
北京市居家养老相关服务设施摸底普查数据 使用说明

为落实《北京市居家养老服务条例》，摸清全市养老资源和设施的底数，全面制定北京市养老政策和规划、加快发展养老服务业提供翔实的基础性资料，2016年初，北京市民政局决定在全市范围内开展居家养老相关服务设施摸底普查。经过公开招标，北京大学乔晓春教授领导的团队最终中标，并于2016年6月正式启动了普查项目。本次普查的登记时点为2016年9月22日。

本次普查对象可以归纳为五个大类和九个小类。五大类普查对象包括：

(1) 各街道、乡、镇以及所辖社区。涵盖所有从事养老服务的各类设施（街道乡镇级养老照料中心、托老所、互助型养老机构、社区养老机构、小区配套建设的养老服务设施等）和社区公共服务设施。

(2) 各类养老机构。

(3) 独立开展养老服务的社会组织和企业。

(4) 与养老有关的各级医院、社区卫生服务中心、社区卫生服务站和康复机构（其中包括残疾人康复机构）。

(5) 各级政府掌握的其它有意向开展养老服务的自有设施。

根据五个大类普查对象的特点又进一步分解为九个调查对象，并对每个调查对象设计了相应的普查问卷，九个普查问卷分别为：

问卷 1：街道（乡镇）普查问卷

问卷 2：社区普查问卷

问卷 3：养老机构普查问卷

问卷 4：养老社会组织和企业普查问卷

问卷 5：各级医院普查问卷

问卷 6：社区卫生服务中心普查问卷

问卷 7：社区卫生服务站普查问卷

问卷 8：康复机构（包括康复专科或残疾人康复机构）普查问卷

问卷 9：有意向开展养老服务设施普查问卷

普查时把在民政或工商部门进行过登记并已经获得了养老/助残机构许可证（新证）或北京市养老服务机构执业许可证的机构（旧证），统一定义为养老“机构”，它不仅包括所有非营利性养老机构还要包括盈利性或商业养老机构，但不包含国家机关和部委、军队、其他省市自治区在京所办的有关机构。另一种是指那些主要围绕居家和社区养老提供服务，即就近提供方便快捷的助餐、助浴、助洁、助急、助医、康复护理、精神

慰藉等居家和社区养老服务的设施；与传统机构养老不同的是，这些设施条件相对比较简陋，老年人白天来，晚上可以回家；也有的甚至可以提供“日托、周托、月托、季托”等中短期为主的日间“托老”照料服务，这些机构更倾向于做居家养老，我们将其均归为“设施”。

“独立开展养老服务的社会组织和企业”的界定是指在民政和工商登记注册的单位中以养老助残服务为主业的组织和企业。这里讲的“主业”可以涉及养老助残服务的各方面，包括短期或长期托养、老年就餐服务、法律援助、心理慰藉、文体娱乐、家政服务、健康指导、康复护理等等内容，其中在这类组织中或在这类组织的下属部门有一部分是专门开展集中居住式养老的机构。这里的社会组织是指在民政部门社团办注册登记的民办非企业社会组织、社会团体和基金会。民办非企业单位是指事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人，利用非国有资产举办的从事非营利性社会服务活动的社会组织。企业是指以盈利为目的，运用各种生产要素（土地、劳动力、资本、技术和企业家才能等），向市场提供商品或服务，实行自主经营、自负盈亏、独立核算的法人或其他社会经济组织，需要在工商机关进行注册登记。

针对北京市医疗卫生和康复机构，本次调查目标是涵盖与老年和残疾有关的北京市所有一、二、三级医院，所有社区卫生服务中心，所有社区卫生服务站，以及所有康复医院和各类医

院的所有康复科和残联所属的所有残疾人康复服务设施均列为本次普查对象。

“各级政府掌握的其他有意向开展养老服务的自有设施”存在两个限定条件，一是“政府掌握的”，二是“有意向开展养老服务的”，属于潜在的政府所属的养老资源。因为这类资源的界定具有一定的主观性，很难用一个客观指标来测量，而且掌握这些资源的政府部门是否愿意主动承认或是否有意将其闲置资源用于养老服务，则是一个不确定的因素。为此，这类普查对象清单，只能通过政府有关部门来提供。

本次普查采用的是北京市质量技术监督局发布的最新版本的《北京市行政区划代码》，此代码也是北京市统计局在 2015 年 1%人口抽样调查所使用的编码。在标准地址编码表中，区、乡镇街道和社区三级，均为 3 位代码。这样，如果普查对象分类只设计到街道乡镇一级，则会涉及 6 位代码；若普查对象涉及到居委会和村委会一级，则需要提供 9 位代码。实际上，在街道乡镇和社区问卷中还调查了养老助残设施，在社区问卷还专门调查了“小区”，所以在地址码下还可以分为“设施”码和“小区”码，从而可以进一步识别在同一个街道乡镇或社区有多少个“设施”，以及有多少个“小区”。

街道乡镇普查对象就是北京市目前全部的建制街道乡镇（包括地区和开发区）。从获得的北京市最新的行政区划编码表中，可以得到北京市共有 331 个街道乡镇及单位，其中有 159

个街道办事处、60 个地区办事处、97 个镇、13 个乡和 2 个开发区。社区普查对象则要涵盖北京市所有的社区，包括所有的居委会和村委会。从北京市最新行政区划编码表中我们得到了 6677 个社区居委会和村委会。普查任务要求的社区服务中心和社区服务站，以及养老助残服务设施的数量，事先并没有一个完整的清单，而是要通过街道乡镇和社区普查来获得。

本次普查最终调查到北京市的 330 个街道乡镇。与原有的名单相比，缺少了海淀区北下关街道办事处。我们所获得的解释是：海淀区北下关街道没有实质行政设置，计划归属的行政村仍然各自在原归属地管理，故无法将北下关街道作为一个独立单位进行调查（行政机构和办公人员都不存在）；除此之外还缺少了北京市密云经济开发区，原因是当地未把经济开发区列入直接管辖的区域范围，所以没有进行普查登记；而昌平区则增加了一个北企街道办事处（在原有的名单中没有这个街道），所获得的解释是：北企街道是从南口地区分出来的，把马坊村等几个行政村归并管理，南口地区办事处和马池口地区办事处均已不再管理这几个行政村，从而形成了实际上以北方企业集团公司为核心加上周边几个行政村的街道乡镇基本的行政单位。这样，原有的 331 个街道乡镇，最终变成了 330 个。

在街道乡镇普查问卷中，我们要求填报街道乡镇所属的社区个数，以及其中的居委会和村委会个数。经过数据汇总以后，街道乡镇问卷中共计填报了 6851 个社区，其中有 2991 个居委

会、3860 个村委会。很明显，这一数值比北京市行政区划编码表中提供的 6677 个社区多出了 174 个。然而，通过社区普查实际回收的社区普查问卷数量并不是 6851 份，而是 6789 份，比街道乡镇上报的数量少了 62 个社区，但却仍然比行政区划代码中提供的 6677 个社区多了 112 个社区。总之，本次普查所得到的街道乡镇个数和社区个数，几乎没有遗漏，普查结果可以覆盖全北京市或反映北京市几乎所有街道乡镇和社区的情况。

养老机构普查对象初始清单是由北京市民政局提供的。因为养老许可证是由民政部门颁发的，所以民政部门具有比较完整的这类机构的信息。对于本次专项普查来说，普查合格的对象均属于进行了正规注册登记且有养老许可合法手续的机构和组织；而未获得养老许可而开展有关养老服务的机构，理论上则不属于养老机构普查对象。普查开始之前，北京市民政局提供了一个 453 家养老机构的清单，后来经过项目组的努力摸查，以及从独立开展养老服务社会组织和企业名录中发现了一些新的养老机构，共计 587 家；此外，在街道乡镇普查结束后，又从街道乡镇普查表的 B1 部分内容中筛查出了 78 家养老机构，最终获得了一个共计 665 家机构的大名单。子项目团队经过认真细致的排查和现场调查发现，名单中重复机构共计 43 家，无集中入住老人的非养老机构 12 家，从大名单中刨除这 55 家后，最终剩下 610 家机构。普查员进入机构现场进行调查时又进一步发现在建尚未营业机构 108 家；停业撤销机构 37 家；5 家机

构虽经调查员多次上门仍然拒访，最终获得了 460 家机构的有效问卷。

独立开展养老服务的社会组织和企业普查对象清单是从下面几个来源中产生的。首先，由北京市社会团体管理办公室民非管理处提供北京市民政局登记的民办非企业名单，截止 2016 年 3 月 31 日，全市共有 5769 家民办非企业社会组织，其中主业为养老服务的民办非企业共 418 家。经与养老机构调查对象清单比对，去除与其重复的，确认 243 家民办非企业社会组织为普查对象，其中 59 家为在北京市民政局注册登记、184 家在各区民政局注册登记的民非组织。2016 年 9 月，从北京市社团办补充的 4 月至 8 月新成立市级养老民非组织 13 家，使普查名单确定为 256 家；其次，通过市民政局去函协调，课题组从北京市工商局信息中心获得了登记注册在老年人、残疾人养护服务类行业下的（8414 类）工商企业 304 家，通过和养老机构调查对象比对，去除重复的 23 家，确定 281 家为工商企业普查对象；再次，在街道乡镇普查问卷中的 B2 表中，各区、街道乡镇通过摸底和筛查获得了区域内的开展养老服务的民非组织和企业的名单，删去与第一类和第二类重复的，新补充了街道、乡、镇辖区内已运营、已完工、在建、未开工和有意向设立的养老/助残组织 47 家为普查对象；最后，在实地普查过程中，普查员发现一些不在以上三类普查清单上的社会组织和企业也在开展养老服务，并确认为属于本次普查范围，因此，对此也

进行了调查。这类社会组织和企业共访问到 31 家。将以上几种情况综合以后，我们获得了独立开展养老服务的社会组织和企业初步清单，共计 615 家。

子项目按照市社团办和市工商局提供的清单（前两类情况），从 9 月下旬开始对普查清单上的社会组织和企业进行了无遗漏全覆盖的电话邮件联系和上门探访，其中发现有 89 家处于停业、未营业、在建状态，不满足本次普查的条件，不属于普查登记对象。加上街道普查新增的和最新发现的社会组织和企业（共 78 家），最终确认为符合登记对象的社会组织和企业为 526 家。然而，由于调查内容涉及到组织运营状况，同时要收集相关内部资料，大部分企业组织和企业配合调查的态度不积极，普查工作进行比较艰难。截止 2016 年 12 月 31 日普查截止日，完成 270 家社会组织和企业普查工作，占符合条件普查对象的 51.3%。其中民办非企业符合条件普查对象为 189 家，实际完成普查的 146 家，完成率为 77.3%；而工商企业符合条件的共 259 家，最终只调查到 46 家，登记完成率仅为 17.8%。

北京市卫计委向项目组提供了《2016 年全市医疗机构基本信息明细表》，该表中包括各级医院、社区卫生服务中心、社区卫生服务站、诊部、诊所、医务室、村卫生室、妇幼保健院（所、站）、专科疾病防治院（所、站）共 10333 家机构。由于本次普查目的是摸清与养老相关的各类医疗资源情况，而与其无关或关系不大的机构则不纳入普查范围。这样，经项目组专家与卫

计委有关专家共同商讨，认真筛选，最终剔除了妇幼保健院、眼科医院、美容医院、儿童医院、口腔医院、传染病防治所等与老年人医疗康复无关的机构，但保留了全部的社区卫生服务中心和社区卫生服务站。此外，规模比较小的村卫生所、各单位内设的医务室、医院门诊部等也排除在本次普查范畴之外。

最后保留了 2411 家医疗机构作为本次普查的调查对象，其中医院 517 家，社区卫生服务中心 355 家，社区卫生服务站 1538 家。为了方便各区卫计委来协助组织本次普查工作，我们将普查对象清单按区进行了分类。

在医疗卫生普查对象中还有一类属于残联所属的残疾人康复机构。北京市残联提供了 71 家机构的名单，其中针对智力残疾的民办非企业康复服务机构 15 家、残疾儿童康复服务定点机构 56 家。在这 56 家机构中真正与康复有关的机构只是 54 家针对儿童残疾康复的机构，包括 9 家脑瘫康复治疗、34 家智障孤独症康复机构、11 家听力言语障碍康复机构，其余 17 家不属于康复机构，而属于社会工作机构。因为一些与残疾儿童康复有关的机构认为他们与老年康复无关，所以有些拒绝接受调查。接受调查的残联系统残疾人康复机构为 36 家。

最终，针对医疗卫生机构的普查，回收的有效问卷中医院共 465 家，社区卫生服务中心 325 家，社区卫生服务站 1540 家（比清单多出 2 家），医院康复科或机构 115 家，社区卫生服务中心康复科 51 家，残联所属康复机构 36 家，共计有效问卷

2532 份。

对有意向开展养老服务的设施的调查，我们于 2016 年 9 月初从市国资委拿到了 12 个部门 14 个场地的清单，截止到 10 月 24 日共调查到 11 处设施。此后，为了能够调查到更多的设施，项目组提请市民政局多方联系相关部门，期望能够获得更多的普查对象。截至 2017 年 1 月 4 日，又提供了延庆、顺义、大兴、房山、石景山和密云 6 个区报来的 84 处闲置资源。到 2017 年 1 月底，共计得到了一份有 93 处的“意向设施”清单。经子项目组进一步实地调查，到 2017 年 2 月 6 日实际完成 40 个样本（以 B 问卷为准）。53 个未调查样本中有 49 个属于意向改变，表示不再申请做养老机构，4 个因联系方式不对，联系不上相关人员未完成调查。

总之，对于普查来说，普查对象的完整性是非常重要的。从目前的情况看，作为普查的重点内容，街道乡镇和社区对象的完整性是比较好的，相应从中得到的养老助残设施、街道乡镇和社区公共资源、社区服务中心和社区服务站，以及社区公共场地的数据，均是比较完整的，完全可以反映北京市整体的情况；普查得到的北京市养老机构数量也是比较完整的，因为它从 665 家虚拟大名单和 610 家实有名单中经过一家一家严格的筛查最终得到的结果。除此之外，普查所获得的社区卫生服务中心、社区卫生服务站也是比较完整的；而获得的医院信息则是有条件的（即在针对选定与养老有关的条件下得到的医

院)完整,而从医院和社区卫生服务中心筛查出的“康复科”数据相对来说也是完整的,几乎涵盖了北京市所有的专业康复部门。本次普查数据不够完整的是主业为养老服务的社会组织和企业,只获得了清单中44%的组织或企业;其次是实际调查到的残疾人康复机构也不够完整。但是最不完整的可能要算是“有意向开展养老服务的自有设施”了。针对完整数据的分析,使用绝对数是可以反映北京市某类特征的总体规模情况;而针对不完整数据的分析,其绝对数或总体规模是没有意义的,只能用相对数来反映各类特征的水平,从而把获得的结果当成有代表性的样本。

各类普查对象最终登记数量一览表

问卷编号	普查对象分类	普查对象数量	派生或子对象数量
1	街道、乡、镇	330	养老助残设施 495 处; 社区服务中心 211 家
2	社区	6789	养老助残设施 3609 处; 社区服务站 5262 家; 社区所属的小区 16515 个
3	养老机构	460	事业单位 181 家; 民办非企业 242 家 企业 18 家; 其他 19 家
4	养老社会组织和企业	270	民办非企业 206 家; 企业 56 家; 其他 8 家
5	各级医院	465	一级 300 所; 二级 88 所; 三级 65 所; 未识别 12 所
6	社区卫生服务中心	326	
7	社区卫生服务站普查	1540	
8	康复机构	202	医院康复科 115 家; 社区卫生服务中心 康复科 51 家; 残联所属残疾人康复 机构 36 家
9	意向养老服务设施	40	

总之，本次普查或得了一大批非常宝贵的数据，这些数据用来制定北京市以及各区的养老规划是非常有意义的。北京市开展这样一次养老资源摸底普查，即体现出北京市委、市政府对居家养老问题的高度重视，更体现出北京市民政局等政府部门解决问题的思路是非常清晰的。然而，普查数据和信息的作用只是有潜性的。只有把数据用起来，并将其用在北京市及各区各类养老机构和设施的统一规划中，并最终建立起一个体系完整、运转有效、覆盖所有老年人和残疾人的服务体系，这说明数据真正发挥了作用。如果此数据在未来的两年内不能够很好地应用，数据就会失去它的时效性，宝贵的资源就会被白白地浪费掉，那将是十分可惜的。北京市民政局本着开放的心态，已经将整个普查报告分送了市人大、市发改委、市规土委、市住建委等 12 个市级部门，并将各区分报告分送各区政府和区民政局，目的是希望市、区联动，用好普查数据，整体规划发展好北京市养老服务业。现将，又将所有普查数据面向社会进行公开，供社会各界审判使用，相信必将进一步促进首都养老服务行业的发展，更好惠及千万首都市民以及全国各地同行。

北京市居家养老相关服务设施摸底普查团队

2018 年 4 月 25 日