

“事业+产业”双轮驱动型养老协同发展模式构建路径研究

张梦妍 乔纳纳

石家庄学院法学与社会学院，河北省石家庄市，050035；

摘要：当前我国养老服务领域面临政策落实难、资源配置低效、供需结构性矛盾等问题，“事业+产业”双轮驱动型养老协同发展模式成为重要探索方向。该模式以双引擎协同为核心，是推动养老事业深度融合、破解行业难题的系统性方案。基于此，本文分析事业与产业驱动的内在关系，剖析当前模式问题，探讨构建路径——从政策支持、资金保障、利益协调等领域，采取协同共管、共创及共生模式破解实施难题，旨在为养老产业可持续发展提供借鉴，助力实现养老服务“事业+产业”协同发展。

关键词：养老产业；事业驱动；产业驱动；协同发展；路径构建

DOI：10.69979/3029-2700.26.01.058

引言

人口老龄化加剧使养老问题成社会焦点，现有养老模式面临着诸多问题，在发展产业与满足需求上存在突出结构性矛盾。传统单一养老模式已难适应社会发展，亟需全新、灵活且兼容的模式。探索中发现的“事业+产业”双轮驱动型养老模式，结合事业与产业驱动：前者侧重社会责任和公共事务，后者侧重市场机制与资源分配，二者结合可推动养老产业转型升级，实现“多方共赢”，为养老行业注入活力。

1 养老产业双轮驱动概述

1.1 事业驱动与产业驱动的内涵

在养老服务发展中，事业驱动与产业驱动不是两个相互独立的概念。事业驱动更注重社会责任、公共福利、政府作为，立足于老龄化社会发展规律，通过政策和公共服务助推老年人的基本保障以及福利改善。产业驱动则通过市场环境和企业效率推动服务产品创新和服务资源配置的提升。事业驱动提供基本保障、社会服务，产业驱动通过市场调节提高服务绩效与社会绩效。

1.2 养老行业体系的构成

养老行业体系是围绕老年人生活照料、医疗护理、精神慰藉等需求构建的多维度协同系统，涵盖四大关键维度。一是核心服务供给，作为体系基础，包含居家、社区、机构三大场景。以传统“原居安老”为主，社区养老为补充，机构养老则分普惠型、专业护理院、高端社区三类，满足不同护理强度需求。二是支撑保障体系，提供底层支撑，政策上有国家及地方规划明确目标，资

金依赖财政补贴、长护险及商业保险，设施涉及家庭与公共空间适老化改造及机构专业设备。三是监管和评估，确保规范运行，由政府多部门分工监管，行业有服务标准与星级评定，结合媒体、第三方机构及公众反馈形成社会监督网络。四是养老产业链，在前三者配合下形成，协同构建“大养老”生态，覆盖健康管理、康复护理、文化娱乐、用品制造及智慧养老等领域，实现“老有所养、医、为、乐”。

2 养老产业双轮驱动模式面临的挑战

2.1 政策环境的不确定性对双轮驱动的影响

政策环境的变化是养老产业发展的最大不确定性因素。政府在引导事业驱动与产业驱动时需要在财政资金、政策支持等环节中，同时考虑不断加快的老龄化进程以及老年群体不断变化的需求所带来的社会性难题，导致政策落地时，常出现政策着力方向不明、配置资金失衡、短期目标与长期目标脱节等诸多问题。政策惰性与政策灵活程度不足，造成事业驱动与产业驱动形成良好联动局面与合力的缺失，容易因政策导向性问题致使资源配置不能与养老产业需求精准匹配，“精准帮扶”式的政策失效。

2.2 资源配置的不足与产业联动性的缺失

实际上养老产业发展过程中的资源配置性问题也较为显著。基于事业推动的政府投入、公共资源较为欠缺，基于产业带动的市场资金、创新资源等无法实现全产业链覆盖。此外，受地方经济社会发展差异及产业发展不平衡影响，政企合作存在客观障碍。农村及偏远地区养老服务资源匮乏，产业链无法有效联动；即便在都

市，产业链上下游也难以协调发展，各领域信息与资源协作不畅^[1]。单纯市场化易导致产业资源配置失衡，无法满足不同阶层老年人需求，因此需政策与市场机制精准匹配资源，推动行业各方联动合作。

2.3 市场需求与服务供给之间的矛盾

养老服务产业的发展矛盾主要存在于市场需求与供给之间。随着老年群体数量持续增长，他们对健康服务、精神文化等需求日益迫切，但当前市场供给的满足程度明显偏低。这种“低”不仅表现为供给内容单调、千篇一律，更关键是供给方未能及时调整，难以满足老年群体多层次、个性化的需求。一方面，行业尚未实现“需求驱动”的服务业内涵，更多是“供产品”而非“需产品”；另一方面，受地方养老设施水平低、服务能力有限等因素制约，老年人选择服务时较被动。加之个别企业和机构对市场认知不足，加剧了供需脱节，导致养老产品跟不上市场，服务水平亟待提升。

3 养老产业双轮驱动的路径构建与实施方案

3.1 事业驱动与产业联动的政策支持路径

政策支持与引导是实现事业与产业驱动融合发展的关键，最关键的问题就是要处理好“普惠”和“精准”的矛盾，确保养老事业与产业融合发展的资源真正用到最需要的地方，尤其是快速老龄化地区。政府需在统筹层面做好规划，将养老产业提升至战略高度，通过政策引导与资金扶持深化事业与产业联动。这不仅是财政投入问题，更需政策方向与体制改革。在政策上可以由多种形式组成，如设立养老产业专项资金或发展基金，推行养老服务相关企业税收优惠、简化审批等，推动养老产业规范、市场化与现代化发展。政策制定应充分考虑区域需求差异，针对老龄化程度较高地区实施更灵活的区域性引导，精准响应各地实际需求^[2]。同时，需积极调动社会资本与民营机构参与，丰富养老模式，为产业创新注入动力；对产业链中龙头及创新企业，通过补贴、项目审批绿色通道等促进产业化。此外，政府需打破部门“信息孤岛”，促进跨部门协调合作，提供全方位政策保障，成为推动“双轮驱动”有机结合、良性互动的有为政府，避免政策“纸上谈兵”。

3.2 养老服务与产业融合的资金保障机制

资金是养老产业“双轮驱动”发展的核心要素，其保障机制的健全程度直接决定事业与产业驱动能否形

成有效合力。当前，面对庞大的老龄化人口规模和持续攀升的养老需求，单纯依靠政府财政投入的传统模式已难以满足全社会需求，亟需构建多元化资金保障机制，整合政府财政、社会资本、保险资本等多方力量。政府财政应聚焦公共属性领域，重点投向养老公共基础设施建设和基础性服务供给，确保低收入群体平等享受基本养老服务，筑牢保障底线。同时，通过税收优惠、专项补贴等政策工具吸引社会资本入局，其在中高端养老服务、老年健康管理等市场化领域的作用尤为显著——企业化经营与市场化运作不仅能提升服务质量和效率，还能积累老年群体多维度一手数据，为政府政策优化提供及时反馈，推动体系与时俱进。养老服务是激活产业活力的重要引擎^[3]。近年来，银行个人养老金等产品渐获认可，可进一步拓展养老保险、养老产业基金等金融产品，吸引更多金融资本流入。这些产品既能为养老企业提供资金支持，又能为老年人构建多层次保障网络，实现资本增值与民生保障的双重价值。政府需为社会化投资提供明确法律框架和政策依据，鼓励创新型养老项目发展；同时强化资金监管机制，明确运行规范，确保资金流向透明、使用高效，防范流失风险，为养老服务体系建设长期可持续发展奠定基础。通过构建政府、市场、社会协同参与的资金保障链条，可为养老产业“双轮驱动”提供持续动力，最终实现养老事业与产业的深度融合发展。

3.3 产业链条与服务体系的协同推进方法

产业链与服务生态圈相结合，推进养老行业“事业与产业”的双轮驱动，是养老产业实现高质量发展的必经之路。因此，有效整合产业链与服务生态圈是实现高效供需对接和充分行业需求响应。“链”的双向协同发展首先需要跨行业的产业融合，打破行业与行业、行业与政府以及企业的边界。由于养老行业涉及的部门多，领域范围广，政府在产业链中的协调统筹作用是行业“链”与“圈”协同推动中的一项重要抓手。同时，充分发挥养老行业内龙头企业产业的“链”头带动，利用产业链中的上下游协同，使产业链有效整合；此外，养老行业的发展同样离不开信息技术，通过利用“链”提升信息技术的广泛应用，建立产业链一体化发展链条。同样，良好的服务生态圈要从需求结构上横向全覆盖、纵向全方位。养老服务目标不仅仅是满足养老的居住、护理等方面，还要向老年人的精神文化需求、健康等方面延伸拓展。政府与企业联手打造老年人服务生态圈，

实现健康、起居、社会活动等全方位的服务等^[4]。这既保障了老年人的物质生活条件和精神情感世界，又推动全社会稳步迈进了积极老龄化的目标。“圈”的稳定运行在一定程度上保障了整体养老质量的同时，为“链”的通畅运行做好了全方位保障，最终成为促使“事业+产业”双轮驱动型养老模式的成功运行的核心方式。

3.4 多元主体良性利益协调机制的建设与优化

在养老产业的双驱动模式之下，需要政府、企业和社会组织三者良性互动关系的建立和巩固。各自不同的角色任务和诉求，容易产生不同的利益关系，由此建立起良性利益协调机制对整体健康发展的推动具有重要意义。政府需要把着眼点立足在全社会发展的角度上，支持养老产业健康有序发展。在养老产业相关政策的制定过程中应该尽量打造一个公平、公正、合理的竞争空间，落实相关的财政扶持和相应的税收政策，同时加强和督促监管力度，以确保养老产业发展的质量不会因为市场的影响而发生严重下滑^[5]。企业作为养老产业的实践者，在养老市场运营中应保障自身权益的同时，注重创新，始终把社会责任放在首位，不能仅因为逐利而忽视老年群体的基本需求。社会组织与其他社会结构类型相比具有多重功，也更具持续性、可靠性和可控性。一方面，它们负责收集和反馈老年人的需求信息；另一方面，它们还充当着市场与政府之间的沟通桥梁，可适时提出相关建议。各方利益的在协调是需要有充分的沟通和交流机制，以确保各方各样的需求能在决策中得到反映，并达到良性互动和平衡，促进养老产业的健康发展。

3.5 长期效益评估与动态调整策略

养老产业的运营不可避免地受到社会、经济和科技等多方面因素的影响，因此，养老产业的长期效益评估与动态调整机制显得尤为关键。评估不仅仅着眼于经济效益，更应关注社会效益、服务覆盖范围、老年群体的获得感等方面。政府和养老行业在实际运行过程中，应建立长效评估机制，依托效益评估结果，能够及时发现产业需求结构和老年服务品质中的问题，为后续的产业调整和政策优化提供数据支持。同时，在实行长效评估的同时，因地制宜地开展动态地调整，以优化养老行业服务和管理，更好地满足老年群体的不断变化的需求^[6]。同时，政府在产业调整过程中要根据评估结果灵活调整

政策，适当增强财政支持，推动科技进步与产业转型，确保养老产业不断向更高水平发展。企业也应根据评估结果调整运营策略，优化服务模式，紧跟市场需求的变化趋势，不断创新和提升服务质量。通过建立“长效评估+动态调整”机制，养老产业“事业+产业”双轮驱动型养老协同发展模式能够凸显出活力，实现可持续发展。

4 结语

双轮驱动的“事业+产业”模式明确了养老行业发展路径，即通过路径的设计，事业和产业可以在互相协作下达到平衡，使得需求与供给可以在互助的情况下有机结合。这将有利于解决现阶段养老产业发展过程中因资源分配不均、政策贯彻难等问题导致的制度性障碍，更提供了今后社会养老服务共同体融入的解决方案，促使了整个社会养老产业的服务能力提升。以有效市场和有为政府为基础，在双轮驱动模式具体实施的过程中发挥各方的主动性，在实践中不断反思调整，才能保证养老产业可持续性可持续发展。

参考文献

- [1] 李月娥,高晨. 我国养老事业与养老产业协同发展的政策变迁与优化策略[J]. 学术论坛,2025,48(2):81-94.
- [2] 程前,董泽飞,崔敏. 养老事业与养老产业协同发展研究——以河北省邢台市为例[J]. 城市开发,2025(1):132-133.
- [3] 解红. 坚持产业事业协同促进供给需求适配推动包头市银发经济高质量发展[J]. 2025(2):62-65.
- [4] 张岩. 党建引领两手齐抓推进养老事业和养老产业协同发展[J]. 乡镇论坛,2024(2):34-35.
- [5] 陶薇. 养老事业和养老产业协同发展路径分析——以江苏镇江为例[J]. 特区经济,2023(8):77-80.
- [6] 王炜,彭玉波. 以养老金融推进养老事业和养老产业协同发展[J]. 杭州,2024(24):28-29.

基金项目：2025 年度石家庄市社科专家培养项目立项课题《石家庄市“事业+产业”双轮驱动养老协同发展模式构建路径研究》，课题编号：2025zjy156；河北省教育科学“十四五”规划课题《应用型本科高校养老服务管理专业“交叉融合”人才培养体系研究》，课题编号：2404455。