

# 九江市柴桑区人民政府办公室文件

柴府办发〔2023〕32号

## 九江市柴桑区人民政府办公室 印发关于加快推进养老服务高质量发展的 实施方案的通知

各乡（镇）人民政府、各街道办事处，区政府有关部门，区直及驻区有关单位：

经区政府研究同意，现将《关于加快推进养老服务高质量发展的实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。



# 关于加快推进养老服务高质量发展的 实施方案

为积极应对人口老龄化，加快推进我区养老服务高质量发展，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，有效满足老年人多层次、多样化养老服务需求，根据《九江市人民政府办公室关于加快推进养老服务高质量发展的实施方案》（九府办发〔2022〕2号）文件精神，结合我区实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大关于发展养老事业和养老产业有关精神，牢固树立以人民为中心的发展思想，全面贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，坚持以问题为导向，深化养老服务供给，推动养老服务体系高质量发展。

### （二）工作目标

接续推进养老体系建设发展提质增效三年行动，通过补短板、强弱项，发挥典型示范引领作用，力争到2025年，城市社区养老服务设施实现全覆盖，“15分钟养老服务圈”基本建成。农村互助养老服务设施覆盖85%的行政村并持续运营。区社会福利院达到三级养老机构标准，乡镇敬老院改造提升全面

完成，剩余床位面向社会开放。积极探索乡镇敬老院区级直管，所有养老机构能以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务，特殊困难老年人月探访率达到 100%，新增养老床位 600 张，护理型床位占比超过 60%，社会力量运营的养老床位占比超过 50%，完成特殊困难老年人家庭居家适老化改造 300 户。

## **二、主要任务**

### **（一）提升基本养老服务设施供给能力**

**1. 完善养老服务设施布局规划。**按照老年人口密度、需求变化等因素，结合现有养老服务设施分布，完善城乡养老服务设施空间布局规划，将养老服务设施用地落实到年度建设用地供应计划并向社会公布。突出具备综合照护能力的养老机构、社区嵌入式小型养老院、社区居家养老服务中心站点规划布局，促进居家、社区和机构养老服务设施合理布局、均衡发展。每个街道力争建设 1 个建筑面积不少于 1000 m<sup>2</sup>，具备照护托养、日间照料、康复护理、上门服务等综合功能的养老服务中心。**（责任单位：区民政局、市自然资源局柴桑区分局、区发改委、区住建局，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**2. 增强养老机构集中照护能力。**针对失智老年人的特殊需求，在区社会福利院开辟失智照护楼或照护单元，鼓励社会力量兴办面向失智老年人的照护机构或开辟专区。重点扶持发展满足基本养老服务需求、突出护理功能的养老机构，鼓励并支持养老机构设置医疗机构、医疗机构设立养老机构。鼓励医

护人员到养老机构内设医疗机构执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。将符合条件的医养结合机构中的医疗机构按规定纳入基本医疗保险定点范围，正式运营3个月后即可提出定点申请，定点评估完成时限不得超过3个月。建立健全医疗卫生机构与养老机构合作机制，鼓励多种形式的签约服务、协议合作。（责任单位：区民政局、区卫健委、区发改委、区医保局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

**3. 落实社区养老服务设施配建。**严格落实新建住宅小区配建养老服务设施相关要求，建立新建住宅小区与配套建设养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付的工作机制。对存在缓建、缩建、停建、不建或建而不交等问题的，整改到位前不予办理竣工验收手续。已建成居住（小）区和老旧小区没有养老服务设施或现有设施未达标的，应通过回购、租赁、置换、改造等方式补足。配套养老设施由民政部门接收并履行监管职责，在确保养老服务用途的前提下按照有关规定移交给社区发展养老服务。（责任单位：区住建局、市自然资源局柴桑区分局、区民政局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

**4. 推进农村养老服务设施建设。**加快形成以乡镇敬老院、农村颐养之家为支撑的农村养老服务新格局，推进农村养老服务向制度化、标准化、多元化、智能化、亲情化融合发展。充分利用闲置的校舍、民房、老村部、祠堂等资源，按照“四助五有”的标准，在建制村、较大自然村因地制宜建设互助养老

服务设施并与党群服务中心、新时代文明实践中心等有效整合，为农村留守老年人开展互助养老提供有效载体。发挥典型引领、示范带动作用，开展“党建+农村养老服务”示范点建设。

**（责任单位：区民政局、区委组织部、区发改委、区卫健委，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

## **（二）推进养老服务提质增效扩面**

**5. 增强家庭自主照料能力。**实施居家适老化改造工程，围绕施工改造、设施配备、老年用品配置等内容，采取政府补贴方式，每年对特殊困难的高龄、失能、残疾等老年人家庭进行居家适老化改造不少于100户。推广老年人居家适老化改造项目和老年用品配置清单，引导城乡老年人对住宅及家居设施等进行适老化改造。依托具备失能照护资质的专业养老服务机构开展“家庭照护床位”试点。鼓励社区养老服务机构将专业服务延伸到家庭，为居家老年人提供多种形式的上门服务。**（责任单位：区民政局、区财政局、区住建局、区残联，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**6. 丰富社区养老服务内涵。**围绕打造“15分钟养老服务圈”，大力发展助餐、助急、助医、助行、助浴、助洁等服务。依托社区养老服务机构，打造一批“后厨可观、食材可溯、安全可查、送餐可及、质量可评”的社区幸福食堂；通过购买服务、分级分类奖补等扶持政策，积极培育专业化、连锁化、品牌化社区居家养老服务机构；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。发挥社区养老服务机构短期照料、日间托养、居家照护、喘息服务等功能，满足高龄、失能老年人就近就便的照料护理服务需求。

**（责任单位：区民政局、区发改委、区住建局、区商务局，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**7. 健全居家探视巡访制度。**开展关爱留守老人活动，建立健全留守、空巢等困难老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶等制度，支持和引导基层组织、社会组织和志愿服务队伍等，重点面向空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等困难老年人开展关爱服务。**（责任单位：区民政局、区委组织部、区卫健委，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**8. 多途径探索公办养老机构改革。**坚持公办养老机构公益属性，发挥公办养老机构在承担兜底保障后，将剩余床位面向社会开放，为当地其他老年人提供普惠性养老服务。对床位规模小、收住人数少的乡镇敬老院，采取联营、合作、合并的方式，进行资源整合，降低床位闲置率。建立健全公办养老机构市场化运营、社会化服务、收费管理、待遇保障等制度，分类确定特困供养保障对象、困境家庭保障对象、优待服务对象和高龄、失能（失智）老年人价格收费标准。积极探索乡镇敬老院区级直管，推进乡镇敬老院编制人事制度改革，完善敬老院管理人员选聘考核绩效管理辦法，提高农村养老服务职业化、专业化程度。**（责任单位：区民政局、区发改委、区财政**

局、区委编办、区人社局，各乡镇人民政府、各街道办事处)

**9. 提升养老机构风险防控能力。**健全养老服务风险管理长效机制，建立养老机构自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发公共事件预案，做好各类风险日常评估和干预。加强养老机构建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备等方面的风险隐患排查整治，建立隐患、整改、责任三个清单。定期开展应急演练和有关突发事件应急知识的宣传普及活动。按照国家统一部署推进长期护理保险工作，落实老年人意外伤害保险，鼓励支持养老机构投保综合责任保险和雇主责任险，增强养老机构防范风险能力。**(责任单位：区民政局、区卫健委、区应急管理局、区市场监管局、区住建局、区消防救援大队、区银保监组，各乡镇人民政府、各街道办事处)**

### **(三) 激发养老服务市场活力**

**10. 推进养老领域“放管服”改革。**支持各类主体进入养老服务市场，实行养老机构登记备案制度。营利性养老机构在区内增设营业场所，可实行“一照多址”。非营利性养老机构可以依法在其登记管理机关管辖范围内设立多个不具法人资格的服务网点。凡利用建筑面积 1000 平方米以下的独栋建筑或者建筑物内的部分楼层按照相关安全标准改造为养老服务设施并通过验收的，在国家相关标准的前提下，可不再要求出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。制定政府购买养老服务目录，定期公布养老

服务扶持政策措施清单和投资指南，在政务服务窗口、政府门户网站全面公开设立养老机构的办事流程、责任清单和市场准入清单，为养老服务市场主体提供明确办事指引。（责任单位：区民政局、区行政审批局、区住建局、市自然资源局柴桑区分局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

**11. 保障养老用地需求。**支持养老服务机构规模化、连锁化发展，在年度建设用地供应计划中要保障养老用地需求，并安排在合理区位。鼓励将清理出来的批而未用土地、存量商服用地、城市零星用地、未开发房地产用地按规划优先建设养老服务设施。在符合法律法规规定的前提下，允许按照适老化设计要求适当调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。举办非营利性养老服务机构，可凭登记机关颁发的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地，自然资源、民政部门要积极落实划拨用地政策。鼓励优先以租赁、先租后让方式供应土地。严禁擅自改变建设用地用途、容积率等规划设计条件，将养老服务设施用地用于房地产开发。制定整合闲置设施改造为养老服务设施的政策措施，全面清理政府和事业单位调整后腾出的各类闲置用房，对适合开展养老服务的，按照“应改尽改、能转则转”的原则优先用于养老服务设施。支持将各类房屋和设施用于发展养老服务，鼓励适当放宽最长租赁期限。（责任单位：区住建局、市自然资源局柴桑区分局、区民政局、区发改委、区财政局，各乡镇人民政府、

各街道办事处)

**12. 扶持民办养老服务机构发展。**对按标准建设、依规定运营的普通型、护理型养老机构床位给予一次性建设补贴。对运营一年以上的民办养老机构收住老年人，按照实际接收失能、部分失能、自理老年人按每人每月不低于 200 元、100 元、50 元的标准给予运营补贴。对自建或租赁且租期 5 年以上，取得消防审验合格手续的民办养老机构，采取以奖代补的方式，给予适当奖补。**(责任单位：区民政局、区财政局，各乡镇人民政府、各街道办事处)**

**13. 完善城乡养老服务设施建设及运营补贴制度。**根据养老服务的项目范围，制定政府购买养老服务的指导性目录，明确服务种类、性质和内容，细化目录清单，通过试点并逐步推广政府为困难老年人购买居家养老服务。建立城乡养老服务设施建设及运营补贴机制。鼓励并支持社区(村)依标准建设居家养老服务中心、农村老年人颐养之家，对运营半年以上的城乡养老服务设施给予建设和运营补贴。探索建立对城市社区居家养老服务运营商的年度绩效补贴评价机制，每年根据年终绩效评估结果及有效服务次数等因素，适当给予综合补贴。建立并完善政府补助、社会捐助、社区(村)自筹、个人缴费相结合的经费筹措机制，合理确定养老服务对象范围和用餐收费标准，确保城乡养老服务设施持续运营。**(责任单位：区民政局、区财政局，各乡镇人民政府、各街道办事处)**

**14. 减轻税费负担。** 养老服务机构符合现行政策规定的，可享受小微企业、非营利性组织等财税优惠政策，服务场所用水、用电、用气以及物业费享受不高于居民价格优惠政策，其中用电按照居民合用表用户电价标准执行，用气不实行阶梯气价，按当地居民第一档、第二档气价平均水平执行，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。对在社区提供日间照料、康复护理等养老服务的机构按规定给予税费减免。  
**（责任单位：区发改委、区住建局、区民政局、区财政局、区税务局，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**15. 加大金融支持力度。** 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，对符合授信条件但暂时遇到经营困难的养老机构，可采取续贷等方式予以支持。对建设周期长、现金流稳定的养老服务项目，鼓励银行业金融机构适当延长贷款期限，灵活采取循环贷款、年审制、分期分段式等多种还款方式。从事养老服务行业并符合条件的合伙创业或组织起来共同创业的人员和小微企业可分别申请最高不超过200万元、600万元创业担保贷款，并按规定贴息。充分发挥开发性银行“投贷债租证”协同作用，对养老服务机构和企业提供金融支持和多样化金融服务。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。支持符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业进行股权或债券融资。**（责任单位：区人民银行、市自然资源局柴桑区**

分局、区人社局、区银保监组、区发改委，各乡镇人民政府、各街道办事处）

**16. 促进康养产业发展。**依托我区优质的生态和旅游资源，研究出台康养产业优惠扶持措施，促进医、养、旅、居、文、体等相关产业融合，不断提升康养产品质量和水平。建立康养产业重大项目库，谋划一批带动作用强、市场效益好的重大项目，在项目审批、要素保障等方面给予重点支持，以项目为载体，打造具有较强区域影响力的休闲度假、健康养生、体育健身、健康旅游等特色康养服务园区，助推健康柴桑建设。（责任单位：区发改委、区卫健委、区民政局、区商务局、区文广新旅局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

#### **（四）强化养老服务队伍建设**

**17. 加强养老人才队伍培养。**建立区级养老服务人才库，实施养老服务人才培养“领头雁”计划，开展养老机构负责人培训和养老护理员职业技能提升行动。支持符合条件的培训机构和养老机构联合举办职业技能培训。加强养老服务机构社会工作岗位开发与设置，在街道（乡镇）、社区（村）等开发养老服务岗位，优先吸纳就业困难人员、贫困家庭人员和高校毕业生就业。（责任单位：区民政局、区财政局、区人社局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

**18. 健全从业人员激励机制。**落实就业见习补贴政策，对见习期满留用率达到50%以上的见习单位，按留用人数对单位

给予每人最低工资标准 100%的一次性就业见习补贴。中高等院校养老服务类专业毕业生到区非营利性养老院就业的，按有关引进人才规定给予补贴。强化技能价值激励导向，按规定落实养老服务从业人员培训、职业技能鉴定等补贴政策。（责任单位：区民政局、区财政局、区委组织部、区人社局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

### （五）构建养老服务监管体系

19. 建立养老服务综合监管机制。建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，全面实施“双随机、一公开”监管，推动联合监管、联合执法、联合惩治。建立养老机构失信联合惩戒机制。严禁利用养老服务设施和场地开展与养老服务无关的活动，持续开展养老服务领域非法集资防范和处置工作，严厉打击非法集资行为。（责任单位：区民政局、区市场监管局、区公安局、区卫健委、区消防救援大队、区金融发展服务中心，各乡镇人民政府、各街道办事处）

20. 推行养老服务质量综合评价。推进养老服务标准体系建设，研究制定养老服务设施、管理、安全等标准，通过服务质量等级评定、食品安全量化分级、消防安全达标等方式，建立健全养老服务质量综合评价体系。全面推行养老机构提升改造工作，力争全区所有养老机构等级评定达到国家一、二级，区社会福利院达到国家三级。通过加强养老机构安全管理，提升养老服务质量。（责任单位：区民政局、区市场监管局、市

自然资源局柴桑区分局、区住建局、区应急管理局、区消防救援大队，各乡镇人民政府、各街道办事处）

### 三、保障措施

**（一）建立定期研判联席会议制度。**建立区养老服务体系建设工作领导小组联席会议制度，定期研究部署、推动解决养老服务重要事项、重要问题，明确职责分工，定期研判、统筹协调解决全区养老服务发展中的重点难点问题。**（责任单位：区养老服务体系建设发展领导小组各成员单位，区有关单位，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**（二）加大政策资金支持力度。**加大资金投入力度，完善支持养老服务发展的奖补政策，统筹各方面资金，实行分级分类、差异化补贴机制。区、乡镇落实养老服务各项经费，足额纳入年度预算。**（责任单位：区财政局、区民政局，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**（三）积极营造良好社会氛围。**做好宣传引导。加强人口老龄化国情教育和敬老孝老文化建设，宣传养老服务好经验、好做法，及时曝光侵害老年人权益的行为。加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，组织开展养老护理员技能大赛和关爱活动，引导全社会尊重养老护理员的劳动创造和社会价值。**（责任单位：区卫健委、区委宣传部、区人社局、区民政局，各乡镇人民政府、各街道办事处）**

**（四）加强养老服务工作考核评价。**发挥政府综合考核评

价作用。将养老服务体系建设纳入年度乡镇综合考核评价指标体系，对落实政策积极主动、项目建设成效明显的，在安排资金、遴选试点等方面给予倾斜支持。不定期开展日常督促调度，对工作进展较慢、考核评价靠后的视情约谈、通报。（责任单位：区民政局、区委组织部、区发改委、区财政局，各乡镇人民政府、各街道办事处）

---

抄送：区委、人大、政协、纪委办公室，区人武部政工科，区法院，  
区检察院。

---

九江市柴桑区人民政府办公室

2023年6月19日印发

---