

法学研究要报

2019 年第 3 期
(总第 3 期)

南京市法学会

2019 年 11 月 14 日

“互联网+”居家养老运营中法律问题 及对策研究

南京市民政局课题组*

“互联网+”居家养老也称智慧养老，实践中通常有“虚拟养老院”之称。主要是以大数据分析为基础，通过线上线下互动，为老人提供便捷优质的养老服务。随着人口老龄化、高龄化速度的加快，机构养老和家庭养老难以满足老年人多样化的养老需求，“互联网+”居家养老的优势极为突出。既能够更加个性化、规范化、便捷化以及智能化地为老人提供更为优质的服务，克服居家养老供求不平衡、不匹配的局限性，还能以更低的成本、更高的效率让老年人足不出户就能享受同等条件的人性化关爱与社会化服务，较好地解决高龄、空巢、特困老人生活困难和缺乏精神慰藉的难题。

一、“互联网+”居家养老服务运营及法律现状

* 课题主持人：赵军、韩振燕（女）；课题参与人：轩苏波、周新华、王芳（女）、符信新、石德华、杨露华（女）。

“互联网+”居家养老服务体系由居家养老信息平台（运营商）、居家养老服务提供机构（供应商）和老年人（消费群体）三方组成。南京市已建成的南京市养老服务综合平台（市级信息平台）是“互联网+”居家养老服务管理平台。市级信息平台下设区级平台（分级平台，也包括社会组织自建平台），由区级平台具体整合居家养老服务中心或社会组织、资源等为老人提供各种类型的居家养老服务。居家养老服务中心或社会服务组织的服务信息即时采集、即时上传至各区级平台，再由各区级平台汇总后上传至市级平台，接受南京市民政局的监督和管理。各级平台与社会组织通过信息上下传递、互动管理，形成有效调配社会服务资源、加强便民利民服务、提高服务效率、利于政府服务管控的“互联网+”居家养老服务管理模式。

南京市“互联网+”居家养老服务不仅包括基本服务的五助：助医、助洁、助急、助浴、助餐，还将服务项目内容拓展到探望、护理、助学、助聊、助乐、助购等十四项助老服务。既满足老人的物质服务需求，又提升了老人精神文化需求，给予老人更多的关爱与获得感。此外，多样化的智慧养老终端及时高效地为老年人提供全方位、多层次、多元化的养老服务。穿戴式设备能对人体进行健康状态监测，固定式、非接触式设备能及时发现危险，移动式设备可以实现老人实时定位、导航、紧急呼叫等服务，便携式智慧养老终端则可以为上门服务提供巨大帮助。目前，南京市建成养老服务综合平台，实现养老服务管理信息化，通过市养老服务呼叫平台 12349，为居家老人提供“咨询、转介、跟踪、评估”的一站式养老服务。总体而言，南京市“互联网+”居家养老服务取得较大成效。

“互联网+”居家养老服务运营正逐渐系统化、科学化、规范化，国家、各省市也逐步出台了一系列政策文件，以推动和保障“互联网+”居家养老服务的良性运行。但当前，我国暂无针对“互联网+”居家养老服务制度的专门法律，

仍以行政法规和政策性文件指导为主。南京作为“互联网+”居家养老事业发展前沿城市，截至2018年11月，已陆续出台65个养老政策文件，其中居家养老类政策文件26个，综合性政策文件22个，为“互联网+”居家养老的发展做出了重要贡献。总体上看，南京市“互联网+”居家养老工作在基本设施、队伍建设、安全保障、监管体系等重要环节已经初步建立了较为严密的制度保障体系。但由于“互联网+”居家养老事业发展起步时间短，涉及主体种类多样，法律关系复杂，现行出台的各项文件难以满足“互联网+”居家养老事业的发展需求。

二、“互联网+”居家养老服务运营中法律问题及原因分析

1、“互联网+”居家养老服务运营中面临的法律问题

第一，供需双方的权利义务关系界定模糊。主要表现为：运营商和供应商法律主体责任不明晰，合同履行、服务规范与市场监管等方面缺乏法律法规指导等等。

第二，流程及标准混乱。目前尚未形成现代化服务业具有的运营模式和 workflows，服务质量、速度、成本等运营基准及标准还不统一，服务运营相关利益方的责权利缺乏法律及制度规范。

第三，供需双方信息不对称。智慧养老服务和老年消费群体的特性，使得“互联网+”居家养老服务供给方和老年消费群体存在严重的信息不对称，且老人难以根据自身需求与养老服务供应机构的评价状况进行选择。

第四，老年人个人信息安全与隐私权难以保障。目前市场上“互联网+”居家养老服务平台均需老年人随身佩戴相关设备来对其日常生活进行实时监控，容易对老年人自身的生活隐私造成侵害，也容易让不法分子利用漏洞危害老年人财产及人身安全。

第五，监管相对滞后。政府尚未出台针对“互联网+”居家养老服务的监管条例，也未设立相关监管部门或是购买

第三方监管服务对其加以规范，导致监管方未能独立于运营方、供应方，形成问题难暴露、难解决的局面。

2、“互联网+”居家养老服务运营法律问题的成因

第一，“互联网+”居家养老服务法律体系不完善，缺乏高阶层法律法规。尚未出台专门针对“互联网+”居家养老服务相关特殊性立法，现有部分与其有关的法规政策缺乏前瞻性、系统性和稳定性，并且相关法规细则也不够清晰明晰。

第二，“互联网+”居家养老服务维权制度及信息反馈渠道不健全。在平台设计上仍缺乏科学合理的评价体系和及时有效的反馈机制，难以保障老年消费群体的权益，也阻碍了“互联网+”居家养老服务产业的进一步发展。

第三，缺乏科学合理的评价体系和及时有效的问题处理机制。“互联网+”居家养老服务平台主要着重于养老服务供应商与老年消费群体的匹配功能，尚未形成完善的“互联网+”养老服务流程。

三、完善“互联网+”居家养老运营法律的对策建议

第一，加强“互联网+”居家养老运行管理法律规范。在国家和各地出台的一系列加快发展养老服务业的政策法规基础上，政府部门要加大立法力度，构建针对“互联网+”居家养老服务的法律体系，并强化其实际可操作性；做好“互联网+”居家养老服务的顶层设计，同时兼顾发展中后期的政策支持，如明确资金要求、基础设施建设规定、社会养老服务管理体制机制等等。

第二，明确“互联网+”居家养老服务利益相关者的权利义务与法律地位。一是明确养老服务提供过程中的服务、人员及收费要求；二是明确老年消费群体的权利和养老服务提供机构应当承担的责任；三是加强政府监管体系建设；四是规范平台运营商内部工作流程；五是软件供应商应与平台运营商、服务供应商划分明确责任范围。

第三，完善“互联网+”居家养老服务流程及运营机制。建立“互联网+”居家养老服务权责清晰、可操作性强的行业标准和规范，明确服务质量、服务标准和服务成本，细化运营流程。可借鉴“互联网+”行业普遍使用的“网络市场经济户口”运营管控体系，驱逐信用较差且服务质量低的养老服务机构离开市场，形成“良币驱逐劣币”的良性循环，促进“互联网+”居家养老服务市场的进一步完善和发展。

第四，建立完善独立的“互联网+”居家养老服务监管体系。一是加强“互联网+”居家养老服务信用体系建设，建立统一的监管平台；二是重视宣传和普及“互联网+”居家养老服务的相关信息，发挥老年消费群体的反向监督评估功能。在监督、评估、管理过程中，政府和社会力量可充分依托“互联网+”的发展潮流，积极利用科技手段尤其是智能化技术，缓解监督过程中存在的信息不对称问题。

第五，整合资源优化“互联网+”居家养老服务平台管理。建立统一的“互联网+”居家养老服务平台，综合管理各地区各层次的老年人信息，形成权责明确的管理运营体系，促进“互联网+”居家养老服务资源的优化配置，为老年群体提供更为及时、贴心的居家养老服务。

抄送：江苏省法学会，市委政法委领导、市法学会常务理事，
各区委政法委、市委政法委各处室、各研究会、各区法学会。

南京市法学会秘书处

2019年11月15日印发
