

安康市人民政府文件

安政发〔2018〕22号

安康市人民政府关于 印发“十三五”全市老龄事业发展和 养老体系建设规划的通知

各县区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

经市政府同意，现将《“十三五”全市老龄事业发展和养老体系建设规划》印发给你们，请认真组织实施。

安康市人民政府

2018年8月28日

“十三五”全市老龄事业发展和 养老体系建设规划

为积极应对人口老龄化，进一步促进全市老龄事业发展，根据《陕西省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》《“十三五”全省老龄事业发展和养老体系建设规划》，制定本规划。

一、总体要求

（一）指导思想

深入贯彻党中央、国务院决策部署，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，认真贯彻落实省十三次党代会、市四次党代会精神，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的老龄工作方针，以老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐为目标，加快全市养老服务体系建设和促进全市老龄事业健康快速发展。

（二）总体目标

——社会保障体系更加完善。不断提升老年人基本养老保险、医疗保险水平，全面加强老年救助、优待福利体系。到“十三五”末，城镇职工基本医疗保险参保人数达到 19.71 万人，城镇企业职工基本养老保险参保人数达到 21 万人，城乡居民养老保险参保率稳定在 99%以上，实现法定人群全覆盖，做到应参尽参、应保尽保。

——服务体系更加健全。以居家为基础、社区为依托、

机构为补充、医养结合的养老服务格局进一步完善，养老服务供给能力大幅提高、质量明显改善。政府运营的养老床位占比不超过 50%，护理型养老床位占比不低于 30%。市、县（区）、镇（办）三级定点医疗机构实现全覆盖，老年人健康素养提升 10%，60 岁以上老年人健康管理率达到 95%。

——养老制度体系更加完善。到 2020 年，全面放开养老服务市场，养老服务改革政策体系、行业质量标准体系进一步完善，信用体系基本建立，市场监管机制有效运行。

——老龄事业发展环境更加友好。敬老养老助老社会风尚更加浓厚，安全绿色便利舒适的老年宜居环境建设扎实推进，老年文化体育事业更加繁荣，老年人合法权益得到有效保障。

——康养产业初具规模效应。到 2020 年，建成全省生态健康养老产业示范市，形成一批各具特色的生态健康养老产业示范园区，高等级生态旅游景区，生态健康养老基地和养老乡村，构建门类齐全和优势明显的生态健康养老产业体系，生态健康养老产业成为全市新的经济增长点，生态健康养老品牌在国内具有较大影响力和较强竞争力。

二、主要任务

（一）完善老年社会保障体系

1. 扎实推进养老保险制度建设。深化养老保障制度改革，加快建立多层次养老保险体系。完善职工养老保险个人账户制度，健全多缴多得机制。严格执行国家关于退休人员基本养老金发放

政策。

2. 加快完善医疗保险制度建设。建立职工补充医疗保险，城乡居民大病保险制度，相关政策向困难群体倾斜，不断提高老年人医疗保障水平。探索建立老年人长期护理保险及意外伤害保险制度，鼓励商业保险公司开发适销对路的长期护理保险产品和服务。

3. 继续完善社会救助制度。将符合条件的贫困老年人按规定纳入最低生活保障、特困人员救助供养等社会救助制度保障范围。完善城乡医疗救助制度，逐步将低收入家庭老年人纳入救助范围。完善临时救助制度，加强对老年人的“急难工作”，确保将符合条件的特殊老年群体纳入救助范围，及时将遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难的老年人纳入救助范围。建立健全城乡失能、失独、空巢等特殊老年群体帮扶制度，保障特殊困难老年人基本生活。

4. 不断完善社会福利制度。全面建立针对经济困难失能老年人的补贴制度，进一步完善老年人优待服务办法。根据城乡经济社会发展实际情况，兼顾不同年龄群体的利益诉求，分年龄、分层次确定老年人社会优待范围、优待对象和优待标准。

（二）完善社会养老服务体系

1. 全面推进居家养老服务。加强居家养老服务设施建设。统筹制定实施安康居家养老设施建设专项规划，新建社区应按照国家建筑面积最低不少于每百户 20 平方米的标准，配建养老服务设施，

与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同等交付使用。对开发老年宜居住宅和代际亲情住宅提高相应的政策扶持。统筹规划异地扶贫搬迁、城镇棚户区 and 城乡危房改造等保障性安居工程，按要求配套建设养老服务设施。“十三五”末，按照市政府“五个十”总体安排，建成生态健康养老示范园区 30 个，标准化居家养老示范社区 30 个，标准化农村互助幸福院 30 个，标准化农村敬老院 30 个。符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，100%的镇（办）和 70%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务站点，县级社会养老服务中心（老年公寓）实现全覆盖，社会养老床位数达到每千名老年人 50 张。

拓展居家养老服务内容。加快建设与户籍、医疗、社会保障等信息对接的社区养老服务信息平台，重点推进针对失能、半失能老人上门服务包括助餐、助浴、助洁、助急、助医，兼顾物质保障和精神照顾，实现从日常生活照料到健康管理、紧急救援、文化娱乐、健康咨询、服务预约、物品代购、精神慰藉于一体的综合性服务转变。

2. 加快发展多层次的机构养老服务。推动公办养老机构改革。对具备向社会提供养老服务条件的公办养老机构，加快推进转制为企业或公建民营。完善公建民营养老机构管理办法，鼓励社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式参与公办养老机构改革。政府投资建设和购置的养老设施，党政机关

和国有企事业单位培训疗养机构等改建的养老设施，均可实施公建民营。

鼓励社会力量兴办养老机构。优化审批程序，简化审批流程，按照市政府《关于加快发展养老服务业的实施意见》（安市发〔2017〕6号）全面落实对民办养老机构的投融资、税费、土地、人才等扶持政策。鼓励采取特许经营、政府和社会资本合作等方式，支持社会力量兴办养老机构。允许养老机构依法依规设立多个服务网点，实现规模化、连锁化、品牌化运营。鼓励整合改造企业厂房、商业设施、存量商品房等用于养老服务。

完善财政补贴政策。建立民办公益性养老机构建设和运营补贴制度，对符合条件的社会资本投资建设的民办公益性养老机构（含租用期限在10年以上的），新建机构每张床位一次性补助3000元，改扩建机构每张床2000元。对经行政许可运营满一年以上的民办公益性养老机构收住年满60周岁的老人，经评估按照每人每月100元的标准给予运营补贴。

推动政府购买养老机构服务。探索建立政府购买养老服务制度，重点解决好特困人员供养以及经济困难老年人的基本养老服务需求。各地要为经济困难的失能、高龄等老年人入住养老机构、接受社区居家养老服务提供优质优惠服务。

全面提升养老机构的服务质量。加快建立全市统一的服务质量标准 and 评价体系，完善安全、服务、管理、设施等标准，加强养老机构服务质量监管。建立健全养老机构分类管理和养老服务

评估制度，引入第三方评估，实行评估结果报告和社会公示。加强养老服务行业自律和信用体系建设。鼓励养老机构购买责任保险，提高养老机构抵御风险能力。

3. 培育发展生态健康养老产业园区和康养小镇。依托秦岭、巴山、汉水，突出生态健康、休闲度假、养老养生主题，推出休闲养生，避暑度假和文化体验旅游产品，打造一批高等级景区和旅游度假区。依托现代农业园区，建设一批以生态农业、生态观光、生态体验等为特色的生态健康养老园区和生态健康养老乡村。在中心城区周边规划建设集养老、医疗、疗养、生活和商业配套为一体较为高端的现代化大型国际标准医养社区。“十三五”末，以中心城市为重点，率先启动吉河银龙湾、建民月河口、付家河生态养老城，张滩立石村和江北新义村5个生态健康养老园区规划建设。同时，依托我市良好的生态环境和气候条件，结合当地不同资源，打造文化养生型、长寿资源型、中医药膳型、生态养生型、养老综合型、度假产业型、体育文化型、医养结合型康养小镇。

4. 全面加强农村养老服务。巩固提升幸福院建设。加强和规范农村幸福院运行管理，由村民委员会作为运行主体，发挥基层老年协会管理“幸福院”的作用，为农村高龄独居、空巢、五保、优抚、特困老人提供就餐服务、生活照顾、短期托养、文化娱乐等服务。加快农村居家、社区医养融合，推进乡镇卫生院、村卫生室与农村互助幸福院开展医养融合服务。市、县（区）建立农

村互助幸福院运行保障机制，提倡安排一定比例的农村集体经济、土地流转等收益用于解决本村老年人养老问题。

提升农村养老服务水平。发挥农村基层党组织、村委会、老年协会等作用，积极培育为老服务社会组织，依托农村社区综合服务中心（站）、综合性文化服务中心、村卫生室、农家书屋、全民健身等设施，积极开展邻里照护、结对帮扶等活动，为留守、孤寡、独居、贫困、残疾等老年人提供丰富多彩的关爱服务。

（三）健全医养结合体系

1. 推动医养结合新发展。完善医养结合机制。鼓励养老机构与周边的医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，医疗机构为养老机构开通绿色通道，为入住老年人提供医疗巡诊、健康管理、保健咨询、预约就诊、急诊急救、中医养生保健等服务。“十三五”末，养老服务机构和医疗卫生服务机构签约率达到80%。

鼓励养老机构开展医疗服务。养老机构要配置医疗器械、康复器具及专业医护人员，就地便捷开展医疗卫生服务。支持养老机构兴办医疗机构，鼓励养老机构申请开办老年病、中医、康复、护理院、临终关怀等专科或机构，提高养老机构基本医疗服务能力。“十三五”末，养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务的达到80%。

支持医疗机构开展养老服务。鼓励三级医院发展老年医学专科，有条件的医院开设老年病专科。医疗卫生机构增加养老床位数量，协助养老机构做好老年病、慢性病防治、康复护理和中医

保健等服务。“十三五”末，建成省级医养结合示范基地 15 个、市级医养结合示范基地 30 个，到 2020 年，全市拥有 70 家市级医养结合试点单位。

2. 创新医养结合新思路。打造特色“药养”品牌。立足安康生态资源和“中药宝库”优势，以科学养生养老理念为指导，以康复医疗保健和健康管理机构为依托，以现代养生和中医药养生保健为手段，积极创建国家级慢性病防治示范区。继承和发挥传统中医保健疗法，围绕健康管理、养生保健、康复疗养等内容，实施一批特色医疗保健和健康管理养老项目。鼓励各级医疗卫生机构和医务工作志愿者为老年人开展义诊。加强康复医师、康复治疗师、康复辅助器具配置人才培养，广泛开展偏瘫肢体综合训练，认知知觉功能康复训练等老年康复护理服务。

完善医养结合服务手段。推动医疗卫生服务向村（社区）和家庭延伸，鼓励社会力量兴办医养结合机构，鼓励医疗机构与养老服务融合发展，规划建设一批医养结合项目。充分依托社区各类服务和信息网络平台，实现基层医疗卫生机构与社区养老服务机构的无缝对接。通过建立医疗联合体等方式，强化三级转诊服务，完善基层首诊、分级治疗、双向转诊制度，整合养老、医疗、康复和护理资源，为老年人提供一体化的医疗、健康和养老服务。

深入推进家庭医生制度。积极推行老年人“1+1+1”医疗机构组合签约模式（1 家社区卫生服务中心、1 家县级医院、1 家市级医院），为签约老年人建立健康档案。“十三五”末，争取每

千名老人配备2人以上家庭医生。

（四）推进老年宜居环境建设

1. 打造“西部最佳养老宜居城市”。制订外省地市老年人来安康养老、探亲、旅游、观光等方面的优惠政策。充分发挥我市青山绿水的生态优势和交通便捷的区位优势，全力打造区域品牌、园区产品品牌和“生态健康”养老品牌，通过生态旅游、美丽乡村、特色养老产业园区让我市老年人走出去开心，让外地老年人来安康安心，规范老年旅游市场，带动老年产业健康发展。

2. 加快推进无障碍设施建设。认真贯彻落实《无障碍环境建设条例》，新建住宅应严格执行无障碍设施建设相关标准，规范无障碍设施建设。加强对居住区、公园、绿地等与老年人生活密切相关的无障碍设施改造，重点对坡道、楼梯、电梯、扶手等公共建筑节点进行改造，满足老年人基本生活需要。住建部门指导做好规划设计并制定支持性政策。制定老年人家庭无障碍设施改造计划，经过需求评估，优先安排贫困、病残、高龄、独居、空巢、失能等特殊困难老年人家庭开展改造，由财政给予适当补助。逐步推进旧城无障碍设施改造，方便老年人出行。

3. 以弘扬“孝道文化”为中心营造敬老爱老社会环境。积极开展“敬老养老助老”主题教育活动，在电视、网络、公共广播上播放“敬老养老助老”公益广告。持续推进“十大孝子”“孝亲敬老楷模”“好儿媳、好儿女”等评选活动，培育和树立敬老、养老、爱老、助老、孝老的先进典型，弘扬传统孝道文化。

充分发挥各类媒体宣传教育作用，扩大老龄工作社会影响，在全社会开展人口老龄化国情市情教育、老龄政策法规教育，开展“寻找身边最美老人”等老有所为先进典型，引导全社会增强接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识。

（五）繁荣老年消费市场

1. 打造特色“食养”品牌。依托丰富的农副产品资源，整合饮食风俗文化，弘扬安康特色菜系。以现代农业园区为平台，扩大原生态富硒和有机农产品生产规模，把生态环境、传统民俗和特色文化等要素融入“食养”活动中，开创生态餐厅、民俗宴席、茶道文化、富硒食品等多种“食养”形式。积极开展一批绿色农产品基地，特色农产品加工基地和特色观光体验等生态休闲养老项目。

2. 大力发展养老产业和老年用品。引导支持相关行业、企业围绕健康促进、慢性病治疗、康复护理、辅助器具和智能看护、应急救援、通信服务、电子商务、旅游休闲等重点领域。推进老年人试用产品、技术的研发和应用，支持老年用品制造业创新发展，利用新工艺、新材料、新技术促进产品升级换代。健全老年用品质量监管，鼓励开辟老年用品展示、体验场所，发展老年用品租赁市场。

（六）丰富老年人群精神文化生活

1. 大力发展老年教育。以老年大学、老年活动中心、社会

组织为依托，打造集学习教育指导、资源提供、团队活动等功能于一体的老年学习教育集聚中心。“十三五”期末，每个县（区）建成一所老年大学，鼓励镇（办）建立老年人学习场所。创新教育载体，整合社会信息资源，积极发展老年学校数字化远程教育。

2. 深入开展老年文化体育活动。深入开展全国“敬老月”活动和“敬老文明号”创建活动，通过举办一年一届的老年人文体活动展演等活动，为老年人提供更多精神文化产品。扎实开展群众性老年文化活动和老年人体育赛事活动。各县（区）每年至少开展一场老年人展示运动会或健身运动会，丰富运动项目。有条件的地方可以开展老年趣味运动会。“十三五”末，老年文化体育活动覆盖全市100%的镇（办）、100%的社区、70%的村。

（七）构建社会参与体系

1. 积极培育养老服务社会组织。扶持发展和规范管理并重，加强老年社会组织的培育扶持和管理。采取政府购买服务等方式，支持公益性、互助性、服务性、专业性基层老年社会组织建设。按照市场化要求，积极推动老龄产业、老年金融、老年旅游、老年文化、养老服务培训和咨询等养老中介服务组织发展。

2. 支持老年人参与社会发展。支持老年人积极参与基层民主监督、社会治安、公益慈善、移风易俗、民事调解、文教卫生、全民健身等工作。发挥老年人传帮带作用，支持老党员、老专家、老军人、老劳模、老干部开展关心教育下一代活动。根据自愿量力原则，鼓励老年人根据自身特点，为社会做力所能及的工作。

3. **加强老年群众组织建设。**建设规范化老年社团和基层老年协会。建立健全例会、学习、活动、财务和走访慰问制度等老年社团和协会日常工作制度。积极探索建立基层老年协会激励机制，开展先进老年社会组织评奖活动。“十三五”末，“五有”标准规范化老年社团和基层老年协会覆盖率达到80%。

4. **发展老年志愿者服务。**鼓励老年人参加志愿服务，推行志愿服务记录制度，倡导和支持老年人开展自助、互助等志愿活动，组织低龄健康老年人为高龄、病残老年人提供服务。到2020年，老年志愿者注册人数达到老年人口总数的15%。

（八）保障老年人合法权益

1. **加大老年法制宣传力度。**将老年法律法规列入各级普法宣传内容。结合“七五”普法，积极利用各种宣传渠道，深入社区，广泛宣传《中华人民共和国老年人权益保障法》等相关涉老政策，增强全社会依法维护老年人合法权益的自觉性。鼓励围绕家庭道德、敬老爱幼、赡养抚养创作文艺作品。加大对老龄化发展形势、老龄政策、老龄工作和社会为老服务典型人物和事迹的宣传力度，提高社会各界对老龄事业发展的认识，增强社会责任感。“十三五”末，法律援助县（市、区）老年法律援助覆盖率达100%；县（市、区）老年人权益保障法律法规普法宣传教育覆盖率达100%。

2. **切实维护老年人合法权益。**完善老年维权三级网络建设，简化老年维权程序和手续，有条件的镇（办）设立老年人法律服

务网点，继续提高老年人来信来访来电办结率，提高老年维权服务质量。“十三五”末，各级老龄服务机构建立老年人法律援助工作站、点达到100个。

三、保障措施

（一）加强组织领导。各级党委和政府要切实加强对老龄工作的组织领导，重视人口老龄化对经济社会发展的影响，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。建立健全老龄工作机构和议事协调机制，发挥社区在老龄工作中的枢纽作用，加强部门协调，确保各相关部门在其职责范围内为老龄事业发展积极提供优先支持，形成党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的“大老龄”工作格局。

（二）增加经费投入。加大政府对老龄事业的资金投入力度，根据经济社会发展水平和老年人口规模，建立老龄事业经费投入逐年增长机制，确保全市各项老龄事业支出和老龄工作经费的需要。多渠道积极融资，发挥资本市场的融资作用，鼓励引导社会资金投入老龄事业，形成政府和社会共同投入的多元化经费投入机制。

（三）加强队伍建设。加强老龄工作队伍建设。优化为老服务人员结构，加强业务培训，提升管理和服务水平。培养和引进老龄事业专业人才，发展为老服务社会工作者和志愿者队伍，形成专职干部、专业人才、技能人才和志愿者相结合的老龄事业发

展人才队伍。

（四）加强督促指导。市民政局、市发展改革委员会会同有关部门，加强对各地的督促指导。搭建社会监督平台，健全第三方评估机制，适时对规划执行情况进行评估，向社会公布评估结果。各县区各部门要结合实际抓紧制定相关配套政策，建立健全老龄工作协调机制和工作绩效考核机制，确保工作到位，责任到位。

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2018年8月28日印发
