

人口老龄化背景下我国养老服务质量保障研究

李露露

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月11日; 录用日期: 2026年5月11日; 发布日期: 2026年5月25日

摘要

我国人口老龄化进程呈加速态势, 老年人口规模持续扩大、结构不断变化, 养老服务需求呈现出多元化、专业化、个性化的显著特征。养老服务质量保障作为积极应对人口老龄化的核心抓手, 是维护老年人合法权益、提升老年群体生活品质的重要支撑。本文结合我国养老服务发展实践与相关政策文件, 分析人口老龄化背景下养老服务质量保障的现实动因与政策依据, 梳理当前我国养老服务质量保障在政策体系、供给格局、监管实践等方面的发展现状, 剖析其在标准体系、人才建设、监管效能、供需匹配等维度存在的突出问题, 最终从健全标准体系、强化人才支撑、完善监管机制、优化供给结构等方面提出针对性完善路径, 旨在推动我国养老服务质量保障体系提质增效, 助力养老服务高质量发展。

关键词

人口老龄化, 养老服务, 质量保障, 服务供给, 综合监管

Research on the Quality Guarantee of Elderly Care Services in China under the Background of Population Aging

Lulu Li

College of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 11, 2026; accepted: May 11, 2026; published: May 25, 2026

Abstract

China's population aging is accelerating, with the continuous expansion of the elderly population scale and constant structural changes, and the demand for elderly care services has shown prominent characteristics of diversification, specialization and individuation. As a core measure to actively respond to population aging, the quality guarantee of elderly care services is an important support

for safeguarding the legitimate rights and interests of the elderly and improving the quality of life of the elderly group. Combining with the development practice of China's elderly care services and relevant policy documents, this paper analyzes the practical motivations and policy basis for the quality guarantee of elderly care services under the background of population aging, sorts out the current development status of China's elderly care service quality guarantee in terms of policy system, supply pattern and regulatory practice, and probes into the prominent problems existing in such dimensions as standard system, talent development, regulatory efficiency and supply-demand matching. Finally, it puts forward targeted improvement paths from the aspects of improving the standard system, strengthening talent support, perfecting the regulatory mechanism and optimizing the supply structure, aiming to promote the quality and efficiency of China's elderly care service quality guarantee system and boost the high-quality development of elderly care services.

Keywords

Population Aging, Elderly Care Services, Quality Guarantee, Service Supply, Comprehensive Supervision

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的缘起

人口老龄化是 21 世纪我国面临的重大社会经济命题，其发展态势直接催生了养老服务质量保障的现实需求，而国家战略部署与政策导向则为养老服务质量保障工作的开展提供了根本遵循，二者共同构成了本研究的核心缘起。

从现实背景来看，我国人口老龄化已进入深度发展阶段，老年人口的规模与结构变化对养老服务质量提出了刚性要求。截至 2022 年底，我国 60 岁及以上人口达 28,004 万人，占总人口的 19.8%，其中 65 岁及以上人口达 20,978 万人，占总人口的 14.9%，人口老龄化程度持续加深[1]。与发达国家“先富后老”的路径不同，我国呈现出“未富先老”“未备先老”的特征，部分省份老龄化程度尤为突出，如 2021 年黑龙江省 65 岁及以上人口占全省总人口的比重为 16.8%，高于全国平均水平[2]。随着老年人口数量的增长，失能、半失能、高龄老年人的规模也持续扩大，这类群体对康复护理、专业照护等高质量养老服务的需求尤为迫切。同时，新一代老年人的消费观念与需求结构发生显著变化，不再满足于“温饱型”养老，而是追求“品质型”“个性化”养老服务，这使得养老服务质量保障不再是简单的“兜底保障”，而是成为涵盖生活照料、健康管理、精神慰藉等多维度的系统性工程。

从政策导向来看，积极应对人口老龄化已上升为国家战略，养老服务质量保障成为政策实施的核心着力点。2020 年国务院办公厅印发《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》，明确提出“以保障老年人合法权益为出发点和落脚点，健全养老服务综合监管制度，提升养老服务质量”，标志着我国养老服务发展正式进入“质量优先”的新阶段。2022 年《关于推进基本养老服务体系建设意见》出台，进一步强调“完善基本养老服务质量标准体系，强化服务质量监管”，为养老服务质量保障划定了政策边界与实践方向。地方层面，黑龙江、河南驻马店等多地也出台配套政策，将养老服务质量保障纳入地方民生工作重点。可以说，国家与地方的政策部署，既回应了人口老龄化带来的现实挑战，也为养老服务质量保障的理论研究与实践探索提供了明确指引。“养老牵动亿万家庭，关乎民生福祉，是托底民生的‘国之大者’，需加强顶层设计，系统筹划解决方案。”[3]

在此背景下，深入研究养老服务质量保障问题，剖析现存困境并提出完善路径，既是破解现实矛盾的必然要求，也是落实积极应对人口老龄化国家战略的应有之义。

2. 我国养老服务质量保障的发展现状

在人口老龄化的倒逼与国家政策的推动下，我国养老服务质量保障工作取得了阶段性成效，逐步构建起“政策引领、供给多元、监管发力、保障兜底”的发展格局，为养老服务高质量发展奠定了坚实基础。

（一）养老服务质量保障政策体系框架基本形成

国家层面已构建起以顶层设计为核心、专项政策为支撑的养老服务质量保障政策体系。除《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》《关于推进基本养老服务体系建设的意见》等核心文件外，民政部等部门还出台了《养老机构服务安全基本规范》《养老机构等级划分与评定》等一系列国家标准，明确了养老服务的安全底线、服务内容与质量等级。这些政策文件相互衔接，形成了“综合监管 + 标准规范 + 兜底保障”的政策框架，明确了养老服务质量保障的核心内容与实施路径。

地方层面结合区域实际，出台了针对性的实施细则，推动政策落地见效。黑龙江省 2022 年印发《关于建立健全养老服务综合监管制度的实施意见》，将公办、民办、公建民营养老机构全部纳入监管范围，明确了发改、民政、市场监管等部门的监管职责。地方的实践探索丰富了全国养老服务质量保障的政策体系，提升了政策的可操作性。

（二）养老服务供给体系不断完善，质量基础逐步夯实

我国已形成“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养康养相结合”的养老服务供给格局，各类服务载体的质量水平逐步提升。“截至 2022 年四季度，全国各类养老服务机构和设施达 38 万多个、床位 822 万多张，养老服务供给规模持续扩大。”^[4]在机构养老方面，养老机构标准化建设持续推进，全国养老机构服务安全达标率显著提升。在社区养老方面，社区日间照料中心、街道综合养老服务中心实现广泛覆盖。在居家养老方面，各地探索“线上 + 线下”结合的服务模式，有效解决了居家养老服务“最后一公里”问题。

（三）养老服务综合监管机制初步建立，监管效能逐步提升

随着养老机构设立许可的取消，我国养老服务监管实现了从“事前审批”向“事中事后监管”的转变，初步构建起多元协同的综合监管机制。

在监管主体方面，形成了政府主导、部门协同的监管格局。黑龙江省建立跨部门协同监管机制，明确民政部门负责养老服务机构的行业监管，发改、应急、市场监管等部门按照职责分工负责价格、安全、食品等领域的监管，有效破解了“单一监管”的局限性。在监管方式方面，创新推行“信用监管 + 智慧监管”模式。黑龙江省推行“码上诚信”制度，根据养老服务机构信用记录确定抽查比例和频次，提升了监管的精准度与效率。

在监管结果运用方面，逐步建立起“奖惩挂钩”机制。各地将监管结果与养老机构等级评定、财政补贴、政策扶持直接关联，对服务质量优秀的机构给予资金奖励和政策倾斜，对存在问题的机构责令限期整改，情节严重的依法取缔。这种“以监管促质量”的模式，有效倒逼养老服务机构提升服务水平，监管效能得到显著提升。

3. 我国养老服务质量保障存在的主要问题

尽管我国养老服务质量保障取得了一定成效，但面对人口老龄化持续加深的新形势，加之养老服务发展基础薄弱、区域发展不平衡等现实因素，当前养老服务质量保障仍存在诸多突出问题，制约了养老

服务高质量发展。

(一) 养老服务质量标准体系不健全，执行刚性不足

养老服务质量标准是质量保障的核心依据，但当前我国养老服务质量标准体系仍存在“不完善、不细化、执行弱”的问题。首先，标准覆盖存在短板，“居家养老、社区养老等领域的服务质量标准缺失，难以对这类服务进行规范约束”，尤其是农村养老服务、精神慰藉服务等领域，尚未形成统一的质量标准，导致服务质量参差不齐。其次，标准细化程度不足，现有标准多为宏观框架性规定，对失能、半失能、失智等不同类型老年人的差异化服务标准界定不清晰。最后，标准执行刚性不足。部分养老机构存在“重形式、轻实效”的现象，虽表面上符合标准要求，但实际服务质量未达到规定水平。同时，标准执行的监督检查机制不完善，对未执行标准的机构缺乏有力的惩戒措施，导致“标准形同虚设”，难以发挥对服务质量的规范作用。

(二) 养老服务专业人才队伍薄弱，支撑能力不足

养老服务专业人才是质量保障的核心支撑，当前我国养老服务人才队伍存在“数量短缺、素质偏低、流失率高”的突出问题。首先，专业人才数量严重不足。我国养老护理员缺口长期处于百万级，部分地区养老机构护理人员与被护理人员的配比未达到国家标准。部分地区存在助老志愿者多为兼职，专业护理人员匮乏的问题，难以提供专业化的照护服务。

其次，人才专业素质偏低。部分人员缺乏专业的康复护理、心理疏导知识，难以满足老年人的高质量服务需求。最后，人才流失率居高不下。养老护理员薪酬待遇偏低、工作强度大、社会地位不高，导致部分地区养老机构护理员年流失率超过40%，人才队伍的不稳定性严重影响了养老服务质量的持续性。

(三) 养老服务综合监管效能不足，协同机制不畅

尽管初步建立了综合监管机制，但监管效能仍有待提升，难以实现对养老服务全领域、全流程的有效监管。首先，监管覆盖存在盲区。市场主体登记未备案、有照无证、无证无照的养老服务机构是监管的难点，这类机构游离于监管体系之外，存在较大安全隐患，这类机构多为小型居家养老服务机构或农村互助养老点，成为质量保障的“薄弱环节”。

其次，部门协同监管机制不畅。“养老服务工作需要多个部门支持，但从制度建设现状来看，现行的规章制度尚未达到推动各部门有效合作的效果，难以实现资源高度整合的效果。”^[5]养老服务监管涉及民政、卫健、应急、市场监管等多个部门，部分地区存在“多头监管”与“监管真空”并存的现象。例如，养老机构消防安全问题涉及住建、应急管理等部门，部分地区因部门职责划分不清晰，出现“相互推诿”的情况，导致问题迟迟得不到解决。最后，社会监督渠道不畅。老年人及其家属的监督作用未充分发挥，投诉举报渠道不便捷，反馈闭环机制不完善，部分服务质量问题难以被及时发现和整改，多元监督格局尚未完全形成。

4. 完善我国养老服务质量保障的路径选择

针对当前我国养老服务质量保障存在的突出问题，结合人口老龄化发展趋势与养老服务实践需求，应从标准体系、人才建设、监管机制、供给结构等方面发力，构建系统完善、务实高效的养老服务质量保障体系。

(一) 健全养老服务质量标准体系，强化标准执行刚性

完善的质量标准体系是养老服务质量保障的前提，应坚持“全覆盖、差异化、强执行”的原则，构建科学合理的标准体系。首先，补齐标准覆盖短板。加快制定居家养老、社区养老、农村养老服务的质量标准，明确服务内容、服务流程、服务规范。针对农村互助养老模式，出台专门的服务质量标准，规范志愿者招募、服务内容、服务考核等环节，实现养老服务质量标准“全覆盖”。

其次，制定差异化服务标准。根据老年人的年龄、健康状况、经济水平，划分服务等级，制定差异化的服务质量标准。例如，针对失能失智老人，制定专业的康复护理、认知障碍照护标准；针对健康老年人，制定文化娱乐、社会参与等服务标准，实现“精准服务、分类保障”。最后，强化标准执行刚性。建立养老服务标准执行专项检查机制，将标准执行情况纳入养老机构监管的核心内容。对未执行标准、服务质量不达标的机构，采取限期整改、暂停财政补贴、降低等级评定等惩戒措施，情节严重的依法取缔，确保标准落地见效。

(二) 强化养老服务人才队伍建设，夯实质量保障基础

解决人才问题是提升养老服务质量的核​​心，应从“引才、育才、留才”三个维度，构建专业化、稳定化的养老服务人才队伍。首先，完善人才培养体系。推行“校企合作”模式，支持职业院校开设养老护理、老年服务与管理等专业，定向培养养老服务专业人才。针对基层养老服务人员，开展常态化培训。其次，完善薪酬激励机制。建立与技能等级、服务年限、岗位职责挂钩的薪酬增长体系，将养老护理员纳入基层紧缺人才扶持范围，给予专项补贴。地方政府可设立养老服务人才奖励基金，对服务质量优秀、从业年限长的从业人员给予表彰和奖励，提升养老服务职业的吸引力。最后，提升职业认同感。通过媒体宣传、社会表彰等方式，弘扬养老服务从业人员的奉献精神，改变社会对养老护理员的偏见。同时，完善养老服务从业人员的社会保障体系，解决其养老、医疗等后顾之忧，降低人才流失率。

(三) 完善养老服务综合监管机制，提升监管效能

养老服务综合监管制度需要政府有公平心态、底线思维，既要恪守原则，也要怀着为民的温度[6]。构建“政府监管、社会监督、机构自律”的多元协同监管格局，是提升养老服务质量保障水平的关键。首先，实现监管全覆盖。将民办非企业、个体工商户、农村互助养老点等所有养老服务主体纳入监管范围，建立养老服务机构备案登记制度，对未备案的机构进行专项整治。利用大数据、物联网等技术，搭建全国统一的养老服务监管平台，实现对养老服务机构的实时监控、数据溯源，破解“监管盲区”问题。

其次，健全部门协同监管机制。明确民政、卫健、应急、市场监管等部门的监管职责，建立跨部门联席会议制度，定期协调解决养老服务监管中的难点问题。推行“联合执法”模式，对养老服务机构开展综合检查，避免“多头监管”和“重复检查”，提升监管效率。最后，畅通社会监督渠道。建立养老服务投诉举报专线和线上投诉平台，简化投诉流程，建立“受理-核查-整改-反馈”的闭环机制。引入第三方评估机构，培育独立的第三方评估主体，实行评估结果公示制度，提升评估结果的公信力，将第三方评估结果作为监管决策的重要依据。

5. 结语

人口老龄化背景下，养老服务质量保障不仅是民生工程，更是关系到社会和谐稳定、国家长治久安的战略工程。我国养老服务质量保障工作​​在政策体系、供给格局、监管机制等方面已取得阶段性成效，为老年群体提供了基本的服务保障。但同时，标准体系不健全、人才队伍薄弱、监管效能不足、供需错配等问题，仍是制约养老服务​​质量提升的核心瓶颈。完善我国养老服务质量保障体系，需要立足人口老龄化的现实国情，以“老年人需求”为核心，从健全标准体系、强化人才支撑、完善监管机制、优化供给结构等方面协同发力。唯有如此，才能破解养老服务发展中的现实矛盾，构建起“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的高质量养老服务体系。养老服务质量保障是一项长期的系统性工程，需要政府、市场、社会等多元主体协同参与。未来，应持续深化养老服务领域改革，不断完善质量保障制度，提升养老服务专业化、标准化、精准化水平，让每一位老年人都能享受到高质量的养老服务，真正实现“老有所养、老有所医、老有所乐、老有所安”。

参考文献

- [1] 国家统计局. 2022年国民经济和社会发展统计公报[R]. 北京: 国家统计局, 2023. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html, 2026-03-05.
- [2] 魏名萱, 何宏莲. 人口老龄化背景下黑龙江省基本养老服务高质量发展策略研究[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2023(3): 73-76.
- [3] 李羽佳. 让养老服务“有保障”更“有质量” [N]. 陕西日报, 2023-3-10(4).
- [4] 杜鹏. 加强养老服务保障 推动养老服务高质量发展[J]. 中国民政, 2023(6): 19.
- [5] 路建军. 人口老龄化背景下社区养老服务保障工作现状及对策研究[J]. 就业与保障, 2023(11): 67-69.
- [6] 李雪. 以全方位监管保障养老服务质量——黑龙江省民政厅养老服务处处长侯青竹谈养老服务综合监管[J]. 中国民政, 2022(17): 56-57.