

以上门服务破解农村养老“最后一公里”的实践与思考

顾芳英

在中国快速步入深度老龄化的时代背景下,农村养老问题日益成为关乎社会稳定与民生福祉的重大课题。民政部联合多部门印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》强调,“强化农村基本养老服务供给,补齐农村养老服务短板,着力提高农村养老服务质量水平”。

目前,新昌县老龄化率超30%,农村老年人口占比持续提升。从公共服务均等化视角审视,农村养老服务面临三重结构性矛盾:一是服务供给与地理分散之间的矛盾,我县部分农村地区受制于地理条件分散、交通不便、服务半径过大等因素,传统“站式”养老服务难以实现有效覆盖。尤其是偏远村落的老年群体,常面临“看得见服务,够不着服务”的困境。二是服务内容与服务需求之间的矛盾,二是服务内容与服务需求之间的矛盾,活力老人对文化娱乐、老年教育、志愿服务参与等精神生活需求强烈,失能失智老人对长期照护、康复护理、医疗支持等刚性需求突出,高龄独居、失独等特殊困难老人需求集中于基本生活保障、安全监护、应急救援。三是资源整合与协同效能之间的矛盾,农村养老服务面临“多头管理、资源分散”问题,涉老部门、社会力量、市场机构之间缺乏有效协同。

为破解上述难题,新昌县坚持系统思维,深入推进“1+3+15+N”四级为老服务体系,聚焦“兜底线、保基本、促普惠”三大原则,以“爱上门”服务品牌为引领,探索“互助式”养老模式,努力实现农村老年人“家门口的幸福养老”。

一、实践与探索

立足新昌实际,针对农村老年人居住分散、服务供给不均衡、

专业力量薄弱等现实问题,创新构建“固定平台+流动平台”相结合的服务网络,推动养老服务向村落末端延伸。

(一)打造“一个平台”,构建分层协同服务网络。基于公共服务的有效供给,构建覆盖县、镇、村、邻里的分层协同服务网络,实现养老服务的广覆盖与便捷化。一是优化县级“一核两翼”片区布局。以主城区为核心,东西两翼协同,引入省康养集团、绿城等专业力量,开展连锁化、专业化运营,配套服务包、服务车、服务员,提供梯度化、精准化的居家上门服务。二是夯实镇村“镇有中心、村有站点”服务基础。整合居养中心、乐龄中心、文化礼堂、老年食堂等为老服务场所,改造提升为片区化养老服务站,形成“定点点+上门”相结合的片区化辐射网络,便利农村老年人就近养老。三是激活邻里“5分钟生活圈”互助末梢。发掘乡贤、热心低龄老人等“银尚达人”,鼓励利用自有或闲置房屋打造“老友记”等互助小院,探索“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助养老模式。

(二)建强“一支队伍”,汇聚多元为老服务力量。遵循“多元共治”与“角色互补”原则,构建政府、市场、社会、社区、家庭多元协同格局,应对农村人力资源匮乏的困境。一是组建政银企联建“帮帮团”。整合涉老部门、养老机构、养老服务公司、银行等为老服务力量,统筹党建、法治、文化、医疗、教育、旅游等为老服务资源,组建养老服务帮帮团,发挥老年协会等为老服务组织作用,提升基层自助服务能力。二是组建医养结合专业“爱心队”。由养老企业、养老护理员、医生等组成专

业服务队,配备多功能健康巡诊车、上门服务车,开展康复理疗、生活照护、健康关爱等专业服务,打造“车轮上的养老院”。三是组建志愿互助“先锋队”。发动农村党员、村嫂、网格员、低龄健康老人等力量,实施“银龄管家”培育工程,培育专职、兼职管家百余名,建立邻里结对互助机制,实现就近帮扶。

(三)实施“一批项目”,创新多元服务供给模式。针对不同老年群体的需求特点,通过政府购买、志愿提供、村级互助等多种方式,创新服务供给模式,丰富服务内容。一是政府实施一批服务项目。全面落实养老民生实事,为符合条件的老年人购买意外伤害保险,培育应急救援持证护理员。深化“爱心卡”机制改革,持续推进居家适老化改造,做好失能失智等特殊老年群体兜底保障。二是“养老+慈善”志愿提供一批服务项目。联动爱心企业、组织、人士,实施“百名老人进城颐养”“居家养老‘四安’工程”“百场微戏进家门”等群众需求的特色软服务项目。三是村级互助一批服务项目。鼓励村集体经济投入,推动照护型、关爱型、增收型服务,破解家庭养老与机构养老难题。

二、问题与挑战

从理论与实践结合的视角分析,当前农村养老服务工作仍面临多重深层矛盾,制约了服务体系的高质量发展。

(一)城乡养老服务非均衡性凸显,与公共服务均等化理论要求存在差距。农村养老服务多侧重于基础生活照料与文体活动,针对失能半失能老人的长期照护、康复护理、认知症照护等刚性需求,存在服务项目少、专业能力

弱等问题。城乡之间在服务资源配置、专业人才储备、服务标准制定等方面的差距,本质上是公共服务“供给侧”与“需求侧”的结构性失衡,未能实现资源在城乡间的最优配置。

(二)养老服务队伍专业化水平偏低,与人力资本理论的核心要义不符。农村养老服务队伍专业化水平总体偏低,无论是本地互助员还是基层管理人员,在老年医学、康复护理、心理疏导等方面的知识与技能普遍不足。从人力资本理论角度看,养老服务人员的专业能力是提升服务质量的核心要素,而当前队伍建设缺乏系统化的培养、激励与评价机制,导致人力资本积累不足,难以支撑养老服务专业化发展。

(三)资金保障长效机制不健全,与可持续发展理论的内在要求仍有不少差距。养老服务的可持续性依赖稳定、多元的资金投入,目前虽探索了国企反哺等路径,但社会资本投入意愿不强,长效“造血”机制尚未完全形成。从可持续发展理论分析,当前资金模式仍以“输血式”的政府财政投入为主,缺乏“造血式”的市场化、社会化资金补充渠道,导致服务供给的持续性与稳定性面临挑战。

三、思考与建议

下一步我们需以公共服务均等化、协同治理、人力资本等理论为指导,聚焦短板弱项,推动农村养老服务体系建设的提质增效。

(一)聚焦均等可及,推动城乡服务网络深度融合。针对城乡养老服务发展不够均衡、农村专业照护资源不够充足等问题,形成县域统筹与资源下沉,需强化层次清晰、覆盖广泛的服务网络。一是完善县域养老服务规划布局。坚持公共服务均等化,强

化县域统筹功能,深化“一核两翼”片区化布局,引导优质养老服务机构、人才、技术等资源向农村地区梯度延伸,推动城乡养老服务资源均衡配置。二是构建“上门服务+站点支持”的农村服务新模式。针对农村老年人居住分散、行动不便的特点,重点发展上门服务、康复巡诊、精神慰藉等“到户服务”。同时,依托村级养老服务站打造“服务枢纽”,形成“乡镇派单—村级接单—县级督单”的闭环运行机制,提升服务响应效率与质量,落实公共服务“可及性”与“精准性”要求。三是推动智慧养老平台向农村延伸。整合县级养老服务信息平台资源,开发集服务派单、上门打卡、服务记录线上填报及异常情况预警于一体的上门服务模块,实现对服务过程的全链条闭环监管,以数字化手段缩小城乡养老服务“数字鸿沟”。

(二)聚焦专业赋能,建强多方位的人才支撑体系。农村养老服务专业人才短缺是制约服务质量提升的关键瓶颈,需从引进、培养、激励等多环节协同发力。农村养老服务专业人才短缺是制约服务质量提升的关键瓶颈,需从引进、培养、激励等多环节协同发力,夯实人力资本基础。一是完善人才培养与引进机制。加强与职业院校、培训机构合作,定向培养农村养老护理、康复、社工等专业人才,构建系统化的人才培养体系。落实入职补贴、岗位津贴等激励政策,吸引本地青年及外出务工人员返乡从事养老服务工作,提升养老服务岗位的吸引力。二是实施常态化能力提升计划。组建“专职+兼职+互助”三位一体照护团队,开展技能教学与竞赛,发展村级养老互助员,开发

设置“养老管家”等助老岗位,探索建立与服务技能、服务时长挂钩的激励机制,实现人力资本的持续积累。三是深化“银龄互助”与志愿服务。健全“银尚达人”“银龄管家”等低龄健康老人参与互助服务的激励机制,形成专业服务与互助服务有机结合的人才供给格局,实现“老年人服务老年人”的良性循环。

(三)聚焦长效多元,健全资金保障与可持续发展机制。养老服务可持续运行离不开稳定的资金保障与良性的发展生态,需推动多元主体参与、多种模式创新,构建可持续发展的资金保障体系。一是强化公共财政投入与精准使用。逐步提高养老服务在民生支出中的比例,优化养老服务补贴制度,建立与经济状况、失能等级挂钩的差异化补贴机制,确保“补需方”与“补供方”相结合,发挥政府财政资金的兜底与引导作用。二是激发社会力量参与活力。落实税费减免、土地保障等优惠政策,营造良好政策环境,鼓励国有企业、优质民营企业参与农村养老服务设施建设与运营。深化“养老+慈善”模式,拓展公益捐赠、设立专项基金等渠道,引导更多社会资源投向农村养老服务领域,构建政府、市场、社会多元共治的资金供给格局。三是探索自我造血发展路径。鼓励有条件的村社探索以服务换积分、时间银行等互助循环模式,实现养老服务的“内生循环”。支持发展适合老年人的乡村产业,推动“养老”与“乡村振兴”相结合,以产业发展反哺养老服务,增强农村养老服务的内生动力与可持续性,践行可持续发展理论的核心要求。

(作者系县民政局党组书记、局长)

关于全县助企调研服务与营商环境优化的实践与思考

王东峰

习近平总书记指出,“营商环境是发展的重要软实力,也是一个地区核心竞争力的重要体现”。为深入贯彻落实总书记重要指示精神,持续推进优化营商环境,切实激发市场主体活力,在全县助企服务工作中,我以“企呼我应”平台为核心载体,创新落实“中心派单、进度提醒、多维评价”涉企问题高效闭环解决机制,努力为企业解难题、办实事。2025年11月15日至18日,由县四套班子领导干部带头,通过“座谈交流、现场查看、问卷调查、个别访谈”等多种形式集中开展“助企大走访”调研服务活动,共收集到有效问题诉求与意见建议115条。通过智能派单、跟踪督办、协调推进等举措,目前所有问题诉求已全部纳入办理流程,绝大部分已办结并向企业反馈,少数涉及资源调配、政策调整等复杂问题正按程序稳步推进。基于诉求处理全流程掌握的实际,结合我县政务服务工作职能,现形成相关思考与对策建议如下。

一、调研核心数据与现状特征

从诉求分类来看,企业问题聚焦发展核心要素,呈现显著集中性特征:政策服务类问题占比42.6%,位居首位;人才服务类问题占比30.4%,紧随其后;项目服务类问题占比18.3%;金融支持、对外开放、科技创新等其他领域问题占比7.7%。数据清晰表明,我县企业发展面临的挑战并非孤立单点问题,而是系统性聚焦于精准政策供给、

稳定人才保障、优质发展环境三大

核心维度,亟需从全局层面统筹施策、系统破解。

二、企业发展核心瓶颈及原因剖析

经对调研诉求分类梳理、深度研判,制约我县企业高质量发展的核心瓶颈主要集中在三方面,其深层根源亟待厘清:

(一)政策供给与企业需求存在“温差”

企业普遍反映现有政策支持还不够精准,难以匹配实际发展需求。一方面,政策体系对中小微企业、农业产业化企业及新兴业态覆盖不足,部分细分领域存在政策空白;另一方面,政策宣传推送渠道还不够丰富,企业难以便捷准确获取匹配自身的政策信息,且政策条款解读不够通俗易懂、申报流程较为繁琐,导致部分“政策红利”未能真正直达企业、落地见效。

根本原因:一是政策设计存在滞后性,未能及时跟上产业跨界融合、数字化转型的发展新趋势,对新兴产业、新型业态的发展规律和需求特点把握不够精准;二是政策服务理念停留在“普适宣讲”层面,缺乏基于企业行业类型、规模体量、发展阶段的个性化、智能化服务机制,“企业找政策”的被动局面未根本改变;三是政策全流程管理不够闭环,从制定、宣传解读到申报兑现的各环节衔接不畅,部分政策可操作性不强,影响企业获得感。

(二)人才“引育留用”体系存在明显短板

“招工难、引才难、留才难”成为制约企业发展的突出瓶颈。制造业、农业等领域专业技术人才和熟练产业工人缺口尤为明显;高端管理人才、核心技术人才引育乏力,难以满足企业转型升级需求;外来人才在住房保障、子女教育、医疗服务等方面的后顾之忧未完全解决,影响长期留驻意愿;传统行业工作环境、职业发展空间对新一代劳动力吸引力不足,人才流失现象时有发生。

根本原因:一是区域竞争力不足,相较于大城市,我县在薪酬待遇、职业发展空间、城市公共服务水平等方面缺乏比较优势,对人才吸引力有限;二是人才培养与产业需求脱节,校企合作、产教融合深度不够,“订单式”培养、“工学交替”等模式推广不足,技能人才培养质量难以匹配企业实际需求;三是人才服务保障体系不完善,人才公寓供给不足、子女入学难等实际问题未彻底解决,软环境建设有待加强;四是行业形象塑造不够,对制造业、农业等基础行业的正面宣传不足,社会认知存在偏差,影响人才流入意愿。

(三)项目发展要素保障与环境支撑薄弱

一是园区基础设施配套滞后,部分园区存在交通路网不完善、电力燃气供应不稳定、公共配套设施及休闲娱乐设施有待提升等问题,难以满足企业现代化生产运营需求;二是要素保障效能不高,建设用地指标紧张,土地资源稀缺与低

效利用并存,项目审批流程繁琐、环节多,落地周期偏长;三是市场环境有待优化,部分本地企业面临不公平竞争问题,行业监管、市场秩序仍有提升空间;四是金融支持力度不足,中小微企业融资渠道狭窄、成本偏高,适配的信贷产品和金融服务供给不够。

根本原因:一是基础设施建设存在历史欠账,对园区迭代升级、设施更新投入不足,未能同步跟上企业发展和产业升级步伐;二是要素配置机制不够灵活,“数据得地”等新型用地保障机制与企业项目规划衔接不畅,审批服务流程优化不彻底,存在“体外循环”“隐性壁垒”;三是市场监管和服务不够精准,在营造公平竞争环境与扶持本地企业之间未找到最优平衡点,对企业公平竞争权益保护力度有待加强;四是政银企对接机制不健全,金融机构对企业需求把握不准,产品和服务创新不足,未能有效破解融资难题,缓解企业发展压力。

三、下一步工作对策建议

聚焦破解核心瓶颈,推动营商环境从“解决单个问题”向“优化整体生态”、从“被动响应”向“主动服务”转变,建议重点抓好三方面工作:

(一)构建精准化政策服务体系,实现“政策滴灌”直达快享

一是优化政策供给结构。系统整合现有惠企政策,升级推出新版“1+8”政策包,重点强化对中小微企业、低空经济、合成生物、高端

轴承、人工智能等新兴特色产业及科创企业的扶持,进一步细化补贴标准与申报条件,提升政策可操作性。二是搭建智能化推送平台。基于企业行业、规模、发展阶段等多维标签,构建“企业画像+政策匹配”智能化平台,实现政策定向精准推送。建立政策制定、宣传解读、申报兑现、跟踪问效全链条机制,确保政策红利直达企业。三是推行个性化服务模式。结合不同行业、规模企业特征,制定“一企一策”服务方案,加大对小微企业扶持力度,助力龙头企业创新升级,提升政策服务精准度。

(二)打造一体化人才服务生态,破解“引育留用”瓶颈制约

一是建强专业驻企服务队伍。围绕招商项目、规上龙头、技术改造和地块开发等重点企业,组建“专职+兼职相结合”的驻企服务团队,有效发挥退休领导干部的经验优势、年轻干部的活力优势以及兼职干部的专业特长,同步制定配套管理制度与工作指引。二是拓宽诉求收集响应渠道。整合“企呼我应”平台、企业诉求码、服务热线、驻企走访及政企恳谈会等多种渠道,构建线上线下协同的诉求收集机制,驻企服务队伍严格遵循“五必到、五不扰、五上报、五指导”原则,常态化深入企业,精准掌握并收集企业需求。三是强化诉求跟踪督办。对企业诉求实行“清单化管理、项目化推进”,明确责任单位与办理时限,重点跟踪响应率、办结率、满意率,对不满意事项实

行退回重办,确保诉求落地见效。四是完善人才保障机制。推进柔性引才专项改革,深化校企“人才互聘、资源共享”,构建“企业认定、政府认可”的人才评价体系;组织驻点招工、搭建线上招才平台,拓宽引才渠道;增加人才公寓供给或补助额度,完善引进人才父母、配偶和子女来新的住房、入学、医疗保障等相关配套服务,增强人才留驻吸引力。

(三)构建全链条要素保障体系,实现“要素聚合”提质增效

一是加大土地要素保障力度。积极争取新增建设用地指标,开展闲置低效用地清理盘活专项行动,通过“腾笼换鸟”提升土地利用效益。完善“数据得地”机制,协助企业优化项目规划,简化审批环节,加快供地速度。二是提升金融服务适配性。协调金融机构创新“助企贷”“科创贷”等专项产品,降低融资门槛;设立军民融合产业发展专项扶持资金,鼓励企业技术创新;对企业参加境外展会、开拓国际市场给予补贴,助力企业融入全球市场。三是优化市场与园区环境。加强市场监管,严厉打击不公平竞争行为,维护良好市场秩序;加大园区基础设施投入,升级改造交通网络、电力燃气、休闲娱乐等基础设施设备,提升园区承载能力;深化增值化服务改革,优化项目审批流程,压缩落地周期,全面提升企业发展获得感。

(作者系县政务服务办党委书记、主任)