

000049

鞍山市人民政府办公室文件

鞍政办发〔2019〕43号

鞍山市人民政府办公室关于印发鞍山市 居家和社区养老服务改革试点 工作实施方案的通知

各县（市）区人民政府，各开发区管委会，市政府各部门，各有关单位：

《鞍山市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

（此件公开发布）

鞍山市人民政府办公室

2019年12月27日

办公室

鞍山市居家和社区养老服务 改革试点工作方案

为全面贯彻落实《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，根据《民政部 财政部关于确定第四批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知》（民函〔2019〕88号）精神，鞍山市被确定为全国第四批居家和社区养老服务改革试点城市。为了深入贯彻落实党的十九大关于构建养老、孝老、敬老政策体系的重要战略部署，全面推进我市居家和社区养老服务改革试点工作，现结合我市实际，制定本实施方案。

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实新发展理念和“四个着力”“三个推进”要求，进一步整合服务资源，完善居家和社区养老服务机制，拓展居家和社区养老服务内容，创新居家和社区养老服务方式，不断满足广大老年群体多样化、多层次的养老服务需求，营造养老、孝老、敬老的社会环境，通过政府主导扶持、部门协调联动、社会力量参与、市场化动作，积极构建“一纵十横多点支撑”的居家和社区养老服务体系，实现“一对接五融合”的居家和社区养老服务新格局。

二、基本原则

(一) 政府主导、多方参与。发挥政府在规制和监管中的主导作用，制定实施居家和社区养老服务扶持政策、标准和提供必要的财力支撑，加强社会力量在居家和社区养老服务中的主体作用，推进居家和社区养老服务均衡、充分、协调、健康、多元发展。

(二) 深化改革、提升能力。推动居家和社区养老服务改革，激发市场活力、降低准入门槛，积极引入社会资本进入养老服务业，提升互联网支撑水平，推进居家和社区养老服务多元融合发展，努力打造居家和社区养老服务共享改革发展的好格局。

(三) 改善结构、补齐短板。改善居家和社区养老服务供需结构，将资金投入向居家和社区养老服务倾斜，从重点保障高龄、空巢、独居、失能、半失能老年人向全体老年人服务转变。进一步扩大护理型服务资源，建立一支有技术、懂服务、会管理的服务人才队伍。

(四) 优化环境、强化监管。营造公平竞争的发展环境，完善居家和社区养老服务的机制体制，推动行业标准化和行业信用建设，加强行业监管，推进行业自律，促进规范发展，有效保障老年人合法权益。

三、主要目标和任务

(一) 主要目标

深化居家和社区养老服务改革试点，不断探索解决制约居家和社区养老服务发展的重点难点问题。到 2021 年，构建起居家养老、监管评价、培训孵化、产品体验、咨询解答、业务申请、公益互动、时间银行、数据分析、政府管理等十大功能为一体的居家和社区养老服务智慧平台，搭建起以需求为导向、政策为支撑、服务为保障、平台为载体，社会力量积极参与的居家和社区养老服务框架。建成 10 个县区级居家和社区养老服务中心、200 个社区级居家养老服务网点，形成城乡一体、网络健全、服务规范、便捷高效的“一纵十横多点支撑”的居家和社区养老服务体系，实现居家和社区养老服务需求与供给相对接，机构与家庭相融合、线上与线下相融合、普惠与特惠相融合、保障与发展相融合、医疗与养老相融合的“一对接五融合”居家和社区养老服务新格局。

（二）主要任务

1. 建立居家和社区养老服务工作机制。成立鞍山市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组，指导各地区、各有关部门和单位推进居家和社区养老服务改革试点工作；有效开展试点工作组织实施、跟踪指导、绩效考核等各项工作。定期召集领导小组会议，研究和解决重大事项，总结改革试点经验，形成居家和社区养老服务的鞍山模式。

年度计划：

2019 年成立鞍山市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组

小组，研究分析全市居家和社区养老服务发展形势，加强顶层设计，强化统筹协调，取得初步成效。

2020 年制定政策措施，夯实居家和社区养老服务发展基础，补齐短板，强化监管，提升质量，推动我市居家和社区养老服务工作提档升级。

2021 年全面构建起“一纵十横多点支撑”的居家和社区养老服务体系，实现“一对接五融合”居家和社区养老服务新格局。

（责任单位：鞍山市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组各成员单位）

2. 建立特殊困难老年人基本服务制度。出台《关于建立鞍山市特殊困难老年人基本服务制度的实施意见》。重点为计划生育特殊家庭老人，留守、空巢、独居老人，特困、低保、低收入家庭老人提供基本的生活照料、医疗康复、配餐助餐、助浴助洁、辅助出行、文化娱乐、喘息互助等服务，对提供服务的社会组织或企业给予服务补贴。开展对计划生育特殊家庭老人，留守、空巢、独居老人，特困、低保、低收入家庭老人筛查摸底工作，实施养老服务需求评估，并依托市级居家和社区养老服务智慧平台建立数据库。建立居家和社区基本养老服务清单制度，通过政府购买服务、公建民营、民办公助等方式，签约企业或社会组织，满足特殊困难老年人的基本养老服务需求。

年度计划：

2019 年组织实施特殊困难老年人摸底筛查工作，依托市级居家和社区养老服务智慧平台建立特殊困难老年人数据库，建立居家和社区基本养老服务清单制度。

2020 年制定出台《关于建立鞍山市特殊困难老年人基本服务制度的实施意见》，明确计划生育特殊家庭，留守、空巢、独居，特困、低保、低收入家庭中困难老年人的基本服务项目和补贴标准。

2021 年扩大特殊困难老年人服务项目，依托第三方评估，满足特殊困难老年人的居家和社区养老服务需求。

（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市财政局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

3. 推广农村居家和社区养老服务试点经验。将岫岩满族自治县春帮秋扶服务模式深入推进，本着最大难题就是最大需求工作思路，将春帮秋扶服务纳入到农村居家养老服务范围，重点针对留守老人、独居老人、空巢老人、失能老人、贫困老人的种地收粮难问题，实施需求和供给零距离对接，将助耕助收的居家养老服务送到田间地头。打造嵌入养老服务模式，鼓励城乡结合部、农村养老机构突破围墙限制，开展机构延伸服务，为周边老年人提供日托、助餐、康复、医疗等养老服务。

年度计划：

2019 年推广岫岩满族自治县春帮秋扶服务模式，解决 50% 以上农村留守、独居、空巢、失能、贫困老年人的种地收粮难问

题。

2020 年农村留守老人、独居老人、空巢老人、失能老人、贫困老人的种地收粮覆盖率不低于 80%。推广海城市春寿圆华老年公寓等养老机构的嵌入养老服务模式。

2021 年 75% 的农村养老机构开展嵌入式养老服务。

（责任单位：市民政局、市市场监管局、市农业农村局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

4. 建立居家和社区养老服务多元供给格局。立足于老年人口的分布、养老服务需求和现有服务设施基础，着眼全局，对全市居家和社区养老服务开展更加科学、更加合理的规划布局。以培育社会力量供给主体，以市级居家和社区养老服务指导中心、10 个县区级居家和社区养老服务中心和能提供专项服务和综合服务的 200 个社区级居家养老服务网点为依托，建立起居家和社区养老服务多元化供给格局。培育和打造一批具有鞍山特色的品牌化、连锁化、规模化的居家和社区养老服务龙头社会组织或企业，形成良性竞争的发展环境。引进 2 个专业化、规模化养老服务企业。支持养老机构开展居家和社区养老服务网点运营和管理，为老人提供专业化的机构养老服务。

年度计划：

2019 年制定出台《鞍山市促进居家和社区服务设施发展方案》，建成市级居家和社区养老服务指导中心。

2020 年建成 5 个县区级居家和社区养老服务中心及 100 个社

区级居家养老服务网点。引入社会资本运营。城市居家养老服务覆盖率达到 70%，农村居家养老服务覆盖率达到 50%。

2021 年再建成 5 个县区级居家和社区养老服务中心及 100 个社区级居家养老服务网点。实现城市居家养老服务全覆盖，农村居家养老服务覆盖率不低于 80%。

（责任单位：各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会，市民政局、市财政局、市自然资源局、市市场监管局按职责分工负责）

5. 打造居家和社区养老服务智慧模式。构建“一纵十横多点支撑”的智慧居家和社区养老服务体系：“一纵”，即建立集居家养老、监管评价、培训孵化、产品体验、咨询解答、业务申请、公益互动、时间银行、数据分析、政府管理等十大功能为一体的市级居家和社区养老服务智慧平台，打造一个平台纵贯全域，监管整体的架构模式；“十横”，即建立 10 个面积在 500 - 750 平方米以上的县区级综合性的居家和社区养老服务中心，负责本辖区内居家和社区养老服务的需求与供给；“多点支撑”即按需求，建立网络互通、信息共享、服务对接的多个居家和社区养老服务网点。2021 年建成市级居家和社区养老服务智慧平台和 10 个县区级的居家和社区养老服务中心及 200 个社区级居家养老服务网点，建成一纵十横多点支撑的居家和社区养老服务体系。利用智慧平台，择优签约养老服务企业或社会组织，扩展线上线下服务老人覆盖面。鼓励支持社会力量开发相关智能终端产

品，建立智能养老服务产品展示销售中心，推广产品的技术应用。

年度计划：

2019 年建成市级居家和社区养老服务智慧平台。

2020 年利用市级居家和社区养老服务智慧平台，完成全市老年人信息数据采集和数据库建设工作。培育和整合线下服务实体，实现线上与线下的融合发展格局。

2021 年建成“一纵十横多点支撑”的居家和社区养老服务体系，初步实现“一对接五融合”的居家和社区养老服务新格局。

（责任单位：市民政局、市财政局、市自然资源局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

6. 加强养老服务人才队伍建设。编制养老服务人才培养发展规划，建立专业从事护理的养老机构对居家和社区养老服务机构指导协作机制，提高居家和社区养老护理服务水平。与鞍山师范学院高职院进行资源对接，建立鞍山市养老培训中心，统一对全市从事居家养老、机构养老服务的负责人、护理员、志愿者、义工等进行培训。建立“四注一考两个一批”培训工作机制。即从注重职业道德教育、注重实操演练、注重服务技能掌握和注重服务管理入手，通过理论和实操考试来检验学习成果，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，培养一批有专业知识、懂专业技术、会专业管理的人才。将需要照护的老

年人家属纳入培训范围，建立喘息服务制度，落实养老服务人才入职奖补政策，推动养老服务社会工作者、志愿者队伍建设，逐渐扩大服务范围。

年度计划：

2019 年规划建设市级养老服务培训中心。

2020 年依托市级养老服务培训中心开展培训工作，将养老机构负责人、居家和社区养老服务网点负责人、养老护理员、志愿者、义工和社会家庭成员纳入培训范围，培训人数达到 800 人以上。

2021 年持续推进培训教育工作，开展针对养老机构负责人、居家和社区养老服务网点负责人、养老护理员、志愿者、义工和社会家庭成员的培训工作，培训人数达到 1400 人以上。

（责任单位：市民政局、市教育局、市人力资源社会保障局、市财政局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

7. 持续推进居家和社区的医养融合。鼓励支持医疗机构开展养老服务、养老机构设置医疗机构以及医疗机构与养老机构开展多种形式的融合服务。提高基层医疗卫生机构上门服务能力，依托基层医疗卫生机构，每年对 65 岁以上老年人免费提供一次健康状况评估、体格检查、健康指导等服务。推进医疗机构和养老机构签约服务、家庭医生签约服务，为老年人提供连续性的健康管理及医疗护理服务。推行社区居家养老服务中心和社会卫生服务中心共建共联共享，为社区高龄、重病、失能、部分失能及

计划生育特殊家庭等行动不便确有困难的老年人提供定期体检、上门巡诊、家庭病床、社区护理、健康管理等服务，制定医疗护理、康复保健、生活照料、精神慰藉等基本养老服务清单。

年度计划：

2019 年推进医疗机构和养老机构签约服务、家庭医生签约服务，为老年人提供连续性的健康管理及医疗护理服务，签约率达到 60% 以上。建立 65 岁以上老年人的健康档案，建档案率达到 50% 以上。

2020 年推行社区居家养老服务中心和社会卫生服务中心共建共联共享，为社区高龄、重病、失能、部分失能及计划生育特殊家庭等行动不便确有困难的老年人提供上门服务。

2021 年医养老相结合的发展机构更加健全，行业更加融合。

（责任单位：市卫生健康委、市医保局、市民政局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

8. 建立完善居家和社区养老服务标准化体系。制定《鞍山市居家和社区养老服务标准化建设实施方案》，完善居家和社区养老服务政府购买机制，将分散供养的城乡特困老人、低保及低收入老人、经济困难的失能半失能老人纳入政府购买服务范围，发挥政府兜底保障职能。建立居家和社区养老服务评估机制和评估体系，对提供居家和社区养老服务主体、居家养老的老年人身体状况、老年人需求等情况进行评估，为政府部门出台政策提供依据，为养老服务企业提供养老服务指导，提升居家社区养老服

务整体水平。建立健全准入和退出机制，按照“宽进严管”的原则设定居家和社区养老服务企业或社会组织准入退出机制，实行服务质量监控和评价管理，对信誉度高、服务优质的企业或社会组织进行优先推荐、优先派单，对信誉度低、服务质量差的企业实行末位淘汰，确保服务质量。建立居家社区老年人服务标准，进一步完善《鞍山市居家养老服务管理规范》调整居家和社区养老服务的内容，为居家和社区养老服务的组织、从业人员、服务项目、服务流程以及服务改进提供服务标准，提升居家社区养老服务水平。

年度计划：

2019 年制定出台《鞍山市居家和社区养老服务标准化建设实施方案》，明确居家和社区养老服务设施建设标准。

2020 年建立居家和社区养老服务评估机制和评估体系，对提供居家和社区养老服务主体、居家养老的老年人身体状况、老年人需求等情况进行评估。

2021 年全面实施标准化建设工作，建成一批城乡居家和社区养老服务设施。

（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市市场监管局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

9. 保障城市社区养老服务设施供给。根据《鞍山市人民政府办公厅关于印发加快养老服务业发展若干政策的通知》（鞍政办发〔2015〕62号）精神，全面落实新建居住小区居家和社区

养老服务设施与住宅按标准配套建设。全程参与配套养老服务设施规划、建设、验收和交付工作，建立健全“四同步”工作机制。支持老城区和已建成住宅小区通过购置、转换、租赁方式开展养老服务设施的长效机制。利用现有社区用房面积的50%作为居家和社区养老服务网点，由市政府统筹使用，为居家和社区养老服务体系提供支撑。

年度计划：

2019 年开展城乡社区养老服务设施摸底调查，掌握全市社区养老服务设施情况。明确居家和社区养老服务网点面积，确定5 个县区级居家和社区养老服务中心和 50 个社区级居家养老服务网点地址。

2020 年再确定 5 个县区级居家和社区养老服务中心及 150 个社区级居家养老服务网点地址。

2021 年全面建成 10 个县区级居家和社区养老服务中心和 200 个社区级居家养老服务网点。

（责任单位：市自然资源局、市住房城乡建设局、市民政局，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

10. 大力发展农村居家和社区养老服务设施。制定《鞍山市农村居家和社区养老服务工作实施方案》，专门编制农村养老服务设施建设规划。建立农村空巢、独居、留守、计划生育特殊家庭等老年人的定期巡访制度，鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿者、红十字会为农村留守、困难、孤寡、独居老年人提

供关爱保护和心理疏导、咨询等关爱农村老年人服务。建立“时间银行”，保护志愿者合法权益。推进部分农村特困供养机构开展居家养老服务，为机构周边老年人提供助餐、日托、娱乐等服务功能。对农村互助幸福院进行梳理整合，增强服务功能，建立农村居家和社区养老服务网点，满足老年人家门口集中养老需求，扶持以老年协会为主的社会组织对农村互助幸福院进行管理和运营，丰富农村居家和社区养老服务供给主体，并给予一定的补贴。探索建立农村老年人特别是贫困老年人的生活能力和服务需求评估机制，以岫岩满族自治县贫困县为切入点，以政府购买服务的方式，依托第三方对贫困老年人的养老服务需求和生活能力进行综合评估，建立起满足贫困老年人养老服务需求的服务供给模式，提高贫困老年人的幸福指数。

年度计划：

2019 年制定出台《关于建立鞍山市留守等老年人定期巡访制度的指导意见》，起草《鞍山市农村居家和社区养老服务工作实施方案》。

2020 年建立时间银行，鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿者、红十字会为农村留守、困难、孤寡、独居老年人提供关爱服务。整合完成农村互助幸福院，增强服务功能。

2021 年建立农村老年人特别是贫困老年人的生活能力和服务需求评估机制，依托第三方对贫困老年人的养老服务需求和生活能力进行综合评估。完成 130 个农村居家和社区养老服务设施

设备配套工作。

（责任单位：市民政局、市财政局、市卫生健康委，各县〔市〕区人民政府、各开发区管委会）

四、保障措施

（一）强化考核，全力推进。市政府将改革试点任务分解到各县（市）区、各开发区、市直相关部门，按照项目法推进，列入市政府 2020 年 - 2021 年民生工程进行考核。各县（市）区、各开发区、市直相关部门要将改革工作列入重要议事日程，并将改革试点任务分解到各乡镇（街道）进行考核。

（二）纳入规划，完善措施。市政府将居家和社区养老服务发展纳入经济社会发展规划和政府重要议事日程，将居家和社区养老服务重点项目列为发展服务业重要推进领域，制定和组织实施养老服务产业发展专项规划。不断完善符合我市居家和社区养老服务业发展的各项扶持政策，加大政府支持力度，优化养老服务业投资环境。

（三）分工协作，形成合力。建立完善“政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与”的工作机制。民政部门要切实履行监督管理、业务指导职责；发展改革部门要将养老服务业发展列入国民经济和社会发展规划，统筹安排养老服务业建设项目；财政部门要建立稳定的经费保障机制，切实保障改革试点工作的专项经费。其他部门要各司其职，及时解决改革试点过程中遇到的问题，落实相关优惠政策，形成分工协作、整体推进的工

作格局。

（四）加强保障，用好资金。建立项目补贴和运营补贴相结合的财政投入机制，加强资金使用纯净评估，提高资金使用效率，通过政府购买服务的方式，实施精准化补贴。市财政局对改革试点所需资金列入财政预算。市财政局、市民政局、市审计局要加强对上级资助资金使用的监督检查，严禁挪用和挤占。

（五）媒体引导，舆论烘托。充分利用新闻媒体做好舆论宣传工作，加强对居家和社区养老服务改革试点工作重要意义、主要任务和政策措施的宣传，调动广大社会力量参与改革的积极性、主动性，争取社会各界的理解和支持，积极引导社会舆论，坚定改革信心。

附件：鞍山市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组组成人员名单

附件

鞍山市居家和社区养老服务改革试点 工作领导小组组成人员名单

组 长：余功斌 市长

副组长：施光磊 副市长

成 员：黄 勇 市政府副秘书长

李 赤 市委市政府督查室主任

邹玉颖 市发展改革委主任

王泓宇 市教育局局长

王守宏 市民政局局长

张晓强 市财政局局长

朱卫红 市人力资源社会保障局局长

陈望新 市自然资源局局长

王贵林 市农业农村局局长

张敬军 市卫生健康委主任

任殿忠 市应急局局长

杨玉川 市市场监管局局长

程新凯 市医保局局长

杨洪波 海城市市长

刘广新 台安县县长

孙鹏宇 岫岩县县长

聂 鹏 铁东区区长

范丹宇 铁西区区长

王 磊 立山区区长

靳洪利 千山区区长

郑孝刚 高新区管委会主任

萧爱武 鞍山经济开发区管委会主任

范静国 千山风景区管委会主任

刘宝林 国家税务总局鞍山市税务局总经济师

领导小组办公室设在市民政局，由市民政局局长王守宏同志兼任办公室主任，由市民政局副局长付志鹏同志、市财政局副局长张欣同志兼任办公室副主任。

抄送：市委办公室，市纪委监委机关，市委宣传部，市委组织部，市委政法委，市人大常委会办公室，市政协办公室，鞍山军分区，市法院，市检察院，各人民团体，各民主党派，各新闻单位。

鞍山市人民政府办公室

2019年12月27日印发
