

覆盖更多人群 扩大普惠场景 下沉程度更深 城乡三级养老服务网络加速提质

■中国城市报记者 朱俐娜

清晨的阳光透过窗台，洒在72岁失能老人孙爷爷的家中。养老护理员准时上门，轻柔地帮老人翻身、擦拭身体，耐心疏导老人的情绪。这正是居家养老上门服务的生动缩影。

日前，民政部正式对外公开发布《城乡三级养老服务网络建设管理指引》，聚焦失能老人刚需，扩大普惠养老供给，把专业养老资源下沉到一线。

城乡家庭养老困境如何破解？浅层照料怎样升级为精准刚需服务？县、乡、村三级联动如何打通养老服务“最后一米”？

养老服务精准下沉

目前居家养老仍是我国绝大多数老年人的选择，但多数子女常年忙于就业谋生，无暇全身心照料老人。失能失智老人的照护重担，大多积压在伴侣身上。

几个月前，孙爷爷在家不慎摔倒，导致腿部骨折，术后行动不便，日常起居彻底无法自理。“老头子摔了之后就不敢下地走路，穿衣、洗漱、上厕所全都要人帮忙。我们俩都是七十多岁的人，我腰腿也不好，扶他、帮他翻身都特别吃力，每次忙完都是一身汗，且浑身酸痛。”王奶奶无奈地说道。

就在老两口艰难支撑时，社区养老驿站开展常态化入户摸排走访，发现了孙爷爷的照护难题。“工作人员向我们介绍了居家上门照护、康复护理、日常帮扶等便民服务。”王奶奶连连称赞，“以前根本不知道还有上门养老服务，一家人只能苦苦硬扛，又累又无助。现在社区主动上门帮我们解决难题，专业又贴心，孩子们上班也踏实多了。”

如今，优质养老服务精准下沉、入户到家，让失能、失智老人足不出户就能享受到精细化养老服务。数据显示，截至2025年底，全国养老机构和设

施数量已达39.6万个，其中养老机构护理型床位占比达67.5%。县级公办养老机构基本实现全覆盖，约30%具备县级综合养老服务管理平台功能，60%以上的乡镇（街道）建有区域养老服务中心。

这份贴心服务并非零散落地，背后依靠一套成熟完备的制度架构作为支撑。

“城乡三级养老服务网络不是简单的层级叠加，而是上下联动、左右协同、系统连续、全域覆盖的有机整体。”民政部养老服务司副司长孙文灿介绍，县级综合养老服务管理平台、乡镇（街道）区域养老服务中心、村（社区）养老服务设施站点三个层级，各司其职、协同发力，构建起覆盖城乡、贯穿居家、社区、机构的全链条养老服务供给格局，让老年人就近享受到便捷、优质、专业的养老服务。

孙文灿表示，城乡三级养老服务网络重点聚焦失能失智老年人的专业照护需求。对高龄、失能老年人，提供专业照护和家庭照护支持。对特殊困难老年人，提供更加便利贴心的服务保障。

专业化经营主体逐步壮大

“以前村里的‘养老服务’就是逢年过节送米面油；平日里中午提供一顿午餐，工作人员简单上门问问身体情况。”孙爷爷说。

长久以来，助餐送餐、节日慰问、定期走访成为很多基层养老服务的标配，面对失能失智老人的刚需照护却鲜有动作，养老服务供需失衡问题十分突出。

“这一供需错位的根源在于支付端、供给端和评估端三重断裂。”广东省社会政策研究会副秘书长高承远在接受中国城市报记者采访时分析，从支付端看，长期护理保险目前在49个城市试点，覆盖面仍有待拓宽，失能照护的高额费用主要由家庭自担，抑制了有效需

求释放；从供给端看，居家上门护理服务成本高、风险大、利润率薄，社会资本缺乏进入动力，公办机构又受编制和薪酬限制难以扩张；从评估端看，老年人自理能力评估标准长期不统一，导致“谁该被服务、服务到什么程度”缺乏精准画像，资源自然流向“门槛低、见效快”的浅层服务。

“更深一层，基层民政系统的考核导向偏重设施数量而非服务实效，‘有没有站点’比‘服务了多少失能老人’更容易量化汇报。这种政绩逻辑加剧了供需之间的结构性错配。”高承远补充道。

一位从事养老服务行业的业内人士直言：“以前我们的养老服务是有什么就给老人提供什么，现在则转向老人需要什么我们就建设什么。”

孙文灿表示，当前，城市嵌入式社区养老服务中心、农村邻里互助点和农村幸福院等设施不断增多，专业化、连锁化、品牌化养老服务经营主体逐步培育壮大。

放眼全国，各地在三级养老服务网络建设上已有诸多实践。在北京市东城区，汇晨老年公寓里藏着个“宝藏住院部”，由隆福医院直接设在机构内，老年人根据身体情况可以不出机构享受巡诊、开药、康复、住院等服务。这背后，是东城区打破17个街道界限整合而成的8个养老服务片区在发挥作用，让老人实现“楼下养老、楼上看病”。

湖北省在武汉市江汉区的空巢老人家里安装了智能监测设备。一旦设备发现老人长时间没动静，或者收到紧急求救信号，就会立刻启动“接警—核实—处置—结案”的闭环流程。后台工作人员第一时间联系家属，派单网格员上门。这张看不见的“安全网”，让无数独居老人睡得安稳，也让远方的子女少了担心。

在推进区域养老服务中心建设的过程中，山东威海充分

调动社会力量，引导民办养老机构深度参与养老服务建设。截至目前，全市已建成72处区域养老服务中心，社会化运营比例高达92%，越来越多民办养老机构也从被动参与，转变为主动深耕乡村养老服务。

乡村养老重在长效运营

城市社区人口密集、老年人居住集中、医疗资源完善，而农村老人居住分散、村庄距离较远、青壮年外流严重、医疗资源薄弱。业内人士普遍认为，城乡之间养老基础条件差异显著，照搬城市养老建设模式放到乡村往往水土不服。

面对这一现实难题，福建南平和江苏徐州立足当地生活实际，摸索出本土化乡村养老新路子。南平地处闽北山区，其推出乡镇“幸福里”社区“四不离”互助养老模式，让老人们“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡愁”。徐州开展集约化改造，使农村养老阵地从“小散弱”变为“大而强”。这其中，新沂更是走在前面，将20所老旧敬老院改成7所“公园式”服务中心，曾经闲置的资源被彻底盘活。

在徐州市民政局局长吴彬

看来，农村区域养老服务中心绝不只是一间房、一张床，更是一个服务枢纽。区域养老服务中心正成为县镇村三级网络中的坚实节点，带动农村养老服务从“兜底供养”迈向“普惠颐养”。

谈及如何补齐农村养老短板，高承远认为，农村要降低单点建设标准，推广“流动服务车+村级互助点+乡镇中心”的轻量化模式，村级站点不搞大而全，重点提供日间照料和紧急呼叫响应，专业照护由乡镇中心派出流动团队巡回服务。城乡之间还要建立人才双向流动机制，城市护理员到农村轮岗服务可享受职称晋升加分和额外津贴，逐步缩小服务质量落差。

除此之外，高承远提醒，基层养老建设要避免“重建设、轻运营”，关键是把运营能力前置到规划环节，用运营反推建设。“县级民政部门在站点选址和设施设计阶段就要引入专业运营团队参与，而非建完再招标，避免硬件规格与实际服务场景脱节。更重要的是建立动态退出机制，对连续两个季度服务人次低于设计容量60%或满意度低于80%的站点，强制更换运营主体，打破‘一入驻定终身’的惰性。”高承远说。



日前，江苏省宿迁市泗洪县归仁镇墩村居家养老服务中心内一派祥和，助餐食堂里老人正有序就餐。该中心整合助餐、医养、智慧监护、银龄增收等服务，依托邻里互助模式，全方位保障村内高龄、独居、失能老人多元养老需求，打造有温度的村级幸福养老港湾。
中新社发 张连华摄

山西今年计划培育高素质农民超2万人

■中国城市报记者 朱俐娜

为持续做好高素质农民培育工作，进一步提升培育质量与成效，山西省农业农村厅于近日印发《2026年全省高素质农民培育工作实施方案》（以下简称《方案》）。按照工程化、项目

化、闭环化管理要求，全省计划培育高素质农民21722人，以提升农民技术技能水平、产业发展能力和综合素质素养。

《方案》设置常规培育和专题培育两大类。常规培育实施粮油和重要农产品生产经营主体提升、乡村新产业新业态

带头人培育、文明乡风建设综合素养提升三大工程；分层分类实施，资金测算标准省级7000元/人、市级5900元/人、县级3400元/人，培育费用原则上按照实际需求支出。

针对行业急需、人才培养短板弱项、产业发展痛点难点，

《方案》提出，开展农机手技能提升、数智技术应用、乡土文化能人三类专题培育。其中，农业低空无人机飞手技能培育面向农业无人机作业从业人员、新型农业经营主体骨干等，重点围绕农用无人机安全操控、农作物病虫害防治、农情监测、

播种施肥投饵、吊装吊运、药剂飘移防范等开展培训，普及农用无人机操作规范、应急处置、农药安全喷施等知识。

《方案》要求精准遴选学员，数智技术应用专题鼓励青年农民和返乡大学生、农民工、退役军人等返乡青年群体参训。