城市社区养老服务供给的三重嵌入机制
——基于上海社区嵌入式养老实践的分析

张继元　奚　圣*

摘要：随着以“居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑”的养老服务体系不断完善，扩大社区养老有效供给、提升服务能力与需求的适配程度，已成为养老服务发展的重要议题。本文从嵌入性理论的关系视角出发，基于上海社区嵌入式养老实践，考察养老资源进入社区后的养老服务生产过程，并提出空间嵌入、制度嵌入和技术嵌入三重机制。研究发现，空间嵌入通过网络布局、功能分层和服务转介，形成服务与老年人生活场景之间的空间关系；制度嵌入通过政策衔接、角色分工和协作机制，形成不同供给主体之间的组织关系；技术嵌入通过改变信息生成与传递、识别与解释、资源匹配、服务响应和结果反馈的方式，重构需求、资源与服务行动之间的信息关系。三类关系相互依赖，共同构成社区嵌入式养老服务持续运行的基础，但在实际运行中仍可能出现失配、失稳或断裂。据此，本文提出“精准再嵌”，强调依据运行反馈识别关系失衡，并对相关关系进行针对性调整。

关键词：社区养老；嵌入性；服务生产；智慧养老
DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2026.04.013

一、问题的提出

在以居家养老为基础的养老服务格局中，社区承担着连接家庭需求与专业服务资源的重要功能。近年来，政策层面对这一功能的定位持续强化。2025 年 1 月公布的《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》明确提出“强化社区养老依托作用”，要求扩大社区养老服务有效供给，为居家养老提供有力支持。这一政策导向回应了长期存在的现实短板。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》已将“居家社区养老和优质普惠服务供给不足”列为养老服务发展不平衡不充分的重要表现，相关研究同样发现，我国居家养老仍面临供需匹配不足、服务利用不充分和社会化支持能力有待增强等问题（吴玉韶、李晶，2024），将居家、社区和机构机械划分为相互独立的养老方式也需要进一步反思（陈友华，2024）。由此，社区养老发展的重点正在由服务资源和网络的扩张，进一步转向社区实际服务能力的形成。

* 张继元：华东师范大学公共管理学院副教授；奚圣：华东师范大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目：本文为国家社会科学基金社科学术社团资助项目“社区居家养老服务供给政策优化研究”（项目批准号：24SGC088）。

中国知网　https://www.cnki.net

围绕社区养老资源如何进入并作用于社区，早期研究主要关注设施和服务形态，强调社区嵌入式养老小规模、多功能以及邻近老年人生活空间等特征，并从设施布局、功能定位和服务模式等方面讨论其实现条件（胡宏伟等，2015；王晶、李鹏飞，2019；张乐川，2020）。随着实践的发展，学界对“嵌入”的理解逐步超出设施布点。杜鹏、马琦峰（2024）从需求、资源、主体与理念等维度构建社区嵌入式养老的制度框架，并指出供需链接、专业服务和多主体协同等现实问题；供需匹配研究则进一步发现，设施和项目的存在并不必然带来实际利用，服务供给与老年人需求之间仍可能存在明显错位（张思锋、张恒源，2024；张恒源，2025）。由此，社区嵌入式养老已由一种设施和服务形态，逐步扩展为涉及需求、资源、主体及其运行条件的综合性议题。

与此同时，研究开始更多关注资源进入之后的组织运行和服务过程。杨嘉莹（2017）从结构性嵌入解释医疗资源进入社区居家养老的实践逻辑，朱浩（2020）指出社区嵌入式养老的社会化运行有赖于政府与社会力量之间形成稳定合作，齐心竹、封铁英（2025）和董亭月等（2025）则从服务整合与政策执行角度揭示角色配置、部门关系和信息流通对实际运行的影响；刘振奋等（2025）进一步表明，社会力量进入社区养老以后还可能经历“嵌入—脱嵌—再嵌”的动态变化。数字技术的发展又将这一讨论推进到需求识别、资源连接与服务流程层面。田钰燕、包学雄（2017）提出技术嵌入需要进一步走向协作生产，李炎炎等（2026）发现适老化不足、数据孤岛、权责失衡和组织协同缺失可能造成“数字悬浮”，王增文、罗佩玲（2026）则揭示了数智化转型中的问题如何由信息和数据障碍进一步表现为服务效能缺口。

总体而言，已有研究已经分别解释了服务如何接近老年人的生活场景、不同主体如何参与并形成协作，以及数字技术如何连接需求信息、服务资源和实际行动。设施与可及性研究主要关注服务与生活场景的适配（张思锋、张恒源，2024），组织治理研究主要讨论多元主体之间的协同行动（朱浩，2020；齐心竹、封铁英，2025），智慧养老研究则更多考察技术适配、信息连接及其服务效能（李炎炎等，2026；王增文、罗佩玲，2026）。这些研究共同表明，养老资源进入社区只是服务形成的起点，但相关解释仍较多分置于不同的研究领域，尚未充分说明这些要素进入社区以后如何在同一服务生产过程中形成相互依赖的关系，以及这些关系如何共同支撑持续服务。进一步而言，已经形成的服务关系也并非一成不变，运行中仍可能发生失配、失稳或断裂，且失衡表现与其主要制约因素并不一定发生在同一类关系中。因此，社区嵌入式养老研究有必要在资源投入与要素配置的基础上，进一步考察养老资源进入社区后如何形成服务关系、不同关系如何相互衔接以及如何在运行中持续调整。

基于此，本文试图回答两个相互关联的问题：第一，城市社区养老服务通过何种机制嵌入社区，并由资源投入转化为持续、稳定的服务供给？第二，已经形成的嵌入关系为何仍可能在运行中出现失衡，又如何根据运行反馈实现重新调整？本文从嵌入性理论的关系视角出发，将社区养老服务理解为一种关系性服务生产过程，从服务生产所依赖的基本关系出发，提出空间嵌入、制度嵌入和技术嵌入三种机制，分别解释空间关系、组织关系的形成与信息关系的重构。三类关系在实际服务生

中国知网 https://www.cnki.net

产中相互依赖、相互衔接，共同支撑社区嵌入式养老服务的形成与运行；对于运行中出现的关系失衡，本文进一步以“精准再嵌”分析其识别与调整过程。

为考察上述机制，本文以上海社区嵌入式养老实践作为经验场域。上海较早推进社区嵌入式养老，近年来又逐步由设施建设拓展到网络协同、供需适配和常态运营，为考察养老资源进入社区后服务关系的形成及其运行调整提供了较为合适的实践基础。研究材料主要包括上海市及区、街镇层面的政策文件、政府公开资料和典型实践材料，并辅以课题组在相关社区养老实践中的访谈、现场观察和项目材料。

二、社区养老服务三重嵌入机制的理论建构

嵌入性（embeddedness）由格兰诺维特（Mark Granovetter）系统阐释，其核心在于说明经济行动和制度运行始终处于具体社会关系之中，并受到关系结构的持续塑造（Granovetter，1985）。这一关系视角为理解社区养老服务提供了重要启发。本文所说的“嵌入”与政策实践中的“社区嵌入式养老”有所区别：后者主要描述养老设施和服务进入社区生活空间的制度与实践形态，前者则进一步追问服务要素进入特定社区情境以后，与生活场景、行动主体和服务过程形成何种持续关系。因而，嵌入分析的关键不在于设施、主体或技术是否已经进入社区，而在于这些要素在服务生产中形成了何种关系，以及这些关系能否持续运作。

社区养老服务不是设施、主体和技术要素的简单叠加，而是围绕具体养老需求形成的关系性服务生产过程。支持老年人在熟悉的社区中持续生活，也不只是把设施布置到住所附近。原居养老研究表明，“地方”既包含物理环境，也包含社会网络、日常互动和数字参与等生活联系（Wiles et al.，2012；Wang et al.，2026）；环境老年学相关研究进一步说明，周边设施与服务只有同老年人的能力和需求相适配，才可能形成实际支持（秦波等，2025）。这些发现意味着，社区养老服务必须同时解决生活场景、行动主体和信息流动之间的关系问题。因而，与其从设施、主体和技术等要素类别出发罗列影响因素，不如从服务生产本身出发，识别支撑服务持续发生的基础关系。

从服务生产过程来看，社区养老服务必须回答三个基本问题：服务在哪里进入老年人的日常生活，服务由哪些主体共同生产，以及服务所需的信息如何在需求、资源与服务行动之间生成、流动并转化。与此相对应，社区养老服务形成三类基础关系。第一，服务需要与老年人的生活半径、能力状况和实际需求形成稳定联系，这是服务与生活场景之间的空间关系；第二，政府、养老机构、医疗机构、企业、社会组织、社区和家庭等分散主体需要通过制度安排、角色分工和协作机制形成稳定联系，这是供给主体之间的组织关系；第三，围绕养老需求、风险、服务资源和服务结果，不同主体和服务环节之间需要通过信息的传递与使用形成持续联系，这是服务生产中的信息关系。三类关系共同构成社区养老服务持续运行的基础，也构成本文提出三重嵌入机制的关系依据。

需要说明的是，既有研究也曾从行动主体的嵌入属性出发，将社会企业嵌入社区居家养老区分为关系嵌入、制度嵌入、能力嵌入和资源嵌入等维度（刘振奋等，2025）。本文的划分依据不同：

中国知网 https://www.cnki.net

并非按照特定行动主体“嵌入了什么”进行属性分类，而是从社区养老服务生产必须形成的基础关系出发，分别考察服务如何进入生活场景、分散主体如何被组织进服务生产过程，以及服务信息如何在需求、资源与服务行动之间生成、流动并转化。

三种嵌入机制分别作用于上述三类基础关系。空间嵌入通过网络布局、功能分层和服务转介，形成服务与生活场景之间的空间关系；制度嵌入通过政策衔接、角色分工和协作机制，形成供给主体之间的组织关系；技术嵌入则通过改变信息生成与传递、识别与解释、资源匹配、服务响应和结果反馈的方式，重构围绕需求、资源与服务行动形成的信息关系。由此，空间、制度和技术不是对三类要素的静态分类，而是使养老资源进入具体服务生产并形成基础关系的三种作用机制。三种机制分别对应社区养老服务生产中的空间关系、组织关系和信息关系，共同构成社区养老服务形成与运行的关系基础。

空间嵌入机制关注服务与生活场景之间的空间关系如何形成。环境老年学的环境压力模型指出，个体功能状态与环境要求之间的适配程度会影响老年人的行为与福祉（Lawton & Nahemow，1973）；原居养老和服务可及性研究进一步提示，地理邻近只是服务进入生活场景的起点，设施功能、服务方式与老年人的活动半径、能力状况、支付条件和实际需求之间还需要形成适配（Penchansky & Thomas，1981；张思锋、张恒源，2024；秦波等，2025）。据此，空间关系不是设施与住所之间的几何距离，而是服务环境所提供的资源和要求与老年人的活动能力、生活惯例和实际需求之间形成的持续适配。空间嵌入因而不是简单增加设施点位，而是通过网络布局、功能分层和服务转介，使养老服务更加贴近老年人的生活场景，并推动专业服务能力向基层节点和家庭延伸。

制度嵌入机制关注供给主体之间的组织关系如何形成并得到维持。社区养老同时涉及照护、医疗、助餐、康复、家庭支持等多种内容，不同主体掌握的专业能力、资金、场地、信息和服务触达资源具有互补性，完整服务因而具有明显的跨组织依赖。资源依赖理论指出，组织因关键资源分散于外部而形成相互依赖（Pfeffer & Salancik，1978）；跨部门协同研究进一步表明，复杂公共问题中的合作能否持续，与初始条件、制度安排、治理结构和过程管理密切相关（Bryson et al.，2006）。共同生产理论则强调，公共服务需要政府、专业机构、社区和服务使用者共同投入资源并形成角色配合（Ostrom，1996；Parks et al.，1981；Bovaird，2007）。社区养老研究也表明，多元主体进入并不会自然产生整合效果，协同运行取决于层级政策与制度的衔接、角色分工、责任配置、资源依赖和稳定的协作机制（朱浩，2020；齐心竹、封铁英，2025；李长远，2025）。支付、补贴、政府购买等资源安排主要通过影响资源交换预期和持续参与能力发挥作用。因此，制度嵌入的核心不是增加参与主体，而是通过规则、责任和资源交换安排把分散主体组织进共同的服务生产过程，使多元主体的共同参与逐步转化为稳定、可预期的协作关系。

技术嵌入机制关注服务生产中的信息关系如何被重构。其直接作用对象并非服务行动本身，而是需求、风险、资源、过程和结果等信息如何在不同主体与服务环节之间生成与传递、被识别与解释、与相关资源相匹配，并进一步形成服务响应和结果反馈。信息技术与组织研究指出，数字技术的重

中国知网 https://www.cnki.net

要作用不只是提高信息储存和传递能力，而是改变组织能够利用信息完成何种行动；这种作用来自技术特征与组织安排、工作实践的结合（Zammuto et al.，2007）。社会物质性研究进一步反对将技术、工作与组织割裂理解，强调数字技术始终嵌入具体实践之中（Orlikowski & Scott，2008）。在此基础上，相关研究借鉴跨知识边界“传递—转译—转化”的分析框架（Carlile，2004），将其推进到数字化工作中的信息过程，考察信息如何跨越组织和技术边界被传递、转译为共享意义，并进一步转化为行动（Mathiassen et al.，2023）。对社区养老而言，技术嵌入的本质不是平台或设备进入社区，而是通过重组信息流动与使用方式，重构围绕需求、资源与服务行动形成的信息关系。

空间关系、组织关系和信息关系是依据社区养老服务生产中主要关系对象及其作用方式作出的分析性区分，并不意味着现实中的服务活动彼此分离。三类关系在实际运行中往往相互依赖。家门口养老服务站能否承接专业照护，不仅取决于服务是否进入老年人的生活场景，也取决于专业人员能否下沉以及转介机制是否顺畅；智能预警能否转化为实际服务，也不仅取决于风险信息能否及时生成和传递，还取决于是否存在明确的响应主体和处置流程。因此，三种嵌入机制虽然分别作用于不同类型的基础关系，但这些关系只有进入同一服务生产过程并相互衔接，才能共同支撑社区嵌入式养老服务的形成与运行（见图 1）。某一类关系运行受阻时，其原因也可能来自其他关系，这一问题将在后文关于嵌入失衡与精准再嵌的分析中进一步讨论。

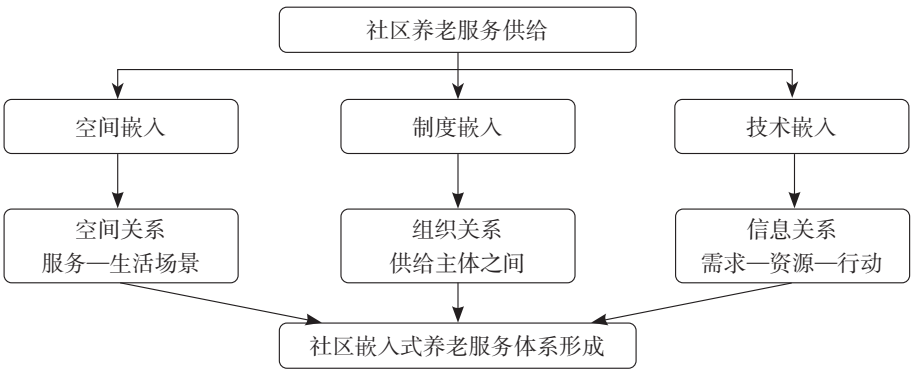


图 1 社区养老服务供给的三重嵌入机制框架

资料来源：作者绘制。

图 1 呈现了养老资源进入社区后，社区嵌入式养老服务形成与运行的三重嵌入机制。其核心并不是将空间、制度和技术作为三类静态要素加以并列，而是揭示养老资源进入社区以后如何通过不同机制形成相应的服务关系，并进一步进入实际服务生产。空间关系使服务连接老年人的生活场景，组织关系使不同主体能够共同参与服务供给，信息关系则支撑服务所需信息在不同主体与服务环节之间的流动和使用。三类关系相互联系并共同作用，构成社区嵌入式养老服务形成与运行的关系基础。从这一意义上说，社区嵌入式养老可以理解为养老资源进入社区后，通过三重嵌入机制形成服务关系，并在持续运行中不断调整的过程。

中国知网 https://www.cnki.net

三、上海社区养老服务供给的三重嵌入机制

上海是我国较早系统推进社区嵌入式养老的超大城市。2025 年末，上海户籍 60 岁及以上老年人口 584.38 万人，占户籍总人口的 37.6%，较高程度的人口老龄化持续推动社区养老服务发展。自 2005 年提出“9073”养老服务格局以来，上海逐步形成以居家养老为基础、社区服务为重要支撑的养老服务体系。2019 年《上海市社区嵌入式养老服务工作指引》进一步明确社区嵌入式养老的设施网络、功能配置和服务要求；2021 年施行的《上海市养老服务条例》第 40 条规定，中心城区和城镇化地区重点发展社区嵌入式养老服务，并要求街镇至少建设一家社区综合为老服务中心。截至 2025 年底，全市已建成社区综合为老服务中心 557 家、日间照护机构 914 家、助餐服务场所 2498 个。在此基础上，“十四五”时期上海进一步推动“15 分钟养老服务圈”和“1+N”[①]设施网络建设，强化不同层级设施之间的功能分工与服务衔接；进入“十五五”时期，政策重点进一步转向供需适配、资源协同和运行提质，强调不同养老服务形态之间的衔接以及养老设施的动态配置和精准匹配。

这一制度演进使上海社区养老逐步形成了设施网络支撑、多元主体参与、数字技术赋能的服务格局。以下结合具体实践，分别分析空间嵌入、制度嵌入和技术嵌入在社区养老服务生产中的作用。

（一）空间嵌入：服务—生活场景空间关系的形成

空间嵌入主要解决养老服务如何进入老年人日常生活场景的问题。对于高龄、失能老年人而言，其活动范围和服务获取能力相对有限，服务设施与居住空间之间的距离因而具有更强的约束意义。与此同时，上海中心城区土地利用格局和公共设施布局较为固化，可用于新增养老设施的空间有限。在这一条件下，空间嵌入并不主要表现为持续增加独立设施，而是通过存量空间利用、功能复合和服务节点联结，将不同层级的养老服务组织到老年人的日常生活半径之中。

“15 分钟养老服务圈”是上海空间嵌入的重要实践载体。2019 年《上海市社区嵌入式养老服务工作指引》提出，每个服务圈重点依托 1 个社区养老综合体和若干家门口养老服务站形成分层供给。浦东新区陆家嘴街道将辖区划分为梅园、崂山、滨江三个片区，分别设置社区综合为老服务中心，承担资源调配、专业支撑和项目孵化等功能；长宁区虹桥街道则依托社区综合为老服务中心整合社区托养、医养结合、家庭支持和生活服务。此类“枢纽—节点”布局的意义不只是缩短服务的物理距离，更在于通过层级分工和功能衔接，使区域综合中心的专业服务能力能够沿社区服务网络向家门口养老服务站乃至家庭场景延伸。

由此形成的空间关系，使助餐、日间照料、健康管理、适老支持和服务转介等功能更加贴近老年人的生活场景，不同设施也由相对孤立的服务点位逐步形成分工与联系。不过，空间邻近本身并

① “1+N”是指 1 家枢纽型社区综合为老服务中心，N 个便捷可及的家门口养老服务站、专业日间照料中心、长者照护之家及助餐点等，提供微日托、微助浴、微健康等精细化服务。

中国知网 https://www.cnki.net

不能保证服务被实际使用。相关研究表明，社区养老设施的利用仍受到需求结构、服务条件和主体角色匹配等因素影响（张恒源，2025；胡志平等，2025）。因此，空间嵌入的关键并不在于点位数量本身，而在于通过网络布局、功能分层和服务转介，使服务能力与老年人的生活半径、功能状态和实际需求形成较为稳定的联系。专业能力能否沿空间网络向基层节点和家庭延伸，又进一步依赖人员配置、服务转介等组织关系的支持。

（二）制度嵌入：供给主体组织关系的形成

制度嵌入主要解决分散的服务主体如何被组织进共同的服务生产过程。社区养老涉及生活照料、专业照护、医疗康复、家庭支持和风险应对等多种服务，不同主体分别掌握政策资源、专业能力、场地、信息和社区触达渠道，任何单一主体都难以独立完成完整供给。上海实践中的制度嵌入主要沿纵向政策衔接和横向主体协同两个方向展开：前者推动市级制度安排转化为区、街镇和社区层面的具体行动，后者则通过规则衔接、角色分工和合作机制，将不同主体拥有的分散资源组织进共同的服务生产过程。

从纵向关系看，上海社区养老形成了市级政策统筹、区级属地协调与街镇组织实施相衔接的运行机制。市级层面主要通过法规、规划和政策标准明确社区养老的发展方向和基本制度，区级结合辖区实际统筹设施布局、资源配置和业务指导，街镇则负责组织实施辖区养老服务，并依托社区综合为老服务中心等平台整合和链接各类服务资源。具体服务通常由养老机构、社会组织、企业等专业主体承接。这样的层级衔接，使上层制度安排能够逐步转化为基层服务实践，也为社区养老由阶段性项目推动走向较为稳定的常态化运行提供了制度条件。

除了纵向的层级衔接，社区养老还需要把原本分散在不同领域的主体吸纳进服务网络。2025年上海在多个区开展“物业 + 养老”试点，正是这一过程的具体体现。物业企业长期扎根社区，熟悉居民情况，也具有较强的日常触达和即时响应能力。徐汇区的相关实践将维修、家政、护理、照料等服务纳入服务清单，使物业企业的角色不再局限于社区管理，而开始参与养老需求发现、资源转介和部分服务响应。

专业养老机构向家庭场景延伸，则体现了专业能力在不同服务主体和场景之间的重新组织。2023年上海出台《关于积极推动本市家庭照护床位规范发展的实施意见》（沪民规〔2023〕11号），明确依托符合条件的养老服务机构，将专业照护延伸至老年人家庭。虹口区凉城新村街道根据老年人需求重新组合服务套餐，在基础项目之外配置“助洁、助医、助餐、助养、助家”等选择项目。家庭照护床位由此不仅改变了服务发生的场所，也把养老机构的专业能力、服务规范和责任关系延伸到居家服务过程之中。

社区内部既有的社会关系也被纳入养老服务生产。“老伙伴计划”通过低龄健康老年人与高龄独居等老年人结对，开展关爱探访、风险发现和生活支持；“老吾老计划”依托社区养老设施和专业机构，为失能老年人的家庭照护者提供照护知识与技能支持。这类社区互助和家庭支持不能替代

中国知网 https://www.cnki.net

专业服务，但能够协助发现需求、提供情感支持并提升家庭照护能力，使正式养老服务与社区内部既有社会关系形成连接。

总体而言，上海的制度嵌入并不是简单增加养老服务参与者，而是通过纵向政策衔接和横向主体协同，将分散在不同层级和组织中的资源纳入较为稳定的服务关系。随着基层政府逐步由直接供给和项目管理转向资源统筹、规则维护和协同组织，多元主体之间的关系也由阶段性参与逐步转向具有明确角色、责任和合作预期的组织联系。服务整合与协同治理研究同样表明，多元主体共同参与并不会自然产生协同，持续合作仍取决于角色分工、制度规则和组织关系（齐心竹、封铁英，2025；李长远，2025）。因此，制度嵌入的关键不在参与主体数量，而在于能否借助规则、责任和合作机制，把不同主体及其资源稳定地组织进社区养老服务生产过程。

（三）技术嵌入：信息关系的重构

技术嵌入主要解决社区养老服务所需信息如何在需求、资源与服务行动之间形成持续联系的问题。传统基层养老服务较多依赖人工摸排、分散台账和经验判断，老年人的需求、服务资格、资源分布、风险状态和服务结果等信息往往掌握在不同主体和系统中，难以在实际服务过程中得到及时共享和有效使用。数字平台、智能终端和感知设备进入社区养老以后，首先改变的正是这些信息被发现、传递和使用的方式，使原本分散的信息能够围绕具体服务过程建立新的联系。

市级“为老服务一键通”体现了数字技术对分散需求和跨部门服务资源的连接。该项目由民政部门会同卫健、交通等部门推进，以各区呼叫中心为枢纽，将挂号、打车、救援、咨询等服务与相关平台衔接，并通过固定电话、便携终端、智能手机、电视机和自助终端等多种入口降低老年人的使用门槛。由此形成的“需求发起—信息识别—资源对接”过程，使原本分散在不同部门和平台中的服务资源能够围绕具体需求被识别和调用。

智能感知技术进一步改变了风险信息的生成方式。普陀区为独居老年人部署智能水表，当系统监测到较长时间无用水变化等异常情况时产生预警，并将信息传递给社区工作人员或志愿者开展上门探视。技术在这里首先将原本依赖人工走访才能发现的生活异常转化为可识别、可传递的风险信息，从而改变风险发现的时间和方式。但信息生成并不是服务过程的终点，只有当预警进一步与服务资源、责任主体和处置流程发生连接，风险信息才可能转化为实际服务行动。

由此可见，技术嵌入并不是简单增加平台和智能设备，而是重构社区养老服务中的信息关系。其作用贯穿信息生成与传递、识别与解释、资源匹配、服务响应和结果反馈等环节，使需求信息能够更快进入资源配置和服务响应过程。智慧养老研究也表明，技术作用的发挥有赖于数字系统与组织协同、责任配置和服务流程之间的衔接（张成岗、宁学斯，2025；李炎炎等，2026）。因此，技术能够改变信息的生成和流动方式，但信息能否进一步转化为服务响应，仍然取决于组织关系中的响应主体、责任安排和处置流程。

总体而言，上海社区养老实践表明，空间嵌入、制度嵌入和技术嵌入并非三种彼此替代的服务

中国知网 https://www.cnki.net

模式，而是分别作用于社区养老服务生产中的空间关系、组织关系和信息关系。空间嵌入使养老服务与老年人的日常生活场景建立联系，制度嵌入将不同主体及其资源组织进共同的服务生产过程，技术嵌入则使分散的信息能够围绕具体服务过程得到整合和使用。三类关系在实际服务过程中相互依赖：服务进入生活场景需要专业主体和责任安排支撑，多主体协作需要信息识别与过程协调，信息最终也需要通过组织协作转化为具体服务响应。由此，社区嵌入式养老并不是设施、主体和技术等要素在社区中的简单叠加，而是养老资源通过三种嵌入机制形成相应服务关系，并共同进入服务生产的过程。

不过，关系一旦形成，并不意味着其在常态运行中始终保持稳定。空间关系可能因服务功能与实际需求不适配而受阻，组织关系可能因责任、激励和合作预期变化而松动，信息关系也可能因信息传递受阻或结果反馈缺失而中断；一种关系中出现的问题还可能受到其他关系的制约。三重嵌入由此不仅具有关系形成的一面，也具有持续调整的一面。下一部分将进一步从嵌入失衡及其调整出发，分析社区养老服务关系在运行中的动态变化。

四、嵌入失衡与精准再嵌：城市社区养老服务供给的现实张力

社区养老有效供给不足以及服务能力与需求之间的不适配，并不完全源于资源总量不足，也可能发生在资源已经进入社区之后。三种嵌入机制能够推动空间关系、组织关系和信息关系的形成，但已经形成的关系并不一定能够在常态运行中持续保持稳定。服务功能与生活场景可能出现错位，主体之间的合作可能因责任、激励和预期变化而松动，信息也可能在生成与传递、识别与解释、资源匹配、服务响应和结果反馈等环节发生中断。既有研究所揭示的供需错位、服务整合不足、主体脱嵌和数字悬浮等现象（张恒源，2025；齐心竹、封铁英，2025；刘振奋等，2025；李炎炎等，2026），都表明养老资源进入社区并形成服务关系以后，仍然可能出现运行失衡。本文将已经形成的服务关系在运行中出现失配、失稳或断裂的状态概括为“嵌入失衡”。

（一）空间嵌入失衡：空间关系失配

服务可及性不仅取决于地理距离，也取决于服务供给能否与老年人的能力状况、实际需求和使用条件相匹配（Penchansky & Thomas，1981；张思锋、张恒源，2024）。张恒源（2025）关于需求序列与精准供给的研究进一步表明，供给设施已经存在，并不意味着服务就能够被有效利用，供给结构与实际需求之间仍可能存在系统性错位。

上海老城区新增公共服务空间有限，社区养老设施较多依靠微更新、功能叠加和空间复用形成。相关实践表明，家门口养老服务站较容易承接助餐、活动、咨询和需求转介等基础服务，而康复、专业照护以及跨机构服务仍更多依托街镇的养老综合体或外部专业机构。由此形成一个重要差异：“点位覆盖”并不等同于“专业服务能力覆盖”。当社区节点在物理空间上已经接近老年人，但专业人员、服务配送和转介机制没有同步延伸时，服务与生活场景之间仍然可能处于失配状态。

中国知网 https://www.cnki.net

这种失配说明，对空间关系的判断不能停留在设施是否已经布点。当空间邻近已经实现，而专业照护、康复等服务仍无法稳定进入老年人的日常生活时，制约因素就可能由空间本身转向人员配置、服务转介和专业能力下沉等组织关系。当前民政部门推进县（市、区、旗）、乡镇（街道）、村（社区）三级养老服务网络建设，其重要意义也正在于通过不同层级节点的功能分工和资源链接，使专业服务能力沿养老服务网络向社区和家庭延伸。就上海而言，区级统筹、街镇区域养老服务中心与居民区家门口养老服务站之间的衔接，为专业能力下沉提供了空间载体；能否进一步通过人员配置、服务配送和转介机制把专业服务延伸至家庭，则决定了这一空间网络能否真正转化为持续的服务供给。由此，空间关系中的失配也可能受到组织关系中专业能力配置和转介机制的制约。

（二）制度嵌入失衡：组织关系失稳

社区养老已经形成政府、养老机构、医疗机构、市场主体、社会组织、志愿者和家庭等多元主体共同参与的供给格局，但主体进入服务网络并不意味着稳定的协作关系随之形成。刘振奋等（2025）关于社会企业参与社区养老的研究揭示了主体“脱嵌”的可能，李安连、王国勇（2026）也指出，社会组织进入社区居家养老后，仍可能受到制度脱嵌、关系失衡、专业能力不足和资源梗阻等因素制约。

上海部分社区曾通过“敬老联盟”“养老生态圈”“养老同心圆”等形式吸纳不同主体参与社区养老，并以共建协议确立合作关系，但一些合作在项目启动后未能持续转化为稳定服务。此类现象说明，组织关系的形成并不取决于参与主体数量本身，而更取决于责任边界、资源投入与合作预期能否得到持续确认。若这些关系主要依赖阶段性项目、行政动员或临时性资源维系，多元主体即使已经进入服务网络，也可能停留在较为松散的合作状态。

支付制度和资源支持同样影响组织关系能否持续。长期护理保险、养老服务补贴和政府购买服务等制度安排，通过影响服务主体的资源获得、成本分担和参与预期，为专业机构持续参与社区养老提供制度条件。虹口区凉城新村街道的家庭照护床位实践对此具有一定说明意义。该项目采取街道补贴与老年人付费相结合的方式组织服务，但在持续运行中也面临第三方服务机构收益不足、不同机构服务质量和服务标准存在差异等问题。针对这些问题，街道在后续调整中提出增加服务机构、引入竞争机制并加强服务监管。这表明，多元主体能否持续参与社区养老，并不只取决于其是否进入服务网络，也受到资源保障、参与收益和监管安排等制度条件的影响。制度嵌入失衡并非简单表现为参与主体不足，更可能表现为既有合作关系缺乏稳定运行的制度基础。

（三）技术嵌入失衡：信息关系断裂

数字平台和智能设备的应用提升了老年人需求、风险状态和服务资源的信息可见性，但信息被数字化记录和识别，并不意味着完整的信息关系已经建立。已有研究将技术投入后服务能力未能同步形成的现象概括为“数字悬浮”，其背后既包括适老化不足、数据孤岛等技术问题，也涉及权责配置和组织协同不足（李炎炎等，2026）。王增文、罗佩玲（2026）的研究进一步表明，数智化转

中国知网 https://www.cnki.net

型中的矛盾可能由信息黑箱和数据孤岛逐步演化为服务效能不足。

从社区养老实践看，智慧养老项目在建设阶段与常态运行阶段面临的问题并不完全相同。前者主要涉及设备部署、系统接入和数据汇集，后者则进一步涉及系统维护、持续运营以及预警信息如何进入具体服务流程。实践中，预警后的接单、上门服务和结果反馈仍可能缺少明确安排，反映出信息识别与服务响应之间的衔接问题。换言之，技术可以提高信息生成和传递效率，但如果信息不能进一步进入资源匹配、服务响应和结果反馈，技术运行仍可能与实际服务过程相互脱节。

这一问题在风险预警场景中表现得尤为清楚。当系统尚不能实现必要的数据共享，或者风险信息无法及时传递时，阻断主要发生在信息关系内部；而当风险信息已经生成并顺利传递，却缺少明确的响应主体、处置流程和反馈责任时，制约因素便由技术环节转向组织关系。普陀区智能水表的运行过程说明，系统识别异常用水并发出预警，只完成了风险信息的生成和传递，只有社区工作人员或志愿者据此开展探视，信息才能进一步转化为实际服务行动。因此，技术嵌入失衡不能仅从平台是否运行、数据是否生成加以判断，更需要考察信息能否沿服务过程持续进入资源匹配、服务响应和结果反馈。

（四）精准再嵌：关系失衡的识别与调适

上述三类失衡表明，问题出现在哪类关系中，并不意味着主要制约因素也来自同一关系。判断嵌入失衡，需要沿实际服务过程考察哪些关系已经具备基本条件，以及服务在哪一环节持续受阻。家门口养老服务站已经实现空间邻近却无法稳定提供专业照护，主要制约因素可能来自组织关系中的人员下沉和转介机制；平台已经完成风险识别和预警传递却无人响应，问题虽然表现为技术服务中断，制约因素却可能来自组织关系中的责任主体和处置流程；多主体的责任边界已经比较明确但协调成本仍然较高，则可能与信息关系中的数据共享和过程记录不足有关。因此，对失衡关系的调整不能仅针对问题的直接表现，还需要沿服务生产过程进一步识别导致失衡持续存在的主要制约因素。

对这种基于运行反馈进行关系调整的过程，本文以“精准再嵌”加以概括。理解关系重新嵌入社会与具体情境的过程，可以从波兰尼关于经济活动受到社会关系和制度约束的讨论，以及吉登斯关于“脱域”与“再嵌入”的分析中获得理论启发（Polanyi，2001；Giddens，1990）。需要说明的是，本文所称“精准再嵌”并非直接沿用吉登斯的“脱域”概念，也不以主体退出或原有关系完全断裂为前提，而是指已经形成的社区养老服务关系在运行中发生失衡以后，依据运行反馈识别制约因素，并对相关关系进行有针对性的重新调整。服务链研究关于需求管理、供给管理和反馈管理的分析同样表明，社区养老服务需要在持续运行中根据反馈不断调整服务关系（刘振奋等，2026）。

据此，精准再嵌可以概括为“运行反馈—失衡识别—原因定位—关系调整—反馈检验”。其中的“精准”并非一般意义上的服务精细化，而是强调调整对象需要根据具体服务过程确定：首先识别失衡主要表现在哪一类关系，再判断持续造成这一失衡的约束是否位于同一关系，抑或来自其他

中国知网 https://www.cnki.net

关系，进而确定需要调整的环节。只有当其他关系确实构成服务持续受阻的重要条件时，才有必要对相关关系进行调整。这一过程使再嵌不再只是对既有关系的恢复，而是成为依据运行反馈不断校准服务关系的动态过程。

对关系调整的反馈检验也不能仅以运行效率为标准。养老服务向社区和家庭延伸，如果公共支持不足，可能将部分照护责任和协调成本转移给家庭和基层社区；智能监测进入私人生活空间，也可能带来安全保障与隐私、自主性之间的张力。智慧居家照护研究表明，隐私、知情同意、自主性、责任以及人际关系替代等问题需要与技术收益同时加以考量（Chung et al.，2016）。因此，对精准再嵌的判断既要关注服务关系能否恢复稳定运行并重新衔接，也需要考察调整过程中形成的责任分担、公平性以及老年人的自主性和主体地位。

五、结论与讨论

本文以上海社区嵌入式养老实践为经验基础，从服务生产的关系视角考察养老资源进入社区后如何转化为持续的服务供给。研究表明，设施、主体和数字技术进入社区只是社区养老服务形成的起点，更为重要的是，这些资源能否在实际运行中形成相对稳定的空间关系、组织关系和信息关系。三类关系分别连接生活场景、供给主体与服务信息，又在具体服务过程中相互依赖。由此，社区嵌入式养老的建设重点不能停留在设施布点、主体引入和技术配置本身，而需要进一步关注进入社区的资源能否被组织进持续的服务生产过程。

本文的理论推进主要体现在两个方面。其一，以服务生产所依赖的基础关系作为三重嵌入的划分依据，将既有研究中分别讨论的设施布局、多元主体协同和数字技术应用纳入同一分析框架。空间嵌入、制度嵌入和技术嵌入由此不再只是对实践要素的经验分类，而是分别揭示服务如何连接生活场景、不同主体如何形成持续协作以及信息如何转化为服务响应。其二，本文将嵌入分析由资源“进入”进一步推进到关系的持续运行。上海实践显示，已经形成的服务关系仍可能出现失配、失稳和断裂，而且问题表现所在的关系与实际制约服务运行的因素并不总是处于同一层面。由此提出的“精准再嵌”，强调的不是对既有关系的简单恢复，而是根据服务运行中的具体问题识别其制约来源，并对相关关系作出针对性调整。这一分析进一步揭示了社区养老服务由资源投入转化为实际服务能力的中间过程。

这一关系视角也具有相应的政策含义。当前社区养老服务体系建设正在由设施扩张和资源下沉转向网络协同与服务提质，相应的政策重点也需要从“资源是否进入社区”进一步转向“资源进入以后能否形成持续服务”。在空间层面，社区养老网络建设需要统筹网络布局、功能分层和服务转介，不仅关注设施覆盖和服务半径，还应重视专业服务能力向基层节点和家庭延伸；在组织层面，多元主体参与需要通过政策衔接、角色分工和协作机制，形成较为稳定的责任分担和资源保障，避免合作停留于项目化和阶段性参与；在技术层面，评价智慧养老不能止于设备部署、平台上线和数据汇集，而应进一步考察资源匹配、服务响应和结果反馈等环节能否持续衔接。由此，社区养老服务评价也

中国知网 https://www.cnki.net

有必要由资源投入和设施覆盖逐步延伸至服务关系的稳定性、连续性及其向实际服务能力的转化。

本文的分析主要停留在服务关系的形成及其运行机制层面，尚未对空间关系、组织关系和信息关系的强度、稳定性及其相互衔接程度进行量化测量，也未直接检验这些关系对服务利用、响应效率、服务质量和老年人福利结果的影响。后续研究可进一步发展三类关系的测量指标，比较不同社区和不同服务场景中的关系结构及其运行差异，并进一步检验其与服务绩效和老年人福利结果之间的关系。

参考文献：

陈友华，2024，《我国养老服务的定位、问题与思考》，《社会科学辑刊》第 6 期。

董亭月、陈知知、陈志光，2025，《社区嵌入式养老服务政策执行困境与优化路径——基于模糊—冲突模型的分析》，《社会建设》第 4 期。

杜鹏、马琦峰，2024，《中国社区嵌入式养老：现状与问题浅析》，《人口与发展》第 3 期。

胡宏伟、汪钰、王晓俊等，2015，《“嵌入式”养老模式现状、评估与改进路径》，《社会保障研究》第 2 期。

胡志平、袁凤欣、张欣远，2025，《角色匹配：城市社区智慧养老服务可及性的实现机理》，《人文杂志》第 6 期。

李安连、王国勇，2026，《社会组织嵌入社区居家养老：多维成效、结构困境与优化策略》，《华北理工大学学报（社会科学版）》第 2 期。

李长远，2025，《智慧社区居家养老服务协同治理：内在机理、现实梗阻与实践进路》，《江淮论坛》第 3 期。

李炎炎、乔浩东、李嘉伟，2026，《社区智慧养老服务中的数字悬浮问题研究——基于西安市 M 社区智慧养老服务调研的思考》，《中国卫生事业管理》第 1 期。

刘振奋、刘晓昀、李运思，2025，《嵌入、脱嵌与再嵌：社会企业嵌入社区居家养老服务的梗阻与调适》，《当代经济管理》第 7 期。

刘振奋、刘晓昀、李运思，2026，《社区嵌入式养老机构何以实现“市场突围”——基于服务链理论的案例分析》，《湖北社会科学》第 4 期。

齐心竹、封铁英，2025，《社区场域中养老服务整合的“行为—效果”路径研究——基于整体性治理视角》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》第 4 期。

秦波、高非凡、叶泽青，2025，《城市老年人口养老意愿的影响因素研究——基于个体—环境匹配的视角》，《城市问题》第 5 期。

田钰燕、包学雄，2017，《“互联网 +”时代居家养老服务供给：从技术嵌入到协作生产——基于对 W 市“云家庭服务中心”的考察》，《社会保障研究》第 2 期。

王晶、李鹏飞，2019，《社区嵌入式养老服务模式的优势与思考——基于发达地区与欠发达地区养老服务现状的考察》，《吉林大学社会科学学报》第 6 期。

王增文、罗佩玲，2026，《制度逻辑的演化如何重塑养老服务生态——基于普惠养老服务数智化转型的纵向案例研究》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》第 2 期。

吴玉韶、李晶，2024，《我国居家养老服务发展中的问题及其应对》，《行政管理改革》第 3 期。

杨嘉莹，2017，《结构性嵌入：医养结合在社区居家养老中的实践逻辑》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第 5 期。

张成岗、宁学斯，2025，《基层社区智慧养老的生成逻辑及实践路径——基于 TOE 框架的案例探索》，《公共管理学报》第 3 期。

张恒源，2025，《中国居家社区养老服务需求序列与精准供给》，《社会保障评论》第 4 期。

张乐川，2020，《健康中国战略背景下嵌入式养老的功能定位、模式选择与保障政策分析》，《东岳论丛》第 4 期。

中国知网 https://www.cnki.net

张思锋、张恒源，2024，《我国居家社区养老服务设施利用状况分析与建设措施优化》，《社会保障评论》第 1 期。

朱浩，2020，《社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实践逻辑》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》第 5 期。

Bovaird, T. 2007, “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services.” *Public Administration Review* 67(5).

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. 2006, “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature.” *Public Administration Review* 66(S1).

Carlile, P. R. 2004, “Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge Across Boundaries.” *Organization Science* 15(5).

Chung, J., Demiris, G., & Thompson, H. J. 2016, “Ethical Considerations Regarding the Use of Smart Home Technologies for Older Adults: An Integrative Review.” *Annual Review of Nursing Research* 34.

Giddens, A. 1990, *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Granovetter, M. 1985, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91(3).

Lawton, M. P., & Nahemow, L. 1973, “Ecology and the Aging Process,” in C. Eisdorfer & M. P. Lawton (eds.), *The Psychology of Adult Development and Aging*. Washington, DC: American Psychological Association.

Mathiassen, L., Jonsson, K., & Holmström, J. 2023, “Tensions in Transfer, Translation, and Transformation of Information: A Sociomaterial Perspective on Heterogeneous Work Arrangements.” *Journal of Information Technology* 38(3).

Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. 2008, “Sociomateriality: Challenging the Separation of Technology, Work and Organization.” *Academy of Management Annals* 2(1).

Ostrom, E. 1996, “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development.” *World Development* 24(6).

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L. et al. 1981, “Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations.” *Policy Studies Journal* 9(7).

Penchansky, R., & Thomas, J. W. 1981, “The Concept of Access: Definition and Relationship to Consumer Satisfaction.” *Medical Care* 19(2).

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

Polanyi, K. 2001, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.

Wang, Y., Kerr, N., & Macaden, L. 2026, “Reframing Ageing in Place: Perspectives from Chinese Older People.” *BMC Geriatrics* 26: 97.

Wiles, J. L., Leibing, A., Guberman, N. et al. 2012, “The Meaning of ‘Aging in Place’ to Older People.” *The Gerontologist* 52(3).

Zammuto, R. F., Griffith, T. L., Majchrzak, A. et al. 2007, “Information Technology and the Changing Fabric of Organization.” *Organization Science* 18(5).

中国知网 https://www.cnki.net

support systems for family caregivers, promoting families from last-resort care providers to auxiliary and collaborative participants.

The Triple Embeddedness Mechanism of Urban Community Elderly Care Service Provision: An Analysis Based on Community-Embedded Elderly Care Practice in Shanghai

Zhang Jiyuan, Xi Sheng 106

Abstract: As the elderly care service system featuring "home as the basis, community as the support, and institutions as professional support" continues to improve, expanding effective community elderly care provision and enhancing the fit between service capacity and demand have become important issues in elderly care service development. From the relational perspective of embeddedness theory and based on community-embedded elderly care practice in Shanghai, this article examines the production process of elderly care services after care resources enter communities and proposes three mechanisms: spatial, institutional, and technological embeddedness. The study finds that spatial embeddedness forms spatial relationships between services and the elderly' living scenes through network layout, functional stratification, and service referral. Institutional embeddedness forms organizational relationships among different providers through policy linkage, role division, and collaboration mechanisms. Technological embeddedness reconstructs information relationships among needs, resources, and service actions by changing the generation and transmission of information, identification and interpretation, resource matching, service response, and outcome feedback. These three types of relationships are interdependent and jointly constitute the basis for the continuous operation of community-embedded elderly care services, but mismatches, instability, or fractures may still occur in practice. Accordingly, this article proposes "precise re-embedding," emphasizing the identification of relational imbalance based on operational feedback and targeted adjustment of relevant relationships.

Factor System, Obstacle Identification, and Path Selection for the Coordinated Development of Elderly Care Undertakings and the Elderly Care Industry

Ma Weibo, Zhong Renyao 120

Abstract: Promoting the coordinated development of elderly care undertakings and the elderly care industry is an important issue in responding to population aging and improving the elderly care service system. Addressing the lack of a unified explanatory framework in existing research, this article introduces quasi-market theory and institutional complementarity theory and, from the perspective of "enabling government–

中国知网 https://www.cnki.net