
加快推进浙江特困老人 “双关爱”服务体系建设的

王红珠

摘要：随着我国人口老龄化的加剧，养老问题已经成为全社会都必须认真关注的公共问题。国家老龄委在这样的大背景下，于2011年起在全国倡导开展“敬老文明号”创建活动，又于2015年在全国广泛开展“双关爱”活动，浙江省各地也积极动员和组织机关、企事业单位及社会团体，广泛参与。本文通过分析建设特困老人“双关爱”服务体系的大背景，指出浙江特困老人“双关爱”服务体系建设的意义，并据此提出加快推进浙江特困老人“双关爱”服务体系建设的对策建议。

关键词：特困老人；“双关爱”；服务体系；浙江

作者：王红珠，浙江工商职业技术学院商学院教授，硕士。（浙江宁波 315012）

随着我国人口老龄化的加剧，养老问题已经成为全社会都必须认真关注的公共问题。国家老龄委在这样的大背景下，于2011年起在全国倡导开展“敬老文明号”创建活动，又于2015年在全国广泛开展“双关爱”活动，浙江省各地也积极动员和组织机关、企事业单位及社会团体广泛参与。本文通过分析建设特困老人“双关爱”服务体系的大背景，指出浙江特困老人“双关爱”服务体系建设的意义，并据此提出加快推进浙江特困老人“双关爱”服务体系建设的对策建议。

一、建设特困老人“双关爱”服务体系的大背景

根据国家统计局最新发布的数据，截至2016年底，我国60周岁及以上人口占我国总人口数的16.7%，高达2.3亿。其中65周岁及以上人口占总人口数的10.8%，达到1.5亿。第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查的数据显示，目前我国空巢老人比例高达51.3%，未来该比例将达到70%；我国失能、半失能老年人约4063万人，占老年人口18.3%。这些数据说明中国人口老龄化的进程正在加速并逐渐走向峰值，存在着巨大的老龄服务需求。

具体到浙江，养老问题也日益严峻。浙江省老龄委发布的《浙江省2016年老年人口和老龄事业统计公报》显示，截至2016年末，全省60岁及以上户籍老年人口已达1030.62万人，占户籍人口总数的20.96%。其中80岁以上高龄老人161.25万，占老年人口总数的15.64%；纯老家庭人口数为249万人，占老年人口总数的24.16%；失能、半失能老年人口共76.81万，占老年人口总数的7.45%。

从以上数据可见，如何有效地解决浙江老年人尤其是失能失智老人的生活和医疗保障问题、如何针对农村“五保”老人和城市“三无”老人（指无劳动能力、无法定赡养人、无经济来源的老人）等特困老人开展关爱照料工作，建立健全特困老人“双关爱”服务体系，已成为浙江必须面对的现实而紧迫的问题。

二、浙江特困老人“双关爱”服务体系建设的意义

为弘扬尊老敬老的传统美德，改善失能半失能老人、贫困老人的生活生命质量，在全社会形成关心、帮助老年人的良好氛围，全国老龄委自2011年起，在全国倡导开展“敬老文明号”创建活动。短短几年中，涌现出国家级“敬老文明号”上千个、

省市级“敬老文明号”创建单位多达 23 余万个。全国老龄委又于 2015 年正式颁布了《关于在全国“敬老文明号”创建活动中广泛开展“双关爱”活动的通知》，浙江省为了贯彻落实国家老龄委的通知精神，于 2015 年迅速下发《关于在全省“敬老文明号”创建活动中广泛开展“双关爱”活动的通知》。“双关爱”活动要求结合特困老年人群的实际需求，各级“敬老文明号”先进单位和创建单位深入开展五项服务，包括上门服务、心理支持、爱心捐赠、文化服务、权益维护等。积极动员和加强组织这些单位深入到社区和特困老人家庭，为失能半失能老人、贫困老人大力开展物质帮扶、精神关爱服务。

三、建设浙江特困老人“双关爱”服务体系的对策建议

构建浙江特困老人“双关爱”服务体系，就要构建组织、服务两个体系，编织“爱心网”，建立“双关爱”常态服务机制。

（一）创新失能特困老人关爱运营机制

在老年群体中，农村“五保”、城市“三无”贫困老人、失能老人最为令人牵挂。浙江要创新养老机制，逐年加大财政投入，提高养老底线，织牢保障网。建议借鉴江苏宿迁市宿城区在全国率先推行的“失能特困老人集中供养，独居特困老人智能管护”的养老服务社会化运营模式（即“宿城样本”），对失能特困老人集中提供生活照料，比如卫生、餐饮、睡眠和人身安全等方面的照料；进行病情观察，开展康复照护；同时提供心理疏导、临终关怀，真正给予失能特困老人最基本的生存安全和生命尊严。对分散供养的农村“五保”和城市“三无”贫困老人、失能老人实行智能管护，具体由乡镇（街道）民政办、一名党员或村（居委会）干部、一名供养对象的亲属或邻居，与特困老人签订关爱照料服务协议，开展点对点服务。为空巢老人、高龄老人安装助老呼叫终端，提供政策咨询、紧急救助、生活需求等多种关怀性服务。为孤寡老人安装“照护宝”，实时监测孤寡老人居家情况。

（二）加大养老服务设施建设

推动特困老人“双关爱”服务体系的构建，加强老年服务机构及设施建设，统筹各类养老资源。积极支持公建民营养老机构建设，推动医养融合发展，着力改善特困老人的生活环境。一方面要进一步扩大城镇敬老院的容量，提高服务质量，完善农村中心敬老院配套设施设备，着力将敬老院建成农村区域性养老服务中心，接收更多的老人入住，在首先满足“五保”老人前提下，尽量解决失能、半失能空巢老人和独居老人入住。政府通过购买服务的形式，为入住的失能、半失能老人提供生活、护理、医疗和精神慰藉等服务。另一方面鼓励经济条件好的村镇、居民社区兴办家庭托老院或日间照料中心，解决无人管理、无人赡养的老人日间照料服务问题。把“老年灶”开起来，让身边没有子女的、自己做饭有困难的老人能吃上现成饭；以日间照料中心为依托，把特困老人的文化活动搞起来；实施“银龄互助”活动，广泛发动各级老人协会队伍帮扶结对孤寡、独居、空巢老人，为他们搭建相互交流联系的平台，让孤寡、独居、空巢老人有年纪相仿、能够相互倾诉的朋友，为他们提供丰富多彩的精神生活。

（三）做好老年特困群体的救助

以城乡最低生活保障制度为基础，建立健全老人社会救助制度，将符合条件的老人全部纳入最低生活保障范围，加大对困难老人的社会救助力度，重点救助经济困难的失能、高龄、失独、残疾及空巢留守等特困老年群体。浙江要根据经济社会发展水平，适时调整最低生活保障和农村五保供养标准。要不断完善城镇“三无”老年人供养制度。完善城乡医疗救助和疾病应急救助制度，着力解决贫困老人的基本医疗保障和急危重症急救费用保障问题。要逐步落实城镇住房保障和住房救助制度，优先解决贫困老人的基本居住问题。要全面建立临时救助制度，保障因遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致生活严重困难家庭的老人基本生活。最终通过完善“五保”供养制度，实施政府救济和社会互助帮扶，解决城乡特困老人的安养问题。

（四）建立特困老人关爱照料服务长效机制

全省各地“敬老文明号”先进单位或参创单位要建立结对帮扶的长效机制。一是签订结对协议，建立“1个服务单位+X名受助老人”模式；二是建立“服务单位+接力”模式，针对服务对象的长期需求，通过老龄办的联络对接，确保特困老人获得长期有效帮扶；三是建立“服务单位+项目”模式，形成一批固定的关爱活动项目，让关爱服务单位把服务内容、方式、对象以及服务目标细化，把关爱活动项目化。

（五）构建资金保障支持机制

探索建立“双关爱”活动专项志愿服务基金，在资金上加以支持。全省各级政府要加大投入，安排财政性资金支持老人关爱服务体系建设。坚持多渠道筹资，形成多元化投入机制，增加福利彩票公益金对老人关爱服务体系建设的投入，加大体育彩票公益金对老年体育健身活动的支持力度；积极鼓励社会资本、信贷资金和慈善捐赠支持老人关爱服务工作。

（六）发挥社会力量作用

动员和支持各类社会组织开展丰富多彩的关爱活动。积极引导社会工作服务机构、公益慈善组织和志愿者组织参与老人关爱服务活动。基层老年协会要充分发挥自身作用，积极组织老人开展互帮互助。大力倡导社会工作者和各类爱心人士关爱老人，开展“一助一”、“多助一”等多种形式的结对关爱服务活动。

（七）加强人才队伍建设

切实加强关爱老人服务人才队伍建设，积极培养一批有爱心、懂技术、会管理的人员从事老人关爱服务工作。进一步加强各级老龄工作队伍建设，整合各类老龄资源，加大改革创新力度，加强人员配备，为老人关爱服务体系建设提供组织保障。要建立“双关爱”活动志愿服务队伍，让那些既具有一定专业特长又有爱心、又具有奉献精神的人员加入到关爱活动的行列中来，并通过不断提高关爱服务的针对性，逐步增强整体志愿服务队伍的服务能力和专业化水平。推广深化“时间银行”、“爱心积分”等创新机制，形成专业人员引领志愿者的联动工作机制，通过宣传与引导，组织广大志愿者不定期为老人开展走访慰问、情感援助、经济帮扶等多种形式的关爱活动。

注：本文为2017年度浙江省民政政策理论研究规划课题《浙江特困老人“双关爱”服务体系建设研究》（ZMZC201746）的研究成果。