# 固原市养老服务体系建设
# 第十四个五年规划

（征求意见稿）

2021 年 10 月

# 目　　录

第一章　规划背景.....5
第一节　“十三五”时期取得的成就.....5
第二节　“十四五”时期面临的形势.....7
第二章　总体要求.....8
第一节　指导思想.....8
第二节　基本原则.....9
第三节　发展目标.....10
第三章　完善养老服务保障制度.....12
第一节　健全政府购买养老服务制度.....12
第二节　探索开展老年人能力需求评估.....13
第三节　织密织牢养老服务兜底保障网.....13
第四章　健全居家社区养老服务.....15
第一节　强化社区养老服务供给.....15
第二节　培育居家社区养老服务组织.....15
第三节　完善家庭养老支持体系.....16
第五章　推动养老机构提质增效.....16
第一节　加快公办养老机构改革发展.....17
第二节　提升机构养老服务质量.....18
第六章　积极推进医养康养融合发展.....19
第一节　支持养老机构开展医养康养融合.....19

第二节 推动居家社区医养结合.....19
第七章 完善农村养老服务体系.....20
第一节 建立县乡村三级养老服务网络.....20
第二节 强化农村老饭桌运营管理.....20
第三节 探索农村互助养老模式.....21
第八章 加强养老服务人才队伍建设.....22
第一节 强化养老服务人才培养.....22
第二节 完善养老服务人才激励机制.....23
第三节 推进养老服务行业就业创业.....23
第九章 推动养老服务产业发展.....24
第一节 加快养老服务行业融合发展.....24
第二节 积极培育养老服务产业.....25
第三节 优化养老服务市场环境.....25
第十章 加强养老服务监督管理.....26
第一节 建立健全养老服务综合监管机制.....26
第二节 推进养老服务领域社会信用体系建设.....27
第三节 建立健全突发事件应急管理机制.....28
第十一章 营造养老敬老孝老的良好社会环境.....28
第一节 弘扬养老孝老的社会风尚.....28
第二节 增加老年人精神文化供给.....29
第三节 扩大老年人社会参与.....30
第十二章 完善养老服务体系建设支撑体系.....31

第一节 加强养老服务标准化建设.....31
第二节 推进“互联网+养老服务”融合发展.....31
第十三章 强化规划实施保障.....32
第一节 加强组织协调.....32
第二节 加大资金投入.....32
第三节 强化监督检查.....33

“十四五”时期是固原努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区、继续建设经济繁荣民族团结环境优美人民富裕美丽新固原的重要时期，也是全市上下积极应对人口老龄化，全面推进养老服务体系建设的关键时期。为充分发挥养老服务体系在全市经济社会发展中的兜底保障与助力发展作用，全面满足广大老年人多层次、多样化的养老服务需求，切实提升老年人获得感、幸福感和安全感，根据《固原市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》和自治区《养老服务体系建设第十四个五年规划》，特制定本规划。

# 第一章　规划背景

## 第一节　“十三五”时期取得的成就

“十三五”以来，在市委市政府的正确领导和自治区民政厅的大力支持下，全市民政系统以积极应对人口老龄化为统揽，从解决老年人最关心最直接最现实的利益问题入手，大力推进养老服务设施建设，全面提升居家社区养老服务能力，持续加强养老服务人才培养，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系初步形成。

**养老服务设施更加健全。**全市民政系统抢抓养老服务大发展机遇，积极争取中央和自治区投资，全力推进养老服务设施建设。截至“十三五”末，全市共建成敬老院 24 所，社区日间

照料中心 25 个，农村老饭桌 269 个，农村幸福院 204 个，老年人活动中心 5 个。养老床位总数达到 6845 张，实现了每千名老年人至少拥有 35 张床位数的预定发展目标，为养老服务业高质量发展奠定了坚实的基础。

**养老服务改革成效显著。**公办养老机构和居家社区养老服务改革加快推进。提请市政府印发《固原市养老综合服务中心公建民营实施方案》，通过公开招标委托固原九通医养中心对新建综合养老服务中心实施运营。2019 年 8 月，我市被财政部和民政部联合确定为第四批中央财政支持居家和社区养老服务改革试点地区，获中央财政补助资金 1726 万元，试点工作取得初步成效，并顺利通过评估验收。

**养老兜底保障坚定有力。**坚决扛起脱贫攻坚兜底保障政治责任，不断健全高龄低收入老年人津贴和最低生活保障制度。全市共有 13469 人享受高龄低收入老年人津贴，5.46 万生活困难老年人享受低保，分别占老年人总数的 6.9%和 27.9%。老年人意外伤害综合保险实现全覆盖，市、县（区）两级财政共同出资，连续五年为全市 55 岁以上中老年人购买意伤害保险。政府购买养老服务制度逐步健全，近万名城乡特殊困难老年人获得了助洁、助餐、助娱等各类养老服务。

**养老服务质量持续提升。**养老服务质量提升专项行动扎实推进。市、县（区）两级民政部门按照养老机构运营管理、生活服务、健康服务等 5 大项 23 分项 118 个指标，对全部养老机

构进行了多轮排查和整改。养老服务质量标准化建设深入开展，《养老机构安全管理规范》、《宁夏养老机构生活照料操作规范》等通用规范全面落地。政府购买居家养老服务质量标准体系初步建立，居家养老服务质量第三方评估普遍施行，全市养老服务质量稳步提升。

**医养康养不断融合发展。**配合市卫健委，提请市政府出台《关于推进医疗卫生与养老服务相结合工作的实施意见》，为医养融合发展提供了明确指引。医养结合机构建设取得突破，原州区、隆德县、彭阳县和西吉县老年养护院均已建成，全市护理型床位达到1395张。医疗机构和养老机构合作日益紧密，以政府购买服务方式，推动部分公办养老机构与彭阳县仁爱医院、隆德县福利医院等医疗机构合作，为失能和半失能特困供养对象提供医疗照护服务。

## 第二节 “十四五”时期面临的形势

“十四五”时期，我市人口老龄化进入加速发展期。随着二十世纪六十年代初“第二次生育高峰”出生人口陆续进入老年阶段，全市老年人口数量增长迅速。根据测算，到2025年，全市老年人口将达到18.32万人，其中，失能半失能老年人约为3.96万人，约有1.02万不同程度的失智老年人；按照“9073”养老服务格局测算，到2025年，全市共有16.49万老年人接受居家养老，1.28万老年人需要社区提供日间照料和托老服务，

0.55 万老年人需要入住养老机构。

随着养老服务需求特别是照护服务需求快速增加，有利于扩大老年产品和服务消费，吸引劳动力到养老服务行业创业就业，发展银发经济，形成经济增长新动能。与此同时，全市经济社会发展水平不断提高，城乡居民收入水平逐步提升，消费结构升级及养老观念转变，为养老服务业发展提供了良好的发展环境。

在抢抓关键发展机遇的同时，必须清醒地认识到，我市养老服务体系建设还存在诸多挑战和短板。一是公办养老机构建设普遍存在“重硬件，轻软件”倾向，床位空置率偏高，失能失智照护等服务能力欠缺。二是居家社区养老服务供给相对单一，服务专业性和标准化亟待提高，难以满足老年人多元化、个性化需求。三是民办养老服务机构发展缓慢，缺少品牌化、连锁化、专业化的民办养老企业和社会组织。四是农村养老服务基础薄弱，农村老饭桌和幸福院运营持续性差。五是养老服务人才队伍建设滞后，护理员收入水平低、工作强度大、流失率高。

# 第二章　总体要求

## 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻

落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入学习领会习近平总书记关于养老服务工作重要论述和指示批示精神，坚持以人民为中心，牢固树立新发展理念，着眼固原发展实际，巩固家庭养老基础地位，以特殊困难老年人和失能失智老年人为重点，持续健全基本养老服务体系，加快发展适度普惠型养老服务和农村互助式养老。积极实施供给侧结构性改革，着力提升养老服务设施使用效率，全面改善养老服务质量。坚持养老事业和养老产业协同发展，广泛吸引社会力量参与，大力培育养老服务新业态，充分发挥养老服务业在保就业、扩内需和促转型中的关键作用，全面构建与固原经济社会发展水平相适应的居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

## 第二节 基本原则

**党建引领，提高站位。**深入贯彻学习习近平总书记对养老服务工作的重要指示批示精神，扎实推进养老服务行业党建水平。切实提高政治站位，自觉将养老服务工作融入全市经济社会发展大局，在保民生促改革谋发展中彰显担当。

**兜好底线，适度普惠。**把握固原市欠发达地区实际，充分发挥政府在养老服务中的兜底作用，着力完善基本养老服务体系，重点保障特殊困难老年人和失能失智老年人养老服务需求。积极发展普惠型养老服务，为广大人民群众提供方便可及、价

格适中的养老服务和产品。

**强化弱项，补齐短板。**坚持问题导向，突出底线思维，找准全市养老服务发展的“堵点”、“痛点”和“弱点”，以改革的勇气和智慧着力破解养老服务设施空置率偏高、失能老年人照护能力不足、农村老饭桌运营不可持续等长期困扰养老服务健康发展的难题。

**多元参与，共建共享。**充分发挥市、县（区）党委统筹领导和政府引导作用，大力弘扬敬老孝老优良传统，持续巩固家庭养老基础地位，着力激发市场活力，支持企业和社会组织积极参与养老服务供给，打造政府、企业、社会组织和家庭多元参与共建共享的发展格局。

## 第三节 发展目标

到 2025 年，全市公办养老机构服务能力和服务质量明显提升；社会力量参与养老服务更加积极，以特殊困难老年人和失能失智老年人为服务重点的政府购买养老服务体系更加成熟，农村养老服务体系初步建立。养老服务信息化和智能化建设初具成效，覆盖城乡、分布均衡、有效利用、监管到位、质量可靠、惠及全民的养老服务发展格局基本形成，老年人安全感、幸福感和获得感显著增强。

**——基本养老服务制度全面建立。**基本养老服务清单制度更加完善，老年人能力与需求综合评估全面开展，政府购买养

老服务制度成熟定型，与经济社会发展水平相适应、面向全体老年人的基本养老服务制度全面建立。

**——养老机构服务质量显著提升。**养老机构护理型床位占比达到60%，照护能力和服务质量明显增强。每个县（区）至少培育一家以失能、部分失能特困人员专业照护为主的敬老院。全市公办养老机构社会化改革稳妥推进。

**——社区居家养老服务丰富便捷。**政府购买养老服务对象更加精准，标准更加明确，质量明显提升。已建成社区日间照料中心正常开放。每个县（区）至少支持一家敬老院转型为区域养老服务中心，面向辖区开展居家社区养老服务。

**——社会力量参与养老积极踊跃。**积极培育和扶持社会力量参与居家、社区和机构养老服务。每个县（区）至少培育一家品牌化、专业化养老服务机构。养老与家政、医疗、商业、金融、旅游等行业全面融合发展，旅居养老、健康养老等新兴业态不断兴起。

**——农村养老服务体系逐步完善。**孝老敬老养老良好风尚蔚然成风，农村留守老年人关爱服务体系更加健全，农村互助养老模式初步成型，农村老饭桌运营管理更加规范、运营更加可持续。

## “十四五”养老服务体系建设主要指标

| 项目名称 | 2020年 | 2025年 | 属性 | 责任单位 |
|---|---|---|---|---|

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 老年人社会福利 | 落实经济困难失能老年人护理补贴的县（市、区）覆盖率 | - | 100% | 预期性 | 民政局 |
| | 有集中供养意愿的特困人员集中供养率 | | 100% | 预期性 | 民政局 |
| | 生活不能自理特困人员集中供养率 | | 60% | 约束性 | 民政局 |
| 居家及社区养老 | 新建居住(小)区社区养老服务设施配建率 | | 100% | 约束性 | 住建局 |
| | 街道范围具有综合服务功能的养老服务机构覆盖率 | | 60% | 预期性 | 民政局 |
| | 县级区域养老服务中心（个） | | 2 个 | 约束性 | 民政局 |
| | 居家适老化改造户数 | | 3000 户 | 预期性 | 民政局 |
| 机构养老 | 护理型床位占总床位比 | | 60% | 约束性 | 民政局 |
| | 一级养老机构占比 | | 100% | 约束性 | 民政局 |
| 农村养老 | 分散供养特困老年人月探访率 | | 100% | 预期性 | 民政局 |
| | 具备失能、部分失能特困人员照护能力的县级特困供养服务设施（敬老院）（个） | | 每个县（区）1 个 | 约束性 | 民政局 |
| 医养结合 | 医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道的比例 | | 100% | 预期性 | 卫健委 |
| | 具备医养结合服务能力（医养结合机构或与医疗机构签订合作协议）的养老机构占比 | | 80% | 预期性 | 民政局 |
| | 65 岁以上老年人建档率 | | 90% | 约束性 | 卫健委 |
| 养老服务人才 | 养老机构护理人员培训率 | | 100% | 约束性 | 民政局 |
| | 设置养老服务相关专业的高职、中职院校数量 | | 不少于 10 所 | 预期性 | 教育局 |
| 老年教育 | 县（市、区）建有老年大学分校（老年学校）比例 | | 100% | 约束性 | 老干部局 |

# 第三章　完善养老服务保障制度

## 第一节 健全政府购买养老服务制度

按照“聚焦服务对象，增加服务频次，提升服务质量”的原则，继续完善政府购买养老服务制度。精准确定服务对象，结合固原欠发达实际和老年人需求，重点为低保、低收入等经济困难家庭中失能失智等特殊老年人提供持续性、高频次照料服务。细化服务内容，充分考虑城乡生活条件和老年人需求差异，分别制定符合城市和农村实际的购买服务项目。明确服务标准，参考和借鉴市场同类服务及外地政府购买养老服务经验，确定服务质量标准和价格。加强质量监督与评估。积极引入专业第三方机构，对服务质量开展监测评估，提升资金使用效益。

## 第二节 探索开展老年人能力需求评估

充分发挥政府在养老服务领域兜底保障作用，统筹乡镇（街道）和社区等基层资源，积极引入第三方专业力量，在全市范围内开展失能失智老年人能力需求评估，准确掌握失能失智老年人基本信息，为后续服务提供基础数据和决策依据。加强失能失智老年人评估结果管理，逐步实现评估结果与扶持政策挂钩，并加强与社会救助系统、防返贫监测信息系统、残疾人两项补贴系统衔接。强化评估结果运用，依照老年人失能等级及照护需求，科学测算并合理规划养老机构床位建设和居家社区养老资金投入，精准匹配老年人服务需求和养老服务供给。

## 第三节 织密织牢养老服务兜底保障网

加强特困供养对象养老服务保障。对生活不能自理且有集中供养意愿的特困人员全部实行集中供养。指导县（区）民政部门和乡镇（街道）与分散特困供养对象、照料服务人签订三方委托照料协议，明确各方权利义务和相关职责。无民事行为能力的分散特困供养人员，应当由其监护人代为签订。定期委托第三方专业机构开展照料服务人照料能力和照料效果评估。对评估中发现的问题和分散特困供养人员的服务诉求，要督促乡镇（街道）和村（居）委会及时与照料服务人进行沟通，确保其及时改进。健全农村留守老年人关爱服务体系，落实特殊困难老年人定期巡访制度，由村（居）委会或社会组织定期安排专人入户探访，帮助其解决生活困难问题。

| 专栏 1：基本养老服务兜底工程 |
| --- |
| **1.政府购买养老服务优化提升工程。**制定出台《固原市政府购买养老服务管理办法》。积极争取自治区养老服务专项资金，精准确定政府购买养老服务对象，明确政府购买服务内容、质量标准和价格，引入第三方监督评价，全面提升政府购买养老服务质量。<br>**2.老年人能力需求评估工程。**在自治区民政厅指导下，以县（区）为单位，通过政府购买服务方式，委托专业第三方机构，对全市城乡低保家庭中失能失智老年人开展老年人能力需求评估，为实施养老保障兜底提供基础信息和决策依据。 |

# 第四章　健全居家社区养老服务

## 第一节 强化社区养老服务供给

持续加强社区养老服务设施建设。严格按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，编制固原市养老服务设施布局规划。健全完善“四同步”工作机制，确保新建住宅小区与社区养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。多措并举，综合施策，提升现有养老服务设施使用效率。对全市已建成 25 个社区日间照料中心，通过政府购买服务、公建民营、社区运营等手段，逐步打造能够提供助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等服务的综合性嵌入式养老服务中心，使其既成为承担社区养老服务的“主阵地”,又成为开展居家上门服务的“轻骑兵”。

## 第二节 培育居家社区养老服务组织

按照“外引内培”的思路，积极引进区内外知名成熟居家和社区养老服务机构。对有较好服务口碑和发展意愿的居家社区养老服务机构予以扶持。到“十四五”末，在全市范围内打造 2-3 家品牌化、连锁化的居家社区养老服务机构，形成示范引领、多元供给的良性发展格局。积极引导物业企业发挥专业优势，开展居家养老服务，探索“物业服务+养老”发展模式。强化居家社区养老服务组织信用管理，建立政府购买居家社区养老服务“白名单”和“黑名单”制度，对诚信经营、服务口

碑好的居家社区养老服务机构在政府购买服务及表彰奖励时予以照顾倾斜。对弄虚作假、侵害老年人利益的居家社区养老服务机构实施惩戒。

## 第三节 完善家庭养老支持体系

开展家庭照护者培训。将失能失智老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，探索通过政府购买服务方式，围绕日常护理、安全防范、应急处置、慢性病管理等内容，定期开展家庭照护培训和喘息服务，提升家庭照护能力，减轻家庭养老负担。实施居家适老化改造工程，采取政府补贴等方式，对纳入分散特困供养范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造；有条件的县（区）可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭等。到 2025 年底，完成分散特困供养人员中残疾、失能老年人家庭适老化改造。

| 专栏 2：居家社区养老服务能力提升工程 |
| --- |
| **1.社区日间照料中心提质增效工程。**整合政府购买养老服务资金，以公建民营、政府购买服务等方式，支持居家社区养老服务机构以社区日间照料中心为阵地，向老年人提供日间照料、文体娱乐服务的同时，积极开展送餐、助急、助洁等居家养老服务，全面提升已建成社区日间照料中心运营效率。<br>**2.家庭照护者培训工程。**强化家庭养老的基础性作用，由养老服务 |

专项资金出资 30 万，以政府购买服务方式，委托专业护理机构，每年为 200 位失能失智老年人家庭成员开展护理技能、应急处置、健康指导等培训，提升家庭照护者照护能力。

**3. 居家适老化改造工程。**以老年人真实需求为导向，重点围绕地面防滑、高差处理、床边护栏安装、蹲便器改座便器、淋浴凳配置、手杖和防走失装置配备七项内容，每年为 100 户分散特困供养人员和脱贫不稳定户和边缘户中高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。

# 第五章　推动养老机构提质增效

## 第一节 加快公办养老机构改革发展

明确公办养老机构“兜底”和“示范”职能定位，坚持公益属性，以保障特困供养人员为重点，积极收住低保、低收入、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人。在有空余床位的基础上，可面向社会老年人提供普惠性养老服务。全面深化公办养老机构改革。积极推进养老机构公建民营，优先遴选和引入综合实力优、专业能力强、服务水平高的品牌化、连锁化养老机构开展运营管理。科学评估照护需求，积极优化养老机构床位结构，按阶段分步骤增加护理型床位，全面提升失能失智老年人照护能力。到 2025 年末，全市护理型床位占比达到 60%。

**专栏 3：养老机构提质增效工程**

**1.养老机构照护能力改造提升。**实施养老机构护理床位改造，优化养老机构床位结构，增加护理型床位数量，到2025年底，养老机构护理型床位占比（护理型养老床位数量/养老机构总床位数量）达到60%。支持养老机构进行适老性和安全性改造。

**2.养老机构等级划分与评定。**在民政部和自治区民政厅养老机构等级评定办法的基础上，结合固原实际，制定出台《固原市养老机构等级评定管理办法》，成立养老机构等级评定委员会，组织全市范围内一级、二级和三级养老机构等级评定工作。2022年启动并完成首轮评定。

## 第二节 提升机构养老服务质量

加强养老机构和养老服务设施规范化和标准化管理，全面提升养老机构服务质量。制定出台《固原市养老机构星级评定办法》，支持第三方机构根据评估办法和标准，开展养老机构星级评定，以评促改，以评促建，全面提升全市养老机构服务水平。积极推进养老机构标准应用与研制，试点推广一批成熟的养老机构建设与服务标准，支持若干基础条件好，发展意愿强的养老机构开展养老标准研制。在全市养老机构中营造学标准、用标准、定标准的浓厚氛围。加强养老机构安全管理。围绕消防、食品、特种设备等领域，同步发力、综合施策，采取多种形式开展政策法规宣传，组织好安全生产培训，有序开展安全风险评估，推进安全隐患排查治理常态化，不断织密织牢安全风险防范网。

# 第六章　积极推进医养康养融合发展

## 第一节 支持养老机构开展医养康养融合

支持养老机构通过不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务，与医疗机构开展签约合作，内设诊所、医务室等，有条件的养老机构可按相关规定申请开办康复医院、护理院、中医医院、安宁疗护等机构。推动将符合条件的养老机构举办或内设的医疗机构纳入医保协议范围，完善协议管理规定，依法严格监管。力争到 2025 年，全市养老机构以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务的比例达到 80%、医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道的比例达到 100%。支持二级以上医疗机构加强老年病科建设。推动医疗机构利用富余编制床位开设康复、护理床位。

## 第二节 推动居家社区医养结合

推进城市社区卫生服务中心（站）与社区日间照料中心、农村卫生室与农村老饭桌统筹规划、毗邻建设、融合发展。以家庭医生签约服务为抓手，由家庭医生及其服务团队为辖区老年人提供基本诊疗、合理用药、就医指导、健康体检等约定医疗卫生服务。确保到 2025 年底，65 岁以上老年人免费健康体检实现全覆盖，建档率达到 90%。试点为高龄、重病、失能、部分失能及计划生育特殊困难家庭等行动不便的居家和社区老

年人提供上门巡诊、医疗护理、健康指导等非约定健康管理服务项目。

# 第七章　完善农村养老服务体系

## 第一节 建立县乡村三级养老服务网络

以乡村振兴战略实施为契机，抢抓农村养老服务项目规划与建设，积极完善县乡村三级养老服务网络。每个县（区）选择一家基础条件好的县级敬老院，以失能失智老年人照护为核心职能定位，打造为辐射全域的综合养老服务中心，指导辖区养老机构、设施等提升服务水平。依托社区日间照料中心等养老服务设施，在乡镇（街道）层面建设具备全托、日托、上门服务等功能的社区养老服务设施。到 2025 年底，60%的街道至少有 1 所具有综合服务功能的养老服务机构（中心）。夯实村级养老服务基础。以行政村为单位，依托基层党组织和行政力量，落实特殊困难老年人定期巡访制度，帮助老年人解读政策，链接资源，解决生活困难。

## 第二节 强化农村老饭桌运营管理

按照“老人急需、就近便利、规范管理”的原则，继续推进农村老饭桌建设。做好新建老饭桌论证规划，优先支持老年人聚集、用餐需求迫切、开办积极性高的行政村规划建设老饭

桌。加大老饭桌投入力度。积极探索构建政府、村集体、社会力量和老年人四位一体的成本分担机制。加强老饭桌日常运营管理。制定出台《固原市老饭桌运营管理办法》，明确乡镇政府、村委会职责。引入 IC 卡、脸部识别等信息化和智能化设备，降低运营成本，提升运营管理效率。强化老饭桌运营监督评估。委托第三方机构对已建成老饭桌运营状况进行评估。对持续运营、用餐人数多，老年人满意度高的老饭桌在补助资金方面给予倾斜照顾。对用餐人数少或长期停运的老饭桌减（停）发补助资金。

## 第三节 探索农村互助养老模式

发扬中华民族“邻里守望”的传统美德，聚焦巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，探索开展农村居家互助养老服务。依托村党支部、村委会、基层老年协会和社会组织，利用农村老饭桌、幸福院等已建成养老服务设施，发挥农村老党员、老干部的模范带头作用，通过政府购买服务的方式，培育社区养老服务组织，调动低龄老年人、建档立卡贫困户、留守妇女积极性，为高龄、失能、留守、空巢等特殊困难农村老年人提供巡视探访、日间照料、陪同看病、紧急救助、情感慰藉等服务，形成可持续、能复制、易推广的农村互助养老模式。

**专栏 4：农村养老服务强基工程**

**1.农村老饭桌提质增效工程。**根据老年人数量、用餐需求和运营效果，统筹各级财政补助资金，优化老饭桌布局，完善日常运营管理制度，引入智能化设备，集中打造一批运营效果好、老年人满意的示范性老饭桌。

**2.农村互助养老培育试点工程。**结合固原农村地域面积广，人口居住分散实际情况，发挥农村熟人社会积极作用，支持县（区）选择3-5个村委会开展互助养老培育试点。通过政府购买服务方式，委托社会工作机构培育孵化涉老类社区社会组织，为高龄、留守、独居等老年人提供探视、助餐、陪同看病等服务。

# 第八章　加强养老服务人才队伍建设

## 第一节 强化养老服务人才培养

拓宽养老服务人才培养渠道。支持宁夏师范学院、固原市职业技术学校和各县区职业中学，开设或做强养老服务管理、健康管理、护理、康复等养老服务相关专业。协调职业院校与全市养老服务机构开展校企合作。鼓励相关院校聘请养老机构高级管理人员和资深护理人员担任实践导师，参与课程体系设计与教学。支持养老机构以“冠名班”、现代学徒制等形式协助院校提升人才培养质量。强化养老服务人才能力培训。依托固原市职业技术学校，挂牌建设市级养老服务人才培训基地，以政府购买服务方式，分类分批对全市养老服务机构管理人员、养老护理员和养老服务志愿者、家庭照护者进行培训。

## 第二节 完善养老服务人才激励机制

继续推进养老护理员职业技能评价工作，畅通养老服务人才职业资格与职业技能等级发展通道。支持养老服务人员参加职业技能鉴定，对取得中级和高级养老护理员职业技能等级证书者，给予一定金额的奖励，稳步提高全市养老机构高级护理员和技师比例，促进养老护理队伍结构更加合理。鼓励养老服务机构建立健全与职业技能等级配套的薪酬激励机制。完善优秀养老护理员表彰机制。对业务能力突出、长期扎根养老服务一线的护理员进行褒扬奖励。加强宣传优秀护理员先进事迹与奉献精神，在全社会营造尊重劳动、崇尚技能、关爱养老护理员的浓厚氛围。

## 第三节 推进养老服务行业就业创业

加快养老服务行业社会工作岗位开发，鼓励各类养老机构设置专门的社会工作岗位，到 2025 年，全市每百张养老机构床位配备 1 名社会工作者，每千名老年人配备 1 名社会工作者。结合政府购买居家养老服务和农村老饭桌运营情况，开发一批一线为老服务岗位，优先吸纳就业困难人员参与养老服务。聚焦巩固拓展脱贫攻坚成果，依托养老护理员培训，发展劳务经济，打造“六盘山护工”品牌。支持脱贫不稳定户和边缘户人口参加护理技能培训。对培训合格者，统一输出到发达地区养

老机构就业。广泛联络全国知名养老机构固原籍养老行业从业者，以乡情、亲情引导其回乡开展咨询指导、业务培训，支持其创办机构。

| 专栏 5：养老服务人才培养工程 |
| --- |
| **1.养老服务人才基地建设工程。**积极对接固原市职业技术学校，挂牌建设固原市养老服务人才培训基地。整合校内外师资力量，利用已有实训实践设施设备，分批分类对全市养老机构管理人员和护理人员进行轮训，全面提升全市养老服务从业人员素质和水平。<br>**2.“六盘山护工”人才培训工程。**积极打造“六盘山护工”品牌，以县（区）为单位，每年开设两期养老护理员培训班，招募农村脱贫不稳定户和边缘户参加护理技能培训，培训合格后集中输送到区内外品牌性、连锁化养老机构就业。促进农村富余劳动力转移就业，助力巩固拓展脱贫攻坚成果。 |

# 第九章　推动养老服务产业发展

## 第一节 加快养老服务行业融合发展

大力推进“养老+旅游”，依托固原丰富的旅游资源，立足避暑休闲优势，加强跨区域对接联动，鼓励养老机构与区内外旅游部门和旅游企业深入合作，全力发展旅居养老，既输送本地老年人到其他地区旅居生活，又吸引外地老年人到本市休闲养老。引导六盘山国家森林公园等旅游景区加强适老化建设和改造，鼓励旅游企业根据老年人生活消费习惯开发特色旅游产

品。加强“养老+家政”融合。支持家政服务企业发挥专业优势，通过委托运营、政府购买服务等方式，运营社区养老服务设施，为社区内居家老年人提供日间照料、免费测量、上门护理、涉老家政、陪诊配药、跑腿帮送等刚需服务。探索“养老+金融”融合。引导金融企业开发符合老年人特点的理财、保险等养老金融产品，为个人养老积累财富。规范涉老金融市场的风险管理，严禁金融机构误导老年人开展高风险投资。

## 第二节 积极培育养老服务产业

坚持“政府与市场协同，事业与产业并举”的发展思路，在政府承担兜底保障职能，积极推进养老事业发展基础上，大力培育和促进养老服务产业发展。支持企业研发生产符合老年人需求的日用品、食品、服饰等产品，积极引入和销售康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护等智能养老设备。倡导新华百货等零售企业在重阳节期间开展“孝老爱老”购物活动，通过线上线下联动，集中展示、销售老年用品，激发老年用品消费热情。鼓励商家对高龄、患病等行动不便老年人提供送货上门等便捷化服务。

## 第三节 优化养老服务市场环境

发挥市场在养老服务市场资源配置的基础性作用，支持各类市场主体积极参与养老服务供给，逐步使企业和社会组织

成为养老服务供给主体，积极培育和构建统一开放、多元参与、有序竞争的养老服务市场。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，严禁对社会资本、外地资本设置歧视性规定。优化养老服务政务服务，进一步缩短审批时限，提高审批效率，加强对筹建养老机构的咨询指导。养老服务机构符合现行政策规定的，可享受小微企业等财税优惠政策。落实非营利性养老服务机构企业所得税支持政策和社区养老税费优惠政策。落实各项行政事业性收费减免政策和价格优惠政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。

# 第十章　加强养老服务监督管理

## 第一节 建立健全养老服务综合监管机制

持续推进养老服务领域“放管服”改革。按照“宽进严管”原则，对养老服务机构实行分类管理，分门别类设定监管指标和内容，逐步形成全覆盖、全方位、全过程的监管格局。明确监管重点，聚焦安全生产、服务质量和资金安全等养老机构管理核心领域开展监督检查。夯实监管责任，推进清单式监管。制定并向社会公开监管清单。清单应包括监管事项、监管措施、监管依据和监管流程，监管结果要及时、准确、规范向社会公开。压实机构主体责任。明确养老服务机构在依法登记、服务

质量、安全生产等领域主体责任，构建机构负责人是第一责任人，具体工作人员是直接责任人的担责机制。真正做到知责于心、担责于身、履责于行。

## 第二节 推进养老服务领域社会信用体系建设

加强养老服务领域信用监管，发挥信用在创新养老服务监管形式、提高监管能力和水平方面的基础性作用。建立健全养老服务机构守信联合激励和失信联合惩戒机制。对守法诚信养老服务机构提供优惠便利，对违法失信养老服务机构实施联合惩戒。加强养老服务机构信息采集、公开与共享。将机构备案登记、行政处罚、抽查结果等信息通过“信用宁夏”、国家企业信用信息公示系统等平台依法依规向社会公示，实现对违法失信行为信息的在线披露和信息共享。推进养老服务行业自律和诚信建设，支持辖区内养老服务机构自愿成立固原市养老服务行业协会。由协会牵头，制定行业自律规约，规范会员经营行为，协调解决养老服务纠纷。

**专栏 6：养老服务综合监管能力建设工程**

**1.推动成立固原市养老服务行业协会。**鼓励全市养老机构、居家和社区养老服务机构、社会工作机构自愿成立固原市养老服务行业协会，全面发挥政策咨询、服务企业、行业自律等功能。

**2.养老服务设施突发事件应急体系建设。**指导养老服务机构深入开展危险源排查与评估，制定和完善突发事件应急预案，加强应急培训、演练和比武竞赛，增设应急设施设备和物资。

### 第三节 建立健全突发事件应急管理机制

构建“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务应急管理体系。指导各级养老机构做好危险源、危险区域的调查、登记和风险评估工作，积极落实安全防范措施，切实从源头预防和减少突发事件发生。完善优化突发事件应急预案，不断增强应急预案的科学性、指导性和实用性。定期开展应急演练。按照“贴近实战，注重实效”的原则，积极组织养老机构开展应急知识、自救互救、避险逃生技能和疫情防控等方面的培训和比武竞赛活动。全面提升养老机构应急保障能力。各级各类养老服务设施要增设隔离功能，并配置必要的应急防控设备和物资。

## 第十一章 营造养老敬老孝老的良好社会环境

### 第一节 弘扬养老孝老的社会风尚

践行社会主义核心价值观，发扬中华民族敬老孝老传统美

德，通过政策引导、法律保障、媒体宣传、表彰奖励等多种形式营造养老孝老的社会风尚。将养老敬老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，列入各级政府精神文明建设考核内容。大力宣传《中华人民共和国老年人权益保障法》，推动养老敬老宣传进学校、进单位、进社区、进家庭。持续提升全市《家庭赡养协议》签署率，切实增强城乡家庭成员赡养意识和老年人维权意识。支持县（区）定期开展“十大孝子孝媳”评选活动，对当选者给予表彰奖励。充分利用各类传播形式，广泛宣传孝子孝媳的优秀事迹。

## 第二节 增加老年人精神文化供给

完善老年大学教育体系。以政府投入为主、积极引导社会力量共同参与老年大学建设，全力打造以县区老年大学为支撑、乡镇（街道）老年大学分校和社区老年大学学习点为依托的三级社区老年教育网络，方便老年人就近学习。加强老年大学师资队伍建设。通过专职教师、兼职教师和从优秀学员中遴选等多渠道解决师资匮乏难题，全面提升教学质量。到 2025 年，每个县区至少建设一所老年大学。继续推进县（区）老年活动中心建设和运营，根据老年人实际需求，合理确定功能分区、使用面积和设施设备配置。坚持老年活动中心公益属性，采取政府购买服务、社区托管、公建民营等形式确保正常开放运营。加快老年文化团体和演出队伍发展。以奖补方式配置音响设备

和服装道具，支持其登上乡村和社区舞台。

| 专栏 7：敬老孝老社会环境营造工程 |
| --- |
| **1.县（区）老年大学全覆盖项目。**积极争取县（区）政府支持，配合县区老干部和教育部门，全力推进老年大学建设。力争到 2025 年，在原州区、西吉县建成一所具备教学、培训和活动的示范性老年大学。<br>**2.十大孝子孝媳评选项目。**坚持家庭养老的基础性地位，发挥社会舆论和评选表彰的正面引导作用，大力营造孝亲敬老的良好社会氛围，支持各县区每两年开展一次“十大孝子孝媳”评选活动，对涌现出的典型人物和案例进行表彰奖励。 |

## 第三节 扩大老年人社会参与

在全市倡导积极老龄化和终身发展的思想观念，引导老年人根据自身情况，积极参与家庭、社区和社会活动。充分发挥老年人在基层治理中的作用，支持老年人积极、理性、有序参与城乡社区治理、基层公共事务和公益事业。培育和发展公益性、互助性和服务性老年社会组织。加强老年社会组织规范化建设，提升专业素质、服务能力和社会公信力。支持老年社会组织参与或承办政府有关课题研究、咨询服务、人才培养等项目。持续开展“银龄行动”，组织医疗卫生、文化教育、农业技术等领域的老专家、老知识分子参与志愿服务活动，为老年知识分子参与社会、服务社会、奉献社会提供舞台。

# 第十二章　完善养老服务体系建设支撑体系

## 第一节 加强养老服务标准化建设

坚持“以标准促规范，以规范提质量”的工作思路，综合运用媒体宣传、试点示范和等级评估等多种手段，持续加强养老服务领域标准化建设。强化养老服务标准宣传培训，积极与市场监管部门对接，定期组织养老机构、居家和社区养老服务组织开展标准化培训和研讨，全面提升机构负责人提升学标准、用标准的自觉性。深入推进养老服务标准应用。以政府购买服务方式，委托区内外养老机构标准化研制单位，重点围绕照料护理、内部管理、安全发展等领域，对全市养老机构和居家社区养老服务组织开展标准化落地辅导。发挥标准示范引领作用，在全市范围内遴选和扶持若干家养老服务标准化试点示范单位，以点带面，全面提升全市养老服务标准化水平。

## 第二节 推进“互联网+养老服务”融合发展

以“金民工程”和“智慧固原大数据服务平台”为依托，充分利用大数据、物联网和人工智能等技术，尽力而为，量力而行，推进固原智慧养老管理服务平台建设，提高信息化服务决策、服务监管、服务供需对接能力。加强老年人基础信息数据库建设，整合公安、人社、民政、卫健、医保、残联等部门已有数据，强化大数据提取、分析和运用，全面发挥数据统计

和信息上报功能。推进养老机构信息化建设。通过业务流程信息化再造，实现入住老年人信息管理、服务人员管理和服务内容管理，提升养老机构管理运营的规范化和精细化。强化居家及社区养老服务智能化水平。依靠信息化平台精准对接养老服务机构、商户和老年人家庭，为老年人提供紧急呼叫、家政预约、物品代购、费用代缴、服务转介等“菜单式”便捷养老服务，实现养老服务供给与需求高效匹配。

# 第十三章　强化规划实施保障

## 第一节 加强组织协调

加强党对养老服务工作的统一领导，扎实做好全市养老服务领域党的建设。引导各级党组织和党员干部从积极应对人口老龄化战略高度出发，充分认识养老服务体系建设的重要意义，切实增强规划落实的使命感和紧迫感。强化各级政府落实规划的主体责任，将规划主要任务指标纳入市、县（区）为民办实事项目，纳入政府议事日程和目标责任考核内容。建立养老服务联席会议制度，加强各部门沟通协调，形成工作合力，及时研究解决规划涉及的重大问题。

## 第二节 加大资金投入

根据经济社会发展程度和老年人口增长速度，考虑市、县

政府财力，合理增加养老服务财政投入。市、县福彩公益金用于支持养老服务发展的比例不低于55%。强化资金审计监督，扎实开展绩效评价，确保财政资金安全高效利用。深化养老服务行业“放管服”改革，规范养老服务投资项目审批报建，简化优化养老机构审批手续，提升社会力量投资养老服务行业积极性。鼓励企业和社会组织发展养老慈善事业，开展慈善捐赠，逐步形成政府投入带动全社会共同参与的经费多渠道筹集机制。

## 第三节 强化监督检查

完善规划监测评估机制，采取自评与第三方评估相结合、定性评估与定量评估相结合、过程评估与效果评估相结合的方式，对规划实施进度和实施效果开展全面评估。2023年开展中期评估，2025年实施末期评估。针对评估发现的新情况、新问题，积极研究解决办法，完善相关政策措施，确保规划有效实施。县（区）人民政府要结合本地实际，制定本规划实施方案，细化相关指标，确保责任到位、工作到位、投入到位、见到实效。