

关于进一步提升养老服务保障水平的若干措施

（2026 年 6 月·征求意见稿）

为深入贯彻落实习近平总书记参加十四届全国人大四次会议江苏代表团审议时的重要讲话精神，有效应对人口老龄化和少子化程度加深趋势，研究新情况、解决新问题，进一步提升养老服务保障水平，结合我省实际，制定以下措施。

一、完善养老服务设施建设

（一）优化布局三级养老服务网络。结合老年人口分布、养老服务实际需求等因素，科学合理确定各级养老服务设施功能定位、覆盖半径、建设规模，推进养老服务设施“随人走”。统筹建设县级养老服务指导中心，强化服务示范、行业指导、人才培养、资源调配、消防管理等综合功能，到 2030 年实现县（市、区）全覆盖。每个城市街道至少建设 1 个综合性养老服务中心，持续推动规模较大、服务质量较高的乡镇敬老院转型为区域性养老服务中心，拓展乡镇街道养老服务中心协调指导、服务转介、资源链接等功能。因地制宜发展助餐点、睦邻点、老年活动中心等社区养老服务站点，统筹“一老一小”服务设施建设，开展“老幼共托”服务试点，到 2030 年全面建成“15 分钟养老服务圈”。

（二）加强养老服务机构分类分区管理。综合考虑安全消防、

入住对象、服务内容等因素，科学制定养老服务机构规划设计、管理运营、安全应急等标准规范，有序推动增量机构对标建设、存量机构达标升级。推行“楼栋分区、单元分类、精准适配”管理模式，实现失能失智照护专区和自理老人休养专区分区布局、分类服务、差异化管理。分区配备专业照护人员、制定差异化服务流程、落实专属安全管理制度，精准匹配不同身体状况老年人的服务需求。

（三）支持社会资源整合利用。支持闲置公共服务资源改建为养老服务设施，优化规划调整、土地房产使用性质变更、消防改造、装修改造和消防审验等手续办理流程。公共配建的养老服务设施或国有企业、事业单位的闲置资产，可无偿或者低偿用于养老服务，租赁期限可适当延长。村级养老设施优先利用农村闲置集体建设用地。新建和已建成居住区应根据国家和省有关规定落实养老服务用房配建要求。

（四）优化适老宜居环境。推进公共空间、服务设施、消费场所等适老化改造和无障碍建设，纳入城市体检指标体系。鼓励开发老年友好型住房产品，推动社区嵌入养老功能模块，打造安全便利温暖的老年居住环境。持续实施居家适老化改造，推进老旧小区既有住宅加装电梯。开展数字适老化能力提升工程，保留涉及老年人的高频事项线下服务。

二、壮大养老服务市场主体

（五）培育支持龙头养老服务企业。支持主业突出、管理规范、辐射面广、信誉良好的头部养老服务企业，通过并购重组、委托运营等方式做大做强，先期重点培育 10 家养老服务专业化、品牌化、连锁化龙头企业，推动高品质服务向基层下沉延伸。支持境外资本在我省举办养老机构。

（六）推动国有资本参与发展养老服务。组建省级康养集团，鼓励有条件的市、县（市、区）设立国有康养集团，支持国有资本与民营资本合作成立养老产业运营管理公司，完善国有企业参与养老服务差异化考核评价机制。

（七）加大财税金融支持力度。支持各类政府基金投向养老服务。落实养老服务机构税收优惠、收费减免、水电气热价格优惠等政策。加强货币信贷政策引导，用好结构性货币政策工具，引导金融机构为养老服务市场主体提供融资融智融商服务。鼓励金融机构拓宽养老服务机构信贷抵押范围，探索养老行业专项信贷产品和专项担保、贴息政策，创新个人养老金融产品。鼓励符合条件的养老服务企业发债融资。鼓励商业保险机构举办养老服务组织或参与建设和运营。鼓励信托机构创新构建“意定监护+养老服务信托+养老服务机构”全链条养老服务生态。鼓励各类金融机构提升养老金融专业化服务水平，常态化举办养老企业和金融机构对接会。支持符合条件的养老服务企业挂牌上市。

三、促进养老服务保障普惠均等

（八）加强特殊困难老年人群体兜底保障。将独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等 60 周岁以上老年人纳入村（社区）应急响应平台，建立“一人一档”动态管理台账，推行“探访+服务”融合机制，按需提供关爱帮扶、心理慰藉、社会融入、资源链接等多元化服务。对“老年父母+残疾子女”等老残一体家庭，统筹民政、残联等资源，提供“照护+康复+托养”综合支持。建立老年人意定监护实施机制。

（九）推动普惠养老服务扩面提质。动态调整省级基本养老服务清单，放开放宽户籍限制，建立“钱随人走、费随事转”的跨区域财政结算机制，推动常住老年人口纳入常住地养老助老基本公共服务范围。按规定落实普惠养老机构扶持政策，加大设施建设、场地供给、金融服务力度，完善普惠养老机构价格形成机制。鼓励有条件的地区设置村（社区）助老公益性岗位。全面推行高效办成老年人福利补贴申领“一件事”，实现老年人福利补贴的免申即享和精准发放。

（十）补齐农村养老服务短板。深化农村敬老院体制改革，推广县级统管、公建民营等管理模式。发展适合农村养老习惯的集中照护和互助性养老服务，支持村集体参与农村养老服务，到 2030 年具备互助服务功能的村级养老服务设施覆盖率不低于 85%。引导城市养老机构、专业化社会组织运营农村养老服务设施，推动城市成熟养老服务模式向农村复制。

四、优化养老服务供给格局

（十一）强化失能老年人照护服务。加强养老机构护理型床位建设，到 2030 年全省护理型床位占比达到 75%。引导有条件的养老机构按标准设置认知障碍照护专区（单元），到 2027 年 100 张床位以上且具备相应能力的养老机构失智老年人照护专区（单元）设置率达到 50% 以上。推动基层医疗卫生机构长期护理专区建设。开展失能老年人家庭成员照护技能免费培训。

（十二）大力发展居家社区养老。稳步增加家庭养老照护床位供给，将机构专业服务向居家延伸。优化老年助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等服务供给，培育一批“社区+物业+养老服务”示范项目。引导品牌企业整体托管街道综合性养老服务中心及周边社区站点。支持社区居家养老服务设施市场化运营，不受设施来源、运营主体的限制。

（十三）优化养老服务供给模式。加快政府购买居家养老服务由“补供方”向“补需方”转变，通过发放消费券等形式，撬动养老服务消费需求。引导养老服务机构、家政服务企业、物业管理企业、互联网平台企业等经营主体响应“点单式”服务。健全“养老顾问”制度，每个社区（村）按老年人口数量一定比例配备，为老年人提供专业咨询、资源转介、委托代办等服务。

五、深化医养服务融合发展

（十四）促进医养深度融合。支持基层医疗卫生机构与养老

服务设施统筹规划、毗邻建设，推动乡镇敬老院、卫生院资源共享，服务衔接。2026 年先期推动 30 个乡镇敬老院和乡镇卫生院开展“两院共建”。支持有条件的县级公立医院和基层医疗卫生机构拓展医养结合服务，到 2026 年底每个县（市、区）至少建成 1 家医养结合机构。公立医疗卫生机构设立养老机构，符合条件的可享受养老机构相关补助。对开展医养结合服务的公立医疗卫生机构，可按规定适当核增绩效工资总量，不计入绩效工资总量核定基数，在内部绩效分配时，对提供医养结合服务的医务人员给予适当倾斜。将符合条件的护理院纳入基本医疗保险和长期护理保险定点协议管理，扩大按床日付费覆盖面，合理确定付费标准。将安宁疗护服务纳入医保支付范围。

（十五）推进政策衔接联动。实施失能人员“多评合一”集成改革，整合涉及医保、民政、残联等部门老年人能力评估事项，建立结果互认、信息共享、按需使用机制。推动养老床位、医疗床位、家庭养老床位、家庭病床服务联动、政策衔接。加快将全省全体城乡居民纳入长期护理保险参保范围。积极推进异地长期居住人员失能评估、待遇享受、直接结算。

六、强化养老服务专业支撑

（十六）加强养老服务人才队伍建设。将养老护理员、长期健康照护师、老年人能力评估师等纳入高技能人才培训补贴紧缺型职业（工种）指导目录，为符合条件的发放一次性职业技能等

级补贴，到 2030 年养老机构内护理员持证率达到 80%以上。支持大专院校、技工院校开设养老服务相关专业，优化招生结构，逐步扩大养老服务人才培养规模。全面落实养老护理员“新八级工”制度，探索建立养老护理员与长期照护师技能等级互通互认机制。完善养老护理员入职补贴和岗位津贴制度，逐步建立依据职业技能等级和工作年限确定照护价格。将养老护理类职业（工种）技能竞赛纳入“苏技匠心”江苏百万工匠职业技能竞赛活动，落实相关奖励措施。推荐优秀养老护理员参加劳动模范、三八红旗手等评选表彰。

（十七）健全养老服务标准规范体系。推动养老服务领域国家标准、行业标准落地实施，围绕家庭养老照护床位、居家养老上门服务、社区养老服务等重点领域，制定完善相关地方标准，培育发展团体标准，推动各级各类标准协调配套、有效实施。加强养老服务标准实施监督与评估，鼓励开展标准化试点建设。健全养老机构分级分类评价机制，建立社区居家养老服务站点等级评估制度，实行评定结果与运营补贴挂钩。深化长三角养老服务标准化协同，推动区域养老服务标准衔接互认、信息共享。

（十八）提升养老服务综合监管效能。深入推进养老服务机构安全生产“六化”建设，实施养老机构安全“综合查一次”改革，构建“人防+技防+智防”相结合的立体化防控体系。建立养老服务跨部门综合监管机制，加强对养老服务新业态新模式审

慎包容监管，联合打击侵犯老年人权益违法行为。推行养老服务合同示范文本，建立养老服务人员入职查询和从业禁止制度。加强养老服务领域信用体系建设，发挥行业自律和社会监督作用。

七、加快养老服务数智赋能

（十九）推进智能适老产品研发应用。培育建设具有较强竞争力的银发经济产业集群，重点打造一批银发经济特色园区。推动“制造+服务”深度融合，组织实施一批智能助老科技攻关项目，推广应用人形机器人、人工智能、脑机接口等前沿技术，强化老年用品创新，加强相关产品的适老化、智能化研发设计。开发叠加数字人民币“硬钱包”功能的适老支付产品。鼓励在社区、养老机构设立智能适老产品“体验区”，通过以租代购、消费补贴等方式降低老年人使用门槛。

（二十）培育智慧养老服务场景。强化养老服务智慧管理，建立全省标准统一、共享共用的老年人信息库和养老服务资源库，实现便捷、权威的养老服务信息查询、事务办理和综合监管。深化智慧健康养老应用示范，加快推进养老机构智能化改造，支持配置安全监控、健康管理、护理机器人等智能终端设备，推进“智慧养老院”建设。大力发展“AI+养老服务”，依托社区养老服务站，丰富数智化养老服务场景。广泛应用为老服务“一键呼”，探索建立居家养老“智能预警”体系。

各级党委、政府要加强组织领导，高度重视养老服务工作，

将养老服务体系建设纳入经济社会发展规划，列入为民办实事项目。乡镇（街道）党（工）委、居（村）党组织要将养老服务作为联系群众的重要内容，引导各类组织共同做好养老服务工作。要充分发挥各级老龄工作协调机制作用。民政部门要加强统筹协调，会同有关部门完善养老服务改革发展相关政策，健全督促评价制度。各地区各有关部门要结合各自职责抓好本若干措施贯彻落实，尊重老年群体意愿，不搞齐步走、“一刀切”。