

湘西自治州推进基本养老服务体系建设的 三年行动方案（2023-2025 年）

为实施积极应对人口老龄化国家战略，贯彻落实党中央国务院、省委省政府和州委州政府关于健全基本养老服务体系决策部署，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于推进基本养老服务体系建设意见》（中办发〔2022〕42 号）和《湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省推进基本养老服务体系建设的实施方案（2022-2025 年）〉的通知》（湘政办发〔2022〕68 号）等文件精神，结合我州实际，特制定以下行动方案。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持党对基本养老服务体系建设全面领导，坚持以人民为中心，坚持以改革创新为根本动力，坚持均等普惠、刚需为先、量力而行、系统协同的原则，实现政府主导、家庭尽责、市场和社会参与的有机统一。到 2025 年底，以满足全州老年人需求为基础，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系进一步健全；以失能失智老年人、经济困难老年人作为侧重点的长期照护服务体系基本建立，社区老年人就近享受便捷的居住、养老、医疗、康复、护理、精神慰藉等照顾服务体系初步实现；养老服务供给更加丰富、结构更加合理，质量标准体系更加

明确；养老服务信息化、智能化、专业化水平显著提升，多业态实现融合发展，养老服务业对经济发展的贡献进一步加大，不断提高老年人的获得感、幸福感、安全感。

二、重点任务

（一）实施基本养老服务设施补短板强弱项工程

1. 加强养老服务机构消防安全设施。新建、改（扩）建养老服务机构依法办理建筑消防审核验收或备案，未验收合格一律不得投入使用。已建成未达标的公办养老服务机构通过消防安全改造提升或关停并转等措施，确保 2025 年所有养老服务机构消防安全 100% 达标。（各县市人民政府，州民政局、州自然资源和规划局、州住建局、州消防救援支队、州发改委按照职责分工负责）

2. 完善养老服务设施网络。编制《湘西自治州养老服务设施专项规划》，纳入《湘西自治州国土空间总体规划（2021-2035）》，合理确定养老服务设施种类、数量、规模以及布局。实施公办养老服务机构能力提升项目和普惠养老城企联动专项行动，提升公办养老机构失能老年人照护能力，新建、改扩建县级特困人员失能照护中心（社会福利院）和区域性中心敬老院，加大护理型床位改造力度，增设失智老年人照护专区。到 2025 年，全州特困供养机构护理型床位占比达到 55% 以上。依托社区居家养老服务网络建设项目，组网建设运营公办社区养老服务机构。确保每个县市至少有 1 所县级特困人员失能照护中心（100-500 张床位），1-4

所区域性中心敬老院（100-150 张床位），4-6 所公办社区养老服务机构（30-50 张床位），街道综合养老服务机构（50-150 张床位）实现全覆盖。（各县市人民政府，州民政局、州自然资源和规划局、州发改委、州财政局、州卫健委、州退役军人事务局按职责分工负责）

3. 夯实社区居家养老服务平台。合理规划养老机构、社区养老服务平台等服务供给布局，通过新建、改建、扩建、购置、置换、租赁等方式，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准配置社区养老服务设施。新建住宅小区应将养老用房纳入公共服务配套用房计划，与新建住宅小区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达到规划和建设指标要求的，按标准通过购置、置换、租赁等方式配置养老服务设施，支持盘活利用存量资源改造为养老服务设施，保证老年人就近养老需求。支持利用综合服务设施用于养老服务，支持养老机构利用配套设施提供社区养老服务，支持养老机构参与社区养老服务平台管理运营。到 2025 年，实现以老年人生活服务小区为核心的 15 分钟基本养老服务圈，并通过养老综合服务平台，链接专业机构、队伍，及时有效满足老年人医疗、康复、照护、全托、日托以及助餐、助洁等服务。在全州试点建设一批长者食堂，提供助餐、送餐等服务。支持家政服务企业、物业服务企业、专业社会组织提供居家社区养老服务。开展康复辅助器具

社区租赁服务，逐步实现嵌入式康复辅助器具销售和租赁网点全覆盖。（各县市人民政府，州民政局、州自然资源和规划局、州住建局按职责分工负责）

4. 健全农村互助养老服务体系。推进养老服务与乡村振兴有效融合，构建“有场地、有设备、有内容、有经费”农村互助式养老服务网络，建设老年人综合照料中心、互助养老服务中心或幸福院等农村互助养老服务设施。支持乡镇特困人员供养服务机构将专业养老服务延伸到村级养老服务设施和居家老年人。设立农村为老公益服务岗位。建立村级老年协会自我服务、自我管理，参与独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人探访关爱制度。将互助养老纳入“互助五兴”基层治理体系，对助老服务量化积分，村民凭积分可在爱心超市进行物品兑换或等值服务兑换。到2025年底前，50%以上的行政村建成村级互助养老服务设施，实现特殊困难老年人探访率100%。（各县市人民政府，州民政局、州农业农村局、州乡村振兴局、州人社局、州委组织部，按职责分工负责）

（二）实施基本养老服务能力大提升工程

5. 制定落实基本养老服务清单。各县市人民政府要在2023年11月底前对照本方案及服务清单制定发布具体服务清单，明确具体服务对象、内容、标准及支付责任等，县级清单应涵盖州级清单服务项目，且覆盖范围和实现程度不得低于州级清单要求。并

根据经济发展水平、老年人养老服务需求，适时调整清单项目，及时公开发布。鼓励有条件的县市建立基本养老公共服务清单年度发布制度。（各县市人民政府，州民政局负责）

6. 建立基本养老服务对象精准服务主动响应识别机制。明确基本养老服务对象要面向全体老年人。“十四五”时期重点聚焦老年人面临家庭和个人难以应付的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求。主要包括特困供养老人、低收入家庭老年人，经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄老年人，计划生育特殊家庭、享受国家定期抚恤补助的优抚对象老年人等经济困难和亟需照护的老年人。依托全省一体化政务服务平台，推进跨部门数据共享，建立困难老年人精准识别、主动发现和动态调整机制，加强动态管理。强化基本养老服务精准匹配，打破区域限制，根据老年人能力综合评估结果，精准匹配基本养老服务项目。依托国家人口基础信息库推进基本养老服务对象信息、服务保障信息统一归集、互认和开放共享，做好基本养老服务政策、资金、服务对象等信息公开，接受公众监督。（州民政局、州卫健委、州退役军人事务局、州残联、州财政局按职责分工负责）

7. 建立老年人能力综合评估制度。全面落实现有老年人能力、健康、残疾、照护等相关评估制度，按照全省统一部署，建立全省统一、结果互认的老年人能力综合评估制度，科学确定老年人能力等级，作为享受基本养老服务补贴、接受居家社区养老

服务、享受长期护理保险待遇等依据。探索建立重度失能人员长期护理保障制度，切实解决重度失能老人基本护理保障需求。（州民政局、州卫健委、州医保局、州人社局按职责分工负责）

8. 提升公办养老机构照护水平。发挥公办养老机构提供基本养老服务的基础作用，兜底保障特困人员集中供养需求。加大公办养老机构运转经费保障力度，持续提升在院老年人生活质量和照护水平。推进县级公办养老机构体制改革，建立公办养老机构入住评估管理制度，明确入住条件和排序原则，强化对失能特困老年人的兜底保障，在满足政策保障对象入住需求的前提下，可适当安排失能老年人入住。现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合条件申请入住公办养老机构的，同等条件下优先安排。仍有空余床位的，应向社会其他老年人提供普惠有偿的养老服务。推动养老机构应急救援体系建设，提升应急保障能力。（州民政局、州财政局、州退役军人事务局按职责分工负责）

9. 强化人才队伍支撑。强化养老从业人员激励保障政策，对符合条件取得养老护理员职业技能等级证书的从业护理员按规定发放补贴，鼓励各地统筹各类资金，结合当地实际在乡镇、村合理开发为老服务公益性岗位，优先吸纳返乡农民工、留守妇女、本地富余劳动力等从事养老服务一线岗位。支持用人单位发放养老从业人员一次性入职补贴、养老服务岗位补贴等，稳步提高养

老服务一线工作人员工资待遇水平。支持举办不同层级的养老护理员技能比赛，对获奖的选手给予一定的资金奖励。到 2025 年，实现养老从业人员培训轮训全覆盖，养老护理员岗前培训率达 100%，养老护理员持证上岗率达 80%以上，敬老院院长职业化率达 50%以上。（州人社局、州民政局、州财政局按职责分工负责）

（三）实施基本养老服务多元参与工程

10. 强化国有经济在养老领域有效供给。加强国有经济在养老基础设施领域布局，引导国有资本积极发展以养老服务为主责主业、具有清晰产权关系和健全治理结构的国有企业作为普惠养老服务基础设施建设和投融资的主要主体。探索通过混合所有制改革、引入战略投资方和专业运营管理机构等多种形式，盘活存量资产，组建养老服务领域国有企业集团。（州财政局<州国资委>、州发改委、州民政局按职责分工负责）

11. 深入推进医养结合发展。促进现有医疗卫生机构和养老机构合作，推动基层医疗卫生、养老服务等公共服务设施统筹布局、资源共享、服务衔接，支持基层医疗卫生机构提高康复、照护、护理床位比例和增设安宁疗护床位，为老年人提供养老照护和安宁疗护等服务，为基层养老服务机构提供签约医疗护理服务。支持基层医疗卫生机构、养老机构中的护理人员和乡村医生为居家失能老年人提供上门护理服务。落实养老服务机构传染病防控和安全生产责任，医疗卫生机构提供养老服务的场所要与医疗服

务区域实行分区管理，做到物理隔离、独立设置。（州卫健委、州民政局按职责分工负责）

12. 强化家庭承担赡养责任。强化家庭养老服务主体责任，引导通过购买社会保险、商业保险和加强财产储备等方式提前为老年生活提供支撑。推进特殊困难老年人家庭居家适老化改造，2023-2025 年全州每年改造完成 1000 户以上。推进家庭养老床位建设，对符合条件的给予建设和服务补贴。将符合条件的失能老年人家庭成员照护职业技能培训纳入政府职业技能培训补贴范围，提高家庭成员照护能力。（州民政局、州财政局、州人社局按职责分工负责）

13. 支持引导社会力量参与养老服务。发挥政府资金引导和撬动作用，综合运用规划、土地、财政、投资、融资等支持政策，引导各类社会主体提供基本养老服务，支持建设一批方便可及、价格合理、质量有保障的规模化、品牌化、连锁化养老服务机构。鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金会、志愿服务等方式提供支持和帮助，探索建立“标准统一、通存通兑”的养老服务时间银行机制。（州发改委、州民政局、州财政局、州商务局、州自然资源和规划局、州住建局按职责分工负责）

（四）实施基本养老服务产业培育工程

14. 开发应用优质养老产品。鼓励企业加大老年用品创新力

度，围绕老年人衣食住行，支持企业开发、设计、销售符合老年人需求的特色产品和服务，针对机构养老、日间托养、上门护理等需求，重点开发清洁卫生、饮食起居、生活护理等老年用品。推广社区老年人康复辅具租赁，集聚发展老年功能器械制造、老年服饰生产、特色中药材加工等涉老产业，推广健康管理类、养老监护类、康复辅助器具类、中医智能化等适老化产品，满足老年人健康养老康复辅具需求。（州民政局、州商务局、州卫健委按职责分工负责）

15. 加强多种业态养老产业融合。推进政府、市场与社会的协同发展，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，引导各类主体提供普惠养老服务。鼓励各类企业履行社会责任，参与发展养老服务，促进养老产业与文化、旅游、教育、健康、金融等产业融合发展。鼓励打造多业态养老产业融合社区，鼓励引导物业公司因地制宜利用小区物业用房设立养老服务站点，物业企业为老年人提供“闲时间”服务。鼓励企业开发老年特色旅游产品，拓展老年医疗旅游、老年观光旅游、老年乡村旅游等新业态。（州发改委、州自然资源和规划局、州文旅广电局、州住建局、州财政局按职责分工负责）

16. 培育多元养老服务产业组织。支持培育新型养老模式产业组织，为进一步推动机构、社区养老服务向居家老年人延伸，支持培育提供“居家养老+家政”“居家养老+物业”等上门服务的

产业组织，为居家老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉等服务，对新型养老模式产业组织进行市场化运作，培育养老服务产业品牌，加强标准化、专业化、连锁化建设。（州民政局、州商务局、州住建局按职责分工负责）

三、保障措施

（一）加强组织领导。各级党政主要负责人负总责，积极推进基本养老服务体系三年行动，将基本养老服务体系纳入各级经济社会发展规划和重要议事日程。各有关部门和单位按照职责分工，明确落实措施和进度安排。

（二）强化政策支持。州县财政按照支出责任保障公办养老机构运转，纳入年度财政预算。支持社会力量举办养老机构并落实建设床位补贴，对社会力量新建且安全运营、社会效益良好、达到二级以上标准的民办养老机构，根据实际投入使用的床位数进行补贴。民办养老机构接收所在县市辖区户籍 60 周岁以上老人，按照全自理、半失能、全失能程度分别给予机构运营补贴。社会资本投资新建城镇社区老年人日间照料机构、农村村级互助养老服务设施，给予一次性建设补贴。对正常运营一年以上且持续运营良好的民办和公办社区日间照料机构、村级互助养老服务设施给与年度运营补贴。支持专业机构和服务组织连锁运营城镇社区日间照料机构，给予品牌运营补贴。支持试点建设长者食堂，对持续开展服务、运营良好的长者食堂，给予适当助餐补贴。补

贴标准由各级财政、民政部门研究制定。

（三）完善综合监管。健全各部门协同配合机制，规范公办养老机构的资金使用和资产管理，完善养老服务机构事前、事中、事后监管链条，加强从业人员背景审查，强化风险排查和监测预警，严厉查处违法犯罪行为，稳妥处置涉众型金融风险。强化养老服务机构登记备案管理、风险预警排查，加大违法违规行为打击处置力度，消除养老服务机构在建筑、消防、食品、医疗卫生、疫情防控等方面的安全风险隐患，提高养老服务、安全管理、风险防控的能力和水平。加强对养老服务机构从事医疗护理、康复治疗、消防管理等服务人员任职资格的监管，加强对培训评价组织和职业技能等级证书的监管，防止出现乱培训、滥发证现象，依法依规从严惩处养老服务机构欺老、虐老等侵害老年人合法权益的行为。加快养老服务领域社会信用体系建设，完善养老服务领域企业信用记录和人员档案数据库。推动成立各级养老服务行业协会，加强行业自律。广泛开展老年人防诈骗宣传活动，依法严厉打击养老服务诈骗犯罪，切实保障老年人合法权益。

（四）加大考核激励。各县市要将基本养老服务工作纳入政府绩效考核，对基本养老服务体系相关指标实施情况定期评估监测，建立基本养老服务年度绩效评价常态化机制。

（五）营造良好氛围。开展人口老龄化教育，积极践行社会主义核心价值观，传承弘扬“孝亲敬老”的中华民族传统美德和

优秀文化。积极利用春节、中秋节、重阳节等传统节日宣传孝道文化，持续开展“敬老月”系列活动，选树表彰孝亲敬老先进典型，推动敬老养老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。各县市要主动做好基本养老服务政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，畅通意见建议反馈渠道。充分调动各方支持配合基本养老服务体系建设的积极性和主动性。

附件：湘西自治州基本养老服务清单

附件

湘西自治州基本养老服务清单

对象	服务项目		服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
达到待遇享受年龄的老年人	1	职工基本养老保险	为符合条件的参保老年人按时足额发放基本养老金。	物质帮助	州人力资源和社会保障局
	2	城乡居民基本养老保险	为符合条件的参保老年人发放基础养老金和个人账户养老金。	物质帮助	州人力资源和社会保障局
	3	健康管理服务	基层医疗卫生机构,为符合条件的 65 周岁及以上老年人,每年提供 1 次健康管理服务,内容包括生活方式和健康指导;每年提供 1 次中医药健康管理服务,内容包括中医体质辨识和中医药保健指导。	照护服务	州卫生健康委
	4	就医便利服务	所有医疗机构为 60 周岁及以上老年人提供挂号、就医等方面的便利服务。	照护服务	州卫生健康委
	5	居家上门服务	为符合当地规定的经济困难的高龄、失能(失智)、计划生育特殊家庭老年人,通过政府购买服务的方式引入第三方专业服务组织,提供助餐、助洁、助浴、助医、助行、助急等居家上门服务。	照护服务	州民政局
65 周岁及以上老年人	6	老年人能力综合评估	为有需求的老年人提供能力综合评估,可与基本公共卫生服务结合,做好老年人能力综合评估与健康状况评估的衔接。	照护服务	州民政局 州卫生健康委
80 周岁及以上老年人	7	高龄津贴	为本地户籍 80-99 周岁及以上老年人,按户籍所在地确定标准发放高龄津贴。	物质帮助	州民政局 州财政局
	8	百岁老人长寿保健补助	为本地户籍 100 周岁及以上老年人,按每人每月不低于 200 元标准发放百岁老人长寿保健补贴。	物质帮助	州民政局 州财政局
经济困难的老年人	9	基本养老服务补贴	为经济困难的老年人提供养老服务补贴。	物质帮助	州民政局
	10	居家适老化改造	为分散供养特困老年人家庭以及低保对象中的高龄、失能、重度残疾的老年人家庭,通过政府补贴等方式,为经济困难的老年人提供居家适老化改造服务。	照护服务	州民政局

对象	服务项目		服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
经认定生活不能自理的老年人	11	护理补贴	为经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴。	物质帮助	州民政局
	12	家庭养老支持服务	符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴。	照护服务	州人力资源和社会保障局 州民政局
纳入最低生活保障范围的老年人	13	最低社会保障	对获得最低生活保证金后生活仍有困难的老年人，采取必要措施给与生活保障。	物质帮助	州民政局
特困老年人	14	分散供养	为无劳动能力、无生活来源、无法定赡养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的，自愿选择在家供养的 60 周岁及以上特困老年人，由县级政府民政部门依照有关规定给予分散供养，提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等，基本生活标准不低于当地最低生活保障标准的 1.3 倍，对生活不能自理的给予照料。	照护服务	州民政局
	15	集中供养	为无劳动能力、无生活来源、无法定赡养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的，自愿选择集中供养以及因失能等原因需要机构专业照护服务的 60 周岁及以上特困老年人，由县级政府民政部门按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构，提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等，基本生活标准不低于当地最低生活保障标准的 1.3 倍，对生活不能自理的给予照料。	照护服务	州民政局
特殊困难老年人	16	探访服务	为独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人，通过政府购买服务等方式，由基层组织、社会组织等开展居家探访与帮扶等关爱服务。	关爱服务	州民政局
对国家和社会作出特殊贡献的老年人	17	集中供养	老年烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属和进入老年的残疾军人、复员军人、退伍军人，无法定赡养人、扶养人或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力且享受国家定期抚恤补助待遇的，提供集中供养、医疗等待遇。	照护服务	州退役军人事务局
计划生育特殊家庭老年人	18	优先享受机构养老	同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构。	照护服务	州民政局

对象	服务项目		服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
经认定符合条件的残疾老年人	19	困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴	为最低生活保障家庭中的残疾老年人（经认定符合条件的困难残疾老年人），按当地规定标准发放困难残疾老年人生活补贴；为残疾等级评定为一级、二级且需要长期照护的重度残疾老年人提供护理补贴。	物质帮助	州民政局
生活无着的流浪、乞讨老年人	20	社会救助	依照有关规定，对生活无着的流浪、乞讨老年人给予救助。	物质帮助	州民政局
特困老年人	21	特困人员照料护理费	为本地户籍集中供养特困老年人的照料护理人员发放照料护理费。原则上全自理、半护理、全护理特困人员照料护理费用不得低于当地上年度最低工资标准的十分之一、六分之一、三分之一。	照护服务	州民政局
计划生育特殊家庭老年人	22	计划生育特殊家庭对象老年护理补贴	对具备湘西州户籍且年满 60 周岁的计划生育特殊家庭对象，发放每人每月 300 元的老年护理补贴。	物质帮助	州卫生健康委 州财政局 州计生协会
计划生育特殊家庭老年人	23	计划生育特殊家庭老年人慰问金	对年满 60 周岁的计划生育特殊家庭老年人在重阳节开展一次走访慰问，并按照 300 元每人每次的标准发放慰问金。	物质帮助	州计生协会 州财政局
对国家和社会作出特殊贡献的老年人	24	部分 60 周岁以上农村籍退役士兵老年生活补助	向符合条件的年满 60 周岁及以上的农村籍退役士兵发放老年生活补助。	物质帮助	州退役军人事务局
对国家和社会作出特殊贡献的老年人	25	部分烈士子女定期生活补助	向符合条件的部分年满 60 周岁农村和城镇无工作单位烈士子女发放定期生活补助。	物质帮助	州退役军人事务局