

基于“一网统管”模式下上海市养老服务管理平台优化

赵宁然

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2024年3月25日; 录用日期: 2024年6月4日; 发布日期: 2024年6月13日

摘要

多重属性并存(公共品、准公共品和私人产品)的养老服务, 其服务内容多样、供给模式多元, 且分散于多部门管辖, 其自身的复杂性使其监管有一定难度。而上海作为超大城市深度老龄化地区, 其老年人口的规模(户籍老人和流动老人)将持续增加, 又加之养老需求谱系复杂且会有变动, 又使其监管难度进一步提升。本研究从养老服务监管的理论分析和智能化监管实务的互动出发, 探寻养老服务体系“一网统管”的可能空间; 以医疗卫生服务和社会救助民生领域“一网统管”为案例, 分析其综合监管的平台建构、响应机制、推进策略和发展趋势等, 在借鉴其经验做法基础上, 提出养老服务体系“一网统管”的框架体系、目标和推进思路, 并辅以具体措施和政策建议。

关键词

“一网统管”, 养老服务体系, 平台构建

Optimization of Shanghai Elderly Care Service System Platform under the Background of “One Network Unified Management”

Ningran Zhao

School of Management, Shanghai University of Engineering and Technology, Shanghai

Received: Mar. 25th, 2024; accepted: Jun. 4th, 2024; published: Jun. 13th, 2024

Abstract

The elderly care services with multiple attributes coexisting (public goods, quasi public goods, and

private products) have diverse service contents, diverse supply models, and are scattered across multiple departments. The complexity of their own makes it difficult to regulate them. Shanghai, as a megacity with deep aging, will continue to increase the size of its elderly population (registered residence registered elderly and mobile elderly). In addition, the complex and changing pedigree of pension needs will further enhance the difficulty of its supervision. Starting from the theoretical analysis of elderly care service regulation and the interaction between intelligent regulatory practices, this study explores the possible space for “one network unified management” of the elderly care service system; Taking the field of medical and health services and social assistance for people’s livelihood as a case study, this paper analyzes the platform construction, response mechanism, promotion strategies, and development trends of its comprehensive supervision. Based on its experience and practices, the framework, goals, and promotion ideas of the “one network unified management” of the elderly care service system are proposed, supplemented by specific measures and policy recommendations.

Keywords

“One Network Unified Management”, Elderly Care Services System, Platform Construction

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着市区街道多层综合为老服务平台的智能化建设，加之“一网通办”上养老类业务办理的支撑，上海养老服务体系的智能化监测体系已具雏形，能基本实现养老服务供给资源、政策查询、需求评估等信息监测，但也存在组织上条块有分割、呈现标准不一，要素上重供给信息轻需求呈现，数据上偏节点封闭而非互联共享，使用上多端口与少路径共存等特点[1]。这对于深度老龄化的超大城市的上海而言，难以有效监测其养老服务体系的运行。

鉴于此，本文尝试构建全要素、全过程、全(老年)人口，层级清晰、标准明确，数据集成、供需匹配、风险预测的养老服务体系“一网统管”平台，以助力于养老服务日常和应急管理，更好地实现其供需对接，在探讨老龄社会“智理”的基础上，助推上海城市治理的数字化转型。

2. 上海推进养老服务体系“一网统管”平台现状

2.1. 上海“一网统管”建设的基本情况

“一网统管”是推进城市数字化精细化治理的重要实践。2019年11月，习近平总书记在上海调研时强调，要抓好城市运行“一网统管”工作，即以“一屏观全域，一网管全城”为建设愿景的“一网统管”，做到实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用。通俗认为，“一网统管”是将物联网、大数据、人工智能等新兴信息技术应用于城市运行管理的多维场景，能够实现监测预警、统筹协调、指挥调度、响应处置和监督考核等闭环的信息化平台，其与数字政府、城市大脑互相交叉、互相包含，共同构成了数字城市的概念[2]。2020年4月，时任上海市委书记李强提出，“一网统管”要强化“应用为要、管用为王”的价值取向，按照“三级平台、五级应用”的基本架构，为实现“两手抓、两手硬、两手赢”提供强大支撑，为提高超大型城市治理现代化水平做出更大贡献。“城市运行一网统管”已写入国家“十四五”规划。

基于此背景下，2020年上半年上海正式启动“一网统管”工作，着重构建“王”字型三级城运平台体系，打造“全链接、紧平台、松耦合”的城运生态，逐步形成市-区-街镇“三级平台、五级应用”的架构应用体系，同时在三级平台的基础上加入网格和社区。其中，三级平台分为线上和线下两部分，“线下”是指在市、区、街镇三级分别建设城市运行管理中心，作为推动“一网统管”建设的运作实体，三级分工各有侧重，市级重在抓全局，区级重在“联和管”，街镇重在“统和战”，从而实现一层为一层赋能；“线上”是指结合三级城运中心的功能定位，对应建设三级“一网统管”技术系统平台，通过实时动态数据汇集，灵敏感知、精准研判、高效指挥(智能派单)、协同处置，建设跨部门、跨领域、跨层级的线上“平台政府”，实现“高效处置一件事”，从而建设市级系统主管全局、区级系统注重协调、街镇系统落地实施的分级运行模式。

2.2. 上海推进养老服务体系“一网统管”平台现状分析及主要问题

从养老服务专线、多种智能健康应用和养老服务信息平台的陆续推进，到市级、区级、街道办和村级多级网络的持续建设，上海养老服务体系智能化监管已有一定发展，其监管也逐步实现了部分老人的健康或安全需求、供给机构及其服务和政府部门信息的覆盖。但也面临着横向部门间和纵向层级间的碎片化、信息呈现上的非标准化、内容上的模糊化、片面化和偏供给导向等问题。

本文从养老服务智能化监测的发展阶段切入，重点考察当前市区街道多级的智慧化综合为老服务平台，总结其特点与不足(见表1)。尽管区级和街道层面智慧化为老服务平台基本参考了市级综合为老服务平台的基本框架，但服务内容、信息监测和呈现形式五花八门，各有侧重，并且多数平台并未建立，或查找困难，或更新缓慢，其应用效果或体验很差。如何实现监测的标准化、综合性、便捷性和高效性，这些是养老服务体系“一网统管”需要回应的主要问题。

Table 1. Overview of the construction of smart integrated old service platforms in various districts of Shanghai

表 1. 上海各区智慧化综合为老服务平台建设一览表

区域	平台	服务内容	特点	不足
黄浦区	“智慧养老”一体化综合服务平台	服务清单、服务地图、最新活动、最新政策、一网通办、用户中心、咨询互动	1. 预约方便快捷(随时通过系统或电话、微信预约); 2. 处理及时; 3. 更直观、更精准地为老人提供相关养老服务事项	需求信息难呈现
长宁区	智慧养老信息平台	居家服务、生活服务、精神文化、安全监护、健康监护、紧急呼叫、主动关爱等	1. 为老服务资源丰富; 2. 配套设施齐全; 3. 管理精准高效可满足多元化服务需求; 4. “互联网 + 养老”体系统筹了线上和线下的资源	无平台官网 老年群体对于互联网的使用以及政策的了解度有限
浦东新区	区级科技助老信息平台	主动关怀、紧急救助、生活求助、居家养老等	1. 拥有老年人综合信息数据库和服务资源库，运行高效; 2. 紧急呼叫终端愈加智能	以人力接线为主的呼叫中心
静安区	综合为老服务平台	服务信息、便民地图、服务申请、每周公示	1. 对外是一个统合的服务界面，对内是一个整合的管理界面; 2. 查询方便、申请快捷	网站信息更新不及时， 现无人维护
闵行区	古美智慧健康养老信息化平台	聚焦认知障碍老人防走失、老人紧急救助、居家安全、老人慢性病用药等日常生活场景和高频事项，弥合“数字鸿沟”	1. 可满足个性化需求和各类社会主体服务供给; 2. 精准配送养老服务; 3. 智慧养老场景应用	1. 养老服务设施较为不足 2. 养老机构专业优势没有充分发挥 3. 平台信息更新较慢

续表

普陀区	老年照护统一需求评估管理信息平台	社区居家养老服务、高龄老人居家医疗护理服务、养老机构服务、老年护理院照护服务等	养老保障“梯度化”	区级为老服务平台暂无，街道信息平台多而杂，无统一标准
奉贤区	智慧居家养老公众号	集居家生活监测、应急救助、定位、健康管理等	1. 打造“全人群、全方位、全周期”的智慧养老；2. 服务于居家生活的“高龄纯老家庭、独居和失智老人”	缺乏平台统一管理、入驻审核、责任共担、利益共享和全过程服务质量监控的管理机制
松江区	松江区综合为老服务平台(微信公众号“松江养老”)	养老地图、最新政策、历年老龄数据、养老类补贴、助餐线上点餐	1. 方便相关部门统计各类养老数据；2. 实现大数据整合；3. 通过“松江养老”公众号可以使用辅具租赁服务和申请适老化改造	没有在全区范围内搭建为老年人提供智能技术运用辅导和帮办服务的平台
宝山区	一个区级 + 14个街镇级城运“一网统管”平台	生活照料、主动关爱、紧急援助、走失定位等	1. “规范服务” + “智能技术” + “闭环管理”；2. 满足老年人的多样化、个性化需求；3. 实现老人、子女、平台三方联动	1. 社区养老资源与统筹调配能力不足 2. 无明确的辅具租赁服务监管机制 3. 缺乏人员培训质量监管
崇明区	养老服务平台(平台暂无法登陆)	头条发布、养老新闻、养老地图、综合资料库、阳光乡镇	村居养老服务建设基本网络化，精细化，养老服务顾问点涉村覆盖率提高	1. 智能化养老服务平台建设缺乏维护与监管，2. 养老服务资源不能得到有效利用 3. 农村老年人的养老服务需求得不到有效的满足
杨浦区	“虚拟养老院”综合为老服务信息平台“彩虹桥”	生活照料、照料护理、人文关怀、评估及预防、应急救助等	充分利用已有厂房资源，加以改造；实现了已有资源效益最大化	未建起全区统一的平台网站，不能将信息及时发布，不利于有需求者查询相关信息，会出现资源有效利用不足的现象。
金山区	金山区智慧养老服务平台及区级平台展示点	安全保障和紧急救助服务	对全区的各类为老服务中心进行整合，借助各种先进技术，让服务更高效化	目前尚未开放运行
嘉定区	综合为老服务平台	紧急呼叫、主动关爱、门诊挂号、预约家电维修等	在为老服务上有很大针对性，重点关注高龄、独居、无子女家庭，为这些特殊老人提供更细致周到的服务	1. 数据平台建设较晚，且目前没能很好落实，查不到相关数据 2. 统一的平台没能很好建设，全区区域大，对服务满意度很难做到更好地评估
青浦区	新城一站大居(镇级)下设四个为老服务中心并安装智慧平台系统	助餐送餐、居家养老、医养融合、便民服务、心理疏导、老年课堂、生活照料、艺术熏陶、娱乐活动、智慧养老十大功能	1. 服务内容开展十分丰富，能够满足不同老年人的多样化需求；2. 管理统一，提高资源利用率	目前区级层面无统一养老平台

2.3. 上海其他民生重点领域推进“一网统管”的经验做法及发展趋势

随着“一网统管”在公共安全、社会服务和公共治理领域的探索和推广，逐步摸索和积累了一定经验。本文选择上海医疗卫生服务和社会救助两个民生领域，总结其经验做法，分析其发展趋势，为养老服务体系“一网统管”建设提供借鉴。

上海医疗卫生服务的互联互通互认平台，通过诊断信息的共享，包括采集、归集、推送、计算和互认，规范和便捷了医院、医生和患者的多方行为，以患者需求推动医疗资源的有效利用。该平台将延伸至长三角地区的医疗卫生服务，以助推医疗资源的部分共享。服务提供方的互联互通互认，可为养老服务各类服务机构间的老人流转或人员流动提供经验借鉴。

社会救助的“三网联动”，即网格化管理的监测(发现救助者)、“一网通办”事务办理(办理救助登记)、服务提供(救助服务递送)的多环节的自动迅速响应，并逐渐实现了技术和行政上的协同。这些均从信息化建设、响应机制和推进策略等方面为养老服务“一网统管”提供了较好的经验借鉴。

3. 上海推进养老服务体系“一网统管”平台优化

3.1. 上海推进养老服务体系“一网统管”平台优化的目标

养老服务体系“一网统管”首先要解决“管什么”、“统什么”和“谁统管”等基础问题，并且要明确“一网统管”的目的是为了养老服务体系运行本身。因此，本部分将从养老服务体系的关键内容(供需要素)切入，纳入服务环节(需求-供给-评价)、服务组织部门(民政、财政、人保、卫健委、教育局、体育局等)、平台使用用户(政府、市场/社会组织、居民)等内容，构建其“一网统管”结构框架(见图1)，通过多维数据的互通和共享，以实现养老服务“全要素、全过程、全(老年)人口”的智能化综合监测和“一网”多用(服务网和监测网)的建设目标。

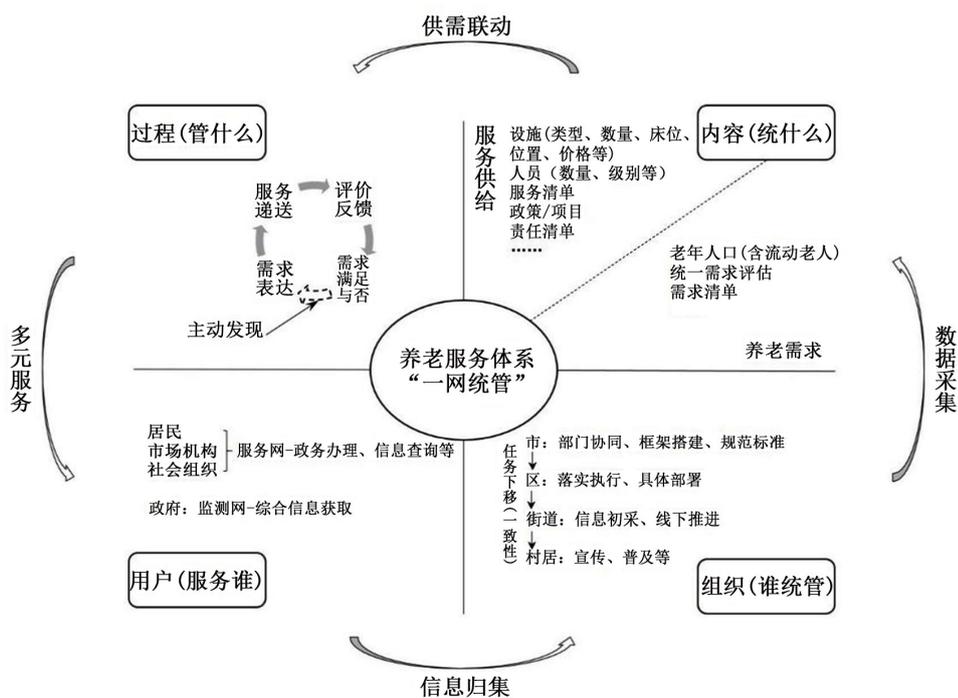


Figure 1. “One network unified management” structural framework of Shanghai elderly care service system

图1. 上海养老服务体系“一网统管”结构框架

3.2. 上海推进养老服务体系“一网统管”平台优化的总体思路

结合当前本市深度老龄化积极应对的迫切需求和养老服务智能监测现实，依据2022年5月开始实施的《上海市人民代表大会常务委员会关于进一步促进和保障城市运行“一网统管”建设的决定》，上海

推进养老服务体系“一网统管”的总体思路如下。

一是指导思想上,结合上海实际,积极贯彻落实国家关于建立健全养老服务综合监管制度,大力推进“互联网+监管”的决策部署;二是行动指南上,应坚持“资源整合是基础,应急监测是底线,非户籍老人可兼顾,潜在养老可预判”。具体而言,第一,以数据“智理”为抓手,整合养老服务资源,清晰养老服务供需存量和潜在增量;第二,以老年群体紧急救护应急为刚需,兼顾老人常规需求的积极回应;第三,以数据“智理”带动精细化治理和服务效率的提升,适当考虑非户籍老人养老需求的满足;第四,以全局监测为统领,理顺近期养老与远期养老的关系。三是建设重点上,前期是政府涉老部门协同治理,确定综合监测的框架体系、功能模块及响应关联机制和标准化操作指南等基础运行要件,并接入已有的养老服务信息数据;中期是养老服务监测平台的推广及应用,伴随各方信息的获取,形成制度化、常规化地养老服务各类信息的发现、采集、挖掘和回应机制,促进养老服务多类实践的顺利进展;后期是养老服务综合监测的调整与完善。基于其运行和反馈,对养老服务综合监测平台进行修正和优化。

4. 上海推进养老服务体系“一网统管”的具体措施和政策建议

围绕养老服务体系“一网统管”总体思路,拟从统管组织、监测规范、信息共享和开放、信息保护等方面提出推进措施和政策建议。

第一,组织协调是养老服务综合监测的建设前提。综合监管需要财政、民政、人保、卫健委、经信委、教育局和体育局等多个涉老部门共同参与,建议由市级城市运行中心或大数据中心等第三方机构牵头,会同涉老部门,并征集养老服务机构和居民意见,研究制定监测总框架、监测内容、执行标准等。对需要与规划土地、市场监管、应急管理、建设和交通委、卫健委等部门进行联合监管的,通过各区的大数据中心,将信息推送至相应部门;对需要各街道、镇等提供监管支持的,通过城运中心,将信息推送至属地街镇,一般事项通过内部协同完成工作闭环[3]。同时,对行业管理风险进行专项督查,对养老服务领域涉及面较广的重点工作、重点项目实施专项检查,通过场景建设工作,归集和使用各职能部门的相关信息,发挥街镇的属地作用,进一步加强综合监管。

第二,网络平台建设是养老服务综合监管的操作空间。政府应推动相关政策的制定和支持,为传统养老服务向智慧养老服务的转型提供政策支持和财政补贴,包括制定相关的标准和规范、设立专项基金等[4]。相关部门和行业组织可以制定和提供转型指导和规划,指导传统养老机构和服务提供者进行智慧养老服务转型,包括技术应用、设备采购和人员培训等方面。养老服务体系“一网统管”平台建设上,可基于已有的养老服务智慧平台(如综合为老服务平台)的功能拓展和完善,依托随申办向居民和机构开放端口和服务。

第三,信息资源共享是养老服务综合监管的运行必备。政府部门、养老服务机构的和居民等多元主体在养老供需信息上的开放与共享。具体来说,政府和相关机构可以提供技术支持和合作机会,帮助传统养老服务提供者克服技术应用障碍。技术专家和服务提供商可以提供咨询、培训和定制化服务,帮助机构更好地实施智慧养老服务。传统养老服务提供者可以加强协同合作,共享技术和资源,共同推动智慧养老服务的转型,合作可能包括设备共享、数据协同等,以降低转型成本和提升转型效率[5]。此外,针对政府部门的数据库,建议其逐步开放与互通,或者向市级城市运行中心或大数据中心第三方机构开放再共享。针对后两者的信息共享,可借助已有政务平台或新平台信息采集获取。

第四,平台用户信息保护是养老服务综合监管的安全设置。平台用户信息普遍涉及老年人的个人信息、医疗信息、健康数据等,这部分数据是有公益性、普遍性的,老年人的信息权益保护、养老服务与管理系统的运行,以及养老行业数据的保密性、完整性、可用性等对与老年人的切身利益和养老服务行业的健康发展密切相关[6]。因此,应依据政府部门、居民、机构等不同用户的诉求,设置信息披露

程度、信息公开等级等，定期开展数据安全风险评估工作，并及时向监管部门报送评估报告，确保信息采集时的安全。此外，应当允许人民检察院、符合规定的消费者组织和国家网信部门确定的组织依法对违规侵犯数据主体权利的行为提起民事公益诉讼，对于老年人数据信托机构监管不力的行政部门，检察机关有权提出检察建议或提起行政公益诉讼。

5. 结论与展望

纵观全国，虽然国家的相关政策一直在鼓励地方政府建设集大数据和智慧养老于一体的统一信息化平台，但这种平台建设，没有行业标准可参照，也没有统一模板可复制，而上海作为超大城市深度老龄化地区率先破局，于2019年正式开通了“上海市养老服务平台”。然而，挑战也随之而来，面对监管主体间的关系尚未厘清、监管内容多而杂、监测体量大的特点，及老人养老需求的监管较弱、养老服务在条与块上的分布错综复杂的难点，本文强调在基于“一网统管”模式下，提出上海市养老服务管理平台优化的目标与总体思路。

总之，本文从养老服务监管的理论分析和智能化监管实务的互动出发，对内容、过程、组织、用户和功能五个方面对养老服务体系“一网统管”进行了系统性诠释，尤其是在功能上兼顾了养老服务的服务达成和全局体系的监测，探寻养老服务体系“一网统管”的可能空间；以医疗卫生服务和社会救助民生领域“一网统管”为案例，分析其综合监管的平台建构、响应机制、推进策略和发展趋势等，在借鉴其经验做法基础上，提出养老服务体系“一网统管”的框架体系、目标和推进思路，并辅以具体措施和政策建议。同时，从指导思路、行动指南和建设重点上，对养老服务体系“一网统管”的推进提出了细化的总体思路，这可以确保全方位的把握养老服务体系运行、深度老龄化社会的高效和可控治理。

未来，随着该电商平台建设的落地，作为一个集“在线服务、线上管理、线下运作”功能为一体，实现为老服务运行方式由传统被动服务向主动服务的转型的平台，期望获得以下结果：一是，养老服务体系“一网统管”是上海城市数字化转型下养老服务数字治理的必然结果。基于养老服务体系“一网统管”的运行，能够精细化体系要素及运行过程，促进养老服务的达成，满足老年人口的养老需求，保障智慧赋能养老服务的供给侧与需求侧协同发展，这对于深度老龄化的上海而言极为重要。二是，作为城市运行“一网统管”的重要组成部分，养老服务体系“一网统管”可为其他领域的数字治理转型路径提供经验和样本，实现城市治理精细协同、经济发展高质高效、生活服务便捷普惠，充分发挥数据在城市数字化转型过程中的资源价值和效用，推动城市治理体系重构，最终通过城市智脑的不断升级，探索实现世界一流的城市治理创新模式。

参考文献

- [1] 周红云, 董叶. “互联网+”推动养老服务精准化的机理及实现路径[J]. 中州学刊, 2019(3): 60-65.
- [2] 王咏, 张海峰. “一网统管”城市“全周期管理”新路径[J]. 通信世界, 2022(5): 36-39.
- [3] 邓支青. 数据赋能残障服务精准化的内在机理与实现路径[J]. 电子政务, 2022(3): 113-124.
- [4] 张泉. 智慧养老服务缘何遭遇普及推广难题?——基于青岛市智慧养老服务业的价值网络分析[J]. 理论学刊, 2020(5): 130-139.
- [5] 易艳阳. 社区老年服务数字生态中的风险及治理[J]. 电子政务, 2022(4): 73-81.
- [6] 董红亚. 技术和人文双视角下智慧养老及其发展[J]. 社会政策研究, 2019, 17(4): 90-102.