



江苏民政系列规划之二

江苏省“十三五”养老 服务业发展规划

江苏省人民政府办公厅

2016年9月

目 录

一、背景.....	1
二、指导思想和基本原则.....	6
三、发展目标.....	8
四、主要任务.....	11
五、重点工程.....	32
六、保障措施.....	40
附件：江苏省“十三五”养老服务业主要发展 指标.....	45

江苏省“十三五”养老服务业发展规划

为积极应对人口老龄化，切实保障老年人合法权益，建立健全覆盖城乡的养老服务体系，促进养老服务业的健康发展，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《江苏省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《江苏省养老服务条例》，制定本规划。

一、背景

（一）“十二五”取得的主要成绩。

“十二五”以来，全省大力推进民生幸福工程，坚持把发展养老服务业作为保障和改善民生的重要内容，不断完善社会养老服务体系，加快推进养老服务业发展，全省老年人的幸福感和满意度不断提升。

一是政策体系初步形成。积极发挥政府的主

导作用，颁布了《江苏省老年人权益保障条例》和《江苏省养老服务条例》，出台了《省政府关于加快构建社会养老服务体系实施意见》《省政府关于加快发展养老服务业完善养老服务体系实施意见》等一系列法规、政策文件，形成了相互衔接、互为支撑的养老服务法规政策体系。二是服务能力不断提高。在加大各级财政投入的同时，充分调动社会力量的积极性，推动养老服务多元化发展。截至 2015 年底，全省共有各类养老床位 58 万张（其中养老机构床位 44.5 万张），按户籍人口测算，千名老年人拥有养老床位数达到 35.2 张。全省共建成城乡社区居家养老服务中心 1.9 万多家，实现城市社区居家养老服务中心基本全覆盖，苏南、苏中、苏北农村社区居家养老服务中心覆盖率分别达到 90%、80% 和 70%。三是发展水平稳步提升。全面实施了城乡特困老人供养标准自然增长机制。政府购买养老服务工作有序开展。各类投资主体兴办的、以护理型床位为

主的养老机构补助政策逐步统一。养老与医疗卫生融合发展加快推进。所有市、县（市、区）均建成 1 所以上政府举办的示范性养老机构。全省所有农村五保供养服务机构基本完成了提档升级改造。免费培训养老护理员 3 万余名，养老护理员持证上岗率达到 80%。四是产业进程加速推进。注重发挥市场机制作用，推动养老服务产业化进程，促进养老服务产业质态提升。社会力量投资养老服务的积极性高涨，众多国内外知名企业、服务组织进入养老服务业。截至 2015 年底，建成省级健康养老服务业集聚区 1 个，在证交所挂牌养老服务企业 5 家，投资建成 20 亿元以上的养老服务项目 5 个。五是行业运行逐步规范。坚持硬件建设和软件提升相结合，完善各类养老服务机构硬件设施规划建设标准，加强对养老服务设施建设质量的监管，制定了生活照料、康复护理、医疗保健、教育培训和心理关爱等方面的服务标准，开展了示范性养老机构（基地）的评定，养

老机构消防安全、食品安全、卫生防疫等方面的监督管理得到加强。

（二）“十三五”面临的形势与挑战。

江苏是全国最早进入老龄化的省份，也是全国老龄化程度最高的省份。2015 年底，全省 60 周岁以上户籍老年人口达到 1648.3 万人，占户籍人口的 21.36%，比全国高出 5 个百分点，其中 65 周岁以上老年人口 1115 万人，占全省户籍人口的 14.45%；80 周岁以上老年人口 254.96 万人，占老年人口总数的 15.47%。目前，江苏老年人口呈现基数大、增速快、寿龄高、空巢和失能比例高的特点。预计到 2020 年，全省 60 岁以上老年人口将达到 1950 万人，占总人口的比例将达到 25%，到 2030 年将超过 30%。老年人口的持续增长，对我省经济社会的发展进程、发展方式必将产生广泛而深远的影响。全省城乡老年人的数量，特别是高龄、失能半失能和空巢独居老年人等养老服务重点对象的持续增加，产生的养老服务需求更

加旺盛、更加多样、更加迫切。与此同时，全省城乡居民收入增长、消费结构升级及养老观念改变，促使养老服务消费逐渐从生存型、物质型消费向发展型、服务型消费转变。这些都为我省“十三五”养老服务业的持续健康发展提供了巨大空间。

我省养老服务业尽管在“十二五”期间取得了长足进展，但仍存在社会力量参与度整体不高，社区居家养老基础性地位不突出，民办养老机构融资难、用地难、运营难，民办、公办养老机构资源分配不均，医养融合度不高，城乡、区域发展水平差距较大，从业人员专业化水平不高，养老服务监管机制不健全等问题。“十三五”是我省率先全面建成小康社会的决胜阶段和积极探索开启基本实现现代化建设新征程的重要阶段。省委、省政府把构建多层次的养老服务体系作为贯彻共享发展理念、深入实施民生幸福工程的重要内容。

“十三五”期间，要积极顺应养老服务需求的新

变化，针对关键领域、薄弱环节进一步完善政策体系，在加大供给、释放需求等方面出台更为精准的政策举措，进一步厘清政府、市场、社会与家庭的职能定位，深化体制改革，完善市场机制，注重统筹发展，推动全省养老服务业迈上新台阶。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神，牢固树立并自觉践行新发展理念，以推进供给侧结构性改革为主线，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，努力挖掘人口老龄化给我省发展带来的活力和机遇，建立健全与江苏老龄化发展形势相适应、与经济社会发展水平相协调的养老服务体系，推动我省养老服务业发展保

持在全国前列，为“迈上新台阶，建设新江苏”作出积极贡献。

（二）基本原则。

坚持深化改革，创新发展。运用改革思维、创新举措解决养老服务业发展中遇到的矛盾和问题。加快转变政府职能，引入社会力量推进养老服务业供给侧改革。支持各地从实际出发，因地制宜，先行先试，努力营造公平、公正和开放的养老服务市场环境。

坚持保障基本，共享发展。强化政府兜底保障功能，确保人人享有基本养老服务。加大对基本养老服务的投入，不断扩大保障范围、增加服务内容、提升服务水平。加强资源的引导和调控，提高基本养老服务均等化水平。

坚持统筹兼顾，协调发展。强化社区居家养老的基础性地位，促进居家养老、社区服务和机构养老的协调发展。优化资源配置，促进城乡之间、区域之间养老服务的协调发展。着力推动设

施建设的标准化、养老服务运行管理的规范化、从业人员的专业化、服务主体的社会化，实现养老服务业硬件和软件建设同步提升。

坚持多元参与，聚力发展。充分发挥党委的领导作用、政府的主导作用、社会的主体作用、市场的决定作用、家庭的基础作用，推动养老服务业多元发展。推进公民、法人和其他组织全方位、深层次地参与养老服务业。做好舆论引导，凝聚社会共识，形成推动养老服务业发展的强大合力。

坚持因地制宜，特色发展。鼓励各地因地制宜，创建一批富有地域特色的品牌，明确品牌内容、服务流程和服务标准。积极推进常州市健康养老服务业集聚区、苏州市医养融合、无锡市公建民营、南京市社区居家养老等建设和发展，探索建设一批具有地方特色的县级老年服务园区及乡镇级老年服务街区。

三、发展目标

到“十三五”末，全面建成以居家为基础、

社区为依托、机构为补充、医养深度融合，功能完善、服务优良、监管到位、覆盖城乡的养老服务体系。市场有效配置养老服务资源，社会力量成为养老服务业发展主体。一批具有较强竞争力、行业影响力的养老服务企业（组织）、产业集群发展壮大，养老服务供给能力显著增强。全省老年人在共建共享中有更多获得感、幸福感，全社会对养老服务的满意度不断提升。养老服务体系建设和养老服务业发展整体水平走在全国前列。

服务网络更加健全。大力推进城乡社区居家养老服务设施建设，优先满足老年人的助餐等基本服务需求。加强街道老年人日间照料中心建设，重点为高龄、空巢、独居、半失能老人提供日间照料和短期托养服务。到 2020 年，城乡社区居家养老服务基本实现全覆盖，城市街道开展日间照料服务，城市社区提供助餐服务，城乡标准化社区居家养老服务中心建成率分别达到 80%、40% 以上，以县（市、区）为单位居家呼叫服务和应

急救服务信息网络实现全覆盖。千名老年人拥有养老床位数达到 40 张以上。社会力量举办或经营床位数占总床位的比例达到 70% 以上。生活照料、医疗护理、精神慰藉和紧急救援等养老服务覆盖城乡所有有需要的老年人。

医养资源深度融合。基层医疗卫生机构与社区居家养老机构实现紧密结合，以家庭医生签约服务方式为行动不便的居家老年人提供上门的健康管理和康复护理，符合规定的费用逐步纳入医疗保险和长期护理保险基金支付范围。养老机构实现医疗卫生服务全覆盖，为机构内老年人提供更加完善的医疗、康复护理服务。所有医疗卫生机构开设老年人挂号、就医等绿色通道。到“十三五”末，每个县（市、区）建有 1 所以上老年护理院或老年康复医院，全省老年护理院达到 200 所以上，护理型床位占养老机构床位总数 50% 以上。50% 的城市社区和有条件的农村社区设立老年人康复活动场所。探索建立长期护理保险制度。

服务队伍更加专业。养老服务专业人才培养制度全面建立。从业人员的考核、评定制度日益完善。到 2020 年，养老护理人员岗前培训率达到 95% 以上、持证上岗率达到 90% 以上。养老护理员入职补贴制度落实到位。养老护理人员劳动报酬的合理增长机制初步形成，经济待遇和社会地位得到提升。

产业规模显著扩大。以老年生活照料、老年医疗护理、老年产品用品、老年健康养生、老年体育文化、老年精神娱乐、老年金融服务、老年旅游等为主要内容的养老服务业全面发展。“十三五”期间，全省培育 10 个省级健康养老服务业集聚区、20 个省级养老服务业综合发展示范基地以及 30 家省级养老服务创新示范企业（机构），养老服务提供的就业岗位达到 80 万个以上。

四、主要任务

（一）大力发展社区居家养老服务。

实现服务供给与老人需求的精准对接。大力

推进城乡社区居家养老服务设施建设，有序开展适老住区建设和改造，积极探索“居住宜老、设施为老、活动便老、服务助老、和谐敬老”的方式和路径。依托社区嵌入式养老机构，通过设立助餐点、活动中心等，为有需求的居家老年人提供配餐、送餐、助浴等助老服务。在满足老年人的助餐、日间照料的基础上，逐步向其他服务拓展，实现养老服务供给与老年人需求的精准对接。依托养老综合体，加强街道老年人日间照料中心建设，通过建立中央厨房、日间照料中心等，重点为高龄、空巢、独居、半失能老人提供日间照料和短期托养服务。大力培育发展居家养老服务企业和机构，为社区居家养老提供专业服务支撑。到 2020 年，城乡社区居家养老服务实现全覆盖。

做好居家重点人群的养老服务。社区居家养老服务重点关注城市“三无”老人、农村五保老人和经济困难的高龄、独居、空巢、失能、失智等老年人群体。以老年人基本需求为中心，从满

足助餐、助浴、康复护理等刚性需求开始，根据经济社会发展条件逐步向更高层次的需求拓展，做到物质保障、精神关爱相兼顾。

推进社区居家养老与机构养老融合。打破社区居家养老和机构养老的边界，实现优势互补、融合发展。打开养老机构的“围墙”，将机构内的助餐、助浴、康复护理等各种专业化服务延伸到周边社区有需求的老年人，充分发挥专业资源的最大效用。在社区内大力发展嵌入式养老机构，就近就便为社区老年人提供家庭病床、康复护理、精神关爱等专业化服务，实现机构养老专业化与居家养老亲情化的结合。在街道层面建立养老服务综合体，承担日间照料中心、托老所、养老机构和护理院以及中央厨房的功能。以养老综合体、嵌入式养老机构等为老服务组织为中心，构建 10 分钟左右的服务圈半径，让老年人就近就便地得到养老服务。

促进线上平台和线下服务共同发展。加强养

老服务信息系统建设与应用，2016年底，全省依托省级民政云平台，建立全省统一的养老服务信息平台，实现“一个平台、服务全省”。各地以“智慧社区”为依托，利用互联网、物联网技术，进一步挖掘、提升基层养老服务信息系统的功能。在充分利用现有养老服务机构、企业和社会组织的同时，培育整合更多的线下服务实体，注重运营模式创新，不断完善实体服务的内容和方式，把线上的信息流有效转变成线下的专业化服务。

对家庭养老给予政策支持。各级人民政府组织开展护理知识免费进家庭活动，向家庭成员提供免费的照料、护理、关爱老年人等技能培训。制定子女与老人共同或相邻居住亲情养老模式的配套政策。对于承担主要养老责任的在职家庭成员，其所在单位应在工作内容、工作地点、工作时间和休假等方面给予便利和照顾。居（村）委会等基层组织应当引导、督促和协助家庭成员照料、关爱老年人。老年人家庭进行生活设施无障碍

碍改造的，政府相关部门应当给予指导，对经济困难的家庭应当给予资金补助。

鼓励和推广互助养老。鼓励邻里互助养老和老年人之间的互助服务，鼓励低龄健康老年人为高龄、独居、空巢老年人服务。鼓励在街道内探索推广“志愿型”“储蓄型”和“市场型”相结合的互助养老模式。

（二）深入推进医养融合发展。

推动医疗卫生资源向社区、家庭流动延伸。基层医疗卫生机构要与社区居家老年人家庭建立签约服务关系，为老年人提供连续性的健康管理服务和医疗服务。基层医疗卫生机构要为失能半失能或行动不便的老年人，提供定期体检、上门巡诊、上门护理和家庭病床等服务，将符合条件的医疗护理费用纳入医疗保险基金支付范围。基层医疗卫生机构应为辖区内老年人提供健康管理服务，免费建立健康档案，免费为 65 岁以上老年人提供一般体格检查和健康指导。

强化基层医疗卫生机构的医疗康复功能。基层医疗卫生机构积极为老年人提供高质量的医疗服务，与养老服务机构、日间照料中心、“老年关爱之家”等养老服务组织建立紧密协作关系，为老年人提供医疗康复服务。基层医疗卫生机构要逐步提高康复、护理床位比例，并根据服务需求增设老年养护、临终关怀病床。

提高养老机构的医疗服务能力。养老机构应当配置医疗器械、康复器具及专业医护人员，就地便捷地开展医疗卫生服务。对内设医疗卫生机构存在困难的，应通过医护人员定期上门巡诊、建立就诊绿色通道等方式为入住老人提供及时便捷的医疗服务。医疗卫生机构应协助养老机构做好老年人慢性病管理、康复护理和中医保健等服务。支持通过建立养老医疗联合体等方式，整合养老、医疗、康复和护理资源，为老年人提供一体化的医疗、健康和养老服务。

鼓励发展医养融合型养老机构。加强老年医

学专业特色医院、康复医院、护理院建设，有条件的医疗卫生机构可以托管、运营公办养老机构，有条件的养老机构也可托管医疗卫生机构。鼓励新建以中医药健康养老为主的护理院、疗养院。新建或改建的康复医院、护理院纳入当地医疗机构设置规划。对转型为康复医院、护理院且符合养老机构设立条件的专业医疗卫生机构，给予护理型养老机构标准的建设和运营补贴。

探索建立老年人长期护理保险制度。有条件的地区探索建立政府、社会、单位和个人多方筹资，符合当地实际的长期护理保险制度，着力解决失能半失能的老年人长期护理保障问题。按照收支平衡、可持续发展的要求，建立长期护理需求等级评估标准和使用规范。

（三）强化政府托底保障职责。

优化基本养老服务供给。针对特困老年人以及城乡经济困难的重点老年群体，各级人民政府须履行好托底保障职责。托底保障水平要与当地

经济社会发展总体水平相适应。要强化服务理念，创新基本养老服务的供给方式，逐步扩大基本养老服务覆盖的人群范围，丰富服务内容，提升服务水平，实现物质保障与日常照料、康复护理、精神抚慰、心理疏导等非物质保障相结合。

推进基本养老服务均等化。各地要加大财政投入，加快养老服务设施建设，积极为有养老服务需求的所有老年人提供均等化的基本养老服务。通过直接供养、政府购买服务、老年人补贴制度等方式，重点做好对城乡老年特困人员的供养，以及经济困难的高龄、独居、空巢、失能、失智等重点老年人群的基本养老服务保障工作。省级财政要加大对经济薄弱地区的基本养老服务支持力度，建立苏南、苏北设区市间养老服务的结对帮扶制度，促进城市向农村延伸，逐步缩小省内区域之间、城乡之间基本养老服务的差距。

健全重点困难老人保障关爱制度。全面落实城市“三无”老人、农村五保老人供养标准自然

增长机制。对分散供养的老年特困人员，落实好关爱服务制度。对失能、高龄、空巢、独居和失独老人给予关爱照料。到 2017 年底，每个县（市、区）建立 1 所以上满足城乡失能半失能特困老人集中供养的护理型养老机构，在确保失能半失能特困老人 80%集中供养的基础上，逐步扩大到经济困难的失能半失能老人。

（四）充分发挥社会力量的主体作用。

引导更多的社会力量进入养老服务领域。建立统一、开放的市场环境及公开、透明的政策环境，促进各类主体公平竞争、有序发展，最大限度激发市场活力。进一步降低社会力量举办养老机构的准入门槛，取消法律、行政法规未设定的所有前置许可和审批手续，简化手续、强化服务，并在土地供应、购买服务、税收、公用事业收费、融资等方面给予支持。

统一不同社会主体兴办的养老服务机构补贴待遇。完善以实际入住人数、护理级别为主要标

准的养老机构运营补贴制度。对不同社会主体投资兴办的护理院和护理型养老机构，实施同等的建设补贴、运营补贴、医保定点等政策。

推动政府购买养老服务。全面建立政府购买养老服务制度，重点解决好城市“三无”老人、农村五保老人以及城乡经济困难老年人的基本养老服务需求。各地要为经济困难的失能、高龄等老年人入住养老机构、接受社区居家养老服务提供无偿或低收费的服务。鼓励更多的养老机构、为老服务组织、家政、餐饮、物业等相关企业和社会组织上门为居家养老重点人群等提供方便快捷、价格合理的助餐、助浴、助行、助洁、助购、助医、助急及日间照料、康复护理、心理疏导等服务。到 2020 年，享受政府购买服务的老年人占老年人总数 10% 以上。

鼓励养老服务对外交流合作。积极引进境外养老服务的品牌、专业人才、管理模式和经营理念，鼓励境外投资者在我省独资或合资、合作举

办设立营利性养老服务机构及养老服务企业总部。境外办机构在政策允许范围内可享有与省内营利性养老机构同等的土地政策、税收优惠、财政支持等待遇。鼓励引进外资开发、生产老年用品产品。鼓励国内养老服务提供者投资参与境外养老服务业，到境外创办养老服务机构和养老产品用品生产企业。

（五）全面推进养老服务产业发展。

发展养老特色园区（街区）。按照集中、集聚、集约发展的要求，合理规划布局养老服务业集聚区和特色产业基地。积极推进常州市健康养老服务业集聚区建设。因地制宜，培育打造一批主导产业突出、产业链条完整、服务功能完善的养老服务业园区。总结推广我省现有的从产品到服务、从线上到线下、从健康到失能到临终，集生活照料、健康管理、精神关爱为一体的养老服务管理经验，探索建设一批县（市、区）级老年服务园区及乡镇（街道）老年服务街区。

培育一批创新型养老服务企业。加快培育一批创新能力强、信息化应用水平高、品牌知名度广、辐射示范性大的创新型养老服务企业，开展省级养老服务创新示范企业评选认定，鼓励企业向经营方式灵活化、服务品种多样化、服务形式特色化、服务质量精细化的方向发展。引导传统养老服务企业通过创新经营模式、拓展业务渠道、优化服务内涵，加快转型升级。

加强老年用品的研发、生产与流通。提高老年生活用品用具、康复护理辅具、医疗器械、保健用品、保健食品等涉老产品的设计、研发水平，加快发展高附加值的生产型服务业。加强老年用品的商贸流通体系建设，建设一批具有区域影响力、以老年用品为主的大型交易市场，构建覆盖全省城乡的老年用品仓储、配送和分销网络，重点做好农村地区的连锁化零售网点建设。

培育养老服务连锁品牌。“十三五”期间，每个设区市培育连锁5家养老机构、10家社区居家

养老服务中心的品牌各 1 个以上，每个县（市）培育连锁 3 家养老机构、5 家社区居家养老服务的品牌各 1 个以上。积极扶持以龙头骨干机构为引领、品牌优势明显的养老服务企业和组织的发展，通过规模发展、连锁经营，发挥其对养老服务业的带动作用。

满足多样化养老消费需求。引导社会力量全面开展适合不同老年人群体的文化娱乐、体育健身、教育培训、金融理财、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律援助等服务，重在细分服务需求、提升服务质量、打造服务品牌。以满足多样化养老消费需求为出发点，以互联网、物联网和大数据等技术手段为支撑，提高养老服务供给的多元化、智能化和精准化水平。

推进养老服务业与其它产业融合发展。支持养老服务业与其它产业相互渗透、交叉，鼓励通过收购、兼并、股权投资等资本运作，实现养老服务业与制造业、金融业、地产业、软件和信息

业、商贸流通业、文化产业、旅游产业等融合发展，提高资源要素的配置效率，放大资源要素的整体效能。

（六）推进公办养老机构改革。

推进公办养老机构运营机制改革。积极推进公办养老机构“公建民营”“公办民营”，在确保服务质量的前提下，以总体承包、分部承包、委托运营、合资合作等方式，依法依规地委托给社会组织、企业或有能力的个人进行运营。“十三五”期间，苏南、苏中、苏北政府举办的养老机构（包括农村养老服务中心）公建民营比例分别达到60%、50%、40%以上。在推进公建民营过程中，要突出社会效益，淡化经济指标。公办养老机构在完成基本保障职能的基础上，应面向社会开展多样化服务，公平参与市场竞争。鼓励社会资本与政府开展合作，参与公办养老机构的建设、运营。

实现公办和民办养老机构价格接轨。公办养

老机构应根据服务对象、服务内容的不同，执行差别化的收费标准。对于非基本养老服务，实行市场定价。入住公办养老机构并享受基本养老服务的对象，应经过以经济状况、身体状况为重点的评估审核及公示程序。推动公办养老机构非托底保障性服务与社会力量办养老机构同类服务进行价格接轨。公建民营、公办民营养老机构承担基本养老服务可享受运营补贴和政府购买服务。由公办养老机构提供无偿或低偿托底保障服务的对象，可通过政府购买服务的方式委托给民办养老机构供养。

（七）加快提升农村养老服务水平。

加大农村养老服务供给。建立广覆盖、保基本、多层次的农村养老服务供给体系，满足广大农村老年人尤其是经济困难老年人的养老服务需求。按照城乡一体化要求，加速推进城镇与农村之间养老服务资源和要素的流动。充分利用集体土地、林地流转租赁等方式，发展农村养老服务

设施。充分利用农村闲置的学校、村“两委”用房、医院用房等资源，开展“老年关爱之家”等互助式养老机构建设，使农村老年人离家不离村、就近得到居家养老服务。

推动农村五保供养服务机构转型升级。统筹推进农村五保供养服务机构发展，不断满足广大农村老年人尤其是经济困难失能、半失能老年人的养老服务需求。农村五保供养服务机构挂牌养老服务中心，在保障供养五保对象的基础上，积极面向社会老年人开展养老服务，发展成为区域性养老服务中心。农村养老服务中心要向“老年关爱之家”等基层机构提供专业培训和指导。到2020年，苏南、苏中、苏北农村养老服务中心的床位使用率力争达到80%、70%和60%。

加大农村养老服务支持力度。进一步落实《中华人民共和国老年人权益保障法》中有关农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老的要求。

各级人民政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。城市公办养老机构与农村五保供养机构建立长期稳定的对口支援和帮扶关系，采取人员培训、技术指导、设备支援等方式，帮助其提高服务能力。

（八）构建养老服务人才培养激励机制。

加强养老服务人才教育培养。鼓励高等院校和职业院校增设老年服务管理、社会工作、医疗保健、护理康复、营养配餐、心理咨询等涉老专业学科点。对养老护理专业的在校学生，给予专业学习相关扶持政策。将符合条件的高校和职业院校毕业生纳入现行就业服务和就业政策扶持范围。积极开展多样化的学历和非学历继续教育。鼓励学校通过订单培养、共建实训基地等方式，实现教学与就业的无缝对接，提高学生的实际操作能力和自我发展能力。

继续实施养老护理员免费培训。各地要积极支持引导养老护理员参加养老护理职业技能培

训，在继续免费培训初、中、高和技师级养老护理员的同时，加强营养配餐师和保健按摩师等专业人才培养，以及各类养老机构、社区居家养老服务负责人培训，确保到 2020 年，全省养老护理人员持证上岗率达到 90% 以上，所有养老服务机构（组织）负责人轮训一遍。对参加培训取得国家资格证书的养老护理员，按省规定给予一次性补贴。

建立专业技术人员激励制度。以满足养老服务业对高素质人力资源需求为导向，加强养老服务从业队伍建设，改善养老服务人才结构。鼓励专业对口毕业生从事养老服务业，对在养老护理岗位连续工作满五年的高等学校、中等职业学校毕业生，给予一次性入职奖励。对在养老机构内设医疗机构就业的专业技术人员，实行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核制度。鼓励各地建立养老护理员特殊岗位津贴制度，对养老护理员按照养老服务工龄和职级每月给予岗

位补贴。

加大宣传和表彰力度。引导社会舆论增强对养老服务工作的理解与认同，正面宣传、表彰养老服务工作方面的先进典型事迹，利用宣传媒体为养老服务业人员营造良好的从业环境。各地定期开展“优秀养老护理员”“优秀养老院长”和养老服务先进（示范）单位等评选创建活动。

（九）构建老年人福利服务体系。

倡导积极老龄化。鼓励老年人树立自尊、自信、自强的健康心态，积极安排老年生活。发挥老年人优良品行在家庭教育中的潜移默化作用和对社会成员的言传身教作用，发挥老年人在化解社会矛盾、维护社会稳定中的经验优势和威望优势，发挥老年人对年轻人的传帮带作用。要为老年人发挥作用创造条件，引导老年人保持老骥伏枥、老当益壮的健康心态和进取精神，发挥正能量，作出新贡献。引导全社会正确认识老年人的社会价值，让老年人老有所为，成为家庭和社会

的宝贵资源。

构建全方位养老保障制度体系。加强顶层设计，不断完善老年人家庭赡养和扶养、社会救助、社会福利、社会优待、宜居环境、社会参与等政策，增强政策制度的针对性、协调性、系统性。要进一步完善基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障、特困救助、医疗救助、临时生活救助等养老保障制度，建立与经济社会发展水平相一致的保障标准增长机制，做好与高龄津贴、养老服务补贴、护理补贴等制度的衔接，构建立体式、全方位、多层次的养老保障制度体系。

提高老年人优待服务水平。根据经济社会发展情况，从老年群体的实际需求出发，建立健全老年人优待制度，分年龄、分层次确定优待范围、优待内容和优待标准，按照循序渐进、适度普惠的原则，逐步扩大范围、提升标准。重点落实医疗卫生服务、公共交通出行、外埠户口安置、免费进入公园、法律维权和尊老金等优待政策。

（十）提高养老服务规范化水平。

推进养老服务业标准化。制定出台居家、社区、机构等各类养老服务标准，不断完善养老服务标准体系。结合养老服务发展需要，不断细化、规范养老服务补贴、政府购买服务、政府供养对象核定及公办养老机构入住资格确定等方面的流程和操作规范。

建立养老服务评估制度。全面建立科学化、专业化、制度化的评估机制，通过对标准规范的准确引用、第三方力量的引入和评估专家库的建立，确保政府购买服务、养老服务补贴、托底养老服务对象核定、养老服务质量评价、绩效考核、等级划分评定等工作更具公正性、客观性。

净化老年消费市场环境。规范养老服务、涉老产品的广告及相关信息发布行为，严厉打击虚假商业宣传和不实报道。引导市场主体诚信经营，构建公平竞争的市场秩序，建立保护老年人消费权益的绿色通道，为全省老年人打造放心的市场

消费环境。

确保养老服务设施安全运营。养老服务设施的新建、改建、扩建必须严格遵循国家、行业的标准和规范要求。已建成投入使用的养老服务设施不符合安全要求的，要在落实临时性防范措施的基础上，加紧改造，确保安全；对于许可手续不全的，要加快补办，确保合法。养老服务应牢固树立安全生产意识，建立完善的消防安全、卫生安全、食品安全、医疗安全、设备安全、保卫安全、职业健康安全等内部制度，强化责任约束，建立安全隐患排查机制，做好各种突发安全事故的应急预案，定期开展演练，提高对各类安全事故的防范和控制能力。各级人民政府要建立安全工作督导制度，重点对安全制度执行情况、责任人员教育培训情况进行考核，强化人防与技防的结合。

五、重点工程

立足全省养老服务业的发展基础和比较优

势，根据养老服务业发展需要，组织实施养老服务人才培养工程等十大工程，推动行业加速发展、转型发展和创新发展。

（一）养老服务人才培养工程。

大力推行学历教育，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才。高等院校、中等职业学校要围绕社会对养老服务人才的需求，设置养老服务相关专业，加大培养力度，满足社会需求。教育部门按照国家专业设置要求，进一步明确设置标准、培养目标和内容，加快开发相关课程体系，加强师资队伍建设。高等院校要对养老服务业专业学生给予减免学费、奖励奖学金倾斜等优惠照顾。鼓励医护人员到医养结合机构执业，促进人才有序流动。继续开展养老服务专业人才、管理人员免费培训。组织省内养老从业人员赴省外境外学习培训。推行养老服务管理人员持证上岗，制定康复、护理人员服务标准，设立与报酬挂钩的职能技能级别。

（二）失能失智老人照料工程。

针对失能失智老人的特殊服务需求，构建以长期照护服务为重点的养老服务补贴制度，完善长期医疗护理制度，增加养老机构中失能失智老人的护理床位比例，提升康复护理专业化水平。各个养老机构都应配备与其服务规模相适应的康复护理设备、器具。为经济困难的失能失智老人家庭免费提供康复护理设备，免费开展护理技能培训，普及护理知识，并为符合条件家庭的无障碍设施改造提供资助。将经济困难家庭的失能失智老人的护理纳入养老服务补贴和护理补贴的重点发放范围和政府购买服务内容。支持各地探索建立失能失智老人长期照护体系。

（三）适老环境改造工程。

鼓励采用新建、改造等方式，按照硬件完备、服务便捷、邻里守望相助的评价标准，加快推进社区的整体适老化改造，重点做好老旧小区内坡道、电梯、健身器材、照明系统以及路牌标示系

统的适老化改造。建立适老设施建设和改造补贴制度，让更多老年人享有安全、便利、舒适的社区居家生活。到“十三五”末，全省新建和现有社区适老化改造项目力争达到100个以上。

（四）住区养老服务用房配套工程。

把养老服务功能的机构布点纳入到当地城乡养老服务设施建设的发展规划中。新建住宅区，按每百户20平方米以上标准配套建设养老服务用房，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；已建成住宅区无养老用房或没有达到每百户15平方米以上要求的，要通过购置、置换、租赁等方式提供养老服务用房。

（五）智慧养老服务工程。

以“一键化、一体化、综合化”为目标，提升养老信息服务平台的软硬件建设水平，不断拓展服务功能，扩大服务范围。依托养老信息服务平台，整合家政预约、医疗保健、商品代购、信息提示、紧急救助等线上、线下服务资源，建立

老年人、家庭成员、街道社区和各类服务机构的多方联动机制，不断充实“互联网+养老服务业”的发展内涵。加快推行“虚拟养老院”和居家养老服务智能化，努力构建以居家社区养老服务为重点的信息支持系统。到2020年底，全面实现养老服务信息平台的多级互通互联和全天候、全方位覆盖。

（六）居家老年人助餐工程。

采取“政府引导、社会参与、市场运作”的模式，为居家老年人提供配餐服务，构建“街道中央厨房+社区助餐点+送餐到老年人”的助餐体系。重点推动城市街道、大型社区和人口密集乡镇，依托现有养老机构和为老服务组织建立“中央厨房”，在社区依托嵌入式养老机构和社区居家养老服务中心设立助餐点，为居家老年人提供集中和上门供餐。支持人口较为集中的农村地区开办社区食堂，推进区域养老助餐服务的便捷化。支持鼓励社会餐饮企业、企事业单位食堂承担中

央厨房功能和为有需求的老年人提供送餐服务。有条件的地区可对老年人助餐服务提供补贴。到2020年，全省城市社区养老助餐服务基本实现全覆盖，有条件的农村地区的五保、独居、高龄、空巢、失能和失智等重点老人能享受到助餐服务。

（七）老年人精神关爱工程。

积极开展“老年精神关爱行动”，重点开展一批针对不同地区、不同年龄段、不同层次的老年人群体的老年精神关爱项目。定期对经济困难的高龄、独居、空巢、失能、失智和失独等重点老年人开展心理关爱服务。借助社会力量大力开展适合老年人群体参与的教育、文化和体育活动。各地进一步扩大老年大学的办学规模，以丰富生活、陶冶情操、促进健康为目的，不断丰富教学内容、增强针对性和适用性。所有乡镇（街道）、村（居）都要为老年人提供安全可靠、环境适宜、相对固定的室内外活动场所，并建立一批覆盖面广、号召力强的老年群众文体组织，使经常参加

文体活动的老年人达到老年人总数的 60%以上。广泛建立老年人精神关爱服务组织，加强老年人生活和思想交流，开展心理讲座和培训，提供专业化的心理咨询、辅导和康复服务。

（八）养老服务安全工程。

建立民政、公安消防、食品药品、卫生计生和市场监管等部门的联查联治、隐患抄告、信息共享等机制，共同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奖惩制度。加强标准化建设，制定服务标准和工作流程。加强养老服务机构安全设施建设。建立评估制度，定期组织或委托第三方对养老服务机构进行综合评估。强化干部职工安全意识和自觉性。加大社会监督力度，促进提高安全管理水平。

（九）重大项目推进工程。

发挥重大项目的引领示范效应，加快推进重大项目建设。以养老服务业重大产业项目为着力

点，壮大产业规模，促进产业集聚。建立省、市两级的重大养老服务业项目储备库，并采用年度调整、滚动管理的模式，分级申报、择优支持。重点支持养老服务连锁型、品牌化发展，将具有一定规模连锁经营的养老服务单位列入重大项目进行培育和推进。各地要对重点项目的规划、建设、运营等进行跟踪、分析、评估。健全督查督办机制和奖惩激励机制，加大监督检查，强化问责问效，确保各重大项目建设顺利推进。

（十）养老服务改革试点工程。

继续推进南京、无锡两市开展全国养老服务业综合改革试点，创造一批各具特色的典型经验和先进做法，出台一批可持续、可复制的政策措施和体制机制创新成果，形成一批竞争力强、经济社会效益显著的服务机构和产业集群，为全国养老服务业发展提供示范经验。支持苏州、南通等市开展全国医养结合工作试点，先行先试，积极探索，率先构建起覆盖城乡、规模适宜、功能

合理的医养结合服务网络，探索建立符合省情的医养结合体制机制，创新医养结合管理机制和服务模式，为全国医养结合工作提供示范经验。

六、保障措施

（一）加强组织领导。各级人民政府要高度重视养老服务业发展，及时研究解决养老服务业发展中遇到的重大问题。建立由政府牵头，民政、发展改革、财政、卫生计生、人力资源社会保障、住房城乡建设、国土资源、公安消防、商务、统计、物价和市场监督管理等相关部门参加的联席会议制度，加强重要事项的沟通协调，推动重点任务、重点项目的落实。各市、县（市、区）人民政府要从实际出发，对标本规划提出的各项目标，找准“十三五”工作的切入点，制定实施方案和专题规划及年度工作计划，抓好督促检查，推动当地养老服务业持续健康发展。乡镇（街道）具体负责组织实施本区域范围内的养老服务有关工作，指导村民委员会、居民委员会和养老服务

组织等开展养老服务。

（二）编制布点规划。各市、县（市）应根据当地“十三五”养老服务业的目标和任务，编制“十三五”养老服务设施布点规划。设施布点要与各地城乡总体规划、土地利用规划，以及未来一个阶段的城镇化发展、经济社会发展相衔接。着眼长远、科学谋划，做好养老服务设施与现有养老服务资源以及区域内医疗卫生、公共交通、生活配套等资源的整合利用。

（三）加大资金投入。县级以上地方人民政府应当将养老服务发展资金列入同级财政预算，并根据本行政区域老年人口自然增长情况等因素，建立自然增长机制。各地要发挥财政资金引导作用，通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保和风险补偿等办法，发挥引导放大效应，撬动更多信贷资金和社会资金投向养老服务业。支持和鼓励建立养老产业专项引导基金，实行市场化运作、专业化管理。银行业金融机构要加大养老

服务业信贷投入，改变单一的政府担保模式，拓宽信贷抵押担保物内容和范围，加大对中小养老服务机构的信贷支持，不断增加养老服务贷款额。落实福利彩票公益金 50% 以上用于养老服务的规定。利用体育彩票公益金，为本地区老年人提供康复健身器材。

（四）提高队伍能力。加快培养和引进养老服务业发展亟需的各类专业人才，加强岗前培训和继续教育，不断提高队伍的理论水平和实际操作能力。提高养老服务人员社会地位，完善薪酬、职称评定等激励机制，全面落实特殊岗位津贴和入职补贴政策。动员广大社会成员参与养老公益组织，开展志愿者服务，建立为老年人志愿服务记录制度。建立社区义工激励机制，引导社区义工参与社区内的帮扶活动，不断壮大为老服务志愿者队伍，形成管理人才、专业人才、技能人才和志愿者相结合的养老服务业发展人力支撑。

（五）保障土地供应。根据各地人民政府确

定的养老服务体系建设的任务，按照养老服务设施用地标准，安排养老服务设施用地，实现应保尽保。民间资本举办非营利性养老机构与政府举办的养老机构享受同等土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地和农村集体所有土地。调剂解决养老服务用房时涉及土地性质、房屋用途等问题的，民政、规划、国土资源等相关部门应积极予以支持。积极探索以租赁或先租后让方式保障营利性养老机构建设土地需求，降低养老机构建设成本。鼓励以配建方式建设养老设施。利用现有空闲厂房、学校、社区用房等兴办养老服务机构，经规划批准临时改变建筑使用功能从事非营利性养老服务且连续经营1年以上的，5年以内可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不做变更。

（六）注重督促检查。各市、县（市、区）人民政府要将本规划目标纳入当地经济社会发展目标，列入各级人民政府绩效考核体系，分解责

任、强化考核、定期督办，切实将养老服务业发展任务落到实处。省民政厅和省发展改革委要抓好本规划的督促检查工作，每年对规划实施情况进行监测统计和考核评估，推动本规划的全面落实。2018年，对规划实施情况进行中期评估。2020年，对本规划的执行情况进行全面评估。对落实有力、成效显著的地区或部门予以表彰，对推进工作不力的地区或部门，督促整改落实。

附件：江苏省“十三五”养老服务业主要发展指标

附件

江苏省“十三五”养老服务业主要发展指标

分类	指 标	2020 年目标	指标属性
社区居家养老	城乡社区居家养老服务覆盖率(%)	95 以上	约束性
	街道开展日间照料服务占比(%)	90 以上	约束性
	城市社区开展助餐服务占比(%)	90 以上	约束性
	城乡标准化社区居家养老服务中心建成率(%)	城市 80 以上、农村 40 以上	约束性
	养老服务信息系统覆盖率(%)	95 以上	约束性
养老床位	千名老人拥有各类养老床位数(张)(按户籍人口测算)	40 以上	约束性
	社会力量举办或经营的养老床位占养老总床位比例(%)	70 以上	约束性
医养融合	护理型床位数占养老机构床位总数比例(%)	50 以上	约束性
	养老机构医疗卫生服务覆盖率(%)	95 以上	约束性
	居家老人医疗卫生服务(建立健康档案、65 岁免费体检、家庭医生签约服务、失能老人上门康复护理等)覆盖率(%)	90 以上	约束性
	每个县(市、区)老年护理院个数(个)	1 个以上	约束性
关爱服务	分散供养特困老年人关爱服务覆盖率(%)	95 以上	约束性
	独居老年人关爱服务覆盖率(%)	95 以上	约束性

分类	指 标	2020 年目标	指标属性
政府保障	失能、半失能特困老年人集中供养比率（%）	80 以上	约束性
	政府补助的养老机构综合责任险、老年人意外伤害险覆盖率（%）	95 以上	约束性
	符合条件对象养老服务补贴和护理补贴发放到位率（%）	95 以上	约束性
人员培训	养老护理员持证上岗率（%）	90 以上	约束性
	养老护理人员岗前培训率（%）	95 以上	约束性
养老产业	省级健康养老服务业集聚区（个）	10	预期性
	省级养老服务业综合发展示范基地（个）	20	预期性
	省级养老服务创新示范企业和机构（个）	30	预期性
	养老服务就业岗位（个）	80 万以上	预期性

部分指标解释

1. 城乡社区居家养老服务覆盖率。是指辖区范围内社区居家养老服务中心（设施）、承担居家养老服务功能的机构或社会组织提供的养老服务覆盖的城乡社区所占比率。

2. 街道开展日间照料服务占比。是指辖区范围内老年人日间照料中心（设施）、承担老年人日间照料中心功能的机构或社会组织提供的养老服务覆盖的城市街道所

占比率。

3. 城市社区开展助餐服务占比。是指能为老年人提供助餐服务的城市社区所占比率。

4. 城乡标准化社区居家养老服务中心建成率。是指符合我省标准化要求的城乡社区居家养老服务中心所占比率。

5. 养老服务信息系统覆盖率。是指居家养老服务信息系统所覆盖的城乡社区所占比率。

6. 养老机构医疗卫生服务覆盖率。是指能提供与其运营规模相匹配的医疗卫生服务的养老机构所占比率。

7. 分散供养特困老年人关爱服务覆盖率。是指享受到政府提供的物质和精神等关爱服务的分散供养特困老年人所占比率。