

# 江门市蓬江区养老服务体系建设 “十四五”规划

江门市蓬江区民政局

2022年10月



## 目录

第一章 发展回顾.....	- 1 -
一、积极落实各项养老服务政策.....	- 2 -
二、居家社区养老服务稳步发展.....	- 3 -
三、机构养老服务提质升级.....	- 3 -
四、老年人福利服务保障制度不断健全.....	- 4 -
五、老年教育逐步迈向多元化.....	- 5 -
六、智慧养老服务水平持续提升.....	- 5 -
七、养老服务队伍不断壮大.....	- 5 -
第二章 形势机遇.....	- 6 -
第三章 总体要求.....	- 8 -
一、指导思想.....	- 8 -
二、基本原则.....	- 9 -
三、发展目标.....	- 10 -
（一）基本养老服务制度建立健全.....	- 11 -
（二）居家社区养老服务提升优化.....	- 11 -
（三）机构养老服务提质增效.....	- 11 -
（四）医养康养服务融合提升.....	- 12 -
（五）养老服务队伍不断壮大.....	- 12 -
（六）智慧康养工作取得突破.....	- 12 -
（七）综合监管机制渐趋完善.....	- 13 -
（八）养老服务产业创新发展.....	- 13 -
第四章 主要任务.....	- 14 -
一、健全多层次保障体系，优化养老服务供给.....	- 14 -
（一）强化公办养老机构兜底保障作用.....	- 14 -
（二）推动社会办养老机构提质发展.....	- 16 -
（三）推进居家养老服务增效赋能.....	- 17 -
二、推进医养结合，加快发展高质量健康养老服务.....	- 20 -
（一）加强机构养老医养结合服务供给.....	- 20 -
（二）推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合.....	- 21 -

三、完善人才教育培训体系，加强养老人才队伍建设.....	23 -
（一）提升从业人员职业化专业化水平.....	23 -
（二）健全完善专业人才培养管理机制.....	24 -
（三）推动“社工+义工”联动为老服务.....	25 -
四、打破数字鸿沟，提升科技助老智慧化水平.....	26 -
（一）搭建全区养老服务信息管理平台.....	26 -
（二）扩大老年服务和产品供给.....	27 -
（三）营造智慧适老化服务场景.....	27 -
（四）推动养老事业与养老产业协同发展.....	28 -
五、优化发展环境，激发养老市场活力.....	28 -
（一）建立健全基本养老服务制度.....	28 -
（二）加强养老服务设施建设保障.....	28 -
（三）建立健全养老服务综合监管体系.....	29 -
第五章 保障措施.....	30 -
一、加强组织领导，强化责任落实.....	30 -
二、强化要素保障，健全投入机制.....	30 -
三、加强信息建设，提高工作效能.....	31 -
四、加强宣传动员，营造良好氛围.....	31 -
五、完善考核机制，强化监管评估.....	32 -

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，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《广东省人民政府办公厅关于印发广东省加快推进养老服务发展若干措施的通知》（粤府办〔2019〕23号）等文件精神，制定本规划。规划期限为2021年至2025年，远期展望至2035年。

“十四五”时期，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划期，也是我省深入推进“四个走在全国前列”和当好“两个重要窗口”的关键时期。养老服务既是民生领域的重要工作，又是经济领域的重要工作，在“十四五”时期，蓬江区养老事业发展必须深入贯彻落实习近平总书记关于老龄工作的重要指示，以实施国家积极应对人口老龄化中长期规划为主线，以粤港澳大湾区发展规划纲要实施为契机，以“立足蓬江实际，着力创新求变”为思路，下大力气补短板强弱项，优化养老服务供给，深化医养康养融合，推动智慧康养发展，激活养老服务市场，强化养老服务队伍建设，优化养老服务发展环境。

## 第一章 发展回顾

“十三五”期间，蓬江区委、区政府积极应对人口老龄化，将加快养老服务体系建设和上重要议事日程，纳入区政府重要民生工作，着力推动《江门市蓬江区“大民政”综合保障体系建设

“十三五”规划》落实，全面构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多元化养老服务体系，在统筹推进养老工作顶层设计、培育民办养老机构、建设长者食堂、促进医养结合等工作方面进行了行之有效的探索，取得较好成效，形成了具有蓬江特色的养老服务体系。

### 一、积极落实各项养老服务政策

“十三五”以来，我区贯彻上级指示文件要求，积极落实各项养老服务政策：

（一）政策执行方面，落实《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》（国发〔2017〕13号）、《广东省养老服务体系“十三五”规划》（粤府办〔2017〕3号）、《江门市“大民政”保障体系建设“十三五”规划》《江门市加快发展养老服务业的实施方案》等，统筹推进全区养老体系建设；

（二）居家养老方面，落实《建立健全居家养老服务设施长效保障机制的实施意见》（江民福〔2017〕95号）、《社区养老服务机构设施设备配置规范》（江民福〔2018〕112号）、《江门市实施居家社区养老服务“大助餐”工程实施方案》等文件，推动全区居家养老服务标准化、规范化建设；

（三）机构养老方面，落实《江门市民办社会福利机构管理实施细则》（江府〔2018〕31号）、《养老机构服务质量提升工程实施方案》（江民〔2019〕86号）等，推动全区养老机构高质量发展；

（四）医养结合方面，贯彻落实《江门市推进康养服务发展若干措施》，积极推动全区医养深度融合发展。

## 二、居家社区养老服务稳步发展

截至2020年底，全区建有居家社区养老服务设施73个，其中区级居家养老服务站1个，镇（街）级居家养老服务站3个，村（社区）级居家社区养老服务站55个，“益食堂”长者饭堂14个。

以区级居家养老服务示范中心为引领，实现居家养老区、镇（街）、村（社区）三级服务网络融合贯通。自《江门东部“三区一市”养老设施布局专项规划（2015—2020）》文件出台至今，蓬江区已新增20多个村级站点，实现一行政村一站点全覆盖。2019年，蓬江区委、区政府把长者饭堂“益食堂”建设纳入区十大民生实事项目。采用“政府扶持”和“社会化市场运作”方式，通过“财政兜底+慈善捐赠+长者支付”的资金筹集渠道，为60周岁以上的蓬江区户籍长者科学搭建就餐（送餐）服务点14家，实现镇（街）全覆盖。同时，将党建元素融入“益食堂”品牌服务，创新开展“党建+N”服务，引导基层党组织和党员主动带头投身参与养老服务工作，把党的事业扎根于民生第一线，体现“党惠民生”“惠从党来”。据统计，累计服务长者超4.4万人次，有效缓解低保低收、孤寡、贫困优抚对象等特殊长者群体就餐问题。

## 三、机构养老服务提质升级

截至2020年底，全区运营的养老机构共11家，设有床位1805

张，其中公办养老机构（含公建民营）3家，民办养老机构8家。蓬江区多措并举提升养老机构服务质量：

（一）实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升计划。推进公办养老机构社会化改革，棠下镇、杜阮镇率先开展公建民营改革。2020年杜阮镇颐养院升级改造成为蓬江区首个区域性养老服务中心；

（二）持续开展养老院服务质量建设工程。积极创建广东省星级养老机构，其中白石托老服务中心取得养老机构评定“二星”称号，荷塘镇颐养院、杜阮镇颐养院和恒泰养老中心取得养老机构评定“一星”称号；

（三）借力民资打造养老服务示范载体。引入幸福品牌连锁运营（幸福寿星安老之家和幸福四季家园养老中心），新增床位476张，推动养老机构品牌化、连锁化、规范化发展。

#### **四、老年人福利服务保障制度不断健全**

“十三五”期间，积极开展老龄工作，累计发放高龄津贴近3100万元，惠及对象长者超1.4万人。完善养老服务工作制度，助推养老服务大发展。2018年蓬江区全面开展80岁以上高龄独居长者巡访服务项目，并结合我区养老实情，建立《蓬江区80岁以上高龄独居长者巡访工作制度》和《蓬江区农村留守老人巡访工作制度》，按照动态管理、加强服务的原则，进一步建立、健全服务对象档案和数据库，及时对辖区高龄独居长者的生存生活状况进行动态摸排、定期巡访和风险排查，实现关爱服务全覆盖。



## **五、老年教育逐步迈向多元化**

蓬江区民政局以蓬江区居家养老服务中心为主要载体平台，通过委托社工机构开展“长者学苑积分计划”等专业特色创新服务。通过学分累积制的形式，针对参与中心活动的长者兴趣及身心发展特点，链接老年大学及五邑大学义工资源，开设多元化课程及讲座，设置不同奖项鼓励长者会员继续学习，提升能力和自我价值感，增强长者社会接轨能力。自2020年起，持续开展“乐龄学院”项目，积极探索开展延伸教学新模式，努力扩大老年教育资源供给，延续长者学习梦，极大丰富长者晚年生活质量。

## **六、智慧养老服务水平持续提升**

近年来，我区以养老机构星级评定为契机，督促机构提质改造，机构自筹资金不断提升软硬件设施水平和服务水平。借助“智慧院舍、科技养老”为突破口，杜阮镇颐养院研发智能院舍管理系统，为老人提供智能化、精细化、专业化的生活照料等服务，并配备人脸识别门禁系统，加快推动养老服务信息化建设。两家幸福连锁养老机构创新建立信息化平台养老模式，实现智能化数据动态管理。

## **七、养老服务队伍不断壮大**

积极推进我区“南粤家政”工程养老服务项目实施进度，扩大养老服务培训覆盖面，进一步拓宽养老从业人员职业技能提升空间，切实提高养老服务专业人才专业水平和社会认可度，逐步建立起一支规模适度、结构合理、素质优良、尊老敬业的养老服

务人才队伍。全区每年组织开展养老护理专业培训不少于300人次。

## 第二章 形势机遇

**制约因素。**“十三五”期间，在《江门市蓬江区“大民政”综合保障体系建设“十三五”规划》的指引下，全区养老服务体系建设取得显著成效，但仍然存在不足和短板，主要体现在：养老服务发展不平衡不充分，有效供给不足，城乡之间、区域之间、机构之间差距较大；养老服务质量参差、服务内容相对单一；医养结合受政策、管理、人才等因素制约，延展性不够，服务不够精准；养老服务人才队伍仍然薄弱，流动性大、专业化程度不高，对基础性养老服务支撑力度不足；养老信息化建设处于起步阶段，“信息壁垒”问题有待加快突破解决；养老服务管理监督制度不够完善，缺乏有效的激励约束机制。

**面临挑战。**根据第七次全国人口普查数据显示，截至2020年底，蓬江区常住人口为85.3万人，其中60岁及以上老年人口数为12.45万人，占常住人口的14.6%；65岁及以上老年人口数为8.8万人，占常住人口的10.31%，与2010年第六次全国人口普查相比，60岁及以上人口的比重提高4.13个百分点，65岁及以上人口的比重提高3.55个百分点。户籍人口数为52.72万人，其中60岁及以上户籍老年人数为10.23万人，占户籍总人口的19.4%。此外，区内50-59岁的老年人口已达8.2万人，预计在5-10年后我区老龄人

口将急剧上升，社会与家庭负担不断加重。受计划生育政策的影响及开放二胎政策，很多家庭都为独生子女家庭，未来将呈现出“四二二”的家庭结构，青壮年对老年人的照料压力会进一步加剧。老年群体对日益增长的美好生活需求和养老事业发展不平衡不充分的矛盾更加凸显。

**机遇前景。**党和国家越加重视养老服务工作，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，《中共中央关于制定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的建议》中明确提出“构建居家社会机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”，不断加强养老服务发展顶层设计，加快推进养老服务事业发展。

习近平总书记对广东作出重要指示，要求广东省要实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”。2019年11月，省政府办公厅印发了《广东省加快推进养老服务发展若干措施》，提出了8个方面27条措施，着力解决本省养老服务体系中的难题，突破养老服务发展中的瓶颈。其中广州、深圳积极推动养老服务创新发展，在全省发挥了示范引领作用。广州市着力构建具有广州特色的“大城市大养老”服务模式，推行社区居家养老服务推行“3+X”（助餐配餐、医养结合、家政服务3个基础项目+若干个特色试点项目）改革创新和“家政+养老”融合发展，养老服务社会化程度走在全国前列。深圳市加快推进覆盖市、区、街道、社区、小区、家庭6个层级的养老服务网络，建设与中国特色社

会主义先行示范区经济社会发展水平相协调的养老服务体系。江门毗邻港澳，有“中国第一侨乡”美誉，“侨”资源丰富。积极推进港澳养老服务融合发展，有利于释放江门蓬江养老服务发展新动力。

面对严峻的人口老龄化状况，在国家、省、市的政策指引下，蓬江区作为江门市主城区之一，要切实增强机遇意识和风险意识，深刻认识和把握全区养老事业发展规律，积极对标对表先进城市的做法，主动融入粤港澳大湾区建设，凝心聚力打好新时代“侨牌”，在未来五年以“立足实际、创新求变”的思维，充分发挥自身优势，通过大力推动居家社区养老服务供给、紧抓养老机构质量提升、建设智慧养老信息化平台、推动医养融合服务发展、强化养老服务人才培养等措施，着力构建具有蓬江特色的“大养老”服务体系和养老事业发展新格局。

### **第三章 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引，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对养老服务工作的重要指示精神和对广东的重要讲话、重要指示批示精神，落实省委“1+1+9”工作部署和市委“1+6+3”工作安排，深入推进蓬江区高质量发展七大行动，科学把握新发展阶段、坚决贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，以推动高质量发展为

主题，抢抓“双区”和两个合作区建设重大机遇，准确识变、科学应变、主动求变，推动江门特色“大养老服务”工作体系建设，积极应对人口老龄化，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，促进养老服务高质量发展，有效满足老年人多样化、多层次的养老服务需求，提高老年人及其家庭的获得感、幸福感和安全感。为开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军开好局，为广东实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”和江门加快打造珠江西岸新增长极和沿海经济带上的江海门户贡献蓬江力量。

## 二、基本原则

坚持以人民为中心发展理念，以满足广大老年人不断增长的美好生活需求为出发点，立足于积极应对老龄化的新发展阶段，贯彻普惠均衡的新发展理念，构建共建共享的新发展格局，推动养老事业高质量发展。应遵循和坚持以下原则：

**——多元参与，共建共享。**坚持供给与需求双侧发力，充分发挥各级党委的统筹领导作用、政府的政策引导作用、市场在资源配置中的决定作用、社会力量在养老服务中的主体作用、家庭在养老服务中的基础作用，汇聚养老服务多元参与合力，满足老年人多层次、多样化需求，形成政府、市场、社会、家庭共建共享的新时代养老服务发展格局。

**——保障基本，统筹协调。**坚持基本与普惠双向并举，不断改善老年人福祉，强化政府兜底线、保基本职能，重点优先保障

特殊困难老年人群体的基本养老服务需求，逐步实现基本养老服务惠及全区老年人。推进居家社区机构养老相协调，推动医养康养相结合，加大对基层和农村养老服务的投入，推动城乡基本养老服务均等化，有效提高老年人的获得感、幸福感和安全感。

**——突出重点，高质发展。**坚持把应对人口老龄化与促进社会经济发展相结合，积极推进事业和产业双轮驱动，夯实家庭在养老服务的基础作用，完善居家社区养老服务网络，聚焦机构养老失能照护功能，突出基本养老服务供给，促进养老服务高质量发展。大力发展银发经济，推进养老服务业标准化、品牌化建设，培育养老新业态，推动养老事业与产业协同发展。

**——改革创新，激发活力。**坚持开放与监管双管齐下，落实养老服务扶持政策措施，健全行业标准制度规范，健全综合监管制度机制，营造高效规范、公平竞争的市场环境，充分激发各类市场主体活力。加强顶层设计，完善政策体系，促进各部门涉老政策配套衔接。深化养老服务体制机制改革，推动养老服务政策创新、供给模式创新、保障制度创新、监管方式创新。

### **三、发展目标**

到2025年，全区基本建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，逐步形成兜底保障有力度、普惠供给高质量、高端服务可选择的多层次养老服务供给机制，实现行业更加发展、市场更加开放、供给更加多元、资源配置更加合理目标，保障人人享有基本养老服务，老年人多元化、多层次养老服务需

求得到有效满足，社会环境更加适老宜居、老年友好型城市模式更充分发展。

### **（一）基本养老服务制度建立健全**

逐步建立健全基本养老服务制度，老年人福利水平稳步提高。公办养老机构兜底保障功能持续强化。普惠型居家社区养老服务不断丰富。农村养老服务加快发展。长期照护保障机制不断健全，普惠型医养康养服务大力发展。

### **（二）居家社区养老服务提升优化**

养老服务设施建设有效覆盖，新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施达标率实现100%，社区日间照料机构覆盖率达90%以上，乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率60%以上，形成服务能力强、综合效益明显、可持续发展的“居家养老服务品牌”，城市“社区15分钟居家养老服务圈”基本建成。同时借助蓬江区“平安通”服务平台，有效发挥其在保障兜底对象居家生命安全、推进居家养老服务体系建设和加强社区高龄独居老人与农村留守老人定期巡防、防范化解重大安全风险等方面的积极作用，全面建立居家社区老年人定期探访制度，特殊困难老年人月探访率达到100%。继续擦亮蓬江“益食堂”长者饭堂特色品牌，加快提质扩面，提升服务质量。

### **（三）机构养老服务提质增效**

养老机构管理水平、护理水平有效提升、服务质量更有保障。全区养老机构护理型床位占比达到55%。公办养老机构社会化改

革持续深化，全区至少建设一家具辐射性的综合型区域性养老服务中心，基本形成布局科学、配置均衡、服务完善的养老服务兜底保障网络。社会办养老机构规模化、高质量发展。力争全区至少有1家养老机构获评五星级标准，1家养老机构获评四星级标准。

#### **（四）医养康养服务融合提升**

医养结合工作常态化沟通协调机制有效畅通，医疗服务与居家社区养老服务深度融合发展，老年人健康服务需求得到有效满足。建有1家具有医养结合功能的区级特困人员供养服务设施（敬老院），具备条件的卫生院与敬老院实现“两院一体”运营发展。力争建成1所认知障碍服务中心及1所临终关怀服务机构。充分发挥商业型保险补充保障作用，积极推进江门市医养结合补充保险项目实施。

#### **（五）养老服务队伍不断壮大**

养老服务从业人员职业发展空间不断拓宽，培养培训、薪酬激励等各项机制更加完善，持续深化实施“南粤家政”工程，提高职业道德和服务水平，加强养老服务人才培养，大力促进老年社会工作者、为老服务志愿者等服务队伍发展壮大。

#### **（六）智慧康养工作取得突破**

坚持智慧引领，积极推进养老服务信息管理平台工作。实现“平安通”与“线下”养老服务机构资源共享、服务对接、双向转介，构建“一键通”应急支援服务网络。加大科技支撑力度，开展“智慧助老”行动，发挥社区老年大学、青年志愿者等在智



能技术培训中的重要作用。

### （七）综合监管机制渐趋完善

按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度。构建以“双随机、一公开”为基本手段，以重点监管为补充，以标准规范和信用监管为基础的新型监管机制。

### （八）养老服务产业创新发展

持续优化养老服务市场环境，创新和丰富养老产业新模式和新业态，推动促进养老与文化、教育、家政、医疗、保险、旅游等行业融合发展，旅居养老、文化养老等新兴业态不断兴起。积极融入粤港澳大湾区养老服务体系，加强养老服务领域人才、资金、标准化建设等方面对接合作，大力发展“银发经济”。

专栏1：“十四五”时期养老服务主要发展指标						
项目	单位	2020年基础值	2023年目标值	2025年目标值	指标属性	备注
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	%	—	≥ 70	100	约束性	
养老机构护理型床位占比	%	47	≥ 50	≥ 55	约束性	
建有至少1家符合三星级以上标准的区级特困人员供养服务设施（敬老院）完成率	%	—	100	100	约束性	
乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率	%	—	≥ 40	≥ 60	预期性	

特殊困难老年人家庭适老化改造	%	——	100	100	预期性	
特殊困难居家老年人月探访率	%	——	≥90	100	预期性	
养老服务人员培训人次	万	0.03	≥0.07	0.15	预期性	
养老护理职业技能培训机构	家	——	1	1	预期性	
每千名老年人配备社会工作者人数	人	——	≥0.5	≥1	预期性	

## 第四章 主要任务

### 一、健全多层次保障体系，优化养老服务供给

#### （一）强化公办养老机构兜底保障作用

1. 加快特困人员供养服务设施（敬老院）改造。重点围绕优化结构布局、改善基础设施、配齐人员队伍、强化服务管理等方面，全面提升特困人员供养服务设施（敬老院）建设质量，加强供养服务与照护服务能力。提高护理型床位设置比例，到2025年，实现全区养老机构护理型床位占比不低于55%。实施消防安全达标工程，落实消防安全管理要求，提高公办养老机构安全生产整体防控和隐患防范处置能力。

2. 深化公办养老机构改革。突出公办养老机构公益属性，按照“循序渐进、因地制宜、持续健康”原则，探索将具备条件的公办养老机构实行委托经营、特许经营、资产租赁、公建民营或改制为国有养老服务企业等模式，提高运行效率和服务水平。在充分发挥兜底保障作用的基础上，面向社会提供普惠适用的养老

服务。建立科学合理的公办养老机构价格形成机制，以养老机构实际成本为基础，统筹考虑政府投入、经济社会发展水平、供求关系和社会承受能力等因素制定和调整养老服务收费，促进公办养老机构可持续发展。

### 专栏2：强化公办养老机构兜底保障作用

1. 加强对特困人员供养服务设施（敬老院）的消防安全、食品安全、运营秩序、资金使用等方面监管，特困人员供养服务设施（敬老院）各类安全隐患排查到位、有效整改、及时消除、长效管控。
2. 2022年底前，至少建有1家符合三星级以上标准，以失能特困人员照护为主的区级供养服务设施（敬老院），优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员专业照护需求。
3. 到2023年，全区养老机构护理型床位占比不低于50%，其中公办养老机构护理型床位占比不低于55%；到2025年，全区养老机构护理型床位占比不低于55%。
4. 到2025年，全区至少建设一家具辐射性的综合型区域性养老服务中心，基本形成布局科学、配置均衡、服务完善的养老服务兜底保障网络。

**3. 完善兜底性养老服务。**以满足特困人员集中供养服务需求为导向，建立健全公办养老机构入住评估轮候制度，优先保障经济困难的失能（失智）、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、退役军人及其他优抚对象等老年群体的基本养老服务需求。鼓励有条件的公办养老机构在满足特困人员集中供

养需求前提下，扩展为具有服务性、指导性和支持性等综合功能的农村养老服务机构。到2025年，全区至少建设一家具辐射性的综合型区域性养老服务中心，基本形成布局科学、配置均衡、服务完善的养老服务兜底保障网络。

## **（二）推动社会办养老机构提质发展**

**1. 优化社会资源供给。**加强养老服务信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息及投资指南。鼓励国有经济加大对普惠养老服务的支持推动，积极支持社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老机构，规范引导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，满足老年人多层次、个性化服务需求。推动公办养老机构与社会办养老机构开展多种类型的合作共建。

**2. 完善优惠扶持政策。**通过用地保障、信贷支持等多种形式引导企业、公益慈善组织及其他社会力量参与养老服务设施建设、运行、管理。修订养老机构扶持优惠政策，研究扩大新增床位补助和运营补助范围，探索以奖代补形式推动养老机构品牌化、连锁化、标准化发展，鼓励通过慈善捐赠等方式增强养老服务资金保障能力。

**3. 加大力度推进星级评定。**促进养老机构提升服务质量和效能，推动养老机构运营规范化、专业化、标准化发展。建立健全养老机构申报星级评定长效机制，积极营造评星舆论环境，强化巩固提升，发挥四星以上养老机构示范引领作用，推进养老

机构高质量发展。到2025年，力争全区至少有1家养老机构获评五星级标准，1家养老机构获评四星级标准。

### **（三）推进居家养老服务增效赋能**

1. 丰富“杏龄居养”服务功能。以“嵌入式、多功能、广覆盖”为导向，根据为老服务便利性、可及性等要素，对现有城市和农村社区养老服务设施进行专项布局规划，推进新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施。到2025年，新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施达标率达100%。鼓励将社区养老服务设施低偿或无偿用于发展普惠型养老服务。在乡镇（街道）范围建设具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心）。加快建设“15分钟居家养老服务圈”，到2025年，全区乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达60%以上，社区日间照料机构覆盖率达到90%以上，形成衔接有序、功能互补的发展格局。整合社会治理公益创投服务站点、双百社工站点、乡镇敬老院、星光老年之家、老年人协会等分散养老服务资源进行升级改造，积极打造符合“杏龄居养”标准的居家社区养老服务设施。力争到2025年，每个镇街至少建有1个“杏龄居养”居家社区养老服务示范站点。不断丰富“杏龄居养”服务内容，因地制宜积极发展“平安通”“益食堂”“乐龄学院”“时间银行”“认知症预防与干预”等“一站式”服务项目，打造具有蓬江特色的居家社区养老服务体系。

**2. 加强居家社区养老服务指导。**依托蓬江区居家养老服务示范中心作为主要载体平台，持续深化“一平台五体系1+5+N”建设（即1个蓬江区养老服务智慧平台，居家养老服务培训指导及示范品牌、认知症预防及干预服务、“益食堂”长者饭堂指导、“南粤家政”养老服务培训等5大体系），建立健全居家社区养老服务指导工作机制，加强对辖区居家社区养老服务的统筹协调、培训示范和服务指导，建立居家社区养老服务标准化等级评价体系，推动居家社区养老服务标准化建设，提升居家社区养老服务规范化水平。

**3. 实施老年人居家适老化改造。**结合老旧小区改造，因地制宜实施推进社区适老化改造。鼓励在老年人集中居住的多层老旧住宅配备电梯等设施。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。鼓励和引导公益慈善组织、爱心社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造。力争到2023年，实现政府资助特殊困难老年人家庭居家适老化改造全覆盖。探索发展康复辅助器具社区服务体系，鼓励开展康复辅助器具配置、租赁服务，推动社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。根据经济社会发展实际逐步扩大适老化改造对象范围。

**4. 探索新型居家养老服务模式。**整合“南粤家政”基层服务示范站点资源，为老年人提供多层次、专业化“家政+养老服务”。探索“物业+养老服务”模式，发挥物业常驻小区、贴近居民优

势，为居家养老提供上门服务支持，推动老年友好型社区建设。在运作形式上务求创新，坚持“政府兜底保障”与“社会多元供给”并存发展，构建政府主导、社会参与、市场化运作的多元化供给格局。鼓励跨区域、连锁化运营居家社区养老服务，加快形成专业服务能力强、综合效益明显、可持续发展的居家社区养老服务品牌。

### 专栏3：推进居家养老服务提质增量

1. 到2025年，新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于20平方米的标准配套建设养老服务设施。到2025年，旧城区和已建住宅小区按照每百户不低于15平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式完成配置。
2. 所有街道和有条件的乡镇至少建有1家具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心）；到2023年，全区乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达40%以上；到2025年，全区乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达60%以上。
3. 到2025年，社区日间照料机构覆盖率达到90%以上。
4. 到2025年，以区为单位全面建立居家社区探访制度，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人，特殊困难居家老年人月探访率达到100%。
5. 到2023年，实现政府资助特殊困难老年人家庭居家适老化改造全覆盖。

## **二、推进医养结合，加快发展高质量健康养老服务**

### **（一）加强机构养老医养结合服务供给**

**1. 统筹落实医养结合扶持政策措施。**优化医养结合机构审批登记流程和环境，养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站，实行备案管理，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。健全养老机构与医疗卫生机构预约就诊、双向转诊等合作机制，基本构建养老、医疗、照护、康复、临终关怀等服务衔接补充的一体化服务模式。将养老机构内设符合条件的医疗机构纳入城乡居民基本医疗保险定点结算范围，并加强监督和管理。

**2. 积极支持医养结合服务多模式发展。**在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院和中医院等建设，养老机构举办二级及以下特定医疗机构的，设置审批与执业登记“两证合一”。推动医疗卫生机构设立养老机构或开展养老服务，在老年康复医院、护理院、临终关怀机构和综合医院等机构中加强老年病科室建设。推动具备条件的卫生院运营管理敬老院，实现“两院一体”。依托有条件的养老机构探索开展认知障碍服务项目及临终关怀专项服务，力争到2025年，具备医养结合服务能力的养老机构占比达到70%。

**3. 推进养老机构照护服务能力建设。**提高养老机构护理型床位和认知障碍照护床位建设，推动在区级层面实现失能特困老年人专业照护服务全覆盖。到2025年，至少建有1家具有医养结合功能的区级特困人员供养服务设施（敬老院）。推动农村医疗卫



生机构利用现有富余床位开设康复、护理床位。探索对养老机构开设护理型床位提供补助。

**4. 发展“养老+商保”照护保障项目。**推广发展“政府主导、多方筹资、企业承保、自愿参保”保险模式，推动商业保险机构开发医养保险产品，推进护理保险制度建设。积极实施江门市医养结合补充保险“邑康保”项目，通过定点养老服务机构服务提升失能老年人照护服务水平。

## **(二)推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合**

**1. 加强规划建设，完善养老设施专项规划和区域卫生规划。**整合社区养老与基层医疗卫生在场地、人力、服务等方面的资源，加强深度合作，实现基层医疗卫生机构与社区养老服务机构的有效对接。推动新建基层医疗卫生机构与养老服务机构、卫生院与敬老院等统筹规划、毗邻建设，推动改建扩建一批医养结合服务设施，重点为失能老年人提供集中或居家医养结合服务。大力发展中医药康养服务，推广“中医院+社区基层卫生院+居家养老”模式。

**2. 丰富服务内容，延伸养老服务链条。**依托基层医疗卫生机构开展护理服务，大力推进家庭病床建设，聚焦为失能老年人提供适宜、持续的长期照护服务。扩大家庭病床病种范围，做实家庭医生签约服务，推进“互联网+护理”便捷服务。推进居家养老助残服务“平安通”平台提质扩面，充分整合政府和社会资源，联动本地双百社工、网格员、社区工作者、义工志愿者等基层力量，保障服务对象的居家生命安全和独立生活水平，推动健康养

老服务智慧化升级，提升健康养老服务质量效率水平，打造具有蓬江特色的民政服务应用场景。加快推进蓬江区“平安通”智慧服务中心建设，实现线上平台与线下服务深度融合，搭建起“平安通”服务平台—居家养老服务站点—服务提供机构（医疗卫生机构、商业便民服务机构等）—义工的立体化养老助残护童服务网络。链接医疗机构资源，通过“互联网+护理”等方式，推动医疗机构医务工作者为符合条件的居家高龄、失能、失智老年人提供家庭病床、巡诊等医疗服务。依托有条件的居家社区养老服务站点、养老机构探索开展认知障碍专项服务，制定相应服务设施、服务规范、人员培训等标准，力争到2025年，建有至少1所提供认知障碍服务的专业机构。

#### 专栏4：推进医养结合服务发展

1. 积极探索“两院一体”医养结合模式，促进医疗卫生与养老服务资源整合、功能结合、服务衔接、协作有序，推进基层医疗卫生机构与社区养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院等一体或毗邻建设。到2025年，至少建有1家具有医养结合功能的区级特困人员供养服务设施（敬老院）。
2. 开展认知障碍照护服务及临终关怀服务，力争到2025年，建有至少1所提供认知障碍服务的专业机构和1所提供临终关怀服务的专业机构。
3. 推动医疗资源与乐龄学院项目合作，将老年人常见慢性病的防治知识与老年课程结合，形成有效的疾病预防知识传播网络。
4. 实施江门市医养结合补充保险项目，探索推进护理保险制度建设。

### 三、完善人才教育培训体系，加强养老人才队伍建设

#### （一）提升从业人员职业化专业化水平

1. **推动开设专业教育课程。**以老年人养老服务需求为导向，推动各类院校开设健康服务与管理、老年生活照料、中医养生学、中医康复学、老年社会工作、老年康复辅助器具、老年心理等相关专业教育，构建多层次、模块化、高质量的技能课程体系。鼓励院校与养老服务机构开展合作，通过定向培养等方式培养人才。创新养老服务与管理人才培养模式，按照“产教训融合、政企社协同、育选用贯通”的人才培育体系，推行“职业培训班”和“工学一体化”培训模式，建立“产-研-学”医养结合人才实训基地。

2. **加强在职岗位技能培训。**支持行业学会协会、培训机构等主体按照评价规范开展标准化培训。促进专业教育与实践应用相结合，推动产教融合型养老服务企业建设，打造养老护理员培训示范点，建设康养高技能人才培训基地。

3. **拓展职业技能培训多元化供给。**构建以公共实训基地、职业院校、职业技能培训机构和行业企业为主的多元培训载体，发挥企业职业培训的主体作用和职业院校的培训资源优势，开展养老服务人才培训提升行动，持续实施“南粤家政”养老护理培训项目，全区每年培训各类养老服务从业人员不少于300人次，到2025年全区累计培训养老服务从业人员不少于1500人次，强化康养服务人员的实操训练和综合职业素质培养，实现培训规模和培训水平整体提升，不断强化人才队伍建设，推动全区养老服务高

质量发展。

## **(二) 健全完善专业人才培养管理机制**

**1. 建立养老护理人员薪酬激励机制。**畅通养老服务从业人员职业技能等级发展通道、拓宽职业发展空间，建立健全以品德、能力和业绩为导向的康养服务人员职业技能评价制度。推行养老护理员薪酬待遇、护理服务价格与职业技能等级挂钩制度，完善职业技能等级与工资收入、福利待遇、岗位晋升、服务价格等同步提升机制，强化技能价值激励导向，建立合理、公平、竞争性并存的养老服务从业人员薪酬指导体系。研究制定养老护理人员就业补贴、岗位补贴和职业技能鉴定补贴政策。

**2. 广泛开展养老护理人员关爱行动。**加强对养老护理人员先进事迹与奉献精神的宣传报道，做好培训计划和从业人员待遇政策解读服务，推动保障和提升养老服务从业人员经济待遇和社会地位。强化人才政策扶持，在居住落户、住房保障、子女入学等方面给予优惠政策，逐步增强养老服务人员的职业荣誉感和岗位吸引力。

**3. 推动医护人员从事医养结合服务。**实施医师执业地点区域注册制度，鼓励医护人员从事医养结合工作。鼓励退休医务人员到医养结合机构执业。鼓励在职医护人员到养老机构设置的医疗机构多点执业，支持符合条件的医师、护士在养老机构内开办诊所、护理站。建立医护人员从事医养结合服务配套激励机制，研究制定医务人员就业津贴、专项补贴和提升工资福利待遇、晋升

渠道等支持政策。

**4. 促进扶持养老服务行业就业创业。**结合政府购买基层公共管理和社会服务，注重在镇（街）、村（社区）等基层一线开发养老服务岗位，优先吸纳城镇就业困难人员、农村转移劳动力和应届高校毕业生就业。对招用就业困难人员并依法缴纳社会保险费的养老服务组织，按照规定给予岗位补贴、社会保险补贴等支持。对自主创办养老服务企业的就业困难人员以及在校和毕业五年内的高等学校、职业院校（含技工院校）学生，可给予一次性创业资助。对在养老服务组织连续从事康复护理等养老服务工作达到规定年限的高等学校、职业院校（含技工学校）毕业生，可给予入职奖励或者补贴。加强养老服务行业就业指导服务，大力培养和引进养老服务专业人才。探索出台就业补贴政策，推动和吸引高等院校毕业生从事养老服务工作。

**5. 加强养老服务行业信用体系管理。**推进养老服务从业人员信息库建设，对养老服务从业人员进行统一登记管理，将从业人员登记管理信息纳入综合为老服务平台。推动成立行业自律组织，建立行业性社会组织开展从业人员诚信体系建设和综合服务评价。

### **（三）推动“社工+义工”联动为老服务**

**1. 充实基层民政养老服务工作力量。**结合广东社工“双百工程”，依托乡镇（街道）社会工作服务站、村（居）社会工作服务点，通过社工扎根村居，为老年人等困难群体提供社会融入、

能力提升、心理慰藉、精神疏导、资源链接、宣传倡导等专业化、精准化、精细化服务，切实加强基层养老力量和经办服务能力。

**2. 壮大为老志愿服务队伍。**大力培养为老服务的社会工作者队伍，鼓励在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，为老年人提供精神慰藉、心理疏导、照料支持和生活陪伴等专业化、精准化、精细化服务。实施具有蓬江特色的“时间银行”为老志愿服务项目。扶持培育各类养老服务社会组织、志愿服务组织，慈善组织，充分发挥社会工作者在为老志愿服务项目专业作用，配合支持各类为老志愿服务开展。积极引导党员志愿者参与为老服务，组织发动基层党员干部对农村留守等特殊困难老年人定期巡访、结对帮扶。推动支持邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式发展互助养老服务。积极开发老龄人力资源，倡导“老有所为、发挥余热”的积极老龄化思想观念，推动老年人广泛开展自助、互助和志愿活动。

#### **四、打破数字鸿沟，提升科技助老智慧化水平**

##### **（一）搭建全区养老服务信息管理平台**

依托信息化、数字化、智能化科技手段为养老服务赋能，推动实现个人、家庭、社区、机构与养老服务资源的有效对接和精准匹配。综合运用现代技术手段，优化现有全区智慧化养老服务管理平台，整合养老服务数据，与上级养老服务信息管理平台有效对接。建立老年人康养信息档案，推进与公安户籍、卫生医疗、社会保险、社会救助等部门对接、联动、共享，在全区范围内实

现统一、规范、多级联动效应。充实“平安通”平台线上线下服务，推动“平安通”与医疗服务融合发展，为老年人提供以居家安全为核心的“一站式”居家生活服务。建立“平安通”平台与镇（街）、村（社区）居家养老服务站、养老机构联动机制，实现资源共享、服务对接、双向转介、数据动态管理，形成“线上”“线下”互动合力。

## **（二）扩大老年服务和产品供给**

依托大数据，深化科技支撑，在全区范围内推动建设“智慧养老院”和智慧居家养老服务试点，推广物联网和远程智能安防监控技术，实现智能门卫、智能房间、智能医护、智能餐厅、智能安防、智能消防和智能辅具的应用，降低老年人意外风险，改善服务体验，提高养老服务智能化水平。促进老年用品提质升级，推动老年产品进家庭、社区、机构和园区，带动我区智慧养老产业应用发展。

## **（三）营造智慧适老化服务场景**

坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，聚焦公共服务、政务服务、生活服务等方面涉及老年人的高频事项和服务场景，切实解决老年人运用智能技术困难。强化线下服务渠道，完善必要的为老人工服务；优化线上服务模式，加强老年人身份信息归集和数据打通。建立健全“智慧助老”常态化工作机制，广泛动员各方力量为老年人提供智能培训服务，重点发挥社区老年大学等在智能技术培训中的重要作用，引导老年人正确认识和学习网

络信息、智能技术，扩大老年人数字社会参与度。

#### **（四）推动养老事业与养老产业协同发展**

大力发展银发经济，推进养老服务业向服务专业化、产业规模化、运营连锁化、发展集团化方向发展，打造一批在养老服务领域具有影响力和竞争力的跨界品牌。创新和丰富养老产业新模式，探索发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老、湾区养老等新兴业态，培育老年消费市场，推动养老产业链条延伸。探索以促进港澳老人来蓬消费为切入点，挖掘蓬江康养产业发展新动能。加强与港澳在养老服务人才、资金、项目、标准化等方面的合作，支持港澳服务提供者在蓬江区按规定以独资、合资或合作等方式兴办养老机构，同等享受境内民办养老机构待遇。积极开展及参与粤港澳三地养老服务人才交流互访和合作培训。

### **五、优化发展环境，激发养老市场活力**

#### **（一）建立健全基本养老服务制度**

深化养老服务领域“放管服”改革，积极推动民政、卫生健康、医疗保障等部门老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估衔接互通、标准互认、结果共享。推进老年人福利补贴优化整合，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接。

#### **（二）加强养老服务设施建设保障**

严格按照人均用地不少于0.1平方米的标准分区分级编制落实养老服务设施布局专项规划。落实新建住宅小区与配套养老服务设施建设“四同步”机制，加强设施规划、设计、施工、验收



等环节监督管理。积极探索出台支持养老机构发展的用地政策，结合辖区医疗机构布局情况和发展计划，重点保障医养结合机构建设发展用地。制定整合利用闲置资源建设养老服务设施具体方案及优惠政策措施，盘活整合闲置资产用于建设养老服务设施。在符合详细规划的前提下，推动利用存量场所改建养老服务设施，并简化优化土地用途变更程序。

### **（三）建立健全养老服务综合监管体系**

**1. 健全养老服务行业综合监管机制。**按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度，构建以“双随机、一公开”为基本手段，以重点监管为补充，以标准规范和信用监管为基础的新型监管机制，实现对养老服务机构全流程、全链条、全方位、全生命周期的监管。建立健全覆盖从业人员和服务对象的守信联合激励和失信联合惩戒机制，推进养老服务业信用信息公开与共享。推动养老服务领域行业自律体系建设，提高养老服务行业性组织自我约束、自我规范、自我服务能力。加强覆盖居家、社区和机构等养老服务的综合评估督导工作，评估结果应当向社会公开，并作为养老服务监管、政府购买服务、发放建设和运营补贴等的重要参考依据。

**2. 加强养老服务重点领域监管执法。**加强对从业人员的监督引导，依法依规从严惩处欺老虐老等行为。加强养老服务领域风险防范和监测，引导养老服务机构立足长期安全运营，落实安全

主体责任，主动防范化解养老服务机构在建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全生产风险和隐患。抓实抓细养老服务机构常态化疫情防控。健全老年人权益保障机制，开展老年人产品和服务消费领域侵权行为专项整治，严厉查处面向老年人的假冒伪劣商品制售、产品服务欺诈销售等违法行为。依法打击以养老服务名义进行的各类非法集资活动，广泛开展老年人识骗防骗宣传教育，增强老年人群体识别抵御欺诈销售防范能力。

## **第五章 保障措施**

### **一、加强组织领导，强化责任落实**

健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的养老服务工作机制，发挥养老服务业联席会议制度的重要作用，强化养老服务资源、项目、资金统筹管理，加强全区康养服务发展组织领导和统筹协调。强化养老服务管理职能，科学整合相关机构和资源，配齐配强基层养老服务工作力量，提升基层养老经办服务能力和水平，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、强化要素保障，健全投入机制**

建立良好的资金投入和保障机制，提升精准化投入水平。坚持应对人口老龄化与促进社会发展相结合，2021年起，各级地方政府要将本级民政可支配用于社会福利的彩票公益金按不低于55%的资金比例用于支持养老服务体系建设，与一般性公共预算

安排的养老服务体系建设资金统筹使用。进一步激发市场活力，推动国有资本、社会资本等积极参与康养产业发展，鼓励和支持有条件的金融机构投资康养服务产业。创新康养服务金融产品和服务方式，推动以利率优惠等方式加大康养服务融资支持力度。简化康养服务融资流程，减少融资附加费用。探索允许产权明晰的营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。推动农村集体经济组织依法自办或合办养老服务设施。

### **三、加强信息化建设，提高工作效能**

将养老服务管理信息化建设纳入“数字政府”建设总体框架，依托“金民工程”全国养老服务信息系统、省、市民政业务综合信息平台等上级管理系统，加强养老服务信息资源规划、管理和应用，加快搭建互联互通的养老服务大数据平台，提升养老服务体系建设信息化水平，提高信息资源利用水平，推进公共信息的资源共享，在保障数据安全的前提下，破除“信息孤岛”“数据烟囱”，对涉及老年人的人口、保障、服务等基础信息分类分级互联共享，实现部门间为老服务信息资源有效对接，推动数据资源向社会开放。

### **四、加强宣传动员，营造良好氛围**

加强养老服务工作的新闻宣传和舆论引导，营造良好社会氛围，调动社会力量参与的积极性。通过社区宣传、新闻媒体、文艺作品等大力弘扬中华民族的传统美德，广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德和养老服务先进典型，强化社会积极

应对人口老龄化思想准备，形成敬老、为老、助老的良好社会氛围。

## 五、完善考核机制，强化监管评估

在全区范围内遴选工作基础好、综合实力强的镇街，规划建设一批特色鲜明、示范性强的居家社区养老服务项目、区域性养老服务项目和医养结合项目。积极向养老服务发展先进地区学习养老服务经验，解决工作中的疑难问题，会同相关部门及时总结推广好的经验和做法，完善相关政策措施。建立完善考核机制，各镇街要以本规划为指引，因地制宜制定本地区养老服务发展规划或行动计划，科学合理制定规划落实年度工作计划，针对规划提出的目标指标，要加强统筹、明确责任、分解任务、强化考核、定期督办。各相关部门规划要加强与本规划衔接，保持战略思路、主要目标、政策措施纵向横向的连贯一致，加强重大事项的会商协调，做好重大任务的分解落实。健全完善绩效评估考评机制，发挥社会群众、服务对象的监督作用，推动各类养老服务机构完善管理规范、提高服务质量。