**南京市鼓楼区人民政府办公室文件**

鼓政办〔2022〕17号

区政府办公室关于印发鼓楼区“十四五”

养老服务发展规划的通知

区政府各部门，各街道办事处，各直属单位：

经区政府同意，现将《鼓楼区“十四五”养老服务发展规划》印发给你们，请认真组织实施。

鼓楼区人民政府办公室

2022年3月25日

 （此件公开发布）

鼓楼区“十四五”养老服务发展规划

为深入实施积极应对人口老龄化国家战略，加快构建与鼓楼经济社会发展相适应的居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，根据《江苏省“十四五”养老服务发展规划》《南京市养老服务条例》《南京市“十四五”养老服务发展规划》《南京市鼓楼区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》等政策文件要求，制定本规划。

第一章 “十三五”期间养老服务发展情况

“十三五”期间，鼓楼区深入贯彻“党委领导、政府主导、社会协同、多元参与”方针，着力构建“以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑、信息技术为辅助、医养康养相结合”的多元化养老服务体系，养老服务整体水平保持全市前列。区民政局养老服务科被省人社厅、省民政厅授予“全省民政系统先进集体”荣誉称号。在全市率先开展区级养老服务“时间银行”工作，相关经验和做法受上级部门肯定并在全市推广。“互联网+养老服务”创新实践经验被国家发改委内参刊载。

**一是服务体系逐步健全。**搭建政府出资、社会组织运作的“居家养老服务网”，将养老与家政、健身、教育、旅游等相关领域联动发展，开展助餐、助医等“14助+N”服务，丰富养老服务内涵。支持社会力量创办规模化、连锁化、品牌化养老机构，鼓励“开门办院”，将机构服务延伸进社区、进家庭，打造以社区卫生服务中心为圆点，辐射周边的医养结合“同心圆”，推动区域资源共建共享。截至2020年末，建成街道综合养老服务中心13个，综合护理中心17个，街道级日间照料中心13个，中心厨房14个，2A级及以上社区养老服务中心121个，每千名老人拥有养老床位数45张，累计为1200余万人次提供居家上门服务；现有养老机构41家，养老床位数5530张，实现社会力量独立运作100%，医疗卫生服务覆盖率100%。

**二是政策基础持续强化。**修订完善养老服务政策文件，制订了“1+1+2+N”系列文件，即《鼓楼区关于加快养老服务高质量发展实施意见》《鼓楼区养老服务联席会议制度》《鼓楼区养老机构服务质量管理规范》《鼓楼区居家养老服务管理规范（试行）》等。连续五年发布年度《鼓楼区老年人口信息和老龄事业发展状况报告》，出台了鼓楼区“时间银行”“银发顾问”“家庭养老床位”“适老化改造”等多个专项配套文件，与人口老龄化进程相适应、与经济发展相协调的鼓楼养老服务高质量发展政策体系基本建成。

**三是服务供给不断扩大。**“末端有保障、中端有调节、高端有市场”的养老机构服务供给体系日益完善。引进朗诗、银城等高端养老产业集团，树立鼓楼养老精品标杆。截至2020年末，养老机构床位中护理型床位达5520张，占比99.81%。持证运营的各类养老机构全部为内设医疗机构。以区养老服务中心为龙头、街道综合养老服务中心为纽带、社区“嵌入式”服务中心（站）为支点的三位一体居家社区养老服务网络基本形成，实现了养老综合服务中心、日间照料中心、综合护理中心、中心厨房、“时间银行”和“银发顾问”的街道社区全覆盖，“15分钟养老服务圈”圆满建成。

**四是服务质量日益提升。**从发展社区居家养老、优化机构养老服务、扩大养老服务医养融合、完善养老人才队伍建设、提速养老产业发展、提升养老服务信息化水平、加强养老服务设施建设、加大养老服务支持力度、建立养老服务补贴制度九个方面入手，强化重点发展居家养老、鼓励养老机构“开门办院”、推进医养融合建设等特色亮点措施。贯彻实施《养老院服务质量建设专项行动方案》《南京市社区居家养老服务中心评定标准（试行）》等养老服务行业标准。

**五是智慧养老大力推进**。依托区级智慧养老大数据运营调度中心，加快推进“互联网+”养老服务，优化整合区级养老服务“电子地图”“掌上云政务”“鼓楼时间银行”“虚拟养老院”等信息化服务载体，在线链接家庭养老床位集中管理、燃气泄漏预警、养老服务预约、机构补贴在线申请、居民满意度反馈等服务事项，收集全区公共养老资源和社会养老主体等数据，分析适龄老人的健康状况、服务需求和反馈评价，为养老政策的研判和落地提供数据支撑。

第二章 “十四五”期间养老服务发展形势

**一是人口老龄化形势更加严峻**。截至2020年末，鼓楼区60岁及以上户籍老年人共25.04万，占户籍总人口27.3%。老龄人口中80岁以上高龄人口4.6万人，占老龄人口的18.4%，老年人口数量和老龄化程度均居全市前列。“十四五”期间，第一代独生子女父母陆续步入老龄化，空巢、独居老人家庭数量面临大幅增加的可能，家庭人口减少与家庭成员居住分散导致传统家庭养老功能进一步弱化。养老服务在总量供给、面上覆盖、品质提升上面临持续压力。

**二是养老多元化需求逐渐增长。**随着老年人口数量的持续增长，尤其是高龄、失能半失能和空巢独居老年人等群体数量的持续增加，以及消费结构升级和养老观念改变，养老服务需求逐渐呈多样化、品质化趋势，推动了养老服务体系形成刚需、康养、颐养相结合的多元化格局。与此同时，养老消费市场逐步形成，养老产业发展逐步具备基础和条件。

**三是发展利好因素进一步增加。**鼓楼区较为集中和优质的医疗资源，将成为“十四五”时期养老服务高质量发展的重要支撑。“十三五”时期，全区经济社会平稳健康发展，较好的经济基础为“十四五”时期养老服务发展提供了有力保障。同时，滨江、铁北等板块的发展，也为突破养老服务发展的空间资源瓶颈提供了良好条件。

**四是数字化转型发展支撑有力**。“十四五”期间，互联网、物联网、大数据、云计算、5G、区块链等信息技术的进一步发展，成为养老服务发展的重要支撑。通过推进数字化转型，倒逼养老服务理念、服务手段、服务模式变革，将有效促进我区在养老信息的采集分析、老年人生活状况的跟踪监测、居家养老服务网络建设、养老服务供需对接、医疗养老服务人员联动等方面取得积极进展。

**五是外部成熟经验可相互借鉴**。经过“十三五”期间的改革发展，各地尤其是经济社会发达地区在养老服务方面探索出了很多优秀的做法和模式，如广州的“大城市、大养老”特色模式，杭州的“感恩亲情、实训基地、结对共建、银龄互助”志愿服务，上海的“大居家”养老服务空间，以及深圳市养老护理院“去编制、去级别、去行政化”的新型事业单位改革路径等等。这些形式多样的探索和实践经验，为鼓楼“十四五”期间养老服务发展提供了丰富启示。

第三章 “十四五”养老服务发展规划

一、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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记视察江苏提出的“争当表率、争做示范、走在前列”发展要求，坚持以人民为中心的理念，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，以改革创新为根本动力，紧紧围绕“首善之区、幸福鼓楼”的建设目标，进一步深化养老服务体系建设，强化养老服务品质提升，推广智慧养老发展，加强养老服务的均衡化、专业化、标准化、科技化、品质化、多元化建设，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感。

**（二）基本原则**

保障基本，推进普惠。在重点保障经济困难的高龄、失能失智、空巢独居和计划生育特殊家庭老人服务需求的基础上，逐步扩大基本养老服务的覆盖面，公共养老服务逐步从“保障基本”向“适度普惠”转变。

统筹兼顾，协调发展。统筹居家、社区、机构养老协调发展，统筹医养康养融合发展，统筹物质与精神养老同步发展，统筹硬件设施与软性服务同步提升，统筹养老事业和产业齐头并进，积蓄永续发展动能。

整合资源，多元驱动。充分发挥政府的主导作用、家庭的基础作用、社会的主体作用、市场的决定作用，通过体制机制创新和舆论宣传引导，促进观念转变，形成政府、家庭、社会和企业“四轮驱动”协力推进养老服务业发展的局面。

推进改革，创新机制。以加快转变政府职能和确立市场主体地位为主线，推动养老服务业发展的机制创新。全面落实国家及省市相关制度和政策，坚持顶层设计与基层实践相结合，加快形成统一开放、竞争有序的养老服务市场体系。

因地制宜，特色发展。充分发挥辖区优质医疗资源丰富的优势，深入探讨并实践形式多样的医养融合发展模式；积极利用高校、高科技企业的科研和产业力量，探索养老服务信息化、数字化、智能化新路径；形成“深度医养融合、高度智慧发展”的养老服务特色模式。

二、发展目标

到2025年，服务体系更加完善，服务质量明显提高，体制机制更具活力，发展环境更加优良：

——基本养老服务清单制度建立，服务覆盖老人比例≥20%；

——三级养老服务和管理体系健全完善；

——千名老人拥有养老床位数≥50张；

——养老机构内设医疗机构≥95%，护理型床位占比≥95%，社会化运营床位占比≥95%；

——四级以上养老机构≥8家；

——每百张养老机构床位配备社工数≥1，社区内每千名老人配备社工（银发顾问）数≥1；

——社区养老志愿服务时间银行覆盖率100%；

——养老管理和服务人员岗前培训及持证上岗率100%；

——养老机构等级评定全覆盖；

——老年人能力和需求综合评估制度建立；

——应急和综合监管体系全面建立。

**一是服务体系更加完善**。持续推进社区居家养老服务设施建设，社区居家养老综合服务中心实现街道全覆盖，具备综合功能的“嵌入式”社区居家养老服务站实现社区全覆盖。加强机构养老床位、家庭护理床位和社区日间照料床位建设，到2025年，全区千名老年人拥有各类养老床位数达到50张，养老机构护理型床位占比达到95%以上。

**二是服务质量明显提高**。加强在养老服务队伍、设施、技术、制度等方面的支撑建设，不断优化养老服务专业化能力，改善居家社区及机构养老服务硬件设施功能和条件，提升养老服务智慧发展和医养融合水平，完善养老服务准入、退出、监管机制，促进养老服务质量不断提升。建立长效化的养老服务管理人员和技术骨干轮训制度，实现养老服务评估全覆盖。

**三是体制机制更具活力**。通过深化简政放权、放管结合、优化服务，进一步调动社会力量参与的积极性。除基本养老保障和普惠性养老服务外，推动养老服务业发展由行政主导的管理体制向由市场导向的治理体系转变。推进养老服务品牌化、连锁化发展，着力培育和打造若干综合实力较强、市场化运作成熟的养老服务品牌，使之成为鼓楼区“十四五”养老服务高质量发展的有力支撑。

**四是发展环境更加优良**。积极落实发展养老服务业的规划、土地、税收、财政、金融、人才、价格等政策，加大对养老服务组织和企业的培育资金支持，养老服务社会化发展条件更加成熟。建立基于评价评估及综合监管体系的准入和退出机制，老年人和养老服务组织的合法权益得到更有效保障。广泛开展对老年群体的志愿服务，进一步弘扬敬老、爱老、助老的优良传统。

三、主要任务

**（一）健全高质量的养老服务制度**

1、推进养老服务机制改革。根据《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《民政部关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》《江苏省政府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》等文件精神，全面放开并积极培育养老服务市场，切实降低养老服务税费，推动“放管服”改革，引导和支持社会力量参与养老服务业，促进养老服务管理运行机制从“政府主办”向“政府主导、多元参与”转变，促进社会力量逐步成为养老服务业的主体。进一步提升行政监管能力，规范行政执法行为，建立社会评估机制。

2、推进基本养老服务发展。依据《江苏省基本养老服务指导性目录》，结合鼓楼实际，建立基本养老服务清单，推动基本养老服务清单内容纳入基本公共服务和基本社会服务范畴，优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能失智和计划生育特殊家庭老年人纳入基本养老服务重点保障对象。开展老年人能力与需求综合评估，将结果作为老年人接受基本养老服务的依据。“十四五”期间，基本养老服务覆盖老年比率保持在20%以上。

**（二）完善高质量的养老服务体系**

3、深化养老服务体系建设。实施家庭照护床位建设、居家适老化改造和街道综合养老服务中心建设三大工程，促进居家养老功能和水平的提升。完善以区指导中心为龙头、街道综合服务中心为纽带、社区“嵌入式”服务中心（站）为支点的社区养老工作网络，推动社区养老内涵式发展。推进“物业服务+养老服务”模式，切实增加居家社区养老服务的有效供给。健全基本养老服务制度，建立鼓楼基本养老服务清单，适时实施长期照护保险制。发挥养老机构辐射效应，提升机构医养、康养的服务条件和能力，引导养老机构参与居家社区养老服务。

4、促进养老服务品质提升。以“机构+”做强做优机构养老服务供给，推行品牌化、精细化发展模式。以“服务+”提升居家社区养老服务品质，探索实施清单化、标准化的生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉、紧急救援等居家上门服务。以“平台+”建立养老服务综合监管体系，建立养老服务诚信体系，实施养老机构服务质量评估和等级评定。建立长效化的养老服务从业人员培训体系，落实执业资格、注册考核、职称评定、岗位补贴、入职奖励政策。完善养老志愿服务体系，深化“时间银行”互助养老服务，建立专业化养老志愿服务队伍。

5、发挥家庭养老的主体作用。全面建立居家探访制度，通过购买服务等方式，支持和引导基层组织、社会组织等开展探访与帮扶，为独居、空巢、失能、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人以及80岁以上高龄老人提供服务，到2022年末，月探访率达100%。加强“家庭养老床位”建设，依托专业医疗机构、社区内的养老机构，为居家老年人提供连续、稳定、专业的养老服务。对照顾老人的家庭成员和其他人员提供培训，提高其专业照护能力。采取政府资助与个人支付相结合方式，推动和扶持社区无障碍设施改造和老年人居家适老化改造，到2025年，家庭养老床位数达到每千名老人30张以上。

6、推动社区养老的内涵发展。通过政府扶持、社会力量运营、市场化运作，全面提升社区养老综合服务能力。街道层面建设至少1个具备托养、上门服务、文化娱乐、精神慰藉等综合功能的社区居家养老综合服务中心。“嵌入式”社区居家养老服务站能够辐射周边1.5公里。实施“养老+N工程”，以社区居家养老综合服务中心为纽带，整合本地区学校、企业、医院及其他各类专业化优势资源，在社区为老年群体提供服务。全面推行“时间银行”养老志愿服务，有组织有计划地为社区老人提供专业化服务。

7、推进机构养老高质量发展。实施养老机构服务质量评估和等级评定，评定结果面向社会公示，加强养老机构服务质量的监管。综合行政和市场手段，通过人员培训、补贴发放、价格监督、执法检查、等级评定、优秀评选、社会宣传等方式，规范和引导养老机构不断提升服务质量，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，重点扶持发展满足基本养老服务需求、服务高龄及失能失智老年人的养老机构。依托养老机构推进家庭养老床位建设，不断提高对高龄及失能失智老年人的照护能力。到2025年，全区养老机构床位数不低于每千名老人30张，全区四级以上养老机构数达到8个以上。

8、促进养老与医疗深度融合。统筹家庭康复护理、居家专业护理、社区短期护理、养老机构护理、医疗机构护理等各类护理资源，构建养老护理服务完整链条。依据《关于做好医养结合机构审批登记工作的通知》，支持医疗机构举办、经营或合作经营养老机构，推动养老机构内设置医疗机构；加强社区居家养老服务机构与基层医疗卫生机构的协作，形成“15分钟社区医养服务圈”；支持各类养老机构配备康复设备，开展康复服务或康复器具租赁；提供老年健康体检，全面开展以老年人为重点的家庭医生签约服务。

9、指导精神养老协同发展。强化老年人精神关爱，通过设立“银发顾问”、建立老年人精神关爱服务组织、开展“老年人精神关爱行动”等形式，加强老年人生活和思想交流，开展心理讲座和培训，提供专业心理咨询、辅导和康复服务。大力发展老年教育，加大老年教育平台建设，到2025年，所有街道社区居家综合养老服务中心建有“嵌入式”老年大学，所有社区居家养老服务中心（站）建有“嵌入式”老年课堂。积极推动老年人自发建立兴趣组织和社群，以社区为依托，以传统节日和敬老月为契机，广泛开展老年人喜闻乐见的群众性文化活动，逐步培育老年文化活动品牌，营造老年文化活动氛围。

10、培育养老服务市场力量。重点打造5家左右具有较强实力和较成熟市场运作经验的养老机构，积极培育10家左右品牌化、连锁化、规模化的养老机构，筛选整合50家左右品质高、信誉好的养老机构，对纳入以上范围的机构，在政策范围内加大扶持力度。

**（三）创建高质量的养老服务支撑**

11、推进信息智能技术应用。推进养老数字化发展，利用互联网、物联网、云计算、区块链、5G等技术，持续推进鼓楼区智慧养老发展。全面建成区、街道、社区三级上下贯通的养老服务平台，促进政府、机构、社区与居民之间信息互通共享，推动实现养老服务供需平衡。推动养老服务线上线下协同发展，提高养老服务投入资源的产出效益。通过信息化管理平台，培育整合更多的线下服务实体（包括机构、组织和个人），通过市场机制和公益机制，不断完善实体服务内容和方式，把线上信息流有效转变成线下服务流。

12、加强养老服务队伍建设。全方位落实养老服务从业人员执业资格、注册考核、职称评定等政策，吸引老年服务管理、医疗保健、护理康复等专业人才加入养老服务业。定期组织养老政策、服务标准、安全管理等专项内容培训，不断提高队伍整体素质。实行从业人员持证上岗制度，持证上岗率达到100%。建立一支30人左右的专家培训队伍，切实提升全区养老服务管理队伍整体素质。大力整合社会各界志愿服务资源，建立较为稳定的专业化养老服务志愿者队伍。各社区建立养老服务志愿小队，人数不少于30人；各街道建立养老服务志愿支队，人数不少于200人；区成立养老服务志愿总队，人数不少于1000人。

**（四）建立高质量的应急监管机制**

13、建立完善应急管理体系。聚焦养老服务领域的公共卫生事件、突发事件等应急处置工作，完善预防与应急准备、检测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。养老服务机构要依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备设施，并定期开展相关宣传和演练。

14、建立养老服务监管体系。按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，落实相关部门对建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的监管；通过职业道德教育、岗位技能培训、技能等级认定等方式，提高对从业人员的管理水平；进一步加强对政府购买服务、财政资金建设项目、养老机构医保基金等涉及资金的重点监管。强化政府主导责任和机构主体责任，发挥行业自律和社会监督作用。

15、建立失信联合惩戒机制。制定“履职照单免责、失职照单问责”的责任清单，加大对违规行为的查处惩戒力度。加强养老服务领域信用体系建设，实施服务质量信息公开清单制度，落实养老服务市场联合惩戒名单管理办法，建立“养老服务+互联网+信用”机制，对互联网养老服务平台、养老机构、养老服务人员建立信用档案，将有关信息依法向社会公开。

四、保障措施

**（一）坚持党的领导。**坚持和加强党对养老服务工作的全面领导，在党委的领导下，以政治建设为统领，强化顶层设计，加强制度建设，凝聚社会共识，切实把党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力转化为推动养老服务高质量发展的强大动力，走出一条符合中国国情、具备时代特色、与鼓楼经济社会发展水平相适应的养老服务发展之路。

**（二）健全工作机制。**加快基本养老服务制度、养老设施保障、养老服务监管等方面的政策创新，充分发挥区养老服务联席会议统筹协调作用，研究部署养老服务领域重大改革和重要工作，指导、推动养老服务各项任务指标落地。完善街道、社区养老服务工作机制，建立养老服务监测分析与发展评价机制，完善养老服务统计分类标准，加强统计监测工作。

**（三）完善要素保障。**根据全区经济社会发展水平和财力水平，综合老年人口自然增长情况等因素，逐步增加养老服务投入。开展“慈善一日捐”，不断宣传和扩大社会影响力，力求募集资金逐年增长。由民政部门和有关行业主管部门共同认定，实行清单式管理，确保各类支持养老服务发展的优惠政策落地。各街道、各有关部门和单位要健全养老服务资金及时拨付、安全监管机制，确保资金使用规范和安全有效。

**（四）加强宣传引导。**通过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。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，

区检察院，区人武部，各群众团体。

南京市鼓楼区人民政府办公室 2022年3月25日印发