中国老龄协会
China National Committee on Ageing

HelpAge International

UNFPA

APRC

2026年亚太地区人口老龄化会议
2026 ASIA-PACIFIC REGIONAL
CONFERENCE ON POPULATION AGEING

从维也纳到北京：积极应对人口老龄化的中国方案

From Vienna to Beijing: China's Approach to Responding Proactively to Population Ageing

中国老龄协会
中国人民大学健康中国研究院

目 录

摘要 1

01 发展历程：从破冰启航到协同高效的演进之路 2

1.1 探索起步阶段（1982—1999年） 3
1.2 加快建设阶段（2000—2011年） 4
1.3 深化改革阶段（2012年以来） 6

02 辉煌成就：从量的积累到质的飞跃的实践硕果 9

2.1 社会保障：建成世界最大覆盖体系 10
2.2 养老服务：多层次体系加快健全 11
2.3 老年健康：健康水平历史性提升 13
2.4 宜居环境：适老化建设全面推进 14
2.5 银发经济：新兴产业动能加速释放 15
2.6 社会参与：老年人作用发挥更加充分 17
2.7 权益保障：法治体系日趋健全 18
2.8 国际交流：积极贡献中国经验 19

03 经验启示：从实践探索到规律认识的宝贵遵循 21

3.1 坚持党的领导，构建高效协同治理机制 22
3.2 坚持人民至上，增进民生福祉与社会公平 23
3.3 坚持双轮驱动，推动事业与产业协同发展 23
3.4 坚持试点先行，循序渐进推广落实 24
3.5 坚持多元共治，激发多元主体活力 24
3.6 坚持开放互鉴，积极贡献中国智慧 25

04 未来展望：从全面小康到中国式现代化的宏伟蓝图 26

4.1 完善公平可持续的社会保障体系 27
4.2 优化多层次养老服务体系 27
4.3 强化老年健康支撑体系 28
4.4 释放银发经济消费潜力 29
4.5 建设全龄友好宜居环境 29
4.6 拓展老年人社会参与渠道 30
4.7 健全老年人权益法治保障 30
4.8 深化对外开放交流合作 31

摘 要

1982年第一届老龄问题世界大会在维也纳召开并通过《老龄问题维也纳国际行动计划》，成为全球应对人口老龄化的首份国际文件，同时也为中国系统推进老龄事业提供了重要契机。以此为起点，中国老龄事业已走过了40多年的发展历程。40多年来，中国人口年龄结构经历了深刻且快速的变化。2000年，65岁及以上人口比重达到7.0%，开始步入老龄化社会；2021年，65岁及以上人口占比达14.2%，由老龄化社会进入老龄社会。截至2025年末，中国60岁及以上老年人口已达到3.23亿人。

伴随人口结构的转型，中国系统推进了覆盖社会保障、养老服务、老年健康、银发经济、宜居环境、社会参与、权益保障与国际合作八大领域的老龄事业体系建设，走出了一条具有中国特色的积极应对人口老龄化道路。本报告在系统梳理上述八大领域发展脉络的基础上提炼形成简本，从发展历程、辉煌成就、经验启示与未来展望四个维度，对中国老龄事业40多年的演进进行回顾。40多年的实践表明，中国以制度建设为根基、以试点先行为方法、以多元主体协同为动力、以法治保障为支撑的老龄事业发展模式，在覆盖范围扩大、待遇水平提升和体系内容完整方面取得了显著成就。



01 发展历程：从破冰启航到协同高效的演进之路

01 发展历程：从破冰启航到协同高效的演进之路

中国老龄事业的发展历程，与改革开放进程、人口老龄化演进及国际老龄化议程同步推进。以1982年、2000年和2012年为重要时间节点，可划分为起步探索、加快建设与深化改革三个阶段。制度建设的重心从萌芽探索走向体系构建，再走向战略提升与高质量发展，每一个阶段均呈现出鲜明的时代特征。

1.1 探索起步阶段（1982—1999年）

这一阶段，中国处于从计划经济向社会主义市场经济转型的初期，原有单位保障体制逐步打破，老龄事业以恢复重建和局部试点为主要特征。1982年联合国老龄问题世界大会之后，中国成立了老龄问题中国委员会，并于1999年10月20日正式成立了全国老龄工作委员会，标志着中国老龄工作顶层协调机制正式建立。1994年印发的《中国老龄工作七年发展纲要（1994-2000年）》成为新中国成立之后首份规划老龄工作的指导性文件，提出“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”的总体目标，首次将老年健康教育、老年医疗保健纳入国家老龄专项规划，并明确“城市规划、市政建设、居民住宅、公共设施都要照顾老年人的特殊需求”，为后续宜居环境建设做了重要的政策铺垫。

社会保障领域，制度重建率先启动。城镇职工养老保险方面，1984年广东省颁布退休基金统筹试行办法，此后辽宁黑山县、江苏泰州市、四川自贡市等地先后试点；1991年发布的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”；1997年印发的《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》提出“要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合的养老保险体系。”城镇职工医疗保险方面，1994年在江西九江、江苏镇江启动“两江模式”试点；1998年《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》出台，建立职工基本医疗保险制度。与此同时，农村养老保险于1992年在部分县市试点。

社会救助方面，1993年上海率先试点城市居民最低生活保障制度，1994年《农村五保供养工作条例》出台，强化村集体组织的供养责任；1997年印发的《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》就城市居民最低生活保障作出全面部署；1999年《城市居民最低生活保障条例》施行，标志着城市低保在全国建制，有力保障了包括困难老年人在内的城市困难家庭基本生活。这一时期，养老服务、老年健康与文化事业同步起步。1993年民政部等14部委联合印发《关于加快发展社区服务业的意见》，首次提出了“养老服务”概念；1996年颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确了家庭、国家和社会在养老服务中的职责。老年教育方面，1983年山东省红十字会老年人大学成立，开启了我国老年教育先河，1984年中国老年教育协会成立；老年体育方面，1983年中国老年人体育协会成立。老年人权益保障方面，1996年《中华人民共和国老年人权益保障法》颁布，从家庭赡养与扶养、社会保障和参与社会发展三个方面对老年人权利义务作了具体规定，标志着老年人权益保障步入法制轨道。

与此同时，中国积极参与老年相关领域国际交流，派遣代表团出席维也纳大会后续会议，与世界卫生组织（WHO）、国际老年学会（IAGG）等建立联系，为引入健康老龄化等国际理念奠定基础。这一阶段的制度建设虽以恢复重建和局部试点为主，覆盖面和保障水平有限，但为下一阶段体系的全面构建奠定了不可或缺的制度雏形与人才基础。

1.2 加快建设阶段（2000—2011年）

2000年8月，《中共中央国务院关于加强老龄工作的决定》出台，明确提出“老年服务业的发展要走社会化、产业化的道路”，为新世纪老龄工作奠定基调。2002年马德里老龄问题世界大会通过的《马德里老龄问题国际行动计划》，进一步引导中国将保障、健康与参与的积极老龄化框架融入政策实践。这一阶段，老龄事业以构建制度框架、扩大覆盖范围为主要任务，各项制度从试点走向定型。

养老保险实现制度全覆盖。2009年新型农村社会养老保险试点启动，2010年扩大试点，并向老少边穷地区重点倾斜；2011年城镇居民社会养

老保险试点启动。至2012年，全国所有县级行政区全部纳入两项试点，实现了从地方探索到制度全覆盖的跨越。医疗保险方面，2003年新型农村合作医疗制度建立，2007年城镇居民基本医疗保险试点启动。2010年《中华人民共和国社会保险法》颁布，标志着社会保险制度走向定型、稳定、可持续发展阶段。

社会救助体系加快完善。2006年对《农村五保供养工作条例》进行修订，2007年在农村全面实施农村居民最低生活保障制度，标志着农村低保制度全国建制。医疗救助制度同步推进，2003年启动农村医疗救助试点，2005年开展城市医疗救助试点。2011年国家层面首次明确建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。老年社会福利方面，2005年全国老龄办等21部门联合印发《关于加强老年人优待工作的意见》，各地相继出台老年人优待政策。

养老服务体系由机构为主向居家社区拓展。2000年国务院办公厅转发《关于加快实现社会福利社会化的意见》，2006年提出“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系”，标志着居家养老成为基本政策取向。2008年印发的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》确定了居家养老服务的形式和内容。2011年发布的《中国老龄事业发展“十二五”规划》确立了以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的养老服务体系。老年健康方面，2009年印发的《关于促进基本公共卫生服务逐步均等化的意见》将65岁及以上老年人健康管理正式纳入国家基本公共卫生服务项目。宜居环境方面，2009年起在山东、上海、江苏等6省市开展老年友好型城市创建试点。文化教育体育方面，2001年首个老年教育专项工作部署出台，2008年北京奥运会极大地推动了老年体育事业发展，2009年成功举办了第一届全国老年人体育健身大会。

老龄事业发展规划体系日趋完善。迄今老龄事业发展形成了以五年规划为骨干、专项政策为支撑的政策框架。《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001-2005年）》以国务院文件形式发布；2006年印发的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次提出“积极应对人口老龄化”；《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，并强调加快发展社会养老服务。同时，《中国老龄事业发展“十二五”规划》强调建立健全老龄战略规划体系、社会养老保障体系、老年健康支持体系、老龄服务体系、老年宜居环境体系和老年群众工作体系。这些规划文件的持续出台，为老龄事业的体系化、规范化发展提供了方向指引和制度保障，也为下一阶段的深化改革奠定了坚实基础。

1.3 深化改革阶段（2012年以来）

2012年党的十八大以来，中国老龄事业进入全面深化改革的新阶段。2019年，《国家积极应对人口老龄化中长期规划》对积极应对人口老龄化作出长期性、战略性、综合性安排。2020年党的十九届五中全会首次将“实施积极应对人口老龄化国家战略”写入党的全会文件，将积极应对人口老龄化提升至国家战略层面。2022年党的二十大报告再次强调实施积极应对人口老龄化国家战略，并提出推动实现全体老年人享有基本养老服务。2021年印发的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》系统部署新时代老龄工作，明确提出建立基本养老服务清单制度。2021年，《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》对养老服务体系建设作出全面安排。2023年，中共中央办公厅、国务院办公厅公布《关于推进基本养老服务体系建设的意见》，并以附件形式公布《国家基本养老服务清单》，这是首个对养老服务工作作出部署的中央文件，要求加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系。2024年，《中共中央　国务院关于深化养老服务改革发展的意见》发布，这是首次以中共中央、国务院名义对养老服务作出部署的政策文件，要求健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系。2025年民政部等8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》，着力培育养老服务经营主体。这些顶层设计文件的密集出台，表明中国老龄事业已进入系统化、法治化、高质量发展的新阶段。此阶段，老龄

事业的战略地位实现历史性跃升，各领域改革系统性、协同性显著增强。

养老保险制度改革纵深推进。2014年印发的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》提出合并新型农村社会养老保险与城乡居民社会养老保险，建立城乡居民基本养老保险制度；2015年机关事业单位与城镇职工养老保险制度实现“并轨”，打破持续多年的双轨制；2018年建立中央调剂金制度；2022年正式启动企业职工基本养老保险全国统筹，这是养老保险制度改革的重大突破。个人养老金制度从2018年个人税收递延型商业养老保险试点起步，2024年12月全面推开，标志着养老保险第三支柱正式确立。2024年9月通过的《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》明确自2025年1月1日起启动渐进式延迟退休改革，这是应对人口老龄化、促进人力资源充分利用的重大制度安排。

医疗保障方面，2016年整合城乡居民基本医疗保险制度，实现覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理、基金管理“六统一”；2021年建立职工医疗保险门诊共济保障机制，改革个人账户计入办法，拓宽使用范围，允许家庭成员共济使用；2025年明确城镇职工医疗保险个人账户资金可跨省用于配偶、父母、子女等近亲属支付；异地就医直接结算历经省级探索、住院突破、门诊扩围、系统深化四个阶段，2022年统一全国跨省异地就医直接结算管理服务体系。长期护理保险方面，2016年国家组织开展长期护理保险制度试点，2026年在总结前期试点经验基础上，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快建立长期护理保险制度的意见》，明确制度顶层设计，推进制度建设从局部试点走向全国推行。社会救助方面，2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，构建了“8+1”制度框架。2020年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，提出建立健全分层分类的社会救助体系。2026年，《中华人民共和国社会救助法》正式颁布施行，为做好社会救助工作提供了法治保障。

养老服务业迎来新发展。2013年《国务院关于加快发展养老服务业的

若干意见》发布，首次提出“医养结合”。社区居家养老服务蓬勃发展，“一刻钟”居家养老服务圈逐步形成；机构养老服务质量明显提升，2019年发布养老服务领域首个强制性国家标准《养老机构服务安全基本规范》。2026年民政部等11部门联合印发《关于推进互助性养老服务发展的意见》，这是首个国家层面系统性部署互助性养老服务的政策文件。老年健康方面，2019年发布的《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》提出着力构建包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。银发经济方面，2024年印发的《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》成为国务院首个银发经济专项文件。老年宜居环境方面，2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》新增“宜居环境”专章，2023年《中华人民共和国无障碍环境建设法》颁布实施。老年权益保障方面，2021年《中华人民共和国民法典》施行，老年人权益保护进入“民法典时代”，居住权、意定监护、生命尊严等制度为老年人提供全周期保护。2026年7月1日，《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》正式施行，这是中国首部针对超龄劳动者权益保障的专门规章。

02 辉煌成就：从量的积累到质的飞跃的实践硕果



02 辉煌成就：从量的积累到质的飞跃的实践硕果

40多年来，中国老龄事业在应对人口结构深刻变革的挑战中，实现了从无到有、从有到优的跨越，建成了世界上覆盖人数最多的养老保障与服务网络，形成了多层次、多支柱、多领域的老龄事业综合发展格局，老年人获得感、幸福感、安全感显著增强。

2.1 社会保障：建成世界最大覆盖体系

中国老年社会保障体系历经40余年持续建设，实现了从零散试点、分域覆盖到全民统筹、多层成型的跨越，建成了世界上规模最大、功能完备、覆盖全民的社会保障体系。

2.1.1 构建多层次、法治化的社会保障体系

目前中国已基本形成以社会保险为主体，社会救助、社会福利、社会优抚协同支撑的“四梁八柱”。基本养老保险、企业（职业）年金和个人养老金三大支柱协同发力，第一支柱基本养老保险持续扩面提质，第二支柱企业（职业）年金稳步拓展，第三支柱个人养老金制度全面落地。与此同时，社会保障制度建设迈入法治化快车道。以《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国社会救助法》为核心，配套各类专项政策为支撑的完整法治规范体系已然成型，为各项惠民政策落地见效提供了坚强法治保障。

2.1.2 实现人类历史上最大规模的全民参保

为保障全体民众平等享有基础社会保障权利，中国全面推行全民参保行动，织就了全球覆盖人口最多的社会保障安全网。截至2025年末，全国基本养老保险参保人数达10.76亿人，基本医疗保险参保人数达13.31亿人，参保率连续多年稳定在95%以上，全民医疗保障网越织越密。社会救助精准施策，分层分类机制有效覆盖各类困难群体，有效化解了因病致贫、因病返贫风险。老年福利供给持续扩容。截至2025年末，全国共有5353.8万老年人享受各类补贴，其中高龄津贴4145.9万人、护理补贴91.6万人、养老服务补贴585.8万人、综合补贴530.5万人，精准回应了不同老年人的差异化诉求。

2.1.3 稳步提升的民生福祉与待遇保障水平

遵循保障水平与经济发展水平动态匹配的原则，中国构建起覆盖全民的民生保障网络，让发展成果惠及全体人民。基本养老保险待遇持续稳步提升，城镇职工基本养老金连续多年上调；城乡居民基础养老金最低标准提升至163元/月。医疗保障待遇同步提升，2025年享受门诊待遇61.74亿人次，其中职工享受门诊待遇31.52亿人次，居民享受门诊待遇30.22亿人次。享受住院待遇2.79亿人次，其中职工享受住院待遇0.83亿人次，居民享受住院待遇1.96亿人次。2025年，基本医疗保障制度体系（基本医保、大病保险、医疗救助）全年减轻农村低收入人口医疗费用负担1933.9亿元。

2.1.4 推进基本养老保险基金全国统筹与长期可持续

面对人口老龄化的结构性挑战，中国政府多措并举，不断增强社会保障基金的抗风险能力与可持续性。为破解基金区域不平衡难题，自2022年起全面实施城镇职工基本养老保险全国统筹制度，实现了基金在全国范围内的余缺共济。通过中央调剂、国有资本划转及稳健投资等多重机制，确保了养老金按时足额发放。同时，积极推进基金市场化、多元化投资运营。

2.1.5 打造便捷高效的社保经办服务网络

为降低民众获取社会保障服务的制度性、空间性成本，中国已构建起贯通城乡、覆盖全民的社保经办服务体系，依托实体社保卡与电子社保卡“双卡融合”，实现了线上线下服务渠道全面畅通。一套覆盖中央、省、市、县、乡镇（街道）五级，以社保卡为核心载体的经办服务网络已全面建成，全面实现了社保业务“就近办、线上办、快速办”，极大提升了公共服务的可及性与便利性。

2.2 养老服务：多层次体系加快健全

中国养老服务供给格局紧扣居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的方向，持续推动设施扩容、服务提质、普惠下沉，社会化养老服务供给能力显著增强，普惠性保障扎实有力，老年人获得感不断提升。

2.2.1 养老服务设施实现数量级突破

为织密养老服务保障网，中国大力推进养老服务设施建设，构建起覆盖城乡的养老服务设施网络。截至2025年末，全国共有各类养老机构和设施39.5万个（含医养结合机构），养老床位合计767.9万张。其中，注册登记的养老机构3.92万个，床位498.4万张；社区养老服务机构和设施35.61万个，床位269.5万张，多数城市基本实现社区养老服务设施网络全覆盖。

2.2.2 居家和社区养老服务多元发展

“十四五”期间在234个地区实施居家和社区基本养老服务提升行动，推动家庭养老床位和居家养老上门服务提档升级。各地加快构建“一刻钟”居家养老服务圈，构建就近便捷的养老服务体系。截至2025年末，建成2.05万个乡镇（街道）区域养老服务中心，老年助餐点达8万个，每天超过300万老年人就餐。建立特殊困难老年人探访关爱机制，常态化为独居、空巢、失能等特殊老年人提供定期巡访、生活帮扶等服务。

2.2.3 基本养老服务实现应保尽保

推动落实《国家基本养老服务清单》，各地对照国家清单细化本地实施方案，明确服务对象与服务内容，夯实基本养老服务制度基础。持续推进县域养老服务网络建设，构建县乡村三级养老服务供给格局。自2019年起，深入实施城企联动普惠养老专项行动，持续扩充普惠型养老床位供给，着力保障中低收入老年人获得价格可负担、质量有保障的养老服务。全面实施特困人员供养服务设施改造提升工程，有集中供养意愿的特困老年人实现愿进全进、应养尽养，截至2025年末，特困供养老年人数达377.4万人。

2.2.4 农村互助养老广泛布局

针对农村人口老龄化程度高、养老服务基础薄弱、资源配置相对不足的现实，中国政府持续加强农村留守老年人关爱服务体系建设，搭建了全国农村“三留守”人员信息管理系统，实现农村老年人动态化、精准化帮扶管理。2024年民政部等22个部门联合印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，对农村养老服务进行全面系统部署。截至2025年末，全国累计

建成各类农村互助养老服务设施14万余个，依托自助式、互助式服务阵地，为农村老年人就近提供基础生活照料、日常陪护及精神慰藉服务，着力破解农村养老服务难题。

2.3 老年健康：健康水平历史性提升

2.3.1 构建全生命周期健康服务体系

立足老年人全周期健康需求，持续优化健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等老年健康服务。树立积极老龄观，践行健康老龄化理念，推动医疗卫生服务模式从“以治病为中心”向“以人民健康为中心”转变，持续提升老年健康服务的连续性、协同性与可及性。

2.3.2 加强老年健康服务基础设施建设

中国政府持续加大老年健康服务基础设施建设投入，不断完善医疗卫生服务硬件支撑。截至2025年末，医疗卫生机构数量增长至110.8万家，医疗卫生机构床位1004万张；已建成1个国家老年医学中心、6个老年疾病国家临床医学研究中心；全国两证齐全的医养结合机构8289个，其中进行养老机构备案的医疗卫生机构3650个，设立医疗卫生机构的养老机构4639个，为老年人就近享受优质医养服务提供坚实保障。

2.3.3 全面提升老年健康服务的可及性

中国政府始终坚持预防为主、防治结合的卫生健康工作方针，持续推动老年健康服务重心下沉，稳步提升基本公共卫生服务保障能力。2025年，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提升至99元，免费为65岁及以上老年人开展健康体检、慢病管理、健康指导等服务，年内在基层医疗卫生机构接受健康服务的65岁及以上老年人约1.46亿人。推动各地不断完善家庭医生签约服务措施，将老年人作为重点人群，优先签约、优先服务，支持家庭医生对老年人、失能、半失能等确有需要的人群开展家庭病床等上门服务。深化医药卫生体制改革，常态化推进国家药品集中带量采购，有效降低老年人就医用药成本。推动康复护理服务下沉社区、走进家

庭，切实简化就医流程、提升服务效能，真正实现“数据多跑路、老人少跑腿”。

2.3.4 夯实健康养老高质量发展支撑

截至2025年末，卫生技术人员达1346万人，其中执业（助理）医师531万人、注册护士606万人，为构建综合连续的老年健康服务体系提供坚实人才支撑。同时，国家正式确立了“长期照护师”国家职业标准，标志着老年长期照护专业人才队伍建设迈入规范化、职业化、专业化发展快车道。国民健康水平实现大幅度提升，平均预期寿命从1981年的67.77岁提升至2025年的79.25岁。此外，老年健康产业蓬勃发展，特别是智慧健康养老、中医药康养等新业态、新模式加速迭代。

2.4 宜居环境：适老化建设全面推进

老年宜居环境建设从起步探索走向全面推进，涵盖住房保障、适老化改造、无障碍环境、社区创建、文化氛围与数字环境等多个领域，形成了由实体空间环境、社会文化环境与虚拟数字环境的建设格局。

2.4.1 构建全龄包容的住房保障体系

居家养老是中国养老服务的主要模式，而保障老年人住房安全、改善居住条件则是宜居环境建设的重点任务。中国政府持续完善住房保障体系，精准对接老年人居住需求。2025年全年全国配售型保障性住房、保障性租赁住房和公租房等开工建设和筹集121万套（间）；城市危旧房改造开工17万套；新开工改造城镇老旧小区2.7万个，惠及居民499万户；农村低收入群体等重点对象农村危房改造和农房抗震改造开工21.9万户，有效破解城乡老年人住房难题。

2.4.2 持续优化老年人居住出行场景

全方位构建适配老年人的居住与出行环境，“十二五”至“十三五”期间，全国累计命名339个无障碍建设示范和达标市、县、镇、村。2021-2025年，累计完成224万户特殊困难老年人家庭适老化改造，补齐

困难家庭养老居住短板。2025年实施适老化无障碍改造小区9000余个、加装电梯1.69万部。

2.4.3 营造尊老敬老的浓厚社会氛围

各级政府常态化开展敬老爱老主题活动，自2010年起，每年重阳节常态化开展全国“敬老月”走访慰问、关爱帮扶系列活动；2011年以来连续组织四届“敬老文明号”创建工作，选树宣传孝亲敬老先进典型，常态化开展人口老龄化国情教育，持续强化全社会敬老、爱老、助老的思想共识，传承弘扬中华优秀传统敬老美德。

2.4.4 打造普惠包容的数字养老环境

中国政府为有效解决老年人“数字鸿沟”问题，着力推动互联网应用、移动终端适老化迭代升级。截至2025年末，全国3092家与老年人生活密切相关的网站、APP、小程序等完成适老和无障碍改造，精准上线长辈模式、老年专属服务专区等便民功能。各大主流网约车平台全面开通适老“一键叫车”、电话叫车等暖心服务，切实降低老年人智能技术使用门槛。截至2025年末，中国60岁及以上老年人互联网使用率达53.7%，老年人融入数字社会的能力持续提升。

2.5 银发经济：新兴产业动能加速释放

中国银发经济实现了从无到有、规模迅速扩大的突破，初步形成了与人口老龄化发展阶段相匹配的产业体系和政策体系，成为推动经济社会高质量发展的重要引擎。

2.5.1 银发经济规模不断壮大

依托全球最大老年人口基数优势，银发经济正在成为培育经济新增长点、形成新动能的重要领域。据《中国银发经济发展报告（2025）》测算，2025年中国银发经济产业规模达9万亿元。养老服务产业提质增效，2025年全国有各类养老机构和设施39.5万个，养老床位合计767.9万张，供给规模位居全球前列。老年健康产业加速崛起，截至2025年末，全国建成老年友善医疗机构的综合医院与基层医疗卫生机构占比超过85%，全国医养结合机构8289个，医养结合服务供给持续扩容。老年宜居产业扎实推进，将居家适老化改造纳入消费品以旧换新政策支持范围，2025年制定《居家适老化改造补贴产品建议清单》，带动适老产品销售721万件。

2.5.2 产业政策体系日益完善

2012年以来，各级政府出台的银发经济相关政策覆盖宏观政策、老年文化、养老金融、老年宜居、老年健康、养老服务、适老制造等多个领域。中共二十大明确提出推动养老事业与养老产业协同发展，正式确立银发经济的战略发展定位，为产业长远发展锚定方向。围绕老年健康、养老服务、老年文旅、宜居建设、适老制造、养老金融等重点赛道，精准出台专项发展规划和配套扶持举措，为银发经济规范有序、高质量发展提供清晰制度指引和坚实政策支撑。

2.5.3 营商环境持续优化

行业准入门槛持续降低，中国政府全面取消了养老机构设立许可，精简医养结合机构审批流程，广泛吸纳各类社会资本参与银发产业建设发展。全面推行营利性养老机构“多证合一”“一照多址”等便民改革，大幅压缩审批时限、降低企业制度性交易成本。健全行业监管体系，严厉打击涉老诈骗、假冒伪劣等违法违规行为，营造公平有序的市场发展环境。稳步扩大行业对外开放，积极引导外资深度参与重点领域，不断提升银发产业国际化、专业化发展水平。

2.5.4 消费结构加速迭代升级

伴随社会保障体系持续健全、居民收入水平稳步提升，中国老年人消费能力、消费意愿显著增强，消费模式加速从基础生存型向品质发展型、休闲享受型转型升级。消费场景持续拓展、消费渠道更加多元，老年人线上消费渗透率持续攀升，消费品类不断延伸拓展，从基础生活用品逐步向健康管理、康养旅居、文化休闲、数字娱乐等高品质领域扩容升级。据CNNIC《数字消费发展报告（2025）》显示，截至2025年6月，中国60岁及以上银发族数字消费用户达1.17亿人，占全国数字消费用户总规模的12.2%，老年人数字消费由基础生活用品向健康养生、服务消费升级。

2.6 社会参与：老年人作用发挥更加充分

中国老年社会参与的覆盖面持续拓宽、参与维度持续延伸，从“精英”参与到全民参与、再到战略引领的演进，参与内容延伸至志愿服务、基层治理、文体科教、公益帮扶等多元场景。

2.6.1 筑牢老年社会参与的法治根基

中国政府持续完善老年社会参与政策法治框架，构建起法治化、规范化、系统化的制度保障体系。1996年，《中华人民共和国老年人权益保障法》正式颁布实施，以法律形式明确界定老年人依法参与社会发展的合法权益，为老年社会参与提供根本法治遵循。2021年印发的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出要全面清理制约老年人参与社会事务的不合理壁垒，破除制度性障碍。2025年《关于支持老年人社会参与 推动实现老有所为的指导意见》出台，进一步推动“老有所为”从政策倡导、初步探索迈向规范化、常态化、全域化落地。同时，持续深化“银龄行动”、时间银行、邻里互助养老等特色品牌项目建设，搭建多元化的老年社会参与平台。

2.6.2 多元协同参与格局全面成型

中国政府高度重视老年人力资源开发利用，多措并举推动老年劳动参与活力持续释放。依托“中国老年人才网”专业化服务平台，精准对接老年人才就业意愿与市场用工需求，持续激活老年人力资源红利。老年志愿服务蓬勃开展，公益参与氛围日益浓厚，老年人主动参与各类志愿服务、公益帮扶活动，成为基层社会治理和公益服务的重要力量。基层民主参与持续深化，老年人积极参与社区、村委会换届选举及基层公共事务治理。数字社会融入成效显著，广大老年人依托数字平台广泛参与生产生活、社交娱乐、公共事务，深度融入数字社会发展大局。

2.6.3 老年文体教育事业蓬勃发展

覆盖城乡的公共文化服务网络基本建立，2025年全国群众文化机构为老年人组织专场活动超8.89万场次，极大丰富了老年人精神文化生活。

文化馆、图书馆、博物馆等公共文化设施向老年人免费开放，老年人的精神文化生活日益充实。老年教育高质量发展，截至2025年末，国家老年大学依托开放大学体系成立44家省级分部，建成基层学习点8.2万个；全国老年教育公共服务平台集聚优质课程资源79.3万门（个），平台注册用户超1222万人，累计提供学习支持服务2.6亿人次。全民健身适老服务持续普及，2025年60岁及以上老年人每周参与1次及以上体育锻炼的比例达51.4%，健步走、太极拳、广场舞等大众健身项目广泛普及。

2.7 权益保障：法治体系日趋健全

中国老年人权益保障历经多年实践探索，已实现从基础制度构建到全方位权益护航的跨越式发展，为老年人织就了一张坚实的保护网。

2.7.1 法律制度不断健全

中国已构建起以《中华人民共和国宪法》为统领、以《中华人民共和国老年人权益保障法》为核心，涵盖相关法律、行政法规、地方性法规及政策文件的老年权益保障法律体系。1996年《中华人民共和国老年人权益保障法》颁布实施，首次以法律形式确立老年人权益保障制度。全国人大不断完善老龄法律体系，多次修订、修正《中华人民共和国老年人权益保障法》。2021年《中华人民共和国民法典》施行，从居住权、继承编、意定监护、生命尊严等方面为老年人提供保护。除港澳台外，各地均出台地方条例或办法，形成了国家立法与地方立法相辅相成的格局。

2.7.2 法律落实成效显著

全国人大常委会先后多次开展《中华人民共和国老年人权益保障法》执法检查，2011年开展该法施行后的首次执法检查，围绕老年社会保障与养老服务建设开展监督。民政部等6部门于2025年4月联合印发《关于建立健全维护老年人合法权益工作机制的指导意见》，明确建立信息共享、联合执法、公益诉讼等跨部门协同机制，推动老年人权益保障工作从专项整治向常态化治理转变。

2.7.3 司法服务不断健全

最高人民法院出台专项意见，将涉老权益保障纳入审判执行总体工作。2022年，最高人民法院印发《关于为实施积极应对人口老龄化国家战略提供司法服务和保障的意见》，推动建立适老型诉讼服务机制，从立案、审判、执行各环节为老年人提供便利化司法服务。北京、上海、江苏等地法院推行“预约上门立案”“巡回审判”等便民措施，为行动不便的老年人提供上门服务，降低了老年人维权门槛。2025年全国法律援助机构解答老年人法律咨询70万余人次，切实为困难老年人提供了法律帮助。

2.7.4 法治意识显著提升

从“三五”到“九五”（2026-2030年开启了第九个五年）普法，老年人从“融入全体公民”到成为重点对象，普法内容紧扣老年人实际需求。各地结合实际开展形式多样的普法宣传活动，通过“以案释法”发布典型案例，揭露诈骗套路；打造优质普法品牌，精准对接老年人法律需求；利用短视频等新媒体渠道，让法律知识走进老年人日常生活。

2.8 国际交流：积极贡献中国经验

中国积极参与老龄领域国际交流合作，深度践行《老龄问题维也纳国际行动计划》与《马德里老龄问题国际行动计划》，在参与联合国老龄事务、深化政府间交流合作、开展非政府组织间合作等方面取得长足进展。

2.8.1 积极搭建多边合作平台

中国积极参与联合国老龄事务，中国老龄协会已与世界上90多个国家和地区建立了老龄工作联系。从1982年首次参加维也纳老龄问题世界大会，到2002年马德里大会积极发声，中国始终是全球老龄治理的坚定参与者、实践者。近年来，中国更主动搭建区域交流平台，创立“金砖国家老龄会议”，举办“东亚和东北亚老龄科技国际研讨会”，与东盟国家探讨养老经验，推动“一带一路”沿线国家开展银发经济合作。同时，积极参与全球老龄治理，深化双边、多边国际交流，同世界各国及相关国际组织围绕积极健康老龄化、银发经济发展开展政策对话与务实合作。

2.8.2 丰富全球老龄治理理论

中国在吸收“健康老龄化”“积极老龄化”等国际先进理念的基础上，结合国情进行了理论创新，创造性提出“积极应对人口老龄化”战略思想，并将其上升为国家战略。这一理念强调“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”相结合，坚持满足老年人需求和解决老龄化问题相结合，打破了传统养老的局限，为全球应对老龄化提供了全新的政策框架。中国还大力发展老年教育、鼓励老年人社会参与、开发老年人力资源，将“老有所为”与“老有所养”有机结合，充分释放老年人口红利。

2.8.3 老龄实践成果世界瞩目

中国将国际经验本土化，建成了世界上规模最大的社会保障体系。创新构建起“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系，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，打造家庭养老床位、农村互助幸福院等一系列具有中国特色的服务模式。在老年健康领域，建立起覆盖全生命周期的健康支撑体系。这些扎实的实践成果，让亿万老年人共享发展红利，也为发展中国家提供了可复制、可操作的宝贵经验。

2.8.4 中国智慧助力全球治理

联合国人口基金等国际组织开始向发展中国家宣介中国经验。中国积极参与全球老龄问题评估，在减贫、社会保障、社区养老等方面积极分享做法经验。特别是在数字技术适老化改造、智慧养老等领域，中国企业和技术方案正走向世界，为解决全球老龄难题提供了“中国方案”。中国以实际行动证明，发展中国家完全可以在有限的经济条件下，通过制度创新和政策引导，实现老龄事业的高质量发展。

03 经验启示：从实践探索到规律认识的宝贵遵循



03 经验启示：从实践探索到规律认识的宝贵遵循

回顾40多年发展历程，中国老龄事业的成就源于立足国情、积极探索、大胆创新所形成的一系列行之有效的发展理念与推进方式。这些经验既是对过去实践的总结，也是未来行稳致远的重要遵循。

3.1 坚持党的领导，构建高效协同治理机制

中国特色老龄事业发展的根本政治优势在于坚持党的集中统一领导，并在此基础上充分发挥政府的主导作用，构建起上下联动、部门协同、社会参与的高效治理体系。这一机制确保了国家战略意志的贯彻与资源的高效整合，有效破解了老龄工作“九龙治水”的难题。

党中央的顶层设计为老龄事业发展提供了根本遵循和战略引领。1982年以来，历次重大政策转向与制度创新均源于党中央的战略决策。特别是进入新时代，党中央将积极应对人口老龄化上升为国家战略，并通过一系列纲领性文件进行系统部署。2021年印发的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》，明确将积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，为新时代老龄工作擘画蓝图、指明方向。该文件确立了健全养老服务体系、完善健康支撑、促进社会参与、构建老年友好型社会等核心任务，成为各级政府和各部门开展工作的行动指南。这种自上而下的顶层设计，确保了全国老龄事业发展目标一致、步调协同，避免了政策的碎片化和执行的随意性。地方政府在中央精神指导下进行创新实践，各地结合自身资源禀赋和老龄化实际，积极探索具有地方特色的实施路径，形成了上下联动的生动局面。

跨部门协同推进机制是整合资源、形成合力的关键制度保障。老龄事业涉及多个领域，单一部门难以独立应对。中国建立了由民政部牵头，国家发展改革委、国家卫生健康委、财政部等20余个部门共同参与的养老服务部际联席会议制度。在政策制定层面，各部门基于职责分工共同研究出台综合性政策；在实施层面，通过定期沟通、信息共享、联合督查等方式，确保土地、财政、人才等各类要素保障政策协同发力。这种高效的部门协同，打破了行政壁垒，实现了政策供给的“组合拳”效应。

3.2 坚持人民至上，增进民生福祉与社会公平

中国在老龄事业发展中，始终秉持以人民为中心的发展思想，把增进民生福祉、促进社会公平作为发展老龄事业的根本出发点和落脚点，通过制度化的方式明确政府保基本、兜底线的责任，使改革发展成果惠及全体人民。

以人民为中心的发展思想贯穿于老龄事业各领域制度设计的始终。在养老保险方面，中国发展的是广覆盖、保基本的社会保险，财政提供部分补贴，体现了国家对农村老年人基本生活的保障责任。在医疗保障方面，城乡居民基本医疗保险实行个人缴费和政府补助相结合的筹资机制。在社会救助方面，从城市低保到农村低保的扩展，从五保供养到特困人员救助的转型，始终将最困难群体的基本生存保障置于优先位置。在养老服务方面，2013年以来明确“确保人人享有基本养老服务”，建立特困人员供养制度，实施特殊困难老年人家庭适老化改造，推动基本养老服务均等化。这些制度设计无一不体现了“保基本、兜底线”的民生逻辑，确保了老龄事业发展不偏离增进人民福祉的根本方向。

3.3 坚持双轮驱动，推动事业与产业协同发展

坚持老龄事业和老龄产业协同发展是中国特色积极应对人口老龄化道路的重要特点。老龄事业主体在政府，强调公共性和福利性，以满足最广大老年人的基本生活需要为目标。老龄产业主体在市场，强调竞争性和创新性，以满足老年人多样化、多层次的需求为目标。两者既相互区别又相互联系，都以老年人为服务对象，为老年人提供产品和服务。

老龄事业的发展为老龄产业发展奠定了基础，社会保障制度的健全极大推动了老龄产业的需求转化，近五分之二老年人的主要生活来源已由社会保障制度提供；两者也会相互转化，老龄事业中的某些部分在深化改革背景下逐步向市场开放，由市场主体提供产品和服务。坚持“双业协同发展”，充分发挥政府政策引导、兜底保障和市场监管职能，利用好市场资源配置、要素整合、激发创新的功能，是中国过去取得巨大成就的重要原因，

也是未来深入实施积极应对人口老龄化国家战略行稳致远的重要保障。供需两侧协同发力，需求侧通过社会保障水平提升将老年人潜在需求转化为有效需求，供给侧通过政策杠杆撬动金融、土地、人才等资源投入是老龄产业蓬勃发展的关键经验。

3.4 坚持试点先行，循序渐进推广落实

鼓励地方政策创新并将成功经验推广至更高行政层级乃至全国，是中国改革开放的显著特征，也是老龄事业发展的重要推进方式。所谓试点先行，即通过地方试点、总结经验、组织论证，并逐步形成较为成熟完善的制度，再向全国推广。这一路径使制度设计能够在可控范围内试错、修正、优化，进而降低了改革风险，提高了制度适用性。

从过去的制度试点、定型到今天的养老保险改革、长期护理保险制度，中国始终采取试点先行、逐步推广的方式发展老龄事业，为改革提供了宝贵的制度经验。在社会保障领域，养老保险改革始终坚持分步试点、有序推开。1984年广东率先开展试点，1991年确立社会统筹与个人账户相结合的制度框架，1997年实现全国制度统一；2015年机关事业单位养老保险改革同样采取地方试点、成熟推开的模式，平稳完成制度并轨，实现养老保险制度持续完善。实践证明，试点先行的改革模式，有效杜绝“一刀切”治理弊端、规避政策震荡，为积极应对人口老龄化提供了稳健、可复制、可推广的改革范式。

3.5 坚持多元共治，激发多元主体活力

老龄工作涉及面广、参与主体多元，只有充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，统筹政府、市场、社会、家庭、个人等多方力量，才能构建共建共治共享的老龄事业发展格局。

实践表明，健全分层协同的多元治理体系是中国老龄事业提质增效的核心关键。坚持政府主导兜底，聚焦普惠养老、老年保障、权益守护、宜居环境等重点领域，筑牢老龄事业公共服务基本底盘，强化行业规范监管。要激活市场赋能作用，深化养老领域改革，培育银发经济新业态，补齐高品质、个性化养老服务供给短板。广泛汇聚社会力量，依托基层阵地搭建互助养

老、志愿服务、公益帮扶平台，织密基层助老服务网络。要坚守家庭养老基础阵地，弘扬孝亲敬老传统文化，完善配套支持政策，夯实居家养老根基。同时要树立积极老龄观，尊重老年人主体地位，畅通老年人社会参与渠道，激发老年人内生动力。唯有厘清各方权责、优势互补、协同联动，才能破解养老资源失衡、服务供给不足等突出问题，持续完善现代化养老服务体系，筑牢积极应对人口老龄化的治理根基。

3.6 坚持开放互鉴，积极贡献中国智慧

中国老龄事业在发展过程中始终坚持开放互鉴，既积极吸收国际先进经验，又立足国情探索特色路径，为全球老龄治理贡献了中国智慧。

在交流合作上，中国逐步构建起多层次对话格局。从早期依托联合国人口基金等国际组织开展研究合作，到主动借助“金砖国家”“东亚老龄科技研讨会”等区域平台深化双边交流，再到与非政府组织在学术研究、养老服务领域开展务实合作，合作维度不断拓展。同时，中国也积极践行联合国《老龄问题维也纳国际行动计划》《马德里老龄问题国际行动计划》，积极对接联合国“健康老龄化十年（2021-2030）”行动框架，并将国际理念与本土实践深度融合。在实践创新上，中国探索出一系列可复制的特色经验。在社会保障领域，建立起覆盖城乡、统筹兼顾的基本养老和医疗保障体系，实现养老金多年连涨，城乡居民基础养老金不断调整。在养老服务领域，构建起“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系，养老服务标准体系建设走在世界前列。在老年健康领域，搭建起“六位一体”的老年健康支撑体系，将老年人健康管理纳入基本公共卫生服务。社会参与领域，通过“银龄行动”、基层老年协会等载体，充分激发老年人价值，低龄老年人再就业、老年志愿服务蓬勃发展。

04 未来展望：从全面小康到中国式现代化的宏伟蓝图



04 未来展望：从全面小康到中国式现代化的宏伟蓝图

展望未来，中国人口老龄化仍将持续加剧，庞大的老年人口增量与巨大的存量对老龄事业提出更高要求。与此同时，城乡区域发展不平衡、多支柱体系尚未完全落实、服务供需结构失衡等深层次矛盾仍需破解。站在新的历史起点上，中国老龄事业亟须在公平性、充足性、层次性、可持续性与治理效能现代化等方面持续发力。

4.1 完善公平可持续的社会保障体系

健全多层次社会保障体系是积极应对人口老龄化、保障老年人基本生活的核心支撑。未来应从基金储备、制度公平、参保激励、多元支撑、制度韧性五个维度系统深化改革，持续构建覆盖全民、统筹城乡、保障适度、可持续的社会保障体系。一是强化基金开源，筑牢储备底盘。需进一步提升投资运营收益，同时通过加快国有资本划转等措施充实战略储备。二是促进制度公平，缩小保障差距。促进制度公平，推进养老保险全国统筹平稳落地，城镇职工养老保险与城乡居民养老保险有效衔接；提高医疗保险统筹层次，促进和维护医保基金平稳运行；完善最低生活保障、特困人员救助供养等救助制度，统一标准以助推共同富裕。三是优化激励机制，稳定参保预期。健全科学的基本养老金调整机制，参考物价与工资增长，兼顾基金承受能力，实行“普遍+特殊”调整，突出多缴多得，遏制投机性断保。四是健全多支柱体系，拓宽保障来源。健全多支柱体系，扩大企业年金覆盖面；完善个人养老金财税设计，审慎制定二三支柱政策，避免扩大老年人收入差距。五是推进延迟退休，增强制度韧性。稳步推进延迟退休，落实2025年起实施的渐进式改革，落实超龄就业措施，对延长参保者给予待遇激励，确保制度长期可持续。

4.2 优化多层次养老服务体系

健全普惠均等、协同高效的养老服务体系是积极应对人口老龄化、保障老年人安享晚年的重要内容。面向未来，中国养老服务体系应以全体老年人享有基本养老服务为核心，全面夯实服务根基。一是坚持兜底普惠，优化供给结构。遵循“尽力而为、量力而行”原则，精准区分兜底保障、普惠供给与多样化服务三个层次。重点补齐居家社区短板，强化护理型床位供给，因地制宜健全完善基本养老服务清单制度，增加普惠性、基础性、兜底性养老服务供给，普惠服务覆盖全体老年人，实现服务供给与老年人需求精准匹配。二是强化要素保障，激活内生动力。面对财政可持续挑战，构建多渠道筹资机制，平衡政府投入与社会参与。以科技创新赋能，健全智慧养老标准体系，推进养老服务数字化转型，切实提升服务的专业化与智能化水平。三是完善治理体系，实现协同高效。明确服务标准与支出责任，填补法治空白。健全跨部门协同机制，破解“多龙治水”困局。针对农村养老服务体系短板，充分发挥村民自治优势，推广互助养老模式，以乡村共治提升治理效能，筑牢全体老年人安心养老的坚固基石。

4.3 强化老年健康支撑体系

健全优质协同、全域覆盖的老年健康支撑体系是守护老年人身心健康、夯实老龄事业发展的重要基石。展望未来，中国老年健康支撑体系应向着“供给更加充分、服务更加优质、制度更加协同”阔步前行。一是扩大优质供给，促进均衡可及。针对康复护理、安宁疗护等薄弱环节，持续推动二级及以上综合医院老年医学科建设，支持基层医疗卫生机构拓展康复护理功能，根据需要设置康复护理病房或功能专区。发挥护理院、康复护理中心等作用。重点补齐中西部和农村地区短板，推动优质资源下沉，让城乡老年人共享公平可及的健康服务。二是深化全链融合，提升服务质量。坚持健康管理关口前移，做实老年人健康管理。大力推广“互联网+护理”、家庭病床等居家医疗服务，解决行动不便老年人的刚需。强化跨部门协同，加快推进民政、卫健、医保三部门老年人能力综合评估标准衔接，逐步探索评估结果互认，推动家庭养老床位、家庭病床与长期护理保险政策有效对接。三是强化标准规范，推动政策落地。加快填补国家层面标准空白，在医养结合、长期护理保险、安宁疗护等领域出台全国统一的服务标准与操作规范。建立健全常态化政策评估与监测机制，引入第三方评估，打通政策落地“最后一公里”，确保护理服务人员持证上岗、服务规范，让每一位老年人都能享受到专业化、标准化的高品质健康服务。

4.4 释放银发经济消费潜力

健全银发经济体系、丰富养老产业业态，是挖掘老龄消费潜力、扩大内需、推动经济持续增长的重要抓手。展望未来，中国银发经济将通过顶层设计与政策扶持的双轮驱动，激活内需市场，释放发展新动能。一是完善顶层设计，强化规划引领。研究编制银发经济专项发展规划，明确其在国民经济中的定位，统筹推进老龄文化、金融、服务、制造、宜居及健康六大板块协同发展，构建完整的银发经济生态链。二是加大政策扶持，优化要素供给。政府将着力补齐政策短板，通过落实税收优惠、财政补贴及金融信贷支持，降低企业运营成本；同时加大人才培养力度，建立产学研一体化的人才培育体系，破解人才瓶颈。三是坚持科技赋能，驱动产业升级。顺应数字化浪潮，利用大数据、人工智能等新技术对银发经济进行全链条改造。重点发展智慧健康、康复辅助等领域，推动科技成果市场转化，培育新的产业增长点。四是加强市场监管，净化消费环境。建立健全行业标准与监管体系，严厉打击涉老诈骗与假冒伪劣行为，营造安全、诚信的消费环境，切实维护老年人合法权益，充分激活潜在的消费能力。

4.5 建设全龄友好宜居环境

建设宜居环境、构筑和谐之家，是中国积极应对人口老龄化的重要抓手。基于当前建设成效与现存问题，未来应从以下三个方面重点发力：一是强化全龄友好理念，推动环境建设转型升级。改变以往仅针对老年人特殊需求的建设，将积极老龄观、健康老龄化理念融入全过程。从全生命周期视角出发，推广“通用设计”和“终生住宅”，打造兼顾老年人、儿童、青年等各年龄群体需求的居住环境，实现从“老年宜居”向“全龄友好”的转变，让家庭成员在不同生命阶段都能舒适安居。二是补齐农村与区域短板，促进宜居环境均衡发展。针对当前“重城市、轻农村”及东西部发展不均衡的问题，未来建设需因地制宜、分类推进。在农村地区，重点结合人居环境整治和危房改造，保障老年人住房安全；在西部地区，加大政策倾斜与资金投入，探索符合地域特色的老年宜居模式，让和谐的居住环境覆盖每一位老年人。三是深

化多元主体参与，构建共建共治共享格局。整合民政、住建、卫健等部门资源，形成政策合力。同时，激发市场、社会、家庭和老年人自身的积极性，鼓励企业参与居家适老化改造，支持家庭承担养老功能，畅通老年人诉求表达渠道，共同构筑代际和谐的宜居环境。

4.6 拓展老年人社会参与渠道

健全老年人社会参与支撑体系、激发老年人力资源价值，是践行积极老龄观、实现老有所为的关键举措。立足现有基础短板和发展实际，未来应从制度筑基、服务提质、多元聚力三个方面精准发力、系统推进。一是完善政策法治体系，破除社会参与体制壁垒。持续健全老年人社会参与专项法规制度，细化老年人参与就业创业、公共服务、社会治理的权利义务，系统性破除年龄歧视、就业准入等隐性障碍。落实税收减免、创业扶持、就业补贴等支持政策，鼓励市场主体吸纳低龄健康老年人就业。搭建统一老年人才信息库和专业化服务中介平台，拓宽老年人力资源开发渠道，构建规范有序、渠道畅通的劳动参与制度体系。二是优化文体教育供给，丰富老年精神参与场景。持续推进公共文体服务适老化升级，补齐老年专属设施短板，培育特色老年文化品牌，不断丰富老年人精神文化生活。大力发展社区“家门口老年大学”，普及远程老年教育模式，持续扩大优质老年教育资源普惠覆盖面。完善城乡老年健身场地网络，常态化开展适配老年人的文体赛事与健身活动，持续提升老年人社会参与积极性。三是凝聚多元共治力量，构建自主赋能参与格局。持续做强基层老年协会阵地功能，引导老年人依托社会组织开展自我管理、自我服务、自我治理。健全家庭支持配套政策，统筹完善托育养老服务体系，有效缓解家庭照料压力，充分释放老年人社会参与潜能。

4.7 健全老年人权益法治保障

强化法治建设是维护老年人合法权益、推进老龄事业规范化发展的根本保障。立足新时代老年权益保障新形势新要求，未来应从完善立法、严格执法、公正司法、精准普法四个维度协同发力，全方位守护老年人合法权益。一是健全老龄法治体系，夯实权益保障制度根基。持续完善老龄领域法

律法规制度体系，适时修订《中华人民共和国老年人权益保障法》，细化家庭赡养、社会保障、养老服务、社会参与等核心条款；老年人权益法需进一步修改完善，健全长期护理保险配套制度，构建层级清晰、衔接顺畅的法治框架。同时，推动地方结合实际情况细化法规，让法律更贴合老年人实际需求。二是规范严格执法监管，织密老年人权益防护屏障。健全老龄领域常态化执法机制，明确专门执法主体、厘清部门权责边界，杜绝监管空白与责任推诿。持续深化养老诈骗、非法集资、侵害老年人权益等突出问题专项治理，推动专项整治转为常态化、制度化监管。畅通社会监督与群众举报渠道，构建全程可控、常态长效的执法监管体系，持续加大涉老侵权行为震慑力度，切实守住老年人财产安全与合法权益底线。三是优化适老司法服务，降低老年人维权门槛。全面推广老年法庭建设经验，优化适老化诉讼服务流程，简化办事程序、便利老年人诉讼。健全老年法律援助兜底机制，重点面向经济困难、行动不便老年人推行上门服务、费用减免、绿色通道等暖心举措，落实应援尽援、应帮尽帮。四是创新精准普法模式，提升老年人法治素养。推广以案释法、精准普法等新模式，依托短视频平台、基层宣讲阵地开展常态化普法。聚焦电信诈骗、财产继承、赡养纠纷等高频风险领域精准推送法律知识，持续增强老年人法治意识、风险防范能力和依法维权能力。

4.8 深化对外开放交流合作

展望未来，中国将深化与各国在老龄领域的交流合作，积极参与全球老龄治理，贡献中国实践与中国智慧，推动形成互利共赢的老龄领域开放合作新局面。一是积极宣介中国经验。依托世界上规模最大的社会保障体系、“居家社区机构相协调”的养老模式以及快速发展的智慧养老产业优势，积极宣介可复制的“中国经验”。通过“一带一路”倡议等平台，推动银发经济领域的国际合作，让中国优质的养老服务、产品和标准走向全球。二是深度参与全球老龄治理，贡献中国智慧。积极推动落实《马德里老龄问题国际行动计划》等国际共识，倡导制定公平合理的全球老龄治理规则。特别是在低成本高效益的农村养老互助模式、数字适老化改造等方面，为全球破

解老龄化难题提供新思路。三是积极参与国际老龄交流。支持国内科研机构积极举办高水平国际论坛，提升中国老龄事业的国际影响力。

回望中国老龄事业四十余载波澜壮阔的发展历程。从最初的探索起步，到如今的辉煌成就，一条立足国情、着眼长远、行之有效的中国特色应对人口老龄化道路已然清晰可见。这条道路，根植于中国共产党的坚强领导，得益于社会主义制度集中力量办大事的政治优势，凝聚着以人民为中心的发展思想，是“中国式现代化”宏大叙事中不可或缺的重要篇章。它不仅持续改善了中国老年人的福祉，更以其独特的制度设计和实践创新形成了较为完整的制度体系，为全球应对老龄化挑战贡献了宝贵的“中国经验”。

