

筑牢保障网 赋能银发族

——全国政协“老龄事业与老龄产业协同发展”调研组赴重庆开展专题调研综述

本报记者 杨朝英

编者按：

老有所养、老有所为、老有所乐，是习近平总书记心中的牵挂。

习近平总书记多次强调实施积极应对人口老龄化国家战略的重要性、紧迫性。今年5月，在二十届中央财经委员会第一次会议上，习近平总书记再次指出，人口发展是关系中华民族伟大复兴的大事，必须着力提高人口整体素质，以人口高质量发展支撑中国式现代化。要实施积极应对人口老龄化国家战略，推进基本养老保险体系建设，大力发展银发经济，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，努力实现老有所养、老有所为、老有所乐。

如何更加准确理解、全面把握习近平总书记关于老龄工作的重要论述，更好地把积极老龄化观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程？

中共中央、国务院出台的相关规划政策意见，哪些贯彻落实得比较好，哪些有待具体、深化和完善？

如何不断提高农村养老服务水平，增加居家社区养老和优质普惠服务的有效供给，弥补养老专业人才特别是护理人员短缺等问题？

……

带着这些问题，10月13日至16日，由全国政协副主席沈跃跃率队，全国政协人口资源环境委员会组成调研组围绕“老龄事业与老龄产业协同发展”赴重庆市开展专题调研，为破解养老难题找寻答案。



调研组在养老院调研时，与正在娱乐的老年人交谈。 魏伟 摄

重庆市面临的人口老龄化形势，在全国比较具有代表性。截至2022年底，重庆市常住人口3213万人，其中60岁及以上人口712万人，占人口总数22.16%，居全国第五；65岁及以上人口588万人，占人口总数18.3%，65岁以上老龄化率居全国第二位，呈现“程度深、增速快、差异大、失能多、负担重”的特点。

“习近平总书记强调，实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”调研组组长、全国政协人口资源环境委员会副主任王建军介绍说，调研主要围绕习近平总书记系列重要讲话精神及《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等政策贯彻落实情况，以及老龄事业与老龄产业发展状况展开，希望通过总结典型经验和做法，结合深入了解存在的困难和问题，最终形成务实高效的政策建议。

调研期间，调研组深入市区镇街道乡村，走访了福利院、敬老院、医院老年养护中心、护理职业学院、老年大学以及街道（镇）养老服务分中心、社区养老服务驿站、社区老年食堂，走进农村特困群众家中，召开政府部门参加的调研座谈会和调研组内部座谈会，面对面认真听取各方面意见建议、深入分析总结调研情况。

委员们深入界别群众、老年群体，坚持实事求是、问题导向，采用现场调研、提问交流、谈心谈话、座谈讨论等方式，一方面了解老年群体的急难愁盼、深入分析总结调研情况，宣传党和国家惠民政策，实现建言资政和凝聚共识双向发力。

调研组认为，近年来，重庆市深入实施积极应对人口老龄化国家战略，全力推动老龄事业、老龄产业与经济社会协调发展，逐步推动实现“让老年人老有所养、生活幸福、健康长寿”目标，取得不少成绩，积累了鲜活经验，很有借鉴意义。

在我照顾别人，将来我动不了，别人也能照顾我，互帮互助不是很好吗？

曾代林的想法，比较接近互助式养老模式。

“60、70、80岁老人在一起，年轻一些、身体好一些的可以帮助有困难的老人，做些力所能及的事儿，形成一个连续接力。一个小举措，可以解决大问题。”全国政协委员、重庆海尔洗衣机有限公司喷粉班组长卢跃富对互助式养老甚至有些“羡慕”。

调研组了解到，重庆开展互助式养老试点已经有了成熟模式。

铜梁区土桥镇大磨村苏家大院，就是一个互助养老点。老人们给自己的生活方式做了一个总结：学习是最好的“养生”、劳动是最好的“锻炼”。

帮助送餐，协助打扫卫生，陪着看医生，或者一起做农活，这些日常陪伴，都能变成积分存入互助养老服务“积分存折”。积分能换服务，也能换一些肥皂之类的生活用品。

这种模式，铜梁全区333个村（社区）已实现全覆盖。

互助养老，只是银发族发挥作用的一个场景。

调研组注意到，重庆市激发“银发人口”新红利，还有很多举措。如，开展“银发关爱”专项行动，建设零工市场、夜间经济聚集区等载体，建立全市人力资源数据库。2023年前9个月，已经为“5060”人员提供就业帮扶13万人次，补贴性培训1.8万人次，促进就业5.9万人。聘用210名退休“双高”人员（主要是退休教师、医生）服务基层，同比增长163%。

重庆市的实践证明，银发族不仅是消费者，其中很大部分也是能为社会做贡献的生产者。

无论学界还是实务界都已注意到一个现象，很多65岁到75岁之间的老人，甚至年纪更大的老人，身体状况、工作能力依然处于人生“第二黄金期”。这部分老人被称为“活力老人”。

“实现老有所养、老有所为、老有所乐，是我们落实积极应对人口老龄化国家战略的重要目标。我个人理解，只有老得其养，老有所为，最后才会老有所乐。充分发挥老年人的作用，尤其是活力老人作用，对个人是乐事，对国家、社会是好事。”全国政协人口资源环境委员会副主任张纪南曾任人力资源和社会保障部党组书记、部长，非常关注充分发挥人力资源作用问题。对“银发经济”前景，他十分乐观。

当然，现实依然要面对一些亟待解决的问题。

重庆市人力资源和社会保障局提出，超过法定退休年龄仍在就业的特定人员，缺少工伤保险保障。

根据《工伤保险条例》和相关执行规定，雇佣超龄人员发生工伤，原则上，应由用人单位负责赔偿。

唯一例外的是，在各类工程建设项目中，

流动就业超龄人员，按照“工伤优先、项目参保、概算提取、一次参保、全员覆盖”原则，纳入工伤保险保障范围。

此前，浙江、广东等省份已经开始试点将超龄人员纳入工伤保险范围。为此，重庆市人力资源和社会保障局建议，适时修订《工伤保险条例》，将超龄就业人员纳入工伤保险政策覆盖范围，加快推进职业人群工伤保险制度全覆盖。

▶▶▶ 供给合力 政府企业社会一个不能少

“红烧狮子头，折扣价3.8元。菜品能量，272(每100克/Kcal)。营养素，蛋白质8克，脂肪23克，碳水化合物7克。”调研组在重庆市江北区观音桥街道明珠社区老年食堂看到，当阿姨把菜盛到盘中时，前面电子显示屏上立即会显示出价格和营养构成，科技感时尚感十足。

据食堂负责人介绍，食堂按“政府补一部分，老人出一部分，企业让一部分”原则运营。社区老人只需带身份证注册即可，不用办储值卡，避免了金融风险。60岁以上享9.2折，70岁以上享8.5折，80岁以上享7.8折优惠。通过扫描绑盘，避免混用。按监管要求，厨房监控信号直接传给市监局，以保证食品安全。

民以食为天。10月10日，国务院常务会议审议通过了《积极发展老年助餐服务行动方案》，强调要把发展老年助餐服务作为为民办实事重要内容，紧密结合各地实际，积极稳妥、因地制宜发展老年助餐服务。

调研组了解到一个现象，重庆老年食堂里，70岁左右的老年就餐者比例最高。“年轻一些的自己做，年纪再大些，出行也不方便了，用送餐方式比较合适。”惠源家养老机构负责人介绍说。

惠源家的运营成本中，政府补贴占到一半左右。主要围绕老人精神需求、健康需求、生活服务需求（主要是做饭不方便）开展服务。

“豆花饭5元，特色碗碗菜10元，两荤两素一汤15元。”调研组看到，从重庆首家民营养老机构渝中区红叶养老院发展而来的惠源家，经过20多年摸索，已找到了适合自己的可持续发展模式，实现老人、社区、政府和服务机构四方共赢。

“我国老龄化的一个基本特征是未富先老。西方发达国家绝大部分先走过了经济高速发展，国家比较富裕之后，才进入老龄化社会的道路。我国情况则不同。”全国政协人口资源环境委员会副主任潘立刚说，因此，解决我国的问题，必须走符合我国基本国情的路，找到适合我们国家发展现状和趋势的办法。

政府兜底，联合爱心企业、社会各界形成合力，为老人提供多样化服务，成为重庆市老龄事业与老龄产业协同发展的一条基本经验。

一方面，重庆基本保障网越织越密。已建成乡镇（街道）养老服务中心963个、社区养老服务驿站2912个，设置村级互助养老点8000个，打造“中心带站”联合体216个，整合社区养老服务驿站2728个，推动形成街道社区“一网覆盖、一体服务”联网运营。

另一方面，不断吸引社会各界力量，提高服务供给能力。其中，441家公办养老机构开展公建民营改革试点，吸引社会力量投资7.8亿元，平均服务项目从13项增至46项，入住率从45.8%增至68.3%；全面落实建设补贴、税费减免等政策，“十四五”以来吸引社会力量投资52.2亿元，新增社会办养老机构176家、床位2.68万张，全市社会办养老机构达772家，护理型床位占比超过60%，平均入住率达到70%。

市荣昌区双河镇的曾朝蓉，丈夫、女儿都已去世，她依然住在老房子，一只黄猫、一条小狗相伴，日子清淡悠然。

“我有地种，政府给我发钱，有什么愁的呢？”她爽朗的笑声，伴着风吹过树叶声，给人一种平静的力量。

全国政协常委、民政部副部长唐承沛很关注养老机构入住率。

媒体上经常出现“某地养老机构一床难求，要排到多少年之后”的新闻。这与调研组在重庆所见的情况并不一致。这个现象，唐承沛日常工作中也常碰见。

“为什么很多符合条件的老人不愿意住进来？”唐承沛认为，曾朝蓉的话已经基本给出了答案。一是内因。老龄化虽然在加深，但现在条件好了，老人们的健康状况也要远远好于以前。很多老人习惯了自己在家的生活，周围环境熟悉，重土难迁，虽然没有法定赡养人，但远亲近邻还是有一些，自己还能够照顾自己，不愿意到养老院过集体生活。二是外因。政府每月会给特困老人固定发放生活补助和护理费、各种节日慰问，再加上很多老人家里也有地，保障自己的生活没有问题。生病了，国家也有政策保障。

重庆市的数据是，每年为70余万高龄老年人发放津贴6.3亿元，为6.4万名特困老人发放高龄失能补贴1.5亿元。

全国政协委员、北京大学第一医院老年科主任刘梅林已经很久没见过曾朝蓉家这样的老房子。她印象最深的是，内屋黑墙上那款白色摄像头，格外醒目。长期医学专业训练，让她对细节上的“异物”格外关注。在这个普通的农户家里，电视、小冰箱等日常家用电器稀松平常，摄像头着实少见。

“如果一天内她没出现在摄像头范围内，后台就会发出警报。我们会有专人来看，是不是有什么情况。”据当地政府一位工作人员介绍，这是正在推行的特困家庭居家养老监测的一部分。利用信息化手段，效果比以前天天派人挨家挨户查看，效率提升很多倍。“发展老年群体可穿戴设备也是一个重要方向。比如监测手环，能对日常用药时间进行提醒和监测。”

目前，重庆市正全力打通老年健康“最后一公里”，基层医疗卫生机构为居家社区老年人延伸提供上门巡诊、慢病筛查及干预、健康评估等服务，老年人健康管理服务率达59.5%、家庭医生签约率达61.9%。

农村作为积极应对老龄化的短板、薄弱环节，正在城乡统筹发展、信息化普及的大形势下，迅速赶上。

信息化手段的普遍应用，提倡防重于治，这与刘梅林一直倡导的“积极老龄化”理念不谋而合。“积极主动地去干预治疗疾病，做好老年人的疾病预防。甚至，有时改变一下饮食结构，就能降低一些疾病的发生概率。真正实现事半功倍。”刘梅林说。

重视预防的同时，重庆市医疗服务体系也在快步推进。

至2022年，重庆市建成老年医院2家、康复医院15家、护理院18家，医养结合服务机构180个（养办医74个、医办养90个、嵌入式16个）、床位5.1万张，初步形成了两家市级医院为龙头、专科医院与区县人民医院为支撑、社区乡镇为网底的医养结合保障网。

值得一提的是，重庆市二级以上综合性医院设置老年医学科比例达到60.4%，提前3年完成国家“十四五”规划目标。

迭代，产品性价比也会不断提升。

技术进步的成果，正在加速惠及老龄群体。“重庆天气比较潮湿，老人洗浴是大问题。我们的助浴车可以开到居民楼下，老人不用交钱，费用由政府补。”宜康光大百龄帮相关负责人介绍说。

今年，重庆市民政局联合市财政局、市住建委、市残联印发了《关于做好“十四五”特殊困难老年人家庭适老化改造工作的通知》，合力推进特殊困难老年人家庭适老化改造。截至10月初，已改造9000余户，累计投入资金约3750万元。

人才队伍建设，也是调研组非常关心的问题。“我们在网上发布信息后，名额秒光，录取率比考大学都低。”在重庆老年大学，学校负责人解答调研组关于学员和老师来源问题时说，教师有部分是临时按课程外聘，有一部分是自己的。

为解决老年大学教师成长问题，重庆市在全国率先建立了老年教育教师队伍职称晋升体系，61人通过中、高级职称评审。

全国政协委员、重庆渝中区副区长高琳发现，我国老年大学虽然管理规范，但作为教育系统的一个分支，在教师培养上还有很多课要补，整体规划、职业资格体系等方面也很欠缺。“老年大学录取率低，与学制设置不合理有关。普通本科大学四年或五年就毕业了，很多老年大学基本是终身制，读20年了还没毕业。导致后边排队的人越来越多。”高琳补充说。

在医养结合领域，人才缺口更为明显。

在重庆市第二福利院，调研组发现，他们现在面临的最大问题是队伍不稳定。扣除社保后，护工每人每月工资3000元左右，也没什么额外开销。但面对失智或患有精神疾病的服务对象，压力很大。

据了解，重庆市一直在探索建立完善养老服务人才培养激励机制，每年定向吸引人才约1500人。“十四五”以来，新增养老服务专业人才1万余人，累计达2.7万人，基本形成“80后高管、90后中层、00后一线”的人才结构。

成绩不小，但形势依然严峻。与数百万老人的需求相比，人才短板依然突出。

调研组从重庆护理职业学院了解到，近几年学校毕业生就业率都在九成左右，基本实现充分就业。这也间接证明了人才紧缺的紧迫性。

调研组认为，培养有责任心、有爱心，有护理技能，能够实现科学、精准护理的人员队伍，是我们未来一段时间必须高度重视的工作。

全国政协委员、重庆医科大学校长黄爱龙更关注战略性人才。“我国现在以居家养老为主。再过20年是什么情况？解答这样的战略性问题，需要战略性人才，需要发挥高级智库的作用。”黄爱龙说。

需求分类 银发族是消费者，也可能是生产者

“我住在这里很幸福，朋友多。儿子很孝顺，他是警察，每天都给我打电话，隔几天就来看我。”今年75岁的汪昌珍，面对北京来的客人，谈起自己的生活，笑容满面。

汪昌珍早已把重庆市渝中区解放碑街道养老服务分中心当成了自己家，因膝盖不吃力，她喜欢坐在一旁，静静地听老朋友们唱曲儿，或者和护工、志愿者聊聊天。

今年73岁的曾代林也经常来这里看看书、聊聊天。她是个热心肠，和女儿都办理了遗体捐赠手续。女儿住附近，有时间就过来陪她。她希望管好自己以外，还能再为其他老人干点什么。前几年，她爱人生病，都是她在照顾。“照顾老人的活儿，我都能干。”她笑着说，我每月有3000多块钱的退休金，政府还有很多福利，生活足够。我只是不想闲着。现

“实现老有所养、老有所为、老有所乐，是我们落实积极应对人口老龄化国家战略的重要目标。我个人理解，只有老得其养，老有所为，最后才会老有所乐。充分发挥老年人的作用，尤其是活力老人作用，对个人是乐事，对国家、社会是好事。”全国政协人口资源环境委员会副主任张纪南曾任人力资源和社会保障部党组书记、部长，非常关注充分发挥人力资源作用问题。对“银发经济”前景，他十分乐观。

当然，现实依然要面对一些亟待解决的问题。

重庆市人力资源和社会保障局提出，超过法定退休年龄仍在就业的特定人员，缺少工伤保险保障。

根据《工伤保险条例》和相关执行规定，雇佣超龄人员发生工伤，原则上，应由用人单位负责赔偿。

唯一例外的是，在各类工程建设项目中，

“我国老龄化的一个基本特征是未富先老。西方发达国家绝大部分先走过了经济高速发展，国家比较富裕之后，才进入老龄化社会的道路。我国情况则不同。”全国政协人口资源环境委员会副主任潘立刚说，因此，解决我国的问题，必须走符合我国基本国情的路，找到适合我们国家发展现状和趋势的办法。

政府兜底，联合爱心企业、社会各界形成合力，为老人提供多样化服务，成为重庆市老龄事业与老龄产业协同发展的一条基本经验。

一方面，重庆基本保障网越织越密。已建成乡镇（街道）养老服务中心963个、社区养老服务驿站2912个，设置村级互助养老点8000个，打造“中心带站”联合体216个，整合社区养老服务驿站2728个，推动形成街道社区“一网覆盖、一体服务”联网运营。

另一方面，不断吸引社会各界力量，提高服务供给能力。其中，441家公办养老机构开展公建民营改革试点，吸引社会力量投资7.8亿元，平均服务项目从13项增至46项，入住率从45.8%增至68.3%；全面落实建设补贴、税费减免等政策，“十四五”以来吸引社会力量投资52.2亿元，新增社会办养老机构176家、床位2.68万张，全市社会办养老机构达772家，护理型床位占比超过60%，平均入住率达到70%。

如何充分发挥技术作用，提升老年群体生活质量？这也是调研组比较关心的问题。

防摔地垫、智能手杖、升降床、助行器、沐浴椅……

调研组在齐力（重庆）智能家居有限公司展厅看到，这家公司研发的适老产品颇具匠心。

“前几年，每年销售额也有三四千万元。今年会更好。”齐力家居负责人介绍说，产品主要卖给养老机构，平均一位老人所需的产品，总价2万元左右就够了，成本并不高。随着技术

“实现老有所养、老有所为、老有所乐，是我们落实积极应对人口老龄化国家战略的重要目标。我个人理解，只有老得其养，老有所为，最后才会老有所乐。充分发挥老年人的作用，尤其是活力老人作用，对个人是乐事，对国家、社会是好事。”全国政协人口资源环境委员会副主任张纪南曾任人力资源和社会保障部党组书记、部长，非常关注充分发挥人力资源作用问题。对“银发经济”前景，他十分乐观。

当然，现实依然要面对一些亟待解决的问题。

重庆市人力资源和社会保障局提出，超过法定退休年龄仍在就业的特定人员，缺少工伤保险保障。

根据《工伤保险条例》和相关执行规定，雇佣超龄人员发生工伤，原则上，应由用人单位负责赔偿。

唯一例外的是，在各类工程建设项目中，

调研组名单

- 率队 沈跃跃 全国政协副主席、党组成员
- 组长 王建军 全国政协人口资源环境委员会副主任，国家卫生健康委原党组成员
- 成员 张纪南 全国政协人口资源环境委员会副主任，人力资源和社会保障部原党组书记 潘立刚 全国政协人口资源环境委员会副主任，全国政协原副秘书长 唐承沛 全国政协常委，民政部副部长 黄爱龙 全国政协委员，重庆医科大学校长 刘梅林 全国政协委员，北京大学第一医院老年内科主任 高琳 全国政协委员，重庆渝中区副区长 卢跃富 全国政协委员，重庆海尔洗衣机有限公司喷粉班组长 李邦华 民政部养老服务司副司长



敬老院的老人正在做康复。 本报记者 杨朝英 摄

城乡协同 养老医结合护航银发家园

调研组发现，农村养老机构的人住率，似乎要比城里的高一些。

重庆渝北区茨竹镇养老服务中心，床位只有60多张，现在已入住62位老人。多为70岁以上的“50后”五保特困户。入住老人不用缴费，政府兜底保障。老人的文娱活动主要是玩扑克、打麻将、看电视。

也有符合条件的老人，不愿住养老院。重庆