

鹤政办发〔2019〕30号

鹤岗市人民政府办公室 关于印发鹤岗市居家和社区养老服务 改革试点工作方案的通知

各县、区人民政府，市直各有关单位，驻鹤各有关单位：

经市政府16届28次常务会议讨论通过，现将《鹤岗市居家和社区养老服务改革试点工作方案》印发给你们，请认真贯彻落实。

鹤岗市人民政府办公室

2019年10月24日

鹤岗市居家和社区养老服务 改革试点工作方案

党的十九大提出要加强和改善民生，积极应对人口老龄化，加快发展老龄事业和产业。为进一步提升我市居家和社区养老服务水平，满足广大老年人多层次、多样化的养老服务需求，切实增强老年人幸福感和获得感，按照国家相关文件精神，结合我市实际，制定本方案。

一、指导思想

以党的十九大精神为指导，坚持政府主导与社会参与相结合、公益性服务与经营性服务相结合、统一标准与因地制宜相结合的原则，以居家和社区养老服务中心为服务载体，以“智慧养老”为服务平台，以分类管理为服务手段，逐步建立覆盖全市的城乡居家和社区养老服务格局。

二、改革试点总体目标和基本原则

（一）总体目标。通过开展居家和社区养老服务改革试点工作，进一步提升保障能力，完善扶持政策，逐步形成以需求为导向、政府为主导、企业和社会组织为主体参与运营的服务体系框架，更好地满足老年人的多层次、专业化、个性化养老服务需求。推进城乡养老服务综合体建设，通过完善设施、服务升级、医养结合、社会化运营等措施，加快居家养老服务供给侧结构性改革，与家庭养老、机构养老实现功能错位、互相补充；形成专业服务与基础性服务相结合，社区日托、机构全托与居家服务相衔接的居家养老服务格局。利用国家实施乡村振兴战略的契机，推进乡村养老服务载体的综合性、多元化发展，保障农村贫困老年人口养老服务需求。通过试点，使城市居家和社区养老服务设施覆盖率达到 100%，农村达到 85%。

（二）基本原则。

一是政府主导、政策扶持。充分发挥各级政府在支持居家和社区养老服务中的主导作用和政策支撑作用，加大准

入、资金、金融、财税、土地等方面政策扶持力度，结合社区治理结构改革，突破居家和社区养老服务发展的障碍和瓶颈。

二是社会参与、市场运作。统筹利用各种资源，通过搭建平台、购买服务、公办民营、民办公助、股权合作等方式，鼓励社会力量参与市场运作。积极培育居家和社区养老服务市场，支持各类市场主体增加居家和社区养老服务供给，促进居家和社区养老服务项目与居家老年人需求融合发展。

三是以点带面、逐步推进。探索创新，在具备条件的社区开展多种形式试点，并总结出一批可推广、可持续、可复制、具有示范性的典型经验，面向全市有计划、有步骤地推广。扩大居家和社区养老服务覆盖面，在确保政府“兜底线、保基本”的前提下，惠及更多有养老服务需求的老年人。

三、改革试点主要任务

(一) 成立居家和社区养老服务改革试点领导小组，形成工作长效机制。

1. 成立由“一把手”挂帅的市、县(区)、乡镇(街道)各级居家和社区养老服务改革试点工作领导小组，明确各成员单位职责，强化部门协同，形成横向到边、纵向到底的工作机制。

2. 定期召开专题会议，研究分析全市居家和社区养老工作进展情况和存在的问题，推动工作有效开展。

3. 制定居家和社区养老服务发展的政策文件，推动工作向标准化规范化发展。

4. 建立工作督查机制和试点绩效管理考核机制，全力推动试点工作开展。

（责任单位：市民政局、市卫健委、市发改委、市教育局、市文体广电和旅游局、市自然资源局、市市场监督管理局、市工信局、市人社局、市文明办、市妇联、市残联、团市委、各县（区）政府）

（二）建立老年人数据库和特殊困难老年人基本服务清单制度，有效提高生活保障水平。

1. 建立全市老年人基本信息数据库。开展全市老年人信息普查，重点筛查统计失能半失能、空巢等特殊困难老年人基本情况和养老服务需求情况，在普查基础上再按 1%比例进行抽样。

2. 建立基本养老服务清单制度。梳理归纳现有惠及政策，在此基础上进行调整和完善，建立基本养老服务清单，力争覆盖失能、失独、空巢、留守、高龄等各类特殊困难老年人养老服务需求。

3. 加大政府购买基本养老服务和补贴力度。继续实施高龄津贴制度，适当提高 90 至 99 周岁老年人高龄津贴标准；继续提升低收入老年人养老服务补贴标准，改革和完善政府为三类特困老年人购买居家养老服务制度。继续完善政府购

买社区基本公共养老服务制度，探索实施由卫健部门牵头的计划生育特殊困难家庭老年护理补贴制度。落实政府购买资金，每年保障特殊、困难群体 5500 人，享受到政府购买理发助浴、家政服务、紧急救援等基本养老服务。并根据人口增长情况，建立逐年递增的投入机制，确保特殊、困难老年群体得到全方位的照顾。

（责任单位：市民政局、市统计局、市总工会、市残联、市财政局、市卫健委、龙煤鹤矿公司、各县（区）政府）

（三）实施“6+N”工程，提升贫困地区老年人养老保障能力。鹤岗地处边疆，是革命老区，又处在老工业基地转型的困难时期，贫困老年人口比重大、收入水平低、居住分散，高龄、失能、独居、留守的老人多，常住人口老龄化程度深，对发展养老服务提出严峻挑战。探索贫困地区居家养老运行机制，对发展我市居家和社区养老具有重要意义。为此，拟在试点期间结合脱贫攻坚、乡村振兴等目标，实施“6+N”工程。

“6”是指解决贫困老年人养老服务需求问题，助力打赢脱贫攻坚战，推动实施乡村振兴战略的具体措施。

一是加大对贫困地区养老事业发展资金倾斜力度。采取政府购买服务或低偿服务等方式，加大对特殊困难老年人养老服务的保障；完善高龄津贴、失能护理补贴制度，探索贫困老年人社会化照料政策。

二是加大老工业基地采煤沉陷区环境改造力度。通过对棚户区及老旧城区配套设施的改造，改善贫困地区老人养老环境；加快贫困老人社会融入进度，从而得到更为便捷、全面、优质的养老服务。

三是强化社会救助兜底保障，防止“因老致贫”。健全低保认定方法，研究建立贫困老人纳入低保和供养政策体系，拓展特殊困难老人救助、供养服务供给，加大对困难老人临时救助力度。

四是提高社会参与度。积极引导社会组织、专业社工和志愿者参与贫困地区老年人养老服务，开展免费体检等服务；探索开展“时间银行”“互助+自助”养老模式。

五是健全关爱体系。建立健全农村留守、城市空巢、失独等贫困老年人定期探访制度，加强动态管理和应急处置、临时照料等关爱帮扶工作；通过政府购买或志愿服务等方式，开展帮助棚改回迁贫困老人融入社区的服务项目。

六是加强自身能力建设。推进贫困地区基层政权和农村社区治理，组织开展农村干部养老服务培训；支持绥滨县（国家级贫困县）在2019年脱贫后，建设多级别“乡村养老公共服务综合体”项目，探索建立“以点带面”综合性农村养老模式，为国家乡村振兴战略的实施提供重要支撑和抓手。

“N”是指根据不同地区特点“量身定制”不同的养老模式。

一是针对我市二类革命老区，现有 66 个革命老区村（社区）的特点，建立关爱小组，探索打造“互助+自助”养老模式。加大对老区困难优抚对象关爱救助力度，助力脱贫攻坚；通过设立“敬老小饭桌”，开展“红色基因养老服务项目”等措施，解决老红军、老党员、军烈属等特殊老人在生活、医疗和住房等方面的困难。

二是针对我市农垦、森工划拨地方的契机，结合乡村振兴战略，探索打造“旅居式”养老模式。发挥好“北大荒垦荒文化”、“知青文化”生态旅游等优势，规划旅居路线；开发适老绿色产品；支持共青农场将原有的“北京庄”“山东庄”等 7 个知青养老农庄，通过资源整合等措施打造“旅居养老村”，打造乡村养老、绿色养老、养生养老的模式。

三是针对我市煤矿企业离退休老矿工、老职工等经济困难老年人的特殊情况，探索打造“公益性”养老模式。通过开展“老矿工关爱计划”“矿工赋能计划”等 5 个慈善公益项目，动员社会力量，整合社会资源，为这些曾经为共和国建设做出贡献的老矿工提供免费体检、志愿服务等帮助，让他们老有所养、老有所乐。

（责任单位：市民政局、市扶贫办、市农业农村局、市文明办、市保障性住房服务中心、市财政局、龙煤鹤矿公司、各县（区）政府）

（四）培育“品牌化”“连锁化”的社会力量，努力提升为老服务品质。

1. 鼓励社会力量创办、运营居家和社区养老服务设施。制定《鹤岗市关于引导和扶持社会力量参与居家和社区养老服务的实施意见》。城乡各社区要把社会组织和企业作为居家社区养老服务的供应主体，优先、无偿向社会组织提供各类养老服务设施，支持其采取购买服务、公建民营、民办公助、股权合作等方式，管理运营居家和社区养老服务设施。将社区用房、新建小区配建的养老服务用房，以及居民小区内建筑面积在500平方米以上、能够提供独立对外服务通道的社区房产作为示范型试点用房，并选取其中5-10个改造升级为养老设施，通过招投标方式引进专业性强、较为成熟的企业进行运营，为老人提供无偿、低偿、有偿的居家养老服务。

2. 培育专业化社会组织承接专项服务。依托专业的社工和志愿者，通过政府购买服务、低偿或有偿、公益创投等方式，嵌入社区为老年人提供短托、日托、健康、文化、娱乐、维权等基本社区服务；为居家老人提供助餐、助洁、助医、助浴、助行等生活服务，以及康复保健、心理疏导、假期替换、喘息服务等专项服务。梳理市、县两级注册的社会组织、行业协会，引导其参与居家养老服务；联合鹤岗双创基地，建设“为老服务中心”居家和社区养老社会组织和企业培

育基地。各区根据老年人实际需求制定购买服务清单，通过落实政府购买、以奖代补等政策，每区至少要培育和发展 1 家或以上品牌化社会组织或机构。

3. 加大对有固定服务场所、稳定员工队伍，且能够就近就便承接助餐、助洁、助浴、助医、助急等服务社会组织(企业)的扶持力度。引进家政服务、餐饮配送、信息技术、医疗保健等与养老服务相关联的成熟企业，开发为老服务项目，培育一批规模化、连锁化、品牌化服务机构进行跨区域、连锁化经营，做大养老服务品牌。到 2021 年，打造 10 家品牌化、连锁化、规模化社会组织、机构、企业（其中：市级连锁型 2 家，区级品牌化 8 家）。

（责任单位：市民政局、市财政局、市商务局、市人社局、各县（区）政府）

（五）开发智慧养老服务平台，提升为老服务效能。

1. 开发“智慧民政养老服务信息平台”，利用一键呼叫终端、手机 APP、软件等各种交互渠道，与智慧城市、智慧社区实现无缝对接，提高社区养老可及性和便利性。到 2021 年完成“智慧民政养老服务信息平台”的建立，实现居家和社区智慧养老服务全覆盖。建立老年人、服务组织、运营平台、相关部门联动体系；拟以“中科润泰信息技术有限公司”为基地，进行平台建设和运营，整合“龙江网络”等老年人接触较多的电视网络进行服务、推广。整合福年康居家

养老服务中心区级服务网络和医疗资源，打造“1+N”形式的互联互通智慧养老网络。各区整合各种线下服务机构，通过链接市级平台，实现全面对接。

2. 建立“12349”市级助老公益服务热线，整合为老服务资源，建立由老年人提出服务需求、服务商提供专业服务、平台进行服务质量评估的完整需求服务链条，满足老年人助餐、助浴、助急、助医、助浴、助行、家电维修、物品代购、药品配送、休闲娱乐、旅游度假、服务缴费等全方位、多样化养老服务需求。2019年启动运营“12349”公益服务热线。

（责任单位：市民政局、市工信局、市财政局、中国联通鹤岗分公司、中国电信鹤岗分公司、中国移动鹤岗分公司、市卫健委、市人社局、各县（区）政府）

（六）加强养老服务人才队伍建设，提升人员综合素质。

1. 制定《鹤岗市关于加强养老服务人才队伍建设的意见》，完善养老服务人才培养、培训、激励和优待机制。

2. 依托鹤岗师专、鹤岗卫校、鹤岗市职业技术学校、鹤岗矿职工大学等院校，建立养老护理人才培训基地，面向养老机构、社会人员举办养老护理员培训班，提升养老从业人员、志愿者、家庭照护人员技术技能。年培训500人，三年累计培训1500人，实现养老护理人员全员持证上岗。

3. 建立养老志愿者服务长效机制。充分发挥社区、社会组织、社工联动在居家和社区养老中的专业化作用，吸纳全

社会各方面人才投入养老事业。进一步加强为老服务志愿者队伍建设，教育、卫健等部门及两县六区成立广覆盖、小微型的志愿团队 1000 支左右。

（责任单位：市民政局、市文明办、市人社局、市教育局、市总工会、团市委、市妇联、鹤岗师专、鹤岗卫校、各县（区）政府）

（七）推进居家和社区养老医疗融合发展，逐步提升服务水平。

1. 制定《鹤岗市关于加快推进医养结合工作的实施方案》，明晰医养结合扶持政策。

2. 加强老年人健康管理和服务。结合基本公共卫生服务，到 2021 年，实现 65 周岁以上老年人健康管理率达到 67%。为社区高龄、重病、失能半失能及计划生育特殊困难家庭等行动不便或确有困难的老年人，提供定期随访、健康咨询、用药指导、转诊等服务。依托基层医疗卫生机构及其医护人员，与有意愿的老年人开展签约服务，为其提供体检和常见慢性病诊治等服务，使老年人在居家和社区获得方便、快捷、适宜的医疗卫生服务。

3. 鼓励部分闲置医疗机构转型为老年康复医疗机构或开办老年护理院。支持基层医疗卫生机构与社区小型养老服务机构合作，建立对口服务和签约机制；打造中医院医养康综合体、南翔医养康综合体、乾康养老护理综合体等 3 家医

养结合、康养结合的具有示范性的医养康综合体；完成原龙煤集团鹤岗分公司所属的闲置医疗机构转型为医疗养老联合体。

（责任单位：市卫健委、市发改委、市民政局、市财政局、市人社局、市医保局、各县（区）政府）

（八）推进居家和社区养老服务标准化、规范化建设，不断提升服务质量。

制定《鹤岗市居家和社区养老服务规范》《鹤岗市居家和社区养老服务评估实施办法》《鹤岗市养老机构等级评定标准》《社区养老服务设施建设实施办法》等制度文件，构建居家和社区养老服务标准的基本框架，提升服务质量和水平。到2021年初步建立居家和社区养老服务标准化体系。完善居家和社区养老服务的准入、退出和责任制度规范，建立居家和社区养老服务动态监管长效机制。完成全市40%标准化城乡社区养老服务中心建设工作。拓宽服务渠道和方式方法，利用建设慈善超市的契机，各区选取一个超市开展为老服务。

（责任单位：市民政局、市商务局、市市场监督管理局、各县（区）政府）

（九）完善城市和社区养老服务设施功能，保障服务场地供给。

1. 落实新建居住小区居家和社区养老服务设施与住宅按标准配套建设，每百户居民提供 20-30 平方米办公用房，用于开展居家和社区养老服务。

2. 建立长效机制，支持老城区和已建成居住（小）区通过购买、置换、租赁等方式配置养老服务设施。梳理老旧小区现有设施和资源并建立清单，制定改造方案，通过购买、置换、租赁等方式开辟新的养老服务场所和设施来源。以打造 1000 平方米标准化社区为契机，将社区养老服务设施打造成覆盖周边，辐射老旧城区的居家和社区养老服务中心点。

3. 充分利用棚改建设商服公建、闲置厂房、学校等房产改建为居家和社区养老用房。以区为单位，梳理区域内养老服务资源及闲置用房，通过升级改造，增强设施利用率。

4. 按照国家《社区老年人日间照料中心服务基本要求》和《社区老年人日间照料中心设施设备配置》标准要求，试点期间，实现日间照料中心所有社区全覆盖。配备康复设备、书籍报刊、电视音响、娱乐用品、应急药品等，具备为辖区老人助餐送餐、休闲娱乐、康复保健、精神慰藉、法律援助等服务。

（责任单位：市自然资源局、市保障性住房服务中心、市民政局、市住建局、市城管局、市应急管理局、市发改委、各县（区）政府）

（十）提升农村居家和社区养老服务水平。

1. 将我市地域优势明显、基础设施较为完善的农村敬老院发展成为区域性养老服务中心，对农村居家和社区老年人开展医疗护理、康复、临终关怀等服务，并将服务辐射到周边农村社区和农村养老互助点。

2. 按照“村级主办、互助服务、群众参与、政府支持”的原则，依托村社区服务中心或村社区服务站，建设多级别、多类别居家养老服务场所设施，实现纵向逐级带动，横向资源互相补充支持，打造农村居家养老服务设施网状互联。县区层面，利用综合型农村敬老院发展成为区域性养老服务中心，开展医疗护理、康复、临终关怀等服务；村级层面，建设幸福院、托老所等日间照料服务设施，为村内老人提供生活照料、康复保健、精神慰藉、文化娱乐等服务；家庭层面，建设“敬老小饭桌”“家庭养老互助院”等互助性养老服务场所，让留守老年人、留守妇女可以邻里互助、搭伙助餐、互相照料。在全市建立农村幸福院4个，养老服务站6个。充分发挥社区服务平台和信息中介作用，建立村干部、志愿者、社会组织与农村空巢（独居、留守）老年人结对子，定期上门巡访制度。到2021年，实现农村居家养老服务设施覆盖率达到85%。

3. 以“加快提升农村养老服务质量”为切入点，鼓励公办养老机构和城镇养老机构、社会养老服务组织，与乡村建

立长期稳定的对口支援机制，在人员培训、技术指导、设备支援等领域提供帮助、开展合作。探索引进“腾讯为村”项目，实现农村地区村务管理、产品销售智能化。

（责任单位：市民政局、市卫健委、市农业农村局、市自然资源局、市住建局、各县（区）政府）

（十一）打造“十百千”工程，创新养老服务体系。为全面推进我市居家和社区养老快速发展，充分满足老年人多样化的养老需求，我们创新养老服务新体系，探索养老服务新模式，打造“十百千”工程。

1. 建设十个居家和社区养老服务综合体。在全市选取10个基础条件好、设施条件完备、面积不低于1000平方米的社区打造居家和社区养老服务综合体。其中市级综合体4个，即：市居家和社区养老服务创意中心、市居家和社区养老服务微环境改造中心、市居家和社区养老人才实训中心、市老年人文娱活动中心。区级综合体6个，即：兴山区兴发社区、工农区黄金社区、南山区麓岭社区、东山区工人村办、兴安区兴盛社区、向阳区北山社区。通过打造两级养老服务综合体，逐步形成一条集养老照护、医疗康复、娱乐活动、失智失能护理、家庭应急、网点布局、项目孵化等为一体的养老服务“区块链”，推动养老服务模式向纵深模式发展。同时，通过养老服务综合体的建设，可延伸、辐射社区内低保家庭、高龄独居、失能（半失能）、失智老人家庭微环境改造，完

善老年人居住区的适老化环境、无障碍设施，使老年人出行便利、生活便捷，环境优美，敬老爱老氛围浓厚。

2. 建设一百个社会养老服务基地。依托现有养老机构和各类资源，建设老年人文化创意基地、智能养老体验基地、老年人临终关怀基地、老年户外森林运动康复基地、（名山）老年国际交流康养基地、老年人技能培训基地、老年人中医养老养生基地、老年人体育活动基地、老年人文化教育基地等一百个社会养老服务基地。

3. 组建一千个助力养老服务的志愿组织和团队。最大限度发挥养老服务志愿组织和志愿者的作用，在全市组建社区、社工、医疗、教育、公安、助残、巾帼、青年、老年、慈善、社会服务、文化等专业性强、覆盖范围广的志愿服务队伍一千个，深入城市的各个角落，为老年人提供贴身、贴心的细微服务，解决居家和社区养老服务“最后一公里”问题。政府适当给予扶持和资金奖励。

（责任单位：市民政局、市财政局、市自然资源局、市住建局、市教育局、市卫健委、市文体广电和旅游局、市残联、市保障性住房服务中心、市应急管理局、各县（区）政府）

（十二）实施城企联动普惠养老专项行动，推动我市养老产业高质量发展。积极开展城企联动普惠养老专项行动，到2022年，形成支持社会力量发展普惠养老有效合作的新

模式。推进医养深度融合，力争实现“三提升”“两下降”“一满意”的目标。

1. 制定养老服务体系建设整体规划，研究出台一揽子政策支持包。提出发展目标，谋划一批普惠养老服务项目，明确项目的类型、规模、融资方式、服务人群及计划开工时间等内容。

2. 根据本地区发展实际情况，支持龙煤鹤矿公司等企业及其他社会资本通过闲置资产整合、资金投入等方式参与“城企联动专项行动”；研究建立城市养老产业联盟，根据企业实力和信誉进行梳理，经发改部门审核评议，形成投资型企业和服务型企业推荐清单向社会公布。成立鹤岗市养老产业联盟，形成投资型企业和服务型企业推荐清单；与龙煤集团、市中医院医养康综合体、黑龙江南翔失能护养院、乾康医院养户中心、新北方养老机构、中科润泰、福年康居家养老中心及大连等地大型养老企业协商，支持其强强联合，有效整合资源，共同推进我市养老产业发展。

3. 建设养老服务骨干网，探索通过引入社会资本开展适老化改造、家庭病房、家庭养老床位等措施，提升家庭养老功能。探索将部分社区嵌入式、分布式、小型化、连锁化的养老服务设施和带护理型床位的日间照料中心进行集中运营管理，打造多种家庭养老服务模块。

4. 加强养老服务联合体机制建设，加强老年人产品应用推广，开展康复辅助器具、人工智能养老产品的研发、生产、适配和租赁服务；发挥开发性金融资金引领作用，鼓励各类金融机构对专项行动提供金融服务；引入信用服务机构，对养老服务企业信用状况进行全面刻画；综合利用各种政策工具，制定养老服务补短板组合融资实施方案，综合采用“补贷债基购保”等方式，降低资金成本。

（责任单位：市发改委、市民政局、市卫健委、龙煤鹤矿公司、市财政局、市自然资源局、市住建局、市应急管理局、各县（区）政府）

四、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市长王秋实任组长，主管副市长为副组长，市民政局牵头，市委宣传部分管副部长、两县六区政府、市发改委、市工信局、市民政局、市财政局、市卫健委、市人社局、市教育局、市自然资源局、市农业农村局、市市场监督管理局、市文体广电和旅游局、市商务局、市住建局、市应急管理局、市保障性住房服务中心等部门主要领导为成员的领导小组。领导小组下设办公室，办公室设在市民政局，并设宣传部、项目部、评估部、综合部等四个部门，四部门工作分别由市民政局四位副局长（调研员）牵头推进。领导小组主要职责：组织、指导、协调解决养老服务体系建设工作中的重大问题，定期召开会议研究制定相关

政策措施，督促检查政策的贯彻落实情况。领导小组办公室职责：承担领导小组的日常工作，研究提出促进养老事业发展的政策建议，指导、协调解决居家和社区养老服务改革试点等工作中的重大问题，督促检查试点工作政策的贯彻落实，落实领导小组议定事项，承办领导小组交办的其它事项。各县（区）要将加强居家和社区养老服务工作纳入当地政府重要工作日程，并成立相应组织机构，形成相互协作、齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）加大资金投入。市、区两级财政要在中央财政支持的基础上，加大投入力度，安排配套资金，加快居家和社区养老服务设施建设。对享受政府购买居家养老服务的困难家庭老人实行提标扩面。加大政府扶持企业、社会组织和公益创投组织开展为老服务的支持力度。到2021年，全市各级政府累计投入居家和社区养老服务配套资金不低于1.468亿元。

（三）强化监督考核。建立严格的考核督查机制，市居家和社区养老服务改革试点领导小组定期或不定期对推进居家和社区养老服务改革试点工作进行考核督查，落实奖惩和问责制度。各县（区）要建立以政策执行、服务覆盖率、老年人服务质量、老年人满意度调查等为重点内容的考核机制，确保各项工作任务落到实处，确保改革任务取得实效。

