

“互联网+”居家
养老体系建设研究

张 荣 赵崇平◎著

GMSKWK



光明社科文库

GUANGMING
SHEKE WENKU

光明日报出版社

“互联网+”居家 养老体系建设研究

张 荣 赵崇平◎著



光明社科文库

GUANGMING
SHEKE WENKU

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“互联网+”居家养老体系建设研究 / 张荣, 赵崇平著.

—北京: 光明日报出版社, 2018. 5

ISBN 978-7-5194-4239-2

I. ①互… II. ①张…②赵… III. ①互联网络—应

用—养老—社区服务—研究—重庆 IV. ①D669.6-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 119886 号

“互联网+”居家养老体系建设研究

“HULIANWANG+” JUJIA YANGLAO TIXI JIANSHE YANJIU

著 者: 张 荣 赵崇平

责任编辑: 王 娟

责任校对: 赵鸣鸣

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市西城区永安路 106 号, 100050

电 话: 63131930 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: wangjuan@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

装 订: 三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换, 电话: 010-67019517

开 本: 170mm × 240mm

字 数: 628 千字

印 张: 34.5

版 次: 2019 年 1 月第 1 版

印 次: 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-4239-2

定 价: 98.00 元

版权所有 翻印必究

----- 作者简介 -----

张 荣 重庆商务职业学院副校长。主要研究方向：公共管理、区域经济。曾长期在重庆市市级机关工作，主持、主研重庆市社会科学规划项目等省部级课题10余个，在《城市规划》《重庆社会科学》等核心期刊上发表论文10多篇，撰写决策调研报告和决策建议40余篇。

赵崇平 重庆商务职业学院科研与发展规划处处长、教授，全国职业核心能力研究培训专家团专家。主要研究方向：社会保障、职业教育理论与实践。曾负责组织实施各类省部级以上课题30余个，在《教育理论与实践》《职教论坛》等国内核心期刊发表及国际会议交流论文50余篇。

本书系重庆市社会科学规划项目“重庆市社区居家养老服务信息体系建设研究”（2014YBGL135）、重庆市发展和改革委员会2016年度学术项目“‘互联网+’背景下重庆居家养老服务保障模式研究”、重庆市教委科技项目“供给侧视域下重庆居家养老服务的有效性研究”（KJ1604203）的阶段研究成果。

目 录

CONTENTS

第1章 导 论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 PEST 综合环境分析	1
1.1.2 研究综述	7
1.1.3 研究意义	19
1.2 研究思路及方法	21
1.2.1 研究框架	21
1.2.2 主要研究内容及视点	22
1.2.3 研究思路及方法	22
1.3 主要概念界定	24
1.3.1 自我养老/家庭养老/居家养老/机构养老	24
1.3.2 政府购买社会服务	24
1.3.3 养老服务管理监督	25
1.3.4 养老服务质量评估	25
1.3.5 “互联网+”养老/智能化居家养老/虚拟养老院	25
第2章 相关理论概述	29
2.1 有关公共管理与服务理论概述	29
2.1.1 新公共管理理论	29
2.1.2 新公共服务理论	31
2.1.3 社会支持理论	33
2.1.4 服务型政府理论	34
2.1.5 公共政策分析理论	35
2.1.6 公共物品多元化供给理论	37
2.1.7 协同增效理论 & 服务链理论	37

2.1.8 社会治理理论 & 委托代理理论	38
2.2 有关社会保障与福利理论概述	40
2.2.1 福利多元化理论	40
2.2.2 凯恩斯社会照料理论	41
2.2.3 社区照顾理论	44
2.2.4 马克思主义社会保障理论	46
2.2.5 社会福利社会化理论	47
2.2.6 社会嵌入理论	50
2.2.7 老年社会保障理论	50
2.3 有关需求及产业发展理论概述	51
2.3.1 需求层次理论	51
2.3.2 有关老年人的社会理论	53
2.3.3 养老服务产业理论	60
第3章 国外及我国港台地区养老服务建设	64
3.1 英国的养老服务	64
3.1.1 运行机制	64
3.1.2 运行模式	65
3.2 美国的养老服务	69
3.2.1 运行发展	69
3.2.2 养老服务模式	71
3.2.3 养老服务管理	75
3.3 德国的养老服务	76
3.3.1 运作机制	76
3.3.2 养老模式	76
3.3.3 养老特点	78
3.4 瑞典的养老服务	80
3.4.1 运作机制	80
3.4.2 养老模式	81
3.4.3 瑞典的养老服务评估	83
3.5 瑞士的养老服务	84
3.5.1 运行机制	84
3.5.2 养老服务	85

3.5.3 居家养老——云服务模式	86
3.6 澳大利亚、荷兰的养老服务	87
3.6.1 澳大利亚的养老服务模式	87
3.6.2 规范完善的荷兰养老福利服务	90
3.7 日本、韩国的养老服务	92
3.7.1 日本的养老服务	92
3.7.2 韩国居家养老服务	96
3.8 中国香港、台湾地区的养老服务	99
3.8.1 中国香港地区的居家养老服务	99
3.8.2 中国台湾地区的养老服务体系	102
3.9 小结	108
3.9.1 世界养老服务特点	108
3.9.2 世界养老模式趋势	113
第4章 国际居家养老体系建设	115
4.1 国际居家养老服务沿革概述	115
4.1.1 萌芽期	115
4.1.2 初创期	116
4.1.3 黑暗期	116
4.1.4 改革期	116
4.1.5 提升期	117
4.2 国际居家养老服务的政策体系研究	117
4.2.1 立法保障	118
4.2.2 有关支持性政策体系	121
4.3 国际居家养老服务机制研究	125
4.3.1 居家养老服务的输送主体	126
4.3.2 居家养老服务的输送客体	131
4.3.3 居家养老服务的资金来源	132
4.3.4 居家养老服务的输送方式	133
4.3.5 居家养老服务的绩效评估	134
4.4 国际居家养老服务的特色分析	136
4.4.1 瑞典的全球名牌老年产品	136
4.4.2 英国的智能化社区老年照顾	137

4.4.3 德国的全覆盖式长期照顾	139
4.4.4 日本的法制化养老体系	139
4.4.5 美国多元中心维度下的原居安老	141
4.5 国际居家养老服务体系异同	144
4.5.1 国际居家养老服务体系的差异	144
4.5.2 国际居家养老服务发展共性	145
第5章 中国养老服务业的发展变革	151
5.1 中国历代社会的养老服务	151
5.1.1 先秦时代的养老服务	151
5.1.2 秦汉以后的老年服务	152
5.1.3 民国时期的养老服务	159
5.2 新中国的养老服务业	160
5.2.1 改革开放前的养老服务	161
5.2.2 改革开放后的养老服务	163
5.3 新中国成立以来各类养老形式的发展	167
5.3.1 机构养老服务	167
5.3.2 社区居家养老服务的发展	171
5.3.3 农村特殊对象养老服务的发展	175
5.4 新型养老形式	177
5.4.1 社区医养结合	177
5.4.2 O2O 互联网+社区养老	178
5.4.3 村落式旅游养老(休闲养老)	179
第6章 我国“互联网+”居家养老服务建设现状	181
6.1 中国老年人口发展情况	181
6.1.1 全国老年人口发展情况	181
6.1.2 全国各地老年人口发展情况	184
6.1.3 中国老龄化特点	188
6.2 中国老年服务现状	190
6.2.1 “十二五”期间老年服务成绩	190
6.2.2 老年服务业发展的不足	194
6.3 中国居家养老服务现状	196

6.3.1 宏观层面——起步阶段的养老服务产业未能营造社区居家养老服务大环境	196
6.3.2 中观层面——碎片化的养老服务体系未能为居家养老服务提供抓手	197
6.3.3 微观层面——居家养老服务体系供需错位待整合	198
6.4 居家养老服务信息化建设存在的问题	201
6.4.1 老年人“触网”情况	201
6.4.2 老年人“憊网”成因	203
6.4.3 全国养老服务信息化建设情况	206
6.4.4 养老服务信息化体系建设问题	215
6.5 “互联网+”背景下重庆居家养老服务需求情况	218
6.5.1 老年人生活状况及其特征	219
6.5.2 居家养老服务总体需求	223
6.5.3 居家养老服务需求多样化差异化分析	225
6.6 重庆市“互联网+”居家养老服务建设发展及问题	265
6.6.1 重庆养老服务业发展情况	265
6.6.2 重庆居家养老服务信息化存在的问题	266
第7章 “互联网+”居家养老体系建设路径研究	268
7.1 “互联网+”居家养老体系建设思路和原则	268
7.1.1 理念	268
7.1.2 思路	271
7.1.3 原则	274
7.2 “互联网+”居家养老法治体系建设研究	277
7.2.1 明晰居家养老发展法治保障需求	278
7.2.2 明确“互联网+”居家养老服务体系组织管理架构	284
7.2.3 推进居家养老服务有关立法	289
7.2.4 建立完善的居家养老服务资金保障及监管的法律制度	295
7.2.5 制定明确的居家养老服务机构准入与评估法律制度	296
7.2.6 完善护理人员持证上岗与培训及志愿服务法律制度	298
7.2.7 逐步推行全民长期护理保险制度	299
7.3 “互联网+”居家养老标准体系建设研究	300
7.3.1 构建“互联网+”居家养老服务质量标准的重要性	301

7.3.2	国外养老服务标准体系的建设与实践	303
7.3.3	居家养老服务标准体系建设的原则与方法	304
7.3.4	“互联网+”居家养老服务标准化体系建设的服务元素及制定 程序	309
7.3.5	居家养老服务质量标准条文	312
7.3.6	居家养老服务质量标准体系框架	328
7.3.7	居家养老服务质量标准实施	334
7.3.8	居家养老服务质量标准的调整	338
7.3.9	居家养老服务标准案例	340
7.4	“互联网+”居家养老平台系统建设研究	350
7.4.1	“互联网+”居家养老服务平台建设模式	350
7.4.2	“互联网+”居家养老服务系统要素功能	367
7.4.3	“互联网+”居家养老平台系统设计	375
7.5	“互联网+”居家养老队伍建设	389
7.5.1	树立“互联网+”居家养老服务大团队理念	389
7.5.2	构建医养护结合云家政集团	394
7.5.3	构建医养融合型队伍	405
7.5.4	培养需求者科学养老素养	411
7.5.5	构建养老服务供给队伍可持续发展体系	417
7.6	“互联网+”居家养老监管体系建设研究	433
7.6.1	借鉴境内外居家养老服务监管评估经验	433
7.6.2	明确组织体系及责任	445
7.6.3	建立统一的老年照护需求评估体系	448
7.6.4	建立居家养老服务质量评估体系	451
7.6.5	构建统一的居家养老服务管理监督体系	464
第8章	“互联网+”居家养老服务体系建设对策	466
8.1	“互联网+”居家养老服务发展方向	466
8.1.1	养老服务业发展“五化”	466
8.1.2	构建“1+N”居家养老服务建设体系	466
8.1.3	加快“互联网+”居家养老服务建设的保障措施	470
8.2	“互联网+”背景下提高重庆居家养老服务保障能力对策	476
8.2.1	政策体系:加强政府顶层设计、推进部门协作、建立管理规范 ...	476

8.2.2 供给主体:加强供给主体的协同互补,推动多元供给	477
8.2.3 服务平台:搭建线上线下管理服务双向贯通的综合平台	481
8.2.4 服务内容:提供长短结合、医养结合、远近结合的丰富内容	484
8.2.5 服务标准:建立统一、规范的标准体系	485
8.2.6 队伍建设:职业理念、职业能力与激励机制同步	487
第9章 全国“互联网+”居家养老体系建设部分实践	489
9.1 北上广“互联网+”居家养老服务建设动态	489
9.1.1 北京	489
9.1.2 上海	493
9.1.3 广州	495
9.2 津、闽、陕试点情况	497
9.2.1 天津	497
9.2.2 福建福州	503
9.2.3 陕西西安	508
9.3 重庆市居家养老服务部分案例	511
9.3.1 渝中区	511
9.3.2 江北区/暖洋洋居家养老促进中心	515
9.3.3 大渡口区/“老吾老”老年人活动中心	517
9.3.4 北碚区/碚峡路社区养老服务中心	519
9.3.5 家政养老服务网点建设/重庆市家庭服务节	521
9.4 其他部分城市情况	524
9.4.1 浙江/居家养老五卡	524
9.4.2 四川	525
9.4.3 山东	526
9.4.4 内蒙古	527
9.4.5 乌镇智慧养老综合服务平台	528
9.5 视域动态	528
9.5.1 决策动态	528
9.5.2 人大、政协建言	530
9.5.3 市场动态	535
后 记	538

第 1 章

导 论

1.1 研究背景及意义

按照联合国定义,如果一个国家或地区 60 岁以上人口达到总人口的 10% 以上,或 65 岁及以上人口数量占总人口比例超过 7% 时,就意味着这个国家或地区进入了老龄化;比例达到 14% 即进入深度老龄化;20% 则进入超老龄化。如今,全球 190 多个国家中有 74 个国家和地区已处于老龄化阶段^①,到 2020 年,13 个国家将成为“超高龄”国,即 20% 以上的人口超过 65 岁;2030 年,“超高龄”国家数量将升至 34 个。根据美国国家老龄化研究所最新发布的《老龄化世界 2015》,在 2015 年,老年人占全球人口的 8.5%;2030 年,老年人的数量会上升超过 60%,达到 10 亿人,占全球人口的 12%。相反,到 2020 年之前,随着出生率下降,5 岁及以下儿童在全球人口中的占比会少于老年人,即出生比低于老年比。这将是人类历史上第一次出现这种情况。从 2020 年起,这种趋势会持续,到 2050 年,5 岁及以下的儿童仅会占全球人口的 7.2%^②。其中,中国、印度、美国是老龄人口最多的国家。老龄化的不可逆转及快速发展,必将刺激世界各国的政治、经济、社会、文化,引起系列深刻变化。

1.1.1 PEST 综合环境分析

PEST 分析是近年一些学者引入养老研究的一种综合分析方法,包含政治

① 联合国经济和社会事务部网站. <http://www.org/cas/population>.

② 报告称全球 5 年内老年人口将超儿童为史上首次[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/w/zx/2016-04-03/doc-ifxqxcnr5237847.shtml>.

(Political)、经济(Economical)、社会(Social)、技术(Technique)因素分析^①。新常态下,伴随人口结构的倒置、人口红利的消失及互联网技术的迅猛发展,养老服务作为跨世纪的系统工程,必有其特定时期的政治、经济、文化和技术等环境。

(一)政策环境

就人口老龄化问题,早在20世纪80年代,联合国就开始研究探索。1982年联合国第一次老龄问题世界大会在维也纳召开,会议通过了《老龄问题国际行动计划》,其中包括62项建议。1991年《联合国老年人原则》在联合国大会通过,有关老年人独立、参与、照顾、自我充实和尊严五个方面的普遍性标准在会上确立。2002年联合国第二次老龄问题世界大会在马德里召开,会上总结了20年来各国关于老龄问题的行动进展,通过了《老龄化马德里政治宣言》和《老龄问题国际行动计划》,积极老龄化观念被纳入各国发展框架^②。

人口老龄化的问题和挑战繁多,世界各国采取的政策主要分为两大类:第一大类是鼓励生育的政策及移民政策,这主要是针对人口年龄结构本身进行改善;第二大类是包括养老金改革和医疗健康改革等,主要应对人口老龄化带来的问题。如美、日、韩等国制定法律法规政策,积极引导社会力量参与老年事业;推进老年社会保障制度的改革与完善,着力解决人口老龄化问题。德国通过改革养老保险制度、鼓励移民、延长退休年龄、教育改革、鼓励生育、发展长期护理保险、提供多种养老方式等进行系列应对。英国主要是通过改革退休制度,倡导积极老龄化、和社会融入,抑制提前退休和提高退休年龄;实施以促进就业为导向的社会政策;发挥外来移民的积极作用,等等。

中国是世界上唯一一个老年人口超过1亿、老龄人口总量全球第一、老龄化发展速度全球第一的国家,其每年3%以上的快速增长远远超过人口出生率。截至2016年底,我国60周岁及以上老年人已经达到23086万人,占总人口的16.7%,其中65周岁及以上老年人已达15003万人,占总人口的10.8%^③。据预测,老年人口在21世纪中叶将达到峰值,届时每三人中就有一名老年人,总数将超过4亿人。目前60岁以上失能半失能老年人约3500万人,空巢和独居老年人近1亿人。其未富先老、未备先老的形势十分严峻。如图1.1。

① 朴宪. 我国居家养老服务模式的PEST分析[J]. 科学大众(科学教育), 2016(9): 172 - 173.

② 全球老龄化状况及其应对措施[EB/OL]. http://news.ifeng.com/a/20151001/44773708_1.shtml.

③ 中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 国家统计局. <http://www.stats.gov.cn/>.



图 1.1 我国老年人口发展情况

Fig. 1.1 The Development of Aged Chinese from 2020 to 2050

为应对未富先老的形势,中国政府高度重视养老服务工作。2008年,全国老龄办、国家发改委等十个部门联合下发《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,提出采取多种方式,调动各方面积极因素,共同做好居家养老服务工作。2013年,国务院印发《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》,要求将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地用地整体规划和年度用地规划,制定支持发展养老服务业的土地政策。2014年国务院办公厅印发《关于促进内贸流通健康发展的若干意见》,明确增加居民生活设施投入,优化社区商业网点、公共服务设施的规划布局和业态配置,鼓励建设社区、菜市场、便利店、快餐店、配送站、再生资源回收点及健康养老康复等大众化服务网点于一体的社区综合服务中心。商务部出台《关于推动养老服务产业发展的指导意见》,进一步明确要求生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人;积极培育居家养老服务企业和机构,上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务;大力发展家政服务,为居家老年人提供规范化、个性化服务;支持社区建立健全居家养老服务网点,引入社会组织和家政、物业等企业,兴办或运营老年供餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目;发展居家网络信息服务,地方政府要支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式,发展老年电子商务,建设居家服务网络平台,提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。2016年3月,中国人民银行等五部委出台《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》,明确要大力完善促进居民养老和养老服务业发展的多层次金融组织体系,积极创新适合养老服

务业特点的信贷产品和服务。

为了推动养老服务信息化进程,国家《社会养老服务体系规划(2011—2015年)》提出,应当运用现代科技手段建立便捷高效的社区养老服务信息服务网络和服务平台。2012年12月,民政部组建了养老服务信息化工作委员会(SSIDC)。2013年10月,民政部在《关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见》提出,有条件的地区,可以在社区公共服务综合信息平台基础上,进一步拓展服务领域和功能,优先发展针对老年人等特殊人群的特色服务。2014年上半年,民政部在全国7家养老机构开展智能养老物联网应用示范工程试点工作^①。国家智能养老物联网应用示范工程中尝试应用物联网技术,为不同类型老年人提供老年人摔倒智能提示、身体状况监控、GPS全时追踪救援、智障老年人预防失联程序、视频交流、人性化运动状况评价等各项服务。2015年4月,国家发改委、民政部、老龄委等部门在《关于进一步做好养老服务业发展有关工作的通知》中明确提出,要在养老领域推进“互联网+”行动,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,对传统业态养老服务进行改造升级,通过搭建信息开放平台、开发适宜老年人的可穿戴设备等,不断发现和满足老年人需求,强化供需衔接,扩大服务范围,提供个性、高效的智能养老服务。同年7月,国务院发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,专门指出“要加快发展居家网络信息服务,促进智慧健康养老产业发展”;要求“依托现有互联网资源和社会力量,以社区为基础,搭建养老信息服务网络平台,提供护理看护、健康管理、康复照料等居家养老服务。鼓励养老服务机构应用基于移动互联网的便携式体检、紧急呼叫监控等设备,提高养老服务水平。”

2016年以来,随着《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》等各类规划的制定实施、“互联网+”行动计划等各项政策的颁布、《中央财政支持居家和社区养老服务改革试点补助资金管理办法》的相继落地,我国养老服务体系建设全面开启,推动了以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立,“互联网+”居家养老服务作为新兴业态开始起步,吸引各界进行实践探索。可见,从政治因素看,居家养老服务工作是由党带领政府推进和社会团体参与的有机统一体共同推动的系列工作。

(二)经济环境

从经济学视角看,老年福祉事业受经济因素的深刻制约。充足的资金与养老市场的方向定位、发展速度及基础设施密切相关。但我国养老领域与经济发展不

^① 阮晓东. 智能居家养老,走出概念使用社会[J]. 新经济导刊,2014(12).

和谐因子严重存在。经济发展状况、经济结构、居民收入、消费者结构的复杂性、异质性在一定程度上影响了养老市场的预判与培育。

一是经济长足发展与养老负担沉重并存。改革开放以来,我国经济从持续稳定高速发展转为中高速发展,城镇居民人均可支配收入从1978年的343元提高到2016年的33616元,但经济的长足进步并不能等同养老的充足准备。发达国家进入老龄化社会时,工业化、城市化同步发展,经济比较发达,人均国内生产总值在5000—10000美元,而我国则刚超过1000美元就开始了老龄化进程,这意味着我们在经济发展腾飞的同时就要背负起越来越重的养老任务,经受劳动力越来越少的考验。不少学者认为,在经济实力还比较薄弱、社会还不发达的时期进入老龄化,使经济社会发展存在一定薄弱环节,无异于为今后经济社会发展埋下了一枚定时炸弹。这就需要在典型的二元经济结构中寻找一条适合中国国情的养老服务道路,对老年市场提前做好预判。

二是养老机构床位“高空置率”与“一床难求”并存。一方面,在政府的强力推动下,全国养老机构的床位有了明显提升,从2009年的230多万张增长到了2016年的680多万张,一定程度缓解了养老床位紧张的状况。另一方面,各地同时存在公办养老机构“一床难求”和民营养老机构床位大量空置的现象。其中,老龄化程度最高的上海市,养老机构的总入住率不到70%,个别郊区养老机构实际入住率甚至不足20%;北京的床位空置率为40%—50%;南京有一半在建或已建好的养老床位处于空置状态。类似现象在其他地区同样存在^①。这说明养老服务的供需错位畸形,主观导向有误,成本偏高的“集中营式”机构养老“包养”服务并非中国老年人所好、所能接受。

三是“炫富抢金”的中国大妈与赤贫孤独的银发老年人并存。我国老年消费者结构两极分化十分突出:在媒体报道拥有充足资金的中国大妈在广场载歌载舞扰民,炫富购“金”的同时,相当一部分中国老年人处于缺乏社会养老保障和低水平保障状态。农村“空巢留守老年人”大部分缺少足够的养老金或医疗保险做保障,有些老年人已经70岁仍然亲自劳动养活自己,老龄人口的养老资产不足、消费和购买能力不足,大量早退休领取最低养老金的老年人群进入高龄失能阶段后,因无力购买护理服务而陷入“银发贫困状态”。这说明我们的经济杠杆缺乏对富有老年人科学养老、贫困老年人尊严养老的有力导向。

从经济因素来看,薄利、微利、无利的银发经济要“活”起来,必须是资金、人、市场、政策缺一不可。但目前硬件设施与软件氛围的养老规划、引导不到位,养老

^① 谢琼:养老机构是一床难求,还是床位空置率高[N].光明日报,2015-06-15.