

中共弋阳县委办公室

弋办字〔2019〕93号

县委办公室 县人民政府办公室 关于印发《弋阳县养老服务体系建设和发展 三年行动计划（2019-2021年）》的通知

各乡镇（街道）党委、政府，县委各部门，县直各单位，各人民团体：

《弋阳县养老服务体系建设和发展三年行动计划（2019-2021年）》已经县委、县政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。

中共弋阳县委办公室

弋阳县人民政府办公室

2019年12月17日

弋阳县养老服务体系发展三年 行动计划（2019-2021 年）

为贯彻落实《省委办公厅省政府办公厅关于印发〈江西省养老服务体系发展三年行动计划（2019-2021 年）〉的通知》（赣办字〔2019〕26 号）和《市委办公室市政府办公室关于印发〈上饶市养老服务体系发展三年行动计划（2019-2021 年）〉的通知》（饶办字〔2019〕83 号）等文件精神，积极开展应对人口老龄化行动，现结合弋阳实际，制定本行动计划。

一、总体要求

认真落实党中央、国务院关于养老服务的一系列决策部署，以全面破解“养老难”为中心任务，坚持因地制宜、全面覆盖的原则和省市有关文件精神，通过实施养老服务供给能力培育、支撑体系建设、保障制度完善、养老服务业政策扶持四大工程，实现养老服务业“一年有突破、两年有发展、三年大变样”。全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相融合的养老服务体系，形成低端有保障、中端有供给、高端有市场的多样化、多层次、个性化养老服务模式。到 2021 年新建、改扩建乡镇中心敬老院 1-2 个，新增床位 400 张，特困失能人员集中供养率达到 100%。全县建成 106 个社区居家养老服务中心（站），其中：社区居委会 17 个、村委会 89 个，覆盖全县 100% 的社区居委会、90% 以上的乡镇、60% 以上的行政村。护理型床位占比 30%

以上，养老服务市场全面放开，社会力量运营的养老床位占比达60%。

二、主要任务

（一）大力发展社区居家养老服务

1. 落实住宅小区配套政策。新建城区和住宅小区，要按标准要求配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步设计、同步验收、同步交付使用，对存在缓建、缩减、停建或建而不交等问题的，在整改到位前不得办理竣工验收；村委会和较大的自然村，要充分利用闲置主体结构安全的村级活动场所、党员服务驿站、厂房、仓库、学校、集体用房及村（居）民住房等场所，依托村委会建设日间照料中心、农村老年人颐养之家（幸福院）、托老所、老年活动站等互助性养老服务设施。〔责任单位：县住建局、县自然资源局、县民政局（按职责分工，下同），各乡镇（街道）〕

2. 支持居家养老。支持居家和社区养老站点或物业服务企业提供助餐送餐等为老服务。鼓励养老机构提供上门照料和家庭喘息服务。落实家庭医生签约服务。对照护失能失智老年人的家庭成员开展护理技能培训，纳入当地政府购买服务目录和基本公共服务清单。〔责任单位：县民政局、县财政局、县卫健委，各乡镇（街道）〕

3. 提高居家养老服务运营水平。鼓励居家社区养老服务设施与社区医疗、文体、康复等设施共享资源。推进居家社区养老服

务站点提档升级，为短期无人照顾或术后康复老人提供托养服务，鼓励将辖区内居家养老服务设施委托专业社会力量运营。逐步推动行政村及较大自然村配建居家养老服务设施，鼓励各地整合资源和力量，积极探索在农村开展“党建+养老”“新农村建设+养老”“农村老年协会+养老”等农村居家和社区养老服务模式。

〔责任单位：县民政局、县财政局、县卫健委，各乡镇（街道）〕

（二）加快推进公办养老机构的建设与改革

4. 调整布局规模和管理。在新建港口中心敬老院的基础上，按照区域划分，对一乡（镇）多院或基础设施较差、服务功能弱且供养人员较少的敬老院逐步进行撤并，建设区域性中心敬老院，以便更好地集中管理。〔责任单位：县民政局、县发改委、县财政局，各乡镇（街道）〕

5. 突出公益属性。制定公办养老院入住评估轮候管理办法。公办（含公建民营）养老院要发挥兜底保障作用，在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先为低保、低收入家庭、建档立卡贫困家庭以及计划生育特殊困难家庭高龄、失能失智老年人提供无偿或低收费托养服务，承接被取缔养老院收住老年人临时安置任务，在此基础上允许将空余床位向社会开放，收益用于支持院内兜底保障对象的养老服务。〔责任单位：县民政局、县发改委、县财政局，各乡镇（街道）〕

6. 突出护理功能。实施特困人员供养服务设施改造提升工程。将弋阳龟峰颐养中心（含弋阳县社会福利院）改造成城乡特

困失能老年人集中照护机构。出现护理人员缺少的现象，采取政府购买服务方式扩大护理人员队伍。〔责任单位：县民政局、县发改委、县财政局、县卫健委，各乡镇（街道）〕

7. 推进公建民营。支持各乡镇（街道）将床位闲置较多、经营管理能力不足的公办养老院，在确保国有资产不流失、公益属性不变、政府供养人员保障水平不降低的前提下，通过法定程序实施公建民营。探索具备条件的公办养老院改制为国有养老服务企业。采取“一院两制”的养老院，应统一政府供养老年人和社会代养老年人基本服务标准。〔责任单位：县民政局、县发改委、县财政局（国资办）、县委编办，各乡镇（街道）〕

（三）加快发展养老服务社会化改革行动

8. 深化放管服改革。取消养老机构设立许可，实行备案管理。非营利性养老院在登记管理机关管辖范围内可设立多个不具备法人资格的服务网点。营利性养老服务企业在县辖区域增设营业场所可实行“一照多址”。对已经在其他地方注册登记的养老服务企业，不得强制其在本地开展经营活动时设立子公司。〔责任单位：县民政局、县市场监督管理局，各乡镇（街道）〕将消防设计、人防设计等技术审查并入施工图设计审查。对依法申报消防设计审核、消防验收和消防备案的养老院，主动提供技术咨询服务。养老服务场所在取得营业执照或依法具备投入使用条件后，按规定向消防部门作出其符合消防安全标准的承诺后即可投入使用、营业。乡镇（街道）敬老院及利用闲置公共设施举办的

符合消防安全要求的养老院，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的，2019年12月底前由县人民政府集中研究处置。可以出具会议纪要、抄告单等替代有关证明材料。重大疑难问题逐级上报市级、省级有关部门研究处置。〔责任单位：县住建局、县消防救援大队、县政府办（人防办）、县自然资源局，各乡镇（街道）〕

养老院内部设置诊所、卫生所（室）、医务室、护理站取消行政审批，实行备案管理〔责任单位：县卫健委，各乡镇（街道）〕

9. 推动战略合作。搭建政府、养老服务企业与银行、投资集团、保险机构等三方战略合作平台，改进融资信贷方式，支持养老服务业可持续发展。鼓励各类资本投资建设、运营医养结合、老年公寓、旅居养老、养老社区、安宁疗护等可市场化运作的养老服务项目。重点将弋阳龟峰颐养中心培育成功能齐全、管理规范、运作优良、行业影响大的规模化公建民营养老机构，发挥引领示范作用。〔责任单位：县民政局、县金融服务中心、县商务局、县市场监督管理局，各乡镇（街道）〕

（四）开展农村留守空巢老人关爱服务行动

10. 构建服务网络。将乡镇（街道）敬老院和农村互助养老服务设施建设纳入脱贫攻坚和乡村振兴战略统筹推进、同步考核。支持乡镇（街道）敬老院转型为农村养老服务中心，向农村老年人延伸服务。推广“党建+颐养之家”“幸福食堂”建设模式，每个行政村要因地制宜至少建设一个互助养老服务设施，拓展服

务内容。建立个人缴费和财政补助相结合的经费筹措机制。支持设立专项运营基金、开辟适量种养基地，着力破解运营难题。〔责任单位：县委组织部、县农业农村局、县扶贫办、县民政局、县财政局，各乡镇（街道）〕

11. 健全运行机制。将农村养老服务工作纳入民生工程。建立健全县级补助、乡镇预算、村级配套、老年人适当缴费的多渠道经费筹措机制，支持引导新乡贤、致富能人、爱心人士、社会组织等捐资或者利用村级集体经济收入设立专项基金，保障农村互助养老服务设施循环机制。充分发挥老年人协会、村民理事会、农村“五老”人员等自主管理作用，鼓励农村留守妇女、低龄健康老年人等群体照护高龄、失能失智老年人，培育农村互助服务队伍，营造敬老孝老新风。〔责任单位：县民政局、县财政局、县委宣传部，各乡镇（街道）〕

（五）提升部门联动能力

12. 构建齐抓共管格局。建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，各乡镇（街道）要制定养老服务体系规划，推进养老服务设施建设，强化养老服务资源、项目、资金统筹使用和管理；加大资金落实、报建审批等推进力度，推动项目尽早开工建设。〔责任单位：县直相关单位，各乡镇（街道）〕

13. 盘活闲置服务设施。制定整合闲置设施改造为养老服务设施政策措施。将闲置的厂房、学校、医院、宾馆、办公用房、

培训中心及疗养院等设施，优先改造成养老服务设施。凡利用建筑面积 1000 平方米以下的独栋建筑或内部楼层改造为养老服务设施的，在符合国家相关标准的前提下，可不出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。对无法完整获得旧房历史资料的项目，可利用房屋建筑结构安全性鉴定报告替代原始资料。〔责任单位：县直相关单位，各乡镇（街道）〕

14. 防范行业管理风险。实施“养老院消防安全达标工程”，落实养老院主体责任，采取以奖代补的方式，引导和支持存量养老院加强人防、物防、技防措施，整治重大安全隐患。建立养老服务跨部门协同监管制度，制定责任清单，健全“双随机、一公开”工作机制。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。深入开展服务质量建设专项行动。健全养老服务非法集资监测预警、部门联动和数据共享机制，严厉防范打击非法集资行为。按照包容审慎监管原则，制定养老服务预付费会员制管理办法。落实老年人意外伤害保险，扩大养老院综合责任保险覆盖面，鼓励投保雇主责任险。〔责任单位：县住建局、县应急管理局、县民政局、县金融服务中心、县公安局、县市场监督管理局、县商务局、县卫健委，各乡镇（街道）〕

（六）提升政策保障能力

15. 人才支撑政策。制定完善养老服务从业人员激励保障政策。在乡镇（街道）、村（社区）等开发为老服务岗位，优先吸纳就

业困难人员、建档立卡贫困家庭人员和高校毕业生就业。中高等院校养老服务类专业毕业生到非营利性养老院连续就业满 3 年的，由财政给予一次性入职奖补。〔责任单位：县民政局、县金融服务中心、县人社局、县教体局、县卫健委、县财政局，各乡镇（街道）〕

16. 财税支持政策。加大财政投入，安排专项建设资金、必要工作经费以及用于社会福利事业的彩票公益金的 56% 以上支持发展养老服务。完善民办养老机构奖补政策，按照不低于省级标准的 50% 叠加落实建设补贴，并按实际接收的失能、半失能老年人每人每月分别不低于 200 元、100 元的标准，不区分经营性质落实运营补贴。制定养老服务政府购买服务指导目录。落实养老机构税费减免政策。养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策，其中用电按照居民合表用户电价标准执行，用气不实行阶梯气价，气价水平按当地居民第一档、第二档气价平均水平执行。建立经济困难的失能高龄老年人护理补贴制度和养老服务补贴制度。〔责任单位：县财政局、县民政局、县发改委、县税务局、县市场监督管理局，各乡镇（街道）〕

17. 土地供应政策。将民政部门纳入城乡规划委员会成员单位。在县乡国土空间规划编制或修订时完善养老服务设施建设规划。规划养老院应毗邻医疗机构，将大型养老院配套建设医疗设施作为土地规划条件，纳入供地方案。养老服务设施用地纳入年度国有建设用地供应计划。制定鼓励以长期租赁、先租后让、租

让结合等方式供地政策。举办非营利性养老院，符合发展规划的，可凭民办非企业单位（社会服务机构）登记证书和其他法定材料申请划拨供地。以招拍挂方式出让的，可确定为商服用地——其他商服用地（养老设施用地）。鼓励将清理出来的批而未用土地、存量商服用地以及引导未开发房地产用地按规划优先建设养老服务设施。〔责任单位：县自然资源局、县住建局、县民政局，各乡镇（街道）〕

18. 推进医养结合。深入推进医养结合试点，打造一批医养结合特色机构和社区。落实医养结合优惠扶持政策，制定医养结合机构服务规范和管理指南。编制区域卫生规划要为养老院举办或内设医疗机构预留空间。入住 50 人以上的公办养老院和设置床位 150 张以上的民办养老院应内设医务室或护理站。具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。支持医疗机构在养老场所设立医务室等诊疗延伸点。养老院内设医疗机构经医保机构评估后，符合条件的可签订服务协议，收住参加基本医疗保险的老年人的医疗、护理和康复费等，按规定纳入基本医保支付范围。〔责任单位：县卫健委、县医保局、县民政局，各乡镇（街道）〕

19. 服务支持政策。重点支持社会组织开展为老服务公益创投活动，引导社会组织、社会工作专业力量开展老年人关爱服务。推进养老院综合责任保险全覆盖，提高养老院抵御风险能力。建立养老服务领域非法集资预警机制，依法规范养老会员制，严格

养老院安全管理，建立养老院服务质量评价体系、诚信档案盒“黑名单”制度。〔责任单位：县民政局、县财政局，各乡镇（街道）〕

（七）提升养老消费能力

20. 健全老年人补贴制度。按照不低于城乡最低生活保障标准 1.3 倍的特困人员基本生活费；对城乡特困失能、半失能人员基本生活标准统一按城市集中供养标准执行。落实不低于当地月最低工资标准的 80%、20%的特困失能、半失能人员照料护理经费，不足部分通过公建民营租金让利、县留成福彩公益金支持等多种方式解决。〔责任单位：县民政局、县财政局，各乡镇（街道）〕

21. 建立长期照护服务体系。推进长期护理保险试点，鼓励发展商业性长期护理保险。探索建立居家、社区、机构相衔接的长期照护服务体系，开展老年人能力评估，评估结果与领取补贴、接受基本养老服务挂钩。〔责任单位：县医保局、县民政局，各乡镇（街道）〕

三、保障措施

（一）加强组织领导。健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的养老服务工作机制，强化区域养老服务资源、项目、资金统筹使用和管理。县、乡两级政府是养老服务体系建设和资金筹措的责任主体，并将此项工作纳入重要民生工程，制定配套措施，充实基层养老工作力量，督促做好规划编制、政策执行、改革试点等工作。县直各部门要按照职责分工积极支持、指导各

乡镇（街道）开展工作。〔责任单位：县民政局，各乡镇（街道）〕

（二）做好宣传引导。坚持正确舆论导向，充分发挥传统媒体、现代媒介的各自优势，加强老龄化国情教育、养老院服务质量监督和养老服务领域非法集资警示宣传，大力宣传养老服务体系建设的经验、好做法，及时曝光欺老虐老以及其他侵害老年人权益的行为，营造人人关心老人、关注老人的良好社会氛围。

〔责任单位：县委宣传部、县民政局、县文广新旅局，各乡镇（街道）〕

（三）强化督促考核。发挥高质量发展考核评价作用，将养老服务体系纳入年度绩效考核范围，对落实养老服务政策积极主动、养老项目建设成效明显的，在安排补助资金、遴选试点项目方面给予倾斜支持。同时要组织开展日常督促调查，对工作进展缓慢、考核评价靠后的视情约谈、定期通报。〔责任单位：县委组织部、县民政局、县统计局、县发改委，各乡镇（街道）〕