

# 我国养老服务补贴制度优化路径研究

仙蜜花<sup>1</sup> 仇雨临<sup>21</sup>

(1. 华中农业大学文法学院, 武汉 430070;

2. 中国人民大学中国社会保障研究中心, 北京 100872)

**【摘要】:** 养老服务补贴制度不仅是基本养老服务体系的重要组成部分, 而且是积极应对人口老龄化的重要举措。通过分析全国 12 个省份的养老服务补贴政策可知, 我国养老服务补贴制度存在碎片化现象、补贴标准偏低、补贴标准的制定缺乏科学依据、资金来源渠道单一以及覆盖范围狭窄等诸多困境。为此, 应从做好制度顶层设计、适当提高补贴标准、制定科学的补贴依据、拓宽资金来源渠道以及扩大制度覆盖范围等方面来优化养老服务补贴制度。

**【关键词】:** 老年人 人口老龄化 养老服务补贴制度

**【中图分类号】:** C913.7 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1001-862X (2021) 05-0162-005

## 一、问题的提出

2020 年 11 月, 中共十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”, 强调要“健全基本养老服务体系, 发展普惠型养老服务和互助性养老”<sup>[1]</sup>, 标志着积极应对人口老龄化上升为国家战略。养老服务补贴制度作为政府向老年人提供资金补贴的一项重要惠民政策, 不仅是健全基本养老服务体系的重要内容, 也是积极应对人口老龄化挑战的重要举措。“七普”数据显示, 我国 60 岁及以上的人口数量达到 2.64 亿, 占人口总量的比例高达 18.7%<sup>[2]</sup>, 离“中度老龄化”社会只有一步之遥。在规模庞大的老年人群中, 有相当一部分是生活自理能力存在问题的失能半失能老人和高龄老人, 他们面临着比较严峻的养老困境, 尤其缺少必要的养老服务。为此, 中央和地方政府陆续出台了一些养老服务补贴政策, 试图建立养老服务补贴制度。截至 2019 年 4 月, 全国多达 30 个省份相继建立了不同程度的养老服务补贴制度。<sup>[3]</sup>然而, 这一制度仍然处于初创阶段, 难以有效满足失能半失能老人和高龄老人等特殊群体多样化的养老服务需求, 迫切需要引起关注与重视。

从现有文献来看, 学者们主要从两个方面对养老服务补贴制度进行探讨: 一是养老服务补贴制度的历史起源和发展路径。有学者指出, 我国养老服务补贴制度滥觞于居家养老服务补贴制度, 其发展经历了从居家养老服务补贴逐步到居家养老服务补贴和机构养老服务补贴有机融通的过程。<sup>[4,5]</sup>二是养老服务补贴制度的主要困境。在这一问题上学者们的观点尚存分歧, 有学者认为当前我国养老服务补贴制度的重点人群出现错位, 不仅未能充分考虑老年残障群体的特殊需求<sup>[6]</sup>, 而且补贴数额非常有限<sup>[7]</sup>; 有学者则指出这一制度主要存在评估机制不科学、制度的内涵和外延不清晰等严重问题<sup>[8]</sup>; 也有学者提出各地的补贴标准不均衡、补贴方式不灵活以及资金来源不可持续等问题才是这一制度的主要不足。<sup>[9]</sup>

---

**作者简介:** 仙蜜花 (1986-), 女, 河南平舆人, 博士, 华中农业大学文法学院讲师, 硕士生导师, 主要研究方向: 养老保险与服务; 仇雨临 (1960-), 女, 北京人, 中国人民大学中国社会保障研究中心副主任, 教授, 博士生导师, 主要研究方向: 医疗保险与服务。

**基金项目:** 国家社会科学基金青年项目“第一代农民工养老保险权益损失与补偿机制研究”(20CSH040)

由此可见，一些视角敏锐的学者较早关注了养老服务补贴制度，对其基本内容和主要问题进行了探讨，但是仍然存在以下不足：一是虽然学者们分析了养老服务补贴制度存在的一些问题，但不够系统且尚存争议，也未提出有针对性的治理路径；二是已有文献主要是基于 2016 年及以前的数据，但是近年来我国养老服务补贴制度在快速发展的同时，也出现了一些亟待关注的新情况和新问题。有鉴于此，本文在概述我国养老服务补贴制度发展现状的基础上，对养老服务补贴制度面临的主要困境及其治理路径进行深入探讨，以期对发展和完善这一制度有所裨益。

## 二、我国养老服务补贴制度的发展现状

养老服务补贴制度由政府购买养老服务演化而来，以 2001 年民政部实施的社区老年福利服务“星光计划”为嚆矢。随后，上海市民政局颁发《关于全面开展居家养老服务的意见》（沪民事发[2001]23 号），要求居家养老服务采取政府购买服务的方式推行，上海市成为全国最早实行养老服务补贴的地区。由此可见，养老服务补贴制度肇始于居家养老领域，在诞生伊始主要针对居家老年人，强调政府对居家养老服务给予一定的补贴。<sup>[10]</sup>为了更好地为居家老年人提供高质量的养老服务，在有效总结各地经验和教训的基础上，中央政府及相关部门陆续颁布了一些政策文件，譬如《关于加快发展养老服务业意见的通知》（国办发[2006]6 号）和《关于全面推进居家养老服务工作的意见》（全国老龄办发[2008]4 号），明确要求各地政府加大财政投入力度，经济条件允许的地区应设立专项资金，积极尝试以政府补贴、民办公助和公建民营等多种方式兴办居家养老服务，因地制宜地建立居家养老服务模式。在这些文件的指导和规范下，居家养老服务补贴制度在北京和天津等地陆续建立。

为了进一步满足失能半失能老人等特殊群体的养老服务需求，各地在大力推行居家养老服务补贴制度的同时，也开始考虑对机构养老进行适当补贴。2010 年 11 月，时任民政部副部长窦玉沛提出“我国将建立养老服务补贴制度”<sup>[11]</sup>，对收入较低的高龄老人、空巢老人、失能失智老人等困难老年人购买养老服务给予适当补贴。浙江省率先响应并于 2011 年 12 月颁发《关于深化完善社会养老服务体系建设的意见》（浙政发[2011]101 号），决定建立养老服务补贴制度，对符合条件的老年人给予服务补贴，补贴的客体是养老机构或居家养老服务组织。“十二五”期间，中央政府先后发布《中国老龄事业发展“十二五”规划》《社会养老服务体系建设的规划（2011—2015 年）》和《关于加快养老服务业发展的若干意见》（国发[2013]35 号）等纲领性文件，要求各地加大资金投入力度，鼓励社会力量兴办养老机构，政府不仅要为养老机构提供补贴，而且要继续为居家养老服务提供补贴。同时，2012 年 12 月修订的《老年人权益保障法》明确提出：“对经济困难的老年人，地方各级政府应当逐步给予养老服务补贴。”<sup>[12]</sup>于是，养老服务补贴制度宛如雨后春笋般在各地涌现，标志着这一制度在我国基本建立。

自 2016 年 12 月至 2019 年 4 月，全国建立养老服务补贴制度的省份由 20 个快速增加至 30 个。<sup>[13]</sup>与之相伴，养老服务补贴惠及的老年人数量由 2016 年的 282.9 万人逐步增加至 2019 年的 360.4 万人。<sup>[14]</sup>需要指出的是，虽然我国养老服务补贴制度取得了一些成就，但无论是与数以亿计的老年人相比，还是与数以千万计的失能半失能老年人相比，其覆盖面还偏低，与老年人日益增长的养老服务需求之间还存在较大差距。

## 三、我国养老服务补贴制度面临的困境

从理论上讲，养老服务补贴作为一项普惠性的制度安排，以满足老年人的基本养老服务需求为主要出发点和落脚点，具有良好的发展前景。但由于该项制度尚处于初步发展阶段，不可避免地存在一些发展困境。虽然已有 30 个省份实施养老服务补贴政策，但很多省份将养老服务补贴内容融合在高龄津贴、失能老人护理补贴等政策方案之中，仅有北京等 12 个省份的养老服务补贴政策相对独立和全面，故下文以这些省份的养老服务补贴政策文本和相关数据为主要依据，深入探究这一制度面临的困境。

### （一）制度存在碎片化现象

由于经济社会发展水平和老龄化程度存在不同程度的差异，各省市开展养老服务补贴制度试点的时间并不一致。上海是我国最早进入老龄化社会的城市，加之处于全国领先地位的经济社会发展水平，成为全国最早实行养老服务补贴的地方。但是，由

于各地养老服务补贴在资金来源、责任主体、保障对象、补贴标准以及管理体系等方面存在一定的差异，导致养老服务补贴制度出现碎片化。制度的碎片化会引发两方面的严重后果：一是影响制度的公平性，养老服务补贴制度的碎片化导致各地老年人享受的补贴待遇存在显著差异，人为地制造了“差别对待”；二是为今后制度的整合带来挑战，碎片化的养老服务补贴制度不仅制约养老服务资源的优化配置，影响制度整体功能的充分发挥和不断优化，而且阻碍未来制度的有效协调与科学整合。

## （二）补贴标准偏低

对老年人而言，养老服务补贴标准的高低在很大程度上决定了其养老服务需求能否得到有效满足。由 12 个省份的养老服务补贴政策方案可知，各地的养老服务补贴标准普遍偏低。上海、北京和江苏等地区的养老服务补贴标准大约为 60~1000 元/月·人，而且只有上海需要全天候照护的重度失能老年人才能享有 1000 元/月·人的补贴标准，大多数老年人的补贴标准为 100~500 元/月·人。江苏的补贴标准只有 60 元/月·人。从湖南、山西和甘肃等中西部地区来看，养老服务补贴标准基本上是 50~100 元/月·人，只有重庆和四川的补贴标准达到了 200~300 元/月·人。虽然江苏、湖南和四川等地设置了养老服务补贴标准的下限，如湖南在 2015 年的补贴标准是原则上不低于 20 元/月·人，但很多省份为了节省财政开支，基本上是按照最低标准予以补贴。2018 年南京市三居室的上门家务料理的费用为 80 元/次<sup>[15]</sup>，即江苏不低于 60 元/月的补贴标准仅能负担三居室的一次上门料理费用，遑论其他养老服务需求。

## （三）补贴标准的制定缺乏科学依据

养老服务补贴制度作为一项面向数以亿计老年人的福利制度，具备科学的补贴标准是其可持续发展的重要保证。然而，各地不仅没有提出一个合理完善的参考体系，而且缺乏明确且科学的制定依据。譬如辽宁规定养老服务补贴标准可以根据当地的发展水平、物价变动情况和服务价格情况自主决定，有条件的地方可制定统一的市级补贴标准，甚至有些地区是以家政服务的价格来制定养老服务补贴标准<sup>[5]</sup>，很少有地区是在充分调查和科学评估老年人基本养老服务需求的基础上，结合当地经济社会发展水平来制定补贴标准。

## （四）资金来源渠道单一

充足且可靠的资金来源是养老服务补贴制度顺利运行的根本保障。从 12 个省份的养老服务补贴政策来看，各地养老服务补贴制度的资金主要来源于地方财政，有些地区由省级财政独自承担（如山西和吉林），有些地区来源于省市县三级财政（如辽宁、湖南、西藏和甘肃），还有些地区来自市区两级财政或者区级财政（如天津、重庆和北京），只有上海、江苏和四川等少数地区的养老服务补贴资金还来源于彩票公益金，尚无省份涉及家庭、社区、企业、市场和社会组织等其他重要资金来源渠道。

## （五）制度的覆盖范围狭窄

毋庸置疑，养老服务补贴覆盖范围的大小不仅关乎这一制度的实施效果，而且关乎其公平与否。由 12 个省份的养老服务补贴政策可知，各地在确定覆盖范围时主要考虑年龄、收入、健康状况、居住状况、是否低保和户籍等因素，其中年龄、收入和健康状况是最常用的指标。在具体实践中，各地基本上是综合其中的几个因素来确定补贴对象，比如 2016 年湖南根据户籍、收入状况、健康状况来确定补贴对象，当年只有 26.3 万老年人符合条件<sup>[14]</sup>，而 2019 年北京则以健康状况、经济状况和年龄来确定补贴对象，当年仅有 75 万老年人符合条件<sup>[16]</sup>。由是观之，各地养老服务补贴制度主要覆盖失能失智老人和经济困难老人等特殊群体。截至 2019 年 4 月，全国养老服务补贴制度的惠及人数仅为 360.4 万，然而与此同时，我国 65 岁以上的老人和失能半失能老人分别高达 1.76 亿和 4000 多万。<sup>[17]</sup>换言之，当前仅有 2.05% 的 65 岁以上老年人和 9.01% 的失能半失能老人被养老服务补贴制度所覆盖，绝大多数老年人仍被拒之门外，不仅严重影响制度的实施效果，而且会产生严重的“悬崖效应”。

# 四、我国养老服务补贴制度优化路径

---

面对来势汹汹的老龄化社会，养老服务补贴制度的顺利推进除了要遵循社会福利制度的运行机制和发展规律外，更要以服务对象的基本需求为基础，并充分考虑我国的基本国情。简而言之，在保障目标上，养老服务补贴制度应当使老年人的生活质量不断提高，力求使其活得体面且有尊严；在保障水平上，养老服务补贴制度应当与当地的经济社会发展水平相适应，并满足老年人的基本养老服务需求；在保障内容上，养老服务补贴制度应当以老年人的基本养老服务需求为基础，并根据经济社会的发展进步和老年人的合理福利诉求予以完善。进而言之，我国养老服务补贴制度应当体现适度普惠原则，从当前的照顾弱者向惠及全体老年人的方向发展。<sup>[18]</sup>为此，必须进一步优化和完善养老服务补贴制度。

#### （一）做好制度顶层设计

当前养老服务补贴制度之所以存在短板，很大程度上是源于各地在制度建立过程中“摸着石头过河”而导致的制度碎片化。养老服务补贴制度的碎片化严重制约其可持续发展，因此当务之急要从“摸着石头过河”的底线思维走向“架桥过河”的战略思维，做好养老服务补贴制度的顶层设计。应当由国务院或者相关部委在充分调查和科学评估的基础上出台国家层面的养老服务补贴政策方案，对养老服务补贴制度的基本原则、关键问题和核心事项进行明确规定，使各地在探索建立养老服务补贴制度时“有章可循、有据可查”，进而建立相对统一的养老服务补贴制度。建议相关部门以《中华人民共和国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》明确提出“完善经济困难高龄失能老年人补贴制度”<sup>[19]</sup>为重要契机，对各地的养老服务补贴制度进行协调与整合，以实现各地养老服务补贴制度的相对统一。

#### （二）适当提高补贴标准

养老服务补贴制度作为一项适度普惠型的福利项目，补贴标准的高低意味着老年人所能享有的养老服务项目的多寡，补贴标准无论是偏高还是偏低都不利于这一制度的发展与完善：补贴标准偏高在诱发老年人不合理福利诉求的同时会加大各地的财政支付压力，而补贴标准偏低则无法有效满足老年人的基本养老服务需求。因此，各地政府应当在充分调研和科学评估的基础上，以老年人的合理福利诉求、当地的经济社会发展水平以及政府的财政实力为主要依据，适度提高养老服务的补贴标准，并逐步建立与物价指数、平均工资以及服务价格等要素有机联动的科学调整机制，从而有效地满足老年人的基本养老服务需求。

#### （三）制定科学的补贴依据

各地养老服务补贴标准的制定缺乏科学的依据，不仅造成宝贵的养老服务资源错配，而且不利于这一制度的高质量发展。事实上，数以亿计的老年人是一个显著的异质性群体，尤其是数以千万计的失能老人更是如此，可以概要地把他们分为轻度失能老年人、中度失能老年人和重度失能老年人，这些不同程度失能老年人在基本养老服务需求方面存在显著差异。因此，为了瞄准和满足不同老年人群的基本养老服务需求，应当制定科学的养老服务补贴依据，根据不同老年人群体的经济、健康和居住状况以及其他因素（认知、年龄和社会贡献等）进行分层分类，然后进行科学合理的测算和评估，力求制定的养老服务补贴标准能够有效匹配不同类型老年人的基本养老服务需求，从而实现这一制度的高质量发展。

#### （四）拓宽资金来源渠道

按照福利多元主义理论，福利资源的供给不能也不应当完全依靠政府，企业、社会组织、社区和家庭等主体也负有不可推卸的责任。包括养老服务在内的农村公共服务改革实践的基本方向是政府主导下的多元合作供给。<sup>[20]</sup>实际上，当前养老服务补贴制度存在补贴标准偏低和制度覆盖面窄等问题，均与资金来源渠道单一紧密相关。故而，应当在坚持政府主导的前提下，大力拓宽资金来源渠道，积极引入社会力量<sup>[21]</sup>，尤其是企业、社区和社会组织等重要责任主体，充分调动社会各方的人力、物力和财力，构建政府与企业、社区以及社会组织等重要主体互联互通的多元化责任体系，在养老服务补贴制度资金供给责任上实现政府主导与多方分责，实现资金来源渠道多元化和社会化。这不仅可以有效弥补政府福利资源的不足，而且可以增强重要责任主体的责任意识，还可以为老年人提供更加丰富的服务项目，从而有效提升老年人的生活福祉。

## （五）扩大制度覆盖面

养老服务补贴制度作为缓解老年人养老服务困境的一项重要制度安排，覆盖尽可能多的老年人是有效发挥其积极功能的重要前提。同时，养老服务补贴制度覆盖面的高低，也关乎这一制度的公平与正义。因此，针对各地养老服务补贴制度的覆盖面严重偏低问题，应当适度扩大这一制度的覆盖面，适度放宽养老服务补贴的获取条件，将尽可能多的老年人纳入其中，使更多的老年人从中受益，进而有效降低福利的“悬崖效应”。为此，各地在合理评估和科学测算当地经济社会发展水平与政府财政实力的前提下，可以考虑从以下几方面着手：一是由80岁及以上的高龄老年人逐步拓展至75—79岁的中高龄老年人，二是由失能失智老年人和经济贫困老年人等适度延伸至部分相对困难的普通老年人，三是由城镇老年人逐步拓展至农村老年人，使越来越多的老年人共享改革与发展红利，进而有效提高其生活质量和幸福指数。

### 参考文献：

- [1]新华社. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm).
- [2]国家统计局. 第七次人口普查公报（第五号）[EB/OL]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628\\_1818824.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818824.html).
- [3]李昌禹. 为民生托底让民心更暖——党的十八大以来全国民政事业发展成就综述[N]. 人民日报, 2019-04-02(02).
- [4]董红亚. 中国养老服务补贴制度研究[J]. 社会科学辑刊, 2012, (1):55-60.
- [5]董红亚. 我国养老服务补贴制度的源起和发展路径[J]. 中州学刊, 2014, (8):82-86.
- [6]米红, 杨贞贞. 老年残疾人居家养老服务补贴模式创新与实证研究[J]. 残疾人研究, 2011, (2):17-21.
- [7]桂世勋. 应对老龄化的养老服务政策需要理性思考[J]. 华东师范大学学报（哲学社会科学版）, 2017, (4):78-84.
- [8]董红亚. 养老服务补贴制度的创新及完善[J]. 中国民政, 2015, (2):27-31.
- [9]周悦. 政策过程理论下我国老年人补贴制度研究[J]. 社会福利, 2017, (8):7-11.
- [10]李双全, 张航空. 政府购买社会组织居家养老服务：典型模式、适用条件及潜在风险[J]. 江淮论坛, 2019, (6):175-179.
- [11]窦玉沛. 民政部：着力加快建立健全社会养老服务体系[J]. 社会福利, 2010, (11):8-10.
- [12]中国人大网. 中华人民共和国老年人权益保障法[EB/OL]. [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/cwh/1130/2012-12/29/content\\_1749760.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/cwh/1130/2012-12/29/content_1749760.htm).
- [13]民政部. 民政部对“关于提高高龄津贴和资金来源的建议”的答复[EB/OL]. <http://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljggk/rddb/jy/201811/20181100013039.shtm>.
- [14]民政部. 民政部办公厅关于在全国省级层面建立老年人补贴制度情况的通报[EB/OL]. <http://www.gov.cn/xinwen/>

---

2016-08/23/content\_5101684.htm.

[15]南京市民政局. 关于印发《南京市政府购买居家养老服务实施办法（试行）》的通知[EB/OL].[http://mzj.nanjing.gov.cn/njsmzj/ztl/njylfw/ylzcyj/201807/t20180703\\_594017.html](http://mzj.nanjing.gov.cn/njsmzj/ztl/njylfw/ylzcyj/201807/t20180703_594017.html).

[16]陈吉宁. 2020 年政府工作报告[N]. 北京日报, 2020-01-19.

[17]国家统计局. 2019 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\\_1728913.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html).

[18]郑功成. 中国社会福利改革与发展战略：从照顾弱者到普惠全民[J]. 中国人民大学学报, 2011, (2):47-60.

[19]新华社. 中华人民共和国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[EB/OL].[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).

[20]张菊梅. 农村公共服务供给的模式与革新[J]. 南昌大学学报（人文社会科学版）, 2021, (1):76-83.

[21]曲绍旭. 城市居家养老服务政社关系类型的转换效应及对策研究[J]. 华中科技大学学报（社会科学版）, 2020, (5):114-123.

#### 注释:

1 12 个省份分别为北京、上海、天津、江苏、辽宁、吉林、山西、湖南、重庆、四川、甘肃和西藏。如无特殊说明，后文中的养老服务补贴标准和资金来源等数据均来源于这些省份的养老服务补贴政策方案。