

临政办发〔2012〕90号

**临沂市人民政府办公室  
关于印发临沂市社会养老服务体系  
建设规划（2011-2015年）的通知**

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

《临沂市社会养老服务体系建设规划（2011-2015年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

临沂市人民政府办公室

2012年12月1日

# 临沂市社会养老服务体系建设的规划

(2011-2015年)

为全面贯彻落实中央和省、市促进老年人事业发展的方针政策，加快推进社会养老体系建设，切实保障老年人合法权益，不断提高老年人生活水平，共享改革发展成果，依据国家《社会养老服务体系建设的规划(2011-2015年)》、《山东省社会养老服务体系建设的规划(2011-2015年)》和《临沂市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，制定本规划。

## 一、加快社会养老体系建设的重要性和必要性

我市自进入老龄化社会以来，人口老龄化加速发展。据预测，到2015年，全市60岁以上老年人口总量将增加到203万人，其中，全市65岁以上空巢老人数将达到105.6万人，80岁及以上老年人将增加到32.5万人，失能和半失能老年人将达到38.6万人。随着人口老龄化的加速发展和家庭养老功能的弱化，高龄化、空巢化的趋势日益加剧，需要照料的失能、半失能老年群体不断扩大，给家庭和社会带来的负担越来越沉重。解决好庞大的老年人口带来的巨大养老服务需求，已经成为人民群众迫切期待解决的重大民生问题。

“十一五”以来，全市大力加强养老服务机构和设施建设，不断完善政策措施，社会养老体系建设取得了长足发展。养老服务机构和养老服务床位数量显著增加，养老服务对象不

断扩大，社区和居家养老服务网络初步形成，养老服务内容日益丰富。“十一五”以来，全市城乡各类养老床位 2.25 万张，每千名老人拥有各类养老床位 15 张。但是，我市社会养老服务体系建设仍然处于起步阶段，与老年人不断增长的养老服务需求相比还有很大差距。主要表现在：体系建设缺乏统筹规划，养老床位总量严重不足，养老机构功能单一，社区养老服务设施薄弱，社会力量参与养老服务业发展热情不高，养老服务专业化、标准化、制度化建设和行业管理有待加强等。

社会养老服务体系主要由居家养老、社区养老和机构养老等三个有机部分组成，是以满足老年人养老服务需求、提升老年人生活质量为目标，面向所有老年人，提供生活照料、康复医疗、护理、精神慰藉、紧急救援和社会参与等设施、组织、人才和技术要素形成的网络，以及配套的服务标准、运行机制和监管制度。加快社会养老服务体系建设的，是应对我市人口老龄化、保障和改善民生的必然要求，是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老服务需求的必由之路，是解决老年群体养老问题、促进社会和谐稳定的当务之急，是扩大消费和促进就业的有效途径。

## **二、总体要求**

(一) 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以满足老年人养老服务需求、提升老年人生活质量为目标，坚持政府主导、政策扶持、

多方参与、统筹规划，在“十二五”期间，初步建立起与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系，让老年人安享晚年生活，共享经济社会发展成果。

## （二）基本原则

1、统筹规划，分级负责。加强社会养老服务体系建设的是一项长期的战略任务，各级要统筹考虑、整体规划。根据中央和省、市规划，确定建设目标和主要任务，制定优惠政策，支持重点项目建设；各县区制定本地规划，承担主要建设任务，落实优惠政策，推动形成基层网络，保障养老服务工作可持续发展。

2、政府主导，多方参与。切实加强政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的职责，加快社会养老服务设施建设。发挥市场在资源配置中的基础性作用，打破行业界限，开放社会养老服务市场，采取公建民营、民办公助、政府购买服务、补助贴息等多种模式，引导和支持社会力量参与养老服务，促进有序竞争，提高社会养老服务水平。

3、因地制宜，突出重点。根据区域内老年人口数量和养老服务发展水平，充分依托现有资源，合理安排社会养老服务体系建设项目，提升社会养老服务设施水平。以居家养老服务为导向，以长期照料、康复医疗、护理和社区日间照料为重点，分类建设和完善养老服务设施。着眼于老年人的实际需求，优

先解决好需求最迫切的孤老优抚对象、城镇“三无”（无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人和抚养人，或者其法定赡养人和抚养人确无赡养、抚养能力）老年人及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的养老服务问题，同时兼顾全体社会老年人改善和提高养老服务的要求，推动社会养老服务向适度普惠型发展。

4、深化改革，持续发展。按照管办分离、政事政企分开的原则，统筹推进公办养老服务机构改革。区分营利性与非营利性，加强对社会养老服务机构的登记和监管，盘活存量，改进管理。完善养老服务的投入机制、服务规范、建设标准、评价体系，促进信息化建设，加快养老服务专业队伍建设，确保养老机构良性运行和可持续发展。

### **三、目标和任务**

（一）建设目标。到 2015 年，基本形成制度完善、规模适度、组织健全、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系。“十二五”期间，增加社区日间照料床位和机构养老床位 3.8 万张；改造 40%现有床位，使之达到建设标准。各类养老床位总量达到 6.1 万张，其中养护型和医护型床位达到 30%以上。每千名老年人拥有养老床位数达到 30 张。居家养老和社区养老服务网络基本健全。

#### **（二）建设任务**

1、加强居家养老服务设施建设。改善居家养老环境，健

全居家养老服务支持体系。在全市实施困难老年人家庭无障碍设施改造工程，为老年人洗澡、如厕、做饭、户内活动等提供便利。在城市，按照就地就近、老年人自愿、政府鼓励的原则，推动建立邻里互助点以及老年助餐点等居家养老服务载体；在农村，以建制村和较大自然村为基点，依托村民自治和集体经济，积极推进农村互助养老模式。扶持城乡居家服务机构发展，进一步开发和完善服务内容和项目，逐步建立起覆盖城乡的居家养老服务网络，为居家老年人提供便利服务。

2、加强社区养老服务设施建设。结合街道（乡镇）社区服务设施建设，增加养老设施网点，增强社区养老服务能力。到 2015 年，每个街道要建立一所具有老年人托养功能的综合性养老服务设施。在农村，以乡镇敬老院为依托建立区域性养老服务设施。在城乡社区，重点加强社区老年人日间照料中心建设，提升托养服务的能力，向有需要的老年人提供日间照料、短期托养、配餐等服务。扶持建立一批示范性街道（乡镇）养老服务机构、社区老年人日间照料中心。到“十二五”末，全市老年人日间照料服务基本覆盖城市社区和半数以上的农村社区。

3、加强养老服务机构建设。按照政府、企事业单位、社会组织共同兴办的原则，重点推进供养型、养护型、医护型养老设施建设。今后，政府举办的养老机构应以建设老年养护机构为主。市、县两级至少各建一所以收养失能、半失能老年人

为主的老年养护设施。现有的政府举办的养老机构应逐步向老年养护院转变，为社会兴办的养老服务机构提供示范。老年养护机构主要为失能、半失能的老年人提供专门服务，重点实现生活照料、康复医疗、护理、紧急救援等功能。符合条件的老年养护机构还应利用自身的资源优势，培训和指导社区养老服务组织和人员，提供居家养老服务，发挥示范、辐射、带动作用。其他类型的养老机构根据自身特点，为不同类型的老年人提供集中照料等服务。

4、加强养老服务信息化建设。依托现代技术手段，为老年人提供高效便捷的服务，规范行业管理，不断提高养老服务水平。到2015年，养老信息服务平台覆盖全市城乡社区。

5、提高社会养老服务装备水平。鼓励研发养老护理专业设备、辅具，积极推动养老服务专用车配备。

（三）建设方式。通过新建、扩建、改建、购置等方式，因地制宜建设养老服务设施。城市新建小区开发建设和旧城改造要按照《城市居住区规划设计规范》等要求，将养老服务设施建设纳入公建配套实施方案同步规划、同步建设、同步竣工、同步交付使用。已建小区没有养老服务设施的，要逐步补建或利用闲置的设施改建。鼓励通过整合、置换或转变用途等方式，将闲置的医院、企业、农村集体闲置房屋以及各类公办培训中心、活动中心、疗养院、小旅馆、小招待所等设施资源改造用于养老服务。建设社区养老服务设施应以社区居住人口数量为

依据，兼顾服务半径，根据实际需要，合理确定建设规模，科学设置老年人的生活服务、保健、康复、娱乐及辅助用房，配备相关设备和必要的交通工具。

（四）运行机制。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，为各类服务主体营造平等参与、公平竞争的环境，实现社会养老服务可持续发展。公办养老机构应充分发挥其基础性、保障性作用。按照分类推进事业单位改革的总体思路，理顺公办养老机构的运行机制，建立责任制和绩效评价制度，提高服务质量和效率。鼓励公办养老机构实行公建民营，通过公开招投标选定各类专业化的机构负责运营。加强对非营利性社会办养老机构的培育扶持，采取民办公助等形式，给予相应的建设补贴或运营补贴，支持其发展。推动社会专业机构以输出管理团队、开展服务指导等方式参与养老服务设施运营，引导养老机构向规模化、专业化、连锁化方向发展。鼓励社会办养老机构收养政府供养对象，共享资源，共担责任。鼓励扶持各类社会服务机构和中介组织参与社区和居家养老服务。

#### **四、保障措施**

（一）加强组织领导。各级要充分认识加强社会养老服务体系建设的意义，将社会养老服务体系摆上重要议事日程和目标责任考核范围，纳入经济社会发展总体规划，作为重要的基础性民生工程，统一部署、统筹安排、同步实施。各级要建立由民政、发改、老龄部门牵头，相关部门参与的工作



机制，加强组织领导，加强协调沟通，加强对规划实施的督促检查，确保规划目标的如期实现。鼓励社会各界对规划实施进行监督。

(二)加大资金投入。各级要切实履行基本公共服务职能，强化在社会养老服务体系建设中的支出责任，安排财政性专项资金，支持公益性养老服务设施建设。对公办养老机构保障所需经费，应列入财政预算并建立动态保障机制。“十二五”期间，市级通过预算安排专项资金、运用福利彩票公益金等方式，支持地方社会养老服务体系建设，对本规划倡导的相关建设项目给予扶持。市级设立专项补助投资，积极支持县区社会养老服务体系发展，重点用于社区日间照料中心和老年养护机构设施建设。市级用于发展服务业的资金，也要将养老服务机构纳入优先扶持范围。各县区都要列支一定规模的专项资金，用于支持社会养老服务体系建设。市、县（区）级留成使用的福利彩票公益金应优先用于保障社会养老服务体系建设。充分发挥市场机制的作用，拓展社会养老服务产业市场化融资渠道。鼓励和引导金融机构在风险可控和商业可持续的前提下，创新金融产品和服务方式，改进和完善对社会养老服务产业的金融服务，增加对养老服务企业及其建设项目的信贷投入。积极探索采取直接补助或贴息的方式，支持民间资本投资建设专业化的养老服务设施。

(三)完善扶持政策。各级应将社会养老服务设施建设纳

入城乡建设规划和土地利用规划，合理安排，科学布局，优先保障土地供应。符合条件的，按照《划拨用地目录》依法划拨。住建、房产和住房保障部门要将养老服务设施纳入城乡社区的必建配套项目。人力资源和社会保障、卫生部门要积极支持养老机构内设医疗站点或合作设立医疗机构，对符合条件的要纳入城镇职工（居民）基本医疗保险或新型农村合作医疗定点范围，为在养老机构内的老年人享受医疗保险待遇创造便利条件。有条件的县区，可以探索实施老年护理补贴、护理保险，增强老年人对护理照料的支付能力。探索建立老年人意外伤害保险制度，构建养老服务行业风险合理分担机制。司法部门要为老年人法律维权提供支持和援助。

（四）强化服务管理。建立完善城镇“三无”和农村“五保”老年人政府供养、政府为困难老年人购买养老服务、养老服务机构民办公助等制度。根据国家法律法规和政策规定，研究制定养老服务机构等级评定、老年人入院评估、养老服务需求评估等办法，建立养老服务准入、退出、监管制度和养老服务标准管理体系和服务质量认证体系。深入开展养老服务示范活动。进一步加大执法力度，规范养老服务市场行为，促进养老服务业健康有序发展。建立科学合理的价格形成机制，规范服务收费项目和标准。建立健全养老服务管理组织体系，切实加强各类养老服务机构的指导。积极培育和发展养老服务行业协会，发挥其在行业自律、监督评估和沟通协调等方面的作

用。

(五) 加快人才培养。加强养老服务职业教育培训，有计划地在高等院校和中等职业学校设立养老服务相关专业和课程，依托高等院校、技师学院、中等职业学校或大型福利机构建立养老服务培训基地，加快培养老年医学、康复医学、护理、营养和心理等方面的专业人才。加强养老护理员职业技能培训，推行养老护理员职业技能鉴定制度。探索建立在养老服务中引入专业社会工作人才的机制，推动养老机构开发社工岗位。鼓励支持养老机构吸纳就业困难群体就业。建立健全以培训、使用、评价、激励为主要内容的政策措施和保障制度，确保养老服务从业人员按规定参加社会保险并享受有关待遇。加快培育从事养老服务的志愿者队伍，促进志愿服务的经常化、制度化。

(六) 创新服务手段。以社区居家老年人服务需求为导向，以社区日间照料中心为依托，采取便民信息网、热线电话、爱心门铃、健康档案、服务手册、社区呼叫系统、有线电视网络等多种形式，构建社区养老服务信息平台，为老年人提供便捷高效的服务。通过网上办公实现对养老机构的日常管理。实现居家、社区与机构养老服务的有效衔接，提高服务效率和管理水平。

(七) 发展养老产业。促进养老事业与养老产业的良性互动，以事业促进产业，以产业带动事业，实现共同发展。积极

支持发展老年用品、休闲旅游等养老产业，鼓励金融保险机构为养老产业提供相关服务。引导企业开发老年保健、老年照护、老年康复辅具、老年住宅、老年宜居社区等产品和服务市场。鼓励社会组织和市场中介机构参与老年产业发展，提供评估、咨询和第三方认证等服务。加强对“以房养老”、“土地养老”等方式的研究探索，有条件的地方可先行探索试点。

各县区要根据本规划，结合实际，制定本县区社会养老服务体系建设方案并抓好落实。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，临沂军分区。各人民团体。

---

临沂市人民政府办公室

2012年12月1日印发

---