

漯河市推进基本养老服务体系建设实施方案

(征求意见稿)

为积极应对人口老龄化国家战略，推进基本养老服务体系建
设，实现基本公共服务均等化，根据《河南省人民政府办公厅关
于推进基本养老服务体系建设的实施意见》（豫政办〔2023〕35
号）精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的
二十大精神，坚持党对基本养老服务体系建设的全面领导，坚
持以人民为中心，坚持以改革创新为根本动力，坚持尽力而为、
量力而行，坚持基础性、普惠性、共担性、系统性原则，加快构
建覆盖全体老年人权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务
体系，推动实现全体老年人享有大致均等的基本养老服务，不断
增强全市老年人的获得感、幸福感、安全感。到2025年，基本
养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单不断完善，主动
响应和保障机制基本建立，服务对象、服务内容、服务标准等清
晰明确，服务供给、服务保障、服务监管等机制不断健全，便利
化、可及化程度逐步提高，基本养老服务体系覆盖全体老年人。

二、主要措施

（一）完善落实基本养老服务清单

1. **明确基本养老服务对象。**基本养老服务是由国家直接提供
或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的，旨在实现老有

所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务，包括物质帮助、照护服务、关爱服务等内容。“十四五”时期，重点聚焦老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求，在确保特困老年人应养尽养的基础上，优先为低收入、失能、残疾、独居、空巢、留守、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、为国家和社会作出重要贡献老年人等提供基本养老服务。

责任单位：市养老服务体系建设的指挥部成员单位，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

2. 制定基本养老服务清单。对照《河南省基本养老服务清单》，明确具体服务对象、内容、标准等，包含省级清单服务内容，且覆盖范围和实现程度不得低于《河南省基本养老服务清单》要求。

责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市税务局、市文化广电和旅游局、市交通运输局、市卫生健康委、市退役军人事务局、市医保局、市残联，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

3. 实行动态调整机制。在提高基本公共服务均等化水平的过程中，逐步拓展基本养老服务的对象和内容。市级基本养老服务清单根据《河南省基本养老服务清单》调整情况、经济社会发展水平和财力状况等因素适时调整，由市民政局会同相关部门提出修订意见，经市政府批准后印发。开展低收入人口动态监测，及

时将符合条件的老年人纳入救助范围。对获得最低生活保障金后生活仍有困难的老年人，采取必要措施给予生活保障。对生活无着的流浪乞讨老年人，实施救助服务。

责任单位：市养老服务体系建设指挥部成员单位，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

（二）建立精准服务主动响应机制

4. 建立基本养老服务统计调查制度。建立老年人状况统计调查和发布制度，将老年人口状况纳入人口抽样调查，定期发布全市老年人口状况主要数据，加强基本养老服务统计方法研究，开展基本养老服务统计监测工作。

责任单位：市统计局、市民政局、市卫生健康委、市残联、市政务服务和大数据局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

5. 建立老年人能力综合评估制度。根据《老年人能力评估规范》（GB/T42195-2022）开展评估工作。2024年底前，培育不少于1家评估机构，出台全市统一的老年人能力综合评估制度，评估结果全市范围互认，作为老年人享受相关补贴、接受基本养老服务等的参考依据。

责任单位：市民政局、市卫生健康委，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

6. 建立主动发现机制。依托漯河市大数据平台，推进人口基本信息、婚姻、社保、健康、残疾、照护、经济状况、基本养老

服务对象和服务保障信息等跨部门数据归集共享。通过“漂易办”和基层管理服务平台，发布养老服务政策咨询、信息查询、业务办理等便民养老服务。推进漯河市智慧养老服务平台建设，健全基本养老服务对象数据库，建立基本养老服务对象与基本养老服务精准匹配机制，实现“政策找人、服务上门”。

责任单位：市民政局、市卫生健康委、市残联、市政务服务和大数据局、市公安局、市人力资源社会保障局、市农业农村局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

7. 加强特殊困难老年人关爱服务。依托乡镇（街道）区域养老服务中心、村（社区）养老服务设施、社会工作站等，向高龄、独居、空巢、留守、失能、残疾、计划生育特殊家庭等老年人开展精神慰藉等探访关爱、政策咨询、信息查询、业务办理、家庭养老指导、供需对接等便民服务。支持基层老年协会、志愿服务组织等参与探访关爱服务。推动在残疾老年人待遇享受、服务提供等方面实现资源整合，加强残疾老年人养老服务保障。

责任单位：市民政局、市卫生健康委、市残联，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

（三）健全基本养老服务保障机制

8. 推动建立多层次长期照护保障制度。推动建立相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障制度。完善医养结合服务的医保配套支持政策，合理设置医保费用结算标准和方式，科学核定

养老机构举办的医疗机构医保限额。建立经济困难老年人养老服务补贴、失能老年人护理补贴等制度。引导商业保险机构针对老年人风险保障需求，积极发展普惠型健康保险，增加适合老年人的护理保险产品供给。鼓励各县（区）为老年人购买健康、意外保险提供支持。

责任单位：市医保局、市民政局、市财政局、漯河银保监分局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

9. 强化资金保障。市、县（区）两级建立基本养老服务经费保障机制，将基本养老服务经费按规定纳入财政预算，确保基本养老服务项目及标准落实到位。加大在生活照料、康复护理、社会工作、人员培养等方面的政府购买服务力度。推进市与县（区）财政事权和支出责任划分改革，基本养老服务项目所需资金按支出责任分担。各级福利彩票公益金用于支持发展养老服务的比例不低于 55%。鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金、开展志愿服务等方式，为基本养老服务提供支持和帮助。鼓励有条件的地方优化养老服务机构床位建设补助、运营补助等政策，支持养老服务机构提供基本养老服务。

责任单位：市财政局、市民政局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

10. 加强队伍建设。开展养老护理员培训，按规定给予培训补贴，到 2025 年年底前，全市累计培养培训 200 名养老院院长、5000 名养老护理员、500 名专兼职老年社会工作者，实现

培训规模和技能水平整体提升。每年举办养老护理职业技能大赛，对符合条件获奖选手按程序申报“五一劳动奖章”“技术能手”等荣誉称号，并予以适当物质奖励。强化养老机构社工专业化建设，每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有1名社会工作者。研究制定养老服务从业人员薪资待遇保障政策，建立养老护理员工资指导价定期发布机制，对符合条件的养老服务从业人员给予社保补贴。鼓励高等院校、中等职业学校等开设养老服务相关专业，按规定落实学生资助政策。落实养老机构护理员岗位补贴制度。实施失能老年人家庭照护者培训计划，纳入政府购买养老服务目录，对符合脱贫劳动力、农村转移就业劳动者、失业人员、就业困难人员等条件的参训人员，按规定给予职业培训补贴。

责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局、市教育局、市总工会、团市委、市妇联，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

11. 落实优惠扶持政策。落细支持养老服务发展的税费减免政策，建立民政、税务部门共享的养老服务企业和社会组织信息通报机制，提高税收减免工作效率。落实养老服务机构用电、用水、用气、用暖享受居民生活类价格标准；需要缴纳供水、供电、供气、供暖等城市基础设施配套费的，应当予以减免。对符合条件的低保、分散特困老年人落实用电、用水、用气、取暖等优惠政策。按照城市社区养老服务机构75周岁以上服务对象数量与公益性岗位100:1的标准，提供政府公益性岗位数量。

责任单位：市发展改革委员会、市税务局、市财政局、市城管局、市住房城乡建设局、市民政局、市人力资源社会保障局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

（四）提高基本养老服务供给能力

12. 推进养老服务设施配建。市、县两级政府要编制养老服务设施布局专项规划，将各类养老服务设施规划布点相关内容纳入国土空间总体规划和控制性详细规划，合理确定设施种类、数量、规模以及布局，形成结构科学、功能完备、布局合理的养老服务设施网络。严格落实养老服务设施配套建设作为土地出让前置条件，配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。新建城区和居住区按照每百户不低于 30 平方米，已建成居住区按照每百户不低于 20 平方米标准配置养老服务设施。社区养老服务设施单体面积不低于 300 平方米、街道综合养老服务中心单体面积不低于 2000 平方米的标准配套建设养老服务设施，确保到 2025 年基本补齐社区养老服务设施短板。政府投入资源或者出资建设的养老服务设施要优先用于基本养老服务。

责任单位：市住房城乡建设局、市发展改革委员会、市民政局、市自然资源和规划局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

13. 发挥公办养老机构基础作用。各县（区）要综合考虑区域内基本养老服务对象床位需求，对生活不能自理且有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养，并做好经费保障工作。到

2025年，生活不能自理特困人员集中供养率不低于70%。2023年底前，建立公办养老机构入住管理制度，明确老年人入住条件和排序规则，强化对失能特困老年人的兜底保障作用。坚持公办养老机构公益属性，在满足保障对象入住需求的基础上，优先接收经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄、计划生育特殊家庭、为社会作出重要贡献的老年人等。乡镇敬老院在保障好集中供养对象的前提下，可利用空余床位为其他无法定赡养人、扶养人，或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力的老年优待抚恤对象提供优惠服务。

责任单位：市民政局、市卫生健康委、市退役军人事务局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

14. 推动公办养老机构高质量发展。将农村养老服务纳入乡村振兴战略，建设县乡村三级衔接的农村养老服务设施网络，充分发挥县级兜底和指导作用、乡镇枢纽和辐射作用、村级载体和依托作用。推进政府投资兴办的养老机构改造升级，提高失能老年人照护能力，发挥示范引领作用。推动乡镇敬老院转型区域养老服务中心，2025年底前至少60%的乡镇敬老院完成转型，在满足特困人员供养需求的前提下向社会开放，成为农村养老核心阵地。各县（区）建立特困供养机构考核激励机制，到2025年底，包括农村敬老院在内的公办养老机构入住率达到60%以上。加强敬老院和残疾人托养照护服务机构建设，提升失能、残疾老年人照护水平。

责任单位：市民政局、市农业农村局、市退役军人事务局、市残联，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

15. 培育优质市场主体。落实完善优惠扶持政策，通过提供场地、减免租金、综合奖补、政府购买服务等方式，支持社会力量兴办提供基本养老服务的养老机构。完善政府购买基本养老服务政策，支持市、县（区）两级按需以市场化原则购买养老服务。优化养老服务机构建设补助、运营补助等政策，支持养老机构提供多元化基本养老服务，满足老年人多样化服务需求。对于居家和社区基本养老服务提升行动已建成的家庭养老床位，县（区）政府要出台政策予以支持并落实补贴资金，确保提升行动项目产出绩效可持续。

责任单位：市发展改革委员会、市财政局、市市场监管局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

（五）提升基本养老服务便利化可及化水平

16. 发展居家社区养老服务。结合实施城市更新行动，综合考虑地区人口密度、老年人口分布状况、服务需求、服务半径等因素，统筹规划社区养老服务设施选址和布局。支持社会力量依托街道综合养老服务中心和乡镇区域养老服务中心、社区养老服务设施，广泛参与提供家庭养老服务，共同构建定位精准、功能互补、方便可及的居家社区养老服务网络，就近为老年人提供日间照料、助餐、助浴、助洁、助医、助急、助行、康复护理等服

务。2025 年底前，各县（区）均达到国家、省示范性居家社区养老服务网络标准。深入推进老年助餐服务行动，2024 年底前建成不少于 160 个老年人助餐服务设施，实现城乡老年助餐服务网络全覆盖，市、县（区）两级研究出台助餐服务扶持政策。围绕满足生活照料、起居行动、康复护理等需求，各县（区）合理确定家庭养老床位建设的范围和资助标准。2025 年底前，完成不少于 6170 户特殊困难老年人家庭适老化改造，居家养老服务形成一定规模。鼓励发展康复辅助器具社区租赁服务。

责任单位：市民政局、市住房城乡建设局、市商务局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

17. 推动医养康养融合。加强老年人健康管理，为老年人建立统一、规范的电子居民健康档案。实现 65 周岁以上低保、特困中的重病重残等失能和部分失能老年人家庭医生签约率 100%。支持医疗卫生机构通过家庭病床、上门巡诊、家庭医生签约等方式，提供居家医疗服务。优化整合基层医疗卫生和养老资源，为老年人提供基本公共卫生服务和医疗救治、康复护理、生活照料等服务。2024 年底，实现养老机构与医疗卫生机构协议合作签约率 100%。推动部分一二级医院、社区卫生服务机构、养老机构向医养康养联合体机构转型，建立医疗、康复、护理双向转诊机制，为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及安宁疗护一体化的健康和养老服务。

责任单位：市卫生健康委、市民政局、市医保局，各县（区）

政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

18. 推进适老化改造和无障碍环境建设。优先推进与老年人日常生活密切相关的公共服务设施改造，为老年人提供安全、便利和舒适的环境。鼓励开展无障碍环境认证，积极推进已建成的多层住宅、公共场所加装电梯，提升无障碍环境服务水平。推动各级政务服务平台进行适老化、无障碍改造，采取传统服务和智能化创新服务并行方式，提供多元化、个性化、贴心暖民的便利服务。“95128 电召服务”增加助老模式，实现 24 小时人工接听就近派车。

责任单位：市发展改革委员会、市民政局、市住房城乡建设局、市市场监管局、市残联、市交通运输局、市政务服务和大数据局，各县（区）政府、市开发区管委会，市城乡一体化示范区管委会，市西城区管委会

三、组织保障

（一）加强组织领导

各县（区）要高度重视基本养老服务体系建设工作，主要负责同志要亲自抓、负总责，将基本养老服务体系建设工作纳入当地经济社会发展规划和重要议事日程，纳入民生实事项目。各级养老服务体系建设工作指挥部要发挥牵头协调作用，研究并推动解决基本养老服务体系建设工作中的重大问题，市有关部门和单位按照职责分工，明确落实措施和进度安排。

（二）强化考核激励

将基本养老服务体系建设相关指标纳入市政府目标管理绩效考核和“1+8+N”过程监管事项。市民政局会同相关部门建立基本养老服务评价机制。各县（区）政府要切实履行责任，落实支持政策，加强绩效评价和监督检查，将养老服务政策落实情况、目标任务完成情况纳入年度经济社会高质量发展综合绩效评价和考核范围，作为领导班子和领导干部年度综合考核依据。

（三）严格综合监管

市民政局牵头制定养老服务监管责任清单，落实监管责任。建立健全全市统一的养老服务质量标准、评价体系以及养老服务机构质量日常监测制度。严格落实养老服务领域非法集资处置工作中防范、监测、预警和及时移送的责任，严厉打击干扰养老服务行业发展的无证小养老院等，依法查处不规范经营行为。

（四）营造良好氛围

各级各有关单位要主动做好基本养老服务政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，畅通意见建议反馈渠道。通过广播、电视、电台、报刊、网络、媒体等方式，积极开展养老服务法治宣传教育，广泛凝聚社会共识，充分调动各方面的积极性和主动性。

附件：漯河市基本养老服务清单