

# 中共抚州市委办公室文件

抚办发〔2020〕4号



## 中共抚州市委办公室 抚州市人民政府办公室 关于印发《抚州市养老服务体系发展三年 行动计划（2019—2021年）》的通知

各县（区）委、县（区）人民政府，抚州高新区党工委、管委会，东临新区党工委、管委会，市委各部门，市直各单位，各人民团体：

《抚州市养老服务体系发展三年行动计划（2019—2021年）》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际抓好贯彻落实。

中共抚州市委办公室  
抚州市人民政府办公室

2020年3月24日

# 抚州市养老服务体系建设发展三年 行动计划（2019-2021年）

为推进我市养老服务体系高质量发展，建立与全面小康社会相适应的养老服务体系，根据《江西省养老服务体系建设发展三年行动计划（2019-2021年）》（赣办字〔2019〕26号）和《江西省加快补齐农村养老服务短板十条措施的通知》等文件精神，结合我市实际，制定本行动计划。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于养老服务工作的重要论述，充分发挥政府的主导作用和社会力量的主体作用，依托抚州绿色生态、历史文化和中医药等资源优势，统筹推进养老事业和养老产业协调发展，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，不断满足老年人多层次、高质量养老服务需求，努力打造具有抚州特色，面向全省全国的康养高地。

力争到2021年底，全市新增有效供给床位6000张以上，社区嵌入式养老机构100家，居家和社区养老服务设施覆盖率达到100%，特困失能人员集中供养率达到100%，护理型床位占比达到35%以上，养老服务市场全面放开，社会力量运营的养老床位占比超过50%。

## 二、主要任务

### （一）开展居家社区养老服务扩面增效行动

**1. 落实配建要求。**落实新建住宅小区配套建设养老设施任务，完善“四同步”工作规则。配套养老设施有明确产权人的，交付产权人；属于业主共有的，交付业主委员会，未成立业主委员会的，由属地人民政府指定的机构托管。已交付使用的养老设施，由民政部门履行监管职责，确保养老服务用途。对存在缓建、缩建、停建、不建或建而不交等问题的，整改到位前不予办理竣工验收。对已建成的住宅小区或老旧城区，可由属地政府采取新建、调剂、购买或租赁等方式，解决社区居家养老设施用房。（责任单位：市自然资源局，市住建局，市房管局，市发改委，市财政局，市民政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**2. 健全信息网络。**结合智慧城市建设，依托互联网、大数据、物联网技术，建立完善的市、县两级养老服务综合信息平台，准确掌握老年人口基本状况、生活照料、健康护理、文化娱乐、服务需求、社会参与等方面基础数据，建立“一键通”为老服务热线和紧急呼叫救援网络，确保政府职能部门、养老机构、养老企业和线下加盟商之间信息互联互通。力争到2021年底，实现养老服务点单、应急救援网络覆盖率100%。（责任单位：市民政局，市工信局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**3. 发展居家服务。**引导养老服务企业或社会组织开展居家养老服务，建成服务资源配置相对完整、需求与服务相适应的居家养老服务体系。到2021年，各县（区）培育1-2个具有本地特色，可复制可推广的居家养老服务模式。（责任单位：

市民政局，市卫健委，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

4. 支持居家养老。2020 年底前，对纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭有计划、有步骤地逐步实施适老化家居环境改造。推动多层老旧住宅加装电梯，支持建设老年宜居社区。鼓励将空置公租房免费提供给社会力量，为社区老年人开展日间照料、康复护理、助餐助行、老年教育等服务。（责任单位：市住建局，市房管局，市民政局，市财政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

5. 发展志愿服务。以党建为引领，结合在职党员进社区活动，引导党员干部、社会工作者、志愿者、义工、健康低龄老年人为失独、空巢、失能、留守老年人开展帮扶活动。到 2021 年底，建立较为完善的以“时间银行”为主要内容的为老志愿服务。（责任单位：市委组织部，市扶贫办，市民政局，市文明办，团市委，市卫健委，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

## （二）开展公办养老院转型升级行动。

6. 突出公益属性。制定公办养老院入住评估轮候管理办法。发挥公办（含公建民营）养老院兜底保障作用，在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先为低保、低收入家庭、建档立卡贫困家庭以及计划生育特殊困难家庭高龄、失能失智老年人提供无偿或低收费托养服务，承接被取缔养老院收住老年人临时安置任务，在此基础上允许将空余床位向社会开放，收

益用于支持院内兜底保障对象的养老服务。到 2021 年底，全市三星级养老机构占比达 50%以上。（责任单位：市民政局，市发改委，市财政局，市委编办，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**7. 增强护理能力。**加快将县级福利院改造成特困失能老年人集中照护机构，空白县（区）要加快建设突出护理功能的福利院，到 2020 年底全市所有县级福利院改造率达到 100%；全面落实农村特困失能老年人在县级福利院集中照护工作，暂时不具备县级集中照护条件的，可依托具备条件的区域性中心养老院或采取政府购买服务方式委托民办老年护理院集中照护。到 2020 年底，100%的县（区）实现农村特困失能老年人集中照护。（责任单位：市民政局，市发改委，市财政局，市卫健委，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**8. 实施公建民营。**加快乡镇养老院转型步伐，支持将公办养老院或院内部分服务设施，无偿或低偿租赁给有情怀、有爱心、有经验、有实力的企业或组织运营。采取“一院两制”的养老院，统一政府供养老年人和社会代养老年人基本服务标准。推进公办养老院服务延伸，打造集特困对象供养、社会化养老、居家养老“三位一体”的区域性养老服务综合体。到 2021 年底，全市公建民营养老院占比达到 50%以上。（责任单位：市民政局，市发改委，市国资委、市委编办，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**9. 优化建设布局。**以老年人口增长速度、老年人需求、养老机构床位建设标准为依据，各地完成养老服务设施发展规

划。继续实施农村养老院升级改造工程，对存在重大安全隐患的养老院予以改建或重建。将供养人数较少、服务功能较弱的养老院改建成区域性养老服务中心或农村互助养老设施。探索将乡镇养老院收归县级直管。到2020年底，各县（区）至少建有1个床位300张以上500张以下的护理型养老院或突出护理功能的综合养老院。（责任单位：市民政局，市发改委，市委编办，市财政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

### （三）开展养老服务社会化改革行动

10. 深化放管服改革。编制养老服务项目筹建指南，进一步优化审批服务。（责任单位：市民政局，市政务服务局，市发改委，市自然资源局，市住建局，市生态环境局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）取消养老机构设立许可，按属地管理原则实行备案管理。（责任单位：市民政局，市市场监管局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）养老服务场所在取得营业执照或依法具备投入使用条件后，按规定向消防部门作出其符合消防安全标准的承诺后即可投入使用、营业。乡镇养老院及利用闲置公共设施举办的符合消防安全要求的养老院，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的，由民政部门协调有关部门集中研究处置。属地县级政府可依据省政府决定依法出具会议决议、函件等替代有关证明材料。（责任单位：市住建局，市应急管理局，市消防救援支队，市人防办，市自然资源局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**11. 推动战略合作。**编制抚州市养老服务项目投资指南，公布供需信息和扶持政策清单，加大品牌化养老服务等相关企业引入力度。持续推进与金融机构、知名企业开展战略合作。培育一批带动力强的龙头企业、富有创新活力的中小企业。支持各地开展城企联动普惠养老专项行动，大力扶持养老服务企业发展。到2021年底，全市重点培育3个以上品牌化、连锁化、规模化的养老服务综合体。（责任单位：市民政局，市文旅局，市卫健委，市工信局、市科技局，市金融办，抚州银保监分局，市商务局，市市场监管局，市发改委，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**12. 培育产业集群。**支持各县（区）突出自身优势，引入企业、高等院校和研究机构发展适老化的康复辅具、智能穿戴设备等涉老产品。围绕“旅养、文养、汤养、药养、禅养”，打造抚州特色的全国康养高地，重点开发温泉景区、灵谷峰、金山寺、曹山寺、麻姑山、狮子山、汤溪养生养老基地等一批康养项目，到2021年底，各县（区）至少打造1个具有地方特色的康养综合体。（责任单位：市民政局，市文旅局，市卫健委，市工信局，市科技局，市商务局，市发改委，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

#### **（四）开展农村养老服务补短板行动**

**13. 构建服务网络。**支持乡镇养老院为失独、空巢、农村留守老年人提供服务。坚持“分级建设、规模适度”的原则，结合实际推进智慧百乡千村健康医养扶贫工程和农村居家养老服务建设工程有机融合，实现资源共享；整合前期中央和省

级福彩公益金支持建设的农村幸福院、颐养之家、农村居家养老服务中心等设施；利用村委会、新时代文明实践中心、村卫生室、农家书屋、闲置学校、祠堂、安全的农村老屋、老年活动中心等资源用于农村居家养老发展；突出党建引领，充分发挥村委会主导作用，各县区推动实施“党建+”农村居家养老运营模式。到2021年底，实现行政村居家养老服务覆盖率达到100%。（责任单位：市委组织部，市民政局，市卫健委，市农业农村局，市扶贫办，市财政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

14. 健全运行机制。按照“政府补助，个人支付，社会参与，企业运营”的原则，将政府补贴所需经费纳入同级财政预算，整合资金向农村养老服务体系建设倾斜。引导民间资本、公益慈善资金、农村集体经济收益、城乡闲置资产和资源支持农村养老服务发展。鼓励爱心企业、社会团体和乡贤捐资助。结合全市农村脱贫攻坚工作，建立县、乡、村三级农村留守空巢老年人探视巡访制度和信息台账，定人开展日常探视巡访。建立留守老年人风险评估制度，制定风险等级标准，对风险等级高的留守老年人实施关爱救助。（责任单位：市民政局，市卫健委，市农业农村局，市扶贫办，市文明办，市妇联，团市委，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

#### **（五）开展多方联动能力提升行动**

15. 盘活闲置公共资源。整合、盘活市直党政机关和国有企事业单位闲置资源，实施社会化、专业化运营。各地要制定政策措施，清理、腾退一批符合相关安全标准的闲置厂房、学



校、医院、宾馆、办公用房、培训中心、疗养院等设施，经房屋质量鉴定机构鉴定后，优先用于养老服务。凡利用建筑面积1000平方米以下的独栋建筑或内部楼层改造为养老服务设施的，在符合国家相关安全标准的前提下，可不出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。对无法完整获得旧房历史资料的项目，可利用房屋建筑结构安全性鉴定报告替代原始资料。（责任单位：市国资委，市住建局，市民政局，市自然资源局，市直相关单位，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

16. 防范行业管理风险。实施“养老院消防安全达标工程”，落实养老院主体责任，引导和支持其加强人防、物防、技防措施，整治安全隐患，实行标准化管理。建立民政、卫健、应急管理、市场监管、消防救援等部门的联查联治、隐患抄告、信息共享等机制，强化对养老服务的监督管理。落实安全管理责任制、服务机构主体责任、行业安全监管职责和安全管理考核制度。持续开展养老院服务质量建设专项行动，到2020年底，所有养老院简易喷淋装置、智能独立式烟感火灾探测报警器安装率达到100%。健全养老服务非法集资监测预警、部门联动和数据共享机制，严厉防范打击非法集资行为，按照包容审慎监管原则，制定养老服务预付费会员制管理办法。落实老年人意外伤害保险，扩大养老院综合责任保险覆盖面，鼓励投保雇主责任险。推进养老服务领域社会信用体系建设，按规定实施失信联合惩戒。（责任单位：市住建局，市应急管理局，市消防救援支队，市民政局，市发改委，市金融办，市公安

局，市市场监管局，市卫健委，抚州银保监分局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

#### （六）开展要素保障能力提升行动

17. 强化人才支撑。落实从业人员入职奖励、持证奖励、特岗津贴等激励政策，市内抚州医学院、江西中医药高等专科学校、抚州职业技术学院等每年招收1至2个养老管理、护理服务专业班，将抚州市社会福利中心等综合性养老机构作为学员实训实习基地，力争到2021年底，全市养老从业人员持证上岗率达到80%以上。对照护失能失智老年人的家庭成员开展护理技能培训，纳入政府基本公共服务清单。结合实际在街道（乡镇）、社区（村）等设立公益性岗位，优先吸纳就业困难人员、建档立卡贫困家庭人员和高校毕业生就业。（责任单位：市民政局，市人社局，市教体局，市卫健委，市财政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

18. 加大财税支持。完善财政投入机制，落实税费优惠政策。各地要逐年增加财政预算，市、县两级留存使用的福彩公益金55%以上用于支持养老服务发展。落实民办养老院运营补贴，按养老院实际接收的失能、半失能老年人发放每人每月分别不低于200元、100元补贴。落实用电、用水、用气享受居民价格政策。（责任单位：市财政局，市民政局，市发改委，市人社局、市税务局，市市场监管局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

19. 拓宽投融资渠道。鼓励银行向产权明晰的养老院发放资产（设施）抵押贷款、应收账款质押贷款和流动资金贷款，

允许营利性养老院以有偿取得的土地、设施等资产抵押融资。坚决查处融资中违规收取手续费、评估费等问题，探索建立风险补偿金、担保基金或给予财政贴息，降低融资成本。鼓励政府性融资担保公司提供养老服务贷款担保服务。建立开发性金融支持养老服务对接工作机制。支持商业保险机构投资或运营养老服务设施。支持养老服务企业上市融资、发行企业债券。支持由政府主导的养老服务项目申请专项债券。对项目建成后有稳定现金流的养老项目，允许以未来收益权为债券发行提供质押担保。符合条件的民办养老服务企业可申请最高不超过600万元创业担保贷款，并按规定贴息。（责任单位：市财政局，市国资委，市金融办，市发改委，抚州银保监分局，市人社局，市民政局，市自然资源局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**20. 保障土地供应。** 市县政府要将民政部门纳入城乡规划委员会成员单位。规划养老院应毗邻医疗机构，可将大型养老院配套建设医疗设施作为土地规划条件，纳入供地方案。养老服务设施用地纳入年度国有建设用地供应计划。制定鼓励以长期租赁、先租后让、租让结合等方式供地政策。举办非营利性养老院，符合发展规划的，可凭民办非企业单位（社会服务机构）登记证书和其他法定材料申请划拨供地。以招拍挂方式出让的，可确定为商服用地其他商服用地（养老设施用地）。鼓励将清理出来的批而未用土地、存量商服用地以及引导未开发房地产用地按规划优先建设养老服务设施。（责任单位：市自然资源局，市住建局、市民政局，市卫健委，各县（区）政

府，高新区管委会，东临新区管委会)

**21. 推进医养结合。**依托智慧百乡千村健康医养扶贫工程，培育和推广热敏灸等中医理疗保健特色服务，到 2021 年底，实现养老服务场所覆盖率 100%；推行医疗机构与居家和社区养老服务机构合作机制，为农村老年人提供便捷、优质的医疗卫生服务。在有条件的村卫生室设立居家养老服务站，开展“医”“养”一体化服务。对新建卫生院、敬老院实现两院融合；对已建成的卫生院、敬老院采取改（扩）建的方式分别设置养老护理床位和内设医疗机构。入住 50 人以上的公办养老院和设置床位 150 张以上的民办养老院应内设医务室或护理站。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。支持医疗机构在养老场所设立医务室等诊疗延伸点。养老院内设医疗机构经统筹地区医保机构评估后，符合条件的可签订服务协议，收住参加基本医疗保险的老年人的医疗、护理和康复费等，按规定纳入基本医保支付范围。（责任单位：市卫健委，市医保局，市民政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

### **（七）开展技术服务能力提升行动**

**22. 深化标准创建。**全面开展养老服务贯标活动，加快推进设施设备标准化改造，推广全国统一的养老院等级评定和服务质量认证制度，对实现品牌化、连锁化的养老机构根据服务质量和规模实施奖补，达到五星级奖 10 万元，四星级奖 5 万元。（责任单位：市民政局，市市场监管局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**23. 发展智慧养老。**推广智慧健康养老产品及服务，促进信息技术和智能设备在养老领域深度应用。推广物联网和智能安防技术，改善服务体验，降低意外风险。支持建设一批智慧养老院和居家养老服务中心（站），按照“1+N”模式建设市级养老服务信息综合平台和县级分平台，完善养生、旅游、医疗、购物、家政、援助等项目，构建老年人与平台、商家、社会组织之间的供需对接机制，实现“管家式”养老服务，实时对接线上线下养老服务。（责任单位：市民政局，市工信局，市卫健委，市文明办，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

#### **（八）开展养老消费能力提升行动**

**24. 健全老年人补贴制度。**优化现有的高龄津贴、护理补贴、服务补贴等制度，聚焦困难老年人精准施补。落实不低于当地城乡最低生活保障标准 1.3 倍的特困人员基本生活费；对城乡特困失能、半失能人员基本生活标准统一按城市集中供养标准执行。落实不低于当地月最低工资标准的 80%、20%的特困失能、半失能人员照料护理经费，不足部分通过公建民营租金让利和各级留成福彩公益金支持等多种方式解决。（责任单位：市财政局，市民政局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**25. 建立长期照护服务体系。**按照上级部门部署，积极探索长期照护保险制度，增强老年人接受护理照料的支付能力。鼓励发展商业性长期护理保险。建立居家、社区、机构相衔接的长期照护服务体系。开展老年人能力评估，评估结果与领取

补贴、接受基本养老服务挂钩。到 2021 年底，建立 2 个以上的专业养老服务质量评估、老年人能力评估机构。（责任单位：市医保局，市人社局，市民政局，抚州银保监分局，各县（区）政府，高新区管委会，东临新区管委会）

### 三、保障措施

**（一）加强组织领导。**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，强化区域养老服务资源、项目、资金统筹使用和管理。各级政府是养老服务体系建设和资金筹措的责任主体，要将此项工作纳入重要民生工程，制定配套措施，充实基层养老工作力量，督促做好规划编制、政策执行、改革试点等工作。市直各部门要按照职责分工积极支持、指导各地开展工作。（责任单位：市直相关单位，各县（区）党委、政府）

**（二）做好宣传引导。**加强人口老龄化国情教育和敬老孝老文化建设，引导成年子女自觉履行赡养和照顾老年人的义务，宣传养老服务好经验、好做法，及时曝光侵害老年人权益的行为，在社会各界形成敬老、养老、助老的优良传统。研究设立市养老服务工作先进集体和先进个人评比达标表彰项目，组织开展养老护理员技能大赛，让养老护理员得到全社会尊重。（责任单位：市委宣传部，市文广新旅局，市人社局，市民政局，各县（区）党委、政府，高新区管委会，东临新区管委会）

**（三）强化督促考核。**坚持经常性督查与不定期抽查相结合，专项督查与限期整改相结合，明查与暗访相结合，定时间、

定进度、定标准，及时跟踪督办，推动养老服务工作扎实有效开展。发挥考核机制的重要作用，将养老服务业发展纳入全市高质量考评内容，同时将特困失能老年人集中照护和补齐农村养老服务短板工作，纳入县乡两级党委书记党建述职内容。对落实政策积极主动、项目建设成效明显的，在安排资金、遴选试点等方面给予倾斜支持。对工作不重视、职责不到位、任务不落实的，要追究责任，通报批评。（责任单位：市委组织部，市民政局，市统计局，市人社局，市发改委，市财政局，各县（区），高新区管委会，东临新区管委会）

附：抚州市养老服务设施建设任务分解表（2019-2021年）

## 附件：

抚州市养老服务设施建设任务分解表（2019-2021年）

序号	县（市区）	城市居家和社区养老服务设施数（个）				具备助餐功能农村互助养老服务设施（个）				新增嵌入式养护院（个）			新增床位数（张）					
		社区数	2019年增至	2020年增至	2021年增至	建制村数	2019年增至	2020年增至	2021年增至	2019年	2020年	2021年	2019年		2020年		2021年	
													总数	其中	总数	其中	总数	其中
														护理型		护理型		护理型
全市合计		253	177	215	253	1794	538	1346	1794	20	40	40	1450	1160	1950	1540	2600	1860
1	市本级														200	200	400	400
2	临川区	70	49	60	70	345	104	259	345	6	10	10	100	80	150	120	200	140
3	东乡区	17	12	14	17	132	40	99	132	2	4	4	100	80	200	160	200	140
4	南城县	23	16	20	23	150	45	113	150	2	3	3	100	80	200	160	200	140
5	黎川县	27	19	23	27	108	32	81	108	1	2	3	100	80	100	80	200	140
6	南丰县	13	9	11	13	172	52	129	172	1	3	3	200	160	100	80	100	70
7	崇仁县	16	11	14	16	151	45	113	151	1	4	3	150	120	200	160	200	140
8	乐安县	23	16	20	23	176	53	132	176	1	4	3	200	160	200	160	100	70
9	宜黄县	13	9	11	13	139	42	104	139	1	2	3	100	80	100	80	100	70
10	金溪县	13	9	11	13	150	45	113	150	1	2	3	200	160	100	80	100	70
11	资溪县	8	6	7	8	70	21	53	70	1	1	1	100	80	100	80	200	140
12	广昌县	14	10	12	14	129	39	97	129	1	3	2	100	80	100	80	200	140
13	高新区	16	11	14	16	16	5	12	16	1	1	1			100	50	200	100
14	东临新区					56	17	42	56	1	1	1			100	50	200	100

备注：1. 到2021年，各市、县至少建有一个床位300-500张的护理型养老院或突出护理功能的综合养老院。2. 城市居家和社区养老服务设施覆盖率2019-2021年分别达到70%、85%、100%，具备助餐等功能的农村互助养老服务设施覆盖率2019-2021年分别达到25%、75%、100%。