



揭阳市人民政府办公室关于印发揭阳市 推进基本养老服务体系建 设实施方案的通知

揭府办〔2024〕33号

各县（市、区）人民政府，市政府各部门：

经市委、市政府领导同志同意，现将《揭阳市推进基本养老服务体系建
设实施方案》印发给你们，请认真贯彻落实。落实过
程中遇到的问题，请径向市民政局反映。

揭阳市人民政府办公室

2024年8月16日

（此文有删减）



揭阳市推进基本养老服务体系 建设实施方案

根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进基本养老服务体系建设的意见〉的通知》《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发〈关于推进基本养老服务体系建设的实施意见〉的通知》《广东省“民生十大工程”五年行动计划（2023-2027年）》和《广东省养老服务体系建设“十四五”规划》等文件精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、完善落实基本养老服务清单制度。重点聚焦面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难老年人，优先保障特困老年人及低保、低保边缘、支出型困难家庭中失能、高龄、无人照顾等老年人开展基本养老服务。严格落实《揭阳市基本养老服务清单》，并根据国家和省基本养老服务清单调整情况以及我市经济社会发展水平、老年人现实需求和政府财力状况等因素提出动态调整建议和意见，适时对清单予以动态调整。各县（市、区）对照市级清单制定本地基本养老服务清单，明确具体服务对象、项目、内容等，县级清单应包含市级清单服务内容，且覆盖范围和实现程度不得低于市级清单要求，并对照市级清单及时予



以调整。

二、开展老年人能力综合评估。按照老年人能力评估规范国家标准开展我市老年人能力综合评估，优先对特困、低保老年人进行全面能力综合评估，到2027年，实现80岁以上有集中供养意愿及纳入最低生活保障范围且申请集中照护服务的老年人能力评估全覆盖，其他老年人依申请为其提供评估。统筹民政、卫生健康、医保、残联等部门的老年人能力、需求、健康、照护、残疾等级评估工作，配合推动评估结果实现全省范围互认、各部门按需使用。实施老年人能力评估师国家职业技能标准，评估人员必须持有老年人能力评估师职业技能等级证书才能开展老年人能力评估，同时着力培育一批专业评估机构和组织，推动社会化评估机构有序发展。

三、健全基本养老服务信息数据库。加强基本养老服务统计方法研究，建立老年人状况和基本养老服务项目统计调查制度，按照上级统计机构的部署要求，做好人口抽样调查工作，开展基本养老服务统计监测工作。依托政务服务平台，推进人口基本信息、婚姻信息、社保信息、低收入人口信息、残疾人证件信息、基本养老服务对象和服务保障信息等跨部门数据统一归集、互认和开放共享，提供基本养老服务政策咨询、信息查询、业务办理等便民养老服务；充分发挥基层网格化管理优势，依托社工、村干部、志愿者等一线力量，通过政策找人、服务找人、情形找



人、事件找人等方式精准识别和发现服务对象，并综合运用信息化手段实现基本养老服务对象的动态管理。做好基本养老服务政策、资金、对象、项目和内容等信息公开，接受社会公众监督。

四、充分发挥公办养老机构兜底保障功能。推动公办养老机构（包括公建民营养老机构，下同）高质量发展，增强长期照护保障能力，发挥其提供基本养老服务的基础作用，到 2025 年底，以失能特困人员专业照护为主的县级特困人员供养服务机构建有率达到 100%，公办养老机构护理型床位占 55%以上。持续实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，统筹用好已撤并闲置公办养老机构资源，鼓励有条件的公办养老机构逐步拓展提供日间照料、上门服务、区域协调等功能。完善公办养老机构入住评估轮候制度，在满足特困人员集中供养需求基础上，优先保障城乡低保、低保边缘、支出型困难家庭中的失能、孤寡、残疾、高龄老年人及计划生育特殊家庭老年人、退役军人和其他优抚对象中的老年人、为社会作出突出贡献老年人等的入住需求。进一步推动公办养老机构社会化改革，在确保国有资产不流失、公益属性不改变、兜底功能不弱化、服务质量不降低的前提下，因地制宜灵活采取适当方式择优选取专业社会力量进驻运营，产权单位免收租金或象征性收取租金，并积极协助运营机构落实扶持政策，同时通过定期考核、综合评估、常态检查等方式，切实加强公建民营养老机构的绩效监管。



五、优化社区养老服务网络。全力推进揭西县示范性居家社区养老服务网络建设，积极发展乡村普惠型养老服务和互助型养老，确保到 2027 年底，全面完成示范性居家社区养老服务网络建设任务。坚持以老年人多样化养老服务需求为导向，加快在全市范围内构建覆盖城乡、层次清晰、功能互补、区域联动的县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）三级居家社区养老服务网络，推动设施增量、供给多元、服务提质，切实提升养老服务专业化、规模化、连锁化、品牌化水平，形成“15 分钟养老服务圈”。加快推进镇（街）级综合养老服务中心建设，并积极探索以“1+2+N”模式（即原则上每个县〈市、区〉每年完成不少于 2 个镇〈街〉级综合养老服务中心的提升完善，并延伸若干个村〈社区〉提升完善养老服务设施）有序推进养老服务网络优化提升工作。在社区推进居家养老服务站建设，在有需求和有条件的城市住宅小区（片区）延伸设立居家养老服务点。支持物业企业因地制宜提供居家养老服务，积极探索“社区+物业+养老”服务模式。

六、支持家庭承担养老功能。采取政府补贴等方式，依序重点对纳入分散特困供养、城乡低保、低保边缘和支出型困难家庭等范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，有条件的地方可逐步推广到其他高龄、失能和部分失能老年人家庭，到 2024 年底，提前一年完成“十四五”规划确定的 5884 户改造计划。完善居家养老上门服务基本规范和运营政策，引导社会化



专业机构为有需求的老年人家庭提供居家适老化改造服务，鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，上门为老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务。落实省有关家庭养老支持政策，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相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴。鼓励发展康复辅助器具社区租赁服务，不断增强家庭养老照护功能。

七、发展农村养老服务。将农村养老服务作为“三农”工作和乡村振兴的重要内容，结合实施“百县千镇万村高质量发展工程”，加强农村养老服务设施布局和建设。大力推进农村综合养老服务中心建设，引导推动农村基层医疗卫生机构和养老服务机构“两院一体”或毗邻建设。鼓励有条件的乡镇敬老院在满足特困人员集中供养需求基础上，拓展为具有服务性、指导性和支持性功能的农村综合养老服务中心，将服务范围延伸至村。发挥基层党建引领作用，鼓励农村养老服务设施与党群服务中心、新时代文明实践中心、文化活动中心等融合建设，组织发动基层党员干部对农村留守老年人定期巡访、结对帮扶，确保农村老年人生活有人管、服务有场所、互助有组织。民政部门牵头落实特殊困难老年人探访关爱制度，到2025年年底，特殊困难老年人月探访率达到100%。

八、拓宽基本养老服务供给渠道。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的有效供给，培育发展以普惠型养老服务为主责主业的国有企业。积极探索对具有养老服务功能的国有企业以及承担部分养老服务功能的国有企业，进行养老服务业务分账核算、分开考核。鼓励符合条件的党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型发展普惠型养老服务。完善社会力量参与基本养老服务扶持发展政策，由政府无偿或低偿提供场地设施及正在享受各类优惠和扶持政策的社会养老服务机构，应优先提供基本养老服务。落实完善养老服务机构床位建设补助、运营补助等政策，鼓励具备条件的县（市、区）优化相关政策，支持养老服务机构提供基本养老服务。进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，推动普惠养老服务价格在合理区间运行。通过对口协作、结对帮扶等形式，探索开展基本养老服务区域性协作联动，促进城乡和区域间基本养老服务要素均衡发展。依托志愿服务记录机制，建立健全养老志愿服务储蓄与回馈等正向激励机制，培育发展邻里互助、亲友相助、以老助老等互助养老模式。

九、推进养老服务设施配建。市、县两级民政部门牵头编制养老服务设施专项规划，严格按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划养老服务设施，将各类养老服务设施规划布点相关内容纳入市、县国土空间总体规划和详细规划，合理确定设施种类、数量、规模以及布局，形成结构科学、功能完备、布



局合理的养老服务设施网络。各级民政部门应列为本级国土空间规划委员会成员并切实履行好职责。严格落实养老服务设施配套建设作为土地出让前置条件和新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”机制，到2025年，全市新建城区、旧城区和新建（已建）居住（小）区分别按照标准和要求配置完善养老服务设施。乡镇敬老院及利用学校、厂房、商业场所等举办且在2027年底前完成整改并符合消防安全要求的养老机构，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的，由养老机构或其主管部门委托具备资质的第三方消防技术服务机构，按照不低于养老机构原建筑建造时或装修时的消防安全标准，进行消防安全评估，出具书面评估合格报告，并由备案民政部门将评估合格报告抄送本级住房城乡建设部门和消防救援部门，纳入日常安全监管；民政部门会同本级住建、消防部门对该类养老机构开展安全综合检查，发现安全不达标的要限期整改到位，及时消除隐患，确保达到养老机构运营的实体安全。

十、打造老年人生活便利化智能化环境。在城市更新、城镇老旧小区改造、农村人居环境整治提升中统筹推进无障碍环境建设和公共设施适老化改造，支持有条件的楼栋加装电梯，为老年人提供安全、便利和舒适的宜居环境。推动各级政务服务平台进行适老化、无障碍改造，降低老年人应用数字技术的难度。加快推进互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件在



老年用品领域的广泛应用。依托科技手段为养老服务赋能，采取传统服务和智能化创新服务并行方式，推动实现养老服务需求与资源的有效对接和精准匹配，提供多元化、个性化、贴心暖民的便利服务。

十一、推动提升多层次社会养老保障水平。深入组织开展好经济困难失能老年人集中照护服务工作，到 2025 年底，初步满足有意愿入住养老机构的经济困难失能老年人集中照护服务需求，切实减轻家庭照护压力。全面落实经济困难的高龄、失能等老年人补贴，各县（市、区）根据当地经济发展水平和财力状况，在不低于市设定标准的前提下，合理确定当地覆盖范围和具体标准，确保到 2024 年底前，将符合条件的对象全部纳入补贴保障范围，不断满足经济困难老年人的照护需求。完善养老保障政策，积极推动基本养老保险、年金养老保险、个人养老保险三大支柱均衡发展，完善医疗保障政策，有序发展老年人普惠金融服务，鼓励金融机构开发符合老年人特点的支付、储蓄、理财、信托、保险、公募基金等养老金融产品，不断提升全社会多层次养老保障水平。鼓励各级政府为老年人购买健康、意外保险提供支持。加快建立相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障制度。

十二、加强养老服务队伍保障。完善养老服务人才培养、使用、评价和激励等机制，继续开展养老护理员、养老机构负责人培训，到 2025 年，养老机构主要负责人和养老护理人员培训合



格上岗率均达到 100%。鼓励高等院校、中等职业学校等开设养老服务相关专业，推动院校与养老服务机构开展校企合作，通过定向培养等方式吸引学生就读养老服务相关专业。加强“南粤家政”养老护理员职业技能培训，推动开展职业技能等级认定工作，按规定给予职业技能培训补贴。对在养老机构举办的医疗机构工作的医务人员，可参照执行基层医务人员相关激励政策。

十三、强化基本养老服务综合监管体系建设。推动现行养老服务国家标准、行业标准及省级地方标准的全面实施。推动公办养老机构星级覆盖率提升，按年度组织专业机构对养老机构进行一、二星级综合评定，积极配合省民政厅做好三星级及以上养老机构等级评定工作，到 2027 年，按照养老机构等级划分与评定等标准，评定为一级（即一星级，下同）至二级服务等级的乡镇级公办养老机构、评定为二级至三级服务等级的县级公办养老机构建有率均维持在 80%以上。健全养老机构服务质量评估制度，定期组织对各类养老服务机构进行动态监测、随机抽检、综合评估并向社会公布。将各类评定、评估和检测结果作为养老服务综合监管、政府购买服务、给予建设运营补贴等的主要参考依据。建立养老服务跨部门协同监管机制，制定出台养老服务机构综合监管办法和预付费管理措施，防范化解养老服务领域非法集资与诈骗风险，加大对养老服务领域违法违规行为的查处惩戒力度。加强养老服务部门间联动综合执法，实现违法线索互联、监管标



准互通、处理结果互认，进一步提高监管效能。建立覆盖养老服务机构法人、从业人员的养老服务信用体系，将养老机构信用信息作为养老机构等级评定和采取差异化监管措施的重要依据，切实加强信用监管和信息公开。

十四、促进医养康养融合发展。统筹布局医疗卫生和养老服务资源，推进中医药进家庭、进社区、进机构，促进基本公共卫生服务与基本养老服务深度融合，切实加强老年人健康管理，做实老年人家庭医生签约服务，稳步提高在失能、慢性病、高龄、残疾等行动不便或确有困难的老年人中的覆盖率，到2027年，全市65周岁及以上的老年人医养结合服务率达到50%以上，城乡社区规范健康管理服务率达到67%以上。支持养老机构设立医疗机构、开展医疗服务和医疗机构设立养老机构、开展养老服务，在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院和中医院等建设。严格落实医疗机构医疗保障定点管理相关规定，切实将养老机构内设的医疗机构纳入基本医疗保险定点结算范围，并加强监督和管理。

十五、积极发展老年助餐服务。坚持公益性与市场化相结合，尊重群众意愿，因地制宜、精准施策，尽力而为、量力而行，积极探索各具特色、灵活多样的方式为居家老年人提供方便可及、经济实惠、安全可靠、持续发展的助餐服务，有条件的地方可综合考虑助餐服务人次和质量、老年人满意度等情况，给予老年助



餐服务机构一定的运营补助或综合性奖励补助。在深入开展需求调研的基础上，科学合理选取老年人多、需求集中、条件成熟的社区（村）作为老年助餐服务试点，成熟一个推出一个，避免资源浪费，以点带面逐步扩大老年助餐服务覆盖面；在助餐需求较少、老年人口居住分散的广大农村地区，积极探索以邻里互助、亲友帮助等方式，结对为有需求的老年人提供助餐服务，争取到2026年底，全市城乡社区老年助餐服务覆盖率有效提升，服务网络更加完善，多元供给格局基本形成，可持续发展能力得到巩固，老年人就餐便利度、满意度明显提升。

十六、加强基本养老服务的组织保障。各地党政主要负责同志对基本养老服务体系建设的总责，推动基本养老服务体系建设的纳入当地经济社会发展规划、重要议事日程。市、县两级老龄工作委员会充分发挥牵头协调作用，明确部门职责分工，形成推动基本养老服务体系建设的合力。积极探索建立基本养老服务评价机制，压实各级责任，落实支持政策，加强考评督查。强化资金保障，鼓励引导有条件的金融机构参与基本养老服务体系建设的，以及企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金等方式，为基本养老服务提供支持和帮助。强化协同发展，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，积极运用市场逻辑和社会力量，支持市场主体扩大养老服务有效供给，形成有效市场和



有为政府合力，促进养老事业与产业协同融合发展。各地、各有关部门要充分发挥广播、电视、报纸、网络等各类媒介作用，营造全社会关心重视养老服务体系建设的的良好氛围，提高广大群众对发展基本养老服务必要性和紧迫性的认识，充分调动各方参与的积极性和主动性，共同营造社会共建共享良好氛围。

附件：揭阳市基本养老服务清单

（《揭阳市推进基本养老服务体系建设的实施方案》政策解读，详情请登录揭阳市人民政府门户网站 www.jieyang.gov.cn 政务公开-市人民政府公报栏目查阅）



附件

揭阳市基本养老服务清单

对象	服务项目	服务内容	服务类型
达到待遇享受年龄的老年人	1.职工基本养老保险	为符合条件的退休老年人按时足额发放基本养老金。	物质帮助
	2.城乡居民基本养老保险	为符合条件的城乡老年人发放基础养老金和个人账户养老金。	物质帮助
	3.提供社区活动场所	政府举办或扶持的社区养老服务设施（场所）向老年人免费或优惠开放，为老年人提供安全可靠、环境适宜、相对固定的社区活动场所。	照护服务
60周岁及以上老年人	4.公共设施无障碍改造	对城市道路、公共交通、公共服务场所、商业区、居住小区等实施无障碍改造。	关爱服务
	5.信息无障碍改造	对政府门户网站、公共服务网站、网络购物网站和新闻资讯、金融服务、市政服务、医疗健康等领域互联网、移动互联网和自助公共服务设备实施适老化及无障碍改造。	关爱服务
	6.居家社区养老服务	依托居家社区养老服务设施，为居家的老年人提供全托、日托、生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务。	照护服务
	7.助餐服务	根据老年人需求，依托社区养老服务设施、综合服务设施等，为老年人提供助餐服务。	照护服务
	8.乘坐城市公共交通工具	老年人享受乘坐城市公共交通工具减免费优待。	社会优待
	9.参观公园和公益性文化设施	政府投资主办或者控股的公益性文化设施、公园对老年人免费开放。	社会优待



对象	服务项目	服务内容	服务类型
60 周岁及以上老年人	10. 参观旅游景区、景点	65 周岁以上老年人免费、不满 65 周岁的老年人半价购票进入依托公共资源建设、实施政府定价或者政府指导价管理的旅游景区、景点。	社会优待
	11. 权益维护	及时受理涉及老年人权益的报警、控告、检举，依法查处故意伤害、虐待老年人等侵犯老年人人身权利，以及针对老年人的诈骗、传销、非法集资等违法犯罪行为。	社会优待 权益保障
	12. 老年教育	扩大老年教育供给，向 60 周岁以上老年人提供教育培训服务。	社会优待
65 周岁及以上老年人	13. 老年人健康管理	每年为辖区内 65 周岁及以上常住居民提供 1 次生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导等服务；每人每年提供 1 次中医体质辨识和中医药保健指导。	照护服务
	14. 老年人能力综合评估	为 65 周岁及以上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。	照护服务
80 周岁及以上老年人	15. 高龄津贴	为 80 周岁及以上户籍老年人发放高龄津贴。	物质帮助
	16. 遗嘱公证	首次办理遗嘱公证的 80 岁及以上老年人，免收遗嘱公证服务费用。	物质帮助
经济困难的老年人	17. 老年人意外伤害保险	为特困老年人、低保家庭老年人、低保边缘家庭老年人购买人身意外伤害保险，有条件的县（市、区）可逐步扩大资助购买人身意外伤害保险老年人的范围。	物质帮助



对象	服务项目	服务内容	服务类型
经济困难的老年人	18.养老服务补贴	为符合条件的经济困难的老年人提供养老服务补贴或提供相应服务。	物质帮助
	19.家庭适老化改造	分年度逐步为符合资助条件的经济困难老年人提供家庭适老化改造服务,包括建筑硬件改造、家居家装改造、辅助器具适配、智能化产品适配等。	照护服务
	20.经济困难老年人优先入住	符合条件的经济困难老年人同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构。	照护服务
	21.法律援助	经济困难的老年人因合法权益受到侵害提起诉讼的,按照有关规定给予法律援助和司法救助。	社会优待
经认定生活不能自理的老年人	22.护理补贴	为经认定生活不能自理的经济困难老年人给予养老护理补贴或提供相应服务。	照护服务
	23.家庭养老支持服务	开展失能老年人家庭照护者技能培训,并按规定给予职业培训补贴。	照护服务
经认定符合条件的残疾老年人	24.困难残疾人生活补贴	为符合条件的残疾老年人发放困难残疾人生活补贴。	物质帮助
	25.重度残疾人护理补贴	为符合条件的残疾老年人发放重度残疾人护理补贴。	物质帮助
纳入最低生活保障范围的老年人	26.最低社会保障	将符合条件的老年人及时纳入最低生活保障范围,发放最低生活保障金。	物质帮助
	27.临时救助	对获得最低生活保障金后生活仍有困难的老年人,采取必要措施给予生活保障。	物质帮助



对象	服务项目	服务内容	服务类型
特困老年人	28.分散供养	由县级政府民政部门给予分散供养,提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等,对生活不能自理的给予照料。	照护服务
	29.集中供养	由县级政府民政部门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,对生活不能自理的给予照料。	照护服务
特殊困难老年人	30.探访服务	对空巢(独居)、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人提供探访关爱服务。	关爱服务
	31.计划生育特殊家庭老年人优先入住	计划生育特殊家庭老年人同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构。	照护服务
老年优抚对象	32.优抚供养	为老年烈士遗属、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,需要常年医疗或者独身一人不便分散安置的一至四级残疾退役老年军人,提供集中供养、医疗等保障。	照护服务
生活无着的流浪、乞讨老年人	33.社会救助	依托救助管理站为生活无着的流浪乞讨老年人提供救助。	物质帮助