

# 如皋市人民政府办公室文件

皋政办发〔2022〕117号

---

## 市政府办公室 关于印发《如皋市“十四五”养老服务 发展规划》的通知

各镇（区、街道）人民政府（管委会、办事处），市各委、办、局、行、社、公司，市各直属单位：

《如皋市“十四五”养老服务发展规划》已于2022年8月4日，经十八届市政府第九次常务会议讨论通过，现予以印发，请认真组织实施。

如皋市人民政府办公室

2022年8月23日

# 如皋市“十四五”养老服务发展规划

为贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的高质量养老服务体系，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《江苏省“十四五”养老服务发展规划》和《南通市“十四五”养老服务发展规划》等要求，现结合我市实际，制定本规划。

## 一、发展基础

“十三五”期间，我市养老服务体系建设注重统筹养老服务事业和经济社会协调发展，加快构建适合我市的社会养老服务体系，抢抓全国居家和社区养老服务改革试点、医养结合试点、长期照护保险试点及长三角区域养老一体化首批试点等机遇，强化制度设计、优化政策环境、健全体制机制、深化改革创新，用实践率先蹚出一条优势互补、持续发展、多方共赢的“公建民营”“链式养老”“农村嵌入式养老”等特色之路。我市养老服务经验做法多次受到省民政厅、《中国社会报》宣传报道，第一批创建“省居家和社区养老服务创新示范市”顺利通过验收。通过建立健全养老服务体系机制，提升养老服务质量，以居家为基础，社区为依托、机构为补充的养老服务格局，逐步受到老年人的认可，在丰富老年人的物质和精神文化需求，提高老年人的生活质量，养老服务创新等方面取得了较好成绩。

政策支撑坚强有力。市委、市政府高度重视养老服务工作。2015年以来，我市先后出台了《市政府关于加快发展养老服务业完善养老服务体系的实施意见》《市政府关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》《如皋市省级社会养老服务

体系建设专项补助资金管理办法》等指导性文件，进一步规范和建立了对各级养老服务设施建设的扶持制度，逐步形成了多部门密切配合的工作机制，先后就推进居家社区养老服务建设、提升养老院服务质量、完善政府购买上门服务、统筹城乡区域养老发展、促进医养康养融合、加强特殊困难老年人关爱等方面出台了配套文件，涵盖养老服务各领域各环节，形成了相互衔接、互为支撑的养老服务政策体系。

发展模式特色鲜明。在南通率先实施养老机构公建民营，第一个创建省级居家和社区养老服务创新示范市，通过整合资源、创新实践，积极探索新型农村居家养老服务模式，推动居家养老服务连锁化社会化运营，放大适合我市的农村养老“三三三”居家养老模式效应，让辖区老人率先享受到适合自己的“家门口”的养老服务。南通地区第一家创新实践“农村社区嵌入式”养老服务模式。培育发展如皋市长寿星养老服务中心和吴窑福康护理院2家养老服务品牌机构。其中，长寿星连锁运行2家农村敬老院，4家农村社区嵌入式养老机构和16家村（社区）居家养老服务站。吴窑福康护理院连锁化运行3家养老机构、1家日间照料中心和5家居家养老服务站。特色做法贴近农村养老实际，精细化养老服务，有效满足了老年人多元化多层次养老服务需求，《中国社会报》《江苏民政》《如皋日报》等多次报道宣传。

服务供给不断扩大。“十三五”末，全市有各类养老机构31家，城乡社区居家养老服务站346家，各类养老总床位15980张，每千名老人拥有床位40.1张，基本形成居家、社区、机构、医养门类齐全，中、低档错位发展，政府投入和社会资本相互补充的多元发展格局。社区居家养老服务网络全面覆盖、各街道基本建成日间照料中心。“智慧养老”服务平台实现市级全覆盖，4万多老年人接受专业化居家上门服务。医养融合发展，5家养老型护理院建

成备案，4家养老机构建成护理站，2家建成医务室，全市346多家城乡社区居家养老服务站，与各社区卫生服务站100%相互签订服务协议。长期照护保险覆盖城乡，8000多名失能失智人员受益；护理型养老床位达到5126张，占机构养老床位的63.36%。

市场活力有效激发。取消养老机构设立许可，全面放开养老服务市场。对新增床位给予最高每张1.2万元的一次性建设补贴，给予每月80元的运营补贴。加快公办养老机构改革发展，2020年底，我市31家养老机构，设置床位8090张，其中公建民营养老机构达7家，民办养老机构15家，社会化程度占比71%，社会化机构经营床位4847张，社会化居家养老床位7890张。全市养老床位15980张，社会化养老床位达到12737张，占比达79.7%。“十三五”期间，各镇（区、街道），社区、居家及养老机构投入建设、改扩建资金共1.04亿元左右，仅消防设施改造补助就达到1897.1万元。

服务质量持续提升。全面推进“居家养老+”养老服务运行机制，连续4年实施养老院服务质量建设专项行动，提升养老机构综合管理服务水平。不断推动养老机构服务质量提升，拓展区域性养老院服务功能，每年有序实施2-3家公办养老机构服务设施改造。开展养老服务质量建设专项行动，将全市28家养老机构全面列入整治序列，对照民政部116项内容，按序时逐项整改落实。2020年，开展养老机构消防审验问题专项处置行动，18家未通过消防审验的养老机构，8月底前全部完成消防审验工作，取缔关停养老机构1家。加强养老服务人才队伍建设，累计培训养老护理员1000多人次，护理院持证率达到85%以上。

如皋市“十三五”期间养老服务主要指标完成情况			
分类	主要指标	目标值	2020年完成情况

社区居家养老	城乡标准化社区居家养老服务中心建成率(%)	城市 80/ 农村 40	城市 95/ 农村 95
	城市社区居家养老服务站由社会力量承接服务的覆盖面(%)	80	80
	养老服务信息系统覆盖率(%)	≥95	100
养老床位	每千名老年人拥有养老床位(张)	≥40	40.1
	社会力量举办或经营的养老床位占养老总床位比例(%)	≥70	79.7
医养融合	护理型床位数占养老机构床位总数比例(%)	≥50	63.36
	养老机构医疗卫生服务覆盖率(%)	≥95	100
	每个镇(区、街道)老年护理院个数(个)	≥1	≥1
队伍建设	养老护理人员岗前培训率(%)	≥95	100

## 二、面临形势

“十四五”是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是积极应对人口老龄化的战略机遇期，养老服务发展既是保障和改善民生的基础性工程，也是实现广大老年人对美好生活向往和建设“强富美高”新如皋的具体要求，对于实现老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，不断提升人民群众的幸福感、获得感、安全感具有重要意义。

（一）积极应对老龄化国家战略为养老服务发展带来新机遇

以习近平同志为核心的党中央对养老服务工作高度重视，党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化正式上升为国家战略。为做好新时期养老服务工作提供了根本遵循。市委、市政府高度重视养老服务工作，认真贯彻落实中央和省市关于加强养老服务发展的系列决策部署，以满足老年人养老服务需求为导向，坚持打基础、建机制、构体系、强服务，构建与如皋经济社会发展水平相适应的高质量养老服务体系。我市抢抓机遇，以更大的力度、

更实的举措统筹推进养老服务工作，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基本形成，为做好新发展阶段的养老服务工作提供了难得的历史机遇和有利条件。

## （二）人口老龄化进程加速对养老服务发展提出新要求

2020年底，我市户籍人口140.39万人，其中60周岁以上老年人口39.91万人，占总人口的28.4%，80周岁以上高龄老人6.59万人，占户籍老年人口总数17%。年末，全市人口出生率6.75‰，人口死亡率10.16‰，人口自然增长率-3.41‰，伴随着“第二次生育高峰（1962年至1975年）”出生的人口开始步入老年。预测“十四五”时期全市老年人平均增长率约为2.8%。此外，独一代的“60后”父母进入老年队列，叠加“独一代”的“50后”老年父母，使“十四五”时期独生子女老年父母数量快速增加，老年人家庭空巢化、独居化、小型化、少子化态势继续深入增加，高龄、失能、失智、空巢老年人数量和比例将大幅增加，对养老、医疗、照护以及精神文化、适老环境等需求日益增加。为日趋庞大的老年人口群体提供更高水平的养老服务保障，将成为我们面临的重大课题，在加快构建养老新发展格局时代背景下，老年人对高品质、高效率、高标准的养老服务预期将不断提高，需要进一步完善基本养老公共服务供给体系。

## （三）养老服务消费升级为养老服务发展注入新动能

2020年城乡居民人均可支配收入37646元，同比增长6.1%，随着人民生活水平持续改善，人均生活消费支出20880元，居民消费能力不断提升。同时，多层次养老服务支付保障体系不断健全，保险、福利和救助相衔接的养老保障制度初步建立，老年人消费支付能力不断增强。老年人需求结构呈现出由生存型向发展型和享受型转型，由物资保障型向服务型、精神文化型转型。老

年群体更加渴望丰富多彩、有尊严的晚年生活，这对于发展多层次、个性化、品质化、精准化的养老服务供给和保障体系提出了更高要求。

### 三、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导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于养老服务工作重要指示精神，科学把握新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局。深入实施积极应对人口老龄化国家战略，着力解决养老服务发展不平衡不充分问题。以推动养老服务高质量发展为主题，以推进供给侧结构性改革为主线，按照“基本养老、普惠养老、品质养老”要求，健全完善服务体系，持续优化供给结构，不断提升服务品质。进一步强化兜底保障能力，助力推进共同富裕。进一步深化“链式养老”和城乡“嵌入式”养老模式内涵，统筹城乡区域协调发展，积极构建更加优质、更加充分、更加均衡的养老服务体系，努力提升广大老年人获得感幸福感、满意度，为奋力谱写“强富美高”新如皋建设现代化篇章作出积极贡献。

#### （二）基本原则

坚持统筹兼顾、均衡发展。统筹处理好养老服务当前与长远、局部与整体、总量与结构、速度与质量之间的关系，保持政策制度的稳定性与延续性。深化养老服务领域供给侧结构性改革持续推进养老服务提质增效，提升养老服务发展的整体性和均衡性。

坚持突出重点、协调发展。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，强化突发事件应急处置能力。加大对城乡养老服务的投入，促进养老服

务发展居家社区机构相协调、城乡相协调、区域相协调、事业产业相协调、公益性和盈利性相协调。

坚持多方参与、融合发展。健全党委领导、政府主导、社会参与、市场协同的养老服务工作机制，汇聚养老服务多元参与合力，推动市场和政府融合发展，形成战略合作互惠互利机制，确保全体老年人依法共享发展成果。畅通养老服务要素流动，促进养老与健康、文化、旅游、体育、教育、金融、产品开发、销售等养老事业和产业深度融合发展。

坚持质量为本、安全发展。强化养老服务质量体系建设，健全行业标准制度规范，推进养老服务业标准化、品牌化建设。完善综合监管机制，创新监督管理方式，加强养老服务市场和行业监管，形成服务有标准、质量有监管、问题有反馈、需求有解决的发展模式。

坚持数字赋能、创新发展。把科技创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，加快养老服务数字化转型，拓展智慧运用场景，推广智慧康养设备和产品应用，突破科技助老的“数字鸿沟”，提高养老服务的数字化、智能化水平。

### （三）发展目标

到2025年，“苏适养老皋地”养老服务品牌响亮全省。基本建立人人可及、普惠均等、主体多元、服务多样、品质优良、监管有力的养老服务体系，全力打造高端有选择、中端有供给、兜底有保障的养老服务供给格局，使老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

——基本保障扎实有力。基本养老服务制度建立健全，全市经济困难和特殊老年人优先纳入基本养老服务范围，农村敬老院集中供养和照护能力和保障水平全面提升，特困人员集中供养率

保持在 70%以上，失能特困人员集中供养率达到 100%。面向职工和城乡居民的长期护理保险制度更加完善；面向经济困难、计划生育特殊家庭等老年人的普惠养老、家庭养老支持措施进一步强化。养老服务标准化、管理信息化、队伍专业化、安全规范化水平进一步提升。困难老年人家庭适老环境改造持续实施。

——服务网络更加完善。市、镇（区、街道）、村（社区）、家庭四级养老服务网络全面形成，推动城乡社区居家养老服务中心建设全覆盖。城乡标准化社区居家养老服务站建成率分别达到 100%，社区嵌入式养老驿站（长者之家）建设，每镇不少于 2 家。居家、社区、机构养老服务实现高质量融合发展、联结城乡、融通医养、链接机构社区居家的全链条、全要素“链式养老”服务模式实现全覆盖，政府购买居家上门服务更加规范有序，全面形成“15 分钟居家社区养老服务圈”，服务供给“就近可及、买得到、买得起”。

——服务质量不断提升。通过完善养老服务标准、加强标准宣贯、探索改革试点、开展等级评定等措施，养老服务标准化、专业化、规范化建设迈出新步伐。加快实施农村敬老院服务设施改造提升工作，全市养老服务行业规范运行。智慧养老服务深化拓展，全市智慧养老综合服务平台高效运行，智慧场景高频应用，老年人获取服务更加便捷。养老服务人才培养培训、职业教育、薪酬待遇、褒扬激励和监督管理体系基本建立，队伍规模稳步扩大、结构更加合理、素质全面提升。

——服务队伍更加专业。加大政策支持力度，增强养老服务行业吸引力，缓解护理员队伍紧缺现状。大规模培训养老护理员、老年社会工作者等专业人员，确保所有护理员具备基本康复知识，不定期对全市养老院和养老护理员开展培训实训，到 2025 年，培

训养老护理员 2000 人次，持证上岗率达到 90%以上。健全养老服务从业人员教育培训体系和激励褒扬工作机制，开展“最美养老护理员”选树，养老护理员职业荣誉感和社会认同度得到显著提升。

——事业产业更加协调。养老服务供给结构与消费结构更加匹配，养老事业的公益性得到充分保障，市场开放程度进一步提高，要素集聚效益明显，养老产业规模不断扩大，形成事业产业互补共生、互促共进，更科学、更合理的养老服务发展方式和运行模式。养老服务新业态、新模式不断涌现，产业链条不断延伸，服务内容不断丰富，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的养老服务品牌企业。

——监管机制运转高效。省、市《养老服务条例》颁布实施，全市养老服务法治化治理迈入新时代。政府主导、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度建立健全。充分发挥我市养老服务联席会议优势，形成覆盖养老机构法人、从业人员和服务对象的行业信用体系，健全养老服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。养老机构诚信守法经营，积极转型升级，持续优化服务，高效规范、公平竞争的养老服务市场基本形成“互联网+监管”在养老服务领域的应用取得新进展。

如皋市“十四五”养老服务主要发展指标				
分类	序号	指标	2025 年目标值	指标属性
居家社区养老	1	老年人接受居家上门服务覆盖率(%)	18	约束性
	2	居家适老化改造户数(含社会老年人家庭)(户)	1000	预期性
	3	城市街道综合性养老服务中心建成率(%)	100	约束性
	4	80 周岁及以上老年人能力评估覆盖率(%)	100	约束性

	5	新建、改建颐养住区数量(个)	2	预期性
机构养老	6	护理型床位数占养老机构床位比例(%)	75	约束性
	7	全市护理院建成率(%)	100	已完成
	8	等级养老机构占比(%)	80	预期性
	9	新建或改建认知症照护床位数(张)	300	预期性
	10	新增养老护理床位	1000	预期新
农村保障	11	农村特困人员供养服务机构护理型床位占比(%)	60	约束性
	12	标准化农村区域性养老服务中心建成数(家)	2	约束性
	13	具备失能(失智)特困人员集中供养服务功能的机构建成数(家)	3	约束性
队伍建设	14	养老服务人员培训数(人次)	2000	约束性
	15	新增通过职业技能等级认定的养老护理员数(人)	800	约束性
	16	每百张养老机构床位配备社会工作者数量(人)	1	约束性
养老产业	17	养老服务领域吸纳新增就业人数(人)	400	预期性
	18	培育江苏省养老服务高质量发展示范企业(家)	1	预期性
	19	养老产品开发、销售(家)	2	预期性

#### 四、主要任务

##### (一) 构建基本养老服务制度体系

**1. 建立健全基本养老服务制度。**建立市级基本养老服务指导性目录，明确基本养老服务的对象、内容、标准和支出主体，实行动态发布管理，逐步丰富发展基本养老服务项目。健全老年人能力与需求综合评估制度，80周岁以上老年人实现评估全覆盖，评估结果作为老年人享受福利待遇、接受基本养老服务的重要依据，并实现评估数据共享共用。完善基本养老服务补贴制度，全面落实高龄津贴和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，并根据经济社会发展水平逐步提高补贴标准；推进高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，做好与残疾人两项补贴社

会救助等政策的有效衔接。建立健全特殊老年人巡访关爱制度，定期对独居、空巢、农村留守、计划生育特殊家庭老年人开展探视与帮扶服务，特殊困难老年人居家上门服务及月探访率达到100%。

**2.强化政府兜底线保基本职责。**进一步完善城乡特困老人供养服务制度，按照“应保尽保、应养尽养”的原则，对符合特困供养条件的有集中供养意愿的老年人实现100%供养。充分发挥临时救助制度效能，解决困难老年人遭遇的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。加强对经济困难老年群体的养老服务政策支持，通过直接供养、政府购买服务、老年人福利补贴等方式，优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能（失智）、计划生育特殊家庭等老年人群体纳入政府兜底范围并予以重点保障。探索建立低收入家庭和低保家庭特殊人员入住养老机构补贴制度，对符合条件的优先入住公办养老机构。根据经济发展能力，可逐步推动养老服务助力营商环境建设，助推养老产业发展，将“在外能人和雉水英才”家庭中70周岁以上的老年人纳入政府购买居家上门服务范围。

**3.扩大普惠养老服务供给。**持续推进普惠养老城企联动专项行动、发挥政府引导作用，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，制定整体解决方案，落实支持“政策包”、支持符合条件的养老服务企业或养老服务项目积极争取财政资金和政策支持。大力发展普惠养老服务，综合考虑养老服务企业成本、政策支持、财税补贴及老年人支付能力等因素，科学确定基本养老服务普惠价格的基准水平，通过市场机制自主形成普惠养老分级服务价格体系，为中低收入家庭老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的养老服务。

**4.健全养老护理服务保障制度。**健全从居家、社区到专业机构

相衔接的多层次长期照护服务机制，加大对经济困难的高龄、失能(失智)老年人和特困老人长期照护服务力度。加大护理型养老床位供给，围绕满足失能（失智）老年人长期照护服务需求，全市新增护理型床位 1000 张。建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范。完善长期照护保险保费筹集、评价评估、支付标准、监督管理等政策制度。发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等的有益补充作用，加快发展包括商业长期照护保险在内的多种老年护理保险产品，构建以长期照护保险为基础，社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险为补充的多层次照护保障体系。建立老年人社会救助、社会福利和社会保险相衔接的长期照护保障制度，完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务机制，为失能（失智）人员提供长期照护服务保障期照护服务保障，提供个性化长期照护服务，满足多元化长期照护服务需求。

## （二）完善养老服务多元供给体系

**5.巩固家庭养老基础地位。**完善家庭养老支持政策、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。推动实施独生子女父母护理假制度，探索开展家庭照护者喘息服务。制定完善家庭适老化建设标准及规范。实施特殊困难老年人家庭适老化改造，引导有需求的老年人家庭开展适老化改造。推进公办敬老院改造为农村区域性养老服务中心，丰富服务内涵，拓展服务范围，鼓励养老机构向周边老年人家庭提供生活照护、康复护理、精神慰藉、紧急救援等专业服务。引导各镇（区、街道）根据实际需求，建设家庭照护床位，围绕老年人能力评估、养老机构签约、适老环境改造、养老护理员上门服务等环节，完善家庭照护床位建设标准及支持政策，让居家老年人享受专业化、规

范化的养老服务。

### 专栏 1 家庭养老服务支持工程

提高居家上门服务标准。加大对政府购买居家上门服务人员能力评估力度，按照老年人的评估结果和保障标准，提供服务。规范服务项目和内容，调整每月上上门服务不少于 2-4 次，平均每个月服务费用由原来的 30 元每人每月和 100 元每人每月提高至 50 元和 120 元每人每月以上，在全省率先突破并解决老年人反映的服务频次不足、标准低的问题。

普及家庭照护床位。聚焦满足长期居家的高龄、失能(失智)老年人生活照护、康复护理、卫生保健等服务需求。在全市范围普及家庭照护床位，并完善相关服务、管理技术等规范。健全家庭照护床位的设置标准和服务标准，明确家庭照护床位的服务项目、收费标准、权责义务等内容。实现与政府购买养老服务、养老机构运营补贴、养老服务护理补贴及长期照护保险等政策的衔接。

实施居家适老化改造。完善居家适老化改造标准，实施困难老年人家庭适老化改造、引导有需求的老年人家庭开展适老化改造。增强改造产品适配、综合评估和设计施工的专业性，细化改造项目和用品配置清单。支持适老产品开发，激发老年人家庭的消费潜能。加强评估及改造的全过程监管。到 2025 年，全市再完成居家适老化改造家庭 800 户。

**6.强化社区养老依托功能。**推进新建居住区和已建成居住区按照标准配备社区养老服务用房，解决碎片化、面积小、位置偏等问题，并确保用房的完整性、功能性和独立性。以“15 分钟居家社区养老服务圈”为规划单位，指导各镇（区、街道）强化养老服务设施规划建设，积极发展社区嵌入式护理机构和日间照料机构，努力扩大覆盖面。到 2025 年，全市城市街道和其他主功能区至少各建成一所选址位置好、具备全托、日托、上门服务、居家探访、

特殊老年人帮扶、老年人能力评估、养老服务人员培训以及老年用品体验、消费等功能的综合性养老服务中心，并明确空间布局和设备配置要求，实现城市社区养老服务的有效覆盖。推进“颐养住区”建设，明确建设标准、运营规范和支持政策，着力改善“老有颐养”生活条件。加强社区卫生和养老服务设施资源整合，推进社区老年护理站建设，提高社区层面健康养老服务水平。推广康复辅具进社区服务试点，支持社区养老设施配备康复辅助器具并为老年人提供专业指导。支持专业化、连锁化养老机构运营社区养老服务设施，提升社区养老服务品质。推动和支持物业服务企业，整合物业用房、养老用房、社区用房等闲置资源，探索“物业服务+养老服务”模式。

## 专栏 2 社区养老服务提升工程

强化基础设施配套建设。切实解决新建住宅小区养老服务用房碎片化问题，对城市街道、长江镇等主功能区居住人群比较集中的新建住宅小区地块，按照 3000-4000 户，每百户不少于 30 平方米的标准统一配建不少于 1200 平方米的养老服务设施用房，合理设置养老床位 50 张左右，其他小型开发地块不再配建。到 2025 年，全市居住区养老服务设施配套率达 100%。主功能区综合性养老服务中心实现全覆盖。

优化社区养老服务供给。完善农村“一助一”关爱服务和城市独居老人探访服务制度，全市特殊困难老年人月探访率达到 100%。建立养老服务顾问制度，到 2024 年上半年，全市养老服务顾问点实现养老服务机构全覆盖，顾问团队超 300 人。稳步提高政府购买社区居家养老服务标准，扩大服务对象范围，逐步提高社区助餐、助洁、助浴、助行等服务覆盖率。到 2025 年，接受上门服务的居家老人占比不低于 18%。推广康复辅具进社区服务试点，支持社区养老服务设施配备康复辅助器具，并提供专业指导。

推进颐养住区建设。根据颐养住区建设标准、运营规范，以与老年人日常生活密切相关的公共服务设施为重点，推进住区公共设施与家庭空间的适老化建设改造。通过在住区内建设嵌入式养老服务设施，或者整合住区周边医疗卫生、健康养老、志愿服务资源等方式，为住区老年人提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、文体娱乐、紧急援助等一站式综合为老服

务。利用市级智慧养老服务平台，链接颐养住区信息化管理服务平台。鼓励房地产开发和建设企业、国资企业、社会组织等根据人员居住规模及颐养住区相关标准，设计、新建、改建颐养住区项目，到2025年，全市新建、改建颐养住区不少于1个。

**7.发挥机构养老支撑作用。**引导机构养老向社会化、规范化、专业化方向发展，建立健全养老机构建设标准、服务规范、评定体系、支持政策等，严格落实《养老机构管理办法》和《如皋市养老机构目标管理考核办法》，保障养老机构基本安全和服务质量，规范养老机构运营秩序，开放办公养老机构多余床位，为非特困供养对象提供住养服务。建立健全养老机构建设标准、服务规范、评定体系、支持政策等，引导机构养老向社会化、规范化、专业化方向发展，为老年人提供居家上门、生活照料、康复护理、安宁疗护一体化的全周期养老服务。有条件的养老机构要开辟失能(失智)照护专区，推动养老机构提升护理型床位设置比例和康复护理水平，不断提高养老机构长期照护服务能力，满足失能(失智)老年人长期照护服务的刚性需求。探索建立公办养老机构入住综合评估制度，推动公办养老机构非托底保障性服务与同类型社会化服务价格接轨，实现市场化自主定价。引导社会力量重点建设面向中低收入群体的养老机构，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、多样化服务需求。

### 专栏3 链式养老服务延伸工程

健全“链式养老”配套政策及标准，丰富拓展“链式养老”服务模式内涵与外延，持续完善机构社区居家“服务链”、打造医养康养“健康链”、统筹城乡发展“区块链”、延伸养老服务“产业链”，引导和支持更多的养老机构发挥专业优势，开展辐射周边的居家社区养老服务，实现居家照护社区照护和机构照护融合发展。到2025年，全市“链式养老”服务模式成熟完备，形成一批具有示范带动作用的以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的养

老服务综合机构。通过政府推动、财政扶持、服务组织参与等，全市所有社区居家养老服务设施由专业养老机构承接运营，链式养老服务覆盖所有镇(区、街道)、村(社区)。

**8.提升医养康养服务能力。**深化医养签约合作，完善养老机构与周边医疗卫生机构按照服务规范签订合作协议服务机制。各镇(区、街道)、卫健委、民政局等部门，要推进医养结合服务设施建设，利用现有基层医疗卫生闲置资源，试行扩建一批符合条件的镇级、社区医养康养服务设施。加强社区嵌入式医养结合机构发展，扩大医养结合服务供给，鼓励养老机构新增或改造护理型床位。发挥国资、民企和外资企业等积极性，参与打造康养品牌，有效利用城南街道新人民医院医疗资源以及龙游湖风光资源，在城南街道新建康养综合体，打造集“医疗、康复、养老、养生、旅游、研发”等业态、覆盖全生命周期、具备较强竞争力的综合型产业服务体系。到2025年，全市护理型养老床位占比不低于75%；推动100张以上床位的养老机构内设医疗机构或护理站建设。强化医养康养服务监管，推动医养结合机构按照规范开展医养康养服务和管理，不断提高医养结合服务质量。提高老年医疗服务保障能力，鼓励有余力、有闲置床位的基层医疗卫生机构开展医养康养服务，实现住院治疗和护理服务有机衔接。加快老年医疗机构建设，积极创建等级老年医院，优化老年医疗资源配置，建立完善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。加强老年医学研究和临床适宜技术应用，完善医疗、康复、护理、安宁疗护接续性服务机制，促进医养深度融合。

#### 专栏4 老年认知障碍照护工程

针对户籍老年人进行认知症全人群筛查和整群抽样筛查，研究建立包

括科普宣导、发现转诊、认知干预、家庭支持等在内的社区支持网络。开展认知障碍知识普及宣传，组织家庭自查评估培训、家庭照护者技能培训。制定认知症照护床位建设标准及规范，完善扶持政策，支持有条件的养老机构、社区托养机构新建或改建认知障碍照护单元。到 2025 年，全市新建或改建认知症照护床位 300 张。

### （三）健全农村养老服务保障体系

**9.加强农村养老服务设施建设。**采取改建、新建、扩建等多种形式，打造镇村两级衔接互通、功能互补的农村养老服务设施体系。实施农村敬老院改造建设工程，改造升级照护型床位，开辟失能(失智)老年人照护单元，满足区域范围内生活不能自理特困人员的集中照护需求，并拓展对区域内其他特困人员供养服务机构和养老机构的技术指导、互助协作、人员培训等功能，发挥辐射示范服务作用。每年实施 1-2 家农村区域性养老服务中心改造转型工程，推动农村敬老院转型为区域性养老服务中心，拓展居家上门服务、老年人能力评估、康复护理、职业培训等功能，切实发挥支点作用。依托行政村、规划发展村庄，因地制宜建设日间照料中心、托老所、互助性老年活动站等养老服务设施，并完善建设运营政策。关停撤并地理位置偏远、供养人数较少、服务功能较弱的农村敬老院，强化公办养老机构财力、人力等资源整合，实施居住环境等养老服务设施改造，提升服务能力，逐步转型升级 4-5 个区域性农村养老综合服务中心设施，每个机构 600 张床位左右，每个机构覆盖 2-3 个镇，实行资源共享、集中管理。

**10.构筑农村养老服务关爱网络。**在农村大力弘扬敬老孝老美德，营造良好的家庭养老环境，提升农村老年人赡养人(扶养人)的守法意识。完善农村特殊困难老人关爱服务制度，加强生活照料、精神慰藉、安全监护、权益维护等基本服务，及时化解农村老年人遇到的各类困难和问题。强化空巢独居老年人家庭消防安

全设施建设，为经济困难老年人免费安装独立烟感报警装置等简易设施。加强农村为老服务组织建设，支持成立农村养老志愿服务队伍、培养农村养老服务志愿者，动员志愿服务组织和志愿者与农村老年人开展结对帮扶。采取集中培训、送教上门、远程培训等多种方式，为有需求的农村老年人赡养人(扶养人)、养老服务人员进行免费培训，提升农村家庭老年人照护能力。全面放开养老服务市场，在保障安全与基本运营条件的基础上，鼓励发展“邻里互助中心”“村组睦邻点”等村民互助养老设施，探索以村民自家居住地为中心开展日托、餐食供应等邻里互助养老模式，实行农村老年人互助帮扶。

**11.推动城乡养老服务协同发展。**加快推进城市社区养老服务设施建设，补齐短板，优化功能、提升质量，发挥城市养老服务的资源优势与辐射带动作用，引导城市养老机构对农村养老机构开展挂钩帮扶。加快推进城乡养老服务资源和要素自由流动，积极推进城乡养老服务标准统一、制度并轨，实现城乡养老服务设施统一规划、统一建设、统一管护。以充分发挥公办养老机构兜底保障作用为目标，推进农村特困供养机构运营机制改革。鼓励优质的品牌连锁养老服务企业挖掘农村养老服务市场，探索农村特困供养服务机构公建民营、连锁化布点、提供家庭照护床位等业务运营模式。

### 专栏 5 农村敬老院能力提升工程

开展“双提升双改造”行动。开展农村敬老院“双提升双改造”行动，补齐农村养老服务基础设施短板。2022年，我市重点改建至少2所符合《江苏省失能(失智)特困人员集中供养服务机构设置标准》，具备长期照护能力，可接收区域内失能(失智)特困老年人的农村敬老院;到2025年，所有敬老院建成符合《江苏省农村区域性养老服务中心设置标准》的区域性养老服务中心，护理床位占比60%以上。

规范人员配备及薪酬待遇。按照与生活不能自理的入住对象配比不低于 1:4 与其他入住对象配比不低于 1:10 的标准配备护理人员,按照收住对象人数核定管理人员,规范农村敬老院工作人员配备。强化薪酬管理,敬老院工作人员基本工资待遇不低于当地最低工资标准,并办理养老、医疗、工伤等社会保险。建立健全激励机制,接受社会寄养老人的护理费和床位费收益可用于支持对兜底保障对象的养老待遇和工作人员绩效奖励,实行工作成绩与经济利益挂钩,形成奖优罚劣的工作机制。

推进农村敬老院体制改革。加快推进农村敬老院体制改革,在确保国有资产不流失、供养标准不降低、公益性质和养老用途不改变的前提下,鼓励引导拥有医疗健康资源、养老护理业务相对成熟且管理经验丰富的国资、社会资本参与敬老院的管理、运营,建立权责明晰、监管有力、功能完善、运行高效的敬老院管理服务体系,使政府工作从直接服务转变到购买服务和监管服务上来,有效激发农村敬老院活力,提高管理服务水平。打破“一镇一院”旧格局。注重资源整合,按照区域人口分布,通过新建、改扩建等方式,在全市规划建设 4-5 个区域性养老服务中心,按照医养结合型养老机构标准建设,设置床位 600 张左右,每个机构覆盖周边 2-3 个镇,实行人力、财力、物力管护集中统一。

#### (四) 打造养老服务质量保证体系

**12.健全养老服务标准体系。**建立健全覆盖养老服务通用基础、养老服务设施建设、养老服务质量安全等内容的养老服务标准体系。支持养老服务行业组织、企业和科研机构开展标准化研究,制定出台嵌入式养老机构建设和管理规范、社区居家养老生活照料服务规范、链式养老服务规范等一批符合市情、体现高质量发展需要、适应管理服务要求的养老服务标准。引导和鼓励基础好、积极性高的养老服务机构开展标准化试点示范工作,建立养老服务标准实施、监督和评价机制,推动各类养老服务标准落地见效。全面推行养老机构等级评定制度,严格执行《江苏省养老机构等级划分与评定评分细则》省级标准,完善与评定结果挂钩的收费和政策扶持体系。

## 专栏 6 服务标准全面实施工程

加强标准体系建设。健全覆盖养老服务设施建设、养老服务质量管理、养老服务安全等内容的养老服务标准体系，开展囊括设施建设、服务提供、监管评估等内容的居家和社区养老服务标准体系研制工作；积极申报国家级智慧居家养老服务标准化试点、省级养老机构医养结合服务标准化试点；制定链式养老服务标准、居家和社区养老服务系列标准、居家适老化改造服务规范、嵌入式养老机构建设和管理规范等地方性标准。

强化标准推广应用。结合本市实际，制定养老机构服务标准，确保标准的适用性和有效性。到 2025 年，全市 80% 以上农村敬老院日常生活照顾、精神慰藉、心理支持、医疗健康、康复护理、紧急救助、临终关怀等各环节的服务都按标准化开展。加强标准培训、宣贯和落实，将标准化要求贯穿到行业管理和各个服务环节，提高养老服务行业规范化水平。

提升服务管理效能。持续开展养老机构等级划分与评定、养老服务质量评估等标准，统筹推进等级评定和标准示范建设工作。建立养老服务评估专家库，完善老年服务需求评估制度，健全服务质量第三方评估制度，开展服务质量满意度测评，全面提升养老服务管理效能。

**13.提升养老服务智慧化水平。**加强与有关部门的协调配合，推进与户籍、医疗、社会保险、社会救助等管理系统的数据交换，实现全市老年人口、服务、保障等基础信息分类分级共建共享。充分利用区块链、大数据、物联网等信息技术，汇聚线上线下资源，精准对接养老服务需求和供给，为老年人提供“菜单式”就近便捷的养老服务。鼓励市属国有企业、互联网养老服务企业等创新服务模式，为居家社区老年人定制各类活动场景的健康监测系统，利用大数据方便老年人居家出行、健康管理和应急处置。完善智慧养老服务标准、流程和规范，探索面向家庭、社区、养老机构等多种应用场景的智慧养老产品，支持发展“智慧养老院”，开展智慧助餐、智慧照料、智慧医疗、智慧文娱等服务，培育一批智慧养老应用示范社区、示范机构。聚焦养老服务高频事项和服务场景，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，梳理老年

人在运用智能技术方面遇到的突出困难，着力解决他们面临的“数字鸿沟”问题。。

**14.推进养老服务制度化管理。**推动组建市级养老服务指导中心建设，委托开展养老服务质量评估、安全评估、职业培训等技术性工作。建立健全“养老顾问”制度，设立一批镇(区、街道)、社区(村)及专业机构养老顾问点，为老年人提供政策咨询、服务信息获取、权益维护、法律咨询与援助等服务。大力发展为老助老志愿服务，鼓励公益慈善组织支持养老服务，继续推进照护保险志愿服务，试点养老服务“时间银行”，探索建立时间银行积分兑换养老服务制度，研究“时间货币”市域“皋存皋兑”，确保“时间银行”承接机构到位率逐步提高。充分发挥社会工作者在提升养老服务质量中的重要作用，到2025年，实现每百张养老机构床位配备1名专业社会工作人才的目标。积极开发老年人力资源，发挥老年人的专长和作用，鼓励有条件的老年人在自愿的基础上，从事文化和科技知识传播、参与科技开发和应用、兴办社会公益事业等社会活动。

### 专栏 7 智慧养老用赋能工程

加强智慧养老服务平台建设。整合链接各类为老服务信息，加强信息采集、动态管理，发挥信息化技术在养老服务组织运营管理、安全监管、信用建设等方面的应用。到2025年，全市初步形成市、镇(区、街道)、服务机构“三级网络”架构，支撑全人群覆盖、全方位服务、全过程管理、全天候响应的智慧养老体系。

完善老年人信息呼叫及应急服务。完善并整合各镇(区、街道)老年人信息呼叫及应急服务，拓展智能手环运用，开通全市统一24小时为老服务热线(68812349)。以信息化技术为支撑，以社区居家养老服务中心(站)及各类养老机构为载体。通过线上、线下相结合的方式解决老人医疗、康复、咨询、购物、照料等生活需求。到2025年。老年人信息呼叫及应急服务范

围覆盖全市。“菜单式”就近便捷的养老服务方便可及。

#### （五）提升养老队伍社会认同体系

**15.注重人才教育培训。**将养老服务人才培养纳入全市职业教育体系和中长期人才发展规划，加大养老护理员培养力度，稳步扩大养老服务人才队伍规模。支持在阜职业院校和职业培训机构设置养老服务管理等相关专业和培训项目，扩大养老服务专业人才培养队伍。鼓励有条件的养老机构自主开展养老护理员培训，依托各类院校、社会组织及职业培训机构为养老服务机构提供集中培训、送教上门、轮岗轮训等养老护理技能培训。整合社会化为老服务人力资源，推进为老服务社会工作者、志愿队伍培训项目。“十四五”期间，养老护理员岗前培训率达到100%。养老机构中从事医疗护理、康复治疗、消防管理等服务的专业人员持证上岗率达到100%。

**16.提升职业技能水平。**实施养老护理员职业技能等级认定，提升养老护理职业技能水平，建立健全养老护理员薪酬待遇与职业技能等级挂钩制度。围绕社会急需紧缺的养老护理员、健康照护师、专业社工师、营养配餐师、心理咨询师、中医推拿师等养老服务相关职业(工种)，加强就业技能培训和创业培训。引导护理学、康复治疗技术、中医养生保健等相关医疗专业毕业生参加养老护理职业技能等级认定，从事为老服务工作。加强医疗护理员培训，鼓励医务人员到养老机构中的医疗机构执业，扩大专业医护服务供给，满足失能(失智)、住院、临终关怀等老年群体的护理服务需求。

**17.完善激励保障机制。**落实养老服务人才补贴政策，实施养老服务人才入职补贴、岗位补贴和职业技能等级补贴等政策。引导养老机构综合考虑养老服务从业人员工作年限、技能水平等因

素，合理制定养老服务从业人员薪酬等级体系。鼓励养老机构从一线养老护理员中遴选业务管理人员，畅通养老护理员职业晋升通道，明确晋级激励，通过开展多岗位锻炼培养高级复合型养老服务人才。开展养老护理职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应的职业技能等级。积极培育宣传养老服务行业典型，开展先进典型选树活动，激发养老服务从业人员爱岗敬业、学习先进的工作热情，提升养老服务人才队伍建设的社会支持度，营造全社会关心尊重养老服务从业人员的良好氛围。

### 专栏 8 养老服务培优工程

开展养老护理专业培训。鼓励支持有关养老机构及各类院校特别是职业院校（含技工学校等）开设养老护理相关专业，完善教学标准和课程体系，开展养老护理类示范专业点建设，市财政每年安排一定资金予以专项扶持。支持有条件的学校扩大养老护理专业招生规模。进一步推动学校与本市养老服务机构建立更为广泛和紧密的合作，共建实训实习基地，不断提高院校人才培养质量。

推进养老服务人才培训工作。推进养老护理员职业技能培训、养老机构负责人和专兼职老年社会工作者培训工作，开展养老护理员职业技能等级认定。在落实培训标准的基础上，增加应急管理、疫情防控、专项照护、文化养老、老年人健康管理等符合时代发展要求的内容。到 2025 年，全市累计培训养老护理员 2000 人次，所有养老机构负责人每年轮训不少于 1 次。

提高养老服务从业人员薪酬待遇。2022 年底，完善养老服务人才队伍奖补政策，健全职业技能等级、工作年限与薪酬待遇挂钩制度。建立养老服务机构护理岗位大专院校毕业生一次性入职奖励制度，健全养老服务机构从业人员岗位补贴制度。鼓励引导低收入人口、低保家庭等困难群体到养老服务机构就业。对养老服务机构招用就业困难人员签订劳动合同并缴纳社会保险费的，按规定给予社会保险补贴。

## （六）推动养老服务产业发展体系

**18.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，做强养老服务业市场主体，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，优化政务服务，精简审批手续，提高审批效率。落实养老服务机构相关税费优惠，保障为社区提供养老服务的机构，按规定在增值税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税、不动产登记费等方面享受优惠。对非营利性养老机构建设全额免征有关行政事业性收费,对营利性的养老机构减半征收。养老服务机构使用水、电、燃气、有线电视、固定电话、宽带网络，按照居民用户标准收取费用，有初装费的减半收取。

**19.培育养老服务新业态。**发展银发经济，实施“养老服务+行业”，促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融行业的融合发展，带动形成经济增长新引擎。大力推进养老服务业向服务专业化、产业规模化、运营连锁化方向迈进，在全市培育形成有区域影响力的品牌连锁养老服务企业 2-3 家。加大对生物医药、医疗器械、健康管理服务、健康旅游与文化等康养项目的招引，鼓励养老养生、医疗康复、精神文化、休闲旅游等一体化发展，为老年人提供高品质、多层次、多元化的健康养老服务。

**20.激发养老服务消费动能。**大力发展老年用品市场，加强推动老年用品生产开发，支持新兴材料、人工智能等新技术在养老服务领域的集成应用与推广。重点发展康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等适老化技术和产品。推动老年用品进家庭、社区、机构，带动产品供给和产业发展。引导社区、养老机构、老年大学设置针对老年人的智能信息技术培训课程，

满足老年人智能消费新需求。加大市场监管力度，营造安全、便利、诚信的消费环境，推动养老服务业高质量发展，充分满足老年群体的巨大消费需求。

### 专栏 9 养老服务产业促进工程

发挥养老产业在推动经济结构转型升级，培育新兴消费增长点等方面的重要作用，推动养老服务社会化和市场化改革，引导社会力量广泛参与。完善推动养老服务机构连锁化、品牌化的奖励支持政策，促进养老服务产业规模化发展。“十四五”期间，在全市培育 2-3 有区域影响力的品牌连锁养老服务企业和 1 家“江苏省养老服务高质量发展示范企业”。挖掘老年产品用品市场潜力，推动与老年人生活密切相关的食品、医药、保健品等行业规范发展，出台老年人康复辅助器具配置、使用、管理办法。鼓励社会资本探索多种养老服务经营模式，推动养老服务与医疗、健康、文旅、体育等行业的融合式发展。

#### （七）强化养老服务要素支撑体系

**21.完善设施建设规划。**根据我市人口结构、老龄化发展趋势、养老设施分布等情况，因地制宜编制《养老服务设施布局规划》，充分考虑养老服务设施数量、结构需求，确保养老服务设施用地规模达标、布局合理。全面落实养老服务设施分区分级规划建设要求，解决新建住宅小区配建公益性养老服务用房碎片化问题，打造“一公里”居家养老服务圈，以“15 分钟”居家社区养老服务圈为规划单位，按照 4000 户左右的规模和标准统一配建不少于 1200 平方米的养老服务设施用房。并与住宅同步规划、同步审批、同步建设、同步验收、同步交付使用、同步权属登记。已建成的住宅小区养老服务设施未达到规划要求或建设标准的，将采取新建、改建、回购、置换、租赁等方式予以补足。借鉴持续照料社区规划设计经验，推进颐养住区建设，强化规划引领和需求导向，探

索建立住区颐老化指标体系。建立健全“一事一议”机制，定期集中处置存量房屋和设施改造等手续办理问题。鼓励党政机关、国有企事业单位将具有教育培训或疗养休养功能的，且符合条件的各类闲置机构调整为养老服务设施。

**22.强化设施用地保障。**严格按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准，分区分级合理布局养老服务设施。将各类养老服务设施建设用地纳入国土空间规划和年度用地计划，确保用地计划落实。养老服务设施用地涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划指标中优先予以安排。举办非营利性养老服务机构，可凭社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。营利性养老服务机构利用存量建设用地建设养老服务设施，涉及划拨建设用地使用权出让(租赁)或转让的，经市人民政府批准，乙方办理有偿使用手续，补缴土地出让价款。鼓励非营利性养老机构以租赁、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，与社会资本共建养老服务项目。合理确定养老服务设施用地价格，以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于所在级别公共服务用地基准地价的 70%确定;以租赁方式供应的社会福利用地，由市人民政府制定最低租金标准，并在土地租赁合同中明确租金调整的时间间隔和调整方式。

**23.加强财政资金投入。**建立与全市老年人口增幅比例相协调的财政优先保障机制，确保养老服务财政投入的科学性、稳定性和连续性。统筹财政养老服务各类资金，本级彩票公益金用于支持发展养老服务的比例不低于 55%，形成促进养老服务发展合力。研究制定适合本地经济发展水平、人口老龄化程度以及高龄、独居、失能(失智)、计划生育等特殊困难老年人数量的财政资金精准投入机制及保障政策。不断完善基本照护保险支持养老服务发展

政策，积极引导社会资金支持养老服务业发展，形成多元化的投入机制，强化养老服务资金监管，提高资金使用绩效。

**24.拓展金融扶持渠道。**鼓励金融机构向产权明晰的民办养老机构发放资产(设施)抵押贷款和应收账款质押贷款。对符合授信条件但暂时遇到经营困难的民办养老机构，可采取续贷等方式予以支持。养老服务机构融资过程中，金融机构不得违规收取手续费、评估费、承诺费、资金管理费等。鼓励金融机构创新与融资担保机构合作模式，以政府性融资担保机构为主，引导各类融资担保机构加大对养老服务业的支持力度，缓解养老服务“融资难、融资贵”问题。健全养老服务商业保险体系，推广老年人意外伤害保险、养老机构综合责任险等险种，推动商业养老保险逐步成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者。

#### (八) 加强养老服务综合监管体系

**25.健全养老服务联合监管机制。**认真贯彻落实国务院办公厅《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》。充分发挥市养老服务联席会议作用，依据“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，建设权责明确、分工协作、配合有序、科学高效的养老服务综合监管队伍。市民政局建立养老机构风险隐患主动发现通报机制,加强与住房城乡建设、卫生健康、应急管理、市场监管、消防救援等部门的协调联动。制定养老服务综合监管赋权清单，明确监管职责、监管依据、监管流程和监管事项，各相关部门根据职责分工依法履行监管职能，实行清单式监管。严厉打击面向老年人的人身财产侵害、非法集资、欺诈销售等养老诈骗违法犯罪行为，及时曝光侵害老年人合法权益的典型案件，维护老年人合法权益，依法打击无证无照、不按规定登记备案从事养老服务行为。

**26.创新养老服务领域监管方式。**建立健全养老服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，加大对违规行为的查处惩戒力度。建立养老服务投诉举报受理平台，拓宽公众参与社会监督的渠道和方式。强化已登记养老机构的跨部门监管。加强养老服务监管的部门协同和信息共享，健全各部门间协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，避免多头多层重复执法。推广“互联网+监管”，统筹运用养老服务领域政务数据资源和社会数据资源，推动相关数据开放共享。建立养老服务综合监管信息平台，将各类养老服务设施纳入信息化监管体系，及时动态更新安全监管状况。

**37.加强养老服务信用体系建设。**落实养老服务市场联合惩戒名单管理办法，对互联网养老服务平台、养老服务机构、养老服务人员建立信用档案，完善养老服务失信企业及主要负责人退出机制，依法公开相关失信企业和人员信息，提高失信成本。探索建立养老服务失信提示、警示约谈制度，充分运用各类渠道，依法依规向社会公开共享各类养老服务主体失信信息。全面建立养老服务市场主体信用记录，实现对养老服务违法行为信息的及时披露。制定“履职照单免责、失职照单问责”的养老服务信用责任清单，加大对违规行为的查处惩戒力度。对严重危害老年人生命财产安全、严重破坏养老服务市场公平竞争秩序的失信行为，按规定给予约束和惩戒措施。

**28.提高养老服务应急管理水平。**建立健全养老服务安全风险管控和隐患排查治理制度，实现养老服务机构安全风险自辨自控、隐患自治，提升安全生产整体防控能力。构建属地负责、部门联动、社会支持、职责清晰的养老服务监测预警责任体系，重点按照自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等类型，

构建各类风险人防、物防、技防监测网络，不断提升养老服务应急监测预警能力。加强养老服务应急处置能力建设，指导养老机构制定突发事件应急预案，分级分类设置应急物资储备点，配备必要的防疫物资和设施设备，新建养老机构按照疫情防控和应急救援要求设计和建设施工。加强养老服务应急救援能力建设，建立养老服务应急支援队伍，对遇到突发紧急事件无法自行处置的养老服务机构给予及时支援。建立健全联防联控机制，做好养老服务领域突发事件的应对工作。

### 专栏 10 应急处置能力提升工程

建立健全养老服务领域应急预案体系，优化突发事件应急预案，编制出台养老服务领域安全生产事故处置预案，形成组织指挥体系，配备必要的应急处置器材设施。提升突发事件处置能力，全市至少建有 1 个养老服务应急工作指挥中心、1 个养老服务应急人员隔离场所和 1 个应急物资储备场所，并配备 1 支专业化养老服务应急救援队伍。开展安全培训，加强养老服务人员应急能力培训，将消防安全、疫情防控、避灾避险、应急处置等课程纳入培训范围。加强风险处置和危机应对宣传培训，提升老年人和养老服务从业人员的危机意识与应急能力。

#### （九）提升养老服务环境支持体系

**29.构建老年友好型社会。**弘扬中华民族孝亲敬老传统美德，开展“敬老月”“敬老文明号”等敬老助老主题宣传实践和评比活动，形成良好社会氛围。依托社会组织发展服务中心，加快发展助老社会组织，采取政府购买服务、公益创投等形式，引导开展点亮生活、心灵护航等为老助残公益善行活动。持续优化老年宜居环境，将无障碍设施和适老化改造和老年人居住相对集中的老小区楼栋安装电梯等作为城市更新的重要内容，加快布局设置一批适合老年人居住、出行、购物、就医等方面的基础设施和辅助服务

器具。

**30.丰富老年人精神文化生活。**坚持以老年人需求为导向，鼓励老年大学等教育机构开展在线老年教育，加强政策引导，加快发展城乡社区老年教育。鼓励具备条件的养老服务机构开设老年课堂、建设学习点，为老年人提供就近、便捷的学习服务。2025年年底以前，市、镇（区、街道）和社区（村）建立老年文化活动中心（站、室）及老年健身活动场所，参加各类老年教育机构学习的老年人达到老年人口20%以上，经常参加文体活动的老年人比例超过30%。

**31.保障老年人合法权益。**切实防范各类侵权风险。加大联合执法力度，组织开展对老年人产品和服务消费领域侵权行为的专项整治行动。严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，加大养老服务领域非法集资整治工作力度。完善退出机制，建立养老服务机构关停等特殊情况下应急处置机制。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。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，法律援助服务覆盖面达到100%。

## 五、保障措施

（一）加强组织领导，强化整体联动。要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，进一步健全党委领导、政府主导、社会协同、市场参与的养老服务工作机制，强化养老服务资源、项目、资金统筹管理。将养老服务体系纳入对各镇（区、街道）高质量发展考核指标体系、列入年度重要议事日程，要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。进一步建立健全养老服务联席会议制度，定期召开养老服务工作推进会议，分析社会养老形势，研究解决方案。

加强工作领导、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，确保如期实现规划设置的目标任务。

（二）完善考核机制，强化监管评估。建立完善考核机制，将本规划确定的主要目标、重大工程、重大事项落实到年度工作计划中，定期通报实施情况，确保任务有序推进。对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估，将评估结果作为改进工作和绩效考核的重要依据。创新评估方式方法，引入第三方评估机制，充分发挥养老、社保、社会服务领域的专家作用，加强规划实施过程评估。发挥社会群众、服务对象的监督作用，推动各类养老服务机构完善管理规范、提高服务质量。

（三）注重宣传动员，营造良好氛围。加强养老服务工作的新闻宣传和舆论引导，营造良好社会氛围，调动社会力量参与养老服务的积极性。通过社区宣传、新闻媒体、文艺作品等大力弘扬中华民族的传统美德，广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老的优良传统和养老服务先进典型事迹，提高广大群众对养老服务必要性、紧迫性的认识，凝聚共识，形成合力，营造全社会关注养老服务、关心养老事业、支持养老工作的良好氛围。

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院、  
市检察院，市人武部，市各人民团体。

---

如皋市人民政府办公室

2022年8月23日印发

---