

政协石景山区第九届委员会第五次会议 77 号党派团体提案办理报告

民盟石景山区委员会：

衷心感谢民盟石景山区委员会对我区居家养老工作的关心和支持。贵委提出的党派提案第 77 号《关于完善我区居家养老服务体系的建议》内容，既体现了对民生问题的热切关注，也是对居家养老服务体制改革的有效推动。区民政局领导高度重视第 77 号提案的办理工作，并将提案办理纳入居家养老服务体制改革的顶层设计，纳入构建居家养老服务体系建设的框架内容。经我局研究，会同会办单位区财政局、区卫计委、区文化委、区委社工委、区社会建设办公室、区残联的答复意见，现将办理情况报告如下：

一、深化体制改革，提高部门统筹协调的科学化水平

为加强居家养老服务体系建设的统筹协调，我区将深化养老体制改革，在领导体系上，突出党建统领，实行由区委副书记和政府主管副区长任主任的老龄委双主任制，充实完善老龄委成员单位及职责，加强科学统筹；在工作机制上，突出协调协作，由规划委、卫生计生委、社工委、民政局等部门牵头，成立居家养老服务设施建设、医养结合、功能完善、队伍建设、多元参与等五个专业协调推进小组，统筹推进工作落实。在机构设置上，突出优化调整，对原设置在区民政局内部的科级老龄办机构进行优化调整，力争提级升格，加挂养老服务促进指导中心牌子，实行区民政局局长和区

卫生计生委主任兼任老龄办主任的双主任制，设置一名老龄办常务副主任兼任民政局副局长，加强对养老服务工作的协调指导。在职能职责上，突出属地统筹，街道社区服务中心全面负责老龄工作的组织协调和服务指导，切实把居家养老服务做到位、做到家。

二、创新思维思路，提高居家养老服务的信息化水平

以“建设离百姓最近的养老家园”为目标，通过建立“三级、五维、双网”的工作格局，把服务送到老人周边、身边、床边。“三级”即建立区级指导中心、街道照料中心、社区服务驿站三级工作平台，实现区级养老服务指导中心统筹、服务、引导、监管作用明显，养老服务信息平台资源共享、功能完善；街道养老照料中心和社区养老服务驿站建设体现“广覆盖、贴需求、惠民众、可触及”思路，日间照料、呼叫服务、助餐服务、健康指导、文化娱乐、心理慰藉等功能完善；新建居住区养老服务设施配套齐全，老旧小区适老化改造及时到位；公办养老机构改革继续深化，“三无”、失能等特殊困难老人得到兜底保障。“五维”即围绕“老有所养”实施社居融合养老、围绕“老有所医”实施医养结合养老、围绕“老有所为”实施志愿奉献养老、围绕“老有所学”实施终身学习养老、围绕“老有所乐”实施文化怡情养老；双网即通过“互联网+”的方式，实现网上、网下互动互补的智慧养老，推进辖区

内养老服务体系社会化、信息化、均等化、便利化。

三、完善制度体系，提高居家养老服务的标准化水平

出台 1+3+N 政策体系（一个《石景山区居家养老体制改革实施意见》和《关于加强居家养老服务设施建设的办法》、《关于加强居家养老服务职业队伍建设的办法》、《关于加强居家养老服务标准化建设的办法》及《关于政府购买社会化养老服务项目的方案》等若干配套政策。

四、注重综合培育，提高养老护理队伍的职业化水平

将养老护理职业队伍建设纳入区八个高端人才体系建设，开展各类养老服务专业知识培训和职业技能大赛，实施养老护理职业队伍培养的“十百千万”工程：即在“十三五”期间，一要建立 10 个养老护理职业培训基地，主要是依托黄庄职业高中、社区学院、北京工业职业技术学院和各养老照料中心的专业培训部门开展。二要培训 500 名左右具有初级以上有职业资格水平的养老护理专业人员。三要针对 1000 名左右的养老服务志愿者开展各类养老服务专业知识的培训、报告、论坛。四要对 10000 户左右的家庭成员开展失能失智居家养老护理知识的培训和宣传。要对接市民政局试点，逐步建立健全护理员资格认定和社会保障制度，提升护理员职业发展空间努力建设一支专业化、职业化、高素质的养老

护理人才队伍。

五、引导多元参与，提高居家养老服务的社会化水平

一是吸引吸纳社会资本参与建设。通过政府购买服务、评估认证等方式，深化养老服务的供给侧改革，吸引民间资本举办居家养老服务专业机构，通过公办民营、民办公助等方式开展街道级养老照料中心和社区养老服务驿站建设。二是支持鼓励成立各类养老服务专业社会组织。成立石景山居家养老服务商联盟（协会），建立养老服务商、服务网点、服务内容为一体的综合性养老服务管理信息指挥平台，设立服务热线，制作石景山区养老服务手册和养老资源地图。三是扶持和培育各类养老服务志愿者队伍。成立由社区老年人、青年志愿者、志愿者组织、专业机构、爱心企业和社会单位组成的石景山区“老街坊”社区居家养老俱乐部（老年协会），各街道、社区设立分部（分会），围绕“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”组织开展各类文体活动、学习交流、志愿活动、临终关爱服务等，大力营造为老敬老的社会氛围，形成多元参与的社会养老治理模式。

下一步，我们将按照区居家养老服务体制改革实施意见，针对 77 号议案所提出的问题和意见建议，加强部门协作，狠抓工作落实，真正使养老服务让老百姓看得见、摸得着、感受得到，使全区老年人不断增强获得感、幸福感。

（附）关于完善我区居家养老服务体系的建议

问题：

石景山区户籍人口中，60 岁以上老年居民 9.7 万人，占总人口比例为 25.6%，占比在北京市区县排名位居第二；80 岁以上老年居民 1.8 万人，占总人口比例为 4.6%，占比在北京市区县排名位居第五；纯老年人家庭人口占 60 岁及以上老年人口的比例 22.7%，占比在北京市区县排名位居第一，人口老龄化面临压力巨大。

未来十年，区内老年人口的高龄化、失能化、空巢化等特点会更加凸显。截至目前，我区老年人养老服务需求比较强烈的家庭约 4 万户，其中对居家养老有需求的人员比例高达 75%。老年人居家养老服务需求项目按强弱程度依次是老年饭桌、医疗、日常照料等。但当前社区养老服务设施短缺、服务项目和服务能力不足、养老服务人才匮乏等现状却难以满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。2015 年 1 月，北京市第十四届人民代表大会第三次会议通过了《北京市居家养老服务条例》，把养老关注重点由机构养老转移到居家养老，目的是解决老年人居家养老面临的最基本和最迫切的需求。我区应抓住机遇，找准问题、切实布局，着力建设高端民生保障体系。按照北京市民政局发布的《北京市养老照料中心建设三年行动计划（2014 年—2016 年）》，我区正在大力推进街道养老照料服务中心的硬件建设，引入养老机构、社会组织入驻街道模式建设养老照料中心。2015 年杨庄街道养老服务照料中心已经挂牌开业，古城、八宝山、五里坨三个街道的养老照料服务中心正在申请办理挂牌开业审批手续，有些有可能延后到 2016 年开业；2016 年计划完成苹果园、金顶街、广宁、鲁古四个街道的养老照料服务中心挂牌，剩余老山一个街

道因没有合适的房产资源暂时没有列入实施计划。

分析：

通过实地走访、民政部门座谈、征询养老群体对养老服务需求意见等多种形式调查，我们发现以下问题值得引起关注和重视。

1、居家养老事业推动各部门还没有形成合力。对于基层街道、社区来说，社区卫生服务、养老照料服务、助残服务等存在多头分管、统筹不够、人力资源分散或不足，没有形成合力，造成功能分散、重复建设、投入产出效能不高，难以形成合力适应区内养老事业发展新形势的要求。引导社会资本进入居家养老服务领域力度还需加大，规划、土地、建设、工商等审批部门需要对养老机构建设给予更多支持。

2、街道养老照料中心存在选址难、重建设轻运营，导致养老照料中心建设比预期进度滞后，后续运营问题值得关注。一是老旧小区能够用于养老、社区卫生、文化设施服务的公共用房资源紧缺。即便有可用房源，也可能因为产权、消防、安全、文保等存在一定问题不适合做为公共服务用房；还有就是已被用于养老服务照料中心的楼房还不完全独立，底商铺面房还有其他餐饮商户。这对楼上的养老机构来说，存在一定的安全管理隐患。一旦楼内一层商户发生意外火灾和燃气爆炸，危害难以预料。二是我区在落实北京市居家养老条例中还处于硬件建设期，对运营主体遴选、运营模式以及建成后运营监管还没有形成体系，后期运营状况值得引起重视。

3、从事居家养老服务的管理人员和护理人员严重短缺。居家养老服务工作基本上都由社区居委会主管老年工作的人

员兼职管理，计生工作、妇女工作等等繁琐的工作通常也由他们承担，他们工作任务重、内容多，在老龄化的背景下，社区老龄人口众多、类型多样，各种老年人的问题常常会使相关管理人员无暇顾及，心有余而力不足。另外，社区养老护理服务人员也严重不足，护理员缺乏必要的培训和专业知识也是一个亟待解决的问题。《条例》要求市和区、县人民政府应当将养老服务人才队伍建设纳入人才教育培训规划，推进养老服务职业教育，完善养老服务专业人才的评价和激励机制，但人才培养任务没有完成。

4、居家养老相关主体参与度不高。居家养老是一项群策群力的系统工程，只有相关方积极参与，才能取得理想的效果。然而，由于缺乏有效的奖惩机制，各相关主体的参与度却不是很高。一是政府对志愿者的激励机制尚未建立，谁来激励、怎么激励、激励的标准是什么、激励的物质保障来自哪里等一系列问题还没有明确的解决措施。二是企业和社会组织。目前居家养老服务的主要提供者还是政府，政府既是居家养老服务的投资者，又是服务的具体承担者，服务过程行政化色彩浓。由于政策不到位，民间资本参与居家养老服务极其有限，民间组织在居家养老服务市场中占有的份额很少，很多具有专业养老服务经验的民间组织不能发挥应有作用。三是公民自身。从事居家养老服务的人员主要由在编人员、志愿者、“4050”人员和外来务工人员组成。在编人员数量较少，由于收入水平低、职业发展空间小、社会地位不高，不能够吸引以及留住年轻的高级人才。由于缺乏专业的从业者，居家养老模式在实施过程中，在技术上难以得到实践上的提高。

建议：

1、建立一套由老龄委或民政部门牵头的部门协调合作的运作机制。一是从形式到内容就居家养老工作开展给予一定的政策指导和监督考核，关键在于促进这些部门的相互沟通与有机结合，加快制定明确各主体责任实现部门间的协作管理与供给，促进民政、财政、卫生局、各街镇等部门的联合，保障居家养老服务政策真正得以实施。二是政府各部门充分利用大数据手段，加强区内老年人、残疾人、特困人群的信息管理，及时掌握动态信息，运用大数据及时了解和掌握老年人的共性需求和个性需求，为“社区居家养老”提供基础信息，民政、卫生、文化、残联等部门应加强对街道的业务指导和协调，在社区卫生中心、街道养老照料中心、街道文化站等建设的过程中要统筹协调，保障能力建设要与经济社会发展水平相适应，逐步提高完善。

2、运用“互联网+”思维，提高居家养老信息化水平。在现有北京市“96156”社区服务热线呼叫中心和 96156 网上服务超市交易平台的基础上，政府引导、企业参与完善适应养老、助残、帮困等公共服务呼叫功能和政策解读，使 96156 平台一边连着老年人、残疾人、大病困难人群等服务对象，一边连着医院、签约服务商户、已建成运营的街道养老照料中心（或养老机构）等。通过社会广泛宣传、提高响应速度等举措，使其能够更畅通、更便捷、更广泛地被老年人群认可和利用，提供各类日常预约服务，包括日常生活购物、订餐送餐、辅助就医、日间照料、洗浴、康复理疗等。同时促进签约服务商户提高服务能力、服务质量和诚信满意指数，为社区居家养老服务支撑体系插上信息化的翅膀。