

攀枝花市人民政府办公室

关于推进攀枝花养老服务发展的实施意见

攀办发〔2020〕80号

各县（区）人民政府，市级各部门，有关企事业单位：

为贯彻落实《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《四川省人民政府办公厅关于推进四川养老服务发展的实施意见》（川办发〔2020〕9号）文件精神，促进养老服务健康发展，结合我市实际，制定了本实施意见，请遵照执行。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实省委省政府和市委市政府决策部署，主动助推成渝地

区“双城”经济圈建设，做实“钒钛、阳光”两篇文章，将居家社区养老服务纳入城乡社区治理重要内容，把补齐农村养老基础设施短板纳入脱贫攻坚工作和乡村振兴战略统筹推进，完善政策法规，优化养老环境，加强综合监管，建立健全养老服务“四大体系”（制度体系、供给体系、支撑保障体系、质量监管体系），组织实施“七大工程”（居家社区养老服务提质增效工程、机构养老服务提档升级工程、农村养老服务补短板工程、养老服务功能拓展工程、养老服务消费促进工程、养老服务人才队伍建设工程、综合监管能力提升工程），推动养老服务高质量发展。到2022年，力争将攀枝花打造成全省养老服务示范市，在确保人人享有基本养老服务的基础上，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系不断完善，老年人多层次、多样化养老服务需求有效满足，老年人及其家人获得感、幸福感、安全感显著提高。

二、主要任务

（一）实施居家社区养老服务提质增效工程。

1. 建设养老服务设施。加快建设社区养老服务综合体，全面推动居家社区机构“三位一体”融合发展，支持养老服务综合体向“一站多点、医养融合、养教结合”方向发展，统筹推进社区配备助行设备和老旧小区增设电梯。到2022年，力争全市所有街道和有条件的乡镇至少建有1个社区养老服务综合体，社

区日间照料机构覆盖率达到 90%。〔责任单位：市民政局、市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

2. 强化居家养老服务。鼓励老年人家庭进行适老化改造，推动设立“家庭照护床位”，开展失能老年人家庭成员照护培训，探索建立家庭喘息服务机制。2020 年底前，采取政府补贴等方式，对所有纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭按照《无障碍设计规范》实施适老化改造。〔责任单位：市民政局、市财政局、市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市残联按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

3. 推动康复辅具适配。设立老年人康复辅助器具配置维护（租赁）服务站点，探索将符合条件的基本治疗性康复辅具逐步纳入基本医疗保险支付范围，有条件的地方可对特殊困难老年人配置基本康复辅具给予补贴。〔责任单位：市民政局、市残联、市医保局、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

4. 加强为老助老服务。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，建立健全特殊困难老人巡视探访制度，2020 年底前，特殊困难老年人月探访率达 100%。推广“养老服务顾问”模式和“学生社区志愿服务计入‘第二课堂’成绩单和评先评优”等

做法，探索建立家庭、邻里、社区成员间的生活照料、精神慰藉、兴趣爱好等互助养老模式，以劳动交换为基础，综合运用爱心互助、友睦互帮、志愿服务和团队自治等措施，实现老人自治、互助、快乐健康养老。〔责任单位：市民政局、团市委、市教育和体育局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（二）实施机构养老服务提档升级工程。

1. 规划建设功能型养老机构。规划建设一批满足基本养老服务需求、服务高龄及失能失智老年人的功能型养老机构。到2022年，养老机构护理型床位占比不低于50%。〔责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局、市卫生健康委、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市生态环境局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

2. 提升养老服务质量。全面推进养老服务标准化建设，实施养老机构等级评定和划分，将养老机构等级评定结果与养老扶持政策挂钩。推进养老院服务质量建设专项行动，开展养老机构消防安全专项整治三年行动。2020年底前，完成第一轮养老机构等级评定和划分。到2022年，力争80%以上的养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》国家标准。〔责任单位：市民政局、市市场监管局、市应急管理局、市卫生健康委按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

3. 拓展养老服务范围。公办养老机构在满足兜底保障需求的基础上，重点为特困人员、经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务，逐步为社会老年人提供基本养老服务。〔责任单位：市民政局、市财政局、市发展改革委、市卫生健康委按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

4. 推动公办养老机构改革。鼓励公办养老机构实行社会化运营或探索改制为国有养老服务企业。实施普惠养老城企联动专项行动，鼓励社会资本发展普惠养老机构，支持规模化、连锁化、专业化发展。推进国有企业所属培训中心和疗养机构改革转型参与养老服务。到 2022 年，力争养老机构社会化运营的床位不低于 60%。〔责任单位：市民政局、市国资委、市人力资源社会保障局、市发展改革委、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（三）实施农村养老服务补短板工程。

1. 完善农村养老服务体系。加快构建“1+N”农村公办养老服务联合体，推动乡镇敬老院转型为区域性养老服务中心。逐步将区域性养老服务中心和乡镇敬老院收归县级直管。到 2022 年，每个县（区）至少建有一所以农村特困失能、残疾和计划生育特殊家庭老年人专业照护为主的县级特困人员供养服务设施（敬老院）。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委、市财

政局、市住房城乡建设局、市扶贫开发局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施]

2. 关爱农村留守老人。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，全面建立农村留守老年人关爱服务工作机制和基本制度。引导社会组织为农村留守老年人提供专业服务，把具备资质的老年协会等社会组织纳入政府购买服务承接主体。〔责任单位：市民政局、市财政局、市公安局、市医保局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

3. 广泛发展互助式养老服务。加大农村互助养老服务设施建设力度。发挥村民自治互助作用，鼓励有条件的村在履行民主程序的基础上，采取发放老年福利金、提高本村老年人集体利益分红额度等方式，提高老年人收入。〔责任单位：市民政局、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（四）实施养老服务功能拓展工程。

1. 全域推进医养结合。推动社区养老服务、社区医疗卫生设施同址或邻近设置，支持乡镇卫生院和养老院“两院一体”发展。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。支持部分二级医院转型为康复、护理、

安宁疗护等接续性医疗机构，推动二级以上医疗机构老年学科建设，实施推广《医养结合机构服务指南（试行）》国家标准和《攀枝花市医养结合机构老年人常规健康指南》《攀枝花市医养机构老年人突发危重症识别处置转诊指南》等 7 项地方标准。继续开展老年人心理关爱项目试点，做实做细 65 岁以上老年人家庭医生签约服务工作，开展家庭医生星级团队师资培训。将符合条件的养老机构内设医疗机构，按规定纳入医保协议管理。符合条件的医疗、护理和康复项目，按规定纳入基本医保支付范围。到 2022 年，二级以上综合医院设置老年医学科的比例超过 50%，养老机构和协议合作的医疗卫生机构普遍开通双向转介绿色通道。〔责任单位：市卫生健康委、市医保局、市科技局、市财政局、市民政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

2. 实施“互联网+养老”。完善市、县（区）、街道（乡镇）、村（社区）四级养老服务信息平台，推进市级各部门政务数据共享交换，推动养老领域公共数据开放共享。开展智慧健康养老应用示范，促进信息技术和智能产品的推广应用，推进智慧健康养老示范建设申报工作，打造一批“智慧养老院”和“智慧养老社区”。到 2022 年，各县（区）至少建有 1 个智慧养老院或 1 个智慧养老社区。围绕老年人出行、就医、消费、办事等高频事项和服务场景，提供更多智能化适老产品和服务，促进智能

技术有效推广应用，让老年人能用、会用、敢用、想用。坚持传统服务与智能创新并行，保留老年人熟悉的传统服务方式，鼓励全民参与帮助老年人学习使用智能产品等新技术，努力消除老年人面临的“数字鸿沟”，推动老年人享受智能化服务更加普遍，传统服务方式更加完善。〔责任单位：市民政局、市财政局、市住房城乡建设局、市经济和信息化局、市卫生健康委按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

3. 大力发展老年教育。完善社区老年教育网络体系，将老年教育作为社区教育的重要组成部分，提高服务能力和水平，探索养教结合新模式，实施老年大学建设提升行动，优先发展社区老年教育。到2022年，“县（区）—乡镇（街道）—村（居委会）”三级社区老年教育办学网络基本覆盖，老年人就近学习更加方便。〔责任单位：市民政局、市财政局、市委老干部局、市教育和体育局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（五）实施养老服务消费促进工程。

1. 完善救助保险政策。完善贫困和低收入家庭老年人救助、基本养老保险待遇和基础养老金标准正常调整机制。根据国家、省、市医疗保障政策，落实贫困和低收入家庭老年人基本医疗保险待遇；落实经有关部门认定的贫困和低收入家庭老年人资助参保、住院救助等工作，按照全省安排有序推进长期护理保

险制度。通过政府购买服务等方式，统一开展老年人能力综合评估，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。〔责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委、市医保局、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

2. 发展商业养老保险。开发符合老年人特点的险种，科学厘定费率。鼓励商业保险公司发展满足长期养老需求的养老保障管理业务，鼓励养老服务机构投保养老服务机构责任险等险种。〔责任单位：市金融工作局、攀枝花银保监分局、市民政局按职责分工负责〕

3. 推动康复辅具发展。支持企业研发生产可穿戴设备、便携式健康监测设备、智能养老监护设备等智能养老设备及食品、旅游、体育等适老化产品用品，打造展示体验场所，培育老年产品用品市场。发展适老康复辅助器具产业，做大康复辅助器具产业园区。到 2022 年，全市康复辅助器具产业规模力争达到 2 亿元，开办 1 个市级老年用品市场（展示体验场所）。〔责任单位：市经济和信息化局、市发展改革委、市科技局、市商务局、市市场监管局、市文广旅局、市教育和体育局、市民政局、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（六）实施养老服务人才队伍建设工程。

1. 建立养老服务人才培养机制。鼓励各类院校设置养老服

务相关专业或开设相关课程，探索建立校企养老服务人才双向培养机制；支持符合条件的民办职业培训机构、技工院校申办养老护理及相关职业（工种）培训资质或设置养老护理及相关专业，拓展养老服务人才培养承接能力。〔责任单位：市教育和体育局、市人力资源社会保障局、市民政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

2. 加强养老从业人员职业培训。将养老服务相关企业纳入技能培训补贴范围，鼓励企业组织职工开展相关技能培训。到2022年，全市培养培训60名养老院院长、600名养老护理员、300名涉老社会工作者，每千名老年人配备1名社会工作者，每百张养老机构床位配备1名社会工作者。积极推进养老护理员职业技能等级认定工作，探索市级综合性公共实训基地建设，将养老护理实训纳入基地建设；建设养老服务实训基地，引导养老从业人员参加社会工作者职业资格水平考试。到2022年，攀枝花市培育2~3个养老实训基地。〔责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

3. 大力发展老年志愿服务。建立社工引领志愿者服务机制，培育壮大老年志愿服务队伍，大力弘扬“奉献、友爱、互助、进步”的为老志愿服务精神，积极营造“尊老、敬老、爱老、助老”的社会氛围，普及志愿服务理念，提高养老志愿服务质量。〔责

责任单位：团市委、市民政局按职责分工负责，各县(区)人民政府具体负责实施]

4. 完善养老服务从业人员关爱和激励褒扬机制。探索建立养老护理员从业年限补贴制度，对符合条件的专业护理人员给予适当从业补贴；将养老护理员、公共营养师、公共卫生辅助服务员、保健按摩师等养老服务相关工种纳入技能培训重点支持工种。加强养老服务人员“康养优才”等人才培养，开展“最佳养老护理员”等评选活动。〔责任单位：市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（七）实施综合监管能力提升工程。

1. 加强养老服务综合监管。建立各司其责、协同配合的综合监管机制，全面推行“双随机、一公开”，实施包容审慎监管，将养老服务机构纳入“双随机、一公开”消防监督管理平台，落实随机抽取检查对象、随机选派检查人员，并将抽查信息和检查结果向社会公开。〔责任单位：市应急管理局、市市场监管局、市民政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

2. 建设养老信用体系。加快养老服务领域社会信用体系建设，实施养老服务组织或机构“红黑名单”管理。建立第三方社会监督和行业自律机制，培育一批专业评估机构和社会组织。

〔责任单位：市民政局、市市场监管局、市公安局、市应急管理局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

3. 整治养老服务乱象。严厉整治养老服务领域非法集资乱象，对养老机构为弥补设施建设资金不足，通过销售预付费性质“会员卡”等形式进行营销的，按照包容审慎监管原则，明确限制性条件，采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。严禁在养老机构内进行保健品推销。〔责任单位：市民政局、市公安局、市市场监管局、市金融工作局、人行攀枝花市中心支行按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

4. 公开养老服务信息。建立养老服务监测分析与发展评价机制，推进养老服务机构服务质量信息公开。2020年底前，市、县（区）人民政府分级公开本区域养老服务扶持政策、项目清单、服务标准、供需信息和投资指南。〔责任单位：市民政局、市统计局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

三、保障措施

（一）加强组织领导。市级各部门（单位）、各县（区）人民政府要强化工作责任落实，健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，加强工作衔接。主要负责同志要亲自过问，分管负责同志要抓好落实。将养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建成效明显的，在安排有关养老

服务财政补助和基础设施建设资金、遴选有关试点项目等方面给予倾斜激励。〔责任单位：市民政局、市财政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（二）科学规划利用。市级部门、各县（区）人民政府要落实养老服务设施分区分级设置规划建设要求，在编制国土空间规划时，要按照人均不低于 0.2 平方米养老用地（用于养老服务设施建设或使用的用地）的要求，编制本县（区）养老服务设施专项规划，同步编制养老服务设施建设布局规划，明确养老服务设施的用地位置及规模，保证其用地。新建城区和新建居住（小）区配置养老服务设施用地规模未达到规定最低标准的，不得通过国土空间总体规划和详细规划的审查。严格落实新建住宅小区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，配套养老服务设施验收后，同步无偿移交县级民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）。已交付产权人的养老服务设施由民政部门履行监管职责，确保养老服务用途。对存在配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的，在整改到位之前建设单位不得组织竣工验收。到 2022 年，配建养老服务设施达标率达到 100%。老旧小区无养老服务设施或现有设施未达配建标准的，通过新建、政府回购、租赁、改造等方式因地制宜补足养老设施，并同步开展消防设施改造。〔责任单位：市自然资源和规划局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市民政局按职责分工

负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（三）保障供地用房。开辟用地审批“绿色通道”，在符合国家法律法规规章有关许可的规定前提下，缩短流程，压缩办理时限。对养老设施或含有养老服务设施的地块，由属地政府严格按照批准的控规要求纳入国有建设用地使用权出让方案。在开展设计方案审查时，对养老设施或含有养老服务设施的项目，未满足规划条件的，方案设计审查不予通过。在开展竣工联合验收时，对养老设施或含有养老服务设施的项目，不符合满足养老服务设施要求的（如用地规模、建筑规模等），不予办理规划核实，直至整改符合要求。养老服务设施用地符合《划拨用地目录》的，可采取划拨方式供地。支持利用集体建设用地发展养老服务设施，鼓励农村三产留地优先用于发展养老服务。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。探索“两无偿一优先”发展社区养老设施，社区服务用房40%以上“无偿”用于养老服务，公建配套的养老服务设施“无偿”用于公益性养老服务，行政事业单位的闲置办公用房“优先”用于养老设施。探索将长期空置的公租房免费提供给社会力量开展社区养老服务。〔责任单位：市自然资源和规划局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市国资委、市民政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（四）加大政府投入。市、县（区）要把推动养老服务发展所需资金纳入年度财政预算，到 2022 年，用于社会福利事业的彩票公益金，不低于 60% 的资金用于发展养老服务。鼓励利用政府专项债券支持政府投资的养老服务基础设施建设项目。继续实施民办养老机构建设补贴，接收经济困难的高龄、失能老年人的养老机构，不区分经营性质按上述老年人数量同等享受运营补贴，入住的上述老年人按规定享受养老服务补贴。将养老服务纳入政府购买服务指导性目录。〔责任单位：市财政局、市民政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（五）减轻税费负担。养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优惠政策。对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老服务机构给予税费减免扶持政策。落实各项行政事业性收费减免政策，落实养老机构用电、用水、用气享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。〔责任单位：市财政局、市税务局、市发展改革委、市民政局、市国资委按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

（六）落实金融支持。鼓励商业银行探索向产权明晰的民办养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款，探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产抵押融资。落实创业担保贷款政策，鼓励金融机构参照同期 LPR 利

率，合理确定贷款利率水平。引导和鼓励符合条件的养老机构结合自身实际情况灵活选择发行公司债、企业债、私募债等债务融资工具；鼓励养老机构发行永续期债券，用于养老产业发展投资回收期较长的项目建设。按年收集全市优质创新型养老企业名单，经筛选后向天府（四川）联合股权交易中心推荐，帮助进行规范、展示和融资；对上市意愿强烈且接近上市要求的养老机构，纳入上市挂牌企业后备资源库，开展重点上市辅导。〔责任单位：攀枝花银保监分局、市金融工作局、人行攀枝花市中心支行、市发展改革委、市自然资源和规划局、市民政局按职责分工负责，各县（区）人民政府具体负责实施〕

攀枝花市人民政府办公室

2020年11月30日