

# 探索全体老年人均可按需共享的制度模式

朱震宇

## 既尽力而为，又量力而行

一般而言，基本养老服务应当按照普惠公平的原则，转变现有以老年人的特殊困难为资格条件的补缺型养老服务制度模式，代之以全体老年人均可按需共享的制度模式，满足的是全体有需要的老年人的基本养老服务需要。具体而言，应当从以下四个方面全面理解“全体老年人享有基本养老服务”。

一是养老服务应当满足有需要者的需要。养老服务发展的根本原则是为有需要者提供服务，应当转变传统以年龄为依据的思维，树立以老年人自理能力为基本依据的思维，充分尊重老年人的意愿。而积极应对人口老龄化也必然要求支持有能力、有意愿的老年人积极社会参与，发展老年人社会参与服务。

二是“全体”意味着人人共享。进入“十四五”时期后，我们已经行进在走向共同富裕的道路上，基本养老服务水平不可能仅停留在化解特困老年群体的失能风险上，而应当提升到能够切实维护全体老年人享有体面且有尊严的生活上，实现“人人共享”。在兜底保障困难老年人基本养老服务的基础上，要实现覆盖全体老年人的基本养老服务

供给，构建人人共享的基本养老服务制度，实现从“补缺型”到“按需供给”模式的转变。

三是“基本”是一个相对概念，具有动态性，含义应当是与社会经济发展水平相适应。让全体老年人充分享有社会经济发展的成果需要落实在基本养老服务的水平上，既尽力而为，又量力而行，不能让基本养老服务始终停留在保障生存底线的水平上，也不能超越社会生产力盲目发展。“基本”是与“多层次”共存的概念，现阶段，政府要兜底保障基本养老服务需求，更高层次的需求应当由市场满足。

四是实现全体老年人享有基本养老服务需要政府主导与多元参与。政府兜底保障基本养老服务供给不意味着政府“大包大揽”，实现全体老年人享有基本养老服务需要发挥社会组织、市场在服务递送中的作用。除了政府筹资、社会与市场递送的模式，中国特色更体现为以公有制为基础的政府主导下的一元多核模式，应当通过公建民营、政府购买的方式支持养老服务从业者提供基本养老服务。

## 五方面推动实现

### 全体老年人享有基本养老服务

推动实现全体老年人享有基本养老服务，具体而言，需要从以下五个方面落实。

**一是加快完善养老服务法制。**养老服务从政策性文件主导走向法制化是保障老年人享有基本养老服务的权利，促进养老服务制度走向成熟、定型的必由之路。只有通过立法才能赋权明责，只有通过立法才能将应然权利变成法定权利，进而通过实施法律将法定权利变成现实权利。目前养老服务相关的法律法规缺失、规章薄弱、政策制定碎片化导致制度的统一性与公平性受到损害，养老主体责任边界不清晰。地方性法规为全国养老服务立法提供了有益经验，亟待强化养老服务法制建设，构建中国特色的养老服务法制体系。

**二是确定国家层面基本养老服务清单。**以实现全体老年人享有基本养老服务为建制目标建立健全基本养老服务制度，在服务对象与服务内容方面，应当主要满足所有失能、失智、高龄等老年人的长期护理服务需求，为其提供相应的居家和机构养老服务以及其他支持性服务，如家庭成员护理服务技能培训等。首先，政府应优先保障计划生育家庭、经济困难、独居与空巢高龄等特殊困难老年人的基本养老服务，通过集中供养、养老服务补贴支持、政府购买居家养老服务等形式予以保障。其次，也应包括面向全体老年人普惠的健康管理、心理慰藉、社会参与等基本养老服务。在支出责任方面，应当央地合理分责，以地方政府为主，中央政府兜底，构建基本养老服务清单的“1+X”模式，建立全国统一的基本养老服务清单，地方政府可以参考国家清单并做加法，中央政府通过转移支付保障财政困难地区老年人的基本养老服务。

**三是建立健全老年人能力评估制度，根据老年人需求精准施策。**实现基本养老服务有效供给的前提是精准掌握老年人需求，依据需求提供相应服务，科学确定服务标准。为此，国家应当建立健全统一的老年人能力评估制度，依据能力评估结果确定相应的服务标准。从养老服务需求方面考虑，对健康老人，不同程度的失能、失智老人要分类提供符合各自需求的养老服务。针对健康老人，政府要引导其居家自主养老，对家庭成员进行支持，提供以社区为依托的居家养老服务，并鼓励健康老人积极参与社会活动，发挥余热。轻度失能老人和低龄独居、空巢老人，可自行选择居家养老或机构养老。针对失能程度较重、失智、独居、空巢高龄老人，政府应推动专业化机构养老服务的供给，支持以护理型床位为主的专业化养老机构，并探索专业化机构养老服务向社区和家庭延伸的模式。从养老服务经济负担方面考虑，对不同经济状况的老年人分层提供养老服务，对于低收入困难老年人，政府要兜底保障基本养老服务，可以通过直接供给或政府购买形式。对于中等收入和高收入老年人，可自行选择享受普惠的基本养老服务或一般性、更高档的纯市场化养老服务，政府通过养老服务补贴予以支持。

**四是以养老服务供给结构性调整优化养老服务资源配置。**首先，要加强农村养老服务设施建设，充分利用农村闲置资源，建设、改善农村社区养老服务中心。要尽快打破老年福利事业的城乡分割局面，统筹老年福利事业的公共资源与服务设施。其次，要加强养老服务人才队

伍建设，建立培育养老服务人才的长效机制，解决人力短缺难题。应规范与统一现有人才培养体系，通过政府部门统筹与协调，确立统一的资格认证体系与行业待遇标准。应通过政府购买培训、公共就业帮扶等形式提高护理人员的专业性，建立预期稳定的职业晋升渠道。最后，合理布局医疗服务资源与养老服务资源，提高老年人医疗服务资源的可及性，建立预防、治疗、后期照护康复、临终关怀等全面的健康养老服务体系。通过优化城乡养老服务、人力与物力、医疗与养老资源的配置结构，为基本养老服务供给提供保障。

**五是撬动社会力量，引导规范市场主体参与基本养老服务供给。**政府除了负有推动养老服务立法、制定相关配套政策，以及财政投入的责任，也负有撬动社会与市场力量的责任，要明确养老服务业的社会组织、市场主体及家庭成员享有的合法权益，发挥多元主体在基本养老服务供给中的作用。政府应当将基本养老服务纳入购买服务范围，明确购买服务指导性目录和标准。由政府出资建设的养老服务机构，应当优先提供基本养老服务。鼓励和扶持社会力量举办的养老服务机构提供基本养老服务，如将国有划拨土地或农民集体所有的土地用于新建非营利性养老服务设施建设，通过土地扶持政策或租金扶持的方式以低廉的价格租赁、先租后让、出让等方式供应营利性养老服务设施建设用地。

总之，党的二十大报告为新征程上扎实推动共同富裕、促进养老服务高质量发展提供了目标指引，其中，推动实现全体老年人享有基本养老服务是重点。要将中国式现代化要求贯彻到养老服务发展中，尊重养老服务发展的一般规律与中国现实国情，全面理解全体老年人享有基本养老服务的意涵，并具体落实推动实现全体老年人享有基本养老服务。

（本文来源：社会科学报第 1838 期第 3 版，作者系中国人民大学中国社会保障研究中心博士生）