

# 我国与世界其他部分国家养老服务比较

刘一叶 肖卓优 焦健 梁航

北京物资学院, 中国·北京 101100

**摘要:** 全球人口老龄化是 21 世纪世界各国面临的共同挑战。中国正处于人口结构转型的关键时期,“未富先老”的特征使其在老龄服务体系建设承受巨大压力。本文通过比较研究方法,将中国与世界其他国家在养老保障、医疗照护、社会参与等方面进行系统对比。研究发现,中国在养老服务覆盖面广度上成就显著,但在服务深度、法律保障及系统性老年再就业政策方面与发达国家存在较大差距。研究建议,中国应加快长期护理保险立法进程、完善多支柱养老保险的支持体系。

**关键词:** 老龄化; 养老服务; 老年再就业; 国际比较; 公共政策

## Comparison of elderly care services between our country and some other countries in the world

Liu Yiye, Xiao Zhuoyou, Jiao Jian, Liang Hang

Beijing Institute of Materials Science and Technology, China Beijing 101100

**Abstract:** Global population aging is a common challenge faced by countries around the world in the 21st century. China is currently in a critical period of demographic transition, and the characteristic of "getting old before getting rich" puts enormous pressure on the construction of its elderly service system. This article systematically compares China with typical countries such as Japan and Germany in terms of pension security, medical care, and social participation through comparative research methods. Research has found that China has made significant achievements in the breadth of coverage of elderly care services, but there is a significant gap compared to developed countries in terms of service depth, legal protection, and systematic policies for re employment of the elderly. Research suggests that China should accelerate the legislative process of long-term care insurance and improve the support system for multi pillar pension insurance.

**Keywords:** Aging population; Elderly care services; Elderly reemployment; International comparison; Public policy

### 1 中国老龄化现状

联合国《World Population Prospects 2024》的中方案预测显示,全球总体趋势显示,0-19 岁人口呈现缓慢下降,20-64 岁劳动年龄人口在 2030 年左右达到顶峰后开始下降,而 65 岁及以上老年人口则持续增长,预计在 2100 年达到约 21 亿。

2024 年达峰的群体中,0-19 岁人口在 2015 年左右达峰后下降,20-64 岁人口在 2024 年达峰后开始减少,65 岁及以上人口持续增长,预计在 2100 年达到约 6.5 亿。我国位于其中。

中国人口老龄化正沿“速度快、峰值高、持续久”的路径演进,2024 年 65 岁及以上人口占比已升至 15%,高于全球均值约五个百分点;到 2054 年将翻番至 31%,对应的老年人口绝对规模达 3.8 亿,几乎占届时世界老年人口的四分之一。我国仅用三十年完成“中度一重度”老龄化

跃迁,其速度显著快于发达经济体普遍经历的半世纪过渡期,反映出“未富先老”的结构性特征。

老年抚养比(65+/20-64 岁)由 2024 年的 28:100 升至 2054 年的 58:100,并将在本世纪末逼近 100:100,意味着每百名劳动者对应约百名退休人口。年龄结构交叉点亦将提前到来,2035 年前后,65 岁及以上人口总量预计超过 0-17 岁少儿人口,形成倒金字塔格局;同期 80 岁及以上高龄老人规模有望突破五千万,预示高龄医疗与长期护理需求进入爆发期。总体而言,WPP2024 数据表明,中国老年与高龄人口规模分别于 21 世纪 50 年代和 30 年代攀至全球峰值,而抚养结构倒置与劳动力负增长相互强化,使老龄化成为影响宏观经济、公共服务及代际分配的基础性变量,亟须通过诸如完善长期照护体系等政策对冲其负面经济效应。

截至 2024 年末,中国 60 岁及以上人口达 3.10 亿,占

总人口比重 22.0%；其中 65 岁及以上人口约 2.20 亿，占比 15.6%，已进入中度老龄化阶段。在这一背景下，构建完善的老龄服务体系并有效开发老年人力资源，不仅关乎数亿老年人的福祉，更是应对劳动力短缺、推动经济持续发展的重大战略议题。

老龄化给各国带来劳动力短缺、养老医疗压力增大以及经济增长放缓等共同挑战，但不同发展程度的国家面临的情境与应对策略存在差异。德国和日本尽管老龄化程度深，但经济基础较为雄厚，社会保障体系相对完善，其政策重点集中于养老金制度改革、退休年龄提高、鼓励老年就业以及发展银发经济。

## 2 老龄服务体系的国际比较

### 2.1 我国养老保障体系的得失

养老保障体系作为应对人口老龄化的核心制度安排，其发展水平直接关乎社会公平与代际和谐。截至 2025 年，中国已构建起全球规模最大的养老保险网络，基本养老保险参保人数逾 10.7 亿人，覆盖率达 98.9% 以上，标志着“广覆盖”目标的基本实现。这一成就得益于持续政策推进，如 2025 年一季度三项社会保险基金累计结余 9.6 万亿元，基金运行总体平稳。然而在规模扩张的背后保障深度不足的问题日益凸显。根据 OECD 2022 年数据，中国养老金平均净替代率（100% 平均工资水平）为 88.3%，虽高于国际劳工组织设定的 55% 警戒线，但内部差异显著，且第二、三支柱发展滞后，制度结构性失衡问题依然突出。

中国养老保障体系的结构性失衡是制约“深保障”的关键因素。第一支柱基本养老保险占据绝对主导地位，其基金规模占三支柱总和的比重过高，而第二支柱企业年金和职业年金与第三支柱个人养老金发展相对滞后。例如，截至 2024 年末，第一支柱职工基本养老金余额为 8.2 万亿元，企业年金和职业年金累计 5.8 万亿元，个人养老金缴存规模仅数百亿元。这种“一支独大”的格局不仅加重了财政负担，也限制了保障层次的多元化。此外，制度分割导致群体间待遇差异显著。城乡居民养老保险月均待遇约 240 元，而城镇职工养老保险月均待遇达 3200 元，二者相差逾 13 倍。这种逆向再分配效应弱化了制度的公平性，加剧了社会分层。例如，部分体制内退休人员养老金可达每月 6000 元以上，而农村地区基础养老金仍不足 200 元，使得底层老年群体在医疗支出攀升的背景下更易陷入贫困。

相较之下，发达国家养老保障体系在均衡性与可持续性方面提供了参考。日本公共养老金体系（国民年金与厚生年金）替代率约 38.8%（100% 平均工资净替代率），但

面临超高龄社会的财政压力；德国现收现付法定养老保险替代率约 55.3%（100% 平均工资净替代率，仅强制），通过延迟退休年龄至 67 岁以维持代际契约；瑞典的普惠制与收入关联养老金结合，替代率高达 65.3%（100% 平均工资净替代率），其名义账户制强化了缴费激励；韩国公共养老金替代率约 35.8%（100% 平均工资净替代率），面临快速老龄化挑战；新加坡的中央公积金制度则强调个人储蓄责任，缺乏再分配功能但财政负担较轻。这些模式启示，中国需在保障基本公平的同时，通过参数改革与结构优化提升整体韧性。

### 2.2 长期照护服务制度性差异

人口老龄化向深度发展，必然伴随着失能、失智老年人比例的上升，这对一个国家的长期照护体系构成了最严峻的考验。在这一领域，中国与日本、德国等发达国家的差距最为显著。中国的长期照护保障体系仍处于试点探索阶段，而发达国家已建立了成熟且稳定的制度化体系。

在长期照护领域，中国与发达国家的差距最为显著。中国约 90% 老人选择居家养老，7% 依托社区养老，3% 入住机构，形成“9073”格局。这一选择既源于传统的家庭观念，也受限於社区和机构服务能力的不足。长护险在一定程度上缓解了家庭的经济与照护压力，避免了“一人失能，全家失衡”的困境。居家社区服务支撑薄弱，“9073”格局意味着照护服务的重心必须向居家和社区倾斜。然而，中国的居家上门服务、日间照料中心、喘息服务等发展仍不充分，未能有效支撑起家庭照护者，许多家庭仍在孤军奋战。

相比之下，日本和德国通过政府参与和立法构建了稳定长期照护体系。

日本在 2000 年 4 月 1 日全面实施的《长期护理保险法》其核心可概括为“社会契约”而非“家庭独责”。凡年满 40 岁的公民都进入参保，2022 年度第 1 号被保险人（≥ 65 岁）约 3,180 万人。第 2 号被保险人（40-64 岁）约 4,270 万人，保费由雇主与雇员各担一半，形成“40 岁以下直接缴费、50-64 岁提前积累、65 岁以上高龄即时受益”的循环，资金主要来源于税收与保费，在个人与社会人口结构之间建立起转移支付通道。

在给付端，被保险人经官方统一评估后被划分为 7 个等级后，可在居家、社区、机构三大场景内使用，可选择由地方政府签约的营利企业或非营利组织上门提供照护、复健等专业化服务，也可把等值保险金兑换成现金补贴支付给家庭成员，实现自行照护；个人共付比例固定为 20%，

且设有月度上限与低收入减免,确保家庭费用可承受。法律把“居家优先”写进条款,上门护理、日间照料、适老化改造、小规模多功能驿站等社区服务占据基金支出六成以上,使家庭作为“生活中心”但不再独自承担照护压力。在基金支出结构中,居家与社区服务占比长期保持60%以上,2022年居家服务使用者约585.8万,占全部服务利用者的75%左右。其二十余年的运行结果显示运行绩效与制度成熟度有极高借鉴意义。第1号与第2号被保险人合计约7,700万,参保率稳定在98%以上。2020年后连续三次上调保费费率,并引入消费税率上调的专项转移支付,基金总体保持收支平衡,财务可持续性良好。日本65岁以上老人居家接受护理的比例稳定在75%左右,护理产业市场规模扩大,财政负担占GDP比重仍低于1.7%,实现了“社会投资”与“家庭减负”的双赢,为世界提供了一条以立法确立代际契约、以选择尊重个体差异、以社区承载家庭功能的东亚型长期照护样板。

德国的长期护理保险制度自1995年1月1日正式生效以来,始终与法定医疗保险实行“绑定参保。立法者在《社会法典第十一篇》(SGB XI)开篇即明确:要把“日常生活照料”从传统“医疗治疗”中彻底分离,让医疗保险继续专注于急性病、慢性病和康复医学,而护理保险则专门应对失能、半失能人群在吃饭、洗澡、穿衣、如厕、移动、服药提醒、家务协助等基础性、重复性、长期性场景中的支持需求;两者在功能定位、资金来源、服务提供和质量监管四个维度上互为补充,避免“医院长期压床”与“家庭无人照护”并行的制度困境。

德国的长期护理保险制度既提供现金给付,用于支付专业护理机构或补偿非正式照护者,又提供实物给付,由保险公司与认证机构结算,个人承担极低共付额。2024年7月1日起,重度失能者居家照护每月可领901欧元现金,或享受每月最高1801欧元的专业护理服务,个人共付额仅5%,且有年度上限。这种“现金赋能+市场购买”的模式,激发了非营利组织、商业护理公司和家庭照护者的活力,避免公共资金垄断,体现了“社会自治、国家兜底、个人自主”的理念。日本和德国的经验表明,一个成熟的长期照护体系绝非简单的资金补贴,而是一套完整的制度设计、服务输送和质量监控系统。

面对老龄化挑战,中国未来养老服务体系的发展方向应聚焦于推动《长期护理保险法》的实施,明确筹资机制、评估标准、待遇清单和责任主体,确保制度的公平性、可持续性和法制化,为老年人提供稳定、可预测的护理保

障。大力发展专业护理教育,提高护理人员的职业荣誉感和待遇,吸引更多人才投身养老服务行业。同时,政府应扶持和监管养老服务企业及非营利组织,促进养老服务市场的多元化和服务质量的提升,满足老年人多样化的需求。将更多长期护理保险资金用于购买居家和社区服务,发展日间照料、家庭病床、喘息服务和支持家庭照护者的技能培训等项目,巩固居家养老的“9065”格局,减轻家庭照护者负担,让老年人在熟悉环境中享受尊严和舒适的晚年生活。

### 3 结语

我国在老龄服务体系方面,中国实现了基本养老和医疗保险的“广覆盖”,但在保障深度、特别是长期照护服务的制度性供给上,与日、德等国有明显差距。在老年再就业领域尚处于自发和零散化的阶段,缺乏系统的法律设计和政策支持。

我国应加快长期护理保险立法,总结试点经验,建立符合国情、可持续的制度,为失能老人及家庭提供保障。同时,健全法律法规体系,加快养老服务立法,完善银发经济法律体系,明确责任权利,规范市场秩序,制定统一行业标准,提高服务质量。

政府部门应整合政策资源,提高执行效率,如建立医养结合政策协调机制,促进其健康发展。建立经济激励与技能培训体系,完善养老金政策,激励延迟退休;公共就业服务部门积极开展老年人职业技能培训。补齐农村服务短板,促进老年人社会参与。强化科技创新,提升产品供给能力,加大研发投入,突破关键技术,支持协同创新;鼓励企业开发差异化、个性化产品和服务,满足不同老年人群体需求。

### 参考文献:

- [1] 柳如剑,赫国胜.中国养老金替代率水平及其影响的研究[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版).2023.
- [2] 胡宏伟.中国长期护理保险试点政策比较与优化研究[J].保险研究.2022.
- [3] 郑春荣.德国老年护理保险制度研究:制度变迁、政策效果与改革方向[J].德国研究,2020.
- [4] 王静,张翼.发达国家开发老年人人力资源的政策比较及启示.中国行政管理[J].2018.
- [5] 国家统计局.中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报[R].2025.
- [6] 人力资源和社会保障部.2025年第一季度人力资源和社会保障统计公报.2025-04-23.
- [7] 财政部.2024年全国社会保险基金决算.2025-07-19.

- [8] OECD.Pensions at a Glance 2022 OECD and G20 Indicators.
- [9] 财政部《2024 年社会保险基金决算》表三（企业职工基本养老保险种）。
- [10] 人力资源和社会保障部 . 2024 年全国企业年金基金运营报告 .
- [11] 中国证券监督管理委员会 . 个人养老金制度试点评估报告 . 2024-12.
- [12] 人力资源和社会保障部 . 2024 年度城乡居民基本养老保险运行情况 . 2025-03-17.
- [13] OECD Pensions at a Glance 2022 Japan country profile.
- [14] OECD Pensions at a Glance 2022 Germany country profile.
- [15] OECD Pensions at a Glance 2022 Sweden country profile.
- [16] OECD Pensions at a Glance 2022 Korea country profile.
- [17] Japan Institute for Labor Policy and Training. Labor Situation in Japan and Its Analysis: General Overview 2013/2014.
- [18] Japan Institute for Labor Policy and Training. Labor Situation in Japan and Its Analysis: General Overview 2014: 73.
- [19] 日本厚生劳动省 . 需要长期护理的证明情况（2022 年度）。
- [20] 日本厚生劳动省 . 长期护理保险制度修订（令和 6 年）2024.
- [21] 人民日报 . 直面超级老龄化：日本医疗与财政体系改革及启示 . 2025.
- [22] 日本厚生劳动省 . 2022 年度长期护理给付统计报告 .
- [23] 日本厚生劳动省 . 2022 年度护理服务使用情况（最终值）。
- [24] Japan Institute for Labor Policy and Training. Labor Situation in Japan and Its Analysis: General Overview 2013/2014.
- [25] 《人民论坛》2025 年第五期，胡澎《直面超级老龄化：日本医疗与财政体系改革及启示》。
- [26] 日本厚生劳动省 . 2022 年护理服务使用情况（最终）. 2023.
- [27] 日本厚生劳动省 . 2022 财年长期护理福利统计报告 .
- 基金项目：本文系北京物资学院“银发经济背景下新型商业研究”项目阶段性成果（编号：2025010402001）。