



编者按

10月29日,农历九月初九,是我国传统节日——重阳节。这一承载着千年文化底蕴的传统佳节,在新时代的内涵悄然延展。随着“银发浪潮”的到来,“尊老、敬老、爱老”升华为一项需要全社会共同参与的系统工程。老年人是党和国家的宝贵财富,在重阳节到来之际,本报今天推出专题报道,从“银龄行动”“长护险制度”“养老服务立法”等方面,展示新时代尊老、敬老、爱老的政策举措,传递传统节日的温情与力量,敬请关注。

促进老有所为 凝聚“银发力量”

“银龄行动”已实现省级全覆盖

□ 本报记者 蒲晓磊

72岁的胥鸿祥,是江西省上高县关心下一代工作委员会关爱团副团长。近些年来,他运用多年政法工作经验,对29名涉罪未成年人实施“一对一”帮教,成功帮助4人复学、25人就业。

2021年,离开教学岗位不久的南开大学马克思主义学院原院长赵铁锁,在得知教育部启动“高校银龄教师支援西部计划”后,毫不犹豫报了名。70岁的赵铁锁,成为该计划最年长的参与者。他把近50年思政课的教学资料存入十几个优盘,奔赴喀什大学执教。

多年来,众多老年人积极参加志愿服务工作,利用所学所长服务基层、服务群众,展现了新时代中国老年人的精神风貌。

老年人是党和国家的宝贵财富,近年来,我国各地各部门深入实施“银龄行动”,大力促进老有所为,为推进中国式现代化凝聚“银发力量”。《法治日报》记者近日从民政部获悉,“银龄行动”在区域上已实现省级全覆盖,在活动内容上已拓展到教育、科技、民政、司法、文化、卫生健康、体育等领域,在参与主体上已惠及全体有社会参与意愿的老年人。

“银龄行动”持续深化

65岁的陆培宝,是重庆市渝北区鸳鸯街道“老班长调解室”首席调解员。他2020年退休后,积极响应“银龄行动”号召,创新“望闻问切”四步调解法。5年来,他调解纠纷1600余起,涉及金额4200余万元,惠及4000多人,调解成功率常年超98%,以老年志愿服务促进基层社会治理。

近年来,我国各地各部门持续实施新时代“银龄行动”,积极开展特色示范性活动,鼓励引导更多老年人和老年志愿服务组织参与志愿服务。

“银龄行动”的持续深化,离不开政策制度的有力支撑。一年来,政策制度持续健全完善,新时代“银龄行动”不断拓面升级,提质增效。

2024年12月30日印发的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》,对深化拓展“银龄行动”作出重要部署。2024年9月9日,全国老龄工作委会印发《关于深入开展新时代“银龄行动”的指导意见》,明确了新时代“银龄行动”的总体要求、目标任务和保障措施。民政部、全国老龄办、中国老龄协会制发结对帮扶、标识队旗等工作通知,公安部、国家体育总局等成员单位研究制定金盾银发、老年体育“银龄行动”政策文件,北京等29个省份印发了各具特色的专项文件45个。

老有所为全面推进

今年4月29日,民政部等19部门联合发布《关

于支持老年人社会参与,推动实现老有所为的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出了一系列政策措施,为老年人发挥作用创造条件。

“在老龄化加速的时代,越是有困难,越要寻求机会。”中国人口学会副会长、南开大学经济学院教授原新指出,《指导意见》的出台有助于让积极老龄观成为全社会共识,让老年人力资源得到有效开发利用,让老年人作用发挥得更加充分。

近年来,我国通过制定或修改法律、法规、规章和公共政策,完善志愿服务保障等举措,推动老年人政治参与更加广泛,经济参与得到加强,文化参与丰富多样,社会参与质量普遍提升。

在提升老年人政治参与水平方面,民政部等22个部门近日联合印发《关于深入开展人口老龄化国情教育的指导意见》,指导各地组织开展系列活动,以老年人为重点群体宣讲党的理论政策。中国老龄协会面向中央和国家机关组织开展人口老龄化国情教育大讲堂活动,至今已举办240多场。

近年来,老年人经济参与得到加强。人力资源社会保障部制定完善延迟退休配套政策,维护超龄劳动者合法权益,积极培育面向老年人新的就业增长点,拓展银发群体就业增收渠道,持续开展“10+N”就业公共服务专项行动。

通过丰富老年人文化服务供给等举措,老年人社会生活参与质量有了显著提升。中央社会工作部依托2024年度全国志愿服务“四个100”先进典型宣传活动,推出一批老年志愿者、老年志愿服务组织和项目,委托长春、杭州、宁波等13个地市志愿服务联合会组织实施“夕阳红”志愿服务计划。

服务保障更加完善

民政部有关负责人介绍说,各地各有关部门聚焦老年人的急难愁盼,完善政策举措,营造良好社会环境,切实把老年人生活保障好,作用发挥好,权益维护好,推动老年社会保障水平提升、养老服务体系更加健全,健康支撑不断加强,老年友好型社会建设取得实效,权益保障全面加强,积极为老有所为创造条件。

在提升社会保障水平方面,养老金待遇水平不断提高,医疗护理运行总体平稳,长期护理保险试点稳步推进,老年人社会救助兜底有力。截至2024年底,城乡居民医保参保老年人达2.24亿人,职工医保参保退休职工达1.05亿人。

在健全养老服务体系方面,服务供需更加匹配,老年人福利水平持续提升,特殊困难老年人家庭适老化改造积极推进。“十四五”以来,完成224万户特殊困难老年人家庭适老化改造任务。

在加强老年人健康支撑方面,老年健康宣传教育广泛开展,系列促进行动深入实施,服务体系进一步健全。2025年全国老年健康宣传周以



近年来,我国各地各部门持续实施新时代“银龄行动”,鼓励引导更多老年人和老年志愿服务组织参与志愿服务。图为重庆市云阳县银龄民乐艺术团举行“银龄行动”送文化进社区活动。 CFP供图

“银龄健康,从心启航”为主题,持续实施老年营养改善、心理关爱、口腔健康、痴呆防治等老年健康促进专项行动。

在老年友好型社会建设方面,老年宜居环境建设提质增量,老年人出行环境持续优化,老年人运用智能技术困难问题不断缓解,养老孝敬老社会氛围更加浓厚。2024年“一键叫车”累计为1700余万名老年人提供服务超2亿单,开展“银龄数字课堂”等教学活动30余万场。

在加强

老年人权益保障方面,工作机制不断健全,涉老领域违法犯罪得到有效遏制,老年人法律服务工作持续优化。今年4月30日,民政部、全国老龄办等7部门印发《关于建立健全维护老年人合法权益工作机制的指导意见》。2024年全国公安机关立案涉老年人诈骗、盗窃、抢夺案件20.5万起,抓获犯罪嫌疑人15.6万余人。

社会时评

在法治轨道上推动老有所为

□ 蒲晓磊

今年10月是第16个全国“敬老月”。连日来,各地各相关部门聚焦老年人急难愁盼,动员社会各方力量,广泛开展形式多样、内容丰富的敬老爱老助老活动。

人口老龄化是我国今后相当长一个时期的基本国情。民政部公布的数据显示,截至2024年底,我国60岁及以上老年人口达3.1亿,占总人口的22%;65周岁及以上老年人口达2.2亿,占总人口的15.6%。在法治轨道上推动实现老有所养、老有所乐、老有所为,是积极应对人口老龄化国家战略实施的必然要求。一直以来,我国通过不断完善相关政策和法律制度,持续提升执法质量和效能,加大司法保护力度,营造良好社会环境,把老年人生活保障好,作用发挥好,权益维护好,老年人的获得感显著提升。

老年是有作为、有进步、有快乐的重要人生阶段,老年人是党和国家的宝贵财富,通过发挥老年人的专长和作用,更好保障老年人参与政治、经济、文化和社会生活,是实施积极应对人口老龄化国家战略,支持老年人实现自我价值,更好为推进中国式现代化贡献“银发力量”的重要任务。

推动实现老有所为,需要法治提供有力保障。比如,在支持老年人社会参与方面,要引导用人单位依法保障其招用的超过法定退休年龄的老年人获得劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保险等基本权益。利用公益诉讼等机制切实保障老年人平等就业权益。畅通老年人维权渠道,探索开辟绿色通道,依法处理针对老年人的违法行为。健全法律援助协作机制,提高老年人法律服务质效。

推动实现老有所为,需要聚焦社会参与、社会保障等方面的问题综合推进。只有从立法、执法、司法、普法、守法等多个方面协同发力,在法治轨道上积极应对我国人口老龄化,才能让广大老年人既老有所养、老有所乐,又能老有所为,让他们的获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续,进而有力支撑积极应对人口老龄化国家战略实施。

养老机构监管

职责和内容等。

除《管理办法》

外,一段时间以来,国家

医保局及相关部门陆续出台了

包括《长期护理保险护理服务机构定点

管理办法(试行)》《长期护理保险专家库管理暂行

办法》《国家长期护理保险服务项目目录(试行)》

等在内的10多份文件,长护险政策体系更加健全,

制度基础不断夯实。

人才培养给予优质服务

“大家看,给失能老人翻身,我们一定要注意他们的不同身体状况,要了解是否存在活动性内出血或者肋骨骨折等情况,然后再确定翻身的频次、体位和方式,动作一定要轻柔……”这是今年8月16日,辽宁省沈阳市首期长期照护师培训班开班时的场景,在沈阳职业技术学院软件学院实训教室里,专业培训老师正在向学员们演示失能人员基础照护动作。

长期照护师并非传统意义上的“护工”,是为享受长期护理保险的失能人员提供基本生活照料及医疗护理、功能维护、心理照护的从业人员。

2024年,国家医保局、人力资源社会保障部发布长期照护师国家职业标准,根据国家职业标准,长期照护师需要综合运用基本生活照料及基础护理技能,在家庭、社区、养老机构等多元服务场景中,为长期护理保险待遇人员等提供涵盖基本生活照料、基础医疗护理、心理照护等复合服务。

“随着长护险持续扩容,专业护理人员需求也在持续增加。”河南医药健康技师学院副院长樊予惠指出,长护险推行的目的是让老百姓享受到更好的生活以及医疗保障,这就需要有更多的技能人才在一线为这个险种提供更好的、更高质量的服务。长期照护师职业规范化发展为长护险提供更优质服务给予了基本保障。

为筑牢长期护理保险制度的服务根基,切实

满足失能人群

对优质、高效长护服

务的需求,国家医保局要求加快推进

相关人员的培养培训工作。

但客观来看,当前护理队伍年龄偏大,流动

性强、招聘难等问题仍然是当前影响长护险制度

加速发展的一大症结所在。

在中南财经政法大学经济学院院长石智雷看

来,解决护理人才紧缺问题,最重要的是提高护理

人才薪酬待遇和社会地位,吸引更多人才投身这一

行业。长护险制度的发展有益于增强失能老人对社

会化照护服务的购买能力,从而提高护理人员待遇。

中国社会科学院世界社保研究中心主任郑

秉文指出,应加强护理职业教育,建设长期照护

师资队伍,并通过提高薪酬待遇吸引青年人才,为

长护险可持续发展提供坚实人才保障。



□ 本报记者 朱宁宁

需要攒够多少钱才能养老?未来的退休金足够养老吗?到底在家养老还是去养老院养老?如何有尊严、体面地老去,是必须直面的时代新课题。越来越多的“70后”“80后”甚至“90后”,都开始认真思考养老的问题。

党的二十届三中全会对完善发展养老事业和养老产业政策机制作出明确部署。全国人大常委会高度重视应对老龄化的立法工作,将制定养老服务法列入十四届全国人大常委会立法规划。

加快养老服务立法成为社会各界的共同期盼。业内人士建议加快立法进度,推进国家层面养老服务立法,构建养老服务法律、行政法规、部门规章和地方性法规相互衔接、互为补充的中国特色养老服务法治体系。

老龄化叠加多重难题

“作为一个50多岁的人,我此前没有料想到的一个困境是,这个年龄的人,完全有可能从一位事业有成的专业人士变成全天候护理人员。”

2024年,《当一位北大教授成为24小时照护者》一文在社交媒体上刷屏。文章记录了北京大学新闻与传播学院教授胡泳照护失能父母的故事:父亲以96岁高龄过世不久,母亲85岁,患有重度阿尔茨海默病,照护父母占据了他大量的时间和精力,原本的学术工作和个人生活遭到切割,压缩,并轨到“换尿布、擦屎擦尿、洗澡、洗床单、做饭的自动化程序里”。

这篇文章细节丰富,哪怕只是文字,都能让人身临其境地体会照顾老人的艰辛。许多网友感同身受,纷纷在评论区分享自己的相似经历。

随着我国人口老龄化进入深度发展阶段,养老服务供需矛盾日益凸显。一方面,居家社区养老服务发展迟缓,空巢、独居老人超1.3亿人,他们面临的“吃饭难、照护难、就医难”问题突出;另一方面,机构养老资源分布不均,一些养老机构面临用地、融资、审批等困难。

与此同时,人才短缺成为养老行业“卡脖子”难题。有调研数据显示,我国养老护理人员实际需求超过300万人,而目前从业人员仅约50万人。更严峻的是,行业年均流失率超过35%,部分地区陷入“招不来、留不住、干不长”的恶性循环。

立法滞后制约发展

规模庞大的老年群体背后,是传统养老模式失灵与

现代服务体系滞后的双重挑战。

“目前我国养老服务发展情况并不理想。”全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长,中国人民大学教授郑功成曾多次提交关于制定养老服务法的议案。

在调研中,郑功成发现,服务供给总量不足,结构不合理,服务质量不高以及居家老人的需求无法得到满足,养老机构运转艰难,专业护理队伍建设严重滞后等是现实写照。

在他看来,造成上述现象的原因是多方面的,但尤其需要重视的是,“当前我国养老服务相关规定分散在老年人权益保障法、社会保险法等法律法规中,缺乏系统性、针对性,难以适应新时代养老服务发展需求”。

据了解,目前我国养老服务顶层制度设计主要依靠党中央和国务院发布的政策性文件。2019年,中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出,打造高质量的养老服务和产品供给体系。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》,国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,对应对人口老龄化的具体工作任务作了进一步部署。2024年12月30日印发的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》,为我国养老服务的发展提供了顶层设计。

在郑功成看来,这些重要文件已不同程度地为制定养老服务法提供了相应的基础,均可上升为法律。

值得一提的是,虽然目前尚未有全国性的养老服务立法,但地方人大结合本地特点积极开展养老服务立法。2014年12月23日,《天津市养老服务促进条例》获得通过。此后,地方养老服务立法数量逐年增多。据不完全统计,截至2025年3月底,我国已有超过20个省(自治区、直辖市)以地方性法规的形式就养老服务领域开展了立法。多个地方政府发布养老服务相关的政策规章或政策性文件。这些法规政策为全国养老服务立法奠定了良好基础。

建立多层次服务体系

那么,该如何构建符合中国国情的养老服务法呢?在中南大学法学院副教授谢冰清看来,我国养老服务法立法的核心目的应放在保障社会成员的基本养老服务需求,促进养老事业与养老产业协同发展,并推动建立覆盖城乡、协调均衡、可持续的多层次养老服务体系。

“养老服务法不应仅作为社会福利法上的保障性立法,而应当是一部兼具保障与促进功能的综合性基础法律。其制度目标在于实现政府责任、社会参与及市场机制的有机统一,为健全多层次养老服务法治体系提供根本性支撑。”谢冰清认为,养老服务法应当体现公平普惠、权责平衡与创新发展三大导向,承担“统筹协调、规范引导、权责分明、创新驱动”四大功能,并着力从完善公共服务保障制度、健全养老服务标准与监管制度、完善养老服务人才与技术支持体系三个层次构建制度体系。

“制定养老服务法,应当明确要求国家建立和完善养老服务法律体系,规划和建设养老服务设施等。”谈及立法重点,首都经济贸易大学劳动经济学院教授范国指出,养老服务法应确立以居家养老为基础,社区养老为依托,机构养老为补充的养老服务模式。一方面,立法应当保障不同需求的养老服务,根据老年人年龄大小、健康状况等差异,统筹兼顾“一般对象”和高龄失能失智的“特殊对象”的养老服务,并在养老服务项目及待遇供给方面统筹兼顾“普惠待遇”和“特殊待遇”。另一方面,在精准确定养老服务对象的基础上,建立配套的养老服务评估和质量监督体系。

传统养老模式失灵 现代服务体系滞后

各界期盼加快养老服务立法