

株洲市人民政府办公室文件

株政办发〔2018〕7号

株洲市人民政府办公室 关于印发《株洲市居家和社区养老服务改革 试点方案》的通知

各县市区人民政府、株洲经开区管委会，市政府各局委办、各直属事业单位：

《株洲市居家和社区养老服务改革试点方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

株洲市人民政府办公室
2018年4月12日



株洲市居家和社区养老服务改革试点方案

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》提出的“建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系”的发展目标，积极推进我市居家和社区养老服务改革试点工作，结合我市实际，制定本试点方案。

一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照国家居家和社区养老服务改革试点工作的总体要求，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，以推进居家和社区养老服务“六化建设”（社会化、便利化、融合化、标准化、信息化、专业化）和构建“四大体系”（组织保障体系、资金保障体系、宣传引导体系、监督问责体系）为重点内容，通过开展“八大行动”，全面探索构建株洲居家和社区养老服务的体制机制，初步形成覆盖城乡、布局合理、功能完善的居家和社区养老服务网络，力争通过三年（2018年—2020年）努力，在关键领域和环节，比如老工业基地为老设施改造等方面，率先探索、重点突破、作出示范，为全省乃至全国提供可落地、可操作、可复制、可推广的株洲经验。

二、基本原则

（一）政府主导、社会参与、市场运作。强化政府在居家和社区养老服务中的责任，履行设施建设、标准制定、税费优惠、

行业监管等方面的职责；激发社会活力，鼓励社会力量积极参与居家和社区养老服务，使社会力量成为发展养老服务业的主体；充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，逐步建立与市场经济相适应的养老服务发展模式和运行机制。

（二）需求导向、问题导向、目标导向。以老年人实际需求为导向，推动建立完善的养老服务体系，不断创新养老产品的供给方式，为社会提供丰富的养老服务产品；补齐短板，将养老资源向居家和社区倾斜，向失能、部分失能老年人倾斜；大力培育发展社区嵌入式、小型化、连锁化、专业化服务机构，大力扶持以配餐送餐、代购代买、护理陪伴为基础的居家上门服务项目，为老年人提供优质高效、形式多样的居家和社区养老服务。

（三）统筹发展、智慧发展、融合发展。充分调动各方积极性，加强协调统筹、资源整合，创新居家和社区养老服务发展模式；支持运用互联网、物联网、大数据、云计算等技术，发展智慧养老服务新业态，探索线上线下相结合的养老服务新模式；拓展养老服务业领域和形态，整合养老机构、医疗机构、社区服务机构资源，协调推进医养融合改革、长期照料护理体系建设，形成叠加效应。

三、总体目标

按照三年改革试点工作部署的要求，以“建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系”为目标，分步推进，重点实施，通过开展“八大行动”，到 2020 年，

实现全市居家和社区养老服务“六化”目标。

——社会化。降低门槛，吸引社会力量办养老，坚持引进和培养相结合，打造一批品牌化、规模化、连锁化的社会养老领军机构，到 2020 年民营养老床位占总床位 50% 以上。

——便利化。推动各类养老服务和设施广泛覆盖，实现 100% 的乡镇（街道）和社区（村）建立养老服务设施和站点，每千名老人拥有养老床位数达 35 张以上，打造“15 分钟养老服务圈”。

——标准化。制定和完善养老服务设施建设标准、养老服务标准和养老行业监管标准，使长者能够接受可预期的、安全舒适的养老服务。

——信息化。以信息技术为支撑，大力推广“互联网+”智慧养老模式，建设全市智慧养老综合服务平台，为老人提供生活照料、健康管理、紧急救助、文化娱乐等服务，实现线上线下联动，打造没有围墙的养老院。

——融合化。以医养结合为路径，推进养老护理、医疗一体化建设，积极探索长期照护体系路子，力争到 2020 年，医护型床位占总养老床位 30% 以上。

——专业化。以政策支持为引导，以教育培训为手段，打造专业化养老服务业经营管理人才、护理人才以及从事养老服务的社会工作人才，到 2020 年累计培训养老服务社会工作后备人才 70 名以上。

四、主要任务

根据国家试点工作要求，结合我市居家和社区养老工作实际，确定荷塘区、芦淞区、天元区、石峰区和醴陵市为试点区（市）。市直各相关单位和试点区（市）要紧扣总体目标，围绕“六化建设”，重点开展以下八大行动。

（一）实施“规划引领”行动。在全市范围内开展高龄、失能（伤残）、贫困、计划生育特殊困难家庭、空巢（独居、农村留守）等特殊和困难老年人和养老服务设施情况摸底工作，全面掌握特殊和困难老年人和养老服务设施的数量、分布，摸清居家和社区养老服务需求基本情况，建立工作台账，加强动态管理，制定居家和社区基本养老服务清单，并依据行业标准《老年人能力评估》（MZ/T 039-2013）开展失能失智和高龄老年人能力评估。根据筛查摸底结果，结合第二批居家和社区养老服务改革试点的目标任务，编制《株洲市老龄事业发展和养老体系建设规划（2018-2020）》和《株洲市居家和社区养老服务设施布点规划》，明确居家和社区养老服务体系建设重点任务、主要指标和实施路径，分级规划居家和社区养老服务设施，合理布局设施功能。

（二）实施“政策创制”行动。加强顶层制度设计，以《株洲市居家和社区养老服务改革试点方案》为总揽，加快出台《株洲市关于支持居家养老服务发展的若干意见》《株洲市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》《株洲市中央财政支持居家和社区养老服务改革试点补助资金管理办法》《株洲市关于推进养老服务与医疗卫生融合发展的实施细则》《关于推进养老服务

队伍建设的实施意见》等配套文件，构建“1+X”居家和社区养老服务政策体系，对政府托底保障、社会资本参与、老年人福利、基础设施建设、价费税落实、项目建设、金融信贷等方面明确扶持措施，为全市居家和社区养老服务试点工作提供政策支持。

（三）实施“开放带动”行动。加大养老服务业放管服改革力度。降低门槛、优化服务、优化审批、规范管理，鼓励各类资本进入居家和社区养老服务领域，支持专业机构或城乡社区老年协会等社会组织建设运营管理社区日间照料中心。精心培育一批品牌化、规模化、连锁化的机构或组织。通过制定差异化品牌补贴政策，支持居家和社区养老服务企业或机构通过兼并重组、连锁经营、承接政府购买服务等方式做大做强，加快形成一批专业服务能力强、综合效益明显、可持续发展的国省知名品牌。大力推行“老年协会+居家社区养老”模式。支持老年协会承接开展政府购买服务，充分发挥基层老年协会在促进当地发展、调解涉老纠纷、开展互助服务、活跃老年人精神文化生活等方面的积极作用。创新社区、社会组织、社工“三社联动”居家和社区养老模式。以社区为平台，社会组织为载体，社会工作专业人才为支撑，探索建立“时间银行”互助养老模式，通过以老帮老、以老养老，互惠互利，提升居家和社区养老服务水平。到2020年，实现试点区（市）民营养老床位占总床位50%以上，已建成日间照料中心50%以上交由社会力量运营，新建日间照料中心90%以上交由社会力量运营，引进2-3个国内外知名居家和社区养老服务企业或机构进驻株洲，培育3-5

个本土养老服务领军企业或社会组织，老年协会覆盖率达 100%，
“时间银行”互助养老模式全面铺开。

（四）实施“设施建设”行动。以构建试点区（市）示范性养老服务机构、街道（乡镇）居家养老服务中心、社区（村）日间照料中心和小区养老服务驿站的居家和社区养老四级服务网络为目标，加大城乡养老基础设施建设。加强城市新旧社区养老服务设施建设。对新建城区和新建居住（小）区的，按照人均用房不少于 0.25 平方米的标准规划设置养老服务设施，并将此技术标准列入规划审批流程；对老旧居住（小）区则根据统一布点规划，整合现有厂房、学校和社区闲置用房，用于发展嵌入式社区小型养老机构和日间照料中心；鼓励大型福利院和专业机构向社区开展延伸服务，通过设置日间照料中心、康复室、医务室、远程医疗平台等服务设施，为社区提供居家养老服务。大力发展农村居家和社区养老服务。整合改造农村闲置校舍、公共用房等资源，建设农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施；加强农村敬老院建设和改造，推动服务设施达标，在满足农村五保对象集中供养需求的前提下，为留守、空巢老人及其他农村老年人提供有偿的社会养老和机构养老服务，为周边农村老年人提供文化娱乐设施服务，使之升级转型为农村区域性养老服务中心。对居家和社区养老服务设施进行 CIS 设计，统一外观标识，规范服务流程，进一步提高养老服务设施的辨识度。到 2020 年，试点区（市）建有至少 1 家示范性居家和社区养老服务机构，每个街道设有至少 1

家居家养老服务中心，每个社区（村）设立至少 1 家日间照料中心，每个小区都在养老服务驿站服务辐射范围，打造“15 分钟养老服务圈”。

（五）实施“互联网+”行动。搭建智能养老服务平台。按“政府引导、市场主导、企业运作”的 PPP 模式，依托 15680 养老服务热线和各试点区（市）居家养老服务信息平台，建设集养老服务供需对接、服务质量实时监控和居家养老应急呼救于一体的“互联网+智慧养老”市级综合服务平台，打造没有围墙的养老院。推进老年人基础数据交换。建设全市老年人基本信息库，加强与公安、卫生计生、人社等部门数据对接，及时采集更新老年人身体状况、经济状况、服务需求等信息。推广智能养老产品和技术应用。探索推广“一键通”、“智能手环”等具有紧急救援、自动报警等功能的养老服务信息呼叫终端，综合运用互联网、物联网等技术实现对老年人主要生命体征等情况的远程监测，加强对独居老人的管理；依托综合养老服务平台，开发“智慧养老”手机 APP 应用，提供生活照料、健康管理、紧急救助、文化娱乐等多项服务，供老人随时选择、随时下单，打造“移动养老超市”。到 2020 年，实现全市“互联网+智慧养老”综合服务平台主要功能覆盖所有试点区（市）。

（六）实施“服务提升”行动。完善居家和社区养老服务标准化体系。制定《株洲市居家和社区养老服务设施建设管理办法》《株洲市居家和社区养老服务标准及评估办法》《株洲市关于加强居家和社区养老机构监管工作的实施意见》，开展标准化建设试点工

作，从设施建设、服务评估和机构监管等三个层面设立服务质量“基准线”。加强标准宣贯力度。建立居家和社区养老机构星级评定制度，鼓励机构引入认证标准体系，强化养老机构标准化服务意识，充分发挥星级养老机构的示范引领作用，以点带面，促进全市养老机构服务质量整体提升。建立和完善行业监督、行业自律体系。加强对养老服务业协会的扶持，培育老年护理学术组织，加强行业规范的研究，促进行业规范实施。在示范性居家和社区养老服务机构中，探索搭建“失独专区”，专门接受失独老人入住，并针对失独老人的身心特点进行人性化设计，让老人失独不“孤”。

（七）实施“医养结合”行动。整合养老服务和医疗卫生资源，充分发挥基层养老和卫生服务设施效益，搭建老年人就医转诊的绿色通道；推动社区养老服务机构、老年人家庭与基层医疗卫生机构签约服务制度，加强医疗卫生机构与居家养老服务中心的合作机制，为高龄、重病、失能、部分失能以及计划生育特殊困难家庭等行动不便或确有困难的老年人，提供定期体检、健康管理等家庭医生、上门就诊服务；结合全国养老院服务质量建设专项行动要求，新建一批符合条件、设施完善、服务规范的具有专业长期照护服务功能的社区嵌入式养老试点机构，提供长期照护、居家康复护理、日间照料和喘息服务、家庭照护能力培训等服务。鼓励二级以上综合医院转型为养老机构或开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢病防治和康复护理；鼓励基层医疗卫生机构进一步完善老年病、康复、中医等专业科室设置，为老年患

者提供全方位的医疗康复服务。到 2020 年，试点区（市）示范性居家和社区养老服务机构 100%实现有定向签约医院或开辟护理区，且护理床位要达到 30%以上；50 张床位以上的街道嵌入式养老机构，要 100%设立卫生室（所）；试点区（市）老年人家庭与基层医疗卫生机构签约率达 60%以上，建设至少 1 家具有专业长期照护服务功能的社区嵌入式养老试点机构。

（八）实施“人才强基”行动。加强居家和社区养老服务人才队伍培养，完善养老服务人才评价、激励和考核机制，研究出台居家和社区养老服务人才扶持政策。大力培养经营管理人才。加强对养老机构院长、日间照料中心负责人、养老企业负责人、社会组织负责人、老年协会负责人等领军人才的养老服务理论和实操培训，培养熟知养老行业法律法规、熟悉养老机构管理模式、了解养老运营业务流程、懂得养老服务质量控制的领军人物，打造一支高素质、懂养老、善运营的养老管理人才队伍。加强养老护理人才队伍建设。依托高校、职业院校和大型养老机构等设立养老护理员培训基地，实施“养老护理员素质提升工程”，加强心理治疗师、物理治疗师的培养，使养老服务人员达到相应的从业技能水平，建立上升通道制度。加强养老服务志愿者和社会工作人才队伍建设。充分发挥社会工作者、志愿者、低龄老年人的作用，开展互助养老等多种模式的居家和社区养老服务。开展株洲市居家和社区养老从业人员和机构评选工作。定期开展护理员业务技能考核竞赛，提升养老从业人员社会地位和职业认同感。

五、实施步骤

（一）动员部署（2018年1月底前）。制订居家和社区养老服务改革试点实施方案，召开专题会议部署改革试点工作，分解任务，明确责任。

（二）组织推进（2018年1月—2020年12月）。根据试点方案，认真开展各项工作，建立督办和考评机制，加大督办、检查和年终考评力度，定期通报工作进展情况（详见附件1）。

（三）考核验收（2021年1月—3月）。形成试点项目自查报告及工作台账，在此基础上汇总形成居家和社区养老服务有关材料，接受民政部、财政部的考核验收。

（四）总结推广（2021年3月以后）。选择一批服务内容实、覆盖面广、社会参与度高、深受老年人欢迎的居家和社区养老服务成功典型案例，进行总结提炼，为全省和全国提供可复制、可推广、可借鉴的试点经验。

六、保障措施

（一）强化组织领导。成立株洲市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组，由市政府市长任组长，市政府常务副市长、分管副市长任常务副组长，市政府分管副秘书长、市民政局局长任副组长，财政、发改、人社、住建、公安、工商、卫生计生、规划、残联、国资委等部门及各试点区（市）委主要负责人为小组成员，领导小组办公室设市民政局。市民政局牵头负责改革试点的组织实施、协调推动。市财政局负责对改革试点给予财力保

障，按要求配套试点资金。市发改委负责将改革试点纳入全市经济社会发展规划，指导制定全市居家和社区养老服务发展规划，支持居家和社区养老服务设施建设。市人力资源社会保障局加强养老服务人才队伍培养，研究制定老年人长期护理保险政策。市住房城乡建设局贯彻落实《老年人建筑设计规范》，指导监督实现居住小区、市政工程、公共场所社区、家庭的适老化改造，对居家和社区养老服务设施建设和维护提供支持。市公安局负责依法对养老机构进行消防许可或备案，并依法开展消防监督检查；督促、指导、协助有关部门对养老机构举办者和服务人员进行消防安全教育。市工商局负责鼓励养老服务企业在居家和社区养老产业中发挥作用。市卫生计生委负责做好居家和社区养老医疗护理工作，推进医养结合进社区、进家庭。市规划局统筹做好居家和社区养老服务设施的布局规划。市残联配合做好老年残疾人居家和社区养老服务的组织实施。市国资委对国有闲置资源建设居家和社区养老服务设施提供支持。各试点区（市）均要成立居家和社区养老服务改革试点指导中心，安排专项工作经费，通过政府购买服务等方式，配备2-3名专职工作人员开展试点工作。

（二）强化资金保障。市、区财政要在中央支持的基础上，安排配套资金，加大投入力度，加快居家和社区养老服务设施建设。要建立健全养老服务试点资金管理制度，加强试点资金执行进度的管理，探索实现将补贴资金直接拨付至养老机构，引入第三方评估工作机制加大对试点资金使用管理的绩效评价。不断加

加大对居家和社区养老服务领域的社会组织、企业的扶持力度，健全完善税费优费和金融扶持政策，充分发挥财政资金的带动和撬动作用，吸引社会资本流向养老服务领域，改进完善金融服务和信贷投入。

（三）强化宣传引导。积极应对人口老龄化，建立健全宣传引导工作机制，通过株洲日报、株洲广播电视台、株洲发布、株洲新闻网等市级媒体积极宣传养老、孝老、敬老的传统美德和养老服务先进典型，营造良好社会氛围。支持引导社会各界关心参与居家和社区养老服务事业，倡导机关干部和企事业单位职工、大中小学学生参加居家和社区养老服务志愿活动，鼓励老年人与子女共同生活，形成政府、市场、社会、家庭和老年人共同参与、各尽其能的发展格局，营造安全、便利、诚信的老年消费环境，构建具有株洲特色的现代养老文化。

（四）强化监督问责。将居家和社区养老服务试点工作纳入政府年度绩效考核，加强绩效考核和工作督查力度，主要试点任务实施每月通报，确保人员、经费、目标、责任落实，按时、优质完成各项年度目标任务。建立居家和社区养老服务机构信用体系，制定信息披露制度，定期组织公安、发改、人社、卫生计生、民政、财政、审计等部门，通过联合检查、财务审计、社会公示等方式，加强对各类养老服务机构日常运行的管理，对服务质量和运营情况定期开展监督检查。对通过瞒报、造假等方式骗取财政性资金的以及侵占、私分、挪用所接收财政资助的，予以追回；

对不符合设立要求的养老机构，取消其设立许可。

附件：株洲市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组
组成员名单

附件

株洲市居家和社区养老服务改革试点 工作领导小组成员名单

组	长：	阳卫国	市人民政府市长
常务副组长：	何剑波	市人民政府常务副市长	
	顾 峰	市人民政府副市长	
副 组 长：	郑 剑	市人民政府副秘书长	
	易湘东	市民政局局长	
成	员：	向 平	市发改委主任
	黄进革	市公安局副局长	
	汤爱军	市民政局副局长	
	李能斌	市财政局局长	
	蒋湘晖	市人力资源社会保障局局长	
	何安国	市住房城乡建设局局长	
	黄升阳	市规划局局长	
	姚永告	市商务粮食局局长	
	杨小幼	市文广新局局长	
	张纯良	市卫生计生委主任	
	吉振君	市工商局局长	
	刘 伟	市质监局局长	
	李余粮	市食品药品监管局局长、市残联理事长	

吴晓光 市国资委主任

董 巍 天元区人民政府区长

杨晓江 芦淞区人民政府区长

王利波 荷塘区人民政府区长

邓元连 石峰区人民政府区长

康月林 醴陵市人民政府市长

领导小组办公室设在市民政局，易湘东同志兼任办公室主任。

抄送：市委各部门，株洲军分区战备建设处。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派市委，各人民团体。

株洲市人民政府办公室

2018年4月16日印发