

颐幼与共：“一老一小”托管的“谐管”之道 ——基于南京市雨花台区A社区“双托双进”模式研究

王媛媛^{1*}，杨思媛¹

(1.南京理工大学紫金学院，江苏省南京市，210023；*通讯作者，2653709295@qq.com)

摘要：南京市雨花台区深入开展“人口人才计划”，立足区域发展实际，全面推进“双托双进”（托老、托幼，进社区、进园区），用心用力破解“一老一小”难题，以A社区为试点进行探索，初步形成社区机构相协作、医养相结合的养老服务体系，构建多元化、多层次的婴幼儿照护服务体系，让“一老一小”群体在“家门口”享受优质公共服务，先行先试探索普惠性“双托双进”模式取得成效。报告基于“社区治理”、“协商治理”、“代际融合”等理论，从基层社区治理的视角剖析“双托双进”模式存在的问题与不足，并结合相关理论与专业知识提出解决与优化措施。

关键词：一老一小；社区治理；代际融合；养老托育

引言

随着我国经济社会的发展，家庭结构趋向小型化和空巢化，大量家庭面临着带娃与养老的双重困境。养老与托育问题日益凸显，形成了“一老一小”保障不足以及需求增长的双重困境。老龄化社会的加剧对养老服务的质量与覆盖范围提出了更高的要求，老年人对于养老设施、专业护理服务以及丰富精神文化生活的需求提高；与此同时，社会上工作的压力却也让年轻父母们在孩子的照护上力不从心，托育服务的供给缺口显露。

为了有效应对这一复杂且严峻的局面，国家在战略层面给予了高度重视。“十四五”规划明确提出构建“一老一小”服务体系的目标，这一目标的提出具有深远的意义。它不仅是对当下社会民生需求的精准回应，更是致力于从根本上解决养老和托育难题，推动社会和谐稳定发展的重要举措。国务院也相继出台了《关于促进养老托育服务健康发展的意见》等一系列文件，这一系列政策文件为地方政府指明了方向，要求地方政府积极探索普惠性服务模式，结合本地的经济发展水平、人口结构特点等因素，制定出切实可行的政策措施。

本研究以“双托双进”模式首批试点区域南京市A社区为例，该社区在“一老一小”托管方面的实践较为成熟，具备一定的代表性和参考价值。A社区在推进养老托管和托育服务方面，积极探索“双托双进”模式，经历了实施推进、问题解决、模式优化等多个阶段，各方主体的利益关系与协调过程展现得较为充分，其对模式运行中的创新与服务延伸，为全龄友好社区建设提供理论与实践参考，也为应对老龄化与人口结构调整的双重挑战提供了实践路径。

1. 现状及成效经验

1.1. 从精准化服务到系统化服务：以整合服务体系带动共建

A社区“双托双进”模式建设之初以精准服务社区“一老一小”为主要宗旨，对于老年群体，社区针对性地提出了“常见病讲座”和“家庭医生”，通过基础医护知识科普和专业医疗服务供给为老年群体的身体健康提供保障。“一家亲驿站”则是将社区老年群体聚集起来，提供休闲娱乐活动。“科学家面对面”通过邀请知名科学家和大国工匠与社区儿童面对面交流，激发儿童学习意识，有效发挥榜样示范作用。“外出研学”则是通过每年四场外出活动，将社区小朋友带去“非遗博物馆”、“江豚博物馆”参观学习。随着“双托双进”模式的不断推行，社区服务对象也不再只局限于“一老一小”，服务对象更加精准化和系统化。例如，“外出研学”的活动项目将参与对象聚焦到了社区“困境儿童”，对于社区困难家庭的儿童，社区专门

为其预留名额，引领其开拓视野。与此同时社区还注意到了“特殊小朋友”这一服务对象，为社区一些自闭症、智力障碍的小朋友组建“残疾人之家”，通过做手工，做烘焙、义卖等方式引领他们走出家门，向外沟通。A社区不断精细化服务对象，多方考虑服务对象需求，带动系统化服务，推动社区群体共同参与服务体系的建立与完善。

1.2. 从社区兜底到多元主体参与：以统筹购买服务带动共治

在多元共治格局中，政府发挥了重要的引导作用，政府通过制定相关政策和规划，为社区养老托育服务提供了方向和保障。同时，街道通过为民服务基金等财政方式，支持社区养老托育服务的发展。A社区作为主导者，负责具体的组织实施工作。通过购买服务的方式，引入零壹托等专业机构和社会组织，为老年人和儿童提供高质量的服务。社区还注重发挥居民的主体作用，通过楼栋长代表等方式，广泛收集居民的意见，确保服务内容和契合居民需求。

1.3. 从“一老一小”到全龄服务：以服务重点对象带动共享

“双托双进”模式产生的诱导因素是A社区的叶书记“为居民继续服务的公益心”。叶书记退休后成立了业委会综合服务中心，又继续服务辖区内的居民，提出了服务社区“一老一小”模式的初步构思，并意图通过“一老一小”的服务带动整个社区居民的服务共享。因此，除了专门为社区老幼开设的项目外，社区还考虑其他群体的活动需求，通过“周二唱歌、周三朗诵、周四跳舞”活动定期更新及多样化尽量将服务范围覆盖到辖区内的所有群体。此外，社区还建立了新办公楼，一到二楼是0-3岁托育，三楼是青少年活动室、图书馆、烘焙室、舞蹈室，四楼是健身房，五楼则是为特殊残疾儿童、失业人群及宝妈提供服务，通过做“毛线娃娃”等手工方式促进交流或再就业。新办公用楼只在一楼留下前台服务大厅、会议室和四楼小部分办公区域，其他空间都用于了服务区域，意图让服务区域基本涵盖所有年龄阶段，并带动全体社区居民共享服务。

2. 问题及原因分析

2.1. 浓厚邻里社会资本之难

代际融合是指通过代际间的交流沟通、资源共享、行为互助等方式，最终实现关系改善的一种代际间的互动 [1]。推动社区嵌入式养老托育服务相结合在一定程度上有利于代际融合，老幼群体在共享空间，共融情境中，有利于实现群体间的需求互补，情感互动 [2]。但是A社区的代际融合行为目前还停留在老少资源共享和交流互动初级阶段，想要晋级到互助支援更高级阶段还存在着诸多困难。一方面，老年群体参与代际互助的行为水平较低。低龄退休的老年群体刚迎来休息期，有着自己享受生活的需求，对再次投入劳动活动的意愿较低。而高龄退休老人虽然存在通过志愿服务消磨时间或提升价值的意愿，但由于身体状况原因，难以从事照料孩子的活动。另一方面，居民对于代际互助项目的信任度不高。随着商品房社区的增加，居民间的邻里互动减少，社区参与水平低下 [3]，将孩子交于社区陌生老人照顾，也是一种对社区信度的挑战。

2.2. 科技有效助力服务之难

目前在“双托双进”模式中虽然广泛引进了科学技术，进行科技赋能，但科技设备（如智能手环、智能监控大屏等）的利用率仍较低。老年群体往往在数字资源获取上存在困难 [4]，且老年群体对智能设备往往存在着“代际认识差异”，对智能化产品的接受度较低，相对于年轻群体，老年人在科技设备利用方面往往处于劣势地位 [5]。此外，年轻群体在科技设备使用时往往对于“个人信息的隐私性”较为在意。大数据的广泛应用给隐私安全带来了多重困境，视频监控引致隐私信息透明、数据挖掘带来隐私信息整合、数据预测增加隐私信息泄露、信息共享加速隐私信息扩散等 [6]。对于“智能监控大屏”这样的智能设备，年轻群体更多的是担忧个人信息和隐私的安全是否能够得到有效保障。

2.3. 高质发展长效维系之难

“双托双进”模式的可持续发展离不开稳定的资源供给。资源供给是支撑社区养老托育服务长效运行的重要条件之一。然而，在社区层面，资金来源和人力资源的相对有限性，成为制约模式高质量发展的瓶颈。从资金来源方面来说，社区并没有单独经费，养老托育模式的建设资金主要由街道下拨，用专项资金购买服务，资金的来源渠道相对较少，经费也很紧张。从人力资源方面来说，机构作为市场机制的产物，有可能出于自身利益考虑，屏蔽对自己不利的负面评价信息，导致居民对服务的反馈信息不能及时到达社区用于模式改善。同时如果社区与机构只是单纯的社区购买服务，机构提供服务的契约关系，不能产生沟通互动，信息共享，就会影响社区养老托育服务质量，进一步造成资源浪费。例如社区掌握的空间数据（共享空间人流量

峰值时段)未同步提供给托管机构,导致机构在活动安排时与居民日常活动产生冲突,往往在空间人流量少时安排活动,导致社区服务资源不能被居民充分利用。

3. 建议及优化路径

3.1. 统筹资源布局,推动可持续性发展

模式的试点与推广需要战略性地统筹规划资源,资源的有限性和需求的无限性也要求对资源进行合理利用,将有限资源发挥最大效用。社区“双托双进”模式试行中老年群体与儿童群体在空间资源上产生矛盾,对此社区应充分利用有限空间资源,可根据各群体需求复合空间功能,提高空间利用率[7]。通过收集不同群体对于空间利用的需求,整合聚焦共同需求,推进空间功能的多样性。复合空间可模糊群体边界,促进群体代际互动共融,利于老少群体身心健康[8]。也可将有限的公共空间进行多功能板块划分,以有限的社区空间满足多样化的需求利用。人力资源既包括社区工作人员以及机构服务人员,还可引进社会志愿者与社区退休老人等爱心人士与公益组织,在合理分工,相互协助的基础上发挥作用。此外社区、街道还可与学校、医院、政府各部门合作,整合教育、医疗、文化等资源,为居民提供综合性服务,推动模式的可持续发展。同时街道也应建立透明化财务制度,通过设立专款专用账户,明确资金使用范围。并规范收支管理,定期审计和资金流向追踪,确保每一分钱都用于核心业务。地方政府也可响应国家卫健委等十七部门政策,引导社会资本设立“托育服务事业发展基金”,为托育和养老项目提供低息贷款或增信支持。

3.2. 提升服务质量,建立考核改进系统

在社区协商治理中,街道、社区组织、机构、居民等多元主体通过平等对话、理性协商,就社区“双托双进”公共事务达成共识并共同实施,以实现社区有效治理,提升居民福祉。为解决社区与机构由于“信息不对称”而产生的居民反馈意见延迟、服务资源浪费等问题。社区可依据协商治理理论,提出“1+N”治理网络、创新“提案制”参与机制、孵化楼栋长牵头的“长者餐桌”等方式,让街道、社区、机构、社会组织、居民等多元主体共同参与社区养老托育模式治理讨论中。

此外,服务质量的提升离不开人才储备。街道向机构购买服务,获得养老托育技术方面专业性人才,但由于机构的盈利性本质要求,机构提供的市场性人才往往缺少公益性的价值取向,容易出现“经济人”价值取向,对此难以维护公共利益。因此在“双托双进”模式的改善与可持续发展中急需同时具备专业性技能和公共价值取向的复合型人才。作为一线执行者的机构工作人员如果缺少公共服务取向,将影响用户的体验感与参与度。目前,街道可以通过提供场地与用户,通过压低成本的方式与机构达成合作,之后社区与街道还需与机构进一步沟通协商,在专业性与普惠性上达成一致,让企业明白服务价值理念将进一步提供企业竞争力,提高用户对服务满意度与留存率。在此基础上,社区与街道可提供公共价值理念培训,与机构合作将居民满意度量化为评价标准引入机构人员激励约束机制,完善人才考核评估标准。

3.3. 优化科技供给,促进社区精细治理

科技是第一生产力,现代科学技术引进对“双托双进”模式的运行有着积极的作用与影响。为了在一定程度上消减“科技异化”带来的“数字鸿沟”和“隐私泄露”等问题,可以从科技供给侧进行优化设计。智能设备的供给应在与老年群体建立信任的基础上剖析不同群体的需求,进行精准化供给,理想情况下可通过供给优化激发内需潜能。与老年群体的信任建立需要从多维度分析其使用意愿的影响因素,可在宣传力度、适老化改革以及情感需求等方面进行优化[9]。如社区定期组织智慧养老设备科普宣传,提高用户对产品认知度与熟悉度。还可通过KANO模型界定老年用户的差异需求,确定需求等级,从而搭建智慧养老数据共享平台,提高科技供给质量[10]。对于隐私性问题,社区可以建立“数据分级授权机制”,仅社区工作人员能查看辖区内脱敏后的居民基础信息,涉及个人隐私的详细数据需要街道级以上审批。

3.4. 加强邻里互动,激活居民互助参与

情感是一种重要的治理工具,可以使陌生关系熟人化、熟人关系关联化、关联关系合作化,在此基础上依托参与情感、信任情感、认同情感的形成进行治理过程[11]。社区可通过开展居民交流互动活动,加强居民互相了解,强化邻里情感联系。通过树立“远亲不如近邻”的情感联系,交换真挚情感,建立良好的邻里氛围,加强居民间的信任度。同时,也可通过优化邻里协商工作方法、扩展邻里协商空间、尊重居民表达权等方式提升居民对社区信任[12]。

随着社会生产力的发展和养老保障体系的不断完善,依据马斯洛的需求层次理论,我国老年人的需求已从基础的生存需求转向的更高层次的自我实现的需求,社区的志愿活动为老年人的精神需求的实现提供了契机。对此,可以从丰富志愿服务内容,将老年群体需求与服务内容相结合;建立老年志愿服务网络,通过“

滚雪球”的方式以小老人带动老老人共同参与社区志愿活动；塑造良好志愿服务环境，着力塑造中国特有的志愿服务、以人为本的文化氛围。通过这些方式积极鼓励低龄退休老年群体参与社区活动，为进一步的代际互助项目提供可能。

4. 结语

社区养老托育融合因国家“一老一小”政策的号召和社会群体的需求而产生，报告以“社区治理”“协商治理”“代际融合”为理论基础，分析A社区联合社会组织、政府部门、企业、医院、学校多部门主体，依托“楼栋长”“居民代表大会”等方式，多元主体共同参与到社区的基层治理。同时发现“双托双进”模式试行初期也面临着“邻里社会资本不足”“科技服务认可不足”“续航发展能力不足”等问题，对此建议社区可通过“统筹资源布局”“提升服务质量”“优化科技供给”“加强邻里互动”多种措施进行解决，推动“双托双进”模式在A社区的“共建”“共治”“共享”，由精细化服务转型到系统化服务。

参考文献

- [1] 陈晨. 共建共治共享——代际融合视角下老幼友好型社区营造 [J]. 城市建设理论研究(电子版), 2025(2): 4-6.
- [2] 李磊, 丛宏彬. 社区嵌入式养老与托育服务实现代际融合发展的机理、模式及路径研究 [J]. 江西社会科学, 2024, 44(09): 175-185.
- [3] 桂勇, 黄荣贵. 城市社区: 共同体还是“互不相关的邻里” [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006(6): 36-42.
- [4] 孙强强. 邻里重建何以助推社区治理共同体建设?——基于我国“邻治”典型案例的研究 [J]. 中共天津市委党校学报, 2025, 27(2): 84-95.
- [5] 游腾飞, 霍佳佳, 姚雨辰. 智慧养老中的“长者技术畏惧”及其应对路径研究 [J]. 秘书, 2025(2): 31-39.
- [6] 王帆宇, 孙浩然. 大数据时代隐私保护的现实问题与实践路径 [J/OL]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 1-12 [2025-04-19].
- [7] 孙文. 风景旅游区地景建筑研究 [D]. 中央美术学院, 2018.
- [8] 方芳. “一老一小”社区代际共融的优化路径研究 [J]. 知识库, 2024, 40(10): 155-158.
- [9] 孙长智, 赵艳蕊, 武长奥. 基于扎根理论的智慧养老服务用户参与意愿影响因素研究 [J]. 北华大学学报(社会科学版), 2023, 24(5): 103-112+154.
- [10] 孔德曼. 智慧养老数据共享服务需求分析与平台构建研究 [D]. 吉林大学, 2024.
- [11] 高飞. 梯度情感动员的双重过程：社会治理共同体构建中的递进逻辑 [J]. 中国行政管理, 2022(4): 55-62.
- [12] 孙强强. 邻里重建何以助推社区治理共同体建设?——基于我国“邻治”典型案例的研究 [J]. 中共天津市委党校学报, 2025, 27(2): 84-95.