

建立基本养老服务清单，如何精准兜底？

郭瑜

国务院最新印发了《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（简称《规划》），聚焦破解养老难题。2021年我国65岁老龄人口数量超过2亿，占总人口比例已经达到了14.2%。如何打造包容性的公共服务和技术产品帮助老年人跨越“数字鸿沟”，也成为今年两会的热点话题。

“十四五”时期是我国新发展格局演变的关键期，同时也是人口老龄化进程的加速期和养老服务发展的重要战略机遇期。我国人口老龄化呈现基数大、速度快、未富先老及地区差异大等特征，失能、失智及高龄老年人照护需求将快速增长，压力日益增大。国务院最新印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出了“十四五”时期的总体要求与发展目标，部署了9个方面的具体工作任务，明确推动全社会积极应对人口老龄化战略布局初步形成。

总体而言，《规划》明确了在“十四五”乃至更长时期内，立足新发展阶段，构建新发展格局，推动老龄事业和养老服务体系转向高质量增长，是破解养老难题的关键所在。为推进实现《国家积极应对人口老龄化中长期规划》所提出的到“2035年全体老年人享有基本养老服务”远景目标，2021年11月《关于加强新时代老龄工作的意见》首次在中央层面部署建立基本养老服务清单制度。《规划》中进一步明确了这项任务在“十四五”期间的发展路径与具体内容，指出要“建立基本养老服务清单制度”，主要包括“建立老年人能力综合评估制度”，并“针对不同老年人群体分类提供服务”。

基本养老服务是由政府主导提供、满足老年人基本养老需求的服务，发挥政府保基本、兜底线的职能作用。建立基本养老服务清单制度是通过列出清单的方式来明确基本养老服务服务谁、怎么服务、由谁提供服务这些问题，分类提供多层次养老服务和养老保障。此项制度能够为政府厘清现阶段最优先、最重要的养老服务目标对象和标准内容，提高基本养老服务效率和供给水平，精准保障基本养老服务对象。同时，清单可以向社会公布各领域基本养老服务项目汇总，方便群众以最短时间了解基本养老服务的索引与内容，一目了然。在理解文件和推进工作的过程中，需要重视如下三个问题。

第一，建立基本养老服务清单的基础和前提是对老年人能力进行综合评估，从而确定老年人需要的服务项目和补贴标准。《规划》中指出要统筹现有的老年人能力、健康、残疾、照护等相关评估制度，统一开展老年人能力综合评估，推动评估结果全国范围内互认、各部门按需使用，作为接受养老服务等的依据。统筹相关评估制度并提供统一、规范和可操作的评估工具，有助于进一步加强能力建设和规范管理。目前，多地已经开始探索出台老年人能力综合评估的实施办法，具备可复制、可推广的经验。例如，广州市民政局建立基本养老服务对象精准识别和动态管理机制，采取定期评估、定期抽查、随机抽查、群众监督相结合的方式，加强对老年人照护需求综合评估结果和享受基本养老服务的合规性、公平性审查，规范基本养老服务对象动态管理。未来，仍需推动评估结果打通地区、制度和部门壁垒，在全国范围内互认，并深入推动老年人能力评估和现有伤残等级鉴定等制度的衔接。

第二，根据各地目前的推进实践，基本养老服务清单主要是结合本地实际制定的现有政策汇总列表。所以清单制度可以认为是基本养

老服务实践工作的指导依据，通过梳理现有政策、细化清单项目，以明确工作任务、服务对象、服务标准和支出责任。对比各地的清单，有相似点，也有区别，可以概括为主要包括兜底性和普惠性两类养老服务的制度内容。例如，北京市的基本养老服务内容包括巡视探访、个人清洁、养老顾问、呼叫服务等项目，服务对象主要包括城乡特困老年人，低保和低收入家庭的失能、失智、高龄老年人，计划生育特殊家庭老年人，以及其他失能、失智、重度残疾老年人。有些地区将普惠型养老服务项目也纳入清单中，如80岁以上老年人享受的高龄津贴等。这体现出基本养老服务和核心落脚点是管基本，聚焦服务老年人的失能照护和生命安全等基本需要，做到尽力而为、量力而行。基本养老服务面向全体老年人，但重点仍是优先保障特殊困难老年人的需要，更好聚焦老年人“急难愁盼”问题。

第三，在探索建立基本养老服务清单的过程中，已有不少地区形成了可复制、可推广的经验，应鼓励政策创新、扩散与学习。在山东、江西等地的基本养老公共服务清单中，在特困老年人兜底保障项目、困难老年人养老服务项目、普惠型老年人服务和优待项目基础上，还增加了“养老服务优惠扶持项目”，苏州市还增加了惠老保险项目，为65周岁以上户籍老年人提供团体人身意外伤害保险。因此，基本养老服务清单并不是全国整齐划一，而是各地政府根据财政承受能力，根据不同老年人群体，分类提供养老服务，因地制宜，因时而异，根据经济社会发展和科技进步进行动态调整。

（本文来源《社会科学报》第1796期第4版，作者系中国人民大学国家发展与战略研究院教授郭瑜。）