

晋城市发展和改革委员会 文件

晋城市民政局

晋市发改社会发〔2021〕396号

关于印发《晋城市“十四五”养老服务体系规划》的通知

各县（市、区）发改局、民政局，市直有关单位：

现将《晋城市“十四五”养老服务体系规划》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

晋城市发展和改革委员会

（此件公开发布）

晋城市民政局

2021年10月14日

晋城市“十四五”养老服务体系规划

第一章 规划背景

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，党的十九届五中全会提出“要发展普惠型养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，培育养老新业态，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，健全养老服务综合监管制度”。

晋城市位于山西省东南部、晋豫两省交界处，总人口 219 万，总面积 9490 平方公里，辖城区、泽州、高平、阳城、陵川、沁水 6 个县（市、区）和 1 个国家级经济技术开发区。晋城是全国文明城市、中国优秀旅游城市、国家园林城市、国家卫生城市，是山西省唯一列入中原城市群核心发展区的城市，素有“凤凰之城”“太行明珠”的美誉。“十三五”期间晋城市高度重视养老服务工作，基本建成居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系，形成党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作格局。“十四五”期间，晋城市养老服务发展的机遇与挑战前所未有，为进一步落实新发展理念，高质量融入区域一体化发展，建立成本可负担、方便可及、质量可靠的普惠型养老

服务，推动实现人人享有基本养老服务，提升人民获得感、幸福感和安全感，根据国家、省、市加快发展养老服务业有关规定和《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》《民政部关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》《晋城市国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要》等文件，制定本规划。规划期为 2021—2025 年。

第一节 “十三五”时期的成绩

“十三五”以来，晋城市深入贯彻习近平总书记关于养老服务工作发展系列重要讲话重要指示批示精神，全面落实党中央、国务院积极应对人口老龄化国家战略，养老服务业总体呈现快速、健康发展的良好态势。截止“十三五”末，全市共有住养型养老机构 67 所，总床位 7504 张。居家养老服务机构 13 所。城乡日照总数 991 所，分别占城乡社区总数的 31.8%和 60.4%。全市共设各类养老床位约 17639 张，每千名老人拥有床位数 40.6 张，圆满完成了国家“十三五”约束性指标任务。2018 年，晋城市成功申报全国第三批居家和社区养老服务改革试点市并通过验收。2019 年 5 月，全省养老服务工作现场会在晋城召开。2020 年，晋城市被国家医保局确定为全省唯一一家长期护理保险试点城市。与此同时，晋城市在全省率先对养老服务工作进行立法。

一是坚持顶层设计，养老服务政策体系建设取得新突破。在全省率先出台了《晋城市养老服务条例》，用法治方式保障养老服务业发展。出台《关于支持社会力量发展养老服务业的实施意见》《晋城市人民政府办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》《晋城市养老服务财政扶持资金使用的管理办法》等一系列文件，用政策支撑养老服务业发展。

二是坚持城乡统筹，养老服务发展水平得到新提升。扎实推进建设城镇社区养老幸福工程，培育引进幸福汇、厚福、达康颐养、小爱到家等品牌化、连锁化、专业化的第三方机构开展社区居家养老服务。打造全市智慧养老服务平台，探索“互联网+养老”模式，促进“养老不离家、服务送上门”线上线下紧密融合。对农村老年人日间照料中心运行标准细化明确，实行分类管理。同时，积极鼓励各县（市、区）探索“敬老院+日间照料中心”“社会力量+日间照料中心”运营模式并取得良好效果。整合提升乡镇敬老院，提升农村特困人员供养水平。

“十三五”期间，累计投入资金 2600 万元建设农村老年人日间照料中心，累计下拨 1510 万元用于全市敬老院消防设施改造，为 2.05 万经济困难的高龄和失能老年人发放补贴 1259.85 万元，为全市 80 岁以上老年人发放高龄补贴 1.43 亿元。

三是优化营商环境，养老服务多元供给取得新成效。扎实推进公办养老机构建设，以市老年公寓和县（区）福利服务中心为重点的一批公办养老机构相继建成并投入运营。积极引导和扶持

社会力量发展养老服务业，对新建（改扩建）项目，市级财政按3000元/床的标准给予一次性建设补助，根据每年实际入住的老年人数，按照自理、半失能、失能老人每人每月200、400、600元的标准给予运营补助。同时，对社会力量投资兴办的养老服务项目，给予建设期三年内贷款贴息支持，吸引大批民办机构建成投入使用。围绕居家社区机构三大维度，卫健委和民政局等部门不断深化战略协作，逐步形成以医中有养、养中有医、养医合作、家庭签约等为主的医养结合服务模式，医疗卫生与养老服务融合发展。扎实推进重点康养项目建设，支持各县（市、区）认真谋划康养项目进行招商引资。

四是坚持人才培养，优化服务，养老服务质量再上新台阶。对全市在岗养老护理员进行培训，护理员持证上岗实现全覆盖。扎实推进养老院服务质量提升三年专项行动，加强对养老机构安全生产管理，实现养老机构平安无事故。大力推行养老服务标准化建设，成立民政标准化委员会，对居家和社区养老机构服务规范、等级评定、等级划分、基本条件进行规范。

五年来，全市养老服务政策体系不断完善、服务能力显著提升、保障措施持续加强、养老产业蓬勃发展，广大老年人的获得感、幸福感和安全感不断提升。

第二节 “十四五”时期的形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年

奋斗目标，顺势开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是晋城市迈向养老事业高质量发展的重要时期。“十四五”养老服务规划的历史方位和工作要求不同于以往五年。

养老服务面临新形势：**一是老龄化进程加速发展。**根据第七次全国人口普查数据显示，晋城市所辖六个县（市、区），常住人口约为 219.5 万，60 周岁以上老年人 44.5 万，占全市总人口的 20.3%。65 周岁老人 30.5 万，占全市总人口的 13.9%，80 周岁以上老人约 3.58 万。服务对象明显扩大，市场总量也将明显增加。**二是失能失智照护刚需凸显。**随着老龄化的加速发展，高龄老年人相应增加，失能失智比例增长，照护需求明显增多。家庭小型化和空巢化加速，家庭风险抵抗能力和照护能力相对不足，养老服务将更普遍地依赖社会化供给。**三是养老需求多元化增强。**照护服务、老龄用品、网络消费以及老年旅游开始成为老年人消费的新热点，养老服务供给端与需求端不平衡，政策设计还需统筹“补供方”与“补需方”。**四是智慧场景愈加丰富。**随着网络技术的深入发展，“互联网+养老”运用场景越来越丰富，人工智能运用更加广泛。

对照老年人对美好生活向往和建设“重要窗口”要求，全市养老服务还存在着一些问题和不足：**一是布局不够合理。**养老资源分布不均衡，居家社区养老基础性地位不突出，服务发展滞后；民办机构床位利用率不高，高质量养老资源集中于城市，照料和

护理型床位分布不均，针对失能失智老人的专业照护不足；农村养老服务整体较为薄弱。养老机构与医疗机构毗邻建设规划不够。

二是供给不够丰富。养老服务供给不够多元，老年人选择余地不大，尚不能满足个性化需求。养老机构市场开拓意识、上门服务意识不强，重硬件、轻软件，提高护理水平去赢得市场的理念还有欠缺。医疗供给不足，老年人看病、配药还不方便，失能老年人的社区医疗和护理服务需求尚未得到有效满足。

三是人才培养难。受传统就业观念的影响，相关高校的毕业生大多不愿到养老机构就业，养老机构普遍存在招不到人、留不住人现象。

四是数字化不够先进。智慧养老应用场景偏少，供需对接智能程度不高，信息平台建设不够系统集成，存在重复建设和碎片化现象。

第二章 指导思想、基本原则和发展目标

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，深入贯彻落实习近平总书记视察山西重要讲话重要指示，把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，实施积极应对人口老龄化国家战略，下大力气补短板、提质增效，进一步解放思想、先行先试、狠抓落实，持

续提升养老服务质量，让广大老年群体享受优质高效养老服务，切实增强获得感、幸福感和安全感。

第二节 基本原则

保障基本，补齐短板。科学合理界定基本养老服务内容和标准，有效整合配置公共社会资源，着力做好“兜底线、保基本”，做好老年人福利补贴、养老服务和精神关爱等制度性保障。

加强规划，提质增效。整合政府部门、社会力量和市场资源，统筹健康教育服务、医疗卫生服务、养老服务、人才培养等体系建设，积极推动养老服务资源间的整合与分工合作。

完善供给，改革创新。加大对养老服务的财政投入力度，加强养老服务基础设施建设，提高护理型床位占比。推进政府职能转变和养老服务业供给侧结构性改革，激活发展动能，优化发展环境，调整产业结构，创新社会养老服务管理运行机制。

放开市场，激发活力。深化“放管服”改革，全面放开养老服务市场。注重发挥社会力量在养老服务领域的主力军作用，吸引国内外企业、社会组织投资，不断激发市场活力，大力推进养老服务市场化、产业化、社会化，实现协调可持续发展。

第三节 发展目标

锚定 2035 年远景目标，科学应对人口老龄化，聚力构建涵

盖养老服务供给、制度保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，促进居家社区机构相协调、医养康养相结合，健全综合监管制度，养老服务实现广覆盖、高质量、可持续发展，不断满足老年人日益增长的多样化养老服务需求。今后五年养老服务发展要努力实现以下主要目标：

一是形成多层次养老服务体系。深化养老服务供给侧结构性改革，坚持保障基本养老服务需求，推动城乡社区养老服务设施和网络健全完善。到 2025 年建立全市积极应对人口老龄化的制度框架，形成规模适宜、功能合理、综合连续、高效便捷的多层次养老服务体系，三级中心功能有效发挥，医养康养能力显著提升。

二是打造专业化、精细化、精准化的养老服务。全面推进老年人照护统一需求评估标准建设。摸清老年人失能状况、服务需求、专业人才需求，依托“三社联动”下扎实的基层治理工作体系的整体优势，立足社区，将老年人的实际需求与社区服务网络、专业服务组织、养老机构以及专业人才进行对接，提供满足老年人在任何时间、任何地点、任何需求下专业化、精细化、精准化的养老服务。

三是全面开放养老服务市场，优化营商环境。出台实施更加系统、覆盖面更广的养老支持政策，为各类市场主体参与老龄产业发展创造更为统一公平的市场环境，进一步激发市场活力。抓

住举办全国康养大会契机，探索康养融合多元化发展，引进、培育一批品牌连锁健康养老龙头企业。到 2025 年形成山西省南部养老事业大格局，推动养老事业和养老产业协同发展，培育养老新业态。

四是依托长期护理保险试点，推动医养康养相结合。建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度。鼓励社会力量参与长护险经办、发挥商业保险功能，探索出一条可复制、可推广的实施路径。政府财政补助、个人缴费、医保统筹多渠道筹资，公办、民办养老机构、医院、康复中心等服务商均可参与，满足多人群需求。

五是着力推进科技赋能养老服务发展。加快智慧养老系统平台建设，促进信息共享和互联互通，打破信息孤岛，着力推动智慧居家、智慧社区以及智慧机构，利用现代信息技术实现多窗口多领域服务资源的有效对接，提高服务质量效益和精准供给水平。

六是聚焦乡村振兴，着力补齐农村养老服务短板。制定各项新农村保障措施，推进农村敬老院运行机制改革，实现提质升级，确保有集中供养意愿的农村特困老人实现全覆盖。通过举办农村幸福院、小型养老机构、充分发挥农村老年人日间照料中心使用效能等方式，大力发展农村互助养老服务。鼓励政府无偿或低偿提供服务设施，给予开办支持，委托社会力量管理运营。

专栏 1 “十四五”时期晋城市老龄事业发展和 养老体系建设主要指标

序号	指 标	单位	目标值
1	基本养老保险参保率	%	≥95
2	基本医疗保险参保率	%	≥95
3	长期护理保险参保率	%	≥95
4	规范化、标准化、连锁化社区养老服务品牌	个	3
5	市场化、规模化、标准化社区养老示范机构	个	20
6	养老示范社区	个	6
7	社区养老服务组织	个	10
8	新建小区养老服务设施用房百户 30 平方米配建达标率	%	100
9	社会力量运营的养老机构占全市养老机构占比	%	≥50
10	家庭医生的签约率	%	≥95
11	老年人健康管理率	%	≥90
12	家庭照护床位数	张	>100
13	养老机构护理型床位占养老床位数的比例	%	≥50
14	市级福彩公益金用于养老服务业的比例	%	≥50
15	养老护理员岗前培训覆盖率	%	100
16	养老护理员继续教育培训覆盖率	%	100
17	养老院院长教育培训覆盖率	%	100
18	老年人能力评估师教育培训覆盖率	%	100

第三章 主要任务

第一节 建立多层级养老服务保障体系

（一）完善养老服务相关政策法规

1. 强化养老服务政策多元支撑

认真贯彻落实《晋城市养老服务条例》，出台相关实施细则。明晰和优化兜底保障养老服务清单和普惠养老基本服务清单，满足失能失智、高龄老年人基本养老服务需求。研究政府与社会资源合作的多种方式，拓宽筹资渠道，保障养老服务均衡发展的公平性和效率性。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财政补贴机制，推动养老服务政策向社区居家养老倾斜。推动落实养老服务组织在税费、土地、融资等方面的优惠政策。

2. 进一步推进老年社会福利

探索更加多元化的福利给付形式，完善与经济社会发展水平相适应的老年人福利待遇，逐步提高养老服务获得感。增加对农村社会福利事业的投入，推行社会福利城乡一体化建设。完善特殊困难老年人救助保障制度、加大对经济困难的高龄、独居、失能、计划生育特殊困难家庭、重点优抚对象等老年人的救助力度。加快推进政府购买养老服务工作，重点安排与老年人生活照料、康复护理等密切相关的项目，优先保障特殊困难老年人的需求。

完善基本殡葬公共服务网络，推行火葬和节地生态安葬。

3. 健全社会保障制度

实现城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度全覆盖，落实养老待遇合理调整机制。进一步提升医保经办服务能力，加强参保地和就医地协作，实现符合条件的异地住院老年人医疗费用直接结算。积极开展长期护理保险试点工作，提高老年人护理服务支付能力，缓解长期护理保险和老年人经济负担。到 2025 年，初步形成多层次的老年人长期护理保障制度。

（二）健全统一的老年照护需求评估体系

1. 建立老年照护需求评估机制

不断健全和完善老年人照护需求评估内容及标准，科学确定老年人的照护需求，整合社区、居家、机构等养老服务资源，引导生活照料服务和医疗护理服务之间梯度衔接和有序转介，促进养老服务供需公平有效对接，提升养老服务资源配置的效率和透明度。

2. 建设老年照护需求评估信息管理系统

借助晋城市智慧养老服务平台健全完善老年人需求评估数据库，作为老年人健康数据的重要组成部分，与医疗健康、慢病管理、养老保险、长期护理保险等实现信息对接共享，为科学合理的规划、投放养老服务的各项资源提供依据。对经过需求评估、符合条件的老年人，人人享有基本养老服务。

第二节 优化养老服务供给体系

（一）完善社区居家养老服务

1. 完善社区居家养老服务设施布局

科学合理布局，盘活存量、规范增量、加强布点和设施改造，加快配置多功能、多样化、专业化的社区居家养老服务设施。按照集中和分散兼顾、独立和混合使用并重的原则，完善社区居家养老服务设施布点。编制晋城市养老服务设施专项规划。一是要配建社区居家养老服务中心（站），老旧小区通过政府回购、租赁、改造等方式因地制宜补足养老服务设施。二是要建设街道级老年服务中心。依托养老服务集聚区，精心规划并建设面向老年人的综合性服务中心；三是落实新建住宅小区配置养老服务场所要求。新建小区养老服务设施用房百户 30 平方米配建达标率 100%。四是针对老旧小区，尊重居民意愿，统筹推进小区公共场所无障碍、适老化、消防设施改造。五是推进将空置的公租房免费提供给社会力量，用于开展社区老年人日间照料、康复护理、助餐助行、老年教育等服务。积极利用闲置资源解决社区养老服务场所。

2. 建设社区居家养老示范项目

发挥养老服务示范带动效应。推广“政府提供场所、财政给予补贴、社会力量参与”的社区居家养老模式，结合省级社区养老服务“1251”工程，到 2025 年培育 3 个规范化、标准化、连

锁化社区养老服务品牌，建成 20 个市场化、规模化、标准化社区养老示范机构，打造 6 个养老示范社区，发展 10 个社区养老服务组织，全面推动社区居家养老服务市场化、专业化、社会化发展。

专栏 2 山西省社区养老服务“1251”工程

10（个）	规范化、标准化、连锁化社区养老服务品牌
200（个）	市场化、规模化、标准化社区养老示范机构
50（个）	养老示范社区
100（个）	社区养老服务组织

推进社区资源共享，支持社区党群活动中心、社区服务中心与社区养老服务共建共融。具备条件的社区党群活动中心、社区服务中心要积极拓展养老服务空间，吸引市场主体举办社区老年餐厅、嵌入式养老机构等养老服务项目，丰富内涵、实现共赢。

探索“物业+养老服务”模式，切实增加社区居家养老服务有效供给，支持物业服务企业根据自身条件，结合养老需求，成立独立的社区居家养老服务组织，实现社区居家养老服务规模化、品牌化、连锁化经营。物业服务企业已经取得社区居家养老服务机构营业执照的，允许其跨区域经营社区居家养老服务。

推进社区养老标准化示范社区建设，抓好社区居家养老服务标准的推广和应用，促进社区居家养老服务组织诚信、规范运营。积极探索“时间银行”等互助养老服务。大力培养养老服务志愿

者队伍，加快建立志愿服务记录制度。

3. 提升社区居家服务水平

将社区居家养老服务纳入政府购买服务清单，分类保障老年人社区居家养老服务需求。做好贫困老年人、失能老年人、空巢（独居）老年人等特殊困难老年人的兜底养老服务需求。推进社区居家养老服务社会化，支持餐饮、物业、养老机构等，上门为居家老年人提供“助餐、助医、助洁、助行、助浴、助急”等定制化菜单式的上门服务。支持在社区养老服务设施配备康复护理设施设备和器材。大力推动专业化的老年医疗卫生、康复护理、文体娱乐、信息咨询、老年教育等服务项目的开展。吸引生活自理的老人走出家门到社区养老服务中心接受服务和参加活动。对生活不能自理的老人则采取派专人上门照顾，满足老年人生活照料、医疗护理、文化娱乐、心理慰藉等多种需求。

依托晋城市智慧养老服务平台，在社区普遍建立养老服务热线、紧急救援系统、数字网络系统等多种求助和服务的形式，建设便捷有效的养老服务信息系统。

支持社区卫生医疗机构和社区居家养老服务组织融合发展，鼓励社区居家养老服务机构内设卫生所、护理站，实行备案管理。加快社区居家服务标准化建设，建立设施、服务、管理全流程标准体系。实施 3A 级评定制度，按照服务内容、服务规模、服务质量 3 项指标对社区养老服务进行 3A 级综合评估。

4. 提升家庭照护能力

鼓励子女与老年人就近居住或共同生活，通过购买服务等方式普遍开展失能老年人家庭照护者技能培训，组织养老机构、社会组织、红十字会等开展养老照护、应急救护知识技能培训，增强家庭养老照护能力。依托有资质的养老机构开展家庭照护床位建设，到 2025 年实现家庭照护床位大于 100 张。增加对居家照护服务的激励力度，家庭照护床位作为养老机构的延伸服务，探索其享有床位补贴制度，纳入养老机构床位统一管理。切实完善居家老年人与社区卫生服务机构在社区居家护理、家庭病床服务、疾病预防、医疗咨询和医疗转诊等方面的有效衔接机制。推进社区卫生医疗机构和医务人员与老人家庭建立签约服务关系，深化家庭病床扩面工作，为老年人提供高质量的社区居家养老照护服务。

（二）推动养老机构服务提质增效

1. 推进公办养老机构建设

推进公办示范性养老机构建设，坚持兜底保障原则，推动养老项目尽快建设和运营。推动实施公办养老机构入住综合评估制度，优先满足特殊困难老年人的基本养老服务需求。市社会福利院二期工程投入使用，加快县级福利服务中心建设和改造提升，实现县级失能特困人员集中照护中心全覆盖。推进乡镇敬老院改造提升，发展成为区域性养老服务中心，在满足特困人员集中供养需求的前提下，逐步为经济困难的老年人，提供低偿或无偿的

集中托养服务。

2. 积极推进民办养老机构发展

引导社会力量特别是民营资本兴办面向不同收入人群的养老机构和康复护理机构。对社会力量兴办养老机构，在规划、建设、税费减免、用电、用水、用气、用热等方面给予优惠政策。通过建设补贴、运营补贴、贷款贴息等扶持政策，鼓励社会力量积极参与养老服务业发展。坚持“放管服效”改革，优化民办养老机构办事流程。

鼓励社会力量参与公办养老机构改革，特别是参与运营特困人员供养机构（敬老院）。探索具备条件的公办养老机构改制为国有养老服务企业。有条件或者新建的公办养老机构，可在产权明晰的基础上实施公建民营，探索以承包、委托运营、合资合作等方式，通过公开招投标，交给社会组织、企业、个人等运营。公建民营养老机构，符合条件的可以享有和民办养老机构同等的建设和运营补贴。

3. 提升医养结合服务水平

鼓励医疗机构开展养老服务，开设老年医疗护理床位，做到“医中有养”，鼓励养老机构开展医疗服务，做到“养中有医”；支持养老机构与医院建立联合体，医院延伸医疗护理服务，派医护人员到养老机构进行健康管理服务，承担养老机构的医疗服务功能。养老机构中具备条件的内设医疗机构可与签约医疗卫生机构建立双向转诊机制。医疗机构为养老机构开通

快速就医绿色通道，养老机构可作为医疗机构收治老年人的后期康复护理场所。加强养老机构医疗卫生服务管理，建立老年人出现突发事件时的应急预案、应急处理流程和报告制度等医疗管理制度。

4. 提升养老机构护理型床位比例

明确护理型床位建设标准，引导加强护理型、医养结合型、临终关怀型养老机构床位和服务能力建设。通过新建或改扩建的养老机构配套建设内设医疗机构增加护理型床位；新建或改扩建的医疗机构配套设立养老机构提供护理型床位；已运营有条件的养老机构设置康复护理区、失能护理区、失智单元等，提升护理型床位占比。强化政策和资金引导，针对养老机构的扶持优惠政策向护理型养老床位倾斜，到 2025 年全市护理型床位占总床位的 50%以上。

5. 倡导发展失智老年人专业服务机构（单元）

大力发展失智专门照护服务机构，在养老机构中建设老年认知障碍照护专区，基本满足失智老年人养老需求。加大对失智照护机构建设的资金扶持，鼓励养老机构进行失智老人照护区改建，使之更具有服务的针对性与有效性。实行“失智专区”管理，可使用“长期照护”“日间照护”“短期照护”三种服务形式，切实解决失智老人家庭的照护难题。不断深化失智照护连锁养老服务，确保失智连锁养老优先发展，不断提升管理创新水平，形成失智照护品牌。

（三）构建农村养老服务体系

1. 强化党建对农村养老支持作用

充分发挥党建工作优化和集成作用，以村级互助养老服务设施为前沿阵地，保障农村老年人生活照料、医疗卫生、精神慰藉等养老服务需求。大力推行“党建+养老服务”，将党建工作与养老事业有机结合、深度融合、相互促进。突出党建引领，建立基层党支部定期研究农村养老工作制度，定期督促检查、通报工作进展，并在筹资模式、规章制度、服务提供、考核机制上体现“党建元素”，形成可复制、可推广的“党建+农村养老服务”新模式。推动机关、农村、“两新”组织中涌现出来的先进党支部与农村老年人日间照料中心、养老机构“1+1”结对共建，开展红色服务，解决机构运行和老年人实际困难。

2. 推动农村养老服务提质增效

实施农村老年人日间照料中心多渠道运营管理，鼓励并支持社会组织、农民协会、养老机构等参与农村老年人日间照料中心运行管理，重点扶持以县为区域，连片管理、连锁运行，形成品牌化、连锁化的服务机构，对连片管理 5 个以上且服务到位、老人满意、运营良好的管理服务机构给予奖励。实施敬老院提质升级工程，每个县保留 4-6 所敬老院作为区域性养老中心，实现生活条件改善、服务质量提升、特困人员满意。

3. 推动农村养老医疗扶贫资源整合

以乡村振兴战略为契机，推动医疗卫生资源、养老资源、

扶贫资源有效整合，激发内生动力，实现多方合作共建，探索具有晋城特色的农村养老模式。鼓励乡镇卫生院开展养老服务，推动农村老年人日间照料中心与村卫生室一体化发展。大力发展乡村养老，城乡互助养老等新兴养老模式，提倡村民依托自家居住地提供家庭式养老服务，鼓励城市居民到农村养老，支持农村集体经济面向周围中小城市发展特色养老服务。开发农村康养产业项目，支持社会资本在农村兴办综合性养老机构。鼓励农村创新产业园区、孵化实训基地和优秀带头人参与发展农村养老服务。

4. 实施农村留守老人关爱工程

健全农村留守老人关爱服务体系，建立农村留守老人信息档案，加快推进留守失能半失能老人的智能化关爱服务，继续推进农村养老服务设施建设，推动有条件特别是留守老人较多、照料需求较大的村，利用闲置资产，依托社会力量兴建具有日托和全托功能的农村综合为老服务中心，逐步将农村综合为老服务中心打造成留守老人的生活和精神家园。鼓励社会组织、志愿服务队伍等积极参与“一帮一”关爱对接，为农村独居、空巢等老年人提供帮助。大力宣传尊重、关心、帮助老年人的社会风尚，广泛开展“敬老月”“五好家庭”“好媳妇”等评比活动，形成多方参与、形式多样、内容丰富的农村留守老人关爱服务体系。

第三节 推动养老产业区域联动一体化发展

（一）科技赋能，推动智慧养老高质量发展

1. 推动社区居家智慧养老服务设施建设

实施“互联网+社区养老”行动，依托社区养老服务信息系统，拓展信息技术在社区养老服务中的应用，做到社区居家养老服务线上线下无缝对接，供需有效衔接，实现以助餐、助行、助医、助洁、助购、助急“六助”为内容的“零距离”服务。通过信息技术，掌握社区独居、空巢等老年人实时情况，将服务和关爱落到实处。推动智慧健康养老示范工程，支持养老机构、社区居家养老服务组织和相关养老企业积极探索可推广、可复制的智慧健康养老服务模式。制定智慧健康养老产品及服务推广目录，开展智慧健康养老应用试点示范和社区居家智慧养老产品租赁，建成一批智慧养老示范机构和示范社区。

2. 提升养老机构智能化程度

进一步推进养老服务数字化改革，提高数字服务决策、服务监管、服务供需对接的能力，推进养老服务信息与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源对接，完善养老服务支付系统，实现养老服务数字化新飞跃。落实新基建智慧康养设施建设，引进人工智能减轻护理压力，形成“养老云”数据，建设一批智慧养老机构。建立全市统一的养老服务数据标准，规范数据来源，提高数据自动获取和大数据分析能力。建设智慧安防、智慧服务、智慧记录、智慧感知等程度高的养老机构，实现24小时无死角

保护老人，将摔倒、走失等致命伤害风险降到最低。通过智慧养老服务平台上全方位的健康监测、便捷的紧急呼叫中心、精准的定位服务等功能，让养老护理员乃至家属都能随时随地参与到老人的日常护理中。

3. 解决老年人运用智能技术难题

为便利老年人日常就医，所有医疗机构、医养结合机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道。推动通过身份证、社保卡等办理就医服务，鼓励在就医场景中应用人脸识别等技术。进一步优化政务服务，实现老年人高频服务事项便捷办理。对老年人高频消费场所以及各类费用缴纳，应支持现金和银行卡支付，对拒收现金、拒绝银行卡支付等歧视行为开展集中整治。加强应用培训，针对老年人在日常生活中的应用困难，组织行业培训机构和专家开展专题培训，提高老年人对智能化应用的操作能力。鼓励亲友、村（居）委会、老年协会、志愿者等为老年人运用智能化产品提供相应帮助。引导厂商针对老年人常用的产品功能，设计制作专门的简易使用手册和视频教程。开展老年人智能技术教育，将加强老年人运用智能技术能力列为老年教育的重点内容，通过体验学习、尝试应用、经验交流、互助帮扶等，引导老年人了解新事物、体验新科技，积极融入智慧社会。

（二）推进“医-康-养-安”产业一体化发展

1. 大力推进“医-康-养-安”有机结合

推动医养康养充分融合，建立完善集医疗、健康咨询、健康

检查、疾病诊疗和护理、大病康复以及临终关怀为一体的养老服务。鼓励社会力量举办以老年人为主要服务对象的养生保健机构，为老年人提供中医健康状态辨识与评估、咨询指导、健康管理等服务，使用按摩、刮痧、拔罐、艾灸、熏洗等中医技术及以中医理论为指导的其他养生保健方法及产品进行健康干预；促进经营规范、服务优质、特色鲜明的中医养生保健机构发展，培育一批技术成熟、信誉良好的知名中医养生保健连锁机构。

引导民营医院与公立医院错位发展，扬长避短，通过开设老年医学科、临终关怀等特色科室以及兴办护理院、康复院、养老院等方式，拓展服务范围，发展养老事业，主动承接二三级医院向下转诊康复护理期和需要临终关怀服务的老年人。对入住者实行 24 小时个性化全程跟踪服务，逐一建立健康档案，制定护理流程，全力为老人提供最优质的生活、医护、康复、娱乐服务。

2. 推进康养产业发展

积极推动与中原城市、京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝双城等城市建立康养合作交流。加强与省内太原都市区、晋东南城市群、晋南城市群等沟通对接，深化交流合作。探索推进旅居养老模式，鼓励晋城有条件的养老机构对外开放，共享养老服务资源。加强养老服务资源区域推介宣传。探索出台专项激励措施，争取国家试点项目，促进养老服务业与健康、体育、文化、旅游、家政等产业融合发展。加快我市康养产业示范区建设，打造一批康养产业园区、康养小镇、康养社区，形成一批融休闲、

养老、养生、医疗、护理为一体的康养产业集群。

3. 支持发展“医-康-养-安”系列产品

支持企业开发销售适合老年人衣、食、住、行、医等各类老年用品，重点开发或销售老年人及其家庭、养老机构迫切需要的老年护理用品、洗浴辅具和康复用品等，培育一批具有核心竞争力的养老产品品牌。大力发展老年产品用品适配服务，促进老年用品和康复辅具流通、扩大销售渠道。支持发展老年用品和康复辅具市场在养老机构、城乡社区设立康复辅助器具配置服务（租赁）站点。鼓励将符合条件的基本治疗性康复项目按规定纳入基本医疗保险、商业保险支付范围。

第四节 加强人才队伍建设，建立综合监管体系

（一）推进人才队伍建设及奖励政策

1. 多渠道扩大专业队伍

养老领域涉及老年护理学、老年康复学、老年心理学、老年社会学、老年医学、老年营养学、老年社会工作、老年服务伦理、老年临终关怀等方面的专业知识、方法和技能，鼓励高校和职业院校开设相关专业，加大专业人才储备力度。大力引进全科医生、护士、康复师、营养师、社工等更多专业人才加入养老行业。通过“订单培训”等模式，培养储备专业养老护理人才，不断壮大养老护理员队伍。

2. 提升养老服务人才质量

持续强化职业培训，建立养老服务人才分级培养机制和分类培训体系。开展养老服务人才培训提升行动，充分利用“1+X”证书制度试点契机，加强老年照护师、养老院院长、老年社会工作者、老年人能力评估师、健康照护师、医疗护理员等专业人才职业技能培训，做到“应培尽培、愿培尽培”，不断提高养老服务人员的道德素养和职业技能。定期进行护理员技能竞赛，实现促练促学促培提质。

3. 探索提升养老服务人员待遇机制

养老机构新招用就业困难人员，与之签订1年以上劳动合同并足额为其缴纳社会保险费的，可按规定给予社会保险补贴。符合小微企业标准的养老机构，新招用毕业年度和毕业2年内高校毕业生的，也可按规定纳入社会保险补贴范围。鼓励养老机构开发就业见习岗位，接收符合条件的青年参加就业见习，按规定落实就业见习补贴政策，对见习期满留用率达到50%以上的见习单位，适当提高见习补贴标准。鼓励县（市、区）建立养老服务人才培养、引进、晋升、激励机制。探索建立养老护理员薪酬待遇与职业技能等级挂钩制度，推动实现养老护理员“进得来、留得住、干得好、有发展”。

（二）实施养老服务综合监管

1. 建立养老服务综合监管机制

深化“放管服”改革，加快形成高效规范、公平竞争的养老

服务市场，建立养老服务综合监管制度，坚持公正监管、规范执法，不断优化营商环境，引导和激励养老机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，更好适应养老服务高质量发展要求，更好满足人民群众日益增长的养老服务需求。

2. 明确养老服务监管重点

加强质量安全监管，加大对建筑、消防、食品、医疗卫生等重点环节的监督检查，引导养老机构落实安全责任，主动防范消除安全风险和隐患。加强从业人员监管，引导从业人员提升服务质量和水平，依法依规从严惩处养老机构欺老、虐老等侵害老年人合法权益的行为。加强涉及资金监管，加大对使用财政资金项目的跟踪审计，加强对政府购买养老服务、养老机构医保基金使用的监督管理，依法打击养老机构以养老服务为名的非法集资活动。加强运营秩序监管，依法打击无证无照从事养老服务的行为。加强突发事件应对，建立完善工作机制，引导养老机构增强风险防范意识和应对处置能力，推行养老机构责任保险和养老机构雇主责任保险，逐步将养老机构综合责任保险的保障范围扩展至社区居家养老服务涉及的特殊风险，并逐步提升保障额度，完善保障方案，有效保护老年人及养老机构员工的权益，大幅减少养老机构因服务风险而造成的经济损失和住养纠纷。

3. 强化养老服务领域社会信用体系建设

加强信用监管，建立养老机构备案信用承诺制度，加大信用记录的披露和应用。加强信息共享，统筹运用养老服务领域政务

数据资源和社会数据资源，推进数据统一和开放共享。发挥标准规范引领作用，建立健全养老服务标准和评价体系，实施养老机构服务质量、安全基本规范等标准，引领养老服务高质量发展。

4. 建立养老服务应急救援体系

统筹推进晋城市智慧居家养老服务三级应急响应信息协同体系，依托平台呼叫中心为信息集散枢纽，以老人家属，应急服务志愿者，医院等救护机构为三级要素的信息协同体系并论证其可行性。到 2025 年，社区居家养老紧急救援系统普遍建立，“一刻钟”居家养老服务圈基本建成，形成以养老机构专兼职队伍、社会救援力量和志愿者为辅助力量的养老服务应急救援队伍。

第五节 “十四五” 养老重点项目建设

围绕“十四五”时期养老服务目标，确定晋城市实施养老重点项目如下：（详见专栏 3）

专栏 3 晋城市“十四五”养老重点项目一览表

名 称	项目内容	建设要求
市县示范性 养老服务中心 建设项目	晋城市社会福利院老年公寓扩建	项目总占地面积 2694 m ² ，总建筑面积 2963.1 m ² ，设计床位 90 张。2021 年投入使用。
	城区建设综合养老服务中心	位于晓庄社区北侧（骨科创伤医院南侧），占地面积 5828 m ² ，总建筑面积 4222 m ² ，总投资 2283 万元，设计地上五层，床位 100 张。采用公建民营模式，预计 2022 年投入运营。
	高平市新建福利服务中心	项目选址在市区神农北路以东、米赵铁路以北，占地面积 42000 m ² ，含高平市养老服务中心、高平市失能老人养护中心、高平市社会救助站（高平市未成年人救助保护中心）三个分项目。总建筑面积 30460 m ² ，总投资为 19002.6 万元，建设床位 500 张。2022 年底完成建设任务。

乡镇敬老院新建、改（扩）建项目	高平市石末乡敬老院新建工程	总建筑面积 3324.06 平方米，设计床位 100 张，工程预算为 1725.52 万元（不包含附属工程）。2022 年底投入使用。
	阳城县凤城中心敬老院改（扩）建工程	投资 1650 余万元，对院内东面危房拆除，进行改（扩）建。
	沁水县郑村镇中心敬老院新建工程	占地面积 3703.9 m ² ，总建筑面积 2941.43 m ² ，总投资 3000 万元，建设床位 80 张。2025 年完成。
社区养老服务设施建设项目	城区打造“社区嵌入+示范中心+微型居家服务驿站”的专业化、全方位、多层次的社区居家养老服务体系	采用公建民营模式，在条件成熟、养老服务场所达到 1000 m ² 以上的社区，建设社区嵌入式养老服务机构；在养老服务场所 500-1000 m ² 的社区，开展养老服务硬件软件双提升，建设一批“社区养老+居家养老+品牌特色”的养老示范中心；在场所匮乏、面积在 500 m ² 以下的社区，建立居家养老服务幸福驿站或社区老年餐厅。
政府购买养老服务项目	城区开展政府购买居家养老服务	一是开展普惠型居家养老服务。以北岩矿社区和凤台社区为试点，开展助餐、助浴、助洁、助急、助医、助行等居家养老服务，打通社区服务的最后一公里。二是开展兜底型居家养老服务。为城区范围内 75 周岁以上的低保、特困供养老人，免费提供每月不低于 4 小时居家养老服务。
智慧+养老服务项目	优化拓展晋城市智慧养老服务平台运行	推广“互联网+”社区居家养老服务模式及智能养老技术应用。推进全市养老服务监管网络，数据中心和服务网点互联互通。推动老年人能力评估、养老服务补贴“不见面”审批、居家适老化改造线上监管等养老服务数字化应用。全面接入各县（市、区）养老服务系统，数据共享。完善养老服务设施、养老服务商、服务清单、养老服务需求数据及线上供需平台。
	高平市打造智慧养老服务品牌	积极推广高平市龙帝水云间智慧养老服务模式，大力发展社区智慧养老服务，通过软件开发与养老服务相融合，将现代技术与养老服务结合起来，实现养老服务线上与线下融合发展、科技与服务完美结合，将高平市龙帝水云间智慧养老服务中心打造成高平市智慧养老服务品牌。

重点康养产业项目	瑜园康养社区	位于泽州北路 4688 号，占地 120 亩，总投资 11 亿多元，地面建筑 15 栋，其中 11 栋为老年公寓、2 栋医院用楼、1 栋夕阳红俱乐部、1 栋后勤服务楼。项目分为静动两区。预计 2023 年竣工。
	康馨苑养生养老示范区	位于北石店镇大张村，主要建设养生养老示范区。
	龙王山生态康养小镇	位于巴公镇东四义村，主要建设生态观光区、休闲农业体验区、户外垂钓区、休闲养老区、配套商业街、配套民宿区、民宿文化区、户外运动区、场地道路、停车场等区域。
	卧龙湾康养小镇	位于高平市陈区镇王村村，总占地 4500 亩，总投资 10 亿元，规划布局为五大区块，【卧龙湾】休闲区、【开化寺】旅游区、【清凉境】康养区、【画家村】融合区、【舍利山】越野区。
	横河镇溪栖骑栖基地	位于阳城县横河镇，打造以骑行驿站、户外休闲、山水观光基地为主题，服务户外爱好者的康养民宿群。
陵川县敬老院提档升级	陵川县福利服务中心养老服务工作站建设	陵川县福利服务中心一层建筑进行全面改造装修，建设面积约 600.83 m ² 。购置室内基础配套设施等。项目预计总投资 260 余万元，建设工期为 6 个月。
	陵川县社会福利服务中心（老年公寓）房屋改造	总建筑面积约 8272 m ² ，对原有消防系统进行改造，加装无障碍设施、电梯，购置护理型床位和康复设施设备。项目总投资 1200 万元，计划申请中央预算内投资 890 万元，地方政府筹资 310 万元。
	陵川县 5 所中心敬老院无障碍设施改造	购置 160 支护理型床位；对崇文、礼义和平城中心敬老院的老旧房屋进行翻新；对 5 所敬老院消防设施进行升级改造。项目总投资 2400 万元，计划申请中央预算内投资 1800 万元，地方政府筹资 600 万元。
高平市乡镇敬老院整合	建设区域性养老服务中心	根据全市敬老院发展、分布状况，逐步整合房屋简陋、设施陈旧、安全系数低的乡镇敬老院，发展区域性养老中心。
社区居家养老服务设施建设	城区开展适老化改造试点工作	为低保对象中的高龄、失能老年人免费提供室内适老化改造，选取试点小区开展楼道适老化改造。
	高平市推进社区居家养老服务设施建设	支持社会力量举办多种形式的“一站式”社区服务机构，以日间用餐、日间休息和娱乐康复为重点，解决老人养老难题

第四章 保障措施

（一）加强组织领导

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。建立由市、县（市、区）政府分管领导牵头的养老服务工作联席会议制度，每半年召开一次会议，研究部署养老服务重要工作，协调解决突出困难和问题。

（二）加大资金投入

根据经济社会发展和老年人口增加，财政投入稳定增长。保障市级留存的福利彩票公益金按照不低于50%的比例用于支持养老服务发展。建立政府购买养老服务机制，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。

（三）优化营商环境

全面放开养老市场，引导社会资本进入养老领域，不断探索“政社联动保供给”的社会化可持续运营模式。认真梳理中央、省、市相关营商环境政策，提供确保良好营商环境的政策支持。建立走访机制，协调各部门认真落实养老服务各项扶持政策。

（四）强化考核督查

将养老服务政策落实情况纳入县（市、区）政府年度绩效考核范围，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建成效明显的，在安排财政补助及有关基础设施建设资金方面给予倾斜支持。

