

就是要把这个口子撕开

——西丰县公办养老机构运行机制改革见闻

本报记者 李 波

引言

一边在举行铁岭市公办养老机构提质增效现场会，另一边的养老公寓在进行外墙保温施工，时不时还有养员家属前来探望，5月15日，记者在西丰县社会福利中心撞见了公办养老机构充满活力的一幕。

活力的源泉是改革，一场起步于“活下去”的公办养老机构运行机制改革。

消失的异味

西丰县公办养老机构运行机制改革受到广泛关注，源于消失的异味。

2025年7月，铁岭市人大围绕养老进行基层调研，在西丰县社会福利中心收获了惊喜，调研组当场表示看到了“心目中养老院的样子”。

这个典型很快也受到了铁岭市委、市政府的关注。铁岭市委主要领导在回忆现场调研的感受时十分动情：“我看了之后非常感动。我们很多养老机构，进去一闻或多或少都会有些异味，但这里没有。这里的员工，有的还是临时工，拿着3000多元的工资，每天给卧床的老人翻身、洗澡。”

西丰县社会福利中心目前入住养员108人，长期卧床的失能养员超过60人，中心被评价为没有异味，是对他们日常工作的极大认可。中心主任姜岩岩说：“不是我们自己夸自己，我们这儿是真没有味儿。老人失禁的时候，你用小盆洗，怎么洗都会有味儿。我们是给老人推到浴室里洗澡，而且要反复洗好几遍。平时我们这些老人也轮流洗澡，每天差不多洗20人，至少保证每星期洗一次。能做到没有味儿，就是洗到位了。”

“干净，非常干净！”在西丰县社会福利中心采访，首先受到冲击的是视觉，从厨房到浴室，从走廊到老人的房间，目光所及皆整洁有序。老人们或静卧，或三五人围坐在一起娱乐，到处是安静而轻闲的画面。

打破平静的是养老呼叫系统，有老人按键求助，走廊里的吊屏就会闪烁显示房间和床位信息，并进行语音播报，而护理人员手腕上的呼叫腕表也会同步振动。身着蓝色工装的护理人员快步走进房间，走廊里很快又恢复了平静。

据西丰县公安局局长王海斌介绍，目前西丰县的6家公办养老机构（即1家县级社会福利中心和5家农村区域中心敬老院），在视觉、嗅觉、听觉上全都能达到这样的服务水平，干净整洁，没有异味，实时响应。

事实确如王海斌所说。与西丰县社会福利中心同院的西丰镇中心敬老院，与县城相距25公里的邵家店中心敬老院，走进去的感受都一样，没有异味。

如今，没有异味不仅是西丰公办养老机构的服务标准，也是西丰老百姓用鼻子就可以评价的满意度。王海斌说：“我们6家公办养老机构现有床位810张，在院679人，床位利用率达83%。剩余的床位，我们是留作兜底保障的，如果要向自费养员放开，用不了几天就能住满。”

说这话时，王海斌的语气中隐隐透露着“一床难求”的味道，而在5年前，这6家公办养老机构家家人不敷出，有的连工资都开不出来。

濒临倒闭的公办院

“不改革，就生存不了！”

2021年底，刚刚接任民政局局长的王海斌对6家公办养老机构作了一次系统调研，结论是“不改革，就生存不了”！之所以选择公办养老机构进行调研，就是因为问题太多，当时全县的“公办院”都深陷发展困境。

“情况最严重的就是县社会福利中心，作为自筹自支事业单位，在编人员10人，欠款50多万元，欠工资、欠养老保险、欠住房公积金，什么都欠。其他几家农村区域敬老院也是这种情况，全都面临着生存问题。”王海斌说。

在调研报告中，王海斌将全县公办养老机构面临的发展难题总结为“四大痛点”。一是运营机制僵化。机构完全依赖财政供养，仅承担特困人员兜底供养职能，不面向社会开放服务，“等靠要”思想突出，内生动力严重不足，长期处于床位闲置、经费



西丰县社会福利中心花园里面带微笑的老人。



西丰县社会福利中心的老人在走廊里娱乐。



铁岭市各县(市)区的民政局局长和公办养老机构负责人在西丰县社会福利中心现场观摩。 本版图片由本报记者李波摄



西丰县社会福利中心的工作人员在准备午餐。



西丰镇中心敬老院的的工作人员在介绍食堂的日常管理。

低效运转状态。二是设施条件落后。房屋老旧，消防设施不达标，无障碍设施缺失，适老化改造滞后，供水、供暖、排污等基础配套不完善，安全隐患突出，居住条件简陋，老年人生活品质难以保障。三是资金收支失衡。经费来源单一，刚性支出持续增长，部分机构长期入不敷出，运转举步维艰。四是服务水平偏低。护理队伍年龄结构老化，专业能力不足，系统培训缺失，服务仅停留在基本吃住保障，缺乏专业照护、康复护理、心理慰藉、文化娱乐等多元化服务，群众满意度不高。

调研报告上的痛点，在西丰县社会福利中心就是职工每天都要面对的无奈。姜岩岩回忆说：“地板烂了，走路都绊脚，想换成地砖没有钱。担心老人出意外就给窗户临时装上护栏，结果消防检查又不合格。那时候，我们真是老穷老穷了，干啥都没钱。最低的时候，我们的特困养员只剩下18人，福利院都要黄了。”

在王海斌看来，破解“四大痛点”的当务之急是转变观念，要彻底改变公办养老机构的“等靠要”思想。“那个时候，公办养老机构毫无活力，集中供养的来一个就收一个，财政拨点钱就按数定支出。由于钱不够花，服务水平上不来，老人的吃住全跟不上，然后就陷入恶性循环，房间一半以上都在闲置。”王海斌说。

撕开一条口子

要想彻底改变“等靠要”思想，就要向形成“等靠要”思想的运行机制下手。

2022年，西丰县在公办养老机构改革中，率先打破了只收特困人员的传统经营模式，全面实施自费养员招收计划，并将床位利用率作为核心评价指标。此举直击传统公办养老机构“封闭运行、低效运转”的旧格局，成为破局的关键。

王海斌说：“我们最初的想法就是通过招收自费养员来弥补经费不足，这样起码可以维持正常运转，承担起公办养老机构的兜底保障职能。”

即使是这样一个改革方案，拿出来的过程也并不轻松，在具体实施时更是阻力重重。“原来完全依靠财政拨款过日子，突然提出这么个改革方案，我们这些人不理解，也不想接受。后来，我看根本推不动，干脆就拿出一个量化考核方案。”王海斌说。

王海斌所说的考核方案，简单点说就是“院长年招3名自费养员、副院长年招2名自费养员”的量化考核机制。为了让考核真正发挥指挥棒作

用，方案同时配套了严格的效能考评和激励问责机制，如果当年不能完成任务就诫勉谈话，第二年仍然不能完成就降职免职。

这个简单粗暴的考核机制，在那个特定阶段成为改革能够顺利推进的关键招法。

作为直面指标的中心主任，姜岩岩在4年后再次谈及，语气中仍然残留着压力，“当时定的政策老严格了，还下了红头文件，年底就决算，我们压力老大了。谁给你介绍啊，再也不能坐在家里等人来了，全都得主动上门。”

“我们当时就找社区要名单，到符合条件的老人家敲门宣传政策，态度老好了。”“在小区看见大爷大娘，赶紧上去发宣传单。”“为了打动老人，我们当时还承诺3天内免费试住，而且车接车送，真可以说是服务到家了。”说起自费养员招收计划刚刚推行的那段日子，姜岩岩有讲不完的故事。

为了完成自费养员的招收任务，收费标准也一降再降，有的敬老院甚至将自理养员的收费标准降到了每月700元。王海斌说：“700元连吃带住，还得做好服务，机构根本不挣钱，但是我还是支持他们收。我那时候就想，先不研究挣不挣钱、有多大利，就是要把这个口子给撕开，人招进来了，收入马上就来了。”

改革启动当年就见到了成效，6家公办养老机构招收自费养员近80人，情况最好的西丰镇中心敬老院，当年增收20万元，日子一下子宽松了许多。

在向自费养员敞开大门的同时，西丰县还鼓励各公办养老机构充分利用院内闲置土地资源，自建菜园、猪舍，大力发展种养自给项目，降低食材采购成本。像自家过日子一样增收节支，从2023年起，西丰县公办养老机构集体向好，基本告别了长期亏损、运转困难的历史。

走上双赢之路

向自费养员敞开了大门，也就向社会敞开了大门。公办养老机构在宣传政策、吸引老年人到机构养老的同时，也有老年人和家属到机构现场参观和感受，此时设施条件、服务水平就成了留住人的关键。

“如果服务质量跟不上，把老人招来了也留不住。从2022年招收自费养员开始，我们就陆续增加厨师和护理员，持续提升服务质量。我们请的厨师不是什么科班出身，但都是能在农村干包席的大师傅，扣肉、灌肠之类的民间名菜全会做。”姜岩岩说，“到2023年年底时，我们在养员

达到78人，那时候就没那么穷了，老人那边要添点啥，我们随时就能做到。最重要的是性价比，同等环境和服务水平，我们的价格更便宜。”

量化考核机制不仅打开了封闭运行的缺口，还倒逼公办养老机构主动提升服务质量。

2024年，西丰县牢牢抓住60岁以上低保失能老年人可集中供养的政策机遇，发动公办养老机构走村入户宣传政策，吸引符合条件的老年人入院养老。而此时，经历两年改革的公办养老机构在环境设施和服务能力上都有了显著提升，自然也获得了更多老年人和家属的信任。当年，西丰县公办养老机构共招收低保失能老年人127人，床位利用率也从改革前的不足50%提升到83%。

床位利用率是衡量养老机构运营效率的核心指标，提升到83%，在通常标准下就进入到运营水平的优秀区间。此时，床位闲置、设施落后、经费短缺、服务水平偏低等交织叠加的发展难题，在这个核心指标的带动下都显著向好。

改革之前，西丰县各公办养老机构的负责人，每天都在缺钱的恶性循环中苦苦挣扎。而在改革推进到第三个年头时，日子一下子就好起来了。姜岩岩说：“2024年，我们通过向上争取资金，把地板换成了地砖，更换了门窗，重铺了消防管道，不仅消除了安全隐患，还提升了保障水平。到年底时，在院人数达到108人，这个人数，我们就全额开支了，之前拖欠的工资也开始补发。”

作为民政局局长，王海斌关注公办养老机构的运转，更关注全县民生保障能力的提升，在他设计的改革路线中这是一条双赢之路。“我们顶着压力推进改革，就是要激发出公办养老机构的内生动力，让公办养老机构提升造血能力、服务能力，守护好兜底保障的主阵地。在改革之初我们就明确了6家公办养老机构的职责和定位，县级社会福利中心重点承接失能半失能特困人员、重度残疾老人集中照护，农村区域中心敬老院聚焦留守、空巢、特困老人兜底供养，每一家都要坚守‘保基本、兜底线’核心职能。”

叫响西丰养老品牌

6家濒临倒闭的公办养老机构，用3年时间实现了从“财政输血”到“自我造血”，从“被动接收”到“主动服务”，从“低端兜底”到“优质普惠”的历史性转变，再以6家公办养老机构的良性发展带动全县民生保障能力的大提升。

真抓实干干出实绩，自然攒下好口碑。西丰县公办养老机构的好评度直线上升，有老年人告别城市生活回来养老，有老年人不顾儿女阻拦坚定入住，有看望站姑后把妈妈也送来照护。

但改革只有进行时，没有完成时。在西丰县各公办养老机构全面实现良性运转后，改革也开始向更深层次推进。

针对公办养老机构资金管理分散、使用不规范、风险隐患突出等问题，2025年，西丰县公安局专门设立公办养老机构资金管理中心，对6家公办养老机构实行财务统一管理，资金统一核算、收支统一审批，配备专业财务人员，全面推行会计核算化和规范报账制。资金审批严格执行“机构申请——中心审核——民政局审批”的流程，严格执行单笔支出超过2000元必须经领导班子集体审批的规定，确保每一分钱都用在刀刃上，每一笔支出都合规高效。为强化

过程管控，资金管理中心还定期生成《资金使用分析报告》，以规范化、精准化监管，从根本上杜绝违规支出、低效使用，最大限度保障资金安全、规范使用。

不仅像关心国企那样监管公办养老机构，西丰县还像谋划经济发展那样包装养老项目。

由于县级财力薄弱，西丰县在发展养老事业时，始终坚持“向上争、向外引、向内筹”思路，紧盯国家、省、市养老服务体系建设专项资金和福彩公益金的政策导向，精心包装项目，专班专人跟踪推进。近年来，先后谋划了县社会福利中心消防管网更新、外墙保温提升、排污管网改造、适老化设施完善，西丰镇中心敬老院安全隐患整治等一批重点工程项目，累计争取各类资金720万元。今年，全县重点包装推进的失能老人养护中心项目也取得了突破性进展，项目的实施既是发展养老产业的有益探索，也将进一步叫响西丰的养老品牌。

现场评

小事不小

李 波

在西丰县社会福利中心采访时，遇到一对同村村民。一位是59岁的护理员王庆艳，另一位是她介绍来的82岁养员王玉清，两人都是西丰镇石湖村人，但相遇却缘于一连串的担当。

2023年，村书记在村民群里转发了县社会福利中心的招工广告，干过民办教师的王庆艳报了名，面试后顺利入职。2024年，王玉清从儿子家回来后就在村里打听哪有养老院，电长听说王庆艳在福利院上班，就帮老人要了电话。

一位是转发广告的村书记，一位是帮忙要电话号码的电长，正是这两人的担当，才有了两位村民在福利院的巧遇。其实，西丰县的公办养老机构运行机制改革，之所以能取得一些突破，同样离不开各级党员干部立足岗位的担当与作为。

村书记在村民群里转发广告，可以说是举手之劳。但对王庆艳来说，正是村书记很好履行了自己的工作职责，才有了她顺利入职的机会。心在一职，其职必举。这看似轻松的一次转发，3年后依然在释放能量。为了上班方便，王庆艳在县城买楼安家，生活蒸蒸日上。

在西丰县公办养老机构运行机制改革中，最为基础的一项工作就是走村入户、敲门招人，而承担服务工作的就是社区和各乡镇的民政助理。正是这些了解情况的基层干部提供了精准的入户信息，才有了改革启动当年招收自费养员近80人，2024年招收低保失能老年人127人的成果。在改革初期，这些在逐户走访中积攒起的数字，直接决定着改革的成败。

电长帮忙要一下电话号码，看着事小，实则是摸清实情的精准出手。党员干部担当作为，需要过硬本领，而摸清实情、找准问题，何尝不是破解难题的真招法。在西丰县公办养老机构运行机制改革中，系统调研后实施的自费养员招收计划、推进遇阻后拿出的量化考核方案，每一个动作都基于基层实际，直指问题要害，都是改革能够顺利推进的实招、硬招。

需要注意的是，在我们日常工作中转发个广告、要个电话号码，都属于打基础的小事儿，通常很难被关注到。但很多大事要事，要想取得突破，都离不开这些小事儿的铺垫。