**汕尾市养老服务体系建设**

**“十四五”规划**

**（2021年-2025年）**

**（征求意见稿）**

汕尾市民政局

2021年11月

**目 录**

[前 言 1](#_Toc86534889)

[第一章 规划背景 2](#_Toc86534890)

[第一节 发展成效 2](#_Toc86534891)

[第二节 主要问题 5](#_Toc86534897)

[第三节 形势机遇 6](#_Toc86534898)

[第二章 总体要求 7](#_Toc86534899)

[第一节 指导思想 7](#_Toc86534900)

[第二节 基本原则 8](#_Toc86534901)

[第三节 发展目标 9](#_Toc86534902)

[第三章 主要任务 12](#_Toc86534903)

[第一节 全面完善制度，推进基本养老服务普惠均等 12](#_Toc86534904)

[1.强化政府养老服务兜底保障功能 12](#_Toc86534905)

[2.健全基本养老服务制度体系 12](#_Toc86534906)

[第二节 精准匹配需求，实现养老服务多元有效供给 13](#_Toc86534907)

[1. 健全居家社区养老设施网络 13](#_Toc86534908)

[2. 延伸拓展居家社区养老服务功能 14](#_Toc86534909)

[3. 优化养老机构结构功能 15](#_Toc86534910)

[4. 推进养老机构市场化发展 16](#_Toc86534911)

[5. 提升医养康养结合服务能力 16](#_Toc86534912)

[第三节 加快补齐短板，激发农村养老服务内在活力 18](#_Toc86534913)

[1. 加强农村养老基本服务供给 18](#_Toc86534914)

[2. 建立“党建+农村养老服务”模式 19](#_Toc86534915)

[3. 探索农村养老发展路径 20](#_Toc86534916)

[第四节 深化区域协同，创新养老服务新经济、新业态 20](#_Toc86534917)

[1. 优化养老服务业营商环境 20](#_Toc86534918)

[2. 融湾入圈激活养老新经济 21](#_Toc86534919)

[3. “冬养汕尾”开拓养老新业态 22](#_Toc86534920)

[第五节 加强敬老关爱，建设“老有善美”老年友好型社会 23](#_Toc86534921)

[1. 实施居家社区适老化改造 23](#_Toc86534922)

[2. 完善老年群体关爱服务体系 24](#_Toc86534923)

[3. 积极推动“社工+志愿者”联动为老服务 25](#_Toc86534924)

[4. 营造敬老助老、老有所为社会氛围 25](#_Toc86534925)

[第六节 强化数字赋能，加快智慧养老信息化建设 26](#_Toc86534926)

[1. 加快构建智慧养老服务网络 26](#_Toc86534927)

[2. 推动建立养老服务基础数据库 27](#_Toc86534928)

[3. 统筹配置养老服务资源 27](#_Toc86534929)

[第七节 夯实要素保障，助力养老事业稳步持续发展 28](#_Toc86534930)

[1. 保障养老服务设施用地供给 28](#_Toc86534931)

[2. 推进社区养老服务设施配建 28](#_Toc86534932)

[3. 加强养老服务人才队伍建设 29](#_Toc86534933)

[4. 推进养老机构消防安全达标工作 30](#_Toc86534934)

[5. 健全养老服务综合监管机制 31](#_Toc86534935)

[第四章 重点工程 32](#_Toc86534936)

[第一节 “村院互融”农村区域性养老服务中心建设工程 32](#_Toc86534937)

[第二节 “老有善美”老年友好型社区建设工程 32](#_Toc86534938)

[第三节 “在宅康养”居家适老化改造工程 33](#_Toc86534939)

[第四节 “云上颐养”智慧养老服务工程 34](#_Toc86534940)

[第五节 “冬养汕尾”旅居养老品牌打造工程 34](#_Toc86534941)

[第五章 保障措施 35](#_Toc86534942)

[第一节 加强组织领导，促进政策集成 35](#_Toc86534943)

[第二节 加强财政保障，拓展多元投入 36](#_Toc86534944)

[第三节 加强信息建设，推动数字转型 36](#_Toc86534945)

[第四节 加强监督检查，建立评估体系 37](#_Toc86534946)

[“十四五”期间汕尾养老服务重点建设项目表 39](#_Toc86534947)

[名词释义 41](#_Toc86534948)

# 前 言

“十三五”期间，汕尾市委、市政府积极应对人口老龄化，将加快养老服务体系建设，纳入政府重要民生工作，着力推动《汕尾市养老服务体系建设“十三五”规划》落实，全面构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多元化养老服务体系，在统筹推动特困老年人兜底保障、促进医养结合等方面进行了行之有效的探索，初步建成了与老龄化发展相适应的养老服务体系。

“十四五”时期是汕尾积极应对人口老龄化的关键“窗口期”。为加快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，推动养老事业和养老产业协同发展，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》《广东省养老服务体系建设“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（2017年修订）》制定本规划，作为我市在“十四五”期间推动实现养老服务高质量发展的重要纲领。

# 第一章 规划背景

## 发展成效

“十三五”时期，在市委、市政府的正确领导和社会各界的共同努力下，汕尾坚持以人民为中心的发展思想，积极应对人口老龄化，着力建机制、补短板、扩供给、增活力、强质量，把发展养老服务业作为保障和改善民生的重要举措，初步形成了以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系。养老服务业逐渐成为扩大内需、拉动消费、增加就业、促进社会和谐稳定的重要力量。

### 养老服务政策体系更加健全

“十三五”期间，我市强化政策创制、抓好顶层设计，先后出台了《汕尾市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》《汕尾市养老服务体系建设“十三五”规划》《汕尾市促进老龄事业发展和养老体系建设实施方案》《汕尾市镇街居家养老服务中心示范点建设工作方案》和《汕尾市促进医疗卫生与养老服务相结合实施方案》等养老服务政策文件，涵盖了养老服务体系建设的各个方面。有力推动了全市养老服务快速、健康发展，我市养老服务政策体系进一步健全。

### 养老服务基础设施建设显著增强

“十三五”期间，全市财政累计投入近3.38亿元（其中，中央和省1.36亿元，市级0.68亿元，县级1.34亿元）用于养老服务体系建设。截至“十三五”末，全市共有县级社会福利机构2个，农村敬老院38家，城乡社区居家养老服务设施85个，在建城乡社区居家养老服务设施25个，长者饭堂23个（启动运营11个），注册登记备案养老机构40家。重建敬老院4家（捷胜镇敬老院、黄羌镇敬老院、新田镇敬老院、南万镇敬老院），新建、在建、改扩建县级福利机构4家（海丰县中心敬老院、陆丰市颐养园、红海湾经济开发区社会福利中心、华侨管理区敬老院）。各类养老床位11081张（比“十二五”期末增加床位4059张，增幅57.8%），每千名老年人拥有床位23.1张（比“十二五”期末增加4.77张，增幅26%）。积极推进“长者饭堂”建设，在全市23个村开展“长者饭堂”试点项目。

### 老年人社会保障力度不断加大

“十三五”期间，建立健全我市老年人福利制度，加强老年人社会保障力度建立普惠型80岁以上高龄老人津（补）贴制度；建立特困供养人员护理制度，确定全自理、半自理（半失能）、全护理（失能）特困人员的月人均护理标准分别不低于当地最低工资标准的2%、30%、60%；特困供养人员月人均最低护理标准：全自理28.2元，半自理（半失能）423元，全护理（失能）846元；全市发放高龄护理（轻度失能、中度失能、重度失能）补贴资金1407.25万元。加快推进“银龄安康行动”，开展老年人意外伤害综合保险工作。截至“十三五”期末，全市发放高龄津贴7582.877万元，惠及208932名老年人；全市老年人购买意外伤害综合保险从2014年底4%提高到2020年底100%，全市60岁以上的老年人100%实现政府统保全覆盖。

### 医养融合发展有效加强

大力推进医疗卫生与养老服务融合发展，截至“十三五”期末，全市有市城区社会福利院和华侨管理区敬老院2家养老机构设置医疗卫生室，在院内直接为服务对象提供医疗服务；全市40家养老机构与医疗机构签订合约，以不同形式为入住老年人提供康养医疗服务；全市组建233个家庭医生服务团队，签约家庭医生人数达到856人，与老年人家庭建立签约服务关系，为居家老年人提供连续性的医疗、康复、护理和健康管理服务。2019年，全市65岁及以上常住居民签约数161362人，签约率62%，超过省对老年人重点人群60%的要求；2020年，全市65岁及以上常住居民签约数147917人，签约率56.95%，达到全省平均水平。

### 养老服务质量建设成效凸显

从2017年起，连续4年全市持续开展养老服务质量建设专项行动，投入专项整治资金989万元，对全市各类养老机构开展“拉网式、起底式”大排查、坚决抓好问题整改，做到隐患没查清不放过、问题没整改不放过、责任不落实不放过。截至2020年底，全市40家养老机构重大风险隐患实现全部清零的目标。消防安全达标的养老机构数34家，达标率为85%。大力推行养老机构责任保险统保示范项目，截至2020年底，全市养老机构累计投保总数2658床，保障金额317056元，实现养老机构投保全覆盖，特别是2017-2018年度的养老机构责任保险特别工作，在全省率先实现公办养老机构100%参保，受到省民政厅通报表扬。2020年，海丰县陶河镇敬老院、陆丰市碣石镇敬老院和华侨管理区敬老院等3家敬老院被国家卫生健康委员会和全国老龄工作委员会表彰为“敬老文明号”单位。全市40家养老机构实现“零事故、零风险”，增强了服务机构抗风险的能力，维护老年人合法权益。

## 主要问题

“十三五”期间，我市养老服务体系建设基础差、底子薄、欠账多等问题得到了一定改善，养老事业发展取得了一定成效，但基于我市养老服务体系建设仍处于历史性起步阶段的事实，现阶段仍存在一些突出困难和问题，养老服务有效供给与人口老龄化发展速度和多元化养老服务需求之间不协调、不匹配。主要表现在：**一是**养老服务财政投入不足，养老服务体系建设资金主要来源于中央、省级补助资金和福利彩票公益金留成部分。**二是**养老服务供需结构性矛盾突出，全市养老服务供给在城乡之间、区域之间差距较大，养老床位结构不合理，公办养老床位占比高、一般性养老床位占比高，加之现有的公办养老机构普遍规模小、设施简陋、运营困难、管理不规范、服务质量差，难以满足社会潜在养老需求。**三是**养老服务专业人才匮乏，存在养老机构人员配备不健全、流失率高、高素质人才少等问题，养老护理员队伍普遍存在“一高四低，一长两缺”现象。**四是**社区养老服务设施配套建设要求落实不到位，新建住宅小区未按照每百户不低于二十平米的标准配套建设养老服务设施。**五是**养老机构社会化改革进展缓慢，土地供应等优惠政策难以落实，全市尚无正式营业的公建民营及民办养老机构。**六是**综合监管机制不健全，取消养老机构设立许可后，养老机构设立由申请审批制改为备案承诺制，规划、消防、环评等养老机构设立事前审批事项全部后置为事中、事后监管内容，监管工作难度加大、风险升高。

## 形势机遇

截至2020年底，全市60周岁及以上人口47.5483万，占全市总人口比重13.06%；预计到2025年，60周岁及以上人口占比将达14.26%。“十四五”时期，是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重大历史机遇期，是我省探索“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”的重要发展关键期，是汕尾奋力开启新征程、建设成为沿海经济带靓丽明珠的关键五年。制定养老服务体系建设“十四五”规划，对健全汕尾市养老服务体系，积极应对人口老龄化带来的养老服务压力与困难，提升养老服务质量水平，开启养老服务事业发展现代化新征程具有重大战略意义。主要表现在：党的十九届五中全会首次强调“实施积极应对人口老龄化国家战略”，人口老龄化面临的严峻形势得到各级党委政府高度重视，养老服务事业将纳入经济社会总体规划统筹推进；第一代独生子女父母将在未来5到10年步入中高龄，即将到来的养老照护浪潮将对汕尾市养老服务体系提出更大的挑战和考验；养老服务市场全面放开，国家出台多项举措推动养老产业发展，市场活力持续提升，未来将培育一批带动性强、经济社会效益俱佳的健康养老产业集群，促进养老事业产业协同发展；“十四五”时期是汕尾全面接轨深圳、全力融入“双区”、抢抓全省构建“一核一带一区”区域发展格局机遇的关键期，推动养老服务体系建设，推进养老服务高质量发展，对建设具有汕尾特色的现代化经济体系具有重要意义；依托“红、蓝、绿、古、特”五色资源，在全面融入深圳都市圈建设等战略背景下，汕尾“湾+区+带”叠加优势显著，养老产业面临全新市场机遇，具备培育旅居养老、健康养老等养老新业态的发展潜力。

# 第二章 总体要求

## 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，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，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足老年人日益增长的多样化、多层次养老服务需求为根本目的，立足全市人口老龄化程度和养老服务发展水平，把握“湾+区+带”区域发展新机遇，深度对接粤港澳大湾区、深圳先行示范区建设，加快构建与汕尾经济社会发展水平相适应、居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，为汕尾建成沿海经济带靓丽明珠作出积极贡献。

## 基本原则

**多元参与，共建共享**。坚持供给与需求双侧发力，充分发挥政府的政策引导作用、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，汇聚养老服务多元参与合力，形成政府、市场、社会、家庭共建共享的新时代养老服务发展格局。

**保障基本，统筹协调。**坚持基本与普惠双向并举，以政府为主导，充分发挥社会力量作用，推动基本养老服务惠及全市老年人，重点保障高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭老年人的养老服务需求。统筹协调居家、社区、机构养老服务发展，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。

**突出重点，高质发展。**坚持事业和产业双轮驱动，突出居家养老服务基础作用，补齐社区养老服务设施短板，聚焦机构养老失能照护功能，强化突发事件应急能力，健全完善基本养老服务，促进养老服务高质量发展。积极引入省内外、国（境）外养老服务先进经验、优质资金、服务模式、运营机构和康养人才，推动养老服务市场化、产业化、集群化发展。积极开展与广州、深圳、珠海、惠州、云浮等全国居家和社区养老服务改革试点地区的交流合作，推动全市居家社区养老服务发展。

**改革创新，示范引领。**坚持开放与监管双管齐下，落实养老服务扶持政策措施，健全行业标准制度规范，完善综合监管制度机制，营造高效规范、公平竞争的市场环境，充分激发各类市场主体活力。深化养老服务体制机制改革，推动养老服务政策创新、服务供给模式创新、养老保障制度创新、监督管理方式创新，加强试点推进，深化示范引领作用，促进养老服务高质量转型发展。

## 发展目标

到2025年，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；养老服务行业更加发展、产业更加升级、市场更加开放、产品更加丰富、供给更加多元，逐步形成兜底供养有保障、普惠养老能满足、高端市场可选择的多层次养老服务有效供给机制；社会力量成为养老服务发展主体，市场有效配置养老服务资源，养老服务供给能力和质量显著增强，全市老年人及其家属的获得感、幸福感和安全感全面提升，养老服务事业与产业协同发展水平大幅提高。以“颐养汕尾、老有善美”为发展愿景，实现基本养老服务人人享有、人人可及的“幸福养老”新格局。

**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。公办养老机构兜底供养保障有力。普惠性养老服务资源不断扩大，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。多层次长期照护保障机制不断健全，普惠型医养康养和长期照护服务大力发展。

**服务供给不断增强。**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。老年友好型社区建设继续推进。

**保障要素健全完善。**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、资金保障充足有力、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，各类养老服务主体市场活力充分激发。

**产业协同融合发展。**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不断兴起，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。

|  |
| --- |
| 专栏1 “十四五”时期汕尾市养老服务主要发展指标 |
| **类别** | **序号** | **项目** | **单位** | **2025年目标** | **指标属性** |
| 居家社区养老 | 1 | 城市社区日间照料机构覆盖率 | % | 100 | 预期性 |
| 2 | 农村社区居家养老服务站覆盖率  | % | ≥60 | 预期性 |
| 3 | 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 | % | 100 | 约束性 |
| 4 | 城镇老旧小区改造配套建设社区养老服务设施达标率 | % | 100 | 预期性 |
| 5 | 特殊困难老年人家庭适老化改造 | % | 100 | 预期性 |
| 6 | 特殊困难居家老年人关爱服务月探访率 | % | 100 | 预期性 |
| 7 | 居家特殊困难老年人家庭养老床位覆盖率 | % | 100 | 预期性 |
| 8 | 老年友好型社区建设或改造数量 | 个 | 10 | 预期性 |
| 机构养老 | 9 | 县级特困人员供养服务设施覆盖率 | % | 100 | 约束性 |
| 10 | 乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率 | % | ≥60 | 预期性 |
| 医养结合 | 11 | 养老机构护理型床位占比 | % | ≥55 | 约束性 |
| 12 | 养老机构与合作医疗机构间急诊、转诊等绿色通道开通率 | % | 100 | 预期性 |
| 养老产业 | 13 | 引进养老服务知名企业 | 家 | 1 | 预期性 |
| 14 | 培育养老领域先进制造业企业 | 家 | 1 | 预期性 |
| 15 | 打造旅居康养示范基地 | 个 | 4 | 预期性 |
| 智慧养老 | 16 | 养老服务设施智慧养老信息平台应用率 | % | 100 | 预期性 |
| 队伍建设 | 17 | 每百张养老机构床位配备社工数量 | 人 | 1 | 预期性 |
| 18 | 每千名老年人配备社会工作者人数 | 人 | ≥1 | 预期性 |
| 19 | 养老机构院长培训上岗率 | % | 100 | 预期性 |
| 20 | 养老护理人员岗前培训率 | % | 100 | 预期性 |
| 21 | 养老服务人员培训人次 | 个 | 6000 | 预期性 |

# 第三章 主要任务

## 全面完善制度，推进基本养老服务普惠均等

### 1.强化政府养老服务兜底保障功能

坚持公办养老机构（公建民营）兜底保障核心功能，开展特困人员集中供养需求摸底调查，制定特困人员集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困老年人的集中供养需求，确保对全部有入住意愿的特困老人进行集中供养。充分发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用，不断强化兜底保障服务能力。在满足特困人员集中供养需求基础上，重点保障城乡低收入家庭及经济困难的计划生育特殊家庭、退役军人和其他优抚对象中失能老年人的入住托养需求，优先接收事实无人照料的孤寡、独居、空巢、留守、高龄失能老年人，有效解决重点保障人群因无赡养人导致入住难问题。到2022年，各县（市、区）至少建有一间符合三星级以上标准，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），优先满足辖区内所有生活不能自理的特困人员专业照护需求。

### 2.健全基本养老服务制度体系

**建立基本养老服务清单制度。**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。各县（市、区）根据经济发展情况和老年群体需求，建立本地化基本养老服务清单，逐步扩大服务对象范围，推动实现人人享有基本养老服务。

**建立基本养老服务评估制度。**建立老年人能力与需求综合评估统一标准，统筹推动民政、卫生健康、医疗保障等部门老年人能力、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。将评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。

**探索建立多层次长期照护保障制度。**推动长期护理保险制度与长期照护保障制度有机衔接，逐步建立从居家、社区、机构相衔接的多层次长期照护服务体系，逐步健全长期护理保险、社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险相衔接的多层次长期照护保障体系。加大对经济困难高龄、失能老年人和特困老人长期照护服务力度，为失能老年人提供长期照护服务保障，有效满足老年人长期照护服务的刚性需求。

**完善基本养老服务津补贴制度****。**适时提高老年人津贴保障，严格落实高龄老人补（津）贴和经济困难的高龄、失能、失智老年人补贴制度，逐步提高补贴标准。推动经济困难的高龄、失能、失智老年人补贴制度与残疾人两项补贴、社会救助等政策衔接。

## 第二节 精准匹配需求，实现养老服务多元有效供给

### 健全居家社区养老设施网络

加大养老服务设施建设力度，健全城乡居家社区养老基础设施网络，为老服务设施覆盖100％城镇社区和60％以上的农村社区，基本建成社区15分钟居家养老服务圈。所有街道和有条件的镇建有一家具备全托、日托、上门服务、统筹指导等综合性功能的综合性养老服务机构（中心）。在社区推进嵌入式养老服务站建设，在村推进居家养老服务站建设，为社区老年人提供托养助养、日间照料、膳食供应、护理保健、精神慰藉、辅具配置、居家上门、陪诊转介等一站式养老服务，并支持承接街道委托的居家巡探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务。新建的住宅小区按标准配套建设养老服务设施，延伸设立居家养老服务站，探索“物业+养老服务”模式，为居家上门服务提供支持。优先在经济困难的高龄、失能或部分失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守老人等家庭发展家庭养老床位，依托养老服务机构上门为居家老年人提供专业照护服务，逐步形成衔接有序、功能互补的居家社区养老服务设施网络。到2021年底，街道和镇综合养老服务中心覆盖率分别不低于80%和50%。到2022年底，街道和镇综合养老服务中心覆盖率分别达到100%和55%以上；社区日间照料机构覆盖率90%以上；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；全面建立居家社区老年人定期探访制度，特殊困难老年人月探访率100%。到2023年，为老服务设施覆盖100％城镇社区和60％以上的农村社区。到2025年，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、置换和租赁等方式完成配置。

### 延伸拓展居家社区养老服务功能

**支持居家养老助餐配餐长效供应。**持续推进社区“长者饭堂”建设，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人居家用餐服务重要需求。

**推进居家社区养老紧急救援系统建立。**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（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”紧急救援响应机制，保障居家老年人紧急救援的应急需求。到2022年，基本建立居家社区养老紧急救援系统。

**支持设立“家庭照护床位”。**夯实家庭养老基础地位，鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，健全相关技术服务管理规范及运营政策，支持上门为居家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。

|  |
| --- |
| 专栏2 社区“15分钟”居家养老服务圈建设 |
| 1.到2021年底，街道和镇综合养老服务中心覆盖率分别不低于80%和50%；到2022年底，街道和镇综合养老服务中心覆盖率分别不低于100%和55%以上；到2025年，乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率不低于60%。2.到2022年底，社区日间照料机构覆盖率达到90%以上；到2023年，城镇社区和农村社区为老服务设施覆盖率分别达到100%和60%以上，基本建成社区15分钟居家养老服务圈。3.到2022年，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；到2025年，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、置换和租赁等方式完成配置。4.支持居家养老助餐配餐长效供应。持续推进社区养老“长者饭堂”等“助餐配餐”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重要需求。5.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（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”紧急救援响应机制，保障居家老年人紧急救援的应急需求。到2022年，基本建立居家社区养老紧急救援系统。6.到2022年，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%。 |

### 优化养老机构结构功能

加快实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，重点针对设施条件、设备配置、服务功能、人员配备、安全管理等方面进行改造提升。鼓励各县（市、区）结合实际，利用闲置的办公用房、旧厂房、学校等场所，集中财力改造为养老服务设施。对现有设施规模小、服务水平低、位置偏远的特困人员供养服务设施（敬老院），采取关、停、并的形式进行整合资源、优化布局。对整合优化后空置的特困人员供养服务设施（敬老院），经调研评估符合要求的，根据需要转型成为居家养老服务中心、日间照料中心、居家养老服务站点、老年人活动中心等社区居家养老服务设施。

### 推进养老机构市场化发展

探索养老机构公建民营模式，深化公办养老机构社会化改革。以海丰县中心敬老院作为公建民营试点机构，总结试点经验，指导全市养老机构公建民营工作开展。全面放开养老服务市场，扶持发展社会办养老机构。鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量兴办养老机构或参与养老服务运营管理，支持发展面向中低收入群体的普惠型养老机构，引导发展面向中高收入群体的中高端养老机构，力争孵化一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老产业集团，推动养老服务高质量发展。盘活养老床位存量、优化养老床位增量，推动提高社会办养老床位比例，提升养老服务质量水平。

### 提升医养康养结合服务能力

健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，切实简化医养结合机构设立流程，基本构建养老、医疗、照护、康复、临终关怀等服务相互衔接补充的“医养结合”一体化服务模式，实现养老和医疗资源利用最大化。鼓励养老机构与医疗卫生机构按照“就近就便、互利互惠”的原则，以购买服务、协议合作等方式结对建立“医养联合体”，打通急诊就诊、预约就诊、双向转诊绿色通道，建立定期巡诊和业务指导的合作模式，为机构入住老年人提供健康教育、养生保健、医疗护理等健康服务。“十四五”期间，在陆河县率先开展内设医疗机构的养老机构试点建设，总结试点经验，为全市医养结合工作提供示范引领。到2021年底，陆河县建有一家内设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构。推动养老机构提升护理型床位设置比例，支持医疗卫生机构开设康复、护理床位，全面增强护理型床位匹配供给。到2021年底，县级特困人员供养服务机构护理型床位占比不低于60%；养老机构护理型床位占比不低于45%；到2022年底，基层医疗卫生机构护理床位占比达到30%，县级特困人员供养服务机构护理型床位占比不低于70%；养老机构护理型床位占比不低于50%，到2025年不低于55%。

促进基层医疗卫生与养老服务深度融合。做实家庭医生签约服务，鼓励基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门医疗护理服务，引导新建社区卫生服务中心与社区日间照料中心、镇级卫生院与敬老院、农村卫生站与农村居家养老服务站统筹规划、毗邻建设，推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深入融合发展。完善老年健康服务体系，鼓励认真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，延伸养老服务链条，实现从健康管理、失能失智照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。到2025年，老年人健康管理率达到80%。

|  |
| --- |
| 专栏3 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，自受理之日起，定点评估完成时间不超过3个月。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。到2021年底，陆河县建有一家内设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构。5.提高护理型床位设置比例。县级特困人员供养服务机构护理型床位占比到2021年底不低于60%，到2022年底不低于70%。养老机构护理型床位占比到2021年底不低于45%，到2022年底不低于50%，到2025年底不低于55%。基层医疗卫生机构护理床位占比到2022年底达到30%。 |

## 加快补齐短板，激发农村养老服务内在活力

### 加强农村养老基本服务供给

将农村养老服务设施建设纳入乡村振兴战略统筹推进，加快建立农村地区“县-镇-村”三级养老服务网络，提升农村养老服务可及性与普惠性。持续推进农村地区特困人员供养服务设施（敬老院）改造升级工作，全面提升供养服务设施（敬老院）专业照护能力。到2022年，各县（市、区）至少建有一间符合三星级以上标准，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），优先满足辖区内所有生活不能自理的特困人员专业照护需求。到2025年，各县（市、区）实现生活不能自理特困人员全部集中供养。推动将具备条件的镇级敬老院转型升级，建设具备全托、日托、上门服务、协调指导等功能的镇综合养老服务机中心。丰富农村居家养老服务设施功能，为农村地区老年人提供生活照料、膳食供应、康复护理、文教娱乐等“一站式”养老服务，全面推进城乡基本养老服务均等化发展。

|  |
| --- |
| 专栏4 特困人员供养服务设施改造提升工程 |
| 1.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。2.对特困人员供养服务设施各类消防安全隐患排查到位、有效整改、及时消除、长效管控。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，拓展延伸全托、日托、上门服务等区域性综合服务功能。4.到2022年，各县（市、区）至少建有一间符合三星级以上标准，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），优先满足辖区内所有生活不能自理的特困人员专业照护需求。 |

### 建立“党建+农村养老服务”模式

强化责任，将“党建+农村养老服务”纳入市、县（市、区）、街镇三级党委书记抓基层党建述职评议考核和村党组织书记“双述双评”内容。链接资源，推动农村养老服务设施与党群服务中心、新时代文明实践站等就近融合建设，促进养老与党建功能共享。带动引领，发挥党员先锋模范作用，建立党员农村养老帮扶队伍，积极开展农村养老服务志愿活动，定期组织农村留守等困难老人巡访探视，加强对农村留守等困难老年人的关爱服务。到2022年，实现农村留守等困难老年人月探访率100%。

### 探索农村养老发展路径

充分发挥村民自治组织、基层党组织、慈善组织等作用，采取邻里互助、志愿服务、结对帮扶等方式，多元拓展农村助老模式。探索建立“汕商乡贤挂钩帮扶”机制，鼓励通过养老物资捐赠、养老设施建设、养老志愿服务等方式，支援家乡养老事业发展，全面激发“汕尾人慈善”效能。推动文旅、康养与农村养老产业融合发展，构建现代乡村养老产业体系。依托汕尾“十大乡村振兴示范带”建设，探索在100个集体经济试点村率先发展农村养老产业，引入社会资本投资建设田园康养综合体，开发温泉疗养、农事体验、田园观光等针对老年人的旅游项目，全面提升集体经济经营性收入，打造乡村振兴汕尾样本。

## 深化区域协同，创新养老服务新经济、新业态

### 优化养老服务业营商环境

贯彻执行《汕尾市2021年“奋战三大行动 奋进靓丽明珠”工作实施方案》（汕尾委办字〔2021〕18号），开展纵深推进营商环境优化行动，全面优化养老服务市场环境，充分发挥市场在资源配置中的决定作用。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，推动社会力量逐步成为发展养老服务业的主体，营造高效规范、公平竞争的市场环境。全面放宽养老服务市场准入，有效落实养老服务领域公平竞争审查制度，禁止对社会资本、非本地资本、境外资本单独设置附加条件、歧视性条件和准入门槛。贯彻执行汕尾市纵深推进营商环境优化行动方案，深入推进简政放权，全面提升企业开办便利度，加快引导养老服务领域规范发展，为养老服务业发展提供一流的市场环境、政务环境、法治环境。养老机构筹建审批过程中涉及的各有关部门，进一步优化相关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，主动公开审批程序和审批时限，推行一站式标准化服务，加强对筹建养老机构的指导服务。保障养老服务机构按规定享受增值税、企业所得税、契税、房产税等相关税费优惠，落实养老服务机构服务场所用电、用水、用气享受居民价格政策，探索建立养老服务机构信用评级与扶持奖励挂钩的制度机制，促进养老服务机构高质量发展。积极采取完善配套政策体系、设立专项产业基金、拓宽企业投融资渠道等措施，加大政府对养老产业的扶持力度，提升社会资本参与养老服务的积极性和有序性。

### 融湾入圈激活养老新经济

抓住“双区”建设、深圳都市圈规划建设契机，统筹“汕尾所能、汕尾所优”对接“湾区所向、湾区所需”，激发汕尾养老经济全新活力。主动对接“双区”养老服务需求，加强都市圈养老设施共建。推动养老服务跨区域合作，扩大优质养老服务资源辐射范围与受益群体，促进基本养老服务优质均衡发展，提升全市养老服务质量水平。加快承接“双区”养老资源外溢，推进与都市圈养老产业共兴。依托汕尾高新区中心园区、海丰县“一区一城三园”等产业平台，扶持培育本地养老领域先进制造业，加快构建现代养老产业体系，推动养老产业高质量发展。探索跨境协作养老新模式，支持引进港澳地区知名养老服务品牌，积极引进国内外具有行业影响力与竞争优势的养老企业，推动全市养老产业向专业化、规模化、品牌化、连锁化、集团化方向发展。到2025年，全市引进至少一家养老服务知名企业，培育一家养老领域先进制造业企业。

### “冬养汕尾”开拓养老新业态

积极培育旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等养老新兴业态，丰富养老服内容，提升养老服务质量，满足老年人多样化、多层次的养老需求。借助广东与辽宁、吉林、黑龙江三省开展旅居养老合作机遇，依托汕尾气候、环境、资源优势，开发滨海康养、避寒疗养、森林负氧等特色养老项目，吸引东三省老年人群体前来旅居养老，丰富“冬养汕尾”品牌内涵，助力全市“冬养汕尾·全国生态旅游示范试验区”创建工作。鼓励各县（市、区）发挥地方生态资源优势，探索建设一批养老新业态试点项目，总结试点经验，逐步向全市推广。

## 加强敬老关爱，建设“老有善美”老年友好型社会

### 实施居家社区适老化改造

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，打造安全、舒适、便利的老年人友好型社区。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。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。采取政府补贴等方式，对纳入分散供养特困人员和建档立卡贫困人口范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。鼓励各县（市、区）根据老年人社会交往和日常生活需要，因地制宜探索居家适老化改造创新模式。重点支持保障特殊困难老年人最迫切的居家适老化改造需求，有条件的县（市、区）可根据实际扩大适老化改造对象范围。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。

|  |
| --- |
| 专栏5 特殊困难老年人居家适老化改造 |
| 1.根据汕尾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。重点支持保障纳入分散供养特困人员和农村低保对象范围的高龄、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.有条件的县（市、区）可根据实际将改造对象范围扩大到城乡低收入人口中的高龄、失能、残疾老年人家庭等。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.有条件的县（市、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，在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造。 |

### 完善老年群体关爱服务体系

定期开展居家社区老年人探访活动，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，重视防范和及时发现意外风险。完善农村留守老年人关爱服务体系，建立健全农村留守老年人信息数据库，以县为单位、镇政府统筹指导、村民委员会协助实施，开展农村留守老年人定期巡访。到2022年，实现城乡特殊困难老年人及农村留守老年人月探访率达100%。鼓励采取公开募捐等方式筹集善款设立老年人关爱慈善基金，重点对特殊困难老年人及农村留守老年人进行帮扶。支持社工机构、心理咨询机构、志愿组织及慈善组织为老年人提供精神慰藉、心理疏导、生活支持等多样化服务。推动依托各类养老机构及居家养老服务中心建立城乡社区老年教育办学网络，丰富老年人精神文化生活。充分利用老年教育办学网络，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。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，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。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。

### 积极推动“社工+志愿者”联动为老服务

大力培养为老年人服务的社会工作者队伍，鼓励在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，推动“社工+志愿者”联动为老服务模式走村入户，为老年人提供多样化、专业化养老服务。到2025年，基本实现全市每千名老年人至少配备1名社工，每百张养老机构床位配备1名社工。深入推进养老领域志愿服务工作发展，积极扶持培育各类为老志愿服务组织，支持引导慈善组织、志愿服务组织及时发布为老志愿服务项目，推动“时间银行”模式应用于为老志愿服务实践，探索利用“区块链”等新兴技术建立为老志愿服务的储蓄与回馈等正向激励机制。培育养老服务类社会组织，推动社区、养老服务类社会组织和养老服务领域社会工作者“三社联动”。探索互助养老模式，支持通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式发展互助养老服务，鼓励有条件的集体经济组织资助发展农村互助养老。

### 营造敬老助老、老有所为社会氛围

将敬老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入各级政府精神文明建设考核内容。利用春节、清明节、中秋节、重阳节等传统节日，积极组织开展“敬老月”活动、老年人身心健康活动、养老服务公益宣传教育活动。推动敬老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区，推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待，全面营造尊老爱老良好社会氛围。鼓励老年人积极面对生活，引导养老观念由“被动养老”向“主动养老”转变。创造老年人参与社会生活新途径，开发70岁以下“年轻”老年人力资源，发挥老年人在工作经验、知识技能等方面的独特优势，支持其再就业实现老有所为，增强老年群体获得感和社会认同感。通过“时间银行”志愿服务模式，壮大老年志愿者队伍，探索低龄老年人为高龄老年人服务的途径、形式和内容。

## 强化数字赋能，加快智慧养老信息化建设

### 加快构建智慧养老服务网络

依托“金民工程”全国养老服务系统、汕尾智慧养老信息平台、汕尾“民情地图”建设，以区域性养老机构为核心、居家养老服务示范中心为节点、社区居家养老服务站或互助养老服务设施为网点，构建线下设施与线上服务相结合的智慧养老服务网络。支持社会力量运用信息化手段创新养老服务模式，整合利用互联网、移动终端、信息平台、公共服务等资源，开发和推广居家社区养老服务智能终端产品和应用。鼓励开展智慧养老适老化改造，开发符合老年人使用特点的大屏幕智能终端、简易化操作系统，加快打破“数字鸿沟”，优化老年人智能生活体验，帮助老年人共迎共创共享美好数字生活。鼓励符合条件的服务供应商入库智慧养老服务网络平台，提供紧急呼叫、远程医疗、无线定位、安全监测、家政预约、物品代购、费用代缴、服务转介等服务项目，为老年人提供“点单式”就近便捷养老服务。建立健全智慧养老服务回访评估制度，依据用户评价，实行服务供应商准入与动态调整机制。到2022年，汕尾智慧养老信息平台全面建成并上线投入实际运营；到2025年，全市养老服务设施应用汕尾智慧养老信息平台比例达100%。

### 推动建立养老服务基础数据库

以智能化养老终端采集数据为基础，利用互联网、移动通讯网、物联网等现代通信技术，建立覆盖全市的老年人基础信息档案。以智慧养老服务网络为依托，将养老机构、居家养老服务中心、农村幸福院等纳入统一管理，建立涵盖全市各类养老服务设施的基础信息库。加强养老机构等级评定、服务质量检查、失信联合惩戒等监督业务，实现养老服务信息公开透明，动态更新养老服务供需信息，实时公布服务供应商入库信息与回访评估结果。

### 统筹配置养老服务资源

通过智慧养老服务网络，实现机构养老、社区养老、居家养老三大养老服务模式有机联动，全面满足老年人在安全监护、健康管理、紧急救助、生活照料、休闲娱乐、精神关怀等方面的多样化养老需求。整合各类养老服务资源，丰富完善智慧养老服务网络平台内容，利用大数据采集、分析和运用，以老年人需求为指引、社区为服务平台、家庭为服务终端，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。依托社区养老服务设施和智慧养老服务网络，建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应与调度机制。到2022年，全市基本建立居家社区养老紧急救援系统。

## 夯实要素保障，助力养老事业稳步持续发展

### 保障养老服务设施用地供给

强化国土空间规划统筹协调作用，落实“多规合一”，对养老服务设施总量不足或规划滞后的，应及时在国土空间总体规划、详细规划编制或修改时予以完善。健全养老服务设施规划和用地保障政策体系，加快编制市级养老服务设施专项规划，有条件的县（市、区）可编制县级养老服务设施专项规划，加强各级养老服务设施专项规划与国土空间总体规划、详细规划的衔接传导，确保提供兜底保障服务的养老设施用地供应。养老服务设施用地供应应以国土空间详细规划为依据，根据法律法规和相关文件规定确定土地使用权出让期等土地供应条件。举办非营利性养老机构，可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。严禁擅自改变养老服务设施用地性质、容积率等规划设计条件变相开发房地产项目。用于养老服务设施建设的存量商业服务用地等其他用地，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。

### 推进社区养老服务设施配建

出台居家社区养老服务设施配套建设标准与实施细则，切实推进城乡社区养老服务设施建设。将居家社区养老服务设施纳入城乡社区配套用房建设范围，新建住宅小区按每百户不低于20平方米的标准配套建设养老服务设施，并在居住用地出让方案与规划设计条件中予以明确。贯彻落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”，民政部门参与配套养老服务设施竣工联合验收，对存在配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的，在整改到位之前建设单位不得组织竣工验收，设施验收后同步无偿移交镇人民政府、街道办事处，并按照规划用途安排使用。到2022年，实现全市新建住宅小区配建养老服务设施达标率100%。结合城市更新与“三旧”改造项目，加快推进旧城区和已建住宅小区养老服务设施配建工作，到2025年，对旧城区和已建住宅小区无养老服务设施，或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，按照每百户不低于15平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式进行配置。

### 加强养老服务人才队伍建设

推进多层次养老服务人才培养，完善人才培养激励机制。支持各类院校开设老年生活照料、老年医疗护理、老年营养和健康管理、老年社会工作、等养老服务相关专业，争取打造一批养老服务类技能人才培养特色精品课程。鼓励省星级养老机构和各类养老服务示范中心等优质养老机构开办养老服务类职业技术院校或举办职业技术培训，通过“定向培养+定期培训”的方式逐步壮大养老服务从业人员队伍、提升养老服务从业人员专业素质。大力实施“南粤家政”养老服务培训项目，扩大居家养老日常护理技能培训规模。到2022年，全市养老机构院长培训上岗率100%，培养培训养老护理员每年至少1200人次；到2025年，全市养老机构院长培训上岗率100%，养老护理人员培训上岗率100%，累计培养培训养老护理员6000人次。推动养老护理员职业技能等级认定工作，完善与养老护理员职业等级配套的薪酬激励机制。积极引进“双区”养老服务业专业人才、师资培训资源与先进培养培训模式，加强人才培养区域合作力度，提升养老服务从业人员职业技能水平，满足市场对高端养老服务的需求。

|  |
| --- |
| 专栏6 实施康养职业技能培训计划 |
| 1.坚持培训先行、人人持证，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。2.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。“十四五”期间，每年至少培养培训养老护理员1200人次，全面提升培训规模和技能水平。到2025年，累计培养培训养老护理员6000人次，养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均达到100%。3.提升养老护理服务从业人员职业素质和工作质量，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。4.强化实际操作技能训练，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；强化综合职业素养培养，将法律知识、职业道德、从业规范、安全意识、健康卫生、应急处置等要求和心理学、营养学等内容贯穿培训全过程。 |

### 推进养老机构消防安全达标工作

实施养老机构消防安全达标工程，突出抓好镇级敬老院和利用存量房屋改造的养老机构达标工作。完善消防安全责任清单、明确责任人，扎实推进整改工作，确保养老机构消防设施设备配备符合国家工程建设消防技术标准，满足消防安全管理需要，达到安全服务要求。到2022年，实现养老机构消防安全达标率100%。加快破解养老服务设施消防审验难题，推动解决历史遗留问题。对符合相关规划、房屋安全、建筑消防安全等要求但因未办理不动产登记证、土地规划、建设工程规划许可等手续而未能通过消防审查、验收、备案的镇级敬老院以及利用存量房屋改造用于养老服务设施的，由当地民政部门进行摸底排查，统一提请同级人民政府集中研究处置。本级人民政府召开由发展改革、自然资源、住房城乡建设、消防救援等相关部门出席的会议，形成政府会议纪要作为养老机构申报办理建设工程消防审查所需的证明文件。

### 健全养老服务综合监管机制

深化养老服务领域“放管服”改革，加强养老服务市场“宽进严管”，建立政府主导、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，加强设施建设用地、运营秩序、质量安全、从业人员、涉及资金等养老服务重点领域监管。构建以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以标准规范和信用监管为基础的新型监管机制，坚持规范监管、公正执法。各级民政部门主动联合相关部门开展养老服务机构“双随机、一公开”监管工作，按照相关部门职责充实完善随机抽查事项清单，提高监管实效。建立联合惩戒机制，对于养老服务机构备案、行政处罚、抽查检查结果等信息，探索按经营性质分别通过“信用汕尾”、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，推动养老服务机构和人员诚信经营。创新养老服务领域监管理念、监管制度和监管方式，推动养老服务综合监管覆盖各类养老服务机构全链条要素，贯穿养老服务机构全生命周期，衔接事前、事中、事后全流程闭环。

# 第四章 重点工程

## “村院互融”农村区域性养老服务中心建设工程

贯彻执行《广东省特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程三年行动计划（2020-2022年）》，推动镇级敬老院转型升级为集专业照护、日间照料、助餐配餐、文教娱乐等多功能于一体农村区域性养老服务中心，并承担对下指导村级居家养老服务站点、农村互助养老服务设施的功能，加快推进居家养老与机构养老互融互通，全面加强农村地区养老服务体系建设。农村区域性养老服务中心采取公建民营、民办公助、协议委托、政府购买服务等多种形式，面向市场公开招标，确保选择有综合实力和运营能力、专业从事农村养老服务的市场主体。农村区域性养老服务中心优先承担兜底保障功能，农村特困老年人的供养经费由政府提供，其他社会老年人入住所需经费由运营主体根据市场标准收取。“十四五”期间，率先在陆丰市三甲地区开展农村区域性养老服务中心试点建设，总结试点经验并逐步向全市推广。到2025年，各县（市、区）建有至少一间农村区域性养老服务中心。

## “老有善美”老年友好型社区建设工程

开展“老有善美”老年友好型社区建设示范工程，加快建成老年友好型社会。以环境宜居、设施齐备为基本标准，建设居家养老服务更多样、医养康养结合更深入、尊老敬老氛围更浓厚的老年友好型社区。加强民政、住建、自然资源等部门协作配合，做好老年友好型社区建设和城镇老旧小区改造等工作的统筹衔接。老年友好型社区住宅用地和养老服务用地按照10：1的标准配套，用于建设养老机构、居家养老服务站、适老化设施以及康养护理、智能化养老等养老服务设施，提供“一站式”养老服务，使老年人能够在熟悉的居住环境中安享晚年，实现原居安老。“十四五”期间，率先在海丰县附城镇开展“老有善美”老年友好型社区试点建设，总结试点经验并逐步向全市推广。到2025年，全市建成老年友好型社区10个，其中市城区、海丰县、陆丰市、陆河县各2个，红海湾经济开发区、华侨管理区各1个。

## “在宅康养”居家适老化改造工程

大力开展居家适老化改造，巩固家庭养老基础地位，提升居家养老服务品质。以老年人实际需求为导向，结合老年人能力评估结果，针对性制定居家适老化改造方案，以满足老年人居家生活照料、起居行走、康复护理等需求为核心，改善居家生活照护条件，增强居家生活设施设备的安全性、便利性和舒适性。细化完善居家适老化改造项目和老年用品配置清单，建立统一、公开、透明的市场准入机制，择优确定适老化改造服务机构，加强改造工作全流程评估监管，切实保障适老化改造的服务质量和老年人合法权益。贯彻落实《关于印发汕尾市特殊困难老年人家庭适老化改造实施方案的通知》（汕民发〔2021〕11号），优先保障特殊困难老年人、城乡低保对象中高龄、失能、残疾老年人家庭等纳入适老化改造实施对象。到2023年，全市所有特殊困难老年人完成居家适老化改造。

## “云上颐养”智慧养老服务工程

引导有条件的养老服务机构运用现代信息技术，依托互联网、物联网、云计算、大数据、智能养老设备等，开发“互联网+”应用，打造多层次智慧养老服务体系，创新养老服务“云模式”。依托“金民工程”全国养老服务系统、汕尾智慧养老信息平台、汕尾“民情地图”建设，构建涵盖全市各类养老机构、社区居家养老服务站点和居家老年人的汕尾养老服务“一张图”，对接户籍、保险、社会救助、医疗健康等信息资源，形成信息通畅、资源共享、全面覆盖的养老信息动态数据库。开发“善美村居-美丽民生”应用场景，整合线上线下服务资源，精准匹配供需，发展面向老年人的紧急援助、电子商务、家政服务、医疗护理、配餐助餐等服务项目，为老年人提供“点单式”就近便捷养老服务。到2022年，汕尾智慧养老信息平台全面建成并上线投入实际运营；到2025年，全市养老服务设施应用汕尾智慧养老信息平台比例达100%。

## “冬养汕尾”旅居养老品牌打造工程

发挥汕尾避寒气候特征优势，依托“红、蓝、绿、古、特”全域旅游资源，培育旅居养老新业态，吸引“候鸟”前来汕尾过冬，打造“冬养汕尾”全国知名品牌。引进“双区”及国内外优质医疗资源、知名养老机构和专业养生团队，打造以疗养康复、温泉度假、中医药保健养生调理等为特色的养老基地，培育适合老年人度假、疗养、保健及养老的老龄服务业，发展包括医疗服务、医学教育、疗养康复、健康养老、健康产品研发在内的高端健康服务集聚区和康养示范基地。“十四五”期间，率先在汕尾环品清湖、红海湾地区开展滨海康养基地试点建设，示范引领全市“冬养汕尾”品牌打造工程。到2025年，全市各县（市、区）结合地区资源特色至少建有一处“冬养汕尾”旅居养老示范基地。

# 第五章 保障措施

## 加强组织领导，促进政策集成

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，发挥各级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。各县（市、区）要将养老服务体系建设纳入经济社会发展规划；各级党委政府要积极争取将养老服务纳入地方党政班子考核指标体系、列入重要议事日程；积极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，列入市、县（市、区）、镇三级党委书记抓基层党建述职评议考核和村党组织书记“双述双评”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。健全完善养老领域相关政策，在财政、土地、税收、技术创新等方面，加大对养老产业的支持力度。落实国家、广东省和汕尾市各项优惠措施，出台配套扶持政策，建立工作激励机制，全面破除养老领域产业发展政策障碍。

## 加强财政保障，拓展多元投入

坚持积极应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，建立长期稳定的养老服务经费投入保障机制。完善政府投入机制，优化各级财政支持养老服务业发展的支出结构，提升精准化投入水平。自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%的资金比例用于支持养老服务体系建设，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。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，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。

## 加强信息建设，推动数字转型

大力提升信息化管理水平，将智慧养老服务信息平台、“民情地图”纳入汕尾“数字政府”建设总体框架。发展智慧养老，积极推动信息化高新技术在养老服务领域的应用，将养老服务需求评估结果与养老设施现状基础数据纳入信息平台数据库，动态更新、统一管理，促进养老服务科学管理和服务能力提升。以国家实施“大数据”战略行动为契机，加强养老服务信息资源规划、管理和应用，依托全国养老服务信息系统和全省民政业务综合管理信息平台建设，结合汕尾“民情地图”试点工作，加快搭建互联贯通的养老服务工作大数据平台，绘制全市养老服务体系一张图。加强养老服务信息采集管理和标准制定，提高信息资源准确性、可靠性和可用性。提高养老服务信息资源利用水平，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”，对设计老年人的人口、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、社会救助等信息资源的对接，推动数据资源向社会开放。

## 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和绩效考核的重要依据。各县（市、区）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。针对本规划提出的目标指标，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，切实推动全市养老服务体系建设任务落细落实落地。

# “十四五”期间汕尾养老服务重点建设项目表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **地区** | **序号** | **项目名称** | **项目选址** | **建设内容** | **用地面积(㎡)** | **建筑面积(㎡)** | **总投资额（万元）** | **拟投入运营年份** |
| 汕尾市 | 1 | 汕尾市福利中心 | 市城区西片梧桐村东侧（香江大道北侧） | 市级养老机构 | 100000（首期23000） | 首期33000 | 18100 | 2025 |
| 市城区 | 2 | 城区居家养老服务中心 | 广东省汕尾市城区汕尾市城区香洲街道和顺上村后侧 | 区级居家养老服务中心 | 440 | 5500 | 1650 | 2022 |
| 陆丰市 | 3 | 陆丰市颐养园 | 潭西镇广汕公路北侧政大场 | 县级养老机构 | 16828 | 27731 | 14000 | 2023 |
| 陆河县 | 4 | 水唇镇老年养护院（二期） | 陆河县水唇镇水唇大道189号 | 县级养老机构 | — | 13600 | 4760 | 2021 |
| 5 | 陆河县三溪老年养护院 | 陆河县河口镇河口村北笏路口 | — | 150000 | 21250 | 16130 | — |
| 6 | 陆河县生态老年颐养院 | 陆河县新田镇麻地村委麻地自然村、新田村委汤子寨自然村一带 | — | 33333 | 26695 | 44480 | — |
| 7 | 上护镇敬老院 | 陆河县上护镇二村委下塘路 | 镇级敬老院 | — | 2500 | — | — |
| 红海湾经济开发区 | 8 | 红海湾社会福利院 | — | 县级养老机构 | 2003 | 2300 | 1200 | 2021 |
| 9 | 汕尾红海湾经济开发区居家养老服务体系项目 | — | “区-街道-村（社区）”居家养老服务体系 | — | — | 10000 | — |

# 名词释义

**1.“银龄安康行动”：**由广东省省民政厅、省老龄办和中国人寿广东省分公司联合实施的“老年人意外伤害综合保险”，于2014年4月11日正式启动。凡60以上老年人均可参加，最低保费每份10元，保险期限为一年。根据资金来源不同，承保方案主要分为政府出资型和其他方式出资型两类。

**2.“一高四低，一长两缺”：**用于描述养老服务队伍人员现状问题。“一高”即养老服务从业人员年龄偏高，大多在45岁以上；“四低”即学历层次低、薪酬待遇低、社会地位低、稳定性低；“一长”指每天工作时间普遍较长；“两缺”指缺少专业系统培训、缺少职业发展前景。

**3.“双随机、一公开”：**是国务院办公厅于2015年8月发布的《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》中要求在全国全面推行的一种监管模式，即：在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开，简称“双随机、一公开”。

**4.“一区一城三园”：**一区是指深汕特别合作区，一城是指海丰生态科技城，三园是指三个中心镇工业园区，即海丰首饰产业环保集聚区、可塘珠宝产业园、公平产业园。