

贯彻积极应对人口老龄化国家战略，奋力开创农村养老服务发展新局面

### 江苏：统筹城乡强基固本，奋力开创农村养老服务发展新格局

江苏省坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在统筹城乡区域发展进程中，将发展农村养老服务作为实施乡村振兴战略、补齐农村治理体系和治理能力短板、推动城乡基本公共服务均等化工作的重要举措，着力构建系统融合、形式多样、便利可及、协同高效的农村养老服务体系，为农村同步建成小康社会奠定了坚实基础。

#### 强化顶层设计，夯实农村养老服务发展的制度基础

省委连续5年将强化农村养老兜底保障、推进农村养老设施建设、提升农村养老服务能力作为“三农”工作重点任务加以落实。省委、省政府印发《江苏省乡村振兴战略实施规划(2018-2022年)》，实施农村养老服务能力提升工程，推动城市优质养老服务资源向农村覆盖延伸，实现城乡养老资源共建共享。2019年出台的《关于打赢打好脱贫攻坚战三年行动的实施意见》《关于决胜高水平全面建成小康社会补短板强弱项的若干措施》，就着力夯实农村养老服务基础、推进农村养老服务体系建设和城乡养老服务均衡发展作出了方向性、制度性安排。“十三五”以来，全省各级民政部门落实长期规划，持续加大农村养老服务供给，促进城乡间养老服务资源和要素的自由流动，广覆盖、保基本、多层次的农村养老服务体系初步建成。

#### 强化兜底保障，建立完善农村基本养老服务政策体系

着力弥合城乡养老服务发展差距，让农村老年人享受到优质均衡的城乡一体化公共服务。完善农村基本养老服务制度。无锡、苏州等地区实现特困供养标准城乡一体化；全省低保、高龄津贴和老年人福利补贴均实现城乡一体化发放，标准位居全国前列。完善农村养老服务设施。引导养老服务资源向农村地区倾斜，“十三五”以来全省累计投入农村养老服务体系建设财政资金占养老服务体系总体投入比例的55%以上；着力提升农村地区养老机构服务质量，新建、改建农村养老机构，实现消防安全隐患全部清零，农村居家养老服务设施覆盖率达到75%以上。完善农村特殊老年人关爱体系，18.5万农村留守老年人关爱服务实现全覆盖，省级福彩公益金每年列支1000万元用于开展农村留守老年人关爱服务项目。

#### 深化体制改革，构建城乡养老服务融合发展机制

努力构建城乡养老服务一体化发展新格局。鼓励社会力量参与农村养老服务发展。加快城市优质养老服务资源向农村拓展延伸。对在农村地区连锁经营的养老机构和居家养老服务组织，给予财政一次性奖补并发放运营补贴。推进农村特困供养机构县建县管，全面实施农村敬老院“三有三能六达标”工程，全省农村敬老院护理型床位总数达到8.1万张，近700家农村敬老院基本具备农村区域性养老服务中心功能。

### 浙江：“党建红”造就“夕阳红”，探索推进公建民营养老机构党建工作

浙江省切实加强公建民营养老机构的党建工作，认真探索，积极试点，以“党建强”促进“服务强”，以“党建红”造就“夕阳红”。

#### 多形式推进公建民营养老机构党建

同步推进机构党建。有条件建立党组织的，尽快建立党组织；暂不具备组建条件的，派遣党建指导员，推进党建工作有效覆盖。民政部门通过养老服务处(科)推动此项工作，具体管理上分类指导，公建民营机构实行民办非企业单位登记的，纳入社会组织综合党委管理；实行企业登记的，纳入属地的企业党建。因地制宜采取单一型、双向型和混合型党支部建设模式。

选优配强党组织书记。对已经建立党组织的，积极选拔政治素质好、事业心强、服务能力优的党员担任专职书记；对没有合适书记人选或书记较弱的，通过从机关选派优秀党员干部担任专职书记、第一书记或党建指导员的方式，加强党建工作。

#### 全方位规范公建民营养老机构党组织职责

浙江省通过规范化的党建工作，既保障经营者职权，又充分发挥党支部作用，形成工作合力，妥善解决公建民营后容易出现的问题。

明确支部职责。遵照党章规定，结合养老机构党员与公建民营机构的特点，规定党组织“8+5”项任务。“8”，就是党章规定的基层党支部普遍性的8项任务。“5”，就是从养老机构特殊性出发的5项具体任务。

发挥支部作用。支部主要发挥党员教育管理、联系服务老人、民主协商议事、民主监督管理等作用。根据老年人的年龄特点、身体状况和心理需求，开展主题党日、亮党员身份、谈心谈话等，让老年人产生归属感；支部书记协助经营者完善管理制度，建立共青团、工会、妇联等群团组织，做好职工的思想政治工作，让职工产生信赖感；要求机构定期向民政部门汇报经营情况，保证民政部门及时处理违规情况，让经营者产生危机感。

推进结对共建。按照以大带小、以强带弱、就近就便的原则，推动机关、农村、“两新”等先进党支部与养老机构“1+1”结对共建。先进党支部每季度对养老机构帮助指导党建，开展红色服务，解决机构运行和老年人实际困难。

#### 多方面激发公建民营机构党建效益

公建民营机构加强党建工作，促进了监管服务“双提升”。

增强机构凝聚力。2020年新冠肺炎疫情期间，老年党员积极捐款捐物体现了党建引领的凝聚力。

促进文化影响力。党建工作开展较好的养老机构，以爱老助老和文化生活为抓手，分别开展各具特色的文化养老活动。

提升矛盾化解力。支部党员特别是老年党员发挥模范带头作用，帮助周围老年人解决困难。在老年人家庭与养老机构产生纠纷时，党支部出面居中调解，更容易赢得老年人家庭信任。

### **福建：探索建立“345”工作机制，加快补齐农村养老服务发展短板**

近年来，福建省委、省政府高位推进农村养老服务工作，连续4年将农村幸福院建设、乡镇敬老院改造提升等工程列入省委、省政府为民办实事项目，探索建立了补短板“345”工作机制。

#### **构建三级养老服务网络**

构建以县级为龙头、乡镇为重点、村(居)为基础的农村养老服务网络。做强县级社会福利中心。全省共建成87所市、县全覆盖的社会福利中心，重点满足县域范围内特困人员集中供养需求。在坚持社会公益性基础上，实施公建民营改革、引进医疗资源、专业化运营等。做优乡镇敬老院。连续3年实施乡镇敬老院安全达标专项整治，推动全面实现消防安全、建筑安全双达标，基本实现乡镇敬老院全覆盖，社会化运营比例提高到75.6%，床位使用率由17%提高到51%。2019年起实施为期4年的乡镇敬老院转型升级工程，通过改扩建、引进专业组织经营，推动乡镇敬老院转型升级，不仅发挥特困供养功能，也面向农村有入住机构意愿的普通老年人开放，并且将专业服务辐射至周边社区居家老年人。做活农村幸福院。累计投入30亿元建成10035个农村幸福院，建制村符合标准的养老服务设施覆盖率达到70%，充分依靠村级党组织建好、管好、做活村级互助幸福院。

#### **聚焦“难、硬、重、新”四个任务**

聚焦特殊老年人“急难”，补齐兜底保障短板。对有集中供养意愿的特困人员实行集中供养，对低保对象、计划生育特殊家庭中的完全失能老年人发放护理补贴，对经济困难的高龄、失能老年人家庭适老化改造给予补贴。对于子女长期不在身边的留守(独居)老年人，全面建立并实行定期巡访制度。聚焦多年难啃的“硬骨头”，补齐人才队伍短板。为所有乡镇、街道购买养老救助协理员岗位，省级财政补助每年每人2.4万元，还有30个县(市、区)建立了村级助老员制度，每个村(居)均配有1-2名助老员，有力充实农村工作力量。省级财政已连续6年累计投入1500万元，分级分类开展养老院院长和护理员免费培训。聚焦服务设施监管的“重点”，补齐服务质量短板。出台《关于加强公建民营养老服务机构监管的指导意见》，细化国有资产管理、权利责任、合同履约、风险危机、运营质量、准入退出管理等6个方面监管清单，进一步规范养老服务机构公建民营行为，确保服务质量。聚焦农村养老服务“新模式”，补齐服务业态短板。探索多种模式解决农村老年人照护难、吃饭难、就医难、精神孤寂等问题。

#### **建立五项保障机制**

着眼确保各项工作落实落细，建立组织领导机制、绩效考核机制、特殊和困难老年人基本服务制度、多元投入机制和长效运营机制，逐步形成上下联动、齐抓共管的发展格局。

### **山东：以幸福院为切入点破解农村养老服务难题**

作为农业大省，山东省各级按照“政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续”的发展思路，打造村级养老服务平台，支持建设农村幸福院10031处，发展以互助养老为主、专业化养老服务逐步介入的养老服务网络，破解农村养老服务难题。

#### **聚焦“政府扶得起”，强化四类保障措施**

组织领导保障。省委、省政府将农村幸福院建设与有效利用列为全省脱贫攻坚、乡村振兴重要内容；省委主要负责人亲自调研点题，将新型农村幸福院建设列入省委常委工作要点、省政府20件民生实事；省民政厅召开专题会议部署安排，由厅领导带队对全省20%的幸福院管理利用情况进行实地检查指导。法规政策保障。《山东省养老服务条例》和省政府出台的养老服务相关文件对农村幸福院建设和管理利用做出明确规定和部署安排。省民政厅会同有关部门出台专项文件，明确了农村幸福院的性质、功能、建设标准、等级评定标准等。土地资金保障。将农村幸福院纳入农村公共服务设施规划和养老服务专项资金补助范围。人才队伍保障。省民政厅把农村幸福院管理人员纳入全省养老服务与管理人员免费培训范围。

#### **聚焦“村里建得起”，探索四类建设方式**

新建式，重点建设服务功能齐全、符合安全标准的农村幸福院，既可以为农村老年人提供文化娱乐、日间照料、助餐配餐、集中居住等服务，也可以为行动不便、生活困难的老年人提供上门探视、紧急救助和必要的生活服务。改建式，盘活了闲置资源，降低了建设成本。嫁接式，有效降低了建设成本，又方便了运营管理。嵌入式，将农村幸福院嵌入老年周转房和新型农村社区，实现农村困难老年人日常居住和养老服务一体化。

#### **聚焦“村民用得上”，发展四类服务模式**

立足农村实际和老年人最现实、最迫切的需求，因地制宜开展四类服务模式，分别是助餐配餐型、日间照料型、集中居住型和居家服务型。

#### **聚焦“服务可持续”，创新四类运行机制**

日常监管机制。明确了村(居)委会主办管理、乡镇人民政府(街道办事处)管理监督、县(市、区)民政部门业务指导的日常监管机制。省民政厅统一开发了养老管理平台，将农村幸福院基本信息全部录入平台，实行信息化管理。分级奖补机制。委托第三方专业机构对所有农村幸福院实施等级评定，进行分级运营奖补，激发农村幸福院提档升级、改进服务的内生动力。

力。专业运营机制。在村民互助服务和村委会集体管理基础上，在有条件的地方引入专业服务机构进行连锁化托管运营。资源统筹机制。鼓励引导企事业单位、社会组织和爱心人士，积极为农村幸福院捐资、捐物、捐服务。

### **河南：持续实施敬老院提升改造，夯实农村兜底保障和养老服务基础**

近年来，河南省从决战决胜脱贫攻坚、实现乡村振兴、全面建成小康社会的战略高度出发，把农村敬老院的提升改造作为农村养老服务体系建设的入手点和发力点，下大力气推进，加快补齐短板，全面提升内涵，为建立完善农村养老服务体系发挥了积极作用。

#### **高位推进，重规划，谋长远**

河南省委、省政府高度重视养老服务和农村养老工作，多次专题研究，出台专项政策，成立省级养老服务联席会议。省民政厅党组持续将农村养老工作作为年度重点工作任务，专题部署，强力推进。强化政策指引。会同相关部门出台了《关于做好特困人员救助供养工作的通知》《关于印发全面推进农村特困供养服务机构厕所改造工作方案的通知》《关于实施三年特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升计划的通知》等政策文件。实地调研摸排。结合养老院服务质量建设专项行动，对全省 3000 多家养老机构进行大走访大调研，对发现的问题下达整改通知，督促整改落实。持续规划部署。在全省范围内实施农村敬老院“温暖工程”，实施敬老院提升改造工程，接续实施以县级特困供养机构为重点的新三年改造提升计划。

#### **上下联动，补短板，强弱项**

聚焦敬老院基础设施薄弱的重点难点，加大资金投入，补齐硬件短板，夯实兜底保障基础。一方面，省级加大投入。从 2018 年开始，在每年筹集福利彩票公益金有限的情况下，将资金重点向敬老院倾斜。2018 年至 2020 年期间，共投入省级彩票公益金 3.4 亿元，实施了敬老院安全、清洁、温暖、文化、医疗康复“五大工程”。另一方面，基层积极作为。基层党政领导坚持问题导向，加大资金投入，先后投入 20 余亿元支持敬老院建设。

#### **提升品质，促改革，建体系**

加强管理，丰富内涵，提高服务水平，筑牢特困人员幸福生活底线。一是强力推进法人登记。全省敬老院法人登记率已达到 98.9%，剩余 21 家正在逐个对接解决，11 月底可实现“清零”目标。二是全面提高服务质量。先后发布实施了服务质量规范、星级评定标准、老年人健康能力评估等 6 个地方标准，服务更加规范化、标准化。大力发展护理型床位，全省敬老院均与当地乡镇卫生院建立了签约合作关系。三是积极探索社会化改革模式。四是建全农村养老服务体系。积极发挥县、乡敬老院辐射带动作用，整合农村互助养老服务设施等资源，在发挥对特困人员兜底保障基础上，延伸对农村高龄、失能、留守老人关爱服务。

### **四川：聚焦农村敬老院“四个转变”，完善农村养老服务体系**

四川是农业大省，针对农村老年人口数量多、分布广、空巢化，公办养老设施老、闲置多、运转差，社会养老参与度低、起步晚、市场弱的问题，自 2017 年起，出台《四川省民政厅关于开展农村养老服务体系建设的指导意见》《四川省农村养老服务体系建设的导则》，在 22 个县(市、区)开展农村养老服务体系建设的试点工作。以农村敬老院“四个转变”为抓手，深入推动农村敬老院改革创新，建设和完善农村养老服务体系。

#### **转变职能定位，增强区域性养老辐射功能**

优化布局调整。2019 年 8 月出台《关于加强特困人员供养服务设施(敬老院)布局调整功能提升工作的通知》，撤并“小散远差”敬老院 164 个，建成县级失能半失能特困人员供养服务机构 188 个，农村区域性养老服务中心 486 个。实施改造提升。2018 年-2020 年投资约 7 亿元，新建敬老院 68 个，床位约 1.3 万张；投资 10 亿元，改造提升敬老院 723 个，床位 10 万余张；投资 2.3 亿元实施消防改造。加强服务保障。持续推进敬老院法人登记，登记率达 91%；连续调整特困供养标准，与城乡最低生活保障标准挂钩；2019 年各地财政安排敬老院运转经费约 3.4 亿元，较好解决了人、财、物等关键问题。四川省建立起以农村公办养老机构为支撑、村(社区)日间照料中心和养老服务站点为补充的三级服务平台，县级、区域、乡镇、村组四级联动的农村养老服务网络。

#### **拓展服务对象，激发农村养老市场活力**

“无偿”供养建档立卡贫困家庭中的失能失智老年人。全省农村敬老院共收住建档立卡贫困老人 3800 余人。“低偿”供养低收入家庭中的特殊困难老年人。发挥区域养老中心的地域优势、资源优势及管理服务团队优势，“有偿”开展社会化代养和居家养老服务，实现农村老人全覆盖。

转变敬老院运营方式，推行县级直管、推进社会化改革、探索服务外包等方式，调动市场优质资源，引入优质养老服务企业，农村敬老院管理服务水平进一步提高，市场活力进一步增强。

#### **丰富服务内容，推动农村养老高质量发展**

推动养老服务多样化服务供给，由单纯的生活照料向“吃、住、行、娱、医”全方面服务转变。出台地方标准《农村敬老院建设和管理规范》，实现管理标准化。根据老人不同需求，开展个性化服务，邛崃市等地编制养老服务清单，提供 82 项“点单式服务”，实现服务个性化。推行敬老院与基层卫生机构、大型医院签订医疗协作协议，建立健康档案，定期开展健康知识讲座、体检、康复理疗等服务，实现医养结合。在省、市、县、乡四级全覆盖组建老年志愿服务队伍 573 支，

常态化开展敬老院助老爱老志愿服务项目 2000 余个，实现关爱活动常态化。

### **上海闵行：盘活宅基地资源创新“专业+互助”模式，实现大城农民原居安养**

闵行区地处上海市城郊接合部，大量老年人生活在农村。近年来，闵行区积极探索利用农民宅基地房改造农村版长者照护之家，走出了一条“专业照护+生活互助”的大城养老新路。

#### **盘活宅基地资源，建设村里面的“养老院”**

“回租+改造”，建设农村长者照护之家。闵行区区位优势明显，房屋租赁市场良好。利用农民宅基地房屋，采取政府或企业回购、回租等方式，在保留老宅原样结构的基础上，整体建设具有长者照护、日间照料、社区食堂、卫生医疗点等功能的农村版长者照护之家。同时，又在周边设置农家小菜园，为老人们提供“田园劳作”场所，形成具有田园乡村特色的农村养老服务模式。

“专业+辐射”，带动全村养老服务水平提升。针对专业服务能力不足，闵行区要求所有农村长者照护之家均委托第三方专业团队运营，并按照全区统一的养老机构照护标准执行，为老年人提供助餐、助浴、助洁等专业化照护服务。

“合作+创新”，构建项目协调保障机制。有别于一般养老机构，农村长者照护之家使用的是宅基地房屋，电梯加装、消防验收、民办非企业登记等都面临政策空白。区、镇、村通力合作、协同破题。目前，浦江镇、梅陇镇已建成 4 家农村版长者照护之家。

#### **“自助+互助+资助”，健全可持续运营机制**

受床位规模限制，农村长者照护之家难以复制专业养老机构依托多床位、高入住率平衡运营成本的路径。为此，闵行区探索“自助+互助+资助”的养老服务模式，创新可持续发展保障机制。

自理老人实现自助外，还可参与田园劳作，最大程度提高长寿质量。结合“老伙伴计划”“老吾老计划”等，闵行区组织实施低龄老人结对高龄老人、自理老人结对失能老人、社区老人结对住养老人，激活社会角色，促进互助养老。运营资助上，闵行区在市级给予每床 1 万元补贴的基础上，区、镇两级再给予每床 4 万元的建设和运营补贴，村级集体经济给予每床每年 5000 元-12000 元的运营补贴。同时，依托企业定向捐赠、社区卫生医疗服务定向对接和文娱活动定向配送等，实现服务效益和社会效益最大化。

#### **“三个一点”，夯实农村老人的支付能力**

针对农村长者照护之家“支付能力”与“入注意愿”的不平衡，闵行区探索建立长护险补助一点、老宅出租收入支持一点、老年人子女贴补一点的支付支撑机制。将农村养老设施纳入长护险定点护理服务机构，主要收住照护 1-3 级的农村老人。入住长者照护之家后，照护 2-3 级的老人可享受 510 元/月的长护险护理补贴。老人入住长者照护之家后，老宅交给村委会统一回租，提升了老人的支付能力。以孝文化为核心，倡导尊老、敬老、爱老、孝老，鼓励子女为父母养老出一点费用，增强家庭在养老中的主体责任。

### **重庆：统筹资源夯实基础，着力打造农村三级养老服务平台**

重庆市农村老年人口 359.95 万，占老年人口的 49.9%。农村失能特困人员集中照护工程、乡镇敬老院“三改”被市委、市政府纳入 2020 年市政府 15 件重要民生实事高位推进。全市突出重点、整合资源，着力打造区县、乡镇、村三级养老服务平台，不断增强农村养老服务供给能力，促进城乡养老服务均等化、优质化发展。

#### **推进区县级失能特困人员集中照护机构建设**

印发《失能特困人员集中照护工程实施方案》，通过社会服务兜底工程资金新建失能特困人员集中照护中心；对不具备新建条件的，财政支持区县社会福利院、乡镇敬老院进行改建；制定失能集中照护人员配比标准，通过打包交由公司运营，或者遴选大型医养结合机构进行托管运营；建立动态调整的失能特困人员护理补贴制度以及失能特困人员集中照护中心运行经费和人员工资保障机制。完善绩效考核机制，对服务质量评估优良的机构补贴运营经费；设立区县养老服务指导中心，增加编制人员，监督指导辖区养老服务工作，统筹管理乡镇、村级养老服务设施。

#### **推进乡镇敬老院改造升级**

将条件适宜的乡镇敬老院与乡镇养老服务中心统筹建设，围绕“热水供应常态化、生活寝具标准化、卫浴空间适老化”，对乡镇敬老院进行重点改造，积极争取中央预算投资和福彩公益金支持新建乡镇敬老院；试点探索乡镇敬老院社会化运营模式，采取打包给专业养老机构管理运营或委托本地城市养老机构托管运营的方式，按照不低于集中供养对象年基本生活费 15% 的比例，核定管理运行经费；建立社会运营补贴制度，对服务质量评估合格的，按入住对象数量每月补贴 100 元-300 元/人；适度扩展乡镇敬老院服务范围，利用空余床位收住农村社会困难老年人 3623 名，增加社区养老服务功能，开展居家上门服务。

#### **推进互助养老站点建设**

分级分类推进村级互助养老设施建设，到 2022 年实现全覆盖。利用公益性岗位，在互助养老站点配备 5000 个“护老员”，统筹互助养老管理服务工作。依托村医、综治员、社事专干，与老年社工人员组建“助老员”服务队伍，提供兼职养老服务。探索“时间银行”“积分超市”等互助服务制度，依托村“两委”、老年协会、志愿者，组建“爱老员”关爱队伍，提供文化娱乐和上门服务；探索结对服务机制，组织“助老员”“一对一”结对帮扶居家失能特困人员、低收入失能

老年人等特殊群体，提供照料护理、紧急救援等服务，组织“爱老员”“划片”结对帮扶农村留守老年人、经济困难老年人等重点对象，定期上门探访、关爱慰问，组织城市养老机构“包村”结对帮扶农村老年人，采取流动服务车、驻村定点等形式，提供助医助浴、人文关怀等多元化服务。

### 新疆：建设农村幸福大院助力脱贫攻坚，破解农村困难老年人养老难题

新疆南疆四地州属“三区三州”，共有22个深度贫困县(市)，贫困村1962个、建档立卡贫困户162万人，是脱贫攻坚的主战场。为破解贫困地区农村养老难题，自治区党委把建设农村幸福大院作为解决农村困难老年人养老问题的重要抓手，列入2020年重大民生工程，做到当年部署、当年建成使用，有效补齐了“两不愁三保障”短板，巩固了脱贫攻坚成果。

#### 提高政治站位，强化责任落实

自治区党委将建设农村幸福大院作为践行以人民为中心的发展理念和“全面小康路上一个都不能少”的重要民生工程，明确要求22个深度贫困县(市)书记、县(市)长作为一把手工程亲自抓，共安排资金15.08亿元，建设207个农村幸福大院，床位16191张。截至10月底，入住老人13735人，床位利用率达到85%，有效解决了农村困难老年人养老难题。

#### 贴近民生需求，强化顶层设计

自治区印发了《关于建设农村幸福大院解决困难老年人生活照料问题的实施方案》，在项目布局上，以南疆四地州为重点，做到深度贫困县的乡镇全覆盖、农村有需求困难老年人全覆盖；在服务对象上，拓展了原有敬老院保障范围，重点服务低保户、建档立卡户、重病重残等五类困难老年人；在服务功能上，重点提供农村困难老年人急需的日常生活基本照料服务。

#### 加大政策扶持，形成工作合力

在工程建设上，优先划拨建设用地，保障大院需求。在生活保障上，自治区为入住老人每月补助生活费200元，民政部门统一为老人定制冬夏两季服装鞋袜，配备基本生活物资；在人员配备上，通过选配乡镇干部、调剂公益岗位，确保管理和服务人员到位；在运行保障上，自治区财政为每个大院每年补助5万元运转经费，一些县(市)通过划拨经济林等多渠道补助运转经费。

#### 深入帮扶指导，实现长效运营

自治区民政厅在集中建设幸福大院伊始，就将其作为敬老院功能的补充和延伸，纳入农村养老机构管理保障范畴，先后印发《农村幸福大院运行管理工作指南》《关于做好农村幸福大院运营管理有关工作的通知》等6个运营管理方面的指导性文件，对管理机制、服务标准、医疗保障、应急处置、心理慰藉等，参照敬老院标准作出明确规范。幸福大院采用信息管理系统，对入住老人采取一人一档实名制管理，大院日常运营和老人生活状况实行动态管理，实现区、地、县、院数据联通。对新招录人员在南疆四地州开展业务技能培训，共培训3200余人；并从北疆、东疆养老机构抽调业务骨干60余人，组成20个业务指导组，派驻幸福大院开展传帮带。

### 浙江杭州：数字赋能原居安养，“三融合”助推城乡养老服务一体化

为加快城乡融合发展，近年来，浙江省杭州市先后印发《关于推进城乡统筹农村居家养老服务工作的实施意见》《深化农村居家养老服务实施办法》等文件，将农村养老纳入社会养老服务体系建设全局予以推进，实现重点倾斜和同步发展，有效破解农村养老难题。

#### 家院一体、资源融合，打造农村“托老所”

立法保障、因地配建。推动《杭州市居家养老服务条例》出台，规定每个行政村或者相邻行政村至少集中配置一处面积不少于300平方米的居家养老服务用房，有效整合村老年活动中心、文化礼堂、老年食堂、农家书屋等服务设施，形成村级“重特色、强覆盖”、乡镇级“重综合、强辐射”的20分钟农村居家养老服务圈。

家院一体、专业运营。出台《促进微型养老机构规范发展的指导意见》，支持农村闲置用房改建10-30张床位的独立法人资格“家院一体”微机构，给予每张床位3000元-4000元的一次性建设补助和每人每月100元-400元的床位运营补助，目前累计成功推广36家，真正实现“垂暮不离亲、养老不离家”。

提升改造、旧貌焕颜。实施敬老院提升改造“三年行动计划”，三年拟提升改造36家，投入财政资金2.8亿元。其中护理床位占比达60%，认知症和精神障碍患者专区床位不少于5%。

#### 扣准需求、多元融合，实现养老“不离亲”

化解“最后一米”助餐“痛点”。积极推行“中央厨房+中心食堂+助餐点”、村(社)自建食堂、配送或邻里互助等模式，余杭区百丈镇“中央厨房+配送+助餐点”模式实现助餐全域化。目前，全市已建各类农村助餐机构1105家。

适老化改造降低安全“风险点”。2019年起，实施城乡困难老年人家庭适老化改造工程，截至目前，全市累计完成改造户数2200余户，其中农村地区1209户。

精准对焦医康养融合“需求点”。依托就近村卫生服务中心或县级医疗机构，以保障失能半失能老人为重点，构建“微机构+医院”医康养模式。

升级打造银龄互助“幸福点”。依托全市2000余个行政村老年协会及慈善机构等开展“银龄互助”，市级层面连续

3 年每年出资 500 万元支持农村老年协会发展。

### 数字赋能、创新融合，破解最后“一公里”

首创“重阳分”，实现农村养老“数字化”。搭建市级“互联网+养老”平台，为农村低收入高龄及失能老年人开通电子养老卡及全域通用电子货币“重阳分”，既可用于居家养老上门服务，也可带入各类养老服务机构用于床位费及护理费等。

支持“集团化”，探索转型升级“新路径”。推行农村特困供养服务中心集团化运营，杭州市已形成桐庐健康小镇、富阳药谷小镇、临安颐养小镇等健康(养老)小镇，实现“一区一平台”集聚发展，引领全市健康(养老)产业发展。

培育“项目化”，提升留守老人“安全感”。全市公益创投向农村倾斜，重点培育“农村留守独居困难老人关爱巡访”“农村老年人心理关爱辅导”等项目，最高总计资助 1140 万元。

### 重庆奉节：聚焦贫困失能家庭做实农村养老服务

重庆市奉节县位于长江三峡库区腹心，是最早的 592 个国家扶贫开发重点县之一。新一轮脱贫攻坚战打响以来，奉节县大力实施“老有所养行动计划”，以贫困家庭失能人员为重点，分级分类打造县、乡、村三级服务平台，推动养老资源统筹整合、优化配置，全力推进农村养老服务工作，决战脱贫攻坚、助力乡村振兴。

#### 搭建三级体系，为失能家庭托底

县级统筹集中供养。出台《奉节县贫困家庭失能人员集中供养救助办法》，县级建集中供养机构、1000 张失能供养床位，对特困供养、城乡低保和农村建档立卡贫困户三类贫困家庭失能人员，提供“托底照护”服务。乡镇覆盖托养照料。以乡镇为服务单元，实施“一乡镇一中心”，规划建设 16 所农村敬老院、4 个街道养老服务中心、29 个乡镇养老服务中心，实现乡镇街道养老服务全覆盖。村社站点居家助老。按“一村(社区)一站点”规划建设 76 个社区养老服务站、314 个村级互助养老点，基本实现农村困难群众居家养老服务全覆盖。

#### 培育三支队伍，为农村老人暖心

突出公益导向，加强网格队伍建设，让农村养老服务工作有人管、有事做、有温度。全县 390 个村(社区)划分养老服务网格 2105 个，落实责任人 4210 人，实现党员干部一网覆盖。按“县级失能供养中心不低于 50%、镇街养老服务中心不少于 3 人、社区服务站不少于 2 人和村级互助养老点不少于 1 人”的原则，面向贫困群众，在县、乡、村三级服务平台，开发养老服务公益性岗位 650 个。积极推进“专业社工+志愿者”的新型养老服务进村社、进农家，全县注册社工机构 20 余家，专业社工 280 余名；注册志愿者服务组织 33 个，志愿者 3500 余人，社会力量广泛参与到养老服务中来。

#### 开展五项服务，为居家老人解困

建立社区居家养老服务清单，以“生活护理、助餐、助浴、助洁、助医”五项基本养老服务为重点，对 60 岁以上特困、低保重残、计划生育特别扶助家庭、重点优抚和 90 岁以上高龄老人等困难群众，提供 10 大项 21 小项基本养老服务。“1+N”关爱服务。依托三支队伍，建立“1 个老人+1 个党员干部+1 个联系医生+1 个专业社工(志愿者)”的关爱服务体系，切实把居家养老服务落到实处。“互联网+”智慧养老。通过政府购买服务，引进上海恩谷科技，建立智慧养老服务平台，开展线上线下养老服务，让困难群众更有获得感、幸福感。“以奖代补”运营扶持。通过考核评估，对街道、乡镇、社区服务设施，分别按每年 10 万元、6 万元、3 万元标准给予“以奖代补”运营补助；按每人每月 60 元的标准，为符合救助条件的困难群众提供居家养老服务。

### 河北威县：以人为本改革创新，打造多元化农村养老服务机构新格局

威县曾是河北省典型的农业大县、工业小县、财政穷县，2012 年被列为国家扶贫开发工作重点县，近年来威县经济社会快速发展，2018 年 9 月脱贫摘帽。在加快经济发展同时，威县充分利用河北省唯一县级综合改革试点机遇，打造多元化农村养老服务体系，成效显著。

#### 统筹规划、强化考核，切实加强顶层设计

县委、县政府把养老事业发展，特别是养老机构建设情况，纳入各乡镇和县直有关部门年度社会事业实绩考核。综合考虑每个乡镇实际、总人口数量、年轻人外出务工、距离等因素，每个乡镇至少规划 1 家养老机构，合理布局，覆盖到所有的村庄。每年全县组织开展两次项目观摩，将养老机构建设纳入其中，营造全社会共同关心养老事业的浓厚氛围。

#### 政策跟进、抓早抓实，培育发展机构主体

从 2014 年起，威县探索养老机构多元化发展。充分用好各类资源，将闲置学校、乡镇卫生院、危房改造联建点免费提供给投资主体，专用于养老机构建设；探索将特困供养人员供养经费直接拨入机构，激发社会资本投资积极性；在全省率先探索县财政护理补贴，按照每人每月 300 元标准将护理补贴拨入养老机构。目前，全县农村养老机构从 6 家增至 42 家。

#### 完善机制、严格监管，着力提升服务质量

始终把保障养老服务质量作为重中之重，通过建立包联监管、星级管理、素质提升机制，健全养老机构长效管理机制。调剂 6 名编制，成立河北省第一家县级养老服务中心，牵头负责养老机构监管。全县各养老机构均由民政局班子成员包联监管，还为每个乡镇招录 3-5 名民政劳务派遣人员，对养老机构实施重点监管。在河北省率先推行养老机构星级管理，将评星等级与财政补贴挂钩，倒逼运营规范化。与天津城市职业学院合作，对全县 320 余名养老从业人员进行技能培训，养

老服务质量显著提升。

### 拓宽思路、创新模式，放大提升服务功能

通过公办民营、民办公助发展居家养老服务，推进医养结合等，充分释放社会养老机构潜力功能，探索创新农村养老新模式。

采取公办养老机构可接收社会老人、民办养老机构收养特困供养老人发放运营补贴等方法，解决空置率问题。2019年全县发放运营补贴360万元，共收住特困供养老人1400余人、社会老人1500余人，入住率达80%。依托乡镇养老机构，成立居家养老关爱服务中心，无偿或低偿为建档立卡贫困户、低保户、留守老人提供助餐、助医、助洁、助浴、助乐、助急等“六助”服务。目前30家养老机构为2300余名老人提供服务。投资2000万元成立有300张床位的县级医养中心；探索养老机构与所在乡镇卫生院签约，42家养老机构与80名乡镇卫生院全科医生签约，实现医疗与养老资源共享。

### 山西平陆：推进留守老人关爱服务体系建设，提升农村社区养老服务质量

平陆县位于山西省最南端，是国家级扶贫开发工作重点县，2019年5月实现整体脱贫摘帽。近年来，平陆县积极探索以日间照料中心为平台，推进农村留守老年人关爱服务体系建设，走出一条“政府扶持、村级主办、社会参与、家庭尽责”的农村留守老人关爱服务新路子。

#### 搭建服务平台，在“建设”上下功夫

出台《平陆县加强农村留守老年人关爱服务工作实施方案》，把农村留守老年人关爱服务工作作为各级政府重要工作内容，落实属地管理责任，县、乡、村三级建立翔实的信息台账和农村留守老年人档案，初步形成关爱服务体系；县政府在有条件的行政村，盘活农村集体闲置房屋建设日间照料中心，给予10万元的建设补贴；村委会作为“日间照料中心”的直接组织者，为留守老年人提供基本的生活照料和关爱服务；充分发挥村民委员会、老年协会、群团组织、社会组织、志愿者等各方面的积极作用，建立社会参与工作机制，目前社会捐赠物资价值达300余万元，累计志愿服务1800余人次。

#### 建立多元机制，在“投资”上拓渠道

在资金投入方面，建立了“村里筹一点、老人交一点、县财政扶一点、社会上帮一点”的资金筹措机制。县财政每年给予每个日间照料中心运营补贴2.4万元，村集体划定一定数量的土地作为基地，每年从集体经济收入中划拨1万元以上的运营经费；个人每人每月缴纳50元-120元就餐费，即可享受每餐“四菜一汤+主食”。

#### 健全管理体系，在“优化”上提质量

科学制定发展规划，优化关爱服务内容。坚持老人自愿申请原则，为有经济支付能力和服务需求的老人提供医疗康复、专业护理、精神慰藉等“有偿服务”；推进家庭医生签约制度；建立农村留守老年人探访制度；通过定期评估，根据服务质量、服务人数发放补助资金，健全监督机制；每年建设10个高标准示范点，增加补助2万元，示范带动，推动关爱服务高质量发展；积极开展文体娱乐活动，先后组建农村社区老年协会、文化团体286个，丰富老年人的精神文化生活。

#### 实现全面覆盖，在“普惠”上求突破

坚持“村”和“人”两手抓，把关爱服务做成普惠性民生事业。一手抓“村”普及，在覆盖168个村的基础上，逐步实现中心村向自然村辐射，片面性向综合性转变，单个运营向连片管理发展。一手抓“人”普及，通过在日间照料中心设立失能老人服务点、增加照料护理人员津贴和补贴养老机构的办法，对经济困难的高龄、失能农村留守老年人提供低收费照料服务。通过“一帮一”“多帮一”“一帮多”等结对帮扶的方式，将年满70周岁的农村老年人全部纳入关爱服务范围。