

青海省人民政府办公厅文件

青政办〔2021〕118号

青海省人民政府办公厅 关于印发青海省“十四五”老龄事业和 养老服务发展规划的通知

各市、自治州人民政府，省政府各委、办、厅、局：

《青海省“十四五”老龄事业和养老服务发展规划》已经省政府第95次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。

（此件公开发布）



青海省“十四五”老龄事业和 养老服务发展规划

目 录

一、规划背景.....	(6)
(一)“十三五”时期主要成就.....	(6)
(二)发展形势	(7)
二、总体要求.....	(9)
(一)指导思想	(9)
(二)基本原则.....	(10)
(三)发展目标.....	(11)
三、织牢社会保障和兜底性养老服务网络	(12)
(一)充分发挥社会保障制度作用.....	(12)
(二)加强特殊困难老年人保障.....	(13)
(三)强化公办养老机构保障作用.....	(14)
(四)加快补齐农牧区养老服务短板.....	(16)
四、扩大普惠养老服务覆盖面	(18)
(一)建设普惠养老服务网络.....	(18)
(二)提升专业化养老机构支撑作用.....	(20)
(三)支持各类主体扩大普惠型服务.....	(22)
五、强化居家社区养老服务能力	(23)
(一)构建城乡老年助餐服务体系.....	(23)

(二) 开展助浴助洁和巡访关爱服务·····	(24)
(三) 提升居家服务供给能力·····	(25)
(四) 加快发展生活性为老服务业·····	(26)
六、构建健康老龄化支持体系 ·····	(27)
(一) 推动健康老龄化融入健康青海行动·····	(27)
(二) 发展老年医疗、康复护理和安宁疗护服务·····	(29)
(三) 深入推进医养结合·····	(30)
(四) 强化老年人疫情防控·····	(31)
七、大力发展银发经济 ·····	(32)
(一) 建立高原特色养老产业项目平台·····	(32)
(二) 促进老年用品科技化、智能化升级·····	(32)
(三) 推动“互联网+养老服务”发展·····	(33)
(四) 有序发展老年人普惠金融服务·····	(34)
八、践行积极老龄观 ·····	(34)
(一) 开发利用老年人力资源·····	(34)
(二) 丰富老年人文体休闲生活·····	(36)
九、营造老年友好型社会环境 ·····	(37)
(一) 传承弘扬家庭孝老传统美德·····	(37)
(二) 推进社会环境适老化改造·····	(38)
(三) 建设兼顾老年人需求的智慧社会·····	(38)
(四) 培育敬老爱老助老社会风尚·····	(39)
十、增强发展要素支撑体系 ·····	(40)

(一) 推动培训疗养机构转型发展养老服务·····	(40)
(二) 完善用地用房支持政策·····	(40)
(三) 强化财政资金和金融保障·····	(41)
(四) 扩大为老服务人才队伍建设·····	(42)
十一、维护老年人合法权益 ·····	(44)
(一) 加强行业市场主体行为监管·····	(44)
(二) 引导行业规范健康发展·····	(45)
(三) 加强老年人消费权益保护·····	(46)
十二、保障措施 ·····	(46)
(一) 加强组织领导·····	(46)
(二) 强化组织协调·····	(46)
(三) 完善法治保障·····	(47)
(四) 加强区域统筹·····	(47)
(五) 规划监测评估·····	(47)

青海省“十四五”老龄事业和 养老服务发展规划

为推进“十四五”时期老龄事业和养老服务发展，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》和《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《青海省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》有关精神，结合省情实际，编制本规划。

一、规划背景

(一)“十三五”时期主要成就。“十三五”期间，我省各级党委和政府积极贯彻落实党中央、国务院关于积极应对人口老龄化战略部署，加快推进“健康青海”建设，老龄事业和养老服务工作得到全面发展，“十三五”期间设立的老龄事业和养老服务主要发展指标基本实现。一是老龄政策体系不断健全。围绕积极应对人口老龄化、推进养老服务领域“放管服”改革、优化发展环境、提高服务质量等方面出台了一系列政策措施，涉老政策不断细化完善，基本形成了覆盖城乡的养老服务政策体系。二是基础设施建设成效显著。筹集资金约 20.2 亿元，组织实施了 826 个养老基础设施新建、改扩建项目，新增、改建床位 11427 张，养老床位数达到 24508 张，实现了县级行政区域养老服务设施全

覆盖。三是兜底养老服务不断完善。持续加强特困人员保障，推进公办养老机构改革，改造提升特困人员供养服务设施，确保有意愿的特困人员全部实现集中供养。筹集资金 7.8 亿元，以政府购买服务的方式为全省 10.3 万名经济困难、高龄老年人提供了基本养老服务补贴。四是养老服务质量有效提升。开展养老机构质量建设专项行动和特困人员供养服务设施改造提升工程，养老机构普遍存在的安全隐患得到有效遏制和及时处置，养老机构护理型床位占比由“十二五”末的 5% 增长到 20%，养老机构服务质量普遍改善。西宁市、海东市、海北州、海西州先后纳入国家级居家社区养老服务改革试点地区，西宁市获评为“全国居家社区养老服务改革试点优秀地区”，并被国务院通报表扬。五是医养康养不断融合发展。老年人健康水平持续提升，老年健康科学知识广泛普及，65 岁以上老年人享受免费健康体检和健康管理服务，189 个医疗机构与养老机构签订协议建立合作关系，医养结合服务有序发展，照护能力明显提升。六是老年友好型社会环境建设扎实推进。大力发展老年文化、教育、体育事业，丰富老年人精神文化生活，积极搭建老有所为平台，健全完善老年法律服务网络，老年人社会参与渠道更加畅通，合法权益得到有效保障。

（二）发展形势。

1. 发展机遇。一是老龄化进程持续加快。“十四五”时期我省将进入老龄化快速发展阶段，到 2025 年 60 周岁以上常住老年

人口总数将达 82 万左右，服务对象和市场需求总量将持续增长，建设与人口老龄化进程相适应的老龄事业和养老服务体系紧迫性和重要性日益凸显。**二是失能照护需求不断增多。**随着老年人家庭空巢化、小型化、少子化态势加深，空巢、独居、高龄老年人持续增加，失能失智老年人数预计达到 10 万左右，照护需求明显增多，养老服务将更多地依赖社会化供给。**三是养老质量期望日益提高。**老年人越来越追求物质生活的高品质、精神生活的高品位、社会生活的参与度；消费理念从生存必需型向发展型、康养型消费转变；服务需求从简单生活照料向多层次、个性化需求转变。**四是物质发展基础更为厚实。**社会保障和公共服务供给能力进一步提升，将为老龄事业和养老服务发展夯实物质基础；乡村振兴战略的实施、新型城镇化的发展，将为老龄事业和养老服务发展提供新的支撑；社会发展领域对外开放加力，将为老龄事业和养老服务发展提供新的机遇。**五是农牧区养老服务发展面临新的机遇。**脱贫攻坚战取得全面胜利，乡村振兴全面开启新征程，为整合农牧区养老服务发展资源提供了重要契机，为繁荣农牧区养老服务发展提供了强大内生动力，为塑造新型城乡老龄社会关系提供了历史机遇。

2. 存在问题。**一是区域发展不够平衡。**农牧区养老服务水平不高，省会西宁养老服务发展明显好于其他市州；城市养老服务发展水平明显高于农村牧区；同一城市中心城区养老服务业集聚发展，郊区较弱。**二是服务供给不够充分。**养老服务机构专业

化程度不足，服务质量不高，市场开拓意识不强，服务内容单一，老年人刚性需求的家庭照护服务供给不足。三是资源配置不够合理。居家社区养老服务能力不足。养老机构运行效率低，床位空置率高，社区、村养老服务设施缺口大，养老服务设施分区分级建设要求落实难度大。四是监管机制不够健全。养老服务领域监管制度碎片化，各部门联合执法职责分工不明确，综合监管能力不足，养老服务领域标准化体系建设有待进一步完善。五是人才队伍不够专业。养老服务领域各类专业人才短缺，养老机构普遍存在招不到人、留不住人现象，队伍整体数量不足，质量不高，职业归属感不强，稳岗留人的激励机制需要提升完善。

表 1 “十三五”期间养老服务主要指标完成情况

序号	主要指标	“十三五”省目标值	完成值
1	政府运营的养老机构占比（%）	≤50	48
2	护理型床位占比（%）	20	20
3	每千名老人拥有养老床位数（张）	35	35
4	不能自理特困老年人集中供养率（%）	50	50
5	有集中供养意愿的特困老年人集中供养率（%）	100	100

二、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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目的，实

施积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，立足当下、着眼长远，尽力而为、量力而行，强化体系建设，夯实要素基础，加大改革创新，推动全省老龄事业和产业协同发展，在老有所依、老有所养、老有所为、老有所乐上不断取得新进展，为奋力谱写全面建设社会主义现代化国家青海篇章做出更大贡献。

（二）基本原则。

坚持统筹谋划。坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，统筹考虑老年群体与社会成员、老年期与全生命周期、老龄政策与公共政策的关系，系统整体推进老龄事业发展。

坚持以人为本。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持在发展中保障和改善民生，切实将人口要素融入重大政策，推动高质量发展，创造高品质生活，加快建设符合省情、顺应老龄化趋势、满足多元化需求的养老服务体系，让全省老年人安享幸福晚年。

坚持保障基本。强化政府保基本兜底线职能，坚持尽力而为、量力而行，促进基本养老服务体系建设由数量规模型向质量效能型转变，由注重硬件建设向建管并重转变，由无差异服务向个性化、精准化服务转变，逐步实现人人享有基本养老服务。

坚持因地制宜。准确把握我省人口规模、地域特色、民族分布、社会发展、东西部市场发育差异等特点，因地制宜、分类施策，

确保养老服务发展始终与经济社会发展相适应，完善兜底型、普惠型、多样化养老服务格局，探索具有青海特点的养老服务发展路径。

坚持创新发展。聚焦我省养老服务结构性矛盾，以创新的理念、改革的办法解决发展中的问题，营造公平、开放、规范、健康的养老服务发展环境，激发各类市场主体的能动性和创造性，在制度创新、模式创新等方面进行积极探索，努力满足老年人多层次的需求。

坚持共建共享。努力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局，打造共建共治共享的老年友好型社会。创建有利于家庭发展的政策体系，巩固家庭养老的基础地位，支持家庭健康良性发展。引导老年人树立主动健康和终身发展理念，鼓励老年人积极面对老年生活，充分发挥老年人在经济社会发展中的作用。

（三）发展目标。到 2025 年，实施积极应对人口老龄化国家战略的政策制度体系进一步完善，基础设施布局进一步优化，老年健康服务能力进一步提升，人才队伍建设进一步加强，质量监管机制进一步强化，产业要素市场进一步拓展，社会支持体系进一步健全，基本建成具有青海特点的居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，全社会积极应对人口老龄化格局初步形成，老年人获得感、幸福感、安全感持续增强。到 2035 年，城乡一体化养老服务体系全面形成，支付保障能力显著提升，养老

服务产业发展更具活力，具有青海特点的老龄事业和养老服务体系成熟定型，实现养老服务均等化。

表 2 “十四五”老龄事业和养老服务体系发展主要指标

序号	主要指标	2020 年 期初值	2025 年 目标值	指标属性
1	兜底保障老年人月探访率（%）	100	100	预期性
2	新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施 达标率（%）	—	100	预期性
3	居家社区养老服务覆盖率（%）	73	≥90	预期性
4	养老机构护理型床位占比（%）	20 %	≥60	约束性
5	每千名老年人配备社工数（人）	—	≥1	预期性
6	设立老年医学科的二级以上综合性医院占比（%）	34	≥60	预期性
7	65 岁以上老年人健康管理率（%）	—	≥85	预期性
8	职业院校养老服务相关专业招生规模	—	明显增长	预期性
9	县级行政区域老年大学覆盖率（%）	44	100	预期性
10	开展“敬老月”活动的县（市、区）覆盖率（%）	—	100	预期性

三、织牢社会保障和兜底性养老服务网络

（一）充分发挥社会保障制度作用。

1. 完善基本养老保险和基本医疗保险体系。实施全民参保登记计划，实现基本养老保险由制度全覆盖到法定人群全覆盖。完善企业职工基本养老保险省级统筹制度，按照国家统一部署落实企业职工基本养老保险全国统筹。落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，完善被征地农民参加基本养老保险政策。发展多层次、多支柱养老保险体系，落实企业年金、职业年金制度，推动个人养老金发展。完善医保政策，完善

跨省异地就医住院费用直接结算，逐步实现门诊费用跨省直接结算，将更多慢性病用药纳入集中带量采购，降低老年人用药负担。

2. 完善社会救助和社会福利制度。通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人等提供必要的访视、照料服务。为经济困难的老年人提供养老服务补贴，为经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴，并建立动态调整机制。衔接现有特困救助供养制度、经济困难老年人补贴制度、重度残疾人护理补贴和困难残疾人生活补贴制度，逐步建立完善长期照护的福利及救助政策措施。争取纳入国家长期护理保险试点地区，积极发展长期照护商业保险，形成多层次长期照护保障机制。

（二）加强特殊困难老年人保障。

1. 完善老年人能力综合评估制度。统筹现有老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估政策措施，以老年人需求为导向，通过政府购买服务等方式，为高龄及经济困难的老年人，提供统一、专业、定期的能力与需求综合评估服务，评估结果作为领取老年人补贴、享受基本养老服务的依据。培育本土化的专业评估机构和人才队伍，推动评估工作信息化建设，提高评估服务的专业化、科学化、规范化水平。

2. 建立基本养老服务清单制度。全面梳理由财政支出安排的各类养老服务项目，明确基本养老服务与非基本养老服务。建立基本养老服务清单，明确服务对象、服务内容、服务标准，结

合发展水平和老龄化形势动态调整，逐步丰富发展服务项目。优先将特困、低保、低收入、优抚对象、计划生育特殊家庭中的老年人和高龄、失能、失智老年人，纳入基本养老服务清单重点保障对象，逐步实现全省老年人享有基本养老服务。

3. 加强特殊困难老年人服务保障。加强规划引领和要素支持，重点支持特困人员供养服务设施（敬老院）建设，改造升级护理型床位，确保有集中供养意愿的特困人员全部实行集中供养，保障特困人员供养服务设施（敬老院）基本运转。公办、公办民营、民办公助养老机构优先向经济困难的孤寡、失能、残疾、高龄、计划生育特殊家庭以及作出特殊贡献的老年人提供服务。各地探索解决老年人因无监护人导致的养老机构入住难问题。

（三）强化公办养老机构保障作用。

1. 进一步明确保基本职能定位。充分发挥公办养老机构兜底线保基本作用，坚持公益属性，在满足特困人员集中供养需求的前提下重点为经济困难的失能、高龄、计划生育特殊家庭老年人提供托养服务。建立公办养老机构入住评估管理制度，明确老年人入住条件和排序原则。具备护理能力的公办养老机构，在满足政策保障对象入住需求的基础上，优先安排失能老年人入住。不得兴建超高标准、超规模的公办养老机构。立足现有公办养老机构探索推进养老服务指导中心建设，协调并指导做好本区域内养老服务工作。

2. 提升长期照护服务质量水平。加强公办养老机构建设，重点支持新建面向失能老年人的老年养护院和特困人员供养服务设施（敬老院），各地要根据特困人员等重点人群规模合理确定床位总量。加大存量公办养老服务设施改造，提升失能老年人照护服务，增设失智老年人护理专区，推动消防设施改造升级。加强区域性具备护理功能的公办养老机构建设，到2025年，县级行政区域特殊困难的失能老年人服务能力覆盖率达到100%。

3. 加强突发事件应急能力建设。将养老机构纳入全省公共安全重点保障范围，针对公共卫生、自然灾害等突发事件，加强公办养老机构突发事件应急能力建设，在确保不影响安全疏散条件下，增设隔离功能并配备必要的物资和设备，加强工作人员应急知识培训。发挥公办养老机构主体作用，构建“分层分类、平战结合、高效协作”的应急体系，建立完善养老机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。推进养老机构消防安全达标工作，实施养老机构消防能力提升工程，对已建成但未达到消防安全标准的公办养老服务机构进行消防设施改造提升。落实消防安全主体责任，开展隐患排查自改，提升消防预警能力。

专栏1 公办养老机构“三达标”提升行动

1. 提升覆盖能力达标率。县级、乡镇级重点支持特困人员供养服务设施（敬老院）建设、改造升级护理型床位，开辟失能老年人照护单元，到2025年，县级特困人员供养服务设施（敬老院）建有率达到100%；

2. 提高服务质量安全达标率。加强公办养老机构规范化建设，依据《养老机构服务安全基本规范》《养老机构等级划分与评定》等相关国家标准，评定为一级至二级服务等级的乡镇（街道）级公办养老机构建有率达到80%以上，评定为二级至三级服务等级的县级公办养老机构建有率达到80%以上。公办养老机构原则上不按照五级服务等级标准新建，坚持兜底线保基本的公益属性；

3. 提升公办养老机构入住率。改善公办养老机构服务环境、优化供给结构，到2025年，实现包括特困人员供养服务设施（敬老院）在内的公办养老机构入住率达到60%左右。

（四）加快补齐农牧区养老服务短板。

1. 构建农村牧区养老兜底保障体系。以行政村为单位，依托基层行政、村民自治组织和邻里互助力量，建立重点人群定期探访制度，帮助兜底保障对象及留守老年人解决生活困难，督促家庭成员履行赡养义务。为居家特困人员、无人照料的脱贫不稳定户、边缘易致贫户和低保户等困难老年人组织开展“一对一”结对帮扶，提供居家照料、寻医送药、代买代缴等生产生活支持服务。

2. 加强农村养老服务能力建设。将农村养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，纳入预算内投资优先方向。通过支持县级养老服务机构、具备条件的乡镇级特困人员供养服务设施（敬老院）改扩建为区域养老服务中心、残疾人托养服务设施综合利用等方式，因地制宜实现农牧区生活不能自理特困人员集中照护能力全覆盖。支持乡镇级特困人员供养服务设施（敬老院）增加区域性养老服务指导功能，将专业养老服务延伸至村级幸福院和居家老年人。农村敬老院原地改造升级项目，不需要调整规

划用途，不额外占用建设指标。选择交通方便、公共资源相对便捷可及的地方，设置村级互助养老设施并满足适老化要求。规模较大、人口较集中的村、异地扶贫搬迁安置点，可单独设立互助养老设施，原则上不低于 200 平方米，设置配餐室、活动室、保健室、洗浴室等功能用房。规模较小、人口较分散的村，可依托村综合服务用房、卫生室等公共资源，合并设置互助养老点，增加但不限于紧急救援等服务功能。通过机构培训和交流等方式加强农村养老服务和管理人才队伍建设，支持农村转移劳动力在养老服务机构就近就业，按规定给予服务业稳岗补贴和提供职业技能等级认定服务，提高农牧区养老服务职业化、专业化程度。

3. 开展农牧区老年人长效关爱行动。人口较集中的村，可探索“集中助餐”服务模式，为农村独居、留守、孤寡等老年人开展集中助餐服务，打造“老年幸福食堂”。人口分散的村，可定期组织文化娱乐、休闲健身等老年活动，打造“老年幸福之家”。鼓励有条件的地区，组织专业服务队伍，上门为老年人提供巡回流动助洁、助浴、助医、助餐、助行、助急等服务。对生活不能自理兜底保障对象建立信息档案，加强精细化管理服务，定期组织开展核查工作，推动应保尽保、救助补贴到位。对其他高龄、独居、留守、失能、残疾社会老年人，实行“网格化”结对帮扶，定期上门巡访探视，提供家政保洁、精神慰藉、救助救援等基础服务。

专栏 2 农牧区老年人长效关爱行动
1. 以县为单位全面建立农村牧区老年人定期探访制度； 2. 分散供养的特困老年人、空巢（独居）、留守老年人、失能老年人、特殊困难老年人月探访率达到 100 %； 3. 农村牧区困难老年人“一对一”结对帮扶率达到 100 %； 4. 在规模较大、人口较集中的村、异地扶贫搬迁安置点，打造“老年幸福食堂”，提供助餐服务，在规模中等、人口分散的村，打造“老年幸福之家”，组织文化娱乐、休闲健身等老年活动。

四、扩大普惠养老服务覆盖面

（一）建设普惠养老服务网络。

1. 完善社区养老服务设施配套。落实社区养老服务设施分区分级规划建设要求，新建住宅小区按每百户不低于 20 平方米配套建设社区养老服务用房。老旧小区通过政府补建、购置、置换、租赁、改造等方式加强设施保障，新建小区按照“四同步”要求建设养老服务设施，打造一批集日托、全托、上门服务、医养结合、养老顾问等功能于一体的“枢纽型”综合养老服务设施。发展集中管理运营的社区嵌入式、小型化的养老服务设施和带护理型床位的日间照料中心，探索建立社区托养床位运营补贴政策，支持连锁化、综合化、品牌化运营。

2. 全面开展城镇配套养老服务设施专项治理行动。清查 2014 年以来新建城区、新建居住区配套情况，定期进行全省通报，2025 年前全面完成整改。在城镇老旧小区改造中统筹推进社区养老服务设施建设，通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式因地制宜补齐社区养老服务设施短板。支持在社区综合服务

设施开辟空间用于养老服务。无偿或低偿使用场地设施的养老服务机构，应当以普惠为导向确定服务价格。探索设计制度，引导各产权方将配套社区养老服务设施统筹利用。对于未按养老服务用途使用的配套设施产权方，探索依法实施合理经济处罚方式。

3. 加强综合性养老服务机构建设。实施普惠养老专项行动，引导各地政府结合实际研究制定财政、融资、人才培养等支持性“政策包”，鼓励企业提供普惠型养老“服务包”。发挥预算内投资杠杆作用，撬动社会资本建设一批具有带动示范效应的普惠型养老服务机构。鼓励通过“公建民营”“民办公助”等方式，引导社会力量建设和运营专业化、规模化、医养结合能力突出的养老服务机构，强化对失能失智老年人的长期照护服务，为有照护需求的老年人群体提供服务可靠、价格适度、方便可及的服务。

4. 推进养老机构布局调整。以人口规模、自然条件、宜居环境为依据，优化养老机构布局。各地要在国土空间总体规划中科学统筹优化各类养老服务设施空间布局，并在其指导和约束下编制养老服务设施专项规划。2022年底前，按照填平补齐的原则，力争所有运营的养老机构全部达到一级以上养老机构标准，每个县（市、区、行委）至少有1所失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施。到2025年底，全省养老机构床位总数控制在26000张以内。建议西宁市床位不超过12000张，海东市床位不超过7000张，海西州床位不超过900张，海南州床位不超过2000张，海北州床位不超过1200张，玉树州床位

数不超过 1200 张，果洛州床位数不超过 900 张，黄南州床位数不超过 800 张。

（二）提升专业化养老机构支撑作用。

1. 支持专业化机构进社区、进家庭。支持利用社区养老服务设施提供助餐、助浴、助医、助急、助洁、康复、巡访关爱等服务，具备条件的重点开展失能老年人全托服务。建立健全“一事一议”机制，定期集中处置存量房屋和设施改造手续办理、邻避民扰等问题。定期组织开展社区养老服务设施使用状况检查。支持养老服务机构建设运营家庭养老床位，将专业服务延伸到家庭，发展集中管理运营的嵌入式、连锁化服务网络，推动标准化、品牌化建设。在乡镇（街道）层面建设具备全托、日托、上门服务、区域供需衔接、资源统筹等综合功能的区域养老服务中心，到 2025 年底，乡镇街道养老服务设施覆盖率达到 40%，与社区层面的嵌入式养老服务机构或日间照料中心共同构建定位精准、功能互补的居家社区养老服务网络。

2. 促进养老机构高质量发展。开展养老机构提质增能行动，推进养老服务机构由数量规模型向质量效能型发展。加快推动养老床位改造升级，重点支持发展为高龄、失能、失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构。加大存量养老机构改造，开设失能失智老年人照护床位，提升失能失智老年人照护服务能力，不断提升养老机构运营效率。探索推广将法定赡养人无法履行赡养义务且有集中供养意愿的特困、低保老年人与其未成年的孙子

女、外孙子女在同一公办福利机构集中养护的“老少同楼”模式。提高政府购买服务补贴标准，对普通型床位和照护型床位实施差异化补助。鼓励专业化养老机构发挥“溢出”效应，向社区提供居家上门、康复训练、助餐、培训支持等服务，并将专业服务延伸至家庭。实施《养老机构等级划分与评定》等国家标准和相关行业标准，对不达标、功能不完善、不具备失能老年人供养能力的养老服务机构，按照“一地一策”“一院一案”要求加大整治力度，进行改造提升。

3. 积极推进公办养老机构改革。坚持公办养老机构的公益属性，坚持公办养老机构保基本的职能定位，充分发挥公办和公建民营养老机构的兜底保障作用，切实满足特困人员集中供养需求，重点为经济困难的失能、失智、重残、高龄、计划生育特殊家庭、优抚对象老年人提供托养服务。科学利用现有资源，依法对供养人数较少、服务功能较弱的养老服务机构逐步关停撤并，改建成区域性养老服务中心或农村互助养老设施。提升特困人员供养服务机构（敬老院）管理水平，全部完成机构法人登记，按比例配备工作人员，将机构运转经费纳入财政预算。聚焦满足失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，支持公办养老机构提高护理型床位占比，提高公办养老机构长期照护服务能力。市场发育较为成熟的西宁和海东市以及其他有条件的地区，公建养老服务设施优先采取民营方式，制定并实施公建民营养老机构管理办法，逐步完善承接主体筛选机制。鼓励省内外优质养老服务机

构，运营管理环湖和青南地区具备条件的公办养老机构。公建民营不搞一刀切，提倡“因地制宜，宜公则公，宜民则民”。

（三）支持各类主体扩大普惠型服务。

1. 充分调动社会力量参与积极性。引导各类主体提供普惠型服务，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力，进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制。“十四五”期间，各地要结合本地实际情况，综合考虑企业建设运营成本、政策支持情况、老年人承受能力等因素，推动普惠型养老服务价格在合理区间运行，价格水平应当显著低于当地同等服务水平的市场化养老服务机构。

2. 加大国有经济对普惠养老的支持。建立国有经济对养老服务供给的补短板机制，加强地方国有经济在养老基础设施布局。引导地方国有资本积极培育发展以普惠型养老服务为主责主业的公共服务功能国有企业。对养老服务功能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。对主要承担养老服务功能的国有企业，重点考核提供养老产品服务质量、成本控制、运营效率和保障能力等情况。

3. 推进政府购买养老服务改革。实施老年人综合能力评估制度和养老服务机构绩效评价制度，落实养老服务综合监管举措，推进养老服务向规范化、标准化、精准化方向发展。优化落实高龄补贴和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，并根据

经济社会发展水平尽力而为、量力而行逐步提高补贴标准。推进高龄补贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接，完善补贴方式方法，提升精准度和有效性。重点保障失能、重残等特殊困难老年人的养老服务需求，重点购买生活照料、康复护理、社会工作和机构运营等服务。大力发展老年人急需的助洁、助浴、助医、助餐、助行、助急等服务。依托已建成农村互助幸福院、城市日间照料中心等服务设施，开展普惠型养老服务，对运营困难的实施政策性救助。各地政府要制定并发布基本养老公共服务清单，需明确基本养老公共服务项目、供给对象、供给方式、服务标准和支出责任主体。

专栏 3 建设普惠型养老服务网络

- 1. 2022 年底全省养老机构护理型床位占比达到 50%；“十四五”末全省养老机构护理型床位占比达到 60%；
- 2. 有集中供养意愿的特困老年人 100% 实行集中供养；
- 3. 开展城镇配套养老服务设施专项治理行动，落实社区养老服务设施分区分级规划建设要求，新建住宅小区按每百户不低于 20 平方米配套建设社区养老服务用房；
- 4. 在乡镇（街道）层面建设具备全托、日托、上门服务、区域供需衔接、资源统筹等综合功能的区域养老服务中心，“十四五”末乡镇街道养老服务设施覆盖率达到 40%；
- 5. 开展养老机构提质增能行动，推进养老机构布局调整，“十四五”末全省养老机构床位数控制在 26000 张以内。

五、强化居家社区养老服务能力

（一）构建城乡老年助餐服务体系。

1. 全面建立助餐服务网络。依托日间照料中心等社区养老服务设施，利用社区闲置房屋等资源，打造一批“后厨可观、食

材可溯、安全可查、送餐可及、质量可评”的标准化社区老年食堂（助餐服务点），提高助餐服务的普惠性和可及性。进一步丰富和创新助餐服务提供机制，推进“中央厨房”与“社区食堂”等多种模式联动，探索推广老年流动餐车，减轻场地设施压力。

2. 加强重点群体服务保障。有条件的地方可综合考虑老年人能力状况、家庭经济条件等因素，向经济困难的孤寡、失能、残疾、高龄、计划生育特殊家庭以及作出特殊贡献的老年人倾斜支持和优先服务。重点补齐农村、远郊等服务短板，支持当地有条件的养老服务机构、餐饮场所等增加老年助餐服务功能，积极推广发展邻里互助助餐模式。

3. 支持高质量多元化供餐。围绕更好满足老年人多层次、多样化助餐需求，鼓励助餐机构开发餐饮产品、丰富菜色品种、合理营养膳食。建立助餐服务合理回报机制，由经营者根据实际服务成本和适度利润水平确定收费标准，引导更多市场主体参与助餐服务。引导外卖平台等市场主体参与助餐配送服务。推动机构投保助餐服务食品安全责任保险。

（二）开展助浴助洁和巡访关爱服务。

1. 大力发展老年人助浴服务。支持社区助浴点、流动助浴车、入户助浴等多种业态模式发展，培育一批专业化连锁化助浴服务机构，为老年人提供优质普惠的集中助浴和上门助浴服务。研究制定老年人助浴服务相关标准规范，加强养老护理员助浴技能培训。支持助浴服务相关产品研发和设计创新，加大经济实用

型产品的推广应用。鼓励助浴机构投保相关保险，提高风险保障能力。

2. 引导助洁服务覆盖更多老年人。支持家政企业开发被褥清洗、收纳整理、消毒除尘等适合老年人需求的保洁服务产品。支持有条件地方通过政府购买服务、开展志愿服务等方式，为经济困难的失能老年人等家庭提供助洁服务。鼓励地方进行制度探索创新，引导物业企业将保洁服务范围由公共区域向老年人家庭延伸。

3. 加强居家老年人巡访关爱。建立居家养老巡访关爱服务制度，实行普遍巡访和重点巡访相结合，根据老年人的实际需求，采取电话问候、上门探访等多种形式，运用互联网、物联网等技术手段，为老年人提供紧急救援服务。通过“社工+邻里+医生”相结合的方式，为独居、留守、计划生育特殊家庭老年人提供身心关爱服务。

（三）提升居家服务供给能力。

1. 实施居家服务供给能力提升行动。强化家庭赡养老年人的主体责任，落实监护人对孤寡老人的监护责任。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，鼓励家庭承担养老基础性功能，切实巩固居家养老的基础地位。支持有条件的地区开展“家庭照护床位”试点，为经济困难的失能和半失能老年人建设家庭养老床位，提供居家养老上门服务。通过政府购买服务、志愿服务等方式，为长期照护失能失智老年人的家庭成员

提供“喘息服务”。开展养老护理员进家庭试点工作，培育一批以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的专业化服务机构和组织，运营社区、村养老服务设施，上门为居家老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉等服务，为老年人提供更有效率，更有温度的服务。

2. 深化居家社区养老服务改革。大力推进西宁市、海东市、海北州、海西州全国居家社区养老服务改革试点工作，总结推广改革试点经验成果，为全省乃至全国居家社区养老服务改革形成更多“青海样本”。支持西宁市开展居家和社区基本养老服务提升行动，持续在财政、金融、用地、人才、技术及服务等方面先行先试与探索创新，打造全国养老服务先行示范区。支持海东探索农村居家和社区养老服务长效发展模式，推动互助型农村养老服务发展，提升养老服务多元化水平，打造多民族聚居地区农村养老服务发展样板。支持海西、海北、海南、玉树、果洛、黄南六州探索高原牧区养老服务发展模式，做实兜底性特困老年人供养服务，探索贴合牧区实际的养老服务，打造高原民族地区养老服务发展经验。

（四）加快发展生活性为老服务业。

1. 提高老年人生活服务可及性。以社区为基本单元，突出区域资源整合和服务功能统筹，建设改造一批社区养老服务设施，由社区养老服务设施、残疾人托养服务机构、社区医疗机构、商户等共同构成养老服务联合体，广泛对接老年人需求，为

老年人提供便捷、精准、多样化、可持续的居家社区养老服务，构建“十五分钟”社区养老服务圈。组织、引导、便利社会工作服务机构、物业企业、零售服务商等拓展为老服务功能，提供生活用品代购、餐饮外卖、家政预约、代收代缴、挂号取药、精神慰藉等服务。

2. 培育老年人生活服务新业态。鼓励有资质的社会组织或服务机构开展养老服务咨询、代理服务，解决计划生育特殊家庭、空巢独居等老年人的监护难题，协助办理入住养老机构、就医等事务。鼓励大型互联网企业对接养老服务需求，支持社区养老服务机构的闲置资源和服务能力平台化展示、最大化利用，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式。在有条件的街道、社区发展嵌入式康复辅助器具销售和租赁网点，提供用品展示、预约使用、指导教学、售后维修、回收利用等一体化服务。

专栏 4 居家服务能力提升行动
1. 开展“家庭养老床位建设”试点工作，围绕老年人能力和需求综合评估、签约养老服务机构、社区居家养老照护员上门服务等环节，为家庭养老床位提供专业护理和远程监测等服务； 2. 开展“社区老年人康复辅助器具租赁”试点，在有条件的街道、社区发展嵌入式康复辅助器具销售和租赁网点； 3. 开展“养老服务联合体建设”试点，打造社区“十五分钟”养老服务圈； 4. 实施困难老年人家庭适老化改造项目，通过政府购买服务、以奖代补、产业引导、业主众筹等方式，支持 4000 户老年人家庭进行适老化改造。

六、构建健康老龄化支持体系

(一) 推动健康老龄化融入健康青海行动。

1. 发展多样化健康养老服务。大力培育健康养生、健康体

检、咨询管理、体质测定、体育健身、运动康复、健康旅游等多样化服务产业。建立健全养老机构与周边医疗机构协作机制，以不同形式为入住老年人提供便捷的医疗卫生服务。健全老年健康服务体系，提升老年人健康水平，改善老年人生活质量，满足老年人健康服务需求。

2. 完善健康教育和健康管理。宣传普及健康科学知识和健康生活方式，提高老年人健康素养。在各级各类医疗卫生机构、养老机构、老年大学、城乡社区、农村牧区等，建立老年健康教育阵地，强化健康老龄化理念、普及健康知识，提升老年人主动健康能力。推动落实国民营养实施计划，做好“三减三健”专项行动。落实基本公共卫生服务老年人健康管理项目，做实老年人家庭医生签约服务。加强老年常见病、传染病、高原病、慢性病的综合干预及分类指导。

3. 实施老年健康促进行动。落实国家基本公共卫生服务老年人健康管理服务项目，向辖区内65岁以上常住居民免费提供健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导四项服务。依托街道社区卫生服务中心和综合养老服务中心，设置健康养老综合管理服务中心和信息平台，统筹调度辖区内各类资源，提供一体化、连续性健康养老服务。加强中藏医药健康养生养老文化宣传，发挥中藏医在治未病和老年病、慢性病防治等方面的优势。加强对社会公众的生命教育。

(二) 发展老年医疗、康复护理和安宁疗护服务。

1. 增强医疗机构为老服务能力。加强综合性医院老年医学科及老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构建设。探索将家庭病床、上门巡诊、社区护理、失能失智老年人医疗护理、安宁疗护等费用纳入基本医疗保险支付范围。鼓励基层医疗卫生机构根据需求增设康复、护理病床，有条件的二级以上综合性医疗机构优化科室设置、设立老年医学科，提升老年病诊疗能力。加快建设老年友善医疗机构，探索推进志愿服务进医院，方便老年人看病就医。

2. 推动医疗服务向居家社区延伸。支持有条件的医疗卫生机构为居家高龄、重病、失能（含失智）等行动不便或确有困难的老年人提供家庭病床、上门巡诊等居家医疗服务。公立医疗机构为老年人提供上门医疗服务，采取“上门服务费+医疗服务价格”方式收费。上门服务费可以由公立医疗机构自主确定，提供的医疗服务、药品和医用耗材收费使用本医疗机构执行的医药价格政策。发挥中藏医药独特作用，开展机构、社区和居家中藏医药健康服务。鼓励各级医疗卫生机构和医务工作志愿者为老年人开展义诊。

3. 开展安宁疗护服务。根据医疗机构的功能、定位和当地实际情况，推动相应医疗卫生机构，按照患者“充分知情、自愿选择”的原则开展安宁疗护服务，开设安宁疗护病区或床位。探索开展社区和居家安宁疗护服务。加强对公众的宣传教育，推动安宁疗护理念得到社会广泛认可和接受。

（三）深入推进医养结合。

1. 丰富医养结合服务模式。支持医疗卫生机构依法依规开展养老服务，鼓励医疗卫生机构在养老服务机构设立医疗服务站点，提供嵌入式医疗卫生服务。将医养结合机构（同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗卫生机构或养老机构）内设医疗机构纳入医联体管理。探索省养老服务中心与省福利慈善医院建立医养联合体的有效路径，开展预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，发挥示范带动作用。进一步完善养老服务机构与周边医疗卫生机构及接续性医疗机构签约合作机制，鼓励连锁化的社区养老服务机构集中签订合作协议。到2025年，养老服务机构普遍具备医养结合服务能力（提供医疗卫生服务或与医疗机构签订合作协议）。根据服务老年人的特点，合理核定养老机构举办的医疗机构医保限额。

2. 增加医养结合服务供给。开展医养结合机构服务质量提升行动。积极开展基本公共卫生服务老年健康与医养结合项目，支持荣军优抚医院、光荣院转型，开展医养结合服务。实施社区医养结合能力提升行动，增强社区医养结合服务能力。推动社区卫生服务机构与社区养老服务设施、乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与互助幸福院统筹规划、毗邻建设，鼓励多种形式的签约服务、协议合作，实现资源整合、服务衔接。增强基层医疗卫生机构居家上门服务能力，做实做细家庭医生签约服务，支持有条件的医疗卫生机构提供家庭病

床、上门巡诊等居家医疗服务。

3. 提升医养结合服务质量。推动老年人医疗卫生、养老服务标准相衔接，贯彻实施医养结合标准规范。依托医疗卫生、养老服务信息管理系统，完善医养结合信息管理系统，提升医养结合信息化水平。发展面向居家、社区和机构的智慧医养结合服务。开展老龄健康医养结合远程协同服务。实施医养结合机构医疗卫生服务质量提升行动，推动医养结合高质量发展。

（四）强化老年人疫情防控。完善居家、社区和入住养老机构的老年人疫情防控措施，建立健全养老机构疫情防控制度，配备必要的卫生防疫设施设备，加强工作人员疫情防控知识培训，提升疫情防控能力。在突发公共卫生事件应急处置中，充分发挥村（居）民委员会、物业、志愿者、社会工作者的作用，做好高龄、独居、失能（含失智）等特殊困难老年人的就医帮助、生活照顾、心理慰藉等服务。

专栏 5 医养康养融合发展

1. 具备医养结合服务能力的养老机构占比提高到 70 %；
2. 老年人健康管理率提高到 85 %；
3. 90 % 以上的二级以上医疗机构建成老年友善医疗机构；
4. 每个县（市、区、行委）有一个具有医养结合功能的县级特困人员服务机构；
5. 开展医养结合机构服务质量提升行动，推动社区卫生服务机构与社区养老服务设施、乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与互助幸福院统筹建设，鼓励多种形式的签约合作服务，到“十四五”末养老服务机构普遍具备医养结合服务能力；
6. 探索推进省养老服务中心与省福利慈善医院建立医养联合体，开展预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，发挥示范带动作用；
7. 开展老年口腔健康、老年营养改善、老年痴呆防治和心理关爱行动。

七、大力发展银发经济

(一) 建立高原特色养老产业项目平台。立足高原特有资源禀赋，积极以培育新兴产业为导向，发展具有比较优势的特色养老产业集群，促进养老服务业与生态、健康、旅游、健身、文化、休闲等融合发展。通过政策鼓励，引导民间资本进入养老产业的投资方向，支持各地利用生态资源和人文特色，打造以老年生态旅游、健康养老、生态疗养、中藏医保健、健康食品为主要内容的青海养老产业，探索推进持续照料社区建设，促进养老服务与青海高原生态环境保护高质量融合发展。依托兰州——西宁城市群建设，构建海东市、西宁市沿湟水河旅居养老、农家养老等新兴业态；依托祁连山、昆仑山、柴达木盆地独特的青藏高原自然和民族特色人文资源，建设规模适度的旅居休闲式养老机构，打造宜游宜居宜养的颐养新村、健康小镇、民族康养园、生态康养目的地等高原健康养老产业。开展高原低氧环境下人体生理变化研究，转化高原环境健康有利的研究成果。支持企业、高等院校、科研院所共建高原生态养老产业创新中心，研发、生产青藏高原绿色保健产品、健康有机农畜产品、特色功能性食品。

(二) 促进老年用品科技化、智能化升级。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深度应用。鼓励康复辅助器具、健康监测产品、养老监护装置、家庭服务机器人、可穿戴老年智能服饰、日用辅助产品等在家庭、社区、养老服务机构、医院等多应用场景的试点试用。加快人工智能、脑科学、虚拟现实、可穿戴等新技术在健康促进类

康复辅助器具中的集成应用。针对老年人康复训练、行为辅助、个性化照顾、健康理疗和安全监护等需求，加大智能假肢、机器人等产品应用，加快推动居家社区互动式智慧健康养老平台应用。开展智慧健康养老应用试点示范建设，建设智慧养老领域众创、众包、众扶、众筹等创业支撑平台，推动智慧养老规范化、标准化发展。

（三）推动“互联网+养老服务”发展。提高养老服务信息资源利用水平，推进公共信息的资源共享，对涉及老年人的人口数量、年龄结构、保障、服务等基础信息分类分级互联共享，加强与“金民工程”“智慧民政”的对接融入，建设青海智慧养老信息服务平台。做好与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源的对接，实现数据资源向社会开放。加快搭建省、市州、县、乡、村五级互联互通、端口开放的全省养老服务一张网。打造10个智慧养老院，推动养老机构和涉老社会组织智能化信息管理平台建设。探索建立流动式牧区老年人综合服务平台与应用示范项目，普及与推广适宜的老年健康素养知识，充分利用远程医疗、物联网、互联网等信息手段为牧区老年人提供服务。建设15个智慧养老社区，推动互联网平台精准对接居家社区服务供应商和老年人家庭，为老年人提供“菜单式”就近便捷养老服务。以居家养老信息化平台搭建和标准化建设为切入点，开展居家养老服务供需摸底、健康监测、应急处置、嵌入式照护服务项目导入、服务递送等。

(四) 有序发展老年人普惠金融服务。支持保险公司开发适合老年人的商业养老保险和健康保险，引导全社会树立全生命周期的保险理念。丰富商业护理保险产品供给，引导商业保险机构加快研究开发适合居家护理、社区护理及机构护理等多样化护理需求的产品，探索将商业护理保险与护理服务相结合。研究建立寿险赔付责任与护理支付责任转换机制，支持被保险人在失能时提前获得保险金给付，用于护理费用支出。支持老年人住房反向抵押养老保险业务发展。积极推进老年人意外伤害保险。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，研究完善金融等配套政策支持。加强涉老金融市场的风险管理，严禁金融机构误导老年人开展高风险投资。

八、践行积极老龄观

(一) 开发利用老年人力资源。

1. 建立老年文化教育公共服务平台。充分发挥省级老年大学示范引领作用，建立健全省、市州、县、乡、村五级老年教育办学网络，优先发展社区老年教育，支持社区养老服务机构建设学习点，方便老年人就近学习。加快培养以专职人员为骨干、兼职人员和志愿者为补充的教学和管理队伍。鼓励各类教育机构通过多种形式开展或参与老年教育，推进老年教育资源、课程、师资共享，探索养教结合新模式，为社区、老年教育机构及养老服务机构等提供支持。积极探索部门、行业企业、高校职校举办老

年大学服务社会的途径和方法。实施老年教育机构基础能力提升、学习资源建设整合、远程老年教育（网上老年大学）推进等计划。发展农村老年教育，整合乡村教育文化资源，加强对农牧区散居、独居老人的教育服务，老年人娱乐精神文化服务。推进城乡老年教育对口支援，鼓励省内发达地区以建立分校或办学点、选送教师、配送学习资源、提供人员培训等方式，为边远地区和农村牧区老年文化教育提供支援。到 2025 年，基本形成覆盖广泛、灵活多样、特色鲜明、规范有序的老年教育新格局。

2. 加强老年人就业服务。提升老年人就业公共服务水平，充分依托已有平台建设老年人才信息库。落实相关法律法规和政策措施，保障就业老年人的劳动权益。落实就业创业扶持政策，支持老年人依法从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。按照政府指导支持、市场主导配置、单位按需聘请、个人自愿劳动原则，鼓励专业技术人才合理延长工作年限。

3. 鼓励老年人社会参与。在全社会倡导积极老龄化的思想观念，引导老年人根据自身情况，积极参与家庭、社区和社会发展。积极开展“银龄行动”，支持老年人参与公益慈善、科教文卫等事业，鼓励专业技术领域人才参与志愿服务，发挥专长。鼓励和引导老年人在城乡社区建立基层老年协会等社会组织，搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。指导和促进基层老年社会组织规范化建设。建设高层次老年人才智库，在调查研究、咨询参谋、建言资政等方面发挥作用。

专栏6 基层老年协会规范化建设行动

1. 发挥基层党组织领导作用，加强基层老年协会党建工作，改善基层老年协会活动设施和条件，加强骨干培训和活动指导；
2. 通过政府购买服务等方式，引入专业社工、社会组织等对基层老年协会进行培育孵化，打造一批规范化、专业化基层老年协会；
3. 做好基层老年协会的登记（备案）工作，推动各地制定切实可行的具体监管措施，加强基层老年协会的规范管理；
4. 建立健全省、市州、县、乡、村五级老年教育办学网络，县级行政区域老年大学覆盖率达到100%。

（二）丰富老年人文体休闲生活。

1. 扩大老年文化服务供给。补齐基层老年公共文体活动设施短板，支持以公建民营、委托经营、购买服务等方式，提高活动设施运营效率。针对老年人共性的精神文化需求，鼓励各方增加对老年类节目的制作和投入，编辑出版适合老年人的大字本图书，加强反映养老、孝老、敬老美德的艺术作品创作，鼓励广播电视和互联网播放平台增加播出，推出养老相关公益广告。搭建老年文化活动交流展示平台，支持老年文化团体和演出队伍登上乡村、社区舞台。鼓励电影院、剧场等经营性文娱场所加大对老年人开放的优惠时段，持续落实博物馆、文化馆（站）、体育馆等公共服务设施和资源向老年人免费或优惠开放政策。

2. 支持老年人参与体育健身。在体育场馆、全民健身中心等公共体育设施布局中充分考虑老年人健身需求，加强配套运动场所和设施的规划建设。引导社区配套体育设施向老年人倾斜，发挥工作时间场地的最大价值。根据差异化身体素质发布老年人科学健身活动指南，推荐适合的运动项目和锻炼强度，推广传统

保健体育运动。鼓励开发适合老年人的体育健身活动项目，搭建平台组织相关赛事和锻炼展示活动，按期举办每四年一届的老年人运动会。鼓励建立老年人全民健身志愿服务队伍，指导和帮助老年人开展各类运动项目。

3. 促进养老旅游融合发展。引导各类旅游景区、度假区加强适老化建设和改造。鼓励企业结合老年人兴趣爱好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。支持社会力量建设旅居养老旅游服务设施，结合高原自然资源禀赋，形成季节性地方推介目录，加强跨区域对接联动，打造具有青海特色的旅居养老旅游市场。

九、营造老年友好型社会环境

(一) 传承弘扬家庭孝老传统美德。

1. 强化家庭赡养老年人的主体责任。加强政策引导和广泛宣传，在全社会开展人口老龄化国情教育，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传统文化。建立常态化指导监督机制，督促赡养人履行赡养义务，将有能力赡养而拒不赡养老年人的违法行为纳入个人社会信用记录，防止欺老虐老弃老问题发生。支持各地制定具体措施，推动解决无监护人的特殊困难老年人监护保障问题。

2. 完善家庭养老支持政策体系。将家庭照护者纳入养老护理员职业技能培训范围，支持养老服务机构、养老服务领域行业协会开发公益课程，利用互联网平台等免费开放，依托居委会、

村委会等基层力量提供老年人家庭指导服务，帮助老年人家庭成员提高照护能力。实施困难老年人家庭适老化改造项目，对经济困难的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，配备辅助器具和防走失装置等设施。

（二）推进社会环境适老化改造。

1. 提升社区适老化水平。有序推进城镇老旧小区改造，完成小区路面平整、出入口和通道无障碍改造、地面防滑处理等。在楼梯沿墙加装扶手，楼层间安装壁挂式休息椅等，做好防災监测、应急避险等安全防护。有条件的小区可建设凉亭、休闲座椅等。完善社区卫生服务中心、社区综合服务设施等的适老化改造，打造更加方便、温馨的居家社区环境。推动农村人居环境建设融入适老化标准，为农村老年人提供方便安全的出行和居家基本生活环境。

2. 推动公共场所适老化。大力推进无障碍环境建设。加大城市道路、交通设施、公共交通工具等适老化改造力度，在机场、火车站、三级以上汽车客运站等公共场所为老年人设置专席以及绿色通道，加强对坡道、电梯、扶手等公共建筑节点的改造，全面发展适老型智能交通体系，提供便捷舒适的老年人出行环境。推动街道乡镇、城乡社区公共服务环境适老化。

（三）建设兼顾老年人需求的智慧社会。医疗、社保、民政、金融、通信、邮政、信访、出入境、生活缴费等高频政务服务事项，应设置必要的线下办事渠道并向基层延伸。公共服务场所应

保留人工窗口和电话专线，为老年人保留一定数量的线下名额。在疫情防控等突发事件处置中做好帮助老年人应对工作。组织开展老年人智能技术教育培训，通过体验学习、尝试应用、经验交流、互助帮扶等，引导老年人了解新事物、体验新科技。严厉打击电信网络诈骗等违法行为。发挥解决老年人运用智能技术困难工作联席会议机制作用，推动解决老年人服务保障工作常态化，长效解决“数字鸿沟”难题。

专栏 7 智慧助老行动

1. 开展老年人运用智能技术培训，培育一批智慧助老志愿服务团队，为老年人运用智能技术提供志愿培训和服务；
2. 加强智慧助老公益宣传，加大数字技能教育培训，提升老年人数字素养；
3. 建立老年人运用智能技术问题动态监测机制，定期发布工作进展。

（四）培育敬老爱老助老社会风尚。

1. 营造良好社会氛围。深入开展敬老爱老助老主题宣传和评选表彰活动，广泛开展走访慰问老年人和扶老助老志愿服务，推动敬老宣传教育进学校、进家庭、进社区、进机关、进企业。开展涉老主题法治宣传教育活动，推动普法宣传教育规范化和常态化，帮助老年人提高守法意识和依法维权意识。争创“积极应对人口老龄化重点联系城市”，创建全国示范性老年友好型社区。健全老年人优待政策措施，开展爱老敬老优待服务和活动。

2. 积极发挥多方合力。建立健全为老志愿服务项目库，鼓励机构开发志愿服务项目，支持公益慈善类社会组织参与，引导在校生志愿服务和暑期实践、相关专业技能学生社会实习、社会

爱心人士志愿服务等，与老年人生活服务、健康服务、精神慰藉、法律援助等有效对接。围绕关爱老年人开展慈善募捐、慈善信托等慈善活动，依法加强对慈善组织和慈善活动的扶持和监管。

专栏 8 中华孝老爱亲文化传承活动

1. 每年在“重阳节”当月开展为期一个月的“敬老月”活动。广泛组织动员政府部门、社会组织、企事业单位和家庭个人，以走访慰问、权益维护、文化活动、志愿服务、主题宣传等多种方式，为老年人办实事、做好事、献爱心；
2. 每年举办一次“老年文化艺术节”，传承孝老爱亲文化，弘扬中华民族传统美德。在全省持续开展“敬老文明号”创建和敬老爱老助老模范人物评选，在全社会大力营造养老孝老敬老社会氛围；
3. 深入开展人口老龄化国情教育，增强全社会人口老龄化国情意识，推动形成积极应对人口老龄化广泛共识和行动。

十、增强发展要素支撑体系

（一）推动培训疗养机构转型发展养老服务。按照“脱钩是原则，保留是例外”的原则，推动培训疗养机构与党政机关等脱钩，资产统一划转至国有资本运营平台，整合资源、统筹规划、整体转型。坚持“应改尽改、能转则转”的原则，推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构主要转型为医养结合、社区嵌入等普惠型养老服务设施，不得以养老名义经营其他业务。各地要建立绿色通道，本着尊重历史的原则，积极协调解决培训疗养机构历史遗留问题，对资产划转、变更权属和土地用途、房屋报建、补办证照等手续予以依法办理。

（二）完善用地用房支持政策。

1. 科学规划布局新增用地。根据人口结构现状和老龄化发

展趋势，在符合各级国土空间规划的前提下，因地制宜提出养老服务设施用地的规模和布局。将养老服务设施用地纳入县（市）级年度土地供应计划，分阶段供应国土空间总体规划和详细规划确定的养老服务设施用地，做到应保尽保。涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划中予以保障。民间资本举办的非营利性养老机构，可申请划拨供地，鼓励非营利性养老服务机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或者入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设养老服务项目。

2. 优化存量设施利用机制。在符合规划的前提下，支持利用存量场所改建养老服务设施。利用存量商业服务用地开展养老服务，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限等土地和规划要求。养老服务机构所使用存量房屋在符合规划且不改变用地主体的条件下，在五年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。支持在社区综合服务设施开辟空间用于养老服务。探索将空置公租房免费提供给社会力量为老年人开展日间照料、康复护理、老年教育等服务。

（三）强化财政资金和金融保障。强化支持老龄事业发展和养老服务资金保障。适应今后一段时期老龄事业发展的资金需求，完善老龄事业发展财政投入政策和多渠道筹资机制，继续加大财政投入力度，优化支出结构，聚焦长期照护、居家社区养老、农村养老和专业养老服务组织发展，发挥财政资金引导撬动

作用，营造养老服务发展良好环境。福利彩票公益金 55% 以上用于支持养老服务发展。各地在养老服务设施建设中同步预留运营补贴，确保机构后续发展可持续。落实落细支持养老服务发展的税费优惠政策。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，因难以计量等操作性原因无法执行的，探索应用大数据等新技术手段予以解决。鼓励金融机构按照市场化、法治化原则，优化信贷服务，提供差异化信贷支持，满足养老服务机构合理融资需求。鼓励探索以应收账款、动产、知识产权、股权等抵质押贷款创新满足养老服务机构多样化融资需求。

（四）扩大为老服务人才队伍建设。

1. 完善养老服务人才激励政策。鼓励在养老机构等级评定、质量评价等工作中，引导聘用取得职业技能等级证书的养老护理员，进一步推动行业专业化发展。完善养老护理员薪酬待遇和社会保险政策。建立基于岗位价值、能力素质、业绩贡献的工资分配机制，科学评价技能水平和业绩贡献，强化工资收入分配的技能价值激励导向，促进养老护理员工资合理增长。对符合条件的养老护理员按规定给予职业技能评价补贴。

2. 开展养老服务人才增量提质行动。加强全员分类分级培训，建立养老服务行业全员培训机制，优化养老护理人员队伍结构，促进队伍“年轻化、专业化、职业化”发展。继续推进学历教育、非学历教育、继续教育、实习实训“四位一体”的养老从

业人员教育体系。依托专业社会力量，实施养老人才培养储备计划，建立低成本、高质量、广覆盖的线上、线下学习培训网络。建设养老服务从业人员实训基地，强化护理员技能提升，打造专业能力强、管理经验丰富的养老服务队伍。推动城镇和农村养老服务需求与城乡富余劳动力供给有效对接，加快脱贫地区农村劳动力向养老服务人员的有效转移。加强养老服务机构社会工作岗位开发与设置。做好掌握本地区民族语言的少数民族养老服务人员职业技能培训工作。探索和建立岗前培训、岗位培训、职业技能培训递进机制，加强养老服务专业教育与实践应用相结合，提高养老产业与教育培训机构融合水平。通过多渠道筹措资金，对养老服务各类人才培养培训、技能认定、表彰奖励等予以支持。继续组织开展全省养老护理员职业技能大赛。加强养老服务领域康复护理、健康管理、社会工作、能力评估、心理咨询、管理服务等人才队伍建设。对失能失智和高龄老年人家庭成员开展照护培训。将养老机构、社会组织、社工机构等开展养老照护、急救救护知识和照护技能培训，纳入政府购买养老服务目录，鼓励老年人及家庭成员积极参与社会化培训。推动引导养老机构、社会服务组织、居（村）委会等，根据需要设置相对稳定的志愿服务岗位，主动招募接纳志愿者开展常态化、专业化的为老志愿服务。支持引导慈善组织、志愿服务组织及时发布为老志愿服务项目。培育、宣传具有典型性、示范性的优秀为老志愿服务项目和组织。

专栏 9 人才队伍建设

1. 社区每千名老年人、养老机构每百张床位配备 1 名社会工作者；
2. 培训养老护理员 5000 人，社区居家老年服务照护员 1000 人；
3. 养老院院长培训率达到 100%，养老护理员岗前消防安全培训率达到 100%，养老机构和服务组织运营管理人员培训率达到 95% 以上。

十一、维护老年人合法权益

（一）加强行业市场主体行为监管。

1. 落实市场主体信用承诺。建立养老机构备案信用承诺制度，备案申请人应当就养老机构按照有关法律法规和国家标准开展服务活动提交书面承诺并向社会公开，将书面承诺履约情况记入信用记录。养老服务机构应当主动防范消除本机构在建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患，不断提高养老服务、安全管理、风险防控、纠纷解决的能力和水平，对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等承担主体责任。

2. 加强市场运营秩序监管。对未依法取得营业执照以市场主体名义从事养老服务经营活动、未经登记擅自以社会服务机构名义开展养老服务活动、未经登记登记机关核准登记擅自以事业单位法人名义开展养老服务活动等无证无照行为，加大依法打击查处力度。严禁利用养老服务机构设施和场地开展与养老服务无关的活动。指导养老机构按照国家有关规定和当事方协议约定提供服务，建立纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。

（二）引导行业规范健康发展。

1. **健全养老服务综合监管制度。**开展“双随机、一公开”监督工作，建立健全以信用为基础，各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，形成衔接事前、事中、事后全监管环节的养老服务监管体系。制定《养老服务机构监管事项清单》，建立检查对象名录库和联合执法人员名录库。推进养老机构星级评定工作，鼓励养老服务机构开展养老服务质量认证。

2. **优化养老服务营商环境。**完善养老机构设立办事指南，优化办事流程，实施并联服务，明确办理时限，推进“马上办、网上办、就近办”。制定养老政务服务事项清单，建立健全“好差评制度”，加强评价结果运用，持续改进提升政务服务质量。推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，支持各类所有制养老机构平等发展。

3. **推进养老服务标准化建设。**推动《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》等国家标准的实施。成立省养老服务标准化技术委员会，完善养老服务质量标准，巩固养老机构质量建设专项行动成果，持续开展养老机构质量建设专项行动。加快推进标准实践创新，鼓励各地因地制宜制定养老服务相关地方标准。规范养老机构分类与命名，制定统一的养老服务标识。鼓励养老服务机构制定具有竞争力的企业标准，提供高品质、多样化的养老服务。支持养老服务行业组织和机构开展标准化管理。

(三) 加强老年人消费权益保护。加大联合执法力度，依法查处老年人产品和服务消费领域的侵权行为，以及向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈销售的意识和能力。充分发挥基层党组织、基层群众性组织、涉老社会组织的作用，做好涉老矛盾纠纷排查化解。推进老年人法律援助工作。做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助和司法救助。加强对养老服务机构欺老虐老行为监管。加大养老服务领域非法集资重点防范和整治工作力度，做好政策宣传和风险提示，完善预付费管理制度，严防以虚假投资、欺诈销售、高额返利等方式进行的非法集资。

十二、保障措施

(一) 加强组织领导。强化各级党委政府落实规划的主体责任，加强对本规划实施组织、协调和督导，将本规划主要任务指标纳入当地经济社会发展规划，纳入为民办实事项目，纳入政府工作议事日程和目标责任考核内容，强化工作推动。

(二) 强化组织协调。民政和卫生健康部门要发挥统筹协调作用，发展改革、教育、科技、工业和信息化、公安、财政、人力资源和社会保障、自然资源、住房和城乡建设、商务、文化和旅游、市场监管、金融、税务、体育、医疗保障等部门要根据职责分工，认真履职、主动作为，形成工作合力，推进养老服务体系建设和强化区域养老服务资源统筹管理，推动兜底性、普惠型、多样化三种路径协同发展。

（三）完善法治保障。落实依法治国要求，依法保障老年人合法权益。发挥养老服务法律法规在保护当事人合法权益、维护市场秩序、规范合同、调处服务纠纷等方面的重要作用，健全完善老年人权益保障、养老服务等方面的法规规章和规范性文件，为养老服务提供有力的法治保障。

（四）加强区域统筹。推动养老服务协同发展，加强跨区域协调互动，构建区域联动协作、城乡融合发展、优势充分发挥的养老服务协调发展新格局。本着“资源互补、市场共享、务实合作、协同发展”的原则，提高同一区域的政策制度统一性、规则一致性和执行协同性，创新开展养老服务省内外跨区域合作，推进养老服务标准互认、数据共享。推动实现养老资源均衡分布、合理配置、优势互补、协同发展。

（五）规划监测评估。省民政厅、省卫生健康委会同有关部门，加强对各地的指导、督促，建立年度监测分析、中期评估和总结评估的规划实施监测评估工作机制，将评估结果作为改进工作和绩效考核的重要依据，确保规划任务顺利完成。各相关部门要强化主要目标、重点任务、重大工程的分解落实，完善配套政策。各市州人民政府要因地制宜，制定本地区养老服务事业发展规划或行动方案，细化相关指标，推进任务落实。

抄送：省委各部门，省纪委办公厅。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院。

省军区，武警青海总队。

各群众团体、大专院校、科研院所、新闻单位，省属国有及国有控股企业，中央驻青各单位。

各民主党派，省工商联。

青海省人民政府办公厅

2022年1月5日印发
