

• 社会福利 •

中国老年现金补贴政策协同衔接的 现实困境与优化路径研究

任 行

【摘 要】 积极应对人口老龄化是党中央作出的重大战略决策，通过现金补贴政策实现老年群体福利提升是应对人口老龄化的应有之义。中国老年现金补贴政策以高龄津贴、养老服务补贴与护理补贴、养老服务消费补贴、残疾人两项补贴及特困人员救助供养为主体，具有普惠性经济支持、补缺性服务支持和兜底性生活保障特征。当前，各项补贴政策间存在功能定位模糊、区域待遇差异显著、部门信息壁垒、衔接不畅与保障缺失并存等现实问题，需要推动政策协同衔接以提升政策效能、实现精准受益。本文运用政策文本分析法，对 93 份国家及省级政策进行编码分析，揭示补贴政策碎片化的生成机理，从功能适配、筹资分担、准入评估、跨部门治理层面构建协同机制，为完善老年福利制度提供参考。

【关键词】 老年现金补贴；政策协同衔接；精准受益；现实困境；优化路径

一、研究背景

伴随着中国式现代化的深入推进，人口老龄化成为我国当前和今后较长一段时期的基本国情，并呈现出规模大、速度快的特征。截至 2025 年末，我国 65 岁及以上老年人口 2.23 亿，占总人口的 15.9%，预计 2030 年将增至 2.72 亿。^①与此同时，高龄、失能、独居、残疾等特殊困难老年群体规模持续扩大，高龄化与失能风险叠加态势凸显。截至 2025 年末，全国 80 岁及以上高龄老年人口达 3580 万人，^②预计 2030 年将增至 5800 万人。^③民政部相关数据显示，目前

【作者简介】 任行，西北大学公共管理学院讲师、硕士生导师。主要研究方向：老年福利。

【基金项目】 陕西省教育厅青年创新团队科研计划项目“共同富裕背景下陕西养老服务高质量发展路径研究”（22JP091）。

【致 谢】 感谢西北大学公共管理学院硕士生黄璐璐对本文的贡献。

① 民政部、全国老龄办：《2025 年度国家老龄事业发展公报》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980012234/attr/456802.pdf>，2026 年 7 月 31 日；杨晓奇：《“十五五”时期我国老年福利津补贴发展思路研究》，《社会科学家》2026 年第 3 期。

② 赵莹莹：《〈中国银发经济发展报告（2025）〉在京发布》，人民政协网：<https://www.rmzxw.com.cn/c/2026-04-02/3895409.shtml>，2026 年 4 月 2 日。

③ 夏巾语：《高龄化时代“老老人”的界定与养老服务制度完善——以北京市政策实践为例》，《社会保障评论》2026 年第 2 期。

我国失能老年人约 3500 万，占全体老年人的 11.6%，预计 2035 年将达 4600 万。^① 养老需求短期内集中增长，并传导至基本生活保障、长期照护、医疗服务和家庭支持等领域，要求既有制度在有限财政资源和服务供给条件下提高保障的协同性与精准性。

为应对老年人生活照护与基本生活保障问题，我国已逐步建立起覆盖全人群的老年现金补贴政策体系。截至 2025 年末，全国高龄津贴、养老服务补贴与护理补贴等各类老年人津补贴已惠及 5353.8 万人。^② 根据《国家基本养老服务清单》，我国现行老年现金补贴政策按政策目标和保障对象可归纳为三大类：一是以年龄为基准的普惠性经济支持，即高龄津贴；二是以经济困难或失能状态为条件的补缺性服务支持，包括养老服务补贴、老年护理补贴、养老服务消费补贴、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴；三是面向困难老年群体的兜底性生活保障，如特困人员救助供养（见表 1）。^③

表 1 我国主要老年现金补贴政策的实施现状

政策类型	核心制度	主要保障对象	待遇发放形式	业务主管部门
普惠性经济支持政策	高龄津贴	达到规定年龄的高龄老年人	按月现金发放	民政部门
补缺性服务支持政策	养老服务补贴	经济困难且有照护需求的老年人	现金或代金券	民政部门
	老年护理补贴	经济困难且失能的老年人	按月现金发放	民政部门
	养老服务消费补贴	中度以上失能老年人	电子消费券	民政、财政部门
	困难残疾人生活补贴	低保家庭中的残疾人	按月现金发放	民政、残联
	重度残疾人护理补贴	一二级重度残疾人	按月现金发放	民政、残联
兜底性生活保障政策	特困人员救助供养	无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人的人员	现金+服务 全额保障	民政部门

资料来源：作者根据相关政策文件整理。

从政策间的衔接规则来看，现行政策明确了若干叠加、择高等原则：养老服务补贴和老年护理补贴可同时申领；符合条件的残疾老年人可叠加享受养老服务补贴；老年护理补贴与重度残疾人护理补贴择高享受；养老服务消费补贴项目规定，已享受长期护理保险待遇的老年人，符合补贴范围的消费金额需先扣除长护险已支付部分，剩余个人自付费用再通过电子消费券抵扣；特困人员因其生活与照料已由政府全额保障，通常通过特困人员救助供养制度满足其照护需求。这些规则体现了政策间加强协调、避免重复保障、提高资金效率的导向。2026 年 7 月 20 日国务院常务会议提出，要提高社会保障体系的整体性协同性，优化制度安排，加强衔接联动，推动制度更加成熟定型，为老年现金补贴政策进一步协同优化指明了方向。^④

① 新华社：《积极应对人口老龄化，我国深化新时代养老服务改革发展》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/202411/content_6985715.htm，2024 年 11 月 8 日。

② 民政部、全国老龄办：《2025 年度国家老龄事业发展公报》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980012234/attr/456802.pdf>，2026 年 7 月 31 日。

③ 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于推进基本养老服务体系建设意见》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/202305/content_6875435.htm，2023 年 5 月 21 日。

④ 张晓洁：《国务院常务会议解读 | 我国将优化社会保障体系》，新华社：<https://www.news.cn/politics/20260720/8e62435997414f83b464517dd5259b88/c.html>，2026 年 7 月 20 日。

二、相关文献综述

（一）老年现金补贴政策的缘起与发展

国内研究将我国老年现金补贴政策发展划分为三个阶段：20世纪90年代以农村五保供养和低保为核心的补缺型救济探索阶段，2000—2019年以高龄津贴、老年护理补贴全面推进为标志的体系化建设阶段，2020年至今以《国家基本养老服务清单》落地为核心的提质增效阶段，政策重心逐渐转向精准受益。^①国外研究从单项待遇效果延伸至给付功能与政策组合，比较发现相近现金给付的功能随覆盖范围、资格规则和家庭照护安排而变化；^②欧盟研究亦表明现金补偿、照护服务与社会保障以政策组合形式回应照护需求，各国覆盖与可及性差异明显；^③东亚社会养老金研究表明，年龄基准的小额现金转移可降低老年收入贫困，但对消费贫困改善有限，普惠性津贴需与其他制度有效衔接。^④

（二）老年现金补贴政策的衔接与适配困境

现有研究主要从补贴政策内部的衔接梗阻及与外部政策的衔接断层两个方面讨论政策衔接困境，其中内部衔接梗阻集中表现为不同补贴制度分属不同管理部门、资格条件和待遇标准差异较大、对象划分标准不一，导致功能边界不清与漏出风险并存。^⑤各地高龄津贴形成普惠型、收入限制型与混合型准入安排，政策名称相近而功能侧重不同；^⑥养老服务补贴、老年护理补贴与重度残疾人护理补贴均涉及失能老年人的照护保障，在保障对象、服务内容和费用补偿范围上存在一定交叉；^⑦特困供养、低保与福利补贴存在对象交叉，待遇组合规则不清。^⑧在补贴政策与其他老年保障政策的衔接方面，功能边界模糊与协同规则缺失问题同样突出，高龄津贴与基本养老保障体系中的其他项目在功能定位和制度衔接上仍不清晰，尚未形成有效的制度整合与保障合力；^⑨老年护理补贴与基本医疗保险、医疗救助在对象识别和待遇支付方面缺乏协同，难以有效回应失能老人照护需求并减轻其经济负担。^⑩

（三）老年现金补贴政策协同的路径探索

国内学界围绕老年现金补贴及相关保障制度协同的研究，已较为集中地指向对象识别、待

① 杨晓奇：《“十五五”时期我国老年福利津补贴发展思路》，《社会科学家》2026年第3期。

② Barbara Da Roit, Blanche Le Bihan, "Cash for Long-Term Care: Policy Debates, Visions, and Designs on the Move," *Social Policy & Administration*, 2019, 53(4).

③ Eva Bei, et al., "Policies for Supporting Caregivers of Older Adults with Long-Term Care Needs in EU Countries: A Systematic Review," *European Journal of Ageing*, 2026, 23.

④ Inhoe Ku, et al., "Small Cash Transfers to Older People: Do They Reduce Poverty?" *Ageing & Society*, 2025, 45(8).

⑤ 郑功成：《“十五五”时期的社会保障改革：问题清单与制度优化》，《社会科学》2025年第12期。

⑥ 高小琴等：《国外老年津贴政策比较研究及对我国的启示》，《社会政策研究》2022年第4期。

⑦ 杨翠迎等：《养老服务补贴制度高质量发展研究——基于上海市的案例分析》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第4期；戴卫东、德勒格尔：《长期护理保险制度衔接、政策整合与机制协同》，《中国软科学》2024年第4期。

⑧ 王旭升：《长期护理保险与残疾人照护体系的制度交互及协同整合》，《中国特色社会主义研究》2025年第5期。

⑨ 何文炯：《基于共同富裕的养老保障体系优化》，《社会政策研究》2024年第4期；何文炯：《基于共同富裕的养老金体系优化》，《社会保障评论》2024年第2期。

⑩ 何文炯等：《失能老人照护服务补助制度研究》，《社会政策研究》2020年第2期。

遇衔接、评估准入和经办整合等制度环节,强调需依据经济状况和照护需求提高对象识别准确性,^①从准入条件和保障资源配置角度提升制度可及性,^②并以跨部门协同处理保障边界与政策交叠。^③经济合作与发展组织(OECD)成员国实践比较表明,需求评估与资格条件直接决定公共长期照护覆盖范围,统一或协调评估标准、准入门槛和费用分担规则是减少制度间待遇重叠与保障缺口的重要基础。^④现有研究已提出较明确的协同方向,但建议多围绕单项或两项制度,对多类涉老现金给付的组合与衔接规则仍需结合政策文本辨析。

(四) 研究述评与研究趋势

现有研究较为系统地梳理了我国老年现金补贴政策及相关保障制度的演进过程,从养老服务补贴、护理补贴、残疾人照护、特困救助供养等制度出发讨论对象识别、功能边界和协同衔接问题,为本研究奠定了基础。但既有研究缺少可用于统一比较的功能分类和交叉关系识别基准,只有进一步比较各项政策所回应的风险、补贴的支出用途以及既有衔接规则,才能判断其具体的政策衔接方式,即应当叠加、抵扣、择高还是排除享受。本研究将现行老年现金补贴政策归纳为普惠性经济支持、补缺性服务支持与兜底性生活保障,明确各类政策回应的风险类型与支出用途,并结合保障对象、准入条件、待遇形式、主管部门和衔接规则的文本编码,识别政策间对象、功能与管理环节的交叉,据此梳理政策衔接类型与协同机制。

三、核心议题与研究设计

(一) 核心议题

本文提出的“老年现金补贴政策”涵盖了以老年人为主要受益对象、以现金或准现金形式(如电子消费券、服务券等)发放的各类补贴制度。这一概念既包括专门面向老年人的福利津补贴(如高龄津贴、养老服务补贴、老年护理补贴、养老服务消费补贴),也包括老年人适用的一般性保障政策(如特困人员救助供养),还包括以残疾人为主要对象且覆盖残疾老年人的政策(如残疾人两项补贴)。当前,我国老年现金补贴政策体系已基本建立,各项政策在保障老年人基本生活方面发挥了重要作用。实践运行中,各项政策分属不同部门并依据年龄、经济状况、失能程度和残疾等级等条件分别设计,存在标准不一、信息壁垒和衔接不畅等问题,部分领域也出现了功能重合、待遇冲突的现象,影响了政策“精准受益”效能的发挥。所谓“精准受益”,是指老年现金补贴能够依据老年人的年龄、经济状况、失能程度和实际照护需求准确识别受益对象,使补贴功能、待遇水平和申请方式与相应需求相适配,并通过政策间有序衔接减少对象识别偏差和待遇冲突,避免政策衔接遗漏与覆盖真空,以使各类政策在保持自身功能的基础上提高识别、给付和衔接质量。

① 仙蜜花、仇雨临:《我国养老服务补贴制度优化路径研究》,《江淮论坛》2021年第5期。

② 钟仁耀:《积极应对人口老龄化战略下养老服务的均衡发展》,《社会保障评论》2024年第4期。

③ 戴卫东、德勒格尔:《长期护理保险制度衔接、政策整合与机制协同》,《中国软科学》2024年第4期。

④ Ana Llana-Nozal, et al., *Needs Assessment and Eligibility Criteria in Long-Term Care: How Access Is Managed across OECD Countries*, OECD Health Working Papers, No. 181, OECD Publishing, 2025, 7-8.

基于此，本文聚焦以下核心问题：我国老年现金补贴政策协同衔接的现实困境有哪些？这些困境是如何生成的？如何通过构建协同机制和优化路径来实现老年现金补贴政策的精准受益？围绕这些问题，本文采用政策文本分析法，对国家级和省级政策文件进行系统编码，揭示政策碎片化的生成机理，进而提出我国老年现金补贴政策的协同机制和优化路径。

(二) 研究设计

1. 政策文本样本与检索范围

本研究以北大法宝（中国法律检索系统）为主要检索平台，以“高龄津贴”“养老服务补贴”“老年护理补贴”“养老服务消费补贴”“残疾人两项补贴”“特困人员救助供养”等为关键词进行全文检索，获取基础政策文本，并以国务院政策文件库官网、民政部官网及各省（自治区、直辖市）政府网站作为补充检索源进行查缺补漏。检索时间为2026年5月，检索范围涵盖2012—2026年期间发布的现行有效的法律、行政法规、规章和规范性文件。其中部分市县资料仅用于说明地方实践和待遇差异，不纳入样本数量统计。最终形成93份政策文本，其中国家级36份、省级57份。样本覆盖了各类主要政策类型，具有较好的代表性。

2. 编码框架与操作定义

本研究借鉴既有政策文本研究关于政策目标、政策对象、政策工具、政策主体及政策协同等分析维度，^① 参照政策工具分析范式，^② 并结合老年现金补贴政策的制度特征，构建“政策目标－准入条件－待遇形式－主管部门－衔接规则”五维编码框架（见表2）。五个维度分别对应政策的功能定位、覆盖范围、给付方式、责任主体和协同关系，能够较为全面地刻画老年现金补贴政策的核心特征和衔接状况。

表2 政策文本编码框架与操作定义

编码维度	操作定义	示例
政策目标	政策试图解决的核心问题与预期效果	补偿高龄老人额外生活成本、缓解失能照护费用压力、保障基本生活
准入条件	享受补贴的主体资格要求	年龄门槛（如80周岁）、经济状况（如低收入）、健康状况（如失能等级、残疾等级）
待遇形式	补贴的发放方式与标准	按月现金发放、电子消费券、服务抵扣、按年发放
主管部门	政策制定与执行的责任主体	民政部门、财政部门、残联组织、老龄工作机构
衔接规则	与其他保障政策的待遇协调规定	择高享受、叠加享受、不重复享受、抵扣后享受

3. 编码过程与信度检验

本研究的编码工作由研究者独立完成。为确保编码的可靠性和稳定性，采取了以下措施：第一，制定详细的编码手册，明确每个编码维度的操作定义、纳入标准和排除标准；第二，采用两轮编码法，间隔两周进行第二轮编码，对两轮编码结果进行一致性检验；第三，对于模糊或有争议的分析单元，通过查阅政策原文、参考相关研究、集体讨论等方式予以确认。经检验，

① 高歌：《城镇职工基本养老保险政策文本研究——基于政策工具、政策目标、政策主体的三维分析框架》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》2023年第3期；王立剑、邸晓东：《政策组合对养老服务资源供给的影响研究》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2022年第2期。

② Roy Rothwell, "Reindustrialization and Technology: Towards a National Policy Framework," *Science and Public Policy*, 1985, 12(3).

五个维度的编码一致性系数均在 0.85 以上，编码结果具有较好的信度。

4. 编码结果统计

通过对 93 份政策文件的逐条编码，共提取有效分析单元 677 个。编码结果显示（见表 3），各项补贴政策在政策目标、准入条件、待遇形式等维度存在显著的功能重叠与边界模糊。由于各项政策在不同时期由不同部门针对单一风险分别设立，缺乏统一的功能分类基准与跨部门协同设计，央地分权格局下地方又被赋予较大的标准制定自主权，由此形成功能边界交叉、区域标准不一、评估体系分立的碎片化格局，并在政策运行中因部门信息壁垒和经办分割而持续固化。

表 3 老年现金补贴政策功能定位编码统计

政策名称	编码节点数	核心政策目标	准入门槛 （高频编码）	待遇形式 （高频编码）	主管部门 （高频编码）
高龄津贴	142	补偿高龄生活成本（89.7%）	年龄≥80 周岁（94.2%）；部分地区附加收入审查（32.1%）	按月现金发放（98.1%）	民政部门（76.3%）、老龄工作机构（23.7%）
养老服务补贴	128	补偿照护服务费用（78.9%）	经济困难（85.2%）+ 有照护需求（72.5%）	按月现金 / 代金券（91.5%）	民政部门（88.0%）、财政部门（12.0%）
老年护理补贴	106	补偿失能照护费用（91.5%）	失能（86.4%）+ 经济困难（79.7%）	按月现金发放（93.2%）	民政部门（83.9%）、残联（16.1%）
养老服务消费补贴	42	撬动消费、激活市场（100%）	中度以上失能（100%）；排除已享特困等（100%）	电子消费券（100%）	民政部门（100%）、财政部门（100%）
残疾人两项补贴	184	补贴生活支出（51.2%）、照护支出（48.8%）	低保家庭+残疾人（51.2%）；一二级残疾+需照护（48.8%）	按月现金发放（100%）	民政部门（52.7%）、残联（47.3%）
特困人员救助供养	75	兜底“三无”人员（100%）	无劳动能力+无生活来源+无法定赡养人（100%）	现金+服务全额保障（100%）	民政部门（100%）

资料来源：作者根据 93 份政策文件编码整理。

四、老年现金补贴政策协同衔接的现实困境

尽管各项政策在设计和地方实践初期已开始考虑衔接问题，但研究表明，囿于各政策由多部门分时期立项且缺乏统一分类基准，破解政策碎片化需要重点回应政策功能定位模糊与边界交叉、区域待遇差异与动态调整滞后、评估认定标准差异与信息壁垒、制度待遇衔接遗漏与覆盖真空等现实困境。

（一）政策功能定位模糊与边界交叉

各项政策在顶层设计上功能各有侧重，但实践中政策名称相近、功能说明不足和衔接边界不清等问题较为突出。如现行高龄津贴在国家层面以低收入高龄老人为重点保障对象，《中华人民共和国老年人权益保障法》第 33 条规定国家鼓励地方建立八十周岁以上低收入老年人高

龄津贴制度。^① 财社〔2014〕113号文件进一步要求各地结合经济社会发展水平、人口老龄化程度和财力状况，自主确定经济困难高龄老年人的具体补贴标准与方式。^② 地方实践由此形成普惠型、收入限制型与混合型等多种准入安排。编码结果显示，57份省级政策中，28份无收入限制，24份设置低保或低收入条件，5份采取分档方式（见表4）。其中收入限制型安排侧重困难救助，普惠型安排侧重年龄福利。部分政策对高龄额外生活成本补偿、困难救助以及与特困救助供养等制度的衔接边界说明不足，同一政策名称承载不同功能，增加了跨地区待遇衔接和跨制度组合的难度。

表 4 省级高龄津贴政策准入条件分类（n=57）

类型	省份示例	数量	占比
普惠型 （无收入限制）	上海、北京、天津、青海、陕西、内蒙古、浙江、河南、湖北	28	49.1%
收入限制型 （仅限低保/低收入）	山东（2023）、山西（2023）、辽宁（2024）、吉林（2024）、黑龙江（2024）、贵州（2025）、云南（2023）	24	42.1%
混合型（区分档次）	宁夏（高龄低收入与非低收入分档）、广东（部分地市）	5	8.8%

资料来源：作者根据 57 份省级政策文件编码整理。

注：因部分省份政策调整，省份后年份表示该省份在当年及之前为该类型。

从准入条件维度看，养老服务补贴与老年护理补贴在资格要求上存在较高重合度。财社〔2014〕113号文件明确，两项补贴均以“经济困难”和“失能”为核心要素，仅侧重点略有不同——前者以经济困难为前提、失能为叠加条件，后者则以失能为前提、经济困难为叠加条件。编码统计显示，在涉及上述两类补贴的分析单元中，同时出现“经济困难”和“失能”两个关键词的单元占比高达 78.3%。两项补贴分别支持日常生活服务购买和失能护理费用补偿，符合条件的老年人可以同时申领。部分地方政策对服务项目、费用范围和待遇核算口径界定不足，同一对象同时申领时，经办部门难以判断两项补贴对应的具体需求和支出项目，容易出现资格条件高度相似而功能边界、支付边界不清的问题。如北京市允许符合条件的老年人同时申领困难老年人养老服务补贴和失能老年人护理补贴，^③ 但各地区对两项待遇组合的说明详略不一，增加了制度经办的难度。而从保障目标维度看，重度残疾人护理补贴与老年护理补贴几乎完全重合。国发〔2015〕52号文件规定，重度残疾人护理补贴主要补助残疾人因残疾产生的额外长期照护支出；财社〔2014〕113号文件则规定，老年护理补贴面向经济困难的失能老年人。两者均以失能照护补偿为核心功能，仅认定标准分属残联与民政两套评估体系。民发〔2021〕70号文件和民发〔2022〕79号文件均明确规定两类护理补贴择高申领，这在一定程度上反映了二者老年保障功能的同质性。

从制度设计维度看，政策交叉使同一老年人的年龄、贫困、失能和残疾等多重风险分别进

① 参见全国人民代表大会常务委员会：《中华人民共和国老年人权益保障法》（2018年修正），2018年12月29日，第33条。
② 财政部、民政部、全国老龄工作委员会办公室：《关于建立健全经济困难的高龄失能等老年人补贴制度的通知》（财社〔2014〕113号），2014年9月10日。
③ 北京市民政局：《关于印发〈北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法〉的通知》，北京市民政局官网：https://mzj.beijing.gov.cn/art/2019/10/25/art_10688_1342.html，2019年10月25日。

人不同政策的资格认定范围。经济困难失能老年人可能同时满足高龄津贴、最低生活保障、养老服务补贴、老年护理补贴以及重度残疾人护理补贴的准入条件，现行政策对不同风险对应何种待遇、功能相近项目如何核算以及多项待遇如何组合缺乏统一规则，基层经办既容易将对象重合作为待遇冲突的判断依据，也难以及时识别同一照护费用是否被多项政策覆盖。与此同时，仅符合单一条件的边缘困难群体，如收入略高于低保标准的“夹心层”失能老人，可能因未达到既有准入门槛而落入保障空白。^①编码分析表明，在57份省级政策文件中，明确将养老服务补贴覆盖范围扩展至低保边缘家庭的仅有11份（占19.3%），政策边界不清与覆盖范围偏窄共同加剧了衔接困难。

此外，特困人员救助供养制度与其他补贴的衔接规则亦存在模糊之处。国发〔2016〕14号文件明确将纳入特困人员救助供养范围的残疾人排除在困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴的享受范围之外；民发〔2025〕37号文件也同时规定“正在享受特困人员供养救助待遇的老年人不纳入养老服务消费补贴对象范围”。对于特困老年人能否领取高龄津贴、领取后是否计入收入并影响供养标准等问题，各地做法差异较大，尚缺乏全国统一的指导规范。

（二）区域待遇差异显著与动态调整滞后

我国老年现金补贴待遇标准存在显著的区域和城乡差距，且动态调整机制尚未普遍建立。如高龄津贴待遇标准在省际、省内和城乡之间均呈现出明显的分层特征，且各档标准所对应的保障对象与准入条件并不一致。根据对全国31个省80—89周岁高龄津贴标准的梳理，面向全体高龄老年人的普惠型津贴中各省级待遇标准差异较大，且省级最低标准在实际执行中往往由市县财政另行加发，实际发放金额与省级指导标准并不相同。即使是同一省份内部，不同地区的标准亦可能相差数倍，例如福建省内福清100元/月与南安30元/月并存，湖南省内长沙市100元/月与邵阳市新邵县20元/月并存。宁夏银川市80—89岁城市低收入老人高龄津贴标准为450元/月，农村低收入老人仅为270元/月，城市津贴水平达到农村的1.7倍。但需要说明的是，由于各地在年龄门槛、发放频率、是否区分收入条件等方面存在差异，上述比较主要反映区域差异的总体态势，具体保障水平还需结合各地资格条件综合判断。

值得注意的是，在面向全体高龄老人的普惠型津贴中，部分西部地区的标准并不低于东部省份——西藏按年均1300元发放（约108元/月），青海为120元/月，而江苏省多数地区为50元/月、浙江省杭州市为60元/月。面向高龄低收入群体的补缺型津贴同样呈现这一特征，宁夏对80—89岁城市低收入老人发放450元/月，高于多数东部省份的同类标准。根据相关研究估算，80周岁及以上高龄津贴在城市老年人中，东部省份津贴中位数为30元，中部为50元，西部为60元；农村老年人中东部为20元，中部为30元，西部为36元。^②这一分布格局与地方经济实力并不完全对应，而是更多受到地方政府老龄福利支出偏好、制度起步时间和困难老年群体规模等因素的影响，西部省份在高龄津贴上的较高投入，往往与其保障基本生活的政策定位直接相关。

养老服务补贴、老年护理补贴和残疾人两项补贴的待遇标准同样呈现显著的区域差异。上

① 郭忠兴：《从相邻到反转：低保“悬崖效应”及其形成机制探究》，《社会保障评论》2023年第1期。

② 杨晓奇：《“十五五”时期我国老年福利津贴发展思路研究》，《社会科学家》2026年第3期。

海市对评估为照护一级且为最低生活保障家庭的老年人发放 1110 元 / 月, 北京市对低保老年人发放 300 元 / 月的养老服务补贴, 对重度或完全失能老年人发放 600 元 / 月的护理补贴, 而河南郑州市两项补贴标准均为 60 元 / 月, 江西省对低保失能老年人护理补贴标准为不低于 50 元 / 月; 广东省困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准分别为 217 元 / 月和 290 元 / 月, 西藏分别为 144 元 / 月和 288 元 / 月, 而广西两项补贴均为 90 元 / 月, 江西均为 110 元 / 月; 另外, 江苏、山东、四川等省内各地市执行标准差异较大, 省级仅规定最低指导标准, 实际发放水平因地而异。研究发现, 上海、北京等城市的部分标准包含区县财政加发, 与省级指导标准不在同一口径, 在进行区域比较时需加以区分。

特困人员救助供养的待遇标准亦呈现明显的区域分异。深圳市城市特困标准达 2456 元 / 月, 上海市统一标准为 2145 元 / 月, 而陕西省农村特困标准约为 614 元 / 月, 甘肃省农村特困标准为 605—753 元 / 月。城乡差距和区域差距在兜底性制度中依然显著。^①

区域差异与调整滞后的叠加构成了老年现金补贴政策协同衔接的重要结构性障碍。除少数省份建立了补贴标准与物价、收入水平挂钩的动态调整机制外, 绝大部分地区的补贴标准长期固化, 实际购买力随通货膨胀持续缩水, 难以有效发挥保障老年人基本生活的作用。多数省份的高龄津贴标准多年未作调整, 例如某西部省份自 2012 年起执行 80—89 周岁 100 元 / 月的标准, 至今已逾 14 年未变。养老服务补贴和老年护理补贴的动态调整机制普遍缺失, 残疾人两项补贴虽在部分省份建立了动态调整机制, 但调整频率和幅度参差不齐, 特困人员救助供养标准的调整更多依赖地方政府年度预算安排, 缺乏与居民消费价格指数、人均可支配收入增长等指标的常态化联动。上述各类制度的待遇差距与其资格条件、给付功能和筹资层级相互交织, 共同构成政策区域协同衔接中的结构性困境。

(三) 评估认定标准差异与信息壁垒

在老年现金补贴政策中, 养老服务补贴、老年护理补贴、养老服务消费补贴、困难残疾人生活补贴及重度残疾人护理补贴等“服务性”补贴政策, 均以老年人的失能状况或困难程度作为资格认定与待遇核算的重要依据。目前, 多套涉及老年人失能或困难状况的评估认定标准并行, 包括民政部门的老年人能力评估和特困人员自理能力认定、残联系统的残疾等级认定等。各项标准在评估目的、指标体系和等级划分上互不兼容, 不仅增加了个人申请负担和基层行政成本, 也使评估结果难以通约, 为补贴待遇精准衔接带来技术障碍。

当前, 民政、残联分别采用两套评估体系, 在核心依据、评估目的、关键指标、等级划分和结果适用范围等方面存在系统性差异(见表 5)。民政部门依据《老年人能力评估规范》(GB/T 42195—2022) 国家标准, 从自理能力、基础运动能力、精神状态、感知觉与社会参与四个维度设置 26 项指标, 将能力分为能力完好、轻度失能、中度失能、重度失能、完全失能五级, 评估结果主要用于养老服务补贴和老年护理补贴资格认定。残联部门则依据《残疾人残疾分类和分级》(GB/T 26341—2010) 国家标准, 按照不同残疾类型进行等级评定, 将残疾等级划分为一级至四级, 评估结果主要用于残疾人两项补贴资格认定。两套标准分别着眼于照护需求和

^① 张亚玲:《中国最低生活保障标准的城乡差距、时空演变及影响因素》,《社会保障评论》2025 年第 4 期。

残疾程度，指标权重与等级划分不互认，致使同一老年人因申领不同待遇而多次接受内容相近的评估。^①

表 5 不同部门老年人失能评估标准核心要素对比

对比维度	民政部门	残联部门
核心依据	《老年人能力评估规范》GB/T 42195—2022	《残疾人残疾分类和分级》GB/T 26341—2010
评估目的	养老服务补贴、护理补贴资格认定；机构入住评估	残疾人两项补贴资格认定；残疾证发放
关键维度	自理能力、基础运动能力、精神状态、感知觉与社会参与（4 个一级维度、26 项二级指标）	视力、听力、言语、肢体、智力、精神、多重残疾（7 类残疾，各有分级标准）
等级划分	能力完好→轻度失能→中度失能→重度失能→完全失能（5 级）	一级、二级、三级、四级（4 级，一二级为重度）
结果适用范围	民政系统各类养老服务补贴、津贴	残疾人两项补贴、其他残疾人福利
评估队伍	民政部门认定的评估机构	残联指定的医疗机构或专业机构

资料来源：作者根据各部门公开政策文件和标准文本整理。

与标准差异相伴的是部门间信息壁垒。失能评估、残疾人证、补贴发放等分别存储于民政、残联自建系统，跨部门数据共享长期缺位，形成“信息孤岛”。信息壁垒与标准差异叠加，表现为“应享未享”与“应退未退”。2025 年西部某县曝光一名老人高龄津贴申请材料被搁置 4 年，后该县经户籍、社保、殡葬数据比对，排查出 48 名应享未享、42 名应退未退人员，退回资金 16360 元。高龄津贴仅以年龄为准入条件尚且如此，以失能、残疾等级为依据的补贴识别难度更大。2025 年，河南鹤壁市山城区检察院搭建残疾人两项补贴精准发放法律监督模型，联动民政、残联、公安打通数据壁垒，经数据比对，仅一个城区即筛查出 70 名应享未享、12 名应停发未停发、8 名死亡迁出及残疾等级变更后仍违规领补人员。^②该案例表明，残疾人两项补贴资格认定涉及残联残疾等级评定与民政经济状况核对和补贴发放，两套评估体系与信息系统互不连通，正是应享未享与违规领补的制度根源。信息壁垒导致老年人重复提交材料，资格审定依赖人工审核，易引发重复享受、漏保及纠错滞后。当前国家已明确提出打破养老服务信息壁垒、推动跨部门数据共享，但实践中系统整合仍面临行政体制与技术标准双重障碍，难以支撑政策精准协同。

（四）制度待遇的衔接遗漏与覆盖真空

当前各项现金补贴政策采取了“叠加”与“择高”并存的规则，“叠加”规则旨在织密保障网，“择高”或“抵扣”规则本意是提高资金使用效率。尽管有“择高享受”的原则，但在实际操作中，重复申报、重复享受待遇的情况无法完全杜绝，难以实现待遇的及时调整和终止。若缺乏精准的信息核对、功能区分和需求评估，同一对象领取多项待遇时可能难以确认各项补贴是否分别对应不同风险与支出项目；另一些仅符合单一条件但实际需求迫切的边缘群体则可

① 杨翠迎等：《养老服务补贴制度高质量发展研究——基于上海市的案例分析》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 4 期。
② 卢嘉旭、李冰：《让残疾人补贴“不漏一人、不错一分”》，检察日报网：https://newspaper.jcrb.com/html/2026-05/14/content_151966_19529341.htm，2026 年 5 月 14 日。

能保障不足，形成显著的“悬崖效应”。

2026年7月，云南省临沧市民政局在答复人大代表有关特殊困难老年群体关爱体系的建议时指出，部分老年人因家庭收入处于现有救助政策覆盖边缘、未达到高龄专项补贴标准，被排除在专项帮扶政策之外，面临“政策够不着、市场用不起、生活缺照料”的尴尬处境。^①这反映出部分收入处于救助认定边缘、同时承担较高照护支出的失能老年人，可能因资格条件设置而出现待遇衔接不足。此类悬崖效应主要由三个方面造成：其一，部分地区养老服务补贴仍以特定困难身份为主要准入条件，家庭收入发生小幅变化便可能失去相应资格，待遇退出缺少必要的过渡安排；其二，经济状况核对、失能评估与补贴申请分属不同程序，家庭刚性照护支出在资格认定中难以得到充分反映；其三，现金补贴与服务供给衔接不足，符合资格的老年人也可能因本地服务项目有限、支付范围较窄或申请信息不充分而无法充分受益。资格门槛、支出核算和服务可及性相互叠加，使部分老年人处于基本生活救助覆盖之外，而自身照护支付能力又相对不足，形成制度待遇衔接遗漏与覆盖真空。部分省份将养老服务补贴严格限定于低保老年群体，悬崖效应更为突出；相较而言，北京、天津等省份将补贴范围扩展至更广泛的低收入老年群体，有助于减轻资格条件变化带来的悬崖效应。

当前各类补贴分属不同经办端口，老年人需分别向社区、民政、残联提交申请，各部门独立开展资格审核、待遇核算与资金发放，流程分割导致经办人员无法全面掌握老年人的全部待遇享受情况，既可能造成符合条件群体的漏出，也可能因部门间协调不畅导致待遇发放延迟或遗漏，为资金监管留下风险点。笔者以“养老补贴诈骗”等为关键词在中国裁判文书网、北大法宝司法案例库进行检索，共获取相关刑事、行政裁判文书27份，典型案例涉及养老服务消费券变现诈骗、残疾人补贴虚报冒领等多种类型，反映出政策衔接中的监管漏洞。

五、老年现金补贴政策精准受益的协同机制与优化路径

破解老年现金补贴政策的碎片化困境、实现精准受益，需要从功能适配、筹资分担、评估准入和跨部门治理四个维度构建相互关联、相互支撑的政策协同衔接框架。

（一）构建多层次功能适配机制，优化分类分层保障路径

按照“普惠性经济支持—补缺性服务支持—兜底性生活保障”三个层次，需要重新厘清各项现金补贴政策的核心功能与适配人群，形成“年龄普惠+照护补差+救助托底”的多层次保障体系（见表6），以精准回应老年人不同保障需求。高龄津贴作为普惠性经济支持，回应高龄本身带来的普遍性生活成本增加；养老服务补贴、老年护理补贴、养老服务消费补贴、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴作为补缺性服务支持，回应失能、经济困难老年人的照护服务需求；特困人员救助供养作为兜底性生活保障，回应困难老年群体的基本生活需求。三个层次功能有别、相互衔接，共同织密老年保障网。

^① 临沧市民政局：《临沧市民政局关于临沧市五届人大六次会议第11号建议的答复》，临沧市人民政府网：https://lincang.gov.cn/zfxxgk_lcs/artview/333/355705.html，2026年7月23日。

表 6 多层次老年现金补贴政策的功能适配机制

政策类型	核心功能定位	适配群体	衔接规则
普惠性经济支持政策	应对高龄带来的普遍性生活成本增加	全体达到规定年龄的高龄老年人	1. 逐步取消收入、户籍限制，推行居住证申领制度； 2. 可与所有补缺性、兜底性政策叠加享受； 3. 高龄群体的失能、经济困难需求通过其他专项政策保障。
补缺性服务支持政策	补偿失能、经济困难老年人的照护服务费用	1. 经济困难且有照护需求的老年人； 2. 经评估认定为失能的老年人； 3. 符合条件的重度残疾老年人	1. 养老服务补贴与护理补贴可同时申领； 2. 老年护理补贴与重度残疾人护理补贴实行“待遇就高、避免重复”； 3. 养老服务消费券在既有补贴基础上抵扣个人自付服务费用。
兜底性生活保障政策	保障困难老年群体的基本生活与照护需求	符合特困认定条件的“三无”老年人	1. 特困人员全额保障基本生活与照护需求，不再重复享受同类照护类补贴； 2. 符合条件的老年人可叠加享受高龄津贴与照护类补贴。

第一，明晰各项政策的功能边界。高龄津贴作为普惠性经济支持，核心功能是回应高龄带来的普遍性生活成本增加，各地应在政策中明确普惠部分与困难救助部分的保障对象、待遇标准和资金来源，并完善待遇信息披露和动态调整规则，提高跨地区衔接的可及性。养老服务补贴应面向经济困难且经评估有照护需求的老年人，老年护理补贴应面向经评估失能且经济困难的老年人，二者可同时申领，但需通过信息平台整合测算待遇，避免功能相近的补贴重复覆盖同一照护事项。养老服务消费补贴中的电子消费券机制有助于引导和激活服务市场，但需明确其与养老服务补贴、老年护理补贴的功能区分：前者重在激励服务消费，后两者重在补偿基本照护费用，并应完善服务类别和抵扣规则，避免同一服务项目重复抵扣。

第二，厘清残疾人两项补贴与养老类补贴的功能边界。困难残疾人生活补贴用于补助低保家庭残疾人的额外生活成本，重度残疾人护理补贴用于补助重度残疾人的长期照护支出。两类补贴与养老服务补贴、老年护理补贴存在保障对象交叉，需要进一步依据统一的失能等级认定和经济状况核对结果，区分生活成本、服务购买和长期照护支出，功能不同的待遇可按规定组合享受。补偿同一照护事项且功能相近的项目应实行“就高不重复”，由信息平台核对支出项目和待遇金额，形成与老年人多重风险相适配的待遇组合。

第三，明确特困人员与其他补贴的衔接规则。对于特困老年人群体，其生活来源和照料费用已由政府全额保障，与其他补贴的关系需要清晰的衔接规则予以明确。特困老年人是否仍可领取高龄津贴，领取后是否应计入收入影响供养标准，其机构照护服务的资金来源如何与其他经费分担，各地实践差异较大，需要制定全国统一的指导规范。建议明确特困人员可叠加享受高龄津贴，但不计入家庭收入核算；特困人员的照护服务通过特困供养制度保障，养老服务补贴和老年护理补贴不作重复计发。

（二）构建多主体筹资分担机制，优化区域均衡与动态调整路径

构建多主体筹资分担机制，需要明确各级政府责任，建立中央与地方分级负责、财政投入与社会筹资相结合的筹资体系，并通过分档补助、动态调整缩小区域差距，保障制度可持续运

行（见表7）。这一机制的核心是合理划分央地财政事权和支出责任，建立科学的财政分担规则。国务院办公厅印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》（以下简称《方案》）于2019年1月1日起实施，为推动老年现金补贴领域财政事权和支出责任划分改革提供了制度依据。^①《方案》要求合理适度确定保障标准，充分考虑区域经济社会发展不平衡，实行差别化分担并向困难地区倾斜，同时加大中央均衡性转移支付力度，促进地区间财力均衡。^②据此可构建“中央基准+地方补差”的财政分担机制：中央制定全国统一的基准标准，根据各地财政能力实行分档补助；地方在基准标准基础上可结合本地财力适当上浮。同步建立多元化筹资渠道，扩大资金来源，增强制度的可持续性。这一机制有助于保障欠发达地区的基本保障水平，调动发达地区积极性，促进区域保障水平相对均衡。

表7 老年现金补贴政策筹资多主体责任分担机制

政策类型	筹资主体层级	财政分担规则	动态调整机制
普惠性经济支持政策	中央财政+地方财政分级承担	中央制定全国统一基准标准，按地方财政能力分档补助：人均财政收入低于全国均值50%的地区，中央承担基准额的70%—80%；人均财政收入达到全国均值50%—100%的地区，中央承担基准额的50%—60%；人均财政收入高于全国均值的地区，中央承担基准额的30%—40%；地方可在基准标准基础上补差。	与城乡居民人均可支配收入、CPI挂钩，每2—3年动态调整基准标准，保障实际购买力不下降。
补缺性服务支持政策	中央专项补助+地方财政统筹	中央对中西部地区给予专项转移支付，地方承担本地补贴资金，鼓励引入福利彩票公益金作为补充。	与当地照护服务市场价格、居民消费水平挂钩，随失能等级、困难程度差异化调整。
兜底性生活保障政策	中央财政+地方财政按比例分担	中央对特困供养资金实行分档补助，地方承担配套资金。	与当地特困供养标准、人均消费支出联动调整，确保保障水平不低于基本生活需求。

第一，建立全国统一基准标准与分档补助机制。高龄津贴应当依据经济发展水平和城乡居民人均可支配收入的一定比例确定基础津贴标准，由中央财政按比例承担基准额度的支付责任。养老服务补贴和老年护理补贴也应当设定全国指导线，各地参照统一失能等级和经济困难标准，结合本地消费水平和照护服务价格确定具体补贴金额。各地可根据财力状况在基准额度基础上适当上浮，但需建立提标论证机制，遏制地区间盲目攀比的“福利锦标赛”。依据《方案》并参考低保制度的央地分担模式，^③可对中央财政可承受能力做简要测算：以全国80周岁以上老年人口约3585万人为基数，假设全国统一基准标准为每人每月50元，全年所需资金约215亿元；中央对财政困难地区按70%—80%的比例承担支出，考虑该类地区高龄人口占比约40%—50%，中央年新增支出约60亿元—85亿元，占2024年全国一般公共预算收入的0.03%—0.04%。在具体责任分担上，建议依据各地财政能力指数实施分级分档补助：对人均财政收入低于全国平均水平50%的地区，中央承担基准额的70%—80%；对人均财政收入达到全国平均水平

① 杨复卫、余意：《论基本养老服务央地财政事权的划分基准与调整方案》，《西南大学学报（社会科学版）》2025年第3期。

② 国务院办公厅：《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，中国政府网：https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5268760.htm，2018年1月27日。

③ 张亚玲：《中国最低生活保障标准的城乡差距、时空演变及影响因素》，《社会保障评论》2025年第4期。

50%—100% 区间的地区，中央承担基准额的 50%—60%；对人均财政收入超过全国平均水平的地区，中央承担基准额的 30%—40%。上述具体比例和标准需结合财政承受能力开展精算，并建立动态调整机制，保障制度长期可持续运行。

第二，建立常态化动态调整机制。各项补贴标准应与居民消费价格指数（CPI）、城乡居民人均可支配收入增长等指标挂钩。高龄津贴、养老服务补贴等可每两年或三年调整一次，调整幅度不低于居民收入增长水平，以避免标准长期固化，保持保障水平的实际购买力。

第三，拓宽多元化筹资渠道。在财政投入为主的基础上，积极拓宽社会筹资渠道。可探索从国有企业利润和土地收益中提取一定比例资金，完善福利彩票筹资功能，多渠道筹措社会福利资金，为老年现金补贴制度提供更加充足的资金保障。同时，鼓励社会力量通过慈善捐赠、志愿服务等方式参与老年福利事业，形成政府、市场、社会多元主体共同参与的格局。

（三）构建统一评估准入机制，优化信息共享与动态管理路径

构建统一评估准入机制，整合现有评估资源，建立全国统一的失能评估标准和经济状况核对体系，依托跨部门信息共享平台实现评估结果互认、资格自动审核、待遇精准计发和动态管理（见图 1），通过“一次评估、多方认可”减少重复评估，通过“数据共享、动态管理”促进保障对象“应保尽保、应退尽退”。

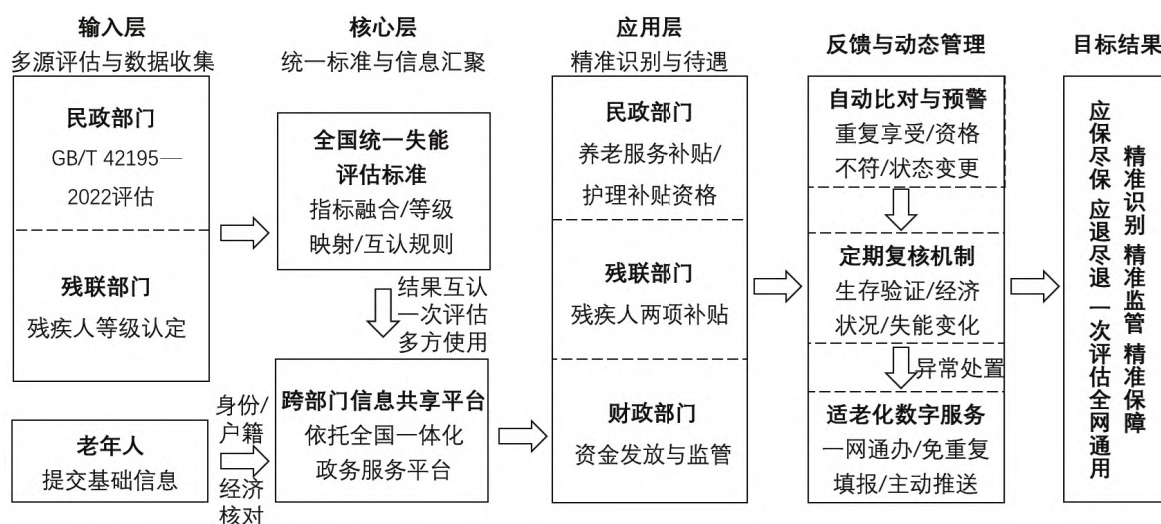


图 1 老年现金补贴政策统一评估准入与信息共享机制

第一，建立全国统一的失能评估标准。整合民政部门老年人能力评估与残联系统残疾等级认定等现有评估资源，制定全国统一的失能评估标准、流程与方法，实现评估结果全国互认、各部门按需使用。将统一评估结果作为养老服务补贴、护理补贴、残疾人两项补贴等“服务性”补贴政策认定的共同依据，减轻老年人反复接受评估的负担，降低行政成本，为精准识别保障对象和差异化确定补贴标准提供科学依据。

第二，构建跨部门信息共享平台。依托全国一体化政务服务平台，协调民政、残联、财政等部门，推动关键数据（老年人基本信息、享受各类补贴情况、评估认定结果等）的实时共享与交叉比对。通过数据共享，自动预警重复享受、资格不符、状态变化（如去世、户籍迁移、经济状况改善、失能等级变化等）等情形，为“待遇就高”选择、精准资助、动态管理提供技术支撑，

从源头减少重复领取和监管漏洞。养老服务消费补贴项目已在实践中依托统一信息平台进行申请、发放、核销和结算，并推动与既有评估数据对接，为跨部门信息整合提供了可供借鉴的经验。应以此为基础，将平台功能逐步扩展至所有老年保障项目，实现“一网通办”和“一网统管”。

第三，建立保障对象动态管理机制。健全保障对象动态监测和定期复核机制，采用人脸识别等技术开展生存认证，定期核验老年人状态，及时停发去世人员的相关补贴，防止资金流失。利用数据比对技术，自动识别跨项目重复享受、跨区域重复申领等异常情况。同时，应通过入户走访、大数据监测等方式主动识别符合条件但尚未申请补贴的“应享未享”群体，推动从“人找政策”向“政策找人”转变，确保“应保尽保、应退尽退”。

（四）构建跨部门协同治理机制，优化待遇整合与服务递送路径

构建跨部门协同治理机制，需要建立民政、残联、财政等部门共同参与的治理体系，以老年人需求为中心，推动政策制定协同、服务提供整合和监管执法联动，提升制度整体效能（见图2）。

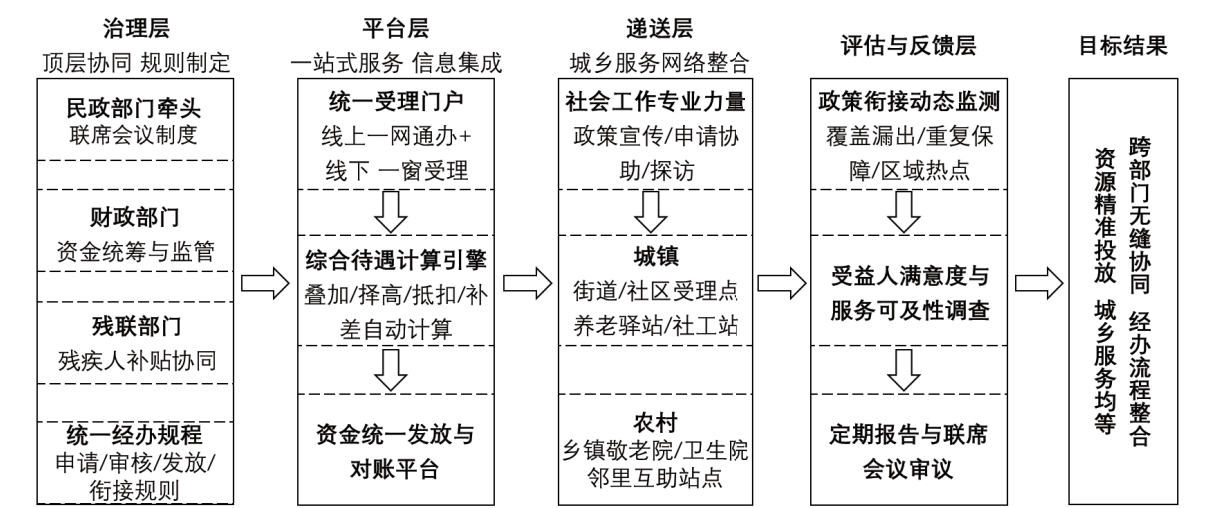


图2 老年现金补贴政策跨部门协同治理机制

第一，建立跨部门协调议事机制。成立由民政部门牵头，残联、财政等部门参与的老年福利政策协调议事机构，定期研究解决政策衔接中的重大问题，协调推进各项制度的协同优化。在政策制定阶段充分征求相关部门意见，避免政策冲突和衔接漏洞；在执行阶段建立常态化沟通协调机制，及时解决执行中的问题。

第二，制定全国统一的待遇组合规则。出台各项补贴待遇组合操作细则，明确各类补贴所回应的风险、补偿的支出项目及组合发放规则。高龄津贴作为普惠性福利可与其他补贴叠加，经济困难老人的养老服务补贴可与高龄津贴组合享受。养老服务补贴、老年护理补贴和重度残疾人护理补贴等照护类现金补贴出现对象重合时，应核对具体给付功能和支出事项，对补偿同一照护事项的同质部分由信息平台自动比对并形成适配方案，进而在明确保障功能和支出项目的基础上形成衔接链条。养老服务消费补贴可在既有补贴之外提供服务购买激励，但需避免补贴项目范围交叉；对已享受相关待遇的老年人，应先从符合补贴范围的消费金额中扣除已享待遇，剩余个人自付费用再由电子消费券抵扣，并将其作为常态化衔接规则。

第三，关注边缘群体保障，织密制度保障网。应特别关注收入略高于低保标准但实际承担

高额照护支出的失能“低保边缘户”。这类群体往往无法获得养老服务补贴或老年护理补贴，也无力自费购买社会化服务，落入制度覆盖的真空地带。建议适度扩展政策覆盖范围，在统一失能等级评估和家庭经济状况核对的基础上，对刚性照护支出超过家庭承受能力的困难家庭提供差异化护理补贴。针对农村地区服务供给薄弱、基层经办力量不足的现实，应统筹推进现金补贴政策落实、农村养老服务体系建设和基层社会救助经办能力提升，使符合条件的农村老年人既获得现金补贴，也获得相匹配的基础照护服务。

“十五五”时期我国人口老龄化将持续加深，财政紧平衡态势延续，推动老年现金补贴政策精准受益，是提高财政资源配置效率、保障老年群体基本权益的重要方向。破解政策碎片化困境，需要以明晰功能边界为前提完善分类分层保障体系，以统一待遇框架促进区域均衡和动态调整，以打破信息壁垒推进资格评估与管理精准化，以填补制度缝隙织密保障网络。通过政策协同衔接，使有限财政资源更精准地惠及有需要的老年人，为落实积极应对人口老龄化国家战略提供制度支撑。

Coordination and Alignment of Cash Benefit Policies for Older People in China: Practical Challenges and Optimisation Pathways

Ren Xing

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: Actively responding to population ageing is a major strategic decision of the Central Committee of the Communist Party of China, and the use of cash benefits to improve the well-being of older people is an integral part of this effort. China's cash benefit policies for older people consist primarily of old-age allowances, subsidies for eldercare services and nursing care, consumption subsidies for eldercare services, the two subsidy programmes for persons with disabilities, and assistance and support for people in extreme difficulty. Together, these policies provide universal financial support, supplementary service support, and last-resort livelihood protection. At present, however, they face a number of practical problems, including unclear functional roles, substantial regional disparities in benefit levels, information barriers across government departments, poor policy linkages, and gaps in protection. Greater coordination and alignment among these policies are therefore needed to improve policy effectiveness and ensure more precisely targeted access to benefits. Using policy text analysis, this article codes and analyses 93 national and provincial policy documents to identify the mechanisms underlying policy fragmentation. It then develops coordination mechanisms across four dimensions: functional alignment, financing and burden sharing, eligibility assessment, and cross-departmental governance. The analysis provides a reference for improving China's welfare system for older people.

Keywords: cash benefits for older people; policy coordination and alignment; targeted access to benefits; practical challenges; optimisation pathways

(责任编辑: 李莹)