

高质量发展视角下的整合型养老服务构建

白维军

[摘要] 高质量是新时代养老服务发展的新目标和新任务，内容全面、均衡协调、智能化、标准化是高质量养老服务的典型特征和制度诉求。当前养老服务在组织管理、资源配置、数据统计使用等方面存在碎片化现象，制约着养老服务的统筹发展和养老服务资源的有效利用，也影响养老服务供给的质量和水平。通过对养老服务组织资源、软硬件资源、数据信息资源、政策法规资源的整合集聚构建整合型养老服务，能有效提高养老服务资源的使用和供给效率，推动养老服务高质量发展，满足老年人对美好生活的向往和共同富裕的期待。

[关键词] 高质量发展；养老服务；碎片化；整合

一、引言

党的二十大报告指出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。^① 社会保障作为保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，以及促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，同样需要以高质量为目标，通过制度体系的整合优化，以高质量社会保障助推中国式现代化实现。少子老龄化、高龄老龄化背景下，作为养老保障重要组成的养老服务肩负着时代赋予的崇高使命，高质量养老服务既是实现老有所养的重要途径，也是构建中国特色社会保障体系的必由之路。第七次全国人口普查数据显示，我国 60 岁及以上人口为 2.6 亿人，占总人口的 18.70%，其中 65 岁及以上人口为 1.9 亿人，占总人口的 13.50%。与 2010 年第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重上升 5.44 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 4.63 个百分点，^② 人口老龄化呈加速发展趋势。老年人口数量的不断增加和对美好生活的追求，对养老服务提出了新的要求，老年人需求结构也逐渐从经济生存型转向服务发展型，高质量养老服务成为回应这一转变的

[作者简介] 白维军，内蒙古大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障政策。

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“边疆民族地区社会治理与铸牢中华民族共同体意识互构研究”（21BMZ016）。

① 《习近平著作选读》（第 1 卷），人民出版社，2023 年，第 23 页。

② 国家统计局：《第七次全国人口普查公报》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901085.html，2023 年 4 月 26 日。

重要制度安排。

在养老服务领域，目前我国已基本建立起居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。但是，随着人口老龄化的发展，传统上分散、独立的居家养老、机构养老、社区养老，因形式单一、供给低效、统筹协调弱等原因，已无法满足老年人高质量的养老需求。例如，家庭养老一直以来都是我国农村重要的养老形式，但是，由于子女进城务工生活成本高、赡养不便和赡养意愿降低等原因，家庭养老出现功能弱化、保障不足、兜底困难等问题。^①由家庭和社区共同托起的社区居家养老也存在服务需求与供给不平衡、管理运行机制不健全、资源分散、专业人才短缺、资金支撑不足等问题。^②机构养老方面，虽然2022年全国已建成养老机构42831个，养老床位504.6万张，^③但床位供给分散且不均衡，养老床位多集中于东部沿海城市，公办与民办养老机构在服务内容、管理运营、人员配备等方面存在较大差距。近年来大力推进的“医养结合”养老模式虽然取得了积极进展，但也存在医养结合服务供给组织的多头管理、权责壁垒，供给主体多元分离、信息不对称，“医”“养”资源分散、政策割裂等问题。^④就整个社会保障体系而言，也存在制度整合没有完全到位，制度之间转移衔接不够通畅，城乡、区域、群体之间待遇差异不尽合理；社会保障公共服务能力同人民群众的需求还存在一定差距等不足。^⑤弥补养老服务运行中的上述短板，需以高质量为指向，发展整合型养老服务，通过政策、资源、信息等的集聚，形成养老合力，提高养老服务资源利用率，以及养老服务供给质量和效率，为广大老年人提供专业、精细、高质量的生活服务。

关于养老服务的整合研究，目前学术界主要在社区养老或社区居家养老情境下，就如何进行养老服务供给主体整合或养老服务物质资源整合展开讨论，并在理论分析的基础上提出某一养老服务模式供给能力提升的对策建议。本文以高质量发展为视角，针对当前养老服务资源分散、供给效率低、浪费与紧缺并存等现状，提出构建一种整合型养老服务，从养老服务组织领导资源、软硬件资源、医养护资源、政策资源、数据资源等方面进行整合重构，以提高养老服务的质量、效率和水平。研究中试图阐明以下几个问题：一是新时代养老服务高质量发展的具体要求是什么？二是目前养老服务碎片化供给的呈现及危害，指出其与高质量养老服务要求的差距；三是高质量发展目标下，如何构建整合型养老服务，全面满足老年人合乎心愿、优质高效的养老服务诉求。

① 龙玉其：《家庭视角下我国养老保障政策的反思与重塑》，《社会保障评论》2022年第6期。

② 刘卫东、李爱：《我国居家养老服务发展面临的现实困境及应对策略》，《东岳论丛》2022年第9期。

③ 民政部：《2022年1季度民政统计数据》，民政部官网：<https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/2022/202201qgsj.html>，2023年4月26日。

④ 涂爱仙：《组织、政策和资源：三维透视医养结合服务供给碎片化》，《云南大学学报（社会科学版）》2022年第4期。

⑤ 《习近平著作选读》（第2卷），人民出版社，2023年，第449页。

二、新时代养老服务高质量发展的新要求

习近平总书记指出要“不断满足人民群众多层次多样化需求，完善覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，进一步织密社会保障安全网，促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展。”^①《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》也指出，在“十四五”时期，我国要基本建立积极应对人口老龄化国家战略的制度框架，老龄事业和产业有效协同、高质量发展，尽快健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系，初步形成全社会积极应对人口老龄化格局，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。^②可见，高质量已成为新时代养老保障事业和养老服务发展的新方向、新要求和新目标。

养老服务高质量发展既是新时代社会矛盾转型的必然选择，也是全面建设社会主义现代化强国的要求。^③那么，何谓高质量的养老服务？积极老龄化和健康老龄化背景下，高质量养老服务首先是内容全面的养老服务。随着老年人收入状况的改善和养老观念的转变，老年人养老需求在传统“衣、食、住、行”基础上，又衍生出精神生活、社会参与、健康长寿等诉求，养老服务呈多层次、多样化态势，需要通过现有养老模式的优化或新养老模式创设，提供形式多样、内容全面的养老服务，满足老年人物质、精神、权益等多方面诉求，为高质量养老服务夯实基础。因此，新时代养老服务，在完善居家养老、社区养老、机构养老等传统养老模式的同时，需积极探索智慧健康养老、大数据精准养老和“时间银行”互助养老等新模式，更新养老服务内容、健全养老服务体系，将传统养老服务推向健康化和智慧化，为老年人提供内容全、质量高的养老服务，实现老有所养、老有所为、老有所乐、老有所安。在众多养老模式中，机构养老应被重点关注，因为与家庭养老和社区养老相比，由公私两种养老机构组成的机构养老服务网络数量大、显示度高、综合性强，理论上讲通过政府和市场的双重作用，能为各类老年人提供形式多样、内容丰富的养老服务，也能在很大程度上缓减子女照护压力。尤其是对那些失能、半失能老人，在少子形势下，机构养老是最为现实的选择。但当前公私机构养老存在城乡差距大、供给不均衡、资源分散、“养”“护”结合不到位、服务内容雷同、难以互补等问题，无法满足老年人多样化的养老服务需求，作为养老服务体系中最重要的组成部分，机构养老需持续优化、精准发力。

内容全面的养老服务，不仅要有最基本的生活照料，还要有医养、康养、智慧养老等更为高级的内容。因此，需化解当前医养结合“重养轻医”矛盾，在提供生活照护服务的同时，大力改进医疗卫生服务，实现医养平衡。随着高龄老人和失能、半失能老人的增多，需积极推进

① 《习近平著作选读》（第2卷），人民出版社，2023年，第449页。

② 国务院：《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》，《中华人民共和国国务院公报》2022年第7期。

③ 杨翠迎、刘玉萍：《养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考》，《社会保障评论》2021年第4期。

长期护理保险,构建以提供服务为主要内容的“第六险”,与以提供养老金为主要内容的基本养老保险制度协同推进。除养老服务内容全面外,养老服务手段也需要多样化。为适应互联网、移动终端等新技术在养老领域的广泛使用,在提供高效、便捷的智能养老服务时,应帮助老年人学习智慧养老方式,并能熟练操作智能养老设备,使老年人能享受到传统和现代全面的养老服务。全面的养老服务既是养老服务内容的全面化,也是养老服务手段的全面化,现实中需双管齐下,为老年人提供高质量的养老服务。

其次,高质量养老服务是均衡协调的养老服务。进入新时代,我国社会主要矛盾发生了根本转变,养老服务领域同样表现出发展的不平衡、不充分。高质量养老服务要求破除这种不均衡与不充分,实现区域间、城乡间、群体间,以及社会化养老服务内部的均衡协调发展。然而受地区经济社会发展水平影响,我国养老服务总体上呈现东部优于中西部的特征。此外,我国农村老龄化程度高于城市,但受自然条件、政策偏向的影响,农村养老服务水平远落后于城市,城乡老年人无法享受到均等、均衡的养老服务。具体而言,城市老年人可享受的养老服务项目多,服务购买能力也高于农村老人,能够在一定程度上获得与需求相匹配的养老服务。农村养老服务物质条件、基础设施、配套政策均落后于城市,医疗、养护、床位提供等尚未实现全覆盖,城乡养老服务供给失衡严重。统筹城乡养老关系是让养老服务高质量发展成果公平惠及全体人民的必然要求。^①均衡城乡养老服务,需尽快补齐农村养老服务短板,加大在农村的财政投入力度,积极引导社会和慈善力量进入农村养老服务领域。同时扩大农村养老服务覆盖范围,从特殊困难老人、低保群体,逐步延伸到全体老年人,实现城乡养老服务事业均衡协调发展。

养老服务内部也需实现协调发展。“十四五”规划指出,要推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系,大力发展普惠型养老服务,支持家庭承担养老功能,构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。^②在我国,机构养老较社区养老和居家养老相对成熟,机构养老服务内容也相对全面,社区养老和居家养老由于条件有限、面临的发展环境又复杂多变,发展较为滞后,加之市场化改革和民政养老传统下的“重机构、轻居家社区”思维,养老服务内部发展失衡,与高质量要求尚有差距。随着经济的发展和基层社区条件的改善,新时代养老服务均衡协调发展,需给居家养老、社区养老更大的政策支持,设立综合型居家社区养老服务中心,整合社区资源和家庭资源,为老年人提供日间照料、体育活动、精神文化等生活服务。机构、社区、居家养老服务均衡发展,是高质量养老服务的应有之义,也是建立健全养老服务体系必然选择。总之,高质量养老服务体系的建设需充分调动政府、市场、社会和

① 陆杰华、林嘉琪:《共同富裕目标下推动养老服务高质量发展的理论思考》,《江苏行政学院学报》2022年第2期。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》,2021年3月13日第1版。

个人及家庭四种资源,以统筹规划、合理布局下的有效供给满足老年人的有效需求。^①

最后,高质量养老服务是智能化、标准化的养老服务。随着人工智能、互联网等技术的发展,智能设备与网络技术在养老服务领域深度融合。^②顺应时代特征,高质量养老服务需要对接新技术、新设备,实现智能化养老,同时以标准化流程和标准化指标,实现养老服务的高效、规范、安全供给。智能养老服务体现在老年人日常生活、心理慰藉、医养康护多个方面,例如在生活照料服务中,定位手环、智能洗浴辅助工具、智能监护床、智能防滑拐杖等设备的广泛使用,在提高老年人生活便利的同时,也能有效提高老年人的生活质量和生命安全。智能手环能检测老年人的心率、血压、睡眠等身体状况,时刻关注老年人的身体健康,其具备的定位与一键呼叫功能,能使子女或护工第一时间获取老人位置,保障老人安全。5G技术的发展使得医养结合机构能通过远程医疗平台,为老年人提供远程会诊、远程诊断,甚至远程手术等医疗服务,降低医疗成本的同时,提高医疗服务质量和效率。养老机构也可通过智能设备,为老年人提供娱乐活动与心理慰藉服务,降低老年人心理疾病发生率,促进老年人身心健康。

统一、规范、标准是养老服务高质量的基础要素,也是养老服务高质量的特征体现。2022年,民政部、市场监管总局《关于全面推进新时代民政标准化工作的意见》中指出,围绕实施积极应对人口老龄化国家战略,开展养老服务标准化专项行动。在居家社区养老、机构养老、农村养老、智慧养老等领域,推动制定一批与国际接轨、体现中国特色、适应服务管理需要的养老服务标准,促进适老化改造标准研制与实施推广。^③对养老服务标准化提出了明确要求。标准化养老服务包括养老形式、养老内容、养老管理的统一、规范、一致。按照我国养老服务体系设置标准,养老服务形式主要包括居家养老、社区养老、机构养老三种,对于每一种养老形式国家都有基本的准入和实施要求,且日趋统一;养老服务内容涉及服务项目、领域、类型等,具体包括基本生活照料、心理慰藉、健康管理、休闲娱乐、老年工作等,需分类出台相关规范,指导养老服务实践活动。例如,建立统一的老年人养老膳食标准,提供配套的标准化老年人照护、康复医疗服务,并在机构养老、社区养老中推行应用。与养老服务内容相对应,需设置相应的养老服务管理机构,制定统一的管理体系与管理条例,为养老服务管理提供制度依据和统一规范。

三、养老服务供给碎片化及危害

高质量是新时代养老服务发展的新目标、新要求,内容全面、均衡协调、智能标准的养

① 郑功成:《着力构建高质量的养老服务体系》,《中国国情国力》2022年第11期。

② 赵奕钧、邓大松:《人工智能驱动下智慧养老服务模式构建研究》,《江淮论坛》2021年第2期。

③ 《民政部、市场监管总局关于全面推进新时代民政标准化工作的意见》,民政部官网:<https://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202207/20220700043078.shtml>,2023年4月26日。

老服务能为老年人提供扎实可靠、优质高效的生活服务,让老年人实现体面养老的同时,共享经济社会发展成果,走向共同富裕。但是,当前养老服务供给过程中存在碎片化弊病,制约着养老服务高质量发展。“碎片化”本意是指完整的東西碎裂成诸多小块,呈现由整变零的状态。社会保障中的碎片化是指“同一社会保障项目存在针对不同人分立的制度安排,导致在保障对象、保障标准和待遇水平、管理体系及经费来源等方面不统一的现象”。^①基于我国养老服务的发展现状,我们可以将养老服务碎片化概括为:养老服务在内容、资源、方式、数字化和信息化方面存在分散、不全面、标准不统一等现象,进而影响养老服务的供给质量和供给效率。

养老服务供给碎片化表现如下。一是养老服务供给条块分割。条块分割是我国公共管理中的一个“老”问题,近年来机构改革的不断推进,这种分散管理被逐渐整合优化,但在养老服务管理中仍然存在管理的分散化,呈现出明显的“条块”特征。随着我国养老事业和养老产业的不断发展,养老服务类型逐渐增多,机构养老、社区养老、居家养老分别承担了不同的养老责任;养老服务供给主体也逐渐多元,国家、市场、社会、家庭都积极地参与到养老服务的提供中。养老服务供给主体多元化、供给形式多样化,虽然在很大程度上缓解了过去单一主体供给的总量不足、形式单调等问题,但也增加了部门协调的难度和成本,影响养老服务供给的“一盘棋”战略和统筹协调。由于部门职责和供给侧重点不同,养老服务始终处于一种“各自为战”状态,统筹性缺乏更使一些社会化养老服务陷入恶性竞争,这是“条”的表现及危害。“块”方面,在养老服务试行之初,各地大胆创新,针对自己的实际情况出台了差异性较大的养老服务政策,并形成特定的养老服务模式,这也为后来养老服务统一标准的制定和实施带来了阻力。养老服务供给的块状结构不仅表现在养老服务类型多样上,更体现在由于供给主体和侧重点不同而导致的养老服务内容零散、彼此孤立。例如,根据供给主体的功能定位和所擅长的供给范畴,政府、市场、社会、个人等不同程度地提供着生活照料、医疗养护、服务设施等养老服务,但这些养老服务活动基本处于独立运行状态,由于供需难以完全匹配,经常出现养老服务资源紧缺与浪费并存,离高质量养老服务的要求相去甚远。

二是养老服务资源分散且不均衡。受经济、社会、人文等因素影响,我国养老服务发展水平参差不齐,东部地区和城市明显好于中西部地区和农村。受此影响,养老服务资源也呈区域不均衡状态,由于各种养老服务形式分别占有一定资源,分散了有限的养老力量,降低了养老服务资源的集聚效益,影响着养老服务的质量和水平。例如,为尽可能满足老年人多样化需求,在养老服务政策实施之初,各地竭力打造机构、社区、居家“三位一体”的养老服务体系,导致养老服务资源配置分散化,降低了养老服务供给效率。养老服务资源不均衡也导致各地落实养老服务政策的程度与力度高低不一,养老服务效果存在明显差异。一般来说,发达地区由于

^① 周弘:《社会保障制度国际比较》,中国劳动社会保障出版社,2010年,第11页。

各方面条件较好,能很好地落实养老服务政策,投入的养老资源也更为充足,能积极探索新的养老服务模式,加强养老服务基础设施建设,开通养老服务平台等,全方位提升养老服务品质。欠发达地区或农村不仅投入的养老服务资源有限,养老服务效果距离高质量也有很大差距。以医养结合养老模式中的医疗服务资源分布为例,2021年,我国东中西部拥有的医院数分别为394513个、323938个、312433个;东中西部拥有的基层医疗卫生机构数分别为373823个、308224个、295743个;东中西部拥有的公立医院数分别为4426个、3557个、3821个,拥有的民营医院数分别为9826个、7452个、7488个;东中西部拥有的卫生人员数分别为6050815人、4009210人、3915338人。^①总体上看,医疗服务资源东部地区优于中西部地区,这种不平衡直接决定着养老服务质量的高低差异。

三是养老服务数据信息分散不统一。养老服务数据信息包括老年人信息、养老服务机构信息、养老服务政策信息、养老服务资源信息等,数据信息全面、集中、统一是提供高质量养老服务的基础和前提,信息不对称会导致养老服务供非所需,也会因为供给的不精准,降低养老服务效果。为践行以人民为中心的发展思想,满足新时代老年人对美好生活的期待,我国于2018年设立了中华人民共和国民政部养老服务司,全力推进养老服务工作,而数字技术的发展和智慧养老战略的提出,更为养老服务信息化建设提供了契机和可能。但是,目前我国尚未建成统一的养老服务信息平台,养老服务数据信息还处于分散和各自为政状态。养老服务信息采集方面,大多数地方都是采取“上报+汇总”形式,对老年人信息、养老服务机构信息等进行统计收集,但统计口径和内容各地存在较大差异,导致收集到的信息很难“导入”合并到全国统一的信息采集系统,信息不全面、不统一给养老服务工作带来诸多困难。

目前全国有上千个养老服务平台,分布于省区、市、县、街道、社区各个层级,但多数以社区为单位,投入小、服务范围窄,没有足够能力整合线上线下资源,有的只能从事简单的信息发布,整合资源的能力参差不齐,优势不明显。而且,平台之间相对封闭,形成新的信息孤岛。目前民政部建有国家养老服务信息系统,收入了近200万入住养老机构的老年人基本数据;地方民政部门牵头建设的社区居家养老信息平台,也已形成了千万量级的老年人群体数据。虽然数据总量巨大,但缺乏统一规范和标准,平台间既无法互联互通、信息共享,也不能与已有的户籍、医疗、养老服务等信息资源对接。^②养老服务数据信息碎片化影响着养老服务决策的科学化水平以及养老服务的精准供给,制约养老服务高质量发展。

碎片化是当前我国养老服务供给存在的突出问题,是制约养老服务高质量发展的重要因素。养老服务供给的条块分割,不利于养老服务协调发展,有损社会公平和养老服务事业的整体推

① 国家卫生健康委员会:《2022中国卫生健康统计年鉴》,国家卫生健康委员会官网:<http://www.nhc.gov.cn/mohws-bwstjxxzx/tjtjnj/202305/6ef68aac6bd14c1eb9375e01a0faa1fb/files/b05b3d958fc546d98261d165cea4adba.pdf>,2023年6月6日。

② 民政部信息中心:《深度解析互联网+养老模式》,民政部官网:<https://xxzx.mca.gov.cn/n783/c24420/content.html>,2023年6月6日。

进。养老服务资源分散不均衡,降低了养老服务资源的使用率,也影响地区间养老服务资源的有序调配,拉大了养老服务地区差距。养老服务数据信息分散不统一,降低了养老服务决策的科学性、供给的精准性,增加了统筹难度,无法实现养老服务信息的互联互通,不利于未来养老服务一体化发展。

四、整合型养老服务的发展路径

高质量发展背景下,面对养老服务碎片化供给导致的养老服务资源分散、效率低下、质量欠佳等问题,需创新养老服务模式,构建整合型养老服务,对养老服务组织资源、软硬件资源、医养护资源、数据信息资源、政策法规资源进行集聚整合,以提高养老服务资源使用率和养老服务供给质量,满足老年人对美好生活的向往和对共同富裕的期待。

一是养老服务组织资源的整合。坚强的领导是养老服务高质量发展的组织保障,为积极应对人口老龄化,解决“一老一小”中的老年人养老问题,2018年机构改革时我国在民政部单独设立了养老服务司,承担老年人福利工作,拟订老年人福利补贴制度和养老服务体系建设规划、政策、标准,协调推进农村留守老年人关爱服务工作,指导养老服务、老年人福利、特困人员救助供养机构管理工作,为养老服务事业发展提供了坚实的组织保障。同时,为推动医养结合的发展,在国家卫健委单独设立了老龄健康司,负责组织拟订并协调落实应对老龄化的政策措施;组织拟订医养结合的政策、标准和规范,建立和完善老年健康服务体系。从分工上看,养老服务司重点做好养老服务体系建设,特别是老年福利工作,老龄健康司则重点做好老年人健康卫生服务工作。与之前没有专门的管理机构或者多头分散管理相比,2018年机构改革给养老服务和老龄健康事业发展确定了明确的领导机构,是制度建设的进步,有利于统一行动、提高效率。

具体实施中,宏观层面,基于提高行政效率、节约行政成本原则,在“放管服”改革大背景下需继续尝试养老服务管理机构整合,条件成熟时,将涉及老年人的生活服务、医养服务、健康护理服务等统一归于一个部门管理实施,增强养老服务的系统性和协调性。中观层面,各省级行政区可根据实际情况,对当前分散的养老服务业务进行统筹整合。在组织层面厘清部门机构的职责边界,制定明确的工作计划和任务,并进行严格的评估考核,推动养老服务协调发展。在最为复杂的多元分散供给和效率效果关系中,需由某一权威部门制定出台多方认可的协同协调、互补互余合作机制,避免在相互孤立中消耗养老服务资源。微观层面,在坚持和加强党的全面领导背景下,需在养老服务组织工作中充分体现党组织作用,通过党组织的强大力量推动养老服务资源整合、创新养老服务模式,将各层级的党建优势转化为养老服务供给优势。是否拥有统一的领导机构对养老服务成败起着至为关键的作用,为进一步推动养老服务事业高质量

发展,应在现有基础上继续进行养老服务组织资源整合,为养老服务高质量发展提供坚实的组织保障。

二是养老服务软硬件资源的整合。养老服务软硬件资源能为老年人高质量生活提供充分的条件保障、人力资源保障和环境保障,对政府、社会、社区、个人拥有的养老服务软硬件资源进行整合使用,能丰富养老服务内容、提高养老服务资源使用率,增强养老服务供给力。硬件资源整合方面,国家曾提出支持将闲置的旧厂房、办公用房和转型后的公办培训中心、疗养院等改造成养老设施。基于此精神和要求,一方面可以开放和盘活驻区企事业单位闲置的厂房、空间,将其改造为养老服务场所,或者适当让渡单位开放性空间,允许社区老人使用享有,将平时使用率较低的养老服务资源整合到社区养老服务中,提高社区养老服务供给能力。另一方面,可以调配使用社区和物业手中的养老服务资源,探索“社区+物业+养老”模式,将社区和物业资源充分利用起来,配置休闲娱乐设施,增加理疗室、活动室、图书室、棋牌室等场所,为社区养老和居家养老创造物质条件。亦可通过社区,向辖区内的普通民众征集养老服务资源,鼓励他们家里闲置的物件捐献出来,投入到养老服务事业中,或接受个人捐赠,例如健身器材、助老产品等。通过上述举措,盘活和整合各个主体手中的养老资源,筑牢养老服务硬件基础。

软件资源整合方面,首先是养老服务队伍的动员整合。当前限制养老服务功能发挥的一个重要因素是养老服务人员短缺,老年人的很多诉求往往因为服务队伍人手不足而无法得到满足,影响养老服务质量。因此,可以号召和动员辖区内有时间或可以挤出时间参与养老服务提供的单位和个人,以志愿者身份加入到养老服务队伍中,发挥特长、尽其所能,为居家或社区供养的老年人提供整理家务、电器维修、洗澡助浴等助老服务,并以“时间银行”形式予以记录,在其未来的养老生涯中转移兑现。其次,加强养老服务技术协同。充分发挥全国标准化技术委员会、行业协会等作用,加强养老、家政等标准化技术委员会与质量管理、信用管理、消费品安全等标准化技术领域的协同合作,共同促进家政、养老服务质量提升,以标准、统一、规范的养老服务,推动养老服务高质量发展。

三是养老服务医养护资源的整合。养老服务是一项综合性的系统工程,涵盖老年阶段医疗、养老、护理等多种需求。为回应这些需求,国家做出“加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”“稳步推进长期护理保险制度试点”等决定,形成了养老服务医养护协同推进的发展思路。居家养老、社区养老、机构养老分别在不同层面满足着老年人的不同养老需求,但目前每种养老方式的运行相对独立,既无法实现资源共享,也无法做到人员共用,三者并没有实现协调发展。三种养老方式在服务内容上各有侧重,但又没有形成互补之势,它们既没有充分发挥出自己手中所占有的养老资源优势,也经常会在某些方面面临资源短缺,形成供给与需求、浪费与紧缺的矛盾。例如,以家庭为核心的居家养老,虽然能够较好地满足老

年人的日常生活照料需求和精神慰藉，但缺乏专业护理人员，服务资源有限、制度化程度低；社区养老虽然组织制度化程度高，但养老床位数量不足、缺乏长期护理、服务层次偏低；机构养老则面临发展不平衡、医养结合不够等问题。

解决养老服务医养护发展不充分问题，需进行养老服务资源整合集聚，实现养老服务全面均衡，这是构建高质量养老服务的必要选择。整合型养老服务建设需优化现有养老资源配置和服务内容布局，在一定地域范围内，实现居家、社区、机构养老相衔接，发挥各自优势，在各有侧重中满足老年人的全面服务需求，避免出现“重复供给”和“保障漏洞”，提高服务能力和资源利用效率。具体来讲，居家养老重“养”，为居家养老整合生活服务资源，将社区和机构中的生活服务资源集聚到居家养老中，对那些居住在家中的失能、残疾、高龄、慢性病老人提供多种上门服务，使其待在家中也能享受到全面、高质量的生活服务。社区养老重“医”，社区养老的重点可放到公共卫生服务或医疗服务上，因为社区有较为充足和适宜的医疗服务空间，医疗设备也容易摆放架设，不像在家庭中那样局促。因此，可以将分散在家庭和社区中的医疗资源进行整合，充分利用社区卫生机构、基层卫生院等资源，完善社区医疗服务，在疾病预防、小病治疗、体检等方面为老年人提供优质医疗服务。机构养老全面开展“医养护”服务，因为不管是公立养老机构，还是私立养老机构，都具有一定的综合性、专业性和规模性，只是各自拥有的养老资源多寡不一。因此，为提高机构养老的综合养老服务能力和效果，同样需进行资源整合，将分散在家庭、社区和驻区单位中的软硬件资源整合起来，为机构中的老年人提供全面、充分的医养护服务，提高机构养老老年人的幸福感和满意度。根据养老服务内容的不同侧重进行养老服务资源整合调配，或者将机构、社区、居家养老服务融合发展，是提高养老服务资源使用率、提升养老服务质量的重要手段，充分体现了整合型养老服务的特点和优势。

四是养老服务数据信息资源的整合。高质量养老服务是建立在大数据基础上的精准化和精细化养老服务，因此，需整合共享养老服务信息，让老年人信息、养老机构信息、服务内容与服务人员信息，都能在合规合法的途径下共同使用，便于养老机构提供全面而个性化的养老服务。

养老服务数据资源整合，首先需搭建一体化养老服务综合信息平台，由民政部养老服务司统一养老服务信息统计系统，全面整合和统计当前分布在各个机构中的养老服务数据信息，并通过内网实现信息数据共享。整合后的养老服务信息平台应包括管理机构、服务对象、服务内容、服务监管、运行使用等信息，在管理机构窗口，养老服务部门或机构的信息管理人员可通过综合信息平台查看养老服务的运行和管理情况，发布管理信息，通过网络平台清除部门和机构的信息共享障碍。在服务对象窗口，除记录老年人的姓名、年龄、户籍等基本信息，还需对老年人的身体状况和既往病史进行详细记录，对失能、半失能、残疾、有重大疾病的老年人予以特殊标注，以便养老机构能提供有针对性的服务。在服务内容窗口，应收集和发布基本生活服务、

医疗健康服务、日间照料服务、精神娱乐服务等内容,从衣食住行各方面,全面涵盖老年人的基本服务所需。服务监管窗口是对养老服务实施过程、实施结果进行监管,尤其是养老服务资金、服务产品提供、服务从业人员执业资质等的监管,以确保提供高质量的养老服务。应用窗口是对各类智能养老设备信息的接收与管理,如掌握各服务机构使用的智能APP、智能设备、智能监控的使用状况,信息平台可随时接收、查看各设备的使用状况与问题反馈。其次,需加强部门和地区协同,实现部门间、地区间的养老服务数据整合共享。养老服务供给涉及多个部门,信息冗杂繁多,因此,各部门需加强信息沟通,建立信息共享机制,在充分了解的情况下提供恰当的养老服务。而且,要推动地区间养老服务信息协调,创造条件实现地区间养老服务信息共享。具体实施中,各地养老服务管理机构需及时更新养老服务信息,对陈旧或已停止执行的政策及时替换,对新制定的政策、法规、条例及时在网站上发布,让相关部门能及时调整、跟进。部门和地区间的信息公开和信息共享能有效避免因信息分散和信息不对称而导致的工作失误,信息整合共享,也能缩小养老服务地区差距,提升全社会的养老服务水平。

五是养老服务政策法规资源的整合。养老服务政策法规资源整合即加强养老服务顶层设计,制定统一的养老服务建设规划,将目前分散在各部门要求各异、形式多样的养老服务制度规定和政策举措统一起来,以“全国一盘棋”态势整体谋划养老服务事业,从制度层面消除养老服务发展的不平衡根源,提高养老服务政策效率和政策水平,通过跨部门、跨区域的政策整合,统一养老服务制度标准和评估标准,推动养老服务事业规范发展的同时,为老年人提供高质量的养老服务。养老服务政策资源整合中,最重要的是整合制定统一的养老服务标准。为形成统一规范的养老服务标准,民政部2021年先后发布8项养老机构服务行业标准,如《养老机构老年人跌倒预防基本规范》《养老机构膳食服务基本规范》《养老机构洗涤服务规范》等,我国养老服务标准化日渐完善。但是,仍需对这些规范进行分类整合,以更加简约明了的要求,指导养老服务高质量发展。在此,中共中央办公厅、国务院办公厅于2023年5月联合印发的《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》为各地精准实施养老服务政策、完善基本养老服务保障机制、提高基本养老服务供给能力、提升基本养老服务便利化与可及化水平提供了坚实的制度依据,能有效推动各地养老服务体系建设的标准化和专业化。养老服务高质量发展离不开统一规范的制度约束和引导,通过对分散、多样的养老服务制度标准和评估标准进行整合优化,能提升养老服务的规范性和统一性,反过来推动养老服务高质量发展。

党的二十大报告指出,“实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。”^①整合型养老服务以内容全面、均衡协调、智能化、标准化为特征,在全面纠偏养老服务碎片化供给的基础上,通过组织资源、软硬件资源、数据信息资源、政策法规资源的整合集聚,回应了养老服务高质量发展的时代要求,

① 《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社,2023年,第40页。

能有效治理养老服务碎片化所导致的资源利用率低、养老服务质量不高、供给效率低下等难题，全面而高质量地满足老年人对晚年生活的美好向往，实现老有所养、老有所医、老有所乐、老有所安。

The Construction of Integrated Elderly Care Services for High-Quality Development

Bai Weijun

(School of Public Management, Inner Mongolia University, Hohhot 010070, China)

Abstract: In the new era, the development of elderly care services aims to achieve high-quality development by emphasizing comprehensive, coordinated, balanced, intelligent, and standardized services. However, the current fragmentation of elderly care services in terms of organizational management, resource allocation, and data utilization poses challenges to the overall development and effective utilization of these services, impacting their quality and quantity. This article proposes the construction of integrated elderly care services through the integration of organizational resources, software and hardware resources, data, policies, and regulations. By enhancing the integration, the utilization and supply efficiency of elderly care service resources can be improved, thereby promoting high-quality development in the field. Ultimately, the construction of integrated elderly care services can fulfill the aspirations of elderly individuals for a better life and contribute to the achievement of common prosperity.

Key words: high-quality development; elderly care services; fragmentation; integration

(责任编辑:李莹)