

长 治 市 民 政 局
长治市发展和改革委员会
长 治 市 财 政 局
长治市卫生健康委员会

文件

长民发〔2019〕40号

关于印发《健全养老服务体系行动方案
(2019-2021年)》的通知

各县、区民政局、发改局、财政局、卫体局:

为加快我市健全养老服务体系建设,制定了《健全养老服务体系行动方案(2019-2021年)》,现印发给你们,请结合自身实际,认真贯彻执行。



长治市民政局



长治市发展和改革委员会



长治市财政局



长治市卫生健康委员会

2019年5月21日

健全养老服务体系行动方案(2019-2021年)

为加快健全养老服务体系，根据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《山西省人民政府关于支持社会力量发展养老服务业若干措施的通知》（晋政发〔2015〕39号）、山西省民政厅、山西省发展和改革委员会、山西省财政厅、山西省卫生健康委员会《关于印发〈推进农村养老服务行动计划（2019-2021）〉的通知》（晋民发〔2019〕44号）等文件精神，制定本行动计划。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神，践行以人民为中心的发展思想，积极应对人口老龄化，统筹养老服务领域“底线民生”“基本民生”“质量民生”，处理好政府、社会、家庭之间的关系，深化“放管服”改革，促进高质量发展，加快老龄事业和产业发展，聚焦养老服务发展不平衡不充分，构建养老、孝老、敬老、助老政策体系和社会环境，不断优化以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务供给模式，着力补齐城市居家养老和农村养老服务短板，大力推动养老机构提质增效和医养结合深入发展，积极发展智慧养老和养老产业，加快完善多层次养老服务体系。力争到2021年，全市多层次养老

服务体系进一步完善，基本养老公共服务能力大幅提升，养老产业加快发展格局基本形成，确保基本养老服务应保尽保，多样化、多层次养老服务需求得到有效满足，老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感显著提高。

二、工作目标

到2021年，初步实现社区养老服务方便可及，养老机构服务水平更加专业，家庭照料能力明显提升，探索建立老年人长期照护服务体系，养老服务更加充分、均衡、优质。具体为：

——养老服务设施“增量”。着眼于全覆盖织密网，社区养老服务中心(老年人活动中心)在城市社区实现全覆盖，上党区、沁源县加快启动县级福利(养老)中心建设，力争2021年前建成并投入运营；社区老年餐桌达到80处；养老机构床位数确保不低于千名老人35张以上，护理型床位数占总床位的30%以上。

——养老服务质量“增能”。着眼于提质求精，按照抬高底部、整体提质的思路，努力实现养老服务从“有”到“优”。聚焦“人”(专业人员)、“技”(科技手段)、“物”(辅具应用)、“医”(医养结合)、“管”(综合监管)等方面，改善养老服务质量，提升养老服务能级。

——养老服务市场“增效”。着眼于活力可持续，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，社会有效投资明显扩大，养老服务消费潜力充分释放，养老服务的效率、效益、效能全面增强，各类市场主体的活力充分激发，公平竞争、健康有序的养老服务市场环境

稳健运行。潞城区、襄垣县、武乡县加快本级福利(养老)中心公建民营进度。

三、主要任务

(一)着力补齐农村养老服务短板。

1. 健全农村养老服务体系。各县区要制定推进农村养老服务行动计划(2019-2021),到2021年底,初步形成以农村老年人日间照料(活动)中心为主体、区域性养老中心和中心敬老院为引领、多种社会力量参与的农村养老服务体系。加大政策引导力度,积极探索农村集体经济或企业反哺农村养老的模式,农村集体经济、农村土地流转等收益分配应充分考虑解决本村老年人的养老问题。

2. 持续推进农村老年人日间照料中心建设。利用现有设施资源,在农村社区设置老年人日间照料中心,通过开展自助互助服务等方式,为农村老年人提供助餐、日托、文化娱乐等服务。一是实施农村老年人日间照料中心示范工程。对管理好、服务好、运营好的照料中心,每年动态优选示范点,除省本级福利金每个奖补1万元外,市本级福利金每个奖补1万元,发挥示范引领带动作用。二是实施农村老年人日间照料中心冬暖工程。2019年起,连续三年每年为全市农村老年人日间照料(活动)中心配置空调,解决因冬季取暖而导致照料中心关门问题。三是实施农村老年人日间照料中心与村卫生室共享工程。鼓励有条件的村把照料中心与村卫生所设置在一起,实现资源共享,为农村老年人提供更便捷优质的医

疗卫生服务。四是实施农村老年人日间照料中心多渠道运营工程。鼓励并支持社会组织、农民协会、养老服务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，由市级福利金每年给予适当运营补贴。

3. 加强农村敬老院整合建设和升级改造。推广武乡县以县级中心敬老院带动三个区域性敬老院的“1+3”集中供养模式，到2021年底，全市80%的县区开展区域性集中供养服务。各县区要结合自身情况制定敬老院整合升级改造方案，统筹整合资源，在保障特困人员集中供养需求的前提下，对基础设施、配套工程、人员配置、供养人员等综合情况进行综合评估，对供养人数少、消防设施难以达标的实行关停并转，每个县保留1-3个敬老院作为区域性养老中心或中心敬老院。2019年重点关闭入住10人以下的敬老院，2020年关闭入住20人以下的敬老院。2019年开始，利用省、市福利金连续三年重点对区域性养老服务中心和中心敬老院进行消防设施改造，消除安全隐患，将其转型为区域性农村养老机构，利用闲置床位，重点向农村低收入、高龄、失能半失能等老年群体提供方便可及的养老服务，改善生活条件、提高服务质量，降低运营成本。

4. 构建农村养老服务网络。全面搭建农村留守、高龄、空巢老年人联系走访网络、老年人居家养老自助互助服务网络、不能自理

老年人集中照护网络“三个网络”，建立全市农村留守老年人信息档案，加快推进留守失能半失能老年人的智能穿戴服务，逐步将农村老年人日间照料(活动)中心打造成留守老人的精神家园和生活家园。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿服务者加强对农村老年人的关爱保护、心理疏导和咨询等服务。充分依托农村基层党组织、自治组织和社会组织等，建立农村老年人联络人登记制度，完善应急处置和评估帮扶机制，关注老年人的心理健康、人身安全等问题。

5. 发展居家养老自助互助服务。鼓励农村自理老人居家养老，2019年起在全市范围内推行签订家庭赡养协议，督促子女履行赡养义务，夯实农村居家养老基础。组织农村留守妇女、低龄健康老年人等群体照护农村高龄、失能老年人，培育农村互助服务队伍。鼓励各地因地制宜，探索在村域范围开展村组睦邻点，推进“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助式养老服务、老年人集中居住互助养老等农村居家养老互助模式。鼓励各类为老服务组织(企业)参与发展农村居家养老服务。

(二) 全力提升城市居家养老服务水平。

1. 建设居家养老服务四级中心。严格落实城市社区养老服务设施配建要求，新建住宅小区配套建设养老服务设施任务列入土地出让合同并做到“四同步”(同步规划、同步建设、同步验收、同步交付)。依托配建设施，成立长治市社区养老综合服务指导中心，建立县级养老服务中心、街道(乡镇)养老服务指导中心、社区

嵌入式互助养老服务中心(简称“四级中心”),形成兼具行业监管、资源整合、直接服务功能的城市社区居家养老服务骨干网络,明确养老服务功能基本配置,在主城区打造“一刻钟居家养老服务圈”。

2. 优化“四级中心”运营管理。县级养老服务指导中心主要承担行业监管、服务企业(社会组织)培育、老年人需求评估等职能,人员配备可通过成立行业协会、购买公益性岗位、公办养老机构改革改制后编制调剂等途径解决;街道(乡镇)养老服务指导中心主要承担辖区内养老服务资源整合链接等职能,社区养老服务站直接为老年人提供就餐、康复等服务,街道(乡镇)、社区两级中心原则上无偿或低偿交由社会力量运营管理。大力培育专业运营主体,鼓励以县区为单位,将辖区内的社区养老服务机构打包交由居家养老服务企业(社会组织)运营管理,2021年底前全市打造1家以上专业化的品牌居家养老服务企业(社会组织)。推广社区居家养老服务项目化运作,大力发展为老年人提供就近照护服务的“嵌入式养老服务”项目和提供营养餐配餐就餐送餐服务的“社区助餐工程”项目。

3. 创新居家养老支持手段。积极探索推行“社区互助养老”模式,通过教育子女履行赡养老人义务、政府购买养老服务等形式提供更多既经济实惠又快捷便利的养老服务,建立以家庭为核心、社区为依托、专业化服务队伍为保障,政府兜底的新型养老模式。2019年起,对照顾失能老年人的家庭成员提供每年不少于1次的

养老护理技能培训。鼓励养老机构和社区嵌入式养老服务中心为失能半失能老年人家庭提供喘息服务。鼓励有条件的县区人民政府对经济困难的高龄、失能、重度残疾人等特殊困难老年人家庭进行适老化改造，配备基本生活辅助器具或给予一定改造补贴。

4. 推行“社区互助养老”模式。探索开展“养老服务时间储蓄”的方式，让年轻人、准老年人以及身体健康的老人利用闲暇时间为高龄、失能半失能老年人提供必要服务，本人或其直系亲属进入老龄后，可以根据其之前储蓄的志愿服务时间，优先、优惠地享受到养老服务。

(三) 大力创新发展智慧养老。

1. 成立长治市养老综合服务指导中心。具体负责对全市养老服务机构和居家养老服务行业的管理和指导，制定行业自律守则、行业管理制度，以及服务人员培训、服务补贴审批发放、评估评审、监督检查等。积极推进养老服务信息化建设，推动互联网与养老服务业结合，创新养老服务模式，为老年人提供全方位服务。

2. 实施智慧养老创建工程。提高养老机构智慧化服务水平，推广配置安全监控、健康管理、生活服务等智能设备，为老年人提供入院能力评估、无线定位救助、活动监测、行为智能分析、亲情视频沟通、门禁系统联动等智慧养老服务；在入住老年人中推广应用适老化智能产品、健康监测可穿戴设备、移动应用软件(APP)等；鼓励研发应用为老年人提供亲情陪护、康复理疗等服务的人工智能产品和设备。

3. 推进居家养老服务信息化进程。统筹整合各级养老服务信息平台，实现基础数据、服务渠道、服务终端等资源共享，对接餐饮、家政、健康等为老服务主体，提供助餐助医助急等服务。鼓励社会力量建立远程居家照护服务系统，开发多元、精准私人定制服务。

(四) 持续提高机构养老服务供给水平。

1. 规范养老机构建设标准。制订和完善养老服务的设施、服务、管理、安全等各类标准，加强对养老服务机构的动态管理，健全核查监督机制，严格养老机构安全管理，强化养老服务机构消防、食品、特种设备等方面的安全责任和制度，全面加强物防、技防、人防等综合保障。深化开展优质养老机构与薄弱养老机构结对帮扶。加强日常安全监管和风险防控，建立健全内部管理制度，制定农村日间照料中心、活动中心、敬老院等养老服务标准，提升养老从业人员岗前培训率，建立定期培训和淘汰机制，制定服务规范。发挥市、县公办养老机构在标准研制、人员培训、质量建设等方面的示范引领作用，2021年前遴选1家以上养老机构，将其培育发展成为全市养老服务标准研制、人员实训、成果展示基地。

2. 支持社会力量兴办养老机构。推行公建民营、委托管理，2019年进一步完善养老机构公建民营实施细则，规范程序、明晰权责。鼓励社会力量通过独资、参股、合资、合作、联营、租赁等方式，参与公办养老机构改革改制；支持通过公开招标等方式，引导鼓励将没有人员编制的区域性养老服务中心和中心敬老院委托给

具有养老资质和管理服务经验的第三方运营管理，到2021年底，实现60%以上的区域性养老中心和中心敬老院交社会力量运营。特困人员供养服务机构裁并后空置设施等闲置资源，优先用于支持社会力量兴办社区嵌入式连锁型小微养老机构和具备照护功能的护理型养老机构。

3. 健全养老服务质量综合评价机制。以提高老年人满意度为目标，以养老机构服务质量专项行动为抓手，推动建立养老服务质量综合评价体系。完善养老机构等级评定标准，强化对养老服务机构的专项督导。建立健全养老服务质量日常监测指标体系和动态监测评价机制，持续开展养老服务质量满意度测评。养老机构综合评价结果定期公示，并与“以奖代补”政策挂钩，对养老服务日常运营、等级评定、品牌连锁、溢出服务、专业提升、医养结合、诚信水平等方面符合要求的予以奖补。制定农村日间照料中心、活动中心、敬老院等养老服务标准，通过标准化工程，不断提高农村养老水平和质量。

4. 提升养老服务人员素质。加大对养老服务人员的培训力度，2019年开始，每年对从事农村养老服务人员进行培训，提升从业人员素质，提高服务质量。

5. 持续深化医养结合工作。进一步打通医养资源，完善激励机制，支持各类医疗卫生机构与养老服务机构以多种形式开展合作。完善养老设施专项规划和区域卫生规划，推动社区养老服务中心与社区卫生服务站、护理站或其他医疗设施同址或邻近设置。

在养老机构和医疗卫生机构之间，普遍开通双向转接绿色通道。支持具备法人资格的医疗机构开展养老服务。鼓励养老服务机构通过设置医疗部门或与医疗机构合作的形式，开展中医药和康复适宜技术服务。鼓励医护人员到养老机构内设医疗部门执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。

四、保障措施

(一)加强组织领导。各县区民政局要将养老服务发展摆在重要位置，加强与同级政府及有关部门的沟通协调，各司其职，形成工作合力，按照职责分工，做好养老服务发展相关工作，切实履行好业务指导、行业规范、监督管理等职责。

(二)理顺管理机制。各县区要采取有效措施，解决目前一些乡镇敬老院“二元”管理体制，实现县级民政部门对敬老院直接管理，实现农村养老服务机构服务质量大提升。

(三)积极开展试点。各县区要坚持以改革创新激发动力活力，敢于先行先试，敢于对标一流，出实招用实劲，用一流标准创造一流业绩，使全市老年人享受改革发展的成果，增强幸福感、获得感。

(四)优化财政支持。优化财政供给方式，加大政府购买服务力度。创新财政性资金补贴方式，逐步实现“补床头”与“补人头”相衔接、补助标准与评估结果相衔接、机构服务补贴与居家服务补贴相衔接。重点扶持养老机构规模化、品牌化、智慧化发展。采取以奖代补的办法，对示范县区、示范村给予奖补。

(五)推进公建民营。各县区要制定切实可行公建民营方案，坚持以改革创新破解发展难题，放开并支持符合要求的社会力量参与养老机构的运行和管理，盘活政府资源，实现多赢发展。

(六)强化考核监督。将养老服务体系规划建设纳入各级重要议事日程，开展年度政策落实和阶段性评估检查。加强工作协调，推动相关政策落到实处。

附件：家庭赡养协议书

附件

家庭赡养协议书

被赡养人姓名父亲：_____母亲：_____

赡养人姓名

长子：_____次子：_____

长女：_____次女：_____

为维护被赡养人合法权益，弘扬中华民族尊老、敬老、爱老传统美德，发挥家庭养老的基础作用，促进家庭和睦、和谐，切实保障被赡养人的晚年生活，根据《老年人权益保障法》、《婚姻法》、《继承法》等有关法律规定，赡养人和被赡养人签订家庭赡养协议。

被赡养人于_____年结婚，婚后生有_____儿_____女(赡养人)，现已长大成人。因被赡养人年事已高，生活行动不便，需要各位赡养人的赡养，各赡养人具备赡养的能力。经过被赡养人、各赡养人的充分协商，各方在平等、自愿的基础上达成如下协议：

第一条赡养的基本原则

1. 赡养人不分男女都有赡养被赡养人的义务，各赡养人应积极履行对被赡养人经济供养、生活照料和精神慰藉的义务，照顾被赡养人的特殊需要，使被赡养人能够在身体、心理和智力方面尽可能得到妥善的照顾，幸福的生活。

2. 赡养人应尊重被赡养人的生活习惯、宗教信仰、隐私，禁止

侮辱、诽谤、殴打、虐待和遗弃被赡养人。

3. 被赡养人在身体健康、经济条件允许的情况下，按照自愿、量力的原则，给赡养人及家庭以帮助，酌情减轻赡养人的负担。被赡养人在力所能及的情况下可以给予赡养人一定的帮助，如照顾孙子女、简单家务等，但赡养人不得要求被赡养人承担不愿意或力不能及的劳动。

4. 赡养人应为被赡养人提供适合其需要和健康状况的居住环境，提供必要的健康保健，使被赡养人能够自由选择生活方式，并在其熟悉的环境中度过他们所希望的独立生活。

5. 赡养人的配偶应当协助赡养人履行赡养义务，赡养人家庭成员应尊重、照顾被赡养人。被赡养人所需的各项赡养费用和物资由赡养人根据各自的经济状况协商负担。

6. 被赡养人的房产权、房屋租赁权和居住权受法律保护，未经被赡养人同意或者授权，赡养人及其配偶、子女不得强占、出卖、出租、转让或者拆除，不得擅自改变租赁关系。经被赡养人同意由赡养人出资翻建的，应当明确被赡养人享有的产权和居住权。

7. 赡养人不得强行将有配偶的被赡养人分开赡养。赡养人应当尊重被赡养人的婚姻自由，被赡养人有权携带自有财产再婚；赡养人及其家庭成员不得以被赡养人的婚姻关系发生变化为由，强占、分割、隐匿、损毁属于被赡养人的房屋及其他财产，或者限制被赡养人对其所有财产的使用和处分。被赡养人再婚的，赡养人仍有赡养的义务，不得以此为借口不尽赡养义务。

8. 被赡养人有权依法继承配偶、父母、子女的遗产和接受遗赠。被赡养人的财产依法由被赡养人自主支配，赡养人及其配偶、子女不得向被赡养人强行索取。

9. 赡养人中经济条件较好的，可以对被赡养人适当多增加赡养费，经济条件较差的，在征得被赡养人和其他赡养人同意的情况下可以适当减少赡养费。

10. 赡养人的配偶、子女应当继承和发扬中华民族尊老、爱老的传统美德，积极支持赡养人履行赡养义务，并经常问候、看望、照顾被赡养人。

第二条：赡养人对被赡养人经济上供养的内容及义务

1. 赡养人应保证被赡养人每年春、夏、秋、冬合理添置新外衣、内衣、鞋帽等个人物品(被赡养人同意不购买的除外),所需费用由赡养人共同承担。赡养人保证被赡养人的衣服、被褥干净、整洁，被赡养人单独居住的由当期赡养人负责，被赡养人同赡养人共同居住的由同住赡养人负责。

当期赡养人是指赡养人按照本协议轮流赡养、护理、照顾被赡养人，当轮到具体的赡养人时，该赡养人即为当期赡养人。

2. 赡养人应妥善安排好被赡养人的膳食结构，保证被赡养人吃饱、吃好，每周保证有肉、鱼、蛋、新鲜蔬菜和水果等。食品的购买、烹饪和餐具的清洗，被赡养人单独居住的，由当期赡养人负责；被赡养人同赡养人共同居住的，由同住赡养人负责。被赡养人对膳食有特殊要求的，应尽量满足被赡养人的要求。被赡养人单独

居住自己负责购买、烹饪的，所需费用由赡养人共同承担，在征得被赡养人同意的情况下，赡养人可以提供粮食、蔬菜以及柴、米、油、盐等实物。

3. 赡养人应为被赡养人提供安全、舒适、方便的居住场所以及其它生活用品。赡养人应当妥善安排被赡养人的住房，不得强迫被赡养人迁居条件低劣的房屋。被赡养人单独居住的，如房屋损毁，**赡养人应负责及时维修，确保被赡养人的住所不破、不漏，卫生整洁**，费用由赡养人共同承担。如被赡养人租赁房屋居住的，房租由赡养人共同承担。因房屋拆迁被赡养人没有居住房屋的，被赡养人可以选择到任何赡养人家居住。被赡养人的拆迁补偿款任何赡养人不得截留、侵占。

4. 赡养人应保证被赡养人为满足日常需要自由出行的权利，所需交通费用由赡养人共同分担。如被赡养人不能自行出行，**赡养人应安排时间负责被赡养人出行，所需交通费由当期赡养人承担**。被赡养人需要添置轮椅的，**赡养人应及时购买，所需费用由赡养人共同承担**，当期赡养人应经常陪同被赡养人到户外活动。

5. 被赡养人单独居住时所需的水、电、煤气、电话、有线电视、零用钱等日常必须费用由各赡养人承担。被赡养人生活用品、个人用品的更换、维修费用由各赡养人共同承担。

