

我国养老服务行业现状分析与培育行业职业经理人的有关思考

■ 贾薇

当前，我国正处于人口老龄化的快速发展时期。截至 2022 年年末，全国 60 岁及以上人口为 28004 万人，占全国人口的 19.8%，其中 65 岁及以上人口为 20978 万人，占 14.9%。与 2021 年相比，60 岁及以上人口增加 1268 万人，比重上升 0.9 个百分点；65 岁及以上人口增加 922 万人，比重上升 0.7 个百分点。随着我国人口老龄化程度进一步加深，老龄化将对经济和社会的可持续发展产生重大影响，解决养老问题已经是社会发展中的重大问题。下面，针对国内外养老服务行业的一些情况进行研究分析，以便为我国养老服务行业发展提供一些思路和方法。

一、国外养老服务行业发展经验

（一）美国养老服务行业发展经验

美国养老服务行业在养老领域已经具有成熟完备的养老制度配套体系。首先，美国政府部门、非营利机构以及私营机构构建了完善的养老服务体系；其次，美国政府不直接干涉市场发展，而是通过严格的预算管理体系建立规范化和标准化的监督机制，规范养老企业和机构的市场行为；第三，美国养老机构资金来源丰富，包括私募、融资租赁、发债融资等多种渠道，社会保险、商业金融保险及个人理财组成了相对完备的多元养老支付体系；第四，美国政府比较看重从业人员的教育程度和人员素质，政策规定获得学士学位及以上才能从事养老服务工作，晋升制度也非常明确，设立了专门的考核机构。

（二）德国养老服务行业发展经验

德国的老龄化开始较早，老龄化程度与其他国家相比也更高。德国老龄人口收入较高，老龄人口具有巨大的市场潜力，德国政府积极发展老年用品产业。德国养老机构以私人与社会机构为主，高度市场化的特征使得养老产业发展模式比较多元化。德国从法律上保障养老服务行业从业人员的权益，养老服务行业从业人员对工作的满意度也随之提升。

（三）法国养老服务行业发展经验

法国是最早进入人口老龄化的国家之一，养老服务得到政府高度重视，已被作为一项优先发展的产业来推动，甚至纳入了国家发展战略规划。在政府政策扶持下，法国养老服务行业市场化程度不断加大，为法国老龄群体提供了多样化的养老服务和产品，其中也诞生了许多优秀的企业，这些企业在国内发展的同时，凭借丰富的行业经验和雄厚的资本，积极向海外扩张，打造出许多国际化品牌。

（四）日本养老服务行业发展经验

日本进入老龄化较早，从 20 世纪 90 年代政府就已经着手培育老龄市场。日本养老保障制度和法律体系也比较完善，日本的法律制度有力缓解了老年人日常生活服务保障问题，也极大适应了老年人的生存与发展需求，促进了日本养老服务行业的快速发展，也使日本养老人才队伍走向了专业化道路。日本的养老机构类型多种多样，经过几十年的发展，日本已具备完善的以居家社区养老为主，与机构养老相结合的多元化医养结合服务模式，个性化的商业养老院已遍布整个日本。

（五）新加坡养老服务行业发展经验

新加坡政府将老龄人口养老问题看作一个系统工程，鼓励多元主体共同承担责任，尤其强调个人养老责任，并且鼓励个人通过就业等方式与社会互动。另外，新加坡养老服务行业能够针对老龄人口的需求进行精细化、针对性的设计，满足老龄人口养老服务的多样化需

求，从而提高老龄人口的生活质量。新加坡政府倡导社区养老和居家养老相结合，同时在硬件和软件方面予以保障。新加坡的养老设施非常现代化且全面，并且能从老年人的特点和需要出发，配备的从业人员也有一定的技能水平。

二、我国养老服务行业的发展现状

（一）我国养老服务行业的发展

1. 孕育发展阶段。建国后到改革开放前，中国人口年龄结构还处于非老龄化阶段。基于计划经济的背景下，主要针对缺乏劳动能力和无法独自生活的老年人实行“五保”，由政府开办的福利性养老机构提供生活照护。

2. 探索发展阶段。改革开放后到 20 世纪末，基于市场经济的背景下，在完善以政府为主的福利性养老服务的同时，探索社会解决养老问题。与养老服务相关的法规、工作机构和养老机构首次出现，老人问题开始受到重视，我国养老福利机构得到了一定的发展。

3. 体系化发展阶段。21 世纪初，我国已经开始进入老龄化阶段。老年人口规模的增大和逐渐严峻的老龄化发展趋势，使政府开始更加关注养老服务产业的发展，养老服务从内涵、内容到政策法规、技术标准、人员等都有了长足的发展，逐渐走向多元化、专业化和产业化道路。

4. 高速发展阶段。从 2012 年开始，党的十八大报告明确提出了积极适应老龄化，大力发展养老服务业和产业的要求。党的十九大报告明确提出了积极应对人口老龄化，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。党的二十大报告指出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，要优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，实施积极应对人口老龄化国家战略，深入实施人才强国战略。这都标志着党和国家将大力发展老年产业置于国家的战略高地。

（二）我国养老服务行业现状

与发达国家相比，我国养老服务行业起步较晚，发展相对落后，还没有形成规模化和链条化的发展模式，不仅在养老机构数量及配套设施方面存在供需矛盾，还在养老服务职业人员、专业管理人员、服务质量等方面与现阶段养老服务需求不相称。但近年来党和国家高度重视养老问题，陆续出台了一系列相关政策法规文件。随着国家对养老服务行业的支持力度不断加大，市场和社会各方面参加养老服务业发展的积极性越来越高，“以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充、医养相结合”的养老服务体系已基本形成并不断完善，已大体构成“90% 的老年人居家养老、7% 社区养老、3% 机构养老”的养老格局。

三、我国养老服务行业存在的问题

（一）区域发展不均衡

我国养老服务行业整体发展呈现上升趋势，但各省区发展状况不均衡，城乡发展不平衡，老年人社会福利和保障体系建设标准不统一、不平衡，总体上表现为东部沿海省份水平高，西部、东北部分省份较低；城市水平高，农村水平较低的态势。

（二）供需失衡矛盾突出

老年人的需求与社会的供给失衡，社会福利、养老服务功能单一、产业链短。高端养老机构收费高，不符合大部分老年人需求，从而出现床位闲置现象；公办养老机构收费低，床位数少，不能提供充足的床位，造成一床难求的状况。

（三）市场化程度低

政府虽然出台了许多促进养老服务行业发展的扶持政策和指导意见，对养

老服务行业市场化发展提供了较大支持力度，但这些措施多为原则性要求，具体的操作措施相对较少。同时，政府与资本市场缺乏有效协调，在一定程度上会影响指导监管和市场运行的成效。

（四）养老机构服务质量不高

随着生活水平的提高，我国老年人更加注重晚年生活的高质量，除了最基本的日常生活照顾，老年人还需要医疗康复护理、精神慰问、老年文化体育、老年旅游等多种模式。然而，我国目前大多数养老机构为公办性质，虽然收费低，但所提供的养老服务比较传统和单调，并且服务质量不高。

（五）养老服务行业融资难

虽然近些年，党和国家将应对人口老龄化放在了国家战略层面，但仍存在融资难的问题。国家出台相应优惠政策扶持力度不够，融资的渠道比较少；在融资信贷支持方面，政策支持力度不够，贷款流程复杂且时间长，导致一些养老企业和机构由于缺乏资金支持而发展缓慢，无法实现规模化发展。

（六）养老服务专业技术人才和管理人才匮乏

人才是第一资源。我国养老服务行业发展离不开人才的支持。政府对于从事养老服务从业人员的鼓励政策不够，并且缺乏对养老服务职业尊重的宣传，导致社会上存在对养老服务从业人员的认知偏见；在学校培养方面，虽然一些高校设置了养老服务管理专业，但每年的招生规模距离满足社会需求差距还很大，而且养老相关行业从业人员待遇较低，社会和自我认同度较低，专业性也较低，一些相关专业毕业的大学生不愿意从事养老服务行业相关工作，造成了人才供给和储备不足，制约了养老服务行业的发展。

养老服务企业是养老服务行业发展的主要推动力量。养老服务企业经营得好坏，直接影响着养老服务行业的发展。养老服务企业职业经理人作为专业化和职业化的经营管理者，是养老服务企业的主要领导者和管理者，是决定养老服务企业经营好坏的关键因素。但是，养老服务行业职业经理人才无论从数量上还是质量上都存在很大不足，这严重制约着养老服务行业和企业的发展。因此，培养一支高素质高水平的养老行业职业经理人队伍刻不容缓。

（七）养老服务行业标准体系有待进一步完善

目前，针对养老机构管理与服务方面颁布了一些国家标准和行业标准，如：《养老机构基本规范》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务标准体系建设指南》等。但是，关于养老服务行业管理人员方面的标准还是空缺，急需弥补这方面的空白，使养老方面的标准成规模、成体系。

四、养老服务行业发展对策与建议

（一）发挥政府主导作用，完善配套法律法规政策

发展养老服务行业，政府需要发挥其主导性作用。政府不直接干涉市场发展，而是通过完善多层次的法律法规政策，构建和完善高标准的行业监管体系，强化政府和相关部门的监督职能，规范相关养老企业和机构市场行为，形成一套严格的标准化发展模式，从宏观政策方面进行调控。

（二）结合当地特色，加快多元化养老服务进程

针对养老服务行业区域发展不平衡问题，应根据不同区域发展状况，借助市场不同类型实现差异化养老发展模式。发达地区要带动不发达地区，城市

要带动农村。鼓励发展地方养老产业，结合当地资源和特色，进行差异化发展；农村地区发展养老产业，可以依托当地生态资源，突出当地特色的气候、资源和人文环境等优势，打造农村养老品牌。同时，还要鼓励和支持民间资本、国外资本和社会组织参与养老，促进养老服务行业多元化发展。

（三）探索多种服务模式，提高服务质量

2020 年，《国务院办公厅关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》提出，“建立健全养老服务标准和评价体系，实施养老机构服务质量、安全基本规范等标准，引领养老服务高质量发展。”随着现代信息技术的不断发展和更新，可以利用“互联网+”等现代化信息技术，实施信息化精细化管理。政府可以与企业联合，建设老年人满意的智慧养老平台，满足老年人的生活、医疗、健康、娱乐、学习及工作等需求。同时，还要加强对老年人需求调查，及时跟进采纳合理意见建议，要完善基础设施，提升老年人的安全指数与信任指数。

（四）加大对养老服务行业的投入，拓宽融资渠道

政府可以通过财政补贴、土地政策优惠对企业进行鼓励，在投资方面可以降低税收，也可以通过补助投资、贷款贴息、运营补贴和购买服务等方式予以支持。在融资方面，国家应该出台相关政策，设立专项投资基金，还可以采用社会捐助、发放金融产品等形式进行融资，从而实现养老服务行业融资渠道的多元化和个性化。

（五）加强专业技术人才培养，提高养老服务水平

积极宣传我国养老政策，加强社会支持和职业认可，打破社会对养老服务职业的误解，不断培养和吸纳人才。政府部门要加大对相关院校的政策、资金等方面的支持力度，学校教育和职业教育要相结合，扩大招生规模，鼓励相关专业的高校毕业生参加养老服务工作。

养老企业可以与学校共建共享实训中心，提高对岗位的认知和职业实操能力。

（六）研究制定养老服务行业管理人员标准，为养老服务行业职业经理人才队伍建设提供技术保障

标准是经济活动和社会发展的技术支撑，在推动经济和社会发展中发挥着基础性和引领性作用。只有高标准才有高质量。2019 年，《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》提出，“加强对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训，使其掌握养老服务法律法规、政策和标准。”2019 年，《民政部关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》提出，“开展养老服务人才培训提升行动，确保到 2022 年底前培养培训 1 万名养老院长、200 万名养老护理员、10 万名专兼职老年社会工作者，切实提升养老服务持续发展能力。”2023 年，国家市场监督管理总局（国家标准委）、民政部、商务部联合印发的《养老和家政服务标准化专项行动方案》提出，“加强养老和家政服务质量、培训规范等标准研制，全面提升管理人员和服务人员的职业素养和专业技能。”

针对养老服务行业管理人员方面，还没有相应的标准，急需制定养老服务行业管理人员相关标准，以明确养老服务行业和企业对经营管理人员的素质能力等要求。这样可以充分发挥标准对服务供给的支撑引领作用，积极促进养老服务行业职业经理人队伍建设，不断提升养老服务行业和企业的经营管理水平，促进企业健康持久的发展。

综上所述，我国养老服务行业的发展有机遇，也有挑战。推进我国养老服务行业发展是一项综合性系统工程。我们可以通过借鉴国外先进的养老服务管理经验，结合我国养老服务行业特色，在党和国家的领导和高度重视下，激发市场活力和社会创造力，全社会共同努力，不断促进我国养老服务行业高质量发展。

（文章来源：职业经理研究中心）

《中国职业经理人年度报告 2023》征稿函

中国职业经理人年度报告（以下简称年度报告）的编纂是一项公益性活动。国务院国资委所属职业经理研究中心（以下简称中心）作为中编办批准的开展职业经理人方面研究的中央事业单位，积极发挥公益性职能，已连续 7 年编纂年度报告。2021 年度参加中国企业改革与发展研究会组织的“2021 中国企业改革发展优秀成果”评选中，荣膺一等奖并入选《中国企业改革发展 2021 蓝皮书》。2022 年度参评，同获殊荣。年度报告旨在为国资管理部门的政策制定提供参考，为企业开展职业经理人制度建设提供支持和帮助，为相关专业机构提供职业经理人领域的专业资料。为进一步做好年度报告的编纂工作，中心面向内外部广泛征集优秀文稿。

投稿须知：

- 稿件主题围绕国有企业或民营企业在“三项制度”改革方面的经验和做法，机制制度创新，经理层任期制与契约化管理，职业经理人制度建设，职业经理人薪酬、激励办法、考试测评技术研究等内容。
- 稿件内容应注重理论性、实践性或实用性并重，所用数据截止到 2022 年 12 月 31 日，字数 3000—8000 均可。稿件应是专为年度报告投稿，未在其他报刊发表。
- 来稿中请注明作者所在单位、职务、手机号和微信号。
- 所供稿件经年度报告编委会审核通过后采用，按字数给付稿酬。以个人名义供稿的，在文章后署名并列为编委会编写成员。以单位名义供稿的，在文章后署单位名称。
- 稿件投稿时间截止到 2023 年 6 月 10 日。此日期后七日内未收到采用通知的，稿件可自行处置。
- 征稿负责人及联系方式
赵长清 13910100828（微信同号）
邮箱：zhaocq@126.com

（中国职业经理人年度报告编委会）