

# 虚拟养老院：含义、问题与创新路径

吴湘玲

【摘要】人口老龄化是全球性的人口发展趋势，也是世界各国共同面临的治理难题。虚拟养老院是一种应对养老难题的智慧居家养老服务模式，是对养老服务“碎片化”供给的有效整合。十余年来，虚拟养老院在我国多地推广，呈现出服务群体扩大、服务内容多元、智能化特征凸显等特点，但也面临一系列瓶颈制约。对此，应丰富服务类型，提供“老年友好型”产品服务；加强养老服务队伍建设，扩大专业人才供给；建立公平竞争机制，激发市场与社会活力；完善养老服务质量评估体系，加强政府的监督管理职能。

【关键词】虚拟养老院 运行机制 老年友好型产品 【中图分类号】C916 【文献标识码】A

人口老龄化是全球性的人口发展趋势，也是世界各国共同面临的治理难题。1999年，中国正式宣布进入老龄化社会。截至2019年末，中国60岁及以上老年人口占总人口比重为18.1%，65岁及以上人口比重为12.6%。预测到2025年、2050年，全国60岁及以上老年人口将分别达到3亿、4.8亿，占总人口比重将分别达到21.2%、35.2%。随着中国老龄化和高龄化问题的日益加重，养老服务需求巨大，在国家养老资源不足、家庭养老功能弱化的情况下，传统养老服务模式受到前所未有的挑战。

加之新冠肺炎疫情暴发，老年人的居家养老服务需求激增。2020年3月13日，国家发改委等部门联合印发《关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见》，提出“支持发展社区居家‘虚拟养老院’”，为虚拟养老院发展提供了重大发展契机。可以预见，虚拟养老院是我国未来养老的重要发展趋势之一，研究“虚拟养老院”的含义、问题和创新路径，具有重要现实意义。

## 现状与反思：虚拟养老院发展中存在的问题

虚拟养老院被称为“没有围墙的养老院”，是“居家养老+助老服务”，是一种居家养老的创新形式。最初的虚拟养老院只能通过电话呼叫的形式寻求帮助，近年来随着互联网、物联网等智能技术的发展，虚拟养老院的实现载体得到拓展，依托智能网络技术搭建起来的养老服务平台成为主要形式。该平台能通过政府引导、企

业与社会养老机构参与，有效整合养老机构、社区服务中心、家政服务养老资源。

虚拟养老院的建立是对养老服务供给“碎片化”的有效整合，现代化信息技术的运用显著提高了养老服务效率，延长了服务辐射半径。2007年，江苏省苏州市沧浪区率先提出“虚拟养老院”的概念，创立的“邻里情”虚拟养老院正式运营，随后甘肃省兰州市、江苏省张家港市积极探索，建立统一的区域养老信息服务平台。当老年人有服务需求时，可以致电平台，平台安排企业员工上门服务。这种养老模式“大大降低了政府承担养老责任所要付出的人均养老成本”，但当时因技术能力不足、企业市场和社会组织实力薄弱等问题，“虚拟养老院”并没有形成一种有效的、广泛运行的养老服务供给模式。从苏州市沧浪区第一家虚拟养老院建立到现在已有十几年，全国多地都开始试行虚拟养老院模式下的居家养老服务。经过十多年的经验积累，我国虚拟养老院的运作规律总体可以概括为政府推动、市场化运作、信息化管理、专业化服务，呈现出服务群体扩大、服务内容多元、智能化特征凸显等特点，但也面临一系列瓶颈制约，难以形成良性循环。

一是服务类型较少，专业人才奇缺。根据《社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015）》，居家养老服务涵盖生活照料、家政服务、医疗康复、精神慰藉、法律服务等多项内容。但我国虚拟养老院的服务内容主要集中在老年人的生活照料和家政服务类，精神慰藉和法律维权等专业化的服务较为缺乏。作为虚拟养老院先行者的



苏州市沧浪区所提供的 53 项服务内容中,虽然已经包括了精神慰藉类服务,但在实践中该类服务项目所占比例也很小。服务类型较少在另一方面也反映出平台专业化人才的奇缺。相对其他行业而言,养老服务行业普遍存在专业人才匮乏,人员稳定性不足、流动性大等方面的问题。具体而言,日常生活照料类服务对工作人员的专业化水平要求较低,易于招聘,但精神慰藉、法律咨询等服务需要拥有专业领域资质的社会工作者,养老服务行业由于工资待遇无吸引力、职业发展前景不明晰等问题,对专业化人才吸引力不够,招聘困难。这一招聘难题直接导致了虚拟养老院人才结构不合理。进驻平台的养老企业和社会组织工作人员由于缺乏专业系统的教育与培训,仅能为老年人提供一些一般性、简单的服务和护理,而不具备提供深层次、专业化养老服务内容的的能力,由此导致专业化养老服务供给困难。社会工作者福利保障待遇差、职业地位和职业认同度低等现实原因,造成养老服务行业工作人员稳定性不足、流动性大。这样就形成了虚拟养老院平台无法吸引高层次人才进入,同时内部服务人员流动性大、人才流失严重的恶性循环。

二是部分服务利用率低,老年购买力不足。多项研究调查显示,医疗照护是老年群体需求最高的服务项目。2013 年国家层面就已经提出要积极推进医疗卫生与养老服务相结合,但在实践中,助医类服务在虚拟养老院中的使用频率却非常小。以武汉市武昌区综合养老服务平台(以下简称“武昌平台”)为例,为进一步实现养老与就医的对接,武昌平台打造了医养融合新模式,将全区 18 所社区卫生服务中心纳入居家养老服务阵地,打造十分钟医疗圈,并且面向老人开展全科家庭医生签约服务。在疫情期间,武昌平台遵循“早期介入、全程参与、后期康复”的原则,坚持政府主导、社区运作、中医组方、互联网参与,打造了独特的中医疫情防控“武昌模式”。但从平台统计数据来看,助医类仍为目前武昌平台上老年人使用频率最少的服务,仅占服务总量的 0.3%。另一方面,平台提供的服务项目虽然多样,但实际老年群体的购买力却不足。虚拟养老院相关服务的使用依靠先进的信息技术手段和高科技产品,老年人随着年龄的增长,其操作能力、认知水平会逐渐下降,老年群体在使用养

老设备时会遇到操作困难、思想抵触、消费意愿不高等诸多问题,产生消极的购买态度。

三是过度依赖政府购买,市场活力不足。目前,我国虚拟养老院的建设主要是由政府投资建设,政府购买服务。由于养老服务的投入与回报不匹配,供应商获取的利润较低,虚拟养老院还要依靠政府等多方面进行补贴扶持。供应商过分依赖政府资金补助导致他们之间缺乏有效竞争,提高服务质量的动力不足,市场机制作用难以充分发挥。我国社会组织普遍存在功能欠缺、资金来源不稳定等问题,参与居家养老服务不能很好地承担相应的职责。从 2013 年起,政府陆续下发《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《关于做好政府购买养老服务工作的通知》等多个推动政府购买居家养老服务的指导性文件,旨在培育社会力量参与养老服务,盘活养老服务市场,提高养老服务的质量和效率。然而,现实中出现过度依赖政府购买的现象,不仅无法激发社会力量发挥自身活力,无法促进养老服务市场健康发展,相反还加重了政府的财政负担,让寻租腐败等问题有了生长的土壤,不利于实现政府职能的转变。

四是服务质量评估机制不完善,政府监督管理不足。地方政府购买居家养老服务的实践中,普遍存在监督失灵的现象。虽然虚拟养老院在我国已发展十几年,有的地区尝试建立了自己的质量评估机制,但目前政府还未建立统一的服务评估体系和监督评价机制,对于政府出资购买的服务质量和效果无法进行有效验收。同时,政府仅在武昌平台建设前期参与投资,并赋予运营商全权管理平台业务的权力,未能在平台运行过程中很好地发挥监督管理职能。这样既无法对服务平台和供应商起到有效的约束作用,又无法控制政府投入成本,还不利于居家养老服务标准化的管理。

## 创新路径:虚拟养老院的转型升级

为推动虚拟养老院可持续健康发展,针对虚拟养老院发展存在的问题,现提出以下建议:

第一,丰富服务内容,提供“老年友好型”产品服务。随着新时代的发展,我国养老服务的重点开始从“物

质养老”向“精神养老”倾斜。2013年我国颁布实施的《中华人民共和国老年人权益保障法》多次强调要重视老年人精神需求。从国际经验来看,美国将精神养老作为养老服务的重点纳入到整个老年健康产业中,并且将精神养老细分为精神照料、身心保健、精神慰藉等多种类型,同时还扩充老年人精神养老服务的供给渠道。在我国虚拟养老院的建设中,服务平台也应丰富养老服务类型的供给,重视精神慰藉类服务的提供。养老智能产品开发和平台建设应当首先从顾客的角度出发,深入市场调研了解老年用户对养老产品的使用偏好,简化产品使用流程,设计老年用户最易上手、最能接受的操作方式,开发“老年友好型”产品,为老年用户提供量身打造的服务。同时,政府还需要加强老年群体信息技术教育扶持力度,在社区和老年大学开展相关课程,帮助老年人消除数字鸿沟。

第二,加强养老服务队伍建设,扩大专业人才供给。丰富多样的服务类型要有专业、充足的人才队伍支持。虚拟养老院的建设需要大力培育专业化的社会工作者,让他们提供心理慰藉等深层次关怀服务,提高养老服务质量,使老年群体健康、快乐地安度晚年。在人才供给方面,政府可以制定实施剩余劳动力激励计划和老年人资源动员计划,将劳动力边缘群体和老年人群体引入虚拟养老院人才的建设中来。例如,我国香港就鼓励老年人参与到安老服务中,以扩大养老服务供给群体。在人才激励方面,政府要探索建立护理岗位补贴制度,提升养老服务从业人员的薪酬竞争力和吸引力。在人才培养方面,要着眼于养老服务人员的专业性,加强高层次人才的培育,从在校教育和社会教育两方面着手,一方面建立高校本硕人才的系统化培养体系,另一方面加强从业人员技能和岗位培训,为他们提供免费的进修学习,提升和拓展从业人员的专业技能。

第三,建立公平竞争机制,激发市场与社会活力。2016年国务院办公厅发布的《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》明确提出,要“进一步降低准入门槛,营造公平竞争环境,积极引导社会资本进入养老服务业,推动公办养老机构改革,充分激发各类市场主体活力”。政府只有发挥市场的

决定性作用,才能真正掌握虚拟养老院服务的供求关系和更好地进行资源配置。政府应鼓励多元化的市场组织和社会组织加入虚拟养老院建设序列,在达到一定数量规模后,通过各种奖励政策引导各市场组织和社会组织参与竞标,营造公平和具有竞争性的市场氛围,让老年人根据自己的需求选择适合自己的养老服务。除此之外,政府可以利用各方面的扶持资金鼓励社会资本融入到虚拟养老院建设中去,依托民营企业和社会组织,推进养老服务社会化,在竞争当中提升虚拟养老院服务供给的质量,激发市场和社会的活力,促进虚拟养老院的可持续发展。

第四,完善养老服务质量评估体系,加强政府监督管理职能。养老服务质量评估体系及其评估机制的建立和不断完善,是推动虚拟养老院持续发展的重要保证。2011年,兰州市城关区虚拟养老院作为我国第一家通过“三标认证”的政府虚拟养老机构,通过了上海质量审核中心的认证审核。“三标认证”的通过,标志着城关区虚拟养老院提供的养老服务能满足相关法律法规的要求,同时,服务质量管理、环境管理、职业健康安全三方面管理符合国际认证标准。养老服务质量的评估不仅能保证老年人获得优质的服务,同时也有助于相关政府部门对购买的养老服务进行有效监管。在多元化合作治理的政策网络中,政府需要扮演好“元治理”的角色,积极发挥自己的监督管理职能,将市场组织、社会组织、公民等纳入到评估体系中,探索建立科学完善的质量评估机制。

(作者为武汉大学政治与公共管理学院教授、博导;武汉大学政治与公共管理学院博士研究生田舒柳、武汉大学政治与公共管理学院硕士研究生孟凡坤、北京服装学院产业发展研究院研究员陈文晖对本文亦有贡献)

【注:本文系国家自然科学基金项目“政府购买农村社区居家养老服务研究”(项目编号:19BZZ100)与教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“人口老龄化与养老服务体系研究”(项目编号:16JJD840009)研究成果】

【参考文献】

①李海舰、李文杰、李然:《中国未来养老模式研究——基于时间银行的拓展路径》,《管理世界》,2020年第3期。

责编/李一丹 美编/陈媛媛