

江门市养老服务体系建设“十四五”规划 (2021-2025年)

江门市民政局

2022年1月

目录

第一章 发展回顾	3
一、养老服务政策不断完善	4
二、养老服务设施建设加快	4
三、居家社区养老服务稳步发展	4
四、医养结合服务水平持续提升	5
五、养老服务队伍不断壮大	5
六、港澳养老合作取得进展	6
第二章 形势机遇	6
第三章 总体要求	8
一、指导思想	8
二、基本原则	9
三、发展目标	10
第四章 主要任务	13
一、筑牢基本保障体系，增强养老服务供给	13
（一）强化公办养老机构兜底保障作用。	13
（二）引导扶持社会办养老机构发展。	15
（三）推进居家养老服务提质增量。	15
二、提升医养康养服务能力，推进医养结合服务发展	18
（一）加强机构养老医养结合服务供给。	18
（二）推动基层医疗卫生服务与居家养老服务深度融合。	19

三、完善养老人才培养体系，加强养老服务人才队伍建设	20
（一）提升从业人员职业化专业化水平。	20
（二）探索建立专业人才培养管理机制。	21
（三）推动“社工+义工”联动参与为老服务。	23
四、打破老年人数字鸿沟，提升科技助老服务水平.....	24
（一）建设全市养老服务信息管理平台。	24
（二）促进老年用品提质升级及推广应用。	24
（三）营造智慧适老化服务场景。	25
（四）推动养老事业与养老产业协同发展。	25
五、优化养老服务发展环境，激发养老市场活力.....	26
（一）建立健全基本养老服务制度。	26
（二）加强养老服务设施建设保障。	26
（三）建立健全养老服务综合监管体系。	26
第五章 保障措施.....	27
一、加强组织领导，强化责任落实.....	27
二、强化要素保障，争取资金投入.....	28
三、加强信息建设，提高工作效能.....	29
四、完善考核机制，强化监管评估.....	29

为积极应对人口老龄化，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，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、《“十四五”民政事业发展规划》、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省加快推进养老服务发展若干措施的通知》(粤府办〔2019〕23号)、《广东省民政厅关于印发〈广东省民政事业发展“十四五”规划(2021-2025年)〉的通知》(粤民发〔2021〕56号)和广东省养老服务部门间联席会议《关于印发〈广东省养老服务体系“十四五”规划〉的通知》(粤民发〔2021〕127号)等规划、政策精神，制定本规划。规划期限为2021年至2025年，远期展望至2035年。

第一章 发展回顾

“十三五”期间，江门市委、市政府积极应对人口老龄化，将加快养老体系建设提上重要议事日程，纳入政府重要民生工作，着力推动《江门市“大民政”综合保障体系建设“十三五”规划》落实，全面构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多元化养老服务体系，在统筹推进养老工作顶层设计、培育民办养老机构、建设长者食堂、促进医养结合等工作方面进行了行之有效的探索，取得较好成效，形成了具有江门特色

的养老服务体系。

一、养老服务政策不断完善

“十三五”期间，建立由市领导任召集人的医疗卫生和养老服务相结合试点工作联席会议、养老服务业发展联席会议，出台推进康养服务融合发展、机构服务质量提升、居家养老服务保障运营等多份养老服务政策文件，基本建立江门特色养老服务政策体系。在全省率先印发《建立健全居家养老服务设施长效保障机制的实施意见》，率先出台以医养融合发展为核心的《江门市推进康养服务发展若干措施》，打造具有江门特色养老服务体系。

二、养老服务设施建设加快

截至 2020 年末，全市备案运营的养老机构 103 家，机构数量较“十二五”末增加 7 家，民办养老机构数量增加 15 家，每万老年人拥有养老床位数 385 张。累计 23 家机构实施公建民营社会化改革，累计 25 家机构获评省星级养老机构，其中五星级机构 2 家、四星级机构 4 家。培育了幸福养老连锁机构、新希望健康产业养老连锁机构等连锁化养老服务品牌。建成 7 家区域性养老服务中心，使用全市统一“颐康苑”机构养老标识。

三、居家社区养老服务稳步发展

截至 2020 年末，全市建成并投入使用的居家养老服务站点 581 个，在全省率先建立居家养老服务设施长效保障机制，编制居家养老服务设施配置规范，建成 7 家居家社区养老服务示范站

点，使用全市统一“杏龄居养”居家养老标识，推动居家社区养老服务规范化发展。建有长者食堂 60 家，实现各县（市、区）中心城区全覆盖、三区镇（街）全覆盖。实施长者食堂建设“一县（市、区）一品牌”发展战略，各县（市、区）均已建立属地长者食堂品牌。我市融合慈善冠名理念推进长者食堂建设的做法被遴选为全国养老服务业发展典型案例。建立居家养老助残服务“平安通”平台，提供 24 小时免费或低偿转介综合服务，累计服务对象近 2.5 万名。

四、医养结合服务水平持续提升

入选首批国家级医养结合试点单位，先后出台《江门市国家级医疗卫生和养老服务相结合试点工作实施方案》《江门市推进康养服务发展若干措施》，制定《江门市医养结合人才培养实施方案》。全市医养结合机构 15 家，培植了六大类型共 11 家医养结合试点单位，建成了新会区养老中心、新会区颐逸养老中心等一批大中型医养结合服务机构。103 家养老机构与医疗机构建立合作关系，养老机构医养结合覆盖率 100%。

五、养老服务队伍不断壮大

江门职业技术学院、广东江门中医药职业学院等院校设立养老服务相关专业。结合“南粤家政”养老护理培训项目开展居家养老、社区养老、机构养老领域专项培训，累计培训养老护理从业人员 3000 多人次。2019 年起每年举办全市医养结合人才业务培训班，累计培养医养结合人才近百人次。

六、港澳养老合作取得进展

鹤山雁鸣湖畔养老养生公寓获选全省旅居养老示范基地，承办全省旅居养老项目首发团，探索辐射至港澳领域旅居养老模式。支持五邑大学与香港岭南大学共建“香港岭南大学—五邑大学居家养老联合创新研究中心”，探索推动本地高校与香港高校合作研究居家养老服务发展。与香港安老协会对接开展养老护理培养项目。主动对接澳门，探讨建立两地养老保障机制。

第二章 形势机遇

制约因素。“十三五”期间，在《江门市“大民政”综合保障体系建设“十三五”规划》的指引下，全市养老服务体系建设和取得显著成效，但仍然存在不足和问题，主要体现在：养老服务供给总体不足，城乡之间、区域之间、机构之间的差距较大；养老服务质量总体不高、服务内容单一，未能形成真正多元化养老服务体系；医养结合面临服务、管理、人才等多种问题，对社区、居家的延展性不够；养老服务人才短缺，人员配比较低、专业化程度不高、流动性大，服务力量不足；养老信息化建设基础薄弱，发展程度较低，未能实现养老信息资源有效整合共享；养老服务管理监督制度不够完善，缺乏有效的激励约束机制。

面临挑战。根据江门市第七次全国人口普查公报数据显示，全市60岁及以上常住人口87.63万人，占常住人口总数18.26%；

按户籍人口统计，2020 年全市 60 周岁及以上户籍老年人 85.73 万人，占户籍人口总数 21.35%。江门市老年人口比例较高，是广东省老龄化程度较深的城市。受计划生育政策及开放二胎政策的影响，很多家庭都为独生子女家庭，未来将呈现出“四二二”的家庭结构，青壮年对老年人的照料压力进一步加剧。

机遇前景。党和国家越加重视养老服务工作，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，审议通过的《中共中央关于制定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的建议》明确提出“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”，不断加强养老服务发展顶层设计，加快推进养老服务事业发展。

2019 年 11 月，广东省政府办公厅印发了《广东省加快推进养老服务发展若干措施》，提出了 8 个方面 27 条措施，着力解决养老服务体系难题，突破养老服务发展瓶颈。其中广州市、深圳市积极推动养老服务创新发展，在全省发挥示范引领作用。广州市着力构建“大城市大养老”服务模式，推行社区居家养老服务“3+X”（助餐配餐、医养结合、家政服务基础项目+若干特色试点项目）改革创新和“家政+养老”融合发展，养老服务社会化程度走在全国前列。深圳市加快推进覆盖市、区、街道、社区、小区、家庭 6 个层级的养老服务网络，建设与中国特色社会主义先行示范区经济社会发展水平相协调的养老服务体系。

江门市在地理位置上毗邻港澳,有“中国第一侨乡”的美誉,是改革开放的重要城市,也是粤港澳大湾区建设的重要节点城市。按照积极应对人口老龄化的国家战略部署,江门市将积极借鉴学习广州市、深圳市等城市经验做法,发挥粤港澳大湾区重要节点城市和第一侨乡优势,着力创新求变,大力推动居家社区养老服务供给、紧抓养老机构服务质量提升、推动智慧养老服务发展、推动医养服务深度融合发展、强化养老服务人才培养等措施,着力构建具有江门特色的“大养老服务”体系。

第三章 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,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻落实习近平总书记对民政工作重要指示批示精神,科学把握新发展阶段、坚决贯彻新发展理念,服务构建新发展格局,以推动高质量发展为主题,抢抓“双区”和两个合作区建设重大机遇,推进江门特色“大养老服务”工作体系建设,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,推动全市养老服务高质量发展,有效满足老年人多元化、多层次养老服务需求,提高老年人及其家庭获得感、幸福感和安全感,为开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军开好局,

为打造珠江西岸新增长极和沿海经济带上的江海门户作出积极贡献。

二、基本原则

——**多元参与，共建共享。**坚持供给与需求双侧发力，充分发挥各级党委的统筹领导作用、政府的政策引导作用、市场在资源配置中的决定作用、社会力量在养老服务中的主体作用、家庭在养老服务中的基础作用，汇聚养老服务多元参与合力，形成政府、市场、社会、家庭共建共享的新时代养老服务发展格局。

——**保障基本，统筹协调。**坚持基本与普惠双向并举，强化政府兜底线、保基本职能，重点优先保障特殊困难老年人群体的基本养老服务需求，逐步实现基本养老服务惠及全市老年人。推进居家社区机构养老相协调，推动医养康养相结合，加大对基层和农村养老服务的投入，推动城乡基本养老服务均等化。

——**突出重点，高质发展。**坚持事业和产业双轮驱动，夯实家庭在养老服务的基础作用，完善居家社区养老服务网络，聚焦机构养老失能照护功能，加强基本养老服务供给，促进养老服务高质量发展。推进养老服务业标准化、品牌化建设，培育养老服务新业态，推动养老事业与产业协同发展。

——**改革创新，激发活力。**坚持开放与监管双管齐下，落实养老服务扶持政策措施，健全行业标准制度规范，完善综合监管制度机制，营造高效规范、公平竞争的市场环境，充分激发各类市场主体活力。

三、发展目标

到 2025 年，全市基本建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，逐步形成兜底保障有力度、普惠供给高质量、高端服务可选择的多层次养老服务供给机制，实现行业更加发展、市场更加开放、供给更加多元目标，保障人人享有基本养老服务，老年人多元化、多层次养老服务需求有效满足，老年宜居社区、老年友好型城市模式更充分发展。

（一）基本养老服务制度建立健全。建立健全基本养老服务制度，老年人福利水平不断提高。公办养老机构兜底保障功能持续强化。普惠型居家社区养老服务不断丰富。农村养老服务加快发展。长期照护保障机制不断健全，普惠型医养康养服务大力发展。

（二）居家社区养老服务丰富便捷。养老服务设施建设有效覆盖，新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施达标率实现 100%，社区日间照料机构覆盖率达 90%以上，乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率 60%以上，形成服务能力强、综合效益明显、可持续发展的“居家养老服务品牌”，城市社区 15 分钟居家养老服务圈基本建成。全面建立居家社区老年人定期探访制度，特殊困难居家老年人月探访率达 100%。

（三）机构养老服务提质增效。养老机构管理水平、护理水平、服务质量有效提升。全市养老机构护理型床位占比不低于 55%。公办养老机构社会化改革持续深化，建成一批区域性养老服务中

心。社会办养老机构规模化、高质量发展。力争全市建有不少于 15 家符合省三星级以上标准的养老机构。

（四）医养康养服务融合提升。医养结合工作常态化沟通协调机制有效畅通，医疗服务与居家社区养老服务深度融合发展。全市建有不少于 1 家设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构，各县（市、区）至少建有 1 家具有医养结合功能的县级特困人员供养服务设施（敬老院），具备条件的卫生院与敬老院实现“两院一体”运营发展。各县（市、区）力争建成 1 所认知障碍服务中心及 1 所临终关怀服务机构。推进江门市医养结合补充保险“邑康保”项目实施。

（五）养老服务队伍不断壮大。养老服务从业人员职业发展空间不断拓宽，培养培训、薪酬激励等各项机制更加完善，老年社会工作者、为老服务志愿者等服务队伍不断壮大，全市每年度培训养老服务从业人员不少于 2500 人次。

（六）智慧康养工作取得突破。建成全市统一的养老服务信息管理平台，推进居家养老助残服务“平安通”提质扩面，建设“平安通 1+7”服务中心，实现“平安通”线上平台与线下养老服务机构资源共享、服务对接、双向转介。依托“平安通”等建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应机制。利用高校资源推动智慧养老产业应用发展。开展“智慧助老”行动，发挥社区老年大学、青年志愿者等在智能技术培训中的重要作用。

（七）综合监管制度建立健全。按照“谁审批、谁监管；谁

主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管体系。构建“双随机、一公开”监管、重点监管、信用监管相结合的监管机制，加强监督管理。

(八)养老服务业态融合发展。养老服务市场环境持续优化，养老产业链条不断拉长，养老服务内容不断丰富。养老事业和养老产业联动发展，推动养老与文化、教育、家政、医疗、保险、旅游等行业融合发展，旅居养老、文化养老等新兴业态不断兴起。积极融入粤港澳大湾区养老服务体系，加强养老服务领域人才、资金、标准化建设等方面对接合作。

专栏 1：“十四五”时期养老服务主要发展指标						
项目	单位	2020 年 基础值	2023 年 目标值	2025 年 目标值	指标 属性	备注
新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施达标率	%	—	≥70	100	约束性	
养老机构护理型床位占比	%	47	≥50	≥55	约束性	
各县(市、区)建有至少 1 家符合三星级以上标准的县级特困人员供养服务设施（敬老院）完成率	%	—	100	100	约束性	
乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率	%	—	≥40	≥60	预期性	
特殊困难居家老年人月探访率	%	—	≥90	100	预期性	
特殊困难老年人家庭居家适老化改造率	%	—	100	100	预期性	
养老服务人员培训人次	万	0.3	≥0.75	≥1.25	预期性	累计数 指标
养老护理职业技能培训机构	家	—	3	5	预期性	
每千名老年人配备社会工作者人数	人	—	≥0.5	≥1	预期性	

第四章 主要任务

一、筑牢基本保障体系，增强养老服务供给

（一）强化公办养老机构兜底保障作用。

1. 加快特困人员供养服务设施（敬老院）改造。围绕优化结构布局、改善基础设施、配齐人员队伍、强化服务管理等方面，全面提升特困人员供养服务设施（敬老院）建设，提升供养服务与照护服务能力。对偏、远、小（规模小、供养人员少）、服务能力较弱且改造可行性低的敬老院进行整合转型，对入住供养人员数量多、环境设施和地理位置较好的敬老院实施改扩建与适老化改造，或通过整合乡镇撤并后空置的学校、政府办公场所等资源改建、扩建、置换等方法，建成具有辐射功能的区域性养老服务中心。到 2023 年，全市建设不少于 11 家区域性养老服务中心并发挥区域性集中供养功能；到 2025 年，基本形成布局科学、配置均衡、服务完善的养老服务兜底保障网络。

2. 深化公办养老机构社会化改革。坚持公办养老机构公益属性，探索具备条件的公办养老机构实行委托经营、资产租赁或改制为国有养老服务企业等模式，在充分发挥兜底保障作用的基础上，面向社会提供普惠适用的养老服务。建立科学合理的公办养老机构价格形成机制，以养老机构实际成本为基础，统筹考虑政府投入、经济社会发展水平、供求关系和社会承受能力等因素制定和调整养老服务收费，促进公办养老机构可持续发展。“十四

五”时期，完善制定公办养老机构改革管理有关制度，推动改革工作规范化发展。

3. 强化公办养老兜底保障能力。建立健全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基础上，优先保障经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、退役军人及其他优抚对象等老年群体的基本养老服务需求。推进公办养老机构照护服务能力建设，提高护理型床位设置比例，到2025年，实现全市养老机构护理型床位占比不低于55%，全面提升护理服务水平。扶持发展以失智、失能老年人照护服务为主的养老机构。

专栏2：强化公办养老机构兜底保障作用

1. 加强对特困人员供养服务设施（敬老院）的消防安全、食品安全、运营秩序、资金使用等方面监管，特困人员供养服务设施（敬老院）各类安全隐患排查到位、有效整改、及时消除、长效管控。

2. 到2022年，各县（市、区）至少建有1家符合省三星级以上标准，以失能、部分失能特困人员照护为主的县级供养服务设施（敬老院），优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员专业照护需求；到2025年，基本形成布局科学、配置均衡、服务完善的养老服务兜底保障网络。

3. 对偏、远、小的特困人员供养服务设施（敬老院），采取关、停、并、转等方式进行资源整合、优化布局；对环境设施、地理位置较好的特困人员供养服务设施（敬老院）进行改造升级、强化功能，打造为区域性养老服务中心。到2023年，全市建设不少于11家区域性养老服务中心，并发挥区域性集中供养功能。

4. 到2023年，全市养老机构护理型床位占比不低于50%；到2025年，全市养老机构护理型床位占比不低于55%。

（二）引导扶持社会办养老机构发展。

1. 引导扩大服务供给。加强养老服务信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息及投资指南。开展城企协同推进养老服务发展行动计划，支持、引导社会力量发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范引导社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构。推动公办养老机构与社会办养老机构开展多种类型的合作共建。

2. 完善优惠扶持政策。通过用地保障、信贷支持等多种形式引导企业、公益慈善组织及其他社会力量参与养老服务设施建设、运行、管理。修订养老机构扶持优惠政策，研究扩大新增床位补助和运营补助范围，探索以奖代补形式推动养老机构品牌化、连锁化、标准化发展。

3. 推进“造星”提质计划。促进养老机构提升服务质量和效能，推动养老机构运营规范化、专业化、标准化发展。建立养老机构申报星级评定长效机制，积极营造评星舆论环境，强化巩固提升，发挥四星以上养老机构示范引领作用，推进养老机构高质量发展。到2025年，力争全市建有不少于15家符合省三星级以上标准的养老机构。

（三）推进居家养老服务提质增量。

1. 推进“杏龄居养”服务建设。根据为老服务便利性、可及性等要素，对现有城市和农村社区养老服务设施进行专项布局规划，推进新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施。

到 2025 年，新建城区、新建住宅（小）区配套建设养老服务设施达标率达 100%。鼓励将社区养老服务设施低偿或无偿用于发展普惠型养老服务。在乡镇（街道）范围建设具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心）。到 2025 年，全市乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达 60%以上，社区日间照料机构覆盖率达到 90%以上。整合社会治理公益创投服务站点、双百社工站点、乡镇敬老院、星光老年之家、老年人协会等分散养老服务资源进行升级改造，积极打造符合“杏龄居养”标准的居家社区养老服务设施。力争到 2025 年，每个街道至少建有 1 个“杏龄居养”居家社区养老服务示范站点。不断丰富“杏龄居养”服务内容，持续发展“长者食堂”“家门口的社区老年大学”“关爱长者时间银行”“老年人心理健康服务站”“慈善+适老化资源链接服务”“居家养老护理链接服务”等服务功能。

2. 实施老年人居家适老化改造。统筹推进城镇老旧小区公共基础设施无障碍改造，鼓励在老年人集中居住的多层老旧住宅配备电梯等设施。引导老年人家庭根据老年人身体状况、康复辅助器具需求、居住环境等特点，对住宅及家具设施等进行居家适老化改造。持续深入开展“慈善筑迹”——江门市困难家庭家居改造系列项目，为困难老年人实施居家适老化改造提供支持。鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，推动老年人居家适老化改造开展。力争到 2023 年，实现政府资助特殊困难老年人家庭居家适老

化改造全覆盖。探索发展康复辅助器具社区服务体系，开展康复辅助器具配置、租赁服务，推动社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。

3. 探索新型居家养老服务模式。整合“南粤家政”基层服务示范站点资源，为老年人提供多层次、专业化“家政+养老服务”。探索“物业+养老服务”模式，发挥物业常驻小区、贴近居民优势，为居家养老提供上门服务支持。在运作形式上务求创新，坚持“政府兜底保障”与“社会多元供给”并存发展，形成政府主导、社会参与、市场化运作的多元化供给格局。

专栏 3：推进居家养老服务提质增量

1. 到 2025 年，新建城区、新建住宅（小）区按每百户不低于 20 平方米标准配套建设养老服务设施达标率达 100%，旧城区和已建住宅（小）区按每百户不低于 15 平方米标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式配置补齐养老服务设施。

2. 所有街道和有条件的乡镇建有至少 1 家具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心）；到 2023 年，全市乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达 40%以上；到 2025 年，全市乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率达 60%以上。

3. 到 2025 年，社区日间照料机构覆盖率达到 90%以上。

4. 到 2025 年，以县为单位全面建立居家社区探访制度，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人，特殊困难居家老年人月探访率达到 100%。

5. 到 2023 年，实现政府资助特殊困难老年人家庭居家适老化改造全覆盖。

二、提升医养康养服务能力，推进医养结合服务发展

（一）加强机构养老医养结合服务供给。

1. **落实简化医养结合机构审批流程。**对养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站，取消行政审批，实行备案管理，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。健全养老机构与医疗卫生机构预约就诊、双向转诊等合作机制，基本构建养老、医疗、照护、康复、临终关怀等服务衔接补充的一体化服务模式。将养老机构内设符合条件的医疗机构纳入城乡居民基本医疗保险定点结算范围。

2. **支持多种模式发展医养结合服务。**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”。推动医疗卫生机构设立养老机构或开展养老服务，在老年康复医院、护理院、临终关怀机构和综合医院等机构中加强老年病科室建设。推动具备条件的卫生院运营管理敬老院，实现“两院一体”。依托有条件的养老机构探索开展认知障碍服务项目及临终关怀专项服务，力争到2025年，各县（市、区）建有至少1所提供临终关怀服务的专业机构。

3. **推进养老机构照护服务能力建设。**提高养老机构护理型床位和认知障碍照护床位建设，推动在县级层面实现失能特困老年人专业照护服务全覆盖，到2025年，各县（市、区）至少建有1家具有医养结合功能的县级特困人员供养服务设施（敬老院）。

推动农村医疗卫生机构利用现有富余床位开设康复、护理床位。探索对养老机构开设护理型床位提供补助。到 2022 年，基层医疗卫生机构护理床位占比达到 30%；到 2025 年，全市二级及以上综合性医院设置老年医学科比例达到 65%以上。到 2025 年，所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道，基本构建养老、医疗、照护、康复、临终关怀等服务衔接补充的“医养结合”一体化服务模式。

4. 发展“养老+商保”照护保障项目。推广发展“政府主导、多方筹资、企业承保、自愿参保”保险模式，推动商业保险机构开发医养保险产品，推进护理保险制度建设。实施江门市医养结合补充保险“邑康保”项目，通过定点养老服务机构服务提升失能老年人照护服务水平。

（二）推动基层医疗卫生服务与居家养老服务深度融合。

1. 加强规划建设。整合社区养老服务机构与基层医疗卫生机构在场地、人力、服务等方面的资源，加强合作，实现基层医疗卫生机构与社区养老服务机构的有效对接。推动新建基层医疗卫生机构与养老服务机构、卫生院与敬老院等统筹规划、毗邻建设，推动改建、扩建一批居家社区医养结合服务设施，重点为失能老年人提供集中或居家医养结合服务。大力发展中医药康养服务，推广“中医院+社区基层卫生院+居家养老”模式。

2. 丰富服务内容。依托基层医疗卫生机构开展护理服务，大力推进家庭病床建设，聚焦为失能老年人提供适宜、持续的长期

照护服务。扩大家庭病床病种范围，做实家庭医生签约服务，推进“互联网+护理”便捷服务。发展居家养老助残服务“平安通”平台，链接医疗机构资源，通过“互联网+护理”等方式，推动医疗机构医务工作者为符合条件的居家高龄、失能、失智老年人提供家庭病床、巡诊等医疗服务。依托有条件的居家社区养老服务站点、养老机构探索开展认知障碍专项服务，制定相应服务设施、服务规范、人员培训等标准，力争到2025年，各县（市、区）建有至少1所提供认知障碍服务的专业机构。

专栏4：推进医养结合服务发展

1. 继续探索“两院一体”医养结合模式，促进医疗卫生与养老服务资源整合、功能结合、服务衔接、协作有序，推进基层医疗卫生机构与社区养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院等一体或毗邻建设。到2025年，各县（市、区）至少建有1家具有医养结合功能的县级特困人员供养服务设施（敬老院）。
2. 到2022年，基层医疗卫生机构护理床位占比达到30%；到2025年，全市二级及以上综合性医院设置老年医学科比例达到65%以上。
3. 力争到2025年，各县（市、区）建有至少1所提供临终关怀服务的专业机构。
4. 力争到2025年，各县（市、区）建有至少1所提供认知障碍服务的专业机构。
5. 实施江门市医养结合补充保险“邑康保”项目。

三、完善养老人才培养体系，加强养老服务人才队伍建设

（一）提升从业人员职业化专业化水平。

1. 推动开设专业课程。推动各类院校开设健康服务与管理、

老年生活照料、中医养生学、中医康复学、老年社会工作、老年康复辅助器具、老年心理等相关专业或课程，构建多层次、模块化、高质量的技能课程体系。推动院校与养老服务机构开展合作，通过定向培养等方式培养人才，推行“职业培训班”和“工学一体化”培训模式，建立“产-研-学”医养结合人才实训基地。

2. 完善在职岗位培训。支持行业学会协会、培训机构等主体按照评价规范开展标准化培训。加强养老服务行业就业指导服务，大力培养和引进养老服务专业人才。推动建设产教融合型养老服务企业，打造养老护理员培训示范点，充分利用现有各类职业技能培训和公共实训基地，建设康养高技能人才培训基地。全市每年培训各类养老服务从业人员不少于 2500 人次，实现培训规模和培训水平整体提升。到 2025 年，全市累计培训养老服务从业人员不少于 1.25 万人次。

（二）探索建立专业人才培养管理机制。

1. 建立养老护理人员薪酬激励机制。畅通养老服务从业人员职业技能等级发展通道、拓宽职业发展空间，建立健全以品德、能力和业绩为导向的养老服务人员职业技能评价制度。推广养老护理员薪酬待遇、护理服务价格与职业技能等级挂钩机制，引导养老护理企业建立员工职业技能等级与工资收入、福利待遇、岗位晋升、服务价格等同步提升机制，建立合理、激励、竞争性并存的养老服务从业人员薪酬指导体系。研究制定养老护理人员就业补贴、岗位补贴和职业技能鉴定补贴政策。

2. 探索养老护理人员关爱服务机制。加强对养老护理人员先进事迹与奉献精神的宣传报道，做好培训计划和从业人员待遇政策解读服务，推动保障和提升养老服务从业人员经济待遇和社会地位。强化人才政策扶持，在居住落户、住房保障、子女入学等方面给予优惠政策，逐步增强养老服务人员的职业吸引力。

3. 推动医护人员从事医养结合服务。实施医师执业地点区域注册制度，鼓励医护人员从事医养结合工作。鼓励退休医务人员到医养结合机构执业。鼓励在职医护人员到养老机构设置的医疗机构多点执业，支持符合条件的医师、护士在养老机构内开办诊所、护理站。建立医护人员从事医养结合服务配套激励机制，研究制定医务人员就业津贴、专项补贴和提升工资福利待遇、晋升渠道等支持政策。

4. 建立养老服务行业就业创业机制。结合政府购买基层公共管理和社会服务，注重在镇（街）、村（社区）等基层一线开发养老服务岗位，优先吸纳城镇就业困难人员、农村转移劳动力和应届高校毕业生就业。对招用就业困难人员并依法缴纳社会保险费的养老服务组织，按照规定给予岗位补贴、社会保险补贴等支持。对自主创办养老服务企业的就业困难人员以及在校和毕业五年内的高等学校、职业院校（含技工院校）学生，可给予一次性创业资助。对在养老服务组织连续从事康复护理等养老服务工作达到规定年限的高等学校、职业院校（含技工学校）毕业生，可给予入职奖励或者补贴。探索出台就业补贴政策，推动和吸引高

等院校毕业生从事养老服务工作。

5. 加强养老服务行业信用体系管理。推进养老服务从业人员信息库建设，对养老服务从业人员进行统一登记管理，将从业人员登记管理信息纳入综合为老服务平台。推动成立行业自律组织，建立行业性社会组织开展从业人员诚信体系建设和综合服务评价。

（三）推动“社工+义工”联动参与为老服务。

1. 充实基层民政养老工作力量。结合广东社工“双百工程”，依托乡镇（街道）社会工作服务站、村（居）社会工作服务点，通过社工扎根村居，为老年人等困难群体提供社会融入、能力提升、心理慰藉、精神疏导、资源链接、宣传倡导等专业化、精准化、精细化服务，切实加强基层养老力量和经办服务能力。

2. 推动“社工+义工”联动为老服务。大力培养为老服务社会工作者队伍，鼓励在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，为老年人提供专业化、精准化、精细化社会工作服务。实施具有江门特色的“时间银行”为老志愿服务项目，建设江门市为老志愿服务“时间银行”系统，探索建立为老志愿服务储蓄与回馈正向激励机制，实现志愿服务记录市内通存通兑。扶持培育各类养老服务社会组织，配合支持各类为老志愿服务开展。积极引导党员志愿者参与为老服务，组织发动基层党员干部对农村留守等特殊困难老年人定期巡访、结对帮扶。推动支持邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式发展互助养老服务。积极开发老龄人力资源，倡导“老有所为、发挥余热”的积极老龄化思想观念，推动老年

人广泛开展自助、互助和志愿活动。

四、打破老年人数字鸿沟，提升科技助老服务水平

（一）建设全市养老服务信息管理平台。

整合“平安通”、长者食堂、老年人能力评估等现有养老服务系统资源，建设全市统一的智慧化养老服务信息管理平台，与上级养老服务信息管理平台有效对接。建立老年人康养信息档案，推进与户籍、医疗、社保、救助等部门、单位信息对接、联动、共享，实现老年人对接养老服务设施、老年福利补贴、养老服务资源的统一管理，提高老年人养老服务满意度和政府管理决策便捷度。推进居家养老助残服务“平安通”平台提质扩面，发展“平安通”平台线上线下服务，推动“平安通”与家庭病床、网约护士等医疗服务融合发展，为老年人提供以居家安全为核心的“一站式”居家生活服务。建设“平安通 1+7”服务中心，建立“平安通”平台与镇（街）、村（社区）居家养老服务站、养老机构联动机制，实现资源共享、服务对接、双向转介、数据动态管理，形成“线上”“线下”互动合力。

（二）促进老年用品提质升级及推广应用。

依托五邑大学与香港岭南大学合作成立的“居家养老联合研究创新中心”和“智能居家养老示范中心”，推动我市智慧养老产业应用发展。在全市范围内推动建设“智慧养老院”和智慧居家养老服务试点，推广物联网和远程智能安防监控技术，实现智能门卫、智能房间、智能医护、智能餐厅、智能安防、智能消防

和智能辅具的应用，降低老年人意外风险，改善服务体验。

（三）营造智慧适老化服务场景。

坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，聚焦公共服务、政务服务、生活服务等方面涉及老年人的高频事项和服务场景，切实解决老年人运用智能技术困难。强化线下服务渠道，完善必要的为老人工服务；优化线上服务模式，加强老年人身份信息归集和数据打通。建立健全“智慧助老”常态化工作机制，广泛动员各方力量为老年人提供智能培训服务，重点发挥社区老年大学等在智能技术培训中的重要作用，引导老年人正确认识和学习网络信息、智能技术。

（四）推动养老事业与养老产业协同发展。

推进养老服务业向服务专业化、产业规模化、运营连锁化、发展集团化方向迈进，推进维达、新希望等大型企业立足本业优势延伸业务范围至养老服务，打造一批在养老服务领域具有影响力和竞争力的跨界品牌。以鹤山雁鸣湖畔养老养生公寓为旅居养老示范基地，探索发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新兴业态，推动养老产业链条延伸。探索以促进港澳老人来江消费为切入点，挖掘江门康养产业发展新动能。加强与港澳在养老服务人才、资金、项目、标准化等方面的合作，支持港澳服务提供者在江门市按规定以独资、合资或合作等方式兴办养老机构，同等享受境内民办养老机构待遇。积极开展及参与粤港澳三地养老服务人才交流互访和培训。

五、优化养老服务发展环境，激发养老市场活力

（一）建立健全基本养老服务制度。

建立健全全市统一的老年人能力与需求综合评估标准，为老年人能力与需求综合评估提供统一、规范、可操作的评估工具，评估结果作为老年人享受基本养老服务的基础依据。积极推动民政、卫生健康、医疗保障等部门老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估衔接互通、标准互认、结果共享。推进老年人福利补贴优化整合，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接。

（二）加强养老服务设施建设保障。

严格按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准分区分级编制落实养老服务设施布局专项规划。落实新建住宅小区与配套养老服务设施建设“四同步”机制，加强设施规划、设计、施工、验收等环节监督管理。积极探索出台支持养老机构发展的用地政策，结合辖区医疗机构布局情况和发展计划，重点保障医养结合机构建设发展用地。制定整合利用闲置资源建设养老服务设施具体方案及优惠政策措施，盘活整合闲置资产用于建设养老服务设施。在符合详细规划的前提下，推动利用存量场所改建养老服务设施，并简化优化土地用途变更程序。

（三）建立健全养老服务综合监管体系。

1. 健全养老服务行业综合监管机制。按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协

同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度，构建“双随机、一公开”监管、重点监管、信用监管相结合的监管机制，实现对养老服务机构全流程、全链条、全方位、全生命周期的监管。建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，推进养老服务业信用信息公示与共享。推动养老服务领域行业自律体系建设，提高养老服务行业性组织自我约束、自我规范、自我服务能力。探索开展覆盖居家、社区和机构等养老服务机构的综合评估督导工作，评估结果应当向社会公开，并作为养老服务监管、政府购买服务、发放建设和运营补贴等的重要参考依据。

2. 加强养老服务重点领域监管执法。加强对养老服务安全的监督检查，防范化解养老服务机构的建筑使用安全、消防安全、食品安全、内设医疗机构及其医疗器械、耗材、药品的使用安全等安全生产风险。抓实抓细养老服务机构常态化疫情防控。开展老年人产品和服务消费领域侵权行为专项整治，严厉查处面向老年人的假冒伪劣商品制售、产品服务欺诈销售等违法行为。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈销售意识。

第五章 保障措施

一、加强组织领导，强化责任落实

健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的养老服务

工作机制，发挥养老服务业联席会议制度作用，强化养老服务资源、项目、资金统筹管理。健全江门市国家级医疗卫生和养老服务相结合试点工作领导协调机制和养老服务业发展联席会议制度，加强全市康养服务发展组织领导和统筹协调。各级党委政府要积极争取将养老服务纳入地方党政班子考核指标体系、列入重要议事日程；积极将农村养老服务纳入“三农”工作和乡村振兴战略重点推进范围，列入市、县、乡三级党委书记抓基层党建述职评议考核和村党组织书记“双述双评”内容。要强化养老服务管理职能，科学整合相关机构和资源，进一步配齐配强基层养老服务工作力量，加大政府购买服务力度，切实加强基层养老经办服务能力和水平。加强对规划实施情况的跟踪分析，定期开展综合评估和专项评估，及时发现和解决突出问题。

二、强化要素保障，争取资金投入

完善政府投入机制，提升精准化投入水平。2021年起，各级政府要将本级民政可支配用于社会福利的彩票公益金按不低于55%的资金比例用于支持养老服务体系建设和，与一般性公共预算安排的养老服务体系建设和资金统筹使用。推动国有资本、社会资本等积极参与康养产业发展，推动和支持有条件的金融机构投资康养服务产业。创新康养服务金融产品和服务方式，推动以利率优惠等方式加大康养服务融资支持力度。简化康养服务融资流程，减少融资附加费用。探索允许产权明晰的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。推动农村集体经济组织

依法自办或合办养老服务设施。

三、加强信息建设，提高工作效能

将养老服务管理信息化建设纳入“数字政府”建设总体框架，依托“金民工程”全国养老服务信息系统、省民政业务综合信息平台等上级管理系统，加强养老服务信息资源规划、管理和应用，加快搭建互联互通的养老服务大数据平台，提升养老服务体系建设信息化水平，促进养老服务科学管理和服务效能的提升。提高信息资源利用水平，推进公共信息的资源共享，在保障数据安全的前提下，破除“信息孤岛”“数据烟囱”，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，实现部门间为养老服务信息资源有效对接，推动数据资源向社会开放。

四、完善考核机制，强化监管评估

在全市范围内遴选工作基础好、综合实力强的地区，规划建设一批特色鲜明、示范性强的居家社区养老服务项目、区域性养老服务项目和医养结合项目。积极向养老服务发展先进地区学习养老服务经验，解决工作中的疑难问题，会同相关部门及时总结推广好的经验和做法，完善相关政策措施。建立完善考核机制，各县（市、区）要以本规划为指引，因地制宜制定本地区养老服务发展规划或行动计划，科学合理制定规划落实年度工作计划，针对规划提出的目标指标，要加强统筹、明确责任、分解任务、强化考核、定期督办。各相关部门规划要加强与本规划衔接，保持战略思路、主要目标、政策措施纵向横向的连贯一致，加强重

大事项的会商协调,做好重大任务的分解落实。在 2023 年和 2025 年,分别对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估,引入第三方评估机制,评估结果将作为改进工作和绩效考核的重要依据。发挥社会群众、服务对象的监督作用,推动各类养老服务机构完善管理规范、提高服务质量。