

# 四川省“十四五”养老服务发展规划

(征求意见稿)

2021年7月

## 规划目录

第一章 规划背景.....	5
(一) “十三五”时期的主要成效.....	5
(二) “十四五”时期的挑战和机遇.....	8
第二章 总体要求.....	10
(一) 指导思想.....	10
(二) 基本原则.....	10
(三) 发展目标.....	11
第三章 建立基本养老服务体系.....	14
(一) 完善兜底性养老保障制度.....	14
(二) 建立普惠型养老服务制度.....	14
(三) 健全基本养老服务机制.....	15
第四章 构建多层次养老服务供给网络.....	16
(一) 促进居家社区服务提质增效.....	16
(二) 推动机构养老服务转型升级.....	18
(三) 补齐农村养老服务短板.....	20
(四) 积极推进医养结合服务.....	22
第五章 壮大多元养老服务产业.....	23
(一) 推动养老服务业融合发展.....	23

(二) 促进老年用品制造业升级.....	24
(三) 促进农村养老产业与乡村振兴有效衔接.....	25
(四) 推动智慧养老创新发展.....	25
(五) 加强全方位协同合作.....	26
<b>第六章 提升养老环境支持体系.....</b>	<b>27</b>
(一) 推进基础设施和服务的适老化改造.....	27
(二) 强化家庭养老基础作用.....	28
(三) 营造老年友好型社会环境.....	28
<b>第七章 健全养老服务质量监管体系.....</b>	<b>30</b>
(一) 健全综合监管工作制度.....	30
(二) 推进标准化制度建设.....	31
(三) 加强统计监测与风险防控.....	31
<b>第八章 强化养老服务支撑保障力量.....</b>	<b>32</b>
(一) 加快完善法律制度体系建设.....	32
(二) 强化养老服务人才队伍建设.....	32
(三) 加强养老服务要素保障.....	34
(四) 提升应急救援能力建设水平.....	35
<b>第九章 夯实规划实施基础.....</b>	<b>35</b>
(一) 提高政治站位 加强组织领导.....	35
(二) 强化规划衔接 确保规划落实.....	36
(三) 保障项目落地 严格评估考核.....	36



加强养老服务体系建设的，是在发展中保障和改善民生的基础性工程，是贯彻落实全面建设社会主义现代化强国任务要求的具体实践，对于实现老有所养，不断满足人民日益增长的美好生活需要具有重要意义。为推动老龄事业和养老产业协同发展，需构建和不断完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系，增进民生福祉，满足老年人日益增长的多层次、高品质养老服务需求。根据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《四川省“十四五”规划和2035年远景目标纲要》、《四川省老年人权益保障条例》，制定本规划。

## 第一章 规划背景

### （一）“十三五”时期的主要成效

民生福祉是一切工作的出发点和落脚点。“十三五”期间，我省养老服务全面发展，养老服务政策体系逐步完善，供给能力不断增强，服务模式不断创新，服务质量持续提升，初步建立普惠性与互助性相结合、居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，在“老有所养”上不断取得新进展，为应对老龄化高峰时期到来奠定了良好基础。

**社会养老保障制度更加健全。**城镇企业职工基本养老保险实现省级统筹，城乡居民养老保险实现制度全覆盖，机关事业单位工作人员养老保险制度初步建立。养老保障标准逐步提高，企业离退休人员平均基本养老金、城乡居民基础养

养老金分别年均增长 %、 %。老年医疗保障、老年社会救助、高龄津贴、老年优待等制度逐步建立健全，在特殊困难老年人全部实现政府供养基础上，基本养老服务覆盖范围进一步扩大。

**养老服务政策体系框架基本建成。**党的十八大以来，修订颁布《四川省老年人权益保障条例》，为推动老龄事业健康发展奠定了法制基础，出台《关于推进四川养老服务发展的实施意见》，并先后出台 60 余个养老服务方面的配套政策文件，从发展规划、设施建设、机构责任、政府投入、金融支持等方面进行制度规范和设计。制定具有四川特色的“七大工程”，以省政府系列规范性文件为骨干，以涉老职能部门工作方案、养老服务行业系统标准为支撑的政策支撑体系初步建立。建立了养老服务厅际联席会议，保证了养老服务相关部门合力。

**养老服务供给能力明显增强。**“十三五”期间全省各级财政累计投入养老服务专项资金 120 余亿元，其中省级财政投入 78 亿元，省本级和地方各级政府用于社会福利事业的彩票公益金，不低于 50% 的资金用于支持发展养老服务。供给模式创新转型，居家、社区、机构“三位一体”融合发展，多功能社区养老服务综合体、智慧养老、老年助餐、社区老年教育、互助养老等模式不断涌现。农村养老服务改革试点在发展定位、服务对象、内容形式、运行方式上实现“四个转变”，探索形成农村养老服务“四川模式”。截至 2020 年底，全省养老机构和设施总数为 1.8 万个，各类床位 50.7

万张，其中：养老机构 3103 个，床位 38.8 万张，民办养老机构占到总数的 29.1%，床位数占到总数的 29.9%，其中护理型床位床位数 11.7 万张，占养老机构床位数的比例达到 30.2%。医养结合型机构 2000 余家，家庭医生签约率达 %。

**养老服务质量大幅提升。**连续四年开展养老院服务质量建设专项行动，全省不合格养老院整治率达 100%，全省养老院管理服务质量类指标合格率达到 90%以上，养老服务机构规范化、标准化服务水平显著提升。加快推动覆盖行业法人、从业人员和服务对象的行业信用体系建设，严格落实信用联合奖惩机制和红黑名单制度，养老服务市场秩序不断规范，全省高等院校开设健康服务与管理、中药学等养老健康服务相关专业点 250 个，在校学生 13.5 万人。全省中等职业学校开设涉老人才相关专业 23 个，专业点 133 个，在校学生 11 万人。加强养老服务培训，大力实施“百千万养老人才队伍建设工程”，全省市县民政部门养老服务业务骨干和养老院院长培训面实现全覆盖。

**养老服务市场活力显著增强。**深化养老服务“放管服”改革，取消养老机构设立许可，全面实行备案制管理，进一步激发了养老服务市场活力。社会资本进入养老服务领域的积极性明显增强。成功举办三届中国（四川）老龄事业暨养老服务业博览会，累计签约金额近 120 亿元。加快推动养老服务产业发展，产业链条不断完善，新业态不断涌现，加快构建以成都温江区、攀枝花西区为载体的“一园两区多板块”发展格局。营商环境得到全面优化，政府为主导、市场为主

体、社会为补充、家庭为基础的养老服务发展格局基本形成。

### “十三五”期间主要指标完成情况

类别	主要指标	2020年目标值	2020年完成情况
社会保障	基本养老保险参保率	达到90%以上	请人社部门补充
	基本医疗保险参保率	稳定在98%以上	请医保部门补充
养老服务	护理型养老床位占比	不低于30%	30%
	政府运营的养老床位占比	不超过50%	50%
健康支持	65岁以上老年人健康管理率	达到90%	90%
精神文化	建有老年学校的乡镇（街道）比例	达到50%	50%
社会参与	城乡社区基层老年协会覆盖率	90%以上	90%
投入保障	福彩公益金用于养老服务业的比例	50%以上	50%

## （二）“十四五”时期的挑战和机遇

“十四五”时期，我省养老服务发展面临人口与经济发展阶段重大转变的新形势与新挑战。

**严峻形势。**当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革蓬勃发展，全球新冠肺炎疫情影响广泛深远，国际环境极其复杂，全球老龄化进程持续加快。“十四五”时期是实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是全面建成小康社会后迈向基本实现社会主义现代化的关键阶段，是积极应对人口老龄化的重要战略机遇期，新形势下养老服务体系建设的需要更为迫切，主要表现为，老

龄化程度持续加深，2020 年底，我国 60 岁以上的老年人口达 2.6 亿，今后 5 年 60 岁及以上老年人将以每年约 1000 万人的速度增长，高龄和失能失智老人数量不断增多，养老服务需求持续增长，对服务能力和质量提出更高要求。我省老龄化程度较全国总体更深，已进入到深度老龄化社会，2020 年 65 岁及以上人口比重占到 16.9%，高出全国总体 3.4 个百分点，近 10 年 65 周岁及以上老年人口净增加 535.81 万人，年均增长 6.83%，增速居全国首位。我省老年人口在城乡之间、地区之间分布高度不均衡，十四五期间，伴随老年人口高龄化、失能化，家庭养老功能弱化和“未富先老”等问题，社会养老服务需求巨大，社会保障服务供给压力增大，养老基本公共服务对社会财富创造与现代化建设形成极大的压力，对养老保障制度将产生结构性影响。

**重大机遇。**我国全面开启了建设社会主义现代化国家的新征程，“十四五”时期，我省经济将由中高速增长阶段转向高质量发展阶段，人口老龄化给消费市场繁荣带来重大机遇。老年人口比重的增加带来老年群体消费总量占 GDP 的比重加大，发展适合老年人需求的产品和服务，为经济社会持续、高质量发展提供重要动力。互联网、物联网、大数据、云计算、区块链等信息技术的发展，为促进供需精准对接、实现养老服务资源的整合与优化配置提供更好解决方案，更好地实现养老资源的配置优化，节省照料成本，提高服务效率。随着人口老龄化的不断深化，老年人口规模不断增长，对政治、经济、文化、社会和国际竞争力的影响作用更大，

社会各界将更加关注，既对养老服务发展提供更加良好发展环境，也将提出更加繁重的发展要求。

## 第二章 总体要求

### （一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实习近平总书记对四川工作系列重要指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，按照实施积极应对人口老龄化国家战略总体部署，落实《国家积极应对人口老龄化中长期规划》任务要求，结合我省“十四五”时期经济社会发展目标，加大改革创新，进一步理顺政府、市场、社会、家庭职责功能，筑牢兜底保障底线，不断增进老年福祉，推动养老事业和养老产业协同发展，在老有所养上不断取得新进展，让全体老年人共享改革发展成果。

### （二）基本原则

推动“十四五”时期我省养老服务发展，必须坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持新发展理念、坚持深化改革开放、坚持系统观念，重点把握以下基本原则：

**以人为本，把握趋势。**坚持以人民为中心，把解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题作为养老服务发展的

出发点和落脚点，积极主动地把握我省老龄化趋势，前瞻性地做好养老服务体系建设。

**保障基本，统筹协调。**坚持在发展中保障和改善民生，强化政府保基本兜底线职能，确保体系建设横向倒边、纵向到底。确保人人享有基本养老服务，积极支持普惠型服务发展，为广大人民群众提供方便可及、价格可负担的养老服务和产品，努力构建政府、市场、社会、家庭共同参与、各尽其责的基本格局，打造共建共治共享的老年友好型社会。

**城乡融合，分类分层。**坚持城乡统筹发展理念，加快推进城乡一体化的养老服务体系建设，适度向落后农村地区倾斜，逐步缩小城乡差距，同时也要考虑地区差异和不同家庭老年人需求偏好，建设多层次、多样化的养老服务体系。

**优化结构，提升质量。**聚焦失能失智老年人刚性需求，将照护服务能力提升确定为阶段性重点，扩大养老机构护理型床位供给。引导养老机构进社区、进家庭，就近就便提供专业化服务。适应高质量发展要求，推进养老服务业标准化、品牌化建设。

**改革创新，扩大供给。**深化放管服改革，优化营商环境，支持各类社会主体积极参与，培育养老新产业、新业态、新模式，推动服务业深度融合发展，打造制造业创新示范高地，大力发展银发经济，推动养老事业和产业协同发展。

### **（三）发展目标**

**总体目标：**

——到 2022 年，基本建立居家社区机构相协调、医养

康养相结合的养老服务体系，努力将四川打造成西部养老服务高地。养老服务保障持续加强，普惠型养老服务加快发展，养老服务供给有效扩大，养老产品供应日益丰富，要素支撑不断增强，老年宜居环境明显改善。

——到 2025 年，养老服务体系进一步夯实，养老服务质量进一步提升，创新服务模式在全国范围推广，养老服务体系在全国范围发挥引领作用。城乡统筹的养老服务体系基本建成，兜底功能进一步增强，普惠型养老服务实现广覆盖，养老服务产业成为具有较强竞争优势的主导产业，养老事业和养老产业实现协同发展，老年友好型社会基本建成，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

#### **具体目标：**

——**保障体系更加完善。**基本养老保险和基本医疗保险覆盖全面且保障水平不断提高，覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系更加健全。逐步建立健全以长期照护保障为核心，与经济社会发展水平相适应的、面向全体老年人的的基本养老服务制度，推动逐步实现人人享有基本养老服务。

——**供给体系更加健全。**居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系初步构建，城市居家社区“15 分钟养老服务圈”基本建成，农村三级养老服务网络逐步完善。兜底性养老保障网健全完善，家庭养老照护能力有效增强，普惠养老服务资源持续扩大，多层次多样化养老服务优质规范发展。

——**产业发展更具活力**。市场活力和社会创造力得到充分激发，养老服务和产品供给主体更加多元、内容更加丰富、质量更加优良。金融支持、教育培训、文化旅游、健身休闲等多样化为老服务不断丰富，围绕老年人衣食住行、康复护理的老年用品产业不断壮大，服务老年人的科技创新能力明显增强，智能化产品和服务惠及更多老年群体，老年人需求得到较好满足。

——**支撑体系持续增强**。养老服务营商环境持续优化，规划、用地用房保障、财政投入、金融支持、税费优惠等支持政策更加有力，从业人员规模和能力不断提升，1+N养老服务综合监管制度健全完善。老年友好型城市和社区建设全面推进，敬老爱老助老的社会氛围日益浓厚，老年人社会参与程度不断提高。

### “十四五”时期四川省养老服务主要发展指标

序号	主要指标	2022年目标值	2025年目标值
1	生活不能自理兜底保障对象集中供养率	≥40%	≥60%
2	有集中供养意愿的兜底保障对象集中供养率	100%	100%
3	特殊困难老年人月探访率	100%	100%
4	乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率	≥40%	≥60%
5	新建城区、新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施达标率	≥80%	100%
6	社区日间照料机构覆盖率	≥80%	≥90%
7	养老机构护理型床位占比	≥50%	≥55%
8	每千名老年人配套社会工作者人数	-	超过1人

9	县级老年大学覆盖面	-	100%
其余重要指标请相关部门补充			

### 第三章 建立基本养老服务体系

#### （一）完善兜底性养老保障制度

充分发挥社会救助的“兜底线”作用，将符合条件的困难老年人全部纳入最低生活保障、特困人员救助供养，适时调整完善救助标准并建立稳步提高的正常调整机制。加大对符合条件的经济困难的高龄、独居、失能、重点优抚对象、计划生育特殊家庭中老年人的救助力度。完善医疗救助制度，将特困人员纳入城乡医疗救助重点救助对象范围，规范特困人员就医用药行为，对其在定点医院发生的政策范围内住院医疗费用给予全额救助。健全临时救助制度，加强对老年人的“救急难”工作，按规定对流浪乞讨、遭受遗弃等生活无着老年人给予救助。将符合条件的低收入住房困难老年人家庭纳入住房保障范围。有集中供养意愿的兜底保障对象集中供养率达到 100%。

#### （二）建立普惠型养老服务制度

持续提高城镇职工养老保险、城乡居民基本养老保险、基本医疗保险覆盖面，完善基础养老金待遇合理调整机制。

完善老年人高龄津贴、护理补贴、服务补贴等制度，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接，逐步提高老年人社会福利水平。建立长期照护保障制度，建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范和老年人失能等级评估体系。继续开展长期护理保险制度试点，稳妥扩大试点范围，形成稳定可持续的筹资机制。实施老年人照顾服务项目，逐步发展面向所有老年人的普惠性优待项目，分年龄、分层次、分类别确定老年人社会优待范围、优待对象和优待标准。合理确定城乡普惠性养老服务项目和价格，明确受益范围和支持标准，由市场机制形成普惠养老分级服务价格。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，发展互助性养老服务，引导支持慈善力量开展面向老年人特别是贫困老年人的慈善活动。

### **（三）健全基本养老服务机制**

**制定基本养老服务清单。**推动基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴，将购买基本养老服务纳入政府向社会力量购买服务指导性目录。优先将经济困难的失能、重残、高龄、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务清单制度重点保障对象。推动各地根据经济发展情况和老年人状况，建立本地基本养老服务清单并逐步丰富发展服务项目，推动逐步实现人人享有基本养老服务。

**实施老年人能力综合评估。**统筹既有老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估，统一开展老年人能力综合评估，推动评估结果全国范围内互认、各部门按需使用，作为

领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。全面建立与老年人能力和需求综合评估结果及经济社会发展水平相适应的补贴标准动态调整机制。建立健全老年人能力与需求综合评估标准，为老年人能力与需求综合评估提供统一、规范和可操作的评估工具。通过政府购买服务等方式，培育一批综合评估机构和评估队伍，加强评估人员培训和能力建设。

## 第四章 构建多层次养老服务供给网络

### （一）促进居家社区服务提质增效

**建设居家社区养老服务设施骨干网。**优化社区养老服务设施布局，充分考虑老年人接受服务的便利性和服务半径等因素，分级分类配建补齐居家社区养老服务设施。规划建设一批社区养老服务综合体，通过市场化机制专业运营，实现“一站多点、智慧便捷、功能完善”的综合性枢纽型社区养老服务在街道层面全覆盖，形成居家社区15分钟养老服务圈。加强卫生、文化、教育、体育等设施与养老服务设施的功能衔接，发挥公共服务设施的养老服务作用。扶持培育一批居家社区类居家社会企业、社会组织连锁化、规模化、专业化发展，形成社区养老服务品牌标杆。

**提升居家社区养老服务能力。**实施居家和社区基本养老服务能力提升行动，通过政府补贴、购买服务等方式，优先保障经济困难的高龄、失能半失能、独居以及计划生育特殊家庭等特殊困难群体的居家社区养老服务需求。发展“家庭照护床位”，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和

运营政策，支持养老机构运营家庭养老床位并提供专业服务。开展失能老年人家庭成员照护和应急救护培训，鼓励有资质社会组织和服务机构开展社区养老照料和监护服务，帮助家庭成员提高照护能力。全面落实基层医疗卫生机构与居家老年人建立签约服务关系，为居家老年人提供上门医疗卫生服务，构建失能老年人长期照护服务体系。通过政府主导、多元参与等方式，多渠道、立体式、全方位构建全域覆盖、政企协同的老年助餐服务网络。积极探索“物业+养老”的服务模式，支持物业服务企业开展形式多样的养老服务。设立老年人康复辅助器具配置维护（租赁）服务站点，探索建立统一的康复辅助器具社区租赁服务信息平台。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，建立居家社区探访制度，推广“养老服务顾问”模式。

**实施老年人居家和社区适老化改造工程。**在城镇老旧小区改造中，尊重居民意愿，统筹推进适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施、有条件的加装电梯等措施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。持续推进公共服务适老化改造提升，进一步优化出行、就医、消费、文娱、办事等高频事项和服务场景，为老年人提供智能便捷适老的公共服务，着力消除“数字鸿沟”。通过政府支持、产业引导、业主众筹等方式，鼓励老年人家庭根据老年人身体现状、实际需求、居住环境等情况，对住宅及家具设施等进行适老化改造。

**专栏：城市居家社区 15 分钟养老服务圈建设工程**

- 1.规划建设一批具有综合服务功能的社区养老服务设施，到2022年全省所有街道和有条件的乡镇至少建有1个社区养老服务综合体，到2025年，乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率不低于60%。
- 2.建立居家社区探访制度，推广“养老服务顾问”模式，到2022年，特殊困难老年人月探访率达100%，到2025年，居家特殊困难、失能老年人探访帮扶率达到100%。
- 3.实施老年人居家和社区适老化改造，采取政府补贴等方式，对有意愿的散居特困人员、城乡低收入家庭中的失能、失智、失独、伤残、独居老年人家庭实施居家适老化改造，到2025年，实现愿改尽改。

## （二）推动机构养老服务转型升级

**优化养老机构布局结构。**科学规划养老机构建设布局，持续加强特困人员集中供养机构建设，重点发展满足基本养老服务需求和服务高龄及失能失智老年人的养护型、认知障碍型的养老机构。着眼便捷、低价、优质，加强嵌入式小型多功能养老服务机构建设。实施普惠养老城企联动专项行动，支持社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构，支持规模化、连锁化、专业化发展。按照“应改尽改、能转则转”的原则，推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为养老机构。

**提升养老机构服务质量。**加快现有养老机构床位改造升级，增设失智老年人护理专区，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，提高护理型床位占比。

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，促进居家社区机构三位一体协调发展。持续开展养老机构质量提升和隐患整治专项行动，实施养老机构消防安全达标，清除重大风险隐患，推进《养老机构服务质量基本规范》达标。实施养老机构等级评定和划分，探索以奖代补等形式鼓励民办养老机构品牌化、连锁化、标准化发展。

**深化公办养老机构改革。**坚持公办养老机构公益性属性，按照宜公则公、宜民则民的原则推进改革，发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用。实行公办养老机构入住评估轮候制度，在满足兜底保障需求基础上，优先为经济困难的失能失智老年人、残疾老年人、计划生育特殊家庭老年人提供低偿托养服务，逐步为社会老年人提供基本养老服务。鼓励引入企业或社会组织通过承包经营、委托运营、联合经营等方式参与运营管理，探索具备条件的公办养老机构改制为国有养老服务企业。

**专栏：养老机构长期照护能力提升工程**

- 1.实施养老机构建设和护理能力提升行动，到2022年，养老机构护理型床位占比不低于50%，到2025年，养老机构护理型床位占比不低于55%。
- 2.开展养老机构质量提升和隐患整治专项行动，实施养老机构消防安全达标，到2022年，80%以上的养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》国家标准，2025年实现100%。
- 3.实施普惠养老城企联动专项行动，鼓励社会资本发展普惠

型养老服务，通过新建养老服务设施，以及改扩建适宜的培  
训疗养设施、厂房、医院、闲置校舍、办公用房及其他设施  
等方式，重点支持“社区、医养、旅居、培疗转型养老”等  
项目。

### **（三）补齐农村养老服务短板**

**推动农村养老服务设施均衡布局。**将补齐农村养老基础  
设施短板、提升乡镇养老院（敬老院）建设标准纳入脱贫攻  
坚工作和乡村振兴战略统筹推进，将农村养老服务设施建设  
纳入预算内投资优先安排。结合乡镇行政区划调整，通过撤  
并、重建、整合等方式，实现农村公办养老服务区域布局合  
理。规划建设县级特困人员供养服务设施、乡镇级农村区域  
性养老服务中心、村级互助养老服务点，构建 1+N 农村公办  
养老机构联合体，到 2025 年基本形成县、乡、村三级农村  
养老服务网络。推动农村敬老院转型升级，对确需保留的乡  
镇敬老院进行改造升级，确保安全隐患全部清除、兜底保障  
能力大幅提升，对无需保留或不具备改造条件的乡镇敬老院  
合理撤并，就近妥善安置供养对象。在县域中心镇、重点镇，  
通过新建、改扩建等方式，将农村敬老院升级打造成为农村  
区域养老服务中心，推动机构服务向周边乡镇和农村居家社  
区延伸。

**提升农村养老服务质量水平。**建立由党委领导、政府负  
责、部门直管、乡镇协作的农村养老服务设施管理机制，提  
升特困供养服务设施（敬老院）管理水平。按照一定比例配  
备工作人员，将特困供养服务设施运转经费和管理服务人员  
工资纳入财政预算。全部完成特困供养服务设施（敬老院）

法人登记，逐步将区域性养老服务中心和有条件的乡镇敬老院收归县级直管。提升特困人员供养服务设施（敬老院）长期照护能力，建立特困人员照料护理标准定期调整机制，逐步提高护理补贴标准，推动机构服务向周边乡镇和农村居家社区延伸。发展农村互助养老，依托村级互助养老服务点，摸清农村居家特困人员及高龄、独居、留守社会老年人底数，建立基础台账，区分不同需求，整合资源开展多样化有针对性互助养老服务。探索“慈善+农村养老”新模式，设计开发适合农村的慈善项目，引导社会捐赠向农村敬老院倾斜，鼓励支持慈善力量兴办公益性农村养老服务机构及服务设施。探索建立城乡对口支援和合作机制，组织开展“一对一”“网格化”“划片式”结对帮扶和业务交流。

**健全农村老年人关爱网络。**健全农村特殊困难老年人关爱巡访制度与帮扶制度，加快建立农村居家社区养老紧急救援系统，提高农村留守老年人关爱服务体系效能。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。大力培育农村老年协会、农村社区为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。

**专栏：农村三级养老服务网络建设工程**

- 1.推进县级失能特困人员养护院建设，实现农村失能特困人员集中照护“应护尽护”，到2022年，每个县（市、区）至少建有一所以农村失能特困人员、残疾和计划生育特殊家庭老年人专业照护为主的县级特困人员供养服务设施（养护院），到2025年，生活不能自理兜底保障对象集中供养率达到60%以上。
- 2.推进乡镇敬老院提档升级和区域性养老服务中心建设，实现农村特困人员集中供养“应养尽养”、社会失能老年人“需托尽托”，到2022年，建有并运营具备综合功能养老服务机构乡镇数占辖区乡镇总数的比例不低于40%，到2025年，达到60%以上。
- 3.推进村级互助养老服务点建设，实现农村社会老年人基本养老需求“有需必应”，到2022年，以村级互助养老服务设施为主的农村社区日间照料机构覆盖率不低于70%，到2025年，达到90%以上。

#### **（四）积极推进医养结合服务**

**健全医养结合机制。**完善全省医养结合政策体系、标准规范、管理制度，促进医养结合科技应用持续拓展，医养结合供给与需求有效对接，医养结合资源跨区域、跨部门协调联动。建立健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，实施医养结合试点合作示范，全面深度促进医养结合发展。通过加大政府购买服务力度、调整优化支出结构等方式建立财政支持医养结合机制，统筹现有政策、资源，支持对符合条件的医养结合机构给予建设补贴和运营补贴。

**全域推进医养结合服务。**推动社区养老服务、社区医疗

卫生设施同址或邻近设置，支持乡镇卫生院和养老院“两院一体”发展。支持部分二级医院转型为康复、护理、安宁疗护等接续性医疗机构，推动二级以上医疗机构开设老年医学科，鼓励具备医疗资质的养老机构设置老年病区，鼓励各级医疗卫生机构与养老机构组建医疗养老联合体。将符合条件的养老机构内设医疗机构，按规定纳入医保协议管理。符合条件的医疗、护理和康复项目，按规定纳入基本医保支付范围。加快推进家庭医生签约服务和家庭病床服务。

**专栏：医养结合示范省创建工程**

请省卫健委补充

## 第五章 壮大多元养老服务产业

### （一）推动养老服务业融合发展

促进养老服务与文化、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，拉长养老产业链条，丰富养老服务内容，形成产业规模效应。充分发挥四川“一轴两翼三带””集群发展优势，大力促进养老服务产业集聚发展，形成一批产业集群和集聚区。加快发展生活性为老服务业，支持引导零售服务、家政物业、餐饮服务 etc 生活性服务企业拓展为老服务功能。培育一批品牌化、规模化、

有影响力的新型养老服务产业集团，鼓励社会资本通过多种方式和途径参与养老与健康服务业设施建设、运营和服务，塑造四川养老服务品牌。积极培育养老服务行业组织，支持行业协会增强服务能力和水平，发挥行业协会推进养老服务业高质量发展的积极作用。搭建供需对接交流平台，定期举办中国（四川）养老服务业暨养老产业博览会。

## （二）促进老年用品制造业升级

鼓励支持企业研发生产可穿戴、便携式监测、居家养老监护等智能养老设备以及适合老年人的日用品、食品、保健品、服饰等产品用品，打造一批“四川智造”知名自主品牌和骨干企业。做大做强康复辅助器具产业园区，推动建设四川老年人健康产品研发基地，打造老年用品市场（展示体验场所）。建立老年用品产品目录，开展智慧健康老年用品产业试点示范评选，加强跟踪研究和督促指导，适时进行效果评估。对自主研发、技术领先、市场认可的产品，优先纳入升级和创新消费品指南。

### 专栏：老年用品制造示范区创建工程

建设养老服务特色产业园区，聚集养老服务企业，扶植老年产品用品研发制造，培育养老服务品牌，开发产品销售网络平台，配套优惠政策，形成集聚规模效应。培育 10 个四川省知名品牌和知名产品，每个市分别建有 1 个老年用品展示平台。打造 1 个有影响力的康复辅助器具品牌展会。

### **（三）促进农村养老产业与乡村振兴有效衔接**

建立城乡对口合作机制，推动城市与农村之间养老服务资源和要素的自由流动，促进城乡养老产业均衡发展。鼓励进城务工人员回乡创业，参与、培育和发展农村养老服务。建设乡村型健康养老基地，促进养老旅游、康养产业融合发展，助力乡村振兴战略，因地制宜建设特色康养旅游小镇。依托区域生态、医疗、文化等资源优势打造乡村健康养老示范基地，支持社会力量建设旅居养老服务设施，结合各地区自然资源禀赋，促进城乡养老产业融合发展。形成季节性地方旅游推介目录，支持社会力量在农村投资兴办面向失能、失智、高龄老年人的医养结合型养老机构，鼓励社会资本参与投资高端养老和康养小镇建设。

### **（四）推动智慧养老创新发展**

**推动高新技术和先进适用技术在养老服务领域的应用。**促进互联网等数字信息技术与养老服务的深度融合，建立全省统一的养老大数据服务和养老资源数字管理平台，统筹各地养老服务信息平台，规范养老数据收集和使用标准，推进面向公众养老服务信息发布。加大养老资源信息化建设，提高养老服务和养老信息管理的智能化水平，实现全省养老服务资源“一张图”。

**加大新基建智慧康养设施建设。**支持家庭安装智能养老设备终端，在全省建设一批“智慧养老院”和“智慧养老社区”。实现养老智能服务“一人一码”，促进不同养老服务平台数字信息共享。加强智慧技术无障碍建设，降低老年人应用数字技术的难度，探索建立老年人补贴远程申报审核机

制。积极推动高新技术和先进适用技术在养老服务领域的应用，增强养老服务科学管理和提升服务能力，支持建立老年用品专业市场和老年用品网络交易平台。

**强化老年用品的科技支撑。**加快推进互联网、大数据、人工智能、5G 等信息技术和智能硬件在老年用品领域的深度应用。提升康复训练及健康促进辅具、健康监测产品、养老监护装置、家庭服务机器人、可穿戴老年智能服饰、日用辅助产品等适老产品的智能水平、实用性和安全性，开展家庭、社区、养老机构、医院等多应用场景的试点试用。

**专栏：智慧养老院和智慧养老社区建设行动**

加快建设省、市、县三级养老服务信息平台，打造一批“智慧养老院”和“智慧养老社区”，创建智慧健康养老试点示范。到 2025 年，统一规范、互联互通的养老服务信息平台全省范围全覆盖，每个县（市、区）至少建有 1 个智慧养老院和 1 个智慧养老社区。

**（五）加强全方位协同合作**

进一步优化营商环境，制定区域内产业资本和品牌机构进入当地养老市场指引，鼓励境外资本投资参与养老服务，同等享受境内资本待遇。落开展养老服务产业国际合作，实中日韩积极健康老龄化合作宣言，打造一批合作示范点。推进成渝地区双城经济圈养老服务共建共享，推进成德眉资区域养老服务同城化，探索建立“西部养老服务联盟”协作平台，协同联动推进养老服务产业项目合作、专业人才交流和旅居养老模式发展。探索建立“费随人走”“费随人给”统一标准的异地养老机制，试行养老服务补贴异地结算，建立相对统一的养老服务设施管理服务及养老服务补贴标准。

#### **专栏：川渝两地养老服务共建共享工程**

- 1.建立健全川渝养老工作协作协商机制，制定养老服务补贴异地结算实施办法，制定互认互通的养老服务系列标准，制定两地养老服务红黑名单制度。
- 2.搭建行业发展平台，建立西部养老服务联盟；搭建供需对接平台，相互参与和支持举办老年产业相关博览会；搭建人才交流平台，培育一批面向川渝两地的养老护理人才职业技能培训机构，探索建立养老人才市场。

## **第六章 提升养老环境支持体系**

### **（一）推进基础设施和服务的适老化改造**

提高公共服务适老化水平。有序推进城镇老旧小区改造，加快城市居住社区环境配套设施建设，推进既有电梯改造和电梯增设，持续开展新老城区公共服务设施无障碍建设和改造。医疗、社保、民政、金融、电信、邮政、交通等高频服务事项，设置必要的线下办事渠道。公共服务场所应保留人工窗口和电话专线，为老年人保留一定数量的线下名额。定期开展拒收现金专项治理。完善互联网等数字平台的适老化改造，加快制修订相关地方性法规规章和相关智能产品与服务标准规范。组织开展老年人智能技术教育培训，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。严厉打击电信网络诈骗等违法行为。加强农村人居适老化治理。推动农村人居环境建设融入适老化标准，为农村老年人提供方便安全的出行和居家基本生活环境。

## **（二）强化家庭养老基础作用**

制定家庭养老支持政策，鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住，履行赡养义务和承担照料责任。建立失能失智家庭老人照护“喘息服务”机制，实施独生子女父母护理假制度，保障老年人的子女及其依法负有赡养、抚养、扶养义务人，履行对老年人的经济供养、生活照料和精神慰藉的义务。加强家庭养老能力建设，加强政策宣传引导，强化家庭赡养老年人的主体责任，落实监护人对孤寡老人的监护责任。开展家庭养老能力培训，帮助家庭成员提高日常照护、急救、营养健康等基本技能。

## **（三）营造老年友好型社会环境**

**弘扬敬老爱老助老的社会风尚。**争创“积极应对人口老龄化重点联系城市”，创建“老年友好型”城市和“老年友好型”城乡社区。推广开展“敬老文明号”、“敬老模范县(乡)”等创建评选活动，做好全国“敬老文明号”创建工作。每年开展一次全域范围“敬老月”活动的县(市、区)覆盖率达100%。督促家庭成员承担赡养责任，将赡养父母行动纳入个人社会诚信记录。健全老年人优待制度体系，开展与当地文化风俗、经济社会发展水平相适应的爱老敬老优待服务和活动。

**鼓励老年人社会参与。**积极开展“银龄行动”，支持老年人参与公益慈善、文教卫生等事业，鼓励专业技术领域老年人才延长工作年限或参与志愿服务，壮大老年志愿服务队伍，推动老年志愿服务登记制度。鼓励和引导老年人在城乡社区建立基层老年协会等社会组织，搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。加强老年人力资源开发，将老年人才开发利用纳入各级人才队伍建设总体规划，创建老年人才信息库。指导和促进基层老年社会组织规范化建设。

**丰富老年人文化生活。**增加城乡老年人文化活动场所，加快完善老年人健身步道、健身广场等场地和社区小型体育设施。支持和鼓励老年人采用抖音、快手等新媒体平台展现健康老年文化生活。重视城乡文化资源共享，通过农村电影播放、农家书屋等满足农村老年人文精神需要。实施老年大学建设提升行动，发展“老年开放大学”、“网上老年大学”，推动普通高校、职业院校结合办学特色开发老年人感兴趣的

教育课程，扩大老年教育教学资源。开展示范性老年大学创建，健全老年学校评估定级。建设四川老年教育数字化公共服务平台，支持各类机构举办老年大学、参与老年教育和开展老年人互联网远程教育。

**专栏：老年大学建设提升行动**

推进四川省老年大学建设提质增效，完善老年再教育学习网络建设，到 2025 年，全省每个县至少开设一所老年教育机构，实现“县（市、区）—乡镇（街道）—村（居委会）”三级社区老年教育办学网络基本覆盖。

## 第七章 健全养老服务质量监管体系

### （一）健全综合监管工作制度

**健全综合监管制度。**建立“1+N”养老服务综合监管制度体系和以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。加强部门协调，明确责任划分，跨部门实施养老服务事前、事中、事后全过程监管。整合多部门的养老服务信息平台，推动机构信息公开和政务信息公开，推动职能部门、服务机构、服务对象等多方之间的相互监督。建立覆盖从业人员和服务对象的养老服务行业信用管理体系，对养老服务领域失信责任主体实施多部门跨地区联合惩戒，对养老服务和产品加强监管并将监督检查结果纳入信用档案，适时将有关信息依法向社会公开

**提高综合监管效能。**开展养老机构服务质量日常监测工作，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。依托各级养老服务中心等机构，通过购买服务等方式，委托第三方开展养老服务质量评估、安全评估、职业培训等专业性、技术性工作，通过“以评助监”、“以评促管”，提高养老服务管理精细化水平。实施养老机构服务质量等级评定工作，提升养老机构规范化建设水平，建立养老服务高质量发展长效机制。

## **（二）推进标准化制度建设**

推进养老产业标准化体系建设，加快建立上下衔接，全省统一的服务质量标准 and 评价体系。加强公办养老机构实行建设成本标准指导和收费价格指导，建立全省统一的养老服务数据标准。加强养老服务标准化机构和队伍建设，支持养老服务行业组织和机构实施标准化管理，研究发布一批与国际接轨、体现本土特色、适应管理服务要求的养老服务行业、企业标准。不断完善老年用品标准体系。推进标准实践创新步伐，推动地方标准、团体标准上升为国家标准、行业标准。

## **（三）加强统计监测与风险防控**

建立养老服务业统计监测体系，加强养老产业统计分类分析研究。健全完善防控、预警、处置、应对的全流程风险防控体系，建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，降低养老机构护理风险隐患和护理责任事故，提升风险防范意识和应对处置能力。落实养老服务领域非法集资处置工作责任，建立惩戒协同机制，完善养老市场准入机制，推进“养老服务市场失信联合惩戒对象名单”动

态调整，依法依规惩戒非法集资养老机构，开展常态化非法集资识骗防骗教育宣传，增强老年人群体识别防范能力。

## **第八章 强化养老服务支撑保障力量**

### **（一）加快完善法律制度体系建设**

构建以老年人权益保障、养老服务等法律为统领，行政法规、部门规章、规范性文件为主体，相关标准为支撑的养老服务政策法律体系，依法保障老年人合法权益。研究制定四川省养老服务条例，将发展养老服务的扶持政策和地方经验上升并固化为法律规范，实现养老服务有法可依、有法必依。进一步完善部门规章和地方养老服务法规，发挥养老服务法规在保护老年人合法权益、维护市场秩序、规范合同管理、调处服务纠纷等方面的重要作用。

### **（二）强化养老服务人才队伍建设**

**健全养老服务人才培养机制。**鼓励各类院校设置养老服务相关专业或开设相关课程，建立校企养老服务人才双向培养机制。加强养老从业人员职业培训，各地分级设置养老服务实训基地。探索建立养老护理员从业年限补贴制度，对符合条件的专业护理人员给予适当从业补贴。开展养老护理员职业技能等级认定，引导养老从业人员参加社会工作者职业资格水平考试。建立社工引领志愿者服务机制，培育壮大老年志愿服务队伍。完善养老服务从业人员关爱和激励褒扬机制，开展“最佳养老护理员”等评选活动。

**壮大为老服务人才队伍。**积极引进护理、康复治疗、针

灸推拿、老年医学等学科专业人才。鼓励有条件的地方建立通过岗位补贴、以奖代补等扶持政策，加强以养老护理员、社会工作者重点的养老人才队伍建设。通过政府购买服务等方式，支持符合条件的养老机构和社会组织开展养老服务培训，为养老服务机构管理人员、服务人员和护理人员提供职业培训、职业教育和继续教育，为家庭照护者、为老服务志愿者提供相关技能培训。制定和完善养老护理人员同不同类型老年人服务配备政策和地方标准，确保到“十四五”末全省所有养老服务从业机构养老护理照护配例均达到相关标准。

**建立为老志愿服务队伍。**完善现有为老志愿服务队伍，拟定促进老年志愿服务发展的政策措施，加强统筹协调，强化工作指导。在规划编制、项目包装、活动推广、骨干培训、平台搭建等方面为基层队伍开展服务提供支撑，打造老年志愿服务盐都品牌。加大志愿服务骨干培养力度，培养一批有模范带头作用的老年志愿服务集体与个人。各级老年大学、老年协会、老年社会组织等要在老年志愿服务队伍组建、项目开展、资源链接、传播推广等方面制定工作计划，落实工作任务。

**专栏：养老服务人才培养工程**

到 2025 年，全省培养培训 20 万名养老行业从业人员，8000 名涉老社会工作者，每个市州培育 1-2 个养老实训基地，每千名老年人配备 1 名社会工作者，每百张养老机构床位配备 1 名社会工作者。

### **（三）加强养老服务要素保障**

**加大各级财政投入力度。**建立养老服务经费投入保障机制，逐步加大养老服务财政资金投入力度，提高养老服务在社会福利事业彩票公益金的占比，鼓励利用政府专项债券支持政府投资的养老服务基础设施建设项目，逐步提高公办养老服务设施建设标准。加大政府购买养老服务力度，完善政府购买养老服务目录和办法，将失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训、经济困难高龄老年人家庭适老化改造纳入政府购买养老服务目录。拓宽养老服务医保支付渠道，推进养老服务医保结算试点。推动税费优惠举措落地，落实各项税费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民价格政策。

**加大养老服务金融创新。**探索设立养老服务发展基金，积极引导社会资本投入农村养老服务，形成多元投入机制。鼓励金融机构创新发展适用性信贷产品和服务，加大对养老服务领域的信贷支持。做好扩大长期护理保险试点，丰富健康保险产品供给，鼓励有条件的地方积极支持商业保险机构开发长期护理商业保险产品。支持商业保险公司创新产品设计，将老年人急需的康复辅具配置纳入保险支付范围。

**完善用地用房支持政策。**科学规划布局养老服务用地，进一步落实养老服务设施分区分级设置规划建设要求，在编

制国土空间规划时，同步编制养老服务设施建设布局规划，明确养老服务设施的用地位置及规模，落实到年度建设用地供应计划，做到应保尽保。落实养老服务设施用地划拨政策，政府、事业单位和企业腾退的用地、用房，适宜的要优先用于养老服务。支持利用集体建设用地发展养老服务设施，鼓励农村三产留地优先用于发展养老服务，发挥集体土地养老保障作用，鼓励村集体建设用地优先用于发展养老服务。严格落实新建住宅小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，推行“两无偿一优先”发展社区养老设施，实施配建养老服务设施达标考核。

#### **（四）提升应急救援能力建设水平**

统筹力量及时应对公共突发事件，将养老服务应急救援体系作为全省应急救援体系和公共卫生防控救治能力建设的重要组织部分。建立养老应急平战应急标准体系，区分“平时”和“战时”条件下养老应急服务的工作任务，构建“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务应急救援体系，建立“平时”和“战时”应急救援人员名单。增强养老服务应急救援区域协调建设，建立省、市、县、乡镇四级养老应急救援服务网络，加强对养老应急救援力量的协同配合；依托省市县公办养老机构等单位，推动建立区域性养老应急救援技术服务中心、应急救护培训基地等。

## **第九章 夯实规划实施基础**

### **（一）提高政治站位 加强组织协调**

坚持党的领导，强化各级政府落实规划的主体责任，加强对本规划实施组织、协调和督导，将本规划主要任务指标纳入当地经济社会发展规划，纳入为民办实事项目，纳入政府工作议事日程和目标责任考核内容，强化工作推动。发挥养老服务联席会议制度的重要作用，强化区域养老服务资源统筹管理，进一步配齐配强基层养老服务工作人员，加强基层养老工作力量。加强对规划实施情况的跟踪分析，定期开展综合评估和专项评估，及时发现和解决突出问题。

### **（二）强化规划衔接 确保规划落实**

贯彻国家和四川省应对人口老龄化中长期规划，加强应对人口老龄化战略研究，统筹人口、经济、社会基础数据研判。各地将养老服务体系纳入区域城乡规划，加大康养服务、老年产品及相关产业和创新业态的规划布局，推动产业发展与人口老龄化程度相匹配。加强省市县规划有序衔接，各地认真对标对表，及时出台市县相应的实施方案，分解工作目标任务，确保规划落地落实和规划目标如期完成。

### **（三）保障项目落地 严格评估考核**

加强本规划的实施、协调和督导，对规划实施情况开展动态监测，本规划确定的发展指标以及重大政策、重大项目，要落实到年度工作计划，明确责任主体和实施进度要求，确保如期完成。探索第三方监测评估机构开展规划实施效果抽样调查，切实开展好规划的执行情况的中期和终期评估。将养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围，完善实施监管和考核问责制度，强化对规划实施的监督。