

智慧社区视角下政府购买养老服务 ——以云南省K市G区为例

敖丹¹, 敖玲^{2*}

¹云南民族大学应用技术学院, 云南 昆明

²昆明市官渡区北京八十学校, 云南 昆明

收稿日期: 2025年5月21日; 录用日期: 2025年6月11日; 发布日期: 2025年7月7日

摘要

我国人口老龄化速度在逐步加快, 养老形势日趋严峻。云南省K市G区同样也面临着老龄化问题。国务院出台《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》《智慧社区建设运营指南(2021)》等政策, 为“互联网+养老”指明了方向, 在一系列智慧社区养老服务政策引导下, G区政府为缓解社区养老压力, 为老年人幸福提高保障, 改善社区居家养老, 在云南省率先开展智慧社区养老项目, 构建“互联网+”智慧养老体系, 向企业和社会组织购买养老服务。文章总结了G区在智慧社区养老建设上取得的成果, 同时提出存在的问题并给出建议, 为后续该区和其他地区智慧社区养老建设提供参考。

关键词

智慧社区, 居家养老, 政府购买, 社会组织

Government Purchase of Elderly Care Services from the Perspective of Smart Community

—A Case Study of District G in City K, Yunnan Province

Dan Ao¹, Ling Ao^{2*}

¹College of Applied Technology, Yunnan Minzu University, Kunming Yunnan

²Beijing No. 80 School, Guandu District Kunming City, Kunming Yunnan

Received: May 21st, 2025; accepted: Jun. 11th, 2025; published: Jul. 7th, 2025

*通讯作者。

Abstract

The aging population in China is accelerating gradually, and the situation of elderly care is becoming increasingly severe. The G District of K City in Yunnan Province is also facing the problem of an aging population. The State Council has issued policies such as the “Guiding Opinions on Actively Promoting the “Internet +” Action” and the “Guidelines for the Construction and Operation of Smart Communities (2021)”, which have pointed out the direction for “Internet + Elderly Care”. Under the guidance of a series of policies on elderly care services in smart communities, the G District government has taken the lead in Yunnan Province in launching a smart community elderly care project to alleviate the pressure of community elderly care, improve the guarantee for the happiness of the elderly, and enhance community-based elderly care at home. It has built an “Internet +” smart elderly care system and purchased elderly care services from enterprises and social organizations. This article summarizes the achievements made by the G District in the construction of smart community elderly care, and at the same time, points out the existing problems and gives suggestions, providing a reference for the subsequent construction of smart community elderly care in this district and other regions.

Keywords

Smart Community, Home-Based Elderly Care, Government Purchase, Social Organization

Copyright © 2025 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

随着经济发展,人民生活水平得到极大改善,医疗卫生条件也极大提高,人均寿命延长,老年人数急剧增加,人口老龄化态势严峻。在国际上,老龄化社会标准为 60 岁以上人口比重达到 10%,或 65 岁以上人口比重达到 7%。国家老龄工作委员会办公室公布数据,2024 年末,我国 60 岁及以上人口达到 3.1 亿人,占全国人口的 22.0%,其中 65 岁及以上人口 2.2 亿人,占全国人口的 15.6%;从 2000 年到 2021 年,仅 21 年时间,我国进入中度老龄化社会;从 2022 年开始,我国进入老年人口快速增长时期,预计将持续至 2035 年,其间每年将有 2000 万以上的人口进入老年,每年净增老年人口预计超过 1000 万人,预计到 2035 年左右,我国 60 岁及以上老年人口将突破 4 亿人,占比超过 30%,进入重度老龄化阶段。到本世纪中叶将突破 5 亿人,占比接近 40%,达到峰值,人口老龄化将是我国今后较长时期内的基本国情。^[1]与全国同步,云南省 K 市 G 区也受老龄化困扰,2025 年,G 区户籍人口为 62.22 万人,60 岁以上户籍老年人口为 12.07 万人(数据来源于匿名访谈调研),老龄化问题严峻。随着社会发展,传统家庭养老保障功能弱化,而专业养老院、老年护理院通常数量不足,并且收费高昂,家庭成员和老人对养老院的接受度不高,心理认同感低。由于老年人长时间在养老机构孤独感增强,缺乏陪伴和沟通,容易出现心理问题,对有身体疾病的老人来说,更不利于康复。因此,完善社区养老服务迫在眉睫,伴随着信息技术进步与改革,为改善传统单一化的社区养老服务,扭转以政府为主导、居民参与意愿不高、满意度低的局面,国家出台一系列政策,积极探索智慧社区养老模式。

智慧社区是利用 5G、物联网、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术,以社区的智慧化、绿色化、人文化为导向,融合社区场景下的人、地、物、情、事、组织等多种要素,围绕社区居民的公共利

益,促进社区居民交往互助,统筹公共管理、公共服务和商业服务等多样资源,提供面向政府、物业、居民和企业等多种主体的社区管理与服务类应用,提高社区管理与服务的科学化、智能化、精细化水平的一种社区管理和服务的创新模式[2]。在智慧社区建设背景下,依托“互联网+”模式,探索新型养老方式,分析老人需求,提供优质服务,同时,搭建社区养老服务的平台,引导社会资源进入智慧社区养老服务建设,建立多元参与、数据融合的“共建、共治、共享”社区养老服务新模式。

我国陆续颁布出台了《关于做好2021年“智慧助老”有关工作的通知》《智慧健康养老产业发展行动计划(2021~2025年)》《智慧社区建设运营指南(2021)》《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》等一系列指导准则和政策文件,以及党的二十大报告中“民政这十年·养老服务篇”[3]为“互联网+养老”的养老服务发展方向指明了方向,确立了目标,做出了具体要求,为满足人民群众日益增长的养老需求保驾护航。《智慧社区建设运营指南(2021)》总结提炼当前智慧社区发展的现状和问题,推动智慧社区从以建为主转向长效运营,构建政府引导、政企合作、多方参与、专业运营合作的可持续发展生态,促进有效市场和服务型政府有机结合[2]。在政策支持和引领下,上海、浙江、江苏等经济发达地区,在严重老龄化与数字化转型双重压力之下,已率先开展社区智慧养老模式的地方实践,形成了政府主导公办模式、市场主导民营模式、社会主导互助模式共存的养老模式体系,用技术力量与多元主体重塑社区养老服务理念与流程,推进养老服务的数字化[4]。以社区为依托的示范街道(乡镇)和智慧健康养老示范基地,如上海闵行区新虹街道、杭州智慧健康养老示范基地、成都市青白江区、都江堰市等地区为老年人提供了高质量、智能化的养老服务[5]。K市G区走在云南省智慧医养前列,本文从政府购买服务实现智慧养老的角度分析,为该区 and 全国其他地区智慧社区养老服务改进提供参考。

2. G区智慧养老现状

(一) 智慧社区养老建设情况

G区共有8个街道,总共96个社区,43个社区建有居家养老服务中心,占社区总数的44.79%,数量位列全省各县(区)第一,共有养老床位840张。G区率先在省内进行社区“智慧养老”综合服务。2019年,“互联网+”智慧养老体系在G区43家社区居家养老服务中心和15家养老机构推广应用。2020年12月G区智慧健康养老示范基地被评为“全国第四批智慧健康养老示范基地”,是省内唯一被评上的智慧健康养老基地。逐步建立起了“互联网+”智慧养老体系(数据来源于匿名访谈调研)。2025年,该区C社区探索“智慧养老”服务模式让居家养老“伸手可触”,D社区以大数据、人工智能等信息技术为依托,构建了老人点单、机构接单、服务人员上单的线上模式,并对80周岁以上老人开设老年津贴申请及生存认证线上功能,通过AI智能人脸图像识别系统,平台实时水印照片认证效率较传统人工签字提升数倍。同时,围绕基本信息、人群类型、政策服务三大核心类别,为高龄老人量身打造“一人一档”专属电子档案。

(二) 政企联动共建智慧养老社区

G区政府通过购买服务,引进市场运营主体,运用大数据平台、智能腕表、养老服务App等现代互联网高科技,努力建设区、街道、社区“智慧养老”新模式,为辖区老年人提供高质量养老服务,提高生活质量。2019年3月,区里用1.6亿建成的G区养老综合服务示范中心投入使用,是全省首家集养老、生活、卫生服务于一体的养老服务中心,共4层,使用面积4200余平方米,实行公建民营,区政府面向社会公开招标,最后让专业养老服务有限公司来运营。该中心有养老床位45张,提供餐饮服务,配备文化娱乐功能,为失能失智老人提供看护和医疗服务;根据不同房间和需求,入住价格在每月3000元至4000元左右(数据来源于匿名访谈调研)。在养老中心,12万老人的信息已通过大数据平台采集。对使用智能手环的老人,可以用手环来监测老人的健康;如需上门服务,只需在手机App上下单。通过政府购

买服务, J 养老服务有限公司和 J 健康产业集团有限公司成为线下服务商, 为试点街道符合条件的老人提供服务。区政府在该项目上投资 450 万, 并在 2018 年搭建了智慧养老综合管理服务平台。该平台可以统计工单数量、服务项目、时长和费用, 并在系统中记录回访意见, 从而提供政府购买服务的规范性。2021 年 11 月, G 区民政局、百度公益、百度智慧城市及中国传媒大学政府与公共事务学院公益传播研究中心共同主办的“智慧养老公益助力 - 科技公益城市行”暨五福助老智能屏捐赠活动在 K 市 G 区社会组织孵化基地举行。公益传播研究中心联手百度公益通过此次活动向 G 区捐赠五福助老智能屏 100 台。

3. 政府购买智慧养老服务困境

(一) 覆盖面小、宣传不到位

目前, 该区 8 个街道, 政府购买养老服务的人群主要包括特困人员、80 岁以上老人、重度残疾人, 其中两个街道每月提供 2 到 6 小时的上门服务。G 区某养老服务发展中心等社会组织为 336 名老年人提供上门服务。面临的问题是很多需要服务的老年人不符合标准, 享受政府购买服务的老年人只是很小一部分, 并且补贴服务券金额较低, 根据现在的物价水平, 100~300 元完全不能满足老人的日常生活照顾和医疗陪护需求(数据来源于匿名访谈调研)。另外, 社区对购买智慧养老服务的宣传不到位、不积极。一些有能力购买服务的家庭, 不知道可以通过智慧社区平台或者 APP 给老人购买服务。对一些老人而言, 通过平台提供服务, 需要在手机 APP 上选择服务种类, 在平台下单, 而许多老人并不会使用智能手机, 或者操作不当不知道怎么下单, 也担忧网上支付的安全性, 从而产生畏惧心理。此类问题也限制了很多老人参与智慧养老服务。

(二) 服务质量低

政府购买养老服务补贴对象情况不一, 对服务需求差异性大。有部分老人身体条件较好, 生活能够自理, 他们对家政服务的需求不大, 自己可以解决, 这部分老人主要需要文娱活动和陪伴。此外, 很多老人的子女不在身边, 他们希望能提供就医、陪同看病之类的服务。另一些是自理能力较弱或失能半失能老人, 他们日常起居不能自理, 需要人解决基本的生活问题, 并且需要一定专业的医疗康复服务, 对于几天一次或者偶尔的上门服务, 不能满足他们的需求。而 G 区政府购买智慧居家养老服务内容主要是家政保洁, 缺乏专业的康养服务, 服务项目设置不全面, 不能很好地契合老年人实际的服务需要。

(三) 服务供给主体缺乏专业素养

智慧社区养老服务对社会组织、机构和工作人员的专业性要求较高, 需要一定的专业技能。从业人员需要经过学习, 参加培训, 考试合格以后才能上岗。但是现在很多社区服务中心和机构的工作人员并没有经过专业化训练, 对基本的医疗养护知识不熟悉, 不能处理老人的康复问题, 缺乏心理慰藉相关知识和技能。大部分学历高专业性强的年轻人并不倾向于从事这项职业。而老年人在健康陪护、心理健康等服务方面对专业性有较高的要求, 但是市场主体不能满足这方面需求。

智慧社区养老对购买企业或者社会组织的工作人员的职业技能要求更高, 不仅要能满足老人的日常生活照料、基本的医疗保健服务, 还要能够熟练地使用互联网和智能手机, 在平台上查看下单的情况和反馈, 根据单号分发任务跟进服务。而现在的养老机构和家政中心多是中年人, 他们对软件操作并不熟练, 有的工作人员文化程度较低, 不具备学习一些基本医疗知识的能力, 从而不能对老人进行医疗看护, 满足不了需求。

(四) 监督评估不完善

政府购买社区养老服务不是一次性任务, 在合同签订之前, 要考核其资质, 合同签订后续还存在很多问题需要持续关注和解决, 还需要监督服务提供方, 是否按照合同要求来履行义务, 如果有问题, 要积极采取措施处理。对企业和社会组织也要进行评估考核, 考核其工作质量和效率, 以便下一步改进服

务质量[6]。给以后的工作减小阻力,提供经验。而G区购买社区居家养老服务项目由民政部门牵头办理,具体工作和交接由街道与社会组织来负责,并具体跟进。平时的服务工作主要是街道统计,再汇报到区政府,最后由区政府反馈给社会组织。在提供具体服务时,街道再和社会组织沟通协调。但是政府购买服务并没有一套固定模式来跟踪检查,实际服务中存在监管不到位的情况,也缺乏社会监督渠道,虽然G区政府在政府工作网站上有公开服务机构信息、服务实施进展情况以及公开交流反省栏目,但是却没有实质性的交流和反馈,也没有持续性的公开购买情况和服务情况。

4. 政府购买智慧社区养老服务改进措施

(一) 扩大宣传力度和受益范围

政府应当加大对智慧社区居家养老服务建设的宣传,让更多的群众了解并参与到智慧社区居家养老服务中来,进而优化行业的发展。现在大部分社区工作人员和居民对政府建设智慧养老平台和购买服务的政策并不了解,也就不能享受政策福利。居民只有对政策了解才能接受,并参与其中。所以,政府应该增大宣传力度,做政策宣传的主导方,让更多的老年人了解并接受服务。为鼓励和吸引更多的社会组织和从业人员投入到居家养老服务,参与政府购买项目,政府应加强对社区居家养老服务需求和建设方面的宣传。另外,政府应该让居民了解到智慧社区建设下政府购买养老服务的政策和优点,可以通过宣传栏、广告栏、公众号来加大宣传力度,吸引群众参与其中,改变传统观念,体验新模式养老服务。

(二) 加强资源整合,提高购买质量

智慧社区养老项目的开展需要资金提供充分保障。资金是区政府购买智慧社区居家养老服务的基础,政府只有提供充足的资金才能为养老发展提供基础条件。现在的居家养老服务和以前的传统养老方式有很大的区别。单方面提供居家养老服务的模式不适应社会发展,不能有效满足老人的需求。因此,采取市场竞争方式,引入市场主体,政府购买服务,这样才能解决低效问题,选择优质的机构和组织来为老年人提供服务,又能节省开支。营造良好的市场环境,可以吸引更多优质的社会组织参与竞争,不断拓展服务项目。因此,区政府要制定严格公开的招标竞标购买流程,推广竞争性购买模式,并营造良好的市场环境,才有利于吸引新兴企业加入,注入活力,带来新的经营管理模式,提高养老服务质量。为提供更高效的居家养老服务,区政府应该按时公布招标信息,并多方面宣传,让更多的社会组织知道该信息,参与到竞标中来。在竞标时,政府要保持警惕,杜绝寻租腐败,以为老人提供优质服务为第一准则,进行良性购买。

还需要引入第三方评估机构来加大对政府购买情况的监督和评价,提高监管的公正性和有效性。在对社会组织和机构进行评估过程中,应当提前把具体工作要求和考核方法写入服务合同中,约定好双方的权利与义务,以保证组织健康发展。政府以购买的形式与独立的第三方机构合作,如研究院所、外省市相关企业,让其监管评估居家养老财政使用情况、利用效率、服务效果等工作。

(三) 积极培育社会组织,培养专业队伍

社会组织的质量好坏直接关系到居家养老服务质量。在社会组织登记注册方面,政府可以简化流程,侧重于重要指标的审核,积极地引导规范和监督,不过度干预具体服务活动。政府应该综合运用经济、法律和行政手段为社会组织提供资金、政策支持。可以用税收优惠、减少房租、降低准入门槛等手段来吸引社会组织参与智慧社区养老建设和服务。

缺乏专业技术人才是“互联网+”居家养老的一大问题,我国的传统养老和劳动市场不能满足专业人才的需求。要解决这一问题,要重视“互联网+”养老产业,逐步在有条件的高校开设智慧养老相关专业,培养专业技术人才。同时给予相关政策优惠,广泛宣传,提高从事“互联网+”养老行业工作人员的待遇,提供福利保障,创新人才引进的方式。发动社区,加大宣传力度,鼓励年轻人和低龄老人从事居家养老

志愿服务, 展开对中、高龄老人“互联网+”居家养老的培训, 如专题讲座、在线教育、专项培育、学习考察、实习交流等, 对居家养老服务人员进行培训。同时也注重服务人员的思想和道德教育, 考核通过后再持证上岗。

(四) 建立健全监督评估体系

政府购买智慧养老服务应当对其进行监督和管理, 以保障社会组织和机构履行义务, 提供高质量高效服务。政府和社会应该转变监管理念, 不局限于传统的监管模式, 应该紧跟时代步伐, 运用互联网技术提升监管水平和质量[7], 对“互联网+”政府购买居家养老的运作模式和风险管控加强监督, 应用“互联网+”、大数据等网络新技术建立“互联网+”居家养老服务综合监管体系。在监管平台对居家养老服务进行监督, 确保每一环节可管可控。并且逐步完善居家养老服务评价体系, 明确内容, 且易于操作。同时应该以老年人服务体验感为中心, 尊重老年人的意见, 老年人作为服务主体对服务的质量和感受最有发言权, 应该建立老年人服务反馈体系, 对社会组织和机构的服务情况打分评价, 从而提高老年人的选择权和满意度, 老年人和其家人还可以匿名评价。同时, 在政府工作网站, 设置留言和反馈区, 让群众可以发表意见进行反馈监督。

5. 结论

全国老龄化进程加快, 社区居家养老成为很多家庭和老年人的首选。在全国智慧社区建设大背景下, G 区率先在云南省开展智慧社区养老服务项目, 通过大数据、互联网等技术手段搭建平台, 向社会组织和机构购买服务, 为老年人提供便捷高效的居家养老服务, 并通过平台监测和考核服务情况。在养老服务智慧化程度加快的同时, 全国各地区也存在一些问题有待进一步解决, 希望通过政府加强资源整合提高购买质量, 加大宣传、扩大受益范围, 积极培育社会组织, 培养专业队伍来建立健全监管评估体系, 进一步提高智慧社区养老服务。本研究因为样本有限, 还有很多地方不够完善, 待下一步考察补充。

参考文献

- [1] 中共老龄协会. 民政部党组成员、副部长, 中国老龄协会会长刘振国: 推进实施积极应对人口老龄化国家战略[EB/OL]. <http://www.cncaprc.gov.cn/lxw/195109.jhtml>, 2024-10-22.
- [2] 国家信息中心. 《智慧社区建设运营指南(2021)》正式发布[EB/OL]. http://scdrc.sic.gov.cn/SmarterCity_new/339/0408/20250408110148728098660_pc.html, 2024-10-22.
- [3] 中华人民共和国民政部. 民政这十年·养老服务篇[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/zt/n217/n222/n224/c1662004999979993042/content.html>, 2024-10-12.
- [4] 陈水生. 数字时代平台治理的运作逻辑: 以上海“一网统管”为例[J]. 电子政务, 2021(8): 2-14.
- [5] 夏树花, 杨易坤, 崔雪芳. 体卫融合背景下体育助推智慧社区健康养老思考[J]. 体育文化导刊, 2024(12): 74-80.
- [6] 赵恒伯, 黄锡金, 吴海波. 智慧社区居家养老服务绩效评价指标体系的构建研究[J]. 企业经济, 2025, 44(2): 69-78.
- [7] 刘奕, 李晓娜. 数字时代我国社区智慧养老模式比较与优化路径研究[J]. 电子政务, 2022(5): 112-124.