

市政府办公室关于印发南通市推进基本养老服务体系建设实施方案的通知

通政办发〔2024〕9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：

《南通市推进基本养老服务体系建设实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2024年4月10日

（此件公开发布）

南通市推进基本养老服务体系建设的实施方案

为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于推进基本养老服务体系建设的意见》（中办发〔2022〕42号）和《省委办公厅省政府办公厅关于推进基本养老服务体系建设的若干措施》（苏办发〔2022〕62号）要求，加快推进全市基本养老体系建设，更好保障老年人生活，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持党对基本养老服务体系建设的全面领导，坚持以人民为中心，坚持以改革创新为根本动力，加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系。到2025年，基本养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单更加完善，养老服务设施布局更加合理，基本养老服务供给能力、服务质量和保障水平明显提升。

二、重点工作

（一）健全基本养老服务制度

1. 实施基本养老服务目录清单。制定发布南通市基本养老服务指导性目录清单，明确基本养老服务的对象、项目、内容、标准及牵头责任部门等。坚持尽力而为、量力而行，根据我市经

经济社会发展水平、财力状况等因素，对清单实行动态调整。各县（市、区）结合当地实际，按要求制定并发布本地基本养老服务目录清单，及时向社会公布。〔市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责，各县（市、区）人民政府（市各直属园区管委会）落实。以下各项均需各县（市、区）人民政府（市各直属园区管委会）落实，不再列出〕

2. 完善老年人能力综合评估制度。建立健全全市统一的老年人能力综合评估制度，评估结果全市范围内互联互通互认互享，各部门按需使用，作为老年人享受福利待遇、接受基本养老服务的重要依据。建立老年人长期护理保险失能等级评估结果共享机制，并作为老年人能力综合评估、养老机构入院评估时的重要参考。推动老年人能力综合评估与基本公共卫生服务相衔接，与65周岁及以上老年居民和企业退休人员健康体检项目结合开展评估服务。加强高龄老年人评估服务，到2025年，全市80周岁及以上老年人能力综合评估实现全覆盖。稳妥推进老年人能力评估师的社会化评价，培育一批规范化老年人能力评估机构。（市民政局、市人社局、市卫健委、市医保局等按职责分工负责）

3. 深化精准服务主动响应机制。建立老年人状况统计调查和发布制度，为优化基本养老服务政策提供依据。推进公安、民政、人社、卫健、医保等部门数据共享，建立老年人基础信息库，实现基本养老服务对象名录信息、服务保障情况等统一归集、互认和共享。建立尊老金主动发放制度，推进符合条件的老年人尊

老金“免申即享”、动态管理。健全养老服务顾问制度，为有需要的老年人及家庭提供养老服务政策咨询、信息查询、方案建议、资源链接等服务。（市民政局、市公安局、市人社局、市卫健委、市医保局、市统计局、市数据局等按职责分工负责）

（二）加强重点人群服务保障

4. 加强困难老年人兜底保障。将符合条件的困难老年人相应纳入特困人员供养、最低生活保障救助范围，给予基本生活兜底保障。根据特困供养老年人生活自理能力分档确定照料护理标准。为经济困难的高龄老年人、失能老年人提供养老服务补贴、养老护理补贴，并适时调整补贴标准。研究制定低保、低保边缘、支出型困难家庭老年人入住养老机构补贴制度。对80周岁及以上高龄、经济困难家庭以及计划生育特殊家庭中失能（半失能）的空巢独居老年人，强化关爱探访服务。（市民政局、市财政局、市卫健委等按职责分工负责）

5. 加强失能失智老年人长期照护服务。高质量实施国家居家和社区基本养老服务提升行动项目，加快家庭养老床位建设，提供长期照护、康复护理、陪诊转介等服务，到2025年，全市设置家庭养老照护床位不少于4500张。开展失能老年人家庭成员照护培训，符合条件的按规定给予职业培训补贴。深化医养结合，重点发展护理型养老机构，到“十四五”末养老机构护理型床位占比不低于75%。支持养老机构设立以收住认知障碍老年人为主的照护专区。开展老年认知障碍友好社区建设，加强对认知障碍

的早期预防和干预。完善长期护理保险政策和经办管理体系，提高老年人长期护理支付能力。（市民政局、市财政局、市人社局、市卫健委、市医保局等按职责分工负责）

6. 加强残疾老年人养老服务保障。持续开展困难残疾老年人家庭走访探视行动，做好康复器材和生活用品发放等工作，为重度行动不便的老年残疾人上门评定残疾等级。完善残疾老年人社会福利制度和优先政策，对经认定符合条件的残疾老年人发放困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。（市民政局、市残联等按职责分工负责）

（三）完善基本养老服务设施

7. 强化养老服务设施规划布局。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。修编市区养老服务设施专项规划，其他县（市）结合当地经济社会发展水平、老年人口状况和发展趋势、环境条件等因素，2024年底前完成本地区养老服务设施专项规划编制工作。将专项规划主要内容纳入国土空间详细规划，叠加到国土空间规划“一张图”，切实保障基本养老服务用地需求。详细规划确定的养老服务设施用地，未经法定程序不得改变土地用途。（市资规局、市住建局、市民政局等按职责分工负责）

8. 发展社区嵌入式养老。重点推广和优先建设（改造）功能复合集成的社区嵌入式服务综合体，暂不具备条件的采用“插花”式，分散建设功能相对单一的家门口服务站点。推进社区助

餐点建设，2025年底前，城市社区老年助餐服务覆盖率不低于80%，农村社区不低于50%。新建住宅区严格按每百户不少于30平方米、单体面积不少于600平方米的标准配建公益性养老用房，并在土地出让时纳入建设项目规划条件。已建住宅区按每百户不少于20平方米的标准，采取政府回购、租赁等形式调剂解决，并确保用于基本养老服务的配套设施优质便捷安全。多个较小的住宅区可统筹设置养老服务配套设施。（市民政局、市发改委、市住建局、市资规局等按职责分工负责）

9. 推动老年友好环境建设。持续推进居家适老化改造工程。优先推进住宅区、社区公共服务场所的坡道、楼梯扶手、电梯等与老年人密切相关的公共服务设施适老化改造。依托全省一体化政务服务平台，进一步推进政务数据共享，实现社会保险待遇资格认证、津贴补贴领取等老年人高频服务事项便捷办理。医疗、社保、民政、金融等生活服务保留线下办理渠道。加强老年人运用智能技术培训，帮助老年人积极融入信息社会。加快推进“慈善之城”建设，强化社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者和社会慈善资源“五社联动”，推动社会养老服务资源在社区集成。（市民政局、市住建局、市发改委、市工信局、市教育局、市人社局、市卫健委、市政务办等按职责分工负责）

（四）优化基本养老服务供给

10. 发挥公办养老机构基础作用。推进失能特困人员集中供养机构和农村区域性养老服务中心建设。推进农村敬老院体制机

制改革，支持县级统一管理。完善公办养老机构入住管理制度，明确老年人入住条件和排序规则。现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属等重点优抚对象，符合规定条件申请入住公办养老机构的，同等条件下优先安排。（市民政局、市发改委、市农业农村局、市卫健委、市财政局、市退役军人事务局等按职责分工负责）

11. 鼓励社会资本参与基本养老服务。综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才、税费等优惠扶持政策，支持社会力量参与提供基本养老服务。支持利用企业厂房、宾馆酒店、医院、疗养院、办公楼、社区配套用房等闲置资源和存量房产改造举办养老机构。各县（市、区）人民政府要建立“一事一议”协调机制，定期集中处置存量房屋和设施改造中规划、消防等手续问题。鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金、参与志愿服务等方式，为基本养老服务提供支持。（市发改委、市民政局、市财政局、市资规局、市住建局、市数据局、市慈善总会等按职责分工负责）

12. 加大国有经济对养老服务的支持。支持市级国有企业参与区域基本养老服务体系建设，发挥标杆示范引领、公益床位储备、风险应急处置等作用。支持有条件的县（市、区）组建国有养老服务集团公司。充分发挥国有企业资源优势，在康养、医养等领域提供差异化供给。国有企业兴办养老机构，享受社会力量参与养老服务的支持政策。鼓励党政机关、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转型为普惠型养老服务机构。（市国资委、市发改委、市民政局、市住建局、市机关事务管理局等按职责分工负责）

13. 推动居家社区机构协调发展。深入推进“链式养老”服务模式，支持机构专业服务向社区家庭延伸，提供机构、社区、家庭相衔接的一体化专业养老服务。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，全市接受居家上门服务的老年人占老年人口比例不低于18%。（市民政局、市财政局等按职责分工负责）

14. 壮大养老服务专业队伍。推进养老护理专业高、中、初级职称评定和养老护理员职业技能一至五级等级认定工作。分层分类开展养老服务从业人员专业培训。强化医养结合复合型人才培养。探索完善以职业教育为主体、学历教育和职业培训相互衔接的养老服务人才培养体系。健全大专院校毕业生一次性入职奖励、岗位补贴等人才激励机制。（市民政局、市人社局、市卫健委、市教育局等按职责分工负责）

15. 加快养老服务数字化建设。推进“通城养老”综合为老服务平台建设，深化“区块链+民政”国家创新应用试点，向社会公开养老服务政策、养老服务设施地图等信息。支持智慧养老院建设，打造智慧养老示范企业。推广运用智能床垫、智能手环、智能门磁、应急援助感应呼叫终端等设备，重点对空巢独居、失

能失智老年人加强智能监测，提升居家养老服务智慧化监管水平。

（市民政局、市卫健委、市工信局、市数据局等按职责分工负责）

（五）推进养老服务改革创新

16. 探索养老服务新模式。推动社区嵌入式养老服务模式创新。开展“物业+养老”“家政+养老”服务。探索新型互助养老模式，倡导居民互帮互助，支持亲属之间或社区邻里开展“以老帮老”服务，鼓励低龄老人服务高龄老人。探索老年人住房反向抵押贷款制度。利用数字化平台统筹社会资源，探索“时间储蓄”

“积分超市”等服务模式。（市发改委、市民政局、市住建局、市商务局、国家金融监督管理总局南通监管分局等按职责分工负责）

17. 推进老年健康研究应用。以南通市老年医学研究院为载体，充分发挥上海大学老年医学研究和医工交叉领域领先优势，聚焦老年健康基础研究、临床研究、技术开发和科技成果转化，提高老年医学临床研究水平，打造老年医学研究高地。在崇川区试点探索老年常见疾病的全流程服务管理，推动科技深度赋能居家医养结合服务。（市卫健委、市民政局等按职责分工负责）

18. 培育发展银发经济。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。加大生物医药、医疗器械、健康管理服务、健康旅游与文化等项目招引力度。鼓励银行保险机构加大对养老产业信贷支持、保险保障力度，推动养老产业转型升级，扩大生

产规模，培育一批带动力和竞争力强的银发经济龙头企业。到2025年，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”。（市民政局、市商务局、市文广旅局、市委金融办、市工信局等按职责分工负责）

（六）强化基本养老服务监管

19. 强化服务质量监管。深入实施养老服务“双随机、一公开”监管。建立养老服务机构信用评价体系，根据信用评价结果采取差异化监管措施。推进养老机构等级评定工作，承担政府基本养老服务职能的民办养老机构须达到二级以上养老机构标准。加强认证技术规范研制、规则研究和标准创新，推动养老服务质量认证。（市民政局、市发改委、市卫健委、市市场监管局等按职责分工负责）

20. 强化老年人权益保护。广泛宣传《中华人民共和国老年人权益保障法》，弘扬孝亲敬老传统美德。围绕户籍迁移、公共交通、出入景区、法律援助等公共服务需求，健全老年人优待政策体系。完善养老服务市场准入、备案管理、预付费监管、风险预警、社会监督等制度，建立健全打击整治养老诈骗长效机制。（市公安局、市民政局、市司法局、市交通运输局、市文广旅局、市卫健委、市市场监管局、市委金融办等按职责分工负责）

三、工作要求

（一）加强组织领导。各地要将基本养老服务体系建设的

经济社会发展规划和重要议事日程，确保目标明确到位、任务部署到位、责任落实到位。要发挥各级养老服务联席会议牵头协调作用，推动解决基本养老服务体系建设工作中的重大问题。对重要改革事项要充分听取意见，提前做好风险评估。（市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

（二）加大资金支持。各地要建立稳定的基本养老服务财政经费保障机制。引导财政资金支持农村养老服务软硬件发展，有条件的地区可上浮农村养老机构、养老服务组织运营补贴和农村养老护理员一次性入职奖励标准。（市财政局、市民政局按职责分工负责）

（三）强化督促指导。将基本养老服务相关内容列入市对县（市、区）高质量考核监测指标，加强绩效评价和监督检查。加大对基本养老服务工作的督导检查力度，确保各项政策落到实处。开展基本养老服务统计监测工作，建立统计调查制度，定期发布统计数据。（市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

本方案自2024年5月1日起施行，有效期至2029年4月30日。