

镇康县人民政府办公室

镇康县人民政府办公室关于印发《镇康县“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》的通知

各乡（镇）人民政府，县直各办、局

《镇康县“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》已经县人民政府同意，现印发给你们，请抓好贯彻执行。



2023年12月29日

镇康县“十四五”老龄事业发展和养老服务 体系规划

2023年12月

目 录

一、规划背景	
(一) “十三五”时期的主要成效.....	5
(二) “十四五”时期面临形势.....	6
二、总体要求	
(一) 指导思想.....	8
(二) 基本原则.....	8
(三) 发展目标.....	9
三、建立健全多层次老年社会保障体系	
(一) 完善基本养老保险和基本医疗保险体系.....	12
(二) 建立基本养老服务清单和评估制度.....	13
(三) 巩固老年人社会救助和社会福利制度.....	13
四、打造高质量的普惠养老服务体系	
(一) 强化公办养老机构兜底保障能力.....	14
(二) 调整优化养老机构结构功能.....	15
(三) 深化公办养老机构改革.....	15
(四) 推进养老服务标准化建设.....	16
(五) 积极发展普惠养老服务支持.....	16
五、增强居家社区养老服务能力	
(一) 升级城镇养老服务网络.....	17
(二) 建设农村养老服务网络.....	18
(三) 提升社区养老服务功能.....	19
(四) 延伸社区居家养老服务支持.....	19
六、建立全周期老年健康服务体系	
(一) 加强老年人健康服务管理.....	20
(二) 促进老年人医疗服务能力建设.....	21
(三) 深化医养康养有机结合.....	22
(四) 建立失能失智老年人长期照护体系.....	22
(五) 推进中医药健康养老.....	23
七、培育新时代老龄产业发展体系	

(一) 优化养老服务市场环境.....	24
(二) 推动“养老服务+行业”融合发展.....	24
(三) 促进养老服务消费升级.....	25
八、营造包容性老年社会参与环境	
(一) 创新发展老年教育.....	25
(二) 推动大龄劳动者和老年人就业创业.....	26
(三) 促进老年人积极参与社会事务.....	27
九、建设友好型老年宜居生活环境	
(一) 营造尊老爱老敬老的社会文化环境.....	28
(二) 提升老年人文化体育服务水平.....	28
(三) 加强特殊困难老年人关爱.....	29
(四) 实施社区和居家适老化改造.....	29
(五) 提升养老服务智慧化水平.....	30
十、强化养老服务发展要素支撑	
(一) 加强规划引领.....	31
(二) 保障用地供给.....	32
(三) 落实配套要求.....	32
(四) 利用闲置资源.....	33
(五) 壮大服务队伍.....	33
(六) 加强多元化金融支持.....	34
十一、切实加强老年人权益保障	
(一) 健全综合监管制度.....	35
(二) 加强养老服务风险防控.....	35
(三) 建立健全养老服务突发事件应急管理机制.....	36
(四) 加强老年权益保障.....	36
十二、保障措施	
(一) 加强组织领导.....	37
(二) 强化制度保障.....	38
(三) 加大资金投入.....	38
(四) 加强舆论宣传.....	38
(五) 落实评估考核.....	38

为实施积极应对人口老龄化国家战略，推动全县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、高品质健康养老需求，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》《关于加强新时代老龄工作的意见》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《临沧市“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》《镇康县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》等文件精神，制定本规划，规划期为2021—2025年。

一、规划背景

（一）“十三五”时期的主要成效

“十三五”期间，县委、县政府将老龄事业和养老服务纳入保障和改善民生行动计划，全县老龄事业发展和养老服务政策不断出台，推动全县老龄事业全面协调可持续发展，基本完成了

“十三五”规划确定的目标任务，各项工作取得明显成效，老年人的获得感、幸福感、安全感明显增强。

老龄和养老服务制度不断完备。县委、县政府把养老服务体系建设和纳入十件惠民实事全力推进，建立县级养老服务联席会议制度。养老服务相关法律法规、规章制度和政策体系不断优化，先后制定《镇康县积极应对人口老龄化工作方案》《镇康县人民政府办公室关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量实施方案》、《镇康县建立完善养老服务监管制度促进养老服务高质量发展实施方案》等政策文件，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制度支撑。

老龄事业和养老服务供给不断扩大。“十三五”期间，累计投入中央、省、市级养老服务设施建设资金 4607 万元，新建社会福利院和老年护理院各 1 所，新增床位 350 张，新建农村敬老院 2 所，新增床位 160 张，建成村(社区)居家养老服务中心及农村互助养老站 10 个，新增床位 80 张，养老服务质量明显提升。2020 年末，全县各类养老服务设施有床位 422 张，其中：养老机构床位 322 张，村(社区)日间照料设施床位 100 张，比“十二”增加机构 2 个、床位 240 张。

老年健康服务质量显著提升。医养康养融合发展，大力推行公建民营、民办运营综合改革，开展多层次服务。养老院服务质量专项行动全面开展，准入退出机制、标准化示范单位建设、养老机构等级评定与服务质量评估等取得突破性进展，养老服务质量得到显著提升。

养老服务市场活力不断增强。优化养老服务营商环境，完善养老服务政策支撑体系，取消养老机构设立许可，吸引社会力量参与养老服务业发展。全面放开养老服务市场，营商环境得到优化，给予社会力量兴办养老机构的一次性建设补助、养老机构运营资助、综合责任保险补助等优惠政策，政府为主导、市场为主体的养老服务发展格局基本形成。

(二) “十四五”时期面临的形势

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是谱写老龄和养老事业高质量发展新篇章的关键时期。面对新形势、新要求、新任务，

以及对于人民日益增长的美好生活需要，镇康养老事业发展仍面临一系列新挑战，推动新时代养老服务事业高质量发展任重道远。

发展机遇。人口老龄化是时代赋予的新命题，党中央、国务院高度重视人口老龄化问题，将积极应对人口老龄化上升为国家战略，养老政策红利将进一步释放，社会环境将持续改善，为养老事业发展提供必要的政策保障。同时，在国内大循环、国内国际双循环的发展格局下以及云南打造“健康生活目的地”的契机下，将充分释放超大规模市场优势和内需潜力，养老服务、康复辅助器具等产业发展将成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。

人口形式。第七次全国人口普查数据显示，全县60岁及以上人口24205人、占总人口的14%，65岁以上人口17168人、占总人口9.93%，80岁以上人口3261人、占总人口1.89%。“十四五”期间，高龄、失能、纯老、独居等老年群体数量将持续增加，呈现出少子化与老龄化叠加等特点，老年人生活及健康养老服务需求问题突出，人口老龄化的加速加深对经济社会发展的持续影响将不断显现。

面临挑战。深度老龄化社会的到来，必定伴随老龄问题的增多，老年人需求状态从生存型向发展型的转变，必将对老龄工作提出更高的标准和要求。老龄工作存在的体制机制不够健全完善，社会保障、医疗卫生、文体娱乐等多样化服务能力不足，区域、城乡养老服务水平不够平衡，老龄产业发展较为薄弱等现实情况，全县“十四五”老龄和养老服务工作必须科学谋划、明确目标、

改进措施、强化责任，不断提升为老服务能力水平，促进老龄事业与全县经济社会高质量发展相协调。

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，全面贯彻党的二十大精神，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，结合全县“十四五”期间经济社会发展目标，强化老龄事业和养老服务体系建设，夯实要素基础，加大改革创新，综合施策，进一步理顺政府、市场、社会、家庭职责功能，加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系，推动养老事业和养老产业协同发展，在老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐上不断取得新进展，进一步增强全县老年人在老龄化社会中的获得感、幸福感、安全感，共享改革发展丰硕成果。

（二）基本原则

以人为本，顺应趋势。坚持以人民为中心，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，加快建设符合全县实际、顺应人口老龄化趋势、满足多元化需求的养老服务体系。

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、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“放管服”改革，优化营商环境，激发各类服务主体活力，支持各类社会主体积极参与，创新服务模式，拓展居家社区养老，发展农村养老。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。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。

（三）发展目标

“十四五”时期，积极应对人口老龄化的制度框架基本建立，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。

养老服务机制更加完善。老龄工作效能进一步激发，老龄事业发展法治化、信息化、规范化程度明显提高，有利于政府和市

场作用充分发挥的制度体系更加完备。兜底性服务实现应保尽保，持续加大特困人员供养力度。全面建立居家社区探访制度，特殊困难老年人月探访率达到100%。建立面向全体老年人的普惠性养老服务发展模式，推进人人享有基本养老服务。

养老服务供给更加多元。居家养老服务快速发展，基本建成“一刻钟”居家养老服务圈。到2025年，已建成居住区按照标准逐步补齐社区养老服务设施；城市社区日间照料机构覆盖率不低于90%；在城镇或社区普遍建立养老助残康复辅助器具租赁服务制度；护理型床位到2025年不低于55%，60%以上的乡（镇）建有1个具有综合服务功能的区域性养老服务中心，农村互助养老服务设施广泛发展。

医养康养服务融合提升。补齐医养结合机构缺口，服务质量持续改善。建立失能失智医养结合服务中心，所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务绿色通道，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务；完善社区医养康养，基本建成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。

养老服务人才更加专业。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。到2025年底，全县养老院长和养老护理人员培训上岗率达到100%。

养老服务产业更加壮大。扶持养老产业发展的政策措施不断完善，养老服务市场全面开放，市场主体不断培育壮大，老年人

用品不断丰富，智能化等新兴技术在养老服务领域应用推广，多业态的养老服务不断融合发展，养老产业链条不断延伸。

养老服务环境更加优化。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，敬老爱老助老的社会氛围日益浓厚，老年人社会参与程度不断提高。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。

专栏1 “十四五”期间规划主要目标体系			
分类	指标	2025年目标	指标属性
总床位	养老服务床位量（张）	≥800	预期性
居家 社区养老	新建小区配套建设养老服务设施达标率（%），因地制宜，有条件的老旧小区结合年度老旧小区改造项目的推进，逐年逐步补齐养老服务设施。	100	约束性
	社区日间照料机构覆盖率（%）	≥90	约束性
	居家适老化改造户数	≥300	预期性
机构养老	护理型床位数占养老机构床位总数比例（%）	≥55	约束性
	生活不能自理特困人员集中供养率（%）	≥60	约束性
	有集中供养意愿的特困人员集中供养（%）	100	约束性
	医养结合优质单位（个）	1	预期性
农村养老	农村留守老年人关爱服务覆盖率（%）	100	预期性
	农村乡（镇）区域性养老服务中心覆盖率（%）	≥60	预期性
	县级失能（失智）特困人员集中供养服务机构	1家	预期性
探访率	特殊困难老年人月探访率（%）	100	预期性

养老保险率	基本养老保险参保率 (%)	≥ 90	预期性
宣传活动覆盖率	每年 1 次“敬老月”活动覆盖率 (%)	100	预期性
队伍建设	养老机构院长及护理人员岗前培训率 (%)	100	预期性
	每千名老年人配备社会工作者人数 (人)	≥ 1	
设施建设	设立老年医学科的二级及以上综合性医院占比 (%)	100	预期性
	建设 1 所县级老年大学	1	预期性

三、建立健全多层次老年社会保障体系

(一) 完善基本养老保险和基本医疗保险体系

实施全民参保计划，健全参保缴费激励约束机制，着力优化参保结构，基本养老保险参保率达到 90% 以上。按照国家统一部署，完善社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，落实养老保险全国统筹制度和省级配套政策。扎实推进机关事业单位养老保险制度改革。落实国家渐进式延迟法定退休年龄政策，逐步提高待遇水平，确保退休人员基本养老金按时足额发放。

不断完善职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险制度，基本医疗保险参保率保持在 95% 以上。加快发展老年人重大疾病保险，建立面向重症、失能失智等特别困难老年人的倾斜保障制度，健全公平、精准、可持续的老年人医疗保障制度。完善老年医疗保障服务，不断优化医保经办适老化服务渠道，加快推进医保异地就医直接结算服务。到 2025 年，基本完成待遇保障、筹资运行、医保支付、基金监管等重要机制和医保管理服务等关键领域的改革任务。支持发展老年人商业健康保险，加快专属医疗保险产品落地，满足老年人多样化健康保障需求。

（二）建立基本养老服务清单和评估制度

制定基本养老服务清单。根据经济发展情况和老年人状况，建立基本养老服务清单并逐步丰富发展服务项目。优先将经济困难的孤寡、失能、失智、重残、独居高龄和计划生育特殊家庭的老年人纳入基本养老服务清单制度重点保障对象，逐步实现人人享有基本养老服务。

健全养老服务评估制度。贯彻实施老年人能力综合评估国家标准，建立健全老年人能力评估体系，通过政府购买服务等方式，开展老年人能力与需求综合评估，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。完善评估实施机制，统筹协调县、乡（镇）、村（社区）三级资源，建立养老服务供需精准对接机制。

（三）巩固老年人社会救助和社会福利制度

完善针对经济困难的失能、失智、高龄、独居老年人的养老服务补贴制度，提升补贴发放的精准性，探索发放形式的多样性。优化创新照顾服务的供给方式，丰富老年人生活照料、心理慰藉、康复护理、家政服务等各类照顾服务项目，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄和计划生育特殊家庭等老年人照顾服务需求。完善特殊困难老年人探访关爱制度。健全社会救助制度体系，规范救助标准，优化救助方式，加强对符合条件的特困老年人的救助力度。深入实施临时救助制度，鼓励引导社会力量参与面向老年人的慈善救助公益活动。

加强长期照护服务体系与长期护理保险制度有机衔接。建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范。积极探索开展长期护理保险制度试点，推动形成符合县情的长期护理保险制度

框架，形成稳定可持续的筹资机制。鼓励发展商业性长期护理保险产品，提供长期照护商业保险产品。

专栏2 建立老年人社会保障体系

健全老年人养老服务保障。实施全民参保计划，健全参保缴费激励约束机制，着力优化参保结构，基本养老保险参保率达到90%以上。落实国家渐进式延迟法定退休年龄政策。到2025年，基本完成待遇保障、筹资运行、医保支付、基金监管等重要机制和医保管理服务等领域改革任务。基本医疗保险参保率保持在95%以上。支持发展老年人商业健康保险。

基本养老服务体系建设工程。加快建成覆盖全体老年人的基本养老服务体系及老年健康支撑体系，做好面向社会老年人的普惠服务及面向特殊老年人的保障服务。到2025年，基本养老服务清单不断完善，服务对象、服务内容、服务标准等清晰明确，服务供给、服务保障、服务监管等机制不断健全。

长期照护保障制度。以重度失能人员长期护理保障为重点，不断创新长期护理保险机制，推进长期护理服务行业建设，提高重度失能人员长期护理保障水平。

四、打造高质量的普惠养老服务体系

（一）强化公办养老机构兜底保障能力

突出政府在“兜底线、保基本”中的重要职责，不断提升养老服务兜底保障水平。对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、应养尽养”。机构内服务人员原则上按照工作服务人员与特困供养人员数量1:10配备，对于生活不能自理的失能、半失能特困人员分别按照1:3、1:6配备，聘用服务人员薪酬待遇，应按照规定扣除单位代缴的社会保险金外，不低于当地最低工资标准的150%给予保障，并实行年度动态调整。开展特困人员集中供养需求摸底排查，合理制定特困人员集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困人员集中供养需求，确保有意愿入住的特困人员全部实现集中供养。在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先为低保、低收入家庭、建档立卡贫困家庭以及计划生育特殊

困难家庭高龄、失能失智老年人提供无偿或低收费托养服务，在此基础上允许将空余床位向社会开放，收益用于支持院内兜底保障对象的养老服务。

（二）调整优化养老机构结构功能

进一步盘活养老床位存量、优化护理型床位增量，推动养老机构提升护理型床位设置比例和康复护理水平，增强护理型床位匹配供给。聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，把提升养老机构护理能力摆在更加突出的位置，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，推进失智照护、失能护理示范机构建设。依托特困人员供养服务设施（敬老院）服务功能，拓展其农村区域性养老服务中心、指导中心和支持中心功能。鼓励利用闲置的办公用房、学校等资源，通过改建、扩建、置换等方式，建设成为区域性养老服务中心。引导和支持养老机构发挥专业服务优势，提供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。

（三）深化公办养老机构改革

坚持公办养老机构公益属性，按照“宜公则公、宜民则民”原则推进公办养老机构改革，总结公建民营改革试点经验，完善公办养老机构委托经营机制，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机构发展，推动公建民营模式逐步实现成熟化、制度化。公办和公建民营养老机构在充分发挥兜底保障作用的基础上，其余床位可向社会开放，优先保障经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人、退役军人及其他优抚对象等的养老服务需求，提供低偿或无偿的集中托养服务。引导和支持养老机构发挥专业服务优势，积极拓展辐射

周边提供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。

（四）推进养老服务标准化建设

强化《养老机构安全管理》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构服务安全基本规范》《养老机构等级划分与评定》《养老护理员国家职业技能标准》等养老服务标准实施，结合实际制定完善涵盖建设标准、服务标准、管理标准、需求评估标准等相互衔接的养老服务标准体系，做好养老机构建设与服务标准化管理。鼓励社会团体制定发布养老服务和产品团体标准，鼓励养老服务机构制定具有竞争力的企业标准，重点从老年人自理能力、服务形式、服务质量、管理规范等方面制定养老服务标准。全面开展养老机构等级评定工作，建立信息披露制度，强化服务质量与运营情况监管，评定结果向社会公开，作为养老服务监管、政府购买服务和财政奖补的重要依据。建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，实现养老服务机构安全风险自辨自控、隐患自查自治，提升安全生产整体防控能力。

（五）积极发展普惠养老服务支持

贯彻落实全面放开养老服务市场有关政策，依法全面取消养老机构设立许可、实行登记备案制度。支持民办养老机构和服务企业依法设立分支机构，鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量积极参与养老服务运营和管理。开展普惠养老城企联动专项行动，发挥政府预算内投资引导和撬动作用，支持引导社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范引导社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构。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。鼓励国有企业在养老服务领域的基础设施建设和网点布局。有序稳妥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型养老服务机构。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、土地用途、房屋报建等困难，推动一批培训疗养机构转型为普惠养老示范项目。

专栏3 养老机构建设重点项目

养老服务兜底保障功能计划。发挥公办养老机构兜底线保基本作用，对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、应养尽养”。机构内服务人员原则上按照工作人员与特困供养人员数量1:10配备，对于生活不能自理的失能、半失能特困人员分别按照1:3、1:6配备。聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务刚性需求，把提升养老机构护理能力摆在更加突出的位置，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，推进失智照护、失能护理示范机构建设。到2025年，至少建有一个能失智照护服务机构。按照“宜公则公、宜民则民”原则推进公办养老机构改革，总结公建民营改革试点经验，完善公办养老机构委托经营机制。

支持社会力量兴办普惠养老机构。对社会力量兴办的普惠养老机构在用电、用气、用水等给予优惠。有序稳妥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型养老服务机构。社会力量利用商业、办公、工业仓储存量房屋以及社区用房等举办养老机构，所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在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。土地使用权人申请改变存量土地用途用于建设养老服务设施，经审查符合详细规划的，县自然资源局应依法依规办理土地用途改变手续。建成的养老服务设施由非营利性养老机构使用的，原划拨土地可继续划拨使用，原有偿使用的土地可不增收改变规划条件的地价款等；不符合划拨条件的，原划拨使用的土地，经县人民政府批准，依法办理有偿使用手续，补缴土地出让价款；原有偿使用的土地，土地使用权人可以与县自然资源局签订国有建设用地有偿使用合同变更协议或重新签订合同，调整有偿使用价款。

五、增强居家社区养老服务能力

（一）升级城镇养老服务网络

升级“城镇—社区—小区—家庭”养老服务网络。通过新建、改建、与社会力量合建、整合现有公共服务设施资源等方式，提升配套服务设施建设。新建住宅小区应按照每百户不少于20m²建筑面积配建社区养老服务设施用房，且单处用房建筑面积不少于300m²，到2025年配套设施达标率100%。已建小区按照每

百户 15 m²以上的标准，采取政府回购、租赁、改造等方式，因地制宜补足养老服务设施，并同步开展消防设施改造。

在社区层面建设具备全托、日托、上门服务机构。在社区层面建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，具备为社区老年人提供生活照料、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务功能，并支持承接社区委托的居家巡探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务。在有条件和有需求的住宅小区，可延伸设立居家养老服务点，探索“物业+养老服务”等模式，为居家上门服务提供支持。在家庭探索发展“家庭养老床位”，通过家庭适老化改造和智能化升级，并围绕老年人能力评估、养老机构签约、适老环境改造、养老护理员上门服务等环节，健全家庭照护床位建设运营政策。到 2025 底，原则上所有社区至少建有 1 个具备综合功能的社区养老服务机构，社区日间照料服务覆盖率不低于 90%。逐年推进全县示范性居家社区网络创建，全面建成“一刻钟”居家养老服务圈。

（二）建设农村养老服务网络

在乡村建设“县—乡（镇）—村（社区）”三级服务网络。巩固拓展脱贫攻坚成效，将补齐农村养老基础设施短板纳入乡村振兴战略统筹推进。实施农村敬老院改造提升工程，加快农村区域性养老服务中心建设布局，建设以失能、部分失能特困人员专业照护为主的供养服务设施（敬老院）。在原有的乡（镇）敬老院基础上改造提升，或与乡（镇）卫生院毗邻建设具备全托、日托、上门服务等综合服务功能的农村区域性养老服务机构（中心），优先满足辖区内失能、半失能特困人员集中照护需求，拓展为周

边老年人提供日间照料、上门服务、培训、评估等综合性养老服务的功能。依托农村幸福院、日间照料中心等村级互助养老服务设施，发展农村基层党组织、群众性自治组织和老年社会组织、老年协会等，建立留守老年人联络人登记制度，完善应急处置和评估帮扶机制，关注农村老年人心理、安全等问题，探索一条适合全县农村居家养老服务事业发展的道路。到2025年，至少建有1所以失能、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），不低于60%的乡（镇）建有1所农村区域性养老服务中心。

（三）提升社区养老服务功能

积极发展社区嵌入式养老服务机构，为社区居家老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、护理保健、康复服务、辅具配置、紧急救援、心理疏导等专业化和个性化服务。积极培育专业化社会服务机构，引导和鼓励企事业单位、社会组织、家政服务公司、物业服务公司等社会力量参与社区居家养老服务，兴办或运营老年人急需的助餐、助医、助浴、助洁、助急、助行、助聊、助乐、助安、助学“十助”服务项目，进一步拓展精神文化服务。在城市社区加快新时代“老年幸福食堂”建设，为老年人居家养老提供营养均衡的膳食服务。鼓励养老服务机构连锁运营，推动国有企业发挥示范引领作用，建立健全居家社区养老服务标准化管理和等级评估监督制度，完善政府购买服务、市场有偿服务和志愿者公益服务机制，形成连锁化经营、市场化运作、社会化服务的发展格局。

（四）延伸社区居家养老服务支持

推动建立支持家庭养老政策，支持成年子女与老年父母共同生活，履行赡养义务和承担照护责任。支持养老机构和养老服务企业将专业化服务延伸至家庭，运营家庭养老床位并提供专业服务。完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，完善上门照护的服务标准与合同范本，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。通过政府购买服务等方式，为家庭照护者（配偶、子女、亲属、保姆等）提供技能培训支持，普及居家护理知识，增强家庭照护能力。鼓励基层群众性自治组织、社区养老服务机构、老年人协会、企事业单位开展社区互助养老活动。

专栏 4 居家和社区养老服务网络工程

城镇养老服务网络建设。构建“城镇—社区—小区—家庭”养老服务网络。到2025底，社区日间照料服务覆盖率不低于90%。探索发展“家庭养老床位”，逐年推进全县示范性居家社区网络创建，全面建成“一刻钟”居家养老服务圈。

农村养老服务网络。建设“县—乡（镇）—村（社区）”三级服务网络。实施农村敬老院改造提升工程。优先满足辖区内失能、半失能特困人员集中照护需求，拓展为周边老年人提供日间照料、上门服务、培训、评估等综合性养老服务的功能。到2025年，每个县（区）至少建有1所以失能、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），不低于60%的乡（镇）建有1所农村区域性养老服务中心。

老年幸福食堂建设工程。以助餐为突破口，依托社区居家养老服务中心（站），在城市社区全面启动建设新时代“老年幸福食堂”，为老年人居家养老提供营养均衡的膳食服务。有条件的地方要将新时代“老年幸福食堂”建到居民小区，农村地区可依托敬老院、村级综合服务设施、互助养老设施等开办“老年幸福餐桌”。

六、建立全周期老年健康服务体系

（一）加强老年健康服务管理

构建“预防、治疗、照护”三位一体的老年健康服务模式，为老年人提供全方位健康服务。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。延伸养老服务链条，实现老年人生命周期全覆盖。大力推进老年健康促进行动，推动老年健康教育进家庭、进社区、进养老服务机构、进老年教育机构，广泛开展老年人健康知识普及，提升老年人健康素养。推动失能预防关口前移，降低老年人失能发生率。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。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。开展融合中医特色的养生保健、医疗、康复、护理等服务，完善老年人心理健康与精神障碍早期预防及干预机制，开展精神障碍社区康复服务发展。坚持以基层医疗卫生机构为平台，推进基层医疗卫生机构和医护人员定期进村（社区），为老年人提供血压测量、保健咨询、医疗巡诊、中医养生保健等服务。

（二）促进老年人医疗服务能力建设

健全老年医疗服务网络。建立县、乡（镇）、村（社区）三级老年健康服务网络，构建“预防、治疗、照护”三位一体的老年健康服务模式。鼓励各级医疗机构提供上门巡诊、居家护理等居家医疗服务，按规定报销有关医疗费用，按成本收取上门服务费。鼓励基层医疗卫生机构为老年人提供中医药适宜技术服务。结合实际，通过新建、改扩建、转型发展等方式，以设置老年医学学科的综合医院（含中医医院）为主体，基层医疗卫生机构、护理机构、安宁疗护机构为辅助，建设一批老年健康示范机构（科室）。提升基层医疗卫生机构老年医学服务能力，推进老年健康服务向社区和家庭延伸。开展老年安宁疗护试点工作。支持社会

资本开办老年病医院、老年康复医院、老年护理院。到 2025 年，全县所有二级以上综合医院设立老年医学科。

（三）深化医养康养有机结合

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，实施医养结合试点合作示范，全面深度促进医养融合发展。继续加强县内各运营养老机构与相邻医院签订医养结合协议的合作方式，支持医务人员到医养结合机构执业。落实家庭医生签约制度。探索乡（镇）卫生院与农村敬老院一体化建设、运行，村卫生室与农村互助幸福院开展协议服务、委托管理等基层医养结合试点建设。

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。养老机构内部设置医务室、护理站的，实行备案管理，符合条件的按照规定纳入医保协议管理范围。加快县中医院、县域医共体、中医综合服务区建设，充分发挥中医药优势推进医养、康养结合。到 2025 年，争取创建 1 家医养结合优质服务单位和 1 所基层医养结合示范机构。

（四）建立失能失智老年人长期照护体系

完善针对失能、失智、高龄、独居老年人的养老照护服务体系。支持社区、机构为失能失智老年人家庭提供家庭照护者培训和“喘息服务”，按规定对符合条件的失能失智老年人家庭成员参加照护知识等有关职业技能培训给予补贴。组织协调志愿者对居家失能失智老年人开展照护服务。依托乡（镇）卫生院等医疗卫生机构以及具备能力的养老服务机构，为失能失智老年人提供

长期照护服务。推动机构护理、居家护理、长期照护体系互通衔接，加快护理人才的培养，推进长期护理保险制度与长期照护服务体系的有机衔接。

（五）推进中医药健康养老

提升中医药服务能力。依托县中医医院和县人民医院中医科，开展中医特色老年病科建设，加强以中医药养生中心建设，推动建设一批中医药医养结合示范基地。发展药膳、药浴、针灸、推拿、按摩、养生等特色康复保健服务项目。发展中医药健康养老服务，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、方法和中医药特色医养康养结合机构，推进中医医疗和预防保健延伸到社区，为老年人提供中医健康咨询评估、干预调理、随访管理等治未病服务。推广发展个性化便捷式治未病健康服务，推进治未病中心、中医康复中心建设。

专栏5 老年健康服务能力提升行动

全面加强老年人健康管理。落实老年健康与医养结合等基本公共卫生服务项目，强化对常见病、慢性病的筛查干预和健康指导。实施老年人失能预防与干预项目、老年人认知功能筛查干预项目、老年心理关爱项目、老年口腔健康行动，筹建1个老年健康促进（服务）指导机构，建设1个安宁疗护病区，有条件的乡（镇）卫生院设立安宁疗护病床。

推进医养结合行动。完善医疗卫生机构与养老机构合作机制。到2025年，打造1家医养结合优质服务单位。支持二级及以下公立医院转型发展成为医养结合机构，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到100%，二级以上中医医院设置治未病科。加快中医医院、县医共体、中医综合服务区建设，充分发挥中医药优势推进医养、康养结合。

开展中医药进养老服务机构专项行动。加强以中医药为特色的中医药养生中心建设。推动中医医疗机构与养老服务机构开展多种形式的医养结合服务。到2025年，所有医养结合机构能提供中医药适宜技术、所有养老服务机构能规范开展中医药养生保健服务。重点支持基于本地特色的保健品和生物医药开发，打造具有民族特色的中医药健康养老体系。

七、培育新时代老龄产业发展体系

（一）优化养老服务市场环境

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动社会力量逐步成为发展养老服务业的主体，营造高效规范、公平竞争的市场环境。全面放宽养老服务市场准入，全面落实养老服务领域公平竞争审查制度，禁止对社会资本、非本地资本、境外资本单独设置附加条件、歧视性条件和准入门槛。进一步优化有关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，梳理优化办事流程，减少办理环节，完善养老服务机构备案工作指南，制定政务服务事项清单。推进同一事项无差别受理、同标准办理，力争实现“最多跑一次”。养老服务机构经营场所在县域范围内的免于办理分支机构登记。规范完善养老服务收费机制，建立以市场形成价格为主的养老机构服务收费管理机制，对于民办营利性养老机构，服务收费项目和标准由经营者自主确定；对于民办非营利性养老机构，服务收费标准由经营者合理确定；对于政府运营的养老机构，以扣除政府投入、社会捐赠后的实际服务成本为依据，按照非营利原则，实行政府定价或政府指导价；对于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方，服务收费标准由运营方依据委托协议等合理确定。落实养老服务机构享受相关税费优惠，保障为社区提供养老服务的机构，按规定在增值税、企业所得税等方面享受优惠。

（二）推动“养老服务+行业”融合发展

推动“养老服务+行业”深入发展，推进老年健康与养老、养生、文化、旅游、体育、教育等业态融合发展。充分利用我县得天独厚的生态、气候、民族文化、旅游及生物资源等优势，加

快发展旅游养老、田园养老、异地“候鸟式”旅居养老等“养老”新业态新模式。大力发展老年健康管理服务业，推动形成具有镇康特色和影响力的养老康养产业集聚区。鼓励社会资本参与老年住宅、老年公寓等老年生活设施建设，提升老所宜居环境。支持家政服务机构发展，不断扩大市场需求。探索在职教中心增设“家政专业”，开展护工技能培训，提升家政服务的专业化水平。

（三）促进养老服务消费升级

健全养老服务市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的消费环境，正确引导老年人的消费观念和消费行为，促进老年消费市场繁荣与发展。创新“互联网养老”智慧养老模式，推动需求和供给对接，为老年人提供“菜单式”养老服务。积极推广健康管理类可穿戴设备、便携式防走失定位等智能产品。推动老年用品进展会、商场、机构、社区和家庭，加大老年用品宣传推广。加快发展老年用品租赁市场，推广康复辅具社区租赁。加强面向老年人的相关产品和服务的质量监管，开展常态化非法集资识骗防骗教育宣传，健全标准规范，严厉打击侵害老年人合法权益的违法行为。

专栏 6 银发产业新业态项目

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。“十四五”期间，重点规划建设镇康县边陲社会福利园（县社会福利院、县老年护理院、县中心敬老院改扩建、县老年公寓）项目建设。

养老产品提升工程。积极引进适老化设施设备，推广健康管理类可穿戴设备、便携式防走失定位等智能产品。

八、营造包容性老年社会参与环境

（一）创新发展老年教育

加强老年教育顶层设计及资源统筹，加大对老年教育的支持力度。实施发展老年大学行动计划，健全老年大学办学网络，支持部门、行业企业、职校举办的老年大学面向社会开放办学。积极推进“家门口”老年大学建设。依托老年大学，办好家门口的老年教育，全面构建“县—乡（镇）—村（社区）”三级老年教育服务网络，推进示范性基层教学点建设。到2025年，至少建有1所老年大学，70%以上乡（镇）建有老年大学分校（老年学校），50%以上行政村（社区）建有老年大学学习点，经常性参加教育活动的老年人占比达20%以上。

支持在养老服务机构开设老年教育教学点，完善老年教育功能，推进“养学”结合。鼓励老年教育机构加强老年特色专业和课程体系建设，鼓励各地发挥优势，推出具有品牌特色、辨识度较高的优质老年课程。重视老年教育师资队伍建设，鼓励专家学者、在职教育工作者、退休教师、社会力量参与到老年教育事业。充分利用现代科技和网络资源，拓展灵活便利的老年教育方式，依托“第三年龄学堂”，大力推动“互联网+老年教育”，构建“学教乐为”老年开放教育线上服务体系。加强老年教育与养老服务、老年旅游、文化休闲等产业联动，积极开发老年研（游）学项目。

（二）推动大龄劳动者和老年人就业创业

健全有关政策法规，推动用人单位与受聘老年人依法签订协议，依法保障老年人合法权益。支持老年人依法从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。实施公共就业服务基础能力建设工程，完善就业、志愿服务等政策措施，全面清理阻碍老年人发挥作用的不合理规定。为包括大龄劳动者在内的不同年龄段劳动者提供

公共就业服务。推进有意愿、有能力的大龄劳动者和老年人在农村就业创业，引导大龄、老年农民工参与和举办互助自治、养老托育、生态养护等乡村建设项目。鼓励乡(镇)、社区和行业系统联动，建立老年人才信息库，为有劳动意愿并有劳动能力的老年人按规定提供职业介绍、职业技能培训和创新创业指导服务。

(三) 促进老年人积极参与社会事务

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。建立健全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，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。

专栏 7 老年教育促进与人力资源再开发行动

健全老年大学办学网络。到 2025 年，至少建有 1 所老年大学，70%以上乡(镇)建有老年大学分校(老年学校)，50%以上行政村(社区)建有老年大学学习点，经常性参加教育活动的老年人占比达 20%以上。推进老年远程教育发展。

树立“老有所为”的积极老龄观。通过宣传教育，倡导积极老龄化、健康老龄化理念，消除老年人再就业的歧视现象，科学引导社会认知，积极宣传老年人力资源的优势和价值。

设立老龄人力资源开发信息平台。运用互联网、大数据等新技术，建立老年人才数据库，及时有效对接相关企业或单位的用人需求，实现供需关系精准匹配。

九、建设友好型老年宜居生活环境

（一）营造尊老敬老的社会文化环境

把尊老敬老爱老纳入社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，纳入文明城市、文明乡(镇)、文明社区、文明单位、文明校园、文明家庭考评，纳入干部教育培训、学校德育教学、村规民约。大力弘扬孝亲敬老传统文化，深入挖掘具有地方特色的慈孝文化资源，打造孝文化村、孝文化校园、孝文化单位等。持续推进“敬老文明号”创建活动，全域开展“敬老月”活动，鼓励全民积极参与为老年人办实事、做好事、献爱心公益活动。广泛宣传敬老孝老助老先进典型，加强孝亲敬老激励引导，探索将赡养父母行为纳入公民个人社会诚信档案。定期走访慰问困难、空巢、失能、高龄老年人。鼓励各机关事业单位、国有企业、社会组织积极开展助老结对活动，关爱帮扶偏远山区留守老年人。推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

（二）提升老年人文化体育服务水平

依托“七彩云南全民健身工程”等项目，鼓励、支持企事业单位、社会组织、个人以捐赠、赞助等多种方式，加强老年人身边的体育场地和设施建设。建立政府主导、渠道多元的老年体育事业投入机制，适当安排体育彩票公益金用于老年体育活动、赛事和场地设施建设。为老年人健身提供更多的公共服务，提高健身步道、骑行道、社区多功能运动场等便民健身场所覆盖面，因地制宜发展体育公园，打造“15分钟健身圈”。积极构建规范化、标准化、智能化的老年体育公共服务体系，不断提升老年体育服务水平。引导老年人科学健身，支持符合老年人特点的体育

健身、康复体操、康复游戏等研发、展示、体验、推广，普及老年人安全健身知识。加强对老年运动赛事教练、裁判等专业人才的培养培训，为老年体育运动和健身活动提供专业指导和科学引导。

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。鼓励老年人参与适宜的公共文化活动的，积极培育定期性、延续性的老年文化活动品牌。

（三）加强特殊困难老年人关爱

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、助医、康复、护理等居家养老上门服务。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。建立健全农村地区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。强化留守老年人的精神关爱，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。

（四）实施社区和居家适老化改造

以满足老年人生活需求环境为导向，参照示范城市和社区，完善适老设施建设标准，落实城乡各类公共设施、老年设施和建筑工程的建设标准、生态标准、技术标准。加快推进老旧住宅小

区和城乡公共基础设施适老化改造。加快完善城市公共交通运输工具的无障碍设备配置，提升出租汽车适老化服务水平，鼓励和引导网约车平台企业、客运企业等服务平台设置“无障碍出行”功能。到2025年，城市道路、社区公共场所和涉老设施场所无障碍化率达到100%。

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，对特殊困难的高龄、失能、残疾等城乡老年人家庭进行居家适老化改造。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具设施等进行适老化改造。在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施和健身体育设施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。“十四五”期间，对失能、高龄老年人的困难家庭实施居家适老化改造，每年不低于40户，共改造200户以上。

（五）提升养老服务智慧化水平

以实施大数据战略行动、建设“数字临沧”为契机，依托云南“互联网+智慧健康养老服务”平台，切实做好养老服务信息化平台管理。采取“互联网+”智慧养老、智能化呼叫、手机APP等多种信息化手段，通过“智能终端+人工服务”模式，实现基础数据、服务渠道、服务终端等资源共享，对接餐饮、健康、家政等为老服务主体，提供助餐助医助急等服务。整合利用互联网、移动终端、信息平台、公共服务等资源，开发和推广社区居家养老服务智能终端产品和应用，探索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。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。

专栏 8 构建老年友好型社会行动计划

弘扬孝亲敬老传统美德。积极利用春节、清明节、中秋节、重阳节等传统节日，持续开展“敬老月”活动和“敬老文明号”创建活动，组织开展老年人身心健康活动，普遍开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老养老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。

提升老年人文化体育设施及服务。依托“七彩云南全民健身工程”等项目，为老年人健身提供更多的公共服务，提高健身步道、骑行道、社区多功能运动场等便民健身场所覆盖面，因地制宜发展体育公园，打造“15分钟健身圈”。

智慧康养医疗体系建设。依托云南“互联网+智慧健康养老服务”平台，县级二级以上医院利用自身优质医疗资源建立远程医疗应用体系，开展面向社区和农村边远地区的医疗诊断服务，推广健康养老物联网监测设备，加强养老信息服务。

实施困难老年人家庭居家适老化改造。推进城镇老旧小区改造，加快对社区道路设施、信息化设施、社区服务场所适老化改造。重点实施失能、残疾、高龄困难老年人家庭的居家适老化改造，推动改造服务覆盖更多农村地区困难老年人家庭，通过政府补贴、以奖代补等方式，持续提升老年人居家生活环境的安全性。

开展智慧助老行动。实施“科技+养老服务”行动，打造多层次智慧养老服务体系。加强智慧助老公益宣传，营造帮助老年人解决运用智能技术困难的良好氛围，长效解决“数字鸿沟”难题。

十、强化养老服务发展要素支撑

（一）加强规划引领

在编制国土空间总体规划时，根据我县人口结构、老龄化发展趋势，因地制宜提出养老服务设施规划布局。全面落实养老服务设施分区分级规划建设要求，新建居住小区要按照相应标准规范，配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、建设、验收、交付。已建成居住区养老服务设施未达到规划要求或建设标准的，

应当通过新建、改建、购置、置换、租赁、整合等方式予以补充完善。强化规划引领和需求导向，推进老龄颐养城市建设。

（二）保障用地供给

建立健全养老服务设施规划和用地保障政策，对老龄化程度相对较高、发展趋势较快的地区，应适当提高养老服务设施用地比例。按照“就近养老、便利就医、便于探视”原则安排在合理区位。

支持各类主体利用存量低效用地和商业服务用地等开展养老服务，将养老服务机构和设施用地纳入社区服务设施用地。符合划拨用地目录的，可采取划拨方式保障。农村集体经济组织可依法使用自有建设用地自办或以出让、出租、入股、联营等方式参与举办养老服务。鼓励非营利性养老服务机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设养老服务项目。

举办非营利性养老机构，可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。非营利性养老机构应当不以营利为目的，所得收入除符合规定的合理支出外，只能用于养老机构的持续发展，不得将盈余用于分红或变相分红。要严防擅自改变养老服务设施建设用地用途、容积率等规划设计条件搞房地产开发。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。

（三）落实配建要求

社区居家养老服务设施要纳入城乡社区配套用房建设范围，完善落实新建住宅小区配套建设养老设施“四同步”工作要求，确保新建住宅小区按照每百户 20 m²以上的标准配套建设养老服务设施，单处面积不得少于 300 m²。已建成的小区按照每百户 15 m²以上的标准，通过回购、租赁、改造等方式，因地制宜在 2025 年前补齐养老服务设施短板。

（四）利用闲置资源

制定整合利用闲置资源改造成养老服务设施的政策措施，全面清理基层政府和事业单位调整后腾出的办公用房、转型中的公办培训中心和疗养院、学校、社区用房、厂房、长期空置的公租房等闲置资源，对适合开展养老服务的，加大改造提升力度，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。将闲置公有房产优先用于养老服务，租赁期限可延长至 15 年及以上，在公开竞租同等条件下给予优先承租。加快资源整合、集中运营，提供质量有保障、价格可负担的普惠养老服务。不得以养老名义经营其他业务。

（五）壮大服务人才队伍

加强养老服务人才培养。探索“学历教育+职业培训+继续教育+实习实训”四位一体的养老服务行业人才培养模式。依托职业学校高层次护理专业人才培养。开展养老护理员职业技能培训专项行动，支持养老服务从业人员参加职业技能培训、继续教育和学历教育，提高专业素质和工作技能。开发养老服务社会工作岗位，广泛吸纳养老服务专业人才、专业社会工作者和符合条件

的城镇失业人员、农村转移劳动力和外来务工人员从事养老服务工作。

完善养老服务人才激励机制。建立健全养老护理员职业技能等级认定制度，强化技能价值激励导向，完善养老服务人员职业技能等级、工作业绩、服务质量等因素与薪酬待遇挂钩机制。出台鼓励大专院校、职业学校毕业学生到养老服务行业从业政策，继续落实养老护理员补贴、免费培训等优惠政策，建立养老服务行业和养老服务机构内部激励制度。开展养老护理员关爱活动，不断提高养老护理人员的社会地位、社会价值和薪酬待遇，推行建立养老服务业职业经理人机制，促进经营管理职业化、专业化。

推动“社工+志愿者”联动为老服务。深入推进养老领域志愿服务工作发展，采取政府购买志愿服务组织服务等方式，积极扶持培育各类为老志愿服务组织，支持引导慈善组织、志愿服务组织承接和运营为老志愿服务项目。培育养老服务类社会组织，推动社区、养老服务类社会组织和养老服务领域社会工作者“三社联动”。探索互助养老模式，支持通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式发展互助养老服务，鼓励有条件的集体经济组织资助发展农村互助养老。

（六）加强多元化金融服务支持

积极申报地方政府专项债券支持养老项目。鼓励各类金融机构开发符合养老服务生命周期需求的差异化金融产品，推进应收账款质押贷款，探索收费权质押贷款，合理确定贷款期限，灵活

提供循环贷款、分期还本付息等多种产品和服务。鼓励保险机构探索开展养老服务机构融资性保证保险业务，提供融资增信服务。

专栏 9 老龄要素支撑体系行动

加强养老用地保障。科学规划布局养老服务设施新增用地，依法保障非营利性养老服务机构用地，以多种有偿使用方式供应养老服务设施用地，合理确定养老服务设施用地供应价格。支持利用闲置场所改建养老服务设施，加大政策支持和协调推进力度，集中解决资产划转、改变土地用途、房屋报建、规划衔接等困难。

为老服务人才队伍建设。依托职业学校培养高层次护理专业人才。鼓励和支持县职教中心开设老年生活照料、老年医疗护理、老年营养和健康管理、老年社会工作、老年康复辅助器具、老年心理等养老服务有关专业教育，构建多层次、模块化、高质量的技能课程体系。加强养老服务专业教育与实践应用相结合，推动学校与养老服务机构加强校企合作。推动“社工+志愿者”联动为老服务。

养老服务机构金融支持。落实养老服务机构有关税费优惠政策，落实抵押融资贷款有关政策，支持符合条件的养老服务企业上市融资、发债。对符合条件的民办养老服务企业发放创业担保贷款并按规定贴息。支持养老机构以包括股权融资在内的各种方式筹集建设发展资金，财政出资的融资性担保机构应按规定为符合条件的营利性养老机构提供担保。

十一、切实加强老年人权益保障

（一）健全综合监管制度

制定和实施养老服务综合监管政策，按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立跨部门综合监管体制，推动建立职责明确、分工协作、科学有效的综合监管制度。建立健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以信用监管为基础、以“互联网+监管”为补充的跨部门综合监管新机制，实现养老服务机构事中事后监管法治化、规范化、常态化。建立养老服务品质第三方认证工作机制。建立养老服务信用体系，归集各类养老服务机构及从业人员信用信息，实施“红黑名单”管理，实施失信联合惩戒。

（二）加强养老服务风险防控

建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，实现养老服务机构安全风险自辨自控、隐患自查自治，提升安全生产整体防控能力。持续开展养老服务领域非法集资重点防范和专项整治。积极探索建立专项监管机制，严禁以养老之名跑马圈地，严格规范资产过渡金融化，确保健康稳定可持续。鼓励支持养老机构投保综合责任保险，增强养老机构防范风险能力。加强养老服务中欺老虐老行为的监管，规范养老机构服务行为，做好服务纠纷处理工作，保障老年人身体健康和生命财产安全，维护养老机构合法权益和正常服务秩序。

（三）建立健全养老服务突发事件应急管理机制

推进全县养老服务突发事件应急管理机制建设，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。主动防范化解养老服务机构在建筑安全、消防安全、食品安全、医疗卫生、资金使用等方面的风险隐患，提高养老服务领域应急处突能力。在县级灾害事故、安全生产突发事件应急管理机制或公共卫生突发事件联防联控机制统一指挥协调下，负责统筹指导本区域养老服务领域突发事件的应急管理工作，组织和管理养老服务应急救援支援队伍建设。进一步强化养老服务应急管理工作，健全组织机构、预案体系和工作机制，加强应急队伍、应急场所、应急制度建设和应急物资储备，进一步加大风险隐患排查力度，全面提高应对传染病疫情、自然灾害等突发公共事件的能力和水平。

（四）加强老年人权益保障

贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》《云南省老年人权益保障条例》《云南省人口与计划生育条例》，落实独生子女父母护理假等有关规定。完善老年人权益服务网络，建立完善涉老矛盾纠纷的预警、排查、调解机制。制定涉及老年人利益的政策应当征求老年人意见。

持续加强养老服务领域非法集资排查整治，做好涉嫌非法集资监测预警，鼓励群众提供非法集资线索，对涉嫌非法集资的行为及时调查核实、发布风险提示并依法稳妥处置。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈销售意识。

严厉打击各类侵害老年人合法权益的违法行为，健全老年人法律援助服务网络。指导养老服务机构按照国家有关规定和当事方协议约定提供服务，在退出市场时妥善做好老年人的服务协议解除、安置等工作。建立健全养老服务领域纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。加强老年人法律服务和法律援助，完善老年维权机制，把农村、偏远山区、高龄、空巢、失能失智等特殊老年群体列为维权重点对象，提供灵活的专项援助服务。关注和做好老年人的来信来访工作。

十二、保障措施

（一）加强组织领导

强化全面从严治党引领保障作用，把党的领导贯穿于“十四五”时期全县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。

（二）强化制度保障

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，各乡（镇）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，加强乡（镇）“十四五”规划与本规划的衔接协同。

（三）加大资金投入

将老龄事业作为公共财政支出的重要内容，根据经济社会发展状况和老龄事业发展需要，建立稳定的老龄事业经费投入保障机制，用好社会福利彩票公益金，用于支持发展养老服务和医养结合服务。鼓励引导社会资本参与和投入老龄事业，倡导社会各界对老龄事业进行慈善捐赠，推动建立多元化的老龄事业投入机制。

（四）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。

（五）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对县级部门、乡（镇）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，鼓励县级部门、各乡（镇）积极探索、勇于创新，创造性地开展工作。

抄送：县委各部委，人大常委会办公室，县政协办公室，县人民法院，
县人民检察院，各人民团体、企事业单位、省、市驻镇康单位，驻
镇康军警部队。

镇康县人民政府办公室

2023年12月29日印发
