

# 助力补齐农村养老短板 为农村老年人幸福加码

## ——青岛市人大常委会推进农村养老服务工作纪实

金秋十月,美丽的青岛西海岸,在群山环绕的藏马社区,一场别开生面的青岛市镇(街道)级居家社区养老服务中心集中开业仪式,吸引了周边村庄的老百姓。作为第一批入住养老服务中心的老人,藏马社区的王大娘喜笑颜开:“不仅房间大,院子里还可以锻炼,有吃有住,这么多老姊妹说说笑笑,孩子也不用天天挂念,在这里养老真是福气!”提起养老服务中心的条件,老人发自内心地欢喜。据了解,作为年初确定的重点办好的 10 件市办实事之一和全市居家社区养老服务建设两年行动计划的重头戏,青岛市着力推进的 40 个镇级居家社区养老服务中心集中开业,实现全市镇(街道)居家社区养老服务中心全覆盖。

农村养老是整个养老服务体系建设的重要组成部分,也是养老服务均等化发展的短板。近年来,市人大常委会把养老工作纳入监督工作重点,相继开展了老年人权益保障法律法规执法检查,以及老年教育、城乡养老食堂工作等专题调研,并以监督落实市办实事为抓手,着力推动农村养老服务工作。同时,结合开展党史学习教育,组织常委会和市人大常委会建设委员会的组成人员深入基层与群众面对面交谈,广泛联系各级代表,把群众满意作为出发点和落脚点,与政府部门一起攻坚克难,以调研、监督等多种方式为群众办实事解难题,推动养老服务真正惠及农村老人,赢得了群众的称赞。

### 深入基层,瞄准群众的急难愁盼

今年年初,市人大常委会建设委员会在开展调研的过程中,深入到平度市田庄镇的农村养老院,在与群众交谈中了解到,农村养老服务工作仍处于起步阶段,农村养老普遍存在养老机构缺乏、农村老人思想保守、收入保障差、针对性医疗保障缺乏、医养结合推行难等问题。他们敏锐地意识到,农村养老难仍然是全市民生事业的短板,这个问题的存在困扰着基层群众,影响了老百姓的幸福感。

为了获得详实的第一手资料,全面了解全市农村养老工作的现状,市人大常委会建设委员会的组成人员和人大代表们一起,多次到西海岸新区、平度市、莱西市等区市的街道,走进养老院、养老食堂实地察看,走到村庄、农户的炕头,与群众面对面交谈,广泛了解农村群众对养老服务的需求。

莱西市日庄镇政府负责人介绍,全镇人口 4.7 万,生活在村庄的有 2.5 万人,以失能失智人口发生率 0.8%测算,全镇需要 200 张养老床位才能基本满足失能失智人口养老需求,而目前全镇养老服务机构还没实现零的突破。农村养老服务水平明显低于城市,机构少、标准低、服务差,农村老年人普遍缺乏应有的服务、照料和医疗,尤其是失能失智老人严重影响生活质量。

问题一桩桩,件件记心上。调研汇总而来的问题,引发了市人大常委会建设委员会的思考。看似复杂的农村养老服务,困难归结起来,不外乎是“三无”:无房住、无钱用、无设施运转。解决了这三项问题,其他问题也就可以迎刃而解。

### 加强调研,推动解决养老用房问题

市人大常委会建设委员会在调研中发现,农村老人养老的意愿是有差别的,其中大部分老人是

想居家养老,儿女绕膝、享天伦之乐;还有的老人因为收入有保障,子女来助力,选择到机构养老,享受品质生活。最困难的是失能、失智、半失能、高龄老人,这部分老人每月只享受政府不到 200 元的基础养老费,生活不能自理,到社会机构养老又缺少经费支持,怎么办?

“青岛的养老模式是政府引导、政策扶持,多方参与、统筹规划,对农村老人养老问题分类、分群体推进,发挥政府资金四两拨千斤作用,对五保户、“三无”老人要兜底保障,建设镇级居家养老服务中心,实现集中养老。”民政部门负责人对全市养老政策的初衷进行了解读。

市人大常委会建设委员会的组成人员在讨论研究时提出,建设居家养老服务中心,关键是落实房子问题,要强化镇级政府的主体责任,整合农村镇辖区内房屋设施资源,免费提供给运营组织使用,切实降低其运营成本。

这一意见与政府的举措实现了同频共振,在居家社会养老服务中心建设中,市政府出台政策:镇级居家社区养老服务中心及其下辖农村社区养老服务站用房,由政府免费提供,具体来源一是盘活闲置的政府资产,如原乡镇敬老院、合并搬迁倒出的中小学校、乡镇合并后空闲的政府及其部门办公场所等;二是租赁用房,镇级政府无法盘活闲置资产的,由政府按照安全实用、按需租赁、就近就便、方便老人的原则进行租赁。

以莱西日庄镇居家养老服务中心为例,镇政府将原镇敬老院的房子免费提供给养老机构使用,同时政府出资 150 万元、消防设施补助 250 万元、民政部门一次性奖补 60 万元,提供 100 张养老床位。“房子是政府提供的,仅这一项就可以大大降低运营成本。我们的收费降下来,有意向的老人就有能力来住,农村养老就实现了双赢。”养老机构的负责人对这项政策持乐观态度。

### 出谋划策,引导资金注入新活力

农村养老“老大难”,难在没有钱。如何解决农村老人没钱养老问题,这个现实难题摆在市人大常委会建设委员会面前。放开眼界拓新路,直面问题谋良策,他们与政府部门一起研讨谋划,提出一条既能发挥政府资金引导,又能调动各方积极性的长效之策。

委员会在充分论证的基础上提出,按照“家庭主体、子女主力、政府引导、社会参与”的原则,设立青岛农村养老服务基金,可由子女孝心资金、政府补助资金、社会捐赠资金组成,采取“子女缴纳一点、政府补助一点、社会捐赠一点”的方式,筹集农民养老服务基金,优先解决农村失能失智老人养老问题。以基金的设立运营为切入点,引领子女养老和社会助老的良好风尚,有效缓解农村老人养老经费短缺的现实困境。这个建议得到了市委、市政府领导的重视和肯定,进一步深化完善后将纳入政府三年行动计划。

政府引导基金产生的社会效应,首先落实在农村老年人的就餐问题上。2018 年青岛市政府将“建设社区养老服务场所 20 处”列入市办实事项目,确定每区(市)新建 2 处示范性社区养老食堂,每处给予 10 万元建设补贴。去年以来,全市建设街道级居家社区养老服务中心 166 家,转型和新建城市居家社区养老服务站 596 处,农村幸福院转型为居家社区养老服务站 213 处,居家社区养老服务站覆盖率达到 60%。全市对每处 3A 以上的街道综合养老服务中心给予 20 万元—60 万元的建设补助,去年市区两级财政共计投入 1.53 亿元,吸引社会投资 2.24 亿元,解决就业 4965 人,拉动消费 8000 万元,吸引了一大批全国知名养老服务企业投身青岛养老服务市场,全市老年人养老助餐的平台建设呈现出良好发展态势。

### 提出意见,助力农村养老精准施策

农村养老事关千家万户,其政策的实施也来自方方面面。一位从事民政工作多年的基层干部表示,“牵扯的部门很多,政策的时效性也强,应该捋一捋,给农村的干部和百姓一个明白账本。”

针对农村养老政策存在的“碎片化”现象,市人大常委会建设委员会也认识到,政府对农村养老机构建设补贴、床位运营补贴和养老服务队伍培育等方面的扶持政策水平偏低,对失能失智农民扶持政策缺失。引导和扶持社会力量参与农村养老服务的力度仍显不够,对农村养老机构监管力度需要加强。

通过对国内先进城市的学习和借鉴,委员会对政府的养老工作提出精准施策、加大农村养老服务有效供给的意见建议:提高经济困难老年人养老服务补贴标准,着力精准保障困难老年人的养老服务需求,特别是失能、半失能老年群体;明确政府部门的职责定位,将长护险待遇、重度残疾人护理补贴、居家养老政府援助服务补贴有机结合,统筹残疾人托养、优抚对象居家养老和人社部门的护理员培训补贴等相关政策资源,满足农村老人多样化、多层次的长期护理保障需求。

市政府有关部门按照市人大常委会建设委员会的意见,加快推进“养、医、康、护”于一体的养老服务体系建设。目前全市共有养老机构 284 家,养老总床位 4.2 万张;各类医养结合机构达到 263 家,占养老机构总数的 92.6%;全市建成护理型养老床位 2.3 万张,占养老机构床位总数的 54.7%。各区市各建成一处区(市)级社会福利中心,先前供养在镇办敬老院中的农村特困供养对象全部集中到区市级社会福利中心供养,设施标准全部达到四星以上养老服务机构水平,有效提高了特困老年人的生活水平。

### 强化监督,提高养老机构服务质量

养老服务机构提供的标准是否符合民心、顺民意,这个问题也是市人大常委会建设委员会关注的焦点。在监督推进全市农村养老服务的进程中,委员会也对机构服务的质量“亮剑”,明确提出:从政策、资金、人才等方面加大扶持力度,加快推进养老护理型床位建设。对农村老年人签约护理型家庭养老床位和政府购买服务型家庭养老床位的,政府发放一次性适老化改造补贴,由镇级居家社区养老服务中心对其家庭养老床位进行适老化改造,有效缓解护理型床位供需不足的矛盾。同时,建好用好市、(区)市两级养老服务指导中心,实行信息化管理,建立镇级居家社区养老服务中心、(区)市、市养老服务指导中心三级质量监管机制,强化对农村养老服务机构质量安全、从业人员、服务行为、涉及资金和运营秩序的监督管理,健全农村养老服务综合监管体系。

在市人大常委会建设委员会的督促下,全市推行了 260 余项居家社区养老服务项目,全部制定项目服务的标准化流程,对参与居家社区养老服务的工作人员进行岗位培训。为规范社区、村庄养老食堂管理,西海岸新区引进 5 家专业化、品牌化、连锁化运营的服务企业,市场化运营全区 206 家居家社区养老服务中心、服务驿站,实现了老年人助餐的规范化运作。即墨区制定规范养老食堂管理运营暂行办法,要求养老食堂证件齐全、制度完善。目前,全市已有 281 名农村留守老年人进行了建档立卡,平度、莱西两市分别出台农村留守老年人关爱服务工作实施意见、关爱服务细则以及农村留守老年人“一对一”帮扶工作实施方案。

下一步,市人大常委会以及市人大常委会建设委员会将继续对我市农村养老服务工作情况进行跟踪调研,提出意见建议,深入推进农村老年人“老有所居、老有所养、老有乐老”,不断增强农村群众的幸福感、获得感、安全感。

李京禄

## 全省唯一入选 2021 全国美丽海湾优秀案例推荐名单

# 灵山湾:绣蓝色生态名片 创全国最美海湾

### 推荐理由

一片碧海蓝天,蜿蜒黄金海岸,不但是海滨城市最美的装点,更蕴藏了丰厚的资源。

灵山湾位于青岛西海岸新区,岸线长 30 公里,海域面积 60 平方公里,天然优质沙滩 9.6 公里,环抱北方第一高岛—灵山岛(海拔 513.6 米),形成“金滩镶绿野,碧海映蓝天”的海滨风光。

通过陆海统筹的综合治理,灵山湾实现城市化区毗邻的海湾环境质量、生物生态状况、亲海环境品质的“三优”,促进生态、经济、社会效益的“三赢”,其优美的海湾风光成为青岛市民的会客厅。

### 治理成效

全方位开展湾区系统治理,实现陆海协同、多元共治。

强化陆海统筹的污染防治,各类入海污染源得到有效治理,沿岸污水实现全部收集和处理,入湾河流达到水质目标要求,湾内两个污水入海排海口均达标排放,海洋环境质量优良,国控点位连续三年达到一类海水水质标准,持续开展海洋垃圾清理“净滩”专项行动保持岸滩洁净。

加强海洋生物生态保护,将灵山岛设为省级自然保护区,灵山湾砂质岸线等划入生态保护红线,周边 2500 公顷海域设为皱纹盘鲍、刺参国家级水产种质资源保护区,对湾内重要海洋生态功能区、珍稀濒危海洋生物等实施严格保护。

开展灵山湾生态环境综合治理,系统实施“拆违建、清岸线、调项目、修慢道、植绿化、保文化”六大任务,清理沿岸围海养殖 3.45 平方公里,拆除整治违建岸线 16 公里,建成 4 个国家海洋牧场示范区,每年增殖放流各类苗种 1000 余万尾。

切实强化亲海环境质量提升,将 30 公里海湾岸线打造为公众临海亲海岸线,湾内拥有国家 4A 级景区 1075 亩,灵山湾第一海水浴场环境优良,夏



▲ 海军公园  
岸线景观  
◀ 天河入海口景观

季最高每日游客流量达到 2—3 万人。

### 长效机制

制定“片区+网格”海湾管护工作机制,将管护责

任划分至 40 名责任人,实现海湾生态环境的网格化、常态化巡查监管。

成立“西海岸新区城管环境委员会”,建立海上环卫制度,发挥生态环保和城市管理的协同作用,

聘请 5 名市人大代表为义务监督员,强化陆海统筹和公众监督。

探索建立生态环境部门与检察机关的协同配合机制、入湾河流生态补偿机制、社会资本参与海洋生态环境治理机制等。

建成智慧海洋管理平台和海洋大数据中心,形成海湾综合管控“蓝色天网”。

### 经验总结

强化陆海统筹的“城、湾、岛”生态环境综合治理、系统治理和源头治理,多措并举提升海湾生态环境质量,注重增强人民群众临海亲海的获得感和幸福感。

注重制度机制建设,建立了一套政策引领、长效监管、科技支撑、民众参与的长效机制。

多方式多途径融资,除政府投资外,还充分利用企业自筹资金、PPP 项目建设融资等社会资本参与海洋生态环境保护修复,并以影视、会展、文化等绿色产业发展为引领,协同推进生态环境高水平保护与经济高质量发展。

(吴帅 王诺 张建峰)

### 活动详情

投票期限:2021年12月20日—2021年12月29日

活动规则:每个

微信号限投 1 次

请使用微信扫

描右面二维码可直

接进入投票页面。

点击 1 号案例

(青岛灵山湾)下方

“投票”按钮,投上

宝贵一票。



■蓝湾慢道灵山卫段。

■远眺灵山湾。

