

阳江市民政局文件

阳民〔2023〕3号

阳江市民政局关于印发《阳江市养老服务体系 建设“十四五”规划（2021-2025年）》的通知

各县（市、区）民政局，市直有关单位：

为积极推动我市养老服务体系高质量发展，根据《阳江市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《广东省养老服务部门联席会议关于印发〈广东省养老服务体系“十四五”规划〉的通知》（粤民发〔2021〕127号），特制定《阳江市养老服务体系“十四五”规划（2021-2025年）》。现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。



阳江市养老服务体系建设的“十四五”规划

(2021-2025 年)

2023 年 1 月

目 录

一、规划背景	6
(一)“十三五”期间阳江市养老服务体系建设基本情况....	6
1. 力促养老服务发展，出台相关养老政策	6
2. 加快养老机构建设，提升养老服务质量	7
3. 推进养老设施建设，织密养老服务网络	7
4. 健全老人福利制度，增强老人权益保障	8
5. 加强人才队伍建设，提升养老服务水平	8
6. 加强各类资源整合，推动医养结合发展。	9
(二)“十四五”期间阳江市养老服务发展的形势	9
二、总体要求	11
(一) 指导思想.....	11
(二) 基本原则.....	11
1. 以人为本，坚持需求导向.....	12
2. 保障基本，加强统筹协调.....	12
3. 突出重点，因地制宜布局.....	12
4. 有序推进，精准服务转变.....	12
(三) 发展目标.....	13
三、主要任务	14
(一) 加快补齐养老服务基础设施短板	14
1. 健全完善社区养老服务设施。	14
2. 保障养老服务设施用地有效供给	14

3. 整合盘活利用存量闲置资源.....	15
4. 推动居家和社区适老化改造.....	15
(二) 大力发展居家和社区养老服务	16
1. 巩固家庭养老地位。.....	16
2. 丰富社区养老服务功能.....	17
3. 完善农村养老服务设施.....	17
(三) 健全完善基本养老服务制度	18
1. 加强基本养老服务体系建设.....	18
2. 强化养老服务兜底保障功能.....	18
3. 推动多层次长期照护服务体系建设	19
(四) 全面推进机构养老服务提质增效	19
1. 调整优化养老机构结构功能.....	19
2. 持续提升机构养老服务质量.....	20
3. 优化拓展养老机构服务功能.....	20
4. 扶持民办养老机构发展.....	20
(五) 推进医养康养融合发展.....	21
1. 建立健全医养康养结合机制.....	21
2. 促进医养康养融合.....	21
3. 扩大医养结合服务供给.....	22
4. 完善老年人健康服务.....	22
(六) 加强养老服务人才队伍建设	24
1. 加强养老服务人才教育培训.....	24
2. 建立完善人才队伍激励机制.....	24

3. 推动“社工+志愿者”联动为老服务	24
(七) 建立健全老年人关爱服务体系	26
1. 弘扬敬老养老助老社会风尚.....	26
2. 丰富老年人精神文化生活.....	26
3. 扩大老年人社会参与.....	26
4. 保障老年人合法权益.....	27
5. 提升科技助老服务水平.....	27
(八) 促进养老服务产业加快发展	28
1. 优化养老产业发展环境.....	28
2. 扩大养老产业发展规模.....	28
3. 加大金融支持.....	28
(九) 提升养老服务综合监管水平	29
1. 健全综合监管制度.....	29
2. 推进标准化建设.....	29
3. 加快信用体系建设.....	29
4. 提升应急管理能力和.....	30
四、保障措施	30
(一) 加强组织领导.....	30
(二) 加强政策支持.....	31
(三) 加强资金保障.....	31
(四) 加强监督检查.....	32
(五) 加强宣传引导.....	32

为深入贯彻落实党中央积极应对人口老龄化国家战略和省、市部署要求，完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，健全基本养老服务体系，推动养老事业和养老产业协同发展，明确“十四五”时期阳江市养老服务体系建设的目标和任务，推进养老服务体系高质量发展，根据《阳江市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《广东省养老服务部门联席会议关于印发〈广东省养老服务体系建设的“十四五”规划〉的通知》（粤民发〔2021〕127号）要求，结合我市实际，制定本规划。规划期限为2021年至2025年，远期展望至2035年。

一、规划背景

（一）“十三五”期间阳江市养老服务体系建设的的基本情况

1. 力促养老服务发展，出台相关养老政策。“十三五”期间，建立由市领导任召集人的市养老服务部门联席会议机制，出台《阳江市人民政府办公室关于印发〈阳江市加快推进养老服务发展实施方案〉的通知》（阳府办〔2021〕9号）、《阳江市民政局关于印发〈阳江市老年人居家适老化改造工程实施方案〉的通知》（阳民规〔2021〕4号）、《阳江市民政局关于印发〈阳江市居家社区养老服务设施设置指引〉的通知》（阳民函〔2021〕83号）；重新修订《阳江市人民政府办公室关于印发〈阳江市80周岁以上老人高龄津贴发放方案〉的通知》（阳府办函〔2017〕550号），加快和规范养老服务业的发展，为进一步提升养老服务质量提供

政策保障。

2. 加快养老机构建设，提升养老服务质量。截至 2020 年底，全市共有各类养老机构 82 家，其中敬老院 44 家，综合性福利院 3 家，公办社会养老机构 2 家，民办养老机构 33 家，相比“十二五”期间，民办养老机构数量增加了 28 家。2020 年开始实施特困供养机构（敬老院）三年改造提升工程，44 家敬老院的硬件设施和软件水平得到进一步完善。通过购买服务委托第三方消防评估机构对全市民办养老机构的消防安全情况进行评估，促使民办养老机构的消防安全管理得到进一步加强。开展养老机构服务质量建设专项行动、“双随机、一公开”联合检查、加大对养老护理人员的业务技能培训和鉴定，逐步提升养老机构的服务水平和质量，截至 2020 年底，全市共有 10 家养老机构获评星级养老机构，其中四星级 4 家，三星级 2 家，二星级 3 家，一星级 1 家。

3. 推进养老设施建设，织密养老服务网络。各地积极依托镇（街）、村（居）、综合性社区、新建住宅小区建设综合养老服务中心、村（社区）居家养老服务站点、老年人活动中心等，加强养老设施建设。截至 2020 年底，全市共建有各类城乡社区养老服务设施 920 个，为老年人提供日间照料、文化娱乐、学习教育、体育健身等多元化服务。通过采取资金补助、免费提供场所等措施，鼓励和引导社会组织、家政服务企业等社会力量积极参与居家养老服务，充分发挥老年人组织、志愿者组织的作用，为老年人提供优质的志愿服务。依托“广东兜底民生

服务社会工作双百工程”的开展，通过专业社工立足镇（街）、深入村（居）、链接志愿者等社会资源为居家社区老人提供生活照料、心理疏导、资源链接等专业服务。建立农村留守老人等特殊群体巡访制度，由镇（街）安排专（兼）职人员通过定期探访，及时掌握特殊老年人服务需求。

4. 健全老人福利制度，增强老人权益保障。逐步健全老年人社会福利制度，保障兜底民生对象的基本权益，提升高龄老年人的生活质量，提高受益老人群体的满意度。为本市户籍、年龄在 80 周岁以上（含 80 周岁）的老年人发放高龄老人津贴，“十三五”期间，全市累计发放高龄老人津贴 10190 万元，惠及 65460 名老年人。自 2017 年开始，实施“银龄安康行动”，每年由政府出资为全市 60 周岁老人每人购买一份 10 元的意外伤害综合保险，2020 年共为 46.12 万人老年人购买老年人意外伤害综合保险，经费合计 461.2 万元。

5. 加强人才队伍建设，提升养老服务水平。“十三五”期间，市级组织养老从业人员业务技能培训每年不少于 2 期，各县（市、区）结合实际组织开展，截至 2020 年底，参与养老各类业务技能培训累计达 4500 人次，养老机构院长培训上岗率达到 100%、养老护理员培训上岗率达到 95%以上，养老护理员持证率达 83%。各地依托镇（街）社工服务站（点）、老年人协会、志愿协会等社会组织，大力发展了近 1.3 万名为老服务志愿者，深入社区开展家庭邻里互助养老服务，并为社区和居家老年人

提供心理慰藉、法律援助、政策咨询等志愿服务。

6. 加强各类资源整合,推动医养结合发展。截至 2020 年底,全市共有医养结合型养老机构 23 家,此外,鼓励不具备医养结合条件的养老机构、敬老院、综合性福利院等通过与医疗机构签订服务协议,由签约医院定期安排医生和护士上门为老人开展健康检查和诊疗,让入住老人足不出户就可以享受到基本医疗和保健服务。积极探索居家养老服务中心与社区卫生服务中心合作共建、养医结合的新机制,建立家庭医生签约服务机制,科学调动社区医疗资源,配备适合老年人需求的基本诊疗设备,配强医疗卫生服务人员,对居家老年人进行身体能力评估、身体健康检查,建立健全健康档案,为居家老年人提供健康指导,实现大部分老人不出社区就能够享受到健康体检、医疗康复、紧急照护等基本医护服务。

(二)“十四五”期间阳江市养老服务发展的形势

“十四五”时期,积极应对人口老龄化国家战略的制度框架基本建立,养老事业和产业有效协同,居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系加快健全,全社会积极应对人口老龄化格局初步形成,老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

发展机遇。阳江市委市政府高度重视养老服务工作,为养老服务发展提供良好的支持保障,老旧小区更新改造也为养老设施布局带来难得机遇,科技变革也为养老服务发展赋能,数字化、信息化、智能化等科技要素支撑养老服务能力大幅提升。

老年人对养老服务的需求逐步从低层次的生存型需要升级为对美好生活的更高层次需要，专业化、多样化、多层次的养老服务需求日益增长，养老服务市场潜力巨大。阳江是一座幸福宜居的城市，继 2010 年获“全国十大最具幸福感城市”、“幸福宜居之城”称号后，2021 年再次荣膺“中国宜业宜居之城”称号，为养老服务发展提供广阔前景。

面临挑战。根据阳江市第七次全国人口普查数据显示，截至 2020 年 11 月 1 日零时，阳江市常住人口总数为 260.30 万人，其中 60 岁及以上老年人口 44.23 万人，占常住人口总数的 16.99%；据户籍人口数据统计，截至 2021 年 11 月 30 日，阳江市户籍总人口数为 302.75 万人，其中 60 岁及以上老年人口 50.49 万人，占户籍人口总数的 16.68%。预测“十四五”期间，独生子女家庭将面临老龄化、高龄化、空巢化、失能化、家庭小型化“五化叠加”的现实压力，养老服务、养老保障、医疗保障准备不充分，大多数家庭和个人的支付水平仍然有限，导致大部分家庭对于照料老年人会面临巨大的压力。

制约因素。阳江市养老服务发展仍处于起步阶段，养老服务有效供给与老龄化速度和多元化需求之间不协调、不匹配、不平衡。主要表现在：养老服务总体投入不足，财政投入水平与我市老龄化程度和经济发展水平不相适应；养老服务供给城乡之间、区域之间、机构之间的差距较大，居家社区养老服务内容单一，总体服务质量有待提高，未能形成真正多元化的养老服务体系；医养康养结合服务水平不高；养老服务人才短缺、

人员配比低、专业化程度不高，流动性大；养老信息化建设薄弱，未能实现养老信息资源的有效整合共享。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记对养老服务工作的重要指示批示精神、对广东的重要讲话、重要指示精神以及对民政工作重要指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进的工作总基调，实施积极应对人口老龄化国家战略，落实省委“1+1+9”工作部署和市委“123+N”工作安排，坚持以老年人实际需求为导向，以实现老有所养为目标，以健全基本养老服务体系为重点，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，促进养老服务高质量发展，有效满足老年人多样化、多层次的养老服务需求，提高老年人及其家庭的获得感、幸福感和安全感。保障人人享有基本养老服务，推动养老事业和养老产业协同发展，为阳江加快打造沿海经济带的重要战略支点、宜居宜业宜游的现代化滨海城市贡献力量。

（二）基本原则

党建引领，推动多元参与。把党的领导和党的建设贯穿到养老服务发展各领域、全过程，落实各级政府发展规划、资金投入、综合监管等责任。巩固家庭在养老中的基础地位，充分发挥社会力量作用，构建统一开放、竞争有序的市场体系，培

育专业化、品牌化、规模化养老服务供给主体，形成政府、社会、市场、家庭共建共治共享的服务格局。

1. 以人为本，坚持需求导向。坚持以老人为中心，以更好地满足老年人服务需求作为做好养老服务的出发点和落脚点，适应老年人需求转变，深化养老服务内涵，提升养老服务可及性，支持多样化、个性化、智能化养老服务发展。

2. 保障基本，加强统筹协调。坚持基本与普惠双向并举，强化政府兜底线、保基本职能，重点优先保障特殊困难老年人群体的基本养老服务需求，逐步实现基本养老服务惠及全市老年人。推进居家社区机构养老相协调，推动医养康养相结合，加大对基层和农村养老服务的投入，推动城乡基本养老服务均等化。

3. 突出重点，因地制宜布局。突出居家社区养老服务基础作用，补齐社区养老服务设施短板，聚焦养老机构失能照护功能，加快完善基本养老服务制度。结合各地不同老龄化程度、经济发展水平、社会支持条件，科学设置不同发展目标和重点任务，合理推进区域协调发展，促进城市与农村养老服务平衡发展，推动成熟优质养老服务积极向城镇、农村延伸，满足城乡老年人多层次、多样化的养老产品和服务需求。

4. 有序推进，精准服务转变。坚持遵循规律，统筹考虑阳江经济社会发展、人口老龄化进程和养老服务体系建设的需要，既积极而为、主动施策，又量力而行、注重可持续性，有序推进养老体系建设由偏重数量规模向更加注重质量效能转变，由硬件建设为主向基础设施和运营管理并重转变，由一般

性、无差异服务向个性化、精准型服务转变。

（三）发展目标

到 2025 年，全面形成与本市人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调、与养老服务需求相匹配，居家社区机构养老相协调、医养康养相结合的养老服务体系，基本养老服务人人可及，多元化、个性化养老需求有效满足，老年人获得感、幸福感、安全感显著增强。

专栏 1：“十四五”时期养老服务主要发展指标						
序号	项 目	单位	2020 年 基础值	2023 年 目标值	2025 年 目标值	指标 属性
1	新建城区、新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施达标率	%	——	≥ 70	100	约束性
2	养老机构护理型床位占比	%	38	≥ 50	≥ 55	约束性
3	县级特困人员供养服务设施覆盖率	%	——	≥ 80	100	预期性
4	乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率	%	——	≥ 40	≥ 60	预期性
5	特殊困难老年人家庭适老化改造	户	——	≥ 1894	≥ 4126	预期性
6	特殊困难居家老年人月探访率	%	——	≥ 90	100	预期性
7	养老护理职业技能培训机构	家	1	≥ 2	3	预期性
8	养老服务人员培训人次量	万	0.10	≥ 0.39	≥ 0.65	预期性
9	每千名老年人配备社会工作者人数	人	——	≥ 0.5	≥ 1	预期性

三、主要任务

(一) 加快补齐养老服务基础设施短板

1. 健全完善社区养老服务设施。实施社区养老服务设施建设行动计划，重点推进镇（街）综合养老服务中心、城乡社区嵌入式养老机构或日间照料中心建设，积极为居家老年人提供生活照料、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务。落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”机制，加强设施设计、施工、验收等环节的监督管理。到 2025 年，新建城区和住宅（小）区养老服务设施配建设施达标率达到 100%。老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有服务设施未达规划要求的，通过回购、租赁、改造等方式因地制宜配齐，根据国家现行的消防技术规范同步进行消防改造，并取得消防验收意见书，推动构建城市地区“15 分钟”居家养老服务圈。

2. 保障养老服务设施用地有效供给。健全完善养老服务设施用地保障政策，严格按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划养老服务设施，对老龄化程度较高、发展趋势较快的地区，要适当提高用地比例。科学编制养老服务设施供地计划，分阶段供应国土空间总体规划和详细规划确定的养老服务设施用地，并落实到年度建设供地计划应保尽保；涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划中予以优先保障。鼓励非营

利性养老服务机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设养老服务项目。

3. 整合盘活利用存量闲置资源。健全完善闲置资源改造养老服务设施政策措施，在符合详细规划的前提下，支持利用存量场所改建养老服务设施，并优化土地用途变更程序。对城镇现有闲置设施及农村集体土地上盖建筑物改造养老服务设施的，可先按养老设施使用，后改变土地使用性质。存量商业服务用地开展养老服务的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。鼓励将符合“三旧”改造条件的村级工业园、旧厂房、旧学校等场所改造成养老服务设施。立足党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革实际，探索具备条件的培训疗养机构转型养老服务机构，主要面向中低收入群体提供质量有保障、价格可负担的普惠型养老服务。

4. 推动居家和社区适老化改造。通过政府购买服务、产业引导、业主众筹等方式，引导老年人家庭根据老年人身体状况、康复辅具器具需求、居住环境等特点，对住宅及家具设施等进行适老化改造，对特殊困难老年人家庭给予适当补贴。发展康复辅助器具社区服务体系，开展康复辅助器具社区租赁服务试

点，支持社区养老设施配备康复辅助器具并由专业人员提供专业指导。

专栏 2：特殊困难老年人居家适老化改造工程

“十四五”期间，采取政府补贴等方式，多措并举对特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造，根据当地实际和老年人家庭情况，合理确定每户特殊困难老年人家庭适老化改造的资助标准，切实保障特殊困难老年人群体的居家适老化需求。

1. 重点支持保障纳入分散供养特困人员等范围的高龄、失能、残疾等特殊困难老年人最迫切的居家适老化改造需求；

2. 有条件的地区可将改造对象范围扩大到城乡低保等对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭；

3. 鼓励和引导公益慈善组织、爱心社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造；

4. 有条件的地区可积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造，根据老年人社会交往和日常生活需要，结合老旧小区改造等因地制宜实施；

5. 鼓励各地探索符合当地实际的居家适老化改造创新模式，并根据当地经济社会发展实际逐步扩大适老化改造对象的范围。

（二）大力发展居家和社区养老服务

1. 巩固家庭养老地位。推动各地建立支持家庭养老政策，鼓励成年子女与老年父母共同生活，履行赡养义务和承担照料责任。支持养老机构或家庭服务企业运营家庭养老床位并提供专业服务，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，完善上门照护的服务标准与合同范本，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。通过政府购买服务等方式，支持家庭照护者（配偶、子女、亲属、保姆等）进行技能培训，普及居家护理知识，增强家庭照护能力。

2. 丰富社区养老服务功能。积极发展社区嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为社区老年人按需求提供托养、日间照料、膳食供应、康复护理、居家上门、陪诊转介等一站式养老服务，推动城市养老服务有效覆盖。在有条件和有需求的住宅小区，可延伸设立居家养老服务点，探索“物业+养老服务”等模式，为居家养老上门服务提供支持，待条件成熟后再在全市推广。落实老年人家庭医生签约服务，加强老年人个性化健康管理。拓展普惠型养老服务供给，引导养老企业参与城企联动普惠养老服务行动。创新居家养老服务模式，发展老年电子商务，在现有的居家养老服务中心（站）建立服务网络平台，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。

3. 完善农村养老服务设施。将农村养老服务纳入乡村振兴战略布局，统筹城乡、整合资源、优化供给、补齐短板。持续实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，优化发展布局，增强护理功能。优化拓展敬老院服务功能，开展特困人员供养、失能老年人托养、居家上门、对下指导等服务，升级成为农村区域性综合养老服务中心。在有条件和有需求的地方，分片实施乡村集中养老，大力发展农村幸福院、老人活动中心等互助养老设施，鼓励专业服务组织连锁化托管运营。

专栏 3：居家社区养老服务提升工程

1. 强化养老服务设施保障，各地新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于 20 平方米的标准配套建设养老服务设施；旧城区和已建住宅小区按照每百户不低于 15 平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式配置补齐。

2. 到 2025 年，全市镇（街）范围具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心）覆盖率达到 60% 以上。

3. 支持居家养老助餐配餐供应，推进开展居家养老“大配餐”服务模式，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人居家用餐服务现实需求。

4. 依托社区养老服务设施和居家社区养老服务信息化平台，利用村（居）社会工作服务站（点）、基层社区网格化治理体系，建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应相关机制，保障居家老年人紧急救援的应急需求。

5. 到 2025 年，以县为单位全面建立居家社区老年人定期探访制度，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人，特殊困难老年人月探访率达到 100%。

（三）健全完善基本养老服务制度

1. 加强基本养老服务体系建设。各地根据当地经济发展情况和老年人状况，建立本地基本养老服务清单并逐步丰富发展服务项目。优先将经济困难的孤寡、失能、失智、重残、独居高龄和计划生育特殊家庭的老年人纳入基本养老服务清单重点保障对象，逐步实现人人享有基本养老服务。推动实施老年人能力与需求综合评估，推动建设一批综合评估机构和评估队伍，通过政府购买服务等方式，统一开展老年人能力与需求综合评估，评估结果作为领取老年人补贴、享受基本养老服务的依据。

2. 强化养老服务兜底保障功能。开展特困人员集中供养需

求摸底调查，合理制定特困人员集中供养服务计划，对符合城乡特困供养条件的老年人做到应养尽养。提升特困供养服务机构（敬老院）管理水平，完成特困供养服务机构（敬老院）法人登记，采取购买服务等方式，提高工作人员特别是护理人员的配比。以重残、失能、留守、空巢、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点，建立农村留守老年人等特殊困难群体的定期探访关爱制度。

3. 推动多层次长期照护服务体系建设。加强长期照护服务体系与长期护理保险制度有机衔接。建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范。按国家和省部署开展长期护理保险制度试点，稳妥扩大试点范围，积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等有益的补充作用，解决不同层面照护服务需求。

（四）全面推进机构养老服务提质增效

1. 调整优化养老机构结构功能。坚持公办养老机构公益属性，循序渐进、因地制宜、持续健康地推进公办养老机构改革。推进区域性照护服务机构建设，增强护理型床位匹配供给，重点支持建设以失能老年人专业照护服务为主的公办养老机构，推动在县级层面实现失能特困老年人专业照护服务全覆盖。鼓励有条件的公办养老服务设施通过委托运营、购买服务等方式，引入企业或社会服务机构参与运营管理。引导社会力量重点提供面向中低收入群体的基本养老服务，适度建设面向中高收入

家庭的养老机构，满足老年人多层次、个性化服务需求。

2. 持续提升机构养老服务质量。以满足特困人员集中供养服务需求为导向，实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，落实法人登记、人员配备、整合资源、消除安全隐患、提升服务质量等，优先满足生活不能自理特困人员专业照护需求。通过开展养老机构服务质量建设专项行动、“双随机、一公开”联合检查、“评星”提质等方式，促使养老机构加强消防安全、改善环境卫生、强化食品安全管理，推动公、民办养老机构提质增效，推进全市养老服务行业规范化和专业化建设。

3. 优化拓展养老机构服务功能。支持引导养老机构发挥专业资源优势，辐射周边提供社区养老服务和居家上门服务。鼓励有条件的乡镇敬老院在满足特困人员集中供养需求的前提下，拓展为具有服务性、指导性和支持性等综合功能的农村养老服务机构，将服务范围延伸至村级居家养老服务站和居家老年人。鼓励利用闲置办公用房、学校等资源，改（扩）建一批区域性养老服务中心，培育一批以照护为主、辐射周边、支持上门的养老服务机构，面向社会提供普惠适用的养老服务。

4. 扶持民办养老机构发展。加强养老服务信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息及投资指南。通过落实用地保障、信贷支持、税费减免、新增床位资助、运营资助等多种形式引导企业、公益慈善组织及其他社会力量参与养老服务设施建设、运行、管理。

专栏 4：特困人员供养服务设施改造提升工程

1. 落实安全管理主体责任，完善安全管理制度，加强对特困人员供养服务设施的消防安全、食品安全、运营秩序、资金使用等方面监管，全面排查及时消除各类安全风险隐患，健全完善防范、化解和处置风险隐患长效机制。

2. 重点针对特困人员供养服务设施的设施条件、设备配置、服务功能、人员配备和安全管理等方面进行改造提升，增设失能人员生活服务及医疗护理、康复服务等照护单元，强化长期照护服务功能。

3. 对偏、远、小的特困人员供养服务设施，采取关、停、并、转等多种方式进行资源整合、优化布局；对环境设施、地理位置较好的特困人员供养服务设施进行改造升级、强化功能，拓展延伸全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等区域性综合服务功能。

4. 到 2022 年，全市每个县（市、区）至少建有一间以失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施，优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员专业照护需求；到 2025 年，全市特困人员供养机构兜底保障服务水平进一步提升。

（五）推进医养康养融合发展

1. **建立健全医养康养结合机制。**按照方便就近、互利互惠的原则，推动未设立医疗卫生机构的养老机构与周边医疗卫生机构建立协作合作关系，签订合作协议，到 2025 年，实现养老机构医养结合服务覆盖率达到 100%。实施社区医养结合能力提升工程，整合现有卫生服务中心（站）或社区养老服务机构资源，推动社区养老设施与基层医疗卫生机构深度合作、邻近设置。积极推进乡镇卫生院与敬老院融合发展，通过一体联建、签约合作、托管、派驻医护人员等形式，建立紧密型合作关系。

2. **促进医养康养融合。**支持有条件的养老机构按相关规定申请开办各类康复医院、护理院、中医医院等，重点为失能失

智老年人提供所需的医疗护理和生活照护服务。继续推进医疗机构设置老年人就诊绿色通道，有条件的医院设置老年病科。整合医疗、康复护理和养老资源，引导和支持医疗机构与养老服务机构、组织建立医养康养联合体。发展适宜老年人的中医药技术、方法和中医药特色医养康养结合机构，推进中医医疗和预防保健延伸到社区，为老年人提供中医健康咨询评估、干预调理、随访管理等治未病服务。鼓励护理型养老服务机构发展，加大养老护理型人才培养力度，扩大养老服务机构护理型床位供给，满足失能老年人的服务需求。

3. 扩大医养结合服务供给。统筹布局医疗卫生和养老服务资源，实现社会资源利用最大化。统筹落实医养结合扶持政策措施，优化医养结合机构审批登记流程和环境。严格落实医疗机构医疗保障定点管理相关规定，切实将养老机构内设的医疗机构纳入基本医疗保险定点结算范围，并加强监督和管理。到2025年，普遍建立养老机构与医疗机构预约就诊、双向转诊等合作机制，基本构建养老、医疗、照护、康复、安宁疗护等服务相互衔接补充的“医养结合”一体化服务模式。

4. 完善老年人健康服务。加强对老年人失能的预防和干预，推动失能预防关口前移，积极开展阿尔茨海默病、帕金森病等神经退化性疾病的早期筛查，降低老年人失能发生率；加强对老年人跌倒的预防和健康指导，减少老年人发生意外伤害；重视老年人心理健康，建立健全政府组织领导、部门各司其职、社会力量积极参与的工作机制，重点为有特殊困难的老年人提

供心理辅导、情绪纾解、悲伤抚慰等心理关怀服务。做实家庭医生签约服务，鼓励老年人与家庭医生建立签约服务关系，完善家庭医生责任制，探索推进家庭医生团队上门为老年人服务，逐步实现覆盖全市老年人健康档案信息动态管理。

专栏 5：医养康养结合服务能力提升行动

1. 加大医保定点支持力度。医养结合机构中内设的医疗机构正式运营 3 个月后即可提出纳入医疗保障定点申请，自受理申请材料之日起，评估时间不超过 3 个月，医疗机构补充材料时间不计入评估期限。

2. 加大税费优惠政策落实力度。经认定为非营利组织的社会办医养结合机构，其符合条件的非营利性收入免征企业所得税，其自用的房产、土地，按规定享受房产税、城镇土地使用税优惠政策；符合条件的医养结合机构享受小微企业等财税优惠政策；对在社区提供日间照料、康复护理等服务的机构，符合条件的按规定给予税费减免、资金支持、水电气价格优惠等；对医养结合机构按规定实行行政事业性收费优惠政策。

3. 加大医务人员从事医养结合服务支持力度。实施医师执业地点区域注册制度，支持医务人员到医养结合机构执业，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业，引导职业院校护理及相关专业毕业生到医养结合机构执业。医养结合机构中的医务人员在职称评定、专业技术人员继续教育等方面享有与其他医疗卫生机构同等待遇。

4. 鼓励养老机构与医疗机构开展多种形式的签约合作。推进养老机构与周边医疗卫生机构建立协议合作关系，医疗卫生机构为养老机构设置老年人就诊绿色通道，基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系。探索相关机构养老床位和医疗床位按需规范转换机制。

5. 积极探索“两院一体”医养结合模式。促进医疗卫生与养老服务资源整合、功能结合、服务衔接、协作有序，推进社区卫生服务机构与街道（社区）养老服务机构、镇卫生院与敬老院、乡村卫生站与养老服务站一体或毗邻建设。2025 年底前，每个县（市、区）有 1 所以上具有医养结合功能的县级特困人员供养服务机构。

6. 建设市级综合养护院。“十四五”期间规划建设一家市级综合养护院，设置养老床位 1000 张，用地面积约 29000 m²，建筑面积约 40000 m²，建成后将是一家集医养、康养相结合，培训示范和社区居家养老服务指导于一体的综合型养护院。

（六）加强养老服务人才队伍建设

1. 加强养老服务人才教育培训。加强院校与养老机构合作，鼓励各类院校开设养老服务相关专业，通过定向培养等方式吸引学生就读；加大养老服务人才培训力度，实施“南粤家政”养老护理员培训项目，扩大居家养老日常护理技能培训规模，按照养老护理员国家职业技能标准和培训大纲、专项技能培训课程标准、最新行业考核评价规范等开展标准化培训。推进养老护理员培训示范点、养老服务培训实训基地建设。

2. 建立完善人才队伍激励机制。畅通养老服务从业人员职业技能等级发展通道、拓宽职业发展空间，建立健全以品德、能力和业绩为导向的养老服务人员职业技能评价制度。完善配套激励机制，按规定落实相关扶持政策。支持医务人员到医养结合机构执业，养老机构内医疗技术人员执行与医疗机构享受等同职业资格、注册考核政策。加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的宣传报道，不断增强养老护理员的职业荣誉感和岗位吸引力。

3. 推动“社工+志愿者”联动为老服务。在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，为老年人提供精神慰藉、心理疏导、照料支持和生活陪伴等多样化、专业化养老服务。推进养老领域志愿服务发展，采取政府购买志愿服务组织服务等方式，积极扶持培育各类为老志愿服务组织，支持引导志愿服务组织、慈善组织承接和运营为老志愿服务项目。推动时间储蓄制度应用于为老志愿服务实践，鼓励各地探索利用“区块链”等新兴

技术建立为老志愿服务储蓄与回馈等正向激励机制。充分发挥镇（街）、村（居）社会工作服务站（点）作用，推动为老社会工作者、为老志愿者等联动开展为老服务。组织发动基层党员干部对农村留守等特殊困难老年人定期巡访、结对帮扶。鼓励支持邻里互助、亲友相助等互助养老模式。

专栏 6：养老服务人才队伍建设工程

1. 实施康养职业技能培训计划。各地、各有关部门要将康养职业技能培训计划作为重要民生工程，纳入职业技能提升行动同步部署落实和同步督导考核。养老护理员要作为急需紧缺职业（工种）纳入职业技能提升行动“两目录一系统”，并按规定落实好各项补贴政策，有条件的县（市、区）可适当提高补贴标准。加快培养数量充足、素质优良、技能高超、服务优质的康养服务技能人才队伍。

2. 扩大养老护理服务从业人员培训规模。全面推行养老护理服务从业人员就业上岗前培训、岗位技能提升培训、转岗专业培训和创业培训，积极面向有意愿从事养老护理服务的各类人员开展培养培训。到 2025 年，全市养老服务人员培训人次达到 6500 人，全市养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均达到 100%，养老护理服务从业人员职业素质和工作质量整体提升。

3. 强化实际操作技能训练和综合职业素养培养。重点加强失能失智人员照护、老年人照护、康复护理服务、饮食起居照料、意外伤害预防与处理等方面的岗位技能培训，将法律知识、职业道德、从业规范、安全意识、卫生健康、应急处置等要求和心理学、营养学等内容贯穿培训全过程。

（七）建立健全老年人关爱服务体系

1. 弘扬敬老养老助老社会风尚。将敬老孝老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入全市各级政府精神文明建设考核内容。积极利用春节、中秋节、重阳节等传统节日，持续开展“敬老月”活动、组织开展老年人身心健康活动、普遍开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老孝老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。

2. 丰富老年人精神文化生活。扶持发展服务性、公益性、互助性社会组织，加强和改善社会组织管理，协调社会组织参与社区老年互助性服务活动。整合社会资源，调动多方积极性，共同营造居家养老服务的社会环境，为老人提供全方位的文化教育、体育健身、情感陪护等服务，活跃社区群众精神文化生活。依托养老机构、社区居家养老服务中心、老年人日间照料中心、长者饭堂等平台，开展多种形式的精神关爱活动，加快发展老年教育，创新老年教育体制机制，不断扩大优质老年教育资源的辐射面，探索建立市场化运作的银龄大学、老年学习乐园，以更好地满足老年人“精神养老”需要，实现“老有所学、老有所乐、老有所为”。

3. 扩大老年人社会参与。引导和组织老年人参与社区治理和服务活动，参与社区公益慈善、教科文卫等事业。组织医疗卫生、文化教育、农业科技等方面的老专家、老知识分子开展对口援助落后地方的志愿行动。引导老年人积极参加基层民主监督、社会治安、公益慈善、移风易俗、民事调解、文教卫生

等工作。

4. 保障老年人合法权益。开展老年人产品和服务消费领域侵权行为专项整治，严厉打击面向老年人的假冒伪劣商品制售行为。持续加强养老服务领域非法集资排查整治，做好涉嫌非法集资监测预警，对涉嫌非法集资的行为及时调查核实、发布风险提示并依法稳妥处置。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈销售意识。建立健全养老服务领域纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。加强老年人法律服务和法律援助，重点做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助和司法救助。

5. 提升科技助老服务水平。聚焦公共服务、政务服务、生活服务等方面涉及老年人的高频事项和服务场景，依托信息化、数字化、智能化科技手段为养老服务赋能，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行。研究开发和推广居家社区养老服务智能等终端产品 and 应用，建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应相关机制，为居家老年人提供紧急呼叫、无线定位、安全监测、线上学习、家政预约、物品代购、费用代缴、服务转介等“点菜式”就近便捷养老服务。创新服务模式，培育服务新业态，改善服务体验，更好地带动养老服务消费。引导有条件的养老服务机构运用现代信息技术，依托 5G、人工智能、互联网、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术和智能硬件等产品，开发多种“互联网+”深度应用，探索建设“智慧养老院”。打造多层次智慧养老服务体系，提升养老服务质量和效

率，创造养老服务的新业态、新模式。

（八）促进养老服务产业加快发展

1. 优化养老产业发展环境。持续推进养老服务领域“放管服”改革，加快涉企政策精准推送，精简审批手续，提高审批效率，推行一站式标准化服务。加强对筹建养老机构的指导服务，完善养老机构设立办事指南，优化办率流程，实施并联服务，明确办理时限，推进“马上办、网上办、就近办”。推动各项扶持养老企业相关土地、税费、水电费、补贴等优惠政策落到实处，为加快发展养老事业和养老产业营造更好的政策环境、市场环境和法治环境。

2. 扩大养老产业发展规模。探索居家社区机构养老服务向专业化、产业化、连锁化、集团化方向迈进，培育一批带动力强、辐射面广的龙头企业，打造一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。促进养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业全面融合发展，探索发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新业态，拉长养老产业链条，丰富养老服务内容。积极发展老年人服装服饰、日用辅助产品、生活护理产品、康复训练及健康促进辅具等老年用品制造业，增强适应老龄化社会的产品供给能力。积极发展老年金融服务，鼓励金融机构开发满足老年人需求的养老金融产品，增加社会养老财富储备，提升养老服务支付能力。

3. 加大金融支持。鼓励国有资本、社会资本等通过多种方式积极参与养老服务业发展，探索设立养老产业引导基金，提

升社会资本参与养老服务的积极性和有序性。鼓励社会资本通过建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于购置、建设和改造养老服务设施。鼓励非银行金融机构通过信托、融资租赁等方式，加大对养老产业的融资支持力度。

（九）提升养老服务综合监管水平

1. 健全综合监管制度。制定和实施养老服务综合监管政策，按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立跨部门综合监管体制，配强民政部门监管力量，推动建立职责明确、分工协作、科学有效的综合监管制度。建立健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以信用监管为基础、以“互联网+监管”为补充的跨部门综合监管新机制，贯穿养老服务机构全生命周期，建立养老服务品质第三方认证工作机制。

2. 推进标准化建设。充分发挥标准化技术支撑作用，推进养老服务向高质量转型发展。实施《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》等国家标准和相关行业标准，加快推进标准实践创新步伐，进一步提升养老服务领域定标准、学标准、用标准的自觉性和积极性，牢固树立高标准引领高质量发展理念，加强养老服务标准化机构和队伍建设。

3. 加快信用体系建设。建立健全行业信用奖惩联动机制以及失信联合惩戒机制，依法依规对守信主体提供优惠政策和便利条件，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。对于养老服务机构登记备案、行政处罚、抽查检查结果

等信息，探索按经营性质分别通过“信用阳江”、国家企业信用信息公示系统等平台记于其名下并依法公示。建立养老机构备案信用承诺制度，将承诺履约情况记入信用记录。推动养老服务领域行业自律体系建设，引导相关行业组织健全行业自律规约，加强会员信用管理，提高养老服务行业组织自我约束、自我规范、自我服务能力。

4. 提升应急管理能力。主动防范化解养老服务机构在建筑、消防、资金、人员、食品、医疗卫生等方面的风险隐患，及时化解潜在的重大安全风险，提高养老服务领域应急处突能力。进一步强化养老服务应急管理工作，健全组织机构、预案体系和工作机制，加强应急队伍、应急场所、应急制度建设和应急物资储备，进一步加大风险隐患排查力度，全面提高应对传染病疫情、自然灾害等突发公共事件的能力和水平。

四、保障措施

（一）加强组织领导

各级党委政府要高度重视养老服务体系建设和落实规划的主体责任，将养老服务体系建设和主要任务指标纳入本级国民经济和社会发展规划，要积极争取将养老服务纳入地方党政班子考核指标体系、列入民生实事、列入重要议事日程，将农村养老服务纳入“三农”工作和乡村振兴战略重点推进范围，争取列入党组织书记抓基层党建述职评议考核内容。健全党委领导、政府主导、部门协作、社会参与的养老服务工作机制，养老服务部门间联席会议成员单位要各司其职，加强协

作，形成齐抓共管、合力推进的工作局面。各地要科学整合资源，落实人力保障，增加基层养老工作力量和提升综合服务能力，切实加强基层养老经办服务能力。

（二）加强政策支持

各地要切实落实国家和省、市现行支持养老服务的相关政策，按规定落实各项行政事业性收费、各项税费减免政策；落实养老服务机构用电、用水、用气等享受居民价格政策；落实土地支持政策，有条件的县（市、区）要编制养老服务设施专项规划或建设计划，将各类养老服务设施的规划布点等内容纳入国土空间总体规划和详细规划，并充分发挥国土空间规划的基础作用，落实“多规合一”；健全完善养老服务设施实施细则，落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”机制。

（三）加强资金保障

各级政府要根据经济社会发展状况和老年人口自然增长情况，不断完善养老服务体系建设和经费投入保障机制。2021年起，各级政府要将本级用于社会福利的彩票公益金按不低于55%的比例用于支持养老体系建设，并与一般性公共预算安排的养老体系建设资金整合统筹使用。重点用于老年人津贴发放、养老机构升级改造、居家社区养老服务设施建设、养老护理人员技能培训等服务。落实和完善鼓励政策，拓宽资金渠道，鼓励国有资本、社会资本积极参与养老体系建设。加强养老服务信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。倡导社会各界对养老体系建设进行慈善捐赠，形成政府资

金、社会资本、慈善基金等多元结合的投入机制。

（四）加强监督检查

各地要结合本规划因地制宜制定本地区养老服务发展规划、行动计划或实施方案，科学合理制定规划落实年度工作计划，针对规划提出的目标指标，要加强统筹、明确责任、分解任务、强化考核、定期督办，确保责任到位、工作到位、投入到位、收到实效。建立完善考核机制，定期通报实施情况，确保各项任务指标有序推进。在 2023 年和 2025 年，分别对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估，对实施情况进行监测评估和跟踪检查，将评估结果作为改进工作和绩效考核的重要依据，切实推动全市养老服务体系建设的任务落细落实落地。

（五）加强宣传引导

坚持以社会主义核心价值观为引领，广泛开展养老服务政策宣传，营造全社会关心、支持养老服务的良好氛围，弘扬中华民族尊老、敬老的社会风尚和传统美德，开展孝敬教育，营造养老、助老的良好社会氛围。加强对养老服务业发展过程中涌现出的先进典型和先进事迹的宣传报道，及时总结推广养老服务业综合改革试点中的好经验、好做法。

公开方式：主动公开

抄送：省民政厅，各县（市、区）人民政府。

阳江市民政局办公室

2023 年 1 月 6 日印发
