

芝罘区养老服务高质量发展规划

（征求意见稿）

为深入实施积极应对人口老龄化国家战略，加快推动全区养老服务高质量发展，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《山东省“十四五”养老服务体系规划》、《山东省养老服务高质量发展三年行动计划（2024-2026年）》和《烟台市“十四五”养老服务体系规划》等文件精神，结合我区实际，制定本发展规划。

一、发展基础与背景

（一）发展基础

为积极应对人口老龄化，全方位、多层次满足群众日益增长的养老服务需求，近年来，我区结合实际，以需求为导向，聚焦机构、居家和社区养老服务，积极构建更加精准、智能、专业，极具“芝罘特色”的养老服务模式，全区养老服务发展水平取得显著成效。2022年，我区获评全省县域养老服务体系创新示范区，养老服务创新经验连续2年获评全省养老服务领域典型案例。

1.机构养老服务水平显著提升

积极盘活各类社会闲置资源，完善养老产业布局，满足群众机构养老需求。全区共有各类养老机构37处，总床位5700余张，

收住老年人 2700 余人，全区养老机构护理型床位占比保持在 65% 以上，养老床位已基本满足老年人机构养老需求。德信颐养、城发榆悦、宝云养老连续 3 年获评全省养老服务标准化示范点。

2.居家养老服务体系不断完善

全力搭建区级居家养老服务信息平台，进一步满足老年人多层次、多样化、个性化的养老服务需求。为全区 70 岁以上老年人免费提供通信服务，加入线上居家养老服务网络，提供各类养老服务，目前在网老年人已达 2.45 万人。重点解决独居老年人居家养老难题，2023 年，在全区开展独居老年人安心居家照护项目，为有居家养老需求的困难老年人提供精准养老服务，完成 2200 余户独居老年人安全监护设备安装及入网服务，实现 24 小时远程安全监测。

3.社区养老服务网络基本建成

构建街道、社区两级养老服务网络，通过整合各类社区服务资源，在全区选址打造具备全托、日托、上门服务等综合服务功能的街道级养老综合服务中心，宝云、东方、城发榆悦等养老综合服务中心高质量投建并使用。强化推进社区养老服务设施配建，建设社区老年人日间照料中心、社区居家养老服务站、市民社区食堂等各类社区养老服务设施百余处。

4.基本养老服务保障制度不断健全

完善经济困难老年人补贴、高龄失能补贴、政府购买服务等老年福利制度，为经济困难、高龄、失能老年人提供基本的养老

服务保障。2023年，发放经济困难老年人补贴11740人次，累计101万元；发放高龄失能老年人补贴148万元；为全区60周岁以上特殊困难对象提供政府购买服务，累计服务606人次，服务时长达18060小时。

（二）发展环境

1.面临形势

我区作为烟台市中心区和老城区，根据2020年全国第七次人口普查数据，全区60岁以上老年人口17.23万人，占常住人口总数的19.64%，其中65岁以上老年人11.94万人，占常住人口的13.61%，人口老龄化程度进一步加深。随着高龄老年人数量的增多，老年人的带病率、失能率不断上升，对于生活照料、康复护理、长期照护等专业化养老服务需求不断增加，我区养老服务发展面临更加艰巨的任务。

2.存在短板

我区养老服务体系建设实现了长足发展，但与人口老龄化社会需求相比、与养老服务高质量发展目标要求相比、与广大老年人对高品质生活的美好期待相比，仍存在一些短板与不足：**一是养老服务供需不平衡**。近年来，全区养老机构床位数呈增长趋势，但平均入住率不足50%，床位空置率较高；老年人养老服务需求多元化，越来越多的老年人选择居家和社区养老，而我区嵌入式社区养老服务能力较为薄弱，在提供生活照料、助餐、助浴、助医等项目上能力较弱。**二是社区养老服务发展受限**。我区作为烟

台市的老城区，老旧小区公建配套设施欠缺，缺少配套养老用房，社区养老服务覆盖率偏低，导致社区养老服务供给难以满足需求；社区养老服务设施功能不完善，多数为融合、依托现有党群服务中心、老年活动中心等服务设施建设，存在功能不完善、缺少专业化运营等问题。**三是居家养老服务发展不到位。**目前，全区开展的政府购买居家养老上门服务、独居老年人安心居家等项目仅能覆盖部分失能、高龄、特殊困难老年人，对于其他老年人的居家养老服务供给还存在财政资金支持有限、专业服务机构少、居家养老有效需求激发不足等问题。

3.存在机遇

养老服务发展环境更为有利。党的二十届三中全会明确提出，积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制。以习近平同志为核心的党中央、国务院高度重视养老服务工作，多次研究部署、作出重要指示批示，深刻指明了养老服务工作的形势趋势、目标任务、重要意义，为新时代养老服务体系建设和发展提供了根本遵循。山东省委、省政府积极贯彻落实党中央、国务院部署，以推动高质量发展为主题，不断完善养老服务体系规划，推动全省养老服务发展水平持续提升。烟台市委、市政府把构建高质量养老服务体系作为开启现代化建设新征程的重要任务，推动养老服务体系建设和发展迈向新台阶。芝罘区委、区政府高度重视养老服务发展，持续强化顶层设计、细化发展举措、推动改革创新。

养老服务发展基础更加坚实。全区经济社会实现了长足发展和进步，经济总量日益壮大、产业结构不断优化、区域综合实力显著增强；服务经济基础坚实、优势明显，战略性新兴产业加快成长、快速成势，产业配套体系相对完善，全区已经进入由壮大总量规模向提升质量效益转变的新时期，完全具备了谋求突破、再攀新高的基础条件。民生服务保障能力持续提升，养老服务制度、组织、设施、队伍等基础性的框架已经搭建成型，卫生服务均等化协调推进，为养老服务高质量发展奠定了坚实基础。人民生活水平持续改善，居民消费能力不断提升。老年人消费观点逐渐转变、消费意识持续激发、消费能力不断增强，对进一步提升养老服务有效需求转换率、释放养老服务消费红利创造有利条件。

二、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，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入落实国家、省、市关于推进养老服务发展的决策部署，坚持保基本、广覆盖、可持续，以养老服务高质量发展为主线，以“保障基本、扩大普惠，统筹推动、协同发展，需求导向、精准供给，扩围增效、提质增能”为原则，大力发展居家社区养老服务、健全长期照护体系，全面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。

（二）基本原则

——坚持保障基本、扩大普惠。发挥政府保基本、兜底线的职能作用，强化配套措施，推进基本养老服务从经济困难的兜底养老服务，逐步拓展到高龄、失能等身体困难老年人的普惠养老服务，确保人人享有基本养老服务。

——坚持统筹推动、协同发展。坚持政府、社会、家庭、个人共同参与、各尽其责，凝聚各方合力共同推动居家、社区、机构协调发展，生活照料与医养康养融合发展，养老事业与养老产业协同发展。

——坚持需求导向、精准供给。坚持以老年人需求为导向，补短板、强弱项、促升级，增强服务内容和形式的有效性。发挥智慧平台的数据作用，促进养老服务精准推介、精准匹配，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。

——坚持扩围增效、提质增能。扩大居家养老服务覆盖面，增加普惠性养老床位供给；鼓励社会资金进入，推动“养老服务+”产业发展；建立与全面放开市场相适应的养老服务综合监管制度，深化养老服务标准化和智慧化赋能，提升服务品质。

（三）发展目标

立足全区养老服务高质量发展要求，构建主体多元、服务多样、品质优良、监管有力的多层次养老服务体系，打造“老来果”养老服务品牌。健全基本养老服务体系，提升兜底保障水平；完善居家社区养老服务设施，加快形成区、街道、社区、家庭四

级养老服务网络；加大居家社区养老服务供给，服务覆盖面进一步拓展，加大普惠性养老床位供给，长期照护服务水平显著提升；重塑提升养老服务品质，养老服务标准化、信息化、专业化水平进一步提升，开展标准规范的智慧养老院建设；加快养老与相关行业融合发展，打造新业态、新模式，培育扶持一批连锁化、规模化、品牌化、专业化养老龙头企业。

三、重点任务

（一）实施基本养老服务供给保障

1.健全基本养老服务体系

全面落实面向特困人员的集中供养制度，有集中供养意愿的失能特困老年人集中供养率保持在 60%以上。全面落实基本养老服务清单制度，服务内容覆盖全体老年人，并形成动态调整的长效机制。全面落实经济困难老年人补贴制度、经济困难失能老年人集中照护制度，开展老年人能力和需求综合评估，评估结果作为老年人享受福利待遇、接受基本养老服务的重要依据。开展面向独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊老年人的探访关爱服务，实现特殊老年人月探访率达到 100%。

2.夯实公办养老机构作用

强化公办养老机构公益属性，公办养老机构在满足有意愿的特困老年人集中供养需求前提下，优先为经济困难的空巢、失能、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人等提供服务。公办养老机构应建立入住评估和轮候制度，优化配置公办养老机构

床位资源，满足老年人养老服务需求。按照“宜公则公、宜民则民”原则深入推进公办养老机构改革，鼓励社会资本以多种方式建设、运营、管理公办养老机构，鼓励国有养老服务企业建设运营普惠型养老机构。

（二）实施居家社区养老服务扩围增效

1.提升居家养老服务能力

持续推进政府购买居家养老服务、独居老年人“安心居家”照护服务、“爱心助浴”、“仁心助医”等项目，为更多困难老年人提供居家养老服务。加快培育以养老事业发展为目标、市场化运作、提供多元化综合养老服务的品牌化居家养老服务市场主体，积极构建“医、康、养、护”一体化、普惠性居家养老服务供给体系。统筹各类养老服务资源，依托智慧养老服务平台建立居家养老服务商资源库，分类建立居家养老服务清单。发挥智慧养老服务平台政策宣传、服务咨询、养老地图、养老商城等功能，实现供需精准匹配。建立健全居家养老服务规范，实现服务流程规范化、监管保障标准化、运营管理一体化。加强居家养老服务质量控制，建立居家养老服务运营主体考核和退出机制，定期组织开展服务质量考核。

2.深入推进家庭养老床位建设

开展市居家和社区基本养老服务提升行动项目，有效推进全区家庭养老床位的建设与运营，为符合条件的老年人家庭实施适老化、信息化改造，2025年年底前，改造不少于450户家庭养

老床位，为不少于 600 户提供居家上门服务。结合“家庭养老床位”设置，完善相关的服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。出台家庭养老床位适老化改造、智能化设备安装和居家上门服务指导清单，鼓励和引导养老服务机构运营家庭养老床位，提供生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等多样化的居家上门服务。激发老年人家庭的适老化改造意愿和消费潜能，带动养老服务消费升级和提质扩容。

3.完善居家社区养老服务网络

强化推进居家社区养老服务设施配建，加强新建住宅小区配建养老服务设施管理，严格落实新建住宅小区配建养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。完善区、街道、社区、家庭四级养老服务网络，打造“15 分钟养老服务圈”。推进街道养老综合服务中心建设，打造集全托、日托、上门服务、康复护理、健康促进、老年用品体验、智慧养老场景应用、管理指导等功能于一体的街道养老综合服务中心；完善社区日间照料中心、社区居家养老服务站的生活照料、巡视探访、助餐、助浴、助医等服务功能。推进社区养老服务设施公建民营、连锁化、规模化运营，鼓励和支持养老机构运营社区养老服务设施。开展全国示范型老年友好型社区创建工作，更好地满足老年人在居住环境、日常出行、健康服务、养老服务、社会参与等方面的需要。

4.大力发展老年助餐服务

以老年人就餐需求为导向，优先保障特殊困难老年人助餐需求。依托具备条件的现有街道养老综合服务中心、社区日间照料中心、社区居家养老服务站等，拓展助餐服务功能；鼓励具备条件的新时代文明实践中心、党群服务中心等开展老年助餐服务；支持连锁快餐企业增设老年助餐窗口，开辟老年人用餐专区。支持社区党组织领办老年助餐服务设施，鼓励有条件的社区集体经济组织利用闲置宅基地、校舍、活动室等设施资源发展老年助餐服务。培育发展老年助餐志愿者队伍和互助组织，探索结对帮扶、邻里互助等多种形式，灵活多样解决老年人就餐问题。

（三）实施养老机构运营能力提升

1. 加大普惠性养老床位供给

增加普惠性养老床位供给，经申报认定的普惠性养老机构执行普惠性养老服务收费标准，床位费、照料护理费实行政府指导价，伙食费以及个性化服务费、代办费等其他服务收费实行市场调节价；鼓励享受政府补助以及无偿或低偿使用场地设施的养老机构申报认定普惠性养老机构，或者以普惠性为导向确定服务价格并向社会公开。坚持市场化运作，按规定落实普惠性养老机构扶持优惠政策，支持引导市场主体提供便捷可及、价格亲民、质量可靠的普惠性养老服务。

2. 扩大长期照护服务供给

聚焦高龄、失能、失智老年人照护刚性需求，重点发展护理型床位和认知障碍照护床位。持续扩大护理型养老床位供给，加

大现有养老机构护理床位改造升级力度，提高其对失能老年人的照护能力；重点扶持发展以失能老年人照护为主的养老机构，满足不断增多的失能照护刚需；2025年年底前，养老机构护理型床位占比保持在70%以上。扩大兜底保障范围，支持有集中照护意愿的困难失能老年人入住养老机构。推进认知障碍照护床位建设，依托养老机构建设失智老年人照护中心，配备专业的照护人员。

3.拓展养老机构服务能力

发挥养老机构延伸辐射功能，大力推广宝云“三位一体”经验模式，推进杏果养老、九如城康养中心等大型养老机构丰富康复护理、居家上门等服务，构建养老服务综合体。支持医养结合型养老机构品牌化、规模化、连锁化运营社区养老服务设施、家庭养老床位，打造以机构为依托，居家社区站点为延伸的“机构社区居家一体化”服务体系。推动智慧养老院建设，推进智慧护理、智慧医疗、智慧安防、智慧食堂等智慧养老场景落地应用，提升养老机构服务水平。

（四）实施医养康养融合发展

1.增加医养康养服务供给

支持有条件的医疗卫生机构为居家失能、慢性病、高龄、残疾等行动不便或确有困难的老年人提供家庭病床、上门巡诊等居家医疗服务。深化“互联网+护理服务”，养老机构内设医疗机构经属地审批部门批准、增加相应业务范围后，可向周边社区居民

开展医疗护理、居家康复护理服务。丰富医养结合机构开展院内康复能力，面向老年人开展心脑血管病、认知障碍等常见多发慢病的风险筛查、健康科普和康复训练服务，提升居家社区老年人主动健康和慢病防治意识。

2.推动医养康养资源深度融合

推动医养结合服务设施建设，鼓励在街道养老综合服务中心、社区日间照料中心内设置护理站、康复站以及家庭医生工作室。鼓励有条件的养老服务机构按规定申请开办各类康复医院、护理院、中医医院、安宁疗护机构。试点开展养老床位、医疗床位、家庭养老床位、家庭病床、安宁疗护床位等“五床联动”，统筹民政、卫生健康、医保等部门资源，探索老年人照护的整体解决方案。

3.推动长期护理保险制度建设

全面实施职工长期护理保险制度，推进居民长期护理保险全覆盖。探索将康复辅助器具购买租赁、失智老年人照护服务等纳入长期护理保险保障范围。符合条件的护理服务机构、医养结合机构以及具备医养结合条件的社区养老服务机构可申请纳入长期护理保险定点范围。做好与资助困难失能老年人入住养老机构、为困难失能老年人购买居家养老服务、家庭养老床位奖补等政策的衔接。

（五）实施养老服务提质增效

1.提升智慧养老服务水平

推进智慧养老服务平台建设，实现居家、社区、机构养老服务线上一站式提供。重点建立以老年人基础信息和健康档案为支撑的个人档案信息库、以养老服务设施和养老服务机构组织为支撑的服务运营信息库，实现基础老年人数据、基础养老服务数据一台统览。推进面向老年消费群体的养老服务网上商城建设，为老年人提供“点单式”就近就便养老服务。试点推行补助资金电子津贴制度，依托智慧养老服务平台，以“积分”形式发放至老年人养老服务电子账户，按照老年人实际使用情况进行结算。强化智能技术在养老服务中的应用，打造智慧助餐、智慧健康、智能监测、数字养老地图等应用场景。

2.提升养老服务综合监管水平

依托智慧养老服务平台实现对居家上门服务全流程监管、设施运营智能化管理、养老服务供需精准化对接。充分运用大数据等新技术手段，对实时收集的各类养老服务数据进行智能化分析，开展质量评价、预测研判等服务，实现监管规范化、精准化、智能化。加强养老机构综合监管办法，加强对养老服务机构消防、燃气、食品安全等监督检查力度，推动实施“智慧消防”、“智慧燃气”、“互联网+明厨亮灶”。开展养老领域非法集资诈骗常态化整治。

3.提升养老服务标准化水平

加强养老服务设施标准化建设，制作养老服务设施“老来果”标识系统并统一应用；加强养老服务设施管理服务标准规范，发

挥省级标准化示范机构带动作用，全面提升机构管理服务水平。健全养老服务标准体系，强化标准宣贯实施，提升《养老机构服务质量基本规范》（GB/T 35796—2017）、《养老机构服务安全基本规范》（GB 38600—2019）达标率。规范养老服务机构等级评定工作，健全与养老服务设施等级挂钩的运营奖补机制。

（六）实施养老产业提速发展

1. 大力发展新业态新模式

大力推动“养老服务+行业”多元融合，促进养老服务与文化、旅游、健康、金融、物业等行业融合发展。发挥烟台市康养旅居资源优势，加快发展旅居养老、文化养老、健康养老等新业态；推行“积分+养老”模式，活跃居家养老服务市场，为老年人提供更多普惠、优质的养老服务；探索开展“养老+金融”服务，建立金融积分与养老积分转化机制。探索老旧小区、“村转居”社区养老服务有效途径，拓展“物业+社区+养老”的嵌入式服务模式，试点依托社区集体经济平台企业开展养老服务运营的特色模式，通过盘活社区资产，利用闲置场所打造老龄化空间，提供适老化改造、紧急救援、日间照料、助餐、家政维修、文体娱乐、精神慰藉等服务，打造可持续的居家社区养老服务模式。

2. 丰富为老服务和产品供给

引导养老服务机构在老年医疗康复服务、养老教育培训、老年用品及相关产品销售和租赁等方面，拓展服务内容；推动服务机器人、可穿戴设备、移动终端等设备在居家、社区、机构等场

景的应用力度，大力发展功能代偿、生活照护、康复训练、健康监测类的康复辅助器具，开展老年产品用品租赁试点，推动康复辅具规模化应用。

3.培育养老服务品牌

打造“老来果”养老服务品牌，推广品牌标识应用，强化品牌宣传力度，在老年人群中树立“老来果”品牌形象。优化营商环境，加强政策扶持，引导市场主体多元参与。引导国企深入参与养老服务，在养老机构运营、社区嵌入式养老服务、平台建设运营等方面积极发挥引领作用；鼓励社会资本进入养老服务市场，借力招商引资，引进实力雄厚的企业投资建设养老项目；招引连锁化、规模化、品牌化市场主体连锁运营养老机构、综合养老服务中心、日间照料中心、社区居家养老服务站以及居家上门服务、助餐服务等，鼓励各类养老服务机构争创省、市“连锁化、规模化、品牌化养老服务机构”。

（七）实施养老人才队伍培育

1.加强人才队伍培养

支持院校（机构）与养老服务企业开展合作，建立养老服务实训基地。在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，到 2025 年实现每百张养老机构床位配备 1 名社会工作者。建立养老护理员培训和管理制度，建设养老护理员培训实训基地，有计划、分层次、多渠道开展养老护理员培训。积极开发老年人力资源，建立老年人才信息库，着力发挥老年人的积极作用，丰富养老人才

队伍，实现老有所为与老有所养有机结合。

2.吸引专业人才加入

对符合条件的入职养老服务机构的高校毕业生，按规定给予一次性入职奖补。积极吸纳退休医务人员到养老服务机构内设的医疗机构执业或提供技术指导、技能培训。优化职称评审方式，在卫生系列护理专业高级职称评审时，可对医养结合机构中的护理人员单独分组、单独评审。卫生专业技术人员聘任于医养结合机构，符合《山东省基层卫生高级职称评审条件指导标准》要求的，可申报基层卫生高级职称。对取得职业技能等级的养老护理员按规定给予一次性奖补。

3.强化人才队伍激励

定期举办养老护理员技能大赛，实现以赛促服、以赛培才，进一步提升养老护理员职业归属感和荣誉感。定期开展“最美养老护理员”、“优秀养老护理员”、“优秀养老院长”、“优秀养老服务单位”等选树活动，积极推荐养老服务领域优秀人才参与“齐鲁和谐使者”、“齐鲁首席技师”、“山东省技术技能大师”评选，积极推荐优秀养老从业人员参选各级人大代表和政协委员、团代会代表，参评劳动模范、五一劳动奖章、三八红旗手、齐鲁最美职工等。

四、保障措施

（一）加强组织领导

将养老服务高质量发展纳入为民办实事项目，建立起党委领

导、政府负责、部门协同、社会参与的工作机制。依托各级老龄委员会工作机制，定期研究解决实施中的重大问题，确保落实见效。各街道、各相关部门要认真落实对本区域养老服务体系建设的规划、协调推进、创新实践的责任。

（二）加强政策支持

利用好各级社会福利事业彩票公益金用于支持发展养老服务工作资金，补助重点用于养老机构 and 社区养老服务设施运营、老年助餐、困难失能老年人照护服务、连锁化养老服务品牌培育、养老服务人才队伍建设等项目。大力发展养老金融，着力补齐第三支柱养老短板，引导金融机构加大对健康产业、银发经济的支持力度，鼓励采取贷款贴息等方式支持护理型床位建设。

（三）加强动态评估

建立养老服务发展规划监测分析与落实评价机制，加强对规划执行落实情况的监督检查和统计监测工作。区民政局会同有关部门，加强工作指导，及时发现和督促整改存在问题。动员各方面力量，灵活采取各种方式落实好规划任务，及时调整执行偏差，确保规划目标顺利完成。