

# 温岭市发展和改革局 温岭市民政局 文件

温发改〔2021〕138号

---

## 关于印发《温岭市养老服务事业发展 “十四五”规划》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，市政府直属各单位，在温垂直管理各单位：

现将《温岭市养老服务事业发展“十四五”规划》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

温岭市发展和改革局

温岭市民政局

2021年11月29日

# 温岭市养老服务事业发展“十四五”规划

为积极实施应对人口老龄化国家战略，推动我市养老事业和养老产业持续健康融合发展，更好满足新时代老年人多元化的养老服务需求，根据《浙江省养老服务发展“十四五”规划》、《台州市养老服务事业发展“十四五”规划》及《温岭市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，特制定本规划。规划期为2021-2025年，规划基期为2020年。

## 一、规划背景

### （一）“十三五”时期的成就

“十三五”期间，我市认真贯彻落实省、市政府决策部署，积极实施应对人口老龄化发展战略，深入推进养老服务体系建设，养老服务政策机制日益完善，设施总量明显增长，保障水平稳步提升，服务模式多元发展，服务人才日趋涌现，“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系基本形成，全市养老服务业发展取得明显成效。

**1. 养老服务政策架构初步构建。**编制《温岭市深化养老服务综合改革提升养老服务质量三年行动计划》、《温岭市社会养老服务设施专项规划（2016-2030年）》等规划文件，总体规划了全市社会养老服务体系的建设目标及设施空间布局；制定《温岭市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》、《温岭市社会养老服务体系建设专项资金使用管理暂行办法》等规范文件，加快推进和完善全市社会养老服务体系规范化建设；出台

《温岭市养老护理员特殊岗位津贴制度》等政策文件，为全市养老服务业发展提供了政策支撑。通过政府民生实事推进、提升改造机构养老、培育发展居家养老等措施，初步形成养老服务的政策架构，为养老服务的发展奠定了良好基础。

**2. 养老服务设施建设持续推进。**按照“政府主导、社会参与、公办民办并举”的发展思路，支持和鼓励养老服务机构发展。公办养老机构着重发挥兜底保障作用，民办养老机构初步呈现高、中、低梯度发展，机构养护水平得到较大改善。积极争取地方债筹建市级养老中心，分6个子项目，投资4个亿，总床位1800张。温岭市第二和第五养老中心项目已成功申报政府专项债，总投资9000万。箬横镇、坞根镇等2家公办敬老院，沁溪源颐养城等4家民办养老院先后开工建设。养老机构数量及床位数持续增长，全市现有各类机构养老服务设施48家，总床位达9512张。加大居家养老服务（照料）中心建设力度，全市建成24个镇（街道）居家养老服务中心、585个村（社区）居家养老服务照料中心，拥有日间托养床位240张，持续开展日间托老、健身康复、文化娱乐、居家上门、应急救助服务。建立区域统一配餐中心，以镇（街道）为单位，搭建专业送餐团队，为独居、空巢、高龄、残疾老年人提供助餐送餐服务。

**3. 养老服务质量水平明显提升。**加快养老服务质量标准化和规范化建设，落实养老服务质量评价办法、养老服务机构服务与管理规范、养老机构护理服务等级标准等一系列规范性文件。加强养老服务人才队伍建设，培训养老护理员10000余人次，全面落实养老服务人才入职奖补，对入职本市非营利性养

老机构，从事养老服务、康复护理等工作的老年服务与管理类专业对口毕业生，入职满 5 年后，给予本科生 20000 元，专科（高职）生 13000 元，中专生 10500 元一次性奖补。

**4. 养老服务模式创新多元发展。**实施养老机构“公建民营”改革，让专业的人做专业的事，养老机构公建民营率达到 84.62%。实施“医养协作”模式创新，建成 1 家老年病专科医院、2 家医养护理院，建立社区卫生服务中心、乡镇卫生院与养老服务机构“1+X”医养协作机制，为老年人建立健康档案，定期开展保健咨询、健康监测等服务。实施城乡社区居家养老服务照料中心差异化服务运营模式，培育 9 家本地专业化居家养老服务组织。根据全市村（社区）照料中心实际运营情况和老年人不同服务需求，分档分类实施不同服务方案，全市已有 382 家城乡社区居家养老服务照料中心采取社会化运营，社会化率达到 65.30%。

## （二）存在主要问题

“十三五”期间，全市养老服务业发展稳步提升，取得明显成效。但与人人享有基本养老服务保障以及满足老年人多样化、多层次养老服务需求还存在一定差距。

**1. 缺乏契合现实的系统布局。**服务设施布点缺乏统筹性和有效性，大多是利用老旧物业改造，普遍存在布局无序、规模偏小、功能不全、低效运营等问题。缺乏空间布局和社会需求的统筹，缺乏公办建设和社会投资的统筹，未充分考虑城乡区域老年人现实居住、经济水平、消费需求和长效运营等因素。

**2. 缺乏贴合需求的有效供给。**全市 70 岁及以上患有慢性病

的老年人约占 76.56%，医疗保健服务需求度占据居家养老服务需求的前三位，但养老服务设施类型单一，医养结合、护养结合的康复护理机构十分短缺，仅占机构总数的 13.95%，更多是以提供生活照料为主的家政服务和便民服务，仅有的健康管理、康复护理、文化活动也更多停留在表面，无法真正有效解决老年人的慢病管理和长期护理问题，无法满足老年人对预防保健、精神文化的追求。

**3. 缺乏撬动市场的政策杠杆。**我市养老服务市场活力不足，较多民办机构经营面临压力，未出台对民办营利性养老机构的建设和运营扶持政策。财政扶持养老服务业发展的资金人均投入不多，更多的是用于项目建设，未能充分发挥财政资金“四两拨千斤”助推市场发展的引导作用。

**4. 缺乏引导消费的促进机制。**我市养老机构平均收费水平约为每月 2000 元，但大多数老年人综合月收入为 500-2000 元左右，每月还需承担 100-500 元左右的医疗支付压力，养老服务购买力不足，而现用于“补需方”的政策仅局限于单一的养老服务补贴。由于补贴对象覆盖面相对狭窄，更多的只是针对低保、低边、高龄老人，缺乏对社会刚需老人购买养老服务的引导和促进，补贴额度较少，近三年补贴额度平均每人每月仅有 57.76 元，不能满足基本老年群体的基本养老服务需求，未能激发老年人养老消费欲望。

**5. 缺乏专业稳定的服务队伍。**由于养老市场稳定性不高，行业薪酬待遇偏低，缺乏明确职业发展路径等因素导致管理层人员来回更换，波动性较大。养老项目的快速增多，导致人才

供需结构失衡，养老护理员、社会工作者、康复师、健康管理师等一线养老专业技术人员严重缺乏，远不能满足服务对象需求，难以保障养老服务工作健康、有序、高质量发展。

### （三）“十四五”时期的形势

“十四五”时期温岭市将进入老龄化急速发展阶段，预计到2025年末，我市60岁以上老年人口将达到34.5万人，占总人口比重将超过27%。独生子女老年父母数量将快速增加，家庭空巢化、独居化、小型化、少子化态势明显，同时伴随老年群体代际更替和收入水平提升，养老需求结构总体上将由生存型转向发展型和享受型，由物资保障型转向服务型和精神型，老年群体将更加渴望获得丰富多彩的品质型生活，而目前总量不足、结构失衡、效益不高的养老服务体系已经不能满足新时代老年人的需要。为此，加强对养老事业发展研究，完善养老服务体系建设、发展银发经济已成为应对人口老龄化挑战的必然选择。

党的十九届五中全会审议通过《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》，对今后一个阶段积极应对人口老龄化和养老服务体系建设和提出新的目标要求。具体体现在以下六个方面新变化和新趋势：

**1. 更加注重需求导向。**老年服务将从生活照料转向康复护理并重，老年健康业将从医疗服务转向健康服务，老年用品将从辅具用品转向服装、化妆品、健康食品等多种用品，老年文化业将从传统的文化用品转向旅居、教育等社会参与、老年潜能开发领域，高层次、个性化服务将成为老龄产业发展新方向。

**2. 更加注重健康服务。**推进健康温岭建设，积极应对人口老龄化，把保障老年人的健康放在优先发展的战略位置。老年健康产业将有三个重点方面，包括面向全年龄人群的全方位健康管理，面向高龄失能人群的康复护理，面向占比 75% 的慢病老年人治疗。

**3. 更加注重协同发展。**国家对养老服务体系建设的最新表述已从原有的“建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充，医养相结合的养老服务体系”，调整为“积极应对人口老龄化，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。新表述更加注重不同领域间的协调发展，单个领域、单个企业的单打独斗很难满足多样化、多层次的老年人养老需求，只有真正以老年人需求为导向，居家、社区、机构协同发展，医养和康养相互结合，才能提供综合连续的多样化养老服务。

**4. 更加注重跨界融合。**老龄产业不是独立产业，是众多产业的集合，跨界融合是老龄产业发展的必然趋势。包括事业与产业融合、市场与社会融合、产业内部融合及相关产业融合。

**5. 更加注重科技支撑。**随着 5G 时代的到来，信息技术的高速发展，用现代信息技术为老年人提供服务，既是未来社会发展的必然，也是养老服务事业发展的内在要求。未来将有更多的机构将智慧养老平台和可穿戴设备融入日常的运营管理中，一方面是更加精准的掌握老年人养老服务需求，另一方面是提高工作效率和管理效益。

**6. 更加注重质量效益。**从 2017 年起持续四年的全国养老院服务质量专项行动到 2019 年的养老机构等级划分与评定，以及

新发布实施的养老机构管理办法系列行业监管评估手段措施，都预示了十四五时期老龄产业的一个重要趋势，养老服务业发展已从外延式数量速度发展转向技术质量效益的内涵式发展。顺应更高水平更高质量的产品和服务需求，满足监督管理标准，关键是培育核心竞争力，包括管理、服务、技术、人才、标准等五个方面。特别是养老护理、康复、管理、活动策划类的养老人才培养更是关键性的决定因素。

## 二、指导思想、基本原则和发展目标

### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届三中、四中、五中全会精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，全面推进健康中国建设，着眼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。以高质量发展为主线，以创新发展为引擎，以数字化改革为牵引，聚焦基本养老服务，聚焦失能失智照护，聚焦人才队伍建设，聚焦部门政策和资源整合，积极培育养老服务新业态，率先探索符合国情市情的发展路径，不断提高老年人的获得感和幸福感。

### （二）基本原则

**1. 政府主导，市场主体。**按照“兜底线、保基本、促发展”的职能定位，加强政策引导、投入支持、市场培育和行业监管，发挥政府在养老服务体系建设中的主导作用；充分调动社会各方面资本和力量进入养老服务市场，成为养老服务提供的主体，满足老年人多层次、多元化的养老服务需求。



**2. 因地制宜，切合需求。**坚持需求导向，立足本地实际，稳步扩大“保基本”覆盖范围，有计划推进养老服务设施建设，合理把握养老扶持政策精准度，不断提升养老服务有效供给，让老年人更具获得感，让养老服务更具社会影响力。

**3. 统筹兼顾，融合发展。**加强顶层设计和系统谋划，坚持应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合，积极推进养老服务体系城乡与区域相互协调，事业与产业融合发展，以市场发展的思维和逻辑谋划养老事业，以养老事业发展的政策引导促进产业发展。

**4. 补齐短板，提质增效。**坚持问题导向，着力保基本、兜底线，补短板、调结构，促规范、提质量。紧盯当前存在的系统布局不够、有效供给不足、服务质量不高、人才培养乏力等问题短板，通过政策杠杆和市场手段等措施，着力解决养老服务发展中面临的堵点和痛点问题，不断优化和提升养老服务质量。

### （三）发展目标

到2025年，基本形成“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系框架。全市养老政策机制更加健全，服务设施更加完善，服务供给更加多元，养老人才更加专业，综合监管不断强化，养老服务市场健康有序发展；支付保障明显提升，家庭养老基础地位更加巩固，居家养老环境更加优越，敬老孝老氛围更加浓厚，积极老龄观念成为时尚；老年人获得感和幸福感不断增强，“美丽温岭，幸福养老”建设成为台州样板。

## “十四五”时期温岭市养老服务主要发展指标

序号	指标名称	2020年	2022年	2025年
1	养老机构护理型床位占比（%）	51.25	55	58
2	每万老年人口拥有持证养老护理员数（人）	16	20	25
3	养老护理员高级、技师级比例（%）	5	15	18
4	每万老年人口拥有社会工作者数（人）	--	20	25
5	每万老年人拥有养老机构认知障碍床位数（张）	8	10	20
6	智慧养老院数（个）	--	1	2
7	康养联合体数（个）	1	5	10
8	康复辅具适配服务平台数（个）	--	1	2

### 三、主要任务

#### （一）加强顶层设计，健全养老服务政策机制

按照“家庭主责、政府主导、市场主体”的养老服务体系建设职能定位，统筹谋划养老扶持政策，创新养老服务机制，引导和促进养老服务市场健康有序发展。

1. 巩固支持家庭养老。一是营造家庭养老社会氛围。落实老年人权益保障法，落实《台州市居家养老服务条例》，强化家

庭成员赡养、抚养老年人的责任意识；将传统孝道纳入社会主义核心价值观宣传教育，作为公民道德建设、党员干部教育和村规民约的重要内容；鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住，多举措激励子女照护。**二是提升家庭养老照护能力。**实施家庭照护者培训计划，通过政府购买服务方式，为失能失智老年人的家庭成员提供免费照护知识和技能培训，提升家庭照护能力；探索家庭照护床位，建立家庭照护床位与机构养老床位有序互转的评估、运行和监管机制，明确试点对象、服务机构、建设标准及照护项目等内容；鼓励和支持专业养老机构为失能失智老年人家庭提供免费或低偿的“喘息服务”，减轻特殊家庭长期照护的压力，解决短期照护的刚需。

**2. 健全基本养老服务制度。**一是**精准识别基本养老服务保障对象。**在全面开展养老服务需求调查摸底的基础上，实施统一的老年人能力评估、照护需求评估及辅具适配评估，将评估结果作为享受政府基本养老服务的依据；建立老年人信息和需求数据库，借助“浙里养”和台州市智慧养老服务平台实施动态管理，精准化识别服务对象和需求，分类确定照护等级、照护方式与服务内容。基本养老服务保障对象范围从困难家庭逐步扩大到一般家庭失能失智刚需人群。二是**合理编制基本养老服务项目清单。**聚焦失能失智老年人的专业照护需求，全面梳理、归类现有政府购买养老服务项目内容，编制《温岭市基本养老服务项目清单》，明确具体项目、服务标准、供给方式、指

导价格及绩效评价等内容，纳入基本社会公共服务保障范畴，并以老年人综合评估及自主选择为依据，提供一揽子解决和具有选择性的养老服务包。基本养老服务项目突出失能失智老年人的生活照料、康复护理、辅具适配等专业照护内容。**三是健全完善基本养老服务支付体系。**修订完善《温岭市养老服务补贴实施细则》，扩面提标，坚持保障基本、聚焦刚需、适度普惠的原则，从护理需求等级和家庭经济状况两个维度，对养老服务补贴对象按月分类给予补贴，并与高龄补贴、残疾人两项补贴整合对接，不断提高养老服务补贴的精准度和有效性，保障特殊和困难老年人的基本养老服务需求。**四是全面建立居家社区探访制度。**重点关注空巢、独居、失能、失智、重残和计划生育特殊家庭等老年人，每月至少探访一次，并提供相应援助服务。

**3. 完善养老市场培育机制。**一是逐步调整养老政策扶持方向。推动养老扶持政策从“补砖头、补床头、补建设”向“补人头、补运营、补需方”转变，通过财政有限资金撬动社会资本投入，激发老年人消费潜力；落实税费和价格优惠政策，整合盘活闲置公共资源，利用闲置的厂房、学校、医院、宾馆、办公用房、疗养院等设施整合改造后优先用于养老服务，经许可后从事养老服务且连续经营一年以上的，五年内可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不作变更，促进养老市场发展。二是深入推进养老机构公建民营改革。明确

招标方式、团队选择、管理期限、绩效评估及监督管理、设施使用费，准入退出等方面的操作要求。提取的设施使用费主要用于本机构设施改造提升项目，本机构及老年人服务改善项目等，专款专用。各类政府新建养老机构原则上实施公建民营，已运营公办养老机构逐步转型为公建民营，到 2025 年全市 80% 以上养老机构实现公建民营。三是创新镇（街道）居家养老服务中心长效运行机制。整合区域范围内镇（街道）居家养老服务中心和村（社区）照料中心、农村老年公寓、配套养老服务用房等资源，统一交由专业机构连锁运营，发挥区域整体资源优势 and 机构专业优势，强化区域配餐中心功能，扩大助餐配送餐服务，实现居家养老“管家式对接、专业化服务、可及性供给”。

## （二）坚持规划引领，构建养老服务设施网络

统筹规划“十四五”期间全市养老服务设施布局，按照“机构分层分类、居家社区成网、环境适老宜居”的原则，着力构建城乡区域相协调，居家社区和机构相融合的养老服务设施网络，有计划促进养老服务设施均衡发展、有效供给。

1. 编制新一轮养老服务设施专项布局规划。科学规划养老服务设施布局，2021 年编制完成新一轮养老服务设施专项布局规划，并纳入温岭市国土空间总体规划，确保城市主城区、老年人集聚区每万人建设 300 张左右养老机构床位。突出社区嵌入式小型养老护理机构、镇（街道）居家养老服务中心、农村

敬老院改造转型和新、旧住宅小区养老服务用房配建等重点布局。全市 16 个镇（街道）分别建成一个 50 亩以上的养老服务综合体，平均每 2 至 3 个村分别建成一家示范型居家养老服务中心，形成养老服务设施网络，实现综合布局、综合利用、全域覆盖、有效辐射。

**2. 统筹推进机构养老服务设施建设。**一是**实施特困人员供养服务设施改造提升工程**。通过“关停一批、撤并一批、整改一批”等方式，提升改扩建原有敬老院，打造农村区域性养老服务中心，开展以配装无障碍电梯为核心，涵盖监控系统、防滑地面等适老化和无障碍改造提升，使其均达到国家二级以上养老机构标准，实现政府兜底老年人的专业照护。二是**加快推进示范型养老机构建设**。开展全市养老机构食堂提档升级，探索养老机构食堂智能“阳光厨房”建设。积极稳妥推进市级养老中心建设，全面提升普惠养老和城市养老品质。重点以大项目为抓手，引进知名养老企业，着力建设融合机构、居家、康养服务为一体的养老服务综合体，支持养老机构规模化、连锁化、专业化发展，提升温岭养老机构整体建设和服务水平。

## 专栏 1 养老机构质量提升工程

**1、敬老院改造提升三年行动计划。**全市保留太平街道、泽国镇、大溪镇、箬横镇、新河镇、石塘镇、温峤镇、石桥头镇等 8 家敬老院，对太平街道、箬横镇、新河镇、石塘镇、温峤镇、城南镇、石桥头镇 7 家敬老院进行改造提升。将坞根镇敬老院转型为镇（街道）居家养老服务中心，将箬横镇敬老院建设成为市级示范性照护机构，将城北街道、城南镇敬老院低偿租赁给社会力量，改建合格后，开办面向社会老年人的养老院。

**2、养老机构服务结构调整计划。**突出公办养老机构兜底和示范功能，支持嵌入式小型多功能养老服务机构建设，探索设置认知症照护机构或专区，逐年启动大型养老服务综合体建设，重点打造城南沁溪源颐养城（二期）项目和城东山南前医养结合项目。到 2025 年，养老机构护理型床位占比不低于总床数的 58%，每万老年人口拥有养老机构认知障碍床位数 20 张。

**3、养老机构食堂改造升级计划。**对于新建、改扩建的养老机构食堂，工程选址和设计应符合食品安全要求；对于目前已建成并投入使用，但目前功能区不齐全、设施陈旧的，应调整食堂布局，更换老旧设备，增加必需设备，加强日常维护，确保硬件条件的合规。

**3. 构建居家社区机构相融合的基本养老服务设施网络。一**

是整合推进社区嵌入式养老护理机构建设。通过“闲置房产改建、规划用地新建、出让（安置）地块配建”等方式，落实社区嵌入式养老护理机构布点，让养老机构像幼儿园一样，成为住宅小区的标配，让老年人离家不离社区，就近享受便捷专业的养老服务。二是继续推进镇（街道）居家养老服务中心建设。发挥中心辐射作用，带动农村老年公寓、村（社区）日间照料中心形成农村区域养老服务网络，选择一批自然村设立养老互助点，弥补偏远山区居家养老服务短板，扩大专业居家养老服务覆盖面。三是严格落实新、旧住宅小区居家养老服务用房按标准配建。新建小区养老服务用房与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，老旧小区通过政府回购、租赁等方式加强设施保障，并委托社会专业机构运营。四是深入实施困难家庭适老化改造和社区公共设施无障碍改造。制定《温岭市老年人家庭适老化改造实施细则》，2022年前完成困难老年人家庭最急需的适老化改造，实现愿改尽改；引导和支持社会老年人家庭实施适老化改造，促进公共交通、设施、环境等城市适老化覆盖，着力打造老年宜居城市。

## 专栏2 夯实居家养老建设工程

1. 建设城市“十五分钟”养老服务圈。重点在镇（街道）打造综合为老服务体，在镇（街道）建设“一机构”、在社区建设“一中心”、在居民小区建设“一站点”，在实际到达距离1500米（步行15分钟内）半径辐射范围内，形成区域“以



机构带点”的多功能综合布局，为老年人提供家门口一站式养老服务支持。

**2. 探索农村互助养老项目。**以老年公寓、基础条件较好的照料中心为主体，以扎根基层的社会组织、社区中的村（居）民代表、党员或公益人士为载体，探索邻里互助式养老服务，打造具有温岭特色的农村“家门口”养老模式。

### （三）突出产业培育，引导社会养老多元发展

整合养老和社会各界资源，全面推进养老产业多元融合发展，为老年人提供满足“全生活需要”、“全生命周期”的一站式服务。

**1. 培育多元社会投资主体。**树立“养老+”发展理念，依托“浙江省服务业强市”优势，有效整合产业资源，积极争取地方债，支持各类主体进入养老服务市场，推进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等融合发展。引导组建一批养老服务调查评估专业组织，引进一批国际、国内知名品牌企业来温岭发展康养产业，培育扶持一批本土化连锁养老服务运营机构，支持培养一批老年康复辅具、食品药品、益智产品等涉老企业。

**2. 加快多元服务业态融合。**根据区域条件选择建设康养联合体、养老综合体、老年宜居社区、养老互助点等新业态。一是依托全市大中型养老机构，围绕老年人康复护理需求，整合各类医疗、康复、养老资源，建立以功能康复为重点、养老服

务机构为主体的康养联合体试点建设，为失能失智等特殊老年人提供康复护理、康复训练和生活照护服务。二是依托中心城区医疗资源，构建老年人康复护理、预约就诊、急诊急救等双向绿色通道，共同打造“预防、医疗、康复、养老”一体化的全生命周期养老综合体。三是依托亚洲唯一的自然“岩洞音乐厅”、“千年阳光古镇”的独特人文自然风光，在新河、石塘一带，鼓励开发集养生、养老、休闲为一体的老年宜居社区。四是依托“全国经济名城”优势，鼓励商业银行、保险公司、证券公司创新养老金融，积极探索养老信托、养老消费贷等养老金融产品，在台州率先创建老年金融服务综合体。

**3. 推进多元服务模式创新。**一是创新医养康养结合服务模式。加强医养结合建设，增加老年康复护理服务供给，支持二级医疗机构转型为老年康复医院，提升基层医疗卫生机构康复护理床位占比；鼓励社会力量创办老年康复机构、社区医疗护理机构，参与提供居家护理服务；支持养老机构就近签约医疗机构，开展就诊绿色通道、定期巡诊、责任医生服务等医养结合工作，将符合条件的养老机构内设医疗机构纳入基本医疗保险定点；到2025年，全市建设10个康养联合体，确定一家医疗机构作为康复技术指导中心，100张以上床位的养老机构普遍建立康复室配备康复器材。推进社区居家医养康养结合，依托社区居家养老服务场地和各类智慧终端，采集老年人日常生命体征和健康信息，对接家庭签约医生，促进养老照护床位和家

庭病床联动，探索建立老年人健康管理和干预、诊疗、服务建议和医疗疏导的合作机制。推进康复辅具租售平台建设，到2025年，建立1个集辅具展示、体验、租赁和销售等功能为一体的康复辅具租售中心。

**二是创新“养老管家”服务模式。**依托各类养老服务专业组织和志愿组织人员，组建和培育一支“养老管家”队伍，摸清服务对象底数、了解服务需求、开展定期巡访，并为老年人提供养老方式、政策法规、康复辅具咨询及生活价值引导等服务，促进养老供需信息和资源对接，有效提供留守老人关爱和帮助。

**三是创新智慧养老服务模式。**聚力推进养老服务数字化改革，全面贯彻省委省政府关于深化数字化改革精神，根据省民政厅“全省统建、市县补充”要求，全面对接“浙里养”平台和台州市智慧养老服务平台，积极创建地方个性化应用场景，全面推进养老服务信息与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源对接，积极完成各级各类服务设施、养老服务机构、养老服务项目系统对接，以“养老云”数据库、“万家通”物联网为支撑，着力数字赋能、集成运用，提高养老服务智能化水平。大力推进养老服务数字化应用，建立面向个人、市场主体、养老从业人员和政务人员的综合性养老应用，全面推进养老服务数字政务、数字养老和数字监管，建设形成“一屏一图一码一指数”智慧养老应用图景。重点以智慧养老项目和场景应用为导向，加快推进“长寿码”、养老服务智慧监管、养老机构开业一件事、智慧养老院、智慧技术无障碍建设

等个性化智慧养老场景应用。到 2025 年，至少建成 2 家集智慧安防、智慧康养、智慧服务、智慧监管为一体的智慧养老院。

### 专栏 3 康养联合体建设工程

打造不同层级的康养联合体。市级康养联合体以大中型养老机构为主体，依托医疗康复机构，为老年人提供稳定期康复、出院后护理等服务。镇（街道）级康养联合体以居家养老服务中心为主体，联合基层医疗卫生机构，为老年人提供个性化、专业化的康养服务。到 2025 年，全市累计建成 10 家康养联合体，将康复的理念、制度、设施、技术和人才等引入养老服务，建立完善医疗机构、养老机构和家庭间的康复护理有序转接机制。

#### （四）强化要素保障，构建养老服务支撑体系

整合配置多方资源，提升供需双方支付能力，建立养老人才培养机制，强化养老服务评估监管，为养老服务高质量发展提供动力。

##### 1. 突出养老人才培养。一是实施养老精英人才培养计划。

转变以往养老人才即护理员的狭隘理解，拓展养老人才范畴，形成涵盖镇（街道）从事养老工作的管理者，各类养老服务机构的运营者，从事养老照护的一线服务者（护理员、护士、社工、营养师、康复师、心理咨询师以及家庭照护者、养老评估员等方面）的养老人才体系；坚持政府与行业各有分工、各有侧重，一线服务人才以行业自主培养为主，政府重点聚焦养老

机构运营人才培养，采取政府购买服务等方式，委托专业培训机构或院校开展持续化、专业化、系统化的培训。支持在职业院校增设养老服务相关专业，培养康复、护理、管理等各类养老专业人才。二是**建立养老护理人员培训标准体系**。将养老护理员及家庭照护者培训纳入职业技能提升专项行动，推动培育一批专业化、规模化的养老专业培训基地和培训机构，促进一批连锁化、品牌化运营的养老机构建成内部常态化培训体系。到2025年，每万老年人口拥有持证养老护理员25人；养老护理员高级、技师级比例达到18%；所有护理员都具备基本的康复和急救知识，高级护理员掌握康复和急救技能，能指导老年人开展康复训练。三是**创新养老人才支持激励政策**。落实养老护理员特殊岗位津贴和大中专毕业生养老入职奖补政策；完善入职补贴和入职后的激励评价机制，按照工作年限、技能等级等情况给予适当的奖补；打通医护人员职业晋升通道，加强医养结合人才培养，将老年医学、康复、护理人才作为急需紧缺人才纳入卫生专业技术人员培训规划。养老服务机构聘用养老护理员、康复技师、康复技士等人员，参照享受员工制家政服务企业社保补贴。四是**建立养老人才褒扬机制**。定期组织开展全市养老护理员技能竞赛，加强对养老服务领域先进典型的事迹宣传，营造良好社会氛围。

#### 专栏4 养老人才培养工程

1、加快养老服务专业建设。支持第一技师学院、市职业

学校开设养老服务类专业和培训实施、就业对接，通过定向招生、定向培养、定向分配的方式，实行毕业生持“护理员证+毕业证”双证毕业制度，形成温岭本土化应用型养老人才培养机制。

**2、加快养老精英人才培养。**通过政府购买服务方式，委托专业培训机构举办全市养老精英人才专修班，开展持续化培训，重点培养一批政府养老专业人才、机构运营管理人才、专业护理服务人才。

**2. 建立多元化支付体系。**一是提高老年人支付能力。改革完善基本养老保险制度，逐步缩减基本养老保险待遇差距，适度提高低保、低边家庭中老年人的各类救助标准；探索通过子女缴纳、社会捐赠、集体经济支持等方式设立孝德基金、养老基金，解决农村老年人生活困难和养老问题；探索长期护理保险制度试点；鼓励保险机构开发长期护理保险险种，探索商业长期护理保险与护理服务相结合，建立个人和家庭出一点、政府补贴出一点、社会保险出一点、商业保险出一点的“四个出一点”支付模式，增加老年人在照护方面的支付能力。二是提升养老服务机构投资能力。鼓励商业银行拓宽贷款抵押品范围，探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资，探索实行包容审慎监管，经评估审批通过的自由产权的养老服务机构，可自主选择第三方银行销售预付费性质“会员卡”，预售资金使用由第三方银行监管。

**3. 健全专业评估和综合监管机制。**一是**强化养老服务综合监管机制**。建立综合监管、专业监管、信用监管、行业自律互为支撑的多元监管体系。推进联合监管、联合执法、联合惩治的部门协同监管机制，健全“双随机一公开”工作机制，建立养老服务品质第三方认证工作机制，加大“互联网+”、“数字化+”监管应用。健全养老机构疫情防控常态化运行规范，建立市、镇街两级养老服务应急机制。加快建立养老服务信用体系，归集各类养老服务机构及从业人员信用信息，实施“红黑名单”管理，实施失信联合惩戒。二是**持续推进养老服务标准化建设**。探索建立以养老服务标准为依据的质量提升长效机制，完善养老服务标准化体系。积极引导养老服务机构转变服务和质量意识，贯彻落实《养老机构服务质量基本规范》、《养老机构服务安全基本规范》2项国标，严格落实《浙江省养老机构等级评定管理办法和实施细则》，不断优化设施设备、内部管理、规范服务行为，拓展服务内容，提升合理规避风险、妥善处置纠纷的能力。重点聚焦养老机构设施和服务、智慧养老场景、老年社会工作等领域标准化建设，争取1-2项地方标准立项和成果。落实养老服务标准和评价体系，鼓励行业组织等社会团体制定发布养老服务和产品的团体标准，鼓励养老服务机构制定具有竞争力的企业标准。

## 四、保障措施

### （一）强化统筹协调

加强党对养老服务工作的领导和统筹，强化应对人口老龄化的法治环境，完善党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制。鼓励社会力量参与养老服务工作，探索建立为老志愿者服务等级和时间银行制度。发挥好养老服务部门联席会议作用，以养老服务重大项目、重要平台和重大创新为抓手，做好部门协调联动。

### （二）优化财政投入

根据经济社会发展和老年人口、老龄化发展水平，逐年增加财政投入，多渠道筹集养老服务业发展资金，确保每年55%以上的社会福利事业的彩票公益金用于养老服务业发展。健全权责清晰的市、镇街两级财政共担机制；根据政府职责和养老服务阶段性发展特点，优化财政投入，由补供方向直补需方转变，聚焦基本养老服务，向社区居家倾斜，向农村地区倾斜，加强队伍建设和监管等方面资金投入。

### （三）加强用地保障

增加养老服务设施用地供应，将养老服务设施建设用地纳入城乡规划、国土空间规划和年度用地计划；民办养老机构与政府投资设立的养老机构执行相同的土地政策，可以依法使用国有划拨建设用地或者农村集体建设用地，对于尚无明确用途的国有公益性用地，可调整为养老服务设施用地并纳入年度土



地供应计划。

#### （四）抓好督导考评

做好规划任务分解，政策措施配套，强化规划执行刚性。将规划主要任务指标纳入政府民生实项目，纳入政府工作议事日程和目标责任考核内容，实施对约束性指标和重大项目实施情况的跟踪监测；建立规划实施督促考核机制，组织开展规划中期评估和终期评估。

### 温岭市“十四五”重大建设项目规划表

序号	项目名称	建设规模和内容	建设地点	建设工期	项目总投资 (万元)	项目类型 (实施类/ 前期类/ 谋划类)	项目 性质	投资主体
1	温岭市沁溪源颐养城	用地面积 86 亩，建筑面积 75000 平方米，规划建设养老床位数 2500 张以上，其中护理型养老机构床位 1300 张以上的医养结合型养老机构。	城南镇小东岙村	2019-2022	56000	实施类	民办	浙舜温岭养老有限公司
2	温岭市大溪镇喜樾方山养老中心	用地约 48 亩，建筑面积 4.6 万平方米，拟建成可以入住 1000 名以上老人的康养项目。	大溪镇毛竹下村	2019-2022	24150	实施类	民办	温岭颐天年养老服务有限公司
3	温峤镇瑞峰养老院	项目占地面积 20 亩，建筑面积 12759 平方米，建设床位 350 张。	温峤镇桐山村	2019-2021	7000	实施类	民办	瑞峰禅寺
4	城西新缘养老院	项目占地面积 9.2 亩，拟建成拥有养老床位数不低于 300 张，其中护理型床位不低于 150 张的养老机构。	城西街道合岙村	2019-2021	3500	实施类	民办	江香莲个人
5	温岭市第二养老中心	项目占地面积 9 亩，建筑面积 7200 平方米，拟建设床位 205 张。	城东街道岩下村	2020-2022	4940	实施类	公办	民政局
6	温岭市养老中心项目	分 5 个子项目（第一、第三、第五一期、第五二期、第六），在满足兜底养老的基础上向社会老人提供服务。	太平街道、城东街道、城北街道、横峰街道	2021-2025	35000	实施类	公办	民政局

序号	项目名称	建设规模和内容	建设地点	建设工期	项目总投资 (万元)	项目类型 (实施类/ 前期类/ 谋划类)	项目 性质	投资主体
7	温岭市第十养老中心(箬横镇敬老院二期)	占地 17 亩，计划建设 300 张床位。	箬横镇龙岗村	2023-2026		前期类	公办	民政局
8	康养综合体项目(民间投资)	全市范围内建设若干个康养综合体项目		2022-2027	150000	实施类	民办	待定

---

抄送：市委办，市人大办，市府办，市政协办。

温岭市发展和改革局办公室

2021年11月29日印发

---

