

市政府办公室关于印发南通市 “十四五”养老服务发展规划的通知

通政办发〔2021〕66号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《南通市“十四五”养老服务发展规划》已于2021年12月7日经十五届市政府第81次常务会议讨论通过，现予印发，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2021年12月16日

（此件公开发布）

南通市“十四五”养老服务发展规划

为贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的高质量养老服务体系，依据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《江苏省“十四五”养老服务发展规划》《南通市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》等要求，制定本规划。

一、发展基础

“十三五”期间，南通市抢抓全国居家和社区养老服务改革试点、医养结合试点、长期照护保险试点及长三角区域养老一体化首批试点等机遇，强化制度设计、优化政策环境、健全体制机制、深化改革创新，用实践率先蹚出一条优势互补、持续发展、多方共赢的“链式养老”特色之路。全市养老服务体系建设和养老服务产业发展真抓实干成效明显，获得省政府督查激励。在民政部、财政部组织的第二批全国居家和社区养老服务改革试点综合评估中获评优秀地区。公共服务质量养老服务领域满意度测评结果位居全国第四。

政策支撑坚强有力。市委、市政府高度重视养老服务工作，建立养老服务联席会议制度，先后出台《南通市居家和社区养老服务改革试点实施方案》《市政府关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》《市政府关于推进养老服务高质量

发展的实施意见》等指导性文件。30多个涉老部门密切配合，先后就推进居家社区养老服务改革、提升养老院服务质量、完善政府购买养老服务、统筹城乡区域养老发展、促进医养康养融合、加强特殊困难老年人关爱等方面出台配套文件30余份，涵盖养老服务各领域各环节，形成了相互衔接、互为支撑的养老服务政策体系。

发展模式特色鲜明。在全国率先打破机构养老、社区养老和居家养老界限，将机构专业服务延伸、辐射到社区、家庭，创造出可复制、可推广的“链式养老”南通模式。到“十三五”末，已有27家养老机构承接运营了全市近50%的街道（乡镇）日间照料中心，为567个社区提供专业化、精细化养老服务，有效满足了老年人多元化多层次养老服务需求。《中国社会报》头版刊登文章推介南通实践“链式养老”特色之路的思路和做法，中央电视台、人民网、新华网、江苏卫视等主流媒体广泛报道。

服务供给不断扩大。“十三五”末，全市有各类养老机构302家，社区养老服务设施1895处，养老总床位突破9万张，基本形成居家、社区、机构、医养门类齐全，高、中、低档错位发展，政府投入和社会资本相互补充的多元发展格局。标准化社区居家养老服务网络全面覆盖，街道（乡镇）全部建成日间照料中心，城乡社区全部建立居家养老服务站，“智慧养老”服务平台实现

县级全覆盖，60多万老年人接受专业化居家上门服务。医养融合发展，长期照护保险覆盖全市城乡，4.2万失能失智人员受益；护理型养老床位达到3.8万张，占机构养老床位的65.7%。

市场活力有效激发。取消养老机构设立许可，全面放开养老服务市场。对新增床位给予最高每张1.5万元的一次性建设补贴，按机构等级最高给予每月300元的运营补贴。第一批加入国家城企联动普惠养老专项行动，积极引导社会资本投资建设普惠型养老床位。加快公办养老机构改革发展，公建民营养老机构27家。

“十三五”以来，全市社会资本累计投入养老服务达12亿元，涌现出一批有品牌、有影响力的连锁型养老服务机构（企业），民办（营）养老机构达到230家，社会力量举办或经营养老床位达6.8万张，占比75%。

服务质量持续提升。连续4年实施养老院服务质量建设专项行动，提升养老机构综合管理服务水平。开展社区居家养老服务保障标准、管理标准、评估评价标准3大类69项养老服务标准体系研制工作，并列入国家标准立项。在全省率先开展养老机构等级评定工作，建立等级评定结果与养老机构运营补贴挂钩机制。开展养老机构消防审验问题专项处置行动，88家未通过消防审验和85家未备案养老机构整改工作全面完成，取缔关停养老机构41家。加强养老服务人才队伍建设，累计培训养老护理员1.2万人

次。

南通市“十三五”期间养老服务主要指标完成情况			
分类	主要指标	目标值	2020年 完成情况
社区 居家 养老	城乡标准化社区居家养老服务中心建成率（%）	城市 80/ 农村40	城市 100/ 农村100
	城市社区居家养老服务站由社会力量承接服务的覆盖面（%）	80	80
	养老服务信息系统覆盖率（%）	≥95	100
养老 床位	每千名老年人拥有养老床位（张）	≥40	41.3
	社会力量举办或经营的养老床位占养老总床位比例（%）	≥70	75
医养 融合	护理型床位数占养老机构床位总数比例（%）	≥50	65.7
	养老机构医疗卫生服务覆盖率（%）	≥95	100
	每个县（市、区）老年护理院个数（个）	≥1	≧1
队伍 建设	养老护理人员岗前培训率（%）	≥95	100

二、面临形势

“十四五”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，也是积极应对人口老龄化的战略机遇期，养老服务发展既是保障和改善民生的基础性工程，也是实现广大老年人对美好生活向往和建设“强富美高”新南通的具体要求，对于实现老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，不断提升人民群众的幸福感、获得感、安全感具有重要意义。

（一）积极应对老龄化国家战略为养老服务发展带来新机遇

以习近平同志为核心的党中央对养老服务工作高度重视，党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化正式上升为国家战略，为做好新时期养老服务工作提供了根本遵循。市委、市政府高度重视养老服务工作，认真贯彻落实中央和省关于加强养老服务发展的系列决策部署，以满足老年人养老服务需求为导向，坚持打基础、建机制、构体系、强服务，构建与南通经济社会发展水平相适应的高质量养老服务体系。各地抢抓机遇，以更大的力度、更实的举措统筹推进养老服务工作，党委领导、政府主导、社会主体、市场参与的养老服务发展格局基本形成，为做好新发展阶段的养老服务工作提供了难得的历史机遇和有利条件。

（二）经济社会快速发展为养老服务发展提供新支撑

“十三五”末南通地区生产总值突破万亿大关，所辖县（市、区）经济总量全部超千亿，并入围全国百强县（市）前30名，经济发展为全市养老服务体系建设和提供了坚实的物质保障。创新创业环境连续多年全省第一，成立全国地级市首家行政审批局，“一枚印章管审批”获李克强总理点赞，每年评选“张謇杯”杰出企业家，创新创业蔚然成风，为发展养老产业、促进业态模式创新创造了较好的环境基础。传统孝道文化、长寿文化底蕴深厚，积极应对人口老龄化的思想观念逐渐增强，具备推进养老服务高质量发展的良好文化氛围。5G、人工智能、大数据、物联网等信息技术以及现代医学快速发展，为应对人口老龄化提供了新的支

撑和动力。

（三）人口老龄化进程加速对养老服务发展提出新要求

“七普”数据显示，全市常住人口接近772.6万人，其中60周岁以上常住老年人口达231.87万人，占常住人口总数的30.01%，80周岁以上老年人口39.82万人，占常住老年人口总数的17.17%。伴随“第二次生育高峰（1962年至1975年）”出生的人口开始步入老年，预测“十四五”时期全市老年人口净增长约36万人，到2025年达到272万人，年均增长率约为2.8%。此外，“独一代”的“60后”父母进入老年队列，叠加“独一代”的“50后”老年父母，使“十四五”时期独生子女老年父母数量快速增加，老年人家庭空巢化、独居化、小型化、少子化态势继续深入发展，高龄、失能、失智、空巢老年人数量和比例将大幅增加，对养老、医疗、照护以及精神文化、适老环境等需求日益增长，需要进一步完善基本养老公共服务供给体系。

（四）养老服务消费升级为养老服务发展注入新动能

随着人民生活水平持续改善，2020年城乡居民人均可支配收入达到42608元，居民消费能力不断提升。同时，多层次养老服务支付保障体系不断健全，保险、福利和救助相衔接的养老保障制度初步建立，老年人消费支付能力不断增强。老年人需求结构呈现出由生存型向发展型和享受型转型，由物资保障型向服务型、精神文化型转型。老年群体更加渴望丰富多彩、有尊严的晚年生活，这对于发展多层次、个性化、品质化、精准化的养老服务供

给和保障体系提出了更高要求。

三、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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于养老服务工作重要指示精神，科学把握新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局。深入实施积极应对人口老龄化国家战略，着力解决养老服务发展不平衡不充分问题。以推动养老服务高质量发展为主题，以推进供给侧结构性改革为主线，按照“基本养老、普惠养老、品质养老”要求，健全完善服务体系，持续优化供给结构，不断提升服务品质。进一步强化兜底保障能力，助力推进共同富裕。进一步深化“链式养老”模式内涵，统筹城乡区域协调发展，积极构建更加优质更加充分更加均衡的养老服务体系，努力提升广大老年人获得感、幸福感、满意度，为南通勇当全省“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵，奋力谱写“强富美高”新南通建设现代化篇章作出积极贡献。

（二）基本原则

坚持统筹兼顾、均衡发展。统筹处理好养老服务当前与长远、局部与整体、总量与结构、速度与质量之间的关系，保持政策制度的稳定性与延续性。深化养老服务领域供给侧结构性改革，持续推进养老服务提质增效，提升养老服务发展的整体性和均衡性。

坚持突出重点、协调发展。突出居家养老服务基础作用，补齐社区养老服务设施短板，聚焦机构养老失能照护功能，强化突发事件应急处置能力，加大对基层和农村养老服务的投入，促进养老服务发展居家社区机构相协调、城乡相协调、区域相协调、事业产业相协调。

坚持多方参与、融合发展。健全各级党委领导、政府主导、社会与市场协同参与的养老服务工作机制，汇聚养老服务多元参与合力，确保全体老年人依法共享发展成果。畅通养老服务要素流动，促进养老与健康、文化、旅游、体育、教育、金融等深度融合发展。

坚持质量为本、安全发展。强化养老服务质量管理体系建设，健全行业标准制度规范，推进养老服务业标准化、品牌化建设。完善综合监管机制，创新监督管理方式，加强养老服务市场和行业监管，形成服务有标准、质量有监管、问题有反馈、需求有解决的发展模式。

坚持数字赋能、创新发展。把科技创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，加快养老服务数字化转型，拓展智慧运用场景，推广智慧康养设备和产品应用，突破科技助老的“数字鸿沟”，提高养老服务的数字化、智能化水平。

（三）发展目标

到2025年，基本建成人人可及、普惠均等、主体多元、服务多样、品质优良、监管有力的养老服务体系，老年人及其家庭的

获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

——基本保障更加有力。基本养老服务制度建立健全，全市经济困难的特殊老年人优先纳入基本养老服务范围，农村敬老院集中供养和失能照护能力全面提升，老年人社会救助、社会福利和社会保险相衔接的多层次长期照护保障制度进一步完善，普惠型养老服务和产品价格适中、方便可及、质量可靠。

——服务网络更加健全。家庭养老支持政策普遍建立，社区养老服务功能更加完善，养老机构功能结构进一步优化，护理型床位供给量质齐升，居家、社区、机构养老服务实现高质量融合发展，联结城乡、融通医养、链接机构社区居家的全链条、全要素“链式养老”服务模式实现全覆盖，全面形成“15分钟居家社区养老服务圈”，服务供给“就近可及、买得到、买得起”。

——服务质量更加优化。通过完善养老服务标准、加强标准宣贯、探索改革试点、开展等级评定等措施，养老服务标准化、专业化、规范化建设迈出新步伐。智慧养老服务深化拓展，“通城养老”综合为老服务平台高效运行，智慧场景高频应用，老年人获取服务更加便捷。养老服务人才培养培训、职业教育、薪酬待遇、褒扬激励和监督管理体系基本建立，队伍规模稳步扩大、结构更加合理、素质全面提升。

——事业产业更加协调。养老服务供给结构与消费结构更加匹配，养老事业的公益性得到充分保障，市场开放程度进一步提高，要素集聚效益明显，养老产业规模不断扩大，形成事业产业

互补共生、互促共进，更科学、更合理的养老服务发展方式和运行模式。养老服务新业态、新模式不断涌现，产业链条不断延伸，服务内容不断丰富，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的养老服务品牌企业。

——综合监管更加高效。《南通市养老服务条例》颁布实施，全市养老服务法治化治理迈入新时代。政府主导、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度建立健全，构建起以“双随机、一公开”监管为主要手段，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。养老服务机构诚信守法经营，积极转型升级，持续优化服务，高效规范、公平竞争的养老服务市场基本形成。

南通市“十四五”养老服务主要发展指标				
分类	序号	指 标	2025年 目标值	指标 属性
居家 社区 养老	1	老年人接受居家上门服务覆盖率（%）	18	约束性
	2	居家适老化改造户数（含社会老年人家庭）（万户）	1.6	预期性
	3	城市街道综合性养老服务中心建成率（%）	100	约束性
	4	80周岁及以上老年人能力评估覆盖率（%）	100	约束性
	5	新建、改建颐养住区数量（个）	2	预期性
机构 养老	6	护理型床位数占养老机构床位比例（%）	75	约束性
	7	县（市、区）护理院建成率（%）	100	已完成
	8	等级养老机构占比（%）	80	预期性
	9	新建或改建认知症照护床位数（张）	3000	预期性

农村保障	10	农村特困人员供养服务机构护理型床位占比（%）	60	约束性
	11	标准化农村区域性养老服务中心建成数（家）	20	约束性
	12	具备失能（失智）特困人员集中供养服务功能的机构建成数（家）	16	约束性
队伍建设	13	养老服务人员培训数（万人次）	2	约束性
	14	新增通过职业技能等级认定的养老护理员数（万人）	1	约束性
	15	每百张养老机构床位配备社会工作者数量（人）	1	约束性
养老产业	16	养老服务领域吸纳新增就业人数（万人）	1	预期性
	17	培育江苏省养老服务高质量发展示范企业（家）	5	预期性

四、主要任务

（一）构建基本养老服务制度体系

1. 建立健全基本养老服务制度。建立市、县两级基本养老服务指导性目录，明确基本养老服务的对象、内容、标准和支出主体，实行动态发布管理，逐步丰富发展基本养老服务项目。健全老年人能力与需求综合评估制度，80周岁以上老年人实现评估全覆盖，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，并实现评估数据全市共享共用。完善基本养老服务补贴制度，全面落实高龄津贴和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，并根据经济社会发展水平逐步提高补贴标准；推进高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，做好与残疾人两项补贴、社会救助等政策的有效衔接。

2. 强化政府兜底线保基本职责。健全城乡特困老人供养服务制度，对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、应养尽养”。指导各地合理制定特困人员集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困人员集中供养需求，有集中供养意愿的特困老年人100%实行集中供养。充分发挥临时救助制度效能，解决困难老年人遭遇的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。加强对经济困难老年群体的养老服务政策支持，通过直接供养、政府购买服务、老年人福利补贴等方式，优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能（失智）、计划生育特殊家庭等老年人群体纳入基本养老服务并予以重点保障。探索建立低收入家庭特殊人员入住养老机构补贴制度。

3. 扩大普惠养老服务供给。持续推进普惠养老城企联动专项行动，发挥政府引导作用，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，制定整体解决方案，落实支持“政策包”，支持符合条件的养老服务企业或养老服务项目积极争取财政资金和政策支持。大力发展普惠养老服务，综合考虑养老服务企业成本、政策支持、财税补贴及老年人支付能力等因素，科学确定基本养老服务普惠价格的基准水平，通过市场机制自主形成普惠养老分级服务价格体系，为中低收入家庭老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的养老服务。

4. 健全养老护理服务保障制度。健全从居家、社区到专业机构相衔接的多层次长期照护服务机制，加大对经济困难的高龄、失能（失智）老年人和特困老人长期照护服务力度。建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范。完善长期照护保险保费筹集、评价评估、支付标准、监督管理等政策制度。发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等的有益补充作用，加快发展包括商业长期照护保险在内的多种老年护理保险产品，构建以长期照护保险为基础，社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险为补充的多层次照护保障体系，为失能（失智）人员提供长期照护服务保障，满足多元化长期照护服务需求。

（二）完善养老服务多元供给体系

5. 巩固家庭养老基础地位。完善家庭养老支持政策，鼓励成年子女与老年父母共同生活，履行赡养义务和承担照料责任。推动实施独生子女父母护理假制度，探索开展家庭照护者喘息服务。制定完善家庭适老化建设标准及规范，实施特殊困难老年人家庭适老化改造，引导有需求的老年人家庭开展适老化改造。鼓励养老机构向老年人家庭提供生活照护、康复护理、精神慰藉、紧急救援等专业服务。引导各地根据实际需求，建设家庭照护床位，围绕老年人能力评估、养老机构签约、适老环境改造、养老护理员上门服务等环节，完善家庭照护床位建设标准及支持政策，

让居家老年人享受专业化、规范化的养老服务。

专栏1 家庭养老服务支持工程

普及家庭照护床位。聚焦满足长期居家的高龄、失能（失智）老年人生活照护、康复护理、卫生保健等服务需求，在全市范围普及家庭照护床位，并完善相关服务、管理、技术等规范。健全家庭照护床位的设置标准和服务标准，明确家庭照护床位的服务项目、收费标准、权责义务等内容，实现与政府购买养老服务、养老机构运营补贴、养老服务护理补贴及长期照护保险等政策的衔接。

实施居家适老化改造。完善居家适老化改造标准，实施困难老年人家庭适老化改造，引导有需求的老年人家庭开展适老化改造。增强改造产品适配、综合评估和设计施工的专业性，细化改造项目和用品配置清单。支持适老产品开发，激发老年人家庭的消费潜能。加强评估及改造的全过程监管。到2025年，全市完成居家适老化改造家庭1.6万户。

6. 强化社区养老依托功能。推进新建居住区和已建成居住区按照标准配备社区养老服务用房，并确保用房的完整性、功能性和独立性。以“15分钟居家社区养老服务圈”为规划单位，指导各地加强街道层面养老服务设施规划，扩大社区嵌入式护理型机构和日间照料机构覆盖面。到2025年，全市所有城市街道至少建成一所具备全托、日托、上门服务、居家探访、特殊老年人帮扶、老年人能力评估、养老服务人员培训以及老年用品体验等功能的综合性养老服务中心，并明确空间布局和设备配置要求，实现城市社区养老服务的有效覆盖。推进颐养住区建设，明确建设标准、运营规范和支持政策，着力改善“老有颐养”生活条件。推进社区老年护理站建设，提高社区层面健康养老服务水平。推广康复辅具进社区服务试点，支持社区养老设施配备康复辅助器具并为老年人提供专业指导。支持专业化、连锁化养老机构运营社区养老服务设施，提升社区养老服务品质。推动和支持物业服

务企业探索“物业服务+养老服务”模式。

专栏2 社区养老服务提升工程

强化基础设施配套建设。新建住宅小区按每百户不少于30平方米的标准配建公益性养老服务用房；已建成的住宅小区采取政府回购、租赁等形式，按每百户不少于20平方米的标准调剂解决到位。到2025年，全市居住区养老服务设施配套率达100%，城市街道综合性养老服务中心实现全覆盖。

优化社区养老服务供给。完善农村“一助一”关爱服务和城市独居老人探访服务制度，到2021年，全市特殊困难老年人月探访率达到100%。建立养老服务顾问制度，到2022年，全市养老服务顾问点实现养老服务机构全覆盖，顾问团队超2000人。稳步提高政府购买社区居家养老服务标准，扩大服务对象范围，逐步提高社区助餐、助洁、助浴、助行等服务覆盖率，到2025年，接受上门服务的居家老人数占比不低于18%。推广康复辅具进社区服务试点，支持社区养老服务设施配备康复辅助器具，并提供专业指导。

推进颐养住区建设。根据颐养住区建设标准、运营规范，以与老年人日常生活密切相关的公共服务设施为重点，推进住区公共设施与家庭空间的适老化建设改造。通过在住区内建设嵌入式养老服务设施，或者整合住区周边医疗卫生、健康养老、志愿服务资源等方式，为住区老年人提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、文体娱乐、紧急援助等一站式综合为老服务。开发颐养住区信息化管理服务平台。鼓励房地产开发和建设企业根据颐养住区相关标准，设计、新建、改建颐养住区项目。到2025年，全市新建、改建颐养住区不少于2个。

7.发挥机构养老支撑作用。严格落实《养老机构管理办法》，保障养老机构基本安全和服务质量，规范养老机构运营秩序。建立健全养老机构建设标准、服务规范、评定体系、支持政策等，引导机构养老向社会化、规范化、专业化方向发展，为老年人提供居家上门、生活照料、康复护理、安宁疗护一体化的全周期养老服务。开辟失能（失智）照护专区，推动养老机构提升护理型床位设置比例和康复护理水平，不断提高养老机构长期照护服务能力，满足失能（失智）老年人长期照护服务的刚性需求。探索建立公办养老机构入住综合评估和轮候制度，推动公办养老机构非托底保障性服务与同类型社会化服务实现价格接轨。引导社会

力量重点建设面向中低收入群体的养老机构,适度建设面向中高收入家庭的养老机构,满足老年人多层次、多样化服务需求。

专栏3 链式养老服务延伸工程

健全“链式养老”配套政策及标准,丰富拓展“链式养老”服务模式内涵与外延,持续完善机构社区居家“服务链”、打造医养康养“健康链”、统筹城乡发展“区块链”、延伸养老服务“产业链”,引导和支持更多的养老机构发挥专业优势,开展辐射周边的居家社区养老服务,实现居家照护、社区照护和机构照护融合发展。到2025年,全市“链式养老”服务模式成熟完备,形成一批具有示范带动作用的以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的养老服务综合机构,全市所有社区居家养老服务设施由专业养老机构承接运营,链式养老服务覆盖所有镇乡(街道)、村(社区)。

8. 提升医养结合服务能力。深化医养签约合作,推动养老机构与周边医疗卫生机构按照服务规范签订合作协议。推进医养结合服务设施建设,利用现有基层医疗卫生和养老服务资源,改扩建一批社区(乡镇)医养结合服务设施,加强社区嵌入式医养结合机构发展,扩大医养结合服务供给。鼓励养老机构新增或改造护理型床位,到2025年,全市护理型养老床位占比不低于75%。强化医养结合服务监管,推动医养结合机构按照规范开展医养结合服务和管理,不断提高医养结合服务质量。提高老年医疗服务保障能力,加快老年医疗机构建设,优化老年医疗资源配置,建立完善以基层医疗卫生机构为基础,老年医院和综合性医院老年医学科为核心,相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。加强老年医学研究和临床适宜技术应用,完善医疗、康复、护理、安宁疗护接续性服务机制,促进医养深度融合。

专栏4 老年认知障碍照护工程

针对户籍老年人进行认知症全人群筛查和整群抽样筛查，研究建立包括科普宣导、发现转诊、认知干预、家庭支持等在内的社区支持网络。开展认知障碍知识普及宣传，组织家庭自查评估培训、家庭照护者技能培训。制定认知症照护床位建设标准及规范，完善扶持政策，支持有条件的养老机构、社区托养机构新建或改建认知障碍照护单元。到2025年，全市新建或改建认知症照护床位3000张。

（三）健全农村养老服务保障体系

9. 加强农村养老服务设施建设。实施农村敬老院改造建设工程，改造升级照护型床位，开辟失能（失智）老年人照护单元，满足县域范围生活不能自理特困人员的集中照护需求，并拓展对区域内其他特困人员供养服务机构和养老机构的技术指导、互助协作、人员培训等功能，发挥辐射示范服务作用。实施农村区域性养老服务中心改造转型工程，推动农村敬老院转型为区域性养老服务中心，拓展居家上门服务、老年人能力评估、康复护理、职业培训等功能，切实发挥支点作用。依托行政村、规划发展村庄，因地制宜建设日间照料中心、托老所、互助性老年活动站等养老服务设施，并完善建设运营政策。关停撤并地理位置偏远、供养人数较少、服务功能较弱的农村敬老院，有条件的转型升级为区域性农村互助养老服务设施。

10. 构筑农村养老服务关爱网络。在农村大力弘扬敬老孝老美德，营造良好的家庭养老环境，提升农村老年人赡养人（扶养人）的守法意识。完善农村特殊困难老人关爱服务制度，加强生活照料、精神慰藉、安全监护、权益维护等基本服务，及时化解

农村老年人遇到的各类困难和问题。加强农村为老服务组织建设，支持成立农村养老志愿服务队伍、培养农村养老服务志愿者，动员志愿服务组织和志愿者与农村老年人开展结对帮扶。采取集中培训、送教上门、远程培训等多种方式，为有需求的农村老年人赡养人（扶养人）、养老服务人员进行培训，提升农村家庭养老照护能力。在保障安全与基本运营条件的基础上，鼓励发展“邻里互助中心”“村组睦邻点”等村民互助养老设施，探索以村民自家居住地为中心开展日托、餐食供应等邻里互助养老模式，实现农村老年人互相帮扶。

11. 推动城乡养老服务协同发展。发挥城市养老服务的资源优势与辐射带动作用，引导城市养老机构对农村养老机构开展挂钩帮扶。加快推进城乡养老服务资源和要素自由流动，积极推进城乡养老服务标准统一、制度并轨，实现城乡养老服务设施统一规划、统一建设、统一管护。以充分发挥公办养老机构兜底保障作用为目标，推进农村特困供养机构运营机制改革。鼓励优质的品牌连锁养老服务企业挖掘农村养老服务市场，探索农村特困供养服务机构公建民营、连锁化布点、提供家庭照护床位等业务运营模式。

专栏5 农村敬老院能力提升工程

开展“双提升双改造”行动。开展农村敬老院“双提升双改造”行动，补齐农村养老服务基础设施短板。到2022年，每个涉农县（市、区）重点改建至少2~3所符合《江苏省失能（失智）特困人员集中供养服务机构设置标准》，具备长期照

护能力，可接收县域范围内失能（失智）特困老年人的农村敬老院；所有敬老院建成符合《江苏省农村区域性养老服务中心设置标准》的区域性养老服务中心。

规范人员配备及薪酬待遇。按照与生活不能自理的入住对象配比不低于1:4、与其他入住对象配比不低于1:10的标准配备护理人员；按照收住对象人数核定管理人员，规范农村敬老院工作人员配备。强化薪酬管理，敬老院工作人员基本工资待遇不低于当地最低工资标准，并办理养老、医疗、工伤等社会保险。建立健全激励机制，接受社会寄养老人的护理费和床位费收益可用于支持对兜底保障对象的养老服务，实行工作成绩与经济利益挂钩，形成奖优罚劣的工作机制。

推进公建民营改革发展。加快推进农村敬老院体制改革，在确保国有资产不流失、供养标准不降低、公益性质和养老用途不改变的前提下，鼓励引导拥有医疗健康资源、养老护理业务相对成熟且管理经验丰富的社会资本参与敬老院的管理、运营，建立权责明晰、监管有力、功能完善、运行高效的敬老院管理服务体系，使政府工作从直接服务转变到购买服务和监管服务上来，有效激发农村敬老院活力，提高管理服务水平。

（四）打造养老服务质量保证体系

12. 健全养老服务标准体系。加强全市养老服务标准化建设，推动现行国家标准、地方标准和相关行业标准规范的全面实施。支持养老服务行业组织、企业和科研机构开展标准化研究，制定出台嵌入式养老机构建设和管理规范、社区/居家养老生活照料服务规范、链式养老服务规范等一批符合南通市情、体现高质量发展需要、适应管理服务要求的养老服务标准，鼓励将具备条件的地方标准推动上升为国家标准。健全养老服务地方标准体系，引导和鼓励工作基础好、积极性高的养老服务机构开展标准化试点示范工作。建立养老服务标准实施、监督和评价机制。持续开展养老机构等级评定，实施《江苏省养老机构等级划分与评定评

分细则》省级标准,完善与评定结果挂钩的收费和政策扶持体系。

专栏6 标准实施全面覆盖工程

加强标准体系建设。健全覆盖养老服务设施建设、养老服务质量管理、养老服务安全等内容的养老服务标准体系,开展囊括设施建设、服务提供、监管评估等内容的居家和社区养老服务标准体系研制工作;积极开展国家级养老机构医养结合服务标准化试点、省级智慧居家养老服务标准化试点;制定链式养老服务标准、居家和社区养老服务系列标准、居家适老化改造服务规范、嵌入式养老机构建设和管理规范等地方性标准。

强化标准推广应用。推广启东市敬老院249项服务标准,并结合各地实际进行调整和修订,增强标准的适用性和有效性。到2025年,全市80%以上农村敬老院日常生活照顾、精神慰藉、心理支持、医疗健康、康复护理、紧急救助、临终关怀等各环节的服务都按标准化开展。加强标准培训、宣贯和落实,将标准化要求贯穿到行业管理和服务各个环节,提高养老服务行业规范化水平。

提升服务管理效能。持续实施养老机构等级划分与评定、养老服务质量评估等标准,统筹推进等级评定和标准示范建设工作。建立养老服务评估专家库,完善老年服务需求评估制度,健全服务质量第三方评估制度,开展服务质量满意度测评,全面提升养老服务管理效能。

13. 提升养老服务智慧化水平。加快“通城养老”综合为老服务信息平台建设,推进与户籍、医疗、社会保险、社会救助等管理系统的的数据交换,实现全市老年人口、服务、保障等基础信息分类分级互联共享。充分利用区块链、大数据、物联网等信息技术,汇聚线上线下资源,精准对接养老服务需求和供给,为老年人提供“菜单式”就近便捷的养老服务。完善智慧养老服务标准、流程和规范,探索面向家庭、社区、养老机构等多种应用场景的智慧养老产品,支持发展“智慧养老院”,培育一批智慧养老应用示范社区、示范机构。聚焦养老服务高频事项和服务场景,坚持传统服务方式与智能化服务创新并行,切实解决老年人在运

用智能技术方面遇到的突出困难。

14. 推进养老服务精细化管理。推动县（市、区）组建养老服务指导中心等机构，委托开展养老服务质量评估、安全评估、职业培训等技术性工作。建立健全“养老顾问”制度，设立一批街道（乡镇）、社区（村）及专业机构养老顾问点，为老年人提供政策咨询、服务信息获取、权益维护、法律咨询与援助等服务。大力发展为老助老志愿服务，鼓励公益慈善组织支持养老服务，继续推进照护保险志愿服务，试点养老服务“时间银行”，探索建立时间银行积分兑换养老服务制度，研究“时间货币”市域通存通兑，确保“时间银行”承接机构到位率逐步提高。充分发挥社会工作者在提升养老服务质量中的重要作用，到2025年，每百张养老机构床位配备专业社会工作人才达到1人以上。积极开发老年人力资源，发挥老年人的专长和作用，鼓励有条件的老年人在自愿的基础上，从事文化和科技知识传播、参与科技开发和应用、兴办社会公益事业等社会活动。

专栏7 智慧养老应用赋能工程

加强“通城养老”平台建设。整合链接各类为老服务信息，加强信息采集、动态管理，发挥信息化技术在养老服务组织运营管理、安全监管、信用建设等方面的应用。到2025年，全市形成市、县“两级平台”，市、县、乡镇（街道）、服务机构“四级网络”架构，支撑全人群覆盖、全方位服务、全过程管理、全天候响应的智慧养老体系。

完善老年人信息呼叫及应急服务。整合各县（市、区）老年人信息呼叫及应急服务，开通全市统一24小时为老服务热线。以信息化技术为支撑，以社区居家养老服务中心（站）及各类养老机构为载体，通过线上、线下相结合的方式解决老人医疗、咨询、购物、照料等生活需求。到2025年，老年人信息呼叫及应急服务范围覆盖全市，“菜单式”就近便捷的养老服务方便可及。

（五）优化养老服务人力资源体系

15. 加强人才教育培训。将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，加大养老护理员培养力度，稳步扩大养老服务人才队伍规模。鼓励有条件的养老机构自主开展养老护理员培训，依托各类院校、社会组织及职业培训机构为养老服务机构提供集中培训、送教上门、轮岗轮训等养老护理技能培训。开展政校合作，通过合作办学、定向培养等方式，鼓励各类在通院校开设养老服务二级学院，增设养老服务相关专业，加强老年服务与管理、健康服务与管理、社会工作、护理学（老年方向）等专业学科建设，不断提高养老服务人才专业化水平。探索开展产教融合项目试点，通过订单式培养、共建实习实训基地等形式，引导各类在通院校建立适应养老行业需求的人才培养模式，支持养老机构为院校教师实践和学生实习提供岗位，参与专业建设。整合社会化为老服务人力资源，推进为老服务社会工作者、志愿队伍培训项目。

16. 提升职业技能水平。实施养老护理员职业技能等级认定，提升养老护理职业技能水平，建立健全养老护理员薪酬待遇与职业技能等级挂钩制度。围绕社会急需紧缺的养老护理员、健康照护师、专业社工师、营养配餐师、心理咨询师、中医推拿师等养老服务相关职业（工种），加强就业技能培训和创业培训。引导护理学、康复治疗技术、中医养生保健等相关医疗专业毕业生参加养老护理职业技能等级认定，从事为老服务工作。加强医疗护

理员培训工作，鼓励医务人员到养老机构中的医疗机构执业，扩大专业医护服务供给，满足失能（失智）、住院、临终关怀等老年群体的护理服务需求。

17. 完善激励保障机制。落实养老服务人才补贴政策，实施养老服务人才入职补贴、岗位补贴和职业技能等级补贴等政策。引导养老机构综合考虑养老服务从业人员工作年限、技能水平等因素，合理制定养老服务从业人员薪酬等级体系。鼓励养老机构从一线养老护理员中遴选业务管理人员，畅通养老护理员职业晋升通道，明确晋级激励，通过开展多岗位锻炼培养高级复合型养老服务人才。开展养老护理职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应的职业技能等级。积极培育宣传养老服务行业典型，开展先进典型选树活动，激发养老服务从业人员爱岗敬业、学习先进的工作热情，提升养老服务人才队伍建设的社会支持度，营造全社会关心尊重养老服务从业人员的良好氛围。

专栏8 养老服务队伍培优工程

开展养老护理专业学科建设。鼓励支持各类在通院校特别是职业院校（含技工学校）开设养老护理相关专业，完善教学标准和课程体系，开展养老护理类示范专业点建设，市财政每年安排一定资金予以专项扶持。支持有条件的学校扩大养老护理专业招生规模。进一步推动学校与本市养老服务机构建立更为广泛和紧密的合作，共建实训实习基地，不断提高院校人才培养质量。

推进养老服务人才培训工作。推进养老护理员职业技能培训、养老机构负责人和专兼职老年社会工作者培训工作，开展养老护理员职业技能等级认定。在落实培训标准的基础上，增加应急管理、疫情防控、专项照护、文化养老、老年人健康管理等符合时代发展要求的内容。到2025年，全市累计培训养老护理员2万人次、专兼职老年社会工作者1000人，所有养老机构负责人轮训两遍。

提高养老服务从业人员薪酬待遇。完善养老服务人才队伍奖补政策，健全职

业技能等级、工作年限与薪酬待遇挂钩制度。建立养老服务机构护理岗位大专院校毕业生一次性入职奖励制度，健全养老服务机构从业人员岗位补贴制度。鼓励引导低收入人口、低保家庭等困难群体到养老服务机构就业。对养老服务机构招用就业困难人员，签订劳动合同并缴纳社会保险费的，按规定给予社会保险补贴。

（六）培育现代养老服务产业体系

18. 优化养老服务市场环境。充分发挥市场在资源配置中的决定作用，做强养老服务业市场主体，营造高效规范、公平竞争的市场环境。全面放宽养老服务市场准入，优化政务服务，精简审批手续，提高审批效率。落实养老服务机构相关税费优惠，保障为社区提供养老服务的机构，按规定在增值税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税、不动产登记费等方面享受优惠。对非营利性养老机构建设全额免征有关行政事业性收费，对营利性的养老机构减半征收。养老服务机构使用水、电、燃气、有线电视、固定电话、宽带网络，按照居民用户标准收取费用，有初装费的减半收取。

19. 培育养老服务新业态。发展银发经济，实施“养老服务+行业”，促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融行业的融合发展，带动形成经济增长新引擎。依托南通独特的区位优势和丰富的江海生态资源，积极发展老年休闲养老旅游业，鼓励引导养老机构和旅游行业开展旅居式养老、候鸟式养老服务。加大对生物医药、医疗器械、健康管理服务、健康旅游与文化等康养项目的招引，鼓励养老养生、医疗康复、精神文化、休闲旅游等一体化发展，为老年人提供高品质、

多层次、多元化的健康养老服务。

20. 激发养老服务消费动能。大力发展老年用品市场，加强推动老年用品生产开发，支持新兴材料、人工智能等新技术在养老服务领域的集成应用与推广。重点发展康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等适老化技术和产品。推动老年用品进家庭、社区、机构，带动产品供给和产业发展。引导社区、养老机构、老年大学设置针对老年人的智能信息技术培训课程，满足老年人智能消费新需求。加大市场监管力度，营造安全、便利、诚信的消费环境。

专栏9 养老服务产业促进工程

策应“3+3+N”产业布局，发挥养老产业在推动经济结构转型升级，培育新兴消费增长点等方面的重要作用，推动养老服务社会化和市场化改革，引导社会力量广泛参与。完善推动养老服务机构连锁化、品牌化的奖励支持政策，促进养老服务产业规模化发展。“十四五”期间全市培育2家以上“江苏省养老服务示范发展基地”和5家以上“江苏省养老服务高质量发展示范企业”。挖掘老年产品用品市场潜力，推动与老年人生活密切相关的食品、医药、保健品等行业规范发展，出台老年人康复辅助器具配置、使用、管理办法。鼓励社会资本探索多种养老服务经营模式，推动养老服务与医疗、健康、文旅、体育等行业的融合式发展。

（七）强化养老服务要素支撑体系

21. 完善设施建设规划。修编《南通市区养老服务设施布局规划》，有条件的县（市）要根据本地区人口结构、老龄化发展趋势，因地制宜编制养老服务设施布局规划，充分考虑养老服务设施数量、结构需求，确保养老服务设施用地规模达标、布局合理。全面落实养老服务设施分区分级规划建设要求，新建住宅小区按照相关标准配建公益性养老服务用房，并与住宅同步规划、

同步审批、同步建设、同步验收、同步交付使用、同步权属登记。已建成的住宅小区养老服务设施未达到规划要求或建设标准的，所在地人民政府应采取新建、改建、回购、置换、租赁等方式予以补足。借鉴持续照料社区规划设计经验，推进颐养住区建设，强化规划引领和需求导向，探索建立住区颐老化指标体系。建立健全“一事一议”机制，定期集中处置存量房屋和设施改造手续办理问题。鼓励有条件的党政机关、国有企事业单位将具有教育培训或疗养休养功能的各类机构调整为养老服务设施。

22. 强化设施用地保障。严格按照人均用地不少于0.2平方米的标准，分区分级合理布局养老服务设施。将各类养老服务设施建设用地纳入国土空间规划和年度用地计划，确保用地计划落实。养老服务设施用地涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划指标中优先予以安排。举办非营利性养老服务机构，可凭社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。营利性养老服务机构利用存量建设用地建设养老服务设施，涉及划拨建设用地使用权出让(租赁)或转让的，在原土地用途符合规划的前提下，允许补缴土地出让金(租金)，办理协议出让或租赁手续。鼓励非营利性养老机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共建养老服务项目。合理确定养老服务设施用地价格，以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于所在级别公共服务用地基准地价的70%确定；以租赁方式供应的社会福利用地，

由当地县（市、区）人民政府制定最低租金标准，并在土地租赁合同中明确租金调整的时间间隔和调整方式。

23. 加强财政资金引导。统筹财政养老服务各类资金，各地彩票公益金用于支持发展养老服务的比例不低于55%，形成促进养老服务发展合力。推动各地研究制定适合当地经济发展水平、人口老龄化程度以及高龄、独居、失能（失智）、计划生育等特殊困难老年人数量的财政资金精准投入机制及保障政策。不断完善基本照护保险支持养老服务发展政策，积极引导社会资金支持养老服务业发展，形成多元化的投入机制，强化养老服务资金监管，提高资金使用绩效。

24. 拓展金融扶持渠道。鼓励金融机构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。对符合授信条件但暂时遇到经营困难的民办养老机构，可采取续贷等方式予以支持。养老服务机构融资过程中，金融机构不得违规收取手续费、评估费、承诺费、资金管理费等。鼓励金融机构创新与融资担保机构合作模式，以政府性融资担保机构为主，引导各类融资担保机构加大对养老服务业的支持力度，缓解养老服务“融资难、融资贵”问题。扩大养老服务产业企业债券发行规模，鼓励企业发行可续期债券，用于投资回收期较长的养老设施项目建设。健全养老服务商业保险体系，推广老年人意外伤害保险、养老机构综合责任险等险种，推动商业养老保险逐步成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者。

（八）加强养老服务综合监管体系

25. 健全养老服务联合监管机制。认真贯彻落实国务院办公厅《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》。充分发挥养老服务联席会议作用，依据“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，建设权责明确、分工协作、配合有序、科学高效的养老服务综合监管队伍。各级民政部门建立养老服务机构风险隐患主动发现通报机制，加强与住房城乡建设、卫生健康、应急管理、市场监管、消防救援等部门的协调联动。制定养老服务综合监管赋权清单，明确监管职责、监管依据、监管流程和监管事项，各相关部门根据职责分工依法履行监管职能，实行清单式监管。严厉打击面向老年人的人身财产侵害、非法集资、欺诈销售等违法犯罪行为，及时曝光侵害老年人合法权益的典型案件，维护老年人合法权益，依法打击无证无照从事养老服务行为。

26. 创新养老服务领域监管方式。建立健全养老服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，加大对违规行为的查处惩戒力度。建立养老服务投诉举报受理平台，拓宽公众参与社会监督的渠道和方式。强化已登记养老机构的跨部门监管。加强养老服务监管的部门协同和信息共享，健全各部门间协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，避免多头多层重复执法。推广“互联网+监管”，统筹运用养老服务领域政务数据资源和社会数据资源，推动相关数据开放共享。建立市县

两级联动的养老服务综合监管信息平台，将各类养老服务设施纳入信息化监管体系，及时动态更新安全监管状况。

27. 加强养老服务信用体系建设。落实养老服务市场联合惩戒名单管理办法，对互联网养老服务平台、养老服务机构、养老服务人员建立信用档案，完善养老服务失信企业及主要负责人退出机制，依法公开相关失信企业和人员信息，提高失信成本。探索建立养老服务失信提示、警示约谈制度，充分运用各类渠道，依法依规向社会公开共享各类养老服务主体失信信息。全面建立养老服务市场主体信用记录，实现对养老服务违法行为信息的及时披露。制定“履职照单免责、失职照单问责”的养老服务信用责任清单，加大对违规行为的查处惩戒力度。对严重危害老年人生命财产安全、严重破坏养老服务市场公平竞争秩序的失信行为，按规定给予约束和惩戒措施。

28. 提高养老服务应急管理水平。建立健全养老服务安全风险管控和隐患排查治理制度，实现养老服务机构安全风险自辨自控、隐患自治，提升安全生产整体防控能力。以县（市、区）为单位，构建属地负责、部门联动、社会支持、职责清晰的养老服务监测预警责任体系，重点按照自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等类型，构建各类风险人防、物防、技防监测网络，不断提升养老服务应急监测预警能力。加强养老服务应急处置能力建设，指导养老机构制定突发事件应急预案，分级分类设置应急物资储备点，配备必要的防疫物资和设施设备，新建

养老机构按照疫情防控和应急救援要求设计和建设施工。加强养老服务应急救援能力建设，建立养老服务应急支援队伍，对遇到突发紧急事件无法自行处置的养老服务机构给予及时支援。建立健全联防联控机制，做好养老服务领域突发事件的应对工作。

专栏10 应急处置能力提升工程

建立健全养老服务领域应急预案体系，优化突发事件应急预案，编制出台养老服务领域安全生产事故处置预案，形成组织指挥体系，配备必要的应急处置器材设施。提升突发事件处置能力，全市至少建有1个养老服务应急工作指挥中心、1个养老服务应急人员收容场所和1个应急物资储备场所，并配备1支专业化养老服务应急救援队伍。开展安全培训，加强养老服务人员应急能力培训，将消防安全、疫情防控、避灾避险、应急处置等课程纳入培训范围。加强风险处置和危机应对宣传培训，提升老年人和养老服务从业人员的危机意识与应急能力。

五、保障措施

29. 加强组织领导，强化支持保障。各地各部门要充分认识积极应对人口老龄化、推动养老服务高质量发展的重要性，进一步健全党委领导、政府主导、社会协同、市场参与的养老服务工作机制，强化养老服务资源、项目、资金统筹管理。各级党委政府要将养老服务纳入地方党政班子考核指标体系、列入重要议事日程，要将农村养老服务纳入“三农”工作和乡村振兴战略重点推进范围。各地要建立健全养老服务联席会议制度，加强工作领导、明确责任分工，形成统筹推进、各负其责、上下联动的工作格局，确保如期实现规划设置的目标任务。

30. 完善考核机制，强化监管评估。建立完善考核机制，将本规划确定的主要目标、重大工程、重大事项落实到年度工作计划中，定期通报实施情况，确保任务有序推进。对本规划的执行

情况进行中期评估和终期评估，将评估结果作为改进工作和绩效考核的重要依据。创新评估方式方法，引入第三方评估机制，充分发挥养老、社保、社会服务领域的专家作用，加强规划实施过程评估。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。

31. 注重宣传动员，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，调动社会力量参与养老服务的积极性。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、孝老的优良传统和养老服务先进典型事迹，提高广大群众对养老服务必要性、紧迫性的认识，凝聚共识，形成合力，营造全社会关注养老服务、关心养老事业、支持养老工作的良好氛围。