

---

# 上海社区嵌入式养老服务发展研究

## ——新形势下老龄工作的探索与创新

朱勤皓<sup>\*1</sup>

(上海市民政局 200125)

**【摘要】**:社区嵌入式养老是一种以社区内闲置物业资源等为载体,以资源嵌入、功能嵌入、管理嵌入为形式,以社区辐射范围内的普通老年群体为服务对象,通过对各方资源整合,以市场化机制开展运作的养老模式。它打破了“9073”的固态养老格局,规模小型适度,服务多样灵活,依靠社区、贴近老人、服务便捷。社区嵌入式养老服务是上海立足本地实际,深入挖掘资源,缓解养老服务场所资源短缺,为老年人群就近提供照料服务的一种新模式,需要在实践中边摸索边总结,不断调整优化。

**【关键词】**:上海老龄工作 社区养老服务 社区嵌入式养老

**【中图分类号】**:C913.6.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2017)08-0103-007

### 一、研究背景

#### (一)中央对发展养老服务业提出明确要求

习近平同志在中央政治局第三十二次集体学习时强调,人口老龄化是世界性问题,对人类社会产生的影响是深刻持久的。我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一,老年人口数量最多,老龄化速度最快,应对人口老龄化任务最重。要着力增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念。有效应对人口老龄化,不仅能提高老年人生活和生命质量、维护老年人尊严和权利,而且能促进经济发展、增进社会和谐。要引导全社会增强接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识。我国老年群体数量庞大,老年人用品和服务需求巨大,老龄服务事业和产业发展空间十分广阔。要积极发展养老服务业,推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设,构建居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,更好满足老年人养老服务需求。总书记的要求一以贯之,非常明确,这是上海做好养老服务工作的根本指引。

2017年全国民政工作会议号召,要牢固树立“民政为民、民政爱民”理念,始终恪守为民之责、深怀爱民之心,维护好、发展好、保障好服务对象的基本权益;要明确职责定位,把着力点放到中央关心重视、社会关切、服务对象急需、属于民政主要职责的事情上来,保证集中力量做好该做的事,做好最重要的事;要大力推进民政事业改革创新,不断激发民政事业发展的活力。工作会议的要求更加坚定了上海民政要立足实际,在推进社会养老服务体系建设和过程中,创新养老服务模式,把养老服务业的发展不断引向深入。

---

<sup>1</sup> 作者简介:朱勤皓,上海市民政局局长、党组书记。

## （二）上海老龄化的深度发展和养老服务事业的主要进展

上海是全国最早进入老龄化且老龄化程度最深的城市。截至 2016 年底，上海 60 岁及以上户籍老年人口已达到 457.79 万人，占户籍总人口数的 31.6%。据预测，2020 年上海 60 岁及以上户籍老年人口将达到 530.06 万人，老龄化比例达到 37.01%；2030 年将达到 603.13 万人，老龄化比例达到 44.04%。总体看，上海人口老龄化表现出一系列新特征：老年人口绝对数量快速增长，高龄老年人口持续增长，独生子女父母成为老年人群主体，纯老家庭、独居老年人不断增加，老年抚养系数在总抚养系数中的比重逐年提高。

随着老龄化程度的持续加深，上海养老服务业发展在回应群众关切中不断探索前进，创新发展。1980 年代初期，上海打破仅面向“三无”老年人和“五保”老年人的传统养老服务保障范围，开始探索接纳有家庭的老年人入住养老机构。1990 年代起，上海大力推进养老机构建设，并从 1998 年开始，把新增养老床位列入每年的市政府实事项目。2000 年，上海开始探索社区居家养老服务，养老服务业的发展进入了新的阶段。

2005 年，上海率先提出“9073”养老服务格局发展思路，即上海将努力实现全市户籍老年人口中，90%由家庭自我照顾，7%享受社区居家养老服务，3%享受机构养老服务。在这一思路引导下，上海通过不断完善和提高养老金水平等保障措施，着力夯实家庭自我照顾的基础性作用，努力推进社区为老服务，巩固和提升社区居家养老的服务能力，通过大力推进养老床位建设和管理，拓展机构养老服务，得到广大市民的认可和支持。

2014 年，上海提出了未来一个时期上海养老服务的新目标，即：至 2020 年，全面建成涵盖“养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系”的“五位一体”社会养老服务体系。一是以养老设施布局专项规划为引领，不断扩大养老服务供给，着力构建多层次养老服务供给体系。二是从需求侧和供给侧两方着力，提升综合保障水平，健全养老服务保障体系。三是厘清政府、市场和家庭的边界，发挥各自作用，形成完善的养老服务政策支撑体系。四是确保政府提供的基本养老公共服务与老年人的基本养老服务需求有效对接、公平匹配，建立老年照护统一需求评估体系。五是建立准入监管、日常监管以及行业自律在内的养老服务行业监管体系。“五位一体”的体系是“十一五”以来上海构建“9073”养老服务格局基础上的深化和拓展。

通过多年的实践和努力，上海养老服务事业得到了长足的发展，培育了一定数量的社会组织和机构，培养了一批专业的人才队伍。站在新的历史起点，这些发展成就和积累，为在更高层次上实现服务细分、有效供给、满足多层次、多样化的养老服务需求创造了条件。

## （三）上海养老服务事业发展面临的新情况

从养老床位的供给看，在寸土寸金的上海，新增养老床位的边际成本水涨船高，但上海建设养老床位的脚步始终没有停歇。根据规划，到 2020 年全市养老机构床位数要达到 16 万张左右。在工作推进过程中，各区认识到位，行动有力，在完成建设任务方面不遗余力，但也暴露出一些新问题：中心城区地价成本高，受邻避效应干扰明显，挖潜推进养老机构建设的空间有限。郊区建设养老机构的空间大，但一般离老人原居住地较远，老年人会有抵触情绪；即便入住，子女来探视的时间成本、经济成本偏高，看病配药方面也不太便捷。因此，在养老床位供应总量上持续增加，但存在供需上的区域性失衡，即中心城区一床难求，郊区的床位存在一定量的空置。

从老年人的意愿看，根据“上海市老年人养老意愿调查”，我们发现老年人养老需求意愿正在发生新的变化。希望在家里接受照料护理服务的占 61.0%；同时，表示“在养老机构”和“视情况而定”的比例分别达到 11.2%和 24.0%，这说明历经多年

---

家庭照料功能社会化的变迁以及社会照料服务体系的发展，老年人对于未来的照料问题具有较为成熟的认识和多元的选择。调查发现，越是高年龄组老年人群，在家的意愿越高；而低年龄组人群，表示“视情况而定”的比例越高，对于“白天在社区晚上回家”模式的接受度也越高。这表明，高年龄组老年人对于家庭环境的依恋度较高，而低年龄组人群对于场所选择则更多表现出灵活性和多样性。这说明，构建现代养老服务体系，需要我们回应好人们“原居安老”的天性。

坚持问题导向、需求导向始终是上海养老服务发展的出发点和落脚点，针对当前养老服务业中呈现出新情况，不容回避，需要认真思考、努力解答，探索出具有上海特色、符合社会预期的养老服务新模式、新业态。

## 二、社区嵌入式养老服务的探索与实践

“一碗汤的距离”，这个温情脉脉的度量，寄寓着人对社区服务的本能需求：便利、可及，出行成本趋近于零。社区也为上海养老服务模式的创新提供了空间。从2014年下半年起，上海以长者照护之家、社区综合为老服务中心等为重点，开展了社区嵌入式、多功能、综合性养老服务机构的试点工作。社区嵌入式养老模式，满足了社区老人“原居安老”的心理需求，突破养老机构的传统形态，结合上海城市社区实际情况，打通“9073”不同功能的服务环节，为社区老年人提供了阶段性托养服务。目前上海推广实行的社区嵌入式养老服务主要有两种类型：单一型，即长者照护之家；综合型，即社区综合为老服务中心。

### （一）单一型：长者照护之家

单一型的长者照护之家是为老年人就近提供集中照护服务的社区养老服务设施，一般采取小区嵌入式设置，辐射周边社区。通常面积在300~500平方米，主要服务内容包括：为经老年照护统一需求评估为三级及以上的老年人提供短期住养照料；为大病出院仍需康复护理或家属需要喘息服务的老年人提供短期寄养服务；有条件的长者照护之家可以根据自身供给能力和社区内老年人养老需求，开展其他可以延伸至社区、居民家庭的服务，如家庭护老者培训等。比如，浦东新区的浦兴社区福苑长者照护之家是上海建设完成最早、证照齐全正式运营最早、公建民营的社区微机构，设施基础条件为室内建筑面积340平方米，户外花园面积130平方米，核定床位数14张。主要为本小区及周边小区的老年照护统一需求评估等级3~5级的失能、失智老人，提供24小时托养、喘息服务、居家上门拓展性服务、失能家庭照护者培训等。

长者照护之家并不鼓励老年人连续入住，对处于术后康复、大病出院的过渡期，需要医护人员陪伴并辅以一定康复训练的，可以安排入住；随后对得到及时照料恢复情况良好的老人，可以通过护士定期随访、家庭照护力量训练，以及护理人员每日的助餐、助浴等照料，将服务送上门。已经有越来越多的老年人选择家庭服务。

经过连续3年作为市政府实事项目推进，长者照护之家已在全市广泛开展。截至2016年底，全市共有长者照护之家73家，床位数共计2100多张；到2017年底，中心城区和郊区城市化地区每个街镇将至少拥有一家长者照护之家。长者照护之家既是养老机构向社区、家庭的延伸，也是机构、社区对家庭养老的支撑。

### （二）综合型：社区综合为老服务中心

社区综合为老服务中心是指社区内各类为老服务设施相对集中设置，并依托信息化管理平台，统筹为老服务资源、提供多样化服务、方便群众办事的为老服务综合体。社区综合为老服务中心建设有利于均衡养老服务设施布局，形成“一站多点”的设施网络；有利于突破现有养老服务瓶颈、提升社区综合为老服务和管理能力；有利于深化发展社区居家养老服务体系，满足老年人日益增强的多层次、多样化养老服务需求。比如，静安区芷江西路综合为老服务中心开办于2015年年底，建筑面积近2000平方米，内部有街道老年协会、居家养老服务中心、社区卫生服务站等社区“标配”，引入了乐慈爱老服务中心、福寿康居家康复护理服务机构等专业机构，设有日间照护、康复护理、便民驿站、休闲娱乐、餐饮服务、医疗诊治等6大区域，各类沙龙和科技助老系列培训班等服务一应俱全。在这里，老年居民可以享受各式各样的服务：老年餐厅在中午提供午餐，下午成了怀旧

---

咖啡馆，老人可以在这里喝咖啡听音乐。社区老年课堂开设了十数种课程，包括戏剧沙龙、影视留声机、科技助老讲座、心理咨询……老有所学在这里被诠释得淋漓尽致。便民驿站还为老人提供理发、修小家电、缝纫修补服务。中心除了专业服务人员，还有很多志愿者，包括心理咨询师和律师等等。

社区综合为老服务中心发挥着“四个功能”。一是将各类与老年人生活照料需求密切相关的服务设施相对集中设置，实现“一站式综合服务”。二是整合为老服务资源，实现“一体化资源统筹”。三是建立科技助老平台，实现“一网覆盖的信息管理”。四是方便群众办事，实现老年服务方面“一门式的办事窗口”。

到2016年底，全市已建成32个具有示范效应的社区综合为老服务中心，2017年底将建成100个，到2020年底，全市每个街镇将拥有一个社区综合为老服务中心。

### 三、上海社区嵌入式养老服务的发展与思考

社区嵌入式养老服务是上海立足本地实际，深入挖掘资源，缓解养老服务场所资源短缺，为老年人群就近提供照料服务的一种新模式，需要在实践之中边摸索边总结，不断调整优化。

#### (一) 社区嵌入式养老的理论内涵

社区嵌入式养老是一种以社区内闲置物业资源等为载体，以资源嵌入、功能嵌入、管理嵌入为形式，以社区辐射范围内的普通老年群体为服务对象，通过对各方资源整合，以市场化机制开展运作的养老模式。它打破了“9073”的固态养老格局，规模小型适度，服务多样灵活，依靠社区、贴近老人、服务便捷。

发展社区嵌入式养老服务有着重要的现实意义：

一是适应了养老服务业多层次、多样化发展的要求。从“五个老有”的角度看，“老有所乐、老有所学、老有所为”服务的主要是健康老年人，他们的需求集中在家政服务、各类活动、心理慰藉等方面；“老有所养、老有所医”的老年人，主要是满足护理和就医的需求，提供的主要是慢性病管理型的护理和急救相结合的服务功能，嵌入式养老模式解决的正是这类问题。

二是为家庭在养老服务中发挥积极作用提供有力支撑和保障。由于家庭规模小型化、工作紧张压力大、缺乏专业照料技能等因素，不少家庭难以承担家中老人的照料。从现实看，家庭这一主角只有在社区中才能发挥作用。嵌入式养老恰恰满足了这种需求。嵌入式养老机构为有需要的家庭提供“喘息服务”，通过老年人短期寄养服务让家属可以“喘一口气缓一下”；此外，它还通过专业上门服务、专业技能培训等帮助家庭缓解专业照料方面的烦恼。

三是实现了社区内养老服务功能的融合，成为社区层面养老服务供需对接、政府与市场间养老资源互动的平台。在服务功能上，其既能提供短期住养服务，又能提供日间照料服务，还能为居家养老提供专业服务和支撑，实现了居家、社区、机构养老的融合。社区嵌入式养老服务机构的出现，使家家户户千头万绪的养老服务需求及服务供给信息在社区的平台可以实现有效对接。同时，政府支持与市场参与也能在其中找到切入点和平衡点。

四是有利于标准化持续发展。社区嵌入式服务机构往往利用社区闲置物业资源改造建成，能够避免建设大型养老机构面临的场地、资金、建设周期等硬约束。对社会资本的积极参与也很有吸引力，有利于品牌化、连锁化、规模化发展。

五是大力发展社区嵌入式养老服务还具有深刻的人文意义：(1) 促进原居安养。社区嵌入式养老服务机构往往离医院近，子女探视方便，时间成本、经济成本低，和老年人原先的生活环境相似，使老年人可以在熟悉的社区环境中享受专业化的养老服务。

---

务，符合我国居家养老的传统和老年人的意愿。(2)便于子女和亲属照料。社区嵌入式养老机构由于其地理位置就在老年人生活的社区内，便于老年人家属和子女日常探望，增进了父母与子女间的交流，社会接受度很高。(3)利于弘扬尊老美德。入住社区嵌入式养老服务机构满足了老年人保持原有社区关系的情感需求，加深了社区内不同年龄阶层人员之间的代际交流，对于营造尊老、敬老、互助关爱的社会氛围具有很好的融合作用。

## (二) 经验与不足

通过两年多来的实践，社区嵌入式养老服务的模式在方向上是正确的，在操作上是可行的，在实践中也是行之有效的。社区嵌入式养老服务在内容上填补了社区照料在喘息服务、中度失能老人服务、家庭护理专业指导等多方面的空白；在能力上显著提升了社区养老服务的专业性及其对于老年人及其家庭的支持能力，一定程度上弥补了社区养老服务在专业性和效能上短板，缩短了和机构服务能力之间的差距；在效率上充分发挥了社区零散土地资源的作用以及各项社区服务之间的集合效应。

总结两年多来社区嵌入式养老服务发展的具体经验，主要有：一是定位高起点、高质量，不仅硬件设施要达到标准，而且服务要具有专业性。上海制定了《上海市社区养老服务管理办法》《关于加快推进本市长者照护之家建设的通知》《关于加强社区综合为老服务中心建设的指导意见》等政策文件，同时，通过招标委托专业社会组织实施项目，取得了良好的效果。二是开放式运行，不仅为居住在设施里的老人服务，同时还面向社区居家老人开放部分服务设施，也为社区老人提供上门服务。三是资源统合，既可以利用设施开展其他社区服务内容，也可以利用其他设施服务于入住的老人，以达到资源的充分利用。

与此同时，在社区嵌入式养老服务发展过程中，也面临诸多挑战，社会上仍存在对养老服务机构的偏见，存在“希望有养老服务、但不要养老机构在身边”的邻避现象；如何更进一步整合社区内的政府资源、社会资源和居民志愿服务资源，在养老服务中形成更大合力；如何进一步降低服务机构的运行成本，提升效益等等。这些问题的提出，反映了当前社区嵌入式养老模式尚在发展初期，规模效应尚未完全形成、社会认知度尚待进一步提高，是发展中的问题，应当而且完全可以通过加快发展的方式来解决。从长远看，要从当前的瓶颈问题出发，坚持问题导向，持续发力，为社区嵌入式养老发展创造条件。需要加大人力资源保障，加快发展专业的护理员队伍，增加收入，提高服务水平；要构建稳定持续的机构投入机制，在政府加大投入的同时，鼓励社会资金参与，形成长效运作机制；要加强监管，完善机构运作标准，为机构的规范运作保驾护航。

## (三) 借鉴与展望

“十三五”期间，上海将继续加大社区嵌入式养老服务布局力度、增加设施数量，同时，要以“拓展服务、提升质量、加强监管”为核心目标，用“专业、高效、规范”来丰富社区嵌入式养老服务的内涵。具体说：在“拓展服务”方面，要结合正在试行的长期护理保险服务工作，进一步丰富社区嵌入式服务产品内容，打造老年人可知、可选、可及、可用的养老服务包。在“提升质量”方面，要加强制度和标准化建设，不断完善社区嵌入式服务的质量标准，努力塑造“安全、诚信、优质”的服务品质。在“加强监管”方面，要通过行政检查、综合评估、诚信档案等一系列措施，加强行业监管。

社区嵌入式养老服务，在美国、日本等发达国家非常普遍，在我国香港等地也积累了许多政策与实践方面的经验，这为上海下一步发展社区嵌入式养老服务提供了有益的借鉴和参考。

1. 关于提升服务质量方面。专业性是服务质量的保证。在美国，建立了家庭护理员制度，支持社区居家养老。美国家庭护理员是协助专业护士提供家庭保健服务的一种职业，其介于家政服务员与专业护士之间，主要工作就是照顾住在家里或住宅式护理中心的孤独老人、伤残人士、长期病患者等。服务范围主要包括遵医嘱或病人要求准备饮食或需要时喂食；协助行动不便的病人穿衣、梳洗、洗澡、上卫生间等；提醒和协助病人吃药；陪同或帮助病人锻炼；协助病人作一些室内清洁卫生工作，洗衣、换床单等；还有提供开车服务的，如带病人看医生、购物等。另外护理员还同病人沟通，提供心理咨询，聆听病人的困难，指导病人家属一些有关营养、清洁、卫生知识等。家庭护理员由护理中心管理，如纽约每个区都设有一个护理中心，护理员由

---

该中心管理调配，中心根据老年人的健康状况与自理能力，决定护理员在服务对象家的天数，有 24 小时入住服务的，也有每天到户或一周几次到户服务的，每次时间可长可短。

目前，上海养老服务人员的专业性与发达国家相比，还存在相当大的差距，存在数量上的缺口和技能素质上的不适应。上海现有养老护理员 4.5 万人，普遍年龄偏大、文化和技能水平偏低，50 岁以上的占 50%，初中以下学历占 86%，持有职业资格证书的仅占 15%。由于行业社会地位和工资福利待遇、社会保障水平偏低，队伍稳定性较低，持续发展难度大，成为影响社区嵌入式养老模式发展的突出问题。因此，上海必须切实加强养老服务行业高技能人才培养提到重要的议事日程。要以上海实施“养老机构服务质量提升三年行动计划”为契机，加大政策支持力度，增强各类养老服务机构提升服务质量的主动性和自觉性，要继续加大对培训补贴的力度，鼓励行业从业人员提高技能水平。

2. 关于形成可持续资金来源。香港特别行政区为保持社区养老服务在财政上的可持续性，不断推动长者服务中心资金来源的多样化。香港特别行政区资助长者服务中心的方式有两种：直接拨款和政府采购。在香港，除长者日间护理中心外，其余长者养老服务中心 80%~85% 的资金均来源于政府直接拨款，剩余的 15%~20% 资金由服务中心自筹。中心筹集资金的方法包括根据不同长者的经济情况，向他们收取服务费用和会员费用，以及筹集慈善捐款。在慈善捐款中，香港本地的大型慈善机构起到了重要作用。如香港公益金，在 2003 年以前资助了除日间护理中心以外的 4 类养老服务中心 15%~20% 的资金。香港赛马会在 2012 年捐出 1.1 亿港元推出“赛马会智安健计划”，帮助各类社区养老服务中心改善设施。

上海社区嵌入式养老服务机构，是以公建民营运作机制为主导的。因此，在推动社区嵌入式养老服务发展上，要继续加大政府资金和福彩金(根据规定，福利彩票公益金的 60% 以上应用于发展养老服务业)的支持，运用市场机制，鼓励和吸引各类社会资本投入。同时，还可以借鉴香港特别行政区在这方面的实践经验，把相关慈善基金加入到社区养老服务的发展事业中来。

3. 关于功能发展。日本政府从 21 世纪初就开始推行复合型社区养老服务设施，即“小规模多机能”的新型社区配套服务设施，为社区内老年人提供日托、上门照护和入住护理等一系列多样化服务，功能配置灵活多变。这种社区配套服务设施是将小型居住型养老机构与其他社区老年人服务相结合，形成社区中多功能的养老机构，即复合模式。这种模式将居住、日间照料、社交活动、社区餐厅、送餐等功能集合在同一个社区老年服务设施中，可以根据本社区老年人口结构和数量、老年人分布特点、收入结构及健康状况等情况，灵活有效地调整服务内容。

在照护体系支撑下的居家养老模式已成为日本社会推行的重点养老模式。自 1990 年代后期，日本的福利体系积极推进养老设施住宅化和社区化改革，养老机构被要求进入社区，出现了社区内“居住型”服务的小型照护场所，即为社区内老年人准备的一种规模多为 5~9 人的小型社区养老机构。日本厚生劳动省也逐渐在各社区推广小型及功能完备的老年照顾服务设施，使其成为具备日间照料、紧急托顾、长期居住等多重功能，提供全天 24 小时的照顾服务，目的在于使其成为社区老年人生活不可或缺的一部分。这样的社区养老服务设施更为偏重老年人的照顾服务。从养老机构和日间服务的运营效果来看，通常两者互为补充才有更大的发展空间。而从老年人的受益面和服务效果上来看，带有日间服务的养老机构可以借助其专业的服务力量为老年人提供更为质优价廉的服务。

日本复合型社区养老服务模式为上海社区嵌入式养老服务发展提供了有益的借鉴。目前上海社区嵌入式养老机构的两种模式可以说是相对独立：护理型的小微机构以及带日间照料功能的综合型场所。从今后发展来看，不排除两种类型机构功能复合发展的可能，一方面可以进一步集约用地和人力资源，另一方面可以进一步发挥服务的规模效应，降低服务成本。

4. 关于加强监督管理。一是加强政府购买服务监管。香港的日间护理服务和家居服务由各类非政府组织通过竞投来提供。香港特别行政区从社区养老服务的申请、开展、结束三方面来对财政资金的使用进行监控。以直接拨款的长者地区中心为例，社会福利署每年为中心订立年度工作目标，目标包括接待长者的次数、举办活动的次数、膳食提供次数、个案完成数目等。地区中心每年要落实目标，在连续几年无法落实时，会被削减拨款和人手。上海发展社区嵌入式养老服务也要重视财政拨款的利

---

用效率，要在监督管理的精细度和时间区间上持续加大力度，以最大限度发挥财政拨款的利用率。

二是加强养老服务需求评估员队伍建设。香港社会福利署从2000年开始推行“安老服务统一评估机制”，由认可的评估员，采取一套国际认可的评估工具，评估长者护理的需要，再根据评估结果安排长者入住日间护理中心或为其提供家居服务。评估员大多为社工、护士、职业治疗师和物理治疗师，他们在成为评估员前，需要接受“长者健康及家居护理评估”的训练并获得认可资格。这种做法能够有效保证服务的质量，同时，由于采取了统一科学的标准来评估长者的护理需要，可以避免有限的社区养老服务，尤其是日间护理和家居服务被滥用。

提高评估水平是加强政府监管，推进公共资源公平配置的一个重要前提和手段。上海老年照护统一需求评估试点工作从2014年底开始，2016年在全市范围内推开，目前正在发展中不断完善。上海自2015年开始开设评估员培训班，加强评估员培训工作，但与香港的评估员大都是社工、护士、职业治疗师、物理治疗师的职业水平相比，有不小的差距。香港采用的是一套国际认可的评估工具，而上海的评估量表在实践中尚有一些需要改进的方面。评估员队伍的专业素质以及评价量表的标准选择，都是保证评估质量的重要方面，还待进一步改进与完善。

总之，加强养老服务事业发展是上海当前和今后很长一段时期既定的工作任务。在现有嵌入式养老服务发展的基础上，应继续加大实践探索和理论总结，努力建设政府与社会相适应的民政社会福利体系。