**余姚市关于推进居家养老服务工作的实施意见**

（征求意见稿）

为贯彻落实《宁波市居家养老服务条例》，建立完善老年人居家养老服务体系，进一步推进余姚市居家养老服务业的发展，提升老年人的获得感和幸福感，根据《宁波市人民政府关于贯彻落实〈宁波市居家养老服务条例〉的实施意见》（甬政发〔2018〕72号）文件精神，结合我市实际，提出如下实施意见。

**一、指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照高质量发展要求，坚持家庭尽责、政府主导、社会参与、保障基本、适度普惠的原则，以贯彻落实《宁波市居家养老服务条例》为立足点，以解决高龄、失能、失智、贫困、伤残、计划生育特殊家庭等老年群体的养老服务需求为重点，通过完善服务设施、优化政策环境、健全服务网络、打造服务队伍、拓展服务内容、提高服务质量，全面提升我市居家养老综合服务能力，让老年人享受到更健康、更优质的居家养老服务。

**二、工作目标**

全面推进居家养老服务工作，到2020年，初步建立以家庭为基础、社区为依托、互联网+为手段、市场为支撑、医养相融合的居家养老服务体系，居家养老服务发展短板基本补齐，居家养老服务水平全面提升，在社会养老服务体系中的基础地位更加牢固。

——居家养老服务责任更加明确。子女和法定赡养人的法定责任更加巩固，政府的统筹规划、制度保障、设施配置、行业监管等方面主导责任全面履行，市场的供给主体作用和资源配置决定性作用充分发挥。

——居家养老服务设施更加完备。城乡社区、居住小区养老服务用房面积达到规定标准，配套设施及功能配置进一步完善；全市各乡镇（街道）至少建成1个区域性居家养老服务中心（老年护理照料中心），实现全覆盖。

——居家养老服务保障制度更加健全。特殊和困难老年群体基本养老需求得到重点保障，高龄等老年群体实现适度普惠，分层分类的居家养老服务保障制度进一步健全。

——居家养老服务供给体系更加完善。鼓励和扶持社会力量持续参与居家养老服务，引进或培育品牌化、专业化、连锁化居家养老服务机构或组织，开展老年助餐、生活照料、助浴助洁、康复护理、助医助教等居家养老服务，老年人群家庭医生签约率逐年提高。

——居家养老服务质量监管更加有力。老年人生活能力评估和养老服务质量标准进一步完善，养老服务综合信息平台全面建成，居家养老服务与管理水平明显提升。

**三、主要任务**

**（一）强化居家养老服务责任体系**

**1.巩固家庭养老基础地位。**子女和其他依法负有赡养、扶养义务的人应履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，不得以放弃继承权或者其他理由，拒绝履行赡养义务。鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住，与老年人分开居住的家庭成员应当经常看望老年人。企业和单位可采取分散灵活休假方式，支持职工探视和照料老年人。加大对虐老、弃老行为的惩处力度，并为有需要的老年人提供法律援助。

**2.全面履行政府主导责任。**科学编制规划，建立与老年人口增长和经济社会发展水平相适应的财政投入增长机制，要将60%以上福利彩票公益金用于发展养老服务业，其中用于居家养老服务的资金不得低于50%。完善社会保障政策，在有效履行基本公共服务职能的同时，全面放开养老服务市场。加强养老服务管理体制机制建设，市级成立社会养老服务指导中心，乡镇街道设立社会养老服务指导科（室），配足人员力量，落实资金保障。

**3.强化属地管理服务职能。**各地要落实主体责任，统筹协调和管理居家养老服务工作，落实政府购买服务等措施，协助做好居家养老服务需求评估、服务质量评估等工作。开展对失能失智老年人家庭照护技能的免费培训，建立社区高龄独居老年人巡访制度和农村空巢留守老年人长期帮扶机制。

**4.发挥社会参与主体作用。**完善优惠扶持政策，吸引各类市场主体及社会组织参与居家养老服务，引导居家养老服务机构连锁化、品牌化发展。创新公建民营、民营公助等机制，逐步使社会力量成为居家养老服务的主体。鼓励公益慈善等社会组织和志愿者参与居家养老服务，满足居家老年人多样化、多层次的养老服务需求。

**（二）健全居家养老服务设施网络体系**

**1.配建居家养老服务用房。**新建住宅小区按照每百户(不足百户的,按照百户计)不少于20平方米建筑面积标准配建，与住宅同步规划、同步建设、同步验收，同步交付使用，自然资源和规划部门在审查建设项目设计方案时必须征求民政部门意见，建设单位应按照土地出让合同等约定将建好的养老服务用房交给当地乡镇（街道）管理使用；已建成住宅小区按照每百户不少于15平方米建筑面积标准配建，未达到配建标准的，乡镇（街道）应当以村（社区）为单位，通过购置、置换、租赁、建设等方式，在三年内分期分批落实社区居家养老服务用房。老年人比较集中的村（社区）应当适当提高配建标准。

**2．发展区域性居家养老服务中心和老年护理照料中心。**以乡镇（街道）为单元，通过新建、改（扩）建等方式，推进区域性居家养老服务中心和老年护理照料中心建设。每个乡镇（街道）至少建设1个以上具备管理指导、功能辐射、资源配置、服务转介、人员培训等功能的区域性居家养老服务中心；每个街道和中心镇逐步将区域性居家养老服务中心或通过新建、利用闲置用房转型升级为具备5张床位以上的日托、中短期全托、康复护理等服务内容的老年护理照料中心,符合条件的纳入长期照料护理保险定点服务机构。

**3.建设村（社区）居家养老服务站点。**每个村（社区）一般建设1个居家养老服务站，并逐步提升服务能力，具备生活照料、康复保健、文化娱乐、精神慰藉、法律咨询等居家养老服务功能。面积较小、老年人口较少的村（社区）可与邻近村（社区）共享共建；面积较大、老年人口较多的村（社区）可在居民小区、自然村设立若干个服务网点或老年活动室，形成“一中心、一站点、多网点”的居家养老服务设施网络。

**（三）构建居家养老服务运营体系**

**1.完善居家养老服务三级网络。**按照市级建立养老服务指导中心、乡镇（街道）建立养老服务中心、村（社区）建立居家养老服务站点的总体要求，构建居家养老服务三级网络。不断完善乡镇（街道）居家养老服务中心的服务功能，使之承担老年护理照料中心、老年人教育培训以及中央厨房等资源统筹职责，与养老机构、社区居家养老服务站点、助餐点等为老服务组织和机构，构成纵向到底、横向到边、分工明确、职能清晰的居家养老服务圈，让老年人就近方便地享受养老服务。

**2.推进居家养老与机构养老融合发展。**打破居家养老和机构养老边界，实现优势互补、融合发展。鼓励和支持公办、民办养老机构增设居家养老服务职能职责，开设日托、中短期托养床位，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居家老年人，充分发挥专业资源的最大效用；在社区、小区大力发展兼具居家养老、社区养老、机构养老功能的老年护理照料中心，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。支持各类养老机构承接社区各类养老设施的运营管理和服务组织的技术支持，为居家老年人提供日间照料、短期托养、喘息照护、社区康复、助餐助浴、居家照护等专业化服务，实现机构养老专业化与居家养老亲情化的有机结合。

**3.探索农村居家养老服务长效发展。**从农村实际出发，设置符合农村老人实际需求的居家养老服务项目，因地制宜开展老年助餐助洁、日托照料、康复护理等服务功能。鼓励兴建村级老年公寓等互助性养老服务设施，切实解决农村老年人（特别是困难、留守、失能等老年群体）的养老服务需求；充分调动基层村居党组织、自治组织创新精神，结合当地实际，探索形成富有地方特色、有生命力、可复制的农村居家养老模式。农村集体经济、土地流转等收益分配应优先考虑解决本村老年人的养老问题。

**4.推进老年助餐服务按需发展。**以老年人需求为导向，探索形式多样的助餐、配送餐模式。要以乡镇（街道）区域性居家养老服务中心为基础，建设“中心食堂”，向周边村（社区）辐射，村（社区）设立助餐点，开展配送餐服务。老年人居住较为集中的、需求旺盛的村（社区）可单独设立老年食堂，也可通过与周边餐饮企业合作、养老机构送餐、社区食堂市场化、邻里助餐点、互联网+助餐等模式开展助餐服务。鼓励和支持社会企业参与老年食堂建设，可选址新建或承包现有食堂的模式，开展助餐服务。力争到2020年，实现助餐服务城乡社区全覆盖。

**5.开展“互联网+”居家养老服务。**加强养老服务信息系统建设与应用，建立集老年人基本信息和养老服务资源信息于一体，管理和服务功能兼备，市、乡镇（街道）和村（社区）三级互通、数据共享的智慧养老服务平台。加强与平台运营机构的合作，及时完善老年人基本信息数据库，及时更新、准确公布各类居家养老服务机构（组织）名录、服务项目等内容。推广使用老年人的智能化产品、健康监测可穿戴设备等，运用互联网、物联网、大数据、云计算等技术，探索线上线下相结合的养老服务新模式，为老年人提供更加多元、精准的居家养老服务。

**6.推进居家养老服务社会化。**全面放开居家养老服务市场，鼓励社会力量投资举办或以承包、租赁、委托等方式参与居家养老服务机构运营，并给予相应的建设、运营补贴。各乡镇（街道）按照先易后难、逐年推进的原则，选择一批社会化运营意愿强、基础条件较好的居家养老服务机构优先开展社会化运营工作。建立政府指导下的养老服务市场定价机制，对居家养老服务机构社会化运营实施监管。

**（四）完善居家养老服务保障体系**

**1.深化政府购买居家养老服务制度。**加大政府购买居家养老公共服务力度，重点保障困难和特殊老年群体的基本服务需求。在全市范围内实施政府购买居家养老服务项目：

一是深化居家养老服务基本保障制度。为具有本市户籍并实际居住在本市的享受国家定期抚恤补助优抚对象、本人及子女获得县级以上见义勇为荣誉称号以及计划生育特殊家庭、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭中重度和中度失能失智的居家老年人免费提供基本居家养老服务，重度标准为每人每月45小时，中度标准为每人每月30小时。

二是落实居家养老基本服务制度。为具有本市户籍并居住在本市的80周岁（含）以上居家老年人以及计划生育特殊家庭中70周岁（含）以上居家老年人，每人每月提供3小时的免费居家养老服务。为有需要的80周岁以上老年人及患有重度慢性疾病老年人家庭免费安装“一键通”电话机等应急呼叫设施。

三是完善政府购买居家养老服务制度。结合经济发展实际逐步扩大服务项目和范围，实施过程中要制定政府购买居家养老服务指导性目录，规范政府购买居家养老服务流程，按照竞争择优的原则确定服务承接方，加强对承接方服务行为、服务质量等方面的考核管理。居家养老服务与残疾人护理补贴不得重复享受，享受基本保障养老服务的对象不再享受基本养老服务。

**2.建立相应的保险保障制度。**

**一是建立老年人意外伤害保险制度。**推进“保险+基金+服务”老年人意外伤害保险制度，政府为80周岁（含）以上的老年人及计划生育特殊家庭、最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭中的老年人购买老年人意外伤害保险。

**二是落实政策性综合保险制度。**鼓励和支持各类居家养老服务中心（站）参加养老服务机构政策性综合保险，市财政按有关规定给予补助。

**三是落实长期护理保险制度。**根据上级试点情况，乡镇（街道）区域性居家养老服务中心、拥有10张全托功能护理床位的老年护理照料中心，按规定纳入长期护理保险范围。鼓励商业保险机构开发推广老年人长期护理保险产品。

**四是完善居家养老服务机构政策扶持制度。**财政部门对达到标准的各类居家养老服务中心（站），按规定给予一次性建设补助和年度运营补助。居家养老服务机构用电、用水、用气（燃气）等与居民用户实行同价，并免收相应的配套费，安装、接入等费用依有关规定按实收取；免收养老服务机构电话、数字电视、宽带互联网等一次性接入费，并减半收取通信费、数字电视基本收视维护费。

**3.加强居家老年人文体教育保障。**推动老年大学及老年电视大学发展，培育老年文体教育社会组织和团队，积极开展各类老年人文化、教育、健身等活动。

**4.加强老年人无障碍设施保障。**推进已建住宅小区公共设施和老年人家庭生活设施无障碍改造，支持有条件的多层住宅加装电梯，鼓励居家养老服务机构配置或引导社会力量提供爬楼机等助行设备，供社区内失能、半失能、高龄居家老年人借用。对最低生活保障家庭以及最低生活保障边缘家庭的无障碍设施改造予以补贴。

**（五）建设居家养老服务人才队伍体系**

**1．加快居家养老服务人才培养培训。**打造养老人才培育基地，开展中短期培训，构建分层教育培训体系。鼓励社会力量举办居家养老服务人员培训机构，支持各类养老机构、护理机构、企业和社会组织进社区进家庭，向社区居家养老服务人员及老年人家庭成员提供免费的照料、护理、关爱老年人等技能知识培训，提高全面服务老年人的能力。

**2.提高居家养老服务从业人员待遇。**落实《宁波市大中专院校毕业生创业和入职养老服务机构补助办法》以及养老护理员特殊岗位津贴制度。建立健全养老从业人员薪酬调整机制，优化薪酬构成，按照养老从业人员的工资指导价位，督促落实居家养老护理人员待遇。广泛宣传养老服务先进人物，提升养老服务人员的社会地位。

**3.鼓励和推广互助养老和志愿服务。**扶持和发展各类居家养老服务志愿组织，发挥村（社区）党组织引领、村（居）民自治功能和各级老年协会协调作用，鼓励邻里互助和老年人之间银龄互助服务，探索志愿服务积分、时间银行等制度，鼓励和支持国家机关、部队、企事业单位人员和社区居民、大中专院校学生以及社会各界人士参加居家养老志愿服务活动，建立健全养老志愿服务长效机制。

**（六）深化社区医养融合服务体系**

**1.提升老年人健康保障能力。**完善家庭医生签约制度，为老年人建立电子健康档案、开展健康咨询、疾病防治与卫生保健等，为患常见病、慢性病的老年人开展跟踪防治服务，定期为行动不便的老年人提供上门巡诊服务。基层医疗卫生机构要确保药物供应，为老年人在社区治疗常见病、慢性病用药提供方便。

**2．促进社区医养服务设施融合。**鼓励居家养老服务设施与基层医疗机构毗邻建设、资源共享，支持居家养老服务机构设置护理站等医疗护理机构，符合条件的纳入医保定点。推进居家养老服务机构与基层医疗卫生服务机构签约合作，基层医疗卫生服务机构要开通预约就诊绿色通道，派驻执业医师定期巡（义）诊，为老年人提供便捷医疗和健康服务。支持民营医院、乡镇（街道）社区卫生服务中心（卫生院）等利用闲置床位开设老年护理照料专区，接收需要照护的失能、失智老人以及高龄、失独老人。

**（七）强化居家养老服务监管体系**

**1.加强法人管理。**按照“最多跑一次”改革要求，居家养老服务机构申请办理民办非企业单位登记的，民政部门要依照规定直接登记，在登记管辖范围内允许其设立多个不具备法人资格的服务网点；申请办理营利性企业单位登记的，市场监督管理部门要按照“为老年人提供养护、康复、托管等服务”条目核定经营范围，对多点经营的，依申请办理分支机构登记注册，符合条件的可按一照多址办理登记。

**2.建立评估制度。**建立老年人生活能力评估制度。按照上级制定的老年人生活能力评估标准，由卫健部门抽调专家成立评估小组或引入专业评估机构，对老年人的生活能力进行评估，确定老年人失能等级、服务需求类型和服务补贴标准。符合政府补助条件的对象评估费用由各级财政承担，不符合政府补助条件的对象评估费用由个人承担。建立老年人生活能力评估与长期护理保险评估制度的衔接机制。

**3.完善服务标准。**贯彻落实国家、省、市或行业已公布的居家养老服务标准，研究制定居家养老服务基本规范，建立居家养老服务信息化管理系统，通过等级评定、标准引导和信息化管理等，提高居家养老服务行业的标准化、规范化水平。

**4.强化服务监管。**制定完善居家养老服务准入、退出和责任追究等制度规范，加强对居家养老服务机构运营管理和服务质量等方面的监督管理。培育发展养老服务中介组织，搭建智慧化居家养老服务信息平台，加强居家养老服务信息管理系统和服务平台建设，协助开展养老服务行业评估认证、质量监管等工作。制定居家养老服务指导目录和跟踪监督规程，完善政府购买居家养老服务公开招标机制，加强居家养老服务的质量跟踪和绩效考评，确保居家养老服务精准到位。

**5.注重安全管理。**建立健全房屋质量安全、消防安全、卫生安全、食品安全、医疗安全等制度，完善应急处置预案，加强部门协作配合，提升安全监管与应急处置能力，推动居家养老服务机构所在乡镇（街道）与消防、市场监督联合检查、联动处置涉老安全事件，督促和指导居家养老服务机构落实安全生产主体责任。

**三、工作要求和保障措施**

**（一）加强组织领导。**落实《宁波市居家养老服务条例》，推进居家养老服务工作是“十三五”期间我市全面改善民生、促进社会和谐、提升老年人生活品质的一项重要工作内容。各乡镇（街道）、各有关部门要充分认识开展居家养老服务工作的重要性和必要性，按照全市统一部署和总体要求，认真组织实施，切实抓好落实。

**（二）明确工作职责。**各有关部门要密切协作配合，形成推动居家养老服务工作的整体合力：民政部门作为业务主管部门，负责低保户、低保边缘户老年人的管理，负责居家养老服务指导、管理和监督等工作；发展改革部门负责将推动居家养老服务发展纳入国民经济和社会发展规划；财政部门要加强财政资金保障，安排专项资金预算用于居家养老服务；自然资源和规划部门要将养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划，加大对区域性居家养老服务中心、老年护理服务机构、农村老年服务机构等居家养老服务设施的土地供应保障规划，同时负责统筹规划、配建居家养老服务设施；住建部门负责房屋质量安全监督等工作；医保部门负责落实老年人享受长期护理保险与基本医疗保险待遇；人力资源和社会保障部门配合民政、教育部门加强养老服务人才队伍建设；卫健部门负责推进医养结合及护理型养老服务机构建设，建立完善养老机构医养结合和老年家庭医生签约制度，负责老年人生活能力评估，负责计划生育困难老年人的管理；消防部门要加强对养老服务机构的消防安全审批、安全检查和宣传培训；市场监管部门负责加强居家养老服务市场的培育与价格监管，养老服务机构食品卫生监督管理，居家养老服务质量标准化监管；文化体育教育部门负责培育老年教育社会组织和团队，积极开展各类老年人文化、体育、教育、健身等活动。退役军人事务部门负责国家定期抚恤补助对象、获得县级以上见义勇为荣誉称号困难家庭老年人管理；残联组织负责残疾老年人的管理，配合民政部门做好信息互通、政策对接工作；司法部门负责法律援助等工作；其他有关部门按照各自职责做好居家养老服务相关工作；各乡镇（街道）、村（社区）要具体落实居家养老服务各项工作任务，统筹协调各类机构的建设和运营；各乡镇（街道）要加强养老服务管理体制机制建设，完善养老服务中心设置，至少配备1名专职养老工作管理人员。

**(三)加强宣传引导。**要充分利用广播电视和新媒体等各类宣传手段通，广泛宣传开展居家养老服务工作的重要性以及政策措施，形成家喻户晓、广泛参与的共建局面，重点宣传一批居家养老服务企业和社会组织，宣传乡镇（街道）推进居家养老服务工作中好的成绩和创新做法，先进事迹等，提升社会参与意识和参与水平，在全社会形成孝老、爱老、敬老、助老的良好氛围。

**（四）严格督查问责。**将居家养老服务工作纳入对各乡镇（街道）绩效考核，并定期开展专项督查。相关单位、乡镇（街道）要把推进居家养老服务工作列入年度重点工作，加强督促指导，及时总结工作经验，完善事前、事中和事后监管体系。建立健全责任追究制度，对工作成效显著、作用发挥突出的单位和服务机构通过以奖代补的方式给予激励，对在居家养老公共服务活动中不履行、违法履行或者不当履行职责的单位和相关人员依法依规追究责任。对在居家养老服务工作中有不良信用记录的机构和个人计入诚信档案，不得再承接政府购买居家养老服务。

本意见自2019年10月1日起施行,届时《余姚市人民政府办公室关于推进居家养老服务工作的意见》（余政办发[2007]186号）自行废止。