

南昌市人民政府办公室文件

洪府办发〔2023〕109号

南昌市人民政府办公室关于印发南昌市推进 养老服务提质升级三年行动方案 (2023-2025年)的通知

各县(区)人民政府、开发区管委会,湾里管理局,市直有关单位:

《南昌市推进养老服务提质升级三年行动方案(2023-2025年)》已经市政府研究同意,现印发给你们,请认真抓好贯彻落实。



(此件主动公开)

南昌市推进养老服务提质升级三年行动方案（2023-2025年）

为深入贯彻落实党的二十大精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，加快推进我市养老服务提质升级，更好满足老年人多层次、高质量养老服务需求，根据《江西省养老服务条例》《江西省推进养老服务提质升级三年行动方案（2023-2025年）》，结合我市工作实际，制定本方案。

一、优化基础设施布局

（一）科学规划设置养老机构。制定《南昌市养老服务设施空间布局规划》，因地制宜提出养老服务设施用地规模、标准和布局。科学编制供地计划，分阶段供应规划确定的养老服务设施用地，并落实到年度建设用地供应计划，做到应保尽保。各县区（开发区、管理局）要按照人均用地不少于0.1平方米的标准设置养老服务设施，当人口老龄化率超过20%，人均用地标准不少于0.2平方米。根据本地老年人口发展趋势以及特困供养人数，准确摸清养老床位供需底数，将养老机构安排在合理区位，科学确定床位规模，有效满足养老需求。推动养老机构与医疗卫生机构毗邻建设或“两院合一”。（责任单位：市民政局、市卫健委、市自然资源规划局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（二）完善社区养老服务设施配套。新建居住区按照每百户

不低于二十平方米的标准要求专门配建养老服务设施，且单处用房面积不得少于三百平方米，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成的居住区未配套建设或者配套建设的养老服务设施不符合规定要求的，按照每百户不低于十五平方米的标准统筹配置，且单处用房建筑面积不得少于二百平方米。对缓建、缩建、停建、不建或建而不交的，在整改到位前不得组织竣工验收，确保配建达标率 100%。民政、自然资源、住建部门要联合开展城市居住区配套养老服务设施专项治理，全面清查 2014 年以来新建城区、新建居住区配套情况，组织摸底并建立整改台账，确保在 2025 年底前完成整改。政府投资建设或居住区配建的居家和社区养老服务设施可以通过公开招标等方式，无偿或以成本价委托社会力量运营，支持社区养老服务机构连锁化、品牌化发展。（责任单位：市民政局、市发改委、市自然资源规划局、市住建局、市城管执法局、市财政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（三）加强社区资源和功能整合。结合城市居住社区建设补短板和城镇老旧小区改造等城市更新，补齐既有居住区养老服务设施短板，各县区（开发区、管理局）应当将具备条件的闲置办公用房、学校、培训中心、宾馆、疗养院、医院、厂房等改造建设为养老服务设施。推动养老、文化、教育、体育、医疗卫生等公共设施场所和功能相对整合，具备条件的党群服务中心、新时代文明实践中心（所、站）、基层综合性文化服务中心等积极拓

展养老服务空间，为老年人提供就近就便的照料护理、学习教育、文化娱乐、体育健身、健康管理等服务。推进老年大学建设，每个县区至少建成1所。推进老年开放大学建设，依托社区教育三级办学机构，大力开展老年教育活动。（责任单位：市民政局、市委组织部、市委宣传部、市委老干局、市教育局、市文广新旅局、市体育局、市卫健委、市残联、市国资委、市城管执法局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（四）完善社区养老服务网络。构建城市15分钟“养老服务圈”，到2025年底，各县区（开发区）辖区街道和县城关镇因地制宜至少建有1个建筑面积不少于1000平方米，具备照护托养、日间照料、康复护理、上门服务等综合功能的养老服务中心。根据老年人口发展趋势和分布密度，统筹建设社区嵌入式养老院，老年人口密度较高的地区，应当增加设施布点。社区日间照料中心实现全覆盖，提供日间照料、助餐、文化娱乐等服务。（责任单位：市民政局、市住建局，各县区政府、各开发区管委会）

二、提升居家养老服务能力

（五）构建城乡老年助餐服务体系。建立老年人助餐服务网络，综合利用社区养老服务设施和闲置房屋等资源，打造一批食材可溯、安全卫生、价格公道的标准化社区幸福食堂。支持养老机构、餐饮企业、物业服务企业等机构因地制宜开展养老助餐服务。支持农村地区依托颐养之家、一老一小幸福院等机构提供助餐服务。探索开展邻里互助和流动餐车助餐服务模式。建立具备

老年人就餐数据管理、补贴统计等综合功能的数字管理平台，采取刷社保卡、刷脸等信息化手段，自动识别老年人身份完成助餐补贴发放和支付结算，实时生成老年人就餐档案。通过“个人出一点、企业让一点、政府补一点、集体添一点、志愿助一点”的多方支持方式，建立老年助餐服务多元筹资机制。（责任单位：市民政局、市市场监管局、市财政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（六）开展特殊困难老年人探访关爱服务。各县区（开发区、管理局）要结合实际确定探访关爱服务对象和内容，通过摸底排查，全面掌握特殊困难老年人基本信息和接受探访关爱服务的意愿等，形成特殊困难老年人基础数据库，依托养老综合服务平台等信息平台实现动态更新。各县区（开发区、管理局）要创新社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源“五社联动”机制，统筹基层政府、社会、邻里社区、专业服务机构、老年人等各方力量，共同参与探访关爱服务。推动构建党组织领导的区域统筹、条块协同、共建共享的特殊困难老年人探访关爱工作新格局。积极发挥基层党组织战斗堡垒作用，发挥党员领导干部和党员志愿者的先锋模范作用，组织开展定期巡访和结对帮扶行动。推动普遍巡访和重点巡访结合，到2025年底，月探访率达100%。（责任单位：市民政局、市委组织部、市红十字会，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（七）推动居家养老服务方便可及。制定居家养老上门服务

清单，明确服务内容和标准，支持养老服务机构开展家庭养老延伸服务，提供助餐、助洁、助行、助浴、助医、助娱等上门服务。到 2025 年底，为经济困难的失能、部分失能老年人建设家庭养老床位 5000 张以上，对 6000 户特殊困难老年人家庭进行居家适老化改造，引导有需要的其他老年人家庭自主开展居家适老化改造。支持社区助浴点、流动助浴车、入户助浴等多种业态发展，培育一批专业化、连锁化助浴机构。利用农村闲置校舍、老村部、民房等资源，因地制宜发展“党建+农村互助养老服务”，为留守等老年人提供助餐、助安、助医、助娱等服务。通过政府购买服务、慈善组织公益培训、网络公开培训课程等方式，开展家庭照护者技能培训，帮助老年人家庭成员提高照护能力。（责任单位：市民政局、市财政局、市红十字会，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

三、推动公办养老机构改革

（八）满足失能失智老年人长期照护需求。统筹现有的老年人能力、健康、残疾、照护等相关评估制度，通过政府购买服务等方式，开展老年人能力综合评估，推动实现评估结果互认、按需使用，作为接受养老服务等的依据。优先发展专业化、医养结合能力突出的养老机构，到 2025 年底，全市养老机构护理型床位占比达 65% 以上。每个县区至少建成 1 所设施齐全、服务专业、管理规范的特设失能失智专业照护机构，60 万以上人口的县区（开发区、管理局）可适当增加床位，并按标准配备养老护理员，确

保有集中供养意愿的特困失能人员全部实现集中照护，有效满足其他失能失智老年人照护需求。按照国家和省里统一部署，积极争取纳入国家长期护理保险试点城市范围，推进长期护理保险工作。加强失智老年人社区干预、机构照料、社会宣教等工作。（责任单位：市民政局、市财政局、市卫健委、市医保局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（九）推进区域性养老服务资源整合。各县区（开发区、管理局）要在掌握本地地理特征、交通条件、老年人口分布、老龄化趋势等实际情况前提下，对乡镇敬老院自身服务质量、入住老年人情况、乡镇及周边社会养老服务需求等进行精准摸底调查，按科学规划和调整乡镇敬老院网点布局，可结合实际选择“全县集中照护”“县级部分集中+区域性中心敬老院”“区域性中心敬老院”“区域性中心敬老院+部分乡镇敬老院”四种模式之一，开展乡镇敬老院资源优化配置，切实解决床位空置率较高、管理服务水平较低、经费保障不足等问题。分类做好乡镇敬老院资源配置，对区位优势明显、交通便利、发展基础较好、有较多空余床位的敬老院，或现有床位规模虽不足、设施条件一般，但通过改造提升能够实现硬件设施和管理服务水平得到大幅提升的敬老院，可设置为区域性中心敬老院。对现有硬件设施和管理服务总体较好，入住人数达到一定规模，且有一定潜在养老服务需求的敬老院，可继续保留，并加强指导考核，促进提质增效。对入住人数少、硬件条件差、管理服务水平不高的敬老院，要平稳有序做好

撤并工作。（责任单位：市民政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（十）全面提升乡镇敬老院管理服务水平。相关县区（开发区）要优化乡镇敬老院管理体制，探索区域性中心敬老院、乡镇敬老院由县级民政部门直管，全面提高乡镇敬老院管理服务水平。县级民政部门按照“集中管理、分户核算”的原则，对敬老院的人、财、物等集中管理，统一会计核算和监督。敬老院日常运转经费列入县财政预算足额予以保障。乡镇（街道）落实属地责任，强化对乡镇（街道）敬老院党的建设、安全生产、疫情防控、服务质量等监督管理，配合做好特困供养对象入住工作。整合后的敬老院原有设施不得改变养老服务用途，可通过公建民营等方式委托社会力量运营，或由县级民政部门统筹用于居家社区养老服务和农村互助养老服务，或作为县福利院、区域性中心敬老院的种养基地。（责任单位：市民政局，各县区政府、各开发区管委会）

（十一）打造乡镇敬老院升级版。深化乡镇敬老院改革，确保有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。盘活现有床位资源，将剩余床位向社会老年人开放，到2025年底入住率达60%左右，并积极向周边老年人提供短期托养、日间照料、家庭养老床位、居家上门等养老延伸服务。敬老院核定事业编制岗位出现空缺的，必须按照事业单位公开招聘制度等有关规定进行公开招聘，新聘用人员不再实行定编定岗不定人管理，列入正式事

业编制。各县区（开发区、管理局）要成立绩效考核工作领导小组，建立健全公办养老机构绩效考核和激励制度。（责任单位：市民政局、市委编办、市人社局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

四、支持社会力量扩大养老服务供给

（十二）建设面向社会大众的普惠性养老机构。落实土地、规划和报批建设、财政补贴等系列支持政策，开展普惠养老专项再贷款试点，激发社会资本参与养老服务积极性，支持符合条件的普惠养老项目申请中央预算内投资，开展普惠养老机构签约工作，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的养老服务机构。推动普惠养老服务价格在合理区间运行，服务价格水平显著低于我市当地市场化养老服务机构提供的同等服务价格水平。支持国有养老服务企业建设运营普惠性养老服务机构，推动党政机关、国有企事业单位所属培训疗养机构转型为普惠养老服务设施，提升国有经济对养老服务体系的支持能力。引导公建民营等养老机构优先接收特殊困难老年人、作出特殊贡献的老年人。（责任单位：市发改委、中国人民银行江西省分行、市民政局、市国资委，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（十三）培育发展社会化养老机构。落实养老服务优惠扶持政策，着力培育养老服务龙头企业，到 2025 年底，打造 6 家以上规模化、品牌化、连锁化养老服务企业或机构。非营利性养老服务设施建设用地，可凭登记机关颁发的社会服务机构登记证书

和其他法定材料申请划拨用地，鼓励以出让、租赁等方式供应。加大融资信贷支持，支持符合条件的养老机构申请“财园信贷通”贷款支持。对符合条件的民办养老机构按核定护理型床位给予一次性建设补助，其中新建、扩建和利用自有房产建设的床位每张补助不少于 10000 元，租赁房屋改建的床位每张补助不少于 4000 元，以实际收住中度、重度失能老年人每人每月 100 元、200 元为基准，按照养老机构等级评定结果实行 1~1.25 倍的差异化运营补助。通过补贴保险费等方式，为全市养老机构投保综合责任险。引进养老服务领域专业能力较强的运营机构早期介入、全程参与委托经营的养老机构项目工程建设，支持规模化、连锁化运营。（责任单位：市民政局、市金融办、市自然资源规划局、市财政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

五、提升养老服务专业化水平

（十四）深入推进医养结合。支持养老机构内部设置医务室、护理站等，实行备案管理。2023 年，支持 4 家县级福利院设置医务室、护理站，到 2025 年底，实现市县福利院内设医疗机构全覆盖。有条件的乡镇敬老院、社区嵌入式养老院等根据实际情况设置医疗机构。将符合条件的养老机构内设医疗机构纳入基本医疗保险定点管理。支持医疗机构依法依规在养老机构设立医疗服务站点，具备法人资格的医疗机构在符合养老机构基本条件告知书要求的情况下，可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。整合优化医疗卫生和养老资源，建立健全养老机构与医疗机

构业务协作机制，开展签约合作，开通预约就诊、急诊急救等绿色通道。支持医疗卫生机构为失能、慢性病、高龄、残疾等行动不便或确有困难的老年人提供医疗照护、家庭病床、居家护理等服务。（责任单位：市卫健委、市民政局、市医保局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（十五）加强服务质量监管。开展养老机构“双随机、一公开”、综合监管等部门联合监督检查，公开监督检查信息。加强养老机构预付费管理，防范化解养老服务领域非法集资风险。开展建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备、卫生防疫等风险隐患排查整治。全面建立养老机构入院评估、服务协议、风险告知制度和纠纷协商调解机制，依法惩处欺老虐老行为。各县区（开发区、管理局）要加强政府购买养老服务监管，注重服务过程监督、履约监督，在政府购买服务合同中要明确抽查次数和比例，结合抽查结果约定资金支付比例，坚决防止“重招标采购、轻履约验收”等问题。做好绩效评价工作，完善评估标准和绩效评价指标体系，通过开展抽查及委托第三方开展评估等方式，加强验收评估工作，严防“考核评价走过场”等问题。鼓励各县区（开发区、管理局）采取信息化手段，对购买服务、资金使用情况实行实时监督。（责任单位：市民政局、市市场监管局、市公安局、市消防救援支队、市住建局、市金融办、市卫健委、市医保局、市财政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（十六）开展养老服务标准化专项行动。贯彻落实养老服务

国家标准、行业标准和省级、市级地方标准，在居家社区养老、机构养老、服务质量提升、养老应急处置等领域，推动出台一批适应服务管理需要、体现南昌养老特色的养老服务地方标准，打造养老服务标准化试点示范县区和机构。按照国家等级评定标准，全面推行养老机构等级评定制度，到 2025 年底，全市 80% 以上的乡镇（街道）敬老院等级评定达到一级或二级，80% 以上的市、县福利院达到二级或三级。对民办养老机构参与等级评定获评二到五级的，分别给予 5 万元、10 万元、20 万元、30 万元资金奖补。（责任单位：市民政局、市财政局、市市场监管局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（十七）推进养老服务信息化建设。建设全市统一的养老服务信息平台，提供养老服务需求和供给对接、信息查询、政策咨询、网上办事等服务。以养老服务信息平台为手段，智能设备为依托，探索将全市养老机构、城乡社区居家养老服务中心、老年人助餐点等服务设施均纳入平台统一管理、实时更新，对各类养老服务开展全流程“线上+线下”监管。支持智能健康产品的创新应用，充分利用大数据、云计算、可穿戴设备、移动互联网等信息技术、产品，对老年人健康进行长期、实时动态监测，对老人身体状况进行科学分析、健康干预，提高健康诊疗的科学性、可控性。推动养老服务产业与 VR 产业融汇贯通，利用现有资源，打造全国智慧养老特色亮点。（责任单位：市民政局、市政数局、市工信局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

六、加强养老服务要素支撑

(十八) 强化组织领导。健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的工作机制，切实加强老龄工作委员会统筹协调作用，研究部署并推动解决养老服务重要事项、重大问题。加强重点工作任务跟踪调度，每年制定工作要点，定期通报工作进展情况。加强养老服务统计监测，完善相关基础数据，加强部门间涉老数据信息共享。完善养老服务工作市县综合考核、积极应对人口老龄化能力评价机制，将考核结果与资金分配、试点示范等挂钩。**(责任单位：市直相关单位，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局)**

(十九) 加强资金保障。各级财政要按照“尽力而为、量力而行”原则，根据经济发展水平、人口老龄化状况和老年人服务需求，通过一般公共预算、福彩公益金等形式逐步增加对养老服务的投入。市本级和地方各级社会福利事业彩票公益金要将55%以上用于养老服务。各地要足额保障公办特困人员供养服务机构运转经费。加大政府在老年人能力综合评估、探访关爱、居家养老上门服务等方面的购买服务力度。将符合条件的养老设施建设项目纳入地方政府专项债券支持范围。加强养老服务资金监管和绩效评价，保障养老服务资金安全，切实发挥资金使用效益。**(责任单位：市民政局、市发改委、市财政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局)**

(二十) 落实税费优惠政策。养老机构经认定取得非营利组

织免税资格的，对符合税法规定条件的收入免征企业所得税。符合条件的养老机构提供的养老服务免征增值税，属于小微企业的养老服务机构可按规定享受相应税费减免优惠。对在社区提供日间照料、康复护理等养老服务的机构按规定给予税费减免。落实养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。（责任单位：市财政局、市税务局、市发改委，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（二十一）加强人才队伍建设。依托大中专院校、示范养老机构，加快培养评估专业人才，建立养老服务评估专家队伍。鼓励支持江西卫生职业学院、南昌市卫生学校等高中等院校利用现有资源，开设养老服务相关专业和课程，通过减免学费、生活补贴、奖助学金等方式鼓励学生就读。针对急需紧缺专业人才，可考虑单列志愿、单独划线录取，扩大招生渠道，开展订单式定向性学生免费培养工作，就读后签订就业协议。在街道（乡镇）、社区等开发托（助）老服务岗位，优先吸纳就业困难人员、建档立卡贫困家庭人员和高校毕业生就业。养老服务机构要按比例配备护理人员，护理员与失能失智老年人的比例不低于 1:3，与半自理老年人的比例不低于 1:5，与自理老年人的比例不低于 1:10。通过校企联合办学、在职培训、交流实习等方式，组织开展养老护理人员就业技能培训、岗位技能轮训和养老护理知识技能进家庭进社区等工作，提高养老服务人员的服务水平。到 2025 年底，

我市至少建成 1 所养老服务从业人员实习实训基地，全市养老机构院长和养老护理员培训上岗率达 100%。（责任单位：市民政局、市教育局、市人社局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（二十二）落实人才奖补政策。对参加职业培训并取得职业资格证书（或职业技能等级证书、专项职业能力证书、培训合格证书）的，按规定给予职业培训补贴。完善人才激励政策，对在我市养老服务机构专职从事养老护理工作连续满 3 年的本科及以上学历、专科（高职）、中职毕业生（不含事业单位在编人员），分别给予不低于 3 万元、2 万元、1 万元的一次性入职补贴。对取得初级、中级、高级、技师和高级技师职业技能等级证书的养老护理员，在养老护理岗位从事工作满 2 年后，分别给予不低于 500、1000、2000、3000、5000 元的一次性岗位补贴。每年选树宣传一批“最美养老院院长”“最美养老护理员”。（责任单位：市民政局、市人社局、市财政局，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）

（二十三）发挥志愿服务组织和慈善公益力量。培育各类为老志愿服务组织和志愿者队伍，引导低龄、健康老年人等“银发资源”参与志愿服务，建立志愿服务时间储蓄和回馈制度，到 2025 年底，为老服务志愿组织（队伍）达 800 支以上，志愿者达 6 万人以上。创新完善“五社联动”机制，实现乡镇（街道）有社会工作服务，发挥社会工作专业优势，为老年人提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。支持慈善社会组织面向养老

服务机构、经济困难的老年人等打造一批养老服务帮扶项目，鼓励设立养老服务专项基金。支持红十字会开展为老志愿服务、养老照护、应急救护知识和技能培训等工作。（责任单位：市民政局、市委宣传部、市红十字会、市慈善总会，各县区政府、各开发区管委会、湾里管理局）