

惠州大亚湾开发区养老服务体系 建设“十四五”发展规划（2021-2025年）



目 录

一、 规划背景	- 1 -
(一) 发展基础	- 1 -
(二) 发展环境	- 3 -
二、 总体思路	- 5 -
(一) 指导思想	- 5 -
(二) 基本原则	- 5 -
(三) 发展目标	- 6 -
三、 主要任务	- 9 -
(一) 推动养老服务基础设施建设	- 9 -
(二) 健全完善基本养老服务制度	- 10 -
(三) 推进机构养老服务提质增效	- 11 -
(四) 健全社区居家养老服务网络	- 13 -
(五) 提升医养康养结合服务能力	- 15 -
(六) 加强养老服务人才队伍建设	- 17 -
(七) 推进养老行业产业融合发展	- 19 -
(八) 加快推动智慧养老服务发展	- 20 -
(九) 全面强化养老服务综合监管	- 22 -
四、 保障措施	- 23 -
(一) 加强组织领导	- 23 -
(二) 健全政策体系	- 23 -
(三) 完善投入机制	- 23 -
(四) 强化设施保障	- 24 -
(五) 严格督促检查	- 24 -

为积极应对人口老龄化，完善我区养老服务体系，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》《广东省人民政府办公厅关于加快推进养老服务发展的若干措施》《惠州市推进长者服务高质量发展行动方案（2020-2022年）》等相关文件精神，结合我区实际，特制定本规划。规划期为2021年至2025年。

一、规划背景

（一）发展基础

“十三五”时期，区委、区管委会高度重视养老服务业发展，将养老服务作为保障和改善民生的重要内容，积极推行养老服务供给侧改革，继续推进政府“保基本”、社会“齐参与”的适度普惠的现代化养老服务体系，我区养老服务体系建设取得长足发展。养老服务政策制度、资金支持、土地保障、组织领导、督查评估等保障体系不断完善，初步建成居家社区机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系，养老信息化建设有序推进，养老服务人才队伍加速发展，老年人安全感、幸福感、获得感不断增强。

1.养老服务政策体系更加完善。“十三五”期间，我区积极贯彻落实《惠州市卫生健康局关于“银龄安康行动”老年人意外伤害综合保险实施方案》《惠州市推进长者服务高质量发展行动方案（2020-2022年）》《惠州市社区老年人日间照料示范中心建设及长者“大助餐”试点工作实施方案》等市级养老政策文件，充分发挥制度设计对服务提供、设施规

划、土地供应、医疗保障等方面的保障作用。在此基础上，我区结合区域经济发展水平，增加政府投入，提高高龄津贴发放标准，扩大“银龄安康行动”与“长者服务卡”的受益对象，大力支持养老服务体系建设，累计投入 71 万元用于支持“银龄安康行动”，累计投入 4900 万元用于支持养老服务体系建设。

2.养老服务体系基本形成。机构养老服务能力显著提高。截止到 2020 年底，全区共有养老机构 2 个，养老床位 363 张，其中比“十二五”期间新增养老服务机构 1 个，新增养老床位 338 张，实现了每千名老人拥有养老床位数 32 张。积极推进社区居家养老服务发展。“十三五”期间，累计建成 3 个居家养老服务中心，实现每个街道均建有居家养老服务中心。全区累计建成村（社区）老年人活动中心 39 个，村（社区）老年人活动中心的村（社区）覆盖率达到 69%。积极落实“大助餐”试点服务，累计为独居、空巢、困难老年人提供服务达 10 万人次。大力推动政府购买居家养老服务，以政府购买“互联网+”居家养老形式，依托“12349 养老服务平台”为老年人提供家政服务、心理关怀、资源链接等服务。贯彻落实农村留守老年人关爱工作，制定《农村留守老人巡访工作实施细则》，累计为 10 名农村留守老年人提供服务。

3.医养结合服务初见成效。“十三五”期间，我区大力推动医养结合，强化医疗卫生与养老服务衔接，鼓励有条件的医疗机构内设养老床位，鼓励暂无条件的养老机构与周边的

医疗机构开展多种形式的签约合作。截止到 2020 年底，全区现有养老机构已经 100%与医疗机构签约合作，为入住老年人提供预约就诊、开辟就医绿色通道等多项医疗卫生服务。

4.人才队伍建设初步展开。“十三五”期间，我区将养老服务从业人员技能培训纳入年度计划，深入贯彻落实省市相关文件，组织完成养老护理管理、服务人员培训 350 人次。截止到 2020 年底，全区共有养老从业人员 23 名，养老护理人员 7 名，养老机构院长和养老护理人员岗前培训率和持证上岗率达到 50%以上。

（二）发展环境

1.中央、省、市的积极老龄化政策为养老服务体系建设指明了目标方向。党中央、国务院就实施积极应对人口老龄化国家战略作出一系列重大决策部署，颁布了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《国家“十四五”养老服务发展规划》《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》等政策文件。广东省颁布了《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》《广东省人民政府办公厅关于加快推进养老服务发展的若干措施》等政策文件。惠州市发布了《惠州市人民政府办公室关于加快推进社区居家养老服务网络建设的实施意见》《惠州市推进长者服务高质量发展行动方案（2020-2022 年）》等政策文件。从中央到省、市各级养老政策的发布的为养老服务体系建设进一步明确了目标方向。

2.低老龄化水平为养老服务体系建设创造了“机遇窗口

期”。根据我区公安局户籍数据显示，截至 2020 年底，户籍总人口 15.83 万人，其中 60 岁以上老年人为 1.16 万人，占户籍人口数的 7.68%。根据第七次全国人口普查数据显示，截至到 2020 年 11 月 1 日，大亚湾区常住人口 44.44 万人，常住 60 岁以上老年人 2.8598 万人，占常住人口数的 6.4%。。大亚湾区尚未进入老龄化社会，老龄化程度远低于全国平均水平（国家统计局公布的第七次全国人口普查数据显示，60 岁及以上人口占总人口比重为 18.70%），也低于广东省平均水平（广东省统计局公布的第七次人口普查数据，60 岁及以上人口占总人口比重为 12.35%）。低老龄化水平为养老服务体系的建设创造了有利条件。

3.经济持续增长与社会事业快速发展为养老服务体系的建设提供了基本保障。根据《2020 年惠州大亚湾经济技术开发区国民经济和社会发展统计公报》，“十三五”期间，地区生产总值从 506.3 亿元（2015 年）增加至 703.1 亿元（2020 年，初步核算数），年均增长率达 6.68%，一般公共预算收入从 42.6 亿元（2015 年）增加至 66.5 亿元（2020 年，初步核算数），年均增长率达 12.48%。“十三五”期间，财政用于教育、卫生、体育、社保保障等的社会事业支出持续增加。2020 年末全区各种社区服务设施共 410 个，其中综合性社区服务中心 59 个。经济持续增长与社会事业发展为养老服务体系的建设奠定了坚实的基础。

4.养老市场需求的多元化为养老服务体系的建设提出了新问题。老年人需求层次已经从生存型向发展型转变，从简单

的生活照料向多层次、多样化方向转变，从被动服务向主动参与转变。老年人追求高品质养老服务与市场低品质养老服务供给的矛盾较为突出。养老床位中，普通养老床位与护理型养老床位结构性失衡现象普遍存在。

5.城乡发展不均衡为养老服务体系建设带来了新挑战。农村养老投入不足，服务机制不健全，资源较少，文化活动的组织力度逐渐减小，康复护理、医疗保健等上门服务基本处于空白。农村养老服务的相关资金投入仍存在较大缺口，农村还没有建立起养老服务财政投入的稳定增长机制。

二、总体思路

（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，深入贯彻习近平总书记关于养老服务工作的重要论述，以省、市政策文件为指导，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，坚持新发展理念和以人民为中心的发展思想，按照高质量发展要求，充分发挥政府的主导作用和社会力量的主体作用，深化供给侧改革，依托大亚湾生态和资源优势，以满足老年人多层次、多样化养老服务需求为根本目的，不断提高老年人获得感、幸福感和安全感，构建与社会经济发展水平相适应的养老服务体系，努力打造具有大亚湾特色的一体化养老格局。

（二）基本原则

——优先基本，适度普惠。综合考虑我区社会经济发展水平、人口、社会事业发展等因素，坚持以保障基本为前提，

重点满足高龄、失能、失智、独居、特困和计划生育特殊家庭老年人的养老需求，适当发展普惠型养老服务，满足大众老年人的基本养老合理布局。

——以人为本，适应需求。以老年人的养老需求为导向，为老年人提供多层次、多样化的养老服务，满足现代社会养老形势的发展需求。

——因地制宜，集约发展。鼓励利用社会其他闲置设施及存量土地，兴办规模适度、服务设施齐全、具有可持续发展能力的养老设施；集约高效利用土地和现有养老及民生相关的服务资源，在满足服务、保证环境的前提下，适当增加养老机构及设施的建设强度。

——分类指导，突出重点。按照“居家社区机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系”精神，以空间资源协调配置为重点，以社区嵌入，机构与社区养老融合发展为方向，充分考虑设施的服务容量和运营管理问题，促进各类设施协调有序和可持续性发展。

（三）发展目标

到 2025 年，夯实养老服务政策法规，以满足老年人多层次、多样化需求为导向，构建居家社区机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系。全区养老服务行业更加发展、产业更加升级、市场更加开放、产品更加丰富、供给更加多元，逐步形成兜底保障有力度、普惠供给高质量、高端服务可选择的多层次养老服务体系，保障人人享有基本养老服务，老年人多样化、多层次养老需要有效满足。养老服务供

给能力和质量显著提高，老年人在居住环境、日常出行、健康服务、社会参与、精神文化生活等方面的获得感、幸福感、安全感全面提升。

——机构养老服务提质增效。深化公办养老机构改革，推动公办养老机构转型升级，推动公建民营模式逐步实现成熟化、制度化。养老机构护理型床位占比 60%，社会办养老机构床位数不低于总床位不低于 80%。公办养老机构的兜底保障作用得到充分发挥，公办养老机构社会化改革持续深化，支持社会力量参与提供养老服务。

——完善社区居家养老服务网络。社区 15 分钟居家养老服务圈基本建成；社区养老服务设施实现有效覆盖，社区日间照料机构覆盖率不低于 90%；全面建立居家社区老年人定期探访制度，特殊困难老年人月探访率达到 100%；全区建设 1 所老年大学。

——积极实现医养康养融合发展。推动养老服务机构与医疗卫生机构的深度合作，完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系，推动养老服务延伸覆盖链条。全区二级以上综合医院设老年医学科比 55%以上，基层医疗机构护理型床位占比 35%以上，65 岁以上老年人健康管理率达到 100%，老年友善医疗卫生机构比例达 90%。

——加强养老服务队伍建设。鼓励养老企业与各类院校开展联合办学、双向培养机制，探索养老人才的创新培养模式。以政府购买服务的形式开展养老人才培训，提升从业人员的养老服务水平。出台养老人才引进、养老职业从业年限

及技能水平补贴政策。

专栏 1：“十四五”期间大亚湾区养老服务体系建设		
主要指标		
序号	指标	“十四五”规划目标
机构养老	养老机构护理型床位占比	不低于 60%
	社会办养老机构床位数总床位 (比例)	不低于 80%
	有集中供养意愿的特困人员集中供养率	100%
社区居家养老	社区日间照料机构覆盖率	不低于 90%
	特殊困难老年人月探访率	100%
	符合条件的困难老年人家庭适老化改造覆盖率	100%
	建设老年大学	1 所
医养结合	二级以上综合医院设老年病科比例	55%以上
	基层医疗机构护理型床位占比	35%以上
	65 岁以上老年人健康管理率	100%
	老年友善医疗卫生机构比例	90%以上
服务保障	80 周岁及以上户籍高龄老年人津贴覆盖率	100%
队伍建设	养老服务从业人员岗前培训率	100%
	每千名老年人配备社工数	1 人
	每百张养老机构床位配备社工数	1 人
	老年志愿者注册人数占老年人口比例	10%以上
社会组织	社区(村)基层老年社会组织(老年人协会)覆盖率	100%
资金保障	区级用于社会福利的彩票公益金支持养老服务体系建设的占比	不低于 55%

三、主要任务

(一) 推动养老服务基础设施建设

1. 加强养老服务设施空间布局规划

落实养老服务设施规划建设“回头看”，重点清查整改规划未编制、新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）未落实、社区养老服务设施未达标、已建成养老服务设施未移交或未有效利用、已移交产权人的养老服务设施擅自改变养老用途等问题。协同国土资源规划部门，强化国土空间规划统筹协调作用，落实“多规合一”，对养老服务设施总量不足或规划滞后的，要及时在国土空间总体规划、详细规划编制或修改时予以完善。

2. 大力推动养老服务设施建设

按照国家相关标准和规范，社区养老服务设施要纳入城镇社区配套用房建设范围，新建住宅小区按每百户不低于20平方米的标准配套建设养老服务设施，并在新出让居住用地的规划条件和出让方案中予以明确。老城镇和已建住宅小区无养老服务设施，或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，各街道办事处要加强统筹协调，按照每百户不低于15m²的标准，通过新建、改造、购置、置换、租赁等方式进行配置。

3. 整合盘活利用存量闲置资源

各街道办事处要充分利用现有公共资源，制定整合闲置设施改造为养老服务设施的政策措施，将闲置的村办学校、

厂房、公共设施、集体用房和场地等建设或改造为社区老年人日间照料中心、居家养老服务中心、老年人活动中心、托老所等社区托养机构，为城镇高龄独居、失能、半失能、失独以及低保家庭和低收入家庭的老年人提供基本养老服务。

（二）健全完善基本养老服务制度

1. 建立基本养老服务清单制度

结合我区社会经济发展水平以及老年人养老需求，建立基本养老服务清单，明确基本养老服务项目、服务对象、供给方式、服务标准等。重点保障经济困难的失能、重残、高龄、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人的养老服务需求，推动逐步实现人人享有基本养老服务。

2. 健全医疗保险制度

基本医保实现应保尽保。稳步提高医疗保险筹资标准和保障水平，减轻参保老年人的医疗负担。实施大病保险制度，实现参保老年人大病保险全覆盖，适度向特困老年人群体倾斜。完善医疗救助，发展老年人慈善医疗，确保困难老年人获得基本医疗卫生服务。优化医保支付方式，推行“一站式”便利结算。健全和完善医疗保险异地就医即时结算服务管理机制，解决老年人异地就医结算问题。优化医疗机构内老年人就医环境，在老年人挂号、就诊、住院等方面提供便利。积极发展商业健康保险，完善补充医疗保障制度。健全老年人急救机制，提升老年人急救能力。

3. 推进多层次长期照护服务体系建设

探索从居家、社区到专业机构相衔接的多层次照护服务

体系，加大对经济困难高龄、失能老年人和特困老年人的照护服务力度。探索“政府主导、多方筹资、企业承保、自愿参保”保险模式，鼓励商业保险机构开发医养保险产品，增加老年人可选择的商业保险品种，并逐步覆盖到居家社区养老服务。构建以护理保险为基础，社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险为补充的多层次照护保障体系，为失能人员提供照护服务保障，满足多元化照护服务需求。

（三）推进机构养老服务提质增效

1. 推进公办养老机构建设

根据全区养老发展需求、特点，在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄、计划生育特殊家庭等老年人的服务需求，建设综合性、功能性公办养老机构。按照资源整合、就近便利、功能配套的要求，加快建设长者照护之家，将其打造成为具有老年人日间和短期托管、助餐服务、健康服务、智慧养老服务、家庭支持服务、文娱教育服务、社工服务和其他服务于一体的街道嵌入式综合型养老服务机构¹。形成一个街道综合型养老服务机构带动多个社区养老服务实施的服务布局，形成“1+N”服务网络，充分发挥综合养老服务机构资源调度作用，建设成10-15分钟为老服务圈。协调推进公办养老机构运营模式改革，支持社会力量通过合资、联营、参股、租赁等参与改革，以政府购买服务、公办民营等方式管理和运营养老机构。

¹ 养老机构与社区有机融合在一起的养老模式，是以社区为载体，以资源嵌入、功能嵌入和多元运作方式嵌入为理念，在社区内嵌入一个市场化运营的养老机构，整合周边养老服务资源，为老年人就近养老提供专业化、个性化、便利化的养老服务。

配套建设社区居家养老服务设施，建设 1 所医养结合、功能完备，具有示范引领作用的综合性长者安养中心²。建设 1 所满足失能、失智等特殊老年人需要的功能性养老机构。

2. 鼓励社会力量兴办养老服务机构

依托大亚湾开发区良好的生态资源和区位优势，跨区域合作，吸引社会资本，引进国内外领先医养康养企业。落实好对民办养老机构的投融资、税费、土地、人才等扶持政策，鼓励采取股份制、股份合作制、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式支持社会力量投资、建设、运营养老机构。推动养老机构依法依规设立多个服务网点，实现规模化、连锁化、品牌化运营。

3. 积极推进养老机构服务质量建设

进一步完善养老机构服务质量标准和评价体系，加强养老机构服务质量监管。推进落实养老机构质量、安全建设专项行动工作任务，抓好质量、安全达标工作。支持特困供养机构升级改造护理型床位，确保有需求的特困供养人员全部实现集中供养，实现服务设施和服务刚需的有效对接。注重综合监管，确保养老机构安全运营。做好新登记养老机构的备案、服务监管和存量养老机构的备案工作，加强机构法人登记，确保养老机构安全运营。逐级靠实责任，夯实质量建设工作基础。明确监管责任和养老机构的主体责任，继续加强从业人员培训。

² 福利服务中心。

（四）健全社区居家养老服务网络

1. 发展城区居家社区养老服务网络

加强街道养老服务设施建设和社区养老服务设施配建，在街道建立综合性养老服务机构，承担全托、日托、上门服务等综合服务功能和相应区域的统筹指导功能；在社区建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为社区老年人按需求提供托养、日间照料、膳食供应、康复护理、居家上门、陪诊转介等一站式养老服务，并支持承接街道委托的居家巡探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务；在有条件和有需求的住宅小区，可延伸设立居家养老服务站点，探索“物业+养老服务”等模式，为居家上门服务提供支持；在家庭发展家庭养老床位，通过家庭适老化改造和智能化升级，依托居家社区养老服务机构为居家老年人提供上门服务，逐步形成衔接有序、功能互补的城市社区养老服务网络。

2. 建设农村居家社区养老服务网络

以促进城乡基本养老服务均等化为着力点，推动将农村养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容。建立健全以家庭养老为基础、老年人活动中心为依托、敬老院为支撑的农村养老服务网络。建设具备全托、日托、上门服务等综合服务功能的农村区域性养老服务机构（中心），对辖区农村留守老年人关爱服务、互助养老设施运行提供支持和指导；对优化整合后空置的敬老院，要顺应形势需要转型为居家社区养老服务设施，关停、空置的敬老院未经民政部门同意不

得拆除或挪作他用。发挥党建引领作用，在行政村一级依托老年人活动中心等村级互助养老服务设施，打造农村社区养老服务平台或居家养老服务站点，保障农村老年人生活有人管、服务有场所、互助有组织。

3. 推进老年人家庭适老化改造

加快推进老年人家庭适老化改造，对困难老年人家庭适老化改造予以资助，到 2025 年，符合条件的困难老年人家庭适老化改造覆盖率达到 100%。支持有需要的老年人家庭开展居家适老化改造，逐步推动由“兜底型”向“适度普惠型”转变。鼓励发展通用住宅，满足各年龄段家庭成员，尤其是老年人对居住环境的必须要求。引导开展适合老年人生理特点及安全需要的设施改造和老年用品配置，方便家庭成员照料服务。

4. 逐步扩大政府购买居家养老服务范围

将以保障“兜底型”逐渐向“普惠型”转变，重点为特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人购买“12349”线上和线下居家养老服务，试点为普通老年人购买“12349”线上居家养老服务，试点为自费购买“12349”线下居家养老的老年人提供补贴。“十四五”期间，根据经济发展水平，逐步提高购买居家养老的标准。建立居家社区老年人定期探访机制，定期上门巡访独居、空巢老年人家庭，帮助老年人解决实际困难，对特困老年人探访率达到 100%。

5. 丰富老年人精神文化生活

依托长者照护之家、长者服务站，完善老年人精神文化

生活设施网络，为全区老年人提供全覆盖文化娱乐服务。加强对老年群体组织和为老服务社工组织的指导，广泛开展老年人喜闻乐见的文体活动。运用媒体宣传、“敬老月”活动、老年人文化节等载体，丰富老年人的精神文化生活，完善老年人精神关怀服务体系。建设大亚湾开发区老年大学，依托区长者服务中心、长者照护之家、党群服务中心等组织开办老年大学分校、学习点。支持养老服务机构开展“教养结合”，推动老年教育融入养老服务体系。

（五）提升医养康养结合服务能力

1. 支持医养结合服务

推进医养结合机构放管服改革，鼓励养老机构申办医疗卫生机构，支持社会力量举办医养结合机构。大力支持社会力量举办医养结合机构，对于有意向的机构，在政策范围内大力支持和相关指导帮助。优化提升养老服务中医疗护理型床位占比，“十四五”期间全区养老机构护理型养老床位占比达60%以上。盘活现有医疗、养老资源，实现医疗和养老服务双向融合互通。推进医疗机构适老化改造，开展老年人友善医疗服务，医疗机构普遍建立为老年人提供挂号、就医的绿色通道。深入推进医养结合试点，遴选一批医养结合特色机构和社区。床位100张以上的养老院应内设医务室或护理站。具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。支持医疗机构在养老场所设立医务室等诊疗延伸点。

全面推进养老机构与医疗机构签约合作。强化医养签约

合作，按照“方便就近、互惠互利”的原则，长者安养中心、长者照护中心、长者服务站等养老服务机构要与周边的医疗卫生机构开展签约服务，建立预约就诊、双向转诊等合作机制。“十四五”期间全面建立健全区域化的医养结合为老服务体系，全区所有养老机构要与医疗卫生机构建立合作关系。

配合卫生部门开展家庭医生签约和家庭养老床位服务。完善家庭医生责任制，支持基层医疗机构与长者照护中心、长者服务站及智慧养老服务机构合作，与老年人建立签约服务关系，为社区及居家老年人提供连续性的医疗、康复、护理和健康管理服务。“十四五”期间将签约服务扩大到全部老年人，形成长期稳定的契约服务关系。开展家庭养老床位服务，推进医疗卫生机构为居家失能老年人提供上门医疗服务。

2. 支持康养结合服务

加强老年人健康教育。利用多种方式和媒体媒介，对老年人及其照护者开展健康教育活动，宣传老年人健康科学知识，加强中医药健康养生养老文化宣传，促进老年人形成健康生活方式，提高老年人健康素养。将健康教育全面纳入老年人教育机构课程体系。依托长者服务站、长者服务社会组织等，引导老年人积极参与社会活动，自觉主动维护身心健康。

配合卫生部门落实老年人健康服务，做好老年人常见疾病预防、早期筛查、早期干预，有效干预疾病，提高老年人

的健康生活质量。同时，配合卫生部门落实国家基本公共卫生服务项目，为 65 岁以上常住人口建立健康档案，提供健康管理服务；为 65 岁及以上老年人提供生活方式、健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导等老年人健康管理、健康服务和医养结合服务。开展老年人心理关爱和失能失智预防等项目。

（六）加强养老服务人才队伍建设

1. 建立养老各类人员分层次教育体系

加快开展大规模的专业培训，加强养老专业人才培养。加大对专业人员培训的投入，利用多种形式加大对老年医学、康复、护理、营养、心理疏导、心理慰藉等人才的培养。

探索多形式培养培训模式，打造养老护理员培训实训基地，制定培训实训基地标准和规范，开发培训教材，形成培训师资力量。建立养老护理员培训和管理制度，有计划、分层次、多渠道开展养老护理从业人员培训。推动养老护理员职业技能等级认定工作，完善与养老护理员职业技能等级配套的薪酬激励机制。“十四五”期间实现区内养老护理员全员培训。

建立养老专业人才输入通道，建议与有关专业或行业主管部门联合制定人才引入的相关规定，鼓励医疗、康复、护理、药剂、营养、心理等专业人才进入养老行业，并建立跨行业转型的鼓励政策，如免费培训、行业信息咨询等，提升服务管理水平。

同时，建议参照卫生领域专业人才的学分制管理，尽早建立养老专业领域关键岗位或专业技术人员的岗位培训积分制，鼓励专业人才和关键岗位人才的职业成长。

2. 建立并完善专业人才区域化人才共享机制

养老专业人才储备和经验的积累需要时间为基础，迅猛进展的老龄化进程对人才需要量迅速增长，加速了养老专业人才市场不良竞争，也对人才培养造成负面影响，建立地区区域化的人才共享机制，通过信息化、远程等技术手段，结合市场化的医生联盟、互联网医疗等方式，应用医护人员多点执业，以及区域化的分级诊疗机制可以有效地实现区域化专业人才与当地养老机构的对接，利用人才共享的机制实现养老机构低成本的专业化服务合作，实现人才服务半径的拓展，提高人才的使用效率，抑制不良的人才竞争方式。同时，通过共享机制的建立也可以同步进行人员的服务绩效考核与评价，规范服务行为，确保服务质量。

3. 建立健全养老从业人员福利支持和劳动保护制度

建立优秀人才奖励机制，对于工作中表现突出的从业人员，给予薪酬待遇的提高、优先给予职业晋升机会、优先给予学习、培训机会，以此激励其提供高质量、高效率的护理服务，对获得市级及以上职业资格证书的机构从业人员给予一定的奖励。提高薪资水平，根据经济社会发展状况，结合机构自身运营管理情况，稳步提高养老机构从业人员的薪资水平。完善社会保障，加强劳动保护和职业保护，养老机构应当与员工依法签订劳动合同，建立劳动关系，为其参加社

会保险。

（七）推进养老行业产业融合发展

1. 优化养老服务市场环境

充分发挥市场在资源配置中的决定作用，推动社会力量逐步成为发展养老服务业的主体，通过政府购买服务、政府和社会资本合作等方式，鼓励支持社会力量参与养老公共服务供给，营造高效规范、公平竞争的市场环境。全面放宽养老服务市场准入，全面落实养老服务领域公平竞争审查制度，禁止对社会资本、非本地资本、境外资本单独设置附加条件、歧视性条件和准入门槛。进一步优化相关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，要主动公开审批程序和审批时限，推行一站式标准化服务，加强对筹建养老机构的指导服务。落实养老服务机构享受相关税费优惠，保障为社区提供养老服务的机构，按规定在增值税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税、不动产登记费等方面享受优惠，养老服务机构服务场所用电、用水、用气享受居民价格政策。

2. 逐步扩大养老产业规模

实施“养老服务+行业”行动，支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、农业、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态。探索发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新兴业态，拉长养老产业链条，丰富养老服务内容，为老年人提供多样化、多层次的产品和服务。积极推进养老服务业向服务专业化、产业规模化、运营连锁化、发展集团化方

向迈进。

3. 加强多元化金融服务支持

鼓励国有资本、社会资本等积极参与康养产业发展，鼓励和支持有条件的金融机构投资康养服务产业。鼓励社会资本通过建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于购置、建设和改造养老服务设施。鼓励企业、慈善组织及个人设立养老领域慈善信托，开展养老服务慈善项目。

4. 积极培育老年用品产业

配合惠州市的统一部署，发挥惠州在电子信息产业方面的优势，培育和引进相结合，运用 5G、人工智能、物联网、云计算等信息技术手段，培育老年用品研发设计制造产业，重点布局智能化日用辅助产品、安全便利养老照护产品、康复训练及健康促进辅具等领域。制定老年用品产业发展扶持政策，吸引老年用品企业和创业者在我区聚集。提高企业自主研发能力，积极引进行业领先企业，大力发展医养新材料、老年健康医药、保健品等产业。制定老年用品产业发展扶持政策，吸引老年用品企业和创业者。

（八）加快推动智慧养老服务发展

1. 推进智慧养老服务网络建设

依托惠州市长者综合服务管理平台，积极探索将信息技术与机构养老、社区养老、居家养老服务相融合，让“政府—机构—社区—居家”互联互通，“区—街道—村（社区）—家”管理融为一体，实现对整个养老服务体系的有效管理，为老年人提供更加贴心的个性化、精准化服务。“十四五”

期间智慧老年人服务覆盖全部社区，形成老年人、家庭、社会、政府共同参与养老、孝老、敬老的良好氛围。积极参与惠州市长者综合服务管理平台建设，建立养老服务提供系统的数据库，包括养老机构、医养结合服务机构、各类社区养老服务设施等服务、运营等相关的完整信息，做到数据精准和动态管理，从而实现对整个养老服务体系的有效管理。依托惠州市“12349”平台，建立包括老年健康、养老服务数据库，解决持续服务适配和持续监测的目标。依托供需数据库平台，逐步建立老年人健康与功能监测系统、志愿者服务共享平台（结合时间银行）、养老服务设施信息和质量评价实时监测与查询系统，解决养老服务的精准对接。

2. 开展智慧助老行动

按照“老有所为、老有所乐、老有所学”的要求，充分利用“互联网+居家养老”服务平台，开展活力老年人服务非活力老年人活动，提高老年人生活质量。根据国家智慧健康养老应用试点示范基地的建设要求，尝试基于“互联网+养老”的“家庭照护床位”和“虚拟养老院”的建设，引进专业机构通过搭建居家养老信息化服务平台，整合医疗、餐饮、家政、社工、志愿者等线下资源，将居家养老老年人需求与社会服务资源有效对接，开展居家养老“点餐式”上门服务。充分发挥“互联网+居家养老”线上和线下服务相结合的优势，结合惠州市农村留守老年人巡防制度等工作要求，积极探索结合互联网应用的巡防探视新模式，充分发挥社工、社工机构以及“互联网+养老”的优势，开展农村老

年人的巡视及服务管理工作。

（九）全面强化养老服务综合监管

1. 建立养老服务综合监管制度

深化养老服务领域“放管服”改革，全面加强养老服务市场“宽进严管”，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度。明确监管重点，全面加强养老服务领域设施建设用地、运营秩序、质量安全、从业人员、涉及资金等方面监管。推进养老服务综合监管与市场发展形势相适应，引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，促进养老服务业态健康有序发展。

2. 加快推进社会信用体系建设

建立健全失信联合惩戒机制，完善信用记录和人员档案数据库，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。开展养老服务满意度、需求调研评估和养老机构服务质量日常监测。

3. 建立养老服务突发事件应急管理机制

加强应急管理体系和能力建设。加强风险评估和监测预警，强化源头治理，健全风险防范化解机制。分级分类制定老年人服务领域突发公共事件应急预案，明确应急责任机构、工作流程、物资保障等。加强应急救援队伍建设，强化培训与演练，切实提高应急能力。

四、保障措施

（一）加强组织领导

健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的养老服务工作机制，强化养老服务资源、项目、资金统筹管理。强化各级、各部门落实规划的主体责任，将规划主要任务指标列入重要议事日程，主要领导亲自抓、负总责，制定细化工作方案和具体措施，分阶段、分步骤组织实施。全面建立健全区、街道老年人服务工作体制机制，形成推进规划实施的合力。

（二）健全政策体系

落实国家、省、市、区相关政策，建立健全具有大亚湾开发区特色的财政资助、评估评价、监督管理等政策体系，推动老年人服务加快发展、有序发展、科学发展。加快完善养老服务市场体系，全面落实土地、税收、人才、金融等方面扶持激励政策，充分激发民间资本发展潜力和活力。强化政策引导，明确老年人服务发展方向，不断满足老年人多样化、多层次的养老服务需求。

（三）完善投入机制

强化资金保障，做好养老后备金。将养老服务事业经费列入财政预算，根据老年人口的增加和养老服务发展需要，逐步增加养老服务投入。将本级用于社会福利事业的彩票公益金中不低于 55% 的资金用于支持发展养老服务，并与一般性公共预算安排的养老服务体系建设资金统筹使用。加大政府购买养老服务力度，工作经费纳入财政预算。

（四）强化设施保障

协同自然资源主管部门明确区、街道、村（社区）养老服务设施规划标准，按照国家有关标准，分区分级规划设置养老服务设施用地。会同有关部门制定土地供给政策，对社会资本举办的非营利性养老机构与政府举办的公办养老机构享有相同的土地使用政策。对营利性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。

（五）严格督促检查

会同有关部门，加强对落实本规划的组织、协调和督导，及时解决工作中遇到的问题。在 2023 年和 2025 年，分别对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估，将评估结果作为改进工作和绩效考核的重要依据。各部门根据本规划进一步明确任务，细化指标，落实责任。鼓励各级、各部门积极探索，勇于创新，创造性地实施规划。