

# 盐城市“十四五”养老服务发展规划

党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”是以习近平总书记为核心的党中央总揽全局、审时度势作出的重大战略部署。为积极应对人口老龄化，构建与盐城经济社会发展水平相适应的高质量养老服务体系，不断满足广大老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求，依据国家、省、市关于制定“十四五”养老服务规划要求，制定本规划。

## 一、规划背景

### （一）“十三五”时期的主要成效

一是政策基础日臻完善。“十三五”时期，我市坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”工作方针，加强政策创制，加大扶持力度，先后出台了《盐城市“十三五”养老服务业发展规划》《关于推进养老服务发展的意见》《盐城市区政府购买与补助养老服务实施办法》《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的实施意见》《关于镇（街道）卫生院开展医养结合试点工作的指导意见》等一系列政策文件，从体系建设、财政扶持、医养结合、关爱服务、综合监管等方面为养老服务的发展提供政策保障。深入推进养老服务“放管服”改革，全面取消养老机构设立许可，实行备案管理制度。市政府建立养老服务联席会议制度，明确各有关部门职责，形成了多部门联合推动养老服务发展

的整体局面。通过各项政策创制，有力推动了全市养老服务高质量发展。

二是保障能力稳步增强。着力提升失能失智特困人员集中照护能力，各县（市、区）均建有医养结合型失能特困老人集中供养护理院，有效满足失能失智老年人长期护理需求。推进民生实事工程适老化改造项目，提升老年人居家养老的安全性、便利性。建立基本养老服务指导性目录，将经济困难的高龄、空巢独居、失能失智、农村留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入 18 项基本养老服务保障重点。全面落实老年人福利补贴制度，每月为 80 周岁以上老年人发放高龄津贴，共支出尊老金 9 亿元，为经济困难的高龄、失能老年人支出护理补贴 1.43 亿元，保障了困难老年人基本生活。建立健全农村留守老年人关爱服务机制，定期探访制度实现了全覆盖。“十三五”期间，市、县两级财政累计投入达 26 亿元，全面提升了全市养老服务保障水平。

三是服务供给持续扩大。“十三五”末，全市共建有养老机构 178 家，其中公办养老机构 130 家（城市福利院 12 家、农村敬老院 118 家）、民办养老机构 48 家；各类养老床位 83258 张（机构养老床位 41485 张、居家养老床位 41773 张），其中护理型床位 25735 张，占养老机构床位 62.03%；每千名老人拥有养老床位数 40.46 张（按户籍老年人口计算）。注重巩固居家社区养老基础地位，居家上门服务覆盖城乡，各县（市、区）均建成智慧养老服务平台，为全市 25 万城乡困难和高龄老年人提供助

餐、助洁、助浴、助医等上门服务，接受上门服务的居家老年人占比达 12.28%，比省定 8% 目标高出 4.28 个百分点。

四是服务质量显著提升。根据民政部统一部署安排，2017 年起，连续 4 年开展养老院服务质量建设专项行动，养老机构综合管理服务水平有了较大提高。成立市养老服务质量指导中心，承担全市养老服务质量评估、养老机构等级评定、养老护理员培训等职能工作。组织养老机构等级评定，盐都区康年颐养院、射阳县社会福利院、射阳县养老中心有限公司等三家养老机构向省评定委员会申报五级等级评定。大力推进养老服务人才队伍和基地建设，“十三五”时期累计培训养老护理员 1.1 万人次，建成 3 个省级养老服务实训基地。加快养老服务领域信用体系建设，出台《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理实施办法》，规范养老服务市场秩序，完善养老服务市场监管。引进上海第三方评价养老机构模式，在全省率先开展养老机构服务质量日常监测，加强服务过程监管，全方位规范机构养老服务质量建设，加快推动养老服务长三角一体化发展进程，服务质量显著提升。

五是安全底线不断筑牢。按照省政府要求，下大力解决养老机构消防审验历史遗留问题，集中处置安全隐患，在全省率先高标准高质量完成消防审验专项整改任务。全市 129 家涉及消防审验问题的养老机构，完成整改工程并办结消防审验手续 112 家，关停与撤并 17 家。全省养老等民政服务机构安全专项整治暨养老机构消防审验问题处置工作现场推进会在盐城召开。认真贯彻

落实《养老机构服务质量基本规范》《养老机构服务安全基本规范》，提升养老服务安全管理水平。坚持防疫与服务并重，持续做好养老服务领域疫情防控工作，建立“1+2+2”应急处置工作机制，确保全市养老服务机构疫情“零感染”。

“十三五”期间，全市养老服务体系发展虽然取得了长足进步，但与人口老龄化社会需求相比、与全市经济社会发展水平相比、与广大老年人对高品质生活的美好期待相比，短板与不足依然存在：社区养老设施配建不到位，现有养老设施利用不够充分，养老服务人才不足，养老服务专业化、标准化、信息化水平不高，社会化、市场化发展进程不快，综合监管体系尚未建立。

## （二）“十四五”时期发展面临的形势和机遇

“十四五”期间，我国发展仍处于重要的战略机遇期，随着世界正面临百年未有之大变局和新冠肺炎疫情的叠加冲击，机遇和挑战都有了新的发展变化。从养老服务发展趋势看，我市人口老龄化逐步加速，老年人口总量和占比逐年提高，第七次全国人口普查结果显示，全市60周岁以上常住老年人口183.33万人，占常住人口的27.32%，高出全省5.48个百分点；65周岁以上常住老年人口达到133.37万人，占常住人口的19.88%。人口老龄化程度不断加深与我国进入新发展阶段所带来的养老服务需求变化相叠加，将给我市养老服务发展带来新的压力和挑战，也提供了重要的机遇和巨大的空间。

发展环境更加有利。以习近平同志为核心的党中央高度重视

老龄工作，将积极应对人口老龄化确定为国家战略，对养老服务发展作出重大决策部署，为推动养老服务高质量发展提供了根本遵循和行动指南。市委、市政府紧紧抓住人口老龄化“窗口期”，把构建高质量养老服务体系作为高水平全面建成小康社会、建设“强富美高”新盐城的重要内容作出全面部署，将推动养老服务迈上新台阶。

保障基础逐步坚实。“十三五”以来，全市经济社会发展呈现稳中有进，集中蓄势的良好局面，经济总量不断扩大，为支持养老服务体系建设奠定了坚实的物质基础。全市民生服务保障能力持续提升，养老服务制度、组织、设施、队伍等基础性框架已搭建成型，为推动“十四五”时期养老服务高质量发展奠定了坚实基础。

消费潜能不断增强。人民生活水平不断改善，人均可支配收入不断提高，消费能力不断提升，广大老年人对改善生活品质的愿望不断增长，养老服务消费市场将成为畅通国内经济大循环的重要补充。多层次养老服务供给体系不断健全，保险、福利和救助相衔接的养老保障制度初步建立，为保障广大老年人基本生活、释放养老服务消费红利创造了有利条件。

“十四五”期间，我市养老服务发展也面临一些挑战和压力，主要是：外部环境不确定性增加，国际环境日趋复杂，新冠肺炎疫情疫情影响广泛深远；养老服务需求总量与质量持续攀升，大量养老服务潜在需求尚未充分激发和转化为实际消费行为；养老服务

供给侧结构性改革有待持续深入，发展不平衡不充分的问题亟待解决，充分满足全市老年人高质量养老服务需求的供给能力面临巨大挑战，需要科学分析面临的现有条件和不利因素，抓住机遇、应对挑战，在危机中育先机、于变局中开新局。

## 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，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，从“十四五”时期我国进入新发展阶段的战略大局出发，坚持以人民为中心的发展思想，坚定不移贯彻新发展理念，着力破解养老服务发展面临的“难点”、“痛点”、“堵点”问题。落实国家积极应对人口老龄化中长期规划部署，把推动养老服务高质量发展融入加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，积极建设优质、充分、均衡的养老服务体系，努力让广大老年人的获得感成色更足、幸福感更有保障、满意度更可持续，为推动“强富美高”新盐城建设奠定坚实基础。

### （二）基本原则

健全机制、优化供给。遵循党委领导，坚持政府主导，持续优化供给结构，提升服务品质，推动养老服务高质量发展。充分发挥社会力量主体作用，健全养老服务社会化、市场化发展机制，努力满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。

统筹推动、均衡发展。统筹处理养老服务当前与长远、局部

与整体、总量与结构、速度与质量之间的关系，保持政策制度的稳定性与延续性，推动养老服务提质扩量增效。推动养老服务资源区域之间、城乡之间有序自由流动，提升养老服务发展的均衡性、协调性和整体性。

深化改革、创新驱动。深化养老服务供给侧结构性改革，创新发展举措和服务模式，解决养老服务发展过程中出现的矛盾和问题。加快推进公办养老机构公建民营的运营机制改革，释放养老服务市场活力，提升社会效益。鼓励各地因地制宜，先行先试，探索可持续、可复制、可推广的经验做法。

量力而行、尽力而为。坚持量力而行，将保障和改善养老服务水平建立在经济和财力可持续的基础之上，保障基本，发展普惠，尽力满足广大老年人最关心、最直接的现实需求，不断提高养老服务保障能力和水平，实现养老服务发展的愿望和效果相统一。

人人尽责，人人享有。凝聚社会各方力量，着力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，保障人人享有基本养老服务。巩固家庭养老的基础地位，弘扬孝亲敬老文化，建设共建共治共享的老年友好型社会。

### （三）发展目标

坚持问题导向和需求导向相结合，全面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，大力推进普惠养老“四个全覆盖”（城镇综合性养老服务中心建设全覆盖、特困供养对

象中的失能失智老人集中供养全覆盖、独居老人家庭一键呼叫系统全覆盖、75周岁以上老人居家上门服务全覆盖)幸福工程,发展互助性养老,支持家庭承担养老功能。加快融入长三角养老服务一体化发展,培育养老新业态,积极开发老龄人力资源,发展银发经济,推动养老事业与养老产业协同发展,加快形成养老服务新发展格局。

——服务保障更加有力。基本养老服务制度不断完善,老年人社会救助、社会福利和社会保险相衔接的多层次长期照护保障制度逐步健全;居家社区机构相协调的养老服务格局基本形成,医养康养相结合的养老服务机制建设取得重大进展,政府兜底保障的特困供养对象应养尽养;多元化养老服务供给体系初步形成,品质化养老服务供给基本满足市场需求。

——服务网络更加完善。居家社区养老服务基础性地位巩固夯实,家庭养老支持政策普遍建立,社区养老服务功能更加完善;建成县(市、区)、镇(街道)、城乡社区三级养老服务网络,专业化养老服务覆盖城乡;养老机构功能结构进一步优化,护理型床位供给不断增加,满足失能失智老年人长期照护服务的刚性需求;居家、社区、机构养老服务实现高质量融合式发展。

——服务质量更加优化。养老服务基础设施配套完善,适老化改造水平和覆盖面进一步提升;依托互联网、物联网、云计算、区块链、大数据等手段,养老服务智能化发展深入推进,个人、家庭、社区、机构与养老资源实现有效对接;服务标准化、专业



化、规范化建设迈出新步伐，养老服务人才队伍的结构和素质全面优化。

——事业与产业发展更加协调。政府对养老服务发展的主导和引领作用进一步加强，养老事业的公益性得到充分保障，养老政策随着发展的需要不断配套完善；市场对养老服务资源配置的决定性作用进一步增强，养老市场开放程度提高，要素集聚效应明显，养老服务产业规模不断扩大。

——服务监督管理持续加强。《盐城市养老服务条例》出台实施，养老服务法制化水平明显提升；“放管服”改革深入推进，养老服务领域营商环境得到进一步改善；监管机制不断完善，科学化、规范化水平进一步提升；养老服务安全管理工作走在全省前列。

### 三、主要任务

#### （一）推动基本养老服务均等化

1. 健全完善基本养老服务制度。聚焦老年人生活需求、照护需求、社会参与、生存安全等方面，健全完善市、县两级基本养老服务指导性目录，定期动态发布管理，逐步丰富发展基本养老服务项目。开展老年人能力与需求综合评估，将评估结果作为老年人享受福利待遇、接受基本养老服务的重要依据，评估数据全市共享共用。优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能失智、计划生育特殊家庭等老年人群体纳入基本养老服务予以重点保障，并逐步扩展至全体老年人。

2. 强化养老服务兜底保障功能。健全城乡特困老人供养服务制度，对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、应养尽养”。开展特困人员集中供养需求摸底排查，指导各地合理制定特困人员集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困人员集中供养需求，确保有意愿入住的特困人员全部实现集中供养。加强对经济困难老年群体的养老服务政策支持，通过直接供养、政府购买服务、老年人福利补贴等方式予以保障。

3. 建立多层次长期照护服务体系。增加护理型养老床位供给，满足失能失智老年人长期照护服务需求，全市护理型床位占养老机构床位比例达到70%以上。建立健全老年人社会救助、社会福利和社会保险相衔接的长期照护保障制度，提高老年人长期护理支付能力。全面建立长期护理保险制度，完善保费筹集、评价评估、支付标准、监督管理等政策制度，做好与残疾人两项补贴、社会救助等政策的有效衔接。鼓励商业保险机构研发和提供长期照护商业保险产品，提供个性化长期照护服务。

## （二）扩大养老服务供给能力

4. 夯实家庭养老服务基础地位。推动各地建立家庭养老服务支持政策，支持成年子女与老年父母共同生活，依法履行赡养义务和承担照料责任，将失能失智老年人家庭成员照护培训纳入基本养老服务指导性目录。推广专业化养老机构为长期失能老年人提供短期照护服务，减轻家庭照护压力。依照省民政厅制定的家庭适老化建设标准及规范，为经济困难的高龄、失能老年人家

庭进行适老化改造。扩大适老化改造普惠面，独居老人家庭一键呼叫系统全覆盖。打造以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑的居家社区养老服务“三社联动”机制，提高居家上门服务覆盖面，75周岁以上老年人服务全覆盖，接受上门服务的老年人数占比达到18%。引导各地根据实际需求，建设家庭照护床位，并围绕老年人能力评估、养老机构签约、适老环境改造、养老护理员上门服务等环节，健全家庭照护床位建设运营政策，让居家老年人享受连续、稳定、专业、规范的养老服务。

5. 强化社区养老服务依托功能。优化社区养老服务设施布局，加快建设分布式、多功能、专业化的社区养老服务设施。推进老年友好型社区建设，对老年人、残疾人比例高的老旧小区优先开展增设电梯、扶手、坡道等公共设施适老化改造。支持专业化、连锁化、品牌化养老机构在社区布点，为居家老年人提供机构养老服务，扩大社区嵌入式护理型机构和日间照料机构覆盖面，实现居家、社区、机构养老服务协调发展。鼓励养老服务机构集中运营社区养老服务设施，提升社区养老服务品质。发挥物业服务企业常驻社区、贴近居民的优势，推动和支持物业服务企业积极探索“物业服务+养老服务”模式。推进基层医疗卫生服务机构与居家社区养老服务的有效衔接，提高社区层面健康养老服务水平。推广康复辅具进社区服务试点，支持社区养老设施配备康复辅助器具并为老年人提供专业指导。

6. 优化养老机构功能结构。引导机构养老向社会化、规范

化、专业化方向发展，健全养老机构建设标准、服务规范、评定体系和支持政策。鼓励社会力量重点建设面向中低收入群体的养老机构，适度建设面向中高收入家庭的养老机构。支持养老机构开设专业护理区，优化功能结构布局，增加护理型床位供给，提高养老机构长期照护服务能力，为老年人提供生活照料、康复护理、安宁疗护一体化的全周期养老服务，满足失能失智老年人长期照护服务的刚性需求。每个县（市、区）建成1所医养结合型失能失智特困人员集中供养照护机构，对特困供养对象中的失能失智老人实现集中供养，并逐步向半失能老人拓展，提高失能失智老人健康生活水平。引导和支持养老机构发挥专业优势，开展辐射周边的居家社区养老服务，满足老年人多层次、多样化服务需求。

7. 提升医养结合服务能力。认真贯彻《医疗卫生机构与养老服务机构签约合作服务指南（试行）》，推动养老服务机构与周边医疗卫生机构按照服务规范签订合作协议。推进医养结合服务设施建设，实施社区医养结合能力提升工程，利用现有基层医疗卫生和养老服务资源，改扩建一批社区（乡镇）医养结合服务设施，加强社区嵌入式医养结合机构发展，扩大医养结合服务供给。取得医疗机构执业许可证或中医诊所备案证的养老机构内设医疗机构可申请医保定点，纳入医保协议管理范围，完善协议管理规定，依法严格监管。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。推进基层医疗卫生机构和医务

人员与老年人家庭建立签约服务关系。加强医养结合服务监管，开展医养结合服务能力提升行动，推动医养结合机构按照规范开展医养结合服务和管理，不断提高医养结合服务质量。

8. 扩大普惠性养老服务供给。大力发展成本可负担、方便可及的普惠性养老服务，推进普惠养老“四个全覆盖”幸福工程。引导各类主体提供普惠性服务，支持非营利性机构发展，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力。优化养老服务发展环境，推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，促进公平竞争。探索普惠养老服务的建设标准、服务标准和价格标准。

### （三）推动养老服务提质增效

9. 推进养老服务标准化建设。全面推行养老机构等级评定制度，实施《养老机构等级划分与评定》国家标准，建立健全与评定结果挂钩的政策扶持体系。市县两级设立养老机构等级评定与复核委员会，分级负责市域内养老机构等级评定的组织、协调、监管和政策宣传工作。支持养老服务行业组织、企业和机构开展标准化研究，制定出台符合盐城市情、体现高质量发展、适应服务管理要求的相关养老服务标准。推动建立覆盖养老服务通用基础、养老服务设施建设、养老服务质量安全等内容的养老服务标准体系。建立养老服务标准实施、监督和评价机制，鼓励基础条件好的养老服务机构开展标准化试点示范工作，推动各类养老服

务标准落地见效。

10. 推行养老服务规范化服务。认真贯彻落实《养老机构管理办法》和《养老机构服务质量基本规范》《养老机构服务安全基本规范》，规范养老机构运营秩序，保障养老机构基本安全和服务质量。开展养老机构服务质量监测工作，完善监测指标体系，健全动态监测和持续改进机制，强化服务过程监管，实现养老机构服务质量建设规范化、制度化、长效化。

11. 实施养老服务精准化管理。各县（市、区）成立养老服务质量指导中心，委托开展养老服务需求调查、信息数据采集、服务质量评估、安全运营评估、职业培训等技术性工作。探索建立“养老服务顾问”制度，设立一批社区和专业机构养老服务顾问点，为老年人提供养老服务政策咨询、养老服务机构信息、个人权益维护、法律咨询与援助等服务，促进养老服务供需精准对接。探索建立“时间银行”积分兑换养老服务制度，试点养老服务“时间银行”。充分发挥社会工作者在提升养老服务质量中的重要作用，“十四五”末实现每百张养老机构床位配备2名社会工作者的目标。充分发挥城乡社区、驻地企事业单位作用，支持相关社会机构为周边老年人提供质优价廉、形式多样的养老服务，不断提升养老服务可及性。

12. 推动养老服务智能化发展。开展“科技+养老服务”行动，依托互联网、物联网云计算、区块链、大数据等手段，打造智慧养老服务体系。加快互联网与养老服务深度融合，汇聚线上

线下资源，精准对接养老服务需求和供给，创新服务模式，丰富服务内容，为老年人提供“点单式”就近就便的养老服务，实现个人、家庭、社区、机构与养老资源的有效对接和优化配置，提高养老服务的便捷性和针对性。依托市级养老服务智能监管平台，建立全市养老服务数据信息共享平台，实现服务保障、资金监管、安全管理等基础信息的分类分级互联共享。

#### （四）加强养老服务人才队伍建设

13. 创新养老服务人才培养模式。探索“学制教育+职业培训+继续教育+实习实训”四位一体的养老服务人才培养模式，加快形成养老服务人才培养体系。鼓励驻盐高等院校和职业院校增设养老服务相关专业，支持高等学校、中等职业学校和培训机构在养老服务机构设立实习基地。引导养老服务企业与院校开展订单式人才培养，实现教学与就业无缝对接，促进产教融合发展。

14. 提升养老服务人员职业技能水平。围绕社会急需紧缺的养老护理、健康管理、专业社工、营养配餐、心理咨询、中医保健等养老服务相关职业（工种），加强就业技能培训和创业培训，不断提升从业人员职业技能水平。常态化开展岗前培训、在岗轮训和转岗实训，强化从业人员操作技能训练和综合能力素质培养，建设职业化、规范化、专业化的养老服务人员队伍。将养老护理员列为职业培训紧缺型职业（工种），完善职业培训补贴政策，建成3家以上养老服务领域第三方职业技能评价机构。

15. 完善养老服务人员激励保障制度。鼓励专业对口毕业生

从事养老服务业，对在养老护理岗位连续工作满五年的高等学校、中等职业学校毕业生，给予一次性入职奖励。对在养老机构内设医疗机构就业的专业技术人员，实行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核制度。鼓励各地在职业技能等级认定基础上建立月度养老护理员（不包括事业单位编制）岗位津贴制度，对养老护理员按照养老服务工龄和职级给予岗位补贴。加大先进典型正向引导力度，组织开展“最美护理员”、“优秀养老护理员”、“优秀养老院长”和优秀养老服务单位等评选创建活动，提升养老服务人员的职业荣誉感和社会认同感。

#### （五）提升农村养老服务能力

16. 健全农村养老服务关爱网络。大力弘扬敬老孝老美德，营造良好的家庭养老社会氛围，提升农村老年人赡养人（扶养人）的守法意识，监督赡养人（扶养人）履行赡扶养义务。健全完善农村经济困难的高龄、失能、留守等特殊老年人群居家探访与帮扶制度，保障农村老年人基本养老需求。加强农村为老服务组织建设，推动志愿服务队伍和志愿者与农村老年人开展结对帮扶。采取集中培训、送教上门、远程培训等方式，为有需求的农村家庭和养老服务人员进行专业培训，提升农村家庭养老照护能力。探索村民以自家居住地为中心开展日托、餐食供应等邻里互助，实现农村老年人互相帮扶。

17. 加强农村养老服务设施建设。将加强农村养老基础设施建设纳入“十四五”时期乡村振兴战略，统筹建设衔接互通、功



能互补的县镇村三级养老服务设施。以增强失能失智特困人员供养服务机构照护服务能力为重点，满足县域范围生活不能自理特困人员的集中照护需求。将农村特困人员供养服务机构转型升级为标准化农村区域性养老服务中心，开辟失能老年人照护单元，拓展居家上门服务、老年人能力评估、康复护理、职业培训等功能，发挥支点作用。依托行政村、新建农村集中居住点，因地制宜建设居家养老服务中心、互助性老年活动站等村级养老服务设施。

18. 推动城乡养老服务协同发展。发挥城市养老服务的资源优势与辐射带动作用，推动城市养老机构对农村养老机构开展挂钩帮扶，加快推进城乡养老服务资源和要素自由流动，积极推进城乡养老服务标准统一、制度并轨，实现城乡养老服务设施统一规划、统一建设、统一管护。以农村标准化区域性养老服务中心为支撑，确保特困人员集中供养，推进农村敬老院公建民营改革，支持优质品牌养老服务企业连锁运营农村敬老院和村居养老服务设施，并拓展家庭照护业务。

#### （六）推动生态康养产业发展

19. 优化康养产业发展布局。坚持产业集聚、错位协同、特色发展，东台、大丰、射阳发挥世遗品牌生态优势，重点建设优质生态旅游康养基地；阜宁、建湖发挥湖荡湿地优势，积极打造生态康养经济带；滨海、响水发挥农业和乡村旅游资源特点，侧重打造特色田园乡村旅游康养度假区；主城区发挥人口集聚和产

业基础优势，积极布局一批综合型康养产业项目，着力打造高品质康养宜居地。围绕产业发展布局，重点推动实施长三角（东台）康养基地等项目。积极开展康养产业专题招商，加大专业型、综合型康养项目招引力度，推出更多融养生养老、特色诊疗、健康服务、休闲度假等功能于一体的优质康养产品。

20. 促进长三角区域协同发展。依托长三角区域合作机制，加强与长三角地区康养产业规划协同和项目协调，争取在健康养老产业支持政策、标准规范、数据信息等方面衔接共享，促进产业链上下游对接和功能互补。积极探索开展异地养老合作，吸引长三角地区资本举办或合办专业性的医疗、养老服务机构，建设跨区域医疗养老合作中心。加强康养品牌宣传，积极搭建长三角地区康养产业发展论坛等平台，定期举办康养项目推介活动，形成推介目录，宣传推介盐城生态资源、康养优势，吸引多层次、多年龄段消费群体来盐旅居养生、抱团养老，扩大盐城康养品牌影响力。

### （七）促进养老服务产业发展

21. 构建养老服务产业新模式。实施“养老服务+”行动，促进养老服务与信息通信、文化旅游、金融保险、教育培训等产业的融合发展，带动形成经济增长新引擎。积极推动养老服务上下游产业相配套的各类企业和平台建设，扩大养老服务有效供给，努力形成较高程度的养老服务细分市场。支持养老服务品牌化、连锁化发展，发展一批养老服务行业龙头企业。鼓励发展养

老普惠金融，引导金融机构依法开发兼顾稳健性和收益性，适合老年人客户的养老型理财、信托等金融产品，增加老年人财产性收入。

22. 培育养老服务产业新需求。积极推动养老服务领域供给侧结构性改革，围绕老年人的衣、食、住、行、医等需要，支持企业重点开发适合老年人消费使用的新产品。加强老年用品商贸流通体系建设，鼓励建设以老年产品用品流通为主的交易市场，构建覆盖城乡的老年用品仓储、配送和分销网络。鼓励商家设立老年用品专柜、专卖店和网上商城，促进老年产品流通、扩大销售，满足老年人多层次、多样化的产品和服务需求。

23. 激发养老服务消费新动能。引导社区、养老机构、老年大学设置针对老年人的智能信息技术培训课程，解决老年群体“数字鸿沟”难题，满足老年人智能消费新需求。对城乡特困人员、建档立卡贫困户和低保家庭中的失能、残疾老年人配置基本康复辅具给予补贴。鼓励电商平台和零售企业在敬老月期间开展形式多样的老年购物节活动，集中展示、销售老年用品，促进老年消费市场的繁荣与发展。建立健全养老产品和服务消费后评价体系，畅通消费者反馈渠道，营造安全放心的养老服务消费环境。

#### （八）强化养老服务发展要素支撑

24. 加强养老服务规划统筹。市县两级人民政府在编制国土空间总体规划时，根据本地区人口结构、老龄化发展趋势，因地制宜提出养老服务设施相关规划布局原则和要求。在编制详细规

划时，落实“多规合一”要求，充分考虑养老服务设施数量、结构需求，确保养老服务设施用地规模达标、布局合理。有条件的县（市、区）应编制养老服务设施布局专项规划。新建居住小区按照相应标准规范，配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。已建成居住区养老服务设施未达到规划要求或建设标准的，所在地县（市、区）人民政府通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式予以补充完善。积极利用存量用地和闲置资源发展养老服务，鼓励有条件的党政机关、国有企事业单位将具有教育培训或疗养休养功能的各类机构调整为养老服务设施。

25. 强化土地资源支撑保障。各地根据本地区养老服务需求、分阶段供应国土空间规划确定的养老服务设施用地，并落实到年度建设用地供应计划，做到应保尽保。保障非营利性养老机构划拨用地需求，以划拨方式取得国有建设用地使用权的非营利性养老机构，可凭登记机关颁发的社会服务机构登记证书和其他法定材料，向属地自然资源部门申请建设用地规划许可。鼓励非营利性养老机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共建养老服务项目。合理确定养老服务设施用地价格，以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于所在级别公共服务用地基准地价的70%确定；以租赁方式供应的社会福利用地，由当地人民政府制定最低租金标准，并在土地租赁合同中明确租金调整

的时间间隔和调整方式。

26. 加大财政资金投入力度。加大养老服务领域财政资金支持力度，建立与本地老年人口增幅比例相协调的财政保障机制，确保养老服务财政投入的科学性、稳定性和连续性。强化尊老金政策宣传力度，实施精准核对，确保应发尽发。充分发挥福利彩票公益金引导作用，“十四五”末，用于社会福利事业的彩票公益金55%以上用于支持发展养老服务。优化市级养老服务体系专项资金分配方式，综合考虑地区经济发展水平、人口老龄化率以及高龄、独居、失能、失智、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人数，引导财政资金精准惠及养老服务保障对象。加大对养老服务重点领域、重点项目和重点工程的资助扶持。

27. 强化金融保险支持。加强养老服务信贷支持，鼓励银行业金融机构向产权明晰的养老服务机构发放资产抵押贷款，对符合条件的民办养老服务企业提供创业担保贷款，依法享受贴息政策。鼓励符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业挂牌、上市、发行债券。鼓励商业保险机构举办养老服务机构或参与养老服务机构的建设和运营，拓宽保险资金投资建设养老项目资金来源，丰富老年人养老方式。支持商业保险机构面向中老年人群开发重大疾病保险、医疗保险、长期护理保险等商业健康保险，完善养老储备保障机制。支持养老服务机构投保养老服务机构综合责任险，鼓励养老服务人员投保职业责任险、意外伤害险等险种，通过保险机制有效分散养老服务风险。

### （九）健全养老服务监管机制

28. 提升养老服务监管能力。充分发挥养老服务联席会议作用，依据“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建设权责明确、分工协作、配合有序、科学高效的养老服务综合监管队伍。各级民政部门加强与住房城乡建设、卫生健康、应急管理、市场监管、消防救援等部门的协同配合，建立养老服务机构风险隐患主动发现通报机制。制定养老服务综合监管赋权清单，明确监管职责、监管依据、监管流程和监管事项，各相关部门根据职责分工依法履行监管职责，实行清单式监管。严厉打击面向老年人的人身财产侵害、非法集资、欺诈销售等违法犯罪行为，维护老年人合法权益。

29. 创新养老服务监管方式。构建以“双随机、一公开”为主要方式、以日常监管为基础、以重点监管为补充，衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制。加强养老服务监管的部门协同和信息共享，建立健全各部门间协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，避免多头多层重复执法。推广“互联网+监管”，统筹运用养老服务领域政务数据资源和社会数据资源，推动相关数据开放共享。建立健全市县联动的养老服务综合监管信息平台，将各类养老服务设施纳入信息化监管体系，及时动态更新安全监管状况。

30. 加强养老服务信用体系建设。落实养老服务市场联合惩戒名单管理办法，对互联网养老服务平台、养老服务机构、养老

服务人员建立信用档案，完善养老服务失信企业及主要负责人退出机制，依法公开相关失信企业和人员信息，提高失信成本。探索建立养老服务失信提示、警示约谈制度。建立养老服务市场主体信用记录，实现对养老服务违法行为信息的及时披露。制定“履职照单免责、失职照单问责”的养老服务信用责任清单，加大对违规行为的查处惩戒力度。对严重危害老年人生命财产安全、严重破坏养老服务市场公平竞争秩序的失信行为，按规定给予约束和惩戒措施。

31. 提升养老服务应急管理水平和突发事件应对，引导养老服务机构增强风险防范意识和应对处置能力，尽可能降低突发事件造成的损失。建立完善养老服务机构突发事件的预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复和重建等工作机制。指导监督养老服务机构依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发应急预案，在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。加大养老服务机构开展传染病疫情防控工作力度，坚持预防为主，探索建立养老机构院感工作机制，精心落实老年人个人防护的各项措施。突出抓好常态化疫情防控工作，落实养老服务机构传染病防控报告制度，对发生或者可能发生传染病暴发或者流行、不明原因的群体性疾病、重大食物中毒事件的，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等相关要求，

在第一时间向所在地县级卫生健康主管部门、疾病预防控制机构和民政部门报告，并在有关部门和机构指导下采取卫生处理、隔离等预防控制措施。

#### **四、重点工程**

##### **（一）家庭养老保障能力提升工程**

聚焦满足长期居家的高龄、失能失智老年人生活照料、康复护理、卫生保健等服务需求，探索建立家庭照护床位，并逐步完善相关服务、管理、技术等规范。健全家庭照护床位的设置标准和上门照护服务标准，针对不同服务对象明确家庭照护床位的服务项目、服务频次、收费标准、权责义务等内容，并可结合叠加政府购买养老服务、养老机构运营补贴、养老服务护理补贴及长期护理保险等政策。推进实施困难老年人居家适老化改造，参照《无障碍设计规范》（GB50763-2012），健全完善居家适老化改造标准。围绕施工改造、设施配备、老年用品配置等方面，细化居家适老化改造项目和老年用品配置清单。发挥市场机制作用，激发老年人家庭的适老化改造意愿和消费潜能，带动养老服务消费升级和提质扩容。增强适老化改造过程中适老设计、改造实施、产品适配、综合评估的专业性，加强改造工作全流程评估和监管，保障适老化改造的服务质量和老年人合法权益。“十四五”末，全市新增完成居家适老化改造家庭 1.2 万户。

##### **（二）社区养老服务设施配建工程**

以“15 分钟养老服务圈”为规划单位，指导各地加强养老



服务设施规划。采取新建或改造等方式，全市所有城市街道和建制镇均要建成一所具备全托、日托、上门服务、业务指导等综合功能的养老服务机构，实现镇（街）综合性养老服务中心建设全覆盖。新建居住区和已建成居住区按照标准配备社区养老服务用房，并确保用房的完整性、功能性和独立性。“十四五”期间，新建居住区养老服务设施配建率达 100%，老城区和已建成居住区养老服务设施未达标的，通过购置、置换、租赁等方式配齐。镇（街道）、社区（村）养老服务设施可交由承担本辖区养老服务企业（组织）低偿或无偿运营管理。

### （三）颐养住区建设试点工程

认真落实江苏省颐养住区建设运营标准，明确颐养住区的概念、建设标准、运营规范、支持政策等。以与老年人日常生活密切相关的公共服务设施为重点，推进住区公共设施适老化建设改造，提升老年人日常生活的便利化水平。通过在颐养住区内建设嵌入式养老服务设施，或者整合住区周边医疗卫生、健康养老、志愿服务资源等方式，为住区老年人提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、文体娱乐、紧急援助等一站式综合为老服务，提升颐养住区养老服务水平。探索利用“互联网+”模式，对颐养住区进行信息化管理服务，方便为住区老年人提供服务咨询、申请、评估、服务质量投诉等。鼓励房地产开发和建设企业根据颐养住区相关标准，新建、改建颐养住区项目。到“十四五”末，全市新建、改建颐养住区数量不少于 2 个。

#### （四）农村敬老院转型升级工程

聚焦提升农村养老服务设施硬件水平和管理服务能力，着力提升农村养老服务能力。依托现有农村敬老院，每个县（市、区）改造升级3所以上功能覆盖周边2至3个镇（街道）的标准化农村区域性养老服务中心，为农村老年人提供个性化、专业化养老服务。关停撤并地理位置偏远、供养人数较少、服务功能较弱的农村敬老院，转型为农村互助养老服务设施。稳步推进农村敬老院公建民营改革，加快推进射阳县、建湖县、亭湖区、盐都区农村区域性养老服务中心社会化连锁经营工作。加强农村敬老院标准化、规范化建设，所有农村敬老院达到二级以上养老机构标准。

#### （五）养老机构服务提质增效工程

认真落实《养老机构等级划分与评定》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构服务安全基本规范》等行业标准，持续开展养老机构服务质量监测和标准落实绩效评估，建立健全保障养老机构服务质量的长效机制。“十四五”末，全市养老机构《服务质量基本规范》《服务安全基本规范》达标率100%。开展养老机构标准化项目试点，培育养老服务标准化示范单位，以点带面推动养老行业整体服务水平提升。全市不少于70%养老机构通过等级评定，并落实评定结果与养老机构扶持政策关联挂钩，体现不同等级养老机构在补贴标准、信用等级、行业影响力等方面的层次性和差异性。聚焦满足高龄、失能老年人长期照护服务的刚性需求，重点扶持发展以失能老年人照护服务为主的护理型养

老机构。通过新建、改扩建等方式，在养老服务机构中布局建设失智老年人照护服务专区，制定相应的服务设施、服务规范、人员培训等标准。

#### （六）智慧养老服务水平提升工程

提升县（市、区）、镇（街道）、社区养老服务三级中心的智慧化管理和服务水平，保障散居特困以及经济困难的失能、高龄、空巢老年人等对象实现紧急救援呼叫服务全覆盖。支持各类主体新建智慧养老服务机构，加快高新科技在养老机构的推广应用，鼓励养老服务机构开展智慧助餐、智慧照料、智慧医疗、智慧文娱等服务，提升现有养老机构智慧化水平，全市 30%以上养老机构符合《智慧养老建设规范》标准。支持盐都、射阳等地区推进国家智慧健康养老示范基地建设。鼓励相关企业建设智慧养老产品及服务展示和租赁平台，提高产品及服务推广力度。“十四五”期间，建立市、县联动的智慧养老服务网络，实现养老服务机构信息、养老服务信用信息、养老服务管理信息共享。

#### （七）养老服务人才培养工程

全面推进养老护理员职业技能等级认定工作，推动形成以市场为导向的养老护理员培养使用机制。“十四五”期间，全市新增取得职业技能等级证书的养老护理员不少于 5000 名，培训养老护理员不少于 1.2 万人次。探索建立依据职业技能等级、护理服务等级、入职养老机构等级等因素的养老护理员薪酬待遇制度，增强养老服务职业吸引力，力争使养老护理员薪酬待遇不低

于本地职工平均工资标准。在落实《养老护理员国家职业技能标准（2019年版）》基础上，引导养老护理员掌握应急管理、疫情防控、专项照护、老年人健康管理等多样化服务技能。定期组织养老护理员参加国家、省养老护理员职业技能大赛，发挥竞赛在养老服务技能人才培养、选拔和激励方面的作用。鼓励驻盐高等院校设置老年服务与管理、老年护理学等专业，鼓励职业院校开设养老服务类专业。

#### （八）养老服务产业扶持发展工程

发挥养老产业在推动经济结构转型升级，培育新兴消费增长点的重要作用，推动养老服务社会化和市场化改革，引导社会力量和市场资源参与。推进养老产业高质量发展，建立市、县两级养老服务产业项目储备库，完善对连锁化、品牌化养老服务机构的奖励支持政策。组织养老服务企业和机构参加“江苏省养老服务高质量发展示范企业”评选，促进养老服务产业规模化发展。挖掘老年产品用品市场潜力，推动与老年人生活密切相关的食品、医药、保健品等行业规范发展。鼓励社会资本探索多种养老服务经营模式，推动养老服务与医疗、健康、文旅、体育等行业的融合式发展。发挥养老服务在扩大增加就业、调整产业经济结构的重要作用，“十四五”期间全市养老服务领域吸纳新增就业5000人。

#### （九）养老服务综合改革创新工程

聚焦新发展阶段养老服务面临的“难点”、“痛点”、“堵

点”，运用改革的思维和方法破解养老服务发展难题。引导各地巩固既有改革成果，创新推广一批养老服务典型经验和先进做法。积极开展养老服务综合改革示范区建设，推动县域综合养老服务能力显著提升。在开展养老机构等级评定基础上，鼓励有条件的地区探索开展居家社区养老服务组织的等级评定工作。稳步推广农村特困供养服务机构县建县管运行机制，提升农村养老服务发展活力。

#### （十）养老服务应急能力提升工程

开展社区养老组织、养老机构及各类养老服务设施风险评估，优化各类风险防控应急预案。提升养老服务领域应急处突能力，建立市级养老服务应急工作指挥中心、养老服务应急人员收容场所和应急物资储备场所，并配备专业化养老服务应急救援队伍。巩固养老机构消防改造成果，提高养老机构整体消防安全意识与消防安全技能。加强养老服务人员应急能力培训，将消防安全、疫情防控、避灾避险、应急处置等课程纳入培训范围。加强风险处置和危机应对宣传培训，提升老年人和养老服务从业人员的危机意识与应急能力。强化养老服务安全红线意识，加强科技支撑，民政服务机构安全生产管理系统在养老机构实现全覆盖，筑牢养老服务安全底线。

### 五、保障措施

#### （一）加强组织领导

各地、各部门要提高政治站位，充分认清积极应对人口老龄

化、推动养老服务高质量发展的重要性，健全完善党委领导、政府主导、社会协同、市场参与的养老服务工作机制。要把养老服务作为一项基础性、综合性工作，充分发挥各部门职能优势，做好“养老+”、“+养老”文章。要充实加强养老服务工作力量，确保工作有人抓、问题有人管、责任有人担，各项任务落实到位。

## （二）健全制度机制

各地党委政府要将养老服务纳入高质量发展考核指标体系。要充分发挥养老服务联席会议制度作用，强化统筹协调，形成各司其职、各尽其责、上下联动的工作格局，确保按期高质量完成规划设置的目标任务。要围绕规划既定目标，提前谋划养老服务配套政策的制定，强化各类制度对规划实施的保障支撑作用。

## （三）强化督导考核

加强对规划实施情况的评估考核，对涉及约束性指标和兜底保障、基本养老服务等政府履责要求的，进一步细化责任主体，严格跟踪考核机制，建立“年度评价、中期评估、总结评估”的养老服务规划评价闭环。在规划实施过程中自觉接受人大监督，并充分采纳群众意见，集思广益，群策群力。在规划实施过程中，动员各方面力量、灵活采取各种方式落实好规划任务，及时调整执行偏差，确保规划目标顺利完成。

## （四）注重宣传引导

将发展养老服务作为落实积极应对人口老龄化国家战略的重要任务，弘扬尊重和关爱老年人的社会风尚。坚持正确舆论导

向，充分发挥广播、电视、报纸、网络等各类媒介作用，积极宣传推动养老服务高质量发展的重要意义，提高广大群众对养老服务必要性、紧迫性的认识，凝聚共识合力，营造全社会关注养老服务、关心养老事业、支持养老工作的良好氛围。

附件：盐城市“十四五”养老服务主要发展指标

## 附件

# 盐城市“十四五”养老服务主要发展指标

分类	指 标	2025年目标值	指标属性
居家社区 养老	城市街道综合性养老服务中心建成率(%)	100	约束性
	新增居家适老化改造户数(户)	12000	预期性
	接受居家上门服务的老年人数占比(%)	18	约束性
	80周岁及以上老年人能力评估覆盖率(%)	100	约束性
机构养老	护理型床位数占养老机构床位总数比例(%)	70	约束性
	等级养老机构占比(%)	70	预期性
农村保障	农村特困人员供养服务机构护理型床位占比(%)	55	约束性
	标准化农村区域性养老服务中心建成数(家)	29	约束性
	失能失智特困人员集中供养照护机构建成数(家)	11	约束性
人才队伍	养老服务人员培训人次数(人次)	12000	约束性
	新增通过职业技能评价的养老护理员数(人)	5000	约束性
	每百张养老机构床位配备社会工作者数量(人)	2	约束性
养老产业	养老服务领域吸纳新增就业(人)	5000	预期性
	培育江苏省养老服务高质量发展示范企业(家)	5	预期性