

关于系统破解养老难题 加快推进宁波银发经济高质量发展的建议

领衔代表：黄军军

“一老一小”事关千家万户福祉，补齐养老托育服务短板是宁波市推进共同富裕先行市建设的关键抓手。随着我市人口老龄化程度持续加深，构建安全可靠、优质普惠的养老服务体系已成为关乎民生福祉的重大课题。今年余姚“舜辰”老年公寓事件，暴露出我市养老服务领域在监管机制、规划布局、保障能力等方面的系统性风险，也为全市养老事业高质量发展敲响警钟，必须引以为戒，建章立制。为此，本人与其他代表专题调研余姚市民政局、余姚市长青颐养有限公司南雷居家养老服务中心等单位，结合全市老龄化发展现状与养老服务体系建设实际，现就破解养老服务供需结构性矛盾、培育壮大银发经济、筑牢养老行业安全底线，提出建议。

当前，我市老龄化呈现“规模大、增速快、程度深、需求杂”的鲜明特征，养老服务建设虽取得阶段性成效，但仍面临多重挑战。一是老龄化“双轨”深度演进。根据最新统计数据，截至2024年末，宁波全市常住人口中60岁及以上老年人口已达210.1万人，占比21.5%，正式进入中度老龄化社会。从更能反映人口结构的户籍数据看，形势更为严峻，户籍老年人口达187.8万人，占比30.08%，标志着已跨入国

际公认的重度老龄化社会门槛。其中，余姚市作为我市老龄化程度较深的县（市）区之一，2024年末户籍60周岁以上人口达27.14万人，占比32.8%，高于全市户籍老龄化平均水平2.72个百分点，老龄化压力更为突出。全市老龄化进程明显加快，户籍老年人口占比在三年内从2021年的27.58%快速上升至2024年的30.08%，年均增长约6.1万人。另外从年龄结构分布来看，宁波老年人口呈现明显的“低龄老人占主体”特征，60-69岁低龄老人规模最大，共计96.8万人，占60岁以上户籍老年人口的51.54%。这一群体大多身体健康、生活自理能力较强，是老年人口中的“活力老人”；二是**养老需求分层多元**。老年人口本身并非同质群体，其需求呈现多层分化的格局。一方面，全市有超过170万“活力老人”，他们追求文化、教育、旅游等精神生活和品质服务，是发展银发经济的重要基础。另一方面，失能照护刚需突出，全市有超过4.2万名重度失能人员享受长期护理保险，80岁以上高龄老人约23-24万，对专业护理和医疗康复的需求迫切。同时，城乡倒置现象明显，农村地区老年人口占比高于城区1.6个百分点，但养老服务资源却相对薄弱，供需矛盾更为突出；三是**服务体系初步成型**。为应对需求，我市已构建起基本框架，拥有养老机构259家、床位4.58万张（护理型床位占比70%），建成社区居家养老服务站2957个，实现了服务网络城乡全覆盖。从余姚市的实践来看，已建有养

老机构 40 家、床位数 5960 张，每千名老年人拥有社会养老床位数 53.4 张，建成 21 家区域性居家养老服务中心、323 家居家养老服务站，还通过 26 家助餐老年食堂、37 个助餐点和 9 家共享餐厅构建起“城乡 15 分钟”老年助餐服务圈，基础服务网络日趋完善。在专业要素上，积极探索医养结合、智慧养老等新模式，已建成 56 家医养结合机构、165 个康养联合体和 3683 张认知障碍照护床位，7926 名持证养老护理员（每万名老人拥有量超 30 人），长期护理保险参保超 820 万人。但整体来看，养老产业仍以基本生活照料为主，产业链短、科技融合与业态创新均显不足，尚未形成满足多元化需求、拉动经济增长的成熟产业生态。

面对快速深化的重度老龄化现实，我市养老产业在系统性、协同性和可持续性上，暴露出以下三大核心问题：

一、规划布局滞后，供需“结构性错配”突出。一是缺乏与重度老龄化社会相匹配的全市性、战略性银发经济产业专项规划，导致资源投放与需求分布脱节。总量上，机构床位实际在住老人仅 2.15 万，相对于 210 万的庞大规模，杯水车薪；二是结构上“双重错配”突出。一方面是类型错配，面向绝大多数普通老年人的普惠型、护理型床位“一床难求”，而部分普通养老机构却入住率不高；另一方面是地域错配，优质资源过度集中于中心城区（如鄞州区床位近万张），而老龄化程度更深的余姚、慈溪等县市及广大农村地区，有效

供给不足，服务模式陈旧，难以满足本地人专业化、品质化需求。

二、产业动能不足，融合发展与科技赋能表层化。一是市场主体呈现“小、散、弱”状态，缺乏品牌化、连锁化的龙头企业和有竞争力的产业集群；二是“养老+”发展停留在概念层面，与文旅、健康、教育、金融、智能家居等产业的融合缺乏实质性突破，未能催生规模化的新产品、新业态**三是**智慧养老应用场景狭窄，多局限于信息查询和简单呼叫，在预防跌倒无感监测、慢病智能管理、认知数字疗法、情感智能陪护等核心痛点领域的技术应用不深，数据价值未充分挖掘，未能真正驱动服务升级和产业变革。

三、保障体系薄弱，关键风险点亟待防控。一是资金安全风险突出，部分养老机构违规收取高额预付费且缺乏监管，资金挪用、卷款跑路等风险隐患高，近几年我市发生的多起涉老资金纠纷事件严重侵蚀社会信任，成为影响行业稳定的“灰犀牛”；二是人才“引育留”难题突出，养老护理工作社会认同度低、劳动强度大、薪酬待遇缺乏竞争力，导致专业队伍不稳定、中高端管理技术人员极度匮乏。同时乡镇（街道）缺少养老服务专职管理岗位人员配备，难以压实基层责任；三是跨部门协同机制松散，存在“缝隙”与“盲区”。面对“养老+金融”与“养老+旅游”等新业态可能产生的交叉风险，民政、卫健、市场监管、金融监管等部门间

的职责衔接与联合执法响应不足、信息共享不畅，存在监管盲区和执法空白；**四是**智慧监管功能薄弱，智慧养老技术应用“重服务、轻监管”，未能穿透风险。尽管我市已建设“甬易养”智慧养老平台，但其功能主要侧重于服务对接和信息查询，在资金流向实时监测、服务过程电子溯源、安全风险智能预警等核心监管功能上深度不足，未能将技术转化为穿透式监管的“利器”。

为将老龄化压力转化为城市发展新动能，以“规划引领、创新驱动、底线保障”为核心，建议实施以下战略行动，推动银发经济高质量发展：

一、强化顶层设计与规划引领，破解“结构性错配”难题。一是制定银发经济与养老服务专项总体规划。建议由市发改委牵头，尽快编制出台《宁波市银发经济与养老服务体系发展战略规划》，明确产业空间布局、重点发展赛道（如康复辅助器具、适老化改造、老年食品、智慧养老）和阶段性目标，并将其核心指标与空间需求纳入国土空间规划予以保障；二是推行差异化供给策略。在重度老龄化地区（如余姚、慈溪），通过土地、财税、保险等政策倾斜，重点支持建设普惠型护理院和社区嵌入式机构。在中心城区，鼓励发展集“医养康护乐学”于一体的综合性养老社区，积极探索利用闲置幼儿园、学校、医院等转型改造为养老服务中心的试点。在农村地区，全面实施“乡镇区域性养老服务中心提

质增效工程”，推广“中心带站点”的运营模式，并探索互助养老、时间银行、村级幸福院等低成本可持续路径，补充农村养老服务短板。

二、激发创新动能与产业融合，打造“银发经济”新增长。一是打造智慧养老应用创新高地。由市大数据局牵头，以全市统一的“甬易养”智慧养老服务平台为基础，升级为开放共享的“城市养老数字底座”，整合民政、卫健、医保、金融等多部门数据，重点强化监管功能。设立应用场景“揭榜挂帅”机制，重点攻关“家庭智能照护床位集成”、“认知障碍早期筛查与数字疗法”、“老年人防跌倒无感监测”等痛点问题，并对优秀解决方案给予采购和场景推广支持，推广技术成果转化应用；二是深化“养老+”产业融合。文旅部门联合相关部门开发“甬派康养”主题旅游线路、老年研学产品，打造滨海康养、山林旅居等特色品牌。金融监管部门引导金融机构创新开发符合老年人需求的养老理财、信托及长期护理保险产品，探索“住房反向抵押养老保险”试点。规划建设“银发经济创新园区”，重点引进培育康复辅助器具、适老化改造、老年营养食品等银发经济领域企业，打造集研发、生产、展示、交易于一体的银发产业集群；三是支持品牌化与规模化发展。制定专项扶持政策，从资金补贴、税费减免、用地保障、融资支持、保险分担等方面，培育3-5家本地龙头养老企业，支持其通过连锁化、标准化运营拓展

服务网络。鼓励外地知名养老品牌落户宁波，带动行业服务能级提升；**四是**建立养老服务标准化体系，发布地方标准（如养老机构服务规范、居家照护服务流程），推动行业规范化发展。

三、筑牢安全监管与人才根基，保障产业“行稳致远”。

一是构建资金安全监管体系。由金融监管部门牵头，联合民政、市场监管等部门共同研究制定养老机构预收资金管理办法，强制推行大额预付费“第三方全额存管+按服务进度拨付”模式，从制度上杜绝资金挪用风险。建立多部门参与的联合执法与风险预警机制，严厉打击涉老非法金融活动；**二是**启动“养老人才工匠”培育工程。大幅提高养老护理员特殊岗位津贴，建立与职业技能等级严格挂钩的薪酬体系。支持在甬高校扩大养老服务、健康管理等相关专业招生规模，并开设“订单班”定向培养专业人才。设立“杰出养老院长”“金牌护理员”等荣誉称号及专项奖励，提升职业尊崇感和社会认同度；**三是**建立跨部门协同监管机制。建议由市政府办公厅牵头，建立常态化的“养老服务综合监管联席会议”制度，并制定发布《宁波市养老机构跨部门综合监管责任清单》，明确民政、市场监管、金融监管、公安、消防、卫健等部门的监管职责、衔接程序和联合执法情形。建立案件线索双向移送与联合查处机制，实现“一件事一次办”、“监管无死角”。同时推动在乡镇（街道）设置“养老服务”专职

岗位，夯实基层管理力量；**四是**探索构建适老型诉讼服务机制。为加强老年人权益司法保障，护航宁波银发经济健康发展，建议由市中级人民法院、市司法局牵头，联合民政等部门，在各级法院及法律援助中心开设涉老案件“绿色通道”，提供诉讼引导、优先调解、文书代书等便利。探索建立“老年友好型”法庭，采用更舒缓的庭审节奏、更通俗的释法方式，并推广上门立案、在线调解等便捷服务，切实解决老年人诉讼难、维权难的问题；**五是**完善信用监管机制。建立覆盖机构、从业人员和关联企业的养老行业信用档案，实施分级分类监管。将信用评价结果全面应用于政府补贴、医保定点、评优评先等领域，并向社会公开信用信息，营造诚实守信、优胜劣汰的健康市场环境。

养老是民生之要，安全是养老之基。面对重度老龄化的现实挑战，我们必须以“时时放心不下”的责任感，统筹发展与安全，用最严格的监管、最优质的供给、最健全的保障为最柔软的老年群体护航，推动我市养老事业与银发经济协同高质量发展，真正让“甬有颐养”成为每一位宁波老人可感、可及、可安心的幸福图景。

