

西咸研究

(增刊第4期)

西咸新区研究院

2023年6月9日

本期导读:

- 1、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》
- 2、确保国家基本养老服务清单“承诺必达”——民政部养老服务司有关负责同志就《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》答记者问
- 3、国家“清单”明确 基本养老服务体系建设加速构建

中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于推进基本养老服务体系建设的意见》

新华社北京5月21日电 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基本养老服务体系建设的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于推进基本养老服务体系建设的意见》主要内容如下。

基本养老服务在实现老有所养中发挥重要基础性作用，推进基本养老体系建设是实施积极应对人口老龄化国家战略，实现基本公共服务均等化的重要任务。党的十八大以来，在党中央坚强领导下，基本养老服务加快发展，内容逐步拓展，公平性、可及性持续增强。为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署，健全基本养老服务体系，更好保障老年人生活，现提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持党对基本养老服务体系的全面领导，坚持以人民为中心，坚持以改革创新为根本动力，加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感。

(二) 主要任务。基本养老服务是指由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的，旨在实现老有所养、

老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务，包括物质帮助、照护服务、关爱服务等内容。基本养老服务的对象、内容、标准等根据经济社会发展动态调整，“十四五”时期重点聚焦老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求。

（三）工作原则

——基础性原则。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。

——普惠性原则。在提高基本公共服务均等化水平的过程中，逐步拓展基本养老服务的对象和内容，使所有符合条件的老年人能够方便可及、大致均等地获得基本养老服务。

——共担性原则。在赡养人、扶养人切实履行赡养、扶养义务基础上，通过提供基本养老服务、发挥市场作用、引导社会互助共济等方式，帮助困难家庭分担供养、照料方面的负担。

——系统性原则。推动社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业、老年优待等制度资源优化整合，强化各相关领域体制改革配套衔接，支持基本养老服务体系发展。

二、重点工作

（一）制定落实基本养老服务清单。各地区各有关部门要严格落实《国家基本养老服务清单》（见附件）。《国家基本养老服务清单》明确的对象、项目、内容等，根据经济社会发展水平、

财力状况等因素动态调整，由民政部会同相关部门适时提出修订意见，按程序报批后以部门名义印发实施。省级政府应当对照《国家基本养老服务清单》制定并发布本地区基本养老服务具体实施方案及清单，明确具体服务对象、内容、标准等，其清单应当包含《国家基本养老服务清单》中的服务项目，且覆盖范围和实现程度不得低于《国家基本养老服务清单》要求。到2025年，基本养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单不断完善，服务对象、服务内容、服务标准等清晰明确，服务供给、服务保障、服务监管等机制不断健全，基本养老服务体系覆盖全体老年人。

（二）建立精准服务主动响应机制。建立老年人状况统计调查和发布制度，开展老年人能力综合评估，制定完善全国统一的评估标准，推动评估结果全国范围互认、各部门按需使用。依托全国一体化政务服务平台，推进跨部门数据共享，建立困难老年人精准识别和动态管理机制，细化与常住人口、服务半径挂钩的制度安排，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。推动在残疾老年人身份识别、待遇享受、服务递送、无障碍环境建设等方面实现资源整合，加强残疾老年人养老服务保障。面向独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人提供探访关爱服务。支持基层老年协会、志愿服务组织等参与探访关爱服务。依托基层管理服务平台，提供养老服务政策咨询、信息查询、业务办理等便民养老服务。

（三）完善基本养老服务保障机制。推动建立相关保险、福

利、救助相衔接的长期照护保障制度。合理确定经济困难失能老年人护理补贴覆盖范围和补贴标准。地方各级政府应当建立基本养老服务经费保障机制，中央财政统筹现有资金渠道给予支持。落实发展养老服务优惠扶持政策，鼓励社会力量参与提供基本养老服务，支持物业服务企业因地制宜提供居家社区养老服务。将政府购买服务与直接提供服务相结合，优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾等老年人的服务需求。具备条件的地方优化养老服务机构床位建设补助、运营补助等政策，支持养老服务机构提供基本养老服务。鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金、志愿服务等方式，为基本养老服务提供支持和帮助。开展基本养老服务统计监测工作，建立基本养老服务项目统计调查制度。

（四）提高基本养老服务供给能力。设区的市级以上地方政府应当将养老服务设施（含光荣院）建设纳入相关规划，结合当地经济社会发展水平、老年人口状况和发展趋势、环境条件等因素，分级编制推动养老服务设施发展的整体方案，合理确定设施种类、数量、规模以及布局，形成结构科学、功能完备、布局合理的养老服务设施网络。各地新建城区、新建居住区要按标准和要求配套建设养老服务设施；老城区和已建成居住区要结合城镇老旧小区改造、居住区建设补短板行动等，通过补建等方式完善养老服务设施。政府投入资源或者出资建设的养老服务设施要优先用于基本养老服务。发挥公办养老机构提供基本养老服务的基

础作用，研究制定推进公办养老机构高质量发展的政策措施。建立公办养老机构入住管理制度，明确老年人入住条件和排序规则，强化对失能特困老年人的兜底保障。现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合规定条件申请入住公办养老机构的，同等条件下优先安排。保障特困人员供养服务机构有效运转。到 2025 年确保每个县（市、区、旗）至少有 1 所以失能特困人员专业照护为主的县级特困人员供养服务机构。光荣院在保障好集中供养对象的前提下，可利用空余床位为其他无法定赡养人、扶养人或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力的老年优待抚恤对象提供优惠服务。鼓励支持党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为普惠型养老服务设施。提升国有经济对养老服务体系的支持能力，强化国有经济在基本养老服务领域有效供给。

（五）提升基本养老服务便利化可及化水平。依托和整合现有资源，发展街道（乡镇）区域养老服务中心或为老服务综合体。支持养老机构运营社区养老服务设施，可按规定统筹养老服务资源。支持社会力量为老年人提供日间照料、助餐助洁、康复护理等服务。依托街道（乡镇）区域养老服务中心或为老服务综合体、社区养老服务设施以及村民委员会、社区居委会等基层力量提供家庭养老指导服务，帮助老年人家庭成员提高照护能力。将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等相关职业技能培训的，按

规定给予职业培训补贴。优先推进与老年人日常生活密切相关的公共服务设施改造，为老年人提供安全、便利和舒适的环境。鼓励开展无障碍环境认证，提升无障碍环境服务水平。以满足居家生活照料、起居行动、康复护理等需求为重点，采取政府补贴等方式，对纳入分散特困供养的失能、高龄、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，有条件的地方可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的失能、高龄、残疾老年人家庭等，引导社会化专业机构为其他有需求的老年人家庭提供居家适老化改造服务。鼓励发展康复辅助器具社区租赁服务，提升老年人生活自理能力和居家养老品质。积极推进养老服务认证工作。加强信息无障碍建设，降低老年人应用数字技术的难度，保留线下服务途径，为老年人获取基本养老服务提供便利。依托国家人口基础信息库推进基本养老服务对象信息、服务保障信息统一归集、互认和开放共享。

三、组织保障

（一）加强组织领导。发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持党政主要负责人负总责。地方各级党委和政府要将基本养老服务体系建设纳入当地经济社会发展规划和重要议事日程。中央各有关部门和单位要按照职责分工，明确落实措施和进度安排。养老服务部际联席会议要发挥牵头协调作用，研究并推动解决基本养老服务体系建设工作中的重大问题。

（二）强化督促指导和监管。省级政府要切实履行责任，落实支持政策，加强绩效评价和监督检查。民政部要会同国家发展

改革委等部门，建立健全评价机制，把基本养老服务体系建设情况纳入积极应对人口老龄化综合绩效评估。各地要强化基本养老服务综合监管，确保服务质量和安全，对违法违规行为严肃追究责任。发挥标准对基本养老服务的技术支撑作用，开展服务质量第三方认证。

（三）营造良好社会氛围。各地区各有关部门要主动做好基本养老服务政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息。要凝聚社会共识，充分调动各方支持配合基本养老服务体系建设的积极性和主动性。

附件：国家基本养老服务清单

（来源：新华网）

附件

国家基本养老服务清单

对象	服务项目	服务内容	服务类型
达到待遇享受年龄的老年人	1 职工基本养老保险	为符合条件的参保老年人按时足额发放基本养老金	物质帮助
	2 城乡居民基本养老保险	为符合条件的参保老年人发放基础养老金和个人账户养老金	物质帮助
65周岁及以上老年人	3 老年人能力综合评估	为65周岁及以上老年人提供能力综合评估,做好老年人能力综合评估与健康状况评估的衔接	照护服务
80周岁及以上老年人	4 高龄津贴	为80周岁及以上老年人发放高龄津贴	物质帮助
经济困难的老年人	5 养老服务补贴	为经济困难的老年人提供养老服务补贴	物质帮助
	6 家庭适老化改造	按照相关标准,分年度逐步为经济困难的老年人家庭提供无障碍改造服务	照护服务
经认定生活不能自理的老年人	7 护理补贴	为经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴	物质帮助
	8 家庭养老支持服务	符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等相关职业技能培训的,按规定给予职业培训补贴	照护服务
纳入最低生活保障范围的老年人	9 最低社会保障	对获得最低生活保障后生活仍有困难的老年人,采取必要措施给予生活保障	物质帮助
特困老年人	10 分散供养	对选择在家供养的特困老年人,由县级政府民政部门依照有关规定给予分散供养,提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等,对生活不能自理的给予照料	照护服务
	11 集中供养	对需要集中供养的特困老年人,由县级政府民政部门按照便于管理的原则,就近安排到相应的供养服务机构,提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等,对生活不能自理的给予照料	照护服务
特殊困难老年人	12 探访服务	面向独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人提供探访关爱服务	关爱服务
对国家和社会作出特殊贡献的老年人	13 集中供养	老年烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属和进入老年的残疾军人、复员军人、退伍军人,无法定赡养人、扶养人或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力且享受国家定期抚恤补助待遇的,提供集中供养、医疗等保障	照护服务
计划生育特殊家庭老年人	14 优先享受机构养老	同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构	照护服务
经认定符合条件的残疾老年人	15 困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴	为最低生活保障家庭中的残疾老年人提供生活补贴,为残疾等级被评定为一、二级且需要长期照护的重度残疾老年人提供护理补贴	物质帮助
生活无着的流浪、乞讨老年人	16 社会救助	依照有关规定给予救助	物质帮助

确保国家基本养老服务清单“承诺必达” ——民政部养老服务司有关负责同志就 《关于推进基本养老服务体系建设意见》 答记者问

新华社北京5月22日电题：确保国家基本养老服务清单“承诺必达”——民政部养老服务司有关负责同志就《关于推进基本养老服务体系建设意见》答记者问

新华社记者高蕾

由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》5月21日向社会公开发布。

基本养老服务内容有哪些？如何提供这些服务？民政部养老服务司有关负责同志近日回答了记者提问。

截至2022年底，全国60周岁及以上老年人超过2.8亿，占全国总人口19.8%，其中65周岁及以上老年人达2.1亿，占全国总人口14.9%，人口老龄化形势严峻。

党的十八大以来，我国养老服务制度体系加快完善，基本养老服务的公平性、可及性不断提高。同时，基本养老服务依然是新时代养老服务工作的短板弱项，发展不平衡不充分问题仍然突出，其基本概念和服务对象、内容、标准需要进一步明确。

“意见在中央文件中首次确定了推进基本养老服务体系的内涵和主要任务，明确了政府、社会、市场和家庭在基本养老服务

中的职责定位，明确了基本养老服务涵盖物质帮助、照护服务、关爱服务等主要内容，突出了对老年人生活安全与失能长期照护服务保障。”这位负责人表示，意见是推动解决老年人在养老服务方面急难愁盼问题，兜住底、兜准底、兜好底的重要制度设计。

制定《国家基本养老服务清单》是此次意见的一大亮点。

这位负责人介绍，《国家基本养老服务清单》以保障老年人的基本生活安全为主线，对现行有效的法律法规和政策文件中已经明确的涉及老年人的基本服务项目进行了梳理归纳，整合到基本养老服务的制度框架下。清单包含物质帮助、照护服务、关爱服务等三大类 16 个服务项目，并分别明确了每个项目的服务对象和内容。

“将养老服务划分为基本养老服务和非基本养老服务，并且用清单化、标准化的方式将基本养老服务作为公共产品向全体老年人提供，是根据我国国情作出的一项创新性政策举措。”这位负责人表示，这样的政策举措可以让地方政府对现阶段保障养老服务“重点要保什么”“保到什么程度”做到心中有数，把有限的财力用到老年人最关心的领域、用到老年人生活最需要的关键环节。同时，也有利于广大老年人对于能够从国家、社会得到什么样的服务保障，做到心中有数。

目前我国各地区的发展仍不均衡，老龄化程度差距明显。在此背景下，应当如何实现基本养老服务的公平保障？

这位负责人表示，一方面，党中央、国务院已经明确的我国

老年人应该享有的基本养老服务，原则上要做到全覆盖、不漏项，《国家基本养老服务清单》所列的服务项目必须在现阶段基本落实到位；另一方面，省级及以下政府可以根据当地经济发展实际和老年人需要，研究提出地方具体的实施项目和标准，在满足人民群众基本养老服务需要与国家财政保障能力之间找到最佳平衡点，能够使财政可持续，并按照程序进行动态调整。

值得注意的是，意见明确基本养老服务主要由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体提供，这其中就包括充分发挥市场作用。

“各级民政部门要落实发展养老服务优惠扶持政策，鼓励社会力量参与提供基本养老服务，将政府购买服务与直接提供服务相结合，优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾等老年人的服务需求。”这位负责人说，具备条件的地方要优化养老服务机构床位建设补助、运营补助等政策，支持养老服务机构提供基本养老服务。

“下一步，民政部将发挥养老服务部门联席会议机制的牵头协调作用，推动各部门和地方按照职责分工做好落实。此外，民政部还将会同国家发展改革委等部门，建立健全评价机制，把基本养老服务体系建设情况纳入积极应对人口老龄化综合绩效评估。对做得好的先进地区或单位要表扬激励，对工作落后的地区或单位要帮助查找原因，推动工作落实。”这位负责人说。

（来源：新华社）

国家“清单”明确 基本养老服务体系加速构建

中共中央办公厅、国务院办公厅日前印发了《关于推进基本养老服务体系建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》是我国养老服务发展史上的一个重要里程碑，其在中央文件中首次确定了推进基本养老服务体系的内涵和主要任务，明确了政府、社会、市场和家庭在基本养老服务中的职责定位，明确了基本养老服务涵盖物质帮助、照护服务、关爱服务等主要内容。

业内人士表示，在基本养老服务体系“兜住底、兜准底、兜好底”的同时，积极引导高品质、多样化的非基本养老服务发展，使之成为基本养老服务体系的有益补充，共同构建起中国特色的多层次可持续养老服务体系。整体来看，我国养老服务市场潜力巨大。

“实现老有所养的重要制度设计”

基本养老服务是指由国家直接提供或者通过一定方式引导相关主体向老年人提供实现老有所养、老有所依所必需的基础性、普惠性、兜底性服务。

在业内人士看来，《意见》的出炉是我国养老服务发展史上的一个重要里程碑。“是推动解决老年人在养老服务方面急难愁盼问题，兜住底、兜准底、兜好底，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感，实现老有所养的重要制度设计。”民政部养老服务司有关负责同志表示。

数据显示，截至 2022 年底，全国 60 周岁及以上老年人超过 2.8 亿，占全国总人口 19.8%，其中 65 周岁及以上老年人达 2.1 亿，占全国总人口 14.9%，人口老龄化形势严峻。与此同时，全国有各类养老机构和设施 38.1 万个，其中养老机构 4 万个、社区养老服务机构和设施 34.1 万个，床位 822.3 万张。

记者了解到，近年来，多地均在加快本地区基本养老服务体系建设，内蒙古、江苏、浙江等地细化和明确了老年人补贴、服务队伍建设、养老服务设施规划、各级财政资金补助的具体标准，黑龙江、安徽、江西等地在已有的养老服务部门联席会议基础上，在政府层面建立健全了养老服务工作推进机制，加强统筹协调力度。

邮储银行研究员娄飞鹏接受《经济参考报》记者采访时表示，面对人口老龄化快速发展，我国基本养老服务体系总体上有了发展的基础，但仍然存在总量不足、发展不均衡的问题。在补短板方面，需要重点增加养老服务机构、养老床位等。《意见》的出炉可谓正当其时，将为基本养老服务体系的进一步完善指引方向。

国家“清单”划定服务标准底线

《意见》提出了 5 项重点任务，其中之一就是制定落实基本养老服务清单，要求各地各有关部门严格落实此次随《意见》一同出炉的《国家基本养老服务清单》，省级政府制定并发布本地区基本养老服务具体实施方案及清单。

民政部养老服务司有关负责同志表示，将养老服务划分为基本养老服务和非基本养老服务，并且用清单化、标准化的方式将

基本养老服务作为公共产品向全体老年人提供，这是根据我国国情作出的一项创新性政策举措。

记者了解到，《国家基本养老服务清单》包含物质帮助、照护服务、关爱服务等三大类 16 个服务项目，并分别明确了每个项目的服务对象和内容。服务对象为“65 周岁及以上老年人”“80 周岁及以上老年人”“特困老年人”等，服务项目包括“职工基本养老保险”“城乡居民基本养老保险”“养老服务补贴”“家庭适老化改造”等。

娄飞鹏说，《国家基本养老服务清单》明确了具体服务对象、服务项目、服务内容、服务类型等内容，是基本养老服务的底线标准，有助于各省级政府结合本地实际进一步制定具体方案和清单，从而使基本养老服务体系建设更具可操作性，也有助于提供标准化服务供给，让更多的群体共享发展成果。

记者了解到，多数省份已出台本地区的基本养老服务清单。一些省份也在国家清单之外增加了本地区养老服务项目。如北京、内蒙古、江苏、山东、湖北、贵州、甘肃等地在国家清单的 16 个服务项目基础上，将家庭照护服务、老年优待、意外伤害保险、法律服务、老年教育等内容纳入本地区养老服务清单。

“银发经济”悄然升温

除了基本养老服务，养老服务的另一部分是非基本养老服务。非基本养老服务主要由市场提供。民政部养老服务司有关负责同志表示，积极引导高品质、多样化的非基本养老服务发展，

使之成为基本养老服务体系的有益补充，共同构建起中国特色的多层次可持续养老服务体系。

整体来看，我国养老服务市场潜力巨大，“银发经济”也正在悄然升温。

艾瑞咨询数据显示，2020年老年人口总消费达到了7.01万亿元，老年市场规模达5.4万亿元。预计到2050年，我国老年人口总消费将达到61.26万亿元，老年市场规模将达48.52万亿元。

娄飞鹏表示，人口老龄化不是短期趋势，未来我国老年人口数量和占比会进一步增加，为银发经济发展提供了较大的市场需求。同时，随着经济发展水平提高，银发经济发展同样存在结构升级的问题。在这种情况下，老年人衣食住行、医疗保健、老年教育等方面都有较大发展潜力。

养老服务也频现新模式。以智慧养老领域为例，运用人工智能技术更精准满足老年人需求。机器人陪伴和看护正成为热点，智能拐杖、智能轮椅、失智老人防走失预警器、智能监护床垫、大小便智能护理机器人已并不鲜见，为了方便帕金森患者而设计的“电动防抖餐具”自动喂饭机器人等也相继上市。

数据显示，不少企业纷纷布局养老产业。天眼查5月22日发布的数据显示，截至目前，银发经济相关企业近30.7万余家，其中，今年1至5月份新增相关注册企业1.6万余家。

值得一提的是，银发经济相关企业中，成立十年以上的企业仅占7.3%，成立五年以内的企业占比高达53.8%。

“银发经济正迈入快车道。”国务院发展研究中心社会发展研究部研究员冯文猛在接受《经济参考报》记者采访时表示，随着人口红利的释放、消费场景的拓宽、服务及产品供给的增加、顶层设计的逐步完善，我国银发经济空间广阔，将成为未来经济发展的重要引擎。（记者 张莫 梁倩）

（来源：经济参考报）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
