
以“信用+”创新优化养老服务生态的思考

敬雅斌¹

(上海市经济信息中心 200050)

【摘要】: 面对处于深度人口老龄化社会阶段且老龄化水平呈上升趋势的实际情况,健全养老服务体系,是提升城市能级的必然要求立足信用体系功能,加强“信用+”关联应用场景建设,强化信用应用基础支撑、健全信用监管机制,助力养老服务增量降本、提质增能、跨域联动,进一步提升社会整体养老服务水平。

【关键词】: 信用+ 信用应用 信用监管 养老服务

【中图分类号】: D669.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)06-0107-006

2021年12月30日,国务院颁布《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》,强调优化城乡养老服务。近年来,上海加快人民城市建设,努力打响“上海服务”品牌,推进养老服务高质量发展。面对处于人口深度老龄化社会阶段且老龄化水平呈上升趋势的实际情况,健全养老服务体系,是提升城市能级的必然要求。立足信用体系功能,加强“信用+”关联应用场景建设,强化信用应用基础支撑、健全信用监管机制,助力养老服务增量降本、提质增能、跨域联动,进一步提升社会整体养老服务水平,具有无比广阔的作用空间。

一、问题需求:三不足+三需要

近年来,养老服务领域加快供给侧改革,供给水平明显提升,但仍存“三方面不足”,产生信用应用“三方面需要”。

(一)市场运行体现“三方面不足”

一是供需错配。服务类型从兜底型基本养老服务为主,转向多层次服务。“一床难求”和“空置率高”现象并存,服务存在供需错配。从供给侧帮助机构降本、提质、拓展社区居家服务模式,是促进需求侧增强价格接受度和服务感受度的着力点。

二是质量参差。服务形式从公办机构集中服务,转向社会办机构、社区、居家服务等多元化服务体系。机构和护理人员专业水平和信用状况良莠不齐,卷钱跑路、虐待老人、欺骗销售、非法集资、服务质量与协议内容严重不符等损害老年群体权益的事件并不鲜见。特别是伴随机构设立改为备案管理、行业监管从侧重准入审批,转向侧重事中事后规范运行后,构建信用监督体系、推动行业自律,成为规范市场秩序、保证服务质量的客观需要。

三是联动不畅。在区域一体化发展背景下,服务要素市场共建,机构跨域经营,异地养老等需求凸显,但跨区域、跨市场的监督机制不衔接、标准不一致、资源不协同,这些都不利于提升养老服务一体化发展能级,区域联动合作有待加强。

(二)带动信用应用“三方面需要”

作者简介: 敬雅斌,上海市经济信息中心信用发展应用部副主任,高级经济师。

一是应用场景需要拓展。信用应用促进提升养老服务水平的场景契合度、模式创新度、成效体验度还需提升。围绕增量降本，信用在融资或补贴等支持资金配置、在社区或居家养老等服务供给拓展等方面，还未充分发挥作用。围绕提质增能，信用还有待嵌入并更好支撑养老服务质量监督、“智慧养老”规范创新、长护险配套保障等相关体系的构建。围绕跨域联动，信用在养老服务“大市场”共建共治共享方面，应有更大作为。

二是基础支撑需要加强。关键数据共享不足，在行政处罚等信用数据共享基础上，纳税、社保、公积金、公用事业使用等反映机构经营状态和发展趋势的公共信息，以及行业舆情等市场信息共享不足，大数据“协同”效应未充分发挥，这不利于信用综合“画像”，无法有效支撑对机构提供信用融资支持、经营风险动态监测等需求。关联机制尚不健全，跨区域信用信息共享和相关主体信用关联机制尚不健全，不利于实现对机构、负责人、护理员等信息的全面核验，无法高效支撑对失信机构“打枪换地”跨域经营、“换马甲”重新开张等关联风险的甄别、溯源和预警。共享质量有待提升，共享信息的准确性、完整性、时效性、稳定性有待提升，否则影响机构全周期信用档案建设、信用工具深度开发以及构建行业常态化信用监测机制。

三是监管机制需要健全，效率待提升。行业准入、日常监管和处罚等各环节密切衔接、覆盖监管全链条、机构全周期的信用监管闭环尚不完善，易产生监管缺位和错位。特别是准入门槛放宽后，鉴于监管力量有限，常规现场检查、抽查、事后查处等监管方式不能有效配置监管资源，发现和处置问题效率不高。事后处置的被动方式行政成本高，单纯的行政处罚效果也相对有限，需要通过发挥信用预警的主动方式以及失信联合约束机制来增强监督效果，这也利于提升“无事不扰”的获得感。

二、实践经验：监督规范+支持培育

（一）国际：注重法律的监督约束和经济方面的保障支持

一是健全规范行业发展的法律制度顶层设计。从服务机构建设、服务内容、服务评估等方面详细规定，为行业规范发展提供较完备的法律保障。日本出台《护理保险法》《老人福祉法》《老人保健法》《黄金计划》《新黄金计划》和针对人才培养的《理学疗法师及作业疗法师法》《护理福祉师及社会福祉师法》等专项法律。英国针对老人健康服务出台《国民健康服务法》《国民保健法》《国家老年服务框架》《全民健康与社区照顾法案》和《国家黄金标准框架》来确保服务标准和质量。

二是对市场运行实施严格的监督管理。日本《护理保险法》规定养老机构人员、服务信息等必须向社会公布并接受第三方评估。法国对进入养老服务市场的机构严格审核资质，由医疗服务机构评估署评估；并设置专业性服务管理机构 and 平台加强服务监督和促进供需对接，成立全国家庭服务署，协调养老服务市场和养老服务券¹发展，建立了消费者可信任的“家庭服务信息平台”，发挥信息透明、监督和促进供需对接作用。英国设立了如英格兰的照顾质量委员会、苏格兰的社会服务监察会等专门负责评估、监督和管理养老机构的监察组织，配备专家队伍，对养老机构检查并公开结果，根据检查结果、需求反馈及投诉情况来提出改进意见，督导提升服务质量。美国根据《护理院整顿法案》对养老机构严格监管，多数州建立了专门监督的机构，对养老机构突击检查，如不合格，将面临巨额罚金和吊销执照风险。

三是重视对服务专业化的指导和提升。日本出台行业标准，强化技术指导，组建“银色标志认证委员会”，出台“老龄商务伦理规范”、建立“银色标志”制度和看护保险制度，推动养老服务市场规范发展。法国重视医养结合队伍的专业化和规范化，由政府 and 机构共同出资对从业人员开展培训，居家养老生活助手、家庭护工等职业分别需要为期 504 小时和 1435 小时的专业培训，技术培训还融入大学职业教育，列入文凭认证目录。

四是通过财税政策支持降低供给侧服务成本。芬兰建立了居家养老服务模式并规定服务内容，对符合要求的服务提供方给予财政补贴。2006 年法国引入养老服务券制度，企业购买服务券后作为企业福利以较低折扣出售或发放给员工使用，服务费用由服务券发行机构与服务提供商结算，政府给予企业购买服务券总金额 25% 税收减免、每年最高减免额可达 50 万欧元，企业为员工购买服务券还可免缴其他社会保障费等。

五是发挥各类保险和补贴作用，降低需求侧消费成本。日本、英国、德国等很多发达国家已建立长期护理险制度，政府、企业、个人共同为养老服务消费埋单。法国重点加大医养结合服务的社会保障，在养老和医疗保险方面保持高投入，对在公立和非营利性机构养老的老人承担约 90% 费用，对在营利性机构养老的老人根据评估给予补贴；建立专项补助金，根据老人自理能力分级，为 1~4 级失能老人发放补助，支付机构托管费用；为 5~6 级普通老人购买信息服务、预防项目、居家医养结合服务等。

（二）国内：重视发挥守信激励和失信惩戒机制作用

一是开展服务质量监测。上海在 2017 年就探索养老服务质量监测，随后，参考《关于加快建立全国统一养老机构等级评定体系的指导意见》《养老机构等级划分与评定》标准和《〈养老机构等级划分与评定〉国家标准实施指南》等制度，北京、广东、湖北、浙江等地纷纷建立本区域标准，开展服务等级评定。

二是建立行业诚信档案和诚信评价机制。北京朝阳区早在 2018 年建立了养老服务信用管理平台，与北京市公共信用信息服务平台和民政局养老服务机构诚信信息归集系统数据对接，“全覆盖”对养老机构和从业人员的基本情况、资格资质、不良记录等方面综合评价，自动生成机构诚信评价报告、服务质量信用评定报告和从业人员诚信评价报告，强化诚信服务监督。

三是构建联合守信激励和失信惩戒机制。北京设立了诚信自律监督委员会和诚信基金，对养老机构及从业人员失信行为进行处理和通报，对模范执行公约、维护老人合法权益和养老、孝老、敬老业绩显著的机构和个人进行表彰奖励；北京市民政局从政府监管、行业评价、媒体评价、市场反馈方面，对机构诚信基本情况、一般失信行为、严重失信行为和严重违法违规情况进行归集核实，对纳入严重失信 A 类黑名单机构取消获取运营补贴和承接政府购买服务的资格。江苏出台《江苏省养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理实施办法（试行）》，明确将涉及侵害老人合法权益等 9 类行为的主体纳入名单，在等级评定、资金扶持方面予以限制，增加监管频次，依法实施市场和行业禁入；并依托信用联合奖惩信息系统，推动相关部门实施联合惩戒，支持行业协会对列入名单的会员采取警告、通报、不予接纳、劝退等行业自律措施。广东广州建立养老服务行业“守信联合激励名单”，在银企对接、会展推介、行政审批“绿色通道”、政务服务“容缺受理”、财政资金项目安排、招商引资配套政策、公共资源交易信用加分、日常和专项检查频次等方面实施激励。

四是重点加强对守信机构的融资支持。山东乐陵、诸城等地与当地农商银行合作，为优质诚信养老机构推出以“床位收费权”为质押物的“养老保障贷”，并参考机构服务星级，给予差异化利率优惠，缓解机构复工和购进设备等资金周转难题。深圳市民政局联合中国银行深圳市分行发布《支持深圳市养老服务行业发展专属金融服务方案》，专门支持养老机构恢复服务。惠州市长者服务局与中国银行惠州分行签署《养老场景共建合作协议书》，设立 30 亿元专项养老信贷额度，开通绿色审批通道，对符合条件的养老机构提供专项贷款利率优惠。

五是创新养老志愿服务激励的“时间银行”模式。杭州、青岛等多地推出依托志愿服务的“时间银行”养老服务应用，通过“积分或时间币”兑换商品、交通费、社区服务等方式实现志愿行为守信激励。特别是杭州以“钱江分”助力升级居家服务模式，市民卡 App 开辟“养老服务”专栏，老人或家属可线上预约助餐、助洁、助浴服务，并可在订单页查看接单人员信用等级、在 POS 终端了解服务人员等级、在 App 上进行服务评价，评价信息将反馈至服务人员信用评价体系，实现居家养老服务数字化监督管理。

三、场景建设：增量降本+提质增能+跨域联动

（一）增量降本

一是创新行业“信易贷”融资服务，支持机构“扩容提质降本”。《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》提出引导金融机构对普惠养老机构提供金融支持。建议综合养老机构运营、服务、信用因素，依托市/区信用融资服务平台

(简称平台)为诚信(养老)机构扩充服务供给、提高服务品质、克服短期周转困难等需求提供更可及、低成本的融资支持,通过服务供给侧降本促进需求侧普惠。包括扩展“一网通办”“随申办”、市/区担保中心等对接平台的融资需求入口;强化平台服务中台的全息信用评估支撑,嵌入贷前、贷中、贷后全链条风控;升级融资供需匹配功能,叠加更多风险分担缓释机制;创新“床位收费权担保质押”“白名单”批次担保、投贷联动、财政贴息等融资模式,并建立获贷机构信用监测和融资成效报送机制;逐步探索对接其他融资方式,发挥“投贷债租证”协同支持行业融资降本作用。

二是升级“养老服务+志愿服务+信用服务”融合模式,助力多元化、互助式养老服务供给向社区、居家延伸和扩容。依托“随申办”的“养老助老”专栏,上线“养老志愿服务”功能,对接机构和社区服务需求,提供志愿服务身份认证和申请入口,嵌入信用查询和服务评价功能,实现“放心”志愿服务对接、纳入“时间银行”积分并创新激励措施。

三是以存续名单智能比对和信用激励“以奖代补”,优化机构补贴管理。建立人口信用数据跨部门共享机制和“机构在院老人名单上传一比对”通道,减少“区—市(民政与公安)—区”之间信息多级流转环节,实现机构在院老人名单与存续人口高效比对和适用补贴名单自动生成,通过数字化管理及时预警在院名单虚报等情况,促进补贴精准发放。逐步推动将养老机构信用评价嵌入补贴管理,综合比对与评价,以诚信激励促进“以奖代补”。

(二)提质增能

一是以多界面“信用码”实现立体式信用监督。升级养老机构服务质量监测等级标识应用,扩展机构信用评价试点范围,综合服务质量监测、信用评价和检查信息,按照面向监管部门、服务机构、消费公众,建立差异化信用展示界面和互动功能,以“信用码”数字标签嵌入“一网通办”和“随申办”App企业专属网页、市养老服务平台“机构查询”界面、机构官网和服务场所等线上线下渠道,实现扫码识别应用主体:面向监管部门提供精准执法辅助工具;面向机构提供信息申报、异议和信用修复申请等信用维护功能;面向公众提供投诉、服务反馈等消费监督入口。探索“信用码”逐步拓展至对适老化改造、加装电梯供应商、社区长者食堂运营机构等关联服务主体的监管,嵌入部门或街道政府采购管理,为服务准入和运营提供信用甄别和预警手段。

二是以“信用+智慧”数字化试点提升养老服务体验。选择具有较好数字化支撑和品牌效应的服务机构试点,并在资金支持、服务采购、宣传推介等方面加强试点激励。依托市养老服务平台、信用平台、机构管理系统等载体提供的信用和服务大数据支撑,以及物联网和智能设备等技术支持,探索“信用+智慧”养老服务试点,实现双方身份认证、定位、护理员信用查询、服务质量监测和评价、长期离线风险提示、严重失信预警并定向推送(如通过视频采集、舆情监测等发现的欺凌、违法经营等行为)功能,提升品质养老诚信服务体验度,监督培育智慧化养老市场。

三是以规范“医养数据协同”促诚信消费和医养结合。选择区域和机构试点,依托“随申办”和市养老服务平台开设“诚信医养”模块,与“健康云”等平台合作建立健康基础信息合规查询通道,以“授权关联、内容必要”为原则,形成比对内容和展示状态的标准化清单,通过“协议授权预查+健康信息承诺”建立入住“适当性”比对和医养建档机制,减少因隐瞒病史等失信行为产生骗赔、弃养纠纷等风险。

四是以“横纵”工作联动、协议管理、信用监管与机构质控协同助力长护险机制规范运行。建立横向(医保、民政、卫健等跨部门)与纵向(市、区医保中心和街道跨层级)联动工作机制,通过区医保中心、各街道(镇)与辖内定点护理机构签订服务管理协议,加强属地管理,规范机构行为。依托医保业务系统建立长护险协同信用监管模块,实现与民政、卫健部门系统、各区属地化管理载体,以及定点评估、护理机构管理系统之间关于长护险评估、经办、服务、结算、信用监管等信息一体化互联互通和分级分类共享,促进信用监管和机构质控协同。实施定点名单准入环节“信用承诺+信用核查”,对严重失信申请机构依法限制。加强对评估、护理行为和护理费用使用情况监测预警,基于综合信用评价和专业评估记分,在监督检查、护理员培训补贴等方面,对定点评估或护理机构实施差异化精准管理;对违反长护险管理规定和服务管理协议的,责令改正、退回已支付医保基金,违约

违规使用长护险基金结算情节严重的，暂停或解除定点服务协议。

(三) 跨域联动

一是健全跨域联动的护理队伍诚信建设机制，整体提升护理服务水平。建立长三角区域养老机构和护理员行业信用档案互通、岗前信用承诺和失信预警标准互认机制，联合推动诚信教育融入护理实训基地建设、诚信激励融入职业技能培训补贴管理。

二是共建“为老服务伙伴计划”，拓展“信用惠老”资源项目。由试点城市民政部门建立授牌机制，通过异地补贴、优先采购和评优推荐等跨域联合激励，推动长三角区域优质养老机构共建“为老服务伙伴联盟”，推出跨域“信用惠老”项目。探索养老服务跨域守信激励互认标准，依托“信用长三角”数据共享和三省一市“一卡通”机制和载体，对符合激励条件的老人，对接异地养老机构申请、长护险申请、联盟机构“信用惠老”服务(如入住优先排队、续期、减免押金、优先选房型、价格优惠、优享康健和文娱服务等)等激励场景，提升跨域信用惠老服务感受度。

四、基础支撑：数据协同+功能升级+需求触达

(一) 扩型+协同+闭环+拓面，深化数据共享

依托信用平台加强纳税、社保、公积金、公用事业使用等关键数据归集，并深化与民政业务系统共享。拓展行业协会、信用服务机构掌握的市场信用数据。积极对接国家信用平台、社会组织政务服务平台、依托“金民工程”建设的全国行业联合惩戒对象名单系统，“纵横并济”强化支撑信用预警和服务的综合数据基础。深化数据关联挖掘，更大程度发挥信用大数据“协同”功能。建立信息共享质量监测、应用反馈和成效沟通机制，逐步实现包括养老机构、长者照护之家、社区为老服务中心、助餐服务点、服务链上下游关联机构、护理等主体全覆盖。

(二) 多级一体化+多用户定制化，强化功能支撑

健全市养老服务平台、各区和街道(镇)智慧养老服务平台多级一体化的信用应用联动体系。升级养老服务平台信用监管和服务功能，在机构查询、养老地图、养老顾问、护理员、长三角养老等功能中，有针对性地嵌入信用评价、图谱、指数、热力图、“信用码”标识信用产品，支撑面向监管部门的信用查验、风险预警、档案追溯、信用修复和异议处理等监管功能，以及面向公众的信用查询、风险提示、诚信服务地图、失信举报等服务功能。

(三) 融媒矩阵+基层网络+应用“前馈”，推动需求触达

拓展线上融媒矩阵，加强养老服务信用体系建设和相关平台功能宣传；延伸需求触达网络，用好街道、社区等线下渠道，开展有针对性的服务和成效宣传，建立服务和应用“前馈”机制，促进提升诚信养老服务的可及性和显示度。

五、监管机制：“前+中+后”全过程闭环监管

(一) 以信用促进规范便捷的准入核准

在机构备案环节建立准入前诚信教育、信用承诺和“无感”信用核验机制。建立行业信用档案和虚假承诺失信名单，对存在严重失信行为、曾虚假承诺或违背承诺的，不适用告知承诺并列为重点监测监管对象，通过联合奖惩系统推动跨部门联动响应，涉及应实行业禁入的，依法限制。

(二)以信用促进精准高效的日常监管

拓展养老机构信用评价试点应用,综合信用评价和质量监测,对机构开展信用预警和分级分类监管,对信用状况较差的增加检查频次、开展现场和联合检查、列为年度评估重点对象、取消行政便利、限制享受补贴等措施,提升精准精细监管水平。

(三)以信用促进奖惩有力的诚信引导

进一步完善养老服务行业失信联合惩戒对象认定、异议处理、督促整改、联合约束、信用修复工作机制,建立约束和修复信息反馈“闭环”。对守信主体,结合相关“信易+”项目实施激励。支持行业协会参考信用评价,开展会员信用管理,促进行业自律。

参考文献:

[1]赵曼.养老服务综合监管制度的建立健全进入“快车道”[J].中国民政,2021(1).

[2]刘梦雨.信用监管“软实力”老有所养“硬支撑”[J].中国信用,2020(11).

[3]张恩思.公共信用信息的创新应用策略及其保障研究[J].中国新通信,2020(10).

[4]杨一帆.以创新加速纾困:养老服务数字化转型[J].中国社会工作,2020(6).

[5]张凡.标准体系、评价体系、信用体系互补互促,上海市筑牢养老服务监管三道堡垒[J].中国社会工作,2020(1).

[6]张悦.以信用监管为基础提高社会治理水平——解读民政部关于印发《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法(试行)》的通知[J].社会福利,2019(11).

[7]王砾尧.加强信用监管,促进养老产业高质量发展[J].中国信用,2019(10).

[8]杨帆,曹艳春.基于社会交换理论的我国时间银行养老服务模式影响因素分析[J].东北大学学报(社会科学版),2019(7).

[9]王砾尧.养老服务领域信用建设全面推进[J].中国信用,2019(5).

注释:

1 养老服务券是由经过法国全国家庭服务署认证的實力較强的公司发行的消费券,企业或个人均可购买。通常,服务券发行商不直接提供养老服务,主要负责资金结算和对养老机构进行监督、整合以及培训,对机构在服务水平标准化、质量保障等方面发挥指导和监督作用。