

tel:  
5878

# 许昌市人民政府文件

许政〔2022〕33号

## 许昌市人民政府 关于印发许昌市“十四五”养老服务体系 和康养产业发展规划的通知

各县（市、区）人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、东城区管委会，市人民政府各部门：

现将《许昌市“十四五”养老服务体系 and 康养产业发展规划》印发给你们，请认真贯彻落实。



2022年8月15日

# 许昌市“十四五”养老服务体系 and 康养产业 发展规划

为落实积极应对人口老龄化国家战略，推动养老事业和养老产业协同发展，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，打造产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的养老产业，根据国家《“十四五”民政事业发展规划》《河南省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》《河南省“十四五”养老服务体系 and 康养产业发展规划》，制定本规划。规划期为2021—2025年，展望至2035年。

## 一、指导思想

坚持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历次全会精神，认真落实党中央、省委省政府关于养老服务的重要部署，锚定建设“五个强市”奋斗目标，坚持以人民为中心的发展思想，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革开放创新为动力，以满足老年人日益增长的多样化、多层次养老需求为根本目的，全面建成居家社区机构相协调、医养康养相结合、事业产业相协同的养老服务体系，努力实现经济发展高质量、城乡建设高水平、人民群众高素质，为现代化许昌建设提供坚实支撑。

## 二、面临形势

我市老龄化发展趋势较快，是全省人口老龄化比较严重的地区之一。第七次人口普查数据显示，截至2020年11月，全市常住人口438万，60岁以上老年人口达到86.27万人，占常住人口的19.70%，高于全国全省平均水平，老龄化程度位居全省第四位，未富先老的市情使得社会和家庭养老负担加重，“十四五”时期实现养老服务高质量发展的挑战性和复杂性进一步增强，将迎来一系列新机遇、新要求、新挑战。

——新的发展定位迎来重大新机遇。习近平总书记强调“要把人民健康放在优先发展的战略地位”，党的十九大将实施“健康中国战略”提升到国家整体战略层面统筹谋划，以人为核心的社会主义现代化建设新征程推动大健康时代全面到来。许昌市入选国家城乡融合发展试验区，围绕建设“五个强市”目标，建立完善城乡基本公共服务均等化发展体制机制，许昌拥有丰富的文化资源、生态环境、中医药养生、温泉康养等资源，近年来健康养老产业发展势头迅猛，为开创全市老年人美好生活奠定了良好基础。同时，随着全市综合经济实力的不断增强，养老托育服务体系建设已具备了坚实的基础。

——老年人需求升级呼应新期盼。老年人需求结构已经从生存型向发展型转变，从简单的生活照料向多层次、多样化、个性化转变，从被动接受服务向主动参与服务转变。大数据、人工智能、物联网等信息技术的快速发展，正深刻影响着广大老年人的

生活方式和生活质量。老年人越来越追求物质的高品质、精神的高品味、社会生活的高度参与，对于发展多层次、多样化、品质化、精准化的养老服务体系提出了更高要求。

——老龄化快速发展带来新挑战。根据人口发展规律，建国后我国“第二次生育高峰（1962年—1975年）”出生的人口将在2022年开始步入老年，“十四五”到2035年这十五年间，全市老龄化速度会以较高斜率上升，预计到“十四五”末，全市60岁以上老年人口将突破100万人，占总人口比例达到24%左右，人口老龄化程度进一步加深，养老服务设施需求将处于增量阶段。多元化、专业化、智慧化、医康养融合化的养老服务需求进一步凸显，建设高质量养老服务体系十分紧迫。

### 三、发展目标

到“十四五”末，基本养老服务体系制度框架率先建立，具有许昌特色的系统协同养老服务体系基本成型，居家、社区和机构融合发展的服务供给格局不断优化，老年健康支撑体系更加健全，为老服务多业态创新融合发展，要素保障能力持续增强，养老服务业对经济发展的贡献率显著增长，社会环境更加适老宜居，全面打造富有许昌地域特色的“许昌养老品牌”。二〇三五年远景目标实现以公共养老服务为基础、康养产业为补充的养老服务架构基本成型，多层次、可持续、全方位的“大养老”格局全面形成。

专栏1 “十四五”时期养老服务主要发展指标			
指标名称	2020年基础值	2025年目标值	指标属性
养老服务床位总量	2.49万张	3.38万张	预期性
特殊困难老年人月探访率	-	100%	预期性
新建住宅小区配套建设养老服务设施达标率	-	100%	约束性
新建智慧养老服务平台数	0	1	预期性
养老机构护理型床位占比	37.3%	55%	约束性
本科高校、职业院校养老服务相关专业招生规模	-	明显增长	预期性
每千名老年人配备社会工作者人数	-	1人	预期性
每个县(市、区)老年大学数量	0.55所	≥1所	约束性
二级及以上综合医院设老年医学科比例	37%	≥60%	预期性
65岁以上老年人健康管理率	67.9%	≥72%	预期性

#### 四、主要任务

##### (一) 强化兜底性养老服务保障

1. 建立基本养老服务制度。建立基本养老服务清单，优先将经济困难的高龄、失能、重残、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人列为重点保障对象，明确服务项目、服务对象、服务内容、服务标准、支出责任等，并根据经济社会发展进行动态调整。建立完善以老年人身体能力状况为核心指标的老年人综合能力评估标准，全面建立老年人能力综合评估制度，推动建设一批综合评估机构和评估队伍，通过政府购买服务等方式开展老年人能力评估，评估结果作为老年人享受补贴、接受基本养老服务的依据。

2. 建立特殊困难老年人探访制度。全面建立重点关注居家社区养老的空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人定期探访制度。以村（社区）为单位、依托乡镇（街道）养老服务中心、基层老年协会等，推广“养老服务顾问”模式，对辖区内的老年人进行登记，建立应急处置、评估帮扶、政策咨询机制。建立特殊困难老年人信息档案，定期探访保持信息动态更新。通过政府购买服务等方式，引导社会组织等专业力量开展定期探视走访，提供关爱服务。探索设立农村留守老年人关爱基金，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。到2025年，特殊困难老年人月探访率达到100%。

3. 强化公办养老机构兜底保障作用。充分发挥公办养老机构的兜底保障作用，坚持公益属性，切实满足特困人员集中供养需求，优先接收经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人。加强公办养老机构建设改造，制定服务标准，规范工作流程。完善公建民营养老机构管理制度，鼓励各地采取委托管理、补贴运营、股权合作、购买服务等多种方式支持公建民营养老机构发展。建立公办养老机构入住评估管理及轮候制度，明确老年人入住条件和排序原则。对公办养老机构实行建设成本标准指导和收费价格指导，按照普惠利民导向，控制建设成本，防止过度豪华。

4. 完善社会救助和社会福利制度。探索建立特殊困难老年人养老服务补贴、护理补贴制度，健全80岁以上老年人高龄津贴制

度，建立与经济社会发展水平和老龄化程度相适应的动态调整机制。优化整合老年人福利补贴制度，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策衔接。加快推进政府购买养老服务工作，优先保障经济困难的失能、高龄和计划生育特殊家庭等老年人的服务需求。将符合条件的特困老年人、城乡低保老年人等特殊困难老年人纳入社会救助帮扶范围，提供定期居家巡访、助急等服务。深入实施临时救助制度，解决困难老年人遭遇到的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。鼓励公益慈善组织开展面向老年人的慈善募捐、慈善信托等慈善公益活动。

5. 探索建立多层次社会保障制度。完善基本养老保险、基本医疗保险制度，建立健全与我市经济发展水平相适应，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。规范实施企业职工基本养老保险省级统筹制度，积极参与全国统筹。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄政策。发展多层次、多支柱养老保险体系，完善企业年金、职业年金制度，发展个人储蓄型养老保险和商业养老保险，推动养老保险第三支柱发展。推动实现城镇职工基本养老保险由制度全覆盖到法定人群全覆盖，积极促进城乡居民养老保险适龄参保人员应保尽保，积极促进有意愿、有经济能力的灵活就业人员、新就业形态从业人员等参加城镇职工基本养老保险。到2025年，全市基本养老保险参保率达到95%以上。健全基本医疗保险制度，全面做实基本医疗保险市级统筹。健全重大疾病医疗保险和医疗救助制度。完善老年医疗服务的医

保配套支持政策，合理设置符合老年人特点的医保费用结算标准和方式，为老年人就医提供便利。鼓励发展商业健康保险，深入发展老年人意外伤害保险。按照上级部署，适时开展长期护理保险制度试点，为全面推进长期护理保险制度探索路径、积累经验。积极发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等的有益补充作用，增强老年人接受护理照料的支付能力，促进照护制度可持续发展。

6. 健全农村养老设施网络。将养老服务设施配建纳入乡村振兴战略，加快县、乡、村三级农村养老服务设施建设。以改建或扩建为主，建设县级特困人员供养服务设施（敬老院），重点增强长期照护功能，增设失能人员生活服务照护单元以及医疗护理、康复服务等医养结合照护单元。加强乡镇特困人员供养服务设施（敬老院）护理型床位建设，推动有条件的乡镇敬老院转型为区域养老服务中心（机构）。依托农村幸福院等村级互助养老设施，延伸居家养老服务功能，大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的互助式养老服务。巩固拓展养老领域脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，加大对乡村振兴巩固提升县（市、区）养老项目的扶持力度。到2022年，每个县（市、区）至少有1所以失能、部分失能特困人员专业照护为主，具有医养结合功能的县级特困人员供养服务设施（敬老院）；到2025年，医养结合功能得到进一步完善，县、乡、村三级衔接的农村养老服务设施网络基本形成。



7. 增强养老机构效能。推进护理型养老机构和床位建设，重点扶持发展满足基本养老服务需求，服务高龄、失能老年人的养老机构，不断提升养老机构长期照护服务能力。有条件的县（市、区）可针对失智老年人的特殊照护需求，建设失智老年人照护机构或设置服务专区。加强公办养老机构建设，重点支持新建面向失能老年人的老年养护院和特困人员供养服务设施（敬老院）。加强存量公办养老机构改造，提升失能老年人照护服务水平。到2025年，实现包括特困人员供养服务设施（敬老院）在内的公办养老机构入住率达到60%左右。支持国有经济加大对养老服务的投入，积极培育发展以普惠型养老服务等为主责主业的公共服务功能国有企业。

## （二）强化居家社区养老服务能力

1. 完善社区养老服务设施建设。严格按照人均用地不少于0.2平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施，合理确定养老服务设施用地规模和布局，老龄化趋势较快的地方可适当提高养老服务设施用地比例。科学编制与经济社会发展水平、人口老龄化水平相适应的养老服务设施专项规划，将相关内容纳入国土空间规划，在国有建设用地供应计划中予以优先安排，切实保障养老服务设施用地，根据规定确定土地使用权出让期等。举办非营利性养老机构，可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、

租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。支持利用集体建设用地建设养老服务设施，农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办，或以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位或个人共同建设养老服务设施。制定整合利用闲置资源改造为养老服务设施的政策措施，鼓励将符合“三旧”改造条件的村级工业园、旧厂房和老旧小区中国企房屋等场所改造成养老服务设施。在符合规划的前提下，对城镇现有闲置设施及农村集体土地上盖建筑物进行改造利用举办养老服务机构的，可先按养老设施使用，后改变土地使用性质。鼓励盘活空置的公租房、闲置的非商业区公有用房、培训疗养机构搁置用房等国有资源，用于建设养老服务设施。支持在社区综合服务设施中开辟空间用于养老服务。

2. 强化养老服务设施建设保障。提升城镇养老服务设施水平。加强社区养老服务设施建设，在街道层面建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的区域养老服务中心（机构），在社区层面建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为老年人提供方便可及的养老服务。将社区养老服务设施纳入城乡社区配套用房建设范围，落实养老服务设施与新建住宅小区规划、建设、验收、交付“四同步”机制，将民政部门纳入同级国土空间规划委员会，参与养老服务设施的规划设计审核和竣工验收。老城区和已建成居住区结合城镇老旧小区改造、居住区建设补短板行动等，补建一批养老服务设施。发展家庭养老床位，通过家庭适老

化改造和智能化升级，以社区养老服务设施为依托，为居家老年人提供上门服务。到2025年，形成街道、社区养老服务设施定位精准、功能互补、延伸居家的养老服务网络，“一刻钟”居家养老服务圈逐步完善。

## 专栏2 社区养老服务设施全覆盖工程

总体目标：到2022年，基本实现每个街道有1处综合养老服务设施，嵌入式养老床位不少于50张，每个社区有1处养老服务场所。

1.养老服务设施配建工程。落实新建小区100%配套养老服务设施要求，开展新建小区配建养老服务设施专项清查，确保各县（市、区）新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于30平方米的标准配套建设。加强城镇老旧小区养老设施配建，老城区和已建住宅小区按照每百户不低于20平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式配建一批养老服务设施。

2.存量国有资产发展养老服务工程。破解制约存量用房发展养老服务的堵点、难点，盘活空置的公租房、闲置的非商业区公有用房、培训疗养机构搁置用房等国有资源，用于建设养老服务设施。

3.优化社区居家养老服务供给。支持养老机构发挥“溢出效应”，探索机构社区化模式，支持具备条件的养老机构将餐饮、洗浴、康复、护理等各种专业化服务延伸到周边社区，就近为老年人提供养老服务。因地制宜发展小规模、多功能、专业化的嵌入式养老机构，纾解家庭照护压力。发展“以大带小”服务模式，以街道综合养老服务中心（乡镇敬老院），辐射带动周边社区养老服务站点（村级幸福院），提升养老服务能力。支持社区养老服务设施配备康复辅助器具，逐步建立康复辅助器具社区服务体系。建立以社区为平台、社区社会组织为支撑、社会工作专业人才培养队伍为保障、社区志愿者为补充、社区公益慈善资源为支持的

居家社区养老服务“五社联动”工作机制。整合统筹线上线下各类养老服务资源，提供“点菜式”就近便捷养老服务，运用信息化技术加强养老服务过程与质量监督管理。加强健康养老大数据挖掘与应用，创新发展慢性病管理、居家健康养老、个性化健康管理、互联网健康咨询、生活照护等健康养老服务模式。

4. 支持家庭承担养老功能。加强政策宣传引导，强化家庭赡养老年人的主体责任。鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，履行赡养义务、承担照料责任。落实独生子女父母护理假，开展失能老年人家庭照护者“喘息服务”，实施老年人家庭照护者培训计划，可通过政府购买服务等方式，对照顾失能失智老年人的家庭成员提供护理技能培训，增强家庭照料能力。支持老年人家庭开展适老化改造，2022年完成不少于2000户特殊困难老年人家庭适老化改造。发展家庭养老床位，支持专业养老服务机构拓展居家上门服务，为居家老年人提供专业养老服务。

5. 大力发展普惠型养老服务。实施城企联动普惠养老专项行动，鼓励社会养老机构提供普惠养老服务，建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的养老机构。加大土地、用房、财政、金融、人才等政策支持力度，指导公办养老机构和社区养老机构落实普惠利民导向，推动建立市场原则下的普惠价格机制。推动培训疗养机构发展普惠养老，按照“应改尽改、能转则转”的原则，推动有条件的党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型各类养老机构，发展普惠养老。

### （三）打造宜居老年环境建设

1. 建设老年友好环境。大力推进无障碍环境建设，按照老年服务设施、公共设施适老化和无障碍建设标准，加快与老年人日常生活密切相关领域的适老化改造。加大城市道路、交通设施、公共交通工具等适老化改造力度，加强对坡道、电梯、扶手等公共建筑节点的改造，在车站等场所为老年人等群体设置专席和“绿色”通道，全面发展适老型智能交通体系。有序推进城镇老旧小区改造，完成小区路面平整、出入口和通道无障碍改造、地面防滑处理等。加强社区卫生服务中心、社区综合服务设施等的适老化改造，打造方便、温馨的居家社区环境。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生活环境。开展老年人家庭适老化改造，通过产业引导、业主众筹等方式，引导老年人家庭根据老年人身体状况、康复辅助器具需求、居住环境等特点，对住宅及家具设施等进行居家适老化改造。采取政府补贴等方式，对纳入分散供养范围的特困人员和经济困难的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。

2. 推进互联网与养老服务深度融合。引导有条件的社区养老服务站点、养老机构线上线下融合发展，构建“互联网+养老服务”智慧养老模式，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。支持养老服务机构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，改善服务体验，建设一批智慧安防、智慧服务、智慧记录、智慧

感知等程度高的“智慧养老机构”。鼓励有条件的县（市、区）引导老年人家庭安装智能监控、智慧养老服务终端等设施设备，开展健康、安全远程监测和“点菜式”服务等，构建“虚拟养老院”。鼓励企业开发适合老年人使用的智能化产品，设立线上线下融合、为老年人服务的专柜和体验店。

3. 解决老年人运用智能技术困难。完善传统服务保障措施，医疗、社保、生活缴费等高频政务服务事项，设置必要的线下办事渠道并向基层延伸；公共服务场所保留人工窗口和电话专线。加快推进老年人常用的互联网应用和移动终端、APP应用适老化改造，优化界面交互、内容朗读、操作提示、语音辅助等功能，将无障碍改造纳入日常更新维护。实施“智慧助老”行动，加强老年人数字技能教育和培训。

4. 多途径扩大老年教育供给。健全完善市、县、镇三级老年教育网络，支持许昌国家开放大学通过建立分校和教育网点等方式向街道、社区辐射，助推全市老年教育扩面、增容、提效，积极发展老年教育，到2025年，每个县（市、区）至少建有1所老年大学。丰富老年人精神文化生活。积极发展社区老年教育，探索将社区教学点嵌入社区党群服务站的老年教育社区嵌入新模式。推动许昌学院、许昌职业技术学院等高等院校利用自身教育资源，结合学校特点特色，面向老年人群体开发课程。鼓励具备条件的养老服务机构开设老年课堂、建设学习点，为老年人提供就近、便捷的学习服务。大力发展远程教育，积极对接中国老年

大学协会，充分利用“网上老年大学”平台开设“空中课堂”。

5. 积极开发老年人力资源。将老年人才开发利用纳入人才队伍建设总体规划，建立老年人力资源信息服务平台和老年人才信息数据库。搭建老年人才市场，把老年人力资源纳入各类人才中介组织和机构服务范围。发挥老年人在经验、技能、专业等方面的优势，鼓励专业技术型、职业技能型老年人才参与科学文化知识传播、专业技能传授、科学研究和咨询服务等活动。倡导和组织有能力、有意愿的老年人积极参与社区服务、公益活动和健康知识培训等为老志愿服务工作。探索养教结合新模式，为社区、老年教育机构及养老服务机构等提供支持。

6. 加强老年人关爱服务。探索采取本地培育、外地引进、公益创投等多种方式，大力培育合格的养老服务类社会组织，培养一批专业化养老服务队伍。健全“社会工作者+志愿者”联动服务机制，支持社会工作服务机构、心理咨询机构为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化服务，鼓励志愿服务组织和慈善组织为老年人提供身心关爱、照料支持和生活陪伴等多样化服务。鼓励各县（市、区）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，以“敬老月”和“敬老文明号”创建为契机，选树表彰孝亲敬老先进典型。利用传统节日，组织开展丰富多彩的孝亲敬老宣传教育活动，推动孝亲敬老教育进学校、进家庭、进机关、进社区，营造良好养老、孝老、敬老社会氛围。贯彻落实老年人权益保障法律、法规，督

促落实赡养人赡养义务。完善老年人监护制度，保障老有所养有法可依。加强老年人群体的金融安全知识、非法集资识骗防骗宣传教育等，严厉打击各类侵害老年人合法权益的违法行为。加大老年人法律服务和法律援助力度，重点做好农村老年人和贫困、高龄、空巢、失能等特殊困难老年人的法律服务、法律援助和司法救助工作。完善老年优待政策，拓展优待项目、创新优待方式，推广老年人凭身份证等有效证件享受各项优待政策。有条件的县（市、区）积极落实外地老年人同等享受本地优待项目。

### 专栏3 宜居老年环境打造工程

1.公共适老设施建设工程。鼓励新建适老社区。积极引导县（市、区）在城镇老旧小区改造中，结合小区实际情况，通过征求群众意见、前期方案制定，鼓励将适老化设施、无障碍设施改造、消防设施纳入改造范围，有条件的加装电梯、无障碍设施，为老年人提供安全、舒适、便利的小区环境。到2025年，建成一批老年友好型社区。对公园、游园、文体活动场所等公共服务设施进行适老化改造，增加适老活动场地和文体设施，

2.老年人家庭适老化改造工程。支持开展经济困难的高龄、失能、残疾等老年人家庭适老化改造试点，2022年，支持2千户经济困难老年人家庭开展适老化改造。

3.健全完善市、县、镇三级老年教育网络，积极发展老年教育，到2025年，每个县（市、区）至少建有1所老年大学。

#### （四）推进医养康养融合发展

1.丰富医养结合服务模式。将医养结合机构内设医疗机构纳入医联体管理，根据服务老年人的特点，合理核定养老机构举办的医疗机构医保限额。积极探索医养结合机构养老床位和医疗床位按需规范转换机制。完善养老服务机构与周边医疗卫生机构签约合作机制。到“十四五”末，全市养老服务机构普遍具备医养



服务能力。支持新建社区卫生服务机构与养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、乡镇卫生室与农村幸福院统筹规划、毗邻建设。支持部分空置床位较多的一二级医院和专科医院转型为老年护理院。推进养老机构提升养老机构护理型床位比例。到“十四五”末，全市养老机构护理型床位占比不低于55%。卫生健康部门支持医疗卫生机构设立养老机构或依法依规开展养老服务并强化行业监管。民政部门支持养老机构设立或内设医疗机构并强化行业监管。

2. 增加医养结合服务供给。支持100张床位以上的养老机构配备医务室、护理站，按规定纳入医保定点结算范围。鼓励执业医师到养老机构设置的医疗卫生机构多点执业。支持有条件的养老机构开办各类康复医院、护理院、安宁疗护机构等。引导医疗卫生机构加强老年医学科建设、增设老年病床。统筹区域内医疗和养老资源，支持将医养结合机构纳入城市医疗集团或紧密型县域医共体。推动基层医疗卫生机构按照“定期+按需”的原则，为辖区未设立医疗卫生机构的养老机构开展上门巡诊服务。推进面向医养结合机构的远程医疗建设，鼓励有条件的医疗卫生机构为养老机构内设医疗卫生机构提供远程服务，鼓励有条件的养老机构内设医疗卫生机构设立远程医疗站点，加入全市远程医疗平台。有效利用社区卫生服务机构、乡镇卫生院等基层医疗资源，重点为失能老年人提供集中或居家医养结合服务。

3. 提升医养结合服务质量。实施医养结合机构服务质量提升行动，开展医养结合示范项目创建活动，争创省级医养结合示范

县（市、区）和示范机构，推进医养结合高质量发展。推动老年人医疗卫生和养老服务标准衔接，健全医养结合标准规范体系，发展面向居家、社区、机构的智慧医养结合服务，推进“互联网+医疗健康”、“互联网+护理服务”。普及社区老年健康教育，加强老年人群重点慢性病的早期筛查、干预及分类指导，开展老年人口腔健康、老年营养改善、老年痴呆防治和心理关爱行动。落实基本公共卫生服务老年人健康管理和中医药健康管理服务，对65周岁以上老年人和60周岁以上计划生育特殊困难家庭老年人，每年提供一次免费健康管理服务。做实家庭医生签约服务，支持有条件的医疗卫生机构为老年人提供上门医疗服务。加大医务人员从事医养结合服务支持力度。支持医务人员到医养结合机构执业，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业，引导职业院校护理及相关专业毕业生到医养结合机构执业。医养结合机构中的医务人员在职称评定、专业技术人员继续教育等方面享有与其他医疗卫生机构人员同等待遇。

4. 实施老年人健康管理。认真做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁医护等服务，延伸养老服务链条，实现从健康管理、失能照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。完善家庭医生签约服务，实施慢性病全周期健康管理，为65岁以上老年人普遍建立健康档案，为辖区内自愿签约的高龄、重病、失能居家老年人提供家庭出诊、家庭护理等上门服务。实施老年健康促进行动，引导老年人形成健康生活方式和

良好生活习惯。实施老年人群营养改善行动，逐步提高老年人群整体健康水平。建立健全老年健康危险因素干预、疾病早发现早诊断早治疗、失能预防三级预防体系。完善老年人健康体检制度，加强对老年人常见病、慢性病的健康指导、综合干预。面向老年人开展中医药健康管理服务。到2025年，65岁以上老年人健康管理率达到72%。

#### （五）补齐农村养老服务短板

1. 加强农村养老服务能力建设。加快构建完善的农村养老服务体系，满足农村老人的基本养老服务需求，是实现脱贫攻坚、乡村振兴、城乡养老服务均等化发展的重要内容。乡镇特困供养设施转型为区域养老服务中心，建成农村养老的核心阵地，在满足特困对象集中供养的基础上，向社会开放多余床位或提供养老服务，重点向农村高龄、失能等老年人提供养老服务；快速补齐农村养老服务短板，2025年年底，全市区域养老服务中心在乡镇（街道）的覆盖率要达到60%以上。鼓励社会力量运营管理村级养老服务设施，合理设置短期托养床位，为有需求的农村老年人提供短期托养、照护等服务。

2. 发展农村互助养老服务。发展农村互助养老，构建乡镇牵头，村委会组织、老年协会组织、低龄健康老年人、农村留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。鼓励通过社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式，开办农村幸福院、邻里互助点等，因地制宜创新发展互助式养老服务。发挥乡

镇养老服务中心作用，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。支持利用村级养老服务设施为农村居家养老互助服务提供设施保障。鼓励老年人参加各类志愿服务组织和邻里互助，支持基层自治组织、社工站、基层老年协会、企事业单位等开展互助养老活动。引入社会工作者等专业力量，根据老年人不同特点，广泛开展互助小组服务，完善老年人的社会支持网络。每个县（市、区）选择打造互助式养老示范点。

3. 激发农村养老服务市场活力。深入实施乡村振兴战略，鼓励各县区结合资源禀赋，探索农村康养服务，积极引入品牌化、连锁化、群众评价高、受益广的优质养老服务品牌资源进乡入村。鼓励进城务工人员回乡创业，参与、发展农村养老服务。对符合条件的养老服务从业人员，实行就业创业扶持。支持社会资本在农村兴办养老机构，参与农村养老服务设施运营，探索适合农村的养老服务模式。大力培育农村为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。推广禹州农村互助养老试点经验，在体制机制、服务模式等方面探索创新农村养老服务发展模式，形成一批具有地方特色的农村养老服务模式。

#### 专栏4 养老服务提质行动

1. 居家养老关爱行动。创新智慧养老服务模式，建设线上智慧服务设施，开发和推广居家社区养老服务智能终端产品和应用，及时精准掌握老年人需求。通过线下资源整合平台，开展助餐助浴助洁助医助急助行等服务。

2. 星级机构创建行动。规范养老机构建设，促进养老机构由数量增长向质量

提升转变，为老年人提供标准化、规范化的优质服务。优化养老机构床位结构，增强对失能老年人的照护能力。到 2022 年，养老机构护理型养老床位占比不低于 50%；到 2025 年，达到 55%。支持养老机构专业化发展，开展养老机构等级评定，培育一批规模化、标准化、专业化的星级养老服务头部企业。

3. 医养结合示范行动。鼓励养老机构与医疗卫生机构开展多种形式的签约合作，推进医疗卫生机构为养老机构设置老年人就诊“绿色”通道，推动基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系。到 2025 年，养老机构普遍具备医养结合服务能力。开展医养结合示范项目评选，培育一批引领示范项目。

4. 医养康养结合工程。积极推动鄱陵创建国家区域医疗中心和高端医疗集聚区，建设全国医养型健康养老示范基地；依托禹州等地中医药健康服务优势，建设区域重要的中医医养型示范基地；推动有条件的地方，依托优质医疗资源，打造区域性医养结合知名品牌。推动中医药与养老服务结合，支持中医医院与养老机构深层次合作，在养老机构发展中医药服务。到 2025 年，所有社区卫生服务机构、乡镇卫生院和 50% 的村卫生室均能为 65 岁以上老年人提供中医药健康干预和管理服务，二级以上综合医院开设老年医学科的比例达到 60% 以上。

## （六）持续加强养老服务人才队伍建设

1. 完善养老服务从业人员培训体系。依托“人人持证、技能河南”建设，持续加强养老服务行业职业技能培训，打造“鄱陵康养”人力资源品牌，吸引更多劳动力进入养老服务领域。将养老护理员职业技能等级与工资收入、福利待遇、岗位晋升、服务价格等挂钩，促进护理员收入合理增长，引导护理员保持工作持续性与稳定性。组织举办养老护理员职业技能竞赛，按照有关规定给予奖励激励。广泛宣传养老护理员先进事迹和奉献精神，提升养老护理员职业荣誉感和社会认同感。鼓励各县（市、区）依托智慧养老服务平台、社区养老服务场所开展养老从业人员和老年人家庭成员照护培训。

2. 强化养老服务人才培训基地建设。支持本地院校优化设置养老服务专业，大力培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等专业人才。逐年扩大招生数量，探索学生资助政策，加大专业人才培养力度。将养老服务列为职业教育校企合作的优先领域，链接各类养老服务培训资源，开展校企合作、产教融合，通过定制式培养、共建实习实训基地等形式，打造定位准确、理念先进、辐射周边的养老服务人才培训基地，支持康复、护理等专业基础较好的院校建设一批康养培训基地，为智慧健康养老、老年科研、适老化产品研发制造等领域培养、引进和储备专业人才。鼓励满足条件的各类院校、养老服务机构按规定开展养老护理员职业技能等级认定业务。支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校，支持职业教育学校将养老机构作为实训基地、创新研究基地。支持医疗卫生机构建设健康医疗实训基地，积极开展养老护理、健康管理等“订单式”行业培训。

3. 培育发展为老服务社会工作力量。加强养老机构社会工作岗位开发与设置，推进乡镇（街道）社会工作服务站全覆盖，推动社会工作服务与居家、社区、机构养老服务融合发展。支持社会工作服务机构开展特色养老服务，通过居家入户、社会活动等形式，为老年人开展多角度的综合评估、救助服务、照顾安排、适老化环境改造、生命成长适应与支持、精神慰藉、危机干预、社区参与、老年教育、咨询服务、权益保障、政策倡导、生命晚期照顾等支持性、补充性和替代性服务。加快培养老年社会工作

者，加大专兼职老年社会工作者培训力度，提升社会工作技能水平。加快发展以老年人为重点服务对象的社会工作服务机构，实施老年社会工作服务项目，深入开展“社会工作+志愿服务”“慈善力量+社会工作”等活动。

4. 加强为老志愿服务队伍建设。推动养老机构、居家社区养老服务机构、居（村）委会等设置相对稳定的志愿服务岗位，以“时间银行”、互助养老等形式开展常态化、专业化为老志愿服务。培育、宣传具有典型性、示范性的优秀为老志愿服务项目和组织，不断壮大养老服务志愿队伍。将老有所为同老有所养结合起来，挖掘老年人人力资源，探索保障扶持机制，鼓励低龄老年人帮扶高龄老年人，鼓励有专长的老年人发挥余热。探索“社区志愿服务计学分”“时间银行”等模式，将低龄、健康老年人为高龄、失能老年人提供服务的时间和质量进行备案，纳入“时间银行”。

#### 专栏5 养老服务人才队伍建设行动

1. 养老护工培养行动。将康养职业技能培训计划作为重要民生工程，纳入“人人持证、技能河南”同步部署落实和同步督导考核。将养老护理员作为急需紧缺职业（工种）纳入“河南护工”人力资源品牌培养范围，按规定落实各项补贴政策，2022年，全市培养培训养老服务人员 2380 人次以上。全面推行养老护理服务从业人员就业上岗前培训、岗位技能提升培训、转岗专业培训和创业培训，积极面向有意愿从事养老护理服务的各类人员开展培养培训。到 2025 年，实现培训规模和技能水平整体提升，全市养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均到 100%。

2. 为老志愿队伍培育行动。加大专兼职老年社会工作者培训力度，培养服务老年人生活服务、健康服务、精神慰藉、法律援助等社会工作者和志愿者队伍，到 2025 年，每千名老年人配备 1 名社会工作者。培育有代表性的优秀为老志愿服务项目和组织，将老有所为同老有所养结合起来，挖掘老年人人力资源，鼓励发展低龄老年人志愿服务队伍。

## （七）促进康养产业发展

1. 着力创建康养示范市。充分利用许昌市丰富的温泉、中医药、生态、文化、旅游等资源，立足全市“一区一带两组团”健康养生养老产业发展格局，打造一批具有较强影响力的健康养生养老品牌。积极推进鄢陵国家健康养老示范区（一区）建设，加强与国内外知名旅居式养老机构合作，大力发展“候鸟”型、生态度假型、农家体验型等养生养老服务，打造冬住海南岛、夏居东三省、春秋在鄢陵的旅居式养老新模式。大力发展许港健康养生养老产业带，依托沿京广轴良好的交通条件、河湖水系、生态廊道、医疗服务等资源，推动魏都区、建安区、城乡一体化示范区、经济技术开发区、东城区、长葛市等地域打造支撑全市健康养生养老产业发展的重要增长极。优化发展禹州市和襄城县两个健康养生养老组团，禹州组团充分发挥中医药产业优势，大力发展中医药保健服务业，积极开展融合中医特色健康管理的医疗、康复、护理、养生保健等康养服务，建设区域性养老服务基地。襄城组团围绕“一花一叶一古寺，一山一水一千年”文化旅游资源，推动旅游产业与养老服务深度融合，针对性地配置特色化养老服务设施。

2. 培育发展康复辅助器具产业。鼓励许昌市开发区生物医药产业园、开发区智能装备产业园、示范区高新技术产业园、长葛生物医药产业园、鄢陵医疗用品产业园等产业园区布局发展康复辅具、智能穿戴用品、服务型机器人和无障碍科技产品等。鼓励全市医疗器械企业和创新型企业充分发挥技术优势，拓展研发康



复辅具产品。推动康复辅具应用推广，积极开展康复辅具社区租赁。加强老年用品开发，重点支持老年生活用具、老年服装、保健食品、药品等老年用品的研发、生产和销售，支持举办鄱陵国际健康峰会和禹州药交会。

3. 培育智慧养老新业态。依托市级智慧养老服务平台，整合人口、医疗、社保、养老等行业信息资源，建立老年人、养老服务企业和医疗机构信息数据中心，将养老机构、社区养老服务中心、社区卫生机构、居家养老组织等纳入信息系统，实时动态监管。鼓励养老服务机构、企业和社会组织利用互联网、物联网等信息技术，为老年人提供紧急呼援、家政预约、远程医疗、健康监测、居家护理、走失定位等服务。

#### 专栏6 康养产业发展工程

1. 康养基地建设工程。依托全市山水、温泉、中医药、乡村等资源，培育康养中心，打造具有较强区域影响力的休闲度假、健康养生、体育健身、健康旅游等特色健康服务园区。

2. 康养业态融合工程。推动养老服务与多业态融合发展，加大土地、税费等优惠力度，创新养老服务模式，引进省内外优质养老机构、大型地产企业和知名金融保险集团等，创新开展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等服务，建设一批康养产业园区。

3. 康复辅具制造行动。开展康复辅具社区租赁和回收再利用服务试点，支持有条件的社会福利机构、养老机构、康复辅具配置机构及城乡社区建立应用推广中心，开展产品展示、技术指导、服务培训、产销对接等活动。在医疗康复辅具基础较好的县（市、区）或养老产业基础较好的县（市、区），打造康复辅具区域科技创新基地和技术研发平台，发展壮大康复辅具产业。

4. 老年用品创新行动。整合资源要素，完善基础设施，建设一批康养产业制造园区，聚焦老年人需求，建立老年用品产业链，积极开发人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术应用的智能化产品。建立市级康养产业重大项目库，谋划一批带动作用强、技术含量高、市场效益好的重大项目。

## （八）提升养老服务行业监管水平

1. 完善养老服务综合监管体系。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，明确各部门监管职责，建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，强化事中事后监管。推行跨部门“双随机、一公开”监管、联合抽查。建立监管结果与等级评定、补贴、政府购买服务以及行业退出等挂钩的协同机制。加强“互联网+监管”应用，加强民政与应急、消防、市场监管、卫生健康、公安等部门监管信息联动共享，推动联合监管、联合执法、联合惩治。发挥行业协会作用，加强行业自律和诚信建设。建立养老服务领域非法集资防范、监测、预警协同机制，持续开展养老服务领域非法集资整治。完善养老服务纠纷处理制度，规范养老机构服务行为，及时依法化解养老服务矛盾纠纷。建立养老服务风险隐患排查整治常态化机制，督促养老服务机构落实安全主体责任，及时排查整治建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备等方面的风险隐患。

2. 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，加快建立养老服务质量综合评价体系。全面开展养老机构等级评定，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，开展养老服务质量满意度测评，将评价结果及时向社会公开。

3. 建设养老服务领域社会信用体系。推进养老服务信息平台与全省公共信用信息平台对接，建立健全信用信息记录和归集机

制，逐步建立覆盖养老机构、从业人员和服务对象的信用管理体系，建立协同机制，加强重大风险防范。养老机构登记备案、行政处罚、抽检结果等信息，按经营性质分别通过“信用中国（河南）”网站和国家企业信用信息公示系统（河南）向社会公示，并共享至市公共信用信息平台。探索开展养老机构公共信用综合评价，对养老机构信用状况、履约能力进行全面判断和评估。建立养老服务失信联合惩戒对象名单制度和市场退出机制，养老机构虐老欺老、发生重大安全责任事故、违法违规开展金融活动的纳入失信联合惩戒对象名单。

4. 提高养老应急救援能力。在国家、省养老服务应急救援体系框架下，推进全市“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务应急救援体系建设。针对各类自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件，提升公办养老机构应急保障能力，增设隔离功能并配备必要的应急物资和安全设备设施，加强工作人员应急知识培训和全员安全教育。相关职能部门指导养老机构制定具有较强针对性、实用性和可操作性的突发事件应急预案，加强养老服务安全风险隐患和安全管理风险评估，调查掌握附近区域内可请求援助的应急资源状况，定期分类开展应急演练。完善养老机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制，全面提升应急管理能力。

## 五、实施保障

（一）坚持党的领导。强化各级政府落实规划的主体责任，将

养老服务体系建设和康养产业发展重点任务纳入重要议事日程，纳入当地经济社会发展规划，纳入民生实事项目。强化区域养老服务资源统筹管理，进一步配齐基层养老服务工作人员，加强基层养老工作力量。做好养老机构党建工作，推动养老机构党建工作全覆盖。健全退休干部基层党组织和老年社会组织中的党组织，充分发挥离退休党员干部、工青妇残等群团组织的作用，最大限度凝聚为老服务力量。

（二）健全工作机制。完善党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，充分发挥养老服务联席会议制度作用，定期检查、通报工作进展，及时协调解决养老服务有关问题。加强养老服务联席会议成员单位的协调，完善促进养老服务发展的配套政策，办好养老服务领域民生实事，形成齐抓共管、协调联动共同推进养老服务的合力。

（三）推进交流合作。加强与京津冀和长三角等先进地区的常态化养老服务交流，引进一批国内先进管理团队、专业化人才、养老服务企业。加强与国际知名城市养老服务交流合作，学习先进养老服务理念、技术、管理经验。积极推进郑许都市圈养老服务体系一体化建设，建设一批标志性的养老示范项目，深化都市圈内标准协同互认、人才培养、旅居养老、康养基地建设等方面的跨市合作。

（四）强化舆论宣传。加强人口老龄化国情教育和孝亲敬老文化建设，积极宣传守望相助、邻里和睦、与人为善、与邻为伴

等社会风尚,营造浓厚工作氛围。依托省、市主流媒体及新媒体,宣传养老服务好经验、好做法,及时曝光侵害老年人权益的行为。加强养老服务从业人员先进事迹与奉献精神宣传,使其劳动创造和社会价值在全社会得到尊重。持续提升媒体舆情研判、引导能力,营造全社会关心、支持、参与养老服务体系建设的的良好氛围。

(五) 实施监督检查。建立规划实施动态监测机制,加强对规划实施情况的跟踪分析,开展规划实施督促检查。建立养老服务质量评价和监测体系,采取自查、督察、社会第三方评估并举方式,开展养老服务满意度调查、年度评估和规划中期评估、终期评估。对落实政策积极主动、项目建设成效明显的,在安排资金、遴选试点等方面给予倾斜支持;对推进工作不力的,采取约谈、通报等方式督促整改落实。

---

主办：市民政局

督办：市政府办公室三科

---

抄送：市委各部门，市人大、市政协办公室，军分区。

市法院，市检察院，驻许各单位。

---

许昌市人民政府办公室

2022年8月15日印发

