

# 广东省民政厅文件

粤民发〔2021〕127号

---

## 关于印发《广东省养老服务体系建设“十四五”规划》的通知

省养老服务部门间联席会议成员单位，各地级以上市民政局，省杨村社会福利院、省社会福利服务中心：

《广东省养老服务体系建设“十四五”规划》经报省领导同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的相关问题，请径向省民政厅反映。

广东省养老服务部门间联席会议

(代章)

2021年12月31日

# 广东省养老服务体系建设“十四五”规划

广东省养老服务部门间联席会议

2021年12月

# 目 录

<b>第一章 贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略 开启广东特色养老服务体系现代化建设新征程</b> .....	4
第一节 发展基础.....	5
第二节 形势机遇.....	7
第三节 总体要求.....	9
第四节 发展目标.....	11
<b>第二章 筑牢基本保障体系 优化兜底性、普惠性养老服务供给</b> .....	13
第一节 建立基本养老服务制度.....	14
第二节 发挥公办养老机构兜底保障作用.....	15
第三节 完善居家社区养老服务网络.....	17
第四节 提升医养康养结合服务水平.....	20
第五节 扩大社会办普惠型养老服务规模.....	22
<b>第三章 完善要素支撑体系 夯实养老事业与产业协同发展基础</b> .....	23
第一节 发挥政策引导作用.....	23
第二节 夯实基础设施建设.....	26
第三节 加强标准规范建设.....	29
第四节 强化资金要素保障.....	29
第五节 提升科技助老水平.....	31
第六节 增强应急保障能力.....	32

<b>第四章 健全人才培育体系 建强养老服务专业队伍</b> .....	33
第一节 提升从业人员职业化专业化水平.....	33
第二节 完善专业人才培养激励机制.....	34
第三节 促进养老服务行业就业创业.....	35
第四节 推动“社工+志愿者”联动为老服务.....	35
<b>第五章 构建支付保障体系 增强老年人养老服务支付能力</b> .....	37
第一节 完善基本养老服务补贴制度.....	37
第二节 推进长期护理保险制度建设.....	37
第三节 发挥商业保险有益补充作用.....	38
第四节 发展老年人普惠金融服务.....	39
<b>第六章 健全关爱服务体系 营造积极老龄化的社会环境</b> .....	39
第一节 弘扬敬老爱老助老社会风尚.....	39
第二节 加强特殊困难老年人关爱.....	40
第三节 增强老年人权益保障.....	41
第四节 扩大老年人社会参与.....	41
<b>第七章 织密综合监管体系 形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场</b> .....	42
第一节 健全养老服务质量评价体系.....	42
第二节 推进养老服务领域社会信用体系建设.....	43
第三节 健全养老服务综合监管制度机制.....	43
第四节 加强养老服务重点领域监管.....	44

第五节	规范养老服务机构运营管理.....	44
<b>第八章</b>	<b>大力发展银发经济 培育养老服务新业态.....</b>	<b>45</b>
第一节	促进养老服务产业升级.....	45
第二节	推动养老服务业态融合发展.....	46
第三节	打造省际养老服务“旅居模式”.....	47
第四节	探索跨境养老服务“湾区模式”.....	47
<b>第九章</b>	<b>强化规划实施保障 促进养老服务体系建设和提质增效.....</b>	<b>48</b>
第一节	加强组织领导 形成工作合力.....	48
第二节	加强信息建设 提高工作效能.....	49
第三节	加强监督检查 推动规划落实.....	50

人口老龄化是社会发展的重要趋势，是人类文明进步的体现，也是今后较长一段时期我国的基本国情。为积极应对人口老龄化，推动养老事业与产业协同发展，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》《广东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和《广东省养老服务条例》《广东省老年人权益保障条例(2017年修订)》，制定本规划。规划期限为2021至2025年，远期展望至2035年。

## **第一章 贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略 开启广东特色养老服务体系现代化建设新征程**

“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，也是我省积极应对人口老龄化、实现更高水平幸福广东的重要发展机遇期，更是做好充分准备应对即将到来的中度老龄化社会的关键窗口期。我省将贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，深化养老服务供给侧结构性改革，健全基本养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老，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，开启广东特色养老服务体系现代化建设新征程，确保养老服务体系建设在全面建设社会主义现代化新征程中开好局、起好步，为广东全面建设社会主义现代化提供有力支撑。

## 第一节 发展基础

“十三五”时期，在省委、省政府的正确领导和社会各界的大力支持下，我省坚持以人民为中心的发展思想，将发展养老服务业作为保障和改善民生的重要举措，着力建体系、补短板、扩供给、增活力、强质量，基本完成“十三五”规划目标任务，基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系。养老服务业成为改善民生、扩大内需、增加就业、促进社会和谐稳定的重要力量，有力服务了积极应对人口老龄化、健康中国、乡村振兴、粤港澳大湾区等国家战略和省委“1+1+9”工作部署，为我省建设幸福广东作出了积极贡献。

**政策法规体系基本形成。**出台包括《广东省养老服务条例》《广东省老年人权益保障条例（2017年修订）》省人大“双立法”、《广东省民办社会福利机构管理规定》《广东省加快推进养老服务发展若干措施》等省政府规章和规范性文件、《养老机构服务规范》《社区居家养老服务规范》等省地方标准在内的一系列养老服务政策法规文件，相互衔接、系统支撑了养老服务体系建设的各个方面。各地立足地方实际，出台配套政策，加大政策创制，全省基本形成系统全面的养老服务政策法规体系。

**福利保障水平不断提高。**“十三五”期间，完善普惠型高龄老人津（补）贴制度，惠及老年人达1393万人次，是全国覆盖面最广、受益老年人数量最多的省份；建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，惠及老年人超过74万人次；建立特困人员照

料护理制度，惠及老年人达 57 万人次。建立农村留守老年人关爱服务制度，惠及超过 3 万名农村留守老年人。实施老年人意外伤害综合保险“银龄安康行动”，覆盖超过 1383 万老年人。

**服务供给能力显著增强。**截至“十三五”末，全省共有城乡社区养老服务设施逾 2 万个，老年人助餐配餐服务点 1200 多个。养老床位 46.83 万张，比“十二五”末增长 119%；每千名老年人拥有床位 34 张，比“十二五”末增长 18.9%。注册登记养老机构 1887 家，比“十二五”末增长 45.4%；被评定为星级养老机构的有 230 家，其中三星级（含）以上 157 家，占比 68.3%；医养结合机构 310 家，100%的养老机构能以不同形式为入住老年人提供医疗服务，100%的医疗机构建立了为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道。

**服务质量水平全面提升。**2017 至 2020 年连续四年开展养老院服务质量建设专项行动，全省养老机构重大安全风险隐患基本清零。成立养老服务标准化技术委员会，编发 7 项养老服务行业省级地方标准。借力“南粤家政”工程，实施养老护理员“双千计划”和养老管理人员“技能德能双训”公益培训千人计划，累计培训养老服务人员超过 7 万人次。开展养老机构星级评定、养老服务机构综合评估与督导等工作，有力促进全省养老机构服务质量水平整体提升。推行养老机构责任保险统保示范项目，全省养老机构投保总数 1503 家，保障金额达 375.75 亿元。

**行业发展活力持续激发。**全省 2 个地市列为全国养老服务业



综合改革试点地区，5个地市列入全国居家和社区养老服务改革试点地区，4个地市列为国家级医养结合试点单位，4项公办养老机构改革经验获选全国优秀案例。共有17所本科高校、28所高职院校、35所中职学校开设养老相关专业，在校生超过9万人。携手辽、吉、黑、赣、桂、湘、渝、川、黔、陕等省（区、市）共创养老服务“旅居模式”。携手香港和澳门探索养老服务“湾区模式”，有7家港澳服务主体在粤兴办养老机构，举办8期粤港合作培训班，累计培训养老服务人员近400人次。支持推动全省4个基地、21个街道（乡镇）、13家企业入选国家智慧健康养老应用试点示范，3个县、2家企业入选国家森林康养基地，形成一批行业标杆和服务品牌。

## 第二节 形势机遇

**制约因素。**广东养老服务发展处于历史性起步阶段，养老服务有效供给与老龄化速度和多元化需求之间不协调、不匹配、不平衡。主要表现在：农村地区养老服务发展能力相对薄弱，粤东粤西粤北地区发展水平相对滞后，普惠优质的养老服务供给不足，医养康养结合服务水平不高，长期照护服务缺口较大，养老支付能力整体不高，科技创新和产品支撑有待加强，事业与产业协同发展尚需提升。构建人人有责、人人尽责、人人享有、全社会共建共享的现代化养老服务体系的重要性和紧迫性日益凸显。

**面临挑战。**截止2020年底，全省60岁及以上户籍老年人口

1498.04 万人，占比 15.27%；根据第七次全国人口普查结果，全省 60 岁及以上常住老年人口 1556.51 万人，占比 12.35%。老年人口基数大，老龄化进程快，少子化、家庭规模小型化日趋明显，未富先老现象逐步显现，第一代独生子女父母即将进入中高齡，传统家庭养老功能持续弱化，空巢、留守、独居、失能等老年人家庭数量大幅增加，基本养老服务需求日趋旺盛，高龄失能长期照护刚性需求不断增大。预计到 2025 年，我省户籍人口老龄化系数将突破 17%，到 2030 年将突破 20% 进入中度老龄化社会，我省养老服务事业发展将面临着更多挑战和更大考验。

**发展优势。**我省经济总量大、产业配套齐、消费空间广、市场机制活、开放水平高、社会和谐稳定、人民安居乐业，中央积极支持我省继续走在全国前列，粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区“双区”建设等多重国家战略和先行先试政策叠加。作为改革开放前沿阵地，我省经济实力稳居全国首位，地方一般公共预算收入破万亿；“一核一带一区”区域发展格局渐次成形，区域城乡基本公共服务均等化水平不断提升；养老和医疗保险基本实现全覆盖，五大险种参保人数和基金累计结余均居全国第一，为我省养老服务体系夯实兜底性、发展普惠性、实现多样化创造了有利条件和打下了良好基础。

**机遇前景。**人口老龄化面临的严峻形势受到从中央到地方各级党委政府的高度重视，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，各级政府建立养老服务联席会议制度

统筹推进养老服务工作，养老服务事业摆上重要日程，养老服务发展纳入国民经济和社会发展规划。随着养老服务市场的全面放开，养老服务行业热度持续升温，养老服务产业发展势头迅猛，社会各界力量不断涌入，市场活力得到持续激发。我省常住人口规模领先全国，人口集聚红利存在，消费潜能巨大。新一轮科技变革为养老发展赋能，数字化、信息化、智能化等科技要素支撑能力大幅提升，有利于养老服务业的加快发展和质量水平的整体提高。养老服务业正从“夕阳事业”向“朝阳产业”升级赋能。

### 第三节 总体要求

**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养老服务工作的重要指示批示精神和对广东的重要讲话、重要指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进的工作总基调，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，将养老服务工作融入经济社会发展大局。以推动高质量发展为主题，以改革创新为动力，以健全基本养老服务体系为抓手，以满足老年人日益增长的多样化、多层次养老服务需求为目的，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，为广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌作出积极贡献。

**基本原则。**“十四五”期间，全省养老服务体系建设要立足于

新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，应遵循和坚持以下原则：

——**党委领导，各方参与。**坚持供给与需求双侧发力，充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导作用，政府兜底线、保基本和政策引导作用，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，汇聚养老服务各方参与合力，形成政府、市场、社会、家庭共建共享的养老服务新发展格局，促进养老服务业良性发展。

——**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，兜住特困老年人基本生活底线，加强老年人福利制度建设，重点优先保障特殊困难老年人的基本养老服务需求，逐步实现基本养老服务惠及全省老年人。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投入，大力发展普惠型养老服务，促进资源均衡配置，促进城乡基本养老服务均等化发展。

——**突出重点，高质发展。**坚持事业和产业双轮驱动，推动养老事业与产业协同发展，基本公共服务与多样化服务协调发展。巩固家庭养老基础地位，完善居家社区养老服务网络，聚焦机构养老失能照护功能，突出基本养老服务供给，扩大普惠养老服务规模，促进高质量发展。大力发展银发经济，推进养老服务业标准化、品牌化建设，培育养老新业态。

——**改革创新，激发活力。**坚持开放与监管双管齐下，落实

和完善养老服务扶持政策措施，健全行业标准制度规范，充分激发各类市场主体发展活力。深化养老服务体制机制改革，健全综合监管制度机制，推动养老服务政策、供给模式、保障制度及监管方式创新，营造高效规范、公平竞争的养老服务市场环境。

#### 第四节 发展目标

到 2025 年，基本形成城乡覆盖、功能完善、保障基本、服务多元、监管到位的全方位养老服务工作体系，基本构建兜底供养有保障、普惠养老能满足、中高端市场可选择的多层次养老服务供给体系。养老服务供给能力、质量水平和匹配度、有效性显著增强，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，全省老年人及其家属的获得感、幸福感和安全感全面提升，养老事业与产业协同发展整体水平持续走在全国前列。力争到 2035 年，基本建成人人有责、人人尽责、人人享有的广东特色社会主义现代化养老服务体系，全省老年人普惠均等享受便捷高效的养老服务和统一完善的老年人福利；努力携手香港和澳门高水平打造国际一流的“老有颐养”民生幸福湾区，建设成为展示中国特色社会主义制度优越性的一扇“民生窗口”。

**基本保障兜底有力。**基本养老服务制度建立健全，老年人福利水平不断提高。公办养老机构兜底线、保基本职能持续强化，特困老年人兜底供养保障有力。普惠性养老服务资源持续扩大，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，互

助性农村养老服务普遍发展。普惠型医养康养和长期照护服务大力发展，多层次长期照护保障机制不断健全。

**有效供给持续增强。**居家社区养老服务丰富便捷，机构养老服务提质增效，医养康养服务能力融合提升，家庭养老基础功能持续增强，养老产品用品日益丰富，市场活力充分激发，社会环境适老宜居。渐次形成与全体老年人需求侧有效匹配的兜底供养、普惠供给、多元保障“三位一体”多层次、多样化的养老服务供给侧。

**发展要素健全完善。**政策、设施、标准、资金、人才、科技、监管、应急保障等养老服务体系建设基础要素不断完善，政策支持更加有力、基础设施全面夯实、标准规范示范引领、资金保障满足需要、人才队伍不断壮大、科技力量持续赋能、综合监管全面覆盖、应急能力全面增强，各类市场主体充满活力。

**多元业态融合发展。**养老服务市场环境持续优化，产业链条不断延伸，服务内容不断丰富，消费用品不断升级，养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业融合发展，旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新兴业态发展良好，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的产业集群。

专栏 1：“十四五”时期养老服务主要发展指标						
序号	项 目	单位	2020年 基础值	2023年 期中值	2025年 目标值	指标 属性
1	新建城区、新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施达标率	%	——	≥70	100	约束性
2	养老机构护理型床位占比	%	41	≥50	≥55	约束性
3	县级特困人员供养服务设施覆盖率	%	71	≥80	100	预期性
4	乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率	%	23	≥40	≥60	预期性
5	特殊困难老年人家庭适老化改造	万户	0.7	≥3	≥5	预期性
6	特殊困难居家老年人月探访率	%	80	≥90	100	预期性
7	养老护理职业技能培训机构	家	——	≥70	100	预期性
8	养老服务人员培训人次	万	7	≥12	≥20	预期性
9	每千名老年人配备社会工作者人数	人	——	≥0.5	≥1	预期性

## 第二章 筑牢基本保障体系

### 优化兜底性、普惠性养老服务供给

党的十九届五中全会提出健全基本养老服务体系。按照兜住民生底线、保障基本需求的总体要求，坚持尽力而为、量力而行，集中全力做好养老服务领域普惠性、基础性、兜底性民生建设，统筹城乡区域协调发展，筑牢兜底性养老服务底线，保障普惠性养老服务供给，加快构建覆盖全体老年人的普惠均等、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系。

## 第一节 建立基本养老服务制度

**完善特困老年人兜底供养制度。**强化政府兜底保障职能，发挥特困人员救助供养制度作用，为特困老年人提供基本生活、照料服务、疾病治疗和殡葬服务等方面保障。开展特困老年人集中供养需求摸底调查，合理制定特困老年人集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困老年人的集中供养需求，确保有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。完善分散供养特困人员照护制度，确保分散供养特困老年人享受到高质量的照护服务。

**建立基本养老服务清单制度。**基于国家基本养老服务标准，制定我省基本养老服务清单，明确服务项目、服务对象、服务内容及标准、负责部门等，并推动将基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴，将购买基本养老服务纳入政府向社会力量购买服务指导性目录。在满足特困老年人兜底供养的基础上，优先保障经济困难的失能、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人，空巢（独居）留守老年人及为社会作出重要贡献的老年人等重点人群的基本养老服务需求，并根据全省经济社会发展水平、老年人需求状况和财政承受能力，面向全体老年人逐步完善基本养老服务项目，推动实现人人享有基本养老服务。

**建立基本养老服务评估制度。**实施统一互认的老年人能力与需求评估国家标准，统筹推动民政、卫健、医保、残联等部门老年人能力、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。通过政府购买服务等方式，统一开展老年人能



力与需求综合评估工作，科学确定老年人的服务需求类型、照料护理等级及补贴领取资格等，评估结果作为领取老年人补贴、享受基本养老服务的依据。推动建设一批专业评估机构和队伍，依托和发挥专业机构的技术优势，提升评估工作的社会公信力。

**逐步建立多层次长期照护保障制度。**推动长期照护保障制度建设，逐步健全长期护理保险、社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险相衔接的多层次长期照护保障体系，逐步建立从居家、社区、机构相衔接的多层次长期照护服务体系，不断满足失能老年人长期照护刚性需求。

## 第二节 发挥公办养老机构兜底保障作用

**强化兜底保障能力。**始终坚持公办养老机构（含承包经营、委托运营、联合经营等模式）的兜底保障核心功能，充分发挥公办养老机构兜底线、保基本和示范作用，不断增强兜底保障服务能力。健全完善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，优先接收经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人，并提供符合质量和安全标准的养老服务。

**提升长期照护能力。**推进公办养老机构长期照护服务能力建设，加大服务设施升级改造，提高护理型床位设置比例，增设失能老年人护理专区，全面提升康复护理服务水平。推进区域性照护服务机构建设，增强护理型床位匹配供给，重点支持建设以失

能老年人专业照护服务为主的公办养老机构，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。

**优化拓展服务功能。**支持引导养老机构发挥专业资源优势，辐射周边提供社区养老服务和居家上门服务。鼓励利用闲置办公用房、学校等资源，改（扩）建一批区域性养老服务中心，培育一批以照护为主、辐射周边、支持上门的养老服务机构，面向社会提供普惠适用的养老服务。鼓励有条件的乡镇敬老院在满足特困人员集中供养需求的前提下，拓展为具有服务性、指导性和支持性等综合功能的农村养老服务机构，将服务范围延伸至村级居家养老服务站和居家老年人，并逐步为农村低保、低收入家庭中的老年人低偿提供集中托养服务。

**全面提升服务质量。**强化机构养老服务质量和安全保障，以满足特困人员集中供养服务需求为导向，实施特困人员供养服务设施改造提升工程，落实法人登记和人员配备、整合优化资源、消除安全隐患、提升服务质量，优先满足生活不能自理特困人员专业照护需求。以消防安全达到工程建设消防技术标准为目标，实施养老机构消防安全达标工程，落实消防安全管理要求，健全消防安全管理制度，提高养老机构火灾隐患防范处置能力。

**深化公办养老机构改革。**坚持公办养老机构公益属性，循序渐进、因地制宜、持续健康地推进公办养老机构改革。通过直接建设、委托运营、购买服务、鼓励社会投资等多种方式发展机构养老。或探索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。鼓励各地采取多种方式支持公办养老机构改革发展，积极探索形成更多如区域统筹打包委托运营等公办养老机构社会化改革“广东模式”。

### 专栏 2：特困人员供养服务设施改造提升工程

1.落实安全管理主体责任，完善安全管理制度，加强对特困人员供养服务设施的消防安全、食品安全、运营秩序、资金使用等方面监管，全面排查及时消除各类安全风险隐患，健全完善防范、化解和处置风险隐患长效机制。

2.重点针对特困人员供养服务设施的设施条件、设备配置、服务功能、人员配备和安全管理等方面进行改造提升，增设失能人员生活服务及医疗护理、康复服务等照护单元，强化长期照护服务功能。

3.对偏、远、小的特困人员供养服务设施，采取关、停、并、转等多种方式进行资源整合、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进行改造升级、强化功能，拓展延伸全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等区域性综合服务功能。

4.到 2022 年，全省每个县（市、区）至少建有一间以失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施，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，全省特困人员供养机构兜底保障服务水平进一步提升。

### 第三节 完善居家社区养老服务网络

**在城市发展“街道-社区-小区-家庭”四级服务网络。**在街道推进综合养老服务机构（中心）建设，承担全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等综合服务功能，作为中心站点辐射周边社区。在社区推进居家养老服务站建设，为社区老年人提供日间照料、膳食供应、护理保健、精神慰藉、辅具配置、居家上门等“一站式”养老服务，并支持承接街道委托的居家巡探访、失能老年人帮扶等服务。在有需求和有条件的住宅小区（片区），可延伸

居家养老服务点，充分发挥社区党组织的作用，探索“社区+物业+养老服务”等模式，为居家养老提供上门服务支持。在家庭探索家庭养老床位建设，通过家庭适老化改造和智能化升级，依托养老服务机构上门为居家老年人提供专业照护服务。依托辖区内养老机构专业服务资源的支撑作用，逐步形成衔接有序、功能互补的城市社区养老服务网络，为老年人提供便捷可及、优质高效的居家社区养老服务。

**在农村建设“县-镇-村”三级服务网络。**以促进城乡基本养老服务均等化为着力点，推动将农村养老服务设施建设纳入乡村振兴战略重要内容，主动融入以人为核心的新型城镇化进程。在县一级建设以失能特困人员集中照护为主的供养服务设施，着力增强失能特困老年人专业照护保障能力；在乡镇一级以敬老院转型升级为主，建设具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的农村综合养老服务机构（中心）；发挥基层党建引领作用，在行政村一级依托农村居家养老服务站等养老服务设施打造农村社区养老服务平台，保障农村老年人生活有人管、服务有场所、互助有组织。在家庭承担养老功能和广泛开展互助性养老的基础上，建立健全以村级居家养老服务站点为依托、乡镇敬老院为支撑、县级供养服务设施兜底的农村养老服务网络。

**支持家庭承担养老功能。**引导企事业单位、社会组织或个人参与居家社区养老服务，鼓励兴办或运营综合养老服务机构和社区日间照料中心、长者饭堂、老年人活动中心等形式多样的养老

服务项目，培育一批标准化、连锁化、品牌化的居家社区养老服务示范机构。鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，健全上门服务操作规范、管理规范及运营政策，支持上门为老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务。通过政府补贴、购买服务等方式，重点保障好经济困难的高龄、失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守老年人等居家养老服务需求。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，完善家庭养老支持政策，增强家庭照护能力，让居家老年人享受持续、稳定、专业、安全的居家养老服务。

### 专栏 3：居家社区养老服务提升工程

1.强化养老服务设施保障，各地新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于20平方米的标准配套建设养老服务设施；旧城区和已建住宅小区按照每百户不低于15平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式配置补齐。

2.到2025年，全省乡镇（街道）范围具备全日托养、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）覆盖率达到60%以上。

3.支持居家养老助餐配餐长效供应。持续推进居家养老“大配餐”服务模式，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人居家用餐服务现实需求。

4.依托社区养老服务设施和居家社区养老服务信息化平台，利用村（居）社会工作服务（点）、基层社区网格化治理体系，建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应相关机制，保障居家老年人紧急救援的应急需求。

5.到2025年，以县为单位全面建立居家社区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年人，特殊困难老年人月探访率达到100%。

#### 第四节 提升医养康养结合服务水平

**扩大医养结合服务供给。**统筹布局医疗卫生和养老服务资源，实现社会资源利用最大化。统筹落实医养结合扶持政策措施，优化医养结合机构审批登记流程和环境。支持养老机构设立医疗机构、开展医疗服务和医疗机构设立养老机构、开展养老服务，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。严格落实医疗机构医疗保障定点管理相关规定，切实将养老机构内设的医疗机构纳入基本医疗保险定点结算范围，并加强监督和管理。到2025年，普遍建立养老机构与医疗机构预约就诊、双向转诊等合作机制，基本构建养老、医疗、照护、康复、安宁疗护等服务相互衔接补充的“医养结合”一体化服务模式。

**提升基层医养结合服务能力。**促进基层医疗卫生与养老服务深度融合，支持新建社区卫生服务机构与街道（社区）养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、乡村卫生站与养老服务站统筹规划、毗邻建设；利用现有社区卫生服务机构和街道（社区）养老服务机构、乡镇卫生院和敬老院等资源，改（扩）建一批社区（镇街）医养结合服务设施，重点为社区（镇街）失能老年人提供集中或居家医养结合服务。提升基层医疗卫生机构的居家社区养老服务能力，依托乡镇卫生院、社区卫生服务机构等开展护理服务，积极发展家庭养老床位和护理型养老床位，为失能老年人提供适宜、综合连续的长期照护服务。以为高龄失能老年人居家提供健康安居、普惠照护服务为突破口，做实家庭医生签约服务，鼓励

医疗卫生机构和医务工作者为居家失能老年人提供家庭病床、巡诊等上门医疗服务。

**建立完善老年健康服务体系。**将大健康理念深度融入养老服务，延伸养老服务链条，做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，实现从健康管理、失能照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。加强老年失能预防，推动失能预防关口前移，降低老年人失能发生率。建立健全以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合性医院老年医学科为核心，相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。聚焦失能老年人的实际需求，建立完善以机构为支撑、社区为依托、居家为基础，以老年人需求为导向的老年护理服务网络。到 2025 年，老年健康服务资源配置更加合理，综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系基本建立，老年人的健康服务需求得到基本满足。

#### 专栏 4：医养康养结合服务能力提升行动

**1.加大医保定点支持力度。**医养结合机构中内设的医疗机构正式运营 3 个月后即可提出纳入医疗保障定点申请，自受理申请材料之日起，评估时间不超过 3 个月，医疗机构补充材料时间不计入评估期限。

**2.加大税费优惠政策落实力度。**经认定为非营利组织的社会办医养结合机构，其符合条件的非营利性收入免征企业所得税，其自用的房产、土地，按规定享受房产税、城镇土地使用税优惠政策；符合条件的医养结合机构享受小微企业等财税优惠政策；对在社区提供日间照料、康复护理等服务的机构，符合条件的按规定给予税费减免、资金支持、水电气价格优惠等；对医养结合机构按规定实行行政事业性收费优惠政策。

**3.加大医务人员从事医养结合服务支持力度。**实施医师执业地点区域注册制度，支持医务人员到医养结合机构执业，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业，引导职

业院校护理及相关专业毕业生到医养结合机构执业。医养结合机构中的医务人员在职称评定、专业技术人员继续教育等方面享有与其他医疗卫生机构同等待遇。

**4.鼓励养老机构与医疗机构开展多种形式的签约合作。**推进养老机构与周边医疗卫生机构建立协议合作关系，医疗卫生机构为养老机构设置老年人就诊绿色通道，基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系。探索相关机构养老床位和医疗床位按需规范转换机制。

**5.积极探索“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，推进社区卫生服务机构与街道（社区）养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、乡村卫生站与养老服务站一体或毗邻建设。2025 年底前，每个县（市、区）有 1 所以上具有医养结合功能的县级特困人员供养服务机构。

## 第五节 扩大社会办普惠型养老服务规模

引导和支持各类社会主体扩大普惠型养老服务供给，适应医养结合、居家社区养老等多样化养老服务模式，基于市场原则建立健全支持普惠性养老服务发展的价格机制，丰富价格可负担、质量有保障的普惠型养老服务及老年用品供给。开展城企协同推进养老服务发展行动计划，支持社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老机构。落实并完善养老服务扶持政策措施，加强信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息或投资指南。鼓励国有企业围绕主责主业发展普惠养老服务，引导其它社会力量参与养老服务设施的建设、运营和管理，享受政府扶持的社会办养老机构要重点发展普惠型养老服务，扩大护理型床位供给，优先接收失能、高龄、经济困难、计划生育特殊家庭等重点人群老年人，优先满足社会失能老年人照护的刚性需求。鼓励基层积极探索相关机构养老床位和医疗床位按需规范转换机



制。探索推动有条件的公办养老机构或综合实力较强的社会办养老机构牵头组建养老服务联盟，满足相应条件的社会办养老机构可按照平等自愿原则加入，形成良性的示范带动发展效应。

### 第三章 完善要素支撑体系

#### 夯实养老事业与产业协同发展基础

完善养老服务政策法规体系，加快分布式、多功能、专业化社区养老服务设施建设，健全养老服务标准体系，加大财政支持保障力度，加强老年辅助技术研发与应用，提高突发事件应急处置能力，不断夯实完善政策、设施、标准、资金、科技、应急保障等养老服务体系建设基础要素。

##### 第一节 发挥政策引导作用

**优化养老服务营商环境。**全面放开养老服务市场，实行养老机构登记备案制度，落实养老服务领域公平竞争审查制度，落实养老服务业税费优惠政策，支持各类所有制养老机构平等发展。深化养老服务业“放管服”改革，加大养老服务领域简政放权、放管结合、优化服务力度，进一步激发市场活力和社会资本潜力，探索更多社会力量参与养老服务发展模式。进一步优化相关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，加强对养老服务机构筹建过程中有关审批事项的服务和指导，主动公开审批程序和时限，

推行“一站式”标准化服务。

**加大改革创新支持力度。**加强各级党委政府对养老服务改革工作的领导，健全完善养老服务扶持保障政策体系，大力推进养老服务体制机制改革，因地制宜深化养老服务事业和产业改革。贯彻落实国务院关于对真抓实干成效明显地方，进一步加大激励支持力度有关精神，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建设成效明显的地市，在相关资金安排、试点项目遴选等方面给予适当倾斜。探索建立养老服务发展对口帮扶机制，通过城市联动、区域协同等方式，加强珠三角地区与粤东粤西粤北地区养老服务资源共享共建，扩大优质养老服务资源覆盖面和受益面，促进基本养老服务优质均衡发展。

**因地制宜推进特色创新。**支持广州市构建完善广州特色“大城市大养老”模式，发挥养老服务改革发展的先行示范作用，推动广州市老人院建设成为具有全国示范作用的服务中心、标杆院，助力广州实现老城市新活力和“四个出新出彩”。支持深圳市构建高水平“1336”养老服务体系，创建国内领先、国际一流的社会主义先行示范区“老有颐养”民生幸福标杆城市，助力深圳“双区”建设。加强广州和深圳“双城”联动合作，持续在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务等方面先行先试与探索创新，为全省养老服务发展进一步探明路径。支持各地在健全基本养老服务体系，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实践中，充分发挥地区优势和资源禀赋，精准施策补齐发展短板，稳中求进深化

改革发展，因地制宜推进特色创新。

**促进养老服务分类发展。**以全省高质量构建“一核一带一区”区域发展格局为主线，不断增强发展平衡性协调性，推动养老服务因地制宜分类发展。在做好兜底保障、逐步实现人人享有基本养老服务的同时，珠三角地区推动养老服务业向精细化和高品质升级，坚持规范适度、审慎监管的原则有序发展中高端养老服务市场和新兴业态，大力提升老年人社会福利水平，发展价格合理、丰富便捷、品质可靠的多样化、多层次养老服务；粤东粤西粤北地区推动养老服务业向普惠性和多元化提升，大力发展普惠型照护服务，贴合需求丰富居家社区养老服务，探索互助性农村养老服务，不断提升老年人福利保障能力，发展价格适中、方便可及、质量可靠的普惠养老服务。

#### 专栏 5：养老服务对口协作与结对帮扶行动

坚持城乡互动、优势互补，示范引领、帮扶带动，对口协作、共同发展，结合实施“乡村振兴”战略，因地制宜地在城乡之间、地区之间、机构之间探索建立多层次养老服务对口协作与结对帮扶机制，共同解决薄弱环节和关键问题，加快农村和欠发达地区养老服务发展，加快提升社会办养老服务质量水平，推动全省养老服务业全面、协调、可持续发展。

**1.加强培训合作。**探索建立养老服务人才培养联盟，鼓励珠三角与粤东粤西粤北地区养老护理职业技能培训机构对口合作共建，建立一批养老护理员培训示范点承担养老服务人才培养实训任务，为培训能力不足的养老机构或地区培训养老服务人员。

**2.加强服务合作。**引导入住率不同的养老机构之间建立合作机制，鼓励“一床难求”与“床位空余”的养老机构之间加强老年人入住互补。支持公办和社会办养老机构之间建立合作关系，公办养老机构带动支持社会办养

老机构，社会办养老机构通过购买服务等方式承接公办养老机构的政府兜底对象。推动养老机构联动开展异地养老、旅居养老服务合作等。

**3.加强技术指导。**引导三星级（含）以上养老机构为二星级（含）以下养老机构提供规章制度、标准规范、工作流程、运营机制等管理经验借鉴，采取派员驻点帮扶、召开座谈会、信息通报等方式，重点围绕机构建设、人员管理、技能操作、服务规范等方面提供技术指导，帮助培养培训养老服务管理、技术和服务人员。

**4.加强结对帮扶。**推动珠三角地区与粤东粤西粤北地区养老服务业务部门之间建立结对帮扶机制，加强交流合作与组团帮扶，通过资金扶持、物资捐赠、项目合作等方式，支援欠发达地区养老服务基础设施建设、服务项目共建；支持专业团队通过承包经营、委托运营、联合经营等方式，参与欠发达地区养老机构或社区养老服务设施的运营管理。

## 第二节 夯实基础设施建设

**加强养老服务设施规划建设。**编制市、县国土空间总体规划时，要根据人口结构、老龄化趋势因地制宜提出养老服务设施用地配置要求、布局原则及建设标准。地级以上市和有条件的县（市、区）要编制养老服务设施专项规划或建设计划，将各类养老服务设施的规划布点等内容纳入国土空间总体规划和详细规划，并充分发挥国土空间规划的基础作用，落实“多规合一”。健全完善养老服务设施建设标准和实施细则，落实新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”机制，加强设施设计、施工、验收等环节的监督管理，确保新建城区和住宅（小）区养老服务设施配建达标。全面清查整治新建城区和住宅（小）区养老服务设施配套情况，确保旧城区和已建住宅（小）区养老服务设施按标准填平补齐。鼓励农村养老服务设施与党群服务中心、新时代文明实践

践中心、文化活动中心等融合建设。

**保障养老服务设施用地有效供给。**健全完善养老服务设施用地保障政策，严格按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划养老服务设施，对老龄化程度较高、发展趋势较快的地区，要适当提高用地比例。科学编制养老服务设施供地计划，分阶段供应国土空间总体规划和详细规划确定的养老服务设施用地，并落实到年度建设供地计划应保尽保；涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划中予以优先保障。鼓励非营利性养老服务机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设养老服务项目。

**整合盘活利用存量闲置资源。**健全完善闲置资源改造养老服务设施政策措施，在符合详细规划的前提下，支持利用存量场所改建养老服务设施，并优化土地用途变更程序。对城镇现有闲置设施及农村集体用地上盖建筑物改造养老服务设施的，可先按养老设施使用，后改变土地使用性质。存量商业服务用地开展养老服务的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。鼓励将符合“三旧”改造条件的村级工业园、旧厂房、旧学校等场所改造成养老服务设施。立足党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革实际，探索具备条件的培训疗养机构转型养老服务机构，主要面向中低收入群体提供质量有保障、价格可负担的普惠养老服务。

**推进居家社区适老化设施改造。**在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施和健身体育设施、有条件的加装电梯等设施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。通过产业引导、业主众筹等方式，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。普遍采取政府补贴等方式，多措并举支持对特殊困难老年人实施居家适老化改造。发展康复辅助器具社区服务体系，鼓励开展康复辅助器具配置、租赁服务，支持社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。

#### 专栏 6：特殊困难老年人居家适老化改造工程

“十四五”期间，采取政府补贴等方式，多措并举对特殊困难老年人实施居家适老化改造，根据当地实际和老年人家庭情况，合理确定每户特殊困难老年人家庭适老化改造的资助标准，切实保障特殊困难老年人群体的居家适老化需求。

1.重点支持保障纳入分散供养特困人员等范围的高龄、失能、残疾等特殊困难老年人最迫切的居家适老化改造需求；

2.有条件的地区可将改造对象范围扩大到城乡低保等对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭；

3.鼓励和引导公益慈善组织、爱心社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造；

4.有条件的地区可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因地制宜实施；

5.鼓励各地探索符合当地实际的居家适老化改造创新模式，并根据当地经济社会发展实际逐步扩大适老化改造对象的范围。

### 第三节 加强标准规范建设

发挥广东省养老服务标准化技术委员会的技术支撑作用，健全养老服务市场规范和行业标准，加快标准实践创新，研究制定完善地方养老服务标准、管理标准和支撑保障标准等，并推动上升为行业标准、国家标准。推动市场主导的团体标准和企业标准的制定和实施，鼓励养老服务机构和组织制定高于国家标准和地方标准、具有竞争力的企业标准。逐步健全完善涵盖养老服务基础通用标准，机构、居家、社区养老服务标准、管理标准和支撑保障标准，以及老年人产品用品标准，与国家、行业和企业标准相衔接，覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务标准体系。加强养老服务标准宣贯，采取多种形式普及标准化知识、强化标准化理念，提升养老服务领域定标准、学标准、用标准的积极性和自觉性，推动现行养老服务国家标准、行业标准及广东省地方标准的全面实施，确保养老产品质量和提升规范化服务水平。

### 第四节 强化资金要素保障

**强化财政资金保障。**坚持积极应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，发挥财政资金在支持养老服务发展方面的促进示范作用，建立长期稳定的养老服务经费财政保障机制，各级政府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。优化财政支出结构和资金分配方

式，加大对基本养老服务的优先保障，加大对重点领域、重点项目和重点工程的资助扶持，政府购买养老服务所需资金纳入养老服务体系建设资金统筹安排。提高资金投入的有效性和精准度，综合考虑地区经济社会发展水平、人口老龄化程度及经济困难和计划生育特殊家庭中的失能、高龄老年人，空巢（独居）留守老年人及重点优抚对象中的老年人等重点人群的数量，引导财政资金精准惠及基本养老服务优先保障对象。

**扩大多元资本参与。**鼓励国有资本、社会资本等通过多种方式参与养老服务业发展，探索设立养老产业引导基金，提升多元资本主体参与的积极性和有序性。鼓励国有经济加强在养老服务领域的有效供给，加大国有经济对普惠养老服务发展的支持推动。建立完善有利于养老服务业加快发展的金融组织、产品、服务和政策体系，支持各类金融组织加快养老领域业务发展规划和市场布局，鼓励有条件的金融机构开展养老领域金融业务、投资养老产业，聚焦长期护理服务商、综合康养服务商等，创新养老金融产品和服务方式。鼓励社会资本通过建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于购置、建设和改造养老服务设施。引导征信机构、信用评级机构面向养老服务业开展征信、评级服务，鼓励银行与征信机构、信用评级机构合作，实施对养老服务机构的分类扶持。鼓励通过慈善捐赠等方式增强养老服务资金保障能力。



## 第五节 提升科技助老水平

**促进老年用品提质升级。**强化老年用品的科技支撑，加快推进互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件在老年用品领域的深度广泛应用。充分发挥珠江西岸先进装备制造产业带和珠江东岸高端电子信息制造产业带发展优势，推进“政产学研用”模式创新，鼓励老年用品制造业采用新技术、新工艺、新材料和新装备，围绕老人的生活起居、安全保障、保健康复、医疗卫生、学习分享、心理关爱等实际需求，推动适老化康复辅具、智能穿戴设备、居家监护、无障碍科技产品等智能养老设备以及老年人适用的相关用品和技术的研发、创新及应用，形成一批具有自主知识产权的高品质老年用品，促进老年用品丰富供给和升级换代，不断满足多样化、个性化需求。支持东莞市开展康复辅助器具产业国家综合创新试点，培育一批产业吸附力强、规模效应优的行业领军企业。加大老年用品宣传推广，推动老年用品进展会、商场、机构、社区和家庭。

**提升智慧化服务水平。**依托信息化、数字化、智能化科技手段为养老服务赋能，推动实现个人、家庭、社区、机构与养老服务资源的有效对接和精准匹配。加快居家社区养老服务信息化建设，大力推广和使用居家养老信息化服务平台，依托省市一体化政务大数据中心建立健全覆盖本辖区内居家老年人的信息库，整合利用互联网、物联网、大数据、移动终端、公共服务等各类资源，丰富完善养老服务信息平台内容，加强大数据采集、分析和

运用，以社区为平台、需求为指引、居家为终端，实现养老服务需求和供给精准对接，促进养老资源合理分配和高效利用。支持社会力量运用信息化、智能化手段创新养老服务模式，开发和推广居家社区养老服务智能终端产品和应用，为居家老年人提供紧急呼叫、无线定位、安全监测、线上学习、家政预约、物品代购、费用代缴、服务转介等“菜单式”便捷服务。

**营造智慧适老环境。**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。依托“粤省事”等平台优化线上服务模式，加强老年人身份证信息归集和数据打通，推行身份证实体卡“一证通行”服务模式。加强互联网和移动客户端等应用适老化改造，优化界面交互、内容朗读、操作提示、语音辅助等适老功能。充分发挥解决老年人运用智能技术困难部门间联席会议制度作用，建立长效解决信息化时代“银色数字鸿沟”机制，提高老年人享受智能化服务的便捷性，扩大老年人数字社会参与度，增强老年人在社会生活中的“科技获得感”。

## **第六节 增强应急保障能力**

在国家“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务突发事件应急救援体系架构下，依托公办养老机构主体作用，建立健全我省养老服务突发事件应急管理机制。着力增强养老服务机构安

全风险防范意识和突发事件（特别是传染性突发公共卫生事件）的应急处置能力，配备必要的应急设施设备和物资储备，开展应急知识培训、演练和宣传活动。总结新冠肺炎疫情防控经验，完善系统规范的突发事件应急管理程序和分级分类的安全风险监测预警机制，强化传染性突发公共卫生事件的预防控制、应急处置、救援支援的快速响应，全面提升养老服务领域突发事件监测预警、应急处置、救援支援、恢复重建等应急管理能力。

## **第四章 健全人才培育体系 建强养老服务专业队伍**

推进多层次养老服务人才培养，拓宽人才培养培训途径，发展养老服务相关专业，实施康养职业技能培训计划，全面提升养老服务人员职业素养和服务质量。健全人才激励机制，促进养老服务从业人员就业创业。推动社会工作专业人才参与养老服务，鼓励公益慈善支持普惠养老服务，扶持发展为老志愿服务。

### **第一节 提升从业人员职业化专业化水平**

加强院校与养老机构合作，鼓励各类院校开设养老服务相关专业，通过定向培养等方式吸引学生就读；支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校，通过“职业培训包”和“工学一体化”等培训模式促进专业教育与实践应用相结合；推动产教融合型养老服务企业建设。探索养老服务业职业经理人机制，促进经

营管理职业化、专业化。加大养老服务人才培养力度，实施“南粤家政”养老护理员培训项目，扩大居家养老日常护理技能培训规模，按照养老护理员国家职业技能标准和培训大纲、专项技能培训课程标准、最新行业考核评价规范等开展标准化培训。推进养老护理员培训示范点建设，定期在全省范围内公开遴选一批培训质量高、师资力量强、服务保障好的养老护理职业技能培训机构和技能等级认定机构，建设成为康养高技能养老服务人才培养基地，推动成为国家级（康养）高技能人才培训基地。

## 第二节 完善专业人才培养激励机制

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。完善养老护理员与职业技能等级配套的薪酬激励机制，建立养老护理员薪酬待遇、护理服务价格与职业技能等级挂钩制度，推动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。对在养老机构举办的医疗机构中工作的医务人员，可参照执行基层医务人员相关激励政策。大力开展养老服务人员职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应职业技能等级。加大养老服务人才政策扶持，在居住落户、住房保障、子女入托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。建立健全专业社会工作人才引入机制，吸引专业社会工作者和高等院校社会工作专业毕业生从

事养老服务工作。符合条件的失能老年人家庭成员参加照护知识等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴。广泛开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理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，不断增强养老护理员的职业荣誉感和岗位吸引力。

### **第三节 促进养老服务行业就业创业**

结合政府购买基层公共管理和社会服务，注重在乡镇（街道）、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，鼓励省内外、国内外各类专业人才积极投身养老服务业。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普通本科高校、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普通本科高校、职业院校（含技工院校）毕业生，可给予一次性入职奖励或者岗位补贴。加强养老服务专业人才就业指导服务，大力培养和引进养老服务专业人才，不断壮大养老服务队伍。

### **第四节 推动“社工+志愿者”联动为老服务**

培养老年社会工作者队伍，在养老服务机构中开发设置社会

工作者岗位，为老年人提供精神慰藉、心理疏导、照料支持和生活陪伴等多样化、专业化养老服务。推进养老领域志愿服务发展，采取政府购买志愿服务组织服务等方式，积极扶持培育各类为老志愿服务组织，支持引导志愿服务组织、慈善组织承接和运营为老志愿服务项目。实施广东志愿者守信联合激励计划，推动时间储蓄制度应用于为老志愿服务实践，鼓励各地探索利用“区块链”等新兴技术建立为老志愿服务储蓄与回馈等正向激励机制。充分发挥乡镇（街道）、村（居）社会工作服务站（点）作用，推动老年社会工作者、为老服务志愿者等联动为老服务。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。鼓励支持邻里互助、亲友相助等互助养老模式。

### 专栏 7：养老服务人才队伍建设工程

**1.实施康养职业技能培训计划。**各地、各有关部门要将康养职业技能培训计划作为重要民生工程，纳入职业技能提升行动同步部署落实和同步督导考核。养老护理员要作为急需紧缺职业（工种）纳入职业技能提升行动“两目录一系统”，并按规定落实好各项补贴政策，有条件的地市可适当提高补贴标准。加快培养数量充足、素质优良、技能高超、服务优质的康养服务技能人才队伍。

**2.扩大养老护理服务从业人员培训规模。**全面推行养老护理服务从业人员就业上岗前培训、岗位技能提升培训、转岗专业培训和创业培训，积极面向有意愿从事养老护理服务的各类人员开展培养培训。到 2025 年，全省养老服务人员培训人次达到 20 万，全省养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均达到 100%，养老护理服务从业人员职业素质和工作质量整体提升。

**3.强化实际操作技能训练和综合职业素养培养。**重点加强失能失智人员照护、老年人照护、康复护理服务、饮食起居照料、意外伤害预防与处理等方面的岗位技能培训，将法律知识、职业道德、从业规范、安全意识、卫生健康、应急处置等要求和心理学、营养学等内容贯穿培训全过程。

## **第五章 构建支付保障体系 增强老年人养老服务支付能力**

充分发挥基本养老保险制度、基本医疗保险制度的基础性作用，推动基本养老服务补贴制度、长期护理保险制度、社会救助制度、慈善事业等政策相衔接，发展商业保险、金融产品等养老普惠金融提供补充支持，切实增强老年人养老服务支付能力，形成相对合理的多层次养老服务支付能力保障体系。

### **第一节 完善基本养老服务补贴制度**

全面落实和完善高龄补（津）贴及经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接，形成基本养老服务补贴制度，重点保障好经济困难的高龄、失能等老年人的长期照护需求。借助信息化手段完善补贴方式方法，提升补贴发放的精准度和有效性，并根据经济社会发展水平尽力而为、量力而行逐步提高补贴标准和拓宽覆盖人群。强化对特困老年人兜底保障服务，符合相关条件的特困人员，可同时享受城乡居民基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等社会福利待遇。

### **第二节 推进长期护理保险制度建设**

总结广州市长期护理保险制度试点经验，在筹资机制、保障

范围、服务标准、支付方式等方面积极探索创新。根据国家部署，有序扩大我省长期护理保险试点范围。大力推进包括老年人在内的重点人群医疗保障制度改革，积极引导和发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等方面的补充作用，多样化、多层次解决不同群体、不同层面老年人的长期照护保障需求。

### 第三节 发挥商业保险有益补充作用

完善多层次养老保险制度，促进和规范发展第三支柱养老保险，逐步建立以基本养老保险为基础、企业（职业）年金为补充、个人储蓄型及税收递延型养老保险和其他商业保险相衔接的“三支柱”养老保险体系。建立健全养老服务商业保险体系，推动商业养老保险逐步成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者。规范引导和鼓励支持商业保险机构发展满足长期养老需求的养老保障管理业务，开发和推广适合老年人群体的医疗、重大疾病、长期护理、意外伤害、旅游等保险产品，及护理人员职业责任险、养老机构责任险等险种，丰富适老保险产品供给。加快发展包括商业长期护理保险在内的多种老年护理保险产品，推动商业保险机构与长期护理服务机构形成合作机制，探索寿险赔付与护理支付转换机制，支持被保险人在失能时可提前获得保险金给付，用于护理费用支出。



#### **第四节 发展老年人普惠金融服务**

鼓励支持银行、信托等金融机构开发适合老年人的稳健型理财、信托等养老金融产品，在风险可控的前提下，增加对老年人的金融服务，提升老年人金融服务的可得性和满意度。支持商业保险机构开展老年人住房反向抵押养老保险业务。鼓励企业、慈善组织及个人设立养老领域慈善信托，引导支持慈善信托开展面向老年人特别是特殊困难老年人的慈善活动。鼓励投资人长期持有养老目标基金，采取成熟稳健的资产配置策略，追求基金资产长期稳健增值。探索通过资产收益扶持制度等增加农村老年人收入。加大金融知识宣传普及力度，推进移动支付适老化改造，提升老年人支付便利性，助力老年人畅享数字支付服务。

### **第六章 健全关爱服务体系 营造积极老龄化的社会环境**

进一步浓厚老年友好社会环境，加强老年人社会优待，注重特殊困难老年人关爱。加强老年群体人文关怀，积极开展老年文化体育活动，丰富老年人精神文化生活。健全老年人权益保障机制，强化全社会维护老年人合法权益的观念意识，切实帮助老年人提高风险防范意识和识骗能力。

#### **第一节 弘扬敬老爱老助老社会风尚**

践行社会主义核心价值观，广泛开展人口老龄化国情教育，

大力传承弘扬中华民族传统美德，加强孝亲敬老传统文化的传承与创新。将敬老爱老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入文明家庭创建等群众性精神文明创建内容，夯实家庭养老基础地位，发挥家庭养老基础作用。积极利用春节、清明节、中秋节、重阳节等传统节日开展敬老活动、组织开展老年人身心健康活动、普遍开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老爱老助老风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。推动非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

## 第二节 加强特殊困难老年人关爱

依托“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，定期开展居家社区老年人探访活动，重视防范和及时发现居家老年人意外风险，重点关注留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人。探索通过政府购买服务的方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人委托，依法代为办理入住养老机构、就医等事务。加强农村留守老年人关爱服务，健全农村留守老年人信息数据库，完善关爱服务网络，提升关爱服务能力。促进社会力量广泛参与留守老年人关爱服务，发挥广东省农村留守老年人关爱基金作用，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。

### 第三节 增强老年人权益保障

持续加强养老服务领域非法集资排查整治与监测预警。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和防范能力，提高老年人运用法律手段保护权益意识。完善市场退出机制，指导养老服务机构在退出市场时依法依规妥善做好协议解除、老人安置等工作。建立健全养老服务纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。加强老年人法律服务和法律援助，重点做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助和司法救助。

### 第四节 扩大老年人社会参与

积极开发老龄人力资源，倡导“终身发展，老有所为”的积极老龄化思想观念，培育发展老年人社会组织和为老服务社会组织，引导和支持老年人积极参与家庭、社区和社会发展，参与公益慈善、教科文卫等事业，参与社区建设和管理，组织开展自助、互助和志愿活动。广泛开展老年人群体性文化、体育和娱乐活动，推进社区老年人健身康复中心建设。开展高质量老年教育，建立健全“县（市、区）-乡镇（街道）-村（居）委会”三级社区老年教育办学网络，鼓励各级政府和各类养老服务机构开办老年学校，丰富老年人精神文化生活。

## 第七章 织密综合监管体系

### 形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场

深化养老服务领域“放管服”改革，全面加强养老服务市场“宽进严管”。建立健全养老服务综合监管制度，推进养老服务综合监管与市场发展形势相适应，引导和激励养老服务机构诚信经营、积极转型升级、持续优化服务，营造安全、便利、诚信的养老服务消费环境，促进养老服务业健康有序发展。

#### 第一节 健全养老服务质量评价体系

健全养老机构等级评定制度，完善养老机构等级评定程序，细化具体标准和评定方法，在全国统一的养老机构等级评定制度体系下，开展全省养老机构等级评定工作。从省级层面探索开展覆盖全省各级各类养老服务机构的综合评估与督导工作；各地因地制宜开展养老服务机构服务质量评估工作，定期组织相关专家或委托相关社会组织、第三方专业机构等，参照《养老机构等级划分与评定》国家标准及其实施指南<sup>1</sup>，对养老机构的人员配备、设施设备条件、管理水平、服务质量、社会信誉等进行综合评估，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、给予建设和运营补贴等的重要参考依据。

---

<sup>1</sup> 2018年12月28日，国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布《养老机构等级划分与评定》（GB/T 37276—2018），自2019年7月1日起实施；2020年4月，民政部社会福利中心、全国社会福利服务标准化技术委员会联合发布《〈养老机构等级划分与评定〉国家标准实施指南（试行）》

## 第二节 推进养老服务领域社会信用体系建设

建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制。依法依规对守信主体提供优惠政策和便利条件，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。加强养老服务业信用信息公开与共享，对于养老服务机构登记备案、行政处罚、抽查检查结果等信息，探索按经营性质分别通过“信用广东”、国家企业信用信息公示系统等平台记于其名下并依法公示。建立养老机构备案信用承诺制度，将承诺履约情况记入信用记录。推动养老服务领域行业自律体系建设，引导相关行业组织健全行业自律规约，加强会员信用管理，提高养老服务行业组织自我约束、自我规范、自我服务能力。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，根据评价结果建立养老服务机构信用等级，并作为养老机构等级评定和采取差异化监管措施的重要依据。

## 第三节 健全养老服务综合监管制度机制

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，创新监管理念、健全监管制度、完善监管方式、提升监管效能，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。引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，

形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，促进养老服务业健康有序发展。各地依法落实属地监管职责，坚持规范监管、公正执法，不断加强对养老机构的指导和监管。

#### **第四节 加强养老服务重点领域监管**

依托广东省行政执法信息平台 and 行政执法监督网络平台，全面提升养老服务监管行政执法信息化、智能化水平，主动防范化解养老服务机构在建筑、消防、资金、人员、食品、医疗卫生等方面的安全风险，及时消除重大安全隐患。加强对设施用地监管执法，依法查处养老服务设施建设用地的违法违规行为；加强对运营秩序的监督检查，依法打击无证无照从事养老服务等行为；加强对质量安全的监督检查，防范化解养老服务机构安全生产风险隐患；加强对从业人员的监督引导，依法从严惩处欺老虐老等行为；加强对涉及资金的审计检查，依法打击弄虚作假、骗取补贴、挤占挪用等违法违规行为；加强对养老机构预收费及养老地产、养老金融、旅居养老、老年养生保健等新业态的风险排查和预警，依法处置以养老名义进行非法集资的行为。

#### **第五节 规范养老服务机构运营管理**

实施《养老机构管理办法》<sup>2</sup>，适时出台《广东省养老机构管理办法》，完善养老机构管理相关制度规范。加强养老服务机

---

<sup>2</sup> 2020年9月1日，民政部公布《养老机构管理办法》（中华人民共和国民政部令第66号），自2020年11月1日起实施。

构业务指导和规范管理，建立健全各级居家社区养老服务指导体系，负责辖区内居家社区养老服务的统筹规划、培训示范、服务指导、资源整合、提供服务等。完善养老服务价格分类政策，规范养老服务收费行为，健全养老服务机构年度财务报表公开制度，加强收费公示接受社会监督，实行市场定价的收费标准应保证相对稳定。建立健全养老服务纠纷和事故处理机制，引导养老服务机构不断优化内部管理、规范服务行为，合理规避风险、妥善处置纠纷，严禁利用养老服务场地和设施开展与养老服务无关的活动，不得违反老年人意愿强制服务、强制收费、欺诈推售。有序扩大广东省养老机构责任保险统保示范项目覆盖范围，鼓励居家社区养老服务机构投保雇主责任险和养老责任险。

## **第八章 大力发展银发经济 培育养老服务新业态**

大力发展银发经济，推动养老相关行业融合与产业集群，充分激发各类服务主体市场活力，多渠道、宽领域扩大适老产品和服务供给，促进老年消费市场的繁荣与发展。在原居养老服务充分发展的基础上，逐步拓展旅居养老、湾区养老等多元化、多样化新业态，不断满足广大老年人多样化、多层次养老服务需求。

### **第一节 促进养老服务产业升级**

发展壮大老年用品产业，推动养老服务产业集群，促进养老

服务产业升级，优化升级养老服务产品供给侧，不断满足养老服务用品需求侧。充分发挥中国国际老龄产业博览会等平台作用，链接产业资源、联动服务主体、强化供需对接，积极引入全球养老服务产业各领域前沿的产品、服务、品牌、技术及解决方案，充实全省养老服务和老年用品市场需求。充分发挥广东先进制造业“三带两区”集群发展优势，加速养老领域全产业链构建，推动智慧健康养老产业创新，打造一批具有竞争力和影响力的智慧健康养老示范企业、基地，培育一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老服务产业集团。强化智慧健康养老应用创新，提升智慧健康养老产业科技竞争力，推动我省养老服务相关产业向更高质量、更高水平发展。

## 第二节 推动养老服务业态融合发展

大力推动“养老+行业”多元融合，拉长养老服务产业链条，丰富产品和服务供给，促进养老与文化、教育、体育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业全面融合发展，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，为老年人提供多样化、多选择的产品和服务。发挥养老服务组织的积极作用，规范引导社会力量根据市场需要，适度有序发展中高端养老机构，满足中高收入群体的高品质、个性化养老服务需求。以养老服务标准化体系为基准，以养老机构等级评定制度为标尺，探索多种联动组团模式，推进全省养老服务业向服务专业化、运营



连锁化、发展集团化、产业规模化方向发展，打造一批在养老服务领域具有竞争力和影响力的行业品牌。

### 第三节 打造省际养老服务“旅居模式”

积极开展与省外养老服务交流与合作，协同联动推进养老服务产业项目合作、专业人才交流和旅居养老等模式发展。持续深化与辽、吉、黑、赣、桂、湘、渝、川、黔、陕等省（区、市）的旅居养老合作，联动更多省（区、市）组团开展旅居养老省际合作，鼓励养老服务相关行业组织、机构和企业等积极加入旅居养老市场，为老年人旅居养老等个性化养老服务需求搭建安全优质的多样化服务平台。持续探索多方互动的省际养老服务“旅居模式”，通过“养老+旅居+N”，链接全国养老服务先进经验、优质资金、服务模式、运营机构和康养人才，链接养老、医疗、旅游、文化、保险等多元产业和多方资源，促进资源共享、优势互补、市场共建、产业共兴，推动养老服务市场化、产业化、集群化发展。

### 第四节 探索跨境养老服务“湾区模式”

围绕粤港澳大湾区世界级城市群建设，将“大湾区养老”融入粤港澳协同发展空间，以深港口岸经济带、南沙粤港澳全面合作示范区、横琴粤澳深度合作区建设为契机，充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴的先导作用，深化粤港澳在养老服务产业、人才、资金、项目、标准化等方面的交流与合作，联动推进粤港

粤港澳大湾区养老事业与产业协同发展。支持港澳服务提供者在广东按规定以独资、合资或合作等方式开设和运营养老服务机构，同等享受境内社会办养老机构待遇。推动构建粤港澳大湾区养老服务标准联盟，加强粤港澳三地养老服务人才交流互访和合作培训，并形成长效机制，促进粤港澳大湾区养老服务人才自由流动。通过资源共享、政策协调、制度衔接和服务互通，积极探索异地养老服务，拓展面向港澳同胞的跨境养老服务。

## **第九章 强化规划实施保障 促进养老服务体系建设的提质增效**

锚定“十四五”时期广东养老服务发展的总目标，进一步健全规划体系，明确功能定位，强化衔接协调，落实实施责任，完善监测评估，健全考核机制，提升实施效能，确保如期高质量完成规划各项任务和建设重点。

### **第一节 加强组织领导 形成工作合力**

各地各部门要提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，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，发挥各级养老服务联席会议制度的重要作用，强化养老服务资源统筹管理，协调解决跨部门的重难点问题，形成推进养老服务发展合力。各地要将养老服务体系建设的纳入经

济社会发展规划。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、列入民生实事、列入重要议事日程，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，争取列入党组织书记抓基层党建述职评议考核内容。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，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。

## 第二节 加强信息化建设 提高工作效能

以数字政府建设为契机，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和广东民政业务综合信息平台，发挥广东省政务大数据中心作用，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，提高养老服务体系建设信息化水平，促进养老服务科学管理和效能提升。加强养老服务信息采集管理和标准制定，提高信息资源的完整性、准确性、时效性和可用性。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，做好与户籍、医疗、社会保险、社会救助、殡葬等信息资源的对接，推动部分数据资源向社会开放。

### 第三节 加强监督检查 推动规划落实

坚持分类指导，梯次推进。各地要结合本规划因地制宜制定本地区养老服务发展规划、行动计划或实施方案，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，创新评估方式方法，引入第三方评估机制，评估结果将作为改进工作的重要依据。各地要强化主体责任，从实际出发，建立监督、评估考核与激励机制，对实施过程中出现的问题要及时上报，切实推动全省养老服务体系建设项目落细落实落地。

公开方式：主动公开

---

抄报：民政部。

抄送：各地级以上市人民政府。

---

广东省民政厅办公室

2021年12月31日印发

---