

# 中共中央国务院关于深化养老服务改革发展的意见

(2024年12月30日)

深化养老服务改革发展是实施积极应对人口老龄化国家战略的迫切要求,是保障和改善民生的重要任务,事关亿万百姓福祉,事关社会和谐稳定。为加快建设适合我国国情的养老服务体系,更好保障老有所养,让全体老年人安享幸福晚年,现提出如下意见。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,坚持尽力而为、量力而行,增强科学预判、做好前瞻性部署,加快健全养老服务网络,优化居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局,强化以失能老年人照护为重点的基本养老服务,健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系,加强老年健康促进,推动养老服务扩容提质,进一步激发养老事业和养老产业发展活力,更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

主要目标是:到2029年,养老服务网络基本建成,服务能力和水平显著增强,扩容提质增效取得明显进展,基本养老服务供给不断优化;到2035年,养老服务网络更加健全,服务供给与需求更加协调适配,全体老年人享有基本养老服务,适合我国国情的养老服务体系成熟定型。

## 二、加快健全覆盖城乡的三级养老服务网络

(一)建设县级综合养老服务管理平台。依托县级特困人员供养服务机构和养老服务信息系统,建设综合养老服务管理平台,在承担兜底保障职能基础上,拓展和强化服务示范、行业指导、应急救援、资源协调等综合功能,统筹推动县域养老服务资源高效利用。省级、市级养老机构要推动优质资源下沉,增强对县级综合养老服务管理平台的技术支持、示范引领、人才培养作用,促进区域联动。

(二)加强乡镇(街道)区域养老服务能力建设。依托乡镇(街道)敬老院、优质民办养老机构等,改扩建为区域养老服务中心,发挥专业照护、服务转介、资源链接等作用,促进上下联动,推动供需衔接。支持有条件的地方推动乡镇(街道)敬老院由县级民政部门直管,探索推广委托运营,提升服务管理质效。

(三)完善村(社区)养老服务设施站点。发挥乡镇(街道)区域养老服务中心带动作用,采取“中心+站点”等方式,大力发展嵌入式社区养老服务设施、互助性养老服务站点,完善老旧小区养老服务设施,加强与教育、卫生健康、文化等公共服务设施的综合利用,建设“一老一小”服务综

合体。发挥设施站点连接家庭与社会服务的作用,及时收集和转介服务需求。

## 三、贯通协调居家社区机构三类养老服务形态

(四)巩固居家养老基础作用。完善老年人床边、身边可感可及的养老服务政策措施。健全家庭养老支持政策,探索为居家失能老年人建设具有连续、稳定、专业服务功能的家庭养老床位,开展老年人家庭成員照护技能培训。积极培育专业化服务机构,鼓励社区和家政、互联网平台企业等上门提供老年助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等多样化服务,更好满足居家照护服务需求。加快适老住宅建设,推进家庭适老化改造,支持老旧小区加装电梯,加强无障碍环境建设。

(五)强化社区养老依托作用。扩大社区养老服务有效供给,依托社区为居家养老提供有力支持。发展嵌入式社区养老服务,大力培育专业化、连锁化、品牌化运营的社区养老服务机构,整合周边场地设施等资源,推行“社区+物业+养老服务”,增强专业照护、日间照料、康复护理、上门服务等功能。将社区养老服务纳入城市一刻钟便民生活圈建设重点内容。探索老旧小区养老服务供给有效途径,推动完整社区建设。探索开展“养老顾问”服务,提供专业咨询、委托代办等助老项目。村(社区)“两委”要把服务老年人作为重要职责,掌握辖区内老年人情况和需求,协助开展养老服务。补齐社区老年人活动场所短板,开展文体娱乐、社会交往等活动。加强孤寡老年人探访关爱服务。

(六)优化机构养老专业支撑作用。根据服务对象和设施条件,因地制宜推进养老机构分类改革,调整完善供给结构。兜底保障型养老机构主要收住特困老年人和经济困难失能老年人等;普惠支持型养老机构面向全体老年人开放,由设区的市级政府制定支持办法,加强收费引导管理;完全市场型养老机构实行充分竞争、优质优价,满足老年人多样化需求。健全公办养老机构运营机制,在做好兜底保障基础上,向社会开放空余床位,扩大普惠养老服务,建立健全收入管理和绩效激励制度。鼓励社会力量新建或改扩建养老服务设施,支持通过公建民营等方式扩大优质机构养老服务供给。充分发挥养老机构技术创新驱动、服务技能培训、设备推广应用等作用,推动专业化服务向居家和社区延伸。加强残疾、失能老年人照护服务,着力增加护理型床位供给,引导养老机构积极收住失能老年人,发展长期照护和认知障碍老年人照护服务。探索“老年父母+残疾子女”家庭共同入住养老机构或其他照护机构,支持有能力的养老机构收住重度残疾人。

(七)促进医养结合。强化医疗卫生服务与养老服务在政策体系、服务制度、业务流程等方面的有机结合,加强疾病防控。加强养老服务机构和医疗卫生服务机构协同,强化整合照护,健全稳定顺畅的双向转接绿色通道,简化转诊就医程序。根据养老机构内设医疗机构需要,依法依规赋予相应处方权。鼓励具备相应医疗条件的养老机构依法依规开展安宁疗护服务。加强失能高危人群早期识别和失能预防,开展健康指导和综合干预。

(八)加快补齐农村养老服务短板。因地制宜扩大农村养老服务供给。将发展农村养老服务作为实施乡村振兴战略的重要内容,将农村养老服务设施纳入乡镇级国土空间规划或村庄规划。大力提升农村养老服务,健全农村留守、高龄、失能、残疾等老年人探访关爱和应急救援服务机制。鼓励农村集体经济组织发展养老服务,引导社会力量积极参与。有条件的地方可按规定开发设置农村助老岗位。引导城市养老服务机构运营农村养老服务设施,促进城乡养老服务均衡发展。

(九)加强和改进养老服务综合监管。健全养老服务标准和评价体系。完善养老机构登记备案管理,加强预收费监管。建立健全居家社区养老服务管理制度,完善养老社区等监管机制。健全养老服务应急管理体系,全面落实安全生产责任制,压实养老机构、有关管理部门及地方党委和政府责任。加强老年用品质量监管。

## 四、构建养老服务事业产业发展三方协同机制

(十)发挥养老服务事业发展政府主导作用。强化政府对养老服务的规划引导、政策支持、组织保障、监督管理,扩大普惠性、基础性、兜底性养老服务供给。兜底性养老服务设施主要由政府依规规划建设供给。完善基本养老服务清单制度,优化服务内容,健全服务供给、评价和动态调整机制。建立促进普惠养老服务高质量发展机制,加大设施建设和场地供给支持力度,大力发展养老机构可负担、质量有保障、运营可持续的普惠养老服务。完善老年人能力综合评估制度,评估结果全国范围互认,有关部门按需使用。建立常住地养老资源供给机制,完善养老服务补贴异地结算、服务资源对接等机制,推进京津冀、长三角、粤港澳大湾区等养老服务一体化。

(十一)发挥养老服务产业发展市场配置资源作用。充分激发市场活力,支持各类市场主体按市场化原则积极参与养老服务,完善社会化运营机制和扶持政策落实评价机制,推动养老服务产业规模化、集群化、品牌化发展。推动国有资本参与发展养老服务,完善分类考核评价。鼓励

国有企业、事业单位盘活闲置资产开展养老服务,实行委托运营的,按稳定经营预期原则确定租期;运营方有较大投入的,租期可适当延长。鼓励外商投资国内养老服务产业并享受国民待遇。大力发展银发经济,加强老年用品研发和推广,丰富养老服务场景,释放养老志愿服务潜力。开发旅居养老市场,因地制宜发展康养旅居等新业态,推动旅居养老目的地建设。

(十二)发挥养老服务社会参与作用。强化社会互助共济功能,构建基层组织领导,基层群众性自治组织统筹协调,社会组织、社会工作者、志愿者等力量参与的社会支持养老服务格局。通过政府购买服务等方式,大力培育养老服务社会组织、基层老年人组织,发展助老志愿服务,探索建立养老志愿服务时间储蓄管理制度。鼓励通过设立慈善信托、社会捐赠等方式支持开展养老服务。建立老年教育协同发展机制,依托老年大学等在养老服务机构和社区开展线上线下相结合的老年教育,完善社会力量发展老年教育扶持措施。积极开发老年人力资源,创造适合老年人的多样化、个性化就业岗位。深化拓展“银龄行动”,鼓励老年人按规定参与乡村振兴战略实施、文明实践等活动等。畅通老年人获得法律援助、公证服务绿色通道,探索建立老年人意定监护实施机制。

## 五、强化有力有效的养老服务要素保障

(十三)科学规划养老服务设施布局。根据人口老龄化程度和养老服务需求变化,逐步提高养老服务设施用地比例或增加养老服务设施空间安排。落实新建住宅小区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付要求,将养老服务设施纳入项目配套,严格规划审批管理,确保新建住宅小区按标准配建并按协议及时移交。推进县级老年人活动中心建设,拓展为老服务功能。支持闲置公共服务资源改建养老服务设施,省级政府要指导市、县依法依规解决规划调整、土地房产使用性质变更、消防改造和消防验收手续办理等问题。科学确定养老服务设施建筑消防、防震等标准。

(十四)完善财政支持相关政策。各地根据经济发展水平和人口老龄化程度,加大对养老服务支持力度。按照中央与地方财政事权和支出责任划分有关原则,加强基本养老服务经费保障。中央预算内投资积极支持养老服务体系建设。加快建立长期护理保险制度,合理确定经济困难失能老年人护理补贴覆盖范围和补贴标准,做好长期护理保险与经济困难的高龄、失能老年人护理补贴等政策的衔接。开展县域养老服务体系创新试点,支持试点地区优化资源配置。对

符合条件的养老服务机构,按现行相关规定落实税费优惠、水电气热执行居民生活类价格等政策,水电气热暂不具备单独计量条件的,可采取定量、定比等方式计费。鼓励对社区养老服务机构提供减免场地租金等支持。

(十五)加强养老服务人才队伍建设。研究建立养老服务专业技术人才评价制度,规范养老服务领域职业设置,提高养老护理职业吸引力。建立健全技能人才与专业技术人才职业转换通道,构建与技能等级相衔接的技能岗位评聘制度。有条件的地方可探索在职业院校开展养老服务类专业公费培养试点,毕业后市场化社会化就业。根据老年人口数量合理配备社会工作者。引导养老服务机构完善薪酬分配办法,向一线工作人员倾斜。加大养老护理员、老年人能力评估师等职业技能培训、岗前培训力度,加强和规范等级认定、评价管理,强化职业道德建设,依法完善从业禁止制度。

(十六)大力发展养老金融。通过地方政府专项债券等资金渠道,支持符合条件的养老服务基础设施建设,积极满足养老服务机构信贷融资需求。加大政策性融资担保、再担保机构对养老服务小微企业贷款担保支持力度。支持符合条件的养老项目发行基础设施领域不动产投资信托基金。拓展养老服务信托业务,推广包含长期护理责任、健康管理的商业健康保险产品。

(十七)加大养老科技和信息化应用。研究设立养老服务相关国家科技重大项目,重点推动人形机器人、脑机接口、人工智能等技术产品研发应用。深化全国智慧健康养老应用示范,推广智能家居和智慧健康产品,探索开展居家养老安全风险预警和防范服务。完善全国统一的养老服务信息平台,促进养老服务供需对接。统筹开展全国人口普查、抽样调查等工作,形成统一的老年人和养老服务数据库,加强与国家人口基础信息库等的衔接。

## 六、加强组织实施

地方各级党委和政府要加强组织领导,高度重视养老服务工作,将养老服务体系建设和经济社会发展规划和重要议事日程。乡镇(街道)党(工)委、村(社区)党组织要将养老服务作为联系群众的重要内容,引导各类组织共同做好养老服务工作。民政部门要加强统筹协调,会同有关部门完善养老服务改革发展相关政策,健全督促评价制度。各地区各有关部门要结合实际抓好本意见贯彻落实,积极稳妥推进改革,尊重老年群众意愿,不搞齐步走、“一刀切”。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

(新华社北京1月7日电)



迎接全市两会

## 【建议的力量】

■新重庆-重庆日报记者 张珺

建议:市六届人大二次会议期间,市人大代表谭理提出的《关于聚焦青年就业增收推动教育培训与就业协调联动的建议》,提出进一步完善青年创业就业组织、健全有关工作机制,积极鼓励创业带动更多就业,帮助企业稳岗拓岗,围绕区域产业转型和升级确定教育培训的目标,更好地帮助青年人找准人生赛道。

效果:该建议得到市农业农村委、市财政局、市国资委、市经信委、市教委共同研究办理,全市每年开发6000个基层岗位,引导大学生基层就业;每年举办6000场招聘会,通过“渝职聘”平台向青年群体推送就业岗位需求等信息,促进“培训链”“就业链”有效融合、高效配置。

“谭书记,向您汇报我最近学习短视频的成果。”近日,市人大代表,开州区云枫街道龙珠社区党总支书记、居委会主任谭理收到辖区年轻人小石发来的作品。

小石是一位创业青年,看到朋友做抖音、视频号风生水起,她也想尝试,但培训费用偏高,令她打消了念头。

前段时间,龙珠社区链接优质资源,在社区

## 一份建议助力开发6000个基层岗位 推动职业培训和就业服务更匹配兼容

开展短视频创业公益培训。小石赶紧报名。在学习短视频制作的同时,她还在社区获得了开州区商务委提供的为期一周的电商培训课。

龙珠社区为什么能为青年创业就业提供实际支持?这要从谭理的一次次“家访”说起。

### 走访:青年就业创业是家庭的大事难事

2023年初,作为市人大代表和基层社区干部,谭理抽时间走访辖区部分家庭。其中一位青年让她印象特别深刻:市属重点大学毕业,专业是工商管理,深入前后在各大招聘会上转了一圈都没找到称心的工作,于是一直在家复习考公,考了几年还没上岸。

这样的例子并非少数。谭理和青年们交流谈心,了解学习历程和职业期待。“有观念问题也有技能问题。”她发现,这些青年对职业有很高的期待和要求,又相对缺乏就业技能。很多人大学专业填报比较盲目,没规划好未来职业发展,导致很难找到适合的工作。

谭理还有一个身份——一名高中生的家

长。面对孩子如何选择大学专业的问题,她也像大多数家长一样不能准确地给出建议,“不少父母和学生其实很难准确把握当下和未来一段时间社会的专业实际需求。对一个普通家庭来说,孩子选什么专业、未来在哪条赛道发展,这是大事也是难事。”

### 探求:找出“有事没人干、有人没事干”现象的原因

为彻底了解情况,谭理在更大范围内开展走访,深入企业、求职市场了解用工需求。

民营企业是吸纳就业的主要阵地,可企业普遍反映一线工人难招。谭理说,有些工业园区企业的缺工率近年来超过20%,在劳动强度较大的建材行业、劳动密集型的服装行业,“招工难”现象尤为突出。

很多企业向谭理反映:“大学生想找坐办公室的工作,但我们企业没有太多白领职位可提供,最需要的是专业技能等蓝领工人。”

“就业难”和“招工难”同时存在,青年在人生

## 让文物“活”起来 让文旅“热”起来

## 这份提案关注文物活化利用新路径

然眼前。

作为长期奋战在文物保护一线的政协委员,重庆知联会副会长,重庆中国三峡博物馆副馆长白九江去年向市两会提交提案,呼吁深入推进文物活化利用改革,促进文物从文化创意产品开发进一步扩大到系统、全面活化的新阶段。

### 重庆文物活化利用还需推陈出新

重庆开埠遗址公园将历史气息与时代质感相融合,成为供市民共享的高品质文化空间。公园里的重庆开埠历史陈列馆值得一看。

“绝美!重庆还有这样的公园,快来围观。”社交媒体上,网友发布了不少重庆开埠遗址公园打卡攻略,赞叹这座公园的独特魅力。

近年来,随着收藏在博物馆里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字文物“活起来”,火起来,市民在许多场景中都能和巴渝文化来一次美丽邂逅。

白九江对此感触很深。他表示,文物活化利用是新时代文物工作的重要内容。2022年7

月,全国文物工作会议将“有效利用,让文物活起来”纳入新时代文物工作方针,文物从文化创意产品开发进一步扩大到系统、全面活化的新阶段。“近年来,我市文物活化利用也取得重要成果,重庆中国三峡博物馆形成符合自身特点的文化创意产品开发授权模式,红岩联线在红色文化教育培训传播方面走在全国前列,市文物考古研究院在系统活化文物方面取得一定成绩。”

然而在工作实践中,白九江发现,我市乃至全国文物活化利用方面还存在一些需要完善的问题,如文物文化创意产品开发激励不足,文化创意产品开发版权保护不够,文物活化利用与资产出租的界定等。为此,2024年1月,他向市两会提交提案,为重庆文物活化利用提思路、出点子。

### 精准施策确保用得好用得活

白九江称,经初步梳理,全市有市级以上文物保护单位444处、区县级文物保护单位2553处、一般不可移动文物26205处、各类新发现文物点近万处。有重庆市历史建筑777处,中国传统村

落164处,重庆市传统村落67处、重庆市不可移动革命文物417处,全国爱国主义教育示范基地12家、国家工业遗产5处、重庆市工业遗产14处、中国重要农业遗产6处、中华老字号31家。

“如此丰富的文物资源,我们一定要精准施策,确保用得活,用得用。”白九江在提案中的建议十分具有针对性。比如,建议要进一步扩大文化单位文化创意产品开发试点单位范围;除进一步向文旅部和国家文物局申报大博物馆、美术馆、图书馆试点单位数量外,还应将国有考古单位、文保单位等文博事业单位纳入试点范围。

针对文物活化利用存在的知识产权方面的问题,白九江认为,国有文物的知识产权界定和权属识别是一个难点,在文创产品开发、传播宣传、数字产品、形象再创造、著录引述等方面存在很多法规空白,在重点文物名称保护、商标保护等方面也存在易侵犯、注册难等问题,文博单位内部以及文物单位与捐赠者间也存在文物移交前后知识产权权益分配等问题,应进一步加大法制保障供给,研究制定文物知识产权保护细则。

谭理提出建议的时机,正好在重庆实施百万高校毕业生等青年留渝来渝就业创业行动前后。代表的建议从青年人才和家庭视角观察职业培训和就业服务的质量,给职能部门带来启发和思考。

余鑫说,从2024年4月到12月底,全市通过各种方式促进34.5万高校毕业生等青年留渝来渝就业创业,在商圈、网红打卡点、大学城等设置59个青年就业驿站,为求职青年提供政策咨询、优质岗位发布、合伙人招募等服务;开展公共就业服务进校园500余场次,发布适合高校毕业生的就业岗位90.8万个;开展补贴性职业技能培训17.8万人次,并坚持以市场为导向指导专业设置,实施急需紧缺培训计划。而在创业方面,2024年1月至11月,共向高校毕业生等青年提供创业担保贷款12.3亿元。

结合代表提出的建议,人社等部门进一步梳理求职、用工、培训、招聘全链条,全面推行“岗位+培训+就业”“用工企业+培训机构+人力资源服务机构”等组训模式,促进了“培训链”“就业链”的有效融合、高效配置。

“对青年就业的引导一定要从小着手。”谭理说,要让青少年从初中阶段就对未来职业规划有认识和思考。社会应给予青年及家庭更多理解和鼓励,教育部门和学校应积极引导青少年将自己的发展规划与社会发展相结合,帮助他们勇敢面对挑战,找准人生赛道。

“现在文物数字化运用越来越广泛,我在提案中呼吁要加大文物数字孪生建设,将文物资源纳入统一的数字平台,形成文物文化创意产品开发素材库,搭建文物版权数字交易平台。”白九江说。

### 加快文物活化利用改革

如今的重庆市文物考古研究院,游人如织,熙熙攘攘,俨然已成为市民游客热门打卡地。一座研究院,靠什么汇聚起大众的目光?

原来,该研究院创新推出了“三馆一院”系列活化项目。依托文物建筑合作排演《雾起江州》沉浸式戏剧;秉承透明库房理念,推出《重庆考古标本陈列》等3个展陈结合展览;建成全国首个“考古虚拟展示体验馆”,开放“枇杷山(考古)书院”,培育“考古咖啡”“探古咖啡”品牌首店。

“重庆文化活化利用正呈现出各类美美、美美与共的良好态势。”白九江高兴地看到,自己提案中的建议已经变成了一个有力的举措,推动我市文物利用工作不断向前。

白九江说,最让人振奋的是,重庆正在加快实施文物资源活化利用改革,一系列推动文物资源活化利用重点改革项目实施方案和社会力量参与文物保护利用的政策文件陆续推出,《鼓励和支持社会力量参与文物建筑保护利用实施方案》也将出台,这必将为重庆提高文物活化利用水平起到巨大的正面促进作用。