养结合型托位仍处于探索阶段，数量规模和服务质量处于发展初期。养老服务方面，截至2025年末，全国共有养老机构4.17万家，养老床位合计768万张，但每千名老年人拥有床位数量依然不足，且优质医疗资源向养老机构下沉不够，尤其是农村地区医养结合服务覆盖率偏低。

二是协同机制尚不健全。医疗机构与托育机构多为松散型合作，社区居家的医养融合程度不高、专业化程度不足，缺乏落实“一老一小”服务规划的融合设施与服务标准。

三是专业人才总量不足。未来5年，全国养老护理员供给缺口约550万人，持证保育人员缺口近100万人。且从业人员学历偏低、稳定性不足，兼顾实际互动引导的复合型人才更为缺乏。

四是普惠性资源不足。优质托育、养老服务的价格较高，保障体系不够完善，缺乏与发展医养、医养结合服务相适应的制度支持。区域、城乡间的普惠性资源分布不均。

“十五五”规划纲要围绕健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系作出的重要部署，不仅强化了以医疗服务保障提升托育、养老服务质量的政策方向，也深刻反映了适应人口结构变化、统筹解决“一老一小”问题的必要性与迫切性。未来，需从以下方面发力，持续提升托育和养老服务质量。

强化顶层设计，完善保障体系。优化各项配套政策，加大财政投入力度，建立稳定可持续的财政投入增长机制，重点支持医养结合能力提升、普惠托育扩容提质等，全力保障促进“一老一小”服务优化。强化医保政策支持，健全与“一老一小”群体特点相适应的保障政策制度体系，加快建立长期护理保险制度。建立医养、医养结合服务质量评估体系，将评估结果与财政补贴、医保定点资格挂钩。

深化多元协同，创新服务模式。以城市更新和社区建设为契机，统筹布局“一老一小”服务设施。借鉴重庆渝中区等地发展社区嵌入式医养和医养服务网络、“公建民营+智能照护”等经验做法，发展“医疗机构延伸办”等紧密型融合模式。探索创建托育、养老、医疗一体化融合中心，加快人工智能等技术在服务领域中的应用，让“一老一小”享受到更智慧的照护服务。

聚焦多元需求，加强服务供给。拓展医养结合服务功能，在机构养护的基础上，强化慢病管理、康复护理、安宁疗护及失智老年人管理服务。补齐医养融合服务短板，构建医养融合模式，将生长发育监测、预防接种指导、常见病防治、早期发育筛查及体弱儿童个性化照料等服务纳入其中。延伸医养、医养结合的代际互动服务项目，推动医养、医养结合可持续发展。

强化人才培养，提升服务质量。推动高校、职业院校培养复合型人才，加强对现有从业人员的在岗培训与技能考核，组建专业的整合照护、社区照护团队。推广由照护主管统筹评估老人和儿童健康需求模式，协调医疗、养老、托育资源，实现从碎片化服务向整链条管理转变。建立健全服务标准与监管体系，定期开展服务质量与安全督查。

缩小城乡差距，实现普惠可及。实施“一老一小”幸福提升系列工程，推动医养、医养结合服务均衡发展。支持农村地区建设集医疗、养老、托育于一体的综合服务中心，鼓励通过托管、派驻、远程协助等方式推动城市优质医养、医养结合资源下沉。强化社区嵌入式服务功能，形成“家庭—社区—机构”融合的服务网络，构建覆盖城乡、普惠可及的服务体系。

(作者系国家卫生健康委卫生发展研究中心健康经济与保障研究部副部长、研究员)

新的经济增长点。当前和未来一个时期，发展医养、医养结合服务需以满足婴幼儿健康和早期发展、老年人健康养老需求为目标，促进医疗卫生资源与托育、养老服务共建共享，形成覆盖城乡、布局合理、普惠可及、安全优质的服务体系。

一是资源深度融合。建立跨部门协作机制，推动医疗卫生与托育和养老资源共享、信息互通、服务衔接，构建以城市为单元、机构专业支撑、社区嵌入式的服务网络，形成预防、保健、治疗、康复、照护全链条整合型的医养、医养结合服务模式。

二是以基层为重点。鼓励区县、乡镇的医疗卫生机构与医养、医养结合服务设施统筹规划和毗邻建设，强化就近就便服务供给，扩大科学育儿专业指导服务受众范围，拓展居家社区医养结合服务广度和深度。

三是服务普惠提质。扩大普惠性医养、医养结合服务供给，重点支持普惠性托育机构、医养结合机构、社区嵌入式服务站建设。完善服务标准、质量监管体系，强化托育照护人员、养老护理员培养，提升服务规范化、专业化水平。

四是政策系统保障。强化规划、用地、财税、金融、医保、人才等方面的政策支持，激发社会力量参与的积极性，形成可持续发展机制。

位、全周期的保障。

总体来看，医养结合有效提高了托育服务的安全性和规范性，更多儿童营养性疾病、发育迟缓等问题被早发现、早干预，婴幼儿常见病就医、转诊绿色通道更畅通，家长对医养结合的托育需求与日俱增。如一名2岁的孩子因语言发育迟缓被教师发现，经绿色通道转诊，确诊听力障碍后得到及时治疗，而以往这种情况常拖到3岁入园后才会被干预。医疗托育融合不仅提供健康服务，还通过育儿课堂、入户走访、线上咨询等方式，为广大家庭提供常态化科学育儿指导，减轻了家长的育儿焦虑。

随着全民健康数智化建设的推进，我国医养结合服务更加可及，多地陆续建立了婴幼儿健康管理平台、智慧托育系统等，实现健康档案、发育监测、预警提醒、远程指导和数字化，偏远地区也能享受到优质医疗和托育资源。医养结合服务标准从无到有，托育机构卫生保健、评估标准、人员规范逐步统一，卫健、教育、民政、财政、医保等多部门协同不断增强，医疗机构、托育机构、社区、家庭等各方联动更加紧密，为医养结合可持续发展打下坚实基础。同时也要看到，我国医养结合服务仍处于“从有到优”的发展阶段，需进一步加强普惠性、基础性、兜底性建设，守住安全健康底线，高质量满足婴幼儿家庭多样化托育服务需求。

数智技术赋能医养结合水平明显提升。互联网和大数据正为养老行业注入新的活力。国务院办公厅印发的《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》，提出坚持传统服务方式与智能化服务创新并行。工信部、民政部、国家卫生健康委发布的《智慧健康养老产业发展行动计划(2021—2025年)》，围绕产品开发、场景拓展和示范区域打造等，推动涵盖老年人居住安全、健康管理、旅居休闲等多领域的产品和服务开发。北京海淀、上海长宁、四川攀枝花、陕西咸阳、浙江嘉兴、山东济南等地积极打造智慧健康养老新产品、新业态、新模式，智慧健康养老产业科技支撑能力显著增强，产品及服务供给能力明显提升，试点示范建设成效日益凸显，产业生态不断优化完善，“数字鸿沟”逐步缩小。

随着人口老龄化程度不断加深，高龄化、空巢化问题日益突出，失能失智、慢性病老年人占比逐年攀升，迫切需要更高水平推动养老服务和健康服务深度融合，提供更加丰富、更有质量、更可持续的医养结合服务。这也是实施积极应对人口老龄化国家战略和健康中国战略的应有之义。

促进人口高质量发展的重要举措

疗机构与托育机构、养老机构之间的壁垒，实现供需精准适配。这也是当前我国托育和养老发展形势的需要。

一方面，托育行业亟待提质。现有托育服务存在健康管理和保障不足、专业照护能力薄弱等问题。发展医养结合服务可针对婴幼儿健康监测、疾病预防、身心全面发展等需求，提供专业照护服务，是消除育儿后顾之忧、提振生育意愿的重要举措。

另一方面，养老服务存在缺口。我国已进入中度老龄化社会，老年人口规模大、高龄化趋势明显，失能失智、残疾、患有慢性病的老年人规模逐年攀升。传统养老模式缺乏专业医疗等的支撑，已不能满足广大老年人的多元健康需求。推进医养结合可将健康管理、慢病防控、康复护理、安宁疗护等与养老服务相融合，有效提升健康保障水平，是促进健康老龄化、积极应对人口老龄化的治本之策。

党的十八大以来，我国聚焦“一老一小”重点人群服务短板，积极探索医疗卫生与生育养育、养老服务融合创新，实现医疗托育、医养融合发展。2013年国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》，围绕积极推进医疗卫生与养老服务相结合作出部署，提出各地要促进

医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。2016年，先后分两批确定90个国家级医养结合试点单位，2022年、2025年开展医养结合示范项目创建工作，推动养中有医、医中办养、居家社区延伸等模式创新和实践。2025年国务院批复《医疗卫生强基工程实施方案》，引导县级医疗卫生机构开展医养结合服务，参与支持普惠托育服务。一些地方的妇幼保健机构和卫生服务中心积极依托医疗、保健、婴幼儿照护特色，建立托育机构、婴幼儿照护服务实训基地和儿童早期发展指导中心，或与这些机构建立医养联合体，拓展延伸托育服务，为婴幼儿健康成长提供科学专业的健康管理和早期发展指导。

“十五五”时期是提升托育、养老服务的关键时期。“十五五”规划纲要围绕健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系提出一系列举措，为推动托育和养老服务提质增效指明了方向。持续提升托育和养老服务质量对促进人口高质量发展具有重要意义，不仅能发挥公共服务资源集成效应，让更多家庭科学育儿、安心养老，也能催生服务新业态和消费新场景，创造更多就业岗位，还能健全投资于人的长效机制，扩大覆盖全人群、全生命周期的有效投资，在增进民生福祉中培育

提高托育服务安全性和规范性

参与各级托育综合服务中心建设、运营，对托育机构开展人员培训、业务指导、管理咨询等服务。

促进婴幼儿健康成长是医疗服务和托育服务的共同目标。我国在托育服务发展的起步阶段，就将推动医疗资源与托育照护深度融合作为发展方向，不断完善医养结合政策体系。各地积极探索开办更加紧密的医养联合体，医养结合服务发展呈现良好态势。当前，我国医养结合在各地先行先试的基础上，逐步进入全面发展阶段，服务模式多元多样，发展成效初步显现。

一是医疗机构为托育机构提供健康指导服务。这是医养结合的主要方式，托育机构与周边医院或社区卫生服务机构签约合作，由医护人员提供定期巡诊、健康教育、健康管理等服务。如上海黄浦区创新构建“1+1+1”儿科医生服务团队模式，该区现有26所公办幼儿园和8所民办幼儿园，在原本各幼儿园配备一名儿科保健医生的基础上，上海交通大学附属瑞金医院卢湾分院等3所医院将为每所幼儿园额外增加一名儿科服务家庭医生和一名儿科专科医生，这意味着该区的每名在园幼儿都将拥有固定的儿科家庭医生、儿

科保健医生和儿科专科医生。

二是医疗机构直接办托育机构。一些地方由妇幼保健院、综合医院儿科等部门牵头开办托育机构，将医疗保健服务全方位嵌入托育全流程。如四川眉山市第一托育园是由华西二院眉山市妇幼保健院主办，集预防、保健、托育、培训于一体，其主要职能是为3岁以下婴幼儿家庭提供普惠性照护服务，参与公益性家庭养育照护指导，内设儿童保健门诊，提供全日托、健康体检、发育筛查、中医健康管理及就医绿色通道等，实现了“医疗+照护+早期发展”一站式服务。

三是构建“1+N+N”服务体系。多地积极探索以创新养育为主体、医疗来护航、儿童保健和托育照护协同发展的医养结合新模式。如，天津北辰区在全市率先启动医养结合试点签约，区妇女儿童保健中心与16个镇街社区卫生服务中心、100家托育机构达成合作共识，构建起以区妇女儿童中心为引领、社区卫生服务中心和疾控中心等多方协同支撑、托育机构为基础的“1+N+N”服务体系，截至目前全区已为2900余名婴幼儿建立电子健康档案，对136名高危儿实施重点管理，干预有效率达98%，为孩子们的健康成长提供了全方

推动医养结合满足养老需求

提升。截至目前，全国医养结合机构超8000家。

近年来，各地加快优化基本养老服务供给，把保障老年人的健康需求放在首位，推动普惠性服务和个性化服务协同发展，在满足多层次、多样化的健康养老需求方面取得积极进展。

机构养老服务和医疗健康服务走向融合。一方面，医疗卫生服务机构积极开办老年医院、推动老年病科和医养结合科建设以及拓展康复护理服务。另一方面，养老服务机构以多种方式补齐自身医疗健康服务短板。医疗健康服务是绝大多数养老机构入住者的刚需，越来越多的养老机构将充实医疗健康服务作为提升服务质量、降低空床率的有效手段，逐步探索内设医疗机构、同就近医疗卫生服务机构签约开展上门服务、组建县域医养联合体等多种模式。截至2025年末，全国4.17万家养老机构中护理型床位占比达67.5%。

居家医疗健康服务日渐充实。我国绝大多数老年人选择居家养老，做深做实立足居家的养老服务和医疗健康服务是医养结合的重要方向。各地积极拓展居家医疗健康服务，依托基层医疗卫生机构

提升托育和养老服务
质量对促进人口高质量发展
有何重要意义?



刘厚莲(中国人口与发展研究中心研究员):人口高质量发展内涵丰富,主要包括适度的生育水平、适宜的人口结构、优良的人口素质、合理的人口分布等。当前,我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征。家庭小型化趋势愈加明显,照料功能弱化,亟待有效整合多方资源持续提升托育和养老服务质量。这既是基于当前和今后一个时期我国人口形势变化作出的针对性部署,也是聚焦“一老一小”民生问题、促进服务资源高效配置利用的必然选择。

今年的《政府工作报告》提出,发展医养结合服务。国家卫生健康委等部门开展的全国托育服务质量提升行动(2025—2027年)提出,到2027年底,医养结合深度推进,托育服务质量不断提高。做好“一老一小”服务,是保障和改善民生的重要任务。发展医养、医养结合服务是指在一定区域内,医疗机构充分利用专业技术优势,与托育或养老机构形成紧密的业务指导和签约服务关系,或者医疗机构直接办托育机构、医养结合机构,实现医疗托育、医养融合发展,并带动区域内相关服务协同发展。需瞄准“一老一小”重点人群服务需求,有机整合医疗卫生与照护资源,系统集成综合服务体系,破除医

在深度推进医养结合、
不断提高托育服务质量方面,
取得哪些积极成效?



张本波(国家发展改革委社会发展所
社会政策室主任、研究员):3岁以下婴幼儿
照护服务是全生命周期服务的重要内容,
事关婴幼儿健康成长,事关千家万户。“十五五”规划纲要围绕健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系作出部署,提出“实施托育服务质量提升行动,提高托育服务安全性和规范性”。我国3岁以下婴幼儿人数约3000万,超三成婴幼儿家庭有托育需求。促进医疗卫生机构支持托育服务发展,不仅有利于婴幼儿健康成长,而且有利于规范托育服务。

2019年,国务院办公厅印发的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》提出,“加强婴幼儿照护服务机构的卫生保健工作”“各级妇幼保健机构、疾病预防控制中心、卫生监督机构要按照职责加强对婴幼儿照护服务机构卫生保健工作的业务指导、咨询服务和监督检查”。2023年,国家卫生健康委、国家中医药管理局、国家疾病预防控制中心印发《关于促进医疗卫生机构支持托育服务发展的指导意见》,要求各级卫生健康部门面向托育机构开展订单签约服务、加强儿童照护指导、发挥中医药特色优势,落实疾病防控责任等,支持医疗卫生机构积极

我国发展医养结合服
务的情况如何?积累了哪
些经验做法?



冯文猛(国务院发展研究中心公共管理
与人力资源研究所副所长、研究员):我国
是世界上老年人口最多的国家。今年的
《政府工作报告》围绕加强社会保障和服
务作出部署,提出发展医养结合服务。推
进医疗卫生与养老服务相结合,是积极应
对人口老龄化的长久之计,医疗卫生的专
业性决定了发展健康服务需由专业的医
疗机构和团队提供并遵循严格的操作规
范。

2015年,国务院常务会议审议通过《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见》,阐明了推进医疗卫生与养老服务相结合的重要性,明确了医养结合的基本原则、发展目标重点任务。当前,推动医养结合服务发展的政策体系不断完善,在实践中探索创新了多种模式,如医疗机构提供养老服务、养老机构增设医疗服务、社区层面推动养老服务和健康服务融合发展等。全国医养结合示范省(区、市)、示范县(市、区)和示范机构三类创建活动的开展,推动医疗卫生和养老服务资源实现有序共享,覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络基本形成,基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门服务的力量明显

更好引
信

「老

郝晓宁

「稳稳