

上海家庭服务业发展报告（2014）

一、2013 年家庭服务业发展概括

（一）养老服务业发展概述

1. 机构养老服务

养老机构发展情况：2013 年，全年新增养老床位 5155 张，其中公办新增 2023 张，民办新增 3132 张。至年底，全市共有养老机构 631 家，床位 108364 张（见表 2-16-1），约占全市户籍老年人口的 2.9 %。其中，市区县政府办养老机构 36 家，床位数 10784 张；街道乡镇、村等公办养老机构 281 家，床位数 43470 张；民办养老机构 314 家，床位数 54110 张（见表 2-16-1-2）；公办养老机构床位数占 50.07 %，民办养老机构床位数占 49.93 %。

表 2-16-1 2007—2013 年养老机构床位数

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
张数	69 785	80 554	89 859	97 841	101 896	105 215	108 364

表 2-16-2 2007—2013 年社会办养老机构床位增长情况

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
张数	34 210	42 186	47 947	52 185	53 193	54 329	54 110

建设财力和社会资金投入情况：全市新增养老床位建设资金总投入 115 667 万元。其中，市建设财力和市福利彩票公益金资助 48 607 万元，占总投入的 42.02 %；区县、街镇投入 32202 万元，占总投入的 27.84 %；社会力量投入 34858 万元，占总投入的 30.14 %。另外，国家发改委资助上海社会养老服务体系建设项目资金 950 万元。从建设财力和社会资金投入情况看，市级建设财力投入前所未有，比上年增长了 10 倍左右（见表 2-16-3）。

本市各部门贯彻落实《上海市人民政府关于推进全市“十二五”期间养老机构建设的若干意见》，以及《关于印发“十二五”期间全市养老机构建设项目补贴政策实施方案的通知》，研究市级建设财力对社会投资举办养老机构建设试点项目的补贴方案；制定养老机构统筹建设资金管理使用办法。

表 2-16-3 2007—2013 年上海市部分建设财力和社会资金投入情况

年份	2007	2008	2009	2010	2012	2013
市级建设投入(万元)	5 000	5 000	5 000	5 000	4 033	48 607
社会投入(万元)	31 929	28 781	28 584	23 767	35 679	34 858

在院老人状况：截至 2013 年年底，全市养老机构共有 70098 名住养老人。从年龄状况看，入住老人的平均年龄为 82 岁，最高的住养老人年龄为 108 岁，80 岁及以上老人占 69.6 %。从性别构成来看，男性占 35.53 %，女性占 64.47 %。从护理等级看，养老机构主要收住失能老人，由低到高，三级占 19.9 %，二级占 19.8 %，一级占 31.7 %，专护占 28.6 %。

从业人员状况：截至 2013 年年底，全市养老机构共有 23877 名从业人员。从人员分布看，以护理人员为主，占 59.2 %；从性别构成来看，男性占 22.86 %，女性占 77.14 %。

本市全面提升从业人员职业素质和技能，继续依托上海市养老护理职业培训中心，开展行业培训工作。至年底，共开办 66 个班，培训人数 2982 名。其中养老护理员上岗班 44 个，培训 2 叫 4 人；初级培训班 9 个，培训 298 人；中级培训班 4 个，培训 146 人；高级培训班 1 个，培训 36 人；管理人员培训班 2 个，培训 122 人；院长培训班 2 个，培训 127 人；居家养老评估员培训班 4 个，培训 209 人；继续教育培训 5 423 人。养老机构护理员持证率已经达到 83.6%，其中等级证书持证率为 27.3%，养老护理员队伍的整体水平不断提升。

2. 社区养老服务

社区居家养老服务开展情况：2013 年新建老年人日间照料中心 27 家，新设立社区老年人助餐服务点 41 个。至年底，全市 17 个区县共为 28.2 万名居家老年人提供社区居家养老服务（见表 2-16-4），约占全市户籍老年人口的 7.7 %。其中，为 25.9 万名老人提供了上门服务。

表 2-16-4 2007—2013 年社区居家养老服务人数增长情况

年 份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人数(万名)	13.5	17.7	21.9	25.2	26.2	27.2	28.2

社区居家养老服务设施建设情况：至 2013 年年底，全市拥有社区老年人日间照料中心增至 342 家（见表 2-16-5），为 1.2 万名老年人提供了日间照料服务；拥有社区老年人助餐服务点 533 家，受益老人 6 万名。

表 2-16-5 2013 年社区养老服务设施分布情况

区 县	日间服务中心(家)	单一型(家)	综合型(家)	综合示范型(家)	小计(家)
黄 浦	35	16	5	9	30
徐 汇	16	46	9	6	61
长 宁	13	38	6	8	52
静 安	6	28	3	8	39
普 陀	16	27	3	4	34
闸 北	10	23	2	4	29
虹 口	17	18	4	1	23

(续表)

区 县	日间服务中心(家)	单一型(家)	综合型(家)	综合示范型(家)	小计(家)
杨 浦	18	30	10	4	44
闵 行	24	25	9	10	44
宝 山	13	3	20	2	25
嘉 定	16	0	16	4	20
浦 东	82	44	19	17	80
金 山	25	11	4	0	15
奉 贤	12	3	1	0	4
松 江	22	14	5	0	19
青 浦	9	1	4	5	10
崇 明	8	0	4	0	4
合 计	342	327	124	82	533

养老服务补贴情况：13 万名老人经评估得到服务补贴，约占服务总人数的 46%，年度补贴资金总额约 3.6 亿元（见表 2—16—6）；自费购买服务的老年人 15.2 万名，约占服务总人数的 54%；另有 1.1 万名老年人把养老服务补贴带入养老机构。

表 2-16-6 2007—2013 年社区居家养老服务补贴资金增长情况

年 份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
金额(万元)	12 500	18 700	25 500	30 000	33 330	34 856	35 743

从业人员状况：全市已初步形成了覆盖所有社区的服务网络，共有 230 家社区助老服务社，从业人员近 3.2 万名，其中享受全市万人就业“社区助老服务项目”的就业人员 1.2 万多名、外来务工人员 0.8 万多名、退休聘用及在编人员 1.1 万多名。在从业人员中共有在职养老服务需求评估员 500 多名，其中专职评估员 1 00 多名，兼职评估员 400 多名。

（二）社区服务业发展概况

2013 年，上海社区服务业发展态势良好，社区服务设施不断完善，社区服务领域不断拓展，社区服务方式不断创新，社区服务志愿者队伍不断壮大，形成了以“推动跨界合作，创新服务模式，促进社区和谐，建设现代民政”为导向，以社区生活服务的物理化平台和信息化平台建设为抓手，以福利和便民服务为主要内容的社区服务业格局。

1. 平稳推进社区服务设施建设

根据社区居民需求、资源配置需要、服务功能定位，上海各区县、街镇通过建设社区生活服务中心，平稳推进社区服务设施建设。2013 年，全市进一步推进远郊区县建设力度，远郊区县新增社区（生活）服务中心 22 家。目前，上海市已建成社区

(生活)服务中心 161 家, 其中, 区中心 9 家, 街镇中心 114 家, 街镇分中心 38 家, 累计建设面积 124 143 平方米(见表 2-16-7), 全市街、镇社区(生活)服务中心的覆盖率, 分别从 2012 年年底的 70 %和 10 % 提升至 80 %和 35 %。

表 2-16-7 2013 年社区生活服务中心建设情况汇总表

区 县	中(分)心总数(家)	区中心(家)	街镇中心(家)	街镇分中心(家)	总面积(平方米)
黄 浦	22	2	10	10	14 812
静 安	6	1	5	0	3 572
杨 浦	16	1	12	3	5 884
虹 口	10	1	8	1	6 535
长 宁	11	1	10	0	5 567
徐 汇	9	0	9	0	4 230
普 陀	18	1	8	9	5 241
浦 东	33	1	24	8	53 113
闸 北	4	0	4	0	4 150
嘉 定	8	0	4	4	7 490
闵 行	8	1	5	2	2 080
松 江	10	0	9	1	10 969
金 山	2	0	2	0	500
宝 山	0	0	0	0	0
青 浦	0	0	0	0	0
奉 贤	2	0	2	0	
崇 明	2	0	2	0	
总 计	161	9	114	38	124 143

2 . 逐步优化社区信息化服务平台

为满足社区居民对信息服务的需求, 实现社区服务资源的互通互联, 2013 年, 全市依托“962200”社区服务热线和社区综合服务不. 舰之社区综合服务信息化平台, 开展各类民政服务项目的信息化探索。根据民政智慧社区三建设需求, 规划社区综合服务信息化平台构架, 围绕民政信息化平台需求、项目、设施、队伍、机制五类服务清单, 形成生活服务模块设计方案; 改版上海社区服务网, 增设区县、街镇门户, 联通三级服务网络。

3 . 不断提升“962200”平台服务能级

“962200”社区服务热线是直接面向居民提供各类社区服务的一条公益性便民服务热线, 自 1998 年正式开通以来, 始终坚持“以民为本、需有所应、便民利民、服务社区”的服务宗旨, 为社区居民提供专业化、个性化、规范化的社区服务。居家

生活好帮手、民政政务一号通、跨部门事务导航、承接“12345”市民热线、支撑“直通990”节目是“962200”社区服务热线目前主要的功能定位。

2013年，“962200”社区服务热线共受理市民需求电话231993个，受理“12345”流转工单及切转电话5030个。为更加方便、快捷地满足市民对民生服务和民政政务的需求，进一步提升民政行政管理和社会服务的质量和效率，“962200”社区服务热线将拓展服务功能，整合民政各类民生服务资源和力量，建成功能强大、服务内容广泛的“政策助手和生活帮手”。

4. 积极推动公益服务项目平台建设

为鼓励扶持全市公益性社会组织积极参与社区公益事业和民生服务，上海市民政局自2009年启动社区公益服务项目招投标工作。2013年，上海社区公益服务项目招投标平台对313个项目进行招投标评审，其中，招投297个项目，创投16个项目；共涉及资金11049.77万元，其中，招投标10781.32万元，创投268.45万元。

5. 加快完善社区志愿服务体系

根据民政部《志愿服务记录办法》精神和市局对志愿服务记录试点工作信息技术支撑和保障的工作要求，全市就现有的“社区志愿服务网”进行升级优化，开发和优化服务记录功能。目前上海注册的社区志愿者人数达到42.7万，注册志愿者组织1589个，共计发布志愿者项目2848个，这些项目通过系统内部匹配志愿者22534名，通过社会招募志愿者4621名。全市通过建立市、区县、街镇、社区四级社区服务志愿者队伍，支持社区志愿者服务组织开展活动，重点抓好社会救助、助残、优抚、就业、养老等公益性服务项目，不断开拓社区志愿者服务新领域，积极发挥其在社区服务业的骨干作用。

二、2014年社区服务业发展趋势

（一）养老服务业发展趋势

1. 机构养老服务发展趋势

2014年全市社会养老服务体系建设，将全面贯彻党的十八届三中全会精神，以改革和创新为主线，从全市深度老龄化的实际出发，坚持发挥“三个作用”（坚持统筹协调，充分发挥政府多部门合力；坚持改革创新，充分体现区县主体责任；坚持市场主导，充分调动市场社会各方积极性，家庭、市场、政府、社会各尽其职），着力推动构建社会养老服务体系。以贯彻落实《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》、《上海市养老机构条例》为契机，全面推进全年各项工作。

明确统筹养老服务设施规划的先导作用。积极推动从城市规划建设起始，就将养老服务设施作为公共服务设施的重要组成部分，统筹规划、统一布局。上海土地资源宝贵，以规划为先，有利于养老设施建设的落地，有利于养老服务业的科学可持续发展。年内将加快制订《上海市养老设施专项布局规划》，完善长宁、青浦两个试点区的专项规划；全面启动其他各区县的专项规划编制工作。

加强养老服务行业人才培养。养老服务队伍工作强度大、收入和社会地位低、流动性较大，这是制约当前养老服务业发展的重要瓶颈。要开展养老服务专业培训、加强养老学科建设、逐步健全养老服务行业相对合理的薪酬体制和动态调整机制、探索建立养老服务专业入学补贴和行业入职补贴政策等，这些政策和措施有助于稳定基层养老服务员队伍，有利于养老服务人才队伍的培养和建设。

建立统一的需求评估体系。当前医疗护理、居家服务、机构养护等评估标准不一，老年人无法通过需求评估在各个服务项目间进行转介，老年人接受的养老服务与其身体状况不尽匹配。同时，需求评估队伍自成体系，降低了资源利用效率，建立完善统一的养老需求评估体系是完善社会养老服务体系的重要基础。通过整合现有的老年照护等级评估、高龄老人医疗护理保障计划，老年护理院出入院等标准和政策，建立统一的养老服务平台，统筹养老服务资源，完善梯度化保障制度，形成“分工明确、梯度衔接、相互转介、公平轮候、能进能出”的养老服务需求统一评估体系，实现老年人服务需求与各类服务合理匹配，保证养老服务资源的公平分配和有效使用。

2. 社区养老服务发展趋势

贯彻落实《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》，充分发挥市场在养老服务资源配置方面的决定性作用，充分发挥政府在保障基本养老服务需求方面的主导作用，充分发挥家庭养老的基础性作用，通过体制机制改革和制度政策创新，充分调动市场主体、社会力量提供养老服务的积极性，加快养老服务业的发展，不断完善全市社会养老服务体系，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。2014年将主要做好以下几方面工作。

统筹养老服务设施规划和建设。编制全市养老服务设施布局专项规划，明确全市养老设施布局的总体目标、规划总量、空间布局等基本要求，合理布局养老和其他配套服务设施，充分发挥交通、卫生、文化、教育、体育等设施对养老服务的重要支撑作用。各区县根据全市养老服务格局建设的总体要求和本区县实际，编制区县养老服务设施建设规划，明确养老服务设施用地，并严格按照规划要求，推进项目落地。

鼓励社会力量兴办养老机构。鼓励社会力量通过整合和改造企业厂房、商业设施和其他可用的社会资源，兴办规模化、连锁化的养老机构。鼓励各类资本投资建设养老机构，允许社会力量和个人因地制宜兴办家庭化、小型化养老机构。

完善社区居家养老服务。统筹社会服务资源，设立社区综合为老服务机构，健全以企业和社会组织为主体、社区为纽带，满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络；推进“助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急”等社区居家养老服务项目化发展、集约化运作。培育发展老年人互助组织，建立养老志愿服务登记制度和平台，继续推行由低龄老人为高龄老人提供家庭互助服务的“老伙伴”计划项目。推广社区“睦邻点”建设，倡导邻里相助、结对帮扶。推进老年大学、社区文化活动中心等为老服务设施建设，发挥群众组织和个人的积极性，鼓励老年人组织各类文化团体，丰富晚年生活。

促进养老服务信息化的发展。加快实施养老服务“信息惠民行动计划”，构建全市统一的养老服务信息平台，完善养老服务数据库及其分析决策参考功能，推进部分养老服务网络化。政府有关部门向符合条件的养老服务市场主体和社会组织有序开放政府信息资源。鼓励企业和机构运用互联网、物联网等技术，建立有利于集成市场和社会资源、促进供需对接的科技助老平台，研发各类适合于养老机构和老年家庭的信息产品，为老年人提供紧急援助、家政、医疗保健、电子商务、服务缴费等一站式服务。

积极推动老年产品用品开发和推广。相关部门围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，支持企业积极开发安全有效的健康辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜；开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。鼓励开展老年福祉产品设计大赛和老年用品展示等活动。

（二）社区服务业发展趋势

2014年，上海社区服务业要逐步建立与全市经济社会发展相适应、覆盖社区全体成员、服务主体多元化、服务功能更加完善、服务质量更高的社区服务业。通过创新社区管理体系、筑牢社区服务平台、完善社区基础设施，使社区成为创新社会管理的基础和提供公共服务的前沿。要把由市场运行的服务归位于市场，把应该让社会参与的事项让渡给社会，不断增强社会自我

管理能力，发挥好社会组织、基层群众的协同参与作用和自治互律作用，促进社会服务主体多元化、社会服务对象均等化、社会服务机制市场化。

首先，合理布局社区服务设施网络。按照人口规模适度、服务管理方便、资源配置有效、功能相对齐全，合理确定社区服务设施的数量、选址布局、建设方式、功能划分，推进社区生活服务中心建设和运行。中心城区在加快社区生活服务中心建设的同时，要巩固已有社区生活服务中心建设成果，进一步做强服务项目品牌、延伸服务支点、加密服务网络、提高服务能力和绩效。同时，对于远郊区县服务中心的建设，要通过整合现有各类服务资源、以信息化手段匹配服务、通过以“大篷车”的形式为居民推送综合便民服务等方式推进远郊服务中心建设。

其次，推动社区综合服务信息平台建设。依托“962200”社区服务热线和社区综合服务网，以养老服务为切入口，整合民政养老和社区服务的信息平台。通过主动数据对接及建立接口协议等方式，形成数据清单的对接，实现社会化信息的接入，实现志愿者登记、服务分配、效果追踪，为“智慧社区”建设提供基础信息，使社区养老服务能力显著增强，逐步形成公共服务、志愿服务和商业服务衔接配套的社区服务体系。