

## 习近平家语

领导干部出问题,很多都与亲属和身边人有关联。有的是亲属配合做的,有的是被亲属拉着做的。所以说,严是爱,宽是害,铸成大错就后悔莫及了。有人说,《西游记》是政治小说,孙悟空本事大,大闹天宫,但一路上的妖魔鬼怪很多他都奈何不得,还要跑到天上请神仙帮忙,一打听全有

来历,都是神仙身边的,没管好出逃了,偷了神仙的几件法器,下到一方为怪。现在有些现象不就是这样吗?各种关系,真的假的掺杂在一起,也骗了不少人,所以一定要管好。

《在河北调研指导党的群众路线教育实践活动时的讲话》(2013年7月11日、12日)

## 贯彻党的二十大精神与加强家庭领域建设

系列专家谈⑧

■ 杨雪燕

近年来,为了满足不断增长的养老托育服务需求,国家政策密集出台,养老服务政策体系已经基本建立,托育服务政策体系正在加快健全完善。2020年,国务院办公厅出台《关于促进养老托育服务健康发展的意见》明确指出,“一老一小”服务体系应围绕兜底保障、普惠、市场化展开,重点支持社区居家服务网络、专业化服务机构、服务能力提升等建设内容。习近平总书记在二十大报告中明确指出,“推动实现全体老年人享有基本养老服务,建立生育支持政策体系,降低生育、养育、教育成本。”“一老一小”社区居家服务体系建设成为政府和社会广泛关注的热点民生问题。

基于上述政策背景,笔者提出“一老一小”社区居家服务体系的概念,指的是以兼顾家庭养老照护和儿童照护需求为目标、以社区和家庭为依托的服务体系。当前在国家政策的支持和引导下,全国各地都在积极探索“一老一小”社区居家服务实践,初步形成了一些做法。根据协同治理涉及的层次和特点,可以将现行的“一老一小”社区居家服务划分为三种不同的模式:

**第一种,单一化模式。**即根据社区的人口结构特点和需求,单独提供社区居家养老服务或者社区居家托育服务的模式。这是最基础的模式,比较适合人口结构特点鲜明的小型社区。如,老龄人口为主的小型社区可以重点发展社区居家养老服务,年轻人口为主的小型社区可以重点发展社区居家托育服务。

前者可以采用嵌入式居家养老新模式。例如,针对社区老龄人口较多的现实情况,深圳市花园路街道通信花园社区党委拓展出一条嵌入式社区居家养老新模式,形成了社区助老食堂、便民超市、社区理发店和居民康乐中心等全链条式、全过程服务体系。社区党委充分凝聚辖区内居民、单位、商户和志愿者力量,使这一居家养老新模式更有生命力、持续力和吸引力。

后者可以采用嵌入式社区居家托育服务模式。例如,上海启动了社区托育服务试点,利用社区综合服务设施,建设嵌入式、标准化的社区托育点“宝宝屋”,提供就近就便的临时托、计时托服务,静安区江宁街道等已率先试点,受到了家长的普遍欢迎。

**第二种,多元化模式。**即根据社区的人口结构特点和需求,以社区为依托,同时提供社区居家养老服务和社区居家托育服务模式。这种模式较第一种模式更为多元化,比较适合于人口数量较多、人口结构和需求多元的大型综合性社区。

**第三种,协同治理模式。**即根据社区的人口结构特点和需求,进行社区内部资源整合和结构优化,同时提供社区居家养老服务和社区居家托育服务的模式。这种模式较第二种模式更为综合,旨在整合社区资源,并将老龄人口和婴幼儿人口本身也视为社区资源的重要组成部分,发挥二者之间的互补性和替代性。这也是“一老一小”社区居家服务体系的前沿探索模式。这一模式在现实当中还比较少,但是已出现雏形。

例如,养老院里的幼儿园。指的是“老幼同养”,国内目前开展该模式的机构仅有三家,分别位于武汉、南京和贵阳。武汉童心苑从20世纪90年代开始尝试,他们在实践中发现,这种模式有其温情的一面,同时也问题重重。因为老年人和小孩的生活方式、生活习惯,包括卫生、安全方面的要求,差异还是蛮大的。日常工作中,既要尊重老年人,又要照顾小孩,并非易事。2018年年底,南京锁金村的老幼同养机构关停了养老院部分,只将幼儿园保留下来。

协同治理模式的另一种做法是开设社区“共享奶奶”项目。“共享奶奶”志愿服务项目是贵州省清镇市妇联围绕“一老一小”策划,并在湖城社区居委会实施的品牌巾帼志愿服务项目,该项目通过招募小区的老人们作为银发巾帼志愿者,以“奶奶”的角色定期与小区的孩子互动益智类、运动类、手工类等游戏,让孩子通过游戏提升运动力、专注力、身体协调能力,同时也丰富老年人的业余文化生活,让小区孩子们有所乐、乐中有学,老人们老有所乐、老有所为,让“一老一小”相互陪伴。同时,也通过“共享奶奶”这座桥梁,构建邻里间的友好之路,增强小区群众的幸福感,为小区营造良好和谐的氛围。

综上所述,笔者认为目前构建“一老一小”社区居家服务体系需要根据社区的人口和资源特点有选择地发展不同的模式,并需要解决理论和现实层面的两个重要问题。

理论层面的问题是:如何精准匹配“一老一小”社区居家服务中的有效供需?建议采用人口学、社会学和公共管理学等多学科交叉融合的视角,针对“一老一小”社区居家服务当中多样化有效需求进行精准识别,在此基础上衔接有效服务供给,进而精准匹配有效供需。

现实层面的问题是:如何基于精准匹配有效供需开展协同治理以构建高质量的“一老一小”社区居家服务体系?建议基于有效供需的精准匹配结果,采用协同治理的理论框架,针对“一老一小”社区居家服务体系的治理目标、治理内容、治理主体、治理结构和治理工具进行深入分析,形成破解养老和托育服务难题、构建“一老一小”社区居家服务体系的思路和方案,并提炼出有针对性的政策建议。

(作者系西安交通大学公管学院人口与发展研究所所长、教授)

## 探索「一老一小」社区居家服务协同治理之道

## 长护险:守护失能的人生



安徽省安庆市经开区菱北社区专职人员零距离为老人申请办理“长护险”惠民待遇。资料图片

应逐步承认家庭成员尤其是女性照护失能家属的社会价值。在经济发达地区,可以先行探索长护险对全职或兼职照护失能家人的成员给予一定的补贴,进一步减轻他们的后顾之忧。

■ 中国妇女报全媒体记者 周韵楠

自从2004年5月,家住北京市石景山区的唐德利老人突发脑血栓导致半身不遂肢残一级后,他的老伴儿、今年71岁的王素荣便承担了贴身护理员的工作。“18个春秋衣食住行全靠我护理,看着始终没有好转的老伴儿,我深感精神恍惚、身体疲惫至极。”说起护理失能老伴儿的经历,王素荣泪眼婆娑。

所幸,2018年,北京市石景山区启动长期护理保险(以下简称“长护险”)试点。定点合作机构北京焯霖养老服务有限公司,不仅让王素荣感到生活有了盼头,也让唐德利在病榻上找回了尊严。“服务团队上门后,不仅用温暖的双手抚慰了四肢僵硬的老伴,也让我学到不少护理技巧。”王素荣告诉中国妇女报全媒体记者,“我在老伴儿耳边问:老伴儿,你感到舒服吗?眨眨眼表示一下,看他使劲眨了几下眼睛,我特别开心。”

第七次全国人口普查结果显示,我国60岁以上人口已达2.6亿,占总人口的18.7%。另据北京大学一项人口学研究显示,到2030年,我国失能老人规模将超过7700万人,失能老人或平均经历7.44年的失能期。“失能”已成为一个新的社会风险,这让长护险制度的实施状况备受关注。

## 重燃生活希望

今年32岁的王晴晴,也是石景山区长护险试点的待遇享受人员之一。

2000年,王晴晴在校期间突发高烧昏迷被送到医院。晴晴的母亲张阿姨本以为是,一次普通的感冒发烧,没想到被送进ICU后,王晴晴被确诊为“急性播散性脑脊髓炎(暴发型)”。医生断言,她将完全丧失生活自理能力。

此后,张阿姨辞去工作,在家专职照顾女儿。更不幸的是,为了一家的生计,晴晴父亲积劳成疾不幸病逝。此后,全家收入主要靠低保维持生活。

2016年,国家启动长护险制度试点,2018年,石景山区在三个街道开展长护险,泰康养老作为经办机构来到王晴晴家所在小区进行长护险政策宣讲。在得知王晴晴一家的情况后,经办机构主动联系张阿姨,为其讲解政策及待遇申请流程。很快,泰康养老在受理资料后为王晴晴联系专家上门做失能评估,认定王晴晴符合享受长护险待遇的条件,这让张阿姨内心燃起了一丝希望。

据了解,按照政策要求,凡申报成功的失能人员,都将由经办机构为其亲属提供亲属培训,同时与上门护理机构一起为失能人员制定护理计划。

2019年底,泰康养老建立长护险照护管理体系,在“照护管理师”的训练下,全身活动受限的晴晴手部渐渐可以简单活动,身体状况也得到了极大改善。张阿姨也接受了经办机构的专业护理培训,掌握了居家护理的科学知识和方法,日常照护女儿轻松了很多。

“再过几年,我们母女俩都可以去养老院,

长护险能承担每月1800元的费用,这样我们就可以负担得起,这在以前想都不敢想。”张阿姨欣慰地说:“长护险让我对生活重新燃起了希望,这比金钱更重要。”

据北京市石景山区医保局二级调研员魏玉英介绍,试点阶段,筹资标准为每人每年180元,除学生和儿童外,石景山区参加本市基本医保的城镇职工和城乡居民,个人每年仅需承担90元的费用就可参保。符合重度失能标准的参保人员不仅可以获得清洁照料、饮食照料、排泄照料、卧位与安全照料等32项日常基本生活护理,还有机构护理、机构上门护理和居家护理三种方式可供选择。

截至2022年底,王晴晴一家已累计享受长护险照护补贴近5万元。而石景山全区已累计有3724名重度失能人员享受到了长护险试点政策带来的福利,参保人数达到46.2万人。

## 成绩与问题并存

在浙江财经大学公共管理学院教授戴卫东看来,长护险试点的启动及扩面,以及党的二十大提出“建立长期护理保险制度”的战略决策,不仅是社会保险“第六险”建制的治理现代化创新举措,也是传统养老服务筹资体制改革的开端。

“建立长护险制度,就是通过‘资金互济,风险分担’的社会保险筹资方式,来化解失能人员及其家庭的沉重经济负担,同时满足失能老年人的长期护理服务基本需求。”戴卫东说。

如何评价6年来的试点成效,他总结为“喜忧参半,成绩与问题并存。”

戴卫东分析,一方面,截至2022年6月底,长护险制度试点已覆盖49个城市、1.45亿人,累计有178万人享受该保险待遇,有22个试点城市实现了长护险的全民覆盖。“从全国49个试点城市政策实践来看,对重度失能的空巢、失能和常年卧床不起的老年人来说,长期护理保险制度实施是一种福音,极大地提高了这些老年人的获得感、幸福感和安全感。”但另一方面,长护险试点各地政策“碎片化”现象普遍严重。“由于目前全国各地还处于试点阶段,各地政策的保障对象、筹资支付、服务供给以及监督管理等体系都不尽相同。”戴卫东建议,下一步应从顶层设计拿出一套较完善的制度框架,以指导全国长护险制度建设。

除此之外,记者也在采访中发现,不同情况的参保人对长护险制度的评价不尽相同。在长护险参保过程中,也存在个人缴费意愿不足、评估标准待完善、部分市民对政策不理解等现象。

据魏玉英介绍,一方面,享受到待遇保障的重度失能家庭对长护险制度高度认可,截至目前,石景山区医保局及各机构共收到锦旗、感谢信130余面(封);另一方面,也有参保人通过电话、信访、到访及大量12345市民热线,表达不想参加长护险、保费过高、要求退费等诉求。

“应明确这样一个道理:社会保险是国家强制推行的一种社会保障制度,遵循‘大数法则’原则。”戴卫东认为,只要是国家居民都有参保缴费的义务,由不得个人不参保或退保。权利与义务是对等的。

他建议,如果贫困居民参保确有经济困难,可通过两种方式解决:一是当地财政有责任支持这部分居民参保缴费,困难人群以免费或低费形式参保,以实现社会公平;二是采取长护险“家庭联保”模式,只要夫妻一方参保,那么低收入配偶、父母或在读书的子女都有权利纳入家庭成员参保,无须缴费。

“未来要实现长护险加速、平稳铺开,各地医保部门要做好政策宣传工作。该项工作可通过购买服务的方式招标商业保险机构来实施,以提高居民参保缴费意愿。”戴卫东说。

## 多维度构建关键机制

党的二十大报告提出,要“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”,对长护险制度的进一步提质扩面提出要求,指出方向。

新年伊始,长护险实践也不断传来好消息:2023年1月1日起,宁波市在浙江省内率先实现长护险的区域、人群全覆盖,城乡、身份无差别,近800万医保参保人全部被纳入长护险保障范围;同日起,四川省成都市则将学生儿童(含大学生)纳入参保范围,实现长护险全龄覆盖;人寿保险与长护险责任转换也于今年1月起开启试点,试点期限暂定为两年,经营普通型人寿保险的人身保险公司均可参与转换业务试点。

但需承认的是,要建立全国统一的长护险制度,仍有不少“短板”亟待补齐:长期护理服务人员十分紧缺、筹资渠道单一、市场推广弱……

## 区域传真

## 山东泰安建立多维度服务平台、探索全链条辅导模式

## 让婚姻家庭辅导到家庭在身边

■ 中国妇女报全媒体记者 姚建

近年来,山东省泰安市妇联探索覆盖“婚前、新婚、瓶颈期、破裂期”的婚姻家庭辅导全链条模式,从婚姻辅导、纠纷调处、心理疏导、法律咨询等方面多维度开展婚姻家庭辅导服务。截至目前,共开展婚前辅导宣传培训活动154场次,吸引7722名新人参与;为21378对夫妻进行离婚辅导服务,12580对夫妻经调解后取消或暂缓离婚,有效促进了婚姻幸福、家庭和谐和社会稳定。

## 打造“家门口”服务阵地

“泰安市岱岳区婚姻家庭辅导中心(以下简称‘中心’)就跟我们的‘娘家’一样温暖。”谈起中心,该区道明镇一对原本想办理离婚的小夫妻说,他们被中心志愿者调解规劝,重归于

好,并赠送锦旗以示感谢。

中心还开通了婚姻家庭辅导热线,为市民提供有关婚姻家庭方面的咨询辅导。2022年以来,市、县两级共接待妇女来电来信来访454件,在接访中,讲解法律、疏导情绪、化解矛盾、维护妇女合法权益,护航家庭幸福,案件办结率达100%。

泰安市各级妇联探索建立村、社区婚姻家庭辅导服务站,形成县级婚姻家庭辅导中心、村、社区婚姻家庭辅导服务站为一体的婚调工作新模式,在全市范围内建立6个婚姻家庭辅导中心、3756个婚姻家庭辅导站,实现县乡村全覆盖,并开展了“幸福护航”婚姻家庭辅导服务行动,对协议离婚人员进行婚姻指导、心理疏导、婚姻危机干预、法律咨询等服务,打造“家门口”服务阵地,让婚姻家庭辅导“到家庭、在身边”。

## 锻造“高精专”“接地气”队伍

“案例中这对年轻夫妻,男方不会照顾孩子,女方没有工作,离婚了怎么养活小孩?这时候,我们志愿者就要倾听双方诉说,找准切入点,用最贴近当事人心理、最接地气的方式、方法协调劝和。”日前,在泰山区一场婚姻家庭辅导交流座谈会上,志愿者们与会人员分享婚姻辅导经验。

泰安市妇联坚持锻造一支“高精专”“接地气”的志愿者队伍,他们大致由三类人组成:具有专业资格的心理咨询师、婚姻家庭咨询师、律师等专业人士,为当事人提供专业化咨询辅导服务;具有丰富调解经验的妇女工作者,帮助当事人化解家庭矛盾;退休的机关领导干部,用自己的人生智慧给予当事人家庭生活上的启迪。目前,全市婚辅志愿者共283名,其

中,具有专业资格的116名。

“我们从‘婚前、新婚、瓶颈期、破裂期’四个阶段入手,建立多维度婚姻家庭服务平台,开展婚姻家庭辅导。”泰安市妇联党组书记、主席陈晓娟介绍。

为爱导航,引导婚前树立正确婚恋观。依托新媒体阵地,整合单身人士和志愿者资源,设立特别栏目,开设专场活动,以小组沙龙形式开展择偶、婚育、家庭关系调适等专题活动,引导单身人士树立积极审慎的婚恋观、婚育观、家庭观。

“为爱续航,解锁瓶颈期幸福密码。为爱驻守,化解破裂期矛盾升级。我们加强与司法、民政等部门的联动协作,做好预防和化解婚姻家庭纠纷工作,帮助改善婚姻家庭关系,使问题家庭平稳度过特殊阶段,不断提高婚姻幸福感。”泰安市妇联权益部部长孙凡说。