

数字治理视角下城市养老服务问题研究——以如东县为例

李佳佳

中共如东县委党校, 中国·江苏 南通 226400

摘要: 老龄化是我国全面建设社会主义现代化国家新征程中的一个基本国情, 也是推进中国式现代化必须面对的重大课题。如东县是享有“长寿之乡”美誉的全国百强县, 而养老需求也愈加紧迫。从数字治理角度出发, 本文结合该县养老服务数字化转型实践进行梳理, 总结了养老服务数字化转型现状及存在的问题, 并就如何改善提出相应对策。

关键词: 养老服务; 数字质量; 数字化转型

Research on Urban Pension Service from the Perspective of Digital Governance –Take Rudong County as an example

Li Jiajia

Rudong County Party School of the Communist Party of China, China Jiangsu Nantong 226400

Abstract: Aging is a basic national condition in the new journey of building a socialist modern country in an all-round way, and it is also a major issue that must be faced in promoting Chinese modernization. Rudong County is one of the top 100 counties in China enjoying the reputation of "hometown of longevity", and the demand for providing for the aged is becoming more and more urgent. From the perspective of digital governance, this paper combs the practice of digital transformation of old-age care services in this county, summarizes the current situation and existing problems of digital transformation of old-age care services, and puts forward corresponding countermeasures on how to improve them.

Keywords: Aged care services; Digital quality; Digital transformation

0 引言

目前, 如东县已建立多元主体参与的链式服务网络, 在适老化改造、智慧平台构建、多方面监管的基础上, 初步形成“机构+社区+居家”的“三位一体”养老服务模式。但在转型过程中存在信息孤岛、职能错配等症结, 这导致养老服务主体协同效应较低; 数字嵌入不足、缺少技术人才, 导致养老服务供给质量不高; 监管规范缺位、监管手段单一, 使得平台作用发挥有限等问题。针对上述问题, 本研究提出以下优化策略: 一是以老年人中心, 引导积极融入数字养老; 二是加强平台建设, 创新服务供给模式; 三是加强制度、能力和设施配套建设, 完善标准规范体系, 推动数字治理与养老服务深度融合。

1 动力机制: 数字治理重构养老服务生态的理论逻辑

1.1 发展理念遵循: 以人民为中心的价值逻辑

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央始终

坚持把人民利益放在最高位置。准确把握我国经济社会发展的阶段性特征, 在人口老龄化加快的趋势下推动人工智能与养老服务的深度融合发展具有重要意义。智能家居、物联网、人工智能等已经慢慢走入我们的家庭生活中, 让居家养老更加安全与方便, 例如: 上海市徐汇区“模速空间”大模型创新生态社区的一个具有代表性的智能戒指—微型智能传感戒指能实时监测心率、血压、血氧数据, 还能监测呼吸暂停, 既提高了养老服务水平, 又实现老年人独立生活与安全保障的要求, 也印证了用技术服务人的理念。

1.2 国家战略牵引: 从“技术赋能”到“空间重构”的治理逻辑

在落实中国式现代化和加快建设全球科技创新高地的双重引领下, 智能养老服务体系构建成为检验创新技术转化能力的重要实践场域。科技创新实现数字技术新发展, 结合养老服务资源对智能养老服务进行空间重构, 实现养

老服务资源的系统性优化与智能技术的创新性嵌入,打造老年人安全舒心、方便快捷、生活便捷的养老新空间。从物理空间的大规模适老智能设施到社会空间的数字化改造再到虚拟空间的数字化社群的身份认可,有助于实现老年人物质、精神双满足,同时实现科技创新势能转化为民生服务效能。

1.3 养老发展转型:人口结构转型的驱动逻辑

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。如东县作为我国“长寿之乡”的典型代表,老龄化率位居全国县级城市前列,并已进入“超老龄化社会”(65岁以上人口占比超过20.3%),其中特困供养、低保、低保边缘三类困难老年人8255人,呈现“基数大、增速快、高龄化、空巢化”叠加的严峻态势。深度老龄化的社会结构对养老服务产生了巨大的需求,包括生活照料、医疗护理、康复保健等各个方面,传统的养老模式难以应对老年人口与养老服务质量需求双提升的挑战,而智慧养老通过技术赋能成为破解老龄化难题的有效路径,缓解养老服务领域人力资源短缺的难题。

2 现实基础:如东县养老服务的数字化转型现状

2.1 多元主体协同构建链式养老服务网络

利用数字化纽带,如东县依托“机构+社区+居家”组成的“三位一体”链式养老服务网络,推动养老服务全域覆盖、融合联动。一是政府主导搭建数字化协同框架。县民政局建立基础信息库,进行服务对象名录、健康状况、补贴发放等信息的统一归集和共享。推行以“龙头企业+高等院校+医疗养老机构+特色产业园区+康养产业基金”的模式,系统性推进养老+机器人赛道布局,如东县重点打造了2个康养科技产业园区,培育了60家相关科技企业,为其提供数字化转型支撑。二是企业参与深化数字化服务供给。引进专业社会养老服务机构运行智慧养老平台,承接居家上门服务、智能设备运维等业务,打造“一键通”呼叫中心,形成15分钟居家养老服务圈,提供代购、洗澡、陪诊就医等贴心服务。养老机构开展摔倒监测、心率检测、自动报警等服务,如城中街道综合养老服务中心智能系统共发出预警137起,紧急救援成功率达到100%。

2.2 智能平台搭建打通养老供需对接渠道

着力构建一体化智能养老平台,整合服务资源、需求信息与政策资源,如东县打通了养老服务供需对接“最后一公里”,提升了服务可及性与效率。一是县级智慧养老平台统筹运营。建成集养老服务政策查询、养老服务设施

导航、养老服务预约、紧急呼叫、健康管理为一体的综合服务平台,同时实现平台数据与户籍、医疗、社保系统等数据互认互通,创建助餐、助医、助浴、助急等老人所需的生活场景,开通线上线下业务办理渠道。二是细分场景平台精准对接。平台助餐服务环节搭建助餐服务信息管理平台,完成全县助餐点数据录入,在线化订餐、结算、补贴发放工作流程;在医养结合方面搭建简易就医预约平台,鼓励推广“最后一公里”制度,提供线上健康咨询、线上预约巡诊、远程会诊等功能,打通医疗卫生机构与养老机构的数据通道,实现医疗卫生信息互联互通、就诊信息共享、双向转诊通畅。三是农村地区数字化服务延伸。村级居家养老服务站设置“助老终端”,由村干部或者志愿者协助老人通过智慧平台预约服务,配备智能手环,具备心率监测、一键呼救、定位等功能,并且建立“村级联络员+乡镇应急队+县级救援中心”三级响应制度,发生突发紧急情况,将立即启动相应机制并确保在30分钟之内到达现场给予援助。

2.3 多元监管模式筑牢养老服务质量防线

构建“数字化+法治化+社会化”多元监管模式,以智能技术为支撑,如东县强化了养老服务全流程监管,保障服务质量与老年人权益。一是数字化监管实时溯源,以智慧养老平台跟踪养老院的日常运营情况和居家上门服务、助餐服务等工作,记录各类服务的过程数据并形成机构服务的数据档案。在养老机构和助餐点重点位置安装视频监控设备,全过程记录烹饪、分装、服务等环节,并嵌入“互联网+明厨亮灶”系统,接受社会公众实时监督。二是多部门协同联动,民政、市场监管、卫健、消防等有关部门开展协调联动监管,民政部门汇总掌握的数据定期推送给各相关部门,市场监管部门发挥业务指导及监督检查的作用,分类指导和监督检查助餐点食品安全。三是社会化监督管理广泛到位,如东县通过政府官网、微信公众号等途径发布监督渠道,并引入第三方机构,开展年度服务评价工作,对照满意率、成本效益度和服务效率度等方面进行打分评价,根据评价结果动态调整补贴额度;同时定期邀请老年人、社区居民代表参加服务评议会,发挥新闻媒体监督作用,及时回应群众合理诉求,凝聚全社会共管合力。

3 现存不足:如东县养老服务的数字化转型存在问题

3.1 信息孤岛和职能错配导致养老服务主体协同低效

养老数据资源共享程度低、不成体系,呈现出

成、不统一和不均衡的“三不”突出问题，导致数据资源价值难以充分发挥，阻碍了各养老服务主体的合作和效益提升。一是跨部门数据孤岛现象突出。民政部门的老年人基础信息库、卫健部门的健康档案、医保部门的长期护理保险数据、社区的探访记录等未实现完全互通，出现了数据重复采集、信息更新不同步的现象，增加了老年人重复评估负担，降低了服务对接的速度。二是政企社职能边界模糊。部分政府部门仍然存在“大包大揽”的惯性思维，在智慧养老平台运营、智能设备运维等市场化领域参与度偏高，挤占了专业机构的市场空间；企业和社会组织协同联动不够。三是基层协同执行不到位。虽然大部分乡镇（街道）都配备了养老服务专员，但由于缺少相关数字化协同工具的支撑，很难将辖区内的机构、社区和居家养老等各方力量进行统筹运用。

3.2 数字嵌入不足和人才缺失导致养老服务内容低质

数字化技术在养老服务场景中的应用深度不够，专业人才较少，使得养老服务内容较为单一、不够精准，不能满足老年人多样化的需求。一是数字技术嵌入场景有限。居家养老场景下，智能化设施多数只具备安全预警功能，缺乏健康管理、情感陪伴、远程教育等功能。二是专业技术人才严重短缺。养老服务领域的数字化技术和养老业务均熟悉的复合型人才缺失较多，全县养老护理员缺口数达到 800 人，持证人员占比例仅 45%，比全省平均水平低 18 个百分点；平均月薪 3200 元，薪资福利低导致基层养老服务人员流失严重。三是服务内容适配性不足。数字化服务未充分考虑老年人需求差异，大部分健康监测类平台只提供通用型数据报告，并未根据年龄阶段区分高血压、糖尿病等老年群体的慢性病属性，无法提供个性化的老年群体的分析报告。

4 优化路径：数字治理赋能养老服务的优化策略

4.1 资源整合：统筹力量与优化配置，打通部门数据接口

打破数据壁垒和职能边界，形成“政府统筹、政企协同、社会参与”的资源整合机制，提高服务协同效率。一是建立跨部门数据共享机制。由县数据局牵头起草《如东县养老服务数据共享管理办法》，确定数据共享目录、更新频次，打通老年人基本信息库、健康档案、长期护理保险数据接口，实现“一次采集多端复用”。二是明确多元主体职能分工。政府聚焦“顶层设计+监管保障”，做好县

智慧养老服务平台及智慧县养老服务建设工作，负责制定数字化养老政策、建设县级智慧平台基础设施，退出市场化运营领域；通过招标等方式，选择有养老服务经验企业，通过签订服务协议明晰责任义务；支持社会组织参与数据采集、志愿者管理，通过社区工作者帮助录入空巢、独居、高龄、留守老人的服务信息，利用数字化平台记录、统计志愿者的服务时间等工作。三是优化基层资源调配。在乡镇（街道）设立“数字养老服务中心”，配备专职数字化专员，统筹辖区内机构、社区、居家养老资源。

4.2 技术赋能：加强平台建设，创新服务供给模式

利用技术创新，升级平台功能，拓展服务场景，推进养老服务体系由“基础保障”向“精准优质”转变。一是升级一体化智慧平台功能。在已有“通城养老”平台基础上增加 3 大模块：需求预测模块，通过采集老年人体检、健康档案、服务信息等数据，根据老人年龄、体质等情况智能化匹配照护服务类型；资源调度模块，可以根据平台内床位、护理员、助餐点等信息资源的使用情况实现“需求—资源”匹配；数据分析模块，供政府决策，可以根据老年人口分布情况确定养老服务设施建设的重点人群、重点区域，以及运营的老年人数量，根据服务满意度制定或调整相关的补贴政策。二是创新数字化服务供给场景。在居家养老领域，推广“智能监测+上门服务”的方式，老人所使用的智能床垫及健康手环所传回的异常数据均能及时推送到家庭医生和社区，触发上门巡查；在机构养老领域，将 AI 护理机器人应用到老年人的康复训练、药品发放等工作当中，同时通过平台实现机构与家属的实时沟通，家属可远程查看老人照护记录；在助餐服务领域，开通“个性化订餐”，根据老人线上提交的饮食禁忌或口味偏好的菜品内容，助餐点根据需求定制餐食。三是推动农村数字化服务下沉。借助村级居家养老服务站布局助老服务终端，采用触屏一体机结合志愿者辅助方式开展服务，提供“助老服务终端”服务预约和“健康小屋”健康咨询等服务；为全县农村独居老人配备智能手环，具备心率监测、一键呼救、定位功能，建立“村级联络员+乡镇应急队+县级救援中心”三级响应机制，保障农村老年人数字服务可及性。

5 结语

总之传统养老服务模式难以满足日益增长的养老需求。在此背景下，加强数字化和智能化技术在养老服务领域的应用，通过数智赋能养老服务的管理与决策，成为提升养老服务供给质量的必然选择。数字化和智能化技术在

养老服务中发挥着重要的作用，系统研究数字治理视角下城市养老服务体系，不仅关乎全县数十万老年人的民生福祉，也对全国其他地区应对人口老龄化问题具有重要的示范和借鉴意义。

参考文献：

[1] 张柏林数字化转型背景下的农村养老产业：机遇、挑战与应对，农村·农业·农民，2024(09):46-48.

[2] 马嘉蕾，高传胜，宋佳莹. 养老服务数字化转型的治理路径——基于扎根理论的案例研究 天府新论，2024(06):12-24+154.

作者简介：李佳佳（1997.02-），女，汉族，江苏南通，管理学硕士，助理讲师，研究方向：基层治理、数字治理。