

# 聚焦“一老一小”特殊群体，实现精准帮扶

## 区民政局

特殊群体关爱既是民生保障问题，也是践行以人民为中心发展理念的迫切需要。对标习近平总书记对民政工作提出的“三个聚焦”要求，其中有一项是“聚焦特殊群体”，针对这项工作，闵行区重点聚焦“一老一小”两类认知障碍特殊人群，分别是老年认知症和儿童孤独症群体，通过深入调研、倾听民意，用实实在在的举措，看得见的变化回应群众关切期盼。

### 一、关注需求，收集群众操心事、烦心事

老年认知症和儿童孤独症这“一老一小”两类特殊群体，都有一些很鲜明的共同特点：

#### （一）群体不断扩大

据专家预测，老年认知症发病率占65岁以上老人的7%，儿童孤独症占儿童人数的1%以上，按此比例推算，我区这两类群体分别达到2万和1万以上，这是较为保守的估计。

#### （二）家人不堪重负

认知障碍群体的情感感受度较低，但对于他们的家人来讲，无论是精神、物质还是体力等各方面的压力都不堪重负。

#### （三）现有政策体系尚不健全

老年认知症专业照护刚刚起步，儿童孤独症关爱在全国范围内还未形成完整的政策体系，包括主管部门尚不明确。

### 二、正视问题，增强工作责任感、紧迫感

#### （一）认知症老人面临的问题

1. **机构专业床位紧缺。**目前，闵行区 45 家执业养老机构中，收住确诊认知症老人 1748 人，但是专业照护床位仅 480 张，实际收住认知症老人 450 人，很多机构普遍存在混合照料现象。

2. **专业照护力量不足。**上海市目前还没有认知症专业护理员，我区养老机构中按照老人照护等级 5-6 级配备护理人员，社区居家服务中由普通养老护理员为认知症老人提供照护服务。

3. **居家认知症老人看护难。**在调研时，认知症障碍老人家属普遍反映养老机构专业床位少，希望有一个离家较近、收费低廉，又能让老人得到专业照料、家人得到喘息的机构，来缓解家庭照料难的矛盾。

## （二）孤独症儿童面临的问题

1. **底数不清。**一是目前的孤独症筛查体系尚不健全，二是孤独症儿童的筛查工作较难开展，2 岁前婴儿期较难发现症状，且父母不愿接受这个事实，筛查工作不易进行，致使目前底数不清。

2. **统筹不够。**孤独症儿童如果申请智力残疾，残联会提供一定帮扶，但各部门的帮扶措施较为零星，缺乏统筹，没有形成体系。

3. **政策缺位。**全国从上到下没有形成孤独症儿童帮扶的相关政策，闵行区也没有任何依据。

4. **社会力量不足。**闵行区仅有少数几家社会组织，包括爱好儿童康复培训中心和自闭症协会，他们通常自发组织一些孤独症关爱活动。我区得到专业培训的孤独症照护人群不足 100 人，但社会需求却特别大。

## 三、精准破题，着力解决特殊群体难点痛点

面对群众的迫切需求，闵行区打破唯任务指标论，坚持以人民

为中心，精准破题，切实解决这“一老一小”特殊群体的难点痛点。

### （一）聚焦认知症老人

1. **大幅增加专业设施供给。**贯彻落实本市深化养老服务实施方案精神，拟订《闵行区全面深化养老服务高质量发展实施方案（2019-2022年）》，提出到2022年，实现养老服务充分供给，全区标准化认知障碍照护床位不少于1000张。目前养老机构中正在改建的认知照护单元13个，床位236张。

2. **建立首个认知症专业照护机构。**为加快建立认知障碍机构专业照护体系，我区将北桥老年福利院改建成专业的认知障碍养老院，院内共设7个认知障碍照护单元、92张床位，并引进专业管理服务团队，积极打造认知障碍照护服务品牌。目前，已成为市内外养老服务行业学习参观的示范基地。

3. **推进认知障碍友好社区建设试点。**针对大多数认知症老人仍然在社区居家的情况，我区把提升社区居家专业照护能力作为重点，研究制订《闵行区居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》，聚焦认知障碍特殊群体，深化分类分层服务供给。目前，已建立2家认知症日间照料中心，帮助认知症家庭得到照护喘息。推进3个认知障碍友好社区建设试点，其中，新虹街道积极构建认知障碍科普预防、筛查转诊、早期干预、照料支持的全流程服务模式，认知障碍友好社区建设工作取得初步成效。

4. **积极引进第三方专业服务团队。**为进一步提高认知症专业照护能力，闵行区先后引进4家专业机构从事认知症筛查、早期干预和社区照护等工作。

5. **探索制定认知障碍照护地方标准。**闵行区作为2019年社区居

家养老服务标准化建设试点单位，正编制社区居家养老服务地方标准，认知障碍照护作为内容之一，将形成以设施标准、服务标准、管理标准和考核标准为核心的地方标准，全面提升养老服务业整体水平和综合竞争力。

## （二）聚焦孤独症儿童

**1. 制定一个政策。**由区政府印发《闵行区孤独症群体援助体系建设实施意见》，这是全国首个孤独症援助体系地方性文件。建立联席会议制度，把教委、卫健委、国资委、各街镇等纳入会员单位，明确部门职责。

**2. 建成一批机构。**《意见》明确“一个体系”、“五大目标”、“七项任务”，推动形成分级援助格局。闵行区正着手建立三个机构：一是区级孤独症研究中心，引入华师大、交大医学院专家，提供顶层设计研究和专业培训；二是在古美、莘庄建立街镇级孤独症关爱中心；三是利用颛桥、梅陇、新虹街道的阳光之家，分别分类建立大龄的帮扶托养机构、双就业试点。目前，这项工作已全面铺开。

**3. 落实一批帮扶项目。**指导协会和社会组织针对孤独症家庭、儿童开展具体的帮扶项目，包括创办“希望之芽”项目，以此营造全社会共同关注、关爱孤独症群体的良好氛围。

**4. 拓展孤独症关爱渠道。**今年，闵行区以孤独症“关爱月”为契机，开展百余场孤独症活动。比较有影响的是自行车“蓝丝带公益骑行”活动，通过主题活动广泛宣传，不仅让孤独症儿童及家庭感受到社会关爱，也让社会对孤独症群体提高感受度、感知度。目前，这项工作已成体系地推进。