

明光市“十四五”养老服务
发展规划
(征求意见稿)

明光市民政局
二零二一年九月

目 录

第一章 规划制定背景.....	2
第一节 “十三五”主要发展成就.....	2
第二节 面临的发展形势.....	7
第二章 指导思想、基本原则和发展目标.....	10
第一节 指导思想.....	10
第二节 基本原则.....	10
第三节 发展目标.....	11
第三章 “十四五”期间主要任务.....	15
第一节 构建基本养老服务体系.....	15
第二节 提升居家社区养老服务品质.....	17
第三节 着力提升机构养老服务能力.....	20
第四节 统筹发展农村养老服务.....	22
第五节 深入推进医养康养融合发展.....	23
第六节 加强养老服务人才队伍建设.....	24
第七节 大力发展养老服务产业.....	25
第八节 加强养老服务综合监管.....	27
第九节 构建老年友好型社会.....	28
第四章 保障措施.....	29
1. 加强组织领导.....	29
2. 完善制度建设.....	29
3. 强化要素保障.....	29
4. 加强宣传引导.....	30
5. 注重督促落实.....	30

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家，向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。新时期日益严峻的老龄化形势及老年人需求的多样性对养老服务发展提出新的要求。为全面贯彻党的十九届五中全会精神和习近平总书记关于养老服务发展的重要指示批示精神，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《明光市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》及《滁州市十四五养老服务发展规划》（待印发）等精神，结合我市发展实际，特制定本规划，规划期为2021-2025年。

第一章 规划制定背景

第一节 “十三五”主要发展成就

“十三五”期间，在市委市政府的坚强领导下和滁州市市直相关部门的大力指导下，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会及习近平总书记关于积极应对人口老龄化、发展养老服务的重要讲话和指示批示精神，坚持以人民为中心的发展思想，深化“放管服”改革，补短板、强弱项、提质量。五年中，全市在养老服务体系建设、养老基础设施建设、特困和高龄老人兜底保障、医养结合、智慧养老及“文旅+康养”产业发展等方面均有所突破，为“十四五”全市养老服务全面发展奠定坚实基础。

1. 养老制度建设持续完善

为指导全市养老服务工作顺利开展，在国家、安徽省、滁州市相关文件基础上出台《明光市社会养老服务体系建设实施办法》、《明光市养老服务三级中心建设工作方案》（2018-2020 连续 3 年）、《明光市养老院服务质量建设专项行动方案》、《明光市特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升三年行动计划（2020-2022 年）》、《明光市社会养老服务体系 and 养老智慧化建设实施办法》、《明光市推进医疗卫生与养老服务结合发展的实施方案》等制度文件，涵盖老年人生活保障、养老服务体系建设、社区和机构养老服务、医养结合和智慧养老等领域，为全市养老服务发展指明方向。

2. 养老服务体系不断健全

养老服务体系建设逐步推进，基本建立居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系。城乡养老服务三级中心建设有序推进，全市已建成 1 个县级养老服务指导中心、4 个街道养老服务中心、17 个城市社区养老服务站、13 个乡镇养老服务指导中心、58 个村级养老服务站，城乡养老服务三级中心覆盖率达 100%，基本实现满足城乡老年群体居家社区养老服务供给。社会养老机构改革稳步推进，全市共有各类养老机构 26 家，其中公办敬老院 1 所、公建民营养老机构（敬老院）20 所、民办养老机构 4 所、社会福利院 1 所，全市共拥有各类养老床位 3634 张，平均每千名老年人拥有床位数达 45 张，其中护理型床位 1093 张，占养老

机构床位总数的 30%。

3. 兜底保障水平更加有力

全面落实城乡一体、普惠制的高龄、特困老年人津贴、补贴制度，推进政府为困难老年人购买居家养老服务，注重低收入老年人的兜底保障，将 80 周岁以上高龄老人和 70 周岁以上低收入、建档立卡贫困户老人纳入补助范围，对 80 周岁以上老年人按年龄段分别按 60 元/月、100 元/月、300 元/月的标准发放高龄津贴；对 70 周岁以上低收入、低保及建档立卡贫困户发放居家养老服务补贴 15 元/月，“十三五”期间，共累计发放高龄津贴 3188 万元、发放低收入养老服务补贴 339.3 万元，低收入老年人养老服务补贴覆盖面达 60% 以上，有力保障各类老年人基本生活。贯彻落实《滁州市特殊困难老年人家庭适老化改造实施办法（试行）》文件精神和工作部署，启动特殊困难老年人家庭适老化改造工程，目前已改造完成 40 户。

4. 养老服务质量稳步提升

开展养老机构服务质量提升专项行动和养老服务质量标准化建设，全市养老机构 9 类突出消防安全问题已全部整改到位，全市 26 个养老机构全部完成消防改造并取得验收许可，所有养老机构均配齐食品留样柜、消毒柜等设备。持续推动养老机构公建民营改革，探索养老机构公建民营运营模式，扶持社会力量投资兴办养老机构，按照实际新增床位数和实际入住人数分别给予一次性建设补助和日常运营补贴，目前全市共有公建民营养老机构 20 所，民办养老机构 4

所。组织养老机构负责人和护理员开展养老服务人才技能培训。

5. 医养结合服务加快推进

与惠民医院合作成立惠民养老养生中心，建立失能、半失能、失智老年人集中照护区，已累计收治各类老年人 196 人。全市 4 家二级以上医院和一级以上卫生机构均开设老年人“绿色通道”，开通率达 100%。建立家庭医生制度，为自愿签约的高龄、重病、失能、半失能居家老年人提供家庭出诊等上门服务。全市有 18 家农村敬老院与辖区卫生部门签订医疗协议，为每位入住老年人建立健康档案，定期开展巡诊、坐诊。明西街社区卫生服务中心和明光街道吕郢社区先后被评为省级“医养结合社区示范中心”。

6. 智慧养老服务深入开展

利用“互联网+养老服务”建立县级居家养老服务综合信息平台，探索实施政府购买居家智慧养老服务，选取了交通路等四个社区 400 名左右的老年人作为试点对象，为散居特困人员、70 周岁及以上低保对象、重点优抚对象和 80 周岁以上老年人提供档案建立、健康管理、紧急救援、远程定位、助餐助浴等免费居家养老服务，截至“十三五”末，已服务照料 434 位老人，累计提供服务 16066 次，服务时长达 4 万多小时，回访 3080 人次。

7. “文旅+康养”产业初具规模

紧抓长三角一体化和环沪养老产业带发展机遇，根据地方资源优势，推动文化旅游和康养产业融合发展，积极谋划

和推进一批“文化旅游+康养”重大项目。投入100万元编制文旅康养招商指南，抽调各单位骨干成员组建、成立文旅康养专业招商分局，开展精准招商，2020年成功签约总投资20亿元大明盛世嘉年华综合文旅度假区项目。2020年3月完成张八岭镇金虹岭生态养老旅游度假田园综合体审批，项目建成后将新增产权式养老公寓23000平方米，床位500余张；2020年5月完成明光市夕阳红智慧养老中心项目审批；2020年7月完成明东爱心老年公寓项目审批。以重大项目为牵引，打造地方康养产业特色，金虹岭生态养老旅游度假田园综合体项目集文旅、农业休闲观光、康养旅居、产权式养老公寓于一体，吸引南京、合肥等周边老年康养群体和游客，目前最高日接待量超3000人，项目所在地张八岭镇被评为首批“安徽省健康小镇”。

在肯定“十三五”取得成就的同时，我市养老服务与全市经济发展水平及人民群众对高品质生活的美好期待相比，依然存在短板和不足。一是养老服务供给有待提高，平均每千名老年人拥有床位数45张，护理型床位占比30%，护理型床位占比不高；中高端养老供给总量不足，与实际需求仍存在较大差距。二是城乡三级中心实际运营效率不高，三级中心的作用尚未充分发挥。三是养老服务设施布局有待进一步优化，全日照料类养老服务设施不足，分布不均匀。四是养老服务专业人才缺口较大，养老服务从业人员专业化水平不高，老年人心理咨询、临终关怀等专业化养老服务项目未能有效开展，养老人才技能培训体系、职业资格认定机制和上

岗资格审查制度尚未完全建立。

第二节 面临的发展形势

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实施积极应对人口老龄化国家战略的第一个五年。“十四五”期间要根据全市人口老龄化趋势和老年人对养老服务的需求，树立以人民为中心的发展思想，以“长三角一体化”、“南京都市圈、合肥都市圈”协同发展为契机，立足新发展阶段、坚持新发展理念、服务新发展格局，着力聚焦老年人最关心最直接最现实的利益问题，深化养老服务体制机制改革、优化养老服务供需结构、推动养老服务提质扩面、加强养老服务综合监管，推动养老服务高质量发展，积极建设更加优质、更加充分、更加均衡的养老服务体系，努力提升广大老年人的获得感、幸福感和安全感。

1. 面临的机遇

——政策支持力度大。“十四五”时期是我国积极应对人口老龄化的关键“窗口期”，党和国家高度重视养老服务工作，将积极应对人口老龄化确定为国家战略任务，不断完善养老服务发展顶层设计，为推动养老服务高质量发展提供了根本保证。省、市各级党委、政府也明确把养老服务作为重要的民生工程来抓。随着政策扶持力度的加大和市场需求的扩大，养老服务发展吸引了社会各界的强烈关注，党委领导、政府主导、社会主体、市场参与的养老服务发展格局加快形成。

——养老服务需求旺盛。根据第七次人口普查数据显示，

我市共有常住人口 48.56 万人，其中 60 周岁及以上人口 10.92 万人，占 22.48%，人口占比较第六次人口普查期间（2010 年）提高 7.05%，65 周岁及以上人口为 8.59 万人，占 17.69%，人口占比较第六次人口普查期间（2010 年）提高 6.4%，老龄人口比重上升，表明我市人口老龄化程度进一步加深，同时随着人民群众生活水平的提高和生活理念的改变，对养老服务内容和质量提出更高的要求，这为养老产业的发展带来源源不断的市场需求，养老服务发展前景广阔。

——**创新发展环境良好**。随着大数据、人工智能、物联网、云计算、区块链等新信息技术的应用，为养老服务在空间、产品、模式、管理等方面实现精准化、个性化、低成本发展提供了新动能与科技支撑。长三角一体化和南京都市圈发展战略推动了区域间互联互通、共建共享，为养老服务高质量发展提供了人才、信息、技术、资金等流动性资源。良好的创新发展环境为“十四五”时期养老服务高质量和创新发展提供了新引擎。

2. 面临的挑战

——**养老服务需求多样性日益凸显**。随着人均寿命和人民生活水平不断提高，老年人对养老服务需求总量持续增加的同时，对高品质物质生活、高品位精神生活、全方位社会生活的多层次、多样性、个性化养老服务的追求日趋强烈。大量养老服务潜在需求尚未充分激发并转化为实际消费行为，对深化养老服务供给侧结构性改革、推动养老服务量质齐升提出更高要求。

——**家庭人口结构发生深刻变化。**受计划生育政策和年轻人生育观念的影响，“倒金字塔”型人口结构进一步凸显，老年抚养比逐年攀升。工业化、城镇化进程深入推进，导致大量青壮劳动力从农村流向城镇、从小城镇流向大城市，空巢、独居、留守老年人家庭数量大幅增加，家庭成员散居致使家庭传统养老功能不断弱化。居家社区机构相协调的养老服务供给体系尚不健全，居家养老的资源链接能力、社区养老的资源扩散能力、机构养老的服务延伸能力均未充分发挥，养老服务供给主体的自主性、专业性、协同性均有待加强。

——**经济发展的不确定性增加。**新时期，国际社会环境错综复杂，国际力量间的竞争日趋激烈。新冠肺炎疫情仍在全球范围内流行，对国内经济发展产生一定的冲击，疫情防控常态化仍是未来一段时期各级政府部门工作的重点。这些因素使得地方经济发展和政府财政收入的不确定不稳定因素增加，从而可能对全市养老服务高质量发展的持续资金投入带来不确定性。

第二章 指导思想、基本原则和发展目标

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会及习近平总书记考察安徽时的重要讲话和指示批示精神，坚持以人民为中心的发展思想，积极应对人口老龄化，抢抓“长三角一体化”和“南京都市圈、合肥都市圈”协同发展契机，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，不断完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系，着力补齐城市居家养老和农村养老服务短板，大力推动养老机构提质增效和医养结合深入发展，创新发展智慧养老，强化综合监管，推动“文旅+康养”产业融合发展，推进老年友好型社会建设，加快建设与我市经济社会发展水平相适应，与老年人养老服务实际需求相匹配的养老服务体系。

第二节 基本原则

——**以人为本，多方参与。**坚持以人民为中心的发展思想，保障和改善老年人生活，逐步增进老年人福祉，大力弘扬敬老、养老、助老的优秀传统文化，尊重老年人社会主体地位。在保证政府公共财政投入逐年增加的同时，通过市场调控，引导、鼓励和支持社会力量以多种形式参与养老服务发展，形成多元投资、多种建设方式竞相发展的格局。

——**补齐短板，提质增效。**坚持目标导向和问题导向相统一，着力保基本、兜底线、补短板、调结构，重点发力养老服务发展中的重点领域和薄弱环节，加强养老服务制度体系建设，促进资源合理优化配置，有效保障面向老年人的基本公共服务供给。

——**保障基本，适度普惠。**保障和改善老年人民生，重点加强对失能失智、高龄独居等特困和高龄老人的基本养老服务供给。同时在“保基本、兜底线”的基础上，着眼老年群体对养老服务的多样化需求，逐步实施普惠型的养老服务政策。

——**统筹推进，均衡发展。**在加快发展社会养老服务的基础上，统筹城乡发展，合理规划养老服务基础设施布局，努力实现城乡养老服务统筹推进、协调发展，构建布局合理、结构优化、资源有序流动的城乡养老服务体系发展格局。

第三节 发展目标

力争到 2025 年，全市养老服务整体水平明显提升，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系更加健全，老年人基本保障水平稳步提升，普惠性养老服务深入发展，城乡养老服务发展更加均衡，养老服务质量显著提高，综合监管能力明显增强，“文旅+康养”产业带动效益显现，有效满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。

——**基本保障更加有力。**强化养老服务兜底保障水平，建立完善基本养老服务制度，提升老年人福利水平，优先将经济困难的特殊老年群体纳入基本养老服务对象范围，满足

失能失智老年人等生活不能自理老人长期照护需求，实现城乡统筹发展。

——服务网络不断健全。居家养老服务快速发展，全面建成“十五分钟”居家养老服务圈；社区养老服务设施实现有效覆盖，新建小区配套建设社区养老服务设施达标率达100%，到2025年已建成居住（小）区按照标准逐步补齐社区养老服务设施，社区嵌入式养老服务机构普遍建立，城市社区日间照料机构覆盖率不低于90%。养老机构照护能力大幅提升，到2022年全市养老机构护理型床位数占比不低于40%，到2025年不低于55%。

——服务质量持续提升。依托互联网、物联网、云计算、区块链、大数据等手段，推进养老服务智能化发展，实现个人、家庭、社区与养老资源的有效对接。开展养老机构等级评定和社区养老服务站星级评定。强化养老服务人才队伍建设，加强养老服务护理员和养老机构管理人员职业技能培训，积极引导社会力量参与养老服务，促进城乡养老服务资源有序流动。

——监管能力显著增强。全面落实对养老服务行业综合监管。加强养老服务领域信用体系建设，加大对违规行为的查处惩戒力度。提升综合监管能力，完善以“双随机、一公开”为主要方式的监管手段，严厉打击和及时曝光面向老年人的违法犯罪行为，维护老年人合法权益。

——文旅康养产业加快发展。发挥市场在配置养老服务资源中的基础性作用，不断优化养老服务供给。利用地方自

然资源优势，大力发展“文旅+康养”产业，优化营商环境，推动产业融合发展。

——**养老氛围更加浓厚。**加大宣传力度，在全市范围内营造孝亲敬老，人人关注养老、人人支持养老、人人参与养老的社会氛围。积极推进公共服务场所和服务设施适老化环境建设，加强老年人教育设施建设。

“十四五”明光市养老服务发展主要指标

序号	主要指标	目标值	指标属性
1	生活不能自理的特困人员集中供养率	60%以上	预期性
2	有集中供养意愿的特困人员集中供养率	100%	约束性
3	新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率	每年均为100%	约束性
4	已建成居住（小）区配套建设养老服务设施达标率	100%	约束性
5	社区日间照料机构覆盖率	90%	约束性
6	养老机构护理型床位占比	55%	约束性
7	社区内每千名老年人配备社工数量	≥1人	预期性
8	每百张养老机构床位配备社工数量	≥1人	约束性
9	居家特殊困难、失能老年人月探访率	100%	约束性
10	福彩公益金每年用于养老服务体系建设方面占比	每年均维持在55%以上	约束性
11	特殊困难老年人家庭适老化改造户数	每年不少于50户	预期性
12	老年大学覆盖面	1所以上	约束性

第三章 “十四五”期间主要任务

第一节 构建基本养老服务体系

1. 完善基本养老公共服务清单

在省、市级基本养老公共服务清单基础上，完善本级基本养老公共服务清单，将基本养老服务清单内容纳入基本公共服务和基本社会服务范畴。科学合理完善基本养老服务清单项目，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公共服务清单保障范围。建立基本养老服务清单动态调整机制，根据经济发展水平和老年人实际需求，适时调整清单项目。

2. 开展老年人能力和需求综合评估

制定本地老年人能力和需求评估实施细则，整合全市养老机构、医疗、社工及第三方评估机构等资源，打造 1-2 家综合评估机构，开展老年人能力和需求评估工作。对有照护需求的享受政府基本养老服务的老年人，按照评估标准，依申请对失能程度、残疾状况、照护情况进行评估，确定评估等级，将评估结果作为老年人领取养老补贴、接受基本养老服务的重要参考依据。

3. 完善基本养老服务补贴制度

根据我市财政承受能力和服务对象实际需求，结合老年人需求和能力综合评估结果，分级分档制定基本养老服务补贴标准。建立基本养老服务补贴自然增长机制，实现补贴标准与最低生活保障水平、市场物价等标准合理衔接，与残疾人两项补贴、社会救助等政策相衔接。

4. 保障基本养老服务供给

优化特困老年人救助供养服务，提高特困供养机构兜底保障能力和服务质量。保障兜底性养老服务供给，推动建立兜底性保基本养老机构清单，将公办养老机构（或委托管理的养老机构）全部纳入保基本清单范围；将享受政府划拨土地、无偿提供房屋、床位建设运营补贴的社会办养老机构或设施，按照合同将其约定全部或部分，或通过政府购买服务的方式购买部分基本养老服务。扩大普惠型养老服务供给，建立公办养老入住轮候制度，在优先满足生活不能自理的特困人员集中供养需求的前提下，逐步满足其他基本养老服务对象的入住需求；持续开展城企联动普惠养老专项行动，推动普惠型养老服务发展，重点为广大中等收入家庭提供价格合理、方便可及、质量可靠的基本养老服务。完善政府购买基本养老服务标准，建立基本养老服务供应商清单管理机制，鼓励市场主体为老年人提供专业化的基本养老服务。

5. 探索构建长期照护保障制度

在借鉴其他地区先进做法和经验的基础上，结合我市经济社会发展情况，积极探索符合我市的长期护理保险制度，积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业等的有益补充作用，鼓励商业保险机构开发有市场需求的商业性长期护理保险产品。探索开展兜底性长期照护服务保障工程，加强与社会服务兜底工程有效衔接。

专栏 1 基本养老服务体系建设

1. 基本养老服务保障对象。基本养老服务对象分为兜底保障对象和适度普

惠对象。兜底保障对象主要包括城乡特困供养、低保家庭、计划生育特殊困难等范围的老年人。适度普惠对象主要包括低收入的失能失智、高龄空巢老年人以及政策范围内容内的重点优抚对象、重残等老年人。

2. 加强对特困老年人救助供养。优化特困老年人救助供养服务，提高特困供养机构兜底保障能力和服务质量，逐步提高生活不能自理的特困人员集中供养率，到 2025 年实现有集中供养意愿的特困人员集中供养率达 100%，生活不能自理的特困人员集中供养率争取达 60%以上。

第二节 提升居家社区养老服务品质

1. 优化“三级中心”运营管理

充分发挥城乡“三级中心”在居家社区养老中的重要作用，完善基础设施建设和人员配备。强化县级养老服务指导中心统筹规划、培训示范、服务指导、资源整合能力；提升乡镇养老服务指导中心承担全托、日托等综合服务功能及相应区域的统筹指导能力，为辖区内社区居家养老服务站点提供服务支持；夯实社区（村）养老服务站直接为老服务功能。完善“三级中心”人员配备，强化运营管理，充分发挥基层老年协会、社工、志愿者和农村低龄老人、留守妇女等作用，逐步实现“三级中心”交由社会力量运营管理。加强对“三级中心”建设运营资金保障力度，严格考核监督，将“三级中心”运营效果列入政府绩效考核目标考核范围，列入民生工程考核内容。

2. 强化家庭养老支持功能

鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，履行赡养义务，承担照料责任。探索通过政府购买服务等方式，为

居家长期生活不能自理的老年人提供每年不超过 28 天（含法定节日）的提供短期托养服务，为照料失能失智老年人的家庭成员每年提供不少于 1 次的照护技能培训，提升家庭照料能力。鼓励养老机构、社会组织社工机构“进社区”，开展养老照护、应急救助等知识技能培训，普及居家护理知识技能。全面建立高龄、独居、生活不能自理等特殊困难老年人居家社区探访制度，到 2022 年特殊困难老年人月探访率达到 100%。持续开展居家适老化改造工程，每年改造户数不少于 50 户。开展“家庭养老床位”试点，支持有条件的养老机构设置家庭养老床位，推动居家养老智慧化产品应用。探索“物业服务+养老服务”模式，支持、引导物业服务企业利用自身优势发展居家养老服务。

3. 大力发展社区嵌入式养老

继续推进社区嵌入式养老服务设施建设，优化养老服务设施空间布局。对于城市新建住宅小区按每百户 30 平方米且单处面积不少于 300 平方米的标准配建养老服务用房，并按照“四同步”要求，交由民政部门统一调配使用。推进老旧小区、已建成居住（小）区按照每百户不少于 20 平方米标准配建社区养老服务用房，确实难以改造配齐养老服务用房的，探索以经济补偿筹集资金补齐缺口。围绕构建“15 分钟居家和社区养老服务圈”，重点打造枢纽型社区养老综合体，集成日托、全托、助餐、医养结合等功能，并向周边居家老年人延伸，提供居家上门服务。开展社区养老服务站星级评定制度，按照站点面积，提供的服务项目、服务人次、

服务质量制定分档运营补贴标准，引导社区养老服务站优化运营管理。大力培育和引进专业运营主体，推进社区养老服务站社会化运营，为居家老年人提供连续、稳定、专业、高质量的养老服务。

4. 加强社区养老多渠道支持

开展老旧小区适老化改造，对于老年人比例较高的小区优先增设电梯、坡道等无障碍设施设备。发展康复辅助器具社区服务体系，创新服务模式，支持在社区养老服务设施中配备康复辅助器具并提供专业指导。加大对基层群众自治组织、社区养老服务组织、老年人协会等开展社区互助养老服务活动的支持力度，健全社区养老服务“三社联动”机制，支持社区社会组织和专业社会工作者参与社区养老服务。

专栏 2 居家社区养老服务水平提升工程

1. 强化城乡“三级中心”运营管理，明确“三级中心”职能定位和服务内容，充分发挥乡镇养老服务指导中心和社区（村）养老服务站为老服务功能，加强人员配备，丰富为老服务内容。将“三级中心”运营效果列入政府绩效考核范围，列入民生工程考核内容。

2. 通过政府购买服务等方式提供短期托养服务、实施家庭照护者照护技能培训、开展“家庭养老床位试点”、全面建立居家社区探访制度、困难老年人家庭适老化改造、探索“物业服务+养老服务”模式、推动居家养老智慧化产品应用等方式提升家庭养老水平。

3. 社区嵌入式养老服务设施建设工程。对于所有城市新建住宅小区按每百户30平方米且单处面积不少于300平方米的标准配建养老服务用房。到2025年前，老旧小区、已建成居住（小）区按照每百户不少于20平方米标准配建

社区养老服务用房。支持在社区综合服务设施中开辟空间用于养老服务。

第三节 着力提升机构养老服务能力

1. 推动公办养老机构转型升级

深化公办养老机构改革，重点突出其托底和示范功能。鼓励公办养老机构在本市行政区域内进行资源重组，腾出的养老机构实行社会化运营，提高养老机构床位利用率。科学稳妥推进公建民营改革，推动有条件的农村敬老院在满足特困人员照料服务需求的前提下，向社会开放，逐步提升照料护理服务能力。加强公办养老机构管理，开展农村特困供养服务机构（敬老院）服务质量提升专项行动，进一步提高农村特困供养服务机构（敬老院）管理服务水平。盘活政府、国有企事业单位存量设施资源优先用于发展普惠型养老机构，对存量设施改造的符合消防安全要求的养老机构，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的，由市政府集中研究处理。

2. 优化养老机构功能结构

着力提升养老机构护理型床位占比，对普通型床位和护理型床位实施差异化补贴，引导社会力量新建护理型床位，鼓励支持养老机构将普通床位升级为护理型床位，到2022年和2025年，全市护理型床位比例不低于40%和55%。优化特困人员供养服务机构区域布局，裁并管护力量不足、供养人员少的机构，对腾出的养老机构实行社会化运营，重点鼓励社会力量投资兴办面向失能、失智、高龄老年人的医养结合型养老机构和建设养护型、护理型养老床位。引进和鼓励

社会力量举办规模化、连锁化的养老机构，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的普惠型养老机构。形成“低端有保障、中端有市场、高端有选择”的养老服务市场，满足不同层次老年人的养老服务需求。

3. 提升养老机构服务质量

全面开展养老机构等级评定工作，重点打造 1-2 家功能完善、质量优质、示范作用明显的高等级养老机构。建立健全养老机构服务质量日常监测和动态评价机制，持续开展养老服务质量满意度评价，强化养老机构消防、食品及设备等安全管理。推动在全市各类养老机构建立传染病防治隔离区或隔离室，建立防疫物资储备和轮换机制。引导养老机构依托信息技术，构建“互联网+养老服务”和智慧养老服务模式，推动新技术、新方法、新产品在养老机构的应用，提高养老机构运营管理和为老服务水平，为入住老年人提供符合标准、多样化、个性化的养老服务。

专栏 3 养老机构服务能力提升工程

1. 深化公办养老机构改革，推动养老设施资源在全市范围内优化重组，提升公办养老机构床位利用率，盘活政府、国有企事业单位存量设施资源优先用于发展普惠型养老机构，持续开展农村特困供养服务机构（敬老院）服务质量提升专项行动，进一步提高农村特困供养服务机构（敬老院）管理服务水平。

2. 支持养老机构将普通床位升级改造成护理型床位或鼓励社会力量新建护理型床位，到 2022 年，全市养老机构护理型床位占比不低于 40%，到 2025 年，护理型床位占比不低于 55%。

3. 加强养老机构护理人员和社工人员配备，加强人员护理技能培训，到

2025年，实现全市每百张养老机构床位配备社工数量不少于1人。

第四节 统筹发展农村养老服务

1. 健全农村养老服务网络

根据各乡镇（村）老年人口数量，优化农村特困人员供养服务设施（敬老院）和村级养老服务站空间布局。对现有特困人员供养服务设施（敬老院）进行合并、改造、提升，根据实际需要，至少建设一所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（敬老院），对其他供养服务设施立足基本生活保障和照料需求进行适老化改造。推进农村村级养老服务站点建设，积极利用农村幸福院、村委会闲置办公用房、闲置校舍等资源，建设能够提供集中照料服务、助餐助浴服务、健康指导服务、文化娱乐服务的村级养老服务站点。

2. 提升农村养老服务水平

加强农村养老服务体系建设和支持力度，将农村养老服务发展纳入“三农”工作和乡村振兴战略重点推进范围。加大对农村养老服务的资金投入，积极争取财政资金支持农村养老服务建设，彩票公益金分配向农村养老倾斜。充分发挥农村土地资源的优势，降低养老服务成本。推动城市优质养老服务资源和要素向农村延伸，建立城乡养老机构结对共建机制，通过人员培训、技术指导等多种方式，着力提升农村养老机构服务水平，逐步实现城乡基本养老服务均衡发展。

3. 探索发展农村互助养老服务

充分发挥“党建+农村养老”示范引领作用，将“党建+

农村养老”纳入基层党建的考核内容。构建乡镇牵头，村委会组织、老年人协会组织、低龄健康老年人、农村留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务发展格局。因地制宜，开展农村互助养老服务试点，探索通过子女众筹、邻里互助、依托老年人集中居住点等发展农村居家养老互助服务。完善农村困难老年人关爱走访服务体系，实现互助养老与困难老年人关爱走访有效衔接，支持引导各类养老互助组织人员对高龄、空巢、留守等困难老年人进行定期探视、走访，为老年人提供关爱服务。

第五节 深入推进医养康养融合发展

1. 完善医养康养融合支持政策

完善医养康养融合支持政策，支持医疗机构举办养老机构，享受与民办养老机构同等支持政策，支持有条件的养老机构举办医疗机构或内设医务室、护理站。进一步健全医疗卫生机构与养老机构合作机制，鼓励通过建设医疗养老联合体等多种方式，整合医疗、康复、养老和护理资源，为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及临终关怀一体化的健康和养老服务。持续推进基层医疗机构和医务人员与居家老年人建立签约服务关系，鼓励医疗机构和医务工作者为居家高龄失能失智老年人提供家庭病床、巡诊等上门医疗服务。

2. 提升医养康养服务能力

推动养老服务设施与卫生服务站、护理站或其他医疗设施邻近设置。推进医疗卫生机构为入住养老机构老年人开通

预约就诊绿色通道，推进二级以上综合医院和三级中医院设置康复科，推进安宁疗护试点工作。积极推进养老机构开展医疗服务，养老机构内设医务室的，及时纳入全市医疗机构规划布局，优先纳入基本医疗保险定点范围，鼓励执业医师到养老机构内设的医务室执业、坐诊。加强老年人公共卫生体系建设，为老年人提供连续健康管理和医疗服务。

第六节 加强养老服务人才队伍建设

1. 加强人才队伍制度建设

根据全市养老服务需求情况及养老机构各岗位工作职能，制定全市统一的养老服务从业标准。健全养老服务机构从业人员岗前技能培训和执业技能提升培训制度，提高养老服务从业人员专业素养和执业技能。建立人才奖补机制，拓展人才引进渠道，落实相关薪资待遇和补贴等政策。积极培育志愿者服务队伍，鼓励公益慈善组织支持养老服务。推动建立从业人员工作档案，加强对养老服务人员工作状况跟踪管理，完善从业人员工作评价体系，并将评价结果与职业等级评定、再就业、薪酬及享受政府补贴标准等挂钩。发展养老社工队伍，依托社工服务站提供护理指导、心理慰藉等服务，到2025年，社区内每千名老年人和每百张养老机构床位均配备社工不少于1人。

2. 推动人才培养合作

鼓励养老机构与医疗机构加强合作，定期邀请医疗机构专业医师对养老机构从业人员进行现场指导培训。鼓励养老服务从业人员参加养老服务继续教育和远程教育。与周边开

设护理专业的各大中专院校开展人才培养合作，联合培养养老服务专业人才，加强对年轻人就业观念的宣传和引导。推动与地方高校、滁州市大健康与养老产业研究院等科研院所进行产学研合作，完善人才培养体系。

第七节 大力发展养老服务产业

1. 重点推进“文旅+康养”产业发展

结合地方资源特点及周边地区康养服务需求，大力发展文旅康养产业，做好文旅康养产业发展规划，提前做好土地、资金、环保、人才等要素保障。加强招商引资力度，绘制产业招商地图，开展精准招商，在熟人招商的基础上，探索利用市场化招商手段，多渠道开展招商，重点引进符合地方产业发展、投资带动效应大的优质项目。推动金虹岭生态养老旅游度假田园综合体二期项目建设，完善度假区内配套基础设施建设，加强宣传，重点将其打造成“文旅+康养”标准化示范工程，推动项目运营和维护；推动夕阳红智慧养老中心建设和大明盛世嘉年华文旅综合体项目，及时跟进项目资金、土地、审批情况。持续跟进在谈项目进展，重点跟进女山湖水乡古镇等项目，发挥财政资金的杠杆撬动作用，拓宽融资渠道，引进社会资本或通过发行政府专项债等筹集项目资金。

2. 积极培育康复辅助器具特色产业

结合我市康复辅助器具产业发展基础，推动相关企业与高等院校、科研院所合作，强化智慧化、智能化产品研发。制定康复辅具产业财政资金引导、税收优惠和金融支持等相

关具体政策。通过招引和培育产业龙头企业，打造我市康复辅助器具特色产业链，围绕产业链上下游开展招商引资，打造具有一定区域影响力的康复辅助器具特色产业园。

3. 继续推动长三角养老领域合作

深入贯彻落实长三角一体化发展国家战略，加强养老领域交流与合作，推动资金、人才等要素的自由流动。积极对接长三角区域养老服务企业，开展养老服务行业联合行动，为长三角区域老年人提供异地养老服务。充分利用本市生态资源禀赋优势，积极推动与江浙沪合作开发康养基地，吸引江浙沪老年人来异地养老。

专栏4 文旅康养“十四五”前期重大项目

金虹岭生态养老康养度假田园综合体项目：项目占地1000亩，初步总投资14.3亿元。项目针对不同人群，打造三大板块，其中传统旅游主要以1-2日的短期游客为主，建设300亩以农田、林地、水面为基础的生态园；健康养生旅游主要针对7-15日的中期旅游，服务于各种慢性病老年人群建设康养大楼，配有中医馆、养生餐厅、药浴房、宾馆等；养老旅居以南京、合肥及周边城市能自理的老年人为主，满足城市老年人的生态养老需求，新建小产权式养老公寓23000平方米，医院(设全科、化验、急救等)、部分护理床位、中医馆、老年大学、健身活动中心、养生食堂、生活超市等设施。

明光市夕阳红智慧养老中心：项目总占地面积63.77亩，总建筑面积约31300平方米，建设综合服务楼建筑面积约5000平方米；5栋2层养老院建筑面积约10000平方米，1栋5层养老公寓建筑面积约8000平方米；1栋4层护理楼建筑面积约6300平方米，餐

厅建筑面积约 2000 平方米。

第八节 加强养老服务综合监管

1. 健全综合监管机制

按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”的原则，落实跨部门综合监管。配强民政部门、县级养老服务指导中心等监管力量，提升监管能力水平。建立“养老服务+信用”机制，建立覆盖全市从业人员和服务对象的信用管理体系。探索通过政府购买服务等方式，委托第三方开展养老服务质量评估、安全评估、执业培训等技术性工作。建立养老机构监管信息披露制度，积极发挥行业自律和社会监督作用，强化对养老机构和服务组织的服务质量和运营情况监管。开展养老机构等级评定工作，提升养老机构规范化水平。

2. 加强重点领域监管

加强质量安全监管，对建筑、消防、食品、医疗卫生等重点环节开展常态化监督检查，制定整改清单，督促养老机构限期整改，防范消除安全风险和隐患。加强从业人员监管，开展养老机构从业人员职业道德、服务规范、职业技能方面培训，提升服务水平。探索公办养老机构资产统一管理和运营模式，加强涉及养老的资金监管，对使用财政资金的项目进行持续跟踪审计，对政府购买服务、医保基金使用等进行全过程监督管理，依法打击养老服务机构以养老服务为名进行的非法集资活动。加强运营秩序监管，依法打击无证无照从事养老服务的行为。

3. 提升风险管控和应对处置能力

建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，实现养老机构安全风险自辨自控、隐患自查自治，提升整体风险防范和应对处置能力。落实养老服务领域非法集资处置工作中的风险防范、监测、预警和及时移送工作职责，建立协同机制。开展常态化非法集资识骗防骗教育宣传，增强老年人群体识别防范能力。

第九节 构建老年友好型社会

1. 营造尊老爱老社会氛围

加大宣传力度，鼓励社会各方参与养老服务，形成人人关注养老、人人支持养老、人人参与养老的社会氛围。鼓励社会积极参与敬老宣传活动，开展人口老龄化国情教育、老龄政策法规宣传等教育活动，将弘扬孝亲敬老纳入社会主义核心价值观宣传教育，开展敬老、爱老、助老活动。推动老年教育事业发展，依托养老机构等开办老年大学，到2025年，至少建有一所老年大学。

2. 推进适老化环境改造工程

加大城市道路、交通设施、公共交通工具等适老化改造力度，加强对小区路面、出入口、坡道、电梯、扶手等公共建筑节点的无障碍改造，为老年人出行提供便捷舒适的社会环境。完善社区卫生服务中心、社区综合服务设施等的适老化改造。针对医疗、社保、民政、金融、电信、邮政、生活缴费等高频政务服务事项，应设置线下办事渠道，保留人工窗口和电话热线，方便老年人办理相关业务，并进一步向基层延伸。

第四章 保障措施

1. 加强组织领导

全市各部门要提高政治站位，充分认识积极应对人口老龄化、推动养老服务高质量发展的重要性。坚持和完善党对养老工作的统一领导，进一步健全党委领导、政府主导、社会主体、市场参与的养老服务工作机制。各部门要建立部门间合作协商机制，明确责任分工，形成统筹推进、各负其责、上下联动的工作格局，确保规划目标任务如期顺利完成。

2. 完善制度建设

完善养老服务管理规范、建立居家和社区养老质量监管机制；建立养老服务业统计体系，健全城乡老年人生活状况、健康状况跟踪监测系统，利用现代化信息技术分析统计数据。完善养老服务政府补贴制度与土地优惠政策，健全养老服务综合监管制度，建立老年人养老服务需求评估制度，建立健全居家和社区养老标准化工作机制。

3. 强化要素保障

加强资金要素保障，根据经济发展水平和老年人口增长及需求情况，建立与养老服务发展水平相适应的投入机制，完善基本养老公共服务清单，继续加大福利彩票公益金用于发展养老服务比例，引导各类社会资本投入养老服务业，形成财政资金、社会资本、慈善资金等多元投入机制。加强人才支撑，出台相关奖补措施，引导年轻人参与养老服务事业，

开展职业技能培训和执业技能等级认定，提升养老服务技能水平。

4. 加强宣传引导

弘扬中华民族尊老、敬老、助老社会风尚和传统美德，充分利用广播、电视、报纸、网络等媒体，开展人口老龄化国情教育、老龄政策法规教育、老年人照护基本常识教育。广泛开展敬老、爱老、助老活动，支持各社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。在全社会范围内营造关注养老服务、关心养老事业、支持养老工作的良好氛围。

5. 注重督促落实

建立完善“政府主导、民政牵头、部门协作、严格监督”的联动工作协调机制。明确各部门间职责、任务，并将各部门任务完成情况纳入政府目标管理绩效考核范围。加强对规划指标、政策措施和重大项目实施的跟踪监测分析，采取自查、督查、社会第三方评估并举方式，开展年度和规划中期评估检查。强化政府对养老服务的监督管理。