

线上养老服务运行机制及困境分析

——以苏州姑苏区“虚拟养老院”为例

李文

(苏州大学政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215000)

摘要: 随着人口老龄化程度的加深, 养老需求日趋增长且呈现出多样化, 而传统的家庭养老模式伴随着社会的转型作用逐渐削弱, 养老供给不足与需求难以满足的矛盾日益成为解决养老问题的难点, 以信息技术为依托, 整合调度多种社会资源的虚拟养老院作为新的养老模式应运而生, 实现了养老供给与养老需求的有效对接, 虚拟养老院形成了“部门主导、市场化运作, 信息化管理, 专业化服务”的运行机制, 文章分析了苏州姑苏区虚拟养老院的运行机制, 指出虚拟养老院运行中面临的多重困境, 例如财政压力增大, 多元主体参与意向不足, 缺乏有效的评估体系和绩效评价体系, 服务质量难以保证等, 旨在促进虚拟养老院运行机制不断完善。

关键词: 虚拟养老院; 运作机制; 困境; 姑苏区

DOI:10.19301/j.cnki.zncs.2020.11.011

近几年经济社会转型, 家庭养老功能逐渐弱化, 而机构养老受到投资成本大、专业护理人才短缺、供给与需求错位等问题的困扰而发展受阻, 传统养老模式受到极大的挑战, 居家养老社会化成为养老发展的新方向。在“互联网+”的背景下, 虚拟养老院依托信息平台, 整合各方资源, 成为居家养老社会化的新型发展模式, 该模式结合了家庭养老与机构养老的优势, 具有信息实时共享、服务方便快捷、覆盖群体广泛等优势。但随着服务人数的增长, 虚拟养老院的发展遭遇巨大的困境, 文章旨在通过对苏州姑苏区“虚拟养老院”运行机制的分析找出其运行中的难点, 从而更好地推动虚拟养老院运行机制的完善。

1 苏州姑苏区“虚拟养老院”的运作机制

随着人口出生率的急剧下降, 老年人口平均寿命的持续增长, 我国的人口老龄化程度愈发加深, 在全国老龄化的背景下, 苏州的老龄化问题越发凸显, 据苏州市民政局数据显示, 截至2018年底, 苏州市户籍总人口7 035 490人, 其中老年人口1 830 923人, 占户籍总人口的26.02%, 通常当一个国家或地区60岁以上的人口占总人口比例达10%时, 表明该国家或地区已经进入老龄化, 而苏州这一比例远超于这个标准。面对日趋严重的老龄化现状和日益增长的养老服务需求, 苏州市姑苏区在原葑门街道“邻里情”居家养老服务体系的基础上, 在全国率先创立了以“居家乐211服务系统”为技术支撑、各类服务企业为运营主体, 居家老人为服务对象的居家乐养老服务中心, 居家乐养老服务中心形成了较为完善的运行机制。

(1) 相关部门安排和监督, 发挥主导作用。养老服务是准公共产品的一种, 可以保障社会的稳定, 并且具有商品属性, 由市场提供可以充分发挥市场机制的作用, 但鉴于市场具有追逐利润的倾向, 完全由市场提供容易造成市场垄断。因此苏州市在养老服务的供给中探索出了政府购买居家养老服务的方式, 2016年苏州市颁布《居家养老服务条例》规定相关部门提供居家养老基本服务可以采用购买服务的方式, 同时为提供养老服务的企业提供税收优惠和资金补贴,

对提供服务的过程进行相应监督。

(2) 依托民营化公司, 推行市场化运作。虚拟养老院由物业管理有限公司负责主体运营, 居家乐养老服务中心作为操作和管理的信息平台。居家乐养老服务中心内部设立了多个职能部门, 具有一定服务实力、管理水平和良好信誉的企业会主动加盟, 各部门、各企业密切配合为老人提供服务, 共同推动居家养老服务的社会化、市场化发展。

(3) 依托“居家乐211服务系统”, 推行信息化。居家乐养老服务中心整合服务对象、服务企业、服务人员信息, 为有需求的老人调配服务资源, 实现管理的信息化。中心为老人配备电话, 老人需要服务时只需拨打电话, 话务员就会根据老人的需要进行工单分配, 服务人员根据工单为老人提供上门服务。同时中心的服务地图上实时记录了服务人员为老人服务的状态, 通过此系统可以了解老人的情况, 还可以实时查看每个服务人员的服务状态, 服务人员服务结束后, 相关信息会传送到服务地图, 话务员会对享受服务的老人进行电话回访, 询问老人服务是否满意。

(4) 实施质量管理, 推行服务的专业化、规范化。“虚拟养老院”将服务对象划分为援助对象、补助对象、自助对象三大类, 援助、补助对象根据不同的情况享受相应的免费服务, 自助对象自费购买服务, 服务统一按照35元/h的标准进行收费。目前, 居家乐的员工们已具有992张养老护理员证、426张居家照护员证、193张应急救援员证、189张助浴保健员证。“虚拟养老院”养老服务中引入国际质量管理体系认证标准, 于2010年通过ISO9001:2008质量标准认证, 统一了服务标准, 提高了服务水平, 有利于服务质量的进一步提升。

2 “虚拟养老院”的运营困境

(1) 资金来源渠道单一, 财政压力增大。虚拟养老院作为全国第一家线上养老服务机构, 在推动养老模式创新上具有重要作用, 吸引了众多参观考察团, 并将收取的参观考察费用全部捐赠到居家乐养老慈善公益金, 同时依赖系统的推广授权获得一定资金。但目前收入来源主要是自费

对象的自费服务支出和政府补贴,而大多数老年人由于经济状况不佳、自费意愿较低,财政除了负担虚拟养老院平台运作经费外,还要为入驻虚拟养老院的企业提供经营补贴,保证老年人能够以较合理的价格获取所需的养老服务项目,政府补贴依然是推动虚拟养老院发展的主要动力。随着老龄化程度的加深,服务人数持续增长,为了促进持续发展,提升服务质量,虚拟养老院只能提高老人自费的金额,服务收费标准由2016年的30元/h提高到了35元/h,这更加阻碍了经济困难老年人的进入。

(2)多元主体参与意向不足,进入渠道不畅通。“虚拟养老院”的运作由政府主导,物业负责实际运营,由于政府在这方面给予扶持,虚拟养老院的政府属性较强,在运作中容易受到影响,最终导致在运作的过程中无法充分运用市场机制,提供养老服务的企业由于养老需求的复杂性、利润较低、养老服务投入与回报的不匹配等原因不愿意加入,导致提供养老服务的企业数量较少,企业之间缺乏有效竞争,致使某些企业垄断服务,失去提高服务水平的动力,进而导致工作效率的降低与服务质量的下降,而非营利组织、志愿团体等受制于进入渠道不畅通、自身功能欠缺等原因无法承担相应的职责,更加剧了虚拟养老院的政府属性。

(3)缺乏有效的评估体系和绩效评价体系。居家乐养老服务中心作为长期护理保险的试点单位,已经对服务对象建立了有效的评估体系,失能参保对象或家属可以持相关材料到服务中心提出申请,服务中心上门预评估并收集相关材料后报送商保机构,商保机构审核后派第三方评估机构上门做失能等级评估,商保机构审核评估情况,申请对象凭《失能等级评估结论书》享受相关照护服务。但目前仍然缺乏对提供服务企业的相关评估,企业提供服务质量难以保证。同时,对虚拟养老院的绩效评价主要集中于对投入资金的评价,相关部门作为虚拟养老院运作的安排者,评估对后续的资金投入具有重要参考价值,但缺乏对提供服务的相关企业、社会组织效益的绩效评价,不利于调动企业、社会组织参与的积极性,影响虚拟养老院的健康运行和持续发展。

(4)服务质量难以保证。虚拟养老院提供服务的质量主要取决于服务内容和供给,养老面临的主要矛盾是老年人日益增长的养老需求与不平衡不充分的供给之间的矛盾。新时代的老年人需求呈现出多层次、多样化、个性化的特点,虚拟养老院提供的服务主要是家庭保洁、餐饮服务、日常保洁、起居照料等,基本可以满足老年人的生活照料需求,但难以满足老年人高层次的精神需求。虚拟养老院作为一种新型的养老模式,其突出的优势是可以有效地整合多方资源,实现养老资源与养老需求之间的有效对接,由于虚拟养老院自身不拥有社会资源,因此服务质量受制于其组织调度社会资源的专业能力,依赖于完善的社会保障体系和养老服务体系。

3 结语

虚拟养老院作为一种新型养老模式,较好地解决了养老服务供给与需求的矛盾,使得供给资源有效对接养老需求,减少了养老服务资源的浪费,满足了更多老年人的养老需求,创造性地在居家养老中将服务的生产者、提供者、消

费者统一起来,构建了“部门主导、市场化运作、信息化管理、专业化服务”的运行机制,既克服了非公共组织在资源配置上的低效性,又克服了相关部门在微观管理和激励机制上的低效性。但在运作中依然面临着诸多问题,如何解决这些问题、更好地推动这种养老模式的发展与推广是关键。苏州作为经济水平较高的地区,在虚拟养老院的发展中得益于地方政府的支持,作为一种地方政府管理模式创新,对于其他地区来说苏州模式是否可以借鉴值得思考,其他地区可以结合自身的实际情况,有效地借鉴进而推动其养老服务政策的制定与完善。

参考文献

- [1] 张国平.居家养老社会化服务的新模式——以苏州沧浪区“虚拟养老院”为例[J].宁夏社会科学,2011(3):56-62.
- [2] 陆怡婷.人口老龄化背景下居家养老的社区服务平台建设——苏州市沧浪区虚拟养老院的运作机理及其可复制性研究[J].常州工学院学报(社会科学版),2009(5):98-104.
- [3] 张良礼,蔡宝珍,李杏生,等.应对人口老龄化:社会化养老服务体系构建及规划[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [4] 高祖林.政策网络视域下社会化养老服务体系构建研究——以苏州市虚拟养老院为例[J].江海学刊,2013(3):203-204.
- [5] 葛林惠宇,赵艺,肖希,等.人口老龄化背景下虚拟养老院运营问题的研究[J].现代商业,2014,17(15):263-264.
- [6] 敬义嘉.中国公共服务外部购买的实证分析——一个治理转型的角度[J].管理世界,2007(2):37-43.

作者简介:李文,硕士,研究方向为社会政策与养老服务。