

中共宝鸡市委办公室

宝办字〔2019〕111号

中共宝鸡市委办公室
宝鸡市人民政府办公室
关于印发《宝鸡市居家和社区养老服务改革
试点工作实施方案》的通知

各县、区委，县、区人民政府，市委和市级国家机关各部门，各人民团体：

《宝鸡市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

中共宝鸡市委办公室
宝鸡市人民政府办公室
2019年4月26日

宝鸡市居家和社区养老服务改革 试点工作实施方案

根据民政部、财政部《关于确定第三批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知》（民函〔2018〕80号）精神，为提升我市养老服务水平，推进居家和社区养老服务改革创新，加快发展以居家和社区养老服务为核心的养老服务体系，现制定如下实施方案。

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，坚持以人民为中心的发展思想，围绕居家和社区养老服务改革重点方向和重点任务，进一步放开养老市场，激发市场活力，统筹各类资源，优化发展环境，着力推进城乡居家和社区养老服务发展，努力满足全市老年人日益增长的养老服务需求，切实增强人民群众的获得感和幸福感，为加快推进“四城”建设作出积极贡献。

（二）基本原则

1. 政府主导、社会参与。强化政府在居家和社区养老服务中的主导作用，不断加大政策支持力度，将养老资源向居家和社区倾斜。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，

鼓励和引导社会力量进入居家和社区养老服务领域，增加居家和社区养老服务有效供给。

2. 统筹推进、协调发展。统筹整合各类资源，搭建“智慧养老”信息服务平台，促进养老与医疗、社区居家与机构、线上与线下等养老服务资源深度融合，协调推进医养结合、护理人员培训、信息网络建设等试点工作，推动居家和社区养老服务均衡有序发展。

3. 突出重点、先行先试。以老年人实际需求为导向，以解决居家和社区养老服务发展问题为重点，围绕改革试点任务，开展多种形式的试点，为居家和社区养老服务发展积累经验，以点带面，扩大养老服务覆盖面，提升居家和社区养老服务质量和水平。

4. 明确标准、分类管理。科学制定建设、运营、考评标准，配套制定相应管理办法，实施分类管理，将建设规模、运营方式、运营效果与资金补助挂钩，充分发挥资金的激励引导作用。

（三）主要目标

通过居家和社区养老服务改革试点，全力打造“一刻钟”居家养老服务圈（“一刻钟”居家养老服务圈是指以老年人家庭为中心，步行15分钟即可达社区老年人日间照料中心、社区养老服务中心、社区养老服务站等各类居家和社区养老服务设施），到试点期末，居家和社区养老服务在养老服务体系

建设中的核心作用进一步凸显、服务水平全面提升，建成一批布局合理、功能完善的居家和社区养老服务设施；形成一套符合实际、配套完善的居家和社区养老服务政策体系；打造一支精通业务、熟悉管理的居家和社区养老服务人才队伍；构建一个市县互联互通、线上线下服务流畅的养老信息服务平台；总结一批可复制借鉴、可持续推广的居家和社区养老服务经验。

二、重点任务

（一）推进居家和社区养老服务设施建设

1. 科学规划布局。按照“一刻钟”居家养老服务圈建设目标，在万人以上城市社区规划建设社区老年人日间照料中心，5000—10000人城市社区规划建设社区养老服务中心，5000人以下城市社区规划建设社区养老服务站。主城区四个区可以综合考虑社区老年人口数、已建成居家和社区养老服务设施情况、服务半径等因素，在保证总体任务不变的前提下，适当调整布点，做到居家和社区养老服务设施全覆盖。

2. 落实用地供给。在制定城市总体规划、控制性详细规划时，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。新建小区养老服务设施与小区统一规划、统一配建，多期建设的居住区养老服务设施应当在首期进行建设。老城区和已建成居住区无养老服务设施或现有设施没有达标的，应限期通过购置、置换、租赁等方式配备养

老服务设施。

3. 整合各类资源。支持对城镇现有闲置的厂房、学校、招待所、办公场所、社区用房等进行适老化改造，对符合要求的场所采取划拨、租赁、购买等形式优先用于居家和社区养老服务。以国企办医改革和企业社区移交地方为契机，将剥离后符合条件的企办医院和物业用房等转型为居家和社区养老服务设施。统筹整合社区卫生服务站、老年人活动中心、残疾人康复中心等资源，做到互通共享，发挥综合效益。

4. 规范建设管理。制定出台《居家和社区养老服务设施建设运营管理办法》，明确建设标准，依据养老服务设施的建设规模、床位设置、服务功能及项目建设进度等分类别、分阶段给予建设补助。对已建成并持续运营一年（含）以上的养老服务设施，依据服务项目、服务质量和社会满意度等，通过绩效考评等方式给予相应补助资金。县区应建立长效运营补助机制，加大对居家和社区养老服务设施的运营扶持。

5. 建设标准及补助。社区老年人日间照料中心建筑面积为700平方米以上（活动室、阅览室等与社区共享面积不得超过200平方米），设置床位20张（含）以上，省、市补助70万元，县区配套不低于10万元；社区养老服务中心建筑面积为300—700平方米，设置床位10张（含）以上，市级补助30万元，县区配套不低于5万元；社区养老服务站建筑面积为100—300平方米，设置床位6张（含）以上，市级补助20

万元，县区配套不低于5万元。

(牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会，市国资委、市财政局、市自然资源和规划局、市住建局、市卫健委、市市场监督管理局)

(二) 加强居家和社区养老服务规范化管理

6. 健全管理服务机制。实施居家和社区养老服务设施登记备案管理，对采取市场化方式运行的，运营主体需为依法登记的事业单位、企业或社会组织。制定居家和社区养老基本服务目录，服务管理、收费价格、服务内容“三公开”和相关制度上墙。推行居家和社区养老服务协议制度，明确养老服务组织与老年人之间的权利义务关系。

7. 提升规范化服务水平。县区统一制定居家和社区养老服务设施标识牌，可结合本地特色设计样式，悬挂或嵌入在门楣、墙体醒目位置，属于福彩公益金资助项目的应同时悬挂福彩公益金资助标识牌。探索养老服务行业法人、从业人员信用信息记录和归集机制，逐步将信用记录纳入全国信用信息共享平台。开展居家和社区养老服务设施标准化示范单位创建活动。

(牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会，市卫健委、市市场监督管理局、市大数据发展服务局)

(三) 推动居家和社区养老服务市场化运行

8. 支持社会资本参与。鼓励社会资本通过公建民营、民建公助等方式参与居家和社区养老服务设施建设、运营和管理，力争到试点期末，社会资本参与运营管理的居家和社区养老服务设施不低于50%。通过政府购买服务等方式，对居家和社区养老服务设施建设、服务质量、安全管理、老年人满意度等各项指标进行评估，将评估结果与评星定级、政府补助等相结合，强化养老服务监管。

9. 培育品牌社会组织（企业、机构）。主城区四个区着力培育打造3—5家，其他县重点培育打造1—3家专业剪能力强、综合效益明显、可持续发展的社会组织（企业、机构），支持居家和社区养老服务社会组织（企业、机构）通过兼并重组、连锁经营等方式做大做强，推动居家和社区养老服务品牌化、连锁化、专业化发展。支持国内外居家和社区养老服务领域内的知名企业或机构落户宝鸡，参与改革试点工作。

（牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会，市财政局、市卫健委、市市场监督管理局）

（四）促进居家和社区养老服务信息化发展

10. 建立养老信息服务平台。创新居家和社区养老服务模式，打造“虚拟养老院”。依托我市已建成的大数据中心、政务交换平台等基础设施，通过12345（紧急呼叫12349）服务热线，建设全市养老信息服务平台和宝鸡市“智慧养老”

服务调度指挥中心，设置呼叫坐席，整合线下服务商资源，以社区为单元开展工作，实现个人、家庭、社区、机构与养老服务资源的有效对接和优化配置，提升养老服务效率和品质。

11. 构建信息化立体网络。以全市养老信息服务平台为核心，首批在主城区四个区分别设立二级信息化养老服务站点，并逐步覆盖其他县。依托居家和社区养老服务设施，在条件成熟的社区设立三级信息化养老服务站点，实现各类养老服务项目对接落地，推动信息化养老服务平台网络进一步向老年人住户延伸，最终实现市、县区、社区、用户四级信息化立体网络，形成上下联动、资源共享、服务高效的“智慧养老”发展格局。

12. 发展智慧养老服务新业态。利用信息技术创新发展居家和社区养老服务，支持适合老年人的智能化产品、健康监测可穿戴设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发，提供智能化的远程安全看护、健康管理、紧急救援、生活照料、老年人电子商务平台等符合老年人服务需求的项目。加快发展线下服务队伍，为老年人提供质优价廉、形式多样、方便快捷的服务。

（牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会，市卫健委、市大数据发展服务局）

（五）加快居家和社区养老服务人才队伍建设

13. 建立养老护理员培训机制。支持在大中专院校、职业院校开设养老护理培训专业或课程，培养养老护理人才。吸引养老服务优秀管理人才和专业服务人员，参与居家和社区养老服务改革试点工作。探索养老护理员技能水平与薪酬待遇挂钩机制，建立养老服务行业从业人员奖惩机制，提升养老护理服务水平。逐步建立养老护理员培训、评估、考核、转介等完整的培训及就业引导机制。

14. 建设养老护理员实训基地。依托市社会福利院建立市级养老护理员实训基地，组织开展养老护理人员培训和职业技能竞赛活动，鼓励县区建立养老护理员实训基地。支持有条件的养老机构、社会组织或企事业单位依托管理经验、专业人才、资源优势开展养老护理培训，依据培训结果提供符合其技能的相关就业信息。

15. 开展养老护理员培训。持续实施养老护理员千人培训计划，依托各级培训基地，对养老机构护理人员进行培训。结合正在开展的养老院服务质量提升专项行动，将护理员培训纳入养老服务质量提升的重要内容。扩大养老护理员培训范围，对居家和社区养老服务人员、城镇下岗职工、进城务工人员及特殊困难老年人亲属等有养老护理培训需求的人员进行全面摸底，分类统计在册，分批次组织参与各类养老护理培训。

（牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高

新区管委会，市教育局、市人社局、市商务局、市卫健委)

(六) 深化居家和社区养老服务与医疗卫生结合发展

16. 健全家庭医生签约服务制度。依托基层医疗卫生服务体系，大力推进家庭医生有偿签约服务，为老年人提供基本公共卫生、健康管理和约定的定制服务，鼓励符合条件的执业医师到社区养老服务设施内设的医疗卫生机构多点执业。试点期末，家庭医生签约服务机制初步建立，基本实现家庭医生签约服务全覆盖。

17. 推动社区卫生和养老服务结合。鼓励社区卫生服务中心、社区卫生服务站、医疗机构等与居家和社区养老服务设施建立紧密合作关系，为居家和社区养老提供基本医疗支持，鼓励社会资本开展健康养老服务，推动社区卫生和养老服务深度结合。试点期末，投入运营的居家和社区养老服务设施与基层医疗卫生机构签约服务率达到100%。

18. 探索建立长期护理保险制度。按照个人缴纳一部分、医保统筹一部分、政府补助一部分的方式，形成多元化的保险筹资模式，解决经济困难的失能、半失能老年人长期基本生活照料和长期护理等所需费用。参加城乡居民基本医疗保险需个人缴费部分，特困、重残老年人由政府全额资助，享受最低生活保障的老年人由政府定额资助，对符合条件的低收入家庭老年人由政府适当补助。

(牵头单位：市医疗保障局、市卫健委。配合单位：各县

区政府、宝鸡高新区管委会，市民政局、市残联)

(七) 探索居家和社区养老与机构养老融合发展

19. 大力发展社区嵌入式养老机构。充分整合各类资源，通过改造利用居家和社区养老服务设施、公共服务设施或闲置的物业资源，因地制宜地发展小规模、多功能、专业化的社区嵌入式养老机构，实现机构养老专业化与居家养老亲情化的结合。

20. 充分发挥养老机构辐射带动作用。打破机构养老与居家社区养老的界限，养老机构全部打开“围墙”，利用专业精熟、设备优良、资源丰富的优势为服务辐射区域内的老年人，尤其是失能、失智老年人提供专业化养老服务，切实帮助解决老年人的生活照料、保健康复、精神慰藉及“五助”等服务需求，充分发挥机构资源的最大效益。

21. 创新开展居家和社区养老服务。支持嵌入式养老机构开展“喘息服务”，向老年人提供月托、周托、日托等短期托养服务项目，满足老年人就近就便的养老服务需求。鼓励县区依托养老机构或引进餐饮连锁企业等方式统一设立配餐点，为居家和社区老年人开展配送餐服务。

(牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会，市住建局、市商务局、市卫健委、市市场监督管理局)

(八) 建立特殊困难老年人基本服务制度

22. 建立关爱特殊困难老年人服务机制。按照属地管理原则，全面筛查特殊和困难老年人，对80周岁以上老年人、经济困难的失能半失能老年人、空巢（留守）老年人、计划生育特殊困难家庭老年人全部登记造册，建立动态数据库，社区与老年人签订关爱服务协议，定期探望联系，帮助或协调解决老年人的养老服务需求。

23. 落实特殊困难老年人分类保障政策。对失独家庭老年人依据个人意愿由县区政府安置在当地公办养老机构。对低保家庭中70周岁及以上老年人，按每人每月不低于当地低保标准的20%增发保障金；对低保家庭中重度残疾老年人，按每人每月不低于当地低保标准的50%或30%增发保障金；对低保家庭中重病患者老年人，按每人每月不低于当地低保标准的50%增发保障金。进一步完善高龄津贴制度，确保老年人高龄补助及时足额发放到位。

24. 发布基本养老服务清单目录。对各部门现行政策文件中涉及的重度残疾老年人护理补助、特困供养老年人基本生活和照料服务、老年人意外伤害保险、老年人基本公共卫生服务和家庭医生签约服务等养老服务的内容进行全面梳理汇总，列出为老服务项目清单，明确服务名称、办理程序、责任单位等内容，扩大政府为老服务知晓率，推进基本养老服务均等化、标准化、规范化。

（牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高

新区管委会，市财政局、市人社局、市卫健委、市残联等)

(九) 提升农村居家和社区养老服务水平

25. 建立农村幸福院长效运行机制。进一步完善农村幸福院“县区指导、镇街监督、村级管理、社会参与”的运行管理体制。鼓励和支持机关、企事业单位、社会组织等单位和个人爱心捐赠，通过社会化运营等方式保障老年人生活照料、保健康复、精神慰藉等基本需求，推动农村幸福院规范管理、长效运行、健康发展。

26. 实行农村幸福院星级考评制度。根据农村幸福院星级评定管理办法，突出农村幸福院基础设施、运行管理、服务功能、作用发挥等方面情况，实行星级评定，动态管理。建立健全星级评定、绩效评估与补助、奖励资金挂钩机制，推动农村幸福院管理服务上水平。

27. 开展关爱农村留守老年人活动。建立农村留守老年人信息台账，实行信息共享，动态管理。建立农村留守老年人定期探访制度，每季度上门走访、探望留守老年人，及时了解或评估农村留守老年人生活情况、家庭赡养责任落实情况。发挥农村老年协会、老年人理事会等社会组织作用，以“一帮一”“多帮一”“一帮多”等形式，广泛开展低龄健康老年人扶助高龄、失能老年人的互助关爱活动。

(牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会，市财政局、市卫健委)

(十) 推行居家和社区养老服务设施综合责任险

28. 推行居家和社区养老服务设施综合责任险。将已登记备案的居家和社区养老服务设施，纳入综合责任险的办理范围，由具备资质的保险公司负责承保，以居家和社区养老服务设施为主体进行投保，对已签订服务协议의 60 周岁以上老年人，在居家和社区养老服务设施接受服务期间发生意外伤害的给予相应赔偿，增强居家和社区养老服务设施运营的抗风险能力。

(牵头单位：市民政局。配合单位：各县区政府、宝鸡高新区管委会)

三、实施步骤

第一阶段 (2019 年 5 月前)

1. 组织筹备。深入开展调研，广泛听取意见，紧密结合实际，起草《宝鸡市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》(以下简称《实施方案》)。各县区结合实际申报实施项目，制订具体方案，编制中央补助资金分配管理使用办法。

2. 部署推进 (2019 年 4 月)。印发《实施方案》，召开试点工作动员会，各县区、市级相关部门根据《实施方案》，明确任务节点，认真组织实施，建立完善督办和考评机制，加大督办、检查和考评力度，领导小组办公室定期通报试点工作进展情况。

3. 阶段性考核验收 (2019 年 5 月)。各县区、市级相关

部门完成试点项目自查报告及工作台账，在此基础上汇总形成全市居家和社区养老服务中期工作总结，接受民政部、财政部的绩效考核评估。

第二阶段（2019年6月—2021年5月）

在巩固第一阶段工作成果的基础上，按照上级工作要求，结合全市目标任务，采取项目申报、资金分配、组织推进、检查验收和总结推广等步骤，继续推进试点工作目标任务的完成。

四、保障措施

（一）加强组织领导。将居家和社区养老服务改革试点工作纳入全市养老工作的重要内容，列入重要议事日程，成立市居家和社区养老服务改革工作领导小组（具体名单附后），加强对各县区、市级相关部门和社会力量的统筹协调。各县区要成立相应机构，定期召开专题会议协调解决试点工作难题，研究制定推进措施。

（二）完善政策支持。承担试点任务的市级部门要结合各自职责，分别牵头研究制定居家和社区养老服务设施建设及管理辦法、服务标准等政策文件，形成具有我市特色的居家和社区养老服务政策体系框架，科学指导试点工作开展。探索整合民政、卫健和残联等部门为老服务资金模式，统筹使用，提高资金使用效率。各县区要加大试点项目建设、运营资金投入，确保试点任务与资金保障同计划、同落实。

(三) 严格资金监管。完善财政类资金监管体系，制定养老服务业财政资金管理办法，明确资金补助项目、补助标准、补助方式和监管措施。中央补助资金主要用于改革试点期间重点项目建设和绩效考评奖励，省级补助资金根据项目法和因素法确定的项目类别进行补助，市级补助资金重点用于项目建设配套、运营补助及考评奖励等。各级各部门对财政补助资金要专款专用，封闭运行，任何组织、机构和个人不得以任何形式截留、挤占、挪用和骗取补助资金。

(四) 强化舆论宣传。各级各类媒体要广泛宣传居家和社区养老服务改革试点工作中涌现的先进典型，挖掘推广特色亮点，积极引导社会舆论，提升社会参与居家和社区养老服务的意识和水平，形成全民参与共建的浓厚氛围。

(五) 建立考核机制。将居家和社区养老服务改革试点工作任务列入2019年至2021年县区工作年度考核，确保责任落实到位。各县区和市级相关部门要对照试点目标，倒排时间、挂图作战，高质量、高水平完成任务。县区领导小组办公室每月向市领导小组办公室报送试点工作进展情况。

- 附件：1. 宝鸡市居家和社区养老服务改革工作领导小组组成人员名单
2. 宝鸡市居家和社区养老服务设施建设目标任务表

宝鸡市居家和社区养老服务改革工作 领导小组组成人员名单

组 长：市委副书记、市长

副组长：市委副书记

分管副市长

成 员：市委、市政府分管副秘书长，市委组织部、市委宣传部各 1 名副部长，市发改委、市教育局、市工信局、市国资委、市民政局、市司法局、市财政局、市人社局、市自然资源和规划局、市住建局、市交通运输局、市商务局、市文化和旅游局、市卫健委、市应急管理局、市市场监督管理局、市医疗保障局、市大数据发展服务局、市残联主要负责同志，市公安局常务副局长，市民政局分管副局长，各县区政府主要负责同志，宝鸡高新区管委会主任。

领导小组办公室设在市民政局。市民政局局长兼任办公室主任，市民政局分管副局长兼任办公室副主任。

附件 2

宝鸡市居家和社区养老服务设施建设目标任务表

序号	县区	镇（街办）			社区和人口分布情况				居家和社区养老服务设施建设任务（2019年-2020年）					
		合计	街办	镇	社区	万人以上社区数	5000-1万人社区数	5000人以下社区数	任务合计	已建成的日间照料中心数	需新建的日间照料中心数	需新建的养老服务中心数	需新建的养老服务站数	新建合计
1	金台区	8	7	1	45	18	24	3	45	9	9	24	3	36
2	渭滨区	5	5	0	42	26	14	2	42	8	18	14	2	34
3	陈仓区	6	3	3	16	5	4	7	16	6	2	4	4	10
4	高新区	3	0	3	8	5	2	1	8	2	3	2	1	6
5	凤翔县	2	0	2	6	4	0	2	6	0	4	0	2	6
6	岐山县	3	0	3	15	6	6	3	15	2	8	4	2	14
7	扶风县	3	0	3	6	3	2	1	6	3	3	0	0	3
8	眉县	4	0	4	8	2	1	5	8	2	6	0	0	6
9	千阳县	1	0	1	3	0	2	1	3	3	0	0	0	0
10	陇县	2	0	2	3	2	0	1	3	2	1	0	1	2
11	凤县	2	0	2	4	1	1	2	4	3	1	0	0	1
12	麟游县	1	0	1	4	2	2	0	4	3	1	0	0	1
13	太白县	1	0	1	2	0	0	2	2	2	0	0	0	0
合计		41	15	26	162	74	58	30	162	45	56	48	15	119
备注		2019年，各县区要完成已下达的18个日间照料中心和24个养老服务中心建设任务，其余项目应于2020年内建成，并作为年度考核依据。												

