### 附件1

南海区养老服务体系建设提升三年行动计划（2021—2023年）（征求公众意见稿）

为积极应对我区人口老龄化发展趋势，努力满足不断增长的社会养老服务需求，进一步完善和提升养老服务体系建设，根据《广东省人民政府办公厅关于印发广东省加快推进养老服务发展若干措施的通知》（粤府办〔2019〕23号）、《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市养老服务体系建设提升三年行动计划（2020—2022年）的通知》（佛府办函〔2020〕103号）等文件要求，结合我区实际，制订本计划。

## 一、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心，认真落实中央决策部署和省、市工作要求，认真做好养老服务体系建设提升行动计划，着力打造南海区养老服务“事业+产业”全生态链模式，积极应对人口老龄化，改善人民生活品质，不断提升群众的获得感、幸福感、安全感，满足日益增长的养老服务需求和美好生活需要。

## 二、工作目标

### （一）机构养老高质量发展

2022年底前，培育不少于1个有品牌、有影响力、规模较大的本土养老产业集团。

2023年底前，全区民政部门登记、备案运营的养老床位新增2000张，其中新增公办床位1000张（含公建国营）、民办床位1000张；同时，全区兜底性床位达到700张、普惠性床位达到3000张。80%的养老机构[[1]](#footnote-0)符合星级养老机构标准。

### （二）社区居家养老服务完善

2021年底前，完善政府购买居家养老服务政策，推进居家养老服务社会化运营。全面建立社区居家老年人定期探访制度，特殊困难老年人月探访率达到100％。

2022年底前，每个镇（街道）建有1家社区居家综合性养老服务机构[[2]](#footnote-1)。全区新建住宅小区配建养老服务设施100％达标，建成社区15分钟养老服务圈。

2023年底前，加大力度推动社区幸福院建设，社区幸福院覆盖率达到100%。

2023年底前，依托社区幸福院，推广建设健康幸福小站，促进优质养老产品向社区延伸，健全社区幸福院可持续发展模式。

2023年底前，加大区域性长者配餐中心建设力度，实现长者配餐服务全覆盖。

### （三）探索创新医养结合模式

2022年底前，建立养老机构与医疗机构预约就诊、绿色通道快速就诊等合作机制。全区建成1家医养结合示范性养老机构。

2023年底前，全区养老机构的医养结合率达100%，明确护理型床位建设标准，全区护理型床位占比不低于55%。

2023年底前，将社区幸福院与社区卫生服务中心充分协作，完善社区幸福院的康复医疗设施设备,打造社区医养结合的试点示范。探索设立“家庭照护床位”。

### （四）养老行业服务质量和满意度不断提升

2021年上半年，建立养老服务相关单位的联席会议制度，落实相关工作的考评机制。

2021年底前，建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，区、镇（街道）建立完善养老机构日常巡查制度，完善事中事后监管制度。

人员培训保质保量，2021—2023年，每年培训养老护理、康复、管理等从业人员500人次以上。

2023年底前，实现100％以上养老机构符合《养老机构服务质量基本规范》国家标准。

### （五）养老服务领域的安全隐患得到全面解决

2021年底前，各养老机构逐步建立食品采购、储存、加工、制作信息台账，有条件的探索建立养老机构食品安全可溯源机制。

2021年底前，完善养老机构突发公共卫生事件应急处置预案。

2022年底前，全区养老服务机构基本建立职责明确、结构完整、功能全面、应对有序的应急预案体系。

2022年底前，实现100%的养老机构符合《养老机构服务安全基本规范》国家标准。

## 三、重点任务

### （一）完善养老服务体系

1.丰富完善居家养老服务。切实做好特困老人、失能老人、特殊群体老人的居家养老服务，完善补贴标准和补贴发放形式、发放流程。逐步加大对居家养老服务投入力度，积极推行“政府主导、社会参与、市场运作”的服务模式。民政部门制定居家养老服务商入库标准，授权养老平台运营商对申请入库的养老服务商进行资格审查，组建家政、康复理疗、心理慰藉等服务团队，构建居家养老服务市场载体。鼓励有条件的老年人家庭进行适老化改造，对经济困难的家庭给予资金补助。（牵头单位：区民政局；配合单位：区财政局、区市场监督管理局、区人力资源和社会保障局、区卫生健康局、市医疗保障局南海分局、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

2.加快发展社区养老服务。加大力度推动社区幸福院建设，到2023年底社区幸福院覆盖率达到100%。引入专业机构运营社区幸福院，设立丰富多样的社区居家养老服务项目，链接周边的医疗、护理、教育、心理、家政等资源，提升服务质量。依托社区幸福院等社区养老服务设施，发展社区嵌入式养老服务机构或日间照料中心，提供日托、夜托等服务，提升社区养老服务的品质。依托社区幸福院，推广建设健康幸福小站，促进优质养老产品向社区延伸。加大区域性长者配餐中心建设力度，逐步实现长者配餐服务全覆盖。（牵头单位：区民政局、各镇（街道）；配合单位：区财政局、区住房城乡建设和水利局、区卫生健康局、区教育局、区人力资源和社会保障局、区市场监督管理局，区国有资产监督管理局）

3.提升机构养老服务品质。推动机构养老布局优化，鼓励社会力量参与养老服务机构建设，建设好兜底型养老机构，大力发展普惠型养老机构。鼓励养老机构申请参加星级评定，为参加星级评定的养老机构做好业务指导和培训，逐步实现80%的养老机构通过广东省星级养老机构评定，100%以上的养老机构符合《养老机构服务质量基本规范》国家标准。坚持发挥公办养老机构的托底作用，面向特困供养人员中的老年人提供集中供养服务，应收尽收。加大公办养老机构设施建设和升级改造，构建普惠大健康养老模式，不断提升养老服务质量。（牵头单位：区民政局、各镇（街道）；配合单位：区发展改革局、区财政局、区国有资产监督管理局、区国有资产监督管理局）

4.加快发展智慧养老服务。深入实施“互联网+养老”模式，充分运用互联网、物联网、大数据等技术，加快发展“智慧养老”服务。鼓励南海企业在养老智能设备、智能家电、人工智能、陪护机器人、外骨骼机器人、照护和康复机器人等方面先行先试。推进5G技术在智慧养老中的创新应用，普及智能医疗监测、生命体征探测、跌倒报警、远程定位等便捷信息采集终端，实现老年健康、安全等状态动态监测。推进远程诊疗、远程照护指导等应用，探索建立远程居家照护服务模式。利用现有的南海区智慧养老平台打造南海区健康信息管理平台，实现区域性“互联网+”的医疗、健康服务模式，整合各部门与健康养老有关的信息，引进智慧养老产品，实现可视化、便利性、系统性的智慧养老。（牵头单位：区民政局；配合单位：区发展改革局、区市场监督管理局、区财政局、区政务服务数据管理局、区国有资产监督管理局）

5.加强老年人精神关怀。支持鼓励社工机构、心理咨询机构、志愿服务和慈善组织等为老年人提供精神慰藉、心理关怀服务，探索将心理咨询服务纳入政府购买服务范围。鼓励办好各类老年学校，开展适合老年人的群体性文化、体育和娱乐活动，丰富老年人的精神文化生活。全面建立居家探访制度，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并提供帮扶服务。（牵头单位：区民政局，配合单位：区市场监督管理局、区财政局、区教育局、区卫生健康局、区团委、区妇联、区残联、各镇（街道））

6.推进互助式养老服务。鼓励老年人自我管理、自我服务，提倡在老人力所能及范围内，让社区年轻老人服务年长老人成为风俗习惯，培育社区的公序良俗，对老人的志愿服务时间纳入“时间银行”。鼓励社区建设公益类社团，推行社区互助模式，构建部门联动机制，促进多方力量融合发展，打造共建共治共享的平台。积极开展社区公益性活动，定期组织志愿者开展养老志愿服务活动，丰富老年人晚年生活。（牵头单位：区民政局，配合单位：区卫生健康局、区教育局，区团委、区妇联、镇（街道））

### （二）构建医养结合体系

1.创新医疗与养老的结合机制。鼓励养老机构设置对内服务的医疗机构，与周边医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，医疗卫生机构为老年人开通预约挂号、转诊等绿色通道；鼓励具备条件的医疗机构开设养老院；打造区级医养结合标杆示范机构。加强社区幸福院和社区卫生服务中心的有效衔接，选取有条件的社区，打造社区医养结合的试点示范；完善社区幸福院的康复医疗设施设备。建立社区居家老人健康服务档案。探索设立“家庭照护床位”[[3]](#footnote-2)，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策。鼓励有条件的基层医疗卫生机构设置康复、护理、安宁疗护病床和养老床位，因地制宜开展家庭病床[[4]](#footnote-3)和家庭医生服务。符合基本医疗保险定点条件的医养结合服务机构，向区医保经办机构申请纳入基本医疗保险定点医疗机构范围，参加基本医疗保险的老年人按照医保规定享受相应的待遇。（牵头单位：区卫生健康局；配合单位：区民政局、区财政局、市医疗保障局南海分局、区人力资源和社会保障局、区市场监督管理局、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

2.完善长期照护保障体系。大力推进包括老年人在内的重点人群医疗保障制度改革，推动养老与保险行业深度结合，鼓励发展商业性长期护理保险产品，为参保人提供个性化长期照护服务。根据市的统一部署，大力推进包括老年人在内的重点人群医疗保障制度改革，探索建立适合本地区实际情况的长期护理保险制度。（牵头单位：市医疗保障局南海分局、区民政局、区卫生健康局；配合部门：区社会保险基金管理局，区残联）

### （三）建设信息技术体系

1.完善养老服务机构监管机制。加强智慧养老综合服务平台监管力度，所有养老服务机构纳入智慧养老平台监管，对养老机构、社区幸福院、居家服务商的基本信息、数据统计、服务开展等进行全流程监控。做好南海智慧养老综合服务平台功能升级，由养老平台运营商按照区民政局要求、采用线上线下相结合的市场运营模式拓展居家养老服务。（牵头单位：区民政局；配合部门：区政务服务数据管理局、区市场监督管理局、区财政局、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

2.拓展信息技术在养老领域的应用。持续推动智慧健康养老产业发展，拓展信息技术在养老领域的应用，制定智慧健康养老产品及服务推广目录，开展智慧健康养老应用试点示范。促进人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术和智能硬件等产品在养老服务领域深度应用。加强老年人身份、生物识别等信息安全保护。（牵头单位：区民政局；配合部门：区市场监督管理局、区政务服务数据管理局、区财政局、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

3.探索“无围墙养老院”智慧养老新模式。大力发展居家养老服务商进驻养老平台，结合“互联网护理+嵌入式养老”的理念，联动社会资源，为社区居家老年人提供助医、助洁、助餐、助浴、助购、助行等多种服务。推广物联网、远程智能安防监控技术和智能终端设备，执行24小时应急响应服务，降低老年人意外风险，改善服务体验。（牵头单位：区民政局；配合部门：区财政局、区卫生健康局、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

### （四）完善综合监管体系

1.完善养老服务机构综合监管机制。建立跨部门的联合监管机制，研究制定养老服务机构综合监管制度，推动建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，完善事中事后监管制度。开展定期巡察，加强养老服务机构运营管理及服务质量大数据管理，推行“双随机、一公开”监管模式。推进养老服务领域社会信用体系建设，按规定实施失信联合惩戒。积极培育养老服务行业组织、中介机构，引导行业自律管理。（牵头单位：区民政局；配合单位：区市场监督管理局、区卫生健康局、区财政局、区税务局、区住房城乡建设和水利局、区应急管理局、区政务服务数据管理局、区国有资产监督管理局，市自然资源局南海分局、区消防大队、各镇（街道））

2.完善养老服务机构安全防范机制。引导和帮助存量民办养老机构按照国家工程建设消防技术标准配置消防设施、器材，针对重大火灾隐患进行整改，全面完成全区养老服务机构老旧供电线路改造和房屋安全评估工作。加强养老服务领域非法集资信息监测分析，做好政策宣传和风险提示工作。建立完善养老机构食品安全监管制度，推进养老机构食品安全信息公开和食品加工操作过程可视化，完成全区养老机构食堂上线“阳光餐饮”平台。督促和指导养老服务机构制定完善突发公共卫生事件应急处置预案，提升养老机构突发公共卫生事件应急处置能力，做好日常防护和应急物资储备，切实防范各类传染性疾病。督促和指导养老机构制定完善极端气候引发自然灾害情况下的应急处置预案，强化提升应急保障措施和处置能力。鼓励养老机构投保养老机构责任保险。（牵头单位：区民政局、区卫生健康局、区市场监督管理局；配合单位：区财政局、区住房城乡建设和水利局、区应急管理局、市自然资源南海分局、区消防大队、区财政局、各镇（街道））

3.建立养老服务考评机制。建立完善养老服务监测分析与发展评价机制，完善养老服务统计分类标准，加强统计监测工作。（牵头单位：区民政局；配合单位：区市场监督管理局）

### （五）健全人才培育体系

加强养老服务从业人员的职业技能培训，实施“南粤家政”工程，提高职业道德和服务水平。鼓励各类学校设置老年医学、护理、社会工作、老年服务与管理等养老服务相关课程，设立养老服务发展人才培养实训基地。建立爱心企业与养老服务机构挂钩联系帮扶制度，大力促进养老服务志愿者队伍发展；鼓励以社区幸福院为媒介，组织社区居民自建志愿者队伍。建立和完善养老服务人员福利保障政策，探索建立养老服务从业人员岗位津贴和就业补贴制度。（牵头单位：区民政局；配合单位：区人力资源和社会保障局、区教育局、区卫生健康局、区财政局、区团委、各镇（街道））

### （六）完善设施配套体系

1.落实社区居家养老基础配套。将社区居家养老服务设施纳入城乡社区配套用房建设范围，新建住宅小区按每百户不低于20平方米的标准配套建设养老服务设施，并在规划条件中予以明确。民政部门参与配套养老服务设施竣工联合验收，设施验收后同步无偿移交镇人民政府、街道办事处，并按照规划用途安排使用。旧城区和已建住宅区无养老服务设施，或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，政府无偿提供场地，按照每百户不低于15平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式进行配置。（牵头单位：市自然资源局南海分局；配合单位：区民政局、区住房城乡建设和水利局、各镇（街道））

2.完善养老用地政策。确保养老用地指标，把各类养老服务设施建设用地纳入我区国土空间规划、年度计划和年度建设用地供应计划，结合佛山市自然资源局南海区分局编制的《佛山市南海区国土空间总体规划（2020-2035）》制定落实《南海区养老服务设施空间专项规划》。对于经营性养老用地，通过强制性监管协议杜绝开发商以养老名义进行房地产开发建设。养老用地出让起价按不高于同类地段工业用地或同类地段医疗用地评估价评估后并结合市场行情综合确定。在符合养老设施布局要求的情况下，企业对城镇现有空闲的设施进行改造和利用，经充分论证并符合基本要求，举办养老服务机构，可先建设后变更土地使用性质。针对既有建筑开展养老项目的，改造方案经属地政府批准并报相关部门备案后，且连续经营1年以上的，5年内可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质可暂不作变更；5年期满，须按相关程序完善手续。（牵头单位：市自然资源局南海分局；配合单位：区民政局、区住房城乡建设和水利局、各镇（街道））

3.完善规划和报批建设政策。依法简化社区居家养老服务开办申报程序，支持合作企业在合作区域内开展连锁化、专业化服务。营利性养老机构在其登记机关登记管辖范围内增设营业场所时，无需办理分支机构营业执照，实现“一张营业执照，多个经营地址，一次行政许可”。非营利性养老机构可以依法在其登记管理机关管辖范围内设立多个不具法人资格的服务网点。对于500张床位以上、规模较大的养老项目，允许企业拿到土地后分期合理开发。对于作为新建项目的养老机构、设施，建筑面积在500平方米以下或者投资100万元以下的养老机构、设施，可不办理竣工验收备案手续。（牵头单位：区民政局；配合单位：区住房城乡建设和水利局、市自然资源局南海分局、区市场监督管理局、各镇（街道））

4.完善消防安全验收程序。对于作为二次装修工程的养老机构、设施，已依法取得消防设计审查验收意见书或竣工验收消防备案凭证的建筑，其内部建筑面积在300平方米以下（含300平方米）的养老机构、设施，如建筑类别、使用功能、防火分区及其分隔设施、安全疏散、消防设施设置未变，且选用的建筑材料燃烧性能满足国家标准《建筑内部装修设计防火规范》（GB 50222-2017）要求的，无需申报建设工程竣工验收消防备案。按照《建筑设计防火规范》（GB 50016-2014），做好养老机构消防审批服务，建立工作机制，对专项行动项目以及历史遗留的养老机构“证照不全”的问题采用一事一议，提高审批效能。落实按照耐火等级合理拓展养老服务设施建筑高度的规定。（牵头单位：区民政局；配合单位：区住房城乡建设和水利局、区市场监督管理局、各镇（街道））

### （七）建设服务标准体系

高质量完成“佛山市南海区养老基本公共服务标准化专项试点”国家级试点项目，以专项试点为契机，健全南海区养老基本公共服务标准体系，梳理细化南海区养老基本公共服务清单。建立涵盖服务基础通用、支撑保障、服务提供、服务评价的南海区养老服务标准体系，标准覆盖率80%以上。建立健全养老基本公共服务数据库，完善养老基本公共服务标准实施机制。根据养老服务机构的区域分布、规模大小、服务对象等因素选取标准设施改造试点。（牵头单位：区民政局、区市场监督管理局；配合单位：区发展改革局、区财政局、区卫生健康局、区人力资源和社会保障局、市医疗保障局南海分局、区住房城乡建设和水利局、区国有资产监督管理局、区消防大队、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

### （八）完善政策扶持体系

1.完善养老服务补贴力度。落实现有社区幸福院建设补助和评定奖励政策，对设立健康幸福小站的社区幸福院予以一定资金奖励。落实现有民办养老机构床位建设补贴政策，推动完善养老机构运营补贴制度。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2020年至2022年新建并投入运营的非营利性民办养老机构发放贷款贴息资金，对符合条件的养老机构在2020年至2022年期间实际贷款利息的20％给予贴息（若实际贷款利率高于同期人民银行公布的贷款基准利率的，按贷款基准利率计算）。贴息资金实行“先付后贴”，单个养老机构贴息总额不超过200万元。加大对民办养老机构的扶持力度，落实民办养老机构扶持管理有关办法。（牵头单位：区民政局；配合单位：区财政局、区市场监督管理局、各镇（街道））

2.加强资金保障政策。加大投入财政性资金支持养老服务体系建设，探索设立养老服务区级专项财政资金。自2021年起，要将我区用于社会福利的彩票公益金按不低于55％的资金比例用于支持养老服务体系建设，并随老年人口的增加逐步提高投入比例，应统筹考虑养老服务需求，支持养老服务设施建设及无障碍改造。鼓励和引导民间资本、港澳台资本、境外合格资本等投入养老服务领域，落实和完善有关优惠政策。（牵头单位：区财政局、区民政局；配合单位：区发展改革局、区住房城乡建设和水利局）

### （九）培育养老产业体系

1.逐步推动机构养老服务市场化。推动公办养老机构运营机制改革，探索实施公建民营、公办民营等模式，逐步实现社会化运营。在2022年底前，培育不少于1个有品牌、有影响力、规模较大的本土养老产业集团。逐步放开养老机构市场，降低社会资本的准入门槛，鼓励社会力量参与养老服务体系建设，适当给予扶持政策。（牵头单位：区民政局；配合单位：区市场监督管理局、区国有资产监督管理局、区财政局）

2.鼓励发展养老服务产业。大力发展健康养老服务企业，培育一批创新能力强、技术水平高、品牌知名度广、辐射示范性大的养老服务企业。支持企业积极开发安全有效的日常辅助、康复辅具、保健器材、智能化设备、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品。积极推动养老与医疗、体育、旅游等相互融合，重点培育一批健康养老聚集区和连锁集团，打造全国健康养老产业发展基地。鼓励金融、互联网等企业进入养老服务产业，积极开展普惠养老专项行动。（牵头单位：区民政局；配合单位：区市场监督管理局、区卫生健康局、区文化广电旅游体育局、区财政局、区国有资产监督管理局、各镇（街道））

## 四、保障措施

### （一）强化统筹规划，加强组织领导

将养老服务体系建设列入南海区重点任务，建立统一管理、分工负责、协同推进的工作机制，要落实养老服务体系建设的主体责任，建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制。建立由顾耀辉区长任组长、各相关单位主要领导作为成员的养老服务体系建设领导小组，根据要求召开领导小组全体会议、成员单位联席会议和办公室工作会议，统筹协调全区养老服务发展各项工作，研究解决养老服务体系建设中的重点、热点、难点问题。

### （二）加大资金投入，保障长远发展

各级财政应根据经济社会发展状况和老年人自然增长情况，建立稳定的养老服务体系建设经费投入保障机制。鼓励慈善组织对无定向的慈善捐款重点投向养老服务体系建设，并建立公开、公正、透明的慈善资金投入及使用效能监督机制，加强资金的使用管理。

### （三）落实督促指导，明确职责任务

各单位、各镇（街道）应明确专人负责养老服务体系建设工作，切实履行部门职责，扎实推进工作。针对计划提出的目标指标，分解责任、强化考核、定期督办，将各单位计划任务完成情况纳入区级考评机制，切实推动我区养老服务体系建设任务落到实处。

### （四）注重舆论宣传，营造良好氛围

各部门要采取多种形式，深入宣传养老服务体系建设的重要意义、目标任务和法规政策，引导社会各界积极参与、大力支持养老服务体系建设；认真总结经验，树立典型，大力开展养老服务示范活动，在全社会大力营造敬老爱老助老的良好风尚。

1. 养老机构是指为老年人提供集中居住和照料服务的机构。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 养老服务机构是指为老年人提供养护、康复等综合性服务的机构，包括福利中心、养老院或敬老院、老年公寓、护理院，社区幸福院等。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 设在家中的家庭照护床位可以根据每个老年人的具体需求，个性化制定照护方案，提供精准服务。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 家庭病床是以家庭作为护理场所，选择适宜在家庭环境下进行医疗或康复的病种，让病人在熟悉的环境中接受医疗和护理。 [↑](#footnote-ref-3)