

# 杨凌农业高新技术产业 示范区管委会办公室 文件

杨管办发〔2024〕20号

## 杨凌示范区管委会办公室 关于印发推进基本养老服务体系 建设实施方案的通知

杨陵区人民政府，管委会各工作部门、各直属机构：

《杨凌示范区推进基本养老服务体系建设实施方案》已经管委会同意，现予以印发，请遵照执行。

杨凌示范区管委会办公室

（此件公开发布）

2024年12月23日

# 杨凌示范区推进基本养老服务体系建设的实施方案

为贯彻落实《陕西省人民政府办公厅关于印发推进基本养老服务体系建设的实施方案的通知》（陕政办发〔2023〕23号）精神，加快构建与我区人口老龄化形势相协调、经济社会发展水平相适应、老年人需求相匹配的基本养老服务体系，更好保障老年人生活，结合工作实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

（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，认真贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神和省委、省政府决策部署，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，坚持党对基本养老服务体系建设的全面领导，坚持以人民为中心，坚持以改革创新为根本动力，加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，不断增强全区老年人的获得感、幸福感、安全感。

（二）工作目标。到2025年，基本养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单更加完善，服务供给、服务保障、服务监管等机制不断健全，养老服务设施布局更加合理，基本养老服

务供给能力和服务质量明显提升。

## 二、重点工作

### （一）制定落实基本养老服务清单

1. 制定基本养老服务清单。对照《陕西省基本养老服务清单》服务项目，立足杨凌实际，制定《杨凌示范区基本养老服务清单》，服务项目包含职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、老年人能力综合评估、高龄津贴、养老服务补贴、家庭适老化改造、护理补贴、最低社会保障、探访关爱服务、公共文化服务等方面。〔示范区民政局、卫生健康局、发展改革局、医保局、交通运输局、文旅体育局、司法局、公安局、财政局、人力资源社会保障局、退役军人事务局、残联等按职责分工负责〕

2. 建立清单动态调整机制。在提高基本公共服务均等化水平的过程中，逐步拓展基本养老服务的对象和内容。统筹考虑必要性和可持续性，根据示范区经济社会发展水平、财力状况等因素，动态调整《杨凌示范区基本养老服务清单》。（示范区民政局、卫生健康局、发展改革局、医保局、交通运输局、文旅体育局、司法局、公安局、财政局、人力资源社会保障局、退役军人事务局、残联等按职责分工负责）

### （二）建立精准服务主动响应机制

3. 加强基本养老服务统计工作。按照国家统计局和省统计局的统一部署，在人口抽样调查中开展老年人口状况统计，每年

定期发布老年人口状况主要数据。科学设置基本养老服务调查统计项目和具体指标，开展基本养老服务统计监测工作，建立基本养老服务项目统计调查制度和发布制度，定期发布基本养老服务统计数据。（示范区统计局、民政局、卫生健康局按职责分工负责）

4. 开展老年人能力综合评估。贯彻实施老年人能力评估规范国家标准，开展老年人能力、需求、身体状况、照护情况等相关评估。将评估结果作为发放经济困难老年人服务补贴、家庭适老化改造、设立家庭养老床位等基本养老服务的重要依据。（示范区民政局、卫生健康局、财政局、医保局按职责分工负责）

5. 建立困难老年人主动发现机制。依托全省一体化政务服务平台和数据共享交换平台，推进困难老年人基础信息采集和跨部门数据共享。建立健全困难老年人精准识别和动态管理机制，细化与常住人口、服务半径挂钩的制度安排，将符合条件的困难老年人主动纳入保障和服务范围，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。（示范区民政局、卫生健康局、医保局、公安局、统计局、残联、大数据局、管委会办公室按职责分工负责）

6. 做实困难老年人探访服务。通过购买服务，采取上门探视、通讯探访等多种方式，对分散供养特困老人、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人开展探访关爱服务，到2025年月探访率达100%。充分发挥镇（街道）社工站专业服务作用，运用“五社联动”工作机制，推动实施网格化管理，

鼓励邻里互助、结对帮扶，支持社区社会组织、社会工作者和志愿者等参与探访关爱服务。（杨陵区政府，示范区民政局、卫生健康局、残联按职责分工负责）

7. 提升基本养老服务信息化水平。加强养老服务领域信息无障碍建设，坚持传统线下服务方式与智能化服务并行，通过社区课堂培训、入户指导等方式，切实解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难。（杨陵区政府，示范区民政局、大数据局按职责分工负责）

### （三）完善基本养老服务保障机制

8. 推动建立长期照护保障制度。加强老年人社会救助、社会福利和社会保障政策衔接。按照全省统一安排，稳步开展长期护理保险制度试点，重点解决重度失能人员基本护理保障需求。为经济困难老年人提供养老服务补贴、为经济困难失能老年人提供护理补贴，合理确定补贴覆盖范围和补贴标准，做好与残疾人“两项补贴”、长期护理保险等政策的衔接。鼓励商业保险公司开发适合老年人需求的人身保险产品，引导老年人购买意外伤害保险。（示范区民政局、残联、财政局、医保局、国家金融监督管理总局杨凌监管支局按职责分工负责）

9. 完善基本养老服务经费保障机制。持续加大预算内投资建设项目，积极发展养老服务事业。进一步优化基本养老服务经费保障机制，两级财政统筹现有资金渠道给予支持，用于社会福利事业的福利彩票公益金不低于60%支持发展养老服务。拓展资

金统筹渠道，鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量开展面向老年人的公益慈善和志愿服务活动，依法通过慈善捐赠、公益活动、志愿服务等方式为基本养老服务提供支持和帮助。（杨陵区政府，示范区发展改革局、民政局、财政局按职责分工负责）

10. 落实养老服务优惠扶持政策。开展居家和社区基本养老服务提升行动项目，支持物业、家政服务企业因地制宜提供居家社区养老服务，鼓励社区引导辖区家政企业经备案后提供老年助餐服务。落实养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。建立民政、税务部门共享的养老服务企业和社会组织信息通报机制，提高税收减免工作效率。（示范区民政局、发展改革局、财政局、住建局、工业商务局、税务局按职责分工负责）

#### （四）提高基本养老服务供给能力

11. 科学规划养老服务设施布局。民政部门要会同自然资源部门，根据本行政区域国土空间规划和老年人口分布、公共服务资源、养老服务需求、经济发展等因素，编制养老服务设施布局专项规划，纳入同级国土空间规划同步实施，保障养老服务设施用地。（示范区自然资源局、民政局、发展改革局按职责分工负责）

12. 配齐居家社区养老服务设施。按照陕西省养老服务设施用地标准，配套建设养老服务设施。新建居住区按照人均用地不低于 0.1 m<sup>2</sup>的标准和要求，按照同步规划、同步建设、同步验收、

同步交付使用要求，确保养老服务用途；既有居住小区通过补建、购置、置换、租赁等方式达到配建标准，不得挪作他用。制定已建成居住区养老服务设施配建具体工作方案，尽快补齐社区养老服务设施短板。政府投入资源或者出资建设的养老服务设施优先用于基本养老服务。（示范区民政局、自然资源局、住建局、发展改革局按职责分工负责）

13. 发挥公办养老机构基础作用。突出公办养老机构公益属性，强化兜底保障养老服务能力，对有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。建立健全杨陵区社会福利院入住管理制度，重点向经济困难的空巢、留守、失能、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人等提供服务，同等条件下优先安排现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属及退役军人等入住。提升杨陵区社会福利院服务能力，聚焦高龄、失能老年人长期照护服务的刚性需求，增设失能失智老年人照护专区。到2025年，护理型床位占比不低于60%，星级评定达到三星标准。（杨陵区政府，示范区民政局、发展改革局、卫生健康局、退役军人事务局按职责分工负责）

14. 拓展基本养老服务设施供给渠道。提升国有经济对养老服务体系的支持能力，强化国有经济在基本养老服务领域有效供给。开展城企联动普惠养老专项行动，增加普惠养老服务有效供给。发挥政府引导和财政资金示范带动作用，支持社会力量参与提供基本养老服务，扶持养老服务机构规模化、品牌化、连锁化

发展。到 2025 年底，至少打造一家养老服务领域“杨凌品牌”。大力发展银发经济，促进智慧健康养老产业发展，推动养老事业和养老产业协同发展，加快信息技术、智能硬件等产品在养老服务领域的开发应用。（示范区发展改革局、民政局、国资局、卫生健康局、财政局按职责分工负责）

15. 加强居家养老服务设施运营管理。充分发挥城市社区日间照料中心和农村互助幸福院在服务老年人基本生活和照料需要的积极作用，持续规范提升运营服务水平。居家养老服务设施应优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾等老年人的服务需求，提供家庭养老指导服务，帮助家庭成员提高照护能力。鼓励和动员企业、慈善组织和其他社会力量助力设施运营。鼓励居家养老服务设施向留守儿童、残疾人等开放，充分发挥设施的社会效益。（示范区民政局、财政局、人力资源社会保障局按职责分工负责）

#### （五）提升基本养老服务便利化可及化水平

16. 完善居家社区养老服务网络。在街道建设具备全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹等功能的区域综合养老服务中心，到 2025 年，全区镇（街道）区域综合养老服务中心覆盖率不低于 60%， “一刻钟”养老服务圈基本形成。开展老年助餐服务行动，全力推进覆盖城乡、布局均衡、方便可及、服务规范的老年助餐服务网络。引导物业、家政等服务企业开展居家养老服务，提升便捷化水平。杨陵区社会福利院在满足集中

供养需求的前提下，空余床位向社会开放。（杨陵区政府，示范区民政局、发展改革局、财政局、卫生健康局按职责分工负责）

17. 推进医养康养结合。支持养老机构、医疗卫生机构之间开展签约合作，鼓励医疗卫生机构在养老服务机构设立医疗服务站点，并向养老机构、居家老年人提供上门服务。实施社区医养结合能力提升行动，依托社区卫生服务机构和养老服务机构，为辖区内失能、高龄、重病等老年人提供预防保健、健康管理、疾病诊治、医疗护理为主兼顾日常生活照料的医养结合服务。普及社区老年健康教育，加强老年人群重点慢性病的早期筛查、干预及分类指导，开展老年口腔健康、老年营养改善和心理关爱行动。依托资源优势，打造一批旅居养老基地。（示范区民政局、卫生健康局、医保局、文旅体育局按职责分工负责）

18. 建设老年友好型社会。开展公共服务设施改造，加快推进无障碍改造和环境建设，鼓励已建成居住区结合老旧小区改造，加装电梯、养老应急呼叫器等适老化设施。加强道路设施、休憩设施、信息化设施、服务设施等老年人日常生活设施和场所的无障碍建设。推进公共空间、消费场所等无障碍建设，提高适老化水平。（示范区住建局、民政局、交通运输局、财政局按职责分工负责）

19. 加强适老化改造。引导老年人家庭实施居家适老化改造，对纳入分散供养特困人员、低保对象的高龄、失能、残疾等农村老年人家庭、城镇老年人家庭，分别按每户不超过2000元、

4000 元的标准给予改造补助。对其他持二级重度残疾人证的困难残疾老年人家庭，按照户均 2500 元的标准实施无障碍改造。对符合条件的烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、伤残退役军人等对国家和社会作出特殊贡献的老年人家庭进行适老化改造。（示范区住建局、民政局、退役军人事务局、交通运输局、残联、财政局按职责分工负责）

#### （六）提升养老服务队伍能力

20. 加大养老人才培养力度。持续实施养老护理员“千人培训计划”，每年组织养老护理员、养老院院长及各类专业人员培训，到 2025 年，全区培训养老护理员不少于 500 人次，按规定给予培训补助。开展居家和社区基本养老服务提升行动，推动陕西医科学校等职业学校加强人才培养。将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等技能培训的，按规定给予补贴。增加养老护理员配备，2025 年底杨陵区社会福利院收住的失能老年人养护比例不低于 1：4。鼓励养老机构养老护理员全员持证上岗，支持养老服务从业者考取社会工作职业资格证书。（示范区人力资源社会保障局、民政局、财政局按职责分工负责）

21. 健全养老护理员激励机制。建立健全养老护理员培养、岗位（职务）晋升、激励评价机制，组织开展养老护理员职业技能等级认定，引导用人单位健全和完善职业技能等级与薪酬待遇挂钩机制。（示范区人力资源社会保障局、民政局、财政局按职

责分工负责)

22. 发挥为老服务组织作用。引导社会组织、慈善组织、志愿服务组织等力量参与为老服务,开展“银龄互助”活动。鼓励持证社会工作者开展老年社会工作,引导专业社会服务组织及在校学生参与志愿服务。到2025年,每千名老年人配备社会工作者人数达到1.2人以上。(示范区民政局、党工委宣传部按职责分工负责)

### (七) 强化养老服务综合监管

23. 强化养老机构安全生产监管。完善绩效评价和监督检查制度,健全养老服务机构及其他养老服务组织等级评定办法和“双随机、一公开”工作机制。加强养老服务机构设施建设、运营秩序、安全管理、资金使用和从业人员等方面监管,建立健全综合监管长效机制。(示范区民政局、市场监管局、应急管理局、消防救援支队按职责分工负责)

## 三、保障措施

(一) 加强组织领导。发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持主要负责同志要亲自抓、负总责,将基本养老服务体系纳入经济社会发展规划和重要议事日程,纳入民生实事项目。充分发挥杨凌示范区养老服务联席会议制度的重要作用,定期研究推动解决基本养老服务体系建设工作中的重大问题。各有关部门和单位要按照职责分工,明确落实措施和进度安排。

（二）强化督导监管。示范区民政局会同发展改革局、财政局等部门，建立健全评价机制，做好基本养老服务体系建设和综合绩效评估工作。杨陵区政府要切实履行责任，落实支持政策，加强绩效评价和监督检查，强化基本养老服务综合监管，确保服务质量和安全，对违法违规行为严肃追究责任。

（三）营造良好氛围。各部门要充分利用各类媒介，树立积极老龄观，主动做好政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，畅通意见建议反馈渠道。要积极开展养老服务法治宣传教育，广泛凝聚社会共识，营造全社会关注养老服务、关心养老事业、支持基本养老服务体系建设的的良好氛围。重要改革事项要充分听取意见，提前做好风险评估。

附件：杨凌示范区基本养老服务清单

附件

## 杨凌示范区基本养老服务清单

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
1	职工基本养老保险	为符合条件的参保退休人员按时足额发放基本养老金。	符合条件的 60 周岁及以上老年人	物质帮助	示范区人力资源 社会保障局、示范区养 老经办处
2	城乡居民基本养老 保险	为符合条件的参保对象发放基础养老金和个人账户养老金，并按规定享受基础养老金调整。	符合条件的 60 周岁及以上老年人	物质帮助	示范区人力资 源社会保障局
3	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，做好老年人能力综合评估与健康状况评估的衔接。	65 周岁及以上老年人	照护服务	示范区民政 局、卫生健康 局、医保局
4	高龄津贴	年满 70-79 周岁老年人，每人每月发放 50 元；80-89 周岁老年人，每人每月发放 100 元；90-99 周岁老年人，每人每月发放 200 元；100 周岁及以上的老年人，每人每月发放 300 元。	杨陵户籍年满 70 周岁以上老年人	物质帮助	示范区民政局

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
5	养老服务补贴	按每人每月 200 元标准执行。	纳入最低生活保障家庭中的 60 周岁及以上的重度失能和完全失能老年人	物质帮助	示范区民政局、财政局
6	家庭适老化改造	原则上农村家庭改造按每户 2000 元；城镇家庭改造按每户 4000 元补助标准实施。对其他持二级重度残疾人证的困难残疾老年人家庭，按照户均 2500 元的标准实施无障碍改造。	60 周岁及以上的分散供养特困老年人家庭以及低保对象中失能、高龄、重度残疾的老年人家庭和计划生育特殊家庭	照护服务	示范区民政局、财政局、残联
7	照料护理费	全自理标准为 216 元/月，半护理标准为 324 元/月，全护理标准为 540 元/月。	经认定的未入住特困供养服务机构特困老年人	照护服务	示范区民政局
8	经济困难失能老年人集中照护服务	每名符合条件老年人享受的救助额度为入住养老机构实际收费标准扣除老年人已获得的最低生活保障金、残疾人“两项补贴”等行政给付后的差额。	救助对象暂定为已纳入最低生活保障范围，且经评估为完全失能等级并自愿入住养老机构的老年人。	照护服务	示范区民政局

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
9	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。	经认定生活不能自理的经济困难老年人	照护服务	示范区人力资源社会保障局、民政局
10	最低生活保障	按每人每月不低于当地低保标准的30%增发保障金。	低保家庭中的70周岁及以上老年人	物质帮助	示范区民政局
11	特困人员救助供养	对选择在家供养的特困老年人，由杨陵区民政局给予分散供养，提供基本生活条件、照料服务、疾病治疗、办理丧葬事宜等，对生活不能自理的给予照料。	选择在家分散供养的60周岁及以上特困老年人	照护服务	示范区民政局
12		对需要集中供养的特困老年人，由杨陵区民政局安排到杨陵区社会福利院，提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等，对生活不能自理的给予照料。	需要集中供养的60周岁及以上特困老年人	照护服务	示范区民政局

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
13	特殊困难老年人巡访关爱	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关爱服务。	60周岁及以上独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人	关爱服务	示范区民政局
14	优抚供养	提供集中供养保障；优先挂号、取药、缴费、检查、住院、医保结算等医疗保障。	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老年优抚对象	照护服务	示范区民政局、卫生健康局、退役军人事务局
15	计划生育特殊家庭老年人	同等条件下优先入住杨陵区社会福利院。	计划生育特殊家庭老年人	照护服务	示范区民政局

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
16	计划生育特别扶助家庭老年人	按 1200 元/月/人标准发放特别扶助金。	60 周岁以上独生子女死亡家庭特别扶助对象	物质帮助	示范区卫生健康局
17	困难残疾人生活补贴	按照 100 元/月/人标准发放困难残疾老年人生活补贴。	经认定符合条件的残疾老年人	物质帮助	示范区民政局
18	重度残疾人护理补贴	按照一级残疾人 120 元/月/人，二级残疾人 80 元/月/人的标准发放重度残疾人护理补贴。	残疾等级评定为一级、二级的重度残疾老年人	物质帮助	示范区民政局
19	流浪乞讨救助	依照有关规定，为生活无着流浪、乞讨老年人提供临时食宿、疾病救治、协助返回等救助。	生活无着的流浪、乞讨老年人	物质帮助	示范区民政局
20	老年人健康管理	为 65 周岁以上老年人免费建立健康档案，每年提供一次免费体格检查和健康指导。建立社区卫生服务机构与老年人家庭签约服务关系，为行动不便的老年人开展上门巡诊、健康查体、保健咨询等服务。	65 周岁以上老年人	照护服务	示范区卫生健康局

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
21	公共文化服务	公共文化设施根据其功能、特点,按照国家有关规定,向老年人免费或者优惠开放。公益性文化单位向老年人提供免费或优惠的文艺演出活动、陈列展览活动、电影放映活动、广播电视节目收听收看活动、阅读服务活动、艺术培训活动,为老年人开展文化活动提供支持和帮助。	全体老年人	关爱服务	示范区发展改革局、文旅体育局
22	免费乘坐公交车	65周岁以上老年人持证,可免费乘坐公交车。	65周岁以上老年人	关爱服务	示范区交通运输局
23	就医便利服务	为老年人就医开设“绿色通道”。	全体老年人	关爱服务	示范区卫生健康局
24	法律诉讼服务	为追索赡养费、扶养费、抚恤金、养老金、低保金、医疗费等向人民法院起诉,交纳诉讼费用有困难的,按照国家规定免收、减收或者缓收诉讼费用,并告知当事人可依法申请法律援助。	60周岁及以上老年人	关爱服务	示范区司法局,杨陵区人民法院

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
25	公证服务	对经济困难且符合法律援助条件的老年人申办公证，减免公证费。	60周岁及以上老年人	关爱服务	示范区司法局
26	自愿随子女迁移户口	按照有关政策办理随子女迁移户口手续，依法依规享受迁入地基本公共服务。	60周岁及以上老年人	关爱服务	示范区公安局
27	子女护理假	老年人患病住院治疗期间，按照《陕西省人口与计划生育条例》《陕西省养老服务条例》规定，用人单位落实老年人子女护理假。	60周岁及以上老年人子女	照护服务	示范区卫生健康局
28	养老服务扶持项目	对社会力量举办的养老机构，按照标准发放床位一次性补助。	社会力量举办的养老机构	政策扶持	示范区民政局
29		养老服务机构用水、用电、用气、用热按照居民生活类价格执行。其中：用水、用电、用气（不包括集中采暖用气）按照执行居民价格的非居民用户价格标准执行，用热（城镇集中供热）按照居民供热价格标准执行。	养老机构费用减免	政策扶持	示范区发展改革局、民政局

