

宁国市养老服务业发展规划 (2021—2035)

宁国市民政局

2021 年 11 月

目 录

前言	1
第一章 规划背景	2
一、“十三五”时期取得的主要成就	2
二、养老服务业发展面临挑战与机遇	5
1、我国人口老龄化持续加剧，养老服务业方兴未艾	5
2、宁国市养老服务业发展面临挑战与机遇	5
第二章 指导思想、基本原则、发展目标	10
一、指导思想	10
二、基本原则	10
三、发展目标	11
第三章 发展任务	14
一、建立健全基本养老服务制度	14
1、建立完善以社会养老政府兜底范围老年人为重点的老年人福利制度	14
2、建立健全家庭养老支持制度	15
3、建立老年人长期照护社会保障制度	16
4、建立以老年人能力评估、养老服务需求评估为首要内容的养老服务评估制度	16
二、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	18

1、倡导居家养老，满足绝大部分老年人的养老需求·····	18
2、促进社区养老，构建全面放开、市场化、普惠性、嵌入式居家社区养老服务体系·····	19
3、平衡机构养老，构建不同类别、不同规模、不同类型、不同层次机构养老服务体系，满足特定老年人群的养老需求·····	21
4、促进医养康养相结合，为有医疗需求的老年人提供相应的医疗护理服务，为健康老年人提供有益身心健康的养老服务·····	23
三、加强社区养老服务设施建设·····	26
1、加强城乡居住区适老化建设·····	26
2、优化社区养老服务设施布局·····	26
3、建设城乡文化休闲娱乐设施·····	27
四、构建普惠养老体系·····	27
1、完善普惠养老服务政策制度·····	28
2、保证普惠型养老服务机构建设·····	28
3、大力发展居家社区养老服务机构和位于社区的机构养老服务机构·····	28
4、积极培育发展以普惠型养老服务为主责主业的国有独资企业·····	28
五、加快发展智慧养老服务·····	29
1、建设“智慧养老系统”，打造全方位、多功能信息化养老服务平台·····	29
2、建立数字养老档案，构建精准化、多领域养老服务大数据中心·····	30
3、推进智慧养老“新基建”，建设智慧养老社区·····	30

六、完善社会养老兜底保障体系·····	31
七、推进公办养老机构改革·····	32
1、实行分类改革，明确组织性质·····	32
2、明确注册登记机关，创设公平公正养老服务市场环境·····	32
3、明确管理体制，实现国有资本保值增值·····	33
4、一院一策，融入整体规划·····	33
5、确立分类改革顺序，避免国有资产流失·····	33
八、切实加快“放管服”改革·····	34
1、取消入住养老服务机构限制，实现充分市场竞争·····	34
2、取消养老服务机构用房限制，繁荣居家社区养老服务业·····	35
3、制定不同规模养老服务机构消防设施器材配置标准，提高消防验收效能·····	35
九、构建养老服务业人才培养体系·····	35
1、制定全面系统的人才培养政策制度·····	36
2、引进、培育专业养老服务管理团队·····	36
十、构建养老服务综合监管体系·····	36
1、建立政府主导、相关部门依职责监管综合监管体制·····	36
2、明确监管内容与措施·····	37
3、创新监管方式·····	37
十一、大力发展养老产业·····	39
1、发展老年医疗保健食品药品器械器具业·····	39

2、发展老年生活用品业·····	41
3、发展老年旅游业·····	42
4、发展老年房地产业·····	43
十二、积极推动长三角养老服务一体化发展·····	45
1、优化长三角养老服务一体化营商环境·····	45
2、建立常态化长三角养老服务一体化交流合作体制机制·····	46
3、推动长三角养老服务标准、“智慧养老系统”互联互通·····	46
第四章 保障措施·····	47
一、加强组织领导·····	47
二、保证财政支持·····	47
三、多方筹措资金·····	48
四、加强执行力度·····	48
五、加强工作协调·····	48
六、加强督促、检查、调度、评估、验收、审议工作·····	49
七、培育敬老孝老养老助老社会风尚与舆论氛围·····	49
八、建设公平公正养老服务市场环境·····	49

前 言

人口老龄化是社会发展的重要趋势，是今后较长一段时期我国的基本国情。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》已将积极应对人口老龄化上升为国家战略，养老服务业进入了加速发展的关键时期。

为加快发展养老服务业，构建全面、系统、科学、与经济社会发展水平相协调、具有宁国特色的养老服务体系，建设普惠、实用、与人口老龄化进程相适应、适度前瞻的养老服务设施，发展适合宁国的养老产业，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、国家《“十四五”民政事业发展规划》、安徽省与宣城市“十四五”养老服务发展规划、《宁国市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，及国家省市养老服务业法律法规规章政策，以及《宁国市城市总体规划（2012—2030 年）》，结合宁国市实际情况，编制本规划。

本规划范围为宁国市行政区域。

本规划期限为 2021-2035 年。其中，近期规划期限为 2021-2025 年，远期规划期限为 2026-2035 年。

第一章 规划背景

一、“十三五”时期取得的主要成就

“十三五”期间，在宁国市委市政府的坚强领导下，在宣城市民政局的具体指导下，全市上下主动适应经济发展新常态，积极应对各种困难和挑战，养老服务业取得了长足发展，各项主要任务圆满完成。

——养老服务政策体系、制度体系持续完善。共出台养老服务政策文件 15 个。

——老年人福利水平持续提高。高龄津贴制度覆盖面达 1.15 万人。养老服务补贴惠及 2880 名困难老年人。通过政府购买服务方式为城区 287 名“低保”低收入老年人提供了居家养老服务。

——特困人员供养实现应保尽保。建立了特困人员供养标准自然增长机制，保障标准逐年提高。至 2020 年底，城市特困人员供养基本生活标准达 1140 元/月/人，农村特困人员供养基本生活标准达 987 元/月/人。

——社区服务体制机制持续创新。以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”社区服务体制机制已现雏形，包括养老服务内容在内的社区协商工作成效明显。

——社区养老服务设施更加完善，多层次养老服务体系基本形成。全市 102 个村、18 个社区全部建成社区综合服务设施。城乡养老服务“三级中心”覆盖率达 100%。全市有市民活动广场 60 处。全市居民小区（宿舍、村）室外活动场地覆盖率 90%、社区医疗机构覆盖率 100%。

——智慧养老工作持续推进。包括养老服务功能在内的社区公共服务综合信息平台逐步建立，信息化与社区服务有了深度融合，信息共享体系正在形成。西津街道凤凰社区养老服务中心荣获安徽省第二批智慧养老示范工程单位。

——机构养老服务设施建设持续推进。全市现有各类养老床位4045张，每千名老年人养老床位达到47张。各乡镇（街道）敬老院转型升级工作持续推进，为辖区内老年人提供了丰富的养老服务。

——医养结合持续深入推进。全市34家养老机构100%与医疗机构签约，18家公办养老机构100%内设了标准化医务室，已创省级医养结合综合示范单位3家。

——公办养老机构改革持续推进。18家农村敬老院有7家实现公建民营管理，其它敬老院利用空余床位充分开展了社会化代养业务。

——养老服务标准化成就斐然。共发布27项安徽省民政地方标准。其中，《养老机构危险源识别与控制规范》、《养老机构休养人员心理护理规范》作为全国行业标准立项，已进入征求意见阶段。

——养老服务人才队伍不断壮大。取得养老护理员职业资格、社区工作者职业资格的人数不断增加，社区专职工作人员、专业社工、社区志愿者数量不断增加。

——养老服务重大项目陆续铺开。凤形山居家健康养老服务中心、宁阳养老公寓等养老项目已完成备案工作；东方寿星康养项目已完成项目初步规划设计；世界银行贷款项目宁国市社会福利服务中心提升工程项目正在建设中。

——长三角养老一体化合作拉开序幕。宁国市社会福利院（老年公寓）入选首批长三角异地养老机构名单和首批长三角异地一体化养老实训基地名单，9家旅游景点入选长三角一体化老年旅游推荐景区名单。

专栏1 “十三五”养老服务主要任务指标完成情况			
类别	指标名称	目标值	完成情况
老年人福利	高龄津贴制度覆盖率（%）	100	100
	低收入老年人养老服务补贴覆盖率（%）	50	50
特困人员供养	城市特困人员供养基本生活标准（元/月/人）	---	1140
	农村特困人员供养基本生活标准（元/月/人）	---	987
社区养老服务设施	城乡社区综合服务设施（个）	120	120
	城乡养老服务“三级中心”覆盖率（%）	100	100
	社区医疗机构覆盖率（%）	100	100
机构养老服务设施	每千名老年人养老床位数（张）	45	47
	公办养老床位占总养老床位比（%）	45	47
医养结合	养老机构与医疗机构签约率（%）	100	100
养老服务标准化	养老服务标准制定（项）	----	27
养老服务人才	护理员培训基地（个）	1	1
	社会工作者职业资格（人）	-----	120

	养老机构人员培训（人次）	600	1000
重大项目	养老服务重大项目（个）	1	1

二、养老服务业发展面临挑战与机遇

（一）我国人口老龄化持续加剧，养老服务业方兴未艾

自 20 世纪末我国进入老龄化社会以来，人口老龄化持续加剧。根据第七次人口普查数据，截止 2020 年 10 月底，60 岁及以上老年人口已达到 2.64 亿，占总人口的 18.7%；65 岁及以上老年人口为 1.91 亿，占总人口的 13.50%，即将进入中度老龄化社会。据研究，我国老年人口将以每年 3% 以上的速度快速增长，2050 年前后达到 4.4 亿左右的峰值，约占总人口的三分之一。

我国养老服务业方兴未艾。国家层面养老服务业制度体系已基本建立；养老服务设施建设快速推进；老龄服务成果丰硕；“放管服”改革成效显著，营商环境大为改善；应对人口老龄化、大力发展养老服务业的社会氛围已然形成。

但我国养老服务业还存在需要长时期才能解决的、深层次的问题。养老服务仍以贫困老年人口生活救助为主，而不是以失能半失能老年人照护服务为主；市场化的养老服务产业尚未形成；养老服务市场全面放开的理念尚不够深入；养老服务市场环境公平性有待提高；养老服务产业理论体系尚未建立，特别是地方基层的养老服务产业理论体系远未建立，养老服务业实践缺少全面系统的理论指引。

（二）宁国市养老服务业发展面临挑战与机遇

1、老年人口形势日趋严峻

——老年人口持续增加，人口老龄化日趋严重。2006 年至 2020 年的 15 年间，全市 60 岁及以上老年人口由 55941 人持续增加到 83657 人，占总人口比也由 14.74%持续增加至 21.99%。至 2020 年末，全市 65 岁及以上老年人占总人口比已达到 17.77%，全市已经处在中度老龄化社会。

——老年人口占总人口比例严重偏高的趋势还将继续。至 2020 年末，持续增加的老年人口，已使 60 岁及以上老年人占总人口的比例高出全国平均水平 3.29 个百分点、65 岁及以上老年人占总人口的比例高出全国平均水平 4.27 个百分点。这是多年来老年人口占比持续递增的结果。至 2035 年，这种持续递增还将继续。

——“失独”老年人口逐年快速增加，其养老问题已逐渐成为社会问题。2008 年至 2020 年 13 年间，全市“失独”老年人口由 23 人持续增加至 193 人，增加速度之快，尤以近六、七年为甚。

2、养老服务业发展尚有短板

宁国市养老服务业虽然取得了长足发展，但与人民群众不断增长的养老需求相比，尚存在短板。

——养老服务市场环境建设任重道远。养老服务市场化、市场在资源配置中起决定性作用、以人民为中心的发展思想有待深入理解与贯彻；财政资金投入有待全面与平衡；全面、系统的老年人养老补贴政策体系与政府社会养老兜底功能有待完善。

——居家社区养老服务业发展有待重点加强。居家社区养老服务机构数量少、市场化程度低；“智慧养老系统”缺位。

——机构养老服务机构护理床位标准有待提高，建筑设计、功能设计有待优化。护理床位设施设备硬件有待完善，医疗护理专业水平有待提高；房间平面布局、床均建筑面积、设施设备配置等建筑设计、功能设计有待改造优化；养老服务设施人性化有待加强。

——农村老年人养老问题突出。农村老年人养老保障力度较低、消费能力相对偏低；向农村倾斜的养老补贴政策有限；农村获得的财政投入相对偏少。

——生态环境、旅游资源、土特名产等自然禀赋优势及其它比较优势挖掘不足。养老服务业及养老产业在长三角一体化发展中外来资本较少、作为有限。

3、发展养老服务业及养老相关产业优势明显

——发展养老服务业具有天然生态优势。宁国，境内峰峦叠嶂、山清水秀、风光旖旎、水质甘甜，年均气温 15.4℃，年降水量 1400 毫米，森林覆盖率高达 80%，空气清新，气候宜人，加之小城静谧、民风淳朴，优良的生态环境十分适合老年人养老。

——发展老年旅游业、老年房地产业具有区位、交通、旅游资源优势。宁国作为沪杭苏大城市“后花园”的区位，方便的交通，丰富的旅游资源，特别适合成为沪杭苏大城市老年人优先选择的养生养老去处和短途旅游、度假旅游、度假养老目的地。

——发展老年医疗保健食品药品器械器具业、老年生活用品业具有区位、交通、特产资源、经济基础、科研制造、人力成本、经济实力优势。宁国，地处皖东南、东临沪杭苏、北接南京合肥，是长三角

地区、东南沿海地区连接内陆腹地的重要通道与区域性交通枢纽，已融入上海、杭州、南京、合肥四大城市 2 小时经济圈。其“山核桃”、“板栗”、“笋干”、“前胡”、“黄花云尖茶”、“元竹”等名优特产久负盛名。宁国拥有上世纪 80 年代奠定的工业主体地位，具有雄厚的技术研发、制造技术、制造工艺基础，具有相对低廉的人力成本。其综合经济实力始终保持全省领先位次。这些优势特别适合并有助于发展老年医疗保健食品药品器械器具业、老年生活用品业。

宁国需统筹利用上述优势，依托资源禀赋，秉持差异化发展原则，选择适合自己的养老产业范围。

4、养老服务业及养老相关产业发展面临难得的机遇

——人口老龄化进程带来窗口期机遇。再过七、八年时间，我国第一代独生子女父母将进入需要人照顾的高龄阶段。届时，一股养老照护浪潮将到来，将挑战、考验我国的养老服务。这七、八年时间，是我国做好养老服务准备、应对挑战考验的窗口期，也是我国加快发展养老服务业及养老产业难得的机遇。宁国必须利用这个窗口期机遇，做好养老服务的各项准备，包括养老产业产品（服务）的准备。

——养老相关产业规模优势缺位带来先机。目前，国内尚没有一个省市具备老年医疗保健食品药品器械器具和老年生活用品研发、制造的规模优势。宁国市可利用此时机抢先发展老年医疗保健食品药品器械器具业和老年生活用品业，迅速形成生产、销售的规模优势，占领养老相关产业发展的制高点。

——长三角一体化发展带来新机遇。宁国，已被纳入国家长三角

区域一体化发展规划之中。2020 年以来，沪苏浙皖养老一体化协作取得实质性进展。四省市联合发布了首批长三角异地养老机构名单。宣城市民政部门与上海市松江区、浙江省嘉兴市民政局签约，发布了异地养老机构、一体化养老实训基地、老年旅游推荐景区名单，并签署了《旅居养老合作备忘录》。未来，四省市在异地养老、养老人才培养、服务标准互认、智慧养老、养老产业协同等方面，将继续探讨合作，共同促进长三角养老一体化发展。这对宁国市养老服务业及养老相关产业发展来说，是难得的新机遇。宁国市可利用此机遇，加紧改善招商引资软环境，迅速完善养老服务业、养老产业政策体系，重点加强居家社区养老服务设施建设，大力建设面向沪苏浙大城市老年人群的老年旅游设施、适老化建筑设施，大力发展养老服务业和养老相关产业。

第二章 指导思想、基本原则、发展目标

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，全面贯彻党的十八大、十九大及历次全会精神，科学把握新发展阶段，坚决贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，从宁国市经济社会发展及养老服务业实际情况出发，坚持以人民为中心的发展思想，着力养老服务业供给侧结构性改革，着力“放管服”改革，弘扬敬老、孝老、养老、助老传统文化，创设公平竞争市场环境，维护社会公平公正，全面放开养老服务市场，让市场在人、财、物、土地、房屋、管理、信息等资源配置中起决定性作用，政府更好地发挥政策导向、维护公平竞争市场环境、养老公共服务基本保障、服务养老市场主体等作用及承担社会养老兜底功能，推动医疗卫生和养老服务有机结合，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，构建养老服务综合监管体系，促进养老服务业平衡、充分发展，促进养老事业和养老产业协同发展，不断满足老年人持续增长的多样化养老服务需求，持续增强老年人的获得感、幸福感和安全感。

二、基本原则

（一）坚持党的全面领导。坚持党把方向、谋大局、定政策、促改革的方针，坚持党对养老服务工作的全面领导。

（二）坚持以人民为中心。政府发挥好养老公共服务基本保障作用、承担好社会养老兜底功能、推动好医疗卫生和养老服务有机结合。

（三）坚持共建共治共享。构建政府、社会、家庭、市场主体共

同参与、各尽其责的基本格局，发挥政府引领、主导作用，巩固家庭养老基础地位，弘扬孝亲敬老传统文化，建设老年友好型社会。

（四）坚持改革创新。着力养老服务业供给侧结构性改革，着力“放管服”改革，创设公平竞争养老服务市场环境，全面放开养老服务市场，发挥好养老公共服务基本保障作用，承担好社会养老兜底功能。

（五）坚持系统观念。构建宁国市养老服务产业体系，构建宁国市养老服务业理论体系，构建长三角养老协作体系。

（六）坚持量力而为。养老服务政策制定、养老服务设施建设，要与宁国市经济社会发展水平相协调、与财政承受能力相协调。

三、发展目标

到 2025 年，多样化、普惠性基本养老服务制度基本建立，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系初步建成，社区养老服务设施建设取得明显成效，普惠养老体系初步建立，“智慧养老系统”初步建成，社会养老兜底保障体系进一步完善，公办养老机构改革完成，“放管服”改革取得切实进展，养老服务业人才培养体系、养老服务综合监管体系基本建立，养老相关产业集群初步成型、特色初步显现，长三角养老服务一体化明显发展。

到 2035 年，多样化、普惠性基本养老服务制度完善，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系成熟定型，养老服务设施健全，社会养老兜底保障体系、养老服务综合监管体系完善。养老服务业平衡、充分发展，呈现多样式、多层次、多特色。老年人享有

质量保证、价格合理、方便可及的普惠养老服务和实时、快捷、高效、物联化、互联化、智能化、个性化的智慧养老服务。老年友好型社会总体建成。宁国成为沪苏浙皖区域著名养老生态城市、沪苏浙皖老年人的中高端旅游度假养老基地、全国知名的老年用品中心。

专栏2 宁国市养老服务业发展主要目标指标			
序号	主要目标指标名称	2025 目标 指标值	2035 年目 标指标值
1	失能半失能“低保”低收入老年人养老补贴覆盖率（%）	100	100
2	失能半失能老年人护理补贴覆盖率（%）	100	100
3	老年人长期照护社会保障制度	建立	完善
4	老年人能力评估、养老服务需求评估覆盖率（%）	100	100
5	失能半失能老年人享受政府购买养老服务覆盖率（%）	70	100
6	独居、空巢、失独、失智、失能、高龄老年人家庭探访覆盖率（%）	100	100
7	新建城区、新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率（%）	100	100
8	养老服务“三级中心”规范运营率（%）	80	100
9	智慧健康养老示范社区（个）	1	5
10	城乡居住区适老化建设覆盖率（%）	80	95 以上

11	有集中供养意愿的“五保”、“三无”、“失独”老年人及重点优抚对象中老年人集中供养率（%）	100	100
12	财政供养类、社会保障类养老服务机构护理床位占比（%）	60	70 以上
13	一星级以上养老机构占比（%）	95	100
14	老年人康养管理覆盖率（%）	80	95 以上
15	省级医养结合示范单位（个）	6	12
16	养老护理人员岗前培训率（%）	100	100
17	养老护理员累计培训（人次）	1000	3000
18	养老服务社工累计培训（人次）	1000	3000
19	养老服务实训基地（个）	2	4
20	培育发展品牌连锁养老企业（个）	2	7
21	家庭养老床位建设	探索实施	满足需求
22	城乡一体化“智慧养老系统”	初步建成	完善
23	公办养老机构改革	完成	持续完善
24	沪苏浙皖区域著名养老生态城市	---	建成
25	沪苏浙皖老年人的中高端旅游度假养老基地	---	建成
26	全国知名的老年用品中心	---	初步建成
27	全国知名老年用品品牌	---	2—3 个

第三章 发展任务

一、建立健全基本养老服务制度

建立健全老年人福利制度、家庭养老支持制度、老年人长期照护社会保障制度、养老服务评估制度等基本养老服务制度，为所有老年人提供普惠性养老公共服务基本保障，重点满足困难老年人群体基本养老服务需求，完善政府社会养老兜底保障功能。

（一）建立完善以社会养老政府兜底范围老年人为重点的老年人福利制度

建立完善全面、系统、城乡平等的老年人养老补贴制度。完善高龄津贴制度，逐步提高津贴标准。逐年提高集中供养财政供养类老年人和散居财政供养类老年人养老补贴标准。建立优抚对象中老年人、“低保”老年人、低收入老年人及失能半失能（包括失智，下同）优抚对象中老年人、“低保”老年人、低收入老年人养老补贴制度。建立失能半失能老年人护理补贴制度。建立散居财政供养类老年人、优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人、“低保”低收入老年人等不同补贴标准的困难老年人群长期照护保险个人缴费补贴制度。建立老年人丧葬费补贴制度。建立农村老年人居家社区养老服务机构就餐财政补贴制度。建立逐步提高新型农村社会养老保险中基础养老金标准和政府补贴标准的农村老年人养老金增长机制。

建立完善城乡平等的老年人医养康养福利制度。财政供养类老年人、优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人免费体检，失能半失能老年人、政策规定年龄段老年人优惠体检。提高老年人基

本医疗保险、大病医疗补助、慢性病医疗补助等的财政补贴标准。职工基本医疗保险、城乡居民医疗保险老年人医保范围覆盖所有医疗机构和养老服务机构内设医疗机构。有医生处方的老年人用药医保报销范围覆盖所有医疗机构、药店。老年人康复辅具及有医生医嘱的康复项目纳入医保报销范围。外地老年人在宁国就医能异地报销。

建立老年人免费、低收费使用“智慧养老系统”制度。散居财政供养类老年人、优抚对象中老年人、“低保”低收入老年人免费使用，其他人低收费使用。

建立完善老年人优先服务制度。老年人乘坐汽车火车飞机优先购票、优先进站。老年人进公园、博物馆、纪念馆等场所免费或优惠票价。老年人就医挂号、候诊优先。

（二）建立健全家庭养老支持制度

建立完善城乡平等的政府购买居家养老服务制度。为散居财政供养类老年人及居家养老失能半失能优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人购买居家养老服务。

建立子女亲属照护居家养老失能半失能老人财政支持制度。建立阶段性带薪在家照护失能半失能老人制度。建立对允许阶段性带薪在家照护失能半失能老人企业的财政补贴制度。建立对在家照护失能半失能老人子女亲属的财政补助制度。建立失能半失能老年人子女亲属养老服务技能免费培训制度。

建立独居、空巢、失独、失智、失能、高龄老年人家庭探访服务制度。居委会村委会建立独居、空巢、失独、失智、失能、高龄老年

人家庭探访服务的体制机制，成立专门队伍，制定工作标准、流程，包户到人，定期不定期探访。

（三）建立老年人长期照护社会保障制度

制定强化子女赡养老人责任、发挥家庭养老基础作用的相关政策制度。加强人口老龄化国情教育，大力弘扬“百善孝为先”、子女赡养老人等中华民族传统美德，鼓励成年子女与老年父母共同生活或就近居住。失能半失能老年人家庭成员照护技能培训免费、赡养老年人个人所得税专项扣除、享受照护失能半失能老年人假期。

构建失能半失能老年人居家养老长期照护机制。建立完善失能半失能老年人护理补贴、子女亲属照护居家养老失能半失能老人财政支持、老年人长期照护保险社会保障、政府购买居家养老服务、邻里互助、亲朋好友照顾、志愿者上门服务、居委会村委会家庭探访服务、养老服务机构设置家庭养老床位及提供喘息服务、老年人商业护理保险等相互衔接、互为补充的长期照护机制。

建立老年人长期照护保险社会保障制度。根据国家统一安排，建立完善多元筹资机制，明确单位、个人缴费比例，建立困难老年人群个人缴费补贴制度，明确待遇支付条件、范围、水平、方式、程序。根据照护等级和服务提供方式的不同，制定差别化的基本生活照护费用、护理费用报销政策。报销范围覆盖家庭专人照护、机构专人照护所产生的照护费用。优先解决失能半失能老年人专人照护费用报销问题。

（四）建立以老年人能力评估、养老服务需求评估为首要内容的

养老服务评估制度

建立养老服务评估体制机制。成立市养老服务评估指导小组，确定养老服务评估机构，建立宁国市养老服务评估指标体系，确定养老服务评估内容，确定政府必须组织的养老服务评估事项，确定利用养老服务评估结果的事项，建立养老服务评估监督机制。

先行开展老年人能力评估、养老服务需求评估。依据评估指标，确定老年人是否为正常、半失能、失能、失智，确定需要照护的等级，确定是愿意机构养老还是居家养老，以实现对老年人不同层级、不同方式的养老服务供给。

开展老年人家庭特征评估、经济收入评估、居住方式评估。依据评估指标，确定是否为五保户、“低保”家庭、低收入家庭，确定是否为孤寡独居、与配偶同住、与子女或亲友同住等状况。

利用养老服务评估结果。在确定老年人养老补贴、护理补贴、医保报销、免费或优惠体检、健康档案建立、养老服务机构收住对象确定、护理床位数量确定及政府养老服务业规划编制、政策制定、投资建设养老床位数量等事项时，应充分利用养老服务评估结果。

专栏 3	建立健全基本养老服务制度重大任务
1、制定老年人福利制度、家庭养老支持制度及强化子女赡养老人责任、发挥家庭养老基础作用、失能半失能老年人居家养老长期照护等方面的政策制度条文。政策、制度具体条文制定完成率，2025 年之前达到 90%，2035 年达到 95%以上。	

2、建立老年人长期照护保险社会保障制度。失能半失能老年人保险覆盖率 100%，家庭专人照护、机构专人照护所产生照护费用报销覆盖率 100%。

3、建立养老服务评估制度。开展老年人能力评估、养老服务需求评估，摸清全市老年人身体状况，特别是失能半失能老年人的数量、分布、照护等级等情况，帮助构建以失能半失能老年人为重点的老年人长期照护机制。

确定政府必须组织的养老服务评估事项。政府必须组织的养老服务评估事项，包括老年人能力评估、养老服务需求评估、“低保”评估、低收入评估。

二、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

调动政府、社会、家庭、市场主体等资源积极性，发挥家庭、社区、机构各自优势，促进各种养老服务方式融合发展，促进医养康养有机结合，为所有老年人提供普惠性养老服务，为有医疗护理需求的老年人提供相应的医疗护理服务，为健康老年人提供养生、休闲、旅游、健身、教育、社会参与等有益身心健康的养老服务。

（一）倡导居家养老，满足绝大部分老年人的养老需求

完善居家养老支持措施。完善老年人福利制度。鼓励成年子女与老年父母共同生活或就近居住。构建失能半失能老年人居家养老长期照护机制。建立老年人长期照护保险社会保障制度。完善政府购买居家养老服务制度。建立独居、空巢、失独、失智、失能、高龄老年人家庭探访服务制度。建立养老服务评估制度。改进物业服务，将失能

半失能老年人巡查及为失能半失能老年人代缴水电费用、上门收集垃圾作为规定性服务内容。

设立家庭养老床位。允许鼓励具有医疗专护特色的专业型机构养老服务机构、嵌入式养老服务机构拓展服务范围，在有需求的老年人家中设立家庭养老床位。对老年人家庭做适当的适老化改造、护理床位改造。根据老年人能力评估、养老服务需求评估情况，确定床位性质、服务时间、具体服务项目、服务价格等。设立家庭养老床位要尊重老年人对养老服务机构的选择权。

推进城乡居民家庭适老化改造。城镇老旧多层楼房加装电梯。农村住房加装保温层，建设室内卫生间，安装马桶，马桶边安装扶栏，安装热水器，卫生间、厨房安装冷热水管等。对散居财政供养类老年人、优抚对象中老年人、“低保”低收入老年人等困难群体，免费设计安装接通。

（二）促进社区养老，构建全面放开、市场化、普惠性、嵌入式居家社区养老服务体系

完善政府城乡养老服务“三级中心”服务网络，优化服务功能。按照《安徽省城乡养老服务三级中心建设指导规范（试行）》，完善设施设备，落实职能定位，配齐相关人员。着力增强县级特困供养服务机构失能照护服务能力、拓展乡镇敬老院区域养老服务中心功能、发挥村级互助养老服务设施前沿阵地作用。

着力建设社会保障类居家社区养老服务机构，完善养老机构布局。采取政府独资、政府与社会力量合资合作形式，重点在城市老旧、小、

散小区（宿舍）及农村小、散、偏、远自然村（组）建设社会保障类居家社区养老服务机构。要在传统居家社区养老服务范围基础上，增加短期全托、上门设置家庭养老床位服务项目。要具有社会保障兜底功能，提供普惠性、智慧化养老服务，优先服务于社会养老政府兜底范围老年人。

大力建设市场类居家社区养老服务机构，繁荣居家社区养老服务业。鼓励社会力量投资建设市场类居家社区养老服务机构。除传统居家社区养老服务范围外，也可提供短期全托、上门设置家庭养老床位服务。

广泛建设位于社区的机构养老服务机构，提升城乡社区机构养老服务覆盖率。政府、社会力量自主或联合投资建设位于社区的机构养老服务机构，满足不愿意远离家的绝大多数老年人的多样化、个性化需求。除传统机构养老服务范围外，可延伸居家社区养老服务功能，可上门设置家庭养老床位。可采取封闭式管理区（床位）、开放式管理区（床位）相结合的管理方式。可放宽设置标准，床均占地面积、户外活动场地床均占地面积不做要求，床均建筑面积可放宽为不低于20平方米。

建设为老年人提供综合性商业服务的“邻里中心”等居家社区养老服务设施，打造城区15分钟养老服务圈。在新建城区、各旅游度假养老集聚区新建及在老城区新建改建集购物、休闲娱乐、餐饮、社区服务等多种功能于一体的“邻里中心”，就近解决老年人吃、穿、行、医、乐、健、购及社区事项办理等各种生活需求，打造城区15

分钟养老服务圈。

健全“五社联动”社区服务机制，完善社区养老服务功能。通过设立“时间银行”等措施，调动社区社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区公益慈善资源等各方面积极性，在居家社区养老、公共卫生应急事件防控、应急救援等方面，为老年人特别是失能半失能、空巢独居老年人，提供专业化、精细化、个性化服务。对获得养老服务专业社会工作者相关职业资格的，政府积极疏通就业途径、提供就业岗位。成立城乡社区居家社区养老服务志愿组织，经常性、制度化开展居家社区养老服务志愿活动。

发展互助养老，完善居家社区养老服务体系。弘扬出入相友、守望相助、邻里互助优秀传统文化，倡导设立城乡邻里互助养老组织、“时间银行”、居民自治组织等，发展互助养老，完善居家社区养老服务体系。

（三）平衡机构养老，构建不同类别、不同规模、不同类型、不同层次机构养老服务体系，满足特定老年人群的养老需求

强化机构功能定位，明晰机构养老功能。政府独资建设、所属事业单位负责运营的财政供养类养老服务机构，其功能定位为社会养老兜底功能；政府独资或与社会力量合资合作建设但由社会力量经营的社会保障类养老服务机构，其功能定位主要为社会养老兜底功能（满足此功能的前提下，可为其他老年人提供养老服务）；社会力量投资建设并自主经营的市场类（括慈善类）养老服务机构，其功能定位、床位性质、收住对象、收费形式自主决定（但收住财政供养类老年人

为免费，收住优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人为按市政府定价收费。对免费收住、按市政府定价收住上述社会养老政府兜底范围老年人所需费用，市政府予以财政拨付或补贴[不包括慈善类机构养老服务机构]）。

支持市场类养老服务机构发展，提高市场化水平。支持社会力量投资建设运营市场类、慈善类养老服务机构，提高其床位占总养老床位的比例。要求市场类养老服务机构到市场监督管理部门（或专门的注册登记部门）注册登记。

鼓励建设大、中型及微型养老服务机构，优化规模结构。财政供养类、社会保障类机构养老服务机构，其规模原则上应为床位超过 500 张的大型养老服务机构和床位在 200—500 张之间的中型养老服务机构。鼓励社会力量在社区建设床位在 30 张以内的微型养老服务机构。

支持市场类养老服务机构建设“专业型养老服务机构”，完善类型结构。鼓励支持市场类养老服务机构建设具有文艺、体育、国学、书画、医疗康复以及专门收住失智、失能、精神疾病、老年慢性病等特色定位的专业型养老服务机构。

保证基本保障型养老床位，助力普惠养老。财政供养类、社会保障类养老服务机构，其层次为基本保障型（普惠型）养老服务机构。

调控机构养老床位建设速度，保持养老床位供求平衡。2025 年之前，床位建设数量保持在每千名老人拥有 45 张养老床位的标准。2026-2035 年，全市养老服务机构床位数量规划为 10500 张（包括现

有床位）。

落实已立项重大项目，完善类型结构与床位配比。按计划完成已开工在建的以失能半失能特困人员专业照护为主的宁国市社会福利中心项目。对计划于 2021 年开工建设的凤形山居家健康养老服务中心、宁阳养老中心、东方寿星康养项目、康养苑养老服务项目等市场类养老服务机构，政府及相关部门应积极协调，帮助建设方解决相关问题，督促早日开工建设。

（四）促进医养康养相结合，为有医疗需求的老年人提供相应的医疗护理服务，为健康老年人提供有益身心健康的养老服务

大力建设护理床位。财政供养类、社会保障类养老服务机构护理床位占总床位比例至少应为 70%，其它各类养老服务机构护理床位比例按需设置。

完善养老服务机构医养结合功能。大型养老服务机构，设置医护设施设备较齐全、医疗护理功能较完善的专门医疗机构及配备相关专业医护人员；中型养老服务机构，设置全科医疗机构、配备专业医护人员；小型、微型养老服务机构，可内设全科医疗机构、配备专业医护人员，也可通过与外部医疗机构签署合作协议实现医养结合功能。

医疗机构增加养老服务业务。宁国市人民医院、市中医院及其它有富裕可用床位的乡镇、街道卫生服务中心，均应增加养老服务业务；倡导、鼓励非公立医疗机构增加养老服务业务。

创新医养结合管理机制和服务模式。坚持政府主导、政策扶持，鼓励医疗机构开展养老服务业务，支持养老服务机构内设医疗机构，

发展老年护理院、康复医院等专业型养老服务机构，确保养老服务机构医养结合覆盖率 100%。积极创建省级医养结合示范单位，优化医养结合服务供给水平和服务质量。完善社区卫生服务中心功能、推进家庭医生上門诊疗护理服务。利用“智慧养老系统”联动医疗机构、养老服务机构、老年人、老年人家庭等多方主体，打造线上、线下相结合的医养结合模式。

建立老年人健康档案。居委会、村委会、养老服务机构、社区医疗机构等，要充分利用“智慧养老系统”建立辖区老年人（服务对象）健康档案。登记老年人健康状况，发现、实时监测健康危险因素，提醒、告知、督促早发现早治疗。

建立健全老年人精神关爱服务体系。居委会、村委会、养老服务机构、社区医疗机构、家庭医生、专业社工、相关志愿者等，要充分利用“五社联动”社区服务机制、“智慧养老系统”及党建活动室、农家书屋、学校、卫生室等各类室内外养老服务设施、文化卫生活动设施、社会文化教育设施，向城乡老年人提供心理咨询、自我保健、疾病预防、中医体质辨识、伤害预防自救等健康咨询服务，组织老年人开展养生、休闲、健身、文化、教育、体育、娱乐、旅游、社会参与等各类精神文化活动。

开展中医药治未病服务活动。居委会、村委会要经常性地组织中医药专家，利用居家社区养老服务机构、社区卫生机构等场所，为老年人提供中医养生保健知识普及、现场诊治、中医健康咨询评估、中医健康干预调理、慢性病防治、随访管理、康复锻炼等中医药治未病服

务。

专栏 4 构建居家社区机构相协调、医养康养相结合养老服务体系 重大任务
--

1、给有需求的老年人设立家庭养老床位。对其家庭做适当的适老化改造、护理床位改造，并提供养老服务，且做到应设尽设。设立家庭养老床位必须由老年人自主选择的养老服务机构进行。
--

2、规划近期，重点进行城乡老年人家庭适老化改造。

3、完善“三级中心”设施、设备、功能。

4、各级政府、政府与社会力量的联合体，要重点在城市老旧、小、散小区（宿舍）及农村小、散、偏、远自然村（组）建设社会保障类居家社区养老服务机构。

5、在新建城区建设相应级别、相应数量的“邻里中心”，各旅游度假区养老集聚区各自新建1个相应级别的“邻里中心”，在老城区新建改建数个街道级“邻里中心”、5个社区级“邻里中心”。

6、持续提高市场类、慈善类机构养老服务机构床位占总养老床位的比例，直至达到安徽省规定的70%。

7、2026-2035年，应充分发挥政府主导和政策引导作用，持续进行养老床位建设，使全市养老服务机构床位数量达到10500张，以满足社会养老服务需求。

8、落实已立项重大项目。按计划推进宁国市社会福利中心（世行贷款项目）、凤形山居家健康养老服务中心、宁阳养老中心、东方寿星康养项目、康养苑养老服务项目。

9、大力建设护理床位。财政供养类、社会保障类养老服务机构护理床位占总床位比，规划近期达到 40%，规划远期达到 70%以上。

10、创新医养结合管理机制和服务模式，建设特点鲜明、优势明显、综合实力强、具有示范辐射作用和一定影响力的省级医养结合示范单位。2025 年底，全市省级医养结合示范区（基地、园区、项目、中心）达到 3 个。

11、建立老年人健康档案。2025 年覆盖 80%的老年人，2035 年覆盖 95%以上的老年人。

三、加强社区养老服务设施建设

（一）加强城乡居住区适老化建设

加快城乡居住区适老化改造。公共出入口、公共走道台阶处等有障碍处铺设轮椅坡道。楼道、公共建筑墙侧加装扶栏等防摔防滑设施。户外活动场地安装健身设备器材等。

完善城乡居民住房适老化设计。新建多层楼房设计配置电梯。城镇将四居室、二居室住房作为规划设计的重点，并按比例在同一小区配建，以满足子女与老人同住、老人在子女家附近独住的不同需求。农村在住房建设审批时要考虑到子女在老人家附近居住及与老人一起居住的问题。

大力建设农村污水处理设施。以村或相近数个村为单位，研究设计建造小型污水处理厂，铺设排污管道，彻底有效解决农村污水排放问题。

（二）优化社区养老服务设施布局

新建城区、居住区，按百户 20—30 平方米标准配套建设社区养老服务设施用房。已建成居住区、老旧城区及农村，按百户 15—20 平方米标准新建或改建社区养老服务设施用房。配建养老服务设施用房达标率达到 100%。

（三）建设城乡文化休闲娱乐设施

新建改建综合性老年大学。在市区新建或改建一所综合性老年大学；在各乡镇街办政府驻地新建一所规模相当的集老年大学、老年人活动中心等功能于一体的综合性老年人活动中心；在各村（组）新建一所规模相当的综合性老年人文化活动中心。

建设市民活动广场。在市区新建或改建市民活动广场、滨河广场、滨河公园等，实现市民 15 分钟步行圈即有一处市民活动广场的目标；在各乡镇街办政府驻地新建或改建一处规模相当的居民活动广场；在各村（组）新建或改建一处规模相当的居民活动广场。

建设城乡社区“口袋公园”。方便老年人就近休闲健身。

专栏 5	加强社区养老服务设施建设重大任务
1、规划近期，进行城乡居住区适老化改造，农村以村或相近数个村为单位建设小型污水处理设施。	
2、2025 年底之前，完成新建改建综合性老年大学、综合性老年人活动中心任务。	

四、构建普惠养老体系

构建普惠养老体系，让广大老年人享受到质量保证、价格合理、

方便可及的养老服务。

（一）完善普惠养老服务政策制度

完善面向广大老年人的高龄津贴、农村老年人社区养老服务机构就餐财政补贴等养老补贴政策。完善规定年龄段老年人优惠体检、大病慢性病医疗补助等医养康养福利政策。制定低收费使用“智慧养老系统”政策。完善老年人优先服务政策。制定长期照护保险社会保障制度。制定独居、空巢、失独、失智、失能、高龄老年人家庭探访服务制度等。

（二）保证普惠型养老服务机构建设

政府独资或与社会力量合资合作建设的养老服务机构必须为普惠型（基本保障型）养老服务机构。支持鼓励社会力量建设普惠型养老服务机构。在保证养老服务质量基础上，保持价格合理，让宁国老年人住得起、住得好。

（三）大力发展居家社区养老服务机构和位于社区的机构养老服务机构

政府、社会力量可自主或联合建设居家社区养老服务机构和位于社区的机构养老服务机构，让不愿意远离家的绝大多数老年人就近、方便、选择入住养老服务机构。

（四）积极培育发展以普惠型养老服务为主责主业的国有独资企业

在原公办养老机构资产基础上转型的社会保障类养老服务机构，作为国有独资企业，要从定位、价格、服务质量方面保证机构的普惠

性。推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为普惠型养老服务机构。加大国有资本对养老服务的投入，新建以普惠型养老服务为主责主业的国有独资企业。

专栏 6	构建普惠养老体系重大任务
1、结合三部委《城企联动普惠养老专项行动实施方案（试行）》，2022 年底前，制定出台普惠养老服务政策、制度，制定出台上述《实施方案》相关土地、规划、融资、财税、医养结合、人才等全方位政策支持包。	
2、支持企业申报国家城企联动普惠养老专项行动，建设普惠型养老服务机构。市政府与企业签订合作协议，企业按约定承担公益责任、提供普惠性养老服务包，向社会公开，接受监督。2023 年前，至少签约落地知名养老企业 1 家，培育发展品牌连锁养老企业 1 家。	

五、加快发展智慧养老服务

发展智慧养老，让老年人享受到实时、快捷、高效、物联化、互联化、智能化、个性化的养老服务。

（一）建设“智慧养老系统”，打造全方位、多功能信息化养老服务平台

政府承担建设主体责任，采取独资或与社会力量合资合作等形式，率先投资建设。要采用物联网、互联网、人工智能、大数据、云计算、区块链、智能终端等先进技术与设施设备，打造全方位、多功能信息化养老服务平台，配备连接及终端设施设备。系统终端范围要包括所有老年人、老年人居室、老年人活动轨迹、老年人子女亲属、养老服务机构、医疗机构、各类养老服务商、社区管理机构、养老服务主管

部门、养老服务业相关协会等。系统除完成传统的养老服务内容外，还要能实现随身监护、实时监测、全景监测、家庭监护、远程安防监控、智能定位、紧急呼救、快捷救护、远程医疗、共享健康档案、医疗护理、健康管理、志愿服务、随时关爱、购物、文化娱乐、物业管理等实时、快捷、高效、物联化、互联化、智能化、个性化的养老服务功能。系统建设要城乡一体化。系统除实现主动监测报警外，老年人使用应简单化，要实现“一键呼”，以解决老年人智能技术使用困难问题。要建立完善系统建设、使用、服务、管理的标准规范政策制度，及应对系统可能带来的信息安全、人身安全等法律风险、经营风险的政策。

（二）建立数字养老档案，构建精准化、多领域养老服务大数据中心

结合“智慧养老系统”平台建设，围绕老年人各种养老需求和全市养老服务机构、医疗机构、各类养老服务商、养老相关产业、护理员、志愿者、专业社会工作者等组织个人两大方面基础数据，进行采集、填报、调用，建立涵盖每个老年人健康状况、日常生活等精准数据和养老服务、医疗保健服务、老年食品药品器械器具、老年用品、老年旅游、老年房地产、老年心理咨询等方面精准数据的数字养老档案，通过开发智慧养老服务管理平台、智慧养老大数据管理平台、数据交换共享体系等软件，构建精准化、多领域养老服务大数据中心，进行大数据管理、分析与应用，完成养老服务功能。

（三）推进智慧养老“新基建”，建设智慧养老社区

结合“智慧养老系统”终端建设，在社区采用物联网、大数据、云计算、区块链、人工智能等先进技术及视频感知系统、智能传感设备、可穿戴智能设备等智能终端设施设备，实现出入人脸识别、老人姿态行为分析、老人精准定位、老年人各项健康指标监测报警、紧急呼救、快捷救护、点餐买药、家政服务、邻居视频社交、空巢残障老人重点关怀、生活垃圾溢出与环境污染报警等社区服务功能，提升社区养老智能化水平，建设智慧养老社区。

专栏 7	加快发展智慧养老服务重大任务
1、建设包括平台硬件、平台软件（大数据中心）、连接、终端设施设备的“智慧养老系统”。政府率先投资建设，并于规划近期初步建成，2035 年底前全面完善。	
2、2025 年底前，基本建立解决老年人智能技术使用困难问题的长效机制，使老年人充分享受“智慧养老系统”带来的实时、快捷、高效、物联化、互联化、智能化、个性化的养老服务。	
3、开展“智慧养老系统”、智慧养老社区应用试点示范工作，探索可复制、可推广的智慧养老服务模式。2025 年底前，建成 1 个社区示范点、2 个居家社区养老服务机构示范点、2 个机构养老服务机构示范点、2 个医疗机构示范点、100 个老年人家庭示范点。	

六、完善社会养老兜底保障体系

扩大社会养老兜底保障范围，将“失独”老年人、重点优抚对象中老年人纳入财政供养范围, 将优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人纳入按市政府定价入住养老服务机构范围。

2025 年前，将“失独”老年人、重点优抚对象中老年人纳入财政供养范围，将优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人纳入按市政府定价入住养老服务机构范围。

七、推进公办养老机构改革

推进公办养老机构改革，明确养老机构组织性质、注册登记机关、管理体制及分类改革顺序，实现政事分开、政企分开，实现所有权与经营权分开，实现国有资本保值增值，避免国有资产流失，创设公平公正养老服务市场环境，提高养老服务水平与质量，政府更好地承担社会养老兜底保障功能、更好地发挥养老公共服务基本保障作用。

（一）实行分类改革，明确组织性质

按投资主体、运营主体分类。政府投资设立、政府部门运营的，改为财政供养类养老服务机构，其组织性质为事业单位；政府独资设立或与社会力量合资合作设立、社会力量经营的，改为社会保障类养老服务机构，其组织性质为国有独资企业或混合所有制企业；社会力量投资设立并经营的，改为市场类养老服务机构，其组织性质为企业；施善者投资设立并自主运营的，改为慈善类养老服务机构，其组织性质为社会服务机构。

（二）明确注册登记机关，创设公平公正养老服务市场环境

财政供养类、慈善类养老服务机构，由民政部门办理注册登记；社会保障类、市场类养老服务机构，由市场监督管理部门（或专门的注册登记部门）办理注册登记。

（三）明确管理体制，实现国有资本保值增值

社会保障类养老服务机构，按国家相关法规政策建立完善企业管理体制机制，避免国有资产流失，确保国有资本保值增值。

（四）一院一策，融入整体规划

位于社区的公办养老机构，原则上不撤销，改革后属社区“嵌入式”养老服务机构，按位于社区的养老服务机构相关要求运作。

（五）确立分类改革顺序，避免国有资产流失

改革顺序依次为：财政供养类养老服务机构，社会保障类养老服务机构，市场类（括慈善类）养老服务机构。

专栏 9

推进公办养老机构改革重大任务

规范进行公办养老机构改革，确保改革成功。

1、在原公办养老机构资产基础上设立的社会保障类养老服务机构，由民政部门作为出资人在市场监督管理部门（或专门的注册登记部门）办理国有独资企业注册登记手续。

2、有社会力量资本加入（包括改革以后加入）情况下设立的社会保障类养老服务机构，民政部门代表政府行使出资人权利，作为国有资产出资人与社会力量一起在市场监督管理部门（或专门的注册登记部门）办理混合所有制企业注册登记手续。

3、改为社会保障类养老服务机构，注册登记之前，须做好土地评估、房屋评估、资产评估、清产核资等工作。

4、改为市场类、慈善类养老服务机构，注册登记之前，民政部门除做好土地评估、房屋评估、资产评估、清产核资外，还要做好资产出售、

产权过户、入住老年人移交、工作人员安排等工作，并签署相关协议。

5、按确立的顺序进行分类改革。在通盘考虑全市财政供养类老年人及优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人的数量、分布、发展趋势等因素后，优先通过保留、合并方式改为财政供养类养老服务机构，其次通过转型方式改为社会保障类养老服务机构。只有在满足社会养老兜底保障功能所需床位前提下，方可通过改制方式改为市场类（括慈善类）养老服务机构。最后，确需撤销的，予以撤销。

八、切实加快“放管服”改革

采取“放管服”改革措施，消除影响养老服务业发展的障碍，繁荣养老服务业。

（一）取消入住养老服务机构限制，实现充分市场竞争

本规划范围财政供养类老年人可以选择入住本规划区域任何养老服务机构。政府按照当前的供养标准进行资金补助，超出部分由个人或监护人承担；本规划范围优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人可以按政府定价入住本规划区域除财政供养类养老服务机构之外的任何养老服务机构。政府按照一定的标准进行补助，超出部分由个人或监护人承担；其他老年人可根据服务内容、服务质量、服务价格、服务态度、距离远近等因素，自由选择中意的养老服务机构。

对免费收住财政供养类老年人及按政府定价收住优抚对象中老年人、失能半失能“低保”低收入老年人的养老服务机构，政府按相关规定予以财政拨付、补贴。

（二）取消养老服务机构用房限制，繁荣居家社区养老服务业

城乡新建居民区配建的居家社区养老服务设施用房、商务用房、其它用途用房，老旧小区（宿舍、村）闲置地块、闲置厂房校舍办公室等房屋、可改造公共用房、政府可回购房屋、闲置民房及医疗机构闲置病房、房屋等，均可通过新建、改建方式，用作养老服务机构（包括提供其它养老服务的机构）用房。

（三）制定不同规模养老服务机构消防设施器材配置标准，提高消防验收效能

依据国家相关消防法规政策，针对微型、小型、中型、大型不同规模养老服务机构，制定既能保障安全，又方便合理、符合现场具体情况、顾及历史因素的不同的消防设施器材配置标准。消防职能部门进行养老服务机构消防验收及出具消防验收意见时，应提高服务效能，帮助养老服务机构尽早正常营业。

专栏 10	切实加快“放管服”改革重大任务
	1、2023 年底之前，取消入住养老服务机构限制。
	2、规划近期，相关部门取消社区内房屋实质上不许用作养老服务机构用房的种种限制(如对居民住房的限制)，消除繁荣居家社区养老服务业的一大障碍。
	3、规划近期，消防职能部门制定不同规模养老服务机构消防设施器材配置标准,提高消防验收效能,消除阻碍养老服务机构运营的一大障碍。

九、构建养老服务业人才培养体系

（一）制定全面系统的人才培养政策制度

制定面向全社会的免费或低收费养老服务技能定期培训制度；制定完善养老服务机构内部培训制度；支持符合条件的养老服务机构举办养老服务类职业院校或培训班；支持养老服务机构与院校合作养老服务人员培训项目；落实养老服务业专业技术人员职称资格相关政策；积极推动建立长三角养老服务人才培养合作机制，为宁国市发展养老服务业、养老产业培养各类人才。

（二）引进、培育专业养老服务管理团队

充分利用市场竞争方式，引进和培育专业养老服务管理团队，参与我市养老服务设施连锁化经营、标准化管理，提升宁国市养老服务的质量与水平。

专栏 11	构建养老服务业人才培养体系重大任务
1、制定面向全社会的免费或低收费养老服务技能定期培训制度。至 2025 年，培训养老服务机构负责人 200 人次，养老护理员 1000 人次，专兼职老年社会工作者 1000 人次。至 2035 年，培训养老服务机构负责人 600 名，养老护理员 3000 名，专兼职老年社会工作者 3000 名。	
2、引进、培育专业养老服务管理团队。2025 年之前，首先引进至少 2 家全国知名的养老服务专业管理机构，着手培育至少 2 家本地养老服务专业管理机构。2035 年之前，引进至少 3 家全国知名的养老服务专业管理机构，培育至少 4 家本地养老服务专业管理机构。	

十、构建养老服务综合监管体系

（一）建立政府主导、相关部门依职责监管综合监管体制

按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，在政府主导下，养老服务监管相关部门依法履行各自监管职责。民政部门是养老服务机构业务主管部门，对养老服务机构实施日常监管、牵头监管。市场监督管理、卫生健康、应急管理、消防救援、自然资源和规划、住建、公安、生态环境、财政、审计、医疗保障等部门依职责实施定期、不定期、随机监管。

（二）明确监管内容与措施

民政部门监管内容与措施。包括对国有资本保值增值，对养老服务机构注册登记、业务运作、服务质量、欺老虐老行为、消防、食品安全，对突发安全、传染病疫情、重大食物中毒等事件的预防、监测、预警、处置、救援、报告制度，对从业人员道德操守、技能培训、从业资格等进行监管。对违法违规行为，根据国家相关法规进行查处，或牵头相关部门查处，或移交相关部门查处。

相关部门监管内容与措施。市场监督管理、卫生健康、应急管理、消防救援、自然资源和规划、住建、公安、生态环境、财政、审计、医疗保障等相关部门，根据各自职责对养老服务机构、养老服务业的违法违规行为进行定期、不定期、随机监管，或配合民政部门进行监管。

（三）创新监管方式

建立信用信息系统和信用监管机制。市民政部门建立覆盖养老服务机构及其法定代表人、从业人员的养老服务业信用信息系统和信用监管机制，制定守信激励、失信惩戒制度，建立养老服务业黑名单制

度和市场退出机制，对失信责任主体实施多部门联合惩戒。

运用标准规范作用，实现标准监管。建立养老服务业标准体系与评价体系。市民政部门编制养老服务机构服务标准，市住建部门编制养老服务设施建筑结构、建筑设施建设标准，市卫生健康部门编制养老服务机构内设医疗机构医护设施设备建设标准、医护服务标准，市人社部门编制养老服务机构从业人员职业道德、护理技能、信息化技能、标准化知识培训标准。通过等级评定，规范养老服务机构依法依规建设与运作。

运用大数据等新技术，实现信息监管。统筹运用养老服务领域政务数据资源和社会数据资源，形成养老服务机构组织信息、从业人员基本数据集，推进数据共享，实现信息一站式查询和“一张网”综合监管。

加强风险监测与防控，实现事前事中监管。建立健全消防、食品安全、突发安全、传染病疫情等风险事件预防、监测、预警、处置、救援、报告的制度规范，实现养老服务机构风险自辨自控、隐患自查自治，避免发生风险事件。建立养老服务领域非法集资处置工作中防范、监测、预警、移送的协同机制，开展常态化非法集资识骗防骗教育宣传，增强老年人群体识别防范能力，避免发生非法集资案件。

构建养老服务公共应急救援体系。成立养老服务公共应急救援队伍，建立养老服务公共应急救援运作机制，制订养老服务公共应急救援预案，配备养老服务公共应急救援设施设备。

1、持续推动养老机构达标升级。重点指导未获得星级的养老机构，推动尽快达标。对已经获得星级的养老机构，推动争创更高等级。2022 年底，全市所有养老机构全部符合评星条件。2025 年底，争创 1 家五星级养老机构，达到一星级及以上要求的养老机构占 95%以上。

2、加强应急救援和公共卫生应急能力建设。编制宁国市应急救援和疫情防控手册，指导、帮助养老服务机构提升应急救援和疫情防控能力。全市养老机构加强消防控制室建设，建立专兼职消防救援队伍。总结新冠疫情防控经验，全市养老机构建立传染病防治隔离区、隔离室，建立防疫物资的储备、轮换机制。依托宁国市社会福利院成立市级养老服务公共应急救援专家组和支援队伍，组织开展全市养老服务机构应急救援管理和服务能力培训。

十一、大力发展养老产业

根据宁国市自然禀赋、区位优势、比较优势、工业基础、科技水平等因素，宁国市应重点发展四大养老产业。即老年医疗保健食品药品器械器具业、老年生活用品业、老年旅游业、老年房地产业。

（一）发展老年医疗保健食品药品器械器具业

发展定位。产业性质定位为相对于宁国市的外向型。市场定位为以沪苏浙皖为主要市场，辐射全国。客户定位为以城市老年人为主，顾及所有老年人。产品定位为老年医疗保健食品药品器械器具，尤以宁国、宣城特有资源为原材料的制成品为重点。核心价值观为全国知名的老年医疗保健食品药品器械器具制造销售中心。

产业布局。在南极乡、万家乡、甲路镇、胡乐镇、宁墩镇、中溪

镇、云梯乡、霞西镇、方塘乡、仙霞镇等乡镇建设数个“宁国山核桃”种植基地。在梅林镇、中溪镇、宁墩镇等乡镇建设数个“宁国板栗”种植基地。在仙霞镇、云梯乡、南极乡、宁墩镇、万家乡、甲路镇、中溪镇、霞西镇、方塘乡、青龙乡、胡乐镇、梅林镇等乡镇建设数个笋种植基地。在仙霞镇等乡镇建设青梅种植基地。在港口镇等乡镇建设银杏种植基地。在青龙乡建设“黄花云尖茶”种植基地。在云梯乡、仙霞镇、万家乡、甲路镇、中溪镇、宁墩镇、南极乡、梅林镇、霞西镇、竹峰街道、胡乐镇、方塘乡、青龙乡等乡镇街道建设数个“宁前胡”种植基地。在甲路镇建设香榧种植基地。在云梯乡、梅林镇等乡镇建设白术种植基地。在宁国经济开发区及“宁国山核桃”、笋、“黄花云尖茶”、“宁前胡”种植基地，建设保健食品科研基地、中药材中成药科研基地及数个老年保健食品深加工基地、中药材中成药生产基地。在宁国市域合适区域建设老年医疗保健器械器具科研基地与生产基地。在宁国市域合适区域建设大型老年保健食品中药材批发市场 1 处、大型老年医疗保健器械器具批发市场 1 处。

发展路径。依托资源禀赋，发展宁国山核桃、板栗、笋干、青梅、银杏、黄花云尖茶、宁前胡、香榧、白术、青木香、防己等特有食品资源与特有中药材资源种植基地。依托宁国科研基础及云燕食品、詹氏食品、山里仁食品、顺安食品等企业，建设山核桃、板栗、笋干、青梅、银杏、黄花云尖茶等保健食品科研基地，建设糕点类、饼干类、冲调类、粥类、罐头类、茶及含茶制品类等各类老年保健食品深加工基地。与高等院校、各级科研机构合作，建设以宁国特产“宁前胡”

为代表的中药材、中成药科研基地与生产基地，建设包括老年人可穿戴智能设备、便携式监测设备、居家养老监护设备、床椅一体化机器人、助老智能终端机等智能养老设备及包括个人移动辅助器具、外骨骼康复机器人、矫形器等康复辅助器具的老年医疗保健器械器具科研基地与生产基地。建设全国知名的老年保健食品、中药材、老年医疗保健器械器具批发市场。

（二）发展老年生活用品业

发展定位。产业性质定位为相对于宁国市的外向型。市场定位为以沪苏浙皖为主要市场，辐射全国。客户定位为以城市老年人为主，顾及所有老年人。产品定位为老年生活用品，尤以宁国、宣城特有资源为原材料的制成品为重点。核心价值观为全国知名的老年生活用品制造销售中心。

产业布局。建设数个元竹种植基地、老年用竹制品加工基地和 1 个老年生活用品生产基地。在宁国市域合适区域建设大型老年用竹制品批发市场 1 处、大型老年生活用品批发市场 1 处。

发展路径。依托资源禀赋，发展宁国元竹等特有资源种植基地，建设竹制工艺品、竹制桌椅、竹制床、竹制凉席、竹制扶行车、竹制餐具、竹制手杖、竹制鱼竿、竹制农具、竹制工具等老年用竹制品加工基地。依托宁国传统技术研发能力、产品加工基础、制造实力，建设老年助行用品、视听辅助用品、卫生清洁用品、日常生活用品等老年生活用品生产基地。建设全国知名的老年用竹制品批发市场、老年生活用品批发市场。

（三）发展老年旅游业

发展定位。产业性质定位为相对于宁国市的外向型。市场定位为沪苏浙皖大中城市。客户定位为中高收入城市老年人。服务定位为中高端服务。核心价值观为主要面向沪苏浙皖老年人的中高端旅游度假养老基地。

产业布局。在宁国市北部区域建设田园康养特色旅游度假养老集聚区。在西南部的青龙湾建设生态旅游特色旅游度假养老集聚区。在东部区域建设天目山运动体验特色旅游度假养老集聚区。在以红楼梦文化园、河沥溪老街、奥特莱斯购物中心为核心的城区建设文化、商贸、夜游、美食特色旅游度假养老集聚区。在方塘、青龙、万家、云梯、中溪、甲路等乡镇建设乡村旅游特色旅游度假养老集聚区。

发展路径。采取差异化竞争战略，利用邻近沪苏浙大城市、沪杭苏“后花园”、山清水秀、风光旖旎、小城静谧等其它地方不具备的区位优势与资源禀赋，发展旅游度假养老。依托宁国市“1+2+3+4+6+N”全域旅游空间布局，围绕“皖南川藏线”、“皖南唐古拉”，建设田园康养、生态旅游、运动体验、文化商贸夜游美食、乡村旅游等不同特点特色、各种老年旅游服务机构与老年旅游服务设施相对集聚的旅游度假养老集聚区。旅游度假养老集聚区要建设老年公寓、老年人康养中心、老年护理院、体检中心、医院、门诊、药店、老年人活动中心、电影院、音乐厅、舞厅、餐馆、宾馆、咖啡厅、商场、旅行社、银行、农贸集市、教堂及菜园、垂钓场、老年人健身广场、林荫小道等老年旅游服务设施，并提供相应中高端服务。打造全国知名的主要面向沪

苏浙老年人的中高端旅游度假养老基地。

（四）发展老年房地产业

发展定位。旅游度假养老集聚区产业性质定位为相对于宁国市的外向型，市场定位为沪苏浙大中城市，客户定位为中高收入城市老年人，产品定位为中高端适老化建筑及设施设备，服务定位为中高端社区服务，核心价值观为田园风光、城市情调、养老仙境；老城区、农村产业性质定位为内向型，市场定位为宁国市域，客户定位为本市老年人，产品定位为普惠型适老化建筑及设施设备，服务定位为普惠型养老服务，核心价值观为适老化设计与应用突出的普惠型城乡社区。

产业布局。在北部、西南部、东部、城区 4 个旅游度假养老集聚区，建设突出适老化设计与应用的中高端老年住宅、老年公寓、老年人康养中心、疗养中心、老年护理院及其它用于日常生活照料服务、社会家政服务、医疗保健服务、精神关爱服务、社会管理与政府相关服务的中高端社区建筑；在 6 个乡村旅游度假养老集聚区，建设具有各自乡村特色、突出适老化设计与应用的老年公寓、酒店、餐馆、诊所、药店、银行、农贸集市、菜园、垂钓场、林荫小道等社区建筑及其设施设备；在老城区、农村，进行普惠型适老化建设。

发展路径。采取差异化竞争战略，突出适老化设计与应用。依托 4 个旅游度假养老集聚区、6 个乡村旅游度假养老集聚区建设及老城区、农村适老化建设，新建中高端老年住宅、老年公寓、老年人康养中心、疗养中心、老年护理院及“邻里中心”等其它中高端社区建筑，新建具有乡村特色的老年公寓、酒店、餐馆、诊所、药店、银行等社

区建筑及其设施设备，新建或改建老城区、农村普惠型居民住宅、养老服务设施。打造全国知名的适老化设计与应用突出的中高端旅游度假养老集聚区、普惠型城乡社区。

专栏 13	大力发展养老产业重大任务
1、建设宁国特有食品资源、特有中药材资源种植基地，建设保健食品科研基地、深加工基地，建设中药材、中成药科研基地与生产基地，建设老年医疗保健器械器具科研基地、生产基地，建设老年保健食品中药材批发市场、老年医疗保健器械器具批发市场。2025 年前基本建成。到 2035 年，初步建成全国知名的老年医疗保健食品药品器械器具制造销售中心。	
2、建设元竹等特有资源种植基地，建设老年用竹制品加工基地，建设老年助行用品、视听辅助用品、卫生清洁用品、日常生活用品等老年生活用品生产基地，建设老年用竹制品批发市场、老年生活用品批发市场。2025 年前基本建成。到 2035 年，初步建成全国知名的老年生活用品制造销售中心。	
3、建设恩龙、山门洞、汪溪田园康养特色旅游度假养老集聚区，青龙湾生态旅游特色旅游度假养老集聚区，夏霖、畚乡、吴越古道天目山运动体验特色旅游度假养老集聚区，以红楼梦文化园、河沥溪老街、奥特莱斯购物中心为核心的城区文化、商贸、夜游、美食特色旅游度假养老集聚区，方塘、青龙、万家、云梯、中溪、甲路等乡镇乡村旅游特色旅游度假养老集聚区。建设恩龙世界木屋村森林康养基地。实施解带山康养综合项目。加快推进红杉林、山门洞、吴越古道、浪漫爱情岛、北纬 30° 原始森林等特色康养项目综合开发。2025 年前基本建成。到 2035 年，全面建成全国	

知名的主要面向沪苏浙老年人的中高端旅游度假养老基地。

4、新建旅游度假养老集聚区中高端老年住宅、老年公寓、老年人康养中心、疗养中心、老年护理院及邻里中心等其它中高端社区建筑，新建乡村旅游度假养老集聚区具有乡村特色的老年公寓、酒店、餐馆、诊所、药店、银行等社区建筑及其设施设备，新建或改建老城区、农村普惠型居民住宅、养老服务设施。2025 年前基本完成。2035 年前，全面建成全国知名的适老化设计与应用突出的中高端旅游度假养老集聚区、普惠型城乡社区。

十二、积极推动长三角养老服务一体化发展

面对长三角一体化发展带来的新机遇，积极主动推进长三角养老服务一体化发展。

（一）优化长三角养老服务一体化营商环境

优化政策环境。尽早制定与长三角其它城市，特别是上海、杭州、苏州、南京等大城市相对接的养老服务领域及相关领域的政策、制度、流程。

加快旅游度假养老集聚区城乡规划、养老服务设施规划及建设工作。规划建设各类老年旅游服务机构、老年旅游服务设施、老年公寓、老年住宅、养老院、老年护理院、医院、药店、老年大学、餐馆、商场、银行、健身广场、“邻里中心”等，尽快形成规模效应、品牌效应。养老服务招商引资项目要有意识、有计划、优先安排在旅游度假养老集聚区。

加快居家社区养老服务设施建设。老城区要重点进行居民区、居民家庭适老化改造，及建设“口袋公园”等适老化设施。新拓展城区

要重点高标准规划、高标准建设适老化居住区、街区。

（二）建立常态化长三角养老服务一体化交流合作体制机制

建立交流合作体制机制。市政府成立长三角养老服务一体化发展相关领导机构，领导、组织、协调各部门单位与长三角其它城市对接工作。首先建立民政部门长三角养老服务一体化工作机制，通过介绍宁国养老服务相关政策、推荐不同层次养老服务机构、推荐老年旅游景区名单、召开发布会、欢迎各界组团来宁国参观等举措，率先推动宁国市与长三角其它城市的异地养老、养老服务机构补贴结算、养老服务机构跨地区发展与连锁经营、护理员招聘等工作。

（三）推动长三角养老服务标准、“智慧养老系统”互联互通

推动养老服务标准互认。主动与上海、杭州、苏州、南京等长三角大中城市政府及民政部门对接，洽谈实施养老人才合作培训、服务标准培训互认等事宜，实现服务标准互联互通。

推动“智慧养老系统”互联互通。加快宁国市“智慧养老系统”建设，尽早与上海、杭州、苏州、南京等长三角大中城市智慧养老系统互联互通，利用先进信息技术助推长三角养老服务一体化发展。

专栏 14	积极推动长三角养老服务一体化发展重大任务
<p>1、2025 年底前，与上海、杭州、苏州、南京等长三角大中城市政府及民政部门建立养老服务一体化工作机制。</p> <p>2、2025 年底前，常态化到上海、杭州、苏州、南京等长三角大中城市召开发布会，宣传造势。推荐不同层次养老服务机构，推荐老年旅游景区名单，联系各界组团来宁国参观，推动形成规模异地养老态势。</p>	

3、加强与包括上海市松江区、浙江省嘉兴市等长三角大中城市民政部门的协作，及时发布养老从业人员招聘、培训信息，建设长三角养老护理员实训基地，开展养老服务管理人员、护理人员相互挂职代培交流活动。

4、2035 年底前，宁国市“智慧养老系统”要与上海、杭州、苏州、南京等长三角大中城市智慧养老系统实现互联互通。

第四章 保障措施

一、加强组织领导

明确规划实施主体。本规划实施主体为市、乡镇街办两级政府。

成立规划实施领导机构。市政府成立《宁国市养老服务业发展规划（2021—2035）》实施领导小组，分管民政的市领导担任组长，市民政局主要领导担任副组长，市相关部门领导、各乡镇街办领导担任成员。领导小组下设办公室，办公室设在市民政局，办公室主任由市民政局分管领导兼任，办公室具体负责本规划实施的日常工作。各乡镇街办成立相应的规划实施领导机构。制定市规划实施领导小组职责。

二、保证财政支持

各规划落实单位根据本规划相关要求编制所负责任务总的财政资金需求及每一年度财政资金需求计划，报市规划实施领导小组。市规划实施领导小组汇总各规划落实单位财政资金需求，根据本规划相关规定，编制规划实施总的财政资金需求计划及每一年度的财政资金需求计划，报市政府及市财政部门。市财政部门根据本规划相关规定、市规划实施领导小组财政资金需求计划，编列财政预算。

积极争取国家、省、宣城市针对养老服务业及养老相关产业发展各种专项扶持资金的支持。

三、多方筹措资金

发展养老服务业及养老相关产业应多方筹措资金。加大本级财政资金拨付，争取各级各种各类项目财政资金，争取财政福彩公益金；争取金融支持；争取风险投资基金、私募股权投资基金等产业投资基金；通过公募方式发行债券；鼓励 PPP（政府与社会资本合作）模式；鼓励社会资本投入；社会力量服务收费；争取慈善组织资金投入、慈善家捐赠、公益金融资金等公益慈善资金；众筹模式筹资；老年人闲置房屋出租获取养老资金；老年人住房反向抵押养老保险获取养老资金；农村老年人承包地经营权、宅基地使用权、房屋使用权流转获取养老资金等。

四、加强执行力度

市规划实施领导小组制定总的规划实施方案及每一年度规划实施方案，并安排落实。各规划落实单位依据本规划相关规定及市规划实施领导小组年度规划实施方案，切实履行落实责任，制定相关文件、政策，组织相关建设，按时、保质、保量完成规划实施任务。

五、加强工作协调

市规划实施领导小组履行好与省、市各方面、宁国市各方面，及各乡镇街办规划实施领导小组，以及各规划落实单位的工作协调职责，保证规划实施顺利进行。各规划落实单位履行好与市规划实施领导小组、各配合单位的工作协调职责，保证规划实施顺利进行。

六、加强督促、检查、调度、评估、验收、审议工作

市及乡镇街办规划实施领导小组应定期不定期地督促、检查、调度规划实施工作，定期评估、验收、审议规划实施成果，保证按时实现规划近期、远期目标。

七、培育敬老孝老养老助老社会风尚和舆论氛围

编制《宁国市敬老孝老养老助老传统文化宣传教育规划》，弘扬中华传统“孝道”，强化子女亲属赡养责任，培育全社会敬老孝老养老助老社会风尚和良好舆论氛围。

八、建设公平公正养老服务市场环境

各级政府更好发挥维护公平竞争市场环境作用，做到城乡平等，平等对待城镇、农村老年人，平等对待不同类别、不同规模、不同类型、不同区域养老服务机构。合理确定财政资金投向。建立健全公开公正的养老服务机构评优评奖评级机制。