

## 全国人大代表加强高素质养老护理员队伍建设的建议被确定为重点督办建议

# 让4000万失能半失能老人有爱有“护”

### 聚焦重点督办建议

□ 本报记者 朱宁宇

热播电视剧《平凡之路》虽然是一部讲述律师职业生平的职场剧，但反映了养老领域不少深刻的现实问题，尤其是直面当下失能老人的养老困境和无奈，引发了不少共鸣。

剧中，有因为工作太忙没时间照顾老人，花高价把老人送到五星级养老院，结果老人却在养老院意外死亡而状告养老院的；也有因为照顾老人产生矛盾而导致离婚，请住家保姆却虐待老人的；还有中风住院但是儿子不在身边照顾，亲历“我花钱送你去最好的幼儿园，你花钱送我去最好的养老院”的……这些剧情让很多观众心里不是滋味。

据国家卫健委发布的数据显示，我国65岁及以上老年人约1.67亿人，其中失能、半失能老年人高达4000万人。随着人口老龄化进程不断加快，我国养老服务业人才缺乏、专业素质偏低、队伍不稳定、年龄结构老化等问题日益显现。

养老服务是关系千家万户的民生大事，加强养老护理员队伍建设是推动养老服务高质量发展的关键。

如何加强养老护理员队伍建设，形成适合我国国情的养老护理人才培养模式？多名全国人大代表为此建言献策。其中有关“加强高素质养老护理员队伍建设，促进养老服务高质量发展”的代表建议被全国人大常委会办公厅确定为重点督办建议。

### 尽快提高养老护理员薪酬待遇

“要扭转养老服务发展滞后的局面，必须多管齐下，而解决养老护理员收入太低问题是关键中的关键。”全国人大代表、中国社会保障协会会长、中国人民大学教授郑功成分析认为，在多种制约原因中，养老护理员的收入太低，是导致养老护理队伍不稳、人员不足、服务不良的根本原因。



郑功成认为，首先，应着力建设一支专业的养老护理员队伍，在促进养老服务业发展的顶层设计中，将养老护理员队伍建设放在重中之重，并从提高薪酬水平、社会地位等方面入手切实改善其待遇。其次，要做到两个倾斜，即向护理失能老人的护理员倾斜，向老少边穷地区的护理员倾斜。

郑功成同时建议五措并举，持续壮大养老服务的物质基础，包括加大各级财政对养老服务的投入力度，调整彩票公益金支出结构，畅通社会资源动员渠道，加快建立护理保险制度以及大力推广公建民营或者帮助养老机构改造闲置房屋。

“如果这些措施能有力推进，并设置专门的护理员薪酬专项补贴机制，就可以改变目前的局面。”郑功成说。

全国人大代表、天津荣程集团董事长张荣华认为，大力提升养老护理员社会地位和薪酬待遇十分必要。她建议健全完善养老护理员从业补贴制度、

岗位津贴制度，鼓励地方建立养老护理员工资指导制度。同时，建立优秀养老护理专业人才表彰激励的长效机制，通过树典型、评先进，提升养老护理员社会地位和职业认同，在全社会营造和形成尊重养老护理员的氛围。

### 大力推动养老服务产教融合发展

在人力资源和社会保障部近期发布的全国招聘大于求职“最缺工”100个职业排行中，养老护理员时常位列前茅。数据显示，我国目前共有养老服务机构和设施35.7万个，养老服务床位8135万张，按照国家标准养老护理员与老人的比例1:4计算，至少需要养老护理员200余万名。但养老护理员仅有322万名，缺口近170万名。

“从调研情况看，养老护理人才短缺及流失，已成为制约和影响我国养老服务高质量发展的突出瓶颈

问题。”张荣华认为，伴随失能失智老人及照护能力脆弱群体数量增多，长期照护需求将进一步旺盛，养老服务人员缺口将进一步加大。

如何解决养老护理员队伍数量和质量“齐缺”的问题，一直是社会广泛关注的热点问题。目前从事养老护理的从业人员绝大多数是“4050”人员，文化素质普遍不高。虽然开设养老护理相关专业的大中专院校有所增加，但招生规模依然十分有限，且普遍存在招生难、学生毕业后流失率高等困境。我国养老护理人才的职业教育供给仍然非常有限。

鉴于此，多位代表建议大力推动养老服务产教融合发展，加大养老护理人才队伍建设。

“建议将养老服务人员作为急需紧缺人才，通过发布老龄化人口数据，有计划地引导各层次院校合理设置相关专业的招生规模，指导职业院校、技工院校开设养老服务与管理、护理、康复和老年营养、社会工作等专业，将其纳入职业教育扶持专业范围。同时，还应当支持养老服务机构开发就业见习岗位，吸引适龄就业人员入职。”全国人大代表、焦作大学校长霍晓丽建议加快发展养老服务职业教育，加大养老服务技术技能人才培训力度，支持养老服务机构与职业院校共建专业实训基地，或与养老服务机构共建行业学院。同时，利用开放大学全国分布广、人才培养体系统一的特点，指导各地开放大学将养老服务人员纳入培养范围，为养老从业人员继续教育提供平台。

全国人大代表、开封绿城建设发展有限公司董事长徐晓建议进一步拓宽职业技能培训渠道。“要加快发展养老服务职业教育，支持大中专院校建设康养产业学院，引导大中专院校与养老服务机构共建行业学院，支持研究机构和高校设立老龄数据研究的智库，编写养老服务专业教材，对养老从业人员进行持续性、针对性和示范性的职业培训。通过给予培训、交通、误工津贴等方式，鼓励养老从业人员参加职业培训。”徐晓说。

全国人大代表、中国邮政集团有限公司辽宁省大连市中山区寄递事业部胜利桥营业部揽投员赵明建议通过订单式培养、共建实训基地等形式，引导各职业院校适应养老行业需求的人才培养模式，探索开展养老服务产教融合项目试点，推动养老服务职业

教育集团化发展。

### 完善养老护理职业技能评价体系

专业技能水平较低是养老护理员队伍的普遍特点。2019年，《养老护理员国家职业技能标准（2019年版）》颁布，但对养老护理员受教育程度、职业素质要求都较低，尽快建立养老服务产业完善的行业评价体系，也是多位代表呼吁的内容。

“目前，养老产业市场化运营需要的法规、行业标准不够完善，行业组织不够健全，不能做到行业自律。”霍晓丽建议开展养老服务人员职业技能等级评定，指导符合条件的养老服务机构进行职业技能等级认定备案，自主开展内部从业人员职业技能等级认定，鼓励符合条件的社会组织、职业院校开展养老职业技能等级认定。此外，建议教育部门结合“1+X”证书制度，引导养老服务相关专业在校生参与“学历证书+若干职业技能等级证书+社会工作职业资格证书”考核评价，支持养老服务机构聘用社会工作专业人才，鼓励养老服务人员参加社会工作职业水平评价考试，对取得社会工作职业资格证书按国家有关规定给予职业津贴补贴。

赵明建议统一开展养老护理员职业技能等级认定工作，加快开发相应国家职业技能标准和评价规范，保证行业服务水平。此外，还应当加强对养老服务从业人员的职业技能培训和职业道德教育，不断提高养老服务人员综合素质和服务水平。

“建议加快完善推动养老护理人才队伍和行业发展的政策法规体系，明确界定养老服务人才概念，明确定位养老护理人员、专业技术人员、养老管理人员等职业岗位体系，健全养老护理行业标准体系。”张荣华建议尽快建立国家统一的养老护理专业职业资格评价体系、职业技能等级认定体系和人才鉴定管理体系，畅通养老护理职业发展通道。

“要明确养老护理人才队伍专业标准、分级分类、培养教育、权益保障和服务监管等内容体系，明确国家和地方教育、财政、人社等部门对养老护理行业的倾斜支持机制，并依法加强督促检查，确保落实。”张荣华说。

漫画/李晓明

## 海南两年制定24件自由贸易港法规 高效有序推进自由贸易港法规体系建设

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

制定全国首个药品进口便利化若干规定，出台全国首个游艇产业促进条例，推出全国首个公平竞争条例，施行全国首个反消费欺诈规定，在全国率先以地方立法形式健全生态环境保护考核评价和责任追究制度……

2021年6月10日起，《中华人民共和国海南自由贸易港法》施行。两年来，在全国人大常委会指导下，海南省人大常委会用好海南自由贸易港法赋予的立法授权，坚持立法决策与改革决策精准有效衔接，突出制度集成创新，做好国际高标准经贸规则与中国特色、海南特色相衔接的制度设计，高效有序推进自由贸易港法规体系建设。

海南先后制定24件自由贸易港法规，重点围绕促进改革创新、产业发展、生态环境保护、民生和社会治理等方面作出创新性制度安排，推动海南自由贸易港建设蹄疾步稳、有力有序。

### 加强贸易投资自由便利

截至4月底，海口海关累计监管“零关税”进口货值163亿元，海南离岛免税产业不断发展壮大，单日销售额最高超7亿元，鼓励外商投资产业目录在全国通用目录基础上增加72条，条目总数继续保持全国首位。

这些成绩的取得，离不开海南不断加强贸易投资自由便利立法。

“海南制定市场主体注销条例，畅通市场主体退出渠道，创新除名制度和依职权注销制度。制定企业破产程序条例，建立以尽职履责为主的破产便利制度。制定征收征用条例，严格依法保护产权，创新城市更新新旧住宅区拆除重建项目及关联部分的征收方式。”海南省

人大法制委员会副主任委员、省人大常委会法制工作委员会主任、新闻发言人邓云秀表示。

同时，制定知识产权保护条例，创设未注册驰名商标跨类保护、平行进口、贴牌加工的注册商标商品保护等规则，推动国际高标准经贸规则在海南先行先试。

邓云秀介绍，海南修订土地管理条例，加强土地数字化管理，创新土地供应和利用方式，推进集体经营性建设用地入市。制定闲置土地处置若干规定，首创采用阶梯比例细化土地闲置费征收标准，为“半拉子工程”低效用地处置提供海南方案。

海南还制定取消乙级水利工程质量检测单位资质认定等六项行政许可事项的决定，推动市场准入承诺即入制改革，实现“准入即准营”。当前，正在制定海南自由贸易港市场主体登记管理条例等法规，完善市场主体全生命周期各个环节立法。

### 护航重点园区产业发展

《海南自由贸易港建设总体方案》公布以来，海南同步挂牌11个重点园区，作为推动海南自由贸易港建设的样板区和试验区，为自贸港建设开好局、起好步。

两年来，海南不断加强重点园区和产业发展立法，着力推动重点园区高标准高质量发展。其中，制定洋浦经济开发区条例和关于将排污许可证核发等省级管理权限调整由儋州市实施的决定，加快推进儋州洋浦一体化改革和发展。

“海南出台了将省级管理权限调整由重点园区管理机构实施的决定，赋予重点园区更大的发展自主权。”邓云秀说，当前，省人大常委会正抓紧制定海南自由贸易港陵水黎安国际教育创新试验区条例、三亚中央商务区条例等法规。

为打造现代化、国际化产业体系，海南制定促进种

业发展若干规定，在全国率先对进境动植物产品开展“边隔离边使用”监管措施，建立申请主要农作物品种省级审定自主试验制度；制定全国首个游艇产业促进条例，放宽游艇登记主体范围，进口游艇船龄、游艇核定的乘员定额数、试驾游艇问题等限制，创新游艇租赁经营新业态。制定科技开放创新若干规定，以聚集创新资源、推动科技成果转化为核心，促进科技开放创新。

### 优化法治化营商环境

随着海南自由贸易港建设的不断深入，受免税商品价差的影响，代购货源转向离岛免税商品，叠加入境口岸“水客”南漂，海南离岛免税商品出现“套代购”走私现象。

“我省相继制定出台《海南自由贸易港免税购物失信惩戒若干规定》《海南省反走私举报奖励办法（试行）》等，全面防控各类走私风险和打击走私违法犯罪，为海南自贸港建设营造良好的社会环境。”海南省公安厅二级巡视员、省打击走私综合治理领导小组办公室专职副主任张卫兵说。

打造一流营商环境，是海南自贸港建设的核心任务和关键所在。海南持续加强营商环境建设立法，制定优化营商环境条例，加强与相关国际通行规则对接，建立政府依法履约机制和营商环境问题投诉处理机制，规范政务服务行为和行政执法行为。制定全国首个公平竞争条例，建立公平竞争审查制度。

海南制定社会信用条例，建立自由贸易港基本信息制度，创新规定编制海南自由贸易港公共信用信息目录，构建守信激励和失信惩戒机制。当前，综合行政执法方面的立法工作正抓紧推进。

青山绿水、碧海蓝天是海南自由贸易港最强的优势和最大的本钱。海南制定生态环境保护考核评价和

责任追究规定，在全国率先以地方立法形式健全生态环境保护考核评价和责任追究制度，构建一套海南自贸港建设背景下全新的目标指标体系。当前，正抓紧修改湿地保护条例、红树林保护规定等法规。

### “小切口”“小快灵”立法

2021年、2022年，在加快构建自贸港法规体系过程中，“小切口”“小快灵”立法分别达到新制定法规的60%、78%，制定出台了免购物失信惩戒若干规定等一批“小切口”“小快灵”立法项目。

在海南省人大常委会法制工作委员会副主任林崇高看来，“小快灵”是重大改革于法有据的立法新要求，非常符合海南全面深化改革开放和自贸港建设需要的立法形式。“小”就是贸易、投资及相关管理活动中需要立法规范的某个方面甚至某个点都可以进行立法，有几条写几条。“快”就是法规草案起草、审议等立法程序快捷，能一审查通过的就一审查通过。“灵”，就是以能够有效解决具体问题为目标。

近年来，海南省人大常委会按照中央和省委要求，积极稳妥扎实推进“小切口”“小快灵”立法创新，聚焦实际问题“对症下药”，不拘形式和体例，不照抄照搬上位法，开门见山、直入主题，需要几条就几条，使立法更具针对性、适用性、可操作性和时效性。

“在海南自贸港法规体系建设过程中，‘小切口’‘小快灵’立法逐年增加，在编制自贸港配套法规专项规划和年度立法工作计划时，更加注重从‘小切口’‘小快灵’入手筛选法规项目。”林崇高说，海南省人大常委会将继续坚持“急需先立”原则，采取更有力的措施，在立法流程的各个环节落实“小切口”“小快灵”立法新要求。

下一步，海南省人大常委会将围绕海南自贸港法明确的目标任务，聚焦贸易投资自由便利、封关运作准备、财政税收保障、营商环境建设、压力测试和风险控制、产业发展与园区建设、生态环境保护、民生保障等重点领域，科学编制省七届人大常委会立法规划，对自贸港封关前后的立法任务作出安排，加快构建海南自由贸易港法规体系。

2022年11月，荆门市人大常委会主任会议审议通过《荆门市人大常委会规范性文件备案审查工作规程》，首次明确“一委两院”制定的规范性文件应当报送市人大常委会备案审查，并进一步明确了备案审查工作的联动衔接、职责分工、工作流程。

荆门市“一委两院”报备实现零的突破，首次备案市中级人民法院规范性文件2件，市人民检察院规范性文件1件，市监察委员会、市人民检察院联合制发的规范性文件1件。

荆门市人大常委会每年会收到5至6件诸如关大爷一样的公民审查建议，均书面反馈审查结果，增强备案审查制度公信力，提升群众法治获得感。

据悉，2018年以来，荆门市人大常委会审查纠正20余件规范性文件，年均纠错4至5件。

“开展规范性文件备案审查工作，是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权。我们将如何用好这把立法监督‘利剑’作为破题之举，进行了一系列实践和探索，见证了全过程人民民主的最广泛、最真实、最管用。”荆门市人大常委会主任汪在祥说。

□ 本报记者 唐荣 李文茜

## 构建需求—研判—反馈—供给—普法服务新模式

6月12日，广东省深圳市人大常委会主任骆文智率部分全国、省、市人大代表调研深圳市普法工作情况。他强调，要持续加大普法工作力度，将普法融入日常生活，融入基层治理，融入法治实践，让普法工作更“聚人气”、更“接地气”、更“有生气”，以高质量普法推动高质量发展。

骆文智一行先后实地走访了南山安全教育体验馆、南山法律文化博物馆等地，听取市司法局、市中级人民法院、市人民检察院、南山区人民政府等关于普法工作情况的汇报，并围绕加强和改进深圳市普法工作提出意见建议。

骆文智指出，要提高政治站位，深入学习贯彻党的二十大精神，健全完善普法工作领导体制和工作机制，加快法治政府、法治社会一体建设步伐，大力弘扬社会主义法治精神。要常态化长效化开展宪法宣传教育，紧紧围绕全市高质量发展目标要求，大力宣传推动高质量发展相关法律法规，大力宣传有关平等保护、公平竞争、激发市场主体活力的法律法规，要支持鼓励专业社会力量打造更多接地气、有实效的普法品牌，统筹推进各区持续深化法治建设“四级同创”，弘扬善良风俗、家规家训等优秀传统文化中的法治内涵，讲好优秀法治故事。

骆文智要求，要精准把握社会需求和群众期待，构建“需求—研判—反馈—供给—普法服务”新模式，深化法治城市、法治城区、法治街道、民主法治示范社区创建。要不断创新发展新时期“枫桥经验”，因地制宜推广“街坊议事堂”等基层普法依法治理先进经验，用好“法律明白人”“法治副校长”等基层普法资源，要鼓励和支持社会力量参与普法，组建涵盖法治研究、媒体传播、企业和志愿者等专业普法功能团队，拓展公益普法新阵地，努力打造展示展示中国特色社会主义法治文化的“窗口”。

近年来，深圳市不断强化普法工作的责任担当，统筹各普法责任单位，各区广泛开展法治主题宣传活动，持续推动法治宣传“八进”活动，分层分类分众提升公民法治素养，开展“法治体检”，探索开展公民法治素养测评，坚持普法与推动基层治理、深化法治示范创建活动，弘扬法治文化引领尊法学法风尚。在全市各普法责任单位，各区接续奋斗下，深圳市已基本形成全社会共同参与的“大普法”格局，“谁执法谁普法”普法责任制持续落实，公民终身法治教育制度建设全面展开，普法和依法治理的有机融合不断深化，法治逐渐成为社会共识和基本准则，成为人民的信仰，托起人民群众对美好生活的向往。

### 一封公民来信促使电梯加装规则优化

## 荆门发挥好备案审查立法监督“利剑”作用

□ 本报记者 刘志月

□ 本报通讯员 秦飞雁

看到小区加装电梯的批准通知书，湖北省荆门市沿河大道1号建行家属院小区居民关序清深感欣慰。

今年77岁的关序清住小区8栋4楼。该楼建于20世纪90年代，共8层，无电梯。现有业主16户，70岁以上老人14人。

因年老体衰，老人们一说到上下楼梯就心里发怵。从2017年起，老人们就想着加装电梯。2019年，《荆门市中心城区既有住宅加装电梯暂行办法》（以下简称《办法》）出台。

老人们以为是春天来了。“有1户业主不同意就不能报批！”“一票否决！”但

几经周折，电梯并未很快加装。关大爷将主管部门意见告诉其他老人。

原来，《办法》第八条规定：“已售公有住房小区业主加装电梯的，应当在征求该单元全体业主和原产权单位同意后，向自然资源和规划部门提出申请。”

2021年1月1日起，民法典施行。民法典规定诸如加装电梯这类改建、重建建筑物及其附属设施的事项，无需要业主一致同意。

关大爷认为，荆门市的《办法》与民法典规定不一致。看到有关备案审查新闻后，关大爷决定试试通过备案审查督促政府纠正《办法》。

2021年5月25日，关大爷给荆门市人大常委会法制工作委员会写了一封信，建议对《办法》第八条进行审查。荆门市人大常委会法工委研究认为，《办法》第八

条与民法典相关规定不一致，增加了既有住宅加装电梯申请难度，不利惠民政策落实，建议市政府修改。

两个月后，2021年7月，荆门市政府对《办法》作出修改，与民法典保持一致，只需要多数居民同意，就可以加装电梯……

如今，经过一系列前期准备，关序清终于盼到了上下楼乘坐电梯。

2017年以前，鲜有规范性文件被荆门市人大常委会指出问题。如今，“备案审查”正越来越多进入人们视野。

2022年，荆门市人大常委会法工委共接收报送备案的规范性文件46件，2015年，报备件数仅为9件。

荆门市人大常委会坚持“规范性文件在哪里，备案审查就跟到哪里。”只要制定机关属于人大监督对象，其制定的规范性文件都应当纳入备案审查范围。