

社会治理视角下社区养老服务供给困境与 优化路径研究

王姿予

南京邮电大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年3月9日; 录用日期: 2026年4月16日; 发布日期: 2026年4月28日

摘要

随着我国人口老龄化程度持续加深, 养老服务需求正快速增长, 社区养老作为家庭养老与机构养老之间的补充和融合, 已成为应对老龄化挑战、完善养老服务体系的新型养老服务模式。目前社区养老服务水平虽取得一定进展, 但仍存在主体协同不足、资源配置失衡、专业人才匮乏、数字化水平不高等问题。文章立足社会治理理论视角, 在深入剖析社区养老服务供给存在问题的深层原因基础上, 从强化多元主体协同、完善资源保障机制、加强专业人才培养、推进数字化转型等方面提出优化路径, 旨在提升社区养老服务质量与供给效率, 推动社区养老服务高质量发展, 从而助力老龄社会治理体系和治理能力现代化的实现。

关键词

社会治理, 老龄化, 社区养老, 养老服务供给

Research on the Supply Dilemma and Optimization Path of Community Elderly Care Services from the Perspective of Social Governance

Ziyu Wang

School of Marxism, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing Jiangsu

Received: March 9, 2026; accepted: April 16, 2026; published: April 28, 2026

Abstract

With the continuous deepening of population aging in our country, the demand for elderly care services is growing rapidly. Community elderly care, as a supplement and integration between family elderly care and institutional elderly care, has become a new elderly care service model to address the challenges of aging and improve the elderly care service system. Although the level of community elderly care services has made certain progress, there are still problems such as insufficient coordination among multiple subjects, unbalanced resource allocation, lack of professional talents, and low digitalization level. Based on the perspective of social governance theory, this article deeply analyzes the deep-seated reasons for the problems existing in the supply of community elderly care services, and proposes optimization paths from aspects such as strengthening the coordination of multiple subjects, improving the resource guarantee mechanism, strengthening the construction of professional talent teams, and promoting digital transformation, aiming to improve the quality and supply efficiency of community elderly care services, promote the high-quality development of community elderly care services, and thus contribute to the modernization of the elderly care social governance system and governance capacity.

Keywords

Social Governance, Aging, Community Elderly Care, Elderly Care Service Supply

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 21 世纪我国经济社会发展进程中必须直面的重要国情。近年来,我国人口老龄化日趋严重,据国家统计局数据显示,2024 年末,我国 60 岁以上老年人口达到 3.1 亿,占全国人口的 22%。不仅如此,人口老龄化还呈现出规模大、速度快、高龄化加剧等特征,使得传统家庭养老模式面临严峻挑战。在此背景下,社区养老服务凭借就近可及、成本适中等优势,成为我国养老服务体系建设的重点。2021 年 12 月 30 日,国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中明确指出,要强化居家社区养老服务能力,加快健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,并将社区养老摆在突出位置[1]。但在实践过程中,我国社区养老服务仍普遍存在供需错位、结构失衡、协同不足等问题,与老年人多样化、多层次、高品质的养老需求存在明显差距。从社会治理视角审视社区养老服务供给,已成为应对人口老龄化、推进基层社会治理现代化的重要课题。

由于国外率先进入老龄化社会,因而,国外学界开展社区养老研究起步较早,并在养老领域进行了较为成熟的探索。研究发现,国外对社会照顾的研究颇丰,Wen 和 Margaret 指出,社区照护模式具有优越性,不仅易于被老年人接受,并使其在适宜环境中安享晚年,还可通过政府下放公共服务资源与赋权社区实现降本增效,在减轻社会养老压力的同时充分盘活社区资源[2][3]。除此之外,部分学者也注重从社会治理视角研究社区居家养老服务问题,如 Mah 将研究重点聚焦于供给主体的多元化,肯定了发挥多元供给主体的重要作用,强调需明晰政府与其他主体的责任边界,从而有效弥补单一供给模式的缺陷,这为我国从社会治理视角开展相关研究提供了重要参考[4]。但由于国外人口结构、福利制度、文化传统与我国差异较大,其经验难以直接照搬。20 世纪末,我国步入老龄化社会,社区养老作为一种新型的养

老模式，对其研究尚处于摸索阶段。此后，国内学界对其展开了相关研究，范逢春基于历史制度主义框架，系统梳理了我国社区居家养老服务政策的变迁历程，凸显了其社会性、公共性与生活性的高质量发展方向[5]。罗兴奇依托制度供给理论指出，养老服务供需缺口明显，社区居家养老服务的差异化竞争优势尚未充分发挥[6]。李杨、姜超运用 SFIC 理论模型开展社区养老服务协同治理研究，从四个维度系统剖析其协同治理面临的困境，为推动社区养老服务协同高效发展提供支撑[7]。

总体来看，现有研究已围绕社区养老服务的模式优势、内容拓展、供给主体等维度形成诸多成果，但从社会治理整体性视角对社区养老服务供给体系进行系统性研究仍有待深化，尤其在主体协同、供需匹配、基层治理能力融合等方面尚有拓展空间。基于此，文章从社会治理视角出发，深入剖析其面临的困境，并探寻深层原因，进而提出切实可行的优化路径，以期在理论上丰富社会治理理论与养老服务供给研究的相关成果，在实践中为破解供需失衡、提升社区养老服务质量提供借鉴，从而更好保障老年群体多样化需求的满足。

2. 相关概念界定与理论基础

2.1. 相关概念界定

第一，关于社区养老服务的概念界定。社区养老服务是在政府主导、社会参与、市场运作等多方主体共同协作下，以家庭为核心、以社区为依托，旨在满足老年群体日常生活、健康养护等多方面需求的社会化养老服务模式。该模式以社区日间照料中心、养老服务站点、卫生服务机构等作为实体平台，构建起上门服务与社区日托相结合的服务体系，并统筹家政、医疗、社工、志愿等各类资源，向老年人提供日间照料、生活护理、精神慰藉等多元服务[8]。社区养老服务兼顾家庭养老的情感优势与机构养老的专业属性，强调普惠性、公益性与精准化，是我国应对人口老龄化、完善养老服务体系、推进基层社会治理现代化的重要体现。

第二，关于养老服务供给的概念界定。养老服务供给是指在人口老龄化背景下，由政府、市场、社会组织、社区及家庭等多元主体，依据老年群体在生活照料、健康护理、精神慰藉、社会参与等方面的现实需求，通过资源投入、政策引导与运行机制，构建起覆盖全生命周期的养老服务产品与服务内容供给体系的过程。从社会治理视角来看，养老服务供给并非单一主体的行为，而是多元主体协同参与、分工协作的公共服务供给过程。其核心目标是实现养老供需匹配，提升服务效率与公平性，从而满足不同老年群体的差异化养老需求。

2.2. 理论基础

社会治理理论发端于 20 世纪 80 年代，在社会科学领域形成了广泛而深刻的影响。它的核心特征是“一核多元”的治理结构和“以人民为中心”的基本遵循，强调从传统政府单向管理转向多元主体协同共治。该理论主张治理主体多元化，突出政府、市场、社会组织、社区与家庭在公共事务中的分工协作、良性互动，以实现公共利益最大化。在社区养老服务供给中，社会治理理论要求打破政府单一供给模式，推动多元主体参与服务供给与资源整合，构建权责清晰、协同高效的供给机制。其核心价值在于促进治理过程民主化、供给方式社会化、资源配置合理化，为破解社区养老服务碎片化、供需错位、主体缺位等困境提供理论指引。

3. 社会治理视角下社区养老服务供给的现实困境

3.1. 供给主体单一，多元协同治理机制不健全

现阶段我国社区养老服务供给仍以政府主导的购买服务为主，多元主体协同治理的格局尚未完全成

型。政府在养老服务中承担规划、投入、监管等多重角色，其通过补贴、购买服务和引进多种市场机制，拓宽了社区养老服务市场。而市场主体受限于社区养老的微利性，参与积极性不高，市场化、专业化服务项目偏少、供给不足。社会组织发育不完善，多数规模较小、能力偏弱，难以独立承接专业养老服务项目。社区作为社会治理基层及重点，其自治功能较为薄弱，多数社区主要扮演着养老服务供给平台的角色，然而在深度参与养老服务提供方面，仍存在明显不足。由于志愿者队伍缺乏长效激励与规范管理，提供服务的志愿者素质参差不齐，进而导致他们所提供的养老服务质量难以得到切实有效保障。此外，各主体之间未能形成功能互补、协同治理的格局，导致社区养老服务供给碎片化、分散化。

3.2. 资源配置失衡，基础设施与经费保障不足

社区养老服务在资源配置方面，存在较为突出的区域不均衡、结构不合理等现实问题。截至 2025 年底，全国养老机构共 4.17 万家，城市社区“15 分钟养老服务圈”覆盖率达 89.7%，而农村行政村养老服务站覆盖率仅 78.3% [9]。可见，城市中心城区养老资源相对集中，而老旧小区及农村地区服务站点覆盖率相对较低，日间照料中心、助餐点、康活动室等设施数量不足、功能单一。随着年龄的增长，老年人的身体机能逐渐衰退，使得他们对医疗服务的需求与日俱增。然而，当下医疗机构与养老机构之间尚未实现深度融合，导致社区养老服务“医养结合”不够紧密[10]。不仅如此，资金投入同样是保障社区养老服务能够持续健康发展的重要基础。2025 年实施的轻度以上失能老年人养老服务消费补贴项目，补贴资金总体按照 9:1 原则实行央地共担，经费投入高度依赖财政资金[11]。这一现状反映出当前社区养老服务筹资渠道狭窄、社会资本参与不足的问题。且基层社区普遍面临运营经费紧张、维护资金短缺问题，难以拓展康复护理、精神慰藉等高需求服务，制约了社区养老服务的可持续性发展。

3.3. 专业人才短缺，服务队伍专业化水平偏低

专业人才是社区养老服务高质量供给的核心支撑，但目前我国养老服务领域人才总量不足、结构失衡、专业化程度低等问题突出。当前社区养老服务队伍普遍面临从业者年龄结构偏大、学历层次偏低、专业能力薄弱等困境。据数据显示，截至 2025 年底，我国失能、半失能老人约 4000 万，而持证养老护理员仅 50 万人，按国家标准 1:4 的供需比计算，人才缺口高达 950 万，难以满足失能、半失能老年群体的照护服务需求[12]。不仅如此，由于职业认同感低、薪酬待遇差、职业上升空间有限，导致行业吸引力弱，人员流动性高、稳定性差。同时，因工作人员多从其他部门调配至此，专业管理人才匮乏，且上岗前培训不足，因而缺乏相应的养老服务技能与知识，且他们多沿用传统模式工作，难以提供个性化、系统化的服务供给[13]。专业人才的短缺直接导致服务停留在简单生活照料层面，其服务内容与质量难以匹配当下愈发多元的养老需求，进而阻碍了整体服务质量的提升。

3.4. 数字化水平不高，智慧养老应用不足

随着数字社会的快速发展，我国社区养老数字化转型滞后、智慧化应用不足等问题，成为制约服务效能提升的重要短板。截至 2025 年 6 月，我国 60 岁及以上老年网民用户规模达 1.61 亿人，互联网使用率为 52.0%，仍有近半数老年人未能有效融入数字生活，凸显出社区养老数字化转型的必要性[14]。当前，多数社区仍依赖传统人工服务模式，信息化平台建设不完善，供需信息不对称问题突出。智慧养老设备与技术应用于形式，智能呼叫、健康监测、远程诊疗等设备普及率低，部分设施操作复杂，老年人使用困难。据中国老龄科学研究中心数据显示，80 岁以上老年人中仅 9% 能独立操作智能健康设备，数字鸿沟与适老化短板突出[15]。此外，基层工作人员数字素养普遍不足，缺乏平台运营、数据分析、智能设备维护的能力。智慧养老与传统服务融合不够，未能真正实现精准供给、高效管理和便捷服务，难以满足老年人对安全、便捷、智能养老的需求。

4. 社会治理视角下社区养老服务供给困境的成因分析

4.1. 治理理念滞后，重管理轻服务

部分基层政府未能摆脱传统行政管控的固有思维模式，而是将社区养老单纯当作一项需要完成的管理任务，而非应向民众提供的公共服务。在这种观念的驱使下，工作开展往往过于注重表面形式，对实际效果缺乏应有的重视。在治理过程中，工作导向过度聚焦于政策的贯彻执行，对老年人个性化需求有所忽视，这导致所提供的养老服务呈现出明显的同质化、标准化倾向。而基层社区常自上而下开展工作，未树立以老为本的服务意识，导致设施利用率低、老年人服务获得感不强，从而使治理理念与现代养老服务需求相脱节。

4.2. 多元主体权责不清，协同治理动力不足

当前社区养老尚未形成政府、市场、社会、社区、家庭权责清晰、高效联动的协同治理格局。政府本应在养老服务供给中扮演资金支持与监管的角色，但当下政府部门间条块分割、职能交叉问题严重，对社区养老服务的支持明显不足。市场主体参与养老服务的内在驱动力不足，主要受制于盈利空间受限、资本回收周期过长等因素。此外，由于对政府存在过度倚重，使得社会组织在投身养老服务时，不仅积极性难以调动，创新性也明显欠缺[16]。家庭在养老中的责任界限也不够明晰，照护压力与所获支持严重失衡。由此可见，多元主体在养老服务中时常出现缺位、越位或错位的情况，彼此间的协同机制不够紧密，因而难以形成治理合力，影响了社区养老服务供给的有效开展。

4.3. 供需结构错配，需求识别机制不健全

不同年龄阶段、不同身体状况、不同生活习惯老年人的需求侧重点有所不同。当前社区养老供给服务以基础生活照料为主，康复护理、医养结合、智慧养老等专业化服务供给短缺，与高龄、失能、空巢老人的刚性需求错位。需求识别缺乏常态化、精准化、动态化评估体系，信息的不对称进一步导致服务供给与需求脱节，出现资源闲置与供给不足并存现象，因而会进一步加剧社区养老服务供需结构性失衡，在一定程度上限制了服务质量与供给效率的提升。

5. 社会治理视角下社区养老服务供给的优化路径

5.1. 构建多元协同治理格局，完善主体供给体系

构建政府、市场、社会、家庭多元参与的协同治理体系，是提升社区养老服务效能的关键。首先，政府应强化顶层设计与统筹监管职能，积极出台各种支持性政策，协调多方主体，明确各部门职责边界，并通过推进政府购买社会服务，助力社会企业提供社区养老服务，更好实现资源整合[17]。其次，应激发市场主体活力。通过购买服务、补贴、税收优惠等方式，引导市场主体参与助餐、康复护理等社区养老服务，进一步丰富服务供给类型。再次，培育壮大社会组织和志愿者队伍，充分发挥社区的基层支撑作用。通过搭建常态化服务平台，不断健全社区养老服务网络，推动资源和服务下沉。最后，强化家庭养老支持，压实家庭基础责任，促进形成多方联动、权责清晰、运转高效的供给格局。

5.2. 强化资源统筹保障，夯实服务供给基础

构建科学完备的资源统筹体系是推动社区养老服务高质量发展的核心保障。为此，需从资金投入、基础设施建设、医养结合、监督评估四个方面协同发力，形成多层次、可持续的资源保障网络。第一，要加大资金投入保障。政府应加大对社区养老服务的运营支持，并给予社区养老服务机构一定的资金补助与鼓励，从而建立起稳定、可持续的经费保障机制。第二，优化基础养老设施。通过盘活社区公共服务设施、闲置场地等资源，完善硬件设施建设，并整合部门资源与社会资源，建立跨部门资源共享机制，

从而推动服务场所标准化、适老化。第三，重点加强“医养结合”。伴随高龄、失能老年群体规模不断扩大，专业护理服务的需求日益增长，因此需在医疗诊治与配套护理方面精准对接老年人多元化需求，推动专业医疗护理资源向社区延伸，创新社会治理方式，切实提高养老服务质量与效率[18]。第四，强化全过程监督评估。建立以老年人需求和满意度为导向的绩效评价机制，确保资源精准投放、高效利用，最终实现社区养老服务供给与老年群体需求的精准对接。

5.3. 加强队伍建设，提升专业化服务水平

专业化队伍是提升社区养老服务质量的核心支撑。社区养老产业的高质量发展，离不开多层次复合型专业人才的有力支撑，应不断健全社区养老服务人才培育机制，鼓励职业院校增设老年护理、社会工作、健康管理等相关专业，拓宽人才供给渠道。对此，一方面，面对高龄、失能老人增多的趋势，护理人才成为当今最急需的核心人才。应结合技术治理的社会现状，积极建立常态化培训机制，并通过线上和线下两种形式，加强对护理人员的全方位教学培训，更好提升从业人员专业能力[19]。另一方面，应从薪资、福利和地位等层面切实提升养老医护人员的各项保障，提高岗位吸引力，稳定人才队伍。不仅如此，进一步推动医护人员、康复师、社会工作者与养老护理员协同服务，能够促进医养康养深度融合，从而为老年人提供更具有专业性、针对性的服务。

5.4. 推进数字化转型，赋能智慧社区养老

推进社区养老服务数字化转型是提升供给服务精准化、高效化的必由之路。为此，需构建“平台 + 设备 + 数据 + 培训”为一体的智慧养老体系。社区智慧养老以数字技术为支撑，将物联网、大数据等信息技术深度融入上门服务与日常照料，构建起精准对接老年群体需求的智慧化服务网络，助力实现高品质养老生活[20]。首先，需搭建一体化社区智慧养老服务平台，整合健康监测、上门服务、需求对接等功能，实现供需快速匹配。其次，积极普及智能穿戴、健康监测等适老化智能产品，提高风险预警与应急处置水平。再次，借助信息技术精准分析老年人需求，实现动态研判与精准服务，推动服务模式由“被动供给”向“主动推送”转变。最后，同步开展数字适老化改造与智能应用培训，帮助老年人跨越数字鸿沟，让智慧养老更普惠、更可达。

6. 结语

社区养老服务是积极应对人口老龄化、健全养老服务体系、推动基层社会治理现代化的关键举措。在当下养老压力持续攀升的社会背景下，为破解社区养老服务供给困境，必须在社会治理视角下，坚持共建共治共享理念，打破政府单一供给模式，构建政府、市场、社会、社区、家庭多元协同的供给格局，并进一步做好统筹资源、协调关系和利益分配工作，从而更好理顺各个参与主体之间的权责边界和利益关系。文章以社会治理理论为基础，在系统剖析其面临困境的基础上，对其背后成因进行了深入挖掘，并提出强化多元主体协同、完善资源保障、加强专业队伍建设、推进数字化转型等优化路径，从而满足老年人多样化、多层次、精准化养老需求。未来，随着时代的进步及社会治理的不断深化创新，社区养老服务的供给还需借助网络平台不断完善社区养老服务供给体系，以保证养老服务供给效率提升，让社区真正成为老年人安享晚年的幸福家园，进而推动社区养老服务向更高质量、更可持续方向迈进。

基金项目

本文系 2025 年江苏省研究生科研与实践创新计划项目 Postgraduate Research & Practice Innovation Program of Jiangsu Province (项目号: KYCX25_1290)阶段性成果。

参考文献

- [1] 国务院. 国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知(2021年第35号公告) [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm, 2021-12-30.
- [2] Wen, M., Zhang, S. and McGhee, D. (2020) Utilizing the Moral Nobility of Older Chinese Women in Governance: The Uses of Humility, Empathy, and an Ethics of Care in Moral Clinics in Huzhou City. *The British Journal of Sociology*, **71**, 300-313. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12736>
- [3] Harris, M. (2018) UK Civil Society: Changes and Challenges in the Age of New Public Governance and the Marketized Welfare State. *Nonprofit Policy Forum*, **8**, 351-368. <https://doi.org/10.1515/mpf-2017-0017>
- [4] Mah, J.C., Stevens, S.J., Keefe, J.M., Rockwood, K. and Andrew, M.K. (2021) Social Factors Influencing Utilization of Home Care in Community-Dwelling Older Adults: A Scoping Review. *BMC Geriatrics*, **21**, Article No. 145. <https://doi.org/10.1186/s12877-021-02069-1>
- [5] 范逢春, 邱铃惠. 我国社区居家养老服务政策的变迁: 历程、逻辑与展望——基于历史制度主义的分析[J]. 社会保障研究, 2024(3): 41-51.
- [6] 罗兴奇. 社区居家养老服务的结构困境及优化路径——以上海市为例[J]. 城市问题, 2017(2): 83-89.
- [7] 李杨, 姜超. 社区养老服务协同治理思考[J]. 合作经济与科技, 2024(4): 178-180.
- [8] 杨蓉蓉, 王汇闽. 多中心治理视域下城市社区养老服务供给研究[J]. 大陆桥视野, 2023(6): 87-89.
- [9] 人民网. 民政部: 截至 2025 年底我国养老机构共 4.17 万家[EB/OL]. <http://society.people.com.cn/n1/2026/0113/c1008-40644521.html>, 2026-01-13.
- [10] 王亚平. 社会治理视域下的社区居家养老服务供给路径研究[J]. 西安文理学院学报(社会科学版), 2024, 27(2): 108-112.
- [11] 中华人民共和国中央人民政府. 民政部 财政部关于实施向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴项目的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_12286/202509/content_7041210.html, 2025-07-16.
- [12] 赵恒春. 破解养老服务人才供需失衡难题[N]. 经济日报, 2026-03-17(005).
- [13] 宋语. 城市社区养老服务供给的问题和对策[J]. 公关世界, 2024(24): 117-119.
- [14] 福建省人民政府. 让老年人更好地拥抱数字时代[EB/OL]. https://www.fj.gov.cn/zwgk/ztl/gjcjxgg/px/202512/t20251231_7069662.htm, 2025-12-31.
- [15] 王蔚. 智慧养老, 亟需变“概念热”为“实效优” [N]. 新民晚报, 2025-12-18(003).
- [16] 史纯纯, 高新宇. 多中心治理视域下社区养老服务困境检视与路径优化——以安徽省 B 市为例[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2023, 35(3): 74-81.
- [17] 邱一鸣, 杨宏山. 社会企业视角下的社区养老服务运营模式——基于北京市社区居家养老服务的案例考察[J]. 北京社会科学, 2023(9): 95-102.
- [18] 李丹, 李丽萍. 社区医养结合养老服务高质量供给研究[J]. 中州学刊, 2022(3): 59-66.
- [19] 汪洋, 陈辉. 政策驱动视角下失能老人社区养老服务政策供给研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(4): 125-133, 137.
- [20] 王成, 李东阳, 周玉萍. 社区智慧养老服务供给——责任网络、现实约束与机制构建[J]. 人口与经济, 2023(1): 120-138.