

龙南市人民政府文件

龙府发〔2023〕4号

龙南市人民政府 关于印发《龙南市“十四五”养老服务业 发展规划》的通知

各乡镇人民政府，市政府各部门，市属、驻市各单位：

《龙南市“十四五”养老服务业发展规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



龙南市“十四五”养老服务业发展规划

目 录

前 言	4
第一章 发展基础	5
第一节 “十三五”主要成就	5
第二节 主要问题	10
第三节 形势与挑战	11
第二章 指导思想、发展思路	15
第一节 指导思想	15
第二节 发展思路	15
第三节 基本原则	16
第三章 发展目标	18
第一节 总体目标	18
第二节 具体目标	19
第四章 主要任务	22
第一节 健全养老服务业体系	22
第二节 夯实养老服务业基础	27
第三节 实施多层立体适老化改造	29

第四节	深入推进医养融合发展	31
第五节	聚力融合大湾区康养产业	33
第六节	推进养老服务业供给侧改革	34
第七节	构建服务人才培养体系	36
第八节	提升机构养老服务能力	38
第九节	实施老年人精神关爱工程	39
第五章	保障措施	42
第一节	加强组织领导	42
第二节	加强服务监管	42
第三节	完善支持政策	44
第四节	强化人才支撑	45
第五节	保障要素供给	46
附录 1	名词解释	47
附录 2	龙南市“十四五”养老服务业重点规划储备项目表 ..	50

前 言

为深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神、习近平总书记关于养老服务工作的重要论述精神，以及省、赣州市有关养老服务体系建设高质量发展工作部署，实施积极应对人口老龄化国家战略，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，不断增强龙南人民的获得感、幸福感、安全感，根据《江西省“十四五”养老服务体系建设规划》《赣州市养老服务体系建设“十四五”规划》《龙南市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》，结合我市实际，制定本规划。本规划总结了我市“十三五”养老服务业发展情况，并提出了“十四五”养老服务业发展的指导思想、发展思路、发展目标、主要任务和保障措施，将作为引领我市“十四五”时期养老体系建设高质量发展的重要行动纲领。

第一章 发展基础

第一节 “十三五”主要成就

“十三五”期间，龙南市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记视察江西和赣州重要讲话精神以及关于养老服务工作的重要论述精神，以不断满足老年人日益增长的养老服务需求为出发点和落脚点，将养老服务业发展纳入了龙南经济社会发展总体布局和“六大攻坚战”调度范围，高位推动，完善政策体系和推进措施，加大工作力度和财政投入，城市养老服务功能不断提升，农村养老短板不断补齐，建立以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的养老服务体系。养老服务设施短板有效补齐，智慧养老迈出新步伐，医养融合迈上新台阶，康养产业稳步发展，养老事业和养老产业均取得长足进展。

一、养老服务市场需求格局基本成型

截至 2020 年底，龙南市总人口约 33.71 万人，其中 60 周岁以上老年人口已达 5.26 万人，占全市总人口的 15.6%。老龄化形势催生我市养老服务需求快速增长，积极应对人口老龄化成为当前和将来很长一段时期的重要工作。

从城乡分布来看，随着新型城镇化的加速推进，农村空巢老人、独居老人、失能老人以及计划生育困难家庭老年人等群体的养老照料需求愈来愈旺盛，家家有老人，人人会变老，养老已成为当前社会重要的民生实事。

从养老需求的层次来看，近年来，推动医养有机结合和康养产业发展成为重要发展导向，满足人民群众日益增强的多层次、多元化养老服务需求，成为我市认真贯彻落实“以人民为中心”发展思想的重要举措之一。

从发展方向来看，龙南作为赣南次中心城市，有着对接粤港澳大湾区的区位优势和高铁开通的红利、独特的生态资源和客家文化资源，推动康养产业积累了一定基础，具备了逐步满足老年人多层次、多元化高质量养老服务需求，使龙南“十三五”时期具备打造成赣州南部片区康养圣地的基础。

二、养老服务设施建设成就

“十三五”期间，全市拥有养老机构 8 家，总床位数 662 张。其中：

农村中心敬老院 4 家（里仁镇、渡江镇、武当镇、杨村镇中心敬老院），拥有床位 214 张。

公建民营养老机构 1 家（社会福利幸福园），床位 200 张；
公办医养结合机构 1 家（天年医养中心），设置医疗护理床 54 张。

民办养老服务机构 2 家，总床位 194 张。其中：好孝心老年公寓 84 张、好望角老年公寓 110 张。

表 1 龙南市养老服务设施统计表

序号	名称	地址	规模（建筑面积及床位数）
1	龙南市渡江中心敬老院	龙南市渡江镇陂坑村	建筑面积：1075 m ² ，床位：25 张
2	龙南市武当中心敬老院	龙南市武当镇大坝村罗塘	建筑面积：1800 m ² ，床位：39 张
3	龙南市里仁中心敬老院	龙南市里仁镇正桂村 大坪尾	建筑面积：3599 m ² ，床位：120 张
4	龙南市杨村中心敬老院	龙南市杨村镇焦陂村	建筑面积：1300 m ² ，床位：30 张
5	龙南市好孝心老年公寓	龙南市龙泉大道	建筑面积：2100 m ² ，床位：84 张
6	龙南市好望角老人公寓	龙南市龙泉大道	建筑面积：3000 m ² ，床位：110 张
7	龙南市社会福利幸福园	龙南市东江思源学校旁	建筑面积：10360 m ² ，床位：200 张
8	龙南市天年医养中心	龙南市人民大道	建筑面积：1533 m ² ，床位：54 张

三、养老服务体系基本形成

1. 全力推进项目建设

2017 年，建成社会福利幸福园，总建筑面积 1 万平方米，总投资 3000 万元；建成投用里仁中心敬老院，总建筑面积 3600 平方米，总投资 1100 万元；开工建设社会福利养老中心，总建筑面积 1.36 万平方米，总投资 3300 万元。

2018 年，为进一步激发养老服务市场活力，按照国家发改委关于公建民营为重点的改革试点要求，推动社会福利幸福园推行公建民营模式，委托社会力量开展养老服务。

2019 年，开工建设渡江中心敬老院扩建工程，扩建建筑面积 1246 平方米，争取中央、省福利彩票公益金合计 420 万元。

2. 深入推进居家和社区养老服务改革试点

“十三五”时期，我市城乡居家和社区养老服务改革试点工

作明显提速，初步构建城乡居家和社区养老服务网络，拥有农村互助养老服务站点 38 家，城市社区居家养老服务站点 8 家。

市级智慧养老服务信息平台的建成，进一步提升了我市城市功能和品质，为我市不断整合城乡助娱、助养、助洁、助医、助急等各类养老服务资源开展智慧养老服务迈出重要一步。

3. 持续深化公办养老机构改革

建立“党委领导、政府主导、部门协作、社会参与”的工作推进机制，持续深化公办养老机构改革，充分发挥公办养老机构在承担特困人员集中供养任务、履行基本养老服务职能等方面的重要作用。积极鼓励社会力量参与公建民营改革试点，破解发展难题，不断激发社会领域投资活力。

4. 实施特困失能人员全面照护

积极探索农村特困老年人养老新路径，着力破解农村特困供养服务难题。通过全面落实失能、半失能特困人员照料护理经费、上门助养、居村联养等方式为其提供“家门口”的基本养老和关爱服务；本着应养尽养的原则，将各敬老院特困失能老人和分散供养中有集中照护需求的特困失能老人集中到县级特困失能人员照料护理中心进行集中护理，形成了专业化、标准化的照护服务体系，较好地解决了我市特困失能老人专业化照料护理问题。

四、深入推进“放管服”改革

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，深化“放管服”改革，全面放宽养老服务市场准入。一是取消养老机构设立许可

制度，进一步健全完善事中事后监管制度，建立养老机构备案管理制度，规范备案管理工作；**二是**建立养老护理人员年度培训机制，全面提升从业人员业务能力；**三是**减轻养老服务税费负担。对非营利性民办养老服务机构实行免税政策。落实养老服务机构用电、用水、有线收视居民价政策。

五、加强养老服务用地保障规划

深入贯彻落实习近平总书记关于加快养老产业发展的重要批示精神，根据本市人口结构、老龄化发展趋势等因素，合理规划养老服务设施空间布局，将社会福利用地规划科学、合理纳入全市国土空间总体规划。

六、积极落实民办养老机构补贴政策

“十三五”期间，我市对经依法登记的非营利性养老机构，自建或购买用房举办30张床位以上且运营满1年的，由本级财政按核定床位数给予每张不少于2000元的一次性建设补助；对租赁用房且租期5年以上，达到30张床位以上且运营满1年的，由同级财政按核定床位数给予每张不少于1000元的一次性租赁补助；对已开业的非营利性民办养老服务机构，按入住老人实际占有床位数，由本级财政给予每月每人不低于40元/床位的普通型床位运营补助或不低于50元/床位的护理型床位运营补助。对按规划和标准新建的居家养老服务中心(站)，实行“以奖代补”，本级财政一次性给予每个5~10万元的建设补助；对正常运营一年以上的站点，本级财政每年给予不低于2万元的运营补助。

七、大力推进康养产业

民政、卫健、林业、文广新旅等相关部门通力合作，依托龙南旅游生态资源和客家文化资源，积极发展康养项目，虔心小镇森林康养基地成功创建 2020 年江西省省级森林康养基地。龙南镇卫生院大力推进医养有机结合，举办天年医养中心开展医养结合服务和护理人员培训。

第二节 主要问题

一、养老服务体制机制不完善。“十三五”时期，我市养老服务业虽然有了较快的发展，但总体上还处于初步阶段，与新形势、新任务、新要求相比还存在一些薄弱环节。全社会对养老服务业认识不够充分，重视程度不高，发展动力不强；全市养老机构社会化、市场化、信息化和专业化程度不高；社会力量参与养老服务业回本周期较长，管理服务成本较大，发展的积极性不高；养老服务体系不完善，机构养老有效供给不足，社区养老服务提升行动质量不高；养老与医疗统筹联动不顺畅，医养结合机构医保定点困难；养老服务综合评估体系不健全，监管体系不够完善。

二、多层次多样化养老服务供给不足。“十三五”时期，全市 5.2 万多老人多层次、多元化养老服务需求不断增强，与服务项目、服务质量和设施服务的供给不足逐步形成了矛盾。特别是定位于解决医疗和养老服务之间矛盾的大型综合性医养服务设施，在我市还是一项空白，无法有效满足我市失能、半失能老人

的照料护理需求。

三、居家和社区养老服务仍是明显短板。居家养老服务是我市养老服务体系建设的短板，主要表现在社区养老服务站点基础设施薄弱，建成运营站点不多，站点持续运营困难，资金人员等保障力度不强，建设和运营管理水平还有待提升，离打造群众满意站点的目标尚有差距。

四、养老护理员队伍建设是持续“痛点”。从业人员匮乏，人员招聘难度大。年龄结构不合理。“十三五”期间，按年度平均计算统计，50岁及以下护理员仅占13.4%，51至60岁人员占56%，61岁及以上人员占30.6%，中青年护理员占比极低，导致出现了老人护理老人的尴尬情况。此外，全市护理员队伍专业技能缺乏，护理水平不高，薪酬待遇不高。

第三节 形势与挑战

以习近平同志为核心的党中央高度重视人口老龄化问题。党的十九大和十九届三中、四中全会都对积极应对人口老龄化做出重要部署，党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化上升为国家战略。新一代信息技术、健康技术在养老服务领域加快融合应用，为智慧健康养老服务产业的加速发展提供强有力的技术支撑。同时，我市拥有得天独厚的优质生态资源和毗邻粤港澳大湾区的区位优势，使我市发展养老服务业获得难得的历史机遇和有利条件。与此同时，受制于经济社会发展水平，以及我市养老服

务体系建设发展存在的现实短板，“十四五”时期，我市养老服务业发展获得良好发展机遇和形势的同时，也面临不小的挑战。

一、老龄化程度日益加深，对推进养老服务业发展形成了新的挑战。我市人口老龄化程度不断攀升，老龄化发展速度快，形势严峻。“十四五”期间，我市人口老龄化将进一步发展，高龄化、空巢化、失能半失能老人比例将进一步扩大。这就要求我们必须把加快发展养老服务业摆上更加突出的位置，以新的思路、新的举措、新的发展，应对新的挑战。

二、人口老龄化为养老服务业发展提供了新的机遇。老年人口的持续增长，对我市经济社会的发展进程、发展方式必将产生广泛而深远的影响。老龄化、高龄化、空巢化、家庭养老功能弱化“四化”叠加，为养老服务业的发展提供了多样化的需求和广阔的市场。从老年人对养老服务的需求来看，逐步向“9064”（即90%老年人在社会服务机构的协助下实现居家养老、6%老年人通过政府购买服务等各种方式实现社区养老、4%老年人则入住养老机构接受养老服务）的态势发展；随着城镇化进程发展和人口家庭结构变化，空巢留守和独居老人的养老服务需求急剧上升；随着生活水平的提高，越来越多的老人期望入住服务规范、档次较高、环境优美的养老机构；长期照料、精神慰藉和临终关怀等新的服务需求日益增长，对老年健康、文化娱乐、休闲旅游、养老地产等新的养老服务产品不断提出更高的要求。与此同时，全市城乡居民收入增长、消费结构升级及养老观念改变，促使养老服

务消费逐渐从生存型、物质型消费向发展型、服务型消费转变。各种形式的养老服务需求必将为养老服务业的发展创造更多的新机遇，为我市“十四五”养老服务业的持续健康发展提供了巨大空间。

三、顺应社会深刻变化，破解养老服务业难题需要新举措。

在我市经济社会转型期，养老服务需求呈现多样性和差异性，老年人不仅需要物质上的供养和经济上的支持，还需要精神和心理层面的慰藉和关怀。现有养老服务体系暴露不少问题和矛盾：

一是体制制约，机构性质不同导致的发展不平衡。如公办养老机构相比，民办养老机构在用地供给、财力保障、人才培养等方面有着一定优势。企业登记和民办非企业单位登记之间享受优惠政策不同，一定程度上影响了社会投资主体的积极性。

二是供给不足，养老服务供给与需求的不匹配。在衣食、保健等传统老龄产业领域，产业模式较为单一雷同，且为老年人提供心理慰藉、精神赡养等产品和服务没有得到较好的开发，“银发经济”没有得到有效推动。

三是城乡差异，农村居家养老困境突出。传统的家庭养老模式受到冲击，尤其农村人口老龄化、家庭规模小型化、家庭结构核心化以及人口流动常态化等因素快速变化，导致农民传统养老保障功能弱化。

四是人才短缺。与其他具有一定发展规模的产业相比，养老服务人员的专业化、职业化水平偏低，缺乏系统培训和高等教育，大学文化程度或者是专门院校毕业的所占比例较小。解决好当前

养老服务领域人才短缺等突出矛盾和问题，进一步加快发展养老服务业，已经成为全社会的共同呼声。

上述问题的存在，客观要求我市在“十四五”期间，站在积极应对人口老龄化国家战略的高度，持续加大改革力度，创新工作思路，着力破解体制、土地、资金、人才等发展“瓶颈”，不断推动全市养老服务体系建设和高质量发展。

第二章 指导思想、发展思路

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，认真贯彻落实习近平总书记视察江西和赣州重要讲话精神及关于养老服务工作的重要论述，以及上级党政和市委、市政府的重大决策部署，坚持党对养老服务体系建设的全面领导，立足新发展阶段，构建新发展格局，坚持以人民为中心，大力实施提高民生品质行动，全面建成“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系，不断满足老年人多层次、高质量养老服务需求，加快建成覆盖全体老人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，不断增强龙南老年人的获得感、幸福感、安全感。

第二节 发展思路

全面推进健康中国建设，实施积极应对人口老龄化国家战略，健全基本公共服务体系，健全高质量、多层次社会保障体系。围绕赣州市委、市政府新时代赣南苏区振兴发展、打造对接融入粤港澳大湾区桥头堡、建设省域副中心城市“三大战略”，提质

升级公办养老服务机构，扩展构建居家社区养老网络，持续深化养老服务社会改革，聚力融合大湾区康养产业，探索开创医养融合新路，整合养老智慧平台科教并重，充分发挥政府的主导作用、市场的灵活机制、社会力量的服务作用、家庭的孝养亲情基础，形成政府、市场、社会、家庭“四位一体”共同合作参与的格局，统筹推进养老事业和养老产业协调发展，全面建成“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系，不断满足老年人多层次、高质量养老服务需求，打造“秀美龙南、品质养老”的特色模式及赣州南部片区康养候鸟式康养圣地。

第三节 基本原则

一、坚持党政主导、普惠共享原则。加强党对养老服务工作的领导，在国家和省市的政策框架下，将养老事业融入龙南社会经济发展战略中，坚持公平优先、注重效率，立足公共服务，明确定位养老主体需求，科学制定公共政策，积极推动养老服务普惠覆盖。

二、坚持以人为本、城乡协调发展。以老年人为中心，保障特困失能群体养老底线，兜住民生底线，缩小城乡养老差距，提升全市整体养老水平，促进城市养老服务体系转型升级，全面推进城乡养老体系网络建设。

三、坚持多元参与和聚力发展对接。充分发挥党委的领导作

用、政府的主导作用、社会的主体作用、市场的决定作用、家庭的基础作用，推动养老服务业多元发展。推进公民、法人和其他组织全方位、深层次地参与养老服务业。做好舆论引导，凝聚社会共识，形成推动养老服务业发展的强大合力，共同推进养老服务多元融合发展，实现高品质养老的总体目标。

四、坚持统筹兼顾和协调发展并重。强化社区居家养老的基础性地位，促进居家养老、社区服务和机构养老的协调发展。着力推动设施建设标准化、养老服务运行管理规范化、从业人员职业技能专业化，实现养老服务业硬件和软件建设同步提升。

五、坚持深化改革和创新发展并举。加快完善养老服务法规政策体系，继续深化养老服务体制机制改革，优化养老服务体系的空间布局，提升养老服务科技支撑水平，实施养老服务的精准化和网格化服务，全面推动实现基本公共养老服务均等化、普惠性、可及性要求，努力促成养老服务共享化发展的良好格局。

六、坚持补齐短板，提质增效。聚焦养老事业发展的突出矛盾和薄弱环节，在物力、财力和人力等方面做出优先安排，注重质量效益，促进资源合理优化配置，着力保基本、兜底线、补短板、调结构，不断健全完善养老服务体系。

七、坚持量力而行，科学发展原则。充分考虑现阶段经济社会发展水平，把握我市养老服务水平随着经济社会发展不断完善提升的总体趋势，科学设定各项目标、指标，合理有效引导社会预期，不断增强全社会积极应对老龄化的信心，持续为养老服务发展拓展空间、增添动力。

第三章 发展目标

第一节 总体目标

“十四五”时期，继续完善多层次养老保障体系，探索建立长期护理保险制度框架，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系，形成政府、市场、社会、家庭“四位一体”共同合作参与的格局。统筹推进养老事业和养老产业协调发展，全面建成“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系，不断满足老年人多层次、高质量养老服务需求，打造“秀美龙南、品质养老”的特色模式及赣州南部片区候鸟式康养圣地。

表 2 “十四五”时期养老事业发展主要指标

主要项目和指标		2020年	2025年	属性
全市养老机构总量	机构数量(个)	8	13	预期性指标
	床位(张)	662	1400	预期性指标
	护理床占比(%)	39	60	约束性指标
公办	机构数量(个)	6	9	预期性指标
	床位(张)	468	950	预期性指标
民办	机构数量(个)	2	4	预期性指标
	床位	194	450	预期性指标
兜底保障	特困失能人员集中照护机构建成率(%)	70	100	预期性指标

主要项目和指标		2020年	2025年	属性
	特困人员供养服务机构床位使用率(%)	55	70	预期性指标
	农村养老服务设施—中心敬老院(个)	4	6	预期性指标
居家和社区 养老	农村互助养老服务站点(个)	38	78	预期性指标
	城市居家和社区养老服务设施覆盖率(%)	50	100	预期性指标
	社区嵌入式养老院(个)	2	5	预期性指标
	新建居住(小)区按标配套建设社区养老服务设施达标率(%)	100	100	约束性指标
	特殊困难老年人月探访率	—	100	预期性指标
	特殊困难老年人居家适老化改造(户)	—	400	预期性指标
人才队伍 建设	每千名老年人社会工作者配比(%)	—	2	预期性指标
	护理人员总量(个)	70	250	预期性指标
	“十四五”护理人员培训总人次(人次)	110	1000	预期性指标
医养融合	机构数量(个)	1	3	预期性指标
	总床位(张)	54	350	预期性指标
公办养老机构提升改造	公办养老机构适老化改造覆盖率	—	100	预期性指标
智慧养老	市级智慧养老信息服务中心(个)	—	1	约束性指标

第二节 具体目标

一、养老服务体系更加完善。家庭养老基础更实，社区养老服务网络覆盖面更广，机构养老供给能力更强，到2025年，城市社区居家养老服务实现全覆盖，农村互助养老服务站点覆盖建制村达到85%以上；全市护理床位占养老总床位比例达到60%以

上。建成以社区嵌入式养老院为重点、以城市日间照料中心为补充的社区养老服务骨干网络，城市社区至少建成1所具备全托、日托、上门服务、运营家庭养老床位等综合功能的养老机构。

二、基本保障更加有力。与经济增长及社会发展相匹配，加大对基本养老保障的投入力度，稳步提高托底保障标准，为老年人提供健康管理、老年人福利补贴，同时逐步扩大托底保障范围，城市“三无”和农村“五保”对象实现应保尽保，重点为特殊困难失能、半失能老年群体提供照料护理服务。

将经济困难的高龄老人、独居空巢老人、失能失智老人纳入保障范围。有需求的城乡失能特困老人集中护理供养率达100%。以政府为主导，充分发挥社会力量作用及家庭应尽养老责任，使得所有困难老人都能够得到基本养老服务及救助。探索长效机制，适时试行长期护理保险制度。

三、医养康养融合发展。医养康养相结合的体制机制进一步畅通。养老机构与协议合作的医疗机构普遍开通双向转介绿色通道，医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道。龙南优质的森林资源、生态资源和中医药优势进一步发挥，打造全省康养高地的“龙南模式”。

四、公共设施的养老服务功能显著提升。按照赣州市新建住宅小区社区居家养老服务设施和社区管理服务用房的建设、移交与管理办法的要求，以就近解决老年人的基本需求为原则，落实居家养老服务用房配建规范。新建住宅的社区养老服务用房按照每百户不低于20平方米的标准配置，且人均不低于0.1平方米，

单处用房建筑面积不得少于 300 平方米，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。商品房开发中，地段优越且配建面积较小的商品住宅用地，可另行集中配建居家养老服务用房。以“一乡一阵地、一村一场所”为支撑的“1+1+N”农村养老服务网络健全完善。85%以上的行政村建有符合“四助五有”标准的农村互助养老服务设施并实现可持续发展，“党建+农村养老服务”品牌持续巩固。

五、智慧养老现代服务体系基本构建。到 2025 年底，实现智慧养老服务覆盖城乡社区。融合老年人群的健康管理、居家环境及其养老服务等需求，实现个人、家庭、养老服务机构、社区及专业医疗机构间的信息互联互通和资源优化配置，提供智慧化、个性化、多样化、便利化的养老产品和服务。

六、服务队伍专业化积极推进。养老服务专业人才培养制度全面建立。从业人员的考核、评定制度日益完善。到 2025 年，养老护理人员岗前培训率达到 100%。养老护理员入职补贴制度落实到位。养老护理人员劳动报酬的合理增长机制初步形成，经济待遇和社会地位得到提升。

七、居家养老服务功能丰富拓展。家庭养老基础地位进一步巩固，助餐、助医、助娱、助浴等“十助”居家上门服务依托“互联网+养老”信息平台广泛、有效开展，400 户困难老年人家庭完成居家适老化改造，城市特殊困难老年人居家探访和农村留守、空巢等老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶三项制度建立健全。

第四章 主要任务

第一节 健全养老服务业体系

一、强化政府兜底保障功能

坚持公办养老机构公益属性。加大财政投入，通过直接供养、政府购买服务、老年人补贴制度等方式，重点做好对城乡老年特困人员的供养，以及经济困难的高龄、独居、空巢、失独、重残、失能、失智、计划生育特殊家庭等重点老年人群的基本养老服务保障工作。全面落实特困老人供养标准自然增长机制。对分散供养的老年特困人员，落实好探视巡访等关爱服务制度。对失能、高龄、空巢、独居和失独老人给予关爱照料。到 2025 年底，建立 1 所满足城乡失能半失能特困老人集中供养的护理型养老机构，全市失能半失能特困老人照护需求得到有效满足。

专栏 1 失能失智老人照料保障工程

针对目前我市失能失智老人的特殊服务需求及服务项目的不断增加，构建以长期照护服务为重点的养老服务补贴制度，增加养老机构中失能失智老人的护理床位比例，提升康复护理专业化水平。各养老机构都应配备与其服务规模相适应的康复护理设备、器具。为经济困难的失能失智老人家庭免费提供康复护理设备，免费开展护理技能培训，普及护理知识，并为符合条件家庭的无障碍设施改造提供资助。将经济困难

家庭的失能失智老人的护理纳入养老服务补贴和护理补贴的重点发放范围和政府购买服务内容。探索建立失能失智老人长期照护体系。探索依托现有敬老院，与医疗机构合作，到2025年，改（扩）建成具有康复、护理功能的养老院，采取公建民营、政府购买服务方式为农村“五保”、城市“三无”老人中因年老、疾病、伤残导致失能，需要长期照护的人员提供生活照料和康复护理服务，保障特困失能老人基本的生存安全和生命尊严。实施400户特殊困难老年人居家适老化改造工程，各中心敬老院从2022年开始实施适老化改造“暖心”工程，不断完善敬老院设施设备，提升服务质量。

二、完善兜底养老服务功能

加快推进特困人员集中照护。全面提升照护服务能力和服务质量，将有意愿的特困人员全部实现公办养老机构集中供养，特困失能人员全部实现集中照料护理。全市护理型床位占比不低于60%。到2025年，建成一个区域性养老服务中心，建成一所以农村特困失能、残疾老年人专业照护为主的市级层面特困人员集中供养服务设施（福利院），有需求的特困失能老年人集中照护率达到100%。

全面加强养老服务设施建设。通过新建、改扩建、提升改造等方式，推动养老机构设施功能得到全方位提升。

三、构建完善智慧养老平台

实现智慧系统平台软硬件共享。建立并逐渐丰富基本养老服务清单，依托全市智慧养老信息系统建设和城乡社区养老综合服

务网点，依据全国老年人综合能力评估标准，完善“市—乡镇—村（社区）”三级共享的全市老年人能力评估信息数据库，实现养老服务的精准性、有效性。

建设医疗机构、养老机构、养老受众、家庭、社会服务供给主体多元信息共享平台。建设养老信息数据库，深度推进智慧养老信息开发，为老年群体的健康层次、需求类型、养老场域、服务方式、服务主体、服务内容、养老融资投资、补贴保险等养老环节提供精准细分供求服务，打造虚拟互联、照料服务、养老“去机构化”、照料一键化的智慧养老生态系统。关注老年信息教育，跨越时代数字鸿沟，增强城乡老年群体的幸福获得感，享受信息时代红利。

完善社区养老服务网络，推进城市社区普遍设立具备全托、日托和上门服务等综合功能的养老服务机构，城市社区普遍设立社区日间照料机构，社区嵌入式养老院，探索社区“物业+养老服务”模式，深化“党建+农村养老服务”，补齐农村养老基础设施短板，构建市乡村三级服务平台，推广“党建+康乐人家”等养老服务新模式。依托智慧养老服务网络，落实留守老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶等制度，积极为空巢、留守、高龄独居等老年人提供关爱志愿服务。深化公办养老机构改革，充分利用智慧养老服务平台，完善基本养老服务清单，开展家庭养老床位试点工作。

按照新建小区（社区）配建一批、国有闲置房改造一批、社

区功能房整合一批的要求，加快推进城市社区养老服务站点建设，各社区养老服务中心（点）、城市老年人助餐点完成与市级智慧养老信息平台对接，全面整合家政、助餐、助医、助安等各类为老服务资源和平台，积极引导社会化、专业化各类主体开展社区养老服务，全面提升城市社区养老服务水平。

专栏 2 养老服务智慧工程

进一步完善市级智慧养老信息服务中心平台的设施和功能，打造上接省级和市级、下接乡镇的统一的信息数据中心，实现与全市专业化养老服务机构、医疗机构、城乡社区养老服务网络等全面对接，全面整合家政、助餐、助医、助安等各类为老服务资源和平台，打造“智慧养老”城市。

四、探索家庭养老床位

采取政府购买服务、养老护理培训、家庭适老化改造等方式，依托市级智慧养老信息服务中心，开展“家庭养老床位”试点工作。支持社区嵌入式养老机构发展“家庭养老床位”，开展居家上门服务。定制家庭照护方案，提供专业的家庭养老服务，让老年人在家也能享受专业的机构照护服务。

五、建立养老精准服务规范

建立并逐渐丰富基本养老服务清单。依托全市智慧养老信息系统和城乡社区养老综合服务网点，依据全国老年人综合能力评估标准，建立“市—乡镇—村（社区）”三级共享的全市老年人

自理能力评估信息数据库，作为领取老年人补贴、接受基本养老服务、老年人家庭适老化改造服务、家庭成员照护培训和喘息服务、医养结合服务等分类管理的统一凭据，有效衔接残疾人两项补贴、社会救助等政策，实现养老服务普惠性、精准性、有效性。

建立普惠型养老服务制度。健全普惠型养老服务政策体系，大力发展普惠型养老服务，为广大中低收入家庭老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的养老服务。持续深入推进普惠养老专项行动，大力发展城市普惠型养老服务设施和机构，由市场机制结合政府指导价形成普惠养老服务价格。吸引更多社会力量参与开展普惠养老服务，支持培训疗养机构转型为养老服务机构。

探索建立长期照护保险制度。建立健全长期护理保险制度，逐步扩大参保群体范围。充分发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险有益补充作用，解决多层次、多样化照护需求。

专栏3 养老服务体系工程

1. 实施养老基础设施扩面提质工程。开展增加养老点位行动。到2025年底，全市养老床位达到1400张以上，护理床位占比60%以上。

2. 深入推进“党建+康乐人家”工作，以党建为引领，推动农村互助养老服务持续健康发展。2023年，实现建制村康乐人家覆盖率80%以上，2025年，达到85%以上。

3. 城市社区拥有2家以上具备全托、日托、上门服务以及医养结合等综合功能的养老服务机构，城市各社区实现社区养老服务站点全覆盖，到2025年，社区嵌入式养老院达到5个。

4. 探索社区“物业+养老服务”模式，发展城市社区养老新模式。

落实留守老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶等制度，积极为空巢、留守、高龄独居等老年人提供关爱志愿服务。

5. 深化公办养老机构改革。坚持公办养老机构公益属性不动摇，推动公办综合福利院和敬老院等级标准建设，发展从规模扩张向提质增效转型，运行模式从粗放管理向精细化管理转变，兜底线、保基本作用充分彰显。

6. 探索“家庭养老床位”试点，支持社区嵌入式养老院、养老机构发展“家庭养老床位”，开展居家上门服务。

第二节 夯实养老服务业基础

将养老服务建设规划和用地与建设纳入全市经济和社会发展规划、年度经济社会发展目标、目标管理和绩效考核。

形成部门政策合力，确保养老服务基础用地、规划建设、社区用房满足我市当前和未来基本养老服务需求。新建城区和新建居住（小）区，按标准要求配套建设养老服务设施。将城乡社区养老服务用房纳入乡村振兴发展重要工作。新建养老机构用地应按规定规划为社会福利用地属性，鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于提供养老服务。

加强老年人活动场所和便利化设施建设，在公园、绿地、广场等空间开辟老年人活动场所。采取政府资助与个人支付相结合的方式，实施面向高龄老人、失能老人无障碍设施及居家适老化

设施改造。建设健身步道、老年人健身房等，为老人提供安全、适老健身场所。依托居家养老服务中心（站），乡镇（社区）开设老年活动中心（室）。

专栏 4 养老服务基础设施工程

1. 把养老服务机构布点纳入到当地城乡养老服务设施建设的发展规划中。新建住宅区，按每百户不低于 20 平方米的标准配置，且人均不低于 0.1 平方米，单处用房建筑面积不得少于 300 平方米，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；已建成住宅区无养老用房或没有达到每百户 15 平方米以上要求的，要通过购置、置换、租赁等方式提供养老服务用房。

2. 科学合理规划养老机构布局。各乡镇可采取公建民营或吸纳社会投入方式，根据未来老年人口数量，积极举办养老机构，到 2025 年，养老机构数量达到 13 家以上。

3. 加强养老服务用地保障规划。根据我市中心城区公共服务设施专项规划，加强城市养老用地的国土空间规划工作，积极争取用地指标和合理规划社会福利性质用地，确保养老项目建设“源头有水”。

4. 推进养老服务机构储备。积极应对人口老龄化，规划储备公办养老机构、民办养老机构、城乡社区居家养老服务设施、医养结合机构、对接粤港澳大湾区康养类项目。储备一批、成熟一批、实施一批，不断完善设施与功能。

加快推进基本养老服务体系建设。推进基本养老服务在实现老有所养中发挥重要基础性作用，更好地实现基本公共服务均等化等重要任务。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、服务内容、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。

专栏 5 推进基本养老服务体系建设

“十四五”期间，重点聚焦老年人难以应付的失能、残疾、无人照顾等困难，积极提供基本养老服务需求。

1. 不断完善基本养老服务清单。基本养老服务清单不断完善，服务对象、服务内容、服务标准等清晰明确。

2. 建立精准服务主动响应机制。开展老年人自理能力综合评估，建立困难老年人精准识别和动态管理机制，逐步实现“人找服务”到“服务找人”。

3. 完善基本养老服务保障机制。推动建立相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障制度。建立本级政府基本养老服务经费保障机制。落实发展基本养老服务优惠支持政策，鼓励引导社会力量和慈善力量参与提供基本养老服务。

4. 提高基本养老服务供给能力。政府投入资源或出资建设的养老服务设施要优先用于基本养老服务，要发挥公办养老机构提供基本养老服务的基础作用。

第三节 实施多层立体适老化改造

一、开展适老化工程改造

精准对位经济困难高龄老年人家庭、经济困难失能老年人家庭和分散供养特困失能人员家庭等特殊困难老人家庭，实施适老化工程改造，纳入政府购买养老服务目录。全力支持康复辅助器具租赁流转服务进入社区。对失能、残疾、高龄老人家庭实施细

分评估、一户一档，按要求实施家庭适老化设施改造、智能穿戴设备嵌入和康复辅助器具引介。保障家庭--社区--公共场所的适老化改造空间延伸和无缝接续，推动符合条件的多层老旧住宅加装电梯，实施社区坡道、扶手等与老年人日常生活密切相关的公共服务设施改造提升、维护监管，推进老年人宜居社区环境建设。保障老年特殊群体和家庭参与社会生活的安全、便捷、通畅性，打造老年友好型社会。

专栏6 养老服务安全工程

建立民政、住建、公安、消防、卫健、市场监管等部门的联查联治、隐患抄告、信息共享等机制，共同强化对养老服务的监督管理。落实安全管理责任制、服务机构主体责任、行业安全监管职责和安全管理考核奖惩等制度。加强标准化建设，制定服务标准和工作流程。加强养老服务机构安全设施建设。建立评估制度，定期组织或委托第三方对养老服务机构进行综合评估。强化养老机构工作人员安全意识和自觉性。加大社会监督力度，促进提高安全管理水平。

确保到2025年，所有养老服务机构消防设施完成提升改造和适老化改造，全部完成消防审验和养老机构等级评定工作。

二、培植社区养老小微机构

支持城区和建制镇盘活闲置资源发展集中运营的社区嵌入式、小型化、连锁化养老服务设施和带护理型床位的日间照料中心。支持民办养老院连锁运营居家和社区养老设施或设立小微服务网点。鼓励居家和社区养老设施与社区医疗、康复、文体等设施资源共享。

为短期无人照顾或术后康复老年人提供托养服务。为有需求的老年人家庭安装“智能居家照护设备”“远程健康照护设备”“SOS呼叫跌倒与报警定位”等“电子保姆”，实时监护老年人生活起居、健康状况、环境信息和主要生命体征等，实现对老年人安全生活的远程监护和及时救援。全面建设市、乡（镇）二级上下贯通、左右联通的“虚拟养老院”，线上、线下服务相结合，通过“虚”的网络实现“实”的服务。

第四节 深入推进医养融合发展

一、建立老年人健康管理服务制度

鼓励社区卫生诊所和农村卫生室等基层医疗卫生机构按实施基本公共卫生服务项目要求，建立老年人健康管理服务制度、自理能力评估制度，为老年人建立健康档案，加强老年人健康指标监测和信息管理；逐步扩展老年人健康管理服务频次和范围，开展生活方式和健康状况评估、体格检查、健康教育指导；转变服务模式，与有意愿的老年人家庭建立医疗契约服务关系，为行动不便的老年人提供上门服务，开设家庭病床，方便老年人就医。强化社区卫生服务中心、乡镇卫生院（村卫生室）的医疗康复功能，为小型养老机构、城乡社区居家养老服务中心、“党建+康乐之家”和社区老年人提供基本医疗康复服务。

二、支持养老机构内设医疗卫生机构

养老服务机构，鼓励符合条件的、床位数达到一定规模的养

老机构设置相应的医疗机构，为老年人提供优质便捷的医疗服务。卫健部门应对养老机构设立卫生室、医务室、诊所和护理院给予大力支持，积极提供绿色通道；符合条件的，卫健部门要为其办理医疗机构执业许可证。医保主管部门对上述机构发生的医疗费用，按照规定结算。

三、鼓励专业医疗机构拓展养老服务业

鼓励中医医疗机构举办养老康复机构，探索发展以中医药健康养老为主的养老机构。在养老机构开展融合中医药健康管理理念的老年人医疗、护理、养生、康复服务，有条件的可设立以老年病、慢性病防治为主的中医药门诊部、诊所或诊室。

发展社区和居家中医药健康养老服务，引导中医医疗和预防保健机构延伸提供社区和居家养老服务。建立中医药养老服务实训基地，加强养老护理人员中医药技能培训，推广中医药健康养老知识和产品。

鼓励有条件的企事业单位职工医院、门诊部向以老年康复为主的社区卫生服务机构转型，方便老年人就医。支持部分闲置床位较多的一、二级医院和专科医院发挥专业技术和人才优势，增设老年护理型床位或转型为老年人护理院，或引导部分非建制镇卫生院建立护理院，开设医疗护理型床位或病区，鼓励乡镇卫生院、社区卫生服务中心发展老年医疗护理服务特色科室。

四、积极构建“养老院+医院”模式的医养联合体

缺乏医疗护理服务的养老机构，须与医疗服务机构签订合作

协议，通过医生定期上门服务，并建立应急通道，随时提供诊疗服务。有条件的可设立医务室，提供基本医疗服务，让入住老人享受“医院式”专业的医疗保健服务。具备“医养一体”条件的养老机构，可与其合作的基层医疗机构参照病房模式对养老床位进行管理。

第五节 聚力融合大湾区康养产业

依托我市良好的生态资源和区位优势，围绕把龙南打造成知名养生养老示范基地和粤港澳大湾区生态康养后花园目标，强化与粤港澳大湾区及国内知名养老企业的对接，推动养老产业与健康、旅游、休闲等产业整合发展，建设一批旅居式养老联合体，推动养老事业与养老产业协同发展。

一、以建设赣州南部区域性康养中心为目标，紧跟赣州市对接融入粤港澳大湾区桥头堡战略的步伐，对接融合大湾区康养产业和龙南康养优势资源，引入粤港澳知名养老服务企业投资龙南。实施“养老服务+行业”行动，促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展。

二、“十四五”期间，依托龙南生态山水资源、温泉资源、客家旅游资源，高起点规划包装一批康养项目。积极推进旅游养老、候鸟养老、教育养老、森林养老、互助养老等多元养老综合体运营模式，打造知名养生养老基地。

三、构建特色鲜明、功能丰富、布局合理的康养发展格局，

重点发展候鸟式康养产业,发挥“世界客家围屋之都”深厚客家文化底蕴的优势,打造健康养老养生的客家特色品牌。紧紧抓住国务院支持江西建设内陆开放型经济试验区和省政府支持赣州打造对接融入粤港澳大湾区桥头堡的重大机遇,充分利用龙南成功实现撤县设市以及赣深高铁开通的契机,积极推进区域性康养项目建设,发挥龙头项目对康养产业的带动作用,建设区域性医疗康养中心,逐步建成赣州南部片区候鸟式康养圣地。

专栏7 健康养老工程

打造康养休闲度假带,充分利用虔心小镇省级森林康养基地、九连山、安基山等康养资源以及客家文化资源,利用良好区位优势,培育温泉养生游、休闲度假游等新业态,引进一批优质医养结合、健康管理等项目,形成高端化的健康服务产业集群,进一步完善社区居家养老服务网络,打响区域性旅游康养、生态康养、中医康养等品牌。

第六节 推进养老服务业供给侧改革

一、积极培育新型居家和护理型养老市场主体

按照“政府主导、社会主办、市场运作”的原则,把养老服务类社会组织的培育作为重点,实行社区养老服务组织“零门槛”登记,积极引导专业化社会组织、家政、物业等企业和机构加盟、参与、托管社区居家养老服务并鼓励支持其连片辐射、连锁经营、统一管理,打造特色品牌。着力推进居家与机构的融合发展,引

导养老机构开放运营，向社区和居家提供服务辐射，发挥机构的支撑作用，探索建立融居家和机构于一体的新型的“居家养老服务综合体”。

建立以家庭照护为基础，社会力量为支撑，专业团队为依托，紧密连接社区养老的居家服务体系。鼓励和扶持各类养老服务机构整合餐饮、家政、物业、物流、卫生等服务资源，组织开展以“助餐、助医、助娱、助洁、助急”为主要内容的服务。立足实际构建“乡镇中央厨房+村居（社区）助餐点+送餐到老年人”的助餐体系，采取“上级部门拨一点、帮扶单位给一点、社会力量捐一点、村集体出一点、农户就餐交一点”建设的“孝老食堂”模式，满足区域内老人供餐需求。到2025年助餐、助医、助娱、助洁、助急等互助养老服务设施覆盖85%以上的建制村。

专栏8 居家老年人助餐工程

采取“政府引导、社会参与、市场运作”的模式，为居家老年人提供配餐服务，构建“中央厨房+社区助餐点+送餐到老年人”的助餐体系。重点推动城市中心、大型社区和人口密集乡镇，依托现有养老机构和为老服务组织建立“中央厨房”，在社区依托嵌入式养老机构和社区居家养老服务中心设立助餐点，为居家老年人提供集中和上门送餐。支持人口较为集中的农村地区开办社区食堂，推进区域养老助餐服务的便捷化。支持鼓励社会餐饮企业、企事业单位食堂承担中央厨房功能和为有需求的老年人提供送餐服务。有条件的地区可对老年人助餐服务提供补贴。到2025年，全市城市社区养老助餐服务基本实现全覆盖，有条件的农村地区的独居、高龄、空巢、失能和失智等重点老人能享受到助餐服务。

二、深化“党建+农村互助养老服务”

大力发展“党建+农村养老服务”，实施党群连心、老人舒心、子女放心的“党建+农村互助养老服务”“三心”工程。构建乡镇牵头、村委会组织、老年人协会相协调，低龄健康老年人、留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。按照“政府扶得起、村里办得起、老人用得上、服务可持续”原则，落实稳定的设施建设补助和运营补贴政策。

三、探索设立家庭养老床位

支持各类养老服务结构延伸服务，发展“家庭养老床位”。探索出台家庭养老支持政策，尽快建立家庭养老信息数据库建设，细化分类管理老年人服务需求和家庭成员养老能力。积极推进家庭成员照护培训，加大政府购买养老服务的力度。针对个人、家庭、社区、机构等不同应用环境，发展健康管理类智能可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备、智能养老监护设备、失能老年人辅助设备，满足多样化、个性化、便利化、智慧化健康养老服务需求。探索实施失能失智老年人家庭照护者喘息服务，统筹实施家庭成员养老补贴制度，建立多元化经费筹措机制。

第七节 构建服务人才培养体系

一、加强养老服务人才和技能培养

实施养老服务人才培养“领头雁”计划，开展养老院负责人

轮训计划。鼓励职业院校加大设置老年服务管理、社会工作、医疗保健、护理康复、营养配餐、心理咨询等涉老专业学科点的力度。对养老护理专业的在校学生，给予专业学习相关扶持政策。将符合条件的高校和职业院校毕业生纳入现行就业服务和就业政策扶持范围。积极开展多样化的学历和非学历继续教育。鼓励学校通过订单培养、共建实训基地等方式，实现教学与就业的无缝对接，提高学生的实际操作能力和自我发展能力。

积极支持引导养老护理员参加养老护理职业技能培训，举办养老护理员职业技能竞赛。在开展初、中、高和技师级养老护理员培训的同时，加强营养配餐师和保健按摩师等专业人才培养，以及各类养老机构、社区居家养老服务负责人培训，确保到2025年，全市所有养老服务机构（组织）负责人、护理员轮训率达到100%。对参加培训取得国家资格证书的养老护理员，按省规定给予一次性补贴。

二、完善专业技术人员激励制度

以满足养老服务业对高素质人力资源需求为导向，加强养老服务从业队伍建设，改善养老服务人才结构。鼓励专业对口毕业生从事养老服务业，对在养老护理岗位连续工作满五年的高等学校、中等职业学校毕业生，给予一定入职和发展鼓励政策。对在养老机构内设医疗机构就业的专业技术人员，实行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核制度。鼓励各地建立养老护理员特殊岗位津贴制度，对养老护理员按照养老服务工龄和职级每月给予岗位补贴。

三、加大宣传和表彰力度

引导社会舆论增强对养老服务工作的理解与认同，正面宣传、表彰养老服务工作方面的先进典型事迹，利用宣传媒体为养老服务业人员营造良好的从业环境。各地定期开展“优秀养老护理员”“优秀养老院长”和养老服务先进（示范）单位等评选创建活动。

第八节 提升机构养老服务能力

一、突出护理能力建设

聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，完善对护理型床位的认定标准。把提升养老机构护理能力摆在更加突出的位置，重点扶持发展突出护理功能的养老机构。针对失智老年人的特殊需求，在县级福利院开辟失智照护楼或照护单元，鼓励社会力量兴办面向失智老年人的照护机构或开辟专区。推进失智照护、失能护理示范机构建设。

二、强化养老机构质量安全

加强建筑、消防、食品、环境、医疗卫生、特种设备等方面的风险隐患排查整治，建立隐患、整改、责任三个清单。实施养老机构消防安全达标工程，全面解决存量公办养老机构和民办养老机构消防审验问题，确保养老机构消防安全重大隐患全部清零。对民办养老机构按要求实施消防改造并通过消防验收或消防

验收备案的，给予适当奖补。对符合消防安全要求的养老机构，因未办理土地、规划等手续问题未能通过消防审验的，由龙南市人民政府按规定集中研究处理。

三、提升机构应急处置能力

推动建立养老机构自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发公共事件预案，做好各类风险日常评估和干预，健全应急管理机制，定期开展应急演练和有关突发事件应急知识的宣传普及活动，构建“分层分类、平战结合、高效协作”的应急体系。养老机构在建筑设计时充分考虑医疗感染管理要求，增设隔离功能并配备必要的防控物资和设备，加强工作人员应急知识培训。依托城市公办养老机构或综合性示范机构，成立养老服务应急救援中心，配置必要的应急救援设备和应急物资。

第九节 实施老年人精神关爱工程

一、发展城乡社区老年教育，各乡镇及社区要依托养老服务中心，整合各方资源举办“银发学堂”或开设“银发课堂”，加强老年人生活和思想交流，开展心理讲座和培训，提供专业化的心理咨询、辅导和康复服务。

二、在基层公共文化设施内开辟适宜老年人的文化娱乐活动场所，增加适合老年人的特色文化服务项目。推动公共文化服务设施向老年人免费或优惠开放，为老年人开展文化活动提供便

利。加强专业人才和业余爱好者相结合的老年文化队伍建设，积极推动老年人自发建立兴趣组织，以社区为依托，以重阳节等传统节日为契机，广泛开展老年人喜闻乐见的群众性文化活动，逐步培育老年文化活动品牌，营造老年文化活动氛围。

三、支持老年人参与体育健身。加强老年人体育健身设施在社区、体育公园、全民健身场所等的配套建设；开发一批适合老年人的体育健身活动项目，推广中国传统保健体育运动。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；鼓励推出适合老年人的体育服装、锻炼器材等产品，提供健身指导、竞赛参与等服务。

四、弘扬孝老文化、塑造良好社会养老风气，把养老纳入社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，纳入文明城市、文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭考评。推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

五、建立以家庭为基础、社区为依托、专业精神卫生机构为支撑，城乡基层群众自治组织、基层老年协会参与的老年人精神关爱，重点对城市空巢老人和农村留守老人开展心理疏导、精神慰藉等服务，督促家庭成员加强对老年人的情感关怀和心理沟通。

六、随着我国老龄化社会的迅速到来，老年人的临终关怀问题显得尤为突出，老年人的临终护理的重要性日益显著。构建全

社会参与格局，做好老人的临终关怀，让临终病人能安详、舒适、有尊严地走完人生最后的历程。

专栏9 老年人精神关爱工程

到2025年，“银发学堂”、“银发课堂”覆盖所有养老服务机构。线上学堂（课堂）、基层公共文化设施成为老年课堂的重要教育和关爱平台；从事养老工作的护理专业人员对老年人开展临终关怀服务。

第五章 保障措施

第一节 加强组织领导

坚持党对养老服务工作的统一领导，发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，为养老服务体系建设和高质量发展提供坚强保证。要高度重视养老服务问题，将本规划主要任务指标纳入当地经济社会发展总体规划，在人员、经费、政策、土地等方面优先考虑，重点保障，及时研究解决老龄工作中的新情况和新问题。进一步健全党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制。乡镇具体负责组织实施本区域范围内的养老服务有关工作，科学指导村民委员会、居民委员会和养老服务组织等开展养老服务。民政部门牵头负责养老服务业体系建设，市各相关部门按照职能分工协作、联动推进，形成发展养老服务业的整体合力，积极应对人口老龄化形势。

第二节 加强服务监管

加强养老服务综合监管。推动市、乡（镇）二级养老服务中心建设，落实养老服务综合监管措施，加强信用体系建设，建立

“双随机、一公开”监管工作机制，探索完善居家社区养老服务监管措施。实施养老机构等级评定，持续开展养老院服务质量建设专项行动，落实《养老机构管理办法》和《养老机构服务安全基本规范》，强化养老院备案管理。推进养老机构综合责任险，实施养老机构消防安全专项整治三年行动和民办养老机构消防安全达标提升工程。加强消防、食品、卫生、特种设备等方面的隐患排查和整改，开展常态化疫情防控，防范化解养老服务领域非法集资风险。

一、加强全市养老服务标准化建设，全面推动实施《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》等国家标准和相关行业标准，全面建立科学化、专业化、制度化的评估机制，通过对标准规范的准确引用、第三方力量的引入和评估专家库的建立，确保政府购买服务、养老服务补贴、托底养老服务对象核定、养老服务质量评价、绩效考核、等级划分评定等工作更具公正性、客观性。支持养老机构开展服务业标准化试点，打造标准化养老院。

二、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。持续深入开展服务质量建设专项行动。开展打击整治养老诈骗专项行动，严厉防范打击非法集资行为。探索建立长期护理保险制度，鼓励发展商业性长期护理保险；扩大养老院综合责任保险覆盖面，鼓励投保雇主责任险。

第三节 完善支持政策

一、加大财政奖补政策力度，采取财政补贴、公建民营租金让利、市县留成福彩公益金支持等多种资金方式，继续执行国家、省养老奖补支持政策。协同相关部门，探索解决养老事业发展过程中医保盲区、长期护理保险制度不完善、财政补贴投入政策落实难等政策瓶颈的新路径。

二、倡导社会各界对养老事业进行慈善捐赠，鼓励社会资金、慈善基金支持老龄事业和产业发展，不断拓宽养老服务业投融资渠道，建立多元化的投入机制。不断加大本级福彩公益金用于老年人福利类项目预算总额占本级彩票公益金的比例。

三、完善养老服务政府购买服务指导目录，减轻税费负担。对非营利性民办养老机构符合现行政策规定条件的，按政策享受财税优惠政策，服务场所用水、用电、用气享受居民价格政策。

四、落实建办补贴政策。继续严格执行国家、省、赣州市、龙南市养老奖补支持政策，积极开展养老机构纾困解难活动。同时，紧跟实施积极应对人口老龄化战略的步伐，不断完善建设补贴、运营补贴等奖补政策和制度。

五、加大多元化金融支持。鼓励金融机构创新与融资担保机构合作模式，以政府性融资担保机构为主，引导各类融资担保机构加大对养老服务业的支持力度，缓解养老服务“融资难、融资贵”问题。落实创业担保贷款政策，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。支持开

发性银行对养老服务机构和企业提供金融支持和多样化金融服务。支持保险机构开展养老服务业保险产品和服务创新。

第四节 强化人才支撑

一、构建“三二一”养老服务人才体系。在市—乡—村三个层面，依托社区工作者和专业社工，激活一支社会志愿服务队伍，形成党员模范带头、社区工作者和专业社工主导、社会志愿者广泛参与的养老服务人才体系。继续普及完善和鼓励“时间银行”等互助养老形式的专业化、常态化运行。

二、继续实施养老服务人才“领头雁”计划，对所有养老院院长和管理人员进行全方位、多方式的轮训，充分调动其“领头雁”的作用。

三、在每个城乡养老服务站点引入专业社工计划，打造镇村（居）社工站，鼓励发展和培育初级、中级、高级社会工作职业资格证书的服务人员，给予政策支持。2025年底实现每千名老人配2名社会工作者。对取得国家社会工作者职业水平证书的社区工作者或事业单位设有社会工作岗位并从事社会工作的，鼓励落实职业津贴。

四、完善人才、智力、项目相结合的养老服务业柔性引才机制，对养老服务机构招用符合条件人员就业的，按规定给予社会保险补贴、税收优惠等政策扶持。

五、积极创造条件向高等院（职）校输送养老服务专业定向、

委培等人才。依托市红十字养老介护培训基地、职业技能培训学校等机构，利用医养团队优势，重点加强医养结合型护理员队伍建设，提升职业技能。本地职业学校要积极探索设置养老护理培训技能课程，落实养老护理员职业技能标准，加强对养老服务机构负责人和管理人员的岗前培训及定期培训。建立养老事业发展公益性岗位制度。在乡镇、村（社区）开发养老服务岗位，优先吸纳就业困难人员、低龄健康老人、建档立卡困难家庭人员和高校毕业生就业。突出“党建+康乐人家”的公益性，发挥广大党员、村组干部、村民（妇女）小组长等带头作用，形成“基层党组织主导，社会力量参与”的工作格局。

第五节 保障要素供给

合理规划养老服务设施空间布局，切实保障养老服务设施用地。强化养老服务设施用地保障，严格执行将养老服务、相关设施建设纳入社会发展规划、土地利用总体规划和相关城乡规划的规定，做好养老服务设施专项规划与国土空间规划的衔接，保障养老服务设施专项布局得到落实。将养老服务设施用地纳入年度国有建设用地供应计划，保障土地供应。因地制宜规划落实养老服务设施用地。通过多种有偿使用方式供应养老服务设施用地，依法保障非营利性养老服务机构用地，支持利用集体建设用地发展养老服务设施。对创办非营利性养老服务机构，自然资源、民政部门要积极按规定落实用地政策。鼓励优先以租赁、先租后让方式供应土地。

名词解释

1. 智慧养老信息系统：是指面向居家老人、社区及养老机构的传感网系统与信息平台，是“互联网+养老”养老综合利用各种信息通信技术，以互联、移动、开放、共享为特征，围绕老年人的生活起居、安全保障、保健康复、医疗卫生、娱乐休闲等各个方面，面向老年人、服务单位、政府机构等相关人员和组织，开展信息采集、信息整理、信息利用和信息服务，提升老人的晚年生活质量，是中国式养老的新形式。

2. 预期性指标：是指国家期望的发展目标，主要依靠市场主体的自主行为来实现。政府的主要职责是通过综合运用财政、产业、投资等政策，适时调整宏观调控方向和力度，创造一个好的宏观环境、制度环境和市场环境。十四五规划中，两个预期性指标有：全员劳动生产率增长高于 GDP 增长；2025 年常住人口城镇化率提高到 65%；GDP 年均增速不设量化指标，而是强调在合理的区间内，各年度视情提出。

3. 约束性指标：是在预期性基础上进一步明确并强化了政府责任的指标，是中央政府在公共服务和涉及公众利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求。

4. 社区“嵌入式”养老服务：是指在老年人密集居住的社区内或附近建设具备日间照料、短期托养、康复医疗、上门服务等

功能齐全、市场化运营的养老服务中心，将智慧化、服务化、专业化、便利化的养老模式嵌入社区中，解决老年人居家养老、社区养老问题。

5. 党建+农村养老服务：指以基层党建为引领，构建乡镇牵头、村委会组织、老年人协会相协调，低龄健康老年人、留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。

6. 医养结合：是把专业的医疗技术检查和先进设备与康复训练、日常学习、日常饮食、生活养老等专业相融合。以医疗为保障，以康复为支撑，边医边养、综合治疗。

7. 四助五有：助餐、助安、助医、助娱、有场所、有设备、有经费、有队伍、有制度。

8. 日间照料中心：指为社区内生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半失能老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、休闲娱乐等日间托养服务，晚上回家享受家庭生活的社区居家养老服务。

9. 十助：指助餐、助洁、助医、助行、助购、助聊、助安、助心、助娱、助学。

10. 1+1+N：指每个县（市、区）建有1个护理型养老院或突出护理功能的综合养老院，每若干个紧邻乡镇建有1个功能完善的乡镇敬老院，每个村根据人口分布情况建设N个居家养老服务站点，打造农村养老服务体系新模式。

11. “三二一”养老服务人才体系：“三”指市、乡镇、村（社

区)三个层面;“二”指社区工作者和专业社会工作者;“一”指一支社会志愿服务队伍。形成党员模范带头、社区工作者和专业社工主导、社会志愿者广泛参与的养老服务人才体系。

12. 喘息服务:是指政府花钱为失能老人家庭提供“喘息服务”,或是请专业人员去家中照料,或是把老人接到养老机构照看,既让家属喘口气,也让老人康复得更好。

13. 物业+互联网+养老:指在互联网背景下,以社区物业服务公司为依托主体,开展家庭养老、嵌入式社区养老等多样化养老服务。

14. 适老化改造:指在住宅中,或在社区、商场、医院、学校等公共建筑中充分考虑到老年人的身体机能及行动特点做出相应的改造,包括实现无障碍设计,引入急救系统等,以满足已经进入老年生活或以后将进入老年生活的人群的生活及出行需求。

15. 候鸟养老:是指随着季节变化,老年人以旅游的方式选择不同地区养老,衣食住行均在异地的养老院、老年公寓等养老机构,此养老集健康服务、旅游休闲、文化娱乐为一体,老人可在游玩中享受健康和快乐的晚年生活。

16. 银发经济:指专门为老年人提供消费服务的产业,如日用品经济、保健品经济和服务类经济等。

附录 2

龙南市“十四五”养老服务业重点规划储备项目表

序号	项目名称	规划建设内容	机构性质	建设地点	规划用地规模(亩)	概算总投资(亿元)
1	龙南市公办养老中心建设项目	新建汶龙镇、杨村镇、桃江乡、临塘乡、南亨乡、龙南镇等 5 个乡镇养老中心；对武当镇、渡江镇、东江乡养老中心进行提升改造及护理床购置等。	公建	相关乡镇	130	1.5
2	龙南市综合养老中心建设项目	规划总建筑面积约 2.8 万平方米，主要建设内容包括老年生活楼、康复楼、服务楼及配套设施等。	公建	龙南镇	57	1.2
3	龙南市公办养老机构提升改造(适老化改造)项目	对武当、杨村、渡江、里仁等中心敬老院实施适老化改造、消防设施设备修缮提升等工程。	公建	相关乡镇	60	0.2
4	龙南市城乡社区居家养老服务站点建设项目	按照城市社区居家养老服务实现全覆盖，农村互助养老服务站点覆盖建制村达到 85% 以上的目标，扩面提质，完善设施。	公建	各乡镇	45	1.5
5	龙南市智慧养老信息服务网络建设工程	到 2025 年底，到乡镇一级基本实现智慧养老服务信息平台的多级互联互通。提供智慧化、个性化、多样化、便利化的养老产品和服务。	公建	各乡镇	5	0.25
6	龙南市社区嵌入式养老院建设项目	在城市社区建设 3 家社区嵌入式养老院，向周边城市社区提供居家、社区、机构为一体的养老服务，提供“家门口”养老服务	公建	城市社区	2	0.18
7	龙南市特殊困难老年人适老化改造工程	实施 400 户以上特殊困难老年人居家适老化改造工程	公建	各乡镇	50	0.015
8	龙南市失能集中照护中心建设项目	建设一所以失能照护为主的县级养老机构，总建筑面积约 5000 平方米，拟设床位 120 张护理型床位。	公建	待定	12	0.15

序号	项目名称	规划建设内容	机构性质	建设地点	规划用地规模(亩)	概算总投资(亿元)
9	龙南市民办颐养中心	引入社会资本打造1家医养结合型养老机构。	民办	城市社区	2	0.1
10	龙南市康养中心项目	建设1家集健康服务、旅游休闲、文化娱乐为一体，对接粤港澳大湾区的康养式“旅居”养老中心，老人在游玩中享受健康养老生活。	民办	相关乡镇	150	2

