

河南省人大社会建设委员会

简报

(2024年 第41期)

河南省人大社会建设委员会

2024年9月5日

“积极应对人口老龄化 加快发展养老服务”联动监督专辑（四十）

驻马店：聚焦重度残疾人创新托养新模式 有效破解特殊困难群体社会保障难题

习近平总书记高度重视困难残疾人等特殊贫困群体社会保障工作，多次强调“全面建成小康社会，残疾人一个也不能少”、“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系，促进残疾人事业全面发展”。近年来，驻马店市认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，按照“就近就地、方便群众、医养结合”原则，探索建立“市级统筹、县乡实施、部门联动、社会参与”的贫困家庭重度残疾人集中托养模式，破解了农村残疾人照护和残疾人家庭经

济收入来源问题，实现了“托养一人，解脱一家，脱贫一户，温暖一方”的目的，走出了一条重度残疾人贫困家庭增收脱贫的新路径，得到国家、省各级充分肯定，已在全国进行全面推广。

先后荣获 2018 年“全国脱贫攻坚奖组织创新奖”、2019 年“全国助残先进集体”，2023 年“康复国际百年贡献奖”，成功入选联合国“全球减贫案例”和“破解因残致贫的中国方案”一书、在第二届“进博会”上被作为中国脱贫攻坚进程中社会保障兜底典型经验向各国政要及参会客商展示、在纪念新中国恢复联合国合法席位 50 周年系列活动中国残疾人脱贫故事分享会上向全世界推介。

一、基本背景

驻马店市有残疾人 60.5 万，其中持证残疾人 25.81 万。在持证残疾人中，智力、肢体重度残疾的有 7.53 万人，重残家庭受限于劳动力不足和医疗康复支出较大，导致“照看一个、拖累一群、致贫一家”。

2017 年，驻马店市在全国率先创新实施贫困家庭重度残疾人集中托养，目前，已建成重度残疾人集中托养机构 108 个，循环入住残疾人 9000 余人，现托养照料 2012 名贫困家庭重度残疾人，走出了一条残疾人脱贫新路径，创造了重度残疾人家庭增收脱贫的“驻马店模式”。2018 年，全国政协副主席陈晓光莅临驻马店调研，给予高度评价；2018 年 5 月 25 日，中国残联、国务院扶贫办、民政部在驻马店市组织召开全国推动因残致贫家庭脱

脱贫攻坚暨失能贫困重度残疾人照护和托养工作现场会，推广驻马店模式；2018年、2019年中国残联主席张海迪连续两年赴驻马店调研指导该项工作；2019年、2021年中国残联副主席程凯两次调研指导该项工作。

二、主要做法

（一）着眼整体工作“谁来推”，建立了政府主导、社会参与的运作模式。出台《关于全面推进贫困家庭重度残疾人集中托养的意见》《关于进一步规范贫困家庭重度残疾人集中托养中心管理的意见》等指导性文件，实行“市级统筹、县乡实施、部门联动、社会参与”的贫困家庭重度残疾人集中托养模式，明确县乡政府主体责任，具体负责托养中心建设、维护和运转，牵头负责重度残疾人的接收、审核和申报。定期组织召开重度残疾人集中托养工作协调会议，协调解决工作中遇到的困难问题，不断推进托养中心规范化建设。鼓励社会组织、爱心人士、志愿者、企业家通过捐款捐物、志愿服务等方式，有序参与重度残疾人托养中心建设运行，形成“政府引导、社会参与”的良好工作局面。

（二）着眼建设经费“从哪来”，充分统筹整合扶贫资金和现有资源。乡镇（街道）托养中心利用乡镇（街道）卫生院闲置病房，村级托养中心依托村卫生室，按照托养中心功能需要适当进行改扩建，最大程度节省前期建设投入。在托养经费来源上，按照“财政列支一部分、部门整合一部分、社会捐赠一部分”的工作思路，充分统筹整合各类资金，为托养中心建设运行提供资金

保障。以财政投入为主，保障托养中心正常运转；以政府购买服务的形式，开发公益岗位，提供日常看护、生活照料等服务。同时，统筹扶贫资金、农村最低生活保障金、残疾人“两项补贴”、临时救助金、慈善资金、康复服务资金等，有力保障了托养中心持续稳定发展。

（三）着眼托养对象“如何定”，健全完善严格的托养对象入退标准。明确规定托养对象必须是本地建档立卡贫困家庭二级以上肢体、智力残疾且日常饮食起居不能自理、家庭无力照料或照料困难的人员，坚持自愿入住的原则，按照“户申请、村申报、乡审批、县备案”程序，筛选确定入住人员，并进行公示，同时由入住人员的监护人签订委托书、托养协议书，明确各方权利义务关系和退出条件等，实现入住人员动态管理，确保入住对象精准，做到应托尽托、应退慎退。同时，托养中心优先选聘被托养人员亲属和贫困家庭劳动力担任陪护人员，每月获得固定劳动收入，为贫困劳动力拓展了一条稳定就业门路。

（四）着眼日常工作“谁来做”，构建由扶贫、民政、残联、卫健等部门参与的工作体系。扶贫部门牵头抓总，负责托养中心建设推进和入住人员、护理人员的资格把关。民政部门借鉴敬老院系统管理经验，负责托养中心日常运营管理、残疾人员分类建档和日常业务指导。残联负责提供残疾人辅助器具及残疾人员康复训练、后续康复培训工作，并配合做好入住人员筛选工作。卫健部门负责派驻医护人员为入住人员定期体检，根据残疾人员身

体状况实施医务护理和药物治疗，对护理人员进行护理知识培训。

三、取得成效

实践证明，驻马店市探索的贫困家庭重度残疾人集中托养模式成功破解了重度残疾人家庭脱贫难题，既减轻了家庭负担，又促进了脱贫增收。经过多年运行，得到国家有关部委高度评价并在全国推广。总体来说，驻马店市探索的贫困家庭重度残疾人集中托养模式主要取得了以下几个方面的成效：

一是探索贫困家庭重度残疾人托养模式，破解了重度残疾人难以照护的社会问题，推动了国家治理体系和治理能力现代化。贫困老年人、重度残疾人、重病患者等特殊贫困群体，是难啃的“硬骨头”，其中贫困家庭重度残疾人更是贫中之贫、困中之困、坚中之坚，是经过多轮攻坚后剩下的“锅底”。我市借助精准扶贫、精准脱贫重大任务和历史机遇，结合自身实际，探索创新的贫困家庭重度残疾人集中托养模式，有效破解了重残脱贫难题，不仅啃下了脱贫攻坚的“硬骨头”，而且还具有可复制性、可推广性和财政可承受性，为解决全国特殊贫困群体社会兜底保障脱贫提供了有益借鉴，纳入了国家治理体系。

二是改善贫困家庭重度残疾人生活条件，让特殊贫困群体生活的更加有尊严，彰显了我国人权制度的优越性。习近平总书记指出：“残疾人是一个特殊困难的群体，需要格外关心、格外关注。让广大残疾人安居乐业、衣食无忧，过上幸福美好的生活，

是我们党全心全意为人民服务宗旨的重要体现，是我国社会主义制度的必然要求”。贫困家庭重度残疾人基本生活不能自理，家庭生活条件普遍较差，入住托养中心前，很多人不但身体每况愈下，而且情绪低落、意志消沉，看不到未来和希望。入住托养中心后，有厨师负责一日三餐，住双人间，房间有电视、空调和专业病床，还有卫生室和康复训练室，提供定期体检和 24 小时医疗监护，各种设施都经过无障碍改造，解决了对重度肢体、智力残疾人困扰已久的就医、养护问题，为重度残疾人提供了舒适的环境和优质的服务，他们不仅身体状况有所好转，而且重新燃起了对生活的希望。

三是解决重度残疾人家庭的后顾之忧，提升了残疾人及其家庭的幸福指数，建立了巩固脱贫攻坚成果与实现共同富裕的长效机制和有效模式。重度残疾人由于身患疾病需要进行长期治疗，使家庭背上沉重的经济负担，同时由于生活不能自理需要陪护，而使家人失去了外出就业增收机会，双重压力使他们依靠自身实现脱贫成了奢望。集中托养后，在使贫困残疾人得到照顾的同时，开发了护工等公益性岗位，按照一个护工照料两名重度残疾人员的标准，优先聘用建档立卡贫困户劳动力，既解放了残疾贫困家庭劳动力，又为贫困家庭劳动力提供了就业岗位，增加了家庭收入。目前，全市重度残疾人托养中心为重度残疾人家庭提供稳定增收岗位 2000 多个，人均月增收 2000 元以上，有效解决了重度残疾人家庭成员“后顾之忧”。

四是争取社会各界对扶贫助残事业的广泛支持，营造了扶残助残的良好氛围。托养中心运行以来，在政府、部门、企业、社会组织共同努力下，爱心人士、志愿者、企业家、大学生等纷纷前往集中托养中心给予慰问、捐赠，医疗、教育、工商联等社会各界积极组织志愿服务活动，开展“助残日关爱残疾人”指导残疾人康复训练、为残疾人做心理疏导、环境清洁等丰富多样的文明实践活动，让残疾人切实在助残志愿服务中受益，幸福感和获得感不断提升，新闻媒体给予高度关注，得到社会各界广泛好评和认可，形成了全社会理解、尊重、关心、帮助贫困残疾人的良好风尚，取得了良好的社会效益。

(驻马店市人大社会建设委员会供稿)

报：全国人大社会建设委员会

省人大常委会主任、副主任、秘书长、办公厅主任

发：省人大常委会副秘书长、办公厅一级巡视员、办公厅
副主任、办公厅研究室主任

省人大各专门委员会、省人大常委会各工作机构、办
事机构、机关各处室

各省辖市人大常委会、济源示范区人大工委
