

社区照顾嵌入城市养老服务的实践困境与优化路径

——基于日间照料中心的调研分析

刘 真

扬州大学马克思主义学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年6月17日; 录用日期: 2026年6月30日; 发布日期: 2026年9月30日

摘 要

在人口深度老龄化与家庭养老压力持续加大的双重背景下, 社区照顾嵌入城市养老服务已成为完善养老服务体系的重要方向。日间照料中心作为社区嵌入式养老最基础的载体, 在实践中普遍面临运营困境。本文基于嵌入理论, 构建“空间-资源-主体-功能”四维分析框架, 以Y市W日间照料中心为案例, 运用半结构访谈与实地观察法, 系统剖析社区照顾嵌入过程中的现实困境。研究发现, 社区照顾面临空间配套缺陷与利用低效、资金渠道单一与资源碎片化、权责模糊与协同失效、功能定位偏移与供需错位四重困境, 其深层成因在于制度规划与监管体系不完善、财政投入与资源配置结构性失衡、治理权责与人才保障缺位、服务理念与养老观念固化。针对上述困境, 本文提出空间提质、资源整合、治理协同、服务精准的系统性优化路径, 以期为推动社区照顾从形式嵌入走向深度嵌入提供理论参考和实践指引。

关键词

社区照顾, 日间照料中心, 嵌入理论, 实践困境, 优化路径

Practical Challenges and Optimization Pathways of Community-Based Care Embedded in Urban Elderly Services

—Research and Analysis Based on Day Care Centers

Zhen Liu

School of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: June 17, 2026; accepted: June 30, 2026; published: September 30, 2026

Abstract

Against the dual background of deep aging population and increasing pressure on family elderly care, embedding community care into urban elderly care services has become an important direction for improving the elderly care service system. As the most fundamental carrier of embedded elderly care in communities, day care centers generally face operational difficulties in practice. This article is based on embedding theory and constructs a four-dimensional analysis framework of “space resources subject function”. Taking W Day Care Center in Y City as a case study, semi-structured interviews and field observations are used to systematically analyze the practical difficulties in the process of embedding community care. Research has found that community care faces four major challenges: inadequate spatial support and inefficient utilization, single funding channels and fragmented resources, ambiguous rights and responsibilities and ineffective coordination, functional positioning deviation and supply-demand mismatch. The underlying causes are the imperfect institutional planning and regulatory system, structural imbalance between fiscal investment and resource allocation, lack of governance rights and talent protection, and solidification of service and elderly care concepts. In response to the above difficulties, this article proposes a systematic optimization path of spatial quality improvement, resource integration, governance collaboration, and precise service, in order to provide theoretical reference and practical guidance for promoting community care from formal embedding to deep embedding.

Keywords

Community Care, Day Care Center, Embedding Theory, Practical Dilemma, Optimized Path

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. 问题提出

截至 2025 年末,我国 60 周岁及以上人口达到 32,338 万人,占比 23.0%,其中 65 岁及以上人口为 22,365 万人,占比 15.9%¹,正式迈入深度老龄化社会。与此同时,家庭结构持续向核心化转型,“四二一”家庭结构下代际照顾压力剧增,传统家庭养老功能不断弱化。在“9073”格局下,97%的老年人需依托社区与家庭实现养老²,社区养老成为衔接居家养老与机构养老的关键枢纽。

国家系列文件明确布局社区嵌入式养老。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》³提出要培育社区养老服务机构,在乡镇(街道)层面,建设具备全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹等功能的区域养老服务中心。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》⁴进一步指出,要大力发展嵌入式社区养老服务设施、互助性养老服务站点。日间照料中心作为社区嵌入式养老最基础、最广泛的载体,承担着日间托养、助餐助浴、康复护理、精神慰藉等核心功能,是实现老年人不离家、不离亲养老的重要服务载体。

然而,大量日间照料中心陷入“重建设、轻运营”困境,仅完成物理层面的浅层嵌入,资源、服务深

¹https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202602/t20260228_1962662.html

²<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1696440362512115531&wfr=spider&for=pc>

³<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c45259/content.html>

⁴https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html

度融合不足。另外，现有研究多从宏观层面探讨嵌入式养老的模式构建，或单一聚焦资金、人才等具体问题，针对日间照料中心这一微观载体的多维度系统研究仍相对不足。因此，本文以嵌入理论为分析工具，构建空间-资源-主体-功能四维分析框架，结合Y市W日间照料中心的实践案例，剖析社区照顾嵌入城市养老服务的现实困境、成因并提出优化对策。

2. 文献回顾

“嵌入性”概念最早由波兰尼提出，强调经济行为并非独立存在，而是嵌入于社会关系与制度结构之中。格兰诺维特进一步将其划分为关系嵌入与结构嵌入，指出经济行动者的行为受到其所处的社会关系网络以及整体社会结构的双重约束[1]。后续学者不断拓展嵌入理论的应用边界，逐渐形成包括认知嵌入、制度嵌入、文化嵌入在内的分析框架，被广泛应用于社会组织、公共服务、社会治理等研究领域。

社区嵌入式养老起源于英国的社区照顾理念，21世纪初被引入我国并快速本土化。国内研究主要集中在三个方面：一是模式内涵研究。学者们普遍认为，嵌入式养老融合了机构养老的专业性与居家养老的便利性，具有空间嵌入性、服务综合性与资源整合性优势。王晶和李鹏飞指出，嵌入式养老的核心优势在于空间嵌入性、服务综合性与资源整合性，能够有效降低养老服务的地理门槛与心理门槛[2]。朱浩以上海案例，强调政府、市场、社会多元主体的协同参与[3]。二是困境与原因研究。李翔指出城市社区居家养老存在资源整合不足、专业人才短缺、居民参与度低等问题[4]。赵浩华在农村互助养老研究中搭建结构、关系、认知、制度四维嵌入框架，但偏重宏观社会关系，不适用照料中心实体运营分析[5]。刘振奋等学者从市场视角指出，社区嵌入式养老机构普遍面临盈利模式模糊、运营成本高、市场认可度低等难题。三是优化路径研究[6]。黄尧和马跃如(2023)从需求侧出发，认为提升老年人养老服务消费意愿，需要改善认知态度、强化主观规范，推动社会关系层面的深度嵌入[7]。王锴则从政府购买服务视角提出，要理顺政府与运营机构的权责关系，平衡行政逻辑与市场逻辑，避免服务“脱嵌”[8]。

整体来看，既有研究已取得较为丰富的成果，为本文奠定了坚实的理论基础。当前也存在拓展空间，多数研究侧重于宏观模式的理论探讨，对日间照料中心这一微观载体的实践困境缺乏系统性地深度剖析；未整合空间、资源、主体、功能形成统一分析体系。因此，本文旨在构建空间-资源-主体-功能四维分析框架，增加社区照顾嵌入效果。

本文立足社区日间照料中心运用实际，对嵌入理论进行本土化延伸搭建思维分析体系，分层承载不同嵌入内涵。一是空间维度代表物理嵌入，补齐传统理论忽视实体场地的短板，用以解释老旧改造用房、场地闲置等现实问题；二是资源维度融合物质、关系双重嵌入，统筹资金、医疗、人力等多元资源，破解单一资源分析的局限；三是主体维度对应结构嵌入，下沉至街道、运营机构等微观主体，厘清公建民营下多方权责冲突；四是功能维度整合认知、文化嵌入，以老年人真实需求评判服务匹配程度，回应供需错位难题。四维形成递进制约的闭环传导逻辑，空间短板推高资源落地成本，资源碎片化加剧主体协同矛盾，治理失效直接引发服务供需错配；而长期供需失衡反向造成场地闲置、资源损耗，形成持续脱嵌循环。相较以往抽象嵌入框架，本框架贴合照料中心微观运营场景，具备独特分析价值。

3. 研究设计与案例概况

(一) 研究设计

本文采用案例研究法，选取Y市W社区日间照料中心作为核心研究案例。该中心是Y市首家社区护理站、首批颐养示范社区，地处典型老旧城区，老龄化程度突出，采用公建民营的主流运营模式，以此为研究案例具有较强的典型性与代表性。

(二) 资料收集

主要通过三种方式完成,以增强研究信效度。一是半结构化访谈,访谈对象包括社区民政干事2名、日间照料中心运营负责人1名、护理人员3名、老年服务对象7名,共计13人;二是对中心日常运营、服务场景进行参与式考察;三是资料梳理,收集各级养老政策文件、中心服务记录等资料。

W社区日间照料中心于2018年11月正式运营,是Y市首家为半失能老人提供服务的日间照料中心⁵。中心由社区腾退原办公用房改造而成,采用“公建民营”运营模式,通过政府购买服务引入第三方专业养老机构负责日常运营。中心核心照护功能区总面积约300平方米,设置有图书阅览室、精神关爱室、康复健身室、休息室、多功能活动室和助餐送餐室,配备血压血糖血脂检测一体机、基础康复器械与按摩设备,但未配套建设独立厨房与餐厅,助餐服务需从外部社区订购。中心初始定位服务半失能老人,实际运营中以低龄健康老人为主。人员配置方面,中心共有全职工作人员5名,其中1名坐诊医生、3名持证护理员、1名保洁临时工,未配备专职运营管理人员、社工与心理咨询师。运营资金高度依赖政府财政补贴,社会捐赠与项目经费占比几乎为零。截至调研结束,中心日均固定到店老人数量较少,床位与康复器材使用率偏低,部分时段处于半闲置状态。

4. 社区照顾嵌入城市养老服务的多重困境

(一) 空间维度: 配套缺陷与利用低效并存

空间的合理性与利用效率直接决定嵌入效果。一方面,空间配套存在结构性缺陷。中心由老旧社区办公楼改造而成,前期规划未严格按照标准⁶规划配套厨房及配餐用房,导致助餐功能无法自主供给,只能依托外部社区供给,服务质量与配送效率难以保障;内部功能布局也不合理,日托休息室紧邻多功能活动室,噪音严重干扰老人休息;外部空间适老化改造不足,降低场地吸引力。另一方面,空间资源利用效率普遍偏低。日间休息室床位使用率不足30%,康复设备大多闲置,精神关爱室、图书阅览室几乎无人问津,而棋牌、乒乓球等文娱区域使用率极高,空间功能出现明显的文娱化异化倾向。

(二) 资源维度: 渠道单一与整合性不足共生

资源是社区照顾嵌入的物质基础,当前W日间照料中心的资源嵌入面临总量不足与结构分散的双重难题。一方面,资金渠道单一,可持续运营能力薄弱。中心运营资金主要依赖政府财政补贴,自费服务收入占比极低,社会捐赠几乎为零。前期补贴主要用于硬件投入,后期运营补贴按床位数量核算,但床位使用率偏低导致无法获得足额补贴,仅能维持基础运营,无力拓展服务。另一方面,资源整合程度低,碎片化现象严重。医养合作停留在免费测血压血糖、基础健康咨询等低水平服务,康复护理等专业服务难以落地;人员方面仅配备基础护理与后勤人员,缺乏社工、心理咨询等专业岗位,难以提供精细化照护。

(三) 主体维度: 权责模糊与协同失效叠加

多元主体协同是社区照顾嵌入的组织保障,清晰的权责边界与有效的协同机制是嵌入治理的核心。首先,多元主体权责边界模糊。街道民政部门既承担监管职责又干预机构经营,行政逻辑挤压市场逻辑;考核侧重硬件指标,对服务质量约束不足。社区居委会协助宣传,不参与运营管理。运营机构承担全部风险但在定价、招聘等方面缺乏自主权,权责不对等。其次,跨部门协同失效。养老服务涉及民政、卫健、医保、住建、财政等多部门,“条块分割”体制下缺乏统筹协调机制,政策不衔接、标准不统一。社会组织、志愿者、辖区企业等社会力量参与度极低,志愿服务多来自于高校零散活动。此外,家庭主体责任弱化,部分家属将老人送入日间照料中心后便“一送了之”,正式照顾与非正式照顾出现脱节。

(四) 功能维度: 定位偏移与供需错位同在

⁵文中相关数据来自实地调研整理所得。

⁶<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=76C2EF8E0AB360BC60518A9658DA769D&refer=outter>

功能适配是社区照顾嵌入的价值体现。当前中心服务供给呈供给导向而非需求导向。高龄、失能、独居老人对康复护理、上门照护需求最为迫切，但此类服务专业性强、成本高，机构供给意愿低；而低龄健康老人需求旺盛的文娱服务供给相对充足，形成“有需求的没人提供、有人提供的没人需要”的错配格局。老年人付费意愿普遍较低，进一步制约服务功能拓展。

5. 社区照顾嵌入效能偏低的深层成因

（一）制度性成因：顶层规划与全过程监管体系不完善

制度供给不足是嵌入困境的根本原因。其一，顶层制度设计不健全。目前尚无针对社区日间照料中心的高位阶行政法规，现有规范多为推荐性标准，刚性约束不足，各地建设标准、服务规范、评估考核不统一。其二，空间规划前置缺位。老旧小区建设之初未预留养老服务用地，只能改造闲置用房，条件先天不足；部分地区简单按行政指标分配，未结合老年人口密度与需求结构科学测算，布局失衡。其三，监管考核机制不合理。考核“重建设、轻运营，重数量、轻质量”，对服务质量约束不足，缺乏有效的退出机制，“僵尸中心”长期存在。

（二）结构性成因：财政投入与跨部门资源配置失衡

结构性矛盾是嵌入困境的深层经济根源，财政投入结构与资源配置格局影响社区照顾的发展空间。一方面，财政投入“重机构、轻社区，重建设、轻运营”，大量资金流向大型公办养老机构，社区养老投入占比偏低，持续性运营补贴标准低、覆盖面不足。另一方面，资源配置结构性不均衡，优质资源向核心区域集中，而老龄化程度更高的老旧小区资源供给薄弱。养老、医疗、社工等资源分属不同部门，难以跨部门流动整合。此外，社区养老公益属性强、盈利空间窄，社会资本进入意愿低，现有机构缺乏成熟商业模式，难以实现自我造血。

（三）主体性成因：治理权责划分不清与专业人才保障缺位

主体能力不足是嵌入困境的组织根源，治理体系与人才队伍短板制约嵌入效能。第一，治理权责划分不清，呈现碎片化特征。民政、卫健、医保等部门各管一块，缺乏高位统筹。基层街道同样缺乏统一平台，各条线各自推进。社区自治能力弱化，居委会行政负担过重。第二，专业人才配套政策缺失。社工、专职康复师、心理咨询师欠缺，一线护理人员多为本地中年女性，年龄偏大、文化程度偏低，且大多仅接受过岗前基础培训，缺乏系统化的专业技能提升渠道。第三，社会参与机制不健全。志愿服务仅依靠高校临时活动，缺少时间银行、积分激励等长效管理制度，银龄互助资源未充分挖掘。

（四）认知性成因：供给服务思维与居民传统养老观念固化

认知滞后是嵌入困境的文化根源。从供给侧来看，运营机构与基层工作人员多秉持供给导向思维，按政策要求提供标准化服务，未建立常态化老年需求评估机制，难以依据辖区老人年龄、失能等级、需求类型动态调整服务项目。从需求侧看，传统“养儿防老”观念根深蒂固，许多老年人将日间照料中心视作子女未尽赡养义务的象征，主动到店意愿低；多数老人未形成养老服务有偿消费认知，抵触付费专业照护。从社会层面看，养老护理行业社会认可度偏低，从业人员职业认同感弱，加剧专业人才流失。

6. 推动社区照顾深度嵌入城市养老服务的优化路径

（一）空间提质：优化布局与盘活存量并重

首先要科学规划空间布局，将社区养老服务设施纳入国土空间老旧小区改造总体规划，按照老年人口密度、失能老人占比、15分钟养老服务圈测算点位规模，重点向老龄化突出老旧社区倾斜，构建街道综合为老服务中心—社区日间照料中心—小区养老服务站点三级网络，杜绝单纯按社区数量平均分配指标。其次要出台适配老旧办公用房、闲置物业用房改造的存量空间微改造设计导则，专门补齐配套短板。

针对社区无独立厨房痛点，一是有条件场地增设小型标准化配餐间，无条件地统一联动周边合规餐饮机构搭建中央集中配餐体系；针对休息室与活动室噪音干扰问题，强制要求改造阶段增设噪音隔断、分区独立出入口；同步配套室外适老化步道、无障碍休憩座椅、露天康复活动区。第三，推行空间复合利用与分区动态管控，盘活闲置场地资源。推动日间照料中心与社区文化活动室共建共享，错峰使用空间；建立场地使用动态管控机制，限定文娱区域使用时段与人数，保障康复、日间托养等专业功能区优先使用，遏制场地文娱化异化；对长期闲置的康复器械、休息室床位，依据老人需求调整设备类型、开放时长，提升专业空间使用率。

（二）资源整合：多元筹资与全域联动并存

一方面，优化财政投入结构。减少一次性建设补贴，加大常态化运营服务补贴，建立“服务人数 + 失能等级 + 满意度”差异化补贴核算机制；出台场地减免、税费优惠政策吸引社会资本，开设老年有偿康复、上门照护梯度收费项目，形成“政府基础补贴 + 有偿服务收入 + 慈善捐赠 + 企业合作”多元资金结构，解决机构自我造血难题。二是要推进全域资源整合。深化医养融合，推动社区卫生服务中心与日间照料中心签订深度合作协议，落地慢病随访、康复训练、转诊绿色通道，跳出仅基础体征测量的浅层合作；搭建智慧养老信息平台，打通民政、卫健、医保数据壁垒，整合各类服务资源，构建社区养老服务生态圈。同时还要壮大服务队伍，构建专业护理员 + 专职社工 + 康复医师 + 志愿者 + 银龄互助员的多元人力体系，建立时间银行等激励机制，挖掘邻里互助等非正式照顾资源。

（三）治理协同：厘清权责与培育队伍并举

首先，要厘清多元主体权责边界。政府负责规划、政策引导与行业监管，减少行政干预；社区承担需求摸排、居民动员、服务监督职能；机构负责专业运营，赋予充分经营自主权。优化考核体系，增加康复服务覆盖率、老人满意度等软性指标，建立低效运营机构退出机制。其次，建立跨部门协同机制。由地方政府分管领导牵头，民政、卫健、医保、财政、住建定期开展政策协同会商，统一建设、补贴、医保结算标准；各街道搭建综合养老服务统筹平台，打破条块分割。第三，搭建多方议事监督渠道，联动家庭补齐非正式照护链条。定期组织老年人代表、家属、机构、社会组织协商议事；出台家庭照护支持政策，开展照护技能公益培训，强化家庭责任，打通正式照顾与家庭非正式照顾联动通道。

（四）服务精准：需求导向与科技赋能结合

第一，建立常态化老年分级需求评估机制，树立需求导向服务逻辑。运营机构联合社区每半年开展一次全覆盖老年需求摸排，按照年龄、失能等级、自理能力划分健康低龄、半失能、失智独居三类老人，建立一人一档动态服务台账，并依据需求台账定制差异化服务套餐，压缩低龄文娱服务供给占比，优先保障康复、失智照护、上门助浴等刚需服务，同步建立月度老人服务反馈机制，动态调整服务项目。第二，丰富分层分类专业服务功能，联动家庭养老床位延伸服务场景。在基础日间托养、助餐基础上，大力拓展康复护理、失智照护、心理疏导、助浴助洁、上门服务等专业服务，探索日间照料 + 上门服务 + 家庭养老床位联动模式。第三，智慧养老数字化赋能，提升服务精准度与运营效率。为照料中心配备适老化智能监测、应急呼叫设备，搭建线上智慧养老服务平台，实现服务预约、健康数据实时上传、应急一键响应、运营监管数字化；运用平台大数据分析辖区老人需求变化，推动服务项目由经验判断转向数据精准匹配，降低人工运营成本。

7. 结语

本文以 Y 市 W 日间照料中心为案例，基于嵌入理论构建空间 - 资源 - 主体 - 功能四维分析框架，系统剖析了社区照顾嵌入城市养老服务的现实困境、深层成因与优化路径。研究表明，社区照顾的嵌入困境并非各维度的孤立问题，而是沿“空间 - 资源 - 主体 - 功能”的链条逐层传导、层层叠加的结果。空

间配套缺陷制约资源投放，资源供给匮乏削弱主体协同，主体治理失灵导致功能偏离。其背后更深层的启示在于，社区照顾嵌入城市养老服务绝非简单的设施叠加，而需要在物理空间、资源体系、治理结构与服务逻辑四个层面同步推进的系统工程，任何单一维度的修补都难以打破“重建设、轻运营”的发展困局，只有同步推进四维协同优化，才能真正发挥日间照料中心衔接居家与机构养老的枢纽作用。

参考文献

- [1] Granovetter, M. (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, **91**, 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- [2] 王晶, 李鹏飞. 社区嵌入式养老服务模式的优势与思考——基于发达地区与欠发达地区养老服务现状的考察[J]. 吉林大学社会科学学报, 2019, 59(6): 133-139, 222.
- [3] 朱浩. 社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实践逻辑[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(5): 98-106.
- [4] 李翔. 社会嵌入理论视角下城市社区居家养老问题研究[J]. 广西社会科学, 2014(4): 131-134.
- [5] 赵浩华. 嵌入性理论视角下农村互助养老发展困境与破解[J]. 当代经济研究, 2024(2): 94-104.
- [6] 刘振奋, 刘晓昀, 李运思. 社区嵌入式养老机构何以实现“市场突围”——基于服务链理论的案例分析[J]. 湖北社会科学, 2026(4): 102-112.
- [7] 黄尧, 马跃如. 主观规范、认知态度对养老服务消费意愿的影响——基于社会嵌入理论[J]. 财经理论与实践, 2023, 44(5): 122-129.
- [8] 王锴. 嵌入与脱嵌: 政府购买养老服务中的双重管理逻辑[J]. 北京社会科学, 2023(10): 117-128.