

乳山市人民政府

关于进一步推进养老服务高质量发展的 实施意见

各镇人民政府，市政府各部门、单位，滨海新区（银滩旅游度假区）、经济开发区、城区街道办事处，各市属国有企业：

为贯彻落实《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）、《山东省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（鲁政办发〔2019〕31号）、《威海市人民政府办公室关于进一步推进养老服务高质量发展的实施意见》（威政办发〔2020〕6号）精神，进一步优化养老服务供给结构、改善养老服务质量，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，加快推进养老服务发展，现提出如下实施意见。

一、加快养老服务设施建设

（一）优化养老服务规划布局。科学编制养老服务设施专项规划，合理布局养老服务设施，充分考虑公共交通、环境、安全等因素，与社区邻里中心、社区卫生服务中心、学校、幼儿园、医院等相邻布局，构建架构均衡、需求匹配、服务便利的养老服务设施体系。南部滨海新区依托乳山银滩区位优势，坚持“旅居养老+健康”产业融合思路，以滨海旅游、健康养生产业为重点，推进银滩核心区、新兴产业园建设，盘活助推存量海景房转型发

展旅居养老、康养服务，同时着力完善城镇基础设施和公共服务设施，提升人口集聚能力，打造知名的滨海康养产业集群，建设2-3处高端养老机构；中部城区北部区域规划建设1-2处中高端养老机构；北部镇村建设1-2处中端普惠型养老机构。按区域规划社区养老服务设施，在城区层面规划建设社区日间照料中心，在农村社区规划建设农村养老服务设施，构建立体化复合型养老服务网络。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源局、市住建局）

（二）实施特困人员供养服务设施（敬老院）提升改造工程。2022年底前，建设1所失能特困人员专业照护为主的供养服务设施（敬老院），12处敬老院全部改造提升完成，并达到二级以上养老机构标准。对供养对象较少、服务功能较弱的敬老院逐步关停撤并。有意愿的失能、部分失能特困老年人集中供养率达到100%。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市财政局）

（三）实施社区养老服务设施配建工程。积极落实《威海市居民养老服务保障条例》规定，有关部门及时配备、移交社区养老服务用房；落实新建小区配建社区养老服务设施“四同步”机制（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付），将民政部门纳入同级国土空间规划委员会。新建小区存在配套养老服务设施缓建、停建、缩建、不建或建而不交等问题的，在整改到位前，建设单位不得组织竣工验收。针对用房紧张的老旧小区，鼓励将社

区服务场所 40%以上的部分用于养老服务，或采取回购、插建、租赁、利用闲置资源等多种方式解决居家社区养老服务设施。对政府、事业单位和国有企业腾退的用房，条件适宜的，鼓励用于社区养老服务。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源局、市住建局）

（四）实施居家和社区适老化改造工程。结合城镇老旧小区改造，统筹推进适老化改造，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。引导推进老年人家庭进行适老化改造，统筹利用省级适老化改造资金，采取政府补贴等方式，对纳入特困供养、低保、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭，按照《无障碍设计规范》给予最急需的适老化改造，标准不低于 1000 元每户，2022 年适老化改造困难老年人 200 户，自 2023 年起，每年改造不低于 100 户。（牵头单位：市民政局；责任单位：市残联、市财政局、市住建局）

（五）实施闲置资源利用提升工程。支持闲置率高、功能不完善、不具备失能老年人供养能力的养老服务机构进行改造提升，增强护理服务能力。鼓励利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等举办养老机构，符合条件的，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型使用土地的过渡期政策，过渡期后根据有关规定和具体情形办理相关手续。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，可在委托房屋建筑结构安全性鉴定并满足安全条件后实施。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源局、市住建局、市行政审批局）

二、提升养老服务质量

（六）提升机构养老服务质量。持续开展养老院质量建设专项行动，大力推动安全质量隐患整治，加大行业监督力度，联合其他相关部门规范管理消防安全、食品管理等，健全养老机构食品安全监管制度。推进养老服务标准化建设，培育打造一批具有影响力和竞争力的养老服务品牌。2022年底重点培育不少于4处养老服务示范点。（牵头单位：市民政局；责任单位：市市场监管局、市消防大队）

（七）提升居家社区养老服务质量。搭建市—镇（街道）—社区三级居家社区养老服务体系，在市级建设具有指导功能的居家社区养老服务中心，在街道建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等功能的综合养老服务机构，在社区建设嵌入式养老服务机构或日间照料中心，加大扶持力度，把其建设成为能够满足老年人多样化需求的重要阵地。扩大12349居家养老服务热线知晓度和覆盖率，2022年底覆盖全市享受政府购买社区居家养老服务的特殊困难老年人。2022年底前，街道综合养老服务机构、社区日间照料中心覆盖率达到100%。积极引导社会力量广泛参与社区养老服务，大力培育专业化、连锁化、品牌化专业养老服

务组织，到 2022 年底，培育不少于 4 家。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市财政局、市住建局、市卫健局）

（八）提升长期照护服务质量。大力发展为高龄、失能、失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构，鼓励各类养老机构设立失智症照护专区，打造一批普惠养老项目，2022 年底前，养老机构护理型床位达到床位总数的 60%以上。通过购买服务等方式，开展失能老年人家庭照护者技能培训，普及家庭护理知识，增强家庭照护能力。健全职工长期护理保险制度。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市财政局、市医保局）

（九）提升农村养老服务质量。结合乡村振兴、美丽乡村建设，探索乡村养老新模式。盘活农村幸福院，打造互助娱乐、助餐服务的村级养老阵地，农村幸福院实现分类管理、规范运营，全面建立独居、空巢、留守、失能和计划生育特殊家庭等特殊老年人关爱服务体系。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局、市文旅局、市卫健局）

（十）提升城乡社区助餐服务水平。在城乡社区建设一批社区食堂、农村老年餐桌。2022 年底前，城乡老年助餐服务场所总量达到 100 处。2024 年底前，基本建立助餐长效运行机制，基本解决城乡老年人“一餐热饭”的刚性需求。（牵头单位：市民政局；责任单位：市社会信用中心、市财政局、市市场监管局）

（十一）提升智慧养老服务水平。深化“互联网+养老”创新发展，持续推动智慧健康养老产业发展，拓展信息技术在养老领

域的应用。建设集乳山市 12349 居家养老服务中心、智慧数据监测中心、养老监管中心、养老业务指导中心、养老人才培训中心、养老服务信用中心六位一体的综合性智慧养老服务中心；实现与省、威海对接，推进养老服务与户籍、医疗、社会救助等信息资源对接；精准搭建养老机构智慧消防平台，推广物联网和远程智能安防监控技术，实现 24 小时安全自动值守，降低老年人意外风险。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市工信局、市公安局、市财政局、市卫健局、市大数据中心、市消防救援大队）

（十二）开展老年人能力综合评估工作。通过第三方专业评估机构对我市享受政府购买养老服务的 60 周岁及以上老年人、享受政府发放的津补贴政策老年人、享受长期护理保险待遇的老年人、入住敬老院的特困老年人、入住享受政府运营补助政策的养老机构的老年人以及自愿申请评估的老年人的能力优先进行评估，要将评估结果作为享受老年人福利补贴和社会救助、居家社区养老服务、机构养老服务、长期护理保险待遇享受、居家适老化改造和辅具配置的重要依据，为“十四五”养老服务规划和全市养老服务保障制度体系建设提供重要参考，实现全市养老业务领域信息共享和业务协同。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局、市人社局、市卫健局、市医保局）

（十三）试点实施家庭养老床位。加快推进家庭养老床位服务，在我市筛选出专业养老机构作为试点机构，在试点机构所在

镇街挑选因各种原因无法入住养老机构或目前家庭有一定照料条件暂时不需要入住养老机构，且经老年人能力评估为中度、重度失能老人，提供专业化的照料服务、护理服务、康复服务等，满足有特殊需求的老年人在家中接受符合一般养老机构服务标准的养老服务。（牵头单位：市民政局；责任部门：各镇政府、城区街道办事处）

（十四）提升康复辅助器具服务水平。支持新兴材料、人工智能、虚拟现实等新技术在养老服务领域深度应用。推进在养老机构、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。开发建设医疗康复辅助器具产业园，积极争创全国康复辅助器具试点。〔牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市商务局、市医保局、滨海新区（银滩旅游度假区）〕

三、加强人才队伍建设

（十五）提升养老工作队伍建设水平。加强养老工作力量，市级配强养老工作队伍，配备养老服务监管工作人员；镇街配备专职养老工作人员；村居组织明确其养老职能，立足实际，有条件的村居成立养老互助协会，切实提高养老工作水平。（牵头单位：市民政局；责任单位：市委编办、市财政局、各镇政府、城区街道办事处）

（十六）提升养老服务人才队伍建设水平。将养老服务列为职业教育校企合作优先领域，支持职业院校开办养老服务类专

业。重点引进养老专业人才，加强业务培训，每年培训不少于500人。引导社会工作者参与养老服务，鼓励发展养老服务志愿者队伍，2022年底前，每镇（街道）至少发展2支。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市教体局、市财政局、市人社局、各镇政府、城区街道办事处）

（十七）开展养老服务褒扬活动。适时开展全市养老服务工作先进集体和先进个人评比达标表彰活动。组织开展养老护理员技能大赛，对获奖选手按规定授予“技术能手”荣誉称号。开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，表现突出者推荐授予“乳山市和谐使者”“最美一线职工”等荣誉称号，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重。（牵头单位：市民政局；责任单位：市融媒体中心、市卫健局）

四、健全养老服务制度机制

（十八）健全基本养老服务制度。进一步完善基本养老公共服务清单，重点保障高龄、失能、贫困、伤残、计划生育特殊家庭等困难老年人的养老服务需求。全面实施老年人能力和需求评估、养老机构等级评估、城乡社区居家养老服务设施等级评估等制度。到2022年底，所有养老机构达到二星级以上。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局）

（十九）创新发展“信用+养老”服务制度。在全市开展养老服务领域诚信体系建设，从政府端、机构端、服务端、老人端4

个维度入手，全面推行养老行业信用分级分类监管，实现对辖区内养老服务设施的全范围、全链条信用管理，打造“信用+养老”的创新模式，营造诚实守信的发展环境，推进养老服务业市场健康可持续发展。（责任单位：市民政局）

（二十）完善老年人关爱服务体系。市、镇、村三级根据职责，落实责任，建立健全定期巡访独居、空巢、留守老年人工作机制，积极防范和及时发现意外风险。推广“养老服务顾问”模式，发挥供需对接、服务引导等作用。积极组织老年人开展有益身心健康的活动。（牵头单位：市民政局；责任单位：市人社局、市卫健局、各镇政府、城区街道办事处）

（二十一）健全养老服务扶持发展机制。提升政府财政资金投入精准度，加大财政资金在护理型床位建设、机构运营、社区居家养老、城乡助餐服务、养老人才培养、养老信息平台运营等方面投入力度。财政部门要设立养老服务专项资金，用于支持养老服务业发展。全面落实资金、土地、税费、融资、水电气暖等方面的优惠扶持政策，清理养老服务领域妨碍公平竞争的各项规定，落实外资发展养老服务国民待遇。（牵头单位：市民政局、市财政局、市自然资源局；责任单位：市发改局、市卫健局、市市场监管局、市税务局）

1.保障土地供应。统筹考虑医疗卫生和养老服务设施建设发展需求，做好用地规划布局。民间资本举办非营利性养老机构、医养结合机构与政府举办的养老机构、医养结合机构享受同等土

地使用政策，可以依法使用国有划拨土地和农村集体所有土地。养老服务设施用地在办理供地手续和土地登记时，土地使用权取得人须提交养老服务设施用地承诺书，严禁改变建设用地用途、容积率等土地使用条件，变相搞房地产开发。民政、自然资源部门要通过养老机构年检、核发建设用地划拨决定书、签订出让和租赁合同、规划变更审批等，依法加强对养老用地使用情况的监督管理。

2.积极落实省政府《关于印发落实“六稳”“六保”促进高质量发展政策清单（第一批）的通知》（鲁政发〔2020〕17号）要求，优化养老机构建设补助政策，集中支持社会急需护理型床位建设，对新建护理型床位给予8000元建设补助，优化民办和委托运营养老机构奖补政策，重点对收住中度、重度失能老年人的养老机构给予运营奖补，按照实际收住人数，分别按照每人每年2400元、3600元的标准，根据养老机构等级评定结果，实行80-120%差异化运营补助。优化农村幸福院、城市社区日间照料中心补助政策，将建设和开办补助调整为运营奖补，每年分别给予最高6000元、12000元的奖补，并根据等级评定结果给予差异化补助。

3.继续实施政府为特殊困难老年人购买社区居家养老服务，通过评估，对生活不能自理（重度）的分散居住的特困供养对象、低保老人，每人每月提供60小时居家养老服务；对生活部分自理（中度）的分散居住的特困对象、低保老人，每人每月提供

45小时居家养老服务；对生活不能自理（重度）的市级以上劳动模范、重点优抚对象、计划生育特别扶助对象、建国前老党员，每人每月提供30小时居家养老服务。政府购买服务的标准为每小时20元，随经济社会发展适时调整。

4.充分利用好市慈善总会每年设立的300万“养老扶困专项基金”，保障养老服务设施的高效运转。

（二十二）健全养老服务综合协调监管机制。建立养老服务跨部门综合协调推进监管机制，加强养老服务工作协调和行业综合监管，建立养老服务“黑名单”制度，依法对失信主体实施联合惩戒。加大联合执法力度，组织开展对老年人产品和服务消费领域侵权行为的专项整治行动。建立会员制养老服务监管机制，切实履行属地管理责任，明确工作机制和责任机制，切实做到组织领导到位、工作落实到位，做到养老机构非法集资现象早发现、早处理。民政部门要强化与公安、发改、市场监管等部门协作，加强对养老机构非法集资的防范、监测和预警，发现养老机构涉嫌非法集资的，按照有关规定及时移交相关部门。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发改局、市公安局、市市场监管局、市医保局）

（二十三）完善养老领域“放管服”机制。

1.降低准入门槛。营利性养老服务企业在本市增设营业场所可实行“一照多址”。非营利性养老机构可在其登记管理机关管辖区域内设立多个不具备法人资格的服务网点；养老机构实行备案

管理；对申请设立非营利性养老机构、养老服务类社会组织的，实行直接登记。

2.完善医养结合发展机制。简化审批手续，养老机构举办二级及以下医疗机构的（不含急救中心、急救站、临床检验中心、中外合资合作医疗结构、港澳台独资医疗机构），实行设置审批与执业登记“两证合一”；养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站实行备案管理。医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防、食品安全、卫生防疫等有关条件，可依据医疗机构已具备的资质直接备案，已经具备法人资格的可以依据规定申请变更登记宗旨和业务范围，不需另行设立登记新的法人。支持乡镇卫生院和养老院“两院合一”，推动医养健康服务资源深度融合发展。

3.完善市场活力激发机制。政府配建配置和登记管理的社区养老服务设施，根据实际无偿或低偿交付专业养老服务组织托管运营。进一步发挥社会力量和市场机制作用，积极推动养老事业和养老产业协同发展，建立满足老年人多样需求、多层次的养老服务体系，不断完善统一开放、竞争有序的养老服务市场体系。加快养老与房地产、医疗、保险、旅游等融合步伐，大力发展旅居养老、农家养老、以房养老、养老社区、康养小镇等新兴业态，促进老年人生活照料、康复护理、健康服务等养老服务业全面发展。（牵头单位：市民政局、市卫健局、市行政审批局；责任单位：市委编办、市自然资源局、市住建局、市文旅局、市医保局）。

乳山市人民政府
2022年7月29日