

# 健全分级分类的养老服务体系——更好保障老有所养

李志明

深化养老服务改革是实施积极应对人口老龄化国家战略的迫切要求，是保障和改善民生的重要任务。党的十八大以来，习近平总书记对养老服务工作作出一系列重要论述，指出“要完善养老和医疗保险制度，落实支持养老服务业发展、促进医疗卫生和养老服务融合发展的政策措施”。去年12月，中共中央、国务院印发的《关于深化养老服务改革发展的意见》提出“健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系”，旨在加快建设适合我国国情的养老服务体系，更好保障老有所养，让全体老年人安享幸福晚年。

在健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系改革发展要求中，“分级分类”的养老服务体系是首要一环。分级分类的养老服务体系，主要是指依据老年群体不同需求、经济状况及自理能力等，划分有针对性的服务层级与类型，以实现精准化、差异化养老服务供给。这是紧抓积极应对人口老龄化窗口机遇期、破解养老服务发展难题、积极回应人民群众养老服务需求的重大举措。

新时代以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国养老服务体系建设和养老服务实践发展呈现一系列趋势性特征。比如，服务对象从重点聚焦特殊困难老年人向关注全体老年人转变，服务场景从突出机构养老向贯通协调居家养老、社区养老、机构养老多形态转变，服务内容从简单生活照料向医养康养相结合的品质服务转变。同时需要看到，与人民群众特别是老年群体对养老服

务的新期待相比，养老服务体系建设仍有差距。比如，老年群体在经济状况、健康水平等方面存在较大差异，各地在推进养老服务体系建设和过程中通常着力建设养老机构、增加养老床位等，对老年群体多样化养老服务需求的满足程度还有待提高。健全分级分类养老服务体系，需要坚持问题导向，通过精准匹配资源、优化服务供给，为广大老年人提供预期更加稳定、服务更加多元、质量更有保障的养老服务，更好满足老年人多层次多样化的养老服务需求。具体来看，健全分级分类养老服务体系主要包括以下四个方面具体内容。

对老年人自理能力和服务需求进行分级，合理匹配养老服务资源。老年人能力综合评估是精准识别需求、合理匹配资源、优化服务供给的基础。目前，为65周岁及以上老年人提供能力综合评估已被纳入国家基本公共服务标准和国家基本养老服务清单。比如，对于那些能够独立完成进食、如厕、行走等基础活动的老年人，应鼓励社区提供文化娱乐、健康促进和预防保健等服务，重点是预防功能退化，维持健康状态；对于那些在日常生活中需部分协助的老年人，应为他们提供老年助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急以及康复训练等多样化服务；等等。随着我国人口老龄化程度加剧，失能失智、患慢性病的老年人占比逐年攀升。建设适合我国国情的养老服务体系，必须根据老年人多样化需求进行分级、提供精准服务，并将失能老年人照护纳入养老服务体系建设和重点，坚持优先发展、倾斜支持、系统推进。

对养老服务网络进行分级，加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络。居家养老是大多数老年人的传统习惯和普遍愿望。顺应这一特点，

养老服务体系建设的重点放在基层，加快健全以县域为统筹、乡镇（街道）为枢纽、村（社区）为支点，覆盖城乡的三级养老服务网络，做到居家养老“送上门”，社区养老“家门口”，机构养老“不离街乡、不出区县”。村（社区）通过建设养老服务设施站点，为老年人提供助餐、助浴、日间照料等基础生活照料服务，强化对居家养老的支持；乡镇（街道）通过建设区域养老服务中心，为周边老年人提供康复护理、短期托养等专业照护服务，同时为社区养老服务提供技术支持和资源调配；县级建设综合养老服务管理平台，在承担兜底保障和信息整合职能基础上，拓展和强化服务示范、行业指导、应急救助、资源协调等综合功能，推动县域养老服务资源高效利用。

对养老服务形态进行分类，优化养老服务供给格局。要坚持以老年人需求为中心，综合考虑不同家庭照护状况、经济状况和老年人能力状况，优化居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局，分类提供居家、社区和机构养老服务，在老年人需要居家养老时有社区提供有力支持，家庭照护不了时有周边机构提供专业的替代性照护。一般来说，能够自理的老年人可选择以居家养老为主导，并灵活借助社区养老服务、社会支持资源、家庭关怀；轻度失能老年人可主要选择居家养老，并依托社区养老服务、借助家庭养老床位服务，依靠家人照料；重度失能老年人需要更多专业照护，通常选择机构养老，部分选择在熟悉的家庭环境中接受照护并获取专业的社会支持。

对养老服务机构进行分类，优化机构养老专业支撑作用。根据服

务对象和设施条件，因地制宜推进养老机构分类改革，调整完善供给结构。其中，兜底保障型养老机构主要收住特困老年人和经济困难的失能老年人等，收费由政府定价，可免费或低价入住；普惠支持型养老机构面向全体老年人开放，优先收住失能、失智等刚性需求的老年人，享受一定政府财政补贴；完全市场型养老机构则提供多样化、个性化服务，满足有较高经济实力家庭对较高品质养老服务的需求。

需要看到，健全分级分类的养老服务体系不可能一蹴而就，需要政府、市场、社会、家庭多方协同发力。要通过加强政策引导、完善顶层设计，加强资源统筹、优化配置格局，加强监督管理、保障服务质量等，形成有为政府、有效市场、有情社会、有爱家庭协同发力的路径，真正让每一位老年人都能安享幸福、有尊严的晚年生活。

（本文来源：人民日报理论，2025年8月27日。作者系中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授）