

中共周口市淮阳区委办公室文件

淮办〔2022〕2号

区委办公室 区政府办公室 印发《关于加强养老服务体系建设的实施意见》的 通 知

各乡（镇）党委和人民政府，柳湖街道党工委和办事处，区委各部委，区直机关各单位，区管各企业和学校，各人民团体：

《关于加强养老服务体系建设的实施意见》已经区委、区政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

中共周口市淮阳区委办公室
周口市淮阳区人民政府办公室

2022年3月2日

关于加强养老服务体系建设的实施意见

为深入贯彻习近平总书记关于养老服务工作的重要指示批示精神，落实全省加快居家社区养老服务体系建设郑州现场会议精神、《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅印发〈关于加强养老服务体系建设的意见〉的通知》（豫办〔2021〕33号）和《中共周口市委办公室、周口市人民政府办公室印发〈关于加强养老服务体系建设的意见〉的通知》（周办〔2021〕22号）精神，深化我区养老服务体系改革，全面提升养老服务水平。现提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实积极应对人口老龄化国家战略，以及中央、省委和市委决策部署，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。坚持目标导向、需求导向、问题导向、结果导向，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，推动淮阳养老事业和养老产业协同发展，完善机制，建立健全社区机构相协调、医养康养相结合、城乡统筹发展的养老服务体系，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，提高老年人的获得感、幸福感、安全感。

二、基本原则

（一）坚持以人为本、共享发展

牢固树立以人民为中心的发展思想，筑牢制度底线、强化制度公平，积极构建普惠均等、布局合理、优质高效的养老服务体系。立足问题导向，强化问计于民，逐步拓展养老服务覆盖范围、提升养老服务供给水平，更好实现老有所养的目标任务。

（二）坚持健全机制、激发活力

建立健全党委领导、政府主导、社会与市场协同参与的养老服务工作机制，凝聚推动养老服务发展的各方合力。激发社会力量参与养老服务积极性，鼓励各乡镇（街道）、社区因地制宜，探索可持续、可复制、可推广的经验做法和创新成果，努力满足人民群众日益增长的多层次、多样化养老服务需求。

（三）坚持区域统筹、均衡发展

推动养老服务提质扩量增效，加快城镇社区居家养老服务体系建设步伐。同时，加快优质养老服务向农村和基层延伸，推动城乡养老服务协同推进、统筹发展，着力提升全区养老服务发展的整体性、均衡性和协调性。

三、工作目标

到 2022 年年底，实现每个街道有 1 处综合养老服务设施，嵌入式养老床位不少于 50 张；每个社区有 1 处养老服务场所；全区有 1 所以失能、半失能特困人员专业照护为主的区级供养

服务设施（敬老院），乡镇特困供养服务设施（敬老院）全部完成提升改造，完成城乡综合养老服务试点建设任务。

到 2025 年年底，乡镇（街道）、社区养老服务设施为居家养老提供有力支撑，家庭养老床位加快建设，城镇养老服务能力全面提升；全区有 1 所具有医养结合功能的区级特困人员供养服务机构，乡镇特困供养服务设施（敬老院）转型为区域养老服务中心，村级幸福院延伸家庭养老服务功能，区、乡、村三级养老服务网络基本形成；实现智慧养老服务体系数字赋能，打造智慧养老服务云平台 and 一批智慧养老院。全区养老服务床位总量达到 7763 张，护理型床位占比达到 55%；养老服务体系更加健全，养老服务供给结构更加合理。到“十四五”末，全区养老服务水平达到全市前列。

四、主要任务

（一）着力构建“12345”基本养老服务体系

1. 依托一个平台。加快智慧养老服务平台建设，打造淮阳养老智慧大脑。完善系统板块功能，实现区、乡、村三级互联。推动智慧养老服务平台与本区域社会治理平台的无缝链接，实现数据共享、资源共用。强化数字赋能，将智慧养老平台建设为全区养老数据枢纽中心，为养老服务工作开展提供科学决策。引进在全国有一定影响力的平台运营商负责平台运营，推进社会化运作，链接餐饮、家政、医疗、商超等各类为老服务资源，

将“智能”元素嵌入到养老机构、社区和家庭，不断深化惠民养老应用开发，打造“虚拟养老院”“时间银行”，让养老服务更加精准、更有温度。

2. 坚持“两轮驱动”。坚持城乡统筹推进，一体化发展，打造一中心、多站点、进家庭、全覆盖的社区居家养老服务体系。在城镇地区，优化社区居家养老服务模式。立足日间照料、集中托养、居家养老等功能定位，完善设施、优化环境、提升服务质量。充分发挥社区党组织作用，探索“社区+物业+养老服务”模式，增加社区居家养老服务有效供给。依托社区养老服务设施和智慧养老平台，为居家老人提供“点单式”养老服务。在农村地区，拓展农村社区居家养老服务模式。打造乡镇敬老院、农村幸福院（居村联养点）、居家庭院、虚拟养老院“四院”融合模式。推动乡镇敬老院转型发展为区域养老服务中心，在满足特困人员供养的前提下，拓展服务能力和服务范围，面向社会老人提供日常护理照料、上门助老等服务。有效盘活农村闲置学校、村室、工厂等公有房屋建设农村幸福院、居村联养点等村级互助养老设施。依托智慧养老服务平台，以农村高龄、留守、分散供养特困老人为主要服务对象，以区域养老服务中心为支撑，以互助养老设施为支点，深化居家庭院养老服务，建立特殊老年群体定期巡访机制，拓展农村居家养老服务内容。

3. 明确三级职责。一是区级层面。健全工作机制，建立加强养老服务体系建设的领导小组，按照《淮阳区加快社区居家养老服务体系建设的“三个清单”》明确的责任单位清单、政策清单、任务清单，相关部门要各司其职，协调联动，形成工作合力；推进各职能部门协调联动，全面落实省、市、区关于养老设施用房保障、监管、人才培养等有关要求。同时，要积极探索、主动作为，破除制约社区居家养老服务发展的思想障碍，形成更多可复制、可推广的经验。二是乡镇（街道）层面。规范街道综合养老服务中心运营管理，依托乡镇敬老院打造农村区域性养老服务中心，在全托、日托功能的基础上，切实发挥乡镇（街道）养老服务中心对社区（村）养老服务设施的辐射带动功能。三是社区（村）层面。夯实社区（村）养老服务设施基础建设，规范农村幸福院、居村联养点运营管理，拓展社区（村）养老服务设施社区居家养老服务功能，丰富助餐、个人照护、紧急救援、保健康复等服务功能，满足老年人实际生活需求。

4. 建设四个阵地。一是试点示范引领阵地。采取试点先行方式，确定基础设施好、发展潜力大的乡镇为试点，打造城乡综合养老服务工作标杆。二是产业园区发展阵地。充分借鉴先进地区工作经验，积极引进在全国范围内有影响的养老龙头企业参与淮阳养老事业发展，谋划建设区级多功能养老产业园区，

筹划建设以政府控股、社会多元参与，具有现代化企业管理理念的康养集团，打造产业阵地。三是医养结合健康阵地。建立健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，推动医疗和养老资源整合衔接，将医养结合机构纳入区域医共体。突出抓好河南省医养结合示范项目建设，打造医养结合健康阵地，为医养结合探索可持续、可推广的经验。四是居家养老服务阵地。推行“党建引领+居家养老模式”，开展党建引领，弘扬良好的家风系列活动，传承孝道文化，全力打造居家养老服务品牌，提升居家养老服务质量和服务水平，满足居家老人的获得感、幸福感。

5. 创新五种模式。一是政府主导养老。以兜底保障对象为重点，实施“物质+服务”模式，向高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭老年人延伸。聚焦老年群体最基本、最刚性、最共性的需求，列出基本养老服务清单，明确服务对象、服务内容、服务标准和支出责任，实现精准高效可持续，明确和巩固养老服务保障兜底线、保基本功能作用。二是社会参与养老。培育壮大市场主体，扶持一批综合化、专业化、规模化养老服务机构，孵化一批带动力强的养老服务龙头企业。实施“养老服务+行业”行动，鼓励房地产、物业、家政、旅游、餐饮、教育、健康等行业市场主体投资兴办养老服务业，鼓励社会组织积极参与，提供优质服务供给。发展银发经济，支持企业开发

智慧健康养老、康复辅具等产品用品。三是数字赋能养老。依托智慧养老服务平台，建立老年人信息数据库，发布养老服务供给信息，实现供需有效对接，资源高效配置。通过可视化或可穿戴设备终端，为居家老年人提供紧急救援、生活照料、家政保洁等养老服务，实现个性化、点单式功能。引导企业研发老年产品，支持企业技术改造和自主创新，提升养老服务领域的科技支撑能力。四是“五医联动”养老。充分发挥医疗、医药、医保、医养、医改“五医联动”功能，提高失能、重病、高龄、低收入等老年人家庭医生签约服务覆盖率，将医疗健康服务延伸至社区家庭，为老年人提供预防、治疗、照护三位一体的服务。在医疗机构开展老年人就医绿色通道服务工作，加强综合性医院老年医学科建设，设置“老年人就诊服务处”，畅通老年人就医绿色通道。五是志愿服务养老。推动志愿服务和社区居家养老高度融合，按照“一代帮一代、低龄帮高龄、服务换服务、助人即自助”的工作理念，探索“时间银行”助老模式。鼓励乡镇（街道）、社区打造低龄老年人志愿服务品牌团队，实现“以劳养老”，把老有所为同老有所养结合起来。

（二）建立完善规划引领机制

6. 科学编制“十四五”发展规划。编制我区“十四五”养老服务体系 and 康养产业发展规划，明确目标任务，强化保障措

施，推动形成与人口老龄化发展趋势、社会主义现代化淮阳建设进程相适应的养老服务体系。

7. 统筹编制空间规划。在编制国土空间总体规划时，根据人口结构、老龄化发展趋势，按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准，因地制宜确定养老服务设施用地规模、标准，科学布局养老服务设施用地。科学编制养老服务设施专项规划，将相关内容纳入国土空间规划，切实保障养老服务设施用地。加强养老规划的实施、设施建设和管理，强化民政部门作为国土空间规划委员会成员单位的职能，严格落实《周口市住宅小区配建社区养老服务设施规划、建设、移交与管理办法（试行）》，参与养老服务设施的规划设计审验和竣工验收，落实同步规划、同步建设、同步竣工验收、同步交付使用“四同步”。

8. 完善政策支持体系。出台用地保障、财政补贴、金融支持、人才保障等支持政策，着力破解制约养老服务发展的“堵点”“难点”“痛点”，激发养老服务业发展活力。

（三）规范设施规划建设管理机制

9. 加强社区养老服务设施规划建设。在城乡建设中注重适老化设计，按照轻重缓急，根据目标任务科学制定养老服务设施建设年度计划。对公园、游园、文体活动场所等公共服务设施进行适老化改造。盘活空置的公租房、闲置的非商业区公用房、培训疗养机构搁置用房等国有资源，用于建设养老服务

设施。已建成住宅小区按照每百户不低于 20 平方米的标准配建养老服务设施。新建住宅小区按照每百户不低于 30 平方米的标准配建养老服务设施，鼓励新建住宅小区开发建设适老化户型。

10. 规范社区养老服务设施运营管理。政府投资的养老服务设施不得转让、抵押或挪用，保证其公共服务属性。城镇住宅小区配建的养老服务设施要无偿移交民政部门用于发展养老服务。民政部门要按照谁运营、谁管理的原则，明确管护责任，督促指导运营机构落实管护经费，强化管护措施，确保设施安全完好。

（四）优化养老服务多元投入机制

11. 提升政府财政资金投入力度。切实履行保障基本养老服务、引导发展普惠养老服务的职责，建立养老服务资金保障制度，将发展养老服务经费作为重大民生支出列入财政预算。社会福利事业的彩票公益金 55% 以上必须用于发展养老服务。落实养老服务业贷款贴息、税收和行政事业性收费等优惠政策。加大同级财政部门养老服务体系建设资金的投入力度，区财政按照每年预算收入的 2% 将养老服务业经费纳入财政预算。提高社会力量投资兴办的养老机构建设补贴和运营补贴标准：全区登记备案的养老机构，自建房屋新增床位按每张床位 2000 元的标准给予建设补贴，改建和租赁房屋按每张床位 1500 元的标准给

予建设补贴，按养老机构入住的具有本区户籍的老年人数量，给予每人每月100元的床位运营补贴。建立社区养老服务设施运营补贴机制，对验收的社区养老服务设施，根据实际使用面积，按照每平方米每月5元的标准给予运营补贴。

12. 引导社会资本多元化参与。要通过用地保障、信贷支持、补助贴息等方式，引导社会资本采取公建民营、民办公助、政府与社会资本合作（PPP）模式，鼓励和引导各类市场主体参与养老服务机构、社区养老服务骨干网的建设、运营和管理。

13. 加大金融政策支持力度。金融机构要加强融资模式创新，开发针对养老服务业的信贷产品，提供差异化信贷支持。发挥创业担保贷款政策作用，对符合条件的个人和小微企业给予贴息支持。对符合授信条件但暂时遇到经营困难的民办养老机构，可采取续贷等方式予以支持。支持商业保险机构参与养老服务业发展。支持符合条件的企业采取发行企业债券和资产证券化产品等方式筹集资金，用于养老服务产业项目建设运营。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。

（五）健全养老服务人才保障机制

14. 建立养老服务人才激励机制。围绕养老服务人才培养、引进、评价、激励、使用等环节，制定有吸引力的人才政策，落实入职补贴、培训补贴、定向培养、工龄补贴、子女就学、

住房保障等方面的待遇，保障他们安心工作。对取得养老护理职业资格证书从事养老护理满6个月以上的人员，按照高级、中级、初级不同等级，分别给予每人每月150元、100元、50元的补贴，资金由同级财政负担。对于符合条件并从事养老服务工作的毕业生，给予一次性入职补贴并分年度发放到位。在职业技能等级认定基础上建立养老护理员岗位津贴制度。组织开展“最美养老护理员”“优秀养老院长”和养老服务先进（示范）单位等选树活动，提升养老服务人员的职业荣誉感和社会认同感。

15. 健全养老服务人才培养机制。鼓励职业中等专业学校开设养老服务相关专业，加强老年服务与管理、健康服务与管理、社会工作、护理学（老年护理）、家政服务等专业建设。推进职业中等专业学校养老服务实训基地建设，建立适应养老行业需求的人才培养模式，培育一批养老服务人才，提高专业技术能力和人员素质。依托“人人持证、技能河南”建设，持续实施养老服务人才职业技能培训计划，吸引更多劳动力进入养老服务领域，打造“护工”人力资源品牌。

16. 实行人才职业资格评定制度。要加强养老护理员专业技术培训，按照养老护理员国家职业标准开展养老护理员职业资格考评工作。设立养老护理员培训鉴定专项经费，对从事养老服务的工作人员进行系统培训，经培训鉴定合格后颁发相应职

业资格证书。

（六）强化养老服务综合监管机制

17. 加强运营秩序规范化管理。引导养老服务机构优化内部管理、规范服务行为，购买综合责任保险、老年人意外伤害保险，按照有关规定和服务对象协议约定，明确双方权责、妥善处置纠纷。养老服务机构应当在出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控设施。建立完善异常事件报告、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录、视频监控记录等内部管理资料。加强养老服务领域非法集资和诈骗活动监测预警，严禁利用养老服务机构设施和场地开展与养老服务无关的活动，依法查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。建立公开、透明、规范的养老服务业登记、监管、退出制度，营造平等参与、公平竞争的市场环境。对无证无照从事养老服务的行为，依法依规予以查处。指导退出的养老服务机构妥善做好老年人的服务协议解除、安置等工作，切实保障老年人合法权益。

18. 突出质量安全监管和风险防控。持续推进养老服务机构安全专项整治行动，巩固养老机构消防审验问题专项整治成果，推动养老服务机构双重预防体系全覆盖。建立完善突发事件的预防与应急准备、检测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。严格落实《养老机构服务安全基本规范》，

聚焦养老服务机构在建筑、消防、疫情防控、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患，严格落实安全监管责任，协同推进养老机构“双随机、一公开”监管工作，进一步规范监管行动，提高监管效能，加强民政、住建、市场监管等部门综合监管的法治化、规范化、常态化。民政部门要会同住建部门加强建筑使用安全检查，督促其采取修缮、更换等措施整改消除安全隐患；会同消防救援机构和住建、公安等部门抓好消防安全整治，摸清消防安全状况，建立隐患、整改、责任“三个清单”，对重大火灾隐患提请政府挂牌督办；会同市场监管部门加强食品和特种设备安全日常监管，开展风险监测；会同卫生健康、医保等部门强化养老机构内设医疗机构依法执业、服务安全、采购使用医疗相关产品的监督管理。

19. 加快养老服务信用体系建设。打造便捷高效的政务服务环境，及时公布本地现行养老服务扶持政策措施清单、供需信息或投资指南。完善养老机构备案信用承诺制度，加快推进养老服务领域社会信用体系建设，建立养老服务失信联合惩戒“黑名单”制度。对被纳入“黑名单”的养老机构及服务企业实行重点监管，并按照规定依法予以惩戒。对养老服务设施建设、运营和政府购买服务过程中，涉及地方保护、排斥不同性质主体参与竞争等妨碍统一市场和公平竞争的规定予以清理。

五、保障措施

（一）强化统筹协调

健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制。党委和政府主要负责同志要亲自领办、统筹推动。养老服务联席会议要定期研究解决本地养老服务发展中的重点难点问题，协调推动国家、省、市、区重大决策贯彻落实，研究部署养老服务体系建设和改革事项，统筹协调处理养老服务领域中涉及全局性、长远性、跨地区、跨部门的政策问题，指导、推动养老服务各项任务目标的落实。

（二）强化资金保障

要落实属地责任，把养老服务体系建设和摆在优先位置，把发展养老服务事业纳入国民经济和社会发展规划，研究制定具体工作举措，加大本级财政资金投入力度，狠抓工作落实。

（三）强化考核监督

将养老服务政策落实情况和工作任务目标完成情况列入区委、区政府重点督查事项，作为党委政府领导班子年度综合考核评价指标。区养老服务联席会议各成员单位要根据职责加强对各乡镇（街道）、社区的工作指导，强化跟踪分析和督促检查，总结推广好的经验做法。

（四）强化宣传引导

调动各种宣传资源，大力宣传推进养老服务体系建设的政

策措施、先进典型和经验成效，营造加快养老服务体系建设的良好社会氛围。

附件：1. 加强养老服务体系建设任务清单

2. 周口市淮阳区加强养老服务体系建设领导小组

加强养老服务体系建设任务清单

	2022 年年底任务数			“十四五” 末任务数		
	街道综合养老 服务设施 (所)	社区综合养 老服务设施 (所)	区级养老服务 设施(敬老院) (所)	养老服务 床位总量 (张)	养老机构护 理型床位占 比	医养结合功能 的区级特困人 员供养服务设 施(所)
淮阳区	1	7	1	7763	55%	1

附件2

周口市淮阳区加强养老服务体系建设的领导小组

组 长	张建党	区委书记
第一副组长	王献超	区委副书记、区政府区长
副组长	王乾辉	区政府副区长、区公安局局长
成 员	李 强	区委办公室副主任
	刘华东	区政府办公室副主任、区金融服务中心主任
	杨仲杰	区政府办公室副主任
	郑 伟	区发改委主任
	韩玉东	区教体局局长
	刘宗权	区工信局党组书记
	何卫霞	区民政局局长
	张 伟	区财政局局长
	黄文华	区人社局局长
	李 成	区自然资源局局长
	李怀坤	区住建局局长
	杨 勇	区商务局局长
	赵东丽	区卫健委主任
	崔 华	区应急管理局局长
	刘保东	区税务局局长

段 伟 区市场监管局局长
张东升 区统计局局长
张永华 区医保局局长
张 华 区乡村振兴局局长
樊云鹏 区科协主席
许明伟 区公安局副局长
李 阳 区消防救援大队教导员

中共周口市淮阳区委办公室

2022 年 3 月 2 日印发

(共印 120 份)