

## 全国人大常委会委员关注养老服务体系 合力做好“老有所养”这篇大文章

□本报记者 朱宁宁

养老，是家事，也是国事；是一件大事，也是一件难事。随着人口老龄化程度不断加深，我国养老压力进一步加剧。按照国家统计局2023年的数据，我国65岁以上的老年人数达2.17亿，占人口总数的15.4%，已进入深度老年社会。

党的二十届三中全会明确提出，积极应对人口老龄化，完善养老事业和养老产业政策机制。

国务院推进养老服务体系建设和加强和改进失能老年人照护工作情况的报告9月10日提请十四届全国人大常委会第十一次会议审议。报告介绍了我国养老服务体系建设和失能老年人照护工作情况，深入分析了面临的问题和挑战，并有针对性地提出了下一步的工作安排。

围绕落实积极应对人口老龄化国家战略的重要任务，与会委员建言献策，提出多方面的措施，提高老年服务行业专业化、规范化、现代化水平。

### 完善法治体系

实现“老有所养”，离不开法治保驾护航。

近年来，中国特色养老服务体系取得了明显成就，养老服务规范化水平不断提高，养老制度体系更加完备。以老年人权益保障法为核心的养老服务法律制度体系已经建立。与此同时，养老服务监管越来越有力，相继开展了提高养老服务质量、打击养老诈骗等专项行动。此外，养老照护质量也更加标准化规范化，推动建立养老服务标准，出台了29项国家标准和行业标准。

养老服务专门立法呼声渐高。日前，养老服务法已列入十四届全国人大常委会立法规划。

“要加快制定养老服务法，明确我国养老服务的范围和原则、管理体制、各方职责、保障和监管措施等内容，为建设与人口老龄化进程相适应的养老服务体系提供坚实的法治保障。”张勇委员说。

除了制定养老服务法，汤维建委员建议继续完善我国的养老服务法治体系。比如，修订劳动合同法，弥补低龄老年人再就业权益保障空白。修改民法典或制定单行法律，建立健全我国老年人监护制度，等等。

### 健全服务体系

农村独居、留守、高龄、失能、无收入等老年人的养老照护问题，不容忽视。

报告提到，养老服务设施布局不合理，中心城区“一床难求”与郊区、农村地区养老床位大量闲置现象并存。

在全国人大农业与农村委员会委员魏后凯看来，造成这种现象的原因，一方面是没有充分考虑老年人的需求，存在瞄准偏差。

## 失能老年人养老困局如何破

□本报记者 朱宁宁

“一人失能，全家失衡。”失能老年人的照护问题，最为让人发愁、揪心，是养老服务中的主要矛盾和矛盾的主要方面。

今年十四届全国人大二次会议期间，有33个代表团、409位代表提出涉及养老方面的议案建议204件，加强和改进失能老年人照护工作尤其引发代表们的高度关注。9月10日，受国务院委托，民政部部长陆治原向十四届全国人大常委会第十一次会议报告推进养老服务体系建设和加强和改进失能老年人照护工作情况。

报告指出，随着人口老龄化程度不断加剧，失能失智、慢性病老年人占比逐年攀升。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，目前我国失能老年人约3500万人，占全体老年人的11.6%。

加强失能老年人照护工作，是发展养老事业的重点和难点。该如何照顾失能老年人？在对报告进行分组审议时，与会委员纷纷建言献策。

### 加强统筹

失能老年人居家养老照护，是事关老百姓最基础、最直接、最现实的利益问题。

报告指出，失能老年人照护涉及部门多、协调事项多，工作合力有待进一步提升。长期护理保险、福利补贴、救助供养等制度之间的衔接刚刚开始，各司其职、各尽其能的整合效应需要进一步提升。

“这些年来通过各方面不懈努力，失能老年人照护覆盖面、特困失能老年人兜底保障、照护能力水平和成效都有很大提高，但应当看到，失能老年人照护工作还存在明显的困难、短板和不足。”谭天星委员建议，加强政策协调，民政、医保、卫健等部门进一步形成合力，形成统一的老年人能力评估标准，养老机构和服务人员资质标准、数据共享平台。同时，加强失能老年人照护体系建设，加快推进长期护理险扩面提质，着力推进医养结合、居家和社区、机构养老结合，鼓励社会多元参与，提升政府对失能老年人照护工作主导和兜底服务的能力。

在郑建闽委员看来，政策不够集中，未能形成工作合力，是当前失能老年人照护工作存在的主要问题之一。目前，卫健部门主推家庭病床政策，民政部门主推家庭养老床位政策，医保部门主推长期护理险试点。上述措施分散在不同领域文件，且缺乏牵头单位协调推动，导致覆盖范围小，受惠对象零散，影响了政策的实施效果。

鉴于此，他建议加快建设普惠性居家养老服务体系，打造多元协同普惠性社区嵌入式养老服务机构，并对社区居家低收入失能老年人实施财政托底保障；推进家庭养老床位建设和长期护理工作，对低收入老年失能群体提供养老床位分级补贴或定制照护服务；加快建设具有配餐、送餐功能的养老服务“中央厨房”，解决失能老年人居家养老就餐难题；通过“物业+养老”服务、互助结对和志愿服务等方式，招募具备一定照护常识的志愿者、社区管理人员和物业服务人员等作为养老服务协助者，向高龄或失能老

另一方面是财政资金对农村养老的支持方向与农民需求发生错位，与农民居家养老需求脱节，而且收费明显超过农村老年人的支付能力，这使不少农村集中养老设施成为农民消费不起的摆设。此外，农村养老设施运营成本较高，也导致建在农村的养老设施没有真正有效利用起来。

近年来，各地养老资源主要集中投入在城市地区，农村居家养老服务短板突出，特别是一些经济基础薄弱地区，地方财政紧张，农村居家养老保障水平较低，居家养老服务供给明显不足。有调查数据显示，有的地方只有4%的村建有居家养老服务中心。

该采取什么样的措施才能有效增强农村老年人的获得感、幸福感、安全感呢？

全国人大农业与农村委员会委员耿遵珠建议加大资金支持力度，完善乡镇敬老院、村级幸福食堂和村级养老服务点建设，鼓励各地结合实际，引入社会资本，采取公建民营等模式，探索敬老院和幸福食堂社会化运营管理方式，鼓励各地因地制宜发展养老产业，在建设用地上保障养老服务和养老产业发展与用地需求，加大金融税收等政策支持力度，加强养老服务人才培养和引进工作；提高农村地区养老金保障水平，适当降低农村高龄老年人医疗保险自费缴费额度，完善城乡居民基本医疗保险和城乡大病报销制度；增加对乡镇卫生院和村级卫生室的投入，引进和培养具备老年常见病、多发病诊疗能力的医护人员，加大老年人常用药品供给。

“目前农村养老服务供给严重不足，且不能很好地与农村居民养老需求匹配起来。”魏后凯建议，建立以居家为主的农村养老服务体系，推动农村居家养老服务全覆盖，有效满足农村老年人吃饭、就医、照护等多样化需求。

### 满足养老需求

居家养老服务好不好，优不优，关系着老年人能否居得安、养得好，是老百姓急难愁盼的关键事、紧要事。

根据中国老龄产业协会发布的中国居家养老产业发展白皮书(2021-2022)统计数据显示，截至2021年底，中国人住养老机构的老年人不足老年人总人口的1%。

“在我国，绝大多数老年人选择居家养老。”张勇建议，完善居家养老服务体系建设，从长期护理、适老化改造、医养结合等方面加强居家养老家庭支持。

程学源委员建议加大制度创新，政策供给的力度，出台细化措施，鼓励发展各种类型的社区老年人日间照料中心，对运营主体、服务内容、服务对象、资金来源等不同类型的社区老年人日间照料中心进行分类管理，以满足不同类型老年人的养老需求，做到精准可及。同时，建议对社区养老运营给予政策支持，盘活社会资源，引导扶持有资质有经验的企事业单位、社会组织或者个人，积极参与到社区老年人日间照料中心的兴办和运营中来，激发社区老年人日间照料中心运营主体的发展活力。

年人提供健康科普、日常送餐等服务。

### 摸清底数

摸清底数，是做好失能老年人养老工作的基础性工作。但是，目前实践中还存在老年人能力评估互认协调机制不健全，失能老年人底数不精准等问题。

“目前，卫健、民政、医保等部门均开展失能评估工作。国家卫健委2018年发布的老年人能力评估标准(试行)，适用于家庭病床建设和提供康复服务等；民政部2013年印发的老年人能力评估标准，适用于入住养老院和家庭养老床位改造等；国家医保局、民政部2021年印发的长期护理失能等级评估标准(试行)，适用于长护险认定。”在郑建闽看来，部门评估标准不一、适用政策不同、结果互不共享，是导致失能老年人评估认定不统一、底数不清的原因。

郑建闽建议，推进完善失能老年人认定制度，从评估人员、评估流程、评估结论、评估费用、监督管理等方面规范并完善老年人能力评估制度。同时，推进完善失能老年人保障制度，鼓励有条件的地区通过财政拨付、政府直接购买服务等措施兜底低收入失能老年人养老服务，放宽补贴使用条件，允许低收入失能群体将相应补贴用于照料护理用品等其他消费支出。

“我国现行老年人能力评估办法是由多个部门根据各自职责分别制定的，给地方相关部门和评估机构执行带来了许多困难。同时，一些评估机构力量不足和能力不适应问题也较为突出。”蒋卓庆委员建议，尽快完善全国统一的老年人能力评估标准办法，为全面推进实施长护险制度打好基础。同时，国家应制定扶持政策，加快培育失能老年人能力评估队伍，为长护险制度全面实施提供保障。

### 培养队伍

专业护理院是照护失能老年人的根本支撑，专业且相对集中的机构照护能为失能老年人提供更好的服务。根据中国社会科学院的数据，在专业机构接受照护的失能老年人平均生存时间为44个月，而在家接受照护的老年人平均生存时间仅为27个月。

但目前，各省(市、区)公立的专业护理院不多，民营的专业护理院数量也偏少。除江苏、上海、浙江等经济发达省(市)情况较好外，其他省份均不同程度存在专业医疗健康服务床位不足的问题。

“对失能老年人的照护，不等同于一般的家政服务，要求更高。”全国人大社会建设委员会委员陈学斌建议加大教育培训，提高从业人员的综合素质。同时，制定相关配套政策，保证从业人员地位、待遇等，让其获得全社会的尊重、认可，使其安心、乐业、光荣地为老年人服务。

郑建闽建议，加强养老护理人员的招募和培训工作，扩大补助范围，设立专门的养老护理员培训机构，提高养老从业人员的应急救援和居家照护技能。同时，制定政策奖励长期在农村地区一线护理岗位的护理人员，鼓励低收入家庭闲散劳动力学习并从事养老服务和护理工作。

## 托育服务诸多瓶颈问题亟待解决 全国人大常委会委员建议 加快托育服务立法进程提升托育服务质量



□本报记者 朱宁宁

托育服务事关千家万户，事关中华民族未来。

9月10日，《国务院关于推进托育服务工作的报告》提请十四届全国人大常委会第十一次会议审议。报告着重介绍了托育服务工作的进展成效，深入分析了面临的问题和挑战，并有针对性地提出了下一步工作安排。围绕托育服务如何实现高质量发展，全国人大常委会委员给出了多条路径。

### 积极推进托育立法

加快托育服务立法进程，呼声渐高。目前，全国人大常委会已将制定托育服务法列入十四届全国人大常委会立法规划，由全国人大教科文卫委员会牵头起草。

多位委员认为，只有通过立法，许多托育问题才能得到实质性解决，建议加快托育服务立法进程，把托育服务实践中的宝贵经验和上升为法律。

“我国没有专门关于婴幼儿托育服务的法律和行政法规，亟须加强顶层设计，自上而下推动托育服务体系的发展和完善。”张勇委员建议，加快托育服务立法进程，明确我国托育服务的范围和原则、管理体制、各方职责、托育服务机构和人员要求、保障和监管措施等内容，推动我国托育服务的规范化、标准化和制度化，为构建普惠多元高质量的婴幼儿托育服务体系提供坚实的法治保障。

2019年，国务院办公厅发布《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》(以下简称《意见》)，对婴幼儿照护服务进行了顶层设计。

“《意见》在实施过程中，很多规定并没有得到进一步细化，相应的监测评估制度未能及时跟上，托育机构在实际工作中缺乏可参考的工作流程，提供的服务质量参差不齐。”冉博委员建议进一步完善相关法律法规，明确

确各相关职能部门的监管职责，不断健全服务监督管理制度。

李巍委员强调，立法时要严格托育机构的人员入口，加强监督管理。

“2021年修订人口与计划生育法时将设立托育机构规定为备案制。从调研情况来看，由于监管力度较弱，不备案从事托育服务的机构游离于政府监管之外，运营存在很多安全风险和隐患。很多方面提出将备案制改为审批制。”李巍认为，实行审批制有利于把好托育机构入门关，增强政府的监管力度，同时也会增加婴幼儿家庭对托育机构的信任感，提升托育服务的质量。

“托育机构服务人员的门槛比较低，而且名称各异，五花八门。大多数托儿所都是持教师资格证、幼师资格证、保育师以及护士证、育婴员等资质，另外还有一批游离于备案机构之外的，以家政、保姆等一些短期培训证书上任托育人员岗位，与实际需求和岗位要求差距较大。调研发现，托育服务人员的质量水平、专业素质、专业能力欠缺，直接影响婴幼儿家庭托育意愿。”

李巍认为，从长远看，有必要建立托育服务人员资格准入制度，对已经拿到资格证的托育服务人员进行必要的上岗前培训和在职培训，建立托育专业的技术职称体系，畅通托育服务人员的职业发展路径和晋升渠道，设立合理的薪酬标准，打造高质量的托育服务人才队伍。

### 解决供需失衡问题

目前，托育服务供需失衡问题较为严重，已成为制约我国托育服务发展的主要原因之一。多地调查显示，超过三成的3岁以下婴幼儿家庭有托育需求，受行业发展阶段及服务价格等多种因素影响，目前全国实际入托率仅为7.86%，现有托位缺口较大。一些省份还出现了“需要的建不成，建成的用不上”资源错配现象。

该如何解决托育服务供需失衡这一问题呢？

“在供给端，要通过多种途径增加托育服

务的有效供给；在需求端，要切实减轻婴幼儿家庭的托育负担。”张勇指出，除了新建和合理配置托育服务机构外，还要注意充分利用存量资源，拓展现有幼儿园的托育功能，鼓励条件具备的幼儿园扩大服务范围，增设小托班，开展婴幼儿托育服务。在采取财政税收措施加大对普惠性托育服务机构支持力度的同时，还需直接加大对婴幼儿家庭特别是低收入家庭、育有残障儿童等特殊儿童家庭的支持力度，以切实减轻其托育负担。

### 健全普惠服务体系

2023年，全国民办托育机构占全部托育机构的89.5%，平均托育服务收费价格(不包括餐费)为1978元/人/月，一线城市在5500元/人/月以上，与群众的支付能力和期待存在较大差距。许多有托育需求的家庭望而却步。托育服务质量良莠不齐，不敢托、不放心的现象较为普遍，“家庭送托难”与“机构收托不足”并存。2023年全国托位实际使用率仅为46.7%。

“普惠托育服务要进一步加大扶持力度。”郑卫平委员指出，当前要鼓励政府办、民办、有条件的企事业单位办、社区办，全社会都要关注，采取多种方法路径，以解决托育服务的难题，减轻当前青年人潜在的生育压力。

“机构托育服务并不是家庭育儿的主要方式，需要结合我国的家庭传统，更有计划地推进托育服务。”汤维建委员建议增强普惠托育服务的计划性，政府应通过有效的干预手段，整合政府和社会的双重力量，确保通过资源的公平分配，努力实现“政府引导、市场参与、普惠负责”的多元托育服务供给体系。

高友东委员建议强化各级政府责任，解锁多元统筹下普惠性托育资源的优质供给、优化配置，明确各级政府在普惠托育服务中的职责，制定并完善相关法律法规，加大财政投入，强化社区保障，完善成本分担机制，确保普惠托育事业健康持续发展。

制图/李晓军

## 全国人大常委会委员围绕“三农”工作高质量发展提出建议 完善涉农法律制度强化法治保障

□本报记者 赵晨熙

“三农”工作是党和国家的基础性工作，农业法是涉农法律的基础性法律。

9月12日，在十四届全国人大常委会第十一次会议上分组审议农业法执法检查报告时，多位与会委员充分肯定我国农业农村形势整体向好，但同时也提到，我国距建成农业强国这一目标还存在一定差距，特别是农村发展、农民收益等方面依然存在短板。

围绕促进农民增收、加大财政投入，加快法律体系建设，推进农业科技创新等内容，与会委员建言献策，助力推动“三农”工作高质量发展。

### 关注种粮收益问题

党的二十大报告提出，全方位夯实粮食安全根基，蒋超良委员认为，要高度重视并逐步解决种粮农民收益偏低的问题。

粮食主产区是我国重要的“压舱石”，13个粮食主产区粮食作物总产量占全国的80%以上，但蒋超良注意到，当前我国粮食主产区经济实力不强、财力薄弱的问题较为突出。

2024年中央一号文件重点围绕健全主产区利益补偿机制，作了针对性部署。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》也明确提出要统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐。蒋超良建议国务院相关部门要抓紧工作，推动粮食产销区省际横向利益补偿机制尽快落地落实，解决粮食主产区“产粮大县、财政穷县”问题。

### 加大投入助推发展

当前部分地区农村发展仍不充分，经济相对落后，多位与会委员建议进一步加大农

业投入，助推乡村发展。

谭天星委员提出，要加大农业投入，把农民增收、享受更好生活放在突出位置，全面推进社会主义新农村建设。

全国人大代表吉列子日结合其所在的四川省布拖县，建议进一步增加对乡村振兴重点帮扶县的财政投入。

吉列子日介绍，布拖县在国家的大力帮扶下已发生了翻天覆地的变化，但受制于自然条件、资源禀赋等因素影响，布拖县仍面临农业基础设施薄弱，农业产业结构不合理等问题。

“道路、水利、农机服务、农技推广等方面的落后很大程度制约了农业农村发展。”吉列子日建议针对乡村振兴重点帮扶县进一步增加财政投入总量，优化财政投入结构，放宽资金投入限制，保证资金集中用于农业现代化的关键环节，重点支持农业基础设施等建设。

### 强化“三农”法治保障

修改农业法已被列入十四届全国人大常委会立法规划的第一类项目。多位与会委员提出逐步完善涉农法律制度体系，依法推动“三农”工作高质量发展的建议。

吉列子日建议，根据农业农村改革和发展需要，及时修订农业法等法律法规，为“三农”工作提供更完善的法治保障。

“在农村现代化进程中，出现了许多新业态新模式，法律和政策应及时予以回应。”汤维建委员认为，应加快推动农村的新业态立法，尤其是对数字化农业作出立法规定，使农村发展也能享受到数字时代、数字经济福祉和效益。要通过完善法律，不断推动大数据、人工智能、区块链等数字技术，广泛应用于人才队伍建设、基层党组织建设、资金管理和监督等方面。

谈及如何完善“三农”工作发展法律支撑体系，谭天星建议一体化推进法律完善，在加快修

改农业法的同时，统筹推进实施农业法和粮食安全保障法、农村集体经济组织法、种子法、畜牧法等，不断强化“三农”工作发展的法治保障。

### 科技创新藏粮于技

近年来，党中央、国务院高度重视粮食安全，将藏粮于地、藏粮于技战略作为保障国家粮食安全的重要抓手。

“建设农业强国，利器在科技，先进适用的农机农艺装备，智能高效的现代农业设施是农业科技自主创新的一个重要领域，是建设农业强国的物质支撑。”蒋超良指出，近年来，我国大力推进农机装备补短板工作，农业机械化高质量发展取得了较好成效。但在执法检查中发现，当前我国农业机械化发展仍存在发展不平衡、不充分等问题。

农业法执法检查报告提出“高端农业专用传感器对外依存度高达80%以上，农机产品作业效率比国外先进水平低40%”等“卡脖子”问题。对此，蒋超良建议相关部门要按照农业法第二十条提出的“提高农业机械化水平”规定和农业机械化促进法中的相关规定，充分发挥好农机这一农业生产力和应急救灾主力军作用，强化农机装备这个推进农业现代化的重要支撑，加快建设农业强国。

“要根据新型生产关系，推动农村经济市场化改革，加大农业科技成果转化合作力度，实现农村经济高质量发展。”汤维建建议通过引入新技术新理念，带动农业产业升级，推进农村经济供给侧改革，努力构建现代化农业体系，实现农业智能化、无人化发展，重塑现代化农业产业链。

