

## 健全三级服务网络 助力养老服务高质量发展

李静

习近平总书记强调，我国社会老龄化程度越来越高，一定要让老年人有一个幸福的晚年。中共中央、国务院日前印发《关于深化养老服务改革发展的意见》，提出要健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系，首次明确提出加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络，并明确了分级建设的基本要求、分级服务的主要功能。

《意见》对于三级养老服务网络的系统部署，符合县（区）作为国家治理基本单元的定位要求，符合养老服务重在基层的规律特点，有利于推动城乡养老服务均等化，加强县域养老服务资源统筹，促进服务资源下沉，是推进养老服务高质量发展的关键举措。

**第一，县级层面建平台，切实整合信息，拓展服务功能。**长期以来，养老服务领域平台不统一、信息碎片化等问题，一直困扰着基层工作人员。针对该痛点，《意见》指明了方向路径。一是明确要求依托县级特困人员供养服务机构和养老服务信息系统，建设综合养老服务管理平台，这让基层养老数据管理与平台建设有了抓手。在具体实施过程中，要注重高位统筹，依托现有养老服务信息系统，建立养老服务信息统一平台，接入相关部门数据，推动信息共享。同时，在建立建实建强县级平台的基础上，逐步提升信息统筹层级，探索建立省级、区域性养老服务信息平台。二是要求县级平台拓展强化综合功能，统筹推动县域养老服务资源高效利用。综合养老服务管理平台并非简

单的信息平台和数据库，应该是集数据汇集、资源链接、监督管理、为老服务等功能于一体的全链条、全流程、全方位、全域性综合平台。此外，还可以基于准确而全面的数据建立对象清单、需求清单、资源清单、服务清单、问题清单、项目清单，依托平台实现县域养老服务供需精准对接。

## **第二，乡镇（街道）层面强能力，理顺管理机制，增强辐射能力。**

目前，全国多数县区农村敬老院的财政权、人事权主要归乡镇政府管理，县级民政部门主要负责基础设施建设、大型工程修缮等经费保障，久而久之形成了“出钱的不管事，管事的不出钱”的“治理尴尬”。此次《意见》围绕该堵点对症下药，明确提出“支持有条件的地方推动乡镇（街道）敬老院由县级民政部门直管”，为破解敬老院管理机制困局提供了强有力的政策依据。贯彻落实《意见》要求，还需注意以下三个方面：**一是**理顺管理体制。实行“县级统筹”，对全县乡镇敬老院进行撤并整合，集中配置有效养老服务资源，统一规划建设镇级中心敬老院，推进农村敬老院向区域养老服务中心转型。**二是**创新运营模式。推进公建民营，引进专业养老机构运营管理区域养老服务中心，保持其公益属性，政府角色由“运动员”变为“裁判员”，实现政事分开和管办分离。**三是**扩大服务半径、拓宽服务范围、丰富服务内容。在保障特困供养对象的基础上，重点满足失能、失智、空巢、独居等老年人入住需求，并为周边老年人提供居家上门服务和日间照料服务，实现从以政府兜底保障特困老年人为主向政府、市场、社会共同发力为全体老年人服务转变。

### **第三，村（社区）层面布站点，发挥带动作用，推动融合发展。**

一些村（社区）存在养老服务设施站点数量不够、分布不均、利用效率不高等问题，社区日间照料中心目前主要为老年人提供日间照料、休闲娱乐等服务，其功能未能充分发挥。《意见》针对该难点精准施策，从发挥区域养老服务中心带动作用、发展嵌入式社区养老服务设施与互助性养老服务站点，到综合利用公共服务设施，都进行了系统设计。在今后的工作中，一方面要做实做细做好嵌入式养老服务，发挥村（社区）养老服务设施站点带动作用。充分利用嵌入式社区养老服务“小、近、全、灵、精、专”的特征优势，实现由机构嵌入、人员嵌入、专业嵌入、技术嵌入、服务嵌入、资源嵌入向功能嵌入转化。另一方面要打通界限区隔，实现融合发展。既要打破居家社区机构界限，打造链式服务，推动机构服务向居家和社区延伸；也要打破传统业态界限，推广并完善“物业+养老”、“家政+养老”、“健康+养老”、“文化+养老”，探索“养老+”产业链与产品群，积极推进银发经济发展，着力满足老年人多层次多样化养老服务需求。

此次印发的《意见》立意深远、措施精准，围绕构建县（区）综合服务、乡镇（街道）区域联动、村（社区）就近就便的服务支持体系作出统筹安排。顶层设计已然成型，下一步就需要紧紧抓住重要战略窗口期，不折不扣抓好《意见》贯彻实施，在县（区）范围内，建设以县级平台为龙头、乡镇（街道）区域养老服务中心为枢纽、村（社区）养老服务设施站点为节点，上下贯通、衔接互动、分工科学、系统协调的服务网络，推动养老服务资源科学配置、有序流动、广泛覆

盖和高效利用，推动各级养老服务设施连点成线、聚线成网、可感可及，推动养老服务从“有”向“优”提质升级。

（本文来源：《中国民政》杂志2025年1月下刊，作者系云南大学政府管理学院教授）