

# 长沙市望城区民政局文件

望民发〔2022〕9号

## 长沙市望城区民政局 关于印发《长沙市望城区养老服务体系 建设规划（2022-2026）》的通知

各街镇社会事务办、国泽康养公司、全区养老服务机构：

《长沙市望城区养老服务体系建设规划（2022-2026）》已经区人民政府审定，现印发给你们，请认真贯彻执行。



# 长沙市望城区养老服务体系建设规划（2022-2026）

## 一、规划背景

### （一）发展基础

“十三五”以来，长沙市望城区委、望城区政府高度重视养老服务工作，强化养老服务顶层设计，健全养老体制机制，积极推进全区养老服务体系建设，持续提升养老服务质量，增强养老服务能力，提高 12.2 万老年人养老幸福感、获得感和满意度。

**政策体系逐步健全。**“十三五”以来，望城区先后出台《长沙市望城区基本养老政府购买服务管理制度》《长沙市望城区居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》《长沙市望城区农村居家养老服务中心等级评定暂行办法》《长沙市望城区特困供养人员照料护理补助发放办法》《长沙市望城区养老机构监管实施办法（试行）》《长沙市望城区养老领域非法集资风险排查和整治工作方案》《关于深入推进医养结合“五进”工作的实施方案》《长沙市望城区推动养老服务人才队伍建设激励措施实施意见》等一系列相互衔接、相互支撑的养老服务政策法规文件，打造涵盖 1 个基本养老服务制度、N 个办法意见的“1+N”政策支持体系，推动望城区养老服务快速、高效、有序发展。

**为老服务水平持续提升。**出台专项政策保障基本养老服务体系建设全覆盖。望城区将养老服务设施建设纳入全区总体规划统筹，构建起“1+5+N”养老服务圈，着力搭建政府服务平

台、市场服务平台、互助服务平台，打造老年活动、专业服务、志愿服务队伍，健全政府投入长效机制、规划编制和考核评定机制、服务跟踪和服务效应评估机制、定期居家养老工作交流机制，形成一个阵地、三个平台、三支队伍、四项机制的“1334”居家养老服务模式。按《长沙市民政局长沙市财政局关于开展农村特困人员供养服务机构（敬老院）转型试点工作的通知》要求完成农村敬老院转型试点工作。加强养老服务人才队伍建设，不断提升专业服务能力。

**养老服务设施供给不断扩大。**望城区推动建设城市居家养老服务中心 50 家，实现城市社区全覆盖；农村居家养老服务中心 97 家，社区居家养老服务供给能力逐步提升。全区养老机构 22 家，养老床位共计 2811 张，其中公办养老机构 14 家，床位数 1387 张；民办养老机构 8 家，床位数 1424 张。全区护理床位数 2811 张，占比达到 100%；其中民办养老机构护理床位数 1424 张，占护理型床位总数的 100%。

**农村养老服务转型升级。**创建农村居家养老服务中心星级评定机制，出台《长沙市望城区农村居家养老服务中心等级评定暂行办法》，定期对农村居家养老服务质量开展评估和考核。2021 年完成高塘岭街道长联村、铜官街道中山村、铜官街道何桥村、丁字湾街道金云村、茶亭镇西湖寺村、丁字湾街道双桥村、靖港镇前榜村、乔口镇盘龙岭村等 8 家农村居家养老服务中心新建任务；完成 8 个敬老院转型为乡镇综合养老服务中心

试点；升级农村居家养老服务中心 46 个。

**智慧养老服务加快推进。**湖南发展集团以“建设信息化、智能化呼叫服务及支援中心”为核心，建成并运营望城区养老服务信息平台，开发养老服务实时监控 APP，将公办养老机构、社区居家养老服务中心、基本养老服务等内容纳入监管体系，推动养老服务智能化建设。此外，望城区依托“智慧医疗”平台发展智慧医养服务，促进医康养融合。

**养老服务评价监管体系逐步健全。**创建服务质量跟踪和服务效应评估机制，借助区居家和社区养老服务信息平台“一键通”收集养老服务意见和建议，及时反馈给各养老服务单位；在民政局设立服务投诉和监督电话，接受老人服务投诉和社会监督，加强服务网点服务效应评估。

**资金支持能力不断提升。**望城区实施养老服务发展专项补助、养老机构等级评定补助、社区养老服务运营补助、连锁品牌扶持补助四项补助政策，确保政策扶持总体稳定。

## **（二）机遇和挑战**

### **1. 发展机遇**

**党中央、国务院高度重视养老服务，对新时期养老工作提出新要求。**以习近平同志为核心的党中央高度重视养老服务工作，将积极应对人口老龄化上升为国家战略，提出把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全完善老龄工作体系，为加快构

建高质量养老服务体系提供了根本遵循和行动指南。2022年，长沙市列入国家积极应对人口老龄化重点联系城市之一，鼓励、探索开展积极应对人口老龄化综合创新先行先试，以点带面形成示范带动效应。社会各界广泛关注养老，为发展养老服务提供了友好的社会氛围。

**望城区政府重视养老工作，具备推进养老服务高质量发展的优势条件。**望城是雷锋故乡，红色文化光辉灿烂，互助养老、志愿服务体系建设基础良好。《长沙市居家养老服务条例》出台，为全市社区居家养老服务体系建设和发展提供了强力政策支撑。望城区养老服务真抓实干走在长沙市前列，率先推动全区养老机构等级评定工作，助力养老服务提质升级。

**老年人消费能力不断提升，激发养老服务消费潜力。**随着经济发展，全区人民生活水平改善，居民消费能力不断提升。2021年全体居民人均可支配收入50608元，同比增长8.6%。同时，养老保险、老年福利和救助补贴不断提高，充分释放养老服务消费红利。

## **2.发展挑战**

**养老服务需求持续扩大与养老服务供给不相匹配。**全国第七次人口普查数据显示，长沙市望城区老年人12.2万人，占常住总人口的14.77%，低于长沙市及湖南省水平；其中65周岁及以上老年人口9.6万人，占比10.75%，属于轻度老龄化社会。与六普数据相比，长沙市65周岁及以上老年人口占比提升2个

百分点，以此推算，未来五年，长沙市老年人口将持续增加，望城区老龄化程度进一步加深，老龄化与少子化趋势并存，养老需求将持续增加。按照“9073”养老服务模式推算，望城区约11万老年人居家养老，9000名老年人社区养老，4000名老年人机构养老。望城区社区居家养老服务设施供给不足，养老机构床位存在缺口，优质、便捷养老服务资源供给不充分。此外，长沙市2019年人均期望寿命提高至80.01岁，高于湖南省及全国平均水平，居中部省会城市前列，人口高龄化特点突出，对提升全社会基本养老服务水平提出更高要求。望城区处于养老服务体系规划的重要窗口期和战略准备期。

**高层次、紧迫性养老需求凸显与长期照护服务能力不相匹配。**望城区尚未全面开展老年人能力评估排查，老年人能力评估仅面向养老机构接收的长沙市户籍老年人和申请享受政府购买基本（居家）养老服务的老年人，全区失能、失智老年人口底数不清。根据全国第四次城乡老年人生活状况抽样调查数据推算，2020年，望城区失能半失能老年人口约13591人，占长沙市失能半失能老年人的7.9%；其中重度失能老年人约为1110人，失能失智老年人的高水平、专业化、多层次、智能化长期照护需求凸显。望城区长期照护支撑体系发展不足，不利于精准养老服务体系建设。

**经济社会平稳发展，新时期面临更复杂挑战因素。**“十三五”时期，望城区GDP总量占长沙市GDP总量的6%-7%之间，在

长沙市各区（县、市）排位相对靠后，但增长势头比较平稳。综合考虑疫情因素，未来五年，望城区经济发展与财政投入不稳定因素增加，对资金使用效率提出更高要求。

## **二、总体要求与发展目标**

### **（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，全面落实党的十九大和十九届历次全会精神，积极适应人口老龄化发展趋势，以贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略为统领，以推动高质量发展为主题，牢牢把握“十四五”时期积极应对人口老龄化的窗口机遇。以满足老年人多层次、多样化、高品质的健康养老服务需求为出发点和落脚点，以推进供给侧结构性改革为主线，重点关注失能失智老年人长期照护需求，坚持养老事业与养老产业并举，加快转型升级，积极培育发展新业态、新模式，构建专业化、亲情化养老服务体系，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。以全省“三高四新”战略为引领，在推动养老服务业高质量发展上闯出新路子，在构建新发展格局中展现新作为，在推动中部地区崛起和长江经济带发展中彰显望城新担当，推动望城区养老服务创新发展再上新台阶。

### **（二）发展原则**

1.坚持兜底保障与重点服务相结合。重点加强对失能失智、高龄独居空巢老年人的基本养老服务供给，巩固经济困难老年人福利和服务保障，保证各类老年群体同等享有社会经济发展

成果。立足解决望城区养老“急”“难”“愁”“盼”问题，积极探索养老服务新思路、新模式，形成一批可复制可推广的实践创新成果，促进望城区养老服务全面提质增效。

2.坚持政府主导与社会协同各尽其职。加强政策指导、行业规划、资金支持、市场培育和监督管理，发挥政府在保障基本养老服务和引导社会参与方面的作用。注重发挥家庭和社区功能，营造平等参与、公平竞争的市场环境，激发各类主体活力。深入探索望城区养老服务“公建国营”新模式，突出区属国有企业在本区养老事业发展中的作用。

3.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，做好养老保障统筹规划，促进城乡养老服务均衡发展。完善养老服务体制机制，树立讲成效、重监管、高质量、可持续的发展导向，引导服务供给方式、养老保障制度、行业监管方式创新。

### **（三）发展目标**

到2026年，基本建成覆盖城乡、均衡发展的养老服务体系，居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系更加健全；以失能失智老年人为重点、以经济困难老年人为底线的长期照护服务体系更加完善；市场活力和社会创造力得到充分激发，养老服务和产品有效供给持续扩大，专业化、精细化、智能化养老服务水平明显提升，老年友好环境初步形成，将望城区打造成湖南省养老服务示范高地、全省示范区，引领全省养老服务高质量发展。



### 主要发展指标

类别	指标	2026 年值	属性
老年人社会福利	老年人能力评估覆盖率	100%	预期性
	特殊困难老年人月探访率	100%	约束性
社区居家养老	居家社区养老服务网络覆盖率	100%	预期性
	新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率	100%	约束性
	乡镇(街道)具有综合功能的养老服务中心覆盖率	100%	预期性
	社区居家养老服务站覆盖率	100%	预期性
	家庭养老床位建设数量	1000 张	预期性
机构养老	养老机构护理型床位占比（%）	100%	约束性
	五星级养老机构数量	1	预期性
	农村特困供养机构护理型床位占比	100%	约束性
	新建、改扩建的农村特困供养机构应达到二星级标准	100%	预期性
医养结合	老年人健康管理率	≥80%	预期性
	养老机构以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务的比例	100%	预期性
	医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道的比例	100%	预期性
养老人才	每百张养老机构床位配备社会工作者数量（人）	1	预期性
	每千名老年人配备社会工作者数量（人）	1	预期性
	养老护理员年度培训率	100%	预期性
	建立养老服务实习实训基地	2	预期性
老年宜居环境	国家级示范性老年友好社区建设数量	≥2	预期性
老年教育	乡镇(街道)老年大学分校（老年学校）	100%	预期性
	行政村（社区）老年大学学习点	50%	预期性
养老产业	培育养老服务示范发展基地（个）	2	预期性
	培育养老服务龙头企业（家）	2	预期性
	老年社工品牌项目	2-3 个	预期性

### 三、重点任务

#### (一) 健全基本养老服务制度

##### 1. 制定基本养老服务清单

健全基本养老服务制度。结合望城区经济社会发展水平和全体老年人基本照护需求，以高龄、失能、空巢、独居、经济困难等亟需照护的老年人为重点，以社区为主要阵地，以养老机构为依托，建立健全普惠均等、保障适度的基本养老服务体系。

制定并发布基本养老服务清单。进一步扩大基本养老服务对象，在保障经济困难的失能、失智老年人纳入政府购买服务范围基础上，将65岁以上失独和计生特扶低收入老人、65岁以上获市级以上劳模称号的低收入老人和百岁老人以及65岁以上重度失能（失智）老年人纳入养老服务补贴范围；明确基本养老服务项目、支付方式、责任主体等。鼓励建立基本养老服务清单年度发布制度与动态管理机制，根据财政状况、养老服务需求变化适时调整。

强化基本养老服务制度监管。明确基本养老服务供给机制，完善服务标准体系，做好与基本养老服务体系相关的制度衔接。逐步优化基本养老服务流程，实施“互联网+基本养老服务”工程，依托信息技术和主动发现机制，精准识别并定期更新基本养老服务对象。

##### 2. 全面开展老年人能力综合评估

建立老年人能力评估制度。以老年人能力评估国家标准、湖南省《老年人能力筛查评估标准》（DB43T1309-2017）、《长

沙市财政补贴老年人能力评估实施细则》为指引，依托长沙市养老服务行业协会等专业评估机构，开展全区老年人能力排查。建立动态评估机制，全面掌握失能、半失能老年人底数，精准匹配居家社区以及机构养老跟踪服务。依托望城区养老服务信息平台，加强老年人能力综合评估管理，提升服务效率。到 2022 年底前，望城区全面建立老年人能力综合评估制度；到 2026 年，实现望城区老年人能力评估覆盖率 100%。

加强评估结果应用。扩大老年人能力综合评估结果应用范围，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据，加强与残疾人两项补贴、基本养老服务补贴、长期护理保险等系统衔接。探索依据老年人能力综合评估结果，建立失能老年人护理补贴制度。

### **3.完善多层次老年人护理保障制度**

建立健全与望城区经济社会发展水平相适应的老年人福利制度，逐步提高老年人福利补贴标准，扩大覆盖面，推动老年人福利补贴政策应享尽享。建立健全特殊老年人巡访关爱制度，定期对空巢、独居、农村留守、计划生育特殊家庭老年人开展探视与帮扶服务，特殊困难老年人月探访率达到 100%。

探索推进长期护理保险制度，开展长期护理保险试点。鼓励保险机构开发商业性护理保险产品，形成互补机制，为参保老年人长期照护提供服务保障。

## **（二）完善多元化养老服务供给体系**

### **1.提升家庭养老照料服务能力**

完善家庭养老支持体系，增强家庭养老保障能力。制定支

持子女赡养照顾老年人的政策措施，鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活；制定经济困难失能老年人子女及近亲属回归家庭照护支持政策；建立健全家庭照顾者支持政策，组织开展失能老年人及其家庭成员养老照护知识和技能培训。依托社区养老服务设施和机构，鼓励各类社会资源发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”。重视家庭建设，支持、教育引导家庭成员学习养老护理、康复、急救救治技能，巩固家庭在养老中的基础地位，提升养老储备能力。结合“敬老月”等活动计划，加强养老孝星、助老榜样、“好媳妇”的宣传表彰，积极参评“湖南好人榜”，弘扬敬老爱老社会风尚。

## **2.完善社区居家养老服务网络**

健全覆盖街镇、村（社区）两级养老服务网络。分级、分片统筹城乡养老服务设施建设，增加老年人口集中地区养老服务设施供给，逐步解决设施布局不均衡问题。加强“老残儿”一体化设施建设，鼓励有条件的街道建设复合性、综合性服务设施，推动养老、助残、儿童设施共建共享、服务融合发展。探索建立养老服务联合体，强化区域统筹，推动社区养老服务机构、街道居家养老服务中心、养老服务企业等资源有序联动，建立养老服务协商协作机制。力争到2026年底实现街道和社区居家养老服务设施全覆盖，每个街道建成1家集全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的居家养老服务中心；每个社区建成1家集短期托养、康养结合、日间照料、助餐、文化康娱、喘息服务等功能于一体的居家养老服务站；每个村建成1处村级养老服务设施（农村幸福院），开展多样化养老服务。

探索完善老年人助餐服务。依托城乡养老服务设施等场所，建设老年食堂。支持社会餐饮企业开展助餐服务，探索在养老服务机构及有资质、有信誉的连锁餐饮单位服务场所设置“老年助餐点”。鼓励养老机构为老年人提供膳食加工配置、外送等服务，加快发展“家门口”的老年助餐点，支持互联网生活服务平台公司参与送餐服务。到 2026 年底，全区基本建成体系健全、布局合理、功能完善、方便可及、规范高效的老年人助餐服务网络。

落实《长沙市居家养老服务条例》，将养老服务设施建设纳入全区总体发展规划统筹。新建住宅项目应当按照每百户建筑面积不少于三十平方米的标准配套建设居家养老服务用房，且单处用房建筑面积不少于三百五十平方米，与住宅项目同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。配套的居家养老服务用房应当符合老年人托养和日间照料需求，并在规划图纸中将居家养老服务用房子以标示。住宅项目分期建设的，居家养老服务用房一般应当于首期配套建成。已建成住宅小区无居家养老服务用房或者居家养老服务用房未达到规划要求和建设标准的，望城区人民政府应当按照每百户建筑面积不少于二十平方米的标准，通过新建、改建、购买、置换、租赁等方式配置。

探索设置家庭养老床位。建立健全家庭养老床位发展政策，制定《长沙市望城区家庭养老床位试点实施方案》，明确上门服务对象、服务标准、服务流程等，为服务对象提供生活照料、康复护理、远程监测、紧急救助、安宁疗护等服务。探索建立“养老顾问”制度，为老年人提供养老规划、政策咨询、资源推介等服务。

### 专栏1 完善“1+5+N”养老服务圈

以“1”即望城区养老中心为依托,发挥其引领示范作用,打造集养老兜底保障、实训培训、监管服务等功能于一体的核心平台;加强靖港、高塘岭、乌山、茶亭、桥驿5个乡镇(街道)综合性养老服务中心提质建设,提升其养老照护、医疗护理综合性服务功能;以村(社区)为依托,建设“N”个社区养老服务机构或农村互助养老服务设施,进一步完善“1+5+N”养老服务圈布局,推动区、街镇、村(社区)三级公共为老服务平台建设。探索“物业+养老”“家政+养老”服务模式,鼓励物业公司、家政企业通过自主经营或联合经营的方式为村(社区)老人提供订单式养老服务,构建多层次、多元化、多领域为老服务格局。

### 专栏2 家庭养老床位建设工程

全区要把发展“家庭养老床位”作为支持居家养老的重点,依托有资质、信誉良好的养老服务机构,利用信息化科技手段和相关设施设备,及时响应老年人居家服务需求,将专业照护服务延伸至老年人家中,实现专业化、智能化、适老化、“类机构”家庭养老床位建设。

家庭养老床位试点对象主要为具有长沙市户籍且在本市长期居住的重度失能老年人或有家庭养老照护服务需求的老年人。到2026年,试点建设养老家庭养老床位1000张。

鼓励、支持具有一定等级的居家养老服务中心、养老机构运营家庭养老床位,并提供专业照护服务。经望城区民政部门验收合格的养老家庭床位,可享受养老机构床位运营补贴、老年人意外伤害保险补贴。特殊困难老年人养老服务补贴可用于支付家庭养老床位照护服务费。

### 专栏3 居家适老化改造工程

结合老旧小区改造,持续推动实施望城区特困老人家庭适老化改造“千户计划”、“困难残疾人家庭无障碍改造”项目,对纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造,并逐步拓展居家适老化改造覆盖群体。到2026年底,完成特困供养人员范围的高龄、失能、残疾老年人家庭适老化改造。

### 3.促进养老机构提质增效

持续推动公办养老机构建设和发展，加快推进区级养老中心功能提升，建设一批配套齐全、功能完善的公办养老机构。深化公办养老机构改革，支持公建国营，继续发挥公办养老机构、公建国营养老机构的兜底性、公益性养老功能。引导城市养老机构与农村养老机构、五星级养老机构与敬老院开展结对帮扶、对口支援服务，通过派员驻点、技术指导、人员培训等方式提升管理和服务水平。引导和支持养老机构发挥专业优势，开展居家社区延伸服务。推进农村特困供养机构运营机制改革，鼓励品牌化、连锁化养老服务企业挖掘农村养老服务市场，增加农村养老服务优质供给，拓展农村特困供养机构公建国营、连锁化布点。

继续推进敬老院提质改造，建立农村养老服务联合体。全面整合街镇敬老院，实现入住对象全面向区域性敬老院转移，将多余床位向社会开放，增设日间照料功能，推动敬老院转型为区域性养老服务中心。建立“党建引领+专业运营+村民自治”三位一体的管理运营机制，将农村养老服务纳入乡村振兴战略重点推进范围。着力推动农村敬老院转型为农村区域性养老服务中心，并通过开展寄养代养、日间托养等有偿服务形式，向农村社会老人提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、体育健身等服务，负责对辖区内居家养老服务中心、幸福院等养老服务工作提供指导。加强养护型、护理型养老机构床位建设，重点

支持发展为高龄、失能失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构，支持社会力量对现有养老机构进行护理功能改造提升。积极探索农村养老服务联合体试点，提高养老服务设施利用率。到 2026 年，全区养老机构床位总数达到 4000 张，护理型床位占比不低于 90%，其中，社会力量举办或经营的养老床位达到 60% 以上，农村特困供养机构护理型床位占比不低于 90%。

持续开展望城区养老机构等级评定工作，创建一批品牌形象良好、服务功能完备、质量水平一流的养老机构，支持养老机构规模化、连锁化发展，创建养老服务机构标准化建设试点单位。健全养老机构质量标准和评价体系，落实评定结果与养老机构扶持政策挂钩。到 2026 年，全区至少有 1 家养老机构达到五星级要求，全区所有养老机构达到二星级要求。落实《农村居家养老服务中心等级评定暂行办法》，定期对服务质量实行等级评估和考核。

#### 专栏 4 完善“1+12+N”医养康养生态圈

大力推进全区 12 家公办养老机构“公建国营”，积极引导社会力量参与运营管理。

以“1”望城区养老中心为总司令部，将其打造为社区居家机构协调、医康康养融合、智慧养老于一体的综合型养老机构；以 12 家农村敬老院为联络点，根据敬老院所在区域特点与老年人需求，打造不同类型服务特色；以 N 个社区居家养老服务中心或农村养老服务设施为支撑，开展社区网格化管理，积极发展嵌入式养老服务。培育养老机构专业队伍，加强与先进地区养老机构交流对接，逐步提升为老服务能力，打造一支具有影响力和竞争力的养老机构品牌项目。



## 专栏5 乡镇敬老院转型升级工程

坚持保障基本、经济适用原则，对铜官、乔口、新康、丁字、茶亭、格塘和星城7个敬老院进行提质整改，逐步转型为乡镇综合养老服务中心，在满足特困人员集中供养需求的基础上，将其服务范围延伸至村级养老服务设施和居家老年人，拓展社会寄养、日间照料、上门照护等养老服务功能。

增强乡镇敬老院安全保障和照护服务能力，重点针对敬老院的设施条件、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。

### 4.探索区域特色城乡一体互助养老服务模式

探索城乡一体互助养老服务模式，发展普惠型、互助性养老。依托农村居家养老服务站等资源，建设互助养老服务点。发挥村级群团组织或社会组织功能，利用好农村互助养老服务设施和场所，实现农村互助养老自我服务、自我管理。推进政府购买农村养老服务，培育互助队伍，鼓励低龄老年人、活力老年人、农村妇女等群体照料高龄、失能失智、残疾老年人。发挥望城区老年协会、村（社区）老年协会作用，免费向当地老人提供居家和社区养老服务，建立老年友好社区。

探索将农村区域性养老服务中心打造成辖区志愿服务资源整合中心、专业团队实训中心（社工、康复治疗师、医护等）、老年教育研发中心等，以乡镇整体养老服务为体量，和专业服务、志愿服务团队建立战略合作关系，服务辐射所有农村老人；鼓励村（居）老年协会、公益慈善机构、群团组织等参与农村区域性养老服务中心建设，协助民政、老龄部门调查掌握农村老年

人基本情况，承接政府购买农村居家养老服务等公共服务项目，为失能半失能、空巢独居、失独、高龄、残障等老年人居家养老提供巡视、购物等基本生活服务。

持续开展关爱行动。鼓励乡镇(街道)社工站、社会组织、志愿服务队伍积极参与关爱服务对接，为农村空巢、独居等老年人提供帮助。持续开展巡访服务，组织志愿者或者委托社会组织采取上门探视、电话询问等线上线下方式，定期对经济困难独居老年人的生活状况进行巡访，防范意外风险。

积极打造老年社会工作服务品牌。结合老年人需求充分发挥现有社工队伍和社会工作优势，探索开展老年社会工作特色服务，打造 2-3 个老年社会工作品牌项目，形成一批典型性老年社会工作案例。

#### 专栏 6 “时间银行”建设工程

进一步推进“时间银行”新型互助养老模式，完善供需对接、时间储蓄和积分多元兑换机制，提升为老志愿服务积极性。持续完善望城区时间银行总站-街镇社工站支行-村(社区)存兑网点三级网点建设。制定全区统一的“时间银行”运行标准，鼓励成立互助养老志愿服务队伍，将“时间银行”与银龄互助项目相结合，弘扬雷锋精神，为老年人提供巡访、陪伴、代理、“六助”等服务内容。完善志愿服务回馈体系，提升志愿服务的专业化、持续性、规范性，在全区形成以志愿服务为核心，互帮互助、共建共享的互助养老服务新格局。

### 5.提升养老服务应急救援能力

加强养老服务应急救援体制机制建设。建立以区民政局为主，应急管理、卫生健康、医疗保障等部门参加的养老服务应

急管理体制，负责处置养老服务中的突发事件。建立纵向到社区和机构，横向连接各相关部门，合纵连横的养老服务应急救援机制，实现突发事件的联防联控、应急救援的高效联动。

加强养老服务应急救援预案体系建设。区、街镇、村（社区）和养老机构（设施）要编制应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件的应急预案。预案要明确养老服务应急救援的情形、应急救援的原则、应急救援的主体、应急情形信息的报告、应急救援的基本程序等。

加强养老服务应急救援队伍建设，以村（社区）、机构、设施的人力资源为基础组建应急救援队伍。同时，建立演练制度，定期开展各类预案实操演练，全面提升工作人员应急救援能力。

### **（三）推进医养康养相结合**

#### **1.增强村（社区）医康养服务能力**

加强与村（社区）对接，推动村（社区）养老服务设施与医疗卫生设施同址或邻近设置，鼓励街镇医疗机构设置老年医学科、增设老年病床位。依托村（社区）居家养老服务站、农村互助养老设施、村卫生室等老年人活动场地，开展医养结合服务。依托“智慧医疗”建立健全老年人健康管理档案，每年为65周岁及以上老年人开展一次免费体检，65岁及以上老年人健康管理率不低于80%。定期开展健康义诊、健康宣教、慢病管理、康复指导等服务。推进基层医疗卫生机构和医务人员与老年人建立签约服务关系，开展家庭医生服务，鼓励以家庭病床的方式将护理服务、医疗康养服务延伸至居民家庭。

## 2.促进养老机构医养康养融合发展

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。引导养老机构通过内设医疗机构、建立协作机制、设置医疗分点等方式提高医疗服务能力，养老服务机构或医院签订“医养结合”合作协议率达100%。探索养老机构内设医疗机构与合作医院间双向转诊、急诊急救等绿色通道；将符合条件的养老机构举办的内设医疗机构纳入基本医疗保险协议管理范围，并予以资助奖励。加强社区嵌入式医养结合机构发展，扩大医养结合服务供给。到2026年，养老机构以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务的比例、医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道的比例达到100%。

支持区养老中心创建康养医院、有条件的养老机构内设医疗机构，建设医养结合示范点，推动养老资源和医疗资源有效联动，做到足不出“院”、老有所“医”。加强医养结合服务监管，推动医养结合机构按照规范开展医养结合服务和管理，不断提高医养结合服务质量。

## 3.提升医疗机构医养水平

鼓励各级医疗卫生机构开展养老服务，推动医疗卫生服务向社区、家庭延伸，鼓励执业医师到养老机构设置的医疗机构多点执业，支持有专业特长的医师及专业人员在养老机构规范开展疾病预防、营养、中医调理养生等非诊疗行为的健康服务。开展医养结合机构服务质量提升行动，提高医养结合服务能力。

总结推广铜官卫生院“卫生院+养老”服务经验，鼓励其他卫生院增设老年康复科、安宁疗护科、医养中心等科室，为失能、半失能老年人提供医疗、照护、精神慰藉、安宁疗护等服务，实现“医康养送一体化”。

#### **4.依托智慧医疗平台，开展智慧医养**

加强医养结合信息化建设，依托“智慧医疗”和养老服务信息平台，发展面向居家、社区和机构的智慧医养服务。积极推动智能穿戴设备，通过云平台管理，实现一键式就医服务，一键式急救等服务。开展智慧健康养老产业促进行动，利用云计算、大数据、智能技术，发展健康管理类可穿戴设备、健康监测设备、智能养老监护设备、服务机器人等。

### **（四）促进银发经济发展**

#### **1.推动“养老服务+行业”发展**

实施“养老服务+行业”行动，促进养老服务与健康、文化旅游、教育培训、金融保险、餐饮、家政、物业等产业融合发展；推动养老服务上下游产业相配套的各类企业和平台建设，扩大养老服务有效供给。鼓励多种业态复合发展，推动“养老+保险+医疗”“养老+金融”“养老+农业”模式、健康养老养生综合体带动社区服务模式以及辐射农村养老模式等新业态发展。

制定扶持政策，引导社会资本广泛参与发展养老服务业。鼓励与国内外先进的养老服务产业机构开展合作，探索社会化发展养老服务产业的新途径。逐步扩大养老产业规模，增加老年消费，提高养老产业在地区生产总值中的比重。支持金融机构开发适合老年人的个人养老金融产品。加强老年人金融安全教育和防诈骗宣传，提升老年人抵御欺诈销售的意识。

引导社会资本投资城企联动项目，支持城企联动普惠养老项目建设。发展养老产业龙头企业，扶持中小企业，力争形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益好的养老产业集群。到 2026 年，培育养老服务示范发展基地 2 个，培育养老服务龙头企业 2 家。

## **2. 培育发展旅居养老新业态**

培育老年旅游健康产业。深度挖掘望城区旅游文化，依托历史文化名镇靖港古镇、乔口渔都、新康戏乡、铜官古镇等文化景点以及雷锋纪念馆、陶承故居、湖南和平解放秘密电台旧址等红色景点，发展旅居养老、文化研学、红色旅游、康养旅游等新旅游业态。开发“望城乡村古镇游”等旅游精品线，鼓励面向老年人的旅游产品创新。加强景区、酒店等旅游基础设施适老化建设和改造，营造安全、高质的老年友好型旅游环境。

## **3. 促进长期照护养老产业发展**

针对不同生活场景开发智能化日用辅助产品，满足老年人衣、食、住、行等特殊需求。拓展研发康复辅具产品，支持符合条件的康复辅具产品申请医疗器械注册。积极开展康复辅助器具社区租赁服务推广，动态更新产品目录，拓展租赁方式，完善供应商准入标准，促进康复辅具进家庭、进社区、进机构。发挥望城区中医药资源优势，推进“中医药+养老”服务，开展中医药健康养老试点，发挥中医药治未病优势，推进中医药服务基层全覆盖。

## **4. 实施智慧养老工程**

依托望城区智慧养老信息平台，实现区、街镇、村（社）

三级互联互通，推动平台客服人员、服务机构与老年用户、长者亲属互联互通，满足老年用户在安全监护、健康管理、紧急救助、生活照料、休闲娱乐、亲情关爱等方面的养老需求。推进老年友好社区建设，2026年，全区创建至少2个国家级“示范性老年友好型社区”。

推进为老服务科技成果转化应用，以需求为导向科学设定为老服务产品引导目录，促进人工智能、物联网、大数据等新技术在养老服务领域深度应用，提高科技产品的适老化程度。制订完善智慧养老相关产品和服务标准，打造智慧养老示范社区，推进智慧健康养老示范基地和产业园区建设。

全区扩大投融资渠道，落实金融、土地、规划、税费、补贴等扶持政策，推动集研发、生产、销售、展示、物流、服务于一体的综合性养老服务产业建设，打造一批具有影响力和竞争力的养老产业商标品牌，加强养老产业企业商标和品牌保护，提升养老产业的核心竞争力。

#### 专栏7 “互联网+智慧养老”工程

以望城区智慧养老信息平台为依托，搭建起集基本养老服务、社区居家养老、公办养老机构服务、家庭养老床位监管、“时间银行”存储、老年助餐服务等六大功能为一体，区、街镇、村（社）三级互联互通的智慧养老平台。创新居家、社区、机构、社会力量、志愿者“五维一体”智慧养老模式，实现线上服务、线下服务有机结合，丰富养老服务多元供给。

### 5.推进积极老龄化与老年人价值开发

倡导积极老龄化、健康老龄化理念，营造老有所为的社会环境。有效挖掘开发老年人力资源，积极搭建老年人才市场，

建立老年人才信息库，搭建公共服务平台，鼓励专业技术领域人才延长工作年限，保障老年人的合法收入、劳动安全和健康权益。推动老年教育发展，将老年教育纳入终身教育体系进行统筹管理。到 2026 年，100%的乡镇（街道）建有老年大学分校（老年学校），50%以上行政村（社区）建有老年大学学习点。鼓励老年人参与志愿服务、专业技能教学、咨询服务、社会公益等活动。鼓励老年人继续发挥经验、知识、技能方面的优势，对年轻劳动者实现“传帮带”，发挥老年人在关心教育下一代、疫情防控、基本治理等工作中的重要作用。

## **（五）健全养老服务人才培育体系**

### **1.加强养老服务人才队伍建设**

鼓励本地院校增设养老服务、康复护理、社会工作等专业或开设相关课程。依托长沙医学院、望城区职业中专，积极开展智慧健康养老服务与管理、老年服务与管理专业建设。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，推广双元制、现代学徒制、企业新型学徒制等育人模式。鼓励职业院校联合养老服务企业、机构共建共享养老服务实训基地，全区养老床位达到 200 张以上的养老服务机构力争全面实现与大中专院校和技工院校签订实习实训合作协议，定期开展在岗培训。到 2026 年，建立 2 个养老服务实习实训基地，养老护理员年度培训率 100%。

### **2.提升养老服务人才职业技能水平**

持续推进望城区养老护理员、养老机构院长培训，积极利用“1+X”证书制度试点契机，推动开展老年人能力评估师、老年



照护师等专业人才职业技能培训，提高老年照护服务人员的道德素养和职业技能。联合长沙市组织开展养老护理员职业技能大赛，加大社会舆论宣传和褒扬力度。加强老年社会工作人才培训，到 2025 年，每百张养老机构床位配备 1 名社会工作者，每千名老年人配备 1 名社会工作者。

### 专栏 8 养老服务人才队伍能力提升工程

严格落实《养老护理员国家职业技能等级标准（2019 年版）》，结合《养老院院长培训大纲（试行）》《老年社会工作者培训大纲（试行）》《医疗护理员培训大纲（试行）》，制定养老机构院长、养老护理员、老年社会工作者培训计划。

到 2025 年，实现每百张养老机构床位、每千名老年人拥有 1 名社会工作者。

### 3. 完善激励保障政策

制定养老服务人才专项扶持政策，建立养老从业人员等级评价机制及望城区养老护理员人才信息库，全面如实记录从业经历、从业年限、服务对象评价、参加培训经历、投诉处罚等情况，完善养老服务人才队伍激励体系，扩大津补贴项目。对在养老服务组织连续从事养老服务工作达到规定年限的高等院校、职业学校毕业生，给予入职奖励或补贴、从业年限补贴。

每年开展“十佳护理员”“优秀护理员”“优秀养老社会工作者”等评选表彰活动，引导全社会尊重养老护理员的劳动创造和社会价值。

## **（六）建立健全养老服务监管机制**

### **1.创新监管方式**

加强协同监管。健全民政、卫健、住建、应急管理、市场监管等部门协调配合综合监管机制，依托湖南省“双随机、一公开”监管工作平台，构建以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础，衔接事前事中事后全过程的新型监管机制。望城区市场监督管理局依托《湖南省市场监督管理局随机抽查事项清单》，制定本区养老服务随机抽查事项清单，实行动态调整，定期向社会公开，并结合监管需要，制定完善抽查工作细则。及时更新检查对象名录库和执法检查人员名录库，必要时可以吸纳检测机构、科研院所等参与，加强与市级、省级沟通，完善全省统一的检查对象名录库和执法检查人员名录库。

加强信用监管。加强养老服务信用体系建设，依法依规实施守信联合激励和失信联合惩戒，对养老机构失信主体，加大抽查比例，依法限制其参与政府购买服务及享受政府补贴政策，引导养老机构诚信守法经营。探索建立养老机构备案信用承诺制度，加大信用记录的披露和应用。

推行“互联网+监管”。依托望城区智慧化信息平台，完善养老机构、养老从业人员、老年人信息、社会组织等基本数据库资料，有关部门及时将养老机构登记、备案、抽查检查结果、行政处罚、奖惩等信息进行公示，形成养老服务主体登记和行政监管基本数据集，提升智慧监管效能。

## **2.提升监管能力**

各行政监管部门依据各自职能职责采取联合检查和日常监管相结合的方式对养老机构进行检查监管。联合检查每季度一次，由望城区民政局牵头组织、各职能部门和相关街镇参加，现场检查，及时通报检查结果，发现问题和隐患及时督促整改或依法进行处理；日常检查由各职能部门单独组织并依法处理。

深化养老服务标准建设。依据《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准和相关配套标准体系，持续推进养老服务安全管理、质量提升，推动养老服务标准化建设。

## **四、保障措施**

### **（一）组织保障**

健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的工作机制，建立望城区养老服务联席会议制度，协调解决养老服务业发展中出现的重大问题。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，将考核结果列入当年各有关部门的绩效考核目标。对养老服务成效明显的，给予资金、项目等倾斜。

### **（二）营商环境保障**

完善并落实养老服务优惠政策。确保养老服务设施用地规划与国土空间规划相衔接，优先保障养老用地指标。落实对养老服务机构税费优惠政策，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老机构给予税费减免扶持政策；落实养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策。打通各类养老服务政策落地的“最后一公里”，在加强政策宣传方面，通过养老服务信息平台，实现“人找政策”向“政策找人”转变。

### **(三) 资金保障**

望城区财政要根据老年人口的增加和养老服务发展的需要，建立稳定的养老服务经费投入保障机制，逐步增加养老服务投入。将政府用于社会福利事业的彩票公益金中不低于 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。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，扶持优质养老服务机构发展。

### **(四) 监测评估**

加强对老年人口信息的管理、分析和预测，监测和评估人口老龄化变动情况及发展趋势，形成人口老龄化预测预报制度。建立规划实施动态监测机制，跟踪评估指标完成情况，定期监督重大项目、重大工程的实施执行情况，建立规划中期和末期评价制度，望城区政府相关部门对实施进度和实施效果开展全面评估。鼓励各地勇于创新，创造性地实施规划。