

中卫市沙坡头区养老服务体系建设“十四五”规划
(第六稿)

智睿养老产业研究院
北京师范大学中国公益研究院
2021年4月

目 录

前 言.....	4
一、规划背景与形势.....	5
（一）“十三五”时期取得的成就.....	5
（二）“十四五”时期面临的形势.....	7
二、指导思想和发展原则.....	10
（一）指导思想.....	10
（二）发展原则.....	10
三、发展目标.....	11
四、发展任务.....	14
（一）完善老年人福利和社会保障制度.....	14
1. 优化基本养老服务内容和项目清单.....	14
2. 建立并完善老年综合津贴制度.....	14
3. 健全特殊困难老年群体保障制度.....	15
4. 探索建立多层次长期护理保障制度.....	15
（二）健全养老服务体系.....	16
1. 制定养老服务设施专项规划.....	16
2. 完善区-镇（乡）-社区三级养老服务体系.....	16
3. 构建“三社联动”养老生态圈.....	17
4. 促进养老机构提质增效.....	18
5. 健全家庭养老支持政策.....	19
（三）加强农村养老服务发展.....	19
1. 推动农村养老服务设施均衡布局.....	19
2. 培育扶持基层老年协会等老年人组织.....	20
3. 健全农村老年人关爱服务体系.....	20
（四）探索医养结合服务模式.....	21
1. 推进医养融合.....	21
2. 健全老有所医的医疗保障制度.....	22
3. 推动基层医疗卫生服务延伸至社区.....	22
4. 推进安宁疗护体系建设.....	23

(五) 积极探索养老产业化发展.....	23
1. 逐步扩大养老产业规模.....	23
2. 鼓励社会资本参与养老服务.....	24
3. 完善老年人综合风险保障机制.....	25
4. 创建示范性老年友好型社区.....	25
(六) 健全养老服务支撑体系.....	26
1. 推动社区居家养老信息惠民工程.....	26
2. 加强养老服务人才队伍建设.....	27
3. 大力发展老年教育.....	27
4. 推进政社合作多元化新模式.....	28
五、保障措施.....	28
(一) 组织保障.....	28
(二) 资金保障.....	29
(三) 优惠政策.....	30
(四) 监测评估.....	30

前 言

宁夏中卫市沙坡头区位于宁夏回族自治区中西部，地处宁、甘、蒙三省交界地带，是宁夏最年轻的市辖区，也是中卫市的政治、经济、文化中心。2019年，中卫市人均GDP达到37358元，沙坡头区人均GDP达到45982元，尚低于宁夏回族自治区人均水平。预计到2025年，沙坡头区人均GDP将超过59000元，2030年将超过72000元。

“十四五”期间，沙坡头区应发挥先行先试精神，加快建设现代养老服务体系，强调“保基本、促升级；实施普惠型发展与社会保护相结合，注重养老事业和养老产业综合提质增效”的发展目标。沙坡头区亟需在巩固经济困难老年人的兜底服务保障基础上，通过社区老年人能力评估与督查，全面掌握养老服务重点对象，建立起面向全体老年人，特别是以失能、失智老年人为重点，与经济发展相适应的居家社区机构相协调、医养康养相结合的现代养老服务体系，提升专业化、标准化、智能化养老服务能力，推动沙坡头区养老事业和养老产业协同发展。

根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《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纲要》《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》《中共宁夏回族自治区委员会

关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》等相关文件精神，编制本规划。

规划期为 2021—2025 年。

一、规划背景与形势

（一）“十三五”时期取得的成就

沙坡头区政府高度重视养老服务工作，认真贯彻落实党中央、国务院、宁夏回族自治区的部署要求，结合实际，围绕“兜底线、谋福利、优服务、促治理”方针，稳步推进各项工作，加强养老服务体系建设，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。

基本养老服务供给能力提升。“十三五”期间，按照“9073”养老服务模式要求，积极抢抓自治区实施社会养老服务体系项目建设机遇，累计争取项目资金 728 万元，建成社区日间照料中心 8 个、农村互助养老院 2 个、农村老年饭桌 8 个。每年为近 600 名特困、低保、高龄、空巢、独居等困难老年人提供助餐、文娱、精神慰藉等服务，基本养老服务供给能力得到提升。

推进居家适老化改造提升工程。投资 100 万元，在文昌镇、滨河镇累计为 260 户困难老人实施了居家适老化改造和辅具器配送项目。通过改造无障碍通道、无障碍化家具家装（防滑地板、水盆、马桶、花洒、扶手及握杆等）设施配备、辅具器配送等方

式，对老年人缺失生活能力进行补偿或代偿，有效改善了老年人适应居家生活环境的能力，缓解了老年人因生理机能变化导致的生活不适应，切实提升了居家养老生活品质。

扶持民办养老机构快速发展。坚持“政府支持、政策引导、社会参与、市场运营”的原则，积极引导社会力量兴办养老服务机构。建成养老机构 14 所，其中公建民营和民办机构 9 所。对民办养老服务机构给予补助，调动社会力量兴办养老服务机构积极性。目前，沙坡头区养老服务总床位数 2234 张，每千名老人拥有床位数 36.19 张，有效满足了养老服务体系建设和发展的要求。

积极探索“智慧养老”新模式。“十三五”期间，依托“宁居通为老服务信息中心”，建立沙坡头区为老服务信息平台，为 716 户困难老年人安装可视频通话装置，提供紧急呼叫、家庭保洁、走失定位等服务，实现“民有所呼、我有所应；民有所求、我有所帮”的多方位服务。同时，为 1430 名困难老人开展有针对性、实用、可行的服务，按每户 350 元的标准，印制服务券，发放到困难老年人手中，老年人通过拨打 12349 服务平台电话寻求服务，12349 服务平台工作人员通过电话沟通，做好相应记录，及时将困难老人需求转介服务团队，及时为困难老人提供心理疏导、家政、理发等 15 项服务，切实改善了留守老人、高龄老人、残疾老人的生活状况，增强了困难老年人的获得感和幸福感。

政府购买服务力度不断加大。优先保障困难老年人养老服

务，“十三五”期间以城乡老年饭桌、日间照料中心为载体，投资149万元，为3200余名困难老年人购买助餐、助浴、助洁、助急、助医、文娱、精神慰藉等服务，进一步丰富养老阵地服务功能，切实提升居家养老服务水平。同时，通过财政撬动、充分发挥商业保险在养老保障中的积极作用，“十三五”期间，累计为辖区内3.98万名老年人购买意外伤害综合保险120万元，着力强化养老保障。

强化运营管理助推农村养老。为规范城乡老年饭桌管理与运营，加快养老服务体系建设步伐，出台《沙坡头区城乡老饭桌运营管理办法》，对符合条件、运营良好的老年饭桌、农村互助养老院配餐点、社区日间照料中心配餐点给予3万/个/年的运营补贴。同时，制定“村级主办、政府扶办、互助帮办”的运营模式和“五个一点”公益性运行机制，积极争取自治区、市福彩公益金37万元，区本级自筹92万元用于养老服务设施运营补助，有效保障了老年饭桌正常运行。

（二）“十四五”时期面临的形势

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的开局起步期，也是实施积极应对人口老龄化国家战略的第一个五年，党的十九届五中全会对养老服务发展提出了新的要求。在统筹沙坡头区社会经济高质量发展的同时，应充分挖掘人口老龄化带来的机遇，实施积极应对人口老龄化战略行动，在发展面向全

体老年人、以失能失智等特殊困难老年人为重点的基本养老服务同时，增强养老服务体系建设的，将养老服务业打造成为新的经济增长点，培育经济发展新动能，助力社会经济可持续发展。

目前，沙坡头区 60 周岁以上老年人口 57326 人，占常住人口的 13.75%，低于全国平均水平 4.38 个百分点，接近宁夏回族自治区平均水平。其中 80 周岁及以上老年人口 6490 人，占老年人口的 11.32%。目前入住养老机构的老年人为 342 人，占老年人总数的 0.59%。依据《宁夏回族自治区国民经济和社会发展统计公报》数据，2012 年宁夏老年人口 71.06 万，2019 年达到 96.97 万，增长率为 36.46%，年均增长率为 4.56%。若按照“十四五”时期年均老年人口增长率约为 4.56% 计算，预估到 2025 年，沙坡头区老龄人口将达 74911 人，根据第四次中国城乡老年人口生活状况抽样调查资料，半失能老人占比 10.2%，失能老人占比 0.9%，若按照这一比例测算，则失能、半失能老年人约达 8315 人，其中重度失能老年人约为 674 人；到 2035 年，沙坡头区老龄人口将达 117004 人，失能、半失能老年人约达 12987 人，其中重度失能老年人约为 1053 人。若按照“9073”养老服务模式测算，到 2025 年，沙坡头区约有 6.7 万多老年人居家养老，约有 5000 多位老年人需要社区提供日间照料和托老服务，2000 多位老年人需要入住养老机构。

而且，由于老年人慢性病患率较高，骨关节疾病和高血压

成为该地区城乡老年人最容易患的慢性疾病，农村老年人患病率高于城镇地区老年人4个百分点。老年人慢性病多发和功能减退风险大，中度、重度失能老年人的问题越来越严重，对专业化、社会化、规模化、精细化养老服务有较大需求。与此同时，沙坡头区经济社会发展水平不断提高，城乡居民收入水平逐步提升，为养老服务发展提供内在动力，也将促进区域社会经济发展大循环，多重因素整合，必将对养老服务的高质量发展提出新的要求。

应对“十四五”时期老龄化形势和服务需求的变化，沙坡头区养老服务体系发展还面临一些挑战。一是**尚未开展失能半失能老年人口全面排查**，只有掌握失能半失能老年人口底数，养老服务政策和资金投入才能实现精准对接。二是**养老服务发展缺乏全面科学规划**，沙坡头区养老服务机构城乡分布不均衡，大多分布在文昌镇与滨河镇，其他乡镇农村留守老人普遍增多，养老服务需求未能有效满足。三是**养老服务功能不健全**，社区养老服务设施建设尚未与城市发展规划、建设完全同步，养老服务功能单一、资源整合能力弱、功能不完备，康复护理、医疗保健、精神慰藉等服务还难以同步跟进。此外，政府主导及联动协商机制不健全、养老服务专业化人才匮乏、养老产业市场发展不足等，也是制约养老服务体系高质量发展的因素。

二、指导思想和发展原则

（一）指导思想

以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、五中全会精神,坚持以人民为中心,牢固树立新发展理念,以满足老年人多层次、多样化、高品质的健康养老服务需求为出发点和落脚点,以推进供给侧结构性改革为主线,坚持养老事业与养老产业并举,聚焦重点领域和关键环节,加快转型升级,积极培育发展新业态、新模式,构建专业化、亲情化养老服务体系,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

（二）发展原则

1. 坚持兜底保障与重点服务相结合。要重点加强对失能失智、高龄独居空巢老年人的基本养老服务供给,巩固经济困难老年人福利和服务保障,保证各类老年群体同等享有社会经济发展成果。

2. 坚持政府主导与社会协同各尽其职。加强政策指导、行业规划、资金支持、市场培育和监督管理,发挥政府在保障基本养老服务和引导社会参与方面的作用。注重发挥家庭和社区功能,营造平等参与、公平竞争的市场环境,激发各类主体的活力。

3. 坚持顶层设计和实践创新相结合。立足当前、着眼长远、综合施策,统筹各类养老服务、社会资源和政策保障,促进城乡、区域养老服务的均衡化发展。完善养老服务工作体制机制,树立讲成效、重监管、高质量、可持续的发展导向,促进养老服务运

营管理综合创新,引导服务供给方式、养老保障制度、行业监管方式创新。

三、发展目标

到 2025 年,夯实养老服务政策法规,以满足老年人多样化、个性化需求为导向,构建居家社区机构相协调、医养康养相融合的现代养老服务体系;以失能失智老年人为重点,以经济困难老年人为底线,构建可持续发展的长期照护服务体系;推动建立并不断完善包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等覆盖城乡、综合连续的老年健康服务体系。

——城乡社区综合照护服务体系基本建成。老人能够就近享受便捷连续照顾服务。社区日间照料中心覆盖率逐步提升,社区居家养老紧急救援服务系统普遍建立,满足在地居民养老需求的居家养老生活服务圈建设不断完善。

——老年人关爱服务体系不断完善,机构照料、家庭照料和社会互助能力明显提升。养老服务设施功能更加完备、服务更加精准、老年产品用品和养老服务提供更加丰富、养老服务行业设立结构更加合理,行业质量标准体系进一步完善,积极探索多种互助养老服务模式。

——健全三级养老服务网络体系。2025 年基本建立以失能老年人照护为重点的区、镇(乡)、村(社区)三级服务体系,形成规模适宜、功能合理、整合有序、高效便捷的养老服务网络。

——侧重完善社区居家养老服务。到 2025 年，社区居家精准养老服务体系基本建成，每个城区镇新建（改造）1 个具有综合服务功能的养老服务机构（中心），城市社区日间照料中心服务在地老人比率不低于 80%，农村养老服务设施（含签约合作）服务在地老人比率不低于 70%。

——加大政府购买养老服务力度。运用财政转移支付、福利彩票公益金等渠道，加大政府购买养老服务项目力度。扶持中央财政资金购买社会组织开展养老服务项目，扶持地方政府购买社会组织开展养老服务项目 2-3 个。

——积极实现医养康养融合发展。以社区医疗卫生机构和社区嵌入式养老机构为重点，落实家庭医生签约服务，促进医疗机构等社会力量进入医康养护等社会服务领域，推动医养康养服务在社区、机构、城乡的深度融合。到 2025 年，养老机构以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务的比例、医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道的比例达到 100%。

——养老服务信息化智能化水平显著提升，实现社区居家养老和机构服务链供给、输送和利用的有效对接，依托养老服务信息化平台，促进居家社区、机构养老服务智能化发展。

——加快市场主体培育。到 2025 年，完善社区智慧互联养老服务平台；扶持建立品牌专业连锁养老企业 2 家以上。

——加强老龄人才队伍建设。积极开发老龄人力资源，发展银发经济。2025 年，构建与老龄产业发展相适应的职业教育、

技能培训和公共就业创业服务体系，打造专业化、在地服务能力强的养老服务人才队伍。

表 1 主要指标一览表

项目名称		2020 年	2025 年	属性
老年人社会福利	经济困难老年人享受政府购买养老服务覆盖率		100%	预期性
	生活不能自理特困人员集中供养率		60%	预期性
社区居家养老	新建居住（小）区社区养老服务设施配建率		100%	约束性
	社区日间照料中心覆盖率		80%	预期性
	社区日间照料中心服务在地老人比率		80%	预期性
	农村养老服务设施服务在地老人比率		70%	预期性
	巡视探访月探访率		100%	预期性
机构养老	养老机构护理型床位占比		60%	约束性
	敬老院改造提升达到养老机构一级标准		100%	约束性
	建有以农村特困、高龄、失能、残疾老年人专业照护为主的养老服务机构数量		1	约束性
	养老机构综合责任险参保比例		100%	预期性
医养结合	二级以上综合性医院开设老年科比例		50%	预期性
	养老机构以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务的比例		100%	预期性
	医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道比例		100%	预期性
	65 岁以上老年人建档率		100%	约束性
养老服务人才	养老护理人员岗前培训率（%）		100%	约束性
	继续教育证书项目		2	预期性
	每百张养老机构床位配备社会工作者人数		1	预期性
	每千名老年人配备社会工作者人数		1	预期性
	注册社会服务志愿者人数占居民总数的比例不低于		10%	预期性
老年教育	乡镇建有老年大学分校（%）		50	预期性
	社区建有老年大学学习点的比例（%）		30	预期性
	经常性参与教育活动的老年人占老年人总数的比例（%）		20%	预期性
养老产业	社区智慧养老服务平台		1	预期性
	品牌连锁养老企业		2	预期性
政府购买服务项目	扶持社会组织开展为老服务项目（地方）		2-3/年	约束性

四、发展任务

（一）完善老年人福利和社会保障制度

1. 优化基本养老服务内容和项目清单

根据自治区基本养老公共服务清单，结合沙坡头区社会经济发展水平、老年人养老需求，制定并发布本区基本养老公共服务清单，明确基本养老公共服务项目、服务对象、供给方式、服务标准、保障措施及责任主体等，重点保障高龄、失能、贫困、伤残、计划生育特殊家庭、独居、空巢、慢病等困难老年人的养老服务需求。鼓励建立基本养老公共服务清单年度发布制度及动态管理机制，强化清单制度实施过程监管，制定办事指南，优化服务流程，提高服务质量和效率，保障制度有效落实，不断提升基本养老公共服务供给水平。

2. 建立并完善老年综合津贴制度

积极探索建立并完善老年综合津贴制度，标准依经济发展水平等因素统筹决定。明确具体内容、服务对象、发放标准、申请办理条件、应用范围，规范津贴标准化建设。探索将高龄津贴、老年人优待制度纳入老年综合津贴。在保障低收入高龄老人基础上，不断扩大高龄津贴覆盖人群，逐步建立普惠型高龄津贴制度。完善老年人优待政策，保障老年人平等享有优待项目，倾斜照顾贫困、高龄和失能老年人，并逐步消除地域限制，使外埠户籍老

年人同样能够享受本地老年人优待，共享社会经济发展成果。

3. 健全特殊困难老年群体保障制度

完善经济困难和失能老年人社会保护制度。将所有符合条件的老年人按规定纳入最低生活保障、特困人员救助供养等社会救助制度保障范围。完善临时救助制度，适度提高临时救助标准，加强针对老年人的“救急难”工作。创新服务方式，不断提升集中供养服务能力。加强分散供养特困人员的委托照料服务与居家社区养老、扶残助残等服务衔接。到 2025 年，生活不能自理特困人员集中供养率达到 60%，符合条件的经济困难老年人享受政府购买养老服务覆盖率达到 100%。

4. 探索建立多层次长期护理保障制度

依托乡镇和社区（村）力量，优先开展 80 岁及以上高龄老年人能力评估，建立动态评估机制，并逐步放开年龄限制，全面掌握失能半失能老年人底数，精准匹配居家社区以及机构养老跟踪服务。加强评估结果应用，逐步实现评估结果与扶持政策挂钩，并加强与建档立卡系统、残疾人两项补贴系统衔接。依据老年人能力综合评估结果，分级分类建立失能老年人护理补贴制度，优先建立重度失能（失智）老年人护理补贴。探索建立长期护理保险制度。鼓励开展商业型长期护理保险业务，形成互补机制，满足多样化、差异化的长期护理保障需求。到 2025 年，初步形成多层次的老年人长期护理保障制度。

（二）健全养老服务体系

1. 制定养老服务设施专项规划

落实《宁夏回族自治区人民政府办公厅关于推进养老服务高质量发展的实施意见》，制定沙坡头区养老服务设施专项规划。在老年人需求预测基础上，明确养老服务设施建设目标，实现规模适度、布局合理、满足多元需求的养老服务设施空间格局，完善居家、社区、机构、医养结合养老服务。落实《宁夏回族自治区养老服务促进条例》，分区分级规划安排养老服务设施用地，推动实现城市社区养老服务设施建设同步规划、同步建设、同步验收、同步交付要求，对缓建、缩建、停建、不建和建而不交的，在整改到位之前建设单位不得组织竣工验收。

新建居住（小）区，按每百户不少于 30 平方米的标准配套建设社区养老服务设施。已建成居住（小）区和老城区没有养老服务设施或现有设施达不到规划和建设指标要求的，由政府通过新建、购置、置换、租赁等方式，按照每百户不少于 20 平方米的标准建设养老服务设施。到 2025 年，新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施的配建率达到 100%；已建成居住（小）区按照标准逐步补齐社区养老服务设施。

2. 完善区-镇（乡）-社区三级养老服务体系

建立区级指导统筹、镇（乡）落实、社区（村）参与的三级

养老服务体系。与自治区“社区治理试验区”建设相结合，探索推进“社区治理与居家养老服务圈”模式，逐步完善以社区日间照料中心（农村老年饭桌）为中心的养老服务圈建设，为在地老年人提供多元化服务。推动每个城区镇新建（改造）1个具有综合服务功能的养老服务机构（中心）。着力推进社区居家与机构融合发展，围绕老年人生活照料、康复护理、精神慰藉等需求，引导养老机构开放运营，提供社区居家延伸服务。依托镇级养老综合服务机构（中心）和老年饭桌，加强政府购买服务力度，吸引为农村老年人服务的专业力量常驻。到2025年，社区居家养老服务设施布点应均衡覆盖城镇及农村社区，社区日间照料中心覆盖率不低于80%，城市日间照料中心服务在地老年人比率不低于80%；农村综合养老服务设施服务（含签约合作）在地老年人比率不低于70%。

3. 构建“三社联动”养老生态圈

建立“三社联动”机制，构建以社区居委会（村委会）为平台、以社会组织为载体、以专业社工人才为骨干的养老服务联动生态圈，充分调动各方资源，以项目化方式运作，实现政府、爱心企业、社会组织等多方资源整合，促进政社联动、社企协作、社群沟通、数据共享，持续提升养老服务水平。大力开展互助养老服务，培养养老志愿者队伍，推动志愿服务常态化开展，建立多层次、多样式的志愿者表彰奖励制度。到2025年，注册社会

服务志愿者人数占居民总数的比例不低于 10%。加快建立志愿服务记录制度，积极探索“学生社区志愿服务计学分”、“时间银行”等互助养老模式，保护志愿者合法权益。

4. 促进养老机构提质增效

持续推动公办养老机构建设和发展。坚持以社会福利院、农村敬老院等养老机构为重点，分类施策，统筹推进，确保城乡养老服务体系均衡协调发展。加快推进各级养老机构功能提升，深化公办养老机构改革，支持公建民营，继续发挥公办养老机构、公建民营养老机构的兜底养老和公益性养老功能。坚持以需求为导向，按照市场化方式运营，拓展养老机构服务功能，丰富服务内容，增强自我发展能力。公办养老机构优先收住能力评估达到相应照护等级、符合优待优抚政策条件等老年人，在此基础上将空余床位向社会开放。加强养护型、护理型养老机构床位建设，重点支持发展为高龄、失能失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构，支持社会力量对现有养老机构进行护理功能改造提升，到 2025 年，沙坡头区养老机构护理型床位占比不低于 60%。实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，建立工作台账，完善敬老院管理制度，全面提升安全保障和照护服务能力。到 2025 年底，至少建有一所以农村特困、高龄、失能、残疾老年人专业照护为主的养老服务机构，全部敬老院改造提升达到养老机构一级标准。健全养老服务综合监管制度，加强“互联网+”

监管的应用。

5. 健全家庭养老支持政策

建立健全家庭照顾者支持政策。将失能失智老年人家庭照护者技能培训纳入政府购买养老服务目录，依托社区养老服务设施和机构，支持鼓励各类社会资源发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”。重视家庭建设，教育引导群众自觉承担家庭责任，巩固家庭在养老中的基础地位。继续实施居家适老化改造工程，采取政府补贴等方式，对纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造，并逐步拓展居家适老化改造覆盖群体。到2025年底，基本完成特困供养人员范围的高龄、失能、残疾老年人家庭适老化改造。

（三）加强农村养老服务发展

1. 推动农村养老服务设施均衡布局

补齐农村养老服务设施短板。将特困人员供养服务机构（敬老院）、农村老年饭桌等基础设施改造升级纳入乡村振兴战略。继续推进农村老年饭桌建设，科学规划，规模适度，可利用闲置设施建设农村老年饭桌。实施农村敬老院提质工程，提升可持续运营能力，为空巢、留守老人提供短期托养、日间照料、康复护理、精神慰藉等生活服务，满足多层次、多类型养老服务需求。大力建设各类农村老年人文体设施，为农村老年人的精神文化生

活提供组织依托。

2. 培育扶持基层老年协会等老年人组织

以党建引领养老服务，争取将养老服务纳入地方党政班子考核指标体系，实现党的建设与农村养老服务事业有机融合。推动机关、农村、“两新”组织中涌现的先进党支部与养老机构“1+1”结对共建，开展红色服务，解决机构运行和老年人实际困难。发挥村级互助养老服务设施前沿阵地作用，引导建立老年协会、乡贤协会等本地常态化社会组织，以村两委为主体，探索创新多样化农村互助养老模式。发挥农村承包经营土地养老保障作用，夯实农村集体经济对农民养老的支撑基础。鼓励知名人士、企业家代表、务工人员回报乡亲，自愿捐款捐物。

3. 健全农村老年人关爱服务体系

完善政府购买养老服务指导性目录，健全政府购买养老服务制度，扩大农村养老专项服务购买力度。推进养老服务社会化、服务主体多元化、服务类型多样化和服务队伍专业化，鼓励支持养老机构向村居延伸服务，为分散供养特困老人、留守及空巢老人提供医助医、助急、助洁、精神慰藉、文化娱乐等居家养老服务，进一步提升农村居家养老服务保障水平。落实农村老年人关爱服务工作机制，健全特殊老年人关爱服务制度，以农村空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭老年人为主要对象，定期探访。到2025年，农村老年人关爱服务体系不断健全，月探访

率达到 100%。

（四）探索医养结合服务模式

1. 推进医养融合

简化医养结合机构设立流程，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。将符合条件的养老机构举办和内设医疗机构纳入基本医疗保险协议管理范围。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。推进各类养老机构与临近的医疗卫生机构签订协议，养老机构中具备条件的医疗卫生机构可与签约医疗机构建立双向转诊机制，严格按照医疗卫生机构出入院标准和双向转诊指征，为老年人提供包括预防、保健、治疗、康复服务、精神慰藉与关怀等连续的、全流程的医疗卫生服务。到 2025 年，养老机构以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务的比例、医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道比例达到 100%。

发展老年病预防、康复、护理、保健、治疗、精神卫生等老年医学，推动二级以上综合性医院开设老年医学科，到 2025 年二级以上综合性医院设老年医学科比例达到 50%。鼓励乡镇卫生院或社区养老机构、敬老院利用现有资源，内部改扩建一批社区（乡镇）医养结合服务设施，重点为社区（乡镇）失能（失智）老年人提供集中或居家医养结合服务。鼓励专业医护机构开展送医、

送药下乡活动，培养乡村全科医生，带动志愿服务力量、老年人及家庭成员增强全民健康意识，提升生命质量。支持专业医师及专业人员在养老机构开展健康管理、疾病预防、中医养生、营养指导、精神疾病预防等非诊疗性健康服务。

2.健全老有所医的医疗保障制度

逐步完善基本医疗保障制度，改善就医服务环境，并随着社会经济发展相应调整基本医疗保障水平。全面开展重特大疾病医疗救助，加强基本医保、大病保险、医疗救助、临时救助等制度衔接。大力促进多层次医疗保障体系发展，积极探索建立各类老年补充医疗保险，对于老年人常见疾病和重大疾病，给予相应的医疗保障。探索建立老年人长期护理保险筹资与运行机制，不断发展可持续的长期照护服务体系。到 2025 年，逐步健全与社会经济发展水平相适应的老年人医疗保障制度。

3.推动基层医疗卫生服务延伸至社区

发挥基层医疗卫生服务网络资源优势，为老年人提供健康管理、基本诊疗、家庭医生、家庭病床等社区医疗卫生服务，探索建立家庭医生签约制度。鼓励社区卫生服务中心和农村卫生院等基层医疗卫生机构按照基本公共卫生服务项目要求，完善老年人健康管理服务制度，为老年人建立健康档案，加强老年人健康指标监测和信息管理；每年为 65 岁以上老年人提供一次健康管理服务，开展生活方式和健康状况评估、体格检查、健康教育指导。

到 2025 年底，实现 65 岁以上老年人建档率 100%；为 60 岁以上老年人开展免费健康体检和健康管理服务，做到疾病早发现、早诊断、早治疗，使为老服务更加便捷、健康、高效。

4.推进安宁疗护体系建设

将安宁疗护工作纳入区域卫生规划。鼓励综合医院、中医医院、医养结合机构、民营医疗机构、社区卫生服务中心(乡镇卫生院)等机构根据自身实际，增设安宁疗护床位。探索开展居家安宁疗护服务；探索在二级及以上医院开设临终关怀(安宁疗护)科，在肿瘤科、老年医学科等相关科室开展安宁疗护服务，有条件的可增设安宁疗护病区。根据需要，按照“非禁即入”原则，鼓励采用政府和社会资本合作模式举办安宁疗护机构、设置独立的安宁疗护中心，探索符合沙坡头实际的安宁疗护体系和运行模式，逐步推动形成覆盖试点地区、举办主体多元、服务形式多样的服务体系。加强安宁疗护岗位培训及继续医学教育，保障人才供应。探索建立完备的安宁疗护服务团队，推进医务人员多点执业和退休医师执业注册工作，鼓励其投身安宁疗护事业，引导社会组织和志愿者积极参与安宁疗护工作。

(五)积极探索养老产业化发展

1.逐步扩大养老产业规模

实施“养老服务+行业”行动，支持养老服务与文化、旅游、

餐饮、体育、家政、教育、农业、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态。依托沙坡头核心景点及山林资源，积极发展老年文旅产业，拓展沙漠旅游康养、沙疗盐疗康养、森林休闲康养等多样化旅居养老、异地养老方式。探索生态农业自助养老、合居养老等新型养老模式，打造生态养老品牌项目，吸引外地老年人体验养生养老。支持企业研发适老产品，开展老年用品质量提升行动。推动银行、信托等金融机构针对不同年龄群体的养老需求，积极开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期需求的差异化金融产品；鼓励金融机构打造线上线下一体化、贴合老年人需要的“适老”金融服务。

2. 鼓励社会资本参与养老服务

激发社会活力，支持各类境内外主体进入养老服务市场。坚持本地企业培育与大型养老企业集团引进并举，吸引社会资本参与组建养老服务连锁机构，支持专业养老机构整合养老院、护理院，开展规范化和规模化经营；打造“颐养沙坡头”养老服务品牌，扶持培养一批综合化、专业化、连锁化、品牌化社区养老服务机构；探索多样化经营模式，对公建的养老服务设施，交由养老服务企业运营与交由社会服务机构运营逐步消除政策差别。推动传统养老企业创新产品和服务模式，扶持发展本地龙头企业，发挥健康养老龙头企业带动效应，形成以龙头骨干企业为核心的

主导产业链，形成产业集聚地。到 2025 年，培育本土连锁养老品牌企业 2 家以上。出台相应政策，激发社会领域投资活力，吸引境内外资本投资区养老服务产业，引进国内外具有先进服务技术和管理理念的优质养老机构、老年用品产品开发和生产企业。

3. 完善老年人综合风险保障机制

结合沙坡头区当地实际，以困难老年人兜底对象，逐步扩大老年人意外伤害保险覆盖人群，对本区符合条件人群，由财政统一出资投保，应保尽保。鼓励企业捐赠、社会赞助、村集体出资以及个人购买等多种形式参保机制，鼓励老年人购买意外伤害保险。鼓励商业保险公司开发更多适合老年人的意外伤害保险产品，加大优惠力度。到 2025 年，逐步实现老年人意外伤害保险重点区域、重点场所全覆盖，持续提高老年人抗风险能力。持续实施养老机构综合责任险制度，扩大养老机构综合责任险覆盖范围，不断完善保障方案，提升保障品质。到 2025 年，全面建立养老机构责任保险制度，实现沙坡头区养老服务机构 100% 参保。

4. 创建示范性老年友好型社区

积极对接国家政策，参与全国老年友好型社区创建。由区政府牵头，多部门协同，建立并不断完善老年友好型社区创建工作机制。选取条件成熟的社区做试点，形成可复制、推广的经验。以老年人为中心，改善老年人的居住环境、方便老年人的日常出行、提升为老年人服务的质量、扩大老年人的社会参与、丰富老

年人的精神文化生活和提高为老年人服务的科技化水平。广泛开展全民健身行动，推进公共体育设施全部向社会开放，完善公共体育服务体系，打造老年人特色健身项目，逐步建成“10分钟健身圈”，切实增强老年人的获得感、幸福感、安全感，逐步打造综合连续的老年健康服务体系。

（六）健全养老服务支撑体系

1. 推动社区居家养老信息惠民工程

培育发展智慧养老产业，依托“智慧宁夏”“智慧城市”建设，合力推动“智慧社区”“智慧养老社区”平台构建，开发养老服务新技术、新产品。依托中卫市“宁居通信息服务平台”、中卫市智能化为老服务信息中心及12349免费养老助老服务热线，实现居家养老服务线上预订、线下服务的循环对接，并探索建立远程居家照护服务体系，多元、精准对接居家养老服务，促进信息化与社区居家养老服务融合发展。推动建设智慧健康养老应用示范企业、示范乡镇、示范基地，支持养老机构、社区居家养老服务组织和相关养老企业制定智慧健康养老产品及服务推广目录，开展智慧健康养老应用试点示范和社区居家智慧养老产品租赁，建立智慧养老示范机构和示范社区。到2025年，沙坡头区智慧养老服务质量和效率显著提升。

2. 加强养老服务人才队伍建设

建设高素质、专业化养老服务人才队伍。鼓励本科、高职院校开设养老服务相关专业。优先支持养老服务产教融合校企合作项目,引导应用型本科院校、职业院校与养老机构开展校企合作,推广双元制、现代学徒制、企业新型学徒制等育人模式。鼓励职业院校联合养老服务企业、机构共建共享养老服务实训基地、建立职工培训中心,定期开展在岗培训,养老护理员培训率100%。持续推进本区养老护理员、老年人照料专项培训,并积极利用“1+X”证书制度试点契机,推动开展老年照护师、老年人能力评估师、居家医疗服务等专业人才职业技能培训,提高老年照护服务人员的道德素养和职业技能。联合中卫市,组织开展市级、区级养老护理员职业技能大赛,加大社会舆论宣传和褒扬力度。制定养老服务人才专项扶持政策,完善养老服务人才队伍激励体系,扩大津补贴项目。对在养老服务组织连续从事养老服务工作达到规定年限的高等院校、职业学校毕业生,给予入职奖励或补贴。加强老年社会工作人才培训,到2025年,每百张养老机构床位配备1名社会工作者,每千名老年人配备1名社会工作者。

3. 大力发展老年教育

落实老年教育发展规划。优先发展城乡社区老年教育,拓展老年学校创办形式,鼓励引导社会多种形式办学,因地制宜,更好满足老年人的就近学习需求。出台鼓励社会参与老年教育事业

的政策，通过政府财政投入、企业投资、社会援助等方式，完善各项基础设施建设，吸引各种社会力量和资源加入老年教育事业。加强乡镇、社区、乡村老年大学、老年学习场所、老年学习点创办。到 2025 年，50%以上乡镇建有老年大学分校，30%以上的社区建有老年大学学习点，经常性参与教育活动的老年人占老年人总数的比例达到 20%以上。

4. 推进政社合作多元化新模式

持续推进“政社合作，多元共治”养老治理格局，通过政府购买服务、志愿服务、委托、代理、公私合作等多种模式，加强政社合作衔接，创新多元化合作机制。以政府为主导，充分调动社会组织、企业、居民群众、志愿者等多元主体参与养老服务体系建设。探索“物业+养老服务”、以房养老、合居养老等新型养老模式。加强家政服务业与老年照护服务相关行业对接，增强沙坡头区养老服务市场活力。

五、保障措施

（一）组织保障

加强组织领导和监督考核机制建设。进一步加强区发展和改革、民政和社会保障、卫生健康、医疗保障、住建、自然资源、财政、税务、市场监督管理、旅游和文化体育广电、农业农村、工业信息化和商务等相关部门共同参与的区级养老服务联席会议制度，协调解决养老服务业发展中出现的重大问题，研究制定

年度工作方案,明确责任分工、年度工作任务、目标节点和具体措施。区有关部门要按照部门职能和方案分工,加强分类指导,抓紧研究制定具体的配套政策。各乡镇、村要组建工作班子,建立上下联动工作协调机制和项目推进机制,细化工作方案,逐级压实责任,狠抓工作落实。建立健全绩效考核评价体系,将重点任务和政策落实情况纳入重点督查事项,将考核结果列入当年各有关部门的绩效考核目标。对养老服务成效明显的,给予资金、项目等倾斜。

(二) 资金保障

保障养老服务财政投入,建立稳定的养老服务经费投入保障机制。将政府用于社会福利事业的彩票公益金 50%以上用于支持发展养老服务,并随着人口老龄化和社会经济发展,逐步提高投入比例。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财力补贴机制,带动社会有效投资,扶持优质养老服务机构发展。各相关部门和单位要健全资金安全监管机制,确保资金使用规范和安全有效。建立沙坡头区级健康养老产业重点项目库,强化健康养老产业重点项目储备、建设、管理,按照每年“投产一批、开工一批、储备一批”的原则统筹谋划、滚动实施。围绕健康养老产业的重点领域、关键环节和主要平台,谋划和推进一批引领作用明显、带动效应显著的健康养老产业示范项目,引领带动沙坡头区健康养老产业转型升级。

（三）优惠政策

完善并落实养老服务优惠政策。确保养老服务设施用地规划与国土空间规划相衔接，优先保障养老用地指标。养老用地不得占用永久性基本农田，严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件进行房地产开发。贯彻落实养老服务领域国家税收优惠政策、行政事业性收费和政府性基金减免政策。鼓励利用闲置资源改造成养老服务设施。支持利用农村闲置土地、房屋建设养老服务设施。鼓励市场存量房产和过剩房源通过租赁、改造等方式，转为养老地产、养老机构、日间照料中心等养老设施，符合条件的可同等享受政府有关扶持政策。

（四）监测评估

加强养老服务供给诚信体系建设，完善监测评估机制。健全完善事中事后监管和“双随机、一公开”工作制度，共享相关养老服务机构登记信息。对经有关主管部门确认存在严重失信行为的相关机构及人员等责任主体，包括失信养老服务机构（含养老机构、居家社区养老服务机构、经营范围和组织章程中包含养老服务内容的企业、社会组织）、失信养老服务机构法定代表人、主要负责人和直接责任人加大联合惩戒力度，并对养老服务机构行政处罚、抽查检查结果等信息依法公示。跟踪评估指标完成情况，定期监督重大项目、重大工程的实施执行情况。建立规划中期和末期评价制度，沙坡头区政府相关部门对实施进度和实施效果开展全面评估。鼓励各地勇于创新，创造性地实施规划。