

广东省养老服务体系建设的“十四五”规划

征求意见稿

(主要内容节选)

广东省民政厅

2021 年 3 月

目 录

二、总体要求.....	11
（一）指导思想.....	4
（二）基本原则.....	5
多元参与，共建共享.....	5
保障基本，统筹协调.....	5
突出重点，高质发展.....	5
改革创新，激发活力.....	6
（三）主要目标.....	6
三、主要任务和实现路径.....	9
（一）促进养老服务基础设施规划建设.....	9
1.加强养老服务设施空间布局规划.....	9
2.保障养老服务设施用地有效供给.....	9
3.统筹推进城乡养老服务设施建设.....	10
4.整合盘活利用存量闲置资源.....	10
5.实施居家和社区适老化改造.....	11
（二）健全完善基本养老服务制度.....	12
1.建立基本养老服务清单制度.....	12
2.健全养老服务评估制度.....	12
3.完善基本养老服务补贴制度.....	13
4.逐步建立多层次长期照护保障制度.....	13
（三）健全完善居家社区养老服务网络.....	13
1.在城市辖区发展“街道-社区-小区-家庭”四级服务网络.....	13

2.在农村地区建设“县-镇-村”三级服务网络.....	14
3.丰富社区养老服务功能.....	15
4.延伸居家养老服务支持.....	15
5.提升养老服务智慧化水平.....	16
6.加强居家社区养老服务指导.....	16
（四）全面推进机构养老服务提质增效.....	18
1.强化公办（公建民营）养老机构兜底保障能力.....	18
2.提升养老机构突发事件应急处置能力.....	18
3.调整优化养老机构结构功能.....	19
4.深化公办养老机构改革.....	20
5.扶持发展社会办养老服务机构.....	21
（五）提升医养康养结合服务能力.....	21
1.完善医养康养结合体制机制.....	22
2.支持举办医养结合机构.....	23
3.推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合.....	24
4.建立完善老年人健康服务体系.....	24
（六）加强养老服务人才队伍建设.....	25
1.全面提升养老服务从业人员职业化、专业化水平.....	25
2.完善专业人才培养激励机制.....	26
3.促进养老服务行业就业创业.....	27
4.推动“社工+志愿者”联动为老服务.....	27
（七）建立健全老年人关爱服务体系.....	28
1.弘扬敬老养老助老社会风尚.....	28
2.注重老年人群体人文关怀.....	28
3.加强特殊困难老年人关爱.....	29

4.增强老年人权益保障.....	29
5.扩大老年人社会参与.....	30
（八）培育养老新业态发展银发经济.....	30
1.优化养老服务市场环境.....	30
2.推动养老服务业融合发展.....	31
3.促进养老服务消费升级.....	31
4.加强多元化金融服务支持.....	32
（九）促进养老服务行业规范发展.....	33
1.建立健全养老服务标准体系.....	33
2.规范养老服务机构运营管理.....	33
3.建立健全养老服务质量评价体系.....	34
4.推进养老服务领域社会信用体系建设.....	35
（十）全面加强养老服务综合监管.....	35
1.建立健全养老服务综合监管制度.....	36
2.健全完善养老服务联合监管机制.....	36
3.加强养老服务重点领域监管执法.....	36
4.建立健全养老服务突发事件应急管理机制.....	36
（十一）改革驱动养老服务创新发展.....	38
1.加大养老服务领域改革创新支持力度.....	38
2.推动养老服务分类发展与特色创新.....	39
3.推动粤港澳大湾区养老服务协同发展.....	39
4.深入开展国家养老服务改革试点工作.....	40

为积极应对人口老龄化，加快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，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，根据《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》《广东省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》和《广东省养老服务条例》《广东省老年人权益保障条例（2017年修订）》，制定本规划。规划期限为2021至2025年，远期展望至2035年。

二、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对养老服务工作的指示批示精神和对广东的重要讲话、重要指示精神，坚持新发展理念和以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足老年人日益增长的多样化、多层次养老服务需求为根本目的，更好地服务积极应对人口老龄化国家战略，更好地发挥在全面建设社会主义现代化国家新征程中的积极作用。

以《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》和《广东省加快推进养老服务发展若干措施》为政策导向，按照第十四次全国民政会议和第二十次广东民政会议的部署要求，立足我省人口老龄

化程度和养老服务发展水平，加快构建与我省经济社会发展水平相适应的居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，激发养老服务各类市场主体活力。让养老服务事业成为老年人老有颐养、共享小康的民生保障，让养老服务行业成为拉动消费、增加就业的重要力量，让养老服务产业成为实施“健康中国”战略、推动经济转型升级的重要内容，让全省人民在老龄化社会中的获得感成色更足、幸福感更加持续、安全感更有保障。

（二）基本原则

——多元参与，共建共享。坚持供给与需求双侧发力，充分发挥各级党委的统筹领导作用、政府的政策引导作用、市场在资源配置中的决定作用、社会力量在养老服务中的主体作用、家庭在养老服务中的基础作用，汇聚养老服务多元参与合力，形成政府、市场、社会、家庭共建共享的新时代养老服务发展格局。

——保障基本，统筹协调。坚持基本与普惠双向并举，以政府为主导，充分发挥社会力量作用，推动基本养老服务惠及全省老年人，重点保障高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭老年人的养老服务需求。统筹协调居家、社区、机构养老服务发展，加大对基层和农村养老服务的投入，推动城乡基本养老服务均等化。

——突出重点，高质发展。坚持事业和产业双轮驱动，突出居家养老服务基础作用，补齐社区养老服务设施短板，聚焦机构

养老失能照护功能，强化突发事件应急能力，健全完善基本养老服务，促进养老服务高质量发展。“引进来”和“走出去”相结合，积极引入国（境）外养老服务先进经验、优质资金、服务模式、运营机构和康养人才，积极开展与省外、国（境）外养老服务交流与合作，推动养老服务市场化、产业化、集群化发展。

——改革创新，激发活力。坚持开放与监管双管齐下，落实养老服务扶持政策措施，健全行业标准制度规范，完善综合监管制度机制，营造高效规范、公平竞争的市场环境，充分激发各类市场主体活力。深化养老服务体制机制改革，推动养老服务政策创新、服务供给模式创新、养老保障制度创新、监督管理方式创新，促进养老服务高质量转型发展。

（三）主要目标。对标对表到 2035 年全国建成成熟定型的中国特色养老服务体系，全体老年人享有基本养老服务的中期目标；计划到 2025 年，我省基本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，基本构建城乡覆盖、功能完善、服务多元、监管到位的全方位“大养老”服务发展格局；全省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，逐步形成兜底供养有保障、普惠养老能满足、中高端市场可选择的多层次养老服务供给机制；社会力量成为养老服务发展主体，市场有效配置养老服务资源，养老服务供给能力和质量显著增强，全省老年人及其家属的获得感、幸福感和安全感全面提升，养老服务事业与产业发展整体水平持续走在全国前列。

——**基本养老服务制度建立健全。**逐步建立健全基本养老服务清单、老年人能力与需求综合评估标准、基本养老服务补贴制度、多层次长期照护保障等制度，建立与老年人能力和需求综合评估结果及经济社会发展水平相适应的、面向全体老年人的普惠性养老服务发展模式，推动逐步实现人人享有基本养老服务。

——**居家社区养老服务丰富便捷。**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达到 90%以上，全省所有街道和有条件的乡镇建有至少一家具备全托、日托、上门服务、统筹指导等综合功能的综合性养老服务机构（中心），社区 15 分钟居家养老服务圈基本建成。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%。

——**机构养老服务提质增效。**养老机构服务质量、安全管理能力、护理型功能有效提升，护理型床位达到 55%以上；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；全省各地普遍建立公办养老机构入住评估轮候制度；每个县（市、区）至少建有一间以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（敬老院）。社会办养老机构规模化、高质量发展，一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老产业集团逐渐孵出。

——**医养康养服务融合提升。**医养康养相结合的体制机制壁垒进一步畅通，各地级以上市至少建有一家设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构，养老机构与协

议合作的医疗机构普遍开通双向转介绿色通道，所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道，基层医疗服务与居家社区养老服务实现深度融合，基本建立综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。

——**养老服务人才队伍不断壮大。**养老服务从业人员职业发展空间不断拓宽，人才培养激励机制建立健全，职业化、专业化水平全面提升，老年社会工作者、为老服务志愿者等服务队伍不断壮大，到 2022 年，全省实现培养培训养老护理员达到 12 万人次；到 2025 年，实现培训规模和专业水平整体提升，全省养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均达到 100%。

——**综合监管制度建立健全。**建立健全政府主导、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度，构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制，坚持公正监管、规范执法。加快形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，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。

——**养老服务业态融合发展。**养老服务市场环境全面优化，市场在资源配置中的决定作用充分发挥，社会力量逐步成为发展养老服务业的主体。养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业全面融合发展，旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新兴业态不断兴起，养老产业链条不断拉长，养老服务内容不断丰富。形成一批产业链条长、覆盖领域广、经

济社会效益好的产业集群和集聚区。

三、主要任务和实现路径

（一）促进养老服务基础设施规划建设

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服务用途等问题。各地级以上市和有条件的县（市、区）要编制有养老服务设施专项规划或建设计划，并将各类养老服务设施的规划布点等内容纳入国土空间总体规划和详细规划。各地要充分发挥国土空间规划的基础作用，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。在编制市、县国土空间总体规划时，应当根据本地区人口结构、老龄化发展趋势，因地制宜提出养老服务设施用地的规模、标准和布局原则，注重预防“邻避效应”问题。

2.保障养老服务设施用地有效供给。建立健全养老服务设施规划和用地保障政策，对老龄化程度相对较高、发展趋势较快的地区，应适当提高养老服务设施用地比例。供应养老服务设施用地，应当依据详细规划，对照《土地利用现状分类》国家标准确定土地用途，根据法律法规和相关文件的规定确定土地使用权出让期等。举办非营利性养老机构，可凭登记机关发放的社会服务

机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。非营利性养老机构应当不以营利为目的，所得收入除符合规定的合理支出外，只能用于养老机构的持续发展，不得将盈余用于分红或变相分红。要严防擅自改变养老服务设施建设用地用途、容积率等规划设计条件搞房地产开发。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等土地和规划要求。

3.统筹推进城乡养老服务设施建设。居家社区养老服务设施要纳入城乡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，并在规划设计条件中予以明确。民政部门要参与配套养老服务设施竣工联合验收，对存在配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的，在整改到位之前建设单位不得组织竣工验收，设施验收后同步无偿移交乡镇人民政府、街道办事处，并按照规划用途安排使用。到 2025 年，旧城区和已建住宅小区养老服务设施，或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，县级人民政府要加强统筹协调，按照每百户不低于 15 平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式进行配置。

4.整合盘活利用存量闲置资源。各地级以上市要制定整合利用闲置资源改造成养老服务设施的政策措施，鼓励将符合“三旧”改造条件的村级工业园、旧厂房等场所改造成养老服务设施。对城镇现有闲置设施及农村集体用地上盖建筑物进行改造利用举

办养老服务机构的，可先按养老设施使用，后改变土地使用性质。将闲置公有房产优先用于养老服务，租赁期限可延长为15年及以上，在公开竞租同等条件下给予优先承租。探索国有企业所属培训中心和疗养机构改革，对具备条件的加快资源整合、集中运营，用于提供养老服务。各级各地要立足党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革实际，探索推动具备条件的培训疗养机构转型为养老服务设施，主要面向机关事业单位、企业职工等工薪阶层及其他城镇地区中低收入群体，提供质量有保障、价格可负担的普惠养老服务。

5.实施居家和社区适老化改造。在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施和健身体育设施、有条件的加装电梯等设施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。通过产业引导、业主众筹等方式，引导老年人家庭根据老年人身体状况、康复辅助器具需求、居住环境等特点，对住宅及家具设施等进行居家适老化改造。采取政府补贴等方式，对纳入分散供养特困人员和农村低收入人口范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，各地应根据当地实际和老年人家庭情况，合理确定每户特殊困难老年人家庭适老化改造的资助标准；有条件的地方可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭等。发展康复辅助器具社区服务体系，鼓励开展康复辅助器具配置、租赁服务，支持社区养老设施配备康复

辅助器具并提供专业指导。

专栏 2：特殊困难老年人居家适老化改造

1. “十四五”期间，全省普遍采取政府补贴等方式，对纳入分散供养特困人员和建档立卡贫困人口范围的高龄、失能、残疾老年人家庭，实施居家适老化改造。

2. 重点支持保障特殊困难老年人最迫切的居家适老化改造需求，有条件的地市可积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造，根据老年人社会交往和日常生活需要，结合老旧小区改造等因地制宜实施。

3. 鼓励各地探索符合当地实际的居家适老化改造创新模式，并根据当地经济社会发展实际逐步扩大适老化改造对象的范围。

4. 鼓励和引导公益慈善组织、爱心社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造。

（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。推动基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴，将购买基本养老服务纳入政府向社会力量购买服务指导性目录。优先将经济困难的失能、重残、高龄、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务清单制度重点保障对象。各地要根据经济发展情况和老年人状况，建立本地基本养老服务清单并逐步丰富发展服务项目，推动逐步实现人人享有基本养老服务。

2.健全养老服务评估制度。建立健全老年人能力与需求综合评估标准，为老年人能力与需求综合评估提供统一、规范和可操作的评估工具。推动建设一批综合评估机构和评估队伍，通过政

府购买服务等方式开展老年人能力评估，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。

3.完善基本养老服务补贴制度。全面落实高龄补（津）贴和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，并根据经济社会发展水平尽力而为、量力而行逐步提高补贴标准。推进高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接，完善补贴方式方法，提升精准度和有效性。

4.逐步建立多层次长期照护保障制度。加强长期护理保险制度与长期照护服务体系有机衔接，建立健全从居家、社区到专业机构相衔接的多层次的长期照护服务体系，加大对经济困难高龄、失能老年人和特困老人长期照护服务力度。建立健全长期护理保险制度，总结长期护理保险制度试点经验，根据国家部署有序扩大长期护理保险试点范围。大力推进包括老年人在内的重点人群医疗保障制度改革，积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等的有益补充作用，加快发展包括商业长期护理保险在内的多种老年护理保险产品，构建以长期护理保险为基础，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，为失能人员提供长期照护服务保障，满足多元化长期照护服务需求。

（三）健全完善居家社区养老服务网络

1.在城市辖区发展“街道-社区-小区-家庭”四级服务网络。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（中心），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，并支持承接街镇委托的居家巡探访、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.在农村地区建设“县-镇-村”三级服务网络。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，主动融入我省以人为核心的新型城镇化进程。在县（市、区）一级建设以失能、部分失能特困人员专业照护为主的供养服务设施（敬老院），着力增强生活不能自理特困人员专业照护保障能力。在乡镇一级以乡镇敬老院转型升级为主，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。发挥基层党建引领作用，在行政村一级依托农村幸福院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。建立健全以家庭养老为基础、互助幸福院为依托、敬老院为支撑的农村养老服务网络

3.丰富社区养老服务功能。依托社区养老服务设施，加快发展嵌入式养老服务机构或日间照料中心，以日间托管和上门服务为主要方式，为居家老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、护理保健、辅具配置、紧急救援等专业化和个性化服务。积极培育专业化社会服务机构，引导和鼓励企事业单位、社会组织、医疗文化单位、家政服务公司、物业服务公司等社会力量参与居家社区养老服务，按照就近便利、安全优质、价格合理的原则，兴办或运营老人送餐、社区日间照料、老年人活动中心等形式多样的养老服务项目。鼓励养老服务机构连锁运营，推动国有企业发挥示范引领作用，培育一批标准化、连锁化、品牌化的居家社区养老服务示范机构。建立健全居家社区养老服务标准化管理和等级评估监督制度，完善政府购买服务、市场有偿服务和志愿者公益服务机制，形成连锁化经营、市场化运作、社会化服务的发展格局。

4.延伸居家养老服务支持。不断夯实家庭养老基础地位，支持养老服务机构将专业化服务延伸至家庭，向居家老年人及其家庭成员或家政服务人员提供居家上门、生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务。探索通过政府购买服务等方式开展失能老年人家庭照护者技能培训，普及居家护理知识，增强家庭照护能力。大力发展家庭照护床位，支持养老机构运营家庭养老床位并提供专业服务，完善相关服务、管理、技术

等规范以及建设和运营政策，完善上门照护的服务标准与合同范本，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。通过补贴、补助、购买服务等方式，优先保障经济困难的高龄、失能或者部分失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守老年人等的居家社区养老服务需求。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，完善家庭养老支持政策，让家庭照顾更专业、更专心、更省心。

5.提升养老服务智慧化水平。加快居家社区养老服务信息化建设，大力推广和使用居家养老信息化服务平台，依托省市一体化政务大数据中心建立健全覆盖本辖区内居家老年人的信息库，整合各类养老服务资源，丰富完善养老服务信息平台内容，加强大数据采集、分析和运用，以社区为平台、需求为指引、居家为终端，实现养老服务需求和供给精准对接，促进养老资源合理分配和高效利用。支持社会力量运用信息化手段创新养老服务模式，整合利用互联网、移动终端、信息平台、公共服务等资源，开发和推广居家社区养老服务智能终端产品和应用，为居家老年人提供紧急呼叫、远程医疗、无线定位、安全监测、家政预约、物品代购、费用代缴、服务转介等服务。

6.加强居家社区养老服务指导。各级各地要完善居家社区养老服务政策和基本公共服务，建立健全各级居家社区养老服务指导工作体系，分别负责对辖区内居家社区养老服务的统筹规划、培训示范、服务指导、资源整合、提供服务等。建立健全

居家社区养老服务规章制度，配备与服务项目相符的场所、设施设备和工作人员，规范服务流程，强化规范管理，合理确定收费标准。鼓励农村养老服务设施与党群服务中心、新时代文明实践中心、文化活动中心等融合建设，充分发挥乡镇(街道)、村(居)社会工作服务站(点)，组织发动党员干部对农村留守等困难老年人开展定期巡访、结对帮扶等工作。

专栏 3：城市社区“15 分钟”居家养老服务圈

1. 到 2022 年，各地新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于 20 平方米的标准配套建设；到 2025 年，旧城区和已建住宅小区按照每百户不低于 15 平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式完成配置。

2. 到 2025 年，全省所有街道和有条件的乡镇建有至少一家具备全托、日托、上门服务、统筹指导等综合功能的综合性养老服务机构（中心）；社区日间照料机构覆盖率达到 90%以上。

3. 在城市社区普遍建立嵌入式社区养老服务机构，推动在农村社区建立居家养老服务站。

4. 建立健全居家养老助餐配餐长效机制。持续深入推广居家养老“大配餐”、社区养老“长者饭堂”等“助餐配餐”服务模式，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人居家用餐服务需求。

5. 依托社区养老服务设施和居家社区养老服务信息化平台，利用村（居）社会工作服务（点）、基层社区网格化治理体系，建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应机制，到 2022 年，基本建立居家社区养老紧急救援系统。

6. 到 2022 年，以县为单位全面建立居家社区老年人定期探访制度，

重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人，特殊困难老年人月探访率达到 100%。

（四）全面推进机构养老服务提质增效

1.强化公办（公建民营）养老机构兜底保障能力。始终坚持公办（公建民营）养老机构兜底保障核心功能，充分发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用，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、计划生育特殊家庭、退役军人及其他优抚对象等失能老年人服务需求。开展特困人员集中供养需求摸底调查，合理制定特困人员集中供养服务计划，对符合城乡特困供养条件的老年人做到应养尽养。提升特困供养服务机构（敬老院）管理水平，全部完成特困供养服务机构（敬老院）法人登记，按照一定比例配备工作人员，将特困供养服务机构运转经费纳入财政预算。深入实施临时救助制度，解决困难老年人遭遇到的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。鼓励通过慈善捐赠等方式增强机构资金保障能力，引导支持慈善信托开展面向老年人特别是贫困老年人的慈善活动。

2.提升养老机构突发事件应急处置能力。引导养老机构增强安全风险防范意识和突发事件、尤其是传染性突发公共卫生事件的应对处置能力，推动养老机构建立健全应对突发事件的预防准备、处置救援、事后恢复等工作机制，组织和建设应急响应先期处置队伍。养老机构要依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，在场所内配备报警装置和

必要的应急救援设施设备、物资储备，开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。突发事件发生后，要立即启动应急预案，采取防止危害扩大的必要措施，同时根据突发事件应对管理职责分工，及时向有关部门和民政部门报告。

3.调整优化养老机构结构功能。进一步增强机构养老服务质量 and 安全保障，以满足特困人员集中供养服务需求为导向，实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，落实法人登记、落实人员配备、整合优化资源、消除安全隐患、提升服务质量，优先满足生活不能自理特困人员专业照护需求；以消防安全达到国家工程建设消防技术标准为目标，实施养老机构消防安全达标工程，全面落实养老机构消防安全管理要求，建立健全养老机构消防安全“自管”和“自律”制度，实现养老机构火灾隐患自行查找、自行整改、初起火灾自行处置。优化拓展特困人员供养服务设施（敬老院）服务功能，推动具备一定条件的特困人员供养服务设施（敬老院）作为农村养老的核心阵地，将服务范围和协调职能延伸至村级居家养老服务站点和居家老年人，拓展其农村区域性养老服务中心、指导中心和支持中心功能。鼓励利用闲置的办公用房、学校等资源，通过改建、扩建、置换等方式，建设成为区域性养老服务中心，向社会开放养老服务。引导和支持养老机构发挥专业服务优势，积极拓展辐射周边提供社区养老服务和居家上门服务，推动形成一批具有示范带动作用的养老服务综合体。进一步盘活养老床位存量、优化护理型床位增量，推动养老机构提

升护理型床位设置比例和康复护理水平，增强护理型床位匹配供给；推进护理型养老机构建设，重点扶持发展以失能、失智老年人照护服务为主的养老机构，不断提升养老机构长期照护服务能力。

专栏 4：特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程

1. 重点针对特困人员供养服务设施（敬老院）的设施条件、设备配置、服务功能、人员配备和安全管理等方面进行改造提升。
2. 对特困人员供养服务设施（敬老院）各类消防安全隐患排查到位、有效整改、及时消除、长效管控。
3. 对偏、远、小的特困人员供养服务设施（敬老院），采取关、停、并、转等多种方式进行资源整合、优化布局；对环境设施、地理位置较好的特困人员供养服务设施（敬老院）进行改造升级、强化功能，拓展延伸全托、日托、上门服务区域性综合服务功能。
- 4.到 2022 年，全省每个县（市、区）至少建有一间以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（敬老院），优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员专业照护需求。

4.深化公办养老机构改革。坚持公办养老机构公益属性，探索将具备条件的公办养老机构实行公建民营或改制为国有养老服务企业。总结公建民营改革试点经验，完善公建民营养老机构管理制度办法，鼓励各地采取委托管理、补贴运营、股权合作、购买服务等多种方式支持公建民营机构发展，推动公建民营模式逐步实现成熟化、制度化。公办和公建民营养老机构在充分发挥兜底保障作用的基础上，其余床位可向社会开放。实行公办养老机构入住评估轮候制度，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失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人、退役军人及其他优抚对象等的养老服务需求。鼓励有条件的农村特困供养服务机构（敬老院），在满足特困人员集中供养需求的前提下，逐步为农村低保、低收入家庭和建档立卡贫困家庭中的老年人，提供低偿或无偿的集中托养服务。

5.扶持发展社会办养老服务机构。贯彻落实全面放开养老服务市场有关政策精神，依法全面取消养老机构设立许可、实行登记备案制度。支持民办养老机构和服务企业依法设立分支机构，落实外资举办养老机构国民待遇，切实保障养老机构按现行政策全面享受到相关税费优惠，鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量积极参与养老服务运营和管理。开展城企协同推进养老服务发展行动计划，支持引导社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范引导社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构。各地要研究制定并落实社会资本举办养老机构的扶持政策措施，加强养老服务信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息或投资指南。支持和规范社会办养老服务机构与公办养老服务机构开展多种类型的合作共建，探索推动有条件的公办养老服务机构或综合实力较强的社会办养老服务机构牵头组建养老服务集团或联盟，满足相应条件的社会办养老服务机构可按照平等自愿原则加入。

（五）提升医养康养结合服务能力

专栏 5：医养康养结合服务能力提升行动

1. 加大医保定点支持力度。符合条件的医养结合机构中的医疗机构按规定申请纳入城乡居民基本医疗保险定点范围的，在其正式运营 3 个月后即可提出定点申请，相关审批部门定点评估完成时限不得超过 3 个月。

2. 加大税费优惠政策落实力度。经认定为非营利组织的社会办医养结合机构，对其符合条件的非营利性收入免征企业所得税，对其自用的房产、土地，按规定享受房产税、城镇土地使用税优惠政策；符合条件的医养结合机构享受小微企业等财税优惠政策；对在社区提供日间照料、康复护理等服务的机构，符合条件的按规定给予税费减免、资金支持、水电气价格优惠等扶持；对医养结合机构按规定实行行政事业性收费优惠政策。

3. 加大医务人员从事医养结合服务支持力度。实施医师执业地点区域注册制度，支持医务人员到医养结合机构执业，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业，引导职业院校护理及相关专业毕业生到医养结合机构执业。医养结合机构中的医务人员在职称评定、专业技术人员继续教育等方面享有与其他医疗卫生机构同等待遇。

4. 鼓励各类养老机构与各级医疗机构开展多种形式的签约合作。推进养老机构与周边医疗卫生机构建立协议合作关系，推进医疗卫生机构为养老机构设置老年人就诊绿色通道，推动基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系。到 2021 年，各地级以上市至少建有 1 家内设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构。

1. 完善医养康养结合体制机制。按照“就近就便、互利互惠”原则，建立健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，实施医养结合试点合作示范，全面深度促进医养融合发展。切实简化医养结合机构设立流程，对养老机构内设诊所、卫生所（室）、医

务室、护理站，取消行政审批，实行备案管理，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。全面拓宽养老机构内设医疗机构与合作医院间预约就诊、双向转诊绿色通道，“十四五”期间，全省各地要普遍建立养老机构与医疗机构预约就诊、双向转诊等合作机制，基本构建起养老、医疗、照护、康复、临终关怀等服务相互衔接补充的“医养结合”一体化服务模式，实现养老和医疗资源利用最大化。

2.支持举办医养结合机构。各地要统筹布局医疗卫生和养老服务资源，统筹落实医养结合扶持政策，提升医养结合能力。支持养老机构开展医疗服务，在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院和中医院等建设，养老机构举办二级及以下特定医疗机构的，设置审批与执业登记“两证合一”。支持医疗机构开展养老服务，在老年康复医院、护理院、临终关怀机构和综合医院等机构中加强老年病科室建设，医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防等条件可依据医疗机构已具备的资质直接备案。严格按照《医疗机构医疗保障定点管理暂行办法》¹等相关规定，切实将养老机构内设的医疗机构纳入城乡居民基本医疗保险定点结算范围，各级医疗保障行政部门要加强对定点申请、申请受理、专业评估、协议订立、协议履行和解除等进行监督。支持农村医疗卫生机构利用现有富余编制床位开设康复、护理床位，

¹ 2020年12月30日，国家医疗保障局公布《医疗机构医疗保障定点管理暂行办法》（国家医疗保障局令 第2号），自2021年2月1日起施行。

提高基层医疗卫生机构的康复、护理床位占比，到 2022 年，基层医疗卫生机构护理床位占比达到 30%。

3.推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合。

提升基层医疗卫生机构提供居家社区养老服务能力，依托乡镇卫生院、社区卫生服务中心等基层医疗卫生机构，开展护理服务、家庭病床进社区，为居家老年人提供上门医疗护理服务；聚焦失能和部分失能老年人的实际需求，提供适宜、综合连续的长期照护服务。支持新建社区卫生服务机构与养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、乡村卫生站与农村幸福院统筹规划、毗邻建设，推动改建扩建一批基层医疗卫生机构的医养结合服务设施，建设覆盖家庭、社区和机构的健康养老服务网络。以为高龄失能失智老年人居家提供健康安居、普惠照护服务作为突破口，做实家庭医生签约服务，鼓励医疗机构和医务工作志愿者为居家高龄失能失智老年人提供家庭病床、巡诊等上门医疗服务。

4.建立完善老年人健康服务体系。认真做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，延伸养老服务链条，实现从健康管理、失能失智照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。加强老年失能预防，推动失能预防关口前移，降低老年人失能发生率。建立健全以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合性医院老年医学科为核心，相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。建立完善以机构为支撑、社区为依托、居家为基础，以老年人需求为导向的老年护理

服务网络。将老年人健康管理作为基本公共卫生服务项目绩效评价的重要内容。到 2022 年，基本建立老年健康服务相关制度、标准和规范，基本建立综合连续、城乡覆盖的老年健康服务体系。

（六）加强养老服务人才队伍建设

专栏 6：实施康养职业技能培训计划
1. 坚持培训先行、人人持证，各地、各有关部门要将康养职业技能培训计划作为重要民生工程，纳入职业技能提升行动同步部署落实和同步督导考核。养老护理员要作为急需紧缺职业（工种）纳入职业技能提升行动“两目录一系统”，并按规定落实好各项补贴政策，有条件的地市可适当提高补贴标准。 2. 加快培养数量充足、素质优良、技能高超、服务优质的康养服务技能人才，到 2022 年，全省培养培训养老护理员达 12 万人次以上；到 2025 年，实现培训规模和技能水平整体提升，全省养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均达到 100% 3. 提升养老护理服务从业人员职业素质和工作质量，全面推行养老护理服务从业人员就业上岗前培训、岗位技能提升培训、转岗专业培训和创业培训，积极面向有意愿从事养老护理服务的各类人员开展培养培训。 4. 强化实际操作技能训练，重点加强失能失智人员照护、老年人照护、康复护理服务、饮食起居照料、意外伤害预防与处理等方面的岗位技能培训；强化综合职业素养培养，将法律知识、职业道德、从业规范、安全意识、健康卫生、应急处置等要求和心理学、营养学等内容贯穿培训全过程。

1.全面提升养老服务业人员职业化、专业化水平。推进多层次养老服务人才培养，鼓励和支持各类院校开设老年生活照料、老年医疗护理、老年营养和健康管理、老年社会工作、老年

康复辅助器具、老年心理等养老服务相关专业教育，构建多层次、模块化、高质量的技能课程体系。支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校，通过定向培养等方式吸引学生就读养老服务相关专业。加强养老服务专业教育与实践应用相结合，推动院校与养老服务机构加强校企合作，推行“职业培训包”和“工学一体化”培训模式。加大养老服务人才培养培训力度，扩大居家养老日常护理技能培训规模，按照养老护理员国家职业技能标准、培训大纲和最新行业企业考核评价规范开展标准化培训。探索养老服务业职业经理人机制，促进经营管理职业化、专业化。推动建设产教融合型养老服务企业，打造养老护理员培训示范点，充分利用现有各类职业技能培训和公共实训基地，建设康养高技能人才培训基地，争取成为国家级（康养）高技能人才培训基地。

2.完善专业人才培养激励机制。拓宽养老服务从业人员职业发展空间，建立健全以品德、能力和业绩为导向的康养服务人员职业技能评价制度，开展养老护理员职业技能评价工作，畅通职业资格或职业技能等级发展通道，完善与职业技能等级配套的薪酬激励机制。大力开展康养服务人员职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应的职业技能等级。加大养老服务人员的激励力度，保障和提升从业人员经济待遇和社会地位，强化人才政策扶持，对优秀康养服务技能人才在居住落户、住房保障、子女入学等方面给予优惠政策，逐步增强养老服务人员的职业吸引力。建立健全专业社会工作人才引入机制，吸引专

业社会工作者和高等院校社会工作专业毕业生从事养老服务工作。广泛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宣传报道，做好培训计划和从业人员待遇政策解读服务，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重，不断增强养老护理员的职业荣誉感和岗位吸引力。

3.促进养老服务行业就业创业。结合政府购买基层公共管理和社会服务，注重在乡镇（街道）、村（社区）等基层一线开发养老服务岗位，优先吸纳城镇就业困难人员、农村转移劳动力和应届高校毕业生就业，鼓励省内外、国内外各类专业人才积极投身养老服务业。对招用就业困难人员并依法缴纳社会保险费的养老服务组织，按照规定给予岗位补贴、社会保险补贴等支持；对在养老服务组织连续从事康复护理等养老服务工作达到规定年限的普通本科高校、职业院校(含技工院校)毕业生，可给予入职奖励或者补贴；对自主创办养老服务企业的就业困难人员以及在校和毕业五年内的普通本科高校、职业院校(含技工院校)学生，可给予一次性创业资助。加强职业技能培训和就业指导服务，大力培养和引进养老服务专业人才，不断壮大养老服务队伍。

4.推动“社工+志愿者”联动为老服务。大力培养为老年人服务的社会工作者队伍，在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，为老年人提供多样化、专业化养老服务。深入推进养老领域志愿服务工作发展，采取政府购买志愿服务组织服务等方

式，积极扶持培育各类为老志愿服务组织，支持引导慈善组织、志愿服务组织承接和运营为老志愿服务项目；深入实施广东志愿者守信联合激励计划，推动时间储蓄制度应用于为老志愿服务实践，鼓励各地探索利用“区块链”等新兴技术建立为老志愿服务的储蓄与回馈等正向激励机制。培育养老服务类社会组织，推动社区、养老服务类社会组织和养老服务领域社会工作者“三社联动”。探索互助养老模式，支持通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式发展互助养老服务，鼓励有条件的集体经济组织资助发展农村互助养老。

（七）建立健全老年人关爱服务体系

1.弘扬敬老养老助老社会风尚。将敬老孝老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入各级政府精神文明建设考核内容。积极利用春节、清明节、中秋节、重阳节等传统节日，持续开展“敬老月”活动、组织开展老年人身心健康活动、普遍开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老养老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

2.注重老年人群体人文关怀。健全“社工+志愿者”联动服务机制，支持社工机构、心理咨询机构为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化服务，鼓励志愿服务组织和慈善组织为老年人提供身心关爱、照料支持和生活陪伴等多样化服务。广泛开展老年人群体性文化、体育和娱乐活动。大力开展

老年教育，建立健全“县（市、区）—乡镇（街道）—村（居）委会”三级社区老年教育办学网络，鼓励各级政府和各类养老服务机构开办老年学校，丰富老年人精神文化生活。

3.加强特殊困难老年人关爱。定期开展居家社区老年人探访活动，重视防范和及时发现意外风险，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人。探索通过政府购买服务的方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人委托，依法代为办理入住养老机构、就医等事务。完善农村留守老年人关爱服务体系，健全农村留守老年人信息数据库，以县为单位、乡镇政府统筹指导、村民委员会协助实施，开展农村留守老年人定期巡访。注重农村留守老年人精神关爱，大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村幸福院等互助养老设施。设立农村留守老年人关爱基金，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。

4.增强老年人权益保障。开展老年人产品和服务消费领域侵权行为专项整治，严厉打击面向老年人的假冒伪劣商品制售行为，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。持续加强养老服务领域非法集资排查整治，做好涉嫌非法集资监测预警，鼓励群众提供非法集资线索，对涉嫌非法集资的行为及时调查核实、发布风险提示并依法稳妥处置。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈销售意识。指导养老服务机构按照国家有关规定和当事方协议约定提供服

务，在退出市场时妥善做好老年人的服务协议解除、安置等工作。建立健全养老服务领域纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。加强老年人法律服务和法律援助，重点做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助和司法救助。

5.扩大老年人社会参与。积极开发老龄人力资源，培育壮大老年人组织和为老服务社会组织，支持老年人广泛开展自助、互助和志愿活动。引导和组织老年人参与社区建设和管理活动，参与社区公益慈善、教科文卫等事业。聚焦涉及老年人的高频事项和服务场景，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，线上服务便利老年人使用，线下渠道优化手续流程，切实解决老年人运用智能技术困难，打破老年人面临的“数字鸿沟”，促进老年人享受智能化服务水平显著提升、便捷性不断提高，增强老年人的“科技获得感”。

（八）培育养老新业态发展银发经济

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，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，对养老机构筹建审批过程中涉及的各有关部门，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.推动养老服务业融合发展。大力推动“养老+行业”多元融合，促进养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业全面融合发展，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。以养老服务标准化体系为基准，以养老机构等级评定制度为标尺，探索多种联动组团模式，大力推进全省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，打造一批在养老服务领域具有影响力和竞争力的行业品牌。充分发挥广东先进制造业“三带两区”集群发展优势，大力促进智慧健康养老产业集聚发展，推动形成一批具有竞争力和影响力的智慧健康养老企业、基地，培育一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老服务产业集团，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的智慧健康养老产业集群和集聚区。积极培育养老服务行业组织，支持行业协会增强服务能力和水平，发挥行业协会推进养老服务业高质量发展的积极作用。

3.促进养老服务消费升级。健全养老服务市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的养老服务消费环境，正确引导老年人的消费观念和消费行为，促进老年消费

市场的繁荣与发展。充分发挥珠江西岸先进装备制造产业带和珠江东岸高端电子信息制造产业带发展优势，推进政产学研用模式创新，鼓励老年用品制造业采用新技术、新工艺、新材料和新装备，围绕老人的生活起居、安全保障、保健康复、医疗卫生、学习分享、心理关爱等切实需求，重点加快发展适老化康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等智能养老设备以及老年人适用的产品用品和技术的研发、创新及应用，推动形成一批具有自主知识产权的高品质老年产品、用品，大力促进老年产品用品丰富供给和升级换代，不断满足多样化、个性化需求。推动老年用品进展会、商场、机构、社区和家庭，加大老年用品宣传推广。

4.加强多元化金融服务支持。鼓励国有资本、社会资本等通过多种方式积极参与养老服务业发展，探索设立养老产业引导基金，提升社会资本参与养老服务的积极性和有序性。建立和完善有利于养老服务业加快发展的金融组织、产品、服务和政策体系，支持各类金融组织加快养老领域业务发展规划和市场布局，鼓励有条件的金融机构开展养老领域金融业务、投资养老产业，创新养老服务金融产品和服务方式。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。积极引导征信机构、信用评级机构面向养老服务业开展征信、评级服务，鼓励银行与征信机构、信用评级机构合作，实施对养老服务机构的分类扶持，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。规范和引导商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的的理财、信贷、保险等产品。健全养老服务商业保险体系，推广长期护理保险、老年人意外伤害保险、护理人员职业责任险、养老机构责任险等险种，推动商业养老保险逐步成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者。

（九）促进养老服务行业规范发展

1.建立健全养老服务标准体系。加强全省养老服务标准化建设，推动现行国家标准、广东省地方标准和相关行业标准规范的全面实施。充分发挥省养老服务标准化技术委员会的技术支撑作用，加快推进标准实践创新，研究制定地方机构、居家、社区养老服务标准、管理标准和支撑保障标准，并推动上升为国家标准。加强养老服务领域标准化宣传工作，制作标准宣贯材料，采取组织新闻媒体报道、召开会议、举办讲座、编印宣传手册等形式，普及标准化知识，强化标准化理念，推动标准的宣贯实施，提升养老服务领域定标准、学标准、用标准的自觉性和积极性。

2.规范养老服务机构运营管理。实施《养老机构管理办法》²，完善养老机构管理相关制度规范，加强居家社区养老服务机构业务指导和规范管理。制定完善养老服务价格分类政策，民办养老机构服务收费标准由市场形成，有关部门要对民办非营利性养老机构服务收费进行必要监督；政府投资兴办养老机构区分服

² 2020年9月1日，民政部公布《养老机构管理办法》（中华人民共和国民政部令第66号），自2020年11月1日起实施。

务对象实行不同收费政策，积极探索公建民营等方式运营的养老机构收费管理模式；推动形成养老服务质量与收费价格相适应的市场机制。全面规范养老服务机构服务收费行为，健全养老服务机构年度财务报表公开制度，加强收费公示接受社会监督，实行市场定价的收费标准应保证相对稳定。引导养老服务机构不断优化内部管理、规范服务行为，合理规避风险、妥善处置纠纷，严禁利用养老服务机构设施和场地开展与养老服务无关的活动，不得违反老年人意愿强制服务、强制收费、欺诈推售。有序扩大养老服务综合责任保险覆盖范围，鼓励居家社区养老服务机构投保雇主责任险和养老责任险。

3.建立健全养老服务质量评价体系。省级民政部门应建立健全养老机构等级评定制度，完善养老机构等级评定程序，细化具体标准和评定方法，在全国统一的养老机构等级评定体系下，按照自愿申请、公开透明、综合施策、统筹推进的原则，开展全省养老机构等级评定工作；同时探索覆盖全省各级居家、社区和机构等养老服务机构的第三方综合评估与督导工作。各地民政部门要因地制宜开展养老服务机构服务质量评估工作，定期组织有关方面专家或委托相关社会组织、第三方专业机构等，参照《养老机构等级划分与评定》国家标准及其实施指南³，对养老机构的的人员配备、设施设备条件、管理水

³ 2018年12月28日，国家市场监管总局、国家标准化管理委员会发布《养老机构等级划分与评定》（GB/T 37276—2018），自2019年7月1日起实施；2020年4月，民政部社会福利中心、全国社会福利服务标准化技术委员会联合发布《<养老机构等级划分与评定>国家标准实施指南（试行）》。

平、服务质量、社会信誉等进行综合评估，评估结果应当向社会公开，并作为养老服务监管、政府购买服务、发放建设和运营补贴等的重要参考依据。

4.推进养老服务领域社会信用体系建设。建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，依法依规对守信主体提供优惠政策和便利条件，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。加强养老服务业信用信息公开与共享，对于养老服务机构登记备案、行政处罚、抽查检查结果等信息，探索按经营性质分别通过“信用广东”、国家企业信用信息公示系统等平台记于其名下并依法公示。建立养老机构备案信用承诺制度，将承诺履约情况记入信用记录。推动养老服务领域行业自律体系建设，引导相关行业组织健全行业自律规约，加强会员信用管理，提高养老服务行业组织自我约束、自我规范、自我服务能力。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，根据评价结果建立养老服务机构信用等级，并作为养老机构等级评定和采取差异化监管措施的重要依据。

（十）全面加强养老服务综合监管

1.建立健全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”，全省各地要建立健全政府主导、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.健全完善养老服务联合监管机制。各地要依法落实属地监管职责，不断加强对养老机构的指导、监督管理力度，构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，坚持规范监管、公正执法。各级民政部门要主动联合相关部门开展养老服务机构“双随机、一公开”监管工作，按照相关部门职责充实完善随机抽查事项清单，提高监管实效。不断创新养老服务领域监管理念、监管制度和监管方式，推动养老服务综合监管覆盖各类养老服务机构全链条要素，贯穿养老服务机构全生命周期，衔接事前、事中、事后全流程闭环。

3.加强养老服务重点领域监管执法。主动防范化解养老服务机构在建筑、消防、资金、人员、食品、医疗卫生等方面的风险隐患，及时化解潜在的重大安全风险，提高养老服务领域应急处突能力。加强对设施建设用地监管执法，依法查处养老服务设施用地单位未经批准改变规划确定的土地用途，及非营利性养老服务机构擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权的行为。加强对运营秩序的监督检查，依法打击无证无照从事养老服务的行为，及时制止并依法查处各类未注册营业执照以市场主体名义或未登记备案以社会服务机构名义开展的养老服务活动及

其举办主体。加强对质量安全的监督检查，按照“谁审批谁监管，谁主管谁监管”原则，相关部门要对养老服务机构建筑使用安全、消防安全、食品安全、内设医疗机构及其医疗器械、耗材、药品的使用安全等监督检查和督促整改。加强对从业人员的监督引导，检查养老服务机构中从事医疗护理、康复治疗、消防管理等岗位的人员是否具备相关专业技术资格，引导养老服务机构负责人、管理人员、养老护理员等遵守职业道德、提升职业素养，依法依规从严惩处欺老虐老等行为。加强对涉及资金的审计检查，对养老服务机构合法合规使用财政资金情况及其真实性、准确性和效益性进行跟踪审计，依法打击弄虚作假、骗取补贴、挤占挪用等违法违规行为；加强养老服务机构预收费监管，依法打击通过收取高额押金、高额会员费、高额医疗保障金等进行非法集资的行为；强化对养老地产、养老金融、旅居养老、老年养生保健等新兴业态采取变通方式进行非法集资的风险排查，依法打击以养老服务名义进行非法集资的活动。依托广东省行政执法信息平台 and 行政执法监督网络平台，全面提升养老行政执法信息化、智能化水平。

4.建立健全养老服务突发事件应急管理机制。在国家养老服务应急救援体系框架下，推进全省“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务突发事件应急管理机制建设，强化系统规范的突发事件应急管理程序，强化分级分类的安全风险监测预警，强化传染性突发公共卫生事件的预防控制，强化快速响应的救援支

援处置，全面提升养老服务领域突发事件监测预警、应急处置、应急救援、恢复重建等应急管理能力。依托各级具备相应条件的公办养老机构等单位完善相关设施设备，探索建立省、市、县（市、区）三级养老服务应急救援中心和应急救援支援队伍，在各级灾害事故、安全生产突发事件应急管理机制或公共卫生突发事件联防联控机制统一指挥协调下，负责统筹指导本区域养老服务领域突发事件的应急管理工作，组织和管理养老服务应急救援支援队伍建设。养老服务应急救援中心“平时”负责组织开展养老服务应急管理、救援支援、防护防控、备灾抗灾、风险管理等政策研究、人员培训、实战演练和监测预警，“战时”根据突发事件性质和情况启动分级响应，承接相应的应急处置、救援等任务。

（十一）改革驱动养老服务创新发展

1.加大养老服务领域改革创新支持力度。贯彻落实国务院有关精神，对真抓实干成效明显地方、进一步加大激励支持力度有关精神，对落实养老服务业支持政策积极主动、养老服务体系建设和成效明显的地市，在相关资金安排、试点项目遴选等方面视情给予适当支持。探索建立养老服务工作对接帮扶机制，通过城市联动、区域协同等方式，加强珠三角地区与粤东粤西粤北地区养老服务资源共享共建，扩大优质养老服务资源覆盖面和受益面，促进基本养老服务优质均衡发展，整体提升全省养老服务质量水平。各级党委政府要加强对养老服务改革工作的领导，建立健全养老服务扶持保障政策体系，大力推动养老服务体制机制改革，因地制

宜深化养老服务事业、产业改革，充分激发各类服务主体市场活力，做实普惠性基本养老服务，丰富多样化服务及产品、用品供给，促进养老服务高质量创新发展。

2.推动养老服务分类发展与特色创新。以全省高质量构建“一核一带一区”区域发展格局为主线，因地制宜推进地区养老服务分类发展和特色创新。在珠三角地区推动养老服务业向精细和高品质升级，坚持规范适度、审慎监管的原则有序发展中高端养老服务市场和新兴业态，普遍发展多样化、多层次、品质化的普惠型养老服务，大力提升老年人社会福利水平，在逐步实现人人享有基本养老服务的同时，推动人人可及价格合理、丰富便捷、品质可靠的多样化、多层次养老服务；在粤东粤西粤北地区推动养老服务业向普惠和多元化提升，做实兜底性特困老人供养服务，大力发展普惠型照护服务，贴合需求丰富居家社区养老服务，探索互助型农村养老服务，不断提升老年人福利保障能力，逐步实现人人享有价格适中、方便可及、质量可靠的普惠性基本养老服务。

支持广州市构建完善广州特色“大城市大养老”模式，打造全国养老服务先行示范区，推动广州市养老服务示范中心打造成全国民生示范项目，助力广州实现老城市新活力和“四个出新出彩”；支持深圳市构建高水平“1336”养老服务体系，创建国内领先、国际一流的社会主义先行示范区“老有颐养”民生幸福标杆城市，助力深圳“粤港澳大湾区”和“中国特色社会主义先行示范区”双区建设；支持各地在健全基本养老服务体系，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实践中，精准施策补齐发展短板、稳中求进深化改革发展、因地制宜推动特色创新。

3.推进粤港澳大湾区养老服务协同发展。围绕粤港澳大湾区世界级城市群建设，将“大湾区养老”融入粤港澳协同发展空间，以深港口岸经济带、南沙粤港澳全面合作示范区、横琴粤澳深度合作区建设为契机，加快推进粤港澳大湾区养老服务协同发展。发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴的先导作用，深化粤港澳在养老服务产业、人才、资金、项目、标准化等方面的交流合作，通过资源共享、政策协调、制度衔接和服务互通，探索珠三角九市异地养老服务 and 拓展面向港澳同胞的跨境养老服务；落实与境内民办养老机构同等待遇，吸引港澳养老服务提供者来粤开设和运营养老服务机构。借助粤港澳大湾区建设与京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角区域一体化发展、海南自由贸易港建设等国家战略对接平台，推动粤东地区向海峡西岸城市群、粤西地区向海南自由贸易港、北部生态发展区向闽赣湘桂等周边区域的养老领域交流互动，深化泛大湾区、泛珠三角养老服务区域合作，协同联动推进养老服务产业项目合作、专业人才交流和旅居养老模式发展。

4.深入开展国家养老服务改革试点工作。总结推广广州市、深圳市开展国家养老服务业综合改革试点经验成果，持续在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务等方面先行先试与探索创新，加强“双城”联动合作，不断为我省养老服务发展探明路径。大力推进广州、深圳、珠海、惠州和云浮五市全国居家和

社区养老服务改革试点工作，推动更多地市纳入全国居家和社区养老服务改革试点地区，为全省乃至全国居家社区养老服务改革形成更多“广东样本”。深入推进广州、深圳、东莞、江门等四市国家级医养结合试点工作，推动更多地市纳入国家级医养结合试点单位，探索更多具有典型示范作用的医养结合服务模式。循序渐进、因地制宜、持续健康推进公办养老机构改革，通过公建民营、委托管理等方式引入社会力量运营政府设立的养老机构，为全省乃至全国公办养老机构改革探索更多“广东模式”。深化养老服务业放管服改革，加大简政放权、放管结合、优化服务力度，进一步激发养老服务市场活力和社会资本潜力，探索更多社会力量参与养老服务发展模式，促进社会力量成为发展养老服务业的主体。