

# 中国高龄津贴制度的区域差异、 发展困境与优化路径

海龙 申开元

**【摘要】**高龄津贴制度是防范老年贫困与保障老龄人口基本生活的重要制度安排。基于 Neil Gilbert 的社会福利政策分析框架,本文从分配基础、分配内容、服务输送和资金筹集四个维度系统分析中国大陆 31 个省会城市的高龄津贴制度实施状况。研究发现,全国各地高龄津贴制度存在明显的区域差异,“碎片化”问题突出。同时,津贴对象受益资格门槛高、津贴标准较低且不均衡、津贴服务递送效率低、筹资渠道单一等问题阻碍了高龄津贴制度的有效性。因此,为实现高龄津贴制度的高质量发展,应实现津贴的普惠型,提升津贴标准,优化津贴经办管理,拓宽资金来源渠道等。

**【关键词】**高龄津贴;区域差异;津贴标准

**【作者简介】**海龙,河南师范大学社会事业学院教授,河南省社会工作与社会治理软科学研究基地副主任,河南省新时代文明实践研究中心研究员;申开元,河南师范大学社会事业学院在读硕士生(河南 新乡 453007)。

**【原文出处】**《河北学刊》(石家庄),2023.2.186~193

**【基金项目】**2021 年度国家社会科学基金一般项目“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”(21BSH141);2022 年度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”(222400410009);2023 年度河南省高等学校哲学社会科学创新人才支持计划资助(2023-CXRC-23)。

伴随经济社会的发展和医疗卫生条件的改善,中国老龄人口规模和比重持续增加,特别是中国高龄老年群体规模日渐扩大。据第七次全国人口普查数据显示,2020 年中国 80 岁及以上人口为 3580 万人,占总人口的比重为 2.54%,比 2010 年增加了 1485 万人,比重提高了 0.98 个百分点。<sup>①</sup>相比于低龄老年群体,高龄老年人身体机能退化严重,抵御疾病和生活的风险能力更弱,对养老保障的需求更为迫切。同时,伴随家庭养老负担的倍增,高龄老人养老保障问题已成为社会各界所关注的焦点之一。

为保障高龄老人的养老权益,中国部分地区开始探索针对高龄老人的养老保障制度。2009 年 5 月,宁夏率先出台《关于建立 80 岁以上低收入老年人基本生活津贴制度的通知》。同年,民政部转发《关

于宁夏建立高龄老年津贴制度有关政策的通知》,要求各地结合当地实际加快制定有关政策措施,尽快探索建立高龄老年津贴制度。<sup>②</sup>2014 年 10 月,由财政部联合多个部门发布的《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》,进一步要求各地帮助经济困难的高龄老年群体缓解家庭经济压力。<sup>③</sup>随着政策扩散,中国逐步实现了高龄津贴制度的全国覆盖。2019 年,国务院新闻办发布,中国大陆 31 个省份均已建立高龄津贴制度。<sup>④</sup>在大规模推行一项公共政策之前,让部分地区进行政策试点,稳步展开探索是中国公共政策推行中常见的策略。<sup>⑤</sup>当前,由于国家层面仅出台高龄津贴指导意见,多数省份往往结合自身实际展开高龄津贴制度的探索。那么,当前全国各地高龄津贴制度存在哪些差异?制

度实施过程中面临哪些困境?如何尽快实现高龄津贴制度的高质量发展?

老年津贴是实现“老有所养”“弱有所扶”的重要保障制度,特别是在发展中国家,非缴费型老年津贴发挥着非常重要的作用。老年津贴在提高老年人的社会地位和心理健康方面,甚至在帮助老年女性照顾失业的子女和孙辈方面发挥着积极作用。<sup>⑥</sup>随着当前国内人口老龄化的加剧,高龄津贴问题也受到学术界的高度关注。在高龄津贴制度确立之前,已有学者从理论层面探讨高龄津贴制度的必要性。不少学者基于人口结构老化、家庭养老压力剧增以及政府保障民生责任的现实,认为有必要确立高龄津贴制度。<sup>⑦</sup>之后,学术界关于高龄津贴的研究不断深入,高龄津贴资金的持续性和制度的稳定性引发部分学者的深入探讨。<sup>⑧</sup>伴随全国多数地区高龄津贴制度的相继确立,高龄津贴在减少老年贫困和提高老年人收入方面的效果已得到学术界的认可。<sup>⑨</sup>但部分地区高龄津贴的名称和内容差异过大<sup>⑩</sup>,高龄津贴并未瞄准最需要的老年群体<sup>⑪</sup>等问题亦受到部分学者关注,甚至有学者建议高龄津贴与残疾人补贴、养老服务补贴整合,以提高财政补贴效率<sup>⑫</sup>。通过对现有文献的梳理可以发现,上述丰富的研究成果为高龄津贴制度研究奠定了坚实基础。但从整体来看,由于缺乏对全国各地高龄津贴制度的细致梳理,现有文献对高龄津贴制度研究的深度和广度仍有所欠缺。有鉴于此,在参考上述研究的基础上,本文以中国大陆31个省会长龄老年津贴制度为例,基于Neil Gilbert的社会福利政策分析框架对各地高龄津贴制度作较为系统的梳理和比较,全面阐释现行高龄老年津贴制度的区域差异,考量高龄津贴制度运行的困境,探寻高龄津贴制度发展的路径,以期为中国高龄津贴制度的高质量发展提供政策参考。

### 一、中国高龄老年津贴制度的区域差异

高龄津贴制度是缓解老年风险的重要社会福利政策。Neil Gilbert提出的社会福利政策分析框架在系统阐释高龄津贴制度方面具有较强的优势。他将

社会福利政策中各种相辅相成的要素整合成一个相对独立和完善的系统,最终形成一个四维度的政策分析框架,进而为阐述各种社会福利政策提供理论分析视角。Neil Gilbert分别从社会福利的分配基础、社会福利的分配内容、社会福利的服务输送以及社会福利的资金筹集进行政策分析。<sup>⑬</sup>其中,社会福利的分配基础,是指将社会福利分配给社会中特定的人口或群体时不同原则之间的选择,是决定哪些社会成员可以有资格享受到社会福利的指导性原则,确定了社会福利分配的“对象(who)”<sup>⑭</sup>。社会福利的分配内容,是指关于社会福利的类型和实质内涵方面的选择,其解释了被提供的社会福利到底是“什么(what)”<sup>⑮</sup>。社会福利的输送系统,是指在集合福利提供者和消费者的社区系统中,社会福利的提供者通过何种的组织安排将福利提供给消费者,解决的是社会福利如何“输送(delivered)”的问题。<sup>⑯</sup>社会福利的资金筹集,主要聚焦资金来源问题,解决所提供的福利将如何“筹资(financed)”的问题。<sup>⑰</sup>分配基础、分配内容、服务输送、资金筹集四个维度在社会福利政策设计中相互依赖,既是社会福利政策设计的不同阶段和要素,也构成了社会福利政策分析的重要框架。

#### (一)分配基础(who):津贴资格认定差异

由于社会福利政策并不能平等地帮助到每一个人,因此须使用一定的标准来判定谁能够从社会福利政策中受益。社会分配的基础就是探讨社会福利政策中“谁”能受益。梳理和比较中国大陆31个省会长龄老年津贴制度的政策对象,不难发现,各城市主要参照户籍、年龄、家庭收入水平等要素来制定符合本地实际的补贴范围(具体参见表1)。

依据户籍条件,全国多数地区将具有本地户籍的高龄老人作为发放高龄津贴的主要对象。但是,个别城市的高龄津贴领取资格会因城乡户籍的差别而存在差异。例如,银川市规定,高龄老年津贴的发放对象是城市户籍中无基本养老金的老年人,而农村所有符合年龄条件的老年群体均可领取。可见,

表1 中国大陆31个省会城市高龄津贴的领取条件

年龄	有收入水平的限制	无收入水平的限制	城乡户籍有差别	城乡户籍无差别
60周岁以上	/	上海市(≥65岁)、天津市	银川市	合肥市、北京市、福州市、长沙市、南宁市、贵阳市、海口市、石家庄市(藁城区)、郑州市、武汉市、南京市、南昌市、呼和浩特市、成都市、乌鲁木齐市、昆明市、杭州市、重庆市(两江新区)、上海市、天津市、广州市、西宁市、西安市、拉萨市、长春市、兰州市、沈阳市、济南市、太原市、哈尔滨市
70周岁以上	重庆市(两江新区)	广州市、西宁市、西安市、拉萨市		
80周岁以上	兰州市(低收入)、哈尔滨市(无基本养老金、低保)、长春市(低保特困)、沈阳市(低收入)、银川市、太原市(低保)	合肥市、北京市、福州市、长沙市、南宁市、贵阳市、海口市、石家庄市(藁城区)、郑州市、武汉市、南京市、南昌市、呼和浩特市、成都市、乌鲁木齐市、昆明市、杭州市、重庆市(两江新区)		
90周岁以上	/	长春市、兰州市、沈阳市、济南市、太原市		
100周岁以上	/	哈尔滨市		

数据来源:依据各省会城市相关政府部门发布的政策文件整理而得。

城乡户籍的不同也会影响到高龄津贴的发放标准。从年龄条件来看,多数城市将80周岁及以上作为领取高龄津贴的年龄标准,而少数城市放宽了年龄限制,如广州市、西宁市、西安市对年龄的要求为70周岁,上海市则放宽到65周岁,而兰州市和天津市进一步放宽到了60周岁。同时,家庭收入水平也是影响到能否领取津贴的重要资格标准。相关政策大致可分为两类:第一类是无收入水平的限制。只要符合年龄条件和户籍条件,就可以享受到津贴待遇。此类地区的高龄津贴制度覆盖范围广,带有较强的福利性与普惠性。第二类是对收入水平有一定的限制。收入标准通常与低保挂钩,只有低收入、特困的老年人方可领取津贴。此类地区的高龄津贴政策呈现明显的选择性和补缺性特征,其主要目的是为低收入或无固定收入的老年人提供一定的基本生活保障。例如,兰州市、哈尔滨市、长春市等规定将高龄津贴发放给低收入或低保家庭的高龄老人。

### (二)分配内容(what):津贴标准差异

社会供给通常直接反映政策目标,在理解社会供给维度的具体选择时,往往需要结合政策目标进行分析。高龄老年津贴制度的目标是防止老年人陷入贫困,保障其基本生活。因而,在中国高龄津贴制度中,能够体现社会福利供给这一维度的是津贴待

遇水平。梳理和比较中国大陆31个省会城市的高龄老年津贴制度的津贴标准(具体参见下页表2),不难发现,各地高龄津贴标准设置存在较大的差异。

首先,不同地区之间同一年龄段的津贴标准存在较大的差异。针对80~89岁老年人,各地津贴标准在50~450元/月/人;90~99岁老年人的津贴标准在50~500元/月/人;百岁以上老人的津贴标准在160~1000元/月/人。其次,同一地区不同年龄段的高龄津贴标准也存在较大差别。目前,大多数地区划分不同年龄段,设置阶梯式津贴水平。如北京、广州、长春、昆明等市以10年为一档划分,将老人年龄范围划分为三个年龄段,每个年龄段对应不同的津贴标准。随着老年人年龄的增长,待遇标准也有所提高。从整体上看,各地区百岁以上老人享受的津贴数额最高。以北京市为例,80~89岁老人的津贴数额为100元/月/人,90~99岁老人的津贴数额为500元/月/人,而百岁以上老人的津贴数额高达800元/月/人。最后,从整体津贴水平来看,相比于经济发展水平一般的地区,经济发展水平较高的地区津贴标准亦普遍较高。

### (三)服务输送(delivered):经办管理差异

社会福利的输送系统,是指在服务供给者之间及服务供给者与需求者之间的某种组织化安排。<sup>⑧</sup>

表2 中国各省会城市高龄津贴的待遇标准 (元/月/人)

城市	年龄	60 ~ 69岁	70 ~ 79岁	80 ~ 89岁	90 ~ 99岁	100岁以上
合肥市				50	50	300
北京市				100	500	800
福州市				≥100	≥100	≥200
兰州市				50	80(90-94岁)100(95-99岁)	160
广州市				100	200	300
南宁市				80	150	400
贵阳市				60	100	200
海口市				109	209	309
石家庄市(藁城区)				50	100	400
郑州市				100	200	300
哈尔滨市				100	100	500
武汉市				100	200	500
长沙市				100	200	500
长春市				200	400	600
南京市				≥50	≥100	≥300
南昌市				100	200	1000
沈阳市				100	200	800
呼和浩特市				100	100	600
银川市				450	500	500
西宁市			110	120	140	180
济南市				200	500	500
太原市				200(低保高龄)	200(高龄)	500
西安市			50	100	200	360
上海市		75(65 ~ 69岁)	150	180	350	600
成都市				≥50	≥200	≥500
天津市		95	105	115	115	500
拉萨市			50	100	200	300
乌鲁木齐市				75	145	225
昆明市				60	120	500
杭州市				50	100	300
重庆市(两江新区)			80	105	120	500

数据来源:依据各省会城市相关政府部门发布的政策文件整理而得。

国家向公民提供福利须有一定的载体,即要依靠某种机制将福利予以传递。从服务输送来看,民政部门是高龄津贴的主管部门,负责高龄津贴经办业

务。目前,各地规定的经办流程相差无几,大致流程为提交申请—相关部门受理—审核并公示—审批—发放,其不同之处在于各地区的审核时间有差别。

例如,广州市要求在接受申请材料之后的5个工作日内完成对申请人的初审,而长春市则规定在14个工作日内完成对申请材料的初次审核。同时,各地津贴的发放周期不尽相同,大多数城市采取按月将津贴发放到补贴对象手中的方式。而贵阳市则一年发放两次津贴,一次在六月,一次在十二月。而武汉市和重庆市则按照季度发放津贴,一年发放四次。此外,在津贴发放形式上,多数城市选择将津贴直接发放至申请人确定的银行卡。也有部分城市选择其他发放方式,如北京规定申请人可以将“北京通—第三代社会保障卡”“北京通—民政一卡通”作为津贴发放的账户,上海则将津贴发至敬老卡中。

#### (四)资金筹集(financed):筹资渠道差异

社会福利政策的实施需要不同类型的资源筹集模式,否则社会福利政策内容即使再好,一旦财源不足,也难以实现最终的政策目标。<sup>①</sup>对比中国大陆31个省会城市高龄老年津贴制度的筹资渠道,各地区财政资金来源渠道可分为两种类型:第一种类型是资金主要源于政府财政。该类型又可细分为市、县(区)共担型和县(区)完全负担型。市、县(区)共担型,是指津贴资金由市、区(县)级财政共同负担。尽管津贴资金来源于市、县(区)级财政,但各地市、县(区)的分担比例并不相同。例如,合肥市对于80~99周岁高龄老年津贴所需资金,区所需资金由市、区财政按2:1的比例分担,县(市)津贴则主要由本级财政负担,市级财政给予适当补助;而百岁以上的老年津贴则

由市财政全额承担。而南昌市则规定发放的生活津贴所需经费由市和县(区)按照4:6的比例分担;郑州、武汉、贵阳、沈阳、银川、上海、杭州、昆明等市则规定高龄津贴所需资金由市级政府和县级政府各负担一半,并纳入同级财政预算。县(区)完全负担型,是指津贴资金完全由本级财政负责筹集。如北京市规定实行高龄津贴制度所需资金由老年人户籍所在的区财政负担。此类地区包括海口、石家庄、长沙、呼和浩特等市。此外,个别城市的津贴资金来源还存在其他渠道。例如,杭州市补贴资金是由财政资金和城乡居民社会养老保险基金共同分担,福州市则规定各市、县(区)承担的资金可从本级福彩公益金中安排。

## 二、中国高龄老年津贴制度的发展困境

近年来,在民政部大力推动下,全国享受高龄津贴者逐年增多,高龄津贴制度已然成为保障老年权益的重要福利制度,并呈现出从“补缺型”福利向“普惠型”福利转型的态势。然而,通过上述分析发现,中国高龄老年津贴制度的区域自发性特征显著,且出现严重的“碎片化”问题,这严重制约着高龄津贴制度的持续发展。<sup>②</sup>

### (一)受益资格门槛较高

目前,中国大陆各地高龄津贴制度的受益资格认定存在较大的差异。尽管大部分地区将高龄老年津贴制度定位为“普惠型”的社会福利政策,即只要达到最低年龄要求的所有老年人都可以享受到津贴

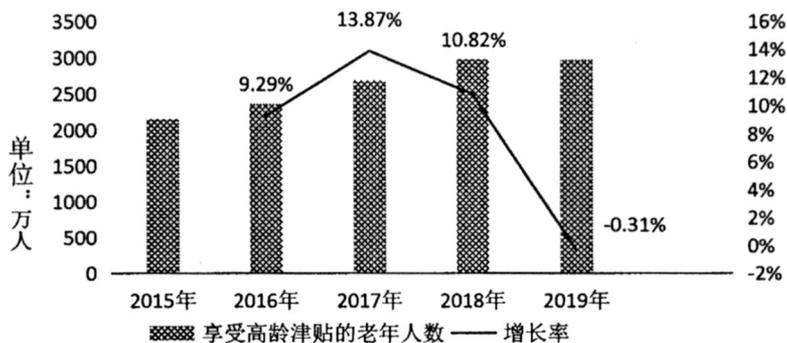


图1 2015~2019年全国领取高龄津贴的老年人口

数据来源:2015~2019年民政事业发展统计公报。

待遇,但仍有部分地区将高龄津贴定位为带有社会救助性质的“补缺型”社会福利政策,如兰州、长春和哈尔滨等市。这些地区将高龄津贴与家庭经济收入相关联,将领取高龄津贴的对象限定为低保老人、“三无”老人、失能老人等。过于严格的收入审查,无疑将大部分高龄老人排除在外,如收入水平接近贫困线但未达到低保标准的边缘贫困老人。同时,领取津贴的最低年龄门槛设置过高,制约了高龄津贴的覆盖面和受益人数。目前,仅有天津、上海等少数地区规定领取高龄津贴的年龄在80岁以下,而多数城市将80岁以上作为领取此津贴的最低年龄。卫生健康事业发展统计公报数据显示,2019年中国居民人均预期寿命为77.3岁。<sup>①</sup>高龄津贴领取最低年龄与居民人口预期寿命相差无几,使得实际受益的老年人口数量相对较少。根据民政部民政事业发展统计公报,从领取津贴的人口总量看,2015~2019年,享受高龄津贴的老年人的人数逐年增加,从2015年的2155.1万人增至2018年的2972.3万人。然而,与2018年相比,2019年享受补贴的人数却有所回落,降至2963万人。从领取津贴的人口增长率来看,2017年以来的增长率不断回落。享受津贴的年龄门槛过高,使得部分老人被排斥在制度之外,制度覆盖范围受到制约,实有悖于高龄津贴普惠型福利目标。

### (二)津贴水平低且不均衡

目前,中国各地区高龄老年津贴的总体水平较低。80~89岁的津贴标准大致在50~450元/月/人之间,90~99岁的津贴标准大致在100~500元/月/人之间,绝大部分城市的津贴标准低于当地城乡最低生活保障标准,难以有效解决老龄贫困风险及提升高龄老人的生活质量。例如,2019年底,上海城乡最低生活保障水平为1160元/月/人<sup>②</sup>,远高于同期百岁高龄老人的津贴标准(600元/月/人)。众所周知,高龄老人抵御风险的能力弱,贫困发生率高,过低的津贴标准难以解决贫困老人的生存问题。同时,近年来,中国居民消费价格指数特别是食品价格上涨较

快,过低的津贴标准更无法让高龄老人分享经济社会发展成果。同时,各地津贴标准非均衡问题突出。由于中央政府对津贴标准缺乏统一的指导意见,各地津贴水平参差不齐。其具体体现在以下两个方面:第一,区域之间差距过大。以百岁津贴为例,各地津贴水平在160~1000元/月/人之间。其中,兰州市为160元/月/人,而南昌市则高达1000元/月/人,相差6倍多。第二,高龄津贴的城乡差距明显。例如,银川市对城市和农村发放差别化的津贴,80~89岁城市和农村高龄津贴标准分别为450元/月/人和270元/月/人,城市津贴水平是农村的1.7倍。

### (三)津贴服务递送效率低

目前,中国大陆各地区对于高龄津贴主要采用属地化管理,津贴服务递送规范性欠缺,致使津贴经办管理效率较低。这主要受以下几个方面的影响:第一,津贴管理机构之间的协调机制不顺畅。民政部门是高龄津贴的主管部门,但民政部门对津贴资格审核和津贴发放需要当地财政部门、老龄委、人社局的配合。以石家庄市为例,村(居)委会接受申请后将材料上报给乡镇人民政府等有关部门,由乡镇人民政府在申请人提交申请后15个工作日内审核完毕并上报区民政局审批,区民政局接受有关材料后在15个工作日内完成审批方可予以发放。高龄老人递交材料之后的一个月后方可办理成功,津贴的申请和办理周期较长。第二,高龄津贴信息平台尚未建立。由于缺乏信息化平台,高龄津贴的申请材料需要现场递交,许多高龄老人由于身体原因行动不便,不能亲自申请,因而无形中增加了他们的负担。子女虽可授权代办,但是代办人也需提供一系列烦琐的证明材料,这无疑增加了办理津贴的难度。第三,缺乏高龄津贴转移接续办法。高龄津贴属地化管理方式难以有效适应老年人口的迁徙和流动,无法切实有效地保障高龄老人权益。同时,部分地区高龄津贴发放的周期较长。例如,武汉市每个季度发放一次,贵阳市一年仅发放两次,没有充分考虑到高龄老人的即时需求。

#### (四)筹资渠道较为单一

从中国当前各地区的具体实践来看,财政拨款是高龄津贴资金的主要来源,津贴的筹集渠道较为单一。部分城市将高龄老年津贴的资金支出列入政府财政预算,津贴待遇水平主要依赖于当地政府的财政能力。尽管政府财政支付津贴具有规范性和稳定性的优点,但是仅靠政府财政拨款却使津贴待遇面临水平不高和缺乏可持续的风险。特别是由于新冠肺炎疫情的影响,各级政府的财政收入受到较大冲击,而财务支出的需求却存在较强的刚性。在此背景下,高龄津贴面临一定的不确定性。同时,高龄津贴资金财政分担不合理。财社[2014]113号文指出“高龄津贴经费由地方财政分担”。作为一项应对人口老龄化、防止老年贫困的重要举措,高龄津贴具有全国公共物品的特性。中央政府财政责任的缺位势必将财政压力传导给地方政府,进而弱化了高龄津贴财务持续性。地方政府财政分配不合理,津贴责任分担存在“一刀切”的现象。例如,南昌市规定发放的高龄老人生活津贴所需经费由市和县(区)按照4:6的比例分担,一方面,该分担方式没有充分考虑到市辖区内各区(县)的经济实力,极易诱发“苦乐不均”问题;另一方面,基层政府承受的财政负担较重。而另一部分地区尚未将高龄津贴制度的资金支出列入财政预算,而是从本地福彩公益基金或慈善捐款中安排解决,这使得高龄津贴在制度管理和资金支出方面缺乏一定的规范性,资金来源无法得到有效保障,影响了政策长期发展的可持续性。<sup>③</sup>另外,各地政府的财政实力存在不平衡性,这直接导致各地津贴标准高低不一,从而影响制度的公平性。

### 三、中国高龄老年津贴制度的优化路径

#### (一)统一津贴资格认定标准,实现津贴的普惠性

目前,中国大陆各地关于高龄津贴对象的资格认定存在较大的差异,这不仅制约了制度的保障效果,而且严重影响了社会公平。高龄津贴资格认定不一的主要成因在于缺乏具有操作性的中央指导文件。民政部、全国老龄委所发布的文件表述过于笼

统,这也使得各地具体操作各异,对津贴资格认定不一。因而,为保障高龄津贴制度的健康发展,亟须厘定津贴资格认定标准,明确到底哪些人能够享受津贴。确定“谁”能受益,是任何一项社会福利政策的关键,而确定“谁”能受益需要考量高龄津贴制度的本质。回溯中国高龄津贴制度的历史,初期的高龄津贴制度主要是基于尊老敬老传统,仅给予百岁以上老人一定额度的补贴。后来,部分地区逐渐降低津贴的年龄门槛,特别是2009年宁夏回族自治区在全国率先建立普惠型老年津贴政策,标志着高龄津贴制度开始从补缺型向普惠型转变。与此同时,中国高龄津贴制度的目标也有所改变,从最初的尊老敬老导向转变为以缓解老龄贫困风险为目的的社会福利制度。因而,国家应尽快规范高龄津贴资格标准。首先,应取消对高龄老人的家庭收入水平限制,增强制度的普惠性。其次,应适当降低领取高龄津贴的最低年龄。世界卫生组织(WHO)依据心理和生理结构将老龄人群做以下划分:60~74岁为年轻老人(the young old),75~89岁为老年人(the old old),90岁以上为长寿老年人(the longevous)。为此,建议参考世界卫生组织老龄人群划分办法和当前中国居民人均预期寿命,将高龄津贴的最低年龄下降至75岁,进一步扩大制度的惠及面,让更多的老年人能够享受政策红利。最后,应取消高龄津贴的户籍限制,以更好地适应老年人口流动的社会现实。

#### (二)提高津贴整体标准,缩小津贴区域内外差距

补贴标准是否合理,直接影响到社会公平正义能否实现,影响到高龄津贴政策能否持续健康发展。一方面,补贴标准过高势必增加政府财政支出压力,不利于制度的健康发展;另一方面,补贴标准过低又无法真正提升政策对象的生活质量和水平。2021年5月31日,在中共中央政治局会议上,习近平要求各级党委和政府要健全完善老龄工作体系,加大财政投入力度,完善老龄事业发展财政投入政策。当前,津贴标准低且区域不均衡已成为制约高龄津贴制度有效性的重要因素。为此,首先应加大

津贴财政投入力度,稳步提高高龄津贴标准。目前,可率先将高龄津贴标准提升至不低于当地低保水平,规避高龄老年贫困问题,满足高龄老人生存基本需要。其次,应确立高龄津贴待遇动态调整机制。高龄津贴应锚定物价水平、居民收入水平、财政收入等指标,按年度实行动态调整,确保高龄津贴对象能够共享经济社会发展成果。最后,应统一高龄津贴的计发方式,变定额津贴为比例津贴,即参考当地城乡居民人均可支配收入的特定比例来确定津贴标准。采取统一比例的高龄津贴标准能够确保津贴水平的均等化,缩小区域之间津贴的差距。

### (三)规范高龄津贴经办管理,提升经办管理效率

建立健全科学、合理、有效的高龄津贴制度经办管理体系,可大大提升津贴递送效率,增强老人群体的满意度和获得感。目前,属地管理是当前各地高龄津贴管理的典型特征,其主要问题是管理方式差异较大,津贴申请流程复杂,直接影响了津贴发放效率。因而,当务之急是规范高龄津贴经办管理,稳步提升经办管理效率。首先,建立高龄津贴经办管理协调机制。考虑到高龄津贴的申请和发放涉及民政、财政、老龄工作等多个部门,由于各部门之间缺乏沟通和指导的协同机制,无疑会增加管理成本,降低管理的效率。为此,民政部可会同财政部和全国老龄化工作委员会办公室专门出台高龄津贴协同机制,共享高龄老人信息,打破部门间的壁垒,缩短津贴审核周期。其次,依托高龄津贴信息管理平台,促进服务提速。高龄津贴可依托社会保障金保工程,建立信息平台,实现社会保障、民政、老龄委等部门的信息共享。基层民政局、街道、社区根据信息数据,结合具体走访,在深入核实老年人有关信息的基础上,可逐步取消津贴申请环节,建立高龄津贴主动分类发放机制。<sup>③</sup>最后,国家层面出台高龄津贴转移接续办法。近年来,随着人口频繁流动,流动老年人人口不断增多,流动老年人对高龄津贴转移接续需求迫切,高龄津贴转移接续办法能有效保障高龄老人权益。此外,创新电子

化支付,缩短高龄津贴的发放周期。津贴的主要覆盖对象是高龄老年人,其身体状况出现变故的概率更高,对即时帮助的要求更高,支付周期过长不能及时满足老年人的当下需求。

### (四)尽快建立津贴财政保障机制,拓宽资金来源渠道

充足的资金是中国高龄津贴制度发展的物质保障。最新修订的《老年人权益保障法》明确提出,“将老龄事业经费列入财政预算,建立稳定的经费保障机制,并鼓励社会各方面投入,使老龄事业与经济、社会协调发展”<sup>④</sup>。因而,为确保高龄津贴按期发放到位,要严格落实《老年人权益保障法》的要求,把高龄津贴经费纳入当地政府预算,并加强上级政府对高龄津贴预算执行的监督。福利性和公益性是高龄津贴制度最鲜明的特征,建立高龄津贴财政保障机制是政府的重要职责。然而,高度依赖财政投入亦是高龄津贴制度健康发展的短板。近年来,中国人口老龄化问题愈加严重,领取津贴的高龄老年人口规模也在逐年增加,财政能否持续负担此项资金成为今后高龄津贴制度实施过程中的关键问题。有鉴于此,首先要拓宽津贴资金来源渠道。一方面,要通过税收政策积极鼓励慈善组织、企业和个人加大对老龄事业的捐助;另一方面,应划转部分国有企业资本或分红以充实高龄津贴资金。同时,建立基本养老保险和城乡低保划转高龄津贴的方案,完善高龄津贴财政责任分担机制。第一,明确中央政府的财政投入责任,缓解基层政府的财政支付压力。第二,地方政府应合理划分省、市、县(区)政府的财政投入分担比例。具体而言,可结合各地高龄人口规模、财政实力以确立差异化的财政分担机制,从而实现各级政府财权和事权相匹配。

#### 注释:

①国家统计局:《第七次全国人口普查数据》,http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519\_1817705.html。

②中华人民共和国民政部:《关于转发宁夏建立高龄老人津贴制度有关政策的通知》, [http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2009-06/12/content\\_1338538.htm](http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2009-06/12/content_1338538.htm)。

③中华人民共和国财政部:《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》, [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201410/t20141023\\_1154051.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201410/t20141023_1154051.htm)。

④中华人民共和国中央人民政府:《我国31个省份均已建立高龄津贴制度》, [http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content\\_5367533.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content_5367533.htm)。

⑤王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期。

⑥Kirsty B. & Thobani N., "Conflict and negotiation in inter-generational care: Older women's experiences of caring with the Old Age Grant in South Africa", *Critical Social Policy*, vol. 39, no. 4(2019); Tamanna J. T. & Esmat A., "Improvement in quality of life of elderly through old age allowance program in Bangladesh: A study on Moulvibazar Pourashava", *Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*, vol. 10, no. 1(2019)。

⑦参见杨立雄:《建立非缴费性的老年津贴——农村养老保障的一个选择性方案》,《中国软科学》2006年第2期;王晓晨:《关于建立农村高龄老人津贴制度的构想》,《中国行政管理》2008年第3期;柳清瑞、翁钱威:《基于人口老龄化的老年津贴供求分析》,《中国软科学》2010年第12期。

⑧参见何文炯、洪蕾:《高龄津贴:制度定位与财务可行性》,《学术研究》2012年第7期;朱火云、金昱希:《基础普惠:我国高龄津贴制度的构想》,《社会保障研究》2015年第1期。

⑨参见何小伟、董晓龙:《我国养老服务业财税支持政策探析》,《中国保险》2020年第10期;杨立雄、文莲萍:《福利制度对老年贫困的缓解作用研究——基于CHARLS数据的实证分析》,《残疾人发展理论研究》2017年第1期;沈雨菲、陈鹤:《中国高龄津贴政策评述与实证分析》,《人口与经济》2016年第1期。

⑩参见杨立雄:《高龄老年津贴制度研究》,《中州学刊》2012年第2期;钟仁耀、宋雪程:《我国老年津贴政策的区域差异化分析》,《公共治理评论》2017年第1期。

⑪文太林、孔金平:《中国长期照护筹资与公共财政转型》,《行政论坛》2020年第1期。

⑫戴卫东、付王巧:《贫困失能老年人长期护理津贴救助的财政投入——基于老年福利津贴整合的视角》,《财经论丛》2021年第6期。

⑬Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,黄晨熹等译,上海:华东理工大学出版社,2003年,第83-85页。

⑭参见Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,第105-108页。

⑮参见Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,第121-122页。

⑯参见Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,第173-174页。

⑰参见Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,第175页。

⑱参见Neil Gilbert, Paul Terrell:《社会福利政策导论》,第186-189页。

⑲黄佳豪:《日韩长期照护保险的比较研究——基于社会福利政策分析框架》,《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2016年第4期。

⑳参见钟仁耀、宋雪程:《我国老年津贴政策的区域差异化分析》。

㉑国家卫健委:《2018年我国卫生健康事业发展统计公报》, <http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s1074/201905/9b8d52727cf346049de8acce25ffcdb0.shtml>。

㉒上海市民政局:《关于调整本市城乡低保及相关社会救助标准的通知》, [https://mzj.sh.gov.cn/jz-ggtz-zxsggg/20200515/MZ\\_JZ25\\_29144.html](https://mzj.sh.gov.cn/jz-ggtz-zxsggg/20200515/MZ_JZ25_29144.html)。

㉓参见钟仁耀、宋雪程:《我国老年津贴政策的区域差异化分析》。

㉔吴金富、徐媛媛:《“数字赋能 智慧应用”开创养老服务新实践》,《社会福利》2020年第9期。

㉕中华人民共和国中央人民政府:《关于修订中华人民共和国老年人权益保障法的通知》, [http://www.gov.cn/flfg/2012-12/28/content\\_2305570.htm](http://www.gov.cn/flfg/2012-12/28/content_2305570.htm)。