

居家社区养老服务如何可持续运营？

——基于A市多案例分析

尹艳红

[摘要] 居家社区养老服务是积极应对人口老龄化国家战略的重要举措，是满足老年人养老不离家、不离社区“安老”“享老”美好需求的服务支撑。但现实中很多居家社区养老服务机构经营困难，举步维艰。如何破解居家社区养老服务的困局，让居家社区养老服务机构活下去？本文基于A市三个典型运营模式进行案例分析和审视，发现当前居家社区养老服务供给存在协同共治难、供需结构性失衡、政策制度联动保障不足等多重困境，提出应通过推动多元主体共治，加快供给侧结构性改革、精准匹配需求与供给，促进政策与制度联动，提升居家社区养老服务驿站可持续运营能力。

[关键词] 居家社区养老服务，可持续运营，供需平衡，协同供给

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 07-0063-11

一、问题提出与研究回顾

党的二十届三中全会提出，“积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制”，“优化基本养老服务供给，培育社区养老服务机构”。如何让“养老”逐步迈向“享老”，推进养老服务高质量发展，成为各地方政府积极应对人口老龄化的重要任务。居家社区养老能够为家庭养老充分赋能，具有兼顾家庭看护和社区专

业服务支持，满足中国老年人在熟悉的环境中“安老”“享老”的需求，已经成为我国养老服务重要举措，为居家和社区养老提供养老服务支撑的社区养老驿站成为很多城市公共服务建设的重点。

我国居家养老服务发展从试点至今已经走过了23年，发展过程中呈现出政府主导、循序渐进和城镇优先的特点。2016年5月，中共中央政治局就我国人口老龄化的形势和对策举行第三十二次集体学习，习近平总书记在主持学习时强调，要“构建居家为基础、社区为依托、机构

[基金项目] 中央党校（国家行政学院）校级项目“京津冀公共服务协同发展体制机制研究——以京津冀医养结合协同推动为例”（17ZZYB0052017）。

[作者简介] 尹艳红，中共中央党校（国家行政学院）国家治理教研部（电子政务研究中心）副教授、硕士生导师。

为补充、医养相结合的养老服务体系。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，要构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。中央层面关于居家社区养老服务的定位越来越明确，地方政府也积极推动实施，打造形成了我国养老服务的“9064”“9073”格局。根据民政部数据，截至2022年底，全国共建成34.7万个社区养老服务机构和设施。本文选取人口老龄化程度高、增速快，居家社区养老驿站布局早、发展快的A市为例进行剖析。截至2024年3月，A市养老驿站共计1459家，但这些社区养老服务驿站的生存状况堪忧，“A市80%以上的社区养老驿站入不敷出，有些甚至自疫情之后没有开过门”（访谈编号：20230405L）。A市民政局养老工作处于2020年开展的调研中发现，目前各区均有几家驿站处于关闭状态，有的养老驿站在疫情缓解后也没有继续开展服务。^[1]这种情况在全国其他城市也不少见。S省民政厅某厅长表示，“这种情况在该省也很严重。不会比A市情况更好”（访谈编号：20210615SL）。该省调研提供的数据显示，老年人日间照料中心和农村幸福院70%以上闲置。

一方面是各地政府积极布局居家社区养老服务机构，另一方面却是已建的居家社区养老服务机构经营困难，举步维艰。如何破解居家社区养老服务的困局，让居家社区养老服务机构活下去？

居家社区养老驿站为何难以可持续运营？现实中，很多居家社区养老驿站模式新、功能全，智慧化水平较高，但仍难以可持续运营。一些学者围绕居家社区养老驿站发展困境，从政策扶持精准度不够等角度探寻问题产生根源。^[2]有的学者认为养老服务立法滞后导致系列不良效应，如养老主体责任边界不清晰，责任失衡；经营主体进入养老服务业难，发展好更难；养老服务人才缺乏、队伍不稳等，^[3]造成运营困境。

针对现有困境，一些学者提出了优化建议。

其一，围绕功能提升，提出发展社区嵌入式养老服务模式，^[4]认为通过推动居家社区机构养老服务一体化发展，依托机构形成养老服务中心，由中心辐射多个养老驿站，把服务送进社区和老人家里，^[5]以功能提升解决当前居家社区养老服务面临的困境。其二，围绕服务供需平衡，学者研究发现我国面临养老服务需求“橄榄型”特征与养老服务供给“哑铃型”特征之间的供需结构性矛盾，应加强对居家社区养老服务扶持发展。^[6]其三，智慧养老研究认为，通过人工智能等信息技术能够实现“家庭适老、社区养老、社会助老、康养医养融合的数字养老服务链”，^[7]更好解决养老困境。

以上研究对居家社区养老驿站这种养老模式发展提供了很好的理论基础和实践探索，但未能解答为什么有些居家社区养老驿站运行顺畅，有些却难以为继？本文尝试以供需理论为视角对A市在开展居家社区养老驿站中不同服务模式进行比较研究，探寻居家社区养老驿站可持续运营的可行性和发展进路。

二、居家社区养老驿站可持续运营理论框架

当前对居家社区养老驿站的研究大多建立在单一运用嵌入理论、数字治理理论、福利多元主义等理论上，解决的是政府等主体如何进行服务有效供给，但难以解释当前居家社区养老服务机构等如何提供长效性服务供给。因此，从“供给—需求”理论的视角，探讨如何综合运用嵌入理论、协同治理理论，如何更为有效回应居家社区养老服务过程中，养老人群需要什么样的服务，什么样的供给方式能够满足需求同时又能长效发展。

（一）居家社区养老驿站可持续运营的供需平衡要求

供需平衡理论关注供给与需求的平衡，如凯

恩斯认为,供给是需求的函数,需求往往引导供给,有效的市场需求将通过释放消费牵引生成新供给。党的十八大以来,中央层面多次提出要根据需求进行供给侧结构性改革的要求,“十三五”规划中明确要求增加公共服务供给,从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手,增强政府职责,提高公共服务共建能力和共享水平。2020年,中央经济工作会议中强调,要形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡,提升国民经济体系整体效能。^[8]依据供需平衡理论,分析当前居家社区养老服务中的服务需求与供给之间的结构关系,有助于探讨剖析居家社区养老驿站难以持续发展的根源。

(二) 居家社区老年人群养老服务需求

养老服务供给首先要做的是要根据老年人分类,明晰不同群体特征的老年人需要的服务类型,政府要做的是做好供需对接。2008年,民政部等十部门联合印发了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,根据老年人群特性,把老年人划分为生活自理老人和生活不能自理老人。两类老人的服务需求不同。主要包括以下需求内容。

1. 生活照料服务需求。包括根据老年人需求提供的居家上门陪护服务,助餐、助洁等生活性照料类服务。

2. 健康管理服务需求。包括老年综合评估服务、上门巡诊、老年慢性病管理、健康档案建立、健康教育与咨询、康复护理等服务,以及陪同老年人就医和转诊陪同就诊等服务。

3. 精神慰藉服务需求。包括为老年人提供的散步、外出活动、社会交流、思维训练等日常生活慰藉服务,为老年人提供压力缓解等相关服务。

4. 临终关怀服务需求。主要包括针对临终老年人特殊需求,提供的生活照料、疼痛和呼吸管理、舒缓服务、营养支持、情绪应对等相

关服务。

5. 经济保障需求。^[9]养老服务需要老人具有相应的服务购买能力。老年人的收入来源主要依靠养老储备,包括各类养老保险金、养老储备、子女供养、福利捐赠和政府补贴等。

民政部、全国老龄办发布《2022年度国家老龄事业发展公报》数据显示,截至2022年末,全国65周岁及以上老年人口20978万人,占总人口的14.9%,其中享受高龄补贴的老人(80岁以上老人)人数为3406.4万人,另据国家卫健委老龄司数据,其中失能失智老人总数超过4500万人。按照我国居家社区养老服务“9064”和“9073”格局设计,90%的老人将选择在居家养老,6%或7%的老人选择在社区养老。这将带来海量的居家和社区养老服务需求。

(三) 居家社区养老服务供给

从居家社区养老服务供给的角度来看,当前我国老年人群服务供给主要包括三个服务供给体系和三种主要的供给模式。

1. 服务供给体系。一是生活照料供给体系。包括社区或居家生活照料系统,一般由社区养老服务驿站、日间照护中心、养老机构延伸到社区养老服务驿站提供的服务等供给方式,主要包括为社区老年人提供居家上门服务,如助餐、助浴等生活照料服务;由社区养老活动中心提供的文体娱乐活动等。二是医疗服务供给体系。包括社区养老驿站与基层医疗服务机构合作提供的医养结合服务,如急病发作期提供的上门诊疗、绿色通道转诊服务;针对慢性病或失能失智老人的上门巡视巡诊、医疗护理服务、康复治疗服务、精神慰藉等,以及临终时提供的安宁疗护等服务。三是预防服务供给体系,包括社区组织的老年俱乐部、老年大学、志愿者组织等提供的生活援助和预防宣传等服务。

2. 主要的服务供给模式。从服务供给主体、服务供给内容、服务运营方式进行划分,可

社会建设

以把当前的居家社区养老服务机构分为三种供给模式。一是政府出资建设型居家社区养老服务模式，由政府出场地，投资购买养老服务设施，聘请人员开展居家社区养老服务的公办公营模式。二是政府出资补贴型居家社区养老服务模式，政府免费提供场地，对场地进行适老化改造，由民间资本管理运营提供居家社区养老服务的公办民营模式。三是由民营资本出资开展的小型家庭式养老服务的民办民营模式（见表1）。

3. 居家社区养老服务供给需求呈现错位匹配发展状态。2016年，我国养老服务政策关注开始由养老机构转向居家社区养老服务，居家社区养老服务政策密集出台。根据2016—2022年间《社会服务发展统计公报》《国家老龄事业发展公报》数据统计，我国社区养老服务机构（驿站）总数逐年增长，但社区养老服务机构床位数呈现了先增后降的态势（见表2）。由表2可

以看到，我国社区养老服务机构总数7年间增长了3.1倍，但社区养老服务机构床位数2019年开始逐年减少（见图1）。养老机构与社区养老服务机构床位数比值扩大，一定程度印证我国养老布局没有按照90%的老人居家养老、6%或7%的老人社区养老的格局发展。

一边是快速增长的老龄化人口和每年以百万数字增长的失能和半失能老人带来的养老服务需求，一边是居家社区养老服务供给结构性不足，我国居家社区养老服务面临着需求和供给之间的结构性失衡张力，居家社区养老服务机构（驿站）应如何根据老年人养老需求，提供可持续服务供给？政府、市场、社会和家庭（个人）在其中应怎样发挥作用，推动居家社区养老服务供需平衡，保障绝大多数老年人群“老有所养”？下面本文以A市三家不同性质的居家社区养老服务机构（驿站）的运营管理为例，探寻回答以上问题。

表1 居家社区养老服务机构（驿站）主要供给模式

模式类型 服务情况	公办公营	公办民营	民办民营
服务目标	基本公共服务职责	基本公共服务职责、竞争	竞争
服务原则	非盈利服务	非盈利服务+盈利服务	盈利服务
服务对象	所有适龄老年人群	所有适龄老年人群+特殊服务需求老年人群	失能失智、半失能老人
服务内容	社会服务、社会救助	社会服务、社会救助、有偿服务	有偿服务

资料来源：作者自绘

表2 2016—2022年间养老机构与社区养老服务机构总数、床位总数（万）

机构/床位数量 年	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
养老机构总数/万	14.0	15.5	16.8	20.4	32.9	35.8	38.7
社区养老服务机构总数/万	11.1	12.6	13.9	16.5	29.1	31.8	34.7
养老机构床位数/万	730.2	744.8	727.1	775.0	821.0	815.9	829.4
社区养老服务机构床位数/万	322.9	338.5	347.8	336.2	332.8	312.3	311.1
养老机构/社区养老服务机构床位 数比（倍）	2.26	2.2	2.09	2.3	2.47	2.45	2.67

资料来源：根据民政部网站数据统计

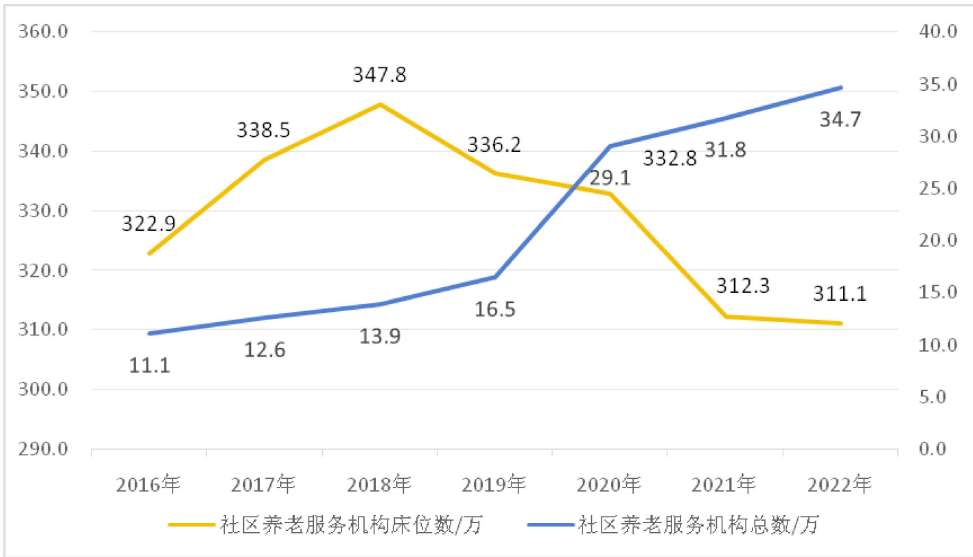


图1 2016-2022年间我国社区养老服务机构总数与床位总数增长情况
资料来源：根据民政部数据统计自行绘制

表3 A市2016-2022年社区养老服务驿站主要服务供给情况

服务情况 \ 时间	2016—2017	2018	2019	2020	2021	2022
政策供给/件	39	12	14	25	35	35
老年人家庭病床/张	531	796	997	3200	3500	9000
累计建设养老照料中心/家	252	192	297	262	276	293
累计建成社区养老服务驿站/家	350	680	1003	1005	1112	1429
为符合政策老年人免费体检/万人次	56.9	65.5	160.8	—	64.3	57.9
家庭医生团队 65 岁及以上老人签约率/%	71.9%	75.3	74.9	89.86	77	80.1
老年人建立健康档案/万份	309.23	343.5	351.6	218.83	391	417.8

资料来源：根据A市民政局历年数据统计

三、A 市居家社区养老服务模式案例比较

A 市老龄化程度高，老年人居家社区养老服务需求大。A 市统计局数据显示，截至 2022 年底，A 市常住人口 60 岁以上老人 465.1 万人，占总人口比例 21.3%。其中重度失能失智人数有 26.6 万

人。80 岁以上户籍高龄老人 69.9 万人。从逐年增幅来看，为近十年增幅最高年。为满足老年养老服务需求，A 市早在 2008 年就提出了要建立“9064”养老服务格局，2015 年 5 月 1 日起正式施行本地的《居家养老服务条例》，成为全国首部居家养老服务的地方法规。目前 A 市已经建立以区级养老服务指导中心为统筹，以街道（乡镇）区域养老服务中心为主体，以社区养老服

社会建设

务驿站为延伸的三级养老服务网络。其中居家社区养老服务供给体系是三级养老服务体系中的基础（见表3）。从运营支持情况来看，2018年A市印发了《社区养老服务驿站运营扶持办法》，以老年人需求为导向，通过服务流量补贴、托管流量补贴、连锁运营补贴、运维支持等四个方面，对社区养老服务驿站为辖区内所有老年人提供的照料服务、上门服务等进行补贴。2021年印发的《社区养老服务驿站运营扶持办法》，对服务对象精准化匹配，重点保障有户籍的城乡特困老年人等四类基本养老服务对象，采用基础补贴、托养补贴、连锁补贴和运维支持等运营扶持措施。

经由A市民政局养老处确认，目前A市所有养老驿站已经没有办公营模式，因此本文选取公办民营、公办转民营以及民办民营等三家不同模式养老服务驿站进行案例比较与讨论。

（一）公办民营模式：A市Y社区养老服务驿站

Y社区养老服务驿站是A市G健康管理公司设立的驿站。公司成立于2014年，是首批医养结合国家级试点。十年运营历程中，经历了亏损—持平—微利的艰辛成长，目前已经打造成为拥有1个互联网综合服务平台，养老照料、老年配餐、医养结合调度3个中心，5个养老

服务驿站的养老服务联合体。将居家养老、社区养老、机构养老服务融为一体。

1. 补贴依赖—难以盈利：2014—2018年运营情况

公司成立初期就建立了线上线下平台，线上平台智能采集老年居民健康状况，形成健康档案。线下平台为周边居民提供建立健康档案、智能体检、医生健康指导、健康教育等多方位服务。原本拟围绕社区打造十几个医养结合的养老服务驿站，开展连锁化经营，为辖区所有老年人提供一刻钟养老服务。但2018年之前公司的养老驿站在政府补贴下，免费为周边老人提供服务时勉强可以支撑，难以实现盈利，最终只建起了五家养老服务驿站（见表4）。

2. 转向市场—实现微利：2018—至今

2017年底，G健康管理公司在街道补贴支持下建立了养老照料中心，对服务对象重新定位，开始接收社区内日间托管老人，提供上门养老护理服务，其服务辐射到公司社区养老服务驿站，为社区养老服务驿站提供了服务支撑和市场机会。走向市场，加上各类补贴，G健康管理公司的社区养老驿站走上了可持续运营之路（见表5）。

（二）公办转民营模式：A市H社区养老服务驿站

表4 Y社区养老服务驿站（2014—2018年）运营模式

场地来源	社区免费提供，基本装修
服务目标	养老事业发展+养老产业发展
服务原则	非营利服务为主，企业微利
服务对象（定位）	所有适龄老年人群、老年残疾人、慢性病老年患者
服务内容	健康档案、智能体检、医生健康指导、健康教育等
资金来源	区财政补贴、社区负责部分人员工资补贴、企业支出
服务可支付性	免费为居民提供服务
运营可持续性	如无政府补贴不可持续

资料来源：根据G健康管理公司调研整理

表5 Y社区养老服务驿站（2018—至今）运营模式

场地来源	社区免费提供，基本装修
服务目标	养老事业发展+养老产业发展
服务原则	非营利基本公共服务与企业利润
服务对象（定位）	失能、半失能老人、失智老人、兼顾其他老人生活照料服务需求等
服务内容	生活照护、助餐、健康管理、适老化改造、医养结合服务等
资金来源	政府补贴为主、家庭支出为辅
服务可支付性	高龄补贴、失能失智补贴、残疾老人补贴，政府其他类型补贴，家庭支出部分费用等
运营可持续性	市场+政府补贴，运营具有一定可持续性

资料来源：G健康管理公司调研、A市相关文件梳理

表6 H社区养老服务驿站运营模式

场地来源	社区提供租金补贴到自行承担租金
服务目标	养老事业发展+养老产业发展
服务原则	普惠服务+企业盈利
服务对象（定位）	基本服务对象、所有人群
服务内容	四类服务、市场化餐饮、健康管理、便民菜店
资金来源	家庭支出为主，政府补贴为辅
服务可支付性	政府补贴，家庭支出
运营可持续性	市场化运营，政策允许下可持续运营

资料来源：根据H养老服务驿站资料及A市相关文件梳理

A市D区街道H社区是2021年全国首批“一刻钟”便民服务圈试点，社区有配套的养老服务驿站和S养老公寓提供老年人生活照料、上门送药等医疗卫生服务、上门问候等精神关怀服务以及不定期讲座服务。驿站主要依赖政府租金补贴和服务补贴生存，每个月处于亏损状态。社区提供的养老服务供给不足，尤其是高龄、失能、参与能力不足的老年人需求难以得到满足。^[10]由于缺乏“自我造血”能力，只能满足驿站“活下去”，但无法可持续“活得好”。

2023年4月，为了实现由“政府输血”到“自身造血”的转变，H社区养老服务驿站重新改造，自行承担一年上百万的房租，开启了市场化转型。设置了社区食堂等8间功能区，引进了第三方服务商，开展便民菜站等服务，服务“不只面向老年人，

但优先保证老年人”。同时，驿站还承接了街道267张养老家庭照护床位服务，与131家基本养老服务对象签约，获取政府提供的相应补贴（见表6）。可以说，目前H养老服务驿站的运营模式已经从公办民营转为民办民营模式。

（三）民办民营模式：A市Q养老社区养老服务驿站

Q养老服务有限公司成立于2014年，是一家采用互联网+养老模式的高科技创新型民营企业，十年间，公司服务网点已经遍布全国15个省份，200多个服务网点，公司主要服务对象为失能、失智老人，承办的居家养老照护中心嵌入社区，使老人不离社区、不离家就能享受专业的高品质居家养老服务。Q养老驿站是公司旗下的一家嵌入型民办民营社区养老驿站，公司自己承租，适老化改造后

收治社区内失能失智老人，根据公司研发的老年人画像体系评估结果为依据，为入住老人定制个性化照护方案（见表7）。老人亲属通过公司智慧平台实时关注老人所享受的服务，可以随时预约探访老人。

Q 养老服务驿站采用市场化运营模式，服务对象为中高端，根据公司服务 APP 价格，日托为 400 元/天，可以经评估后申请使用失能补贴。对于该类社区养老服务驿站的可持续性运营，“只要政策允许，对于中高端养护老年群体的需求，完全可以交给市场运作，政府的补贴政策就是锦上添花”（访谈编号：20230918X）。

（四）案例运营模式比较与审视

比较上述三个案例，不难发现，为应对 A 市人口老龄化的加速增长产生的海量养老需求，A 市已经形成了以公办民营为主导、民办民营为补充的居家社区养老服务驿站，但可持续性运营仍面临多重困境。

1. 服务供给中多元协同共治困境

居家社区养老服务的供给主体包括政府、市场、社会、家庭（个人），如果各方权责关系没有厘清，会造成服务供给中多元协同共治困境。从权责角色划分来看，政府角色是关键要素。政府在居家社区养老服务供给中要明确自身职责，对基本服务对象服务供给要发挥政府主导作用，对中高端服务对象服务供给要发挥引导作用。同时，政府要扮演好“赋

权者”角色，^[11]通过出台政策，赋予社区领导权，为企业（市场）提供政策支持和服务质量监督，鼓励社会组织等通过志愿活动参与养老服务，要求家庭承担应有养老基础责任，为形成健康的市场竞争环境保驾护航。但从三个案例来看，政府在居家社区养老服务供给中具体权责划分不明确，政府、市场、社会与家庭在养老服务中责任没有清晰划分和定位，没有兼顾养老事业的公益性和养老产业的营利性发展布局需要。2021 年之前，政府在基本养老服务对象服务供给中的主导作用没有体现，一些本应由家庭或个人承担的养老服务由社区养老服务驿站供给，挤占了刚性需求服务对象服务供给空间。如 Y 社区养老服务驿站和 H 社区养老服务驿站初期的实际运营情况。2021 年后，对中高端服务对象服务供给应发挥的引导作用不足，如 Q 养老服务驿站现行的运营困境。部分实力较弱的养老机构或中小家政公司涌入，抢占居家社区养老服务市场，如果政府无差异性补贴行为，容易造成有实力的养老服务公司无法规模化发展，^[12]难以形成健康的市场竞争环境。

2. 服务供给中供需结构性失衡困境

居家社区养老服务驿站运营难以为继的主要原因是供需结构性失衡突出，具体表现为供给端服务定位不准，需求端支付能力偏弱，专业化服务机构培育不够，人才队伍建设准备不足。居家社区养老

表7 Q 养老服务公司社区养老服务驿站运营模式

场地来源	公司租用民房，适老化改造
服务目标	养老产业发展
服务原则	盈利
服务对象（定位）	有支付能力的失能、半失能老人、失智老人及其他养护需求群体
服务内容	定制化居家养护服务、托管养护服务、适老化改造等
资金来源	家庭支出为主，政府补贴为辅
服务可支付性	中高收入家庭可支付能力较强
运营可持续性	市场化运营，政策允许下可持续运营

资料来源：根据调研资料及公司公众号整理

服务驿站“活得好”，重要的是在运营过程中能够找准服务定位，解决刚需型养老群体需要，由需求导向决定市场供给匹配的精准度。Y社区养老服务驿站与H养老服务驿站早期难以运营，一是没有找准服务定位，非刚需服务对象不愿花钱买服务，刚需群体买不到专业化服务，导致社区普惠型服务没做好，基本公共服务对象没保障好，中高端刚需群体没吸引到；二是依赖政府补贴形成的惰性导致驿站缺乏活力和积极性。Q养老服务驿站正是找准了刚需群体，目标定位明确，通过市场化运作实现了可持续运营。H社区养老服务驿站的商业化运作虽然保障了可持续运营，但严格来说，该驿站已经不是普通意义上的养老驿站，养老服务供给的专业性和精准性让人质疑，其背后服务力量主要是S养老公寓，养老驿站已经成为市场化运转的便民服务驿站。

3. 服务供给中政策与制度联动保障困境

制度设计与政策引导是居家社区养老服务的重要保障。如果政策变动性大，政策与制度联动性保障不足，将影响服务供给的连续性和可持续性，造成养老驿站难以可持续运营。从A市3个社区养老服务驿站运营情况可以看到，一是政策变化大造成的运营困境。2016年至今，A市养老政策多次变动。2018年出台的驿站运营扶持办法，主要采取服务流量补贴为60岁以上老人提供普惠性养老服务，这种方式政府负担重，刚需老人需求难以保障。2021年出台的政策规定，驿站主要按照为四类刚需老人提供基本养老服务数量实施补贴。由于服务重心不同，提供的服务内容差异性大，对服务人员要求不一样，驿站盈利模式定位不同，驿站需要重新调整和适应，运营可持续性受到很大挑战。如Q养老服务驿站原承接失能半失能老人服务，2023年底A市统一要求社区养老服务驿站不得接收该类老人，原有盈利的养老驿站被迫转型，该公司一位负责人不无担心地说，“目前的政策设计，很有可能导致养老驿站大量关门现象再次出现”（访谈编号：20240427X）。二是配套政策制度联动性差造成的运

营困境。A市先后出台的居家养老服务网络建设、养老助餐服务、失能失智老年人照护服务支持等相关政策要求和制度设计联动性不足，对居家社区养老驿站提供的服务叠加多，服务人员保障和服务质量监督难以得到落地。而服务供给中亟需的人才队伍建设和长期护理保险等配套政策及制度支撑推动慢、落地难。三是部门间政策联动不足。居家社区养老服务涉及部门多，政出多门导致的政策联动不足也会对驿站运营造成影响，运营准入门槛、适老化改造等消防安全检查标准等要求不一，驿站运营压力大。疫情之后，A市一批养老驿站迟迟不肯开门营业，调研中，一位驿站站长表示，“现在能够顺利运营的，都在五花八门，各显神通搞运营，单凭政府补贴难以生存。我这个驿站能够盈利是靠微信群里为老年人筛选质优价廉的商品销售才维持下去”（访谈编号：20230607L）。H社区养老服务驿站也是靠推出餐饮服务、便民菜店实现盈利，从而实现可持续运营，已经背离了养老驿站设立初衷。

四、结论与讨论

构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系是贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略的重要举措，对居家社区等基层组织积极布局养老服务驿站是全国各地普遍做法，但目前普遍面临着如何推动驿站从“政府输血”到“自我造血”存活下去的困境。如何提升居家社区养老服务驿站服务能力，精准匹配不同老年群体的服务需求，同时又要找准盈利模式，保障居家社区养老服务驿站可持续运营是一大难题。基于供需平衡理论和协同治理理论对A市的多案例分析，为我国居家社区养老服务驿站可持续运营提供了研究样本。

研究表明，从不同群体老人养老服务需求情况出发，按照不同运营模式为老年人提供精准化

社会建设

服务供给,需要推动多元主体协同共治,发挥政府、市场、社会与家庭协同作用;精准匹配老年人需求和供给,做好居家社区养老服务供给侧改革;加强服务供给中的政策支持和制度支撑联动保障,进一步提升居家社区养老服务驿站可持续运营能力,提供优质为老服务。

一是推动居家社区养老服务中多元主体协同共治,发挥政府、市场、社会和家庭协同作用。更好发挥有为政府作用,精准施策,确保政府保障兜底服务,对养老驿站进行精细化监管。要给予有效市场更多空间,培育具有专业化水平的养老服务企业,打造连锁经营模式,形成区域性养老综合体,以市场化运作分类分层保障不同老年人群需求,中高档老年人群的刚性需求交给更有服务供给能力的市场来提供。应进一步放宽企业准入门槛,给予更多政策支持,更好激发市场活力,为不同老年群体提供多样化服务。发挥社会互助力量,鼓励社区尝试时间银行、楼宇互助小组、家庭互助小组等各种社会力量参与居家社区养老服务中,为驿站补充服务力量,提升驿站服务覆盖范围和服务能力。鼓励企业捐赠,加大宣传力度,鼓励社会力量为居家社区养老服务中的兜底服务人群提供资金来源。要塑造有责家庭观念,强化家庭和个人责任,及早进行养老规划和养老资金储备,为居家养老提供家庭和个人保障。

二是加快供给侧结构性改革,精准匹配居家社区养老服务需求与供给。养老驿站只有精准定位,形成自己的盈利模式,才能可持续运营。可

以打造以社区为平台的居家社区养老服务需求管理机制,统筹整合社区资源要素配置,对老年人群全周期服务需求提供精准化供给。通过社区进行摸底统计,根据社区各养老服务驿站的服务能力,圈定服务半径,分类分层精准匹配各类老人需求,在确保满足基本服务对象需求基础上,允许其对中高端服务对象提供市场化服务。

三是完善政策体系,促进政策与制度联动,为社区养老服务驿站可持续运营提供制度保障。政府的政策体系是居家社区养老服务驿站可持续运营的最根本保障,政府要提升政策体系和制度设计的精准性、连续性和联动性,政策“朝令夕改”和“一刀切”不利于市场培育和人才培养,针对不同类型企业,有不同扶持政策和监管措施,能够更利于“政策落地,企业进入”。此外,应尽快研究制定长期护理险制度发展指导意见,推动养老服务相关人才建设相关政策落地,提升中低收入失能失智老年群体的可支付能力,为居家社区机构带来更多盈利能力。

最后,值得我们进一步讨论的是,居家社区养老服务驿站可持续运营关系到居家社区养老服务格局构建和为老服务“最后一公里”的实现,如何做好政策和制度设计,避免养老驿站大批关门现象重现,需要引起政府高度重视。此外,新形势下,能否通过以满足老年人服务需求为出发点,按照党委领导、政府主导、社会协同、因地制宜的思路,^[13]实现为老服务的可持续发展,既是当下政策实践落脚点,也是我们未来需要关注和继续研究的方向。

[参考文献]

- [1]徐志军,李四平,唐军,邱维伟,李君甫,陈锋,胡建国主编社会建设蓝皮书:2022年北京社会建设分析报告[M].北京,社会科学文献出版社,2022:150.
- [2]周惠,刘龙珠.社区居家养老“解题”依赖补贴、重设施轻服务 亟待探索可持续运营模式[J].21世纪经济报道,2024-01-08.
- [3]何永红.论我国社会化养老的法律保障[J].学术界,2024(3).
- [4]王玲,刘常兰,张帅一.嵌入式合作:党建引领社区居家养老服务的逻辑与路径研究——“社区+国企”治理模式的启示[J].人口与发展,2022(5).

- [5]朱震宇.居家社区机构养老服务一体化发展的优势、机制与困境——基于北京市海淀区养老的个案分析[J].宁夏社会科学.2022(6).
- [6]第一财经记者.居家养老服务供需结构性失衡投入大回报低资本难进入[J].家庭服务,2019(5).
- [7]徐怀好.大力发展“数字养老”积极有效应对人口老龄化[J].中国社会工作,2023(2).
- [8]开局“十四五”开启新征程——从2020年中央经济工作会议看以习近平同志为核心的党中央谋划“十四五”开局起步[EB/OL].中国政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/20/content_5571388.htm.
- [9]王梅欣.社区居家养老服务供需失衡及影响因素研究[J].东方论坛,2022(5).
- [10]“一老一小”服务供给现状及问题分析——北京海运仓社区案例[N].中国房地产报,2021-11-25。
- [11]曹鸣玉.英国苏格兰社区养老服务多元主体合作供给模式研究[M].北京:人民出版社,2023:106.
- [12]谢静雯.多元供给主体提升社区居家养老服务的路径[J].四川劳动保障,2023(11).
- [13]中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅印发《关于推进街道乡镇养老服务联合体建设的指导意见》的通知[EB/OL].北京市人民政府门户网站,https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202204/t20220414_2676387.html.

责任编辑：陈 颢

How can Home-based and Community-based Elderly Care Services Operate Sustainably?

——Based on Multiple Cases Study in City A

Yin Yanhong

[Abstract] Home-based and community-based elderly care services are an important measure to actively respond to the national strategy of aging population, and provide service support to meet the beautiful needs of elderly people for elderly care without leaving home or community. But in reality, many home and community elderly care service institutions face difficulties in operation and are struggling to make progresses. How to break through the dilemma of home-based and community-based elderly care services and enable home-based and community-based elderly care service institutions to survive? This article is based on three typical operating models in City A for case analysis and examination. It is found that there are multiple difficulties in the current supply of home-based and community-based elderly care services, such as difficulties in collaborative governance, structural imbalance between supplies and demands, and insufficient policies and institutional linkage protection. It is proposed to promote diversified subject governance, accelerate supply side reform, accurately match demand and supply, promote policy and institutional linkage, and enhance the sustainable operation capacity of home-based and community-based elderly care service stations.

[Key Words] Home-based and Community-based Elderly Care Services; Sustainable Operation; Supply-demand Balance; Collaborative Supply