

公共价值视域下上海市居家社区养老生活照料服务精准化研究

——以松江区为例

王翰超

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2026年4月1日; 录用日期: 2026年6月11日; 发布日期: 2026年6月22日

摘要

养老服务精准化是推动公共服务高质量发展、应对人口老龄化挑战的核心路径。上海作为深度老龄化的超大城市, 探索其居家社区养老生活照料服务的精准化实现机制, 对于构建中国特色养老服务体系具有重要的理论价值与实践意义。本文针对上海市深度老龄化的现实背景, 聚焦居家社区养老生活照料服务的精准化议题。研究构建了整合“公共价值-精准治理-多元协同”的理论分析框架, 并以松江区为例开展实地调查。研究发现, 当前服务在供需匹配、资源利用效率与公平性方面存在挑战, 具体表现为需求评估动态性不足、服务供给与个性化需求错位、资源配置城乡不均及专业护理人员短缺等问题。为实现更高水平的服务精准化, 研究从体制机制、市场活力、数据治理、人才队伍与社会共识五个维度, 提出了深化跨部门协同、激发多元主体活力、加强科技向善的数据治理、实施护理员振兴计划及推动老年友好共识等系统性对策建议。

关键词

人口老龄化, 养老服务, 居家社区养老, 生活照料, 服务精准化

Research on the Precision of Home-Based and Community-Based Elderly Care Life Support Services in Shanghai from the Perspective of Public Value

—A Case Study of Songjiang District

Hanchao Wang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Abstract

The precision of pension services is the core path to promoting the high-quality development of public services and cope with the challenges of population aging. As a super city with deep aging, Shanghai explores the precise realization mechanism of its home community care service for the aged, which has important theoretical value and practical significance for the construction of the old-age service system with Chinese characteristics. Based on the realistic background of deep aging in Shanghai, this paper focuses on the issue of precision of home-based community care services for the elderly. The research constructs a theoretical analysis framework that integrates “public value-precise governance-multiple synergy”, and takes Songjiang District as an example to carry out field investigation. The study found that the current service has challenges in supply and demand matching, resource utilization efficiency and fairness, which are manifested in the lack of dynamic demand assessment, the mismatch between service supply and personalized demand, the uneven allocation of resources between urban and rural areas, and the shortage of professional nursing staff. In order to achieve a higher level of service precision, from the five dimensions of institutional mechanism, market vitality, data governance, talent team and social consensus, this paper puts forward some systematic countermeasures and suggestions, such as deepening cross-departmental coordination, stimulating the vitality of multiple subjects, strengthening the data governance of science and technology, implementing the nursing staff revitalization plan and promoting the elderly friendly consensus.

Keywords

Aging Population, Elderly Care Services, Home- and Community-Based Elderly Care, Daily Living Assistance, Targeted Services

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在我国人口老龄化进程加速与家庭结构深刻变迁的双重背景下，养老服务体系适应性转型已成为社会发展的重要议题。第七次全国人口普查数据显示，我国 60 岁及以上人口占比达 18.70%，其中 65 岁及以上人口占比 13.50%¹，老龄化程度持续加深。与此同时，家庭小型化、少子化及年轻人口向城市流动的趋势，使传统家庭养老功能不断弱化，推动养老服务供给的社会化转型成为必然选择。居家社区养老服务模式以家庭为核心、以社区为依托，整合政府、市场与社会组织等多方力量，提供日间照料、生活护理等多元服务，回应老年人在熟悉环境中安享晚年的现实愿望，成为社会养老服务体系建设的支撑。

上海作为全国老龄化程度较高的城市之一，截至 2024 年底，60 岁及以上户籍老年人口占比已超过 36%²，高龄化、空巢化趋势显著，其居家社区养老服务探索起步早、体系建设较为完备，但在服务覆盖面不断扩大的同时，服务供给与真实需求之间的错位、资源配置效率不高、弱势群体服务公平性不足等问题依然突出。因此，本研究聚焦于居家社区养老生活照料服务如何实现精准化这一核心问题，

¹http://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902005.html

²<https://mzj.sh.gov.cn/2025bsmz/20250519/25e2eb0eac1e46988596a077dc4f5d8d.html>

分析服务精准化核心特质、实现条件并调查现实状况，探索优化路径，为提升养老服务精准化水平提供参考。

2. 核心概念界定

2.1. 居家社区养老服务

居家社区养老服务作为一种融合传统家庭养老与机构养老优势的模式，已成为全球应对人口老龄化挑战的关键策略。居家社区养老服务是以老人熟悉的环境为舞台，借助社区平台及数字技术提供专业化、协同化养老服务的模式^[1]。是一种由多元主体协同供给、旨在满足老年人多样化需求的综合性服务模式^[2]。

在本研究语境中，居家社区养老服务主要指在城乡社区范围内，以政府政策为支持，通过整合家庭、社区和社会资源，面向居家老年人，通过日间照料中心、综合为老服务中心等服务实体，采用上门服务、日间托管的主要服务形式，较为系统地提供生活照料、医疗护理、精神慰藉等基础综合性养老服务的服务模式。

2.2. 生活照料服务

生活照料服务是居家社区养老服务体系中最为基础、最为核心的组成部分，直接关系到老年人的日常生活质量和基本尊严。国家市场监督管理总局于2020年发布的《养老机构服务安全基本规范》第一部分中对生活照料服务做了十分清晰的定义：“协助或照顾老年人饮食、起居、清洁、卫生等日常生活的活动”³。也有学者认为生活照料服务是以支持老年人日常生活起居为核心，集基础家政、个人卫生、专业护理、精神关怀、出行辅助等多种要素于一体的综合服务体系^[3]。

本研究中的居家社区养老生活照料服务，指的是以社区为依托，由专业服务人员为居家老年人提供的，旨在维持和改善其基本日常生活质量、补偿或辅助其日常生活活动能力的非医疗性、常态化服务。

2.3. 公共服务精准化

公共服务精准化作为应对公共服务需求多元化、复杂化挑战的核心路径，已成为全球范围内提升政府治理效能与民众获得感的关键策略。公共服务精准化是一个以居民需求为中心、依托数字技术、旨在实现服务供给与多元化需求动态精确匹配的创新服务管理模式。其核心在于利用数据科技赋能，推动服务全过程的精准性，从而解决供需错配问题，提升服务效能与居民满意度^[4]。

在本研究语境中，公共服务精准化主要指以老年人多样化、动态变化的养老服务需求为出发点，在政府政策引导、制度保障的基础上，借助数字技术及服务组织的力量，以需求识别、服务匹配、资源调度、绩效评价等环节形成闭环管理，由此实现对居家社区养老服务对象的精准识别，提供精准服务内容，采用精准服务方式，切实提高服务的适配性及用户满意度。

3. 理论基础与分析框架

3.1. 精准治理理论

精准治理理论是一套追求最优适配的系统方法论，包含价值理念、操作流程与支撑技术。其精髓为精准识别、精准施策、精准管理、精准支持构成的闭环动态过程，旨在以最小治理成本实现公共利益与社会福祉的最大化。精准治理理论为本研究提供了核心的分析视角与操作框架，它直接支撑并解释了为何将“精准识别、精准供给、精准管理、精准支持”作为实现服务精准化的关键影响因素。该理论将抽象的“精准化”概念转化为一套可观测、可分析的动态管理过程。

³<https://www.mca.gov.cn/n152/n164/c35991/content.html>

3.2. 福利多元主义理论

福利多元主义理论主张福利责任由国家、市场、家庭和民间社会共同承担，形成多元参与、协作互补的混合福利体系。国家角色从直接供给者转向规则制定者、资金提供者与质量监管者，以构建更具弹性与回应能力的福利系统[5]。福利多元主义理论为本文分析居家社区养老服务供给格局提供了十分清晰、有逻辑性的结构性框架，它明确养老服务供给绝不是政府的单一职责，实质上是国家、市场、社区、家庭等主体共同参与、彼此交互的场域。

3.3. 公共价值理论

公共价值理论认为公共部门的核心使命是创造由公民共同界定的公共价值，而非单纯追求效率。通过战略三角模型整合工具性、结果性与规范性价值，以实现公共价值最大化为终极目标。公共价值理论为本研究指明方向：服务精准化的本质是以效率、效果与公平三维统一创造公共价值。评判居家社区养老服务照料服务精准化水平的标准，即在于其在多大程度上实现了这一统一下的公共价值。

3.4. 理论分析框架

论文整合福利多元主义理论、精准治理理论、公共价值理论，形成如图 1 所示的理论分析框架。居家社区养老生活照料服务的精准化，以创造公共价值为根本目标，分解为服务效果、效率、公平三个可操作维度；以精准治理为过程机制，包含精准识别、供给、管理、支持四个衔接环节；以多元主体协同为基础条件。三者构成“主体协同 - 精准治理 - 价值目标”的连贯逻辑。研究将运用该框架审视现状、提出对策，系统推动服务精准化水平提升。

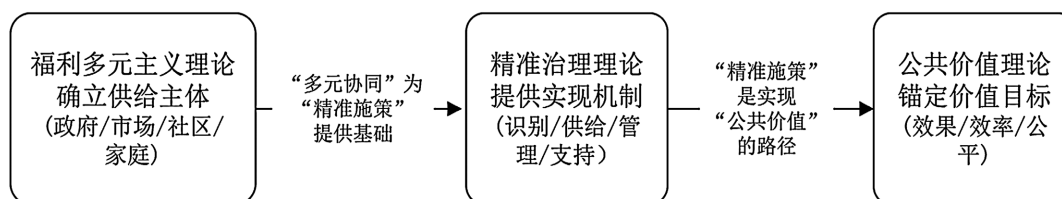


Figure 1. Theoretical framework for service personalization

图 1. 服务精准化理论分析框架

4. 居家社区养老生活照料服务精准化的特质与实现

在对相关理论与核心概念进行了系统梳理，并进一步构建了理论分析框架之后，在已有研究基础上，进一步探讨居家社区养老服务的精准化在生活照料服务类型下究竟应呈现何种状态、有哪些评价标准，又需要通过哪些条件来实现。

4.1. 生活照料服务精准化的核心特质

第一，供需匹配与生活改善。供需匹配强调服务内容与老年人个性化、差异化需求之间的精准对应[6]。生活照料服务涉及助餐、助浴、助洁、助行等多个方面，不同老年人的需求组合千差万别。仅仅提供标准化的服务套餐难以满足老年人多元化的真实需求，必须建立以需求为导向的服务匹配机制，使服务项目、服务频次、服务方式与老年人的具体情况高度契合。生活改善则强调服务对老年人生活质量的实质性提升。生活照料服务的根本目的不是完成各种考核指标，而是通过实实在在的生活帮助，让老人身体更舒适、生活更体面、家人更安心。因此，在精准化的视角下，供需匹配与生活改善可以理解为服务效果的提升，二者层层递进，匹配是改善的前提，改善是匹配的证明。

第二，资源节约与高效递送。资源节约指向服务人员、服务时间、补贴资金等资源是否被分配到最需要、最能产生效益的地方[7]。当前生活照料服务实践中存在一种错配现象：一些轻度失能的老人享受着高频次的上门服务，而完全失能的老人却因服务人员短缺而得不到足够的照料；部分老人需要的助洁服务供过于求，而助浴、起居移动协助等“脏活累活”却少人问津，这正是资源运用不充分的典型表现。高效递送则关注服务递送是否及时、是否连贯、是否匹配老人的生活规律。生活照料服务具有极强的时效性特征，例如助餐需要在老人习惯的时间送达，助浴需要避开老人午休的时段，用药提醒必须严格遵循医嘱。高效递送体现为申请是否便捷、等待是否短暂、服务是否准时。资源节约与高效递送相辅相成，前者决定了资源投向哪里，后者决定了资源如何送达，二者共同构成精准化服务在服务效率维度的完整内涵。

第三，机会均等与资源倾斜。机会均等指向服务入口的开放性，即所有老年人无论其居住地域、经济状况、社会地位如何，都享有平等的服务知情权、申请权和获得权。资源倾斜则指向服务分配的正义性，即让最需要帮助的老年人获得最充分的照料保障。在生活照料服务领域，这意味着失能老人、高龄独居老人、经济困难老人应当获得优先服务和更多资源。机会均等与资源倾斜相辅相成，共同构成精准化服务在公平维度的完整内涵。

4.2. 生活照料服务精准化的实现条件

第一，以多维需求评估与动态更新为前提的精准识别。精准识别是生活照料服务精准化的起点，不同于传统的信息登记，它需要深入掌握老人具体需求细节，如洗澡方式是淋浴还是擦浴、如厕频率、翻身间隔、对服务人员性别的要求、饮食禁忌等。精准识别包含三个层次：一是对象识别，例如依据失能程度、经济状况等标准，优先识别失能程度重、经济困难的老人；二是需求评估，不能止步于“是否需要帮助”，而要区分不同层级，例如助浴服务可分为完全依赖擦浴、协助进出浴室、仅需防滑提醒等；三是动态更新，老人的身体状况可能会因中风、摔倒或配偶离世等突发情况而变化，必须通过定期复核和即时响应机制确保评估贴近实际。精准识别直接决定后续供给、管理与支持的有效性，识别不准会导致服务错位或落空，因此它是服务精准化的前提性条件。

第二，以资源统筹与服务配置为核心的精准供给。精准供给是生活照料服务精准化的核心环节，其任务是把最合适的护理员，在合适的时间、以合适的方式送到最需要的老人身边[8]。这依赖于资源统筹与服务配置：资源统筹将护理人员、服务时间、补贴资金等多元要素整合为统一调配的资源池；服务配置则依据老人的个性化需求进行精细化对接，例如有的老人要求服务人员必须是女性，有的要求每天上午九点准时助浴，有的对食物软硬有特殊要求，有的拒绝使用某种品牌护理用品。资源统筹解决“有资源可用”，服务配置解决“资源如何用好”，二者共同构成精准供给的完整内涵。

第三，以全过程监管与反馈优化为主线的精准管理。精准管理是生活照料服务精准化的过程保障，核心是构建覆盖服务全链条的动态管理机制。它不同于简单的监督打卡，而是在保障规范的同时守护老人隐私与尊严。全过程监管要求对服务流程标准化把控，例如助浴服务需明确水温控制、防滑措施、安全扶抱手法及隐私保护；翻身服务需规定频率、手法和压疮预防措施。同时依托信息化平台采集服务数据，并通过电话回访、家属反馈等方式评估质量，避免老人产生被监控的不适感受。反馈优化则建立畅通的投诉建议渠道，将问题转化为改进契机，形成闭环管理。全过程监管确保规范有序，反馈优化推动持续改进，二者共同构成精准管理的完整内涵。

第四，以政策保障与技术人才支撑为依托的精准支持。精准支持是生活照料服务精准化的基础保障，涵盖政策、技术、人才三方面。政策保障如长期护理保险覆盖助浴、助洁、翻身、如厕等服务，提供稳定支付渠道。技术支撑依托智慧养老平台，但智能设备发现异常后仍需人工关怀，目标是辅助而非替代。人才支持最为紧迫，需培训专业队伍应对助浴、翻身等“脏活累活”，并关注家庭照护者的喘息服务、护

理培训等。三者相辅相成，政策提供制度资金基础，技术提升效率精度，人才确保可持续性。

5. 上海市居家社区养老生活照料服务精准化现实图景

5.1. 上海市生活照料服务精准化总体情况

在政策层面，上海市构建了以《上海市养老服务条例》为核心的完整体系，通过统一需求评估、长期护理保险、养老服务补贴、社区嵌入式服务规范及智慧养老等系列政策，系统性地设计了从精准识别、资金支持、服务供给到质量监管的制度路径⁴。在实践层面，上海市利用科技赋能取得了显著成效：包括运用智能设备进行早期风险筛查与实时安全监测以精准评估需求；创新家庭照护床位、“物业 + 养老”等服务模式以提升服务匹配度；建设智慧养老院和信息平台以加强全过程监管。同时，政策有效促进了银发经济发展，通过搭建供需平台、开设银发商店和 AI 体验馆等方式激发市场活力，并规划了如增建认知障碍照护床位、社区食堂等 2026 年的具体目标。

5.2. 生活照料服务精准化典型案例分析：基于松江区的调查

本研究的案例调查选取上海市松江区作为调查区域，采用半结构化访谈法收集一手资料。具体选取如表 1 所示的方松街道、永丰街道、泖港镇三个街镇的综合为老服务中心、日间照料中心、长者照护之家与上海霞满云间公益发展中心作为调查点，能够完整呈现服务精准化的多元实践，并进行线下实地走访调研，选取三个区域分别代表城市新建社区、传统老城社区和农村社区的典型服务形态。本研究将调查对象分为养老服务管理者、一线服务人员、接受服务的老年人及其家属三类。访谈提纲围绕提出的实现条件和特质展开，并针对三类调查对象分别设计差异化的访谈提纲：管理者访谈侧重制度设计与资源配置，服务人员访谈侧重操作流程与实际困难，老年人及其家属访谈侧重服务体验与主观评价。所有访谈问题均聚焦于生活照料服务，确保调查资料紧扣研究主题。所有访谈均对被访谈对象的姓名等个人信息实施保密，后文将使用“身份 + 编码”的形式进行区分。

Table 1. Survey organization details

表 1. 调查机构详情

机构名称	类型	所在街道/镇	主要特点
方松街道弘翔邻里 Jia+	综合为老服务中心	方松街道	“一站多用、全龄共享”的社区公共生活空间
方松街道东明邻里 Jia+	综合为老服务中心	方松街道	以先进康复设备为专业特色
上海松江慧享福长者照护之家(松江兰桥社区店)	长者照护之家	方松街道	连锁化运营，配备专业照护团队
永丰街道谷水综合为老服务中心	综合为老服务中心	永丰街道	以认知障碍友好社区为特色的专业照护枢纽
永丰街道周星综合为老服务中心	综合为老服务中心	永丰街道	“医食住乐”一站式综合体
泖港镇综合为老服务中心	综合为老服务中心	泖港镇	农村养老“1+N”多网点布局的嵌入式枢纽
泖港镇黄桥村长者照护之家	长者照护之家	泖港镇	泖港镇首个具备认知症照护功能的社区托养机构，配备互联网医院、远程问诊等智慧医养设施
上海霞满云间公益发展中心	社会服务组织	松江区	专注“居家-社区-机构”三位一体的综合性为老服务社会组织，提供上门助浴等特色服务

⁴https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_25826217

精准识别的核心是动态评估老人具体需求。专业机构如慧享福能进行多维度评估并动态监测，管理人员 A 表示：“我们对每位新入住的老人都会做一个详细的评估，包括他平时几点起床、习惯吃什么、喜欢什么样的活动，这些信息都会记录在案，后续服务就按照这个来。”但许多社区站点评估粗放，且缺乏复评，管理人员 B 承认：“除非家属主动过来说老人情况有变化了，比如身体明显变差了，或者精神状态不太对了，不然我们也不会专门再单独去重新评估一遍。毕竟人手也有限嘛。”导致服务与动态需求错位，对独居等特殊群体老人的主动识别也不足。

精准供给旨在为老人匹配最合适的服务资源。如上海霞满云间公益发展中心的上门助浴服务有效回应了老年人的洗浴难题。老年人 01 表示：“唉，我这都三个多月没正儿八经洗个澡了，平时就自己拿毛巾擦擦，身上老觉得不利索。孩子又不在身边，平时也顾不上我。他们这次来了之后呀，又是调水温，又是帮着搓背，里里外外给我洗得干干净净的。”另一方面，经调查发现，部分日间照料中心服务内容固定、缺乏个性化服务且存在护理人员更换频繁、专业人才短缺等问题，影响了服务的供给精准化和服务质量。

精准管理的核心是在保障服务规范的同时，守护老人隐私与尊严。实践中，如泖港镇黄桥村长者照护之家已运用智能平台实现全流程可视化监管，管理人员 C 表示：“有了这个平台之后呢，确实方便多了。老人的服务记录啊、每天的健康数据啊，我们这边都能实时看到，哪项护理做了、什么时候做的，都清清楚楚。”但挑战依然存在，经调查发现部分社区日间照料中心与综合为老服务中心仍依赖纸质记录，信息难以互通；尤其对助浴、如厕等涉及隐私的服务，缺乏具体的操作规范与监督机制，成为管理盲区。同时，部分综合为老服务中心的服务价格、人员资质等关键信息的公开透明度也有待提高。

精准支持旨在通过政策资金、人力等保障服务运行。资金上，长护险等多元化资金来源受到认可。管理人员 D 表示：“说实话，长护险这个政策确实帮了不少忙，解决了一部分实际问题。尤其是对那些家里经济条件不太好的家庭来说，咱们也理解，他们本来就算老人需要照顾，心里也犯嘀咕，怕请服务太贵、负担不起。现在有了这个保障，他们心里才踏实一点。”但是在人力资源上，护理员短缺且流失率高，调查发现部分服务机构反映政府补贴难以覆盖实际运营成本，特别是人力成本持续上涨，给机构带来较大压力。

在服务效果方面，专业化服务能有效满足核心需求，如上海霞满云间公益发展中心上门助浴服务切实解决了失能老人家庭难题，老年人家属 1 感慨：“老人卧床都好几年了，每次洗澡那真是全家的大工程。他们来了之后就不一样了，人家专业，该怎么做心里都有数，老人洗得舒舒服服的，我们也终于能歇口气了。”在服务效率方面，资源配置存在城乡不均与利用不充分的问题，例如永丰街道周星综合为老服务中心有管理人员 E 指出：“场地很大，但来的老人不多，有些老人不知道这里有服务，有些觉得活动内容不太适合自己。”在服务公平方面，服务普遍开放但存在“数字鸿沟”，不熟悉网络的老人获取信息困难，老年人 02 表示：“我这个人吧，不太会用手机，年轻人用的那什么微信啊、小程序啊，我都看不太明白，眼花，手指头也有点不利索。社区里有什么服务、有什么活动，我基本上都是出门散步的时候，碰上邻居了，随口聊几句才知道的。”然而，调查也发现，部分机构的专业服务因资源有限或成本考虑，设置的门槛较高，如何在专业化与普惠性之间找到平衡，是服务公平面临的重要课题。

5.3. 上海市生活照料服务精准化发展及制约瓶颈

在上海市养老服务政策的持续推动下，居家社区养老生活照料服务取得了显著的实践成果。然而，笔者通过对松江区多家养老服务机构的实地走访调查，发现当前上海市居家社区养老生活照料服务精准化在实践层面仍面临诸多现实挑战，笔者从发展成效与制约瓶颈两方面分别进行了总结归纳。

上海依托超大城市数字化与市场优势，生活照料服务精准化成效显著。精准识别上，整合医保、长

护险数据动态评估失能老人并预警；精准供给上，市场化催生细分服务与个性化方案；精准管理上，“一网统管”实现实时监控与异常预警；精准支持上，时间银行、长护险与商险衔接领先。数字化提质增效：智能设备使服务效果可视化，从“凭经验”转向“凭证据”；外卖式调度算法优化派单路径，服务响应时间缩短超 30%；首创“养老智慧地图”公开资源分布，倒逼服务向郊区延伸，补贴精准倾斜失能、高龄老人，兼顾效率与公平。供给呈现多元格局：城区助餐点、日间照料中心等布局密集，专业社会与连锁机构优势突出，农村探索如松江“幸福老人村”积累经验，各类主体互补共进，形成多元服务网络。

在制约瓶颈方面，当前需求评估的精细化不足与动态响应滞后，表现为评估多侧重失能程度而忽视工具性活动、认知心理及家庭困境等维度，所形成的概括性清单难以及时应对病情变化与跌倒等突发状况，致使照护计划僵化。供给体系则存在专业短板与结构性矛盾，调查发现部分社区综合为老服务中心常沦为文娱场所而专业照护功能闲置，失能老人“用不上、不敢用”。市场急需的失能失智专业服务供给稀缺且护理员数量不足、专业技能偏低。信息化支撑未打破数据孤岛，健康监测与照护工单未能联动，技术多停留于预约打卡等浅层应用而无法实现智能预警与服务闭环。多元协同机制同样面临医养结合未贯通、购买服务碎片化以及家庭照料者缺乏培训与喘息支持的困境。服务支付保障层面，长护险重失能与重生活照料服务轻医疗护理的导向抑制了专业化服务的积极性。而质量监管偏重硬件合规与持证上岗等硬性指标，对照护过程中的尊严维护、舒适程度与功能改善等软性质量缺乏有效评价，难以引导服务向精准温暖的方向提升。以上多重短板共同制约了生活照料服务从“有服务”向“优服务”的转变。

5.4. 国内外精准化养老服务的经验与启示

为进一步揭示上海市生活照料服务精准化的改进方向，论文对国内典型城市及国际先行国家进行简要比较。国内层面，北京市海淀区推行居家养老精准化服务试点，依托智慧养老平台整合多部门数据，建立“一人一档”动态需求画像，并每半年对失能老人复评，有效缓解评估滞后问题。广州市“平安通”服务通过政府购买社会组织服务，建立服务机构白名单与用户即时评价机制，倒逼供给端提升个性化匹配水平。相比之下，上海在数字化基础与长护险覆盖方面优势明显，但需求评估的动态响应速度、服务评价公开透明度仍有提升空间。国际层面，日本“介护保险”制度将服务分为 7 个等级，每 6 个月由专业护理经理重新评估并调整照护计划，老年人可自主选择服务组合，实现了精准匹配⁵。英国“个人健康预算”模式赋予老年人直接支配照护资金的权力，政府通过第三方监管效果，极大提升服务与偏好的契合度。可见，上海应借鉴日本定期复评与护理经理制度、英国个性化预算模式以及北京广州的服务评价公开与白名单管理，以强化需求评估动态性，赋予老年人更多选择权并补齐质量监管短板。

6. 提升上海市居家社区养老生活照料服务精准化对策建议

基于对上海市居家社区养老生活照料服务精准化现实困境的剖析，为系统破解供需错配、资源错配与人力短缺等核心难题，推动服务从“有”到“优”的转型升级，下文将从体制机制、市场生态、技术应用、人才建设与社会环境五个关键维度，提出一套综合性提升策略。

6.1. 健全跨部门协同体制机制

深化跨部门协同，建立市、区养老服务议事协调机制，统筹多部门资源。以“老年人一件事”改革为突破口，整合评估、申请等事项，实现一次申请、统一评估。改革政府购买服务，分散招标的单项服务整合为综合照护包，合同期限延至 3~5 年，并推行按效付费，明确不低于 30% 的合同款项与服务质量和满意度指标挂钩。引入第三方审计，以解决服务碎片化问题，提供制度保障。政府应从直接推动者转变为制度

⁵<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1810981818796541000&wfr=spider&for=pc>

供给者与平台构建者，通过权力下放、能力建设与资源赋能，支持老年人和社区组织发挥主导作用[9]。

6.2. 激发多元互补市场活力

清晰界定政府、市场、社会与家庭的权责。政府重点保障基本、制定规则与监管，逐步退出一般运营。通过税收优惠鼓励专业连锁机构发展失能、认知症等照护领域。培育公益组织，推行“公益创投”与“社会企业认证”。建立社区“时间银行”互助养老机制，明确其准公共产品属性并采取政府与市场相结合的供给方式，构建“养联体 + 时间银行”的统一管理机制以实现时间币互通通兑[10]。最终形成如图 2 所示的政府兜底、市场为主、社会补充、家庭尽责的多元供给生态。

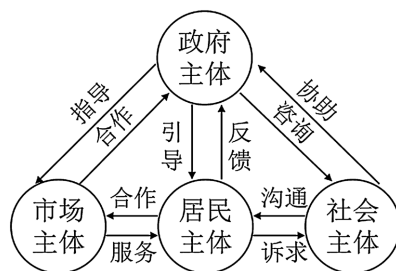


Figure 2. Multi-stakeholder collaboration
图 2. 多元主体协同服务

6.3. 以科技向善引领数据治理

将智慧养老纳入城市数字化，建设统一信息中枢，整合多部门数据，利用 AI 等技术预测需求与预警。同步制定数据安全与隐私保护办法，明确数据所有权归属老年人，对疾病诊断等敏感信息加密存储与留痕。推进数据体系标准化建设、构建数据统筹平台、完善数据规范和法律监管[11]。所有技术应用需以老人福祉为前提，产品通过适老化认证，保留线下渠道，智能预警后须人工回访，防止“数字鸿沟”，确保技术赋能的是有温度的服务。

6.4. 实施养老护理员振兴计划

将养老护理员纳入本市紧缺人才目录，享受积分落户等人才政策红利，建立职业技能等级与晋升通道。扩大院校招生，推行学徒制。面向社会人员开展免费岗前与在职培训，强化认知症照护、沟通技巧等技能。举办技能比赛、设立专属节日以提升荣誉感。建立薪酬指导价位，确保收入不低于本市平均工资水平。对服务失能、认知症老人的护理人员给予每月不低于 500 元的额外岗位津贴，并对护理人员采用分阶段发放的方式发放高额入职补贴，在初期吸引人才的同时，也旨在稳定队伍，降低短期离职率[12]。

6.5. 凝聚精准化老年友好共识

加强老龄化国情教育与精准养老宣传，纳入国民教育与干部培训。鼓励主流媒体宣传优秀护理员事迹，改善职业形象。推动老年友好型社区建设，推动居住环境的适老化改造。倡导积极老龄观，支持低龄健康老人组建“银龄志愿队”开展社区互助。鼓励社区商户、学校等成为养老友好伙伴，提供应急救援等服务，最终形成人人参与的养老服务氛围。

参考文献

- [1] 王子瑾, 穆荣平. 数字赋能社区居家养老服务创新模式[J]. 科技管理研究, 2025, 45(20): 1-12.
- [2] 王琢, 杨家文, 刘奔腾. 超大城市社区居家养老服务的协同供给机制研究——以深圳市 W 社区为例[J]. 城市问

- 题, 2024(11): 76-86.
- [3] 王家络, 胡惠琴. 既有社区的生活照料服务设施适老性问题及发展趋势探讨[J]. 城市住宅, 2016(1): 35-42.
 - [4] 胡广伟, 王莉娜, 刘建霞, 等. 城乡社区服务精准化研究回眸与进路[J]. 情报科学, 2024, 42(7): 2-9.
 - [5] 陈友华, 庞飞. 福利多元主义的主体构成及其职能关系研究[J]. 江海学刊, 2020(1): 88-95.
 - [6] 徐增阳, 张磊. 公共服务精准化: 城市社区治理机制创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(4): 19-27.
 - [7] 饶丹, 黄健元. 养老服务精准化的现实困境与实现路径[J]. 理论导刊, 2018(12): 67-71.
 - [8] 赵浩华, 郭磊. 我国社区养老资源配置何以有效[J]. 税务与经济, 2025(5): 96-103.
 - [9] 姚进忠, 叶慧茜. 农村互助养老机制的运行逻辑与可持续发展路径——基于积极老龄化框架的实践分析[J]. 社会工作, 2025(6): 49-66, 151-153.
 - [10] 郭江华, 卢怡锦. 农村“时间银行”互助养老模式发展: 障碍与清除[J]. 农业经济, 2025(7): 80-82.
 - [11] 蒲新微, 余柳君. 养老服务数智化转型中的排斥风险及其破解之道[J]. 理论探索, 2026(1): 102-109.
 - [12] 张颖, 罗宝萍, 李俊娟, 等. 医养结合背景下老年护理队伍的培养策略[J]. 中国医学伦理学, 2025, 38(3): 296-301.