

关于上海国资养老产业发展的提案

※背景情况※

今年初，国务院发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，提出发挥国企示范作用，积极拓展银发经济业务。作为国民经济的重要支柱，国企参与养老服务业高质量发展，是落实国家战略和履行社会责任的重要体现。党的二十届三中全会进一步提出要“积极应对人口老龄化，完善养老事业和产业政策机制”。上海市委市政府贯彻国家部署，推动国资企业布局养老产业，优化资源配置、提升服务质量。研究上海国有养老产业的发展与问题，有助于总结经验，形成推动产业高质量发展的“国企方案”。

※问题及分析※

1、目标和功能定位不够清晰，缺乏总体的规划

一是缺乏全面战略规划，土地供应、融资、人才等政策衔接不足，存在重复投资和短视问题。二是国资养老企业目标功能定位不清晰，对机构、社区、居家、医养结合等领域缺乏具体发展目标，未明确重点项目、床位数、服务规模及市场占比等量化指标。

2、涉及中等收入老年人的服务参与不足，医疗服务能力有限

养老项目偏重“高端”，忽视中等收入群体需求，适合1万元左右的项目稀缺。服务能力偏向“养”，疾病预防等健康管理服务不足。“以房养老”发展缓慢，未能有效激发养老需求。

3、项目多为重资产投入，面临高投入与长回报周期挑战

重资产模式投资大、回报周期长，如太保家园、瑞慈花园等项目。虽用“产权出售、租售结合”缓解资金压力，但高成本、管理复杂性及市场波动风险仍突出。

四、各业务板块之间相对孤立，没有形成闭环系统

上海国资企业涉足养老地产、健康保险、医疗科技等，但居家、社区、机构养老布局不足，未形成产业链闭环。光明集团涉及食品、护理医院、养老院等，上海康养集团布局社区和机构养老业务；中国太保经营养老服务、健康管理、养老地产等业务；绿地、城投、建工集团和上海电气也涉足养老地产、养老服务和医疗设备等。然而，服务环节未形成支撑，超半数项目亏损，产业属性不强。

※建议※

1、明确国资养老企业在养老产业发展中的功能和定位

建议市老龄办、市国资委、市经信委、市财税局、市人社局、市民政局、市卫生健康委等职能部门将制订上海养老产业发展战略规划提上议事日程，明确养老产业的发展战略规划、阶段性重点任务和目标、国资养老企业的功能定位和发展方向、实现发展目标的路径和配套政策措施。

2、提升国资养老企业的医疗服务能力

一是整合医疗资源。依托国资企业的老年护理院、体检中心和医院，通过新建、改扩建和转型，增强老年医院、康复医院、护理院和安宁疗护机构的建设，提高医疗服务能力。二是提升居家社区医疗服务。利用国企医疗资源，为居家老年人提供健康管理、家庭病床和上门巡诊服务，特别针对失能、慢性病和高龄老人，扩大居家医疗覆盖面。三是加强医养结合人才培养。注重养老管理、健康服务、护理学等领域的专业培训，推动老年医学和护理员培训，支持医务人员从事医养结合服务。

3、打造国资养老产业的生态圈

一是打造多元化收入的养老产业链。养老产业链应拓展至医疗、保育、教育等多领域，除发展护理业务外，还可生产适老化辅助器械和老年用品，提高商品附加值。二是构建国资养老生态圈。通过协调市区国资养老资源，整合各类服务商，根据老年人需求提供专业化服务，使各商家发挥专长、扩大业务，并锁定客户资源，实现需求内部

流转，达到整体协同共赢。

4、成立国资养老企业联合会

国资养老企业联合会将协调国有资产发展养老产业，提升资源效率，推动有利政策，维护行业权益，促进经验交流，提高行业标准，推动创新与技术应用，提升市场竞争力。