

# 2021 年度国家老龄事业发展公报

## 一、人口老龄化概况

截至 2021 年末，全国 60 周岁及以上老年人口 26736 万人，占总人口的 18.9%；全国 65 周岁及以上老年人口 20056 万人，占总人口的 14.2%。全国 65 周岁及以上老年人口抚养比 20.8%。

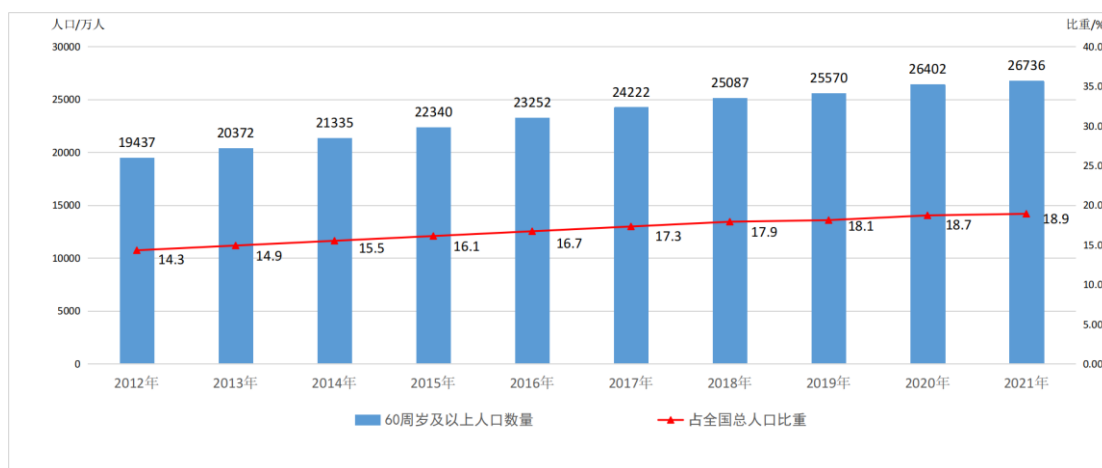


图1 2012年—2021年全国60周岁及以上老年人口数量及占全国总人口比重

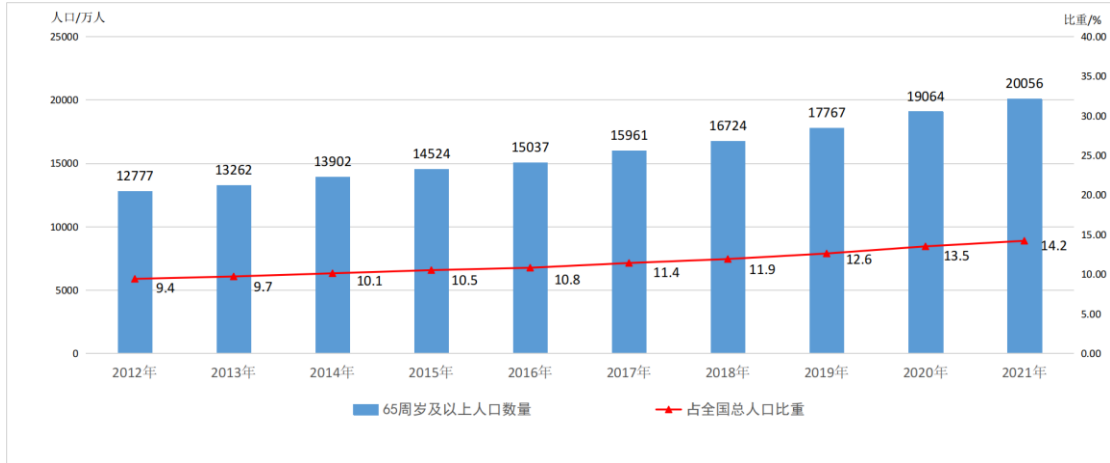


图2 2012年—2021年全国65周岁及以上老年人口数量及占全国总人口比重

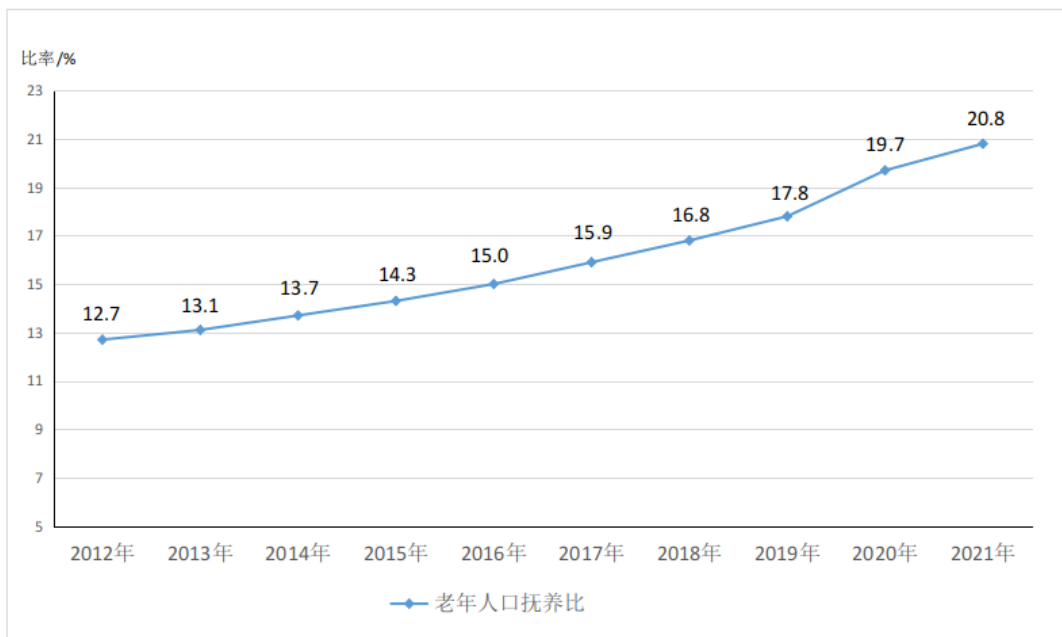


图3 2012年—2021年全国65周岁及以上老年人口抚养比  
(图1-3数据来源:国家统计局)

## 二、我国老龄事业发展

### (一) 老龄工作政策体系

2021年5月31日，中共中央政治局会议听取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报，对积极应对人口老龄化作出重大决策部署，要求贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，加快建立健全相关政策体系和制度框架。要求各级党委和政府健全完善老龄工作体系，加大财政投入力度，完善老龄事业发展财政投入政策和多渠道筹资机制，为积极应对人口老龄化提供必要保障。

2021年重阳节前夕，习近平总书记对老龄工作作出重要指示，强调各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全完善老龄工作体系，强化基层力量配备，加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系。要大力弘扬孝亲敬老传统美德，落实好老年优待政策，维护好老年人合法权益，发挥好老年人积极作用，让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

2021年10月14日，全国老龄工作会议在北京召开，中共中央政治局常委、国务院总理李克强对会议作出重要批示，中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席会议并代表党中央、国务院作重要讲话，中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰出席会议并作总结讲话，国务委员王勇出席会议。会议认真学习习近平总书记关于老龄工作的重要指示精神，

对深入实施积极应对人口老龄化国家战略，推动老龄事业和产业高质量发展作出部署。

2021年11月18日，中共中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》，从健全养老服务体系、完善老年人健康支撑体系、促进老年人社会参与、着力构建老年友好型社会、积极培育银发经济、强化老龄工作保障和加强组织实施等方面，对新时代老龄工作作出部署。

2021年12月30日，国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，围绕推动老龄事业和产业协同发展、推动养老服务体系高质量发展，明确了“十四五”时期的总体要求、主要目标和工作任务。

## （二）老年健康服务

### 1. 新冠肺炎疫情防控

老年人疫情防控工作积极推进。根据国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制部署，各地各部门坚持人民至上、生命至上，将老年人纳入疫情防控总体部署，并予以重点救治保障。印发《重点场所重点单位重点人群新冠肺炎疫情常态化防控相关防护指南（2021年8月版）》，指导各地规范养老机构管理，加强老年人等特殊群体防护。全国老龄办印发《关于做好老年人冬春季新冠肺炎疫情防控工作的通知》，推动各地进一步完善老年人常态化疫情防控措施，持续做好老年人的宣传倡导、健康服务、权益保障以及养老

机构和医养结合机构疫情防控工作。全力救治老年患者，加强医疗护理和生活照护，注重中西医协同，在治疗新冠肺炎的同时加强基础性疾病治疗和重症预警，尽最大努力提高老年患者治愈率。对方舱医院等设施明确提出适老化要求，增加坐便器、轮椅、扶手、防滑垫等适老设施，为老年患者就医提供更多便利。按照知情同意自愿原则，稳妥有序推进老年人新冠病毒疫苗接种工作。截至2021年末，全国60岁及以上老年人新冠病毒疫苗接种覆盖人数21788.2万人，其中完成全程接种20877万人。

## 2. 老年健康服务体系

老年健康政策进一步健全。国家卫生健康委（全国老龄办）、国家中医药局联合印发《关于全面加强老年健康服务工作的通知》，指导各地持续增加老年健康服务供给，提高老年健康服务质量。国家发展改革委、国家卫生健康委、国家中医药局、国家疾控局联合印发《“十四五”优质高效医疗卫生服务体系建设实施方案》，支持康复医疗“城医联动”项目建设，重点为老年失能失智等人群提供普惠性医疗康复和医疗护理服务。老年健康服务体系纳入深化医药卫生体制改革年度重点工作任务统筹推进。

老年健康服务供给持续强化。健康中国行动老年健康促进行动扎实推进，15个省（区、市）持续开展老年人失能（失智）预防干预试点。国家卫生健康委办公厅印发《关于开展

老年医疗护理服务试点工作的通知》，指导 15 个省（区、市）在创新多元化老年医疗护理服务模式、增加多层次老年医疗护理服务供给等方面先行先试；印发《关于实施进一步便利老年人就医举措的通知》，出台十项便利老年人就医举措，推动改善老年人就医体验。老年医学人才培养纳入中央财政转移支付卫生健康紧缺人才培养项目，当年培训各省（区、市）和新疆生产建设兵团的老年医学科及医养结合机构医护人员 3291 名。

老年健康宣传教育广泛开展。国家卫生健康委以“关注口腔健康，品味老年幸福”为主题，组织开展 2021 年老年健康宣传周活动；在全国组织实施老年口腔健康促进行动。在全国肿瘤防治宣传周、全民营养周、全民健康生活方式日等时间节点，重点面向老年人群宣传慢性病防治、耳与听力健康、合理膳食等科普知识。发布《社区老年人跌倒预防控制技术指南》《预防社区老年人跌倒健康教育教程》《预防老年人跌倒健康教育核心信息》。国家卫生健康委、中央宣传部、科技部、中国科协联合举办“健康知识普及行动——2021 年新时代健康科普作品征集大赛”。

截至 2021 年末，在全国城乡社区获得健康管理服务的 65 周岁及以上老年人达到 11941.2 万。378.3 万残疾老年人获得基本康复服务。全国共有国家老年医学中心 1 个，国家老年疾病临床医学研究中心 6 个，设有老年医学科的二级及以

上综合性医院 4685 个，建成老年友善医疗机构的综合性医院 5290 个、基层医疗卫生机构 15431 个，设有安宁疗护科的医疗卫生机构 1027 个，设有老年人“绿色通道”的二级及以上综合性医院超 9000 个。

### 3. 医养结合

医养结合深入发展。国家卫生健康委推动增加社区医养结合服务供给。将医养结合纳入全国质量工作考核内容，开展 2021 年医养结合机构服务质量提升行动。实施医养结合人才能力提升培训项目，共有 3.3 万人通过培训被授予国家级继续医学教育学分。开展医养结合示范省（区、市）创建活动。扩大老龄健康医养结合远程协同服务试点，确定 346 家医养结合机构作为第二批试点。

截至 2021 年末，全国共有两证齐全（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 6492 家，比上年增长 10.8%，机构床位总数为 175 万张，比上年增长 10.4%；医疗卫生机构与养老服务机构建立签约合作关系达 7.87 万对，比上年增长 9.3%。

### （三）养老服务体系

#### 1. 养老服务供给

养老服务供给能力不断增强。中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》，对完善农村

养老服务网络、推动农村养老服务设施建设等作出部署。国家发展改革委、民政部、国家卫生健康委联合印发《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》，安排中央预算内投资支持养老服务体系建设和运营。国家发展改革委同相关部门，综合运用地方政府专项债券、养老产业专项债券、普惠养老专项再贷款等金融工具，拓宽养老领域资金投入渠道，引导和带动地方政府投资和扩大社会投资，支持养老服务设施建设和运营，不断扩大养老服务有效供给。财政部、民政部下达中央专项彩票公益金 11 亿元，支持 42 个地区开展居家和社区基本养老服务提升行动项目。住房城乡建设部、国家发展改革委、民政部指导各地结合城镇老旧小区改造、完整社区建设等工作，推动新建居住区按标准要求同步配套建设养老服务设施，补齐既有居住区养老服务设施短板。

截至 2021 年末，全国共有各类养老服务机构和设施 35.8 万个，养老服务床位 815.9 万张。其中，全国共有注册登记的养老机构 4.0 万个，比上年增长 4.7%；床位 503.6 万张，比上年增长 3.1%；社区养老服务机构和设施 31.8 万个，共有床位 312.3 万张。全国 31 个省（区、市）设市城市新建居住区配建养老服务设施达标率为 62%，比上年提高约 16 个百分点。全国新开工改造城镇老旧小区 5.56 万个、惠及居



民 965 万户，增设养老、助残等各类社区服务设施 1.4 万个，351 万 60 周岁及以上老年人已享受公租房保障。

## **2. 养老服务兜底保障**

养老服务兜底保障工作扎实有效。国家发展改革委等 21 个部门联合印发《国家基本公共服务标准（2021 年版）》，明确老年人福利补贴等养老助老服务的具体保障范围和质量要求。截至 2021 年末，全国共有 3994.7 万老年人享受老年人补贴，其中享受高龄补贴 3246.6 万人，享受护理补贴 90.3 万人，享受养老服务补贴 573.6 万人，享受综合补贴 84.2 万人。全国共支出老年福利资金 386.2 亿元，养老服务资金 144.9 亿元。

## **3. 养老服务质量**

养老服务安全质量水平逐步提升。民政部发布《养老机构老年人健康档案管理规范》《养老机构老年人跌倒预防基本规范》《养老机构服务标准体系建设指南》《养老机构生活照料操作规范》《养老机构老年人营养状况评价和监测服务规范》等 12 项行业标准，进一步加强养老机构服务质量监管。民政部、国家市场监督管理总局联合印发《关于强化养老服务领域食品安全管理的意见》，强化养老服务领域食品安全管理。民政部、住房城乡建设部、国家市场监督管理总局联合印发《关于推进养老机构“双随机、一公开”监管的指导意见》，积极推进养老机构的常态化监管工作。

#### （四）老年民生保障

##### 1. 养老保险

养老保险覆盖范围继续扩大。截至 2021 年末，全国基本养老保险参保人数 102871 万人，比上年增加 3007 万人。职工基本养老保险参保人数 48074 万人，比上年增加 2453 万人；其中，参保职工 34917 万人，参保离退人员 13157 万人，分别比上年增加 2058 万人和 395 万人。职工基本养老保险执行企业制度参保人数 42228 万人，比上年增加 2320 万人。城乡居民基本养老保险参保人数 54797 万人，比上年增加 554 万人，实际领取待遇人数 16213 万人。全年共为 2354 万困难人员代缴城乡居民养老保险费 26.8 亿元，5427 万困难人员参加基本养老保险，参保率超过 99%。

养老保险待遇水平继续提高。全国城乡居民养老保险月人均养老金达到 179 元，比上年增长 5.3%。北京等 17 个省（区、市）和新疆生产建设兵团提高了本地基础养老金标准。调整退休人员基本养老金，全国总体调整比例为 4.5%，惠及 1.27 亿退休人员。

养老保险公共服务持续优化。完善部级社保待遇资格认证系统，提供养老保险待遇领取人员远程资格认证、异地协助认证等服务。截至 2021 年末，国家社会保险公共服务平台已开通个人权益查询、待遇资格认证、养老金测算等 52 项全国性社保服务，累计访问量超过 27.6 亿人次。

企业年金稳步发展。全国有 11.75 万户企业建立企业年金，参加职工 2875 万人，分别比上年增加 1.23 万户和 158 万人，年末企业年金投资运营规模 2.61 万亿元，当年投资收益额 1242 亿元。

第三支柱养老保险规范发展。中国银保监会在浙江省和重庆市开展专属商业养老保险试点，在武汉市、成都市、青岛市、深圳市开展养老理财产品试点，探索加强第三支柱养老金融产品供给。

## 2. 医疗保险

医保制度运行总体平稳。截至 2021 年末，全国基本医疗保险（以下简称“基本医保”）参保人数 136297 万人，参保率稳定在 95%以上。基本医保（含生育保险）基金收入 28731.99 亿元，比上年增长 15.6%；支出 24048.19 亿元，比上年增长 14.3%。

职工基本医疗保险（以下简称“职工医保”）参保人数 35431 万人，比上年增长 2.8%。其中，在职职工 26106 万人，比上年增长 2.7%；退休职工 9324 万人，比上年增长 3.3%。职工医保基金（含生育保险）收入 19007.52 亿元，比上年增长 20.8%；支出 14751.82 亿元，比上年增长 14.6%。参加职工医保人员享受待遇 20.40 亿人次，比上年增长 13.9%。

城乡居民基本医疗保险（以下简称“居民医保”）参保人数 100866 万人，比上年减少 0.8%。居民医保人均财政补

助标准新增 30 元，达到每人每年不低于 580 元。居民医保基金收入 9724.48 亿元，比上年增长 6.7%；支出 9296.37 亿元，比上年增长 13.9%。参加居民医保人员享受待遇 20.81 亿人次，比上年增长 4.7%。

异地就医跨省结算取得阶段性成效。国家医保局、财政部联合印发通知，指导各地加快推进门诊费用跨省直接结算工作，启动高血压、糖尿病等 5 个门诊慢特病相关治疗费用跨省直接结算试点。截至 2021 年末，住院费用跨省直接结算定点医疗机构 5.27 万家，全年国家平台直接结算 440.59 万人次，医保基金支付 624.63 亿元。开通联网定点医疗机构 4.56 万家，联网定点零售药店 8.27 万家。全国门诊费用跨省直接结算 949.60 万人次，医保基金支付 13.21 亿元。全国 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团所有统筹地区实现普通门诊费用跨省直接结算全覆盖，每个省份至少有一个统筹地区启动门诊慢特病相关治疗费用跨省直接结算试点。24 个省（区、市）和新疆生产建设兵团的 362 个统筹地区依托国家异地就医备案小程序和国家医保服务平台 APP 提供快速备案服务，17 个省（区、市）的 90 个统筹地区实现自助开通异地就医直接结算服务。

### **3. 长期护理保险**

长期护理保险制度试点进展顺利。国家医保局、民政部联合印发《长期护理失能等级评估标准（试行）》，指导各

地规范开展长期护理保险失能等级评估。49 个试点城市长期护理保险参保人数 14460.7 万人,享受待遇人数 108.7 万人。长期护理保险基金收入 260.6 亿元,支出 168.4 亿元。长期护理保险定点服务机构 6819 个,护理服务人员 30.2 万人。

#### 4. 基本生活救助

社会救助工作成效显著。截至 2021 年末,全国城市最低生活保障对象 737.8 万人,其中 60 周岁及以上老年人 139.5 万人;全国城市最低生活保障平均标准为每人每月 711 元,比上年增长 5%。全国农村最低生活保障对象 3474.5 万人,其中 60 周岁及以上老年人 1284.7 万人;全国农村最低生活保障平均标准为每人每年 6362 元,比上年增长 6.7%。全国城市特困人员救助供养 32.8 万人,其中 60 周岁及以上老年人 21.6 万人;全国农村特困人员救助供养 437.3 万人,其中 60 周岁及以上老年人 353.2 万人。

### (五) 银发经济

#### 1. 规划引导

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确要求发展银发经济,开发适老化技术和产品,培育智慧养老等新业态。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出发展壮大老年用品产业、促进老年用品科技化智能化升级、有序发展老年人普惠金融服务等方面具体政策措施,为大力发展银发经济提供规划指引。

## 2. 老年用品产业

老年用品产业加快培育。工业和信息化部会同相关部门深入贯彻落实《关于促进老年用品产业发展的指导意见》，编制发布《升级和创新消费品指南》，加大适老家电、洗浴装置、老年鞋等老年用品宣传推广力度。工业和信息化部、民政部指导有关电商开展“孝老爱老购物节”活动，为老年人提供品种丰富的优质产品。

## 3. 健康养老产业

智慧健康养老产业持续发展。工业和信息化部、民政部、国家卫生健康委联合印发《智慧健康养老产业发展行动计划（2021-2025年）》，提出强化信息技术支撑等6个重点任务和3个专项工程，进一步推动智慧健康养老产业创新发展；联合开展2021年智慧健康养老应用试点示范遴选工作，2017年以来累计创建示范企业202家、示范街道（乡镇）342个、示范基地86个、示范园区2个。

### （六）老年友好型社会

#### 1. 老年宜居环境

老年宜居环境建设提质增量。住房城乡建设部、中央网信办等16部门联合印发《关于加快发展数字家庭提高居住品质的指导意见》，鼓励和要求新建社区配置健康管理、紧急呼叫等适老化智能产品。商务部等12部门联合发布《关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》，确定便民生活

圈建设试点地区 30 个，推动各地建设改造一批充分兼顾老年人及特殊群体生活便利需要的无障碍服务设施。国家卫生健康委（全国老龄办）命名北京市东城区朝阳门街道新鲜社区等 992 个社区为首批全国示范性老年友好型社区。中国残联、住房城乡建设部等 13 部门联合印发《无障碍环境建设“十四五”实施方案》，推动增强城乡无障碍设施的系统性、完整性和包容性，提高城市道路、高速公路、公共交通、公共建筑、居住社区无障碍设施建设水平，方便老年人生产生活。交通运输部等 7 部门联合印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难便利老年人日常交通出行的通知》，部署各地加快改进提升交通运输领域便利老年人出行服务，确保老年人日常交通出行便利。中国残联、国家发展改革委等 6 部门联合印发《关于“十四五”推进困难重度残疾人家庭无障碍改造工作的指导意见》，支持困难重度残疾人家庭无障碍改造，2021 年为 7.7 万名困难重度残疾老年人家庭进行了无障碍改造。

## 2. 老年人社会参与

老年教育稳步推进。全国已成立 28 个省级社区教育指导中心、280 多个地市级社区教育指导中心、1457 个县（市、区）级社区教育学院；建成国家级社区教育实验区、示范区各 120 多个，省级社区教育实验区示范区 750 多个，省级老年开放大学及老年教育专门机构 30 所。老年教育学习点在

216 个市（地），689 个县（市、区），4856 个乡镇（街道），26698 个村（社区）落地。退役军人事务部推动在北京市、上海市等 6 地成立首批军休老年大学。

老年人文体活动加快发展。支持公共图书馆、文化馆、美术馆面向包括老年人在内的社会公众免费开放。截至 2021 年末，全国共有公共图书馆 3215 个；群众文化机构 43531 个，其中，乡镇综合文化站 32524 个。全国群众文化机构共有馆办文艺团体 9533 个，由文化馆（站）指导的群众业余文艺团体 45.49 万个，馆办老年大学 670 个。国家体育总局印发《公共体育场馆基本公共服务规范》，支持公共体育场馆向老年人群体提供便利服务；指导、推动各方力量组织开展适合老年人参与的健身赛事活动，加强对老年人的科学健身指导，在重阳节开展“九九重阳”全国老年人体育健身展示、交流、指导、培训等活动。

### **3. 解决老年人运用智能技术困难问题**

国家发展改革委、国家卫生健康委牵头建立部际联席会议机制，推动相关部门出台老年人出行、就医、缴费等方面文件 20 余个，在全国范围遴选推介运用智能技术服务老年人示范案例，带动各地积极主动解决老年人面临的“数字鸿沟”问题。工业和信息化部组织三家基础电信企业推出多项爱心助老举措，其中“一键接入”累计服务老年客户超 8000 万人次，“爱心通道”、“面对面”、“专属大字账单”等



定制化服务累计服务超百万老年客户；重点开展互联网应用适老化及无障碍改造专项行动，组织首批 158 家老年人常用的网站和 APP 推出大字体、大图标、语音引导、内容朗读等特色适老功能。公安部在交通安全综合服务平台开通委托亲属网上代办功能和 12123 语音服务热线。人力资源社会保障政务服务平台官方 APP “掌上 12333” 设立老年服务专区，电子社保卡推出“长辈版”、“亲情服务”功能。国家卫生健康委（全国老龄办）组织开展 2021 年“智慧助老”行动，指导各地创新开展“智慧助老”优秀志愿服务项目评选、老年人运用智能技术公益培训等活动。教育部引导各地和开放大学办学体系通过多种方式广泛开展老年人运用智能技术教育培训。国务院办公厅电子政务办公室、国家卫生健康委、中国老龄协会依托全国一体化政务服务平台开展老年人证电子证照应用试点工作。

#### 4. 养老孝老敬老社会氛围

持续营造养老孝老敬老良好氛围。全国老龄委以“积极应对人口老龄化国家战略，乐享智慧老年生活”为主题，组织开展 2021 年全国“敬老月”活动，在全社会开展走访慰问老年人、健康知识普及、法律援助服务等形式多样的活动。国家卫生健康委（全国老龄办）、国家广电总局、中国老龄协会联合开展 2021 年全国敬老养老助老公益广告作品征集活动，推出 30 部导向正确、创意新颖、题材丰富的优

秀敬老养老助老广播电视公益广告作品。国家广电总局 2021 年推出首档忘年共居观察纪实真人秀节目《屋檐之夏》，通过共同生活的方式搭建长辈和年轻人之间的“沟通桥梁”；推出公益节目《忘不了农场》，聚焦中国老年群体，关注认知障碍。国家卫生健康委（全国老龄办）、民政部、财政部、中国老龄协会、中国计划生育协会联合开展第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查，完成 12.76 万份老年人样本数据的采集工作。

## 5. 老年人权益保障

严厉打击养老领域非法集资犯罪和涉老诈骗犯罪。全国老龄办、公安部、民政部、中国银保监会联合发布《关于养老领域非法集资的风险提示》，引导老年人及家属增强风险防范意识。工业和信息化部启用 12381 涉诈预警劝阻短信系统，当年发送预警短信/闪信超过 5100 万条，预警劝阻有效率达 60%。公安部、国家市场监督管理总局等部门联合开展保健食品行业专项清理整治行动和农村假冒伪劣食品专项执法行动，集中侦破主要面向老年人群体高价销售食品、保健品的多个重大典型案件。全国公安机关当年立案查处养老服务领域非法集资犯罪案件 190 余起，开展线下主题反诈宣传活动 1.5 万余场次。国家市场监督管理总局开展“护苗助老”关爱行动，加大老年用品质量监督抽查力度，提升老年用品质量

水平。全国市场监管部门共抽查坐便椅、老视成镜、成人纸尿裤、老年手机等老年用品 808 批次。

深化老年人法律服务工作。完善老年人公证服务收费政策，国家发展改革委、司法部联合印发《关于进一步完善公证服务价格形成机制的指导意见》，明确对 80 周岁及以上老年人首次办理遗嘱公证，免收遗嘱公证服务费用。司法部、中央文明办联合印发《法律援助志愿者管理办法》，明确司法行政机关与老龄办建立工作协作、信息共享机制，共同开展针对老年人群体的专项法律援助志愿服务活动。

国家卫生健康委 全国老龄办

2022 年 10 月 9 日

注释：

1. 本公报中各项统计数据均未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。部分数据因四舍五入的原因，存在总计与分项合计不等的情况。

2. 老年人口抚养比是指某一人口中老年人口数与劳动年龄人口数之比，用以表明每 100 名劳动年龄人口要负担多少名老年人。计算公式为：

$$ODR = \frac{P_{65+}}{P_{15-64}} \times 100\%$$

其中： $ODR$ 为老年人口抚养比； $P_{65}$ 为65周岁及以上的老年人口数； $P_{15-64}$ 为15-64周岁的劳动年龄人口数。