

新时代完善县域三级养老服务网络的若干思考

文 | 陆杰华 秦唯珈

当下中国人口老龄化进程日益加快，在城乡二元结构以及大规模人口迁移流动下，中国老龄化呈现出城乡倒置的鲜明特征，农村养老问题比城市地区更为严峻。为了使农村老年人安享晚年，满足其多样化的养老需求，新时代应进一步完善县域三级养老服务网络，推动养老服务向农村地区延伸，促进城乡养老服务均等化，积极应对老龄化挑战。2025年1月7日发布的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，进一步明确了完善县域三级养老服务网络体系的路线图及其战略部署。目前，部分省份已经开始建设县域三级养老服务网络，但是养老服务网络的建设仍面临诸多挑战，下一步各级政府应基于当地实际情况，结合先行试点区域的成功经验，建立资源配置合理、联动运转的养老服务网络，更好满足老年人的养老需求。

一、县域养老服务网络构建的重要性和现状

（一）构建县域养老服务网络的重要性

人口老龄化是新时代我国的基本国情。根据第七次全国人口普查数据，我国60岁、65岁及以上人口占比分别为18.7%和13.5%，表明我国老龄化呈现加

速度的趋势。同时，我国老龄化进程具有城乡倒置的特征，相较于城市而言，农村人口老龄化问题更加严峻。根据第七次全国人口普查数据，农村60岁、65岁及以上老人的比重分别为23.81%和17.72%，比城镇分别高了7.99个和6.61个百分点。除了老龄化程度高，农村人口老龄化还呈现独居空巢现象多、高龄特困失能失智群体比例高等突出特点。然而，在城乡二元社会结构背景下，农村经济基础薄弱，过往养老服务体系起步晚、投入少、发展慢，城乡养老服务发展极不平衡，完善农村养老服务体系任重道远。

构建县域养老服务网络是丰富和完善农村养老服务体系的重要举措，能够使养老资源更加畅通地向乡级、村级延伸下沉，让更多农村老年人在家门口就享受到社会化养老服务，促进就近养老服务的发展，使大多数老年人能够在熟悉的环境下安享晚年，提升老年人群体的幸福感，推动养老服务普惠化发展，从而改变养老服务纵向发展不平衡的局面，促进城乡养老服务均等化，积极应对老龄化挑战。

（二）当下县域养老服务网络建设现状

自党的十九届五中全会正式提出实施积极应对人口老龄化国家战略后，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标

纲要》进一步为积极应对人口老龄化作出总体部署。在健康中国战略和乡村振兴战略的指导下，2021年2月出台的《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出，健全县、乡、村衔接的三级养老服务网络，推动村级幸福院、日间照料中心等养老服务设施建设，发展农村普惠型养老服务和互助性养老。2025年1月发布的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，再次强调应加快健全覆盖城乡的县、乡、村三级养老服务网络，同时指出我国计划在2029年基本建成养老服务网络，到2035年更加健全养老服务网络。

在顶层设计的指导下，各省份因地制宜地开展了关于建设县域养老服务网络的实践尝试，并取得了不小成果，主要通过建立县级综合养老服务平台、乡镇区域性养老服务中心和村社养老服务站点，开展互助养老等服务，以点带面实现养老服务全覆盖，从而基本构建起县域三级养老服务网络。

1. 县级层面：建设综合养老服务平台，实现资源统筹。县级作为三级养老服务网络的中心，依托较好的养老资源优势打造综合养老服务平台，发挥服务示范、行业指导的作用，在建设失能照护机构以及特困人员供养机构为特殊群体托底的同时，发展机构养老，为有需求的老年人提供更多样的高端养老服务。与此同时，县级政府作为县域养老服务的指导者，收集老年群体信息，根据乡村建设实情，为县域养老服务发展制定规划、统筹调配资源，打通城乡养老服务边界。

2. 乡镇层面：建设区域养老服务中心，打通资源链接。乡镇地区一方面整体改造现有养老服务设施使其符合使用标准，另一方面将优质敬老院和民办养老机构扩建为区域性养老服务中心，向社会开放空闲床位，提供集中供养等社会服务，借助自身地理区位和资源优势，将养老服务向乡镇和村庄辐射，打通资源链接，形成服务网络。

3. 村社层面：建设社区养老服务站点，发展互助养老。村社地区充分发挥村自治力量，采取时间银

行、家庭作坊等多样方式发展嵌入式社区养老和互助性养老，建设养老服务站点，提供日间照料、学习娱乐、上门照护等服务，推动居家养老的发展。

二、现阶段县域养老服务网络建设面临挑战

虽然目前不少省份在县域养老服务网络建设方面积极探索在地化实践，但是总的来看，我国县域养老服务网络建设仍然面临诸多挑战。

（一）地区间养老资源配置不均、流通不畅

中国幅员辽阔，东中西部地区在经济发展、人口结构和文化观念方面都存在巨大差异。东部地区经济社会发展水平高，人口密度大，养老服务事业发展早，各级政府对养老事业的财政扶持多，而中西部地区经济发展有限，可提供的财政支持较少。因此，虽然目前东部地区大多已建成县域三级养老服务网络，但是中西部地区的养老服务网络建设刚刚起步，且无法全盘借鉴东部地区的先行经验，需要因地制宜制定属于各自地区的养老政策。

除了不同省份间养老资源配置不均外，在城乡二元结构背景下，大部分农村地区经济发展水平低，老龄化问题更加严峻，养老资源匮乏，养老服务建设进程缓慢，现有养老服务体系无法满足老年人的基本需求，而城乡行政单元上的界限进一步阻碍了养老资源的相互流通。

从县、乡、村三级来看，养老资源也大多集中在县级地区，乡镇和村社的养老服务发展相对落后。并且，乡镇作为政权组织结构中的最后一级，其政治约束效力有限，养老资源也相对匮乏，这样的困境使得乡镇难以将养老资源与服务全面且有效地辐射至下辖的村社区域。而村社处于行政体系的末梢位置，主要依赖自治力量开展各项事务，主动承接上级乡镇所提供的养老资源与服务的能力薄弱，难以充分利用相应资源来满足村社居民的养老需求。县、乡、

村三级相互之间资源链接不通，因此难以合理调配有限资源来满足老年人的多样化养老需求。

（二）养老服务建设要素短缺

1. 村镇专业人才短缺。农村地区经济发展水平低，生活条件差，劳动力大量外流，养老服务人才引进和培养机制不够完善，如何吸引专业养老照护人才并且留住人才是难题。专业人才的欠缺导致养老服务队伍整体素质和专业能力都有待提高，难以满足日益多样化的养老服务需求。这不仅影响农村老年人的生活质量，也制约农村养老事业的健康发展。

2. 筹资渠道单一，运营管理不善。当前，农村养老设施和服务的资金来源几乎完全依赖政府。在中西部地区，由于本身经济发展水平有限，在养老事业上的大量资金投入无疑加重了政府的财政负担。而且，养老事业缺乏市场力量和社会力量的积极参与，整个行业缺乏活力，这对养老事业的可持续发展极为不利。此外，政府在投入大量资金建设敬老院和养老服务中心后，对这些机构后续的运营管理重视程度不足。许多机构单纯依靠政府补贴维持运转，缺乏积极经营的动力。由于运营管理不善，这些机构的入住率普遍较低，长期处于入不敷出的状态。一旦失去政府的补贴支持，很快就会陷入闲置荒废的境地，并造成大量资源的浪费。

3. 空间资源稀缺。农村地区面积广，自然环境复杂多样，老龄人口居住密度偏低，交通不便，空间资源有限，制约养老设施的建设使用和养老服务的有效递送。

（三）老年群体差异化需求难以满足

1. 传统观念影响大。农村地区青壮年多进城务工，这使农村留守和空巢老年人比例较高。加之农村老年人受到传统家庭养老观念影响大，对机构养老等新型养老模式认可度和信任度不高，更倾向于居家养老，这更降低了公共养老服务的可及性。农村老年人既没有后代子女贴身照护，又缺少社会公共养老服务



刘力鑫（江西分社）/ 中新社 / 视觉中国供图

的支持，其养老需求难以得到满足。

2. 群体内部差异大。农村老年人群体异质性较高，在年龄、身体状况、经济水平等方面都存在不同程度的分化，高龄、空巢、失能、特困老人较多，养老需求多样，而目前对老人信息收集不全，养老服务供给单一，农村地区一味按照城市理念发展的高端机构养老与村社生活模式脱嵌，不仅产生资源浪费，还无法对症下药地解决老年人的实际需求。

三、新时代构建县域养老服务网络的实践路径

（一）以党政引领，加强政策顶层设计与规划

养老事业的发展是一项纵向跨多层级、横向跨各部门的复杂民生工程，在进一步构建县域养老服务网络时，应重视发挥党的领导与统筹作用。通过实施党建工程，将养老服务作为重要工作推进，实现养老服务作为“大民生”问题的“先办、特办”。



在深刻把握当地养老现状的基础上，因地制宜制定各地不同的养老服务网络建设政策。

1. 明确功能定位。围绕现有县域三级养老服务网络建设的经验，明确县、乡、村各个层级的作用。县级依托较好的养老与医疗资源，利用信息平台，发挥统筹引领作用，发展机构养老并为特殊群体提供服务保障。乡镇级通过建设区域性养老服务中心发挥辐射作用。村社根据乡土优势发展互助养老和嵌入式养老，实现养老普惠化发展。

2. 加强各级联动。充分发挥党的统合作用，通过对多元主体的动员和组织，打通不同层级和部门间的协作壁垒，整合并充分利用有限资源，实现纵向层级联动、横向部门协同的治理格局。

（二）构建多元主体供给格局，盘活社会资源

目前，县域养老服务网络的建设和完善几乎全部依靠政府提供的资源，为了更有效率地建成三级养老服务网络，应充分发挥市场和社会力量的作用，构建多元主体供给格局，盘活社会资源。

1. 发掘乡土人才，调动农村内生力量。虽然农村地区劳动力外流，缺少专业人才，但是一方面农村社区作为熟人社会，老人之间交情深厚，具备发展互助养老的文化土壤；另一方面，村社地区有较多留守妇女和儿童，普通低龄老人应常年从事劳动，身体状况良好，村集体可以动员此类乡土人才，对其进行基础护理、心理等方面的培训，鼓励他们参与到日常养老服务的提供中，并提供相应资金支持，推动互助养老的发展，盘活人力资源。

2. 拓宽供资渠道，加强后期运营监管。通过使用公开招标、定向委托等政府购买方式引导第三方组织参与服务供给，同时注重第三方品牌化、连锁化建设，方便县级明晰企业责任和效益，将市场力量引入

养老事业。同时，政府也可以加强对养老事业的宣传，吸引社会公益力量与捐款，拓宽资金来源。县、乡镇对现有民办养老院的设施和服务进行日常监管和定期评估，以评估结果为依据进一步调整相应的资金供给，督促企业整改与进步，以保证扶持资金的有效使用和老年人的合法权益。

3. 盘活农村闲置土地。一方面，利用选择区位合适的荒废宅基地建设日间照料中心等小型机构；另一方面，推进村民的土地流转，将流转土地的所得收益补贴当地养老机构，增加养老服务网络的筹资渠道。

（三）建设智慧养老服务系统，动员社会力量

1. 建立老年人信息档案，精准识别养老需求。不同老年群体具有不同养老需求，比如普通农村老年人对精神慰藉等服务的需求较高，而特困失能失智等特殊老年群体更加依赖专业化服务。技术赋能手段的使用有利于政府对养老服务的有效购买和分配，可以节约有限资源。县级政府依托互联网技术，搭建养老服务平台，收集老年群体信息，建立老年人档案，精准识别不同群体的养老需求，数字化精确匹配相应的养老资源，发展智慧养老。

2. 重视乡镇村互助养老，推动养老资源下沉。在政府兜底责任的要求下，县域优先保障特困失能失智高龄等特殊老年人后，剩余养老服务资源更加有限，能够为普通农村老年人提供的不多。而县域养老服务网络的建设强调养老服务供给的普惠化，在资源约束的情况下，如何将县级较为集中的养老资源下沉到乡镇村各级是完善三级养老服务网络的难题。最为有效的方式就是依托乡村的乡土优势，将有限资源投入到乡村互助养老的建设上。可以通过建设老年互助自助协会、推行时间银行、志愿服务等方式带动村社互助养老的发展。

作者单位：北京大学社会学系

责任编辑：林晓红