

邵阳市人民政府办公室文件

邵市政办发〔2023〕14号

邵阳市人民政府办公室 关于推进基本养老服务体系建设的实施意见

各县、市、区人民政府，邵阳经济技术开发区管委会，市直有关单位：

为加快推进我市基本养老服务体系建设，全面提升养老服务水平，根据《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）精神，结合邵阳实际，经市人民政府同意，现提出如下实施意见。

一、完善落实基本养老服务清单

（一）建立基本养老服务对象识别机制。基本养老服务面向全体老人，“十四五”时期重点聚焦老年人面临家庭和个人难以

应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求。按照全省统一标准建立老年人综合能力评估制度，科学确定老年人能力等级，作为享受养老服务补贴、接受居家社区养老服务、享受长期护理保险待遇等依据。科学指导各县市区开展老年人综合能力评估，推动评估结果跨部门互认。

（二）落实基本养老服务清单。各县市区严格落实《邵阳市基本养老服务清单》。鼓励有条件的县市区于 2023 年 10 月之前根据当地实际情况自行制定养老服务清单，内容需涵盖老年人福利、巡视探访、个人清洁、呼叫服务等，且服务内容、覆盖范围和实现程度不得低于市级清单要求。

（三）实行清单动态调整机制。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。市级基本养老服务清单根据省级清单调整情况、经济社会发展水平及财力状况等因素适时调整，由市民政局会同相关部门提出修订意见，按程序报批市政府，及时公开发布。（市民政局、市财政局、市退役军人事务局、市卫生健康委、市残联、各县市区人民政府按职责分工负责）

二、推进城乡社区居家养老服务设施建设

通过新建、改建、扩建、购置、置换、租赁等方式，根据国土空间规划要求，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。推进养老服务骨干网建设，夯实居家社区养老服务网络，到 2025 年，城区、住宅区配套建设养老

服务设施达标率达到 100%，居家养老服务设施覆盖 100%的城市社区、90%以上的乡镇、60%以上的建制村。

（四）推进街道（乡镇）综合养老服务中心全面建设。落实将政府闲置资产按规定改扩建为养老服务机构设施相关政策。支持各县市区建设具备全托、日托、居家上门、对下指导等多种功能的街道（乡镇）综合养老服务中心，解决辖区内老年人群的养老服务需求。鼓励乡镇充分盘活现有资源，对“关停并转”后的乡镇敬老院实施达标改造，转型为乡镇综合养老服务中心，通过引入第三方专业机构开展为老服务。

（五）推进城市社区养老服务设施扩面覆盖。城市社区建设兼具全托、日托、助餐、助洁、助浴、助护等服务的日间照料机构。各县市区按照“四同步”的规定，对新建小区养老服务设施应配尽配；老旧小区通过租赁、回购、整合闲置资产等多种方式解决（具体建设标准详见附件 2）。鼓励以县市区为单位，推进养老服务骨干网建设，发展集中管理运营的社区嵌入式、分布式、小型化、连锁化的养老服务设施和带护理床位的日间照料机构，支持街道（乡镇）综合养老服务中心托管运营多个社区养老服务设施，促进居家社区机构养老协调发展。推进城市社区养老服务设施与街道（乡镇）综合养老服务中心功能互助的“15 分钟”养老服务圈。

（六）推进农村互助养老服务设施补短板。推进农村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，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机构和居家老年人，引导养老服务企业连锁运营村级养老服务设施。面向高龄、独居、空巢、留守、失能、残疾、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人开展精神慰藉等探访关爱服务，月探访率实现 100%。支持基层老年协会、志愿服务组织等参与探访关爱服务。（市民政局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委、市退役军人事务局、市机关事务局、市残联、各县市区人民政府按职责分工负责）

三、合理统筹城乡养老服务机构功能

（七）优化公办养老机构服务设施网络。加大现有公办养老机构改造力度，通过新建一批、改扩建一批、提质升级一批、转型发展一批“四个一批”建设，按照“1+N”模式合理布局基层特困供养服务机构服务网〔“1”即县级特困供养机构（老年社会福利院），“N”即乡镇特困供养机构（区域中心敬老院）〕。县级特困供养机构（老年社会福利院）是失能失智特困人员集中照护的主要机构，机构入住率不得低于 80%，其中特困人员入住占比达到 60% 以上。乡镇特困供养机构（区域中心敬老院）是县级特困供养机构的补充，各地根据实际需要整合建设区域中心敬老院。到 2025 年，确保每个县市区都建有 1 所县级特困供养机构（老年社会福利院），2 所以上乡镇特困供养机构（区域中心敬老院）。实现特困供养机构由属地县级民政部门直接管理。

（八）深化医养结合服务。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临终关怀等服务,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。

(九)提升公办养老机构照护水平。特困供养机构要加快提升专业化服务能力,增加护理床位,增设失能、失智人员生活服务照护单元以及医疗护理、康复服务等医养结合照护单元,机构内护理型床位占比应达到55%以上,并配备专业化照护人员,保障有集中供养意愿的失能和部分失能城乡特困人员集中供养需求。空余床位重点为经济困难的空巢、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(以下统称特殊困难老年人)提供服务。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。(市民政局、市发展改革委、市财政局、市卫生健康委、市退役军人事务局、各县市区人民政府按职责分工负责)

四、强化养老机构安全生产综合监管

(十)完善综合监管制度。制定养老服务综合监管责任清单,健全各部门协同配合机制,强化养老服务机构事前、事中、事后监管能力。认真落实省级养老服务质量标准和评价体系以及养老服务机构质量日常监测制度,全面实施养老机构等级评定可上可

下制度。落实养老服务领域非法集资处置工作中的防范、监测、预警和及时移送责任，严厉打击干扰养老服务行业正规发展的未登记备案养老院等行为，依法查处不规范经营行为。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，探索开展服务质量第三方认证。

（十一）提升信息化监管水平。加大“互联网+养老+安全”应用力度，建成市、县互通的市级养老服务安联网，将全市养老机构消防安全、养老服务质量、涉老非法集资等监管事项纳入安联网监管内容。2023 年底前实现市、县平台互联互通，县域范围全覆盖的养老服务安联网体系。（市民政局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委、市市场监管局、市金融办、市消防救援支队、各县市区人民政府按职责分工负责）

五、全面完成安全隐患清零和消防审验

（十二）推进养老服务设施提质改造。各县市区民政局在当地政府的领导下联合消防部门、住建部门对全市未通过消防审验养老机构进行摸底。对所有不达标养老机构逐一进行全面评估，做到情况明、底子清，并制定“一院一策”整治方案。对坐落偏远、硬件设施陈旧、入住率较低、存在安全隐患且难以通过消防审验的养老机构实行关停并转。2023 年底前，各县市区特困供养机构安全隐患全面清零并通过消防审验。（市民政局、市住房和城乡建设局、市消防救援支队、各县市区人民政府按职责分工负责）

六、强化人才队伍支撑

(十三) 打造高质量养老人才队伍。持续开展养老护理员培训，定期组织开展全市养老护理员职业技能竞赛、“最美养老护理员”评选活动，并对获奖人员给予一定的资金奖励。强化养老机构社工专业化建设，每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有1名社会工作者。研究制定养老服务从业人员薪资待遇保障政策，对符合条件的给予社保补贴，鼓励各县市区建立养老护理员工资指导价定期发布机制。落实护理员岗位补贴，鼓励有条件的县市区建立养老护理员一次性入职补贴。鼓励高等院校、中等职业学校等开设养老服务相关专业。(市民政局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市总工会、市妇联、各县市区人民政府按职责分工负责)

七、加大政策扶持力度

(十四) 加大财政保障力度。各级政府应当建立基本养老服务经费保障机制，将基本养老服务经费纳入财政预算，确保基本养老服务项目及标准落实到位。各级福利彩票公益金用于支持发展养老服务的比例不得低于55%，重点向专业照护服务、居家和社区养老服务、农村养老服务等领域倾斜。建立80-89周岁老年人高龄补贴制度，补贴经费由各县市区财政负责，市辖三区由市、区两级财政按6:4比例分担。

(十五) 加大场地和设施保障。各级国土空间规划委员会要吸纳同级民政部门为成员单位，将养老服务设施有关项目纳入国土空

间规划，保障养老服务设施建设用地。各县市区城乡社区养老服务设施建设项目由所在地街道（乡镇）、社区负责场地和设施用房保障，县级财政给予支持建设，县级民政部门统一管理使用。

（十六）充分调动社会力量积极性。发挥政府引导和撬动作用，综合运用规划、土地、财政、投资、融资等支持政策，引导各类市场主体提供基本养老服务，引进国内省内 2-3 家养老行业标杆企业建设一批方便可及、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，发挥示范引领作用。鼓励引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金、志愿服务等方式提供支持和帮助。支持物业服务企业因地制宜提供居家社区养老服务。推动社会力量新办养老机构奖补，民办养老机构运营补助、养老机构等级评定补助、社区养老服务运营补助、连锁品牌扶持补助等政策按照《邵阳市推进养老服务高质量发展若干措施》落实到位。

（十七）稳步建立长期护理保障制度。探索整合现行老年人福利、救助等政策，聚焦失能失智等不能自理老年人，依据老年人综合能力评估结果给予差异化护理补贴，补贴形式以政府购买服务形式为主。在国家统一部署下，稳妥推进长期护理保险制度，积极探索建立适合我市实际的长期护理保险制度。引导商业保险机构针对老年人风险保障需求，积极发展普惠型健康保险，增加适合老年人的保险产品供给。鼓励各县市区政府为老年人购买健康、意外保险提供支持。

(十八)推进法治化标准化建设。推进养老服务立法，为基本养老服务发展提供法治保障。贯彻落实《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准和 11 个配套行业标准，督促养老机构在消防、卫生与健康、食品药品、风险评估、服务防护及安全管理等方面符合相关规定，确保到 2023 年底，全市养老机构 100% 达标。持续开展星级评定，执行《养老机构等级划分与评定》国家标准，星级评定结果与运营补贴标准挂钩，引导养老服务机构对照标准改善室内外环境、加强设施设备配置、强化运营管理、提高运营服务质量。逐步实现特困人员供养机构“五个统一”，即统一空间设计、功能配套、设施配置、装饰标识、文化氛围。(市民政局、市财政局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市医疗保障局、市卫生健康委、市市场监管局、市消防救援支队、各县市区人民政府按职责分工负责)

八、加强督导考核

(十九)加强组织领导。各级党委和政府要高度重视基本养老服务体系建设工作，坚持党政主要负责人亲自抓、负总责，将基本养老服务体系建设工作纳入当地经济社会发展规划和重要议事日程，要主动做好基本养老服务政策宣传解读，营造良好氛围。市直相关部门和单位要按照职责分工，明确落实措施和进度安排。

(二十)加大绩效激励。市政府督查室会同市民政局等相关单位，对县市区工作开展情况进行不定期督查督办。对工作推进有力、绩效显著、经验突出的县市区，在申报省级相关激励措施

时重点推荐，在年度社会建设和民政绩效考核中给予加分。对工作不力，落实不到位的县市区将进行通报，造成安全事故的依法依规追究相关责任人责任。

附件：1.邵阳市基本养老服务清单
2.城市居住区配套养老设施建设标准



附件 1

邵阳市基本养老服务清单

序号	服务对象	服务项目	服务内容及服务标准	服务类型	责任主体
1	符合条件的参保老年人	职工基本养老保险	为参保老年人按时足额发放基本养老金。	物资帮助	市人力资源和社会保障局 县市区人民政府
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。	物资帮助	市人力资源和社会保障局 县市区人民政府
3	60 周岁以上老年人	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	市卫生健康委 县市区人民政府
4		老年教育服务	将老年教育纳入终身教育体系，强化老年教育发展制度保障与政策支持，完善老年教育多元主体办学格局，创新老年大学面向社会开放办学机制，扩大老年教育资源供给。	关爱服务	市委老干部局 市教育局 市民政局 县市区人民政府
5	65 周岁以上老年人	健康管理服务	基层医疗卫生机构，为符合条件的 65 岁及以上老年人，每年提供 1 次健康管理服务，内容包含生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导；每年提供 1 次中医体质辨识和中医药保健指导。	照护服务	市卫健委 县市区人民政府
6		老年人综合能力评估	为有需求的老年人提供综合能力评估，可与基本公共卫生服务结合，做好老年人综合能力评估与健康状况评估的衔接。	照护服务	市民政局 市卫生健康委 县市区人民政府
7	80 周岁以上老年人	高龄津贴	为 80-89 周岁老年人，按 20 元/人·月标准发放高龄津贴（2024 年 1 月 1 日起正式发放），为 90-99 周岁老年人，按 100 元/人·月标准发放高龄津贴。	物资帮助	市、县民政局 市、县财政局 县市区人民政府
8		百岁老年人长寿保健补贴	为年满 100 岁（含）以上的老年人按 500 元/人·月标准发放长寿保健补贴。	物资帮助	市、县民政局 市、县财政局 县市区人民政府
9	特殊困难老年人	基本养老保险服务补贴	为年满 65 岁以上失能半失能低保对象按 50 元/人·月的标准以统一购买服务方式提供基本养老保险服务。	照护服务	市民政局 市财政局 县市区人民政府

序号	服务对象	服务项目	服务内容及服务标准	服务类型	责任主体
10	特殊困难老年人	居家适老化改造	根按照“一户一策”原则，通过施工改造、设施配备、老年用品配置等，对困难老年人家庭居家地面、门、厨房等方面进行改造或配置手杖、防走失等老年人用品，切实提升老年人居家养老的安全性、便利性。政府资助改造经费为3000元每户，各县市区可因地制宜提高改造标准。优先资助分散供养特困老年人和经济困难的高龄、失能、残疾、重点优抚对象、计划生育等特殊困难老年人家庭。	照护服务	市、县民政局 市、县财政局 县市区人民政府
11		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	市人力资源和社会保障局 市民政局 县市区人民政府
12		分散供养	对选择在家供养的特困老年人，由县级政府民政部门依照有关规定提供以下照料服务：①提供基本生活条件。通过实物或现金方式予以保障。②提供照料服务。对生活不能自理的给予照料，包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。③办理丧葬事宜。丧葬费用从救助供养经费中支出。④提供医疗保障。全额资助参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分。医疗费用按照医疗保障制定规定支付后仍有不足的，由救助供养经费予以支持。⑤对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式给予住房救助。	照护服务	市民政局 市住房和城乡建设局 市医疗保障局
13		集中供养	对需要集中供养的特困老年人，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，对生活不能自理的给予照料，按照《邵阳市特困人员认定办法》《养老机构管理办法》有关要求提供集中供养服务，对有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。	照护服务	市民政局 市医疗保障局

序号	服务对象	服务项目	服务内容及服务标准	服务类型	责任主体
14	特殊困难老年人	探访服务	本市户籍，农村留守、困难老年人以及其他有探视巡访需求的老年人。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服务。	关爱服务	市民政局 县市区人民政府
15		残疾老年人生活保障和照护	困难残疾人中的老年人，纳入低保的持证残疾人按 80 元每人每月享受困难残疾人生活补贴；重度残疾人中的老年人持证一二级重度残疾人按 80 元每人每月享受重度残疾人护理补贴。	物质帮助	市民政局 市财政局 市残联 县市区人民政府
16	纳入最低生活保障范围的老年人	基本生活保障	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	市民政局 县市区人民政府
17	对国家和社会作出特殊贡献的老年人	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、抚养人或者法定赡养人、抚养人远见赡养、抚养能力且享受国家定期抚恤补助待遇的、提供集中供养、医疗等保障。	照护服务	市退役军人事务局 县市区人民政府
18	计划生育特殊家庭老年人	计划生育特殊家庭扶助老年人	由计划生育特殊家庭老年人提出申请，县级政府民政部门办理，在同等条件性优先入住政府投资兴办的养老机构。	照护服务	市民政局
19	生活无着的流浪、乞讨老年人	社会救助	依照有关规定给予救助。	物资帮助	市、县民政局 县市区人民政府

附件 2

城市居住区配套养老服务设施建设标准

根据国省有关文件精神，结合我市实际，明确我市城市居住区配套养老服务设施建设标准为：

一、老城区和已建成居住(小)区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的，配建养老服务设施要按照每千户室内为老服务场所不低于 150 平方米建筑面积、室外老年人活动场所不低于 300 平方米的标准。新建住宅小区配套养老服务设施用房套内面积不应低于住宅总面积的 2‰。

二、占地面积较小的住宅小区，可统筹多个小区规划配建养老服务设施。统筹配建时，应当结合小区密度、人口数量与分布状况等因素，按照“15 分钟社区生活圈”进行统筹规划配建。

三、老城区和已建成居住（小）区，养老服务设施不足的，可通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式予以解决，或在相邻新建项目内予以补足。

各级民政部门作为住宅小区配套建设居家社区养老服务设施管理的行业主管部门，负责统筹相关职能部门协同做好城市居住区配套养老服务设施建设工作；开展养老服务设施的规划及竣工验收，审核建设项目是否按照要求配建养老服务设施，并在“同步规划”环节出具相关书面意见书。

自然资源部门、住房和城乡建设部门等有关行政主管部门按照各自职责，落实同步规划、同步建设、同步验收、同步交付的要求，对未按照要求配建养老服务设施的新建住宅小区项目，住房和城乡建设、自然资源部门不得通过验收。并做好新建住宅小区配套建设居家社区养老服务设施的管理工作。各县市区人民政府要切实履行属地管理主体责任，确保城市居住区配套养老服务设施建设标准落实落地。

抄送：市委各部门，邵阳军分区。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派市委。

邵阳市人民政府办公室

2023年7月14日印发
