西山区“十四五”养老事业及银发经济发展规划 (2021-2025年)

昆明市西山区民政局

2021年10月

目录

一、规划背景.....	2
(一) “十三五”时期的成就.....	2
(二) “十四五”时期面临的形势.....	4
二、总体要求.....	5
(一) 指导思想.....	5
(二) 基本原则.....	6
(三) 发展目标.....	7
三、主要任务.....	10
(一) 健全养老服务体系.....	10
(二) 加快银发产业培育.....	10
(三) 完善养老保障及关爱服务体系.....	19
(四) 促进老年人社会参与.....	20
(五) 提升健康支持体系.....	21
(六) 强化要素支撑.....	23
四、保障措施.....	23
(一) 加强组织领导.....	25
(二) 加大资金投入.....	26
(三) 强化制度保障.....	26
(四) 加强评估监测.....	26
(五) 加强舆论宣传.....	26

为深入贯彻落实习近平总书记对民政工作的重要指示精神以及全市民政会议精神，推动西山区“十四五”养老事业和养老产业高质量融合发展，积极应对人口老龄化，满足广大人民群众日益增长的多样化多层次养老服务需求，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，根据《昆明市西山区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》以及西山区委、区政府关于“十四五”规划编制指导意见，制定本规划。

一、规划背景

（一）“十三五”时期的成就

1. 社会保障水平不断提高

“十三五”期间，西山区建立并完善了城乡养老保险制度，城镇职工参加养老保险人数23.46万人，养老保险发放金额逐年递增，累计发放养老保险金超过57亿元，累计发放养老金超过1.8亿元。同时，基本形成“五保”供养制度和贫困老年人助养体系。已建立涵盖全区的最低生活保障体系，做到应保尽保。在老年人高龄补助发放方面，按照《西山区发放80岁以上高龄保健补助金实施（试行）办法》按月对符合发放条件的老年人发放高龄补助金。

2. 居家社区养老服务进一步拓展

“十三五”期间，西山区坚持以老年人需求为导向，按照以居家为基础、社区为依托，以加强社区居家养老服务中心建设为

抓手，发挥社区、社会组织、社工、养老服务机构等方面作用，大力发展居家社区养老服务，不断推动构建“十五分钟养老服务圈”。全区已完成28个社区居家养老服务中心建设，完成1个区级社区居家养老服务中心建设。依托社区居家养老服务中心阵地建设为广大老年人提供文化娱乐、医疗保健、助餐服务、法律维权和心理健康等方面的服务，服务覆盖全区老年人。

3. 养老机构服务水平稳步提升

“十三五”期间，政府不断加大对养老机构资金投入力度。对辖区内17家民办养老机构发放一次性建设补助金577万元，对接收老年人的民办养老机构给予床位运营补助金共计69.33万元，养老机构的运营能力显著提高。全区265名护理员取得资格证书，机构管理水平和服务质量得到提升。完成25家养老机构、3267张床位的扫码工作，进一步提升了养老机构的服务保障能力，提高了养老机构对意外风险责任的应对能力和处置承担能力。完成区综合福利院建设工作，增加床位数274张。开展养老院服务质量建设专项行动，对辖区养老机构开展多次联合检查，辖区内20家养老机构均实现养老院服务质量基础指标提升。

4. 医养结合服务探索发展

“十三五”期间，全区正常运营的20家养老机构中，5家建成医养结合机构，14家与辖区内相关医疗机构签订服务协议，逐步形成“防一治一养”一体化服务模式。同时，积极开展机制建设，实现政策衔接配套。对养老机构申请内部设置诊所、卫生所

(室)、医务室、护理站的，取消行政审批手续，实行备案管理。

5. 各级老龄组织建设持续增强

全区10个街道办事处均建立老龄工作委员会及老龄办，配备老龄专兼职干部共18名，108个社区成立基层老年协会。基层老年组织的建设有利于进一步增强基层活力，整合街道、社区、社会组织、老年协会力量，发挥好基层组织在养老服务方面的组织保障作用。

(二) “十四五”时期面临的形势

1. 面临的挑战

一是人口老龄化程度进一步加深。第七次全国人口普查主要数据公报显示，西山区60岁及以上人口为162607人，占总人口的16.93%，与第六次全国人口普查数据相比上升了4个百分点，同时老龄化率高于昆明市14.4%的同期值，在昆明主城四区中列于首位。二是养老服务刚性需求压力急剧增加。随着人口老龄化程度的加剧，高龄、独居、失能老人数量不断增多，对生活照料、康复护理、健康保健、精神文化、适老化生活环境等需求将日益凸显。三是养老服务供给不足。城乡养老服务发展不均衡，市场化水平不高，产业规模不大，养老服务设施不足，专业服务人才缺乏、服务质量不高等问题与全区老年人日益增长的幸福晚年生活需要相比尚有较大差距。四是“未富先老”特征明显。全区老龄人口占比已达16.39%，超过老龄化社会标志线近7个百分点。受老年人消费观念及支付能力不足等限制，养老服务消费需求不

能得到有效释放。

2. 发展机遇

以习近平同志为核心的党中央高度重视人口老龄化问题。十九大以来，党中央多次对积极应对人口老龄化作出部署，十九届五中全会将积极应对人口老龄化纳入国家战略。省委、省政府高度重视养老工作，省第十一次党代会提出“健全养老服务体系，让老年人安享幸福晚年”的目标要求，为做好新时代老龄工作提供了难得的历史机遇和有利条件。昆明市努力建设享誉世界的“国际大健康名城”，打造“健康生活目的地牌”的标杆和窗口，为积极应对老龄化创造了重要契机。作为昆明市主城区之一的西山区，拥有景色优美的滇池、西山、团结等风景区，辖区聚集包括云南省第一人民医院、昆明医科大学第一附属医院、云南省肿瘤医院、解放军昆明总医院等多家三甲医院，具备发展“候鸟式”养老及“养老+健康”“养老+文旅”“养老+生态”等大健康产业的优势，同时，全区老年人的收入水平较过去有很大提高，为老年人消费市场的不断壮大提供可能。西山区2020年城乡人均可支配收入分别达到4.94万和2.36万，全区城乡居民人均可支配收入稳步增长，为银发经济产业发展奠定了一定的经济基础。

二、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历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考

察云南重要讲话和关于老龄工作系列重要指示批示精神，立足新发展阶段，全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，坚定不移贯彻以人民为中心的发展思想，以满足老年人日益增长的多样化、多层次需求为根本目的，立足我区人口老龄化程度和养老服务发展水平，结合我区“十四五”时期经济社会发展目标，加大改革创新，综合施策，进一步理顺政府、市场、社会、家庭职责功能，加快健全养老服务体系、养老保障及关爱服务体系、健康支撑体系，推动养老事业和养老产业协同发展，进一步增强全区老年人在老龄化社会中的获得感、幸福感、安全感，共享改革发展丰硕成果。

（二）基本原则

统筹兼顾，协调发展。坚持养老服务和产业发展与经济社会发展相适应，将养老事业融入经济社会发展全局，统筹做好社会化养老发展和养老产业培育，完善“居家—社区—机构—医养康养结合”养老服务体系建设和“银发经济”产业发展，立足当前，兼顾长远，推动养老事业全面协调可持续发展。

以人为本，共建共享。坚持把增进老年人福祉作为推进养老服务发展的出发点和落脚点，大力弘扬孝老敬亲、养老助老传统文化，重点做好高龄、失能、失智、失独、空巢老年人关爱服务，坚持以老年人需求为本，优化养老、助老服务，促进社会参与。

创新驱动，激发活力。坚持创新养老服务机制，转变政府职能，改进养老服务供给及管理方式，激发社会活力，加大政府购

买服务力度,支持各类社会力量及市场主体共同参与提供养老服务和产品。

专业服务,提质增效。坚持升级改造养老服务机构及设施,提高养老服务人员专业化水平,提升养老服务质量。由注重数量规模发展向更加注重质量效能提升转变,由一般的单一服务向多元、精准、专业的综合服务转变。

(三) 发展目标

适应老龄化社会需求,健全基础性、兜底性养老服务供给,持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养康养相结合的养老服务体系,加快推进养老服务业和养老产业高质量融合发展,不断提升养老保障和养老服务质量,有效强化基本养老服务,满足多样化、多层次养老服务需求。

1. 养老服务体系更为完善

加强社区居家养老服务体系建设,夯实社区居家养老服务基础,深入开展养老机构质量建设,推动养老机构稳步发展,进一步推进医养康养结合发展,发展普惠型养老服务和互助性养老,支持家庭承担养老功能,建立行业操作规范、监督机制及监管体系。到2025年,居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系建设更加完善。

2. 养老保障体系更加健全

完善经济困难的高龄、失能老年人补贴制度,因地制宜健全动态调整机制,提高补贴标准精准度和有效性,强化与残疾人“两

项补贴”、社会救助等政策的衔接。加强社会福利、社会救助等社会保障制度和公益慈善事业有效衔接，老年人的基本生活、基本医疗、基本照护等需求得到有效保障。有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到100%。建立居家社区探访制度，社区帮扶普遍覆盖失能老年人，特殊困难老年人月探访率达到100%。高龄津贴、经济困难的老年人养老服务补贴不断健全完善。为经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴。

3. 养老服务供给不断优化

增加养老基本公共服务供给，到2025年，居家养老服务快速发展，基本建成“一刻钟”居家养老服务圈；社区养老服务设施实现有效覆盖，新建城区、新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施达标率100%；建立街道范围综合养老服务中心10个，城市社区日间照料机构覆盖率不断提升；新增养老机构5家，养老机构建立高质量优质示范养老床位不少于100张，养老床位数在“十四五”期间达到4000张，其中护理型床位占比不少于60%。

4. 保障支持体系持续提升

医养结合机构显著增加，服务质量持续改进。加强老年人健康服务，建设包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的老年健康服务体系，发挥医疗卫生服务在养老服务体系建设中的支撑作用。行业营商环境持续优化，规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策更加有力，从业人员规模和服务能力不断提升，养老服务综合监管、长期护理

保险等制度更加健全。推动实现每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有至少1名社会工作者。健全老年人权益保障机制，继续完善老年人关爱服务体系，促进老年人的社会参与，营造敬老助老社会风尚。

5. 产业融合发展更具活力

到2025年，养老产业政策逐步完善，老年消费市场不断壮大，初步建立起具有一定规模、结构合理、城乡协同、特色鲜明的“银发经济”产业体系，总体发展水平走在全市前列。加强养老服务与医疗、旅游、文化、生态等产业的融合发展，实现养老产业规模不断扩大。进一步扩大辖区内优质医疗资源、文化旅游资源优势，打造一批业态集聚、配套完善、用地高效、特色鲜明的养老产业融合发展示范区和品牌项目，并以此加大对社会资本投资西山区养老产业的吸引力。

专栏1:主要预期发展目标			
类别	指标	2025年目标值	指标属性
养老服务	养老床位数量	4000张	预期性
	护理型养老床位总数比例	占总床位的比例不少于60%	预期性
	高质量优质示范养老床位数量	新增不少于100张	预期性
	养老机构数量	新增不少于5家	预期性

	街道范围内综合养老服务中心数量	建立10个	约束性
	新建城区、新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施达标率	100%	约束性
银发产业	银发产业融合聚集发展	建立1家	预期性
	银发产业品牌项目数量	打造2个	预期性
养老保障	建有失能老人照护服务机构数量	建立1所	约束性
	有集中供养意愿的特困人员集中供养率	100%	预期性
健康支持体系	医养结合机构数量	新增4家	约束性
	65岁以上老年健康档案建档率	100%	约束性
	公办养老服务机构医疗卫生服务覆盖率	100%	约束性
养老服务专业化发展	每千名老年人配备社会工作者数量	≥1名	预期性

三、主要任务

（一）健全养老服务体系

1. 延伸居家养老服务支持

鼓励引入和培育居家养老服务机构和社会组织，上门为居家老年人提供“六助”等订制服务，以及生活照料、康复训练、医疗护理等多种形式的长期照护专业化服务，基本实现“一刻钟”居家养老便捷服务圈。鼓励探索各类老年人互助组织，打造低龄老年人为高龄老年人提供家庭互助服务模式。重点面向独居、空

巢、失能、计划生育家庭等特殊困难老年人开展探访与帮扶服务。探索设立“家庭照护床位”，让老年人居家享受连续、稳定、专业的养老服务。开展失能老年人家庭照护者（配偶、子女、亲属、保姆等）技能培训，普及家庭护理知识，增强家庭照护能力。通过政府补贴、产业引导、业主众筹等方式，引导家庭根据老年人身体状况、康复辅具需求、居住环境等特点，对住宅及居家设施等进行适老化改造。

2. 建设居家社区养老服务网络

加快社区居家养老服务中心建设步伐，推动养老服务专项设施规划与国土空间规划衔接。盘点整合辖区空闲公共空间、新建小区预留空间，积极打造社区居家养老服务中心，力争新建住宅小区按每百户不低于20平方米的标准建设养老服务设施，已建成小区按每百户不低于15平方米的标准建设养老服务设施，并委托专业养老组织具体运作。推动以居家服务为核心的“区、街、居”三级社区居家养老服务体系的建设和。鼓励社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁、PPP等方式参与公办养老机构改革，培育一批品牌化、连锁化、规模化的龙头大健康企业。通过资金补贴等方式，支持社区养老服务机构参加雇主责任保险、职业责任保险、意外险等保险产品。支持有条件的特困人员供养服务设施（敬老院）转型为区域养老服务中心，推动在街道范围内建有具备全托、日托、上门服务、对下协调指导等综合功能的养老服务设施，到2022年，每个街道范围内至少建有一个具备综合

服务功能的街道养老服务中心，有条件的街道还要积极建设具备综合服务功能的社区嵌入式养老服务中心。

专栏2：居家社区养老服务网络重点建设内容

1. 加强街道养老服务中心建设。到2025年，西山区所有街道至少建有一个具备全托、日托、上门服务和向下指导等综合功能的街道养老服务中心设施，街道养老服务中心覆盖率达到100%。

2. 以西苑、福海、团结等为重点，规划建设养老服务示范机构、区域性涉农养老服务中心。利用区民政局马街民政养老院开展西山区“宝珠养老院”实体运作，增加基础养老设施。

3. 推进老年幸福食堂建设。在全区范围内推动老年幸福食堂建设，确保在老年人有需求的街道、社区建立老年食堂、助餐服务站点，每年不少于5个。

3. 促进机构养老服务提质增效

强化养老服务机构综合监管，落实养老服务机构服务标准和评价指标。继续深入开展养老服务机构质量建设专项行动，确保养老机构各项质量管理达标。聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，不断提高养老机构对特殊老年人的照护能力。探索多元化的经营模式，鼓励有条件的公办养老服务设施通过承包经营、委托运营、联合经营等方式，引入企业或社会服务机构参与运营管理。引导社会力量举办养老服务机构，重点面向中低收入群体、适度面向中高收入群体，满足老年人多层次、个性化服务需求。优化城乡养老机构床位结构，推动护理型床位占比不低于60%。到2025年，新增5家养老机构，养老机构建立高质

量优质示范养老床位不少于100张，养老床位数在“十三五”现有基础上增加不少于500张。鼓励养老机构向家庭提供生活照护、康复护理、精神慰藉、紧急救援等专业服务。

专栏3：养老服务质量重点建设内容

1. 建立养老机构服务质量基本规范评估和监管机制。推行《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》等标准，建立专业的分级评定组织，完成全区25家养老机构服务质量等级评定工作，提升养老机构专业化和规范化建设水平。

2. 建立“养老服务+互联网+信用”机制。强化信用监管，建立覆盖从业人员和服务对象的养老服务行业信用管理体系，对养老服务领域失信责任主体实施多部门跨地区联合惩戒。建立互联网养老服务平台、养老机构、养老服务人员信用档案，对养老服务和产品加强监管并将监督检查结果纳入信用档案，及时将有关信息依法向社会公开。

3. 开展养老人才能力建设。通过委托、购买服务等方式，每年为全区养老机构护理员、养老机构管理人员提供培训，强化业务能力。

4. 有效拓展涉农养老服务

将涉农养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，加大养老机构和互助养老服务设施建设力度，适应当地老年人养老服务需求。加大对碧鸡、团结与海口涉农地区养老服务设施的建设改造力度，在保障特困人员集中供养的基础上，为低收入和失能、半失能老年人提供养老服务，增加日托、上门服务等功能，助推

养老服务消费梯次升级。广泛发展互助式养老服务，采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式，推动涉农地区养老服务可持续发展。

专栏4：涉农养老服务重点建设内容

1. 特困供养服务设施（敬老院）改造提升工程。继续组织实施兜底性长期照护服务保障行动计划，区级照护服务机构增设失能人员生活服务照护单元以及医疗护理、康复服务等医养结合照护单元，护理型床位占比不低于60%，并配备专业化照护人员，优先满足辖区内失能、部分失能特困人员集中照护需求，重点为特困人员、经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊困难家庭老年人提供无偿或低偿托养服务。建设（含新建和改建、扩建）1所失能照护服务机构。

2. 农村区域性养老服务中心建设。逐步将特困人员供养服务设施（敬老院）转型为区域性养老服务中心。其他供养服务设施应立足基本生活保障和照料需求，重点对房屋建筑及设施按照功能性质合理分区并进行适老化改造。

3. 特困供养服务设施（敬老院）能力建设。建立专业化、职业化的供养服务机构负责人、养老护理人员队伍，强化针对失能失智老年人照护技能和知识的培训。鼓励有条件的公办供养服务设施通过承包经营、委托运营、联合经营等方式，引入具备相应条件的企业或社会服务机构参与运营管理。到2025年，生活不能自理特困人员得到有效集中供养，有集中供养意愿的特困人员全部实行集中供养。

5. 发展普惠型养老服务

围绕“政府支持、社会运营、合理定价”的原则，大力发展面向广大老年人的、靠市场供给、由政策引导的普惠型养老服务。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。支持集中管理运营的社区嵌入式、分布式、小型化、连锁化的养老服务设施和带护理型床位的日间照料中心，增加家庭服务功能模块，强化助餐、助洁、助行、助浴、助医等服务能力，夯实居家社区养老服务网络，增强养老服务网络的覆盖面和服务能力。对接社会兜底工程，加大政府购买服务力度，支持专业化养老服务机构建设，强化对失能、失智老年人的长期照护服务。

（二）加快银发产业培育

1. 推动银发产业融合发展

结合国家“双循环”新发展格局，必须把银发产业作为西山区新的经济增长点和先导性产业，充分发挥西山区的区位与生态旅游资源优势，依据西山区打造更具活力的区域性国际中心城市中枢门户区规划，立足“云南政治中心服务承载区、山水都市品质区、现代服务业活力区”功能定位，引导和支持民间资本投资西山区银发产业，在滇池西岸环线、海口街道、团结街道、碧鸡街道积极打造面向国内、南亚东南亚的一流健康养生、休闲养生、生态养生的养老目的地，大力发展“养老+健康”“养老+文旅”“养老+生态”模式，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，创新和做强养老服务产业新模式与新业态。到2025年，建成1个功能突出、特色鲜明、辐射面广、带动力强的集“医-康-养”为一体的养老示范聚集区，推出一批康养旅游精品。

专栏5：银发产业重点建设内容

1. 围绕旅游资源丰富的滇池西岸环线，引进一批知名养老运营品牌机构，兴办一批高水平的养生健康医院、养生保健特色酒店，打造一批集休闲、养生、保健、疗养和旅游功能为一体的健康养老综合体。柏寿老年公寓、白鱼口村美丽康养度假基地等重点医疗康养综合体项目落地实施，促进产业融合、产业形态交织，打造集健康养生、医药产业、文化体验、休闲娱乐于一体的高品质健康生活综合体。

2. 依托团结街道、海口街道、碧鸡街道自然风光、民族文化特色，开发特色养生旅游新兴业态，建设涵盖医疗康复、养生保健、健康养老等的复合型养老服务社区。重点打造观景路养生公寓，棋盘山森林康养等2个项目。

3. 加快推进以绿地昆明·H1健康产业园为代表的医疗健康服务项目，建设涵盖“医康养”“产学研”的综合体，打造全龄全程的医疗健康服务综合示范区。

4. 培育引进泛V新空间项目，结合西山区实际情况，在医院、社区、公园等空间植入新型技术要素，打造数字医院、数字社区驿站、数字公园；再结合社区人口结构状况，在数字社区驿站注入养老服务配套内容，形成社区养老驿站。

2. 繁荣老年人用品市场

一是创新老年用品供给。引导和支持企业围绕老年人“衣”“食”“住”“行”“健康”领域研发和生产老年人日用品、食品、保健品、服饰、康护护理、可穿戴智慧养老设备等产品，积极发展具有资源优势的中药保健品。二是激发老年用品市场消费潜能。支持商业保险公司创新产品设计，将老年人需常备的、急需的康复辅具配置纳入保险支付范围。推动老年用品进产业园区、展会、商场、机构、社区和家庭。鼓励老年人相关用品零售企业在重阳节期间开展“孝老爱老”购物活动，通过各种形式展

销，形成品牌效应和消费热潮，激发消费热情，引领老年人用品消费潮流。三是推进在养老机构、城乡社区设立可穿戴智能养老设备、康复辅助器具配置服务（租赁）站点和展示区。

3. 优化养老服务市场环境

优化养老服务营商环境。一是优化行政程序。取消养老机构设立许可，将养老机构准入变更为备案登记制度。二是加强运营扶持。对社会化养老服务机构给予扶持补助和税费优惠政策，对符合条件的养老机构给予床位建设补贴，水电气等价格执行居民价。三是减轻机构负担。有效解决养老服务设施用地难题，降低养老企业固定资产投资成本，为养老机构购买综合责任保险，减轻养老机构赔付压力。

优化养老服务消费环境。一是加强养老服务消费市场监管。加大多部门联合执法力度，建立随机走访和定期检查机制，严厉查处侵害老年人人身财产权益的行为。二是开展养老服务质量监测。推动落实好全省统一的养老服务质量标准和评价体系，探索形成西山区分类分级服务标准及监管机制。

专栏6：银发产业营商环境重点建设内容

落实《昆明市人民政府办公室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》相关要求，全面放开养老服务市场，充分发挥市场在养老服务领域资源配置中的决定性作用，积极引进社会资本参与养老机构建设。

1. 支持社区日间照料、居家养老服务等新兴养老业态发展，对于养老机构以外

的其他提供养老服务的主体，鼓励其依法办理法人登记并享受有关优惠政策。

2. 鼓励社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构改革。

4. 深化拓展智慧养老产业

坚持科技养老、智慧养老，积极推动高新技术产业在养老服务领域的应用。以云南省“互联网+智慧养老”平台建设为契机，采取政府补贴、创业扶持、客户对接、媒体宣传等方式，支持信息科技企业资本投资智慧养老产业，完善互联网、大数据、人工智能技术支持体系，促进“互联网+养老服务”等产业模式的形成。充分发挥西山区优质医疗资源集中优势，加快实施医养结合的社区智慧养老行动计划。加强养老服务信息采集、信息利用的管理和标准制定，对涉及老年人的人口、保障、服务等基础信息分类分级互联共享，做好与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源的对接，实现数据资源共享利用。

专栏7：智慧养老重点建设内容

1. 培育引进泛V新空间项目，结合西山区实际情况，在医院、社区、公园等空间植入新型技术要素，打造数字医院、数字社区驿站、数字公园；再结合社区人口结构状况，在数字社区驿站注入养老服务配套内容，形成社区养老驿站。

2. 实施社区智慧养老行动计划，结合西山区50多家省、市、区级医疗机构资源，积极引入社会资本，打造一批西山区医养结合的智慧养老试点社区，提升社区医养结合功能。

5. 完善银发产业发展扶持政策

贯彻落实国家和省市对银发产业发展的扶持补助政策措施，将扶持发展银发产业纳入区政府对促进西山区经济平稳健康发展政策措施，对落地西山区并形成实际固定资产投资达到一定规模，年度主营业务收入首次突破一定额度，等级评定达到一定水平的养老服务企业给予补助奖励。

（三）完善养老保障及关爱服务体系

1. 健全养老保障

巩固实施全民参与医疗保障计划，确保全区老年人参保率稳定在95%以上，并进一步实现医疗保险人口全覆盖目标。推动建立长期照护项目、标准、质量评价等行业规范，积极开展长期护理保险制度试点，不断完善长期护理保险制度。加强长期护理保险制度与长期照护服务体系有机衔接。积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等各类保险的有益互补作用，解决不同层面照护服务需求。整合高龄津贴、护理补贴等，集中补贴经济困难的高龄、失能老年人长期照护费用。

2. 完善老年人社会救助体系

加大将失能、半失能、患病、经济困难老年人纳入最低生活保障、医疗救助、临时救助及其他专项和综合救助体系的力度，实现应保尽保。将城乡“三无”老年人全部纳入政府特困供养范围，并逐步提高供养标准。政府举办的社会福利院和养老机构，优先收住经济困难的失能、半失能、失独和70岁以上高龄老年人。

按规定对流浪乞讨、被遗弃、遭受灾祸等生活无依靠老年人给予救助。

3. 健全助老慈善事业体系

建立政府支持、老年人自助、社会援助的助老慈善事业体系，鼓励老年人参与助老相关的慈善捐赠、慈善信托、志愿服务、扶贫、疾病救助等慈善活动。积极引导基金会、慈善会、社区自组织、志愿者团体等社会公益慈善力量关注老年人群体。通过亲友互通、邻里互帮、志愿互助、物资捐赠等形式，关心、关爱特殊困难老年人。

(四) 促进老年人社会参与

1. 加快培育养老服务工作志愿者队伍

探索形式多样的老年人社会参与形式，建立为老志愿服务、老年志愿服务登记制度和志愿者服务时间储蓄及激励反馈机制。推动低龄老年人反哺高龄老年人的互助养老模式的发展。鼓励老年人在力所能及的范围内发挥所长。到2025年，为老服务志愿者注册人员占全区总人口比例逐年增加。

2. 推动老年人参与精神文化活动和文化传承

通过政府购买服务、项目合作等方式支持各类社会力量依托养老机构、日间照料中心、社区居家养老服务中心、老年幸福食堂等平台开展老年人精神关爱活动。发掘优秀的老年人文艺作品，并通过各类媒体宣传推广，引导老人积极参与健康文明的文娱活动。充分发挥西山区少数民族优秀文化中“互助”“互济”

“尊老”“孝老”的养老文化和传统功能。实施发展老年大学行动计划，加大老年教育经费投入，夯实基础设施建设，改善老年大学办学条件、拓宽办学规模，促进老年教育高质量发展。

3. 促进老年人参与自身权益维护

认真贯彻落实“一法两条例”和养老服务法律法规，开展普法宣传，提升老年人防诈骗、抵御非法集资意识和法律维权意识。积极搭建老年人依法维权平台，畅通老年人诉求表达渠道。严厉查处养老服务机构及其工作人员侵害老年人人身财产权益的行为，切实保障老年人合法权益。

（五）提升健康支持体系

1. 深化医养结合

到2025年，实现养老机构医养结合服务覆盖率达到100%。实现65岁以上老年人建立健康管理档案，建立不少于4家医养结合型养老服务机构或康复医疗机构。深化以“医疗机构+养老机构共同体”“医疗机构+养老机构协作体”“1+1+x”（基层医疗机构、社区养老机构、医院）联合体为支撑，“家庭医生团队+居家养老嵌入式”工作模式与“医疗服务+休闲养生+健康养老候鸟式”复合型工作模式相结合的“三体一式一型”的“311”医养结合工作模式，提升医养结合发展水平。支持简化医养结合机构设立流程，对内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站的养老机构，取消行政审批，实行备案管理。支持具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。支持养老机

构开展医疗服务，在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院和中医院等建设，养老机构举办二级及以下特定医疗机构的，设置审批与执业登记“两证合一”。支持医疗机构开展养老服务，在老年康复医院、护理院、安宁疗护机构和综合医院等机构中加强老年病科室建设，医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防等条件可依据医疗机构已具备的资质直接备案。医疗机构内设养老机构符合条件的，享受养老机构相关建设补贴、运营补贴和其他政策；养老机构内设医疗机构属于社会办医的，按照国家相关规定享受政策扶持；养老机构内设医疗机构符合条件的，可纳入医保定点协议管理范围，符合规定的医疗费用纳入医保支付范围。

专栏8：医养结合重点建设内容

1. 充分整合社区养老与基层医疗卫生在场地、人力、服务等方面的资源，实现基层医疗卫生机构与社区养老服务机构的无缝对接。鼓励基层医疗卫生机构为社区高龄、重病、失能、部分失能以及计划生育特殊家庭等行动不便或确有困难的老年人，提供定期体检、上门巡诊、家庭病床、社区护理、健康管理等基本服务，将符合规定的医疗费用纳入医疗保险或长期护理保险支付范围。

2. 引入社会资本和品牌医疗机构，通过公建民营、民办公助等方式，重点建设老年病、心脑血管病、康复医疗、护理院、安宁疗护等特色专科医院。

3. 每年为辖区内65岁及以上老年人提供1次健康管理服务，包括开展健康档案建档、生活方式和健康状况评估、体检、辅助检查和健康指导等。

2. 建立健全突发公共卫生安全事件应对机制

一是加强养老机构应急能力建设。鼓励有条件的民办养老机构提升应急救援能力。遇突发性公共卫生安全事件及时成立相关领导小组，制定防控流程和处置预案，做好隔离、防护工作。二是加强政策法规支持和帮扶。与医疗机构、红十字会、慈善协会、基金会等慈善救助机构建立合作机制，优先向养老机构提供医疗救助、防控物资及生活物资支持。积极协调财政、税务和金融等部门，制定专门的扶持措施。三是引导专业社会力量和社区老年社会组织、老年志愿者力量有序参与防控和救助工作。逐步建立养老社会力量统筹平台，在特殊时期指导老年人做好自我防护，对困难老年人开展个别化的关爱帮扶服务。

3. 实现基本公共卫生服务全覆盖

加快推进养老基本医疗卫生服务全覆盖，切实保障全区老人享有基本公共卫生服务的权利和强化老年人健康管理服务。到2025年，基本建成城市社区“一刻钟”基本公共卫生服务圈，社区老人以正常速度步行15分钟可达到基层卫生服务机构、养老服务设施和站点，实现基本医疗服务设施、养老服务设施和站点全覆盖。

（五）强化要素支撑

1. 加强用地及配套设施供给保障

完善养老服务设施规划和用地用房保障政策。根据老龄化程度发展趋势，合理规划养老服务设施规模和布局。科学编制供地

计划，确保在年度建设用地供应计划中养老用地的保障。健全存量设施利用机制，积极盘活利用闲置资源建设养老服务设施。支持企业、公益慈善组织等主体利用存量场所和设施开展养老服务。严格落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”工作原则，实施常态化督查机制，确保养老服务设施供给保障。“十四五”期间，所有街道至少建有1个具备综合功能的养老服务机构。

2. 加强财政金融保障

强化财政资金保障。将养老服务工作经费纳入区级政府年度财政预算，并根据本年度区内老年人口增加情况逐年增加政府财政投入。积极争取中央、省、市资金支持力度，多渠道筹集资金推动养老事业发展。加大政府购买养老服务力度，完善政府购买养老服务目录和办法，将经济困难高龄失能失智老年人家庭适老化改造纳入政府购买养老服务目录。加强社会资本投入。大力拓宽社会资本参与养老服务与银发经济发展的渠道，鼓励和引导个人、企业、金融机构、基金会、社会组织等社会力量投资养老事业及银发产业，形成多元投入的格局。推动税费优惠举措落地。落实各项税费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策。加强养老服务金融创新。规范和鼓励银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人需要的信贷、理财、保险等产品和服务。积极推动商业保险公司丰富保险产品供给，开发长期护理商业保险产品。

3. 加强养老服务人才队伍建设

建立健全多层次养老服务人才培养机制，全面提升养老服务从业人员专业化和职业化水平。加大人才培养力度。依托大专院校、职业技术学校、养老行业协会、知名养老服务机构开展养老护理人才、养老机构管理人才培训。到2025年实现养老护理员岗前培训率达到100%，持证上岗率达到80%。2025年，每千名老年人、每百张养老机构床位至少配1名社会工作者。完善人才激励政策。建立健全养老服务从业人员薪酬待遇机制，开展职称评定，逐步整体提高薪酬和保障水平，在养老服务机构工作的养老人才，由所在机构按照有关规定办理社会保险事宜，并适当提高福利待遇，对取得养老护理员资质证书的适当给予政策补贴。加大为老服务志愿者人才培养力度。通过政府购买或公益创投等多种方式，积极培育为老服务志愿者队伍。完善社会工作专业人才引入机制，吸引专业社会工作者和社会工作专业毕业生从事老年社会工作服务，建立健全专业社会工作者引领志愿者协同开展为老服务机制。

四、保障措施

（一）加强组织领导

建立健全养老服务工作体制机制，形成党委统一领导、政府依法行政、各部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的养老服务工作大格局。完善区、街道办事处、社区居民委

员会、居民小组四级老龄工作网络，保证城乡社区老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮。

（二）加大资金投入

根据西山区经济社会发展状况，加大区政府对养老服务事业及产业发展的资金投入力度，按比例逐年增加养老服务经费投入。鼓励金融机构在风险可控、商业可持续的前提下，改进和完善对养老服务的金融服务。积极引导各类社会资本投入养老事业，倡导社会各界对养老事业进行慈善捐赠，形成财政资金、社会资本、金融产品、慈善基金相结合的养老服务多元化投入机制。

（三）强化制度保障

聚焦西山区养老服务发展的难点、重点、堵点问题，强化改革思维，加强制度创新，破解发展难题。将养老服务规章制度、行业标准纳入应对人口老龄化重大改革、政策文件制定中，保障各项制度衔接一致，有序推动规划目标任务完成。

（四）加强评估监测

加强对规划组织实施的督促检查和工作指导，积极开展规划实施情况动态监测和评估工作，认真落实本规划确定的指标及工作任务。加强对规划执行情况的监督检查，确保责任到位，任务落实。

（五）加强舆论宣传

充分发挥广播、电视、报刊、网络等媒体作用，加大对养老服务工作宣传力度，提升全社会的老龄意识，营造尊老敬老、养

老助老的社会氛围。促进老年人关爱活动常态化，社会爱老风气落实到相关党建工作、学生活动、媒体宣传等方面。