

· 社会福利 ·

积极应对人口老龄化战略下 养老服务的均衡发展

钟仁耀

[摘要] 党的二十大将实现养老服务均衡发展摆在了突出位置。在以均衡治理原则助推高质量发展的格局下，老龄化国家战略再次升级了养老服务在格局、空间、模式、性质、内容五个方面的均衡关系。然而，由于多重原因，目前我国养老服务均衡发展中存在保障对象收入差异的起点非均衡、准入条件欠缺灵活的过程非均衡、运作机制维持困境的结构非均衡问题。在积极应对人口老龄化战略背景下，亟需实现养老服务的结构优化、功能提升、内容提质，并需重点关注：一是基本养老服务均衡化的基础环境已初步形成；二是科学把握城乡区域人口老龄化分布格局趋势；三是改变现有基本养老服务制度建设的基本理念；四是区域一体化是基本养老服务均衡化的重要步伐；五是坚持基本养老服务制度全国统筹的基本思路；六是建立新型的基本养老服务事权格局。

[关键词] 老龄战略；养老服务；均衡发展；城乡统筹与区域协调

一、引言

在新时代，我国面临着日益严峻的人口老龄化挑战。“养老”这一极具文化传统和问题意识的治理领域直指社会资源的充分开发与合理配置。“养老服务”也经历了私领域的家庭供养、公领域的社会供给、发展到多元主体的协同共治。然而，伴随人口负增长和老龄化加速的交织进程、积极应对人口老龄化上升为国家战略的时代背景，提升了养老服务体系构建的内外部复杂性和综合性，亟需由“扩面发展”走向“高质量”发展、更应由面向老年群体的专项服务延伸至面向全生命周期人口的多元化服务。这其中，实现养老服务的均衡发展成为我们面临的重要课题，辨析其均衡性何以必须？均衡发展背后的困境及其实现路径和手段何以可为？需要进一步的反思。

[作者简介] 钟仁耀，华东师范大学公共管理学院教授。主要研究方向：养老服务与社会保障政策。

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“积极应对人口老龄化的养老服务城乡统筹和区域协调发展战略研究”（21AZD076）。

二、实现养老服务均衡发展的重要含义

党的十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题，党的十九届五中全会将应对人口老龄化上升为国家战略时，赋之以“积极”定位，使老龄社会治理成为国家治理现代化的具体应用领域。党的二十大报告在“中国式现代化”主题下强化部署，指出“发展养老事业和养老产业”和“推动实现全体老年人享有基本养老服务”是“积极应对人口老龄化国家战略”的核心内容之一，同时提出共同富裕的未来道路中实现公共服务“均衡性和可及性”是必经阶段。在此背景下，反观养老服务均衡发展的必要性，需要综合回应治理议题、高质量发展命题、老龄国家战略试题。

（一）均衡是实现治理现代化的基本原则

“德旋周普，五化均衡”^①已指出用“均衡”的视角看待事物发展。经济学中的“均衡”是指一定价格上供给等于需求的状态，伦理学中的“均衡”是调节利益关系的方式以致社会和谐，^②以“善治”为目标的治理所追求的均衡是公共利益最大化，^③或是实现新公共管理主义所关切的超越效率和效益的“公共价值”。^④在我国的治理实践中，作为治理目标的“均衡”的反面从来都不是“非均衡”，而是“相对均衡”和“绝对均衡”的分野；^⑤作为治理手段的“均衡”确是经历了“让一部分人先富起来”到“共同富裕”的发展逻辑，^⑥而“不平衡不充分”与“美好生活的向往”的主要矛盾才是构成非均衡的表现形式，^⑦“均衡发展”依然是国家治理现代化实现的基本原则，甚至在党的二十大报告中具体阐述为以“增强均衡性和可及性”“提高公共服务水平”，最终实现共同富裕。

学界对于公共服务领域“均衡发展”的讨论，多见于以下几个方面：是否存在不同维度的均衡？对均衡的评价是主观的、客观的还是关系性的？衡量公共服务均衡发展的标准和手段是什么？作为一个关系性、结构性和动态性的范畴，公共服务的起点均衡指涉人均可获得资源的机会、结果均衡又包含基本均衡和优质均衡。^⑧还有依据公共服务制度分出过程中的结构均衡、运行均衡和赋能均衡。^⑨其判断标准既有公众对公共服务提供的均衡性感知，^⑩也有以公共服务均等化、基尼系数、泰尔指数等作为测量手段。^⑪

① 参见《黄帝内经素问》，人民卫生出版社，2012年。

② 李建华：《伦理学是利益均衡之学》，《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第2期。

③ 何哲：《“善治”概念的核心要素分析——一种经济方法的比较观点》，《理论与改革》2011年第5期。

④ 参见 Barry Bozeman, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, 2007.

⑤ 袁恩桢：《经济发展的均衡与非均衡——科学发展观的一个核心内容》，《探索与争鸣》2004年第5期。

⑥ 孙鸿鹤：《增强均衡性和可及性：构建社会主义现代化公共服务体系》，《理论探讨》2023年第2期。

⑦ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《党建》2017年第11期。

⑧ 阮成武、高守东：《优质均衡的基本公共教育服务：旨向、进路与架构》，《教育发展研究》2022年第21期。

⑨ 高小平：《构建均衡公共服务体系的理论框架及路径》，《治理现代化研究》2023年第1期。

⑩ 梅正午等：《公共服务均等化水平与公民社会公平感——基于CGSS2013的分析》，《财贸研究》2020年第4期。

⑪ 丁波：《均衡与补短：户籍制度改革下一步发展——基于基本公共服务均等化视角》，《西北人口》2016年第6期；刘涛：《社会整合与基本公共服务均等化——迈向均衡发展的德国社会政策》，《社会政策研究》2017年第2期；姜晓萍、康健：《实现程度：基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建》，《中国行政管理》2020年第10期。

综上所述,养老服务均衡发展的定位不仅包括对市场失灵的补救措施、还有使补救措施成为可能的制度安排、以及该项公共产品提供可能产生的结果,^①需要考虑供需方资源配置的合理、相对的稳定状态及渐进式过程。实现治理现代化要求养老服务“在均衡中发展”,更进一步,是从“基本均衡”走向“优质均衡”。

(二) 养老服务均衡性是高质量发展的实质内容

实现养老服务的均衡性对于社会的可持续发展和民生福祉至关重要,通过促进社会公平、经济稳定、人口红利和社会和谐等构成高质量发展的实质内容。

1. 养老服务均衡性与经济高质量发展

中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,尤为强调供给体系的效率性、效益性和稳定性。^②资源配置高效、区域共享发展和结构优化升级是对经济高质量发展的共识性测量维度。^③养老服务的均衡性往往通过“人均投入”和“社会产出”体现在经济高质量发展的测度指标上。其一,实现养老服务的均衡性意味着在区域家庭养老能力基础上提供适当社会保障、促进家庭消费升级维持社会稳定性,从而营造良好的经济发展环境。其二,实现养老服务的均衡性意味着对普遍性的老年人群体健康风险、收入风险实现兜底保障,同时满足多层次、多样化的养老需求,从而实现“人的全面发展”,更进一步促进潜在老年人力资本的开发。其三,已有研究发现人口老龄化的进程对科技创新的促进效益,^④其中公共养老服务的投入与社会效益产出是关键链条。^⑤实现养老服务均衡发展必然需要鼓励科技在养老领域的创新应用,进而带动区域养老产业结构升级和创新能力提升。其四,实现养老服务的均衡发展的突破口是农村养老问题得以解决,届时城乡一体化的进程将在养老服务资源优化配置中得以推进。

2. 养老服务均衡性与人口高质量发展

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。“十四五”时期我国进入老龄化急速发展阶段,60岁以上老年人口将突破3亿,占总人口的比重将超过20%,进入典型的老龄社会,^⑥随着2022年人口趋入负增长阶段,“少子老龄化”现象更为凸显。二十届中央财经委员会第一次会议进一步强调,“以人口高质量发展支撑中国式现代化”,尤其需要统筹考虑“一老一小”问题,完善公共服务供给,实现养老服务均衡性是增进全生命周期人口质量的路径。其一,养老服务的均衡性意味着以合理的资源供给充分实现养老需求,既可以让老年人更好地融入社会和经济活动,发挥第二次人口红利,也为中年群体和低龄老人提供医疗护理、社会工作者等多种就业岗位。其二,人口高质量发展意味着人口结构更加合理。实现养老服务均衡发展有益于现代化进程下代际冲突的缓和,不论是“就地安老”还是“老漂一族”,隔代照料为生育政策提供最

① John Bryson, et al., "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management," *Public Administration Review*, 2014, 74(4).

② 高培勇:《理解、把握和推动经济高质量发展》,《经济学动态》2019年第8期。

③ 魏敏、李书昊:《新时代中国经济高质量发展水平的测度研究》,《数量经济技术经济研究》2018年第11期。

④ 沈可、李雅凝:《中国的人口老龄化如何影响科技创新?——基于系统GMM方法与动态面板门槛模型的经验证据》,《人口研究》2021年第4期。

⑤ Rui Mao, Jianwei Xu, "Population Aging, Consumption Budget Allocation and Sectoral Growth," *China Economic Review*, 2014, 30.

⑥ 李志宏:《“十四五”时期积极应对人口老龄化的形势及国家战略对策》,《老龄科学研究》2020年第8期;林闽钢:《中国式社会服务国家:内涵特色、发展取向与实现路径》,《社会政策研究》2024年第2期。

有力的支援，促使人口结构向着更为平衡的方向发展。其三，老年群体对“美好生活的向往”催生更加多样化的养老需求，通过内容结构均衡性发展的养老服务，满足人口高质量发展所需的包括医疗、健康、社交等多方面的服务资源。

（三）老龄国家战略升级了养老服务均衡发展的关系要件

如前所述，对养老服务均衡发展的探讨已突破碎片化现状下框定的问题集合和策略集锦，学者们在“中国式现代化”提出后聚焦于养老服务高质量发展的研究，将均衡或视为典型特征和内在要求、^①或视为结构资源和实现手段。^②随着积极应对人口老龄化上升为国家战略，亟待将联系观和发展观应用于老龄社会治理的具体领域，以养老服务均衡发展为例，除了需把握固有的非均衡矛盾，更应看到被升级为均衡发展的关系要件（如图1所示）。

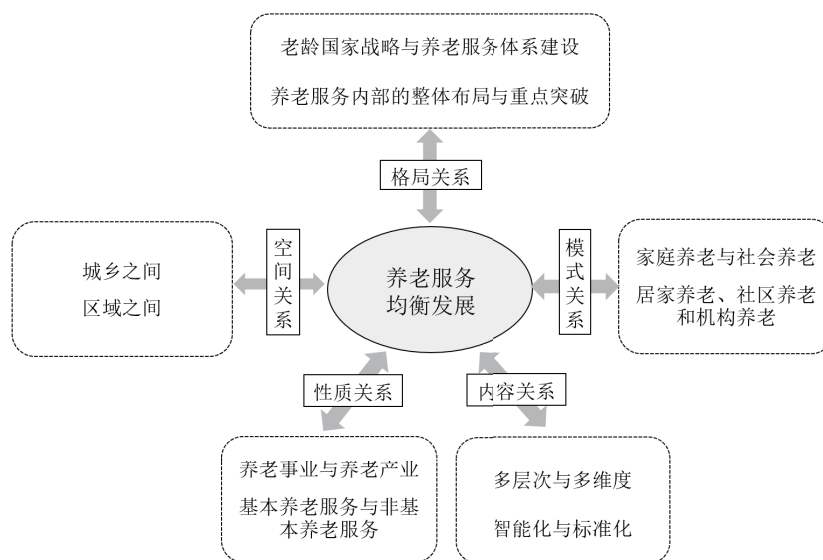


图1 养老服务均衡发展的核心关系要件

资料来源：作者绘制。

1. 养老服务均衡发展的格局关系

养老服务体系建设因其直接面向老年人群体、解决个体和社会的养老问题，构成老龄国家战略的核心项目，^③被体系化的养老服务政策更是老龄社会治理的重要抓手，^④又因其酝酿于国际趋势、人口转变以及治理转向，^⑤天然具有和“积极应对人口老龄化”逐步上升为国家战略同频共振的发展脉络，实现均衡发展理应处理好具体项目与上层战略的关系。此外，“均衡”并非“均等”和“平均”，更应处理好养老服务体系内部整体布局和重点突破的关系。对全国范围、全年龄人口、全生命周期需求的养老服务资源进行合理规划，同时考虑不同健康状态、居住形态、保障样态的服务对象，突破失能失智评估工具、以家庭为单位的资源监测手段、“医—养—疗—护”多阶段的供给整合等重点领域。

① 白维军：《高质量发展视角下的整合型养老服务构建》，《社会保障评论》2023年第3期；杨翠迎、刘玉萍：《养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考》，《社会保障评论》2021年第4期。

② 彭希哲、苏忠鑫：《构建高质量发展的养老服务体系战略思考》，《人口与发展》2022年第6期；陆杰华：《以增进民生福祉推动新时代养老服务高质量发展》，《人口与发展》2022年第6期。

③ 鲁全：《系统集成视角下积极应对人口老龄化的社会保障改革研究》，《学术研究》2021年第8期。

④ 胡宏伟、蒋浩琛：《我国基本养老服务的概念阐释与政策意涵》，《社会政策研究》2021年第4期。

⑤ 杜鹏、武玉：《中国养老服务政策的变迁路径、动力机制与未来转型》，《中州学刊》2023年第3期。

2. 养老服务均衡发展的空间关系

我国老龄化城乡倒置这一普遍现象,在经历“缩-扩”模式后还将持续扩大,^①并具有显著的区域异质性,^②在此基础上叠加非均衡的“城乡-区域”经济发展步调和多因素驱动的人口省际流动格局,无疑是升格了养老服务资源均衡配置的空间难题。特别是在资源有限的情况下,养老服务的城乡统筹和区域协调不是追求在各个空间内平均用力、齐头并进,而是要注重养老服务资源配置在空间上的“位序合理”和“结构稳定”,其中,推行“公共服务均等化”不失为实现养老服务均衡发展和提高整体社会福祉的粘合剂。一方面可以弥合城乡之间、区域之间在养老服务存量基础上的差距,另一方面可以融合城乡-区域互嵌互构中开发养老服务资源的速率。

3. 养老服务均衡发展的模式关系

传统养老文化优势和大国治理范式优势是老龄国家战略得以可行的根基。^③家庭向来是养老的首要模式选择,社会养老是国家主体地位凸显和家庭保障能力下降后的溢出需求,^④而针对这部分需求的供给主体该为国家还是市场的讨论,才划分出了居家养老、社区养老和机构养老。可见二分的对立关系内生于老龄社会发展,而三分的对立关系则来自政策和制度的后天建构。无论是“9073”“9064”和“9901”^⑤布局规划对各类养老模式的功能定位,还是构建家庭照护支持系统以强化家庭养老的主体地位,^⑥亦或是探讨公建民营养老机构目标定位以明晰各主体责任边界,^⑦都需要在均衡发展的框架下综合考虑。

4. 养老服务均衡发展的性质关系

党的二十大在均衡布局下将“养老事业和养老产业”齐头并重,“推动实现全体老年人享有基本养老服务”,两对围绕养老服务性质定位展开的关系被突出,并互为表里。养老服务不仅应强调由项目制走向事业化,对先前“试点先行”推进模式进行扬弃。2022年的中央经济工作会议中将“养老服务”作为三大消费重点之一,^⑧对银发经济从“积极培育”^⑨到“大力发展”,^⑩养老服务发展更应该着力实现长寿红利的市场变现能力。^⑪以上构成“效率-公平”维度的“表现层面”,而其“实质层面”是对基本养老服务和非基本养老服务的区分,以此形成政府普惠性和兜底性的服务供给,而将个性化养老服务需求交由市场主体。

① 杨菊华等:《新中国70年:人口老龄化发展趋势分析》,《中国人口科学》2019年第4期。

② 刘成坤:《中国人口老龄化城乡倒置的时空演变趋势及影响因素研究》,《经济问题探索》2021年第12期。

③ 胡湛等:《积极应对人口老龄化的“中国方案”》,《中国社会科学》2022年第9期。

④ 刘太刚等:《我国养老问题研究的理论工具评析——兼论需求溢出理论作为我国养老制度基础理论的适用性》,《江苏行政学院学报》2016年第4期。

⑤ 三联生活周刊:《居家养老的权与责——专访复旦大学老龄研究院副院长吴玉韶》,三联生活周刊网:<https://www.lifeweek.com.cn/article/188384?origin=6>,2022年12月19日。

⑥ 郭林、高姿姿:《“老有所养”家庭支持政策体系的完善——基于“资源-服务”视域下的家庭养老功能》,《中国行政管理》2022年第10期。

⑦ 钟仁耀、孙昕:《公建民营养老机构发展的目标定位研究——以上海市为例》,《社会工作》2020年第6期。

⑧ 国务院:《中央经济工作会议公报(全文)》,经济形势报告网:<http://www.china-cer.com.cn/guwen/2022120122413.html>,2022年11月1日。

⑨ 国务院:《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》,中国政府网:https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5659511.htm?eqid=b9a376850006cc1c000000066462dd68,2021年11月18日。

⑩ 国务院:《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,中国政府网:https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5678066.htm?eqid=cae4cd050009b1280000000264870a79,2021年11月30日。

⑪ 参见党俊武:《老龄经济》,中信出版集团,2022年。

5. 养老服务均衡发展的内容关系

破解养老服务体系的构建是老龄国家战略的优先事项。其一，实现养老服务多层次和多维度的均衡发展。国家、地区、社区、家庭、个人扮演不同的养老服务资源的主体角色，因其相对位置构成需求方或供给方，又具备物质保障、医疗护理、精神关怀、文化娱乐等多维服务供需要求。其二，实现养老服务递送智能化和标准化的均衡。在智慧养老成为科技助力养老服务的新趋势下，需要把握智能化监测系统、服务递送手段背后的实质性养老服务内容，不能掩盖其背后依然普遍存在的服务标准缺乏顶层设计、服务人员专业性差、老年群体接受度和适配度低等问题。^①需考虑标准化的服务体系与智能化的操作运行的同步调整。

三、养老服务均衡发展的基础问题及内在原因

我国养老服务均衡发展在“高质量发展”框架下被重新诠释，但同时也存在诸多本源性和发展型问题，其中最突出的矛盾是区域不协调和城乡不平衡问题，老年群体日益增长的美好生活需要与老龄事业发展不平衡、不充分之间的矛盾将更为明显。公共服务总量不足、结构失衡、质量效益不高的新老矛盾“三碰头”在新时代下依然需要重视。由于历史和现实的诸多原因，现行养老服务均衡发展的背后存在起点非均衡、过程非均衡和结构非均衡。

（一）养老服务保障对象的收入差异是起点非均衡

养老保险是晚年生活的重要收入保障。养老金的有无与获得的多少直接影响老年人购买和支付养老服务的意愿和能力，也会影响其家庭照护资源的获得，甚至照护者的养老保险也间接影响着所赡养老年人的机会成本。^②基于此，我们认为现行的基本养老保险存在的非均衡构成了养老服务非均衡的起点。

我国基本养老保险基金在区域之间发展不平衡，甚至有些地方已经出现当前基本养老金支付困难的现象，如《中国劳动统计年鉴 2019》显示 2018 黑龙江省的城镇职工基本养老保险的基金结余为负，而广东省的基金结余达到 11128.8 亿元。导致这种现象的其中一个重要原因是人口流动的加速。而城乡居民基本养老保险基金结余各省份之间的最大差异达到 960.5 亿元（山东 985.8 亿元、西藏 25.3 亿元）。同时我国基本养老保险制度建设中还存在一个重要问题，即城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险之间制度上的不协调发展。虽然，城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险的管理部门同属于人力资源和社会保障部门，由于在政策制定上缺乏有效的衔接，尤其它们二者之间没有建立密切的待遇水平联动调整机制，它们之间不仅仅待遇水平上差距过大，而且整个制度建设上，它们之间存在不协调发展问题。

正是在这种背景下，2018 年我国出台了中央调剂金制度，其目标是缓解各地之间基本养老保险基金上的不平衡，但无法从根本上解决基金区域之间的不平衡问题，解决该问题的最有效路径就是实现全国社会统筹。实现基本养老保险制度全国统筹是《社会保险法》明确规定的，此后中央文件中又多次重申。但其全国统筹进展缓慢、甚至举步维艰。而且长期以来虽然人口流动中

^① 钟仁耀、王怀月：《城市社区智能居家养老服务模式探讨》，《理论探索》2023 年第 3 期。

^② 彭希哲、王雪辉：《家庭结构、个人禀赋与养老方式选择——基于队列视角的分析》，《人口学刊》2021 年第 1 期；孙书彦等：《中国老年人的代际支持模式及其对养老方式选择的影响》，《西北人口》2022 年第 5 期。

的群体主要是年轻人；但随着第一代独生子女父母对养老需求的剧增，老年人的流动也在加速，未来将成为人口流动中一个重要群体。因此，基本养老保险制度的全国统筹将变得刻不容缓。

（二）养老服务准入条件的欠缺灵活是过程非均衡

目前我国基本养老服务的推行以及新型养老服务项目的试点，首先考虑面向困难群体，其中就包括了高龄老人、最低生活保障人群、孤寡老人等具有特殊政策标识的对象。此部分人群和社会救助政策的目标人群高度吻合，同样会掣肘于社会救助发展中的不充分、不平衡问题。由于我国基本养老保险制度发展的不完善和不充分，导致其制度的总体保障水平比较低。基本养老金偏少不仅无法保证老年人生活的高质量水平，而且容易导致老年人陷入相对贫困，这部分群体的需求更难被养老服务体系所捕捉，造成了因为政策瞄准偏差和动态调整失衡带来的过程非均衡。

老年人的各项支出在不断增长，无论是日常生活开支还是医疗费用支出等方面都是如此。看病贵始终没有得到很好的、有效的解决，照护服务费用水涨船高等因素导致老年人的必要开支大大增加。因此，相对贫困老人已经成为重要贫困群体之一，在现有社会救助对象中，老年人占到比较高的比例，甚至居高不下。十九届四中全会提出要构建解决相对贫困的长效机制；我们认为这种机制应该具有城乡统筹和区域协调发展的基本特征。我国的现有社会救助制度及其脱贫攻坚举措都是致力于解决绝对贫困问题，而相对贫困在我国是全新的概念，我国相对贫困的内涵和外延及其制度安排是值得一个探讨的重大问题，具有重大的现实意义。^①同时，老年人是过去绝对贫困者中的一个较大群体，当前及未来是相对贫困者的一个重要群体，因此在未来老年人相对贫困将是一个较严重的社会问题。

关于相对贫困，至今在学术界和政府部门还没有一个明确定论，也没有一个清晰的理论框架和实践思路。当前老年相对贫困治理主要面临以下三个方面：一是城乡统筹和区域协调下老年相对贫困治理的目标和定位问题；二是老年相对贫困线确定标准和调整机制的全国统一问题；三是老年相对贫困政策执行机制的完善与全国统一设计问题。如果这些问题不解决，老年相对贫困治理的良好效果难以达到。

（三）养老服务运作机制的维持困境是结构非均衡

单纯依靠某一供给主体提供的养老服务尚不具有可持续性，老年食堂、长者之家、日间照护中心等等紧密依托社区和地域养老资源的基础服务板块，已经在我国的实践中日益暴露弊端。而长期护理服务和安宁疗护服务是最具结构和规模特色的养老服务供给制度。前者因为依托医疗保险制度将养老服务作为主要内容，后者因为关注临终医疗服务质量的提升将养老服务嵌入。但是尚处于试点阶段的运行机制存在资源分配不均、服务质量参差不齐、服务人员流失严重、地域养老文化差异明显等结构非均衡。

长期护理保险制度的实施对象主要是失智失能老年人，该类人群不仅需要养老服务周期长，而且往往服务费用昂贵。因此，该制度的主要目标有两个：一是通过提供专业化的生活照料服务、医疗护理服务和精神慰藉服务，从而强化老年人的身体康复和生活高质量发展；二是通过保险的互帮互助机制共同承担高昂的长期护理费用，保证中低收入水平的老年人也能支付相应费用而享受专业化的服务。但我国长期护理保险制度还存在诸多问题，导致上述两个目标难以达成。

^① 钟仁耀：《托底对象要从收入型贫困拓展到支出型贫困》，《中国民政》2017年第9期。

第一, 仅仅在一些地方进行试点, 没有正式全国性施行, 全体老年人并没有从这个制度中享受到均等化的长期照护服务; 试点地区内部与非试点地区外部之间的老年人在上述两个目标实现上存在有和无的差别。第二, 各个试点地区自主设计长期护理保险制度而导致该项制度在覆盖人群、筹资方式、评估标准、服务范围、待遇支付等方面的较大差异, 这种差异大不仅体现在区域之间, 还表现为城乡之间, 在试点地区内部之间在上述两个目标实现程度上存在着较大的不同; 同时为后续进一步推进长期护理保险制度的全国统筹造成较大的困难。第三, 在试点地区医疗护理人员短缺以及专业水平不高, 带来医疗护理服务和精神慰藉服务的供给不足和提供的服务质量不高, 并没有发挥该制度的保障水平; 目前试点地区提供的仅仅是较低质量的生活照料服务, 而且医疗护理服务和精神慰藉服务的供给严重不足。第四, 目前该制度还缺乏预防功能, 许多试点地区设计长期护理保险制度时没有充分考虑预防功能, 从而导致制度本身存在着缺少预防功能的制度性缺陷; 失智失能是一个不可逆的过程, 我们能做的是减缓这种进程; 要做到这一点, 做好预防是关键, 试点地区存在着制度设计上的缺陷。

老年人的高质量生活是包括老年人生命各阶段的一个全周期过程, 生命最后阶段的高质量至关重要。作为守护老年人最后生命阶段的安宁疗护制度正在某些地区进行试点, 目前中央及一些地方政府正在积极探索该制度。安宁疗护制度试点建设的主要目标是为处于生命最后阶段的老年人提供高质量的安宁疗护服务。当前处于试点过程中的安宁疗护制度存在着许多问题。第一, 目前仅在少数地方进行试点, 还没有全国范围内正式推进这一制度, 这就还没有真正做到全体老年人都能享受该制度带来的福利, 试点内部与非试点地区外部之间享受安宁疗护服务上存在着有和无的差别。第二, 即使在试点地方, 各地的安宁疗护制度在城乡之间、地区之间差异巨大, 在试点地区内部之间存在着不同的安宁疗护制度。第三, 由于受到中国特有文化价值观念的影响, 临终老年人及其家属都恐惧死亡, 不敢真正面对死亡, 很多临终老年人及其家属不愿意接受安宁疗护服务, 利用率很低, 在安宁疗护服务需求释放上存在着诸多障碍, 从而阻碍了安宁疗护服务的有效供给。第四, 目前试点地区提供的安宁疗护服务主要是生活照料服务和医疗护理服务, 精神慰藉服务供给比较缺乏, 而精神慰藉服务供给恰恰是临终老年人及其家属所急需的一种刚性需求; 但由于专业服务人员极其缺乏以及专业水平有限, 只能提供低质量的安宁疗护服务, 无法充分满足老年人及其家属的实际需要。第五, 在安宁疗护服务过程中, 往往需要花费昂贵的费用, 临终老年人及其家属常常不堪重负; 当前既缺乏公共财政的支持, 又没有一种社会制度机制安排来应对这一严峻的局面。

(四) 养老服务非均衡现状的内在原因

造成以上养老服务起点非均衡、过程非均衡、结构非均衡问题的原因交织复杂, 以下是四点关键要素。

第一, 人口老龄化城乡之间和区域之间的非均衡化。人口老龄化在城乡之间、区域之间的非均衡化分布, 直接影响到城乡之间、区域之间老年人对养老服务的需求、供给等的要求也不同, 而且人口流动打破了长期以来以户籍为基础的养老服务制度建设的基本格局, 带来了城乡之间和区域之间养老服务政策的分割及其制度的碎片化。具体表现为: 其一, 由于经济发达地区的预期寿命高于经济欠发达地区以及城镇预期寿命高于农村, 这就导致了户籍人口老龄化在城乡之间和区域之间存在着非均衡化, 在人口老龄化程度方面城镇高于农村、经济发达地区高于经

济欠发达地区；其二，随着人口流动的加速，尤其年轻人从农村流向城镇、经济欠发达地区向经济发达地区流动，不仅带来了人户分离越来越成为一种普遍的社会现象，而且常住人口老龄化在城乡之间、区域之间更加趋于非均衡状态，同时呈现出与户籍人口老龄化相反的态势，农村高于城镇、经济欠发达地区高于经济发达地区。长期以来，我国的养老服务制度建设以户籍为基础来进行，造成了基本养老服务政策在区域之间、城乡之间的分割，这种分割不仅导致了基本养老服务供给水平上的较大差异，而且带来了较大的不公平，最终会影响到老年人的高质量生活和小康社会的全面实现。

第二，现行的公共财政体制。随着社会经济的发展以及广大居民对养老服务需求的日益增长，各级政府越来越重视建设各类养老服务设施以及提供各种养老服务，以便满足广大居民各类养老服务需求，全面提高他们的生活质量。我国基本养老服务制度建设的一个特点就是大部分基本养老服务是由地方具体负责，这不仅意味着地方政府负责制定各类基本养老服务政策的制定，而且还要提供各类基本养老服务并承担相应的财政支持。在这种背景下，原来 1994 年确立的比较合理的分税制开始变得不太合理，与地方承担大量基本养老服务之间显得不太匹配，即事权与财权的不匹配。

其一，表现为中央与地方之间的财权与事权上的不协调，在财权分配上中央所占比重大概 60% 左右，但在事权上地方所占比重 80% 左右。

其二，地方与地方之间财政收入水平差距较大；虽然中央政府对经济欠发达地区有财政转移支付，但由于各地经济发展水平差异较大，必然会带来各地的财政收入差距较大。在如此的财政收入分配格局下，经济欠发达地区由于没有强大的财力支持，当地的基本养老服务建设必然会比较欠缺，成为稀少资源；而经济发达地区则相反。而且，经济欠发达地区的常住人口老龄化程度高于经济发达地区的情况下，经济欠发达地区对基本养老服务制度建设的任务更重、所需要的财政资金更大，这就必然造成地区之间基本养老服务水平上都存在着较大差距。

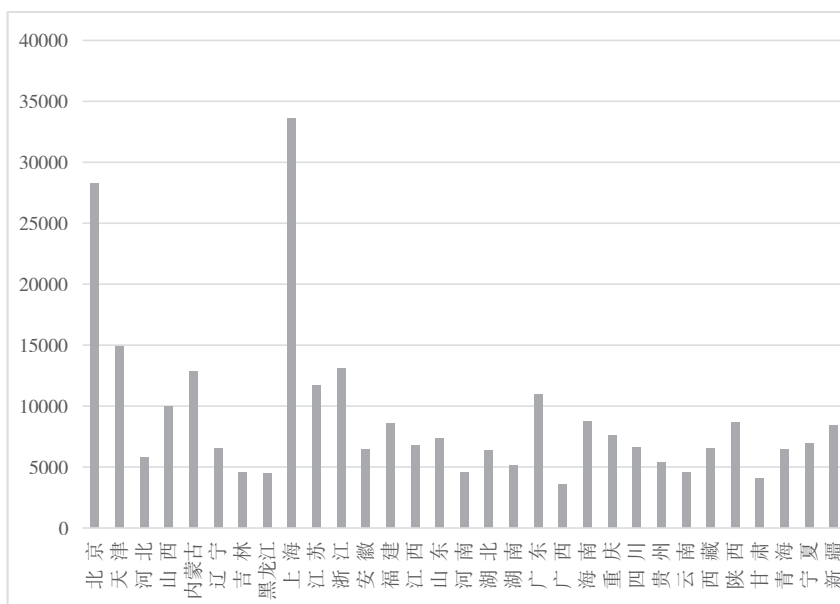


图 2 2023 年 31 个省级行政区人均财政收入 (元)

资料来源：作者根据国家统计局官方数据制作。

由图2可知,在我国大陆31个省级行政区中,2023年人均财政收入最高的是上海,达到33585.86元,其次为北京,达到28301.74元。而广西的人均财政收入最低,仅有3534.38元。地区之间人均财政收入较大,这势必会影响到地区之间财政在养老服务体系建设实力上的差距。

由图3可知,在我国大陆31个省级行政区中,2023年人均财政支出最高的是西藏,达到77170.33元,而河南的人均财政支出最低,仅有11206.04元。一方面,这反映了人均财政收入水平与人均财政支出水平之间并不存在绝对的正相关关系;另一方面,人均财政支出水平会受到领导重视的主观因素与本地区社会经济发展的需求等因素影响。这种影响也会反映到养老服务的财政支出上,同时会对养老服务的区域均衡发展产生不利的阻碍作用。

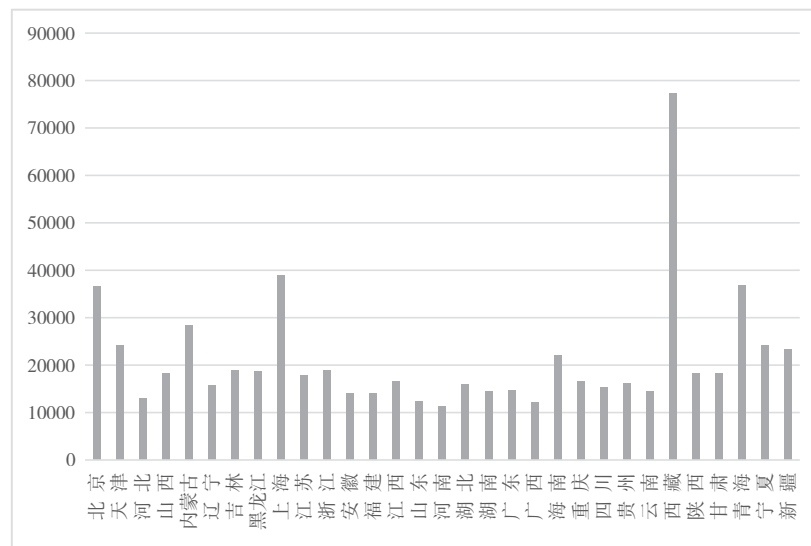


图3 2023年31个省级行政区人均财政支出(元)

资料来源:作者根据国家统计局官方数据制作。

第三,基本养老服务事务权的过度下沉。我国基本养老服务发展的一个特点是决策权和执行权的下沉,这个特点贯彻于我国改革开放四十多年的整个时期。虽然中央政府也出台了許多基本养老服务建设方面的文件,但这些文件中内容往往都是指导性和原则性的;中央政府指明了建设的基本方向,并搭建了一个整体性框架;但在整体性框架中具体政策如何制定、政策如何实施等都由地方政府来负责。这种中央与地方之间的基本养老服务事权分工有一定的合理性并有较充分的依据。但这种事权的分工也带来了一些负面的影响,而且随着老年人对基本养老服务需求的不断增长,经济欠发达地区政府在基本养老服务发展上不堪重负,尤其在财政负担上更是如此。这种情况既不符合中央一贯坚持的公共服务均等化原则,又带来了各地老年人享受着不同的基本养老服务权益,尤其在保障水平的较大差距造成了老年人之间的不公平。

第四,不同地区的老年人口抚养比呈现出显著的地域差异。图4展示了2022年全国分省份统计的老年人口抚养比,东北地区的辽宁和黑龙江,以及西部地区的重庆,老年人口抚养比相对较高。这些老年人口抚养比较高的地区的基本特点是经济发展速度相对较低、产业结构转型进展缓慢,产业经济方面的因素导致了年轻劳动力外流,这些因素综合导致了老年人口抚养比上升。同时,经济高度发达地区也存在老年人口抚养比较高的状况,例如上海,由于该部分

地区的社会养老服务体系相对完善，老年人的生活品质 and 预期寿命较长，这些因素也使得类似地区老年人口抚养比较高。部分地区老年人口抚养比相对较低。由于部分地区经济增长速度相对较快，产业更新速度较高，高新产业聚集，年轻优质劳动力人口净流入。部分地区经济活力相对较强，能够为年轻人提供相对较多的工作机会和更好的发展前景，能够进一步吸引年轻人安家落户。例如，东南沿海地区的福建、广东以及海南，老年人口抚养比则相对较低。

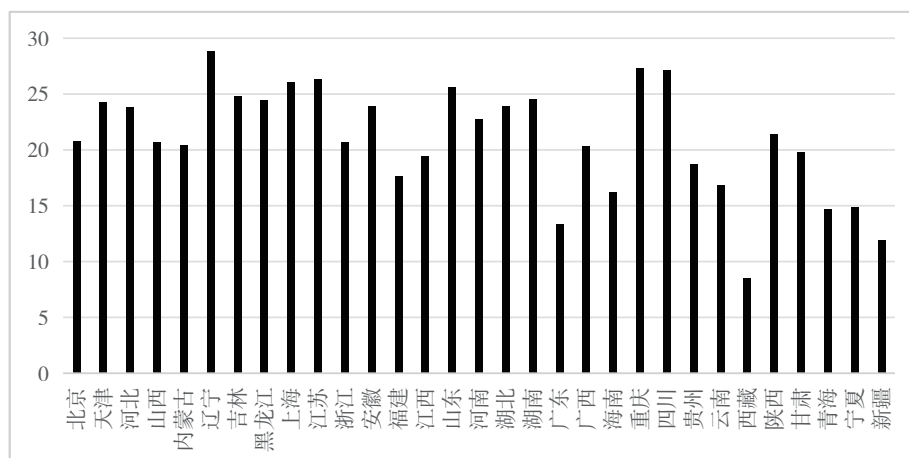


图4 2022年分省份老年人口抚养比

资料来源：作者根据国家统计局官方数据制作。

四、未来基本养老服务均衡发展的思路及策略

养老服务必须由政府与市场均衡双轮驱动才能保证其供给的充足性、专业性，实现其高质量发展。非基本养老服务则由市场来推动，基本养老服务制度建设作为政府的一项基本职能，理由由政府来承担其责任。为了推进基本养老服务均衡发展，需要其基本理念先行；中央必须坚持全国一盘棋的指导思想，牢固树立社会公平的第一根本原则，实行全国性的基本养老服务体系规划建设规划，彻底解决城乡之间和区域之间的基本养老服务不均衡问题。

（一）基本养老服务均衡化的基础环境已初步形成

基本养老服务均衡化目标的实现是需要一些基础性环境因素来支撑，这些基础性环境因素主要表现为政策、常住人口、人力资源和物力等因素。

1. 政策因素的差异不断缩小

各地长期以来根据基本公共服务均等化的基本思路，大力发展养老服务，尤其近年以共同富裕、高质量发展为指导思想，颁布了许多养老服务政策性文件。在北大法宝（pkulaw.com）数据库中，以“养老服务”为关键词，限定时间区间为2012年1月到2022年9月，检索结果中包含2588篇地方政策文件，将这些文件按发布省份进行整理，再按东中西部进行分类，可以得到一个不同地区各省份发布政策文件数量的表格（见表1）。根据表1可以发现我国养老服务政策区域间的一些特点，大部分地区非常重视养老服务的发展，颁布了许多相关政策文件，这是基本养老服务体系均衡发展的一个重要基础。

表1 各省发布的养老服务相关政策文件数量

东部省份	数量	中部省份	数量	西部省份	数量
北京	126	山西	82	西藏	3
天津	24	吉林	79	四川	137
河北	79	安徽	150	陕西	65
山东	150	黑龙江	54	贵州	46
广东	120	江西	67	甘肃	41
海南	26	河南	91	宁夏	46
浙江	171	湖北	69	青海	32
福建省	143	湖南省	76	重庆	37
上海	97			广西	128
江苏	166			云南	70
辽宁	125			新疆	29
				内蒙古	54
总计/平均	1227/112	总计/平均	668/84	总计/平均	688/57

资料来源：根据分析结果整理。

2. 常住人口因素更加均衡化

我国养老服务体系均衡化的一个重要前提条件是人口老龄化的均衡化。从户籍人口老龄化的省级地区来看，上海等经济发达地区的人口老龄化程度普遍较高，西藏等经济欠发达地区的人口老龄化程度普遍较低，户籍人口老龄化呈现出与经济发达水平呈现很强的正相关关系，户籍人口老龄化在地区之间差距较大。但随着人口尤其是青壮年跨地区之间的流动加剧，其流向基本上表现出经济欠发达地区向经济发达地区，这无疑缩小了地区之间常住人口老龄化上的差距；在经济发达地区，表现为户籍人口老龄化程度高于常住人口老龄化，而在经济欠发达地区，则表现为相反。

图5显示，31个省级行政区65岁及以上常住人口老龄化日趋均衡化，这种常住人口老龄化程度在地区之间的缩小无疑为基本养老服务体系均衡发展打下了扎实的人口基础。但同时我们也要看到，这种情况对经济欠发达地区会增加这些地区基本养老服务建设的压力。

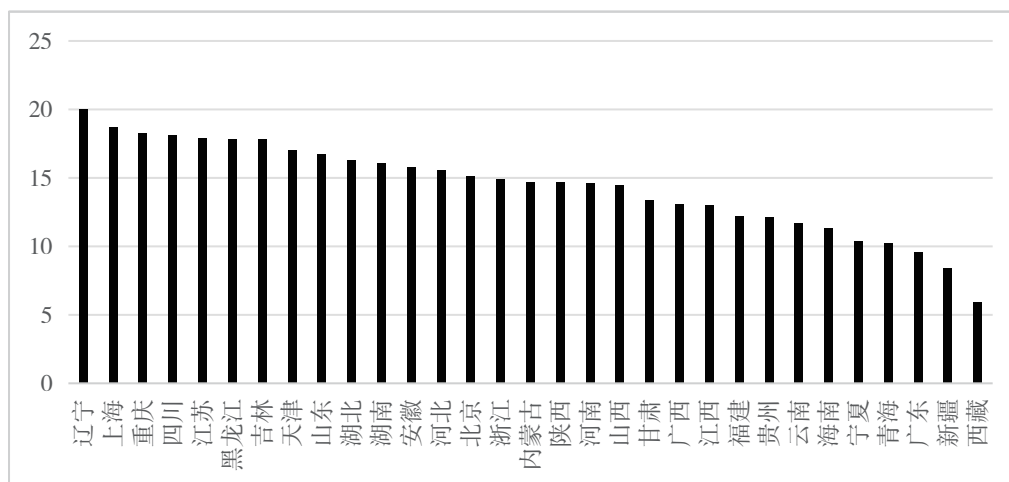


图5 2022年分省份65岁及以上老年人口占比(%)

资料来源：作者根据国家统计局官方数据制作。

根据第七次人口普查数据,我国各省乡村 65 岁及以上人口比重普遍大于当地城镇 65 岁及以上人口比重,老龄化在城乡之间有一定的差异,农村的老龄化程度普遍大于城镇。全国乡村 65 岁及以上人口比重比城市 65 岁及以上人口比重高 6.95 个百分点,而山西省、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、山东省、河南省、湖南省、重庆市、四川省和陕西省这一差值高于全国平均水平。其中,重庆市、江苏省、四川省、山东省、湖南省和安徽省同时属于 65 岁及以上老年人口比率最高的十个省份之一,说明农村地区的老龄化是导致这几个省份人口老龄化的重要原因。但总体上,各省级地区在城市、镇和乡村之间的差异不是很大,这为城乡基本养老服务均衡化发展提供了较大的人口因素支撑。

表 2 2020 年各省城市、镇、乡村常住 65 岁及以上人口比重 (%)

地区	城市	镇	乡村
全国	10.77	11.81	17.72
北京	13.15	10.95	15.53
天津	14.35	11.87	17.96
河北	11.54	11.76	17.34
山西	9.84	9.90	17.97
内蒙古	10.88	10.83	17.61
辽宁	15.51	16.33	22.00
吉林	14.35	13.29	18.28
黑龙江	14.73	14.90	17.20
上海	16.24	13.45	19.09
江苏	12.38	14.67	24.51
浙江	9.78	11.65	20.90
安徽	10.92	11.84	20.03
福建	8.13	10.03	15.95
江西	9.36	9.90	15.33
山东	11.16	13.12	20.62
河南	10.15	10.55	17.37
湖北	11.55	12.78	19.06
湖南	10.68	13.19	18.86
广东	6.42	9.79	13.01
广西	8.63	10.88	15.21
海南	7.88	11.03	12.48
重庆	12.08	15.99	26.07
四川	12.27	14.64	21.92
贵州	8.29	9.08	14.81
云南	9.13	9.70	12.09
西藏	4.95	4.44	6.18
陕西	10.02	12.01	17.64

地区	城市	镇	乡村
甘肃	10.47	9.52	15.37
青海	9.20	7.38	9.00
宁夏	8.79	7.54	11.99
新疆	8.81	7.32	7.10

资料来源：第七次全国人口普查。

3. 人力资源因素已能支撑其均衡化发展

我国各地区养老服务人力资源的供给状况存在一定差异。东部地区经济发展水平相对较高，人口老龄化程度高，对养老服务的需求量大，但养老服务资源配置仍存在进一步优化空间。中部地区由于老年人口较多，养老服务人力资源虽然总量还可以，但相对于老年人现实需求来说仍然不足。西部地区由于经济增长速度相对较慢，养老服务人力资源总量相对较低。

表3显示，东部地区养老服务人力资源相对丰富。中部地区虽然养老机构和社区养老的职工总数不低，但相对于较大的老年人口基数来说，每千名老人对应的职工数仍然偏低，低于东部地区。西部地区相对于东部和中部地区，经济总量相对较低，人口老龄化程度相对较低；千名老年人机构职工数量也相对较低，低于东部地区和中部地区。

表3 2022年各地区养老服务人力资源情况

地区	养老机构职工 (人)	社区养老职工 (人)	65岁及以上老年 人数量(千人)	养老机构职工/ 千名老人(人)	社区养老职工/ 千名老人(人)
上海	28999	71984	4732	6.13	15.21
北京	17845	6597	3382	5.28	1.95
天津	6801	4426	2374	2.86	1.86
吉林	11912	3365	4269	2.79	0.79
江苏	35974	76429	15586	2.31	4.90
浙江	20705	52733	10046	2.06	5.25
广西	13720	22472	6790	2.02	3.31
宁夏	1563	2221	778	2.01	2.85
辽宁	17148	21727	8605	1.99	2.52
重庆	11826	13712	6024	1.96	2.28
黑龙江	10879	11063	5657	1.92	1.96
河北	22799	53298	11885	1.92	4.48
新疆	4260	6819	2223	1.92	3.07
山东	31561	27988	17407	1.81	1.61
广东	22135	50685	12440	1.78	4.07
河南	23986	36923	14712	1.63	2.51
内蒙古	5833	6057	3613	1.61	1.68
江西	8701	39361	6044	1.44	6.51
山西	7097	19518	5163	1.37	3.78
湖北	13127	46580	9753	1.35	4.78

地区	养老机构职工 (人)	社区养老职工 (人)	65岁及以上老年 人数量(千人)	养老机构职工/ 千名老人(人)	社区养老职工/ 千名老人(人)
福建	7038	24530	5231	1.35	4.69
安徽	12498	17837	9912	1.26	1.80
陕西	7070	26667	5948	1.19	4.48
湖南	12278	47081	10904	1.13	4.32
四川	14499	31075	15546	0.93	2.00
云南	5217	5339	5608	0.93	0.95
贵州	4020	27278	4789	0.84	5.70
海南	936	1224	1187	0.79	1.03
青海	384	3323	623	0.62	5.33
甘肃	2026	16273	3429	0.59	4.75
西藏		394	220		1.79

资料来源：《中国民政统计年鉴 2023》。

注：65岁及以上老年人数量由千分之一抽样调查数据推算。

4. 物力因素已初具规模与实力

我国各地区在养老服务设施建设存在一定的差异，东部地区由于经济发达，养老服务设施建设相对较好；中部地区养老服务设施建设处于优化阶段；而西部地区尽管经济基础优势较少，但在养老服务方面的投入并不少。这种差异反映了我国各地区在经济发展水平、人口老龄化程度以及养老服务需求等方面的差异能够对养老服务的供给产生多方面影响。

表 4 显示了 31 个省级地区养老服务物力建设情况。在每千名老年人中床位数量方面，虽然省级地区之间有一定的差异，但与经济发展水平之间的关联性不大；每千名老年人拥有社区养老机构和设施数量方面，除了少数地区拥有比率较高以外，大部分地区差异不大。这种情况为基本养老服务均衡化发展提供了物力上的资源基础。

表 4 2022 年各地区养老服务物力资源

地区	每千名老人拥有养老床位数 (张)	社区养老机构和设施数量 (个)	千名老人拥有社区养老机构和设施数量(个)
内蒙古	42.3	2845	0.79
福建	41.3	17695	3.38
江苏	37.5	17755	1.14
湖北	37.5	20442	2.10
西藏	36.3	15	0.07
安徽	35.5	8021	0.81
江西	33.9	22265	3.68
宁夏	33.8	1496	1.92
甘肃	33.5	9486	2.77
湖南	31.1	28979	2.66
山东	30.8	26674	1.53

地区	每千名老人拥有养老床位数 (张)	社区养老机构和设施数量 (个)	千名老人拥有社区养老机构和设施数量(个)
广西	29.8	12127	1.79
河南	29.1	14539	0.99
浙江	29.0	27794	2.77
重庆	28.9	5623	0.93
河北	28.5	30706	2.58
黑龙江	28.0	3944	0.70
新疆	27.8	1257	0.57
上海	27.4	13328	2.82
北京	27.2	1534	0.45
吉林	26.8	3941	0.92
广东	26.6	21808	1.75
陕西	26.4	10447	1.76
贵州	25.4	9325	1.95
山西	24.7	7360	1.43
四川	24.3	12117	0.78
青海	23.0	1318	2.12
辽宁	21.8	8345	0.97
天津	21.5	1430	0.60
云南	17.6	3934	0.70
海南	8.3	273	0.23

资料来源：《中国民政统计年鉴 2023》。

注：千名老人社区养老机构和设施数量中老年人数量使用 65 岁及以上老年人数据，由千分之一抽样调查数据推算。

（二）把握人口老龄化是基本养老服务均衡化的基础

基本养老服务对象是老年人，当前老年人在性别、年龄和身体心理状况等在城乡之间、区域之间存在着严重的差异化，这种差异化既是一个客观现象，又是基本养老服务实现均衡化发展的一个障碍。因此，要精准把握人口老龄化城乡区域分布格局及其发展趋势，这是我国缩小城乡之间、区域之间基本养老服务均衡发展差距的一个基础性的前提条件。

第一，精准预测我国人口老龄化的总体趋势，尤其要预测和分析至 2035 年我国户籍人口老龄化和常住人口老龄化的发展趋势，需要分别精准预测 60 岁及以上、65 岁及以上和 80 岁及以上的人口老龄化趋势。这些人群的老年人虽然是基本养老服务制度的实施对象，但不同年龄层次的老年人对基本养老服务需求也不尽相同。如果人口老龄化总体趋势预测不准，有可能导致基本养老服务需求无法得到充分满足，基本养老服务供需状况呈现不匹配。

第二，准确把握未来人口老龄化城乡分布格局变化，城乡之间的小孩出生率和老年人平均寿命的不同，会导致城乡之间的户籍人口老龄化有较大的差异。同时，随着农村年轻人向城镇的快速流动，进一步加剧了城乡之间常住人口老龄化的差异化。当前农村人口老龄化程度远高

于城镇，农村老年人家庭的空巢化和独居化倾向远甚于城镇，这不仅导致农村基本养老服务需求、基本养老服务制度建设的紧迫性及其制度建设的难度都高于城镇，而且也会加大城乡之间基本养老服务制度的非均衡性。因此，我们尤其要把握至 2035 年户籍人口老龄化和常住人口老龄化城乡之间的分布格局趋势，这是为解决城乡基本养老服务非均衡性问题而非常有必要做好老年人口信息精准把握的准备工作。

第三，准确分析未来人口老龄化区域分布格局变化，不同地区之间的小孩出生率和老年人平均寿命的不同，导致区域之间的户籍人口老龄化有较大的差异；同时随着经济欠发达地区的年轻人向经济发达地区的自由流动，进一步加剧了常住人口老龄化区域之间的差异化。上述两种差异化会导致区域之间基本养老服务制度建设所面临的形势、建设的目标与要求等方面也不同。因此，我们尤其要把握至 2035 年户籍人口老龄化和常住人口老龄化在区域之间的分布格局趋势，为 2035 年之前解决区域基本养老服务非均衡性问题而必须做的一件基础性工作。

（三）改变现有的基本理念是基本养老服务均衡化的关键

要实现基本养老服务均衡化目标，除了与财政实力有关以外，还与一些地方政府的工作理念和工作方式密切相关。长期以来，我国的工作重点是发展经济，随着广大居民对自身生活质量要求的不断提高，中央政府高度重视公共服务体系建设及其均等化；但有些地方还是秉持“唯经济”理念，不太重视民生工作，对基本养老服务发展主观上相对忽视，而且这种现象在一些经济欠发达地区比较普遍，这是导致经济欠发达地区基本养老服务制度建设滞后的重要原因。因此，秉持基本养老服务制度建设与经济发展同等重要的基本理念，这是实现基本养老服务均衡化目标的关键因素；否则难以实现经济发达地区与经济欠发达地区之间基本养老服务均衡化发展。

在某些地方城乡之间基本养老服务均衡发展上差异较大，这也与一些地方政府“重城镇、轻农村”有关。在很多地方，农村经济发展比较滞后，农村居民又占有较大比例，如何建设和完善农村基本养老服务确实困难重重，这也是一个客观事实。但基本养老服务城乡之间的差距较大，与地方政府相对忽视农村基本养老服务发展密切相关。再加上当地财力有限，只能把有限的公共资源集中建设城镇居民的基本养老服务制度建设。因此，秉持基本养老服务城乡之间同等重要的基本理念，才是实现基本养老服务制度城乡之间均衡化发展目标的关键。

（四）区域一体化是基本养老服务均衡化的重要步伐

我国的养老服务均衡发展已在不断的尝试，并取得了一定的成效。我国在推动一系列的地区一体化发展，如长三角一体化、京津冀一体化等，其中长三角一体化等已上升为国家战略。

在长三角一体化推进过程中，养老服务一体化已成为其主要内容之一，长三角养老服务一体化已初步形成了推进机制、推进方案等，沪浙苏皖四地建立了省级政府领导、省级民政部门领导和省级民政厅（局）养老服务处领导三级的联席会议制度，各级联席会议制度责任明确、分工协同，不断推进长三角养老服务一体化发展。同时，为了更好地发挥社会组织的作用与特长，沪浙苏皖四地成立了养老服务协会联盟，设立联盟主席和秘书处，出台了各种有利于长三角养老服务一体化发展的举措，如公布了长三角养老服务一体化的养老机构名单、举办了长三角养老服务一体化学术研讨会等，这些举措的落实为推动长三角养老服务一体化发展发挥了积极作用。区域性养老服务一体化发展的尝试为全国养老服务体系均衡发展积累了丰富的经验与教训，

为今后我国全面推进这项工作打下了扎实的基础，并迈出了全国基本养老服务均衡化的重要一步。我国基本养老服务均衡化的发展路径和策略应该是：第一步：省级内均衡化，第二步：区域均衡化，第三步：全国均衡化。

（五）坚持制度全国统筹是基本养老服务均衡化的前提条件

随着户籍人口老龄化尤其常住人口老龄化在城乡之间、区域之间分布格局的不同，带来了区域之间、城乡之间基本养老服务支付要求的差异化、抗风险能力的巨大差异，而且对各种基本养老服务需求也会不同。为了实现城乡老年人和不同区域老年人都能享受各种高质量的基本养老服务，过上高质量的晚年生活，这要求未来基本养老服务在城乡之间、区域之间政策制定和服务管理上更加包容和开放，破除以户籍为基础的基本养老服务格局，逐步扩大到常住人口，至2035年真正实现基本基本养老服务区域之间、城乡之间协调、均衡发展。

为了积极应对人口老龄化、全面实现小康社会，把基本养老服务均衡发展上升为一项中长期发展战略。基本养老服务制度城乡统筹和区域协调发展的基本路径是要实现全国社会统筹。这里要强调的是全国统筹是指基本养老服务制度安排上的统一，具体是指基本养老服务的实施对象、服务内容、服务标准等方面的全国一盘棋。同时，全国统筹并不是指基本养老服务支付价格的统一，考虑到城乡区域之间的人力资本、老年人支付能力等存在着较大差异，对基本养老服务的收费价格则实行地方标准。为了规避区域之间的收费价格上的不公平，中央政府则根据各地的人力资本、老年人的基本养老金水平等要素统一制定差异化、梯度型的基本养老服务收费价格体系。

（六）建立新型事权格局是基本养老服务均衡化的核心

我国基本养老服务发展在区域之间的差异，主要是由于现行的公共财政体制和公共服务事权不合理的分工所导致的，尤其是财权与事权之间的不匹配性。为了实现区域之间基本养老服务均衡发展，大量的基本养老服务事权从地方政府上浮到中央政府。或许有人认为我国地域辽阔、社会经济发展差异大，不可能制定全国统一的基本养老服务政策。各地社会经济发展差距大是一个不争的客观事实，一定程度上会阻碍全国统一基本养老服务政策的制定；但这也不是无法跨越的一道鸿沟，从政策规定和制度建设上全国统一是能够做到的，而且是容易实现的。

第一，要彻底解决基本养老服务在城乡区域之间建设上的差异，关键之一是要改变现行的基本养老服务决策模式，把基本养老服务政策决策权必须上浮；否则，难以解决城乡区域之间的不平衡问题。由于考虑到我国的具体国情，我们认为应该坚持分二步：第一步把基本养老服务均衡发展的决策权上浮到省级政府（2025年），第二步逐步过渡到中央政府统一决策并制定实施细则（2035年）。各级地方政府没有重大决策权，而只有执行权和落实权。基本养老服务决策权的下沉，必然会造成基本养老服务制度在城乡之间、区域之间的碎片化，最终难以做到老年人的社会公平。

第二，由中央承担大量的基本养老服务建设的财权。在当前的分税制下，中央具有较大的财权，同时事权较少。一方面，当前中央政府与地方政府之间的财权格局难以改变，在这种状况下，我们容易做的是改变中央政府与地方政府之间的基本养老服务事权格局；另一方面，从基本养老服务发展的公平性角度来看，目前中央政府与地方政府之间的财权分配格局具有较大的合理性和科学性，中央政府只有强大的财权，才能保证全国基本养老服务的均衡化发展。

Balanced Development of Elderly Care Services under the Strategy for Actively Responding to Population Aging

Zhong Renyao

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: The 20th National Congress of the Party has placed great emphasis on achieving balanced development in elderly care services. Under the high-quality development pattern driven by the principle of balanced governance, the national strategy for aging has once again elevated the significance of achieving balance in five aspects: pattern, spatial distribution, mode, nature, and content of elderly care services. However, various imbalances currently exist in China's elderly care services, such as income disparities among the targeted beneficiaries, inflexible access criteria, and difficulties in maintaining operational mechanisms. In the proactive strategy to address population aging, it is imperative to achieve structural optimization, functional enhancement, and quality improvement of elderly care services, with a focus on the following key points: First, the foundational environment for the balanced development of basic elderly care services has been preliminarily established. Second, a scientific grasp of the trends in the distribution of aging populations in urban and rural areas is essential. Third, a change in the fundamental concepts of the current construction of the basic elderly care service system is necessary. Fourth, regional integration is an important step towards the balanced development of basic elderly care services. Fifth, adhering to the basic idea of national coordination in the basic elderly care service system is fundamental. Sixth, establishing a new pattern of authority for basic elderly care services is imperative.

Key words: aging strategy; elderly care services; balanced development; urban-rural integration and regional coordination

(责任编辑:李莹)