

# 政府购买智慧养老服务问题及优化路径

## ——以广西G市为例

唐文清

西南民族大学公共管理学院，四川，成都

收稿日期：2024年7月4日；录用日期：2024年8月13日；发布日期：2024年8月22日

### 摘要

近几年，随着人口老龄化程度的加深，智慧养老逐渐进入政府与公众视野。智慧养老就是将新一代信息技术与传统养老服务相结合，以老年人的实际需求为导向，通过互联网、大数据等新一代信息技术，为老年人提供个性化的养老服务。政府购买智慧养老服务是新时期我国养老事业发展的一种有益尝试，能够照顾各阶层老人的需求，提高老龄人口的生活品质，对于老年人的晚年生活质量具有十分重要的意义。文章详细分析了G市政府在智慧养老方面的实际应用和取得的主要效果，并根据福利多元理论针对广西G市政府采购智慧养老中存在的一些问题进行了分析和探讨，最终形成了一套完善的政策建议，以期能够为当地老龄居民提供能加完善养老服务。

### 关键词

政府购买服务，智慧养老，老龄化

# The Problem and Optimization Path of Government Purchasing Smart Elderly Care Services

## —A Case Study of G City in Guangxi

Wenqing Tang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 4<sup>th</sup>, 2024; accepted: Aug. 13<sup>th</sup>, 2024; published: Aug. 22<sup>nd</sup>, 2024

### Abstract

In recent years, with the deepening of population aging, smart elderly care has gradually entered

文章引用：唐文清. 政府购买智慧养老服务问题及优化路径[J]. 社会科学前沿, 2024, 13(8): 756-762.

DOI: 10.12677/ass.2024.138760

the vision of the government and the public. Smart elderly care is to combine the new generation of information technology with traditional elderly care services, guide the actual needs of the elderly, and provide personalized elderly care services for the elderly through the Internet, big data and other new generation of information technology. The government's purchase of smart elderly care services is a beneficial attempt for the development of China's elderly care industry in the new era. It can meet the needs of elderly people from all walks of life, improve the quality of life of the elderly population, and is of great significance for the quality of life of the elderly in their later years. This article provides a detailed analysis of the practical application and main achievements of the G city government in smart elderly care, and based on the welfare diversity theory, analyzes and explores some problems in the procurement of smart elderly care by the G city government in Guangxi. Finally, a set of comprehensive policy recommendations is formed, aiming to provide more comprehensive elderly care services for local elderly residents.

## Keywords

Government Purchasing Services, Smart Elderly Care, Aging

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

在我国人口老龄化进程加快的今天，老年人的养老问题已是刻不容缓。与此同时，老年人对养老服务的要求已经从单纯的生活照料等基础服务向康复保健、文化娱乐等更高层次的需求发展。由此，智慧养老便应运而生。在我国，智慧养老服务模式是依托于云计算、大数据、物联网等先进信息技术，并与养老服务相融合而发展起来的一种新型服务模式。该模式以老年群体为中心，通过智能化信息终端和各类智能传感器等设备实现对老年人的生活照料、健康管理、娱乐休闲等功能的智能化、信息化管理与服务。智慧养老是一种新型的养老模式，它可以有效地减轻当代社会的养老压力。目前，我国已制定了若干支持智慧养老的政策，但在政府购买服务推进智慧养老方面的研究还很少。基于此，本文从“政府购买服务”出发，在G政府采购的现状进行归纳和总结的基础上，详细分析了G市政府在智慧养老方面的实际应用和取得的主要效果，并根据福利多元理论针对广西G市政府采购智慧养老中存在的一些问题进行了分析和探讨，最终形成了一套完善的政策建议。

## 2. 文献综述和理论基础

### 2.1. 文献综述

胡黎明首次提出了“数字养老”的概念[1]，经过众多学者的讨论，终于在2013年将其定义为智慧养老[2]，即：智慧养老是在大数据信息技术、人工智能技术等多种高科技手段的支持下，为老年人提供生活照料、紧急救援、健康医疗、精神慰藉等全方位服务，满足老年人多样化的养老需求的一种多元化的生活照料和管理模式。之后左美云(2014)对其特征进行研究，她认为在智慧养老发展历程中，智慧养老服务呈现出以下特征：第一，把现代高科技与养老服务、医疗健康等相结合，在提升服务质量的前提下，减少成本。第二，“以人为本”。智慧养老的起点和归宿都是“老年人”，它的出发点和落脚点就是要满足老年人的需要。同时保障老年人的正常生活和丰富精神生活。第三，“互联网”+智慧养老。利用

互联网技术构建起一个面向老年人的社会和学习平台,为他们营造出一种积极乐观的高质量的晚年生活[3]。杨静等(2015) [4]、屈贞(2016) [5]等学者则探究了智慧服务体系的构建,认为其构建离不开科学技术的支持和政策扶持。

在政府购买智慧养老服务方面。在当前“三低一高”的养老需求结构中,对老年人的个性化、层次化需求日益凸显。章晓懿(2012) [6]把这看作是政府部门应该担负的一种社会职责。梁辰(2020) [7]则主张政府购买可以促进政府职能的转变,使老人能够享受到更好的养老服务。全龙杰、王晓峰(2020)认为在顶层设计、生产、供给和监督四个方面,政府都要承担相应的责任,从理论上重塑政府责任,并提出了优化我国政府责任的途径[8]。

国外对于智慧养老的研究首先由英国提出。在智慧养老的具体内容方面,S. Sintonen (2013)和 M. Immonen (2013)的研究表明,基本生活照料、个人安全防护、医疗健康和心理咨询等是智慧养老的主要服务内容[9]。国外智慧养老的效果已经引起了国内学者的注意,刘伟祎(2019) [10]、王浦劬等(2010)等[11]学者在分析了发达国家政府购买智慧养老的情况后,得出了一些有益于促进政府购买智慧养老的政策建议。

## 2.2 理论基础

1978年,英国学者沃尔芬德在《志愿组织的未来》中第一次提出了“福利多元论”,其后,美国罗斯强调了除政府以外的社会力量对社会福利的作用。随着民间组织的出现,德国学者伊瓦斯对“福利三角”理论进行了修改,提出了政府、市场、民间组织、社区等四种不同的来源。总的来说,福利多元主义的涵义在于,福利是多途径或多个主体共同构成的,这就意味着,社会福利的职责不应该只是政府部门一个人,而应该是民间机构、志愿者组织、家庭等市场以及其它的社会团体等,共同参与,共同成为一个提供福利的人,并能履行自己的职责[12]。在这一进程中,政府职能也要发生变化,它担负着社会福利服务体系的制订和管理,服务的购买和评价,监督管理等职能,同时也担负着促进其它社会力量参与到公共服务中来的任务。

## 3. 广西 G 市政府购买智慧养老服务现状

### 3.1. 广西智慧养老服务实践情况

2022年,广西发布《广西壮族自治区“十四五”养老服务体系规划》,提出要立足于“山水秀美、山水秀美”的自然条件,把养老服务融入到大健康产业发展中来,用大健康产业来带动养老产业,用养老产业来推动养老事业的发展,并已收到明显的效果[13]。近几年,广西正在全国范围内积极地探索实现养老服务信息化的途径。一是实现了智慧养老的新目标。在南宁、梧州和北海6个公共养老机构建立智慧养老服务平台后,在广西建立智慧养老服务平台。G市恭城瑶族自治县平安镇,已被确定为国家第三批“智慧健康养老”试点镇,这也是广西目前唯一一家获此殊荣的镇。二是对以社区为依托的居家养老模式进行了探索。“虚拟养老院”是目前G市突破空间限制的一种新的养老方式,除了可穿戴设备和在线健康记录管理等,智慧养老平台建设是G市推动养老事业发展的重要抓手,通过政府购买智慧养老服务的方式,以居家养老为切入点,组织专业机构为80岁以上老年人提供“上门服务”。

### 3.2. G 市政府购买智慧养老服务现状

G市财政局按照广西壮族自治区关于“阳光采购,服务企业”的要求,认真贯彻“以问题为中心,对照先进,服务于企业”的原则,积极推进政府购买服务改革[14]。据G市民政局统计数据显示,2020年,G市总人口540.6万,老年人口105.5万,老龄化率19.5% [15]。市民政局养老服务和慈善社工科科

长李艳介绍“除了高龄失能、家庭无力照顾的老人需要进入养老院进行集中照护外，大部分的老年人都选择在社区居家养老”。目前，G市的居家养老服务以社区为平台，整合了医疗服务、文化娱乐、家政清洁、心理咨询、助餐送餐、应急救援等各类资源，能够使老人就近享受到较为便捷的助餐、助洁、助浴、助医等服务，居家养老占比达95%以上。近年来，面对日趋严峻的人口老龄化问题，G市政府结合自身实际，积极探索政府购买服务、智慧养老新模式，围绕老年人的生活照料、健康服务、精神慰藉等需求，对现有资源进行了优化配置，不断提升社区养老服务水平[16]。

### 3.2.1. G市政府购买智慧养老服务的发展历程

从2016年起，为进一步方便老人们足不出户就能享受服务，G市开始逐步建立了“居家养老服务站”。为更好地为居家、社区老年人提供更好的服务，G市民政局于2017年推出了“G市居家养老网络+信息平台”。利用该信息平台，可以对养老服务流程中的各项数据及服务时长进行实时的记载与监测，实现对养老服务人员的实时服务管理。从2018年开始，G市在六个城区的城市社区中，对80岁及以上的老年人进行了家庭护理。安康通居家养老服务中心的负责人王小姐表示，他们每个月都会为80岁及以上的老年人进行2次上门服务，每次30分钟；对90岁及以上的老年人，每月3次，每次6小时，上门服务2次，每次30分钟。对80~89岁高龄的特殊困难老人，按照90岁赡养。2020年2月，民政部、财政部将G市列为第五批“居家+社区”试点城市。自治区、市在被认定为“两区”后，相继出台了一系列“居家、社区”养老改革措施。根据民政部、财政部及省、市有关文件，并结合本市实际，制定了《G市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》，并在全市范围内开展了一系列的工作。从市级和省级层面统筹安排2837万元，主要用于社区养老服务站点建设、政府购买服务、智能独居老人看护系统建设、心理服务进社区、心理关爱热线值守等方面。

### 3.2.2. G市政府购买智慧养老服务的基本情况

G市政府购买智慧养老的重点是对老人进行直接与间接两方面的服务。为老人提供的直接服务有：急、洁、餐、医、行、谈等，总体来说，其内容可分为急诊及突发事件、生活卫生及饮食卫生、医疗护理、居家护理、康复护理、生活陪伴及心理安慰等多个方面。为老年人提供的间接服务主要是建立互联网信息平台，健全养老信息数据库，采用先进的技术方法收集、分析、挖掘各类数据，为老年人的养老服务工作提供更有力的技术保障。在硬件上，比如养老服务中心，老人食堂，为老年人提供场地以及智能产品和设备的供应等。此外，政府通过采购第三方的方式进行智慧养老的经营，例如引入了社区养老机构，政府应为其提供经费、场地等方面的扶持，使其能够更好的为老年人提供更优质的养老服务[17]。

## 4. G市政府购买智慧养老服务亟待解决的痛点问题

### 4.1. 购买服务的财政资金有限，服务对象受限

建立和健全智慧养老服务体系，是一项耗资巨大的工程。尽管国家在一定程度上对其进行了一定的补助，但是仍然无法从根本上解决其可持续发展所需的费用。一方面，智慧养老服务系统创建和完善所需要的资金要远远多于一般的智能终端设备所需资金；另一方面，我国人口老龄化趋势不断加剧，人口基数大，要满足一定的条件才能让老人享受到真正意义上的智慧养老，造成“全民受益”的目的没有达到，老人对养老的需要也没有完全满足。在实践中，政府的财政预算用于养老工作的资金来源主要有两种，一种是居家养老的资金，另一种就是对老年人的补贴。智慧养老的工作经费以居家养老资金为主。以G市Q区P街道为例，其养老服务经费以政府预算内及区民政部门补贴为主。P街道根据上级领导的要求，结合本地区的具体条件，提出了享受智慧养老的条件。例如，街道只为1000名70岁以上的空巢、独居老人、低保、残保、一、二级残疾、市级以上劳模等人员提供智能看护系统；其中，70岁及以上老

人，享有免费支援呼叫装置。

同时，随着老龄化加深以及物价的不断上涨，政府购买养老服务的经费压力也随之增大，再加上全国各地的经济情况不同，在为各地提供的养老服务上也存在着一定的差异和局限，致使财政资金不能持续、高水平地向各地的智慧养老服务提供支持。

#### 4.2. 购买的项目较难满足多元需求，服务对象主动性不高

随着时代的发展，养老需求也日益多元化、个性化。我们不但要注意他们的身体健康与安全，还要注意他们的精神需要，包括文化休闲、情感慰藉和心理倾诉等。当前，我国的养老服务主要是以解决温饱等最基本的生活需要为主，而对老年人的精神需要却没有给予足够的关注，特别是在文化休闲、情感慰藉和心理倾诉等方面。智慧养老服务模式已经成为目前养老服务发展的主要趋势，而随着互联网信息技术的发展，智慧养老服务模式的推广已经成为了必然。但从现实来看，由于我国老龄人口数量庞大，老年人身体素质、心理素质和文化水平等方面的差异，老年群体对互联网信息技术的接受程度和使用能力普遍较低，这成为制约智慧养老服务高效发展的主要障碍。通过对 P 街居民的访谈，我们发现，对智能设备有较好接纳与利用能力的老年人，其文化程度普遍为初中及以上。而对大部分老年人来说，特别是那些文化水平不高的老人来说，他们缺少网络知识，而且他们的身体状况也不太好，所以他们在学习和使用智能设备方面会遇到困难，并且很少使用智能终端来寻找服务。

#### 4.3. 政府购买欠缺规范性，承接组织数量能力有限

智慧养老服务作为一种新出现的养老服务，其快速发展与相关制度的不完善有着很大的关系。特别是，一方面当前我国还没有专门的关于购买智慧养老的法律法规，而且由于政府职能的变化以及相应的体制不健全，导致了政府部门在实践中缺乏规范性。具体来说，在对购买方式的选择上，缺少具体的选择标准和评价机制；在对承接主体的认定上，缺少认定依据和相应的认定标准；在界定服务标准方面，尚无清晰、具体的计量方法。另一方面，在对购买过程中后续监管不到位也是导致智慧养老服务难以持续发展的重要原因。目前，在采购模式的选择上，部分地方政府倾向于采用委托采购模式，以规避复杂的招标手续和降低管理成本。而在选择承包商时，往往带有较强的主观偏好，这就导致了某些权力寻租问题。虽然一些政府机关已通过公开招标，但在实践中仍存在着信息不公开、供应商之间缺乏有效竞争、市场主体行为不规范等问题。此外，在确定承包单位时，对承包人的资质和所提供的服务是否符合现实需要等方面尚缺乏科学性和规范性。

### 5. 完善政府购买智慧养老服务的对策建议

#### 5.1. 加大财政投入，吸引社会资本

在老龄化背景下，国家对智慧养老的发展给予了高度的关注，并投入了相当多的资金，以保证其健康发展。然而，这样的投入相对于中国巨大的养老市场的需要来说，仍然是杯水车薪。因此，国家应在财政支出中增加对智慧养老的投入。通过财政资金的扶持，为智慧养老提供更多的保障的同时也要大力推进政府购买智慧养老服务，并逐渐拓展购买的领域，丰富服务的内容。通过加强财政资金投入、强化政府债务管理等措施，不断提升政府在公共服务领域的支出水平，吸引更多的社会资本参与到公共服务领域。

另外，在福利多元主义的视角下，政府机构不再只是智慧养老的唯一提供者，而应该充分利用市场机制，通过政府购买等形式，让更多的人参与到智慧养老中来，让智慧养老的覆盖面不断扩大，让更多的老年人享受到更加全面的照顾。要想长期地发展智慧养老，光靠政府是不够的，还需要鼓励和吸收更

多的社会力量，构建智慧养老的新的思路。在此基础上提出相应的政策建议。例如，可以加大与国家、社会资本、“互联网+”企业、以及其他行业的合作力度，使他们更多地投入到养老事业中来。

## 5.2. 以需求为导向提升智慧养老服务能力

在推进智慧养老的进程中，应着眼于老年人的现实需求。一方面，从智慧养老的定位来看，智慧养老的目标群体是老年人，因此在政策制定、标准制定、产品设计研发等各个环节，都要以老年人的需求为核心。另一方面，如果能让智慧养老服务得到更好的发展，使其认同并接受智慧养老所带来的多样化、个性化服务，就必须改变传统的养老理念[18]。这种理念包括两个方面：一方面是要改变“养儿才能防老”“养儿防老”等传统观念；另一方面是要通过训练、教育等方式缩小“数字鸿沟”，增强老人对智慧养老所带来的多样化、个性化服务的接受度，增强他们寻找智慧养老的积极性。

另外，在智慧养老服务中，还需要有专门的服务人员。当前，G市智慧养老的专业人才比较匮乏，存在着人员少、专业素质低等问题，这在一定程度上限制了我国智慧养老的发展。专业人才与团队分为三类：

一是智慧养老政策体系的制定者，他们是智慧养老的顶层设计者、系统规划的制定者，对智慧养老发展具有重要意义。他们的决策、标准是否科学合理、可操作，直接关系到智慧养老的整体走向。比如，是否在养老机构中设置老年服务机器人；如何通过智能传感器与物联网实现实时监测、自动预警。这些都要求决策者做出清晰明确的决定。

二是智能养老产品的研发机构，它直接关系到智能装备的智能化与适老化程度，能否真正满足老人的真实需要。比如，如何为老人提供更加舒适、安全的护理环境、如何让老人不为自己或家人所担忧。

三是智慧养老的专业服务人员，是其具体实施主体。智慧养老的专业服务者在整个服务链条中具有重要地位，他们决定了服务内容、质量与标准。据了解，国内外在智慧养老专业人才培养方面已经积累了一些好的经验和做法，我们可以借鉴、学习。可以通过调研学习，积极探索、开拓创新，打造一支数量充足、结构合理、德才兼备的智慧养老专业化人才队伍。

## 5.3. 完善政府购买服务体系支持智慧养老产业的发展

我国有必要通过完善政府购买养老服务的法规体系，为老年人享受智慧养老产品创造良好的法律环境。一方面，应加速推动政府购买养老服务业的立法进程，健全相应的配套制度与措施，明晰政府购买养老服务业的权力与义务；另一方面，要强化纪检监察、审计等部门对购买养老服务的全流程和各个环节实施及时、有效的监督。

与此同时，在政策层面上也要加大扶持和投入力度。民政部、人力资源社会保障部、国家发展改革委等部门要加强沟通与协调，研究出台促进智慧养老服务产业发展的税收优惠、防止恶性竞争等相关政策，对智慧养老服务产业发展的关键环节和共性问题加强研究[19]。在财政投入上，加大对智能化养老产品等硬件设备的政府补助；在资金安排上，将智慧养老相关项目纳入政府购买服务指导性目录，加大对智慧养老平台的建设和平台的规模的投资。

## 5.4. 完善智慧养老产业体系，完善智能养老的市场化机制

智慧养老是一种新兴的社会力量，它应当适应和利用市场规律，对社会资源进行合理、高效的分配，这样有助于推动智慧养老事业的发展。在这一基础上，根据市场需求，合理地配置社会资源，推动智慧养老事业的发展。相关部门要将市场化的思想引入到智慧养老服务体系中，遵循市场规律，利用市场机制，从实际需求出发，将智慧养老产业的发展与实际需求紧密地联系起来，推动智慧养老服务的市场化

发展。根据 G 市当前养老工作的现实需求, 将养老、医疗等相关服务组织进行整合, 建立和完善与服务资源匹配的“智慧养老服务目录”。

## 参考文献

- [1] 胡黎明, 王东伟. 新型数字化居家式养老社区解决方案[J]. 智能建筑, 2007(11): 20-21.
- [2] 陈友华, 邵文君. 智慧养老: 内涵、困境与建议[J]. 江淮论坛, 2021(2): 139-145.
- [3] 左美云. 智慧养老的内涵、模式与机遇[J]. 中国公共安全, 2014(10): 48-50.
- [4] 杨静, 张晓, 许春秀. 物联网在智慧养老建设中的应用[J]. 产业与科技论坛, 2015, 14(19): 60-61.
- [5] 屈贞. 智慧养老: 机遇、挑战与对策[J]. 湖南行政学院学报, 2016(3): 108-112.
- [6] 章晓懿. 政府购买养老服务模式研究: 基于与民间组织合作的视角[J]. 中国行政管理(公共管理), 2012(12): 48-51.
- [7] 梁辰. 政府高质量购买居家养老服务研究[J]. 经济管理, 2020(3): 31-33.
- [8] 全龙杰, 王晓峰. 养老服务业发展中政府责任的理论剖析与路径优化[J]. 商业经济, 2020(1): 48-51.
- [9] Sintonen, S. and Immonen, M. (2013) Telecare Services for Aging People: Assessment of Critical Factors Influencing the Adoption Intention. *Computers in Human Behavior*, **29**, 1307-1317. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2013.01.037>
- [10] 刘伟祯. 国外智慧养老的发展现状及对我国的启示[J]. 中国集体经济, 2019, 3(7): 166-168.
- [11] 王浦劬, 莱斯特·M·萨拉蒙, 卡拉·西蒙, 等. 政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 286-298.
- [12] 彭华民, 黄叶青. 福利多元主义: 福利提供从国家到多元部门的转型[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2006(6): 40-48.
- [13] 广西壮族自治区民政厅. 广西壮族自治区“十四五”养老服务体系规划政策解读[EB/OL]. <http://mzt.gxzf.gov.cn/xxgk/zcid/t11219212.shtml>, 2022-01-10.
- [14] 广西自治区财政厅. G 市财政局多措并举推进政府购买服务工作[EB/OL]. [http://www.ccg.gov.cn/gpsr/zhxx/df/202110/t20211011\\_16992715.htm](http://www.ccg.gov.cn/gpsr/zhxx/df/202110/t20211011_16992715.htm), 2021-10-11.
- [15] 广西桂林市人民政府门户网站. 我市老年人口 105.5 万老龄化率 19.5%养老床位达到 30251 张位居全区第一[EB/OL]. [https://www.guilin.gov.cn/ywdt/xwgz/202012/t20201218\\_1960508.shtml](https://www.guilin.gov.cn/ywdt/xwgz/202012/t20201218_1960508.shtml), 2020-12-18.
- [16] 广西自治区财政厅. G 市财政局: 健全制度 强化监管 全面提升政府采购工作质量[EB/OL]. <https://czt.gxzf.gov.cn/xwdt/sxczdt/t10395500.shtml>, 2021-10-12.
- [17] 胡尔治. 国内外政府向社会组织购买养老服务研究综述[J]. 老龄科学研究, 2021, 9(4): 71-77.
- [18] 李长远, 张会萍. 政府购买养老服务的风险及防治——基于养老服务链视角[J]. 经济体制改革, 2019(2): 33-38.
- [19] 刘红芹, 包国宪. 政府购买居家养老服务的管理机制研究——以兰州市城关区“虚拟养老院”为例[J]. 理论与改革, 2012(1): 67-70.