

关于我县养老事业发展的几点思考

吴青松

党的十九大报告中提出，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合,加快老龄事业和产业发展,这为新时代中国特色养老事业指明了方向。人口老龄化是世界性问题，对人类社会产生的影响是深刻持久的。我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一，老年人口数量最多，老龄化速度最快，应对人口老龄化任务最重。满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉，需要我们下大气力来应对。

一、我县养老事业基本情况

1.老龄化、高龄化加速发展。我县总人口43.58万人，其中60岁以上的人口10.05万人，老龄人口占比从2015年的20.91%提高到23.06%，80岁以上人口1.39万人，占老年人口的13.8%，人口老龄化发展速度加快，并呈现高龄化趋势。

2.县、乡、村(社区)三级养老服务体系初步建成。为应对人口老龄化发展趋势,我县从2014年起着力推进居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系建设。目前,我县现有养老机构19家,其中公办养老机构10家,民营养养老机构9家;100张床位以上养老机构9家,养老机构床位4699张,其中护理型床位2428张,占总床位数的51.7%,每百名老人床位数4.5张,乡镇(街道)居家养老服务中心7家,村(社区)居家养老服务照料中心实现全覆盖,形成农村社区15分钟和城市社区10分钟居家养老服务圈,已初步建成县、乡、村(社区)三级养老服务体系。

3.医养结合逐步推进。目前,我县医疗机构与辖区内15家养老机构和395家城乡社区居家养老服务照料中心全部签订了合作协议，社区居家养老服务中心协作则达到了全覆盖。2018年1—9月,全县规范签约65岁以上老年人5.2万人,签约覆盖率79.2%,为65岁老年人建立电子健康档案数6.3万份,老年人健康管理率为70.6%。

4.民办养老机构蓬勃发展。近年来,随着阳光福利中心(一期、二期)、华泰养老院、康源养老院、浙江馨馨家园的相继建设和投入使用，我县累计新增养老机构床位数2250

张。同时,县社会福利院、夕阳红、华泰养老院被评为浙江省三星级养老机构，阳光福利中心被评为全国爱心护理建设基地、全国标准化建设单位、浙江省四星级养老机构,我县养老服务企业知名度进一步提高,“养在新昌”品牌逐步显现。

5.公办养老机构转型升级,有效增强托底保障。为解决乡镇福利机条件设施差、消防不达标、规模小、管理不规范等问题,切实保障特困人员供养问题,我县投资近7000万元新建县社会养老服务中心(一期),占地13334平方米,建筑面积19752平方米,设计床位486张。同时通过公开招投标,引进专业化、连锁化的知名养老服务企业,打造全市先进养老服务企业。

同时，我县大力推进乡镇养老机构设施改造,优化养老服务环境。6个乡镇福利院投入改造资金140万元，转型升级为居家养老服务中心,具有生活服务(助餐、助浴、助洁、上门)、康复护理、托养、家庭支持、社会工作、康复器材租赁等功能；开展养老机构消防整治工作,6家机构共投入资金600万元完成消防设施改造,并获得了养老设立许可,进一步提升我县养老服务的整体水平。

二、目前我县养老事业存在问题

1.养老服务机构布局不合理,区域发展不平衡。我县19个养老机构在空间布局上主要集中在城区,其中羽林街道、七星街道、南明街道三个街道的养老机构数为8家，占全县机构数的42.1%,床位数占到77.3%。同时,乡镇养老机构主要为特困供养机构，消防设施不符合要求,需要整改或选址重新建设,扣除以上因素,12个乡镇无养老机构布点,占总数的75%,且养老服务设施严重失衡。

2.养老设施建设不规范,消防安全隐患多。一些民办小型养老院、乡镇公办福利院基本是利用农村的旧校舍改建而成,规模较小、硬件落后,设施配套不完善,存在着严重的消防安全隐患,也未办理消防审核手续。部分民办养老机构也是利用农村旧校舍、旧厂房、已建住房等改建而成，往往难以取得消防部门的审批或审查手续,民政部门无法正式登记,也享受不到任何政策优惠和资金补助。同时存在养老服务设施失，缺乏基本的生活、康

复、娱乐、心理慰藉等服务设施与功能。

3.养老服务管理水平不高，资金投入不够。由于我县老龄化发展速度加快,养老服务管理机制已不适应当前发展需要，乡镇（街道）养老指导中心人员没有得到有效落实,养老服务补贴、特困供养日常管理、城乡养老设施建设和运行等工作停滞不前。同时,对城乡居家养老服务照料中心建设、运行经费等投入不足,造成居家养老服务设施难以新建,而依托文化礼堂、村办公楼建设时,又达不到要求,另一方面,文化礼堂等设施长期闲置,得不到有效利用。

三、加快我县养老服务体系建设的几点思考

1.提升理念,推广敬老、爱老、孝老文化。赡养老人是中华民族的传统美德,但大多数人对老人的赡养关爱只注重物质上的赡养,而对精神赡养的认识和关注不足，往往容易忽视老年人的精神需求。要将老年心理健康、关注老年人精神赡养纳入养老体系建设日程，我县也应当积极建立老年人精神赡养的社会支持体系,充分发挥国家法律政策支持的导向作用，发挥好社会舆论对养老观念转变的引导作用，不断完善养老理念,营造“养老、敬老、爱老”的社会氛围,真正使老人安享晚年。

2.加大投入,增加城乡社区养老设施建设。要把城乡社区养老设施纳入建设规划,增加和提升城乡社区养老服务基础设施。在原有村(社区)居家养老服务照料中心全覆盖的基础上,按照重特色、广覆盖、重综合、强辐射的要求建设乡镇（街道）居家养老服务中心和示范型城乡(社区)居家养老照料中心等养老服务设施。积极探索“互联网+”养老服务模式,整合智能终端运用,智慧平台建设,信息数据收集和线上线

下服务等资源,建立“智慧养老”体系。要坚持“社会化+”的运行机制,大力推进乡镇养老服务机构建设。加大乡镇民办养老机构的支持力度,放开市场准入,支持社会力量、民间资本进入养老服务业，鼓励和引导其对企

推进土地综合利用 助力回山乡村振兴

俞浩芳

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展,为农村发展指明了方向。推进土地综合整治、盘活闲置土地资源,提高土地综合利用水平，既是新形势下加强耕地保护的一项重要举措,也是推动乡村振兴,切实提高老百姓的获得感、幸福感的民生工程。

一、回山镇基本情况

回山镇位于新昌县西南,地处婺、绍、台“三府”交界处,平均海拔412米,距县城47公里。省道新磐公路自南向北贯穿全境,即将坐拥杭绍台和上三高速两条高速出口,2小时车程可覆盖上海、杭州、宁波、温州等长三角南翼核心城市。镇域面积62.7平方公里,耕地14579亩,林地37262亩,园地8565亩。全镇辖26个行政村,58个自然村，共9497户,总人口2万余人。

回山因地势高峻,平均海拔412米,时有云雾缭绕,自古以来有“烟山”之美称。镇域内植被良好、雨量充沛,森林覆盖率达63.8%。在良好的生态环境推动下,回山以茶叶、茭白两大支柱产业为龙头,构成了白术、西瓜、高山蔬菜等传统产业和杨桐、中药材、蓝莓等新型产业为两翼的农业发展格局。先后荣获“中国特产之乡先进单位”“国家级生态镇”“省农业特色优势产业强镇”“省优质茭白种植领先示范基地”等荣誉称号。

二、存在的问题

一是土地权属模糊不清。改革开放以来,随着城市化进程不断推进,大量农村劳动力流入城市,众多山林、田地因无人管理造成资源闲置、耕地抛荒。部分地块因原有地籍资料不详不全,权属不清、权利主体不明,处置难度很大。

二是土地流转动力不足。回山镇属于偏远山区,山多田少,基础设施较为薄弱。留在农村耕作的大多是50岁以上的中老年人,文化层次不高、生产方式落后,农业生产还是以

单户耕作为主,没有实现规模化、机械化、专业化耕作模式,农业规模化经营程度低,土地流转缺乏项目支撑。

三是土地开发难度较大。回山是典型的农业特色镇，农业是本地居民最重要的收入来源。实施土地综合整治后,短时间内将影响农业产量和农户的经济收入，加之部分群众甚至少数干部因意识保守，对项目实施存在疑虑,对土地开发整理热情不高,对整治工作的支持不够,政策处理阻力很大。

三、处理对策

一是明确土地权属。扎实开展土地确权工作,以查清农村土地承包关系,明确土地的空间位置、四至界限、具体面积等为重点,经过班子组建、动员培训、政策宣传、调查摸底、确权复核、权证发放等6个阶段,做到工作入户调查全覆盖、地块指认不遗漏、签字确认不错漏,努力化解土地权属不清问题,土地确权率达97%以上。

二是发展规模经营。加快培育发展专合组织，引导支持有能力的个人或组织以特色产业为纽带，吸收农民以土地承包经营权入股，以统一经营单独核算等多种形式组建专合组织,发展规模化经营,带动农业产业基地化建设。通过土地流转扩大经营规模,发挥规模效益和组织带动效应，全力实施精品农业发展战略,支持高山果蔬生态有机种植产业,建设蔬菜配送基地、特色水果庄园等产业基地,扎实推进绿色生态农业发展。

三是激发土地潜能。开展土地综合整治,进一步发掘耕地指标，改善农业基础设施和生态环境,提升耕地质量。2018年,土地开发项目共涉及14个村19个项目，预计可新增耕地406.25亩、水田78.66亩。同时,对空闲宅基地、空倒房等大量村内闲置地块,做好局部整治与统筹规划,典型引路与整体布局、政府投资与市场化运作三个结合，不断加大整治力度,推进6个村空倒房整治项目,涉及面

积36000余平方米，努力提高土地利用综合效益。

四、三项结合,打造回山发展新引擎

2018年以来,回山镇积极响应县委、县政府的有关部署,运用“土地+经济+环境”模式,做好“三项结合”工作,实现土地综合利用,增强经济发展活力,改善城乡人居环境,合力谱写新时代回山乡村振兴新篇章。

一是与生态农业相结合，构建多元一体格局。回山镇把发展生态农业特色经济摆到突出位置,通过土地综合整治,使项目区形成土地平整、田地成方、四周林网、路渠成行、灌排分开、生态环境良好、便于机械操作、具备规模经营条件的高效农田，进一步改善农业生产条件和生态环境。通过加大土地流转力度,盘活闲置土地资源,实施精品农业规模化发展战略,以茶叶、茭白、西瓜为主导,大力发展高山果蔬、中药材等农业产业,建设蔬菜配送基地、特色水果庄园,促进传统农业向现代高效农业转变,打响绿色生态农业品牌。2018年，已促成门溪山居公司与西丁村签订土地承包经营权出租合同,建设蔬菜配送基地,有序推进农产品种植、养殖、深加工等产业综合性开发，依托门溪山居现有农产品高端配送渠道及品牌效应，打开回山绿色健康农产品高端市场;建成王家市村生态农业基地,全方位打造农产品采摘、观光为一体的农业休闲基地。近年来,回山农业已初具规模,茶叶、茭白、西瓜以其独特的品质享誉县内外。为进一步把回山的优质农特产品推向市场，规划建设具备让游客“来参观、来品尝、来购买”功能的回山农特产品展销中心,实现“基地+农户+展销中心”多元一体化发展,真正让游客走进来、带出去。

二是与乡村旅游相结合，开发休闲旅居产业。以“健康农业、生态休闲”田园小镇建设为定位,将土地综合整治与地域特色、人文底蕴相结合,整合秀美台地、峡谷风情、生态农

通过向民办养老机构购买服务的形式解决养老服务需求，并给予运营补贴和床位建设补贴。同时,加大政府资金投入,切实保障困难群众托底型养老机构床位建设。

3.合理规划,统筹发展机构养老服务。调整完善养老机构布局,实现差异化、社会化发展。以老年人的养老需求为导向,为老年人提供多层次、专业化的养老服务设施,重点关注特困老人、失能失智老人的养老服务。统筹城乡发展,控制城市养老机构建设,合理安排城市社区居家养老服务和乡镇养老机构布点,根据人口及老年人分布情况,13个乡镇养老机构布点不少于7家，床位数不少于1500张,16个乡镇(街道)级居家养老服务中心全覆盖,每家面积不省于500平方米,16个城市社区居家养老服务照料中心覆盖，每家面积不少于200平方米。同时加强农村示范型居家养老服务照料中心、老年食堂和助餐配送服务点等建设。

4.公建民营,创新公办养老机构管理体制。公建民营养老机构是指已投入运营的公办养老机构,通过体制改革与创新,引入民间组织或企业进行管理和运作。公建民营主要是要盘活存量,对已在运营的公办养老机构输入新鲜血液,激发其发展活力。

积极推进公建民营既可减轻政府运营管

理负担，破解公办养老机构缺乏经营管理经验和专业护理人员的难题，又可大幅提高养老服务专业化、社会化、市场化水平,实现资源共享、合作双赢的社会效果。从2018年起,全县范围内公办养老服务机构将通过公建民营、委托管理等方式，进行社会化改革。到2022年，政府运营的养老床位数占养老床位总数的比例不超过30%，公办养老服务机构公建民营比例不低于80%。县社会养老服务中心、社会福利院、乡镇(街道)居家养老服务中心等公办养老服务机构均实行管理体制改

革,除满足政府托底型保障床位外,空余床位可接收社会老人,实现养老机构专业化、连锁化经营,服务机构等级达到四星级以上,进一步提升公办养老机构管理效率和我县养老服务综合能力水平。

（作者系县民政局党组书记、局长）

业、传统村落四大特色,通过盘活闲置土地、宅基地等存量资源,推进高湾、屯外、官塘、荷塘等旅游景区村建设。以高湾村“以房入股”打造特色民宿为样板,在回山村深化“以房入股”模式打造红色古村落旅游基地,在屯外村尝试“土地入股”模式打造音乐小村,有机融入精品民宿、特色农庄、文化活动、餐饮旅游和度假旅居等项目,构建休闲慢游体系,实现多元创收,形成集群效应,推动乡村旅游全域化发展。今年以来,回山镇已成功引进集休闲养生、业务培训于一体的烟山居精品项目和集饮食、采摘、娱乐于一身的综合性农业生态园——中宅村山里居项目。

三是与城镇建设相结合，改善人员居住环境。小城镇环境综合整治工作开展以来,回山镇围绕城乡建设用地增减挂钩政策,通过土地综合整治与小城镇环境综合整治相结合，为城乡现代化建设提供广阔的土地资源空间,进一步改善人居环境。以现有集镇区域为中心,结合回山元素,全面改造彩烟街、汇丰路、兴业街、金龙街等主街两侧的立面、空调外机等,统一设置店牌店招;在集镇区开展植树增绿、见缝插绿、拆违补绿行动,丰富绿色景观,改善生态环境;采用青砖、瓦坛、溪石、竹篱笆等乡土材料,打造背街小景，彰显回山特色风貌;新建文化综合大楼,将一楼设置为回山镇农特产品展销区,将二楼设置为文化多功能馆，满足群众的文化综合服务需求;翻建农贸市场,建成集农贸市场、大型商业中心、地下停车场为一体的综合市场;完善交通基础设施，完成集镇主道路“白改黑”5公里,新建停车场3个,新增停车位400余个,新汽车站建成并投入使用;完成西瓜主题公园、党建公园、农民公园、塔山游步道,3个人镇口景观等设施建设，精细化打造新昌西南门户;开展“厕所革命”,建设旅游公厕7座。

（作者系回山镇党委副书记、镇长）