

服务标准化促进上海养老服务业的发展对策研究

马振鹏 孟秀焕

(上海电子信息职业技术学院经济与管理学院)

摘要: 随着上海人口老龄化趋势加剧,养老服务业发展备受关注。服务标准化作为一种有效管理手段,对于提高养老服务质量、推动养老服务业发展具有重要作用。本文通过对上海养老服务业服务标准化的现状和存在问题进行分析,提出优化服务标准体系、提升服务供给质量、完善政策法规、加强机构建设、推进智慧技术应用和加强行业监管等方面的对策,促进上海养老服务业高质量发展。

关键词: 服务标准化,养老服务业,发展对策

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.02.010

Research on the Measures of Using Service Standardization to Promote the Development of Elderly Care Service Industry in Shanghai

MA Zhen-peng MENG Xiu-huan

(School of Economics and Management, Shanghai Technical Institute of Electronics Information)

Abstract: With the trend of aging population in Shanghai, the development of the elderly care service industry has attracted much attention. As an effective management means, service standardization plays an important role in improving the elderly care services and promoting the development of the industry. By analyzing the current situation and existing problems of service standardization in Shanghai's elderly care service industry, this paper proposes measures to optimize the service standards system, improve the quality of services, policies and regulations, strengthen institutional construction, promote the application of smart technology and strengthen industry supervision, so as to promote the high-quality development of Shanghai's elderly care service industry.

Keywords: service standardization, elderly care services, development measures

基金项目: 本文受山东省社科规划管理办课题“山东省数字经济园区生态系统构建及生态赋能机制研究”(项目编号: 21CSDJ38); 中国成人教育协会社会学习研究院课题“上海市养老服务人才队伍建设问题及对策研究(项目编号: ZCXY2023011)”; 教育部产学研合作协同项目“跨学科交叉的‘新医科’人才培养路径探究(项目编号: 202101089006)”资助。

作者简介: 马振鹏, 博士, 副教授, 专任教师, 研究方向为职业教育、创新创业管理、技术经济及管理。

孟秀焕, 硕士, 副教授, 专任教师, 研究方向为职业教育、战略管理、创新创业管理。

0 引言

随着社会老龄化进程的加速和养老需求日益增长,养老服务业的发展越来越受到关注。养老服务作为老年人晚年生活的重要支撑,其质量好坏直接关系到老年人的获得感、幸福感和安全感。因此,如何通过标准化的手段来提高养老服务的水平,满足老年人的多元化需求,是当前需要解决的重要问题。上海作为国际化大都市,养老服务业的发展也取得了显著成果。标准化在养老服务高质量发展中起到基础性、战略性作用。近年来,上海制定了一系列地方标准和团体标准,积极推动养老服务机构参与标准化试点示范。这些标准和规范的实施,对于规范养老服务市场、提高养老服务质量起到了积极的推动作用。

政策制度方面,上海市政府制定了一系列养老服务标准和规范。2010年上海市民政局在国内率先推出DB 31/T 461-2009《社区居家养老服务规范》,提出社区居家养老服务的内容和要求,规定了社区居家养老服务的组织、从业人员、服务项目、服务流程以及服务改进等要求。满足专业化、多样化的养老服务需求,规范社区居家养老服务与管理。2020年上海市第十五届人大常委会通过和公布了《上海市养老服务条例》,旨在规范养老服务工作和健全养老服务体系,满足老年人养老服务需求及促进养老服务发展;对社区养老服务设施设定了40m²/千人的刚性指标,首次设定了“居家社区养老服务机构”的备案要求,用“专章”聚焦长期失能老年人的照护刚性需求。2020年上海市民政局印发《上海市养老机构等级评定管理办法》规范了养老机构等级评定工作,为提升养老机构服务质量提供了依据。

2021年上海市政府发布《上海市养老服务机构综合监管办法》(沪府办规〔2021〕11号)要求各职能部门依照职责分工,依法履行业务指导和监管职责,实行清单式监管;各区政府负责落实各项监管职责,强化网格化管理。2022年上海市民政局发布《上海市养老服务机构信用评价管理办法》(沪民规〔2022〕1号),推进了养老服务机构诚信

建设,规范养老服务机构信用分级分类监管,依法加强了养老服务业的规范管理,保护养老服务机构和相关人员的合法权益。这些标准和规范不仅明确了养老服务机构的服务内容和质量要求,还规定了服务流程和评价标准。2023年7月上海市政府印发《关于推进基本养老服务体系建设的实施方案》正式提出上海对基本养老服务体系的实施方案与落地举措,再次回应上海对基本养老服务体系建设的高度重视。这些标准和规范的实施,对于提高养老服务的质量和水平起到了积极的推动作用。

养老服务业虽得到了政策大力支持,但在服务标准化方面还面临着一系列挑战。如:不同养老服务机构的的服务质量参差不齐,部分机构存在服务标准执行不力的情况;养老服务的专业人才相对匮乏,服务人员的素质和能力有待提高;社会对于养老服务的认知度和接受度也需要进一步提高。因此,本文通过对上海养老服务业服务标准化的现状和问题进行分析和研究,提出相应对策措施,满足老年人的多元化需求,对于政府部门、养老服务机构和广大老年群体来说,都具有积极的借鉴意义和参考价值,并为推动上海养老服务业发展提供借鉴。

1 国内外养老服务业服务标准化研究现状

1.1 国外养老服务业的服务标准化研究现状

国外养老服务业的服务标准化发展较早,且在服务标准化的广度和深度上都有所拓展。英国、美国、日本等国家养老服务业的服务标准化已形成了一套较为完善的体系^[1]。西方国家养老服务业在服务标准化的过程中,着重于以下3方面的研究。(1)服务标准的制定和实施主体多元化。国外养老服务业的服务标准制定和实施主体包括政府、行业协会、企业、社会组织等多个层面,形成了多元化的参与机制^[2]。(2)服务标准的体系化和精细化程度高^[3]。国外养老服务业的服务标准不仅涵盖了养老服务的各个环节,而且服务标准的体系化和精细化程度较高,能够满足不同老年群体的多元

化需求。(3)服务标准的国际化和合作交流程度深^[4]。国外养老服务业的服务标准在制定和实施过程中,注重与国际接轨和合作交流,推动服务标准的国际化和互认。

1.2 国内养老服务业的服务标准化研究现状

国内养老服务业的服务标准化起步较晚。国内养老服务业服务标准化的研究状况可以归纳为以下3个方面。(1)服务标准化的理论基础研究。国内学者在服务标准化的理论基础方面进行了深入的研究,包括服务标准的定义、服务标准的制定原则、服务标准的分类、服务标准的制定流程等^[5,6]。以上研究为国内养老服务业的服务标准化提供了理论支撑。(2)服务标准化的实践探索。国内养老服务业在服务标准化的实践方面进行了积极的探索,包括制定各类服务标准、推广服务标准化等,并对其服务质量进行评估和监督^[7]。(3)服务标准化的问题与挑战分析。国内养老服务业服务标准化面临一些问题和挑战,包括服务标准的制定和实施不够完善、服务标准的适用性不够广泛、服务标准的推广难度较大等^[8,9]。国内养老服务业服务标准化的研究现状已经在服务标准化的理论基础、实践探索和问题与挑战方面取得了一定的进展,但仍然需要进一步加强研究和探索,以推动我国养老服务业的发展和服务标准化的建设。

通过国内外养老服务业服务标准化的比较研究,国外养老服务业的服务标准化发展相对较早,且在服务标准化的广度和深度上有所拓展;国内养老服务业的服务标准化在理论基础、实践探索和问题与挑战方面取得了一定的进展,但仍需要进一步加强研究和探索,以推动我国养老服务业的发展和服务标准化的建设。为推动国内养老服务业服务标准化的发展,可以借鉴国外先进经验,加强与国际接轨和合作交流,提高服务标准的精细程度,加强服务标准的宣传和培训力度。

2 上海养老服务业服务标准化现状

政府部门出台了一系列的政策文件,引导和规范养老服务业的发展。一些养老服务机构开始重

视服务标准化建设,积极制定和实施服务标准。这些养老服务机构针对老年人日常生活照料、康复护理等服务环节制定了详细的服务标准,使得服务过程更加规范化、专业化。具体服务标准化的状况体现在以下方面。

2.1 服务质量日常监测指标体系

上海自2017年开始在全国率先推出“养老机构服务质量日常监测指标体系”,并于2019年在全市全面推行。这一体系的推出,对于养老机构服务质量的提升起到了积极的推动作用。从2020年的监测结果来看,上海市养老机构的服务质量总体良好,平均得分为77.9分,较2019年提高5.1分。尽管有7家机构被评为“较差”,但整体上体现了上海对养老机构服务质量的重视和提升^[10]。

据2022年度上海养老机构服务质量日常监测结果,本轮监测平均得分81.5分,同比上一轮的80.1分提高1.4分。据悉,本轮监测覆盖所有510家正常执业的养老机构。其中,2021年度监测评为优秀的养老机构次年免检;执业未满一年、处于装修改造期间且住养老人搬迁转移、动迁停业待注销的机构未参与监测。本轮监测中,有128家机构获评“优秀”,占比25.1%;获评“良好”285家,占比55.9%;获评“一般”92家,占比18.0%;获评“较差”5家,占比1.0%。得分最高的是上海市徐汇区第二社会福利院,得分最低的是上海市杨浦区大桥街道敬老院。区域内养老机构平均得分排名前三的区分别是徐汇区、嘉定区和静安区。从不同类型养老机构来看,平均分从高到低依次为公建民营(85.9分)、公建公营(83.7分)、民建民营(78.7分)^[11]。以上数据表明了上海市养老服务体系建设日趋规范和标准化。

2.2 服务业态

上海的社区养老服务业态丰富,包括日间照料中心、长者照护之家和综合为老服务中心等。这些机构能提供生活照料、保健康复、心理慰藉、健康教育、文化娱乐等服务,为老年人提供了多元化的服务选择。这些机构的建立和运营,不仅为老年人的日常生活提供了便利,也极大地提升了老年人的生活质量。

2.3 服务设施

在上海市的社区养老服务中,服务设施得到了进一步的完善。据报道,全市日间照料中心、长者照护之家、综合为老服务中心共有近1300家,各类社区养老服务组织400家左右。此外,老年助餐服务场所超过1200个,标准化老年活动室超过6200家,示范睦邻点超过2500家。这些设施的建立,为老年人的生活提供了更多的选择和便利。

2.4 服务改进

上海市在社区养老服务方面,始终坚持问题导向和需求导向,积极探索具有大城特点的社区养老服务新思路、新模式。同时,针对服务质量日常监测中存在的问题,上海市民政局为每家机构拟制一份针对性报告,列出问题清单,并指导机构开展针对性整改。这种做法有助于提升服务质量,提高老年人的满意度。

尽管上海养老服务业的服务标准化已取得了一定成果,但仍需要不断努力改进,完善服务质量和设施,以满足老年人的需求和期望。随着老年人口的不断增长和需求的多样化,需要不断丰富和完善社区养老服务的内容和形式,以满足不同老年人的需求;同时需要继续探索适合特大型城市的社区养老服务模式,为老年人提供更加优质、高效、便捷的服务。

3 存在问题

近年来,上海养老服务业在服务标准化方面取得了一定的进展,但仍然存在诸多问题和不足,需进一步加强和完善,主要存在以下方面的问题。

3.1 服务内容难以满足多元化需求

目前上海的养老服务业服务内容相对单一。一方面集中于服务流程、服务内容、服务质量等方面的基础标准,对于养老服务业的其他重要方面如:康复服务、心理服务等缺乏相应的标准制定和规范。另一方面,服务标准化的推广和应用范围相对有限,主要集中在一些大型养老机构或专业服务机构中,而一些小型养老机构或社区服务中心等服务标准化的实施和推广较为困难。仅能满足老

年人的基本生活需求,如:日常照料、护理等。对于老年人文化、娱乐、健康管理等方面的需求,缺乏细化的服务供给,无法满足不同老年群体的多元化需求。

3.2 服务质量参差不齐

尽管上海养老机构服务质量日常监测指标体系已经建立,但各养老机构的服务质量参差不齐,老年人和家属在选择养老机构时缺乏明确的比较标准,难以保障老年人的权益。尽管有些养老机构已经制定了一些服务项目和内容,但相对老年人的实际需求、服务项目和内容还不够丰富,存在一定的局限性。一些机构可能因为设施、服务人员素质等因素,导致服务质量不高,从而影响老年人的满意度。

3.3 服务体系不完善

上海的养老服务业涉及多个部门和机构,如:民政部门、行业协会、评估指导中心、街镇主管部门、服务组织等。由于各部门的职责和利益存在差异,往往导致沟通协调困难,无法形成合力,实现居家服务的有效供给。已发布的标准中对服务内容的规定不够具体,难以指导具体的服务实践。部分标准存在空洞和过于原则性的问题,缺乏具体的操作指南或实施方案,加之部分标准未能及时更新和维护,导致与实际服务情况脱节,影响服务质量和标准化进程。存在标准制定和实施主体不明确以及服务评价和监督机制缺失等问题。

3.4 资金来源单一

上海养老服务业服务资金主要来源于政府部门的财政拨款和专项资金,市场化融资渠道不够畅通,社会资本的参与程度相对较低。尽管政府部门提供了一定的资金支持,但相对于养老服务业的发展需求,资金缺口仍然较大。缺乏多元化的资金渠道,制约了服务标准化的进一步推进和发展。由于服务标准化的推广和应用尚处于初级阶段,市场化运作程度较低,缺乏有效的市场机制来引导和激励社会资本的参与,也制约了服务标准化的资金来源。

3.5 服务人员素质不高

目前居家养老服务人员主要包括受薪人员和

志愿者。受薪人员数量虽然有所增加,但整体规模和从业技能仍有待提升。而其他市场化的从业人员则以“护工”“护理员”为主,专业资质和能力明显不足。上海的养老护理员队伍平均年龄偏高,已达50.9岁,而年龄因素影响护理服务能力。学历水平偏低也是一个重要问题,上海市大专及以上学历的养老护理员仅占4.4%,而受教育程度普遍偏低,严重影响了年轻人和高职业能力人员的就业意向。这导致服务人员无法满足老年人的多样化需求,影响了服务质量和效果。

上海养老服务业服务标准化仍面临着多方面的问题和挑战,需要进一步完善政策措施、加强行业监管、加大资金投入、培养专业人才等,以推动养老服务业的健康发展。

4 对策建议

服务标准化对上海养老服务业的发展具有重要意义,为解决上述问题,促进上海养老服务业的发展,需要采取有效的服务标准化对策。其发展对策可以从以下几方面开展和实施。

4.1 优化和完善养老服务标准体系

结合“智能”“嵌入”“医养”等元素,建立包括地方标准、团体标准、企业标准等不同类型,涵盖养老服务供给、服务保障、政策支撑、需求评估和行业监管的“五位一体”社会养老服务标准体系,推动实现老有颐养。

4.2 提升养老服务标准供给质量

上海市民政局应推进养老服务数字化转型,扩大“为老服务一键通”等试点,研究制定《智慧健康养老居家安全监测要求》等地方标准;立足本市试点建设成果,制定《认知障碍照护单元设置与服务要求》《老年认知障碍友好社区建设导则》等地方标准,进一步规范当前7300多张认知障碍照护床位、120多个认知障碍友好社区的建设和服务。

4.3 制定和完善养老服务政策法规

政府部门应制定和完善养老服务政策法规,包括老年人的福利制度、养老服务机构的设立和运营管理、服务人员的资质和培训、服务质量评估和

监督等方面的政策和法规,为养老服务业的发展提供法制保障。

4.4 加强养老服务机构的建设和管理

养老服务机构是提供养老服务的主体,应加强机构的建设和管理,提高机构的服务水平。具体措施包括:鼓励社会力量参与养老服务机构的建设和运营,增加机构数量和服务覆盖面;提高机构服务人员的专业素质和管理水平,建立完善的培训和管理机制;加强机构的财务管理和监督,确保机构的财务透明和规范运营。

4.5 推进智慧养老技术的应用

智慧养老技术的应用可以提高养老服务的质量和效率,应积极推进其在养老服务中的应用。具体措施包括:加大对智慧养老技术的研究和开发支持力度,推动技术成果转化和应用;建立智慧养老服务平台,为老年人和服务人员提供更加便捷和高效的服务;加强对智慧养老技术的宣传和培训,提高老年人和服务人员的接受度和使用率。

4.6 加强行业监管和评估

为保障养老服务的质量和安​​全,应加强行业监管和评估。具体措施包括:建立健全的监管和评估机制,建立老年人和服务人员的投诉举报渠道,及时处理和反馈问题;加强对养老服务机构的定期检查和评估,对不符合标准的机构进行整改和处罚;建立服务人员的职业资格认证制度,提高服务人员的专业素质和技能水平。

综上所述,上海养老服务业服务标准化需要从多个方面入手,优化和完善服务标准体系,提升服务供给质量,制定和完善政策法规,加强机构建设和管理,推进智慧技术的应用,以及加强行业监管和评估。通过这些措施的实施,可以促进上海养老服务业的发展,提高老年群体的生活质量和幸福感。

5 结论

随着全球人口老龄化趋势的加剧,养老服务业的发展逐渐成为社会关注的焦点。本文研究了服务标准化及上海养老服务业发展的现状和问题,

并提出相应的对策建议。通过分析,发现服务标准化对于上海养老服务业的发展具有重要价值。但上海养老服务业在服务标准化方面还存在许多不足和问题,需要采取相应的对策措施来促进其发

展。本文提出了完善服务标准的制定和实施、拓展服务内容、加强服务人员的培训和管理、提升行业监管和评估水平等措施,为相关政策制定和促进上海养老服务业的发展提供参考。

参考文献

- [1] Melkas H, Hennala L, Pekkarinen S, et al. Impacts of robot implementation on care personnel and clients in elderly-care institutions[J]. *International Journal of Medical Informatics*, 2020, 134: 104041.
- [2] Kumar R, Beerepoot N. Matching global service standards—the role of intermediaries in economic upgrading of support-service firms in global production networks[J]. *Journal of Economic Geography*, 2021, 21(6): 899–923.
- [3] Zhang Q, Li M, Wu Y. Smart home for elderly care: development and challenges in China[J]. *BMC geriatrics*, 2020, 20(1): 1–8.
- [4] Saif - Ur - Rahman K M, Mamun R, Eriksson E, et al. Discrimination against the elderly in health - care services: a systematic review[J]. *Psychogeriatrics*, 2021, 21(3): 418–429.
- [5] 李新蕊. 中国社会养老服务体系研究[D]. 长春: 吉林大
学, 2021.
- [6] 郭兰兰. 进一步创新发展上海养老照护服务[J]. *科学发展*, 2023(08):107–113.
- [7] 郑雄飞, 徐长东. 我国养老服务标准化建设的困境与对策研究[J]. *社会治理*, 2022(08):78–86.
- [8] 陈欢. 公办养老机构标准化建设存在问题及对策研究[D]. 桂林: 广西师范大学, 2021.
- [9] 雷飘, 苏姗姗, 谢蕴慧, 等. 医养结合服务标准化建设现状及对策[J]. *护理研究*, 2022, 36(11):2001–2006.
- [10] 上海市民政局. 2021年本市养老机构服务质量日常监测结果出炉[EB/OL]. 2022–06–11. https://mzj.sh.gov.cn/MZ_zhuzhan23_0-2-8/20220611/4cc0b234098a4005880642cfd635ee38.html.
- [11] 上海市民政局. 2022年度本市养老机构服务质量日常监测结果出炉[EB/OL]. 2023–03–31. https://mzj.sh.gov.cn/MZ_zhuzhan23_0-2-8/20230331/f96440a40615488498ea8d0804b086d3.html.