

# 目 录

一、 规划背景.....	5
(一) 发展基础.....	5
(二) 挑战和机遇.....	7
二、 总体要求.....	9
(一) 指导思想.....	9
(二) 基本原则.....	9
(三) 发展目标.....	10
三、 主要任务.....	12
(一) 强化兜底养老服务保障.....	12
(二) 扩大普惠养老覆盖面.....	15
(三) 强化居家社区养老服务能力.....	16
(四) 推进医养康养有机结合.....	19
(五) 补齐农村养老服务短板.....	21
(六) 推动“互联网+养老服务”发展.....	23
(七) 促进养老产业发展.....	24
(八) 增强养老服务要素支持.....	25
(九) 完善养老服务综合监管.....	29
四、 规划实施保障.....	30
(一) 加强党的领导.....	30
(二) 强化组织协调.....	30
(三) 共享数据资源.....	30
(四) 落实评估考核.....	30

## 表格及专栏目录

专栏 1 黄山市“十四五”养老服务发展主要指标.....	11
专栏 2 基本养老服务制度建设工程.....	14
专栏 3 公办养老机构“三达标”提升行动.....	14
专栏 4 培训疗养机构等闲置资源转型发展普惠养老工程.....	16
专栏 5 社区居家养老服务提升工程.....	19
专栏 6 医养结合能力提升专项行动.....	21
专栏 7 农村养老服务转型升级工程.....	22
专栏 8 “互联网+养老服务”提升工程.....	23
专栏 9 养老产业培育工程.....	25
专栏 10 养老服务人才队伍建设工程.....	28

# 黄山市“十四五”养老服务发展规划

为深入贯彻习近平总书记关于老龄工作的重要指示精神，全面落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，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，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《安徽省“十四五”养老服务发展规划》以及省、市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要等精神，制定本规划。

## 一、规划背景

### （一）发展基础

“十三五”期间，市委、市政府高位推进养老服务体系建设和，着力强化制度设计、优化政策环境、健全体制机制、深化改革创新，全面完成“十三五”养老服务发展各项指标任务，全市养老服务体系不断健全、服务质量持续提升、服务能力显著增强，广大老年人享有更多的获得感和幸福感。

1、制度基础不断夯实。“十三五”期间，黄山市配套完善财政支持、土地供给、税费减免、设施保障、质量提升等支持政策。在政策创制方面，市政府先后制定出台《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的实施意见》《关于制定和实施老年人照顾服务项目的实施意见》《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》《黄山市构建多层次养老服务体系（2018-2020年）行动计划》等一系列政策文件，为养老事业发展提供了重要

遵循。

**2、工作机制不断完善。**建立了黄山市养老服务体系联席会议制度。连续9年将社会养老服务体系建设列入市政府33项民生工程，连续6年将养老服务业发展列入对各区政府目标管理绩效考核等，印发了《黄山市养老院服务质量建设专项行动实施方案》《黄山市居家养老服务三级中心建设方案》《黄山市特殊困难老年人家庭适老化改造工作方案》《黄山市家庭照护床位试点工作方案》等文件，养老服务工作机制不断健全。

**3、保障能力不断增强。**“十三五”期间，全市各级财政投入资金 万元用于养老服务体系建设。各级福彩公益金的50%以上统筹用于养老服务发展。对困难老年群体实行应养尽养、应保尽保。全市3.2万次老年人纳入特困供养范围，生活不能自理人员集中供养率达到58.9%。9.6万次老年人纳入最低生活保障范围。全面建立80周岁以上老年人高龄津贴和低收入老年人居家养老服务补贴制度，分别覆盖30万、13万人次。

**4、服务设施不断加强。**十三五末，全市养老机构89家，养老总床位14630张，其中养老机构床位数7748张，医疗机构护理、康复床位3780张，短期托养床位3102张，千名老人拥有床位数达45张，养老机构护理型床位比例达到31.82%。建设完成7个县级养老服务指导中心，101个乡镇、4个街道养老服务中心，56个社区养老服务站，覆盖率均为100%。在此基础上，借鉴杭州经验做法，选择8个乡镇（街道）试点建设示范型居家养老服务中心，其中屯溪区2个，其余区县各1个。示范型居家养老服务中心主要面向高龄、失能、半失能和失智老人，满足其生活服

务、康复护理服务、托养服务、家庭支持服务等四项基本服务需求。2020 年底前全部建成并实行社会化运营。

**5、服务供给加快升级。**制定养老智慧化建设试点实施方案，选择智慧养老机构创建和智慧社区养老服务平台建设两种模式推进全市养老智慧化试点建设，为老年人提供综合性的养老服务。出台适老化改造实施方案，推进特殊困难老年人家庭适老化改造工作。全面放开养老服务市场，鼓励社会力量采取独资、合资、公办民营等多种形式参与养老服务，优化整合养老服务资源，加快居家社区养老服务设施改造和建设，积极引进居家社区养老服务品牌提升本地养老服务供给水平，充分发挥养老服务品牌效应。

**6、服务质量不断提升。**连续 4 年开展养老院服务质量建设专项行动，全市运行中的养老机构基础服务质量指标基本达标。疫情防控期间，全市养老机构有序实行封闭管理，生活和防疫物资得到有效保障，入住老人和工作人员无一人感染。建立养老服务从业人员入职奖补和学费补偿制度。连续 4 年举办全市养老护理员培训班。上海休宁洪天养护院获得第七批省级服务标准化试点单位，黄山圣天地颐养公馆、屯溪区柏树街社区养老服务中心和休宁县海阳镇居家养老服务中心获省级智慧养老示范工程。徽州区怡养院等 4 家养老机构获省级医养结合示范项目机构，黄山圣天地颐养公馆获长三角健康养老基地。长三角养老服务区域一体化稳步推进，与沪苏浙之间区域合作机制不断建立完善。

## **（二）挑战和机遇**

黄山市第七次全国人口普查结果显示，全市 60 周岁及以上

老年人口 32.06 万人，占常住人口的 24.1%，比全国 18.7%、全省 18.79% 分别高出 5.4 和 5.31 个百分点。“十四五”期间，我市人口老龄化程度将呈现加速发展态势，预计到 2025 年，全市 60 周岁、65 周岁以上老年人口将分别达到 36.9 万人和 28.7 万人。伴随高龄老年人口的增加，老年人失能比例不断提升，老年人对养老服务量和质的需求都将持续增长，对于专业化照护服务的需求更加凸显。与此同时，养老服务发展还存在不平衡不充分的问题，主要体现在养老服务供给结构性矛盾依然突出，优质养老服务资源供给尚不充分；社区养老服务设施布局亟需优化，老旧城区养老服务设施限期配建困难较大，三级中心建后运营效益尚未完全发挥；城乡养老服务发展水平存在差距，农村养老服务能力较为薄弱，农村敬老院管理体制机制亟需改革；服务质量仍需持续改善，养老服务人才存在较大缺口，信息化水平还有待提升。

党中央、国务院就积极应对人口老龄化作出了一系列重大决策部署，为积极应对人口老龄化提供了重要的目标指向。推进实施长三角一体化发展国家战略，与沪苏浙思想观念、体制机制、政策环境等全面对接，有利于借鉴周边地区的先进经验，发挥我市生态资源禀赋优势，为我市养老服务和养老产业发展提供了新的空间。“十四五”时期我市经济总量将再上新台阶，为我市养老服务发展提供坚实的经济基础。5G、人工智能、大数据、物联网等信息技术快速发展，为应对人口老龄化提供更好手段，将对养老服务模式和管理机制产生深刻影响。面对新的机遇和挑战，必须坚持问题导向，聚焦高质量发展，破解发展难题，努力推动

我市养老服务发展“十四五”期间再上新台阶。

## 二、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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记对老龄工作及养老服务工作的重要指示批示和对安徽作出的系列重要讲话指示批示精神，全面落实第十四次全国民政会议、第十二次全省民政会议和市第七次党代会部署安排，以“长三角一体化”融杭接沪协同发展为契机，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，以满足人民日益增长的养老服务需要为根本目标，准确把握我市人口老龄化发展趋势，全面建立居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，推动养老服务成为全市经济发展新业态、产业转型升级新动能，让老年群体更好共享改革发展成果，为加快建设生态型国际化世界级休闲度假旅游目的地城市作出新贡献。

### **（二）基本原则**

**1. 坚持保障基本。**健全基本养老服务，强化政府保基本兜底线职能，优先满足困难失能老年人的基本养老服务需求；积极支持普惠型养老服务发展，为广大人民群众提供方便可及、价格可承担的养老服务和产品。

**2. 坚持共建共享。**努力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的养老服务基本格局。巩固家庭养老的基础地位，引导社会广泛参与，建设孝亲敬老文化，打造共建共治共享的老年友好型社会。

**3. 坚持改革创新。**坚持补短板、强弱项、破壁垒，全面深化养老服务体制机制改革，充分激发市场和全社会的活力，不断为养老服务发展注入新的动力和活力。

**4. 坚持量力而行。**既要考虑随着经济社会发展水平的提高不断增强社会保障能力，实现老有所养；又要充分考虑我市经济社会发展的阶段性特征和财政承受能力，合理引导社会预期，建立可持续的基本养老公共服务制度。

**（三）发展目标。**到2025年，全市多样化、普惠型的基本养老服务制度基本建立，养老服务保障水平明显提升，城乡养老服务更加均衡，养老服务质量不断提高，智慧养老服务深化拓展，养老服务事业和产业协同发展，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本建成，全市老年人养老服务获得感显著提升。

**1、服务保障不断增强。**基本养老服务制度框架基本建立，特困人员、孤老优抚对象等困难老年群体养老服务保障能力不断提高；家庭养老支持政策进一步健全，家庭养老基础地位不断夯实；普惠养老服务资源进一步发展，市场化的养老服务规范发展。

**2、服务供给不断优化。**居家社区养老服务网络不断健全、服务功能更加完善，让老年人享有方便可及、质量可靠的居家社区养老服务；养老机构功能结构进一步优化，护理型床位供给量质齐升，重点满足失能失智老年人长期照护需求。

**3、服务质量持续提升。**以信用管理为基础，政府监管、行业自律、社会监督相结合的养老服务综合监管制度更加完善，养老服务标准化、管理信息化、队伍专业化水平进一步提升。



4、产业发展更具活力。市场在资源配置中的决定性作用得到更加充分发挥，社会力量成为养老服务供给主体。带动能力强的养老龙头企业和创新活力足的中小微养老企业不断涌现，培育一批知名品牌，打造一批长三角健康养老基地。

专栏1 黄山市“十四五”养老服务发展主要指标				
分类	主要指标	单位	2025年 目标值	指标属性
兜底 养老 服务	接受基本养老服务的老年人能力综合评估覆盖率	%	≥95	预期性
	有集中供养意愿的特困人员集中供养率	%	100	约束性
居家 社区 养老 服务	老旧城区、已建成居住区配套建设养老服务设施达标率	%	100	预期性
	乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率	%	60	预期性
	连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络建成数	个	20	预期性
	家庭养老床位数	万张	≥0.05	预期性
	困难老年人家庭适老化改造数	万户	≥0.07	约束性
	特殊困难老年人周探访率	%	100	预期性
机构 养老 服务	养老机构护理型床位占比	%	≥55	约束性
	等级养老机构占比	%	70	预期性
	每个区县智慧养老机构数	个	2	预期性

农村 养老	县级供养服务设施（敬老院）提升改造完成数	个	14	约束性
	标准化农村区域性养老服务中心建成数	个	10	预期性
	农村村级养老服务站（农村幸福院）覆盖率	%	50	预期性
人才 队伍	每千名老年人配备社工人数	人	≥1	预期性
	养老护理员培训数量	万人 次	≥0.34	约束性

### 三、主要任务

#### （一）强化兜底养老服务保障

1、**建立健全基本养老服务制度。**在省级制定出台全省统一的老年人能力综合评估标准的基础上，2022年底前，建立全市老年人能力综合评估制度。统筹老年人能力、需求、健康、残疾、照护、消费等评估，开展老年人能力综合评估，并推进评估结果运用，作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的参考依据。加强人员培训和能力建设，完善公布各级基本养老服务清单，明确服务对象、服务内容、服务标准、支出责任，适时进行动态调整。根据各地财政承受能力，对健康、失能、经济困难等不同老年人群体，分类提供养老保障、生活照料、康复照护、社会救助等适宜服务。完善政府购买基本养老服务制度，规范政府购买基本养老服务流程，鼓励更多市场主体为老年人提供专业化的基本养老服务。

2、**完善特困供养人员照料服务体系。**鼓励具备生活自理能力的特困供养人员在家分散供养。对分散供养的特困人员，经本

人同意，乡镇政府（街道办事处）可委托其亲友为其提供生活帮扶、日常看护、住院陪护等服务。鼓励失能、半失能特困供养人员尽量集中供养。特困供养机构按照有关规定为入住特困供养人员提供相应的生活照料和护理服务。积极为特困供养人员开展“物质+服务”救助模式，按照协议约定，可以适当使用照料护理费购买相应社会服务。

**3、健全特殊困难老年人关爱探访机制。**城市地区依托社区养老服务站、社会工作站等开展居家高龄、独居、不能自理等特殊困难老年人社区探访，周探访率实现100%。农村地区以行政村为单位，依托基层行政、村民自治组织和邻里互助力量，继续施行农村老年人联系人登记、农村特殊困难老年人探视走访、老年人赡养协议签订3项制度，帮助高龄、失能、空巢等特殊困难老年人解决基本生活安全问题，督促家庭成员履行赡养义务。建立特殊困难老年人信息档案，定期组织开展核查工作。

**4、探索建立多层次长期照护保障制度。**完善老年人高龄津贴和低收入养老服务补贴制度，鼓励各地根据经济社会发展水平和财力状况实际合理提高补贴标准。根据省市工作部署，探索开展长期照护保障制度先行试点，积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等有益补充作用，解决不同层面照护服务需求。

**5、强化公办养老机构保障作用。**充分发挥公办和公建民营养老机构保障作用，公办养老机构优先接收经济困难的失能失智、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人，并提供符合质量和安全标准的养老

服务。建立公办养老机构入住轮候制度，明确老年人轮候前提条件和排序原则。实施公办养老机构“三达标”提升行动，重点支持新建面向失能失智老年人的老年养护院和特困人员供养服务机构（敬老院），根据特困人员等重点人群规模确定床位下限。加大存量公办养老服务设施改造，提升失能老年人照护服务，增设失智老年人护理专区，推动消防设施提升改造。加强区域性具备护理功能的公办养老机构建设。

**6、推进公办养老机构改革。**制定公建公营养老机构运营管理指南和委托管理养老机构管理指南，按照“宜公则公、宜民则民”的原则推进公办养老机构改革。完善公办养老机构委托经营机制，打破以价格为主的筛选标准，综合从业信誉、服务水平、可持续性质量指标。鼓励有条件的区县积极稳妥地将专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构改制为国有养老服务企业。

### **专栏 2 基本养老服务制度建设工程**

1.建立老年人能力综合评估制度。在省级制定出台全省统一的老年人能力综合评估标准的基础上，2022 年底前，建立全市老年人能力综合评估制度。

2.完善基本养老服务清单。完善并公布各级基本养老服务清单，对健康、失能、经济困难等不同老年人群体，分类提供养老保障、生活照料、康复照护、社会救助等适宜服务。

3.完善政府购买基本养老服务制度。进一步完善《政府购买基本养老服务指南》，规范政府购买基本养老服务流程，建立健全养老基本公共服务供应商清单管理机制。

### 专栏3 公办养老机构“三达标”提升行动

1.提升公办养老机构覆盖能力达标率。县级、乡镇级重点支持特困供养服务设施（敬老院）改造提升护理型床位，2022年，县级特困人员供养服务机构（敬老院）建有率达到100%。

2.提高公办养老机构服务质量安全达标率。加强公办养老机构规范化建设，依据《养老机构服务安全基本规范》《养老机构等级划分与评定》国家标准和《安徽省养老机构等级评定评分细则》，评定为一级至二级服务等级的乡镇（街道）公办养老机构建有率达到80%以上，评定为二级至三级服务等级的县级公办养老机构建有率达到80%以上。公办养老机构原则上不按照五级服务等级标准建设，坚持兜底线保基本的公益属性。

3.提高公办养老机构入住率。改善公办养老机构服务环境、优化供给结构，到2025年，力争实现包括特困供养人员服务机构（敬老院）在内的公办养老机构入住率达到60%以上。

## （二）扩大普惠养老覆盖面

1、支持各类主体参与提供普惠型养老服务。持续推进城企联动普惠养老专项行动。建立普惠型养老机构认定机制，普惠型养老机构坚持公益性原则，以收住失能失智老人为主，各地应当以当地老年人可支配收入为主要参考因素，对普惠型养老机构提供的基本服务项目制定参考价或协议价格。引导地方政府制定支持性“政策包”，带动企业提供普惠型“服务包”，推动建立一批普惠型养老机构，重点为广大中等收入家庭提供优质的养老服务。支持国有经济加大对养老服务的投入，建立国有经济对养老服务供给的补短板机制，引导国有资本布局养老基础设施，积极

培育发展以普惠型养老服务为主责主业、具有公共服务功能的国有企业，并探索开展分类考核。

**2、推动培训疗养机构转型发展普惠养老服务。**按照“脱钩是原则，保留是例外”的原则，推动培训疗养机构与党政机关、国有企事业单位等脱钩。坚持应改尽改、能转则转，推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构主要转型为医养结合、社区嵌入等普惠型养老服务设施，不得以养老名义经营其他业务。各地要建立绿色通道，本着尊重历史的原则，积极协调解决培训疗养机构历史遗留问题。2023年底前，全市力争打造1个转型示范项目。

#### **专栏4 培训疗养机构等闲置资源转型发展普惠养老工程**

推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型发展普惠养老服务，重点打造转型优质项目。到2023年底前，全市力争打造1个转型示范项目。

### **（三）强化居家社区养老服务能力**

**1、支持家庭承担养老功能。**鼓励成年子女与老年父母特别是失能失智的父母就近居住或共同生活，履行赡养义务承担照料责任。实施老年人家庭照护者培训计划，对照顾失能失智老年人的家庭成员提供每年不少于1次养老护理技能培训，屯溪区、黄山区和徽州区城区实现全覆盖。符合条件的失能老年人家庭成员参加照护知识等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴。推广“喘息服务”，为失能老年人家庭照护者提供支持。开展“家庭养老床位”建设，完善相关服务、管理、技术规范和补贴政策。实施困难老年人家庭适老化改造，根据实际和老年人家

庭情况，合理确定家庭适老化改造的范围和资助标准。

**2、完善社区养老服务设施建设。**严格按照人均用地不少于0.2平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。推进城市社区养老服务设施配建，城市新建居住区按照每百户不少于30平方米标准配建社区养老服务用房，老旧城区和已建成居住区没有配套建设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，由所在地县级政府按照每百户不低于20平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式进行配置。2025年底，老旧城区、已建成居住区基本补齐社区养老服务设施。建立常态化督查机制，确保社区养老服务用房与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。全面开展城镇配套养老服务设施专项治理，清查自2014年以来新建城区、新建居住区配套情况，定期进行通报，2025年前全面完成整改。对未按照养老服务用途使用的配套设施产权方，支持探索依法实施合理的经济处罚方式。

**3、优化社区居家养老服务供给。**围绕解决居家老年人“急难愁盼”问题，通过政府购买服务等方式重点发展城乡老年助餐、助浴、助洁服务。全面建立助餐服务网络，依托日间照料中心、养老机构等养老服务设施，利用社区闲置房屋等资源，打造一批“后厨可观、食材可溯、安全可查、送餐可及、质量可评”的标准化社区老年食堂（助餐服务点）。进一步丰富和创新助餐服务提供机制，推进“中央厨房”与“社区食堂”等多种模式联动，探索推广老年流动餐车，减轻场地设施压力。制定孤寡、失能、残疾、高龄等特殊困难老年人群体的助餐支持政策，给予倾斜支

持和优先服务。支持农村、远郊有条件的养老服务机构、餐饮场所等增加老年助餐服务功能，积极推广发展邻里互助助餐模式。引导各类餐饮企业、外卖平台等市场主体参与提供助餐及配送服务。推动机构投保助餐服务食品安全责任保险。大力发展老年人助浴服务，培育一批专业化连锁化助浴服务机构，为老年人提供优质普惠的集中助浴和上门助浴服务。研究制定老年人助浴服务相关标准规范，加强养老护理员助浴技能培训。鼓励助浴机构投保相关保险，提高风险保障程度。支持家政企业开发被褥清洗、收纳整理、消毒除尘等适合老年人需求的保洁服务产品。鼓励引导物业企业将保洁服务范围由公共区域向老年人家庭延伸。

**4、优化三级中心运营机制。**逐步完善三级中心功能，县级养老服务指导中心重点突出行业管理、统筹规划、培训示范、服务指导、资源整合功能，乡镇（街道）养老服务指导中心逐步转型升级为具备全托、日托、上门服务、区域供需衔接、资源统筹等综合功能的区域养老服务中心，与社区嵌入式养老服务机构或日间照料中心共同构建定位精准、功能互补的居家社区养老服务网络，基本建成“一刻钟”养老服务圈。制定社区养老服务站点基本服务项目清单，根据服务人数和服务质量制定补贴标准，引导社区养老服务站点为老年人提供便捷高效的居家社区养老服务。

**5、支持专业化机构进社区、进家庭。**支持利用社区养老服务设施提供助餐、助浴、助医、助急、助洁、康复、巡访关爱等服务，具备条件的重点开展失能老年人全托服务。建立健全“一事一议”机制，由县级政府定期集中处置存量房屋和设施改造手



续办理、邻避民扰等问题。定期组织开展社区养老服务设施使用状况检查。支持养老服务机构建设、运营家庭养老床位，将专业服务延伸至家庭。培育一批以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的社区养老服务机构。建设社区嵌入式小微养老机构，全市力争打造5家左右示范机构。支持社区养老服务机构组网建设运营，支持区县建设连锁化运营、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络，推动标准化、品牌化建设。推进乡镇（街道）社会工作站建设，2023年底实现乡镇（街道）社会工作站全覆盖。充分发挥社区党组织作用，探索“社区+物业+养老服务”模式，增加居家社区养老服务有效供给。采取政府购买服务、公益创投等方式，培育发展养老服务类社会组织。大力培养养老志愿者队伍，探索通过“时间银行”等做法，建立志愿服务记录制度。

#### **专栏5 社区居家养老服务提升工程**

1.支持家庭承担养老功能。通过提供“喘息服务”、实施家庭照护者培训计划、开展“家庭养老床位”试点等方式加强对家庭养老的支持。实施困难老年人家庭适老化改造，视情调整改造任务数。

2.完善城市社区居家养老服务网络。分类明确三级中心功能和服务清单。支持区县建设连锁化、标准化管理的示范性社区居家养老服务网络。

3.优化居家养老服务供给。重点构建城乡老年助餐服务体系，至少培育3家专业化连锁化助浴服务机构，持续推进政府购买居家养老服务。

#### **（四）推进医养康养有机结合**

1、**丰富医养结合服务模式。**支持医疗卫生机构依法依规开展养老服务，鼓励医疗卫生机构在养老服务机构设立医疗服务站

点，提供嵌入式医疗卫生服务。将医养结合机构中的医疗机构纳入医联体管理。继续推进大型或主要接收失能老年人的养老服务机构内设医疗卫生机构。完善养老服务机构与周边医疗卫生机构及接续性医疗机构签约合作机制，推进连锁化的社区养老服务机构集中签订合作协议，到 2025 年，全市养老服务机构普遍具备医养结合服务能力。鼓励各地积极探索相关机构养老床位和医疗床位按需规范转换机制。根据服务老年人的特点，合理核定养老机构举办的医疗机构医保限额。

**2、增加医养结合服务供给。**实施社区医养结合能力提升行动，增强社区医养结合服务能力。支持新建社区卫生服务机构与养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、中心村卫生室与农村幸福院统筹规划、毗邻建设。提升养老机构护理型床位比例，到 2025 年，全市养老机构护理型床位比例不低于 55%。

**3、提升医养结合服务质量。**实施优质医养结合机构医疗卫生服务质量提升行动，推进医养结合高质量发展，开展省级优质医养结合示范创建活动，2025 年底前创建不少于 6 个省级优质医养结合示范机构。推动老年人医疗卫生和养老服务标准衔接，健全医养结合标准规范体系。发展面向居家、社区、机构的智慧医养结合服务，推进“互联网+医疗健康”、“互联网+护理服务”。

**4、促进康养融合发展。**普及社区老年健康教育，加强老年人群重点慢性病的早期筛查、干预及分类指导，开展老年口腔健康、老年营养改善、老年痴呆防治和心理关爱行动。落实基本公共卫生服务老年人健康管理和中医药健康管理服务，做实家庭医生签约服务，支持有条件的医疗卫生机构为老年人提供上门医疗

服务。探索开展安宁疗护试点。

**5、强化老年人疫情防控。**建立老年人突发公共卫生事件应急处置机制和预案，完善居家、社区和入住养老机构的老年人疫情防控措施。在突发公共卫生事件处置中，充分发挥居（村）委员会、物业、志愿者、社会工作者的作用，做好高龄、独居、失能（含失智）等特殊困难老年人的就医帮助、生活照料、心理慰藉等服务。加强养老机构疫情防控制度建设，提升疫情防控能力。

#### **专栏 6 医养结合能力提升专项行动**

1.社区医养结合能力提升行动。依托社区卫生服务机构与养老服务机构，为辖区内失能、高龄、重病等老年人提供预防保健、健康管理、疾病诊治、医疗护理为主兼顾日常生活照料的医养结合服务。

2.优质医养结合示范项目培育工程。支持建设一批专业化、规模化的优质医养结合机构，开展医养结合人才能力提升培训。加强对省级优质医养结合示范项目的评估管理，积极申报国家级医养结合示范区县、示范机构。

#### **（五）补齐农村养老服务短板**

**1、加强农村养老服务能力建设。**提高农村养老服务供给水平，实施县级特困供养服务机构提升改造工程，2022年底建成14所失能、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）。推进农村村级养老服务站（农村幸福院）建设，全市覆盖率不低于50%。推动农村特困供养服务机构转型为区域性养老服务中心，将服务延伸至村级养老服务站（农村幸福院）和居家老年人。对于农村敬老院原地升级改造项目，不需要调整规划用途，不额外占用建设指标。

**2、发展农村互助养老。**构建乡镇牵头，村委会组织、老年协会组织、低龄健康老年人、农村留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。探索在村级设置农村老年人关爱专员制度，研究落实农村老年人关爱专员补贴等激励措施。大力培育农村为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。

**3、推进农村养老服务改革创新。**以区县为单位开展省级农村养老服务改革试点，在体制机制、服务模式等方面探索创新农村养老服务发展模式，形成一批具有本地特色的农村养老模式。积极探索农村敬老院县级统一管理运行机制。建立公办公营的敬老院工作人员岗位绩效与服务人数挂钩的激励机制。

**4、激发农村养老服务市场活力。**深入实施乡村振兴战略，鼓励各地结合资源禀赋，探索发展农村康养产业项目。推进城市优质养老服务资源向农村拓展延伸，建立城乡养老机构结对共建机制，通过人员培训、技术指导等多种方式，着力提高农村养老机构的服务管理水平。积极引入品牌化、连锁化、群众评价高、受益广的优质养老服务品牌资源进乡入村。鼓励务工人员回乡创业，参与、培育和发展养老服务，对符合条件的养老服务从业人员，实行就业创业扶持。

## 专栏 7 农村养老服务转型升级工程

1.加强农村养老服务设施建设。开展特困供养服务设施（敬老院）改造提升，2022 年底前建成 14 所失能、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）。村级养老服务站（农村幸福院）全市覆盖率不低于 50%。

2.开展农村养老服务体制机制改革。组织推荐 1-2 个区县开展省级农村养老服务改革试点，探索推进农村特困供养服务机构县建县管运行机制。

### （六）推动“互联网+养老服务”发展

1、推进互联网与养老服务深度融合。引导有条件的社区养老服务机构、养老机构线上线下融合发展，构建“互联网+养老服务”和智慧养老模式，实现个人、家庭、社区、机构与养老资源的有效对接和优化配置。推进智慧养老机构和智慧社区居家养老服务中心建设。

2、推进智能养老便民服务。医疗、社保、民政、金融、电信、邮政、信访、出入境、生活缴费等高频政务服务事项，应设置必要的线下办事渠道并向基层延伸。公共服务场所应保留人工窗口和电话热线。开展并持续推进互联网网站、移动互联网应用适老化改造，鼓励相关企业提供相关应用的“关怀模式”、“长辈模式”，进一步消除“数字鸿沟”。开展老年人数字应用技术等培训，持续开展老年人使用智能设备免费培训。

3、打造数字化养老服务体系。推进市级养老服务综合信息系统建设，建成兼具数据汇集、供需链接、监督管理、为老服务等功能，横向对接、纵向贯通的智慧养老服务管理平台。鼓励区

县依托省市养老服务信息系统平台建立健全覆盖本辖区内老年人的智慧养老服务平台，有效对接居家社区养老服务供应商和老年人家庭，为老年人提供“点单式”养老服务。推行“互联网+监管”，通过流程监管、行为识别、大数据分析等多种辅助手段，实现监管规范化、精准化、智能化。

#### 专栏 8 “互联网 + 养老服务”提升工程

1. 打造智慧养老服务应用场景。2025 年，每个区县至少建设 2 家智慧养老机构，智慧社区居家养老服务中心比例达到 50%。积极开展省级智慧养老应用场景试点创建。

2. 推进市级养老服务综合信息系统建设。到 2023 年底，基本建成全市统一的兼具数据汇集、供需链接、监督管理、为老服务等功能，横向对接、纵向贯通的养老服务管理平台。

### （七）促进养老产业发展

1、**培育养老服务市场主体。**制定我市促进养老产业发展的意见，加强对养老产业的技术、资金、人才、土地等要素支持。重点扶持康复辅具器具、养老照护服务等产业发展。扶持养老服务机构规模化、品牌化、连锁化发展，2025 年底前，力争打造 1 个养老服务领域品牌。

2、**促进产业融合发展。**实施“养老服务+行业”行动，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、地产等行业融合发展。依托我市生态旅游优势资源，力争打造 1-2 个面向长三角的旅居健康养老基地。培育发展适老化的养老地产，拓展房地产业态，支持开发老年宜居住宅。

3、**培育老年消费市场。**倡导健康、科学的养老理念，通过

适度补贴等方式，引导有条件的老年人购买或租赁适宜的专业服务和辅具用品。鼓励和支持各地养老服务机构、街道和社区服务中心开展康复训练和康复辅助器具租赁业务。

**4、打造健康养老产业集群。**充分运用市场逻辑和资本力量，推进健康养老产业“双招双引”工作。建立市级养老产业项目库，突出区域特色和比较优势，着力推进一批具有示范带动效应的大项目、产业集聚区和产业基地建设，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群和集聚区。

**5、推动长三角养老服务区域合作。**贯彻落实长三角区域一体化发展的国家战略，对标长三角区域，推动养老服务区域合作，推动养老服务领域政策异地互通、市场要素流动，形成区域协同发展的格局。加强标准协同互认、人才培养、旅居养老、康养基地建设等方面的合作，探索并完善养老服务补贴和长期护理保险待遇异地落实机制。引进沪苏浙优质养老资源，通过合作共建、设立分院、整体搬迁等形式协同发展。充分利用宜居宜养生态资源禀赋，推动与长三角区域合作开发康养基地，吸引长三角区域老人来黄异地养老。

#### 专栏 9 养老产业培育工程

打造健康养老产业集群。到 2025 年，力争打造 1-2 个面向长三角的康养产业带、康养小镇和旅居健康养老基地，力争建设或打造 1 个养老服务业发展园区（基地）。

#### （八）增强养老服务要素支撑

**1、完善用地支持政策。**科学规划布局新增用地，根据人口结构现状和老龄化发展趋势，因地制宜提出养老服务设施用地的

规模、标准和布局。科学编制养老设施供地计划，分阶段供应相关规划确定的养老服务设施用地，落实到年度建设用地供应计划，做到应保尽保。民间资本举办的非营利性养老机构，可申请划拨供地。以多种有偿使用方式供应养老服务设施用地，并制定支持发展养老服务业的土地政策。鼓励农村集体建设用地优先用于发展养老服务。

**2、优化存量设施利用机制。**按照《安徽省利用闲置资源兴办养老服务设施工作指引》要求，开展国有闲置资源摸底工作，鼓励各地将国有闲置资源按照规定程序，整合改造成养老服务设施。在符合规划的前提下，支持利用存量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。利用存量商业服务用地开展养老服务，允许按照适老化设计要求适当放宽户均面积、租赁期限等土地和规划要求。养老服务机构所使用存量房屋在符合规划且不改变用地主体的条件下，在5年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。过渡期满及涉及转让需办理改变用地主体手续的，新用地主体为非营利性的，原划拨土地可继续以划拨方式使用，新用地主体为营利性的，可以按新用途、新权利类型、市场价格，以协议方式办理，但有偿使用合同和划拨决定书以及法律法规等明确应当收回土地使用权的情形除外。支持党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型发展普惠养老项目。

**3、强化空间规划保障。**吸纳民政部门为各级国土空间规划委员会正式成员单位。各地要依据国土空间总体规划编制养老服务设施专项规划，并将各类养老服务设施的规划布点等内容纳入



详细规划。落实“多规合一”，对养老服务设施总量不足或规划滞后的，要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。

**4、强化财政资金保障。**各地要将养老服务发展所需资金统筹列入年度预算予以必要保障，有效整合资金，积极拓宽保障渠道。每年各级福利彩票公益金的55%以上用于支持发展养老服务，重点用于保障基本养老服务。完善优化养老机构补贴政策，区分养老机构床位类型给予差异化建设补贴，依据收住老年人综合能力评估结果给予差异化运营补贴，原则上收住自理老人不再给予运营补贴。对城乡养老服务三级中心给予运营补贴，各地可综合养老服务设施规模、服务项目、服务人次、服务质量评价等因素，确定补贴标准。

**5、推动税费优惠举措落地。**落实落细支持养老服务发展的税费减免政策，建立民政、税务部门共享的养老服务企业和社会组织信息通报机制，提高税收减免工作效率。落实各项行政事业性收费减免政策，对提供居家养老服务的企业和社会组织，不区分营利性质，免收省级以下减免权限的各类行政事业性收费。落实养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。

**6、积极发展金融产品和服务。**鼓励商业银行在风险可控、商业可持续的前提下，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，对民办非营利性养老机构的非公益资产，有条件的地区在风险可控、不改变养老机构性质和用途的前提下，可探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模

式。探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。更好发挥创业担保贷款政策作用，对从事养老服务行业并符合条件的个人和小微企业给予贷款支持。支持商业保险机构举办养老服务机构或参与养老服务机构的建设和运营。鼓励商业保险机构在风险可控和商业可持续的前提下，开发老年人健康保险产品。

**7、强化养老服务人才队伍建设。**完善养老服务人才激励政策，鼓励在养老机构等级评定、质量评价工作中，引导聘用取得职业技能等级证书的养老护理员；继续完善养老护理员入职奖补政策；健全养老护理员职业技能等级认定制度，将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，促进养老护理员收入合理增长；举办养老护理员职业技能竞赛。拓宽养老服务人才培养途径，将养老服务列为职业教育校企合作优先领域，支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校。推动市内本科院校、高职院校等设置养老服务相关专业，加大养老服务复合型专业人才培养培育力度。开展养老护理员职业技能提升行动，到2025年底，力争培训养老护理员3400人次。充分发挥社会工作者在养老服务中的作用，强化养老机构社工社工专业化建设，每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有1名社会工作者。逐步建立养老服务业发展的职业经理人机制，促进经营管理职业化，造就一批养老服务领域的管理型领军人才和科技型领军人才。

#### 专栏 10 养老服务人才队伍建设工程

1.养老服务人才扩容。将养老服务列为职业教育校企合作优先领域，

支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校。推动市内高等院校、高职院校等设置养老服务相关专业，加大养老服务复合型专业人才培养培育力度。

2.养老护理员职业技能提升行动。到2025年底，力争培训养老护理员3400人次。

**8、加强应急救援能力建设。**推动具备条件的公办养老机构配备应急防护物资、隔离设施，建立完善应急预案，培养培训专业养老服务应急队伍，定期分类开展应急演练，加强应急能力建设。鼓励有条件的民办养老机构提升应急救援能力。

### **（九）完善养老服务综合监管**

**1、健全养老服务综合监管制度。**落实国家和省有关综合监管的意见，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，制定养老服务监管责任清单，落实监管责任。实施养老机构等级评定，养老机构等级评定结果与财政奖补挂钩，提升养老机构规范化水平。建立养老服务机构质量日常监测制度，每年至少开展一次养老服务机构质量日常监测并向社会公开监测结果。建立覆盖从业人员和服务对象的信用管理体系，对失信责任主体实施多部门跨地区联合惩戒。建立养老机构监管信息披露制度，强化对养老机构服务质量和运营情况的运行监管。建立养老机构备案信用承诺制度，备案申请人应当就养老机构按照有关法律法规和国家标准开展服务活动提交书面承诺并向社会公开，将书面承诺履约情况记入信用记录。

**2、推进养老服务标准化建设。**探索建立市级养老服务标准化技术委员会并发挥作用，建立养老服务质量标准 and 评价体系。

在省指定发布《安徽省养老服务标准体系框架》的基础上，力争申报一批体现黄山特色、适应管理服务要求的养老服务行业标准。支持养老服务机构参与各级服务业标准化试点示范。

**3、加强风险监测和防控。**按照《安徽省养老机构预付费管理办法》要求，防范化解养老服务领域非法集资风险。建立完善养老服务机构退出机制和关停等特殊情况下应急处置机制。探索实施社区居家养老服务综合责任险和雇主责任险。探索建立养老服务事故鉴定和纠纷协调机构，依法依规保障养老服务企业（社会组织）权益。

**4、优化养老服务营商环境。**完善机构设立办事指南，优化办事流程，实施并联服务，明确办理时限，推进“马上办、网上办、就近办”。制定养老政务服务事项清单，建立健全“好差评制度”，加强评价结果运用，持续改进提升政务服务质量。推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，支持各类所有制养老机构平等发展。

#### **四、规划实施保障**

**（一）加强党的领导。**发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，为规划实施提供坚强保障。强化各级政府落实规划的主体责任，将规划主要任务纳入为民办实事项目，纳入政府工作议事日程和目标责任考核内容，强化工作推动。

**（二）强化组织协调。**发挥养老服务联席会议制度的重要作用，推进养老服务体系建设，强化区域养老服务资源统筹管理，进一步配齐配强基层养老服务工作人员，加强基层养老服务工作力量。鼓励各地探索建立养老服务顾问制度，为老年人提供养老

信息对接服务。推动制定养老服务整体解决方案，推动兜底性、普惠型、多样化三种路径协同发展。

**（三）共享数据资源。**依据养老产业统计分类，推进重要指标年度统计。统筹养老服务领域政务和社会数据资源，积极打造全市养老服务数据资源体系，加强部门间涉老信息共享。加强专家支持系统建设，开展养老服务基础性研究。

**（四）落实评估考核。**市民政局会同有关部门加强对各地的指导、督促，及时检查并向市政府报告工作进展情况。健全第三方评估机制，适时对规划实施情况进行评估。各区县人民政府要结合本规划和实际情况，细化相关指标，推进任务落实，确保责任到位、工作到位、投入到位、见到实效。