

B

北京蓝皮书

BLUE BOOK OF BEIJING

No.10

中国社区发展报告

(2018~2019)

社区养老专题

主编/谭日辉

副主编/宋梅 李金娟

ANNUAL REPORT ON COMMUNITY DEVELOPMENT
OF CHINA (2018-2019)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2019
版

北京蓝皮书

BLUE BOOK OF
BEIJING

- 本书是以北京市社会科学院研究人员为主，围绕社区养老专题，联合政府部门、高校、研究机构专家学者以及社会组织负责人员共同撰写的年度系列报告。
- 本书由主报告、发展篇、设施篇、调研篇、实务篇、机构案例篇六部分构成，基于官方统计资料及实地调研数据，针对社区养老，从群体需求、服务供给、政策体系、机构介入模式以及智慧养老等层面进行了全面阐述，分析了其发展现状、存在问题以及未来趋势并提出对策建议。

智库成果出版与传播平台



“皮书说”微信



出版社官方微信



中国皮书网

PSN B-2007-083-5/8

ISBN 978-7-5201-4965-5



9 787520 149655 >

内赠数据库充值卡

定价：128.00 元



北京蓝皮书

BLUE BOOK OF
BEIJING

中国社区发展报告 (2018~2019)

ANNUAL REPORT ON COMMUNITY DEVELOPMENT OF
CHINA(2018-2019)

社区养老专题

主 编 / 谭日辉
副主编 / 宋 梅 李金娟

贵州师范学院内部使用



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社区发展报告. 2018 - 2019, 社区养老专题 / 谭日辉主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 6

(北京蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4965 - 5

I. ①中… II. ①谭… III. ①社区建设 - 研究报告 - 中国 - 2018 - 2019②养老 - 社区服务 - 研究 - 中国 - 2018 - 2019 IV. ①D669.3②D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 110804 号

北京蓝皮书

中国社区发展报告 (2018 ~ 2019)

——社区养老专题

主 编 / 谭日辉

副 主 编 / 宋 梅 李金娟

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 王 展

文稿编辑 / 张春玲

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27 字 数: 406 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4965 - 5

定 价 / 128.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

中国社区发展报告 (2018 ~ 2019)

编 委 会

主 编 谭日辉

副 主 编 宋 梅 李金娟

课题核心组成员 谭日辉 杨立雄 宋 梅 李金娟 穆松林
杨 波 袁 蕾 李 茂

本 书 作 者 (以文序排列)

谭日辉	夏建中	成海军	杨立雄	缪 青
宋 梅	李金娟	李 茂	夏 晨	乔晓春
闫 萍	石万里	李树丛	赵华夏	李红武
张航空	袁 蕾	祝 琳	丁志宏	曲嘉瑶
穆松林	袁廿一	张东献	刘学军	张 慧
李 宁	黄南玲	冯 刚	晁 霞	黄华贞
康 健	张启锋	王艳蕊	罗 旭	张佳鑫
何绍森	隋明哲	王 育	王小龙	杨 波
柴 健	马良骥			

主要编撰者简介

谭日辉 博士，研究员，北京市社会科学院城市管理研究基地主任；主要研究领域为城市社会学、组织社会学、应用社会学；主要代表作为《一个南方城市的空间社会学研究》（专著）、《北京社区治理机制研究》（专著）、《管理创新与政策选择：政府培育扶持社区社会组织的研究》（合著）、《社会心态与民生建设研究》（合著）、《2020 北京城市空间格局优化研究》（合著）、《社会组织发展的深层困境及其对策研究》（论文）、《北京城市空间格局优化研究》（论文）、《三轮驱动与北京特大城市治理体系创新》（论文）。

宋梅 社会学博士，北京市社会科学院城市问题研究所副研究员；主要研究方向为城市治理与社区发展。

李金娟 博士，北京市社会科学院社会学所助理研究员；主要研究方向为社区治理、社区养老。

摘 要

本报告是北京市社会科学院“中国社区发展报告（社区养老专题）”课题组编撰的2018~2019年度分析报告（社区蓝皮书），由北京市社会科学院城市所组织研究机构专家、高校学者以及政府研究人员撰写。

本报告分析了2005年以来中国社区养老以及北京市社区养老发展的现状以及形势。报告认为，中国老龄化形势越来越严峻。本报告以翔实的统计数据 and 实地调查资料为依据，以2篇主报告和23篇分报告，分别讨论了中国社区养老，特别是北京市社区养老的总体情况和未来形势。第一板块主报告分别立足国家层面的宏观高度和北京市级层面的发展视角，分析了我国社区居家养老的发展形势和未来展望、北京市社区养老的总体形势以及面临的宏观问题和挑战，提出了应对挑战和难题的若干政策建议；第二板块由4篇文章组成，比较全面地分析了社区养老照顾的理论进路、理想与现实，探讨了社区居家养老服务均等化问题、社区智慧养老问题以及5G技术在智慧养老中的应用等理论问题；第三板块由4篇调查报告组成，从社区服务设施的供给侧、城乡社区养老服务设施的差异、养老照料中心的运营管理、养老驿站的建设等方面着重分析了北京市社区养老服务设施建设发展面临的形势和问题；第四板块包括7篇调查报告，依据详细的调查统计数据，运用定性与定量相结合的研究方法分析了北京市老旧小区老年人的居住环境、北京市城市副中心社区养老服务、上海市社区养老服务、贵州省赤水的养老服务、海南省的社区健康文化、广西壮族自治区社区养老服务等方面的形势和存在的问题，并从不同研究视角提出对策建议；第五板块分别从空巢家庭母亲的精神心理慰藉提供、社区老人心理支持系统建设以及社会工作介入社区居家养老的路径层面分析了如何运用专业资源满足社区老年人的养老需求；第六板



块由 5 篇典型案例组成，分别介绍了社区长期照护体系的“普亲模式”、打通社区居家养老微循环的“乐龄模式”、以青年助老服务为特色的“夕阳再晨模式”、融入式社区养老的“寸草春晖模式”、社区养老驿站多层次复合发展的“京宇轩模式”，分析了各自的运营模式及其挑战，并提出了具有针对性的对策建议。

序

根据国家统计局2018年统计公报，截至2018年底，中国60岁以上老年人口已经接近2.5亿人，占总人口的17.9%；其中，65岁以上老年人口为1.66亿人，占11.9%。^①而联合国的预测表明，未来40年里中国60岁以上老年人口规模还将迅速扩大，到2025年老年人口规模将接近3亿人，2035年突破4亿人，2015~2035年我国老年人口数量增长迅猛，平均5年增长2000万人，到2055年，或将达到5亿人以上。

进入21世纪以来，我国人口老龄化越来越成为国内乃至全世界关注的焦点之一。因为，我国人口老龄化的特点是规模巨大，虽然起步晚但发展迅速，同时是未富先老。国际社会大多用65岁及以上老年人口比例从7%增长到14%来衡量人口老龄化速度的快慢。从各国的发展经验看，法国用了115年，瑞典用了85年，英国、德国、美国都差不多用了50年，而日本只用了25年，速度之快非常惊人。根据2000年11月底第五次人口普查，我国65岁以上老年人口已达8811万人，占总人口的6.96%，60岁以上人口达1.3亿人，占总人口的10.2%。因此，中国在2000年进入老龄化社会，但是，65岁以上人口占比达到7%，应当从2001年算起。如果从2000年算起，恐怕只会少于日本的25年，预计将在2024年前后达到14%。而届时，60岁以上的老年人口将为近3亿人，占到总人口的近1/4。

我国老龄人口之所以具有以上特征，除了我国人口基数庞大、预期寿命提高以及经济发展属于后发展国家以外，长达数十年的人口控制和计划生育政策更是最重要的原因。政策导致的出生率迅速下降人为地加速了老龄化的

^① 国家统计局：《2018年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html，2019年2月28日。



进程，近年来虽然放开二孩政策，但是生育率似乎已经难以再现往日繁荣，如此下去，老龄社会的前景只会进一步加重。而这种人口年龄结构的老龄化，并非随着中国的经济和社会的发展自发演进，同经济和社会的发展并不同步，这就使得中国出现了“未富先老”现象，并且必然地使我国的老年抚养比在未来迅速上升。我国的老年抚养比2000年为15.7%，据预测，2025年将达到31%，到2060年将会达到61%。这无疑会对每个家庭和整个社会产生巨大的压力。

人口老龄化程度的升高，意味着我国高龄、患病、独居、空巢老人的比重增加，社会赡养率增高，人口负担加重，医疗和社会福利资源紧张，社会保险支出增加，养老照料和护理服务需求激增。所以，相应地研究、建立和发展适合于我国老龄化特点的养老服务模式，以应对迅猛增长的老龄化人口发展态势，确实可以称得上是迫在眉睫的重大社会问题。2017年，党的十九大报告就指出，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境。

国内外普遍存在的养老模式基本上可分为家庭养老、社区居家养老、机构养老三种类型。其中，家庭养老是历史上存在时间最长的一种传统养老模式，至今也是我国最主要的养老模式；机构养老是一种社会化的养老模式，它由养老院、福利院、老年公寓等养老事务执行机构为老年人提供系统化、标准化的养老服务的模式；社区居家养老则由政府牵头，依托社区，依靠专业化服务，以家庭为核心，为居住在家中的老年人提供相关养老服务。养老服务在内容上包括生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、紧急救助、精神慰藉等。

数十年的计划生育政策造成的“独生子女”家庭广泛存在，以往我国传统的大家庭正在被“4—2—1”结构的家庭取代；家庭中需要受到照顾的老人相比以前多子女家庭增多，而可照顾老人的家庭成员相对减少，家庭养老模式或将难以为继。机构养老中的机构专业人员可以为老人提供更优质的照顾，尤其对于那些独自生活、生活不能自理及需要专业照顾的患病老年人而言，也能促进“医养结合”；养老机构的设备共享，不但减轻了子女的负

担，而且能提高资源的利用度，有其他老人的陪伴还能缓解老人的孤独感。所以，机构养老是一种促进健康养老的较好模式。但是，由于我国老龄化发展迅速，相应的养老机构、专业的服务人员以及配套的服务设施和环境都存在不小的缺口，形成了公立机构“一床难求”，私立机构费用昂贵等现象，目前也无法满足大部分老龄人口的需要。相比之下，社区居家养老才是我国眼下应当大力发展的养老模式。

社区居家养老是一种介于家庭养老和机构养老之间的养老方式，既具有家庭养老在家中养老的特性，又可以利用社区等社会资源辅助养老，其养老的经济负担可以由家庭成员、政府、社会组织以及市场共同承担。无疑，社区居家养老结合了家庭养老和机构养老的优点，既保留了家庭养老的传统形式，满足了老年人的心理需求，又利用社会资源向老年人提供了便利的服务；还可以缓解机构养老的床位压力，降低子女压力；社区居家养老相对低的养老成本，也更为适合我国当前的经济发展水平。最重要的就是，社区的五大主要功能中，就包括相互支持的功能和社会互助与福利的功能，它指的是社区在其成员以及其家庭遇到困难且不能靠成员自己来独自解决问题时应当给予帮助。根据社会学理论，传统上，初级群体如家庭、邻里和朋友是提供社会支持和社会保证的第一道供给线，而社区中的次级群体如国家的有关组织、营利和非营利的健康和福利机构、卫生站或者看护中心、志愿者队伍以及老年人照管中心等初级群体无法完全履行其功能时应当提供服务。这种帮助可以是临时的，也可以是长期的。正因此，社区才称得上是名副其实的社区。

在历史上，我国农村社区就有延续千年的邻里互助的优良传统，只不过在次级群体方面有所欠缺。改革开放后，为了适应城镇化的发展，在进行我国城市社区制的初创阶段，有关政府部门就开始将老年人群纳入社区服务的工作。1987年，民政部提出要开展城市社区服务，指出社区服务的内容首先是面向各类弱势群体和优抚对象的福利服务，包括老年人、残疾人、贫困者、优抚对象等。在社区建设开始后，2001年，民政部印发了《“社区老年福利服务星光计划”实施方案》，提出要积极兴建老年活动中心、社区老年



服务站、家庭养老服务中心、老年人日间服务中心等社区服务设施网络，依托社区为老年人服务。2006年，《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》提出了我国一体化、信息化社区养老综合服务平台的搭建的课题。2008年，全国老龄办、国家发改委、教育部、民政部等十部门联合下发的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》指出要研究制定“民办公助”的政策措施，鼓励社会力量参与兴办居家养老服务业。2011年，国务院印发的《中国老龄事业发展“十二五”规划》首次将养老服务看作与养老保障地位相同的老龄事业体系，提出要将“80%以上退休人员纳入社区管理服务对象”，再次强调了完善社区居家养老服务网络的重要性，要求扩大社区服务的覆盖面和受益人群。2017年，国务院印发的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》明确将我国的社区居家养老定义为“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合”的养老方式。

《中国社区发展报告（2018~2019）——社区养老专题》这本蓝皮书就是专门针对社区养老，立足北京，面向全国进行研究的成果，报告的内容既有理论的探讨，也有实证的研究；既有学术方面的论述，也有进行养老实践方面的分析和总结。本书的主编及各位作者都在社区、社区服务以及社区养老服务等领域进行过多年的探索和研究，相信本蓝皮书的出版将会为北京市乃至全国的社区居家养老模式的发展提供可贵的理论和实践方面的借鉴和助益。

夏建中

前 言

本书是北京市社会科学院“中国社区发展报告”课题组第一次以专题的形式研究和预测中国社区养老发展形势的年度报告。

2018~2019年度中国社区发展专题蓝皮书从以下五个方面展开分析，提出对策建议。

1. 发展篇

2005年以来，社区养老成为社会各界共识并获得一定发展，以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的养老服务体系逐步构建；社区养老照顾作为“银发浪潮”的主流应对措施，从21世纪初的少量学理讨论到后来的政策推进，现已迈向规模化发展。“发展篇”分析了社区养老发展理论、路径、愿景等内容，提出了社区养老对于实现健康老龄化的重要战略地位，介绍了当前社区养老的互联网发展趋势以及移动通信5G技术应用于社区养老场景的可行性及具体路径。

报告指出，目前社区养老的发展既具有促进就业和新型服务业的优势，同时存在社会认同度不高、服务项目单一、专业人才缺乏、市场化运作不够、优惠政策不到位等不足。报告分析认为：一方面，科学、合理认识健康老龄化，形成从健康老龄化、长期照护到安宁服务的持续性老年服务链是提升社区养老服务质量的重要因素；另一方面，社区养老照顾的良好运行还有赖于社区内外资源的整合和后台支撑，包括观念更新、政策协调，以及大众创新等。未来应基于我国现实国情，拓宽社区养老服务资金渠道，形成多元化投入机制，结合互联网社会背景建立完善的服务设施和平台，创新人工智能、5G技术在促进老龄群体继续社会化等方面的具体应用，推进人才职业化和专业化，给予优惠政策支持来发展居家和社区养老服务业。



2. 社区养老设施篇

社区养老设施是社区养老中的一个重要研究内容，“社区养老设施篇”主要针对北京市社区养老设施的现状及发展进行了全面的专题分析与研究思考。报告基于2016~2017年“北京市居家养老相关服务设施摸底调查”的普查数据详细分析了北京市养老助残设施状况、运营方式、功能提供等现状，并在上述调查数据分析的基础上，认为当前北京市城乡社区养老设施分布不均，城市社区在覆盖率、无障碍设施配备率、从业人员配置率、服务功能层面优于农村社区，且接受日间照料服务的老年人规模呈现两头高于、中间低于农村的现状；农村社区则在养老服务设施建筑面积、老年餐桌服务老年人的规模、设施福利性层面较之城市社区具有一定优势，养老服务设施的独立使用率和坡道等无障碍设施的覆盖情况较之城市更高。此外，城乡社区养老设施建设还存在名称有待规范化、功能有待拓展、从业人员短缺等问题；养老驿站面临缺乏单体执照、运营成本高、驿站空间设计不合理以及专业人才匮乏等困境。未来需要从顶层设计、政策实施、人才培养等方面统筹协调推进，进一步拓展社区养老功能并发展居家助老功能，整合专业支撑和技能实训功能、信息管理功能，做好人才队伍建设工作，建立组织机构网络，加强资金监管，建立市场运作机制。

3. 调研篇

“调研篇”依据有关统计数据，针对我国社区养老发展程度、现状进行了详细剖析。

报告基于“第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查”获得的调查数据进行分析研究，认为我国有照料需求的高龄老人比例高，各省份之间差异大。有照料需求的高龄老人对大部分养老服务项目显示了知晓率高、需求率高、利用率低、利用效率差、有效需求得不到满足的特点。在群体上，女性、丧偶、受教育程度低、经济条件差的高龄老人是养老服务需求的强势群体和利用的弱势群体。农村有照顾需求的高龄老人在绝大部分养老服务项目的知晓率、利用率、利用差上都低于城镇，而需求率和需求差则高于城镇。东、中、西部以及东北地区有照料需求的高龄老人在养老服务项目的知晓

率、利用率、需求率、利用差、需求差上都存在较大差异，西部、中部地区的社区居家养老服务亟待加强。

报告基于翔实的调查数据，分析、描述了当前中国以北京市、上海市为代表的典型特大城市以及广西壮族自治区、海南省等地的社区养老发展现状，从北京老旧小区老年居民居住环境、北京城市副中心社区养老发展状况以及上海社区老年居民养老供需配置等方面进行了详细分析与梳理，从供给侧及需求侧的不同视角为我们展现并描摹了当前中国社区养老的发展现状、存在问题以及发展趋势。

4. 实务篇

当前，随着社会结构的变迁，老年人养老需求日益多元化、老年人心理健康问题逐渐凸显，也关涉我国健康老龄化、积极老龄化的实现。为此，满足老年人日益多元化的养老需求，需要不断创新社区为老服务路径。“实务篇”基于不同理论研究视角，着重从为独居空巢母亲提供精神慰藉、为社区老年人提供心理支持以及借助社会工作个案方法及小组工作方法介入社区居家养老模式等层面为我们展示了社区养老服务模式的微观样态。

5. 机构案例篇

当前，居家养老、社区养老和机构养老的融合发展趋势进一步增强，养老机构参与社区养老的服务模式趋于多样化。“机构案例篇”涵盖了以长期照护为指向的普亲模式、乐龄老年社会工作服务模式、夕阳再晨科技助老项目、寸草春晖“融合式”社区养老模式以及多层次复合社区“京宇轩”养老服务驿站模式探索等，从运营理念、运营策略及过程实施等方面进行了详细介绍，为现阶段机构养老服务在社区层面的具体开展提供了一定启示。

本年度“中国社区养老专题蓝皮书”的作者均来自专业的研究和调查机构、大学以及政府有关研究部门，各位作者的观点只属于作者本人，既不代表总课题组，也不代表作者所属的单位。

本年度“中国社区养老专题蓝皮书”涉及的大量统计和调查数据，由于来源不同、口径不同、调查时点不同，可能存在不尽一致的情况，请在引用时认真核对。



本课题的研究得到北京市社会科学院的重点资助。本课题研究活动的组织、协调以及总报告的撰写，均由“中国社区养老专题蓝皮书”课题组所负责。

本年度“中国社区养老专题蓝皮书”由谭日辉、李金娟负责统稿。总报告由中国人民大学杨立雄教授负责写作，总报告在撰写过程中，得到了北京市养老服务事务中心黄春旺处长、北京市民政局养老工作处李树丛副处长的大力支持，他们向课题组详细介绍了北京市社区居家养老的总体形势、面临的挑战和未来的设想，并应课题组的请求，推荐课题组到海淀甘家口街道养老照料中心（医养康研究院）、首开寸草春晖养老院、诚和敬养老驿站、京宇轩养老驿站、鼎信达科技公司（华颐天城养老服务北京有限公司）、北京市北京通养老卡数据服务中心、延庆区民政局等单位调研，得到了余立新董事长、王小龙院长、张帅一董事长、柴健董事长、孙翔杰董事长、白强董事长、延庆区民政局任局长的大力支持。北京市社会科学院科研处处长朱霞辉、社会科学文献出版社社长谢寿光、皮书分社社长邓泳红以及编辑王展、张春玲为本书的出版做了大量工作，在此表示诚挚谢意。

编者

2019年6月

目 录



I 主报告

- B.1** 我国居家和社区养老服务的发展与展望…………… 成海军 / 001
- B.2** 北京市社区养老发展分析与展望…………… 杨立雄 / 012

II 发展篇

- B.3** 社区养老照顾：理论、进路、理想与现实…………… 缪 青 / 040
- B.4** 基于个体与社会层面的健康老龄化战略思考…………… 宋 梅 / 052
- B.5** 北京社区智慧养老服务建设现状、存在问题及思考 …… 李金娟 / 061
- B.6** 5G 技术在社区养老中的应用场景创新 …… 李 茂 夏 晨 / 073

III 设施篇

- B.7** 北京市社区养老服务供给侧状况分析…………… 乔晓春 / 087
- B.8** 北京市社区养老设施的城乡差异性研究…………… 闫 萍 石万里 / 121
- B.9** 迎接人口老龄化挑战，完善特大城市养老照料模式建设
…………… 李树丛 / 136