

分类号：C93
密 级：公开

学校代码：10363
学 号：2211120107



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 城市老年群体的政务服务适老化问
题及其对策研究：以W 市J 区为例

论 文 作 者	季梦吟
校 内 导 师	汪茂泰
校 外 导 师	刘 萍
专业学位类别	公共管理
研究方向（领域）	公共政策

论文提交日期： 2024 年 5 月 28 日

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：我恪守学术道德，崇尚严谨学风。所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写，我对所写的内容负责，并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名：



日期：2024 年 5 月 28 日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密 ☐，在 _____ 年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密 ☒。

学位论文作者签名：

季梦吟

指导教师签名：

汪茂泰

日期：2024 年 5 月 28 日

日期：2024 年 5 月 28 日

城市老年群体的政务服务适老化问题及其对策研究： 以 W 市 J 区为例

摘 要

随着移动互联技术的飞速发展和服务型政府的建设不断推进，基层社会治理和政务服务供给的渠道、方式和内容都随之发生深刻变革。同时伴随经济社会不断发展和人口老龄化趋势加深，老年群体逐渐成为社会关注的重要人群和政府服务的重点对象。近年来，国家和各地政府都不断推出以老年群体为服务对象的政策计划，从电子政务适老化改造日趋完善到养老服务范围不断拓宽，老年群体政务服务成为社会发展的重要议题。

本文以 W 市 J 区为研究对象，从服务型政府建设的视角出发，基于新公共服务理论，运用深度访谈法和问卷调查法，对该地区老年群体、政务服务、适老化改造等相关方面政策文本和文献进行研究，并针对 W 市 J 区老年群体政务服务的现状和满意度进行调查。基于供需适配性理论框架深入了解和分析城市老年群体的政务服务需求，通过访谈深入了解和探究城市老年群体的政务服务使用意愿和偏好，对优化政务服务建设、完善服务型政府建设推进具有一定参考意义。有助于政府部门优化政务服务的渠道和内容，从而提高老年群体对政务服务的使用普及率和满意度，解决数字鸿沟给老年群体带来的信息壁垒和服务缺失，同时也为弥合移动互联带来的数字鸿沟、建设服务型政

府和建立健全政务服务适老化改造进行理论探索。本文从可达性、相关性、质量和相适性方面对该地区老年群体政务服务存在的问题进行了分析，主要存在服务覆盖面不高、供需对应存在偏差、服务质量总体不高和服务接纳程度不高四个方面问题。导致问题的原因主要包括供给端主体职责缺失导致供给低效和需求端反馈递送不畅导致“需求幻觉”两方面问题。

针对老年政务服务存在的问题和原因，本文从供给和需求两个方面提出了提升老年服务质量的举措，供给方面强化体系建设推进供给畅通，其中包括强化政府的角色定位，推进各供给主体共同参与、整体治理；完善服务机制，确保服务流程全程公开透明；强化政府部门联动，通过数据集成和智慧平台的运用实现高效服务；提升人才能力，强化队伍的建设和培养，以及以多种方式拓展政策宣传。在需求方面则要完善需求表达的通道，保障服务精准化送达服务对象，其中包括完善社会福利机制，提高基本保障水平；通过调动社会资源、引入社会资本和市场创新配置手段，扩大资源供给能力；明确需求反馈的渠道，探索多元主体参与评估和反馈的机制，保障老年人需求表达的权利；最后要加强老年人身心健康的关注，通过数字反哺和代际传递的方式不断消除鸿沟壁垒，使老年人更好融入数字社会。

关键词：老年群体，政务服务，适老化，供需适配

RESEARCH ON THE PROBLEMS AND SOLUTIONS OF GOVERNMENT SERVICES FOR URBAN ELDERLY GROUPS: A CASE STUDY OF J DISTRICT IN W CITY

ABSTRACT

With the rapid development of Internet technology and the continuous advancement of the construction of service-oriented government, the methods and content of primary-level governance and government service supply have undergone profound changes. At the same time, with the continuous development of economy and society and the deepening trend of population aging, the elderly group has gradually become an important group of social concern and a key target of government services. In recent years, national and local governments have continuously launched policy plans targeting the elderly. From e-government aging-friendly transformation to the expansion of the scope of elderly care services, government services for the elderly have become an important issue in social development.

This article takes J District of W City as the research object, starting from the perspective of service-oriented government construction, based on the new public service theory, using in-depth interview method and questionnaire survey method, on the basis of policy texts and literature to analyze the policies related to the elderly group, government services, aging-friendly transformation and other related aspects in the area, and the current situation and satisfaction level of government services for the elderly in this district. Based on the theoretical framework of matching

theory and adaptability of supply and demand of social, this research deeply analyzed the government service needs of urban elderly groups and explored the willingness and preferences of urban elderly groups to use government services through interviews. This has reference significance for optimizing the construction of government services and improving the construction of service-oriented governments. It helps government departments optimize the channels and content of government services, thereby increasing the popularity and satisfaction of the use of government services by the elderly, solving the lack of services and information barriers caused by the digital divide to the elderly, and actively responding to the challenges brought by an aging society. It provides ideas for future elderly care service issues, and also conducts theoretical explorations for bridging the digital divide brought about by mobile Internet, building a service-oriented government, and establishing and improving government services to adapt to the aging population.

This article analyzes the problems existing in government services for the elderly in the region from the aspects of accessibility, relevance, quality and familiarity. The main problems are low service coverage, deviations in supply and demand, overall low service quality and low service acceptance. The main causes of the problem include imperfect construction of the elderly government service system, insufficient supply and demand surveys, inefficient resource integration, and poor connection between online and offline aging-friendly services.

In view of the existing problems and causes of government services for the elderly, this article proposes measures to improve the quality of services for the elderly from four aspects. First, improve the construction of the government service system for the elderly, including data sinking, giving play to the core supporting role of the community and exploring inclusive and diverse solutions. The second is to establish a demand survey

mechanism and improve the service feedback mechanism, such as promoting the participation of enterprises in providing various types of elderly care services by strengthening market-oriented operations; using intelligent platforms to promote joint cooperation between medical institutions, elderly care institutions and communities. The third is to strengthen the construction of smart platforms and improve the quality of government services for the elderly. It is recommended that government departments break through data barriers, improve the construction of professional talent teams for elderly services, and promote the quality and efficiency of elderly services. The fourth is to strengthen the construction of digital skills and information literacy among the elderly. Help the elderly to effectively overcome digital fear and information gap through the openness and transparency of government affairs; help the elderly to enter the digital government and use electronic services through the connection of online and offline services; finally, while carrying out government services for the elderly, we must strengthen the understand and listen to the actual needs and wishes of the elderly, pay attention to the emotional and spiritual needs of the elderly group, and continuously strengthen humanistic construction and caring services.

Ji mengyin(MPA)

Supervised by Wang maotai

KEY WORDS: elderly people, e-government service, suitable for aging, supply and demand

目录

摘 要	I
ABSTRACT	III
第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 国外研究现状	3
1.2.2 国内研究现状	6
1.2.3 文献评述	9
1.3 研究内容和方法	10
1.3.1 研究内容	10
1.3.2 研究方法	12
1.4 创新点	13
第 2 章 概念界定和理论基础	14
2.1 概念界定	14
2.1.1 老年群体	14
2.1.2 政务服务	14
2.1.3 适老化	15
2.1.4 政策需求与政策供给	16
2.2 理论基础	16
2.2.1 新公共服务理论	16
2.2.2 供需适配性理论	17
第 3 章 J 区老年群体政务服务适老化实践及成效	19
3.1 W 市 J 区基本概况	20
3.2 W 市 J 区老年群体政务服务实践	22
3.2.1 W 市政策体系发展	22

3.2.2 W 市 J 区老年服务供给	24
3.3 W 市 J 区老年群体政务服务供给成效	27
第 4 章 老年群体政务服务需求分析：基于 W 市 J 区的调查	30
4.1 调查概况	30
4.1.1 调查总体情况	30
4.1.2 深度访谈部分	30
4.1.3 问卷调查部分	31
4.2 调查结果	31
4.2.1 调查对象基本情况	31
4.2.2 老年群体政务服务的总体满意度和使用情况	33
4.3 政务服务需求情况分析	35
4.3.1 生活服务类需求	36
4.3.2 行政办事类需求	37
4.3.3 安全健康类需求	38
4.3.4 精神文化类需求	40
第 5 章 W 市 J 区老年群体政务服务适老化存在问题及原因	41
5.1 W 市 J 区老年群体政务服务适老化存在问题	41
5.1.1 老年群体总体政务服务可达性水平总体不高	41
5.1.2 服务供给与需求对应存在偏差	47
5.1.3 老年群体政务服务质量不高	50
5.1.4 政务服务相适性程度不高	52
5.2 W 市 J 区老年群体政务服务适老化存在问题的原因分析	54
5.2.1 供给端：主体职责缺失导致供给低效	55
5.2.2 需求端：反馈递送不畅导致“需求幻觉”	57
第 6 章 完善城市老年群体政务服务适老化的对策	60
6.1 强化体系建设推进供给畅通	60
6.1.1 强化角色定位 推进整体治理	60
6.1.2 完善服务机制 确保公开透明	60
6.1.3 强化部门联动 实现高效服务	61
6.1.4 提升人才能力 拓展政策宣传	62

6.2 完善需求反馈助力精准送达	63
6.2.1 完善福利机制 提高保障水平	63
6.2.2 创新配置手段 调动社会资源	63
6.2.3 明确反馈渠道 多元评估参与	64
6.2.4 加强数字反哺 推动代际传递	65
参考文献	66
附录	70
致谢	74

第 1 章 绪论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

党的二十大报告提出：“实施积极应对人口老龄化国家战略”。根据国家统计局最新数据显示，截至 2023 年末，我国 60 岁以上人口已达到 2.97 亿人，占总人口数的占 21.1%；65 岁以上人口 2.17 亿人，占比 15.4%，我国已经逐步走入深度老龄社会^[1]。2022 年 2 月，国务院正式下发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中明确提出要完善传统服务保障措施，推进智能化服务适应老年人需求，长效解决“数字鸿沟”难题。随着近年来我国信息化发展的外部环境和内部条件发生复杂而深刻的变化，数字社会、数字政府、数字民生建设不断推进，政务服务标准化、规范化、便利化水平进一步提高，政务服务的供给方式逐渐由单一向多元化发展，各地积极响应落实中央精神，不断推出具体举措积极应对老年群体政务服务需求，针对老年群体办理政务事项的诸多不便开展线下政务服务设备设施的适老化改造，开展丰富多样的养老服务以满足老年群体多样化的生活需求。

根据安徽省统计局所做的调查，截止到 2020 年底，该省 60 岁及以上的老年人口数已经高达 1130 万人，约占全省总人口数的比例为 18.79%。另外，80 岁及以上的高龄老人数量也有近 276 万人，进一步说明该省老龄化程度在全国处于靠前位置，人口老龄化趋势进一步显现。2021 年安徽省政务服务网推出“老年服务专区”以完善老年群体线上政务服务需求。2021 年底，安徽省开展基层政务公开线下专区建设工作，进一步拓宽老年群体线下政务信息获取渠道，丰富老年群体政务信息获取内容。响应国家和省政府相关文件要求，近年来，W 市不断出台文件提升老年群体政务服务水平，推动老年服务支撑体系建设。2021 年 W 市印发《进一步优化人社公共服务切实解决老年人运用智能技术困难实施方案》，对于老年人高频使用的社保申领、补贴发放、医疗结算等政务服务事项进行优化简化，发展亲友代办、上门服务等便捷服务手段，优化政务网站、政务 APP 适老化改造。围绕《W 市就业促进行动方案等“10+3”暖民心行动方案》《中共 W 市委办公室 W 市人民政府办公室关于 2022 年创新民生工程建设模式办好 20 项民生实事的通

知》等政策，W市不断出台、更新和完善针对老年群体的相关服务。引入社会化、专业化服务机构，从政策配给、生活服务、基础设施配套等多方面入手，完善城市养老服务体系建设。

尽管国家及各地对老年群体给予极大关注，接连出台政策，但老年群体在政务服务的知晓运用和普及方面仍有较大提升空间¹，2021年中国社会科学院社会发展战略研究院发布的《后疫情时代的互联网适老化研究》报告显示，当代我国老年人在网络数字服务上表现出“社会分层”的特点，存在部分信息能力低、数字融入态度消极的老年人，并且在年龄分布上低龄老人、中龄老人和高龄老人网络技能也有较大差异。现有的政务服务能否满足老年群体的实际需求，线上服务的适老化改造是否真正能够使老年人的数字技能得到改善，老年人真正希望政府提供的服务类型有哪些。基于对以上问题的考量，本文以W市J区老年群体政务服务为研究对象，深入研究该地区政务服务适老化的现状、遇到的问题和困境，并据此对相关人群进行访谈，分析其中存在的障碍及原因，对老年群体政务服务的适老化改造和优化提出针对性的建议，以优化和进一步提高该地区老年群体政务服务的满意度，为其他城市的政务服务适老化改造提供意见参考。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义

一是在理论上探索老年群体在政务服务的需求。尽管随着移动互联技术的不断发展和应用，国内外的学者对于老年群体政务服务的关注度有所上升，但目前相关研究成果主要集中于对线上服务适老化改造和线下养老服务模式分别研究。而对于老年群体综合政务服务各方面的总体需求，尤其是在老年群体数字技能有限的条件下对政务服务使用的满意度和需求研究较为有限，本文结合老年群体在多方面的需求进行研究，拓宽了在老年群体政务服务研究方面的广度，丰富了相关理论研究的内容。

二是综合分析老年群体的适老化需求，目前在针对老年群体政务服务方面的已有研究中侧重于对老年人在数字技能和线上政务服务使用方面进行探究分析，在问题和对策上着重关注于互联网适老化改造方面的内容，而结合线上线下的政

¹ 根据第49次《中国互联网络发展状况统计报告》：截至2021年12月，60岁及以上老年网民规模达1.19亿，互联网普及率43.2%，能独立完成查找信息等网络活动的老年网民占比为46.2%，但中老年上网者在进阶功能的使用渗透程度较低，掌握线上预约挂号、医疗咨询使用的比例均不到22%。

务服务研究相对欠缺，本文增加了线上和线下服务衔接相关方面的研究，提升了该方面研究的丰富度。

三是运用供需适配性理论分析框架对老年群体的政务服务情况进行研究，对老年人的服务需求进行需求层次进行分类和排序，有助于清晰展现老年人在政务服务需求方面的整体情况，为供需适配性理论在政务服务方面的探索提供新方向。

(2) 实践意义

一是深入了解和分析城市老年群体的政务服务适老化需求，通过对老年群体的需求层次和类别进行梳理，有助于为积极应对老龄化社会带来的养老服务问题提供思路，为弥合移动互联带来的数字鸿沟、建设服务型政府和建立健全政务服务适老化改造进行方法探索，对优化政务服务建设、完善服务型政府建设推进具有重要参考意义。

二是从 W 市 J 区微观层面对政务服务适老化改造的探索和实践经验进行分析，对老年群体政务服务需求进行实地调查。将研究的范围聚焦到县区政府为单位，探索基层政府对老年群体政务服务适老化改造的地方化、本土化、特色化经验，有助于优化和提升老年群体政务服务相关的政策制定，对借鉴和引导其他地区在老年群体政务服务方面具有一定的意义。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

自上世纪 60 年代联合国提出人口老龄化的划分标准开始，世界各国就逐步开展对老龄人群的相关研究，随着电子政务建设的推进，相关领域的研究融合推进。总的来说国外学者在老年群体对于公共服务的需求和电子政务发展中的研究比国内开始的更早，在内容方面主要是围绕社会老龄化现象下老年人的需求和电子政务发展背景下老年群体政策的调整适配展开。

在老年群体的需求方面，高福利国家老龄化趋势自上世纪末已经显现，许多欧美学者自此对老年人对老龄化的需求展开研究。Martin、Preston (1994) 等学者认为 21 世纪老年人会呈现出更健康，受过更好的教育，经济上更有保障的变化趋势^[2]；Phelan, Anderson, LaCroix 和 Larson (2004) 通过调查发现美国老年人对成功老龄化的评价取决于身体、功能、心理和社会健康的综合因素水平，对于老年人的需求聚焦在身体健康和心理健康方面^[3]，除此之外老年教育也是促进积极老

龄化的重要手段。LeWis (2010) 针对“银色海啸”对于老年人群的影响提出建议, 在关于老年教育方面, 他发现老年人的学习动机以及所学习内容对积极老龄化起着重要的作用^[4]。老龄教育也是促进老年人更积极地享受晚年生活和更主动地融入社会环境的重要因素。del Pilar Díaz-López et al (2017) 认为在促进老年人积极融入社会的过程中, 认为应该提高对老人需求的适应水平, 满足他们的期望、符合他们的兴趣, 从而促进老年人参与各类社会活动的机会^[5]。社会环境对于老年人的态度和人性化关怀也被认为是满足老年人社会需求的重要因素。Fastame (2014) 发现来自社会的支持是提高老年人心理健康水平的重要因素^[6]。由此可见, 积极的社会支持对老年人生活质量有促进作用。Dobner (2016) 也认为, 社会支持关系对老年人来说至关重要, 在老年人更加熟悉和亲近的社区环境中提供养老服务, 无论是社会支持还是生活质量都要优于陌生的服务机构, 建议政府着重优化建设文化丰富、尽职尽责的社区养老服务^[7]。Gyasi (2018) 认为促进老年友好型环境的建设, 需要采取干预措施提升公共服务水平, 同时增强社会支持力度^[8]。

21 世纪初, 信息和通信技术 (ICT, Information Computer Technology) 的普及促进了电子政务建设的迅速发展。很多学者认为政府所提供的政策与民众需求的适配问题是影响电子政务建设效果的重要因素, 民众对于政府行为的电子参与 (eParticipation) 不断在促进和推动政策的优化。Clive Sanford 和 Jeremy Rose (2007) 等人认为电子参与有助于连接政府和民众间的沟通桥梁, 推进有效沟通和知情决策^[9]; Ebberts (2008) 等人发现政府和民众双方在电子政务的服务渠道上的偏好存在差距, 这种政府和民众在政策偏好上的错配可能会导致政策效果与政府预期产生差异, 因此需要通过“咨询”和“对话”不断优化调整^[10]。Kraner (2004) 的研究发现, 老年人是电子政务发展中面临最大困难的群体之一, 其面临的主要困难可以分为可访问性和可用性两大类, 也就是说老年人在面对数字鸿沟时首先要突破资金、设备等客观障碍获得试用线上服务的条件, 还要克服视力障碍、认知缺陷和机能的限制学会使用相关的服务, 这对老年人自身来说是难以独立完成的艰难任务^[11]。Paul T. Jaeger 和 Kim M (2003) 等人认为, 缺乏足够的连通性和财务资金方面的支持是影响电子政务发展造成“数字鸿沟”的重要原因^[12]; 2006 年欧盟提出要推广“电子包容” (E-Inclusion) 服务, 旨各方面调整 ICT 服务的内容和供给方式, 缩小信息通信技术使用方面的差距, 促进弱势群体信息通信技术的使用^[13], 而解决这种数字鸿沟则是帮助老年人融入数字社会的重要课题, 同时老年人对于数字

技术的接纳还受到经济条件、文化水平、年龄和健康状况等多方面因素影响。SelWyn, Gorard, Furlong 和 Madden (2003) 发现低收入、受教育水平较低和少数族裔的老人可能在信息技术的接受上更低^[14]; Boulton-LeWis, Buys (2006) 等人发现, 老年人普遍同意他们需要并希望了解技术、新活动和休闲兴趣等知识; 然而这种兴趣随着年龄增大可能会有所变化, 50-64 岁的受访者更有意愿通过学习跟上新技术的步伐^[15]。Loipha (2014) 的研究表明目前绝大部分老年人尚未使用互联网资源, 但有一部分老年人对此表示出积极的意愿。其中, 其生理状况和缺乏“信息搜索技能”等因素被视为老年人参与互联网活动的主要制约因素^[16]。技术困难是影响老年人使用电子政务的很大因素, 畏惧抵触的情况则普遍存在。KurniaWan S (2008) 发现老年人对新技术存在一定的畏惧心理^[17]; Chakraborty (2013) 等人对于社交媒体的研究中发现老年用户的年龄、教育素养会影响其采用信息技术的行为, 而他们选择是否持续使用媒体或技术则取决于使用前后用户的信念与认知感受^[18]。Rose (2020) 等人的研究表明随着世界人口数量和平均年龄变化, 预计老年人将成为信息和服务的主要消费者之一, 而老年群体对互联网使用频率低的原因包括使用过于复杂、需要大量学习努力、对技术困难的担忧、需要他人帮助以及视听力上的不便等^[19]。

老年人对于政务服务的使用和需求偏好受到其健康状况、年龄、居住方式和文化水平等因素制约。Wallace 和 Pamela (1996) 发现居住地、交通能力、支付能力不同的老人期望的社区服务类型也有所不同, 同时相比于活动能力较强的低龄老人, 高龄老人受健康情况制约更看重医疗健康和送餐上门服务^[20]; Toshio Obi (2013) 将日本老年人需要的 ICT 服务总结为八种类型: 电子市政、医疗保健、交通出行、防灾减灾、长者住房、终身教育、社区参与和二次就业服务, 除此之外通过对老年人的需求调查, 他认为政府还应该提高社会包容水平和对照老年人需求细化具体的措施^[21]。Carolien 和 Katrien (2010) 认为老年群体的服务需求主要集中在医疗和护理等方面, 但不同老年人需求和偏好也各有不同; 政府应当探索以模块化护理和服务包的形式精准化为老年群体提供服务^[22]。此外, 还有学者对于政府和社会组织合作的服务供给模式进行分析, Sclimid (2005) 认为在社会组织和企业参与的过程中, 政府要扮演好监管者和把关者的角色, 以政策保障服务机构服务质量^[23]。

1.2.2 国内研究现状

20 世纪 90 年代以来, 强调民主治理的新公共管理模式成为公共管理学科的重点探讨领域, 以登哈特夫妇为代表的新公共服务理论强调公民参与和民主治理。学界对公共管理领域的研究聚焦在服务型政府等方面。与管制型政府相比, 服务型政府强调互动, 政府与民众相互交流协调、达成一致, 政府由管控和约束者的角色向公共服务提供者转变。在新公共管理视角下, 运用经济学视角将政府作为政策供给方, 人民作为政策需求方进行供需适配研究也逐渐兴起。徐平 (2009) 认为政府应将公民的需求作为其所实施的政治行为的主要指导方针, 而民众亦是政府公共产品的消费者, 同时政府也应保障居民在生活和劳动中能够获得优质的公共服务, 政府应当通过有效的资源配置是的使得政策调节和人民利益达到合理的配比^[24]。张康之 (2012) 等学者将政府角色归纳为为社会主体提供公共产品和公共服务, 侧重于强调政府在社会福利和社会保障、公共基础设施、卫生医疗等方面提供的公共服务, 并且强调政府、公民、社会组织的多方参与、共同治理, 民众的参与有效性影响、推动服务型政府建设的进程和发展^[25]。但同时我国的政策供需适配还存在一定缺口, 丁煜、杨雅真 (2015) 归纳为以下几个方面: 政府的政策目标与现实供给能力存在较大差距, 社区的服务供给质量评价总体水平不高。政府与社会组织、营利机构之间的多元供给机制不健全, 难以保证稳定的服务供给水平等^[26]。

随着经济社会发展, 围绕老年群体和政务服务融合推进, 国家不断以需求牵引老年群体政务服务演变。2020 年党的十九届五中全会提出将“实施积极应对人口老龄化国家战略”作为重要战略部署, 中国特色老龄社会治理工作持续推进, 老年群体的需求也逐渐发展。吴玉韶 (2020) 认为当前社会的老年人群体存在独生子女老年群体、空巢老人、独居老人等多元化特点, 这种特点增加了老年人对养老服务的需求和个性化需求^[27]。与此同时, 随着教育水平和可支配收入的提高, 老年人的支付能力和消费意愿也得到了显著的提升, 老年人口结构的变化也推动了老年人消费需求的变化, 从以往的生活必需品消费向享受型、发展型和参与型消费转型。

据我国学者的研究, 老年群体对于政务服务的需求类型主要集中在技术支持、情感支持、养老服务以及医疗健康等领域。陈功、赵新阳 (2021) 等人认为老年

人对服务种类的需求呈现出较大的差异性，主要体现在对医疗保健、康复护理、精神慰藉等养老服务的需求呈现出日益多元化的趋势^[28]。此外，老年人在对各类服务的需求中也表现出多元化的倾向，其中健康状况、年龄、收入、文化和家庭等因素均会对服务需求内容、程度、倾向产生不同程度的影响。然而目前对于老年群体需求缺少系统的综合评估，这使得有效需求难以准确把握；同时，整体支付能力有限、服务信息不对称和互联网信息的水平良莠不齐等问题也是影响老年人群体潜在需求难以实现的原因。王琼（2016）发现相比其他社会群体，老年人的年龄和健康状况的显著特征导致他们对于公共服务的需求主要与养老服务紧密相关。城市老年人对社区居家养老服务的需求量较大，但是实际获得满足的程度却偏低^[29]；在影响因素方面，老年人的文化背景与身体健康状况是影响其对于居家养老服务需求的重要因素。沙勇（2016）提出适老化需求的基本公共服务供给内容十分广泛，包括但不限于居家养老、医疗服务、卫生保健、交通出行、政务服务、商业服务、文体休闲、维权服务等多个方面，这些服务均应能够有效地满足老年人的需求，以满足老年人日益增长的需求。李连友和李磊（2020）认为随着劳动力市场对劳动者所需知识、经验、技术等素质的不断提高，老年人利用信息科技手段寻求和获取二次就业的意愿和能力也随之增加；另外在文教娱乐、社会福利和公共服务消费的需求也不断扩张^[31]。应何静怡（2021）针对智慧养老的供需调查中发现医疗护理、生活陪伴和文娱娱乐等方面对于老年人智慧养老至为关键^[32]。同时健康教育以及老年学习等服务也可以极大提高老年人群体的满意度。宋秀波（2022）认为我国养老服务体系现在仍然面临着家庭规模减小、居家养老存在困难；医养结合功能不完善，覆盖不全面；服务供给无法满足老年群体需求等多方面问题^[33]。扈秀海（2022）在研究中指出，我国社会养老服务建设面临着供需适配和均衡的重要问题，因此，在养老服务体系构建过程中，必须注意老年人的实际需求，以保证养老体系的进一步完善和良性发展。相关学者对社会养老服务体系建设中存在的问题进行了综合分析，发现主要表现在养老服务机构的发展速度与老年群体的需求增长速度不匹配、基础保障服务设施缺乏以及专业护理人员和专职服务人员数量不足等几个方面^[34]。老年群体在家庭养老服务方面也存在供需适配性不足的情况，郭林、高姿姿（2022）认为我国老年人的服务需求表现出层次性、群体性以及区域性差异的独特特征，需求涵盖日常照料、情感关怀、精神慰藉以及健康教育、预防保健、康复训练、长期照护、临终关怀、

殡葬服务等覆盖老年人生命周期各个阶段的多样范畴；其群体性表现为不同服务对象对养老服务需求不同，因而能进行个性化的服务提供；而区域性差异则体现在不同地区的老人服务需求也存在不同之处；其次，由于老年人在价值观念、社会经济状况以及健康水平等方面存在显著的差异性，导致他们对于养老服务需求体现出一定的群体性差异；再次，养老服务的基础设施地理分布存在差异，导致社会养老资源对于家庭养老功能的补充并未得到同样的充分发挥^[35]。相应地，老年人在家庭养老方面的服务需求也呈现出了局部区域性的不同。此外，我国现阶段推行的养老保障计划大多以老年个人为主要对象，缺乏对家庭照料者以及家庭整体的养老保障进行充分考虑。家庭照护者作为提供老年群体照料和服务的对象也需要政府和社会的关注。

伴随移动互联网技术的迅速发展，数字政府的建设加速了老年群体政务服务的个性化发展，但同时也带来了数字鸿沟等问题。阿里云和上海交通大学（2022）的调查显示老年人在数字接触上面临五类障碍，即信息获取障碍、信息理解障碍、信息处理障碍、操作障碍和尝试障碍。而近九成银发族在使用智能手机的过程中会遇到上述种类的障碍。具体而言，在这些障碍中，尝试障碍和信息获取障碍成为了用户使用数字化产品时最常见的问题。调查显示，在使用智能手机时，有 87.8% 的用户遇到了使用障碍问题，其中尝试障碍占比最高（达到 66.5%），其次是信息处理障碍（占比为 63.4%）^[36]。老年人的数字接触障碍在政务服务中导致了很多不便，而这种不便又造成他们进一步对于线上服务的规避，李伟权、黄扬（2019）在对社区家庭医生签约服务的调查中发现很多老年人因为对于通过微信、公众号等网络渠道使用健康服务的能力薄弱，服务人员工作开展推进困难，反之导致服务人员形成老年人难以使用线上服务的刻板印象，转而减少向老年人开展线上服务的引导，又加重老人的数字畏惧和逃避心理^[37]。

数字化生活方式的出现，给老年群体带来了普及以及革新发展的新局面，不仅有普及的智能手机，还有围绕智慧家居等众多变革老年人使用行为的领域。因此形成良性的老年群体政务服务供需平衡至关重要，电子政务发展与老年群体接纳程度之间的关联引起了众多专家学者的研究关注。贾妍、蓝志勇等学者（2020）建议应当依托大数据技术的支持，通过对老年人数据的个性化分析、群体数据的关联分析以及高频次数据的热度分析构建老年人服务需求模型，实现老年人群体的“物以类聚”和“人以群分”。在此基础上采用“贴标签”的方式对每位老年人的服务

需求情况进行梳理,如健康需求、社交需求和文娱需求等,以此实现服务供给的精准化^[38]。王晶、何祎金(2021)等学者认为当代社会的公共服务总体表现出数字化和信息化的趋势,政府在推进数字化公共服务的过程中,需要特别强化老年人的数字素养建设,以此提高其对数字化服务的适应能力和使用效率;同时,建立以老年群体需求为导向的数字化公共服务体系,可有效提升老年人数字化服务的满意度和使用体验;另外,政府应当针对数字化公共服务提出相应的质量监管措施,以确保数字化公共服务的质量和安全水平,为老年人提供更为优质可靠的数字化服务体验^[39]。王咏梅、杜鹏(2023)指出政府自我革新,强化政策供给侧改革是解决老龄社会治理的关键,包括对已有工作部门职能提档升级,加强资源统一调配力度;理论政策规划体系;激发市场主体活力;建立老龄工作评估机制和优化部门层级协同等^[40]。

1.2.3 文献评述

在知网输入“政务服务”搜索得到结果共 7.49 万条,其中学术期刊论文 3.9 万篇,学位论文 1.53 万篇。根据年度趋势和主题分布表可以看出,在我国推进数字型政府建设后,围绕“政务服务”和“人民政府”等关键词的论文逐年走高。在知网检索“老年服务”并以行政管理学科加以缩小范围,得到搜索结果 2.47 万条,从 2004 年起呈总体上升趋势。

总体而言,老年群体政务服务的学术研究 with 群体对政务服务的需求增长成正比,总体呈逐年上升趋势。国外对于老年群体和政务服务方面的研究总体上以电子政务和数字鸿沟为核心,围绕提升老年人的数字技能,弥合互联网技术快速发展带来的能力恐慌和情感异化为核心进行研究。而国内由于近年来老龄人口数量快速上升,社会老龄化趋势发展迅猛,对于政务服务的发展逐步融入老龄事业的总体规划中,与社会养老服务体系和健康支撑体系发展进行融合,对于老年人的政务服务适老化发展也从单一的数字鸿沟弥合而拓展到完善生活服务各方面支撑中。随着服务型政府和数字型政府相关政策的不断推出,政务服务的获取渠道从线下逐渐发展出线上+线下的多种方式,老年群体对政务服务的需求类型不断延伸拓展。随着数字政府建设的不断推进,线上政务服务覆盖范围随之扩宽,办事审批、信息宣传等内容继续丰富;线下方面,伴随基层政务公开线下专区等政务服务线下适老化改造的推进,城市老年群体政务服务获取门槛降低,配套设施

和服务不断优化，服务渠道、形式和内容都进一步得到拓展，政务服务适老化正在拓展到以公共服务为核心的衣食住行各方面。但是从另一方面也可以看到，目前我国对老年群体政务服务的研究还主要集中在宏观层面政策方向的研究，以及对于北京、上海、广州等超大特大城市的案例分析，对于中小城市以及以县区为单位的行政区划内的老年群体服务个案研究不多。因而本文旨在以地级市县区政府为研究范围，进一步精准和细化研究了解老年群体的政务服务适老化意愿和偏好，对于拓展老年群体政务服务研究样本，优化政务服务建设、完善服务型政府建设推进具有一定参考价值和意义。

1.3 研究内容和方法

1.3.1 研究内容

本文在新公共服务理论和供需适配性理论框架下开展研究，首先通过文本分析，梳理国内老年群体的政务服务适老化发展现状，以此掌握老年群体政务服务适老化发展趋势，其次整理 W 市 J 区老年群体的政务服务相关政策发展及其落实情况；然后通过调查问卷和访谈，精确把握 W 市 J 区老年群体政策供给和政策需求的匹配状况以及存在的问题；最后针对存在的问题对照典型案例提出政策建议。研究技术路线图见图 1-1 所示。

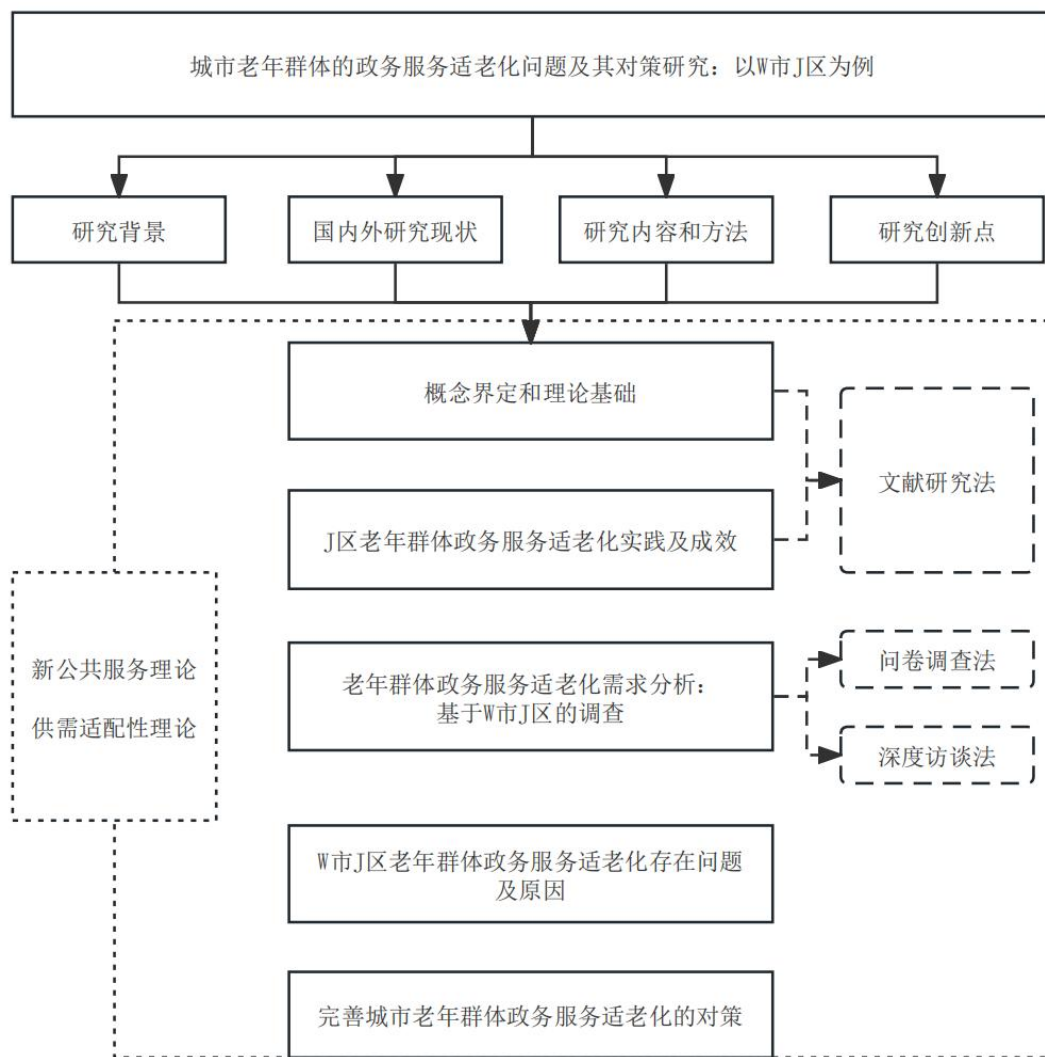


图 1-1 研究技术路线图

第一章绪论部分重点是对本文的研究内容进行整体的概述，并阐述本文研究背景、研究目的、研究意义和研究方法及发展现状，同时也对老年群体政务服务有关问题的探讨状况和本文的研究理论内容做出概括和归纳。

第二章首先明确文中涉及的重要概念，确定本文中政务服务所含范围和内容，明确了城市老年群体的定义和范围，同时对老年群体政务服务的含义及外延做具体介绍。然后介绍论文理论基础，阐述本文理论框架，运用新公共服务理论阐释政府以老年群体的政务服务需求为导向的行为逻辑，运用供需适配性理论构建城市老年群体政务服务供需的分析框架。

第三章以国内老年群体政务服务适老化的发展现状为背景，首先在时间、地区经济发展维度上对 W 市和 J 区老年人口总体情况进行概述，然后从政策体系发

展和老年政务服务拓展两方面对该地区老年群体的服务政策实践成效和取得成果做简要阐述，从城市规模、老年人口占比等方面对 W 市 J 区的作为研究范围的代表性进行了解释，其次对 W 市 J 区老年群体的政务服务发展情况按照政策文件发展的阶段进行梳理，根据不断阶段的发展特点将其总结为基础保障、规范提升和全面发展三个阶段并作解释。其次根据对政策文本和实地调查的情况对近年来 J 区政策实践情况和取得的服务成效分类列举作为政务服务供给情况，用以与后文的需求情况进行对照。

第四章在充分考虑 W 市 J 区的老龄人口分布、经济发展水平和地区发展特点等因素的基础上，采取深度访谈和问卷调查的方法，通过对当前 W 市 J 区老年群体政务服务需求情况进行文本和数据的收集，基于前文政策文本和文献资料的分析梳理，通过访谈和问卷调查法对 W 市 J 区老年群体从行政服务、生活服务、信息服务、硬件设施、服务配套等各方面的满意度、使用意愿和需求程度进行调查。同时结合对政府机构、养老助残服务中心、生活服务平台工作人员和社区工作人员的访谈对该地区老年群体政务服务发展水平进行总体概括分析。

第五章根据问卷数据对 W 市 J 区老年群体政务服务存在问题进行梳理归纳并分析原因。对老年群体接受政务服务的现状进行调查，并详细探究老年群体的需求满足情况和政策偏好情况。以供需适配性理论为分析工具构建政策供需匹配多个维度，对照第四章政策供给情况和本章政策需求的满意度、需求满足情况分析老年群体政务服务存在的问题。并根据问卷结果从上述维度分析老年群体政务服务需求供需平衡方面存在的问题原因。

第六章在结合第四章和第五章关于城市老年群体政务服务供需分析存在问题的基础上，首先归纳国内其他城市在老年群体政务服务适老化改造方面的积极探索和优秀经验，然后结合 W 市 J 区老年群体的需求和现状提炼可供借鉴的优秀政策和举措，最后归纳完善 J 区老年群体政务服务政策的供给、需求匹配模式，提炼出 W 市 J 区老年群体政务服务的需求方向，结合当前政务服务适老化改造的现状，为 W 市 J 区优化和改进适老化建设的工作提供思路并提出政策优化的建议。

1.3.2 研究方法

本文使用定性分析对老年群体政务服务需求及满足策略进行探讨。一方面，通过政策文本分析的方式对我国政务服务发展情况、基于数字型政府构建的政务

服务形式和各类老年人需求内容的确定等进行分析；另一方面，通过实地调查的方式对老年群体的政务服务需求情况进行分析与研究。

(1) 文本分析法

基于国务院政策库、W 市人民政府政策文件库、W 市 J 区人民政府、W 市政府信息公开平台、W 市 J 区基层政务标准化公开化平台对政策文本进行提取分析，并从中国知网、Science direct 等数据库进行关键词检索，对政务服务、老年群体等相关文献、国内外研究数据搜集、整理、分析。

(2) 实地调查法

选取部分 J 区市民服务中心、街道、社区工作人员针对性开展适老化服务情况和对老年群体的需求情况分别进行深度访谈，挑选 15 名符合条件的研究对象和 5 名在政府部门从事政务服务相关事项的工作人员进行深度访谈并整理记录，了解老年群体对 W 市及 J 区政务服务的使用情况、满意度、日常生活中常接触到或希望享受的服务，以及他们在使用政务服务时遇到的障碍。通过访谈情况整理分析老年群体在政务服务方面的需求类型和使用偏好（涉及行政办事服务、生活缴费服务、社保办事服务、医疗救助服务、政策宣传服务、日常生活信息等），对整理出的初始需求设计问卷。综合以上模型设计问卷并对目标群体发放，收集并分析。

1.4 创新点

政务服务适老化改造作为数字型政府建设的重要内容，在针对基层政务服务的研究中涉及较少，本文基于 W 市 J 区政府在老年群体政务服务适老化方面的政策和举措对基层政务服务进行研究和探索，对基层政府完善和推进适老化改造、推进基层老年群体服务体系完善具有一定的借鉴意义。

第 2 章 概念界定和理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 老年群体

根据世界卫生组织和我国《老年人权益保障法》规定，老年人的年龄起点标准是 60 周岁，即凡年满 60 周岁的中华人民共和国公民都属于老年人。进入 21 世纪以来，随着 60 岁以上人口占总人口比重的不断上升，我国的老龄化趋势呈现加速发展趋势，到 2023 年末，60 岁以上人口比重已超过 21%，老年群体逐渐成为我国社会关注的重点人群。随着老年人口比重增大和社会经济稳步发展，在健康状况和生活水平上老年人也逐渐表现出积极和多样化态势，在数字技能的掌握上除了网民数量增加，也呈现出技能不断加强的态势。根据中国互联网络信息中心调查结果，截至 2023 年 6 月，72.8% 的 50-59 岁网民至少掌握一种初级数字技能²，60 岁以上网民占比则为 54.6%^[41]。随着老年人年龄阶段的递增，其在数字技能方面的掌握水平也随之下降。

为了尽可能较为全面有效的老年群体政务服务偏好情况，本文在选取样本时，考虑到我国男性普遍退休年龄约 60 岁，女性退休年龄 55 岁，而大多数人退休后即脱离原先的社会环境和信息来源，进入退休养老阶段，故本文在调查中将老年群体的研究样本界定为 55 岁及以上的群体以期获取更加全面、具有代表性的老年群体总体情况。

2.1.2 政务服务

政务服务广义上指各级政府部门、事业单位根据法律法规为社会团体、企事业单位和个人提供的服务。在本文中，政务服务指政府及其派出机构向社会提供的各类服务，包括行政类服务如住房、医疗、教育、就业类审批许可服务，生活类服务如社保、燃气、电气费用缴纳以及信息类服务如政策公示等。根据国务院

² 初级数字技能，指能够使用数字化工具获取、存储、传输数字化资源的技能。本次调查中包括复制、粘贴电脑或手机里的信息，用电脑或手机搜索、下载、安装软件，用电脑与手机等其他设备进行文件传输，在电脑上连接和安装外接设备。

相关规定³，本文中所指的政务服务是涵盖各类政府及其派出单位所履行的公共职能和广义上由政府所提供的服务。概括来讲，政务服务事项包含由政府机关、事业单位及组织提供的具有公共属性的服务。

根据《指导意见》中关于政务服务的有关范围，本文所研究的老年群体在政务服务上享有的权利主要涵盖服务于老年群体的行政权力和公共服务事项，其中行政事务包含各类需行政机关办理的事项；公共服务方面则主要包括政府职能部门及所属公共事业单位提供的涉及养老、医疗、文化、体育等公共服务。

2.1.3 适老化

随着我国人口老龄化的加速，老龄化社会的发展需求与公共基础条件的供给现状之间的矛盾日益显著，政务服务的适老化改造即是通过改善和提升政务服务的物质条件和文化环境，使之与老年人的现状需求相适应，建设更具有适应性和包容性、适宜老年人生活的社会。根据全国老龄办 2016 年出台的相关指导意见^[42]，政务服务的适老化总体上指政府及相关部门为适应老年群体需求而对政务服务进行的优化和调整，所涉及的政务服务主要涵盖医疗健康、居住住房、交通出行、生活服务和精神文化等影响老年人生活的各项服务。

本文所指政务服务适老化主要涵盖两方面内容，一方面是技术设施方面的适老化，通过建设无障碍公共设施、推进行政服务便捷办理、完善老年文化服务供给等手段，在技术和设施层面增加老年人对于政务服务的可达性、便利性；另一方面则是意识理念方面的适老化，根据经济社会发展趋势和人口老龄化要求，政府部门通过研究老年群体在政策规定和公共服务方面的实际需要，以政策需求为目标导向，通过政策工具对政务服务的不断完善调整逐步提高老年群体生活全方面的服务质量和生活水平，也进一步提高全社会对老年群体思想观念认知转变。政务服务适老化程度是衡量政府应对老龄化社会挑战的重要因素，同时对老年群体高效准确的政策优化也是应对人口老龄化趋势的必然要求。

³ 政务服务事项，包括依申请办理的行政权力事项和公共服务事项，其中所涉及的行政权力事项包括行政许可、行政确认、行政裁决、行政给付、行政奖励、行政备案及其他行政权力事项，而公共服务内含包括政府及其职能部门所提供的公共教育、劳动就业、社会保险、医疗卫生、养老服务、社会服务、住房保障、文化体育、残疾人服务等领域事项。《国务院关于进一步加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》。

2.1.4 政策需求与政策供给

政策服务对象对政策的需求被称为政策需求，政策需求建立在对相应人群的利益偏好和获益精确计算的基础上，人们基于此进行政策选择并从而促进政策发展。政策供给作为对政策需求的回应，旨在满足与制度相关者的利益需求，并在此过程中逐步完善制度体系。有效的政策供给的产生源于明确切实的政策需求，政策供给有时可能是经过设计和研究，而有时则可能随着社会的进步而逐渐演化而来。在服务型政府的建设背景下，政府由“决策者”向“服务者”的角色转换要求政府在制定政策上向被服务对象的需求的倾斜。只有政府政策供给和被服务者需求在一定程度上契合，才能实现政策效果的实现，达到预期的治理效果。

2.2 理论基础

2.2.1 新公共服务理论

新公共服务理论是在 21 世纪初兴起的政府治理理论，该理论由登哈特夫妇提出。新公共服务理论强调政府角色在服务方面的重要性，该理论认为政府权力的来源是公民，因此政府应该高度重视公民的利益，确保公民能够充分参与政治生活，并根据自身利益做出公共选择。此外，正确地履行政府责任也十分关键，行政责任的组成相当复杂，因此政府应该全面地关注政治、法律、道德以及经济效益等各个方面。在目标制定中，政府是重要的行动者，但并非唯一的实施和执行者。政府需要动员多元主体参与、整合社会力量，强调多元主体共同行动，最终以民主的方式实现目标。明确政府的价值取向更多关注于民主价值和公共利益，政府的职能定位由“控制者”向“服务者”转向，政府的责任和行为认知以其服务对象——即公众——的利益和合法权益为基础和依托，政府的行动逻辑应当基于为公众利益，民主地实现目标。随着时代的发展，现代行政观念逐渐从过去单纯强调公共权力转变为注重公共服务，政府职责和价值观也因此发生了改变。

在本研究中，基于新公共服务理论视角，政府作为政务服务的创造者和提供者，在政务服务的提供上应当更加关注老年群体的公共利益和民主价值，构建以老年群体的政务服务需求为导向的行为逻辑，政府通过政策调整和各方协调，实现更优质的老年群体政务服务方法、渠道和内容。

2.2.2 供需适配性理论

供需适配性理论是由英国学者斯蒂芬·德沃鲁和沙琳·库克在对发展中国家的政策及实施情况的研究中首次提出，二人发现，绝大多数发展中国家所制定的社会政策存在无法普遍满足社会需求的实际情况。首先，在政策制定的过程中，政策制定者对社会需求的判断和干预往往从上而下进行，然而社会需求的产生和发展却往往存在于底层或较低社会层次，因此政策的制定者和目标群体对社会需求的理解和认知存在较大差异。两位学者认为政策制定者和政策目标之间对于需求的认知差异，是导致社会政策供给和需求不对应的根本原因。

沙琳·库克在其著作中从需求和供给角度对社会政策进行了深入剖析，她认为社会政策制定不仅需要对国家的社会基本面貌和硬实力展开调研，更应该从民生需求的角度去掌握、分析社会问题和矛盾。如果把社会政策的制定过程仅仅纳入国情和能力范畴，其针对性和可持续性将会难以保障。因此，社会政策的制定，不能仅依赖借鉴国外的经验和理论，同时也应结合当地情况加以修正，以便能更好地使用所需工具。在书中她以当时中国的社会情况探讨了社会政策与社会需求之间的问题，且为评价社会政策能否满足社会需求，他们提出了供需适配性理论及其标准。在政府为老年群体提供政务服务这一背景下，供需适配概念涵盖了供给方和需求方的相互呼应，尤其指老人服务需求和服务提供者的服务要素之间的配套和匹配情况，充分的适配状态对于提高服务的效能具有重要的作用。供需适配程度的度量标准通常表现为适配性，即供需主体的匹配程度，而供需适配性则是对供需匹配衡量的评估。针对老年人所需要的政务服务，政府部门应以供需适配性为主要目标，提供能够满足老年市民的需求的服务内容，并且能够顺畅高效地递送服务，从而达到良好的服务满意度。

供需适配性核心在于确保政务服务的内容与需求方的实际需求相符，仅凭此前提，供需双方才能保持交互平衡和动态稳定，最终实现需求和服务之间的有效匹配。根据对发展中国家政策供给和需求满意度情况，斯蒂芬·德沃鲁和沙琳·库克从“可达性、相关性、质量和相适性”四个维度提出社会服务供需适配分析框架，提出基于四个维度的社会服务评价标准，具体内容见表 2-1 所示。

表 2-1 社会服务供需适配性分析框架（来源：沙琳·库克《需要和权利资格——转型期中国社会政策研究的新视角》）

维度	具体含义
可达性	旨在帮助该群体的社会产品和服务是否具有物理的（地点和覆盖面）和经济的（成本）可达性，获得服务的条件和权利资格是什么
相关性	提供给该群体的产品和服务是否考虑了他们的实际和迫切需求，是否针对问题提出了解决方案
质量	提供给该群体的社会服务是否达到了一定标准
相适性	递送社会产品和服务的干预和机制是否考虑了该群体的活动（如在时间上和劳动使用上的）约束

在对老年群体的政务服务中，政府作为社会的政策供给方、匹配的主动方，通过满足老年群体的必要需求，调整和完善老年群体的服务水平和政策，提供相应的政务服务，现有的政策供给是否与老年群体在政务服务方面的需求相匹配，从而使老年人在社会中更好的接纳和使用社会服务。城市老年群体在政务服务方面所获得的服务由政府供给，此项服务的供需平衡程度关系到老年群体实际满意度和政策评估结果。本文通过供需适配的视角，基于可达性、相关性、质量和相适性四个方面剖析该地区政务服务适老化方面存在的问题并据此衡量 J 区老年群体政务服务供给水平和实际需求的匹配情况。

第3章 J区老年群体政务服务适老化实践及成效

自本世纪初进入老龄化社会以来，我国老龄事业的发展根据经济社会的需求不断拓宽政策宽度和广度，老年群体政务服务逐步发展和完善。2016年全国老龄办针对老年宜居环境建设出台指导意见，首次提出政务服务的适老化要求，国家各部委、各地政府也积极响应国家政策导向的要求，积极探索政务服务的适老化发展。

伴随“互联网+”行动指导意见下发，互联网技术产业应用以及跨界融合的创新公共服务模式为老龄事业改革发展带来巨大变革，随着大数据、人工智能、第五代移动通信（5G）的覆盖面和普及范围进一步扩大，健康码、出行码等出行必备的电子证件进一步鼓励老年人对数字技术的接纳使用，特殊时期的社区微信服务群等社交媒体也从另一方面加速老年人与数字社会的融合衔接。传统老年产品服务向科技化、智能化方向转型升级；政务服务“线上+线下”融合衔接不断推进；数字技能使用的需求也进一步促进了老年教育的发展。2020年随着养老服务市场的全面放开^[43]，各地政府也开始逐步尝试通过政府和社会资本合作模式（PPP模式）开展老年护理、医养融合、老年教育等多业态服务类型，从“人找服务”到“服务找人”，实现政务服务适老化的因地施策、精准覆盖、种类多样和全面升级。

地方政府也根据实际需求，积极开展政务服务适老化的政策探索。如针对老年群体普遍存在的数字鸿沟问题，北京市、江西省、广东省、内蒙古自治区等地整合线上平台，打通汇聚多种政务应用，使得线上行政服务精简易学，减轻老年人对于电子政务的陌生畏难情绪；上海市、重庆市利用图书馆等场所，积极发动“老老互助”，帮助老年人接触学习数字应用，也进一步帮助他们脱离数字鸿沟，拥抱数字社会的便捷应用。针对老年群体对于公共服务质量和能力提升的需求，湖南省等地融合居家医疗康复护理，便捷打通老年人“挂号难”等问题；对于老年群体对于养老服务的个性化需求，江苏、山西、黑龙江省等地整合服务队伍，对不同需求类型的老年人进行全面的需求整合，在紧急救助、代办代购、交通出行、就餐洗浴等方面“一户一策”针对性服务^[44]。

总体而言，通过技术平台赋能和个性服务普及，我国在老年群体的政务服务适老化方面卓有成效，老年群体政务服务的覆盖面、质量和效率大大提高，值得

注意的是各地结合地区实际情况探索和开展具有各地特点的适老化改造，高效解决了老年人的痛点和难点需求，因此因地制宜的调研老年群体实际需求并针对性研究分析对于推进政务服务适老化建设 also 具有重要意义。

3.1 W 市 J 区基本概况

W 市地处国家长江三角洲城市群发展规划城市区域，经济总量居全省第二位。近年来，荣获电子商务示范城市、创新型试点城市、信息消费示范城市等称号，入选数字经济百强城市。W 市现辖一市五区一县，市域面积 6009.02 平方公里。截至 2022 年末全市常住人口 373.1 万人，其中 60 岁及以上人口为 739652 人，占 20.30%，与 2010 年第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重提高 3.92 个百分点，65 岁及以上人口的比重提高 5.02 个百分点。

J 区为 W 市中心区域之一，根据 J 区人民政府相关数据，截至 2022 年底，J 区常住人口 48.1 万人，地区生产总值（GDP）790.99 亿元。根据第七次人口普查数据 J 区常住人口中，60 岁及以上人口为 108945 人，占 22.76%，其中 65 岁及以上人口为 80425 人，占 16.80%；与 2010 年第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重提高 5.39 个百分点，65 岁及以上人口的比重提高 4.54 个百分点。具体情况见图 3-1、图 3-2。

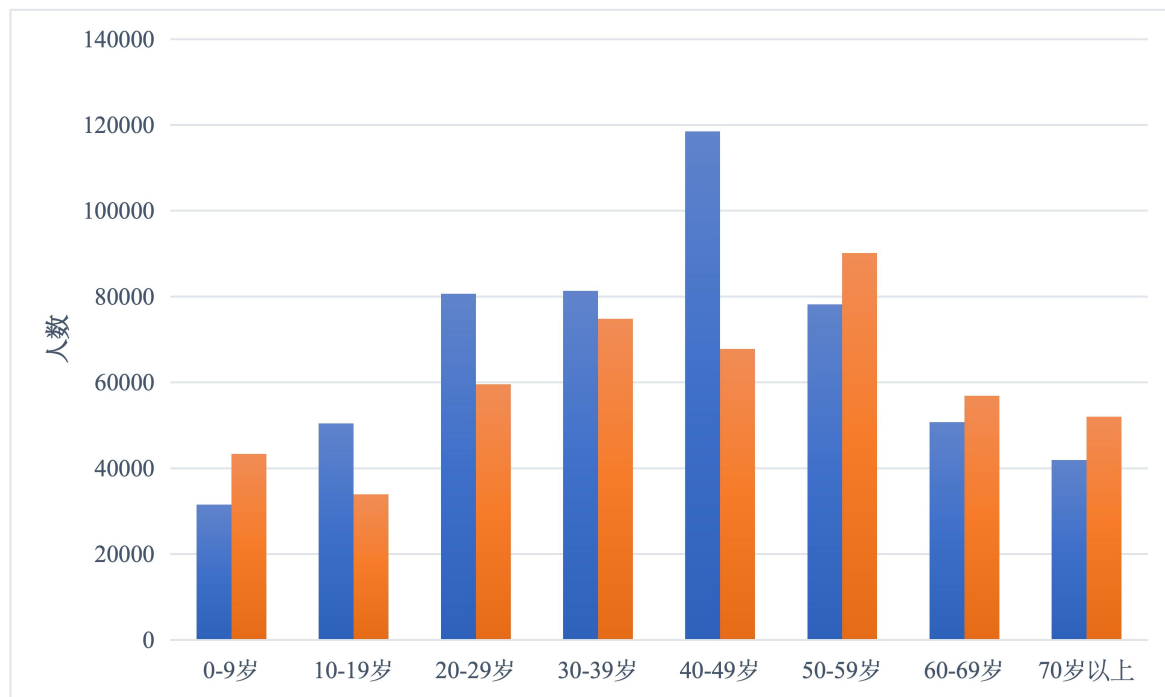


图 3-1 J 区常住人口年龄结构

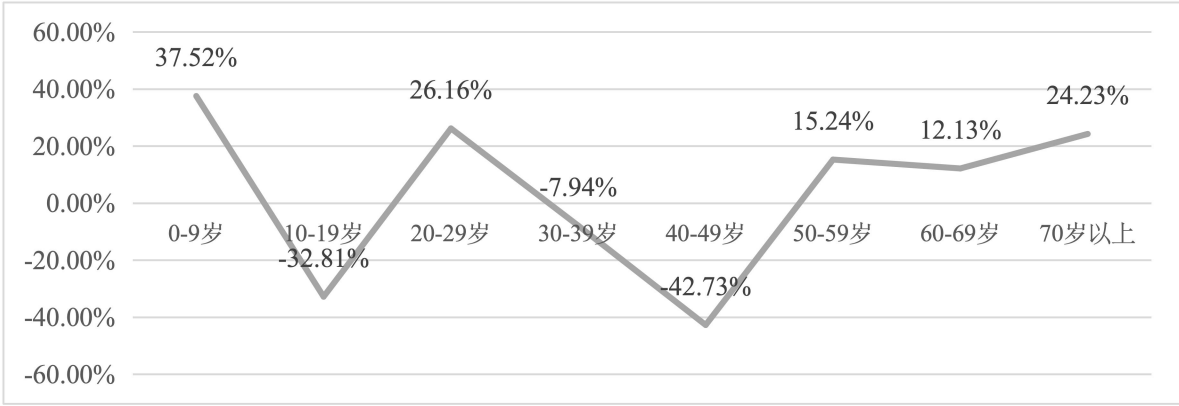


图 3-2 J 区常住人口年龄变化增幅

随着社会不断发展，人口老龄化程度正在不断加深，其中 J 区作为城市主城区人口老龄化程度较为严重，同时伴随人口出生率的下降，面临人口自然减少的风险。从 2010 年到 2020 年，J 区 50 岁以上的三个区间人口数量较 2010 年“六人普”均有所增加，人口变化同比增幅加大。2020 年，J 区 50 岁以上人口合计 199095 人，其中 50-59 岁占比 45.28%，60-69 岁人口占比 28.57%，70 岁以上人口占比 26.14%，较 2010 年均有较大增幅。其中 50-59 岁人数增幅 15%，60-69 岁人群增幅 12%，70 岁以上人口数量增幅超过 24%。全市人口平均预期寿命达到 78.55 岁，其中女性平均预期寿命超过 80 岁。老年人口身体素质不断提升，根据第七次人口普查数据显示，截至 2020 年，J 区 60 岁以上人口中，身体状况“健康”人群占比为 54.51%，高出全省平均水平超 3 个百分点^[45]。

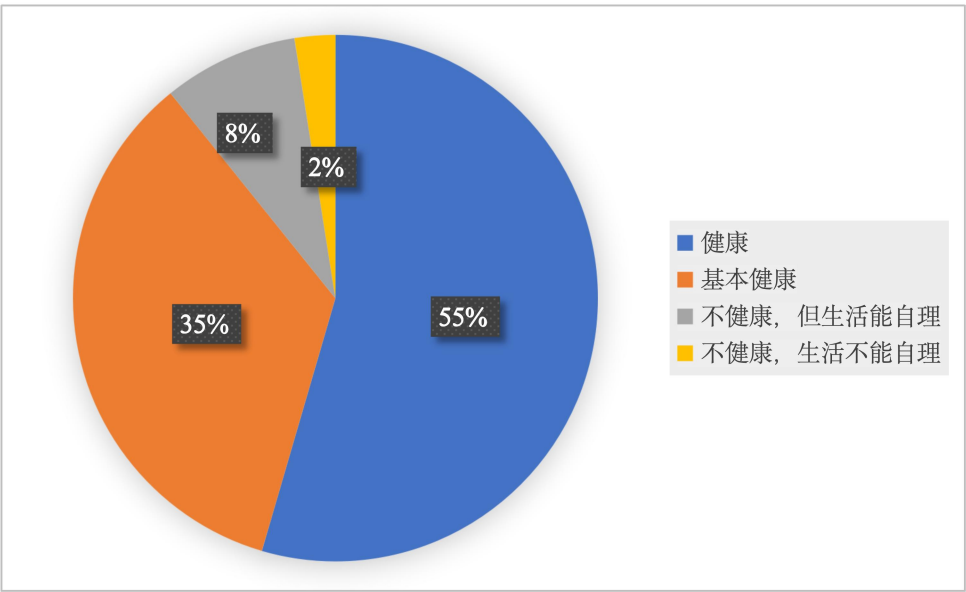


图 3-3 J 区老年人口健康状况

基于社会人口老龄化持续加深的趋势，J 区政府近年来积极应对人口老龄化，不断出台、更新和完善针对老年群体的相关政策。引入社会化、专业化服务机构，从各方面入手着力推出系列配套政策，从政策配给、生活服务、基础设施配套等多方面入手，完善城市养老服务体系供给。

3.2 W 市 J 区老年群体政务服务实践

3.2.1 W 市政策体系发展

21 世纪以来，W 市紧跟国家和省政府的步伐，在因地制宜逐步建立完善地方政策上取得了一定成效，城市影响力不断上升。2018 年该市被中央政策研究室评选为全国 18 个改革开放典型城市之一，具有可以推广和借鉴的突出成效。该市的老年群体政务服务发展也依据国家和省级文件的方针部署，不断优化调整。总体来说该地区老年群体相关政策发展可以总结为基础保障、规范提升和全面发展三个阶段。

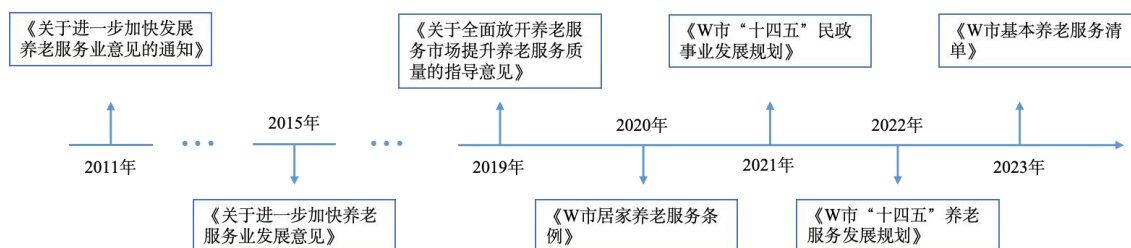


图 3-4 W 市老年群体相关政策发展

基础保障阶段（2011 年-2016 年）。2011 年国务院下发国家老龄事业“十二五”规划，明确了我国应对人口老龄化战略体系基本框架，同年印发的社会养老服务体系规划，首次提出系统性建设社会养老服务体系这一五年规划。W 市积极响应大政方针，成立 W 市养老服务体系建设工作小组，就老年群体的政务服务工作对全市各单位明确职责分工和建设目标，为养老服务体系建设和打下基础。2011 到 2016 年间，在领导小组的部署安排下，对老年人公共事业性收费进行减免，市内逐步建设无障碍设施、司法机构加强老年人权益维护和费用减免，对于户籍在本市的 80 岁以上老人每月发放高龄津贴，对低收入老年人发放养老服务补贴，并不断扩大补贴享受的老年人范围和补贴标准，为老年人的养老生活提供财政支持，提高对老年人的日常生活保障水平。

规范提升阶段（2017 年-2020 年）。随着老龄人口底数增长和老年服务市场的扩大，2016 年 12 月国务院下发意见号召全面放开养老服务市场、提升养老服务质量，2017 年工业和信息化部等多部门印发文件对互联网技术融入养老服务发展提出进一步鼓励和指导。W 市也跟随国家方针指引，在 2017、2018 年对社会办养老机构、日间照料中心等服务机构发放运营补贴，积极鼓励扶持各类养老服务产业企业发展。2019 年 W 市以国务院出台的关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见为依据出台了 W 市全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见，对老年群体的一系列政策规划做了计划部署。伴随着养老服务市场全面放开，更多的社会组织、从业企业参与到养老服务工作中来，相应的对标准规范的要求也随之产生。2019、2020 年 W 市相继围绕老年群体医疗保障、意外保险、生活供养以及特困老年群体帮扶出台相关政策，明确养老机构服务人员从业规范和上岗要求等，进一步规范化老年群体的服务保障工作，老年群体的政务服务供给质量和规范水平进一步提高。

全面发展阶段（2021 年至今）。2021 年，伴随中央中央、国务院对新时代老龄工作的意见的指引，对老年人一系列公共服务需求的关注度上升到新的层次。2021 年 W 市就老年人的相关服务工作下发了 7 项政策文件，12 个市直部门对老年群体的相关工作下发行动方案和通知。政策覆盖老年人智能技术推广、政务事项“线上办”“代办”、家庭适老化改造、老年助餐点建设等各方面，老年人的政务服务工作拓展到涉及行政办事、保险制度、衣食住行、就医看病等方面。2022 年依托《“十四五”养老服务发展规划》，W 市总体性、全局性、系统性地整合明确老年群体服务发展目标，明确扩大普惠覆盖、优化养老服务供给、完善健康支撑体系、培育养老服务产业等多方面目标。W 市财政局下发安徽省优质医养结合示范机构（中心）和全国（省）示范型老年友好型社区奖励资金，进一步鼓励优化医养结合机构养老服务供给质量，连接居民和医疗机构，发挥社区养老服务站在老年人就近就医方面的重要作用。2023 年 W 市围绕“暖民心行动”实施 48 项民生实事，其中包括优化老年食堂、增设老年活动中心以及一系列文体娱乐主题活动等，覆盖老年人的各类精神文化需求。响应国家对社区养老服务体系建设的探索工作的号召，2022 年起 W 市逐步建设 10 家社区嵌入式小微养老服务机构，推进 167 个城乡养老服务三级中心（站）引入专业涉老服务类企业或组织参与运营，探索“以居家为基础、社区为依托、物业为支撑”的“物业+养老”协同化服务新模式，鼓励和

推动养老机构品牌塑造，扩大养老服务的专业化水平和影响力。2022 年 9 月，W 市借鉴“苏州模式”，在全市范围内规划建设涵盖养老助残、社区服务、医疗卫生等多种服务内容为一体的宜邻中心，2023 年底建设完成首个宜邻中心。养老助残服务中心内设有日间照料室、短期照看间、助餐点、疗养间等多功能场所，并以养老助残服务中心为依托逐步开展居家上门养老服务。根据规划，2025 年前该市将规划选址建设 30 个宜邻中心，有效覆盖市民百万人。看病就医、食堂就餐、文化娱乐、生活照料，W 市围绕老年群体所需不断推进政策文件的完善和设备设施的更新，老年群体政务服务逐步走向系统化、集成化、精准化和多样化。

3.2.2 W 市 J 区老年服务供给

(1) 优化线上办事渠道。

2020 年 W 市全面开展推进基层政务公开标准化规范化工作，W 市 J 区自 2021 年起全面推进政务服务适老化改造建设。2022 年，J 区开设行政服务小程序“镜心办”，整合汇聚全区各类行政事项办理流程，“镜心办”小程序内设有关怀模式，关怀模式下除字体、界面简洁易读外，为方便老年群体反映需求，在一屏位置设置“区长信箱”“便民服务”两个大类目。老年群众可以直接通过区长信箱类目下的“我要留言”反映留言、投诉、建议，并可以随时查找反馈情况。在便民服务下还设有政策服务、智能预约、智能导办、办事指南、老年助餐等 15 类办事专题。

(2) 简化线下办事流程

2021 年以来 J 区新建街道、社区均根据安徽省相关惠老政策推出无障碍的硬件设施设备，部分街道社区及市民服务中心探索建立适老化的创新改革方案，同时根据网格化服务到人的相关规定推出入户服务办理等惠老举措。推进互联网+政务服务建设，推行随时办服务，皖事通 APP 上线老年人群专栏，方便开展 7×24 小时政务服务地图政务服务，实现足不出户完成事项办理。为了方便对互联网使用不熟悉的老年人群，通过基层政务公开线下专区建设，不断优化老年群体信息获取和政策普及，进一步完善街道社区、市民服务中心等场所的无障碍设施建设改造。

(3) 建立大数据服务平台

引入第三方机构智慧养老平台，依托自主研发的“互联网+”智能健康管理体系和综合信息服务平台，利用人工智能、云计算、大数据、物联网等技术，实现了对老

年人健康养老数据的采集和分析。以“互联网+”为引擎，建设统一的集信息发布、养老服务、平台监管等多种功能于一体的“互联网+养老”综合平台。依托市养老服务信息系统平台建立健全覆盖本辖区内老年人的智慧养老服务平台，有效对接居家社区养老服务供应商和老年人家庭，为老年人提供“点单式”养老服务。推行“互联网+监管”，通过流程监管、行为识别、大数据分析等多种辅助手段，实现监管规范化、精准化、智能化。建设市区两级智能化居家养老呼叫系统和养老服务信息系统多功能综合平台，依托第三方机构建立全市首家社区智能化养老服务中心“96365”生活服务平台，该平台以终端设备呼叫器等设备为依托，为独居、困难老人家庭安装固定呼叫器、进行家庭适老化改造，提供紧急求救、生活求助、咨询服务、爱心服务等各类服务，将政府职能部门、公共服务机构、街道社区、社会服务商、爱心团队与老年人进行连接，实行统一软件、统一业务操作流程、统一联网，建立统一老年人数据库，并纳入政府职能部门数据库管理。



图 3-5 J 区宜邻中心养老助残服务中心大数据平台

(图片来源：自摄)

(4) 优化生活服务供给

探索开展老年助餐工作。创新老年群体服务方式。街道办事处、社区居委会和社区养老服务中心作为和老年群体政务服务的核心场所，是老年群体政务服务

开展情况的直接载体。W 市“暖民心”行动开展以来，以社区“15 分钟”圈为核心，开展了老年课堂、老年食堂、口袋公园、老年社区活动中心建设等多种“最后一公里”便民设施。



图 3-6 J 区宜居养老服务中心组织老年人开展感统训练

(图片来源：自摄)

(5) 创新医疗服务手段

推动社区医疗服务水平专业化、规范化提升，辅助开展慢病随访管理、健康档案更新，同时为 65 岁及以上老人免费提供每年健康管理服务 1 次；J 区民政局通过公益创投招引资金，为独居老人安装“一键呼”、办理智能老人证。为高龄独居困境老人提供智能老人证采用多重定位手段，全天候不间断关注老人位置，帮助监护人实时获取老人定位、活动轨迹等动态数据。终端还配备 sos 紧急呼叫按键，可预置报警号码。按住 3 秒后，便会在应用端收到老人的求助和定位信息，便于监护人守护老人的安全健康。为了解决老年人出行不便的问题，J 区自 2023 年起探索以“1+4”模式共建家庭医生流动工作站服务，即通过签订协议的方式，明确 1 个流动工作站点由 4 方机构（社区卫生服务中心、社区（村）居委会、小区业委会、物业公司）按约定内容共同为居民提供服务，提高医疗服务供给质量和覆盖范围。

3.3 W 市 J 区老年群体政务服务供给成效

(1) 简政便民优化行政服务

2023 年全年 J 区为全区 2.2 万名 80 周岁以上老年人发放高龄津贴 1470 万余元，为 2600 多名低收入老年人发放居家养老服务补贴 209 万余元。为 2.32 万人老人购买意外伤害保险 60.08 万元。政务服务线上发布事项数 6451 件，个人事项和行政许可事项全程网办占比 100%，落实简政便民措施，简化办事流程，减少申报材料政务，服务事项平均提交材料数、审批服务时效精减压缩。2022 年 J 区 10 个街道全部完成线下政务服务专区建设。2021 年 J 区部门、街道、社区（村）认领省级标准化清单事项总数 5722 件，其中一级网上办理深度事项数 4 件、二级 5 件、三级 7 件，四级 5706 件，99.7%的事项实现全程网办（见图 3-7）。

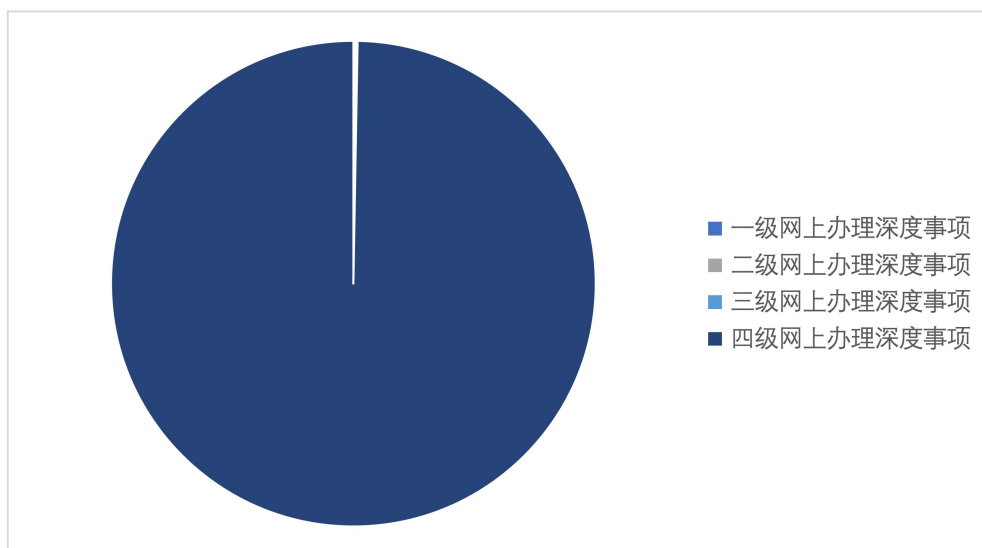


图 3-7 J 区政务服务事项网上办理类别比例图

(2) 信息平台助力便捷生活

2022 年 J 区建成老年助餐点 62 处，2023 年新增 18 处。累计服务老年人超 23 万人次。实现 45 家社区卫生服务机构“智医助理”全覆盖，签约建立第一批 13 个家庭医生流动工作站，服务超过 3 万人。为 280 户特殊困难老人家庭进行适老化改造，完成 20 张家庭养老床位建设。依托 96365 居家养老信息平台，为全区 9000 余位政府保障对象和社会老人提供线上线下居家养老服务，平台服务总量 41037 个。推动养老机构提质增效，发放养老机构运营补贴 227 万元，新增 3 家养老机构，全区现有养老机构 14 家，培训从业人员 2312 人次。2018 年，J 区建设区级居家养老服务指导中心 1 个，街道（乡镇）养老服务指导中心 3 个，社区养老服

务站 13 个；2019 年进一步覆盖完善，2020 年实现街道（乡镇）、社区全覆盖，并建设完成 12 个村级养老服务站，实现了全区养老服务中心全覆盖（见图 3-8）。

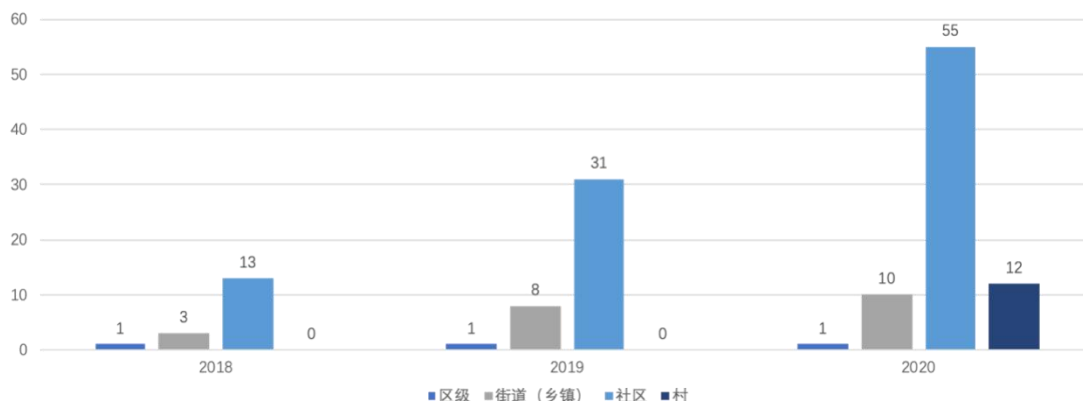


图 3-8 J 区养老服务三级中心建设数量发展图

（3）文教科普实现普惠利民

J 区现建设有 1 所区老年大学、10 所街道老年学校、65 所社区老年学校。截至 2023 年 9 月，现共有学员 2.01 万名。同时以“夕阳红”老年人特色活动为主题，举办各类特色专题活动，每周开展如养生讲座、全民象棋友谊赛、中老年体育展示活动等文体活动，轻轻松松学电脑、玩转智能手机等各类宣传教育活动，活动成果入选 2022 年度全省书香安徽十佳阅读推广活动；为了弥合老年人在数字技能使用和新兴事物接纳程度不足的问题，J 区举办二百余场专题科普宣传活动，内容涵盖疾病预防、心理健康、养生保健、公共卫生服务政策等方面，2023 年度参与老年人超 2 万名。

（4）区域合作推动服务共享

2021 年起，J 区探索长三角区域养老服务合作。积极推动长三角区域养老服务政策异地通关、市场要素自由流动，积极主动与沪苏浙养老投资性和服务型企业共建智慧养老应用示范基地，引导区域产业资本和品牌参与养老服务市场。加强与上海相关区合作，与上海普陀区民政局签署养老一体化合作备忘录。积极开展产学研合作，2023 年与安徽师范大学合作建立 W 智慧健康养老产业研究院。成功申报康复辅助器具产业第二批国家综合创新试点，成功举办康养产业高峰论坛、健康养老服务产业博览会等展会，康养基地入选安徽省养老服务业长三角康养基地，扩大了 W 养老服务在长三角地区的影响力。



图 3-9 W 市成功举办长三角健康养老服务产业博览会、康养产业高峰论坛

(图片来源: W 市民政局)

第 4 章 老年群体政务服务需求分析：基于 W 市 J 区的调查

4.1 调查概况

4.1.1 调查总体情况

为了尽可能全面地反映出该地区老年群体需求真实情况，考虑到老年人身体健康、语言和思维表达水平差异，本文结合对 W 市 J 区 5 个街道、3 个社区、1 个政务服务中心和 1 个社区老年活动中心的老年群体政务服务的实地走访，采用问卷调查法和访谈法相结合的形式对老年群体政务服务开展情况、供给情况和老年群体政策需求进行调查，对老年群体政务服务政策制定提供参考。

4.1.2 深度访谈部分

选取了 15 位老年人及 5 位从事老年群体政务服务从业人员作为访谈对象，采用一对一访谈的形式，访谈时间基本在 20-30 分钟，访谈内容主要围绕 J 区在老年群体政务服务领域的具体做法、面临的问题及相关建议等方面。访谈前根据文章的重点内容制定了访谈提纲，分别对受访者基本信息、政务服务使用情况和需求设置问题，尽可能完善采访内容。访谈对象表详见表 4-1。

表 4-1 访谈对象基本情况表

编号	性别	年龄	学历	访谈对象类别	职业或身份
I1	女	29	本科	政府工作人员	J 区某部门政务服务工作人员
I2	女	34	硕士	政府工作人员	J 区养老助残服务中心工作人员
I3	女	36	本科	政府工作人员	J 区老年生活服务平台工作人员
I4	女	33	专科	政府工作人员	J 区某社区书记
I5	男	41	专科	政府工作人员	J 区某社区工作人员
I6	女	68	本科	服务对象	城市社区居民
I7	女	72	小学	服务对象	城市社区居民
I8	男	85	小学	服务对象	城市社区居民
I9	男	78	高中	服务对象	城市社区居民
I10	男	73	初中	服务对象	城市社区居民
I11	女	73	高中	服务对象	办事群众

I12	女	65	本科	服务对象	办事群众
I13	女	58	初中	服务对象	办事群众
I14	男	62	高中	服务对象	办事群众
I15	男	69	初中	服务对象	办事群众
I16	男	62	专科	服务对象	机关单位退休职工
I17	女	69	专科	服务对象	机关单位退休职工
I18	女	59	专科	服务对象	企事业单位退休职工
I19	女	89	小学	服务对象	企事业单位退休职工
I20	男	67	小学	服务对象	农村居民

4.1.3 问卷调查部分

(1) 调查基本情况

通过对 W 市 J 区老年服务的政策文本相关内容和老年服务供给需求的文献进行梳理和总结，并结合本论文的研究需要设计问卷。共于 12 个工作日在 J 区 4 个社区、5 个街道、1 个社区老年活动中心和 J 区政府办事大厅对于前来办理业务和开展休闲活动的老年群众进行随机发放（对于部分不便于写字的群众采用口头采访，由采访者代为填写的形式获得），收回问卷 227 份，回收后根据被调查对象的情况剔除存在明显逻辑错误和空白、不完整问卷，最终符合本文研究对象范围的有效问卷共 211 份，问卷回收率 93.0%。

(2) 调查内容

本文设计的调查问卷主要包括三个部分。第一部分是老年人的基本信息，主要包括老年人的性别、年龄、受教育程度、居住情况、健康自评状况等个人信息。第二部分为老年人对于 J 区老年政务服务的满意度和评价情况，包括总体评价、使用满足程度、使用频率、使用态度和意愿、外部信息来源等；第三部分是老年人对于老年政务服务的认知情况和需求情况，包括行政办事、生活照料、医疗健康、文体娱乐等 15 类需求的具体情况。

4.2 调查结果

4.2.1 调查对象基本情况

经梳理汇总调查问卷数据，基本情况如表 4-2 所示。

在性别分布上，男性 97 人，占比 46%、女性 114 人，占比 54%，比照 2022 年底该市男女比例情况⁴，比例较为均衡，总体情况接近；

在年龄分布上，55-59 岁共计 39 人，占比 18.48%、60-64 岁共计 60 人，占比 28.44%、65-69 岁共计 51 人，占比 24.17%、70-74 岁共计 37 人，占比 17.54%、75 岁及以上 24 人，占比 11.37%。受调查人群年龄在 55-69 岁之间的低龄老人较多，占总样本数量接近 2/3，该年龄分布也与 J 区常住人口年龄结构类似，较能反映该地区主要年龄范围的老年人需求情况，数据具有一定代表性；

在受教育程度上，主要为初中、高中占比较多，分别为 62 人，29%和 67 人，31%，受教育程度的影响同时也在一定程度上也反映了数字技能和电子政务接受能力和接纳水平的情况，对后续为老年人弥合数字鸿沟的对策有一定影响；

在居住方式上，总体上集中于“仅与配偶同住”和“仅与子女同住”两种方式，分别有 76 人和 49 人，占比 36%和 23.2%；加上“与多名亲属同住”的 31 人，受调查者中有接近 80%的老人有亲属的陪伴和看护，另外有 43 名受访者独自居住，占比 20.4%，还有 12 名受访者仅与保姆、看护等照料人员合住，占比 5.7%。

在健康水平的自我评价上，认为自己“非常健康”的有 25 人，占比 11.85%；认为自己“较为健康”的有 82 人，占比 38.86%；认为自己身体状况“一般”的有 72 人，占比 34.12%，认为自己身体状况“较不健康”和“非常不健康”的分别有 26 人、6 人，占比 12.32%和 2.84%。总体来看，健康自评状况在“较为健康”以上的老年人占比超过一半，该数据与 2020 年“七人普”中 J 区老年人健康状况调查情况近似⁵，调查结果具有一定可靠性。

表 4-2 问卷调查样本基本信息表

性别	男	女			
人数	97	114			
占比	46%	4%			
年龄	55-59 岁	60-64 岁	65-69 岁	70-74 岁	75 岁及以上
人数	39	60	51	37	24
占比	18.48%	28.44%	24.17%	17.54%	11.37%
受教育程度	小学及以下	初中	高中	大专	本科及以上
人数	26	62	67	33	23
占比	12.32%	29.38%	31.75%	15.64%	10.90%
居住状况	独居	仅与配偶同住	仅与子女同住	仅与照料人员同住	与多名亲属同住

⁴ 根据 2022 年 W 市国民经济和社会发展公报.截至 2022 年底该市常住人口女性占比 48.52%，男性占比 51.48%。
⁵ 2020 年安徽省人口普查年鉴数据显示，在健康状况评价中为“健康”的老年人占 J 区总老年人口 54.52%。

人数	43	76	49	12	31
占比	20.38%	36.02%	23.22%	5.69%	14.69%
健康自评	非常不健康	较不健康	一般	较为健康	非常健康
人数	6	26	72	82	25
占比	2.84%	12.32%	34.12%	38.86%	11.85%

4.2.2 老年群体政务服务的总体满意度和使用情况

老年群体对 W 市 J 区老年群体的相关政策满意度总体情况如下，调查结果数据见图 4-1 所示, 大多数老年人对 J 区在老年群体政务服务方面上总体满意度较高。其中总体评价较为满意以上的受采访者有 114 人，占比超过半数，其中较为满意的有 77 人，占比 36.49%，非常满意的有 37 人，占比 17.54%。另外认为一般的有 48 人，占比 22.75%，较不满意及以下评价的有 49 人，占比 23.23%。总体而言 J 区老年群体对政务服务水平给予较为积极的评价。

“这几年政府服务比前几年确实是好多了。最满意的就是口袋公园这些地方，感觉整个城市的档次都明显不一样了，出门散步很容易就能找到好看的地方，很方便。政府部门感觉服务态度比以前好很多很多，去办房产证那个工作人员非常有耐心。” (I6,女, 68 岁)

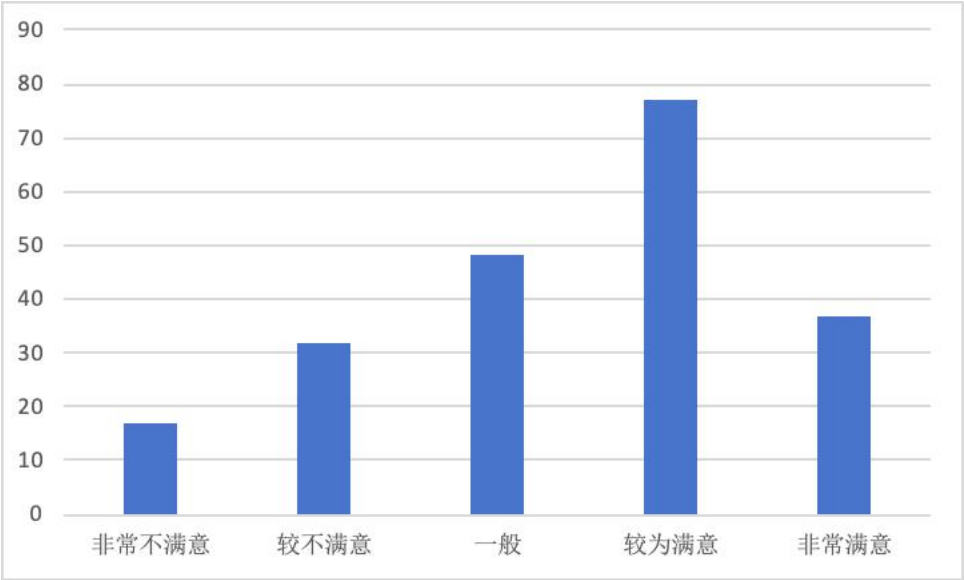


图 4-1 受访者总体满意度评价情况

总体满意度从一定程度上可以反映老年群体对 J 区老年群体供给的设备设施和政策的使用感知，在总体程度上掌握该地区政府对于服务提供的效果。另一方

面在使用态度评价上, 总体而言 J 区老年人对于现有政务服务的评价较高, 并且在使用意愿方面, 对于 J 区近年来新设立的老年服务表现出较大的兴趣, 对于政务服务总体的参与度和情感倾向较为积极, 较好的满足了老年群体的需求。表示比较感兴趣的受访者有 89 人, 占比 42.18%; 认为非常感兴趣的有 63 人, 占比 29.86%; 较为一般的有 42 人, 占比 19.91%; 比较不感兴趣的 15 人, 占比 7.11%, 具体数据详见表 4-3。

表 4-3 受访者使用态度评价情况

	非常不感兴趣	比较不感兴趣	一般	比较感兴趣	非常感兴趣
人数	2	15	42	89	63
占比	0.95%	7.11%	19.91%	42.18%	29.86%

可以看出 J 区老年人对于该地区老年群体的政务服务使用态度较为积极。进一步细分老年人在各类政务服务中的使用情况, 对老年人在各类政务服务的使用频率进行调查, 问卷调查结果如下:

表 4-4 受访者政务服务使用频率情况

排序	平时使用	人数	占比
1	社保办事服务	115	18.34%
2	生活缴费服务	95	15.15%
3	交通出行服务	78	12.44%
4	文教娱乐服务	61	9.73%
5	日常资讯服务	58	9.25%
6	医疗健康服务	44	7.02%
7	政策宣传服务	41	6.54%
8	旅游观光服务	36	5.74%
9	政民互动服务	31	4.94%
10	养老照料服务	25	3.99%
11	福利救助服务	17	2.71%
12	代办代购服务	12	1.91%
13	紧急救援服务	8	1.28%
14	二次就业服务	4	0.64%
15	特时特需服务	2	0.32%

可以看出使用频率较高的政务服务是老年群体在日常生活中普及较广, 相对而言对他们的生活重要性相对较高的事项类型, 侧面反映了老年群体中认知范围和了解程度较高的服务, 一定程度表明是政府供给较为充分的服务。在汇总收到的 627 个选项中, J 区老人年使用频率最高的政务服务类型是社保办事类服务, 共

有 115 人选择，占比 18.34%，其次是生活缴费服务，有 95 人选择，占比 15.15%；使用频率第三位的类型是交通出行服务，共有 78 人选择，占比 12.44%。占比最少的选项则是紧急救援服务、二次就业服务和特时特需服务，分别有 8、4、2 人选择，各自占比为 1.28%、0.64%和 0.32%。从使用频率最高的几项可以看出，J 区老年群体使用最多的还是缴费、办事类的基础政务服务类型，而教育、文化、娱乐类的拓展服务，对于很多老年人来说还不是非常熟悉的事物。

4.3 政务服务需求情况分析

国务院办公厅对政务服务范围的定义范围是公共教育、劳动就业、社会保险、医疗卫生、养老服务、社会服务、户籍管理服务七种类目，结合前期对于政策文本和国内外学者对老年群体的政务服务需求调查研究的调查了解，为了细化老年人对政务服务的需求类型，厘清与现有政务服务之间的供给需求缺口，将老年群体政务服务归纳为以下四类：生活类服务，包含养老照料、代办代购、生活缴费和交通出行服务；行政办事类服务，主要包含社保办事、福利救助、政策宣传和政民服务类；安全健康类服务，包含医疗健康、紧急救助和特时特需类服务；精神文化类服务，包含文教娱乐、二次就业、旅游观光和日常咨询服务。

在对老年群体期望政府提供和完善的服务的调查中，收回问卷中经统计共得到勾选选项 698 份，具体数据如图 4-2 所示：

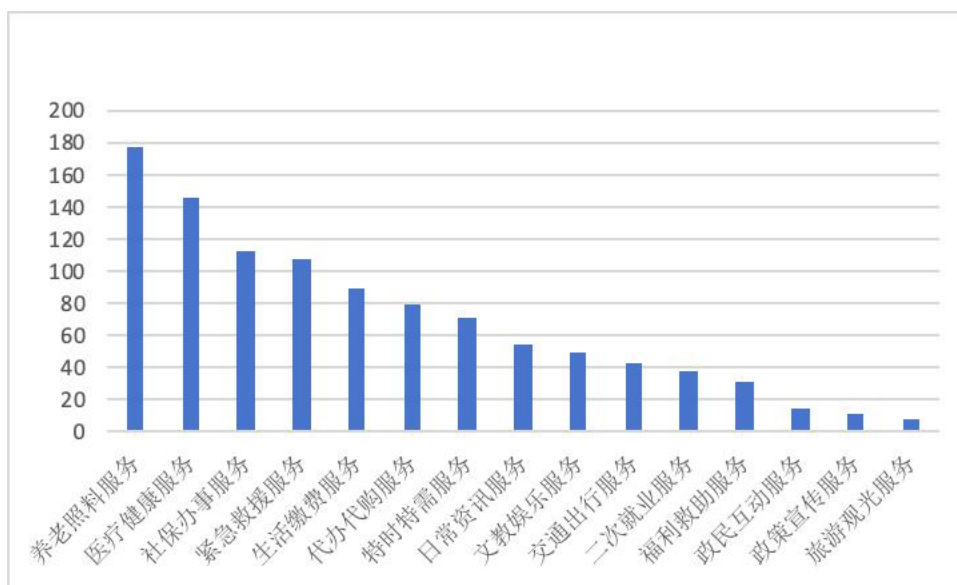


图 4-2 受访者政务服务期望事项情况

在受访者中，期望人数最多的政务服务类型是养老照料服务，共收到 178 人选择，在总选项里占比 17.26%，考虑到本题在设置时请每位受访者选出 5 项期望服务类型，即在受访的 211 名老人中，有 84.36% 的受访者将此项列为期望服务类型；另外医疗健康服务总共收到选择 146 份，占比 14.16%，在受访者中有 69.19% 希望政府提高和完善医疗服务建设，社保办事服务收到选择 112 份，总占比 10.86%；而在期望度较小的三项中，则是政民互动、政策宣传和旅游观光服务，各收到 14、11 和 8 份，分别占比 1.36%、1.07% 和 0.78%。从期望的政务服务类型来看，J 区老年人认为养老照料、医疗健康和办事服务有较大重要性并且有较多的服务期望，表明了 J 区老年群体在对政府政策和服务的期望上的需求。

4.3.1 生活服务类需求

对于老年人来说，高龄带来的最大困难就是生活自理能力的下降导致生活水平受限，随着身体机能的下降，对生活照料的需求日益凸显。在生活类服务中，在本文对 211 名老人的问卷调查中，养老照料服务是需求最大的期望服务事项。178 名老年人选择了养老照料服务作为政府提供的期望服务事项，占比 84.36%。

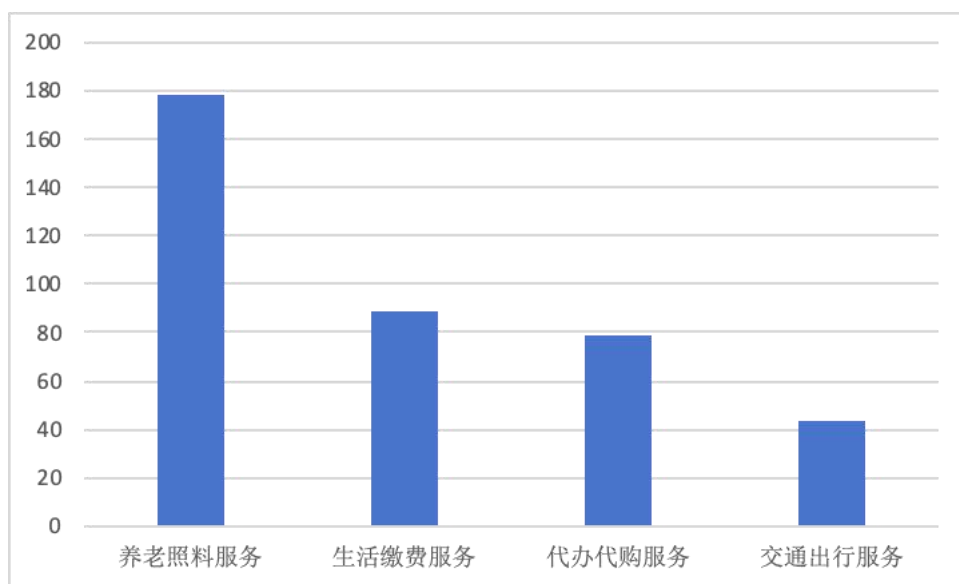


图 4-3 生活服务类服务需求期望情况

“我今年 62 岁，老伴 63 岁，我们俩只有一个独生子，现在跟媳妇都在南京上班，平时大概两个月左右回来一次吧。他们上班也很忙，平时都是我们两个人在家互相照顾。前两年帮他们在那边买了个小房子，以后我们这边加上亲家四个

老人不可能都跑去跟他们住，现在说实话有时候想想也蛮迷茫的，不知道老了怎么搞，也有点焦虑。”（I14，男，62岁）

“我自己一个人住大概有十年左右了，女儿自己在上海。2019年之前觉得身体还可以，还去找了个工作挣钱给自己找点事做，也是给她贴补一点吧，疫情以后身体状况不是太好，加上基础疾病总是跑医院吃药买药，平时出门不太走得动，有时候怕女儿知道了总是请假回来照顾我，不想跟她讲。”（I17，女，67岁）

“我72岁了，小孩子全都在外面，每年过年带孙子回来看我，平时我一个人住。年轻的时候还在家种种菜出去卖卖，后来经别人介绍，现在在人家家住，帮人家照顾老人，干了也有好几年了。我照顾的老太太也是子女都在外地，她一个人住，89岁了。我有时候想想不干了，外面人讲这么大年纪你还图那点钱干嘛，但我想我回家也是自己一个人住，搞点饭吃都不划算，也没人讲话，现在这样我们两还互相聊聊天、讲讲话，互相有什么事情叫个人，我小孩还放心点。”（I7，女，72岁）

随着当代医疗水平的提高和老年人健康管理服务的普及，老年人的身体健康水平和平均寿命都随之增加，中高龄老人面临着自然衰老带来身体机能和生活自理能力逐渐丧失等问题，对于他们来说在身体逐渐失能后面临很长的需要被照顾的时期。而现代社会工作节奏加快，人口工作迁移的地域跨度很大，过去我国“养儿防老”的子女赡养模式在很大程度上已经不能实现，导致子女与老人的生活照料上存在许多天然难以弥合的供需缺口，亟待政府与其他社会成员的补位。

4.3.2 行政办事类需求

在行政类服务中，社保办事对于老年人来说是最为熟悉的服务类型，对于老年人来说涉及到高龄津贴、居家养老补贴申领等必要内容。在使用频率调查中社保办事是老年人使用频率最高的日常应用，占比超过54.5%的老人都曾经办理过相关业务。

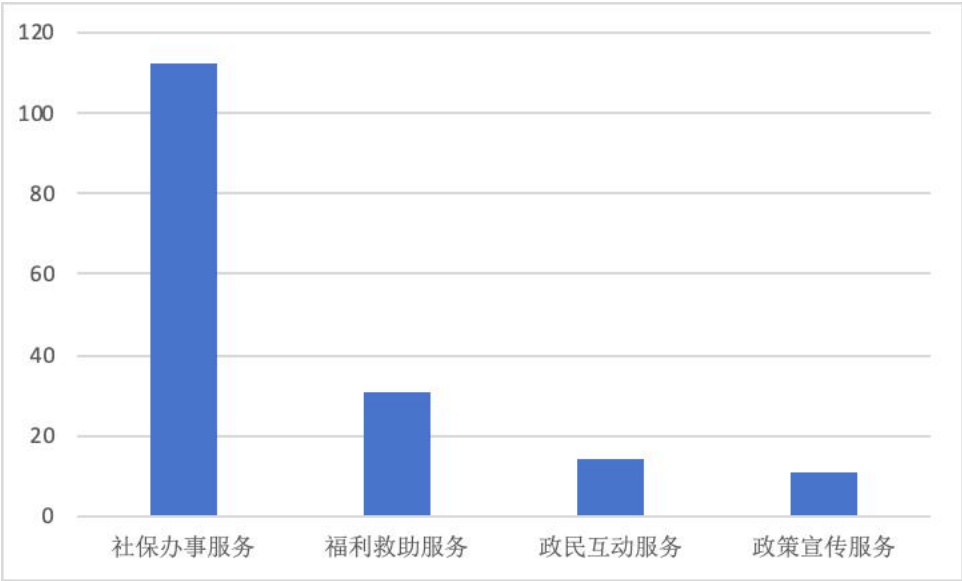


图 4-4 行政办事类服务需求期望情况

“养老认证之前每年都要来社区报到一次，现在可以在手机上搞了，但还要搞人脸（认证），也不会搞，自己瞎搞不放心。我就自己来社区这边让他们工作人员帮我办下，这样心定一些。还想问问有没有什么新政策，自己在家呆着不来问问有些东西搞不清楚。”（I10,男，73 岁）

“我一般到社区来都是给我父母问问事情，还有其他的，比如给我父亲交党费。我父亲今年 92 岁了，每个月有 100 元高龄津贴，一个月养老金三千二百多块钱，其实我们还希望这个养老金的标准能再提高一点。家里两个老人年龄越来越大，生活自理能力越来越下降，请人照顾的费用也越来越高。现在在外面请人 24 小时照顾费用差不多一个月要六千多块钱了，每年还要涨。”（I13，女，58 岁）

对于老年人来说，行政类服务涉及与老年人切身利益相关的经济来源和福利政策，对于老人来说具备不可忽视的重要性。另外老年人现在每年还需要进行养老认证以确认生活情况，关系到养老金的发放，虽然可以通过皖事通等手机政务 APP 进行，但是需要通过登录、实名认证、人脸认证等复杂操作进行本人确认，对于数字技能有限的老年人来说有很大难度，所以有很多人还是选择自己去社区办理。

4.3.3 安全健康类需求

医疗健康仅次于养老照料，在老年人的需求的调查结果中居第二位，有 146 名老人认为医疗健康服务是政府亟待加强的服务类型，占比 69.19%。经问询了解，

老年群体存在较多的身体健康问题主要是慢性疾病、高血压和心脏病等基础疾病，对于这些身体健康状况欠佳，或者行动能力有限的老年人来说，医疗健康服务的反应速度和可达性都是较为重要的需求。

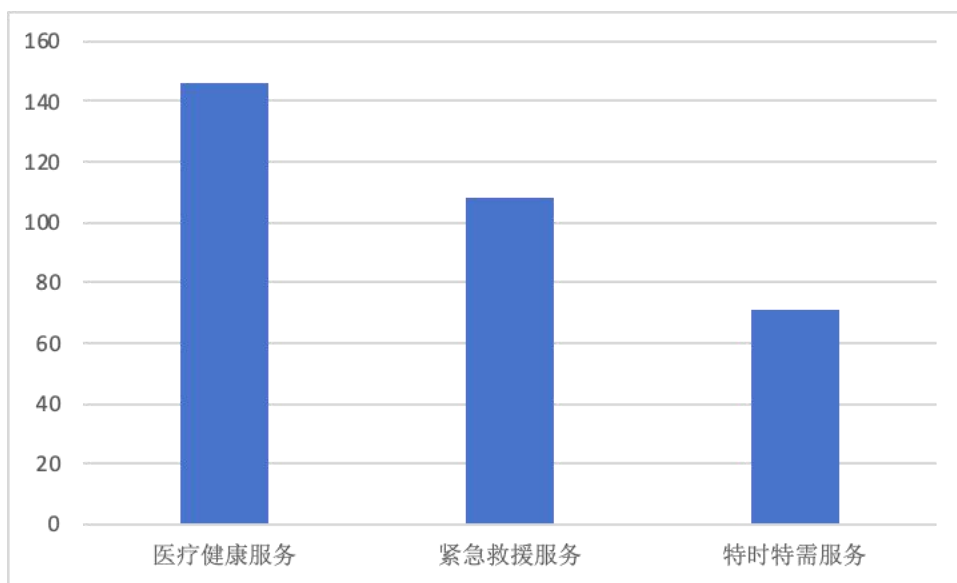


图 4-5 安全健康类服务需求期望情况

“其实年纪轻的时候还好，这两年不行了，腿疼得厉害。有时候也不想麻烦小孩，忍一忍贴膏药，去年四月的时候突然有一天疼得站不起来，一点路走不了。我们老小区也没有电梯，我儿子来把我背到楼下去，搞车子把我带到医院办住院。从医院回来以后小孩还给我在家买了个护理床，方便能抓住爬起来，现在要经常上药换药，每天还要做康复训练，确实是自己不会，要有那种社区啊医院啊专业的来帮忙搞就好了。”（I8,男，85岁）

“我今年 59 岁，我们家是姐妹三个，我是老三，父亲前年过世以后，家里还有一位老母亲。我母亲是身体一直不太好，然后几年前晚上自己在家从柜子里拿东西，摔跤了，家里保姆哪扶得起来呢，给我打电话，我去了两个女的也搞不起来，最后还是晚上敲邻居家，请人家男同志把抱起来的。真的是感觉自己精力有限，到这种时候急死了还找不到人帮忙。”（I18，女，59岁）

很多老年人收到居住条件和身体情况的客观限制，经常要去医院看病，很多情况下是要在拨打急救电话由 120 接送和自己去医院之间进行选择，子女在身边的老人则依靠男性子孙辈接送，子女不在身边或者没有男性可以帮忙的情况下就面临较大的困难。此外，在医院就医回到家后老年人仍然面临长时间的康复护理

需求，翻身、上药、做康复训练等等都需要专业和长时间的照护，在没有医护人员照看的条件下也会影响老人的康复质量和速度，甚至导致其他的生活问题。

4.3.4 精神文化类需求

生活质量水平的提高进一步拓展了老年人对晚年生活内容的要求和期待。在对老年人对精神文化需求的调查中，文教娱乐需求在使用频率和期望程度上都有超过 20% 的老年人选择；此外，有 37 名老年人认为政府需要提高在二次就业方面的服务，这也从侧面说明了老年人在精力和能力上相比过去有更高以及有更强烈的消费需求。

“我是 50 岁时候退休的，虽然退休年龄到了但是自己还是觉得可以继续干。我女儿在我 48 岁的时候结婚添了小孩，现在消费水平又那么高，他们小夫妻俩自己也要花钱，小孩现在上小学了，各种辅导班的学费那都很贵，一个月光在小孩身上要花五六千，经济压力还是比较大的。再加上现在都早上送晚上接，也不需要我帮忙了，我看他俩这么忙，自己也真的想找个工作，哪怕不说挣多少，能帮一点也行。”（I18，女，59 岁）

“刚退休的时候在家呆着，实在是呆不住，感觉身体也不舒服，小毛小病一直不断。后来找了我们以前老同事联系以前单位退休的女职工，我们搞了个旗袍爱好的小协会，平时组织大家一起开展游园啊这些活动，或者找老师编排舞蹈，越搞越红火，去年还登了市里电视台搞的的春节晚会。”（I12，女，65 岁）

“我是 2022 年退休的，上班上了几十年，突然退休脱离工作环境的时候人就不习惯，感觉精神上就比较空虚，而且以前上班还有同事可以讲讲话，现在退休了碰不到，自己在家闷着就比较难受。现在人都过得比较好了，六十几岁年龄也不算太大，感觉自己就想再学一些东西，绘画啊、音乐啊，书法下棋这类，最好大家年龄也差不多，就是有朋友能聊聊天。”（I14，男，62 岁）

我国现行的职工法定退休年龄男性一般是 60 周岁，女性是 50-55 周岁，平均预期寿命则逐年增加，接近 80 岁大关。老年人退休后面临着脱离社会生活的二十至三十年以上的晚年生活。无论是在物质和经济条件还是精神的情感需要上都需要充足的支撑，如果没有适当的精神文化供给，可能会导致老年人情感需求难以满足，甚至影响他们的精神健康。

第5章 W市J区老年群体政务服务适老化存在问题及原因

5.1 W市J区老年群体政务服务适老化存在问题

供需适配性理论强调政策的供给要以有效滴送和满足于被供给方的需求为目标，只有双方达到良性互动和动态平衡，才能避免政务服务的供需脱节，影响政策实际效果。对照本文第四章W市J区政策供给情况和第五章老年群体对政务服务的评价和需求情况，本章依据社会服务供需适配性分析框架，从可达性、相关性、质量和相适性四个方面分析该地区老年群体政务服务供需方面存在问题。

5.1.1 老年群体总体政务服务可达性水平总体不高

(1) 服务供给覆盖面和使用量不大

W市J区在老年群体的服务方面依托于“96365”平台，该平台主要提供紧急求救、生活求助、咨询服务等方面服务，近五年以来年服务总量平均6.16万人次。根据2022年该市国民经济和社会发展统计公报，60岁以上老年群体约77万人，当年“96365”平台服务量占全区老年人比率仅有7.8%，近年来平台服务量具体数据见表5-1所示。2020、2021年受新冠疫情防控影响，社区上门提供帮助服务的时长和占比增加，线上平台的使用需求和服务量锐减，“后疫情时代”需求量较之前产生了巨大差距。

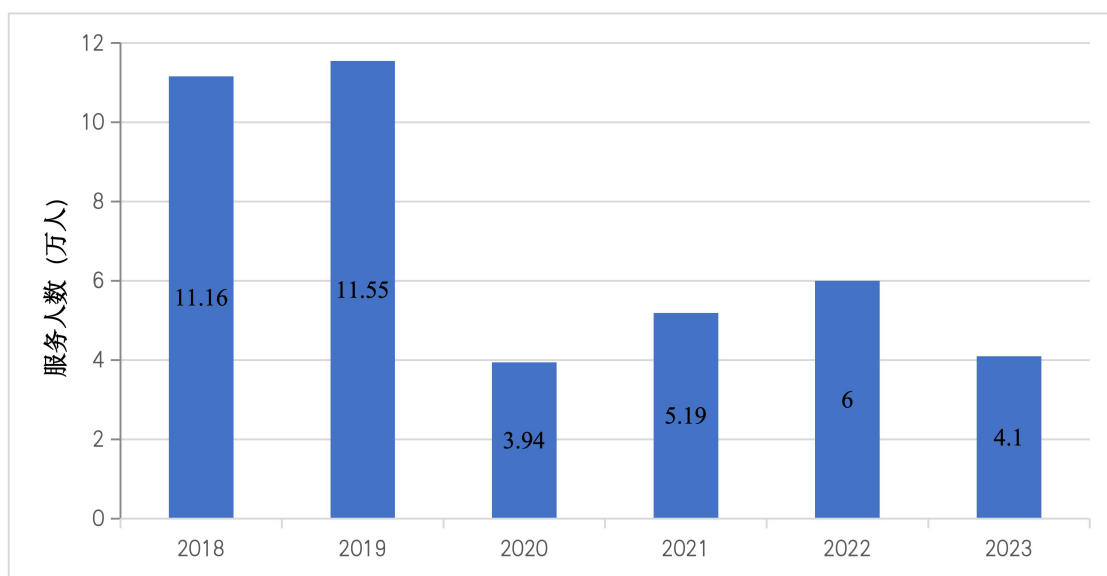


图 5-1 J 区“96365”生活服务平台服务总量变化图

在关于是否使用过“96365”平台的问卷提问中, 146 名老年人表示“从未听说过”, 占比超过 69%, 37 名老人“知道但从未使用过”, 只有 13.27%的受访者表示曾经为自己或家人使用过。服务覆盖面极为有限, 政策宣传指引不足, 导致很多老年人对平台和政务提供的服务不清楚, 反之导致供给量不高, 老年人的需求更加得不到满足。

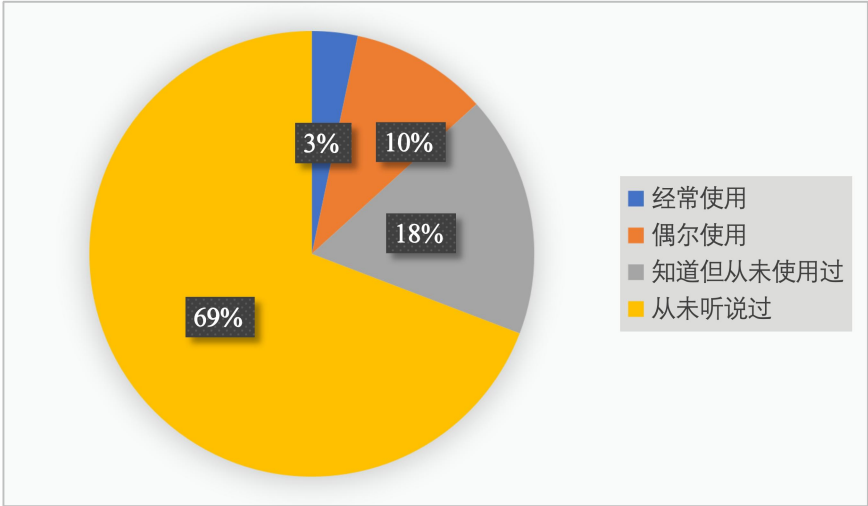


图 5-2 J 区“96365”生活服务平台使用问卷调查情况

另一方面, 在老年群体日常生活中, 对于政务服务的接触和使用频率也不高。具体数据详见表 5-3, 在政务服务使用频率的感受上只有 19 名受访者表示每天使用, 占比 9%; 48 名受访者经常使用政务服务, 占比 22.75%; 偶尔使用的受访者有 75 名, 占比 35.55%, ; 极少使用的老年人有 43 人, 占比 20.38%, 另有 26 名老年人表示几乎不使用, 占比 12.32%。总体而言以偶尔使用的老年人较多, 总体使用频率不高。

表 5-3 老年群体政务服务使用频率情况

	几乎不使用	极少使用	偶尔使用	经常使用	每天使用
人数	26	43	75	48	19
占比	12.32%	20.38%	35.55%	22.75%	9.00%

政务服务的使用人数和使用频率相较于该地区老年人口的总人数都存在较大差异, 在使用量总体不大的情况下, 老年人有需求, 政府可能也提供了相应的供给, 可两方之间存在的断档却使得被服务对象得不到帮助, 政府也缺乏有效的正

反馈来进一步修正或拓宽服务渠道和内容，引入更多社会参与方，导致服务更加难以普及，形成信息壁垒甚至造成恶性循环。

(2) 服务供给对象总体不均衡

相较于老年群体的庞大总量，街道和社区难以面面俱到开展帮助服务，在实际工作开展中侧重于独居、孤寡、经济困难以及失能等特殊群体的老人。

“现在我们社区为老年人的服务一般来说主要分两种，一种是会来到我们社区的，主要就是一些腿脚比较方便的老人，那基本就是参加一些活动，像我们有老有所学、老有所乐的一些主题活动，我们提供场地给他们跳广场舞啊搞搞活动啊等等，另外对于一些比较困难的老年群体我们主要就是上门走访慰问，还有一些独居老人，我们也会请社会组织上门去定期的服务和帮助。”（I4，某社区副书记）

在居住方式和政务服务使用情况的交叉统计表中，总体上老年人的政务服务使用频率以偶尔使用为主，经常使用和极少使用的老年人占比为其次。但横向对比，可以看出不同居住方式带来的不同的政务服务使用习惯的差别。以每天使用者和几乎不使用者这一极端情况为例，根据图 5-3 所示，每天使用政务服务的老年群体中，独居的老年人占比达到 31.58%；而在几乎不使用政务服务的老年人中，与子女、配偶和与多名亲属同住则为占比最高的三种居住方式。

表 5-4 居住方式与政务服务使用情况交叉统计表

使用频率				几乎不 使用	极少使用	偶尔使用	经常使用	每天使用
居住状况								
独居	年龄段	人数	4	8	16	13	6	
		占比	15.38%	18.60%	21.33%	27.08%	31.58%	
仅与配偶同住	年龄段	人数	5	17	31	19	4	
		占比	19.23%	39.53%	41.33%	39.58%	21.05%	
仅与子女同住	年龄段	人数	9	11	11	9	5	
		占比	34.62%	25.58%	14.67%	18.75%	26.32%	
仅与照料人员同住	年龄段	人数	1	2	4	3	2	
		占比	3.85%	4.65%	5.33%	6.25%	10.53%	
与多名亲属同住	年龄段	人数	7	5	13	4	2	
		占比	26.92%	11.63%	17.33%	8.33%	10.53%	
合计			26	43	75	48	19	

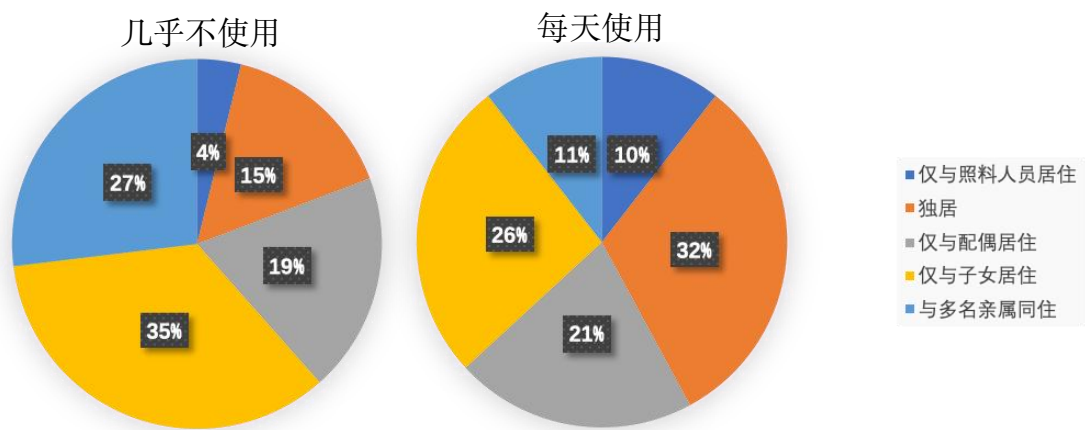


图 5-3 居住方式与政务服务使用频率交叉对照图

可以直观地看出，与家人同住的老年人，政务服务的需求相比独居的老年人要更低，在同等的生活需求和物质条件下，这些老年人的需求更多由家人来满足，家人承担了主要的服务的供给，这和我国以居家养老的主要模式是吻合的。但从另一方面而言，对于与家人同住的老年人，在社会公共服务上就会有所缺失，而对于这些老人的子女、赡养人或照护人员而言，就会带来一定的生活负担。

“我母亲有三个女儿。父亲过世以后，我和我两个姐姐现在是轮流照顾她，母亲现在 92 岁了，基本上没有生活自理能力，我们基本上只要在家就要一直守在附近，基本上身边不能缺人，而且这种需要一直监护的情况也不能送到养老院，我们也不放心，就是我们会很累。以后等我们自己老了，我们家三个小孩都是独生子女，照顾我们就更辛苦。”（I17,女，59 岁）

2019 年北京大学中国健康与养老追踪调查项目组对我国老年群体的中年照料情况的调查显示，非农业户口女性对家庭的最大照料率为 60%，非农业户口男性最大为 52%，很多照料者由于得不到替换，得不到休息，面临身心疲惫，心力交瘁的困境，甚至因从事照料活动造成的紧张和压力而对照料者自身健康产生的负面影响。

(3) 服务成本较为高昂

对于老年人来说，服务成本无疑是他们在政务服务方面进行选择的重要决定因素。W 市 J 区 2023 年年底建成一座包含养老助残服务中心的 Z 宜邻中心，在政府规划文件中预计至 2035 年政府将持续投资建设至 25 座。经走访调查该服务中

心费用如下图所示，其中老年群体的服务总费用包含床位费、护理费、伙食费、综合管理费和设备设施（新风系统等）费用。根据老人需求的不同，床位费各分三档，护理费则另分 6 档，不同档位的费用对应老人不同的生理需求和照护等级，具体服务价格标准见表 5-5 所示。

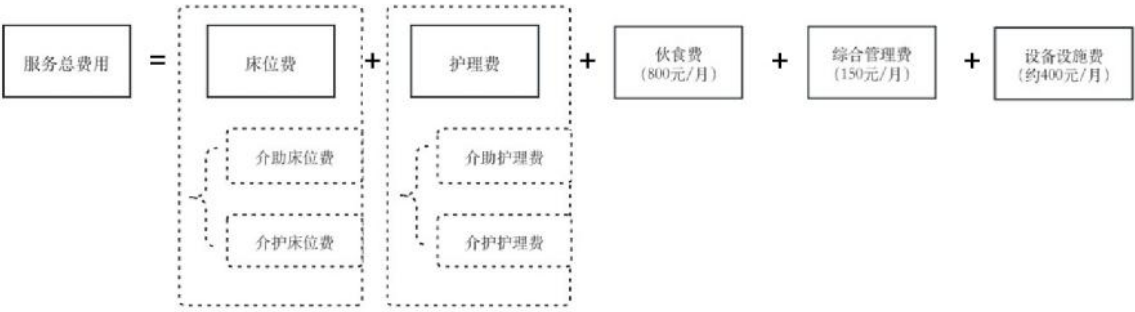


图 5-4 J 区养老助残服务中心费用组成情况

表 5-5 J 区养老助残服务中心服务价格情况

介助床位费		介护床位费	
双人标准间	2000 元/月	护理间	1500 元/月
单人间	3000 元/月		
介助护理费		介护护理费	
介助Ⅲ级	400 元/月	介护Ⅲ级	1500 元/月
介助Ⅱ级	600 元/月	介护Ⅱ级	1780 元/月
介助Ⅰ级	900 元/月	介护Ⅰ级	2280 元/月

“我们这边全托的床位比较少，只有 9 个，然后一般收费在每月三千五百多元到七千多元不等，依据老人的自理能力和需要的护理类型我们也有不同的收费标准，另外如果需要理疗或者其他帮助的话我们可以请外面的医师来服务，这种也是另外进行收费的项目。如果老人想要短期照料的话，我们也可以有不同的服务购买类型，但最低是一个月的服务购买期限。”（I2,Z 宜邻中心养老助残服务中心工作人员）

进入中高龄阶段，老年人的身体活动能力必然伴随着自然下降，人工的护理服务也随之变得不可或缺。就图中调查的养老助残服务中心而言，目前更多扮演的仍然是提供照护和照料服务的集中养老服务机构的角色，对于很多老年人来说一方面消费价格超过他们经济承载能力，另一方面由于床位数极为有限，也很难满足以街道、社区为核心范围内的老年人需求。此外，以中长期托养为主的服务

供给类型对于很多与配偶、子女同住或者居家养老的老年人来说并不是最实用的方式，短期照护服务以及为居家养老的老年人提供帮助的服务却仍然空缺。

(4) 政策宣传力度不高

政策的供给成效离不开其实施的广泛程度，政务服务信息的使用很大程度上与信息宣传的效率和方式有关，如果政务服务不能够有效的普及和递送到服务对象手中，那么政策本身所具备的意义也随之消减。

“其实很多老年人面临的问题我们也在出台对应的举措去解决。比如说老年人交通出行比较困难的问题，市交通运输部门在 2021 年就开始推广“95128”叫车服务热线，这样老年人也可以通过电话直接对出租车司机进行预约，避免由于不会使用线上平台导致的出行困难。今年也是有志愿者车队继续加入这个平台，我们也打算借这个机会进一步推广这个平台，方便老年群众。”（I1，J 区某部门政务服务工作人员）

老年人在政策信息的获取上天然存在一定滞后或者延迟，政府部门研究出台方便老年人的政务服务举措，如果在政策推广和宣传上不能够传达和递送，那么政策的传播效果也会大打折扣。

表 5-6 信息获取来源情况

	自己查询（线上/线下）	家人/朋友告知	工作人员宣传告知	其他方式
人数	42	86	53	30
占比	19.91%	40.76%	25.12%	14.22%

在对政务服务的外部信息获取来源的相关调查中，86 名受访者表示从家人和朋友进行告知获得政务服务信息，占比 40.76%；由街道、社区工作人员主动宣传和告知获取信息的老年人有 53 人，占比 25.12%；以自己查询获得信息为主要政务服务信息获取来源的有 42 人，占 19.91%；另有 30 人，通过抖音、今日头条等社交平台 and 户外宣传广告、张贴海报等渠道获取政务服务信息。从获取政务信息的渠道来看，依靠家人朋友传达信息的老年人占多数，也就意味着他们主要依靠家庭或者朋友间的内部信息传送为主要渠道，而政府的政策宣传在宣传渠道或者宣传力度上却存在缺位。

5.1.2 服务供给与需求对应存在偏差

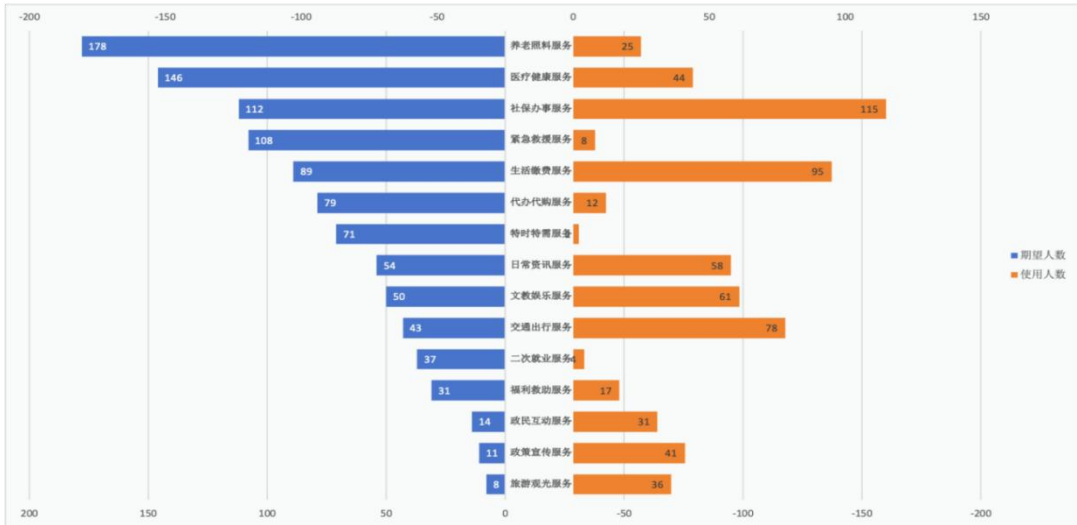


图 5-5 供给和需求服务类型对照情况

老年群体现有的服务使用频率较高的选项从侧面反映了政府目前普及范围较广，必要程度较高的服务；而老年群体期望的服务则能够反映其日常生活中存在的痛点和亟待解决的问题。根据图 5-5 所示，在老年群体的政策使用频率和期望程度的问卷对照中，总体对应水平不高，部分服务类型有较大的差距，政策供给和实际需求存在一定缺口，表明 J 区现有的服务供给仍存在较大的空缺亟待弥合。根据马斯洛需求理论，人的安全需要是基础必要的需求，这同样反映在养老、健康和紧急救援等方面。

表 5-7 年龄差异与期望服务需求交叉统计表

期望服务					
年龄段		养老照料服务	医疗健康服务	紧急救援服务	总数
55-59 岁	人数	26	25	17	39
	占比	66.67%	64.10%	43.59%	18.48%
60-64 岁	人数	52	31	28	60
	占比	86.67%	51.67%	46.67%	28.44%
65-69 岁	人数	43	38	24	51
	占比	84.31%	74.51%	47.06%	24.17%
70-74 岁	人数	34	31	23	37
	占比	91.89%	83.78%	62.16%	17.54%
75 岁及以上	人数	23	21	16	24
	占比	95.83%	87.50%	66.67%	11.37%
合计		178	146	108	211

(1) 养老服务需求强烈

根据政务服务的使用情况和期望情况的对照,在J区现在提供的服务类型中,25名老人使用养老照料服务的频率较高,相对应的是178名老人对养老照料服务给予较大的服务期望。同时根据年龄差异和期望服务需求交叉统计情况,随着年龄增加,老年人的身体机能和健康水平的下降会直接影响老年人对养老照料等方面的期望程度,在55-59岁的受访老人中,对养老照料的服务需求程度较高的占66.67%,而对于70-74岁的受访者来说,养老照料服务的需求程度则达到了91.89%,到75岁以上的24名受访者,其中有23位认为养老照料服务的供给非常必要,占比升至95.89%。随着年龄增大,老年人的身体机能逐渐下降,需要照顾和看护的等级随年龄也逐渐增高,特别是对于80岁以上的高龄老人,在本研究75岁以上的24名受访老人中,超过80岁的有12名,超过85岁的只有4名。高龄老人在受访者中仅占5.7%,从侧面说明高龄老人的外出活动能力相比低中龄老人更为有限,在生活照料伤的需求程度更高。根据国家卫健委2021年统计数据,我国人口平均寿命已达到78.2岁,并且近年来持续保持稳步上涨态势,中高龄老人的养老服务将仍是庞大的课题。

(2) 紧急救助服务亟待加强

根据调查结果显示,在所有的需求项目中,紧急救助服务最能提高老年群体对政务APP的满意度,但当前政务APP对这类服务的供给极为缺失。

“我有三个小孩,有两个在外地,一个结婚有小孩,我自己一个人住。年纪大了现在最怕晚上摔个跤爬不起来,小孩给我请了保姆,但是到晚上也回去了,夜里身边也没有人,真摔跤了就没有一点办法。”(I9,男,78岁)

随着年龄的不断增长,人体各种生理机能逐渐降低,这种状况使得身体容易受到多种不同的健康问题的侵袭。与此同时,老年人群中还有一些人行动能力减退,或者长时间独自居住在家中,这种情况下,人们面临安全风险的概率也随之提高。为确保自身的安全问题,老年人对于紧急救助、一键报警等服务需求的呼声日益高涨,同时很多老年人独自或和配偶单独居住,不仅需要配备紧急呼救的线上服务,同时在紧急情况下更需要有上门查看情况的线下服务给予支撑。

“如果你这边有需求,可以打96365这个号码,这是一个回拨电话。接到以后我们会给你回拨,询问你这边具体有什么需求。比如说像紧急的一些情况,我们会联系你的子女,或者在子女不方便的情况下联系社区工作人员上门查看情况。

目前这边主要服务独居老人、空巢老人或者一些特殊困难群体的老人，比如一些残疾或者腿脚不便的老人或者低保特困老人，我们也会安排助老员上门开展救助探访、代购代采、水电气维修等等活动。”（I3，“96365”生活服务平台工作人员）

在目前依托于“96365”平台的服务模式下，接线工作人员通过呼叫器接收到老年人的紧急需求，以电话回拨的形式确认相关情况，随后联系子女、社区工作人员上门查看。截至 2024 年 1 月，该平台依托的第三方机构在 W 市全市范围内全职工作人员约 500 人，可上门开展服务的专兼职工作人员约 1500 人^[54]，相较于全市老年群体底数，服务的辐射范围和覆盖面还比较有限。此外该平台的服务模式也对社区的人员配备和工作强度有很高要求，紧急救助需求较多发生在深夜等时段，需有足够的人员配备和 24 小时在岗的工作模式，在目前现有的社区组织架构和人员数量下也较难完成。

在访谈的过程中，有很多受访者表示因子女不在本地，因此子女也和家周围的邻居、朋友约定好了紧急状况下给予帮助，以免摔倒等情况；还有一些通过安装监控、约定联系时间等方式保证独自在家的长辈的健康状况。然而这也仅仅是权宜之计，对于很多老年人来说紧急状况下难以联系上或者是亲戚朋友难以迅速到场的情況都可能发生，结果难以预计。



图 5-6 紧急服务设备介绍对比图

此外，紧急救助服务是配合居家养老模式所必要配备和提供的服务，如果没有系统和安全性高的紧急救助保障模式，居家养老会给很多家庭带来巨大的精神负担。另外，紧急服务性质不同于普通生活类帮助，可以依靠兼职志愿者协助开展；紧急服务与老人生命健康直接挂钩，要求工作人员短时间内做出正确判断、冷静处理和专业处置，对专业性和权威性有很大要求。第三方机构的能力是否能够达到要求也会令使用者存疑。目前该平台提供的紧急救助服务依托于遥控呼叫器设备，没有清楚可视的使用方法和使用示意图，对于本来对数字设备使用就存在困难的老人和对服务情况不清楚的家属而言，更加无法判断该服务的可靠性；在此方面，如图 5-6 所示，南京市江宁区“小江家护”将紧急救助服务依托于电子手环，清楚、直观的传达设备的使用方法、使用人群和品牌可靠性，帮助老人尽可能理解和接纳相关服务。

(3) 医疗服务存在盲区

根据访谈结果，较多的老年人对线上平台使用存在较大的困难，特别是在当前使用情境下，本地区一些大型综合性医院的挂号和就诊信息绝大多数通过各医院的微信公众号进行操作，一方面多数老年群体对于微信公众号的一系列操作较为陌生，提前预约、选择医生、分诊等复杂操作难以理解和完成。

“年纪大了最怕的还是生病，小病还好，让小孩去药方开个药。要是需要挂水或者看医生的就头痛了，两个社区医院离我家都要 2 站路，而且小孩也不放心，一般就是去大医院，直接去挂号根本都挂不到，特别是专家号，都是要很早之前叫别人帮忙搞，我们都不会。”（I11, 女，73 岁）

另一方面，医疗服务缺乏系统性的整合，相较于年轻群体，老年人对医疗的需求更加突出和明显，但同时也更多受操作的掣肘，一些智能手机操作水平较高的老年受访者也对此感到困扰，虽然政府门户网站等政务服务首页有长者模式，但是在实际上需求更高的医疗服务上，只能通过微信公众号进行操作，设计复杂、字体较小，同时含有“绑定就诊卡”“提前分诊”“选择医师”等必须的复杂操作，即便是有一定智能手机操作能力的老年人也望而生畏，必须向子女求助解决。

5.1.3 老年群体政务服务质量不高

(1) 政务服务评价水平总体不高

现有的政务服务供给是否使老年人的实际需求得到满足，是政务服务供给质量判断的条件之一。而在本文针对 J 区为老年群体提供的政务服务评价情况开展的调查结果中，认为非常满足的受访者有 18 人，占比 8.53%，认为较为满足的受访者有 69 人，占比 32.7%；认为现有服务水平在满足需求上表现一般的有 82 人，占比 38.86%，认为目前提供的政务服务较不能够满足需求的有 29 人，占比 13.74%；认为非常不满足的有 13 人，占比 6.16%。总体而言 J 区的政务服务较能够满足老年群体的实际需求，但是仍有进步和提升空间，老年群体对整体服务满足的程度评价“一般”的为大多数，对于服务总体的满意度评价也集中在“一般”和“较为满意”的水平；对于 J 区老年助餐、老年活动中心等服务的使用态度集中在“比较感兴趣”，总体上评价 J 区老年人对该地区的老年服务还有比较大的期望，但是认为目前提供的服务还有较大的提升空间。

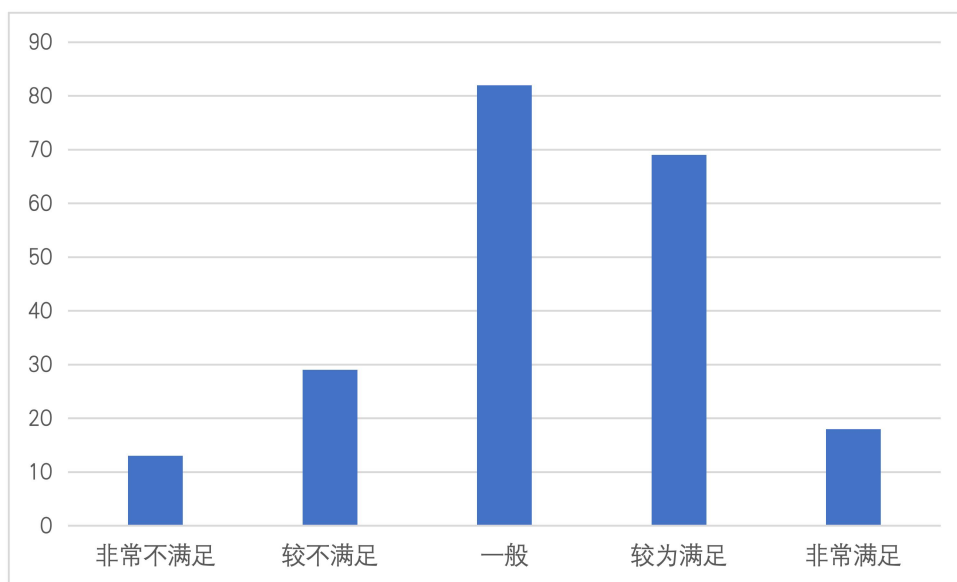


图 5-7 政务服务满足的程度评价情况

(2) 个性化服务拓展不足

随着经济发展和养老优惠政策的兑现，部分低保和困难家庭在街道和社区的不断支持帮扶下生活水平和质量提升较为明显，W 市常住人口的人均地区生产总值和居民消费价格不断攀升，老年群体的服务需求从兜底性和普适性有逐步转为更加细致划分的趋势。老年群体对于个性化和针对性的服务需求也更加明显。在调查中有 71 名老年人希望政府能够增加特时特需的服务模式，而现在特时特需的使用频率几乎是空白，政府在个性化需求的供给上还有很大的空缺需要填补。

“有很多便民设施，这些我们都看在眼里，有是好的，但是可能有的不是我最需要的。现在最大的困扰是平时腿脚不太方便，很多服务也享受不到，更多的希望是有人来家里打扫下卫生、做一顿饭、有的时候可能拿一点重东西”（I12，女，65岁）

“如果出了门，那我可以去老年食堂，很实惠；但是我也可以去其他的饭店。但是主要的问题在于很多时候我身体情况不允许出门，所以还是更希望能有上门代买菜这样在家里能享受到的服务”（I13，女，58岁）

“一般到社区这边来就是跳跳广场舞，或者打乒乓球，打发打发时间，要是能多搞点活动就好了，现在大家在一个小区里面住着也不讲话，都不认识，退休了一下没人讲话了都不习惯。”（I16，男，68岁）

在物质条件和医疗水平不断提高的社会发展中，部分老人对精神慰藉类的需求也较明显，比如在需求与期望的调查中，有37名受访者希望寻求二次就业相关的服务，其中以69岁以下的低龄老人为主。在对文教娱乐服务的使用和需求两边的选项结果中都居于中间偏上的位置，在访谈对于J区老年政务服务的评价中，很多受访者主动提及了口袋公园、城市书房等文体娱乐类型的服务建设。在健康自评统计中，认为自己的身体状况在“较为健康”及以上水平的老年人有107名，占受访者总数的50.7%， “一般”及以上水平的老年人达到84.83%，该地区老年人总体健康水平较好，这也符合我国居民的总体健康趋势。身体健康水平的提高同时也会带来对精神文化满足的需要，不仅包括文化娱乐方面，低龄老人寻求老年教育和二次就业等进一步的要求也亟待满足。随着人口老龄化的不断加剧，老年群体的个体差异催生出各类个性化服务需求，普惠性的老年群体优惠政策不能满足所有人的需求，而现有的服务资源有限，在老年群体的现有期望下如何更高效的实现更多的需求仍然存在一定问题。在调查中很大一部分受访者都倾向于获得个性化的服务，

5.1.4 政务服务相适性程度不高

（1）线下服务普及程度不高

社区养老服务站是结合社区和第三方专业机构的基层开展智慧养老服务的重要载体，在关于是否曾经去过养老服务站的相关提问中，92名老年人表示“知道但未去过”，占比42.65%，有74名老人表示“从未听说过”，占比35%；曾经去过养

老服务站的老年人仅有 47 名，占比不足 23%。大多数老年人对于基层养老服务站还停留在完全不了解的程度上。不同于年轻人对于信息服务主动接近的偏好，很多老年人在对新事物的接受上相对持保留态度，线下服务的更新换代更需要宣传和普及，才能尽可能使更多老年人愿意了解和使用相关服务。

表 5-8 街道社区养老服务站使用情况

“是否去过街道、社区的养老服务站？”的问卷回答情况				
	经常去	偶尔去	知道但从未去过	从未听说过
人数	9	38	90	74
占比	4.27%	18.01%	42.65%	35.07%

(2) 线上服务适老化程度不足

J 区 2021 年设计开发了“J 心办”小程序方便政务服务事项的搜索、申请和办理，然后根据调查结果，目前普及程度还非常有限，63.98%的老年人没有听说过，24.17%的老年人知道但是从未使用过，只有不到 12%的受访老年人曾经使用过 J 心办小程序，线上服务的普及仍有很大提升空间。

表 5-9 线上政务服务平台使用情况

“是否使用过 J 区政务服务“J 心办”小程序？”的问卷回答情况				
选项	经常使用	偶尔使用	知道但从未使用过	从未听说过
人数	3	22	51	135
占比	1.42%	10.43%	24.17%	63.98%

而在线上服务的内容方面，该地区移动端政务服务主要依托微信小程序“J 心办”，为方便老年群体观看，该小程序内设有长者模式弹窗，在长者模式下，页面内容和字体进行了相应调整，使之更符合老年群体的阅读要求；但在内容的选择和排布上则没有太大变化。见图 5-9 所示。政务 APP、公众号等服务内容项目多，但针对性不足，对于老年用户的基础需求掌握不明确，线上服务功能繁多，养老保险、高龄津贴、老年优待证等 40 余项“涉老”事项“集中查”“在线办”使老年人望而却步。



图 5-9 J 区政务服务微信小程序界面

老年群体需求更为突出的生活服务、便民政策等方面体现不明显。选择后面字体、图片板块变大，内容变动不大，不能完全体现为老年群体的内容筛选和重点突出，其中老年助餐模块位于模块排列的第六排，在多数智能手机上位于第二屏的位置，点击进入后会提示跳转至“J 区老年助餐”小程序。老年助餐小程序设置较为简单，没有单独设置长者模式，点击进入后显示该地区的地图，需划转查看提供老年助餐的社区，餐点查询的界面也过于简单，具体的就餐时间、费用、菜单等内容均没有设置。

5.2 W 市 J 区老年群体政务服务适老化存在问题的原因分析

老年群体政务服务是一项从上到下贯穿社会发展过程，并且随着社会条件发展和人们居住条件、生活水平、经济总体水平的变化而不断变化调整的社会工程，这意味着老年群体的相关工作是一项涉及社会各部分的系统性工作，需要总体架构上的有效支撑。2009 年法国凯捷咨询公司在对欧洲 28 个国家的电子政务总体调查中指出，政府在老年群体的政务服务方面存在的主要问题是供给需求关系的不对应，政府将服务构建者的需求置于用户的需求之上，缺少为电子服务经验较少以及网络技能不熟练的用户而简化，导致老年用户的接纳程度低下，甚至加剧技术困难和数字代沟。正因为如此，老年群体政务服务存在问题的根本原因即是政策供给与需求的失衡。

5.2.1 供给端：主体职责缺失导致供给低效

(1) 角色定位不明确

政府作为老年群体的政务服务的政策供给主体，缺乏对政府、社区和第三方服务机构的角色合理定位，导致各供给主体间分工不畅，政策供给成效不明显。新公共服务理论强调政府作为公民的服务方，应当民主的听取民众的需求以期达成公共利益的目标和管理要求，如果政府作为政策供给方未能有效地明确服务者和管理者的角色，就会造成政策方向偏航。在 J 区的老年群体政务服务过程中，政府、社区以及服务机构等多主体共同参与提供服务，然而老年群体需求满足效果有限，部分服务的供应量甚至呈下降趋势，说明政府对于各个供给主体间的统筹和协调存在问题。老年群体政务服务涉及多个主体，而政府作为政策制定者和执行监管者角色失位，导致第三方服务机构和企业参与程度有限、服务质量不高、服务供给面不广，而这又进一步导致老年群体对于第三方服务机构信任缺失，反之影响政府联合服务机构开展老年群体政务服务工作的普及面和推广度，久而久之甚至影响政府部门的公信力。

(2) 服务机制不健全

老年群体政务服务涉及全社会共同协作，因此也需要贯穿全局的制度体系的支撑。然而在实际开展中老年群体的政务服务举措却主要以指导意见、大政方针为主，缺乏因地制宜、准确明晰，同时对各个参与供给主体具有一定强制力的制度，导致老年群体的政务服务成为空中楼阁，很多需求难以真正得到满足。通过对 J 区近年来的政策文件分析可以看出，该地区对于老龄工作重视程度和政策出台频率各方面都不断增加，然而宏观性政策的出台和有效性举措的落地之间仍然存在一定距离。如参与服务供给的第三方社会组织，缺乏明确的监管机制和反馈机制；主导养老助残服务中心的 W 市健康医疗发展集团，除微信群外没有官方平台的服务信息公示来源，政务服务公开度、透明度都有较大提升空间，而这些在政府的监督层面都存在失位和缺位的情况。如果政府在服务供给入口端的制度机制不够完善，就会导致监管、实施、分工等一系列问题。

(3) 部门沟通不顺畅

老年群体的需求不断扩展到各个领域，这就要求政府各个部门的共同合作和支持，政府各部门联通不畅、交流不多也会导致老年群体的政务服务缺乏上下一

体的有效机制支撑。民政局负责老年服务的总体管理，文旅体部门负责文体娱乐各类设置的建设维护；教育部门负责老年教育的推进完善；卫生健康部门负责老年群体身体健康状况的总体收集管理和医疗机构的管理服务，部门间却缺乏数据的系统整合和优化提升。如 96365 生活服务平台旨在解决老年人多方面的生活困难，除生活服务外还涉及到紧急救助等专业化功能，然而实际上平台的运作仅仅依靠民政局、街道和社区的养老服务站、养老服务中心，区级层面没有明确的组织架构和反馈机制，其他区级部门也并未对该平台的功能进行协调完善。政府部门协同不顺，则会进一步使得第三方机构作用发挥受限。根据调查结果，从未听说过该平台的老年人占比接近 70%，第三方机构对于老年群体需求和情况并不完全掌握，政府部门对老年群体的信息掌握未能与第三方的发挥作用有效整合。政府部门掌握老年群体的状况，缺少整合分析和汇总研判，而第三方机构空有平台和运算支持，但缺乏可用数据和案例支撑，导致老年群体的服务空白。

(4) 专业队伍短缺

老年群体的政务服务质量很大程度上依赖于工作人员的帮助和服务。然而目前 J 区的街道、社区工作人员储备仍有很大的缺口。根据前期实地走访，J 区的街道办事处编制数较少，社区则几乎全部为由区聘、劳务派遣等形式签约的聘用职工，且工作流动性较强，专业化水平不高，人才流失比较严重。

“平时来的时候经常看到都是生面孔，一问之前那个不在这边干了，有的是到街道、到其他社区去了，还有就不干社区了。”（I12，女，65 岁）

“社区的工作负担现在还是比较重的，要每天挨家挨户跑，现在都是网格员，几个小区划片，在这个小区范围里面什么都要负责，包括火灾隐患、食品安全、校外培训、投诉扰民，还有各类普查，再加上老年人上门服务，基本上天天在入户，遇到忙的时候没有节假日双休日，一直在忙，再增加其他的负担真的忙不过来。”（I5，J 区某社区工作人员）

由于安全方面的考量和社交能力的限制，老年人在社会交往的习惯上会倾向于咨询较为熟悉亲近的工作人员，社区人员频繁变动或因其他事务而经常外出不在岗位等情况，导致他们“找不到人”“问不到话”，久而久之对社区产生敬而远之的心态，在采访中很多中高龄老人表示“怕去社区”“他们不来找我就行了”，老年服务方面人才的缺乏进一步加剧了老年人与政府部门沟通的割裂。

(5) 政策宣传效果欠佳

从老年群体的政务服务使用频率和对各项服务的使用感受可以看出，政府在政策和服务上的宣传普及远不能达到老年人满足的要求。供给的渠道和方式的缺失会直接影响政策的可达程度，同时也会令老人在政务服务 APP、小程序或者热线电话等线上方式上产生不信任感。缺乏政府“背书”的第三方机构，很多老年人望而生畏害怕陷入某些陷阱而不敢使用。在关于日常生活中需要政府服务时，他们更多倾向于求助社区、物业和市长热线（12345）平台。安全问题作为老年群体关注的核心问题，一方面供给端建设不完全、信息不透明，存在天然的阻断；另一方面信息传播渠道不完善，需求端得不到所需要的完整信息，认知度有限因此信任度不高。同时，老年群体对广告、谣言和个人信息保护等方面存在忧虑，这也是致使他们主动脱离学习使用的重要因素。

“讲实在话，现在手机这些东西太多弯弯绕了，也不敢让他们（老年人）多用。每天那个手机好多莫名其妙广告，一段时间没看她手机，就下载了好多乱七八糟的 APP，一打开微信全都是不知道什么人。年纪大了好多新的东西都搞不清楚，怕他们被骗，我有时候就把手机收着。”（I13,女，59岁）

在调查中多位老年用户提出因担心个人信息泄露、“标题党”等原因落入诈骗陷阱等问题，同时作为子女也出于担心老人被骗等原因主动让他们“信息隔离”。互联网时代信息数量庞大，再加上老年用户自身网络素养有待提升，主动识别谣言的能力较弱，在安全层面的担忧从而阻止其线上服务的接触和使用。

5.2.2 需求端：反馈递送不畅导致“需求幻觉”

政策供给端多主体的参与和服务产品的增长使得老年群体的政务服务总体表现出旺盛发展的态势，这也使得老年群体对于政府的供给有了更高的期望水平，然而另一方面老年群体在养老照料、医疗健康和紧急救助等多方面需求仍存在极大空缺。究其原因一方面是我国老龄产业服务总量总体不大，供给总量不足，另一方面则是由于需求呈递和反馈机制的缺失导致现有的供给服务与需求存在一定程度的错位，使得政务服务供给效率受到影响，围绕着老年人这一受到关注的社会重点群体，欣欣向荣的适老化产业发展背后仍然有着亟待弥补的“需求幻觉”。

（1）福利保障不到位

无论养老服务基于何种模式，都需要倚赖于支付能力的支撑，而目前养老服务供给的成本与老年群体的承受能力却存在一定不对应的情况。老年人生活需求

的满足很大程度建立在福利保障的经济基础之上，现在政府对于老年群体的资金扶持主要来源于养老金和高龄津贴两项，企业退休老人月平均收入较少。然而人力资源成本增加、养老服务产业处于起步阶段、维持老年人生活质量需要的医疗仪器等费用成本高昂等因素叠加，导致老年群体福利保障虽然连年增长，大部分人的养老金却只能够满足享有低水平老年群体政务服务的需要，因此使得老年人承载能力与社会服务支付成本对提高老年群体消费能力和消费水平也极为重要。

(2) 资源配置不均衡

总体上老年群体政务服务的资源不足，在区域和人群配置上呈现不均衡和不充分的情况。在调查中可以看出，养老照料服务是最基础和最必要的需求，在本文的使用频率和需求程度的对照问题中，只有 25 名老年人使用过政府提供的养老照料服务，但有 178 名老年人认为养老照料服务亟需提高和完善，在本研究中是缺口最大的一组数据。这也反映出养老服务需求强烈的迫切性。然而采访中涉及的两个社区的工作人员表示会安排义工经常性对经济困难和独居老人上门走访，但对于有子女或者配偶同住，仅需要偶尔开展服务的老人，社区则难以满足需求，部分受访老年人也表示几乎未曾受到政务服务上的帮助；此外在区域服务上的不平衡也存在，Z 宜邻中心依托于所在的 J 社区为核心开展服务，养老服务、医疗服务以及规划中的上门服务的覆盖范围都有以区域为划分的明确要求，同时专业服务机构较高的服务价格对收入薄弱的老人来说会带来很大的负担，而这些负担则更近一步加重了老年人在政务服务获得手段和享有服务质量上的不均衡，长此以往也将对他们的晚年生活质量甚至身体和精神健康造成不良影响。

(3) 反馈评估不明确

政策的制定和修正很大程度上倚赖于政策反馈和评估，而老年人作为较为弱势的社会群体和老年群体政策的服务对象，却没有明确反馈和评估的渠道，政府部门也缺乏明确可行的反馈监督机制，导致老年群体诉求表达受限。如生活服务平台为老人安装手环以提供紧急救助服务，紧急救助服务关系老年人的生命安全，因此如何衡量紧急服务的开展效果、规范处置流程、确认人员职责、确定处置方案、评价处置结果等各方面都需要准确、公开的制度加以明确。对于需求方来说，没有明确的可以进行反映诉求或者反馈的渠道，将会对使用意愿和信任度造成巨大影响。

(4) 数字鸿沟难跨越

虽然智能设备和政务服务的适老化改造推进不断深入和下沉，但数字鸿沟对于老年群体而言仍然是生活中面临的巨大难题。如医疗服务的数字化给经常需要医疗帮助的老年人巨大困难，特别是在新冠疫情防控期间，各类扫码和健康监测 APP 的填写上报确认复核都给老年人的生活带来了负担和挑战，同时慢性病报销等优惠政策，需要前往医院的固定窗口开具相应证明办理，老年人的适应能力、阅读能力和数字技能远不能支撑完整的就医和报销流程，很多老人表示必须要子女或熟人陪同才敢去医院；或是在社区工作人员的陪同下就医。对于老年人来说，在手机上完成预约挂号分诊，到门诊扫码签到，就医后在手机上看体检报告等操作过于复杂，仅靠老人自己无法完成。同样，96365 平台需要通过电话回拨或微信公众号进行提前预约，具体服务设施的安装则要通过平台线下网点了解；老年食堂、适老化改造和津补贴发放需要线上了解或提前预约。政策和服务信息往往通过微信公众号、政务 APP、政府信息公开、本地社交媒体进行传播，对于大多数老年群体而言，无论是线下的设备设施更新还是线上办事服务的优化，如果都需要通过网络才能知晓，那就会成为天然的壁垒，阻隔很大一部分老年人的涉猎。

第 6 章 完善城市老年群体政务服务适老化的对策

6.1 强化体系建设推进供给畅通

6.1.1 强化角色定位 推进整体治理

在老龄产业成为我国战略规划的时代背景下，政府应扮演好引导与监管的角色，通过深入探索和实践逐步构建经济效益与社会效益相统一的养老服务体系，加强老龄产业全链条市场监管，进一步加强简政放权，引导市场化竞争，激发市场活力，实现养老服务社会效益与经济效益的统一。鼓励社会力量参与到养老服务中来，推进养老服务市场化，促进养老服务业的可持续发展。同时，通过明确各部门的职责、权责边界并严格落实职权法定原则，并列出权力清单和责任清单，构建科学规范、责任导向的协作制度，推动政府及部门实现职权清晰、权限明确、权责对等、相互制约的管理框架，增强政府公信力，提高公众满意度。加强参与对养老服务市场社会资本的引导作用，充分利用技术手段，实现对老年政务服务开展的全环节、全过程的监管，建立全面规范的监管体系，以保障服务的安全性和质量，加强服务质量监督和信息公开，维护消费者权益。如浙江省德清县全面依托智慧化系统，建立全县联网的居家养老服务中心系统，开通居家养老服务热线，日均接收老年人服务“点单”200 余件，以全县 13 个镇（街道）居家养老服务中心为配送中心，同时引入第三方物流平台进行即时配送，为居家不便外出的老年人提供老年助餐+上门送餐的贴心服务。老年人的生活服务需求分布在衣食住行、代办代买、行政服务等多个方面，深化市场化运作可以有效的缓解社区压力，提升服务供给质量。

6.1.2 完善服务机制 确保公开透明

社区是直接接触和服务老年群体的基层组织，同时也是收集和了解老年群体的需求，连接老年人和街道办事处的关键角色，作为街道办事处以下的基层社会组织，同时兼具政府行政机构的政策执行和基层群众的意见反馈，作为老年群体这一社会流动性不强、以居住地为核心生活的人群而言，社区是其接触社会的主要载体和信息来源。政府作为政策的制定者和供给端，对于老年群体的需求了解通过社区的反馈和意见收集，调整并实施下一步的政策；同时现有的社区养老机

构和养老服务也是以社区这一基层组织为核心，仅仅依靠社区难以对上万人的区域进行全盘处理，应当建立以社区为核心的政府—社区—第三方的协作和信息共享机制，社区对老年群体情况进行摸底了解，第三方机构提供针对性设计服务方案并开展基层服务，同时老年群体的针对性需求反馈到政策供给端进行区域性的政策规划和总体部署。社区作为基层的服务中枢对本区域情况摸底造册、实时监控、灵活调整、收集意见并向上反馈，推动政策的进一步优化。除了完善准入机制，保障老年产业的信息安全和来源可靠以外，政府对于引入的第三方机构要勇于“背书”，尽可能使之服务项目、收费金额和服务类型实现公开、透明、完善。如常州市以委托经营方式，探索政府向电商购买公共服务模式的“互联网+”服务，开展常州 12349 为老便民公益服务平台，全平台公开服务类型、收费标准等信息，同时政府大力宣传，让老年人敢于相信和尝试，从而进一步推动更多的企业参与和政策落地。

6.1.3 强化部门联动 实现高效服务

老年群体的政务服务主要集中在民政、人力资源和社会保障以及街道、社区等职能部门，在 J 区政府的窗口大厅经常可见老年人办理相关业务，也有老年人因为未带证件而跑几趟的情况出现。在访谈中有受访老年人表示希望各职能部门的事项可以尽量“一次性”办理完成，如“养老待遇资格认证”等常用事项，通过数据跑腿精简办理流程；例如“独生子女费”福利费用，根据老年人的户口和在籍状况提前电话通知；同时拓宽问询渠道，明确办理流程和闭环解决问题的管理流程，确保老年人政务服务办理流程顺畅。如浙江省打通政务办、民政局、人力社保局、镇（街道）等部门办事系统涉老数据通道，收集汇总老年人性别人口分布、高频事项办理、政务服务需求等情况，整合老年群体基础数据，打造老年人政务服务“清松办”驾驶舱。驾驶舱界面实时呈现老年人办事、咨询、求助事件等信息，并将信息推送给相关部门和帮办员、网格员队伍，及时分类处理反馈情况，实现老年人政务服务闭环管理，推动适老服务“一屏掌控，一览无余”，实现老年群体服务动态分析研判，助力老年服务精准施策。同时还整合热线平台服务专线，收集解答老年人咨询求助，不能第一时间解决或情况复杂的将有关信息同步反馈至帮办员队伍，实现精准高效的老年政务服务办理。

此外，紧急救助服务往往具有时间上的急迫性和情况的严重性、不可预见性等特点，对于独居、孤寡或者是患有疾病的老人来说可能是分秒必争的紧急情况，因此强化公安、消防、应急、医疗等职能部门的联动有很强的必要和实际意义。南京市江宁区探索推进老年人紧急救助协同公安部门和消防部门的协调联动模式，该适老化智能终端与江宁区互联网+24 小时呼叫中心和江宁区消防大队 119 平台进行数据对接，绑定家属手机，区呼叫中心则会根据告警定位给附近的护理员派发紧急工单上门查看，保证第一时间能够紧急整合多方资源进行救援。通过爱牵挂家床居家监测智能产品套装，江宁区呼叫中心工作人员可以随时借助“小江家护”系统平台远程监管老人居家状况，一遇异常马上采取措施，下单通知给服务人员上门处理或援救。

6.1.4 提升人才能力 拓展政策宣传

人才和队伍建设对于老年群体的政务服务而言是至关重要的一部分，尤其是对老年人的照护服务方面，专业人才的培养至关重要。老年群体的政务服务缺口在很大程度上是由于基层街道社区的服务人员的数量不足和能力有限而导致的，目前社区较多通过联合社会组织或社会义工的方式进行上门服务，服务的频次和涵盖种类范围都有很大的提升空间。强化老年人的专业化服务，一方面是要提高已有人员的专业化能力建设，现有的街道社区人员流动较大，这跟工作压力繁重和工作前景有限有很大的关系。要解决这个问题，就需从根本上提高社区工作人员的工作待遇，强化职业荣誉感。例如深圳市创新社区工作人员“员额制”聘用手段，社区工作人员享受与公务员同等待遇，从基础层面提高工作积极性。另一方面利用新媒体手段拓宽政策的普及度也是人才招引的重要渠道。新媒体的发展普及速度迅猛，传统的政策宣传方式无论是效率还是信息的传送效率都较为有限，应当依据人群特点勇于探索新媒体宣传手段的利用。比如交通出行相关的新媒体：地铁、公交车、出租车；住宅区内媒体：电梯、物业、小区显示屏、广播；老年人聚集较多的场所：菜市场、超市、广场公园等区域的新媒体媒介。政府相关部门在本领域的政策推广方面应当强化主动思考意识，利用和发动社会参与力量的宣传媒介，鼓励社会组织、企业等的推广和参与，只有政策被广泛的宣传开来，尝试使用人数增多，才能使服务量提升而引入更多市场力量的加入。

6.2 完善需求反馈助力精准送达

6.2.1 完善福利机制 提高保障水平

在加强现有的以社会养老保险、养老金和高龄津贴为主的老年群体福利保障的基础上，应该结合发展需求，加强和完善普惠性和高端化的服务供给。通过引导、支持和鼓励商业养老保险市场的健康发展，增强老年人的福利支付能力。此外，还应加强老年人思想观念的转变，提升其对于创新性养老服务的认可度。这需要全社会共同参与和努力，形成政府主导、市场为主体、社会共治的、符合国情特点的养老服务发展体系，出台相关政策，完善老年人在医疗服务、机构养老、日间照料中心等服务机构的支持，在政策制定的同时，加强政策宣传，提高老年人对政策的知晓度和申领难度，尽可能地为广大老年人提供实际帮助，让老年人在生活中感受到社会对他们的关爱和尊重。同时，打造更加人性化、专业化的养老服务，开展更加多样化的文化、教育、健身等活动，积极营造温馨和谐的社区环境，满足老年人更加多样化、个性化的需求，提高老年人的生活质量和幸福指数。

政务服务的推广和建设在注重效率的同时要注重人文关怀，一些政务网站和掌上办政软件应当加入适老化的设计，比如大字版或者简易版，使老年人用适合老年人的方式去办理政务。在进行政务软件的设计以及应用时要注重老年人使用需求，技术设计向老年人倾斜，照顾到老年人的身体和心理情况，做出适老化设计，在线上发展的同时也要保留一定程度线下人工办理的功能，线下办理服务要与时俱进，满足老年人办政需求的同时进行一定程度的知识普及，教老年人使用线上办政的方式以及积极宣传网络办政的优势和便捷，教老年人规避风险，改变他们对于网络办政的陌生感和原有的恐惧感。加强网络安全监管，对于与互联网政务相关的网络诈骗及时打击，保障一个风清气正的互联网政务环境。

6.2.2 创新配置手段 调动社会资源

拓展服务资源政府市场协作，推动普适性服务向个性化服务转型升级。考虑到地区居家养老和社区养老的比例占绝大多数，老年人“上门”服务需求旺盛。建议引入第三方机构，以居家养老人群为主要服务群体，推动代买代办服务的推广的普及。强化个性化针对性服务需求，以住宅区为单位建立在住老年群体的人员情

况台账，在现有模式下，打通第三方机构和政府之间的信息壁垒，在完善的市场准入机制下，开放对于个性化服务需求的提供和宣传渠道，让企业作为基层老年群体服务的“后备军”，在政府提供普适性服务的同时，允许第三方机构辅助和弥补老年群体个性化需求的空缺。如北京市海淀区上地街道，为满足老年群体的各类需求，以“公益资源共同体”的形式，充分调动地区企业、志愿者和社会慈善资源等社会力量，广泛吸纳各类社会企业和企事业单位，全面整合老年群体的需求，打通需求—供给的渠道端口，完善从“查找”到“咨询”全过程服务路径，方便老年人随时随地了解“家门口”的养老服务资源，解决养老服务长期存在的服务信息找不全、服务产品买不好、服务资源寻不到等方面的问题，推动实现“身边养老、身边救助”，满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。对于与子女同住，但需要看护辅助的老年人，探索开展喘息服务和日间照料中心等等新模式，设立短期服务、临时托管服务等服务模式。

6.2.3 明确反馈渠道 多元评估参与

完善老年需求调研反馈机制，建立跨部门合作的老年人需求评估体系，明确老年群体的实际需求，并且能够实现根据反馈适时调整的动态框架，建立定期会商、协调研判的老年群体需求调研机制。行政部门、街道、社区以及社会组织等建立动态会商机制，详细调研、考察老年人的需求，对老年人的养老需求进行深入全面的分析探讨，从精神上、物质上等各方面满足老人的现实需求。结合他们的可承受能力进行软性或硬性服务的供给。结合老年人的生理、心理、社会等全方位需求，提高信息采集、评估与协调等方面的效率，通过数据整合、分析、反馈，实现对老年人需求及服务供给的实时、准确匹配。在老年人政务服务的不同环节中强化需求信息的共享、接力，确保服务提供量、服务水平、服务质量与服务监督等方面的全方位覆盖，为老年人提供最佳的服务体系。政府应充分意识到老年人是政策服务的主要对象，加强老年人参与政策效果评估和反馈的意识，通过开展老年人满意度调查、评价打分等方式，及时获取老年人对养老服务机构提出的建议和意见，将反馈结果与政府对机构的监管考核相衔接，促进政策效果的优化和提高。同时，建立老年人与政策制定机构、履行机构的长效沟通机制，加强政策的透明度和可操作性，增进老年人对政策的满意度和信任度，进一步提升老年人生活的质量和幸福感。

6.2.4 加强数字反哺 推动代际传递

推动线上线下信息衔接建设，加强家庭与社会数字反哺，推动数字技能代际传递。老年人在参与数字政府建设中的弱势地位一方面来自外部环境，另一方面源于自身观念转变的不足。老年人的思维不同于年轻人灵活，接受新事物的速度和态度转变比较慢，信息能力和素养建设不足，要加强家庭和社会的数字反哺，以社区为依托，以家庭为基本单位，借助老年人身边熟悉的人群展开数字反哺，提升老年人的信息能力，通过身边人的引导逐步跟上数字化时代的步伐，适应数字政府的建设，灵活地运用网络政务。同时，加强对于数字反哺的社会宣传，使年轻一代可以意识到对老年人数字反哺的重要性，不仅对于老人，对于身边人也是极大的资源节约与效率提升，加强数字技术的代际传递，让老年人适应时代发展，参与到数字政府的建设中。强化街道社区等基层组织在线上和线下之间服务的衔接和纽带作用。一方面针对性开展老年群体的互联网使用技能的教育普及，以社会课堂等形式帮助老年群体掌握更多互联网技能，使其更好的融入信息社会发展，消除他们的畏惧心理，同时线上平台要积极“向下兼容”，政府服务“一网通办”的同时要考虑到老年群体的实际使用技能，开设线下平台和线下窗口，建立老年人高频事项办理清单、办事流程、办事指南、帮办队伍；改造适老端口，优化入口功能、减少入口层级、放大屏幕字体、植入智慧服务模块，实现服务“音视频直达”和“扫码直达”等功能，实现办事“一声通达”。街道办事处和市民服务中心进一步分担行政职能，养老金和普惠政策尽量下沉到离居民更近的地方，完善政务服务的“最后一公里”建设。积极推广政府平台和政府合作第三方机构的使用，从而推动供给端资源充分利用，引导和喜迎更多企业加入老年群体的服务供给中来，反之推动地区老年产业的发展和提升。

参考文献

- [1] 王萍萍:人口总量有所下降 人口高质量发展取得成效[N/OL].国家统计局局.2024-01-18.https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202401/t20240118_1946701.html.
- [2] Martin, Linda G., and Samuel H. Preston. *Demography of aging*. Washington, DC: national academy press, 1994.
- [3] Phelan, E. A., Anderson, L. A., LaCroix, A. Z., & Larson, E. B. (2004). Older adults' views of successful aging—how do they compare with researchers' definitions? *Journal of the American Geriatrics Society*, 52(2), 211–216.
- [4] Gillian M. Boulton-Lewis (2010) Education and Learning for the Elderly: Why, How, What, *Educational Gerontology*, 36: 3, 213-228
- [5] Aria del Pilar Díaz-López, José Manuel Aguilar-Parra, Remedios López-Liria et al, Skills for Successful Ageing in the Elderly. Education, well-being and health, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 237, 2017, 986-991.
- [6] Fastame, Maria Chiara, et al. "The effect of age and socio-cultural factors on self-rated well-being and metacognitive and mnestic efficiency among healthy elderly people." *APPLIED Research in Quality of Life* 9 (2014): 325-334.
- [7] Dobner, Susanne, Sako Musterd et al. "'Ageing in place': experiences of older adults in Amsterdam and Portland." *GeoJournal* 81 (2016): 197-209.
- [8] Gyasi, Razak M., and David R. Phillips. "Gender, self-rated health and functional decline among community-dwelling older adults." *Archives of gerontology and geriatrics* 77 (2018): 174-183.
- [9] Clive Sanford, Jeremy Rose, Characterizing eParticipation, *International Journal of Information Management*, Volume 27, Issue 6, 2007, 406-421.
- [10] Ebbers, Wolfgang E., Willem J. Pieterse, and Hans N. Noordman. "Electronic government: Rethinking channel management strategies." *Government Information Quarterly* 25.2 (2008): 181-201.
- [11] Kraner, S.: "Bridging the Digital Divide in E-Government." Zürich 2004.
- [12] Jaeger, Paul T., and Kim M. Thompson. "E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions." *Government information quarterly* 20.4 (2003): 389-394.
- [13] European Union: "Ministerial Declaration - APProved Unanimously on 11 June 2006", Riga, 2006.
- [14] Selwyn, Neil, et al. "Older adults' use of information and communications technology in everyday life." *Ageing & Society* 23.5 (2003): 561-582.
- [15] Boulton-Lewis, Gillian M., Laurie Buys, and Jan Lovie-Kitchin. "Learning and active aging." *Educational gerontology* 32.4 (2006): 271-282.
- [16] Loipha, Smarn. "Thai elderly behavior of internet use." *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 147 (2014): 104-110.

- [17] Kurniawan, Sri. "Older people and mobile phones: A multi-method investigation." *International Journal of Human-Computer Studies* 66.12 (2008): 889-901.
- [18] Chakraborty, Rajarshi et al. "Privacy preserving actions of older adults on social media: Exploring the behavior of opting out of information sharing." *Decision Support Systems* 55.4 (2013): 948-956.
- [19] Jeremy Rose, Jesper Holgersson et al. *Digital Inclusion Competences for Senior Citizens: The Survival Basics*. 19th International Conference on Electronic Government (EGOV), Aug 2020, Linköping, Sweden. pp.151-163.
- [20] Wallace, Debra C., and Pamela K. Hirst. "Community-Based Service Use among the Young, Middle, and Old Old." *Public Health Nursing* 13.4 (1996): 286-293.
- [21] Obi Toshio, and Naoko Iwasaki. "Innovative Applications and strategy on ICT Applications for aging society: case study of Japan for silver ICT innovations." *Proceedings of the 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. 2013.
- [22] Carolien de Blok, Katrien Luijkx, et al. (2010), "Modular care and service packages for independently living elderly", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 30 Iss 1 pp. 75-97.
- [23] Schmid, Hillel. "The Israeli long-term care insurance law: Selected issues in providing home care services to the frail elderly." *Health & Social Care in the Community* 13.3 (2005): 191-200.
- [24] 徐平.新公共管理视角下我国服务型政府模式的构建[J].理论与当代,2009,No.297(08):29-30.
- [25] 张康之.我们为什么要建设服务型政府[J].行政论坛,2012,19(01):1-7.
- [26] 丁煜,杨雅真.福利多元主义视角的社区居家养老问题研究——以XM市XG街道为例[J].公共管理与政策评论,2015,4(01):43-53.
- [27] 吴玉韶.实施积极应对人口老龄化国家战略 尽快形成“六个共识”[N]. 中国社会报,2020-11-26.
- [28] 陈功,赵新阳,索浩宇.“十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战[J].行政管理改革,2021,No.139(03):27-35.
- [29] 王琼.城市社区居家养老服务需求及其影响因素——基于全国性的城市老年人口调查数据[J].人口研究,2016,40(01):98-112.
- [30] 沙勇.人口老龄化趋势下的基本公共服务供给探究——以江苏省为例[J].江苏社会科学,2016,No.285(02):236-241.
- [31] 李连友,李磊.构建积极老龄化政策体系 释放中国老年人口红利[J].中国行政管理,2020,No.422(08):21-25.
- [32] 应何静怡.智慧养老供需结构研究[D].浙江工商大学,2021(03).

- [33] 宋秀波.积极老龄化视域下我国养老服务体系构建研究——基于 M 市的个案研究[J].领导科学论坛,2022,No.204(10):93-96+112.
- [34] 扈秀海,钱民辉.《社会热点面对面 (九)》[J].全国新书目,2022,No.925(04):26-27.
- [35] 郭林,高姿姿.“老有所养”家庭支持政策体系的完善——基于“资源-服务”视域下的家庭养老功能[J].中国行政管理,2022,No.448(10):99-108.
- [36] 阿里云.《银发族数字化产品适老化研究蓝皮书》.2022.<https://max.book118.com/html/2022/0817/7154032046004154.shtml>.
- [37] 李伟权,黄扬.政策执行中的刻板印象:一个“激活-应用”的分析框架[J].公共管理学报,2019,16(03):1-15+168.
- [38] 贾妍,蓝志勇,刘润泽.精准养老:大数据驱动的新型养老模式[J].公共管理学报,2020,17(02):95-103+171.
- [39] 王晶,何祎金.老年公共服务数字化趋势及政府干预策略[J].华南师范大学学报(社会科学版),2021,No.253(05):44-54+205.
- [40] 王永梅,杜鹏.中国特色老龄社会治理:逻辑基础与重点任务[J].公共管理与政策评论,2023,12(01):129-139.沙琳 (Sarah Cook) .需要和权利资格——转型期中国社会政策研究的新视角[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社,2007:4-8.
- [41] 中国互联网络信息中心.第 52 次中国互联网络发展状况统计报告 [R/OL].(2023-8-28)[2024-01-10].<https://cnnic.cn/n4/2023/0828/c199-10830.html>.
- [42] 全国老龄办.关于推进老年宜居环境建设的指导意见.[Z].2016-10-09.
- [43] 国务院办公厅.关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见.[Z].2016-12-07.
- [44] 国家发展和改革委员会.国家发展改革委办公厅关于推介运用智能技术服务老年人示范案例的通知.[Z].2021-09-24.
- [45] 安徽省统计局.2020 安徽省人口普查年鉴.[R].(2023-03-29)<http://tjj.ah.gov.cn/ssah/qwfbjd/rksj/147984161.html>.
- [46] 赵耀辉,王亚峰,陈欣欣 等.中国健康与养老报告[R].(2019) 北京大学中国健康与养老追踪调查项目组.<http://charls.pku.edu.cn/wenjian/zhongguojiankangyuyanglaobaogao.pdf>.
- [47] 张静维.老年群体的政务 APP 服务需求研究——基于 Kano 模型的分析[D].江西财经大学,2022,2022.000162.
- [48] 王子涛.上海市社区智慧养老服务供需适配性研究——以 X 区为例[D].华东师范大学,2022,2022.005235.
- [49] 何晓雯.贵阳市 X 街道社区居家养老服务供求现状、问题与对策研究[D].贵州大学,2023,2023.000837.
- [50] 吴凤娟.衡水市中老年人采纳政务 APP 的影响因素研究[D].燕山大学,2021,2021.000391.
- [51] 樊文苑.呼和浩特城市居家养老服务供需适配性研究[D].内蒙古大学,2020,2020.000557.

- [52] 彭兰.老年传播中的“破壁”[J].新闻与写作
- [53] 房莉杰,周盼.“多元一体”的困境:我国养老服务体系的一个理解路径[J].江苏行政学院学报
- [54] 芜湖援通.宣传
片.[EB/OL](2024-01-05).<https://mp.weixin.qq.com/s/nPt1-P9hs8VdcJGPP9H4tw>.

附录

附录 1 老年群体政务服务情况问卷调查表

第一部分 基础情况

1.您的性别是? ☐男 ☐女

2.您的年龄是?

A.55-59 岁 B.60-64 岁 C.65-69 岁 D.70-74 岁 E.75 岁及以上

3. 您的文化程度是?

A.小学及以下 B.初中 C.高中 D.专科 E.本科及以上

4.您的居住状况是?

A.独居 B.仅与配偶同住 C.仅与子女同住 D.仅与照料人员同住 E.与多名亲属同住

5.您对自己的健康状况评价是?

A.非常不健康 B.较不健康 C.一般 D.较为健康 E.非常健康

第二部分 政务服务满意度调查

6.您认为现在的政务服务是否能满足您的需求?

A.非常不满足 B.较不满足 C.一般 D.较为满足 E.非常满足

7.您对 J 区老年群体的政务服务满意度总体评价如何?

A.非常不满意 B.较不满意 C.一般 D.较为满意 E.非常满意

8.您对于政务服务的使用频率如何？（包括政务办事、老年食堂、生活照料等）

A.几乎不使用 B.较少使用 C.偶尔使用 D.经常使用 E.每天使用

9.您一般如何获取政务服务信息？

A.自己查询（线上/线下） B.家人/朋友告知 C.工作人员宣传告知 D.其他方式

10.近年来我区创新开展了老年助餐、老年活动中心、适老化改造等多项创新服务。您对于尝试政务服务新项目是否感兴趣？

A.非常不感兴趣 B.比较不感兴趣 C.一般 D.比较感兴趣 E.非常感兴趣

11.您是否去过街道、社区的养老服务站？

A.经常去 B.偶尔去 C.知道但从未去过 D.从未听说过

12.是否使用过 J 区政务服务“镜心办”小程序？

A.经常使用 B.偶尔使用 C.知道但从未使用过 D.从未听说过

13.是否使用过 J 区“96365”服务平台？

A.经常使用 B.偶尔使用 C.知道但从未使用过 D.从未听说过

第三部分 政务服务期望调查

11.请您勾选以下您使用频率最高的 3 项服务

☐生活缴费服务 ☐社保办事服务 ☐养老照料服务 ☐医疗健康服务

☐文体娱乐服务 ☐老年教育服务 ☐日常生活信息 ☐新闻资讯服务

○办事预约服务 ○政策宣传服务 ○福利救助服务 ○休闲观光服务

12.请您勾选以下您认为政府最有必要提供或完善的 5 项服务

○生活缴费服务 ○社保办事服务 ○养老照料服务 ○医疗健康服务

○文体娱乐服务 ○老年教育服务 ○日常生活信息 ○新闻资讯服务

○办事预约服务 ○政策宣传服务 ○福利救助服务 ○休闲观光服务

附录 2 老年群体访谈提纲

Q1:您平时是否使用政务服务?

Q2:您认为现在政务服务总体而言好不好用? (对您来说提供的服务用得上吗?)

Q3:您一般怎么获取政务服务? (本人/子女/社区代办等)

Q4:您觉得现在较过去相比办事的速度、服务态度和您自身感受到的的满意程度有所变化吗?

Q5:您是否听说过老年食堂、社区老年健身房这些设施? 您对这些设施服务怎么看?

Q6: 您是否去过老年食堂、老年活动中心这些设施? 您觉得怎么样? (您是从何处了解到这些设施的)

Q7: 您平时如何解决政务服务的需求问题? (途径、渠道)

Q8:您是否听说过慢性病、居家养老补贴的相关政策? 现有政策对您有帮助吗? 您还有什么其他期望吗?

致谢

感谢汪茂泰老师三年来不厌其烦地悉心指导；感谢父母与各位亲友在艰难时刻的理解体谅；感谢各位领导同事和师长同学的提携与帮助；感谢所有在论文撰写过程中予我以信任和支持、愿意受访和讲述的老年朋友们。

篇幅有限，难以尽言。三年求学路上受到太多教诲提点，学生终生受益。