

# 日照市人民政府

日政字〔2020〕15号

---

## 日照市人民政府 关于印发日照市推进居家和社区养老服务 改革试点工作实施方案的通知

各区县人民政府、管委，市政府各部门、单位，国家、省属驻日照各单位：

现将《日照市推进居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》印发给你们，请结合实际，抓好贯彻落实。

日照市人民政府

2020年3月18日

（此件公开发布）

# 日照市推进居家和社区养老服务 改革试点工作实施方案

为扎实推进第四批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作，推动全市养老事业快速、健康发展，根据民政部、财政部《关于开展第四批居家和社区养老服务改革试点申报工作的通知》（民办函〔2019〕57号）、民政部、财政部《关于确定第四批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知》（民函〔2019〕88号）等文件精神，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、主要目标

通过改革试点，到2021年底，基本建立起以家庭为核心、社区为依托、市场为支撑、信息化为手段、医养相融合、城乡相统筹，具有日照特色的居家和社区养老服务“四大体系”。强化“六大支撑”，健全“四大保障”，打造一批服务内容全面覆盖、社会力量竞相参与、人民群众满意度高的居家和社区养老服务设施和服务项目，逐步形成政策制度健全、基础设施完善、服务形式多样、服务水平专业的新体系。

——居家和社区养老服务政策制度体系更加健全。加快推进支持和鼓励居家和社区养老服务发展的法规政策创制，建立健全

惠及老年人养老需求的制度规范。到 2021 年底，基本建立起较为完善的支持和鼓励居家和社区养老服务的政策体系和制度保障。

——居家和社区养老基础设施和服务网络更加完善。加强规划引领，推进落实城市养老服务配套用房，发挥智能服务养老优势，形成居家与社区衔接、配置科学、服务内容和形式多样、配套完善的居家和社区养老服务体系。到 2021 年底，实现城市社区综合养老服务中心覆盖全街道、日间照料中心覆盖全社区。

——居家和社区养老服务供给更加精准。拓展社区养老服务中心、日间照料中心、农村幸福院等服务功能，为老年人提供实时、便捷、高效、经济、智能的养老服务。

——居家和社区养老服务环境更加优化。健全市场规范，完善监管机制，引导老年人树立健康养老观念和社会化养老服务消费理念。加强舆论引导，加快发展志愿者队伍，持续改善养老服务软环境，在全市营造养老、孝老、敬老的社会氛围。

## 二、主要任务

### （一）建立健全居家和社区养老服务政策体系

1. 加强养老服务法制建设和养老服务规划编制。开展居家养老服务立法调研，完成立法项目申报等前期筹备工作，力争 2021 年，颁布实施《日照市养老服务条例》。（牵头单位：市民政局；责任单位：市司法局）

抓好养老服务规划调研编制，2021 年，制定出台《日照市“十四五”养老服务专题规划》。（牵头单位：市民政局；责任单

位：各区县政府、管委)

2. 完善居家和社区养老服务配套设施建管政策。加强规划引领，推动落实《日照市主城区养老服务设施专项规划（2018—2035）》。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源和规划局，各区县政府、管委）

制定《日照市城市社区养老服务设施规划、建设、移交、管理使用办法》。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市行政审批服务局，各区县政府、管委）

3. 落实居家和社区养老服务扶持政策。统筹整合中央、省、市财政资金，对居家和社区养老服务信息平台建设、人才队伍建设、医养结合、政府购买服务等给予支持保障。（牵头单位：市财政局；责任单位：市民政局）

支持非营利性养老服务机构，凭登记机关核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；鼓励各区县探索利用集体建设用地发展养老服务设施。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：各区县政府、管委）

落实税费减免各项扶持政策，按规定对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老机构给予税费减免扶持政策。（牵头单位：市税务局；责任单位：各区县政府、管委）

对符合授信条件但暂时遇到经营困难的民办养老机构，继续予以资金支持。减少融资附加费用，降低融资成本。鼓励商业银

行探索向产权明晰的民办养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款。（牵头单位：市地方金融监管局；责任单位：各区县政府、管委）

4. 健全社区养老服务设施运营奖补政策。自 2019 年起，对正常运营的社区日间照料中心、农村幸福院，市县两级分别给予 1 万元/年的运营奖补。由社会组织或养老企业社会化运营，符合条件的，由区县民政部门每年将运营补贴直接拨付运营方。2020 年全面实行农村幸福院等级评定后，按照等级评定结果确定新的奖补标准。（牵头单位：市民政局、市财政局；责任单位：各区县政府、管委）

5. 放开养老服务市场准入政策。支持民办非营利性养老专业服务组织一次注册、多点运营，在注册地辖区内运营多个服务站点，由运营地区县民政部门实行备案制，不再另行注册登记。（牵头单位：市民政局；责任单位：市行政审批服务局，各区县政府、管委）

简化对康复医院、老年病医院、护理院等紧缺型医疗机构的立项、开办、执业资格等审批手续。（牵头单位：市行政审批服务局、市卫生健康委；责任单位：各区县政府、管委）

## （二）健全完善老年人基本服务制度体系

6. 完善落实政府购买服务和各项补贴制度。（1）建立政府购买服务制度，为分散供养的特困老年人、低保中的失能老年人以及失独老年人，80 周岁以上失能老年人，每人每月提供 20 至

30 小时服务，市级实行以奖代补。（2）落实经济困难老年人补贴制度，为 60 至 99 周岁的经济困难老年人发放生活补贴；为城乡低保对象中符合条件的残疾困难老年人增发护理补贴。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局、市卫生健康委，各区县政府、管委）

7. 建立健全城乡居民长期护理保险制度。持续完善职工长期护理保险制度，力争到 2021 年底，实现城乡居民长期护理保险全覆盖。将符合条件的医疗机构、养老服务机构、居家医疗护理机构纳入定点范围。（牵头单位：市医保局；责任单位：市卫生健康委、市财政局、市民政局等）

8. 健全完善老年人能力评估制度。结合长期护理保险、养老服务机构运营补贴、政府购买居家养老服务、困难老年人护理补贴等制度，支持社会力量兴办专业评估机构，开展老年人能力评估工作。（牵头单位：市民政局；责任单位：市卫生健康委、市医保局，各区县政府、管委）

（三）构建多层次、多样化的城市居家和社区养老服务供给体系

9. 编织城市居家和社区养老服务网络。支持家政、物业、个人发展嵌入式、互助式、小型化、家庭化照护机构为居家老年人上门服务，开展老年供餐、定期巡访等形式多样的养老服务。支持发展智慧养老线上线下服务平台，为居家老年人开展助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等服务项目。到 2021 年底，居

家有需求的老年人生活照料问题得到基本解决。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

10. 加快发展城市社区养老综合服务中心。按照社区嵌入、医养融合、连锁运营等模式，建设一批集日间照料、喘息服务、卫生服务、文体娱乐、精神抚慰等于一体的综合养老服务设施。到 2020 年底，全市升级、新建养老综合服务中心、日间照料中心 21 处，重点打造 8 处建筑面积 1000 平方米以上的社区养老综合服务中心。其中，主城区 5 处、岚山区 1 处、莒县 1 处、五莲县 1 处。依据建设规模和覆盖范围，给予 30 万元至 60 万元奖补。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源和规划局、市财政局、市卫生健康委、市体育局，各区县政府、管委）

11. 支持开办老年人食堂。依托社区养老综合服务设施，开办公益性社区长者食堂，为孤寡、空巢等老年人提供就餐、送餐服务。对符合条件的，按照每个 10 万元的标准一次性奖补。运营过程中，按照服务低保、失能、半失能老年人次数给予运营补贴，具体标准由各区县政府（管委）制定。鼓励餐饮企业为老年人提供配餐、送餐服务，并享受运营补贴政策。2020 年底，完成城市社区老年人食堂 22 个。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局，各区县政府、管委）

12. 支持社会力量开展多形式的养老服务。支持驻社区单位、社区服务组织、社会公益组织等开展为老公益服务。支持和鼓励热心老年人依托家庭建设邻里互助养老点。探索推进“时间银行”

等创新项目，引导不同年龄层次人群加入志愿者行列。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

（四）探索建立区域化、多形式的农村居家和社区养老服务保障体系

13. 完善农村困难老年人救助制度。深化完善临时救助制度，加大支出型贫困救助力度，形成“救急难”合力。落实农村低保与扶贫开发项目补助，将建档立卡困难老年人、残疾人列入补贴对象。（牵头单位：市民政局；责任单位：市财政局、市卫生健康委、市医疗保障局、市扶贫办，各区县政府、管委）

14. 建设农村失能特困老年人集中照护中心。持续深化农村敬老院公办民营改革成果，强化失能特困人员照护服务，到2020年底，每个区县至少建成一处以农村特困失能、残疾老年人专业照护为主的县级特困人员集中照护中心，失能特困人员供养率达到50%。（牵头单位：市民政局；责任单位：市卫生健康委，各区县政府、管委）

15. 探索建立农村区域化养老服务综合体。以乡镇为单元，将农村敬老院转型升级为乡镇养老服务中心，将空余床位向有需求的社会老年人开放。支持和鼓励服务中心连锁运营农村幸福院、互助养老扶贫服务站，开展助餐、助医等居家上门服务。到2020年底，每个区县至少建成一个镇域化养老服务综合体。（牵头单位：市民政局；责任单位：市扶贫办，各区县政府、管委）

16. 强化农村幸福院建设运营管理。完善落实农村幸福院建

设和运营奖补政策，集中解决农村幸福院闲置和挪作它用等突出问题。到 2020 年底，农村幸福院正常运营率达到 95% 以上。（牵头单位：市民政局；责任单位：市人力资源社会保障局、市卫生健康委、市扶贫办，各区县政府、管委）

17. 强化农村特困人员智慧养老服务。完善升级养老服务信息平台、服务驿站、服务项目“三位一体”运行机制，到 2021 年底，居家养老服务网络覆盖全市所有乡镇，全市分散供养特困人员普遍享受上门护理服务，并向有需求的社会老年人延伸。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

18. 探索建立农村老年人关爱制度。通过子女缴纳、社会捐助、集体经济支出等方式建立完善孝德基金、农村养老基金，解决老年人生活困难和养老问题。发挥乡镇敬老院、农村幸福院、邻里互助点、老年活动室、农村社区综合服务中心等设施作用，为农村老年人提供服务和关爱。（牵头单位：市民政局；责任单位：市卫生健康委等，各区县政府、管委）

#### （五）强化智慧养老支撑，推进居家和社区养老服务信息化

19. 建立完善老年人大数据。建立全市统一的 60 周岁以上老年人基本信息数据库，依托智慧养老信息平台，实现市、区县、乡镇（街道）三级联网。（牵头单位：市民政局；责任单位：市公安局、市大数据发展局，各区县政府、管委）

20. 拓展智慧养老服务功能。引导更多的加盟企业、机构、社会组织为居家和社区养老提供紧急呼叫、生活帮困、居家上门

服务、主动关怀、医疗保健、休闲娱乐、老年教育、定位服务、视频服务、居家安全等服务，构建综合智慧养老服务网络。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

21. 积极推广智慧健康老年用品。充分利用互联网、物联网技术，通过传感器、移动通讯、智能数据处理等手段，推进老年人紧急救助、跟踪定位、健康监测等安全智能产品开发应用。为城市低保中的失能失智老年人、特殊困难老年人、失独老年人配备必要的智能设备。（牵头单位：各区县政府、管委；责任单位：市卫生健康委、市民政局等）

#### （六）强化医养结合支撑，提升居家和社区养老服务质量

22. 完善社区医养服务设施建设。统筹布局社区养老服务设施与卫生、助残等公共服务设施，在社区养老服务机构配备护理人员、康复护理设施设备和器材，鼓励社区养老服务机构与周边医疗机构“嵌入式”发展或签订合作协议。（牵头单位：市民政局；责任单位：市卫生健康委，各区县政府、管委）

23. 推动医疗卫生服务向社区、家庭延伸。依托医院，组建由家庭医生与护士、公共卫生医师、乡村医生等共同参与的家庭签约医生服务团队。根据老年人健康状况和服务需求，分层分类设计签约服务包，为居家老年人提供“五保障四优先”的居家养老服务。对居家重病、失能及部分失能老年人提供家庭巡诊等重点上门服务。探索资源整合共享模式，以建设城市社区养老综合服务中心为契机，整合社区卫生服务资源，实现门诊就医与家庭

医生、共享护士有机结合。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市民政局，各区县政府、管委）

24. 支持医养机构融合发展。支持医疗机构与养老服务机构开展多种形式的合作，开通双向转诊、急诊急救绿色通道。探索辐射联动模式，指导协调乡镇卫生院、社区卫生服务中心与农村敬老院、社区日间照料中心、农村幸福院签约合作，设立日常管理办公室、医疗组和生活护理组，开辟绿色就诊通道。持续完善家庭医生签约服务制度，到 2021 年底，全市 60 周岁以上老年人签约服务实现应签尽签。（牵头单位：市卫生健康委、市行政审批服务局；责任单位：市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局，各区县政府、管委）

25. 建立多层次社会医疗保险体系。将符合条件的养老机构内设医疗机构，纳入医疗保险协议管理范围。将参加基本医疗保险的老年人纳入大病保险保障范围，对建档立卡农村老年人口实行倾斜性政策。将偏瘫肢体综合训练、认知知觉功能康复训练、日常生活能力评定等医疗康复项目按规定纳入基本医疗保障范围，为失能、部分失能老年人治疗性康复提供相应保障。（牵头单位：市医保局；责任单位：市卫生健康委、市财政局、市民政局等）

（七）强化专业品牌支撑，打造日照特色的居家和社区养老服务品牌

26. 大力培育专业化品牌化养老服务机构。支持和鼓励省内

外养老知名品牌落户日照。支持和鼓励本地养老机构、养老组织与外地养老品牌合作，借鉴先进经验，探索运营模式，改善服务环境，共享服务成果。到 2021 年底，全市至少有 5 家以上养老机构达到四星级标准，60% 的农村幸福院达到三星级以上标准。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

27. 开展养老服务品牌创建活动。支持和鼓励各类社会养老服务机构自主创新，打造评选一批具有日照特色的养老服务品牌。到 2020 年底，全市不少于 5 家专业养老服务品牌，并对每个养老服务品牌给予 3 万元至 5 万元的奖励补助。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

#### （八）强化标准化支撑，推进居家和社区养老服务更加规范

28. 开展养老服务标准化建设。全面推进《养老机构服务质量基本规范》评估工作，到 2020 年底，60% 的养老机构符合国家标准，至少有 4 家机构开展服务标准化试点创建。（牵头单位：市民政局；责任单位：市市场监管局，各区县政府、管委）

29. 开展养老服务机构等级评定。全面开展养老机构等级评定，通过对标达标创建、依托第三方评估等形式，到 2020 年底，完成对全市所有养老机构等级评定工作。（牵头单位：市民政局；责任单位：各区县政府、管委）

#### （九）强化设施支撑，切实解决居家和社区养老服务设施配套不足问题

30. 推动社区养老服务配套用房政策到位。推进社区养老服

务设施建设行动计划，加强养老服务设施供给保障，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购、租赁、改造等方式因地制宜补足养老设施，切实解决社区养老服务场地和设施不足的问题，确保到 2020 年底配建设施达标率实现 70%。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局，各区县政府、管委）

31. 推进社区养老服务配套用房“四同步”落实。按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。新建小区按每百户不少于 20 平方米的标准，配套建设养老服务设施，在规划条件和开发项目建设条件意见书中予以载明，并列入土地出让合同。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市住房城乡建设局、市民政局，各区县政府、管委）

政府主导单建、配建、扩建、改建、购买以及调整的社区居家养老服务用房，根据投资来源等情况由同级政府明确产权归属，及时办理确权手续。房地产开发企业配建的养老服务用房，依据约定确定其产权归属。未按要求配建、不能同步交付使用的住宅小区，不予办理竣工综合验收备案。老旧小区按每百户不少于 15 平方米的标准，通过购置、置换、租赁等方式调剂解决。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局，各区县政府、管委）

配套建设和调剂配备的社区居家养老服务用房，与政府已经资助建成的公有社区养老服务中心、社区日间照料中心等，在不

变更产权关系的前提下，由县级民政部门统一登记管理，通过招标、委托等方式，根据实际，无偿或低偿提供给养老专业服务组织使用，未经民政部门同意不得改变用途。（牵头单位：市民政局；责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局，各区县政府、管委）

32. 推进居住区和公共服务区适老化改造。开展多层住宅加装电梯试点工作，实施老年人家庭适老化改造，采取财政支持方式，分批次对失能低保老年人家庭进行适老化改造。（牵头单位：市民政局；责任单位：市住房城乡建设局、市财政局、市自然资源规划局、市城市管理局等，各区县政府、管委）

（十）强化人才支撑，促进居家和社区养老服务队伍更加专业化

33. 支持养老服务职业教育发展。鼓励和支持高校、职业院校设立养老服务专业和课程，系统培训养老服务人才。支持养老机构与职业院校共建互联，探索理论提升与实操相结合的共育人才路径。到 2020 年底，实现 200 张以上床位的养老院全部与职业院校共建互联，签订实施相关协议。（牵头单位：市教育局；责任单位：市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局等）

34. 加强养老护理员人才培养。探索建立从业人员常态化培训机制，到 2021 年底，养老院护理员培训率实现 100%；完善落实养老护理员从业补助政策，鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作，重点引进医生、护士、康复医师、康复治疗师等

具有执业或职业资格的技术人员。(牵头单位:市民政局;责任单位:市人力资源社会保障局、市财政局、市卫生健康委)

### 三、保障措施

(一)加强组织领导。成立居家和社区养老服务改革试点工作领导小组,健全工作联席会议制度,分析研究改革试点工作情况和推进措施,形成党委政府领导、部门分工协作的改革试点工作机制。各区县政府(管委)要切实履行主体责任,制定具体实施计划,切实将改革试点各项任务落到实处。

(二)加强经费保障。坚持政府主导,充分发挥公共财政对居家和社区养老服务投入的主渠道作用,各级将改革试点经费纳入同级财政预算;每年从福彩公益金留成部分再抽出部分资金专门用于居家和社区养老服务改革试点工作;通过项目冠名、基金吸收等方式吸纳大中型企业投入居家和社区养老服务改革试点,形成政府、市场、社会共同参与的资金筹措格局。

(三)建立考核机制。将居家和社区养老服务改革试点工作纳入全市经济社会发展综合考核。完善考核评估体系,建立第三方评估机制,量化任务指标,强化对改革试点任务、项目的考核管理和应用,推动试点工作圆满完成。

(四)加大宣传力度。强化社会积极应对人口老龄化的观念和思想准备,构建具有日照特色的孝养文化。通过报刊、电视、网站、微信等媒体和社区(村)宣传栏等载体,广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德和养老服务先进典型。

市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组成员单位根据各自职责，细化工作任务，明确责任分工，协同推进落实。各区县要结合实际，制定本地区居家和社区养老服务改革试点方案。

附件：日照市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组  
成员名单

附件

## 日照市居家和社区养老服务改革试点工作 领导小组成员名单

- 组 长：**李永红 市委副书记、市长
- 副组长：**高月波 副市长
- 成 员：**谢 飏 市委副书记、市扶贫办主任
- 范丰华 市委副书记，市委政研室主任、改革办副主任
- 孟凡香 市委副书记、市体育局局长
- 崔久成 市委组织部副部长、市人力资源社会保障局局长
- 王庆忠 市政府副秘书长、市地方金融监管局局长
- 郑卫东 市政府办公室二级调研员
- 卢东磊 市发展改革委主任
- 申淑清 市教育局局长
- 曾宪威 市公安局副局长
- 王录联 市民政局局长
- 赵久成 市司法局局长
- 孙运锋 市财政局局长
- 吴学伟 市自然资源和规划局局长

刘加宝 市住房城乡建设局局长  
张玉新 市卫生健康委主任  
刘树东 市审计局局长  
杨 锐 市行政审批服务局局长  
侯佃晓 市市场监督管理局局长  
周贤平 市医疗保障局局长  
乔 宇 市城市管理局局长  
曹 临 市大数据发展局局长  
宋 辉 市税务局主要负责人

领导小组办公室设在市民政局，王录联兼任办公室主任，市民政局副局长张守佳、市非税收入管理局副局长牛玉东任办公室副主任。