

基本养老服务体系的基层创新路径研究

——基于河北定州县域养老服务创新试点项目

马志娟

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2026年9月9日; 录用日期: 2026年9月28日; 发布日期: 2026年10月26日

摘要

在人口老龄化程度持续加深与基本养老服务体系建设全面推进的背景下, 县域既是基本养老服务落地的关键层级, 也是检验体系建设成效的基本单元。本文以河北省定州市县域养老服务创新试点为个案, 以马斯洛需求层次理论与福利多元主义理论为分析工具, 构建“需求分层-主体多元-服务精准”的三维分析框架, 系统考察定州依托县乡村三级服务网络、网格化互助机制以及政企、政社、政校协作所形成的基层创新实践, 并从技术、运营、人才三个维度剖析其可持续运行面临的现实困境。研究发现, 县域基本养老服务体系的有效运转, 取决于政府、市场、社会、家庭四类主体在福利供给中的角色清晰与功能耦合, 取决于服务供给与老年人多层次需求的精准对接。在此基础上, 本文提出资源整合、公建民营、人才与标准建设三条优化路径, 并对县域养老服务模式的平衡度、可复制性及其与其他地区实践的差异展开讨论, 以为县域层面基本养老服务体系的完善提供经验参照与理论启示。

关键词

基本养老服务, 县域养老服务, 福利多元主义, 基层创新, 精准供给

Research on Grassroots Innovation Pathways of the Basic Elderly Care Service System

—Evidence from the County-Level Elderly Care Service Innovation Pilot Project in Dingzhou, Hebei

Zhijuan Ma

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: September 9, 2026; accepted: September 28, 2026; published: October 26, 2026

文章引用: 马志娟. 基本养老服务体系的基层创新路径研究[J]. 现代管理, 2026, 16(10): 142-154.
DOI: 10.12677/mm.2026.1610232

Abstract

Against the background of deepening population aging and the construction of the basic elderly care service system, the county is not only a key level for implementing basic elderly care services, but also a basic unit for testing the effectiveness of the system. Taking the county-level elderly care service innovation pilot in Dingzhou, Hebei Province as a case, and drawing on Maslow's hierarchy of needs and welfare pluralism, this paper constructs a three-dimensional analytical framework of 'hierarchical needs, pluralistic subjects and precise provision'. It systematically examines the grassroots innovation practices in Dingzhou, which rely on the county-township-village three-level service network, the grid-based mutual-aid mechanism, and government-enterprise, government-society and government-university collaboration, and analyzes the practical dilemmas of sustainable operation from the dimensions of technology, operation and human resources. The study finds that the effective operation of the county-level basic elderly care service system depends on clear roles and functional coupling among the four subjects of government, market, society and family in welfare provision, and on the precise matching between service supply and the multi-level needs of the elderly. On this basis, three optimization paths are proposed, namely resource integration, public construction with private operation, and human-resource and standard development, and the balance, replicability and regional differences of the county model are discussed, so as to provide empirical reference and theoretical insights for improving the basic elderly care service system at the county level.

Keywords

Basic Elderly Care Service, County-Level Elderly Care Service, Welfare Pluralism, Grassroots Innovation, Precise Provision

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

人口老龄化是贯穿我国今后较长时期的基本国情，也是推进基本养老服务体系建设的现实约束。根据国家统计局公布的数据，截至 2024 年末，我国 60 岁及以上人口已达 31031 万人，占全国人口的 22.0%，65 岁及以上人口为 22023 万人，占 15.6%¹。就研究个案所在的定州市而言，截至 2023 年末，全市 60 岁及以上人口 24.03 万人，占常住人口的 22.32%²，老龄化程度高。这一人口结构的深刻变化，意味着养老服务需求在总量持续扩张的同时，日益呈现高龄化、失能化、空巢化与需求分层化叠加的特征，对现行以家庭为基础的养老格局构成系统性压力。

为积极回应上述挑战，我国将基本养老体系建设提升至国家战略高度。2022 年出台的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》对养老体系建设作出总体部署³；2023 年《关于推进基本养老服务体系建设意见》公布了《国家基本养老服务清单》，将基本养老服务界定为面向全体老年人、以普惠性服务为基础、以特殊困难老年人为重点的制度安排⁴；2024 年 12 月，《中共中央 国务

¹https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202501/t20250117_1958337.html

²<http://www.dzs.gov.cn/col/1598581540366/2025/12/01/1764572693553.html>

³https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm

⁴https://www.gov.cn/zhengce/202305/content_6875435.htm

院关于深化养老服务改革发展的意见》印发，明确提出到 2029 年养老服务网络基本建成、到 2035 年中国特色养老服务体系成熟定型的发展目标⁵。上述政策共同确立了“基础性、普惠性、兜底性”的制度定位，也使县乡基层成为政策落地与服务递送的关键环节。

在国家政策指引下，河北省与定州市相继出台配套实施方案。河北省公布《河北省养老服务体系建设的“十四五”规划》⁶，并实施《加快建设京畿福地、老有颐养的乐享河北行动方案（2023-2027 年）》⁷；定州市先后印发《定州市落实河北省养老服务体系建设的“十四五”规划的实施方案》⁸与《定州市基本养老服务体系建设的实施方案》⁹，为县域养老服务创新提供了直接的制度依据。2021 年，河北省被纳入全国居家和社区养老服务改革试点，定州市作为省直管县级市，依托既有三级养老服务网络开展了一系列基层创新探索。与大中城市相比，县域在财政能力、市场发育程度与专业人才储备方面均处于相对弱势，却承担着面向规模庞大的农村老年群体提供基本养老服务的繁重任务，县域养老服务创新何以可能、何以可持续，构成本文的核心问题意识。

基于此，本文选取河北省定州市县域养老服务创新试点项目作为研究个案，尝试回答以下三个问题：其一，定州形成了怎样的基层养老服务创新实践？其二，在福利多元主义视角下，政府、市场、社会、家庭四类主体在县域养老服务供给中分别承担何种角色、如何协同，其运行又面临哪些结构性困境？其三，县域基本养老服务体系应如何优化，定州经验在何种条件下具有可复制性？围绕上述问题，本文首先梳理基本养老服务的相关研究，进而界定核心概念并构建分析框架，随后转入对定州实践的经验分析，最后在分析现实困境的基础上提出优化路径并展开讨论。

2. 文献综述

2.1. 基本养老服务的概念

基本养老服务是养老服务体系的基础性概念，围绕“服务谁、服务什么、由谁供给”这三个问题展开。

就服务对象而言，李兵等较早主张它应是面向全体老年人的制度安排，突出普惠属性^[1]；王秀江则强调在覆盖全体的同时优先保障特殊困难老年人^[2]。顾严将这一过程概括为从兜底保障向普惠供给的转变^[3]，左菁进一步以“广覆盖、保基本、兜底线”概括其制度特征^[4]。普惠方向虽已成共识，但白晨、顾昕的实证测量表明，服务能力在地区间、城乡间仍存在明显的横向不平等^[5]，龙玉其也提醒均等化并非平均供给，而是在承认差异的前提下保障大体均等的可及^[6]普惠能否实现，最终仍受制于既定的资源配置格局。

就服务内容而言，理解经历了从单一物质帮助向多层次照护的拓展。刘晓静、张楠主张涵盖经济供养、生活照料与精神慰藉等维度^[7]，唐钧则持更审慎的立场，认为“最基本”的服务应聚焦失能、半失能老年人的长期照护，不宜泛化^[8]；王阳亮从政府购买服务出发，提出应区分基本与非基本，把政府责任限定于具有公共品属性的部分^[9]。李斌等对城市社区的调查为这一争论提供了经验依据：老年人需求随年龄、健康与居住方式明显分层，内容设计理应建立在真实需求之上^[10]。

既有研究明确主张构建政府、市场、社会、家庭共同参与的格局并合理划分责任^[1]，桂世勋强调须理性界定四类主体的责任、避免政府的过度扩张或简单退出^[11]，孙文灿也主张在政府主导下调动市场、社会组织与家庭的积极性^[12]。对象的普惠化要求内容分层，内容与对象的拓展又进一步要求主体多元，

⁵https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6996775.htm

⁶<https://www.gpx.gov.cn/policyDocument/20927.cshtml>

⁷<http://www.hebei.gov.cn/columns/b0383d20-7079-42b1-98b6-b72888619055/202308/20/ea4329a9-9e61-467f-90d9-df510d1affb1.html>

⁸<http://www.dzs.gov.cn/col/1654842105357/2022/08/08/1659926191429.html>

⁹<http://www.dzs.gov.cn/col/1654842105357/2023/07/21/1690164075627.html>

这构成理解基本养老服务的基本线索；但这些理念如何被组织成一个可运行的体系仍有待说明。

2.2. 体系建构与政策整合

养老服务体系是在前期分散、应急的政策实践中逐步凝练的；把这些零散实践理念组织成体系，首先体现为对整体框架的勾勒。李兵等较早提出以居家为基础、社区为依托、机构为补充的体系雏形并强调设计的系统性^[1]，李丽君、魏加科等则分别以具体地区和城乡为样本，讨论框架落地的构成要素与城乡衔接^{[13][14]}。这些研究确立了体系的基本结构，但大多停留在应然设计，对运行条件的探究有待深入。

随着实践推进，重心逐渐转向政策整合。胡宏伟、王佳怡以基本养老服务清单为对象，指出各类清单内容交叉、衔接不足，主张通过“实质的整合”实现制度内部的协调统一^[15]。总体来看，政策已从分散化、应急化走向体系化、清单化，但文本与基层执行之间始终存在落差，制度优势向治理效能的转化尚缺机制支撑。换言之，真正决定体系成色的不是文本是否完备，而是地方是否存在把制度优势转化为治理效能的协同机制。

2.3. 地方实践与多元主体协同

制度优势能否转化为治理效能，关键在协同机制，而它在县域和基层表现得最为直接。谢来位剖析了重庆“机构建中心、中心带站点、站点进家庭”的贯通模式，关注低收入老年人的有效供给^[16]；叶响裙、赵洁分别从城乡统筹和改革试点切入，讨论财政支持机制与城乡差异^{[17][18]}；王书勤、秦文娟对江苏沛县、湖北孝感的考察则把视角进一步引向县级层面的做法与难点^{[19][20]}。

这些研究表明县域已成为养老服务创新的重要场域，但既有成果多侧重单一地区的经验描述，对一个更根本的问题——政府、市场、社会与家庭的分工如何在县域被制度化、协同依靠什么维系——尚缺少在统一框架下的深入剖析。而检验协同是否有效，首先要看它能否对准老年人的真实需求。

2.4. 需求导向与精准供给

协同的价值最终要以是否对准真实需求来检验。李斌等的需求调查显示，老年人需求随年龄、健康与居住方式显著分层^[10]，黄剑锋、章晓懿基于地级行政区数据的混合研究也表明，服务水平提升的关键在于以需求为导向配置资源^[21]。

数字化由此被寄予推动精准供给的期望。周红云、董叶分析了“互联网+”促进供需匹配的内在机理^[22]，何阳、娄成武从服务型政府建设出发论证了精准主动响应的必要^[23]，刘尚君亦将精准化、智能化视为“十五五”时期养老战略的重要方向^[24]。然而，技术并不能自行转化为有效的服务供给：在县域，平台既可能成为打通需求与资源的协同中介，也可能因老年人数字能力不足、基层数据孤岛而“建而难用”，甚至在“智能替代”的名义下成为转嫁照护责任的通道。

2.5. 县域可持续性约束

精准供给在县域首先遇到可持续投入的约束，它集中体现为运营成本与人才供给两个方面。

运营能否持续，取决于成本能否被合理分担。凯萨尔·喀斯木在山西 A 县多家农村养老院的调研中发现，依托成本分摊、适配性供给与风险共控机制，内生型机构能够以低成本、就地化方式维持运行^[25]；何倩倩对河南平桥区的田野调查也表明，“在地化”经营通过调动乡土内生资源降低成本，使机构服务与农村老年人的支付能力相匹配^[26]。李运思对西南 X 县敬老院的考察则提供了另一条路径：政府购买服务以“服务嵌入”驱动政企责任共担，尤其适用于财政能力有限、企业参与度低、需要渐进改革的地区^[27]。

比成本更根本的约束是人力的缺乏。现有护理人员多为下岗或农村务工人员、缺乏专业背景，培训停留于“以师带徒”，职业化明显滞后[28]；这些护理员专业化水平仍处中等偏下，工作年限与聘用方式是主要影响因素[29]。即便在长期护理保险已覆盖、条件更好的城市，护理员仍高度依赖短期培训，普遍面临社会评价不高、非正规就业与保障薄弱的困境[30]。

可见，可持续并非单纯的财力问题，而是成本如何分担、主体如何长期在场、队伍何以稳定的系统问题。对定州这类同时承受需求规模较大、农村居住分散、财政统筹有限三重压力的县级市而言，成本分担与人才留存机制尤为紧迫，而优化终究须回到多元主体结构本身——这正是现有研究的缺口所在。

2.6. 研究缺口

综观已有研究，学界在概念、体系、政策与供给方式上已积累丰硕成果，并在普惠化、分层化、多元化、精准化上形成基本共识，但仍有三方面有待推进。其一，框架层面：概念讨论与体系研究相对分离，对象、内容、主体尚未被纳入一个贯通框架，需求层次与福利多元主义多被分别援引，缺少统合的中层框架。其二，机制层面：多元共担多停留于规范倡导，研究承认“应当共担”，却未揭示共担如何在县域被制度化、协同如何运行；数字化究竟是赋能平台还是责任转移通道，也缺乏结合县域情境的审视。其三，情境层面：已有个案多集中于城市或东部发达地区，对财政较弱、城乡二元结构明显的北方县域关注不足。定州 2023 年末其 60 岁及以上人口占常住人口 22.32%，老龄化程度高，农村老年人口规模大且分散，恰是检验上述问题的典型样本。

基于此，本文以河北定州为单案例，将需求层次理论与福利多元主义相结合，构建“需求分层－主体多元－服务精准”三维框架：以需求分层回答“服务谁、服务什么”，以主体多元回答“由谁供给、如何协同”，以服务精准回答“供需如何对接”，并把财政、人口与城乡空间作为贯穿其间的约束条件，使理论视角贯穿实践描述、困境诊断与路径优化全过程。

3. 概念界定与理论基础

3.1. 核心概念界定

1) 基本养老服务

基本养老服务是指由政府主导、面向全体老年人、以普惠性服务为基础并以特殊困难老年人为重点，旨在保障老年人基本生存与照护需求的基础性服务。根据《国家基本养老服务清单》，其内容包括物质帮助、照护服务与关爱服务三大类，具有基础性、普惠性、兜底性与公共性等特征。与市场化的非基本养老服务相比，基本养老服务强调政府的兜底责任与制度供给，其边界以老年人维持基本生活所必需的服务为限，并随经济社会发展水平而动态调整。

2) 基本养老服务体系

基本养老服务体系是基本养老服务得以持续生产与递送的制度与组织系统，涵盖服务对象、服务内容、供给主体、递送网络、保障机制与监管制度等构成要素。可以说中国式现代化进程中的基本养老服务制度是一个由多元主体共同支撑、兼具兜底与普惠功能的整体性制度安排[31]。据此，本文将基本养老服务体系理解为在特定行政区域内，各类主体依托一定的服务网络与运行机制，围绕老年人基本需求而形成的功能耦合系统；县域层面的体系建设，尤其强调县、乡镇(街道)、村(社区)各层级之间的衔接与协同。

3) 县域与基层创新

县域是以县级行政区划为地理空间、以县级政府为调控主体的治理单元。在我国行政体系中，县域兼具政策执行的“末端”与基层治理的“枢纽”双重属性：既是上级养老服务政策的落实层级，又是统筹县乡村各类资源、组织服务递送的基本单元。本文所称基层创新，是指县乡两级在既有制度框架内，通

过重构服务网络、激活社会资本、引入多元主体与信息技术等方式对基本养老服务的供给方式与运行机制所做的创造性调整。相较于宏观制度设计，基层创新更具情境性与可操作性，是观察制度落地与治理效能转化的重要窗口。

3.2. 理论基础

1) 需求层次理论

需求层次理论由美国心理学家马斯洛在 1943 年发表的《人类动机理论》一文中系统提出[32]。该理论将人的需求由低到高划分为生理需求、安全需求、归属与爱的需求、尊重需求与自我实现需求五个层次，认为较低层次需求的相对满足是较高层次需求产生的基础，各层次之间相互依存、彼此重叠。将这一理论引入养老服务分析具有较强的解释力：老年人的需求同样呈现由生存照护到精神文化、由物质保障到价值实现的层级结构。具体而言，助餐、助医、助浴等服务对应生理需求，健康监测、紧急救助、风险预警等服务对应安全需求，社区参与、邻里互助与情感慰藉对应归属需求，老年教育与社会认同对应尊重需求，而志愿服务、经验传承则对应自我实现需求。需求层次理论为识别老年人的差异化需求、实现服务的分层精准供给提供了重要依据。

2) 福利多元主义理论

福利多元主义兴起于 20 世纪 70 年代对福利国家危机的反思，其核心主张是福利供给的责任不应由国家单独承担，而应由政府、市场、社会(志愿部门)与家庭等多个部门共同分担。罗斯较早明确提出“福利混合”(welfare mix)概念，强调国家、市场与家庭在福利生产中的不同作用及其组合[33]；约翰逊则系统阐述了福利多元主义的理论与实践，并将志愿部门与非正式部门纳入福利供给的分析框架[34]。在我国语境下，孙文灿等学者亦主张构建政府主导、多元主体共同参与的养老服务供给结构[12]。福利多元主义并不意味着政府责任的弱化，而是要求政府在多元供给格局中承担制度设计、财政兜底与元治理职能，同时通过机制安排实现市场效率、社会活力与家庭功能的互补。这一理论为剖析县域养老服务中四类主体的角色定位与协同机制提供了基本视角。

3.3. 分析框架构建

基于上述概念与理论，本文将需求层次理论与福利多元主义理论结合起来，并引入县乡村三级服务网络这一空间载体，构建“需求分层 - 主体多元 - 服务精准”的三维分析框架。

具体而言，该框架包含三个相互衔接的维度：其一，需求维度，以需求层次理论为依据，将县域老年人的需求由低到高划分为五个层次作为服务供给的出发点与落脚点；其二，主体维度，以福利多元主义为依据将政府、市场、社会、家庭四类主体及其协同关系作为服务供给的核心机制；其三，递送维度，以县乡村三级网络与智慧技术为支撑承担服务需求识别、资源整合与精准递送的功能。

三个维度并非彼此并列的静态要素，而构成环环相扣的因果链条：需求分层回答“老年人需要什么、孰先孰后”，是分析的逻辑起点；主体多元回答“由谁生产、如何分工”，是连接需求与资源的核心机制；服务精准回答“供需如何对接、资源如何配置”，是供给过程的落点，三者最终都指向县域老年人多层次需求的有效满足。需要说明的是，“服务精准”并非某个固定方框，而是贯穿递送全过程的关系性维度：县乡村三级网络是其空间载体，智慧技术是其技术手段，“需求识别 - 资源整合 - 精准递送 - 效果反馈”的闭环是其机制，分层需求的有效满足是其结果。该分析框架见图 1。

图 1 是本文观察和分析养老服务体系的统一视角。后文对定州实践的描述、对现实困境的诊断以及对优化路径的探讨，都是这一框架在经验层面的逐层展开：以需求分层确定服务的目标与优先次序，以主体多元揭示供给的机制与结构，以服务精准考察供需对接的条件与效能。

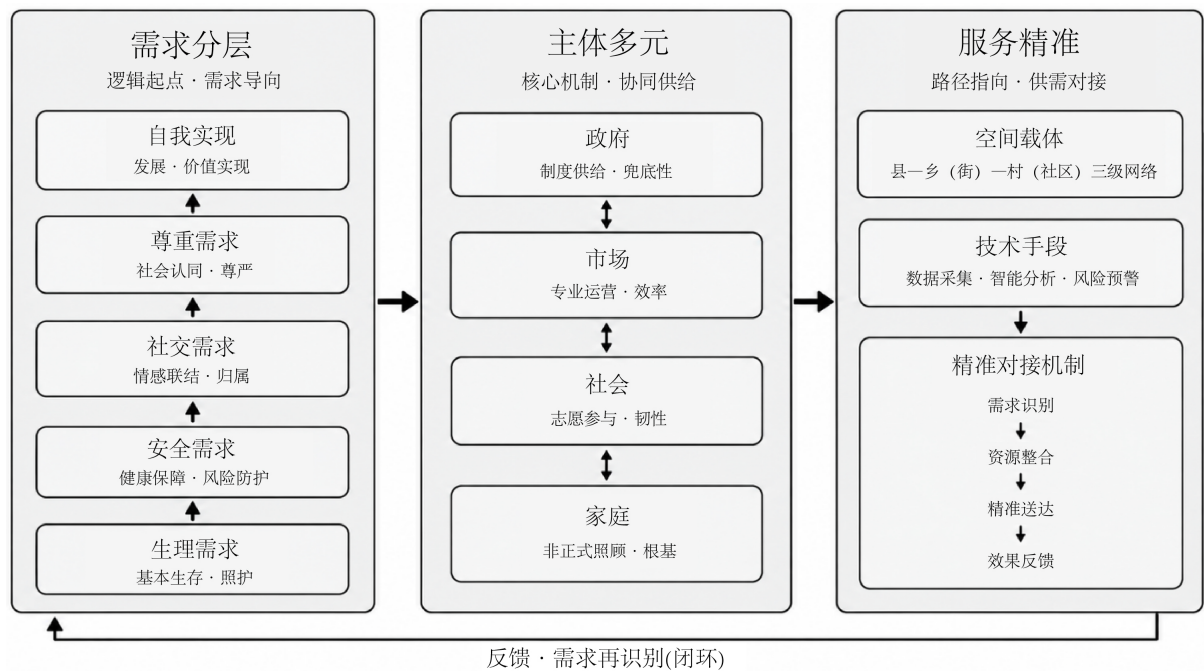


Figure 1. The theoretical analytical framework
图 1. 理论分析框架

4. 定州县域养老服务的创新实践

4.1. 空间载体：县乡村三级服务递送网络的构建

县域养老服务体系的运行，首先需要稳定的空间载体。定州市依托既有的行政层级，构建起以县级养老服务指导中心为枢纽、乡镇(街道)区域养老服务中心为支撑、村(社区)养老服务站与互助幸福院为基点的三级服务递送网络，形成纵向贯通、横向协同的空间格局。

在县级层面，定州市建成市级养老服务指导中心，承担统筹规划、资源整合、信息汇总与服务调度功能，对全市养老服务资源进行统一管理；在乡镇层面，建成 17 家区域养老服务中心，承接县级下沉的服务资源，组织开展区域性照护与居家上门服务；在村一级，则利用闲置场地建设互助幸福院，将服务直接延伸至老年人身边；截至 2025 年，全市已建成 112 个农村互助养老幸福院，当年新建、改建 50 个，并在村镇开展助餐服务，构成长尾覆盖的基层服务触点¹⁰。三级网络通过明确的层级分工与资源传导，使上级政策与服务资源得以逐级下沉至村户，为多元主体协同提供了制度化的空间依托。

4.2. 机制激活：网格化互助与多元主体协作

三级网络解决了“在哪里服务”的空间问题，网格化互助与多元主体协作则解决了“如何组织服务”的机制问题。定州通过激活基层社会资本、引入外部协作资源，形成了一套富有特色的运行机制。

1) 网格化农村互助机制

定州市将农村养老服务嵌入基层治理网格，推行网格化互助。以西城庄村为例，村“两委”将全村划分为 8 个互助小组，由低龄健康老年人、村干部与志愿者结对帮扶高龄、独居老年人，形成“周登门、日见面”的常态化巡访制度¹¹。为保障互助的持续性，村里建立积分激励机制，参与互助服务可获得积

¹⁰<http://www.dzs.gov.cn/col/1598581540366/2025/12/03/1764723266288.html>

¹¹<https://www.dingzhoudaily.com/xiangzhen/2024-08-08/447896.html>

分并在爱心超市兑换物品；同时建立老年人信息台账，每月动态更新一次，及时掌握老年人健康与需求变化。网格化互助以熟人社会为基础，将非正式的邻里互助转化为有组织、有记录、有激励的制度化行为，有效弥补了农村专业照护力量的不足。

2) 政企协作：公建民营与医养结合

在政企协作方面，定州市采取公建民营、医养结合等方式引入市场主体参与养老服务运营。在医养结合领域，整合清风店、叮咛店、大鹿庄 3 个乡镇卫生院与福安康养老资源，建成 3 个医养结合中心，设置床位 200 张，目前入住老年人近 50 人¹²，实现医疗资源与养老服务的就地衔接。其中，清风店镇医养结合服务中心通过多方联动实现医疗与养老资源的协同运转¹³，李亲顾镇智慧养老服务中心依托信息手段实行闭环管理，初步显现医养与智慧化相融合的运行成效¹⁴。在公建民营领域，政府负责养老设施建设与基础投入，通过委托运营、购买服务等方式交由专业企业管理，以财政资金撬动市场资源，提升设施运营效率与专业化水平，形成“政府建设、企业运营”的合理分工。

3) 政社协作：慈善资源与志愿服务的引入

在政社协作方面，定州市积极引入慈善组织、公益项目与志愿服务资源。借助“9.9 公益日”等活动，累计募集慈善资金 418 万元，同步建设“暖巢益站”等公益服务阵地¹⁵，广泛动员社会力量参与养老服务。政社协作将分散的社会善意汇聚为制度化的服务资源，在政府投入与市场供给之外，形成面向农村老年人的第三条资源渠道，增强了养老服务体系的韧性。

4) 政校协作：专业人才与智力支持

在政校协作方面，定州市与河北女子职业技术学院、河北大学护理学院等院校建立合作关系，通过共建实训基地、开展护理人员培训、组织学生实习与志愿服务等方式，为县域养老服务提供专业人才与智力支持¹⁶。政校协作一方面缓解了县域养老护理专业人才短缺的压力，另一方面也为院校师生了解基层养老需求、开展实践教学提供了平台，形成校地双向受益的协作格局。

4.3. 福利多元视角下四类主体的角色与功能

为进一步揭示运行框架的内在结构，以下从福利多元主义视角，分别考察政府、市场、社会、家庭四类主体在定州养老服务供给中的角色定位与功能发挥，并分析其联结机制。

1) 政府：制度设计者与财政兜底者

政府在定州养老服务体系中居于主导地位，承担制度设计、财政投入、设施建设与行业监管等元治理职能。自 2022 年起，将不低于 55% 的资金用于支持发展养老服务¹⁷，定州市 2024 年发放养老机构运营补贴与建设补贴共计 299 万元¹⁸；同时推动全市 22 家养老机构全部与医疗机构签约，建成 17 个乡镇(街道)区域养老服务中心¹⁹，探索“医共体 + 养老”三级服务网络²⁰。政府的持续投入与制度供给，为多元主体参与提供了基础条件与规则框架，发挥了稳定的兜底与引导作用。

2) 市场：专业运营者与技术赋能者

市场主体在体系中承担专业运营、服务提质与技术赋能功能。鑫佣顾家智慧居家养老服务中心投入 800

¹²<https://www.heb.chinanews.com.cn/jiankang/20241119450007.shtml>

¹³同脚注 12。

¹⁴<https://www.dingzhoudaily.com/dushi/2024-11-04/450714.html>

¹⁵<http://www.dzs.gov.cn/col/1598581540366/2025/12/01/1764572919068.html>

¹⁶<http://www.hebnzxy.com/details/36/56607>

¹⁷<https://www.news.cn/caipiao/20220302/98a8c22e99af43dfaf2a1d7a087f1c/c.html>

¹⁸<http://www.dzs.gov.cn/col/1598581540366/2025/12/01/1764573082907.html>

¹⁹同脚注 10。

²⁰同脚注 2。

余万元参与运营²¹，劲松养老院一期新增床位 600 张²²；谷生元、二姑包子等 13 家餐饮企业设为惠老助餐点²³，爱到家居家社区养老服务中心中央厨房每日送餐 120 余份²⁴。市场机制的引入，不仅带来资金与专业管理经验，也丰富了服务供给的品类与效率，成为连接政府投入与老年人实际需求的重要纽带。

3) 社会：慈善志愿者与协同参与者

社会组织、慈善力量与志愿者在体系中扮演资源补充与服务协同的角色。全市建立爱心超市 518 家、爱心饭店 97 家²⁵，打造志愿服务品牌，发动村干部、低龄健康老年人与爱心志愿者参与运营，面向农村老年人开展关爱巡访与精神慰藉。社会力量以其灵活性、公益性与贴近基层的特点，在政府公共服务与市场有偿服务难以覆盖的领域发挥了重要的补充作用。

4) 家庭：非正式照顾者与互助依托

家庭始终是养老服务的基础依托，承担经济供养、生活照料与情感支持等非正式照顾功能。在农村青壮年外流、家庭小型化的背景下，定州通过农村互助幸福院、孝老食堂与邻里互助网络，将家庭的部分照护功能向社区与互助组织延伸，形成对家庭照顾资源的制度化支持。截至 2026 年初，全市 162 个村(街、社区)开展助餐服务，累计服务老年人超过 22 万人次，有效减轻了高龄、独居老年人家庭的照护负担²⁶。

5) 主体间的联结机制

四类主体并非彼此独立，而是在清晰的角色与责任分工基础上，通过制度化的两两互动实现功能耦合：政府承担制度设计、财政兜底与行业监管的元治理责任，市场以专业运营与技术赋能提升效率，社会以慈善志愿与协同参与增强韧性，家庭以非正式照顾与情感支持奠定根基。在具体互动中，政府与市场之间以公建民营、委托运营和购买服务为纽带，政府保留设施所有权与定价监督权，企业获得经营权并承担专业服务，实现“办管分离”；政府与社会之间以公益创投、慈善对接和志愿动员为纽带，将分散的善款与志愿服务纳入制度化渠道；政府与院校之间以共建实训基地、订单式培养为纽带，把人才培养前置到服务需求；市场与社会之间则通过企业捐赠、专业资源下沉和“专业 + 志愿”协作相互补位。家庭既是各类服务的最终落点，也通过农村互助幸福院、邻里互助与网格化巡访，把家庭自我保障同社会化服务衔接起来。上述横向联结经由县乡村三级网络逐级传导，最终在村(社区)层面汇聚为面向老年人的具体服务。这种“政府主导、市场运作、社会参与、家庭依托”的多元协同结构，正是定州基层创新的核心所在。

4.4. 需求分层导向的精准服务供给

多元主体的协同供给，最终以老年人的多层次需求为导向。定州在实践中初步形成了需求分层、分类施策的精准供给格局。

在生理需求层面，以孝老食堂、医养结合、助浴与上门照护为重点，保障老年人最基本的生存与照护需求。以大洼里村孝老食堂为例，实行 80 岁以上老年人免费用餐、65 至 80 岁老年人补贴用餐，资金通过“政府补、慈善捐、个人付”共同筹措；全市已建成 70 个孝老食堂，2024 年提供助餐服务约 10 万人次²⁷。在安全需求层面，依托健康监测、紧急呼叫与常态化巡访，及时发现并处置老年人的健康与安全风险。

²¹同脚注 14。

²²<http://dzs.gov.cn/col/1598581540366/2025/12/03/1764723580702.html>

²³<http://www.he.xinhuanet.com/20240314/a4e2bcb6f04c45dfb45e23fca523e2d3/c.html>

²⁴同脚注 22。

²⁵同脚注 10。

²⁶<https://www.dingzhoudaily.com/dushi/2026-01-20/463584.html>

²⁷<https://www.dingzhoudaily.com/dushi/2025-02-11/454607.html>

在社交与尊重需求层面，通过互助小组、老年活动、老年教育与社区参与，增进老年人的社会联结与社会认同；在自我实现层面，鼓励低龄健康老年人参与志愿服务，实现经验传承与价值创造。需求分层导向使有限的养老资源能够依据需求的轻重缓急进行配置，推动服务供给从“有没有”向“准不准、精不精”转变，体现了基本养老服务由粗放供给走向精准供给的发展方向。

5. 定州县域养老服务体系的现实困境

5.1. 技术之困：智慧平台的“建而难用”与数据割裂

智慧技术是三级网络高效运转的支撑，但定州在养老服务信息化建设中面临平台投入与实际效能不相匹配的困境。市级层面投资 100 万元建设智慧养老服务平台²⁸，企业亦投入资金建设智慧居家养老服务中心，但平台建成后存在功能单一、数据更新不及时、与基层实际脱节等问题。一方面，市级平台、乡镇中心与村级站点之间尚未实现数据互联互通，老年人信息分散在不同部门与机构，形成“数据孤岛”；另一方面，高龄、农村老年人数字素养普遍偏低，智能设备使用率不高，智慧服务难以真正触达最需要照护的群体。技术之困表明，信息化建设若缺乏统一的数据标准、持续的运维投入与适老化改造，仅靠一次性资金投入难以转化为治理效能。

5.2. 运营之困：低成本收费与可持续投入之间的张力

养老服务的准公共品属性决定了其运营难以通过收费实现完全的自我平衡，定州在助餐等服务中面临成本与收费倒挂、可持续投入不足的困境。从成本与收费看，城市社区食堂每餐收费约 6.5 元，农村高龄老年人每餐仅收 1 至 2 元²⁹，而工作人员工资等刚性支出较高，仅靠餐费收入难以覆盖运营成本；为此，2024 年市政府另行筹集 100 万元支持孝老食堂建设与运营³⁰。这一状况表明，孝老食堂等服务在很大程度上依赖政府补贴与慈善捐赠维持运转，尚未形成稳定、多元、可预期的成本分担机制。一旦财政投入或慈善资源波动，部分服务站点便面临难以为继的风险，运营的可持续性较为脆弱。

5.3. 人才之困：护理队伍数量不足与专业化水平偏低

专业人才是养老服务质量的根本保障，但定州养老护理队伍面临数量短缺、结构老化与专业化水平偏低的多重制约。相关调查显示，县域养老护理人员普遍存在年龄偏大、流动性强、职业认同度不高、培训不足等问题，高技能人才占比不足 5%³¹。与城市相比，县域在薪酬待遇、职业发展空间与社会认同方面缺乏吸引力，既难以引进专业护理人才，也难以留住经过培训的现有人员。人才之困不仅直接制约医养结合、上门照护等专业服务的供给质量，也使智慧设备操作、健康管理等新兴岗位缺乏合格的从业者，成为体系提质增效的深层瓶颈。

5.4. 理论透视：福利多元结构中的主体性失衡

上述技术、运营与人才三重困境，表面上看是资源与能力不足，从福利多元主义视角审视，其实质是多元主体结构中的主体性失衡。

具体而言，定州养老服务在运行中呈现较为明显的“政府强、市场弱、社会散、家庭虚”特征：政府承担了主要的投入与组织功能，市场主体虽已进入但规模有限、盈利能力不足，社会组织与志愿服务较为分散且缺乏稳定的资源支撑，家庭则因人口外流与小型化而照护功能弱化。当市场、社会与家庭的主

²⁸同脚注 10。

²⁹同脚注 23。

³⁰同脚注 15。

³¹<http://he.people.com.cn/n2/2026/0127/c192235-41484251.html>

体能力发育不足时，政府不得不承担本应由多元主体分担的福利责任，既加重财政压力，也使体系运行高度依赖行政推动与主要负责人重视，缺乏自我维持的内在机制。

因此，县域养老服务体系的优化，不能仅停留在增加资金、技术与人员的要素层面，更应着眼于多元主体结构再平衡，通过制度安排培育市场、社会与家庭的供给能力，重构各主体之间制度化、可持续的分工协作关系。这一判断构成下文提出优化路径的直接依据。

6. 优化路径与结论讨论

6.1. 县域养老服务体系的优化路径

1) 以资源整合破解技术之困，构建互联互通的智慧支撑

针对技术之困，应以资源整合为抓手，构建标准统一、互联互通、持续运维的智慧养老支撑体系。一方面，统一数据标准与接口，推动市级平台、乡镇中心、村级站点与医疗机构的数据共享，整合老年人健康、照护与救助信息，建立动态更新、多方共用的老年人信息数据库；另一方面，强化平台的适老化改造与基层运维，通过简化操作、语音交互、上门协助等方式降低使用门槛，并依托网格化巡访队伍承担信息采集与线下响应，使智慧平台真正嵌入三级网络的日常运行，实现“线上平台 + 线下网格”的闭环服务。这一路径的要旨，是强化政府在数据标准与平台运维上的元治理能力，使智慧技术真正服务于供需对接，而非形成新的“建而不用”与责任空转。

2) 以公建民营与多元筹资破解运营之困，健全成本分担机制

针对运营之困，应在坚持政府兜底的基础上，通过公建民营与多元筹资健全可持续的成本分担机制。其一，深化公建民营、委托运营，引入专业企业提升设施运营效率，降低政府直接运营的管理成本；其二，建立与经济发展水平和服务成本相适应的差异化收费与补贴制度，对兜底对象由政府购买服务、对普惠对象实行成本价、对有支付能力的对象提供多样化选择；其三，稳定福利彩票公益金投入比例，制度化对接慈善资源，鼓励村集体经济、乡贤捐助与老年人互助，形成“政府补、慈善捐、集体帮、个人付”的多元筹资结构，增强服务运营的可预期性与抗风险能力。就主体结构而言，这一路径重在培育市场主体、激活社会资源，推动运营责任由“政府独担”向“多元共担”再平衡。

3) 以人才培养与标准建设破解人才之困，提升专业化水平

针对人才之困，应坚持培养与引进并重、激励与标准并举，建设稳定、专业的养老服务队伍。一方面，深化政校协作，依托职业院校扩大养老护理、健康管理等专业人才培养，开展在岗人员常态化培训与职业技能等级认定，落实护理员薪酬待遇、岗位补贴与职业晋升通道，增强职业吸引力；另一方面，加快基本养老服务标准建设，明确各类服务的内容、流程与质量规范，建立服务评估与监督机制，以标准化推动专业化、规范化，从根本上提升县域养老服务的质量与可信度。人才与标准为各类主体提供共同的人力资本与规则基础，也通过专业化支持巩固家庭与邻里互助，构成多元协同得以持续的底层条件。

6.2. 讨论

1) 政府主导与多元参与之间的平衡度

定州经验提示，县域养老服务体系建设的关键在于把握政府主导与多元参与之间的平衡。政府主导并不等于政府包办：在市场与社会发育不足的县域，政府需要先期承担基础设施建设、财政兜底与制度供给的责任，但同时应有意识地通过购买服务、公建民营与慈善合作培育多元主体，避免形成对行政投入的路径依赖。理想的状态是，政府从直接“办服务”逐步转向统筹“管服务”，在多元协同中承担元治理职能，实现责任边界清晰、功能互补的福利多元格局。

2) 定州模式的可复制性及其条件

定州模式所依托的三级网络、网格化互助与多元协作机制,对财政能力相对有限、农村老年人占比较高的北方县域具有一定借鉴意义,但其可复制性受制于若干条件。从老龄化基数看,截至2023年12月,定州市常住人口107.65万人,60岁及以上人口24.03万人、占比22.32%³²,庞大的需求规模既构成压力,也为设施集约利用与社会动员提供了基础。更重要的是,定州作为省直管县级市,在财政统筹与政策执行上具有相对优势,且其成效与定州政府的持续重视、民政部门的统筹推动密切相关。因此,定州经验的复制并非简单移植具体做法,而应把握其“网络整合、机制激活、多元协同”的内在逻辑,并结合各地财政能力、人口结构与社会资本状况因地制宜地加以转化。

3) 与其他地区实践的横向比较

与重庆“机构建中心带站点进家庭”模式相比,定州同样强调县乡村三级网络的纵向贯通,但更侧重依托熟人社会的网格化互助与孝老食堂等村级触点建设;与江苏沛县、湖北孝感等地的县域实践相比,定州在政协协作、慈善动员与政校合作方面表现突出,而市场化运营的深度与财政投入的强度仍受县域经济发展水平制约。这种比较表明,县域养老服务并不存在统一的最优模式,各地需在福利多元主义基本框架下,依据自身资源禀赋选择政府强力推动、市场深度参与或社会资本激活等不同的创新侧重点。

6.3. 研究结论与启示

本文以河北定州县域养老服务创新试点为个案,在“需求分层-主体多元-服务精准”三维框架下,系统考察了县域基本养老服务体系的基层创新实践、现实困境与优化路径。研究表明:定州依托县乡村三级网络、网格化互助与政企、政社、政校协作,初步构建起政府主导、多元协同、需求导向的县域养老服务体系;其运行中面临的技术、运营与人才困境,实质是福利多元结构中市场、社会与家庭主体性发育不足所导致的结构性失衡;县域养老服务体系的优化,既要通过资源整合、公建民营、人才与标准建设等路径增加要素供给,更要通过再平衡多元主体关系、健全制度化协同机制来增强体系的可持续性。

本研究的理论与实践启示在于:其一,基本养老服务体系应真正将福利多元主义从主体标签转化为贯穿现状、困境与对策的分析主线,重视多元主体的功能耦合而非简单并列;其二,县域是观察基本养老服务政策落地与基层创新的关键单元,应在国家统一制度框架下赋予县域更大的统筹与创新空间;其三,县域养老服务的高质量发展,必须坚持需求导向与精准供给,使有限资源优先回应老年人最迫切、最基本的照护需求。

同时需要说明的是,本文作为单一个案研究,结论的普适性仍有限;定州实践仍处于动态发展之中,部分机制的长期效果有待持续跟踪。未来研究可进一步开展多案例比较与定量分析,考察不同财政能力、人口结构与制度环境下县域养老服务模式的差异化生成逻辑与运行绩效,从而为中国特色基本养老服务体系的完善提供更为坚实的学理支撑。

参考文献

- [1] 李兵, 张恺悌, 王海涛, 等. 关于基本养老服务体系建设的几点思考[J]. 新视野, 2011(1): 66-68.
- [2] 王秀江. 关于建立基本养老服务制度的几点思考[J]. 中国社会工作, 2021(32): 22-23.
- [3] 顾严. 基本养老服务的三个转变与三个维度[J]. 中国社会工作, 2021(17): 30-31.
- [4] 左菁. 基本养老服务制度的政策逻辑与内涵特征[J]. 重庆社会科学, 2024(2): 82-100.
- [5] 白晨, 顾昕. 中国基本养老服务能力建设的横向不平等——多维福祉测量的视角[J]. 社会科学研究, 2018(2): 105-113.

³²<http://www.dzs.gov.cn/col/1598581540366/2025/12/03/1764723318763.html>

- [6] 龙玉其. 基本养老服务均等化的核心概念及深层意蕴[J]. 老龄科学研究, 2020, 8(10): 62-71.
- [7] 刘晓静, 张楠. 城乡统筹视角下中国养老服务体系构建[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2013, 38(3): 111-115.
- [8] 唐钧. “最基本的养老服务”就是长期照护[J]. 中国社会工作, 2019(11): 26-27.
- [9] 王阳亮. 政府购买养老服务: 属性、问题与对策[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2017, 19(4): 22-27.
- [10] 李斌, 王依明, 李雪, 等. 城市社区养老服务需求及其影响因素[J]. 建筑学报, 2016(S1): 90-94.
- [11] 桂世勋. 应对老龄化的养老服务政策需要理性思考[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 49(4): 78-84.
- [12] 孙文灿. 基本养老服务制度框架初探[J]. 中国民政, 2016(20): 31-33.
- [13] 李丽君. 基本养老服务体系构建实例研究[J]. 商业时代, 2011(14): 8-9.
- [14] 魏加科, 牛飏. 城乡基本养老服务体系构建对策研究[J]. 中国名城, 2014(3): 39-43.
- [15] 胡宏伟, 王佳怡. 实质的整合: 我国基本养老服务清单衔接优化研究[J]. 社会政策研究, 2024(2): 43-56, 132-133.
- [16] 谢来位. 低收入老年人基本养老服务有效供给的政策优化研究——重庆市“机构建中心带站点进家庭”养老服务调查[J]. 重庆社会科学, 2025(2): 54-71.
- [17] 叶响裙. 基于城乡社会养老服务发展实践的思考[J]. 中国行政管理, 2017(9): 151-154.
- [18] 赵洁. 建立基本养老服务财政支持机制的思考——从全国居家和社区养老服务改革试点说起[J]. 中国社会工作, 2021(17): 32-33.
- [19] 王书勤. 关于沛县基本养老服务体系建设的思考[J]. 当代农村财经, 2015(1): 37-38.
- [20] 秦文娟. 孝感市健全基本养老服务体系探析[J]. 湖北职业技术学院学报, 2021, 24(1): 5-8.
- [21] 黄剑锋, 章晓懿. 地方政府的基本养老服务水平何以提升——基于地级行政区数据的混合研究设计[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2020, 22(6): 68-76.
- [22] 周红云, 董叶. “互联网+”推动养老服务精准化的机理及实现路径[J]. 中州学刊, 2019(3): 60-65.
- [23] 何阳, 娄成武. 适老化转型、基本养老服务供给与服务型政府建设——基于建立精准服务主动响应机制的思考[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2024(2): 46-57.
- [24] 刘尚君. 高质量发展背景下的人口老龄化应对——论“十五五”时期我国积极应对人口老龄化的战略重点[J]. 人口与发展, 2024, 30(5): 7-14.
- [25] 凯萨尔·喀斯木. 内生型农村养老服务实践路径研究——基于山西 A 县多家养老院的调研[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 41(3): 62-69.
- [26] 何倩倩. 农村机构养老的落地困境、经营策略与发展路径——基于河南省平桥区的田野调查[J]. 中国农村观察, 2022(5): 153-167.
- [27] 李运思, 刘晓昀. 嵌入共生: 解构农村养老服务治理中政企合作的行动逻辑[J]. 当代经济管理, 2026, 48(3): 44-56.
- [28] 吴敏, 李士雪, Zhang, N.J., 等. 济南市机构养老服务的定性研究: 老年护理人员现状[J]. 中国卫生事业管理, 2010, 27(11): 729-730.
- [29] 李琳杰, 程明慧, 许明慧, 等. 养老护理员专业化水平及需求分析——以甘肃省兰州市和山西省汾阳市为例[J]. 社会福利(理论版), 2022(4): 9-14.
- [30] 李帅龙, 崔秀娟, 周建平, 等. 长期护理保险居家养老护理员专业化建设现状分析——以南京市护理员群体为例[J]. 中国药物经济学, 2025, 20(5): 33-38, 42.
- [31] 李静. 中国式现代化进程中的基本养老服务制度: 生发逻辑、概念厘清与体系建构[J]. 社会保障评论, 2024, 8(6): 127-142.
- [32] Maslow, A.H. (1943) A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, **50**, 370-396.
<https://doi.org/10.1037/h0054346>
- [33] Rose, R. (1986) Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix. In: Rose, R., and Shiratori, R., Eds., *The Welfare State East and West*, Oxford University Press, 13-39.
- [34] Johnson, N. (1987) *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.