

人口老龄化背景下社区日间照料中心的发展困境与对策

[摘要]

伴随人口老龄化程度加深、家庭小型化特征增强的人口发展趋势，我国逐步探索出适合国情现状的“居家为基础、社区为依托、机构为补充”的多层次养老服务体系。社区日间照料中心是一种全新的养老服务模式，也是实现居家养老和社区养老相结合的重要实践尝试。我国社区日间照料中心起步较晚，在发展过程中仍存在监督考核和政策规范不健全、发展资金短缺、养老服务人才队伍建设滞后、养老服务供需失衡、智慧化程度不足等问题，未来应从加强顶层设计、优化养老保险制度与养老财富储备体系、拓宽资金筹集渠道、建立高水平养老服务人才队伍、强化科技赋能等方面协同发力，推动社区日间照料中心高质量发展。

[关键词] 社区居家养老；社区日间照料中心；养老模式；智慧养老；数字鸿沟

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2024) 12-0075-10

近年来，随着人均预期寿命不断延长，我国人口老龄化程度逐年加深。国家统计局数据显示，2023年末全国60岁及以上老年人口达到2.97亿人，占全国人口的21.1%，其中65岁及以上老年人口为2.17亿人，占全国人口的15.4%。无论依据60岁口径，还是依据65岁口径，我国均已进入中度老龄化社会。根据联合国《世界人口展望（2024）》的“中方案”预测数据，我国人口老龄化程度还将持续加深，预计在2035年前后进入重度老龄化社会，届时60岁及以上老年人口占比将超过30%，老年人口规模达到4.19亿人。与此同时，我国家庭小型化趋势明显，平均家庭户规模不断下降。国家统计局数据显示，1964-2020年，我国家庭户规模由4.43人/户降至2.62人/户。加之人口流动迁移加快，越来越多的年轻人因工作无法为老年人提供家庭照料，家庭照料人力资源不断减少使传统的家庭养老受到冲击，而符合资质的保姆服务价格偏高、流动性强、人数较少^[1]

，又加剧了这一危机。事实上，受限于有限的个人养老支付能力，大多数失能或半失能老人难以长期负担价格高昂的民办营利型养老机构提供的养老服务，仅靠机构养老无法有效满足当前的养老需求。正是基于以上情况，我国不断探索适合国情现实的养老服务体系，由“十二五”规划的“建立以居家为基

础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系”，转向“十三五”规划的“建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系”，再到“十四五”规划提出“构建居家社区机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系”。应该说，居家养老和社区养老相结合是当前和今后一段时期内的主流养老模式，尤其是社区日间照料中心将是实现社区居家养老的重要实践和依托。因此，梳理社区日间照料中心的发展现状，聚焦现阶段存在的发展困境，思考如何推动社区日间照料中心高质量发展是养老保障领域的重要议题。

一、社区居家养老服务与社区日间照料中心

经过多年探索，我国社区居家养老服务呈现出基础设施快速完善、政策支持体系建立健全、资金投入持续加大、服务模式不断创新的发展现状，逐渐夯实了社区日间照料中心的发展基础。

（一）社区居家养老基础设施快速完善

当前，我国社区居家养老基础设施的建设成效显著，社区养老机构和设施数量不断增加，发展势头强劲。2020-2023年《中国民政统计年鉴》数据显示，2019-2022年，全国范围内养老机构和设施数从20.4万个增加至38.7万个，其中社区养老机构和设施数从16.9万个增加至34.7万个，属于日间照料类型的社区养老服务机构和设施数从2020年的10.9万个增加至2022年的13.2万个；全国已有养老床位数持续增加，2022年达到829.4万张。养老基础设施的不断完善和覆盖率不断提高为社区居家养老服务实现高质量发展奠定了坚实基础。

（二）社区居家养老政策支持体系建立健全

在传统的家庭养老和价格高昂的机构养老逐渐失去主导作用的背景下，发展社区居家养老成为重要选择，尤其是近年来，我国不断加大对社区居家养老的政策支持力度。我国自2000年进入老龄化社会以来，老龄化问题被高度重视，社区居家养老服务的内容开始在相关文件中被反复提及，20多年来，国家出台百余项有关社区居家养老的政策文件，内容涉及社区养老服务标准、养老服务市场化等方方面面，这些政策补充和完善了我国社区居家养老的内容和标准，推动了我国社区居家养老事业的快速发展^[2]

。不仅是国家层面，各地方政府也陆续出台了与当地状况相适应的政策，如2020年上海市闵行区出台《闵行区社区居家养老服务标准》，为服务（生活护理、助餐助浴等）和管理（安全管理、档案管理

、人员招聘及培训管理等)的24个项目制定明确的规范和标准;2022年山西省出台《山西省社区居家养老服务条例》，明确社区居家养老服务规范内容，推动社区居家养老服务高质量发展。

(三) 社区居家养老资金投入持续加大

一段时间以来，政府对社区居家养老服务建设提供了较大的资金支持。2016年以来，中央陆续下拨资金50亿元，专门用于支持社区居家养老服务模式探索，民政部和财政部先后在全国遴选5批203个地区开展居家和社区养老服务改革试点工作，试点期间，定期召开经验交流会，总结试点经验。各地区积极尝试解决社区居家养老的难点、堵点和短板，在完善社区居家养老服务机制、创新社区居家养老服务新模式、带动社会资本投资等方面积累宝贵经验，取得积极成效。

(四) 社区日间照料中心是社区居家养老服务的新模式

随着各地区不断探索，社区居家养老服务模式得到创新发展，主要有三种。一是政府购买养老服务模式，具体又包括“公办民营”“民办公助”“公补民用”三种形式^[3]

。“公办民营”是指由政府出资建设社区日间照料中心或疗养院，将运营权承包给企业或私人资本，政府主要起监管作用；“民办公助”是指由社会资本建造社区日间照料中心、社区疗养院或老年人活动中心，政府按月或按年给予补贴；“公补民用”是指政府对城乡的“三无”老人等进行补助，对其实行兜底保障，确保他们也能享受到社区居家养老服务。二是“家院互融”模式，是指依托已建成的社区日间照料中心等养老基础设施，并与社区附近的医院或招募的有资质的医疗机构、配餐机构等进行签约，根据老人的实际需求为居住在家、行动不便的老人提供上门送餐、会诊等服务，让老人足不出户便能享受到高质量的养老服务。三是社区互助型服务模式，以“孝”为基础，动员社区年轻人与低龄老人自觉参与，借助日益壮大的社区志愿者队伍，使老年人居家便可享受到养老服务。

二、社区日间照料中心的发展困境

随着我国社区居家养老服务的快速发展，社区日间照料中心成长迅速，但仍然存在一些发展问题，包括监督考核和政策规范不健全、发展资金短缺、养老服务人才队伍建设滞后、养老服务供需失衡、智慧化程度不足等。

（一）监督考核和政策规范不健全

监督的问题主要体现在两个方面。一是各部门考核频率过低，无法及时掌握社区日间照料中心的运营情况，导致即使社区日间照料中心内部存在严重缺陷，短时间内也无法知晓并督促整改，严重影响了养老服务质量。二是监管力度不足。当前，社区日间照料中心的监管主要由民政部门负责，其他部门几乎不参与。由于缺乏其他部门的参与，单一主体的监督更容易出现“懒政”“怠政”，进而引发监管主体与运营主体利益不清等问题。

考核机制的问题则主要体现在三个方面。一是考核指标科学性不足。考核部门在制定考核标准时，未能充分咨询和采纳业内专家的意见，导致考核指标设置不合理。考核过度重视硬件设施的建设，忽视服务本身的内涵性和延展性，尤其是在人文关怀方面。二是考核体系僵化，灵活度不足。社区日间照料中心提供的服务旨在满足老年人在日常生活、健康管理和精神需求等全方位的需求，这一过程往往是动态的，僵化的考核指标无疑会给照料中心的运营戴上枷锁，不仅无法给出客观的评估结论和整改意见，还会造成公共资源和运营资金的极大浪费。三是考核过程缺乏业内专业人士的参与。在缺乏行业专家的情况下，政府部门的考核小组无法对社区日间照料中心提供的各项数据的真实性和合理性做出鉴别，增加了社区日间照料中心的运营风险。

政策法规的问题则主要体现在执行层面。随着人口老龄化程度不断加深，失能和半失能老人数量逐渐增多，但各地出台的政策文件大多为指导性文件，内容多集中在宏观政策或建议层面，而非操作性强的指南和具体标准。这导致各社区日间照料中心提供的服务质量往往参差不齐，且当服务质量低的社区日间照料中心达到一定数量时，就会严重影响民众对这一新兴养老模式的认可度，乃至影响到提供较高质量服务的社区日间照料中心的运营声誉，最终让整个日间照料中心市场受到冲击。

（二）发展资金短缺

充足的资金是保障社区日间照料中心长远发展的关键。当前，我国社区日间照料中心普遍面临着资金不足的困境，而造成此困境的原因主要体现在两个方面。第一，社会资本参与日间照料中心较少。现阶段我国社区日间照料中心筹资渠道单一，主要来源为政府财政拨款。由于社区日间照料中心的运营涉及到人力资源聘用、设备设施维护等多个方面，在社会资本参与较少的情况下，仅靠政府财政拨款难以对这些开销实现全覆盖。长远来看，资金缺乏也制约了社区日间照料中心进一步提升服务质量。第二，资金未被合理使用。调研中发现部分地方政府部门为迎接考核或出于宣传等目的，将相当一部

分财政拨款资金用于兴建各种大型养老中心和医养结合机构，而忽视了对内嵌入社区的日间照料中心的建设。受根深蒂固的传统养老观念影响，大多数老人不愿离开自己熟悉的居住环境，致使耗费重金修建的大型机构沦为形象工程，作用发挥有限。即使社区日间照料中心得到了有限的发展资金，为应对民政部门的考核，社区日间照料中心往往也会将大部分资金投入基础设施建设，而非用于改善服务质量，导致难以实现高质量可持续发展。

（三）养老服务人才队伍建设滞后

民政部发布的《社区老年人日间照料中心建设标准》指出，“社区老年人日间照料中心是指为以生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半失能老人为主的日托老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务的设施”。从上述内容来看，社区日间照料中心的主要照护对象为半失能老人，这一群体对医疗照护、保健康复服务的要求较高，需要更多专业的技能型人才参与。然而，我国在养老服务人力资源供给层面依然匮乏，主要表现为人才队伍建设滞后。第一，养老护理人员数量严重短缺。2015年全国老龄委组织开展的第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果显示，我国失能、半失能老人总数在4500万人左右，按照国际上护理员与失能老人的配置标准，大约需要600万养老护理人员。而根据2016-2023年《中国民政统计年鉴》数据，2015-2022年，我国养老机构（仅为面向公众开放的养老机构，不包含社会福利院、特困人员救助供养机构、光荣院等针对特殊群体的机构）的职工数仅从24.1万人增加至38.3万人；2019-2023年，社区养老服务机构和设施的职工数仅从59.5万增加至77.5万人，其中养老护理员的数量更少，养老护理人员存在巨大缺口。第二，养老服务人员专业素质较低。目前，由于养老护理员这一职业工作薪酬低、职业声望低和劳动强度大，难以吸引高水平人才到社区日间照料中心提供服务^[4]

。而社区日间照料中心为了满足日益增加的护理需求，不得不雇佣年龄偏大的低学历、低技能人员从事相关工作，造成了现阶段养老护理员存在学历技能普遍偏低、年龄普遍偏大的现状。福寿康集团联合中国人民大学、上海交通大学、首都经济贸易大学共同发布的《2023养老护理员职业现状调查报告》显示，年龄在50-59岁的养老护理员人数超过50%，高中及以上学历的养老护理员仅占36%，严重制约了社区日间照料中心可提供服务的质量，进一步阻碍了社区日间照料中心的长远发展。

（四）养老服务供需失衡

随着经济社会快速发展和人口老龄化程度加深，老年人对于多层次多样化的养老服务需求不断增加，对我国现阶段养老服务的供给提出了巨大挑战。然而，现阶段我国养老服务的有效供给严重不足，尚

无法满足老年人多层次多样化的服务需求，养老服务供需不匹配具体到社区日间照料中心主要表现为三个方面。一是服务项目同质化严重，无法满足老年人个性化的需求。目前，社区日间照料中心受限于资金、设施等资源不足，提供服务大多局限于专业性较低的初级服务，如日常生活辅助或内容较单一的文娱活动、专业性较低的康复护理服务。老年人在文化背景、生活习惯、健康状况和价值观念等方面的差异会影响老年人的服务选择，而当前的养老服务尚难以将这些因素完全考虑在内，导致老年人个性化的服务需求未能得到充分满足。二是养老服务覆盖面较窄。由于社区日间照料中心未能为失能或半失能老人群体提供针对性服务，导致失能或半失能老人对这些服务的需求偏低，仅能满足身体健康、能够自理的老年人需求^[5]

。社区日间照料中心也由此逐步沦为自理老人的健身活动中心，未能发挥其应有的作用。三是服务质量和性价比低。许多社区日间照料中心运营管理规范度和专业性较差，尤其是部分社区日间照料中心为降低成本，随意缩小服务规模，削减服务内容，降低服务质量，严重影响老人体验。

（五）智慧化程度不足

近年来，人工智能、大数据、互联网和区块链等技术飞速发展，且逐步运用在养老服务领域。许多地区都对社区日间照料中心做出“智慧化”改造，或投入重金兴建“智慧”养老机构，旨在缩小养老服务供需鸿沟，提供更加精细化的服务。但从调研来看，现有的“智慧化”日间照料中心大多仅在表面上实现“智慧化”，包括购进智慧养老产品（实现数据采集）和建立信息技术平台（实现信息共享），内部却存在明显的缺陷，缺乏实质性作用。

1. 智慧产品供给不健全，智慧养老服务质量偏低。积极应对人口老龄化不仅需要具备高质量的养老服务品质，还应具备完善的产品供给体系，从目前的服务供给现状来看，还存在如下问题。第一，社区日间照料中心引入的智慧养老产品的适老化和护老化程度不足。适老化层面，我国当前涉足养老产品领域的初创企业和研究机构过度关注产品创新，反而忽视了老年用户的体验。具体表现在产品的研发和创新未充分考虑老年人群体的特点及面临的数字鸿沟困境，无法真正满足老年人需求，导致智慧养老产品有效供给不足^[6]

。护老化层面，智慧养老产品应该在老年人的生活中更多扮演辅助角色，而非成为老人晚年生活的全部。许多产品研发者尚欠缺护老化功能的考虑，未建立相应的防沉溺机制，导致许多老人沉迷电子产品，严重降低了其与他人交流的频率和意愿，导致与社会脱节加深。第二，智慧养老产品的研发者、供应商以及社区日间照料中心三者之间缺乏良好的沟通和反馈机制。智慧养老产品适老化和护老化不足影响服务质量已成为客观事实，但这一现象往往无法及时反馈给供应商和研发者，不利于智慧养老

产品的进一步优化升级，导致养老服务质量难以改善。第三，产品缺乏隐私防护机制。智慧养老产品主要用于老年人健康监测、生活辅助、危险预警等，在使用过程中势必会采集老人的身体数据，如果不能建立完善的隐私保护机制，老年人的隐私将面临极高的泄露风险，这也是制约社区日间照料中心老年人使用智慧产品的重要因素。同时，由于一部分老年人使用智慧养老产品的意愿低，数据采集也面临极大障碍。

2. 数据共享程度低。即使社区日间照料中心通过智能养老设备获得老人各类信息，如果不能实现信息共享，也会大大影响养老服务供给与质量，因为养老服务涉及多个维度，需要包括养老行业协会、民政、财政、卫生健康等多部门密切合作、协同治理，而信息便是将各部门联系在一起的纽带。数据共享程度低的成因复杂，主要表现在两个方面。第一，我国现阶段养老服务行业缺乏信息共享机制。各部门将自己持有的数据当作“

私产”，为了自身利益不愿意与其他部门共享^[7]

，目前尚无强制性法规制度加以规范，导致信息或数据资源私有化现象严重。第二，各部门掌握信息长期处于“分割”状态，且信息标准不一致，呈现明显的“碎片化”特征，“信息孤岛”还较为严重，加大了数据的整合与利用难度。数据共享程度不足导致我国目前难以建立统一的综合养老服务平台，社区日间照料中心只能独自应对老人多层次多样化的需求，难以得到相关部门的支持，进而影响养老服务的供给质量。

三、社区日间照料中心高质量发展的应对策略

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系。“十四五”时期既是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是积极应对人口老龄化的关键期，应抓住机遇，通过加强顶层设计、优化养老保险制度与养老财富储备体系、拓宽资金筹集渠道、建立高水平养老服务人才队伍、强化科技赋能等举措促进社区日间照料中心高质量和可持续发展。

（一）加强顶层设计

科学完善的顶层设计是社区日间照料中心高质量发展的重要保证。基于我国现实国情，应从优化考核机制、改革监督机制、健全法律规章和完善配套政策等方面予以加强。

1. 优化考核机制。好的考核评价机制是激发干事创业内在动力和工作积极性的重要手段，可从以下方面展开：第一，科学设定考核指标。既要考察实体设施，也要兼顾服务的人性化评价。第二，要注重考核过程的灵活性。应根据社区的周边环境、配套设施等实际情况，结合已制定的考核体系，灵活设定考核指标。第三，应由当地政府牵头组建考核小组。考核小组要积极吸纳各行业的专家学者，如社会保障学、人口学、老年学、医学、经济学等相关学科专家，增强考核队伍的专业性，确保对社区日间照料中心的运营状况做出科学评价。第四，为最大程度地保证考核的公正性，应建立全国和地方层面的专家库，每次参与考核的专家需从专家库中随机抽取，保证考核过程的公平、公正、透明。

2. 改革监督机制。改革监督机制需要重点聚焦三个方面：第一，建立多主体共同参与的监督小组，形

[8]

。多部门相互合作又相互制约，防止出现“一家独大”的局面，最大限度杜绝权力寻租行为的出现，确保运营过程中资金使用透明、服务质量合规。第二，建立投诉处理机制。社区日间照料中心高质量发展不仅需要民政等官方机构的主动监督，公众监督同样至关重要。通过建立投诉处理机制，老年人及其亲属可借此向民政等监管部门反映情况，畅通投诉处理渠道，确保老年人权益得到合理保障。第三，加强监管数据的收集和分析。通过对社区日间照料中心的服务数据和质量数据进行深入分析，了解当前社区日间照料中心在服务提供、人员配备、资金筹集使用等方面的共性问题，为后续制定更加精确的监管政策提供依据。

3. 健全法律规章和完善配套政策。可从以下三个方面展开：第一，专门出台关于社区日间照料中心建设和运营的法规文件。法规文件除从宏观上提供指导性意见外，还应清晰界定政府、社区、企业、家庭和个人的权利与义务，对基础设施、服务内容、服务对象、服务人员资质等制定明确标准，为运营方的实际操作提供指导。第二，对有意愿参与运营的民间资本，政府应注重对其资质和所提供服务质量考核，并制定相应的参与机制。要优先考虑拥有养老护理员或养老机构等相关资源的企业，这不仅能够保证服务质量，更能增强企业间的竞争，调动民间资本活力，助力社区日间照料中心可持续发展。第三，要加大力度落实各项优惠政策，对捐赠设备、资金的企业提供税收减免，对参与运营的企业给予资金补贴，提升企业积极性。

（二）优化养老保险制度与养老财富储备体系

对当前处于高龄阶段的老人而言，补充性养老保险制度和个人养老金制度在其退休前尚未建立，其退休后的收入主要依靠基本养老保险，收入水平较低，财富储备严重不足。受根深蒂固的传统文化影响，相比于低龄和中龄老人，高龄老人更加勤俭节约，这一特点也限制了老年人接受日间照料的积极性。因此，当前应不断完善三支柱养老金体系，以增强养老财富储备。

1. 增加未来期老年人养老金收入。可从三个方面展开：一是提升第一支柱基本养老保险的可持续性。我国第一支柱基本养老金虽然采取统账结合模式，但由于历史遗留问题，导致存在空账风险，本质上仍然是现收现付制模式^[9]

。因此，需要采取一系列改革措施做实养老金账户，增强第一支柱可持续性。二是扩大第二支柱职业养老金（企业年金和职业年金）的规模。对于企业年金，加大税收优惠力度，并生成法律条文作为保障，提高企业参保的积极性；针对不同规模的企业制定符合其实际需求的企业年金计划，涵盖中小微企业和大型企业等，提高企业年金覆盖面。对于职业年金，应放宽参保和运营投资等方面的限制，扩大职业年金的覆盖面，增强职业年金活力。三是推动个人养老金快速发展及相关配套措施的完善。首先，完善税收优惠政策，在现行的EET模式（在缴费环节和投资收益环节免税，在提取环节征税）基础上，引入TEE模式（在缴费环节征税，在投资收益环节和提取环节免税），建立二者相结合的税收激励机制，使中低收入群体在养老金领取阶段享受免税福利，增强中低收入群体参加个人养老金的积极性

。其次，

尽快建立个人养老

金智能平台，实现个人养老金数据共

享，加强对于养老金的监管^[10]

。优化三支柱养老金结构的同时，尽快建立养老金运营的专业队伍，实现养老金保值增值。

2. 完善养老金金融投资市场。我国拥有规模巨大的老年人口，养老金融市场潜力巨大。但与欧美等发达国家相比，我国养老金融市场发育还不成熟，提供的各项养老金融产品种类单一，主要为储蓄、贷款和保险，难以满足老年人多样化、个性化的投资服务需求。要创新养老金融产品，根据不同老年人群的收入、抗风险能力，设计多样化的养老金融产品，满足老年人多元化需求。除完善市场本身外，还应重视国民养老财富储备意识的提升。金融机构、高等院校和行业协会应发挥自身优势，加强养老金融投资和财富储备教育。媒体应积极宣传引导，提升公众尤其是老年人的财富储备意识。同时，政府需加大对金融市场的监管力度，保证金融市场的公开、透明，提升国民养老投资积极性。

（三）拓宽资金筹集渠道

资金短缺直接制约社区日间照料中心养老服务质量的提升。因此，必须采取措施健全多元筹资体系，减少对政府财政补贴的依赖，推进社区日间照料中心快速发展。一是政府应转变财政投入大方向。减少在建造各类大型养老基础设施方面的投入，如投建综合性大型养老院，同时加大在社区内嵌的日间照料中心建设或购买居家养老服务方面的投入。二是激励社会资本参与养老服务。制定具有针对性的文件，明确社会资本可享受的权利和应承担的责任，并完善税收优惠政策，加大对于参与养老服务的社会资本的补贴力度；淡化行政色彩，简化申办流程，提升社会资本参与的积极性。例如，在社区日间照料中心的筹资建设阶段可参考公共私营合作制的PPP模式（Public-Private Partnership），由社会资本同公共部门合作进行基础设施建设和运营，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付对价^[11]

。订立合同时，确定合同期限，明确双方的责任，对社会资本的退出进行制度性约束。三是探索与慈善事业相结合的路径。鼓励有能力的个人积极参与养老服务事业，并对捐赠额达到一定标准的先进个人给予表彰，媒体也应加大对这些先进个人的宣传力度，营造捐赠光荣的氛围，提升个人捐赠积极性。要积极与慈善组织建立联系或合作关系，如中国社会福利基金会、中国儿童少年基金会、中国老龄事业发展基金会等，探求捐赠智能助老康复设备、医疗设备，如智能轮椅、智能手环和各种无障碍设施的可能性。同时，应加大慈善事业监管力度，保证捐赠的物资或资金使用透明公开，杜绝假借“捐赠”之名而行“利益”之实现象^[12]

。四是提升社区日间照料中心自筹资能力。自筹资包括在自媒体爆火的时代，利用小红书、抖音、快手等自媒体平台筹资，通过拍短视频或线上直播等方式增加运营收入。还可将社区内的闲置资源场地或设备出租、承包或转让，或改建为社区日间照料中心，助力缓解资金压力。

（四）建立高水平养老服务人才队伍

建立专业化的高水平人才队伍是确保社区日间照料中心提供优质服务的关键，需要从三个方面发力。第一，拓宽养老人才招募渠道。要鼓励、支持、引导养老服务领域的专业人员下沉到社区日间照料中心，积极招募有意愿且有能力提供服务的退休医疗工作者，弥补养老护理员的巨大缺口；加强以低龄健康老人为主的志愿者队伍建设，不断完善“时间银行”制度，并通过该制度调动低龄健康老人参与志愿服务的积极性，构建社区互助养老机制^[13]

。第二，加强养老服务人才培养。继续支持开展岗前培训和在岗培训，提升当下养老服务人员以及志愿者的专业能力。发挥院校培养人才主渠道的功能，扩大高等院校和职业院校老年医学、护理、全科

医学、心理学、营养学等专业招生规模，优化相关专业课程大纲，鼓励院校与养老机构合作建立养老服务实训基地，供相关专业学生到社区日间照料中心实习，同步提高学生理论水平和实践能力，保证后备人才充足供给。第三，建立基层养老服务人才考评体系。在法律层面对基层养老服务人员的准入标准、薪资待遇、职称评定等作出明确规定，出台政策支持引导基层养老服务人员考取资格证书。同时，相比于专业医疗机构的工作人员，应对基层养老服务人员作适当的政策倾斜，吸引更多专业人才到社区日间照料中心提供服务。

（五）强化科技赋能

人工智能、大数据和互联网等科学技术的飞速发展为进一步提升养老服务质量提供了契机，其中的关键在于利用这些技术精准识别老年人的个性化需求。因此，数据采集和数据分析能力至关重要，前者需要建立高质量智慧养老产品供给体系，后者则需要通过共享数据来建立养老服务信息平台。

1. 建立高质量智慧养老产品供给体系。第一，促进智慧养老产业标准化发展。国家应出台专门性文件，明确智

慧养老产品在生产

管理、售后服务、技术手段等方面的

标准，推动行业标准化发展^[14]

；第二，改善智慧养老产品的适老化和护老化程度。强调产品适老化设计，弥合老年人数字鸿沟，重视智慧养老产品的护老化设计，如建立诈骗信息拦截机制和防沉迷机制，引导老人合理使用智慧产品，确保老年人在产品使用过程中的身心健康和人身安全；第三，重视建立隐私防范机制。出台专门针对养老隐私保护的相关法规，推动企业建立完善的隐私防护机制，制定养老服务数据采集、流通和使用规范，保障老人隐私不被泄露，打消老人疑虑；第四，构建智慧养老全景式产业链并建立信息反馈机制。该产业链上、中、下游的主体分别为智慧养老产品研发企业、智慧养老产品经销商、智慧养老产品用户，配合信息反馈机制，社区日间照料中心可将老人使用智慧产品的体验及时向经销商反馈，再由经销商进一步反馈至研发企业，研发企业根据用户反馈意见改进产品结构或完善产品功能等，在满足老年人的需求的同时，增加智慧养老产品的有效供给。

2. 建立养老服务信息平台。建立数据共享机制，整合现有所有涉老部门的信息，上至省区市一级的民政部门、卫健部门，下到区（县）、街道（乡镇）、社区（村居）一级的医疗机构、日间照料中心、疗养院等，建立跨区域、跨层级的统一养老服务信息平台，改变信息碎片化现状，打破“信息孤岛”，

实现多部门信息共享^[15]

。实现信息共享的优势主要有两个方面：第一，通过养老服务信息平台大数据积累和多部门开展的科学性分析，根据老人的文化背景、健康程度、生活习惯等，汇总老年人信息，深度挖掘老年人养老服务需求，为社区日间照料中心提供参考，方便为入住老人提供更加精准化的服务。第二，养老服务信息平台可以和智慧养老产品相结合。智慧养老产品将采集到的老年人数据实时输入平台，社区日间照料中心的工作人员可基于采集的数据为每位老人建立健康档案，及时跟进老人的健康状况，动态调整为老人提供的康复护理服务，同时也能更好地与医疗机构合作，进一步提升社区日间照料中心的医养结合能力。

3. 探索机器人进入社区日间照料中心辅助养老的可能性。当前养老人力资源培养面临极大困境，尤其是针对半失能老人的专业护理人员较为短缺，特别是在少子化的人口发展趋势下，培养专业化人才队伍、提高养老护理员数量和专业水平等措施的实施难度加大。因此，探索能够代替人工护理员提供服务的智能养老机器人十分必要。当前各国已研发出单一功能的养老机器人，如日本松下电器公司研制的转移辅助机器人（Tansfer Assist Robot），日本理化学研究所（Riken）研发的护理机器人（RI-MAN Nursing

Robot），可以帮助行动不便的老年人完成必要的在床和轮椅或者床位之间的移乘^[16]

。又如杭州市社会福利中心引入的陪伴机器人“阿铁”，可以为老人舒缓心理压力。这些单一功能的机器人有能力代替养老护理员完成部分服务，在一定程度上可以减轻养老护理员的负担，改善当前“点对点，人养人”的护理局面，缓解养老产业人力资源短缺的困境。

[参考文献]

[1] 张思锋,张泽瀉.中国养老服务的人力资源困境与智能养老选择[J].西安交通大学学报(社会科学版),2023,(6).

[2] 纪竞垚.居家养老服务的政策效应：基于对老年人生活质量影响的分析[J].人口与发展,2022,(3).

[3] 刘卫东,李爱.我国居家养老服务发展面临的现实困境及应对策略[J].东岳论丛,2022,(9).

[4] 李树丛.我国社区养老日间照料服务的现状、问题成因及对策分析[J].老龄科学研究,2023,(10).

[5] 吴玉韶,李晶.我国居家养老服务发展中的问题及其应对[J].行政管理改革,2024,(3).

[6] 张泽瀉.智慧赋能养老服务的驱动要素、转型逻辑、实践困境与对策[J].西安交通大学学报(社会科学版),2024,(3).

[7] 金牛,刘梦琦.银发经济高质量发展：内涵意蕴、机遇挑战与体系构建[J].河北农业大学学报(社会科学版),2024,(3).

[8] 郭林.中国养老服务70年(1949-2019)：演变脉络、政策评估、未来思路[J].社会保障评论,2019,(3).

[9] 张琳,董克用,张栋.中国老年人养老财富储备：现状、问题与优化路径[J].新金融,2023,(9).

[10] 夏诗园,王向楠.个人养老金监管的国际经验[J].金融发展研究,2023,(9).

[11] 易艳阳,周沛.PPP模式下社区康养结合服务链的风险及其治理[J].云南社会科学,2021,(3).

[12] 冯江星,肖渊.医学院校直属医院社会捐赠工作存在的问题与对策[J].中国医院管理,2023,(11).

[13] 王琢,杨家文.时间银行助力社区居家养老的运营机制研究:以张家港市为例[J].中国软科学,2023,(12).

[14] 金牛,刘梦琦.供需视角的社区居家养老服务综合评价研究——以天津市为例[J].老龄科学研究,2023,(11).

[15] 刘庆.智慧赋能：“互联网+养老”的现实经验和未来向度[J].决策与信息,2022,(4).

[16] 刘玉鑫,郭士杰,陈贵亮,等.仿人背抱式移乘护理机器人背负运动轨迹规划与舒适性分析[J].机械工

Challenges and Countermeasures for the Development of Community Day-Care Centers Against the Background of Population Aging

JIN Niu, YU Weixiang

Abstract: Against the backdrop of the population development featuring the increasing aging population and miniaturization of family, a multi-level system for the elderly is taking shape in China, where the elderly are provided with home care, taken care of by community and supported by social services. Community day-care center, a new elderly care service model, is also an important attempt to realize the combination of home-based care and community care for the aged. China is a late-starter in the building of community day-care centers. There are some problems over the course of development, such as poor oversight and evaluation systems, institutional deficiencies, insufficient funds, lack of talent in the field of elderly care, imbalance between the service supply and demand, inadequate smart senior care. In the future, measures need to be taken to tackle the problems, including improving the top-level design, upgrading the endowment insurance system and old-age wealth reserve system, broadening the channels to raise funds, developing a strong talent pool, and promoting technology empowerment, in an effort to promote high-quality development of community day-care centers.

Keywords: community and home-based care for the aged; community day-care center; elderly care service model; smart senior care; digital divide

[收稿日期] 2024-08-13

[基金项目] 天津市哲学社会科学规划青年项目（TJSRQN23-001）

[作者简介] 金牛，男，安徽颍上人，经济学博士，天津财经大学财税与公共管理学院讲师、硕士生导师，主要从事人口与教育经济、劳动经济与社会保障研究；于韦翔，男，河北沧州人，天津财经大学财税与公共管理学院硕士研究生。