合川区养老服务事业发展“十四五”规划

**2022年10月**

目 录

[第一章 全面开启养老服务事业高质量发展新征程 1](#_Toc108943197)

[第一节 “十三五”时期主要成就 1](#_Toc108943198)

[第二节 “十四五”时期发展形势 3](#_Toc108943199)

[第二章 总体要求 5](#_Toc108943200)

[第一节 指导思想 5](#_Toc108943201)

[第二节 基本原则 7](#_Toc108943202)

[第三节 发展目标 8](#_Toc108943203)

[第三章 建立健全基本养老服务体系 10](#_Toc108943204)

[第一节 建立健全基本养老服务制度 10](#_Toc108943205)

[第二节 加强养老服务兜底保障功能 11](#_Toc108943206)

[第三节 完善多层次长期照护保障制度 12](#_Toc108943207)

[第四章 完善社区居家养老服务网络 12](#_Toc108943208)

[第一节 强化居家养老服务基础保障能力 12](#_Toc108943209)

[第二节 加强社区养老服务体系建设 13](#_Toc108943210)

[第三节 推动社区居家养老专业化智慧化发展 14](#_Toc108943211)

[第五章 推动机构养老服务提质增效 15](#_Toc108943212)

[第一节 强化机构养老服务能力 15](#_Toc108943213)

[第二节 优化养老机构结构功能 15](#_Toc108943214)

[第三节 积极发展普惠养老服务 16](#_Toc108943215)

[第六章 提升农村养老服务供给水平 16](#_Toc108943216)

[第一节 加强农村养老服务体系建设 16](#_Toc108943217)

[第二节 推进农村养老服务设施规范持续运营 17](#_Toc108943218)

[第三节 建立健全农村互助养老服务机制 18](#_Toc108943219)

[第七章 推进医养康养服务融合发展 19](#_Toc108943220)

[第一节 提升医养康养结合服务能力 19](#_Toc108943221)

[第二节 拓展医养康养结合服务范围 20](#_Toc108943222)

[第三节 建立完善老年人健康服务体系 20](#_Toc108943223)

[第四节 加快打造区域性康养中心 21](#_Toc108943224)

[第八章 加快推动银发经济充分发展 22](#_Toc108943225)

[第一节 优化养老服务市场环境 22](#_Toc108943226)

[第二节 推动养老服务融合发展 23](#_Toc108943227)

[第三节 丰富养老产品供给 23](#_Toc108943228)

[第九章 强化养老服务人才支撑体系 24](#_Toc108943229)

[第一节 完善养老服务人才队伍结构 24](#_Toc108943230)

[第二节 提高养老服务人才队伍综合素质 24](#_Toc108943231)

[第三节 促进养老服务人才职业发展 25](#_Toc108943232)

[第十章 建立健全老年人关爱服务体系 25](#_Toc108943233)

[第一节 注重老年人群体人文关怀 26](#_Toc108943234)

[第二节 加强特殊困难老年人关爱 26](#_Toc108943235)

[第三节 扩大老年人社会参与 27](#_Toc108943236)

[第十一章 促进养老服务行业规范发展 27](#_Toc108943237)

[第一节 加强养老服务标准化建设 28](#_Toc108943238)

[第二节 加强养老服务综合监管 28](#_Toc108943239)

[第三节 建立健全养老服务应急保障机制 29](#_Toc108943240)

[第十二章 保障措施 29](#_Toc108943241)

[第一节 坚持党的领导 29](#_Toc108943242)

[第二节 健全工作机制 29](#_Toc108943243)

[第三节 加强舆论宣传 30](#_Toc108943244)

[第四节 落实评估考核 30](#_Toc108943245)

为实施积极应对人口老龄化国家战略，推动老龄事业和产业协同发展，构建和完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系，不断满足老年人日益增长的多层次、高品质养老服务需求，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》和《国家积极应对老龄化中长期规划》《重庆市养老服务体系建设“十四五”规划》《合川区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

第一章 全面开启养老服务事业高质量发展新征程

“十三五”期间，合川区按照“全覆盖、保基本、多层次、可持续”方针，全面构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、分类明确、功能完善、布局合理、覆盖城乡的养老服务体系。

第一节 “十三五”时期主要成就

**养老制度保障更加完备。**“十三五”期间，全区养老行政管理力量不断加强，统筹机制不断健全，养老补贴政策逐渐完善。制定《合川区经济困难的高龄失能老年人养老服务补贴实施办法》，帮助经济困难的高龄、失能老年人解决养老服务困难；出台《合川区临时救助办法》，加强对老年人的“救急难”工作。逐年提高城乡最低生活保障和特困人员供养水平，启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。2016至2020年，累计对25.8万人次的困难老年人发放养老服务补贴金5134万元，对15339人次的老年人实施临时救助3316.1万元。

**养老设施建设全面推进。**截至目前，全区所有镇街社区基本实现养老服务设施全覆盖，提供有效床位1.3万张，其中护理型床位占比为31.2%，政府运营床位占比为48.7%，集中供养失能特困人员1715人。“十三五”期间，全区重点推进社区居家养老服务设施、农村敬老院改造以及区域性失能特困人员集中照护机构建设，基本实现镇街社区养老服务设施全覆盖，农村社区覆盖面达90%以上，完成对30家镇街敬老院的提档升级改造，推进实施失能特困人员集中照护工程和居家适老化改造行动，养老设施建设取得新进展。

**养老服务质量显著提升。**“十三五”期间，全区推动居家养老服务设施与村（社区）卫生服务设施一体或邻近规划设置，精准化养老服务质量逐步提升。探索开展“中央厨房+社区配送+集中就餐”助餐服务，支持开展社区居家助浴服务，组织开展文化、娱乐、陪伴等精神慰藉服务，鼓励开展老年教育服务，发展社区老年学校，创新开展居家上门助老服务，打造“一刻钟”养老服务便捷生活圈。积极组织养老院服务质量建设专项行动，开展养老院服务质量大检查大整改，排查整治养老机构重大风险隐患，养老院服务质量总体水平显著提升。推动执行养老机构等级划分与评定地方标准，开展养老机构第三方机构质量考评，对其安全管理和服务质量进行排名通报，促进机构整改完善，逐步实现养老机构质量提升。

**医养融合服务加快发展。**“十三五”期间，全区医疗融合发展取得一定成效，积极推进医疗机构开展养老服务。全区鼓励支持有条件的养老机构按相关规定申请开办康复医院、护理院、中医医院、安宁疗护机构或医务室、护理站等，重点为失能、失智老人提供所需的医疗护理和生活照护服务，全区养老机构医疗覆盖率达100%。

**养老服务市场活力彰显。**“十三五”时期，全区养老服务市场活力得到释放，积极放宽养老机构市场准入门槛，实行养老机构备案登记制度，实现异地办理养老机构备案业务。引入专业养老服务企业承接社区养老服务设施的建设运营服务，现已入驻的百龄帮、九如城等知名品牌养老服务企业充分发挥其示范带动作用。

第二节 “十四五”时期发展形势

（一）发展机遇

**国家积极应对人口老龄化为建设养老服务体系提供了重大历史机遇。**党和国家领导高度重视人口老龄化，为积极应对人口老龄化奠定了坚实的政治基础。国家出台《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》等一系列政策措施，为养老服务发展提供重要发展机遇。

**合川养老事业历史发展奠定良好基础。**近年来，我区坚持养老服务社会化、市场化、多元化发展，充分发挥政府“保基本、兜底线、可持续”作用，把养老服务作为保障和改善民生的重要内容，推动居家社区机构养老协调发展，养老服务政策不断优化，服务能力逐步提升，行业运行不断规范，养老产业前景可期，为进一步养老服务升级奠定良好基础。

**新一轮信息技术革命和产业变革大幅提升养老服务水平和质量。**新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起，以人工智能、物联网、大数据等为代表的新一代信息技术，为智慧养老打开巨大想象空间，极大延展了养老服务的时间和空间，为居家养老、社区养老和医养康养提供智能化服务。

**深入实施乡村振兴战略为广大农村养老服务提供强大内生动力。**推进农村养老产业和事业发展，是实施乡村振兴战略的基础环节，是补齐民生短板，实现高质量发展，实现“小康路上一个都不能少”美好目标的必然选择。乡村振兴战略的深入实施，既为农村养老服务体系建设提出了新要求、新任务，同时也为新时期农村养老提供了新的指导和支持，是全面建设农村养老服务体系的强大动力和重要保障。

（二）面临挑战

**社区居家养老服务体系有待完善。**我区近九成的老年人以居家养老为主，但当前社区居家养老社会化水平低，有效供给总量不足，服务质量不高，结构性矛盾突出，社区养老服务设施建设进度较慢，养老服务深度和广度有待进一步提升。

**农村养老服务发展较为滞后。**全区农村养老服务发展存在顶层设计不完善、政策体系不健全等问题，发展水平与城市相较整体较为滞后，农村养老服务设施薄弱，社会对农村养老的关注度和参与度较低，特殊困难老年人群基本养老服务保障不足。

**资金人才投入保障力度不足。**全区养老资金投入量大，保障经费相对有限，资金来源渠道单一，资金缺口大，远远不能满足养老服务发展的需要。专业化、职业化的养老服务人才短缺，养老服务机构“招人难、留人难” 问题突出，制约了养老业务发展。

**养老事业与产业融合发展不充分。**与老年人日益增长的美好生活需要相比，我区养老事业与产业融合发展中还存在着养老机构市场竞争能力不足、专业化服务能力不足等问题，养老与医疗、康复、家政、信息技术、制造等产业未形成发展合力。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，深入贯彻习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，贯彻市委五届九次全会精神，围绕市委赋予合川“重庆主城都市区发展的重要支撑、成渝地区双城经济圈建设的重要节点”的新定位和“加快融合发展、增强综合实力，努力在推进主城都市区发展中展现新作为”的新要求，准确把握新发展阶段，深入践行新发展理念，积极融入新发展格局，切实担当新发展使命，坚持以人民为中心，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，坚持积极应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，统筹养老服务领域“底线民生”“基本民生”“质量民生”，不断深化放管服改革，着力推动养老事业和养老产业协同发展，大力发展普惠型养老和互助型养老，全面构建高质量、可持续的居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求，显著提升老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感，让老年人老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安。

第二节 基本原则

“十四五”时期，养老服务事业发展应当坚持以下原则：

**——坚持以人为本、顺应趋势。**全面落实积极应对人口老龄化国家战略，坚持在发展中保障和改善民生，加快建设符合全区实际、顺应老龄化趋势、满足多元化需求的养老服务体系，确保始终与经济社会发展相适应，让老年人共享发展成果。

**——坚持兜好底线、广泛普惠。**坚持兜底与普惠双向并举，强化政府保基本兜底线职能，优先保障政府兜底对象和特殊困难老年人群，建立基本养老服务制度，健全基本养老服务体系框架。积极支持普惠型服务发展，为广大人民群众提供方便可及、价格可负担、质量有保障的养老服务和产品。

**——坚持优化结构、提升质量。**突出居家养老服务基础作用，补齐社区养老服务设施短板，扩大养老护理型床位供给，加快养老服务业标准化、信息化、品牌化建设，推动养老服务社会化、专业化、高质量发展。

**——坚持改革创新、扩大供给。**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，优化营商环境，大力发展银发经济，培育养老新产业、新业态、新模式，推动养老事业和产业协同发展。

**——坚持多方参与、共建共享。**充分发挥党委的统筹领导作用，政府的政策引导作用，市场的主体力量作用，家庭的首要、不可替代作用，汇聚养老服务多方参与合力，努力构建政府、社会、家庭共同参与、各尽其责的基本格局，打造共建共治共享的老年友好型社会。

第三节 发展目标

到2025年，养老服务保障持续加强，养老服务供给有效扩大，养老产品供应日益丰富，行业支撑要素不断增加，老年宜居环境初步建成，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，养老事业和产业有效协同、高质量发展，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

**养老服务供给结构更加完善。**覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务供给进一步丰富多元。兜底养老服务能力不断增强，特殊困难老年人政策保障体系更加完善，公办养老机构兜底线保基本作用更加突出，农村养老服务能力明显提升。普惠养老服务资源持续扩大，居家社区机构相协调的养老服务设施网络逐步完善，养老服务质量明显提升，逐步实现人人享有基本养老服务。

**养老服务业态更加丰富。**建立医疗卫生与养老服务深度融合机制，实现养老服务供给多元化发展。人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术和智能硬件等产品在养老服务领域应用不断拓展，智慧养老深入推进。“互联网+养老”服务新模式新业态加速涌现，老年消费市场蓬勃发展。

**养老服务人才更加专业。**养老服务领域产教融合持续深入，养老服务人才教育体系更加健全、激励机制更加完善、培育渠道不断拓展，从业人员专业化、职业化发展程度逐步提升，数量充足、结构优良、专业性强的养老服务人才队伍持续壮大。

**养老支持环境更加优化。**养老法规制度更加健全，政策保障更加有力，基础设施、信息网络更加适老，养老服务领域突发事件应急管理能力显著提升。老年友好型城市和社区建设全面推进，敬老爱老助老的社会氛围日益浓厚，老年群体关怀关爱层层传递，老年人社会参与程度不断提高。

**养老服务发展更加规范。**养老服务标准不断完善，综合监管机制更加健全，质量显著提升。养老服务市场健康平稳发展，营商环境持续优化，规划、土地、用房、财政、融资等支持政策更加有力。

专栏1 合川区“十四五”养老服务事业发展主要指标

| 序号 | 指标名称 | 2025年目标 | 指标属性 |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 护理型养老床位占比 | ≥60% | 约束性 |
| 2 | 街道（社区）养老服务覆盖率 | 100% | 约束性 |
| 3 | 镇（村）养老服务覆盖率 | 100% | 约束性 |
| 4 | 养老机构服务基本质量达标率 | 100% | 预期性 |
| 5 | 新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率 | 100% | 约束性 |
| 6 | 居家养老服务覆盖率 | ≥80% | 预期性 |
| 7 | 居家老年人家庭医生签约服务覆盖率 | ≥80% | 预期性 |
| 8 | 二级以上综合医院设老年医学科比例 | ≥65% | 预期性 |
| 9 | 医疗机构与养老机构签约率 | ≥90% | 预期性 |
| 10 | 街道（社区）级老年大学教学点覆盖率 | ≥70% | 预期性 |
| 11 | 社区基层老年协会覆盖率 | ≥95% | 预期性 |
| 12 | 老年志愿者注册人数占老年人口比例 | ≥15% | 预期性 |
| 13 | 每千名老年人配备社会工作者人数或每百张养老床位配备社会工作者人数 | ≥1 | 预期性 |

到2035年全区养老服务发展远景目标：全区养老服务制度更加健全，全面形成与人口老龄化进程相适应，与全区经济社会发展水平相协调的养老服务体系，科技对养老服务体系建设的支撑作用显著增强，全体老年人享有基本养老服务，老年友好型社会总体建成。

第三章 建立健全基本养老服务体系

第一节 建立健全基本养老服务制度

**制定基本养老服务清单。**完善基本养老服务的对象、内容和标准，将基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴。优先将经济困难的空巢、留守、失能、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊困难家庭老年人等特殊困难老年人纳入基本养老服务保障对象。建立健全政府购买基本养老服务制度，纳入年度财政预算，逐步实现人人享有基本养老服务。

**健全养老服务评估制度。**贯彻落实国家长期护理失能等级评估标准。探索开展养老服务设施和养老服务标准化评估评价，完善养老服务质量第三方认证机制。

第二节 加强养老服务兜底保障功能

**强化特困老年人兜底保障服务。**健全城乡特困老年人供养服务制度，落实基础供养金动态调整机制，保障特困老年人基本生活需求，发挥敬老院兜底服务功能，整合医疗救助和临时救助制度效能，确保特困老年人“应养尽养”。完善失能特困人员集中照护机制，提升失能特困人员集中照护机构管理服务水平，确保有集中照护意愿的失能特困人员“应护尽护”。加强特困老年人探访关爱机制，依托镇街养老服务中心、互助养老点，对特殊困难老年人，提供定期慰问、精神慰藉、康复照料、文化娱乐等基础养老服务。

**提升公办养老设施兜底保障能力。**加大存量公办养老服务设施改造，推动消防设施提档升级，提升失能老年人照护服务能力，增设失智老年人护理专区。支持公办养老机构在保障供养对象入住需求的基础上，利用空余床位收住社会老年人，建立公办养老机构入住评估轮候制度，明确社会老年人轮候条件和排序入住原则。

第三节 完善多层次长期照护保障制度

加快建立健全与老年人社会救助、社会福利和社会保险相衔接的长期照护保障制度，提高老年人长期护理支付能力。完善高龄津贴和经济困难的高龄失能老年人养老服务补贴制度，加强与特困人员护理补贴衔接统筹。探索建立健全长期护理保险制度，适度扩大长期护理保险覆盖范围和保障人群，优化长期护理保险资金筹措、评估体系和服务享受政策举措，加大对重度失能、中度失能和失智老年人的长期照护支持力度。

第四章 完善社区居家养老服务网络

第一节 强化居家养老服务基础保障能力

**巩固家庭养老基础地位。**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。实施“老吾老”计划、“时间银行”等机制支持亲属或社区邻里开展养老服务，鼓励供给充裕的养老机构提供老年人短期托养床位，为照顾老年人的家庭成员提供“喘息式服务”。

**支持居家养老多元发展。**支持养老服务机构、养老领域行业协会开发公益课程，利用互联网平台，多渠道培育居家养老服务人才，将家庭照护者纳入养老护理员职业培训范围和相关养老服务知识技能培训范围。充分发挥财政资金杠杆作用，吸引社会资本和社会专业力量参与居家养老服务行业，建立多元化居家养老服务发展机制。探索“社区+物业+养老服务”模式，支持物业企业发挥贴近住户优势，与社区养老机构合作提供居家养老服务。

第二节 加强社区养老服务体系建设

**优化社区养老服务网络。**根据行政区划调整、老年人口变化，进一步完善养老服务中心、社区养老服务站等社区养老服务设施建设，“十四五”期间实现全区所有镇街行政村基本实现养老服务设施全覆盖，促进社区养老服务设施的规范化、适老化、实用化，确保社区居家养老服务全覆盖。严格落实新建小区配套建设养老服务设施规划、建设、验收、交付“四同步”，老旧小区通过政府回购、租赁等方式加强设施保障，构建“街道养老服务中心+社区养老服务站+小区养老服务点”的层次清晰、功能互补、区域联动的三级养老服务平台。

**拓展社区养老服务功能。**推动街道养老服务中心发挥综合服务和区域统筹指导功能，支持社区养老服务站完善日间照料、康复护理、居家上门等辅助服务功能，鼓励社区嵌入式养老机构发挥社区专业养老护理的补充功能。依托社区养老服务设施，整合辖区企事业单位、社会组织、医疗服务机构、家政服务公司、物业服务公司等为老服务资源，为居家老年人提供能力评估、精神慰藉、生活照料、紧急救援等养老服务。建立社区老年人基础信息档案，加强特殊困难居家老年人定期探访巡视。

第三节 推动社区居家养老专业化智慧化发展

**提升社区居家养老服务专业化水平。**加强财力保障，为失能特困老年人实施居家环境适老化改造，配备辅助器具和防走失装置等设施，提供专业护理和远程监测等服务。完善“机构建中心带站点进家庭”全链条服务模式，推动社区养老服务设施社会化、连锁化运营，提供专业化、标准化养老服务。推进社区居家和机构养老服务协调发展，共同构建定位精准、功能互补的社区居家养老服务网络，建成“一刻钟”养老服务圈。

**提升社区居家养老服务智慧化水平。**整合各类养老服务资源，提升养老服务智慧化水平，加强大数据采集、分析和运用，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。支持社会力量整合利用互联网等资源，开发和推广社区居家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、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。

专栏2 社区居家养老服务提升行动

|  |
| --- |
|  **“一刻钟”养老服务圈建设工程：**支持和引导社区居家养老服务组织，依托现有社区居家养老服务机构，延伸建设运营一批社区嵌入式小型养老服务机构，实现社区居家机构养老服务融合发展，全面构建“一刻钟”养老服务圈。 |

第五章 推动机构养老服务提质增效

第一节 强化机构养老服务能力

**深化公办养老机构改革。**坚持公办养老机构公益属性，在保障政府兜底任务的前提下，其余床位允许向社会开放，研究制定收费指导标准，收益用于支持兜底保障对象的养老服务。探索具备条件的公办养老机构改制为国有养老服务企业。

**推动社会办养老机构提质发展。**制定出台养老机构公建民营指导意见，鼓励政府投资的养老服务设施委托社会力量运营。积极培育发展其他为老服务机构，促进社会工作服务组织、老年协会、志愿服务组织参与养老服务。“十四五”期间，力争养老机构平均入住率不低于70%。

第二节 优化养老机构结构功能

**增强养老机构服务质量。**以满足养老服务需求为导向，增强养老机构服务质量和安全保障，实施服务设施改造提升工程，落实法人登记备案、加强人员配备、整合优化资源、消除安全隐患要求。

**健全养老机构示范指导功能。**引导和支持养老机构发挥专业服务优势，积极拓展延伸社区养老服务和居家上门服务，推动形成一批具有示范带动作用的养老服务综合体。进一步盘活养老床位存量、优化护理型床位增量，推进护理型养老机构建设，提升护理型床位设置比例和康复护理水平，加强护理型床位供给。

**提升养老机构应急处置能力。**引导养老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，在场所内配备报警装置和应急救援设施设备，定期开展应急知识宣传和应急演练，加强应急知识全员培训，提升公办养老机构应急救援能力。

第三节 积极发展普惠养老服务

发挥政府预算内投资引导和撬动作用，推动建设一批价格适中、方便可及、质量可靠的养老服务机构。引导各类主体提供普惠性养老服务，综合运用规划、土地、用房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力，进一步完善市场规则下的普惠价格形成机制。

第六章 提升农村养老服务供给水平

第一节 加强农村养老服务体系建设

**健全三级养老服务平台。**推进农村失能特困人员集中照护工程建设，不断完善失能特困人员集中照护机构功能设施，提高失能特困人员集中照护水平，“十四五”期间至少建设1所以农村特困失能、残疾老年人专业照护为主的特困人员供养服务设施。推进敬老院提档升级和养老服务中心全覆盖，确保安全隐患全部清除、适老化程度大幅提升。

**健全农村互助养老服务网络。**有序推进村级互助养老点建设，完善日间照料、康复理疗、休闲娱乐、紧急救援等功能，实现农村老年人基本养老需求“有需必应”。因地制宜探索农村互助养老服务模式。到2025年，每个村设置1个兼具日间照料、康复理疗、休闲娱乐、紧急救援等功能的互助养老点，至少配备1名专兼职养老助理，培育1支志愿服务队伍，每个村民小组组建1个互助服务小组，对农村老年人普遍开展定期巡访、结对帮扶、紧急救援等服务。

**加强农村养老服务能力建设。**依托镇、村社等基层治理力量，建立特殊困难老年人定期巡访制度，确保兜底保障对象及留守老年人基本生活安全，督促家庭成员履行赡养义务。对生活不能自理的兜底保障对象建立信息档案，加强精细化管理服务，定期组织开展核查工作，因地制宜实现农村生活不能自理特困人员集中照护服务全覆盖。结合实施乡村振兴战略，支持社会力量利用农村地区生态优势和自然禀赋举办养老机构，连锁化运营农村养老服务设施，满足农村多层次、多样化养老服务需求。

第二节 推进农村养老服务设施规范持续运营

**推动农村养老机构规范化运营。**农村失能特困人员集中照护中心要按照失能老年人不低于3∶1的比例配备管理服务人员，提高失能护理服务品质，在满足失能特困人员集中照护需求前提下，对社会失能老年人入住予以支持。继续做好敬老院法人登记和备案工作，按照供养对象不低于10∶1的比例配备管理服务人员，支持利用空余床位收住农村经济困难、计划生育特殊困难家庭等社会老年人。

**推动农村养老服务机构社会化运营。**以保安全、提质量、增效能为前提，通过税费减免、绩效评价奖补等扶持政策，引入优质社会办养老机构投资改造升级、运营管理敬老院和养老服务中心。发挥养老服务中心统筹管理和指导辖区互助养老点职能，提供基础性、普惠性养老服务，并输送服务到家庭，形成中心与点衔接互通、优势互补的农村社区养老服务网络。

第三节 建立健全农村互助养老服务机制

**健全农村互助养老服务机制。**完善政府补助、村级集体经济支持、社会捐助、个人（子女）缴费相结合的经费筹措机制，分类发展特色可持续的互助养老服务。支持有条件的村探索“集中照护”服务模式，重点为居家特困人员、无人照料的脱贫不稳定户、边缘易致贫户和低保户等困难老年人开展集中居住养老服务，打造“老年幸福家园”。探索“集中助餐”服务模式，为农村特殊困难老年人开展集中助餐或送餐服务，打造“老年幸福食堂”。

**建立农村老年人“结对扶老”制度。**依托村级互助养老点，建立农村居家特困人员及高龄、独居、留守老年人数据台账，整合资源开展多样化互助养老服务。对居家特困人员、低收入家庭以及计划生育特殊困难家庭失能老年人等重点对象，组织开展“一对一”结对帮扶，提供居家照料、寻医送药、代买代缴等支持服务；对其他高龄、独居、留守社会老年人，实行“网格化”“划片式”结对帮扶，定期上门巡访探视，提供家政保洁、精神慰藉、救助救援等基础服务。

**完善城乡养老服务协同发展机制。**充分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、政策共享。

第七章 推进医养康养服务融合发展

第一节 提升医养康养结合服务能力

**健全医养康养结合机制。**养老机构举办二级及以下医疗机构的，设置审批与执业登记“两证合一”。根据诊疗需要和能力条件，适度放宽医疗科室和药品目录限制，具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防等条件可依据医疗机构已具备的资质直接备案。

**推动养老机构开展医疗卫生服务。**对养老机构内设诊所、卫生所(室)、医务室、护理站，取消行政审批，实行备案管理。建立村医参与健康养老服务激励机制。支持家庭医生出诊为老年人服务。医护人员到医养结合机构执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。“十四五”期间，全区至少建设5个社区医养结合型机构，全面提升社区居家医养服务能力和水平。

第二节 拓展医养康养结合服务范围

**推进医养康养结合服务向家庭延伸。**以基本公共卫生服务、老年病床设立、家庭医生签约服务为抓手，为老年人提供居家健康养老服务。

**推进医养康养结合服务向社区延伸。**实施社区医养结合能力提升工程，依托社区卫生服务机构、镇卫生院或养老机构等资源，改造升级一批社区嵌入式医养结合服务设施，重点为失能、失智老年人提供集中或居家医养结合服务。

**支持医养深度结合。**支持社会力量通过市场化运作方式举办医养结合机构，并按规定享受税费、投融资、用地等有关优惠政策。支持社会力量为老年人提供多层次、多样化医养结合服务，逐步形成政府引导、社会参与、市场驱动的健康养老发展格局。

第三节 建立完善老年人健康服务体系

**健全老年人健康服务体系。**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。推动大健康理念深度融入养老服务，完善健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等综合连续的老年健康服务体系，加强老年人重点疾病早期筛查、早期干预和分类管理。

**增强老年人健康服务能力。**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。完善老年人心理健康与精神疾病早期预防及干预机制，不断扩大老年健康体检覆盖范围。发展中医药健康养老服务，强化中医药防治优势病种作用，发挥中医在治未病和老年病、慢性病防治等方面的优势，推广中医药适宜技术，增强中医药医养结合服务能力。

第四节 加快打造区域性康养中心

围绕钓鱼城和涞滩古镇—双龙湖大景区、渠江乡野步道产业带，打造旅游度假区。培育旅游、休闲、医疗、度假、养生、养老等多元融合的康养产业新业态，提升中医医疗保健服务水平，推进医疗康养；依托华蓥山、龙多山等森林资源，构建森林康养；打造具有区域特色的健身休闲产业，大力开发山地运动、水上运动等户外康体养生产品，发展体育康养；积极培育温泉疗养、温泉保健等业态，发展温泉康养。在小安溪片区、金沙半岛片区规划度假康养集中展示区和标志性康养基地，在适宜区域打造集养老、康复、旅居于一体的康疗养生庄园和新型疗养社区。依托三江、九峰山、雨台山、龙游寺等独特资源，加快建成一批特色度假康养区。“十四五”期间，引进有实力、懂运营的知名品牌养老服务企业入驻，重点打造1个占地1000亩左右配套服务完善的医疗康养中心、5个占地30-50亩的综合型中高端康养机构，力争三年实现新增机构养老床位1万张。

专栏3 区域性康养中心建设工程

|  |
| --- |
|  **区域性康养中心建设工程：**“十四五”期间，引进有实力、懂运营的知名品牌养老服务企业入驻，重点打造1个占地1000亩左右配套服务完善的医疗康养中心、5个占地30-50亩的综合型中高端康养机构，力争三年实现新增机构养老床位1万张。 |

第八章 加快推动银发经济充分发展

第一节 优化养老服务市场环境

推行养老机构申办一站式服务，探索建立“一门受理、一并办理”的网上并联审批平台，进一步提高审批效率。建立以市场形成价格为主的养老机构服务收费管理机制，对营利性养老机构，服务收费项目和标准由经营者自主确定；对非营利性养老机构，服务收费标准由经营者合理确定；对政府运营的养老机构，实行政府定价和政府指导价；对以公建民营等方式运营的养老机构，采用招投标、委托运营等竞争性方式确定运营主体，服务收费标准由运营主体依据委托协议等合理确定。加强面向老年群体的防范非法集资公益宣传，严厉打击养老服务领域非法集资等违法犯罪行为。

第二节 推动养老服务融合发展

**促进养老事业与养老产业协调发展。**按照事业带产业、产业促事业的原则，畅通养老服务各类要素流动，实现养老事业与养老产业协调发展、相互弥补、相互促进。支持康复辅具、食品药品用品研发与养老照护、智慧健康等服务融合发展，完善创新设计生态系统，促进用品制造提质升级。

**促进养老服务业与文化、旅游等产业融合发展。**大力扶持养老服务优质企业，推动品牌化连锁化发展。加快发展旅游养老、田园养老、异地旅居养老等“养老+”新业态新模式，逐步形成多层次、多类型的养老服务业新发展格局。

**促进养老服务业与“互联网+”有机融合。**加快智能养老服务的深度应用，整合卫生健康、公安、人力社保等部门数据资源，健全基础设施，逐步实现养老服务业的数字化、智能化、智慧化发展。利用云计算、智能穿戴智慧平台等信息技术手段，打造“时间银行”、志愿者服务等个性化、定制化的养老服务模式，为老年人提供更加便捷、高效、优质的服务。

第三节 丰富养老产品供给

针对老年人康复训练、行为辅助、个性化照顾、健康理疗和安全监护等需求，加大智能假肢、机器人等产品应用，加快推广社区居家互动式智慧健康养老平台应用。引导支持企业开发满足老年人衣、食、住、行等特殊性需求的老年生活用品。支持认知障碍评估和训练、精神沟通训练、老年人能力评估等健康促进类康复辅助器具产业发展，强化人工智能、脑科学、虚拟现实、可穿戴等新技术在健康促进类康复辅助器具中的集成应用。

第九章 强化养老服务人才支撑体系

第一节 完善养老服务人才队伍结构

**培育多层次养老服务人才队伍。**大力培养一线护理员，加强对机构养老护理员、失智老年人照护员、居家养老护理员队伍建设，提升养老护理人才职业技能和照护能力。大力培养专业技术人才，打造老年服务管理、医疗保健、康复护理、营养调配、心理咨询、技术培训等养老专业人才队伍。大力培养管理人才，加强对养老机构院长等管理人才的养老服务理论和实操培训，全面提升养老行业管理水平。

**拓宽养老服务人才队伍培育渠道。**鼓励医师、医士、护师等卫生专业技术人才转岗养老行业，支持家政服务人员、农村转移劳动力和城镇就业困难人员从事养老服务。推动“校企联动”培养模式，引导支持养老服务、养老护理、医疗护理等相关专业高校毕业生到养老行业就业，鼓励退休医务工作者、低龄老年人参与为老服务。

第二节 提高养老服务人才队伍综合素质

完善以职业教育为主体、学历教育和职业培训相互衔接的养老服务人才培养体系，参照国家职业技能标准、培训大纲和考核评价规范，常态化开展养老护理人员岗前培训、在岗轮训、转岗培训，强化养老护理员实际操作技能训练和综合能力素质培养。

第三节 促进养老服务人才职业发展

**完善养老服务人才激励机制。**健全养老服务人才工资动态调整机制，完善养老护理员职业技能等级与工资收入、福利待遇、岗位晋升、服务价格等挂钩机制。落实养老护理员职业技能等级认定补贴政策，引导贫困家庭子女、“两后生”、农村转移就业劳动者、城镇登记失业人员、在校生等取得职业技能等级并获得补贴。完善养老服务人才工龄补贴、特殊岗位补贴等补贴制度。

**加强养老服务人才保障工作。**加强劳动保护和职业保护，落实养老服务从业人员劳动合同签订、社保参纳、带薪休假等依法保障。优化工作环境，为养老服务机构从业人员提供免费体检、心理疏导、精神慰藉、技术帮助等辅助措施。大力发展各类养老服务就业维权、服务监管的社会组织，强化养老服务从业人员维权和监督。积极开展养老护理员褒扬活动，培育宣传养老服务行业典型，对涌现出来的先进人物、先进事迹进行广泛宣传。

第十章 建立健全老年人关爱服务体系

第一节 注重老年人群体人文关怀

**加强老年人多样化照护。**加强养老服务机构社工岗位设置，做好老年人入院适应、情绪疏导、矛盾调解、危机干预、临终关怀、文化娱乐等服务，提高机构人文关怀服务专业化、规范化水平。健全“社工+志愿者”联动服务机制，支持社工机构、心理咨询机构为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化服务，鼓励志愿服务组织和慈善组织为老年人提供身心关爱、照料支持和生活陪伴等多样化服务。

**开展老年人群体性文化、体育和维权活动。**依托城乡社区养老服务设施、教育文化设施等，大力开展老年教育，建立健全社区老年教育办学网络。积极开展老年人公共法律服务专项维权活动，创新老年人专项维权便民举措，开辟老年人服务“绿色通道”。

第二节 加强特殊困难老年人关爱

**增强特殊困难老年人服务供给。**定期开展社区居家老年人探访活动，重点关注特殊困难老年人等。探索通过政府购买服务的方式，支持有资质的机构为特殊困难老年人提供代办业务，鼓励引导养老服务机构为特殊困难老年人提供助餐、助洁、助行、助浴、助医、康复、护理、巡访关爱等居家养老上门服务。

**实施特殊困难老年人适老化改造工程。**有序推进城镇老旧小区路面平整、出入口和通道无障碍改造、地面防滑处理等，在楼梯沿墙加装扶手，楼层间安装挂壁式休息椅等，做好防灾监测、应急避险等安全防护。加快推动社区卫生服务中心、社区综合服务设施等的适老化改造。

**完善农村特殊困难老年人关爱服务体系。**建立健全农村地区经济困难的特殊困难老年人居家探访与帮扶制度，完善定期巡访措施，推动实施网格化管理，及时化解农村老年人遇到的各类困难和问题。强化留守老年人精神关爱，大力发展农村幸福院等互助养老设施。

第三节 扩大老年人社会参与

**探索开展“银龄行动”。**大力推进基层老年协会规范化建设，引导老年人特别是离退休老专家学者和基层老年干部群众，积极参与经济社会发展。支持老年人参与公益慈善、文教卫生等事业，鼓励专业技术领域人才延长工作年限或参与志愿服务，推动老有所为。

**建立老年人社会参与保障体系。**探索组建老年人才市场，定期为老年人才交流提供场所，提供就业供求信息。强化老年人再就业的宣传和引导，通过与各类媒体合作，扩大老年人再就业影响力，形成老有所为与全民创业相结合的良好氛围。聚焦涉及老年人的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，线上服务便利老年人使用，线下渠道优化手续流程，切实解决老年人运用智能技术困难。

第十一章 促进养老服务行业规范发展

第一节 加强养老服务标准化建设

落实现行国家标准、重庆市地方标准和相关行业标准规范。加强养老服务领域标准化宣传工作，制作标准宣贯材料，采取组织新闻媒体报道、召开会议、举办讲座、编印宣传手册等形式，普及标准化知识，强化标准化理念，推动标准的宣贯实施，提升养老服务领域定标准、学标准、用标准的自觉性和积极性。

第二节 加强养老服务综合监管

**完善养老服务综合监管制度。**建立职责明确、分工协作、科学有效的养老服务综合监管制度，建立跨部门综合监管体制。坚决落实安全责任，加强养老机构登记备案管理，强化质量安全监管，主动防范建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险隐患，促进养老服务机构长期安全运营。加强从业人员监管，引导从业人员自觉养成良好品行、掌握专业技能，从事医疗护理、消防管理等服务的专业技术人员应当具备相关资格，依法打击无证无照从事养老服务的行为，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。加强涉及资金监管，引导养老服务机构以合法合规方式筹集和使用养老服务涉及资金，加强对养老服务机构申领使用政府提供的建设运营补贴资金的监督管理，加强对金融机构开展养老服务领域金融产品、服务方式创新的监管，加强对民办非营利性养老服务机构退出财产处置的监管，依法查处弄虚作假、挤占挪用涉老财政资金的违法违规行为。

**建立养老服务联合监管机制。**加快构建覆盖从业人员和服务对象的信用管理体系，建立“养老服务+信用”机制，对失信责任主体实施多部门联合惩戒。

第三节 建立健全养老服务应急保障机制

加快建立 “分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务突发事件应急管理机制，强化系统规范的突发事件应急管理程序，强化分级分类的安全风险监测预警，强化传染性突发公共卫生事件的预防控制，强化快速响应的救援支援处置，全面提升养老服务领域突发事件监测预警、应急处置、应急救援、恢复重建等应急管理能力。

第十二章 保障措施

第一节  坚持党的领导

强化全面从严治党引领保障作用，把党的领导始终贯穿于“十四五”时期全区养老服务事业发展的全过程。充分发挥各级党组织在构建养老服务体系中的领导作用和战斗堡垒作用，激励干部担当作为，全面调动党员干部干事创业的积极性、主动性、创造性，为实现规划目标任务提供坚强的组织保障。

第二节  健全工作机制

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，建立健全养老服务联席会议制度。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，确保如期完成规划设置的目标任务。加强规划实施衔接，纳入政府工作议事日程，加强年度工作计划与本规划衔接。

第三节  加强舆论宣传

将发展养老服务作为积极应对人口老龄化国家战略的重要任务，弘扬尊重和关爱老年人的社会风尚。坚持正确舆论导向，充分发挥广播、电视、报纸、网络等各类媒介作用，积极宣传推动养老服务高质量发展的重要意义，提高广大群众对发展养老服务必要性、紧迫性的认识，凝聚共识合力，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。

第四节  落实评估考核

加强规划实施评估，组织开展规划年度监测分析、中期评估和总结评估，健全第三方评估机制，重点对规划指标、年度目标完成情况及重点任务、工程项目等实施情况进行评价考核。强化对养老服务重点领域、重点区域的动态监测，落实相关属地责任。畅通群众诉求和意见表达渠道，鼓励各镇街积极探索、勇于创新，创造性地开展工作。