

# 上海市社区养老服务“十四五”发展进程及“十五五”面临的形势、挑战与对策建议

文 \ 张 茜 \ 上海市老龄事业发展促进中心

周海旺 \ 上海社会科学院城市与人口发展研究所副所长、研究员

**摘要：**本文对“十四五”以来上海社区养老服务政策创新、设施和队伍建设、社区养老服务创新实践进行了系统总结，分析了“十五五”上海社区养老发展中面临的形势和挑战，从加强顶层设计、增加资金投入、打造社区养老服务综合体、加快社区养老服务人才队伍建设、建立可持续发展机制、打造智慧应用场景、支持老年人社会参与等方面提出了一系列对策建议。

**关键词：**社区；养老服务；养老服务综合体；智慧养老

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2026.01.002

## 一、引言

“十四五”以来，党中央、国务院高度重视养老服务工作，先后出台了系列促进养老服务发展的政策文件。2024年12月，《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》提出“优化居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局”，明确“强化社区养老依托作用，扩大社区养老服务有效供给，依托社区为居家养老提供有力支持”，为社区养老服务发展指明了方向。

社区养老在养老服务体系中具有重要的地位和作用，社区是老年人生活的主要场所，是链接机构养老和居家养老的中间枢纽，是各条线养老服务落地的桥梁。上海“9073”养老服务体系中，机构养老只占3%，另外97%老人居住在社区，社区在养老服务体系中处于极为重要的位置。

上海是全国最早进入人口老龄化的城市，也是人口老龄化程度最高的城市之一。“十四五”以来人口老龄化不断向深度发展，

对社区养老服务提出了越来越多的要求。上海深入贯彻落实国家关于发展养老服务的相关政策精神，积极探索社区养老的上海模式，在社区助餐、社区老人照料、社区老年康复护理、社区老年社会参与、社区养老服务信息平台、认知障碍友好社区建设、智慧养老服务进社区、老年友好型社区建设、社区养老政策等方面都有了创新发展。但上海社区养老服务中也存在一些体制机制问题，与老年人日益增长的社区养老服务需求相比，与发展高质量社区养老服务的要求相比，还有不少地方需要改进。

## 二、“十四五”以来上海社区养老服务的实践探索

### （一）社区养老服务政策创新

“十四五”以来，上海加强社区养老服务制度建设，出台了一大批创新政策，涉及服务清单、服务流程、服务设施建设、医养结合、老年认知障碍友好社区建设、助医助浴助餐、老年友好型社区建设、农村养老、护理员队伍建设等多个方面（表1）。

表1 “十四五”期间上海市社区养老服务政策创新一览表

序号	服务领域	文件名称	发布时间
1	服务清单	上海市基本养老服务清单（2023、2024、2025年版）	2023—2025年
2	服务流程	上海市养老服务“一件事”业务流程优化再造工作方案	2024年11月
3	服务设施	关于下拨2023年社区日间照护机构、示范睦邻点、家门口养老服务站、长者运动健康之家建设补贴以及护理型床位改造补贴的通知	2023年11月
4		上海市家门口养老服务站设置指引	2023年1月
5		关于开展本市长者运动健康之家建设试点工作的通知	2021年8月
6	医养结合	上海市社区健康管理规范——慢性病综合防治（2025年版）	2025年10月
7		上海市建立养老与医疗床位联动转介机制深化试点方案	2025年7月
8	认知障碍防治	上海市应对老年期认知障碍行动实施方案	2025年12月
9		关于深化推进老年认知障碍友好社区建设的实施方案（2025—2030年）	2025年9月
10		老年认知障碍友好社区建设指南	2023年9月
11		关于下拨老年认知障碍友好社区建设试点经费的通知	2023年12月
12	服务模式	物业服务：上海市推进“物业+养老”服务试点方案	2025年4月
13		助浴服务：关于支持发展老年助浴服务的若干意见（试行）	2025年3月
14		助医陪诊：上海市老年人助医陪诊服务试点方案	2025年1月
15		助餐服务：关于推进运用市场化平台机制优化老年送餐上门服务的实施意见（试行）	2025年1月
16		特殊关爱：特殊困难老年人居家安全关爱服务行动方案（2024—2027年）	2024年9月
17		家属培训：关于开展2023年度“老吾老计划”工作的通知	2023年9月
18		时间银行：关于本市推行“养老服务时间银行”项目的通知	2021年11月
19	老年友好型社区	关于上海市开展2025—2026年全国示范性老年友好型社区创建工作的通知	2025年7月
20		关于开展本市老年友好型社区创建工作的通知（2021、2022、2023年）	2021—2023年
21	农村养老	关于推进本市乡村长者照护之家建设的工作指引	2024年8月
22		上海市“颐美乡村”养老服务提升计划（2024—2026年）	2024年2月
23		上海市农村老年人示范睦邻点建设指引	2021年8月
24		关于鼓励利用农村存量资源开展改造乡村长者照护之家试点的意见	2021年5月
25	护理员队伍	上海市推进养老护理员队伍建设行动方案（2024—2027年）	2024年11月
26		关于养老护理员（中级）及以上人员开展长期护理保险居家上门照护有关事项的通知	2024年1月
27	社会参与	关于我市深化新时代“银龄行动”推进老年志愿服务的通知	2025年4月

资料来源：本文作者根据2021—2025年上海市各政府部门出台的相关政策整理。

从2023年开始连续3年发布《上海市基本养老服务清单》，明确了由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的服务项目，旨在实现老有所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务。社区老年服务方面将日间照护服务、困难老年人助餐配送服务、困难老年人康复辅具社区租赁服务纳入基本养老服务清单。《上海市养老服务“一件事”业务流程优化再造工作方案》，进一步优化业务流程，减少老年人线下跑动，精简申请材料，压缩办理时限，助力养老服务高质量发展，其中申请老年照护统一需求评估、老年人助餐服务、康复辅助器具社区租赁服务等与社区养老服务直接相关。

在社区养老服务设施建设方面，上海出台了一大批政策，规范引导社区养老服务设施建设工作。医养结合方面，出台政策开展养老与医疗床位联动机制建设，加强社区慢性病防治，推进社区认知症筛查和防治工作。社区养老服务方面，出台多项政策支持开展物业参与社区养老、健康老人参与照护服务的“时间银行”、老年人家属护理能力培训、社区助浴、送餐上门、助医陪护等具有上海特色的社区养老服务模式创新。为积极开展全国示范性老年友好型社区创建工作，连续几年出台相关文件。为促进农村养老工作，出台了乡村长者照护之家建设、“颐美乡村”养老服务提升计划、农村老年人示范睦邻点建设指引等文件。

为促进护理员队伍建设，出台了《上海市推进养老护理员队伍建设行动方案（2024—2027年）》等文件。

为贯彻落实习近平总书记给“银龄行动”老年志愿者代表的重要回信精神、给杨浦区“老杨树宣讲汇”全体同志的重要回信精神以及全国老龄委的工作部署，推动老年志愿服务高质量发展，上海出台了相关文件，支持老年人参与跨地区“银龄行动”以及社区治理等志愿服务工作，让老年人在参与社会中发挥积极作用。

“十四五”期间，上海一系列社区养老服务创新政策的出台，开创了社区养老服务工作新局面。

#### （二）社区养老服务设施和队伍建设

“十四五”以来，上海加快推进社区养老服务设施布局，综合为老服务中心、助餐场所、日间照护机构、康复辅具租赁点等数量与“十三五”期末相比，都有较大幅度增长（表2）。

截至2024年底，上海建成综合为老服务中心529个，比2020年增加209个，平均每个街镇达到2.3个。综合为老服务中心是涵盖长者照护之家、日间照料中心、助餐点、护理站或卫生站等在内的“枢纽式”为老服务综合体，老年人足不出社区，基本上能够享受日托、全托、助餐、助浴、康复、护理等各种养老服务，实现了一站式综合服务、一体化资源统筹、一网覆盖信息化管理、一门式办事窗口的“四个一功能”。

表2 2020—2024年上海市社区养老服务设施数量发展情况（单位：个）

社区养老服务设施	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
综合为老服务中心	320	371	428	459	529
长者照护之家	204	206	217	197	193
日间照护机构	758	831	825	918	919
助餐场所	1 232	1 433	1 608	1 926	2 406
康复辅具社区租赁点	150	/	220	219	219
长者运动健康之家	/	40	94	136	174
全国示范性老年友好型社区	/	35	72	108	108

来源：本文作者根据上海市历年养老服务统计资料整理。

长者照护之家193个，比2020年减少11个。作为社区嵌入式养老服务机构，“十四五”期间长者照护之家的服务供给与老年人需求匹配或存在一定偏差，数量有所减少。

日间照护机构919个，比2020年增加161个，主要为社区失能失智老年人，以及其他生活自理困难的高龄、独居等老年人，提供生活照料、康复护理、精神慰藉等日间托养服务。

助餐场所2 406个，比2020年增加1 174个，接近翻一番，提前完成《关于推进本市老年助餐服务高质量发展的实施意见》制定的2025年“老年助餐点达到2 000个”目标。截至2024年，上海已累计建成并运营405家社区长者食堂，旨在向老年人提供便捷可及、优质实惠的助餐服务。

康复辅具社区租赁点219个，实现街镇全覆盖，比2020年增加69个。同时，部分街区打造“一站式”辅具服务点，为老年人提供更方便、更专业的康复服务。

累计建成长者运动健康之家174个，实现16个区全覆盖，共建立运动健康档案31 149份。长者运动健康之家在提高老年人身体素质、改善慢性病以及其他健康问题方面取得良好效果，是15分钟社区体育生活圈和社区养老服务圈的组成部分，成为积极应对人口老龄化、推动银发经济发展、增进老年人福祉、促进全民健身和全民健康的重要载体。

累计建成全国示范性老年友好型社区108个，从社区环境、出行设施、基本公共服务、社会参与、孝亲敬老、数字助老、管理保障等方面，提升社区为老服务能力和水平。

### （三）社区养老服务的创新实践

#### 1.探索深化老年认知障碍友好社区建设

2019年，上海在全国率先开展老年认知障碍友好社区建设试点。2019—2023年，连续开展五批次共221家老年认知障碍友好社区建设试点，全市认知障碍照护床位超1.6万张，实现了街镇全覆盖，基本形成科普预防、风险筛查、非药物干预、资源转介、家庭支持等社区照护全链条服务体系。2025年，上海市民政局印发《关于深化推进老年认知障碍友好社区建设的实施方

案（2025—2030年）》，老年认知障碍照护服务体系从“试点探索”迈向“深化建设”。

#### 2.全面提升社区医养结合服务

近年来，上海将家庭医生“1+1+1”签约服务深度融入城市肌理，依托完善的社区卫生服务网络，全市社区卫生服务中心、分中心、社区卫生服务站、村卫生室，为老年人提供基本健康服务。目前，家庭医生“1+1+1”签约服务已签约494万老年人，签约率超过83%。按照常住人口的3%比例设置家庭病床，全市社区卫生服务中心提供家庭病床超过8万张，九成服务对象为60岁以上老年患者。2025年5月，上海市卫健委发布家庭医生行动举措，聚焦重点人群，开展“678银龄健康守护行动”<sup>①</sup>；聚焦医防融合，为签约65岁及以上老年人按年度出具一份健康评估报告，推动运用大数据与人工智能技术，为签约居民开展“健康画像”服务；聚焦社区卫生服务中心“健康管理中心、康复中心、护理中心”建设，建成智慧健康驿站238家、社区慢性病管理支持中心153家、社区示范性康复中心143家、护理中心92家，积极推动将健康管理、康复护理服务延伸至站点、居家、养老机构。长期护理保险方面，2024年，老年照护统一需求定点评估机构数33个，全市享受长期护理保险人数41.2万人，定点护理服务机构数1 150家，其中居家养老服务组织385家、日间照护机构6家。养老护理员6.65万人，持证人数5.49万人，持证率82.6%。护理站和居家社区养老服务机构从业人数分别为2.63万人和2.09万人。

#### 3.启动老年人助医陪诊服务试点

2025年1月，上海印发《上海市老年人助医陪诊服务试点方案》，明确在浦东、杨浦、松江、徐汇、长宁、普陀、静安、虹口、黄浦等区开展试点，组织养老服务机构开展助医陪诊服务。3月，普陀区培养首批30名具备医疗常识、就医流程、沟通技巧、应急处理等技能的专业陪诊师，为老年群体提供专业助医陪诊服务。7月，上海市养老陪诊服务系统在杨浦区率先上线并接入“随申办”杨浦旗舰店，采用信息化平台实现就医陪护、非急救转运等服务全

流程管理，涵盖预约挂号、就诊陪同、跨院转诊等环节。

#### 4.探索创新“物业+养老”服务模式

2024年，《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》中明确，推行“社区+物业+养老服务”，增强专业照护、日间照料、康复护理、上门服务能力。2025年4月，上海印发《上海市推进“物业+养老”服务试点方案》，提出在徐汇、黄浦、长宁、虹口、普陀、杨浦、闵行、嘉定、松江等区按照要求开展试点，及时总结试点经验，适时在全市推广。7月底，徐汇“物业+居家养老”提供维修服务、家政服务、护理服务、照料服务四张服务清单，百余项服务内容，已经实现了“物业+居家养老”服务站各街镇全覆盖。普陀区充分利用物业在社区的物理空间优势和天然信任基础，打造“养老不出小区”的服务模式。目前，上海已有多家物业服务企业，通过成立提供社区养老服务的民非组织或者与第三方社区养老服务机构进行合作等方式，充分发挥物业服务企业常驻社区、贴近居民、响应快速的优势，参与到助餐、助洁、助行、助医等居家养老社区服务中，助力社区养老服务多元化发展。

#### 5.探索利用AI技术，提供智慧养老服务样本

“十四五”以来，上海不断加强智慧养老服务模式探索。闵行区打造全市首个人工智能（AI）社区综合为老服务中心“莘乐里”，作为国家级“智能养老服务机器人结对攻关与场景应用试点”，利用AI技术，提供智慧助浴、中医问诊、理疗、精神娱乐等服务，通过“人群分层+需求覆盖”构建多层次服务矩阵，以及“场景绑定+价值叠加”的服务模式创新，初步形成了可复制、可推广的智慧养老实施“闵行样本”。全区已有9个街镇打造了12个应用场景，引入各种养老科技产品，实现家门口养老服务“智慧升级”。黄浦区实施“五边颐养·数字伙伴计划”智慧养老服务网络共建行动，以1个区级智慧养老服务中心为枢纽，30个社区公共服务阵地为基础，X个商业运营空间为补充，打造百个“五边e养”微站点智养老服务阵地，积极构建“1+30+X”三级智慧养老服务

网络，为老年人提供助老服务卡申领帮办、五边颐养小程序操作指导、养老政策宣传咨询、智能手机设备使用教学、养老金融知识科普等服务。

### 三、“十五五”期间上海社区养老服务面临的形势和挑战

#### （一）面临的形势

1.国家层面对社区养老服务提出了新的要求  
党的二十届四中全会提出“加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，促进人口高质量发展，稳步推进基本公共服务均等化”。“十五五”规划建议进一步明确“优化基本养老服务供给，完善城乡养老服务网络，加强公共设施适老化和无障碍改造；发展医育、医养结合服务；推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系，扩大康复护理、安宁疗护服务供给；积极开发老年人力资源，发展银发经济”。《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》更加强调“社区养老依托作用，扩大社区养老服务有效供给，依托社区为居家养老提供有力支持。发展嵌入式社区养老服务，推行‘社区+物业+养老服务’，增强专业照护、日间照料、康复护理、上门服务能力。将社区养老服务纳入城市一刻钟便民生活圈建设重点内容”。党中央、国务院最新部署都更加强调社区养老服务的支撑作用，强调社区养老服务综合性和有效性。

#### 2.上海人口老龄化进程加快，社区养老服务需求快速增长

据本文作者2025年的最新预测，“十五五”期间，上海人口老龄化向纵深发展，老年人口高龄化开始加速。2030年，上海市60岁及以上户籍老年人口将达到597万人左右，比2025年增加14万人；80岁及以上户籍高龄老人将达到124万人左右，比2025年增加36万人，“十五五”期间增幅接近41%，平均每年增加高龄老人超过7万人。随着人口老龄化向深度发展，特别是人口高龄化的加速演进，对社区老年照料、医疗护理的需求将呈现爆发式增长，

低龄老人对于精神文化生活、社会参与等需求将日益增加。老年人文化水平越来越高，经济状况好的老人规模也将不断增加，对社区养老服务品质提出更高要求，对社区养老服务类别、层次和内容也提出更多需求。

### 3. 新质生产力推动养老科技加快发展

新质生产力是以新技术深化应用为驱动，以新产业、新业态和新模式快速涌现为重要特征，进而构建起新型社会生产关系和社会制度体系的生产力。当前，养老科技加快发展，催生出更多智慧养老服务场景，社区养老出现新模式、新业态。科技赋能养老正通过智能化手段深刻改变传统养老模式，不断提升服务精准度与老年人生活质量。在大力发展新质生产力的背景下，通过养老科技创新赋能社区养老服务改革升级，以高质量供给促进引领有效需求，推动社区养老服务供给需求协调，成为当前社区养老服务发展面临的新机遇。

#### (二) 存在的挑战

#### 1. 社区养老服务资源整合、协调发展机制不健全

社区养老服务是社会养老服务的缩影，居住环境、无障碍设施建设、医养结合、日间照料、社会参与等各项养老服务需求协同推进，涉及民政、发改、规划、住建、卫健、教育、文化、体育等多个部门。各部门政策实施、资源下沉横向协调推动难度大，难以形成有效合力，容易导致资源利用效率低、可持续性差等问题。

#### 2. 社区养老服务多依赖政府购买或补贴，可持续性面临挑战

当前社区日间照料、助餐、护理、助医、助浴、文体、辅具租赁、智慧养老等服务项目，运行多依赖政府购买服务或者提供补贴，还没有形成有效的市场化运作模式。随着人口老龄化程度的不断加深，社区养老服务需求将进一步增加，而政府补贴力度有限，很多服务项目难以扩大规模，可持续性面临压力。

#### 3. 老年人购买社区养老服务的消费习惯未形成，消费潜力释放不足

尽管上海退休人员的平均养老金水平不断

提高，2025年达到5 000多元，但是自费购买社区养老服务的意愿不强，自费的老年人家庭养老床位建设进展较慢。很多社区养老服务项目，如果没有政府补贴就难以开展。随着退休人员与在职人员比例关系的变化，退休人员养老金增长幅度在逐渐变小，2025年只增长了2%左右，预计“十五五”期间老年人口的收入增长也比较有限。因此，需要理清社区老年人的刚性养老需求和发展性需求，调整社区养老服务项目的内容和形式，以满足老年人的真实需要，激发消费潜力。

#### 4. 养老护理员队伍数量不足，能力有待提高

上海养老护理员队伍在快速发展的同时，仍面临多重挑战。人员数量不足，全市养老护理员多年都保持在6万多人的规模，养老护理员存在较大缺口，尤其在居家社区领域，供需矛盾突出。长护险护理员数量远低于实际需求，一名护理员往往需要照顾多位老人，工作负荷重。职业吸引力与稳定性差，行业普遍存在“三高”（平均年龄高、劳动强度高、流动性高）和“三低”（专业水平低、社会地位低、收入低）的困境，导致职业认同感弱，人员流失频繁。服务质量与规范性有待提升，部分护理员因专业培训不足，难以提供高质量服务，行业监管和标准化建设存在短板。职业发展与保障机制不完善，职业晋升通道有限。

## 四、“十五五”期间促进上海社区养老服务发展的对策建议

“十五五”是上海贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，完善养老服务体系，全面提升社区养老服务能力和水平，打造医康养融合发展的社区养老环境的关键时期。为有效应对上海社区养老服务中面临的挑战，本文提出如下对策建议。

#### (一) 加强顶层设计，增加资金投入

增强市、区老龄办的综合协调能力，研究出台系统发挥社区养老中枢作用，积极应对人口老龄化挑战的“十五五”和中长期战略规划，整合民政、卫健、发改、经信、金融、商

务、规划、建管、教育、文化、体育、文旅、宣传等各职能部门的涉老资源，统一规划布局，形成有效的内在协调机制，提高社区养老服务资源利用效率，形成推动社区老龄事业和养老服务发展的合力。

根据人口老龄化向高龄化加速发展的形势需要，积极筹措社区养老服务资金，确保社区各项养老服务工作的顺利开展。要根据高龄老年人口快速增长的形势需要，持续增加市、区各级社区养老服务的财力投入；医保资金也要增加长护险的投入，让更多符合条件的老人享受到长护险服务；加大福利彩票公益金对社区养老服务的支持力度；吸引金融资本、社会企业投入社区养老；鼓励企业和个人以各种形式投入社区养老慈善事业。

（二）整合供需资源，打造社区养老服务综合体

依托社区综合为老服务中心，整合社区各类养老服务资源，链接机构养老和居家养老，发挥资源整合、优势互补作用，打造社区养老服务枢纽平台，开发社区养老服务提供、信息查询、需求登记、产品展示、供需对接、服务转介等功能，打造“15分钟社区养老服务圈”，为老年人提供多样化、触手可及、服务便捷的全龄段、全时段、全方位养老服务。

（三）多措并举，加快社区养老服务人才队伍建设

“十五五”期间，上海80岁及以上高龄老人将持续增加，到2030年，高龄老人将超过120万人，比2024年增长40%以上，社区养老服务队伍需求将超过10万人，与当前比有很大的缺口，护理员人才队伍建设是上海社区养老服务的短板，要尽快补上。加快社区养老护理员人才队伍建设，要采取多种措施，一是上海要有更多高校增设养老服务专业，扩大养老管理和服务人才招生名额，学生毕业时要持有学位证和护理员资格证；二是加大护理员职业技能培训考试补贴力度，鼓励更多人员在培训合格后从事社区养老工作；三是对在上海从事社区养老服务的外省市工作人员，完善住房、子女教育、社保、户籍等各项公共服务政策，吸引

更多外来人员从事社区养老工作；四是加大社区养老从业人员合法劳动权益保护力度，保障他们在工作时间、各类休假、福利待遇等方面的劳动权利，提升社区养老从业人员的职业荣誉感。

（四）增加社区养老服务有效供给，建立可持续发展机制

经过十几年的发展，上海社区养老服务已经形成了一套比较完善的体系，但是内在运行机制还不够健全，服务效果有待提升，过度依赖政府购买服务的模式需要改进。有关部门要深入开展社区养老服务供需情况的调查，了解各种社区养老服务资源使用情况和发展前景，探讨存在的问题，及时做出改进。例如，社区“1+1+1签约”医疗服务中存在的社区医疗机构医生数量不足、补偿机制不到位等问题，要通过增加社区医生编制，建立社区家庭医生服务补偿机制来解决，要加强社区卫生服务中心基本医疗、公共卫生、康复护理和健康管理能力建设；部分社区老年日间照料中心、长照中心设施利用率低的问题，要探索建立社区基本养老服务免费或者低偿付费制度；各类教育机构中体育设施如何更多更便捷地向社区居民开放问题，要进行安全、成本投入等方面的评估，提出解决办法；家庭病床、家庭养老床位、养老机构床位、护理机构床位、医院病床之间如何多向转诊问题，需要医保、民政、卫健等部门完善有关制度打通障碍；提供长护险服务的社区护理站医疗护理能力提升问题，除了社区长护险专业护理机构不断提高医疗服务能力以外，还需要社区卫生服务中心或社区医院共同参与，建立合作机制；各区享受长护险的老人数量占本区老人总数比例悬殊带来的不公平问题，需要健全长护险的评估和享受制度，缩小各区差异；社区老年助餐服务中针对部分老年群体的特殊需求如何满足问题，需要改进社区助餐服务能力，针对糖尿病人以及牙齿不健全、吞咽困难、消化能力弱等老人提供个性化的餐饮服务；认知障碍友好社区建设质量提升方面，除了民政部门积极参与以外，需要卫健部门、医保部门的有效参与等。

(五) 推进智慧养老服务进社区，打造多元应用场景

智慧养老产品更新迭代很快，“十五五”期间将有大量智慧养老产品推出。充分利用智慧养老产品可以提高社区养老服务效率，减轻服务人员的劳动强度，为社区养老服务高质量发展提供可靠保障。上海要积极推进智慧养老产品和服务的社区试点工作，利用互联网、物联网、AI、大数据等技术，开展生活辅助、健康服务、康复训练、安全监护、照护服务、情感慰藉等实用创新型智慧老年用品在社区的各种场景应用。要利用家庭用电、用水、用气等的智能监测技术，探索建立居家养老“智能预警”体系，更好地关爱社区特殊困难老人。

(六) 积极开展新时代“银龄行动”，支持老年人社会参与

深入贯彻落实习近平总书记给“银龄行动”老年志愿者代表的重要回信精神，深入开展新时代“银龄行动”，充分发挥上海老年人群中低龄健康老人规模大、专业能力强、政治素质高的优势，鼓励和支持老年人参与社区服务和基层治理，在社区内提供各类志愿服务，探索建立“时间储蓄”服务制度，实现老年人的人生价值。

#### 注释：

① 65岁及以上签约人群，每年开展健康体检与健康管理工作；70岁及以上签约人群，推动以家庭为单位签约，引导子女查询父母健康体检报告（或评估报告），关注父母健康状况，形成家庭健康联动效应；80岁及以上签约人群，每年开展1次面对面健康随访，提供用药指导、居家护理等服务。

#### 参考文献：

[1] 上海市老龄工作委员会办公室. 2024年上海市老年人口、老龄事业和养老服务工作综

合统计信息[EB/OL]. (2025-05-19) [2025-12-10]. <https://mzj.sh.gov.cn/2025bsmz/20250519/25e2eb0eac1e46988596a077dc4f5d8d.html>.

- [2] 朱婕妤. 建在家门口的社区养老服务站[N]. 中国社会报, 2025-11-28(003).
- [3] 李洋. 社区养老护理服务行业的发展现状和未来趋势[J]. 中国市场, 2025(32): 69-72.
- [4] 李运思, 刘晓昀. 社区养老服务机构养老供给困境与破局——基于主体性和依赖性的分析维度[J/OL]. 经济与管理, [2025-12-11]. <https://link.cnki.net/urllid/13.1032.F.20251210.1337.002>.
- [5] 郭书墨. 我国社区养老推行的困境与解决对策[J]. 住宅与房地产, 2025(31): 45-47.
- [6] 北京市朝阳区民政局. 北京市朝阳区“银龄互助”让社区养老更有温度[N]. 中国老年报, 2025-10-31(005).
- [7] 李雪. 如何通过“大社区养老”提升大城市养老品质——对话浙江省杭州市民政局党组书记、局长李一青[J]. 中国民政, 2025(14): 48-49.
- [8] 宋晓宇. 上海社区嵌入式养老发展现状及建议[J]. 科学发展, 2020(9): 107-113.
- [9] 上海: 聚焦社区居家养老服务体系建设, 市政协提案委召开会议[J]. 劳动保障世界, 2020(15): 2.
- [10] 高艺楠. 社区综合型养老服务设施的发展、优势与挑战——以上海社区综合养老服务中心为例[J]. 戏剧之家, 2020(4): 194-195.
- [11] 唐迪, 余运江, 孙旭, 等. 政府购买社区养老服务的满意度研究——基于上海调查数据的实证分析[J]. 西北人口, 2017, 38(3): 93-99+106.
- [12] 邹观琴. 老龄化背景下“家政+社区养老”服务的融合困境与实践路径[J]. 西部财会, 2025(12): 63-66.

## **Development Progress of Shanghai's Community-based Elderly Care Services during the 14th Five-Year Plan and Strategic Outlook for the 15th Five-Year Plan: Situations, Challenges, and Recommendations**

**Zhang Qian, Zhou Haiwang**

(Shanghai Aging Development Promotion Center, Shanghai 200333, China;  
Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China)

**Abstract:** This paper systematically summarizes the policy innovations, facility and workforce construction, and innovative practices of community elderly care services in Shanghai since the "14th Five-Year Plan." It analyzes the situations and challenges facing the development of community elderly care in Shanghai during the "15th Five-Year Plan" period. Furthermore, it proposes a series of countermeasures and suggestions from several aspects: strengthening top-level design, increasing financial investment, building integrated community elderly care service complexes, accelerating the development of the professional workforce for community elderly care, establishing sustainable development mechanisms, creating smart application scenarios, and supporting the social participation of the elderly.

**Key words:** community; elderly care services; integrated elderly care complex; smart elderly care

■责任编辑：王明洲