

内蒙古自治区人民政府关于 推进农村牧区互助养老幸福院建设的意见

内政发〔2012〕93号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

为了应对人口老龄化的挑战，近年来，自治区人民政府下发了《批转自治区民政厅等15部门关于大力扶持社会福利事业发展意见的通知》（内政字〔2000〕262号），自治区先后出台了《内蒙古自治区资助社会力量兴办社会福利机构实施细则》、《内蒙古自治区旗（县、市、区）综合社会福利中心项目建设两年规划》等政策性文件。全区养老服务体系，特别是城镇养老服务体系建设得到快速发展，城镇居民、“三无”人员、农村牧区“五保”对象养老问题得到了有效解决。但是，随着我区城镇化步伐的加快，大量农村牧区青壮年进城务工，农村牧区“空壳”化、“空巢”化、人口老龄化、生活贫困化问题在经济较为落后的偏远农村牧区日渐凸显。目前，全区150余万农村牧区老年人口中约有30%的贫困、独居老人。如何解决农村牧区老人、特别是留守和独居老人的养老问题，已成为各级人民政府迫切需要破解的难题。乌兰察布市化德县从本地区实际出发，积极探索新形势下农村牧区社会养老新模式，大力实施农村互助养老幸福院建设工

程，探索出一条在欠发达地区解决农村牧区老龄人口集中供养、推进村镇布局调整、加快建设新农村新牧区的有效途径。为认真解决我区农村牧区养老问题，积极推广化德县的经验和做法，现就推进农村牧区互助养老幸福院建设提出如下意见。

一、化德县农村互助养老幸福院建设的基本模式和重要意义

互助养老幸福院建设是破解农村牧区老年人养老难题，解决农村牧区老年人养老问题的民生工程。化德县立足本地区实际，把解决农村养老问题同调整产业布局、推进新农村建设、实施扶贫战略有机结合，积极推进农村互助养老幸福院建设。其基本模式是：以村为单位，充分利用敬老院、闲置的校舍、厂房、旧乡镇政府办公场所等资源，配套建设文化、卫生等公共服务设施，按照自治、自愿、自理、自助的原则，探索符合当地实际的“集中居住，分户生活，统一管理，互帮互助”的农村养老新路子。“集中居住”就是由县乡两级用上级下拨的危房改造资金，加上一部分民政资金，集中建设村级养老院。养老院主要收住五保户和“空壳村”、“老龄村”及已失去生存条件的自然村的老年人。“分户生活”就是将老人们集中搬迁到互助养老幸福院之后，老人们单独分户居住，分灶饮食，粮食、蔬菜自给，保持原有的生活方式不变。“统一管理”就是村互助养老幸福院由政府出资建设，为集体财产；村委会统一管理、维护，统一提供服务；老年人无偿居住，子女没有继承权。“互帮互助”就是互助养老幸福院不设专职服务人员，由互助养老幸福院协调安排老人

们结对互助，年龄小的照顾年龄大的，身体好的照顾身体差的，彼此协助，共同生活。

互助养老幸福院养老模式，既有农村牧区敬老院的特征，又符合农村牧区老年人的居家养老习惯；既给老年人提供了集中居住、互相照顾、快乐生活的自由空间，又为子女赡养老人提供了平台；既排解了老年人的孤独和寂寞，又解除了外出务工子女的后顾之忧。因此，推进互助养老幸福院建设，符合我区经济社会发展实际，符合加快推进新农村新牧区建设的总体规划，符合农村牧区老人的居家养老习惯。这是应对当前我区农村牧区人口老龄化问题，保障和改善民生的必然要求，是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老服务需求的必由之路，是解决失能半失能老年群体养老问题、促进社会和谐稳定的当务之急。同时这也是解放农村牧区劳动力、提高老年人幸福指数的有效途径，对于全面贯彻落实科学发展观，统筹城乡发展，在全社会营造“尊老、敬老、爱老、助老”的氛围具有重要的现实意义。

二、推进农村牧区互助养老幸福院建设的指导思想、基本原则和目标任务

(一) 指导思想

深入贯彻落实科学发展观，以充分满足农村牧区老年人的养老服务需求为宗旨，从我区实际出发，坚持政府主导、政策扶持、多方参与、统筹规划。以居家养老为基础，以实施农村牧区互助养老幸福院建设工程为重点，以贯彻落实《国务院办公厅关

于印发社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015 年)的通知》(国办发〔2011〕60 号)为核心,以《民政部关于开展“社会养老服务体系推进年”活动暨启动“敬老爱老助老工程”的意见》(民发〔2012〕35 号)为抓手,初步建立起与农村牧区人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的养老服务体系,实现农村牧区老年人老有所居、老有所养、老有所乐、老有所医,共享经济社会发展成果。

(二)基本原则

全区农村牧区互助养老幸福院建设的基本原则是“村级主办、互助养老、社会参与、政府支持”。

1. “村级主办”就是嘎查村委员会为推动农村牧区互助养老服务的主体。通过政府和社会力量支持,利用敬老院、集体闲置房产或租用农户闲置房产新建、改建嘎查村级互助养老院。坚持由子女申请、老人自愿,并与嘎查村委员会签订协议后入住。嘎查村集体负责承担或者由嘎查村集体和入院老人共同承担水、电、暖等日常运转费用,入院老人个人的衣、食、医疗等生活费用由本人和子女保障。

2. “互助养老”就是嘎查村级养老院不配备专职服务人员,入院老人互相服务,年轻的照顾年长的,身体好的照顾身体弱的。

3. “社会参与”就是组织动员外出务工经商者回报乡亲,社会力量及志愿者自愿参与农村牧区互助养老服务体系建设,自愿

为嘎查村互助养老幸福院提供经济支持或照料服务，在嘎查村形成敬老、助老的良好道德风尚。

4. “政府支持”就是在实行村民自治、民主管理的前提下，各级人民政府给予资金扶持，制定优惠政策，提供公共服务，组织开展培训，进行管理服务指导等。

(三) 目标任务

“十二五”期间，全区集中建设 2000 个村级主办、互助养老、社会参与、政府支持的互助养老幸福院，力争解决农村牧区 20 万户、40 万人的养老问题，实现农村牧区贫困、独居老人 60%以上集中养老，基本实现农村牧区养老服务的全覆盖。各地区要从当地实际出发，将农村牧区互助养老幸福院建设纳入新农村新牧区建设的整体规划，在充分调研论证的基础上，分别制定具体的目标任务。

三、推进农村牧区互助养老幸福院建设的具体要求

(一) 政府支持，统筹规划。各级人民政府要高度重视和支持农村牧区互助养老幸福院建设，切实加强组织领导，在推进新农村新牧区建设和城镇化过程中，统筹规划农村牧区扶贫开发和养老机构建设，重点推进、分步实施。各级民政部门要把农村牧区互助养老幸福院建设作为加快推进养老服务体系建设的，解决农村牧区老年人养老问题的重要举措，积极主动协调相关部门，通力合作、狠抓落实。要统筹做好农村牧区医疗卫生、文化娱乐、科技培训等基本公共服务，配套建设生产生活设施，推进基本公共

服务均等化。

(二)政策扶持，多措并举。互助养老幸福院是农村牧区居家养老的服务机构，各地区要因地制宜制定优惠政策，发挥政府主导作用。各级人民政府要将互助养老幸福院建设纳入基本养老服务体系建设预算，积极争取中央资金支持，加大基本建设资金支持力度。自治区福利彩票公益金通过“以奖代补”的形式给予重点支持。

(三)因地制宜，整合资源。各地区要立足自身实际，科学制定农村牧区互助养老幸福院建设规划，坚持源于实际、贴近实际、符合实际的原则，不搞一刀切。认真学习借鉴化德县的成功经验，在继续抓好以农村牧区“五保”对象为重点的敬老院建设基础上，积极开创具有当地特色的互助养老幸福院建设模式。在资金渠道不变、用途不变的基础上，有效整合民政、危房改造、扶贫移民、一事一议、嘎查村级组织活动设施建设、灾后恢复重建、城乡社会建设等相关资金，集中投入农村牧区互助养老幸福院建设。

(四)建管并重，搞好服务。各级民政部门要在推动农村牧区互助养老幸福院建设的过程中，不断加强对农村牧区互助养老幸福院的管理和服务，建立健全相关规章制度，推进农村牧区互助养老幸福院持续健康发展。各地区、各有关部门要转变职能、搞好服务，认真抓好农村牧区互助养老幸福院建设工作，不断提高基本公共服务水平。

2012年8月17日