

中国积极应对人口老龄化 城市能力指数报告2025

国家信息中心

2025年11月

《中共中央关于制定国民经济和社会 发展第十五个五年规划的建议》



促进人口高质量发展。积极应对人口老龄化，健全养老事业和产业协同发展政策机制

优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，加强公共设施适老化和无障碍改造

发展医育、医养结合服务。推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给

稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策，积极开发老年人力资源，发展银发经济

目录

01

八件要事
(2025)

02

城市能力
指数构建

03

主要评估
结论

2025年中国积极应对人口老龄化八件要事

- 中共中央 国务院印发《关于深化养老服务改革发展的意见》（1月）
- 中办、国办印发《关于加快建立长期护理保险制度的意见》（7月）
- 中办、国办印发《育儿补贴制度实施方案》，国办印发《关于逐步推行免费学前教育的意见》（7月）
- 金融支持银发经济持续加力，《养老产业贷款统计制度（试行）》、服务消费与养老再贷款（1月）
- 国家发改委等部门联合印发《促进普惠养老服务高质量发展的若干措施》（2月）
- 民政部、人社部联合印发《关于加快推进养老服务技能人才职业技能等级认定工作的实施意见》（4月）
- 民政部、财政部联合印发《关于实施向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目的通知》，率先在7个省市启动试点（3月）
- 民政部等19部门联合印发《关于支持老年人社会参与 推动实现老有所为的指导意见》（4月）



城市能力指数构建

中国积极应对人口老龄化城市能力指数报告（2025）

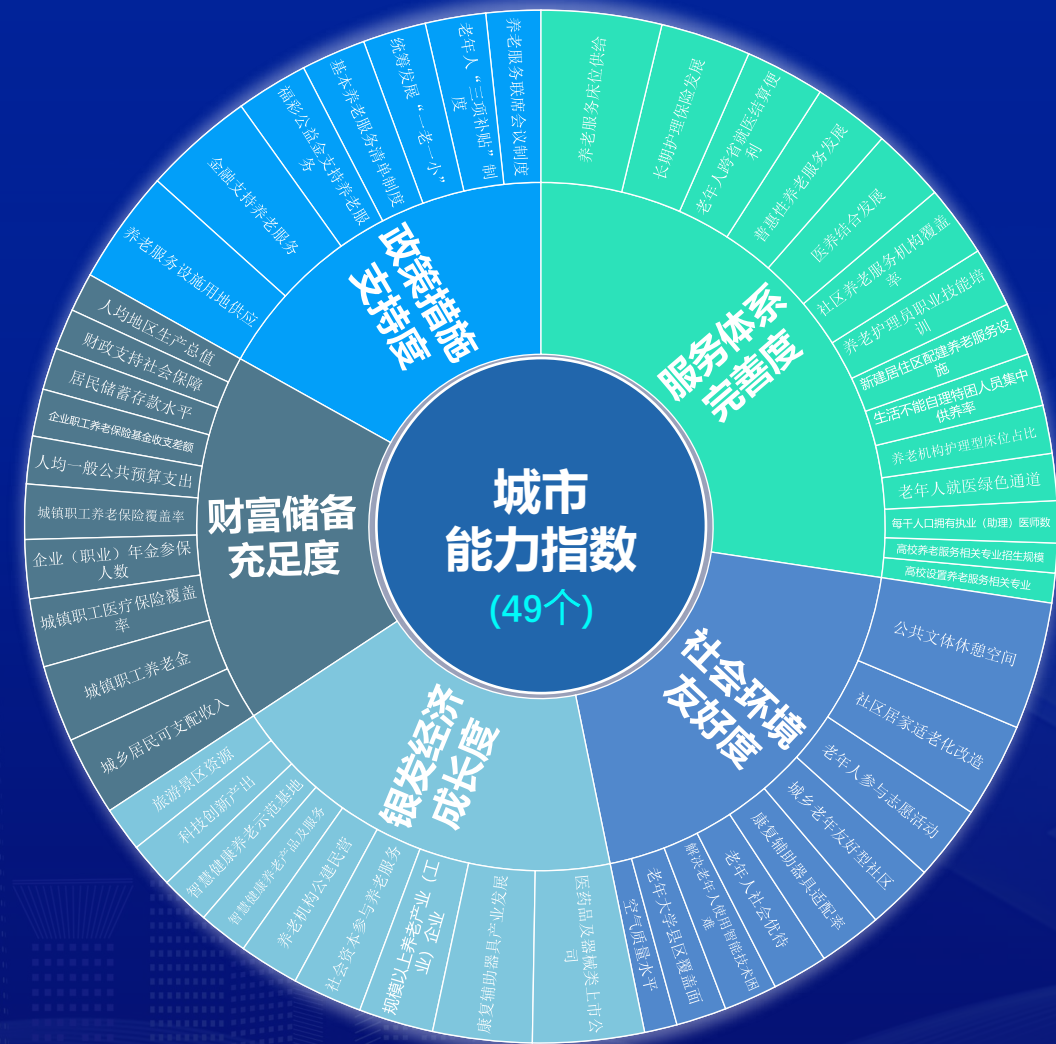
一份系统全面评估城市积极应对人口老龄化能力的
权威研究成果

最新变化

归并相关性较强的指标

注重评价政策执行实效

根据政策导向新增指标



七大结果展示



政策措施

引领型城市



财富储备

引领型城市



服务体系

引领型城市



社会环境

引领型城市



银发经济

引领型城市

综合引领型城市

(领跑级20个、优秀级20个、良好级20个)

(进步前20名城市)

综合引领型城市

领跑级

↑ 北京市

↑ 上海市

青岛市

↑ 成都市

重庆市

↑ 杭州市

↑ 烟台市

↑ 武汉市

↑ 嘉兴市

苏州市



济南市

↑ 无锡市

南京市

天津市

↑ 长沙市

↑ 宁波市

福州市

深圳市

↑ 合肥市

↑ 济宁市

47%

29%

21%

领跑级

优秀级

良好级

引领型

全国平均

政策措施引领型城市

领跑级

↑ 北京市

↑ 枣庄市

↑ 济宁市

↑ 赣州市

↑ 九江市

↑ 台州市

↑ 成都市

↑ 泉州市

↑ 上饶市

↑ 金华市



重庆市

嘉兴市

↑ 宜春市

↑ 沧州市

↑ 洛阳市

↑ 德州市

↑ 商丘市

↑ 青岛市

↑ 衢州市

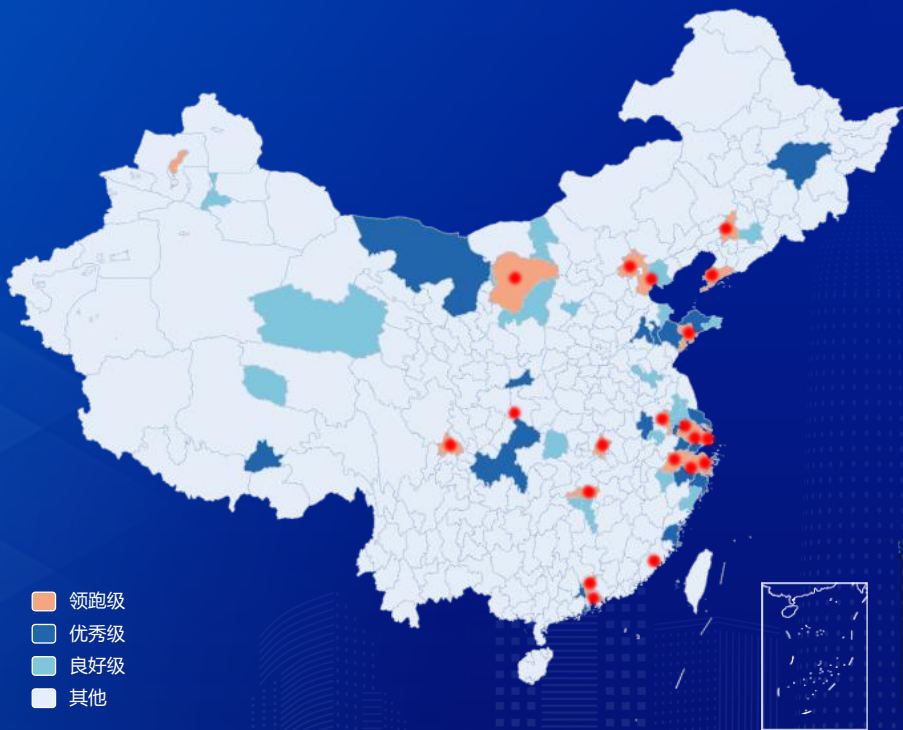
↑ 毕节市



财富储备引领型城市

领跑级

- 北京市
- ↑ 上海市
- 深圳市
- 杭州市
- ↑ 无锡市
- ↑ 宁波市
- ↑ 苏州市
- 南京市
- ↑ 厦门市
- ↑ 天津市



- ↑ 青岛市
- ↑ 武汉市
- ↑ 成都市
- ↑ 大连市
- ↑ 长沙市
- 鄂尔多斯市
- 广州市
- ↑ 克拉玛依市
- ↑ 沈阳市
- 绍兴市



服务体系引领型城市

领跑级

青岛市

唐山市

↑ 烟台市

↑ 重庆市

济南市

南京市

济宁市

↑ 福州市

↑ 苏州市

邢台市



↑ 成都市

↑ 嘉兴市

无锡市

临沂市

↑ 德州市

↑ 宁波市

上海市

↑ 赣州市

↑ 威海市

↑ 南通市



社会环境引领型城市

领跑级

上海市

↑ 重庆市

↑ 长沙市

北京市

↑ 青岛市

↑ 武汉市

天津市

↑ 南昌市

↑ 衡阳市

↑ 烟台市



沈阳市

↑ 徐州市

↑ 成都市

↑ 昆明市

↑ 临沂市

↑ 杭州市

↑ 邵阳市

↑ 郴州市

↑ 哈尔滨市

↑ 荆州市



银发经济引领型城市

领跑级

上海市

北京市

杭州市

深圳市

成都市

重庆市

青岛市

武汉市

常州市

嘉兴市

威海市

合肥市

苏州市

烟台市

天津市

南京市

石家庄市

湖州市

广州市

东莞市



能力指数进步城市

进步前20名

洛阳市

南阳市

安阳市

株洲市

郑州市

亳州市

咸阳市

宣成市

衢州市

焦作市



苏州市

宜春市

张家口市

太原市

阜阳市

六安市

咸宁市

昆明市

大连市

日照市

◆ 进步较快的20个城市能力指数

同比提高

13.4%

政策措施

同比提高

21.0%

财富储备

同比提高

18.8%

银发经济

同比提高

18.5%

社会环境

同比提高

8.8%

服务体系

同比提高

7.8%



五个基本态势

态势一、城市能力指数稳步提升

相较2024年，积极应对人口老龄化城市能力指数平均值提高**2.4%**

多达**210个**城市提供了正贡献

分领域看，专项指数同比增长

13.8%

财富储备

较快提升

4.3%

银发经济

2.9%

服务体系

有所提升

1.6%

社会环境

基本稳定

政策措施

基本稳定

态势二、东部引领 中部领先 西部东北地区实现提升



东部地区

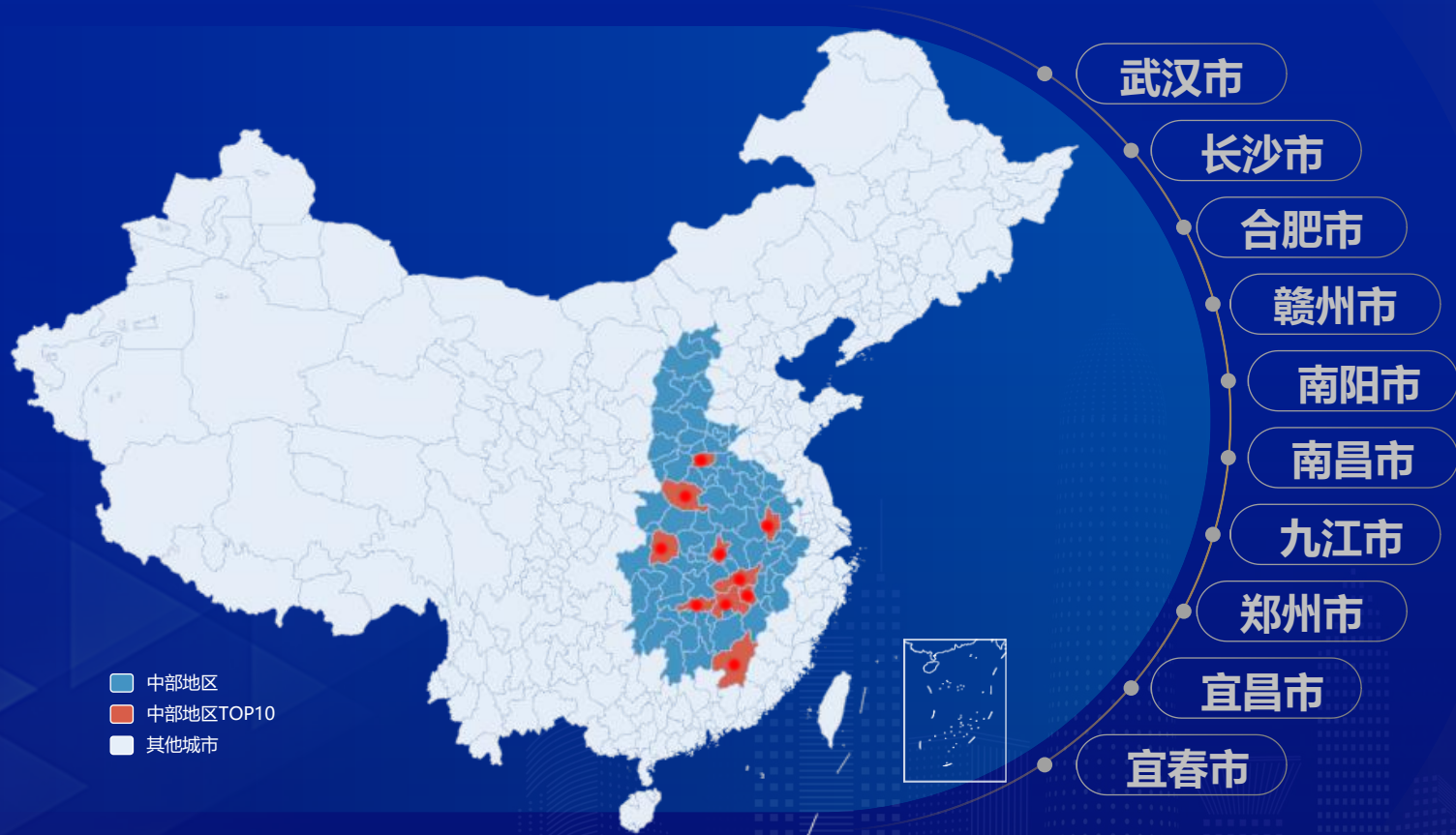
88个

◆ 应对人口老龄化能力遥遥领先

城市能力指数及各专项指数明显高于全国平均水平

银发经济专项指数优势较大，得分为全国平均水平的1.6倍

态势二、东部引领 中部领先 西部东北地区实现提升

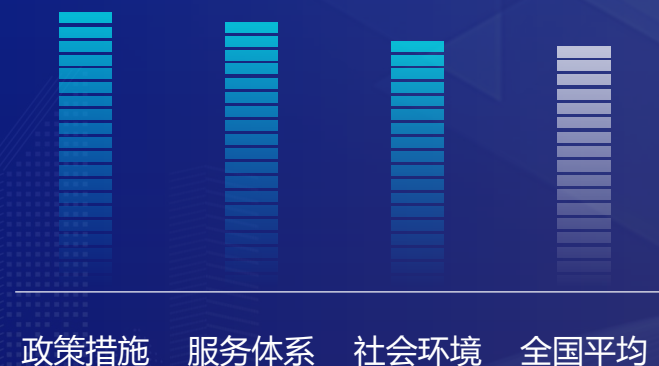


中部地区

82个

◆ 应对人口老龄化能力提升最快

政策措施、服务体系、社会环境、银发经济四个专项指数高于全国平均水平



态势二、东部引领 中部领先 西部东北地区实现提升



西部地区

131个

◆ 能力指数保持提升

财富储备、服务体系、社会环境、银发经济专项指数均保持增长



态势二、东部引领 中部领先 西部东北地区实现提升



东北地区

36个

◆ 能力指数持续提升

财富储备专项指数得分高于全国平均水平，社会环境专项指数得分接近全国平均水平



态势三、急难愁盼需求更好满足



各城市全面建立
基本养老服务清单制度
全覆盖



各城市提供
老年人“三项补贴”
覆盖人数



门诊慢特病费用
跨省直接结算医疗机构数
大幅跃升



各城市发展助餐服务
老年助餐点
扩面增量



态势四、服务体系质量明显提升

硬件建设

新建居住区配建养老服务设施

基本全面落实，超过90%

养老机构护理型床位

占比提前完成“十四五”目标任务，达65.7%

医养结合机构

达8400个，“十四五”累计增长43%

养老护理员

培训人次同比增长4.2%

养老服务相关专业

招生规模超过15万人

长期护理保险

参保群众近1.9亿人，享受待遇人数超过200万人

软件支撑

态势五、银发经济发展全面发力

传统业态加快 优化提升



- **所有制**。企业性质的养老机构数、床位数同比增长15%、14%
- **运营机制**。养老机构开展公建民营的比例超过1/3

新兴业态不断 培育壮大



- **智慧健康养老、居家适老化改造、老年教育、旅居养老**加快积厚成势
- 地方试点**银发经济产业园区**，探索集群化发展模式

未来业态开始 前瞻布局



- 以**抗衰老、脑机接口、人形机器人**为代表的新质生产力在银发经济领域加快应用示范，为新时代养老探寻科技解决方案



一起添砖加瓦 一起向未来

 国家信息中心

