

居家社区养老服务改革的政策协同机制与治理研究

周学馨¹ 万宏²

(1. 重庆师范大学 校长办公室, 重庆 401331; 2. 中共重庆市委党校 研究生部, 重庆 400041)

摘要: 面对我国人口老龄化背景下居家社区养老服务的结构性挑战, 现有研究多聚焦单一案例分析或技术赋能路径, 对多元政策工具如何协同推进居家社区养老服务优化的阐释相对不足。现基于扎根理论方法, 选取 51 项国家居家社区养老服务改革试点案例, 构建“制度协同—服务协同—技术协同—社会协同—质量协同”多政策工具协同逻辑模型, 揭示多元政策工具协同促进养老服务优化的运行机理。研究发现, 制度协同通过政策法规、财政保障与跨部门协作构建刚性治理框架; 服务协同推动养老服务精准高效供给; 技术协同依托智慧平台与智能设备赋能实现服务精准触达; 社会协同助力多元主体嵌入养老服务体系填补服务盲区; 质量协同通过标准规制与风险防控实现闭环保障。由多元政策工具驱动的协同逻辑模型, 既破解了养老资源碎片化与需求多元化困境, 也为中国特色养老服务体系创新提供了系统性理论框架与实践参照。

关键词: 居家社区养老服务; 政策协同; 治理路径

中图分类号: C92

文献标识码: A

文章编号: 1673-0429(2025)03-0105-11

DOI: 10.19742/j.cnki.50-1164/C.250311

一、问题提出

随着我国老龄化程度持续加深, 居家社区养老服务体系的建设已成为应对“银发浪潮”的战略选择。第七次人口普查数据显示, 我国 60 周岁及以上人口达 2.64 亿^[1], 农村老龄化率更显著高于城市^[2]。然而, 当前养老服务供给仍面临多重挑战: 政府角色存在越位、缺位与错位问题^[3], 社区智慧养老研究分散化且缺乏系统性总结^[4], 城乡资源分配不均导致服务可及性差异显著^[5]。在此背景下, 构建居家社区养老多政策工具协同逻辑模型成为破解结构性矛盾的关键路径。

既有研究表明, 制度协同是养老服务高质量发展的基石。德国通过《长期护理保险法案》等法律明确政府责任^[3], 而我国部分地区仍存在政策碎片化、部门协调不畅等问题^[6]。技术赋能虽为智慧养老提供新机遇, 但数字接入沟、能力沟与效果沟的叠加效应^[1], 以及智能设备适老化不足导致的资源浪费^[7], 亟需通过技术—组织—环境的多维协同实现突破。社会参与层面, 北京 A 食堂与上海 B 助餐点的差异化运营模式^[8], 以及农村互助养老的“戴帽模式”^[9], 验证了多元主体协同的实践价值, 但如何平衡市场化运营与公益性目标仍是核心议题。

收稿日期: 2025-05-25

作者简介: 周学馨, 女, 博士, 重庆师范大学教授, 主要研究方向: 人口学。

基金项目: 国家社会科学基金哲学社会科学领军人才项目“积极应对人口老龄化国家战略的制度框架研究”(22VRC102)。

本文提出的居家社区养老多政策工具协同逻辑模型,基于制度、服务、技术、社会、质量五维协同框架,旨在回应以下关键问题:如何通过政策工具的系统整合实现养老服务从“碎片供给”向“精准治理”转型?如何依托数字技术破解供需匹配困境并提升监管效能?本研究综合任杨等提出的政府“四层次作用”理论^[3]、刘奕等构建的“主体—方式—内容—客体”四维分析框架^[4],以及白维军等设计的“政府引导—企业主导—专业支撑—居民参与”协同机制^[10],为优化养老服务政策工具箱提供理论支撑与实践指引。通过阐释多政策工具的协同逻辑与实施路径,本研究试图为构建中国式现代化养老服务体系贡献创新方案。

二、文献综述

如何构建多层次、广覆盖、可持续的居家社区养老服务体系,是当前养老领域的重大议题。学术界围绕居家社区养老服务展开了多维度探讨,研究路径逐步从初期的福利供给视角,转向以协同治理、智慧赋能与制度整合为核心的综合性研究框架。现有文献主要聚焦于政府职能转型、多元主体协作、地方治理模式创新以及信息技术在养老服务中的应用,形成了较为完整的理论谱系与实践图景。为进一步梳理该领域的研究脉络,本文将相关文献划分为四个主要方向,并在此基础上评述其理论特征、研究范式与现实回应能力。

一是着眼政府角色定位与功能转型。在福利多元主义视角下,学者认为政府应通过政策工具组合指引市场力量进入养老服务体系^[3];同时借助立法体系^[8]与财政转移支付^[11]保障养老资源配置的公平性与可持续性。随着治理理论的发展,政府角色从单一主导被重新定位为“顶层设计+动态协同”的复合治理者,通过PPP模式^[7]和购买服务机制^[12]实现政社协同。然而,制度设计与实践场域间存在显著张力,基层养老实践中存在的“政策热—市场冷”现象^[13],其根源在于社会组织资源依附严重^[14]、专业能力薄弱^[15]等导致政策执行落地困难。

二是聚焦多元主体协同与资源整合。学界普遍认为这是缓解养老服务供需矛盾的关键。有学者从嵌入理论出发,提出通过制度、资源、关系和能力四维嵌入激活社会组织在农村养老中的内生动力^[13]。在合作机制层面,有研究提出“合作共销”与“合作伙伴”两类路径,强调非营利组织需通过资源依赖与社会组织机制提升其制度内嵌与相对独立性^[12]。然而,协同实践并非自发形成,其运行过程中面临信任基础薄弱、社会组织“被组织化”、政府角色模糊等结构性障碍^[14]。在此背景下,有学者建议应通过福利责任分摊、资源共建共享、信息互通等机制,构建多元主体之间的良性互动结构,推动形成稳定可持续的协同网络^[16]。由此可见,多元协同需突破“政府—市场”二元框架,通过制度设计、技术赋能与信任培育构建“政—企—社—民”资源网络。

三是扎根地方实践,提炼养老创新模式。地方实践作为养老服务创新的重要场域,学界基于典型案例的研究已形成丰富的模式谱系。在主体协同维度,北京朝阳门街道创立“党建联创—服务拓展—资源整合”嵌入式合作模式^[17];上海长宁区构建政府主导的“主体—方式—内容—客体”四维框架^[4];南京鼓楼区提出发展“智慧平台+标准化管理”技术治理路径^[5]。在资源配置层面,农村养老面临家庭功能弱化、资源匮乏等结构性难题。基于此,有学者提出“养老共同体”模式,通过整合多主体资源,开展积极有为的治理行动,提升农村养老能力^[2]。也有学者提出“村社本位”的农村居家养老模式,激活熟人社会资本,优化村社集体统筹、强化家庭伦理保障^[9]。此外,还有学者主张将互助养老与乡村振兴结合,挖掘低龄老年人力资源,避免行政过度干预,保持农村养老自治属性^[18]。

四是立足智慧养老与技术赋能路径。智慧养老以老年人需求为导向,以智慧养老平台为载体^[19],运用智能产品连接供需双方^[20],广泛聚集各类养老服务资源,对接老年人、养老供应商、养老服务商和政府部门,充分发挥社会支持功能^[21]。智慧养老被视为解决养老服务碎片化的重要路径,但技术应用存在适老化不足与人文缺失问题。物联网^[22]、大数据^[23]等新兴技术虽能有效提升养老服务精准化,但

在实践中存在数字鸿沟^[1]、隐私风险^[24]等隐忧。为此,有学者提出智慧养老不应停留在工具理性层面,更应实现价值理性回归^[25],并建议进一步优化公共基础设施与综合服务平台统一建设与运营、加大普惠性智能养老产品研发设计与制造^[26]。还有学者提出通过弹性补贴、积分激励等“过程调试”机制降低技术门槛,同时制定分层养老服务标准以适配城乡差异^[7],最终形成“需求赋能—技术适配—伦理规制”的平衡机制^[27]。

综上,现有文献在制度变迁路径、多元协同模式与技术赋能路径等方面提供了有益探索,但整体上仍然有两个方面局限,一是理论整合性不强,研究多为碎片化分类与经验归纳,缺乏系统理论框架支持;二是动态机制解释不足,对政策工具协同、多层次要素联动等非线性过程缺乏系统性理论提炼。为回应上述不足,本文尝试在多案例基础上构建“居家社区养老多政策工具协同逻辑模型”,并以“制度—服务—技术—社会—质量”五大范畴整合分析逻辑,以期理解我国居家社区养老服务体系的协同演进提供结构化解释框架。

三、研究设计与模型建构

(一) 研究方法

扎根理论是通过归纳方式对资料进行系统性搜集与分析,进而构建理论的研究方法。本研究选取扎根理论作为研究方法,主要基于以下两点考量:其一,既有文献虽已运用扎根理论对养老服务展开探索,但其研究范畴多聚焦于单一维度,如服务模式创新、智能技术应用或单个案例分析等,呈现出碎片化特征,尚未通过系统性理论揭示多政策工具协同推进居家社区养老服务优化的动态实践逻辑。其二,居家社区养老服务创新本质上属于多层次主体在服务递送过程中非线性互动的产物,其复杂性要求研究者必须穿透表层现象,通过持续追踪政策执行、资源整合与主体博弈的动态过程,提炼具有解释力的实践逻辑框架。这与扎根理论基于数据、解读过程、识别规律的特征高度契合,也符合其解决特殊领域具体问题的要求。基于此,本文选取多个居家社区养老服务典型案例,利用扎根理论的方法,建构兼具解释力与创新性的逻辑框架,从而系统揭示我国居家社区养老服务创新所蕴含的内在逻辑。

(二) 数据来源

在扎根理论中,理论抽样环节要求研究对象具有权威性和代表性。本研究选取民政部办公厅与财政部办公厅联合发布的51项居家和社区养老服务改革试点优秀案例作为研究样本。上述案例满足以下要求:(1)权威性。案例均来自2016—2022年国家层面实施的五批次居家和社区养老服务改革试点工程,覆盖全国203个试点区域,按照地方推荐、初步筛选、专家复评、部门联审等程序产生,具有较高权威性。(2)代表性。案例既涉及东中西部地区,又涵盖智慧养老技术应用、农村互助养老模式创新、多元主体协同治理机制、专业化人才培养体系等典型实践形态,有效回应了理论抽样对样本异质性和解释张力的方法论要求,为后续范畴提炼与理论建构提供了充分的数据支撑和效度保障。

(三) 开放式编码与初始范畴

开放式编码包括标签化、概念化和范畴化3个步骤,是对原始资料进行打散、分类、聚合,最终形成抽象范畴的过程。本文将51个案例文本导入NVIVO 12软件,按照编码原则,对9万余字的原始资料逐字分析,从中发现概念范畴,通过合并同类概念、剔除重复表达等手段归纳出162个初始范畴(见表1),进一步提炼形成19个副范畴(见表2)。

(四) 主轴编码与主范畴

主轴编码是在开放式编码的基础上,聚焦案例文本数据中各类属间的关联,深入剖析概念范畴的内在逻辑联系,进行更深度的挖掘与提炼。遵循主轴编码的规则对初始概念实施聚类操作后,将开放式编码阶段得出的19个副范畴归并整合为5个解释力更强的主范畴(见表2)。

表 1 开放式编码与初始范畴

序号	案例名称	原始资料	初始范畴
1	北京市丰台区:聚焦失能失智老年人刚需 发展喘息服务	出台《丰台区养老家庭照护床位建设管理实施细则(试行)》	政策法规制定
2	江苏省南京市:把养老院搬回家	《南京市养老服务条例》将全市养老设施“四同步”、家庭养老床位等做法系统立法固定	立法保障体系
3	北京市西城区:坚持创新发展 破解大城市核心区养老难题	尊重“银发经济”市场规律,吸引多方力量参与养老服务体系建设	政府市场协作机制
4	广西壮族自治区北海市:破解发展瓶颈 提升居家和社区养老服务机构“造血”功能	建立民政、人社、残联、商务、市场监管等多部门协同联动的工作机制,针对不同特点和不同需求的老年人提供不同类型的服务	跨部门协作与责任分工
5	江苏省南京市江宁区:协调发展事业产业 构建居家养老照护服务体系	区政府每年投入 5 000 万元,为特定对象的老年人购买服务,居家养老服务中心获得市、区两级补贴 1 150 万元	政府财政支持
6	湖南省株洲市荷塘区:“友邻帮”走出农村养老服务新路子	将无人照料的困难老人根据情况划分为 ABC 类,精准提供服务	精准化保障
7	广西壮族自治区北海市:破解发展瓶颈 提升居家和社区养老服务机构“造血”功能	形成了初见成效的商业模式,解决“养老的地方不看病,看病的地方不养老”的问题	可持续发展模式
8	黑龙江省齐齐哈尔市:务实创新 多措并举 加大社区居家养老服务设施供给	加快推进养老服务人才体系建设,开展养老服务从业人员系统培训,全年累计培训养老服务从业人员 2 000 人以上	人才培养体系
9	上海市杨浦区:加强适老化改造 提升居家养老品质	结合老年人个性化、多样化、高品质的居家生活需求,动态发布适老化改造服务和产品建议清单。针对老年认知障碍、老年肢体残疾等特殊群体,提供符合其居家生活特点的改造服务	适老化改造
10	内蒙古自治区呼和浩特市:加大服务场所供给 夯实居家社区养老服务发展基石	老城区和已建成住宅小区养老场所供给,主要通过合理腾退社区办公用房,利用辖区内属于国有资产性质的闲置厂房、仓储用房、医院、酒店、校舍、办公楼等场所,或通过购买、置换、租赁等方式解决	闲置资源改造利用
.....			

表 2 主轴编码与主范畴

主范畴	副范畴	初始范畴
政策与制度体系	政策制定与法规保障	政策法规制定、立法保障体系、政策扶持措施、养老服务补贴政策、中长期失能老年人照护政策、养老政策实施与推广、约束机制、政策支持与试点工作、政策宣传普及、养老服务设施配建标准
	政府协作与监管	政府市场协作机制、跨部门协作与责任分工、第三方评估机制、服务监管标准化、养老服务监督管理机制、服务竞争与退出机制、动态支付监管、精准化监管
	财政与补贴机制	政府财政支持、补贴对象及标准、补贴周期、补贴申请与发放、电子津贴互通、建设补助政策、护理补助标准、财政补贴与优惠政策、精准补贴机制、费用分担机制、政府以奖代补政策
	保障与可持续发展	精准化保障、可持续发展模式、服务对象分类与补贴标准、乡村振兴战略结合、农村产业融合发展、经济自给活动、纠纷调解机制
	人才队伍建设	人才培养体系、养老护理培训课程、家庭护老者培训、线上教育平台、线下培训体系、校企双元制培养、护理员职业发展、人才扶持政策、职业技能竞赛、护理员技能竞赛、薪酬指导、养老服务人员激励、继续教育制度

续表2

主范畴	副范畴	初始范畴
养老服务供给体系	物理空间改造	适老化改造、闲置资源改造利用、公共设施共享改造、社区食堂建设、院落养老服务站点建设、养老服务链条整合、社会资源整合、土地流转与房屋租赁
	基础生活服务	老年助餐服务、智慧助餐平台应用、助餐配送体系、中央厨房配餐、就餐补贴制度、食品安全管理、便民服务网络、生活照料服务、助浴服务模式创新
	医疗与健康服务	医养结合发展、医养康养融合、健康管理服务、应急救助系统、健康档案管理、转诊服务提升、长期照护保险制度、临终关怀、心理健康服务、专业助浴团队建设
	精神文化服务	精神文化生活建设、老年教育、文化娱乐服务、儒学教育与文化传播、文化养老品牌建设、老年人精神关爱服务、老年认知障碍友好社区建设、孝悌文化传承、乡风文明与村民参与
	农村养老模式探索	乡村养老合作社模式、互助养老中心户模式、田园养老综合体模式、以地养老模式、就近服务网络建设、留守老人照护体系、农业生产支持服务
智慧养老技术应用	数字平台建设	智慧养老平台建设、四级智慧养老服务体系、跨部门数据整合、大数据应用、供需对接机制、信息共享机制、互联网+养老服务流程、服务监管信息化、高龄津贴智能管理
	智能设备与场景	物联网技术应用、居家安全设备、健康监测系统、安全预警处置、适老化设备研发、智能设备配备、应急响应联动机制、智慧助餐技术应用、远程医疗服务
	服务模式创新	链式养老服务模式、互联网+居家养老模式、三不服务理念、个性化服务供给、服务形式创新、示范性养老服务站点、养老服务模式推广、嵌入式养老服务体系
	社会参与机制	社会力量参与、村企合作养老、公益创投、政校合作、三社联动机制、民营资本引入与资源拓展、社会共建机制、党建+养老+志愿服务
质量与风险管理	志愿服务体系	志愿服务体系、志愿者管理机制、志愿捐助常态化、志愿服务激励、社区关爱、救助帮扶、互助养老活动
	文化与社会创新	乡风文明建设、文化养老阵地建设、孝悌文化传承、开放多元幸福院模式、劳动时间存储置换、村民自治机制、议事决策平台
	标准与评估	服务标准化建设、规范化管理标准、适老化改造风险防控、服务行为规范、质量评估机制、服务成效评估、第三方质量监管体系、食品安全监管体系
	风险防控	安全健康管理、应急响应联动机制、纠纷调解机制、安全预警处置、心理健康关怀、政策法规保障、养老服务能力建设基地
	服务优化机制	服务能力提升、服务内容多样化、多领域服务扩展、个性化服务供给、精准养老服务对象、老年人幸福感提升、养老服务品牌建设

(五) 选择性编码

选择性编码要求在前期开放式编码和主轴编码的基础上,进一步从多个主范畴中提炼出一个具有统摄性的核心范畴,并围绕该核心范畴构建逻辑清晰、内在一致的故事线,从而将大部分概念与范畴整合进一个较为宽泛而统一的理论框架之中,并借助全部资料对所识别的逻辑关系进行反复验证。在对“政策与制度体系”“养老服务供给体系”“智慧养老技术应用”“社会参与机制”以及“质量与风险管理”等主范畴之间的内在关联进行系统比较和深入分析的基础上,本研究最终归纳提炼出能够概括整体案例逻辑与发展机制的核心范畴为:居家社区养老服务体系的协同优化发展。围绕该核心范畴展开的逻辑主线为:为应对我国快速老龄化背景下日益增长的养老服务需求,提升养老服务体系的可及性、可持续性与发展水平,地方政府与相关参与方在政策制度、服务供给、技术应用、社会协作和质量保障等多个层面协同发力,推动构建以“协同、智能、精准、高效”为特征的居家社区新型养老服务体系。在这一过程中,各参与机制不断通过资源整合、模式创新、技术赋能与制度完善实现联动升级,形成了系统性提升养老服务效能的多元支撑结构。

通过对原始资料的持续对比分析研究发现,居家社区养老服务体系的优化协同发展受多维机制的

共同驱动影响,其中包括政策制度的引导保障作用、服务供给的能力提升机制、信息技术的集成应用能力、社会力量的有效嵌入方式以及服务质量的风险控制体系等五个关键维度。这五个维度进一步发展为本研究的五个主范畴。在这些主范畴中,“政策与制度体系”通过政策制定、财政补贴、监管机制与人才培养等方式,为养老服务体系构建制度基础与激励保障;“养老服务供给体系”涵盖基础生活照料、健康医疗支持、精神文化服务与空间环境改造等内容,构成服务体系的核心载体;“智慧养老技术应用”则通过数字平台建设、智能设备使用与服务模式创新实现养老服务的现代化转型;“社会参与机制”强调社会资本、志愿力量与社区文化在养老服务协同中的嵌入与补位功能;而“质量与风险管理”则通过标准制定、评估机制与风险控制等手段保障养老服务的安全性、规范性与持续改进。

基于上述分析,构建了居家社区养老多政策工具协同逻辑的机制模型,揭示了在多元机制联动之下,如何通过政策牵引、技术驱动与社会协作,逐步推进养老服务体系的高质量、系统化、可持续发展。(见图1)

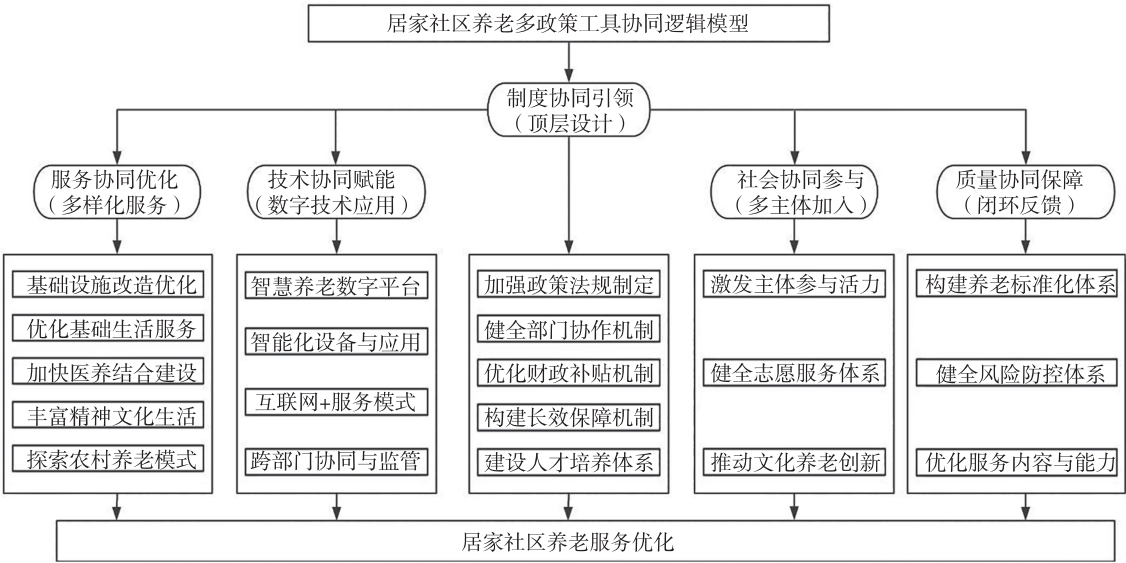


图1 居家社区养老多政策工具协同逻辑模型

(六)理论饱和度和度检验

为了保证研究的信度,本文预留了3个案例文本资料用以进行理论饱和度检验。从结果看,并未频繁出现新范畴和新概念,也未从既有的范畴里发掘出新的构成要素。因此可以认为所得的结论具有较好的信度。

四、居家社区养老多政策工具协同逻辑模型阐释

(一)制度协同引领:完善养老政策制度保障体系

面对日益严峻的人口老龄化挑战,制度供给的系统性与协同性正日益成为推进居家社区养老改革试点工作的关键支撑。在多元主体协同治理背景下,制度建设不仅为各项居家社区养老服务改革提供方向性引导和稳定性保障,更通过规范权责、优化资源配置、提升治理效能,构建起可持续的政策制度框架。改革实践表明,只有坚持政策法规、组织机制、财政支持、人才保障等要素的协同推进,才能真正夯实居家社区养老服务体系的制度基础。

一要加强政策法规制定,构建多层次养老制度供给体系。推动居家社区养老服务法治化进程,加快

出台覆盖居家、社区、机构等多类型养老服务的法律法规,细化中长期失能老年人照护政策,健全政策扶持和配建标准。完善立法保障机制,强化政策宣传与试点先行,实现制度由“碎片供给”向“系统供给”转变。

二要健全跨部门协作机制,推动政府治理模式一体化。优化政府市场协作和多方协作机制,建立跨部门协同平台,厘清民政、卫健、医保、人社等部门职责分工,推动政府购买居家社区养老服务与第三方评估常态化,形成职责明确、运转高效的协同治理网络。

三要完善财政支持与补贴机制,提升政策执行的精准性与可持续性。明确补贴对象、标准和周期,推动建设补助、护理补助等多样化补贴制度,完善电子津贴发放与互通体系,建立以奖代补、精准发放和费用分担机制,提高财政资金使用效率和覆盖能力,增强政策保障韧性。

四要构建长效发展保障机制,推动制度体系与乡村振兴有机融合。将养老服务体系建设与农村经济发展相结合,鼓励发展农村产业融合、土地流转与经济自给等模式,支持纠纷调解等基层治理制度创新,推动居家社区养老政策在农村地区有效落地,实现城乡服务一体化发展。

五要强化人才培养与激励制度,完善居家社区养老服务人力保障体系。构建涵盖线上线下的多层次培训体系,推动校企协同育人,优化资格认证、职业等级、证书管理等制度,开展护理员技能竞赛与继续教育,实施经济激励与薪酬指导政策,提升从业吸引力和职业荣誉感,保障服务队伍的专业化与稳定性。

(二)服务协同优化:推动养老服务精准高效供给

在居家社区养老改革的进程中,服务供给的精准性与高效性是回应老年人多样化需求的关键所在。构建以家庭为基础、社区为依托、机构为补充的多层级服务体系,需要打破传统服务割裂、资源分散的格局,推动服务内容、供给路径与基础设施的深度协同。通过聚焦适老化环境建设、基础生活保障、医养融合、精神文化关怀与城乡一体化发展,推动养老服务从“有无供给”向“优质供给”转变,实现高质量、全覆盖、可持续的服务体系构建。

一要推进适老化改造与基础设施优化,完善空间资源配置体系。聚焦老旧小区、城乡接合部等服务薄弱区域,加快推进适老化改造工程,补建社区养老服务设施与固定助浴点,推动社区食堂与公共设施共享利用。统筹整合养老机构资源、闲置房产与社会资源,通过多层级、多业态联动,构建以家庭为基础、社区为依托、机构为补充的空间布局。

二要完善基础生活服务供给,提升老年人日常生活保障水平。依托智慧助餐平台,推动中央厨房、助餐配送体系与社区食堂网络协同建设,实现助餐服务的智能化、规模化与常态化。发展多样化便民服务和上门照料服务,强化食品安全与服务监管机制,探索就餐补贴与服务定价机制,切实增强服务可达性与群众获得感。

三要发展医养结合与健康管理服务,构建服务连续性保障链条。推动基层医疗与居家社区养老服务联动发展,建设家庭医生签约、健康档案管理、转诊转介与应急救援一体化服务机制,积极探索长期照护保险制度。强化专业助浴团队、心理健康干预与临终关怀等服务内容,实现从“看得见的照料”到“照得到的健康”转变。

四要丰富精神文化服务供给,提升老年人社会参与和精神关怀水平。依托社区平台、养老机构与乡村文化阵地,开展老年教育、文化娱乐、优秀传统文化传播等多元文化服务。支持孝悌文化、儒家思想等价值引导型项目,推进认知障碍友好型社区建设,鼓励老年人参与社区治理与志愿服务,实现“身有所依”向“心有所乐”的延展。

五要探索多样化农村养老模式,推动城乡居家社区养老服务协调发展。因地制宜发展乡村养老合作社、互助中心户、田园综合体等本地化服务模式,推动土地流转与农业资源利用,强化农村留守老人照

护体系建设。引导农村养老从“输血式供给”向“内生型发展”转变,缩小城乡服务差距,构建区域均衡、可持续的养老服务格局。

(三)技术协同赋能:构建智慧养老一体化服务体系

数字技术的发展为破解居家社区养老服务中的资源配置难题、响应时效问题和监管盲区提供了新路径。以智慧平台为枢纽,通过信息化手段打通数据壁垒、优化服务流程、提升响应能力,正在成为养老服务提质增效的关键支撑。技术协同不仅赋能服务供给的智能化和个性化,也强化了跨部门信息联动和全过程监管能力,为构建统一高效、运行有序、覆盖广泛的智慧养老服务体系奠定坚实基础。

一要构建统一高效的居家社区智慧养老数字平台,消除信息孤岛与数据壁垒。依托“四级智慧养老服务体系”,强化国家、省、市、社区四级平台互联互通,推动跨部门数据资源整合与服务内容集成。重点建设服务供需对接机制,实现养老资源、服务对象、补贴信息等数据的动态更新与共享应用。通过大数据分析支撑服务精细化管理,提升政策落地效率和服务精准匹配能力。

二要推广智能设备与场景化应用,增强居家养老安全性与响应力。围绕居家环境、健康管理和突发事件处置,推动物联网、感应识别、远程医疗等新技术集成应用。加快推广适老化安防设备、健康监测终端、紧急呼叫系统等产品,构建“监测—预警—干预—响应”的闭环机制。依托智能设备联动养老平台,实现老年人健康状况实时感知、紧急情况智能响应,为高龄、独居、失能等重点人群提供稳定、可靠的生活支持。

三要创新“互联网+”养老服务模式,提升服务多样性与个性化供给能力。依托平台化技术与在线服务系统,推动“链式养老”与“嵌入式养老”融合发展,支持灵活配置医疗、助餐、助浴、心理支持等服务内容。重点推进“定制+派单+回访”三位一体服务流程,满足老年人多元、个性、动态的生活需求。建设示范性智慧养老服务站点,形成可复制、可推广的新型服务模式,推动从“统一供给”向“千人千面”转变。

四要推动跨部门协同与信息化监管,提升整体服务效率与治理能力。围绕服务流程的全链条监管,构建涵盖服务质量、补贴发放、评估反馈、风险处置等环节的数字化监管体系。通过信息系统联通民政、医保、财政等部门,强化责任分工与数据共享,形成“事前标准引导、事中动态监管、事后结果评估”的全过程闭环治理模式。推广高龄津贴智能管理、动态支付监管等机制,提升监管精准性、反应速度与公共信任。

(四)社会协同参与:打造多元共治养老服务格局

居家社区养老改革离不开社会多元主体的广泛参与和资源的有效整合。在政府引导下,发挥企业、高校、社区组织及志愿力量的作用,形成广覆盖、多层次、差异化的服务网络,实现养老服务由政府主导向多元共治的转型。通过构建志愿服务体系、推动文化养老创新、强化社区治理联动机制,提升养老服务的人文温度与社区归属感,推动形成各方协同、资源共享、责任共担的社会化服务格局。

一要激发多元主体协同活力,拓展社会力量参与路径。通过完善政校企社联动机制,引导政府、高校、企业、社区等多方协作参与服务供给与制度建设。推动“村企合作居家社区养老”“政校合作试点”落地实施,依托公益创投、社会组织孵化等方式,引入专业化服务团队和多样化资本力量,构建“政府引导、社会运作、群众参与”的服务格局。鼓励党建引领下的“三社联动”机制,打通社区、社会组织与社会工作者之间的协同壁垒,实现资源共建共享与治理协同共进。

二要健全养老志愿服务体系,提升基层服务温度与深度。重点构建覆盖城乡的志愿服务网络,完善志愿者注册管理、服务记录、积分兑换、荣誉激励等制度体系,推动志愿服务从“偶发参与”向“常态供给”转变。支持“时间银行”“互助养老”等模式试点,强化对高龄、孤寡、失能老人的日常关爱与陪护服务,形成家庭、社区与志愿者之间互助互济的支持网络。发挥“社区关爱驿站”与“助老先锋队”示范效

应,提升志愿服务的组织化、专业化、规范化水平。

三要推动文化养老融合创新,打造文明互助的幸福养老社区。加强乡风文明建设,推进“孝悌文化”“邻里互助”进院落、进家庭,增强老年人的精神归属感与价值认同。鼓励基层探索“文化养老+社区自治”模式,建设文化养老阵地、社区议事平台和开放式幸福院,提升老年人社会参与度与公共事务影响力。推动村民议事、共建共治机制向养老领域延伸,构建以“自我管理、自我服务、自我教育”为核心的村民自治机制,实现精神关怀与制度保障的双重覆盖。

(五)质量协同保障:完善养老服务标准监管机制

高质量发展是居家社区养老服务体系建设的核心目标。为确保服务供给的规范性、可持续性与群众满意度,亟需建立完善的标准化体系和风险防控机制,强化从服务设计到执行全过程的监管能力。通过标准引导、风险管理和能力建设三位一体的协同路径,推动服务体系从“经验驱动”走向“制度保障”,为养老服务高质量运行和可持续发展提供坚实支撑。

一要构建居家社区养老服务标准化体系,提升服务供给规范化水平。根据老年人多样化、分层次的服务需求,制定涵盖机构养老、居家养老与社区养老在内的服务标准与流程规范,完善服务行为规范、设施配置标准与人员资质准则,推动居家社区养老服务从“经验供给”向“标准供给”转型。强化第三方质量评估与常态化监管机制建设,依托质量评估平台和社会信用体系,提升服务质量的可评价性与可追溯性,构建政府监管、行业自律与公众监督“三位一体”的监督框架。

二要健全养老风险防控体系,筑牢安全底线与应急保障。养老服务对象特殊,需重点加强安全健康管理与心理关怀服务。在制度层面,推动安全预警机制、应急联动处置机制和纠纷调解机制的有机整合,提升对突发事件的快速反应与处置能力;在设施层面,加强适老化改造风险评估、消防安全管理与食品安全监管,建立从风险识别、预警监控到响应处置的闭环管理体系;在人员层面,设立养老服务能力建设基地,定期开展应急演练与职业培训,提升服务人员风险识别与专业应对能力,确保老年群体的生命安全与身心健康。

三要优化服务内容和能力结构,推动服务供给多样化、个性化发展。围绕“精准养老”理念,加强老年人群体画像与需求动态调研,推动服务内容从“基础保障”向“品质提升”拓展,从“统一服务”向“定制服务”转型。支持发展医养结合、康复护理、心理疏导、精神慰藉等多领域服务形态,打造“基础服务+特色服务+增值服务”的复合型服务体系。鼓励地方探索养老服务品牌建设,培育一批具有区域特色、群众认可度高的服务典型,以点带面提升整体服务能力与群众满意度。

五、结论

本文以我国居家社区养老服务改革试点实践为研究场域,基于 51 项典型案例的扎根分析,提炼出“居家社区养老服务体系协同优化发展”的核心范畴,揭示了多元机制协同驱动养老服务高质量发展的实践逻辑。研究发现,制度供给、服务创新、技术赋能、社会参与及质量保障多维机制通过协同互补,构建起覆盖政策牵引、资源整合、模式迭代与效能提升的全链条治理框架。其一,制度协同引领以政策法规、财政补贴与人才培育为支点,通过跨部门协作与长效保障机制,破解养老服务碎片化困境,形成“刚性约束—弹性激励”相平衡的制度生态;其二,服务协同优化聚焦需求分层与资源适配,以适老化改造、医养融合与文化养老为抓手,推动服务供给从“基础覆盖”向“精准响应”进阶;其三,技术协同赋能依托智慧平台与智能设备实现服务流程再造,通过数据共享与场景创新突破时空限制,构建“感知—决策—响应”的闭环服务体系;其四,社会协同参与激活多元主体活力,以政企社联动、志愿服务与文化治理为纽带,形成政府主导下的社会化服务网络;其五,质量协同保障通过标准规制与风险防控双重机制,在服

务供给全周期嵌入动态评估与改进机制,确保养老服务的规范性与可持续性。

居家社区养老服务的效能提升本质上是多元政策工具协同共振的结果:制度体系通过刚性约束与弹性激励构建治理框架,服务创新通过方式和内容的优化提升供给质量,技术应用以数据穿透性赋能服务精准触达,社会参与凭借柔性治理填补政府服务盲区,而质量监管则通过闭环控制保障系统稳健性。五维机制通过“纵向政策贯通—横向资源耦合”的立体化链接,形成以协同性、智能性、精准性为特征的养老服务新范式。这种“制度协同—服务协同—技术协同—社会协同—质量协同”的优化路径,既为破解政策碎片化、供需错位化、主体单一化与监管滞后性等养老服务高质量发展难题提供了系统性方案,也为中国特色养老服务体系的制度创新和效能转化提供了理论和实践参照。

[参 考 文 献]

- [1] 吴旭红,何瑞,吴朵.双向赋能:数字化转型背景下“银发鸿沟”的破解之道——基于南京市J区“智慧养老”实践案例的研究[J].电子政务,2022(5):19-30.
- [2] 田先红,刘天文.乡村振兴背景下农村养老共同体构建研究:多中心治理视角——以G区Z镇为例[J].理论探讨,2024(3):73-82.
- [3] 任杨,朱宇,关博文.社区居家养老服务中的政府作用[J].学习与探索,2022(9):16-26.
- [4] 刘奕,李晓娜.数字时代我国社区智慧养老模式比较与优化路径研究[J].电子政务,2022(5):112-124.
- [5] 马骁.城市居家养老服务的“可及性”:理论框架与政策实践[J].东岳论丛,2020(4):105-113.
- [6] 封铁英,南妍.医养结合养老模式实践逻辑与路径再选择——基于全国养老服务业典型案例的分析[J].公共管理学报,2020(3):113-125,173.
- [7] 张成岗,宁学斯.基层社区智慧养老的生成逻辑及实践路径——基于TOE框架的案例探索[J/OL].公共管理学报:1-15[2025-02-21].<https://link.cnki.net/doi/10.16149/j.cnki.23-1523.20250220.001>.
- [8] 刘太刚,吴峥嵘.我国社区居家养老服务中非营利组织的功能嵌入分析——以北京市A助老食堂与上海市B助餐点为例[J].北京行政学院学报,2019(3):1-9.
- [9] 陈璐.村社本位的农村居家养老服务:运作机制及实践效益——基于河南省居家养老服务“戴帽模式”的案例分析[J].农村经济,2024(6):95-106.
- [10] 白维军,宁学斯.物业嵌入型养老服务模式的运转机制与实现路径——基于案例的扎根理论研究[J].社会科学辑刊,2025(3):65-74.
- [11] 吴金兴,祝哲.农村互助养老院项目何以成功:基于A村案例的制度分析[J].经济社会体制比较,2024(4):150-159.
- [12] 宋雪飞,周军,李放.非营利组织居家养老服务供给:模式、效用及策略——基于南京市的案例分析[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2017(2):145-156.
- [13] 李俏,肖洁,赵天予.社会组织如何嵌入农村居家养老服务——基于重庆大足的案例分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2025(2):53-62.
- [14] 姜玉贞,宋全成.社会养老服务福利治理的局限性及其成因分析——基于RHLJ社区养老服务中心案例的分析[J].山东社会科学,2019(11):110-117.
- [15] 朱震宇.居家社区机构养老服务一体化发展的优势、机制与困境——基于北京市海淀区曜阳养老的个案分析[J].宁夏社会科学,2022(6):164-172.
- [16] 梁昌勇,洪文佳,马一鸣.全域养老:新时代智慧养老发展新模式[J].北京理工大学学报(社会科学版),2022(6):116-124.
- [17] 王玲,刘常兰,张帅一.嵌入式合作:党建引领社区居家养老服务的逻辑与路径研究——“社区+国企”治理模式的启示[J].人口与发展,2022(5):84-94.
- [18] 肖琳.积极应对农村人口老龄化的互助养老:实践状况、核心经验与社会效益——基于一个中部乡镇的田野调查[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(5):96-104.

- [19] 万立军,王琳,刘宗波. 国内外智慧养老平台现状[J]. 中国老年学杂志,2020(5):1087-1091.
- [20] 王晓慧,向运华. 我国老年健康政策的演进及执行效果研究[J]. 江汉学术,2021(3):20-28.
- [21] 张玉琼. 构建失能老年人的智慧养老服务平台——以社会网络为视角[J]. 老龄科学研究,2015(6):48-57.
- [22] 郭骅,屈芳. 智慧养老平台的辨析与构建[J]. 贵州社会科学,2017(12):125-132.
- [23] 顾东晓,张铭钰,杨雪洁,等. 整体治理观:“四力耦合”的智慧健康养老理论构建——来自合肥的实践[J]. 公共管理学报,2025(1):151-163,176.
- [24] 王宏禹,王啸宇. 养护医三位一体:智慧社区居家精细化养老服务体系研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(4):156-168.
- [25] 章健,胡金荣,周忠良. 社会企业何以促进城市养老服务可及性——基于某养老社会企业的案例研究[J]. 公共管理学报,2024(4):99-112,172.
- [26] 高传胜. 推动智慧养老高质量发展,何以可为?[J]. 社会科学辑刊,2024(6):172-180.
- [27] 杜鹏,马琦峰. 中国社区嵌入式养老:现状与问题浅析[J]. 人口与发展,2024(3):113-124.

Research on the Policy Synergy Mechanism and Governance of Home and Community Elderly Care Service Reform

Zhou Xuexin¹ Wan Hong²

(1. President Office, Chongqing Normal University, Chongqing 401331;

2. Graduate Faculty, Chongqing Municipal Party School, Chongqing 400041, China)

Abstract: In the context of China's aging population, the existing research on home and community elderly care services mostly focuses on single case analysis or the path of technological empowerment, with relatively insufficient explanation of how multiple policy tools can be coordinated to promote the optimization of home and community elderly care services. Based on the grounded theory method, this paper selects 51 national home and community elderly care service reform pilot cases and constructs a multi-policy tool synergy logic model of “institutional synergy-service synergy-technological synergy-social synergy-quality synergy”, revealing the operational mechanism of multiple policy tools promoting the optimization of elderly care services. The research finds that institutional synergy builds a rigid governance framework through policies and regulations, financial guarantees, and cross-departmental collaboration; service synergy promotes the precise and efficient supply of elderly care services; technological synergy enables precise service delivery through smart platforms and intelligent devices; social synergy helps multiple stakeholders integrate into the elderly care service system to fill service gaps; quality synergy achieves closed-loop protection through standard regulations and risk control. The synergy logic model driven by multiple policy tools not only resolves the dilemma of fragmented elderly care resources and diversified demands but also provides a systematic theoretical framework and practical reference for the innovation of China's elderly care service system with its own characteristics.

Keywords: home and community elderly care services; policy synergy; governance path

[责任编辑:陈忻]