

关于平湖市农村养老服务工作的调研与思考

■ 市民政局 张 杰

近年来,平湖市始终锚定积极应对人口老龄化国家战略部署,以“构建人人可享的基本养老服务体系”为目标,坚持城市与农村养老服务协调发展的基调,加强对农村地区的倾斜扶持,不断完善城乡协调、符合乡情的农村养老服务体系,全力打造“颐养金平湖”民生品牌,努力让广大农村老年人共享幸福“夕阳红”。

一、基本情况

根据第七次全国人口普查结果显示,我市老龄化率为22.35%。从城乡区域看,农村人口老龄化率高于城镇约12.7个百分点,呈现出高龄化趋势,农村80岁及以上高龄老人占农村人口的比重为5.32%,高于城镇约1.75个百分点。与此同时,随着城镇化推进和家庭代际分离,农村空巢率逐渐升高;从经济条件看,农村老人的养老金等社会保障水平较城市相比整体偏低,还需要通过农务劳作、外出打工或子女贴补来增加收入,大多处于“退而不休”的状态。农村老人普遍经济独立性不高,低保低边等经济困难老年人中,农村占比83.5%;从养老方式看,在农村地区,养老方式往往比较单一,主要以家庭养老为主,但受城镇化和少子化的冲击,传统家庭养老功能正在弱化。总体而言,农村地区较城市“未富先老”“未备先老”的形势更为严峻、问题更为突出,也从侧面反映出城乡养老发展不够均衡。2024年5月,民政部联合21个部门出台《关于加快发展农村养老服务的指导意见》,首次从全国层面对发展农村养老服务作出总体性、系统性部署。这就更加表明,解决农村养老问题,提高农村老年人的养老质量,是平湖必须举全市之力、集全市之智、尽全市之贵答好的时代命题。

二、工作情况

(一)农村养老服务政策密集出台、靠前发力

近两年,我市先后出台了《平湖市关于加快建设基本养老服务体系的实施意见》《平湖市孤寡老年人特殊关爱补助办法(试

行)》等多项政策文件,注重普惠性和兜底性相结合,对活力老人、失能失智老人、经济困难老人等不同老年群体,分层分类提供涵盖物质帮助、照护服务、关爱服务等3大类26项服务。如每月向2万余名高龄老人(农村占比65%)发放高龄津贴,年发放津贴1500万元,其中80周岁至99周岁的户籍老年人每月领取60元的高龄津贴,100周岁及以上的户籍老年人每月领取600元的长寿保健金;连续8年由政府出资为全市60周岁及以上户籍老年人购买1份政策性意外伤害保险,依托新兴媒体、集体活动、走村入户、医院布点等开展线上线下宣传提升知晓率和理赔率,今年1—10月总计赔付1724件、188.41万元,实时赔付率达83.9%;今年起,针对孤寡老年人实施特殊关爱政策,以保障生活安全、满足基本需求为底线,提供智能看护设备配置、居家护理补贴、家庭养老床位补助、助餐补贴和机构护理补贴等5项服务,最大限度帮扶孤寡老人,目前动态归集800余名孤寡老人信息,根据其意愿分别落实机构养老和居家照护;今年9月出台《关于健全困难老年人补贴制度的通知》,每月为1336名低保低边老年人发放养老服务补贴、养老护理补贴,以服务给付的方式用于日常生活照料、照护服务范围内的消费结算。

(二)农村养老服务设施由点及面、逐步铺开

养老服务设施是发展养老服务事业的基础,我们坚持“一盘棋”布局,以《平湖市养老服务设施布局专项规划(2021—2035年)》为导引,将养老服务设施规划纳入国土空间规划“一张图”,让养老设施空间可达、群众可享。

一是集聚农村养老嵌入式阵地。在建成镇街道养老中心11家、村照料中心73家的基础上,选址老年人较多的自然村落等建设村养老驿站18个。同时为11家镇街道养老中心、26家照料中心配备无感服务智能终端,方便老年人就近就便享受健康监测、日间托养和文体娱乐等服务。今年以来,聚焦居家社区养老功能拓展、服务延伸,扎实推进6家老年食堂、14个村老年助餐点、6个村养老驿站等民生实事项目建设,进一步丰富

为老服务网点,推动提升居家社区养老综合服务能力。

二是打造居家养老适老化环境。聚焦农村失能老人居家照护和安全问题,推进家庭养老床位建设和居家适老化改造。建成家庭养老床位425张,在无感睡眠监测仪、紧急呼叫器、烟雾探测器、门磁感应器和老人智能陪伴机组成的助安“五件套”基础上,老人可按需选配相应的智能设备,终端接入“金平湖智慧健康养老服务平台”,以“智慧+”应用实现远程监测、一键报警、联动救助等多方位智慧照护。完成居家适老化改造376户,围绕“如厕洗澡安全、室内行走便利、居家环境改善、智能监测跟进、辅助器具适配”五个方面功能,按照安全、便利、舒适的优先级“一户一策”进行改造“私人定制”,基本实现困难老年人家庭“愿改尽改”。今年以来,开展消费品以旧换新居家适老化改造专项行动,每户最高补贴2万元,其中60—79周岁的老年人补贴50%,80周岁(含)以上的老年人补贴60%;同时积极推进低收入困难家庭厨房、卫生间装配式试点改造实事项目,今年改造67户老年人家庭,户均改造标准2万元。

三是发挥机构养老兜底性功能。今年,广陈镇养老服务中心改扩建项目将基本完工,采取公建民营方式运营,已通过招标确定运营方,进一步扩充农村机构养老服务设施供给,全市现有镇街道养老机构8家,拥有养老床位近1500张,4家获评省三星级养老机构,所有镇街道都实现了专业运营、适度超前的养老机构设置。在镇街道养老机构推动“幸福忆家”认知障碍照护专区建设及能力提升,按照“单元式布局、居家型布置、功能化配套”原则,为认知障碍老年人提供专业化服务,累计建成专区床位135张。

(三)农村养老服务内涵日益丰富、纵深拓展

为了更好地满足农村日益增长的多样化、多层次养老服务需求,我市坚持全面覆盖和重点施策相结合,持续推动农村养老提质增效。

一是医养结合紧密。多渠道探索医康养老服务互嵌互融,通过毗邻建设、签约合作、内设医务室等形式,实现农村地区各类养老服务设施医养结合率100%。全市养老机构均为长护险定点护理机构,今年把“重度失智人员在本地长护定点医院养老机构失智专区发生的符合规定的护理费用纳入长护险支付范围”列入平湖市民生实事,目前已认定长护险定点失智照护专区3个。在5家镇街道卫生院建有医养结合病区床位110张,在4家民营医院开展医养结合服务,同时建有护理院2家,康养联合体8个,安宁疗护病区1个,为失能失智老人提供专业照护、早期干预和家庭支持。全面开展家庭医生签约服务,试点家庭病床服务59千次,加强农村老年人慢性病管理。

二是助餐服务提质。强化多元要素保障,指导各镇街道因地制宜优化提升老年助餐服务模式,采取“特惠+普惠”“堂食+配送”等方式积极拓宽助餐覆盖受益面,如曹桥街道采用政府购买服务方式推出“暖心助餐”服务项目,全年送餐约8.6万份;独山港镇划分3个片区开展助餐服务,日均服务约300人。在已建成运营老年食堂7家的基础上,今年新增老年食堂6家,采取嵌入社会餐饮企业、配餐企业开办运营等多种方式,通过食堂让利、市镇补助、爱心出资等,向辖区老年人提供差异化优惠,如新仓镇桥家大食堂依托辖区配送公司建设,并探索以“中央厨房+配送”模式统一制餐配送至新仓镇各村社区老年助餐点。同时,借助我市照料中心村社区全覆盖的优势,今年把建设老年助餐点与拓宽照料中心服务相结合,新建提升老年助餐点,进一步提升老年助餐服务的可及度。

三是文化活动优享。在助医、助餐等服务供给外,注重满足农村老人精神文化需求,在养老机构、照料中心分别建成老年学堂8个、老年电视大学教学点129个,日常开展反诈宣传、安全教育、健康义诊、文艺表演、便民摆摊等服务类活动。此外,在春节、端午节、重阳节等传统节日设置手工制作、民俗体验、趣味游戏等沉浸式活动,让农村老人足不出户乐享文化生活、提升文化素养,鼓励组建合唱团、腰鼓队等老年文艺队伍,进一步提升老年人参与的积极性和主动性。

(四)农村养老服务队伍培育发展、持续注入

农村老年人居住分散,加上年龄、收入、身体状况等各有差异,为更好实现覆盖面广、针对性强、效果明显的“老有所养”,我市注重发展扶持家庭照护服务队伍、志愿互助服务队伍、专业护理服务队伍,让“三支队伍”成为农村养老服务体系的重要人力支撑。

一是提升家庭照护服务能力。目前,农村照护绝大部分仍是依靠家庭,且在未来相当长的时间内仍将是最主要的模式之一。为此,我市在照护培训和政策帮扶上两手抓,一方面积极弘扬尊老敬老、爱老孝老的传统美德,累计为2500多个家庭照护者开展老年人日常护理、安全防范及应急处置、慢病护理、康复护理等技能培训;另一方面强

化政策兜底保障作用,例如实施养老服务补贴制度,通过政府购买服务的方式,为农村经济困难的失能失智及高龄老人开展上门照护;实施长期护理保险工作,现有长护险对象2800余人,有效缓解了家庭照护压力。

二是培育志愿互助服务力量。积极培育服务“一老一小”的专业社会组织,登记和备案总数达到193家。重点培育打造“平舞阿姨”养老互助品牌,发挥广场舞阿姨以老助老作用,以组团服务机制为辖区特殊困难老人开展助餐送餐、配药取药、日常关怀、纾困帮扶等。鼓励各村社通过党建引领、专业照护、邻里互助等方式因地制宜开展互助养老,如广陈镇龙萌村以“12345”工作法开展“邻管家”微治理为老服务项目,组建1支邻管家队伍和2支为老专业队伍,开展三类代办、四场活动、五份清单等实现“银龄互助”;林埭镇林埭社区开展“1+5+X”助老服务项目,1户骨干老年家庭与邻近5户老年人家庭结对,开展“X”项服务。依托慈善资源,连续5年开展“困难老年人营养改善项目”,为全市约1000名低保、散居特困等老人每10天配送一次营养物资,由照料中心负责配送入户,在配送时增加探访聊天、理发剪甲、心理慰藉等服务。

三是壮大专业护理服务队伍。把养老护理员列为我市紧缺职业(工种)目录,纳入人社部门职业技能提升培训体系,培育认定九如城、一家人、长友3家养老护理员培训基地,每年举办养老护理员职业技能竞赛,以培训和竞赛相结合的方式,提升护理员理论知识和实操技能,实现每万老年人1户拥有持证养老护理员超24.5人。积极开展“最美护理员”等评选活动,增强护理员职业认同感和荣誉感。为鼓励更多优秀人才投身到养老护理行业,今年推动养老护理员特殊岗位津贴制度落地,对取得养老护理员一级至五级证书的,分别给予每月200元至1200元不等的岗位津贴。

(五)农村养老服务管理趋于完善、规范高效

农村养老服务工作群众关注度高、社会覆盖面广、民生关联度大,如何加强服务管理,考验着我们的决心和智慧。为此,我市不断建立健全监督管理,对农村养老服务登记备案、质量安全、资金补助、运营秩序等重点领域开展全方位监管。

一是加强安全运行检查。加强对各养老机构事中事后的协同监管,指导督促各机构切实承担依法登记、备案承诺、履约服务、安全生产等主体责任,切实强化消防、用电、燃气和食品等方面的风险隐患排查整治,对检查发现的安全隐患建立清单、逐一销号,强化闭环整改。深化落实“三管三必须”要求,在落实自查自纠、双随机检查、第三方检查、交叉检查等多主体检查之外,通过召开安全会议、宣贯安全法规、开展应急演练等形式,提升农村养老安全意识和应急能力。

二是加强服务质量考核。科学合理设置人员配备、运行管理、社会评价等指标,联合镇街道对居家养老服务(照料)中心(站)、公建民营养老机构开展年度考核,实行等级评定分级分类补助。推进养老领域群众身边不正之风和腐败问题集中整治,通过发现问题、制定措施、解决问题、提质增效的良性循环,累计发现问题24个并限期整改完成,建章立制5个,进一步提升农村养老服务质量。

三是加强智慧平台监管。除线下监管外,充分发挥“金平湖智慧健康养老服务平台”等线上监管作用,例如开发“养老服务补贴监管”模块,通过“签退打卡、项目勾选、老人评价”等形式,对服务时长、服务质量和评价进行数字化监管,确保养老服务补贴资金使用精准到位,为低保低边等失能老年人提供更优质的居家上门服务。全面深化提升养老机构“智能阳光厨房”建设工作,截至目前已完成8家,在后厨关键点位安装视频探头并实现AI抓拍,实现后厨操作过程互联网视频展示和AI抓拍、物联监测异常信息闭环处置。

三、存在问题和不足

农村养老是养老服务体系建设的的重要组成部分,也是养老服务均等化发展的关键环节。

近年来,我市农村养老服务发展取得了一定的成效,但对标广大农村老年人的期待和共同富裕的要求仍然存在不少差距,城乡之间在养老设施和服务发展水平上依然存在不均衡的情况,主要表现在:农村养老设施布局有待优化,目前规划照料中心是按行政村、社区为布点依据,原则上按照一个村(社区)为单位布点一个照料中心,未充分考虑点位周围老年人数和实际需求,点位人气存在“冷热不均”的现象。同时,与城镇相比,农村公共文娱设施配置偏少,较难满足农村老年人的精神文化需求。农村养老保障水平有待提高。目前,我市企业职工养老保险和城乡居民养老保险平均待遇分别为3000元/月、500多元/月,被征地农民基本生活保障金待遇为1135元/月。农村老人大部分享受城乡居民养老保险,加之子女对老人的经济支持也相对有限,农村养老保障总体水平偏低,随之养老照护购买能力也较弱。

长期护理保险惠及普通老人,但目前仅限于重度失能6个月以上的老人,高龄老人或半失能老人尚不能惠及,需要自费购买,参考长护险1.5小时/次、100元/次的结算标准,对于农村老人来说压力显而易见,有待政策扩面发力。周边如江苏苏州,已有扩面至中度失能人员的成功做法,按照重度、中度等级分标准享受入住长护险协议机构补助、全额度上门服务或居家亲情护理补助。老年健康服务能力有待提升。健康服务是农村养老的刚需,也是短板。近年来,通过镇街道卫生院设置医养结合病床、医疗机构为养老机构开辟绿色通道或定期到养老机构开展巡诊等多形式探索医养结合,取得了一些成效,但现阶段农村的医疗卫生资源远少于城区,村卫生室(站)配备的医疗力量不足且服务功能相对不全,家庭医生作用有待进一步发挥,家庭病床建床覆盖面有待提高,专业康复医师缺口较大且培育招引难,医疗服务和养老服务的结合仍有待加强。农村养老市场有待激活,受养老观念和经济状况影响,农村老年人在养老服务购买上既缺乏意愿,又缺乏购买能力,绝大多数老人只愿意参加照料中心提供的文化娱乐、健康义诊、集体生日、节令活动等免费服务,需要付费的助餐助浴、照料护理等社会化服务推进难度较大。加上养老服务行业本身成本投入大、利润回报低、投资周期长,少量零星的增值化服务带来的收益无法弥补成本投入,导致市场主体在拓展农村市场化项目上积极性不高,对于政府补贴项目的依赖度较高。

四、下一步工作计划

改善提升农村养老服务质量是贯彻落实平湖作为浙江高质量发展建设共同富裕示范区首批试点县市的生动体现,也是全心全意为群众办实事的重要举措。下一步,我市将以“颐养金平湖”为品牌引领,在统筹发展、增加供给、强化保障等方面靶向发力、激发活力,着力解决农村养老痛点难点问题,全面构建新时代农村养老服务体系,推进改革发展成果更多惠及农村老年人。

(一)统筹老龄事业产业发展,优化养老服务体系

养老服务系统性强、涉及面广,我市将发挥好老龄办回归民政后的统筹协调作用,构建“党政主导、部门联动、镇街配合、多方参与、高效运转”的工作格局。积极推进农村养老服务与乡村振兴等国家战略有机结合,全面梳理整合医疗健康、文化体育、交通出行等领域为养老服务资源和举措,全力建设老年友好型社会。大力弘扬尊老敬老传统美德,巩固家庭养老基础地位,加强对家庭养老的服务指导与帮扶。

(二)加强农村养老设施建设,打造家门口服务圈

深化落实《平湖市养老服务设施布局专项规划(2021—2035年)》,建立数量充足、布局合理、功能完备的农村养老服务设施。坚持政策撬动、示范带动、市场推动紧密结合,落实公建民营、民办公助等扶持政策,支持社会力量特别是民营资本投资农村养老事业,因地制宜发展农村养老服务产业,推动农村养老机构、社区服务、居家上门服务融合发展,为农村老人提供更加方便可及的养老服务。

(三)加快“爱心卡”服务落地,打造多元应用场景

进一步发挥“金平湖智慧健康养老服务平台”作用,推广“967123”为老服务热线,注重线上与线下融合互动、有机结合,在信息化支撑下将服务延伸惠及更多老年人及家庭。推行养老服务“爱心卡”制度,集在于社保卡发放,通过“财政投一点、集体担一点、社会捐一点、家庭出一点”的模式加强资金保障,全面整合养老机构、医疗机构、专业社会组织、爱心商家等服务资源,打造优质低价的助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等“6+N”多元服务场景,推动老年人享有更为广泛和专业的基本养老服务,激发农村养老服务市场活力,带动银发经济发展。

(四)聚焦农村养老提质增效,强化保障规范运营

持续加大养老服务政策对农村地区的支持力度,特别是进一步完善对农村高龄、失能、经济困难等特殊老人的服务保障政策,进一步完善我市养老服务补贴和护理补贴制度,实现两项补贴制度与“爱心卡”融会贯通、一体推进。通过党建引领、文化浸润、社会支持等措施,营造关心关注农村养老的浓厚氛围,建好农村养老发展的“蓄水池”,让养老服务人才、社会组织、慈善公益等更多力量下沉农村,积极探索农村互助养老、邻里互助等新模式,不断改善农村养老观念和供给供给。强化农村养老服务综合监管,完善孤寡等特殊老年人定期探访机制。



清供雅集 彭正海 作