# 就《关于推进基本养老服务体系建设的意见》答记者问

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》（以下简称《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。民政部养老服务司有关负责同志就《意见》制定印发和贯彻落实相关问题，回答了记者提问。

问：请介绍一下中共中央办公厅、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》的背景和意义。

答：党中央、国务院高度重视基本养老服务工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，强调要加强养老公共服务，内容上要多样，财力上要倾斜，全社会一起努力，把老年人安顿好、照顾好，让老年人安享晚年。李强总理指出，要实施积极应对人口老龄化国家战略，加强养老服务保障。要树立积极老龄观，分层分类做好养老服务，让高龄失能老人老有所养，让低龄健康老人老有所为。党的十九届五中全会作出关于健全基本养老服务体系的重大决策部署。党的二十大提出推动实现全体老年人享有基本养老服务。中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》提出“建立基本养老服务清单制度”。按照党中央、国务院决策部署，民政部会同有关部门研究起草并报请中办、国办印发了《关于推进基本养老服务体系建设的意见》。

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旨在实现老有所养、老有所依所必需的基础性、普惠性、兜底性服务。推进基本养老服务体系建设，是推动养老服务高质量发展的机制性措施；是构建政府、社会、市场和家庭各尽其责、有序协同养老服务供给格局的关键环节；是保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定的基础性制度安排，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨。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，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。截至2022年底，老年人高龄津贴、养老服务补贴、护理补贴、综合补贴分别惠及3330.2万、546.1万、97.1万、67.2万老年人。全国1395万名老年人纳入最低生活保障，368万特困老年人纳入特困救助供养，做到“应养尽养”；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。这些为基本养老服务体系建设奠定了坚实基础。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，与党中央、国务院部署要求和人民群众的期待还存在一定差距，其基本概念和服务对象、内容、标准需要进一步明确，各部门职责任务有待进一步细化。《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，回答了基本养老服务“服务谁”、“服务什么”、“如何服务”等关键问题。

《意见》对推进基本养老服务体系建设，实现老有所养、老有所依作了重要基础性制度安排，体现了党中央、国务院对养老服务工作的高度重视，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。

问：建设基本养老服务体系的基本原则是什么？

答：建设基本养老服务体系要坚持基础性、普惠性、共担性和系统性原则。这四项原则是一个统一整体，贯穿于基本养老服务体系建设全过程。

基础性原则，就是要立足我国基本国情，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，就是要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，就是要在赡养人、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，就是要推动社会保险、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。

问：建设基本养老服务体系的目标和任务是什么？

答：《意见》明确了到2025年的具体目标。“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。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。

《意见》提出了5项重点任务。一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《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。二是建立精准服务主动响应机制，开展老年人能力综合评估，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。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，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。三是完善基本养老服务保障机制，推动建立相关保险和福利及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范围和补贴标准，建立基本养老服务经费保障机制，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。四是提高基本养老服务供给能力，分级编制推动养老服务设施发展的整体方案，按标准和要求配套建设养老服务设施，政府投入资源或者出资建设的养老服务设施优先用于基本养老服务，保障特困人员供养服务机构有效运转。五是提升基本养老服务便利化可及化水平，发展街道（乡镇）区域养老服务中心或为老服务综合体，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，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，加强信息无障碍建设。

问：国家基本养老服务清单制度包括哪些内容？制定《国家基本养老服务清单》有什么意义？

答：中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》明确要求建立基本养老服务清单制度。制度包含三方面内容，一是制度结构。即国家层面有《国家基本养老服务清单》，同时《意见》要求省级政府制定并发布的清单应当包含《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。二是清单内容。清单要明确服务对象、服务内容、服务标准等。三是动态调整。《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。根据国家经济社会发展情况、国家财政保障能力，以及人民群众的生活需求等因素的影响，调整既包括新增项目，也包括对现有项目覆盖范围和实现程度的变化。

《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。结合落实《国家基本公共服务标准（2021年版）》要求，《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。目前《国家基本养老服务清单》列明的16项服务中，《国家基本公共服务标准（2021年版）》明确规定的有13项，其余三项均为法律法规和政策有明确规定的项目。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，其意义主要体现在以下三个方面：

第一，有利于保障和改善基本民生。《国家基本养老服务清单》明确了现阶段各级政府必须予以保障的基本养老服务项目范围和底线标准，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，有利于引导各地对照中央要求，查缺补漏，优化资源配置，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，做到心中有底，能够更好安排自己的晚年生活。

第二，有利于推动发展成果全民共享。《国家基本养老服务清单》是健全基本养老服务体系的基础，为各地确定本地区的实施标准、养老服务机构实行标准化服务流程管理提供了重要依据，有利于推动在全国范围内实现基本养老服务标准化、均等化供给，逐步实现全体老年人都能够公平可及地获得大致均等的基本养老服务，共建共享改革发展成果。

第三，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。制定出台《国家基本养老服务清单》，明确基本养老服务的底线标准，是国家向人民群众作出的庄严承诺，是健全完善国家基本公共服务体系的基础性工作，有利于推动统筹城乡的民生保障制度更加成熟定型，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

问：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？

答：我国各地经济社会发展水平差异较大，人口老龄化发展具有明显的由东向西的区域梯度特征，东部沿海经济发达地区人口老龄化明显快于中西部经济欠发达地区。推进基本养老服务体系建设，既要兜住民生保障底线、提供好基本养老服务，又要处理好财政承受能力可持续问题和区域平衡发展问题。其中核心就是要坚持基础性原则，就是要立足我国基本国情，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。主要有四个考虑：

一是“应有尽有”。具体来讲，凡是法律法规有明确规定，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，都是应纳入尽纳入，原则上要做到全覆盖、不漏项，并进一步细化服务标准。二是“承诺必达”。《国家基本养老服务清单》是国家向每一个公民作出的硬承诺，所列的服务项目必须在现阶段基本落实到位。三是“因地制宜”。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，在确保国家基本养老服务清单项目落实落地的基础上，把最适合的服务送到老年人的身边。四是“动态可持续”。按照兜住民生底线、保障基本民生的总体要求，坚持尽力而为、量力而行，聚焦人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。这就需要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。

问：请问如何发挥市场作用，推动基本养老服务提供主体多元化、提供方式多样化？

答：养老服务分成两部分，一部分是基本养老服务，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。《意见》要求基本养老服务主要是由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体提供，这包含了要发挥好市场作用，推动提供主体多元化、提供方式多样化的要求。

一是要充分发挥有效市场和有为政府的作用，鼓励多元化、多样化供给。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。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。二是发挥慈善和志愿服务力量。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。三是积极支持发展普惠性养老服务，实现普惠性养老服务付费可享有、价格可承受、质量有保障、安全有监管。四是积极引导高品质、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。

问：近年来各地在推进基本养老服务体系建设中取得了哪些成效？

答：推进基本养老服务体系建设，是党中央确定的一项重大政治任务和民生工程。近年来，民政部加强对各地的督促指导，截至目前，多数省份已出台本地区基本养老服务体系建设实施方案和基本养老服务清单。一些省份积极突破创新，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；内蒙古、江苏、浙江、安徽、山东、湖北、海南、青海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、贵州、宁夏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。可以说，目前全国范围已形成了因地制宜、千方百计推进基本养老服务体系建设的良好局面，老年人享受基本养老服务的权利已得到初步保障。

同时，民政部持续指导各地抓好《国家基本养老服务清单》中具体项目的落地见效。针对“适老化改造”项目，组织召开全国特殊困难老年人家庭适老化改造推进会，加大督促指导力度，确保按时保质完成国家“十四五”规划102项重点任务目标。针对“探访关爱”项目，指导各地贯彻落实民政部等10部门《关于开展特殊困难老年人探访关爱服务的指导意见》，截至目前，吉林、上海、安徽、青海、山西、西藏、湖北、福建等地针对特殊困难老年人发布了探访关爱服务的实施方案；山东、江苏、广东，四川四省开展了相关项目和行动。针对《国家基本养老服务清单》中“老年人能力综合评估”项目，发布《老年人能力评估规范》国家标准，组织开展国家标准培训和宣贯实施工作。针对有关失能照护服务，按照兜底线、织密网、建机制的要求，支持地方依托养老服务机构优先满足低保、低保边缘家庭中失能老年人照护服务需求。

问：在下一步贯彻落实《意见》方面，民政部还有哪些具体举措？

答：《意见》要求，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。发挥养老服务部际联席会议牵头协调作用。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。各地区各有关部门要主动做好政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，凝聚社会共识。下一步，民政部将从以下方面抓好任务落实。

一是要把学习宣传和贯彻落实《意见》作为养老服务工作重点任务，发挥养老服务部门联席会议机制的牵头协调作用，进一步完善老龄工作体制，推动各部门和地方按照职责分工落实，核心是推动各省级政府制定发布本地区基本养老服务具体实施方案及清单。二是要主动做好政策宣传解读，坚持正确舆论导向，针对不同对象，积极运用新闻媒体、专题讲座、课堂教学、讨论座谈、开辟专栏等宣传资源和形式，向政府部门、基层干部群众特别是广大老年人进行宣传，努力使《意见》家喻户晓、深入人心。三是要加强督促指导。民政部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。

民政部 2023-5-21