

重庆市人民政府办公厅

关于印发重庆市农村养老服务全覆盖实施方案的通知

渝府办发〔2021〕7号

各区县(自治县)人民政府，市政府有关部门，有关单位：

《重庆市农村养老服务全覆盖实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府办公厅

2021年1月29日

(此件公开发布)

重庆市农村养老服务全覆盖实施方案

为深入学习贯彻习近平总书记关于养老服务重要指示批示精神，认真落实《重庆市老年人权益保障条例》和《重庆市积极应对人口老龄化实施方案》《重庆市社区居家养老服务全覆盖实施方案》等部署要求，加快补齐农村养老服务体系建设短板，推进城乡养老服务均等化发展，特制定本实施方案。

一、工作目标

坚持抓重点、补短板、强弱项，聚焦农村养老服务基础设施建设、服务质量提升、政策保障支持，加快构建家庭履责、政府主导、社会支持相结合，专业服务与互助养老相协调，城乡统筹、覆盖全体、分层分类、公平可持续的农村养老服务体系。

(一)健全区县、乡镇、村三级养老服务平台。在区县(自治县，不含渝中区、两江新区，含重庆高新区、万盛经开区，以下统称区县)，推进农村失能特困人员集中照护工程，每个区县至少建设1所失能特困人员集中照护中心，实现农村失能特困人员集中照护“应护尽护”；在乡镇，推进乡镇敬老院提档升级和乡镇养老服务中心全覆盖，实现农村特困人员集中供养“应养尽养”、社会失能老年人“需托尽托”；在村分类设置互助养老点，实现农村社会老年人基本养老需求“有需必应”。力争到2022年，全市建成区县级失能特困人员

集中照护中心60所，升级改造乡镇敬老院600所、建成乡镇养老服务中心800个，设置互助养老点8000个，基本形成覆盖全面、功能完善的区县、乡镇、村三级养老服务阵地。

(二)健全农村互助养老服务网络。因地制宜探索农村互助养老服务模式，确保农村互助养老“有阵地、有人员、有经费”，针对不同需求开展“助养、助餐、助乐”等互助服务项目。到2022年，每个村设置1个兼具日间照料、康复理疗、休闲娱乐、紧急救援等功能的互助养老点，至少配备1名专兼职养老助理，培育1支志愿服务队伍，每个村民小组组建1个互助服务小组，对农村老年人普遍开展定期巡访、结对帮扶、紧急救援等服务，并在有条件的地区开展集中居住、集中助餐、流动助浴送医等服务，基本满足农村老年人生活照料、精神文化等多元化需求。

(三)健全农村养老服务管理运营机制。各区县通过新增或调剂编制成立养老服务指导中心，监督指导农村养老服务工作，统筹协调乡镇、村级养老服务设施建设管理运营。建立完善运营补贴制度，推动农村养老服务设施社会化运营，到2022年，区县失能特困人员集中照护中心、乡镇养老服务中心原则上由养老机构运营，乡镇敬老院社会化运营率不低于60%。推行“中心带点”连锁化运营模式，增强管理运营能力和专业化服务水平，到2022年，达到《养老机构服务质量基本规范》的失能特困人员集中照护中心不低于90%，乡镇敬老院和乡镇养老服务中心不低于65%。

二、主要任务

(一)推进农村失能特困人员集中照护机构建设。各区县要围绕农村失能老年人刚性护理需求，统筹谋划布局，提前立项、择优选址，争取中央社会服务兜底工程等资金，新建失能特困人员集中照护中心；不具备新建条件的，可依托区县社会福利院或条件成熟的乡镇敬老院改建失能特困人员集中照护中心。严格执行《老年人照料设施建筑设计标准》，配置适合失能照料的设施设备，护理型床位占比不低于80%，基本满足有意愿入住的失能特困人员集中照护需求。

(二)推进乡镇敬老院改造提升工程。参照《特困人员供养服务设施(敬老院)建设标准》和《特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升基础指标》(见附件1)等指标，对确需保留的乡镇敬老院进行改造升级，确保安全隐患全部清除、兜底保障能力大幅提升；对无需保留或不具备改造条件的乡镇敬老院合理撤并，就近妥善安置供养对象，并按照《老年人照料设施建筑设计标准》，及时进行补建。到2022年，力争600所乡镇敬老院达到《特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升基础指标》要求，基本满足有意愿入住的特困人员集中供养需求。

(三)推进乡镇养老服务中心全覆盖。依托乡镇敬老院或利用乡镇卫生院、闲置学校、社会办养老机构等资源建设乡镇养老服务中心，面积原则上不低于800平方米，在承担基本

养老服务职能、优先满足特困人员集中供养需求的基础上，强化拓展社区居家养老服务功能，为社会老年人提供休闲娱乐、日间照料等养老服务。利用地处场镇的敬老院改扩建的，应同时具备特困人员集中供养和基本养老服务功能；利用远离场镇的敬老院改扩建的，应以特困人员集中供养功能为主，合理设置社会老年人托养护理等功能，其他基本养老服务功能可由场镇所在社区养老服务站承担，实行一体化管理。

(四)合理规划建设村级互助养老点。尽量选择交通方便、公共资源相对便捷可及的地方设置村级互助养老点，并满足适老化要求。规模较大、人口较集中的村，应利用各类闲置资源，单独设立互助养老点，原则上不低于100平方米，设置配餐室、休息室、活动室、康复室、图书室等功能用房，力所能及为辖区老年人提供日间托养、生活照料、休闲娱乐、精神慰藉、紧急救援等基本养老服务；规模较小、人口较分散的村，可依托村便民服务中心、村卫生室等公共资源，合并设置互助养老点，增加但不限于紧急救援等服务功能；即将合并撤销的村、乡镇养老服务中心所在的村，可不设立互助养老点，由乡镇养老服务中心、邻近的互助养老点等提供延伸服务。

(五)推进农村养老服务设施规范管理、持续运营。农村失能特困人员集中照护中心要按照不低于1：3标准配备服务人员，推行社会化运营，提高失能护理服务品质，在满足失能特困人员集中照护需求前提下，对社会失能老年人入住予以优惠支持。乡镇敬老院要解决好法人登记和备案问题，按照不低于1：10标准配备管理服务人员，通过政府购买服务、税费减免、绩效评价奖补等扶持政策，引入优质社会养老机构投资改造升级和运营管理，支持利用空余床位收住农村经济困难、计划生育特殊家庭等社会老年人。乡镇养老服务中心要统筹管理或指导辖区互助养老点，提供基础性、普惠型养老服务，并输送服务到家庭，实现专业化可持续运营。

(六)探索农村互助养老服务模式。各区县要完善政府补助、村级集体经济支持、社会捐助、个人(子女)缴费相结合的经费筹措机制，分类发展特色可持续的互助养老服务。具备危房改造集中安置点、五保家园、农村幸福院和其他闲置设施的村，可探索“集中照护”服务模式，重点为居家特困人员、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开展集中居住养老服务，打造“老年幸福家园”。人口较集中的村，可探索“集中助餐”服务模式，为农村独居、孤寡、留守等老年群体开展集中助餐或送餐服务，打造“老年幸福食堂”。不具备集中居住和供餐条件的村，可定期组织文化娱乐、休闲健身等喜闻乐见的老年活动，打造“老年幸福乐园”。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浴、助医、家政、康复护理等服务。

(七)建立农村老年人“结对扶老”制度。依托村级互助养老点，摸清农村居家特困人员及高龄、独居、留守社会老年人底数，建立基础台账，区分不同需求，整合资源开展多样化有针对性互助养老服务。对居家特困人员、低收入家庭以及计划生育特殊家庭失能老

年人等重点对象，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、春种秋收等生产生活支持服务；对其他高龄、独居、留守社会老年人，实行“网格化”“划片式”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。

(八)培育农村“专兼职+志愿者”养老服务队伍。把发展养老服务作为推进基层社会治理的重要抓手，在村“两委”明确专人负责辖区养老服务工作的统筹协调。村级互助养老点可通过设置公益性岗位选聘养老助理，或依托村“两委”成员、村医、基层治理网格员等，至少配备1名兼职养老助理；大力培育老年协会等为老服务志愿组织，发动农村党员、低龄健康老年人等组建志愿服务队伍，力争每个村至少有1个老年协会、1名养老助理和1支志愿队伍。支持社工机构或老年协会等承接互助养老点运营管理，探索农村养老服务“三社联动”机制，通过慈善基金、社会募捐等引导社会力量支持农村养老服务。探索推行“时间银行”“互助超市”等制度，逐步建立志愿服务时间储蓄通兑机制。

(九)积极支持家庭承担养老功能。坚持和巩固农村家庭养老的基础地位，充分发挥子女亲属在家庭养老中的主体作用。在农村地区推广家庭养老床位，开展家庭照顾者技能培训，支持居家适老化改造，探索康复辅助器具租赁、喘息服务等家庭养老支持政策。组织开展孝亲敬老典型评选活动，加强老年人权益保障普法宣传，将履行赡养老年人义务纳入征信评价体系，建立完善赡养老年人失责惩戒机制，教育督促子女或其他赡养人、扶养人依法履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务。司法、民政等部门和村“两委”、老年协会等基层组织，要及时发现、调解侵害老年人合法权益的违法行为和赡养纠纷，依法维护农村老年人合法权益。

(十)提升农村养老服务人员业务水平。完善农村养老服务人员激励保障政策，合理落实养老人才薪酬待遇和购买服务措施，多渠道、多举措吸引稳定农村养老服务队伍。制定养老服务人才培养计划，重点对乡镇敬老院、失能特困人员集中照护机构、农村养老服务中心(点)以及社会办养老机构管理服务人员，定期开展业务培训和技能评比。探索养老服务人才定向帮带和定岗锻炼机制，支持城乡养老服务人员互派交流，提升农村养老服务人员实操水平。力争到2022年培训院长主管1000名、养老护理员5000名，基本实现所有乡镇敬老院、农村失能特困人员集中照护机构护理员均持证上岗。

(十一)推进农村医疗与养老服务融合发展。坚持以乡镇卫生院、卫生服务中心和村卫生室为平台，支持医疗卫生资源进机构、进社区、进家庭，开展健康体检评估、慢性病管理等基本公共卫生服务，推进家庭医生签约服务全覆盖，提高农村老年人健康管理服务质量。支持农村养老服务设施与医疗设施就近整合设置，鼓励农村医疗卫生机构利用空余资源举办养老机构。大力发展“互联网+老年健康”，鼓励发展面向农村老年人的远程医疗服务。推动医疗卫生与养老服务机构加强合作，定期组织流动助医服务车、服务队，上门为老年人提供服务。

(十二)提升农村养老服务信息化水平。各区县要依托并充分发挥“金民工程”、养老大数据云平台作用，建立农村老年人数据库，重点掌握留守、失能老年人等基础信息，通过乡镇养老服务中心、村级互助养老点，链接整合城乡养老服务资源要素，开展信息采集、精神慰藉、政策咨询等线上线下融合服务。鼓励有条件的地方结合农村养老服务设施建设改造，配套安装高清视频监控、电信宽带、信息软件等智能化设备，为居家特困人员以及低收入、高龄、独居、计划生育特殊家庭老年人配备安全防护手环等智能监测设备，开展远程智能监护和紧急救援。

(十三)提升农村老年人养老照护支付能力。按照国家统一部署，稳步提升农村老年人基本养老金保障水平，通过土地使用权流转、土地入股等形式，增加农村老年人收入。督促落实农村经济困难家庭高龄失能老年人养老服务补贴制度和高龄津贴政策。统筹城乡居民医疗保险制度，完善重特大疾病保障机制，逐步将城乡居民基本医疗保险参保人员纳入长期护理保险制度试点范围，支持农村老年人积极参保“普惠型补充医疗保险”“老年人意外伤害保险”等商业保险，提升失能老年人的护理支付能力。

(十四)丰富农村养老服务业态。结合实施乡村振兴战略，支持社会力量利用农村地区生态优势举办养老机构，连锁化运营农村养老服务设施，满足农村多层次、多样化养老服务需求。落实农村用地政策，支持社会力量流转农民土地，举办生态田园型养老机构；利用高山地区避暑优势，发展旅居度假型养老机构；依托农民宅基地、农村建设用地，举办家庭式老年公寓、社会失能人员照护机构。充分发挥农村人力和自然资源优势，引导进城务工人员回乡创业就业，布局发展老年用品、绿色健康食品产业，开展乡村生活体验、健康养生等特色养老服务，推动养老服务与乡村旅游、康养产业等融合发展。

三、保障措施

(一)加强组织领导。坚持将农村养老服务体系建设工作内容纳入民生实事进行部署推进，强化定期督导和绩效评价，督促推动工作落地落实。各区县要建立党委领导、政府主导、部门负责、社会支持的农村养老服务工作机制，制定实施方案，细化具体举措，统筹推进落实农村养老服务体系建设。市级有关部门要按职责做好指导工作，强化落实本实施方案的监督检查，督导区县对养老服务设施、机构安全管理和服务质量评估检查并落实整改。

(二)落实财力保障。各区县要统筹财政预算资金和区县留存福彩公益金，并争取政府债券资金，支持农村养老服务设施建设运营，撬动和引导社会资本增加建设运营资金投入。市级财政采取先建后补的方式，对每个乡镇养老服务中心及辖区内的村级互助养老点按照平均100万元的标准给予奖补，由区县统筹使用。市发展改革委积极争取将符合条件的乡镇敬老院、失能特困人员集中照护新(改)建项目纳入中央预算内资金支持范围，市民政局和市财政局对未纳入中央预算项目予以适当奖补支持。

(三)加大政策扶持。各区县要制定完善农村养老服务设施建设运营的用地、税费减免、创业补贴、投融资支持等配套政策。按照不低于集中供养对象年基本生活金15%的比例，核定乡镇敬老院、农村失能特困人员集中照护机构管理运行经费。鼓励盘活利用农村闲置宅基地、校舍、厂房等建设养老机构，制定城区老年人入住农村养老机构的补贴政策，建立完善城乡养老机构跨区域协作支援机制，鼓励社会各界参与农村养老服务基础设施建设。

附件:1.特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升基础指标

2.重庆市农村养老服务全覆盖工作任务分解

3.重庆市农村养老服务全覆盖工作责任分工

附件1

特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升基础指标

序号	指标类别	指 标 要 求
1	(一) 建筑标准	1. 入住对象用房抗震设防标准应为重点设防类。
2		2. 建筑物耐火指标等级不应低于三级。
3		3. 室内通道和床铺间距应满足轮椅和救护床进出及日常护理需要。
4	(二) 设施设备	1. 应配置包括给排水、采暖、通风、供电、安保、通信、消防、网络设备和必要的交通工具等。
5		2. 入住对象生活用房应集中供应生活热水或配置制备生活热水的设备。
6		3. 入住对象生活用房应配置衣物储藏空间和洗涤、洗浴设施，并宜内设卫生间。
7	(三) 院区场地	1. 院区应设置通透式围墙或围栏装置，形成相对独立空间。

8		2. 场地应包括院区道路、室外活动场、衣物晾晒场、停车场、堆场等，有条件的地方可设置供养对象从事作业劳动的场地。
9	(四) 用房功能	1. 应设置入住对象用房，包括但不限于生活用房、医疗保健用房、公共活动用房。
10		2. 应设置管理服务用房，包括但不限于管理用房、附属用房。
11		3. 入住对象生活用房宜与医疗保健、康复、娱乐、社会工作服务等设施贯连。
12		4. 入住对象居室和休息室不应设置在地下室、半地下室。
13		1. 出入口、门厅应设置坡道。
14	(五) 适老化改造	2. 平台、台阶、楼梯等设置应符合供养对象使用要求。
15		3. 对居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、扶手、走道、电梯等设施 and 部位应实施无障碍改造。
16		4. 地面做防滑处理。
17		(六) 照护型床位
18	2. 照护型床位的配套设备包括生活照护设备、医疗设备、康复设备、安防设备和必要的交通工具等。	
19	(七) 消防安全	1. 对不需要设置自动消防系统的建筑，应当加强物防、技防措施，在人员住宿和主要活动场所安装独立式感烟火灾探测报警器和简易喷淋装置，配备应急照明和灭火器材。做好消防设施设备的维护保养。
20		2. 燃气设施使用正确，无私自拆、移、改动燃气装置的情况。设置可燃气体报警装置，维护和保养燃气设施设备。

21	3. 对电器产品及其线路、管路进行维护保养和检测，及时整改火灾隐患。
22	4. 符合《建筑设计防火规范》（GB50016—2014）等相关标准规范要求。

附件2

重庆市农村养老服务全覆盖工作任务分解

（单位：个）

区 县	农村失能特困人员 集中照护机构建设	乡镇敬老院 改造提升	乡镇养老服务 中心全覆盖	村级互助 养老点建设
万州区	2	26	40	313
黔江区	2	17	24	78
涪陵区	2	21	18	193
大渡口区	1	1	3	10
江北区	1	0	3	1
沙坪坝区	2	2	5	25
九龙坡区	2	6	5	25
南岸区	1	2	7	33
北碚区	2	7	8	40
渝北区	2	13	11	101
巴南区	2	5	14	108

长寿区	2	19	12	141
江津区	2	16	25	95
合川区	2	18	23	201
永川区	2	21	16	106
南川区	2	18	31	124
綦江区	2	18	17	202
大足区	2	12	21	122
璧山区	1	18	9	54
铜梁区	2	15	23	181
潼南区	1	15	20	118
荣昌区	1	17	15	32
开州区	3	27	33	371
梁平区	1	27	31	179
武隆区	1	27	25	91
城口县	1	18	23	113
丰都县	1	22	28	137
垫江县	1	15	24	142
忠 县	1	18	25	204
云阳县	2	22	37	261

奉节县	3	13	29	234
巫山县	1	17	24	225
巫溪县	1	24	30	209
石柱县	1	17	30	145
秀山县	1	15	23	122
酉阳县	1	21	37	210
彭水县	1	26	36	177
重庆高新区	1	0	7	45
万盛经开区	1	4	8	32
全市合计	60	600	800	5200

附件3

重庆市农村养老服务全覆盖工作责任分工

序号	工作任务	责任单位
1	推进农村失能特困人员集中照护机构建设	市民政局、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设委、市规划自然资源局、市残联，各区县政府
2	推进乡镇敬老院改造提升工程	市民政局、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设委、市规划自然资源局，各区县政府
3	推进乡镇养老服务中心全覆盖	

		市民政局、市财政局、市住房城乡建设委、市规划自然资源局、市卫生健康委、市国资委，各区县政府
4	合理规划建设村级互助养老点	市民政局、市农业农村委、市住房城乡建设委、市规划自然资源局、市卫生健康委，各区县政府
5	推进农村养老服务设施规范管理、持续运营	市民政局、市财政局、市卫生健康委，各区县政府
6	探索农村互助养老服务模式	市民政局、市农业农村委、市卫生健康委、市扶贫办、市住房城乡建设委，各区县政府
7	建立农村老年人“结对扶老”制度	市民政局、市卫生健康委，各区县政府
8	培育农村“专兼职+志愿者”养老服务队伍	市民政局、市卫生健康委、市人力社保局，各区县政府
9	积极支持家庭承担养老功能	市民政局、市卫生健康委、市司法局、市住房城乡建设委、市人力社保局，各区县政府
10	提升农村养老服务人员业务水平	市民政局、市人力社保局，各区县政府
11	推进农村医疗与养老服务融合发展	市卫生健康委、市民政局、市大数据发展局，各区县政府
12	提升农村养老服务信息化水平	市经济信息委、市卫生健康委、市民政局、市大数据发展局，各区县政府
13	提升农村老年人养老照护支付能力	市人力社保局、市财政局、市农业农村委、市卫生健康委、市医保局、重庆银保监局、市民政局，各区县政府

14	丰富农村养老服务业态	市农业农村委、市民政局、市发展改革委、市经济信息委、市规划自然资源局、市住房城乡建设委、市卫生健康委、市人社局，各区县政府
----	------------	---