

关于全面推进养老服务高质量发展的实施意见

(草案)

近年来，在工委管委的正确领导下，我区养老服务事业持续发展，养老产业规模不断扩大，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医康养相结合的养老服务体系初步建立，但仍面临供给结构不尽合理、市场潜力未充分释放、服务质量有待提高等问题。随着人口老龄化程度不断加深和人民群众美好生活需求逐步提高，老年人多层次、多元化的养老服务需求持续增长，对扩大养老服务有效供给提出了更高要求。为认真贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，全面推进养老服务高质量发展，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于推进基本养老服务体系建设意见》《山东省养老服务条例》《山东省“十四五”养老服务体系规划》《烟台市“十四五”养老服务体系规划》等文件精神，结合我区实际，制定本实施意见。

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，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，围绕新发展阶段实施积极应对人口老龄化国家战略，着力破解养老服务发展中面临的难点、痛点、堵点问题，积极建设更加优质、更加充分、更加均衡的养老服务体系，努力让广大老年人的获得感更加充足、

幸福感更有保障、满意度更可持续，为打造绿色低碳高质量发展先行示范区、全面建设烟台市现代化国际滨海新区做出积极贡献。

二、基本原则

坚持政府主导、社会协同。加强党对养老服务工作的全面领导，突出政府主导，加强政策指导、行业规划、资金支持，充分发挥政府在保障基本养老服务和引导社会参与方面的作用。努力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，营造平等参与、公平竞争的市场环境，激发各类主体活力。积极探索养老服务“公建国营”新模式，突出区属国有企业在全区养老服务事业发展中的作用。

坚持突出重点、协调发展。着力保基本、兜底线、补短板、调结构、促普惠，立足当前、着眼长远、综合施策，统筹养老服务发展城乡协调、事业产业协调。重点加强对失智失能、高龄独居老年人的基本养老服务供给，优先保障特殊困难老年人的基本养老需求，大力发展成本可负担、方便可及的普惠性养老服务。

坚持科技赋能、创新发展。加快养老服务的技术创新、模式创新、业态创新和产品创新，提升养老服务的信息化、科技化水平。积极探索养老服务新思路、新模式，形成一批可复制可推广的实践创新成果，促进全区养老服务全面提质增效，逐步形成独具特色的新区模式、新区办法。

坚持综合监管、安全发展。推进养老服务规范化、专业化建设，实行各类养老服务机构分类管理，树立讲成效、重监管、高

质量、可持续发展导向，建立健全部门合作、各司其职、协同配合的养老服务综合监管机制，切实保障老年人权益，提升服务品质。

三、重点任务

（一）完善保障体系，推进基本养老服务均等化

1.制定落实基本养老服务清单。制定基本养老服务清单并实行动态发布管理，明确服务对象、服务内容、服务标准和支出责任，根据经济社会发展水平、财力状况等动态调整，逐步丰富基本养老服务项目，提高养老服务标准。通过政府购买第三方服务，建立全区统一的老年人能力与需求综合评估制度，评估结果作为老年人享受补贴、接受基本养老服务的重要依据，2023年开展试点，到2025年年底，全区80周岁以上老年人能力与需求综合评估实现全覆盖。依托一体化数据共享平台，以基层综合业务和数据应用平台为抓手，围绕老年人补贴发放、医疗救助，推进跨部门数据共享，建立困难老年人精准识别和动态管理机制，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。各镇街要建立健全特殊老年人巡访关爱制度，依托各村（居）委会，发动基层老年协会、志愿服务组织、社工组织等参与，定期对独居、空巢、留守、重残、计划生育特殊家庭老年人开展探访关爱服务，特殊老年人月探访率达到100%。（责任单位：人社局、工委办公室、经发科创局、财政金融局、卫健办、各镇街）

2.完善基本养老服务保障机制。加快构建由长期护理保险、

社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险相衔接的长期照护保障体系，满足失能老年人照护服务刚性需求。全面实施职工护理保险制度，完善不同失能等级和护理模式管理服务标准，并根据烟台市统一部署，逐步将参保范围扩大到城市居民。建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范，完善居家、社区、机构养老服务相衔接的专业化长期照护服务体系。将政府购买服务与直接提供服务相结合，优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾等老年人的服务需求。鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金、志愿服务等方式，为基本养老服务提供支持和帮助。开展基本养老服务统计监测工作，建立基本养老服务项目统计调查制度。（责任单位：人社局、经发科创局、财政金融局、卫健办、各镇街）

3.提高基本养老服务供给能力。全面落实城乡特困老年人供养服务制度，遵循“愿进全进、应养尽养”的原则，有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到100%；通过政府购买第三方服务，为分散供养特困人员提供照料服务。稳妥推进委托城发集团运营社会福利中心，优化配置床位资源，提升运营效率和服务水平。社会福利中心要坚持公益属性，充分发挥兜底保障作用，在满足城乡特困人员集中供养需求的前提下，为城乡低保对象中的失能、高龄、计划生育特殊家庭老年人提供低收费托养服务，每月收费标准为月实发最低生活保障金，参照特困人员集中供养标准差额部分由区财政据实补贴。社会福利中心剩余床位可以向社

会开放，政府运营的收费标准实行政府定价或者政府指导价，委托运营的收费标准根据委托协议等合理确定。出台社会福利中心入住评估和轮候制度，明确老年人轮候前提条件和排序原则，满足我区老年人的基本养老需求。现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合规定条件申请入住社会福利中心的，同等条件下优先安排。（责任单位：人社局、财政金融局、卫健办、各镇街、城发集团）

（二）夯实基础服务，完善多元化养老服务体系

4. 优化养老服务设施布局。落实养老服务设施分区分级设置规划建设要求，根据我区经济社会发展水平、老年人口状况和发展趋势、环境条件等因素，编制养老服务设施布局专项规划，合理确定设施种类、数量、位置、规模等，形成结构科学、功能完备、布局合理的养老服务设施网络。严格落实《烟台市城镇居住区社区养老服务设施规划、建设、移交和使用管理办法》，加快推进社区养老服务设施配建移交。新建居住小区按照每百户不低于20平方米且单个项目建筑面积不少于350平方米（不计入分摊的共用建筑面积）的标准，已建成的老旧小区按照每百户不少于15平方米的标准改扩建养老服务设施，占地面积较小的小区可按照打造“15分钟养老服务圈”的原则统筹多个小区规划配建社区养老服务设施，并与居住小区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。未按照要求规划配建社区养老服务设施或者已经配建但不具备使用功能的居住小区，具备调整规划条件

的，自然资源和规划局应当及时组织调整规划设计方案，将社区养老服务设施列入规划条件；不具备调整规划条件的，自然资源和规划局应当会同人社局、建设交通局、各镇街，统筹居住小区内已规划或建设的公共服务设施或其他符合条件的建筑设施，调剂为社区养老服务设施。（责任单位：人社局、自然资源和规划局、建设交通局、财政金融局、各镇街、城发集团）

5.全面提升家庭照护能力。探索“家庭养老床位”建设，研究出台实施方案和管理办法，完善相关的服务、管理、技术等规范以及建设运营政策，依托有资质的养老服务机构，通过家庭适老化改造、信息化管理、专业化服务等方式，将专业照护服务送到家，让老年人居家就能享受到“类机构”连续、稳定、专业的养老服务。到2025年底，全区新建家庭养老床位数达到300张以上。巩固家庭养老的基础性作用，通过政府购买服务、慈善组织公益培训、网络公开培训课程等多种方式，开展失能老年人家庭照护者技能培训，帮助家庭成员提高照护能力。依托社区养老服务机构，支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”。探索建立“养老顾问”制度，坚持线下服务与线上服务相结合，为老年人提供养老规划、政策咨询、资源推介等服务。（责任单位：人社局、财政金融局、卫健办、各镇街）

6.丰富社区养老服务功能。推动城发集团连锁化、专业化运营社区日间照料中心，2025年年底前，集助餐、助急、助医、助行、助浴、助洁等服务的“15分钟养老服务圈”普遍形成。

探索“物业服务+养老服务”模式，支持物业服务企业开展老年供餐、定期巡访等形式多样的养老服务。依托城发集团建设养老服务信息平台，整合社区、医疗、养老机构和志愿服务组织等资源，打造以社区为平台、社会工作者为支撑、养老服务类社会组织为载体、社区志愿者为辅助、社区公益慈善资源为补充的居家社区养老服务“五社联动”机制，精准对接市场供给和需求，为老年人提供“菜单式”养老服务，努力打造“没有围墙的养老院”。积极推进市民社区食堂、农村爱心食堂或老年助餐点建设，引导市场主体针对老年人特点开发餐饮产品并建立配送体系。（责任单位：人社局、财政金融局、卫健办、市场监管分局、各镇街、城发集团）

7.补齐农村养老服务短板。结合乡村振兴战略，选择2—3个村先行试点，采取专业服务组织运营、爱心企业赞助、志愿者参与、老年人互助等措施，探索建设集爱心食堂、文化娱乐、照护服务等多功能于一体的农村幸福院，视情由点及面、全面铺开，努力打造政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村养老模式。推动部分条件较好的农村幸福院进行适老化改造，优化拓展服务功能，增强护理功能，升级成为农村区域性综合养老服务中心，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。鼓励成立老年协会、老年志愿服务队等群众性养老服务组织，综合考虑农村老年人需求和设施分布等因素，打造专门的“为老睦邻点”或“邻里互助点”，满足老年人在生活

交往、日常照料、公共议事、文化娱乐和精神慰藉等方面的需求。

（责任单位：人社局、财政金融局、海洋发展局、各镇街）

8.推动机构养老服务提档升级。加大财政投入力度，对设施老化的社会福利中心进行装修改造，全面改善硬件环境。鼓励社会资本兴办养老机构，大力发展护理型床位，高标准推动玲珑国际医院康养项目，尽快启动凤凰山养老项目，努力建设集居住、康复、医疗、娱乐、文化等为一体的医康养示范区。创新“互联网+养老服务”模式，引导养老机构依托互联网、物联网和远程智能监控技术等开展智能化养老服务，着力打造“智慧养老院”。持续开展养老机构服务质量提升专项行动，依据《养老机构等级划分与评定》国家标准和实施指南，全面开展养老机构等级评定工作，将等级评定结果与兑现运营补贴相挂钩，创建一批品牌形象良好、服务功能完备、质量水平一流的养老机构。到2025年年底，全区养老机构护理型床位占比达到70%以上，至少有2家养老机构达到五星级，所有养老机构均达到三星级以上。（责任单位：人社局、财政金融局、行政审批局、卫健办、各镇街、城发集团）

（三）深化医养改革，促进医养康养融合发展

9.建立健全医养康养结合机制。统筹布局医疗卫生和养老服务资源，加快推进医养结合发展。健全养老机构与医疗机构合作机制，推动医疗卫生机构为养老机构开通就诊绿色通道，并将符合条件的养老机构内设医疗机构纳入基本医疗保险定点范围。支

持医疗机构开展养老服务，在老年综合医院、康复医院、护理院等机构中加强老年病科室建设，其养老床位同等享受护理型养老机构资金扶持政策。简化医养结合机构审批流程，医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防、食品安全、卫生防疫等条件可依据医疗机构已具备的资质直接备案，不需另行设立新的法人，不需另行法人登记。认真落实《医养结合机构服务指南（试行）》《机构医养结合服务基本规范》等标准要求，持续开展医养结合质量提升行动，积极创建示范机构。（责任单位：卫健办、人社局、行政审批局、各镇街）

10.提升社区医养结合服务能力。推动社区养老服务设施与医疗卫生、助残等公共服务设施统筹规划、一体化建设、嵌入式发展，支持医疗卫生服务向社区和家庭延伸，满足社区老年人日常康养需求。整合现有社区卫生服务中心（站）和社区养老服务机构资源，内部改扩建一批社区医养结合服务设施，重点为失能、失智老年人提供集中或居家医养结合服务。鼓励有条件的老年人日间照料中心、老年活动中心、托老所等社区养老服务机构配备护理人员、康复护理设施设备和器材，为老年人提供康养服务。积极推动养老服务信息平台 and 基层医疗卫生服务信息数据对接，充分利用信息技术，建立老年人健康档案，精准提供线上和线下的医疗康复保健服务。到 2025 年年底，实现老年人健康体检率 100%、健康管理率 90%以上。（责任单位：卫健办、人社局、自然资源和规划局、建设交通局、各镇街）

（四）突出安全养老，增强养老服务综合监管能力

11.健全养老服务监管机制。加强养老服务监管部门的协调联动和信息共享，建立健全以“双随机、一公开”为主要方式、以日常监管为基础、以重点监管为补充、信用监管为依托的跨部门综合监管机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，不断提升养老服务综合监管能力和水平。切实做好养老服务机构备案工作，建立养老服务行业“红”“黑”名单和“养老服务+互联网+信用”机制，对养老服务机构备案、行政处罚、养老服务市场失信联合惩戒对象名单等信息，通过信用中国、“国家企业信用信息公示系统”和民政部“金民工程系统”等平台记录并公开，推动诚信经营和养老服务质量提升。防范并依法依规从严惩处养老服务机构欺老、虐老等侵害老年人合法权益的行为，加强对以养老服务为名实施非法集资的风险排查，做好政策宣传和风险提示，依法打击养老诈骗等违法犯罪行为。（责任单位：人社局、卫健办、市场监管分局、公安分局、消防救援大队、各镇街）

12.提升应急处置管理水平。加强突发事件应对，引导养老服务机构增强风险防范意识，建立健全突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制，指导监督养老服务机构依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，建立常态化应急演练机制，全面提升应急处置能力。加强

养老服务机构传染病防控工作的指导，针对出现或者可能出现的传染病暴发或流行、不明原因群体性疾病，依法依规采取卫生处理、隔离等预防控制措施，加强应急物资储备，组建应急救援队伍，提高应急救援能力。（责任单位：人社局、卫健办、应急管理分局、市场监管分局、消防救援大队、各镇街）

（五）激发市场活力，助力养老产业创新发展

13. 优化养老服务营商环境。完善养老机构备案管理制度，规范备案管理工作。充分发挥市场在资源配置中的决定作用，健全“要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平”的要素市场机制，营造公平、安全、有序的养老服务市场环境。全面放宽养老服务市场准入门槛，全面落实养老服务领域公平竞争审查制度。进一步优化相关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，推行一站式标准化服务。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、供需信息或投资指南，加大养老产业招商引资力度，引进和培育一批旗舰龙头企业。推进养老服务业向服务专业化、产业规模化、运营连锁化、发展集团化方向迈进，打造一批在养老服务领域具有影响力和竞争力的行业品牌，加快形成带动性强、产业链长、覆盖面广、经济社会效益好的产业集群。引导养老服务机构建立健全品牌运营管理体系，增强核心品牌意识，引导行业规范发展。（责任单位：人社局、经发科创局、招商局、行政审批局、市场监管分局、各镇街）

14. 激发养老服务市场消费。围绕老年人的衣、食、住、行、

医等需要，加快发展适老化康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等智能养老设备以及老年人适用的产品用品和技术的研发、创新及应用，促进老年产品用品丰富供给和升级换代。研究出台社区居家和养老服务机构康复辅助器具配置及使用指南，开展康复辅助器具社区租赁和回收再利用服务试点，为居家康复老年人提供辅具适配、康复指导及康复服务，加快推进医康养一体化。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，助力老年群体跨越“数字鸿沟”，大力推广老年人意外伤害综合保险等惠老金融，多措并举让“银铃生活”安康、“银发经济”繁荣。鼓励电商平台和零售企业通过线上线下联动，集中展示销售老年用品，形成品牌效应，激发消费热情，促进老年消费市场的繁荣与发展。（责任单位：人社局、经发科创局、卫健办、市场监管分局、各镇街）

（六）强化要素支撑，推动养老服务高质量发展

15.强化人才培养激励。完善落实人才激励政策，对大中专毕业生入职养老服务和取得养老护理职业资格证书的给予一次性奖补，鼓励区内大专院校开设养老服务相关专业，积极与国内相关院校建立长期合作关系，协调烟台健康职业学院在养老机构设立实习基地，加快专业人才培养与引进。加强养老服务人才在职培训，开展养老护理员职业技能等级评定，引导养老机构建立与职业技能等级配套的薪酬激励机制，确保养老服务人才招得到、留得住、干得好。2025年年底，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、消防管理等工作的专业人员持证上岗率达到100%。大力培养老年社会工作人才队伍，在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，力争到2025年实现每百张养老机构床位配备1名社会工作者。将养老护理员技能大赛纳入全区职业技能大赛，对获奖选手按照规定授予“技术能手”称号，并晋升相应职业技能等级。组织开展“最美护理员”“最美养老院”等评选活动，加强对养老服务人员先进事迹与奉献精神的宣传推介，提升其职业荣誉感和社会认同感。（责任单位：人社局、工委宣传群团部、财政金融局、卫健办、各镇街）

16.加大财税支持力度。完善政府投入机制，积极争取上级资金，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，及时兑现养老服务业专项补助资金。政府购买养老服务所需资金纳入财政预算，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、养老护理员培训等服务。鼓励慈善资金用于养老服务体系建设，引导社会资本参与养老机构、社区老年人日间照料中心、社区食堂、老年人助餐点、智慧养老平台的建设与运营。鼓励商业银行向产权明晰的民办养老机构发放贷款，并减少融资附加费用，降低融资成本。养老机构享受《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》（财政部 税务总局 发展改革委 民政部 商务部 卫生健康委公告2019年第76号）规定的税费优惠政策，落实各项行政事业性收费减免政策，养老机构生活用电、用暖、用水、用

气执行居民价格。（责任单位：人社局、财政金融局、经发科创局、建设交通局、综合执法局、税务局、卫健办）

17.推广为老志愿服务。积极培育发展扶老助老慈善组织，广泛开展为老志愿服务，拓展创新慈善为老服务形式，充分调动慈善公益力量参与养老服务的积极性。支持各类志愿服务组织开展为老志愿服务活动，利用母亲节、邻里节、中秋节、重阳节等节日开展特色活动。定期举办为老志愿服务专题培训，大力推广“时间银行”，实行“订单式”志愿服务，为老年人提供陪伴聊天、陪同购物、陪同就医、服务缴费、法律援助、智能设备培训等服务。在政务服务大厅、银行、医院等公共场所开通老年人绿色通道，设立“学雷锋志愿服务岗”，落实老年人咨询辅导、现场引导、现场帮办、现场代办等服务机制。（责任单位：人社局、工委宣传群团部、行政审批局、卫健办、各镇街）

18.营造老有所为环境。培育积极老龄观，有效挖掘老年人力资源，搭建老年人才市场，建立老年人才信息库，鼓励各专业技术领域积极返聘老年人才，支持老年人通过多种方式参与社会发展。大力发展老年教育，探索养教结合新模式，优先发展社区老年教育。支持各类机构参与老年教育，探索搭建老年教育资源共享和公共服务平台。推进养老服务智能化发展，坚持“科技+养老服务”的理念，多元化开展推进老年人运用智能技术专项普及培训，解决老年人运用智能技术困难，化解老年人面临的“数字鸿沟”，推动老年人共享信息化成果。（责任单位：人社局、

财政金融局、卫健办、各镇街)

四、保障措施

(一) 加强组织领导。建立党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的工作机制,健全推进养老服务高质量发展领导协调机制,及时研究解决实施过程中遇到的重大问题,明确责任分工,凝聚工作合力,形成齐抓共管的工作格局。建立健全督导评价体系,将重点任务和政策落实情况纳入重点督查事项。各有关部门要把养老服务作为一项基础性、综合性工作,充分发挥各自职能优势,做好“养老+”“+养老”文章,确保各项任务落地见效。

(二) 加大宣传力度。要充分利用报刊、电视、广播、网络、微信公众号等各类新闻媒体平台,广泛宣传推动养老服务高质量发展的重要意义,广泛宣传在养老服务中做出突出贡献的单位、企业(组织)和个人,积极动员社会各界支持、参与、监督养老服务体系建设工作,形成养老服务质量为先的良好氛围,推动养老服务质量持续改善和提升。

(三) 深化改革创新。聚焦新发展阶段养老服务面临的难点、痛点、堵点问题,强化改革思维,破解发展难题。统筹要素资源,强化改革集成,全面开展服务体系创新、业态模式创新、要素支持创新、适老环境创新、体制机制创新。巩固既有改革成果,推广一批养老服务典型经验和先进做法,出台一批可复制、可推广的政策措施和体制机制创新成果。

(四) 抓好实施评估。建立健全养老服务业发展任务分解机

制、工作推进机制和指标监测机制，完善养老服务统计指标体系，加强对意见实施情况的动态监测，严格跟踪考核督导，建立“年度评价、中期评估、总结评估”的养老服务体系建设评价闭环。2025年，对意见落实情况进行全面评估。对工作成效显著的部门给予表彰激励，对工作推进不力的部门，给予通报批评并落实整改。