

# 老龄化背景下基层普惠型养老服务的供需适配困境与优化机制研究

马欣雨

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年1月29日; 录用日期: 2026年2月27日; 发布日期: 2026年3月11日

## 摘要

随着我国步入中度老龄化社会并向重度老龄化加速迈进, 基层普惠型养老服务作为保障“老有所养”的核心载体, 其供需适配程度直接关系到养老服务质量与民生福祉。本文基于国家统计局、民政部等权威数据及相关政策文件, 结合基层养老服务实践案例, 系统分析老龄化背景下基层普惠型养老服务的发展现状, 深入剖析供需总量失衡、结构错配、资源分布不均、对接机制不畅等核心困境, 并从需求识别、供给扩容、资源配置、技术赋能、政策保障、人才支撑六个维度, 构建全方位的供需适配优化机制, 为推动基层普惠型养老服务高质量发展、积极应对人口老龄化提供理论参考与实践路径。

## 关键词

老龄化, 基层普惠型养老服务, 供需适配, 优化机制, 民生保障

## Research on the Supply and Demand Matching Dilemma and Optimization Mechanism of Grassroots Universal Elderly Care Services in the Context of Population Aging

Xinyu Ma

School of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: January 29, 2026; accepted: February 27, 2026; published: March 11, 2026

## Abstract

As China enters a moderately aging society and accelerates towards a severely aging one, grassroots inclusive elderly care services, as the core carrier for ensuring that the elderly are well cared for, directly affect the quality of elderly care services and people's well-being. Based on authoritative data from the National Bureau of Statistics, the Ministry of Civil Affairs, and related policy documents, combined with practical cases of grassroots elderly care services, this article systematically analyzes the current development status of grassroots inclusive elderly care services in the background of aging. It deeply examines core dilemmas such as the imbalance between supply and demand in total volume, structural mismatch, uneven distribution of resources, and unsmooth connection mechanisms. From the six dimensions of demand identification, supply expansion, resource allocation, technological empowerment, policy guarantee, and talent support, it constructs a comprehensive optimization mechanism for supply and demand matching, providing theoretical references and practical paths for promoting the high-quality development of grassroots inclusive elderly care services and actively responding to population aging.

## Keywords

Aging Population, Community-Based Inclusive Elderly Care Services, Supply-Demand Matching, Optimization Mechanisms, Livelihood Security

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

### 1.1. 研究背景

人口老龄化是 21 世纪全球人口发展的核心趋势，我国老龄化进程呈现“速度快、规模大、未富先老、城乡倒置”的鲜明特征。国家统计局数据显示，截至 2024 年底，我国 60 岁及以上老年人口达 3.1 亿，占全国总人口的 22%；65 岁及以上人口 2.2 亿人，占比 15.6%，预计 2035 年 60 岁及以上老年人口将突破 4 亿人，我国将正式迈入重度老龄化阶段。老龄化与少子化叠加导致传统家庭养老功能持续弱化，养老服务需求呈现“总量激增、结构多元、质量升级”的转型特征，从传统的生存型保障向健康管理、精神慰藉、医养结合等发展型需求延伸。

为积极应对人口老龄化挑战，党的二十届四中全会对完善养老事业和养老产业政策机制作出系统部署，2025 年 1 月公布的《中共中央国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，作为我国首个以党中央、国务院名义对养老服务工作进行体系化制度设计的纲领性文件，明确提出“建立促进普惠养老服务高质量发展机制”，将普惠型养老服务纳入国家战略布局、到 2029 年，养老服务网络基本建成，服务能力和水平显著增强，扩容提质增效取得明显进展，基本养老服务供给不断优化[1]。基层作为养老服务的“最后一公里”，其服务供给的可及性、可负担性与质量水平直接影响老年人的获得感与幸福感，但当前基层普惠型养老服务供需适配矛盾日益凸显，成为制约养老服务高质量发展的关键瓶颈。

### 1.2. 研究意义

理论意义：本文聚焦基层普惠型养老服务的供需适配问题，突破传统养老服务研究中“重供给轻需

求”或“重宏观轻微观”的局限，构建“现状-困境-机制”的分析框架，丰富老龄化背景下公共服务供需适配的理论体系，为相关领域的学术研究提供新的视角与切入点。

实践意义。通过系统梳理基层普惠型养老服务的供需矛盾，提出针对性的优化机制，可为地方政府制定养老服务政策、整合养老资源、创新服务模式提供实践参考，助力破解基层养老服务“供给难、需求旺、对接差”的现实难题，推动实现“老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安”的民生目标。

## 2. 老龄化背景下基层普惠型养老服务的发展现状

国内学者围绕养老服务供需适配展开大量研究，研究重点从宏观政策设计逐步向基层实践探索延伸。在供需困境研究方面，李蕊(2025)指出我国养老服务存在“总量不足、结构失衡、分布不均”的三重困境，认为农村养老服务供需错配的核心是城乡二元结构导致的资源配置失衡[2]。在理论研究方面，潘峰(2023)从协同治理理论视角提出，我国基层养老服务多元主体协同机制缺失，政府“单中心”供给模式难以适配多元养老需求，需构建多元协同治理体系[3]。在机制设计方面，通过数字化转型实现基层养老服务供需精准对接，梅真、张文娟(2025)认为大数据、人工智能等技术能够有效破解需求识别精准度不足、信息共享不畅等问题。长期护理保险制度与养老服务供需适配的关系，提出扩大长期护理保险覆盖范围、优化支付比例、加强与养老服务政策的衔接，是解决养老服务资金保障问题的核心路径[4]。

### 2.1. 政策支持体系逐步完善

我国已构建起多层次的普惠型养老服务政策框架，从顶层设计到基层落实形成闭环。中央层面，多项纲领性文件明确了普惠型养老服务的发展目标、主要任务与保障措施，提出扩大老年助餐服务、推进居家社区养老服务提升、健全长期护理保险制度等具体要求。这些政策既关注供给端的设施建设、主体培育，也重视需求端的补贴激励、服务引导，形成了全方位的政策支持导向。

各地积极响应中央部署，通过政府购买服务、建设运营补贴、公建民营改革等举措，引导社会力量参与养老服务供给，形成“政府引导、市场运作、社会参与”的良好格局。例如，针对老年助餐这一核心需求，多地通过给予服务机构运营补助、为老年人发放消费券等方式，从供需两端发力推动服务落地，让老年人能够享受到价格可负担的餐饮服务。

### 2.2. 服务供给规模持续扩大

随着政策红利的持续释放，基层普惠型养老服务供给规模显著增长。各地积极推进居家和社区基本养老服务提升行动，家庭养老床位建设、居家上门服务等覆盖面不断扩大，各类养老机构和服务设施数量稳步增加，护理型服务供给逐步提升，朝着高质量发展方向迈进。

服务载体不断丰富，除传统养老机构外，社区日间照料中心、长者餐桌、居家养老服务站等基层服务设施快速发展。部分地区创新资源利用模式，将闲置公共设施改造为养老服务场所，有效盘活存量资源，为老年人提供就近便捷的养老服务。老年助餐、助洁、助医等基础服务的可及性不断提高，多地兴起的“老年食堂”凭借低价、实惠的特点，成为基层普惠养老服务的重要载体，受到老年人的广泛欢迎。

### 2.3. 服务供给主体日趋多元

基层普惠型养老服务打破了政府单一供给的格局，形成了多元化的供给体系。政府通过公办养老机构改革、政策补贴等方式发挥主导作用，兜牢困难群体养老底线；企业、专业社会组织、志愿服务团体等社会力量积极参与，通过市场化运营、公益服务等模式丰富服务供给。

餐饮企业、物业服务企业纷纷参与老年助餐、居家照料等服务，外卖平台、物流企业承担起助餐配送等任务，拓展了服务的覆盖范围；金融机构通过创新金融产品与服务，为养老服务提供资本支持，助

力养老产业发展。“社区 + 物业 + 养老”“时间银行”互助养老等创新模式不断涌现，进一步拓宽了基层养老服务的供给渠道，满足了不同老年群体的多样化需求。

## 2.4. 服务内容不断丰富拓展

基层普惠型养老服务从传统的生活照料向多元化、品质化方向发展。在生活保障层面，老年助餐、助浴、助洁、助行等基础服务日益普及，解决了老年人日常生活中的实际困难；在健康服务层面，慢病管理、康复护理、上门医疗、医养结合等服务逐步推进，部分地区借助互联网技术推广远程护理、在线问诊等服务，提升了健康服务的便捷性；在精神慰藉层面，老年大学、社区剧场、公益志愿活动等载体蓬勃发展，为老年人提供了丰富的社交与文化娱乐平台，低龄老人也能够通过再就业、志愿服务等方式实现自我价值；在特殊群体照护层面，针对失能、失智老人的专业化照护服务逐步完善，长期护理保险制度的推广为这类群体提供了更有力的保障。

## 3. 基层普惠型养老服务供需适配的现实困境

### 3.1. 供给总量不足与结构失衡并存

**绝对供给缺口明显：**尽管基层养老服务供给规模持续扩大，但仍难以满足日益增长的养老服务需求。一方面，部分养老机构因地理位置、服务质量等问题导致资源闲置；另一方面，价格可负担、质量有保障的居家社区养老服务供给严重不足，很多老年人面临“想养老难找到合适服务”的困境。就近便利的社区养老设施建设滞后，农村地区养老服务设施尤为短缺，难以满足农村老年人的基本养老需求。

**供给结构与需求结构不匹配：**养老服务需求已从“生存型”向“发展型”转型，但供给结构仍以传统生活照料为主，健康管理、医养结合、精神慰藉等高质量服务供给不足。针对失能、失智老人的专业化照护服务缺口较大，基层养老机构的专业护理资源、康复设施配备难以满足刚需；老年人对慢病预防、健康监测等服务的需求日益强烈，但社区养老服务中心的健康服务能力有限。此外，针对低龄老人的社会参与、文化娱乐等服务供给不足，难以满足其“老有所为”“老有所乐”的需求。

### 3.2. 需求升级与服务质量适配不足

**养老需求呈现多元化、品质化特征：**随着生活水平的提高和健康意识的增强，老年人对养老服务的质量要求不断提升。在健康管理方面，老年人不仅关注疾病治疗，更重视慢病预防、康复护理等全周期健康服务；在服务体验方面，老年人希望获得便捷、个性化、人性化的服务，对适老化设施、智能服务设备的需求日益增长，但同时也面临着“数字鸿沟”的挑战；在精神层面，孤独感成为老年人普遍面临的问题，对社交娱乐、精神慰藉等服务的需求强烈，农村“空巢老人”的这一需求更为突出。

**服务专业化、标准化水平偏低：**基层普惠型养老服务质量参差不齐，难以适配需求升级趋势。一是服务人员专业素养不足，基层养老服务人员多缺乏系统的专业培训，服务技能和服务意识有待提升，难以提供高质量的专业化服务；二是服务标准化程度低，居家社区养老服务缺乏统一的服务规范和评价标准，服务流程不规范，服务质量难以保障；三是适老化改造滞后，部分社区养老设施未充分考虑老年人的生理特点，智能服务设备操作复杂，老年人使用难度较大，难以真正享受智能化服务带来的便利。

### 3.3. 资源配置不均衡导致供需空间错配

**城乡养老服务差距显著：**我国老龄化呈现“城乡倒置”特征，农村老龄化程度高于城市，但养老资源配置却呈现“重城市、轻农村”的格局。农村地区养老服务设施数量少、标准低，专业人才匮乏，康复设施及相关保险覆盖率不足，难以满足农村老年人的养老需求。农村养老服务主要依赖家庭照护，而随

着农村青壮年劳动力外流，家庭照护功能持续弱化，农村“空巢老人”“留守老人”的养老问题日益突出。城市中心区域养老设施相对集中，而偏远城区、城乡结合部的养老设施不足，导致部分老年人难以获得就近养老服务。

区域与群体覆盖不均：不同地区的经济发展水平差异导致养老服务供给差距明显，经济发达地区的养老服务设施、服务质量远高于欠发达地区。养老服务资源向困难群体倾斜不足，低保、特困等困难老年人的养老服务需求未能得到充分满足，而中等收入老年人的普惠型养老服务选择有限，存在“兜底不够、普惠不足”的问题，难以实现养老服务的公平覆盖。

### 3.4. 供需对接机制不健全

需求识别精准度不足：基层养老服务供给多为“一刀切”模式，缺乏对老年人需求的精准识别。尚未建立统一的老年人能力综合评估体系，对老年人的收入情况、健康状况、居住方式、服务需求等信息掌握不全面、不精准，导致服务供给与实际需求脱节。部分地区在养老服务设施建设和服务提供上缺乏科学规划，忽视了老年人的实际需求偏好，造成资源浪费。

信息共享与协同机制缺失：养老服务涉及民政、卫健、社保、金融等多个部门，以及政府、企业、社会组织等多个主体，但各部门、各主体之间存在信息壁垒，数据资源未能有效整合。老年人的健康数据、社保信息、服务需求信息分散在不同部门，难以实现跨部门共享，导致服务供给难以精准对接需求。此外，供需信息发布渠道不畅通，老年人难以快速获取养老服务信息，服务供给方也难以准确把握老年人需求，形成“供给不知道需求、需求找不到供给”的困境。

### 3.5. 政策执行与保障体系存在短板

政策碎片化与协同不足：进一步完善政策法规体系，完善社区公共环境适老化相关政策，避免政策碎片化[4]。部分政策在目标、内容上存在重叠或冲突，政策执行缺乏统筹协调，难以形成合力；部分政策针对性不强，缺乏对基层实际情况的考量，导致政策落地难度较大。长期护理保险制度与养老服务供给政策衔接不够，难以形成有效的保障合力，部分地区相关制度覆盖范围有限，难以支撑老年人的长期照护需求；财政补贴政策缺乏精准性，部分补贴资金未能有效流向需求旺盛的领域，导致政策效果大打折扣。此外，政策执行过程中存在“重建设、轻运营”的倾向，部分养老设施建成后因缺乏运营资金、专业人员而难以持续运营。

人才、资金保障乏力：资金不足是制约基层普惠型养老服务发展的重要因素。基层政府财政压力较大，对养老服务的投入有限，社会资本参与养老服务的积极性不高，导致养老服务设施建设、服务人员薪酬、服务质量提升等缺乏充足的资金支持。

## 4. 基层普惠型养老服务供需适配的优化机制构建

### 4.1. 准化需求识别与动态监测机制

加强老龄化国情教育：通过社区宣传、学校教育、媒体传播等多种渠道，普及人口老龄化知识，宣传积极老龄观，展现老年人的社会价值，营造“敬老、爱老、助老”的社会氛围。推动认知向实践转化：将科学老龄观融入基层治理实践，把老年人视为重要的人力资源，提升老龄社会智能化治理水平。立足老年人多层次、个性化、定制化的健康养老需求，发挥信息技术的资源融合和服务功能[3]。探索老年人力资源开发路径，如建立老年志愿服务队、鼓励低龄老年人再就业。拓展治理认知视野：突破“老龄问题 = 养老问题”的狭隘认知，将基层老龄治理与社区建设、产业发展、文化传承等相结合，构建全生命周期治理格局。

## 4.2. 多元化供给扩容与结构优化机制

盘活存量资源，扩大普惠供给规模：创新银发产品服务与消费智慧场景，以新供给创造新需求，破解“不好买”“不愿买”的困境[2]。推进公办养老机构改革，强化其普惠属性，加大对困难群体的保障力度，同时向社会开放部分资源，满足更广泛群体的养老需求。通过财政补贴、税收优惠、土地支持等政策，引导社会力量参与养老服务供给，鼓励企业、社会组织、志愿服务团体开展居家社区养老服务、老年助餐服务、专业护理服务等，丰富服务供给渠道。

聚焦核心需求，优化服务供给结构：加大健康管理、医养结合、精神慰藉等高质量服务供给，重点发展失能、失智老人照护服务。推进基层医疗机构与养老机构、社区养老服务中心共建共享，深化乡镇卫生院与敬老院合作，为老年人提供便捷的医疗服务。拓展居家社区医养服务，支持医疗机构为有特殊需求的老年人提供上门医疗、康复护理等服务，推广互联网+护理服务模式。丰富精神慰藉服务，支持老年大学、社区剧场等载体发展，组织开展文化娱乐、公益志愿等活动，满足老年人的精神需求。

培育多元主体，创新供给模式：推广“社区+物业+养老”模式，发挥物业公司的场地、人员优势，开展居家养老服务；发展“时间银行”互助养老模式，以村党支部或社区为核心建立服务档案，记录低龄老人为高龄老人提供服务的时长，实现“今天存时间、明天换养老”的可持续循环；鼓励金融机构通过数字普惠金融工具，为养老服务提供资本支持，开发低门槛金融产品，支持养老设施建设和服务运营，助力养老产业规模化、专业化发展。

均衡化资源配置机制创新多元筹资模式，构建“财政投入+社会资本+慈善捐赠+个人自付”的多元资金保障体系。提高基层政府财政对养老服务的投入比例，地方政府一般公共预算支出中养老服务支出占比不低于5%，农村地区不低于3%。推广PPP模式(政府和社会资本合作)参与养老服务设施建设和运营，明确PPP模式的收益分配机制：政府占比30%~40%，社会资本占比60%~70%，同时政府给予PPP项目税收优惠、贷款贴息等政策支持，保障社会资本的合理收益。鼓励慈善组织、企业、个人对养老服务进行捐赠，捐赠资金享受企业所得税、个人所得税税前扣除政策，中央财政设立养老服务慈善捐赠专项资金，对捐赠额度较大的组织和个人给予表彰和奖励。建立合理的养老服务价格形成机制，普惠型养老服务的价格由政府指导价和市场调节价相结合，政府指导价控制在当地居民人均可支配收入的10%以内，确保老年人能够负担。

加大农村养老服务投入，补齐乡村短板：建立城乡养老服务一体化发展机制，加大对农村养老服务的财政投入，构建县乡村三级养老服务网络，提升农村养老服务的可及性。支持农村地区利用闲置设施改造建设养老服务场所，发展低成本、高福利的养老服务模式。加强农村养老金融支持，引导长期资金投入农村养老设施建设，通过适老化改造的金融服务载体，将金融服务和养老服务送到农村老年人身边。巩固家庭养老功能，加强乡风文明建设，倡导尊老爱老传统美德，鼓励家庭成员履行赡养义务，同时发展互助式养老服务，弥补家庭照护的不足。

优化区域资源布局，缩小群体差距：统筹区域养老服务资源配置，加大对欠发达地区、偏远城区、城乡结合部的养老设施建设投入，实现养老服务的均衡覆盖。拓展居家助老服务。鼓励养老机构、家政企业、物业服务企业开展居家养老上门服务[3]。建立养老服务资源跨区域调配机制，鼓励发达地区向欠发达地区输出养老服务经验、专业人才和资金支持，促进区域养老服务协调发展。加强对困难群体的养老服务保障，扩大低保、特困老年人的养老服务补贴范围，为其提供免费或低收费的养老服务，确保养老服务的公平性，让所有老年人都能享受到基本的普惠养老服务。

## 4.3. 智能化供需对接与场景融合机制

依托数字技术搭建供需对接平台：加快新一代信息技术与养老服务场景的融合，构建智能化养老服

务供需对接平台。平台整合养老服务供给信息、老年人需求信息，通过大数据分析实现供需精准匹配，为老年人提供“一站式”养老服务预约、查询、评价等功能。优化适老化服务界面，简化操作流程，强化人机交互友好性，降低老年人的使用门槛，帮助老年人跨越“数字鸿沟”，便捷享受智能养老服务。

推动金融、医疗与养老场景深度融合：将普惠金融服务深度嵌入养老场景，在社区日间照料中心、老年食堂等场所嵌入智能终端，提供养老金查询、理财咨询、保险购买等基础金融服务。打通医保支付与商业保险的接口，构建“一站式”结算体系，简化老年人就医时的金融操作，提升就医体验。推动医疗与养老场景融合，利用智能终端实现健康监测、需求响应与医疗服务的无缝衔接，为老年人提供远程问诊、健康预警等服务。在老年教育场所开发融合金融知识、智能技术应用的特色课程，帮助老年人更好地运用智能服务工具，适应智能化养老模式。

#### 4.4. 技术赋能

破解数字鸿沟：开展老年人智能技术培训，依托社区党群服务中心、老年大学等平台，提供针对性指导；保留传统服务方式，如政务服务窗口、人工咨询热线，保障老年人基本权益。推进适老化技术应用：加快基层基础设施与智能产品的适老化改造，如社区道路防滑处理、电梯加装、智能设备简化操作流程；开发适老化应用场景，如居家健康监测、紧急救援、线上养老服务预约等。建立数据共享机制：依托国家人口基础信息库，整合基层老年人口数据、健康数据、养老服务数据等，打破部门信息壁垒，构建基层老龄治理大数据平台，为决策提供数据支撑。

### 5. 结论与展望

随着人口老龄化程度的不断加深和数字技术的快速发展，基层普惠型养老服务将迎来新的发展机遇与挑战。未来，应进一步加强数字技术与养老服务的深度融合，推动养老服务向智能化、精准化方向发展，不断提升服务效率与质量；加大农村养老服务的投入力度，加强和改进老年医疗卫生服务体系，探索符合农村实际的养老服务模式[5]，缩小城乡养老服务差距，实现城乡养老服务一体化发展；完善长期护理保险制度，扩大覆盖范围，提高保障水平，为失能老人提供更有力的支撑；加强养老服务领域的跨学科研究，整合多学科资源，为基层普惠型养老服务的高质量发展提供更坚实的理论支持。

#### 参考文献

- [1] 中共中央国务院关于深化养老服务改革发展的意见[N]. 人民日报, 2025-01-08 (001).
- [2] 李蕊. 我国农村集体养老的法律制度供给[J]. 中国法学, 2025(2): 45-64.
- [3] 潘峰. 乡村居家养老服务实践: 分治与协同[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2023, 22(5): 128-140.
- [4] 梅真, 张文娟. 推动养老服务与长期护理保险协同发展[J]. 中国社会工作, 2025(29): 12-13.
- [5] 方彧. 以更友好的社区公共环境支持居家养老[J]. 中国社会工作, 2025(5): 30-31.