

聊城市东昌府区人民政府办公室

东昌政办字〔2023〕19号

东昌府区人民政府办公室 关于印发《东昌府区“十四五”养老服务 体系规划》的通知

各镇政府、街道办事处，嘉明经济开发区管委会，区政府各部门：

《东昌府区“十四五”养老服务体系规划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真贯彻实施。

东昌府区人民政府办公室

2023年12月12日

（此件公开发布）

东昌府区“十四五”养老服务体系规划

为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，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，提升老年人获得感、幸福感和安全感，实现其价值感、成就感和意义感，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央关于制定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的建议》《“十四五”民政事业发展规划》《山东省“十四五”养老服务体系规划》《山东省养老服务条例》《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《东昌府区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》和《聊城市“十四五”养老服务体系规划》，结合我区实际，制定本规划。

一、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，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照省委、省政府工作要求，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，围绕实施积极应对人口老龄化国家战略，以满足老年人多样化、多层次服务需求为导向，以推动高质量发展为主题，以供给侧结构性改革为主线，聚焦高龄、失能老年人长期照护体系建设，完善基本养老服务，发展普惠养老服务，推进互助养老服务，支持家庭承担养老功能，培育养老服务新业态，促进养老事业和养老产业协同发展，不断健全完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系，持续增强广大老年人的获得感、

幸福感和安全感。

（二）发展目标。2025年年底以前，居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系更加完善，养老服务有效供给持续扩大，养老服务产品日益丰富，行业要素支撑不断增强，老年宜居、老年友好环境初步形成。

1. 服务设施网络更加健全。区、镇（街道）、村（社区）、家庭四级养老服务网络基本形成，养老机构护理型床位占比达到60%以上，街道、乡镇区域性综合养老服务中心覆盖率分别达到100%、60%以上，城市社区养老服务设施配建达标率达到100%，农村互助养老设施覆盖率明显提高，城乡统筹协调发展取得明显成效。

2. 服务保障能力不断增强。基本养老服务水平不断提升，有集中供养意愿的特困人员集中供养率保持在100%，失能特困人员集中供养率达到并保持在60%以上，失智老年人、分散供养特困老年人、农村留守老年人等特殊困难老年人关爱服务体系全面建立，面向职工和城乡居民的长期护理保险制度更加完善，面向中低收入老年人的普惠养老、符合实际的互助养老全面发展，家庭养老支持措施进一步强化。

3. 服务质量安全明显提升。以信用管理为基础，政府监管、行业自律、社会监督相结合的养老服务综合监管制度更加完善，养老服务标准化、管理信息化、队伍专业化水平进一步提升，《养老机构服务安全基本规范》强制性标准达标率达到100%，养老护理员入职培训率达到100%。

4. 产业融合发展更具活力。市场在资源配置中的决定性作用

得到更加充分发挥，社会力量成为养老服务供给主体。养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业加快融合发展，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的龙头企业、服务名牌和产业集群。

5. 老年友好环境持续优化。老年友好型城市、老年友好型社区建设全面推进，敬老孝老助老的社会氛围日益浓厚，支持老年人融入并适应智慧社会的环境更加优化，老年人社会融入、社会参与程度不断提高。

6. 发展要素支撑进一步增强。养老服务营商环境持续优化，规划、土地、设施、财政、税收、融资、人才、技术、标准等支持政策更加完善有力，财政投入持续加大，要素集聚效应更加明显，社会力量参与和市场发展活力明显增强。

二、主要任务

（一）完善养老服务保障制度

1. 健全政府兜底养老保障制度。加强对特困老年人的兜底保障，对有集中供养意愿的特困老年人实行集中供养，做到愿进全进、应养尽养，失能特困老年人集中供养率达到并保持在60%以上。充分发挥公办养老机构的兜底保障作用，坚持公益属性，在满足特困人员集中供养需求的前提下，重点为经济困难失能老年人、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和轮候制度，明确老年人轮候前提条件和排序原则。

2. 健全基本养老公共服务制度。健全基本养老公共服务清单发布及定期更新制度，明确服务对象、服务内容、服务标准和支出责任，并根据经济社会发展水平，逐步丰富服务项目、提高服

务标准。建立完善老年人能力与需求综合评估制度，为具备相关资格条件的老年人开展能力评估，评估结果作为领取老年人补贴、接受养老服务的依据。落实经济困难老年人补贴、高龄津贴制度。建立经济困难老年人养老服务需求评估制度，以经济困难失能老年人为重点，通过政府购买服务等方式提供居家养老服务。建立健全特殊老年人巡访关爱制度，定期对独居、空巢、农村留守、计划生育特殊家庭老年人开展探视与帮扶服务，特殊困难老年人月探访率达到100%。建立对无监护人的特殊困难老年人的监护保障机制。

3. 健全多层次长期护理保障制度。加快构建由长期护理保险、社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险组成的多层次长期照护保障体系，满足失能老年人照护服务刚性需求。全面实施职工护理保险制度，完善不同失能等级和护理模式管理服务标准，并逐步将参保范围扩大到城乡居民，2025年年底前，实现城乡居民长期护理保险全覆盖。丰富健康保险产品供给，引导商业保险机构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保险产品。

（二）增加养老服务有效供给

1. 健全养老服务设施网络。建立健全覆盖城乡、分布均衡、功能完善的区、镇（街道）、村（社区）、家庭四级养老服务设施网络。在区级层面，至少具备一处收治失智老年人的专业养老机构或至少有一处机构设有失智照护专区，引导社会力量重点发展护理型养老床位。在街道层面，建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等功能的街道综合养老服务中心，达到并实现街道

全覆盖。在乡镇层面，新建或依托现有乡镇敬老院发展区域性综合养老服务中心，2025年年底，乡镇覆盖率达到60%以上。在村（社区）层面，发展社区老年人日间照料中心、农村幸福院等设施，2025年年底，实现城乡社区日间照料服务全覆盖。在家庭层面，为符合条件的低收入老年人家庭实施适老化、信息化改造，引导发展“家庭养老床位”，依托专业服务组织开展居家上门服务。

2. 完善家庭养老支持政策。鼓励成年子女与老年父母共同生活或就近居住，履行赡养义务，承担照料责任。鼓励对需要长期照护的失能老年人家庭提供“喘息”服务，支持面向家庭照护成员开展护理技能培训。加强已建成住宅小区公共服务设施的适老化无障碍改造，推进老旧小区坡道、楼梯扶手、电梯等与老年人日常生活密切相关的生活服务设施改造。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。采取政府补贴等方式，对符合条件的特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造。探索建立“养老顾问”制度，为老年人提供养老规划、政策咨询、资源推介等服务。

3. 丰富居家社区养老服务功能。鼓励以失能老年人为重点，以医养结合养老机构为主体，托管乡镇（街道）综合养老服务中心，连锁运营辖区日间照料设施和“家庭养老床位”，推动专业养老服务向社区和家庭延伸，打造“15分钟养老服务圈”。完善“家庭养老床位”服务、管理、技术等规范，明确上门照护服务标准，规范合同范本，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。鼓励和引导国有企业、社会组织、医疗机构、家政公

司、物业企业等参与居家社区养老服务，按照就近便利、安全优质、价格合理的原则，提供形式多样的养老服务。积极推进城乡社区（村）助老食堂或老年助餐点建设，引导市场主体针对老年人特点开发餐饮产品并建立配送体系。

4. 推动机构养老资源布局优化。聚焦失能老年人长期照护刚性需求，盘活养老机构存量资源，优先支持新增护理型床位，提升养老机构长期照护服务能力，2025年年底前，全区养老机构护理型床位占比提高到60%以上。聚焦失智老年人照护需求，加大认知障碍照护服务供给，鼓励单独建设认知障碍照护机构，或在养老机构中设置认知障碍照护专区，提供日常生活照护、自理能力训练、社会融入参与等专业服务。引导养老机构根据自身定位，合理延伸服务范围，为老年人提供居家期上门、康复期护理、稳定期生活照料、安宁疗护一体化的健康养老服务。按照“宜公则公、宜民则民”原则推进公办养老机构改革，推动具备条件的公办养老机构实行委托运营或改制为国有企业，盘活存量资源，提升服务质量。

5. 补齐农村养老服务短板。将农村养老服务纳入乡村振兴战略布局，统筹城乡、整合资源、优化供给、补齐短板。优化拓展敬老院服务功能，开展特困人员供养、失能老年人托养、居家上门、对下指导等服务，升级成为农村区域性综合养老服务中心。大力发展农村幸福院等互助养老设施，鼓励专业服务组织连锁化托管运营，打造政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村互助养老模式。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，推广实施“党建+养老”模式。鼓励设

立老年协会、老年志愿服务队等群众性养老服务组织。

6. 支持扩大普惠养老服务供给。实施普惠养老专项行动，鼓励各级通过制定支持性“政策包”，带动企业提供普惠型“服务包”，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的养老服务机构。引导各类主体提供普惠养老服务，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展机制，进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，享受政府补助以及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并向社会公开。加大国有经济对普惠养老的支持，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，培育发展以普惠养老服务为主责主业、承担公共服务功能的国有企业。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。

7. 推进“互联网+养老服务”。创新“互联网+养老”等智慧养老模式，汇聚线上线下资源，丰富产品供给，精准对接需求和供给，为老年人提供“菜单式”就近便捷养老服务，着力打造“没有围墙的养老院”。鼓励互联网养老服务企业创新服务模式，为老年人定制各类活动场景的健康监测系统，利用大数据方便老年人的居家出行、健康管理和应急处置。

（三）推进医养康养深度融合

1. 建立健全医养康养结合机制。按照方便就近、互利互惠的原则，推动未设立医疗卫生机构的养老机构与周边医疗卫生机构建立协作合作关系，签订合作协议，2025年底前，实现养老机构医养结合服务覆盖率达到100%。实施社区医养结合能力提升工程，整合现有卫生服务中心（站）或社区养老服务机构资源，

推动社区养老设施与基层医疗卫生机构深度合作、邻近设置。积极推进镇卫生院与敬老院融合发展，通过一体联建、签约合作、托管、派驻医护人员等形式，建立紧密型合作关系。

2. 支持举办医养结合机构。养老机构申请内部设置诊所、卫生所（室）、医务室、护理站的，取消行政审批，实行备案管理。简化医养结合机构审批登记，医疗卫生机构利用现有资源提供养老服务的，涉及建设、消防、食品安全、卫生防疫等有关条件，可依据医疗卫生机构已具备的上述相应资质直接进行登记备案，不需另行设立新的法人。

3. 完善老年人健康服务体系。对65周岁及以上老年人每年提供一次免费健康管理服务，建立老年人健康档案。认真做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，实现从健康管理、失能失智照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。落实老年人家庭医生签约服务，加强老年人居家医疗服务。加强老年失能预防，推动失能预防关口前移，降低老年人失能发生率。完善老年人心理健康与精神障碍早期预防及干预机制，开展精神卫生医疗机构—社区诊疗康复服务。

（四）提升行业监管水平

1. 健全综合监管机制。明确部门职责，加强协同配合，建立健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的跨部门综合监管机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。明确监管重点，全面加强对安全质量、从业人员、涉及资金、运营秩序、用地建设等方面的监管力度，加大对各类违法违规行为的惩戒力度。优化升级省养老管

理平台，加强与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源对接，强化数据整合、共享与应用，形成全区养老服务大数据，为各级政府制定政策规划、加强行业监管、在线审批管理提供支撑。加强信用管理，建立养老服务市场主体信用记录体系，通过信用中国网站（聊城）、国家企业信用信息公示系统（山东）等平台进行公开，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员依法依规实行联合惩戒。发挥行业协会自律作用，建立完善养老服务社会监督机制。

2. 发挥标准规范引领作用。推动建立政府主导制定的标准与市场主体的标准协同发展、协调配套的养老服务标准体系，鼓励行业组织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。强化养老服务标准实施，分层分类培育一批标准化示范单位，《养老机构服务质量基本规范》《养老机构服务安全基本规范》达标率达到并保持在100%。完善养老服务设施等级评定机制，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。

3. 提高安全管理和应急救援能力。指导督促养老机构落实安全管理主体责任，健全各项安全管理制度，积极采取智慧消防等信息化手段，加强火灾预警监测，及时防范消除安全隐患，建立安全管理长效机制。制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，建立常态化应急演练机制，全面提升应急处置能力。依托国有养老企业、公办养老机构和大型民办养老机构，加强养老服务应急能力储备，组建应急救援队伍，提高应急救援能力。

（五）健全老年人关爱服务体系

1. 弘扬孝亲敬老传统美德。大力宣传践行社会主义核心价值观，传承弘扬中华民族孝亲敬老传统美德，在全社会开展人口老龄化国情教育，推动敬老孝老宣传教育活动进学校、进家庭、进社区、进机关、进企业。大力开展“敬老月”“敬老文明号”等敬老助老主题宣传教育实践和评比活动，丰富活动内容和形式，形成良好社会氛围。

2. 丰富老年人精神文化生活。完善“山东终身在线学习”平台、“山东老年学习在线”平台、“山东老年大学远程教育”平台和直播大课堂，以老年人需求为导向，加快老年教育优质学习资源和师资队伍建设。鼓励老年教育机构开展在线老年教育，加强政策引导，加快发展城乡社区老年教育，2025年年底前，全区至少建有1所老年大学。鼓励具备条件的养老服务机构开设老年课堂、建设学习点，为老年人提供就近、便捷的学习服务。

3. 扩大老年人社会参与度。积极开展“银龄行动”，引导和组织老年人参与社区治理和服务活动，参与社区公益慈善、教科文卫等事业。更好地满足老年人在居住环境、日常出行、健康服务、养老服务、社会参与、精神文化生活等方面的需要。

4. 建设兼顾老年人需求的智慧社会。坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，切实解决老年人运用智能技术困难，有效解决老年人面临的“数字鸿沟”问题。各类高频政务服务事项应设置必要的线下办事渠道，公共服务场所应保留人工窗口和电话专线。在疫情防控等突发事件处置中做好帮助老年人应对工作。推进互联网网站、移动互联网应用适老化改造，鼓励企业提供相关

应用的“关怀模式”“长辈模式”。

5. 保障老年人合法权益。健全老年人优待制度体系，全面落实各类老年人优待政策。严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，持续加强养老服务领域非法集资排查整治。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。依法依规加强老年人法律服务和法律援助，重点做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助。

（六）加强人才队伍建设

1. 强化专业人才培养。鼓励院校设置养老服务相关专业，加快培养老年医学、心理、康复、护理、营养、社会工作、养老理论研究等专业人才。支持院校开展“学历证书+若干职业技能等级证书”1+X证书制度试点，加大对养老服务复合型人才的培养力度。推动校企合作，将养老服务列为校企合作优先领域。

2. 强化在职人才培养。开展养老服务人才培养提升行动，培训养老护理员、养老院院长、老年社会工作者。鼓励培养“养老顾问”、养老职业经理、养老护理员师资、老年人能力评估师等各类涉老人才。2025年年底前，养老护理员岗前培训率达到100%，养老机构中从事医疗护理、康复治疗、消防管理等服务的专业人员持证上岗率达到100%。大力培养为老年人服务的社会工作者队伍，在养老服务机构中开发设置社会工作岗位，2025年年底前，每千名老年人至少配有1名社会工作者。

3. 建立人才激励机制。开展养老护理员职业技能等级评价工作，引导用人单位建立与职业技能等级配套的薪酬激励机制。定期举办全区养老护理员技能大赛，对符合条件的获奖选手授予

“东昌府区技术能手”称号。建立从业人员褒扬机制，落实大中专毕业生入职奖补制度。对在养老服务中做出突出贡献的单位和个人，由县级以上人民政府或有关部门按照规定给予表彰和奖励。

4. 培育为老志愿服务队伍。扶持培育各类为老志愿服务组织，广泛开展各类为老志愿服务活动。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。支持开展面向老年人的慈善捐赠、慈善信托等慈善公益活动。试点推广“订单式”志愿服务，为老年人提供陪伴聊天、陪同购物、陪同就医、服务缴费、法律援助、智能设备培训等服务，建立志愿服务储蓄、回馈、激励与评价机制，提升志愿服务的持续性、规范性与有效性。

（七）发展壮大养老产业

1. 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作用，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。进一步优化相关政务服务、精简审批手续、提高审批效率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、契税、房产税、城镇土地使用税、不动产登记费等方面享受优惠，养老服务机构服务场所用电、用水、用气享受居民价格政策。

2. 大力推动产业融合发展。实施“养老+行业”行动，支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、

金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老等新型消费领域。推进养老服务向专业化、产业化、连锁化、集团化方向迈进，优先培育一批带动力强、辐射面广的龙头企业，打造一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群，形成一批具有影响力和竞争力的行业品牌。

3. 扩大老年产品供给。围绕老年人生活起居、安全保障、保健康复、医疗卫生等需求，加快适老化康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等智能养老设备以及老年人适用产品的研发，促进老年产品丰富供给和升级换代。支持依托镇（街道）、社区养老服务机构发展嵌入式康复辅具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。

（八）加强养老要素支撑

1. 加强规划引领。根据东昌府区国土空间规划、老年人分布以及变动等情况，编制并纳入市级养老服务设施建设布局规划，明确养老服务设施的总体布局、用地规模和数量功能，报市政府批准实施。建立社区养老服务设施与居住区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用机制，新建城镇居住区按照每百户不低于20平方米的标准配套建设社区养老服务设施。已建成的城镇居住区未配套建设或者建设的配套社区养老服务设施不符合规定要求的，政府应当通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式配置社区养老服务设施。

2. 加强用地保障。应当根据当地养老服务需求，分阶段供应

国土空间总体规划和详细规划确定的养老服务设施用地，并落实到年度建设用地供应计划，做到应保尽保。合理确定养老服务设施用地供应价格，以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于所在级别公共服务用地基准地价的70%确定；基准地价尚未覆盖的地区，出让底价不得低于当地土地取得、土地开发客观费用与相关税费之和。鼓励利用商业、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。

3. 加强财税支持。政府要根据经济发展水平和老年人服务需求，逐步增加对基本养老服务的投入。人民政府留成的福彩公益金55%以上用于支持发展养老服务。落实各项行政事业性收费减免政策，养老服务机构生活用电、用水、用气、用热享受居民价格。

4. 加强金融信贷支持。鼓励区属商业银行探索向产权明晰的养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款。探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。鼓励区属银行机构结合养老行业特点，优化信贷服务，推广“养老保障贷”等信贷产品，并适当给予利率优惠；围绕老年客户群体需求，不断丰富理财业务品种。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立健全与实施积极应对人口老龄化国家战略相适应的领导体制，加强党的领导，强化政府规划落实责任，将规划的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，强化考评监督，层层抓好落实。充分发挥各级养老服务协调机制重要作用，定期研究解决规划实施中的重大问题，明确责任分工，凝聚工作合力，确保各项规划任务落实。

（二）深化改革创新。聚焦养老服务发展的难点、重点、堵点问题，强化改革思维，破解发展难题。以整体解决县域养老问题为目标，统筹要素资源，强化改革集成，加强县域养老服务体系建设。开展居家社区养老服务提升工程，全面开展服务体系创新、业态模式创新、要素支持创新、适老环境创新、体制机制创新。

（三）实施评估激励。建立养老服务发展指标监测机制，完善养老服务统计指标体系，加强对规划实施情况的动态监测。2025年，对规划的执行情况进行全面评估。