

# 江苏省张家港市： 打造经济发达县域养老模式新样本

虚拟养老院、社区助餐、时间银行、认知症专区……在江苏省张家港市，精准便捷的养老服务织成网络，“银发族”们的笑容越来越多了。

据第七次全国人口普查数据显示，2021年，我国60岁及以上人口有2.6亿人，其中，65岁及以上人口1.9亿人，我国已经步入深度老龄化社会。而县域作为连接城乡两端的枢纽，老龄化速度快、经济薄弱，正成为养老服务的洼地。

如何探索切实可行的县域养老模式？有权威专家认为，经济发达县域应当勇当先行者。位列2021年度全国综合实力百强县市第三名的县级市张家港市，正在加快构建多层次的养老服务体系，建设有温度的江南颐养之城。



江苏省张家港市养老服务“时间银行”一志愿者陪伴老人散步。  
张家港市民政局供图

达，尤爱去社区居家养老服务中心活动。他高兴地说：“社区变得不一样了，跳跳健康操，听听养生课，我感觉很好。”

“时间银行”是个舶来概念，指的是年轻时志愿从事养老服务存储时间，年老时提取时间兑换服务，目前已纳入全国居家和社区养老服务改革试点范围。张家港市自2020年进行“时间银行”试点，确立11个镇、区、街道工作站、252家村、社区服务点，2252名服务对象，1104名低龄老年志愿者和76个志愿服务团队，完成志愿服务数量3.66万个，累计发放时间币22.80万个。

北京大学人口研究所所长陈功认为，“时间银行”是低龄老人服务高龄老人，可调动更多社区人力资源参与为老服务，缓解社区老年人非专业化养老服务需求。

如何把“试点”织成“网络”？全国政协委员刘红宇建议，总结各地“时间银行”试点经验，在“时间银行”的运营、管理、服务时间计量及换算、评价监督等多个方面编制统一的国家标准，并建设“时间银行”大数据平台，为全国通存通兑提供基础，方便“候鸟式养老”和异地兑付。

以“时间银行”为代表的社区养老服务在县域蓬勃发展，说明县域养老服务不宜“迁徙”，应当嵌入乡镇社区中。专家认为，这可以降低老年人在熟人社区交往的成本，为老年人互助养老提供社会基础，有效满足老年人的生活照料、文娱活动、情感交流等需求。

张家港市是如何满足多层次养老需求的？据介绍，对于中低端养老需求，张家港市对8个区镇的农村敬老院开展新建与改造工程，实现公建民营，湖南普亲、上海夕悦等知名运营商相继加入；为打造中高端养老机构集群，澳洋优居壹佰如意、吉祥家园、澳洋护理院等重大项目自2015年起陆续投运，新增养老机构床位近3000张；为满足失智失能老年人刚性养老需求，在专科医院试点认知障碍症照护专区；今年还将加强与苏州康养集团等头部企业合作，建设健康养生公寓及CCRC养老社区，满足康养旅居需求。

“我们始终坚定不移地发展普惠式、可持续式的养老服务模式，让民政民生的养老答卷更有厚度。”范一明表示，张家港市正在不断优化机构养老供给，完善社区养老服务网络，建设“10分钟养老服务圈”。

■中国城市报记者 方紫薇

## 智能化服务平台 建设没有围栏的虚拟养老院

县域为何是养老产业的“洼地”？中国社会科学院社会政策研究中心原秘书长唐钧认为，当前，县域养老服务的发展依然滞后，供需矛盾非常突出，城镇发展养老服务的成功经验又很难照搬到农村，存在“水土不服”。

实际上，当前的养老服务存在“重城市，轻乡村”的显著特点。随着农村空心化程度加深，青壮年鸿雁离乡，家庭养老功能弱化，农村老人“未富先老”“未备先老”的情况普遍存在。

“在县城投入注重资产养老机构风险较大，轻资产的运营模式比较可行。”一位行业分析师告诉中国城市报记者，居家养老才是县域主流。

中国城市报记者调查梳理时发现，县域老人长期生存在镇村之中，心理上排斥“有围栏的养老院”，大多也较难接受高价的机构托养。与此同时，部分县域盲目引进大型养老机构，床位空置率高，导致资源浪费；也有县域内部养老资源配置不平衡，有些机构无人问津，有些却“一床难求”。

县域养老推不动，还是“好钢没有用到刀刃上”。微利型的养老行业起步时期很依赖政府扶持，但政府倾注大笔补贴，却难打造可行模式，未能盘活市场，让养老基础设施长期空转；更有地方政府财政资金不足，无力大量补贴，只能铆力打造一两个“样板间”，让养老流于口号与形式。

既然建造有围栏的养老院

行不通，那么建设没有围栏的养老院可行吗？

“虚拟养老院”正是一座没有围栏的养老院。2013年，张家港市充分利用现代通信和网络技术，建立统一的区域养老信息服务平台，名为“亲情养老院”。

今年85岁的张慧芳是张家港南丰镇的一位空巢老人，也是张家港市“亲情养老院”的忠实粉丝。

“遇事打电话，政府帮解决！”听到永联惠民的护理员亲切的问候声，张慧芳顿时喜笑颜开，“儿女不在身边，我以前过得很孤独。后来，护理员不仅帮我打扫卫生、洗衣做饭，还鼓励我参加社区活动。每逢节假日，护理员还和社工一起上门给我过节，一声声‘张奶奶’，我听着甜到心里去了！”

据介绍，“亲情养老院”的服务范围广、种类多，又是由政府买单，只要老人打电话或在网上操作，就能从容挑选专业化的养老机构人员上门服务，通过接派单的模式，最大程度地减少资源错配。目前，“亲情养老院”在院总人数10.87万人，参与上门服务的养老企业及社会组织108家，提供生活照料、家政服务4大类共90项服务，总服务人次突破1000万。

“亲情养老院”也能救人于水火。“2016年起，民政局就为全市失智失能的空巢老人配发智能腕表、无线呼叫器等智能设备，通过‘亲情养老院’平台，实现GPS定位、紧急呼叫、跌倒报警等功能。”张家港市民政局局长范一明告诉中国城市报记者，目前有多起成功救助案例，它也被老百姓称为“救命表”。

## 孵化本土品牌 发挥政府与市场两只手作用

千城千面，县域养老不能盲目照搬一线城市的经验。

有业内人士指出，发展养老行业并不能长期依靠补贴，一是因为经济薄弱县域补贴难以以为继，二是只有政府“剃头挑子一头热”，缺少成体系的养老模式，只会让涌入的企业良莠不齐，“捞一票”就离场，难以形成健康的市场。

身处县域经济发展高地，张家港市并未完全依赖政府购买服务，而是选择推动社区养老社会化运营，提高本土品牌的竞争力。

华夏乐龄服务中心就是张家港市孵化出的本土品牌，理事长陈叶华对中国城市报记者表示：“在县域，企业经常面临老年产品和服务市场供需不匹配、缺少产业标准和市场规范、养老专业人才找不到、留不住等问题。想要打开局面，必须打造本土养老产业集群及知名品牌，让本土养老机构做大做强。”

扶持本土化品牌，政企的力要往一处使。华夏乐龄服务中心推进的张家港市2022年十大民生实事“银发餐桌”项目就取得良好成效。“不仅制定了养老服务助餐品牌标准，规范服务流程，创建了3个标准化助餐点位，还打造了两个养老送餐品牌‘德帮送餐’、‘联兴志愿送餐队’，广受好评！”陈叶华十分高兴地说。

据统计，华夏乐龄服务中心的总服务人数年均达到8.3万人，服务人次达47.6万，年均居家护理约9.7万人次，医疗类护理约3000人次以上。“近些年，许多外地养老企业与组织扎根张家港，发挥‘鲶鱼效应’，

促进了本土与外部企业的良性竞争。”范一明说。

此外，张家港市宽松的政策与营商环境，也为市场化扫除障碍。

2021年，江苏省民政厅发布的《江苏省“十四五”养老服务发展规划》提出，进一步激发社会力量投身养老服务的积极性，发挥市场配置非基本养老服务资源的决定性作用。2022年3月，张家港市政府印发《关于进一步推动我市养老服务高质量发展的实施意见》指出，要全面放开养老服务市场，放宽经营范围，优化营商环境，减轻养老服务税费负担。

“养老服务是一项系统工程，政策措施、设施建设、人才队伍都需要发展过程，不能只以‘养老+’为噱头，在市场化上贪急求快，盲目‘下猛药’；而是要因地制宜，精细治理，推动养老行业本土化、特色化、产业化。”范一明认为，张家港模式对于经济不发达县域也有可借鉴之处，主要是在补贴标准、覆盖面、服务项目上量力而行，鼓励市场发掘更具活力的“造血”途径。

## 鼓励制度创新 形成多层次养老服务体系

在张家港市南丰镇永合社区，83岁的空巢老人董老伯正接受“时间银行”养老服务，62岁的志愿者范阿姨第27次替他洗头理发。

咔嚓作响的剪刀声，逐渐勾起范阿姨初见时的回忆。“自从董老伯的老伴去世后，他就整日胡子拉碴，不爱见外人，是志愿服务把他拉出了封闭的‘壳’。”

董老伯现在喜欢出门溜