

# 海东市人民政府办公室文件

东政办〔2022〕123号

## 海东市人民政府办公室 关于印发海东市“十四五”养老事业 发展规划的通知

各县区人民政府，海东工业园区管委会，市政府各部门：

《海东市“十四五”养老事业发展规划》已经市政府第21次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

2022年8月30日

# 海东市“十四五”养老事业发展规划

## 第一章 规划背景

### 第一节 发展基础

“十三五”期间，市委、市政府积极贯彻落实党中央、国务院关于积极应对人口老龄化战略部署，加快推进“健康海东”建设，将养老试点工作列入全市经济社会发展规划、重点民生工程和年度目标考评内容统一部署，强化政府职能，引导社会力量广泛参与，以体制机制为保障，加强领导、政策引领、监管并重，形成了较为完善的养老服务体系，养老事业发展得到全面发展。

#### 一、“十三五”主要成就

##### 1. 养老政策体系趋于健全

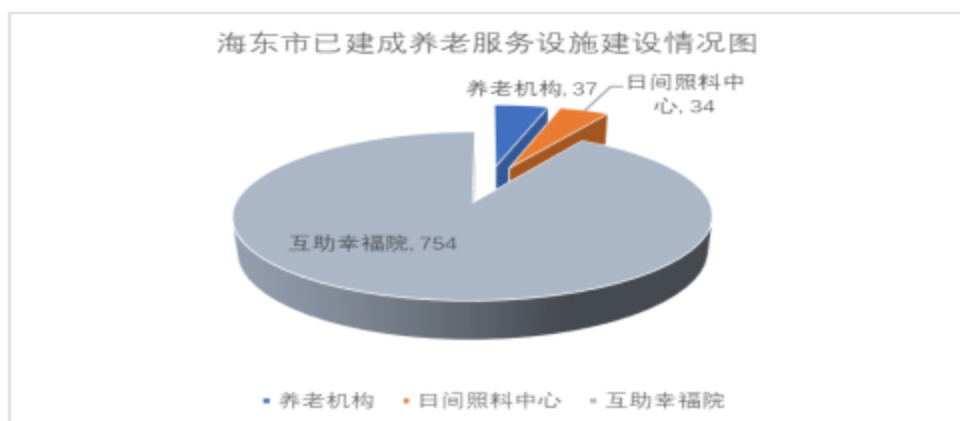
“十三五”期间，全市认真贯彻落实国家和省级养老政策，围绕积极应对人口老龄化战略、推进养老服务领域“放管服”改革、优化发展环境、提高服务质量等方面，因地制宜出台了一系列政策措施，基本形成覆盖城乡的养老服务制度体系。在全省率先出台《养老服务“十三五”发展规划》

《政府购买养老服务实施意见》，制定《海东市居家和社区养老服务改革试点工作实施意见》《海东市居家和社区养老服务管理办法》《关于推进居家和社区养老服务设施建设工作

作的意见》《海东市政府购买居家和社区养老服务机构准入退出管理办法（试行）》《海东市居家和社区养老服务承接机构服务质量评估方案（试行）》等 21 项规定办法，为全市养老服务工作提供有力的政策支撑。

## 2. 养老服务设施基本建成

“十三五”期间，全市努力探索具有海东特色的 1+3+N（以居家养老为基础，以海东市养老示范基地、县区区域性养老中心、医养中心为重点，推进县区日间照料中心和互助幸福院和“互联网+”建设）养老服务模式，总结了“两助五一点”的海东农村养老路子。累计投资 4.65 亿元，建成养老服务设施 419 处，建筑面积 10.2 万平方米，其中：建成养老机构共 22 个，社区日间照料中心 24 个，农村互助幸福院 369 个，老年活动中心 4 个。市政府在乐都区无偿划拨土地 121 亩，投资 2.3 亿元，规划打造全省规模最大的生态养老示范基地；投资 2625 万元建成海东市老年大学及老年活动中心、投资 845 万元建成 6 个示范性农村互助幸福院。各县（区）累计投资 2.9 亿元，新建县级养老示范基地 2 处、养老机构 18 处，新建日间照料中心 24 处、农村互助幸福院 366 个，打造 6 个示范型社区日间照料中心和 22 个示范农村互助幸福院。城乡居家和社区养老服务设施覆盖率分别达到 80%和 60%，基本实现城市“15 分钟养老服务圈”构建。



### 3. 养老服务体系基本形成

“十三五”期间，全市基本形成了“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养融合发展”的养老服务体系。以全国居家和社区养老服务改革试点工作为契机，争取国家补助试点资金 4,147 万元。培育了一批本土化的社会组织，探索建立“互联网+”居家和社区养老服务模式，培养专业服务人员，积极引进第三方监管组织，推进医养融合发展。全面统筹城乡社区、社会组织、社工队伍建设，构建社会治理机制，完善服务网络。积极推进构建失能失智人员护理制度工作，明确服务清单，提升服务水准。投入 1.8 亿元，通过政府购买服务，实现 12 万人次老年人实施护理服务，包括医疗康复、心理慰藉、生活照料等服务。投入 632 万元为 36 万名符合条件的老年人购买“两险”服务。投入 1.2 亿元，为符合条件的 8.2 万名 70 岁以上老年人发放高龄补贴。协调省内高等职业技术学院开设养老服务护理和社工专业，培养 200 多名专业服务人才；投入 80 万元，培训养老服务人员 1300 人次。投入 170 万元，委托第三方对居家和社区养老服务质量开展

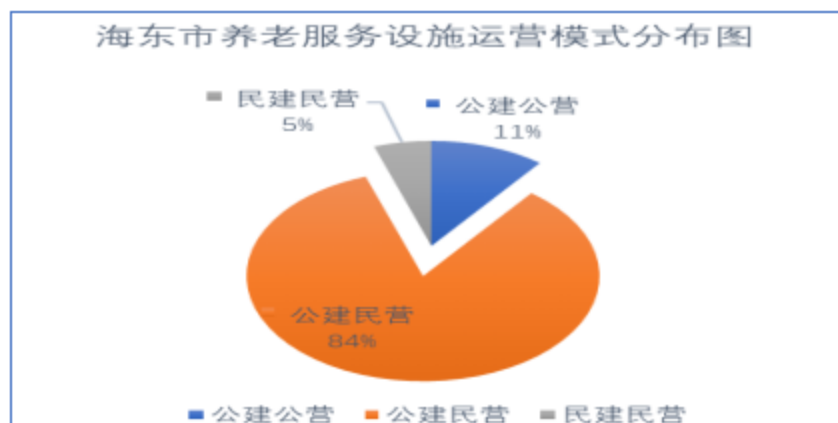
评估，推进了养老服务工作标准化、规范化发展。投入 100 万元，通过拍摄电视专题片、编印报纸专版、发放口袋本、悬挂横幅、重阳节举办大型宣传活动等方式，营造了浓厚养老氛围。

#### **4. 医养融合有序发展**

“十三五”期间，充分依托基层医疗卫生资源，不断推进医疗资源与居家和社区养老服务相结合，建立与老年家庭、养老服务机构签约的医养融合服务制度；其中，社区老年人日间照料中心与医疗卫生机构签约率达到 50% 以上。整合医疗卫生和养老服务资源，促进医疗卫生服务进农村、进社区、进家庭，建立了覆盖城乡的医养融合服务机制。进一步推动医疗卫生服务深入至社区、家庭，依托社区各类服务和信息平台，结合基本公共卫生服务要求，为 65 岁以上老年人建立健康档案，与 11 万老年人签约服务，提供定期体检、上门巡诊、家庭病床和健康管理等基本服务。

#### **5. 社会参与养老服务格局呈现**

“十三五”期间，全市“公建民营”养老服务格局基本形成。不断健全扶持社会力量参与居家和社区养老服务激励机制，基本形成社会力量充分参与、公平竞争的养老服务发展环境，出台有力的扶持政策；培育和发展了一批品牌化、连锁化、专业化的养老服务机构\组织；建立质量监管机制和队伍，不断提高养老服务质量。“十三五”期间，由社会主体力量参与运营的居家和社区养老服务设施占到 60% 以上。



积极引导社会力量参与养老产业，引进民间投资 3.45 亿元，青海省恒生长者照护中心投资 1.65 亿元，设置床位 1040 张。培育和引进品牌化、专业化、规模化的社会组织，鼓励民办机构开展集居家、社区、机构和医养“四位一体”的养老服务。恒生长者照护中心和民和康护养老中心利用机构的技术和人才支撑，实现机构养老居家化，成为具有海东代表性的养老服务机构。我市以政府购买形式撬动养老服务产业，通过市场化运作，培育养老服务组织 68 家，累计培训专业服务人员 1354 人次。各涉老社会组织因地制宜、创新性开展工作，为老年人提供以康复护理为主的“六助”服务；积极争取中央财政资金用于支持社会组织参与养老服务项目；将脱贫攻坚和乡村振兴政策有效植入养老工作中，引导构建“基层党建+”模式，创新“家属照料型”、“社工+志愿者+老人+家属”等服务模式，提供多元化、个性化养老服务；创建农村留守老年人定期探访制度；对全市留守老年人进行筛查，及时掌握留守老年人动态信息。

## 二、存在不足

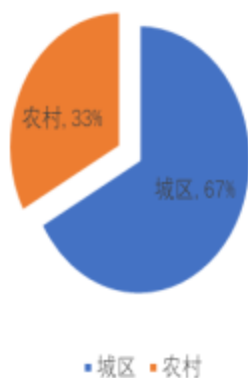
“十三五”期间，我市养老服务事业发展成绩斐然，为“十四五”养老事业发展奠定坚实基础。可以看出，不足之处依然存在，概括为“两个不平衡，四个不匹配”。其中，“两个不平衡”是指：老年人口分布不平衡、养老服务设施分布不平衡；“四个不匹配”是指：资源错配导致供需不匹配（农村老年人口多配置资源少）、为老服务品质供需不匹配、为老化建设供需不匹配、养老观念滞后导致供需不匹配。“两个不平衡，四个不匹配”成为“十四五”期间全市养老发展工作中务必破解的难题。具体分析如下：

### 1. 两个不平衡

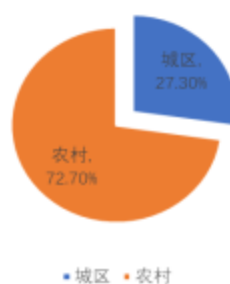
两个不平衡，主要是指城乡人口需求与资源配置两方面的不平衡。即，农村老年人口数量远大于城区；而城区养老设施供给多于农村。导致农村老年需求得不到满足。

#### 一是城乡供需不平衡。

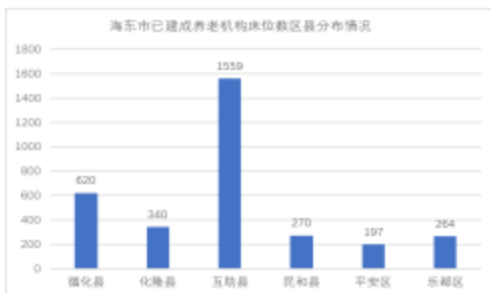
海东市已运营养老机构城区、农村分布情况



海东市70岁以上老人城区、农村分布情况图

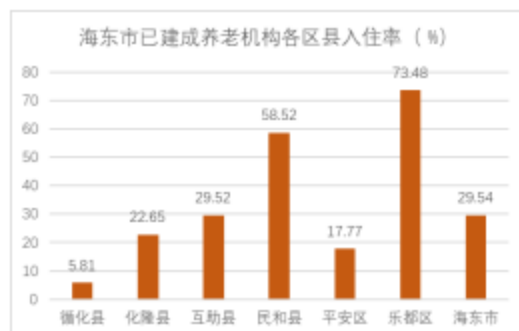
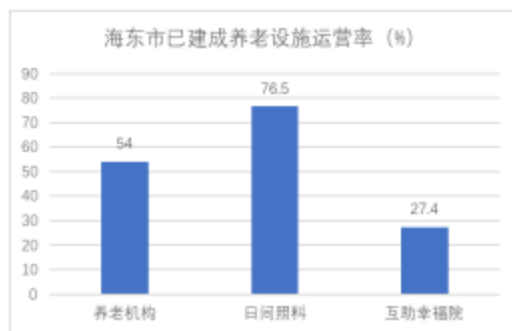


## 二是区县供需分布不平衡。



## 2. 四个不匹配，是指四对供需矛盾。

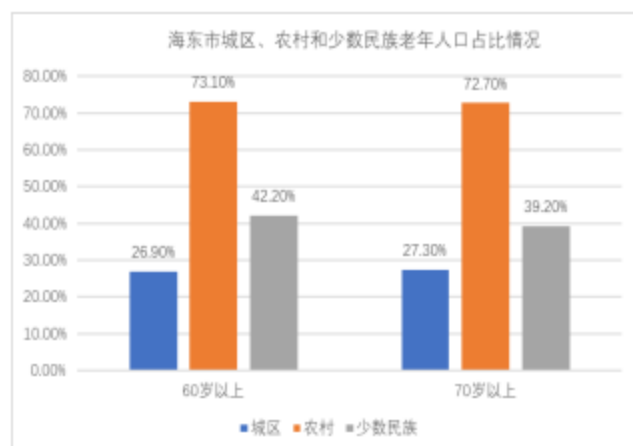
一是城乡养老需求与资源配置的错位，导致农村供不应求，城区供大于求，资源错配。“十四五”期间，重点加强农村养老机构的嵌入式发展；充分发挥海东区位优势，开拓候鸟式养老模式，面对全省全国培育外向型康养产业，打造高原康养产业示范基地。



二是服务供给与需求不匹配，能够提供的养老服务品质与老年人的个性化需求不相匹配，主要体现在：养老服务机构专业化程度不足，服务质量不高，服务内容单一，老年人刚性需求的家庭照护服务供给存在不足。“十四五”期间，积极打造专业为老服务人才队伍，不断提高服务意识和服



理念，提高养老服务品质，满足老年人不断提高的养老需求，全面推进全市养老事业高质量发展。



三是养老机构和社区日间照料中心的适老化建设不能完全满足老年人的养老需求，“十四五”期间要努力提升我市养老设施适老化改造标准化建设。

四是养老观念滞后与养老供给相对超前导致的不匹配，“十四五”期间要加大宣传力度，树立新时代养老理念，营造老年友好型社会，践行积极老龄观，培育银发产业群体，全面实现全市养老事业高质量发展。

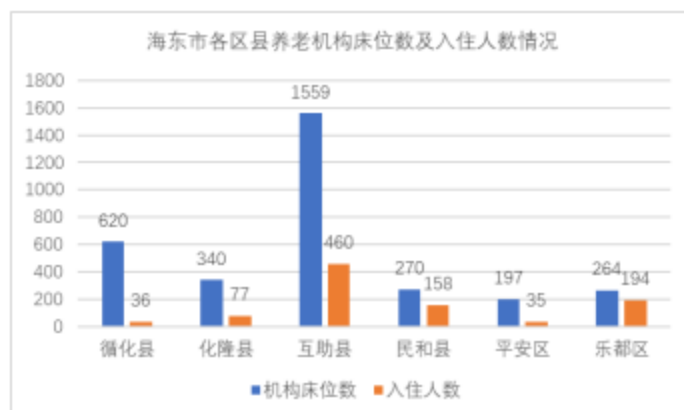


表 1: 海东市“十三五”期间养老服务主要指标完成情况

序号	主要指标	“十三五”目标值	完成情况
1	政府运营的养老机构占比（%）	≤50	已完成
2	护理型床位占比（%）	20	已完成
3	每千名老人拥有养老床位数（张）	35	已完成
4	不能自理特困老年人集中供养率（%）	50	已完成
5	有集中供养意愿的特困老年人集中供养率（%）	100	已完成

## 第二节 “十四五”形势研判

### 一、发展机遇

#### 1. 老龄化快速发展带来新机遇

老龄人口规模快速增加。七普人口数据显示，2020年底海东市60岁以上常住老年人口达到192,673人，占比达14.2%；65岁以上人口137,830人，占比达到10.15%，海东市开始迈入深度老龄化社会阶段。“十四五”时期海东市将进入老龄化快速发展阶段，预计到2025年60周岁以上常住老年人口总数将达28万，约占总人口的五分之一；60岁以上户籍人口预计达30万；服务对象和市场需求总量将持续增长，建设与人口老龄化进程相适应的老龄事业和养老服务体系紧迫性和重要性日益凸显。失能照护需求不断增多。我市家庭少子化、小型化和空巢化趋势更趋明显，家庭照护能力下降势必需要社会养老服务补位，建设高质量养老服务体系任务十分紧迫。老年人需求升级带来新挑战。老年人需求

结构已经从生存型向发展型转变，从简单的生活照料向多层次、多样化、个性化转变，从被动接受服务向主动参与服务转变。老年人越来越追求物质的高品质、精神的高品位、社会生活的高度参与。大量低龄健康老年人人力资源开发仍具有丰富潜力，亟需搭建发挥作用的平台。

## **2. 乡村振兴战略提供有力支持**

乡村振兴战略为海东市农村养老设施建设完善提供有力支持和有利支撑。农村养老服务供给问题一直是我国应对人口老龄化的痛点和难点问题，主要表现在农村地区的养老机构床位短缺、利用率低，社会福利和救助力度较小，养老保险资金筹措能力有限，农村家庭成员提供养老服务的能力减弱，农村养老资源极其匮乏等等，但是近年来我国大力实施乡村振兴战略，为破解这一难题提供了难得的契机。乡村振兴全面开启新征程，为整合农村养老服务发展资源提供了重要契机，为繁荣农村养老服务发展提供了强大内生动力，为塑造新型城乡老龄社会关系提供了历史机遇。

## **3. 供给侧改革和国内大循环成就新机遇**

巨大的老年人口背后蕴藏着庞大的消费潜力，孕育了大量的产业机会，“银发经济”是未来经济的重要增长点。养老服务是推行普惠数字服务的重点领域，是乡村振兴的重要抓手。兰西城市群一体化发展也为我市养老服务带来

了新机遇。

#### 4. 城市发展战略提供新机遇

**兰西城市群的中心腹地。**由于得天独厚的地理位置和交通优势，海东顺理成章地成为连接兰西城市群发展的核心交通枢纽，是对内连接和对外交流的重点区域。随着青海省和甘肃省、民和县和兰州红古区签署合作框架协议，将促进两省间经济活动的开展，兰西城市群建设将进一步加快。海东在兰西城市群的协作发展中，将会承接西宁和兰州大量的产业转移，带来巨大的发展机遇。同时受兰州和西宁的辐射，可以有效利用省会城人口资源，有利于推动康养产业发展。

**西宁海东一体化的不断推进。**从目前海东市所处的地理位置和发展状况来看，海东市只有通过跟省会城市一体化发展，才能够实现快速发展。一体化发展并不意味着同质化发展，而是要实现错位发展，要走出一条独具特色、符合海东实际的发展路子。海东市未来的发展，要高度重视专业化分工的发展，加快形成产业错位分工、融合互动、相互支撑的一体化城市。依托本地优势生态资源和民族文化特色、地处兰西城市群中部和青海的东部门户的优越区位条件，深度参与丝绸之路经济带，融入兰西城市群和西宁-海都市圈，推动康养产业全面发展，以国家社区和养老试点城市为抓手，市委市政府将海东打造成为全省康养产业示范基地作为城市发展战略，打造成为国家级生态休闲旅居养老目的地。

## 二、面临挑战

城镇化水平较低。“十三五”以来，海东市城市化进程明显加快，成效显著；就全国来看，仍然处于较低的城镇化发展水平，尚未实现产城融合全面发展。2019年，海东市城镇常住人口61.18万人，比上年末增加4.27万人，占全市常住人口的比重（常住人口城镇化率）为40.97%，低于全省比例55.5%，低于全国比例60.6%。

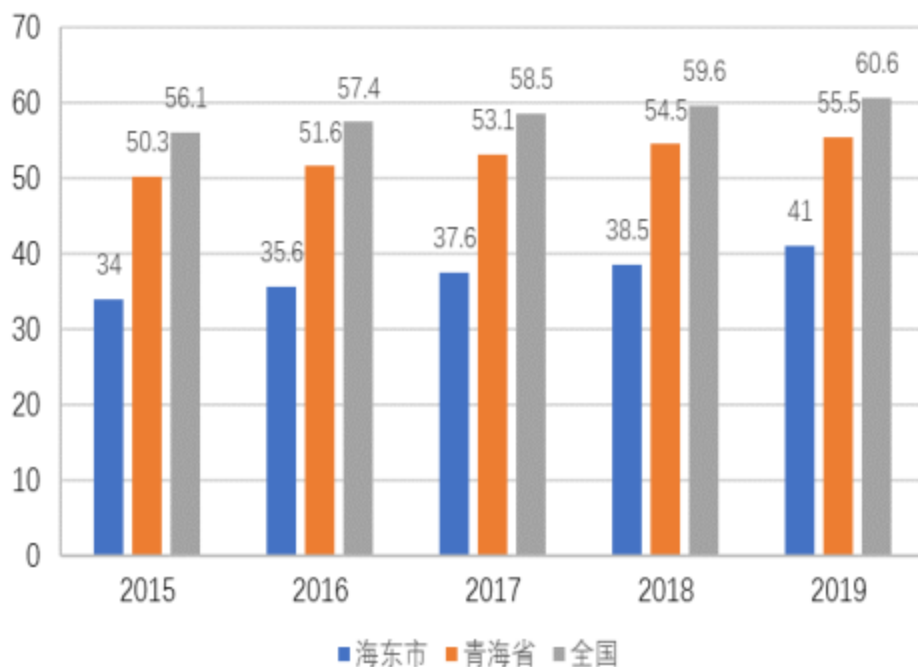


图 1：海东市、青海省以及全国常住人口城镇化率（%）

属于人口净流出区。海东市常驻人口149.32万人，人口密度约113人/平方公里，全国平均人口密度为143人/平方公里，东部沿海地区每平方公里超过400人。因此，海东市属于

低人口密度地区。整体来看，在 2000、2010、2019 年，海东市的常住人口和户籍人口基本处于上升趋势，从人口流出率可以看出，常住人口都小于户籍人口，且差值越来越大，人口流出逐渐加强。分区县来看，两区四县常住人口均少于户籍人口，都属于人口流出地。特别是农村留守老人的养老问题，成为十四五期间海东市养老事业发展面临的新挑战。

“十四五”时期，我市进入快速老龄化发展阶段，而城市本身的“未富先老”特征明显，实现养老服务高质量发展的挑战性和复杂性进一步增强。

## **第二章 总体要求**

### **第一节 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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，推动全市养老事业高质量发展全会精神，坚持以人民为中心，积极实施应对人口老龄化国家战略，立足高质量发展总基调，以原居安养为理念，以供给侧结构改革为主线，以数字化改革为牵引，聚焦基本养老服务，聚焦社区照护，聚焦养老队伍建设，发展普惠型养老服务，着力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，完善多层次养老保障体系，深化长期护理保险制度，培育养老服务新产业、新业态和新模式，推动各领域各行业适老化转型升级，大力弘扬中华民族孝亲敬老传统美德，切实维

护老年人合法权益，构建老年友好型城市，打造与建设全省康养产业基地相适应的幸福养老“重要窗口”，实现海东养老事业高质量发展，提升老年人的获得感、幸福感和安全感。

## 第二节 基本原则

**坚持统筹谋划，以人为本。**坚持党委领导、政府引导、社会参与、市场主导相结合，坚持以满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，牢固树立以人民为中心的发展思想，切实将人口要素融入重大政策，推动高质量发展，建设符合市情、顺应老龄化趋势、满足多元化需求的养老服务体系，促进全市养老事业健康发展。

**坚持保障基本，因地制宜。**明确政府保基本、兜底线、促公平职责，持续推进基本养老服务设施布局，加大财政投入力度，优化财政投入结构，聚焦失能失智老人基本照护，确保人人享有基本养老服务。因地制宜，确保养老服务发展始终与经济社会发展相适应，完善兜底型、普惠型、多样化养老服务格局，探索符合我市特色的养老发展新路径。

**坚持政策导向，放管结合。**进一步深化简政放权、放管结合，支持创业创新，激发市场活力，实行公办民办并举，扩大普惠养老服务资源供给，在政府保基本、促普惠的基础上丰富个性化养老服务。持续优化营商环境，创建公平、透明的市场发展环境，加强区域合作和交流，加快建立与全面放开市场相

适应的养老服务综合监管制度，切实保障老年人权益、提升服务品质。

**坚持问题导向，协同发展。**有效破解供给总量和供给结构的双重问题，促进资源合理优化配置，统筹城市和农村，统筹区域协调发展，促进供给与需求精准匹配。健全应对人口老龄化社会治理机制，建立部门资源整合及服务链接机制；坚持城乡联动发展，推进基本公共养老服务均等化；坚持养老服务事业与产业协同，培育养老服务新业态。

**坚持需求导向，数字赋能。**立足需求导向和解决实际问题，坚持问计于民，重点关注康养保健、健康护理、心理疏导等新需求，突破科技助老的“数字鸿沟”。加强科技创新与应用，力促人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术在养老服务领域的广泛应用，以数字化和智能化为牵引，撬动制度重塑，流程再造，实现养老模式、服务方式及行业管理的迭代升级。

**坚持质量导向，融合发展。**以数字赋能促品质提升，优化服务标准，加强人力资源和科技支撑，促进居家、社区和机构服务融合发展，提升医养融合服务水平。坚持综合照护，完善社区居家养老服务网络，赋能社区和家庭，融通社区公共设施和服务，加快实现居家社区机构功能与机制协调发展，提供整合式照护居家养老服务。

### 第三节 发展目标



到 2025 年，按照兜住民生底线、保障基本民生的总体要求，建成覆盖全体老年人、普惠均等、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系。以改革创新为动力，以满足老年人日益增长和多元化服务需求为出发点和落脚点，实施养老服务供给侧结构性改革，实现供给侧与需求侧的协调平衡和良性互动。加快形成“居家+社区+机构”养老相协调，医养康养融合、事业产业协同、线上线下融合、人才科技相辅的养老服务新格局。构建“以市本级为全省康养产业领衔梯队、带动六县（区）养老服务产业”发展新格局，绘制“海东颐养”新蓝图。

**制度基础持续巩固。**养老服务政策体系更加完善，城乡发展更加均衡，强化失能失智老年人长期照护保障，发展价格适中、方便可及、质量可靠的普惠型基本养老服务，初步建立体现福利梯度的基本养老服务保障制度，探索建立包容性老年福利制度。

**产品服务优质丰富。**打造综合、整合、融合、可及的“社区养老”新格局。养老服务设施更加均衡，养老服务机构布局更加合理，养老服务质量监管更加有力，养老机构床位实现结构性调整和充分、均等化发展，养老机构护理型床位占比达到 60% 以上，每万老年人口拥有养老机构认知障碍床位数 20 张，建设家庭养老床位 500 张以上。

**人才队伍量质齐升。**涵盖多学科的养老服务人才队伍结构不断优化，人才队伍培养培训体系和薪资待遇保障机制更加完

善；大规模培训养老护理员、养老院院长、老年社会工作者等  
专业人员，所有护理员具备基本康复知识，培训养老护理员和  
家庭照护者 20000 人次，每万老年人拥有持证养老护理员 15  
人，高级和技师级护理员占比达 10%以上。

**养老产业蓬勃发展。**推进全省康养产业基地建设，打造高  
原特色康养产业示范基地形象，产业基础高级化、产业链现代  
化水平明显提高。扶持与监管并举，形成高效协同的养老服务  
综合监管格局；养老服务新业态不断呈现，社会有效投资明显  
扩大，老年用品供给更加优质创新，老年人消费潜能持续激发。

**养老供给布局合理。**通过积极扶持互联网+养老、物业+  
养老、医疗健康+养老等新业态的发展。实现所有城区、小区  
养老服务设施全覆盖，形成社区“15 分钟”居家养老服务圈。  
着力补齐农村养老服务体系的短板，力争每个县（区）至少建  
成一个县级失能半失能照护机构，每个乡镇级农村养老服务中  
心，大力发展农村互助幸福院，为农村老人提供居家养老服务，  
构建县、乡、村三级农村养老服务网络体系。

**科技支撑智慧便捷。**养老服务数字化改革取得重大成果，  
“海东颐养”智慧养老平台高效运行，新技术在养老服务领域  
深度集成，智慧场景高频应用，老年人获取服务更加便利，每  
个区（县）建成智慧养老院 2 家以上。

**农村养老明显改善。**城乡设施布局更加均衡，各县（区）  
均建有 1 家以护理型为主的公办养老机构（含公建民营养老机

构)；“党建+幸福颐养”机制建立，打造一批农村互助养老典型。

**社会环境友好宜居。**孝老、敬老的社会环境更加和谐，老年人合法权益得到充分保障，家庭支撑体系更加完善。

**表 2：海东市“十四五”老龄事业和养老服务体系发展主要指标**

序号	主要指标	2020年 期初值	2025年 目标值	指标 属性
1	兜底保障老年人月探访率(%)	100	100	预期性
2	基本养老保险参保率(%)	91	95	预期性
3	养老机构护理型床位占比(%)	20	≥60	约束性
4	特困供养机构集中供养能力(%)	50	≥95	预期性
5	街道综合性养老服务机构覆盖率(%)	33	100	约束性
6	社区老人日间照料中心(%)	55	≥95	约束性
7	农村互助幸福院覆盖率(%)	48	≥95	约束性
8	每千名老年人配备社工数(人)	-	≥1	预期性
9	职业院校养老服务相关专业招生规模	-	明显增长	预期性
10	县级行政区域老年大学覆盖率(%)	44	100	预期性
11	新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率	-	100	预期性

### 第三章 主要任务

#### 第一节 完善养老兜底性社会保障机制

##### 一、充分发挥社会保障制度作用

**完善基本养老保险和基本医疗保险体系。**实施全民参保登记计划，实现基本养老保险由制度全覆盖到法定人群全覆

盖。落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，完善贫困户农民参加基本养老保险政策。发展多层次、多支柱养老保险体系，落实企业年金、职业年金制度，推动个人养老金发展。完善医保政策，完善跨省异地就医住院费用直接结算，逐步实现门诊费用跨省直接结算，将更多慢性病用药纳入集中带量采购，降低老年人用药负担。

**完善社会救助和社会福利制度。**通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人等提供必要的访视、照料服务。为经济困难的老年人提供养老服务补贴，为经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴，并建立动态调整机制。衔接现有特困救助供养制度、经济困难老年人补贴制度、重度残疾人护理补贴和困难残疾人生活补贴制度，逐步建立完善长期照护的福利及救助政策措施。争取纳入国家长期护理保险试点地区，积极发展长期照护商业保险，形成多层次长期照护保障机制。

**构建农村养老兜底保障体系。**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，建立重点人群定期探访制度，为兜底保障对象及留守老年人解决生活困难，督促家庭成员履行赡养义务。为居家特困人员、无人照料的脱贫不稳定户、边缘易致贫户和低保户等困难老年人组织开展“一对一”结对帮扶，提供居家照料、寻医送药、代买代缴等生产生活支持服务。

## 二、加强特殊困难老年人保障

**完善老年人能力综合评估制度。**统筹现有老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估政策措施，以老年人需求为导向，通过政府购买服务等方式，为高龄及经济困难的老年人，提供专业、定期的能力与需求综合评估服务，评估结果作为领取老年人补贴、享受基本养老服务的主要依据。培育本土化的专业评估机构和人才队伍，推动评估工作信息化建设，提高评估服务的专业化、科学化、规范化水平。

**建立基本养老服务清单制度。**全面梳理由财政支出安排的各类养老服务项目，明确基本养老服务与非基本养老服务。建立基本养老服务清单，明确服务对象、服务内容、服务标准，结合发展水平和老龄化形势动态调整，逐步丰富养老服务项目。优先将特困、低保、低收入、优抚对象、计划生育特殊家庭中的老年人和高龄、失能、失智老年人，纳入基本养老服务清单重点保障对象，逐步实现全市老年人享有基本养老服务。

**加强特殊困难老年人服务保障。**加强规划引领和要素支撑，重点支持特困人员供养服务设施（敬老院）建设，改造升级护理型床位，确保有集中供养意愿的特困人员全部实行集中供养，确保特困人员供养服务设施（敬老院）基本运转。公办、公建民营、民办公助养老机构优先向经济困难的孤寡、失能、残疾、高龄、计划生育特殊家庭以及做出特殊贡献的

老年人提供服务。各县（区）探索解决老年人因无监护人导致的养老机构入住难问题。

### 三、强化公办养老机构保障作用

**进一步明确基本职能定位。**充分发挥公办养老机构兜底线保基本职责，坚持公益属性，在满足特困人员集中供养需求的前提下重点为经济困难的失能、高龄、计划生育特殊家庭老年人提供托养服务。建立公办养老机构入住评估管理制度，明确老年人入住条件和排序原则。具备护理能力的公办养老机构，在满足政策保障对象入住需求的基础上，优先安排失能老年人入住。不得兴建超高标准、超规模的公办养老机构。立足现有公办养老机构探索推进养老服务指导中心建设，协调并指导做好辖区内养老服务工作。

**提升长期照护服务质量水平。**加强公办养老机构建设，重点支持新建面向失能老年人的老年养护院和特困人员供养服务设施，各区（县）要根据特困人员等重点人群规模合理确定床位总量。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，推动消防设施改造升级。加强县（区）具备护理功能的公办养老机构建设，到 2025 年，区县级行政区域特殊困难的失能老年人服务能力覆盖率达到 95% 以上。

### 四、加强突发事件应急能力建设

将养老机构纳入全市公共安全重点保障范围，针对公共

卫生、自然灾害等突发事件，加强公办养老机构突发事件应急能力建设。在确保不影响安全疏散条件下，增设隔离功能并配备必要的物资和设备，加强工作人员应急知识培训。发挥公办养老机构主体作用，构建“分层分类、平战结合、高效协作”的应急体系，建立完善养老机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。推进养老机构消防安全达标工作，实施养老机构消防能力提升工程，对已建成但未达到消防安全标准的公办养老服务机构进行消防设施改造提升。落实消防安全主体责任，开展隐患自查自改，提升消防预警能力。

### 专栏 1: 公办养老机构“三达标”提升行动

1. 提升覆盖能力达标率。区县级、乡镇级重点支持特困人员供养服务设施（敬老院）建设、改造升级护理型床位，开辟失能老年人照护单元，到 2025 年，区县级特困人员供养服务设施（敬老院）建有率达到 95%以上；
2. 提高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》等相关国家标准，评定为一级至二级服务等级的乡镇（街道）级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新建，坚持兜底线保基本的公益属性；
3. 提升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，实现包括特困人员供养服务设施（敬老院）在内的公办养老机构入住率达到 60%左右。

## 第二节 推进基本养老服务体系建设

### 一、建立基本养老服务制度

**建立普惠型基本养老服务保障制度。**在完善特困、低保低边等对象兜底保障基础上，确立普惠型基本养老服务保障

制度发展方向。逐步建立以老年人能力评估为服务需求测算依据，依据经济、社会等身份确定可享受人群的更精准的养老服务补贴制度，中度、重度失能老人长期照护得到有效保障。探索引入使用者付费的补贴制度机制，融通部门政策，整合补需方各类服务项目。到 2025 年，对象覆盖全、项目内容定位清楚、结构科学合理及相互衔接的基本养老服务项目清单建立，初步建成开放、体现福利梯度、引入使用者付费机制，体现公平、可持续发展的长期照护保障制度。逐步提高高龄津贴和百岁老人长寿津贴标准，探索开放性的老年福利政策，逐步惠及常住老年人口。依法依规拓展长期护理保险试点，完善制度设计和运营机制，做好与养老服务补贴制度的衔接和制度整合；鼓励探索商业长期护理保险，满足不同人群需求。

**扩大养老服务有效供给。**完善全市统一的老年人能力评估制度，探索“一口子”需求评估和服务供给机制。实现养老机构结构性调整和充分发展，引导重点建设护理型（含认知障碍照护型）养老机构（床位），切实提高有效床位和床位入住率，做强机构。到 2025 年，护理型养老床位达到总床位的 60%；其中公办养老机构（含公建民营），护理型床位占比应达到公办养老机构总床位的 65%。提升农村敬老院照护能力，按照适度集中、分类照护、盘活资源等原则，通过撤并或改建成区域性养老服务中心，不断优化布局，提升设



施建设、运营和照护能力，到 2025 年，完成全市敬老院改造提升、优化布局工作，所有敬老院达到二级养老机构等级。

**完善老年照护统一需求评估。**完善统一的老年人能力综合评估制度，作为接受基本养老服务的依据。优化统一的评估标准，强化需求评估的多专业协同团队建设。建设统一的需求管理和服务平台，组织委托第三方专业机构开展评估，精准保障各类老年群体的养老服务需求。

**优化基本养老服务项目清单。**完善基本养老服务清单，推动基本养老服务清单内容纳入市级基本公共服务和基本社会服务范畴。完善政府向社会力量购买基本养老服务项目，优化补助方式，根据需求评估确定差异化的服务内容和梯度化的服务时数，制定精准化、个性化的服务方案。探索实行“重阳分”制度。

**持续完善老年福利制度。**完善基本养老保险、基本医疗保险制度，提高老年人基本生活保障水平。建立与经济社会相适应的价格调整机制，适时提高高龄津贴、居家养老服务补贴和最低基础养老金标准，优化发放流程。进一步探索研究老年优待项目，所有在海东的老年人不分国籍、不分户籍享受老年优待。

**加强特殊困难老年群体关爱。**实施“线上监测+线下探访”相结合的独居、空巢、留守老年人巡访制度，周探访率达到 100%。加强偏远山区农村的基本养老服务保障，普遍建立居

家社区养老紧急救援系统。完善老年人意外伤害保险制度。

**推进普惠型养老机构发展。**坚持公办养老机构的公益属性，重点为经济困难失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。控制公办养老机构成本。对民办非企业单位登记养老机构加强财务审计和年度审查，确保公益性。积极参加城企联动普惠养老专项行动。鼓励民办养老机构提供普惠养老服务。

**推进老年人家庭适老化改造。**制定老年人家庭适老化改造地方标准，完成存量困难老年人家庭适老化改造，实现愿改尽改、应补尽补。支持有需要的老年人家庭开展居家适老化改造，逐步推动由“兜底型”向“适度普惠型”转变。引导开展适合老年人生理特点及安全需要的设施改造和老年用品配置，方便家庭成员照料服务。

**多途径探索公办机构改革。**有序推进公建民营，加强公建民营养老机构监督管理；明晰公办养老机构（含公建民营机构）建设标准，建立科学合理的公办养老机构价格形成机制，切实履行保基本兜底线职责，确保公益属性，重点保障特困及经济困难失能老年人、计划生育特殊家庭老年人的基础上，面向普通老人提供普惠服务。探索养共体，鼓励社会福利机构接管运营乡镇敬老院。适度保留一定比例的公办养老机构，作为应急储备和特殊情况资源统筹。

## 二、推进养老服务提质增效

聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，重点扶持发展满足基本养老服务需求、服务高龄及失能失智老年人的养老机构，不断提高养老机构对高龄及失能失智老年人的照护能力。有条件的地方可针对失智老年人的特殊照护需求，支持建立失智老年人照护机构。坚持公办养老机构的公益属性，提升护理型床位占比，明确护理型床位建设标准，重点为特困人员、生活困难的失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人提供托养服务。探索多样化的经营模式，引导社会力量尊重市场主导，兴办面向中高收入家庭的养老机构，构建全方位、多层次、立体化的养老服务体系，满足多元化、便利化、个性化服务需求。到 2025 年，养老机构护理型床位占比不低于 50%。十四五期间，全市基本实现养老服务体系和服务网络全覆盖：新增养老服务床位约为 3428 张，其中新增老年养护院、敬老院床位数 400 张；新增社区日间照料床位 875 张；新增农村互助幸福院照料床位 2079 张；改造提升养老机构 19 家，新增机构床位数 74 张。到 2025 年底，95%以上社区建立符合标准的养老服务设施，95%以上农村社区建有互助幸福院等养老服务设施。

### **三、推进普惠养老服务网络规划建设**

**完善社区养老服务设施配套。**落实社区养老服务设施分区分级规划建设要求，新建城镇住宅小区按照《城市居住区规划设计标准》（GB 50180—2018）配套建设养老服务设施

场地，宜与其他社区服务设施联合建设，并形成社区综合服务中心。老旧小区通过政府补建、购置、置换、租赁、改造等方式加强设施保障，新建小区按照“四同步”要求建设养老服务设施，打造一批集日托、全托、上门服务、医养结合、养老顾问等功能于一体的“枢纽型”综合养老服务设施。发展集中管理运营的社区嵌入式、小型化的养老服务设施和带护理型床位的日间照料中心，探索建立社区托养床位运营补贴政策，支持连锁化、综合化、品牌化运营。

**全面开展城镇配套养老服务设施专项治理行动。**清查2014年以来新建城区、新建居住区配套情况，定期进行全市通报，2025年前全面完成整改。在城镇老旧小区改造中统筹推进社区养老服务设施建设，通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式因地制宜补齐社区养老服务设施短板。支持在社区综合服务设施开辟空间用于养老服务。无偿或低偿使用场地设施的养老服务机构，应当以普惠为导向确定服务价格。探索设计制度，引导各产权方将配套社区养老服务设施统筹利用。对于未按养老服务用途使用的配套设施产权方，探索依法实施合理经济处罚方式。

**加强综合性养老服务机构建设。**实施普惠养老专项行动，引导各地政府结合实际研究制定财政、融资、人才培养等支持性“政策包”，鼓励企业提供普惠型养老“服务包”。发挥预算内投资杠杆作用，撬动社会资本建设一批具有带动示

范效应的普惠型养老服务机构。鼓励通过“公建民营”“民办公助”等方式，引导社会力量建设和运营专业化、规模化、医养结合能力突出的养老服务机构，强化对失能失智老年人的长期照护服务，为有照护需求的老年人群体提供服务可靠、价格适度、方便可及的服务。

**推进养老机构布局优化调整。**以人口规模、自然条件、宜居环境为依据，优化养老机构布局。各县区要在国土空间总体规划中科学统筹优化各类养老服务设施空间布局，并在其指导和约束下编制养老服务设施专项规划。2022年底前，按照填平补齐的原则，力争所有运营的养老机构全部达到一级以上养老机构标准，每个区（县）至少有1所失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施。到2025年底，全市养老机构床位数控制在7000张以内。

#### **四、提升专业化养老机构支撑作用**

**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，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，将专业服务延伸到家庭，发展集中管理运营的嵌入式、连锁化服务网络，推动标准化、品牌化建设。在乡镇（街道）层

面建设具备全托、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，到 2025 年底，乡镇街道养老服务设施覆盖率达到 40%，与社区层面的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。

**促进养老机构高质量发展。**开展养老机构提质增能行动，推进养老服务机构由数量规模型向质量效能型发展。加快推动养老床位改造升级，重点支持发展为高龄、失能、失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构。加大存量养老机构改造，开设失能失智老年人照护床位，提升失能失智老年人照护服务能力，不断提升养老机构运营效率。探索推广将法定赡养人无法履行赡养义务且有集中供养意愿的特困、低保老年人与其未成年的孙子女、外孙子女在同一公办福利机构集中养护的“老少同楼”模式。提高政府购买服务补贴标准，对普通型床位和照护型床位实施差异化补助。鼓励专业化养老机构发挥“溢出”效应，向社区提供居家上门、康复训练、助餐、培训支持等服务，并将专业服务延伸至家庭。实施《养老机构等级划分与评定》等国家标准和相关行业标准，对不达标、功能不完善、不具备失能老年人供养能力的养老服务机构，按照“一地一策”“一院一案”要求加大整治力度，进行改造提升。

## 专栏 2: 建设普惠型养老服务网络

- 1.2022 年底全市养老机构护理型床位占比达到 50%；“十四五”末全市养老机构护理型床位占比达到 60%；
- 2.有集中供养意愿的特困老年人 100%实行集中供养；
- 3.开展城镇配套养老服务设施专项治理行动，落实社区养老服务设施分区分级规划建设要求，新建城镇住宅小区按照《城市居住区规划设计标准》（GB 50180-2018）配套建设养老服务设施场地，宜与其他社区服务设施联合建设，并形成社区综合服务中心。
- 4.在乡镇（街道）层面建设具备全托、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，“十四五”末乡镇街道养老服务设施覆盖率达到 40%；
- 5.开展养老机构提质增能行动，推进养老机构布局调整，“十四五”末全市养老机构床位数控制在 7000 张以内。

## 五、推进社区居家养老服务能力提档升级

专业养老服务须延伸到户，为居家老年人提供生活照料、家务料理、精神慰藉等上门服务，进一步做实做强居家养老。全面建立居家探访制度，通过购买服务等方式，支持和引导基层组织、社会组织等重点面向独居、空巢、留守、失能、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人开展探访与帮扶服务。探索设立“家庭照护床位”，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，健全上门照护的服务标准与合同范本，让居家老年人享受持续、稳定、专业的养老服务。有条件的地方可通过购买服务等方式，开展失能老年人家庭照护者技能培训，普及居家护理知识，增强家庭照护能力。

### 1. 构建城乡老年助餐服务体系

**全面建立助餐服务网络。**依托日间照料中心等社区养老服务设施，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），提高助餐服务的普惠性和可及性。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。

**加强重点群体服务保障。**有条件的地方可综合考虑老年人能力状况、家庭经济条件等因素，向经济困难的孤寡、失能、残疾、高龄、计划生育特殊家庭以及做出特殊贡献的老年人倾斜支持和优先服务。重点补齐农村、远郊等服务短板，支持当地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。

**支持高质量多元化供餐。**围绕更好满足老年人多层次、多样化助餐需求，鼓励助餐机构开发餐饮产品、丰富菜色品种、合理营养膳食。建立助餐服务合理回报机制，由经营者根据实际服务成本和适度利润水平确定收费标准，引导更多市场主体参与助餐服务。引导外卖平台等市场主体参与助餐配送服务。推动机构投保助餐服务食品安全责任保险。

## 2. 开展助浴助洁和巡访关爱服务

**大力发展老年人助浴服务。**支持社区助浴点、流动助浴车、入户助浴等多种业态模式发展，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。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。支持助浴服务相关产品研发和设计创新，加大经济实用型产品的推广应用。鼓励助浴机构投保相关保险，提高风险保障能力。

**引导助洁服务覆盖更多老年人。**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。支持有条件地方通过政府购买服务、开展志愿服务等方式，为经济困难的失能老年人等家庭提供助洁服务。鼓励地方进行制度探索创新，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。

**加强居家老年人巡访关爱。**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，根据老年人的实际需求，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“社工+邻里+医生”相结合的方式，为独居、留守、计划生育特殊家庭老年人提供身心关爱服务。

### 3. 提升居家服务供给能力

**实施居家服务供给能力提升行动。**强化家庭赡养老年人的主体责任，落实监护人对孤寡老人的监护责任。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，鼓励家庭承担养老基础性功能，切实巩固居家养老的基础地位。支持有条件的地区开展“家庭照护床位”试点，为经济困难的失能和半失能老年人建设家庭养老床位，提供居家养老上

门服务。通过政府购买服务、志愿服务等方式，为长期照护失能失智老年人的家庭成员提供“喘息服务”。开展养老护理员进家庭试点工作，培育一批以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的专业化服务机构和组织，运营社区、村养老服务设施，上门为居家老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉等服务，为老年人提供更有效率，更有温度的服务。

**深化居家社区养老服务改革。**大力推进海东市全国居家社区养老服务改革试点工作，总结推广改革试点经验成果，打造海东“幸福颐养”模式。继续推进支持海东探索农村居家和社区养老服务长效发展模式，推动互助型农村养老服务发展，提升养老服务多元化水平，打造多民族聚居地区农村养老服务发展样板。

**大力推进社区养老服务设施建设。**依托城市社区养老服务设施，在街道层面建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的社区养老服务机构，在社区层面建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为老年人提供生活照料、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务。积极引导社会力量广泛参与社区养老服务，扶持培养一批综合化、专业化、连锁化、品牌化社区养老服务机构，支持其取得合理回报和持续发展。有条件的地方可通过购买服务等方式，采取老年餐桌、上门服务等形式，进一步扩大养老服务供给。到 2025

年，力争所有街道至少建有一个具备综合功能的社区养老服务机构，有条件的乡镇也要积极建设具备综合功能的社区养老服务机构，社区日间照料机构覆盖率达到 100% 以上。“十四五”期末新建 35 个、改造 9 个社区老年人日间照料中心。实施老年活动中心 3 个。

### 专栏 3： 社区居家服务能力提升行动

1. 开展“家庭养老床位建设”试点工作，围绕老年人能力和需求综合评估、签约养老服务机构、社区居家养老照护员上门服务等环节，为家庭养老床位提供专业护理和远程监测等服务；
2. 开展“社区老年人康复辅助器具租赁”试点，在有条件的街道、社区发展嵌入式康复辅助器具销售和租赁网点；
3. 开展“养老服务联合体建设”试点，打造社区“十五分钟”养老服务圈；
4. 实施困难老年人家庭适老化改造项目，通过政府购买服务、以奖代补、产业引导、业主众筹等方式，支持 2000 户老年人家庭进行适老化改造。

## 六、开拓农村养老服务新途径

**推进农村养老服务能级全面提升。**实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，确保在全国养老院服务质量建设专项行动排查中无重大安全隐患，到 2025 年底前各县（区）至少建有一所以农村特困失能、残疾老年人专业照护为主的县级层面特困人员供养服务设施（敬老院）。推进有条件的特困人员供养服务设施（敬老院）增加日托、上门服务等功能，助推农村养老服务消费梯次升级。广泛发展互助式养老服务，采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式

举办农村幸福院和养老大院，实现可持续发展。将农村养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，纳入预算内投资优先方向，适应农村老年人巨大养老服务需求，加大农村养老机构和互助养老服务设施建设力度。“十四五”期间，新建（改扩建）1147个农村幸福院（含老年活动中心），力争农村养老服务设施覆盖面达95%以上，有效解决农村老年人养老问题。

**专栏4： 养老体系建设重点规划项目**

1. 新建日间照料中心35个，改造9个，新增床位875张；
2. 新建农村互助幸福院1139个，改造5个；新增床位2079张；
3. 新建老年活动中心（老年大学）3个；
4. 新建敬老院1个；
5. 新建老年养护院2个，新增床位100张；
6. 养老机构改造提升19个，新增床位74张。

**优先推进农村嵌入式养老机构建设。**将农村养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，纳入预算内投资优先方向。通过支持县级养老服务机构、具备条件的乡镇级特困人员供养服务设施（敬老院）改扩建为区域养老服务中心、残疾人托养服务设施综合利用等方式，因地制宜实现农村生活不能自理特困人员集中照护能力全覆盖。支持乡镇级特困人员供养服务设施（敬老院）增加区域性养老服务指导功能，将专业养老服务延伸至村级幸福院和居家老年人。农村敬老院原地改造升级项目，不需要调整规划用途，不额外占用建

设指标。选择交通方便、公共资源相对便捷可及的地方，设置村级互助养老设施并满足适老化要求。规模较大、人口较集中的村、异地扶贫搬迁安置点，可单独设立互助养老设施，原则上建筑面积不低于 200 平方米，设置配餐室、活动室、保健室、洗浴室等功能用房。规模较小、人口较分散的村，可依托村综合服务用房、卫生室等公共资源，合并设置互助养老点，增加但不限于紧急救援等服务功能。通过机构培训和交流等方式加强农村养老服务和管理人才队伍建设，支持农村转移劳动力在养老服务机构就近就业，按规定给予服务业稳岗补贴和提供职业技能等级认定服务，提高农村养老服务职业化、专业化程度。

**开展农村老年人长效关爱行动。**人口较集中的村，可探索“集中助餐”服务模式，为农村独居、留守、孤寡等老年人开展集中助餐服务，建设“老年幸福食堂”。人口分散的村，可定期组织文化娱乐、休闲健身等老年活动，建设“老年幸福之家”。鼓励有条件的地区，组织专业服务队伍，上门为老年人提供巡回流动助洁、助浴、助医、助餐、助行、助急等服务。对生活不能自理兜底保障对象建立信息档案，加强精细化管理服务，定期组织开展核查工作，推动应保尽保、救助补贴到位。对其他高龄、独居、留守、失能、残疾社会老年人，实行“网格化”结对帮扶，定期上门巡访探视，提供家政保洁、精神慰藉、救助救援等基础服务。

### 专栏 5： 农村老年人长效关爱行动

1. 以县（区）为单位全面建立农村老年人定期探访制度；
2. 分散供养的特困老年人、空巢（独居）、留守老年人、失能老年人、特殊困难老年人月探访率达到 100%；
3. 农村困难老年人“一对一”结对帮扶率达到 100%；
4. 在规模较大、人口较集中的村、异地扶贫搬迁安置点，打造“老年幸福食堂”，提供助餐服务，在规模中等、人口分散的村，打造“老年幸福之家”，组织文化娱乐、休闲健身等老年活动。

**实施“党建+农村互助幸福院”。**发挥各级党委和村党组织领导及统筹作用，将农村养老服务基础设施建设和重点工作纳入“三农”工作和乡村振兴战略重点推进范围。以年度重点项目为抓手，积极探索纳入各级党委年度重要工作和乡村振兴考核评价指标体系。

**建好农村养老服务主阵地。**深化农村居家养老服务设施布局改造和功能拓展，完善农村三级服务网络，充分发挥敬老院、社区照护中心/居家养老服务中心作为区域养老服务中心的作用，提供专业综合住养照护和社区居家服务辐射。健全留守老人关爱机制，进一步完善家庭尽责、基层主导、社会协同、全民行动、政府支持保障的农村留守老年人关爱服务工作机制，加强常态化关爱巡访。

**探索多元农村助老模式。**鼓励老年人自愿开展抱团养老、邻里互助等互助式养老；发挥农村乡贤作用，筹建敬老孝亲慈善基金，在偏远山区老年人聚集的村落建一批农村互助幸福院。创新农村互助养老机制，打造互助养老大生态。

因地制宜探索服务供给新机制，鼓励在老年助餐、居家服务、空巢关爱等项目中实行有偿邻里照顾、家属照顾。

### 专栏 6： 农村养老服务增能行动

1. 培育村级养老服务组织。鼓励村两委积极组建农村养老服务组织，通过政府养老服务项目购买、慈善募捐及消费服务等解决资金筹措和运营。健全基层老年人协会运作，协同反馈老年人需求和服务监管。
2. 实施农村养老领军人物培养计划。培养农村养老服务专业人才，重点培养敬老院、村级养老服务组织及养老服务机构等管理和 service 骨干，通过三年培育，发挥其在属地养老服务骨干和指导作用。
3. 开展“农村山区支老行动”。鼓励公办养老机构带头，民营品牌机构自愿参与，为偏远山区养老服务机构实行结对帮扶，提供管理和 service 指导与培训。实行鼓励政策，护理员参加“农村山区支老行动”可缩短职业技能认定年限；养老院参加“支老行动”纳入养老机构星级评定指标。

## 七、推进民族特色养老体系建设

**积极推进民族团结养老示范基地建设。**深入推进“民族团结进步+养老”融合发展，建立“民族团结进步创建进 N”活动工作机制，加强民族团结进步养老示范基地建设，打造高原民族团结进步养老示范新高地。挖掘各民族优秀传统文化，促进各民族文化交融创新，广泛开展群众性互动交流。建设铸牢中华民族共同体意识养老基地，实施中华民族视觉形象工程，建设“社区石榴籽家园”服务平台，推动形成各民族团结和谐的养老服务设施环境。

## 第三节 推进养老服务产业体系建设

### 一、壮大养老服务产业体系

**培育养老服务产业。**支持本土养老服务机构规模化、连锁化发展，打造一批有影响力的服务品牌。定期公布养老服

务扶持政策措施清单和养老服务投资指南。加大对国有、民营资本进入养老服务领域支持力度。引导市县两级国有企业进入养老服务领域，成立专门运营公司或事业部。探索成立以养老服务为主要经营范围的国有企业。因地制宜发展农村养老服务产业，服务乡村振兴发展。

**建设养老产业平台。**推进康养产业园区建设，培育一批带动力强的龙头企业和知名度高的优秀企业，以大企业、大品牌带动产业集聚，形成基地化集聚发展规模效应。鼓励养老辅具、助餐助医、智慧养老、适老化改造等配套产业发展。

**促进产业融合发展。**创新和丰富“养老服务+行业”新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老、森林康养等新型养老消费领域，打造青海省老年旅居康养目的地。促进养老服务业与新农村建设、绿色农产品开发、教育培训、健康娱乐、体育文化、旅游开发、家政服务 etc 产业的融合发展。

<b>专栏 7: 高原特色康养、养老产业园区建设</b>
鼓励国内外多方共建养老产业合作园区，加强市场、规则、标准方面联通，打造康养产业示范高地，建设 2 个养老产业园和 1 个康复辅具消杀场所。

## 二、积极培育养老服务新业态

**提高老年人生活服务便捷性。**以社区为基本单元，突出区域资源整合和服务功能统筹，建设改造一批社区养老服务设施，由社区养老服务设施、残疾人托养服务机构、社区医疗机构、



商户等共同构成养老服务联合体，广泛对接老年人需求，为老年人提供便捷、精准、多样化、可持续的居家社区养老服务，构建“十五分钟”社区养老服务圈。组织、引导、便利社会工作服务机构、物业企业、零售服务商等拓展为老服务功能，提供生活用品代购、餐饮外卖、家政预约、代收代缴、挂号取药、精神慰藉等服务。

**培育养老服务新业态。**鼓励有资质的社会组织或服务机构开展养老服务咨询、代理服务，解决计划生育特殊家庭、空巢独居等老年人的监护难题，协助办理入住养老机构、就医等事务。鼓励大型互联网企业对接养老服务需求，支持社区养老服务机构的闲置资源和服务能力平台化展示、最大化利用，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式。在有条件的街道、社区发展嵌入式康复辅助器具销售和租赁网点，提供用品展示、预约使用、指导教学、售后维修、回收利用等一体化服务。

**鼓励发展老年宜居产业。**在城市规划、土地出让、保障性住房建设中，鼓励建设全龄社区、终身住宅、多代居住宅和连续照护社区，让老年人融入社会，打造年轻人和老年人共同生活、代际融合的家庭、社区和社会场景。推进养老服务和全域旅游、特色小镇、美丽乡村规划建设相融合，面向全省全国发展宜居宜养宜游康养新业态，展示老年福利建设制度优势和老年人幸福颐养生活。

**推进区域养老服务合作。**立足兰西城市群一体化战略，推进兰西城市群养老服务一体化协同发展，搭建兰西城市群区域内养老产业资源对接、项目合作、人才交流的服务平台，促进城市间养老服务要素流通、项目合作、养老产业联动。加强东西部交流和合作，重点在认知障碍照护、康复辅具、养老服务人才队伍等方面搭建合作机制，鼓励养老服务组织和企业与东部沿海城市地区搭建项目合作平台，组织开展养老服务/大健康论坛和展会，拓展交流合作。

### **三、打造高原康养产业示范基地**

发挥湟水河谷地、黄河谷地低海拔地理优势、气候优势和生态优势，结合旅游景区建设，鼓励发展旅居型养老服务机构，积极打造沿湟水河、沿黄河健康养老产业示范带，提升海东市养老示范基地服务品质。支持河湟新区以省中医河湟分院、万康藏医院分院为依托，发挥区域生态和医疗资源优势，打造康养小镇、河湟小镇和湟水河流域健康养老发展带，建设河湟健康养老基地。紧抓海东市作为全国首批、全省首个中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的大好机遇，依托区位、交通、气候、中藏医药等优势，积极发展健康养老服务产业，谋划建设全省老干部康养基地，打造具有河湟文化特色的青藏高原康养中心。

**构建高端养老产业项目体系。**立足高原特有资源禀赋，积极以培育新兴产业为导向，发展具有比较优势的特色养老产业

集群，促进养老服务业与生态、健康、旅游、健身、文化、休闲等融合发展。积极发展高端养老产业，引进融合全（专）科医院、高端健康服务、康复疗养、休闲度假于一体的健康养老项目。通过政策鼓励，引导民间资本进入养老产业的投资方向，支持各地利用生态资源和人文特色，打造以老年生态旅游、健康养老、生态疗养、中藏医保健、健康食品为主要内容的养老产业，探索推进持续照料社区建设，促进养老服务与高原生态环境保护高质量融合发展。依托兰西城市群建设，构建海东沿湟水河旅居养老、农家养老等新兴业态，建设规模适度的旅居休闲式养老机构，打造宜游宜居宜养的颐养新村、健康小镇、民族康养园、生态康旅目的地等高原康养产业。

**大力支持康养创新转化率。**开展高原低氧环境下人体生理变化研究，转化高原环境健康有利的研究成果。支持企业、高等院校、科研院所共建高原生态养老产业创新中心，研发、生产青藏高原绿色保健产品、健康有机农畜产品、特色功能性食品。

#### **四、推进健康养老全产业链发展**

十四五期间，海东市重点发展保障性养老和旅居型养老，推动绿城康养小镇等一批项目的建设，打造健康养老产业链。

**保障型养老。**推广“公建民营型”、“幸福互助型”、“医养融合型”、“民办公助型”养老服务模式，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、互联网为手段、智能化服务为支撑

的多层次智慧养老服务体系，建立市、县、村三级居家养老智慧化服务网络。

**旅居型养老。**将“候鸟式养老”和“度假式养老”相融合，发展旅居养老。通过养老机构与接待自助游散客实现对接，将养老机构中的闲置床位与候鸟型养游结合起来，实现老年人“住养老机构、吃地方风味、按自选景点、享慢游休闲”的愿望。

**养老地产。**结合海东市丰富的旅游资源、生态资源和位于西宁一小时经济圈内的区位优势，推动养老地产的发展。全产业链发展。拓展“健康养老”产业链，发展全链条产业。

## 五、构建健康养生全面发展新格局

依托海东良好的生态和旅游资源优势，结合中藏医药产业，大力发展生态旅游养生服务业和医疗保健养生服务业，充分发挥“全国森林康养基地试点建设单位”和中藏医药在健康海东建设中的独特优势。发展化隆、循化等旅游休闲养生，平安、乐都等医疗保健养生，以及民和、互助等森林康养，建设旅居养生服务基地。推广中藏医养生保健服务，实施“治未病”健康计划，提供融健康监测、咨询评估、养生调理、跟踪管理于一体的养生保健服务。支持社会力量投资兴办规范的中藏医养生保健机构，引进一批技术成熟、信誉良好的中藏医养生保健的知名机构或连锁机构。支持各类传统文化场所、古村镇发展以静养为核心的体验项目。重点发展居住养生产业、护理养生产业、医疗保健养生、旅游休闲养生产业。

### 专栏 8: 培育康养产业发展措施

1. 将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，合理安排用地需求，可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地；加强对健康地产行业的监管，有效满足健康地产对养老养生需求；加强住养结合，切实体现地产中的养生元素。
2. 对于护理养生产业，重点培养专业护理人才，推行护理标准化建设；推行创新经营模式，将护理养生与其他产业相结合，如保险、理财、地产等领域；把社保资金与护理养生对接，发展医药结合的护理产业。对于医疗保健产业，制定行业标准，加强监管，对医疗保健养生领域的产品和服务质量标准进行规范；推进医疗保险制度，将医疗保险扩展至慢病管理、康复医疗等领域；充分发挥中藏医药在康复医疗、慢病管理等方面的优势，提升医疗养生服务的专业化程度。
3. 对于旅游休闲养生，重点推进一批生态环境好、海拔较低的旅游项目建设；加强医疗卫生和旅游服务机构、旅游休闲基地合作，促进旅游业与医疗、卫生等相关健康产业的融合发展，开发多种类型的健康旅游产品和服务；开发针对老年人和亲子的健康旅游细分市场；加快建设一批健康旅游特色小镇、主题酒店。

**推进健康养老服务设施标准化建设。**按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。推进养老院、老年养护院、农村互助幸福院、农村居家养老服务中心等养老设施建设，实现居家养老服务全覆盖，养老服务设施和站点覆盖所有城市社区、乡镇和 90% 以上的农村社区。按照标准要求设置社区养老服务设施用房，实现社区服务中心（站）及社区卫生、文化、体育等设施与社区养老服务设施的功能衔接。加强社会福利院、农村互助幸福院等托底保障性养老机构建设，优化服务功能及养老床位结构，保障“三无”老人的养老服务需求。鼓励社会资本投资兴办各类规模化、连锁化、便捷型养老机构，支持个人举办家庭式、小型化养老机构。

**深化医养融合促进康养产业发展。**推进康养联合体建

设，整合养老、医疗和康复资源，以镇街级居家养老服务中心全覆盖为基础，优化建设镇街、县域康养联合体，联合基层医疗机构、康复机构、中医推拿馆，联通家庭病床、家庭养老床位，探索建立政府、社会、个人合理分担的康养服务保障机制，为老年人提供个性化、专业化的康养服务。建立和完善包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等在内的综合连续老年健康服务，形成全周期全生态的整合型康养服务体系。培育和引进康养服务企业，发挥本地医养集团的领头和示范效应，进一步培养具有成长潜力的康养服务企业，通过政策吸引更多知名品牌和养老服务企业落地海东。

#### 专栏 9： 积极推进养老体系建设

1. 实现 70%以上的县（区）设有精神障碍社区康复机构或者通过政府购买服务等方式委托社会组织开展康复工作；
2. 50%以上的居家患者接受社区康复服务。

### 第四节 推进智慧养老体系建设

#### 一、加快推进智慧养老系统建设

**推进数字化改革迭代。**全面推进养老服务体系协同、数据协同、业务协同和政策协同，开展新一轮市、县（区）智慧养老服务平台/系统的迭代和新建，全面对接我市养老平台，实现与“城市大脑”对接，按照标准接口要求积极创建地方个性化应用模块。构建养老服务数字标准，搭建全量、准确、实时养老服务数据库；健全养老数字化保障，确保数

据安全和老年人数据权益；率先建成全市数字养老服务体系。

**推进数字化养老应用。**集成养老服务数据、业务协同、分析预警的可视化展示平台，提高应对人口老龄化的全局把控、政策分析和预判能力。全面推进养老服务数字政务、数字养老和数字监管，以智慧养老项目和场景应用为导向，不断提高养老服务智能化水平。到 2025 年，全市至少建城 1 家示范智慧养老院。积极推进智慧服务适老化，加强智慧技术无障碍建设，降低老年人应用数字技术的难度，保留线下服务途径，便利老年人获取养老服务和老年福利。积极开展老年人智慧产品使用培训，让老年人共享智慧城市新生活。

**拓展为老服务“一键通”。**“十四五”期间，打造 2 个智慧养老院、50 个数字化社区养老服务场所，培育一批智慧养老应用示范基地、示范社区和示范品牌。推动寻找养老服务资源“像网购一样方便”，将升级我市养老服务平台，完善养老服务信息查询等服务功能，强化“政策找人”等主动服务方式。解决老年人“数字鸿沟”难题。开展长者智能技术运用能力提升行动，常态化推进针对老年人的学习智能手机应用等培训和帮办服务，提升老年人数字化技能水平，同时，加强养老服务的适应性改造，聚焦老年人挂号就医、康复出院、紧急救援、叫车出行等生活中高频事项，拓展“一键通”服务，让老年人享受智能化服务带来的便利。

## 二、推动“互联网+养老”发展

提高养老服务信息资源利用水平，推进公共信息的资源

共享，对涉及老年人的人口数量、年龄结构、保障、服务等基础信息分类分级互联共享，加强与“金民工程”“智慧民政”的对接融入，建设海东智慧养老信息服务平台。做好与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源的对接，实现数据资源向社会开放。加快搭建省、市州、县、乡、村五级互联贯通、端口开放的全省养老服务一张网。打造10个智慧养老院，推动养老机构和涉老社会组织智能化信息管理平台建设。建设15个智慧养老社区，推动互联网平台精准对接居家社区服务供应商和老年人家庭，为老年人提供“菜单式”就近便捷养老服务。以居家养老信息化平台搭建和标准化建设为切入点，开展居家养老服务供需摸底、健康监测、应急处置、嵌入式照护服务项目导入、服务递送等。

**加大智慧养老应用普及力度。**加快推进互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件在老年用品领域的深度应用。鼓励康复辅助器具、健康监测产品、养老监护装置、家庭服务机器人、可穿戴老年智能服饰、日用辅助产品等在家庭、社区、养老服务机构、医院等多应用场景的试点试用。加快人工智能、脑科学、虚拟现实、可穿戴等新技术在健康促进类康复辅助器具中的集成应用。针对老年人康复训练、行为辅助、个性化照顾、健康理疗和安全监护等需求，加大智能假肢、机器人等产品应用，加快推动居家社区互动式智慧健康养老平台应用。开展智慧健康养老应用试点示范建设，建设智慧养老领域众创、众包、众扶、众筹等创业支撑



平台，推动智慧养老规范化、标准化发展。

**培育智慧养老新业态。**支持家庭安装智能监控设备等智慧终端。创新发展健康咨询、紧急救护、慢性病管理、生活照护、物品代购等智慧健康养老服务。发展“互联网+养老服务”，研究开发适老化智能产品，简化应用程序使用步骤及操作界面，引导帮助老年人融入信息化社会，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式。围绕老年人出行、就医、消费、文娱、办事等高频事项和服务场景，开设老年人绿色通道，为老年人获取公共服务提供便利。

### 三、推进老年友好智慧建设

实施信息惠老工程，打造集教育、交通、旅游、家庭服务、养老服务、医疗健康等产业于一体的智慧城市产业集群，推动大数据在医疗、贸易、住房、交通、金融等领域应用，满足为老信息服务需求。医疗、社保、民政、金融、通信、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专线，为老年人保留一定数量的线下名额。在疫情防控等突发事件处置中做好帮助老年人应对工作。组织开展老年人智能技术教育培训，通过体验学习、尝试应用、经验交流、互助帮扶等，引导老年人了解新事物、体验新科技。严厉打击电信网络诈骗等违法行为。发挥解决老年人运用智能技术困难工作联席会议机制作用，推动解决老年人服务保障工作常态化，有效解决老年人的“数字鸿沟”难题。

### 专栏 10: 智慧助老行动

1. 开展老年人运用智能技术培训。培育一批智慧助老志愿服务团队，为老年人运用智能技术提供志愿培训和服务；
2. 加强智慧助老公益宣传，加大数字技能教育培训，提升老年人数字素养；
3. 建立老年人运用智能技术问题动态监测机制，定期发布工作进展。

## 第五节 推进医养融合发展

### 一、建立健全医养康养结合体系

推进医养联合体建设。推进县域医共体和城市医联体支持下的医养联合体建设。规范养老机构与医疗卫生机构签约合作。二级以上综合性医院和二甲以上中医医院规范设置老年医学科的比例达到 80% 以上，各县区结合各自工作实际建设安宁疗护病区，90% 以上的综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗机构成为老年友善医疗机构。建立健全老年健康服务体系，实施老年健康服务三年行动计划，老年人健康管理率达到 72.5% 以上。加强老年失智症防治和防跌倒综合干预措施建设。

### 专栏 11: 老年健康服务体系建设行动

1. 到 2025 年，全市新增老年医院和护理院、康复医院等接续性医疗机构 10 家以上，二级以上综合医院和二甲及以上中医医院规范设置老年医学科占到 80%。
2. 普及老年人科学保健知识，开展老年人健康养身和疾病防治知识培训，老年人健康素养达到 15% 以上，老年健康管理率达到 72.5%。

**推进康养体系建设。**建立医疗机构、养老机构和家庭有

序转接、能力评估、专业服务和照护政策衔接配套的服务体系，市、县（区）、乡镇（街道）层面都建立康养联合体。推动医疗机构作为康复技术指导中心。在康养联合体建立急救培训基地、急救培训工作室等。支持将基本型康复辅具社区租赁服务纳入养老助残福利服务补贴。

**建设康复辅具租售和适配服务平台。**市、县（区）建设集展示、体验、租赁、销售为一体的康复辅具服务平台，普遍开展康复辅具租售业务。及时更新康复辅助器具配置目录，开展公益类康复辅助器具配置服务项目，探索建立康复辅助器具配置补贴制度。

**促进医养康养融合。**推进医联体和康养联合体有机结合，推动基层医疗卫生机构医康养服务融合发展，为老年人提供医疗、康复和照护一体化服务。所有护理员都具备基本的康复知识，高级护理员掌握康复技能，能指导老年人开展康复训练。四星级养老机构配有康复护士，五星级养老机构配有康复医师或康复治疗师。开展优秀护理员转型提升为康复护士培养计划。

### 专栏 12: 建设医养康养联合体

1. 到 2025 年，建设 160 个康养联合体，每个未来社区均建有康养联合体。100 张床位以上养老机构康复室全覆盖，三级中医医院设置康复科比例达到 90%。
2. 各区县（市）至少建立 1 个安宁疗护病区，20%以上的乡镇卫生院（社区卫生服务中心）开展安宁疗护服务。90%以上的综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗机构成为老年友善医疗机构。
3. 每千名 65 岁及以上老年人护理和长期照护床位达到 2.5 张以上。

## 二、推进医养康养有效融合

**打造多层次康养联合体。**以功能维持和康复为导向，以养老服务机构为主体，以提升康复、护理服务能力为重点，以康养联合体建设为抓手，推进康养体系建设。市县级康养联合体以大中型养老机构为主体，依托医疗机构，为老年人提供稳定期康复、出院后护理等服务。乡镇级康养联合体以居家养老服务中心为主体，联合基层医疗卫生机构，为老年人提供个性化、专业化康养服务。支持部分二级医疗机构转型为老年康复医院，鼓励社会力量创办老年康复机构，提升基层医疗卫生机构康复护理床位占比。100张床位以上养老机构均应设立康复室，配备康复器材，在康养联合体建立急救培训基地、急救培训工作室等。

**健全康养一体化机制。**将体适能评估纳入老年人常规体检，将康复需求评估纳入老年人能力评估，依托数字化改革，建立以老人码为基础的全生命周期健康数据库。完善老年人能力评估指标体系，研究康复护理服务标准体系，编制康养联合体建设标准，建设定位清晰、职责明确、上下联通、转接有序的康养联合体，建立医疗机构、养老服务机构和家庭有序转接，能力评估、专业服务和照护政策衔接配套的服务体系。

### 专栏 13: 紧密型康养联合体建设行动

以医养康养结合机制改革突破为抓手，社区居家医养康养结合为重点，以医养康养数据化联通为支撑，以标准和队伍建设为保障，推进紧密型康养联合体建设。

1. 推进标准化建设。修订老年人能力评估指标体系；研究编制康养联合体建设标准和等级标准。
2. 搭建医养康养合作平台。市、区（县、市）各确立 1 家医疗机构作为康复技术指导中心，建立区域医养康养联盟；依托深化数字化改革，促进医养康养部门数据联动；依托未来社区，打造未来康养场景建设。
3. 推进“两中心两床合作”。继续做好家庭医生签约服务，加强老年人慢性病管理，完善并开放老年人电子健康档案。推进居家养老服务中心和社区卫生服务机构同址、相邻规划、布局，实现两中心数据、服务协同、联通和连接。建立家庭病床、家庭养老照护床位两床服务机构和服务团队沟通和协同机制。
4. 加大医疗保障力度。建设一批社区医院、社区护理中心、社区护理站，进一步完善家庭病床服务，以“互联网+护理服务”为抓手，推进居家护理，探索制定社会力量参与居家护理的政策。按照国家和省有关规定，逐步增加“互联网+”诊疗服务项目，将符合条件的医疗服务项目纳入医保支付范围。

## 三、推动健康老龄化融入健康海东行动

**发展多样化健康养老服务。**大力培育健康养生、健康体检、咨询管理、体质测定、体育健身、运动康复、健康旅游等多样化服务产业。建立健全养老机构与周边医疗机构协作机制，以不同形式为入住老年人提供便捷的医疗卫生服务。健全老年健康服务体系，提升老年人健康水平，改善老年人生活质量，满足老年人健康服务需求。

**完善健康教育和健康管理。**宣传普及健康科学知识和健康生活方式，提高老年人健康素养。在各级各类医疗卫生机构、养老机构、老年大学、城乡社区、农村山区等，建立老年健康教育阵地，强化健康老龄化理念、普及健康知识，提升老年人主动健康能力。推动落实国民营养实施计划，做好“三减三健”专项行动。落实基本公共卫生服

务老年人健康管理项目，做实老年人家庭医生签约服务。加强老年常见病、传染病、高原病、慢性病的综合干预及分类指导。

**实施老年健康促进行动。**落实国家基本公共卫生服务老年人健康管理服务项目，向辖区内 65 岁以上常住居民免费提供健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导四项服务。依托街道社区卫生服务中心和综合养老服务中心，设置健康养老综合管理服务中心和信息平台，统筹调度辖区内各类资源，提供一体化、连续性健康养老服务。加强中藏医药健康养生养老文化宣传，发挥中藏医在治未病和老年病、慢性病防治等方面的优势。加强对社会公众的生命教育。

#### 四、提升为老服务品质

**增强医疗机构为老服务能力。**加强综合性医院老年医学科及老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构建设。探索将家庭病床、上门巡诊、社区护理、失能失智老年人医疗护理、安宁疗护等费用纳入基本医疗保险支付范围。鼓励基层医疗卫生机构根据需求增设康复、护理病床，有条件的二级以上综合性医疗机构优化科室设置、设立老年医学科，提升老年病诊疗能力。加快建设老年友善医疗机构，探索推进志愿服务进医院，方便老年人看病就医。推动医疗服务向居家社区延伸。支持有条件的医疗卫生机构为居家高龄、重病、失能(含失智)等行动不便或确有困难的老年人提供家庭病

床、上门巡诊等居家医疗服务。公立医疗机构为老年人提供上门医疗服务，采取“上门服务费+医疗服务价格”方式收费。上门服务费可以由公立医疗机构自主确定，提供的医疗服务、药品和医用耗材收费使用本医疗机构执行的医药价格政策。发挥中藏医药独特作用，开展机构、社区和居家中藏医药健康服务。鼓励各级医疗卫生机构和医务工作志愿者为老年人开展义诊。开展安宁疗护服务。根据医疗机构的功能、定位和当地实际情况，推动相应医疗卫生机构，按照患者“充分知情、自愿选择”的原则开展安宁疗护服务，开设安宁疗护病区或床位。探索开展社区和居家安宁疗护服务。加强对公众的宣传教育，推动安宁疗护理念得到社会广泛认可和接受。

**提升医养能力建设。**在卫生服务能力相对较强的互助、平安、乐都、民和发展智慧医疗、健康医疗，加速推进卫生服务能力相对较弱的化隆、循化两县的医院提档升级工作。以改革创新为动力，以基层为重点，推动市域三甲综合医院的建立。坚持公立医院的主体地位，拓展民营医院发展空间，鼓励社会资本投资专科连锁医院，发展特色专科医疗、康复、保健等多层次医疗服务。深入推进“互联网+”医疗、数字医疗，创新发展互联网医院、远程医疗等新型业态，探索线上线下结合发展模式。优化医疗服务资源配置；形成多元办医格局；发展专业规范的护理服务；培育医疗运作新兴模式。

**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（同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗卫生机构或养老机构）内设医疗机构纳入医联体管理。开展预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，发挥示范带动作用。进一步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，鼓励连锁化的社区养老服务机构集中签订合作协议。到 2025 年，养老服务机构普遍具备医养结合服务能力（提供医疗卫生服务或与医疗机构签订合作协议）。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。

**增加医养结合服务供给。**开展医养结合机构服务质量提升行动。积极开展基本公共卫生服务老年健康与医养结合项目，支持荣军优抚医院、光荣院转型，开展医养结合服务。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。推动社区卫生服务机构与社区养老服务设施、乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与互助幸福院统筹规划、毗邻建设，鼓励多种形式的签约服务、协议合作，实现资源整合、服务衔接。增强基层医疗卫生机构居家上门服务能力，做实做细家庭医生签约服务，支持有条件的医疗卫生机构提供家庭病床、上门巡诊等居家医疗服务。

**提升医养结合服务质量。**推动老年人医疗卫生、养老服



务标准相衔接，贯彻实施医养结合标准规范。依托医疗卫生、养老服务信息管理系统，完善医养结合信息管理系统，提升医养结合信息化水平。发展面向居家、社区和机构的智慧医养结合服务。开展老龄健康医养结合远程协同服务。实施医养结合机构医疗卫生服务质量提升行动，推动医养结合高质量发展。

**深化医养融合。**支持养护型和医护型养老机构建设，市本级和各县区都建有一所 100 个床位以上的医养结合养老机构，加快城镇护理院（站）建设，每个县区建有一所护理院，每个城镇街道至少配置一所社区护理站。探索建立医疗机构与养老机构合作新模式，推进基层医疗卫生机构和医务人员与社区、居家养老结合，实现无缝对接。坚持养老与养生相结合，将中医药（民族药）养生保健和“治未病”理念融入生命周期全过程。鼓励基层二级医院或乡镇（街道）卫生院、社区医院转型为养老护理院、老年人康复院。鼓励社会资本兴办医养型养老服务机构；鼓励卫生技术人员到养老机构工作。

#### 专栏 14： 公共养老服务提升计划

1.养老机构建设。新建或改扩建社会福利院、农村敬老院等托底保障性养老机构，分区分级规划设置养老服务设施，每个县区建有一所护理院，加快城镇街道社区护理站建设，按照每个城镇街道至少配置一所社区护理站。

2.社区居家养老服务中心建设。支持居家养老服务机构与所在地及周边社区卫生服务中心、乡镇卫生院、诊所等基层医疗机构深化合作，为老年人提供日常护理、健康体检、保健咨询、健康教育、慢性病管理等服务。到 2025 年，新建住宅小区按照每百户 20 平方米以上标准配置养老服务设施，已建成住宅小区按照每百户 15 平方米以上标准配置养老服务设施。

## 五、强化老年人疫情防控能力

完善居家、社区和入住养老机构的老年人疫情防控措施，建立健全养老机构疫情防控制度，配备必要的卫生防疫设施设备，加强工作人员疫情防控知识培训，提升疫情防控能力。在突发公共卫生事件应急处置中，充分发挥村（居）民委员会、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、生活照顾、心理慰藉等服务。

### 专栏 15: 医养康养融合发展

1. 具备医养结合服务能力的养老机构占比提高到 70%；
2. 90%以上的二级以上医疗机构建成老年友善医疗机构；
3. 每个县（区）有一个具有医养结合功能的县级特困人员服务机构；
4. 开展医养结合机构服务质量提升行动，推动社区卫生服务机构与社区养老服务设施、乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与互助幸福院统筹建设，鼓励多种形式的签约合作服务，到“十四五”末养老服务机构普遍具备医养结合服务能力；
5. 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。

## 第六节 推进养老服务人才队伍建设

### 一、实现养老人才队伍增量提质

**加强全员分类分级培训。**继续推进学历教育、非学历教育、继续教育、实习实训“四位一体”的养老从业人员教育体系，建立养老服务行业全员培训机制，优化养老护理人员队伍结构，建立不同岗位和对象培训体系，完善市、县（区）二级培训机制。搭建国内外两大培训平台，深化推进政校合作、校企合作，加强国际合作；鼓励创建养老服务领军人物

工作室，发挥其在创新、个性化项目中的引领和示范作用。实施全市养老护理人员职业技能认定，推动技能等级认定规范化发展，探索构建具有海东特色的护理员职业技能评价认定体系。将康复和急救知识、技能纳入护理技能培训中，将康复知识技能作为养老护理员、家庭照护者必训内容，三级以上养老护理员均掌握功能康复技能。至 2025 年，全市具备养老护理技能等级认定资格的机构达 2 家，每万老年人拥有持证养老护理员达到 12 人，高级和技师级护理员占到护理员总数的 10%。

**促进队伍“三化”发展。**增强职业吸引，推进养老服务队伍“年轻化、专业化、职业化”发展。建立一线专业照护人员指导工资，鼓励养老服务机构探索职业技能与服务价格、绩效工资等挂钩奖励制度和与职业技能等级、工作年限挂钩的技能和岗位收入制度，增强养老护理员职业吸引力。扩大入职奖补政策惠及面，放开专业限制，吸引更多年轻中专学生进入。依托各级养老护理员技能竞赛，结合新时代工匠培育工程，挖掘、培养、树立养老护理领军人才，加大激励力度。鼓励养老服务企业集团化、连锁化发展，为年轻人提供职业晋升发展空间。鼓励体制内的社会福利机构院长（副院长）职业化发展，探索建立岗位绩效考核机制。弘扬照护文化，加强护理员的社会褒奖，实施好现有各类褒奖政策。鼓励实施养老项目社工工作机制，逐步实现社区助老员年轻化、专业化发展，并逐步转型为养老顾问。

## 专栏 16: 多学科队照护队伍建设行动

1. 打造多学科照护队伍。“养老服务+社工”，促进社会工作进入养老服务，到 2025 年，每万名老年人拥有社会工作者人数达 25 人，每 60 张养老机构床位配备 1 名社会工作者。“养老服务+护士”，发挥护士在护理服务中的中坚作用，入住 100 人及以上养老机构至少配置 1 名护士。“养老服务+康复/护士治疗师”，四星级养老机构培育康复护士，五星级养老机构配有康复医师或康养康复治疗师。
2. 打造老年社会工作品牌。社会工作基础好的区县，结合镇街社工站建设，充分发挥现有社工队伍和社会工作优势，积极探索老年社会工作特色项目；鼓励养老机构和专业社会组织加强合作，引入社工服务项目。打造 2-3 个老年社会工作特色项目品牌，形成一批典型性老年社会工作案例。
3. 实施康复护理人才培养计划。与本地或者外地大专院校合作，选送优秀护理员参与培训课程，培养一批康复护士。
4. 推行终身职业技能培训制度，强化职业院校的继续教育与社会培训的相结合，可以适时的请将来或送出去。建立健全与学习型社会相适应的教育治理体系，搭建终身学习“立交桥”。
5. 加强专家队伍建设，建立一支专业结构合理的专家队伍，为全市养老服务提供咨询指导、专业培训、评估评审；加强专业队伍队伍建设，全方位落实养老服务从业人员执业资格、注册考核、职称评定、岗位补贴、入职奖励等政策，“外引内培”，吸引老年服务管理、医疗保健、护理康复、心理咨询、社会工作等各方面专业人才加入海东市养老服务业发展；建立长效轮训制度，推进政校合作、校企合作，建立学历教育、非学历教育、继续教育、实习实训“四位一体”的养老从业人员教育体系，省级专家负责职业技能考核认定、市级负责管理和技术骨干以及高等级职业技能培训，县（区）级负责初、中级职业技能培训及从业人员上岗培训。

## 二、强化科技人才支撑体系

**丰富养老服务专业人才供给。**鼓励职业院校特别是中职（技校）开设养老服务相关专业，支持市卫生职院等院校培养养老服务（特别是康复护理）专业人才。将确有就业能力和培训需求、未按月领取城镇职工基本养老保险的人员（年龄不设上限）纳入职业技能提升行动对象。推动校企合作，培育 5 家以上产教融合型养老机构。成立全市养老服务专家委员会。加大养老护理员的异地招聘力度，探索在对口帮扶地区建立养老服务劳务输出基地。鼓励持证社会工作者在养老机构和社区开展老年人社会工作，社会工作者与社区老年

人比例，力争 2025 年达到 1:800。

**开展养老技能培训认定。**开展养老护理员职业技能等级认定改革试点，推动建立能力等级相符、晋升通道顺畅的养老护理员职业体系，新增通过养老护理员技能等级认定 4000 人次。组织开展养老护理员技能竞赛。开展以师带徒等新型培训，建设不少于 2 家养老护理技能大师工作室。2025 年高级护理员、技师级护理员在护理员队伍中占比达 10%。加强农村养老护理员队伍建设和培训，实现服务机构人员 100% 接受培训。完善培训的内容、程序和师资队伍建设，加强培训的系统性，推动产生一批品牌化、规模化的培训机构。

**积极开发老年人力资源。**充分发挥老年人参与经济社会活动的主观能动性和积极作用。按中央统一部署稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄政策，有效挖掘开发老年人力资源。大力发展老年教育培训，增强大龄劳动力就业能力。鼓励专业技术领域人才延长工作年限，积极发挥其在科学研究、学术交流和咨询服务等方面的作用。发展“时间银行”等助老志愿服务，鼓励老年人积极参与家庭发展、互助养老、社区治理、社会公益等活动，继续发挥余热并实现个人价值。

**加大激励表彰力度。**落实养老服务人才积分落户、中专毕业生入职奖补等激励政策。对养老机构新招用高校毕业生的，按照规定给予社会保险补贴。对申请成为就业见习基地的养老机构，落实就业见习补贴政策。完善养老护理员岗

位津贴制度，养老机构聘用养老护理员、康复技师（士），参照员工制家政服务企业享受社会保险补贴政策。加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，开展养老服务从业人员表彰奖励工作。

### 专栏 17: 养老服务人才支撑工程

1. 实施养老服务“领头雁”计划，到 2025 年培养 300 名养老机构管理人员。
2. 到“十四五”末，每万老年人拥有持证养老护理员达到 10 人，每 100 张养老机构床位配备 1 名社会工作者，每万老年人拥有社会工作者数量达到 10 人。
3. 新建 2 个以上市级培训基地，培训养老护理员 10000 人次。建设 20 个养老社工工作室，培训养老服务社会工作者（养老顾问）100 人次。

**强化科技支撑。**支持新材料、人工智能、虚拟现实等技术在养老服务领域的深度集成应用和推广，支持外骨骼机器人、照护和康复机器人、虚拟现实康复训练设备等产品研发。支持企业研发生产可穿戴、便携式监测、居家养老监护等智能养老设备和适合老年人的产品。推广物联网和远程智能安防监控技术，降低老年人意外风险。加强老年人身份、生物识别等信息安全保护。

**推进数字化改革。**基本建成海东市“幸福颐养”智慧养老服务平台，优化业务流程、加强系统交互、促进平台共享，实现养老业务在多空间、跨部门、跨领域的高度整合，形成深度融合、有机协作的一体化养老服务体系。强化养老服务数字化应用，将养老服务信息纳入宁波城市大脑，为服务精准对接和行业监管提供技术支撑。定期发布智慧养老服务应用场景需求清单。

### 专栏 18: 推进养老服务数字化改革工程

建设海东市“幸福颐养”智慧养老平台，改变传统养老服务供给模式，基于社保卡打造“养老服务码”，围绕居家养老助餐助医助行助学等服务场景，精准对接老年人服务需求，运用老年人可接受方式破解数字鸿沟，提升养老服务效率。到 2025 年，全市至少建设 2 家智慧养老院。

## 三、完善养老人才稳岗措施

**扩大养老服务从业人员规模。**完善养老护理员稳岗措施，吸引年轻人进入养老服务行业，探索建立与东部地区劳动力市场对接机制，扩大护理员供给，到 2025 年，全市具有职业资格证书或技能等级证书的护理员占比达到 30%。

**确保养老人员服务质量提高。**建立全市统一的养老护理员信息管理系统，促进养老护理员队伍管理。从老年人照护实际需求出发，研究养老机构医护人员的针对性培养机制。

**引导建立养老护理员薪酬等级体系。**推动建立养老护理员工资集体协商、市场工资价位发布等机制，引导用人单位合理确定护理员工资水平。开展养老护理职业技能大赛以及各类人才资助、宣传等活动，对优秀护理员从待遇改善等方面给予激励，根据国家、省级和本市规定予以表彰，提高养老护理员职业荣誉感和社会认同度。

## 第七节 健全养老服务综合监督管理体系

### 一、构建养老服务综合监管体系

**加强养老服务综合监管。**建立线上线下、部门联动的综

合监管机制，落实属地责任，完善事中事后监管制度。贯彻养老机构强制性标准，关停不达标养老机构。依法打击无证无照从事养老服务行为。健全“双随机、一公开”工作机制，建立监管结果与星级评定、补贴、政府购买服务以及行业退出等挂钩的协同机制。加大对违规行为的查处惩戒力度，持续开展养老服务领域非法集资、欺诈销售和服务消费侵权行为执法行动，维护老年人消费权益。

**强化养老服务标准引领。**发挥养老服务标准技术委员会作用，做好地方标准的制定修订工作。健全涵盖机构、居家、社区的养老服务、管理和支撑保障标准，形成互相衔接、覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务标准体系。落实养老机构基本服务质量安全国家强制性标准。

**推进社会信用体系建设。**建立健全失信联合惩戒机制，完善信用记录和人员档案数据库，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。开展养老服务满意度、需求调研评估和养老机构服务质量日常监测。

**做好信息公开和政策指引。**加强信息监管和信息公开，依法公示养老服务机构行政许可、行政处罚、抽查检查结果等信息。定期公布现行养老服务扶持政策措施清单、养老服务供需信息或投资指南。

## 二、健全养老服务综合监管制度

**强化养老服务综合监管制度。**建立综合监管、专业监管、



信用监管、行业自律互为支撑的全方位监管体系。实现不同职能部门之间监管信息联动、互通，推动联合监管、联合执法、联合惩治的部门协同监管机制；建立养老服务品质第三方认证工作机制，加大“互联网+监管”“数字+监管”创新应用，发挥行业协会作用。建立监管结果与星级评定、补贴、政府购买服务以及行业准入退出等挂钩的联动机制。

**健全养老服务质量综合评估制度。**建立以养老服务标准为依据的质量提升长效机制，加强对养老服务评估、培训等第三方中介机构等政府购买服务工作的评估监管，建立养老机构疫情防控常态化运行规范。贯彻实施《养老机构等级划分与评定》国家标准和实施指南，全面开展新的养老机构等级评定工作，切实提高养老机构服务质量，到2025年，符合《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准的养老机构达到100%。建立养老服务质量日常监测指标体系和动态监测评价机制，建立评估、检测结果公开制度。建立全市统一、可查询、可统计的养老护理员信息管理系统，加大对养老护理服务质量和过程监管力度。

**建立养老服务社会信用体系。**构建以信用为基础的新型监管体制。依托市养老服务信息化平台，创建养老服务行业日常信用信息，归集各类养老服务机构、从业人员及服务对象信用信息，开发信用评价模块，对养老服务机构信用状况、履约能力进行全面的判断和评估，供社会查询和参考。

贯彻实施《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法（试行）》，实施养老服务机构和从业人员信用管理，实现养老服务信息平台与公共信用信息平台的信用信息对接，实施失信联合惩戒。

**健全为老志愿服务机制。**加快发展全市养老服务“时间银行”，以居家养老服务机构为支撑，整合社区多元服务资源，探索建立时间银行公益基金会或公益基金，构建形成运行机制完善、标准统一规范、全域通存通兑的长效可持续服务体系。重点培育社会工作类、公益慈善类、第三方中介类及枢纽型等机构，整合各类社会资源，提供个性化、补充性公益助老和慈善服务。加大培养社区为老服务志愿者队伍，为老年人提供便利可及、针对性强的服务。到2025年，全市培育2个以上枢纽型组织，3个以上影响力较大的为老志愿服务组织。

#### 专栏 19: 时间银行运行机制

1. 服务管理机制。将志愿服务分专业（基础康护、精神慰藉）、非专业（辅助生活、文化教育）两类，建立健全涵盖公益组织准入、需求发布与方案申报、志愿者招募与培训、志愿活动组织开展、服务兑换激励、监管与服务评价为一体的养老服务时间银行闭环管理机制。
2. “通存通兑”和激励保障机制。进一步建立通存通兑机制，志愿者可转赠为老志愿服务对象，后期给予社会褒奖。

### 三、完善社会参与养老服务机制

**充分调动社会力量参与积极性。**引导各类主体提供养老服务，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人

才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力，进一步完善市场原则下的价格形成机制。“十四五”期间，各地要结合本地实际情况，综合考虑企业建设运营成本、政策支持情况、老年人承受能力等因素，推动养老服务价格在合理区间运行，价格水平应当显著低于当地同等服务水平的市场化养老服务机构。

**加大国有经济对普惠养老的支持。**建立国有经济对养老服务供给的补短板机制，加强地方国有经济在养老基础设施布局。引导地方国有资本积极培育发展养老服务为主责主业的公共服务能力国有企业。对养老服务功能国有企业以及承担部分养老服务功能的国有企业，进行养老服务业务分账核算、分开考核。对主要承担养老服务功能的国有企业，重点考核提供养老产品服务质量、成本控制、运营效率和保障能力等情况。

**推进政府购买养老服务改革。**实施老年人综合能力评估制度和养老服务机构绩效评价制度，落实养老服务综合监管举措，推进养老服务向规范化、标准化、精准化方向发展。优化落实高龄补贴和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，并根据经济社会发展水平尽力而为、量力而行逐步提高补贴标准。推进高龄补贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接，完善补贴方式方法，提升精准度和有效性。重

点保障失能、重残等特殊困难老年人的养老服务需求，重点购买生活照料、康复护理、社会工作和机构运营等服务。大力发展老年人急需的助洁、助浴、助医、助餐、助行、助急等服务。依托已建成农村互助幸福院、城市日间照料中心等服务设施开展养老服务工作，对运营困难的实行政策性救助。各地政府要制定并发布基本养老公共服务清单，需明确基本养老公共服务项目、供给对象、供给方式、服务标准和支出责任主体。

#### **四、优化养老服务行业营商环境**

**建立公平竞争机制。**全面放开市场，打造高度开放、公平竞争、稳定透明的营商环境。集中清理整治在养老服务机构委托经营、养老设施招投标、政府购买养老服务中涉及地方保护、排斥营利性养老服务机构参与竞争等规定和做法。

**减轻税费负担。**养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优惠政策。研究非营利性养老服务机构企业所得税支持政策。对在社区提供生活照料、康复护理、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务的养老服务机构按规定落实税费减免扶持政策。落实各项行政事业性收费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气优惠政策。

**强化金融支持。**鼓励商业银行向养老机构发放贷款。探索允许盈利性养老服务机构以有偿取得的土地、设施等资产或经营权进行抵押融资。鼓励金融机构合理确定贷款期限，

灵活提供循环贷款、年审制贷款、分期还本付息等多种贷款产品和服务。引导保险等金融机构探索开发有针对性的金融产品。支持商业保险机构参与养老机构建设运营。支持保险公司开发适合老年人的商业养老保险和健康保险，引导全社会树立全生命周期的保险理念。丰富商业护理保险产品供给，引导商业保险机构加快研究开发适合居家护理、社区护理及机构护理等多样化护理需求的产品。

**完善供地政策。**举办非营利性养老服务机构，可凭登记机关发给的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。探索利用集体建设用地发展养老服务设施。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。

## 第八节 构建老年友好型社会环境

### 一、传承弘扬家庭孝老传统美德

**强化家庭赡养老年人的主体责任。**加强政策引导和广泛宣传，在全社会开展人口老龄化国情教育，积极践行社会主义核心价值观，传承弘扬“孝亲敬老”的中华民族传统美德和优秀文化。建立常态化指导监督机制，督促赡养人履行赡养义务，将有能力赡养而拒不赡养老年人的违法行为纳入个人社会信用记录，防止欺老虐老弃老问题发生。支持各区县

制定具体措施，推动解决无监护人的特殊困难老年人监护保障问题。

**完善家庭养老支持政策体系。**将家庭照护者纳入养老护理员职业技能培训范围，支持养老服务机构、养老服务领域行业协会开发公益课程，利用互联网平台等免费开放，依托居委会、村委会等基层力量提供老年人家庭指导服务，帮助老年人家庭成员提高照护能力。实施困难老年人家庭适老化改造项目，对经济困难的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，配备辅助器具和防走失装置等设施。

## 二、培育敬老爱老助老社会风尚

**营造良好社会氛围。**深入开展敬老爱老助老主题宣传和评选表彰活动，广泛开展走访慰问老年人和扶老助老志愿服务，推动敬老宣传教育进学校、进家庭、进社区、进机关、进企业。开展涉老主题法治宣传教育活动，推动普法宣传教育规范化和常态化，帮助老年人提高守法意识和依法维权意识。争创“积极应对人口老龄化重点联系城市”，创建全国示范性老年友好型社区。健全老年人优待政策措施，开展爱老敬老优待服务和活动。

**积极发挥多方合力。**建立健全为老志愿服务项目库，鼓励机构开发志愿服务项目，支持公益慈善类社会组织参与，引导在校生志愿服务和暑期实践、相关专业技能学生社会实习、社会爱心人士志愿服务等，与老年人生活服务、健康服

务、精神慰藉、法律援助等有效对接。围绕关爱老年人开展慈善募捐、慈善信托等慈善活动，依法加强对慈善组织和慈善活动的扶持和监管。

### 专栏 20: 中华孝老爱亲文化传承活动

1. 每年在“重阳节”当月开展为期一个月的“敬老月”活动。广泛组织动员政府部门、社会组织、企事业单位和家庭个人，以走访慰问、权益维护、文化活动、志愿服务、主题宣传等多种方式，为老年人办实事、做好事、献爱心；
2. 每年举办一次“老年文化艺术节”，传承孝老爱亲文化，弘扬中华民族传统美德。在全市持续开展“敬老文明号”创建和敬老爱老助老模范人物评选，在全社会大力营造养老孝老敬老社会氛围；
3. 深入开展人口老龄化国情教育，增强全社会人口老龄化国情意识，推动形成积极应对人口老龄化广泛共识和行动。

## 三、丰富老年文体休闲生活

**扩大老年文化服务供给。**补齐基层老年公共文体活动设施短板，支持以公建民营、委托经营、购买服务等方式，提高活动设施运营效率。针对老年人共性的精神文化需求，鼓励各方增加对老年类节目的制作和投入，编辑出版适合老年人的大字本图书，加强反映养老、孝老、敬老美德的艺术作品创作，鼓励广播电视和互联网播放平台增加播出，推出养老相关公益广告。搭建老年文化活动交流展示平台，支持老年文化团体和演出队伍登上乡村、社区舞台。鼓励电影院、剧场等经营性文娱场所加大对老年人开放的优惠时段，持续落实博物馆、文化馆（站）、体育馆等公共服务设施和资源向老年人免费或优惠开放政策。

**支持老年人参与体育健身。**在体育场馆、全民健身中心等公共体育设施布局中充分考虑老年人健身需求，加强配套

运动场所和设施的规划建设。引导社区配套体育设施向老年人倾斜，发挥工作时间场地的最大价值。根据差异化身体素质发布老年人科学健身活动指南，推荐适合的运动项目和锻炼强度，推广传统保健体育运动。鼓励开发适合老年人的体育健身活动项目，搭建平台组织相关赛事和锻炼展示活动，按期举办每四年一届的老年人运动会。鼓励建立老年人全民健身志愿服务队伍，指导和帮助老年人开展各类运动项目。

**促进养老旅游融合发展。**引导各类旅游景区、度假区加强适老化建设和改造。鼓励企业结合老年人兴趣爱好开发老年特色旅游产品，拓展老年医疗旅游、老年观光旅游、老年乡村旅游等新业态。支持社会力量建设旅居养老旅游服务设施，结合高原自然资源禀赋，形成季节性地方推介目录，加强跨区域对接联动，打造具有海东特色的旅居养老、候鸟式养老服务模式。

#### 四、践行积极老龄观

**建立老年文化教育公共服务平台。**充分发挥省级老年大学示范引领作用，建立健全市、县、乡、村四级老年教育办学网络，优先发展社区老年教育，支持社区养老服务机构建设学习点，方便老年人就近学习。加快培养以专职人员为骨干、兼职人员和志愿者为补充的教学和管理队伍。鼓励各类教育机构通过多种形式开展或参与老年教育，推进老年教育资源、课程、师资共享，探索养教结合新模式，为社区、老



年教育机构及养老服务机构等提供支持。积极探索部门、行业企业、高校职校举办老年大学服务社会的途径和方法。实施老年教育机构基础能力提升、学习资源建设整合、远程老年教育（网上老年大学）推进等计划。发展农村老年教育，整合乡村教育文化资源，加强对农牧区散居、独居老人的教育服务，老年人娱乐精神文化服务。推进城乡老年教育对口支援，鼓励发达地区以建立分校或办学点、选送教师、配送学习资源、提供人员培训等方式，为边远地区和农村老年文化教育提供支援。到 2025 年，基本形成覆盖广泛、灵活多样、特色鲜明、规范有序的老年教育新格局。

**加强老年人就业服务。**提升老年人就业公共服务水平，充分依托已有平台建设老年人才信息库。落实相关法律法规和政策措施，保障就业老年人的劳动权益。落实就业创业扶持政策，支持老年人依法从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。按照政府指导支持、市场主导配置、单位按需聘请、个人自愿劳动原则，鼓励专业技术人才合理延长工作年限。

**鼓励老年人社会参与。**在全社会倡导积极老龄化的思想观念，引导老年人根据自身情况，积极参与家庭、社区和社会发展。积极开展“银龄行动”，支持老年人参与公益慈善、科教文卫等事业，鼓励专业技术领域人才参与志愿服务，发挥专长。鼓励和引导老年人在城乡社区建立基层老年协会等社会组织，搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。指导

和促进基层老年社会组织规范化建设。建设高层次老年人才智库，在调查研究、咨询参谋、建言资政等方面发挥作用。

### 专栏 21: 基层老年协会规范化建设行动

1. 发挥基层党组织领导作用，加强基层老年协会党建工作，改善基层老年协会活动设施和条件，加强骨干培训和活动指导；
2. 通过政府购买服务等方式，引入专业社工、社会组织等对基层老年协会进行培育孵化，打造一批规范化、专业化基层老年协会；
3. 做好基层老年协会的登记(备案)工作，推动各地制定切实可行的具体监管措施，加强基层老年协会的规范管理；
4. 建立健全省、市、县、乡、村五级老年教育办学网络，市县区级行政区域老年大学老年活动中心覆盖率达到 100%。

## 五、推进社会环境适老化改造

提升社区适老化水平。有序推进城镇老旧小区改造，完成小区路面平整、出入口和通道无障碍改造、地面防滑处理等。在楼梯沿墙加装扶手，楼层间安装壁挂式休息椅等，做好防灾监测、应急避险等安全防护。有条件的小区可建设凉亭、休闲座椅等。完善社区卫生服务中心、社区综合服务设施等的适老化改造，打造更加方便、温馨的居家社区环境。推动农村人居环境建设融入适老化标准，为农村老年人提供方便安全的出行和居家基本生活环境。

推动公共场所适老化改造。大力推进无障碍环境建设。加大城市道路、交通设施、公共交通工具等适老化改造力度，在机场、火车站、三级以上汽车客运站等公共场所为老年人设置专席以及绿色通道，加强对坡道、电梯、扶手等公共建

筑节点的改造，全面发展适老型智能交通体系，提供便捷舒适的老年人出行环境。推动街道乡镇、城乡社区公共服务环境适老化建设。

## **第四章 保障措施**

### **第一节 强化组织保障**

坚持党对养老服务工作的全面领导，进一步健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的养老服务工作机制，健全养老服务重大政策、重大平台和重大项目部门协调和任务分解机制，强化积极应对人口老龄化工作的协调机制。强化党建引领，推进“党建+养老服务”，发挥党建工作在资源配置中的优化和集成作用，将党建工作与养老事业有机结合、深度融合、相互促进。实现全市养老机构和居家养老服务中心党的组织和工作全面覆盖，创建一批养老机构党建工作品牌，全市养老机构“党建+N”服务矩阵基本建成。健全工作机制，强化市、县两级为老服务体系建设领导小组作用，统筹协调处理全局性、长远性、跨部门的重大问题。将养老服务列入对市、(区)、部门年度考核，并建立督查和定期通报制度。建立市、县两级养老应急救援机制，统筹力量及时应对公共突发事件。

### **第二节 优化资金投入**

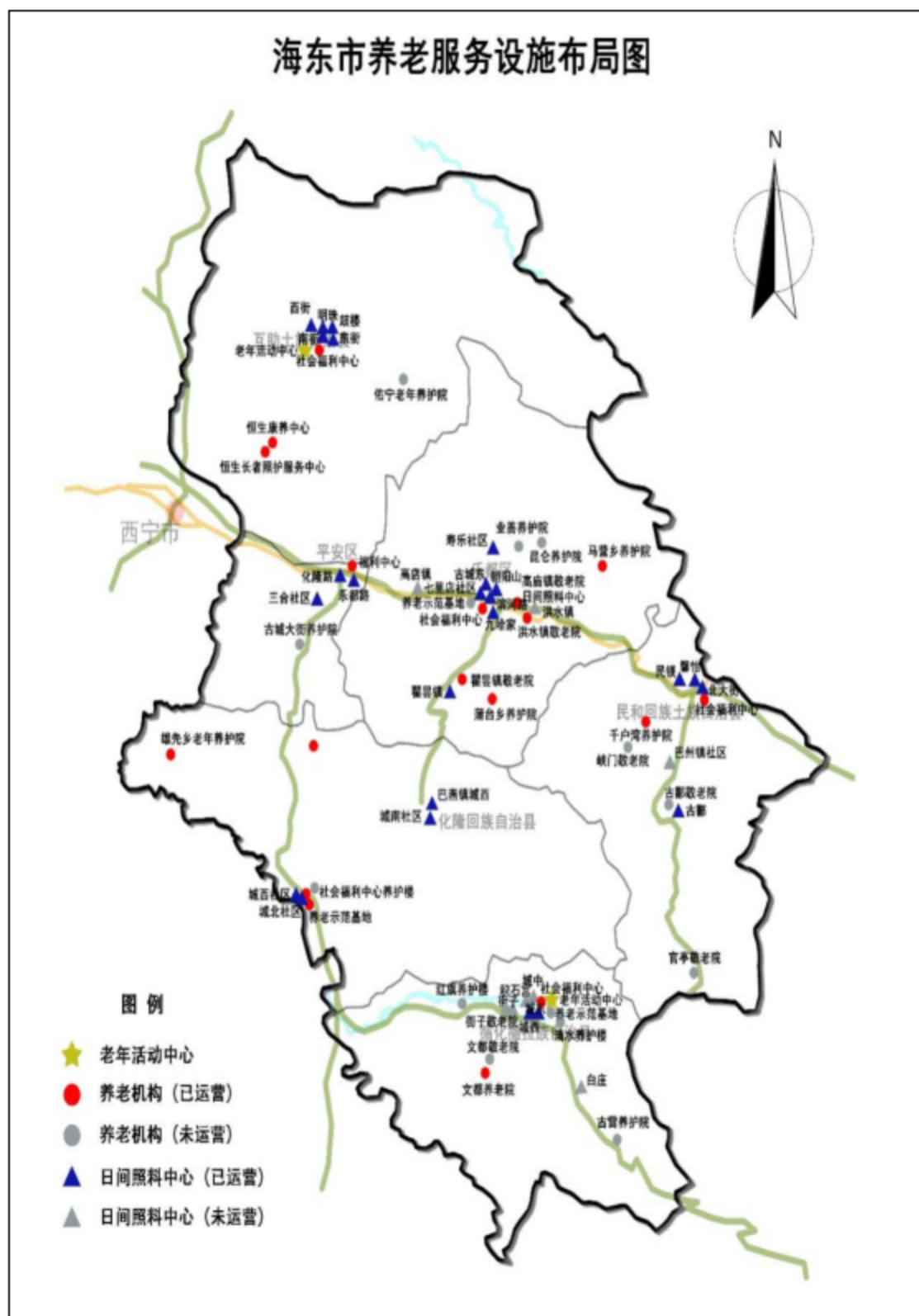
根据经济社会发展和老龄化发展，稳步增长财政投入，多渠道筹集养老服务业发展资金，支持发展养老服务业发展。建

立权责清晰市、区县市两级财政共担机制，优化财政投入结构，实现财政补贴由补供方向补需方转变，由普惠性补贴向基于评估的失能失智老人以及与绩效考核挂钩的奖优转变，向社区居家倾斜，向偏远贫困地区农村倾斜。加大政府购买服务力度，进一步落实政府购买服务指导性目录中养老服务内容，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财力补贴机制。健全政府购买养老服务体制机制。

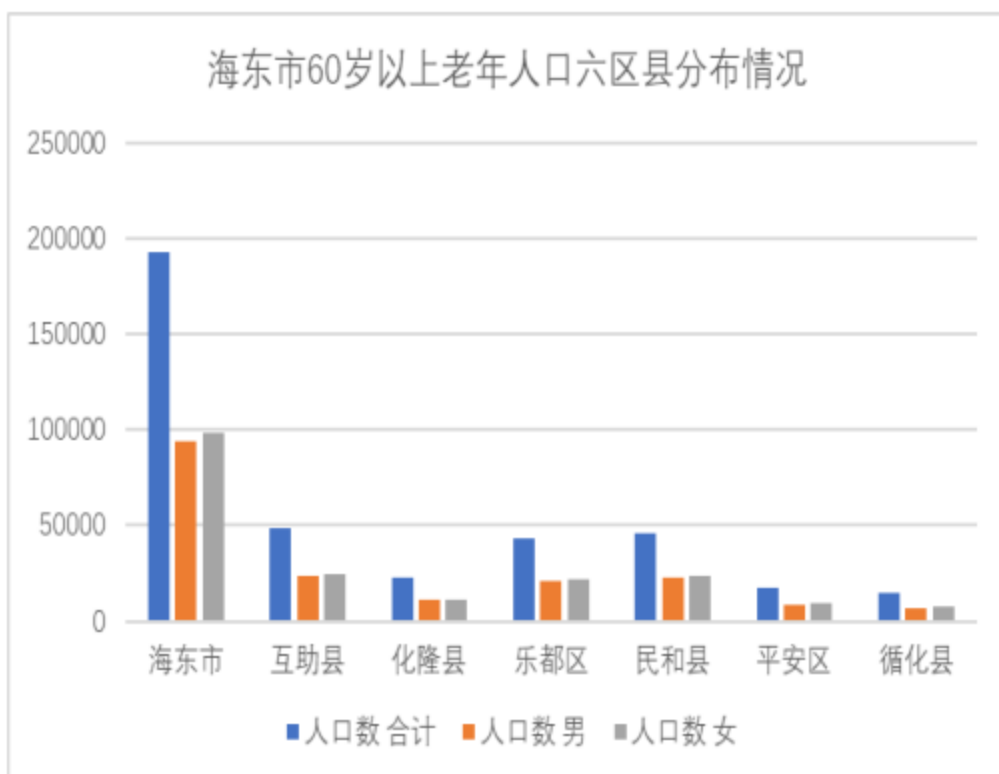
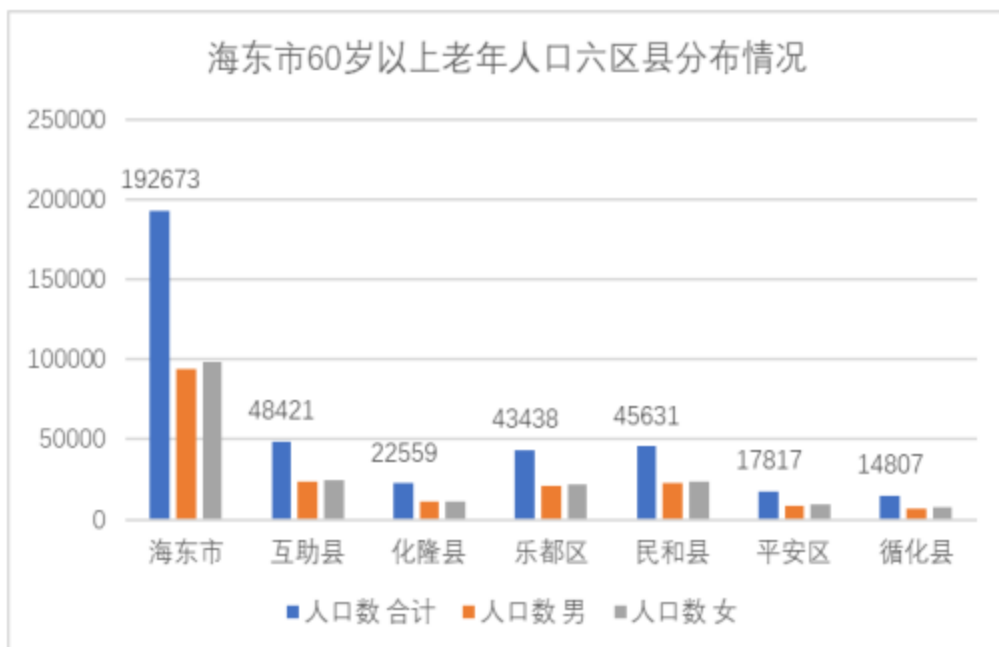
### 第三节 加强监督评估

强化规划指引和执行刚性，做好规划任务分解落实及后续政策配套，做好规划主要指标以及重大行动、重要政策和重大项目的定期督促考核；建立反映规划进展的指标和统计体系；完善向人大、政协的报告和沟通机制；实施规划中期评估和终期评估。搭建社会监督平台，健全第三方评估机制，适时对规划情况进行评估，向社会公布评估结果。

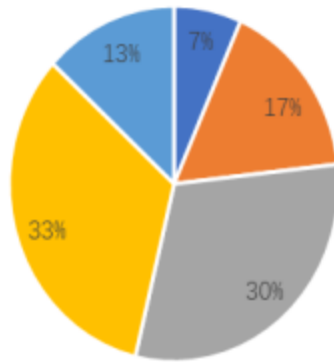
# 附录一： 海东市“十四五”养老服务设施布局图



## 附录二： 海东市老年人口统计分析

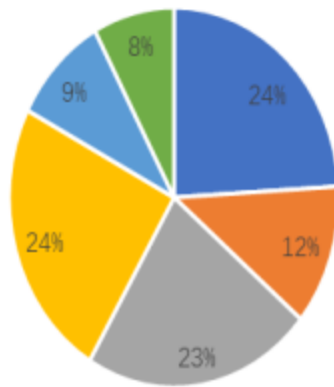


海东市70岁以上老年人口六区县分布图

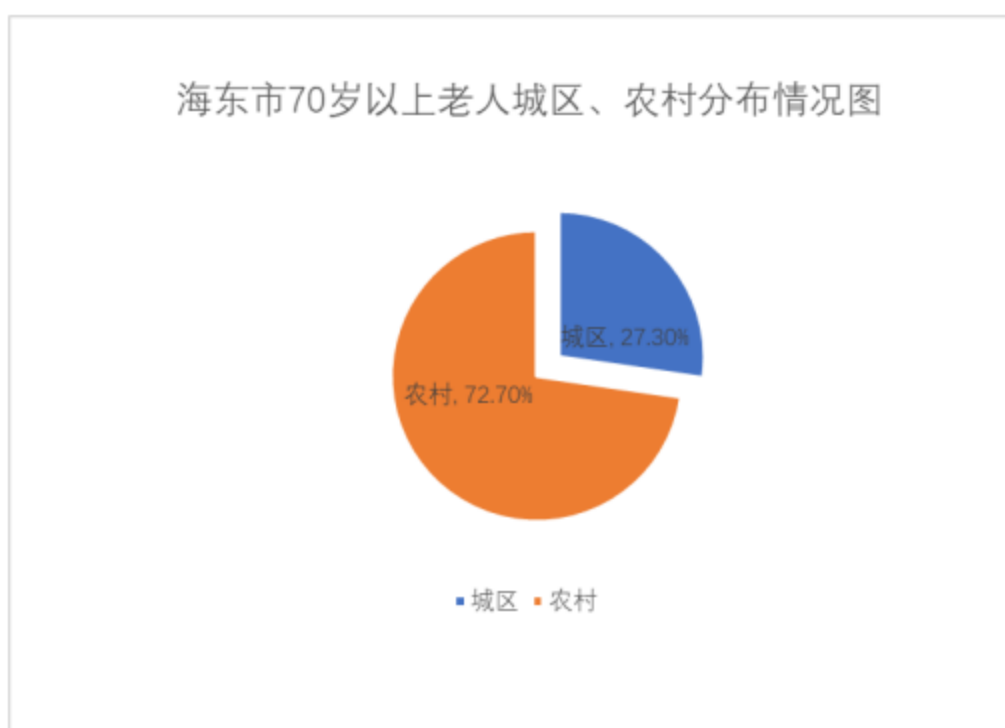
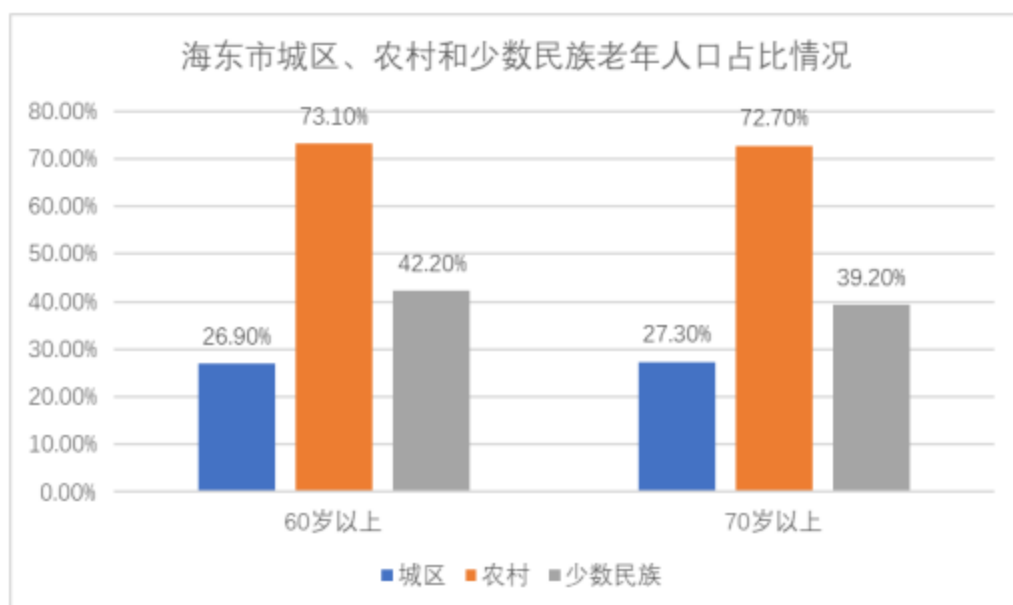


■ 循化县 ■ 化隆县 ■ 互助县 ■ 民和县 ■ 平安区

海东市65岁以上老年人口六区县分布图

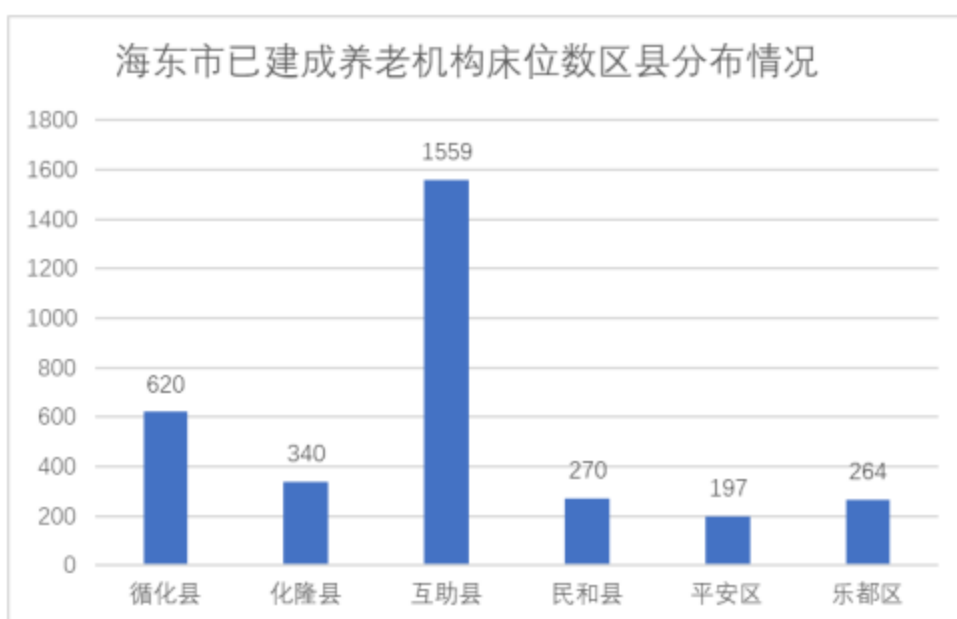
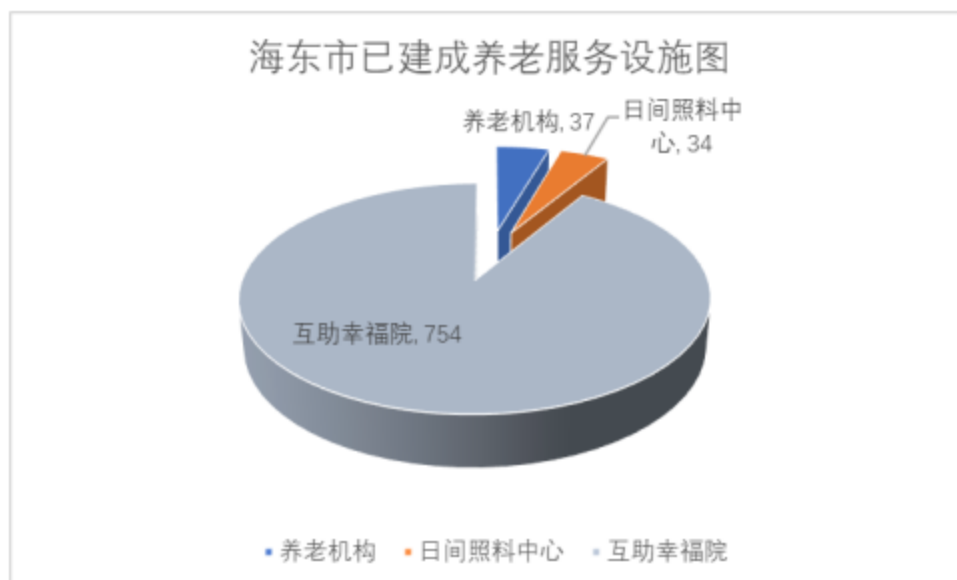


■ 互助县 ■ 化隆县 ■ 乐都区 ■ 民和县 ■ 平安区 ■ 循化县

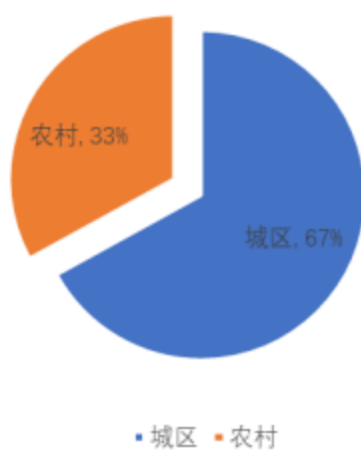




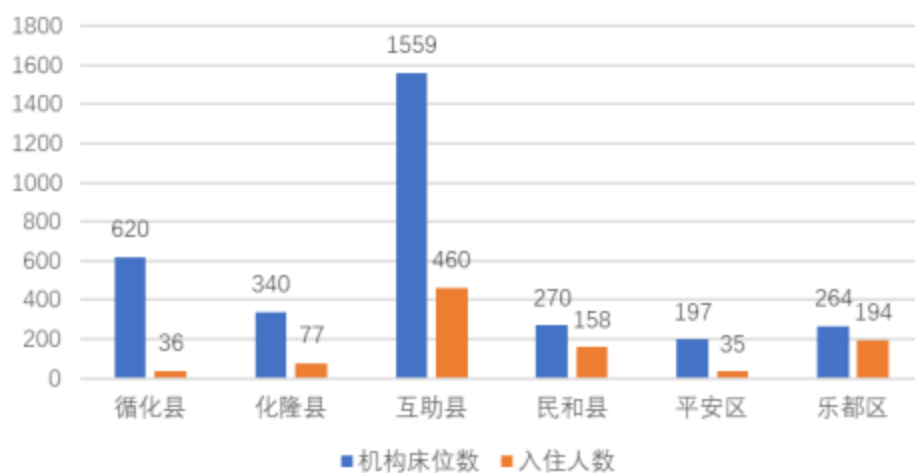
### 附录三： 海东市养老服务设施统计分析



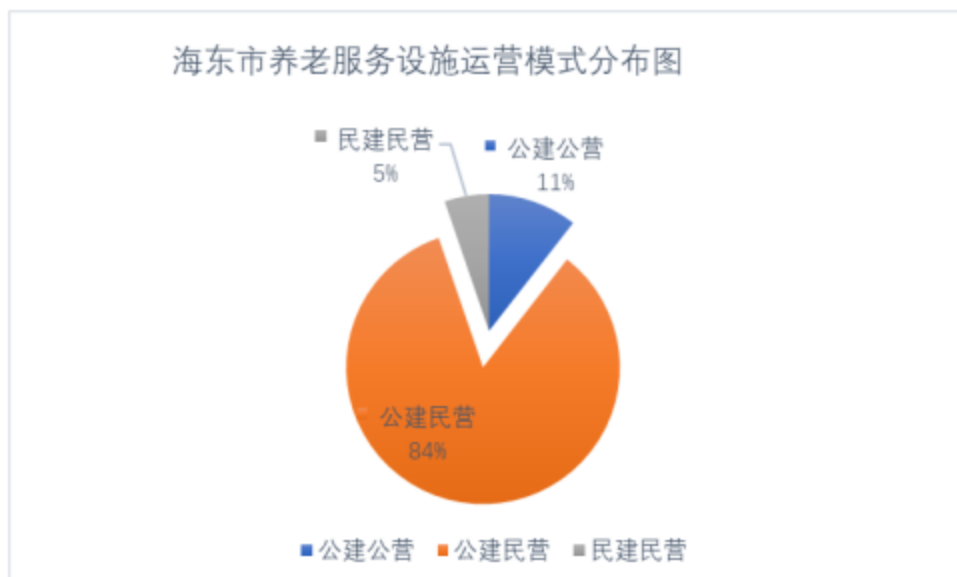
海东市已运营养老机构城区、农村分布情况

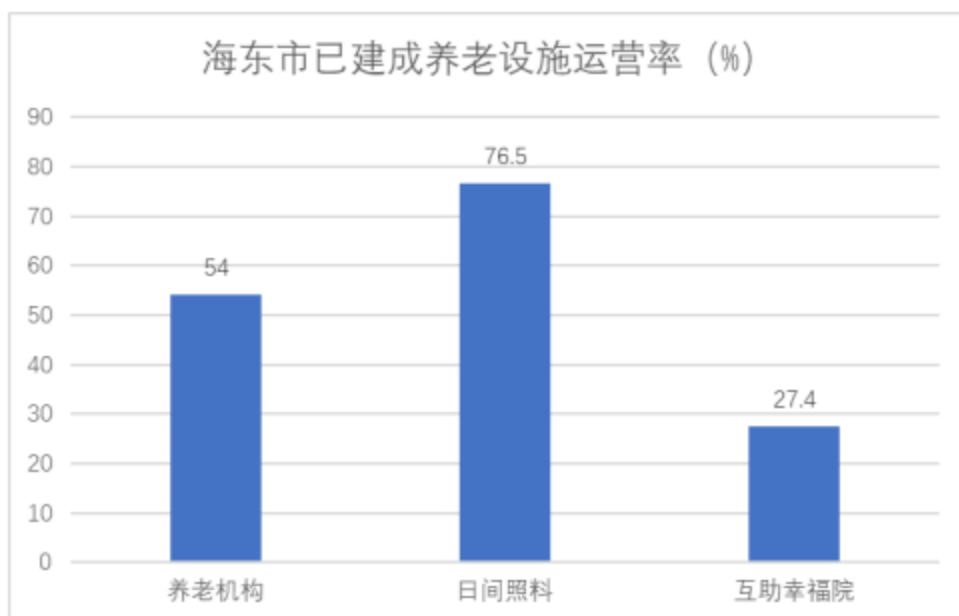


海东市各区县养老机构床位数及入住人数情况



## 附录四： 海东市养老服务设施运营状况研究





## 附录五：

## 海东市“十四五”养老事业规划重点项目库

(注：重点项目库是结合市区县各级养老主管部门储备项目制定，仅供相关领导内部决策参考使用)

编号	项目名称	数量	建设规模及主要建设内容	项目性质	开工年份	总投资 (万元)	项目地点	资金来源
1	平安区老年活动中心	1	新建老年活动中心 2500 平方米，建设业务用房及配套设施设备等	新建	2021	875	平安区	省级投资
2	循化县街子敬老院	1	改建老年人用房及附属设施，总建筑面积 1500 平方米，并配置设备包。改造床位 50 床。	改造	2021	212	循化县	中央投资：125； 省级投资：87
3	民和县一号老年养护楼能力提升改造项目	1	室外附属设施及设备购置	改造	2021	322.8	民和县	中央投资：180； 省级投资：142.8
4	化隆县普乐园老年养护院	1	改造护理床位、道路、场地硬化、绿化、化粪池及水电暖。	改造	2021	110	化隆县	省级投资
5	海东市老年人家庭适老化改造项目	160	按每户不高于 5000 元标准，对 160 户老年人家庭实施适老化改造	改造	2021	80	民和县、互助县	省级投资
6	互助县佑宁养护院能力提升改造	1	养护院内部能力提升改造	改造	2021	69	互助县	省级投资
7	化隆县雄先乡老年养护院	1	改造护理床位、道路、场地硬化、绿化、化粪池及水电暖。	改造	2021	62	化隆县	省级投资
8	海东市农村互助幸福院项目	5	平安三合镇寺台村，互助哈拉直沟乡师家、东沟乡曹家村，民和县总堡乡三垣村，循化县积石镇新建村互助幸福院，每个建筑面积不小于 200 平方米，设计床位不少于 5 张	新建	2021	300	平安区、民和县、 互助县、循化县	省级投资

9	互助县农村互助幸福院	5	改扩建互助县东山乡岔尔沟、下李村、下元村、大庄村，五十镇巴洪村互助幸福院	改扩建	2021	215	互助县	省级投资
10	海东市民和县老年养护院	1	新建总建筑面积 12750 平方米，建设床位 300 张。	新建	2022	4500	民和县	中央投资：3600； 省级投资：900
11	青海省社会福利院护理能力改造提升项目	1	改建老年人用房及附属设施，改造面积 8000 平方米、床位 300 张，并配置设备等	改建	2022	1025	平安区	中央投资：830； 省级投资：195
12	海东市循化县民族敬老院建设项目	1	改建老年人用房及附属设施，改造面积 8000 平方米、床位 300 张，并配置设备等	改建	2022	1025	循化县	中央投资：830； 省级投资：195
13	海东市乐都区高庙镇敬老院护理能力改造提升	1	改扩建老年人用房及附属设施，改造面积 1200 平方米，新增床位 45 张，并配置设备等	改建	2022	195	乐都区	中央投资：165； 省级投资：30
14	海东市平安区社会福利中心护理能力改造提升	1	改扩建老年人用房及附属设施，改造面积 6000 平方米，新增床位 141 张，并配置设备等	改建	2022	430	平安区	省级投资
15	海东市民和县社会福利中心护理能力改造提升	1	改建老年人用房及附属设施，改造面积 3600 平方米、床位 124 张，并配置设备等	改建	2022	453	民和县	中央投资：372； 省级投资：81
16	海东市社区居家养老服务建设项目	2	新建 2 个社区嵌入式养老服务设施，总建筑面积 1800 平方米，建设床位 60 张。	新建	2022	900	乐都区、平安区	省级投资
17	互助县老年活动中心能力提升	1	满足老年人活动的基本设备配备	设备配置	2022	50	互助县	省级投资
18	海东市老年人家庭适老化改造项目	195	按每户不高于 5000 元标准，对 195 户老年人家庭实施适老化改造	改造	2022	97	乐都区、化隆县、 循化县	省级投资
19	海东市老年人家庭适老化改造项目	55	按每户不高于 5000 元标准，对 55 户老年人家庭实施适老化改造	改造	2022	28.2399	平安区	历年结余
20	海东市农村互助幸福院	7	土建及设备购置，每个互助幸福院建设规模不小于 200 平方米，补助标准 60 万元/个	新建	2022	420	互助县 2 个、化隆县 2 个、循化县 2 个、平安区 1 个	省级投资

21	海东市农村互助幸福院	25	对农村互助幸福院进行改扩建或维修改造	改扩建	2022	680	乐都区 6 个、平安区 4 个民和县 6 个、互助县 3 个、化隆县 3 个、循化县 3 个	省级投资	
22	海东市社区居家养老服务建设项目	28	新建 28 个社区嵌入式养老服务设施,总建筑面积 25200 平方米,建设床位 840 张。	新建	2023-2025	10080	各县区	中央投资: 8064; 省级投资: 2016	
23	海东市农村互助幸福院项目	704	总建筑面积 140800 平方米,设计床位 3520 张	新建	2023-2025	42240	各县区	省级投资	
24	海东市乐都区业善老年养护院护理能力改造提	1	改建老年人用房及附属设施,改造面积 1720 平方米、床位 40 张,并配置设备等	改建	2023-2025	287	乐都区	中央投资: 230; 省级投资: 57	
25	海东市乐都区昆仑老年养护院护理能力改造提	1	改建老年人用房及附属设施,改造面积 1505 平方米、床位 35 张,并配置设备等	改建	2023-2025	258	乐都区	中央投资: 206; 省级投资: 52	
26	海东市平安区古城养护院护理能力改造提升项	1	改扩建老年人用房及附属设施,改造面积 1505 平方米,新增床位 35 张,并配置设备等	改建	2023-2025	280	平安区	中央投资: 224; 省级投资: 56	
27	海东市民和县颐和老年养护院护理能力改造提	1	改建老年人用房及附属设施,改造面积 1720 平方米、床位 40 张,并配置设备等	改建	2023-2025	320	民和县	中央投资: 256; 省级投资: 64	
28	海东市老年人家庭适老化改造项目	646	按每户不高于 5000 元标准,对 646 户老年人家庭实施适老化改造	改造	2023-2025	323	各县区	省级投资	
29	民和县老年活动中心	1	建设 2500 平方米的老年活动中心及辅助设施配置。	新建	2023-2025	876	民和县	省级投资	
30	化隆县老年活动中心	1	建设 2500 平方米的老年活动中心及辅助设施配置	新建	2023-2025	875	化隆县	省级投资	
合计		1851					67588.0399		

## 是否宜公开选项：宜公开

---

抄送：市委各部门，市纪委办公室。

市人大办，市政协办，市监察委，市中级人民法院，市人民检察院。

海东军分区，武警海东支队，海东消防救援支队。

海东工业园区所属园区管委会，各群众团体，青海高等职业技术学院，青海柳湾彩陶博物馆，市属国有企业，省驻市各单位。

---

海东市人民政府办公室

2022年8月30日印发