



2022年06月10日

我国养老产业的发展现状及趋势——养老行业系列（一）

中证鹏元资信评估股份有限公司
研究发展部

史晓姝
shixsh@cspengyuan.com

更多研究报告请关注“中证鹏元”微信公众号。



独立性声明：

本报告所采用的数据均来自合规渠道，通过合理分析得出结论，结论不受其它任何第三方的授意、影响，特此声明。

主要内容：

2019年以来，为促进我国养老行业发展，满足人民群众多样化养老需求，相关部委密集出台政策，不断完善养老机制。

支持政策：2019年4月，国务院发布《关于推进养老服务发展的意见》在深化放管服改革等6个方面提出28条具体政策措施。5月，国家卫健委、民政部等四部委联合发布《关于做好医养结合机构审批登记工作的通知》，支持养老机构设立医疗机构、支持医疗机构设立养老机构、支持新建医养结合机构。9月，民政部发布《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》，指出要放宽市场准入，进一步落实税收优惠政策，加大财政资金支持，拓宽融资渠道。11月，国务院发布《国家积极应对人口老龄化中长期规划》（简称《规划》），指出打造高质量的养老服务和产品供给体系，健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系。2021年11月和2022年2月，在前期政策基础上，国务院先后发布《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》和《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，与2019年的《规划》共同构成养老产业的顶层设计。

我国的养老体系：根据“十四五”养老规划，我国养老体系以政府主导为主，在确保基本养老服务保障到位的基础上，鼓励社会参与，发展普惠型养老，引导相关产业规范发展，进一步实现多层次多样化养老服务。

（1）分类发展。兜底性养老主要由政府承担，保障人民基本养老需求，包括社会保障制度、公办养老机构等。为提高兜底保障作用，各地通过合理评估财政可承受能力，制定政府购买养老服务标准。普惠型养老，需要充分调动社会力量，才能满足体量巨大的资金缺口和养老需求，包括公建公营、公建民营、民建民营，其中，公建民营是主要形式。**（2）促进相关产业发展。**养老相关产业，不仅包括传统养老机构，还包括健康管理、康复护理、医养结合等健康产业，以及老年用品、文娱产业、社区服务等领域。对此，“十四五”养老规划列明相关的支持措施，包括国有经济支持、用地支持、财政和金融支持、人才建设支持、行政审批支持等。**（3）发展路径。**目前，我国养老产业存在农村养老服务水平不高、居家社区养老和优质普惠服务供给不足、专业人才特别是护理人员短缺、科技创新和产品支撑有待加强、事业产业协同发展尚需提升等问题。为实现资源有效利用，第一步是继续盘活存量资源，第二步是保障新建养老服务设施，第三步是进一步促进区域协同发展，实现资源互补。一方面，推动养老机构跨区发展。另一方面，推动“互联网+”等技术在养老行业的应用，实现医



疗资源跨区域使用，同时充分利用区域资源，推动异地养老和共享共建，发展宜居型、康养型和度假型等养老城市。

主要问题：（1）**利润有限。**不论是兜底性养老还是普惠型养老，都面临盈利难的问题。第一，养老观念未完全转变。第二，消费能力不足。第三，建设、运营成本回收时间较长。（2）**农村养老依然是薄弱环节。**相对于城市，农村养老资源稀缺，存在改扩建难度高、消费能力低、专业护理人员不足、居住分散以及养老观念相对传统等难点，经营难度明显高于城镇地区。整体来看，产业发展不足引发农村人口结构失衡，恶化了农村养老问题。

展望：随着 60 后、70 后养老观念转变，养老需求释放，尤其是独生子女家庭和体验过照顾高龄老人的群体。他们的从单一的传统护理转向更加多元化的需求，将促进以“预防”为特征的健康养老市场快速发展，前期投入将进入变现期，项目现金流逐步稳定并实现盈利。当前“小而杂”的养老行业，将向着多元化、规模化、专业化、智能化的方向发展。接下来的 20 年，随着 60 岁以上老年人口的增长，养老服务需求攀升，居家养老为主的原则不会变。短期内，从事智能家居、适老化改造、健康管理、养老服务型企业的竞争将加剧，行业面临整合，从而实现规模化发展。社区养老，以嵌入型为主，除欠发达地区以政府为主体，其他地区由地产企业、专业服务企业等为主，政府进行补助。机构养老以一二线城市、旅居城市和其他重点城市为主，其中保险资金、房地产企业是主力资金，但地产企业或加强轻资产模式。前期支持政策或加速落地，尤其需要促进相关融资政策的实施，以缓解相关企业经营压力。

以“人”为中心的养老产业，要以“需求”为核心。随着年轻人的生活观念和习惯的改变，身体和心理状态也会大有不同，对养老的需求也会产生变化。养老产业的发展，注定还会经历新的变革，但目前要做的是，完善行业制度和标准，加强财政金融扶持，构造多元化的养老服务网络，尤其是专业人才的培育。

2019 年以来，为促进我国养老行业发展，满足人民群众多样化养老需求，相关部委密集出台政策，不断完善养老机制。本文将先介绍我国养老产业支持政策和发展方向，在后续文章中分析参与主体情况。

一、2019 年来养老产业支持政策

2019 年 4 月，国务院发布《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5 号，简称《意见》），在深化放管服改革等 6 个方面提出 28 条具体政策措施。其中拓宽融资渠道方面，国家鼓励商业银行探索向产权明晰的民办养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款，探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资，大力支持符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业上市融资。随后 5 月，国家卫健委、民政部等四部委联合发布《关于做好医养结合机构¹审批登记工作的通知》（国卫办老龄发〔2019〕17 号），**支持养老机构设立医疗机构、支持医疗机构设立养老机构、支持新建医养结合机构**。同年 9 月，民政部发布《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》（民发〔2019〕88 号）指出，要放宽市场准入，进一步落实税收优惠政策，加大财政资金支持，拓宽融资渠道。其中，将养老服务纳入政府购买服务指导性目录，探索建立养老服务产业发展基金。

2019 年 11 月，国务院发布《国家积极应对人口老龄化中长期规划》（简称《规划》），从 5 个方面部署应对人口老龄化的具体工作，指出打造高质量的养老服务和产品供给体系，健全**以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系**，同时要强化应对人口老龄化的科技创新能力。

2020 年，为推动养老服务机构发展，先后发布多个文件，包括推进党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型为养老服务设施，推动物业服务企业发展居家社区养老服务，推出应对人口老龄化重点联系城市机制，促进智慧健康养老产业发展、发展壮大养老产业集群、培育新业态模式等。其中，不断推进试点示范建设，推出智慧健康养老应用试点示范名单。2021 年 11 月和 2022 年 2 月，在前期政策基础上，国务院先后发布《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》和《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（国发〔2021〕35 号，简称“‘十四五’养老规划”），与 2019 年的《规划》共同构成养老产业的顶层设计。

二、我国的养老体系

根据“十四五”养老规划，我国的养老体系依然以政府主导为主，在确保基本养老服务保障到位的基础上，鼓励社会参与，发展普惠型养老，引导相关产业规范发展，进一步实现多层次多样化养老服务，包

¹ 医养结合机构，是指同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗卫生机构或养老机构。

括完全市场化的高端养老。以北京、上海为例，90%为居家养老，6%-7%为社区养老，其余为机构养老。

（一）分类发展

兜底性养老主要由政府承担，保障人民基本养老需求，包括社会保障制度、公办养老机构等。其中，公办养老机构为公益属性，主要为经济困难等特殊人群提供服务。为提高兜底保障作用，要建立基本养老服务清单制度，分类提供服务，同时加快补齐农村养老服务短板。各地通过合理评估财政可承受能力，制定政府购买养老服务标准，中央财政安排补助资金引导和支持地方购买养老服务。

普惠型养老与财政兜底的基本养老、完全市场化的高端养老相比，更加强调构建一种面向社会大众、主要依靠市场供给且受一定政策限制的养老服务体系。普惠型养老，需要充分调动社会力量，才能满足体量巨大的资金缺口和养老需求，包括公建公营、公建民营、民建民营，其中，**公建民营是主要形式**。在实现路径上，以居家养老为基础，通过新建、改造、租赁等方式，支持在社区开辟空间开展养老服务，提升社区养老服务能力，进一步探索“社区+物业+养老”模式；通过直接建设、委托运营、购买服务、鼓励社会投资等多种方式发展机构养老。此外，公办养老机构正在改革，提升服务质量，有条件的地方已探索设立养老服务产业发展基金，引导国有资本、社会资本等广泛参与发展养老服务业。

图1 “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划



数据来源：中证鹏元整理

（二）促进相关产业发展

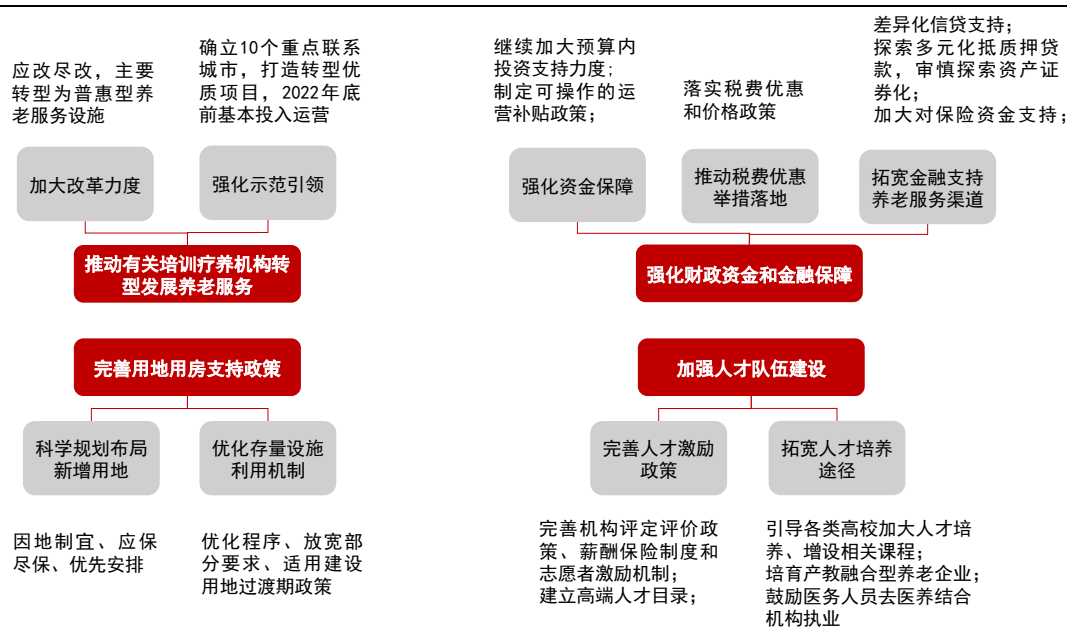
养老相关产业，不仅包括传统养老机构，还包括健康管理、康复护理、医养结合等健康产业，以及老

请务必阅读正文之后的免责声明

年用品、文娱产业、社区服务等领域。其中，医养结合是未来的基本要求，老年用品多样化、科技化和智能化是未来发展方向。目前，正在深入推进医养结合，推动“互联网+”新业态的发展，促进优质产品应用推广，通过培育龙头企业，发展产业集群，打造示范项目，来推动我国相关产业迈向全球价值链中高端。

对此，“十四五”养老规划列明相关的支持措施，包括国有经济支持、用地支持、财政和金融支持、人才建设支持、行政审批支持等。其中在资金支持方面，一方面，加大财政资金支持力度，包括预算内投资、财政补贴、税费优惠和价格优惠政策；另一方面，根据养老行业特征进行差异化信贷支持，探索以应收账款、动产、知识产权、股权等抵质押贷款，审慎有序探索养老服务领域资产证券化。此外，《普惠养老城企联动专项行动实施方案（2019年修订版）》，已鼓励设立产业投资基金、创业资金等撬动更多社会资本参与，鼓励企业建立城市康养产业发展基金、发行债券，用于建设养老设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等。2019年的《意见》中已提出鼓励企业发行永续期债券，用于养老机构等投资回收期较长的项目建设。对于项目建成后有稳定现金流的养老服务项目，允许以项目未来收益权为债券发行提供质押担保。允许以建设用地使用权抵押担保方式为债券提供增信。

图2 “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划之支持政策



数据来源：中证鹏元整理

（三）“十四五”时期养老产业发展路径

“十三五”期间，全国各类养老服务机构(包括养老机构、社区养老服务机构，下同)和设施从 11.6 万个增加到 32.9 万个，床位数从 672.7 万张增加到 821 万张。2020 年全国两证齐全(具备医疗卫生机构资质，

并进行养老机构备案)的医养结合机构 5,857 家,床位数达到 158 万张。老年用品制造业和服务业加快转型升级,科技化水平显著提升,教育培训、文化娱乐、健康养生、旅居养老等融合发展的新业态不断涌现。

目前,我国养老产业仍面临一些问题,主要体现在:农村养老服务水平不高、居家社区养老和优质普惠服务供给不足、专业人才特别是护理人员短缺、科技创新和产品支撑有待加强、事业产业协同发展尚需提升等方面。

为实现资源有效利用,第一步是继续盘活存量资源,包括居住小区内各类闲置和低效使用的公共房屋和设施、政府所有的闲置房屋和设施、开发企业自持的房屋,以及现有培训疗养机构。要充分利用物业和社区的存量资源,进行适老化改造。第二步是保障新建养老服务设施。对于新建小区要落实居家社区养老服务设施规划建设要求,按照相关政策和标准配套建设居家社区养老服务设施,并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。第三步,进一步促进区域协同发展,实现资源互补。一方面,推动养老机构跨区发展。2020 年 12 月发布的《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》指出,支持物业服务企业成立独立的居家社区养老服务机构,物业服务企业已经取得居家社区养老服务机构营业执照的,允许其跨区域经营居家社区养老服务。目前,部分大型养老机构、地产公司正在扩大养老业务的布局区域,以实现区域互补。另一方面,推动“互联网+”等技术在养老行业的应用,实现医疗资源跨区域使用,同时充分利用区域资源,推动异地养老和共享共建,发展宜居型、康养型和度假型等养老城市。2018 年 11 月,上海、江苏、浙江、安徽三省一市民政部门先后签署了《长三角区域养老合作与发展·上海共识》和《深化长三角区域养老合作与发展·合肥备忘录》,开启长三角区域养老一体化试点合作工作。从地域资源优势看,上海养老服务机构在医疗技术、管理水平等方面有优势条件,养老需求大,江苏、浙江、安徽则在养老机构服务价格、服务土地供给等方面有一定的优势,存在较大的供给空间。目前,长三角区域正通过完善政策互通、加快人才培养和信息公开等合作方式实现资源共享共建。此外,京津冀、粤港澳等区域也在探索跨区养老合作模式。整体看,以城市群为单位的跨区发展模式,或成为养老产业探索规模发展的重要尝试。

三、目前存在的问题及展望

(一) 目前存在的主要问题

1、利润有限

不论是兜底性养老还是普惠型养老,都面临盈利难的问题。第一,养老观念未完全转变。长期以来,

我国居民“养儿防老”观念根深蒂固，会认为选择养老院或者外人照顾是儿女不孝的表现。尤其，农村养老制度不够完善，基本养老保障不足，使得农村“养儿防老”的观念仍然存在，养老产业发展缓慢。**第二，消费能力不足。**根据上文分析，我国目前的养老以兜底性、普惠型养老为主，高端养老定位在少数人群。一方面，养老服务价格存在上限，另一方面，政策支持人群首先是困难特殊人群，其次是，以40后、50后为主的普通老年人群里，收入和资产规模较小。目前，养老产业依然以兜底性养老为主，普惠型养老尚在发展初期。**第三，建设、运营成本回收时间较长。**养老机构的建设成本、运营成本包括土地、房屋、水电、人力、设备等，前期支出规模较大，但现金回流较慢，导致企业规模扩张受限，无法形成规模效应，资金压力难以缓解。以上因素导致，运营机构的盈利空间有限，阻碍养老产业的发展。

2、农村养老依然是薄弱环节

在区域协同发展中，城乡养老差异是最薄弱的环节。根据第七次人口普查结果，2020年中国农村60周岁及以上老年人口占农村总人口的23.8%，比城市高8个百分点。随着农村人口向城市迁移，农村老龄化加快、女性占比高，使得这部分人口转移概率下降，这一趋势越来越明显。一方面，相对于城市，农村养老资源稀缺，存在改扩建难度大、消费能力低、专业护理人员不足、居住分散以及养老观念相对传统等难点，经营难度明显高于城镇地区。另一方面，随着人口迁移，农村部分老年人会迁至子女所在城市养老，导致农村养老服务机构空置率较高。整体来看，产业发展不足引发农村人口结构失衡，导致养老供需双疲弱，恶化了农村养老问题。

（二）展望

在养老产业初探期，主要人群是40后、50后，具有收入低、养老观念传统以及健康状况较差的问题，给处于初探期的养老产业带来很大困难。《2021中国养老与康养产业发展报告》显示，在其样本调查中，有61%的企业表示尚未形成有效盈利机制，其中有35%的房地产开发企业、34%的物业服务企业。随着60后、70后养老观念转变，养老需求释放，尤其是独生子女家庭和体验过照顾高龄老人的群体。他们从单一的传统护理需求转向更加多元化的需求，将促进以“预防”为特征的健康养老市场快速发展，前期投入将进入变现期，项目现金流逐步稳定并实现盈利。当前“小而杂”的养老行业，将向着多元化、规模化、专业化、智能化的方向发展。

接下来的20年，随着60岁以上老年人口的增长，养老服务需求攀升，居家养老为主的原则不会变。短期内，从事智能家居、适老化改造、健康管理、养老服务型企业的竞争将加剧，行业面临整合，从而实

现规模化发展。社区养老，以嵌入型为主，除欠发达地区以政府为主体，其他地区由地产企业、专业服务企业等为主，政府进行补助。机构养老以一二线城市、旅居城市和其他重点城市为主，其中保险资金、房地产企业是主力资金，但地产企业或加强轻资产模式。

1、政府层面

第一，加强公建民营，积极引导社会资本参与。“十四五”时期，低层级城市的养老基础设施建设任务重，以盘活存量为主，整合现有养老资源，将继续加强公建民营模式，同时要充分发挥产业引导资金的作用，撬动更多社会资本参与。对于村镇小型民营养老机构的改扩建，需要加强政府补助和支持，降低运营成本。从目前发展看，部分专业型养老服务机构以下沉目标市场，采取公建民营模式，降低前期投资成本。在“县乡村”三级养老体系的工作中，要坚持“宜公则公，宜民则民”原则，低层级城市在互助养老基础上拓展乡镇集中养老，层级越多低越需要财政资金支持，而对于农村区域性养老服务中心或城市养老基础设施，因规模较大，社会资本有参与空间。对此，在欠发达地区，可以根据当地人口结构规划养老产业，提高养老基础设施使用率。

第二，要加快完善相关制度。包括推动长护险的应用，完善养老机构评价体系、老年人就业服务和青年专业人才培养制度等。从目前来看，从事养老服务的专业性人才存在很大缺口，一方面是培养成本较高，另一方是，专业认可度、社会地位和薪资水平较低。对于此，政府可以加强对相关企业和个人的支持，完善专业技能考核制度，丰富评估结果应用场景。此外，可以推动“时间银行”互助养老制度的应用，强化互助养老。

第三，加快推动乡村振兴，培育当地优势产业，创造更多非农就业机会，提升当地收入水平。引导年轻劳动力到乡村创业就业，改善人口结构，提升就业活力。同时，完善基础设施，提高公共服务质量。

第四，整合资源，进行跨区域合作。各地区应对当地养老基础设施进行资源整合，提高资源使用效率，结合区域资源禀赋和互联网技术，建立跨区性的大型综合养老中心，开拓旅居型养老、医疗养老等形式，实现共享共建。

第五，要防范养老地产风险。随着房地产和金融资本的介入，养老地产快速发展，一方面，要防范资金违规流入商业地产，另一方面，要防范非法集资带来的“以房养老”风险。

第六，完善养老金制度，加快发展第二、三支柱。2022年4月《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》正式发布，对大力发展我国第三支柱个人养老金作出了战略部署。随着养老意识、就业形式的

变化，多层次、多支柱的养老金制度有利于提高养老质量。

第七，加强养老企业融资支持，推动前期支持政策落地。加快信用债券、REITs、信贷、担保、产业基金在养老产业中的应用，促进多元化增信机制落地。

2、企业层面

第一，行业整合加速。一方面小型专业化企业或寻求大企业合作。例如，区域性专业养老运营机构、养老智能设备生产销售企业和房地产企业、保险公司之间的业务合作。另一方面，区域资源整合或加速，例如，2022年2月北京市国有资产经营有限责任公司所属北京诚和敬投资有限责任公司正式交接至京能集团北京康养，是北京市健康养老产业规模化、专业化发展的关键一步。

第二，科技适老化发展仍在初探期。受疫情影响，养老行业的智能化发展加快步伐，推出“线上+线下”的双向管理模式。目前，科技适老化相关产业的发展，存在一定阻力，例如，老年人对数字产品学习能力较低，企业适老化改造动力不足，科技产品更新迭代快，适老化改造需持续投入。

第三，受政策影响，短期内国有疗养机构将加速转型，嵌入式社区养老加速发展，中高端养老依然以一二线城市为主。其中，房地产企业或加强轻资产模式，同时以物业公司为平台介入嵌入式社区养老领域，实现市场下沉。保险公司在养老领域依然以中高端客户为主，且随着养老保险和健康险的发展而进入快速发展阶段。

第四，跨界合作或成为规模扩张的形式。银行、保险、房地产、专业养老服务运营机构等之间合作将有所加强，从而打通融资渠道。其中，重资产模式下，养老社区在持续产生现金流后，可以通过物业出售给私募基金或REITs来提前实现收入；轻资产模式，利于进行连锁化经营，进行规模扩张。

以“人”为中心的养老产业，要以“需求”为核心。随着年轻人的生活观念和习惯的改变，身体和心理状态也会大有不同，对养老的需求也会产生变化。养老产业的发展，注定还会经历新的变革，但目前要做的是，完善行业制度和标准，加强财政金融扶持，构造多元化的养老服务网络，尤其是专业人才的培育。

免责声明

- 本报告由中证鹏元资信评估股份有限公司（以下简称“本公司”）提供，旨在派发给本公司客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。
- 本报告基于我们认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证。需要强调的是，报告中观点仅是相关研究人员根据相关公开资料作出的分析和判断，并不代表公司观点。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。
- 本报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述证券的买卖出价。投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用报告所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。本公司及其雇员不对使用本报告而引致的任何直接或间接损失负任何责任。
- 本报告版权仅为本公司所有，未经事先书面同意，本报告不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。任何机构和个人如引用、刊发本报告，须同时注明出处为中证鹏元研发部，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

中证鹏元资信评估股份有限公司

深圳

地址：深圳市深南大道 7008 号
阳光高尔夫大厦（银座国际）
三楼

邮编：518040

电话：0755-82872897

传真：0755-82872090

北京

地址：北京市朝阳区建国路世
茂大厦 C 座 23 层

邮编：100022

电话：010-66216006

传真：010-66212002

上海

地址：上海市浦东新区民生路
1299 号丁香国际商业中心西塔 9
楼 903 室

邮编：200120

总机：021-51035670

传真：021-51917360

湖南

地址：湖南省长沙市雨花区湘
府东路 200 号华坤时代 2603

邮编：410000

电话：0731-84285466

传真：0731-84285455

江苏

地址：南京市建邺区江东中路
108 号万达西地贰街区商务区
15 幢 610 室

邮编：210000

电话：025-87781291

传真：025-87781295

四川

地址：成都市高新区天府大道北
段 869 号数字经济大厦 5 层 5006
号

邮编：610000

电话：028-82000210

山东

地址：山东自由贸易试验区济
南片区经十路华润中心 SOHO
办公楼 1 单元 4315 室

邮编：

总机：0531-88813809

传真：0531-88813810

吉林

地址：吉林省长春市南关区人
民大街 7088 号伟峰国际商务广
场 2005 室

邮编：130000

电话：0431-85962598

陕西

地址：西安高新区唐延路 22 号
金辉国际广场 902 室

电话：029-88626679

传真：029-88626679

香港

地址：香港中环皇后大道中 39 号
丰盛创建大厦 10 楼 1002 室

电话：+852 36158343

传真：+852 35966140