

# 陆丰市关于推进居家养老服务工作的实施方案

为贯彻落实《广东省养老服务条例》和《广东省人民政府办公厅关于加快推进养老服务发展的若干措施》(粤府办〔2019〕23号)精神,根据《汕尾市人民政府办公室关于印发<汕尾市关于推进居家养老服务工作的实施方案>的通知》(汕府办〔2022〕13号)文件要求,进一步加快居家养老服务体系建设,结合我市实际,制定本实施方案。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的二十大和二十届一中全会精神,实施积极应对人口老龄化国家战略,加强居家养老服务设施建设,创新养老服务供给方式,引导社会力量参与养老服务,不断提升养老服务质量和监管水平,建立起与经济社会发展相适应的居家养老服务网络,满足老年人就近就便的养老服务需求。

## 二、工作目标

利用三年时间,建设市、镇(街、场)、村(社区)三级居家养老服务设施,到2022年底,力争所有街道和有条件的镇至少建有一家具备全托、日托、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务中心(以下简称综合养老服务中心);力争2024年底前,养老服务设施覆盖100%城镇社区和60%以上的农村社区,社区15分钟居家养老服务圈基本建成。

### 三、主要任务

#### （一）完善居家养老服务设施建设

**1. 科学编制规划。**依据我市老年人口社会发展趋势，以及养老服务业发展现状，将居家养老服务设施建设纳入城乡公共服务设施范畴，明确居家养老服务用房和设施布点范围。严格执行新建住宅小区按照每百户不少于20平方米、老旧小区改造按照每百户不少于15平方米的标准配套建设居家养老服务设施的要求，确保养老服务用房和设施与住宅小区建设同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。[市民政局、市自然资源局、市住房和城乡建设局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

**2. 建设市居家养老服务机构。**一是加快推进颐养园项目建设。陆丰市颐养园位于潭西镇广汕公路北侧，占地面积35703平方米，由老年公寓、医疗保健康复中心、老年人活动中心、管理中心、保卫室等组成，计划设置养老床位数1000张，分两期建设。现建设第一期，占地16828平方米，建筑面积27731.05平方米，床位数500张，建设资金14076万元。由1-4号楼组成，建筑层高4-6层，计划于2023年投入使用。2024年谋划建设陆丰市颐养园第二期，建设养老床位数500张。二是建设市居家养老服务指导中心。主要负责居家社区养老服务的统筹规划、培训指导、智慧管理、呼叫服务等工作，指导各镇（街、场）、村（社区）开展居家养老服务工作。[市民政局、各镇（街、

场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责】

3. 建设镇（街、场）综合养老服务中心。统筹整合辖区公有房产、空置物业和社会闲置资源，建设集全托、日托、上门服务、对下指导、统筹调配资源等多功能于一体的镇（街、场）综合养老服务中心，可独立设置，也可与镇（街、场）卫生医疗机构、养老机构等已有的服务设施综合设置。鼓励建立以若干镇（街、场）为区域单位建设区域性居家养老服务中心，负责实施和管理本区域居家养老服务。到2022年底，全市建成博美、潭西2个镇综合养老服务中心示范点，街道和镇综合养老服务中心覆盖率不低于80%和50%，到2023年底，东海、城东、河西3个街道每个街道至少设有一家综合养老服务中心并投入运营；到2024年底实现100%的镇（街、场）综合养老服务中心建成投入运营。【市民政局、市国资局、市卫生健康局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责】

4. 构建村（社区）居家养老服务站点网络。将居家养老服务中心（站）建设纳入乡村振兴战略共同推进，以村（社区）为服务半径，建设集日间照料、上门服务、助餐配餐等功能，引入专业社会组织运营，为老年人提供“一站式”服务，形成专业服务与一般服务相结合、收费服务与免费服务相补充的格局。到2022年底，全市建成河西镇湖田村、竹林村，南塘镇北湖村，桥冲镇白沙村，湖东镇曲清村5个村（社区）居家养老服务站示范点。利用三年时间，全市建设230个村（社区）居家

养老服务（站），实现养老服务覆盖100%城市社区和60%以上农村社区的总目标。[市民政局、市乡村振兴局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

5. 发展社区嵌入式养老。根据老年人服务需求情况和服务对象数量，结合服务功能合理规划和布局嵌入社区的养老服务设施。按照“资源整合、就近便利、规模适度”的原则，以现有社区设置和服务半径优化调整社区日间照料中心，按照“因地制宜、小型多样、功能突出”的原则，围绕设立老年助餐点、养教结合点、老年医疗康复点、老年文体娱乐点等形式设立为老服务特色站点，形成“一中心多站点”的社区嵌入式设施网络。优化社区居家养老服务中心、社区日间照料中心服务功能，拓展社区居家养老服务中心、社区日间照料中心覆盖半径，在老年人居住集中的小区设立养老服务站点，为社区老年人提供日托、康复保健、居家上门等服务。具备条件的社区日间照料中心可完善提升为社区养老院。[市民政局、市财政局、市教育局、市卫生健康局、市文化广电旅游体育局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

6. 扩大老年助餐覆盖面。构建多主体助餐供给网络，通过幸福食堂、社区助餐以及养老机构配送餐、互联网+送餐等途径，逐步实现老年助餐服务覆盖城乡社区。把幸福食堂建设融入创建“全国文明城市”共同推进，以形成“15分钟助餐服务圈”为目标，开展“我为群众办实事”实践活动，2022年全

市在原建设100个幸福食堂的基础上，再建设100个幸福食堂，解决特困、独居、孤寡、高龄、失能等特殊困难老年人“吃饭难”问题，并进一步拓宽到面向困境儿童、社会老年人等群体的助餐配餐服务，提升老年人的幸福感、获得感和安全感。〔市委宣传部、市财政局、市民政局、市市场监督管理局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责〕

## （二）深化社区医养结合服务

1. 提升医养结合服务能力。增强居家养老服务机构的医养融合能力，鼓励村（社区）居家养老服务机构与医疗卫生服务设施比邻而建，资源共享。引导社区居家养老服务中心开设医务室、康复站，为区域内老年人提供常见病、多发病预防、治疗和老年康复指导、服务，提升社区老年医疗康复服务水平。建立基层医疗卫生机构与居家养老服务机构的合作机制，支持有条件的基层医疗卫生机构和医务人员与老年人日间照料中心、居家养老服务中心合作，鼓励执业医师到社区居家养老服务机构和社区日间照料中心内设的医疗机构开展多机构执业。将符合条件的养老服务机构内设医疗机构纳入基本医疗保险定点服务范围。探索将社区卫生服务站改造升级为社区医养结合服务中心，向集医疗、公卫、康复、照护、养老等服务功能融合转变，解决家门口失能失智老年人的“医养护”问题。〔市民政局、市卫生健康局、市医疗保障局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责〕

**2. 推进老年人健康管理服务。**强化65周岁以上老年人健康管理，为全市常住人口65周岁以上老年人建立健康档案，并提供健康管理服务。深入推进家庭医生签约服务，将居家老年人作为家庭医生签约服务的重点和优先对象，为居家老年人提供连续性的医疗、护理、康复和健康管理服务。支持养老机构开展家庭养老床位试点，通过设立家庭养老床位，为居家的失能失智、半失能等老年人提供养老服务。[市民政局、市卫生健康局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

### （三）提升居家养老服务供给能力

**1. 加快推进智慧养老服务信息平台建设。**按照汕尾市工作要求努力创造条件，建设集老年人基本信息和养老服务资源信息于一体，管理和服务功能兼备，配合汕尾市建立四级互通、数据共享的智慧养老服务信息平台，促进社会养老服务供需对接，实现居家养老服务接入受理、服务对象和服务组织评估、服务资源管理、政府购买服务支付清单结算等功能，逐步实现终端覆盖，推动线上线下相结合的养老服务新模式，为老年人提供“点菜式”“一键呼叫”的就近便捷、多元、精准的养老服务，提升对养老服务机构的监管能力和养老服务效率。力争2023年底，市智慧养老服务信息平台建成并上线投入运营。[市民政局、市发展和改革局、市财政局、市政务服务和数据管理局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负

责]

2. 推进居家适老化改造。引导老年人家人根据老年人身体状况、康复辅助器具需求、居住环境等特点，分阶段推进高龄、失能、残疾老年人居家适老化改造工程，采取政府补贴等方式，对分散供养特困人员和建档立卡贫困人口中高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。积极开展康复辅助器具配置、租赁服务。加强社区为老服务设施与社区卫生、文化、体育等服务设施的功能衔接，开发为老服务功能。健全推进老年友好型社区建设，通过开展社区无障碍改造、增设为老服务设施、给有条件的老旧住宅加装电梯等措施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区养老环境。到2022年底，困难老年人家庭适老化改造500户，到2023年底，困难老年人家庭适老化改造1000户，到2025年底，全面完成汕尾市下达的居家适老化改造任务1830户。[市民政局、市财政局、市住房和城乡建设局、市卫生健康局、市文化广电旅游体育局、市乡村振兴局、市残疾人联合会，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

3. 鼓励社会力量参与。采取社会力量投资、市场化运作、政府扶持并监管的方式，支持企业和专业机构，培育社会专业化居家养老服务组织，加快居家养老服务设施建设。通过公建民营、民办公助、协议委托、政府购买服务等形式，支持家政服务、物业管理企业拓展服务领域，鼓励和支持企业、社会机

构、民间组织、个体经营者参与承接、运营居家养老服务（站）、幸福食堂。大力推进居家养老市场化运作，培育扶持和引导一批居家养老服务加盟团队，满足居家老年人个性化养老服务需求。鼓励养老机构利用现有的为老服务资源，将院内服务项目拓展延伸到居家养老服务。[市民政局、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

4. 注重关爱服务。到2022年，以市为单位全面建立居家老年人定期探访制度，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人，充分发挥基层治理网格员和“双百社工”的作用，特殊困难老年人月探访率达到100%。[市民政局、市乡村振兴局、市残疾人联合会，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

#### （四）加强居家养老服务队伍建设

1. 推进人才队伍建设。依托实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，有效整合现有社区工作岗位，充分发挥社区工作者在居家养老服务工作中的作用，确保每个村（社区）有专职人员负责管理居家养老服务工作；进一步发挥志愿者在居家养老服务工作中的作用，积极开展结对服务、邻里互助服务、亲友相帮服务。通过社区就业的方式，引导失业人员和有服务技能的居民从事居家养老服务。提倡和激励有服务能力的群众为邻里老人提供居家养老服务。[市民政局、市人力资源和社

会保障局,各镇(街、场)人民政府(办事处),星都管理办公室负责]

**2. 加强专业服务人员培训。**对居家养老服务从业人员开展养老护理、家政服务等相关职业技能培训,构建分层教育培训体系,鼓励社会力量举办居家养老服务人员培训,符合资质条件的可认定为定点培训机构,提高全面服务老年人的能力。[市民政局、市教育局、市人力资源和社会保障局,各镇(街、场)人民政府(办事处),星都管理办公室负责]

## (五)完善和落实扶持政策

**1. 加强资金保障。**各地要完善政府投入机制,提升精准化投入。自2022年起,市政府将综合考虑养老服务设施的保障能力、服务水平等因素,按照因素法对养老服务体系建设给予适当财政补助,将本级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,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。其中:支持市智慧养老服务平合建设。全市平台建设资金约550万元(以财政审核为准),每年运营经费约100万元(以财政审核为准),列入市财政预算;各镇(街、场)平台建设资金和运营经费由市财政负责解决。加大居家社区养老服务设施建设支持力度,2022年至2024年市财政连续三年采取以奖代补形式(次年奖补),每年对全市镇(街、场)综合养老服务中心和村(社区)居家养老服务中心(站)建设,经考核验收后,市财政分别给

予每个奖励补助50万元、20万元，主要用于设施设备配置和购买服务等。幸福食堂按每个8万元建设资金，每月1.5万元运营资金的标准进行补助。新建的幸福食堂，参照以上补助方式纳入补助。购买居家养老服务内容和经费按照政府购买服务指导目录和财政事权有关规定执行。[市民政局、市财政局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

2. 拓宽资金渠道。各镇（街、场）、星都管理办公室要加大资金筹集力度，拓宽资金筹集渠道，倡导成立养老服务协会，发动企业、乡贤等捐助资金，鼓励社会团体、企事业单位和个人向居家社区养老服务机构捐资，积极探索建立多元化的居家养老服务设施建设资金投入，形成多元化和多渠道投入的发展机制。[市民政局、市财政局，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

3. 落实政策扶持制度。充分发挥政府在支持居家和社区养老服务发展方面的主导作用，落实准入、金融、财税、土地等优惠政策。落实养老服务机构场所用水、用电、用气享受居民价格政策，安装电话免收一次性接入费，安装网络、有线（数字）电视实行优惠价格，电话、网络使用费按居民收费标准执行，数字电视收视费按国家优惠政策减免。居家社区养老服务机构符合现行政策规定条件的，落实税收优惠和行政事业性收费减免政策。[市发展和改革局、市财政局、市民政局、市自然资源局、市住房和城乡建设局、市税务局、市金融工作局，

中国电信股份有限公司陆丰分公司、广播电视台网络股份有限公司陆丰分公司，各镇（街、场）人民政府（办事处），星都管理办公室负责]

#### 四、建设要求

（一）建设内容。市居家养老服务指导中心和镇（街、场）综合养老服务中心要提供生活照料、康复护理、文体娱乐、精神慰藉、助餐送餐、上门服务、对下指导、老年人能力综合评估等功能，负责统筹、指导辖区居家社区养老服务站点提供覆盖本辖区的居家养老服务；居家养老服务中心（站）要设置生活照料、日间托管、助餐配餐、文化娱乐、基本医疗等功能。

（二）建设标准。新建、改扩建的项目，应按照住建部、国家发改委《社区老年人日间照料中心建设标准》（建标143-2010）所明确的相关设立条件，县级原则上不少于750平方米，镇（街、场）面积原则上不少于500平方米，城镇社区的面积按人口数量分布原则上不少于350平方米，农村的面积原则上不少于200平方米。采取租赁方式取得设施及用房的，租期不少于10年。

（三）选址要求。按照就近便利、安全配套、方便快捷的原则，在靠近大中型医疗机构、村（社区）卫生服务机构以及村（社区）公共服务设施，且老年人口数量较多、经济实力较强、硬件基础较好、覆盖范围较广的城乡社区优先确定建设选址。

（四）建设方式。优先在现有民政服务机构等设施基础上建设，可以结合党群服务中心、乡村振兴新建或利用闲置学校、厂房、文化活动中心等集中改建，也可以整合相邻资源进行综合配套。

## 五、服务范围

### （一）服务对象

在城乡社区内生活且年满60周岁的老年人，均为居家养老服务对象。确定服务对象时，由市居家养老服务指导中心通过政府购买服务，委托具有资质的第三方评估机构，对社区内的老年人依据《老年人能力评估》（MZ/T039—2013）进行老年人照顾需求等级评估，评估结果作为社区居家养老服务资助和申请其他养老服务的依据。照顾需求状况发生变化的，可向户籍所在地社区居家养老服务中心（站）提出申请，经市居家养老服务指导中心核实后，组织动态评估。评估员应由执业医师、护士、社工师、中（高）级养老护理员组成。评估方式包括定点评估和上门评估，其中上门评估的不得少于2名评估员。

### （二）服务内容

1. **生活照料服务**。提供日间照料、休息床位（城市社区20张以上、农村社区10张以上）、助餐配餐等服务。

2. **短期托养服务**。依托镇（街、场）综合养老服务中心为失能、半失能、失智、残疾、高龄等有需要的老年人，提供入住最短时间半个月起，最长为不超过6个月的阶段性全日集中

住宿、照料护理、精神慰藉和文化娱乐等全程照护服务。

**3. 上门服务（智慧养老）。**通过市智慧养老服务信息平台，借助“互联网+”打通居家养老服务“最后一公里”，利用电话、平安通、APP等，将养老机构的专业服务派送给老年人，提供上门送餐、家政、医疗保健、精神慰藉等服务，通过紧急呼援为老年人提供应急问题协助解决服务。

**4. 医疗保健服务。**开展医养深度融合，具备条件的设置医务室，符合条件的申请纳入医疗保险定点医疗机构，或与周边医疗服务机构签订长期合作协议，为老年人提供基本医疗保健服务。

**5. 文体娱乐服务。**依托多功能活动室，为老年人提供琴棋书画、健身等多种文化娱乐活动，设置适合老年人参与的社区活动。

**6. 精神慰藉服务。**依托社工、心理咨询师、邻里互助等形式开展精神慰藉服务。

**7. 助老护老培训。**为老年人提供健康教育、安全教育等公益培训服务，为家庭护老员提供与老年人相关的老年预防、老年康复、生活照料、心理护理、辅具用品等公益培训服务。

**8. 助餐配餐服务。**以幸福食堂为主要依托，为在辖区内居住的60岁以上的孤寡、空巢、失能、计划生育特殊家庭等居家老年人提供制餐、配餐、就餐、送餐等服务。

**9. 志愿者服务。**积极鼓励在社区居家养老服务中心（站）

设立志愿者服务站，推进常态化招募、培训和组织志愿者工作，定期组织为老年人提供家政服务、生活照料、温馨陪伴、公益代购、费用代缴等公益服务。

根据社区老人需求和居家养老服务中心（站）服务能力，逐步推出安全救援、医疗康复、法律援助、居家安全维修、无障碍改造等其他服务。

## 六、实施步骤

（一）试点实施阶段（2022年5月至12月）。各镇（街、场）、星都管理办公室完成居家养老服务设施全面清查工作，并选择需求集中的村（社区）和具备条件的镇（街、场）进行试点。到2022年底，各镇（街、场）、星都管理办公室试点全部建成并投入使用，且通过政府购买服务、协议委托等方式由专业组织运营管理。

（二）全面推广阶段（2023年1月至12月）。各镇（街、场）、星都管理办公室在试点建设基础上，全面铺开镇（街、场）、村（社区）居家养老服务设施建设，确保在社区居家养老服务设施完善、养老服务专业组织培育、各项扶持政策落实等方面达到预期目标。到2023年12月底，各镇（街、场）、星都管理办公室综合养老服务中心90%覆盖、村（社区）居家养老服务站点50%覆盖。

（三）总结提升阶段（2024年1月至12月）。至2024年底，全面实施居家养老服务工作，建立覆盖城镇社区100%和农村社

区60%的居家养老服务网络，进一步完善市场化运作机制，以有偿、低偿、优惠为主，政府购买服务为辅，满足我市不同层次居家养老服务需求。

## 七、工作要求和保障措施

（一）加强组织领导。各地党委、政府要高度重视居家养老服务工作，将其作为乡村振兴战略实施、党史学习教育“我为群众办实事”实践活动的一项重要内容，摆上重要的议事日程。充分发挥养老服务联席会议制度的作用，建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制，制定推进居家养老服务建设实施方案，做好项目选址、运营组织确定、建设指导、验收评定、补贴资金发放等督导检查工作。要充分挖掘、利用、整合现有医疗、家政、文化、教育等各种公共服务资源，有针对性地开展居家养老服务，实现资源共享，形成工作合力。

（二）加强督办考核。建立对各镇（街、场）、星都管理办公室居家养老服务工作推进情况每季度通报一次的通报机制；建立长效的督办机制和考核机制，加强对各镇（街、场）、星都管理办公室落实居家养老工作进展情况进行综合监管的督办、考核。

（三）推进规范运营。各镇（街、场）、星都管理办公室要建立健全居家养老服务工作管理制度，对居家养老服务中心（站）的服务内容及项目、收费项目及标准等进行公示，建立

健全安全责任制和意外事件应急处理机制，强化资金使用的监督管理，确保资金使用规范、服务管理规范。

（四）营造社会氛围。各镇（街、场）、星都管理办公室要加大对养老服务工作的宣传力度，要创新思路积极争取社会各界的支持和参与，进一步提高社会共识度，扩大社会参与面，引导更多社会力量和爱心人士参与社区居家养老服务工作。充分利用广播电视台和新闻媒体等宣传手段，在全社会形成孝老、爱老、敬老、助老的良好氛围。