

珠海市人民政府办公室

珠府办函〔2019〕158号

珠海市人民政府办公室关于印发珠海市加快推进养老服务发展实施方案的通知

横琴新区管委会，各区政府（管委会），市政府各部门、各直属机构：

《珠海市加快推进养老服务发展实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到问题，请径向市民政局反映。



珠海市人民政府办公室

2019年12月28日

珠海市加快推进养老服务发展实施方案

为深入贯彻习近平总书记对民政工作和养老服务的重要指示精神，全面落实《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《民政部关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见》（民发〔2019〕88号）和《广东省加快推进养老服务发展若干措施》（粤府办〔2019〕23号文），加快推进我市养老服务体系建设和《广东省养老服务条例》，特制定本实施方案。

一、主要目标

（一）2019年目标

完善政策体系，形成党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的养老服务工作机制。完善市、区、镇（街）、村（居）四级养老服务功能基本配置。建设智慧养老信息化平台。

（二）2020年目标

完善居家、社区、机构相衔接的养老服务体系，探索建立长期照护服务体系。激发养老市场活力，积极引进高端养老服务项目。深化粤港澳大湾区养老服务合作，构建协同发展工作格局。

（三）2021年目标

促进养老服务消费潜力充分释放，养老产业发展明显加快。构建功能完善、供给充分、保障有力、均衡优质的服务供给体系，满足多样化、多层次的养老服务需求。

二、主要任务

(一)全面落实养老服务设施布局规划和建设要求。落实市、区、镇(街)、村(居)四级养老服务设施配置,加快推进市级养老服务机构、市社会福利中心二期项目及香洲区、金湾区、斗门区、高新区的区级养老服务机构建设。2020年底前,通过新建、改造、整合资源,实现全市养老服务设施覆盖100%的城市社区、90%农村社区。制订整合闲置资源改造成养老服务设施的政策措施,明确促进和规范利用存量资源加大养老服务设施供给的实施路径。将居家社区养老服务设施纳入城乡社区配套用房建设范围。严格落实住宅小区的养老服务设施配建标准,确保新建住宅小区配套养老服务设施,老旧小区通过政府回收、租赁、改造等方式因地制宜补足养老设施,并同步开展消防设施改造。

(二)促进居家社区养老发展。出台促进居家社区养老服务加快发展的实施意见。加快推进制订居室和小区适老化环境改造建设标准,推动道路、公共交通设施、社区公园等公共服务设施的无障碍设施建设,2020年底前,对所有纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造。以区为单位全面建立健全独居、空巢、留守老年人定期探访制度,实现月探访率达到100%。在全市普遍开展失能老年人家庭照护者技能培训,支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”。

(三)促进养老服务提质增效。坚持公办养老机构的公益属性,提升护理型床位占比,建立公办养老机构入住轮候制度。实施特困人员供养服务机构改造提升工程。加强养老机构安全工作,优化建筑消防安全条件。2019年12月底前,对因相关行政

手续未能通过消防审验的养老机构，由区民政部门提请区政府组织有关部门集中研究处置，在确保安全的前提下优化审验手续。完善养老机构食品安全监管机制，强化养老机构和长者饭堂的食品安全监督管理工作。

（四）建立长期照护服务体系。推进长期照护服务体系研究，积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等的有益补充作用，构建机构、社区、居家相衔接的长期照护服务、监管及保障体系，为失能老年人提供医疗护理、生活照料、安宁关怀等专业化照护服务。明确长期照护服务机构设置，促进各类养老服务形态的融合发展，引导和培育社会化的评估机构参与养老评估。根据部署推动建立长期护理保险制度，鼓励发展商业性长期护理保险产品。开展老年人能力综合、服务需求评估，将评定结果与老年人补贴、养老服务供给级别和保障等挂钩。

（五）深化医养融合发展。推广护理站、家庭病床进社区，为居家老年人提供上门医疗护理服务。支持养老机构开展医疗服务，对养老机构内设诊所、卫生所、医务室、护理站的，取消行政审批，实行备案管理。支持具有法人资格的医疗机构开展养老服务。建立医养结合机构筹建指引，实现“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的“一个窗口”办理。

（六）提高智慧养老服务水平。加快互联网与养老服务的深度融合，制定智慧养老信息化服务平台建设工作方案，建设全市统筹的信息化养老服务平台。整合户籍、保险、社会救助、医疗健康等信息资源，形成信息通畅、资源共享、全面覆盖的动态数

据库。有效整合线上线下服务资源，精准对接需求与供给，发展面向老年人的紧急援助、电子商务、家政服务、配餐送餐等便捷、精准、安全的养老服务，培育服务新业态，改善服务体验，更好地带动养老服务消费。

(七)加快从业人员队伍建设。制定养老服务人才扶持政策，设立养老机构从业人员入职奖励、岗位津贴。将养老护理员培训作为《职业技能提升行动方案（2019—2021年）》重要内容，所需资金按规定从失业保险基金支持职业技能提升行动资金中列支。完善养老护理员技能等级与薪酬待遇挂钩制度。落实养老服务行业职称评定体系和晋升标准，养老服务机构内医疗技术人员，执行与医疗机构等同执业资格、注册考核政策。支持职业院校设置养老服务相关专业与课程，推动院校与养老服务机构开展校企合作，建设养老服务实训基地。健全“社工+义工”联动机制，积极探索互助养老服务及“时间银行”模式，建立健全为老志愿服务时间储蓄、回馈等激励机制。

(八)提升养老服务市场活力。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励社会资本通过多种方式参与养老服务业发展。拓宽养老服务投融资渠道，鼓励企业、慈善组织及个人等设立养老领域的慈善信托，开展养老服务慈善项目。鼓励保险资金参与养老产业投资，增加养老资源有效供给。降低养老服务成本，进一步落实养老机构、社区养老服务机构减税降费等优惠政策。支持民办养老机构发展，修订民办养老机构资助办法，进一步加大扶持力度。支持根据市场需要兴办面向中高收入家庭的养老机

构，构建全方位、多层次、立体化的养老服务体系。支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型消费领域。支持高科技助老产品的研发和生产，推动“养老服务+行业”深入发展，促进形成覆盖领域广、经济社会效益显著的养老产业链。

（九）深化粤港澳养老服务合作。加强珠港澳在养老服务人才、资金、项目、标准化等方面的合作，积极推动各种要素自由流动和优化配置，打造大湾区优质生活圈。支持港澳投资者在珠海以独资、合资或合作等方式兴办养老机构，为港澳居民在珠海养老创造便利条件。港澳服务提供者在珠海兴办的养老机构与内地民办养老机构享受同等待遇。加强与粤港澳大湾区各地区的养老服务专业人才交流互访和培训，形成区域协同发展格局。

三、保障措施

（一）强化组织领导。健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，发挥市、区两级推动养老服务业发展联席会议制度作用，统筹协调解决养老服务领域涉及全局性、跨地区、跨部门的重、难点问题。将落实工作责任及养老服务政策情况纳入对市直各有关部门和各区政府的年度绩效考核范围，重点督办省督查检查考核年度计划项目。

（二）健全财政保障长效机制。各级财政要将养老服务事业经费列入财政预算，并根据老年人口的增加和养老服务发展需

要，逐步增加养老服务投入。从2020年起，政府用于社会福利事业的彩票公益金中不低于55%的资金用于支持发展养老服务，并与一般性公共预算安排的养老服务体系建设资金统筹使用。加大政府购买养老服务力度，重点购买以老年人能力综合评估、生活照料、康复护理、机构运营、社会工作、人员培训等服务，工作经费纳入各级财政预算。

（三）建立综合管理制度。建立机构和人员保障机制，在市、区社会福利机构增加养老服务指导功能，各镇（街）设立居家养老综合服务中心，健全社区（村）养老服务平台。结合政府购买基层公共管理和社会服务，在区、镇（街）两级配备基层养老工作经办人员，承接养老相关事务性和服务性工作；在每个社区（村）设置相应助老员，承担采集辖区老年人基本信息和服务需求、应急救援、养老服务资源融合链接等事务。建立行业综合监管机制，完善养老机构备案管理规定，建立跨部门协同监管机制及政务信息资源共享机制。推进养老服务领域社会信用体系建设，建立养老服务退出机制，促进养老服务体系发展。

附件：工作任务分解表

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
1	落实养老服务设施布局专项规划和建设要求	将居家社区养老服务设施纳入城乡社区配套用房建设范围。严格落实住宅小区的养老服务设施配建标准。新建小区每百户不低于20平方米。旧城区和已建住宅区无养老服务设施，或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，按照每百户不低于15平方米的标准，通过政府回收、租赁、改造等方式因地制宜补足养老设施，并同步开展消防设施改造	市自然资源局 市住房城乡建设局 市民政局	各区政府 (管委会)	持续实施
2	完善养老服务功能配置	市、区分别设立养老服务指导中心，负责辖区内养老服务的统筹规划、行业监管、业务咨询及受理、培训示范和协调指导。各镇（街）设立居家养老综合服务中心，负责整合各类资源，统筹、指导辖区内居家社区养老服务网点提供居家社区养老服务	市民政局 市委编办 市财政局 市人力资源社会保障局 各区政府（管委会）		2020年6月底前
3	加快公办养老服务机构建设	建设市级养老服务机构项目	市民政局	华发集团	2021年9月
4		建设市社会福利中心二期项目	市民政局	市建管中心	2020年4月
5		建设香洲区区级养老服务机构项目	香洲区政府		2021年底前
6		建设金湾区区级养老服务机构项目	金湾区政府		2021年底前
7		建设斗门区区级养老服务机构项目	斗门区政府		2022年8月底前
8		建设高新区区级养老服务机构项目	高新区管委会		2021年底前

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
9	加强社区养老服务设施建设	各区政府（管委会）通过新建、改造、整合资源完善社区养老服务设施布点，2020年底前，实现全市养老服务设施覆盖100%的城市社区、90%农村社区	各区政府（管委会）		2020年底前
10	制定整合闲置资源改造养老服务设施的政策措施	明确促进和规范利用闲置资源加大养老服务设施供给的实施路径，优化操作流程和基准地价	市自然资源局 市住房城乡建设局	各区政府（管委会）	2020年底前
11	落实养老床位建设指标	每千名户籍老年人40张养老床位，护理型床位占当地养老床位总数比例不低于35%	各区政府（管委会）		2020年底前
12	制定促进居家社区养老服务发展的政策措施	明确居家社区养老服务发展的目标要求、工作任务等	市民政局		2019年底前
13	开展居家社区适老化改造	制订居室和小区适老化环境改造建设标准，采用市场化运作和政府资助等方式，对所有纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造	市住房城乡建设局 市扶贫办 市残联	各区政府（管委会）	2020年底前
14	建立健全定期巡访独居、空巢、留守老年人工作机制	以区为单位全面建立健全独居、空巢、留守老年人定期探访制度，实现月探访率100%	市民政局	各区政府（管委会）	2020年底前 建立制度， 持续实施

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
15	为居家养老照护者提供支持	在全市普遍开展失能老年人家庭照护者技能培训；支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”	市民政局 市人力资源社会保障局	各区政府 (管委会)	持续实施
16	建立公办养老机构入住评估轮候制度	在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先保障经济困难失能（含失智）老年人、计划生育特殊家庭中老年人等的养老服务需求	市民政局		持续实施
17	实施特困人员供养服务机构提质改造工程	鼓励将现有床位改造成为护理型床位，引入社会资本和专业管理服务，打造优质服务品牌	市民政局	各区政府 (管委会)	2020年底前
18	解决养老机构消防审验问题	2019年12月底前，对因相关行政手续未能通过消防审验的养老机构，由区民政部门提请区政府组织有关部门集中研究处置，在确保安全的前提下优化审验手续	各区政府（管委会）		持续实施
19	建立完善养老机构食品药品安全监管机制	强化养老机构和长者饭堂的食品安全日常监督、膳食安全质量抽样检测、食品药品从业人员培训等	市市场监管局	各区政府 (管委会)	持续实施
20	建立健全长期照护服务体系	开展长期照护服务体系研究工作	市民政局		2019年底前
		根据部署推动建立长期护理保险制度，开展前期研究工作	市医保局		持续实施

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
21	开展评估工作	开展老年人能力综合、服务需求评估，将评定结果与老年人补贴、养老服务供给级别和保障等挂钩。	市民政局 市卫生健康局	各区政府 (管委会)	持续实施
22	深化医养融合发展	推广护理站、家庭病床进社区，为居家老年人提供上门医疗护理服务。	市卫生健康局 市民政局	各区政府 (管委会)	持续实施
23	建立医养结合机构筹建指引	实现“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的“一个窗口”办理	市政务服务数据管理局 市卫生健康局 市民政局 市市场监管局	各区政府 (管委会)	2020年底前
24	提高智慧养老服务水平	建设全市统筹的智慧养老信息化服务平台，实现与户籍、医疗、社保、社会救助等信息资源对接，形成动态数据库，整合线上线下服务资源	市民政局 市工业和信息化局 市卫生健康局 市人力资源社会保障局 市医保局 市财政局	各区政府 (管委会)	2019年启动建设，2020年投入使用

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
25	加强养老服务从业人员教育培训	支持职业院校设置养老服务相关专业与课程，推动院校与养老服务机构开展校企合作，建设养老服务实训基地。将养老护理员培训作为《职业技能提升行动方案（2019—2021年）》重要内容，所需资金按规定从失业保险基金支持职业技能提升行动资金中列支	市人力资源社会保障局 市教育局 市卫生健康局 市民政局		持续实施
26	建立养老服务人才扶持政策	制定养老服务人才扶持政策，设立养老机构从业人员入职奖励、岗位津贴。完善养老护理员技能等级与薪酬待遇挂钩制度	市人力资源社会保障局 市民政局		2020年6月底前
27	落实养老服务行业专门职称评定体系和晋升标准	养老服务机构内医疗技术人员，执行与医疗机构等同执业资格、注册考核政策	市人力资源社会保障局 市卫生健康局 市民政局	各区政府 (管委会)	2020年底前
28	大力支持志愿养老服务	健全“社工+义工”联动机制，积极探索互助养老服务及“时间银行”模式，建立健全为老志愿服务时间储蓄、回馈等激励机制	市民政局 市人力资源社会保障局 团市委	各区政府 (管委会)	2021年起开展，持续实施

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
29	提升养老服务市场活力	支持民办养老机构发展，修订民办养老机构资助暂行办法，进一步加大扶持力度	市民政局 市财政局		2019年底前
30		降低养老服务成本，进一步落实养老机构、社区养老服务机构减税降费等优惠政策	市税务局 市发展改革局 市财政局 市市场监管局		持续实施
31		支持根据市场需要兴办面向中高收入家庭的养老机构，构建全方位、多层次、立体化的养老服务体系。支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型消费领域。支持高科技助老产品的研发和生产，推动“养老服务+行业”深入发展，促进形成覆盖领域广、经济社会效益显著的养老产业链	市民政局 市市场监管局 市发展改革局	各区政府 (管委会)	持续实施
32	深化粤港澳养老服务合作	加强珠港澳在养老服务人才、资金、项目、标准化等方面的合作，推动各种要素自由流动和优化配置。支持港澳投资者在珠海按规定以独资、合资或合作等方式兴办养老机构。港澳服务提供者在珠海兴办的养老机构与内地民办养老机构享受同等待遇。加强与粤港澳大湾区其他地区养老服务专业人才交流互访和培训	市民政局 市自然资源局 市市场监管局 市人力资源社会保障局	各区政府 (管委会)	持续实施

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
33	建立健全组织保障机制	健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，发挥市、区两级推动养老服务业发展联席会议制度作用，统筹协调解决养老服务领域涉及全局性、跨地区、跨部门的重难点问题	市民政局	各区政府 (管委会)	2019年底前
34	落实工作责任	要将落实养老服务政策情况纳入政府年度考核范围，重点考核五方面内容，包括：养老服务设施专项规划编制、住宅小区配套养老服务设施“四同步”、老年人能力综合评估、养老服务补贴制度实行、分散供养特困人员和农村留守老年人定期探访制度执行等情况。各区要逐项明确具体任务，并建立工作台账	市民政局 市自然资源局 市住房城乡建设局 市卫健局 市财政局	各区政府 (管委会)	2019年底纳入考核，持续实施
35	加大养老服务资金投入	各级财政要将养老服务事业经费列入财政预算。从2020年开始，政府用于社会福利事业的彩票公益金中不低于55%的资金用于支持发展养老服务，并与一般性公共预算安排的养老服务体系建设资金整合统筹使用。加大政府购买养老服务力度，重点购买以老年人能力综合评估、生活照料、康复护理、机构运营、社会工作、人员培训等服务，工作经费纳入各级财政预算	市财政局 市民政局	各区政府 (管委会)	持续实施
36	充实养老服务工作力量	综合考虑辖区内养老服务事项、服务范围、老年人口数量、经济社会发展水平等因素，在区、镇（街）两级配备基层养老工作经办人员，承接养老相关事务性和服务性工作	各区政府（管委会）		2020年底前
		在每个社区（村）设置相应助老员，优先吸纳就业困难人员、建档立卡贫困人口和高校毕业生就业，承担采集辖区老年人基本信息和服务需求、应急救援、养老服务资源融合链接等事务	各区政府（管委会）		2020年底前

工作任务分解表

序号	工作任务	工作要求	责任单位	实施单位	时间进度
37	建立行业综合监管机制	印发关于进一步做好当前养老机构登记备案和监管工作的通知，落实养老机构备案管理规定，加强养老服务综合监管	市民政局	各区政府 (管委会)	2019年底前
38	推进养老服务领域社会信用体系建设	对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。养老服务机构行政许可或备案、行政处罚、抽查检查结果等信息按经营性质分别通过“信用中国（广东珠海）”、国家企业信用信息公示系统记于其名下并依法公示	市民政局 市发展改革局 市市场监管局	各区政府 (管委会)	持续实施

公开方式：主动公开

抄送：市委各部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，珠海警备区，市中级人民法院，市检察院，市有关单位，中央和省属驻珠海有关单位。