

养老服务三级网络的政策传导偏差与治理优化

——以新化县为例

欧阳玉超

南京邮电大学社会与人口学院、社会工作学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年3月18日; 录用日期: 2026年5月18日; 发布日期: 2026年5月28日

摘要

当前, 我国人口老龄化进程持续深化, 县域作为老年人口集中区域深度老龄化特征尤为突出, 已成为应对人口老龄化的关键场域。国家将积极应对人口老龄化作为重要国家战略, 在相关政策中明确提出健全县-乡-村三级养老服务网络、推进基本养老服务均等化的部署, 推动养老服务资源下沉。本文以湖南省新化县为研究对象, 立足政策执行与协同治理理论, 运用政策文本分析、二手资料分析等方法, 梳理三级养老服务政策体系, 分析县域养老三级网络建设中的各类困境及内在生成原因。研究表明, 新化县受人口外流、财政薄弱、城乡结构失衡等约束, 养老三级网络存在诸多问题。基于此, 本文从健全政策传导机制、理顺协同治理结构等方面提出优化路径, 为中西部同类县域完善养老服务治理提供参考。

关键词

县域养老, 三级网络, 政策传导, 协同治理, 新化县

Policy Transmission Deviation and Governance Optimization of the Three-Level Elderly Care Service Network

—Taking Xinhua County as an Example

Yuchao Ouyang

School of Sociology and Population Studies, School of Social Work, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing Jiangsu

Received: March 18, 2026; accepted: May 18, 2026; published: May 28, 2026

Abstract

At present, the process of population aging in China is continuously deepening. As concentrated areas of the elderly population, county-level regions present particularly prominent characteristics of deep aging and have become a key field for addressing population aging. The state has taken actively coping with population aging as an important national strategy, and explicitly put forward in relevant policies the arrangements of improving the county-township-village three-level elderly care service network, promoting the equalization of basic elderly care services, and facilitating the downward sinking of elderly care service resources. Taking Xinhua County of Hunan Province as the research object, based on the theories of policy implementation and collaborative governance, this paper adopts methods such as policy text analysis and secondary data analysis to sort out the three-level elderly care service policy system, and analyzes various dilemmas and their internal causes in the construction of the county-level three-level elderly care network. The research shows that Xinhua County is constrained by population outflow, weak financial capacity, unbalanced urban-rural structure and other factors, resulting in numerous problems in the three-level elderly care network. Accordingly, this paper proposes optimization paths from the aspects of improving the policy transmission mechanism and rationalizing the collaborative governance structure, so as to provide a reference for similar counties in the central and western regions to improve elderly care service governance.

Keywords

County-Level Elderly Care, Three-Level Network, Policy Transmission, Collaborative Governance, Xinhua County

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

目前我国养老服务需求呈现多元化、多层次、刚性增长态势。国家先后出台《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》[1]等政策,明确提出构建县乡村三级养老服务网络,推动养老服务资源向基层下沉,向农村延伸。作为湘中地区典型的县域,新化县老龄化程度高于全省平均水平,农村留守老人和失能老人占比也居高不下,养老服务供给不足、城乡失衡、基层服务能力薄弱等问题交织,县域养老治理面临严峻挑战。

本研究在理论上结合政策执行理论与协同治理理论,分析养老服务三级网络政策传导过程中的偏差与阻碍,丰富县域养老服务政策执行与治理优化的研究成果,完善基层养老服务治理的理论体系。在实践层面,针对新化县政策落实现状提出可落地的治理优化路径,助力新化县破解养老服务难题。

1.2. 文献综述

1.2.1. 研究现状与空白

国内现有养老服务政策执行研究多聚焦于国家或省级层面的宏观层面,围绕政策执行的主体行为,制度设计与执行存在的障碍,以及相应的优化路径等核心问题展开深入讨论。在主体行为研究方面,辜

胜阻、吴华君[2]明确了政府在养老服务政策执行中的核心职责,提出政府需承担制度供给、兜底保障、市场培育、质量监管等职能,同时要通过绩效评估、问责机制强化各级政府的执行责任。陆杰华、沙迪[3]则指出,需明晰各级政府的财权事权,破除“问题-解决”的单一思维,强化政策制定与规范管理的职能,避免政策执行中的主体责任模糊问题。在制度障碍研究方面,针对养老服务政策执行存在部门壁垒和资源分散等问题,刘二鹏[4]等学者提出的县级“养老服务联席会议”机制;现有县域养老研究主要围绕县域养老服务供给,养老服务模式创新,以及资源优化整合等方面展开,侧重宏观层面的现状描述、问题梳理与对策探讨,突出县域在农村养老服务体系中的统筹地位。刘二鹏、韩天阔、乐章将县域农村多层次养老服务体系界定为联结各层级及相应部门和主体的供需适配体系,提出纵向“分层+联动”、横向“分类+匹配”的县域养老统筹逻辑,为县域养老体系建设构建了核心分析框架。曾红[5]通过对中部3省9县的实证调研,提出赋予县级政府政策空间、动员社会力量参与、结合县域财政情况满足差异化养老需求等优化建议;在三级养老服务网络的构建方面,研究多围绕三级网络的功能定位、构建路径、层级分工等展开探讨。刘二鹏、韩天阔、乐章提出要明晰县乡村各层级在养老服务筹资、生产、递送等环节的功能作用。曾红提出县域养老服务三级网络需兼顾自上而下的行政规制与自下而上的基层信息反馈。陆杰华等学者则强调培育互助养老、社区居家养老等本土化服务模式。

现有研究对县域养老服务三级网络的层级协同、政策落地细节关注不足,未充分结合县域本土特征,对政策传导衔接难题研究欠缺,缺乏村级实践案例挖掘。新化县作为湖南中部欠发达县域,其三级网络政策传导既有中部共性问题,也有自身独特困境。本研究以新化县为实证研究对象,分析政策传导偏差表现与成因,提出优化路径,补充研究空白,为同类县域基层养老治理实践提供参考。

1.2.2. 研究方法思路

首先通过政策文本分析法,系统收集国家、湖南省、新化县三级关于养老服务县乡村三级网络建设的相关政策文件、实施方案、通知公告等资料,通过对政策文本进行分类、解读与梳理,明确各级政策的目标定位、核心要求、实施路径;再通过二手资料分析法,整合新化县统计年鉴、政府工作报告、民政公开数据、媒体报道、养老服务发展规划方案等二手资料,梳理新化县人口老龄化特征、经济财政状况、养老服务供给总量与结构等基础现状。结合前期政策文本梳理结果,通过定性分析的逻辑,分析新化县养老服务三级网络的实践推进情况,识别政策传导过程中存在的偏差与治理问题,进一步探究偏差生成的内在原因;最后,在政策文本分析法和二手资料分析法的基础上,结合新化县本土化实际,基于前期问题分析与原因探究结果,针对性提出贴合县域实际、具有可操作性的养老服务三级网络政策传导优化与治理提升路径,最终得出研究结论。

2. 核心概念与理论基础

2.1. 核心概念

养老服务三级网络,是指在县行政范围内,构建以县级综合养老服务管理平台为龙头、乡镇区域养老服务中心为枢纽、村服务设施站点为节点的上下贯通、有效衔接、合理分工的养老服务体系[6]。

政策传导偏差,是指政策向上脱离具体的制度环境,向下嵌入的制度环境和社会语境较复杂,因此政策执行存在无可避免的偏差。这一偏差可以理解为剩余政策制定权和执行权所形成的结果,导致省、县、乡三级政府在政策不完备性逐级递增,在此前提下,使用剩余政策和执行权,开展的政策执行行为[7]。

县域养老治理,是指以县级行政区为单位,聚焦辖区内城乡老年人服务需求,建立区域养老服务资源整合与分配机制,重构县域养老服务生产关系和服务生态,为老年人提供公平、高效、全面的养老服

务[8]。

2.2. 理论基础

协同治理理论打破政府单一主导的治理模式，倡导公共服务的有效供给与政策的顺畅落地由多元主体的协同参与[9]，以此破解治理壁垒，优化公共服务的供给质量与效率。本研究借助这一理论，分析新化县的县、乡、村三级之间的纵向协同关系，以及不同治理主体之间的横向协同现状，剖析协同治理过程中存在的阻碍因素，为理顺协同治理结构，提升养老服务政策传导与治理效能提供理论分析基础。

政策执行理论为本文核心研究支撑，该理论认为政策落地受主体、环境与资源多重影响，实践中易出现执行偏差[10]。本研究依托此理论剖析养老政策层级传导逻辑与偏差成因，为完善县域养老政策传导机制提供理论支撑。

3. 养老服务三级网络政策体系分析

3.1. 国家顶层政策

国家层面以顶层设计为核心，明确 2025 年基本建成覆盖城乡、惠及全民的养老服务供给体系，形成县、乡、村三级养老服务网络框架的总目标，要求县级特困人员供养服务设施建有率达到 100%，乡镇区域养老服务中心建有率达到 60%，养老机构护理型床位占比提高到 55% [1]。在制度要求上，国家层面明确了三级网络的功能定位：县级承担统筹规划、指导监督、资源调配等职能；乡镇依托敬老院改扩建区域养老服务中心，提供专业照护、转介等服务[6]；村级完善养老服务站点，发展嵌入式、互助性养老服务。同时建立多元化资金保障机制，通过中央预算内投资、地方政府专项债券、彩票公益金等渠道，支持养老服务设施建设与运营，明确重点保障特困、经济困难失能、农村留守等老年群体[11]。

3.2. 湖南省政策

湖南省将国家政策细化为落地标准与实施规范，提出培育“三湘怡养”养老服务品牌，将农村养老与“和美湘村”建设一体规划，2025 年实现乡镇区域养老服务中心建有率达到 100%，明确每个县选择 2~4 个乡镇建设区域性敬老院[12]。在落地标准上，湖南省明确了养老服务设施配建规范：新建居住区按总建筑面积千分之三配建社区养老服务设施，单处不少于 300 平方米；老城区和已建成居住区按每百户不少于 20 平方米、总面积不少于 300 平方米标准补足设施[13]。在实施规范上，湖南省建立了养老机构“一床一码一补贴”制度，实行差异化补助护理型床位，落实税费优惠、水电气热执行居民生活类价格等政策，发挥金芙蓉投资基金作用支持养老服务项目建设，同时强化医养结合、智慧养老发展，推动三级网络服务能力提升。

3.3. 新化县政策

新化县层面紧扣国家、省级政策要求，结合县域老龄化实际与财政实力，对三级网络建设任务进行本土化分解，明确县域三级网络建设的具体任务与落地要求。在县级层面，建设养老服务指导中心，统筹全县养老服务规划、资源调配与监督管理，制定发布《新化县基本养老服务清单》，建立老年人能力综合评估与特殊困难老年人动态管理机制；在乡镇层面，推进区域养老服务中心建设，优化乡镇敬老院服务功能，延伸服务至村级互助点与居家老年人；在村级层面，完善村级养老服务站点，重点推进长辈食堂、互助服务点建设，建立特殊困难老年人探访关爱制度，每周探访独居、空巢、留守、失能等老年人。同时，新化县将基本养老服务资金纳入县财政预算，明确县民政局将社会福利事业彩票公益金不低于 55% 用于发展养老服务业，优先保障养老服务设施用地，到 2025 年实现社区养老服务设施覆盖率达到

100%，公办养老机构评定等级不低于一级[14]。

3.4. 三级政策传导逻辑与潜在偏差点

国家层面明确三级网络建设的总体目标、功能定位与制度框架，搭建政策传导的顶层架构；省级层面结合本省实际，将国家政策细化为具体的落地标准、实施规范与资金保障措施，实现政策的中间传导；县级层面立足县域实际，将省级政策分解为具体的工作任务，明确责任主体与时间节点，推动政策落地见效。

结合这一传导逻辑，三级政策在实际执行过程中存在三类潜在偏差点：一是目标稀释偏差，国家层面的宏观目标在向县级、乡镇、村级传导过程中，可能出现目标层层弱化、细化不足的问题，部分基层单位对政策目标的理解不精准，导致执行方向偏离；二是执行走样偏差，省级制定的落地标准与实施规范，在县级落地过程中，可能因县域财政实力、执行能力不足，出现标准打折、措施简化的现象，如养老设施配建不达标、服务质量不符合要求；三是信息梗阻偏差，政策传导过程中，上下级之间的信息传递不及时、不全面，县级对省级政策的解读不到位，乡镇、村级对政策要求的理解不清晰，导致政策执行出现脱节。

4. 新化县养老服务三级网络实践现状

4.1. 新化县老龄化与治理基础

新化县作为革命老区县、国家扶贫开发工作重点县，其老龄化程度呈现“程度深、增速快、分布不均”的特点，截至2024年，全县60周岁及以上老年人口占比达22.3% [15]，高于全省平均水平，其中农村留守老人、失能老人、高龄老人占比偏高，养老服务需求以助餐、助医、上门照护、互助帮扶等基础服务为主。同时在人口流动方面，新化县作为劳务输出大县，劳动力外流现象突出，进一步加剧了县域老龄化压力。全县长期在外务工人员达40余万人[16]，大量劳动年龄人口外出，导致县域内留守老人规模大幅扩大，养老照料需求愈发迫切，也对养老服务三级网络的基层覆盖提出了更高要求。

在治理基础方面，新化县已初步构建养老服务三级网络框架，县级层面设有养老服务指导中心，统筹全县养老服务工作；乡镇层面已有12个乡镇建成区域养老服务中心，依托乡镇敬老院开展专业照护服务；村级层面建成村级养老服务站点86个，重点推进长辈食堂与互助服务点建设[17]。同时，新化县已制定基本养老服务清单，建立特殊困难老年人探访关爱制度，争取中央、省级资金支持，推进养老服务设施补齐，但新化县产业结构以第一、三产业为主，财政收支矛盾凸显，债务风险防范压力较大，人均GDP远低于全省平均水平[18]，受县域财政实力有限、基层服务能力不足等因素影响，三级网络建设仍处于初级阶段，治理基础较为薄弱。

4.2. 县级养老统筹与供给情况

新化县出台《新化县推进基本养老服务体系建设实施方案(2023~2025年)》，以统筹规划与资源调配为核心，明确推进县、乡、村三级养老服务网络建设，实现县级有养老服务指导中心、街道有养老服务中心、社区有日间照料服务站的三级模式；支持社会力量提供助老等服务，为经济困难的高龄、失能老年人提供居家上门服务，构建“县级统筹、乡级枢纽、村级末梢”的养老服务体系框架[14]。并由县民政局牵头制定养老服务专项规划，细化三级网络建设任务，明确各部门、各乡镇的责任分工，定期开展政策执行情况监督检查，推动政策落地。

在县级养老机构供给方面，全县现有运营的各类养老机构中，县级层面主导的机构为核心供给主体，整体供给规模有限。截至目前，全县运营的各类养老机构共12所，其中包含县社会福利院1所、城区中

心敬老院 1 所，社会力量经营的养老机构 3 所，乡镇敬老院 7 所，养老床位总数 232 张，床位供给严重不足，难以满足县域老年人口尤其是失能、高龄老人的集中照护需求。其中，县级养老机构主要承担全县高龄、失能等特殊困难老年人的集中照护任务，但受床位数量限制，服务覆盖范围有限，且专业照护能力有待提升，难以满足日益增长的集中养老需求[18]。

4.3. 乡镇养老服务枢纽建设情况

依托娄底市养老服务整体布局，新化县乡镇养老服务枢纽建设已基本实现全面覆盖，为乡村养老服务提供了基础硬件支撑。根据湖南省人民政府官方报道，娄底市 87 个街道(乡镇)建有综合养老服务中心，1729 个建制村建有 1879 个村级互助养老服务场所，覆盖率达 100% [19]。

从运营现状来看，新化县乡镇养老服务中心主要依托闲置公共服务场所建设，核心功能以基础养老服务为主，服务能力存在明显短板。这些乡镇养老服务中心大多依托闲置校舍等场所改造而成，主要提供日间照料、临时托管、互助养老等基础服务，缺乏专业的康复护理、医疗保健等增值服务，难以满足乡镇老年人尤其是失能、半失能老年人的多样化养老需求。同时，受县域财政投入限制，乡镇养老服务中心的设施设备相对简陋，专业照护人员短缺，运营资金不足，导致其枢纽作用未能充分发挥，难以有效统筹村级养老服务点的运营管理和提升。

4.4. 村级养老服务末梢运行情况

在覆盖范围方面，新化县村级养老服务点已实现全覆盖，形成了广泛的基层养老服务网络。结合娄底市养老服务场所全覆盖的布局，新化县所有建制村均已建成村级互助养老服务场所，主要依托闲置校舍等场所建设，以互助养老为主要模式，为乡村老年人提供就近便捷的养老服务，有效填补了乡村养老服务的空白。

在服务内容方面，村级养老服务点以基础互助服务为主，重点解决老年人的实际生活需求，服务形式较为单一。其中，助餐服务是村级养老服务点的核心服务内容之一，以新化县吉庆镇张家岭村为例，该村打造的长辈食堂，实行差异化收费标准，80 岁以上长者免费就餐，70~79 岁老人每餐 3 元，60~69 岁老人每餐 5 元。为行动不便老人提供志愿者送餐上门服务，有效解决老年人“吃饭难”问题；截至 2025 年 9 月底，全县新增 4 个老年助餐点，累计服务老年人超 1000 人次。此外，村级养老服务点还逐步推进居家适老化改造、高龄津贴落实等相关服务，截至 2025 年 9 月底，全县已完成 160 户特殊困难老年人家庭适老化改造，进度达年度任务的 76%；落实高龄津贴制度，为 5406 名高龄老年人发放补贴 441.5 万元，为低保完全失能老年人发放集中照护补贴 2 万余元[20]。

从运行保障来看，村级养老服务点主要依靠村级集体统筹、志愿者参与和少量财政补贴维持运营，存在运营资金不足、服务人员专业水平低、服务持续性不强等问题。由于缺乏稳定的资金来源和专业的运营团队，部分村级养老服务点存在服务频次低、服务内容单一等情况，难以充分满足乡村留守老人的多样化、高品质养老需求。

5. 政策传导偏差与治理困境

5.1. 层级传导偏差

针对养老服务体系构建，国家提出了“构建优质高效的三级养老服务网络”、“实现养老服务全覆盖”等总体目标，但是在向乡镇、村级传导的过程中，政策总目标逐级弱化，乡镇、村级层面将政策目标往往被片面地理解成单一养老服务硬件设施的建设，忽视了服务质量提升和需求精准对接等核心要求，政策目标偏离初衷；湖南省制定了具体的养老服务设施配建标准、服务规范与建设要求，但这些标准在

新化县的基层落地过程中，因县域财政实力有限、执行能力不足等原因，出现了明显的执行走样。部分村级养老服务站仅在闲置房屋的基础上进行简单改造，养老服务设施配备不全面，远未达到省级的配建标准。部分乡镇区域养老服务中心未按政策要求开展居家上门、专业照护等服务，仅提供基础的日间照料；政策传导过程中，上下级之间的信息传递不准确且不全面，县级根据自身特殊状况对省级政策的进行解读，政策要求和实施规范出现偏差，而乡镇、村级在政策执行过程中遇到实际问题时也缺乏有效的向上反馈渠道，县级部门难以及时掌握基层执行现状，无法及时根据基层实际对政策进行动态调整与优化，最终导致政策执行与基层实际脱节。

5.2. 三级协同阻塞

县级层面在纵向衔接上，养老服务指导中心虽承担统筹职能，但其职能仅停留在政策文件的下发与任务的布置，未能深入基层解决乡镇、村级在政策执行、设施运营、服务开展中遇到的实际问题。乡镇层面是对接上下级之间的重要枢纽，但未能有效承接县级的资源与服务下沉，难以对村级养老服务点进行科学的指导、培训与资源衔接，同时对村级服务点的运营管理缺乏常态监督，这使县级政策与脱离村级实践。而村级层面作为政策执行的末端，仅依靠被动接受上级的执行指令开展服务，脱离本村老年人口的实际需求，难以实现精准养老。

在横向协同方面，养老服务治理的多元主体缺位，协同效能发挥不足，政府单一主导的治理模式并不能满足养老服务的多样化需求。不同行政主体包括民政、卫健、发改、财政等部门，在养老服务设施建设、医养结合、资金保障、土地供给等工作上协同工作机制存在缺陷，职能和权责界定不清晰从而导致各自为政的现象；同时，市场与社会力量参与养老服务的积极性不高，缺乏有效的激励机制与参与渠道。新化县作为欠发达县域，养老服务产业的发展基础薄弱，社会资本因盈利空间有限而不愿参与养老服务项目的建设运营。

5.3. 资源与能力约束

新化县的养老服务资金主要依赖中央、省级的转移支付，县级财政的自主投入能力严重不足，难以满足三级网络建设与运营的资金需求。县级养老服务设施建设、政府购买服务的资金缺口较大，难以支撑专业养老服务的供给；乡镇区域养老服务中心的运营资金仅能维持基本的场地运营，难以配备专业的设施设备与服务人员；村级养老服务站、长辈食堂的运营主要依靠少量的财政补贴与村级集体的微薄支持，部分长辈食堂因资金短缺难以持续运营。

在人才供给方面，专业人才短缺已成为制约新化县养老服务质量提升的关键因素，基层养老服务队伍难以满足专业化、规范化养老服务需求。县级养老服务指导中心专业管理力量不足，缺少具备养老服务规划、项目运营及政策执行能力的人才，对乡、村两级养老服务网络的统筹指导能力有限。乡镇与村级服务站点的一线人员多为本地村民、村干部及临时聘用人员，整体文化程度不高，未接受系统专业培训，在养老护理、康复保健等领域专业能力不足，服务规范化水平有待提升。基层养老服务岗位薪酬偏低，且社会保障不完善，职业发展通道不清晰，导致人员流失，难以形成稳定的服务队伍。

在运营方面，新化县养老服务设施多依赖政府投入建设，建成后却缺乏长效运营机制，部分设施处于闲置状态，难以实现可持续运营。村级养老服务站与长辈食堂运营模式单一，主要依靠政府补贴维持，未能结合农村老年人实际需求开发多元服务项目，也未探索形成政府、村集体与社会力量协同参与的运营模式。部分养老服务设施因缺少专业运营管理团队，服务与需求对接不够精准，难以吸引老年人参与，最终导致设施闲置、服务流于形式，既浪费了有限的养老服务资源，也制约了三级养老服务网络的长效发展。

5.4. 偏差生成的原因

依据政策执行理论，政策落地离不开执行主体、实施环境与配套资源的协同适配，新化县乡镇与村级养老工作人员多由村干部兼职，缺乏系统专业培训，对长辈食堂运营、老人能力评估等实操工作掌握不足，部分人员责任意识薄弱，仅选择性落实基础助餐服务而忽视探访照料等硬性要求，削弱了政策执行实效；作为欠发达县域，当地人均 GDP 偏低、财政收支压力较大，全县养老资源紧张，乡镇养老中心设施简陋，村级服务点运营资金匮乏，硬件基础存在明显短板，而省级标准化政策与县域实际需求适配不足，资金、人才、设施资源供给失衡且调配机制不完善，加之县级监督核查流于形式，执行偏差难以及时纠正，进一步阻碍三级养老网络推进。基于协同治理理论审视其治理格局，县、乡、村三级尚未建立制度化协同机制与信息共享平台，统筹资源下沉不畅、基层诉求反馈受阻，权责划分模糊且衔接效率偏低；横向层面民政与卫健部门联动不足，医养融合衔接薄弱，社会养老机构数量有限，乡贤与本土企业缺乏稳定参与渠道，难以凝聚多元治理合力。深究根源，新化县老龄化程度高于全省平均水平，劳动力常年外出务工致使留守、失能老人照料需求持续攀升，而县域产业结构单一、财政保障能力有限，养老服务供需矛盾日益凸显，使得当地在建设三级养老体系时，无法兼顾硬件建设投入与长效运营维护，也难以平衡服务覆盖范围与精细化服务质量，最终造成政策传导层层偏差，各类治理困境长期难以化解。

6. 新化县养老服务三级网络治理优化路径

6.1. 健全政策传导机制

立足新化各乡镇发展禀赋推行差异化落地管理，编制一乡一策、一村一案政策执行手册。手册同步配套设施建设图纸、标准化服务流程与量化考核细则，为基层工作开展提供直观清晰的实操依据。县级民政、卫健骨干组建流动教学专班，摒弃传统会议宣讲模式，依托张家岭村食堂、琅塘镇养老中心等本土优秀示范点开展下沉式现场教学，通过实操演示与跨村观摩交流，让基层人员在实景实践中熟练掌握各项服务技能。同时搭建县乡村三级联动问题速办体系，依托政策热线与线上反馈端口畅通诉求渠道，由村级信息员收集工作难题、乡镇联络员初审梳理、县级统筹分类处置，简单问题即时办结，复杂事项联动多部门会商协调，全程留档跟踪实现闭环管理。此外细化设施建设、服务运营、需求对接及老人满意度等考核维度，推行积分量化考评并纳入镇村绩效考核体系，考核结果与财政补贴、上级专项资金申报资格直接挂钩，对执行成效突出的村组给予资源倾斜，对履职不到位的主体约谈督促整改，以奖惩结合的方式全面夯实各级养老服务执行责任。

6.2. 理顺县 - 乡 - 村协同治理结构

构建县、乡、村三级包干责任体系保障养老政策精准落地，县级民政与卫健干部分片包干乡镇，常态化下沉一线督导养老运营管理、开展人员业务培训；乡镇包村干部对接村级养老服务站点，日常走访指导服务开展，同步收集老人需求并反馈政策落地难题；村干部一对一包联高龄、失能及独居困难老人，建立专属养老档案并定期上门探访，保障帮扶服务精准直达。同时整合本土多元主体凝聚养老治理合力，由县民政局牵头统筹多部门推行养老相关业务一站式联办，简化审批流程破除行政壁垒；联动工商联组建乡贤养老联盟，整合乡贤资金与产业资源设立村级养老专项基金，实行村代管、县监管的规范管理新模式，专款用于站点升级与困难老人帮扶，并配套优惠政策吸引专业乡贤返乡投身养老建设；村集体无偿划拨闲置场地搭建养老服务阵地，依托集体经济补充运营资金缺口；结合县域劳务输出特点搭建外出子女互助渠道，开通代办养老服务与小额互助缴费功能，鼓励返乡人员参与志愿活动并纳入时间银行管理；县级通过政府购买服务引入本地社会组织，承接专业康养运营与基层人员培训工作，补齐乡村养老专业

服务短板。

6.3. 强化基层资源保障与运营能力

结合新化县乡村实际，构建多元资金补给模式保障养老运营，以省级转移支付和县级财政兜底为基础，县级财政全额补贴高龄老人就餐，县乡两级分级补贴中老年老人餐费，再加上村集体免费提供场地、乡贤专项捐助、外出子女小额捐赠，多方合力支撑村级长辈食堂和服务点低成本可持续运营。同时，整合村内闲置校舍、农房进行简易改造，划分日间照料、助餐、简易康复等功能区域，县级民政给予小额改造补贴，农户将闲置农房用于养老服务的，可享受水电气热居民价格优惠，实现养老服务场地就近覆盖、低成本扩面。此外，由县级民政部门搭建统一的养老服务时间银行管理平台，村级设立服务点，吸纳本村低龄老人、留守妇女、返乡人员等成为志愿者，提供各类养老服务，服务时长折算为可跨村流转的时间币，可兑换未来养老服务或村级服务点免费服务，并将时间币积累纳入志愿者星级评定，充分调动村民互助养老的积极性。另外，在各村级服务点设立养老物资互助站，由县级民政统一调配基础养老物资，同时鼓励乡贤、本地企业和村民捐赠闲置养老物资，为有需求的老人免费提供借用、领用服务，通过物资循环利用降低县域养老服务成本。

6.4. 完善村级养老服务末梢支撑

参照湖南省设施建设标准推进村级养老服务点标准化改造，划分日间照料、助餐用餐、简易康复功能区域，盘活村内闲置集体用房与农房拓展服务空间，改造融入梅山民俗软装，利用闲置地块种植本地黄精与时令蔬菜，兼顾食堂食材供给与乡土康养特色；优化长者食堂分层收费与补贴规则，主动对接村内乡贤、返乡创业人员及本土小微企业，以自愿认捐方式设立村级小微养老基金，由村务监督小组全程监管资金流向，专项用于困难老人餐费减免与食堂设施维护，同步结合新化黄精产业开发养生药膳，并为偏远独居老人开通定点送餐服务；推动镇村医护力量常态化下沉开展基础诊疗与草本康养科普，落地村级时间银行互助机制，登记低龄健康老人陪护、家务帮扶时长并留存积分，积分可兑换生活用品或未来养老照料服务，为高龄失能老人配齐呼叫设备与联系卡片，搭建村组联动的网格化应急响应体系，依托站点开展梅山非遗文娱活动丰富老人精神生活；常态化摸排全村老人健康状况、家庭照护条件与服务需求，分级建立动态台账并落实个性化帮扶举措；将养老服务纳入村干部基层治理核心任务，增设乡贤基金运营、康养服务落地等特色考核指标并纳入村级绩效考评，依托县级养老信息平台搭建轻量化模块，实现老人档案、服务记录与互助积分一体化数字化管理。

7. 总结

本研究范围局限于新化县，难以完全适用于所有欠发达县域，后续可扩大研究范围，进行多县域对比研究；其次研究方法较为单一，仅采用政策文本分析、二手资料分析等定性方法，未结合定量分析，对政策执行效果、服务质量的量化描述不足；最后缺乏对其他村级养老服务模式的关注，未能全面反映村级养老服务的实践现状。

随着我国人口老龄化进程的持续深化，结合新化县养老服务发展实际，未来可从三个方面开展进一步研究与实践：一是结合乡村振兴战略，推动养老服务与乡村振兴深度融合，利用农村闲置资源改造养老服务设施，培育乡村养老服务产业，提升村级养老服务的可持续性；二是探索智慧养老与三级网络的深度结合，搭建县域智慧养老服务平台，实现养老服务需求与供给的精准对接，提升服务便捷性与效率；三是加强多县域对比研究，总结欠发达县域养老服务三级网络建设的共性问题与成功经验，优化治理路径，为同类县域养老服务三级网络建设提供更具针对性的实践参考，推动县域养老服务高质量发展。

参考文献

- [1] 国务院. “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划: 国发〔2021〕35号[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm, 2021-12-30.
- [2] 辜胜阻, 吴华君, 曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究, 2017, 41(1): 3-14.
- [3] 陆杰华, 沙迪. 新时代农村养老服务体系面临的突出问题、主要矛盾与战略路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(2): 78-87+2.
- [4] 刘二鹏, 韩天阔, 乐章. 县域统筹视角下农村多层次养老服务体系研究[J]. 农业经济问题, 2022(7): 133-142.
- [5] 曾红. 县域视角下公共养老服务体系的现状、问题及优化路径[J]. 人口与社会, 2024, 40(3): 36-45.
- [6] 中共中央, 国务院. 关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html, 2024-12-30.
- [7] 印子. 县域政策执行偏差的治理[D]: [博士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2017.
- [8] 白维军, 针翔宇. 县域养老服务共同体探析[J]. 中国高校社会科学, 2025(6): 50-59+153.
- [9] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [10] Smith, T.B. (1973) The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 4, 197-209. <https://doi.org/10.1007/bf01405732>
- [11] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于推进基本养老服务体系建设意见: 中办发〔2022〕42号[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/202305/content_6875434.htm, 2023-05-21.
- [12] 湖南省人民政府. 关于深化养老服务改革发展的实施意见: 湘政发〔2025〕8号[EB/OL]. https://www.hunan.gov.cn/hnszf/xxgk/wjk/szfwj/202511/t20251110_33845344.html, 2025-11-10.
- [13] 湖南省人民政府办公厅. 关于进一步推进养老服务高质量发展的十条措施: 湘政办发〔2024〕45号[EB/OL]. https://www.hunan.gov.cn/szf/hnzb_18/c102939/202422/szfbgtwj_98720_88_1qqcuhkgvchermhkrrgncum-ddvqssemgdhscguemrbsvtvegftmrskmsnbgghgvhubedmdurhqpd/202411/t20241129_33513959.html, 2024-11-15.
- [14] 新化县人民政府办公室. 新化县推进基本养老服务体系建设实施方案(2023-2025年): 新政办发〔2023〕18号[EB/OL]. <https://www.xinhua.gov.cn/xinhua/c100684/xhzzzq/tzgg/202401/a2504a787b5f45269876cf8a81ee6dd6.shtml>, 2023-10-11.
- [15] 娄底市统计局. 娄底市2024年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. https://tj.lunan.gov.cn/hntj/tjfx/tjgb/szgb/lds_1/202504/t20250408_33633669.html, 2025-03-25.
- [16] 新化县人民政府. 湖南首趟节后返岗务工卧铺专列从新化开出[EB/OL]. <https://www.xinhua.gov.cn/xinhua/c100684/xhzzzq/szywk/202402/cd00dbb9b259429192b10b1e86b37d5f.shtml>, 2024-02-18.
- [17] 新化县民政局. 新化县民政局2024年度法治政府建设工作报告[EB/OL]. <https://www.xinhua.gov.cn/xinhua/bmxxgkml/xmzj/tzgg05/202503/8c614721c807468da82715094b98956a.shtml>, 2025-03-12.
- [18] 新化县发展和改革委员会. 关于新化县2024年国民经济和社会发展计划执行情况与2025年计划草案的报告[EB/OL]. <https://www.xinhua.gov.cn/xinhua/bmxxgkml/xfqj/gjih02/202502/1fd838e62dc74cca8022f584be67d40f.shtml>, 2025-02-25.
- [19] 湖南省人民政府. 娄底“银发一族”老有优养 村级互助养老服务场所覆盖率百分之百[EB/OL]. https://www.hunan.gov.cn/topic/qdgi/msbdgj/gzjxs/szx/202506/t20250623_33718087.html, 2025-06-15.
- [20] 湖南日报·新湖南客户端. 新化县养老服务相关专题报道[EB/OL]. <https://m.voc.com.cn/xhn/news/202512/31152419.html>, 2025-12-18.