

吉安市人民政府办公室文件

吉府办发〔2022〕16号

吉安市人民政府办公室 关于印发《吉安市“十四五”养老服务体系 建设规划》的通知

井冈山经开区管委会，各县（市、区）人民政府，庐陵新区管委会，市直各单位：

《吉安市“十四五”养老服务体系建设规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2022年7月13日

（此件主动公开）

吉安市“十四五”养老服务体系建设的规划

为促进“十四五”期间全市养老服务持续健康高质量发展，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《江西省养老服务条例》《江西省“十四五”养老服务体系建设的规划》等文件精神，结合我市老年人口和养老服务发展状况，编制本规划。

一、规划基础和面临形势

（一）我市养老服务发展基础

“十三五”期间，我市养老服务工作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重要讲话精神和关于养老服务工作的重要论述，认真落实党中央、国务院关于积极应对人口老龄化的决策部署，深入践行以人民为中心的发展思想，不断“强刚需、补短板、扩供给、促消费、防风险”。截至2020年底，全市老年人口79.5万，占总人口的17.8%。全市有各类养老机构246所，其中公办210所、公建民营13所、民办23所。护理型养老床位4795张，占比31.9%。建成城乡各类居家（互助）养老服务设施1802个，覆盖62%的城乡社区（行政村），养老服务体系建设的取得积极成效。

一是养老服务工作机制更加健全。成立了由市政府领导任组长的养老服务体系建设的领导小组，将养老服务体系建设的纳入市县高质量发展考评和乡村振兴战略实绩考核，“党建+农村养老服务”工作纳入各级党委抓党建述职评议考核和村党组织书记“双

述双评”内容。出台了《吉安市中心城区养老服务设施布局规划（2017-2030年）》《吉安市加快养老服务发展的实施方案》《吉安市培训疗养机构转型为养老服务设施试点方案》《吉安市民办养老机构规划建设管理若干规定》《吉安市加强养老服务人才队伍建设七条措施》等政策文件30余个，形成了较为完备的养老服务政策体系。

二是养老服务兜底保障更加夯实。初步构建了“一县一中心、一乡一阵地、一村一场所”的农村养老服务格局，每个县（市、区）建有一所福利院（中心），保障有意愿的特困失能人员100%县级集中专业照护，每个乡镇建有一所敬老院（养老服务中心），每个村有一处互助养老服务设施。发挥党建引领作用，推进“党建+农村互助之家”建设，建成“农村互助之家”1439个，覆盖57.14%的农村行政村。

三是养老服务供给更加多元。争取到第二批中央财政支持居家和社区养老服务改革试点地区，全面推进“互联网+养老服务”模式，所有县（市、区）建成运营县级智慧养老服务平台，并依托平台为2.7万老年人提供助安、助医、助急、助洁、助餐等居家养老服务。鼓励社会力量举办养老服务机构，全市民办（含公建民营）养老机构36家，养老床位4952张，占比32.9%。鼓励医养融合发展，全市医养结合机构9家，医疗护理床位1064张、养老床位1455张。

四是养老服务水平更加优质。持续开展了养老服务质量建设

专项行动，实施公办养老院改造提升三年行动计划和民办养老机构消防安全达标三年行动，153家养老机构完成改造并通过消防审验，占比62.2%，常态化抓好养老机构疫情防控，加大养老服务领域非法集资宣传和风险化解，不断提升养老机构服务质量，推进养老服务信息化、标准化、专业化发展。

（二）我市养老服务发展面临的机遇和挑战

“十四五”期间，我市养老服务面临前所未有的发展机遇。一是党中央、国务院高度重视养老服务发展，积极应对人口老龄化上升为国家战略。全国人大新修订《中华人民共和国老年人权益保障法》，国家、省陆续出台涉及养老服务发展的系列法规政策文件，为加快养老服务发展明确了方向，提供了坚实的政策保障。二是市委、市政府高度重视养老服务发展，为我市养老服务发展提供了重要保障。养老服务体系建设已纳入基层党的建设、综合考核、乡村振兴战略实绩考核内容，为做好新发展阶段的养老服务工作提供了难得的历史机遇和有利条件。三是我市经济社会持续快速发展，为加快养老服务发展奠定了坚实的物质基础和氛围。

同时，我市养老服务发展也存在明显短板。老年人保障水平偏低、支付能力不足等问题短期内还未有效改善；区域之间、城乡之间、经营主体之间发展不平衡现象比较突出，供给结构有待调整、服务质量还有较大提升空间，一些短板弱项和瓶颈问题需要进一步推动解决。养老院普遍存在“招工难”“留人难”，养老

护理员队伍不稳定、年龄偏大、整体素质不高，难以满足高质量的养老服务需求。养老服务综合监管缺乏法律、法规支撑，行业主管部门监管手段少、难度大，防范和化解养老服务领域风险能力有待进一步增强。

二、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，认真贯彻落实习近平总书记关于老龄工作和养老服务工作的重要指示精神，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，全面贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，积极构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，形成兜底养老服务保障有力、基本养老服务人人可及、非基本养老服务充分发展的多样化、多层次养老服务供给格局，助力“三区”建设，让全体老年人共享改革发展成果，增强广大老年人获得感、幸福感和安全感。

（二）基本原则

1. 党建引领，构建机制。加强党对养老服务工作的领导，持续巩固“党建+农村养老服务”品牌，发挥政府主导和市场主体作用，巩固家庭的基础地位，引导社会力量广泛参与养老服务发展，在全社会营造敬老、孝老、爱老、尊老、养老的浓厚氛围，构建党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制。

2. 统筹兼顾，协调发展。坚持问题导向和目标导向，统筹推进养老事业和养老产业协调同步，在履行养老服务兜底线、保基

本的同时，不断完善延伸养老服务产业链。坚持城市和农村养老服务齐头并进，促进城乡养老服务均等化。

3. 适应需要，多元发展。聚焦不同层次老年人的多样化养老服务需求，聚焦解决人民群众急难愁盼的“养老点位”问题，着力完善“兜底有保障、普惠有供给、高端有选择”的养老服务供给体系，不断拓展居家养老服务功能，大力发展社区养老服务，提高机构养老服务能力，促进居家社区机构多元协调发展。

4. 量力而行，科学发展。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，持续为养老服务发展拓展空间、增添动力。

（三）发展目标

充分发挥政府主导作用和社会力量主体作用，健全完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，力争到2025年，基本形成覆盖城乡、功能完善、结构合理、供给多元、服务优质、监管到位、方便可及的养老服务格局。巩固家庭养老的基础地位，持续开展政府购买居家和社区养老服务，夯实特殊困难老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶三项制度措施，为有需求的特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造。农村养老服务品牌提质升级，健全完善以“一县一中心、一乡一阵地、一村一场所”为支撑的农村养老服务网络。老年宜居环境持续改善，老年友好型城市和社区建设全面推进，有效解决老年人在运用智能技术方

面遇到的困难，让广大老年人更好适应融入智慧社会。养老保险体系逐步建立，基本养老保险实现法定人员全覆盖，城乡居民基本养老保险月人均领取待遇水平达到180元。

专栏1 “十四五”期间养老服务体系主要指标		
指标	2025年	属性
特殊困难老年人月探访率(%)	100	预期性指标
新建居住区按标准配套建设养老服务设施达标率(%)	100	约束性指标
农村互助养老服务设施覆盖率(%)	85	预期性指标
养老机构护理型床位占比(%)	60	约束性指标
本科高校、职业院校养老服务专业招生规模	明显增长	预期性指标
每千名老年人社会工作者配比(‰)	>1	预期性指标
各级福彩公益金用于养老服务占比(%)	≥55	预期性指标

三、主要任务

(一) 健全基本养老服务制度

建立基本养老服务清单制度，明确服务对象、服务内容、服务标准，结合发展水平和老龄化形势动态调整，优先保障经济困难的孤寡、失能、失智、重残、独居、高龄老年人和计划生育特殊家庭的老年人基本养老服务需求。贯彻实施老年人能力综合评估国家标准，通过政府购买服务方式培训一批老年人能力评估师，开展老年人能力评估，推动实现评估结果作为接受养老服务的依据。完善落实高龄补贴制度，为经济困难的老年人提供养老服务补贴，为经评估认定生活不能自理的经济困难老年人、计划生育

特殊家庭老年人提供护理补贴。

专栏 2 兜底性养老服务工程

1. 县级集中照护中心建设。到 2025 年，每个县（市、区）建有至少 1 所县级失能集中照护机构。

2. 乡镇敬老院建设改造。围绕设施设备、护理能力、适老化环境等方面对乡镇敬老院进行改造提升，到 2025 年，乡镇敬老院设施普遍提档升级，护理型床位占比达到 50% 以上。

3. 提高服务质量达标率。加强公办养老机构规范化建设，根据《养老机构等级划分与评定》等国家标准，评定为 1-2 级的乡镇（街道）公办养老机构、评定为 2-3 级的县（市）级公办养老机构建有率达到 80%。公办养老机构不得按照五级等级标准新建。

4. 提升公办养老机构入住率。改善公办养老机构服务环境、提升服务水平，到 2025 年，公办养老机构入住率达到 60% 左右。

（二）促进养老机构提质增效

1. **实施养老机构改造提升工程。**对全市所有养老机构进行改造提升，重点改造消防安全、照护型床位、适老化、用房功能、院区场地、设施设备、建筑等，消除消防安全隐患，通过消防审验。对不具备改造条件且存在重大安全隐患的养老机构，依法依规予以关停。

2. **提升长期照护服务能力。**持续提升护理型养老机构、护理型养老床位占比，切实保障高龄、失能等刚需老年人护理服务需求，到 2022 年，护理型床位占比 55% 以上，到 2025 年，建成 5 家失智照护机构（含失智照护单元）和护理型示范机构，护理型床位占比 60% 以上。

3. **全面实施养老机构等级评定。**按照《养老机构等级划分与

评定》(GB/T37276-2018),推进所有养老机构自评,并在自评基础上申报等级评定。推动将等级评定结果与运营补助标准等挂钩,形成养老机构管理服务质量促进提升机制。

4. 科学稳妥实施公建民营。按照宜公则公、宜民则民的原则,坚持运营主体的多元性、可持续性,科学稳妥实施公建民营,不得将本行政区域的所有公办养老机构“打包”交由同一家机构或组织运营。实施公家民营的养老机构应当优先保障特困人员照护托养服务需求。

5. 推动公办养老机构改革。政府投资兴办的养老机构首先确保满足有入住意愿的特困供养对象应养尽养,在有空余床位的情况下,按照公办养老机构入住评估轮候有关要求,优先为辖区内困境家庭保障对象、优待服务对象、高龄或失能失智老年人提供服务。在承担相应基本养老服务保障职能并预留一定比例床位后,公办养老机构应当将剩余床位向社会开放,同类型社会老年人收费标准不得低于特困人员国家保障标准。

6. 稳定公办养老机构人员队伍。持续规范和优化公办养老机构综合考核,优化养老机构岗位设置,规范公办养老机构工作人员选聘,落实公办养老机构院长、会计等工作人员事业待遇。鼓励公办机构通过拓展社会收养、创办庭院经济等方式创造收益,收益可用于发放绩效工资,充分调动工作人员积极性。落实公办养老院护理员岗位,并按事业同类人员同工同酬。

专栏3 养老机构照护能力提升工程

1. 到2025年，重点打造5家失智照护机构（含失智照护单元）和护理型示范机构，养老机构护理型床位占比达到60%以上。实施养老机构消防安全达标工程，推进存量养老机构进行消防安全改造。

2. 加强养老服务人才队伍建设。培养数量充足、素质优良、技能高超、服务优质的康养服务技能人才，提升养老护理服务从业人员职业素质和工作质量，强化实际操作技能培训。到2022年，全市培训护理员7200人次、专兼职老年社会工作者330人次；到2025年，实现培训规模和技能水平整体提升，养老机构院长和护理人员培训上岗率均达到100%。做好养老服务人才定向培养工作。

（三）扩大居家和社区养老服务有效供给

1. 保障社区养老服务设施供给。严格落实新建居住区配建养老服务设施政策，确保新建居住区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。每年对养老服务设施规划配建使用情况开展不少于一次督查，对发现问题限期整改到位。已建成的居住区未配套建设或者配套建设的养老服务设施不符合规定要求的，要以社区为单位，通过新建、改建、购置、置换、腾退、租赁等方式补足。

2. 推动社区养老服务设施长效运营。对各类社区养老服务设施，应根据辖区老年人需求情况，针对性完善全托、日托、文体娱乐、老年教育等功能，由街道、社区组建团队运营或交由社会力量运营，每年给予一定的运营经费或运营补贴，确保社区居家养老服务设施长效运营，惠及广大老年人。

3. 推进机构、社区、居家养老服务融合发展。支持社会力量在老年人口密集区建设运营社区嵌入式养老院；支持党政机关和

国有企事业单位培训疗养机构转型为养老服务设施；支持医疗机构举办护理型养老机构。支持社区养老机构托管运营社区居家养老服务设施，实现机构、社区、居家养老融合发展，面向周边老年居民开展全托、短期托养、老年餐桌、康复辅助器具租赁、上门照护、照护培训等综合性养老服务。推动建设运营一批居家社区机构养老服务综合体，促进养老服务品牌化、便捷化、小型化、专业化、连锁化。

4. 持续开展政府购买居家养老服务。建立城市老年人居家探访制度，到2022年，空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人月探访率达到100%。将政府购买居家养老服务纳入政府购买服务目录，县级财政每年安排一定的购买服务资金，并按老年人口的增加建立增长机制。拓展购买居家养老服务内容，将失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训、经济困难老年人家庭适老化改造纳入购买服务内容。加强对政府购买服务的质量评估和监督考核。

专栏4 打造社区15分钟“养老服务圈”

1. 到2025年底，所有街道和县（市）城关镇至少建成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社区养老机构；社区日间照料机构覆盖90%以上的城市社区。
2. 在城市社区建设突出护理功能的社区嵌入式养老院。
3. 推广城市助餐服务，完善助餐配餐服务点，满足老年人居家用餐服务需求。
4. 建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应机制，到2022年，基本建立居家社区养老紧急救援系统。

（四）强化农村养老服务基础

1. **打造区域性养老服务中心。**参照《特困人员供养服务设施（敬老院）建设标准》（建标 184-2017），对乡镇敬老院实施改造提升工程，每所机构建设床位原则上控制在 40 至 150 张，满足辖区内老年人的长期照护、上门护理等刚性养老服务需求。在有条件的地区，将乡镇敬老院打造成可覆盖 2 至 3 个乡镇的区域养老服务中心。对供养人数较少、服务功能较弱的敬老院，可通过公建民营等方式转型，发挥其社会效益。

2. **推行“党建+农村互助养老服务”模式。**加强党建引领，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。支持各地整合资源建设互助（居家）养老服务设施，为留守、失能、空巢、计划生育特殊家庭等老年人提供助餐、巡访探视、文体娱乐、精神慰藉等服务。到 2025 年，85%以上的行政村建有 1 处以上互助养老服务设施。

3. **完善农村留守老年人关爱服务体系。**落实完善农村留守老年人关爱服务制度，以失能、重残、留守、空巢、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点，建立健全特殊困难老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶等制度。大力培育农村为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。

专栏 5 农村互助养老服务提质工程
1. 推动 85%以上的行政村建有“四助五有”标准的农村互助养老服务设施。
2. 建立健全农村互助养老服务可持续运营发展机制。

（五）促进医养融合发展

完善医养融合发展政策，鼓励养老机构内设医疗机构、医疗机构举办养老机构、社会力量举办医养结合机构，推动医疗服务进社区、进老年人家庭，保障养老机构、重点老年人群便捷获取医疗服务，提升健康老龄水平。健全养老机构与医疗卫生机构合作机制，促进新建养老机构和医疗机构毗邻建设、融合发展，推动医疗卫生机构为养老机构开通就诊绿色通道。

促进中医医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院与养老机构、社区养老服务中心等加强合作，广泛推广热敏灸、中医康复等中医药技术适宜服务。支持养老机构开设中医诊所，提供具有中医特色的老年康养服务。

专栏 6 医养服务能力提升计划

1. 加大医务人员从事医养结合服务支持力度。实施医师执业地点区域注册制度，支持医务人员到医养结合机构执业，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业，引导职业院校护理及相关专业毕业生到医养结合机构执业。医养结合机构中的医务人员在职称评定、专业技术人员继续教育等方面享有与其他医疗卫生机构同等待遇。

（六）加强养老服务监管

1. 规范备案管理。养老机构应当在收住老年人后 10 个工作日内到县级民政部门办理备案。将养老机构备案与养老机构等级评定、民办养老机构运营补助挂钩。养老机构备案事项及流程、材料清单、备案结果等信息及时向社会公开。

2. 建立养老服务综合监管制度。规范养老服务领域政务公开，对养老机构备案、监管、表彰等信息做到应公开尽公开，提

升社会知晓率，扩大社会监管面。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，建立多部门参与、分工协作、各负其责的养老服务综合监管制度。探索建立健全养老服务信用评价、守信激励、失信惩戒等信用管理制度。健全“双随机、一公开”监管工作机制，按照相关部门职责充实完善随机抽查事项清单，提高监管实效。

3. 推进养老服务标准化。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。鼓励养老机构（组织）研究制定养老服务领域机构（行业）标准。加强养老服务领域标准化宣传工作，提升养老服务领域定标准、学标准、用标准的自觉性和积极性。

（七）促进养老产业协同发展

1. 优化养老服务市场环境。完善落实社会资本举办养老机构的扶持政策措施，引进和培育一批品牌化、专业化、连锁化养老服务企业。发挥中央预算内投资引领作用，通过开展城企合作等方式，建设一批普惠性养老服务机构，构建“机构有效益、老人可接受、市场有发展、质量有保障”的普惠养老模式。

2. 实施“养老服务+行业”行动。支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型消费领域。发展“互

联网+养老服务”，汇聚线上线下资源，精准对接市场供需，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式。

3. 促进养老服务消费升级。落实养老服务市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的养老服务消费环境，正确引导老年人的消费观念和消费行为，合理引导市场消费预期，进一步释放全社会养老服务需求。强化养老服务消费市场监管，开展养老服务质量监测，加大联合执法力度，严厉查处侵害老年人权益的非法集资、传销、欺诈销售，以及打着养生名义进行欺诈等违法行为。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈的意识和能力，积极营造有利于促进养老服务消费的良好社会氛围。

（八）强化养老服务相关保障

1. 强化规划引领。促进《吉安市中心城区养老服务设施布局规划（2017-2030年）》落地实施，在中心城区形成市、区、街道、社区四级层次清晰、功能互补、区域联动的养老服务网络。各县（市、区）编制和落实本辖区养老服务设施布局规划，明确通过划拨、配建、整合资源等方式保障养老服务设施供给。

2. 落实民办养老机构建设运营补贴。实施一次性建设补助，符合省补助条件的民办养老机构，在省补助的基础上，按省级补助标准的50%再予补助一次，补助所需资金由县级财政安排。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，落实民办养老机构运营补贴，补贴

所需资金由县级财政逐年安排。

3. 实施养老服务人才提升计划。实施养老服务人才定向培养。自 2021 年起，每年委托吉安职业技术学院定向培养养老服务相关专业（三年制大专）学生 100 人以上，落实每生每学年 5000 元补助，定向安排到公办养老机构（或有需求的较大民办养老机构）就业，确保到 2026 年，每个公办养老机构具备专业学历的养老服务人才 1 名以上。实施养老服务人员大培训。建立市、县、机构三级培训机制和一批养老服务人才培养培训基地，将养老服务人员职业技能培训纳入本地职业技能提升行动，按规定落实好职业培训补贴、培训鉴定补贴政策，所需资金优先从职业技能提升行动专账资金中列支。对提升技能获证养老服务从业人员实施奖励。实施《全市养老服务人员职业技能培训计划（2020-2022 年）》，到 2022 年底，培养专兼职老年社会工作者 330 人、养老护理员 7200 人次。建立为老志愿服务队伍。推动养老机构、居家社区养老服务机构、居（村）委会等设置相对稳定的志愿服务岗位，开展常态化、专业化为老志愿服务。

四、规划实施保障措施

（一）健全领导机制。发挥市、县两级养老服务体系建设发展领导小组的作用，定期召开领导小组会议研究解决养老服务工作，形成养老服务工作推进合力。成立市、县、乡三级养老服务中心，壮大养老服务工作力量，促进养老服务规范化、高质量发展。

（二）加强资金保障。各级财政持续加大投入，保障养老服务事业发展。各级留存使用的福利彩票公益金55%以上用于支持发展养老服务。市、县两级每年安排一定的养老服务经费，并随着老年人口的增长而增加。

（三）完善政策体系。根据养老服务需求，完善养老服务高质量发展、综合监管、养老服务“双随机一公开”、养老服务人才队伍建设等政策文件并抓好贯彻落实，指导养老服务高质量发展。衔接国土空间布局、城市建设、公共服务业发展、大健康产业发展等规划，促进本规划和相关规划的相融互促、落地实施。

（四）强化督查落实。各地要将养老服务体系纳入经济社会发展总体规划，将养老服务纳入综合考核、乡村振兴战略实绩考核、积极应对人口老龄化绩效评价、政府营商环境考核等内容；将“党建+农村养老服务”列入党委书记抓基层党建述职评议考核和村党组织书记“双述双评”内容。建立规划执行督查制度，适时对本规划执行情况进行评估，及时发现和解决突出问题，促进本规划执行落地。

