

# 温州市人民政府办公室文件

温政办〔2020〕59号

---

## 温州市人民政府办公室关于 印发温州市养老服务高质量发展三年行动 计划（2020—2022年）的通知

各县（市、区）人民政府，市各有关单位：

《温州市养老服务高质量发展三年行动计划（2020—2022年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

温州市人民政府办公室

2020年6月23日

（此件公开发布）

# 温州市养老服务高质量发展三年行动计划 (2020—2022年)

为贯彻落实习近平总书记关于养老工作重要指示精神，进一步深化养老服务综合改革，加快养老服务业发展，扩大普惠养老服务供给，根据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《民政部关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》（民发〔2019〕88号）和《浙江省委省政府关于推进新时代民政事业高质量发展的意见》等文件精神，结合本市实际，制定本计划。

## 一、总体目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣浙江省打造“幸福颐养标杆区”的要求，积极应对人口老龄化，坚持将养老服务深度融入市域治理现代化，坚持主动融入长三角区域养老一体化，通过“2020奋进年、2021赶超年、2022提升年”三年行动计划，着力拉短板、扬优势、创特色，健全居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系，为把温州打造成浙南养老服务高地、全省养老服务标杆区打下坚实基础。到2022年，居家养老全面可及，全市乡镇（街道）、社区居家养老服务机构100%覆盖；机构养老精准供给，新增养老机构床位数不少于16000张，护理型床位数达到总床位的55%，推动市县公办养老机构设立失智症照护专区；人才队伍专

业发展，培训养老护理员不少于 19000 人次，培训家庭照护者不少于 27000 人次；社会力量优势凸显，公办养老机构公办（建）民营比例不低于 80%，充分调动社会资本建设养老机构，引入建设一批高质量养老服务项目，培育 10 家以上品牌化、专业化、连锁化的养老服务机构。

## 二、主要任务

### （一）实施居家和社区养老服务提质工程

1.完善居家和社区养老服务设施。严格执行《浙江省城镇居家养老服务设施规划配建标准》，政府职能部门在出具住宅项目规划条件时，应明确养老服务设施用房套内建筑面积不得低于该项目住宅总建筑面积 2‰，每百户应达到 30 平方米，并按照每处不少于 300 平方米集中布置，新建社区级建设项目应配建不少于 800 平方米的社区养老服务用房，确保养老服务设施与所在住宅区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。住宅小区居家养老服务设施用房不足的，可通过购置、置换、租赁、改造等方式予以解决，也可在相邻新建地块内予以补足，鼓励将配建指标进行适度集中，统一设置不少于 3000 平方米的具备医疗、康复、文体、家政等功能的镇街级综合型养老服务中心。配建的养老服务设施用房可单独设置或纳入社区服务综合体，统一交由所在乡镇（街道）统筹用于居家养老服务。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅，鼓励在未来社区项目中设置一定比例的老年住宅。2022 年底前，完成特殊困难老年人家庭居家环境适老化

改造服务 3000 户以上，引导社会家庭开展居家环境适老化改造。开展“乐活驿站”“银尚之家”建设，为老年人提供“家门口”的一站式服务。优先支持老年人居住比例较高的既有住宅加装电梯，符合条件的养老服务机构加装电梯可享受既有住宅加装电梯相关政策。

2.提高居家和社区养老服务运营水平。完善居家和社区养老服务设施长效运行机制，提升助餐服务 6 种模式，扩大助餐配送餐服务覆盖面。推动居家、社区与机构养老融合发展，支持专业养老机构运营居家养老服务机构，将服务延伸到居家社区。打造以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑的居家社区养老服务“三社联动”机制。深度融合社区养老与社区医疗、康复、文体、家政等服务。大力发展社区嵌入式养老院，各县（市、区）至少培育 2 家以上家院融合的品牌化、专业化、连锁化的养老服务机构或组织。

3.补足农村居家养老服务短板。建立以乡镇为中心的农村基本养老服务网络，发展农村互助养老服务，到 2022 年，农村养老互助点覆盖率 60% 以上。引导村级老人公寓引入专业养老服务组织运营，或提升为养老服务机构。培育农村互助服务队伍，发挥村民委员会、为老服务中心等组织自我管理作用，鼓励农村妇女、低龄健康老年人等群体照护高龄、失能失智老年人。建立农村留守空巢老年人关爱制度，定期开展日常探视巡访，提供援助服务。

## （二）实施机构养老服务提档工程

4.强化公办养老机构保障作用。充分发挥公办养老机构和公办（建）民营养老机构兜底保障作用，在满足特困人员集中供养需求前提下，优先为低保、低收入家庭以及计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低偿托养服务。2020 年底前，建立公办养老机构入住评估轮候办法。市、县级公办养老机构均应设立失智症照护专区，床位数不低于总床数的 5%。优化敬老院建设布局，推进敬老院改建、重建或转型为区域性养老服务中心，到 2022 年所有敬老院达到国家二级养老机构标准，护理型床位数不低于总床数的 60%。各县（市、区）至少建有 1 家 200 张床位以上的公办护理型养老机构。

5.推进养老机构社会化改革。引导各种所有制投资主体进入养老服务领域，招引知名养老服务企业入驻温州，推动形成一批具有较强品牌竞争力的养老机构，2020 年底，民办（民营）机构床位数比例达到 70%。大力推进公办（建）民营，到 2022 年，公办养老机构公办（建）民营比例不低于 80%；100%乡镇（街道）居家养老服务中心、60%以上社区居家养老服务照料中心实现社会化运营；新增政府投资养老服务设施原则上均采取委托社会力量运营的模式；鼓励将政府购买养老服务机构运营以县域或多个乡镇（街道）为单位统一交由专业化养老服务组织（企业）承接。

6.提升养老机构服务质量。制定基本养老服务对象服务清单

及标准，统一基本服务标准、价格水平、补贴标准和护理员待遇。持续推进养老院服务质量建设专项行动，全面整改养老机构 28 项重大风险隐患，打造一批高星级养老机构，研究制定补助政策、定价标准与星级挂钩制度。到 2022 年，全市达到二星级及以上标准的养老机构不少于 200 家，其中达到四星级及以上标准的不少于 30 家，养老服务机构综合保险投保率达到 100%。

### （三）实施养老服务要素支撑工程

7.加强规划用地用房保障。编制温州市十四五养老服务业发展规划和温州市（市区）养老服务设施布局规划，各县（市）要编制各地养老服务设施布局规划，按照城镇人均用地不低于 0.1 平方米的标准，规划配置养老服务设施，市县民政部门进入同级规划委员会，优先安排养老服务设施用地年度计划指标。加强经营性养老用地的有效监管，通过强制性监管协议杜绝以养老名义进行房地产开发建设。对政府、事业单位和企业腾退的用地、用房，适宜的要优先用于社区养老服务。利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等举办养老机构，符合我市相关规定的，所使用存量房屋在不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型使用过渡期政策，可办理消防设计审查和验收、工程施工许可证、竣工验收等事项。2020 年底前，各地要对存量设施改造的符合消防安全要求的养老机构，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的遗留问题进行集中处置。

8.加大财政和税务支持。推动养老服务发展所需资金纳入年度财政预算，到 2022 年，提高福彩公益金用于发展养老服务比例到 55%以上。完善养老服务各项奖补政策，按照“核人头、补机构”原则，以收住老年人的生活能力状况，按不同星级落实相应补贴。制定养老服务政府购买服务指导目录。落实各项行政事业性收费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为由拒绝执行相关价格政策。落实好符合条件的养老服务机构享受小微企业财税优惠政策。

9.加强人才保障。深化养老领域产教融合，广泛开展校地（企）合作，实现共同招生招工、共组师资队伍、共创培养模式。鼓励大中专院校开办养老服务相关专业，扩大老年服务与管理类专业招生规模，对专业设立、大中专院校组织当年毕业生在我市养老服务机构就业并达到一定比例的给予一定补助。将养老护理员培训纳入人社部门职业技能提升培训体系，符合条件的纳入“金蓝领”高技能人才国内外培训计划，对符合条件取得养老护理员职业技能等级证书的护理员按规定发放补贴，鼓励社会力量参与护理员培训。建立健全养老志愿者长效服务机制，建立登记制度，加强专业培训，推行积分管理。到 2022 年，全市培训养老院院长 300 人次以上，培训养老护理员不少于 19000 人次，培训家庭照护者不少于 27000 人次；每 60 张养老机构床位配备 1 名社会工作者，每 500 名老年人配备 1 名社会工作者。

10.加强金融保障。引导商业银行加大对养老服务企业的信贷支持力度，支持推动商业银行依法开展土地使用权抵押、服务设施抵押、收费权、举办权质押贷款，做实应收账款、股权质押贷款业务。积极探索和创新“床位贷”养老金融服务模式，鼓励根据养老服务机构与入住人员签订的合同，发放贷款用于支持养老服务机构日常经营、购买设备等支出。积极鼓励和支持商业保险机构兴办或参与建设和运营养老服务机构。

#### （四）实施养老服务功能拓展工程

11.提升医养结合服务能力。统筹区域卫生规划和养老服务设施布局规划，合作共建或毗邻建设医疗卫生机构与养老机构、残疾人服务机构。对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，符合条件的医养结合机构可同时挂养老机构及医疗机构牌子，分别享受规定的优惠政策。推进医疗卫生机构与养老机构入住老年人的签约服务，各县（市、区）可根据实际情况给予一定巡诊服务补助。到2022年，各县（市、区）至少建成1个基层医疗卫生机构医养结合服务能力提升项目。鼓励医护人员到医养结合机构执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。优先将符合定点条件的养老机构内设医疗机构纳入医保定点协议管理范围。到2022年，100张床位以上的养老机构内设医疗机构数占比达到30%以上，200张床位以上的新建公办养老机构内设医疗机构数占比达到100%。

12.打造智慧养老生态圈。融入城市大脑整体规划和未来社



区建设，实现温州市智慧养老信息系统与“浙里养”智慧养老服务平台互联互通。强化社保卡（市民卡）为老服务功能。加强养老服务机构的智能化管理和服务。推动医养结合一体化服务系统在全市基层卫生医疗机构和医养结合机构实现全覆盖。积极打造“没有围墙的智能养老院”，依托各类养老服务机构和组织，拓展外卖式养老服务。鼓励养老机构推广使用智能适老化产品。鼓励社会力量开发健康检测监测、养老监护等新产品，积极提供慢性病智能综合管理、远程智慧医养结合等新服务。

13.加强社会参与。通过政府购买服务等方式积极培育养老服务行业组织、中介机构，引导行业自律管理。建立养老专家库，广泛吸纳行业专家力量，提升养老研究工作的前瞻性与实效性。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，创建“时间银行”品牌，完善老年志愿服务网络体系。推动关爱老年人志愿服务基地建设。

#### （五）实施养老服务消费促进工程

14.完善长期照护服务体系。完善长期照护服务体系，深入实施长期护理保险制度，持续完善长期护理保险失能等级评定标准体系，建立统一的失能等级评定标准，探索建立失能等级评定委员会。到2022年建成20个康养联合体，符合长护险协议定点条件的，优先纳入长护险定点范围。加强养老服务与残疾人两项补贴制度的政策衔接，提高政策福利保障的精准性和有效性。

15.促进涉老产业发展。鼓励保险公司开发适应市场需求的

长期护理保险产品。鼓励发展商业养老保险，开发符合老年人特点的险种，引导养老服务机构投保养老服务机构责任险等险种。主动融入长三角区域养老服务协同发展，探索建立异地养老机制。鼓励发展适老康复辅助器具产业，探索建立老年产业特色小镇或产业园。办好养老服务业暨康养产品博览会。

16.建立老年人权益保障体系。健全贯彻老年人权益保障法律法规的联合执法、执法检查、综合评估等制度，保护老年人合法权益。组织开展养老服务领域非法集资整治工作和老年人法律援助专项服务活动，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。落实老年人优待政策，发展老年教育，引导各类公共文化场所、医疗机构、旅游景点、生活设施以及商业企业为老年人提供优惠或便利服务。

### 三、保障措施

17.加强组织领导。强化市、县两级社会养老服务体系建设领导小组的统筹协调作用，定期研究部署养老服务领域重大改革和重要工作。养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考评，市、县政府每年听取养老工作专题汇报。各责任单位要根据职责分工，逐项明确具体任务及配套政策清单，以及时间表、路线图。

18.加强规制建设。推动制定我市养老服务地方性法规，加快我市养老服务规范化发展。完善公办（建）民营招投标规范化流程，建立养老服务监测分析与发展评价机制，推进养老服务机构服务质量信息公开。2020 年底前，各地要制定出台区域养老

服务扶持政策、项目清单、服务标准、供需信息和投资指南。

19.加强监管力度。建立综合监管机制，落实属地管理职责，推进跨部门“双随机、一公开”联合监管和分级分类监管。加快建立养老服务领域社会信用体系建设，实行“红黑名单”管理。对通过销售预付费性质“会员卡”等形式进行营销的养老机构，采取包容审慎监管措施。

20.加强宣传引导。开展养老机构“幸福指数”评估，举办全市养老护理员技能大赛，开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重。

附件：温州市养老服务高质量发展三年行动“2020 奋进年”  
重点任务目标

附件

## 温州市养老服务高质量发展三年行动“2020 奋进年”重点任务目标

序号	重点任务	工作目标	责任单位 (*为牵头单位)
1	实施居家和社区养老服务提质工程	全市建成乡镇（街道）示范型居家养老中心 61 个，完成特殊困难老年人家庭适老化改造 1000 户；各县（市、区）至少培育 2 家以上家院融合的品牌化、专业化、连锁化的养老服务机构或组织。	*各县（市、区）政府、市民政局
2		不低于市级标准落实新建住宅小区居家养老服务设施配建政策，确保养老服务设施与所在住宅区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。各地要研究出台鼓励发展集康复、家政、文体、托幼等功能综合型养老服务中心的实施方案，在项目建设中设置一定比例的老年住宅。	*各县（市、区）政府、市发展改革委、市自然资源和规划局、市住建局、市民政局
3		老年人住宅优先加装电梯，既有住宅加装电梯 80 台以上。	市住建局
4	实施机构养老服务提档工程	每个县（市、区）至少建有 1 个 200 张床位以上的公办护理型养老机构，5 个项目建成并投入使用；完成新增养老机构床位 5500 张；全市养老护理型床位占养老机构总床位比例达到 51% 以上；公办养老机构公办（建）民营比例不低于 75%；不少于 100 家养老机构达到二星级及以上标准，其中不少于 20 家达到四星级及以上标准。	*各县（市、区）政府、市民政局
5		各地至少设置 1 处失智症照护专区，启动敬老院改造提升工程，新扩建项目 100% 立项；保留敬老院 60% 达到国家二级以上养老机构标准。	*各县（市、区）政府、市民政局、市财政局、市发展改革委

序号	重点任务	工作目标	责任单位 (*为牵头单位)
6	实施养老服务要素支撑工程	编制全市养老服务业十四五规划，市、县（市）分级编制养老服务设施布局规划。	*市民政局、各县（市、区）政府
7		按照城镇人均用地不低于 0.1 平方米的标准，将养老服务设施用地落实到年度建设用地供应计划，涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划中优先予以安排。	市自然资源和规划局
8		各地制定养老机构用房使用过渡期政策，利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等举办养老机构，所使用存量房屋在不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型，可办理消防设计审查和验收、工程施工许可证、竣工验收等事项。	*市住建局、市自然资源和规划局
9		2020 年底前，各地要对存量设施改造的符合消防安全要求的养老机构，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的遗留问题进行集中处置。	*各县（市、区）政府、市应急管理局、市住建局、市消防救援支队
10		对符合规定的养老护理相关职业培训给予补贴支持。培训养老护理员不少于 7000 人次，培训家庭照护者不少于 9600 人次。	*市民政局、市人力社保局
11		建立高校民政康养专业群，扩大大中专院校老年服务与管理类专业招生规模，对大中专院校组织当年毕业生在我市养老服务机构就业达到一定比例，给予相应补贴。至少在 2 所大中专院校设置老年服务与管理类相关专业。	*市教育局、市财政局
12		依托健康养老服务企业共同招生招工、共组师资队伍、共创培养模式，深化产教融合，广泛开展校企合作，积极推动技工院校与相关养老服务企业合作开展培训。	市人力社保局

序号	重点任务	工作目标	责任单位 (*为牵头单位)
13	实施养老服务功能拓展工程	100 床位以上养老机构内设医疗机构数占比达到 27% 以上；建成 3 个基层医疗卫生机构实施提升医养结合服务能力项目；全市统一的医养结合一体化服务系统在全市基层卫生医疗机构和医养结合机构覆盖率达到 80% 以上；将老年人常见病、慢性病预防纳入政府老年人医疗卫生服务体系，采取多种形式有序做好老年人健康体检工作，65 岁以上老年人健康管理率达到 70%。	*市卫健委、市民政局
14		强化社保卡（市民卡）为老服务功能，完善市民卡 APP 养老服务板块，嵌入养老地图和养老顾问功能。	*市人社局、市民政局
15	实施养老服务消费促进工程	各地均创建 1 家康养联合体，推动 1 家“养医康教产”相融合的养老综合体落地。	*市民政局、市医疗保障局、市卫健委
16		深入实施长期护理保险制度，持续完善长期护理保险失能等级评定标准体系，建立统一的失能等级评定标准，探索建立失能等级评定委员会。	*市医疗保障局
17		围绕适合老年人的衣、食、住、行等需要，支持有资质的企业开发生产一批适合老年人需求的康复辅具、食品药品、服装服饰等产品。加强产业对接，搞好企业与养老机构、社区等的对接，推广优秀产品和服务。	市经信局
18		引导和鼓励相关文化企业关注老年文化娱乐，每年向养老机构免费发放温州文化旅游手册不少于 8000 册，办好老年人群体文化活动。	市文化广电旅游局

序号	重点任务	工作目标	责任单位 (*为牵头单位)
19	实施养老服务消费促进工程	加强老年产品质量安全体系建设和监管，推动老年人关注的保健食品行业发展，在保健食品生产企业中持续推行危害分析和关键控制点（HACCP）体系，获得 HACCP 认证的保健食品生产企业达到 66%；开展老年产品质量监督抽查工作。按属地管辖，加强对涉及药品销售与使用管理的养老机构的日常监管，保证药品质量。进一步增强健康养老医疗器械产品监管，重新调整重点监管医疗器械目录。	市市场监管局
20		完善公共法律服务体系建设，充分发挥实体、热线、网络平台的作用，为老年人提供多种法律服务方式；10月组织开展老年人法律援助专项服务活动。	市司法局

---

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

---

温州市人民政府办公室

2020年6月23日印发

---