

我国失能老人护理补贴政策的 特征刻画与治理策略

海龙¹

【摘要】：护理补贴是保障失能老年人养老权益的重要制度安排。为全面刻画和阐释我国失能老年人护理补贴政策，本文梳理和比较不同省份失能老年人护理补贴政策的补贴对象、资金筹集、补贴标准、失能评定、发放形式与申办程序等核心内容，发现我国失能老年人护理补贴政策存在覆盖范围较窄、筹资渠道单一、补贴水平较低、失能评定标准不统一等问题。因而，为实现失能护理补贴政策的高质量发展，应积极扩大护理补贴覆盖范围，提升补贴标准，拓展资金来源渠道，统一失能评定标准，并通过健全护理补贴法律法规，加强护理人才定向培养，为今后政策的持续发展给予充分保障。

【关键词】：失能老年人 护理补贴 人口老龄化

【中图分类号】：D669.3 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1009—5675(2022)01—112—08

一、引言与文献综述

近年来，我国人口老龄化进程快速发展，高龄老年人口的比例持续上升。伴随着高龄老年人数量的不断增长，我国需要照护的失能老年人口规模也日渐扩大。国家老龄办发布的第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果数据显示，我国城乡失能、半失能老年人口的数量达到 4063 万人，约占老年人口总量的 18.3%。^[1]当前，失能老年人生活护理直接成本和机会成本的攀升，不仅影响个人与家庭的资本积累，而且使得失能问题逐渐演变为一种影响社会稳定发展的潜在风险。^[2]然而，由于我国失能护理风险缺乏制度性保障，部分经济困难的失能老年人的失能护理问题形势非常严峻。为此，2013 年国务院颁布《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发[2013]35 号），明确指出要建立健全经济困难的失能老年人护理补贴制度^[3]。随后，2014 年 10 月，财政部联合多个部门发布了《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）（以下简称“113 号文”），以帮助经济困难的失能老年人缓解家庭照护压力^[4]。可见，失能老年人护理补贴成为落实十九届五中全会“积极应对人口老龄化国家战略”的重要举措。

失能老年人护理补贴不仅是保障老年人养老权益的重要制度安排，而且是学界关注的重要议题。钟仁耀较早关注了城乡经济困难老年人的护理问题，建议确立老年救助制度^[5]。之后，有学者在估算经济困难失能老年人的规模的基础上，提出初步建构老年补贴政策框架^[6]。宋国军（2016）认为应加快建立经济困难失能老年补贴制度来妥善解决低收入失能老人照料问题^[7]。文太林、张晓亮通过测算老年护理补贴的财政投入规模，认为我国失能护理补贴财政支出仍具有上调空间^[8]。整体来看，学界关于失能老年人护理补贴政策的文献仍比较少，有关长期护理保障的文献更多关注长期护理保险，尚缺乏对失能老年人护理补贴政策的系统探讨。鉴于此，基于高质量发展的视角，以公共服务均等化理论为基础，通过比较分析法和政策文本分析法以期实现对失能老年人护理补贴政策的高质量发展。

作者简介：海龙，河南师范大学社会事业学院副教授，博士，河南省社会工作与社会治理软科学研究基地副主任，河南省青少年问题研究中心研究员，河南新乡，453007。

基金项目：国家社科基金一般项目：“乡村振兴视域下农村居民基本养老保险效果评估及优化研究”（编号：21BSH141）；河南省软科学重点项目：“推进我省普惠型和互助性养老服务发展的政策措施研究”（编号：222400410009）

在“113 号文”的指导下，我国多数省份相继出台和实施失能老年人护理补贴政策。当前，失能老年人护理补贴政策坚持“因地制宜和分散决策”的原则，各省的失能老年人护理补贴政策不尽相同。我国各地失能老年人护理补贴政策表征如何?政策运行面临哪些困境?如何尽快实现失能老年人护理补贴政策的成熟与定型?为此，本文以河南、山西、江苏等地区出台的失能老年人护理补贴政策为研究对象，重点梳理和比较了不同地区护理补贴政策中的补贴对象、资金筹集、补贴标准、评定标准、发放形式和申办程序等关键内容，全面分析现行失能老年人长期护理补贴政策的共性和差异，系统刻画我国失能老年人护理补贴的形态，阐释护理补贴政策运行的困境，探寻优化失能老年人护理补贴政策的路径，以期为我国全面开展失能老年人护理补贴政策提供优化建议。

二、我国失能老年人护理补贴政策的特征刻画

表 1 不同地区失能老年人护理补贴政策实施状况

地区	颁布机构	出台时间	实施时间
河南	省财政厅	2015. 12. 17	2016. 06. 30
山西	省人民政府办公厅	2015. 11. 27	2016. 01. 01
黑龙江	省人民政府办公厅	2013. 01. 01	2013. 01. 11
江西	省民政厅	2018. 09. 03	2018. 09. 03
江苏	省财政厅	2014. 12. 26	2015. 01. 04
贵州	省民政厅	2015. 12. 27	————
新疆	自治区民政厅	2015. 11. 04	————
宁夏	自治区财政厅	2015. 07. 15	2015. 07. 15
福建	省民政厅	2018. 04. 26	————
广东	省民政厅	2016. 04. 15	2016. 05. 20
山东	省民政厅	2014. 01. 01	2014. 04. 23
北京	市民政局	2019. 09. 30	2019. 10. 01
天津	市民政局	2017. 11. 08	————
湖南	省财政厅	2015. 09. 24	2015. 09. 30
湖北	省人民政府办公厅	2017. 09. 29	2017. 12. 01
重庆	市民政局	2015. 05. 30	2015. 07. 01
甘肃	省民政厅	2016. 12. 12	2017. 01. 01
西藏	自治区人民政府	2015. 11. 27	2016. 01. 01
吉林	省人民政府办公厅	2015. 11. 20	2016. 05. 01

辽宁	省民政厅	2016.03.29	2016.07.01
广西	自治区人民政府	2018.07.18	2018.07.18
浙江	省人民政府办公厅	2016.03.18	2016.07.01
内蒙古	自治区人民政府	2016.10.25	2016.10.25
上海	市人民政府	2016.01.29	2016.05.01
安徽	省民政厅	2017.05.22	2017.05.22
四川	省人民政府办公厅	2015.05.18	2015.07.01

资料来源：根据各地区失能老年人护理补贴政策整理而得。

自“113号文”颁布以来，我国多个地区相继出台了失能老年人护理补贴政策。在全面分析各地区失能老年人护理补贴政策之前，首先简要梳理各地区护理补贴政策的颁布机构、出台时间以及实施时间，以便全面了解各地区失能老年人护理补贴政策的总体推进情况。如表1所示，从护理补贴政策的颁布机构来看，各地区主要是以省(自治区、直辖市)级民政厅(局)为主，包括北京、天津、江西、福建、重庆、甘肃等地区。而河南、江苏、宁夏、湖南等地区则由财政厅为主要颁布机构。由省(自治区、直辖市)级人民政府办公厅(局)颁布的地区有山西、黑龙江、上海、湖北、吉林、浙江等。从政策出台的时间来看，大多数集中在2015年出台护理补贴政策，包括河南、山西、贵州、新疆、宁夏、重庆、西藏等地区。广东、湖北、甘肃、辽宁、内蒙古、安徽等地区也相继在2016年和2017年出台护理补贴政策。值得注意的是，黑龙江和山东两个地区在“113号文”颁布之前就已经出台了失能老人护理补贴政策，可见两省较早开展对失能老年人养老问题的探索。早在2013年1月1日黑龙江已经开始实施失能老年人护理补贴政策。2014年4月山东也出台和实施护理补贴政策。相较而言，北京市护理补贴政策出台的时间和正式实施的时间最晚，从2019年10月1日开始实施。从中可以看出，在“113号文”颁布之后，各地区积极响应民政部和财政部的号召相继出台各自的政策。但是从政策颁布机构、出台时间和实施时间来看，各地区尚存在较大差异。

(一) 补贴对象

“113号文”中明确指出补贴对象范围为经济困难的失能老年人，要求各地区应结合本地实际情况，清晰界定人员范围，明确补贴发放对象。梳理和比较各地区失能老年人护理补贴政策的补贴对象，不难发现各地区主要参照户籍、年龄、失能状态、家庭经济条件等资格标准制定了符合本地实际条件的补贴范围，具体参见表2。目前，各地区均要求是本地户籍居民在符合相应的资格条件下方能领取护理补贴；在年龄方面，绝大多数地区将60周岁及以上的失能老年人作为领取护理补贴的年龄标准。而新疆规定领取护理补贴的最低年龄标准是80周岁；在失能状态方面，失能老年人是领取补贴的核心标准，各省对失能程度的界定差异不大，个别省(自治区、直辖市)将失独、失智老人，残疾老人也作为补贴对象；在家庭经济情况方面，所有地区都将低保作为领取护理补贴的最低条件，但是部分地区根据自身情况又添加其他限定条件。例如，江西、江苏、广东、甘肃和安徽等地区规定特困人员同样可以领取护理补贴。黑龙江、江苏、辽宁将低保边缘户也纳入补贴范围，扩大覆盖面。综上所述，尽管不同地区对补贴对象范围界定有所差异，但基本上围绕“113号文”的要求，以经济困难的失能老人为主。

表2 不同地区补贴对象范围界定

地区	年龄	失能状态	家庭经济条件
----	----	------	--------

河南	60 周岁以上	失能老年人	——
山西	60~99 周岁	失能老年人	城乡低保家庭
黑龙江	60 周岁以上	失能、半失能老年人	城乡低保、低收入家庭、低保边缘户
江西	60 周岁以上	失能老年人	低保、特困
江苏	60 周岁以上	失能、失独老年人	低保、特困、低收入、低保边缘户
贵州	60 周岁以上	失能老年人	低保家庭
新疆	80 周岁以上	失能老年人	——
宁夏	60 周岁以上	失能、失智老年人	低保、低收入家庭
福建	60 周岁以上	完全失能老年人	低保家庭
广东	60 周岁以上	失能老年人	特困、低保、低收入家庭
山东	60 周岁以上	中、重度失能、重残老年人	低保、“三无”、农村五保家庭
北京	60 周岁以上	重度失能、残疾老年人	——
天津	60 周岁以上	失能老年人	——
湖南	65 周岁以上	完全或部分失能、重残老年人	低保、农村五保家庭
重庆	60 周岁以上	重残、重病失能老人	城乡低保、“三无”人员、农村五保
甘肃	60 周岁以上	失能、失智老年人	城乡特困人员、低保家庭
西藏	60 周岁以上	失能老年人	低保家庭
吉林	60 周岁以上	重度失能老年人	低保、低收入家庭
辽宁	60 周岁以上	失能老年人	城乡低保户、低保边缘户
内蒙古	60 周岁以上	失能老年人	城乡低保、“三无”人员、农村五保
安徽	60 周岁以上	失能老年人	城镇“三无”人员、农村五保、城乡低保

资料来源：根据各地区失能老年人护理补贴政策整理而得。

(二) 资金筹集

在资金筹集方面，“113 号文”明确规定由地方政府负责失能老年人护理补贴的费用支出。对比不同地区失能老年人护理补贴的筹资渠道，发现各地区均按照文件要求将政府财政作为主要资金来源。其中，黑龙江、安徽规定各级政府通过同级财政预算负责失能补贴经费。北京、天津规定除了区财政承担部分所需资金外，市级还给予定额专项转移支付补助。而山西则在文件中明确提出失能护理补贴资金可从城乡低保经费中安排。尽管失能老年人补贴来源相差无几，但补贴资金的筹资责任分担状况却不尽相同。目前，大多地区按照属地化进行管理，资金由同级财政负担，如江西、吉林、山西、贵州、上海、甘肃等。部分省份规

定补贴资金由不同层级政府负担，明确出资责任。例如，如福建规定补贴资金按照省市县三级政府 3：3：4 比例共同承担。而西藏自治区的出资比例则为 3：1：1。

(三) 补贴标准

表 3 不同地区老年人护理补贴标准

地区	补贴标准
河南	各市县根据财力、物价和经济发展水平自主确定护理补贴标准。
山西	100 元/月/人。对既高龄又失能的老年人，按照就高不就低原则享受 100 元/月/人补贴。
黑龙江	低保家庭：失能老年人 150 元/月/人、半失能老年人 100 元/月/人；低收入家庭：失能老年人 100 元/月/人、半失能老年人 50 元/月/人。
江西	低保对象：不低于 50 元/月/人(享受残疾护理补贴除外)；特困人员：根据失能状况按当地最低工资标准的 80%和 20%发放。
江苏	低保家庭中 60 周岁以上的失能老人，按不低于 100 元/月/人。
贵州	各市县根据财力、物价和经济发展水平自主确定护理补贴标准。
宁夏	各市、县(区)可结合实际，依据年龄、失能等形态分级，确定与当地经济社会发展水平相适应的补贴对象和补贴标准。
新疆	各市县根据财力、物价和经济发展水平自主确定护理补贴标准。
北京	重度失能、一级残疾老年人、多重残疾老年人：600 元/月/人；二级残疾老年人：400 元/月/人；听力、言语残疾老年人：200 元/月/人。
福建	护理补贴原则上不低于 200 元/月/人。
广东	特困和低保人员中 60 周岁以上：轻度失能：≥100 元/月/人；中度失能：≥150 元/月/人；重度失能：≥200 元/月/人；低收入家庭 60 周岁以上失能老人，≥60 元/月/人。
江苏	低保家庭中 60 周岁以上的失能老人，按不低于 100 元/月/人的标准给予补贴；低保以及低收入家庭中 60 周岁以上的失独老年人，按照不低于 60 元/月/人的标准给予补贴。
山东	≥60 元/月/人。
天津	轻度等级：200 元/月/人；中度等级：400 元/月/人；重度等级：600 元/月/人。
湖南	各市县根据财力、物价和经济发展水平自主确定护理补贴标准。
重庆	≥200 元/月/人。
甘肃	低保家庭中 60 周岁以上的失能老人 100 元/月/人。
西藏	低保家庭 60 周岁以上失能老人 50 元/月/人。
吉林	≥1200 元/年/人。

辽宁	城乡低保家庭的失能老人，按照不低于 50 元/月/人的标准给予补贴。
浙江	轻度失能：600 元/月/人；中度失能：800 元/月/人；重度失能：1000 元/月/人。
上海	轻度失能：300 元/月/人；中度失能：400 元/月/人；重度失能：500 元/月/人。
安徽	各市县根据财力、物价和经济发展水平自主确定护理补贴标准。
四川	≥300 元/月/人。

资料来源：根据各地区失能老年人护理补贴政策整理而得。

合理的补贴标准是失能老年人护理补贴政策有效运行的关键。“113 号文”规定护理补贴标准由各地区根据本地经济发展水平、物价变动情况以及财务负担状况自行决定。可见中央政府并没有给出统一的补贴标准。目前，除河南、贵州、新疆、湖南、安徽等地区没有给出具体的补贴标准外，其余省份均结合实际制定出具体的补贴标准。大多数地区的补贴标准区间为 60~200 元/月/人，浙江的待遇标准最高，可达到 1000 元/月/人。黑龙江、江西、西藏的待遇标准最低，仅为 50 元/月/人。而从待遇标准来看，相较于经济发展水平一般的地区，经济发展水平较高的北京、天津、上海等地区补贴金额较多。同时，各地区根据老年人的年龄、经济收入状况、失能等级确定不同的补贴标准。例如，黑龙江规定对于低保家庭中失能老人的补贴标准为 150 元/月/人，而半失能老人的补贴标准每月减少 50 元/人。天津则规定根据不同的失能状态，按照等级由低到高每月依次增长 100 元/人的补贴资金，具体参见表 3。

(四)失能评定

由于“113 号文”中并没有具体统一失能评定标准，各地区在失能老年人失能评定标准方面展开积极的探索。根据表 4 的内容，发现宁夏、山东、天津、安徽、四川等地区根据民政部颁布的《老年人能力评估》来判断老年人失能程度。该标准设置了四个一级指标，在每个一级指标下又分别设立二级指标，主要依据日常生活活动状况、沟通、社会参与等指标判定老年人失能等级。而新疆、江西、甘肃、河南、辽宁等地区对失能老人的评定标准是根据 ADL 指数(吃饭、穿衣、上下床、上厕所、室内走动、洗澡等)进行分析，按照能否单独完成的指标个数分别界定为轻度、中度和重度失能老人，如由个人独立完成 5~6 项指标的则为轻度状态的失能老人。此外，北京、浙江、重庆、上海、福建等地结合本地实际自行出台了老年人失能评估办法和标准。例如，福建政策文件中规定各村(社区)成立失能评估小组，由小组成员对本区域内低保家庭的老人进行失能评估，根据 ADL 指数进行判断，对符合条件的老人进行失能等级认定并建档。

表 4 各地区失能评定标准情况

失能评定标准	地区
《老年人能力评估》标准	宁夏、山东、天津、安徽、内蒙古、江苏、广东、黑龙江、四川、贵州
ADL 指数	新疆、江西、甘肃、河南、辽宁、山西
自行出台失能评定标准	北京、浙江、重庆、上海、福建

资料来源：根据各地区失能老年人护理补贴政策整理而得。

(五) 发放形式

比较各个地区的老年人失能护理补贴发放形式,发现北京、黑龙江、山东、吉林、重庆等地采取现金形式,将护理补贴发放到补贴对象的手中,用于护理服务范围内的消费。例如北京规定采取借记方式将护理补贴发放到老年人账户,允许用于购买照料护理用品等消费支出。而江西、新疆、福建、广东、江苏、浙江、辽宁、上海、天津则是以发放服务券的形式为失能老人提供服务。例如,江苏规定采用发放养老服务券或代金券的形式,符合条件的失能老人可向专业的居家或社区养老服务机构购买服务。而河南、山西、贵州、甘肃、宁夏等地区则根据当地实际情况,护理补贴发放形式比较灵活,既可以采取现金形式,也可以向补贴对象发放服务券。

(六) 申办程序

明确申办程序是制定失能老年人护理补贴政策中的重要内容,只有明确具体申请流程,才能让每一位具有申领补贴资格的老年人享受到公平的待遇。“113 号文”没有明确具体的申办程序标准,但是各地区展开积极探索。从各地区出台的失能老年人护理补贴政策来看,申办程序大致可以分为审核和复核两个环节。审核环节中,江西、北京、福建、广东、湖南、重庆、山东均是由当地乡镇人民政府(街道办事处)接收申请材料进行初审。不同之处在于初审的时间以及初审之后的流程。在初审时间方面,每个地区不尽相同。例如江西要求在接受申请材料之后的 7 个工作日内完成对申请人的初审。山东政策文件中则规定在 10 个工作日内完成对申请材料的初次审核。对于初审之后的流程,江西、北京、福建、湖南等地区在初审过后要将有关材料上报给县(市、区)民政部门,而广东、山东文件规定将申请材料上报相关部门之前先由评估小组或委托第三方评估机构对申请人进行评估,认定评估等级之后再行进行下一个步骤。复核环节中,江西、北京、福建、山东等地区主要复核主体是当地民政部门。在复核方式方面,江西规定民政部门应在接受申请材料后的 7 个工作日之内完成初步审批,并将申请人的相关基本信息在申请人户籍所在地或长期居住地公示 7 个工作日。福建和山东则针对享受护理补贴的申报人员身体情况,按照不低于 20%比例入户抽查,检查通过才能进入下一环节。

三、我国失能老年人护理补贴政策的运行困境

通过对各地区的失能老年人护理补贴政策的梳理和比较可知,政策的制定大多遵循“113 号文”的要求,结合本地区的经济社会发展状况、物价水平以及人口老龄化程度,出台了各自的失能老年人护理补贴政策。基于上述政策内容的比较发现,各地区在补贴对象、资金筹集、补贴标准、失能评定标准、发放形式以及申办程序等政策设计方面既有共通之处,但是也表现出诸多差异。由于各地区失能老年人护理补贴政策出台的时间不相同,有的较早、有的较晚,政策的实际成效也不尽相同。因而,本文基于上述政策内容比较和政策运行情况,对各地区的失能老年人护理补贴政策存在的问题进行分析。

(一) 覆盖范围较窄

由于社会福利政策并不能平等地帮助到每一个人,因此,必须采用一定的标准来判定能够从社会福利政策中受益的对象^[9]。《2019 年中国民政事业发展公报》数据显示,享受护理补贴的老年人数为 66.3 万人,占同期全国 60 岁以上老年人口(25388 万人)的 0.26%。从整体上来看,失能老年人护理补贴覆盖范围比较窄。从目前各地区的政策补贴对象来看,绝大部分地区的护理补贴资格较为严格,如江西、黑龙江、广东、山东、贵州等地区明确要求补贴对象范围为低保家庭中的失能老人。以最低生活保障和较严苛的失能评估为资格条件,实际上将大量真正需要补贴的经济困难的失能老人排除在制度范围之外^[8]。特别是处在低保线边缘的失能老人。该群体收入水平接近最低生活保障线但未达到低保的标准。另外,部分地区把补贴对象的年龄门槛设置过高。如新疆将 80 岁作为领取补贴的最低年龄标准,无疑会把其他年龄段的失能老人排除在长期护理补贴政策之外。

(二) 筹资渠道单一

社会福利政策的实施需要不同类型的资源筹集模式，否则社会福利政策的内容再好，一旦财源不充分，也难以实现最终的政策目标^[9]。近年来，我国人口老龄化问题愈加严重，失能率也在上升，符合条件领取补贴的失能老年人口比例也在逐年增加，各地区的财政负担可持续性在今后制度实施过程中面临的关键问题^[10]。目前，我国老龄化程度发展态势严峻，失能老人的增长趋势也不容乐观，这意味着未来我国失能老人需要巨额的长期护理费用支出。因而，我国建立失能老年人护理补贴制度不能简单地依靠单一的筹资渠道，而应尽可能多方向地筹集资金来保障失能老人的需求。但是从各地的具体实践来看，公共财政成为补贴资金的唯一来源。单一的筹资渠道及有限的财政资源不利于护理补贴制度的可持续发展。一直以来，政府在失能老年人护理补贴政策执行过程中发挥着主导作用。福利多元主义理论认为，政府在福利提供中并不仅仅扮演唯一的角色，失能老人护理补贴资金也不能只依靠公共财政，因此，我国需要建立多元筹资渠道解决财政补贴的可持续发展问题。

（三）补贴水平较低

补贴标准直接影响到失能老年人护理补贴政策的实施效果。如果补贴标准过高，无疑会增加政府财政支出压力，甚至可能引发社会矛盾。反之，如果补贴标准过低，则无法真正实现失能老年人的护理需要^[11]。从当前整体实践情况来看，各地区失能老人护理补贴政策的待遇水平较低。例如，山西在 2019 年的人均可支配收入达到 2524.9 元/月，全省城乡低保平均标准为 551 元/月/人，然而失能老人护理补贴仅为 60 元/月/人。显然，当前护理补贴力度不能满足失能老人的长期护理需求。随着城镇化的加速发展，物价水平的上涨，失能老人仅靠护理补贴难以维持基本生活，需加大补贴力度。另外，在全部地区中北京的补贴标准最高，达到 600 元/月/人，补贴标准最低的是江西，仅为 50 元/月/人，两者之间相差 12 倍。虽然存在地区之间经济发展水平差异，但是如此巨大的补贴标准差距必然会导致护理范围、护理水平和护理质量的不同。长此以往发展将阻碍今后在全国范围内建立统一的失能老年人护理补贴政策。因而，未来我国需要结合各地经济社会发展状况、人口状况、老龄化程度、失能率等一系列指标进行综合分析，测算出统一、合理的补贴标准，并根据物价水平和人均收入等进行动态调整。

（四）评定标准不一

评定标准作为失能老年人护理补贴政策的受益资格和基本门槛，承担“守门人”的作用^[12]。由于“113 号文”并没有明确失能评定标准和管理办法，因而，在探索过程中各地区的失能等级标准各行其是，基本没有统一的标准。大部分地区将老年人划分为三种失能状态：“轻度”“中度”和“重度”。按照不同等级领取相应的护理补贴，但是界定方法却是截然不同。例如宁夏、天津和山东根据民政部颁布的《老年人能力评估》标准，从指标完成情况分析界定老年人失能程度；新疆、江西则是根据 ADL 量表，从 6 项指标的能动程度进行分析。按照不同标准划分的失能等级，每一种等级的具体界定方法也不相同。此外，不同地区对失能老人的称呼也不相同。例如福建称为“全自理”“半失能”和“完全失能”老年人。而其他地区，如天津则称为“轻度”“中度”和“重度”失能老年人。不同的评估标准指导不同的评估方法，这可能会造成某些地区失能老人补贴范围覆盖不全面，使得本该在补贴范围内的失能老人被排除在外。此外，黑龙江、江苏、河南等地区尚未具体明确失能评定标准，这给当地推行失能护理补贴政策带来挑战。从长远看，我国失能老年人护理补贴政策应结合我国实际制定全国统一的失能评定标准，以便于失能老人享受公平待遇。

四、失能老年人护理补贴政策的优化策略

失能老年人护理补贴是一项重要的公共服务。2021 年《国家基本公共服务标准(2021 年版)》规定了政府履行公共服务职责和人民享有的权利，明确了国家提供公共服务项目的服务对象、服务标准、支出责任等内容。为实现失能老年人护理补贴政策的高质量发展，应该在《国家基本公共服务标准(2021 年版)》的指导下，从以下几个方面进行完善：

（一）扩大补贴覆盖范围

改善失能老年人的民生福祉，首先需要保障其基本的生存发展需求。伴随我国社会保障网络越织越密，失能老人逐渐被纳入

保障网络当中。但是，从目前整体实施情况来看，失能老年人护理补贴覆盖范围仍较窄。究其原因是大多数地区护理补贴资格门槛过高。今后亟须扩大失能老年人护理补贴政策的覆盖范围，缓解低收入家庭的经济支出压力。为此，政府应重新完善失能补贴资格对象的锚定标准。建议除低保家庭失能老人外，补贴应逐步覆盖到有失能照护需求老年人的低收入家庭，将家庭年收入、家庭规模等指标纳入资格标准体系。另外，做好失能护理补贴与其他社会救助制度的衔接。比如，建立与特困人员救助制度、残疾人护理补贴制度的有效衔接机制，最大限度扩大护理补贴范围。同时，适当降低领取补贴的年龄门槛。较为合理的是统一将 60 岁作为领取护理补贴的最低年龄。考虑到护理需求的差异，政府可针对一些年龄较大、失能程度较高的老人出台一系列特惠性政策，加大对高风险人群的保障力度。

（二）提升护理补贴标准

随着城镇化的加速发展，物价水平的上涨，失能老人维持基本生活的压力增大。因而，在财政资金允许的条件下，可适当提高各地区失能津贴的补贴标准，从而更好达到改善老年人生活的目的。失能老年人的护理成本随着其失能程度的不同表现出较大的差异。护理成本对处在不同经济状况下的失能老人的压力也不尽相同。因而，在确定失能老人护理补贴对象之后，补贴的标准不能“一刀切”，而是应该根据补贴对象的实际情况实行分类补助，进而最大化实现补贴资金的价值。同时，建立起补贴标准的动态调整机制。原则上每隔一段时间启动标准调整研究程序，按照与经济社会发展水平相适应，并兼顾失能老人生活保障和长期照护需求、向中重度失能老人护理补贴倾斜原则，统筹考虑城乡居民收入增长、物价变动、最低生活保障等社会救助与保障标准调整等因素，合理确定护理补贴最低指导标准，并鼓励有条件的地区可适当扩大补贴发放范围。

（三）拓宽资金来源渠道

为保障失能老年人护理补贴政策有效运行，应积极拓宽资金来源渠道。首先，明确政府财政补贴的责任，确定各级政府出资比例，将责任与分工规范化、法制化，保证制度的有效实施。随着我国老龄化趋势日益加剧，政府财政补贴的投入力度不断增大，须完善筹资额度动态调整机制，切实发挥好政府主体作用。其次，应划转部分国有企业资本或分红以充实护理津贴资金。再次，在政府财政的支持下，增加社会化筹资的比例，即福利彩票资金、慈善组织捐赠等筹资模式都应该列入政府拓宽资金来源的考虑范围内，以此构建多元稳定的筹资渠道。最后，出台税收优惠政策，鼓励社会各界慈善捐款。

（四）统一失能认定标准

全国各地、各部门采用不同的量表进行失能评估，对重度失能、中度失能和轻度失能及失能水平的划分均不统一。应尽快制定全国统一的、与不同失能水平相对应的护理服务分级标准。护理服务等级与给付的服务内容及时长、待遇水平等直接相关，准确划分护理等级有利于实现资源的有效配置，而护理等级划分的准确性也会影响到护理质量的管理和衡量。此外，在护理等级划分和需求衡量方面，可以充分借鉴国际通行的评估工具，结合我国实际情况，开发失能评定标准体系。

五、完善失能老年人护理补贴政策的配套措施

（一）健全护理补贴法律法规

完善相关法律法规使得监管制度有法可依，对保障失能老年人护理补贴政策的有效实施至关重要。首先，提升立法层次。失能老年人护理补贴政策应由中央政府制定立法规范，地方政府实施和管理。由于立法层次低导致各地政策产生碎片化现象。因此，中央政府应加强顶层设计，尽快修订相关法律，细化实施方案。其次，完善失能老年人护理补贴政策与其他保障政策有效衔接的法律法规。及时完善基本养老保险、城乡低保、社会救助制度等方面的配套法律，以便失能老年人护理补贴政策能更好地与其他制度衔接，妥善协调各项制度之间的关系。

(二)加强护理人才定向培养

“十四五”规划和2035年远景规划纲要提出：“加大养老护理型人才培养力度。”首先，国家应鼓励和支持高等院校开设与老年人、护理、康复医疗、心理辅导等相关的专业和课程，注重对高素质人才的培养。其次，重视专业护理人才的培养。对经过职业技能鉴定中心，符合条件的专业护理人员给予经济补贴，吸引和留住更多专业护理人才，以便缓解现阶段护理服务行业人才供不应求的问题。最后，社区养老服务中心及养老机构根据失能老人的数量和失能程度合理设置工作岗位，引进具有从业资格的专业护理人才，为他们提供良好的工作环境和条件。同时，组织开展护理人员培训，提升其专业素养。

参考文献:

- [1]全国老龄办.第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果发布会在京召开[EB/OL].[2016-10-10].http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/10/c_129316147.htm.
- [2]邓大松,李玉娇.失能老人长照服务体系构建与政策精准整合[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2017(6):55-62.
- [3]国务院办公厅.国务院关于加强发展养老服务业的若干意见[EB/OL].[2013-09-13].http://www.gov.cn/zwgg/2013-09/13/content_2487704.htm.
- [4]国家财政部,民政部,全国老龄办.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[EB/OL].[2014-09-10].http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2014/wg2014010/201504/t20150401_1211568.htm.
- [5]钟仁耀.我国老年护理救助的供需状况分析[J].社会保障研究,2011(2):122-133.
- [6]唐钧.失能老人护理补贴制度研究[J].江苏社会科学,2014(2):75-82.
- [7]宋国军.建立失能老人护理补贴制度完善老年人护理保障机制[N].中国社会报,2016-07-22(7).
- [8]文太林,张晓亮.中国老年护理补贴政策实践与实证[J].地方财政研究,2020(8):73-80.
- [9]NEIL GILBERT,PAUL TERRELL.社会福利政策导论[M].黄晨熹,译.上海:华东理工大学出版社,2003:84,175.
- [10]朱火云,金昱希.基础普惠:我国高龄津贴制度的构想[J].社会保障研究,2015(1):28-39.
- [11]李萌.我国长期护理保险制度实施的反思和未来选择:基于北京、上海、青岛、南通四个试点城市分析[J].劳动保障世界,2020(12):39-40.
- [12]孙洁,孙跃跃.长期护理保险扩大试点的瓶颈与政策建议:基于北京石景山的试点经验[J].卫生经济研究,2020(5):35-38.