

# 在全省率先出台“居家养老服务条例”一年来,宁波的实施情况怎么样?如何破解“银发危机”?

# 迎合时代需求 我市多管齐下出招破局

## 1 制定配套政策、出台实施意见、编制三年计划 健全了服务工作机制

《条例》经市人大常委会通过、省人大常委会批准,所谓“没有规矩不成方圆”,实施的第一步,便是完善政策体系。

根据《条例》精神,民政部门会同发改、财政等部门,于2018年底前制定出台了12个配

政策文件。配套政策包括贯彻落实《条例》的实施意见、推进医养结合的意见、居家养老服务设施建设实施办法、服务补助实施办法、老年人生活能力评估办法等。

今年10月,经市政府同意,

又出台了推进老年教育进驻居家养老服务中心的实施意见。海曙区、江北区、镇海区、北仑区、鄞州区、余姚市、宁海县等地人民政府也制定出台了贯彻落实《条例》的具体政策。

随后,结合我市实际,编制

了2018—2020年居家养老服务发展行动计划,确定了“8大工程20个重点项目”的三年攻坚任务,并将居家养老服务工作纳入各级政府年度考核指标内容,为全市深入贯彻《条例》明确了方向、压实了责任。



我市老年人居家适老化改造项目全面启动。



颐养院里过大年。

## 2 从居家养老服务中心(站)到“家院互融”服务站 健全了服务设施基础

作为推进居家养老工作的基础,服务设施的建设必不可少。

截至9月底,全市已建有居家养老服务中心(站)3032个,其中,街道(镇乡)区域性居家养老服务中心105个,社区(村)居家养老服务站2927个,覆盖94%的城乡社区,并在部分街道和社区规划建设了63个集托、日托、康复护理等多功能于一体的社区嵌入式老年护理照料中心。全市有90家养老机构通过“家院互融”模式,向居家老年人提供专业服务。同时,引导有条件的农村通过“政府补一些、村里贴一些、社会帮一些”的方式,就地建设老年护理院或老年公寓,实现农村就地养老。

象山县探索“集体建设、无

偿居住、旧宅收回、配套服务”的方式,已有183个村建成居家养老公寓3157套,5000余位老年人实现家门口“集中养老”。

慈溪市通过大量的实地调研,充分掌握了各镇(街道)老年人口分布、老年人本人及家庭收入状况、老年人养老服务需求及当前的服务情况。村(社区)可用于城乡居家养老服务机构建设的闲置房屋或土地资源等情况,按照合理布局、就近享受、服务全覆盖的原则,编制了全市城乡居家养老服务机构规划图。提出到2017年要实现居家养老服务站建设全覆盖,到2019年要建成100家综合性城乡居家养老服务中心。目前,这些目标已经全部提前实现。

在服务内容上,每家综合性城乡居家养老服务中心都必须具有“生活照料、保健康复、文体娱乐、精神慰藉、法律援助”五大功能,同时要具备厨房、餐厅、阅览室等10余个功能房间。在活动器材配置上,做到城乡有别,城市社区以多功能电脑室、图书室为主,农村以棋牌类为主。

东柳街道(中兴)居家安养服务中心内设“家院互融”服务站,兼具日间照料与托养服务功能,探索实行无偿服务与低偿、有偿服务相结合的运营机制。

造省内外有较大知名度的社会化养老示范基地和专业化养老服务辐射基地。

同时,深入挖掘镇(街道)特色亮点,“家院互融”服务站以镇、街道为区域单元,辐射区域内村(社区),优质服务提供“家院互融”的居家养老服务。目前,“家院互融”服务站已覆盖全区,且各具特色:

云龙镇把“云享晚年”居家养老服务中心和敬老院,“家院互融”服务站融为一体,实现“家院互融”,资源共享;

东柳街道(中兴)居家安养服务中心内设“家院互融”服务站,兼具日间照料与托养服务功能,探索实行无偿服务与低偿、有偿服务相结合的运营机制。

宁波是个中等老龄化城市,截至2018年年底,60周岁及以上户籍老人有151.3万人,占户籍总人口的25.1%,即每四个宁波人中就有一个老年人,人口老龄化已明显加速。怎么样才能让家中的老人享受高品质生活?去年10月1日起,宁波在全省率先出台的《宁波市居家养老服务条例》(以下简称《条例》)正式实施,这是宁波市第一次针对养老服务进行地方立法,也是目前国内为数不多的居家养老服务的法规性文件。

《条例》颁布实施一周了,情况怎么样?今年10月31日,市政府在海曙区召开贯彻《条例》暨养老服务民生实事项目现场推进会,充分肯定了一年來居家养老服务工作所取得的成绩。



由宁波市关爱失智老人项目组发起的“阿拉伴”活动目前已吸引了大量爱心团体、人士参与。

## 3 “养老+保险”、助餐助医助行、文化养老 居家养老的服务受益面进一步扩大

一年来,居家养老服务的受益面进一步扩大。一方面,政府出资,为80周岁以上居家老年人以及计划生育特殊家庭、低保家庭、低保边缘家庭中的居家老年人,免费提供最高保额为5万元的意外伤害保险。截至9月底,已为符合条件的老年人投入保费966万元,投保人数24.44万人。

如江北区积极探索“养老+保险”模式。该区结合智慧养老平台掌握的老年人数据,2017年,在全市率先推出老年人意外伤害保险制度,每年为区内外每位60周岁以上老年人投入5元保费,购买保额为5000元的意外伤害保险。2019年,根据《条例》,在保留原有保险的基础上,对80周岁以上老年人和其他特殊对象的老年人意外

伤害保险保费,增加到每人每年40元。

另一方面,推进了老年助餐助医助行等综合服务。老年助餐服务已覆盖全市2280个城乡社区,覆盖率73%。每天有1.5万名老年人享受送餐服务。

譬如北仑区正着力高标准建设“爱心食堂”。该区组织志愿者为日常生活不能完全自理且子女不在身边或无法实施有效照顾的高龄、独居等5类老人提供送餐服务。目前,北仑已有爱心食堂94家,与社区餐饮机构、中心食堂签约助餐协议的村(社)152家,助餐覆盖率达92%。在送餐的同时,安排志愿者定期为行动不便的老年人提供清洗衣物、打扫卫生、做菜肴饭等日常家政服务以及代购、

代办、代缴费等服务。

同样的,海曙区也在不断优化助餐服务。通过打造“地图、一名片”特色助餐服务,制作助餐网点地图,为每位空巢独居老人发放助餐名片卡,确保助餐、配送餐服务知晓率达100%。截至目前,全区共建成各类助餐服务中心(站、点)170余个,年助餐服务达73万人次。

除了助餐外,助医工作也同步跟上。全市2830个(占93%)居家养老服务机构与医疗卫生机构合作签约医养结合服务,定期为居家老年人开展体检、“三高”防控、保健宣讲、康复护理等服务,签约家庭医生服务的居家老年人约70万人。

以余姚开展的送医服务为例,通过深入推进契约式家庭医生制服务,为老年人建立电

子健康档案,开展健康咨询,指导疾病防治与卫生保健等,定期为行动不便的老年人提供上门门诊服务。目前,老年群体家庭医生签约率达60%,电子健康档案建档率达95%以上。一些行政村还邀请医院、红十字会等专业机构的医务人员,上门为老年人开展义诊、健康咨询、健康讲座等服务。

在助行方面,全市也对1059户低保、低保边缘老年人家庭生活设施实施了无障碍改造。此外,还加强老年教育,目前在各级老年大学(包括社区老年大学)学习的老年人近12万人。

拿实现“文化养老”全覆盖的镇海来说,依托覆盖城乡、功能健全的养老服务设施网络,该区已全面融入老年教育。

提升服务技能。目前,全县已有200人获得养老护理员国家职业资格证书。

而镇海区也加强了教育融合,凝聚服务力量,引导渐浦镇老年大学利用自身优势,开设养老护理员培训,招收城乡家庭妇女进行养老护理技能培训,打造具有一定社会知名度的“海田阿姨”教育品牌。

目前,渐浦镇老年大学已为各类养老服务机构输送养老护理员100余名,一些养老护理员成为镇海区养老服务行业的骨干。为推进养老服务建设发挥了积极的作用。

提升“爱心食堂”的单一送餐延伸到“幸福来敲门”志愿服务

## 5 由“爱心食堂”的单一送餐延伸到“幸福来敲门”志愿服务 居家养老服务 社会参与度显著提升

这一年里,通过加大引导扶持,居家养老服务的社会参与进一步提高了。

在推广政企协作的过程中,鼓励社会力量与政府合作建设居家养老服务机构,地方政府无偿提供场所,市财政对达到建设标准的居家养老服务中心、站,大力推行公建民营,全市已有634个政府建设的居家养老服务中心(站),通过委托管理、项目外包等方式交由社会专业服务机构运营。大力倡导邻里互助,全市2900多个社区(村)建立了“以老助老”志愿服务队伍,有4.6万多名低龄健康老年人结对帮扶6万多名高龄、病残老年人。

其中最典型的是,是北仑区打造的“幸福来敲门”志愿服务品牌。“幸福来敲门”本是一个送餐服务叫“爱心食堂”。“爱心食堂”的爱心送餐队从刚开始的以送餐服务为主,逐渐发展为以“敲一次门”“洗一次衣服”“做一顿饭”等为内容,贴合老年人需求的“十个一”助老服务体系,并相应成立了“爱心敲门队”、“慰问服务队”等系列志愿服务队伍,为广大老年人送去关爱和温暖。其中慈东社区的志愿者在“爱心敲门”服务中,及时发现突发心脑血管堵塞晕倒在家的83岁独居老人刘文兰,立即将其送往医院,成功挽救了老人的生命。由此各种形式多样的居家养老服务形式演变成了“幸福来敲门”这个志愿服务品牌。

今年初,北仑区委宣传部把居家养老志愿服务列为全区文明实践行动的重要内容,会同区民政局对居家养老志愿服务进行规范和整合,打造“幸福来敲门”志愿服务特色体系,全面推进为老志愿服务。

针对当前老年人的实际需要,开展生活照料、安全防护、康复保健、精神慰藉、文化娱乐五大类服务,织牢织密为老服务的社会照顾体系。

社会化的帮扶模式,是解决居家养老服务向内的有效途径,能弥补其他居家养老模式的不足,更能在精神慰藉、日常陪护等方面发挥其独特作用。

此外,为解决农村空巢、独居

老年人养老服务难的问题,余姚市结合实际情况,探索出以家庭自助、邻里互助、社会互助相结合的居家养老服务新模式——“三色管理”服务模式。目前,全市共有265个行政村实施“三色管理”服务,惠及约3万名农村居家老年人。

针对众多农村空巢、独居老人得不到有效照顾,村级居家养老服务(点)服务内容无法满足多样化需求,养老服务资金来源不足等问题,余姚市总结以往“以老助老”模式的经验,以阳明街道芝山村为试点,创新提出“三色管理”服务的设想。

通过宣传“孝”文化,组织开展孝老爱亲“学、比、评”等活动等手段,激发有能力、身体健康的老年人来照顾和扶助生活不能自理的独居老年人。通过“一对一”、“一对几”等结对方式,实施邻里守望,以老养老、互助养老,并将此模式在全市推广。

具体做法上,建立居家养老服务信息管理系统和服务平台,根据居家老年人的身体、年龄和家庭状况划分为红、黄、绿三色人群。红色人群为:高龄空巢、身患重病和残疾老年人,以及长期卧床、失能或半失能的老年人;黄色人群为:亚健康状态且身边无子女照顾的老年人,多患有高血压、高血糖、关节炎等老年慢性慢性疾病,行动不太方便的老年人;绿色人群为:年龄较小、身体健康、有照顾他人能力的老年人。三色老年人实行一户一档,动态管理。

在推进过程中,以自然村(队、组、小区)为单位,建立居家养老服务网络,绘制村居养老“三色管理”服务网格图,由网格员负责日常巡访和信息采集。根据老年人身体状况和家庭情况,对三种颜色的老年人信息实时更新,提高服务的针对性。

依托各种邻里关系,动员党员和青年志愿者及热心邻里,建立老年人邻里帮扶、结对志愿等服务小组,形成“1+1+N”网格模式,“1”为红色+1名网格员+X名志愿者,“1+1+N”服务模式,向红色、黄色老人发放“邻里帮扶卡”,实行长期结对服务。

并通过“三色”分级服务、送医服务、助餐及代办服务等,真正做到好六项提升工程。

一、宁波将实施居家养老服务设施扫盲攻坚行动,推进居家养老服务机构规范化建设,结合城市新区建设和老旧小区改造,统筹推进社区适老化改造和多层次住宅加装电梯工程,继续推进失能、残疾、高龄老年人家庭无障碍设施和困难老年人家庭室内适老化改造。全市每年完成不少于1000户困难老年人家庭室内适老化改造。

二、居家养老服务功能提升工程,也将继续进行。宁波将加大日间照料和托托功能于一体的社区嵌入式老年照料服务中心建设,全面推行“家院互融”,实现到2020年50%以上的养老机构开展“家院互融”服务,到2022年达到80%以上。

提升“爱心车铃食堂”老年助餐服务,深化医养结合工作,推动优质老年教育进驻居家养老服务机构。到2020年,所有街道(镇乡)均配置老年送餐车,并制定老年助餐服务规范标准,提高服务绩效。

三、实施居家养老服务提升工程,研究制定关于加快推进养老服务发展的实施意见,全面落实“保障基本、适度普惠”的居家养老服务补助制度,推动居家养老服务设施改扩建、推广



77辆贴有“爱心车铃食堂”老年助餐服务标识的老年送餐车正式发车启用,标志着这一暖心工程在宁波提质扩容。(徐能 摄)



位于鄞州区百宁街的嘉和颐养院“阿拉伴”微电影院揭牌,宁波市新农村数字电影院线有限公司给颐养院无偿提供了一套数字电影流动放映设备,为这里的老人带来旧时的记忆和快乐时光。

## 再推六大提升工程 居家养老服务工作更上一层楼

这一年来居家养老服务所取得的较好成绩,我市还对下一步的工作进行了部署,将重点做好六大提升工程:

一、宁波将实施居家养老服务设施扫盲攻坚行动,推进居家养老服务机构规范化建设,结合城市新区建设和老旧小区改造,统筹推进社区适老化改造和多层次住宅加装电梯工程,继续推进失能、残疾、高龄老年人家庭无障碍设施和困难老年人家庭室内适老化改造。全市每年完成不少于1000户困难老年人家庭室内适老化改造。

二、居家养老服务功能提升工程,也将继续进行。宁波将加大日间照料和托托功能于一体的社区嵌入式老年照料服务中心建设,全面推行“家院互融”,实现到2020年50%以上的养老机构开展“家院互融”服务,到2022年达到80%以上。

提升“爱心车铃食堂”老年助餐服务,深化医养结合工作,推动优质老年教育进驻居家养老服务机构。到2020年,所有街道(镇乡)均配置老年送餐车,并制定老年助餐服务规范标准,提高服务绩效。

三、实施居家养老服务提升工程,研究制定关于加快推进养老服务发展的实施意见,全面落实“保障基本、适度普惠”的居家养老服务补助制度,推动居家养老服务设施改扩建、推广

区人员分送的办法,以最短时间将饭菜送到老年家中。随后,宁波做出在全市全面推广“爱心车铃食堂”老年助餐服务模式的决定。

根据市委、市政府主要领导的指示精神,市民政局经过调研论证,提出到2020年,所有街道(镇乡)均配置老年送餐车,全面实施“爱心车铃食堂”老年助餐服务。今年,先在77个街道(镇乡)推行。

“爱心车铃食堂”的工作,也得到了市人大的高度重视。今年2月16日,市十五届人大四次会审议确定,将“老年助餐服务项目”作为2019年宁波市十大民生实事项目之一,由政府专门发文对民生实事项目目标任务进行责任分解。据悉,相关部门的工作,目前已基本建设完毕。

撰文 李达  
图片除署名外均由严磊



越来越多的老年朋友通过学文化、学艺术,来丰富自己的晚年生活。图为东柳街道华光城社区居民表演器乐合奏《江南小调》。