

解读“十四五”老龄工作规划： 从五年目标看养老产业长期机遇

■ 核心摘要

《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》承接此前各项养老政策文件部署，汇总了“十四五”期间老龄事业和养老服务体系的各项具体任务，构建了我国“十四五”期间老龄事业及养老服务体系的政策框架，并设立了9项具体量化指标。

具体看，我们认为有四项内容值得特别关注：1)《规划》提出推动制度统一，促进长护险发展，长护险有望进一步扩大试点规模或进行全国性推广，为经办商业保险机构带来增量机会。2)《规划》提出推动社会力量参与普惠养老服务，政策支持下，相关康复、养老服务提供商的运营成本有望降低。3)《规划》提出壮大老年用品产业，鼓励金融机构开发养老金融产品，保健品、智能化医疗用品前景较好，商业养老险及养老理财产品有望进一步丰富。4)《规划》提出拓宽金融支持养老服务渠道，银行、证券等金融机构有望拓展新的业务空间。

2月21日，国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(以下简称《规划》)，明确了“十四五”时期的总体要求、主要目标和工作任务。《规划》是“十四五”期间我国老龄事业发展及养老服务体系总纲性文件，是《国家积极应对人口老龄化中长期规划》在“十四五”期间的体现，承接《“十四五”规划纲要》，并对此前中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》做了进一步细化(如图表1)。

整体看，《规划》汇总了此前分散在各类政策文件中的老龄事业及养老服务体系发展目标，具体包括9方面任务：织牢社会保障和兜底性养老服务网，扩大普惠型养老服务覆盖面，强化居家社区养老服务能力，完善老年健康支撑体系，大力发展银发经济，践行积极老龄观，营造老年友好型社会环境，增强发展要素支撑体系，维护老年人合法权益。《规划》中的9方面任务此前散落在多个政策文件中，尚未形成完整体系，《规划》对其进行了汇总梳理(如图表2)，构建了我国“十四五”期间老龄事业及养老服务体系的政策框架。同时，《规划》针对“十四五”期间国家老龄事业发展和养老服务体系设立了养老服务床位总量、特殊困难老年人月探访率、养老服务设施达标率等9项具体量化指标(如图表3)。

结合《规划》的具体部署及此前颁布的多项老龄工作相关文件来看，我们认为有以下几项工作可能是未来政策关注的重点，可能具备潜在的产业发展与投资机会：

1) **推动社会力量参与普惠养老服务**。在扩大普惠型养老服务覆盖面上，《规划》提出支持社会力量建设专业化养老机构，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，引导各类主体提供普惠养老服务。普惠养老是政策文件最为集中的领域，2019年以来已有多部门、大量文件关注，未来发展前景大。我们认为，公办养老机构通常可发挥兜底作用，但难以满足定制化、专业化养老服务需求。《规划》通过强化政策支持鼓励社会资本加大普惠养老服务投入，有望在提升养老服务覆盖面的同时，降低相关康复、养老服务提供商的运营成本。

2) **推动制度统一，促进长护险发展**。在织牢社会保障和兜底性养老服务网方面，《规划》特别提出要稳步建立长期护理保险制度，制定全国统一的长期护理保险失能等级评估标准，健全长期护理保险经办服务体系。自2016年人社部发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，到2020年国家医保局及财政部发布的《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，长护险作为“政府主导、商保承办”的险种已经过长期试点，且试点范围不断扩大并取得了一定成绩。然而，试点过

程中也存在一定问题，主要为“一城一策”的制度标准及碎片化的制度体系增加了社会经办机构的运营成本，抑制了商业保险的参与度。《规划》明确要建立全国统一制度体系，有望提升商业保险机构参与热情。当前长护险试点周期将于2022年结束，长护险有望进一步扩大试点规模或进行全国性推广，为经办商业保险机构带来增量机会。

3) 壮大老年用品产业，鼓励金融机构开发养老金融产品。在大力发展银发经济方面，《规划》提出发展壮大老年用品产业，强化老年用品研发制造，促进优质产品应用推广。支持商业保险机构开发商业养老保险和适合老年人的健康保险，引导全社会树立全生命周期的保险理念。鼓励金融机构开发符合老年人特点的支付、储蓄、理财、信托、保险、公募基金等养老金融产品。我们认为，老年人所偏爱的**保健食品、健康食品及常备药品在规范发展后将迎来较好发展前景，而智能轮椅、生物力学拐杖等智能化、辅助性康复医疗用品也将具有较好发展空间**。同时，在第一支柱养老保险面临收支缺口的情况下，商业养老险的市场空间广阔。2021年2月，银保监会发布《关于扩大专属商业养老保险试点范围的通知》，各类专属养老险的试点范围进一步扩大，商业养老险种继续丰富。同时，2021年9月银保监会办公厅发布《关于开展养老理财产品试点的通知》，允许开展养老理财试点。《规划》维持对专属商业养老险及养老理财的支持态度，未来**专属养老险有望成为商业保险机构新的赢利点、而银行、证券等金融机构有望推出针对性理财产品，拓展新的产品种类**。

4) 拓宽金融支持养老服务渠道。在增强要素支撑体系方面，《规划》提出发展第三支柱养老保险，同时，要求拓宽金融支持养老服务渠道。鼓励金融机构按照市场化、法治化原则，提供差异化信贷支持，满足养老服务机构合理融资需求，审慎有序探索养老服务领域资产证券化。2021年2月，国家发改委等发布《关于建立积极应对人口老龄化重点联系城市机制的通知》，要求强化社会资金运用，支持养老服务渠道。我们认为，随着养老服务业发展需求逐渐增加，未来**银行、证券机构有望获得新的业务空间**。

风险提示：1) 国内经济增速过快下行，拖累老龄事业及相关产业发展；2) 主要发达经济体货币政策过快收紧导致无风险利率走高，全球金融市场出现动荡，机构投资老龄事业及相关产业热情下降；3) 新冠疫情再度恶化，拖累各类项目建设。

图表1 我国老龄事业及养老服务纲领文件

长期规划	2019年11月	《国家积极应对人口老龄化中长期规划》	
“十四五”期间	2021年3月	《“十四五”规划纲要》	
	2021年11月	《关于加强新时代老龄工作的意见》	
	2022年2月	《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》	
		三项文件逐渐细化	

资料来源：中国政府网，平安证券研究所

图表2 《规划》将分散的老龄事业及养老服务任务目标汇总并完成框架搭建

9大任务	部门	近期主要相关文件	时间	主要内容
社会保障及兜底养老、普惠养老、居家养老	国务院办公厅	《关于推进养老服务发展的意见》	2019年4月	破除发展障碍，健全市场机制，推动养老服务供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大
	国家发改委、民政部等多部门	《普惠养老城企联动专项行动实施方案（2019年修订版）》	2019年9月	充分发挥中央预算内投资示范带动作用和地方政府引导作用，进一步激发社会资本参与养老服务积极性
	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》	2019年9月	大力发展城市社区养老服务，积极培育居家养老服务，促进机构养老服务提质增效，有效拓展农村养老服务等
	国家卫健委、国家发改委等多部门	《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》	2019年12月	2022年，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到50%以上；80%以上的综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构成为老年友善医疗卫生机构；基层医疗卫生

				机构护理床位占比达到 30%。
	国家医保局、财政部	《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》	2020 年 2 月	明确在首批 14 个试点城市基础上，增加长护险试点城市
	国务院办公厅	《关于促进养老托育服务健康发展的意见》	2020 年 12 月	促进养老服务健康发展,强化多类养老服务供给
	国家发改委	《关于建立积极应对人口老龄化重点联系城市机制的通知》	2021 年 2 月	统筹整合养老服务各类资金渠道,建立健全由政府、社会、个人共同参与的养老服务成本分担机制
完善老年健康支撑体系	国家卫健委办公厅	《探索老年痴呆防治特色服务工作方案》	2020 年 9 月	建立健全老年痴呆防治服务网络
	国务院办公厅	《国家残疾预防行动计划(2021—2025 年)》	2022 年 1 月	防止老年人跌倒、慢性病致残
大力发展银发经济	国务院办公厅	《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》	2020 年 11 月 15 日	推动解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难
	银保监会	《关于扩大专属商业养老保险试点范围的通知》	2021 年 2 月	扩大专属商业养老保险试点范围至全国
	银保监会办公厅	《关于开展养老理财产品试点的通知》	2021 年 9 月	选择“四地四家机构”进行试点开展养老理财产品试点
践行积极老龄观	国务院办公厅	《老年教育发展规划(2016-2020 年)》	2016 年 10 月	到 2020 年,基本形成覆盖广泛、灵活多样、特色鲜明、规范有序的老年教育新格局,以各种形式经常性参与教育活动的老年人占老年人口总数的比例达到 20%以上
营造老年友好型社会环境	民政部、国家发改委等多部门	《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》	2020 年 7 月	“十四五”期间,继续实施特殊困难老年人家庭适老化改造,创新工作机制,加强产业扶持
增强发展要素支撑体系	民政部、国开行	《关于“十四五”期间利用开发性金融支持养老服务体系建设的通知》	2021 年 12 月	支持各地有效利用国家开发银行养老服务体系建设专项贷款建设养老服务体系
维护老年人合法权益	民政部、市场监管总局等多部门	《养老机构服务安全基本规范》等多项规范	2019 年 12 月	养老服务领域第一项强制性国家标准,明确了养老机构服务安全“红线”
	民政部、市场监管总局	《关于强化养老服务领域食品安全管理的意见》	2021 年 9 月	首次将社区老年餐桌、老年食堂等纳入监管范围
	民政部、住建部等多部门	《关于推进养老机构“双随机、一公开”监管的指导意见》	2021 年 12 月	到 2023 年底,民政、住房和城乡建设、市场监管部门完成养老机构监管跨部门“双随机、一公开”抽查全流程整合;到“十四五”末,推动养老机构综合监管领域相关部门“双随机、一公开”监管全覆盖

资料来源:中国政府网,平安证券研究所

注:非完全统计,政策相互之间多有覆盖重叠、归类为大致示意

图表3 “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系主要指标及现状

指标	2025 目标值	现状
养老服务床位总量	达到 900 万张以上	2020 年底达 821 万张
特殊困难老年人月探访率	达到 100%	-
新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率	达到 100%	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》规定，2022 年新老小区养老服务设施达标率达到 100%
养老机构护理型床位占比	达到 55%	国务院《“十四五”规划纲要章节指标之 20》中表示，2019 年养老机构护理型床位占比为 40%
设立老年医学科的二级及以上综合性医院占比	达到 60%以上	2019 年国家卫健委等 8 部门《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》，要求 2022 年设立老年医学科的二级及以上综合性医院占比达 50%
本科高校、职业院校养老服务相关专业招生规模	明显增长	2019 年教育部办公厅《关于教育支持社会服务产业发展、提高紧缺人才培养培训质量的意见》，要求每个省份至少有 1 所本科高校开设家政服务、养老服务、托育服务相关专业
每千名老年人配备社会工作者人数	保持 1 人以上	民政部《养老机构服务安全基本规范》要求养老机构每 200 名老年人配备社会工作者 1 人
老年大学覆盖面	每个县（市、区、旗）至少 1 所	-
“敬老月”活动覆盖面	每个县（市、区、旗）每年开展 1 次	-

资料来源：中国政府网，平安证券研究所

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_37846