

# 一场破局与重生的民生实践

## ——垫江养老机构“公建民营”改革调查

### 民生观察

■新重庆-重庆日报记者 张莎

2月17日上午，垫江县垫康里颐年公寓的多功能厅里，82岁的杨必彦老人正和同伴观看老电影《庐山恋》。银幕光影间，她的脸上满是孩童般的笑容。

刚过去的春节，杨必彦被四个儿子接回家去过，待了几天就不适应。“他们吃饭不规律，家里也没有任何娱乐活动。”杨必彦在家住了十来天，元宵节没过完就“命令”儿子必须送自己回来。

谁能想到，两年前杨必彦曾因“爬楼梯”问题对这个养老公寓避之不及。“以前从大门到房间要爬三坡长梯，腿脚受不了。”一年后，这里加装的电梯让她彻底“扎根”，住进来就不想走了。

杨必彦的故事，折射出垫江县公办养老机构从破局到重生的民生实践。

### 改革前夜 困境中的公办敬老院

“空置的床位，沉重的财政，寂寞的老人，一幅令人揪心的图景。”垫江县民政局党委书记、局长李必树这样形容改革前的垫江公办养老机构。

2021年，全县25家公办养老机构中，乡镇敬老院的床位利用率只有47.4%，县社会福利院的床位利用率只有21%。

为何大量床位闲置？他总结原因为：基础设施薄弱、专业人才缺乏、服务质量不高。大部分敬老院设施设备陈旧老化，普遍未达到养老机构建设标准；敬老院的管理人员多由退休的村干部担任，护理人员严重不足，25家机构仅有13名护理人员。

更深层的问题在于服务质量的低下。原沙河乡敬老院院长谭雪峰坦言，过去他们的工资结构单一，与老人入住率、满意度不挂钩，干好干差一个样，收多收少无所谓，“只求老人吃饱穿暖，文娱活动基本为零。老人们寂寞地等待一天的结束与下一天的到来，常因琐事争吵。”

这些问题背后，是财政资金的浪费与管理机制的滞后——垫江县每年仅维持25家公办养老机构运营就需投入数百万元，陷入“政府投入越多，资源浪费越大”的恶性循环。

### 破冰之路 从“政府包办”到“市场赋能”

“改革不是选择题，而是必答题。”李必树语气坚定。面对全县老龄化率25%的压力，2021年底，垫江县按照“兜底作用不削弱、国有资产不流失、养老用途不改变、服务水平不降低”的四不原则，启动公办养老机构“公建民营”改革，将全县25家公办养老机构整体打包招标。经过激烈竞争，深耕养老行业12年的重庆宏善实业集团有限公司依法中标，开启了这场“破冰之旅”。

根据合同约定，垫江县公办养老机构所有权不改变，但政府不再参与具体运营管理；宏善集团只有经营权，县民政局按规定给予运营补贴、失能人员集中照护“补差”等政策性补助。

“整体打包和服务年限20年是关键。”宏善垫康里养老服务有限公司总经理朱丹强调，她与垫江县民政局签约时特别看重合作期限这一点。

“只有规模化，企业才能生存。整体打包意味着部分有市场前景的养老机构也包含在内，对企业来说能从中挖掘、放大更多盈利点；而合同时效达到20年，让企业可以放心投、大胆投。”朱丹说。

走进垫江县砚台镇敬老院旧址，墙面斑驳，院内已空无一人。这是改革中被优化整合后的机构之一。

启动改革后，宏善集团首先将25家机构整合为18家，设施落后的小型敬老院被撤并。

随后，企业首期投入3000余万元，在6家机构进行适老化改造，又集中打造“一南一



感受到户外的美好。二月十七日，垫江县垫康里颐年公寓，新建的风雨长廊让老人在下雨天也能

北一东”3个失能老人照护中心。在澄溪镇敬老院，院长皮广军指着走廊扶手回忆：“过去这些扶手高度超过国家标准，老人用起来不顺手。”

宏善集团接手后，将走廊扶手高度统一调至80厘米，又将每个卫生间的蹲便器改为坐便器，在浴室加装防滑凳，连马桶旁的呼叫器位置都反复测试，要让老人一伸手就能按到。

专业化的“人才革命”也随之掀起——“公建民营”改革后，全县原有的13名护理人员全部进行岗前培训，宏善集团又新招了50多名护理人员，他们全部持证上岗，平均年龄下降10岁。同时，9名有养老服务专业背景的“95后”当上敬老院院长。

29岁的董易佩是垫康里颐年公寓有史以来最年轻的院长。她上任后，为“老院”注入“新思想”，“我们引入KPI考核，管理人员和护理人员收入与老人满意度直接挂钩，再不能是‘干好干差一个样’了。”

### 重生图景 老人、政府与企业的“三赢”

2月17日中午，澄溪镇敬老院大厅，几十名老人正跟着年轻的工作人员包娇娇一起做饭后保健操。75岁的涂国志站在第一排，伸手抬腿做得尤其认真。

涂国志在澄溪镇敬老院居住了10年时间，他说：“以前天天看电视，日子像熬粥一样慢。现在做操、唱歌、画画、猜谜，时间不够用！”

在他房间的床头，贴着每日活动表，衣柜里挂满演出用的红围巾——这些都是“公建民营”改革后的新气象。

穿过大厅，右手边是几间康复训练室。88岁的黄淑芬因中风行动不便，每天在护理人员协助下进行下肢训练。“以前只能半躺着，现在妈妈能自己推轮椅去花园了。”黄淑芬的儿子告诉记者，母亲入住后性格开朗了许多，“这里比家里更让她安心。”

和年轻的工作人员、社工、志愿者在一起“混”的时间长了，涂国志也学会了一些时髦话语：“我们以前是‘活着’，现在才是‘生活’。”

老人们热情拥抱“第二人生”的背后，还有两道看不见的“数学题”：政府的“减法”与企业的“加法”——

“公建民营”改革后，垫江县政府不再增加公办养老机构的建设性投入，运营机构还以每年递增的方式向县民政局支付一定场地租金，财政支出每年可减少数百万元。

对企业而言，改革后，18家公办养老机构全部达到“二星级”机构标准，其中一家摘得“四星级”招牌。由于硬件软件双双升级，整体床位利用率从2021年的34.2%上升至现在的78.8%。更重要的是，新增的几百位入住老人中，大部分为慕名而来的社会老人。

“养老不是暴利行业，但可持续。目前企业每月已过半盈亏平衡线，预计10年内能收回成本。”走过三年改革，宏善集团对此次“投资”的信心更强了。

### 改革启示 创新不是“一包了之”

值得一提的是，垫江县这次“公建民营”改革并非“一包了之”。垫江县民政局养老服务和社会事务科科长赵仁江介绍，县民政局要求企业定期提交运营数据，并每月组织明察暗访，重点检查18家机构的食品安全、消防隐患和服务质量。

相对应的，垫江县创新出台了《社会办养老机构运营补助实施办法（试行）》，按每位老人每年180元—600元不等标准，根据考核结果给予养老机构运营补助。这次改革引发的“鲶鱼效应”更超出预期，垫江县45家民办养老机构的“生存之战”已经打响。

垫江县星源心健康养老服务有限公司运营一家养老机构，去年，公司投入五六十万元用于改造消防设施和培养养老服务人才。院长郝冬梅坦言，只有跟上改革步伐，才能在市场上立足。

据垫江县民政局统计，45家民办机构掀起“提质潮”，已陆续投入500余万元，用于消防和住房安全隐患整治。县民政局顺势而为，对存量民办养老机构进行备案整顿，验收备案一批，警告处罚一批，关停淘汰一批，全县民办养老机构备案率从7%提升至87.5%。

目前，我市已有20多个区县深入垫江考察学习“公建民营”改革，创新机制在巫溪、巴南等地复制。



▲2月17日，澄溪镇敬老院，老人们在操场上运动。

(本版图片由记者罗斌摄/视觉重庆)

我为群众办实事 12345在行动 联动单位 重庆市12345政务服务便民热线 重庆日报

### 一周热点排序

事项分类	占比
1 人力社保	42.63%
2 住房城建	18.17%
3 公共安全	8.96%
4 市场监管	8.16%
5 公共服务	6.80%
6 交通运输	4.36%
7 科教文卫	3.25%
8 财税金融	2.82%
9 环境资源	2.23%
10 民政救助	0.98%

### 这些事解决了

#### 景区电线裸露 排查处理

市民来电：大渡口区华生园金色蛋糕梦幻王国景区内电线裸露，存在安全隐患，希望有关部门核实处理。

大渡口区文化旅游委回复：经查，情况属实。已安排专业工作人员对所有裸露电线进行全面排查，并使用符合安全标准的绝缘材料进行严密包裹。

#### 自来水压力不足 清理恢复

市民来电：永川区永乐佳苑小区自来水压力不足，影响居民日常生活用水，向供水公司反映未果，希望有关部门核实处理。

永川区水利局回复：经查，属水表内杂质堵塞管道所致，工作人员已拆除水表管道，并清理内部杂质，水压已恢复正常。

#### 水库违规垂钓 加强巡查

市民来电：大足区高升镇前进村四组水库附近有市民违规垂钓，且随意丢弃垃圾，对水库水质造成污染，希望有关部门核实处理。

大足区高升镇政府回复：已联合高升镇水厂工作人员，对饮用水源水库进行清理，并成立巡逻队加强巡查，防止水源被污染。

#### 警示设备噪音扰民 调整优化

市民来电：重庆高新区龙湖·U城1组团小区附近，行人闯红灯警示设备24小时持续播报，影响周边居民生活，希望有关部门核实处理。

重庆高新区公安分局回复：已安排专人前往现场调整优化设备系统，在夜间22:00至次日07:30自动关闭语音播报功能，有效降低对周边居民正常生活的影响。

#### 路面油污影响安全 排查清理

市民来电：忠县乌杨工业园区周边道路路面存在油污，影响车辆行驶安全，希望有关部门核实处理。

忠县工业园区管理委员会回复：立即安排工作人员对该路段进行清理和打扫，并对园区道路环境开展全面排查，对发现类似污染或其他路障进行全面清理，确保道路卫生清洁和行车安全。

#### 社区药房拒绝拿药 通报批评

市民来电：在万州区牌楼街道社区卫生服务中心药房，工作人员以未到上班时间为由拒绝拿药，希望有关部门核实处理。

万州区卫生健康委回复：经查，情况属实。牌楼社区卫生服务中心已组织药房部工作人员召开专题会议学习相关制度，对涉事人员处以相应罚款，并在全院范围内进行通报批评。

#### 广告牌遮挡采光 立即拆除

市民来电：大足区北禅社区居民楼墙体安装大型广告牌，遮挡居民窗户，影响室内采光，希望有关部门核实处理。

大足区城市管理局回复：经查，情况属实。立即安排专业工作人员对安装的广告牌进行拆除作业。现广告牌已拆除，采光问题得到有效解决。

(新重庆-重庆日报记者 黄乔 整理)

这些事 还未回应 扫码进入“民意直通车”

网友向高新区来信：高新区大学城北路51号富力院士廷小区临街商铺外噪声严重，楼上30层均被噪声困扰。(来信时间：2024年11月9日)

网友向璧山区来信：璧山区璧泉街道中凯华府小区7栋有住户占用小区公共绿化区域种菜，向物业反映时间长达一年，一直未得到解决。(来信时间：2024年12月7日)

网友向高新区来信：高新区金科新天辰车库存在照明、通风、排水、经营等多方面安全隐患，未达到移交启用标准，希望相关单位核实处理。(来信时间：2024年12月24日)

### 【记者手记】

## 养老改革需要在政府与市场之间找到平衡点

■张莎

垫江县的“公建民营”养老改革，是一场直面困境、探索创新的民生实践。

这场改革的核心在于机制创新与资源优化配置。垫江县通过将25家机构整体打包招标，引入专业的市场化运营主体，成功地将原

本低效的公共资源转化为高效的服务载体，极大地提升了老年人的生活质量和满意度。同时，政府通过减少直接运营成本和提高床位利用率，实现了财政减负，而企业则在规模化经营中找到了盈利空间。正如75岁的涂国志所说：“以前是‘活着’，现在才是‘生活’。”这种三赢的局面，正是“公建民营”模式的魅力所在。

从更深层面来看，这场改革的意义远不止于此。它实际上是对传统养老服务模式的一次深刻反思。长期以来，我国的养老服务主要依赖于政府投入，但随着人口老龄化的加剧和社会需求的多样化，这种单一模式逐渐显现出局限性。垫江县的实践表明，通过引入市场机

制，可以有效激发养老服务的活力与效率，同时也能吸引更多社会力量参与到养老服务中来。这不仅是对现有资源的重新整合，更是对未来养老服务发展方向的一种积极探索。改革之路仍在继续。“公建民营”模式是“万能药方”吗？创新的机制能否持续？长合同期的企业是否会因盈利压力降低服务质量？农村与城市的养老资源如何均衡？这些问题仍需时间检验。但至少，这场改革证明了一点：在政府与市场的合力下，“老有所养”正从口号走向现实。