

界定“基本”是建立基本养老服务制度的关键

范世明

现行养老服务的制度设计和实践探索主要针对特困老年群体，面向全体老年人的养老服务尚未制度化，无法适应老龄化快速发展的形势。因此，党的十九届五中全会作出“健全基本养老服务体系”的重大决策部署，这是应对人口老龄化的现实需要，也是扎实推动共同富裕的需要。然而，基本养老服务的概念虽然已经提出，但对“基本”属性的认识还不清晰，而清晰地界定“基本”显然是建立基本养老服务制度的关键。

第一，“基本”应当体现制度建设的目的性，即能够满足有需要者的需要和保障老年人享有体面且有尊严的生活。在新时代背景下，基本养老服务的发展目的，不能仅停留在化解特困老年群体的失能风险或者帮助有需要的老年人解决生活后顾之忧上，而应当提升到能够切实维护老年人享有体面且有尊严的晚年生活上，实现从剩余模式向机制模式方向演变。由此，基本养老服务制度应当成为老年人获取相关公共服务的基本途径，应把维护老年人享有体面且有尊严的生活作为评价与衡量指标。只有满足了老年人对养老服务的基本需要，才能有效保障老年人的生活质量，这也是建立基本养老服务制度的目的。

第二，“基本”应当体现老年人的权益，能够促进社会公平。基本养老服务应以普惠公平为目标，只有坚持保基本才能实现保公平，才能实现老年人权益的平等，这是养老服务事业发展的客观

规律。具体包括：一是“基本”的权益应从以老年群体的特殊困难为享受政策待遇的条件变为所有老年人均可以按需享受。现代社会保障体系包括基本养老服务制度，在其建立之初就把福利的“去商品化”作为全民化发展的必然逻辑，全民化是法定的权益。这种权益表现为不受城乡、地区、性别、民族等其他任何因素影响而被排斥在制度之外，使所有真正有需要的老年人都能够享受到法定权益。而事实上，老年群体是分层的，老年人因收入水平、身体机能等资源禀赋不同，对养老服务需求存在个体差异，容易游离于制度保障之外。因此，只有将“基本”理解为“人人可享”的权益，才能满足有需要者的需要，才能促进社会公平。二是“基本”的权益应当与地方政府财力等其他多维因素保持距离，明确基本养老服务标准决策权在中央。在现实中，基于地方财力等多维因素的考量，各地在推进养老服务体系建设中“各显神通”，服务水平与标准差异性大，这直接影响到老年人的基本权益公平，并不符合扎实推动共同富裕的发展目的与取向。因此，中央有必要明确基本养老服务的定制权与标准设定，确保基本养老服务普遍、公平地惠及所有老年人，以此促进权益公平。考虑到现阶段的地方发展不平衡，短期内难以实现全国整齐划一，可以采取“1 + X”养老服务发展模式，即国家层级确定的“1”是各地必须达到的底线，而“X”则可以由地方根据需求与能力理性设定，以充分调动中央和地方的积极性。

第三，“基本”应当有基准性，即基本养老服务需要有一个明确的服务清单。凡清单内的服务是政府和社会必须提供的，清单

之外的服务则可以通过市场机制或慈善服务机制满足。一个不争的事实是，体面且有尊严的生活从一开始在全民之间包括老年人就是平等的，政府有责任让老年人过上体面且有尊严的生活，这就需要有一个明确的服务清单以保障全体老年人获得的服务至少在服务清单的最低限度水平之上。而政府该如何明确服务清单？这在很大程度上取决于所要达到的目标，即制度的目标导向决定了服务清单的选择与明确，以此探讨什么样的服务清单才是老年人体面且有尊严生活所要求的。一份明确的服务清单不可能只用一种定量的尺度，尽管数字或量化尺度是有价值的，但基于老年人需求及趋势调查的定性化测量更为重要、更为现实，更具有可操作性。

第四，“基本”应当体现制度的发展性，能够促进制度的可持续。基本养老服务制度的建立，不仅需要考虑其现阶段的作用，而且应当考虑其可持续发展问题及其与整个社会经济的长期稳定协调发展。具体包括：一是建立基本养老服务制度应当与社会经济发展规律相协调。中外社会保障的发展与实践进程已然显示出：基本养老服务发展要坚持量力而行，不盲目追求“福利赶超”，要合理引导福利预期，抑制福利制度惯性，随着社会经济发展逐步提高基本待遇标准，从而有效避免因违背社会经济发展规律，带来制度难以为继甚至无以为继的弊端。二是基本养老服务应当重点关注失能或空巢高龄老年人，其底线理念是优先满足刚性需求。基本养老服务的目标首先是为解决老年人特定社会问题服务的，

而特定社会问题又是与特定社会时期、特定社会结构等紧密联系的。但现阶段，部分特困老年人所获取服务质量不高的现象依然存在。因此，基本养老服务制度必须体现优先保障原则，应当优先保障符合条件的失能或空巢高龄老年人，尤其是城乡孤寡老年人中的失能或空巢高龄老年人，这是建立基本养老服务制度的底线。三是基本养老服务清单、覆盖对象、服务内容应当是“水涨船高”的，是一个长期目标，但需警惕“水涨船高”的“固化”与“僵化”问题。保基本绝不能狭隘地理解为保生存、保最低或者保底线，而是应当从政府必须保障的、必须承担责任的方向去理解，做到尽力而为、量力而行。这就需要综合老年人服务需求、老年人能力、财政承受能力等因素适时进行调整，这是一个不断进行完善与调整的过程。因此，只有建立与社会经济发展相适应的基本养老服务制度并坚持动态调整，才能确保待遇供给与保障能力的可持续性，老年人对美好生活向往的目标才能成为现实，扎实推进共同富裕的脚步才能更加清晰可见。

（本文系湖南省教育厅科学研究优秀青年项目“双重理论视角下湖南农村老年人社会养老服务需求与供给体系研究”（19B284）的阶段成果。作者单位：中国人民大学中国社会保障研究中心）