

基础性是基本养老服务的底线标准

◆ 陆杰华

基本养老服务是中国特色的多层次养老保障体系中兼具普惠性、基础性和兜底性的民生服务与基础保障，主要包括物质帮助、照护服务、关爱服务等内容。其中，居于《意见》工作原则首位的基础性原则，对于聚焦“十四五”时期的重点任务，进一步保障失能、残疾、无人照顾等老年人的基本生活和照料需要具有重要意义。

基础性原则明确了基本养老服务“是什么”的概念内涵。基本养老服务体系建设的基础性原则主要体现在《国家基本养老服务清单》(以下简称《清单》)项目范围和底线标准的具体规定中。这份重点关注失能、高龄、特困及计划生育家庭的《清单》涉及基本养老保险、最低社会保障、高龄津贴与养老服务补贴等16个服务项目。这表明，基础性原则已经纳入中国特色多层次养老保障体系的基本社会保险体系、基本健康服务体系、社会救助体系和针对特殊困难老年群体的基础性民生保障项目统筹规划。这不仅有利于扩大基本养老服务的服务规模，提高服务水平，同时也有利于进一步优化涉老政策体系与养老保障制度的运行效率及资源分配。更具体地讲，基础性原则的确立，意味着需要将有限的养老资源更多集中在基础性养老服务上，尽快补齐我国基础性养老服务民生保障体



系中的短板。

基础性原则厘清了基本养老服务“谁来做”的角色定位。坚持基础性原则，对于明晰政府、市场、社会和家庭的职能定位，尤其是如何通过结构调整、制度创新与关系重塑，建立基础性养老民生保障意义重大。从根本上说，基本养老服务体系隶属于国家提供的基本公共服务，具有政府强制性责任。然而，在建设基本养老服务体系过程中，“基本需要”的保障程度如果确定得不科学，难免产生政府职能错位，不利于激活市场活力，导致权责不清、政策设计模糊等实践操作难题。厘清政府在基本养老服务中的责任，有利于引导养老服务的市场发展。基础性原则更加清晰规划出政府在基本养老服务中所承担的基本公共服务职责及底线标准，也为动员社会力量更广泛参与市场化的非基础性养老服务预期指明了方向。

基础性原则强调了基本养老服务“怎么做”的行动规范。基础性原

则为各地制定本地基本养老服务清单、推进基本养老服务体系建设提供了具体的行动指南。早在《意见》及《清单》出台前，一些省市已陆续推出了本地的基本养老服务清单。针对各地具有明显差异性的服务清单，基础性原则再次强调国家层面基本养老服务清单偏重于面向80岁以上老年人发放高龄津贴，为特困老年人提供供养服务，对生活不能自理的老年人提供护理补贴及家庭支持服务，以及对计划生育特殊家庭提供关爱探访等“规定动作”。与此同时，各省市可以结合本地经济社会发展水平、财政保障力度和人口老龄化的实际情况，提出更大范围的服务对象、更多类型的服务内容、更高标准的服务质量等“自选动作”。

总之，在把握基础性原则的大局观下，我们要按照“立足我国基本国情，统筹考虑必要性和可能性，着眼保基本、广覆盖、可持续，尽力而为、量力而行，保障老年人的基本生活和照料需要”的统一性、规范性与方向性的总体要求，做好基本养老服务体系的顶层设计，逐步走出一条具有中国特色的多层次养老服务与养老保障新发展道路。

(作者系北京大学积极应对老龄化国家战略研究中心主任，北京大学社会学系教授)