

广州市人民政府办公厅文件

穗府办〔2021〕7号

广州市人民政府办公厅关于印发广州市 养老服务体系建设“十四五”规划的通知

各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《广州市养老服务体系建设“十四五”规划》已经中共广州市委、市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施中遇到问题，请径向市民政局反映。

广州市人民政府办公厅

2021年8月9日

广州市养老服务体系建设的“十四五”规划

为深入贯彻落实党中央积极应对人口老龄化国家战略和省、市部署要求，完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，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，构建具有广州特色的“大城市大养老”模式，发挥全国养老服务改革发展的先行示范作用，根据《广州市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》，制定本规划。

一、规划背景

（一）“十三五”期间养老服务发展成就。

“十三五”时期，广州市作为全国唯一一个以市域为单位同时开展养老服务业综合改革、中央财政支持居家和社区养老服务改革、长期护理保险制度、医养结合和康复辅助器具社区租赁服务等5项国家试点的特大城市，养老服务体系的建设取得显著成效，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的“9064”养老服务体系初步建立，全覆盖、多层次、多支撑、多主体的大养老格局基本形成，老年人获得感、幸福感、安全感明显增强。《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》和《广州市民政事业发展第十三个五年规划》《广州市老龄事业发展第十三个五年规划（2016—2020）》确定的目标任务基本完成，提前实现或超额完成国家、省、市提出的目标，优于全国、

全省水平，居于全国、全省前列。根据市人大委托第三方民调显示，超过 93.15% 的受访市民对广州养老服务表示满意。居家和社区养老服务改革试点绩效考核被评为优秀；多个经验做法被中央改革办、省委深改委等复制推广。

全覆盖的服务网络初步建立。服务设施全覆盖。全市养老床位 7.27 万张，从 2016 年起每千名老年人床位连续 5 年达到 40 张，民办养老床位占比达到 75%。搭建“区综合体—街镇综合体—村居活动站点”三级实体服务平台，建有 4000 多家养老服务设施，城乡社区养老服务设施覆盖率 100%。老年人群全覆盖。率先建立公办养老机构入住评估轮候制度以及购买民办养老机构床位制度，保障经济困难失能老年人优先轮候入住。实施独居、空巢、失能等老年人“关爱十条”，落地 56 项老年人照顾服务创新措施；资助 10 万多名老年人免费享受“平安通”智慧养老服务，77 万老年人领取长寿保健金，180 多万老年人享受人身意外伤害保险。每年优待老年人公共交通出行约 9 亿元。养老服务全覆盖。统筹推进“3+X”创新试点，推动居家养老服务全方位延伸至助餐配餐、医疗健康、家政养老等领域，不断拓展老年人群衣食住行等综合服务。推进街镇综合养老服务中心（颐康中心）和社区嵌入式养老机构建设，开展家庭养老床位试点，增加机构、社区、居家“三位一体”养老照护服务供给。

多层次的服务内涵不断拓展。助餐配餐优化提升。1036 个长者饭堂 100% 实现刷社保卡就餐，将重度残疾人纳入服务范围，

24个高校、企事业单位饭堂向老年人开放，融入医疗护理、心理慰藉等服务，群众满意率达90%以上，助餐配餐服务成为全国先进典型。医养结合稳步推进。全市建成护理站113个、遴选70个试点单位，174个街镇建立医养服务合作关系；医养结合机构107家，已运营养老机构医养结合实现全覆盖，其中养老机构内设医疗机构91家。全市开设老年病科的二级以上综合医院56家，100%三级中医医院设置康复科，100%医疗机构为老年人提供挂号、就医等便利服务绿色通道；65岁及以上老年人医养结合服务率63.05%，65岁及以上失能老年人健康服务率66.18%。2019年国家卫生健康委与世界卫生组织（WHO）共同开展“医养结合在中国的最佳实践”，我市有5例上榜。“家政+养老”深入开展。建立“护理员+家政员”养老服务队伍，支持家政服务机构进入社区居家养老服务领域，全部街镇开展“家政+养老”服务。服务质量不断提升。试点建设948张家庭养老床位，资助2524户特殊群体老年人家庭、77个居住区进行适老化改造，推动既有房屋加装电梯9100多部。58家三星级以上养老机构占全省的37%，五星级占全省53%，护理型养老床位占比达60%，58.4%的床位分布在中心片区。

多支撑的服务载体持续强化。组织保障稳步加强。连续10年将养老服务纳入市十件民生实事，市委、市政府主要领导多次调研指导养老服务工作，设立由市长担任总召集人的市养老服务工作联席会议，将养老服务纳入专项考核和督查激励措施。政策扶持持续加大。编制《广州市养老服务机构设施布局规划修编

(2019—2025年)》，破除利用既有房屋举办养老机构消防、规划等方面的障碍，对利用国有企业物业举办养老机构设施符合有关规定的实行不公开招租、租金优惠、延长租期、优先续租。落实养老机构税费减免等优惠政策，对民办养老机构和社会力量举办运营居家养老服务给予新增床位、医养结合等资助，境内外投资者可享受同等待遇。人才队伍不断加强。加大养老护理等专业人才培养、引进力度，实施养老专业学费减免、免费培训等十项优惠措施，发放养老就业和岗位补贴 1802 人、金额 1819.5 万元，择优遴选 76 名养老护理员入户广州，288 名养老管理员覆盖全市街镇。全市在册统计的养老服务队伍规模达 12775 人。智慧养老创新推进。上线运营集“服务+管理+监督+决策”于一体的市为老服务和居家养老综合信息平台以及养老服务数据监测中心，优化提升“平安通”智慧养老服务，为政府有效监管、社会参与养老服务、老年人享受养老服务提供支撑。消费能力不断提升。长期护理保险覆盖城镇职工医保参保人员并推动扩面至城乡居民医保参保人员，累计 2.2 万人享受长护险待遇，待遇水平位居全国前列。在全国率先实施高龄重度失能老年人照护商业保险，实现 80 周岁及以上重度失能人员照护险全覆盖。

多主体的服务格局基本形成。强化党建引领。发挥党委政府定方向、保基本、强监管、搭平台职能作用，出台 60 多份政策，基本形成涵盖服务供给、保障、评估、监管等养老服务政策体系，建立健全养老服务综合监管机制。全面培育市场。连续 5 年每年投入 1000 万元开展社会组织为老服务公益创投，资助培育 306 个

创新性为老服务项目。在政府资助和政策推动下，全市 75%的养老床位、98%的居家养老服务综合体、95.8%的长者饭堂、95%的家政养老服务由社会力量提供，涌现出一批辐射全国的品牌养老企业，社会力量已成为我市提供养老服务的主体力量。鼓励全民参与。支持家庭承担养老功能，推动养老服务多方支持、广泛参与。建立广州公益时间银行，发展互助性养老。

（二）“十四五”期间养老服务发展的形势。

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家新征程、实施积极应对人口老龄化国家战略的第一个五年，也是我市养老服务改革发展和养老服务体系建设的重大战略窗口期。

发展机遇。广州市委、市政府高度重视养老服务工作，为养老服务发展提供良好的支持保障，城市更新也为养老设施布局带来难得机遇。我市老年人口增长曲线相对平缓，健康活力老年人数较多，养老服务现实压力相对较小。现代科技快速发展为养老服务提供新的手段和工具。当前和今后一段时期，老年人养老服务需求逐步从低层次的生存型需要升级为对美好生活的更高层次需要，多样化、多层次养老服务需求日益增长，养老服务市场潜力巨大。广州毗邻港澳，穗港澳养老服务合作起步早、范围广、程度深，适逢粤港澳大湾区建设战略机遇，为穗港澳养老服务发展提供广阔前景。

面临挑战。预测“十四五”期间，广州市户籍老年人口将突破 200 万，步入中度老龄化，老龄化、高龄化、空巢化、失能化、家庭小型化“五化叠加”，“未富先老”的现实压力，养老服务、

养老保障、医疗保障准备仍不充分，大多数家庭和个人的支付水平仍然有限。

发展优势。广州市作为国家中心城市、超大城市，人口老龄化程度和老年人口抚养比稍高于全国平均水平，与京沪等超大、特大城市相比仍然比较低。经济总量、资本市场总体规模在全国大城市中名列前茅，民间资本深入经济社会生活的各个方面。社会力量参与养老服务起步早、广度和深度走在前列，为养老服务发展提供众多经验模式以及有力的资金和人力资源保障。养老服务业综合改革等5项国家试点效应叠加，有利于整合试点资源和政策，推动我市养老服务先行发展。我市医疗资源丰富且集中，健康养老产品研发能力强劲，健康养老产业发展势头迅猛，为开创老年人美好生活奠定了良好基础。

短板不足。农村养老服务发展相对薄弱，城乡、区域发展不均衡问题突出。中心城区场地用地制约，优质养老服务有效供给不足，医养结合不紧密，质量效益不高，人才队伍不强。

二、总体要求

（一）指导思想。

始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，以老年人实际需求为导向，以实现老有颐养为目标，以健全基本养老服务体系为重点，坚持党的领导，加强统筹规划，激活多元力量，深化改革创新，做实制度支撑、做细网络覆盖、做优基础保障、做深技术渗透、

做强综合监管，保障人人享有基本养老服务，推动养老事业和养老产业协同发展，构建全覆盖、多层次、多支撑、多主体的“大城市大养老”模式，更好地发挥广州在全国养老服务改革发展中的先行示范作用。

（二）基本原则。

党建引领，推动多元参与。把党的领导和党的建设贯穿到养老服务发展各领域、全过程，落实各级政府发展规划、资金投入、综合监管等责任。巩固家庭在养老中的基础地位，充分发挥社会力量作用，构建统一开放、竞争有序的市场体系，培育专业化、品牌化、规模化养老服务供给主体，形成政府、社会、市场、家庭共建共治共享的服务格局。

以人为本，坚持需求导向。坚持人民至上，以更好地满足老年人服务需求作为做好养老服务的出发点和落脚点，适应老年人需求转变，深化养老服务内涵，提升养老服务可及性，支持多样化、个性化、智能化养老服务发展。

统筹兼顾，实现平衡发展。统筹居家社区机构养老服务协调发展，实现三位一体高效衔接；统筹医养康养融合发展，提升健康养老服务水平；统筹城市与农村养老服务平衡发展，推动成熟优质养老服务积极向城镇、农村延伸；统筹养老事业与养老产业协同发展，满足老年人多层次、多样化的养老产品和服务需求。

创新驱动，全面提质增效。立足解决养老“急”“难”“愁”“盼”问题，深化改革创新，积极探索新思路、新模式、新路径，出台一批可持续、可复制的政策措施，形成一批可复制可推广的

实践创新成果，促进广州养老服务全面提质增效。

（三）发展目标。

到 2025 年，全面形成与本市人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调、与养老服务需求相匹配，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，完善全覆盖、多层次、多支撑、多主体的“大城市大养老”模式，制度体系更加健全，服务产品丰富优质，要素支撑更加有力，宜居环境持续改善，综合监管科学有效，以“大供给、大平台、大保障、大监督、大产业”充分发展为特征的“大养老”服务格局全面形成，基本养老服务人人可及，多元化、个性化养老需求有效满足，老年人获得感、幸福感、安全感显著增强，打造国内领先的“老有颐养”民生幸福标杆城市。

大供给。推动居家社区机构相协调、医养康养相结合、兜底保障有力度、普惠供给高质量、高端服务可选择的多层次养老服务供给，健全基本养老服务体系，保障人人享有基本养老服务。

大平台。建设智慧养老平台，将信息技术引入养老服务各个领域，实现广泛参与、信息互通、资源共享、系统整合。拓宽社会参与平台，积极引导社会力量参与养老服务，开展人人参与的互助性养老服务。

大保障。做实养老服务人才、资金、政策、场地用地等要素保障，为广州养老服务高质量发展提供有力支撑。

大监管。全面推进养老服务安全、质量和标准化建设，建立健全养老服务综合监管体系，对各类养老服务主体的服务活动进

行全覆盖、全方位、全过程监管。

大产业。以满足老年人多层次、多样化需求为目标，结合广州市产业优势，加大力度发展中医药健康养老产业、辅具用品产业、智慧养老产业、老年宜居产业和老年旅游健康产业等重点领域。

“十四五”期间广州市养老服务体系主要指标

序号	指标	指标属性	2020年值	2025年目标
1	街镇综合养老服务中心（颐康中心）街镇覆盖率（%）	约束性指标	28%	100%
2	村居颐康服务站村居覆盖率（%）		—	100%
3	养老机构护理型床位占比（%）		60%	75%
4	基本养老服务床位占比（%）		—	70%
5	居住（小）区配套建设养老服务设施达标率（%）		—	100%
6	医养结合机构（个）		107	170
7	老年人健康档案建档率（%）		—	85%
8	有集中供养意愿的特困人员集中供养率（%）		100%	100%
9	社会力量提供的养老服务占比（%）		75%	90%
10	《养老机构服务安全基本规范》等国家标准达标率（%）		60%	100%
11	认知症障碍照护床位（张）	预期性指标	—	4000
12	人均养老服务设施用地面积（平方米）		0.25	0.25
13	全国有影响力、规模较大的养老服务龙头企业和社会组织（个）		5	10
14	长期护理保险覆盖率（%）		城镇职工 参保人员	100%
15	星级以上养老机构占养老机构总数的比例（%）		30%	50%
16	有意愿的老年人居家适老化改造完成率（%）		—	100%
17	有意愿的老年人家庭养老床位服务覆盖率（%）		—	100%

三、主要任务

(一) 提升养老服务“大供给”能力。

1. 健全基本养老服务体系。

完善基本养老服务制度。建立健全以市域为单元，以经济困难和亟需照护的老年人为重点、以失能照护为主要内容、以机构为支点、以居家社区为主阵地，与经济社会发展水平相适应、与全体老年人基本照护需求相契合，覆盖全面、保障适度、普惠均等、方便可及、质量可靠、权责清晰、共建共享的基本养老服务体系。健全基本养老服务制度框架，科学界定基本养老服务对象，明确基本养老服务内容，健全服务供给机制，完善服务标准体系，规范服务收费价格，做好基本养老服务体系相关制度衔接。加强基本养老服务设施规划建设，建立基本养老服务财政投入机制。制定基本养老服务清单，并根据财政状况、养老服务需求变化等情况适时调整。完善全市统一、结果通认的老年人照护需求综合评估制度，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据；依托信息技术，结合巡访主动发现等方式，建立基本养老服务对象精准识别和动态管理机制。

夯实兜底性养老服务保障。实施城乡特困人员集中供养，确保有意愿入住的特困人员全部实现集中供养。完善公办养老机构入住评估轮候制度和购买养老服务制度，完善居家社区养老服务资助制度，支持特殊困难老年人享受基本养老服务。在确保特困老年人应养尽养基础上，面向全体老年人依申请提供价格可负

担、质量有保证的基本养老服务，优先保障低保低收入家庭老年人，经济困难家庭（家庭成员人均月收入高于本市低收入困难家庭认定标准但低于本市最低生活保障标准的 2.5 倍，且本人及其配偶名下无房产）中的孤寡、失能、重度残疾、高龄老年人，计划生育特殊家庭老年人，空巢、独居、农村留守老年人，重点优抚对象中的老年人以及其他享受政策性优待老年人，中重度失能老年人的基本养老服务需求。深化特殊群体老年人关爱服务体系，健全定期巡访高龄独居、计划生育特殊家庭、农村留守老年人工作机制，建立风险防范和紧急处置机制，确保特殊困难老年人月探访率达到 100%。

拓展普惠型养老服务供给。推进基本养老服务均等化、普惠化、便捷化，按照保障基本适度普惠的原则，根据财政承受能力，逐步扩大普惠型养老服务资源供给。大力扶持各类主体开展普惠型养老服务，在划拨用地、资金资助、场地优惠与普惠型养老服务挂钩，引导养老企业参与城企联动普惠养老服务行动。普惠型基本养老服务根据老年人经济、年龄、家庭及身体状况等，由政府和个人及其家庭承担相应责任，面向所有老年人重点是失能（失智）老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的基本养老服务，在政府保基本、多元促普惠基础上丰富个性化养老服务。

2. 拓展社区居家养老服务。

完善“1+N”服务网络。实施街镇综合养老服务中心（颐康中心）建设提升三年行动，到 2021 年推动每个街镇建设至少 1 个

具备全托、日托、上门服务、对下指导、统筹调配资源等综合功能的街镇综合养老服务中心（颐康中心），到 2023 年每个村居设置至少 1 个具备日间照料、上门服务、助餐配餐等功能的村居颐康服务站（辖区面积较小、常住老年人数较少的社区可临近合设，但村居覆盖率不得低于国家积极应对人口老龄化中长期规划规定的 90% 的指标），形成以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人多层次服务需求的“1+N”服务网络，增加嵌入式、综合性、多功能、普惠型优质养老服务供给，实现就近、专业、便利、个性化养老。

专栏 1：街镇综合养老服务中心（颐康中心）项目

布点：每个街镇建设至少 1 个具备全托、日托、上门服务、对下指导、统筹调配资源等综合功能的街镇综合养老服务中心（颐康中心）；每个村居设置至少 1 个具备日间照料、上门服务、助餐配餐等功能的村居颐康服务站（辖区面积较小、常住老年人数较少的社区可临近合设）。

目标：形成“1+N”服务网络，增加嵌入式、综合性、多功能、普惠型优质养老服务供给，为街镇所有有需要的老年人提供全托、日托、助餐配餐、医养康养、家政+养老、适老化改造、家庭养老床位、辅具租赁等服务。

深化“3+X”服务创新。强化社区居家养老服务设施与羊城家政基层服务站、社区卫生服务中心、护理站等服务场所衔接融合和服务转介，优化提升助餐配餐、医养结合、家政养老“3+X”服务。持续实施长者饭堂提升工程，推进标准化、特色化建设，融入医疗护理、健康宣教等服务。推动医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。推进“家政+养老”融合发展，建立健全“护理员+家政员”服务队伍。

3. 建设老年宜居环境。

开展老年人居家适老化改造。结合老旧小区改造增加养老设施，推进社区和老年人家庭适老化改造，加强老旧小区住宅成片连片加装电梯工作，鼓励开发建设老年宜居住宅，为老年人提供安全、舒适、便利宜居环境。对特殊困难老年人住所及居住区公共设施无障碍改造给予资助。

专栏 2：居家适老化改造项目

内容：以户为单位，支持对全市有改造需求的居家老年人现有住宅实施居家适老化改造，为老年人提供安全、舒适、便利的居家养老环境。

目标：到 2025 年底符合条件并有居家适老化改造需求的老年人家庭全部完成改造。

推广家庭养老床位服务。完善家庭养老床位建设、运营、监督、管理政策和标准规范，大力支持专业养老机构为老年人的居住环境和生活空间进行必要的适老化和智能化家居改造，在家中设置具备机构化服务功能的床位，根据其意愿和需求提供与床位相配套的全天候、全方位、全人长期照顾服务。

专栏 3：家庭养老床位项目

内容：在必要的适老化和智能化家居改造的基础上，设置家庭养老床位，纳入每天 24 小时动态管理和远程监护，并根据需求提供紧急援助、生活照料、康复护理等与床位相配套的全天候、全方位、全人照顾服务。

目标：至 2025 年，全市有家庭养老床位需求的老年人建床率达到 100%。

营造老年友好社会氛围。落实《广州市老年人优待办法》，提高老年人交通出行、公共服务、文体休闲等优待水平。不断拓

展老年人群衣食住行等综合服务，更好地满足老年人全方位、多元化服务需求。为老年人提供公共服务时，应尊重老年人的习惯，保留并完善传统服务方式，切实解决老年人运用智能技术困难。完善老年人口住房保障政策，简化公租房续租手续，加强低收入老年人租住公租房与入住养老机构的衔接。深入开展人口老龄化国情教育，推进老年友好社区建设，推动建设适老居住、出行、健康支持、生活服务物质环境和包容、支持老年人融入社会的敬老社会文化环境。

4. 促进机构养老服务提质增效。

优化养老床位供给结构。发展临终关怀、认知症障碍照护等专业养老服务机构、专区及床位，提升护理型床位占比，提高养老机构对失能失智老年人的照护服务能力。到2025年，护理型养老床位占全市养老床位的比例超过75%，认知障碍照护床位数达到4000张。

深化公办养老机构改革。坚持公办养老机构公益属性，发挥公办养老机构和公建委托运营养老机构兜底保障核心功能。完善公办养老机构价格形成、分类收费和动态调整机制。积极探索公建民营、政府与社会资本合作建设养老机构。探索具备条件的公办养老机构改制为养老服务企业。支持公办养老机构承接社区居家养老服务。加快建设市老人院扩建一期、市第二老人院二期项目，支持广州市老人院全面强化保障功能、提升服务能力、拓展服务品牌、提供行业支持，打造全国养老服务示范中心。

推动居家社区机构协同发展。着力发展具备全托、日托、上门服务等功能的社区嵌入式养老机构，支持养老机构延伸社区居家养老服务。建设市社区居家养老综合体 PPP（政府和社会资本合作）示范项目。

5. 加快农村养老服务发展。

完善农村养老服务网络。建立“党建引领+专业运营+村民自治”三位一体的管理和运营机制，将农村养老服务纳入乡村振兴战略重点推进范围。完善“颐康中心+长者饭堂+敬老院+N个村级站点”四点联动的镇村养老服务网络，实施农村敬老院改造提升计划，增强失能照护服务能力，支持具备条件的转型为区域性养老服务中心。到 2025 年，建成布局完善、功能互补、统筹衔接的区、街镇、村三级养老服务网络。

增加农村养老服务优质供给。引入专业化、品牌化养老服务机构进驻农村地区，连锁化运营镇村养老服务设施和承接居家养老服务项目，探索“社会化+一体化”运作模式。支持养老服务企业和社会组织积极参与农村养老服务，因地制宜开展助餐配餐、生活照料、康复护理等服务项目，优先满足农村留守、独居、失能（重度残疾）等特殊困难老年人的基本需求。引导五星级养老机构与农村敬老院建立对口支援机制，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。支持社会力量到农村举办护理站，支持有条件的镇整合医、养、康、护资源，打造“卫生院+敬老院+居家养老平台+护理站”联动配合的农村医养联合体。

创新发展“党建+农村互助养老”。加强互助服务的组织引领，搭建党建引领、镇街主导、村委监督、村民参与、机构支撑的农村邻里互助支持网络。依托颐康中心和村级站点，推进镇村互助设施和平台建设。发挥互助养老服务设施前沿阵地作用，制定邻里互助养老服务指引和项目清单，培训亲友邻居、初老健老等成为具备照顾能力的互助养老员，发动党员、退休干部等组建志愿者队伍和有意愿的老年人结对成立互助小组，利用时间银行、志愿时等储蓄服务时数。

6. 推进医养康养服务发展。

提升医养结合服务能力。简化医养结合机构设立流程，实行一窗办理、联合审批（备案）、一次办结。对养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站实行备案管理。推进医疗机构和养老机构空间布局规划一体化，推动医疗机构、养老机构利用空余床位或转型举办医养结合机构或专区，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增加“养老服务”并在民政部门备案后开展养老服务。推广“医管养”“养办医”等医养结合模式，推动150张以上床位的养老机构开办康复医院、护理院、临终关怀机构和医务室、护理站等，推动养老服务机构医养结合全覆盖。支持社会力量举办护理站，推动家庭病床建设，推行医院、养老院双向转介，推动医院、医养结合机构（养老机构内设医疗机构）双向转诊、双向离院。高标准建设运营市老年医院、市老年病康复医院、市医养结合综合服务中心（含老年大学）、

市医养结合养老机构示范基地。

提高医养结合水平。落实老年人健康管理和常见病预防等基本公共卫生服务项目，为常住老年人建立健康档案，提供生活方式、健康状况评估、体格检查和健康指导等健康管理服务。推进基层医疗卫生机构与老年人家庭建立签约服务关系，夯实家庭医生签约服务内容。推进康复辅助器具社区租赁服务试点。制定老年常见疾病和失能失智预防、早期筛查、早期干预等政策措施，建立健全老年健康危险因素与老年综合征、老年慢性疾病与并发症、老年失能失智预防体系。建设中医药“治未病服务体系”，完善中医治未病工作指引，发挥4个中医治未病指导中心和25个示范单位作用，逐步降低主要老年病、高血压、糖尿病等发病率和患病率。加强心理健康服务体系建设和规范化管理，开展老年心理健康与关怀服务。发展中医特色康复服务，推动中医药与养老融合发展，促进中医药资源进入养老机构、社区和居民家庭。

7. 积极发展老年教育。

推动形成制度健全、管理职责明确、规划布局合理、参与主体多元、教育形式灵活、教育资源丰富、受益群众普遍的老年教育新格局，市—区—街（镇）—居（村）四级老年教育体系健全完善。整合老年教育网络课程资源，推动老年教育课程链接市为老服务综合平台，将老年教育纳入社区养老服务基本内容，实施“教养融合”新型养老模式。重点加强老年健康生活、融入智慧社会、防范诈骗及非法集资等宣传教育。

（二）构建养老服务“大平台”体系。

1. 搭建社会参与平台。

深化养老服务“放管服”改革，全面放开养老服务市场，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，构建统一开放、竞争有序的市场体系。鼓励社会资本通过公开招投标，以承包、联营、合资、合作等方式，市场化运营新增养老服务设施。鼓励和支持境内外企业在广州设立专业化、连锁化、品牌化的养老服务组织，鼓励养老服务组织跨区联合、资源共享，发展异地互动养老。搭建政府部门、社会组织、养老企业之间的合作平台，支持办好中国国际老龄产业博览会，搭建养老行业交流与服务“风向标”平台，提高养老服务国际化、专业化和品牌化水平；举办养老服务供需交流对接活动，完善养老服务供需网上对接平台，境内外资本参与广州市养老服务机构公建民营、养老设施招投标、政府购买养老服务、享受政策扶持等实行一视同仁、公平竞争，政府举办或产权归属政府的社区养老服务设施原则上委托专业养老服务机构运营。完善社会力量参与基本养老服务扶持发展政策，支持社会力量提供基本养老服务。积极培育发展以普惠型基本养老服务为主责主业的国有企业，提升国有经济对基本养老服务体系的支撑保障能力。做强做优为老服务社会组织公益创投，调动社会组织参与基本养老服务供给。支持物业服务企业积极探索“物业服务+养老服务”模式。推动成立养老产业研究院，探索广州养老产业发展新模式，支持企业加强养老设备研发，推

动构建养老设备制造产业集群。

2. 完善智慧养老平台。

整合现有市为老服务综合平台、居家养老服务综合平台等养老服务平台，建设“智慧养老”平台，接入“穗智管”城市运行管理中枢。加强养老服务数据治理，完善养老服务大数据及平台建设，推动政府与企业、社会开展养老服务数据资源的开发利用合作，全面融入“数字政府”体系。将“互联网+”引入养老服务的各个领域，为各项养老服务政策的落地实施以及升级完善提供技术及数据支撑，实现政府与市场、社会供给与需求等养老信息和资源的互通共享和有效衔接。推动5G（第五代移动通信技术）、人工智能、物联网、云计算、大数据等新技术在养老服务的深度应用，结合老年人需求特点，进一步优化智慧养老服务功能，制定智慧健康养老产品及服务目录，分期分批推出本市智慧养老应用场景示范项目，创建开放的智慧养老应用场景库，提高老年人用户的科技体验感和幸福感，为老年人提供全面、精准、智能、便捷的养老服务。打造一批具有示范效应的“智慧养老”品牌项目。

3. 做大互助养老服务平台。

打造社区、养老服务类社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区慈善公益资源“五社联动”机制，鼓励全民参与养老志愿服务。积极探索互助性养老，鼓励低龄、健康老人服务高龄、失能老人。做大做强广州公益时间银行，广州“志愿时”平台，借助移动互联网、大数据和人工智能等完善时间银行操作体系，对项

目成员的劳动意愿、服务需求和参与时长等信息进行记录及匹配，实现整体运行的信息化、数字化、智能化和网络化，为市域内跨区域服务的时间储蓄和兑现提供简便易行的技术支持。

（三）提高养老服务“大保障”水平。

1. 加强养老服务设施建设。

加强养老设施用地保障。按照人均用地 0.25 平方米的标准分区分级规划设置养老服务设施。抓住城市更新机遇，各区政府在改造项目中落实布点规划的具体配建要求，保障社区养老设施的落地实施；在编制和审查改造项目策划方案、详细规划和实施方案中分步落实具体位置和建设规模。落实《广州市养老服务机构设施布局规划修编（2019—2025 年）》，将养老机构设施用地纳入年度储备计划，由各区政府按照项目区属负责实物储备，确保每年一定数量的养老设施用地供给市场，重点用于基本养老服务机构设施建设。探索“限地价、竞配建养老设施”方式出让用地。支持利用集体建设用地发展养老服务设施。

强化公建配套养老设施落实。强化居住区配套公共服务设施建设、移交和使用，新建城区和新建住宅、旧城区和已建住宅按要求配套建设、落实养老服务设施，确保配建设施达标率持续达到 100%，配套社区养老服务设施不占用居住用地容积率指标。每年组织开展公建配套养老设施监督检查。到 2022 年，新建城区和新建住宅区以每百户建筑面积不低于 25 平方米的标准配套建设养老服务设施。到 2025 年，旧城区和已建住宅区无养老服

务设施或者现有设施未达到规划和建设指标要求的，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、租赁等方式进行配置。政府举办或政府无偿提供场地和公建配套的社区养老服务设施，纳入基本养老服务机构管理，委托运营的应在协议中约定普惠性收费价格，确保提供基本养老服务。

积极盘活存量资源用于养老服务。盘活闲置物业和公有房产，增加中心城区养老设施场地用地。公有房产和国有企业房产按有关规定优先、优惠用于养老服务。租赁政府公有房产、国有企业物业举办养老服务机构设施租赁期满，原承租主体经评估优秀的优先续签协议承租用于养老服务。推动党政机关和国有企业所属培训中心和疗养机构转型开展养老服务。对符合消防、食品等相关安全标准要求但因不动产登记、土地规划等行政手续问题不能通过消防审验、食品安全许可的养老机构和设施，加快研究处置措施，在确保安全的前提下优化审验手续。

2. 加强养老服务人才队伍建设。

加强养老服务人才教育培训。将养老服务专业人才培养纳入我市紧缺人才培养目录。开发培训教材和课程，组建一批养老服务培训师资团队，落实养老服务培训费补贴、职业技能鉴定补贴，每年培训 5000 名养老护理员及管理人员。设立一批养老服务培训实训基地，鼓励有条件的院校开设养老服务相关专业或课程。

建立完善人才队伍激励机制。建立与待遇挂钩的养老护理员职业水平评价体系，开展养老护理员职业技能等级认定，畅通医

疗护理等人才晋升通道。实施养老护理员就业、岗位补贴及入户指标、子女入学等扶持政策。建立养老服务人才登记管理、继续教育制度，探索养老服务褒扬机制。

3. 支持家庭承担养老功能。

制定支持子女赡养照顾老年人的措施，通过法律宣贯、宣传引导、村规民约等，弘扬养老、孝老、敬老传统，强化家庭及其成员赡养义务和支付责任。鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住。组织开展失能老年人及其家庭成员养老照护、应急救护知识和技能培训。通过政府购买服务的方式，支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”，减轻家庭成员照护负担。

专栏 4：家庭护老者培训计划项目

<p>内容：以实施“南粤家政”工程为契机，以实训式的“集中教学”和“个体辅导”等方式，为失能失智老年人家庭照护提供支持性服务，缓解居家照护压力。鼓励发挥社工、心理咨询师等群体的家庭养老支撑作用，定期为护老者提供心理慰藉、技术指导等。</p>

<p>目标：2021—2025 年，全市每年培训 1000 人。</p>

4. 强化医疗保障支撑。

全面推进长期护理保险，坚持居家优先、重在预防，优化长期护理保险基本生活照料服务、医疗护理服务项目，提高服务标准，扩大覆盖人群。优化医保政策，完善符合老年病种特点和重点为老年人服务的医疗机构的医保结算方式，根据老年病人选点人数比例适当调高门诊费用支付标准，强化对养老机构内设医疗机构、家庭病床、护理站等医养康养结合服务的支持。

5. 提升老年人支付能力。

改革养老服务津补贴制度。加强老年人津补贴与基本养老保险和基本医疗保障、长期护理保险、特困人员护理补贴、老年人救助、残疾人“两项补贴”等政策的衔接，适时调整补贴标准和内容，提高津补贴精准度。

发展养老普惠金融。支持企业建立年金制度，优化年金方案设计，提高待遇保障水平。支持金融机构开发满足老年人需求的多样化养老金融产品，开展老年人住房反向抵押养老保险业务。支持老年人在“银龄安康”行动基础上投保意外伤害保险。鼓励商业保险机构发展满足长期养老需求的养老保障管理业务。

6. 落实养老服务扶持优惠政策。

养老服务机构符合政策规定的，可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、助餐助行等服务的养老服务机构给予税费减免扶持政策。落实各项行政事业性收费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策。完善民办养老服务组织扶持政策，推动资助措施更加注重质量、效益和精准精细，通过加大资助、购买服务、综合奖补、减免租金等方式，重点加大对提供基本养老服务的普惠型民办养老服务组织的扶持。

（四）建设养老服务“大监管”体系。

1. 坚守养老服务安全底线。

落实《养老机构服务安全基本规范》等标准规范，全面实现

养老机构消防、卫生与健康、环境保护、食品药品、建筑、设施设备标准达标，全面排查和整治养老机构服务安全隐患，加强养老机构服务质量监管，筑牢养老机构服务安全红线。抓实抓细养老机构常态化疫情防控。

2. 完善综合监管机制。

坚持政府监督、公众监督、舆论监督、行业自律相结合，实行全覆盖、全方位、全流程监管。健全“双随机、一公开”工作机制；加强民政与消防、食品安全、卫生等专业监管信息联动、共享；加强“互联网+”监管的应用；委托第三方专业机构开展养老服务质量督导和满意度评价。

3. 加快信用体系建设。

建立健全以信用为基础的新型监管机制，推进养老服务业公共信用信息归集和共享，建立健全跨地区行业信用奖惩联动机制以及失信联合惩戒机制，实施守信激励。养老服务机构行政许可、行政处罚、抽查检查结果等信息通过广州市政务信息共享平台推送至市公共信用信息管理系统依法公示。依据国家或省制定的标准，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。

4. 加强标准化规范化建设。

健全公办养老机构（含特困人员供养服务设施）价格形成、分类收费和动态调整机制，规范普惠型民办养老服务收费。构建养老服务标准体系和质量评价体系，完善安全、服务、管理、设施等标准，建立从居家、社区到机构的分级照护服务体系。

5. 完善评估机制。

建立健全养老服务机构分类管理和评估制度，建立完善对各类养老服务参与主体的评估制度。引导和鼓励养老机构参加全国及省养老服务等级评定，开展社区居家养老服务机构星级评定，打造一批星级养老服务机构，充分发挥星级养老示范机构的示范引领作用。

（五）推动养老服务“大产业”发展。

1. 大力发展银发经济。

扩大投融资渠道，落实金融、土地、规划、税费、补贴等扶持政策，打造广州养老产业功能性园区，支持养老服务企业在广州设立总部，支持老年金融、旅游、康养、教育、产品用品等产业业态发展，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，培育一批在全国有一定影响力、规模较大的养老产业龙头企业和社会组织，形成产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的养老服务产业集群，支持养老产业企业上市，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。

2. 加快养老重点产业发展。

中医药健康养老产业。发挥广东南药产业优势，加快制度建设，完善政策配套，推进中医药健康养老服务的规范化、标准化。发挥中医药治未病优势，开展中医药健康养老试点。

辅具用品产业。利用本市产业和智力资源优势，广泛开发满足老年人衣、食、住、行等特殊需求的老年生活用品。针对不同生活场景开发智能化日用辅助产品，积极发展老年人生活护理、日用辅助及康复训练等老年辅具用品产业。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。

智慧养老产业。推进为老服务科技成果转化与应用，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、云计算、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。提升康复训练及康复促进辅具、健康监测产品、养老监护装置、家庭服务机器人等适老产品的智能水平、实用性和安全性，开展家庭、社区、养老机构、医院等多应用场景的试点试用。制订完善智慧养老相关产品和服务标准，打造广州市“智慧银城”应用示范社区，推进智慧健康养老示范基地和产业园区建设。

老年宜居产业。制定落实适老住宅标准和规范，拓展老年人居家适老化改造覆盖范围，推动政府保障性住房适合老年人居住，引导、支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。

老年旅游健康产业。将老年旅游作为广州市旅游的重要内容，发展旅居养老、康养旅游、文化研学、纪念怀旧、红色资源、

乡村养老等新旅游业态，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. 推进跨境养老合作。

依托粤港澳大湾区合作机制，加强适应湾区整体发展的养老产业规划和项目协同，促进区域内养老产业对接和功能互补以及要素自由流动；推动大湾区养老产业支撑政策、标准规范、人才评价等方面的衔接共享。建立养老服务优质诚信品牌互认和推介机制。支持广州与境外养老服务企业就养老服务设施建设、管理、技术、研究、服务技能、人才培养开发、养老产品用品研发生产等领域加强合作，支持广州养老服务机构走出去。

四、保障措施

（一）强化组织领导。

健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的工作机制，充分发挥市养老服务工作联席会议机制作用。市民政局（市养老服务工作联席会议办公室）加强统筹协调，各责任部门、各级政府细化任务举措、时间节点和进度安排，确保责任到位、工作到位。

（二）强化政策保障。

出台实施《广州市养老服务条例》，制定（修订）一批创新性、可复制的政策措施和规范性文件，破除阻碍养老服务发展的体制机制约束和政策障碍，加强养老服务领域法治保障。

（三）强化资金保障。

业务主管部门将养老服务财政补助资金纳入部门年度预算，市、区两级用于社会福利事业的彩票公益金按照不低于60%的比例用于支持发展养老服务，并与一般性公共预算安排的养老服务项目资金统筹使用，提升精准化投入水平。积极发动社会资本、慈善资源投入养老服务领域。

（四）强化基础支撑。

将养老服务纳入政务服务事项清单，纳入各级政务服务平台一窗办理。各区要科学整合相关机构和资源，按照区域内养老服务对象数量、需求和事项等因素，采取多种形式加强养老服务管理工作力量，确保责任落实到人。

（五）强化督查考核。

建立养老服务监测分析与发展评价机制，完善养老服务统计分类标准，加强统计监测工作。将养老服务工作纳入年度专项考核和督查激励措施，定期通报各级各部门养老服务工作情况。市民政局组织开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，推动规划实施。

（六）强化宣传引导。

广泛开展养老服务政策宣传，营造全社会关心、支持养老服务的良好氛围。总结宣传养老服务先进典型和工作成效，对工作不力的进行曝光，主动接受监督。

公开方式：主动公开

抄送：省政府办公厅，市委各部委办局，市人大常委会办公厅，政协办公厅，市纪委监委办公厅，广州警备区，市法院，市检察院，各民主党派，市工商联，各人民团体，各新闻单位。

广州市人民政府办公厅秘书处

2021年8月12日印发
