

黑龙江省养老服务业“十四五”发展规划

黑龙江省民政厅

2021 年 11 月

目 录

前 言	1
一 “十三五”时期取得的成就	2
(一) 过去五年取得的主要成果	2
(二) “十四五”时期面临的机遇与挑战	6
二 “十四五”时期的指导思想、发展原则	7
(一) 指导思想	7
(二) 发展原则	7
三 发展目标	9
(一) 总体目标	9
(二) 规划指标体系	10
(三) 重点建设工程	10
四 主要发展任务	11
(一) 健全完善兜底性养老服务	11
(二) 拓展延伸社区居家养老服务	13
(三) 扶持农村互助养老服务发展	15
(四) 建立基础性老年福利支持制度	15
(五) 推进养老服务创新发展	17
(六) 创新发展养老产业	20
(七) 持续深化医养结合	23
(八) 加强养老服务人才培养	25
五 保障措施	26
(一) 完善组织保障	26
(二) 加大资金保障	27
(三) 优化营商环境	29

前 言

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年。我国仍然处于重要战略机遇期，人口老龄化带来的机遇和挑战并存。为深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动养老服务高质量发展，特制定黑龙江省养老服务业“十四五”发展规划，拟通过推进养老服务业发展，健全完善养老服务体系，增强社会养老服务功能，进一步发挥民政部门在社会建设当中的基础性、兜底性、保障性作用，推动黑龙江省社会事业全面均衡协调发展。

十四五期间，黑龙江省将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记关于养老服务工作的重要讲话精神，健全基本养老服务体系，推动养老事业和养老产业协同发展，大力发展普惠型养老服务，支持家庭承担养老功能，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。完善社区居家养老服务网络，推进公共设施适老化改造。强化对失能、部分失能特困老年人的兜底保障，积极发展农村互助幸福院等互助性养老。深化公办养老机构改革，加强对民办养老机构的政策扶持，开展普惠养老城企联动专项行动。加强老年健康服务，深入推进医养康养结合。加大养老护理型人才培养力度，扩大养老机构护理型床位供给，更好满足高龄失能失智老年人护理服务需求。健全养老服务综合监管制度，构建养老、孝老、敬老的社会

环境。强化老年人权益保障，促进人力资源充分利用，发展银发经济，开发适老化技术和产品，培育智慧养老等新业态。

为积极推动黑龙江省养老服务业与社会经济同步发展，加快构建现代养老服务体系，有效应对人口老龄化带来的挑战，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《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》《“十四五”民政事业发展规划》《黑龙江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》等相关文件精神，编制本规划。规划期为**2021—2025**年。

一、“十三五”时期取得的成就

（一）过去五年取得的主要成果

政策体系基本形成。省委、省政府高度重视为老服务，省人大颁布实施《黑龙江省老年人权益保障条例》，《黑龙江省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》《黑龙江省人民政府关于全面放开养老服务市场 发展养老产业 提升养老服务质量的实施意见》《黑龙江省人民政府办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的实施意见》《黑龙江省城乡社区配建居家养老服务用房的指导意见》《黑龙江省贯彻落实〈国家积极应对人口老龄化中长期规划〉任务分工方案》等一系列重要文件制定出台，形成了相互衔接、互为支撑的养老服务法规政策体系。黑龙江省因“落实养老服务业支持政策积极主动、养老服务体系建

明显”得到国家表扬。

改革进程日益加快。全省积极推进养老服务业体制改革，确定一系列改革目标和推进举措。推行养老“放管服”改革，在放开养老服务市场、构建经营性体制、补上营销短板、培育养老消费市场、强化养老服务监管等方面加大改革力度。积极争取国家改革试点，指导哈尔滨、双鸭山、鹤岗、齐齐哈尔、佳木斯和七台河等6个地市申报全国居家和社区养老服务改革试点；指导哈尔滨、齐齐哈尔承接全国养老服务综合改革试点；指导齐齐哈尔市成为全国首批康复辅助器具产业综合创新试点等。各项国家级改革试点极大推进了全省养老服务体制机制改革。

服务能力显著增强。“十三五”时期，中央和省级投入养老服务业资金共**14.9**亿元，其中：中央预算内基建投资**6.5**亿元，中央福彩公益金**3.7**亿元；省级公办养老机构消防改造资金**1**亿元，省级福彩公益金**3.7**亿元。省级财政累计筹集下达民办养老机构建设运营补助资金**3.28**亿元，支持各地按规定落实民办养老机构建设及运营补助政策。**2019-2020**年争取中央预算内投资**7328**万元支持了**12**个普惠养老城企联动专项行动项目，带动民营企业投资**3.3**亿元。在各级各部门的共同努力下，截至**2020**年底，全省各类养老机构床位已达**23**万张，特困人员供养服务设施（敬老院）总床位**38878**张，其中护理型床位**15009**张，护理型床位占比**38.61%**，民办养老机构床位**12.51**万张，占全省养老床位总量近**70%**，每千名老年人拥有养老床位数**32**张。

骨干网络主体建成。全省 **92%** 的县（市、区）建有公办特困人员供养服务设施（敬老院），区域性中心敬老院骨干网络搭建完成。社区居家和农村互助养老服务设施扩大覆盖。全省建成具备老年人服务设施的城镇社区服务中心 **852** 个，社区老年人日间照料中心 **1587** 个，社区日间照料床位 **18046** 张，**80%** 的城市社区开展了居家养老服务，探索形成了居家“互助式”养老、集中居住幸福院养老等模式。全省 **9026** 个村委会中，现有 **4693** 个设有农村养老服务设施，占比 **52%**，其中包含农村养老服务站 **1137** 个、农村互助养老服务设施 **182** 个、农村老年人活动室 **3374** 个。以县级中心敬老院为核心、区域性乡镇敬老院为支撑、农村自助互助服务为补充的县乡村三级农村养老服务主干网络基本形成。

服务质量专项推进。2015 年，按照民政部等 6 部委要求，黑龙江省成立养老服务业发展推进组，召开动员会议，印发方案、手册和指南等 9 个文件。举办培训班，开展技能竞赛，联合相关部门实施入院帮扶和交叉互检，开展全省养老机构安全大检查，制定实施《公办养老机构消防整改达标三年工作方案》《城乡特困供养设施改造提升三年行动方案》，积极改进公办养老机构安全管理状况。使符合《养老机构服务质量基本规范》的养老机构占比大幅提升。完善各类养老服务建设标准和服务规范，成立了全省养老服务专业标准化技术委员会，养老服务质量更有保障。

老年福利保障提升。全面实施城乡特困老人供养标准自然增长机制，跟随城乡居民人均生活消费支出增加而调整，2021 年省

级城市特困集中供养和分散供养指导标准分别提高到 **18694** 元/人/年和 **13091** 元/人/年,农村特困人员集中供养和分散供养指导标准分别提高到 **10936** 元/人/年和 **7667** 元/人/年。建立了全省统一的高龄老年人津贴和贫困家庭老年人失能护理补贴制度,惠及 **23** 万名高龄老年人和 **11.6** 万名贫困失能半失能老年人。继续实行老年人意外伤害保险制度和养老机构综合责任保险制度,建立农村留守老年人和分散供养特困老年人定期巡访制度,老年人防范、抵御风险的能力显著增强。

产业进程加速推进。黑龙江省养老产业在全国起步较早,社会力量投资养老服务的积极性高,**2017-2019** 年用于养老产业投资的社会资本超过 **165** 亿元。养老服务营商环境更加优化,公布了全省养老服务扶持政策清单,大力推进养老产业体制改革,全省小微型社区和居家养老服务实体已达 **7200** 家,养老服务领域吸纳从业人员 **11.3** 万人。科技对养老服务的支撑作用显著增强,共建设“**12349** 民政助老服务热线”等养老信息平台 **20** 多个,开发面向全国的天鹅颐养联盟电子商务平台,已成为助推全省候鸟旅居、老年用品食品、养老服务发展的重要途径。

养老品牌特色突出。全省将发展“候鸟”养老产业作为撬动银发经济的支点,充分发挥夏季气候、整体生态、绿色食品、特色旅游等资源优势,致力打造“夏季养老胜地”,候鸟旅居式养老产业初具规模,叫响了“夏季养老在龙江”品牌。成立了“黑龙江天鹅颐养联盟”,建立了 **30** 多个省内外城市参与的天鹅颐养

经济走廊城市合作机制。充分发挥绿色有机农业优势，形成了杂粮、杂豆、食用菌、乳品、蜂品等特色“适老型”系列老年产品，深受广大老年人的喜爱。

技能人才加快培养。实施全省康养人才培养三年行动计划。充分释放职业技能提升行动专项资金效能，支持养老服务企业组织职工开展职业技能培训，支持有意愿从事养老服务的农民工、失业人员等群体参加就业技能培训，将健康照护师、养老护理员、家政服务员列为急需紧缺职业（工种）。民政、人社部门联合举办的全国养老护理职业技能大赛黑龙江省赛区选拔赛，已列入省级一类职业技能竞赛项目。黑龙江省民政职业技术学校被评为国家级高技能人才培训基地，主要建设老年服务与管理等**3**个专业，共享受**500**万元的资金扶持。

（二）“十四五”时期面临的机遇与挑战

“十四五”时期是养老服务高质量发展的重要战略机遇期，面对人口老龄化程度不断加深、多元化养老服务需求迅速增长的挑战，以及养老服务供给不足、政策支撑不够、难以满足多层次养老服务需求等短板，全省养老服务领域放管服改革还有待进一步深化，养老服务发展扶持政策与相关行政法规还有待进一步统一，相关行政部门在共同推动养老服务发展上配合还有待进一步规范。必须抓住机遇，迎接挑战，通过加大养老从业人才培育力度，逐步解决养老从业人才队伍建设薄弱、养老机构优秀管理人才稀缺、养老护理员培训基地数量不足等问题；通过推动政府兜

底养老服务政策落实,逐步解决农村地区公共服务设施基础薄弱、农村地区养老服务业发展缓慢、年轻人口外流导致农村老年人养老难等问题;通过积极发展养老服务关联产业,逐步解决养老产业市场化发育程度不足、资本市场对养老产业缺乏投资信心、养老金融服务不成熟等问题,补齐关键短板,优化资源配置,进一步统筹各方力量参与,营造良好发展环境,推动养老服务高质量发展。

二、“十四五”时期的指导思想、发展原则

(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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入落实习近平总书记系列重要讲话精神,牢固树立以人民为中心的发展思想,积极应对人口老龄化,从扩大养老服务供给、促进养老服务消费两个维度,着力打通“堵点”,消除“痛点”,统筹城乡养老公共服务设施建设,持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,强化信用为基础、质量为保障、放权与监管并重的服务管理体系,大力推动养老服务供给结构不断优化、养老服务质量持续改善、养老服务消费潜力充分释放,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、多层次的养老服务需求,让老年人及其子女的获得感、幸福感、安全感显著提高。

(二) 发展原则

1. 坚持政府、家庭、社会各尽其能。加强政策指导、资金支持、市场培育和监督管理。发挥政府保障基本养老服务和引导社会参与的作用。注重发挥家庭和社区功能，完善居家社区养老服务工作体系，支持家庭自主照护，营造平等参与、公平竞争的市场环境，激发各类主体的活力，逐步引导使社会力量成为发展养老服务业的重要支撑。

2. 坚持“保基本、兜底线”。重点加强对失能失智、高龄独居老年人的基本养老服务供给，对其中低保、低保边缘家庭的老年人，加大社会救助、服务补贴等力度，保证其同样享有社会经济发展成果。在“保基本、兜底线”的基础上，着眼老年群体的基本需求，按照抬高底部、扩大受益面的要求，逐步实施普惠型的老年社会福利政策，增强全体老年人的获得感。

3. 坚持多产融合和特色发展。以老年人的养老服务需求为出发点和落脚点，找准养老服务业与其它生活性服务业、相关服务门类的共生点，深度挖掘我省区域发展优势和潜力，聚焦养老服务业发展短板，全面放开养老服务市场，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给。积极运用现代信息技术、金融手段、管理方式等，催生新业态，促进新增长。促进公益性养老服务和市场化养老服务同步发展。

4. 坚持顶层设计和实践创新相结合。立足当前、着眼长远、综合施策，统筹各类养老服务、社会资源和保障政策，促进城乡、区域养老服务均衡化发展。完善养老服务工作体制、机制、法制，

树立讲成本、重效益、可持续的考核导向。促进服务供给方式创新、养老保障制度创新、监管方式创新。尊重基层和群众的首创精神，因地制宜开展养老服务工作，推动养老服务业快速发展。

三、发展目标

（一）总体目标

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”目标，大力推动养老机构、居家社区、医养结合等养老服务体系均衡发展，以养老事业牵引养老产业，推动事业产业协调发展，努力促进健康、养老等产业提质扩容。

——建立特殊困难老年人基本服务制度。面向城乡特殊困难老年人等兜底保障群体，以低保、低保边缘家庭中的重残、失能、失智、留守、空巢老人，以及计划生育特殊家庭老人等特殊困难老年人为重点服务对象，提供基本养老服务。到**2025**年，建立起面向全体老年人的综合评估体系，特殊困难老年人月探访率达到**100%**。

——健全养老服务三级网络。建立县乡村三级养老服务网络。到**2025**年，每个县（市）至少建有**1**所公办特困人员供养服务设施（敬老院），每个区建有**1**个养老服务中心，每个街道至少建成**1**个居家养老服务站，每个乡镇至少建有**1**个标准化养老机构，每个社区建有**1**处老年人日间照料室，**80%**的农村设有互助养老服务设施。

——扩大养老产业规模。完善“天鹅颐养联盟”和天鹅颐养

经济走廊城市合作机制，加强省内外旅游康养资源的协同合作。巩固以系列老年绿色食品为重点的“龙江”养老产品，培育一批具有核心竞争力的健康养老产品品牌。逐步扩大养老服务业规模，增加老年消费。到**2025**年，老年用品供给更加丰富，结构更加合理，旅居康复服务品质显著提升。

——打造专业服务队伍。继续开展养老服务人才培养提升行动，大规模培训养老院院长、养老护理员、老年社会工作者。到**2023**年，培养培训养老护理员**6.4**万人次以上；到**2025**年，推动实现每千名老年人配套社会工作者人数超过**1**人。

（二）规划指标体系

“十四五”期间养老服务业发展主要指标		
指标名称	2025年目标值	属性
全省各类养老服务床位总量	25 万张左右	预期性
特殊困难老年人月探访率	100%	约束性
新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率	100%	预期性
农村养老服务设施覆盖率	80%	预期性
乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率	60%	预期性
县（市）公办养老机构覆盖率（%）	100%	约束性
公办养老机构入住率（%）	65%	约束性
养老机构护理型床位占比（%）	55%	约束性
民办养老机构等级评定符合一级以上养老机构占比（%）	80%	预期性
养老机构医养结合率（%）	100%	预期性

（三）重点建设工程

——特殊困难家庭适老化改造。聚焦特殊困难高龄、失能、残疾老年人需求，以施工改造、设施配备、老年用品配置等形式，

支持特殊困难老年人家庭实施适老化改造。

——社区养老服务设施建设工程。实施街道综合养老服务中心、社区日间照料机构建设项目，实现城市社区日间照料机构全覆盖，普遍建立紧急救援系统，完善“三社联动”养老服务机制，全面建立居家社区探访制度，康复辅助器具社区“租赁”服务模式基本成型。

——特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程。实施具备兜底保障作用的公办养老机构建设项目，重点支持满足高龄及失能失智老年人需求的公办护理型养老机构改造，增加护理型床位。

——农村养老服务提升工程。逐步将特困人员供养服务设施（敬老院）转型为区域性养老服务中心，发展农村互助养老服务，完善农村留守老年人关爱服务体系。

——提升应急救援能力。新建和改扩建若干具备综合应急救援能力的养老服务设施。推动具备条件的公办养老机构配备应急防护物资，建立完善应急预案，培养培训专业队伍，开展应急演练，加强应急能力建设。鼓励有条件的民办养老机构提升应急救援能力。

四、主要发展任务

（一）健全完善兜底性养老服务

1. 提升特困人员供养服务设施服务能力。开展特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升行动，推进适老化、无障碍环境改

造，融合养老服务、医疗卫生等服务功能，改造升级护理型床位，开辟失能老年人照护单元。到 **2025** 年，所有特困人员供养服务设施（敬老院）符合一级及以上养老机构等级标准。

2. 深化公办养老机构改革。充分发挥公办养老机构和公建民营养老机构的兜底保障和示范作用，制定公办养老机构入住评估轮候办法，优先收住能力评估达到相应照护等级的老年人，以及符合优抚优待政策条件的老年人，其余床位允许向社会开放，建立科学合理的公办养老机构收费价格形成机制。支持公办养老机构采取公建民营模式，提高运行效率和服务水平。引导社会力量通过合作、联营等方式，参与公办养老机构改革。加大政府资金投入，加快推进公办养老机构和县（市）级福利中心、敬老院提质改造。建设一批环境优美、配套设施完善的公办养老机构。

3. 建立基本养老服务指导性目录。科学界定基本养老服务对象和内容，面向城乡特殊困难老年人等兜底保障群体，以低保、低保边缘家庭中的重残、失能、失智、留守、空巢老人和计划生育特殊家庭老人等特殊困难老年人为重点服务对象，提供基本养老服务。按照全国统一的老年人能力评估标准，依托街道（乡镇）和社区（村）力量，统一开展老年人能力综合评估，全面掌握基本养老服务对象底数和分布，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。省级制定基本养老服务指导性目录，各市（地）发布地区性基本养老服务清单，县（市、区）级人民政府按照基本养老服务清单，建立政府购买养老服务制度，开展养

老照护服务。

（二）拓展延伸社区居家养老服务

1. 加强城乡社区养老服务设施建设。全面落实养老服务设施布局专项规划和建设要求，加强落实情况督导，确保省、市、县三级养老服务设施布局专项规划落地。将社区居家养老服务设施建设纳入城乡社区配套用房建设范围，结合老旧小区改造等城镇建设工程，推进社区养老服务设施新建和补建。新建住宅小区按每百户 **20** 至 **30** 平方米配套建设社区居家养老服务用房，配套建设养老服务设施，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，民政部门参与评审验收。对具备条件的已建成小区按每百户 **15** 至 **20** 平方米的标准，通过政府回购、租赁、改造等方式因地制宜补足养老设施。探索研究利用集体建设用地发展养老服务设施。到 **2025** 年，新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率达到 **100%**，已建成居住区按标准逐步补齐社区养老服务设施。

2. 实施老年人居家和社区适老化改造。实施特殊困难老年人家庭适老化改造，尊重居民意愿，引导有需求的老年人家庭实施住宅及家具设施适老化改造。配合做好城镇老旧小区公共场所无障碍、适老化和消防设施改造工作。结合“家庭照护床位”建设，实施特殊困难老年人家庭适老化改造激励政策，采取一次性奖励补贴。鼓励老旧小区加装电梯，加快推进智慧化、无障碍社区老年宜居环境建设。依托养老服务机构和设施，发展康复辅助器具

社区服务体系，支持社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。

3. 发展多种模式的的城市社区养老服务。根据人口分布、老龄化水平及发展趋势布局建设层次清晰、功能互补、区域联动的养老服务网络。明确街道、社区养老服务功能基本配置。加快完成社区嵌入式养老服务设施布点，在县（市、区）、乡镇（街道）范围推动区域养老服务中心建设，发展具备全日托养、日间照料、上门服务、区域协调指导等综合功能的区域养老服务机构，形成以乡镇（街道）养老服务中心、社区养老服务站点为骨干的“一中心多站点”城市社区养老服务设施网络，在中心城区构建“15分钟养老服务圈”。储备建设社区类普惠养老项目，加强社区居家养老服务统筹，突出枢纽型社区养老综合体建设，扶持培养一批综合化、专业化、连锁化、品牌化社区养老服务机构。

4. 深化居家、社区和机构养老融合发展。以街道、社区两级嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，促进各类养老服务形态的融合发展，提高运营能力和资源利用效率。支持社区配建移交的养老服务设施，低偿或无偿用于普惠型养老服务。支持具备条件的养老服务机构设立居家社区服务部，运营社区养老服务设施，发挥辐射功能，积极向社区开放，将专业服务延伸到家庭，提供生活照护、家政服务、精神慰藉等上门服务，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。鼓励物业、家政与养老服务融合发展。

（三）扶持农村互助养老服务发展

1. 推进农村养老服务体系建设。积极探索和发展农村互助养老服务，在村域范围，发展村组睦邻点，推进“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助式养老服务，形成镇有“院（所）”、村有“点”的设施网络。到**2025**年，**80%**的农村设有互助养老服务设施。

2. 强化社会支持农村养老服务。大力培育农村老年人协会、农村为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。加强农村社区综合服务能力建设，为老年人提供综合性服务；加强村卫生室为老服务能力建设，强化老年人健康服务功能。按照“政府扶得起、村里办得起、老人用得上、服务可持续”原则，鼓励农村集体建设用地优先用于发展养老服务，采取财政补贴、社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式举办、运营农村幸福院和养老大院，实现可持续发展。支持民族地区、特殊类型地区因地制宜发展农村养老服务。

3. 完善农村留守老年人关爱服务体系。建立健全定期巡访独居、空巢、留守老年人工作机制，推广“养老服务顾问”模式，发挥供需对接、服务引导等作用。全面建立居家探访制度，通过政府购买服务、志愿服务等方式，支持基层组织、社会组织等面向农村留守老年人提供日常探视、居家照料、事务代办、情绪疏导、精神抚慰、资源链接等方面的服务。

（四）建立基础性老年福利支持制度

1. 健全老年人福利补贴制度。完善全省高龄津贴和低保低收入家庭失能半失能老年人护理补贴制度，因地制宜健全动态调整机制，鼓励有条件的地区适度提升补贴标准、扩大补贴范围，提高精准度和有效性，强化与残疾人“两项补贴”、社会救助等政策的衔接。

2. 增强家庭照护能力。巩固家庭养老的基础性作用，建立家庭养老支持政策，健全建设、运营、管理政策，发展“家庭养老床位”。实施照护培训计划，将失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，增强家庭照护能力。支持有条件的地区探索开展失能失智老年人家庭照护者喘息服务，普及居家护理知识技能，结合老年人家庭适老化改造，改善长期照护服务对象家庭的照护环境。

3. 完善“三社联动”机制。总结完善以社区为平台、养老机构和养老服务类社会组织为载体、社会工作者为支撑的“三社联动”机制，培养养老服务志愿者队伍，支持志愿服务组织开展养老服务。探索“学生社区志愿服务计学分”“时间银行”志愿服务做法，推动志愿服务活动常态化开展。组织养老机构、社会组织、红十字会等开展养老照护、应急救护知识技能培训。

4. 探索建立长期照护服务体系。总结齐齐哈尔市承接国家长期护理保险制度试点经验，以现行医保制度为支撑，推动完善长期护理保险制度，逐步扩大长期护理保险参保群体范围，由职工医保范围向居民医保范围扩面。按照国家统一部署，探索适合省

情的长期护理保险制度，为失能老年人提供长期照护支持。充分发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险有益补充作用，保障不同层面照护需求。

（五）推进养老服务创新发展

1. 加快养老机构转型升级步伐。优化城乡养老机构床位结构，加强养老机构护理型床位和服务能力建设。鼓励养老机构增加康复护理、医疗保健、精神慰藉服务内容，在养老机构中建设老年认知障碍照护专区及照护床位，满足失能失智老年人养老需求。引导社会办养老机构重点面向中低收入群体，满足老年人多层次、个性化服务需求。鼓励养老机构采用试住、入住补贴等创新方式接收社会老年人入住养老机构，提高养老服务资源利用效率。

2. 充分利用存量资源增加养老服务设施供给。利用存量国有闲置设施改造养老服务设施的政策措施，明确实施路径，优化操作流程和基准地价。对政府和事业单位的空置房屋，各地可探索允许免费提供给社会力量，供其在社区为老年人开展日间照料、康复护理、助餐助行等服务。鼓励利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等开办养老机构，符合条件的，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型使用土地的过渡期政策，过渡期后根据有关规定和具体情形办理相关手续。乡镇（街道）规划的养老服务设施用房以及政府闲置房产资源用于养老服务的，可交由承担本辖区养老服务的企业或社会组织低偿或无偿使用。

3. 推进养老服务标准化建设。推动养老机构和行业组织实施标准化管理，健全行业标准和市场规范，营造平等参与、公平竞争的市场环境。依托黑龙江省养老服务专业标准化技术委员会，制修订养老服务的设施、服务、管理、安全等各类标准，落实国家和黑龙江省相关标准化管理和达标工程，逐步推行养老服务品质第三方认证工作。推进落实全省养老机构等级评定管理办法，建立评估机制，并将评估结果向社会公示，为老年人选择养老机构提供指引服务。

4. 建立养老服务应急救援体系。建立涉及消防、食品、特种设备等方面的安全责任制度，全面加强物防、技防、人防等综合保障。各市（地）、县（市、区）要建立健全养老服务应急管理机制。统筹推进全省养老服务应急救援力量建设。发挥公办养老机构作为应急救援队伍的主体作用，强化救援人员配置、装备配备、日常训练、应急演练、后勤保障及评估考核，健全快速调动机制，提高应急救援能力；建立养老机构和服务组织应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件的报告制度，提高应急处置能力。

5. 加强养老领域政策保障。及时、定期公布全省现行养老服务扶持政策措施清单、养老服务投资指南。制定养老机构信息公开目录，公开养老服务供需状况、项目清单、服务指南、服务标准、收费标准等信息，便于社会查询。健全养老机构质量标准和评价体系，服务质量评价结果与相关补贴、评先、奖励扶持政策

挂钩。

6. 建立养老服务综合监管制度。建立健全养老机构备案管理制度。对养老机构实行分类管理，区分养老服务的不同领域、形态、类型和功能，逐步建立全覆盖、全方位、全过程的监管格局。聚焦老年人生命财产安全和服务质量，重点监管养老服务的设施设备、消防、食品、资金等安全。按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则，明确各部门监管职责，建立各司其责、各尽其责的跨部门协同监管机制。加大“互联网+监管”的应用，加强民政与市场监管、消防、食品安全、卫生等行业监管信息联动、共享，推动联合监管、联合执法、联合惩戒。

7. 加强行业信用管理。发挥行业协会作用，加强行业自律和诚信建设。拓宽公众参与监督的渠道，曝光典型案例，提高公众认知和防范能力。强化养老服务领域社会信用体系建设。建立健全失信联合惩戒机制，对存在严重失信行为的养老服务机构（含养老机构、居家社区养老服务机构，以及经营范围和组织章程中包含养老服务内容的其他企业、事业单位和社会组织）及人员实施联合惩戒。加快构建以信用为基础的新型养老服务机构监管机制，将全省相关养老机构信用信息推送至黑龙江省公共信用信息平台。在全省养老服务机构推广应用“码上诚信”，鼓励养老服务机构主动申请“码上诚信”并向社会公开展示自身信用状况，接受社会各界监督。逐步建立养老机构信用积分制度，对养老机构信用状况、履约能力进行全面的判断和评估，供社会查询和参

考。养老机构行政许可、行政处罚、抽查检查结果等信息按经营性质分别通过“信用中国（黑龙江）”公示系统记于其名下并依法公示。建立失信养老机构和失信委托人“黑名单”制度，对失信主体，加大抽查比例和频次，依法限制享受政府补贴资金、税费减免、参加政府采购等。

8. 加强风险监测与防控。建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，实现养老服务机构安全风险自辨自控、隐患自查自治，提升安全生产整体防控能力。落实养老服务领域非法集资处置工作行业部门责任，建立协同机制。依托民政部“金民工程”全国养老服务信息系统，建立养老服务机构信息联动机制，加大风险排查力度。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。

（六）创新发展养老产业

1. 着力培育品牌化连锁化龙头企业。加强养老服务品牌创建工作，培育打造一批养老服务领先项目，形成具有影响力和竞争力的养老服务品牌。坚持本地企业培育与大型养老企业集团引进并举，积极吸引社会资本参与，提高健康养老产品和服务供给质量和效益。吸引保险、医疗、地产等国内外知名企业投资建设健康养老社区、养老基地。积极发展候鸟式养老、会员制养老、田园养老等新业态。推动传统养老企业创新产品和服务模式，增加中高端养老产品供给，形成一批本土优势龙头企业和细分行业领军企业。鼓励组建养老服务连锁机构，支持专业养老机构整合养老

院、护理院，开展规范化和规模化经营。

2. 推动养老产业重点项目建设。推动城企联动普惠养老专项行动，鼓励企业积极投入参与养老服务，围绕所在城市老年人的照护需求，根据城市养老设施规划布局，争取中央预算内投资支持“医养、社区、旅居”等类型养老床位建设。围绕“政府支持、社会运营、合理定价”原则，城市政府提供土地、规划、融资、财税、医养结合、人才等一揽子政策支持包，企业按约定承担公益性服务，提供普惠性养老服务包，向社会公开，接受监督。城企双方签订合作协议，约定普惠性服务内容及随CPI等因素动态调整价格机制，扩大养老服务有效供给，普惠养老床位价格与当地城镇居民可支配收入、退休金等挂钩。到**2025**年，推动建设养老产业重大项目**18**个以上，实现普惠性养老床位数量、服务质量、企业可持续发展能力显著提升。

3. 推动智慧养老产品应用更新。培育发展智慧养老产业，创新应用互联网、物联网、人工智能、康复机器人、虚拟现实等数字技术产品，采用新理念、新技术、新产品、新模式，增强养老行业创新能力。针对家庭、社区、机构等不同应用环境，利用沉浸式全息影像等新技术，开发健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备、智能养老监护设备、家庭服务机器人等智慧健康产品。大力推动智慧养老应用，在街道和社区构建居家养老服务信息平台、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、

线上线下等老年服务项目。到 **2025** 年，每个市（地）至少建成 **1** 个智慧化养老社区。

4. 促进老年用品开发及消费。加强老年用品、辅助器具个性化定制的生产供给，支持开发适合老年人衣、食、住、行、医等各类需求的老年用品，重点开发老年人及其家庭、养老机构急需的老年护理用品、洗浴辅具和康复用品等。积极搭建老年用品展示、体验和销售的互联网平台，推进建设老年用品特色街、养老产业园，扩大销售渠道。支持发展老年用品租赁市场，拓宽老年用品供给渠道。健全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、诚信的消费环境。探索推进在养老机构、城乡社区设立康复辅助器具配置服务（租赁）站点。鼓励将符合条件的基本治疗性康复项目按规定纳入基本医疗保险、商业保险支付范围。到 **2025** 年，老年用品供给更加丰富，结构更加合理。

5. 推动养老金融产品和服务创新。鼓励银行业金融机构根据养老服务业发展导向和经营特点，专门制定养老服务业信贷政策，建立适合养老服务业特点的授信审批、信用评级、客户准入和利率定价制度，为养老服务业提供差异化信贷支持。鼓励创新适合 PPP 项目的融资机制，为社会资本投资参与养老服务业提供融资支持。允许养老机构利用有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产抵押贷款，不动产登记机构应予办理抵押登记手续。推进商业保险资金以投资新建、参股、并购、租赁、托管等多种方式，积极参与养老项目建设。引导慈善资金投向社会养老服务

项目。积极引导相关保险公司推出与健康、养老等服务相关的商业健康保险产品。继续推动养老机构综合责任险应用，构建养老服务业风险分担机制，降低运营风险，提升责任意识，增强养老服务行业风险防控和服务保障能力。鼓励银行业金融机构探索住房反向抵押贷款业务，实现老年人的不动产价值流动，享受长期、持续、稳定的养老现金保障。积极推进农村土地和房屋产权制度改革，实行以农村土地等资产入股分红的村社产业股份制，用红利保障农村老年人养老。

6. 大力发展养老服务新业态。加快养老与医疗、健康、农业、旅游、保险、地产等行业融合步伐，拓展旅居养老、文化养老、健康养老等新型消费领域。大力发展以房养老、养老社区、康养小镇等新兴业态，促进老年人生活照料、康复护理、健康服务等养老服务业全面发展。完善“天鹅颐养联盟”和天鹅颐养经济走廊城市合作机制，深化省内外旅游康养资源的协同合作，加快培育休闲旅游、异地旅居等健康养老产业，拓展康复理疗、休闲养生等服务功能，打造特色鲜明、具有国际水准的旅游度假养老养生目的地。扩大老年旅游服务有效供给，科学设置老年旅游线路，完善旅游景区、旅游星级饭店等涉老服务设施和项目，开发符合老年需求、适合老年人年龄特点且经济实惠的旅游产品。推进老年旅游场所适老化设施建设，为老年人旅游提供便利。

（七）持续深化医养结合

1. 支持养老机构与医疗机构深度融合。支持养老机构根据服

务需求和自身能力，内设医务室、护理站等，提高医养结合服务能力。支持医疗卫生机构与养老机构签约合作，为入住老年人提供医疗卫生服务，有条件的可开通预约就诊绿色通道。养老机构开展医疗服务的，享受社会办医优惠政策，将符合条件的养老机构内设医疗机构按规定纳入医保协议管理范围。鼓励执业医师到养老机构多点执业，支持专业医师和专业人员在养老机构开展健康管理、疾病预防、中医养生、营养指导等非诊疗性健康服务。支持医疗卫生机构提供养老服务。养老机构中具备条件的医疗卫生机构可与签约医疗机构建立双向转诊机制，严格按照医疗卫生机构出入院标准和双向转诊指征，为老年人提供连续、全流程的医疗卫生服务。

2. 推动医疗卫生服务延伸至社区居家养老。发挥基层医疗卫生服务网络资源优势，为居家社区老年人提供基本诊疗、家庭医生、家庭病床等基本医疗卫生服务。推动基层医疗卫生服务机构为居家老年人提供健康状况评估、中医体质辨识、体格检查、辅助检查和健康指导等服务，完善老年人健康管理服务制度，为老年人建立健康档案，加强老年人健康指标监测和信息管理。依托社区养老服务机构、社区老年人健康促进中心等场所，为老年人提供健身辅导、身体机能训练、慢病运动干预等服务。

3. 支持中医药健康养老服务建设。依托中医药类大学等医学类院校及科研机构，开展中医药健康养老服务试点，建立中医药健康养老服务示范基地和中医药医养结合示范基地。依托各级中

医医院，建立健全中医医院与养老机构合作机制。鼓励中医医院、中医医师到养老机构开展保健咨询、中医养生、疾病预防等服务。

（八）加强养老服务人才培养

1. 加大养老服务人才教育培养力度。建设职业化、专业化养老服务人才队伍。鼓励和支持有关职业院校（含技工院校）开设养老服务等相关专业。强化理论知识和工作实训，加强高层次、综合性专业人才培养。鼓励和支持符合条件的社会力量兴办养老服务类技工院校和职业技能培训机构，支持企业建设职业培训中心，提升职业技能培训基础能力。优先支持养老服务产教融合校企合作项目，引导应用型本科院校、职业院校与养老机构开展校企合作。将养老护理员培训作为《黑龙江省职业技能提升行动实施方案（**2019-2021**年）》重要内容，开展养老服务人才培养提升行动。落实有关社会保险补贴、就业见习补贴等养老服务就业优待政策。

2. 开展养老服务人员职业技能评价。紧跟新产业、新业态、新模式，推动符合条件的康养服务机构、院校和社会培训评价组织做好康养服务技能人才评价工作，畅通养老服务从业人员的职业发展通道，形成科学化、社会化、多元化的技能人才评价机制。加强评价工作的事中事后监管，确保评价质量和效果，对经评价认定合格的，纳入证书查询系统和信息管理服务平台，按规定发放职业技能等级证书，纳入人才统计和认定范围，作为落实有关人才政策的依据。

3. 加强养老服务人员激励保障。加大康养服务人员的激励力度，支持符合条件的康养服务人员申报“龙江大工匠”“龙江技术能手”等技能人才评选表彰项目。鼓励市场主体建立从业人员薪酬待遇与职业技能等级和服务内容、时间、难易等挂钩机制，实现技高者多得，多劳者多得。

4. 广泛组织职业技能竞赛活动。支持开展养老护理员等养老服务类职业（工种）的技能大赛。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。注重职业技能竞赛成果转化，将职业技能竞赛的标准意识、规范意识和安全意识在教育教学、职业技能培训中加以推广运用，提高人才培养质量和水平。

五、保障措施

（一）完善组织保障

1. 加强组织领导。积极发挥黑龙江省养老服务业发展推进组作用，协调解决养老服务业发展中出现的重大问题，研究制定年度工作方案，明确责任分工、年度工作任务、目标时间节点和具体推进措施。省级有关部门要按照部门职能和方案分工，加强分类指导，抓紧研究制定具体的配套政策。各地要组建工作专班，建立上下联动工作协调机制和项目推进机制，细化工作方案，逐级压实责任，狠抓工作落实。

2. 落实工作机构和人员保障。各市、县政府要建立养老服务发展议事协调组织机构，发挥综合指导和统筹协调作用，推动部门协作配合，系统解决推动养老服务发展中面临的突出问题，增

强养老服务管理职能，强化区域养老服务资源统筹管理结合政府购买基层公共管理和社会服务工作，根据区域内养老服务对象数量、需求和事项实际，合理确定开展养老服务所需工作人员数量，切实加强基层养老服务经办能力。

3. 完善养老服务考核监督机制。建立完善科学合理的健康养老产业统计调查和考核方法，细化指标体系，开展数据统计和监测，及时掌握行业发展动态。建立健全绩效考核评价体系，将重点任务和政策落实情况纳入重点督查事项，进行目标管理和任务分解，建立台账管理制度，根据季报开展跟踪分析、针对年度任务完成情况进行监督检查，将考核结果列入当年各有关部门、各地政府的绩效考核目标。对养老服务成效明显的，给予资金、项目等倾斜。

（二）加大资金保障

1. 保障养老服务财政投入。提升政府投入精准化水平，各级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要加大倾斜力度，将不低于 **55%** 的资金用于支持发展养老服务。加大政府购买服务力度，进一步落实政府购买服务指导性目录中养老服务内容，制定政府购买服务标准，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财力补贴机制，带动社会有效投资，扶持优质养老机构发展。接收经济困难的高龄失能老年人的养老机构，不区分经营性质按上述老年人数量同等享受运营补贴，入住的上述老年人按规

定享受养老服务补贴。各级政府、各相关部门和单位要健全资金安全监管机制，确保资金使用规范和安全有效。

2. 吸引社会力量投入。支持各类主体进入养老服务市场。集中清理废除在养老机构公建民营、养老设施招投标、政府购买养老服务中涉及排斥营利性养老机构参与竞争等妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。对已经在其他地方取得营业执照的企业，不得要求其在本地开展经营活动时必须设立子公司。对公建的养老服务设施，交由养老服务企业运营与交由社会服务机构运营逐步消除政策差别。非营利性养老机构可在其登记管理机关管辖区域内设立多个不具备法人资格的服务网点。允许境外投资者举办营利性养老机构，鼓励境外举办者设立非营利性（公益性）养老机构，并与境内举办者享受同等优惠政策；境外资本在本地通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与发展养老服务，同等享受境内资本待遇。

积极落实对外开放政策，进一步加大对外开放力度，打造公平开放透明的市场规则和良好的投资环境，为项目投资提供一站式工作窗口和一条龙服务。激发社会领域投资活力，吸引境内外资金投资全省养老服务产业，引进国内外具有先进服务技术和管理理念的优质养老机构，以及老年用品产品开发和生产企业。

3. 建立养老服务重大项目库。建立省级养老产业重点项目库，强化养老产业重点项目储备、建设、管理，按照每年“投产一批、开工一批、储备一批”的原则统筹谋划、滚动实施。围绕

养老产业的重点领域、关键环节和主要平台，谋划和推进一批引领作用明显、带动效应显著的养老产业示范项目，引领带动全省养老产业转型升级。引进重大项目、知名养老机构和企业采取一事一议。

（三）优化营商环境

1. 完善养老服务设施土地保障措施。各地要按照国土空间规划优先保障养老用地指标，明确养老服务设施用地规划和开发利用条件，为养老用地发展需求提供用地保障。养老用地不得占用生态保护红线和永久性基本农田，严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发，严格执行国土资源部《养老设施用地指导意见》的相关规定。农用地转用指标、新增用地指标分配应适当向养老项目倾斜，有序适度扩大用地供给。对在养老服务领域采取政府和社会资本合作（PPP）方式的项目，可用国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。各地应综合考虑养老机构土地性质用途确定用地优惠政策，以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于所在级别公共服务用地基准地价的 **70%** 确定；基准地价尚未覆盖的地区，出让底价不得低于当地土地取得、土地开发客观费用与相关税费之和。

凡利用建筑面积 **1000** 平方米以下的独栋建筑或者建筑物内的部分楼层改造为养老服务设施的，在符合国家相关标准的前提下，可不再要求出具近期动迁计划说明、环评审批文件或备案回执。将闲置公有房产优先用于养老服务，租赁期限延长至 **15** 年以

上，在公开竞租同等条件下给予优先承租。举办非营利性养老服务机构，可凭登记机关发给的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地，自然资源、民政部门要积极协调落实划拨用地政策。

2. 落实减税降费政策。贯彻落实养老服务领域国家税收优惠政策、行政事业性收费和政府性基金减免政策。加强对养老机构相关价格收费监管，依法严肃查处违反有关规定的行为。养老机构按现行政策享受相关税费优惠；为社区提供养老、家政服务的机构，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税费优惠政策。养老服务机构服务场所用电、用水、用气、用热享受居民价格政策，加快对具备条件的转供电养老服务机构一户一表改造，规范对养老机构转供电环节收费行为。

3. 改善养老服务业融资环境。发挥创业担保贷款政策作用，对从事养老服务业并符合条件的个人和小微企业给予贷款支持。加强对银行收费监管，减少融资附加费用，降低融资成本。支持符合条件的养老服务企业上市融资或发行债券。全面贯彻外商投资法及其实施条例，境外资本在我省参与发展养老服务，同等享受境内资本待遇。拓宽投融资渠道。统筹利用高成长服务业发展引导基金、现代服务业产业投资基金支持养老产业发展。鼓励社会资本采取建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于建设养老设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等。通过政府和社会

资本合作、贷款贴息等模式,撬动更多资金投向养老服务业。落实福利彩票公益金支持养老服务体系建设的政策要求。鼓励引导保险资金以投资新建、参股、并购、租赁、托管等方式,兴办养老社区和养老机构。