

# 广西壮族自治区民政厅

桂民函〔2020〕791号

## 自治区民政厅关于自治区政协十二届三次会议 第20200128号提案答复的函

自治区政协人口资源环境委员会：

贵单位提出的“关于推进破解农村孤寡老人的养老瓶颈问题的建议”提案，由我厅主办，自治区卫生健康委，自治区医保局会办。经研究，现答复如下：

### 一、健全领导机制，完善政策体系

2015年以来，自治区党委、政府依托广西独具特色的生态、气候、区位和旅游资源优势，率先在全国创建省级全域养老服务业综合改革试验区。自治区党委、政府将试验区建设工作列为党委、政府领导联系重要工作事项。自治区成立由自治区发展改革委厅、民政厅牵头等26个部门组成的广西养老服务业综合改革试验区建设工作部门联席会议制度，统筹协调解决养老服务业改革发展重大问题。各地市相应建立工作领导小组或部门工作联席会议制度，统筹推进本地区农村养老服务改革发展。全区形成上下联动、协调发展、精准发力的工作格局，有效推动全区养老服务业的快速发展。自治区先后出台《关于促进养老服务业加快发展

的实施意见》《关于建设养老服务业综合改革试验区的意见》《广西健康养老产业发展专项行动计划(2019—2021年)》等政策文件，提出加快农村养老服务发展的政策措施。2019年12月，经自治区政府同意，建立了广西养老服务厅际联席会议制度，督促各部门、各地结合实际制定相关措施，进一步放宽养老服务准入门槛，完善和落实土地、财政、税收减免、投融资等优惠支持政策，引导社会资本发展农村养老服务。

## **二、强化基础设施建设，健全服务体系**

坚持政府引导、社会参与、多元投入，加快养老服务基础设施建设。2015年以来，自治区本级每年用于社会养老服务体系建设的福彩公益金达3亿元以上，占当年留存总量的60%以上。通过实施“1521”养老服务示范工程（即在自治区本级、市、县以及人口密集的乡镇分别建成一所床位数为1000张、500张、200张、100张以上的示范性养护型机构），推动自治区、市、县三级福利院、社区居家养老服务中心、乡镇敬老院、农村幸福院等养老服务设施改造升级。2015年以来，我区每年投入5000万元在人口较为密集乡镇兴建一批区域性农村养老服务示范中心，面向社会提供养老服务。到2020年底，全区将建成100个县级示范养老院、100个农村养老服务中心，养老床位从30~50张提升到100~150张，初步建立起居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，农村居家和社区养老服务覆盖率从20%提高到50%以上，政府提供基本养老服务的托底保障功能进一步增强。2019年5月，我区因落

实养老服务业支持政策积极主动、养老服务体系建设成效明显，获国务院表扬和激励。

### 三、积极改善农村养老服务设施条件

一是建设农村互助性养老服务设施。近年来，自治区民政厅积极筹措中央、自治区资金，按照每个 6 万元的标准，支持各地农村幸福院建设，为农村留守老人、独居老人和散居五保老年人提供文化娱乐等日间照料服务的公益性活动场所。目前全区建成农村幸福院达 4421 个，解决了农村老年人日间生活照料、文娱活动、情感交流所需场所难题。桂林市、玉林市等地发挥村级老年协会和村里能人的作用，每年重阳节组织开展系列敬老慰问活动，使农村幸福院成为农村敬老孝老文化的宣传阵地和文娱活动乐园。各地利用农村各类公共服务资源和闲置设施改造成互助性养老服务设施，为农村老年人特别是农村空巢老人、五保对象、优抚对象等提供就餐、生活照顾、日间休息、休闲娱乐等服务，补平农村养老服务的短板。二是加快特困人员供养服务设施改造提升。制定《广西特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升三年行动计划（2020—2022 年）》，通过新建一批、改扩建一批、整合重组一批、改造提升一批，全面提升特困人员供养服务设施（敬老院）的设施条件、设备配置和安全管理，提高保障对象的生活、安全、卫生、健康护理、文化活动保障条件。制定《广西农村特困人员供养服务机构法人登记专项行动实施方案》，通过整合关停一批、事业单位登记一批、公建民营一批、委托运营一批等方式

分类推进乡镇敬老院法人登记工作。各地通过设立台账，逐院施策，主动谋划，创新管理和服务模式，采取承包、委托、PPP、公建民营改革等举措，积极解决农村特困人员供养服务机构法人登记率低难题。涌现出了宾阳模式（公办 1+N）、兴业模式（公建民营 1+N）等典型经验，带动全区乡镇敬老院的管理服务水平和保障能力提升，解决乡镇养老设施长期存在的身份不明、体制不顺、机制不活等问题。

#### 四、不断创新农村养老服务功能

2017 年以来，自治区民政厅会同有关部门每年都开展养老院服务质量建设专项行动，对农村养老院进行了全面排查和集中整治，大幅度消除安全隐患，提升农村养老院服务质量。同时，积极探索通过转型升级、资源整合、公建民营等方式，逐步整合农村现有敬老院、五保村、幸福院、老年协会等资源，逐步将 40% 以上农村敬老院打造成为集供养、寄养、社区照料、居家养老服务组织管理及其他社会福利功能于一体的农村区域性养老服务中心，在满足农村特困人员集中供养需求的前提下，为农村低收入和失能老年人提供便捷可及的养老服务，提高农村养老设施使用率。结合城镇化发展和“美丽广西”乡村建设，从 2017 年起自治区每年创建一批养生养老小镇，给予以奖代补资金，完善社区和居家养老服务功能，推动城镇与农村基本养老服务均等化，为乡村振兴战略注入新动力。目前已命名三批 21 个养生养老小镇。其中，兴安县华江乡获评养生养老小镇后，引进项目资金达 50 亿元。

## 五、加强农村留守老年人关爱服务工作

2018年9月，自治区民政厅等9部门印发《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》，进一步健全我区农村留守老年人关爱服务体系。一是**建立完善农村留守老年人关爱制度**。明确自治区、市、县、乡镇（街道）、村等各级职责任务，督促指导各地完善农村留守老年人关爱服务的政策文件，积极采取有效的关爱措施，解决农村留守老年人生活安全风险、精神慰藉、失能照护、农村养老服务设施利用等难题。推动由乡镇统筹指导、村民委员会协助实施的农村留守老年人和分散供养特困老年人巡防制度。目前，全区一半以上的县级区域（共有57个县、区、市）建立了农村留守老年人定期巡防制度，对特殊困难老年人及时提供关爱帮助。二是**完善广西留守老年人信息数据库**。摸清农村留守老年人的数量规模、基本分布、主要特征等基本信息，及时动态掌握有关情况，为留守老年人标准化关爱服务提供技术支撑。三是**进一步强化家庭责任和社会敬老新风尚**。指导各地充分利用农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施，充分发挥村民自治功能、乡规民约和基层老年协会作用，督促家庭成员履行赡养责任，倡导开展邻里互助。引导专业社会工作者、志愿服务者开展农村留守老年人的关爱保护服务。2020年我区安排福彩公益金500多万元在南宁、柳州、桂林、北海、梧州、百色等地110个乡镇开展政府购买乡镇敬老院、农村幸福院社工服务试点工作，大范围尝试引入社会第三方开展困难老人、农村留守老人关爱服务。

## 六、加大农村医养结合改革力度

指导南宁、百色和贺州 3 个市获得国家级医养结合试点市，自治区在鹿寨等 12 个县（市、区）开展医养结合试点工作，在 8 个城市社区、5 个农村行政村开展国家级老年人心理关爱项目试点，大力发展医养结合机构，指导推动基层医疗机构与周边养老机构签约，实施国家基本公共卫生服务项目，为老年人建立健康档案，提供定期体检、上门巡诊、家庭病床、社区护理、健康管理等基本服务，不断满足老年人特别是农村孤寡老人健康养老服务需求。目前，全区有医养结合机构 114 家，医养结合试点地区一级以上公立综合医院全部开设为老年人提供优先挂号、优先就医绿色通道，全区 65 岁以上老年人健康管理率达 70% 以上。推动南宁市列为国家长期护理保险试点城市。2019 年 5 月，在贺州开展自治区长期护理保险试点工作，截止 2020 年 2 月，贺州市参保人数达 17.6 万，享受待遇人数为 106 人，累计发放待遇 70 多万元。

下一步，我厅将认真贯彻落实《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《广西积极应对人口老龄化实施方案》《国务院办公厅关于推进养老服务业发展的意见》等精神，围绕农村养老服务政策落实中的难点、堵点，全面梳理近年来出台的政策，加强督查落实，切实解决实际问题。一是以大健康产业融合发展推动农村养老事业大发展。围绕自治区高位推动大健康产业发展的大局，按照财政资金保基本打基础、社会资本提档次强产业的发展思路，大力发展包括健康养老产业在内的大健康产业，以大健康产业融

合发展推动农村养老事业大发展。进一步放开养老服务市场，吸引社会资本参与，积极探索 PPP 项目建设等多元化、社会化兴办农村养老服务的路子，鼓励社会力量参与发展互助式养老服务，提供包括日间照料、卫生服务等多种养老服务，实现从基本生活照料向医疗康复、专业护理、精神慰藉、心理疏导等方面延伸，最大限度地满足农村老年人的养老服务需求。以农村的生态环境为依托，充分发挥各地的山地、森林、温泉、民族医药等资源禀赋，深入发掘其健康养老功能和价值，不断培育壮大消费市场，推动农村养老服务与乡村旅游、生态种植、绿色度假居住、传统农耕文化体验融合发展。鼓励村集体建设用地优先用于发展养老服务，积极探索开发一批农村康养产业项目，提升农村养老服务水平。积极引导各地依托名村名镇完善养生养老服务功能，创建一批以休闲养生、健康养老、生态疗养、中医保健、观光农业、健康食品等为核心内容的养生养老小镇，推动乡村经济转型升级，满足小康社会老年人对幸福晚年生活的需求。

**二是完善农村养老服务体系建设。**通过政策引导和服务链接等方式巩固家庭养老的基础地位，强化子女赡养服务，为老年人提供经济供养、生活照料和精神慰藉等关怀。持续实施养老服务示范项目，加快农村养老服务设施建设与转型升级，力争每个县（市、区）建成 2 个以上集养老护理、日间照料和居家养老服务于一体的农村区域性养老服务中心，发挥辐射功能，为经济困难家庭的高龄、失能留守老年人提供服务。依托农村社区综合服务设施建设，将农村养老

服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，纳入预算内投资优先方向。大力培育农村老年协会、农村社区为养老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。加强农村社区综合服务能力建设，充分依托和整合农村社区综合服务中心（站）、综合性文化服务中心、老年人日间照料服务中心、村卫生室、全民健身设施等，为老年人提供服务。

**三是实施农村敬老院改造提升工程。**按照关闭一批、整合一批、改造一批等方式，大力推进特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程。实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升三年行动计划，到2020年底前，重点提升现有县级供养服务设施的照护能力，强化失能、部分失能特困人员的兜底保障。到2022年底前，确保每个县（市、区）至少建有1所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（敬老院）。完善社区支援和照护服务功能，推动机构、社区、居家养老融合发展。加大对农村养老服务工作的财政投入，逐步提高农村养老服务设施的建设补贴、运营补贴水平，建立健全与服务保障水平相挂钩的奖补机制。鼓励社会力量在农村投资兴办面向失能、失智、失独、高龄老年人的医养结合型养老机构；优化农村存量养老机构的床位结构，降低空置率，提升农村护理型床位比例。探索建立农村特困失能老年人和分散供养中有集中照护需求的特困失能老年人集中照护服务体系。探索对纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人等重点老年人家庭进行适老化改造，解决农村困难老年人照护服务难题。加快推进农村



敬老院法人登记工作，确保到 2020 年底，全区 90% 以上的乡镇敬老院实现法人登记。对于硬件设施完善、规模较大、交通生活等条件较为便利、入住率较高的乡镇敬老院委托社会力量运营，在确保兜底服务对象的基础上，给予减免租金、给予建设运营补贴等支持。**四是加大农村养老院的维修改造力度。**加大农村养老设施设备维修改造资金投入，实施民办养老机构消防安全达标提升工程，引导和帮助民办养老机构消防安全达标，解决养老机构重大安全隐患。结合养老院服务质量建设专项行动，对照《养老机构重大风险隐患检查指标》逐项做好排查整改，2020 年底前，从根本上解决涉及底线安全的设施设备问题。**五是完善农村留守老年人关爱服务体系。**指导各地以经济困难和高龄、失能留守老年人为重点，进一步健全关爱服务网络，强化关爱服务措施，积极开展关爱服务。健全农村留守老年人定期巡访制度，特别是针对失能、失智、重残、独居高龄等特殊困难老年人，积极防范发现意外风险。研究通过政府购买社工服务、设置社会工作岗位、开发公益岗位等方式，将专业人才引入农村留守、孤寡老人服务领域。不断优化人才队伍结构，加强岗前培训和在职培训，在急救、基本护理、日间照料、安全防护等方面进行重点培训，实现管理人员、服务人员专业化。**六是加大农村医养结合力度。**加快完善医养结合政策体系，加强社区居家和农村医养结合工作，支持社区卫生服务机构、乡镇卫生院或社区养老机构、敬老院利用现有资源，改扩建一批社区和乡镇医养结合服务设施，组织实施国家

基本公共卫生服务老年健康和医养结合项目，为农村孤寡老人提供基本医疗卫生服务。大力推进医养结合机构“放管服”改革，积极发展医养结合机构，提升医养服务水平和覆盖面。探索建立长期护理保险制度，指导南宁市开展全国长期护理保险制度试点工作，明确筹资机制及相关标准，积极探索将我区其他城市纳入自治区长期护理保险试点城市，助力解决农村孤寡老人养老问题，不断提升人民群众的幸福感、获得感、安全感。

感谢贵单位对我区养老服务业发展的关注和监督，希望你们继续关心支持我们的工作！

自治区民政厅

2020年7月3日

签发人：王祝广

抄送：自治区政协提案委员会，自治区政府督查室。

联系人及电话：李新军，0771-2826122

