

宁波市人民政府文件

甬政发〔2017〕69号

宁波市人民政府关于宁波市居家和社区养老服务改革试点工作的实施意见

各区县（市）人民政府，市直及部省属驻甬各单位：

为抓好居家和社区养老服务改革试点工作，推动我市养老事业快速、健康发展，根据《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《浙江省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（浙政发〔2014〕13号）等有关文件精神，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

贯彻落实党中央、国务院有关养老服务的方针政策和重要决

策部署，按照供给侧结构性改革和补齐短板的要求，坚持将发展居家养老服务作为改善民生、增进福祉的重要内容，强化政府责任，保障基本需求，繁荣养老市场，提升服务质量，满足广大居家老年人多层次、多样化的养老服务需求，切实增强人民群众获得感，为我市加快建设“名城名都”、高水平全面建成小康社会打下坚实基础。

（二）基本原则

1. 坚持政府引导、市场驱动。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，以满足老年人需求为出发点和落脚点，全面放开养老服务市场，激发各类服务主体活力，加快形成统一开放、竞争有序、多元参与的居家养老服务供给体系。

2. 坚持依托社区、统筹发展。强化社区在居家养老服务中的依托作用，统筹利用各类资源，促进居家、社区、机构养老服务融合发展，养、医、护等资源有效结合，城乡和区域协调发展。

3. 坚持补齐短板、提质增效。着力保基本、兜底线、补短板、调结构，针对薄弱环节，加大投入力度，将养老资源向社区倾斜，向高龄、失能、失智、贫困、伤残、计划生育特殊家庭等困难老年群体倾斜，提高基本居家养老服务供给质量。

4. 坚持重点突破、示范引领。重点围绕增强居家养老服务能力、促进社会力量参与等问题改革创新，培育一批改革先行示范单位，形成一批可复制可推广的试点经验。

（三）主要目标

到2020年，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。

——制度体系更加完备。居家养老服务的地方性法规颁布实施，用地用房、金融、税费、人才培养等扶持政策和监督管理规范逐步完善，养老服务补贴、重度残疾人护理补贴等社会保障制度有效衔接，有利于政府和市场作用发挥的居家养老服务制度体系基本建立。

——服务能力显著增强。符合标准的居家养老服务设施覆盖城乡社区，街道和中心镇建有区域性居家养老服务中心，所有的区域性居家养老服务中心和 50%以上的城市社区居家养老服务站实行社会化运营，居家养老服务机构与基层医疗卫生服务机构签约合作率达到 90%以上，居家养老服务人员持证和岗前培训率达到 80%以上，培育一批小型化、连锁化、专业化服务机构。

——服务供给精准高效。居家养老服务供给主体更加多元，各类主体活力得到有效激发，居家养老服务内容更加丰富，特殊和困难老年人的照护需求基本得到保障，四级互通、数据共享的智慧养老服务平台全面运行，居家养老服务标准和质量评估体系更加健全。

——社会环境更加友好。全社会积极应对人口老龄化、共建共享养老服务体系意识显著增强，敬老养老助老的社会风尚更加浓厚，安全绿色便捷舒适的老年宜居环境建设扎实推进，老年人参与社会 and 互助养老的条件持续改善。

二、主要任务

（一）完善覆盖城乡的居家养老服务网络

1. 推进城乡居家养老服务设施建设。各区县（市）政府要认真贯彻实施《宁波市养老服务设施布局专项规划（2012-2020）》，按照建成“城市十分钟、农村二十分钟”养老服务圈的总体目标，分级规划居家养老服务设施，充分整合基层各类为老服务资源，合理布局设施功能。乡镇（街道）特别是中心镇一般建设 1 个区域性居家养老服务中心，社区（村）一般建设 1 个居家养老服务站，面积较小、老年人口较少的社区（村）可与邻近社区（村）共建共享，面积较大、老年人口较多的社区（村）可在居民小区、自然村设立若干服务网点或老年活动室，形成“一中心、一站点、多网点”的居家养老服务网络。2017 年，全市新建区域性居家养老服务中心 20 个、社区居家养老服务站 150 个以上。

居家养老服务用房列入城市社区配套用房，新建住宅小区按照每百户不少于 20 平方米建筑面积的标准配建，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；在建或者已建成住宅小区无居家养老服务用房或者现有用房未达到每百户 15 平方米建筑面积配建标准的，区县（市）政府应当以社区为单位，通过购置、置换、租赁等方式予以解决。服务用房要相对集中，通过允许异地安置等方式在服务半径内统筹配置。

2. 增强居家养老服务设施功能。区域性居家养老服务中心要发挥资源整合调配、服务转介、人员培训、管理指导等功能，重点设置助餐助浴、康复护理、日间托老、短期托养、老年教育等规模化、专业化服务项目，与区域内社区居家养老服务站形成辐射联动，逐步发展成为“枢纽式为老服务综合体”。社区（村）居

家养老服务站除提供文化娱乐活动外，逐步拓展生活照料、康复护理、精神慰藉、法律咨询等服务；居民小区（自然村）服务网点、老年活动室、社区老年教学点等各类为老服务设施，作为居家养老服务站的延伸或补充，为老年人就近参加文化娱乐活动提供便利。加强老年助餐服务，在区域性居家养老服务中心建设“中心食堂”，社区（村）设立助餐点，老年人居住较为集中、需求旺盛的社区（村）可单独设立老年食堂，逐步实现老年助餐服务全覆盖。推进居家养老服务机构政策性综合保险，到2017年底参保率达到90%以上。

3. 培育“家院互融”的新型社区养老服务形态及组织。鼓励养老机构通过开放或开辟服务场所、与居家养老服务中心（站）合作等方式，参与提供居家养老服务。老年人居住较为集中的社区可开办小微养老机构，因地制宜设置适当数量的护理床位为失能老年人提供机构照护服务，同时辐射周边社区，提供日间托老、短期托养、居家照护，以及家庭照护人员和志愿者培训等服务。养老机构提供居家养老服务符合要求的，可同时享受居家养老服务相关补助政策。

4. 提升农村居家养老服务水平。坚持从农村实际出发，建设居家养老服务设施，设置居家养老服务项目，逐步增强老年助餐、日托照料、康复护理等服务功能。鼓励兴建村级老年公寓、农村幸福院等互助性养老服务设施，满足老年人家门口集中养老需求。加强农村敬老院建设，引导农村敬老院在承担政府保障供养服务的基础上，将多余的床位向社会开放，为农村老年人提供居家养

老服务。农村基层组织要重视老年人的生活、心理和安全等问题，健全农村困难、留守等老年群体的关爱帮扶机制。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿者为农村留守、困难、孤寡、独居老年人提供关爱保护和心理疏导、咨询等服务。农村集体经济、土地流转等收益分配应充分考虑解决本村老年人的养老问题。

（二）健全基本居家养老服务制度

1. 建立基本居家养老服务项目清单和服务补贴制度。各级政府要全面履行“兜底线、保基本”的职责，进一步完善养老服务补贴制度，重点保障困难和特殊老年群体的基本养老服务需求。全市范围统一实施的服务保障项目有：为本市户籍的特困人员、最低生活保障家庭及最低生活保障边缘家庭、计划生育家庭特别扶助对象、享受国家定期抚恤补助优抚对象、本人或其子女获得过县级以上见义勇为荣誉称号的重度、中度失能老年人落实养老服务补贴，重度失能的每人每月提供不少于 45 小时的基本居家养老服务，中度失能的每人每月提供不少于 30 小时的基本居家养老服务；为本市户籍 80 周岁及以上老年人、最低生活保障家庭及最低生活保障边缘家庭的老年人购买基本意外伤害保险；为本市装有 81890 “一键通”电话机的老年人家庭提供紧急援助信息服务。各区县（市）可结合当地实际，增加服务项目，扩大服务内容及享受的对象范围。老年人享受的其他福利保障政策涵盖上述政策内容的，按照就高原则享受。

2. 健全老年人需求评估制度。进一步完善老年人需求评估标准，健全评估工作体系，逐步建立第三方评估机制，深化老年人

需求评估工作。根据评估结果确定老年人失能等级及其服务需求类型、可享受的养老服务补贴标准等，确保政府保障的基本居家养老服务公平享有、精准提供。

3. 推行政府购买居家养老服务。制定政府购买居家养老服务指导性目录，把面向困难和特殊老年群体的基本居家养老服务优先纳入购买范围。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。

（三）促进社会力量参与居家养老服务

1. 全面放开养老服务市场。鼓励社会力量投资举办居家养老服务机构，鼓励以承包、租赁、委托等方式开展运营，鼓励家政、物业企业等通过员工培训、标准导入等途径参与居家养老服务，鼓励跨区域引进专业服务团队或服务品牌，培育一批规模化、连锁化、品牌化服务机构。居家养老服务机构申请办理民办非企业单位的，民政部门要依照有关规定进行直接登记，开办资金实行认缴制，并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。居家养老服务机构申请办理营利性企业单位的，市场监督管理部门按照“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，依申请按一照多址或分支机构办理登记注册。建立政府指导下的养老服务市场定价机制，居家养老服务机构日托、助餐、助浴、助洁等个性化服务的收费价格应向社会公开，接受有关部门监管。

2. 改革居家养老服务体制。鼓励政府与社会力量合作建设区

域性居家养老服务中心、社区居家养老服务站等，场所可由政府无偿提供，并给予一次性建设补助。鼓励乡镇（街道）依托区域性居家养老服务中心，吸纳养老服务企业、社会组织等进驻。推广公建民营模式，政府出资建设的区域性居家养老服务中心、社区居家养老服务站、老年食堂等设施，在不改变设施公共服务功能的前提下，逐步通过招投标、委托运营等竞争性方式，无偿或低偿交由社会力量运营，相应的运营补助发放给运营方。到 2017 年底，各地 50%以上的区域性居家养老服务中心和 30%以上的城市社区居家养老服务站实现社会化运营。

3. 鼓励公益慈善等组织参与居家养老服务。鼓励各级慈善组织安排资金支持居家养老服务，鼓励工会、共青团、妇联、残联、红十字会等组织关爱帮扶经济困难、高龄、独居、失能、失智、计划生育特殊家庭等老年人。培育发展各类为老服务公益组织，支持各类养老助老志愿服务活动，探索养老助老志愿服务积分或时间储蓄银行等制度，倡导机关干部和企事业单位职工、大中学校学生积极参加。在社会服务窗口行业中深化“敬老文明号”创建活动。

4. 发挥老年群众组织作用。加大对基层老年协会的资金扶持力度，采取财政投一点、福利彩票公益金出一点、社会力量帮一点的办法，为基层老年协会建设“乐龄工程”、开展日常活动提供必要的保障。鼓励基层老年协会参与居家养老服务设施的运营和管理。培育发展老年互助会、“爱心敲门团”等各类老年互助组织，倡导低龄、健康老年人帮扶高龄、失能、失智、残疾等老年人。

（四）深化社区医养结合服务

1. 增强居家养老服务机构的医疗护理能力。鼓励社区居家养老服务设施与医疗卫生服务设施毗邻而建、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。2017 年底，实现 50%以上的居家养老服务机构与基层医疗卫生服务机构签约合作。

2. 促进医疗卫生服务进入老年人家庭。鼓励医疗卫生服务机构将医疗护理、康复等服务延伸至老年人家庭，探索为失能老年人设立“家庭病床”。支持市场主体开发和提供多种形式的家庭健康服务。深入推进契约式家庭医生制服务，完善服务项目，为老年人提供定期体检、上门巡诊、慢性病管理、健康指导等服务。力争到 2020 年底，老年人群签约率不少于 60%。

（五）推进老年宜居环境建设

1. 推进既有住宅小区适老化改造。重点做好居家养老服务设施、老年活动室、体育健身场所等公共设施的无障碍改造，以及居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、走道、楼梯、电梯候梯厅及轿厢等设施 and 部位的无障碍改造。住宅片区有机更新等要强化适老设施的配置与改造。有条件的居家养老服务机构配备爬楼机，供老年人租借使用。引导老年人家庭无障碍设施改造，通过适当的政府补贴分期分批对本市户籍的困难失能老年人家庭进

行无障碍设施改造，已享受残疾人无障碍设施进家庭项目补助的不再重复补助。

2. 鼓励开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。鼓励发展适合代际共居的通用住宅，满足各年龄段家庭成员尤其是老年人对居住环境的需求。在城镇住房供应政策方面，要鼓励开发老少同居的新社区和有适老功能的新型住宅。

（六）加强居家养老服务人才队伍建设

1. 配强居家养老服务队伍。各乡镇（街道）要配备养老服务管理人员，指导社区及社会组织开展居家养老服务，强化监督管理。区域性居家养老服务中心、社区居家养老服务站要配备养老服务协管员，原则上，区域性居家养老服务中心配备不少于 3 名，社区居家养老服务站至少配备 1 名，所需人员可通过政府购买服务或安排公益性岗位、向社会招聘等途径解决。大中专毕业生入职奖补、养老护理人员特殊岗位津贴等标准参照养老机构同等政策执行。

2. 加强居家养老服务人员岗位培训。发挥宁波老年照护与管理学院、养老护理员培训基地作用，开展居家养老服务人员岗位培训，提升服务人员专业能力。鼓励各地开展技能比武、师徒结对等活动，培养一批专业的养老服务人才。

（七）加强行业监管

1. 完善标准规范。加快编制居家养老服务基本规范、区域性居家养老服务中心建设规范等地方标准规范。发布“宁波居家和社区养老服务”标识，在全市居家养老服务机构中推广使用。

2. 强化质量监管。加强对居家养老服务机构日常运营、安全管理和服务质量等方面的监督管理，完善居家养老服务机构等级评定、服务质量评估等机制，评估结果及时向社会公开，并作为居家养老服务机构享受政府有关扶持政策、承接政府购买服务项目的依据。

3. 加强行业自律。加强市养老服务业促进会建设，充分发挥促进会在行业自身建设中的积极作用。培育发展养老服务中介组织，协助政府开展养老服务行业教育培训、标准制定、评估认证、质量监管等事务。

（八）推进智慧养老服务

1. 建设智慧养老服务平台。建设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、区县（市）、乡镇（街道）和社区（村）四级互通、数据共享的智慧养老服务平台，对接养老服务需求与供给，打造没有围墙的“虚拟养老院”。拓宽养老服务信息与户籍、医疗、社会保障等信息的共享渠道，促进公共信息资源向社会开放。到 2020 年，所有的区县（市）、乡镇（街道）和社区（村）要全面建立服务老年人的信息平台。完善 81890 老年人应急求助信息服务平台，继续为符合条件的老年人免费安装“一键通”电话机。

2. 发展智慧养老服务新业态。鼓励企业、社会组织、科研机构等设计开发适合老年人的智能化产品、健康监测可穿戴设备、健康养老移动应用软件（APP）等，鼓励运用互联网、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，

为老年人提供服务预约、健康管理、紧急救援、精神慰藉等更加多元、精准的私人订制服务。

（九）发挥家庭照顾的基础作用

1. 弘扬孝亲敬老美德。各级各有关部门和新闻媒体要利用春节、重阳节、中秋节等传统节日和“敬老月”活动载体，大力弘扬孝亲敬老美德，深入推进孝文化进社区、进家庭、进学校，加大“孝亲敬老人物”、“最美家庭”、“好媳妇”等典型挖掘和宣传，倡导社会尊老助老、家庭孝老爱老的良好风尚。

2. 提升家庭照顾能力。鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住，对老年人进行亲情照顾。实施家庭照护人员培训项目，帮助老年人子女及其他赡养人、扶养人等家庭照护人员掌握老年护理知识和技能，提高失能失智老年人的家庭照护水平。

三、保障措施

（一）加强组织领导。市政府成立宁波市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组，建立部门联席会议制度，及时研究解决有关问题。各区县（市）政府要把居家和社区养老服务工作纳入重要议事日程，成立相应组织，落实工作责任，确保各项任务落到实处。

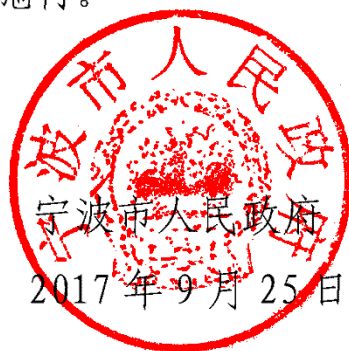
（二）加大资金保障。建立分级负担、基础补助与项目补助相结合的财政投入机制，加强资金使用绩效评估，提高资金使用效率，逐步通过政府购买服务等方式，实施精准化补助。所需专项资金按实列入各级财政年度预算安排。具体补助办法由市民政局、市财政局负责制定。各区县（市）政府要根据财权和事权相

匹配原则，落实各项补助资金。

（三）完善政策法规。围绕改革试点各项任务，针对居家养老服务发展中存在的突出问题，制定和完善相关配套政策，做好居家养老服务地方立法的相关工作，不断完善居家养老服务政策法规体系。

（四）强化督查评估。分解落实改革重点任务，把重点任务落实情况列入对市级有关部门、区县（市）政府的目标考核内容。市民政局要加强督促指导，及时总结工作经验，评估工作绩效，对改革成效显著、作用发挥突出的单位和服务机构通过以奖代补的方式予以激励。

本意见自 2017 年 10 月 26 日起施行。



抄送：市委各部门，市人大办、政协办，宁波军分区，市中级人民法院、
检察院，各人民团体、民主党派、新闻单位，各区县（市）卫
星城市试点镇。

宁波市人民政府办公厅

2017 年 9 月 26 日印发
