

陕西省人民政府办公厅关于印发“十四五”养老服务体系专项规划的通知

陕政办发〔2022〕37号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《陕西省“十四五”养老服务体系专项规划》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府办公厅

2022年11月7日

陕西省“十四五”养老服务体系专项规划

习近平总书记在党的二十大报告中指出，实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。为深入贯彻党的二十大精神，全面实施积极应对人口老龄化战略，有效满足我省老年人日益增长的养老服务需求，进一步构建和完善与我省经济社会发展水平相适应的养老服务体系，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》和《陕西省国民经济和社会发展规划和2035年远景目标纲要》，制定本规划。

一、规划背景

“十三五”以来，省委、省政府坚决贯彻以人民为中心的发展思想，将养老体系建设纳入经济社会发展全局，出台系列政策措施，全省老年人的获得感、幸福感、安全感不断增强。一是政策法规体系不断健全。修正了《陕西省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》，出台了《陕西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》《陕西省人民政府办公厅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》等20多项政策措施。在全国率先成立养老服务标准化委员会，发布12部省级地方标准。二是服务供给能力不断增强。“十三五”期间，养老服务机构和设施从6768家增加到15728家，养老床位从19.45万张增加到27.6万张，护理型床位占比达到33.14%，城市社区老年人日间照料中心覆盖率达到57.9%，农村互助幸福院覆盖81.3%的行政村。居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系初步建立。三是兜底保障水平不断提高。城乡特困人员供养服务机构实现所有市（区）和涉农县（市、区）全覆盖。提升改造131所敬老院，新增护理型床位11823张，失能特困人员护理能力持续提升。实行特困人员护理补贴制度，生活不能自理且有集中供养意愿的特困人员100%纳入集中供养范围，实现应养尽养。四是养老服务质量不断提升。开展养老院服务质量建设专项行动，重大安全风险隐患基本清零。出台《陕西省养老机构星级评定办法》，全省创建26个五星、40个四星养老机构。累计培训养老院院长和管理人员1000余人次，养老护理员2万余人次，成功举办三届陕西省养老护理员职业技能大赛，养老服务质量基础不断巩固。

虽然“十三五”时期，我省养老体系建设取得了长足进步，但面对人口老龄化加速发展的形势和老年人日益增长的养老服务需求，在落实党中央、国务院决策部署方面，还存在立法和顶层设计尚不完善、服务供给还不充足不平衡、投入保障有待加强、监管体系不够完善、人才与技术支撑不足等弱项和短板，亟需健全完善养老法规制度、扩大有效供给、扩展投资投入渠道、健全综合监管体系、强化人才技术支撑。

“十四五”时期是谱写我省高质量发展新篇章的关键时期，也是积极应对人口老龄化挑战的重要窗口期，建设与人口老龄化进程相适应的养老服务体系的重要性和紧迫性更加凸显，促进养老服务体系高质量发展具有重要的历史和现实意义。

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，认真落实习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动，实施积极应对人口老龄化国家战略，以人为本、顺应趋势，深化改革、综合施策，加大制度创新、政策供给、财政投入，尽力而为、量力而行，全面促进老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐，让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

（二）基本原则。

——系统谋划，完善体系。推动社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业、老年优待等制度资源优化整合，强化各相关领域体制改革配套衔接，完善养老服务发展支持政策，统筹推进养老服务业发展。

——保障基本，发展普惠。着眼保基本、广覆盖、兜底线、可持续，积极发展基本养老服务，为人民群众提供方便可及、价格合理、符合标准的养老服务。

——改革创新，协调发展。优化养老服务供给结构，创新养老服务发展模式，基本养老和多样化服务协调发展，推动养老事业和产业深度融合发展，努力满足老年人多层次多样化需求。

——多方参与，共担共负。坚持政府、社会、家庭、个人共同参与、各尽其责。保障基本养老服务供给，充分发挥市场作用，巩固家庭养老的基础地位，引导老年人树立主动健康和终身发展理念，打造老年友好型社会。

（三）发展目标。

“十四五”时期，全省居家社区机构相协调、医养康养相融合的养老服务体系加快健全，养老服务政策法规体系、服务供给体系、综合监管体系进一步完善，基本养老服务保障到位，供给结构不断优化，服务质量持续提升，养老事业和养老产业协同发展，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

基本服务持续健全。基本养老服务制度全面建立，老年人福利水平不断提高。公办养老机构兜底线、保基本职能持续强化，特困老年人兜底供养保障有力，普惠性养老服务覆盖面持续扩大，推进医养深度融合，多层次长期照护保障机制不断健全。

有效供给持续提升。居家社区养老服务设施不断完善，养老服务更加便捷，“一刻钟”养老服务圈基本形成，机构养老服务质量明显提升，基本建成县（市、区）、乡镇（街道）、城乡社区三级养老服务网络。

综合监管持续强化。养老服务综合监管制度不断完善，形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，行业营商环境不断优化，养老服务质量安全、从业人员能力不断提高，资金管理、运营秩序规范。

要素保障持续增强。政策支持更加有力，资金保障持续加强，人才队伍不断壮大，科技力量持续赋能，应急能力全面增强，各类市场主体充满活力。

专栏 1 “十四五”养老服务体系主要指标

指 标	目标值
1. 养老服务床位总量	达到 34 万张以上
2. 有集中供养意愿的特困人员集中供养率	达到 100%
3. 基本养老服务制度	建立
4. 新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率	达到 100%
5. 社区老年人日间照料设施覆盖率	高于 90%
6. 养老机构护理型床位占比	达到 55% (陕南地区 60%)
7. 特殊困难老年人月探访率	达到 100%
8. 乡镇(街道)范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率	达到 60%
9. 特困老年人家庭适老化改造	5 万户
10. 每千名老年人配备社会工作者人数	保持 1.2 人以上

三、重点任务

(一) 强化兜底保障养老服务能力。

1. 进一步完善社会救助和社会福利制度。建立健全分层分类的社会救助体系，将符合条件的老年人及时纳入社会救助范围。制定政府购买养老服务目录，以生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培训等服务项目为重点，优先保障经济困难的空巢、留守、失能、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人等（以下统称特殊困难老年人）的服务需求。开展失能、半失能老年人长期护理保险试点推广工作，建立完善长期护理保险政策体系以及护理需求认定、等级评定等标准体系和管理办法，明确长期护理保险基本保障项目。开展特殊困难老年人家庭适老化改造，建设家庭养老床位，对分散供养特困人员中的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，有条件的地方可以将改造对象范围逐步扩大到特殊困难老年人家庭，“十四五”期间实现完成5万户家庭的适老化改造目标任务。

2. 提升公办养老机构兜底保障能力。坚持公办养老机构公益属性，确保兜底保障床位供给，确保有意愿入住的特困人员集中供养率100%，在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先为特殊家庭老年人提供服务，剩余床位可用于满足其他社会老年人需求。根据老年人口分布与特困人员数量等因素，科学规划公办养老机构床位总量。建立省、市、县三级特困供养床位调配机制，建立公办养老机构轮候入住制度，明确入住条件和排序规则。完善政府购买服务委托供养制度，引导民办养老机构优先接收特殊困难老年人。开展公办养老机构提升行动，加大公办养老机构改造力度，提升适老化与消防安全设施配置，增设失能失智老年人照护专区，增加护理型床位，增强针对公共卫生、自然灾害等突发事件的应急保障能力。

专栏 2 公办养老机构提升行动

1. 提升改造 100 个公办养老机构，继续实施敬老院提升改造工程，提高适老化和消防安全设施条件。到 2025 年，确保每个县（市、区）至少有 1 所以失能人员专业照护为主的公办养老机构。

2. 加强公办养老机构规范化建设，使其符合养老机构服务安全基本规范等标准。依据我省养老服务机构星级评定标准，评定为一星至二星服务等级的乡镇级公办养老机构、评定为二星至三星服务等级的县级公办养老机构建有率均达到 80% 以上。提升入住率，改善公办养老机构服务，优化供给结构，公办养老机构入住率明显提升，用好用足现有资源。

(二) 建立健全基本养老服务体系。

3. 建立健全基本养老服务清单制度。制定我省基本养老服务实施方案和省级清单，根据我省经济社会发展水平，对老年人分类提供养老保障、生活照料、康复照料、社会救助等养老服务，优先将特殊困难老年人纳入重点保障范围。到2025年，基本养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单不断完善，服务对象、服务项目、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，服务范围覆盖我省全体老年人。

4. 建立精准服务主动响应机制。按照老年人能力与需求综合评估标准，在全省范围开展老年人能力评估，评估结果作为老年人享受相关服务与补贴的重要依据。培育老年人能力综合评估机构和评估队伍，加强能力建设和规范管理。依托金民系统，推进跨部门数据共享，建立困难老年人精准识别和动态管理机制，逐步实现“服务找人”。依托基层管理服务信息平台，提供养老服务政策咨询、信息查询、业务办理等便民养老服务。整合各类资源，为独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人提供探访关爱服务。

5. 完善基本养老服务保障机制。将政府购买服务与直接提供服务相结合，优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾老年人的服务需求。为经济困难的老年人提供养老服务补贴，为经济困难的失能老年人提供护理补贴，并强化与残疾人“两项补贴”、社会救助、长期护理保险等政策的衔接，合理确定补贴范围和标准。建立基本养老服务经费保障机制，省级财政统筹现有资金渠道给予支持。积极推动土地、规划、人才、财政补贴等优惠政策在养老服务业的综合应用，引导各类主体提供普惠型的基本养老服务。充分调动社会力量参与积极性，鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量开展面向老年人的慈善公益和志愿服务，依法通过捐赠、慈善基

金、志愿服务等方式为基本养老服务提供支持和帮助。

6. 提升基本养老服务便利化可及化水平。促进普惠型养老服务机构发展，引导社会力量重点投入服务便捷、价格合理的中小型嵌入式养老服务机构建设。促进养老机构开展辐射周边社区的养老服务，提供康复训练、助餐、培训支持等服务，形成一批具有带动示范作用的养老服务综合体。进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，综合考虑建设运营成本、政策支持、消费者承受能力等因素，推动普惠养老服务价格在合理区间运行，为广大老年人，特别是中低收入家庭老年人提供方便可及、价格适中、质量可靠的普惠养老服务。

7. 完善城市养老服务网络。建立“一县区一院所、一街道一中心、一社区一站点”城市养老服务设施网络，在县（市、区）建设以收治失能老年人为主，专业性较强的养老服务机构；在乡镇（街道）建设具备全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹等功能的区域综合养老服务中心；在社区建设社区老年人日间照料中心（站点），有效扩大居家养老服务设施覆盖率。支持在居民小区建设养老服务站、助餐点等嵌入式养老设施，支持养老服务机构建设和运营家庭养老床位。支持物业服务企业发挥贴近住户的优势，与社区养老服务机构合作提供居家养老服务，共同构建“一刻钟”养老服务圈。

8. 补齐农村养老服务短板。在实施乡村振兴战略中统筹推进农村养老服务，构建乡镇牵头，村两委、老年协会、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。健全完善以县（市、区）中心敬老院为骨干、区域养老服务中心为节点、农村互助幸福院为依托的农村养老服务设施网络。新建或支持有条件的区域敬老院增加养老服务指导功能，升级为乡镇（街道）区域养老服务中心，将专业化、多样化的服务延伸至乡村、农村幸福院和农村居家老年人。发挥农村互助幸福院在农村养老中的依托作用，增强规范化管理和运营能力，建立完善与当地经济水平相适应的运营补贴制度，按规定给予奖补，鼓励引导社会力量参与农村互助幸福院的建设和运营管理。持续做好农村留守老年人关爱服务。发挥农村基层党组织作用，大力培育老年协会等农村养老服务社会组织，为老年人提供托养、文化娱乐、康复护理等养老服务。

9. 提高养老机构服务供给与服务质量。各市（区）要聚焦高龄、失能老年人长期照护服务的刚性需求，将养老服务设施（含光荣院）建设纳入相关规划，在各县、市建设和改造一批以失能老年人护理功能为主的示范性公办养老机构。完善民办养老机构床位建设补贴制度，对普通型床位和护理型床位实行差异化补贴，引导民办养老机构提升失能老年人照护能力，满足失能失智老年人长期照护服务需求。严格落实《养老机构服务质量基本规范》《养老机构服务安全基本规范》，开展全省养老机构安全标准化管理和隐患排查整治工作，确保其符合国家基础安全规范。开展养老机构星级评定，提升服务水平，打造行业标杆。深化公办机构改革，制定公办养老机构委托运营管理办法，在保证兜底功能的前提下，提高公办养老机构运行效率。深入推进城企联动普惠养老专项行动，引导社会力量参与普惠养老服务。推动各级党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型为养老服务设施，并支持其可持续发展。

专栏3 养老服务设施建设

到2025年：

1. 60%乡镇（街道）至少建有一个具备全托、日托、上门服务等综合功能的区域养老服务中心。
2. 所有市（区）和县（市、区）至少建有一所公办示范性养老机构。

10. 加强养老服务应急能力建设。构建部门联动、社会支持、职责清晰的养老服务监测预警与应急处置机制，以应对突发消防安全、公共卫生事件和自然灾害为重点，分类完善居家、社区和入住养老机构的老年人应急防控措施。公办养老机构在确保兜底保障床位基础上，建立符合相关标准的备用疫情隔离和灾害转移安置场所。推动建立由地方联防联控机制统一指挥协调的养老应急救援队伍，开展应急处置培训与实践演练。

（三）强化居家社区养老服务能力。

11. 增强居家养老的基础作用。进一步完善居家社区养老服务设施建设、运营管理、资助补贴、人才培养等方面的政策措施。将失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，鼓励低龄老年人、老年人子女参加社会化培训，提高老年人和家庭成员照护能力。按照“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）原则，严格落实新建住宅小区按人均用地不少于0.1平方米的标准配套建设养老服务设施，建成设施确保用于养老服务。结合城市更新采取购买、置换、改造或新建、租赁等方式加强老旧小区养老服务设施建设。

12. 开展多样化居家和社区养老服务。推广“机构+社区”服务模式，发挥养老机构专业化优势，为居家老年人提供生活照料、护理、精神慰藉、专业咨询等服务。推广“物业+养老”服务模式，支持社区整合资源，围绕更好的满足老年人多层次多样化居家养老服务需求，重点补齐农村、远郊等助餐服务短板，建立老年人助餐、助浴、助洁、助医、助急服务网络。推广“家政+养老”服务模式，引导家政企业将助洁服务延伸至老年人家庭。推广互助养老服务模式，建立社区联系帮扶、时间银行储蓄制度，倡导低龄健康老年人等特殊困难老年人提供养老服务。

13. 建立居家养老巡访关爱服务制度。实行普遍巡访和重点巡访相结合，采取电话问候、上门探访等多种形式，运用互联网、物联网等技术手段，为老年人提供紧急救援服务。通过引进企事业单位和社会组织与“社工+邻里+志愿者+医生”相结合的方式，为特殊困难老年人提供身心关爱服务。

（四）积极推进医养相结合服务。

14. 增加医养结合服务供给。鼓励支持有条件的养老机构按规定申请或与公立医院合作设置各类康复医院、护理院、中医医院等医疗卫生机构，为失能失智老年人提供所需的医疗护理和生活照料服务。将养老机构内设医疗卫生机构纳入医联体管理，合理核定养老机构举办的医疗机构医保限额。医疗机构转型为养老护理机构，对符合条件的按规定享受相应补贴政策。

15. 建立健全养老与医疗卫生服务合作机制。推动医疗卫生机构以签约服务、协议合作、开通就诊绿色通道等多种形式，增强养老机构和居家养老服务设施的基础医疗服务能力。鼓励医疗卫生机构申办养老机构，支持公立医院和国有企业及社会力量举办医养结合养老机构，盘活现有医疗、养老资源，实现医疗和养老服务双向融合互通。到2025年，养老机构普遍具备医养结合能力。推进居家老人与基层医疗卫生机构、医务人员建立签约服务关系，为老年人提供健康管理服务。

16. 发展中医养服务。充分发掘我省中医药特色优势，开发中医药医养康养服务。促进中医医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院与养老机构、社区养老服务中心等加强合作，广泛推广推拿、拔罐、艾灸等中医药适宜技术服务。支持养老机构开设中医诊所，提供具有中医特色的老年康养服务。

（五）健全养老服务综合监管制度。

17. 完善综合监管机制。健全养老服务综合监管制度，推广养老服务领域政务公开和机构信息公开，明确各部门监管职责与监督执法流程，指导各地各部门抓好落实。建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以标准规范为支撑、以信用监管为基础的新型监管机制和跨部门、跨区域执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。加强信息化监管手段应用，推广物联网和远程智能安防监控技术。

18. 加强老年人权益保障。加强对养老领域非法集资风险的监测预警与防范，广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人防范欺诈的意识和能力。鼓励群众提供养老服务领域非法集资线索，持续开展养老服务领域非法集资风险排查、预防宣传、稳妥处置、依法打击等工作。指导养老服务机构依法依规提供服务，建立纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。

四、支撑要素

（一）强化人才队伍支撑。

1. 开展养老服务人才学历教育。依托各类院校开设养老服务相关专业、课程和学历教育，培养养老服务专业人才。在有条件的高校开展“1+X”（学历证书+多领域职业技能等级证书）养老服务资格证书推广，鼓励更多高校学生掌握养老服务基本技能，提高养老服务人才储备量。“十四五”期间，每个市（区）至少有一所高职院校开展养老服务人才职业教育。

2. 开展养老护理员就业和能力提升培训。建立养老护理员培训长效机制，为养老服务发展提供人才支撑。实行养老护理员培训上岗制度，设立养老护理员培训基地，实施省、市、县、养老机构四级培训模式，分层次、分级别开展养老护理员能力提升培训。开展养老护理员职业技能等级认定工作，按照“谁用人、谁评价、谁发证、谁负责”原则，实现工作两年以上养老护理员均取得职业技能等级证书。持续开展“千人培训计划”，每年免费培训各类养老服务人才千人以上。“十四五”期间，培训300名养老院院长、5万名养老护理员。

3. 实施人才激励机制。建立养老服务人才褒扬机制，树立宣传养老服务先进典型，依据中央和我省评比表彰有关规定，对在养老服务体系建设和工作中涌现出的先进单位、个人予以表彰奖励。开展全省养老护理员职业技能大赛，激发养老护理员岗位成才动力，提高养老护理员职业荣誉感和社会认同感。探索建立与职业技能等级挂钩的养老护理员薪酬待遇和养老服务人才岗位补贴、工龄补贴等制度，提高养老护理员待遇，增强行业吸引力。推动特困供养服务机构聘用人员薪酬待遇改革，提升兜底保障机构养老护理人员薪资水平。

（二）强化产业支撑。

4. 发展养老服务新业态。发挥养老服务跨区域的协同集群效应，支持养老服务机构和养老服务产业集团化、连锁化、规模化、品牌化创新发展，支持有条件的地区打造健康养老产业基地，带动老年人旅游消费。充分发挥我省历史文化、红色旅游、生态康养等资源优势，推动旅居示范县（市、区）、机构（基地）建设，力争半数以上县（市、区）开展旅居养老，构建旅居互动联盟。

5. 推动智慧养老产业发展。加快信息技术、智能硬件等产品在养老服务领域的开发与推广应用。探索建立养老服务全景养老地图，通过大数据分析、线上咨询、实景展示等信息技术，汇聚线上线下资源，精准对接老年人服务需求与养老供给。

6. 促进老年用品开发。推动建立老年用品专用市场，形成高质量发展的“夕阳红”产业集群。引导科研机构、企业等市场主体开发、设计、销售老年用品，鼓励支持企业研发生产便携式监测、居家监护等智能养老设备或产品，推出一批高智能、高科技、高品质的老年人康复辅助器具产品。将基本康复辅助器具纳入长期照护服务内容，在养老机构、城乡社区设立康复辅助器具配置服务（租赁）站点。

（三）强化标准支撑。

深入贯彻《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》《养老机构服务安全基本规范》等行业标准，定期开展养老机构标准落实绩效评估，以标准为支撑，建立保障养老机构服务质量的长效机制。不断完善我省养老服务标准化体系，发布地方养老服务标准，引导养老机构宣传使用标准，鼓励企业、高校、科研机构、社会组织、养老机构等编制养老服务相关标准。

五、保障措施

（一）组织保障。坚持党的集中统一领导，充分发挥党总揽全局、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，加强对规划实施的组织、协调和督导，将本规划主要任务指标纳入当地经济社会发展规划，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。建立健全省级养老服务发展厅际联席会议制度，统筹管理养老服务资源。有条件的市、县可参照省级养老服务发展中心，建立本级养老服务发展中心。

（二）资金保障。各级政府要将发展养老事业所需资金列入年度财政预算，建立稳定的养老服务财政投入保障机制。加大福利彩票公益金投入养老事业发展力度，用于支持养老事业的福利彩票公益金占比不低于60%。拓展资金来源渠道，充分利用政府债券、财政专项、社会资金等，发展面向大众的社会化养老服务产业。引导金融机构探索开发有针对性的金融产品，向养老行业提供增信支持，支持保险机构开发相关责任险及养老机构运营相关保险。

（三）土地保障。加大养老服务用地保障，结合养老服务设施用地规划和建设用地供应计划统筹安排，多渠道多方式供应养老服务设施用地，充分保障养老服务用地需求。鼓励盘活存量资源用于养老服务设施建设，原工业用地等土地使用权人可依法申请改变土地用途用于养老服务设施建设，变更后符合划拨用地法定范围的，原划拨土地可继续以划拨方式使用。在不改变规划条件的前提下，允许盘活利用城镇现有空闲商业用房、厂房、校舍、办公用房、培训设施及其他设施提供养老服务。

（四）考核评估。各市县要制定本行政区域内的养老服务体系建设规划，细化相关指标，确保责任到位、工作到位、投入到位、取得实效。建立规划实施评估机制，加强规划实施情况监测分析、督促检查，鼓励开展第三方评估，并适时向社会公布评估结果。发挥社会、群众、服务对象的监督作用，推动各类养老服务机构完善管理规范，提高服务质量。省发展改革委、省民政厅会同有关部门，加强对各地的指导、督促，及时检查并向省政府报告本规划落实工作进展情况。