

连政办发〔2023〕9号

市政府办公室关于印发连云港市构建多元化 养老服务体系工作方案的通知

各县、区人民政府，市各委办局，市各直属单位：

《连云港市构建多元化养老服务体系工作方案》已经市十五届政府第20次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

连云港市人民政府办公室

2023年2月13日

（此件公开发布）

连云港市构建多元化养老服务体系工作方案

党的二十大报告中提出，要实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。从第七次人口普查来看，全市常住人口 459.9 万人，其中 60 岁以上老年人口为 93.8 万人，占人口总数 20.4%。预计到“十四五”末，全市 60 周岁以上老年人口将突破 115 万人，占总人口比例将达到 24%左右。随着人口老龄化，传统的子女和家庭为主养老模式很难解决现实问题，多元化养老服务需求日益增长。加快发展养老服务业，不断满足老年人持续增长的养老服务需求，是积极应对人口老龄化的一项重要任务。为加快发展我市多元化养老服务体系，不断提升全市养老服务质量和水平，结合我市实际，制定本工作方案。

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，深入贯彻党的二十大精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，全面践行以人民为中心的发展思想，深入实施国家应对人口老龄化战略，充分调度政府、市场、社会和家庭等四种资源，以有效的供给来满足有效的需求，积极培育养老新业态，发展智慧养老服务，针对养老需求的广泛性、特殊性和多样性，全面构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的多元化多层次养老服务

体系。

二、主要目标

到 2025 年，初步形成居家和社区养老服务、机构养老服务、医疗康养服务相结合的多元化供给格局，多层次养老服务体系不断完善，老年群体的获得感、幸福感、安全感不断增强。居家社区养老服务覆盖率达 100%，城乡社区养老服务设施配建率达 100%，新建住宅区养老服务用房配建率达 100%；每千名老人养老床位数保持 40 张以上，护理型床位数占养老机构床位总数比例达到 70%以上；老年人接受居家上门服务覆盖率达到 18%；城市街道综合性养老服务中心建成率达到 100%；农村特困人员供养服务机构护理型床位占比达到 55%。明确医养结合在养老服务中的基础性地位，推动养老服务实现从“养”到“医养”发展的新格局，为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料及安宁疗护一体化的全程健康养老服务。市、县（区）两级养老服务发展推进机制全面形成，力争培育 3 家以上品牌养老机构。

三、重抓五大养老服务模式，加快构建连云港特色多元化养老服务体系

（一）优化公办养老服务模式，发挥公办养老机构的保基本作用

根据特困供养老年人数量合理确定社会福利院、农村敬老院等公办养老机构床位规模，做好规划建设和机构保运转工作，维护服务对象基本权益。推动公办养老机构参与等级评定、升级，

促进机构内文化娱乐、康复、教育等功能的完善，丰富服务内容，提升服务质量。完善公办养老机构入住管理制度，明确老年人入住条件和轮候排序原则，经济困难家庭中失能、残疾、空巢独居老年人，以及 80 周岁以上老年人、为社会作出突出贡献的老年人优先入住。加强光荣院建设，满足符合条件的老年优待抚恤对象入住机构需求。民政部门依托养老服务信息平台，动态完善养老服务设施信息，向社会发布公办养老机构床位情况。综合考量从业信誉、服务水平、可持续性质量指标，择优选择公办民营的养老机构运营方，加强绩效监管，确保国有资产不流失、公益属性不改变、兜底功能不弱化、服务质量不降低。（责任单位：市民政局、市发改委、市财政局、市退役军人事务局，各县区政府、功能板块管委会，以下均需各县区、功能板块落实，不再列出）

（二）完善社区居家养老服务模式，发挥社区居家养老的基础性作用

引导养老机构将专业服务延伸至社区和家庭，满足居家老年人多元化服务需求。在实现高龄、经济困难失能老年人居家上门服务全覆盖和重点空巢独居老人每周探访全覆盖的基础上，持续推进政府购买服务、志愿服务和自费购买服务融合发展，推广“原居享老”服务模式，为有需求的居家老年人提供日常探访、生活照料、助餐助洁、辅助出行、紧急救援等居家上门服务。鼓励物业、家政等服务企业参与养老服务，不断拓展服务内容，提升服务质量。持续推进困难老人居家适老化改造，每年完成政府支持的困

难老年人家庭适老化改造不少于 2000 户，并以此为牵引，吸引有条件的老年人家庭自行进行适老化改造。加大社区养老服务用房配建、移交力度，社区养老服务用房配建要相对集中，各种养老服务资源合理集聚，实现资源共享；提升社区养老用房利用效益，改造利用社区闲置房产资源，推进社区助餐点、日托中心、老年活动室等养老服务设施建设。建立利用存量资源改建养老服务设施的工作流程，引导具备条件的闲置办公用房、学校、宾馆、医院、疗养院、商业设施等，改造为养老服务设施。（责任单位：市民政局、市发改委、市住建局、市自然资源和规划局、市城建控股集团、市农业发展集团）

（三）积极发展农村互助式养老服务模式，破解农村养老投入不足的问题

针对农村地区养老资金缺口较大的问题，大力发展互助式养老模式。结合居家养老形成新型农村养老体系，充分利用农村地区闲置的校舍、厂房、村部等资源，开展村级邻里互助点建设，为村民提供日托、探视、助餐、保健、生活照料、文化娱乐等互助养老服务，在老年人较多的建制村或较大自然村建立村级邻里养老互助点。组织农村留守妇女、低龄老年人等开展互助服务。探索实行“政府补一点、集体出一点、社会捐一点、个人付一点”的资金筹措模式，保障村级邻里互助点可持续运营。宣传推广“赣榆养老模式”，鼓励农村经济组织利用村集体资产、集体建设土地，发展老年人集中居住式养老。探索发展“党建+农村养老”服务模

式。结合实施乡村振兴战略，充分整合农村党建资源，发挥党群服务中心等载体功能，满足农村老年人日常活动需求。引导乡镇和驻村党员干部定期开展助老敬老志愿活动，根据老年人需求及时提供各项便民利民服务。发挥典型示范带动作用，在全市遴选一批“党建+农村养老”示范村（社区）。（责任单位：市民政局、市农业农村局）

（四）大力发展医养结合养老服务模式，构建以健康为中心的养老服务新格局

鼓励各级医疗卫生机构与养老机构组建医疗养老联合体，实现健康管理、疾病诊疗、康复护理、生活照料等服务的有机衔接，支持根据老年人健康状况在居家、社区、机构之间接续养老，探索医养结合“一床到底”的医疗护理和生活照护模式。将医养结合机构纳入医联体、医共体建设，推动医疗机构与养老机构开展多种形式合作，建立完善医养协作和“双向转诊”机制。健全综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。将符合条件的养老机构内设的医疗机构以及护理院、康复医院等机构，按规定纳入医保定点范围。建立符合我市实际的长期护理保险制度，解决重度失能老人基本护理服务需求。逐步加大财政投入，在给予护理型养老机构建设补贴的同时，提高对护理型养老机构的运营补贴力度。鼓励、扶持乡镇卫生院发展养老服务，制定出台相关扶持政策，鼓励乡镇卫生院利用空余床位发展养老服务，并在资金和政策上给予扶持，直接提供养老照料和医疗护理服务，鼓励医疗机构从业

医生到医养结合机构多点执业，定期巡诊，按标准给予补贴。（责任单位：市卫健委、市民政局、市财政局、市医保局）

（五）鼓励发展各类商业养老服务模式，以产业化、项目化推动养老服务水平提升

以市场需求为导向，按照产业化思路，通过降低准入门槛、简化办理手续，引导社会力量兴办各类养老机构。加大政策引导，从财税、金融、土地、水电气热使用等方面细化落实现有优惠政策，激发社会资本参与养老服务投资的积极性，鼓励社会资本投入养老行业。探索设立养老产业发展引导专项基金，采取先建后补、以奖代补和 PPP 合作等形式，推进养老服务产业发展。积极参与省级连锁化、品牌化创建，对入选省级企业项目库的项目或机构给予财政奖补，着力打造具有区域影响力和竞争力的养老服务品牌。（责任单位：市民政局、市发改委、市卫健委、市财政局、市住建局、市自然资源和规划局、市地方金融监管局、市税务局、人民银行市中心支行、连云港银保监分局）

大力发展普惠型养老。规范公办养老机构发展，通过公建民营、民建公助、购买服务、普惠签约等多种方式支持养老机构发展。大力发展普惠型养老，面向社会大众提供普惠可及的养老服务。引导培训疗养机构转型为普惠型养老服务机构，支持其可持续发展。充分利用国家普惠养老再贷款等金融工具，解决普惠养老机构融资贵、成本高、盈利低的问题。（责任单位：市民政局、市发改委、市卫健委、市住建局、人民银行市中心支行）

创新发展特色养老服务。依托我市资源禀赋，发挥滨海度假、温泉养生特色，强化招商引资，引导品牌化、连锁化养老服务企业落户连云港。针对老年人短期旅游观光，发展旅游观光式养老服务；针对老年人避暑度假，发展旅居式养老服务。（责任单位：市民政局、市发改委、市住建局、市文广旅局）

适度发展高端养老服务。充分发挥连云港生态环境、文化旅游、医疗资源、交通区位等优势，通过政策引导、机制创新、要素支撑，引进优质高端养老资源，积极探索新的养老产业发展模式，推动生物医药、医疗康复、养老养生、旅游休闲深度融合、相互促进，引进高端养老服务企业，形成养老品牌效应，满足居民多元化养老需求。发挥自由贸易试验区政策优势，加大高端医疗服务引进，形成医疗服务与健康养老产业互促发展的良好局面。（责任单位：市民政局、市发改委、市卫健委、市住建局、市自然资源和规划局）

四、实施养老服务五大工程，健全养老服务多元化工作推动机制

（一）实施“一把手”统筹养老服务发展工程。建立县（区）政府“一把手”统筹发展养老服务制度，将养老服务发展纳入县（区）政府高质量考核或相应条线考核范围。加快完善市、县两级“一老一小”督查评估机制，定期通报各县区养老服务优惠政策落实情况、商业养老服务招商引资情况、多元化养老服务发展情况。（责任单位：市发改委、市民政局、市卫健委）

（二）实施商业养老招商引资工程。以产业化思路，成立专门招商团队，立足我市资源禀赋，加大养老产业招商引资力度。制定出台养老产业发展专项优惠政策，加大养老产业发展政策倾斜，引导优质养老服务企业落户连云港。落实国家发改委、民政部要求，完成县（区）政府与普惠养老企业签约行动，以协议的模式，明确政企联动发展普惠养老服务模式，即县（区）政府提供优惠政策，普惠养老企业提供优质普惠养老服务，政企联动，共同推动养老服务发展。（责任单位：市商务局、市发改委、市民政局、市卫健委）

（三）实施养老服务品牌打造工程。积极构建“连云港市养老行业信用评价指标”，定期发布“养老服务行业红黑榜”，激励养老行业持续提升服务品质，丰富养老服务形式和内涵，重视品牌塑造。完善市级养老服务行业协会组织协调功能，成立县级养老服务行业协会，依托行业协会，整合行业发展力量。在推动现有市属国有企业康养产业做大基础上，探索在市级层面建立养老产业集团。（责任单位：市发改委、市民政局、市国资委、市卫健委）

（四）实施养老服务人才培育工程。为养老机构管理人员、社会工作者、养老服务志愿者提供职业培训，为家庭照护者、养老护理员提供技能培训，为养老机构医护人员和护理员提供医疗技术培训。实现从事居家上门服务的人员全部接受养老护理培训。坚持开展养老护理员免费培训，每年免费培训养老护理员不低于2000人次。支持职业院校增设养老服务相关专业和课程。加强民

政、人社、卫健、教育等部门协同，联合推动职业院校、行业协会、社会培训机构等完善资质，开展养老护理员和医疗护理员技能培训，对取得相应职业技能资格的养老护理从业人员给予一定补贴。（责任单位：市民政局、市人社局、市卫健委、市教育局）

（五）实施养老志愿者服务壮大工程。建立“时间银行制度”，倡导“时间储蓄”养老理念，将养老志愿服务时间纳入个人信用账户，储蓄养老志愿服务，鼓励志愿者积极参与其中，充分利用各种社会力量来提供养老服务，形成社会助老爱老扶老的良好氛围。（责任单位：市民政局、市发改委、市文明办、团市委）

五、保障措施

（一）加强组织保障。进一步健全政府引导、市场参与、社会协同、家庭尽孝的多元化养老服务工作机制。坚持党政主要负责人负总责，各有关部门各司其责，分工协作，密切配合，形成合力。市养老服务联席会议要发挥协调机制作用，协调解决推进多元化养老服务体系建设中遇到的重大问题，明确落实措施和进度安排，确保各项工作任务落实到位。

（二）加强资金保障。建立稳定的养老服务财政经费保障机制和自然增长机制，统筹安排老龄事业发展经费。督促县（区）加大财政投入力度，解决养老服务体系建设和资金长期投入不足的问题。加大政府购买服务力度，引导各类社会资金投入老龄事业和产业发展，形成财政资金、民间资本、慈善基金等相结合的多元投入机制。健全资金监管机制，确保资金使用规范和安全有效。

（三）加强督促检查。将养老服务纳入高质量发展考核监测体系。对政府购买的养老服务加强监督管理，规范服务内容标准，定期开展第三方绩效评价。健全“双随机一公开”监督检查机制，常态化推进养老机构服务质量提升。积极推广养老机构等级评定，根据国家、省相关标准，推进养老服务质量认证，保障老年人身体健康和生命安全。

（四）加强舆论引导。加强人口老龄化国情教育，构建敬老爱老的社会文化环境。通过多种途径加强宣传引导力度，让更多老年人能够了解“老有所养、病有所医”的惠老政策。强化社会养老理念，积极宣传养老服务好做法好经验，及时曝光侵害老年人权益的行为。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委，市法院，市检察院，连云港警备区。

连云港市人民政府办公室

2023年2月13日印发
