

濮阳市人民政府办公室文件

濮政办〔2022〕39号

濮阳市人民政府办公室 关于印发濮阳市“十四五”制造业高质量 发展规划等7个专项规划的通知

各县（区）人民政府，开发区、工业园区、示范区管委会，
市人民政府各部门：

《濮阳市“十四五”制造业高质量发展规划》《濮阳市“十四五”战略性新兴产业和未来产业发展规划》《濮阳市“十四五”科技创新和一流创新生态建设规划》《濮阳市“十四五”招商引资和承接产业转移规划》《濮阳市“十四五”现代服务业发展规划》《濮阳市“十四五”文化旅游融合发展规

划》《濮阳市人民政府关于印发濮阳市“十四五”养老服务体系和康养产业发展规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。



（此件公开发布）

濮阳市“十四五”养老服务体系 和康养产业发展规划

第一章 规划背景

为落实积极应对人口老龄化国家战略，推动养老事业和养老产业协同发展，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，打造产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的养老产业，依据《河南省“十四五”养老服务体系 and 康养产业发展规划》，制定本规划。规划期为 2021 年—2025 年，展望至 2035 年，规划基期为 2020 年。

第一节 发展基础

“十三五”时期，在市委、市政府的领导下，立足濮阳实际，推进养老服务体系建设和养老服务政策不断完善，市、县、乡、村四级服务网络初步成型，养老服务领域有所突破，为老服务水平逐步提升，养老服务队伍日趋壮大，农村留守老人关爱制度逐步完善。

1. 养老服务政策不断完善

为加快推进濮阳养老服务业的健康有序发展，濮阳市先后出台一系列有关养老服务业政策。2014 年，在全省率先建立了普惠

型高龄津贴制度，印发了《濮阳市高龄津贴发放管理暂行办法》（濮政办〔2014〕19号）；2015年11月5日，出台了《关于加快发展养老服务业的实施意见》（濮政〔2015〕74号）；2016年，印发了《关于推进养老机构责任保险工作的意见》（濮民〔2016〕74号）；2017年，联合11部门转发了《关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知》，联合13部门转发《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》；2018年印发了《濮阳市加强农村留守老年人关爱服务工作的实施方案》（濮民〔2018〕59号）。2020年印发了《濮阳市（2019—2022年）养老服务体系建设的实施方案》、《濮阳市（2019—2022年）特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程实施方案》（濮民〔2020〕26号）。不断完善养老服务政策涉及养老产业规划、土地、资金、用工、保险等方面，社会投资热情高涨，产业发展初见成效。

2.养老服务体系基本成型

在市委、市政府的正确领导下，濮阳把不断满足老年人日益增长的服务需求作为出发点和落脚点，基本建立了市、县、乡、村四级养老服务网络，促进了全市养老服务业的健康发展。

在养老服务设施建设方面，濮阳市加大了投入力度，具体体现在以下方面：一是养老机构建设。十三五以来，新增民办养老机构10余家、床位1000余张；县（区）级特困供养服务设施已建成2家，并投入使用。投入6000万元筹建了濮阳市综合养老

服务中心，建成具有托底功能的养老服务综合体。二是农村幸福院建设。在农村建立农村幸福院，在一定程度上解决了空巢老人生活和精神慰藉等问题。三是社区居家养老服务设施建设。选取基础条件比较好的社区创建社区日间照料中心，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、家政服务等。四是敬老院改造提升工程。对全市 71 所乡镇敬老院进行改造提升，全面改善乡镇敬老院的居住和生活条件。

3.养老服务领域有所突破

在农村，探索以政府购买养老服务、村民互助、志愿帮扶为主要形式，以农村幸福院为载体的农村居家养老服务新模式。在医养融合发展上，建立养老机构与卫生机构合作机制，养老机构与当地卫生机构签订合作协议，开辟就医绿色通道，签约率达到 100%。支持养老机构根据自身情况申请开办医疗机构，开展医疗服务。医疗机构开设老年病科，兴办或转型为医养结合机构。我市不断加大养老服务人员队伍建设，落实各项优惠政策，吸引更多养老护理专业人才加入养老服务队伍。

4.为老服务水平逐步提升

（1）建立高龄老人津贴制度

在全省率先实施普惠型高龄津贴制度。从 2014 年 10 月起，高龄津贴制度实施以来，共发放高龄津贴约 2.25 亿元，惠及老人 402 万余人次。

（2）养老服务队伍日趋壮大

“十三五”期间，培训养老护理员、养老机构管理人员、养老院院长等养老从业人员 2000 余人次。

（3）组织开展尊老助老活动

以开展“敬老月”活动和“敬老文明号”创建为抓手，落实老年优待政策，广泛开展走访慰问、文艺演出、评选表彰等活动，在全社会营造了关心关爱老年人的浓厚氛围。

（4）开展养老院服务质量建设专项行动

2017-2020 年，在全市范围内持续开展养老院服务质量建设专项行动，完成了网上信息采集摸底工作，并对查找的问题进行自查整改，养老院服务质量得到了较大提升。

取消养老机构设立许可，实行备案制，强化事中、事后监管。逐步建立完善多部门联合综合监管机制。

（5）开展民办养老机构走访调研活动

由市局班子成员带队，分包县（区），在规定时间内，完成对包括养老机构在内的民政服务机构的走访调研，对照台账和统计数据进行检查确认，对发现的问题下发整改通知书，立即或限时整改，做到记录在案、督促整改。

5.农村留守老人关爱制度逐步完善

市民政局联合 9 部门制定印发了《濮阳市加强农村留守老年人关爱服务工作实施方案》（濮民〔2018〕59 号），安排部署农

村留守老年人关爱服务工作。强化赡养义务人主体责任；发挥村(居)民委员会基础作用，建立专兼职相结合的联络员制度，定期探访留守老年人；发挥农村老年人协会和人民调解组织的作用，对不履行赡养义务的情况进行调解，责令依法履行赡养义务。开展留守老人信息管理系统培训，按照民政部要求录入留守老人基本信息，建立动态管理台账。

第二节 “十四五”养老服务面临的形势

1. 新发展战略机遇，对养老服务业发展提出新要求

“十四五”时期，我市养老服务体系建设和康养产业发展仍然处于重要的战略机遇期，但机遇和挑战都有新变化。

《河南省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》明确了积极应对人口老龄化新目标。积极开发老龄人力资源，发展银发经济。推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，实施老年人居家和社区适老化改造工程，培育智慧养老等新业态新模式，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。

2. 老龄化程度加深，使养老服务业发展面临新挑战

到2025年，预计60岁以上老年人口将达到70万人，独居和空巢老年人将增加到2万人左右，老年抚养比将提高到28%左右，农村实际居住人口老龄化程度进一步加深。我市老年人口

基数大、增速快、老龄化逐年加速上升的态势仍将不变，老龄化窗口期将迎接更大挑战。

3.经济供给侧改革，为养老服务业发展提供新动力

“十四五”时期，是濮阳全面深化改革、发展信息经济、推动智慧应用引领转型、深入推进濮阳全面建设的关键时期。预计到2025年末，全市居民人均可支配收入将达到3.9万元，老年人购买力将达到253亿元，在国家互联网飞速发展的背景下，“互联网+”为创新养老服务业发展带来新思维，推动高技术产业、现代服务业等新兴产业集群发展。

4.顺应社会新形势，需养老服务业发展推出新举措

在我市经济社会转型期，养老服务需求呈现多样性和差异性，老年人不仅需要物质上的供养和经济上的支持，还需要精神和心理层面的慰藉和关怀。现有的养老服务体系暴露了不少问题和矛盾；一是体制制约，机构性质不同导致的发展不平衡。二是供给不足，养老服务供给和需求不匹配。三是城乡差异，农村居家养老困境突出。四是人才短缺。解决好当前养老服务领域的突出矛盾和问题，进一步加快发展养老服务业，已经成为全社会的共同呼声。

第二章 指导思想、基本原则和发展目标

第一节 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

的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实国家、省关于应对人口老龄化决策部署，把握濮阳市人口发展趋势和老龄化规律，以满足老年人日益增长的多元化、多层次养老需求为根本目的，在做好“保基本、兜底线”的基础上，立足市情，积极探索，聚焦顶层设计，突出地方特色，不断充实养老财富储备，挖掘劳动力供给潜能，扩大适老产品和服务供给，增强科技支撑和服务能力，加快构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境，为谱写新时代濮阳更加出彩的绚丽篇章营造良好环境。

第二节 基本原则

1. 坚持政府主导与多方参与相结合

发挥政府在养老服务发展中的主导作用，进一步明确政府对特殊、困难老人的养老兜底责任，通过制定实施公共服务标准和提供必要的财力支撑，确保人人享有基本养老服务。加强社会力量在养老服务中的主体作用、市场在资源配置中的决定性作用、家庭 and 个人的基础作用，推进养老服务体系均衡协调、健康、多元发展，努力构筑政府、社会、家庭和个人共担的养老服务责任机制。

2. 坚持保障基本与普惠多样相结合

继续坚持分层分类发展托底型养老、扩大普惠性养老、支持社会化养老，人人享有基本养老服务的原则，形成低端有保障、

中端有供给、高端有市场的社会养老服务格局。坚持基本与普惠双向并举，以政府为主导，充分发挥社会力量作用，推动基本养老服务惠及全市老年人，重点保障高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭老年人的养老服务需求。统筹协调居家、社区、机构养老服务发展，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。

3.坚持深化改革与能力提升相结合

加快完善养老服务法规政策体系，继续深化养老服务体制机制改革，优化养老服务体系的空间布局，提升养老服务的科技支撑水平，实施养老服务的精准化和网格化服务，全面推动实现基础公共养老服务均等化、普惠性、可及性要求，努力促成养老服务共享化发展的良好格局，共同推进养老服务多元融合发展。

4.坚持突出重点与系统推进相结合

坚持事业和产业双轮驱动，突出居家养老服务基础作用，补齐社区养老服务设施短板，推广智慧养老服务模式，强化突发事件应急能力，积极引入先进经验、优质资金、服务模式、运营机构和康养人才，推动养老康养服务市场化、产业化、集群化发展。

第三节 发展目标

1.远景目标

2035 年远景目标：以公共养老服务为基础、康养产业为补充的养老服务架构基本成型，多层次、可持续、全方位的“普惠

养老”格局全面形成。

2. “十四五”建设目标

到 2025 年底，全面建立与小康社会发展水平相适应的，逐步建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、事业产业协同发展的养老服务整体格局。

3.具体目标

——居家社区养老主体地位夯实。到 2022 年，每个街道有 1 处综合养老服务设施，实现县城区、街道办街道级养老服务中心全覆盖；每个社区建设 1 个社区日间照料中心的目标，实现城镇社区日间照料中心全覆盖，打造城镇社区“一刻钟”居家养老服务圈；将农村幸福院纳入乡村振兴建设规划，升级存量、做大增量，实现农村养老服务设施全覆盖，打造农村“一公里”居家养老服务圈。

——机构养老补充作用明显。特困供养服务设施，解决应建未建、已建未用问题，补齐县（区）、乡镇特困供养服务设施缺口，实现每个县（区）、乡镇特困供养服务设施全覆盖，护理型床位不低于 55%；全面提升养老机构服务质量，建立健全养老机构分类管理和养老服务评估制度。进一步深化公办养老机构改革，大力推行公建民营。民办养老机构快速发展，床位数占比达到 60%以上。

——事业产业协调发展的养老格局初步形成。政府在养老服

务中保基本的主导作用进一步凸显，老龄化社会福利水平不断提高。发挥社会力量和民间资本在养老资源整合及经营服务上的优势，逐步使社会力量成为养老服务业发展的主体。全面放开养老服务市场，优化市场环境，调整养老服务业发展结构，逐步形成多领域、大规模、市场化的现代养老服务新格局。

专栏 1：“十四五”时期濮阳市养老服务主要发展指标		
指标名称	2025 年目标值	指标属性
养老服务床位总量	2.8 万	预期性
特殊困难老年人月探访率	100%	预期性
新建居民住宅区配套建设养老服务设施达标率	100%	约束性
新建智慧养老服务平台数	9 个	预期性
养老机构护理型床位占比	55%	约束性
本科高校、职业院校养老服务相关专业招生规模	显著增长	预期性
每千名老年人配备社会工作者人数	1 人	预期性
每个县（市、区）老年大学数量	≥1 所	约束性
二级以上综合医院设老年病科比例	≥60%	预期性
全域开展敬老月活动的县（市、区）	100%	预期性

第三章 构建支撑有力的法规政策体系

第一节 健全政策支持体系

1.健全法律法规体系

强化顶层设计，推动制定涵盖各类养老服务的地方性法规，健全养老服务法律支撑体系。落实依法治国要求，依法保障老年人合法权益，推动制定涵盖各类养老服务的地方性法规，衔接人口与计划生育、社会保障、医疗卫生、市场监管等法律法规，实现养老服务有法可依、有法必依。发挥养老服务法规在保护当事人权益、维护市场秩序、规范合同管理、调处服务纠纷等方面的重要作用，为养老服务高质量发展提供坚实法制保障。

2.加大康养体系政策支持力度

研究出台用地保障、财政支持、政府购买服务、保险金融、人才等要素支持政策，精准、细化举措，切实增强要素支撑。不断完善配套措施，构建引领性强、精准度高、覆盖面全的政策体系。落实养老服务机构财税支持政策以及各项行政事业性收费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气等享受居民价格政策，解决政策落实“最后一公里”问题。提高养老服务补贴精准度，依规发放建设补贴、运营补贴、护理补贴，逐步从“补供方”向“补需方”转变。

第二节 完善标准支撑体系

完善养老服务标准体系，规范老年人能力评估、服务需求评

估、服务满意度测评、服务质量监管、养老服务安全管理等。督促养老机构建立健全内部管理制度，强化消防、食品、特种设备等方面的安全责任，全面加强物防、技防、人防等综合保障。制定养老服务机构信息公开目录，公开养老服务供需状况、项目清单、服务指南、服务标准、收费标准等信息，便于社会查询。定期制定发布基本养老公共服务清单，明确基本养老公共服务项目、供给对象、供给方式和支出责任主体，做到清单之内项目以政府支出责任为主，清单之外项目以个人和家庭支出责任为主。全面实施养老机构星级评定，等级评定结果与床位运营补助挂钩。开展服务项目和设施安全标准化建设，建立健全居家社区养老服务相关规章制度，规范服务流程，合理确定收费标准。建立老年用品质量、规格和标准体系。推进老龄产业信用体系和配套奖惩机制建设。建立覆盖养老服务行业法人、从业人员和服务对象的行业信用体系，引入第三方征信机构，参与养老行业信用建设和信用监管。

第三节 完善基本社会保障制度

1.完善基本养老保险制度

落实国家、省、市养老保险政策，加快构建包括职业年金、企业年金以及个人储蓄性养老保险和商业保险的多层次养老保险体系。完善社会统筹与个人账户相结合的职工基本养老保险制度和个人账户制度。规范基本养老保险缴费政策，完善缴费激励

约束机制。逐步建立覆盖全体参保人员的基本养老保险待遇合理调整机制，逐步提高退休人员基本养老金和居民基础养老金标准。全面落实“先保后征”原则，推进被征地农民养老保险政策落实。落实养老保险转移接续政策，建立更加便捷的养老保险转移接续机制。到 2025 年，全市基本养老保险参保率达到 95%以上。

2.健全医疗保障制度

整合城乡居民基本医疗保险制度，理顺管理体制，建立城乡统筹的基本医疗保险制度和城乡一体化管理制度。健全稳定可持续筹资和报销比例调整机制，完善缴费参保政策。巩固完善城乡居民大病保险制度，健全重特大疾病保障机制，减轻重特大疾病参保患者的医疗费用负担。对于养老机构内设的医疗机构，符合基本医疗保险定点条件的，可申请纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

3.建立多层次长期照护保障制度

探索长期护理保险制度，探索形成适应全市经济社会发展和人民群众需求的长期照护保险制度政策框架。建立健全长期照护项目内涵、服务标准、质量评价等行业规范和体制机制，探索建立从居家、社区到专业机构等比较健全的专业照护服务体系。在

长期照护保障制度全面建立之前，探索开展兜底性长期照护服务保障工程，做好与社会服务兜底工程的衔接。

4.完善社会福利和社会救助体系

完善城乡最低生活保障和特困人员救助供养制度，将符合条件的老年人按规定纳入最低生活保障和特困人员救助供养等社会救助制度保障范围。统筹整合高龄津贴、护理补贴、养老服务补贴等老年人补贴制度，完善农村计划生育家庭奖励扶助和特别扶助制度。实施老年人照顾服务项目，创新和完善照顾服务方式。保障特殊困难老年人需求，确保人人能够享有基本养老服务。完善医疗救助制度，全面开展重特大疾病医疗救助，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，加强老年人“救急难”工作，对流浪乞讨、遭受遗弃及遭遇突发性、临时性生活困难等生活无着老年人给予救助。鼓励公益慈善组织支持养老服务，开展面向老年人的慈善募捐、慈善信托等慈善公益活动。

第四章 构建基础坚实的设施规划建设体系

第一节 优化养老服务设施规划布局

1.加强规划指导

将养老服务设施建设用地纳入城市总体规划和土地利用规划，按照“发展增量、盘活存量”原则，合理布局养老设施，并在建设用地供应计划中予以优先安排。积极盘活存量建设用地用于养老服务设施建设，对现有闲置厂房、学校、社区用房、楼房

馆所等进行改造和利用。落实人均用地标准要求，分区分级规划设置养老服务设施。加强城镇养老设施规划与城市人口布局规划、建设用地规划、居住区或社区规划、医疗卫生规划等相关配套设施规划协调衔接，积极推进相关设施的集中布局、功能互补和集约建设，合理安排建设时序和规模，充分发挥土地综合利用效益。支持新建社区卫生服务机构与养老服务机构统筹规划、毗邻建设。乡镇人民政府组织编制乡镇国土空间规划、村庄规划时，应当根据本地实际情况，按照国土空间规划相关要求，落实乡村地区养老服务设施的空间布局和建设标准，在人口聚集地、中心村应当根据本地养老服务需求规划养老服务设施。

2.加大政策支持力度

建立健全养老服务设施规划和用地保障政策，适当提高老龄化程度相对较高、发展趋势较快的地区养老服务设施用地比例。应当依据详细规划，供应养老服务设施用地，对照《土地利用现状分类》国家标准确定土地用途，根据法律法规和相关文件的规定确定土地使用权出让期等。举办非营利性养老机构，可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。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。支持利用集体建设用地建设养老服务设施，农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设

用地自办或以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位或个人共同建设养老服务设施。

3.充分挖掘闲置社会资源

引导社会力量参与，将城镇中废弃的厂房、医院等，事业单位改制后腾出的办公用房，乡镇区划调整后的办公楼，以及转型中的党政机关和国有企业事业单位举办的培训中心、疗养院及其他具有教育培训或疗养休养功能的各类机构等，经过一定的程序，整合改造成养老机构、社区居家养老服务设施用房等养老服务设施；可依法盘活存量集体建设用地、村三产留地优先用于发展养老服务。将闲置公有房产优先用于养老服务，租赁期限可为20年，租赁期满后在公开竞租同等条件下给予优先承租。探索国有企业所属培训中心和疗养机构改革，对具备条件的加快资源整合、集中运营，用于提供养老服务。支持在社区综合服务设施中开辟空间用于养老服务。鼓励地方政府探索利用空置公租房在社区为老年人开展助餐助行、日间照料、康复护理、老年教育等服务。

第二节 强化养老服务设施建设保障

1.完善城市养老服务设施

在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于0.2平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。凡新建城区和新建居住（小）区，应按标准要求配套建设养老服

务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。凡老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的，应限期通过购置、置换、租赁等方式补建养老服务设施，不得挪作他用。到 2022 年，街道综合性养老服务中心（机构）实现全覆盖，社区养老服务设施实现全覆盖。到 2025 年，逐步提高对社区养老设施的辐射带动能力，街道、社区养老服务设施为居家养老提供有力支撑，家庭养老床位加快建设，城镇养老服务能力全面提升，与社区层面的嵌入式养老服务机构或日间照料中心共同构建定位精准、功能互补的居家社区养老服务网络，“一刻钟”养老服务圈基本建成。

2.完善农村养老服务网络

推进“一县一院”“多镇一院”“中心敬老院”模式，在县城以改建或扩建为主，建设县级（区域）供养服务设施，重点增强长期照护功能，增设失能人员生活服务照护单元以及医疗护理、康复服务等医养结合照护单元；在乡镇实施敬老院改造提升工程，加强护理型床位建设，推动一批乡镇敬老院转型为区域性养老服务机构（中心）；依托农村幸福院等村级互助养老设施，打造农村社区养老服务平台或居家养老服务站点，大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的互助型养老服务。2022 年，每个县（区）至少建有 1 所以失能、部分失能失智特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（敬老院），乡镇敬老

院、农村幸福院覆盖率达 100%。

第三节 营造适老化社会环境

1.推进公共设施和家庭适老化建设与改造

加强对适老环境建设的总体规划。严格落实无障碍环境建设相关法律法规，完善涉老工程建设标准规范体系，在规划、设计、施工、监理、验收、运行、维护、管理等环节加强相关标准的实施与监督。推进居住区、公共服务区、老年人家庭的适老化设施建设。通过政府支持、社会参与、家庭自助等方式，为有需求的老年人家庭实施适老化改造。开展既有多层住宅加装电梯工作。加大已建公共场所、居住小区、城市道路和涉老设施场所无障碍设施改造力度。新建城市道路、公共场所和涉老设施场所无障碍化率达到 100%，为老年人创造无障碍生活环境。落实城乡各类公共设施、老年设施和建筑工程的建设标准、生态标准、技术标准，提高无障碍设施建设水平。鼓励市场主体参与无障碍设施建设和改造。

2.营造安全、绿色、便利生活环境

引导支持老年宜居住宅和代际亲情住宅建设。在推进老旧居住（小）区改造、农村危房改造等工程中优先满足符合住房救助条件的老年人的基本住房安全需求。推动老年人共享绿色社区、美丽宜居村庄和生态文明建设成果。推进养老服务设施节能宜居改造。加强对养老服务设施的安全隐患排查和监管。加强老年人

安全知识和急救技能宣传普及。加强老年人紧急救助、跟踪定位、健康监测等安全智能产品的应用。

3.营造敬老爱老助老社会环境

开展人口老龄化国情省情市情、老龄政策法规教育，增强全社会接纳、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。把孝亲敬老纳入社会主义核心价值观宣传教育，把敬老爱老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，纳入文明城市、文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭考评内容。把老龄化问题纳入各级党校党员干部培训内容。开展“孝德”教育“进机关、进企业、进学校、进乡村、进家庭”活动。引导全社会深入开展“敬老月”“敬老文明号”“敬老爱老助老”等主题教育实践活动，培育和树立尊老敬老养老爱老助老的先进典型，提升社会敬老养老助老意识。各级报刊、广播电台、电视台等媒体开办老年专栏、专题、专版，各级新闻网站开设专题网页，发挥微博、微信、客户端等新兴媒体作用，大力宣传“孝德”文化等内容。在繁华路段、车站、社区广场等公共场所设置户外敬老公益宣传牌和宣传栏，加强“孝德”宣传，推动形成尊重、关心、帮助老年人的社会风尚。

专栏 2：养老服务设施提升行动
1.住宅小区配套养老服务工程。 全市新建居住（小）区按照每百户不低于 30 平方米的标准配

套建设；老旧小区、已建住宅小区按照每百户不低于 20 平方米的标准配套建设，通过新建、改建、购置、置换等方式完成配置，建设社区居家养老服务中心（站），打造“一刻钟”社区养老服务圈。

2.利用存量资源增加养老服务设施供给工程。推进养老服务设施建设，支持空置公租房、国企物业用房等无偿或低偿用于养老用途。制定存量房屋和设施改造为养老场所设施的建设标准、指南和实施办法，定期处置存量房屋和设施改造。

3.适老化改造工程。开展老旧居住小区和老年人家庭无障碍改造，优先安排贫困、高龄、失能等老年人家庭设施改造。推进公共场所坡道、公厕等设施无障碍改造，符合条件的建筑设施加装电梯，设立无障碍标识。对居家环境进行科技适老化改造，利用物联网和无线传感技术，进行 24 小时实时监测和风险防控。

4.老年友好型社会建设工程。加强对城乡老旧社区、老旧楼房以及生活服务、医疗卫生和文化体育等设施进行适老化改造力度，新建城乡社区加强步行系统安全设计和空间节点标志性设计，配建老年人健身和文化设施。加强城乡社区生态环境建设，大力绿化和美化社区，营造卫生清洁、空气清新的社区环境。到 2025 年建成一批示范性城乡老年友好型社区。

第五章 构建优势集聚的运营服务体系

第一节 加强特殊困难老年人保障

1.健全基本养老服务制度

建立基本养老服务清单，优先将经济困难的高龄、失能、重残、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入重点保障对象，逐步丰富发展服务项目。建立老年人能力评估制度，建立健全评

估标准，为老年人能力与需求综合评估提供统一、规范和可操作的评估工具。推动建设一批综合评估机构和评估队伍，通过政府购买服务等方式开展老年人能力评估，评估结果作为享受补贴、接受基本养老服务的依据。

2.建立特殊困难老年人探访制度

全面建立重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人的居家社区老年人定期探访制度，建立探访台账，实行动态管理。以村（社区）为单位、依托乡镇（街道）养老服务中心、基层老年协会等，对辖区内的老年人开展联络人登记，建立应急处置和评估帮扶机制。通过政府购买服务等方式，加大投入，引导社会组织专业人员开展定期探视走访，提供关爱服务。推广“养老服务顾问”模式，依托各类养老服务场所和村（社区）工作人员，建立覆盖城乡社区的养老顾问网络，为老年人及其家庭提供养老方式、政策法规、康复辅具等咨询和指导服务。探索设立农村留守老年人关爱基金，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。到 2025 年，失能老人均能有效得到社区帮扶，特殊困难老年人月探访率达到 100%。

3.完善社会救助和社会福利制度

健全完善 80 岁以上老年人高龄津贴制度，逐步建立特殊困难老年人养老服务补贴、失能老人护理补贴制度，建立与经济社

会发展水平和老龄化程度相适应的动态调整机制。推进高龄津贴、养老服务补贴、护理补贴等老年人福利补贴制度优化整合，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策的衔接。加快推进政府购买养老服务工作，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄和计划生育特殊家庭等老年人的服务需求。将符合条件的特困老年人、城乡低保老年人等特殊困难老年人全部纳入社会救助帮扶范围，提供定期居家巡访、助急等服务。深入实施临时救助制度，解决困难老年人遭遇到的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。鼓励公益慈善组织支持养老服务，开展面向老年人的慈善募捐、慈善信托等慈善公益活动。

第二节 提高居家社区养老服务品质

1.强化社区居家养老

在街道建立综合性养老服务机构（中心），承担全托、日托、上门服务等综合服务功能和辖区内养老服务统筹指导功能；在社区建立嵌入式养老服务机构、日间照料中心、居家养老服务网点等设施，为社区老年人按需求提供托养、日间照料、膳食供应、康复护理、居家上门、陪诊转介等一站式养老服务，并承接街道（乡镇）委托的居家巡视探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务。大力推行政府购买居家养老服务，推动社区居家养老服务组织发展，夯实社区居家养老基础。在家庭发展家庭养老床位，通过家庭适老化改造和智能化升级，依托居

家社区养老服务机构为居家老年人提供上门服务；鼓励连锁化大型养老服务机构集中运营社区养老服务设施，加快构建“一刻钟”居家养老服务圈，逐步形成布局合理、功能完善、服务专业的城市社区养老服务网络。到 2022 年，具有日间照料、文化娱乐、康复护理等综合服务功能的城市社区服务设施覆盖率达到 100%，符合标准的老年人日间照料中心覆盖所有城市社区。

2.巩固家庭养老地位

鼓励成年子女与老年人就近居住或共同生活，履行赡养义务、承担照料责任。探索建立支持家庭养老的政策体系，支持成年子女与父母共同居住或就近居住，研究探索符合濮阳特色的子女照顾失能老人带薪休假、经济支持、喘息服务等政策，简化老年人随子女迁移的落户政策，依法依规享受迁入地基本公共服务。结合实际开展家庭照护者（配偶、子女、亲属、邻里、保姆等）照料护理老年人培训，提升其护理技能。建立“社区志愿服务计学分”“时间银行”等互助养老模式，鼓励城乡社区老年人参加各类志愿服务组织和社区邻里互助，支持基层群众性自治组织、社区服务机构、基层老年协会、企事业单位等开展互助养老活动，打造以社区为平台、养老服务类机构为载体、社会工作者和志愿服务者为支撑的居家社区养老服务机制。加强社区适老化改造，推进无障碍通道、老年人专用服务设施建设。推动扶持老年人家庭开展适应老年人生活特点和安全需要的家庭住宅装修、

家具设施、辅助设备建设、配备、改造工作，开展贫困重度残疾老年人家庭无障碍改造工作。支持城乡社区定期上门巡访独居、空巢老年人家庭，帮助老年人解决实际困难。

第三节 提升专业化养老机构支撑作用

1.发挥公办养老机构托底保障作用

进一步明确公办养老机构“兜底线、保基本”的职能定位，优先保障孤老优抚对象、计划生育特殊家庭、做出特殊贡献的老年人以及经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求。支持公办养老机构加大基础设施改造，拓展服务功能，拓宽服务范围，提高护理型床位的数量和比重。鼓励通过整合、置换或转变用途等方式，将闲置的医院、企业、农村集体闲置房屋以及各类公办培训中心、活动中心、疗养院、小旅馆、小招待所等设施资源改造用于养老服务。大力推动公办养老机构转型升级与效率提升，建立起完善的法人治理结构和科学高效的管理运营模式。政府采取股份制、股份合作制、PPP（政府和民间资本合作）等模式，兴办养老服务机构。健全公办养老机构公建民营管理制度，支持通过运营补贴、购买服务等方式促进公建民营机构发展。到2025年，全市政府运营的养老床位占比不超过40%。

2.大力发展民办养老机构

全面放开养老服务市场，支持社会力量兴办养老机构。鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构，依法依规设立多个服

务网点，形成高、中、低端相结合的养老服务机构体系，满足不同层次养老服务需求。引导规范金融、地产企业进入养老市场，鼓励养老机构探索各类跨界养老商业模式，形成可持续、可复制的成熟养老模式。鼓励社会力量投资兴办非营利性的护理型、助养型、居养型养老机构，鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。

3.推进居家社区养老与机构养老融合发展

鼓励各地在新建住宅、居住（小）区按照一定比例配建嵌入式养老公寓，并委托专业机构运营。探索机构社区化模式，支持具备条件的养老机构打破机构养老与居家社区养老的边界，将机构内的餐饮、洗浴、康复、护理等各种专业化服务延伸到周边社区有需要的老年人，就近提供居家社区养老服务，解决居家养老供给不足、质量不高等问题。探索社区机构化模式，因地制宜发展小规模、多功能、专业化的嵌入式养老机构，就近就便为社区老年人提供居家照护、家庭病床、康复护理、精神关爱等专业化服务，满足老年人不愿离家、不愿离开社区的养老服务需求。鼓励养老机构连锁运营，培育一批标准化、连锁化、品牌化的居家社区养老服务示范机构。

专栏 3：养老服务保障行动
1.兜底性照护服务保障。 鼓励有条件的公办养老服务设施通过承包经营、委托运营、联

合经营等方式，引入企业或社会服务机构参与运营管理，到 2025 年，各县（市、区）建设提供专业化失能照护服务的特困人员供养服务设施（敬老院），护理型床位占比不低于 55%，重点为特困人员、经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊困难家庭老年人提供服务。

2.养老机构服务拓展提升。鼓励养老机构建在社区，向家庭提供生活照护、康复护理、精神慰藉、紧急救援等专业服务。优化养老机构的床位结构，提升护理型床位比例。到 2022 年底，全市护理型养老床位占比（护理型养老床位数量/养老机构总床位数量）不低于 50%，到 2025 年底不低于 55%。

3.家庭照护床位试点工程。借鉴国内沿海养老服务先进城市，在中心城区开展家庭照护床位试点，引进先进经验、技术，强化管理和相关服务，建立家庭照护床位的设置标准和上门服务标准，明确服务项目、服务频次、收费标准和权责义务等有关内容。家庭照护床位可叠加政府购买服务、养老机构运营补贴、养老服务护理补贴和长期护理保险等，到 2025 年初步形成较为合理的家庭照护床位运营体系。

第四节 补齐农村养老服务短板

1.发展农村养老服务

以行政村为单位、依托基层行政力量，建立重点人群定期寻访制度，帮助兜底保障对象空巢、留守老人解决生活困难。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，鼓励农村自理老人居家养老，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务，解决周围老年人实际生活困难。鼓励通过社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式，开办日间照料中心、托老所、老年活动站等，因地制宜创新发展互助式养老服务。推广邻里互助积分养老模

式，组织农村留守妇女、低龄健康老年人等群体照护农村高龄、失能失智老年人。

2.开展老年人联系走访

依托乡镇养老服务中心、基层老年协会等，对辖区内的农村户籍老年人开展联络人登记，建立应急处置和评估帮扶机制。组织并依托卫健、民政专干和村医等力量，对农村高龄、空巢、留守等老年人进行定期探视走访。鼓励通过政府购买服务的方式，引导社会组织专业人员开展定期探视走访。依托各类养老服务场所和居村工作人员，建立覆盖城乡社区的养老顾问网络，为老年人及其家庭提供养老方式、政策法规、康复辅具等咨询和指导服务。动员农村党建活动室、卫生室、农家书屋、学校等社会各方面力量支持农村养老服务工作，组织与老年人相关的活动。设立农村留守老年人关爱基金，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。

3.深化农村养老机构社会化改革

在保障特困供养人员的基础上，向全社会老年人开放。鼓励养老企业（机构）托管乡镇敬老院，推动乡镇敬老院连锁化、品牌化发展。探索通过子女缴纳、社会捐赠、集体经济支持等方式设立孝德基金、养老基金，解决老年人生活困难和养老问题。加大农村养老服务的财政性资金投放力度，鼓励城市资金、资产和资源向农村养老服务倾斜。建立跨地区养老服务协作机制，倡导

城市公办养老机构要与农村特困供养机构等建立长期稳定的对口支援和合作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等方式，帮助其提高服务能力。

专栏 4：农村补短板行动

- 1.农村特困人员供养服务设施提升工程。重点对农村特困人员供养服务设施的乡镇敬老院条件、设备配置、服务功能等进行适老化改造提升。对偏远农村特困人员供养服务设施进行资源整合，优化养老机构布局；对地理条件较好农村特困人员供养服务设施进行综合提升改造，拓展全托、日托、上门服务等功能。
- 2.区域养老服务中心建设工程。支持乡镇敬老院转型升级，完善功能，建设具备全托、日托、上门服务等综合功能的养老服务中心，到 2025 年底，乡镇区域性养老服务中心覆盖率达到 60%。
- 3.邻里互助养老工程。探索实施农村“邻里互助”养老服务新模式，充分利用村级幸福院、老年托养所等设施，以政府支持、村级组织实施和志愿者服务等为主，发挥邻里间距离近、感情亲、易沟通的特点，创新工作思路，建立长效机制，不断满足农村老年人的各种基本生活需求，促进农村养老服务体系不断完善。

第五节 加强老年人关爱服务

1.弘扬敬老养老助老传统美德

践行社会主义核心价值观，将敬老孝老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设。积极创建“老年友好型”城市和“老年友好型”城乡社区，引导全社会积极应对人口老龄化。持续开展“敬老月”活动，提升老年人身心健康水平。开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老养老助老社会风尚进学

校、进家庭、进机关、进社区。完善诚信体系建设，将赡养父母行为纳入公民个人社会诚信档案。

2.注重老年人群体人文关怀

健全“社工+志愿者”联动服务机制，支持社工机构、心理咨询机构为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化服务，鼓励志愿服务组织和慈善组织为老年人提供身心关爱、照料支持和生活陪伴等多样化服务。培育养老服务类社会组织，广泛开展老年人群体性文化、体育和娱乐活动。积极发展老年教育，到 2025 年，至少建有 1 所老年大学，丰富老年人精神文化生活。

3.加强老年人权益保障

强化老年人权益保障，督促落实赡养人对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务。完善老年人监护制度，保障老有所养有法可依。进一步加强针对老年人群体的金融安全知识宣传教育，常态化开展非法集资识骗防骗宣传教育，严厉打击各类侵害老年人合法权益的违法行为。加大老年法律服务和法律援助力度，重点做好农村和贫困、高龄、空巢、失能等特殊困难老年群体的法律服务、法律援助和司法救助。进一步完善老年优待政策，推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

第六章 构建富有活力的投融资体系

第一节 强化政府投入支持

1.加大财政支持

将养老服务体系建设经费列入年度财政预算，科学建立和完善养老服务体系建设投入机制。积极争取中央、省对养老服务项目的补助资金，建立健全社会养老服务体系建设资金筹措保障机制。加大政府养老服务资金投入，确保各级政府用于社会福利事业的福彩公益金 55%以上用于支持发展养老服务业，其中支持民办养老服务发展的资金不低于 30%，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。进一步落实政府购买服务指导性目录中养老服务内容，加大生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等养老服务的政府购买力度。

2.落实税费和公用事业优惠

落实落细养老服务发展的税费优惠政策。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。对经认定取得免税资格的非营利养老服务机构符合条件的收入免征企业所得税。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按照有关规定享受相应税费优惠政策。落实各项行政事业性收费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。

第二节 拓宽市场融资渠道

1.优化市场环境

建立健全投融资制度，鼓励和引导金融机构在风险可控和商业可持续的前提下，创新金融产品和服务方式，改进和完善对养老服务的金融服务。整合地方政府可支配的资金，发挥财政资金引导放大效应，通过贷款贴息、融资补贴、担保和风险补偿等办法，撬动更多信贷资金和社会资金投入。完善养老政策信息公开和推送制度，及时向社会发布发展规划、产业政策、行业准入标准等信息。建立完善养老服务项目谋划、储备、推介、推进机制，健全“要素资源跟着项目走”机制，引导民间资本通过多种方式积极参与养老服务项目建设。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），创新运营模式。完善支持民间资本发展养老服务的政策体系，优化发展环境。健全市场机制，推动建立由市场形成价格为主的收费管理机制。通过购买服务、股权合作等方式，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给。

2.加大金融支持

鼓励金融机构为纳入城企联动普惠养老服务专项行动的项目建设提供融资支持，合理降低融资成本。通过以收费权质押等方式拓宽抵质押担保范围、创新信贷方式，畅通养老机构融资贷款渠道，支持符合条件的养老服务企业上市融资，提升民营养老机构、服务型养老机构的融资能力。整合地方政府可支配的资金，

探索建立风险补偿金、担保基金或给予财政贴息，着力降低养老企业融资成本。支持商业保险公司开发各类养老服务相关保险产品，扩大养老服务综合责任保险覆盖范围，增强养老服务机构的抗风险能力。

第三节 完善投融资合作机制

1.构建投融资合作路径

统筹整合养老服务各类资金渠道，建立健全由政府、社会、个人共同参与的养老服务成本分担机制。提高补贴精准度，着重保障重点领域、重点人群，逐步从“补供方”向“补需方”转变。完善补贴激励机制，对经济困难的失能失智、高龄、计划生育特殊家庭等重点老年人，公办、公建民营养老机构要优先接收，合理设定养老服务项目清单，建立健全养老服务补贴制度，为长期失能老年人持续接受居家、社区、机构养老服务提供保障。

2.鼓励社会力量参与

通过公建民营、委托管理等方式，循序渐进、因地制宜、积极稳妥推进公办养老机构改革。引导社会力量通过独资、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、新建居民区按规定配建的养老服务设施、国有单位培训疗养机构等改建的养老设施，均可实施公建民营。改革公办养老机构运营方式，探索社会福利中心和敬老院改制为国企或实行服务外包，建立灵活的薪酬体系和用人机制，

加强公建民营机构监督管理，确保国有资产不流失和基本养老服务质量不降低。

第七章 构建动力迸发的人才保障体系

第一节 完善教育培训机制

1.健全人才教育培训体系

按照养老服务体系建设和重点发展领域，鼓励职业教育推进涉老专业教育体系建设，健全职业教育和继续教育相结合的人才教育体系，建设职业人才为骨干、志愿者为补充、家庭成员为基础的专业化为老服务队伍。加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才。建立对开设养老服务与管理专业的院校和入职养老服务的高校毕业生奖补制度。完善培训机制，丰富培训方式，构建以岗位需求为导向的在职培训体系，推动养老服务从业人员和护理员在职培训。

2.大力开展康养培训

支持濮阳技师学院、濮阳医学高等专科学校等职业教育培训机构和各类医科院校加强老年护理、康复护理、健康养生、中医药保健等专科建设，扩大康养人才队伍。支持医疗机构建设健康医疗实训基地，积极开展养老护理、健康管理等“订单式”行业培训。对标国际先进康养养生理念，加强与国内知名康养机构战略合作，提高全市康养建设整体水平。

第二节 壮大养老服务人才队伍

1.发展养老护理员队伍

建立健全养老护理员队伍培训机制和继续教育制度，构建以岗位需求为导向的在职培训体系。建立健全养老护理员职业技能等级认定制度，支持有条件的县区制定入职补贴、积分落户、免费培训和工龄补贴等优惠政策。建立养老服务业职业经理人机制，促进经营管理职业化、专业化。举办养老护理员职业技能竞赛，开展养老护理员褒扬活动。

2.培养老年社会工作专业人才

加强养老服务机构社会工作岗位开发与设置，支持社会工作服务机构开展特色养老服务。提升社会工作者技能水平，通过居家入户和社区活动等形式为老年人提供针对性强、便利可及的服务。

3.建立为老志愿服务队伍

推动养老机构、居家社区养老机构、居（村）委员等设置相对稳定的志愿服务岗位，以“时间银行”、互助养老等形式开展常态化、专业化为老志愿服务。培育、宣传具有典型性、示范性的优秀为老志愿服务项目和组织，深入开展“社会工作+志愿服务”“慈善力量+社会工作”活动，不断壮大养老服务志愿队伍。

专栏 5：养老服务品牌提升行动
1.养老服务人才培养工程。 把养老服务人才培养纳入全市职业教育体系和中长期人才发展规划

划，支持市内各中高等院校加强老年服务与管理、健康服务与管理等专业学科建设，培育更多养老服务人才。加强跨区域合作，多途径引进一批健康养老服务领域高级管理人才和专业技术人才。

2.养老护理员增量培优工程。积极推动养老护理员社会化职业技能等级认定改革，推进养老护理员岗前培训、岗位技能提升培训、转岗专业培训和创业培训，面向有意愿从事养老护理服务的各类人员开展培养培训，全面提升养老护理员职业素养。“十四五”期间，全市新增社会化职业技能等级认定护理员不少于 10000 人，培训养老护理员不少于 25000 人次。

第三节 完善养老服务奖励褒奖机制

建立健全培养、考核、使用、待遇相统一的激励机制，支持对养老服务人员给予人员落户、入职补贴、岗位津贴、落实就业社保补贴、高定工资档次、政府购买服务等待遇。探索实行股权激励、项目分红或岗位分红等中长期激励方式。健全人才职业发展贯通机制，建立职业资格、职业技能等级与专业技术职务比照认定制度，加强技能人才与管理人才、专业技术人才职业发展通道贯通。建立健全以国家奖励为导向、用人单位奖励为主体、社会奖励为补充的人才表彰奖励体系，开展优秀人才评选活动，给予一定的精神、物质奖励。

第八章 构建规范有序的综合监管体系

第一节 建立综合监管机制

1.建立健全养老服务综合监管制度

实行监管清单式管理，对养老服务机构实行分类管理，区分

养老服务的不同领域、形态、类型和功能，按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，明确各部门监管职责，建立跨部门协同监管机制，强化事中事后监管。推进跨部门“双随机、一公开”监管联合抽查，健全完善“跨部门抽查事项清单、检查对象名录库和执法检查人员名录库、抽查工作细则”工作流程，不定期监督检查，检查结果及时向社会公开，建立监管结果与星级评定、补贴、政府购买服务以及行业退出等挂钩的协同机制。养老服务机构登记备案、行政处罚、抽检结果等信息，按经营性质分别通过“信用中国（河南）”网站和国家企业信用信息公示系统（河南）向社会公示。加大“互联网+监管”的应用，加强民政与消防、食品安全、卫生等专业监管信息联动、共享，推动联合监管、联合执法、联合惩治。发挥行业协会作用，加强行业自律和诚信建设。建立养老服务领域非法集资防范、监测、预警协同机制，持续开展养老服务领域非法集资整治。

2.建设养老服务领域社会信用体系

逐步建立覆盖养老服务行业法人和从业人员的信用体系，建立健全信用信息记录和归集机制，推进养老服务信息平台与各级公共信用信息平台对接。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，逐步建立养老服务机构信用积分制度，对养老服务机构信用状况、履约能力进行全面评估，供社会查询和参考。建立养老服务行业失信“黑名单”制度和市场退出机制，对养老机构虐老欺

老行为、重大安全责任事故、违法违规开展金融活动等行为纳入“黑名单”，对失信责任主体实施多部门跨地区联合惩戒。

3.健全养老服务质量综合评价机制

以提高老年人满意度为目标，以养老机构服务质量专项行动为抓手，加快建立养老服务质量综合评价体系。全面开展养老机构等级评定，建立健全养老服务质量日常监测指标体系和动态监测评价机制，持续开展养老服务质量满意度测评，定期公示养老服务机构综合评价结果。实施“以奖代补”政策，对养老服务日常运营、等级评定、品牌连锁、溢出服务、专业提升、医养结合、诚信水平等方面符合要求的养老机构予以奖补。

第二节 提高养老应急救援能力

1.完善养老应急救援机制

推进养老服务突发事件应急管理机制建设，全面提升养老服务领域突发事件监测预警、应急处置、应急救援、恢复重建等应急管理能力。建立一批养老应急救援仓库，配齐报警装置和必要的应急救援设备、设施。建立养老应急信息网络，收集、分析相关信息，支持应急响应决策。做好养老服务安全风险隐患和安全管理的风险评估，调查掌握附近区域内可请求援助的应急资源状况。培训专业养老服务应急队伍，定期分类开展应急演练，加强应急能力建设。

2.建立健全突发事件应急处置预案

针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，因地制宜制定具有较强针对性、实用性和可操作性的养老机构应急预案，做好养老服务安全风险隐患和安全管理的风险评估，调查掌握附近区域内可请求援助的应急资源状况，定期分类开展应急演练。完善养老机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制，全面提升应急管理能力。

第九章 发展特色鲜明的康养产业

第一节 发展壮大康养服务业

做大养老产业规模。全面落实市健康养老产业转型发展方案，持续加大健康养老产业发展的信贷、投资等支持政策，加快形成政府引导、部门推动、行业管理、社会参与、市场竞争的健康养老产业发展机制。鼓励连锁化经营、集团化发展，实施品牌化战略，提高创新能力，培育一批各具特色、管理规范、服务标准的龙头企业和知名品牌，形成产业链长、覆盖领域广、经济社会效益良好的健康养老产业集群。大力发展智慧养老服务，培育一批商业模式新颖、专业特色明显、竞争力强的中小微企业群体。科学规划，充分利用黄河、金堤河、马颊河、濮上园等优质自然资源试验开发老年人休闲度假基地，建设一批健康养老产业示范园，使我市的老年人享受到高质量、有尊严的养老服务。力争到2025年，各县区建设一个县级健康养老示范区，全市建成2个

市级健康养老示范区。

大力发展“养老+”新业态。实施“养老服务+行业”行动，鼓励社会资本以独资、合资、合作等形式，整合养老、医疗、康复、旅游等公共服务资源，促进文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业与养老服务融合发展。建设一批满足老年人教育、健身、娱乐、保健、医疗、康复、护理等多元需求的健康养老示范基地，培育发展避暑度假、休闲体验和保健养生等新业态。鼓励金融、地产、互联网等企业进入养老服务产业，适度发展养老地产、养老社区（CCRC）、老年长租公寓等。

专栏 6：养老基地建设行动

- 1.医养融合型基地建设工程。**推动中心城区争创省级医养结合示范基地。
- 2.康养旅游型基地建设工程。**依托资深生态资源优势，推动清丰县、濮阳县等地方申建省级健康养老示范基地。
- 3.综合性健康养老基地。**在中心城市、旅游名村名镇等周边生态、产业基础好的区域，支持濮阳县、清丰县、台前县、南乐县、范县转型升级，完善功能，建设多业融合型健康养老示范基地。

第二节 大力发展康养医疗业

1.发挥中医药健康服务优势

推广适宜老年人的中医治未病干预方案，普及中医养生保健知识和太极拳、健身气功等养生保健方法，推广体现中医治未病

理念的健康工作和生活方式。开展中医药防治技术开发、新药研发、中西医临床协作攻关，强化中医学术思想和临床经验传承创新，提升中医药在重大疑难疾病、慢性病、传染病诊疗等领域的疾病诊疗和康复能力。依托市综合养老服务中心打造中医康养健康养老示范基地，辐射带动一批医养结合项目的实施。支持中医医疗机构积极开展中医药服务贸易工作，加强与“一带一路”沿线国家的中医药贸易合作。

2.实施老年人健康管理

认真做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁医护等服务，延伸养老服务链条，实现从健康管理、失能失智照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。完善家庭医生签约服务，实施慢性病全周期健康管理，为65岁以上老年人普遍建立健康档案，为辖区内自愿签约的高龄、重病、失能失智居家老年人提供家庭出诊、家庭护理等上门服务。实施老年健康促进行动，引导老年人形成健康生活方式和良好生活习惯。建立健全老年健康危险因素干预、疾病早发现早诊断早治疗、失能预防三级预防体系。完善老年人健康体检制度，加强对老年人常见病、慢性病的健康指导、综合干预。面向老年人开展中医药健康管理服务项目。开展老年人心理健康状况评估和随访管理，加强老年人心理关爱，开展老年精神疾病医院——社区协同诊疗管理服务。到2025年，实现老年人健康体检全覆盖，老年人健

康管理率达到 80%。

第三节 创新发展康养制造业

1.增加老年用品供给

编制扶持老年人产品、用品行业目录，开发生活护理、智能化无障碍、监测呼救等产品、用品，引导相关行业和企业生产门类齐全、品种多样、经济适用的老年用品，逐步扩大老龄产业规模。支持新兴材料、人工智能、虚拟现实等新技术在养老服务领域的深度集成应用与推广，优先发展健康促进、健康监测可穿戴设备，慢性病治疗、康复护理、辅助器具和智能看护、应急救援、旅游休闲等老年产品。鼓励商贸流通企业发展老年用品连锁、专营销售，推动商家设立老年用品专柜。丰富老年食品、康复保健、服装服饰和生态产品等老年日常用品的供给。积极引导老年人更新消费观念，促进老年消费市场的发展和繁荣。加强老年用品市场监管，加大市场主体经营资质和经营行为的监督检查力度，严格市场准入，规范日常经营行为，构建健康有序的老年用品生产、经营秩序。

2.发展康复训练及健康促进辅具

加快人工智能、脑科学、虚拟现实、可穿戴等新技术在康复训练和健康促进辅具中的集成应用。发展外骨骼康复机器人、认知障碍评估和训练辅具、沟通训练辅具、失禁训练辅具、运动肌力和平衡训练辅具和日常活动训练等康复辅助产品。发展用药和

护理提醒、呼吸辅助器具、睡眠障碍干预以及其他健康监测检测设备。积极推进康复辅助器具社区租赁服务和推广应用，带动适用于医疗机构、养老机构及家庭的各类医疗器械、康复辅具的研发生产，培育康复辅具租赁市场，打造具有较强影响力、竞争力的康复辅具产业园。

3.加强老年用品研发和科技创新

强化老年用品市场的开发研究。探索老龄产业孵化机制，推进为老服务科技成果转化与应用。支持老年用品制造业采用新工艺、新材料、新技术，促进产品升级换代。引导企业研制适销对路的老年用品。落实相关税收优惠政策，支持老年用品产业领域科技创新与应用。

专栏 7： 康复辅助器具应用推广行动
开展 康复辅助器具租赁试点 。研究出台居家社区和养老服务机构康复辅助器具配置及使用指南，开展康复辅助器具社区租赁和回收再利用服务试点，支持有条件的社会福利机构、养老机构、康复辅助器具配置机构及城乡社区建立应用推广中心，开展产品展示、技术指导、服务培训、产销对接等活动。统筹各类资源，布局建设康复辅助器具科技创新中心和产业公共服务平台建设，发展壮大康复辅助器具产业。

第四节 大力发展关联康养产业

1.稳妥发展康养地产

融合养老养生理念，支持有实力的地产企业开发城市全托中心、适老化长者公寓、学院式机构养老、大型社区+养老组团、

CCRC 等康养地产，建设全龄化、全配套、自循环的复合型健康社区。重点引进大型保险养老地产商，综合开发新型康养保险产品，不断创新“保单+实物对接”养老社区模式。

2. 积极发展康养保险

全面落实国家老年人住房反向抵押养老保险政策，加强老年人住房反向抵押养老保险业务的风险防范与管控，积极创新产品，丰富保障内容，拓展保障形式，增加老年人养老选择。鼓励商业保险机构针对独生子女家庭、无子女家庭、“空巢”家庭等特殊群体的养老保障需求，探索发展综合养老保障计划。支持商业保险机构开展个人税收递延型商业养老保险等各类新型养老服务试点，加快发展涵盖居家养老、社区养老、老年人医疗护理服务等方面的综合性养老保险产品，探索商业保险机构与各类养老机构合作模式。

第十章 保障措施

第一节 组织保障

强化工作协调，进一步发挥养老服务体系建设工作联席会议制度的作用，形成市县（区）上下联动、部门左右协调的协同合作机制。民政、发改、财政、人力资源、卫健、住建、自然资源等部门要协同创新，合力推进全市养老服务业的发展。各级政府均要把养老服务业发展纳入重要工作范围，强化每一个具体部门的职能，保障机构人员的力量，理顺工作机制。完善养老服务考

核评价体系，加强涉老部门的综合考评管理，有效激发各个部门的工作积极性，为提升全市养老服务的整体水平奠定组织基础。建立完善四级养老服务管理网，市县（区）加强养老服务管理职能和人员配备，镇（街）配备养老服务工作站或专职养老指导员，社区落实养老服务联系人，培养一支业务水平精干的干部队伍，充分发挥好指导、规范、监管等作用。

第二节 资金保障

各级财政要加大对养老服务发展的财政性资金支持力度，确保各地福利彩票公益金 55%以上用于养老服务业的发展，并根据老年人口的增加逐步提高投入比例。有条件的可以设立养老专项扶持资金，对社会急需、发展前景好的养老项目予以适当扶持。采取建立养老产业发展基金等模式，支持发展面向大众的社会化养老服务产业。探索上市融资、公益创投、BOT 建设等方式，吸引国内外社会资本投资养老服务业。合理制定养老机构资金补助政策，政府资金投入重心从开办、建设补助向全方位解决老年服务需求倾斜。强化对农村养老服务的投入，多渠道拓展农村养老服务资金的来源，探索农村集体经济收益重点用于养老服务，积极引导慈善组织、公益机构、基金会、市场企业等多方资金投向农村养老服务。

第三节 人才保障

大力发展养老服务教育事业，探索养老服务“产学研”一体

化的人才教育体系，鼓励高等院校开设养老管理与服务相关专业，积极引导养老机构与养老职业教育机构的资源对接，结合现代养老服务行业的需求特点和发展趋势及新型岗位需要，实行多方位、多途径的产学研合作，进一步完善养老服务管理、老年护理人才、老年社会工作等专业人才培养，到 2025 年末建立一套成熟的养老人才培养体系。逐步建立养老职业经理人机制，促进经营管理职业化，造就一批养老服务领域的管理型领军人才和服务型领军人才。鼓励社会资本兴办养老服务类职业院校，为养老服务业输送有专业知识、懂专业技术、会专业管理的人才。加强养老服务从业人员培训，强化养老护理员实践操作技能和职业素养，落实护理员持证奖励、入职奖补等优惠政策，出台护理员工资的指导价，落实护理员工资自然增长机制和各项优待举措，快速壮大养老护理员队伍。定期开展全市最美养老护理员表彰活动，提高全社会对护理员职业的认同度，提高养老护理员形象地位，使养老护理员队伍走上可持续发展道路。建立老年志愿者服务机制，推广“志愿服务时间银行”“互助服务”等形式，充分激发老年志愿者参与老年服务的主动性、积极性和创造性。根据延迟退休制度的实施进展，引导不适应原工作岗位的延迟退休职工转向社区养老服务岗位。

第四节 监管保障

加强养老服务法律法规的宣传，积极落实机构设立备案和管

理、财政资金补助、老年人权益保护等法规政策。加强对养老服务的规划引导，建立养老服务标准化体系，健全市场规范和行业标准。提高养老服务管理和服务水平，制定和完善养老服务规范、服务质量、服务设施等标准，加强养老服务机构信用体系建设。把养老服务体系推进情况纳入各级政府目标责任考核范围，建立健全养老服务评价体系。加强对养老服务产业和市场主体的监管，重点加强对机构规模、经营项目、服务标准、上岗资格、安全保障等进行全方位的监督检查。建立第三方机构对养老服务设施运营管理考核和监管机制，充分发挥行业协会的监管作用，加强行业指导和自律，完善养老机构、居家养老服务照料中心星级评定的结果应用。加强养老服务依法治理，明确各级各部门职责。