绵阳市人民政府办公室文件

绵府办发〔2021〕40号

绵阳市人民政府办公室
关于印发绵阳市养老服务体系建设
第十四个五年规划的通知

科技城管委会，各县（市、区）人民政府，各园区管委会，科学城办事处，市级各部门：

《绵阳市养老服务体系建设第十四个五年规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

绵阳市人民政府办公室

2021年12月23日

绵阳市养老服务体系建设第十四个五年规划

目　录

一、规划背景 - 5 -

（一）发展基础 - 5 -

（二）面临形势 - 8 -

二、总体要求 - 9 -

（一）指导思想 - 9 -

（二）基本原则 - 10 -

（三）发展目标 - 11 -

三、主要任务 - 13 -

（一）加强养老服务保障，推动民生福祉达到新水平 - 13 -

1.建立基本养老服务制度 - 13 -

2.完善长期照护服务体系 - 14 -

3.大力发展普惠养老 - 14 -

4.深化体制机制改革 - 15 -

5.建立良好市场环境 - 16 -

（二）完善养老服务体系，开创养老服务发展新局面 - 17 -

6.优化养老服务设施 - 17 -

7.增强家庭养老支持 - 18 -

8.丰富居家社区养老服务 - 19 -

9.提升机构养老专业水平.....- 20 -
10.建设老年认知障碍照护体系.....- 20 -
11.深化医养康养结合.....- 21 -
12.大力发展农村养老.....- 22 -
13.推动文化养老服务体系建设.....- 23 -
（三）加强人才队伍建设，满足养老服务发展新要求...- 24 -
14.完善养老人才支持政策.....- 24 -
15.推动养老相关专业建设.....- 25 -
16.建立从业人员培训机制.....- 25 -
17.发展老年社会工作.....- 26 -
（四）推动银发经济发展，助力经济社会发展新格局...- 26 -
18.开发老龄人力资源.....- 26 -
19.推动养老科技创新.....- 27 -
20.繁荣老年用品市场.....- 28 -
21.发展康养产业集群.....- 28 -
（五）加强服务质量监管，促进养老服务发展新面貌...- 29 -
22.推动养老服务标准化建设.....- 29 -
23.开展养老服务质量评价.....- 30 -
24.加强养老服务综合监管.....- 30 -
（六）建设老年友好社会，营建养老孝老敬老新风尚...- 31 -
25.弘扬社会传统美德.....- 31 -
26.扩大老年人社会优待.....- 31 -

27.建设老年友好生活环境.....- 32 -
28.加强老年人权益保障.....- 32 -
四、保障措施..... - 33 -
（一）加强党的领导.....- 33 -
（二）健全工作机制.....- 33 -
（三）加大财政投入.....- 33 -
（四）加强监测考核.....- 34 -

为积极应对人口老龄化，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，推动养老事业和养老产业协同发展，依据《绵阳市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纲要》，制定本规划。

一、规划背景

（一）发展基础。

“十三五”期间，在市委、市政府的正确领导和高度重视下，全市养老事业和养老服务体系建设取得快速发展。

养老政策体系不断完善。先后出台了《绵阳市全面构建老龄工作大格局试点工作实施方案》（绵委办发〔2017〕92号）、《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》（绵府办发〔2018〕37号）、《关于推进绵阳市养老服务发展的实施意见》（绵府办发〔2020〕40号）、《绵阳城区2014—2020年度养老设施规划》（绵府办发〔2014〕38号）等政策文件，编制完成了《绵阳市养老服务产业2018年行动方案》，为绵阳养老服务业持续健康发展打下坚实基础。

养老服务投入不断加大。2014年以来，中央、省、市财政先后投入资金6.94亿元，支持养老服务体系建设。对新建日间照料中心按照城市30万、农村25万给予建设补贴，对达到等级标准的日间照料中心每年分别给予2-3万元运营补贴。开展四川省农村养老服务体系建设试点，各级投入养老资金达到4925万元。列支专项经费243.4万元用于开展养老护理员及养老机构管

理员培训。创新通过PPP模式引资2000万元建设绵阳市居家养老服务信息平台。十三五期间吸引社会资本总投资达到4000余万元。

养老支撑能力不断增强。截至2020年，全市共有养老机构257家（其中公办18家，民办38家，农村敬老院201所），民政管理的精神病院2所，日间照料中心1105个，养老总床位30021张，每千名老人拥有床位31张，20家养老机构内设医疗机构，232家医疗机构同养老机构建立合作关系，医养结合床位达到2016张。建设区域性养老服务中心32个，养老服务站68个，养老服务点241个，发展为老服务社会组织691个。养老服务进一步下移，市县乡村四级养老服务网络初步构建，不断整合各类服务资源，为居家老年人提供餐饮、洗浴、保洁、医疗等多样化服务。

养老服务质量不断改善。持续开展养老服务质量建设专项行动，组织进行各县（市、区）养老服务质量交叉检查。扎实有效开展养老机构消防隐患摸底排查，全市共关停1个隐患严重的养老机构，改造2个隐患较重的机构，通过适老化改造、消防专项改造等途径，给予项目资金支持。出台绵阳市居家社区养老服务质量日常监测规范、绵阳市养老机构服务质量日常监测规范、绵阳市农村特困供养机构运营管理规范、绵阳市老年人照护需求评估规范等4项地方标准，推进绵阳养老服务逐步迈上标准化、体系化、规范化发展的新阶段。

养老人才队伍不断壮大。大力推动养老人才队伍建设，印发了《关于推进养老服务人才队伍建设的通知》（绵民办〔2018〕79号），全市养老从业人数达到2870人。先后培训养老护理员及养老机构管理员1000余人，全面提升养老从业人员业务技能和专业水平。与市中心医院签署全生命周期健康服务战略合作协议，与四川中医药高等专科学校签署养老服务战略合作协议，与四川幼专联合建立老年教育与服务生产性实训基地，成为全省高等职业教育创新发展行动计划生产性实训基地首批立项项目。

老年社会优待不断增强。建立了80周岁以上老人高龄津贴制度，其中80-90周岁每人每月25元，90-100周岁每人每月100元，100周岁以上每人每月400元。全市共有80周岁以上老人18.4万，全市财政年支出津贴总额约6000万元，十三五期间总支出超过3亿元，有效增加了高龄老人的获得感和幸福感。

社会力量参与更加充分。养老服务类社会组织达到30余家。常青藤、孝道等规模化、连锁化的居家养老社会组织先后在绵阳落地生根，绵阳同益养老服务有限公司建设运营居家养老服务信息平台，涪城区常青藤安老服务中心通过公建民营的方式运营南河社区日间照料中心和吴家敬老院，四川长虹电器股份有限公司被确定为全国智慧健康养老示范企业。“爱心银行”慈善回馈与互助养老有机结合，盐亭县黄溪乡农村互助养老新模式为“空巢老人”定制幸福晚年。绵阳市社会组织孵化中心组织爱心组织、志愿者服务队、老年协会等社会团体积极参与敬老、爱老服务活动。

（二）面临形势。

“十四五”时期，是绵阳全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的第一个五年，也是中国特色社会主义进入新时代，进一步巩固脱贫攻坚成果、筑牢基本民生保障底线，建立基本养老服务制度，推进城乡、区域基本养老服务均等化，推动养老服务高质量发展的重要战略机遇期。

形势严峻。绵阳市在“十三五”期间已进入重度老龄化社会，科技城等部分区域已进入超老龄化社会，老龄化程度居全国、全省前列。第七次人口普查数据显示，截至2020年底，绵阳市60周岁以上人口115.41万人，占常住总人口的23.71%，高出全省2个百分点，高出全国5个百分点，65周岁以上人口89.38万人，占常住总人口的18.36%，高出全省1.4个百分点，高出全国4.9个百分点。“十四五”期间全市人口老龄化程度仍将持续加深，高龄、失能、空巢老年人数量和比例将大幅度增加。

挑战很大。“十三五”以来，虽然绵阳市养老服务业取得了明显成效，但是离党中央国务院、省委省政府、市委市政府的要求、与老年群体的需求还存在着较大差距，集中体现为：工作体制机制尚未健全，多数区县对养老服务重视程度不够，对人口老龄化严峻形势的认识不足，对养老服务体系建设缺乏系统性研究，配套资金落实不到位；养老服务设施布局不合理，设施设备陈旧，安全隐患多，功能不完善，运营不规范，养老服务质量不高；养老服务供需矛盾突出，低入住率与一床难求并存，有效供给不足，

居家社区和农村养老服务发展滞后，社区日间照料中心的作用发挥不充分，难以有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求；养老服务专业人员缺乏，养老从业人员年龄大、文化素质低、专业化程度不高。

机遇很好。党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化上升为国家战略，以习近平同志为核心的党中央总揽全局，对应对人口老龄化作出重大部署，为应对人口老龄化提供了根本遵循和行动指南。面对复杂的疫情防控和经济社会发展形势，习近平总书记提出加快构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，高品质多样化的民生需求对内需体系的支撑作用更加显著，为养老事业和养老产业发展创造了新机遇。成渝双城经济圈建设上升为国家战略，绵阳作为四川第二大城市、川渝地区第三大经济体，在成渝城市群中具有重要地位，国家大力推动成渝地区现代产业分工协作、基础设施互联互通、公共服务共建共享、生态环境共保共治，加快形成高质量发展的重要增长极，绵阳经济社会基础将更加坚实。绵阳作为中国科技城和我国重要的国防军工和科研生产基地，在科技创新、信息技术、5G 产业、智能制造、JMRH 领域优势明显，依靠科技创新引领产业升级，为养老事业产业发展和新旧动能转换提供有力支撑。

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，全面贯彻党

的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记对养老工作系列重要指示批示精神，认真落实省委省政府、市委市政府决策部署，坚持以老年人养老服务需求为导向，以高质量发展为主题，积极应对人口老龄化，完善基本养老服务，增强家庭养老支持，健全养老服务网络，优化养老服务供给，推动养老事业和养老产业协同发展，不断满足老年人日益增长的美好生活需要，开启全面建设社会主义现代化新征程。

（二）基本原则。

——党委领导，统筹协调。坚持党对应对人口老龄化工作的全面领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的作用，将养老服务体系建设融入经济社会发展全局，加强顶层设计，健全工作机制，强化部门协作，加强部门联动，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

——保障基本，提升质量。织密兜牢社会保障底线，建立基本养老服务制度，完善长期照护服务体系，大力发展普惠养老，丰富居家社区养老服务，提升机构养老专业水平，大力推动医养康养结合，加强养老服务综合监管，满足多样化、多层次养老服务需求。

——改革创新，彰显特色。聚焦痛点堵点问题，深化体制机制改革，充分激发市场活力，把科技创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，加强技术创新、模式创新、业态创新

和产品创新，形成一批可复制可推广的创新成果，助推绵阳养老事业和养老产业特色发展。

——人人尽责，共建共享。巩固家庭养老基础地位，政府依法履行兜底保障职责，充分发挥市场主体作用，引导社会力量广泛参与，构建政府、社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，建立社会共建共治共享机制，确保全体老年人依法共享发展成果。

（三）发展目标。

到2025年，基本养老服务制度基本建立，城乡、区域养老服务发展不平衡问题逐步缩小，居家社区机构养老服务网络基本建成，养老服务供给结构更加合理，养老服务质量明显提升，市场活力充分激发，养老服务业态更为丰富，养老孝老敬老环境更加友好，养老服务产业有效发展，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本建成，应对人口老龄化的能力显著提升。

——体系不断健全。建立健全基本养老服务制度，补齐基本公共服务短板，大力推进基本公共服务均等化。养老服务设施布局更加优化，家庭养老的基础作用不断巩固，居家社区养老服务能力显著提升，机构养老服务更加专业，医养康养结合不断深化，农村养老服务有效增强。

——质量明显提升。养老服务从业人员能力水平明显提高，养老服务质量标准体系基本建立，养老服务综合监管机制基本形

成，养老服务供给结构更加合理、供给水平显著提高、供给质量明显改善，老年人的获得感、幸福感、安全感显著增强。

——产业不断壮大。以科技创新催生新发展动能，促进养老服务业与其他产业融合发展，大力发展养老新业态、新技术和新产品，推动产业集群发展，健全市场机制，创造公平竞争的市场环境，培育发展一批具有市场竞争力和比较优势的养老服务企业。

“十四五”时期绵阳市养老服务体系建设主要指标

序号	指标		2022 年	2025 年
1	★	基本养老服务制度	初步建立	基本建立
2		特殊困难老年人月探访率和帮扶率（%）	≥50	100
3	★	有集中供养意愿的特困人员集中供养率(%)	100	100
4		社区养老服务综合体街道覆盖率（%）	≥60	100
5		城市社区“15 分钟养老服务圈”	初步建成	基本建成
6	★	养老机构护理型床位占比（%）	≥50	≥55
7	★	政府运营的养老机构护理型床位占比（%）	≥50	≥60
8		养老机构社会化运营的床位占比（%）	≥60	≥70
9		家庭养老照护床位	200	1000
10		普惠性养老床位	5000	9000
11	★	符合养老机构服务安全基本规范的养老机构占比（%）	100	100
12		符合养老机构服务质量基本规范的养老机构占比（%）	≥80	100
13		养老机构服务质量日常监管率（%）	≥50	100
14		居家社区养老服务质量日常监管率（%）	≥50	100
15	★	养老服务从业人员岗前培训率（%）	≥60	100
16		养老护理员持证上岗率（%）	≥40	≥90

序号	指标		2022 年	2025 年
17		每百张床位拥有社会工作者数量	——	≥1
18		每千名老人拥有社会工作者数量	——	≥1
19		智慧养老院	≥2	≥5
20		示范性养老产业群	≥1	≥3
21		特色养老小镇	≥1	≥3
注：加★的指标为约束性指标，其余指标为倡导性指标。				

三、主要任务

（一）加强养老服务保障，推动民生福祉达到新水平。

1.建立基本养老服务制度

强化兜底保障，对符合特困供养条件的老年人应养尽养，对有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。巩固最低生活保障制度，完善专项救助和急难救助，健全殡葬公共服务体系，切实兜住困难老年人养老保障底线。完善高龄和经济困难的失能半失能老年人补贴制度，着力提高补贴精准度和有效性。健全完善城乡散居特困、独居、空巢、留守、失能（失智）、重残、计划生育特殊家庭等老年人的定期探访和关爱服务制度，建立动态管理数据库和“关爱地图”，到 2025 年，特殊困难老年人月探访率和帮扶率均达到 100%。大力发展普惠养老，为中低收入家庭老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的养老服务。2022 年，出台与我市经济社会发展水平相适应的基本养老服务清单，救助性的基本养老服务由政府提供，普惠性的基本养老服务由政府、家庭、个人合理分摊。积极探索建立基本养老服务清单调整

机制，着力推进区域之间、城乡之间基本养老服务均等化。到2025年，基本建立基本养老服务制度。

2.完善长期照护服务体系

基于绵阳市老年人照护需求评估标准，组建和培育专业评估机构，规范化、常态化开展老年人照护需求评估，评估结果作为老年人接受基本养老服务、推动养老服务供给侧结构改革的参考依据。稳妥推进长期照护保险制度试点，推动老年人照护需求评估、养老机构入院评估、长期照护保险评估之间的互认衔接。聚焦失能（失智）老年人长期照护需求，探索建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范，加强与长期照护保险服务项目的对接。推动居家、社区、机构照护服务与长期照护服务项目对接，到2025年，基本建立居家社区机构相衔接的长期照护服务体系，使老年人在身体状况发生变化时，能够享受连续、稳定、专业的照护服务。整合社会救助、政府补贴、社会保险、商业保险、慈善事业等各类资源，积极探索政府、家庭、个人多主体共同承担的长期照护筹资机制，保障不同层面的长期照护需求。

3.大力发展普惠养老

以养老服务实际成本为基础，统筹考虑我市经济社会发展水平，探索建立与居民人均消费支出或人均可支配收入水平挂钩的普惠养老服务床位、服务项目、服务标准和指导价格的动态调整机制。坚持公办养老机构公益属性，在满足特困人员集中供养需求的前提下，其余床位按照普惠养老收费标准向社会开放，优先

保障经济困难的孤寡、失能（失智）、高龄、计划生育特殊家庭等老年人服务需求。实施公建民营的养老机构，普惠性养老床位占比不低于30%。推动各级党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型为普惠型养老服务设施，培育发展以普惠型养老服务为主责主业的公共服务功能国有企业。加大政府购买服务向普惠养老服务的倾斜力度，支持社会力量发展普惠养老，增加普惠养老服务有效供给。到2025年，全市建设9000张普惠性养老床位。

4.深化体制机制改革

深化公办养老机构改革，鼓励公办养老机构转制成为企业或开展公建民营，优先在涪城区、三台县开展公办养老机构社会化改革试点。允许公建民营养老机构进行营利性法人登记，与民办养老机构享受同等优惠扶持政策。到2025年，养老机构社会化运营的床位不低于70%。2022年，出台公建民营养老机构管理办法，加强公建民营规范化管理，确保国有资产不流失，养老用途不改变，服务水平不降低，公益职能不消失。建立公办（含公建民营）养老机构入住评估和轮候制度，2022年，完成入住评估和轮候信息平台建设，到2025年，全市所有不同层次、不同类型的老年人均可通过信息平台申请入住。

以老年人照护需求评估结果为导向，结合我市经济社会发展水平和财政承受能力，按年度制定政府购买养老服务指导性目录和购买标准。推进财政补助方式改革，全面梳理现行由财政支出安排的各类养老服务项目，加快由“补供方”向“补需方”转变，

新增部分优先以政府购买服务方式提供，存量部分要逐步过渡到以政府购买服务方式为主。加强政府购买服务项目事前、事中、事后监管，开展政府购买服务第三方评价，定期形成政府购买服务绩效评价报告。

5.建立良好市场环境

推行养老服务机构申办“一站式”服务，主动公开备案程序和时限，实行办理流程一次性书面告知制度。落实好发展改革、住建、自然资源和规划、民政、卫生健康、医保、财政、税务等部门出台的支持养老服务相关政策文件，指导企业“用足用好”、“应享尽享”，充分发挥政策应有的支持保障作用。集中清理废除在养老服务机构公建民营、养老设施招投标、政府购买养老服务中涉及排斥营利性养老服务机构参与等妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法，推动社会力量成为养老服务业市场主体。在民政部门登记的非营利性养老机构，可依法在其登记管理机关管辖范围内设立多个不具备法人资格的服务网点。境外资本在内地通过兴办养老服务机构、公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与发展养老服务，同等享受境内资本待遇。突出民生保障与产业发展统筹推进，营造平等参与、公平竞争的市场环境，满足养老服务多样化、多层次需求。

专栏1　建设养老应急救援体系
按照“平战结合、分层分类、高效协作”的原则，建设应

急救援体系。到2025年，每个县（市、区）至少新建或改建1所具备综合应急救援能力的养老服务设施。加强应急救援能力建设，确保每个养老服务机构均制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，建立常态化应急演练机制，每年不少于1次应急演练。

（二）完善养老服务体系，开创养老服务发展新局面。

6.优化养老服务设施

健全养老服务主干网。到2025年，每个县（市、区）至少建有1所以失能（失智）人员长期照护为主的专业照护机构；以县（市、区）为单位，根据老年人口分布、服务半径等因素，通过新建或将150张床位以上、条件较好的福利院、敬老院提质改造转型为区域性养老服务中心。

健全养老服务分支网。以街道为单位，通过新建或改造，至少建设1个建筑面积不低于500平米的多功能、专业化社区养老服务综合体；完善农村养老服务三级网络，加快县级失能特困人员养护院建设，推进乡镇敬老院提档升级和区域性养老服务中心建设，到2025年，基本建成农村居家社区“半小时养老服务圈”。

健全养老服务接入网。大力推进城市新建居住（小）区按标准配套建设社区养老服务设施，老旧居住（小）区通过资源整合补齐社区养老服务设施，到2025年，基本形成城市社区“15分钟养老服务圈”；充分利用各种闲置资源，发展农村互助养老服务设施，到2025年，每个行政村均建有1个互助养老服务站（点）。

建设居家社区机构协同网。以区域养老服务中心为中心，构建本区域居家社区机构养老服务联合体，由区域养老服务中心为社区养老服务综合体和敬老院提供技术支持，推动社区养老服务综合体和敬老院将服务延伸至社区日间照料中心（社区养老服务站）或农村互助养老服务站（点），从而形成层次清晰、功能互补、区域联动的养老服务网络，到2025年，基本实现居家社区机构养老服务网络全覆盖，80%的城乡老年人都能就近得到养老服务。

推进公办养老服务设施名称、功能、标识“三统一”，推进区域性养老服务中心和乡镇敬老院归县级直管，推进养老机构消防和食品安全达标，清除重大风险隐患，对无法进行消防改造达标、改造无实际意义的养老机构，依法予以关停，到2025年，确保全市养老机构无“带病运行”。

7.增强家庭养老支持

巩固家庭养老的基础作用，强化家庭成员赡养老年人的责任意识，将赡养父母行为纳入公民个人社会诚信档案。推动完善老年人随子女迁移落户政策，鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，依法依规保障老年人享受迁入地基本公共服务。推动老旧居住（小）区无障碍改造，通过产业引导、业主众筹、政府补贴等多种方式，支持在老年人居住比例高的多层老旧住宅增设电梯，逐步对所有纳入特困供养、低保范围的高龄、失能、残疾老年人的家庭实施适老化改造，到2025年，符合条件的政府保

障对象家庭适老化改造率达到100%。通过政府购买服务等方式，为家庭养老照料人员提供相关知识技能培训、信息服务支持、心理慰藉和压力疏导服务，以涪城区为试点，探索临时性替代服务（喘息服务）。加快推进家庭养老照护床位建设，鼓励机构将专业服务延伸到家庭，2022年，出台家庭养老照护床位建设标准，到2025年，建设1000张家庭养老照护床位。

8.丰富居家社区养老服务

依托社区养老服务设施，大力发展助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等服务，提高服务社区的覆盖率，到2025年，基本实现城市社区全覆盖。加强老年人照护需求评估结果分析，建立由供求关系为主要依据的居家社区养老服务引导机制，加大政府购买服务向急需、有效、优质居家社区养老服务的倾斜力度，引导养老服务供给健康有序发展。大力发展“物业+养老服务”，支持物业服务企业发挥服务资源和业主信任优势，设立居家社区养老服务部门，为老年人开展家政、代购、维修、供餐、服务缴费、定期巡访等养老服务。以游仙区为试点，建立散居特困、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人的定期探访、评估帮扶机制。通过政策引导等手段，鼓励各地积极探索以社区为平台、社会工作者为支撑、社区社会组织为载体、社区志愿者为辅助、社区公益慈善资源为补充的“五社联动”新型社区治理机制，聚焦社区老年人养老服务需求，以政府购买服务为牵引，创新开展各类社区养老服务活动。鼓励养老机构或品

牌化、连锁化养老服务机构运营社区养老设施或设立服务场所，为居家老年人提供上门服务。

9.提升机构养老专业水平

以《养老机构服务安全基本规范》为底线，以《养老机构服务质量基本规范》为基准，全面提升机构养老服务专业化、规范化水平，到2023年，全市所有养老机构均达到《养老机构服务安全基本规范》要求，到2025年，全部达到《养老机构服务质量基本规范》要求。大力推进公办养老机构提质改造，到2025年，全部达到二星级及以上养老机构标准。加强老年人照护需求评估结果分析，加强机构养老床位需求引导，鼓励民办养老服务机构聚焦差异化市场需求，打造特色化、专业化服务，满足社会老年人个性化养老需求。大力推动养老机构向护理型转型，2022年，制定护理型床位标准，到2025年，全市养老机构护理型床位占比不低于55%，政府运营的养老机构护理型床位占比不低于60%。

10.建设老年认知障碍照护体系

组织专业社会力量，探索构建老年认知障碍预防、评估、干预和照护体系。研究制订相关标准，推动怀旧疗法、音乐疗法、园艺疗法、中医手法、游戏疗法、动物疗法等非药物干预方法在老年认知障碍照护中的应用。加强认知障碍照护培训，培育各类从事老年认知障碍照护工作的专业组织和护理员队伍，到2025年，全市养老机构普遍具备老年认知障碍照护能力。鼓励有条件

的养老机构建设老年认知障碍照护专区，到2025年，至少建设1家100张床位以上的老年认知障碍专业照护中心。普遍开展老年认知障碍相关知识宣传，对老年认知障碍家庭照护人员开展专项培训，以涪城区为试点，开展老年认知障碍友好社区建设，营造关爱认知障碍老年人的社会环境。

11.深化医养康养结合

落实养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站取消行政审批、实行备案管理的政策，将符合条件的按规定纳入医保协议管理范围。支持养老机构承接医疗机构需要长期照护的失能（失智）老年人，为出院患者提供延续性护理和康复服务。鼓励医疗康复机构、养老服务机构以多种形式开展合作，提供多样化、多层次的医养康养结合服务。推进医养康养联合体建设，以江油市为试点，按区域整合医养康养服务资源，构建健康预防、医疗、康复护理、生活照料、安宁疗护一体化的医养康养服务体系，实现从被动照护到健康养老的转变。加强养老护理员急救和康复培训，到2025年，养老护理员普遍掌握急救技能，100张以上床位的养老机构普遍建立康复室。

积极发挥基层医疗卫生机构养老服务功能，支持基层医疗机构开设老年病科、老年门诊，增设康复、护理、安宁疗护等老年医疗护理床位，逐步提高基层医疗机构康复、护理床位占比。做实做细家庭医生签约服务，将失能（失智）老年人作为签约服务的重点人群。鼓励部分二级及以下医院转型发展成为收治高龄、

重病、失能、半失能老年人的医养结合机构。推进康复、护理、老年病、安宁疗护等医疗机构建设。推动老年人居家医疗服务，重点对有居家医疗服务需求且行动不便的高龄或失能老年人，慢性病、疾病康复期或终末期、出院后仍需医疗服务的老年患者等提供相关医疗服务。普及老年健康教育，广泛开展老年疾病防治、意外伤害预防、心理健康与关怀等健康促进活动。

12.大力发展农村养老

推动将农村养老服务设施建设和发展农村养老服务作为乡村振兴战略的重要内容，纳入预算内投资优先方向。推动农村养老服务设施与村卫生站同址或邻近设置，探索农村敬老院和乡镇卫生院实行“两院一体”发展。健全农村留守老年人救助保护机制，探索建立留守老年人风险评估制度。以梓潼县、安州区、三台县为试点，开展县级专业照护机构、区域养老服务中心、敬老院、农村互助养老设施的一体化建设示范，打造县、乡、村三级养老服务分层分类、互为衔接的网络格局。发展适合农村特点的邻里互助式养老方式，优先在盐亭县开展农村互助式养老试点，探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制。充分发挥农村地区土地资源丰富、劳动力和服务成本较低、自然环境优美等优势，引导社会资本投资农村养老服务业，推动农村养老服务与乡村旅游、田园养生、生态农业等融合发展。鼓励城市居民到农村养老，支持社会资本利用集体建设用地发展养老服务设施。鼓励农民工返乡创业，参与和发展农村养老服务。

13.推动文化养老服务体系建设

鼓励宣传、文化、出版等部门，积极推出老年题材和符合老年人特点的优秀剧目、图书、文艺演出等。建立健全“市—县（市、区）—乡镇（街道）—村（社区）”四级老年教育网络，方便老年人就近学习。根据老年人的不同层次、身体素质和兴趣爱好，在老年大学开设活动健身兴趣班。加强数字化学习资源跨区域、跨部门共建共享，开展对现有老年教育课程的数字化改造，开发适合老年人远程学习的数字化资源。通过互联网、数字电视等渠道，加强优质老年学习资源对农村、边远、贫困、民族地区的辐射。推动信息技术融入老年教育教学全过程，推进线上线下一体化教学，支持老年人网上学习。支持鼓励法律工作者、医疗工作者等定期深入社区开展法律和心理咨询服务。在开展日常文化活动的基础上，以重要节日、重大活动为契机，积极组织老年人及各社团组织开展各类文体赛事活动。引导有能力有条件的老年人注册为老年志愿者，参与志愿服务活动。充分发挥各级涉老组织作用，协同配合，形成工作合力，积极组织和引导老年群体开展老有所为活动，为经济、社会、政治、文化、文明、生态等建设和创新社会治理建设发挥积极作用。

专栏 2　智慧养老建设工程
升级居家社区养老服务信息平台，整合各类养老服务资源，为老年人提供紧急呼援、家政预约、健康咨询、物品代购、

服务缴费、居家护理、走失定位、慢病管理等服务，打造没有围墙的养老院。

开展“智慧养老院”建设，推进养老机构业务管理信息化、智能化，加强生物识别、智能传感及控制、远程监控、人工智能在养老服务中的应用，到 2025 年，至少建设 5 家智慧养老院。

开展国家智慧健康养老应用试点示范，培育一批示范企业、示范街道（乡镇）。

建设集“服务+管理+监督+决策”于一体的智慧养老平台，加强养老大数据分析，提高数字服务决策、服务监管、服务供需对接的能力。

（三）加强人才队伍建设，满足养老服务发展新要求。

14.完善养老人才支持政策

建设养老服务专家库，积极引入国内外养老服务专家为绵阳市养老服务体系建设提供决策咨询。推动制定养老服务人才激励政策，吸引国内外养老服务高层次、高技能人才到绵阳从事养老相关工作或创业。大力推进养老服务业吸纳就业，推动制定养老相关专业毕业生从事养老服务工作的支持政策，将养老护理员培训作为职业培训和促进就业的重要内容。探索设立“养老护理员节”，开展养老护理员表彰活动，提升养老行业从业人员职业认同和社会尊重。

15.推动养老相关专业建设

引导绵阳区域内高等院校、职业院校和中等职业学校加强养老服务相关专业建设，扩大招生规模，增加本地养老服务专业人才供给，到2025年，全市至少8家以上学校开设养老服务相关专业。支持设有养老相关专业的各类学校，按照育训结合、长短结合的要求，面向在校学生和社会人员开展职业培训。鼓励各类学校与养老机构、行业协会开展校企合作，深化产教融合，推进课程改革，提升教育教学质量。推动教育、人社等相关部门制定相关支持政策，鼓励社会资本在绵阳兴办以养老、护理、康复等社会急需人才培养培训为主的职业学校。

16.建立从业人员培训机制

建立养老服务从业人员岗前培训机制，全面提升养老服务专业化水平，到2025年，养老服务从业人员岗前培训率达到100%。加强对各级政府涉老工作人员、养老服务管理人员及相关专业人员的培训，重点加强消防安全、食品安全、应急救援等培训，到2025年，实现所有养老服务管理人员及相关专业人员培训全覆盖。探索建立养老服务从业人员继续教育机制，建立养老服务培训体系，2022年，制定养老服务从业人员培训规范，根据岗位设置和服务需求，组织编制养老服务从业人员培训课程包。加强养老服务培训实训基地建设，优先在经开区开展实训基地建设试点。持续开展养老护理员职业技能提升行动，大力推进养老护理员职业技能鉴定，到2025年，基本实现养老护理员持证上岗。

推动按规定落实养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策。定期举办养老护理员职业技能竞赛，弘扬工匠精神，促进技能提升。

17.发展老年社会工作

加强各类养老服务机构社会工作岗位的设置和社会工作专业人才的配备使用，到2025年，实现每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有1名社会工作者。鼓励有条件的养老机构设置社会工作服务站，与高校社会工作专业院系合作建立社会工作专业实践基地，培养老年社会工作专业人才。鼓励一线社会工作者通过培训和考试提升专业能力、获得相应职业资格。将老年社会工作纳入政府购买养老服务目录，鼓励持证社会工作者开展养老机构和居家社区老年人专业服务。通过免费提供场所、开展项目合作等多种方式培育各类老年社会工作服务机构，到2025年，每个县（市、区）至少培育和孵化1家具有专业水平的老年社会工作服务机构。加强社会工作服务机构党群组织建设，实现社会工作服务机构党建工作全覆盖。

（四）推动银发经济发展，助力经济社会发展新格局。

18.开发老龄人力资源

鼓励各地积极探索搭建充分发挥老年人技能、经验和智慧的舞台，引导老年人积极参与基层民主监督、调解邻里纠纷、维护社区卫生环境、关心教育下一代、维护社区社会治安等工作。引导老年人以文体展演活动参与新时代文明实践，探索建立老年人

才艺开发平台，组织有文体专长的老年人以文艺演出、书画创作、体育活动等形式，在全社会弘扬社会主义核心价值观。鼓励专业技术领域人才延长工作年限，支持有资历、有经验的企业家、党政干部、专家学者、技能人才等返乡下乡，服务乡村振兴事业。推动建立大龄、老年人才信息库，搭建公共服务平台，针对不同层次、不同类型、不同年龄段劳动者就业需求和特点，加强就业信息收集发布。积极为有劳动能力和再就业意愿的老年人提供就业创业和技能培训等服务，大力开发符合老年人特点的非全职就业、志愿服务和社区工作等岗位，促进大龄劳动者回归就业市场，增加老年人收入。

19.推动养老科技创新

充分发挥中国科技城（绵阳）的科技资源优势，把科技进步和创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和加快转变经济发展方式、调整经济结构的重要支撑，打造一批“绵阳智造”知名自主品牌和骨干企业。推进“养老产业园”建设，引导老年产品生产企业进园区，大力发展健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备等健康监测产品，大力发展老年人护理照料、生活辅助、功能代偿增进等老年辅助科技产品和适老化环境改善产品，加强智能服务机器人研发，重点发展满足老年人生活照护、情感陪护、娱乐休闲、残障辅助、安防监控等需求的智能服务型机器人。

20.繁荣老年用品市场

建设老年用品专业市场和老年用品网络交易平台，集中展示、销售老年用品，以涪城区为试点，建设老年用品一条街。举办老年用品博览会，开展“孝老爱老”购物节活动，加强对老年用品的宣传推介和消费引导，促进优质产品应用推广。2023 年，研究出台居家社区和养老机构康复辅助器具配置及使用指南，开展康复辅助器具社区租赁和回收再利用服务试点。支持有条件的养老机构、社区养老服务综合体及康复辅助器具配置机构建立老年产品应用推广中心，开展产品展示、技术指导、服务培训、产销对接等活动。

21.发展康养产业集群

抓住成渝双城经济圈建设、双循环发展战略重大契机，响应绵阳市“4+3+N”现代服务业体系布局，大力发展康养产业，充分发挥绵阳在全省养老服务业“创新发展核心区”和“川西民族特色康养服务发展带”的功能定位，推动养老、养生、文化、旅游、科技等多业态融合发展，构建“一区、两带、三集群”的康养产业发展格局。以涪城区为中心，以仙海区为重点，覆盖游仙区、安州区以及四个园区，依托较为完善的城市功能和丰富的技术资源，建设以高端养老健康服务为引领的全省养老服务业创新发展示范区。依托江油市、北川羌族自治县、平武县的特色旅游和民族文化资源，建设绵阳北部特色发展示范带。依托三台县、盐亭县、梓潼县等丘区县地域资源和三台县百万人口资源，建设

绵阳南部融合发展示范带。推动涪城区、江油市、三台县重点发展老年用品产业群，平武县、北川县、梓潼县重点发展文化旅游康养产业群，游仙区、安州区、盐亭县重点发展养老服务产业群。到 2025 年，全市建成 3 个特色养老小镇、3 个养老产业集聚区，培育一批本地知名产品和品牌企业。

专栏 3　建设成渝双城经济圈协作平台
积极融入成渝双城经济圈建设国家战略，基于绵阳优势，加强与成渝地区各市县养老事业、产业发展合作。按照“优势互补、错位发展”的原则，建立区域发展联盟，推进联盟区域相关标准互认、政策互通、资源共享，推动联盟区域养老服务广泛合作，促进联盟区域产业链上下游对接和功能互补，在更广范围、更高层次配置要素资源，推动养老事业协同发展、产业集聚发展。

（五）加强服务质量监管，促进养老服务发展新面貌。

22.推动养老服务标准化建设

根据养老服务发展需要，及时研制养老服务标准体系中行业急需、空缺的标准，加强标准对养老服务发展的支撑。鼓励养老服务企业和行业组织制定高于国家标准、具有竞争力的企业标准和团体标准，用标准赢得更多的服务市场。强化养老服务标准实施，加强实施效果评估，及时总结绵阳地方标准制定经验，优选文本质量高、实施效果好的，推动上升为省级标准。推动养老服

务机构开展标准化建设，以绵阳市中心社会福利院为试点，开展标准化试点示范，通过标准规范有效推动养老服务质量提升。到2025年，全市至少10家养老机构完成标准化建设。

23.开展养老服务质量评价

大力推进养老机构等级评定，以评促建，以评促改，通过等级评定推动养老服务质量提升。建立居家社区和机构养老服务质量日常监测评价机制，依托《居家社区养老服务质量日常监测评价规范》《养老机构服务质量日常监测评价规范》，持续开展养老服务质量监测评价，评价结果定期公示，加强评价结果的应用，及时发现突出问题，开展针对性整改，逐步形成分层分类的养老服务质量管理体系。到2025年，基本实现全市居家社区机构养老服务质量日常监测全覆盖。

24.加强养老服务综合监管

建立养老服务综合监管制度，根据“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，按照各自职责落实监管责任，建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制。建立以“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方式，完善事中事后监管制度，强化全程监管，重点加强质量安全、从业人员、涉及资金、运营秩序、应急处置、备案与退出等领域的监管。加强“互联网+监管”，推动各部门监管信息共享，实现违法线索互联，监管标准互通，处理结果互认，推动联合监管、联合执法、联合惩治。推进养老服务领域社会信用体系

建设，逐步建立覆盖养老服务行业法人、从业人员和服务对象的行业信用体系，建立健全信用信息归集机制，实施失信联合惩戒。探索建立养老服务机构及从业人员黑名单制度。发挥行业协会作用，加强行业自律，提升行业诚信水平。

（六）建设老年友好社会，营建养老孝老敬老新风尚。

25.弘扬社会传统美德

弘扬中华民族传统美德，持续开展养老、孝老、敬老传统文化宣传教育，将养老、孝老、敬老列为公民道德建设、党员干部教育、村规民约、居民公约的重要内容。加强对老年群体的自尊、自立、自强教育，引导广大老年人增强自爱意识，树立老年群体正面形象。利用中国传统节日、老年节、敬老月，开展形式多样、特色鲜明的敬老爱老活动。开展“敬老文明号”创建活动，扩大活动社会影响力和社会参与度，培育和表彰孝亲敬老先进典型，让孝亲敬老成为国家意志、公民素养和社会风尚。

26.扩大老年人社会优待

全面落实国家及省级政府老年优待政策，根据绵阳经济社会发展水平，不断扩大优待项目和优待范围，持续提升优待标准，更好地让老年人分享经济社会发展成果，不断提高老年人的获得感、幸福感、安全感。建立80周岁以上老人高龄津贴动态调整机制。推动各类公共服务部门、机构、设施、场馆为老年人提供补贴、优先、优惠、便利政策。完善老年优待服务场所的优待标识，公布优待内容。鼓励和引导社会力量参与老年优待工作。积

极推动非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受社会优待。

27.建设老年友好生活环境

推动公共服务设施适老化改造，优先推动社区道路设施、休憩设施、公园、绿道、社区服务场所以及超市、银行、医院等与老年人日常生活密切相关领域的公共服务设施无障碍改造，推动在公交站、火车站、汽车站、地铁站、机场等交通枢纽设置老年人等候专区和优先通道，改善老年人日常生活和出行环境。推动老旧居住小区既有住宅增设电梯。推动信息无障碍建设，围绕老年人出行、就医、消费、文娱、办事等高频事项和服务场景，坚持传统服务与智能创新相结合，降低老年人应用智能技术的难度，有效解决老年人面临的“数字鸿沟”问题。开展老年人智能技术培训，提升老年人数字化技能水平，让老年人享受智能化服务带来的便利。倡导终生住宅理念，鼓励开发老年宜居住宅，推动政府保障性住房适合终生居住。开展“老年友好型城市”和“老年友好社区”创建活动。到 2025 年，建成一批示范性城乡“老年友好社区”。

28.加强老年人权益保障

贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》，加大普法宣传教育力度，强化全社会维护老年人合法权益的法治观念，保障老年人的合法权益。探索建立老年人监护制度和监护监督制度，加强对老年人选择监护及签订监护协议的指导和帮助。广泛开展

老年人识骗防骗宣传教育活动，提高老年人识别和防范非法集资、电信诈骗等非法侵害的能力，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。做好老年人法律援助工作，推动法律援助工作站点向城市社区和农村延伸，方便老年人及时就近寻求法律援助。

四、保障措施

（一）加强党的领导。

坚持党对积极应对人口老龄化工作的领导，为规划实施提供坚强保证。用习近平新时代中国特色社会主义思想武装党员干部，从政治高度理解养老服务工作的重大意义，建立激励机制和容错纠错机制，调动各级领导干部做好应对人口老龄化各项工作的积极性、主动性、创造性。

（二）健全工作机制。

强化各级政府落实规划的主体责任，坚持党政主要负责人亲自抓、负总责，将养老服务体系建设有关工作纳入各级政府工作议事日程。成立政府领导任组长，民政部门牵头，有关部门各司其职的养老服务工作领导小组。落实养老服务工作联席会议制度，定期召开会议，协调解决养老服务体系建设中遇到的问题。

（三）加大财政投入。

充分发挥公共财政的主渠道作用，建立养老服务体系建设经费投入保障机制和稳定增长机制，用于社会福利事业的彩票公益金，55%以上要用于支持养老服务体系建设。发挥财政资金的引

导作用，通过贷款贴息、以奖代补、投资入股、小额贷款、项目补贴等方式，引导社会资本发展养老服务业。

（四）加强监测考核。

健全绩效管理，将规划落实情况纳入各地政府目标责任考核内容。加强对规划实施情况的督促检查，建立规划实施动态监测机制，委托第三方机构定期监测，科学评估实施情况和效果，及时发现和解决问题。在2023年和2025年，分别对执行情况进行中期评估和终期评估。

信息公开选项：主动公开

绵阳市人民政府办公室　　2021年12月27日印发