

# 人大工作动态

第三十一期（总第 368 期）

岳阳市人大常委会办公室  
岳阳市人大常委会研究室 编

2022 年 10 月 17 日

调研参考

## 探索农村养老服务新途径

### ——君山区农村养老服务情况的调查与思考

人口老龄化是当前中国人口发展的一个热点问题，党中央把积极应对人口老龄化上升为国家战略。但农村经济基础相对较差，供养老年人能力较弱，养老服务保障体系还不够健全，农村养老服务供给与需求之间存在较大缺口。第七次全国人口普查数据显示，君山区常住人口 24.78 万人，其中 60 岁及以上人口为 43483 人，占 21.57%；65 岁及以上人口为 32278 人，占 16.01%。按照现行国际标准，君山区已进入深度老龄化。如何补齐农村养老服务短板，这个民生问题一直是君山区人大常委会致力研究谋划的课题。

为全面摸清、准确了解农村养老服务工作需要破解的重点、难点和堵点问题，君山区人大常委会于 2022 年上半年组织开展

专题调研，调研组先后深入各镇街（场），采取发放调查问卷，实地走访交流，召开各阶层老年人代表和民政、人社、财政、住建、农业等相关职能部门负责人座谈会，总结分析典型事例等多种形式，对全区农村养老服务情况进行了较为全面的调查了解。

## **一、农村养老服务环境逐渐优化**

针对君山区人口老龄化发展趋势，区委区政府强化政策落实和规划引导，切实履行民生保障职责，持续健全居家养老服务体系，全区居家养老服务工作呈现统筹推进、协同发展的良好态势。

**基础设施不断夯实。**省、市政府先后将加强“老年人服务保障”，纳入年度十大民生实事之一。君山区政府出台了《君山区“百岁之家”建设三年行动方案（2022—2024年）》区民政局自2018年以来多方筹集资金，整合村（社区）便民服务中心的功能用房，建设基层自助互助式养老服务设施。全区城乡居家养老服务设施覆盖率达到100%，区、镇、村三级养老服务网络逐渐形成。

**队伍建设不断深入。**君山区人社局积极贯彻执行《关于加快推进全市居家和社区养老护理人才队伍建设的实施意见》，将居家养老服务人才培养和引进纳入了全区中长期人才发展规划，并明确了详尽的职业培训计划和奖励扶持政策，定期组织养老服务理论培训。

**志愿组织不断壮大。**君山区人大常委会通过多方调研，结合君山区“我为群众办实事”实践活动，决定在全区创新开展“人大代表+点式养老”志愿服务活动，研究印发了活动实施方案，层层召开了动员部署会议。2022年4月19日，市人大常委会主任马娜、副主任赵岳平亲自为君山区养老服务点揭牌。目前，全区已相继开展多批次、多层次的养老志愿服务活动。党员、人大

代表、妇联、青年、新阶层等各方人士积极参与，志愿服务活动开展如火如荼，呈蓬勃发展之势。广大普通百姓的认知度和参与度也得到有效提升，如横山岭村两家长者食堂就是由当地村民江涛、杨汉进无偿提供，高新村钟知文、洪水港社区刘仕娥等人，都表示愿意无偿将自家闲置住宅提供办养老助餐服务点。

**部门协同不断加强。**各部门结合自身职能，为养老事业发展尽职尽责。区民政局负责政策指导，统筹协调，监督管理；区财政局负责落实补贴资金，加强资金管理；区人社局负责落实公益岗位加强养老护理人才培养；区农业农村局负责整合乡村振兴资源与将养老服务基础设施建设；区住建局负责适老化改造等。

## 二、养老服务新模式的探索实践

君山区在养老服务模式上作出了积极的探索和实践，也积累了一些宝贵的经验。

**“一键帮”互联网+养老服务模式。**该模式采取“公建民营”的合作形式，在钱粮湖镇分路口社区组建“一键帮”一分路口居家社区养老服务中心。该中心是一家从事互联网+养老服务的民营企业，自2020年4月进驻君山区以来，为服务对象量身定做APP居民端平台，让老人和子女实现线上点单、线下体验服务的养老服务模式，方便子女随时掌握父母日常生活情况和活动轨迹，实现了健康监管，达到老人舒心、子女放心的目的。到目前为止，服务达600人次，服务项目达10多项，服务时长近3000小时。

**“居家自助+互助式养老”模式。**主要是以老养老，以农村居家自助、互助式养老为特点的模式。如新注册成立的许市镇红旗老年人活动中心，是一家民办非企业单位，该中心名下的两家

长者食堂于2021年5月1日、2022年2月21日相继开张，为附近70岁以上的农村老人60余人提供就餐服务，其运作模式是：村委发动、乡资参与、群众自愿、选建场地、人员培训、自我管理、志愿服务。自挂牌运行以来，取得了较好的社会效果，一是解决了老人的现实难题，全年提供一日三餐就餐服务，入点老人都感慨：“粗茶淡饭饱三餐，早也香甜，晚也香甜”；二是消除了老人的心理孤寂；三是降低了老人的养老成本；四是方便了老人的生产生活，真正实现了让政府放心、子女安心、老人舒心。实践证明这是一种低成本、可复制的农村互助式养老模式，现已在全区得到有效推广。国庆节前后就有四镇一办的村居委会，如松湖居委会、殷家铺居委会、许家牌村、银杯社区、福华社区等学习借鉴这一模式，积极规划选点、组建运营。

### 三、存在的问题和不足

虽然近年来农村养老服务政策制度不断健全，服务保障网络日趋完善，但随着当前城乡一体化发展的持续深入，农村养老服务需求也在不断增长，君山区在农村养老服务方面也还存在一些问题和不足，还有很大的提升发展空间。

**老年空巢家庭增多。**从第七次全国人口普查数据来看，农村60岁、65岁以上老人的比重分别为23.81%、17.72%，比城镇高出7.99%、6.61%。在许市镇许家牌村了解到，该村60岁、65岁以上老人所占比重更高，分别达到25.56%、19.71%，且空巢率高达75%。独居和空巢状况，一方面导致老人负担加重。现在农村收入低，大部分青壮力外出打工，农村基本为“6199”部队，老人为了生活，既要耕种自己和儿女的土地，还要负担对孙子的教

育和抚养。如广兴洲镇殷家铺社区肖爷爷，今年74岁，上有90多岁老母，下有9岁多的孙子，身边有半失能的老伴，独自耕种40亩田，农闲时还到附近打零工，老人生产生活负担都很重。同时老年人空巢家庭增多，丧偶或独居老人的孤独感更强，不同程度地加大了老年人的心理负担。另一方面导致老人照料缺失。老年人的生活照料是家庭养老的重要内容。农村老年人在年轻时艰苦劳作，往往累积了很多疾患。调查中85%的老年人或多或少有些病，普遍患有关节炎、高血压、心脏病、冠心病等。农村老年人大多吃苦耐劳，日常生活一般不麻烦子女，主要是生病时希望有人照顾。可老人们这种最低渴求却很难得到满足，生病时普遍得不到应有的照料。如我区钱粮湖镇肖台村李大爷，死在自家菜园几个小时后才被邻居发现。

**养老服务供给不足。**主要表现在：**统筹推进力度不够。**君山区三年行动方案中2022年要建设农村互助式养老服务设施23个，可根据调查，目前已建或正在建的不到任务的80%；**养老服务项目单一。**还停留在就餐或简单的娱乐服务，日间照料、医疗康复、精神慰藉等综合服务内容难以提供。**专业场地利用率低。**近年来，随着各村（居）便民服务中心新建改造，每个村（居）至少都建起了一所日间照料中心，基本覆盖了100%的村（居）。但此次调查了解到，好几个镇、街道日间照料中心空置率高达90%。**探望陪老意识淡化。**父母养育了子女，对父母尽孝是子女的责任。但在实际中，子女迫于生计长年在外出务工，子女定期探望老人时间间隔较长。部分村镇调查显示：一个季度、半年、一年、一年以上探望一次老人的占8%、30%、50%、12%，如此少的陪伴，“志

愿型”“储蓄型”和“市场型”相结合的互助养老模式亟需推进。

**惠老政策落地不畅。**人口老龄化是中国当前和未来较长时间内的基本国情，与此相伴生的日益严重的养老问题考验着政府规划养老的能力，近年来从中央到地方都出台了一系列养老惠老政策，可在实际操作过程中还有很多误区和执行障碍。比如在如何将资金、项目整合到养老服务设施建设和养老服务体系完善中就存在一定的阻力，还有待进一步完善机制，打通政策执行中的堵点、畅通资金拨付渠道。如许市镇横山岭村设有两个长者食堂，经多方筹措改造运营资金以及民政部门安排的专项资金，已经到镇财政所帐上挂了近3年时间，却难以真正将这笔养老惠老资金落到实处。

#### 四、对策与建议

**完善顶层架构，推动农村养老可持续发展。**将应对人口老龄化纳入党委政府重要议事日程，形成“党委领导、政府主管、社会参与”的工作格局。将养老融入所有政策，压实牵头部门责任，及时推介“党建红引领夕阳红”“互助式养老”等行之有效的管理模式和志愿服务模式，将农村养老服务体系建设纳入年度绩效考核和乡村振兴战略实绩考核，把建设成效作为推进基层社会治理能力现代化建设的重要内容。推动农村养老服务立法，作为县区一级虽然没有立法权，但要为上级人大立法提供第一手资料和最基层老百姓的呼声，问计于民，问需于民，问政于民。

**加强规划统筹，构建全方位农村养老保障体系。**一是要推进农村养老服务设施升级。加大对农村养老服务的投入，推动公共服务资源向农村养老服务倾斜。整合日间照料中心、便民服务中

心老年活动室、医务室等公共用房和农村闲置民房等资源，加强农村居家养老服务设施建设，扩大农村居家养老服务的覆盖面。二是要完善农村居家养老服务功能。把服务重心放在生活照料、医疗服务、精神慰藉等农村老年人最基本、最迫切、最需要的居家养老服务上，提升农村居家养老服务保障能力。三是要倡导农村“邻里互助”养老。采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式举办农村幸福院和养老院，推行低龄、健康老人为高龄、独居、空巢老人提供家庭互助式居家养老服务，构建农村养老帮扶互助机制，精准补足农村居家养老服务短板，营造农村敬老爱老社会氛围。

**创新服务平台，总结推广农村养老服务新模式。**一是鼓励有爱心的餐饮企业，积极为辖区老年人开设老年餐桌，与“百岁之家”享受同等政策补贴；二是推介“人大代表+点式养老”等互助式养老服务模式，鼓励设立养老基金，积极吸纳爱心企业和社会爱心人士捐款捐物；三是建立居家养老巡访关爱机制，通过“社区+邻里+志愿者+医生”相结合的方式，为特困老人提供身心关爱服务，如送餐、助洁、助医、助购等服务；四是设立农村养老专户。以镇（街道、场）为主体，注册成立农村公益养老机构或老年协会，镇（街道、场）经管站设农村养老专户，所有政策性拨款和社会捐赠均通过此账户，一方面减少村（居）财务压力，一方面便于资金物资监管，这样既畅通资金拨付渠道，又防范体外运行，确保政策资金和捐赠款物的有效合理合法使用。

（君山区人大常委会）

---

送：市委常委、市人大常委会组成人员、市人民政府副市长、市政协主席、市中级人民法院院长、市人民检察院检察长，市人大常委会办公厅、市人大常委会研究室，市委办公室，市直有关单位，市人大各专门委员会、市人大常委会各工作机构，各县（市、区）人大常委会、屈原管理区人大工委

---

责编：谢冯平、邓文娟，邮箱：yyrdyj@126.com，网址：www.yyrdyj.com