

共治视角下浙江宁波智慧居家养老服务模式分析

卢凌美¹

(浙江医药高等专科学校商学院, 浙江 宁波 315100)

【摘要】: 为应对多层次养老需求与不充分、不均衡的养老供给资源之间的矛盾, 宁波初步构建了覆盖城乡的“9055”智慧居家养老服务体系雏形, 但仍存在政策体系不完善、多个参与主体间权责不清晰等问题。本文在共治视角下, 提出构建强化政府“推进”顶层政策设计职能, 突出社会组织“主导”提供服务供给功能, 丰富非盈利组织“弥补”参与空缺功能, 细化家庭社区“承载”需求分层功能的四主体协同共治的长效发展模式。

【关键词】: 共治视角 智慧养老 居家养老

【中图分类号】:F27 **【文献标识码】:**A

据联合国的预测, 到 2035 年, 中国的老年人口将突破 4 亿人, 中国已经进入了“未富先老”的人口快速老龄化时期, 养老也成为社会重点关注、急需解决的问题之一。居家养老作为一种既符合中国传统家庭养老伦理观念, 又兼顾中国现阶段发展社会福利养老整体规划的养老模式, 近年来得到了理论及实证的快速发展。但日益增长的养老需求与不充分、不均衡的养老供给资源之间的矛盾仍然凸显, 随着“互联网+”的不断发展, 将现代信息技术应用于社区居家养老中, 提升养老服务的质量效率, 打通服务主体间的共治障碍, 实现 1+1>2 的效果, 实现智慧居家养老成了未来养老服务发展的方向。智慧居家养老的内涵丰富、内容复杂, 本文拟深入分析浙江宁波智慧居家养老服务发展的现状。

1 智慧居家养老服务的概述

智慧居家养老(Smart home care)最早是由英国生命信托基金会提出的, 其目的在于探索打破时间、空间限制, 将“互联网+”与社区居家养老服务融合的一种养老模式。2017 年, 国务院发布《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》, “呼吁实施‘互联网+’的养老模式, 将信息技术、人工智能和互联网思维与居家养老服务机制建设相融合, 从而提升养老服务质量”。当前学界对于智慧居家养老的可行性、内涵概念、智能养老产品均进行了多方面的探讨。

2 共治理论

共治源于全球治理委员会提出的治理是持续的过程, 是组织处理事务方式的总和。库伊曼(1993)认为将政府与社会之间的关系进行调整, 重视非政府力量, 形成国家、社会与市场多中心的协调机制是共治的核心。关于共治的理论阐述、表现形式均有不同方式, 但在其基本表述上仍可统一为管理主体的多样性、管理性质的服务性。养老服务是一种社会福利, 以共治的理念激发参与养老的各责任主体, 形成责任明确、资源互补的良性循环是建立适合现阶段我国养老国情的必经之路。

3 宁波实证分析

作者简介: 卢凌美(1985-), 女, 汉族, 浙江湖州人, 硕士, 浙江医药高等专科学校商学院讲师, 研究方向: 产业创新。;
基金项目: 2019 浙江省教育厅一般科研项目(Y201942918)

浙江省是全国进入人口老龄化较早、速度较快、程度较高的省份，其中宁波市是典型的城市代表。宁波自 1987 年进入老龄社会以来，一直将发展居家养老服务摆在重要位置，2016 年被选为国家居家养老服务改革首批试点地区，2018 年发布了浙江省首部居家养老服务地方性法规《宁波市居家养老服务条例》，初步构建了覆盖城乡的“9055”居家养老服务体系(90%的老年人通过社会化服务实行家庭自助养老，5%的老年人通过政府购买服务等实行社区帮扶养老，5%的老年人入住养老机构实行照护养老)建设雏形。另一方面，依托 2010 年以来宁波智慧城市建设基础，形成了诸如“家院互融”“互联网+医疗”云端医疗、“甬城智慧养老服务平台”等各区县各具特色的创新居家养老模式。

本文认为的智慧居家养老服务应以互联网、智能平台、智慧城市等为基础，以精准满足老年人多层次需求为核心，将参与智慧居家养老服务的各主体组织起来，构建多主体共治的服务格局，切实解决实际发展过程中的资源信息“孤岛”问题及长效发展机制问题。将参与居家养老的主体依据其权利运行边界分成四类：一是以政府机构为代表的推进者，为智慧居家养老服务提供制度支撑、资金保障；二是以社会组织为代表的主导者，是为多层次养老需求提供服务的主体；三是以志愿慈善机构为代表的弥补者，以免费或无偿的形式提供养老服务；四是以家庭社区为代表的承载者，提出养老需求，体验并评价养老服务。在宁波智慧居家养老发展进程中，依然有因角色定位不清影响养老需求的精准配对。

3.1 政府部门“推进者”动力不强

居家养老是一项社会性的福利工作，它需要多个政府部门来共同进行管理，包括民政部、发改委、卫健委、应急管理部等。宁波依托居家养老及智慧城市建设的先行经验，在顶层政策制定、养老服务标准划定、养老需求信息数字化管理等方面进行了积极的探索，但作为居家养老服务的整体统筹“推进者”角色不强。

首先，在政策设计上缺乏协调性、统一性。现已出台的政策均契合制定部门的工作职责界限，但在相互配合上缺乏统一性，呈现碎片化。其次，虽构建了养老机构等级划分规范(DB3302/T1065-2014)将养老机构、居家养老服务中心进行层级化机构管理，但在服务内容、服务标准等核心要素上标准体系尚未完善。最后，通过对智能养老产品的大力开发与实践，已初步完成多途径获取养老需求信息及服务供给信息的基础模块，如甬城智慧养老 APP,但缺乏全域互通的大数据精准配对机制。

3.2 社会盈利组织“主导者”能力不强

我国的养老有着“未富先老”的特定时代背景，仅仅依靠政府来实现全员养老不符合我国的实际，因此以家庭为基础，以城乡社区为辐射，由政府、企业和社会组织提供服务，为居住在家中的老年人提供的养老服务的居家养老成为我国养老的首选。在居家养老中，占据主导地位的应是为养老需求提供服务的社会盈利组织，包含有养老机构、智慧服务技术支撑企业、金融保险企业等。

截至 2020 年底，宁波全市共有养老机构 262 个，居家养老服务中心 171 个、居家养老服务站 2822 个，基本实现了服务从“供给不足”到“基本覆盖”，但养老机构、居家养老服务中心或站点的运行过程中，所采用的资金运行方式基本是“政府补、社区贴”，未形成理想中由市场调节的运行模式，且与试点的其他“国家居家养老服务改革城市”相比有一定的差距。另一方面，截至 2020 年，宁波软件园软件和信息服务业收入达 1025 亿元，同比增长 25.2%，但以智慧养老服务软件开发为主的软件和信息服务企业占比依然较少；以社会商业保险为代表的养老金融保险企业也处于尝试阶段。

3.3 社会其他组织“弥补者”丰度不足

宁波的居家养老服务产业中，还有一部分其他社会组织以非盈利的目的参与其中，包括志愿者、慈善机构等。由于当前养老服务行业整体工资水平较低、行业服务标准不成熟，导致智慧养老的综合复合型人才严重不足，在探索过程中，志愿者成了服务的“主力军”，但志愿者本身的“流动性、外来性”等属性并不利于行业长期的发展。在部分县区，创新发展了“以老养老”

的模式，即由有自理能力且能提供服务的老年人作为养老服务的提供者，发挥了老年群体的自身能量循环，但从整体而言，参与比例不高。

3.4 家庭社区“承载者”精度不够

解决养老问题的关键在于满足老年人的多层次需求，因此将居家养老模式中最先感知服务需求的老人、家庭、社区定义为基层组织。当前在智慧居家养老探索中，基层组织中的老年人对于智慧设备的认知、使用率低，智慧养老科技公司未能实现科技的精准助老；服务内容上，生活照料、医疗保健、精神慰藉等能吸引老人主动参与、获取精准服务的互动项目少。另一方面，社区作为居家养老的一级信息“中转站”，在服务过程中过多的行政职责负荷降低了养老需求分层管理的自由度。

4 共治视角下的对策思考

针对共治主体运行中的功能缺陷，优化现行智慧居家养老服务参与的职能运行边界，从政府整合优化顶层政策设计、社会组织契合市场运行规律、非盈利组织丰富服务内涵、家庭社区分层管理养老需求四个方面来协同促进智慧居家养老服务模式。

4.1 强化政府“推进者”职责，做好顶层政策保障工作

首先，政府应明确自身的推进辅助功能，确保智慧居家养老的公益福利属性。前期在政府的主导下，基本完成了养老机构及居家养老服务中心/站点、智慧养老信息公共服务平台的基础建设；后期应作为推进者来调动社会其他主体的参与动力及活力，通过政府采买服务等方式促进社会组织的良性发展，拓宽其发展空间。在建设“智慧居家养老”目标明确的前提下，精准细化各部门职责及服务内容，如构建智慧社区，鼓励智慧服务产品，开展智慧养老服务复合人才培养。

其次，政府应从顶层做好智慧居家养老服务政策体系建设，注重部门间的整体性、协调性以及网络信息的安全性。建全智慧居家养老保障的政策法规体系，疏通信息孤岛，如在养老机构层级管理的基础上，将服务目标、服务方式、服务效果等内容进行标准化；在医养结合的基础上，打通社会医疗保险、商业健康保险之间的互补衔接。另外，构建网络信息安全保障技术体系，在智慧居家养老服务运行中涉及数字信息在主体间、平台间的交换与共享，制定数据安全保护标准。

4.2 发挥社会组织“主导者”功能，优化市场资源配置

依据马洛斯需求层次理论，老年人的养老服务需求具有多层次特点。社会组织可精准聚焦特定层级老年人的特定需求展开服务，利用市场的敏感性及灵活性，精准、及时、有效的应对养老服务市场的动态变化，满足养老服务市场的真实需求，优化养老服务市场的资源配置，促进养老服务供给侧的转型升级。社会组织依托创新鼓励政策，开发新的智慧养老产品、应用软件，拓宽平台支撑覆盖范围，参与政府服务采买招标，将生产型制造转向服务型智造，促进经济高质量发展转型。另外，加大对智能养老服务参与者及智慧养老服务构建设计者的培训、提升其薪资待遇，以市场配置机制调动更多社会人员参与智慧养老服务产业。

4.3 丰富非盈利组织的内涵，提升养老服务品质

非盈利组织提供的服务以基本生活照料、医疗保健为主，且在智慧居家养老服务中的占比不高，因此需在组织准入门槛、内部管控体系、评估及反馈途径等方面丰富其内涵，提升其品质。合理的组织准入门槛是非盈利组织能合规长期发展的基础，其设定需综合考虑社会团体的参与积极性及政府管理的可控性。加强内部管控体系尤其是组织的激励体系和资金管控体系，落实非盈利组织工作者的保障问题，促使非盈利组织提升自身管理水平，形成较为稳定的规模。建立评估方式及服务反馈途径，打破“非盈利不评估”的意识怪圈，提升非盈利组织社会的整体满意等级。

4.4 提升“承载者”参与积极性，逆推智慧养老服务层次细分

养老需求的层次细分是智慧居家养老服务供需精准匹配的基础，转变老年人的服务购买意识、降低社区的被动行政负荷是实现需求层次细分的可探索道路。通过政府宣传、社会组织使用培训等方式，搭建老年人与智慧养老服务供给者的沟通途径，改变老年人被动接受现有服务行为习惯，转而培养依据自身特定需求采买定制个性化服务的意识。另外，提升社区在养老需求信息整合中的一级信息站作用，减少其过多的行政负荷，加大服务内容的自主调节权限。

智慧居家养老是一项系统性的公益性质的社会福利机制，在共治视角下对智慧居家养老服务模式加以分析思考，厘清四主体间的角色定位及权利运行空间，更有利于发挥多主体的资源优势，从而构建多层次养老需求与不均衡养老资源供给间的供需平衡，促进智慧居家养老服务的长期发展。

参考文献:

- [1]王佳.托起稳稳的幸福——盘点宁波养老 2020[N].宁波日报, 2021-1-29(4).
- [2]王洋.武汉市“互联网+居家养老”模式研究[D].武汉:武汉科技大学, 2019.
- [3]姚国章.居家养老智慧服务体系构建与运营模式研究——以南京市秦淮区为例[D].南京:南京师范大学, 2018.
- [4]沈志荣.公共服务市场化:政府与市场关系再思考[J].中国行政管理, 2016, (3).