



全国人大代表聚焦养老话题 相关建议被确定为重点督办建议

# 民政部推进实现全体老年人享有基本养老服务

□本报记者 朱宁宁

在我国人口老龄化程度不断加深的背景下,养老服务已成为全社会关注的焦点。截至2024年末,我国60周岁及以上老年人口达3.1亿,占总人口的22%,65周岁及以上老年人口达2.2亿,占总人口的15.6%。庞大的老年人群体催生了多样化、多层次的养老需求,与此同时,养老服务供需失衡、城乡发展不均、医养结合不深等问题日益凸显。

老龄化浪潮下养老困境如何破解?今年,全国人大常委会将有关“推动养老事业和养老产业融合发展”的建议确定为重点督办建议,由民政部负责主办。

## 养老困境凸显亟待破局

养老服务机构床位数量虽有所增加,但仍“一床难求”;养老院质量参差不齐,想找个高品质的养老院并非易事;许多老年人习惯居家养老,但缺乏专业的居家养老服务支持,在日常生活照料等方面困难重重;“一人失能,全家失衡”,失能、半失能老人给人家庭照护带来沉重负担……

随着老年人口数量增长,我国养老服务需求呈现爆发式增长的态势。然而,当前的养老服务体系却难以满足日益增长的需求,养老服务发展面临诸多瓶颈。

这引起了全国人大代表的高度关注。多名代表就此展开深入调研,发现当前我国养老服务体系面临多重结构性矛盾。

全国人大代表、山西省大同市第四人民医院院长王雅丽调研发现,优质养老服务资源极度稀缺,高端设施建设滞后,现有服务模式难以匹配老年人在生活照料、医疗保健、精神慰藉等方面个性化需求。农村养老服务设施简陋,服务内容单一,且农村老年人收入偏低,支付能力有限,供需矛盾更为突出。

医养结合是解决老年人医疗与养老需求的重要途径。但在实际调研中,代表们发现医养结合在政策衔接、资源整合等方面还存在诸多问题。全国人大代表、国家心血管病中心专家委员会副秘书长张澍在调研中发现,62.15%的老年人患有慢性疾病,社区医疗供给与老年人健康管理需求存在结构性失衡。全国人大代表、河南省安阳市人民医院神经内科主任李海燕发现多数医疗机构缺乏老年医学科和安宁疗护科,基层医疗与养老机构联动不足,资源整合不畅。

从养老产业层面看,全国人大代表、中国航空工业集团陕西飞机工业有限责任公司部件厂飞机铆装钳工赵平关注到,养老产业标准化程度低,服务与收



贵州省贵阳市以专业机构打造养老社区,提升居民晚年生活品质。图为老年人在贵阳市观山湖区金华园养老服务管理中心用餐。

CFP供图

费标准不统一,服务质量参差不齐。同时,投资环境不完善,社会资本参与度不高,融资渠道不畅,投资者回报预期不明朗。

还有多名代表关注到了养老服务人才短板问题。在全国人大代表、振德医疗用品股份有限公司绍兴工厂制造三车间主任孟红娟看来,养老服务专业人才匮乏,专业化建设滞后等现象不容忽视。

## 代表持续关注精准建言

针对调研中发现的问题,全国人大代表积极建言献策,从完善制度设计、健全服务体系、优化资金保障、推动医养结合、加强人才培养等多方面,提出了一系列建议。

多名代表呼吁加快推进养老服务立法进程,明确养老服务的范围、原则、管理体制以及各方职责,为养老服务与产业的发展提供法治保障。

就如何完善政策体系,强化顶层设计,王雅丽建议政府加大资金投入,建立基本养老服务制度,将政府采购服务清单化、项目化,并强化监管,建立健全质量评估机制。孟红娟呼吁放宽养老金管理机构投资限制,创新养老保险产品,完善税收优惠政策,壮大养老保险保障第二、第三支柱。张澍呼吁制定嵌入式养老服务政策。

民政部有关承办司局始终将加强沟通,深入交流,凝聚共识贯穿办理全过程,坚持一案一策,积极介入全国人大代表工作信息化平台和政务微信,主

动对接代表,充分发挥主办单位牵头协调职责,对涉及多部门、跨领域的综合问题,主动了解会办单位意见建议,反复深入沟通代表关心关注的政策措施,共同商讨解决办法。

在办理过程中,民政部会同协办单位采取专题调研、专题研讨、调研座谈、实地考察等方式,邀请相关代表、专家学者、全国人大机关协办单位和有关部门先后在浙江杭州召开老年助餐推进会,在黑龙江哈尔滨召开养老服务改革发展座谈会,在北京召开重点督办建议协商会,并赴江苏无锡、上海、北京等地调研养老服务和养老产业协同发展情况,通过深入调研和召开座谈会摸清问题,研究对策,将代表建议转化为政策制度、项目规划和具体措施,推动养老服务创新发展。

## 多方扎实推进成效显著

今年以来,民政部紧密结合年度重点工作任务和群众关切问题,深入研究吸纳代表提出的意见建议,取得显著成效。

养老服务法立法进程不断加快推进,目前已修改形成养老服务法(文本建议稿)。7月,会同自然资源部印发《关于加强养老服务设施布局规划编制工作的通知》,指引各地科学规划设施布局。与此同时,养老服务发展环境进一步优化。2月,联合国家发展和改革委员会等部门印发《促进普惠养老服务高质量发展的若干措施》,向社会公示“养老服务”新职业。印发《关于加快推进养老服务技能人才职业技能等级认定工作的实施意见》《养老服务技能人才专项培训实施方案》,计划每年内培训技能人才150万人次。

在协同方面,今年以来,民政部会同财政部共同实施经济困难失能老年人等集中照护,为低保家庭中度失能及以上老年人和低保家庭高龄老年人提供照护保障,支持“老年父母+残疾子女”共同入住养老机构,利用中央财政资金支持59个试点地区开展县域养老服务体制机制创新。安排中央专项资金彩票公益金补助2万个助餐点提升服务能力。目前已建成86万个老年助餐点。此外,还通过中央和地方财政资金为符合条件的中度以上失能老年人购买养老服务提供补贴,已在山东等7个地区开展试点。

下一步,民政部将全面落实党的二十届四中全会决策部署,以深化养老服务改革和发展为统领,推进实现全体老年人享有基本养老服务,完善养老服务和养老产业协同发展政策机制,统筹养老服务高水平安全和高质量发展,加快建设适合我国国情的养老服务体系,更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

□本报记者 朱宁宁

近年来,山东省烟台市人大常委会深刻把握新时代备案审查工作的核心要义,以系统思维谋全局,以创新举措破难题,在构建协同机制、延伸监督触角,强化执行效能、汇聚专业力量等方面持续发力,构建起“市级统筹、县级联动,镇街延伸”的全域工作格局。

截至目前,烟台录入山东省法规规章规范性文件数据库的规范性文件有916件,多项工作指标位居全省前列。

近日,《法治日报》记者走进烟台,探寻这座城市如何以备案审查创新实践,为新时代地方法治建设注入鲜活动能。

## 下好“共治一盘棋”

“备案审查不是大人的‘独角戏’,而是需要党委领导、人大主导、‘一府一委两院’协同的‘大合唱’。”烟台市人大常委会相关负责人介绍说,近年来,烟台始终将备案审查工作置于法治建设全局考量,以制度为纲,推动形成上下贯通、左右协同的工作合力。

在顶层设计上,烟台市委主动将备案审查纳入全面依法治市委员会工作范畴,与法治政府示范市创建同部署、同推进,为工作开展提供坚强政治保障。

为解决报备文件出现格式不统一、内容不规范等问题,烟台市人大常委会2023年修订完善《烟台市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查办法》,从范围、程序、时限到责任主体,构建起权责清晰的工作框架;同时,推动烟台市政府于2024年出台《烟台市行政规范性文件制定和监督管理办法》,为行政规范性文件制定、报备提供标准化指引。

有了明确的制度要求,烟台备案审查工作效率和质量明显提高。烟台市“一委两院”及11个区(市)人大常委会将备案审查纳入年度重点工作,实现了从“要我报备”到“我要报备”的转变,形成全域协同的工作格局。

## 打通“最后一公里”

针对基层备案审查力量薄弱、覆盖不足的问题,烟台以“试点先行、全域推广”为路径,推动备案审查向镇街延伸,让法治监督直达基层。

2024年,烟台市选取牟平区、招远市作为试点,成立专项领导小组,制定实施方案,通过专题培训、现场督导等方式,推动镇街规范性文件“应纳尽纳”。试点期间,两地累计报备规范性文件170余件,为全市推广积累了宝贵经验。今年6月,烟台市召开备案审查向镇街延伸部署会,将试点经验在全市149个镇(街道)全面推开。

从“顶层统筹”到“精准赋能”,从“试点探索”到“全域覆盖”,如今,在烟台,镇街报备的规范性文件从最初的“零散报送”变为“规范提交”,从“被动审查”转为“主动自查”。

## 筑牢执行“防火墙”

近年来,烟台通过强化备案、审查、纠正三个关键环节的闭环管理,切实提升备案审查工作质效。

在备案环节,严格落实“有件必备”要求,依托山东省备案审查综合信息平台,实现市县两级文件电子化报备。在审查环节,实行“双轨制”审查机制,烟台市人大常委会法制工作委员会与专门委员会同步审查,对照合宪性、合法性、适当性标准逐项核查。

在纠正环节,建立问题台账,对审查中发现的问题与制定机关面对面沟通,限期整改。此外,自2021年起,烟台实现市、区(市)人大常委会会议每年定期听取和审议备案审查工作情况报告,主动接受监督,推动问题整改落地见效。

## 激活智库“新引擎”

基层审查人员专业能力有限,如何确保审查质量?这是烟台市人大常委会推进备案审查工作中面临的现实难题。为此,烟台创新“校地协同”模式,与烟台大学共建全省首个市级地方立法研究院,并设立备案审查研究中心,实现“理论研究+实务操作”深度融合。

研究中心组建了6个专业团队,全程参与市县两级文件审查,为基层提供“一对一”法律支持。截至目前,团队已参与审查文件200余件,提出修改建议130余条,有效解决了基层“不审会,审不准”的难题。

为推动成果转化,烟台市举办“新时代备案审查与实践”研讨会,邀请中国法学会专家、省市县人大代表共商发展路径,形成理论成果20余篇,探索将备案审查课程纳入烟台大学本科及研究生教学体系,建设“教学—实践—案例”一体化平台。同时,依托大学资源建设地方立法与备案审查实践基地。

据了解,烟台市人大常委会将持续深化备案审查制度、机制和方法创新,推动备案审查与法治建设同频共振。

## 立法护航传统村落“活态传承”

# 湖南规定不得以保护为由强制迁出原住村民

□《法治周末》记者 刘希平

“传统村落保护应当尊重村(居)民的生活习惯和生产方式,保障村(居)民的合法权益,不得以保护为由强制将原住村(居)民迁出……”

将于明年1月1日起施行的《湖南省传统村落保护传承利用条例》(以下简称《条例》),为湖南省内704个传统村落的原住村民,构筑起一道坚实的权益保护屏障。

近年来,我国多地积极通过立法手段,为传统村落“活态传承”保驾护航,推动原住村民从传统村落保护的“旁观者”,转变为深度参与的“建设者”与“受益者”。

## “活态传承”立法权重持续增加

传统村落的核心价值,在于其文化的“活态传承”,而原住村民正是这一传承过程中的核心主体。

2021年3月1日起施行的《四川省传统村落保护条例》明确提出,“保障原住村民在原址居住的权利”。此次湖南省出台的《条例》更进一步,规定“不得以保护为由强制将原住村(居)民迁出”,从制度上杜绝了“保护性驱逐”现象发生。

中南大学中国村落文化研究中心教授刘灿姣在参与湖南省江永县勾蓝瑶寨的保护实践中,深刻体会到原住村民对于村落文化传承的关键意义。2015年,她带领研究团队扎根勾蓝瑶寨,全力协助当地发掘水龙祠壁画,并对瑶族牌刻文献进行系统性整理。这一举措不仅成功推动勾蓝瑶寨入选全国重点文物保护单位,更通过搭建多元平台,鼓励村民积极参与非遗展示、民俗经营等活动,让这个曾经贫困落后的村落,逐步蜕变为声名远扬的国家4A级旅游景区。

“倘若当初为了‘保护’古建筑将村民全部迁离,那么再精美的壁画也不过是冰冷的砖石堆砌,失去了文化的温度。只有让原住村民留在村里,瑶族的歌堂夜舞、鼓乐、洗泥节等民俗文化,才能真正实现代代相传。”刘灿姣深有感触地说。在她看来,近年来各地出台的传统村落保护立法中,“活态传承”的权重明显增加,而这也是传统村落实现现代化转型的核心逻辑所在。

无独有偶,2025年3月1日起施行的《云南省传统村落保护办法》,同样以系统性、整体性思维,大力推动传统村落“活态传承”。据了解,云南省摒弃“博物馆式保护”的单一模式,通过功能再造、科技赋能、社区参与等多元举措,让传统村落不断焕发新的生机与活力。

## 非遗传承人才缺失困境凸显

近年来,随着城镇化进程不断加快,许多依附于村落而生的非遗项目面临失传风险,人才青黄不接的困境愈发凸显,这给传统村落“活态传承”带来了严峻挑战。

“以前学徒学艺,徒弟要向师父交‘拜师费’;如今

而《湖南省传统村落保护传承利用条例》中“不得以保护为由强制将原住村(居)民迁出”的规定,更让记者看到了立法对原住村民权益的尊重与守护。

勾蓝瑶寨非遗代表性传承人欧阳绪珍,是湖南省级非物质文化遗产项目勾蓝瑶寨“洗泥节”的市级代表性传承人,而他最大的烦恼,便是“洗泥节”这一非遗代表性项目的传承问题。“洗泥节”包含唱瑶歌、女子武术、舞棍、防御武术等38个子项目,内容丰富多元,但当年轻人大都对这些传统技艺缺乏兴趣、不愿学习。

“现在参与‘洗泥节’表演的村民演员,年纪普遍偏大。这些传统技艺没办法让年轻人家糊口,所以他们不愿意学。”洗泥节这样珍贵的非遗项目,正面面临着断代的风险。”欧阳绪珍无奈地说。

目前,欧阳绪珍的孙女欧阳凤玉已开始学习“洗泥节”等相关技艺,成了这一非遗代表性项目的县级代表性传承人。然而,记者近日在采访中了解到,欧阳凤玉今年已离开勾蓝瑶寨,前往外地工作,传承之路再度面临考验。

## “政策稳定感”助人才回流

湖南省花垣县十八洞村的苗绣,作为国家级非物质文化遗产,既是苗族文化的重要载体,也是乡村振兴的核心产业。由于当地老一辈绣娘平均年龄偏大,苗绣传承链条曾面临断裂风险。近年来,花垣县通过发展苗绣产业,成功带动了众多农村妇女返乡就业。

记者在十八洞村采访时看到,在苗绣产品展厅展示的苗绣服饰和手工艺品琳琅满目,吸引着不少游客挑选。十八洞村苗绣的“活态传承”通过文旅融合、产业创新和政府支持实现了传统技艺的现代化转化。

此次湖南省出台的《条例》,明确提出建立“传统建筑工匠、民间艺人”培养激励机制。这一机制有望让更多掌握传统技艺的普通民众能获得政策支持与保障,为非遗传承拓宽了人才基础,注入了新的活力。

刘灿姣认为,随着各地传统村落保护立法的不断完善,制度层面的坚实保障将逐步化解非遗传承面临的困境,让传统村落真正实现“活态传承”与可持续发展。

“立法带来的‘政策稳定感’,是吸引人才回流的关键因素。当村民看到传统建筑能够依法得到妥善保护,非遗技艺能够转化为赚钱养家的技能,自然而然会愿意留在村里,用心建设自己的家乡。”刘灿姣表示。

## 记者手记

从花垣县十八洞村精美的苗绣,到江永县勾蓝瑶寨老人织就的瑶锦,传统村落的文化魅力扑面而来。

## 推动人大代表与群众“双向奔赴”

□ 黄兰松 马钰涵

2025年新修订的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》,以鲜明的时代特征和系统的制度设计,将“密切联系群众”从人大代表的工作要求升华为核心法定职责与政治使命,为构建人大代表与人民群众良性互动、持续深化的“双向奔赴”新格局筑牢了法治根基。

其中,总则部分新增的第四条和第五条具有重要意义,第四条明确要求代表为各级人大及其常委会建设“始终同人民保持密切联系的代表机关”而积极履职,从国家权力机关属性定位上,将“密切联系群众”提升至前所未有的战略高度;第五条将“坚持以人民为中心”“践行全过程人民民主”“始终同人民群众保持密切联系”“忠实代表人民的利益和意志”“自觉接受人民监督”列为代表法定义务,构建起完整的逻辑链条,这标志着“双向奔赴”已成为贯穿代表履职全过程的根本遵循,是全过程人民民主的重要法律体现。

新修订的代表法的重大突破还在于通过系统化机制设计,构建起多方参与、责任清晰的保障体系,让“双向奔赴”从理念走向实践。其中,第十一条创新性构建“双渠道”联系机制,一方面要求县级以上的各级人大常委会和乡镇人大主席团“密切同代表的联系,丰富代表联系人民群众的内容和形式”,另一方面首次以法律形式明确“一府一委两院”等国家机关“应当加强同代表的联系,听取代表的意见和建议”,形成“群众—代表—国家机关”的双向民意传递链。辽宁省沈阳市于洪区深化“分层联系机制”,推动“一府一委两院”建立常态化联系代表制度,正是对这一条款的生动践行,确保民意既能“上传”,更能被“听取”“采纳”。第二十八条明确要求县级以上的国家机关“应当加强同代表的联系,听取代表的意见和建议”,形成“群众—代表—国家机关”的双向民意传递链,这标志着“双向奔赴”已成为贯穿代表履职全过程的根本遵循,是全过程人民民主的重要法律体现。

新修订的代表法的重大突破还在于通过系统化机制设计,构建起多方参与、责任清晰的保障体系,让“双向奔赴”从理念走向实践。其中,第十一条创新性构建“双渠道”联系机制,一方面要求县级以上的各级人大常委会和乡镇人大主席团“密切同代表的联系,丰富代表联系人民群众的内容和形式”,另一方面首次以法律形式明确“一府一委两院”等国家机关“应当加强同代表的联系,听取代表的意见和建议”,形成“群众—代表—国家机关”的双向民意传递链。辽宁省铁岭市建立人大代表反映社情民意“直通车”机制,创新推出“民意转办单”,确保群众诉求落地有声。在履职激励与监督方面,第五十八条要求记录代表履职情况并公示代表基本信息和履职信息,为科学评价体系提供了法律依据。第四十七条对代表履职学习提出更高要求,代表不仅要有联系群众的意愿,更须具备相应能力,县级以上各级人大常委会应当有计划地组织代表参加履职学习培训和交流,不断提升代表的政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力和合作共事能力,让代表成为群众信赖的“知心人”“代言人”。

从制度设计到实践落地,新修订的代表法为人大代表与人民群众“双向奔赴”描绘了清晰的法治蓝图,为实现“民有所呼、我有所应”提供了强大法律保障与实践指引。未来,关键在于持续推动法律在实践中展现出更蓬勃的生机与活力,更好地服务于国家治理体系和治理能力现代化建设。

(作者单位:山东大学人大制度研究中心、山东大学纪检监察学院)