

数字化时代居家养老服务补贴制度的地方实践

——基于杭州市“重阳分”电子津贴制度的研究

王博扬, 任正委*

浙江理工大学法学与人文学院, 杭州

收稿日期: 2026年4月7日; 录用日期: 2026年6月17日; 发布日期: 2026年6月25日

摘要

在人口老龄化加剧与数字化改革深化的双重背景下, 杭州市于2020年率先推行养老服务电子津贴制度, 以“重阳分”为载体精准发放补贴, 兼具保障民生与激活市场的双重功能。本研究基于实地调研, 系统梳理该制度的运行成效, 提炼出三级财政分担、二元分类补贴、政策工具衔接、“多评合一”协调四项创新机制, 同时揭示服务工单管理不规范、服务人员资质不达标、基层监管落地难、老年人认知偏差等现实困境, 并从市场化程度、价格机制、准入制度、政策宣传等维度剖析其成因。在此基础上, 从标准化管理、准入制度优化、价格机制完善、补贴方式改进、人才培养、政策宣传六个方面提出优化路径, 以期完善养老服务电子津贴制度、推动养老服务体系高质量发展提供参考。

关键词

养老服务, 电子津贴, 制度创新, 杭州市

Digital Era Home-Based Elderly Care Service Subsidy System: Local Practices

—A Case Study of the “Chongyang Points” Electronic Allowance System in Hangzhou

Boyang Wang, Zhengwei Ren*

School of Law and Humanities, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: April 7, 2026; accepted: June 17, 2026; published: June 25, 2026

*通讯作者。

Abstract

Against the dual backdrop of intensifying population aging and deepening digital reform, Hangzhou took the lead in implementing an electronic allowance system for elderly care services in 2020. Taking “Chongyang Points” as the carrier to accurately distribute subsidies, the system serves the dual functions of safeguarding people’s livelihood and activating the market. Based on field research, this study systematically sorts out the operational effectiveness of the system, extracts four innovative experiences including three-level fiscal sharing, binary classified subsidies, policy tool linkage, and coordinated “multi-assessment integration”. Meanwhile, it reveals practical dilemmas such as irregular service work order management, unqualified service personnel, difficulties in the implementation of grassroots supervision, and cognitive bias among the elderly, and analyzes the causes from dimensions including marketization degree, price mechanism, access system, and policy publicity. On this basis, this study proposes optimization paths from six aspects including standardized management, access system optimization, price mechanism improvement, subsidy method adjustment, talent cultivation, and policy publicity, aiming to provide references for improving the elderly care service electronic allowance system and promoting the high-quality development of the elderly care service system.

Keywords

Elderly Care Services, Electronic Allowance, Institutional Innovation, Hangzhou

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人口老龄化是我国当前及未来长期面临的重大社会议题，如何构建高效、精准、可持续的养老服务体系，已成为保障民生福祉与维护社会稳定的关键[1]。根据《杭州市 2024 年老龄事业统计公报》，截至 2024 年底，该市 60 岁及以上老年人口达 227.3 万人，占总人口比例的 25.9%，老龄化程度已远超全国平均水平[2]。结合《杭州市养老服务业发展“十四五”规划》，2025 年该市 60 岁及以上老年人占户籍总人口预计达到 27.1%，人口老龄化程度持续深化[3]。从养老模式来看，杭州市老年人呈现“以居家社区养老为主、机构养老为辅”的特征，居家社区养老的需求缺口持续扩大。

为应对这一挑战，杭州市依托数字化改革优势，探索“互联网 + 养老”的服务供给新模式[4]。2020 年，该市正式建立养老服务电子津贴制度，将补贴资金以“重阳分”形式注入老年人社保卡(市民卡)养老服务专户，实行“虚拟额度、后结算”机制[5]，由民政部门根据实际服务使用情况定期与服务商结算，确保资金使用精准高效。2025 年，制度从单一“养老服务电子津贴”拆分为“养老服务补贴 + 养老护理补贴 + 基本生活补助”三类，新增现金发放形式，并扩大覆盖范围至低边家庭轻度失能老人及低保家庭 60~79 周岁自理老人[6] [7]。

近年来，围绕养老服务补贴制度的研究已形成较为丰富的学术积累。在制度设计层面，杨翠迎和刘玉萍(2021)从高质量发展视角出发，提出养老服务应实现从“规模扩张”向“质量提升”的转型，强调补贴制度应注重精准性与可持续性[8]。张思锋(2021)系统分析了养老服务体系建设中政府行为与市场机制的互动关系，指出政府购买服务是激活养老市场的重要政策工具，但需警惕市场主体对财政补贴的过度

依赖[9]。在数字化赋能层面,朱浩和陈功(2025)探讨了数字技术在养老服务治理现代化中的应用路径,认为“互联网+养老”模式有助于提升服务供给效率和监管精准度,但也面临数字鸿沟、数据安全等新挑战[4]。在基层实践层面,甘颖(2025)以浙江省丽水市为例,揭示了养老服务下沉过程中“服务锦标赛”式的执行偏差,指出基层在政策落地中面临监管动力不足与考核激励错位等结构性问题[10]。孙雨婷(2025)则从服务可及性视角出发,分析了机构嵌入居家社区养老服务的实践路径,强调服务供给应贴近老年人的实际生活场景[11]。此外,Song等(2021)基于跨国比较研究发现,公共服务质量标准的设定与基层执行自主权之间存在张力,过于刚性的标准可能抑制基层的灵活回应能力[12]。

总体来看,既有研究为理解养老服务补贴制度的设计逻辑、运行机制和优化方向提供了重要的理论基础,但仍存在以下不足:一是多数研究侧重于宏观制度设计或单一维度的分析,对某一具体制度从“创新机制-运行困境-成因归因-优化路径”进行全链条考察的案例研究相对不足;二是关于数字化赋能养老服务补贴的研究尚处于起步阶段,对“重阳分”等具体数字化工具的运行成效与实践问题缺乏深入的实证分析;三是既有研究对需求端老年人认知偏差、消费意识薄弱等微观层面问题的关注有限。基于此,本研究以杭州市“重阳分”电子津贴制度为案例,通过实地调研系统梳理其创新机制与现实困境,以期弥补上述研究空白。

2. 杭州市养老服务电子津贴制度的运行概况与成效

本研究以杭州市养老服务电子津贴制度为核心案例,于2024年9月至2025年3月开展系统性实地调研。调研地点涵盖杭州市主城区及近郊区,具体包括:拱墅区、西湖区、余杭区、富阳区、临平区共五个区,兼顾城市核心区与农村,以确保样本的代表性与多样性。具体调研单位包括:区级民政局养老服务科(5个)、镇街社会事务办公室(10个,每区各2个)、居家养老服务机构/服务商(12家,涵盖连锁型与本地型)、城市社区及农村村委会(15个)、接受电子津贴服务的老年人及其家属(共访谈52人)。样本选择遵循目的性抽样原则,优先纳入政策覆盖时间较长、服务规模较大的镇街,同时有意纳入2个存在明显监管问题的镇街(由区级民政局推荐),以实现“优质案例”与“困境案例”的对比分析。

调研发现,自2020年正式实施以来,杭州市养老服务电子津贴制度经历了从试点到扩面、从单一到多元的演进过程。在数字化技术的支撑下,制度在供给网络拓展与需求保障扩面两个维度均取得了阶段性成效,初步形成了“供给优化-需求满足-市场激活”的良性互动格局。

2.1. 养老服务供给网络的持续拓展

在服务主体方面,入驻平台的服务商从制度初期的约200家扩展至目前的400余家,涵盖三替、绿城、广宇、钱江养老等知名企业与社会组织;上门服务人员规模从4000人增至1万余人,服务覆盖范围从主城区向周边区县延伸。与此同时,在服务类型方面,供给结构呈现出明显的专业化趋向:2024年全市招标(征集)的养老服务商中,专注日常照料服务的服务商户占55.9%,提供专业化照护服务的养老机构占20.6%,聚焦餐饮配送的助餐商户占11.8%,整合餐饮与照料资源的复合型商户占11.8%。此外,制度逐步推动服务场景从居家延伸至机构与医疗领域,目前已有45家养老机构试点“重阳分”抵扣床位费和护理费,3家医院试点抵扣护工费用,初步实现“居家-社区-机构-医疗”服务场景的有效衔接。

2.2. 电子津贴惠及范围的逐步扩面

在需求端,制度通过“精准兜底+普惠高龄”的双重定位,实现了保障人群的持续扩面。截至2024年6月,全市享受电子津贴的老年人达29.5万人,较制度实施初期的23.6万人增长约25%。从保障结构来看,兜底保障群体约3万人,涵盖计划生育特殊家庭、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、

支出型贫困基本生活救助家庭中的重度、中度失能失智老人；普惠高龄群体约 26.5 万人，以 80 岁及以上老年人为主。此外，制度还覆盖 4000 余名在养老机构或医院享受费用抵扣的老年人，体现“居家 - 机构”协同保障的灵活性。从服务供给效率来看，2024 年上半年全市共结算补贴 1.15 亿元，提供各类服务 178.21 万件，日均服务量从 2021 年的 0.74 万件增长至 0.99 万件，增幅达 34%。与此同时，服务内容逐步从基础生活照料向多元化、专业化方向升级，健康管理、康复护理等高品质服务的占比持续提升。

3. 制度设计的创新机制

杭州市养老服务电子津贴制度之所以能取得上述成效，与其在制度设计层面构建的四项创新机制密不可分。这些机制突破了传统养老补贴政策的固有局限，在财政保障、需求匹配、政策协同和行政效率等方面形成了系统化的制度安排。

3.1. 三级财政分担机制：化解单一主体财政压力

养老服务电子津贴所需资金并非由某一级财政单独承担，而是建立了“省级补助 + 区级主导 + 镇街分担”的三级财政分担机制。这一安排实现了财政责任的合理分配，从而增强了制度的财政可持续性 [7]。

从资金结构来看，电子津贴的财政资金主要由两部分构成：一是市本级转拨的省级养老专项资金，占比约 10%，作为补充资金；二是区(县、市)财政资金，占比约 90%，为资金主体。其中，区级财政资金进一步采用“镇街 + 区民政”双主体分担模式，具体比例由各区(县、市)根据经济发展水平与养老服务需求动态调整。例如，临平区明确镇街与区民政局各承担 50% 的区级财政出资，既避免了民政部门单独承担财政压力，也防止了镇街负担过重。此外，制度还探索“政府 - 社会 - 家庭”多元筹资模式：“集体担一点”引导村(社区)集体经济投入养老服务；“社会捐一点”鼓励公益组织、慈善机构、爱心企业参与捐赠；“家庭出一点”引导老年人家庭自费购买升级服务，逐步降低对政府财政的单一依赖，构建起可持续发展的资金保障体系。

3.2. 二元分类补贴机制：实现补贴精准匹配需求

养老服务需求具有显著的个体差异性，传统的“一刀切”补贴方式难以满足不同群体的实际需求。杭州市将电子津贴分为“养老服务补贴”与“养老护理补贴”两类，构建起二元分类补贴机制，实现了补贴资源的“精准滴灌”。

养老服务补贴面向杭州市户籍困难老年人与高龄老年人，用于抵扣居家养老上门服务费用。其差异化标准体现在：低保家庭老年人统一享受每月 125 个“重阳分”；低保边缘家庭与计划生育特殊家庭老年人则根据生活自理能力按每月 40、100、125 分三档设定；高龄老年人(80 岁及以上)按年龄段普惠发放，80~89 岁每月 40 个“重阳分”，90 岁及以上每月 100 个“重阳分”。这一设计同时纳入了家庭类型、生活自理能力和年龄三个维度，使非失能但有服务需求的群体获得了基础支撑。

养老护理补贴仅面向困难家庭中的失能老年人，需经自理能力评估后方可申领，用于抵扣试点养老机构床位费、护理费与试点医院护工费用 [13]。补贴标准根据失能程度与家庭类型设定：重度失能困难老年人每月 1695 个“重阳分”；中度失能困难老年人每月 1205 个“重阳分”；轻度失能低保家庭老年人每月 125 个“重阳分”，轻度失能低保边缘家庭老年人每月 62.5 个“重阳分”。该补贴实质上承担了“长期护理保险”的补充功能，将高额资源集中配置给失能程度最重、经济最脆弱的群体。

二元分类补贴机制实现了两个层面的精准性：一方面，通过横向分层，区分了养老服务补贴的一般服务需求与养老护理补贴的重度照护需求，避免了将护理资源分散给无需护理的人群；另一方面，通过

纵向分级, 在每种补贴内部根据家庭类型、生活自理能力和年龄等变量进一步细化标准, 使边际资源流向边际需求最高的个体。这一机制为破解养老服务“精准滴灌”难题提供了可操作的制度范本。

3.3. 政策工具衔接机制：避免补贴重复与遗漏

养老服务补贴并非孤立的政策工具, 而是与困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、长护险等多项政策并存。若缺乏有效衔接, 极易出现“重复补贴”造成财政浪费, 或“补贴遗漏”导致保障不足。杭州市通过建立细致的政策工具衔接机制, 明确各类政策的“叠加”与“就高”规则, 实现了政策协同。

根据衔接规则, 可将政策分为四类: 一是可叠加享受类, 养老服务补贴、养老护理补贴可与困难残疾人生活补贴、困难退役军人基本生活救助叠加, 确保困难群体获得多重保障; 二是不可叠加(就高)类, 养老护理补贴、高龄老年人养老服务补贴与重度残疾人护理补贴不可叠加, 已享受重度残疾人护理补贴的, 不再重复享受前者, 从而避免针对同一失能需求的多头补偿; 三是完全排除类, 领取工伤保险生活护理费、纳入特困人员供养保障或失能老年人入住养老机构护理补贴的, 不重复享受电子津贴, 从而集中资源于未覆盖群体; 四是补差衔接类, 实行长护险地区的低保家庭、低边家庭、计划生育特殊家庭中, 已参加长护险且符合待遇享受条件的老年人, 先由长护险基金按规定结算相应的护理费用, 其中若可享受的长护险待遇高于养老护理补贴标准的, 不重复享受养老护理补贴; 若可享受的长护险待遇低于养老护理补贴标准的, 差额部分由民政部门负责定期发放。以长护险重度失能 I、II 级对象为例, 每月享受 1500 元, 护理补贴每月最高享受 1695 元, 差额的 195 元由民政部门进行补差。这样既避免了重复支付, 又确保了困难群体不因长护险标准偏低而保障缩水。

3.4. “多评合一”协调机制：简化评估流程提升效率

失能等级评估是养老护理补贴发放的关键前置环节。在传统模式下, 民政、医保、卫健、残联等部门各自组织评估, 流程重复且结果互不认可, 增加了老年人家庭的事务负担^[8]。杭州市构建的跨部门“多评合一”协调机制, 正是为了破解这一碎片化困境。

该机制以民政部门为牵头方, 联合医保、卫健、残联等部门, 建立评估结果的跨部门共享与互认体系。具体而言, 失能老年人及其家庭仅需向医保、民政、残联任一部门提交 1 份申请, 由牵头部门组织联合评估, 评估结果同步推送至各相关部门, 由此实现了“一次申请、一次评估、结果互认共享”。例如, 老年人向社区残联提交失能评估申请后, 民政部门会联合卫健部门开展评估, 评估结果不仅用于残联的残疾人护理补贴的申请, 还可直接作为民政部门养老护理补贴的发放依据, 无需重复评估。

该机制有效打破了部门壁垒, 将传统的“人找政策”转变为“政策找人”, 既减轻了老年人家庭的事务负担, 又避免了部门重复评估造成的资源浪费, 同时降低了补贴多头发放的风险, 提升了制度运行效率。

4. 制度运行的现实困境

尽管杭州市养老服务电子津贴制度在制度设计层面具有较强的创新性, 但在实际运行中仍面临多方面现实困境。这些问题相互交织, 制约着服务质量的提升和制度的可持续发展。

4.1. 服务工单管理难以完全规范

电子津贴制度依托“线上 + 线下”协同管理服务工单, 但工单管理的规范性仍有待提升。线上方面, 虽然已建立 18 项强制校验功能与“异常行为数据模型”, 截至 2024 年 12 月累计产生预警 16.28 万次, 追回补贴资金 1120.68 万元, 但线下调研发现, 2024 年 1 月~6 月全市居家养老上门服务电子工单仍存在三类突出问题:

一是档案管理不规范。约 3.2% 的工单存在服务人员身份证号码与姓名不匹配、甚至未登记服务人员

身份证号码的情况, 导致服务人员身份无法核实, 既影响服务监管, 也难以追溯服务责任。二是服务预约管理不规范。约 4.1% 的工单存在预约服务时间与实际服务时间偏差过大、服务人员自行创建工单的现象。按照岗位职责分离原则, 服务需求应由老年人或家属向服务商提出, 再由服务商派单管理员统一派单, 如果由服务人员自行创建工单, 容易滋生虚假工单, 影响服务真实性。三是结算管理不规范。约 1.3% 的已结算工单中存在单次工单 2 次以上结算“重阳分”、服务频次不符合规定、服务内容选择不规范、结算时间与服务时间不匹配等异常情况。此外, 服务商与服务人员的结算方式混乱, 大量使用现金(含微信支付)、非银行转账或批量代发转账, 且工资单与实际转账金额不一致、应发人员姓名与收款人不一致, 暴露出明显的资金监管漏洞。

4.2. 服务人员职业资格要求难以有效履行

当前各类养老服务标准普遍存在重硬件设施建设、轻人员资质要求的倾向, 这是服务质量参差不齐的关键影响因素[1]。

从人员结构来看, 受访服务商的养老服务人员以 45~60 岁为主, 多为兼职状态, 仅持有家政职业资格证, 缺乏系统的养老护理培训, 且对获取养老护理员职业资格的意愿较低。从收入水平来看, 兼职服务人员月收入仅 2000~3000 元, 全职服务人员月收入 4000~5000 元, 远低于杭州市服务业平均工资水平, 难以吸引年轻、高学历劳动力加入。截至 2024 年底, 全市仅 1.12 万名养老护理员, 失能老人照护比达 1:8, 远超国际劳工组织建议的 1:4 安全标准, 人员短缺问题突出。同时, 养老护理员五年内流失率高达 62%, 人员队伍极不稳定, 严重制约了服务质量的持续提升。

4.3. 镇街对服务商监管难以真正落地

随着电子津贴制度覆盖范围的扩大, 全市居家养老上门服务供需网络规模显著增长, 但基层监管力量与监管动力不足的问题日益凸显。

从监管力量来看, 各镇街负责民政事务的工作人员普遍仅 1~2 人, 区县民政局养老服务科工作人员也多为 3~5 人, 需监管辖区内数十家服务商与数千名服务人员, 监管压力极大。尽管全市已建立“线上+线下”联合监管与信用分管理制度, 但监管措施难以全面落地。从监管动力来看, 各镇街通过招投标方式确定服务商后, 缺乏对服务商的严格监管动力: 若服务商信用分未低于 80 分(停业整顿线), 即使存在小问题, 镇街也无明确的反馈处理机制; 部分镇街甚至担心监管过严导致服务商退出, 影响养老服务供给, 进而放松监管标准, 导致服务商违规行为难以得到及时纠正。民政局作为委托方, 将服务外包给服务商, 但基层监管人手严重不足, 难以对代理方行为进行有效约束。若监管资源不随服务规模同步增长, 服务质量必然面临稀释风险。

4.4. 老年人及其家属认知难以准确到位

调研发现, 老年人及其家属(尤其是农村地区)对电子津贴制度的认知存在明显偏差, 这制约了制度效能的充分发挥。

一是认知范围狭窄。超过六成的老年人将电子津贴等同于“政府免费保洁服务”, 不清楚“重阳分”可用于健康管理、康复护理等多元化服务, 导致服务需求集中于基础家政服务, 高端服务需求难以被激活。二是消费意识薄弱。由于“重阳分”仅存在于系统中, 老年人无法直观感知其价值, 普遍将其视为“福利”而非“消费额度”, 缺乏作为服务消费主体的意识。这不仅不利于培育家庭自主养老消费习惯, 也增加了服务人员套刷、盗刷“重阳分”、服务内容与订单不符等违规行为的风险。三是政策理解偏差。超过七成的失能失智老年人家庭不清楚电子津贴与养老机构护理补贴、家庭养老床位补助的衔接规则,

误以为三者可叠加享受, 导致实际申请时发现受限, 电子津贴覆盖率偏低。同时, 老年人对“重阳分”可抵扣养老机构与医院费用的试点政策了解甚少, 试点场景的推广效果不佳。

5. 现实困境的形成原因

公共服务标准化作为关键途径, 对于提高服务效率和质量、契合居民需求起着至关重要的作用[12], 杭州养老杭州市养老服务电子津贴制度正是践行了这一理念。其实践困境并非单纯的执行层面问题, 而是源于制度设计、市场环境、政策宣传等多维度的深层次原因, 需要从根源上加以剖析, 才能提出针对性的对策。

5.1. 供需均高度依赖电子津贴, 市场化程度不高

养老服务体系不仅适当、达标, 且服务模式、管理、实施结果等都应是有效、充分、科学和高品质的[8]。然而, 当趋利性动机缺失、市场竞争未能形成内在激励时, 仅凭政府规制、行政监管、舆论施压等外部手段, 很难推动养老服务质量向好发展[9]。电子津贴制度供需两端均高度依赖政府补贴, 市场化机制尚未有效形成, 呈现出典型的“政府主导、市场依附”特征: 供给端约 90%的养老服务业务收入来自政府购买服务(即电子津贴), 自主市场化收入占比仅 10%; 需求端老年人自主购买养老服务的比例不足 5%, 多数依赖电子津贴享受服务, 缺乏自主消费意识。

这一结构导致两个后果。第一, 服务商缺乏市场化运作的动力与能力, 其生存完全系于政府订单, 服务质量的好坏不直接影响其收入, 服务规范化程度只能依赖政府监管, 而非市场竞争压力; 第二, 由于政府购买服务中“使用者(老年人)与付费者(政府)分离”, 老年人对服务质量的敏感度较低, 难以形成对服务商的市场约束, 导致服务质量与效率提升缓慢, 进一步降低了老年人家庭的自主消费意愿, 形成了“低质量-低消费-低竞争”的恶性循环, 制约着养老服务市场的长期健康发展。

5.2. “重阳分”指导价低于市场价, 服务商难以平衡成本

政府购买服务的价格机制不合理, 是导致服务商盈利困难、服务质量偏低的核心原因。目前, “重阳分”指导价显著低于市场价格, 以核心服务项目“居家保洁”为例, 市场价为 40~50 元/小时, 而“重阳分”指导价仅 35 分/小时(1“重阳分”对应 1 元), 价格差距达 12.5%~30%。

低价政策带来了两个问题: 一是服务商盈利空间被严重压缩, 难以投入资金提升服务质量或开展人员培训, 部分服务商甚至通过减少服务时长、降低服务标准来控制成本; 二是服务人员小时工资仅 20~25 元/小时, 低于家政服务行业平均水平, 导致人员流失率高、服务积极性不足。同时, 低价政策还导致服务需求的“季节性失衡”: 日常时段老年人服务需求分散, 服务人员工作不饱和; 年底时段服务需求集中爆发, 人员调配困难, 进一步降低了服务质量, 形成了“低价-低质-需求波动”的不良循环。

5.3. 限额招标准入制不利于市场良性竞争, 压缩消费选择空间

目前, 杭州市除拱墅区、临安区试点框架协议采购外, 其他区县与镇街均采用“限额招投标”方式选择服务商, 即每个片区仅确定 2~3 家服务商。这种准入制度存在明显弊端。

第一, 准入门槛高。招投标流程需投入大量时间与资金(如制作标书、缴纳保证金等), 小型养老机构难以承担, 导致市场参与主体以大型企业为主, 小型机构被排除在外。而小型机构在专项服务(如失能照护、精神关爱)上的专业性往往更强, 其被排除在外导致市场多样性不足。第二, 竞争不充分。限额招投标导致片区内服务商数量有限, 易形成“寡头垄断”, 服务商缺乏提升服务质量的竞争压力; 同时, 片区承包模式限制老年人自主选择服务商的权利, 即使对现有服务商不满, 也难以更换, 消费选择权被压缩。第三, 寻租风险高。限额招投标下, 服务商数量少, 镇街与服务商之间易形成利益关联, 滋生寻租

现象；同时，由于缺乏替代服务商，镇街对违规服务商的清退意愿较低，监管约束进一步弱化。

5.4. 村社对政策的有效宣传不足，老年人“重阳分”使用率偏低

政策宣传不到位是导致老年人认知偏差和“重阳分”使用率偏低的直接原因。2023年，全市享受高龄普惠服务的老年人“重阳分”使用率仅63.9%，享受失能失智服务的老年人使用率也仅93.1%，大量补贴资金未充分发挥效用。

从宣传主体来看，村社作为政策宣传的“最后一公里”，工作人员普遍缺乏专业的政策解读能力。电子津贴制度涵盖九大类二十三项服务项目，涉及服务标准、结算规则、政策衔接等复杂内容，而老年群体文化程度普遍较低（60岁及以上老年人初中及以下学历占比约70%），村社工作人员难以用通俗语言将政策讲清楚。从宣传内容来看，宣传集中于“有补贴”，而非“补贴怎么用、能用于哪些服务”，导致高龄老年人仅知晓“每月有两次保洁服务”，不清楚“重阳分”可用于康复护理、健康管理等其他服务；同时，对电子津贴与其他政策的衔接规则宣传不足，部分失能老年人家庭因已享受养老机构护理补贴，误以为无法再享受电子津贴，主动放弃申请，降低制度覆盖率。从宣传渠道来看，政策宣传以线上（如微信公众号、政务APP）为主，而老年人对线上渠道的使用率较低（60岁及以上老年人使用智能手机的比例约50%），线下宣传（如宣传栏、入户讲解）频次不足，导致农村地区、高龄老年人等群体难以获取政策信息。

6. 制度优化的路径探讨

针对上述困境及其成因，本研究从制度完善、市场培育、人才建设、政策宣传四个维度提出以下优化路径。

6.1. 健全标准化服务工单管理体系

服务工单管理是电子津贴制度运行的核心环节。建议从三个层面加以完善：一是规范服务人员档案管理，由区县民政局制定统一的档案模板，建立服务人员信息数据库并与公安、人社部门数据对接，实现身份与资质的实时核验；二是规范工单全流程管理，明确“需求提交-派单-服务-确认-评价-结算”各环节的操作标准，特别是服务过程须留存影像记录上传系统，评价环节由第三方机构而非服务商执行回访；三是强化异常工单的追溯与处置，建立工单违规行为的分级处理机制，对情节轻微者予以警告整改，对情节严重或屡次违规者暂停服务资格直至清退，切实提高违规成本。

6.2. 优化市场准入与动态监管机制

建议探索从限额招标准入制向不限额征集准入制转变，在设定基本准入标准的前提下降低市场进入门槛，鼓励更多优质服务商参与竞争。同时，建立常态化的动态清退机制，建立由区级民政局委托、具备资质的第三方社会组织或高校研究机构执行的“居家养老服务综合评估体系”，对连续两个季度考核不达标的服务商予以警告，连续三个季度不达标的暂停其服务资格，形成“能进能出”的良性竞争格局。在基层监管层面，探索引入第三方专业评估机构协助镇街开展日常监管，弥补基层人手和专业能力的不足，同时建立区级民政部门对镇街监管工作的督查考核机制，压实基层监管责任。

6.3. 建立“重阳分”指导价格动态调整机制

建议参照杭州市居民消费价格指数和养老服务市场价格变动情况，建立“重阳分”指导价格的年度评估与动态调整机制，逐步缩小指导价与市场价之间的差距。合理的价格信号不仅有助于保障服务商的合法盈利空间、激励其提升服务质量，也有利于引导老年人形成合理的服务价格预期，促进养老服务市场的健康发育。同时，可探索在部分服务项目中引入“政府补贴+个人自付”的共付机制，分析固定比

例共付、分层差异共付和积分激励共付三种不同模式, 逐步培育老年人的自主消费意识。

6.4. 完善分类补贴方案与服务场景拓展

在现有二元分类基础上, 进一步细化补贴方案。对高龄普惠老年人, 探索“补贴与自主消费挂钩”机制, 例如对每月主动使用“重阳分”消费达到一定比例的老年人给予额外奖励积分, 通过适当的激励手段培育自主消费意识; 对失能失智老年人, 适当提高护理类补贴标准, 保障其刚性照护需求。同时, 加快拓展“重阳分”使用场景, 将抵扣范围逐步覆盖养老机构费用、医院护工费用、康复辅具购买与租赁等领域, 进一步释放补贴资金效用。

6.5. 强化服务人员职业化建设

构建“培养 - 吸引 - 留存”的人才建设体系。一是建立分类职业培训制度, 对家政类和护理类服务人员分别制定差异化培训方案, 将培训考核结果与薪酬待遇挂钩, 实现“以训促质”; 二是加强与本地高校和职业院校的合作, 开设养老服务定向培养班, 对入职养老服务行业的青年人才给予住房补贴、积分落户等政策倾斜; 三是通过开展“杭州最美养老护理员”评选、将养老护理员纳入紧缺职业目录等方式提升社会认可度和职业荣誉感, 逐步改善行业形象, 增强岗位吸引力。

6.6. 构建协同宣传机制提升政策知晓率

建议构建“村社 + 服务商”协同宣传机制, 确保政策信息精准触达老年人。一是在每个村社选拔培训 2 至 3 名“养老政策宣传员”(优先选择退休干部等), 由民政部门统一组织培训, 使其熟练掌握电子津贴制度的服务内容、使用流程和政策衔接规则, 采用入户讲解与纸质手册相结合的方式, 针对农村地区和高龄老年人开展精准宣传。二是定期组织服务商在社区开展“养老服务体验日”活动, 现场展示健康管理、康复护理等服务项目, 并演示“重阳分”使用流程, 帮助老年人直观感受服务内容和操作方法。三是优化宣传渠道组合, 除线上渠道外, 在村社宣传栏、老年活动中心、社区医院等老年人集中场所张贴政策海报, 利用村社广播、社区讲座等线下渠道定期宣传, 对行动不便的老年人由村社工作人员上门发放宣传资料, 确保宣传覆盖无死角。

7. 结论

杭州市养老服务电子津贴制度作为“互联网 + 养老”的地方创新实践, 在数字化赋能养老服务补贴领域进行了有益探索。本研究通过实地调研, 系统梳理了该制度在拓展服务供给网络、扩大保障覆盖范围、提升补贴精准度等方面取得的阶段性成效, 提炼了三级财政分担、二元分类补贴、政策工具衔接、“多评合一”协调四项创新机制, 同时揭示了服务工单管理、人员资质保障、基层监管落地、老年人认知匹配等方面面临的现实困境, 并从市场化发育程度、价格机制合理性、准入制度灵活性、政策宣传有效性等维度分析了困境成因。

总体而言, 杭州市养老服务电子津贴制度为全国养老服务补贴制度的数字化转型提供了先行样本。在制度持续优化的过程中, 需要在标准化管理、市场培育、价格调节、人才建设和政策传播等方面协同发力, 逐步构建“政府保障基本、市场满足多元、家庭承担责任”的多层次养老服务体系, 为全国应对人口老龄化提供地方经验。

参考文献

- [1] 陆杰华, 程美涵. 推动养老服务高质量发展的标准规范体系建设探究[J]. 社会政策研究, 2025(4): 14-23+132.
- [2] 杭州发布《杭州市 2024 年老龄事业统计公报》[EB/OL].

- https://www.hangzhou.gov.cn/art/2025/3/27/art_812262_59110899.html, 2025-03-27.
- [3] 杭州市民政局关于印发《杭州市养老服务业发展“十四五”规划》的通知[EB/OL].
https://www.hangzhou.gov.cn/art/2021/8/13/art_1229541463_3924863.html, 2021-08-13.
- [4] 朱浩, 陈功. “十五五”时期以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的实践路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(3): 77-88.
- [5] 杭州市老龄工作委员会办公室关于印发《杭州市养老服务“爱心卡”实施方案》的通知[EB/OL].
https://www.qiantang.gov.cn/art/2024/12/20/art_1229707242_58971984.html, 2024-12-20.
- [6] 【文字解读】《关于健全高龄及困难老年人补贴制度的通知》政策解读[EB/OL].
http://www.fuyang.gov.cn/art/2025/5/6/art_1229430658_1850946.html, 2025-05-06.
- [7] 《杭州市临安区关于健全高龄及困难老年人补贴制度的通知》的政策解读[EB/OL].
http://www.linan.gov.cn/art/2025/6/24/art_1229288963_1852269.html, 2025-06-24.
- [8] 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[J]. 社会保障评论, 2021, 5(4): 118-130.
- [9] 张思锋. 中国养老服务体系建设中的政府行为与市场机制[J]. 社会保障评论, 2021, 5(1): 129-145.
- [10] 甘颖. “服务锦标赛”: 对服务下乡困境的一个解释框架——以浙江省丽水市 L 区养老民生实事项目为例[J]. 求实, 2025(5): 98-108, 112.
- [11] 孙雨婷. 服务可及性视域下机构嵌入居家社区养老服务的实践路径——以苏州市 X 社区为例[J]. 社会福利, 2025(9): 41-49.
- [12] Song, M., An, S.H. and Meier, K.J. (2020) Quality Standards, Implementation Autonomy, and Citizen Satisfaction with Public Services: Cross-National Evidence. *Public Management Review*, **23**, 906-928.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1730939>
- [13] 杭州市民政局, 杭州市财政局. 关于健全高龄及困难老年人补贴制度的通知[EB/OL].
<https://zfgb.hangzhou.gov.cn/11/105220253/t117220253054/518927.shtml>, 2025-02-08.