

嘉定区深化养老服务实施方案 (2019-2022 年)

(草案)

为积极应对日趋严峻的人口老龄化形势，根据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》、《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022 年）》和《上海市农村地区养老美好生活三年行动计划（2018-2020）》的相关要求，结合嘉定实际，特制定本方案。

一、总体目标

坚持以人为本、积极老龄的宗旨，统筹养老服务领域“底线民生”、“基本民生”、“质量民生”，着眼于养老设施全覆盖织密网、养老服务提质求精、养老服务市场活力可持续，深化放管服改革，促进养老服务高质量发展，至 2022 年全区养老床位达到户籍老年人口的 4.5%、老年护理床位达到户籍老年人口的 2%，15 分钟养老服务圈功能完善且均衡可及，达到养老服务“增量、增能、增效”的目标，切实提高本区养老服务发展水平，努力满足多层次、多样化的养老服务需求，不断增强广大老年人的获得感和幸福感。

二、主要任务

(一) 加大养老服务设施建设力度

1、扎实推进养老设施布局专项规划落地。按照《上海市嘉定区养老设施布局专项规划》要求，统筹安排，有序实

施，进一步增加保基本类床位供给，实现保基本类养老机构街镇全覆盖。积极支持社会力量参与养老机构建设。至 2022 年，完成虬桥社会福利院三期扩建等 3 个项目，新增养老床位 2050 张，总床位数超过 11700 张，本区养老机构床位数达到户籍老年人口 4.5%。抓紧徐行镇福利院等 5 个储备项目的筹建工作。（责任单位：区发改委、区规划资源局、区民政局、相关街镇）

2、充分利用存量资源增加养老服务设施供给。按照本市《促进和规范利用存量资源加大养老服务设施供给的工作指引》，鼓励养老床位不足街镇挖掘存量资源转为养老用途。对政府和事业单位的空置房屋，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。鼓励具备条件的区属国有企业整合闲置资源，兴办养老服务设施。探索研究利用农民宅基地用房发展养老服务设施。（责任单位：区民政局、区规划资源局、区建设管理委、各街镇）

3、完善城市社区嵌入式为老服务设施。按照社区为老服务设施常住人口每千人建筑面积 40 平方米的指标落实建设规划。在街镇枢纽型综合为老服务中心已经全覆盖的基础上，进一步打造区域性的社区养老综合体（综合为老服务分中心），集成日托、全托、生活照料、医养结合等功能，完善“一站多点”的设施网络，在城市社区构建“15 分钟养老服务圈”。至 2022 年，全区老年人日间照护机构不少于 36

家。加快发展家门口的养老服务站，继续开展标准化老年活动室新改建项目，实现居委会标准化老年活动室全覆盖，并以此为基础进一步拓展养老服务功能。（责任单位：区民政局、各街道）

4、推动涉农镇养老服务设施均衡布局。落实《上海市农村地区养老美好生活三年行动计划（2018-2020）》要求，形成镇有院、村（片区）有“所”、组有“点”的养老服务设施网络布局。在镇级养老院已经全覆盖的基础上，加强农村薄弱养老机构改造，2019 年底前完成徐行镇敬老院等 10 家存量养老机构改造任务，进一步提升农村地区养老服务机构服务能力。结合乡村振兴战略和乡村规划调整，大力发展农村养老服务，分片建设面向养老服务刚需的老年人社区托养场所，织密农村社区为老服务设施网络，提升社区综合为老服务中心（分中心）和日间照护机构的托养功能。鼓励有条件的村集体新办长者照护之家。实现村级标准化老年活动室全覆盖，同时不断拓展养老服务功能。推进互助式养老服务，以睦邻点为依托构建“邻里互助圈”，到 2022 年，全区建成示范睦邻点 150 家。（责任单位：区民政局、各镇）

（二）完善养老服务功能

5、深化医养结合工作。支持各类医疗卫生机构与养老服务机构以多种形式开展合作。落实《嘉定区社区卫生服务机构建设指导标准》，推动社区为老服务设施与社区卫生服务站、护理站或其他医疗设施统筹或邻近设置，支持“康养

社”等多种形式的医养结合社区资源配套。新建社区卫生服务中心开设一定规模老年护理床位，承担对养老机构、社区托养机构以及居家老人的医疗服务支撑，逐步实现社区内各类老年群体基本医疗服务全覆盖。按照户籍老年人口数 2.0% 的标准推进老年护理床位建设，其中医疗机构承担 1.25%、养老机构承担 0.75%。支持养老机构开展认知症照护专区建设，认知障碍照护床位数达到 400 张，规范认知症照护服务。在养老机构和医疗卫生机构之间，普遍开通双向转接绿色通道。鼓励养老服务机构通过设置医疗机构或与医疗机构合作的形式，开展中医药和康复适宜技术服务。鼓励医护人员到养老机构内设医疗机构执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。（责任单位：区卫生健康委、区民政局、各街镇）

6、推广综合照护服务模式。支持养老机构发挥溢出效应，在有能力的情况下积极向社区开放。鼓励保基本养老机构为老年人提供居家期上门、康复期护理、稳定期生活照料等养老服务。推动社区托养机构项目化运作，实现日托服务专业化、标准化。鼓励日托机构释放辐射效应，将专业服务延伸到家庭，提升助浴、助洁等居家养老服务项目水平。探索“家庭照护床位”，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。（责任单位：区民政局、各街镇）

7、增强社区服务能力。充分发挥综合为老中心（分中心）枢纽功能，强化社区养老资源与服务的统筹调配能力。充分发挥老年人日间照料机构功能，为高龄独居老人或经老

年照护统一需求评估有照护需求的老年人提供托养服务。持续推广中央厨房助餐模式，灵活设置老年人助餐点（分餐点），到 2022 年底形成覆盖城乡、布局均衡、方便可及的助餐服务网络，全区老年人助餐点（分餐点）不少于 350 个，助餐服务供给能力达到全区 65 岁以上户籍老年人的 5%。（责任单位：区民政局、各街镇）

8、增强家庭照料能力。巩固家庭养老的基础性作用，通过政府购买服务等方式，实施“老吾老”计划，普遍开展失能老年人家庭照料者技能培训。继续实施“老伙伴”计划，实现对无子女、高龄、独居老年人社区探访全覆盖。支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”，探索市场化运作和政府资助等方式，引导困难、无子女、失能、高龄等老年人家庭实施适老化改造。（责任单位：区民政局、各街镇）

9、提高智慧养老服务水平。充分发挥嘉定区综合为老服务平台作用，通过最新通信技术、物联网技术、智能终端技术，以上海市为老服务平台为依托，整合辖区内所有为老服务信息，以平台热线、服务门户网站及智能救助呼叫终端等科技产品为纽带，向老年人群提供包括“紧急救援、主动关爱、信息咨询、生活服务”为主的服务项目，构建覆盖全区的“安全、便捷、周到、规范”的智慧养老服务体系。（责任单位：区民政局、各街镇）

10、做实养老顾问服务。依托各类养老服务场所和居村工作人员，建立覆盖城乡社区的养老顾问网络，为老年人及其家庭提供养老方式、政策法规、康复辅具等咨询和指导服务。2019年，社区养老顾问点实现街镇全覆盖；2022年，实现居村全覆盖。通过“养老指南”、线上服务、广播电视传播等多种方式，拓展社区养老顾问工作渠道。（责任单位：区民政局、各街镇）

11、有序推行长期护理保险制度。区医保局会同区民政局、区卫生健康委研究制定相应规划，稳妥推进社区居家照护服务机构培育发展工作。切实做好长期护理保险服务机构纳保、基金监管和服务质量监控，规范长期护理保险服务。完善老年照护统一评估制度，做好评估质量控制。引导和培育社会化的评估机构和服务机构有序规范发展，发挥居（村）委会等基层组织贴近服务对象、贴近服务现场的优势，加强对需求评估、护理服务等重点环节管理。（责任单位：区医保局、区民政局、区卫生健康委）

（三）提升服务行业质量

12、强化养老服务行业综合监管。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、资金的安全。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，加强民政与消防、食品安全、卫生等专业监管信息联动、共享，

推动联合监管、联合执法、联合惩治。发挥行业协会作用，加强行业自律和诚信建设。强化养老服务领域社会信用体系建设，建立失信养老服务机构“黑名单”制度。完善养老机构运行数据公开制度，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。（责任单位：区民政局、区卫生健康委、区市场监管局、区应急局）

13、实施养老服务质量综合评价。以提高老年人满意度为目标，以养老机构服务质量专项行动为抓手，构建养老服务质量综合评价体系。开展养老服务质量日常监测和动态监测，持续开展养老服务质量满意度测评。制定区级养老服务机构绩效评价制度，评价结果纳入机构年度考核，与区养老机构运营补贴政策挂钩。（责任单位：区民政局）

14、推进养老服务规范化建设。对养老服务机构实行分类管理，认真做好养老机构等级评定工作。鼓励养老机构开展 ISO9001 质量管理体系认定，提升服务管理水平，争取到 2022 年至少 15 家养老机构实现贯标。强化养老服务机构消防、食品、特种设备等方面的安全责任和制度，全面加强物防、技防、人防等综合保障，确保养老服务运营安全有序。规范养老机构收费，区民政局委托专业机构定期开展消防安全、财务收支审计等专项检查。开展优质养老机构与薄弱养老机构的结对帮扶，补齐养老服务短板。（责任单位：区民政局）

（四）养老服务队伍提升计划

15、完善养老服务从业人员激励褒扬机制。定期组织养老护理员技能比武大赛，对获奖选手给予相应的精神和物质奖励。组织开展“最美护理员”、“优秀院长”等评比表彰活动，充分利用各类媒体资源，加强对获奖人员先进事迹与奉献精神的社会宣传，引导全社会尊重养老护理员的劳动创造和社会价值。关爱养老工作者身心健康，组织开展系列活动，打响“夕阳天使风采秀”品牌，提升养老服务从业人员团队认同感和职业归属感。（责任单位：区民政局、区人社局）

16、完善养老服务从业人员奖补制度。利用区级养老护理人员培训基地，对养老机构从业人员开展机构管理、护理技能岗位培训、日常定期培训与轮训，不断提高从业人员的业务素质和服务水平，从业人员持证率不低于 90%。继续设立养老机构护理员岗位补贴、养老护理员（含社区助老员）技术津贴。对本区养老服务机构从业人员参加本市养老护理课程培训、参加市组织的“老年服务与管理专业（专科）”等培训项目，实施相应补贴。同时，立足服务需求，积极引进各类专业人才，继续设立专业技术人员奖励补贴。到 2022 年，每千名老年人配备 1 名社会工作者，每百张养老床位至少配备 1 名社会工作者。（责任单位：区民政局、区财政局）

（五）养老服务市场活力提升计划

17、加快推进公办养老机构改革。公办养老机构一律纳入“保基本”范围，按照要求收住经老年照护统一需求评估达到相应照护等级的老年人，以及符合本区优待优抚政策条

件的老年人。允许公办养老机构在充分满足兜底保障需求的前提下适度向社会开放。大力推进公建民营，依据《关于本市公建养老服务设施推托社会力量运营的指导意见（试行）》，在区第一社会福利院（二期）护理院率先开展公建民营试点，鼓励有条件的街镇政府办养老机构探索开展公建民营。今后新增的政府投资养老服务设施，原则上均采取委托社会力量运营的模式，提高运行效率和服务水平。至 2022 年，政府运营的养老床位数占本区养老床位总数的比例不超过 50%。

（责任单位：区民政局、各街镇）

18. 支持各类主体进入养老服务市场。鼓励物业公司、物流企业、商贸企业等各类服务企业及驻区单位面向社区，为有需要的老年人提供基本生活服务。支持养老服务机构规模化、连锁化发展，打造 1--2 家具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌。（责任单位：区市场监管局、区民政局、区经委、区商务委）

三、保障措施

（一）提高认识，加强领导

实施方案是深化嘉定养老服务的纲领性文件，是完善“9073”养老服务格局的重要载体，也是加强社会养老服务体系建设的抓手，各级政府和各有关部门要统一思想，把深化养老服务摆上重要议事日程，将其纳入经济社会发展规划，同时进一步加大财政投入力度。区社会养老服务体系领导小组要发挥好统筹协调作用，定期召开会议，研究制定

落实措施，确保深化养老服务工作方案顺利实施。

（二）加强配合，协同推进

落实深化养老服务方案工作任务重、涉及部门多，各街镇各部门要敢于担当，按照各自职责分工，主动谋划，勇于攻坚克难。各部门间要加强协作，密切配合，合力推进，及时研究解决工作推进过程中遇到的突出矛盾和问题，确保各项任务目标的顺利完成。

（三）强化督导，综合考评

依据深化养老服务方案要求，将重点工作任务分解至各相关职能部门和街镇，作为刚性指标，并将养老服务工作完成情况列入对各有关部门、各街镇政府的年度绩效考核。区社会养老体系建设领导小组办公室牵头成立联合检查组，定期开展跟踪督查，加强综合研判，及时反馈检查结果，对工作落实有力、项目推进超前的部门和街镇给予表扬，对工作不力的单位进行提醒，推动本实施方案各项目标任务的有效落实。