

老年人权益保障视角下社区养老服务优化 路径探析

蒙宏钻

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年5月6日; 发布日期: 2026年5月14日

摘要

人口老龄化程度不断加深, 社区养老作为居家养老的重要支撑, 是保障老年人权益的关键抓手, 可实际发展中还存在供需错位、专业支撑薄弱、监管体系不完善等问题。从权益保障的视角出发, 梳理社区养老服务与老年人权益保障之间的内外逻辑, 能清晰看到服务供给、专业能力、监管防控这三大核心痛点。基于此提出相应的优化路径: 精准对接养老服务的供需两端, 强化人才培养与科技赋能, 搭建权责清晰、信息互通的综合监管机制。社区养老服务的优化, 始终要以权益保障为导向, 未来它会朝着精准化、智慧化的方向走, 多元协同、精细服务会成为主流趋势, 以此助力实现积极老龄化, 真正维护好老年人的合法权益与人格尊严。

关键词

社区养老服务, 老年人权益保障, 服务优化

Optimization Pathways for Community-Based Elderly Care Services from the Perspective of Safeguarding the Rights and Interests of the Elderly

Hongzuan Meng

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 16, 2026; accepted: May 6, 2026; published: May 14, 2026

Abstract

The degree of population aging is continuously increasing, and community elderly care, as an important support for home-based elderly care, is a key leverage for safeguarding the rights and interests of the elderly. However, in actual development, there are still problems such as mismatch between supply and demand, weak professional support, and incomplete regulatory systems. From the perspective of rights protection, by analyzing the internal and external logic between community elderly care services and the protection of the rights and interests of the elderly, it is clear that the three core pain points are service supply, professional capabilities, and regulatory prevention and control. Based on this, corresponding optimization paths are proposed: precisely connect the supply and demand ends of elderly care services, strengthen talent cultivation and technological empowerment, and build a comprehensive regulatory mechanism with clear rights and responsibilities and information sharing. The optimization of community elderly care services should always be oriented towards rights protection. In the future, it will move towards a direction of precision and intelligence, and diversified collaboration and meticulous services will become the mainstream trend. This will help achieve active aging and truly safeguard the legitimate rights and interests and personal dignity of the elderly.

Keywords

Community-Based Elderly Care Services, Protection of the Elderly's Rights and Interests, Service Enhancement

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

我国人口老龄化进程持续加快，高龄、失能、空巢老年群体规模不断扩大，传统家庭养老功能逐步弱化，社区养老已成为满足老年人养老需求、保障老年人合法权益的重要载体。作为居家养老的重要支撑，社区养老直接关系到老年人的生活质量、健康保障与人格尊严，是实现老有所养、老有所医、老有所安、老有所乐的关键环节。《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定，国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系，地方政府应当为老年人提供就近、便捷、安全的养老服务。发展依托社区支持的居家养老服务，既是满足广大老年人实现“家门口养老”美好愿望的关键举措，也是积极应对人口老龄化国家战略的重要内容[1]。当前，国内学界围绕社区养老服务的研究已形成丰富成果，研究视角多元、研究内容逐步深化，为社区养老服务的实践发展与理论完善奠定了坚实基础。在社区养老服务的供需问题研究上，诸多学者指出我国社区养老服务存在显著的供需错位特征，成海军等分析我国居家和社区养老服务发展现状时，提出财政投入不足、服务资源分配不均是导致供给能力偏弱的核心原因，且服务供给多集中于基础文体与照料项目，高端刚需专业服务供给缺口突出[2]；杜鹏、李子洋则聚焦农村社区养老，认为城乡失衡、区域分化的资源配置格局，让农村养老服务难以满足失能、空巢老人的实际需求[3]。在服务专业化建设研究方面，学者们普遍将人才短缺与医养融合不畅作为核心问题，王磊在研究社区养老资源供需匹配问题时，指出养老从业者专业能力不足、专业人才岗位配置缺失，是制约服务质量提升的关键因素，而家庭医生签约流于形式、医养服务衔接机制缺失等问

题，也让社区养老的健康照护能力大打折扣[4]。

整体而言，国内现有研究已较为全面地剖析了社区养老服务的现实问题，并从供给侧、专业建设、技术赋能等方面提出了优化思路，但仍存在一定的研究空白：其一，现有研究多单独分析社区养老服务的供需、专业、监管等单一问题，缺乏从老年人权益保障视角出发，系统梳理权益保障与社区养老服务之间内外逻辑的研究，未能将权益保障作为核心导向构建全方位的服务优化体系；其二，研究多聚焦于城市或农村单一场景，对城乡养老服务资源的联动整合、区域均衡发展的具体路径探讨不够深入，针对老旧小区、城郊结合部等养老服务薄弱区域的精准优化策略研究不足；其三，在优化路径研究中，对人才培养、科技赋能、监管机制的融合发展探讨较少，未能形成多维度协同发力的优化框架，且对服务优化后的实效评估与权益保障落地效果的关联性研究较为欠缺，尚未建立起服务供给质量与老年人权益保障落地效果的关联性评价标准，难以精准衡量养老服务优化对权益保障的实际作用；其四，针对老年人安全保障、财产权益保护等方面的社区养老服务研究不足，现有研究多聚焦于生活照料与健康照护权益，对老年人权益保障的研究维度有待进一步拓展。在此背景下，本文从老年人权益保障的视角出发，系统分析社区养老服务存在的短板，探索精准化、专业化、规范化的优化路径，对于完善养老服务体系、维护老年人合法权益、提升基层治理水平具有重要的理论意义与现实价值。

2. 老年人权益保障与社区养老服务的内外逻辑

老年人权益保障与社区养老服务内融于价值、责任与功能的统一，外嵌于老龄化与社会转型的宏观背景。前者为后者定准则、划底线，后者让前者从法定权利落地为实际获得感，二者相互促进、同频发展，权益保障的完善也会倒逼社区养老服务提质规范。

2.1. 内在逻辑

从内在逻辑来看，老年人权益保障与社区养老服务在价值目标、功能实现和责任归属上高度统一。二者均以维护老年人的人格尊严、生活福祉与合法权利为根本追求，核心都是实现老有所养、老有所医、老有所安、老有所乐。

老年人权益保障是法律层面确立的基本准则与价值导向，为社区养老服务指明方向、划定底线；社区养老服务则是老年人权益从法定权利转化为实际获得感的重要载体，通过生活照料、医疗护理、精神慰藉、安全防护等具体服务，让老年人的生存权、健康权、参与权、受保护权真正落地。同时，二者的责任主体高度一致，都需要政府履行兜底保障与监管职责、家庭承担首要赡养义务、社区与社会力量提供专业支撑，形成协同发力的责任格局。

2.2. 外在逻辑

从外在逻辑来看，老年人权益保障与社区养老服务同处于人口老龄化加剧、家庭养老功能弱化、基层社会治理现代化的宏观环境之中，彼此相互影响、相互促进。人口结构变化与社会转型使得传统养老模式难以持续，既凸显了老年人权益保障的紧迫性，也推动社区养老服务成为必然选择。在制度层面，老年人权益保障相关法律法规为社区养老服务提供政策依据与刚性要求，社区养老服务的发展则不断丰富权益保障的实践形式，推动权益保障从原则性规定走向精细化落实。在现实层面，社区养老服务的供给短板、质量不足、覆盖不均等问题，直接表现为老年人权益保障不到位；而权益保障体系的完善，又能倒逼社区养老服务提升标准、规范运行、补齐短板。

3. 老年人权益保障视角下社区养老服务的现存问题

从老年人权益保障视角看，社区养老服务仍存诸多突出问题：服务供给与老年群体真实需求错位，

专业照护服务缺口明显；人才与医养支撑不足，服务专业化水平偏低；监管与风险防控体系不完善，难以形成权益保障的坚实防线。

3.1. 服务供给与权益需求不匹配

因财政资金投入不足，社区养老服务供给能力偏弱，无法满足老年群体需求，且部分地区存在服务资源短缺现象[2]。据民政部《2024年度国家老龄事业发展公报》数据，我国社区养老服务机构及设施仅36.6万个、床位291.5万张，针对高龄、失能、独居老年人的上门护理、认知症照护等专业服务，按国际通行照护标准测算远无法满足实际需求，社区提供的养老服务仍集中在文体活动、健康讲座、简单日间照料等基础项目上，而高龄、失能、独居老年人最需要的上门护理、康复训练、长期照护、助浴助医、认知症照护、安宁疗护等专业性服务普遍供给不足，导致老年人最核心的健康保障权益与生活照料权益难以得到有效满足。

从服务资源配置来看，养老服务供给存在显著的城乡失衡、区域差异与圈层分化问题。根据民政部、国家发展和改革委员会等八部委联合印发《关于培育养老服务经营主体 促进银发经济发展的若干措施》，截至2026年2月全国养老服务新政推进数据显示，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为78.3%。城市核心区域的社区养老设施相对完善、服务种类相对丰富、资源配套相对充足，而农村社区受社会保障水平偏低、社会化服务体系建设滞后、专业资源匮乏、集体经济支撑不足等多重因素制约，养老服务供给能力薄弱，多仅提供简单的生活帮扶，难以满足农村老年人尤其是农村失能、空巢老人的基本养老需求；即便在城市内部，老旧小区、城郊结合部的养老服务站布局稀疏、服务设施陈旧，与新建小区、高端社区的养老服务资源配置差距明显，服务半径过大也导致部分老年人获取服务的时间成本、行动成本偏高[3]。

从供给逻辑与服务模式来看，当前社区养老服务仍未摆脱“政府主导、自上而下”的被动供给模式，多数社区缺乏对辖区内老年人年龄结构、身体状况、照护需求、经济水平、服务偏好等维度的常态化、精细化摸排与动态管理，未能建立起需求导向的服务供给体系，也未形成“按需定制、精准供给”的服务机制，往往陷入“供给导向”的服务误区，忽视了老年人的个性化、差异化需求。

3.2. 专业支撑与权益保障能力不足

在服务人员方面，社区养老从业者多以临时聘用、兼职人员为主，根据民政部《2024年民政事业发展统计公报》我国养老服务从业人员总数仅133.8万人。按国际通行“每3位失能老人配备1名专业照护人员”的标准测算，现有从业人员数量不足需求的1/10，且仅有248万余人次取得养老护理员相关证书，中高级专业人才占比极低，普遍缺乏系统的护理培训、急救知识、康复技能和心理疏导能力。面对失能、失智老年人的日常照护、压疮预防、用药管理、突发疾病处置等专业工作难以规范操作，容易因服务不专业引发安全隐患，无法为老年人提供稳定、可靠的专业照护。同时，社区内专业社工、康复治疗师、营养师、心理咨询师等人员配置严重不足，多数社区仅依靠网格员、志愿者开展简单服务，难以满足老年人多样化、专业化的照护需求，老年人的健康权益与生活质量缺乏专业支撑。

在医养结合方面，社区医疗卫生服务与养老服务衔接不畅，国家卫健委2024年数据显示，全国家庭医生重点人群签约率虽超80%，但部分地区签约服务流于形式，除西宁市等试点地区履约率达94.81%外，多数社区养老场景中家庭医生上门诊疗、慢病管理等服务难以常态化开展，老年人健康监测不连续，小病拖延、护理缺失的情况较为普遍，健康保障权益难以落地。

整体来看，专业人才短缺、专业服务不足、医养融合不深、硬件支撑薄弱，共同造成社区养老专业支撑能力偏弱，老年人权益保障缺乏坚实的专业基础。

3.3. 监管与风险防控体系不完善

社区养老服务监管与风险防控体系建设滞后，多维度短板导致老年人权益保障缺乏坚实制度防线。监管涉及民政、卫健、市场监管等多部门，却存在权责划分模糊、衔接机制缺失问题，2025年民政部养老监管专项抽查数据显示，县级养老监管人员中具备专业背景的不足40%，70%的街道未建立常态化巡查机制，监管重叠与真空并存，部门间协同不足易引发推诿缺位，难以形成监管合力。监管方式仍以传统事后抽查为主，缺乏常态化动态监管，对服务质量、收费标准等关键环节监管乏力，且惩处力度偏弱，柔性整改居多，对侵权行为震慑不足，也未针对不同运营主体实施差异化监管。

同时，风险防控机制不健全，针对服务中的安全事故、纠纷等缺乏全链条处置方案，监管信息不共享、信用体系未建立，社会监督与第三方评估机制缺位，多元共治格局尚未形成，严重影响老年人安全、财产等合法权益的保障。

4. 老年人权益保障视角下社区养老服务的优化路径

从老年人权益保障视角优化社区养老服务，需精准匹配供需，补齐专业服务短板、均衡资源布局；强化人才科技供给，建强服务队伍、赋能智慧养老；健全监管服务供给，明晰权责、多元共治，全方位筑牢老年人权益保障防线。

4.1. 优化养老服务供给，实现供需精准匹配

为实现供需精准匹配，我们需要建立辖区老年人养老需求常态化摸排与动态管理体系，精准分类老年人年龄、身体状况、服务偏好等信息，构建需求导向的服务供给机制，从源头破解供需错位问题

政府可以完善相关政策措施，通过合理的财政支持、优惠税收政策等方式，鼓励更多社会力量参与到养老服务行业，促进行业的专业化和规模化发展。政府职能需从直接经办转向统筹引领，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，提升政策执行的有效性与灵活性，减少政府过度干预带来的低效与成本过重问题。同时鼓励各类市场主体积极参与实践探索，形成成熟稳定的服务供给模式^[5]。

积极引入各类市场主体，优化社区养老服务供给结构，在现有文体活动、日间照料等基础服务之上，重点拓展上门护理、康复训练、长期照护、助浴助医、认知症照护、安宁疗护等专业性养老服务，补齐高端刚需服务短板。

针对基本养老服务公平性与可及性不足的问题，要科学优化服务站点布局，建立城乡养老服务资源联动机制，推动城市专业养老服务人才、设施资源下沉农村，通过跨区域合作、委托运营等模式，提升农村社区养老服务供给能力，重点向老旧小区、农村社区倾斜，合理缩小服务半径，补齐基层服务阵地短板，实现养老服务均衡覆盖。同时，社区要完善上门服务机制，合理控制服务收费标准，提高上门护理、助医助浴等服务频次，降低老年人获取服务的经济与行动门槛。除此以外，社区要推进服务适老化改造，简化服务流程，保留线下人工办理渠道，帮助老年人跨越数字鸿沟，解决不会使用智能设备、信息获取不畅等问题。

4.2. 强化人才科技供给，夯实专业服务支撑

强化人才与科技支撑是提升社区养老服务专业化水平、保障老年人服务权益的关键环节，需要从队伍建设、能力培育、技术赋能等方面推出务实举措，推动服务提质增效。

在人才队伍建设方面，还需健全服务人才保障与激励长效机制，破解养老行业人才留不住、吸引力弱的行业痛点。针对社区养老从业者薪酬待遇偏低、职业发展通道狭窄、社会认可度不高的问题，需完善薪酬保障体系，建立与专业能力、服务年限挂钩的薪资增长机制，将社区养老服务从业人员纳入当地

社会保障体系，落实社保、公积金等福利保障。

构建养老人才培养“金字塔”体系。优化职业教育定向培养模式，推动高职院校与养老机构合作开办订单式人才班，学生入校时即签订就业协议，由企业分担部分学费，学生毕业后需在对应机构服务规定年限。同时搭建“银发专家”智库平台，吸纳退休医护人员、教师等群体组成志愿服务队伍，为老年人提供健康指导、知识讲座等服务，并通过交通补助、免费体检等方式予以激励[4]。

在科技赋能服务方面，应加快智慧养老平台建设 with 智能终端普及，依托大数据、物联网等技术整合老年群体信息、养老服务资源及应急呼叫体系，实现养老需求精准对接、服务过程全程可溯。从基础平台搭建向深度智能应用延伸，还需充分发挥人工智能的支撑作用，推动智慧养老从“数字化”向“智慧化”升级。推动人工智能在智慧养老领域高效运用，需始终以老年人物质保障与精神慰藉双重需求为导向，统筹技术应用与社区养老服务管理，让智能服务贴合人本需求、适配老年群体实际，真正实现科技赋能与人文关怀的有机统一[6]。

4.3. 健全养老监管供给，筑牢权益保障防线

构建养老机构综合监管机制，需从职权界定、责任清单与信息共享三个维度系统推进，以破解当前多部门监管中权责不清、协同不足的难题。

首先，应明确各监管主体及其职权范围，通过梳理民政、卫健、市场监管、医保、消防等部门的法定职责，清晰划定各自监管边界，从源头避免监管重叠与真空，有效杜绝权责模糊导致的监管失序[7]。其次，需制定并落实部门监管责任清单，严格遵循“谁审批、谁监管、谁负责”原则，确立“履职照单免责、失责照单问责”的问责机制，将监管责任细化到具体岗位与人员，倒逼各部门履职尽责，杜绝相互推诿的监管乱象。最后，要推动跨部门信息共享机制建设，依托全国政务信息一体化处理平台，整合各部门掌握的养老机构管理数据，打破信息壁垒，实现监管数据的互通互认与系统整合，让主管部门能够统筹运用各类信息资源，精准识别养老机构违规风险，实现对养老机构的规范化、精准化监管，全面提升综合监管效能，为入住老人权益提供坚实制度保障。

构建健全的社区养老服务监管体系，还需健全社会监督与行业自律协同机制，打破单一行政监管局限，形成多元共治的监管格局。一方面，畅通老年人及家属的投诉举报渠道，设立线上线下的便捷反馈入口，建立投诉事项闭环处理机制，做到接诉即办、限时办结并及时反馈结果，保障维权诉求得到快速响应；另一方面，培育发展养老服务行业协会，推动协会制定行业服务规范、自律准则与评价标准，引导养老服务主体主动规范经营行为，开展行业内部自查自纠与评优评先，强化行业自我约束。

5. 结论与展望

社区养老服务与老年人权益保障在价值目标与责任体系上高度契合，是实现老有所养、老有所安的关键路径。当前社区养老仍面临服务供需错位、专业支撑不足、监管体系不完善等突出问题，直接影响老年人各项权益的充分落实。优化社区养老服务，需以权益保障为导向，通过精准匹配服务需求、强化人才与科技支撑、构建权责清晰的综合监管机制，推动服务供给从基础型向专业化、规范化转型。

伴随人口老龄化进程深化，社区养老将朝着更精准、更智慧、更具温度的方向发展。依托政策完善与技术赋能，多元主体协同参与、全流程监管与精细化服务将成为主流，养老服务体系将更高效、更可持续，切实守护老年人尊严与权益，助力实现积极老龄化。以老年人权益保障为核心的社区养老服务评价体系也将逐步建立，推动社区养老服务发展从“重供给”向“重实效、重权益”转型。

参考文献

[1] 李龙, 马琦峰, 孙可心. “家门口养老”愿景下的老年人政府养老责任认知转变——来自居家和社区养老服务改革

-
- 试点的证据[J]. 人口研究, 2026, 50(1): 20-35.
- [2] 成海军. 我国居家和社区养老服务发展分析与未来展望[J]. 新视野, 2019(4): 78-83.
- [3] 杜鹏, 李子洋. 中国特色农村养老服务的时代内涵、特征及其发展进路[J]. 河北学刊, 2025, 45(1): 162-171.
- [4] 王磊. 社区养老资源供需匹配的问题、原因及应对策略分析[J]. 中国浦东干部学院学报, 2025, 19(6): 115-123.
- [5] 仙珠, 庞玥. 社区居家养老助餐服务政策执行困境及优化路径——以西宁市“爱老幸福食堂”为例[J]. 青藏高原论坛, 2024, 12(3): 54-60.
- [6] 王晓玲, 秦蕾, 李佳宸, 等. 智慧养老服务新模式研究——以威海市为例[J]. 商业经济, 2023(4): 55-56, 77.
- [7] 肖金明, 王琪. 社区养老服务的多元监管机制与法治保障[J]. 法学论坛, 2023, 38(4): 112-122.