

昆明市呈贡区人民政府办公室文件

呈政办发〔2022〕59号

昆明市呈贡区人民政府办公室 关于印发呈贡区“十四五”养老服务体系建 设规划的通知

各街道、各部门：

《呈贡区“十四五”养老服务体系建设规划》经区四届人民政府第13次常务会议研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

昆明市呈贡区人民政府办公室

2022年9月9日

(此件公开发布)



呈贡区“十四五”养老服务体系建设的规划

为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，加快推进养老服务业全面协调可持续发展，根据《昆明市呈贡区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（呈政发〔2021〕15 号）以及中央和省、市有关精神，结合呈贡实际，编制本规划。

一、编制背景

（一）发展基础

“十三五”期间，全区大力推进民生幸福工程，坚持把发展养老事业作为保障和改善民生的重要内容，加强养老体系建设，加快推进养老服务业发展，全区老年人的幸福感和满意度不断提升，为“十四五”时期养老事业的进一步发展打下了坚实基础。

1.政策引导力度持续加强。将养老事业摆上重要位置，积极发挥政府的主导作用，制定出台了《呈贡区居家和社区养老改革试点方案》等政策文件，对全区养老事业进行了科学的规划与部署，形成了相互衔接、互为支撑的养老服务政策体系，有力地推动了全区养老事业的发展。

2.资金投入力度不断加大。2016 年—2019 年，全区发放高龄补贴、特困人员供养、新（扩）建社区居家养老服务中心等，共投入资金 4600 多万元，比“十二五”时期增加了 1300 多万元，增幅达 40%，为全区养老事业的稳步发展提供了资金保障。在加大财政投入的同时，充分调动社会力量的积极性，推动养老服务多

元化发展。

3.养老机构建设进展加快。截止 2020 年底，全区有养老机构 25 家，其中：居家养老服务中心 24 家。全区拥有各类养老床位 478 张，每千名户籍老年人拥有养老床位 23.6 张。

4.社区养老服务全面推进。2016 年—2020 年，新（扩）建社区居家养老服务中心 10 个，面积 18706 平方米，投资 3889 万元，其中：省市补助 942 万元，区级投入 236 万元。截止目前，全区有居家养老服务中心 24 个，面积 32561 平方米，累计投入建设资金 6748 万元，其中：省市补助 1832 万元，区级投入 434 万元。社区居家养老中心覆盖率为 58.53%。进入社区居家养老服务中心的老年人有 9796 人，占社区户籍老年人口的 48.27%。

5.养老行业运行逐渐规范。坚持硬件建设和软件提升相结合，完善各类养老服务机构硬件设施规划建设标准，加强对养老服务设施建设质量的监管，逐步建立了生活照料、康复护理、医疗保健、教育培训和心理关爱等方面的服务标准。养老机构消防安全、食品安全、卫生防疫等方面的监督管理得到加强。加强养老服务队伍建设，重视护理员培训。2020 年末，全区有养老服务人员 140 多人。

（二）发展形势

1.推进治理能力现代化，对呈贡区养老服务体系建设和提出新要求

“十四五”时期，是实现第一个百年奋斗目标的决胜阶段。“五

位一体”总体布局纵深展开，“四个全面”战略布局协调推进，五大发展理念深入实践。党的十九届四中全会指出：要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。同时指出：必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系，尽力而为，量力而行，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活。党的十九届五中全会提出：要认真研究制定应对人口老龄化的政策措施。党中央高度重视养老服务的发展，为“十四五”时期养老服务体系建设和指明了方向，同时提出了新的要求。

2.良好的外部环境，为呈贡区养老服务体系建设和拓展了新空间

近年来，中央和省、市高度重视养老服务体系建设和，制定出台了一系列养老服务体系建设的方针政策。随着经济社会的平稳健康发展，供给侧结构性改革加快推进，公共服务和民生保障能力不断加强。科技创新成果加快推广应用，互联网+、智慧化等高科技手段为养老服务体系建设和注入新活力。老年人口的持续增长，对经济社会的发展进程、发展方式必将产生广泛而深远的影响。特别是高龄、失能半失能和空巢独居老年人等养老服务重点对象的持续增加，产生的养老服务需求更加旺盛、更加多样、更加迫切。城乡居民收入增长、消费结构升级及养老观念改变，促使养老服务消费逐渐从生存型、物质型消费向发展型、服务型消费转变。这些都将为“十四五”养老服务体系建设和持续健康发展提供巨

大空间。

3.区位优势和资源禀赋，给呈贡区养老服务体系建设和提供了新机遇

呈贡作为昆明市市级行政中心的驻地，多条高铁始发站，经济社会快速发展，环境优美，位置优越，高校云集，产业高端，宜居宜业，资源丰富，发展养老事业优势凸显。一有优美的生态环境；二有优越的地理位置；三有完善的交通设施；四有一定的经济基础；五有强劲的大数据支撑；六有良好的康养资源；七有市场成本优势；八有滇池风光、斗南花卉等品牌效应。这些特色资源和优势，将有利于呈贡养老服务体系建设和快速发展。

4.人口老龄化程度加深，对呈贡区养老服务体系建设和形成了新挑战

随着老龄化的快速发展快，养老服务体系建设和受关注。呈贡正逐步进入老龄化发展阶段。2020 年底，全区 60 周岁以上户籍老年人达到 39382 人，占户籍人口 142857 人的 27.57 %。目前，老年人口的不断增加，将直接导致为老年人服务资源供给压力的不断增大。我区养老服务业在“十三五”期间虽然取得了长足进展，但仍存在社会力量参与度整体不高，社区居家养老基础性地位不突出，民办养老机构融资难、用地难、运营难，民办、公办养老机构资源分配不均，医养融合度不高，区域发展不平衡，从业人员专业化水平不高，养老服务监管机制不健全等问题。“十四五”时期，为满足老年人对物质和精神文化特殊的需求，要把构建多

层次的养老服务体系作为贯彻共享发展理念、深入实施民生幸福工程的重要内容，积极顺应养老服务需求的新变化，针对关键领域、薄弱环节进一步完善政策体系，在加大供给、释放需求等方面制定更为精准的政策举措，进一步厘清政府、市场、社会与家庭的职能定位，深化体制改革，完善市场机制，注重统筹发展，为老年人提供精准服务、优质服务、全面服务，推动全区养老服务业迈上新台阶。

总体来看，“十四五”时期呈贡养老服务体系建设的机遇与挑战并存，机遇大于挑战，处于大有可为的重要战略机遇期。未来五年，呈贡必须紧抓时代机遇，顺势而为，发挥优势，彰显特色，集中力量实现养老服务体系建设的突破。

二、发展要求

（一）指导思想

呈贡区作为昆明市建设区域性国际中心城市的核心区，在全市经济社会发展中举足轻重。不仅要努力打造全市经济发展的重要增长极，还要在全市构建和谐社会、推进治理能力现代化中发挥引领示范作用。加快发展养老体系建设，是呈贡区建设健康颐养新区的重要内容，应对人口老龄化的必然选择，建设现代科创新城的助推器，同时也是构建和谐社会、建设美丽幸福新呈贡的客观要求。“十四五”期间，呈贡区养老服务体系建设指导思想是：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及十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，

深入贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神，牢固树立新发展理念，围绕建设春城花都展示区、现代科教创新城的总体目标，实施幸福呈贡、康养新区发展战略，优化发展布局，创新发展模式，把呈贡建设成为“老有所养”的典范，努力打造国内一流健康生活目的地。

（二）基本原则

——坚持保障基本，共建共享。强化政府兜底保障，确保人人享有基本养老服务。加大对基本养老服务的投入，不断扩大保障范围、增加服务内容、提升服务水平。加强资源的引导和调控，提高基本养老服务均等化水平。大力弘扬孝亲敬老、养老助老优秀传统文化，为老年人参与社会发展、社会力量参与养老服务体系的建设提供更多支持。

——坚持政府主导、多元参与。充分发挥政府在规划、兜底和监督中的主导作用、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、家庭和个人的基础作用，促进政府、企业、社会组织、家庭与个人等养老服务供给的不同主体之间展开合作，形成政府、企业、社会和家庭四力驱动的机制，激发各类服务主体活力，创新服务供给方式，努力构建具有较强竞争力的养老产业体系，推动养老服务业均衡、协调、健康、多元发展。

——坚持深化改革，创新驱动。运用法治保障、改革思维、创新举措解决养老服务体系建设中遇到的矛盾和问题。重点突破

养老服务体系建设的体制机制障碍和制约发展瓶颈。正确处理好公益内涵和市场驱动的关系，建设公平、公正、开放的养老服务市场环境和政策环境，鼓励各类服务主体成为创新主体，协同互动，创新发展。

——坚持统筹兼顾，协调发展。坚持把应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合，统筹区域养老事业发展，统筹老年人经济、服务保障和精神慰藉等各方面需求，统筹规划养老服务机构、设施和网络建设与发展，统筹利用各种资源，促进养老服务与医疗、保险、旅游等相关领域互动发展、融合发展。着力推动设施建设标准化、服务运行管理规范化的从业人员专业化、服务主体社会化，同步提升养老服务业硬件和软件建设水平。

——坚持需求导向、精准服务。以老年人的养老服务需求为出发点和落脚点，在需求侧建立健全养老基本公共服务需求评估制度，聚焦失能、失智、失独老年人的需求，弥补护理型、康复型床位供给不足的短板，按需、因人、因时、因地提供对口、便捷、就近的精准服务，确保政府提供的基本养老公共服务与困难老年人基本养老服务需求有效对接。

（三）发展目标

1.总体目标

坚持高起点定位，发挥比较优势，努力构建服务功能完备、产业特色鲜明、适应不同收入群体多层次需求的养老服务体系，把养老服务业发展成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、

推动经济转型升级的重要力量，用 10 年左右的时间将呈贡建成令人满意、让人向往的一流养老基地。

2.阶段目标

——服务体系更加完善。基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养深度融合，功能完善、服务优良、监管到位、覆盖城乡的养老服务体系。新建居住区配套建设社区养老服务设施达标率 100%，已建成居住区逐步补齐社区养老服务设施。街道级综合养老服务机构覆盖率达 70%，城市社区日间照料机构覆盖率不低于 90%。到“十四五”末，全区新增养老护理床位 260 张以上，社区养老服务覆盖率达到 100%。

——养老服务基本保障。兜底性服务实现应保尽保，有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到 100%。全面建立居家社区探访制度，社区帮扶普遍覆盖失能老年人，特殊困难老年人月探访率达到 100%。全面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补贴标准动态调整机制。建立面向全体老年人的普惠性养老服务发展模式，推进人人享有基本养老服务。

呈贡区“十四五”时期养老服务体系建设指标

序号	指标名称	目标值
1	新增养老护理床位数（张）	≥260 张
2	有集中供养意愿的特困人员集中供养率（%）	100%
3	新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率（%）	100%
4	社区日间照料机构覆盖率（%）	≤90%

5	养老机构护理型床位占比（%）	≥65%
---	----------------	------

三、主要任务

专栏 三三养老服务体系建设思路

“三强化”：强化政府托底保障职责、强化社区居家养老服务、强化养老机构功能。

“三提升”：提升养老服务智能化水平、提升养老服务设施建设水平、提升养老服务规范化水平。

（一）坚持三个强化，促进养老事业提质增效

1.强化政府托底保障职责

优化基本养老服务供给。针对特困老年人以及城乡经济困难的重点老年群体，履行好政府托底保障职责。托底保障水平要与当地经济社会发展总体水平相适应。强化服务理念，创新基本养老服务的供给方式，逐步扩大基本养老服务覆盖的人群范围，丰富服务内容，提升服务水平，实现物质保障与日常照料、康复护理、精神抚慰、心理疏导等非物质保障相结合。

推进基本养老服务均等化。加大财政投入，加快养老服务设施建设，积极为有养老服务需求的所有老年人提供均等化的基本养老服务。通过直接供养、政府购买服务、老年人补贴制度等方式，重点做好对老年特困人员的供养，以及经济困难的高龄、独居、空巢、失能、失智等重点老年人群的基本养老服务保障工作。

健全重点困难老人保障关爱制度。全面落实城市“三无”老人、农村五保老人供养标准自然增长机制。对分散供养的老年特困人

员，落实好关爱服务制度。对失能、高龄、空巢、独居和失独老人给予关爱照料。到 2025 年，每个街道力争建有满足城乡失能半失能特困老人集中供养的护理型养老机构，在确保失能半失能特困老人集中供养的基础上，逐步扩大到经济困难的失能半失能老人。

2.强化社区居家养老服务

实现服务供给与老人需求的精准对接。大力推进社区居家养老服务设施建设，有序开展适老住宅区建设和改造，积极探索“居住宜老、设施为老、活动便老、服务助老、和谐敬老”的方式和路径。依托社区嵌入式养老机构，通过设立助餐点、活动中心等，为有需求的居家老年人提供配餐、送餐、助浴等助老服务。在满足老年人的助餐、日间照料的基础上，逐步向其他服务拓展，实现养老服务供给与老年人需求的精准对接。依托养老综合体，加强老年人日间照料中心建设，通过建立中央厨房、日间照料中心等，重点为高龄、空巢、独居、半失能老人提供日间照料和短期托养服务。

推进社区居家养老与机构养老融合。打破社区居家养老和机构养老的边界，实现优势互补、融合发展。打开养老机构的“围墙”，将机构内的助餐、助浴、康复护理等各种专业化服务延伸到周边社区有需求的老年人，充分发挥专业资源的最大效用。在社区层面大力发展嵌入式养老机构，就近就便为社区老年人提供家庭养老床位、康复护理、精神关爱等专业化服务，实现机构养老专业

化与居家养老亲情化的结合。

促进线上平台和线下服务共同发展。加强养老服务信息系统建设与应用，以“智慧社区”为依托，利用互联网、物联网技术，进一步挖掘、提升基层养老服务信息系统的功能。在充分利用现有养老服务机构、企业和社会组织的同时，培育整合更多的线下服务实体，注重运营模式创新，不断完善实体服务的内容和方式，把线上的信息流有效转变成线下的专业化服务。

对家庭养老给予政策支持。积极组织开展护理知识免费进家庭活动，向家庭成员提供免费的照料、护理、关爱老年人等技能培训，居委会等基层组织应当引导、督促和协助家庭成员照料、关爱老年人。老年人家庭进行生活设施无障碍改造的，政府相关部门应当给予指导，对经济困难的家庭应当给予资金补助。

3.强化强化养老机构功能

深化公办机构改革，突出公办养老机构托底和示范功能。鼓励有条件的党政机关和国有企事业单位将具有教育培训或疗养休养功能的各类机构整合改造为养老服务设施。引导社会力量重点提供面向中低收入群体的基本养老服务，适度建设面向中高收入家庭的养老机构，满足多层次、个性化服务需求。鼓励有条件的公办养老服务设施通过承包经营、委托运营、联合经营等方式，引入企业或社会服务机构参与运营管理。

（二）坚持三个提升，提高养老服务规范化水平

1.提升养老服务智能化水平

以“一键化、一体化、综合化”为目标，提升养老信息服务平台的软硬件建设水平，不断拓展服务功能，扩大服务范围。依托养老信息服务平台，整合家政预约、医疗保健、商品代购、信息提示、紧急救助等线上、线下服务资源，建立老年人、家庭成员、街道社区和各类服务机构的多方联动机制，不断充实“互联网+”养老服务业的发展内涵。推进居家养老服务智能化，努力构建以居家社区养老服务为重点的信息支持系统。

2.提升养老服务设施建设水平

推动机构养老设施分类分级发展。加快推进区级、街道、社区三级公办养老机构建设和转型升级，重点建设供养型、护理型床位。鼓励社会力量将符合规划要求的闲置厂房、民用服务设施，改（扩）建成养老机构。鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。

推动社区养老服务设施集约型发展。严格落实养老服务设施规划建设标准、配置要求，以回应社区老年人不同需求为主线，利用已有社区公共服务资源，建设和改造一批社区老年人日间照料中心、居家养老服务中心、老年人活动中心、托老所等服务机构和场所，推动物理独立的不同社区养老服务单元有机整合成为多功能为老服务站，带动居家和社区养老服务项目化发展、集约化运作，强化其居家助老、社区托老、康复护理、技术支撑、信息管理等方面的枢纽和辐射作用。鼓励有条件的街道和社区根据实际需求，新建一批规模适度、标准合格的老年人日间照料中心。

鼓励物业服务企业利用物业管理区域公共部位开办老年人日间照料中心。

推动居家住宅适老化功能建设。把养老服务功能的机构布点纳入城乡养老服务设施建设的发展规划。新建住宅区要按照每百户 20 平方米以上的标准配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；已建成住宅区无养老用房或没有达到每百户 15 平方米以上标准的，可通过购置、置换、租赁等方式提供养老服务用房。鼓励新建住宅遵循和参照《老年人居住建筑设计标准》等相关标准建设和管理，满足老年人对居所的安全、卫生、便利和舒适等基本要求。鼓励开发建设老年社区、多代住宅，打造无障碍居住环境、构建孝亲敬老物理空间。探索推动社会力量对现有住宅的适老化改造，安装无障碍设施，为老年人提供出行便利。

3.提升养老服务规范化水平

推进养老服务业标准化。制定完善居家、社区、机构等各类养老服务标准，不断完善养老服务标准体系。结合养老服务发展需要，不断细化、规范养老服务补贴、政府购买服务、政府供养对象核定及公办养老机构入住资格确定等方面的流程和操作规范。

建立养老服务监管制度。健全养老服务准入、退出、监管制度，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。全面建立科学化、专业化、制度化的评估机制，通过对标准规范的准确引用、第三方力量的引入和评估专家库的建立，

确保政府购买服务、养老服务补贴、托底养老服务对象核定、养老服务质量评价、绩效考核、等级划分评定等工作更具公正性、客观性。建立养老服务机构监管信息披露制度，完善养老服务机构服务质量评价与监测体系。加大养老服务价格巡查力度，协调处置相关价格投诉，维护养老服务业市场价格秩序。净化老年消费市场环境，规范养老服务、涉老产品的广告及相关信息发布行为，严厉打击虚假商业宣传和不实报道。

确保养老服务设施安全运营。养老服务设施的新建、改建、扩建必须严格遵循国家、行业的标准和规范要求。已建成投入使用的养老服务设施不符合安全要求的，要在落实临时性防范措施的基础上，加紧改造，确保安全；对于许可手续不全的，要加快补办，确保合法。养老服务应牢固树立安全生产意识，建立完善的消防安全、卫生安全、食品安全、医疗安全、设备安全、保卫安全、职业健康安全等内部制度，强化责任约束，建立安全隐患排查机制，做好各种突发安全事故的应急预案，定期开展演练，提高对各类安全事故的防范和控制能力。建立安全工作督导制度，重点对安全制度执行情况、责任人员教育培训情况进行考核，强化人防与技防的结合。逐层逐级落实安全责任制和岗位责任制，从根本上消除火灾隐患和食品安全风险。

四、保障措施

（一）加强组织领导。坚持和加强党对养老工作的全面领导，建立健全党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的工作体制

机制。强化工作协调，进一步发挥养老服务联席会议制度的作用，形成上下联动、部门左右协调的协同合作机制。区民政部门要从实际出发，对标本规划提出的各项目标，找准“十四五”工作的切入点，制定工作推进计划，抓好督促检查，推动养老服务业持续健康发展。街道具体负责组织实施本区域范围内的养老服务有关工作，指导居民委员会和养老服务组织开展养老服务。

（二）加大资金投入。将养老服务发展资金列入同级财政预算，并根据本行政区域老年人口自然增长情况等因素，建立自然增长机制。各级要发挥财政资金引导作用，通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保和风险补偿等办法，发挥引导资金放大效应，撬动更多信贷资金和社会资金投向养老服务业。支持和鼓励建立养老产业专项引导基金，实行市场化运作、专业化管理。金融机构要加大养老服务业信贷投入，拓宽信贷抵押担保内容和范围，加大对中小养老服务机构的信贷支持，不断增加养老服务贷款额。落实福利彩票公益金 50%以上用于养老服务的规定。利用体育彩票公益金，为老年人提供康复健身器材。

（三）保障土地供应。根据养老服务体系建设的任务，按照养老服务设施用地标准，安排养老服务设施用地，实现应保尽保。民间资本举办非营利性养老机构与政府举办的养老机构享受同等土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地和农村集体所有土地。调剂解决养老服务用房时涉及土地性质、房屋用途等问题的，民政、规划、国土等相关部门应积极予以支持。

（四）强化队伍建设。加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才。鼓励医护人员到医养结合机构执业。继续开展养老服务专业人才、管理人员免费培训。推行养老服务管理人员持证上岗，制定康复、护理人员服务标准，设立与报酬挂钩的职能技能级别。积极支持引导养老护理员参加养老护理职业技能培训。加强养老服务从业队伍建设，改善养老服务人才结构。鼓励专业对口的毕业生从事养老服务业。定期开展“优秀养老护理员”“优秀养老院长”和养老服务先进（示范）单位等评选创建活动。

（五）注重督促检查。将本规划目标纳入经济社会发展目标，列入各级绩效考核体系，分解责任、强化考核、定期督办，切实将养老服务业发展任务落到实处。民政、发改等部门要抓好本规划的督促检查工作，适时对规划实施情况进行监测统计和考核评估，推动本规划的全面落实。对落实有力、成效显著的予以表彰，对推进工作不力的督促整改落实。

昆明市呈贡区人民政府办公室

2022年9月9日印发
