

始兴县民政局文件

始民字〔2022〕33号

关于印发《始兴县养老服务体系 建设“十四五”规划》的通知

县养老服务联席会议成员单位，各乡镇人民政府，县社会福利院：

《始兴县养老服务体系建设“十四五”规划》经报县领导同意，现印发给你们，请认真组织实施，实施过程中遇到的相关问题，请径向县民政局反映。

始兴县养老服务联席会议

(代章)

2022年12月30日



始兴县养老服务体系建设的“十四五”规划

为积极应对人口老龄化，加快构建居家社区机构相协调、医养相结合的养老服务体系，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，根据《广东省养老服务体系建设的“十四五”规划》《广东省养老服务条例》《广东省老年人权益保障条例》《广东省加快推进养老服务发展若干措施》和《韶关市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《关于印发〈韶关市养老服务体系建设的“十四五”规划〉的通知》（韶民发〔2022〕199号）《始兴县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》（始府〔2021〕3号），制定本规划。

一、规划背景

（一）发展与成就。“十三五”期间，在县委、县政府正确领导下，在省民政厅、市民政局的大力支持下，我县通过加大财政资金投入力度，引进社会力量参与等方式，改造提升公办养老机构，建设城乡社区居家养老服务设施，发展民办养老机构，积极构建以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养相结合的养老服务体系。2020年底，我县共有10间养老机构（包括1间社会福利院、9间乡镇敬老院），9间农村居家养老服务中心，

19 家幸福院，养老床位数共计 865 张。

1. 养老服务政策不断完善。“十三五”时期，我县印发《始兴县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（始府〔2016〕14 号）将养老服务事业内容纳入我县经济和社会发展第十三个五年规划。

2. 居家养老服务全面推进。“十三五”期间，始兴县全力构建以居家养老为基础养老设施建设，从 2016 年起，始兴县全面开展农村居家养老项目建设工作，为居家老年人提供日间照料、娱乐休闲、康复护理、医疗保健等居家养老服务。截止 2020 年居家养老共投入 375 万元，已建成 9 间农村居家养老服务中心，新增床位数 180 个。

3. 推进公办养老服务机构新建、改（扩）建。“十三五”期间，共计投入一千余万元用于我县养老服务体系建设，先后完成了一批公办养老机构的新建、改（扩）建项目，县社会福利院新建一栋老人服务大楼，马市镇敬老院内新建一栋建筑作为马市镇区域性敬老院，进一步完善了我县养老机构硬件服务设施。全县 10 间养老机构均取得了食品经营许可证；均配置了冰箱、消毒柜和 2 台以上洗衣机，实现了热水供应；10 间养老机构中 2 间已通过消防审验、备案（其中 9 间乡镇敬老院无需办理消防审验、备案手续）

4. 建立健全农村留守老年人关爱服务体系。2018 年，我县

建立健全我县农村留守老年人关爱服务体系，定期组织对辖区内的农村留守老年人进行排查，及时更新留守老年人信息台账并录入系统。2020年5月，我县印发了《关于印发〈始兴县关爱农村留守老年人定期巡访制度〉的通知》（始民字〔2020〕14号），确定巡访责任人、明确巡访方式和内容、建立巡访记录台账。同时，动员社工组织和“双百计划”社工及引导社会力量为农村留守老人提供内容丰富、形式多样的志愿服务活动。

5. 落实老人福利待遇。及时足额发放高龄老人津（补）贴。根据《印发韶关市80岁以上高龄老人津贴发放方案的通知》（韶府〔2012〕14号）文件要求，十三五期间，全县累计发放80周岁以上高龄津贴345391人次，累计发放资金752.5万元。

6. 推动养老服务与医疗卫生相结合。我县积极推动“医养融合”养老服务模式的发展。鼓励现有养老机构，与周边医疗机构签订合作协议，为服务对象提供基本的健康管理和医疗康复服务。目前，全县10家养老机构均与周边医疗机构签订合作协议。

7. 强化养老服务规范化管理。一是开展养老院服务质量建设专项行动。自2017年起，根据国家、省市工作部署，每年我县印发并实施始兴县养老院服务质量建设专项行动，并成立了由民政、卫健、消防、市场监管局等部门组成的全县养老院服务质量建设专项行动领导小组。二是建立联合监管机制。2018年，县政府印发了《始兴县人民政府办公室关于成立始兴县敬老院管理服

务联合监管指导领导小组的通知》，建立起“党委领导、政府负责、部门协调、公众参与、上下联动、长效监管”的工作机制。2019年和2020年，按照“双随机一公开”要求，开展养老机构联合检查，及时发现和整改我县各养老机构存在的突出安全隐患和服务质量等问题。三是推行养老机构责任保险统保示范项目，2018年起，我县10家公立养老机构参与了投保。

8. 加强养老服务人才队伍建设。我县借力“南粤家政”工程，将养老服务专业人才培养融入职业技能培训工作中，重点实施养老护理员培训。

（二）存在问题

尽管“十三五”时期我县养老服务发展取得了显著成绩，但与未来的发展形势相比，仍存在一些问题，主要表现在：一是养老服务总体投入不足，财政投入水平与我县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，总体服务质量不高、服务内容单一，未能形成真正多元化养老服务体系；二是缺乏医养结合养老服务机构，医养康养结合服务水平不高；三是养老服务人才短缺，人员配比低、专业化程度不高、薪酬待遇偏低、流动性大，基层服务力量不足；四是养老信息化建设薄弱，全县的信息化建设处于刚起步阶段，未能与实现养老信息资源有效整合共享；五是养老服务管理监督制度不完善，缺乏有效的激励约束机制。

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指示批示精神和对广东的重要讲话、重要指示精神，坚持新发展理念和以人民为中心的发展思想，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，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，将养老服务工作融入经济社会发展大局。以推动高质量发展为主题，以改革创新为动力，以健全基本养老服务体系为抓手，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

（二）基本原则

1. 党委领导，各方参与。坚持供给与需求双侧发力，充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导作用，政府兜底线、保基本和政策引导作用，市场在资源配置中的决定作用，社会力量在养老服务中的主体作用，家庭在养老服务中的基础作用，汇聚养老服务各方参与合力，形成政府、市场、社会、家庭共建共享的养老服务新发展格局，促进养老服务业良性发展。

2. 保障基本，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，兜住特困老年人基本生活底线，加强老年人福利制度建设，重点优先保障特殊困难老年人的基本养老服

务需求，逐步实现基本养老服务惠及全县老年人。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投入，大力发展普惠型养老服务，促进资源均衡配置，促进城乡基本养老服务均等化发展。

3. 突出重点，高质发展。坚持事业和产业双轮驱动，推动养老事业与产业协同发展，基本公共服务与多样化服务协调发展。巩固家庭养老基础地位，完善居家社区养老服务网络，聚焦机构养老失能照护功能，突出基本养老服务供给，扩大普惠养老服务规模，促进高质量发展。

4. 改革创新，激发活力。坚持开放与监管双管齐下，落实和完善养老服务扶持政策措施，健全行业标准制度规范，充分激发各类市场主体发展活力。深化养老服务体制机制改革，健全综合监管制度机制，推动养老服务政策、供给模式、保障制度及监管方式创新，营造高效规范、公平竞争的养老服务市场环境。

（三）主要目标

十四五期间，我县建成1所失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（始兴县养老服务中心）。到2025年，我县基本建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，基本形成城乡覆盖、功能完善、服务多元、监管到位的全方位“大养老”服务发展格局，制度体系更加健全，服务产品丰富优质，要素支撑更加有力，宜居环境持续改善，综合监管

科学有效，养老服务供给能力和质量显著提高，老年人在居住环境、日常出行、健康服务、社会参与、精神文化生活等方面的获得感、幸福感、安全感全面提升。

基本保障兜底有力。基本养老服务制度建立健全，老年人福利水平不断提高。公办养老机构兜底线、保基本职能持续强化，特困老年人兜底供养保障有力。普惠性养老服务资源持续扩大，普惠型居家社区养老服务不断丰富。农村养老服务加快发展，互助性农村养老服务普遍发展。普惠型医养康养和长期照护服务大力发展。

有效供给持续增强。居家社区养老服务丰富便捷，机构养老服务提质增效，医养康养服务能力融合提升，家庭养老基础功能持续增强，养老产品用品日益丰富，市场活力充分激发，社会环境适老宜居。渐次形成与全体老年人需求侧有效匹配的兜底供养、普惠供给、多元保障“三位一体”多层次、多样化的养老服务供给侧。

发展要素健全完善。政策、设施、标准、资金、人才、科技、监管、应急保障等养老服务体系建设基础要素不断完善，政策支持更加有力、基础设施全面夯实、标准规范示范引领、资金保障满足需要、人才队伍不断壮大、科技力量持续赋能、综合监管全面覆盖、应急能力全面增强，各类市场主体充满活力。

多元业态融合发展。养老服务市场环境持续优化，产业链条不断延伸，服务内容不断丰富，消费用品不断升级，养老与文化、

教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业融合发展，旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新兴业态发展良好，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的产业集群。

“十四五”时期始兴县养老服务主要发展指标						
序号	项 目	单位	2021年	2023年	2025年	指标
1	新建城区、新建居住（小）区配套	%	—	≥70	100	约束性
2	养老机构护理型床位占比	%	40	≥50	≥55	约束性
3	县级特困人员供养服务设施覆盖率	%	100	100	100	预期性
4	乡镇（街道）范围内具备综合功能	%	--	≥40	≥60	预期性
5	特殊困难老年人家庭适老化改造	户	--	≥50	≥100	预期性
6	特殊困难居家老年人月探访率	%	80	≥90	100	预期性
7	养老护理职业技能培训机构	家	—	≥1	2	预期性
8	养老服务人员培训人次	人	80	≥250	≥400	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、主要任务及实现路径

（一）建立基本养老服务制度

1. 完善特困老年人兜底供养制度。强化政府兜底保障职能，发挥特困人员救助供养制度作用，为特困老年人提供基本生活、

照料服务、疾病治疗和殡葬服务等方面保障。开展特困老年人集中供养需求摸底调查，合理制定特困老年人集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困老年人的集中供养需求，确保有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。完善分散供养特困人员照护制度，确保分散供养特困老年人享受到高质量的照护服务。

2. 建立基本养老服务清单制度。基于国家基本养老服务标准，制定我县基本养老服务清单，明确服务项目、服务对象、服务内容及标准、负责部门等，并推动将基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴，将购买基本养老服务纳入政府向社会力量购买服务指导性目录。在满足特困老年人兜底供养的基础上，优先保障经济困难的失能、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人，空巢（独居）留守老年人及为社会作出重要贡献的老年人等重点人群的基本养老服务需求，并根据全市经济社会发展水平、老年人需求状况和财政承受能力，面向全体老年人逐步完善基本养老服务项目，推动实现人人享有基本养老服务。

3. 健全养老服务评估制度。实施统一互认的老年人能力与需求评估国家标准，统筹推动民政、卫健、医保、残联等部门老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估衔接互通、标准互认、结果共享。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工作，科学确定老年人的服务需求类型、照料护

理等级及补贴领取资格等，评估结果作为领取老年人补贴、享受基本养老服务的依据。

（二）发挥公办养老机构兜底保障作用

1. 强化兜底保障能力。始终坚持公办养老机构(含承包经营、委托运营、联合经营等模式)的兜底保障核心功能，充分发挥公办养老机构兜底线、保基本和示范作用，不断增强兜底保障服务能力。健全完善公办养老机构入住评估轮候制度，在满足特困人员集中供养需求基础上，优先接收经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人，并提供符合质量和安全标准的养老服务。

2. 提升长期照护能力。推进公办养老机构长期照护服务能力建设，加大服务设施升级改造，提高护理型床位设置比例，增设失能老年人护理专区，全面提升康复护理服务水平。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。

3. 优化拓展服务功能。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。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，并逐步为农村低保、低收入家庭中的老年人低偿提供集中托养服务。

4.全面提升服务质量。强化机构养老服务质量和安全保障，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改造提升工程，落实人员配备、整合优化资源、消除安全隐患、提升服务质量，优先满足生活不能自理特困人员专业照护需求。实施养老机构消防安全达标工程，落实消防安全管理要求，健全消防安全管理制度，提高养老机构火灾隐患防范处置能力。

5.深化公办养老机构改革。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。通过直接建设、委托运营、购买服务、鼓励社会投资等多种方式发展机构养老。或探索改制为国有养老服务企业等模式，在充分发挥兜底保障作用的基础上，面向社会提供普惠适用的养老服务。采取多种方式支持公办养老机构改革发展，积极探索公办养老机构社会化改革模式。

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。

（三）完善居家社区养老服务网络

1. 在城市发展“镇（乡）-社区-小区-家庭”四级服务网络。在镇（乡）推进综合养老服务机构（中心）建设，承担全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等综合服务功能，作为中心站点辐射周边社区。在社区推进居家养老服务站建设，为社区老年人提供日间照料、膳食供应、护理保健、精神慰藉、辅具配置、居家上门等“一站式”养老服务，并支持承接镇（乡）委托的居家巡探访、失能老年人帮扶等服务。在有需求和有条件的住宅小区

(片区),可延伸居家养老服务点,充分发挥社区党组织的作用,探索“社区+物业+养老服务”等模式,为居家养老提供上门服务支持。在家庭探索家庭养老床位建设,通过家庭适老化改造和智能化升级,依托养老服务机构上门为居家老年人提供专业照护服务。依托辖区内养老机构专业服务资源的支撑作用,逐步形成衔接有序、功能互补的城市社区养老服务网络,为老年人提供便捷可及、优质高效的居家社区养老服务。

2. 在农村建设“县-镇-村”三级服务网络。以促进城乡基本养老服务均等化为着力点,推动将农村养老服务设施建设纳入乡村振兴战略重要内容,主动融入以人为核心的新型城镇化进程。在县一级建设以失能特困人员集中照护为主的供养服务设施,着力增强失能特困老年人专业照护保障能力;在乡镇一级以敬老院转型升级为主,建设具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的农村综合养老服务机构(中心);发挥基层党建引领作用,在行政村一级依托农村居家养老服务站等养老服务设施打造农村社区养老服务平台,保障农村老年人生活有人管、服务有场所、互助有组织。在家庭承担养老功能和广泛开展互助性养老的基础上,建立健全以村级居家养老服务站点为依托、乡镇敬老院为支撑、县级供养服务设施兜底的农村养老服务网络。

3. 支持家庭承担养老功能。引导企事业单位、社会组织或个人参与居家社区养老服务,鼓励兴办或运营综合养老服务机构和

社区日间照料中心、长者饭堂、老年人活动中心等形式多样的养老服务项目，培育一批标准化、连锁化、品牌化的居家社区养老服务示范机构。鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，健全上门服务操作规范、管理规范及运营政策，支持上门为老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务。通过政府补贴、购买服务等方式，重点保障好经济困难的高龄、失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守老年人等居家养老服务需求。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，完善家庭养老支持政策，增强家庭照护能力，让居家老年人享受持续、稳定、专业、安全的居家养老服务。

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，全县乡镇范围具备全日托养、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长效供应。持续推进居家养老“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韶关市智慧养老服务平台，利用村（居）社会工作服务（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%。

（四）提升医养康养结合服务水平

1. **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。支持养老机构设立医疗机构、开展医疗服务和医疗机构设立养老机构、开展养老服务，

在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院等建设。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。

2. 提升基层医养结合服务能力。促进基层医疗卫生与养老服务深度融合，支持新建社区卫生服务机构与社区养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、乡村卫生站与养老服务站统筹规划、毗邻建设；利用现有社区卫生服务机构和社区养老服务机构、乡镇卫生院和敬老院等资源，改（扩）建一批社区医养结合服务设施，重点为社区失能老年人提供集中或居家医养结合服务。提升基层医疗卫生机构的居家社区养老服务能力，依托乡镇卫生院、社区卫生服务机构等开展护理服务，积极发展家庭养老床位和护理型养老床位，为失能老年人提供适宜、综合连续的长期照护服务。以为高龄失能老年人居家提供健康安居、普惠照护服务为突破口，做实家庭医生签约服务，鼓励医疗卫生机构和医务工作者为居家失能老年人提供家庭病床、巡诊等上门医疗服务。

3. 建立完善老年健康服务体系。将大健康理念深度融入养老服务，延伸养老服务链条，做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，实现从健康管

理、失能照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。加强老年失能预防，推动失能预防关口前移，降低老年人失能发生率。建立健全以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合性医院老年医学科为核心，相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。聚焦失能老年人的实际需求，建立完善以机构为支撑、社区为依托、居家为基础，以老年人需求为导向的老年护理服务网络。到 2025 年，老年健康服务资源配置更加合理，综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系基本建立，老年人的健康服务需求得到基本满足。

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，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

（五）夯实基础设施建设

1. **加强养老服务设施规划建设。**编制县国土空间总体规划时，要根据人口结构、老龄化趋势因地制宜提出养老服务设施用地配置要求、布局原则及建设标准。有条件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建设标准和实施细则，落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”机制，加强设施设计、施工、验收等环节的监督管理，确保新建城区和住宅（小）区养老服务设施配建达标。全面清查整治新建城区和住宅（小）区养老服务设施配套情况，确保旧城区和已建住宅（小）区养老服务设施按标准填平补齐。鼓励农村养老服务设施与党群服务中心、新时代文明实践中心、文化活动中心等融合建设。

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、价格可负担的普惠养老服务。

4. 推进居家社区适老化设施改造。在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施和健身体育设施、有条件的加装电梯等设施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。通过产业引导、业主众筹等方式，引导老年人家庭根据老年人身体状况、康复辅助器具需求、居住环境等特点，对住宅及家具设施等进行居家适老化改造。普遍采取政府补贴等方式，多措并举支持对特殊困难老年人实施居家适老化改造。发展康复辅助器具社区服务体系，鼓励开展康复辅助器具配置、租赁服务，支持社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。

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

（六）加强养老服务人才队伍建设

1. **提升从业人员职业化专业化水平。**探索养老服务业职业经理人机制，促进经营管理职业化、专业化。加大养老服务人才培养力度，进一步推动实施“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建设。

2. **完善专业人才培养激励机制。**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。完善养老护理员与职业技能等级配套的薪酬激励机制，建立养老护理员薪酬待遇、护理服务价格与职业技能等级挂钩制度，推动职业技能等级与工资收入、福利待遇、岗位晋升、服务价格等同步提升。对在养老机构举办的医疗机构中工作的医务人员，可参照执行基层医务人员相关激励政策。大力开展养老服务人员职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应职业技能等级。加大养老服务人才政策扶持，在居住落户、住房保障、子女入托入学等方面给予优惠政策，逐步增强养老服务人员的职业吸引力。建立健全专业社会工作人才引入机制，吸引专业社会工作者和高等院校社会工作专业毕业生从事养老服务工作。符合条件的失能老年人家庭成员参加照护知识等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴。广泛开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的宣传报道，做好培训计划和从业人员待遇政策解读服务，不断增强养老护理员的职业荣誉感和岗位吸引力。

3. 促进养老服务行业就业创业。结合政府购买基层公共管理和社会服务，注重在乡镇、村居（社区）等基层一线开发养老服务岗位，优先吸纳城镇就业困难人员、农村转移劳动力和应届高校毕业生就业，鼓励省内外、国内外各类专业人才积极投身养老服务业。对招用就业困难人员并依法缴纳社会保险费的养老服务

组织，按照规定给予岗位补贴、社会保险补贴等支持；对在养老服务组织连续从事康复护理等养老服务工作达到规定年限的普通本科高校、职业院校（含技工院校）毕业生，可给予一次性入职奖励或者岗位补贴。加强养老服务专业人才就业指导服务，大力培养和引进养老服务专业人才，不断壮大养老服务队伍。

4. 推动“社工+志愿者”联动为老服务。培养老年社会工作者队伍，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。实施广东志愿者守信联合激励计划，推动时间储蓄制度应用于为老志愿服务实践，鼓励探索利用“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。充分发挥乡镇、村（居）社会工作服务站（点）作用，推动老年社会工作者、为老服务志愿者等联动为老服务。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。

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，有条件的地市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，全县养老服务人员培训人次达到 600，全县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）强化资金要素保障

1. 强化财政资金保障。坚持积极应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，发挥财政资金在支持养老服务发展方面的促进示范作用，建立长期稳定的养老服务经费财政保障机制，并与一

般性公共预算安排的养老服务体系建设资金整合统筹使用。优化财政支出结构和资金分配方式，加大对基本养老服务的优先保障，加大对重点领域、重点项目和重点工程的资助扶持，重点购买老年人能力综合评估、生活照料、康复护理、机构运营、社会工作、人员培训等服务。通过用地保障、信贷支持、补助贴息和政府采购等多种形式，积极引导和鼓励企业、公益慈善组织及其他社会力量加大投入，参与养老服务设施的建设、运行和管理，政府购买养老服务所需资金纳入养老服务体系建设资金统筹安排。提高资金投入的有效性和精准度，综合考虑地区经济社会发展水平、人口老龄化程度及经济困难和计划生育特殊家庭中的失能、高龄老年人，空巢（独居）留守老年人及重点优抚对象中的老年人等重点人群的数量，引导财政资金精准惠及基本养老服务优先保障对象。

2. 扩大多元资本参与。鼓励国有资本、社会资本等通过多种方式参与养老服务业发展，探索设立养老产业引导基金，提升多元资本主体参与的积极性和有序性。

（八）发挥政策引导作用

1. 优化养老服务营商环境。全面放开养老服务市场，实行养老机构登记备案制度，落实养老服务领域公平竞争审查制度，落实养老服务业税费优惠政策，支持各类所有制养老机构平等发展。深化养老服务业“放管服”改革，加大养老服务领域简政放

权、放管结合、优化服务力度，进一步激发市场活力和社会资本潜力，探索更多社会力量参与养老服务发展模式。进一步优化相关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，加强对养老服务机构筹建过程中有关审批事项的服务和指导，主动公开审批程序和时限，推行“一站式”标准化服务。

2. 加大改革创新支持力度。加强各级党委政府对养老服务改革工作的领导，健全完善养老服务扶持保障政策体系，大力推进养老服务体制机制改革，因地制宜深化养老服务事业和产业改革。贯彻落实国务院关于对真抓实干成效明显地方，进一步加大激励支持力度有关精神，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建设成效明显的乡镇，在相关资金安排、试点项目遴选等方面给予适当倾斜。探索建立养老服务发展对口帮扶机制，通过城市联动、区域协同等方式，加强珠三角地区与我县养老服务资源共享共建，扩大优质养老服务资源覆盖面和受益面，促进基本养老服务优质均衡发展。

3. 扩大社会办普惠型养老服务规模。引导和支持各类社会主体扩大普惠型养老服务供给，适应医养结合、居家社区养老等多样化养老服务模式，基于市场原则建立健全支持普惠性养老服务发展的价格机制，丰富价格可负担、质量有保障的普惠型养老服务及老年用品供给。开展城企协同推进养老服务发展行动计划，支持社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老机构。落

实并完善养老服务扶持政策措施，加强信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息或投资指南。鼓励国有企业围绕主责主业发展普惠养老服务，引导其它社会力量参与养老服务设施的建设、运营和管理，享受政府扶持的社会办养老机构要重点发展普惠型养老服务，扩大护理型床位供给，优先接收失能、高龄、经济困难、计划生育特殊家庭等重点人群老年人，优先满足社会失能老年人照护的刚性需求。鼓励基层积极探索相关机构养老床位和医疗床位按需规范转换机制。探索推动有条件的公办养老机构或综合实力较强的社会办养老机构牵头组建养老服务联盟，满足相应条件的社会办养老机构可按照平等自愿原则加入，形成良性的示范带动发展效应。

（九）提升科技助老水平

1. 提升智慧化服务水平。依托信息化、数字化、智能化科技手段为养老服务赋能，推动实现个人、家庭、社区、机构与养老服务资源的有效对接和精准匹配。加快居家社区养老服务信息化建设，大力推广和使用韶关市居家养老信息化服务平台，依托省市一体化政务大数据中心建立健全覆盖本辖区内居家老年人的信息库，整合利用互联网、物联网、大数据、移动终端、公共服务等各类资源，丰富完善养老服务信息平台内容，加强大数据采集、分析和运用，以社区为平台、需求为指引、居家为终端，实现养老服务需求和供给精准对接，促进养老资

源合理分配和高效利用。支持社会力量运用信息化、智能化手段创新养老服务模式，开发和推广居家社区养老服务智能终端产品和应用，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“菜单式”便捷服务。

2.营造智慧适老环境。坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，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，切实解决老年人运用智能技术困难。强化线下服务渠道，完善必要的为老人工服务。依托“粤省事”等平台优化线上服务模式，加强老年人身份证信息归集和数据打通，推行身份证实体卡“一证通行”服务模式。加强互联网和移动客户端等应用适老化改造，优化界面交互、内容朗读、操作提示、语音辅助等适老功能。充分发挥解决老年人运用智能技术困难部门间联席会议制度作用，建立长效解决信息化时代“银色数字鸿沟”机制，提高老年人享受智能化服务的便捷性，扩大老年人数字社会参与度，增强老年人在社会生活中的“科技获得感”。

（十）建立健全老年人关爱服务体系

1.弘扬敬老孝老助老社会风尚。践行社会主义核心价值观，广泛开展人口老龄化国情教育，大力传承弘扬中华民族传统美德，加强孝亲敬老传统文化的传承与创新。将敬老爱老助老纳入

社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入文明家庭创建等群众性精神文明创建内容，夯实家庭养老基础地位，发挥家庭养老基础作用。积极利用春节、中秋节、重阳节等传统节日开展敬老活动、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，推动敬老爱老助老风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。推动非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

2. 加强特殊困难老年人关爱。依托“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，定期开展居家社区老年人探访活动，重视防范和及时发现居家老年人意外风险，重点关注留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人。探索通过政府购买服务的方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人委托，依法代为办理入住养老机构、就医等事务。加强农村留守老年人关爱服务，健全农村留守老年人信息数据库，完善关爱服务网络，提升关爱服务能力。注重农村留守老年人精神关爱，大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村幸福院等互助养老设施。促进社会力量广泛参与留守老年人关爱服务，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。

3. 增强老年人权益保障。持续加强养老服务领域非法集资排查整治与监测预警。开展老年人产品和服务消费领域侵权行为专

项整治，严厉查处面向老年人的假冒伪劣商品制售、产品服务欺诈销售等违法行为。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和防范能力，提高老年人运用法律手段保护权益意识。完善市场退出机制，指导养老服务机构在退出市场时依法依规妥善做好协议解除、老人安置等工作。建立健全养老服务纠纷协商调解机制，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。

4. 扩大老年人社会参与。积极开发老龄人力资源，倡导“终身发展，老有所为”的积极老龄化思想观念，培育发展老年人社会组织和为老服务社会组织，引导和支持老年人积极参与家庭、社区和社会发展，参与公益慈善、教科文卫等事业，参与社区建设和管理，组织开展自助、互助和志愿活动。广泛开展老年人群体性文化、体育和娱乐活动，推进社区老年人健身康复中心建设。开展高质量老年教育，建立健全“县-乡镇-村（居）委会”三级社区老年教育办学网络，鼓励各级政府和各类养老服务机构开办老年学校，丰富老年人精神文化生活。

（十一）织密综合监管体系

1. 健全养老服务质量评价体系。健全养老机构等级评定制度，完善养老机构等级评定程序，细化具体标准和评定方法。鼓励和引导全县养老机构参加全省养老机构等级评定。各地因地制

宜开展养老服务机构服务质量评估工作，定期组织相关专家或委托相关社会组织、第三方专业机构等，参照《养老机构等级划分与评定》国家标准及其实施指南¹，对养老机构的人员配备、设施设备条件、管理水平、服务质量、社会信誉等进行综合评估，评估结果应当向社会公开，并作为养老服务监管、政府购买服务、给予建设和运营补贴等的重要参考依据。

2. 推进养老服务领域社会信用体系建设。建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制。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。加强养老服务业信用信息公开与共享，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“信用广东”、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。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，根据评价结果建立养老服务机构信用等级，并作为养老机构等级评定和采取差异化监管措施的重要依据。

¹2018年12月28日,国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布《养老机构等级划分与评定》(GB/T 37276-2018),自2019年7月1日起实施;2020年4月,民政部社会福利中心、全国社会福利服务标准化技术委员会联合发布《<养老机构等级划分与评定>国家标准实施指南(试行)》

3. 健全养老服务综合监管制度机制。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度，构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，创新监管理念、健全监管制度、完善监管方式、提升监管效能，实现对养老服务机构全流程、全链条、全方位、全生命周期的监管。引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，促进养老服务业健康有序发展。各地依法落实属地监管职责，坚持规范监管、公正执法，不断加强对养老机构的指导和监管。

4. 加强养老服务重点领域监管。依托广东省行政执法信息平台 and 行政执法监督网络平台，全面提升养老服务监管行政执法信息化、智能化水平，主动防范化解养老服务机构在建筑、消防、资金、人员、食品、医疗卫生等方面的安全风险，及时消除重大安全隐患。加强对设施用地监管执法，依法查处养老服务设施建设用地的违法违规行为；加强对运营秩序的监督检查，依法打击无证无照从事养老服务等行为；加强对质量安全的监督检查，防范化解养老服务机构安全生产风险隐患；加强对从业人员的监督引导，依法从严惩处欺老虐老等行为；加强对涉及资金的审计检查，依法打击弄虚作假、骗取补贴、挤占挪用等违法违规行为；

加强对养老机构预收费及养老地产、养老金融、旅居养老、老年养生保健等新兴业态的风险排查和预警，依法处置以养老名义进行非法集资的行为。

5. 规范养老服务机构运营管理。实施《养老机构管理办法》，完善养老机构管理相关制度规范。加强养老服务机构业务指导和规范管理，建立健全各级居家社区养老服务指导工作体系，负责辖区内居家社区养老服务的统筹规划、培训示范、服务指导、资源整合、提供服务等。完善养老服务价格分类政策，规范养老服务收费行为，健全养老服务机构年度财务报表公开制度，加强收费公示接受社会监督，实行市场定价的收费标准应保证相对稳定。建立健全养老服务纠纷和事故处理机制，引导养老服务机构不断优化内部管理、规范服务行为，合理规避风险、妥善处置纠纷，严禁利用养老服务场地和设施开展与养老服务无关的活动，不得违反老年人意愿强制服务、强制收费、欺诈推售。有序扩大韶关市养老机构责任保险统保示范项目覆盖范围，鼓励居家社区养老服务机构投保雇主责任险和养老责任险。

四、保障措施

（一）加强组织领导 形成工作合力 建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，发挥养老服务联席会议制度的重要作用，强化养老服务资源统筹管理，协调解决跨部门的重难点问题，形成推进养老服务发展合力。将养老

服务体系建设纳入经济社会发展规划。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。要强化养老服务管理职能，科学整合相关机构和资源，进一步配齐配强基层养老服务工作力量，切实加强基层养老经办服务能力和水平。加强对规划实施情况的跟踪分析，定期开展综合评估和专项评估，及时发现和解决突出问题。

（二）加强信息化建设 提高工作效能 以数字政府建设为契机，将养老服务管理信息化建设纳入“数字政府”建设总体框架，依托“金民工程”全国养老服务信息系统和广东民政业务综合信息平台，发挥广东省政务大数据中心作用，加强养老服务信息资源管理和应用，充分利用省政务大数据中心韶关节点和韶关市大数据分析平台的基础支撑能力，建设养老服务平台，开展养老服务数据共享与应用，提高养老服务体系建设信息化水平，促进养老服务科学管理和服务效能提升。加强养老服务信息采集管理，提高信息资源的完整性、准确性、时效性和可用性。提高信息资源利用水平，推进公共信息的资源共享，在保障数据安全的前提下，破除“信息孤岛”、“数据烟囱”，对涉及老年人的人口、保障、服务等基础信息分类分级互联共享，做好与户籍、医疗、社会保险、社会救助、殡葬等信息资源的对接，推动部分数据资源

向社会开放。

(三)加强监督检查,建立评估体系 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,创新评估方式方法,引入第三方评估机制,将评估结果作为改进工作的重要依据。各地要强化主体责任,以本规划为指导,因地制宜制定本地区养老服务发展规划或行动计划,从实际出发,建立监督、评估考核与激励机制。针对本计划提出的目标指标,加强统筹推动执行,分解责任、强化考核、定期督办,对实施过程中出现的问题要及时上报,切实推动我县养老服务体系建设和任务落细落实落地。

(此页无正文)

抄送：韶关市民政局

始兴县民政局办公室

2022年12月30日印发
