沈阳市“十四五”养老服务体系建设规划

2021年11月

目录

一、“十三五”时期养老服务体系建设成效显著………………1

（一）顶层设计日臻完善……………………………………1

（二）设施建设快速发展……………………………………2

（三）服务质量大幅提升……………………………………2

（四）服务功能有效拓展……………………………………3

（五）发展环境不断优化……………………………………3

二、“十四五”时期养老服务体系建设的总体要求…………4

（一）面临形势………………………………………………4

（二）指导思想………………………………………………6

（三）基本原则………………………………………………6

（四）发展目标………………………………………………7

三、“十四五”时期养老服务体系建设的主要任务和具体措施…9

（一）织密兜底养老服务网络………………………………9

（二）推进普惠养老服务发展………………………………12

（三）深化医养康养有机融合………………………………19

（四）加强养老人才队伍建设………………………………21

（五）促进养老产业蓬勃发展………………………………22

（六）强化养老服务行业监管………………………………23

四、保障措施……………………………………………………25

（一）加强组织领导………………………………………25

（二）加大资金投入………………………………………26

（三）完善政策保障…………………………………………26

（四）优化发展环境…………………………………………26

（五）强化督导检查…………………………………………27

沈阳市“十四五”养老服务体系建设规划

为积极应对我市人口老龄化严峻态势，切实推进“十四五”时期沈阳养老服务高质量发展，按照国家及省市相关部署要求，结合我市养老服务工作实际，制定本规划。

一、“十三五”时期养老服务体系建设成效显著

“十三五”时期，沈阳养老服务工作得到市委、市政府高度重视，各领域、各方面广泛关注和大力支持。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系逐步建立，广大老年人多元化、多层次养老服务需求得到有效满足，人民群众的获得感、幸福感、安全感不断提升。

（一）顶层设计日臻完善

**加强组织领导，**成立了由市政府主要领导任组长，市发展改革委等37个部门为成员单位的市加快推进养老服务工作领导小组，构建起全面贯通、协调联动、各负其责的工作推进体系，有效汇聚各方合力。**积极推动立法，**紧密结合沈阳实际，颁布实施《沈阳市居家养老服务条例》，推动我市养老服务体系建设步入法治化轨道，为深入推进养老服务事业健康有序发展提供坚实保障。**科学制定政策，**密集出台了《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》《沈阳市居家养老服务体系建设实施方案》等50余个政策性文件，为进一步加强养老服务体系建设营造良好政策环境，在全省范围内树立了多个领域的政策范本。

（二）设施建设快速发展

**明确配建标准，**全面落实《沈阳市居家养老服务条例》要求，新建居住区按照每百户建筑面积不低于35平方米、已建居住区按照每百户建筑面积不低于25平方米的标准，配套建设居家养老服务设施。**分配建设指标，**根据各地区养老服务设施建设基础和老年人口分布情况，逐个地区下达设施建设任务指标，纳入各区县（市）年度重点工作任务。**加大推进力度，**将养老服务设施建设写入政府工作报告、列入民生实事予以重点推进，建立跨单位协调机制，成立跨部门工作专班，坚持倒排工期、挂图作战、压茬推进、联合督查，确保了养老服务设施建设目标圆满完成。“十三五”期间，全市新增区域性居家养老服务中心265个、改造社区养老服务站902个，社区居家养老服务设施覆盖率达到94%；新增养老机构87家，较“十二五”末期增长了53%。

（三）服务质量大幅提升

**坚持标准先行，**结合我市实际，陆续出台了《养老服务机构安全管理规范》《养老服务机构服务质量规范》《区域性居家养老服务中心设施设计和服务标准》等11个团体标准、2个规范性文件，为指导督促养老服务机构开展精细化服务提供基本遵循。**开展专项行动，**以“五查五改、对标达标”为主要任务，连续四年开展养老院服务质量建设提升专项行动，全市252家养老机构管理服务质量类指标合格率达到100%。**消除安全隐患，**围绕养老机构安全问题，在全市范围内开展“地毯式”排查，取缔隐患养老机构55家、清除重大风险隐患176个，存在十几年的“老大难”问题彻底“清零”。**引导服务升级,**对养老服务机构服务质量定期开展第三方评估评价，通报评估结果；以服务绩效为核心内容，分别制定养老机构和社区居家养老服务设施星级评定办法，依据评定星级发放运营补贴，引导养老服务机构不断提高服务能力。

（四）服务功能有效拓展

**开展社区居家养老服务，**依托区域性居家养老服务中心和社区养老服务站，为广大老年人提供生活照料、文体娱乐、心理慰藉、法律咨询等社区居家养老服务。社区嵌入式、机构+社区+居家、地产+居家+社区+机构+医疗等多元化养老服务模式有效满足了老年人多样化居家养老服务需求。**开展困难老年人家庭适老化改造，**对纳入分散供养特困人员和建档立卡贫困人口的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，根据老年人身体状况进行“一户一案”个性化定制，有效降低了老年人意外伤害风险，增强了老年人居家生活的安全性和便利性。**开展农村居家养老服务试点，**通过健全农村老年人关爱机制、建立农村老年人信息台账、建设为老服务队伍、完善留守老年人定期探访制度等举措，逐步形成符合农村老年人实际需要的农村养老服务模式，有效破解农村养老难题。

（五）发展环境不断优化

**加强财政支持，**落实福彩公益金50%以上用于养老服务发展，推动养老服务补贴标准提标扩面。**加大房产供给，**多渠道挖掘整合房产资源，无偿供给社会力量建设运营社区居家养老服务设施，极大激励了社会力量参与养老服务业的热情。各级政府无偿提供房产1023处，占全市社区居家养老服务设施的87.7%。**突破审批瓶颈，**建立养老服务机构联审联批机制，为养老服务机构消防验收开辟绿色通道，有效破解了因未办理不动产登记等原因无法进行消防审批的难题。**引进优质资源，**成功引入中国健康养老集团参与我市普惠养老城企联动专项行动，计划三年内投资3亿元用于建设社区养老服务骨干网；华润置地润馨汇在沈投资4.3亿元打造颐养中心；泰康之家沈园项目，总投资金额达30亿元，有效带动全市养老服务水平整体提升。

二、“十四五”时期养老服务体系建设的总体要求

（一）面临形势

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是推动沈阳新时代全面振兴全方位振兴取得新突破极为关键的五年。当前，我国已转向高质量发展阶段，我市养老事业发展也将处于重要战略机遇期。必须深刻认识社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂发展环境带来的新矛盾新挑战，增强机遇意识和风险意识，攻坚克难、砥砺奋进，推动“十四五”时期我市养老服务发展不断开创新局面、跃上新台阶。实施积极应对人口老龄化国家战略，对我市养老服务发展提出新的要求。“十四五”时期，我国将进入中度老龄化社会，应对人口老龄化任务极其艰巨繁重。党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化上升为国家战略，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》为各地区推进养老服务发展提供了方向指引和行动遵循，我们需要进一步对标对表国家决策部署，下大气力改进提升养老服务质量水平，切实推动国家战略在我市全面落地落实。**推动东北老工业基地振兴，对我市养老服务发展提出新的要求。**党的十八大以来，习近平总书记多次到东北调研，召开座谈会，提出“更加关注补齐民生领域短板，让人民群众共享东北振兴成果”等“六项重点工作”，并作出了新时代东北全面振兴“十四五”时期要有突破等重要指示。养老服务发展是推动东北全面振兴发展的题中应有之义，我们需要进一步将养老工作放到东北振兴全局中去谋划和推进，强化组织、政策、制度保障，积蓄推进养老服务业发展的强劲势能，为老工业基地焕发新活力提供有力支撑。**建设国家中心城市，对我市养老服务发展提出新的要求。**省委提出加快构建“一圈一带两区”区域发展格局，结合沈阳国家中心城市定位，要加快构建以沈阳为核心的现代化都市圈。在建设国家中心城市的进程中，沈阳养老服务发展面临重大机遇，也面临诸多考验。比如人口老龄化水平远高于全国和辽宁省平均水平，老年群体高龄化、失能化、慢病化、空巢化特点也将愈加明显，居家养老服务供给不足，社会力量参与养老服务事业不充分，规模化、连锁化、品牌化的养老服务企业仍然匮乏等，均需要我们下大气力尽快加以解决，切实推动养老服务提质扩面，真正实现从“基本养老”向“品质养老”的跨越。

（二）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真贯彻落实习近平总书记关于养老服务工作的重要指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，围绕实施积极应对人口老龄化国家战略，立足沈阳市老年人群多层次、多样化、差异化的养老服务需求，优化供给结构，提升服务质量，加强改革创新，持续探索具有沈阳特色的养老服务发展新机制、新途径、新方式，着力破解养老服务发展中存在的突出矛盾和瓶颈难题，全面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，积极发展高品质养老，为推动沈阳新时代全面振兴全方位振兴取得新突破、努力建设国家中心城市提供强有力支撑。

（三）基本原则

——多元驱动，凝聚合力。坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动，引入市场机制、社会力量扩大和优化养老服务供给，加强养老服务领域“三社联动”，鼓励慈善和志愿力量参与养老服务，形成全社会应对人口老龄化的强大合力。

——保障基本，促进共享。坚持兜底线、保基本、促普惠、均等化，加强资源引导和调控，加快发展面向高龄、贫困、失能失智、留守、计划生育特殊家庭等老年群体的基本养老服务，逐步建立面向社会大众的普惠型养老服务体系，推动实现人人享有基本养老服务。

——统筹兼顾，协调发展。发挥家庭、社区、机构各方优势，促进多种养老服务方式融合发展。引导机构通过连锁化运营等方式进入社区，积极提供上门居家养老服务。促进医养康养相结合，以老年人生活照料服务为基础，针对有医疗需求的老年人，为其提供相应医疗服务。

——深化改革，注重创新。按照包容审慎监管原则，允许有条件的地方对养老服务新模式、新业态进行先行先试。加强经验交流和试点评估，对于实践证明可行的鲜活经验和有效做法，通过多种方式及时总结推广，条件成熟的上升为政策制度，逐步探索形成沈阳特色养老服务的具体路径。

（四）发展目标

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初步构建。

——基本养老服务制度全面建立。兜底性和普惠型养老服务制度更加完善，符合老年人实际需求的基本养老服务清单编制完成，老年人能力评估机制不断健全，家庭养老床位试点探索取得显著成效，人人享有基本养老服务的局面初步形成。

——社区居家养老服务供给更加均衡。社区养老服务设施实现全覆盖，城市社区15分钟养老服务圈全面建成，政府购买居家养老服务和困难老年人家庭适老化改造范围逐步扩大。

——机构养老服务质量持续提升。促进养老机构服务提质升级，星级养老机构占比达到80%，护理型床位占比达到55%，公办养老机构兜底保障作用充分发挥，公建民营改革持续深化。

——医养康养结合服务能力不断增强。医养康养相结合的体制机制更加顺畅，养老机构与医疗机构合作机制不断健全，基层医疗服务与社区养老服务深度融合，覆盖城乡的老年健康服务体系基本建立。

——养老服务人才队伍日趋壮大。养老服务人才职业化、专业化水平全面提升，从业人员职业发展空间不断拓宽，社会工作者和志愿者等为老服务队伍不断充实，人才培养激励机制更加健全。

——养老服务综合监管效能不断强化。综合监管机制建立健全，科技监管效能持续提升，标准化管理水平日益提高，养老服务信用体系初步建立。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 专栏1：“十四五”期间养老服务体系建设主要指标 | | |
| 序号 | 项目 | 目标值 |
| 1 | 养老服务床位总量 | 达到9万张 |
| 2 | 新建居住区、已建居住区配套建设养老服务设施达标率 | 达到100% |
| 3 | 城市社区政府购买居家养老服务覆盖率 | 达到100% |
| 4 | 特殊困难老年人月探访率（国家） | 达到100% |
| 5 | 公办养老机构入住率 | 达到60% |
| 6 | 星级养老机构比率 | 达到80% |
| 7 | 养老机构护理型床位比率（国家） | 达到55% |
| 8 | 提供医疗服务的养老机构比率 | 达到100% |
| 9 | 每千名老年人配套社会工作者人数 | 超过1人 |
| 10 | 老年大学覆盖面 | 每区县（市）至少一所 |

三、“十四五”时期养老服务体系建设的主要任务和具体措施

（一）织密兜底养老服务网络

1.加强困难老年人保障。**提高特困供养保障水平。**稳步提高特困人员供养标准和照料护理标准，切实维护其基本生活权益。将符合城乡特困供养条件的老年人纳入救助供养范围，确保有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到100%。**完善救助福利保障制度。**落实城乡最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭中的失能、半失能老年人护理补贴制度，帮助其解决实际困难。健全老年人福利补贴制度，做好与社会救助等政策的衔接。完善临时救助制度，解决困难老年人遭遇的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。**建立老年人能力评估制度。**落实国家统一的老年人能力综合评估标准，制定沈阳市老年人能力评估实施办法，不断完善老年人能力评估机制，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的参考依据。2021年，老年人能力评估制度初步建立；2022年，实现享受政府购买居家养老服务、居家适老化改造、失能老年人护理补贴等政策的老年人，以及全市入住养老机构的老年人全部参与评估，老年人能力评估制度全面施行。**编制基本养老服务清单。**制定符合沈阳市老年人实际需求的基本养老服务清单，优先将高龄、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、分散供养特困人员和计划生育特殊家庭中的老年人纳入基本养老服务重点保障对象，并根据经济发展情况和老年人实际需求逐步丰富服务项目，实现人人享有基本养老服务。

2.深化公办养老机构改革。完善公办养老机构委托经营机制，打破以价格为主的筛选标准，综合从业信誉、服务水平、可持续性等质量指标，引进优质养老运营机构早期介入、全程参与委托经营的公办养老机构项目工程建设，支持开展规模化、连锁化运营。在满足特困人员集中供养需求的基础上，支持公办养老机构为最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭以及计划生育特殊家庭老年人提供低收费托养服务，鼓励空余床位向社会开放，收益主要用于兜底保障对象供养服务和提高护理人员薪酬水平。公办、公建民营、民办公助养老机构应优先向经济困难的孤寡、失能、残疾、高龄老年人，以及计划生育特殊家庭、作出特殊贡献的老年人提供服务。

|  |
| --- |
| 专栏2：公办养老机构“三达标”提升工程 |
| 1.提升机构覆盖达标率。改造升级公办养老机构护理型床位，开辟失能老年人照护单元，到2025年，区级公办养老机构建有率达到100%。  2.提升服务质量安全达标率。加强公办养老机构规范化建设，依据《养老机构服务安全基本规范》《养老机构等级划分与评定》等相关国家标准，评定为一级至二级服务等级的乡镇（街道）级公办养老机构建有率达到80%以上，评定为二级至三级服务等级的县（市）级公办养老机构建有率达到80%以上。公办养老机构原则上不按照五级服务等级标准新建，坚持兜底线保基本的公益属性。  3.提升公办养老机构入住率。改善公办养老机构服务环境、优化供给结构，到2025年，实现公办养老机构入住率达到60%。 |

3.补齐农村养老服务短板。**构建农村养老服务网络。**在县级层面，建设以失能、部分失能特困人员专业照护为主的特困人员供养服务设施（敬老院），着力增强生活不能自理特困人员专业照护保障能力；在乡镇层面，拓展农村中心敬老院功能，在满足特困老年人集中供养的基础上，为低收入老年人及高龄、独居、失能老年人提供医疗护理、康复保健、生活照料、精神慰藉等服务；在行政村层面，鼓励依托农村互助幸福院、邻里互助点等互助性养老服务设施，大力发展农村居家养老服务。**探索农村养老服务模式。**继续开展农村居家养老服务试点，逐步扩大试点范围，重点发展互助性养老服务，通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式，为本村高龄、失能（半失能）、留守、独居老年人提供互助服务，有效破解农村养老难题。加强农村社区综合服务能力建设，整合养老服务、公共文化、医疗卫生、全民健身等服务功能，为老年人提供综合性服务。大力培育农村老年协会、农村社区为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。**健全农村老年人关爱机制。**落实农村空巢、留守老年人定期探访制度，明确探访对象、探访内容、探访程序及工作要求。开展农村空巢、留守老年人排查，掌握基本信息，做到精准到村、到户、到人。以县为单位，乡镇政府统筹指导，村民委员会协助实施，建立空巢、留守老年人信息台账，及时了解和评估农村空巢及留守老年人生活情况、家庭赡养责任落实情况，提供相应援助服务。

|  |
| --- |
| 专栏3：农村特困人员供养机构改造提升工程 |
| 1.突出改造重点。按照“扩建一批、整合一批、改造一批”的工作思路，从建筑标准、设施设备、院区场地、用房功能、适老化改造、照护型床位、消防安全七个方面，对农村特困人员供养机构实施改造提升。  2.加强照护功能。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，照护型床位占比不低于50%。  3.明确任务时限。到2022年，每个县（市、区）至少建有1所失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级特困人员供养服务机构，所有设施安全隐患全部清除，所有未达标设施改造提升任务全部完成，基本形成县、乡供养服务设施相衔接，布局科学、配置均衡、服务完善的农村养老服务兜底保障网络。 |

（二）推进普惠养老服务发展

1.巩固居家养老基础地位。**完善家庭养老支持措施。**充分保障劳动者依法享有各类法定假期，鼓励用人单位采取分散灵活的休假方式，支持职工探视和照料老年人。为长期在家照顾失能老年人的赡养人、扶养人或者雇用人员提供护理培训，向失能老年人照护者普及护理知识，提高其护理技能。鼓励各类社会资源为失能老年人家庭提供所需支持性喘息照护服务。**实施居家适老化改造。**采取政府补贴等方式，对符合条件的困难老年人家庭实施适老化改造，逐步将改造对象范围扩大到城乡最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭中的高龄、失能、残疾老年人家庭。加强居住区公共设施适老化改造，重点对坡道、楼梯、电梯、扶手等公共建筑进行改造。**开展政府购买居家养老服务。**通过政府购买服务的方式，依托社会力量向符合条件的高龄、失能、失智、贫困、计划生育特殊家庭中的老年人提供免费居家养老服务，不断丰富服务项目，保障其基本养老服务需求，同时激活全市居家养老服务市场，培育一批竞争力强、经济社会效益显著的服务主体，提升全市居家养老服务整体水平。**发展家庭养老床位。**开展家庭养老床位试点，制定家庭养老床位的规范标准，支持养老服务机构运营家庭养老床位，把专业化的养老服务延伸到家庭，对失能老人家庭进行适老化改造，并提供专业护理、远程监测等服务内容，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。

|  |
| --- |
| 专栏4：居家适老化改造工程 |
| 1.保障困难群体。采取政府补贴的方式，对纳入分散供养特困人员和建档立卡贫困人口中的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。  2.满足个性需求。突出针对性和实效性，根据老年人家庭的住宅环境、老年人身体状况、家庭成员情况等进行个性化设计，做到“一户一案”，满足其居家生活照料、起居行走、康复护理等核心需求。  3.扩大改造范围。根据经济社会发展实际，逐步扩大适老化改造对象范围。积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造，根据老年人社会交往和日常生活需要，结合老旧小区改造等对公共设施进行适老化改造。  4.激发消费潜能。鼓励各区县（市）持续探索创新，加强产业扶持，激发市场活力，加快培育公平竞争、服务便捷、充满活力的居家适老化改造市场，有效满足城乡老年人家庭的居家养老服务需求。 |

|  |
| --- |
| 专栏5：政府购买居家养老服务工程 |
| 1.确定服务范围。为城乡最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭和计划生育特殊家庭中的失能失智老年人，每人每月提供30—45小时的免费居家养老服务；为八十周岁及以上老年人和计划生育特殊家庭中七十周岁及以上老年人，每人每月提供3小时的免费居家养老服务。  2.保障基本养老服务需求。围绕老年人的基本需求，将助餐、助医、助浴、助洁、助行、生活照料、健康护理等服务项目纳入政府购买居家养老服务目录。  3.明确时间节点。2021年在100个社区启动政府购买居家养老服务试点，2023年开展政府购买居家养老服务的城市社区覆盖率将达到50%，2025年将达到100%。  4.加强服务监管。依托养老服务信息平台，委托第三方专业机构，对政府购买居家养老服务质量、绩效进行监测和评价，督促服务承接方不断提高服务标准。 |

2.发展社区养老服务网络。构建城市社区15分钟养老服务圈，在区级层面，依托公办养老机构为以困难群体为主的老年人提供兜底保障服务。在街道层面，建设区域性居家养老服务中心，提供生活照料、短期托养、助医、助餐、助浴、助洁、康复、关怀访视、生活陪伴、心理咨询和应急救援等服务，到2025年区域性居家养老服务中心建有率达到60%。在社区层面，建设社区养老服务站，提供文化、体育、娱乐、休闲、养生、老年教育等服务，有条件的可拓展服务功能，将区域性居家养老服务中心的服务内容延伸至社区养老服务站，到2021年社区养老服务站建有率达到100%。无偿或低偿使用场地设施的养老服务机构，应当以普惠为导向确定服务价格。

|  |
| --- |
| 专栏6：养老服务设施建设工程 |
| 1.科学规划设施布局。落实《沈阳市养老服务设施布局规划》，按照区域统筹、总量平衡，分级配置、分类布设，因地制宜、差异发展，“四圈合一”（居住圈、交通圈、医疗圈、休闲圈）、综合配套的原则，综合考虑全市老年人口结构和区域分布特点，科学布局养老服务设施，构建规模适度、布局合理、覆盖城乡、满足多元需求的养老服务设施空间格局。  2.严格落实配建标准。分别按照新建居住区每百户建筑面积不低于35平方米，已建居住区每百户建筑面积不低于25平方米的标准，有计划、有步骤地推动社区居家养老服务设施建设。其中，新建居住区配套养老服务设施，严格落实“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）要求，着重确保配套用房的建筑质量；已建居住区对照养老服务设施配建缺口，开展为期三年的配建达标工程，全面补齐历史欠账。  3.有效保障土地供应。将养老服务设施用地纳入年度国有建设用地供应计划。非营利性养老服务机构可凭登记机关颁发的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。鼓励各地区探索利用集体建设用地发展养老服务设施。严防擅自改变建设用地用途、容积率等规划设计条件，将养老服务设施用于房地产开发。  4.深入挖潜房产资源。采取多种方式支持各地区利用存量资源发展养老服务，在城镇老旧小区改造中统筹推进养老服务设施建设，鼓励支持空置公租房、国企物业等无偿或低偿用于养老用途，推动地方党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型为养老服务设施。提升社区公共用房为老服务功能，确保已建成小区的社区公共用房40%以上面积用于养老服务。 |

|  |
| --- |
| 专栏7：社区居家养老服务能力提升工程 |
| 1.构建城乡老年助餐服务体系。全面建立助餐服务网络。依托社区居家养老服务设施，打造一批“后厨可观、食材可溯、安全可查、送餐可及、质量可评”的标准化社区老年食堂，提高助餐服务的普惠性和可及性。进一步丰富和创新助餐服务提供机制，推进“中央厨房”与“社区食堂”等多种模式联动。重点补齐农村、远郊等服务短板，支持当地有条件的养老服务机构、餐饮场所等增加老年助餐服务功能，积极推广发展邻里互助助餐模式。支持高质量多元化供餐。围绕更好满足老年人多层次多样化助餐需求，鼓励助餐机构开发餐饮产品、丰富菜色品种、合理营养膳食。建立助餐服务合理回报机制，由经营者根据实际服务成本和适度利润水平确定收费标准，引导更多市场主体参与助餐服务。引导外卖平台等市场主体参与助餐配送服务。  2.大力发展老年人助浴服务。支持社区助浴点、流动助浴车、入户助浴等多种业态模式发展，培育一批专业化连锁化助浴服务机构，为老年人提供优质普惠的集中助浴和上门助浴服务。支持助浴服务相关产品研发和设计创新，加大经济实用型产品的推广应用。鼓励助浴机构投保相关保险，提高风险保障程度。  3.引导助洁服务覆盖更多老年人。支持家政企业开发被褥清洗、收纳整理、消毒除尘等适合老年人需求的保洁服务产品。鼓励物业企业拓展面向老年人家庭的保洁增值服务。  4.提高老年人生活服务可及性。依托社区养老服务设施，引导社区综合服务平台广泛对接老年人需求，为老年人提供就近就便消费服务。组织、引导、便利社会工作服务机构、物业企业、零售服务商等拓展为老服务功能，提供生活用品代购、餐饮外卖、家政预约、代收代缴、挂号取药、精神慰藉等服务。 |

3.促进养老机构高质量发展。加强综合性养老服务机构建设，支持社会力量建设专业化、规模化、医养结合能力突出的养老机构。完善长期照护服务的标准规范，提升养老机构标准化、规范化服务能力。增强养老机构照护功能，鼓励养老机构着眼失能老年人长期照护需求发展护理型床位，推动养老机构扶持政策向护理型床位倾斜，持续引导各类养老机构提高护理服务能力和运营水平，提高护理型养老床位入住率。到2021年底，护理型床位占比不低于40%；到2025年底，护理型床位占比不低于55%。

|  |
| --- |
| 专栏8：养老机构服务提质工程 |
| 1.落实国家标准。执行《养老机构等级划分与评定》国家标准，指导全市养老机构对照标准提高运营服务质量。  2.开展星级评定。引导养老机构通过改善室内外环境、加强设施设备配置、强化运营管理、提升服务质量水平等方式，全面提升服务能力，评定结果与养老机构运营补贴标准挂钩。到2025年，全市星级养老机构占比不低于80%。  3.加强养老机构安全管理。贯彻落实《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准，督促养老机构在消防、卫生与健康、食品药品、风险评估、服务防护及安全管理等方面符合相关规定，确保到2023年，全市养老机构100%达标。 |

4.支持各类主体扩大普惠型服务。开展普惠养老城企联动专项行动，发挥中央预算内投资引导和撬动作用，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的养老服务机构。引导各类主体提供普惠型服务，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力，进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，推动普惠型养老服务价格在合理区间运行，价格水平显著低于当地同等服务水平的市场化养老服务机构。

5.引进优质养老服务资源。树立品牌意识，挖掘品牌资源，实施品牌战略，积极引进国内外知名为老服务企业入驻沈阳，增加高品质养老服务供给。到2025年，全市至少培育10家品牌化养老服务机构，鼓励其开展连锁化运营，逐步扩大品牌影响力，带动全市养老服务水平整体提升。

6.探索智慧养老服务模式。整合利用“沈阳养老”APP、沈阳养老服务网等平台，为老年人提供“点单式”的综合化智慧居家养老服务，让老年人足不出户即可享受养老机构的专业护理服务。为有需求的老年人家庭安装智能看护系统，实现老年人日常活动轨迹实时监测，异常情况立即预警、及时干预，为老年人打造安全的居家养老环境。支持社会力量运用信息化手段创新养老服务模式，整合利用互联网、移动终端、信息平台、公共服务等资源，围绕老年人出行、就医、消费等高频次事项和服务场景，不断改进传统服务方式，帮助老年人跨越“数字鸿沟”。

|  |
| --- |
| 专栏9：智慧养老推广工程 |
| 1.完善市级养老事业服务管理平台功能。面向政府部门、服务组织和老年群体三类用户构建服务闭环，打通养老服务供需“最后一公里”，实现服务组织和老年群体均能及时掌握供需动态变化，解决养老服务供需错位、供需信息不对称等问题。  2.启动智慧居家养老服务场景。利用“沈阳养老APP”、沈阳养老服务网等平台，有效连接养老服务、生活服务、健康服务等线下实体服务资源，为居家老年人提供助洁、助医、助餐、助急等“点餐式”养老服务，让老人在足不出户的情况下，通过现代科技手段享受综合养老服务。  3.推广信息化智能设备应用。为经济困难和计划生育特殊家庭中的失能、部分失能老年人家庭安装紧急呼叫、生命体征监测、人体红外探测、门磁、电子围栏和烟雾燃气感应报警等智能化设备，为老年人提供主动关爱、健康监测、虚弱干预、应急救助联络等服务，实现对居家老年人的智能看护，为老年人打造安全的居家养老环境。  4.帮助老年人跨越“数字鸿沟”。在便利老年人日常交通出行、就医、消费、办事服务等方面，集中力量推动各项传统服务兜底保障到位，出台实施一批老年人在运用智能技术过程中最迫切需要解决问题的有效措施，切实满足老年人基本生活需要。 |

7.加强社区老年人关爱。采取多种形式为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化、多样化服务。广泛开展老年群体性文化、体育和娱乐活动。大力开展老年教育,健全社区老年大学办学网络，创新老年教育形式，丰富老年教育课程内容。到2025年，每个区县（市）至少建有1所老年大学。以空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点对象，加强对困难老年人的关心关爱。到2022年，全面建立老年人定期探访制度，确保失能老年人均能得到社区有效帮扶，特殊困难老年人月探访率达到100%。

（三）深化医养康养有机融合

1.健全养老机构与医疗机构合作机制。支持医疗卫生机构依法依规开展养老服务，鼓励医疗卫生机构在养老服务机构设立医疗服务站点，提供嵌入式医疗卫生服务。将医养结合机构（同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗卫生机构或养老机构）内设的医疗机构纳入医联体管理。鼓励大型或主要接收失能老年人的养老服务机构内部设置医疗卫生机构。进一步完善养老服务机构与周边医疗卫生机构及接续性医疗机构签约合作机制，鼓励连锁化的社区养老服务机构集中签订合作协议。养老机构中具备条件的医疗机构可与签约医疗卫生机构建立双向转诊机制，严格按照医疗卫生机构出入院标准和双向转诊指征，为老年人提供连续、全流程的医疗卫生服务。到2025年，提供医疗服务的养老机构占比达到100%，设立老年医学科的二级以上综合性医院占比达到60%。

2.推动医疗卫生服务延伸至居家和社区。根据老年人居家医疗服务实际需求，统筹区域医疗资源，合理引导医疗机构增加居家医疗服务供给。医疗机构要按照分级诊疗的要求，结合功能定位和实际情况，依法合规、有序规范地为群众提供居家医疗服务，保障医疗质量和患者安全。鼓励有条件的医疗机构通过上门巡诊和家庭病床等方式，积极开展居家医疗服务。支持护理院、护理中心、康复医院、康复医疗中心、安宁疗护中心将医疗服务由医疗机构内延伸至居家。充分发挥各类医疗机构在提供居家医疗服务方面的优势，结合家庭病床、家庭医生签约服务等方式,为老年人提供个性化、多层次的居家医疗服务。

3.扩大老年人健康服务供给。推动大健康理念深度融入养老服务，加强老年人重点慢性病早期筛查、早期干预和分类管理，促进老年人精神关爱和心理健康管理服务，完善健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等综合连续的老年健康服务体系，到 2025年，向辖区65周岁及以上常住居民提供健康体检，65周岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达到60%。

4.探索建立长期护理保险制度。探索建立相关保险、福利和救助相衔接的长期照护保障制度。加快实施长期护理保险试点，逐步形成符合我市实际的长期护理保险制度框架。鼓励商业保险公司进入长期护理保险领域，满足多样化、多层次的长期护理保障需求。

（四）加强养老人才队伍建设

1.加大养老服务人才院校培养力度。引导市属普通高校、职业院校、开放大学、成人高校等加强养老服务人才培养，到2025年，本科高校、职业院校养老服务相关专业招生规模明显增长。将养老服务列为职业教育校企合作优先领域，支持有条件的职业院校或养老机构建设实训基地。鼓励学校通过订单培养、助学、奖学等方式，吸引各类毕业生从事养老服务工作。

2.完善养老服务在岗人员培训机制。建立养老护理员职业等级认定制度。加大人才培训力度，着力提升养老服务机构负责人、管理人员从业水平。到2025年，实现年培训1000名养老服务人员的目标。

3.扩大养老服务志愿者队伍。广泛培养为老年人提供生活服务、健康服务、精神慰藉、法律援助等的社会工作者和志愿者队伍，通过居家入户、社区活动等形式为老年人提供便利可及、针对性强的服务。逐步实现志愿活动的制度化、规范化、常态化。探索建立养老服务“时间银行”等服务模式，提高志愿者服务的社会认可度。

4.健全养老服务褒扬机制。在养老服务机构等级评定、质量评价和补贴支持工作中，加大对“取得职业技能等级证书养老护理员”数量或占比的权重。引导为老服务企业完善职业等级、工作业绩等与薪酬待遇挂钩机制。组织养老护理员职业技能大赛，开展养老护理员关爱活动，加大先进事迹与奉献精神的宣传力度，提升养老护理员的社会认同感。鼓励高等院校和中等职业学校学生到养老服务机构实习实训，参照我市企业见习补贴标准即市最低工资标准的60%给予实习实训补贴。鼓励大中专毕业生从事养老服务工作，为符合条件的入职养老服务机构、直接从事一线养老护理服务工作满五年的全日制高等院校、高职、中职学校毕业生给予4—6万不等的一次性入职补贴。探索建立养老服务人员培训补贴、职业技能鉴定补贴、护理岗位奖励津贴等制度，逐步提高养老从业人员薪资待遇。

（五）促进养老产业蓬勃发展

1.发展老年产品制造业。建设养老产业园区，加强市场、规则、标准方面的软联通，培育养老服务产品制造龙头骨干企业，支持老年人康复辅助器具、智能养老装备研发生产，丰富产品种类、提升产品品质、创建产品品牌，增强适应老龄化社会的产业供给能力。

2.培育养老服务消费新业态。促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、教育、健康、金融、地产、物业、家政等行业融合发展。引导和规范与养老服务密切相关的重点产业发展，拓展旅居养老、文化养老、健康养老等新型消费领域。支持养老服务机构、城乡社区开展康复辅助器具配置、租赁、回收业务。推动老年用品进展会、进商场、进机构、进社区、进家庭，激发老年人消费热情。

3.加强多元化金融支持。设立沈阳健康养老产业专项基金，鼓励国有资本、社会资本等多种资本形式参与养老产业发展。探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。引导商业保险机构探索开展老年人住房反向抵押养老保险业务，鼓励老年人投保意外伤害保险。

|  |
| --- |
| 专栏10：老年产品市场扩容工程 |
| 1.开发适老生活用品市场。支持老年用品制造业创新发展，采用新技术、新工艺、新材料和新装备，促进产品升级换代，实现老年产品多样化、个性化。发展适合老年人的智能家居产业，优化智能居家环境，研发新型适老智能家居产品。  2.创新开发智慧健康产品。针对居家、社区、机构等不同应用环境，发展健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备等健康监测产品。积极发展用于家庭养老及机构养老的监护床等智能监测、看护设备。  3.发展老年功能代偿产品市场。推动适用于医疗机构、养老机构及居家老年人的各类医疗器械、康复辅具的研发生产。积极引导本地企业，开发为失能老年人提供助行、助浴、助餐的特制食器、沐浴器、便池等辅助产品，推动在家庭和养老机构中配备。 |

（六）强化养老服务行业监管

1.健全养老服务综合监管机制。建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制；按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，明确养老服务综合监管各部门职责分工；健全各部门协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，督促和引导养老服务机构持续优化服务，促进养老服务业健康有序发展。

2.提高养老服务科技监管效能。以治理体系和监督体系建设为切入点，按照全面实施电子政务工程建设项目“六统一”要求，优化市级养老事业服务管理平台，从多维度对养老服务进行监管，完善事项程序控制，进行事前把控、事中控制、事后监管；采取多元监管方式，利用视频监控、信息对比、数据分析等方式加强监管；建立分级立体监管制度，构成市级监控、区级监管、群众监督的多级监管方式。同时，推进与公安、医疗、社会救助等信息资源对接，建立动态完整的老年人信息数据库，综合采集信息和数据为决策服务,并结合信息化手段对养老服务机构进行综合监管。

3.加强养老服务标准化建设。按照建筑、消防、食品、医疗卫生等相关行业标准，委托第三方专业机构开展养老机构运营风险评估；参照《养老机构等级划分与评定》国家标准及其实施指南，开展养老机构星级评定；优化《社区居家养老服务设施星级评定办法》，引导社区居家养老服务设施不断提高服务质量。制定出台符合养老服务行业发展需求的相关标准。

4.加大养老服务机构监督检查力度。定期组织开展养老服务设施使用情况检查。加强对养老服务机构欺老虐老行为监管。加大养老服务领域非法集资重点防范和整治工作力度，做好政策宣传和风险提示，严防以虚假投资、欺诈销售、高额返利等方式进行的非法融资。

5.增强养老服务机构应急能力。引导养老服务机构增强风险防范意识，建立突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等工作机制。指导养老服务机构依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，配备必要应急设施设备，开展应急知识宣传和应急演练。全面落实传染病疫情防控要求，在有关部门和机构指导下采取卫生处理、隔离等预防控制措施。

6.建立养老服务信用管理体系。建立养老机构备案信用承诺制度，备案申请人应当就养老机构按照有关法律法规和标准开展服务活动提交书面承诺并向社会公开，将书面承诺履约情况记入信用记录。健全养老服务机构准入和退出机制，建立养老服务机构关停等特殊情况应急处置机制，指导退出的养老服务机构妥善做好老年人的服务协议解除、安置等工作。推广养老服务领域政务公开和机构信息公开。完善覆盖从业人员和服务对象的养老服务行业信用管理制度，将养老服务领域违法失信的养老服务机构和从业人员列入“黑名单”，并实施与失信行为相当的惩戒措施。

四、保障措施

（一）加强组织领导

强化各级党委、政府落实规划的主体责任，为规划实施提供坚强保障。充分发挥市加快推进养老服务工作领导小组统筹协调和牵头抓总作用，研究解决有效落实规划、推进养老服务体系建设发展的重大问题。各区县（市）结合实际制定相应规划或本规划实施方案，细化相关指标，确保责任到位、工作到位、投入到位、见到实效。进一步巩固市、区（县、市）、街道（乡镇）“三级”联动，各相关部门相互协调配合的工作机制，整合社会各方面力量和资源，形成养老服务体系建设的工作合力，推进本规划各项目标任务落到实处。

（二）加大资金投入

根据经济社会发展状况和老年人口增长情况，建立稳定的养老服务发展经费投入保障机制，逐步加大经费投入。保障用于社会福利事业的彩票公益金对养老服务体系的投入力度，年度公益金总额的55%以上用于支持养老服务事业发展。同时，引导各类社会资本投入养老服务业，倡导社会各界对老龄事业的慈善捐赠，形成财政资金、社会资本、慈善资金等多元结合的投入机制。

（三）完善政策保障

各级政府、各职能部门对照本规划，逐项研究任务，细化制定落地保障措施；对标先进城市经验做法，结合本地建设发展实际，不断完善规划、土地、金融、投资、人才、就业、医保、价格等一系列政策；发挥政策导向作用，进一步激活我市养老服务市场，引导各类服务主体积极拓展服务内容、提升服务质量、扩大养老服务供给水平，不断满足日益增长的多样化养老服务需求。

（四）优化发展环境

优化养老服务机构办事流程，加大服务力度，推进“马上办、网上办、就近办”。落实养老服务机构税费减免扶持政策。建立健全“一事一议”机制，因未办理不动产登记、土地规划等无法办理消防审批的，以及涉及其他改造手续办理、邻避民扰等问题的，采取“一事一议”方法予以解决。

（五）强化督导检查

市加快推进养老服务工作领导小组办公室会同各小组成员单位，建立规划实施动态监测机制，加强组织、协调和督导，及时调度并向领导小组报告工作进展。把规划实施情况纳入对各地区、各部门的考核，并建立大数据监管体系，防止政策落实不到位和政策滥用，对工作成效明显、取得成绩突出的地区，在资金、政策、项目等方面给予倾斜支持。