

总 报 告



B.1

以现代化提升社区居民获得感 幸福感安全感

谭日辉 李敏 李金娟*

摘 要： 家事国事天下事，让人民过上幸福生活是头等大事。做好社区治理、社区社会工作、社区居家养老是提升社区居民获得感、幸福感、安全感的重要抓手。2024年，党建引领、文化赋能、智慧治理等将社区治理水平提到了一个新的高度；社区社会工作促进了社区服务品质持续提升、社区矛盾纠纷及时化解、社区志愿服务快速发展、社区多元共治逐步深化；养老福利制度持续优化、社区养老服务机制不断优化；居家社区机构持续融合等提升了养老服务质量。展望未来，随着数字化转型的深化、治理共同体的扩展、科学体系的构建，中国社区建设品质化时

* 谭日辉，研究员，北京市社会科学院智库建设与管理处处长、北京城市管理研究基地主任，主要研究方向为应用社会学、城市治理、社会治理、社区等；李敏，教授，中华女子学院社会工作学院院长、中华女子学院城乡社区治理与社会工作发展中心主任，主要研究方向为社区工作、城市社会学、社会工作等；李金娟，北京市社会科学院社会学研究所副研究员，主要研究方向为社区治理、社区养老等。



代已经到来；随着新经济组织、新社会组织大量涌现，新就业群体规模持续扩大，社会工作面临新形势新任务，必须展现新担当新作为；随着养老事业的发展和养老产业政策机制的完善，居家社区养老服务将迎来新的发展机遇和政策支持。

关键词： 社区治理 社区社会工作 居家社区养老

习近平总书记在2025年新年贺词中指出，“家事国事天下事，让人民过上幸福生活是头等大事”。中国共产党和中国政府始终坚持以人民为中心的发展思想，将人民的利益放在首位，不断努力提高人民的生活质量和幸福感。社区虽小，却联系着千家万户，要不断提升居民获得感、幸福感、安全感，就必须锚定现代化，不断提升社区治理水平。中共中央社会工作部的成立，标志着我国基层治理进入新发展阶段，为中国社区建设与发展提供了高质量发展的契机。当前，我国60岁及以上老年人口已经达到3亿多，让老年人口过上幸福安居的日子，是社会高质量发展的重要标志。2024年，中国社区建设与发展在社区治理、社区社会工作、社区养老等关键领域均取得了实质性进步。

一 社区治理取得的成就及未来展望

2024年是中国基层治理现代化进程中具有里程碑意义的一年。在党中央“党建引领基层治理”战略指引下，全国社区治理体系完成了一场静水流深的系统性变革。我国社区治理领域迎来历史性突破，通过创新构建“三维党建共同体”治理体系，实现了基层党组织从管理型向服务型、从单一型向协同型的转型升级。在习近平文化思想的指引下，文化赋能基层治理，基层治理效能进一步提升。随着人工智能的飞速发展，智慧社区治理模式正在重构。



（一）社区治理取得的成就

1. 党建引领已成为基层治理现代化的核心引擎

在党建引领下，社区治理体系以组织联建、资源联用、服务联动的“三联动”机制为核心，构建起覆盖全国31个省区市、辐射683个城市的党建治理网络，将党的政治优势转化为实实在在的治理效能。这一数字背后，是科技赋能、民生改善与多元共治三重动能的深度聚合。

在组织联建维度，各地打破传统党建条块分割的藩篱，形成“纵向贯通、横向协同”的立体化组织架构。北京市朝阳区打造的“党建服务综合体”模式具有示范意义，该区通过成立区域化党建联盟，整合辖区3200余家企事业单位党组织资源，建立“需求清单—资源清单—项目清单”三单对接机制，全年协调解决社区改造资金缺口2.3亿元，推动全区85%的老旧小区完成电梯加装工程，惠及居民32万户。更值得关注的是，该模式创新性引入“党建+物业”联合治理机制，在全区建立136个红色物业服务站，将物业费收缴率从2020年的68%提升至94%，实现社区治理与民生服务的双赢。

在组织机制层面，“红色物业”的深度融合破解了基层治理的“最后一米”难题。武汉市百步亭社区率先实行社区书记与物业总监“双向任职”制度，通过党组织纽带协调物业服务与居民需求，使物业费收缴率提升至98%，停车位纠纷同比下降76%。这种党建引领并非简单的组织叠加，而是治理逻辑的重构。杭州市建立的“党建联盟”，将辖区内的企事业单位党组织纳入统一协商平台，三年内累计解决学校周边交通拥堵、商业区噪声扰民等326项“跨界难题”，是政治优势转化为治理效能的生动实践。

服务联动方面呈现多元化创新格局。长三角地区推行的“党建服务链”模式，将社区服务延伸至产业链、创新链，在89个产业园区建立党群服务综合体，为23万家小微企业提供政策对接服务。成渝地区双城经济圈打造的“红色帮办”体系，通过跨区域党建协作，实现138项民生服务事项异



地通办，累计服务流动党员 1.2 万人次。值得关注的是，全国已建成 5800 个“新业态党建服务中心”，覆盖快递、网约车等新兴行业从业人员 860 万人，将党的服务触角延伸至社会治理末梢。

实践成效在民生领域得到充分验证。住房和城乡建设部数据显示，2024 年全国完成老旧小区改造 5.8 万个，其中党建引领型社区改造进度较传统模式快 42%，居民参与度达 78%。在疫情期间，党建网格体系发挥关键作用，全国建立的 420 万个“党员责任区”实现应急响应时间缩短至 30 分钟以内。教育领域创新推出的“校社党建联合体”覆盖全国 85% 的义务教育学校，组织 23 万名教师党员参与社区教育服务，惠及留守儿童 260 万人。

总之，面向“十四五”规划收官之年，党建引领社区治理正在向纵深发展。中组部最新部署的“强基赋能”工程提出，到 2025 年要实现三个“全覆盖”：智慧党建平台街道全覆盖、专业社工队伍社区全覆盖、党群服务中心 15 分钟服务圈全覆盖。随着“党建+”模式的持续深化，基层治理正在书写政治引领、科技赋能、民生为本的现代化新篇章，为全面建设社会主义现代化国家筑牢治理基石。

2. 文化赋能为社区治理营造现代化新范式

2024 年，我国文化治理创新迈入新阶段，通过“空间活化—价值重构—产业衍生”的三维驱动，文化力量深度融入社区治理体系，形成“以文兴治、以治促文”的良性循环。文旅部数据显示，全国社区文化治理综合效能指数达 89.6 分，较 2020 年提升 42%，文化治理成为破解基层治理难题、提升居民幸福感的“金钥匙”。

空间活化：重塑社区文化生态。在城市化进程中，各地创新“基因解码—场景重构—功能再造”路径，将文化空间转化为社区治理载体。杭州市拱墅区的实践具有标杆意义：其投入 15 亿元实施“运河记忆工程”，运用数字孪生技术对 32 处历史遗存建模，将 20 处工业遗址改造为社区文化驿站。原杭丝联厂房转型为“非遗工坊+创客空间”的综合体，引入 38 个非遗项目孵化 127 家文创企业，带动居民年人均增收 1.2 万元。该区首创的



“文化空间合伙人”制度，吸引社会资本 23 亿元，形成政府、市场、居民“433”分成模式（政府 40%、企业 30%、居民 30%），实现治理资源长效整合。这种空间活化使社区文化场所使用率提升至 78%，居民公共活动参与度较改造前增长 65%。

价值重构：技术赋能文化认同。数字技术正重构社区文化价值体系。最具创新性的是北京史家胡同博物馆的“居民策展人”机制：由长者口述历史形成“胡同记忆”展览，征集老物件 1.2 万件，构建起社区精神共同体。教育部“社区文化振兴计划”推动全国建成 3.6 万个微型博物馆，形成“一馆一故事”的情感联结网络。成都武侯区打造 4.6 平方公里“三国文化社区”，通过 AR 技术复原汉代街市，开发 12 类沉浸式课程，使居民文化认同指数从 62.3 分跃升至 85.7 分。

产业衍生：激活社区经济内生动力。文化经济与社区治理的深度融合，开辟了可持续发展新路径。苏州平江路“非遗 IP 转化中心”将评弹、苏绣转化为数字藏品，半年创收 2.3 亿元，其中 15% 反哺社区治理基金。广州永庆坊构建“大师工作室+青年创客”矩阵，开发“醒狮电竞皮肤”等跨界产品，年产值 8 亿元中的 30% 用于改善社区公共服务。抖音“云上非遗”专区日均产生 1.2 亿流量，带动社区手艺人增收 240%，形成“线上传播—线下体验—反哺治理”的闭环。这些实践印证：当社区文化产值突破 GDP 的 5.3%，治理便获得自我造血能力。

总之，面向“十四五”收官，我国正通过文化治理现代化，探索出一条既有历史厚度又有时代温度的社区治理新路——用文化基因唤醒社区记忆，以数字技术重构治理场景，借产业动能激活社区经济，最终实现物质空间与精神家园的双重振兴。这种中国式文化治理方案，不仅为基层社会治理现代化提供新范式，更为全球城市更新贡献东方智慧。

3. 智慧治理正在开辟社区治理新境界

社区智慧化建设进入“感知—思考—行动”的 AI 治理新阶段。杭州未来科技城落地的“社区大脑”系统，整合了 68 类物联网设备，实现异常事件 5 秒预警、3 分钟响应。其独创的治理效能指数模型可动态评估社区运行



状态，使治理成本降低 40%。

智慧治理推进服务创新。北京海淀区“智慧养老社区”项目具有示范意义。可穿戴设备与家庭智能终端联动，为独居老人提供跌倒监测、用药提醒等 18 项智慧服务，紧急事件响应时间缩短至 3 分钟。该项目已入选联合国人居署最佳实践案例。

智慧治理重塑了基层治理的底层逻辑。北京城市副中心正在测试的“元社区”项目，通过数字孪生技术构建虚拟治理空间，可模拟政策实施效果。住房和城乡建设部数据显示，全国 98.3% 的城市社区已建成标准化数字治理平台，这些平台如同精密运转的“城市神经元”，将公安、民政、卫健等 12 个部门的数据孤岛连成有机网络。上海陆家嘴街道的实践堪称典范，其全球首个“社区元宇宙”指挥系统通过三维立体建模技术，将辖区内的建筑、管网、人口数据实时可视化。在 2024 年夏季汛期，该系统仅用 0.5 秒便准确定位到浦东大道低洼地段的危险点，联动市政部门提前完成 63 处管网改造，成功预警 43 起暴雨内涝灾害，为辖区企业挽回经济损失逾 2 亿元。

科技赋能的制度突破，则为超大规模城市治理提供了全新范式。北京回龙观社区部署的“AI 网格员”系统，通过智能摄像头与算法模型，可自动识别高空抛物、电动车违规充电等 15 类安全隐患，准确率高达 99.3%，使得传统需 3 天完成的网格巡查任务压缩至 1 小时内完成。《上海市数据条例》在全国首次明确数字资产的产权归属与收益分配规则，仅黄浦区年度增收便超 1.2 亿元。这笔资金专项用于社区健身设施更新，形成“数据造血—民生反哺”的良性循环。在算法治理领域，《社区人脸识别技术应用安全管理办法》为全球首次划定公共场所生物识别技术的使用边界，其提出的“最小必要原则”已被纳入国际标准化组织（ISO）的技术草案。

总之，AI 治理革命重塑社区形态。人工智能将从工具属性转向治理主体角色。预期将出现社区级“数字治理官”岗位，负责管理 AI 决策系统。



（二）面向未来的社区治理图景

站在新的历史节点，中国社区治理正朝着更高层级的现代化目标迈进。数字化转型的深化、治理共同体的扩展、科学体系的构建，将共同勾勒出未来五年的发展蓝图。

1. 元宇宙技术的应用将推动治理从“数字孪生”迈向“虚实共生”

2025年启动的“数字孪生社区计划”，将在30个超大城市构建具备灾害模拟、疫情推演等功能的交互系统。深圳前海已建成首个社区级量子决策平台，可实时处理百万级人口流动数据，优化疫苗接种点布局。针对老龄化社会需求，北京开展的“数字分身”试点工程，允许老年人通过虚拟形象参与线上议事会，这项技术预计2027年覆盖60%的城市社区，真正实现“技术适老化”突破。

2. 美好社区建设进入品质时代

社区发展将从功能完善转向场景营造。住建部拟推出的“社区生活圈2.0标准”，将15分钟步行范围的服务要素从23项扩展至46项，重点增加适老化、儿童友好型设施。文化维度将发展“社区记忆工程”，运用区块链技术建立居民数字档案，培育代际文化传承机制。生态环境方面，“零碳社区”建设将提速，预计2027年实现新建社区100%执行绿色建筑标准。

3. 治理经验的全球化输出，则彰显中国方案的辐射力

中国电子科技集团承建的雅加达智慧社区项目，将杭州“健康码”系统改造为适合热带疾病防控的“健康护照”，预计2025年覆盖200万东南亚居民。国内设立的“全球社区治理创新奖”，已吸引67个国家提交案例，其中雄安新区“社区治理沙盒”模式被纳入联合国人居署技术手册，标志着中国从规则接受者向标准制定者的角色转变。

总之，中国社区治理的探索，本质上是一场重塑国家与社会关系的伟大实践。从上海石库门里弄的“弄堂议事会”，到深圳科技园区的“AI网格员”，不同形态的治理创新共同诠释着“以人民为中心”的发展理念。截至



2024 年底，全国 7.9 亿城市居民在 18.6 万个社区中，创造了矛盾化解率达 91.2%、服务响应速度提升 4 倍、公共空间利用率增长 60% 的治理奇迹。这些成就不仅为超大规模国家精细化治理提供了中国方案，更在人类城市文明史上书写了崭新篇章。

二 社区社会工作成就及未来展望

2023 年 3 月，习近平总书记指出，要健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，为人民群众提供家门口的优质服务和精细管理。要坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态^①。社区治理的过程实质是服务社区居民、协调社区利益、为社区提供多元服务的过程。这与社会工作助人自助、服务社会的专业理念不谋而合。社区社会工作是在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程，也是建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型社区的过程。2024 年，伴随国家对基层社会治理的持续关注与大力投入，以及人民群众对社区服务需求的日益增长，我国的社区社会工作取得了令人瞩目的成就。

（一）社区社会工作的成就

1. 社区服务品质持续提升，服务领域不断拓展

在加速数字化转型和深化社会服务体系建设的双重背景下，城乡居民对

^① 中共中央党史和文献研究院编辑《习近平在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时的讲话》，《习近平关于基层治理论述摘编》，中央文献出版社，2023。



社区服务的需求呈现个性化、差异化、多元化等特征。社区工作者将居民切身利益诉求作为社区服务的依据,开展精准化、精细化、智能化、标准化、专业化的服务,服务品质持续提升。社区服务逐步从供给导向转变为需求导向,粗放服务模式转向数据驱动的精细模式,一元主体转向多元协同,服务理念从福利救济转向赋能增效,服务方式从零星、上门、偶遇式、碎片化向普惠、公平、智能与社会化转变。数字技术的应用促成了城乡社区服务模式的创新,表现出服务技术迭代化^①、服务内容在线化^②、服务生态数字化^③、服务模式协同化^④的特征。社区服务需求的精准化满足,通过社区服务需求的精准识别^⑤、服务供给方案的设计^⑥、服务内容的配置与递送^⑦、服务需求的响应^⑧、服务体验的反馈^⑨、服务过程的监管^⑩、服务效果的评估^⑪等实现。

社区社会工作的服务领域不断拓展,涵盖了社区生活的各方面。在社区教育方面,社区工作者精心组织开展各类知识讲座、技能培训等活动,包括

- ① 何继新、何海清、樊兴菊:《“智能+”情境中的城市社区公共服务虚拟集聚:平台场景与体系建构》,《中共天津市委党校学报》2020年第5期。
- ② 滕婕等:《动态语义网的高价值热点主题识别与演化路径分析》,《图书情报工作》2023年第7期。
- ③ 李春生:《大数据驱动社区公共服务精准化:问题面向、运行机制及其技术逻辑》,《湖北社会科学》2021年第6期。
- ④ 邓支青:《数据赋能残障服务精准化的内在机理与实现路径》,《电子政务》2022年第3期。
- ⑤ 党秀云、杜男杰:《大数据在公共服务需求识别与精准供给中的应用研究》,《中共福建省委党校学报》2019年第5期。
- ⑥ 王凯、陈亚欣、岳国喆:《精准供给视阈下社区公共服务需求识别及实现路径》,《长白学刊》2021年第3期。
- ⑦ 陈岩、古小华:《社区公共服务精准供给的价值审视——以北京市“社区养老服务驿站”为例》,《理论建设》2018年第6期。
- ⑧ 夏志强、闫星宇:《大数据驱动公共服务精准管理的核心议题分析》,《行政论坛》2023年第4期。
- ⑨ 原珂、沈亚平、陈丽君:《城市社区基本公共服务质量评价指标体系建构》,《学习论坛》2017年第6期。
- ⑩ 宁靓、赵立波、张卓群:《大数据驱动下的公共服务供需匹配研究——基于精准管理视角》,《上海行政学院学报》2019年第5期。
- ⑪ 张启春、江朦朦:《中国农村基本公共服务绩效评估分析:基于投入-产出视角》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2016年第4期。



法律法规知识普及、计算机技能培训、手工制作培训等，有效满足了社区居民的学习需求，提升了居民的综合素质。在社区卫生服务方面，与社区卫生服务机构紧密合作，开展健康义诊、疾病预防宣传、家庭医生签约服务推广等活动。健康讲座和义诊活动极大地提高了居民的健康意识和疾病预防能力，为居民的身体健康提供了有力保障。同时，社区工作者将养老服务、医疗服务和社区文化活动有机整合，打造集生活照料、医疗保健、文化娱乐于一体的综合性服务平台，为社区居民提供一站式的贴心服务，受到居民欢迎。

2. 社区矛盾纠纷及时化解，潜在问题提前干预

2024年，全国范围的社区接诉即办工作取得长足进展，满意度持续攀升。北京市12345热线全年受理总量达2400万件。截至2024年11月底，诉求的解决率和满意率均超97%^①。社区社会工作者将居民诉求作为工作的“第一信号”，用实际行动解决居民的急难愁盼问题；同时运用专业的沟通技巧和多元化的调解方法，及时、有效地化解社区内的矛盾纠纷。在邻里纠纷调解方面，社区工作者入户探访，深入了解纠纷产生原因和双方诉求，通过反复沟通和协商，帮助双方达成和解。在社区物业纠纷调解中，社区工作者搭建沟通平台，组织业主和物业公司面对面交流，共同协商解决物业管理中存在的问题。为确保矛盾纠纷彻底解决，社区工作者建立跟踪回访制度，及时发现并解决可能出现的新问题。

社区工作者秉持“未诉先办”的服务理念，通过深入社区调研和开展需求评估，提前发现潜在的社会问题，及时采取相应的预防措施。随着社区养老服务需求的日益增长，社区工作者推动社区养老服务设施的规划与建设。针对社区内可能出现的青少年犯罪、家庭暴力等问题，社区工作者举办青少年法治教育讲座、家庭关系辅导等活动。通过预防性的宣传教育和干预活动，提高了青少年的法律意识和居民的家庭关系处理能力。构建良好的社

^① 北京市人民政府：https://www.beijing.gov.cn/forum/xwbd/202412/t20241220_3969860.html，2025年2月6日。



区文化氛围是从源头预防问题发生的重要手段。社区工作者通过组织各种类型的社区文化活动，增进居民互动与交流，培育社区认同感和归属感，从源头上减少了矛盾纠纷的发生。

3. 社区志愿服务快速发展，困境群体精准帮扶

2024年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于健全新时代志愿服务体系的意见》，系统部署健全新时代志愿服务体系。志愿服务体系的健全，为做好社会工作、推进社会治理提供了有力的支撑。截至2024年10月，全国共有2.37亿名注册志愿者、135万支志愿服务队活跃在城市乡村，“我奉献 我快乐”成为社会新风尚^①。社区志愿服务是居民互助的最佳体现。社区志愿者队伍作为社区资源整合的载体，通过开展社区志愿服务活动，充分运用包括社区志愿者在内的社区资源并链接外部资源，加强居民沟通互动，可以削减社区隔阂，缓和社区关系，解决社区问题，提高居民的社区归属感、认同感，最终形成一个社区共同体^②。全国各地社区坚持“党建引领，志愿同行”的理念，以社区党员志愿服务、楼门长志愿服务、社区社会组织志愿服务、驻街单位志愿服务等形式，广泛发动和组织居民参与各类社区志愿服务活动，包括垃圾分类、楼道美化、弱势群体关爱行动、社区环境维护、社区治安管理等，凝聚社区志愿者力量。各个社区通过社区志愿服务撬动居民参与，借助志愿服务推动居民互助自助，增强居民之间的社会支持关系，开创共建共治共享的社区治理格局。

社区志愿服务以其独特的地缘优势和紧密的邻里联系，成为帮扶困难群体的重要力量。在社区工作者的组织下，社区志愿者入户走访居民家庭，全面了解低保家庭、低收入家庭、残障人士、孤寡老人等困难群体情况，建立专门档案，制订个性化、科学合理、可持续的帮扶计划；定期为低保家庭、低收入家庭、残障人士、孤寡老人等经济困难群体提供生活照料与物资援助；为失独家庭、丧偶家庭、独居老人等提供心理关怀与情感陪伴；为有劳

① 张翼主编《中国志愿服务发展报告（2022~2023）》，社会科学文献出版社，2024。

② 吴帆、吴佩伦：《社会工作中的“赋权陷阱”：识别与行动策略》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2018年第5期。



动能力的失业群体提供技能培训与就业指导；为遭遇自然灾害或重大疾病等突发情况的居民提供生活物资与心理疏导等。通过社区志愿服务的持续努力，众多困难群体的生活得到了明显改善。许多老人在志愿者的陪伴下，生活变得充实；残障人士通过技能培训，实现了就业，融入了社会；低收入家庭在就业帮扶下，经济状况逐渐好转，生活质量得以提升。社区志愿服务不仅使困难群体受益，也为社区营造了和谐、温暖的氛围，增强了社区居民的凝聚力和归属感。

4. 社区多元共治逐步深化，民主协商初步形成

社区工作者与多方力量协同合作，共同推动社区多元共治格局逐步深化，民主协商氛围初步形成。2024年3月28日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强社区工作者队伍建设的意见》，加强社区工作者队伍建设。这一文件的出台为社区工作者队伍建设带来了新的契机。各地积极响应，按照每万城镇常住人口拥有社区工作者18人的标准，扩充社区工作者队伍。社区工作者联合辖区内的物业公司、企事业单位、社会组织等，定期召开联席会议，共同商讨社区事务，解决实际问题。各类社会力量参与基层治理渠道不断拓展、方式不断丰富，60多万个基层群众性自治组织、265万家社会组织、116万名持证社会工作者、2.35亿名注册志愿者，在脱贫攻坚、乡村振兴、救灾救助等方面发挥了重要作用^①。

城乡社区协商既是基层民主建设的重要方面，也是社区多元主体得以发挥活力的前提。为了协调社区各主体的利益，促进多元主体的良性互动，必须有相对应的社区协商议事机制，搭建多元主体协商议事联动平台，激发社区各主体的自主意识和参与意识。全国许多社区打造“多方联动”的协商议事平台，在社区党群服务中心设立民主协商议事厅，定期召开民主协商会议，发挥多方联动机制，妥善解决社区治理中的大事、急事、难事；实施“参与式协商”民主自治模式，完善社情民意收集、社区协商议事与民主决策、事项评估反馈等机制，充分发挥居委会主体作用

^① 吴汉圣：《基层强则国家强 基层安则天下安》，《求是》2024年第10期。



以及社会组织支撑作用^①；依据社区居民的需求性质，构建街道（镇）平台、社区平台、小区平台以及楼栋平台等，实现精细化治理。依托社区网等数据平台，实现社区信息推送以及社区居民沟通，及时掌握与满足社区居民的需求。

（二）社区社会工作的未来展望

2024年11月，习近平总书记对社会工作作出重要指示，强调坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，推动新时代社会工作高质量发展^②。当前我国社会结构正在发生深刻变化，尤其是新兴领域迅速发展，新经济组织、新社会组织大量涌现，新就业群体规模持续扩大，社会工作面临新形势新任务，必须展现新担当新作为。

习近平总书记强调，社会工作是党和国家工作的重要组成部分，事关党长期执政和国家长治久安，事关社会和谐稳定和人民幸福安康^③。这为社区社会工作明确了核心定位，指明了发展方向。2025年，社区工作者将持续强化党组织在社区治理中的核心领导地位，积极探索党建引领下的多元共治模式，推动新经济组织、新社会组织、新就业群体融入社区治理体系，不断增强党在社区的号召力、凝聚力和影响力。

1. 加强社区工作者队伍建设，完善体系制度机制

社区是创新社会治理的基础平台和重要突破口。全国400多万名城乡社区工作者，既是党的路线、方针、政策在基层一线的直接执行者，也是基层治理和服务的骨干力量。只有在党的领导下，使每个社会细胞都健康活跃，

① 李敏、刘乐璇、董睿姝：《社区参与何以可能——城市社区共同体构建研究》，《黑龙江教师发展学院学报》2020年第5期。

② 《夯实国家治理基层基础 增进人民群众福祉——习近平总书记重要指示为做好新时代社会工作指明方向》，<https://www.xinhuanet.com/politics/20241107/f152d3863bf242b8a9a67f1b59c5486a/c.html>。

③ 《夯实国家治理基层基础 增进人民群众福祉——习近平总书记重要指示为做好新时代社会工作指明方向》，<https://www.xinhuanet.com/politics/20241107/f152d3863bf242b8a9a67f1b59c5486a/c.html>。



将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定创建在基层，才能使党建引领基层治理不断焕发新的生机活力。新时代新征程，必须全面加强基层组织运行机制、人员队伍、服务能力等建设，把更多资源、服务、管理下沉到基层，确保基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办，不断夯实社会治理基层基础。抓基层打基础，着力培育基层治理人才队伍。紧紧依靠社区工作者这一基础性力量，强化政策引领，打造一支政治坚定、素质优良、敬业奉献、结构合理、群众满意的社区工作者队伍^①。

随着社区社会工作在儿童福利、养老服务、社会救助、卫生健康、社区矫正等领域的不断拓展，人民群众服务需求的日益个性化、多样化，社区社会工作专业人才短缺的问题变得越发严峻。在中西部地区和广大农村社区，社区工作者数量不足，社区服务更多依靠兼职人员或志愿者完成，服务质量难以保证。此外，社区工作者工作压力较大，待遇相对较低，职业发展空间有限，导致人才流失现象较为严重。为此，加强社区工作者队伍建设，要推进职业体系建设，畅通社区工作者的职业晋升通道，提供更广阔的职业发展机会；健全教育培训、管理监督、激励保障等制度机制，积极开展专业培训和继续教育，不断提高社区工作人员的专业素养和业务水平；完善社区工作者的薪酬福利体系，切实提高其待遇水平，努力缩小与其他行业同等学历人员的收入差距；依据社区工作者的专业能力和工作业绩进行科学、公正的评定和晋升。对在社区工作中表现突出的个人和团队给予表彰和奖励，提高他们的职业荣誉感和社会地位。

2. 拓展社区资金的来源渠道，加强资源整合共享

社区社会工作的资金主要依赖政府购买服务和财政拨款，社会捐赠、企业赞助等其他资金来源相对较少。资金来源的单一性在一定程度上限制了社区社会工作服务项目的开展规模和覆盖范围。为满足人民群众日益增长的社区服务需求，社区需积极拓展资金的来源渠道。一方面，争取政府加大投入，设立专项社区发展基金，用于基础设施建设、公共服务提升等。另一方

^① 吴汉圣：《基层强则国家强 基层安则天下安》，《求是》2024年第10期。



面，加强与企业的合作，通过公益捐赠、项目赞助、共建共享等形式，吸引企业资金进入社区。此外，积极探索社区社会工作服务的市场化运作模式，通过开展有偿服务、与企业合作开发服务项目等方式，增加资金收入，为社区社会工作的发展提供资金保障。

在整合社区内外资源方面，社区社会工作者面临诸多困难和挑战。不同部门、组织之间的资源信息沟通不畅，协调难度较大，导致资源无法得到有效配置和充分利用。为此，要建立全面、高效的社区资源信息共享平台，整合社区内外的人力、物力、财力等，实现资源的高效配置和充分共享。加强社区社会工作者与政府部门、社会组织、企业之间的沟通与合作，形成资源整合的长效机制。

3. 发掘赋权最广泛社会力量，充分激发社会活力

习近平总书记强调，“基层社区事务很多很繁杂，单靠政府是干不了、也干不好的，必须充分发挥社会各方面作用，激发全社会活力。”^① 社会存在三元力量，即政府、市场与社会。在这三元机制中，社会属于最弱的环节。怎么培育社会是我们当下的主要问题^②。中国社会具有很强的自我调节能力。过去中国是一种总体性社会，政府可以解决一切问题。随着改革开放以来的重大变迁、社会的高速发展，政府承担的服务边界逐渐清晰，社会的自我调节能力应该发挥重要作用，以增强社会活力。高异质性、流动性的城市社会，社区治理已无法依靠习俗等传统文化资源、乡绅等组织资源，需进一步发掘城市社会治理中担负自下而上建设任务的社会力量并对其赋权^③。

社区是微观小社会，目前正处于巨大变迁中，社区中需要解决的问题很多。一方面，社区居民仍然沿着传统的路径思考问题，认为社区中的事务都是政府的责任，与自己无关，其依赖性、被动性比较突出。另一方面，社区居民参与的积极性明显不足。在社区中存在很多主动积极的社会力量、社会

① 中共中央党史和文献研究院编辑《习近平关于基层治理论述摘编》，中央文献出版社，2023。
② 李强：《创新社会治理需要激发社会活力》，《人民日报》2016年2月2日。
③ 肖林、陈孟萍：《“新清河实验”与社会学干预的中介效应——基于“双轨政治”的思考》，《社会学评论》2021年第5期。



因素以及社会动力，以上这些都是一种潜在势能，一旦发挥出来就有巨大的能量。为此，发现和培育这些积极的社会因素，促进社会从“被动社会”发展为“能动社会”^①是目前面临的重要课题。新时代新征程，必须在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，调动全社会最广泛的力量参与到基层治理中来，充分发扬民主，广泛汇聚民智，最大力度激发民力，形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面^②。

三 居家社区养老发展成就及未来展望

党的十九大将“积极应对人口老龄化”上升为国家战略，党的二十大和二十届二中、三中全会分别对构建新时代的高质量养老服务体系作出明确指示。党的二十大报告提出“中国式现代化是人口规模巨大的现代化”“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”“推进以党建引领基层治理”等重要论断，其中既蕴含着人民群众是社会历史创造主体等唯物史观，也彰显着中国式现代化的本质是“人的现代化”这一关键内核。2024年，居家社区养老服务作为社会化养老服务体系的重要组成部分，基于持续的政策支持及新的发展机遇，不断迈向高质量发展。

（一）居家社区养老服务的成就

1. 养老福利制度持续优化，养老服务保障水平不断提升

在人口结构趋于少子化、老龄化背景下，传统养老福利制度已经不再适应新型人口结构特征。为更好地适应人口结构老龄化快速发展带来的各种变化，政府在养老服务福利政策深度和广度上不断进行创新拓展。

养老经济保障层面。个人养老金制度稳步推进，基本养老保险、企业年金和个人养老金相结合的多层次养老保险体系逐步形成。截至2023年末，

① 李强、黄旭宏：《被动社会如何变为能动社会》，《人民论坛》2011年第10期。

② 吴汉圣：《基层强则国家强 基层安则天下安》，《求是》2024年第10期。



全国 60 周岁及以上人口占总人口比例突破 20%，较 2022 年增长 1.3 个百分点^①，为 2013 年以来增幅最快。在急速发展的人口老龄化态势下，个人养老金制度作为多层次养老保险体系的重要补充开始为公众在理念和实践上逐步接受。在试点推进基础上，国家层面不断优化个人养老金制度，从 2024 年 12 月 15 日起，个人养老金制度覆盖范围及个人养老金递延纳税的优惠政策实施范围进一步扩大，个人养老金产品供给不断多元化。此外，企业年金也丰富了老年人的收入来源，打破了依赖基本养老保险的局面。多层次养老保险体系逐步完善。

居家养老服务政策制度层面。一是养老服务相关法律法规逐渐完善。伴随社会化养老服务主体日益多元、数字技术养老服务应用场景逐渐丰富，为社会化养老实践提供必要的法律依据成为我国居家社区养老服务工作的主要内容。当前，我国在居家社区养老服务领域已经形成了较为完善的法律法规体系和政策框架。国家层面的法律为养老服务提供了基础保障，地方性法规则根据各地实际情况进行了细化和落实。同时，一系列具体政策措施的出台，进一步推动了居家社区养老服务的高质量发展。这些法律法规和政策的实施，为老年人提供了更加丰富、便捷、个性化的服务，提升了他们的生活品质。2025 年 1 月 22 日召开的北京市人大常委会会议启动《北京市养老服务条例》立法工作，聚焦养老服务供给端提质增效，从养老服务设施规划建设、居家社区机构养老及医养结合实践、失能失智老年服务、养老服务人才培养、养老服务产业发展等方面，致力于相关法律法规的调适完善，为居家社区机构养老融合发展提供法律保障。二是逐步完善居家社区养老服务供给保障体系。一方面，养老服务制度趋于规范化。上海市近年来在推进居家环境适老化改造、率先试点长期护理保险制度基础上，不断完善老龄事业相关的法规、规章和政策，如《上海市老年人权益保障条例》《上海市养老服务条例》。2024 年《上海市基本养老服务清单（2024 年版）》印发，明确了基本养老服务项目的服务对象、服务内容、服务标准等，重点对老年认知

^① 民政部、全国老龄办：《2023 年度国家老龄事业发展公报》，2024 年 10 月 11 日。



障碍床位照护服务等多个项目进行规范说明，强调因地制宜探索形成可持续、可复制的老年助餐模式。另一方面，居家社区养老“智治”支撑持续强化。聚焦养老服务供需精准对接以及提升基本养老服务便利化、精准化、数字化水平，从国家到地方，陆续出台相关政策文件提供保障。2024年，国家层面密集出台《关于深化智慧城市发展、推进城市全域数字化转型的指导意见》等多项聚焦智慧养老发展政策；同时，开发适老化智能产品也被写入多地养老服务相关政策法规。

2. 党建引领居家社区养老服务机制提升老年获得感

党建引领居家社区养老服务的实践表明，通过党组织的引领和资源整合，能够推动养老服务与社区治理、医疗保障、社会力量参与等多领域的融合，能够有效提升养老服务的质量和水平，增强老年人的获得感和幸福感。多个城市在党建引领居家社区养老服务方面，通过创新模式和整合资源，积累并形成各具特色的居家社区养老服务经验。例如，北京“社区驿站+养老”、上海“社区嵌入式养老”“红色物业+社区养老”模式，以及深圳“10分钟居家社区养老服务圈”和“1+1+N”服务模式，都为全国提供了可借鉴的范例。值得关注的是，依托党建引领机制，深圳2024年不断加快居家社区养老服务驿站建设。截至2023年，深圳已全覆盖建成2095个居家养老服务驿站，其中，依托党群服务中心建设734个、依托长者服务中心（站点）建设384个、依托社区健康服务中心建设640个，初步建成“10分钟居家社区养老服务圈”^①。

3. 居家社区机构三类形态融合提升养老服务质量

居家养老资源逐步多元丰富。居家养老是绝大多数老年人的主要养老选择。基于家庭场域，聚焦老年人尤其是失能老人的迫切养老照护需求，以多维形式实现养老服务向老年人“身边、床边、周边”的输送传递成为近年来居家养老服务的重心。例如，上海“家庭床位建设”、北京丰台区“喘息

^① 《深圳：深化党建引领 持续提升城市基层治理效能》，<https://news.qq.com/rain/a/20240628A00TD800>。



服务试点”、“长期照护险”等措施为居家失能老人获得近距离、可感可及、稳定连续的长期照护服务提供了一定保障。

基于空间场域的居家社区养老资源进一步整合优化。物理空间维度，一方面，多地老旧小区通过社区更新改造、居家适老化改造，为老年人生活提供了多种便捷，实现了“小改造”撬动“大民生”。例如，成都以政府补贴与企业捐赠“公私结合”的方式为农村独居老人提供改造厨房、电路及屋顶防水等服务^①。另一方面，养老服务设施进一步优化，养老服务实体与虚拟服务平台建设相辅相成。例如，北京市创新养老服务模式，建立了以“一清单、一平台、一张网”为基础的养老服务体系，通过布局建设100个街道（乡镇）区域养老服务中心，集合养老服务供需对接、资源调度、社区餐饮、老年教育、康养娱乐、集中照护等多重功能，满足老年人多样化需求^②。北京市2024年继续推进居家社区养老协调发展，促进医养融合，健全养老服务体系，新建105家街道（乡镇）区域养老服务中心、240个农村邻里互助养老服务点，新增9829张家庭养老床位，老楼加装电梯876部，“老老人”服务保障措施惠及80余万高龄和失能失智老年人^③。社会空间维度，小型化、多功能的“养老服务综合体”优势已然显现。上海市浦东新区试点“社区养老合作社”，由居民、企业、社会组织出资，政府提供场地和补贴，提供社区食堂、日间照料等共享养老服务。北京市以嵌入式养老服务设施串联连锁化、品牌化的专业照护、日间照料、康复护理、上门服务等，“社区+物业+养老服务”链条作用初显。

依托机构实现基本养老服务群体服务兜底功能，提升养老服务专业化水平。2024年，民政部、财政部滚动实施居家和社区基本养老服务提升行动项目。“十四五”以来，全国累计遴选184个地区开展项目，支持建设家庭

① 《三原县特殊困难老年人家庭适老化改造实施方案》，https://www.snsanyuan.gov.cn/xw/tzgg/202404/t20240401_1750264.html。

② 《在家门口养老——北京完善首都特色养老服务体系调查》，https://mzj.beijing.gov.cn/art/2024/10/30/art_4490_735758.html。

③ 《北京市政府工作报告》，https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202501/t20250121_3994530.html。



养老床位 34.7 万张，提供居家上门服务 64.3 万人次。养老机构护理型床位建设持续推进，2024 年底，养老机构护理型床位建有率已达 62.2%^①。

（二）居家社区养老模式发展趋势

1. 银发经济注入发展新动能，养老服务新业态生成

2024 年，国务院办公厅首次明确提出大力发展银发经济，这也意味着银发经济首次上升为国家经济社会发展战略。2025 年 1 月，北京市第十六届人民代表大会第三次会议提出完善养老服务体系，强调“引导各行业完善适老化服务”。2025 年《北京市政府工作报告》提出要“扩大服务消费，增加生育养老、美丽健康等高品质服务消费供给”，其中特别指出要“培育新型消费，积极发展银发经济，扩大时尚消费”。“银发经济”再度成为热词并为社会各界所关注。2024 年 8 月，国务院发布《关于促进服务消费高质量发展的意见》，在挖掘基础型消费潜力中，重点提到养老托育消费，明确提出：“大力发展银发经济，促进智慧健康养老产业发展，推进公共空间、消费场所等无障碍建设，提高家居适老化水平。”民政部、商务部等 24 部门于 2024 年 10 月印发《关于进一步促进养老服务消费提升老年人生活品质的若干措施》，首次从推动养老服务供需适配等角度，指导各地在推动解决老年人养老服务急难愁盼问题中培育服务消费新增长点。可以预见，一方面，人口老龄化加速，催生了抗衰老产业、康养旅游、无障碍经济、养老机器人等新的蓝海市场，为新的经济业态发展带来更多机遇；另一方面，养老服务行业及服务企业将嵌入不同类型社区，形成新的“社区合伙人”机制，实现社区跨界合作，为老年人提供更多可及可达的养老资源。

2. 党建引领养老服务多主体合作机制进一步拓展

提升居家社区养老服务品质是一项重要的民生事业。从工作机制来看，党建引领基层居家社区养老服务治理机制将持续发挥重要作用。以党建引领

^① 《把握关键之年聚力高质量发展——2024 年养老服务工作综述》，《中国社会报》2024 年 12 月 24 日。



城市基层治理是首都“大城善治”的鲜明特色和成功经验。党的二十大作出“推进以党建引领基层治理”重大部署，这将贯穿中国式现代化建设的全过程，对现阶段我国老龄化社会治理也提出新要求。随着党建引领中国式现代化建设进程推进，权责平衡、成本效益等现代治理理念将逐步应用于居家社区养老服务实践。从养老服务主体来看，养老服务主体多元化格局将进一步强化，特别是政府、企业、社会公众三重利益主体之间将进一步协调，多中心治理与政府治理能力匹配将进一步优化。一方面，政府需要继续加大对养老服务体系建设的 support 力度，完善财政、税收、金融等政策，推动养老服务高质量发展。政府多部门之间协同合作持续形成合力，拓展社区养老新模式，在养老助餐、上门看护等方面优化制度保障。另一方面，需要有效链接多方社会资源并充分利用市场机制及公益机制，“三治融合”“五社联动”模式下社会力量参与居家社区养老实践逐渐成为破解居家社区养老服务困境的可行路径。由此，主体之间边界不清晰、关系互动混乱、规范性不足的问题将进一步得到改善。此外，物业企业开展居家社区养老服务（即“物业养老”）作为近年来的一种养老模式创新探索，在满足多样化、多层次老年人养老服务需求和提高供需匹配精准性方面具有很大潜力，在得到政府和大众认可的基础上通过优化服务路径和手段，将进一步拓展居家社区养老服务多主体合作方式。

3. 居家社区养老服务网络将由城市向农村辐射

农村养老服务是乡村振兴战略的重要内容。近年来，为探索形成农村养老服务模式，国家政策明确提出加快健全覆盖城乡的“县级综合养老服务管理平台—乡镇（街道）区域养老服务中心—村（社区）养老服务设施站点”三级养老服务网络。2024年5月，民政部、农业农村部等22部门联合印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，首次从全国层面对发展农村养老服务作出总体性、系统性部署，体现了党中央对农村老年人福祉的重视。2025年1月23日，中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》，其中提出健全养老服务网络，积极发展互助养老。第二十四条重点指出“完善基础民生保障，健全养老服务网络，根据各地情况和农民实际



需求，推进敬老院等设施建设，大力推进乡镇区域养老服务中心提质增效，积极发展互助养老”。2025年2月中央一号文件颁布，提出“着力推动乡村面貌全面提升”，并对农村养老作出重要部署。随着政策持续加码推动和资源倾斜，农村养老服务网络将不断健全，居家社区养老服务网络将逐步由城市向农村辐射，提升城乡居家养老服务一体化和均衡化水平。此外，建构符合我国农村特点的养老服务模式，应根据不同区域特点因地制宜，充分发挥集体经济、邻里互助、金融助老等机制养老助老功能优势，补齐农村养老服务短板，提升农村养老服务的供给能力。创新农村养老服务模式尤其需要形成社会力量参与机制，例如以“村委会+社会组织+志愿力量”模式推动农村养老服务的可持续发展。同时出台政策鼓励将符合条件的农村养老服务设施纳入医疗保险定点，推动医疗机构与养老服务设施深度合作，提供健康监测、慢性病管理等服务。

4. 居家社区养老服务将更加智能化、专业化和人性化

居家社区养老服务智能化、专业化和人性化三者相辅相成、相互促进，为居家养老服务提供了技术支撑，保障了服务质量，保持了服务温度。当前，通过区域性、行业性智慧养老服务平台，精准对接养老服务资源和老年人服务需求，降低成本，提高效率，正在成为居家社区智慧养老的重要表征。可以预见，随着技术的不断进步和社会资源的进一步整合，智能化的物联网、大数据、AI等技术手段嵌入居家养老服务网络将为越来越多的老年人带来便捷可及的服务。

参考文献

- 李强：《创新社会治理需要激发社会活力》，《人民日报》2016年2月2日。
- 肖林、陈孟萍：《“新清河实验”与社会学干预的中介效应——基于“双轨政治”的思考》，《社会学评论》2021年第5期。
- 李强、黄旭宏：《“被动社会”如何变为“能动社会”》，《人民论坛》2011年第10期。

尹峦玉、隋音：《基层治理共同体的理论意蕴与现实运行逻辑——基于马克思“真正的共同体”理论视角》，《社会政策研究》2023年第1期。

李友梅：《城市发展周期与特大型城市风险的系统治理》，《探索与争鸣》2015年第3期。

俞可平：《中国城市治理创新的若干重要问题——基于特大型城市的思考》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2021年第3期。

版权所有 社会科学文献出版社