

重庆市人民政府关于
印发重庆市养老服务体系
建设“十四五”规划（2021—2025年）的通知

渝府发〔2022〕15号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

现将《重庆市养老服务体系建设“十四五”规划（2021—2025年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府

2022年2月21日

（此件公开发布）

重庆市养老服务体系建设“十四五”规划

(2021—2025年)

2022年2月

目 录

第一章 规划背景

第一节 “十三五”时期主要成绩

第二节 “十四五”时期发展形势

第二章 总体要求

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第三节 发展目标

第三章 建立健全基本养老服务体系

第一节 建立基本养老服务制度

第二节 强化养老服务兜底保障功能

第三节 完善多层次长期照护保障制度

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

第二节 加强社区养老服务体系建设

第三节 推动社区居家养老专业化智慧化发展

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

第二节 调整优化养老机构结构功能

第三节 积极发展普惠养老服务

第六章 提升农村养老服务供给质量

第一节 加强农村养老服务体系建设

第二节 推进农村养老服务设施规范持续运营

第三节 建立健全农村互助养老服务机制

第七章 提升医养康养结合服务能力

第一节 完善医养康养结合体制机制

第二节 拓展医养康养结合服务范围

第三节 建立完善老年人健康服务体系

第八章 大力发展银发经济

第一节 优化养老服务市场环境

第二节 推动养老服务融合发展

第三节 丰富养老产品供给

第九章 加强养老服务人才队伍建设

第一节 完善养老服务人才队伍结构

第二节 提高养老服务人才队伍综合素质

第三节 促进养老服务人才职业发展

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

第二节 加强特殊困难老年人关爱

第三节 扩大老年人社会参与

第十一章 促进养老服务行业规范有序发展

第一节 推进养老服务标准化建设

第二节 全面加强养老服务综合监管

第三节 建立完善养老服务领域应急保障体系

第十二章 强化养老服务发展要素支撑

第一节 完善用地用房支持政策

第二节 强化财政资金保障

第三节 加强多元金融服务支持

第四节 完善养老服务法治保障

第十三章 推进成渝地区养老服务协同发展

第一节 推进成渝地区养老服务市场发展

第二节 建立成渝地区养老服务协作机制

第三节 协同推动建设西部养老服务高地

第十四章 保障措施

- 第一节 坚持党的领导
- 第二节 健全工作机制
- 第三节 加强舆论宣传
- 第四节 落实评估考核

重庆市养老服务体系建设的“十四五”规划

(2021—2025年)

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，健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，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《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于加强新时代老龄工作的意见》《重庆市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》《重庆市民政事业发展“十四五”规划（2021—2025年）》等文件精神，制定本规划。规划期为2021—2025年，展望至2035年。

第一章 规划背景

第一节 “十三五”时期主要成绩

“十三五”期间，市委、市政府将养老服务纳入保障和改善

民生行动计划，全市养老服务工作进展有序、势头良好、成效明显。

养老服务制度不断完备。养老服务相关法律法规、规章制度和政策体系不断优化，《重庆市老年人权益保障条例》《重庆市养老机构管理办法》等地方性法规和政府规章修订完善，老年人高龄津贴、高龄困难失能老年人养老服务补贴等福利政策不断优化，出台《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》《重庆市社区居家养老服务全覆盖实施方案》《重庆市推进养老服务发展实施方案》等 12 个政策文件，为养老服务业全面发展、养老服务全面覆盖、养老机构全面提档发挥了重要支持作用。市级有关部门协调配合，先后在社区养老服务基础设施建设、城乡养老服务发展、适老化改造、养老服务质量提升、医养服务融合等方面出台具体举措方案，基本涵盖养老服务各个领域环节，养老服务呈现良好发展势头。

养老服务供给不断扩大。“十三五”时期，全市养老机构由 906 所增长到 1453 所、养老服务床位数从 14.77 万张增长到 23 万张，每千名老年人拥有养老床位达到 32.8 张。居家、社区、机构养老协调发展，新增街道养老服务中心 220 家、社区养老服务站 2912 个，城市社区居家养老服务基本实现全覆盖；新增农

村失能特困人员集中照护中心 47 家、提档升级乡镇敬老院 398 家，建成乡镇养老服务中心 369 个、村级互助养老点 5308 个，农村社区居家养老服务覆盖率提升到 71%。“城企联动”普惠养老专项行动深入推进，新增普惠性养老机构 18 家、普惠性养老床位 3000 余张。老年人照顾服务计划稳步实施，助餐、助浴、助医等“三助”行动逐步推行。医养结合深度融合发展，全市医养结合机构达 155 家，床位 4.51 万张，对所有 65 岁以上老年人提供免费体检和健康档案管理服务。大渡口区、巴南区、垫江县、石柱县等区县试点推行长期护理保险。

养老服务质量不断提升。养老院服务质量专项行动全面开展，养老机构达标率超过 65%。制定《社区养老服务规范》《养老机构等级划分与评定》等 12 项地方标准，评定四星级以上养老机构 20 家。养老机构综合责任保险制度全面建立，有效解决纠纷 1300 余起。养老服务安全监管体系不断健全，推行机构安全“日排查、月抽查、季通报”制度，开展金融风险防范专项行动，有效维护养老服务市场秩序，切实降低养老机构运营风险。举办养老服务职业技能竞赛，养老从业人员服务能力明显增强。

养老市场活力不断增强。优化养老服务营商环境，完善养老服务政策支撑体系，吸引社会力量参与养老服务业发展，新增社

会办养老机构 364 家，培育 10 余家连锁化、品牌化养老服务企业。建立养老服务项目库，首批收录 185 个康养小镇、养老公寓、连锁养老机构等项目。“养老+”计划深入实施，建成江津四面山、武隆仙女山、石柱黄水等一批康养特色小镇，健康养老、旅居养老、森林康养等新业态不断涌现。老年用品产业繁荣发展，打造健康养老产业集聚区 5 个，老年康复产品用品基地 2 个，智慧养老产品用品多元化发展。

第二节 “十四五”时期发展形势

“十四五”时期，我国开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。国际环境、国内经济社会形势发生较大变化，我国人口及家庭结构发生重大变化，人口老龄化形势日益严峻，积极应对人口老龄化上升为国家战略。面对新形势，全市养老服务发展要紧密结合经济社会高质量发展、人民群众高品质生活、社会高效能治理，积极融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，抢抓推动成渝地区双城经济圈建设战略机遇，开启高质量发展新篇章。

“十四五”时期，全市人口老龄化率预计将进一步提升，老年人消费需求不断升级，养老服务市场潜力巨大，养老事业和产

业发展具备较为坚实的物质基础、优质的人力资本和良好的营商环境。但同时也要看到，全市养老服务质量不优、发展不平衡的问题依然存在。基本养老服务体系、养老服务评估体系、居家养老服务体系亟待健全，社区居家养老服务网络仍需完善，养老服务专业化标准化水平亟待提升。农村养老服务发展较为缓慢，特殊困难老年人群基本养老服务保障仍需加强。医养康养结合不够紧密，养老服务供给结构还不够合理。养老事业和产业仍需深入渗透、相互融合，养老服务与康复、家政、老年产品用品、人工智能等产业融合度较低。养老服务人才队伍建设短板明显，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。养老服务综合监管体系亟待完善，养老服务法治建设还需进一步加强。养老服务发展的土地、规划、资金、金融等支撑要素仍需进一步强化保障，全社会共同参与养老服务发展的氛围和环境仍需进一步营造。

“十四五”时期是实施积极应对人口老龄化国家战略的第一个五年，必须坚定不移贯彻新发展理念，牢牢把握积极应对人口老龄化的窗口机遇，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，努力推动“十四五”时期重庆养老服务发展再上新台阶。

第二章 总体要求

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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，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，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极融入和服务新发展格局，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，以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目的，按照实施积极应对人口老龄化国家战略总体部署，落实《国家积极应对人口老龄化中长期规划》任务要求，把握中长期人口老龄化趋势，结合“十四五”时期经济社会发展目标，立足当下、着眼长远，尽力而为、量力而行，强化体系建设，夯实要素基础，加大改革创新，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，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

以人为本，顺应趋势。坚持以人民为中心，把解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题作为养老服务发展的出发点和落脚点，坚持在发展中保障和改善民生，切实将积极应对人口老龄化战略融入重大决策，加快建设符合全市实际、顺应人口老龄化趋势、满足多元化需求的养老服务体系，让老年人共享改革开放发展成果。

保障基本，普惠多元。强化政府保基本兜底线职能，健全基本养老服务体系，保障人人享有基本养老服务。积极支持普惠养老服务发展，丰富普惠养老服务内容，提供方便可及、价格可负担、质量有保障的普惠养老服务。

优化结构，提升质量。统筹推进城乡养老服务，聚焦失能老年人刚性需求，将照护服务能力提升确定为阶段性重点，扩大养老机构护理型床位供给。引导养老机构进社区、进家庭，就近就便提供专业化服务。适应高质量发展要求，推进养老服务标准化、品牌化、信息化建设。

深化改革，创新发展。深化养老服务“放管服”改革，优化营商环境，支持社会力量积极广泛参与，推动提升多层次养老服

务供给质量。培育养老新产业、新业态、新模式，推动“养老+”服务业深度融合发展，大力发展银发经济，推动养老事业和产业协同发展。

多方参与，共建共享。巩固家庭养老的基础地位，完善家庭养老支持政策。强化社会养老服务与赋能家庭养老相结合，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。成渝地区养老领域共建共治共享深入推进，建成西部地区养老服务高地。

专栏 1 重庆市养老服务体系主要指标

序号	指 标 名 称	2025 年目标	指标属性
1	养老服务床位总量	达到 25 万张	预期性
2	养老机构护理型养老床位占比	≥60%	约束性
3	街道（社区）养老服务覆盖率	100%	约束性
4	乡镇（村）养老服务覆盖率	100%	约束性
5	养老机构服务基本质量达标率	100%	预期性
6	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
7	居家养老服务覆盖率	≥80%	预期性
8	居家老年人家庭医生签约服务覆盖率	≥80%	预期性
9	二级以上综合医院设老年医学科比例	≥65%	预期性
10	医疗机构与养老机构签约率	≥90%	预期性
11	区县级老年大学覆盖率	100%	约束性
12	街道（社区）级老年大学教学点覆盖率	≥70%	预期性
13	城乡社区基层老年协会覆盖率	≥95%	预期性
14	老年志愿者注册人数占老年人口比例	≥15%	预期性
15	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
16	各级福彩公益金用于养老服务业的比例	≥60%	约束性

到 2035 年全市养老服务发展远景目标：全市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，与全市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（以下统称特殊困难老年人）纳入基本养老服务保障对象。各区县（自治县，以下简称区县）根据经济发展和老年人口状况，建立本地区基本养老服务清单并逐步丰富发展服务内容。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，建立全市统一的老年人能力综合评估制度，评估结果作为领取老年人福利补贴、享受基本养老服务的基础依据。到 2025 年，80 周岁以上老年人能力综合评估基本实现全覆盖。试点推行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,培育一批综合评估机构和评估队伍,评估人员、评估对象等数据实现全市共享和动态更新。

第二节 强化养老服务兜底保障功能

加强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,完善基础供养金动态调整机制,保障特困老年人基本生活需求,发挥乡镇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,依托乡镇(街道)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。

提升公办养老机构兜底保障能力。充分发挥公办养老机构兜底线保基本作用,重点支持保障失能老年人照护需求的公办养老机构建设。各区县要根据特困人员等重点人群数量和集中照护意愿,合理确定特困人员集中供养机构的床位建设规模和类型,切实满足特困人员集中供养需求。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

建立健全老年人社会救助、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，试点推进养老服务补贴项目化、清单化。建立健全长期护理保险制度，加快推进长期护理保险试点，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。加快发展商业护理保险，支持商业保险机构开发多样化商业养老保险产品，积极发展安全性高、保障性强、待遇享受周期长的商业养老年金保险，支持商业保险机构积极参与个人税收递延型商业养老保险试点。

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。弘扬具有民族特色、时代特征的孝亲敬老优秀传统文化，开展宣传教育和“孝亲敬老典型榜样”评比等活动。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”。

创新居家养老支持政策。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。试点开展家庭养老床位建设工作，完善家庭养老床位建设规范和监管规则，提升居家照护服务能力。全面实施独生子女父母护理假制度，支持子女照护老年人。对无监护人的特殊困难老年人，建立健全监护保障机制。

推动居家养老多元发展。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。培育和支持一批跨区域的连锁化养老服务企业，开发智能化养老服务产品，不断满足日益增长的多样化服务需求。探索“社区+物业+养老服务”模式，支持物业服务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的

升级“中心+站点”服务网络。根据行政区划调整、老年人口变化，进一步完善街道养老服务中心、社区养老服务站等社区养老服务设施建设，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。

完善社区养老服务功能。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。

提升社区养老保障水平。建立健全社区养老服务指导体系，明确市、区县、乡镇（街道）及村（社区）在社区养老服务中的职责任务，充分发挥乡镇（街道）对辖区社区养老服务设施规划建设、服务指导、资源整合等保障作用。建立健全社区养老服务规章制度，推进社区养老服务标准化建设，明确社区养老服务设施职责任务、人员配备、服务规程、收费标准等内容，强化规范运营。建立健全社区养老服务设施运营评估和奖补制度，探索租金补贴或免租金运营支持模式，推动设施可持续、高质量运营。

第三节 推动社区居家养老专业化智慧化发展

推进社区居家适老化改造。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。开展无障碍社区创建工作，将适老化改造纳入城镇老旧小区改造范围，因地制宜增加适老化活动场所。开展康复辅助器具社区租赁服务试点，建立供应主体

多元、经营服务规范的康复辅助器具社区租赁服务体系。

提升社区居家养老服务专业水平。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。提升居家养老服务功能，鼓励推行项目定制服务，推进养老机构的生活照护、健康管理、康复护理等专业化服务延伸到老年人家庭。

提升养老服务智慧化水平。加快社区居家养老服务信息化建设，持续打造市级综合性信息服务平台，建立全市居家老年人信息库。发挥智慧养老信息化平台优势，整合各类养老服务资源，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

社区居家养老服务能力提升工程。织密城市社区居家养老服务网络，社会化运营率达到 100%；以乡镇（街道）为单位，加快完善养老服务设施建设，扩大养老

服务的覆盖面。到 2025 年，完成小区适老化改造 50 个，困难老年人家庭适老化改造 2 万户；新增小区养老服务点 1000 个、家庭养老床位 5000 张。

“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。

智慧养老升级工程。以新一代信息技术为引领，培育养老新产业、新业态、新模式，加快建成全市养老大数据信息服务平台，推进区县、社区养老服务设施智慧化升级。到 2025 年，建成区县级智慧养老服务平台 20 个，智慧健康养老应用试点企业 10 个、乡镇（街道）10 个、示范基地 10 个。

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，探索将具备条件的公办养老机构实行公建民营或改制为国有养老服务企业。完善公建民营养老机构管理制度，鼓励各地采取委托管理、补贴运营、股权合作、购买服务等多种方式支持公建民营养老机构发展，推动公建民营模式逐步实现制度化，促进公办养老机构专业化发展。

推动社会办养老机构提质发展。引导社会办养老机构规范有序发展，支持社区嵌入式、护理型养老机构建设，鼓励社会办养老机构规模化、连锁化、品牌化发展，不断提升服务品质和抗风险能力。鼓励具有社会影响力的社会办养老服务机构跨区域开展

养老服务，加强交流合作。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。

健全养老机构发展扶持政策体系。完善社会办养老机构建设运营补贴制度。创新社会资本举办养老机构扶持措施，加强养老服务信息公开和政策指引。支持和规范社会办养老服务机构与公办养老服务机构开展多种形式的合作共建，探索推动有条件的公办养老服务机构或综合实力较强的社会办养老服务机构牵头组建养老服务集团或联盟，促进社会办养老机构高质量发展。

第二节 调整优化养老机构结构功能

增强养老机构服务质量和安全保障。以满足养老服务需求为导向，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。实施养老机构消防安全达标工程，全面落实养老机构消防安全管理要求，建立健全养老机构消防安全“自管”和“自律”制度，实现养老机构火灾隐患自行排查、自行整改，初起火灾自行处置的目标。

完善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。推进护理型养老机构建设，重点扶持发展以失能、失智老年人照护服务为主的养老机构，不断提升养老机构长期照护服务能力。

提升养老机构应急处置能力。养老机构要依法制定自然灾害、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。完善养老机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制，培育应急响应先期处置队伍。

第三节 积极发展普惠养老服务

积极引导社会力量参与养老服务。实施“城企联动”普惠养老专项行动，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。

加大国有经济对普惠养老支持力度。强化国有经济在养老服务领域的有效供给，加强养老基础设施布局。引导国有资本和企业积极培育发展普惠性养老服务，对养老服务领域国有企业以及其他承担养老服务的国有企业，进行养老服务业务分账核算、分开考核，重点考核提供养老产品的服务质量、成本控制、运营效率和保障能力等。

推动培训疗养机构转型发展普惠养老。按照“应改尽改、能转则转”的原则，推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为普惠性养老服务机构。建立“绿色通道”，依法依规协调解决培训疗养机构存在的资产划转、改变土地用途、房屋报建、规划衔接等困难，推动一批培训疗养机构转型为普惠养老示范项目。

专栏 3 养老机构服务质量提升行动

支持社会力量举办养老机构。到 2025 年，养老服务床位达到 25 万张、护理型床位达到 15 万张，新增普惠性养老机构 200 家、普惠养老床位 1 万张，培养跨区域、连锁化本土养老服务品牌企业不少于 10 家。

第六章 提升农村养老服务供给质量

第一节 加强农村养老服务体系建设

建立健全区县、乡镇、村三级养老服务平台。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。推进乡镇敬老院提档升级和乡镇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。鼓励有条件的乡镇敬老院增设失智老年人护理专区，增强特困老年人集中照护和社会养老服务拓展能力。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”。

健全农村互助养老服务网络。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。支持有条件的地区开展集中居住、集中助餐、助浴、送医等服务，基本满足农村老年人生活照料、精神文化等多元化需求。

提升农村养老兜底保障能力。加强农村养老服务能力建设，依托乡镇、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。

丰富农村养老服务业态。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。落实农村用地政策，支持社会力量流转农民土地，举办生态田园型养老机构，发展旅居度假型养老机构，举办家庭式老年公寓、社会失能人员照护机构。充分发挥农村劳动力和自然资源优势，引导进城务工人员返乡创业就业，发展老年用品、绿色健康食品产业，开展乡村生活体验、健康养生等特色养老服务，推动养老服务与乡村旅游、康养产业等融合发展。

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。继续做好乡镇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、运营管理乡镇敬老院和乡镇养老服务中心。发挥乡镇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。

提升农村养老服务信息化水平。支持各区县依托“金民工程”、养老大数据云平台，建立农村老年人数据库，重点掌握留守、失能老年人等基础信息，链接乡镇养老服务中心、村级互助养老点等服务资源，整合城乡养老服务资源要素，开展信息采集、精神慰藉、政策咨询等线上线下融合服务。鼓励有条件的地方配套安装高清视频监控、电信宽带、信息软件等智能化设备，为居家特困人员以及特殊困难老年人配备安全防护手环等智能监测设备，开展远程智能监护和紧急救援。

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”。支持探索“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”。不具备集中居住和供餐条件的村，可定期组织文化娱乐、休闲健身等喜闻乐见的老年活动，打造“老年幸福乐园”。鼓励有条件的地区，组织专业服务队伍，上门为老年人提供巡回流动助浴、助医、家政、康复护理等服务。

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。

建立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。以发挥公办养老机构兜底保障职责功能为目标，坚持宜公则公、宜民则民的原则，有序推进农村特困人员集中供养机构运营机制改革。鼓励优质的品牌化、连锁化养老服务企业挖掘农村养老服务市场，拓展农村地区社会化养老服务业态。

专栏 4 农村养老服务供给能力提升行动

补齐农村养老服务设施短板。到 2025 年，全市建成区县级失能特困人员集中照护中心 80 所、建成乡镇养老服务中心 800 个，设置互助养老点 8000 个；提档升级乡镇敬老院 600 所，社会化运营率不低于 60%。

第七章 提升医养康养结合服务能力

第一节 完善医养康养结合体制机制

健全医养康养结合机制。建立健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，进一步规范合作内容和方式，建立健全健康指导、

急救急诊、预约就诊、定期巡诊、业务指导等合作机制，为老年人提供疾病预防、疾病诊治、康复护理及安宁疗护等一体化的健康服务。鼓励通过公建民营、民办公助等方式，为老年人提供多层次、多样化医养结合服务。简化医养结合机构设立流程，做好养老机构内设诊所、医务室、护理站备案管理，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。实施医养结合试点合作示范，全面深度促进医养融合发展。

拓展医疗卫生机构老年健康服务功能。鼓励二级以上综合医院开设老年医学科，增设老年康复、护理床位，开展老年慢性病防治和康复护理等工作。支持公立医院资源丰富地区积极稳妥将部分医院转型为康复、护理、安宁疗护等接续性医疗机构。探索引导部分二级及以下医院转型发展成为收治重病、失能、半失能老年人的医养结合机构。支持农村医疗卫生机构利用现有富余床位开设康复、护理床位。加大老年医院、康复医院、护理院等建设力度，提高综合性医院为老年患者服务的能力。

推动养老机构开展医疗卫生服务。支持有条件的养老机构内设医疗机构，为老年人提供优质便捷的诊疗康复护理服务。加快建立养老机构与医疗机构预约就诊、双向转诊等合作机制，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。支持养老机构通过服务外包、委托经营等方式，由医疗卫生机构为入住老年人提供医疗卫生服务。支持将提供医疗服务作为养老机构服务质量和等级评定的重要内容，确保所有养老机构能够以不同形式提供医疗卫生和健康管理服务。

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。制定完善上门巡诊、家庭病床等医疗卫生服务标准，规范医疗和护理服务项目。做实做细家庭医生签约服务，支持发展一批家庭医生团队，为签约老年人做好老年人健康档案、年度免费健康体检、年度健康管理方案、慢性病长处方等保障服务，对居家重病、失能、失智老年人提供家庭病床、家庭巡诊、康复护理、安宁疗护等重点服务。

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、乡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。支持新建社区卫生服

务机构与街道养老服务中心，乡镇卫生院与乡镇养老服务中心，村卫生室与农村幸福院一体或毗邻建设。有条件的基层医疗卫生机构可设置康复、护理、安宁疗护病床和养老床位，因地制宜开展家庭病床和安宁疗护服务。支持有条件的乡镇（街道）养老服务中心开办诊所、护理院等医疗卫生服务机构。

支持医养深度融合。完善养老机构内设医疗机构医保报销政策。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。支持社会办大型医养结合机构集团化、连锁化发展，鼓励保险公司、信托投资公司等金融机构作为投资主体举办医养结合机构。

第三节 建立完善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。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。建立完善以老年人需求为导向的老年护理服务网络，探索将老年人健康管理作为基本公共卫生服务项目绩效评价的重要内容。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。

第八章 大力发展银发经济

第一节 优化养老服务市场环境

优化政务服务。推行养老机构申办一站式服务，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。完善养老机构登记备案和管理服务配套办法，在养老机构筹建审批过程中，相关部门要主动公开审批程序和审批时限，加强对筹建养老机构的指导服务。

完善费用管理机制。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。大力扶持养老服务优质企业，推动品牌化连锁化发展。

促进养老服务业与文化、旅游等产业融合发展。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。支持有条件

的地区打造旅居养老目的地，积极依托自然生态资源优势，着力发展长寿养生、休闲养老、康复疗养等特色养老产业。

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，建立健全“互联网+养老”标准化体系，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

积极研发制造老年用品。培育一批带动能力强、辐射面广的龙头企业，打造一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群，广泛开发满足老年人衣、食、住、行等特殊需求的老年生活用品。推动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。

推广智慧健康养老产品应用。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。开展智慧健康养老应用试点示范建设，建设智慧养老领域众创、众扶、众筹等创业支撑平台，建立一批智慧养老产业生态孵化器、加速器，推动智慧养老规范化、标准化发展。

加大为老科技的成果转化。利用现有资金渠道，支持老年用品关键技术和产品研发、成果转化、服务创新及应用推广，培育壮大骨干企业，促进老年用品产业创新。支持老年用品领域培育市级或国家级技术创新示范企业、专精特新企业、制造业单项冠军企业等，增强创新型企业引领带动作用，促进医养协同创新和关键共性技术产业化发展。加强养老服务领域知识产权保护，依法保护相关专利、商标和商誉等合法权益。

专栏 5 养老服务业多元发展行动

养老产业培育工程。以养老服务市场需求为导向，加快培育一批规模化、连锁化、品牌化养老服务企业，推动医养、康养融合发展，完善养老服务产品体系。到2025年，力争国家智慧健康养老示范企业突破10家。

养老产品提升工程。重点开发适老化家电、家具以及新型照明、洗浴装置、坐便器、厨房用品、辅助起身、智能轮椅、生物力学拐杖、助行机器人以及安防监控等。推广使用易于抓握、手感舒适的扶手等支撑装置、地面防滑产品、无障碍产品等。发展老年益智类玩具、乐器、心理慰藉和情感陪护机器人等休闲陪护产品。提升成人纸尿裤、护理垫、护理湿巾、溃疡康护用品等护理产品的适老性能。发展适用于辅助搬

运、移位、翻身、夜间巡检等机器人产品。发展认知障碍评估和训练、沟通训练、失禁训练、运动肌力和平衡训练、老年人能力评估和日常活动训练等康复辅助器具。

第九章 加强养老服务人才队伍建设

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。推动高校自主培养应对人口老龄化的高技术人才，加大新技术新应用的引人用才力度，为智慧养老、老龄科研、适

老化产品研发制造等领域培养引进和储备专业人才。大力培养为老年人服务的社会工作者队伍，在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位。

培育养老服务教育培训机构。大力推进养老领域产教融合，将养老服务列入职业教育校企合作优先领域，支持社会资本、企业与职业院校进行校企合作，打造产教融合型养老示范企业。加强养老服务专业教育与实践应用相结合，推行“职业培训包”和“工学一体化”培训模式。支持在有条件、有行业特色的高职院校建立养老服务专业培训基地，开展养老服务相关专业教育。支持社会办养老机构创办养老服务类职业院校或实习实训点，支持中医药养老服务实训基地建设。

第二节 提高养老服务人才队伍综合素质

健全养老服务人才教育培训体系。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。优化养老服务专业设置，完善养老服务相关专业教学标准体系，大力发展老年服务与管理、老

年社会工作等相关技能课程。积极稳妥推进“1+X”证书制度试点。

提升养老服务人才职业素质。健全养老护理员职业技能等级认定制度，研究制定涵盖专业技能、人文素养、学历教育等多维度的综合评价标准体系，定期开展技能评比和技能大赛。建立养老服务人员信息和信用管理系统，完善信用评价体系，推进评价认定信息与相关业务主管部门信息共享，为养老服务人员培训、管理和监管提供数据支撑。建立养老服务职业经理人制度，促进养老服务管理职业化、专业化发展。

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。鼓励获得职业技能等级认证的养老护理员参与养老机构等级评定、质量评价等工作，进一步推动全市养老服务人才队伍专业化发展。建立完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制，强化工资收入分配的技能价值激励导向作用，促进养老护理员工资合理增长。鼓励各区县建立入职补贴、工龄补贴、培训补贴、职业技能鉴定补贴等养老人才补贴制度，引导贫困家庭子女、农村转移就业劳动者、城镇登记失业人员等取得职业技能等级并按规定获得补贴。支持将养老护

理员作为紧缺职业（工种）纳入职业技能提升行动“两目录一系统”。

加强养老服务人才保障工作。确保养老服务从业人员劳动合同签订、社保缴纳、带薪休假等得到依法保障，促进养老服务领域劳动保护和职业保护。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。大力发展养老服务协会等社会组织，强化养老服务从业人员维权和监督。

营造社会支持的良好氛围。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。定期组织养老护理人员职业技能竞赛、优秀护理人员评比等活动，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重，不断增强养老护理员的职业荣誉感和岗位吸引力。

专栏 6 养老服务人才队伍技能提升行动

养老专业人才培养工程。加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等养老专业人才。到 2025 年底，培养培训养老护理员超过 10 万人次，力争实现每千名老年人或每百张养老机构床位拥有 1 名社会工作者。

养老管理人才队伍引育工程。面向国内外培养引进养老服务业高层次经营管理人才和高级以上职称人员。到 2025 年，每年培养引进 500 名养老护理主管，每年培养引进 100 名养老管理院长。

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“社会工作者+志愿者”联动服务机制，支持社会工作服务机构、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。

开展老年文化体育教育活动。积极开展老年教育活动，借助数字化远程教育等手段，为老年人提供便捷的教育服务。支持开展符合老年人特点的文化娱乐活动，培育老年品牌文艺团队，支持老年文化作品创作。引导老年人科学健身，支持符合老年人生活习惯、生理特征、心理特点的体育健身、康复体操、康复游戏等的研发、展示、体验、推广，普及老年人安全健身知识。

加强老年人权益保障。积极开展老年人公共法律服务专项维权活动，加快建立公共法律服务实体平台，创新老年人专项维权便民举措，开辟老年人服务“绿色通道”。加强对身患疾

病、行动不便的老年人的特殊照顾，推广预约上门服务，强化各公共法律服务平台热线的法律咨询功能，提供在线免费法律咨询服务。

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，做好防災监测、应急避险等安全防护。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，打造更加方便、温馨的社区居家环境。为特殊困难老年人配备辅助器具和防走失装置等设施，方便安全出行。

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，支持社会力量设立农村留守老年人关爱基金，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。

第三节 扩大老年人社会参与

开展“银龄行动”。积极倡导健康老龄化思想观念，引导老年人根据自身情况参与家庭、社区和社会发展。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，保持健康心态和进取精神，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。根据区县经济社会发展实际和人口结构，建立老年人社会参与长效机制，开展老年人再就业工作。积极搭建平台，加快设立老年人力资源信息库，及时收集相关资源信息，免费为老年人才登记入库。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。

长效解决“数字鸿沟”难题。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。组织开展第三方评估，对各地区公共服务适老化程度进行评价，相关结果纳入积极应对人口老龄化综合评估体系。

第十一章 促进养老服务行业规范有序发展

第一节 推进养老服务标准化建设

建立健全养老服务标准体系。支持养老服务行业组织、企业和科研机构开展标准化研究，制定出台一批符合重庆市情、体现高质量发展、适应管理服务要求的养老服务地方标准。积极引导养老服务机构开展标准化示范试点，培育扶持一批标准化、示范性养老服务机构。全面推行养老服务品质第三方认证，建立健全与评定结果挂钩的收费价格制度和扶持政策。

提升养老服务标准化水平。推进养老服务基础设施标准化建

设，按照合理的服务半径，分区分级设置城乡养老服务设施。推进养老机构社区辅具标准化配置，制定养老机构社区辅具配置标准，发展与失能老年人生活相适应的康复辅助器具。推行养老服务消防安全标准化管理，依据有关法律法规和行业标准，做好养老机构消防审批服务，明确养老机构消防安全标准化配置要求，探索标准化的消防安全检查指南，全面提升养老服务工作规范化、标准化水平。

做好养老服务领域信息公开和政策指引。探索建立养老服务质量信息公开清单制度，制定《养老服务领域信息公开和政策指引》，开展养老院服务质量建设专项行动，因地制宜细化完善公开事项和工作要求，推动养老服务机构主动公开服务质量信息，自觉接受社会监督，促进机构阳光服务、老年人自由选择、市场公平竞争。

第二节 全面加强养老服务综合监管

完善养老服务综合监管制度。深化养老服务领域“放管服”改革，建立健全政府主导、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。明确监管重点，全面加强养老服务领域设施建设用地、运营秩序、质量安全、从业人员、涉及

资金等方面监管。推进养老服务综合监管与市场发展形势相适应，引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，促进养老服务业态健康有序发展。建设养老服务机构押金、保证金等预付款监管信息系统，确保资金安全。

建立养老服务联合监管机制。加大对养老机构的指导、监督管理力度，构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，坚持规范监管、公正执法。不断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贯穿全周期、覆盖全流程。

建立养老服务领域社会信用体系。建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，依法依规对守信主体提供优惠政策和便利条件，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施失信联合惩戒。加强养老服务业信用信息公开与共享。推动养老服务领域行业自律体系建设，加强会员信用管理，提高养老服务行业组织自我约束、自我规范、自我服务能力。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，根据评价结果确定养老服务机构信用等级。

第三节 建立完善养老服务领域应急保障体系

健全养老服务应急工作预案和防控体系。探索制定《养老机

构突发公共卫生事件应急预案》，明确职责范围、养老机构主体责任、预案启动程序、应急处置流程等。健全组织机构，成立公共卫生工作小组，确保职责明晰、责任到岗。强化演练培训，对养老机构内可能发生的传染病疫情、食物中毒等公共卫生事件进行专门的演练和培训，确保相关管理人员、护理人员熟悉和掌握应急预案规定的职责任务、处置程序和措施。

建立完善养老服务应急队伍建设和援助体系。探索建立市、区县、乡镇（街道）三级养老服务应急救援中心和应急救援支援队伍，强化养老服务队伍应急培训，加强机构之间的交流与合作，提高应急处置能力。建立健全跨区域应急救援协作机制，市级层面统一组织养老服务救援工作，并做好支援全国养老服务救援工作应急预案。

探索建立养老服务应急物资储备和供应体系。完善物资储备制度，探索建立应急物资储备仓库，建立应急防控物资多层次供给体系。结合公共卫生事件的特点和养老机构的现状，制定科学的储备方案，坚持联合共建、平战结合，统筹考虑养老服务机构和社区应急需要，合理测算物资储备数量和库存，合理调配使用。完善应急捐助支持机制，动员社会力量参与突发公共卫生事件应急物资保障。

第十二章 强化养老服务发展要素支撑

第一节 完善用地用房支持政策

科学规划布局新增用地。注重规划引领，科学编制养老服务设施专项规划，根据全市人口结构现状和老龄化发展趋势，提出养老服务设施用地的规模、标准和布局。强化用地保障，落实分年度供应要求，涉及新增建设用地的养老设施在土地利用年度计划指标中优先予以安排。强化政策支持，以多种有偿方式供应养老服务设施用地，探索研究养老服务业的土地政策，充分保障非营利性养老服务机构划拨用地需求。民间资本举办的非营利性养老机构，可申请划拨供地。

积极利用存量用房。在符合详细规划的前提下，支持利用闲置场所改建养老服务设施，进一步优化存量土地用途的变更程序。鼓励党政机关、国有企事业单位将具备条件的教育培训或疗养休养机构转型为养老服务设施。鼓励社会力量盘活闲置医院、学校、商业设施等资源，改造提升后用于养老服务。完善建设施工和消防验收政策，支持社会力量利用存量商业服务用房开展养老服务。

第二节 强化财政资金保障

加大财政资金投入。统筹相关资金渠道，建立多元化投入机制，做好支持养老服务发展的资金安排，确保养老服务财政投入的科学性、稳定性和连续性。充分发挥福利彩票公益金引导作用，各级福彩公益金用于养老服务体系建设的建设不低于 60%。鼓励各区县在养老服务设施建设中同步预留运营补贴，确保机构发展可持续。健全政府购买服务机制，逐步形成政府投入带动全社会共同参与的经费多渠道筹集机制。

精准惠及保障对象。研究制定可操作的运营补贴等激励机制，引导各类养老服务机构优先接收特殊困难老年人，促进财政资金精准惠及养老服务保障对象。加大对养老服务重点领域、重点项目和重点工程的资助扶持力度。支持接收外地老年人的养老机构同等享受各项运营补贴。

落实现有优惠政策。落实落细支持养老服务发展的税收优惠和费用减免政策等。清理涉企行政事业性收费，清理规范行政审批中介服务收费，降低养老服务企业在融资、用地、物流、物业等方面的运营成本。落实养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格

政策，因难以计量等操作性原因无法执行的，探索应用大数据等新技术手段予以解决。

第三节 加强多元金融服务支持

健全养老服务融资体系。建立完善养老金融组织、产品、服务和政策体系，支持各类金融机构加快推进养老领域业务发展规划和市场布局，鼓励有条件的金融机构开展养老领域金融业务、投资养老产业，创新养老服务金融产品和服务方式。探索建立养老服务产业发展基金，实行市场化运作、专业化管理。健全养老服务商业保险体系，推广老年人意外伤害保险、护理人员职业责任险、养老机构责任险等保险产品。

拓宽养老服务融资渠道。规范和引导商业银行、证券公司、保险公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品。鼓励探索以营利性养老机构有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产为抵押提供信贷支持。鼓励创新股权等抵质押贷款满足养老服务企业多样化融资需求。鼓励社会资本通过建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于购置、建设和改造养老服务设施。鼓励保险资金加大养老产业投资力度，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。鼓励

设立养老领域慈善信托，开展养老服务慈善项目。

第四节 完善养老服务法治保障

落实依法行政要求，发挥养老服务法律法规在保护当事人权益、维护市场秩序、规范合同管理、调处服务纠纷等方面的重要作用，依法保障老年人合法权益，推动出台《重庆市养老服务条例》。建立健全以老年人权益保障、养老服务等法律为统领，行政法规、部门规章、规范性文件为主体的养老服务法律体系，实现有法可依、有法必依。落实国家和我市关于养老机构的管理办法，规范养老机构规划建设、机构设置、服务运营及监督管理行为，促进养老机构健康发展。

第十三章 推进成渝地区养老服务协同发展

第一节 推进成渝地区养老服务市场发展

鼓励成渝地区社会资本投资养老服务业。规范引导产业资本和品牌机构进入养老服务市场，支持社会办养老机构品牌化、连锁化发展。合作制定区域内产业资本和品牌的市场指南，联合开展养老机构星级评定和养老服务设施服务质量评价。探索设立养

老服务业发展基金，对跨区域的品牌化、连锁化、专业化养老企业进行扶持。

推进养老服务政策共享。统筹发展成渝地区营利性、非营利性养老服务机构扶持政策体系，完善养老服务运营补贴和老年人福利制度。区域内养老机构、企业或社会组织同等享受建设运营补贴、土地保障、税费减免等扶持政策。探索支持成渝地区双城经济圈养老保障制度同城化，实现区域内老年人社会保险和医疗保险的互认和衔接。推动老年人照护需求评估、老年人入住评估等互通互认。

推动成渝地区人才交流互动。建立完善成渝地区养老护理员评定制度，遴选专业机构予以评定互认，并按要求享受岗位津贴和人员补贴，实现成渝地区养老服务人才合理流动共用。积极开展养老服务职业指导活动，加强成渝地区职业指导专家沟通和交流。

第二节 建立成渝地区养老服务协作机制

建立沟通协调机制。加强成渝地区养老服务统筹谋划，将养老产业发展放在更加突出的位置，逐步健全推动成渝地区协同的养老产业和养老事业可持续发展的政策支撑体系。定期开展学习

交流，共同优化成渝地区养老服务营商环境，组织业务培训和研讨会议，组建专业养老人才培养联盟，联合开展养老服务发展研究，合作举办养老服务展会，共同打造养老服务发展论坛品牌。

建立完善医养结合机制。统筹成渝地区医疗卫生和养老服务资源，促进医养结合。共同推动解决医师多点执业、医保结算等方面存在的难题。贯彻落实养老保险跨区域转移政策，推广以社会保障卡为载体的“一卡通”服务管理模式。加快出台相关扶持政策，鼓励成渝地区通过共建医养结合机构或签约服务，强化医养结合服务合作共享。

建立改革试点合作机制。加强养老服务领域示范试点合作，共同发展普惠养老试点机构，为成渝地区老年人提供价格实惠、品质保障的养老服务。共同探索完善“时间银行”等制度，构建成渝地区一体互认互助养老服务体系。协作推动基本养老服务提升行动试点，积极推进成渝地区养老服务可持续发展。

第三节 协同推动建设西部养老服务高地

推进成渝地区特色康养产业基地建设。依托成渝地区生态、医疗、自然资源优势，建立完善扶持政策体系，支持养老服务企业在区域内布局发展特色康养机构，共同打造一批医养康养结合

示范基地。

助力成渝养老服务协同发展。推动人口信息互通共享，开展人口发展监测分析，深化积极应对人口老龄化综合创新试点工作，组织实施成渝地区基本养老服务提升行动项目，探索应对人口老龄化的有效措施。

推动养老服务评估体系建设。推进成渝地区养老护理员等级评定和职称序列制度改革，建立完善与薪酬待遇挂钩的制度设计，规范老年人入院、能力和护理等级等评估行为，综合评定养老护理员的护理能力，打造全国一流的评估鉴定权威机构，培育稳定、专业、积极的养老服务人才队伍。

试点长期护理保险制度。全面推行长期护理保险制度，推动形成适应成渝地区实际情况的长期护理保险政策框架、护理需求认定和等级评定标准、长期护理管理服务规范和运行机制，保障失能、失智老年人养老服务需求，为国家层面长期护理保险制度改革试点积累经验。

推进养老职业教育发展。充分发挥“行业办学、校企联动”的技术和人力优势，打造集教学、科研、评估、实训一体化的职业教育体系。深入研究养老服务政策举措，开展人才交流培训，研发智能化用品产品及养老服务平台，为促进成渝地区养老服务

业健康持续发展提供智力支撑。

第十四章 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”时期全市养老服务体系建设的全过程。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，全面调动各级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，将养老服务工作纳入市政府督查激励范围。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，各区县要将本规划主要任务指标纳入为民办实事项目，纳入政府工作议事日程，加强年度工作计划与本规划衔接，加强区县养老发展规划与本规划的衔接协

同。

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，将重点工作目标纳入市政府对市级部门、区县年度考核内容。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，鼓励各区县积极探索、勇于创新，创造性地开展工作。