

# 烟台市人民政府办公室文件

烟政办发〔2024〕26号

## 烟台市人民政府办公室 关于积极推进养老服务事业产业 协同高质量发展的实施意见

各区市人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

为深入贯彻党的二十大和二十届三中全会精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，完善发展养老事业和养老产业政策机制，推进养老事业和养老产业协同高质量发展，根据《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》（国发〔2021〕35号）、《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（国办发〔2024〕1号）、《山东省人民政府办公厅关

于印发山东省养老服务高质量发展三年行动计划（2024—2026年）的通知》（鲁政办字〔2023〕207号）、《烟台市养老服务条例》等有关规定，结合我市实际，制定本实施意见。

## 一、主要目标

以打造“中国北方最佳养老城市”为目标，发挥“福寿烟台·康养胜地”品牌优势，不断满足老年人多样化、多层次养老服务需求，健全工作机制，创新工作思路，强化社会协同，提升老年人获得感、幸福感、安全感。到2025年底，在全市形成兜底养老扎实有力、基本养老覆盖可及、中高端养老多元布局的良好格局；到2030年底，构建起高标准供给、高水平普惠、高品质享老的烟台市养老服务事业产业协同发展体系。

——兜底保障有维度。全面建立困难老年人精准识别和动态管理机制，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”，推动基本养老服务从兜底到普惠，逐步实现人人享有。

——居家供给有广度。政府购买居家养老服务持续扩面，着力发挥智慧化信息化作用，推动和支持社会力量形成要素互通、服务互融、公益互助的养老模式，建设一批可复制、可推广的居家社区养老服务模板。

——医养融合有深度。强化医养政策衔接、资源共享和服务融合，推动养老服务与基本公共卫生服务、基本医疗服务、社区康复服务密切结合，全域优化打造“医养结合、康养融合”医养健康服务体系。

——村居养老有温度。推动优质品牌化、连锁化养老服务企业拓展农村社会化养老服务，增强农村养老服务发展内生动力，形成县域统筹、城乡协调、符合乡情的农村养老服务体系。

——队伍建设有实力。健全养老服务人才培养、使用、评价、竞赛、激励机制，探索“一人多能”的复合型养老服务人才培养路径，逐步实现养老护理员规模和质量适应养老事业发展需要。

——提质增能有效力。加强机构安全监管，健全政府、行业、社会等多层面信用监管机制，深化养老服务标准化、智慧化赋能，营造老有所养、安全放心的社会环境。

——金融支持有张力。发挥银行、保险、基金等不同金融业态优势的供给合力，构建线上金融服务适老化改进和线下数字化生活场景便利可及的养老金融服务体系。

——产业升级有魄力。全面开放养老服务市场，持续优化营商环境，繁荣老年用品产品市场，将养老产业培育为新的经济增长点，形成产业关联性强、覆盖领域广的养老产业发展格局。

## 二、主要内容

### （一）提升基本养老服务供给能力。

1. 健全基本养老服务体系。全面建立面向特困人员的集中供养制度，面向经济困难失能老年人的养老补贴、入住机构补贴制度以及面向独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊老年人的探访关爱、委托代办等制度。全面落实基本养老服务清单制度，服务内容覆盖全体老年人，并形成动态调整的长

效机制。有集中供养意愿的失能特困老年人集中供养率保持在60%以上，80周岁以上老年人能力与需求综合评估实现全覆盖，特殊老年人月探访率达到100%。到2025年底，养老机构护理型床位占比达70%以上，全市重点打造20家失智照护机构（含失智照护单元）和护理型示范机构。到2030年底，养老机构护理型床位占比力争达80%以上。（牵头单位：市民政局。各项任务均需各区市政府、管委落实，不再一一列出）

2. 夯实公办养老机构作用。公办养老机构应当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老年人、计划生育特殊家庭老年人提供免费或者低收费托养服务。公办养老机构应建立入住评估和轮候制度，优化配置公办养老机构床位资源，满足老年人养老服务需求。按照“宜公则公、宜民则民”原则深入推进公办养老机构改革，鼓励社会资本以多种方式建设、运营、管理公办养老机构，鼓励国有养老服务企业建设运营普惠型养老机构。各区市应建成1处具有示范引导作用的普惠型公办养老机构。（牵头单位：市民政局）

## （二）提升居家社区养老服务供给能力。

1. 持续推进适老化改造。坚持需求导向，科学制定分年度改造计划，分步推进实施特殊困难老年人家庭适老化改造工程，制定家庭养老床位建设管理办法，对达到建设标准和运营规模的家庭养老床位给予奖补。到2025年，特殊困难老年人家庭实施适老化改造不少于8200户，并逐步扩大实施范围。（牵头单位：市民

政局，参与单位：市财政局、市人力资源社会保障局、市残联）

2. 构建城乡老年助餐体系。以老年人就餐需求为导向，优先保障特殊困难老年人助餐需求，完善老年助餐服务设施配置，优化功能布局。各区市应当结合城市更新、老旧小区改造、社区嵌入式服务设施建设、中央厨房建设、预制菜建设等项目，链接优质餐饮资源，因地制宜、量力而行推进老年助餐体系建设，争取条件成熟一个，集中力量建好一个，逐步形成布局均衡、方便可及的城乡老年助餐服务圈。到 2025 年底，基本构建以市民社区食堂、老年助餐点、农村老年餐桌、送餐入户为基础模式，其他有利于发展老年助餐的经营模式共同参与的“4+N”城乡老年助餐服务体系。到 2030 年底，全市打造 100 家特色鲜明、带动力强、示范效应突出的城乡老年助餐服务示范点，让老年人看得见、吃得好、得实惠。（牵头单位：市民政局，参与单位：市发展改革委、市住房城乡建设局、市自然资源和规划局、市财政局、市商务局、市市场监管局）

3. 发挥家庭养老主责。巩固家庭养老的基础性作用，支持隔代照料、家庭互助等照护模式，支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”。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多种方式，分期分批开展失能老年人家庭成员照护公益培训。到 2030 年底，实现有培训意愿的失能老年人家庭成员公益照护培训全覆盖。（牵头单位：市民政局，参与单位：市财政局）

4. 强化智慧化信息化支撑。按照“市级统筹、县级实施，政府监管、企业服务”原则，立足多元化普惠养老，推行实施电子津贴制度，探索“互联网+积分”养老模式，坚持多方参与、多元融合、包容开放，建设全市统一的智慧养老综合服务平台。到2025年底，智慧养老综合服务平台实现各类养老信息资源互联互通，具备综合功能的养老服务网络体系基本建立。到2030年底，智慧养老综合服务平台实现多业态加入、全年龄段参与、全社会知晓、可持续运营的商业化运作模式。（牵头单位：市民政局，参与单位：市发展改革委、市人力资源社会保障局、市大数据局、市公安局）

5. 推进示范性友好型社区建设。开展全国示范性老年友好型社区创建工作，更好地满足老年人在居住环境、日常出行、健康服务、养老服务、社会参与等方面的需要。到2030年底，全市建成40处全国示范性老年友好型社区。（牵头单位：市民政局）

### （三）提升医康养融合发展能力。

1. 深化医养结合机制。统筹布局医疗卫生和养老服务资源，促进居家社区机构医养结合协同发展。养老机构申请内部设置诊所、卫生所（室）、医务室、护理站的，取消行政审批，实行备案管理。医疗卫生机构利用现有资源提供养老服务的，涉及建设、消防、食品安全、卫生防疫等有关条件，可依据医疗卫生机构已具备的相应资质直接进行登记备案。加强老年医学科规范化建设，推动老年医疗服务从单病种模式向多病共治模式转变。将符合条件的医养结合机构中的医疗机构优先纳入基本医疗保险定点范

围。养老机构医养结合服务覆盖率保持在 100%。（牵头单位：市卫生健康委、市民政局，参与单位：市行政审批服务局、市医保局）

2. 增强社区医康养服务能力。统筹民政、卫生健康、医保等部门资源，为居家失能、慢性病、高龄、残疾等行动不便或确有困难的老年人提供居家医疗服务，加快支持发展养老床位、养老机构床位、家庭病床和安宁疗护病床建设。支持有条件的社区养老服务机构与开展远程医疗服务的医疗卫生机构合作，为入住老年人提供远程会诊等服务。促进乡镇养老院和卫生院“两院一体”建设，提升乡镇养老院、卫生院医养服务能力。引导养老机构延伸服务范围，丰富健康管理、康复护理、居家上门等服务功能。

（牵头单位：市民政局，参与单位：市卫生健康委、市医保局、市残联）

3. 优化康复服务项目。结合康复护理工作实际，推广康复训练、康复服务、技能培训等服务项目，探索适合服务对象实际需求的康复服务项目体系，提升康复服务能力。坚持中西医并重，充分发挥中医药在预防、治疗、康复、护理上的独特功效和作用，加强康复、护理等服务人员培训。（牵头单位：市卫生健康委，参与单位：市医保局、市民政局）

4. 推动长期护理保险制度建设。全面实施职工长期护理保险制度，并逐步将覆盖范围扩大到城乡居民。到 2025 年底，实现城乡居民长期护理保险全覆盖。符合条件的护理服务机构、医养结合机构以及具备医养结合条件的社区养老服务机构可申请纳入长

期护理保险定点范围。探索将康复辅助器具购买租赁、失智老年人照护服务等纳入长期护理保险保障范围。做好与资助困难失能老年人入住养老机构、为困难失能老年人购买居家养老服务、家庭养老床位奖补等政策的衔接。（牵头单位：市医保局，参与单位：市民政局、市财政局）

#### （四）提升农村养老服务能力。

1. 完善农村养老服务设施。加大乡镇敬老院、农村社区以及村委会建设和改造力度，利用闲置校舍、“两委”用房、医院用房、民房等资源，打造新型农村区域性养老机构。鼓励具备条件的村发展农村幸福院、老年食堂等村级养老服务设施，对符合条件的，给予运营奖补。（牵头单位：市民政局，参与单位：市自然资源和规划局）

2. 多方聚力塑造特色品牌。支持公益慈善组织围绕农村老年人养老需求，开展定向募捐、慈善信托等公益慈善活动，设立关爱服务项目。探索采取“公司（社会组织）+农户+合作社”经营模式，积极发展乡村旅居式养老服务等农村特色养老产业。有条件的村可将土地流转、集体经营性建设用地出租出让等集体经济收益，通过民主程序，安排一定比例用于解决本村老年人的养老服务需求。到 2030 年底，各区市应因地制宜形成具有地方特点的农村养老服务品牌。（牵头单位：市民政局，参与单位：市农业农村局）

3. 支持发展农村互助养老。支持在农村地区，以村居为单位，依托城乡社区养老服务设施，让农村兜底保障对象、高龄、独居、



留守、失能老年人等群体就近获得互助支持，形成以“探访问安、陪伴聊天、随手家务、应急帮扶”为主要帮扶内容的烟台城乡邻里互助养老模式。按照城乡社区规模和老年人口数量，给予每个区市每年不超过10万元的城乡社区邻里互助养老服务奖补。（牵头单位：市民政局，参与单位：市财政局）

4. 完善城乡协作支援机制。健全城乡养老机构帮扶激励机制，通过驻点帮扶、技术指导、资金捐助、物资捐赠、合作开展项目等方式，支持农村养老机构建设和运营。加大政策支持力度，发挥“近邻”和“熟人”优势，推进老有所养和老有所为相结合，引导更多有能力、有意愿的村民和农村低龄老年人参与提供养老服务，吸引更多养老服务人才返乡入乡就业创业。（牵头单位：市民政局）

5. 打造镇域养老服务高质量发展示范样板。到2026年底，组织打造一批镇域养老服务高质量发展示范样板，采取竞争立项方式，在全市范围内择优确定15个乡镇（街道），予以每处不少于30万元奖补，着力提高农村养老服务质量水平，更好满足广大农村老年人养老服务需求。（牵头单位：市民政局，参与单位：市财政局）

#### （五）提升养老人才队伍建设能力。

1. 加大养老人才培育。鼓励在烟高校、职业院校等开设养老服务相关专业，推动养老服务职业教育集团化发展，支持针对养老人才培育开展多种形式政校企合作，对符合条件的院校给予专

项奖补。支持行业协会、院校等开展康复辅助技术咨询师、健康照护师（长期照护师）职业技能等级认定。在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，到 2025 年，每百张养老机构床位配备 1 名社会工作者。推动将养老护理员培训纳入本地补贴性职业技能培训项目指导目录，实行“学历证书+职业技能等级证书”制度，落实职业培训补贴政策。到 2025 年底，养老护理员持证上岗率达到 90%以上，着力培育一批懂养老、会运营、擅管理的养老服务经营管理人才。（牵头单位：市民政局、市人力资源社会保障局，参与单位：市财政局、市发展改革委）

2. 拓宽人才队伍来源。鼓励养老服务机构与家政服务、物业服务等机构开展合作，引导相关人才转型从事养老护理相关工作。积极吸纳退休医务人员到养老服务机构内设的医疗机构执业或提供技术指导、技能培训。广泛培养服务于老年人的志愿者队伍，鼓励低龄健康老年人积极参与养老服务。落实就业创业扶持政策，对到农村等养老服务基础薄弱地区就业创业的人员加大支持力度。加大公益性岗位配置，上岗人员待遇统一实行政府补贴。（牵头单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委，参与单位：市财政局）

3. 完善人才保障机制。指导养老服务机构建立基于专业技能、岗位价值、劳动贡献的工资分配机制，逐步提高养老护理员薪酬待遇。养老服务机构聘用的医护人员与医疗机构同类专业技术人员在职称评定、职业技能培训等方面享受同等待遇。卫生系

列护理专业高级职称评审时，可对医养结合机构中的护理人员单独分组、单独评审。卫生专业技术人员聘任于医养结合机构，符合要求的可申报高级职称。（牵头单位：市民政局、市人力资源社会保障局，参与单位：市卫生健康委）

4. 选树优秀养老人才。定期举办养老护理员技能大赛，实现以赛促服、以赛培才，进一步提升养老护理员职业归属感和荣誉感。积极推荐养老服务领域优秀人才参与“齐鲁和谐使者”“齐鲁首席技师”“山东省技术技能大师”评选，将养老服务领域优秀人才纳入烟台市“双百计划”选拔范围。积极推荐优秀养老从业人员参选各级人大代表和政协委员、团代会代表，参评劳动模范、五一劳动奖章、三八红旗手、齐鲁最美职工等。（牵头单位：市民政局，参与单位：市委组织部、市人力资源社会保障局、市总工会）

#### （六）提升养老服务提质增效能力。

1. 完善养老服务设施准入和退出机制。社区老年人日间照料中心、农村幸福院、老年助餐点等养老服务设施要以老年人需求为导向规划建设，突出实事求是、因地制宜的原则，进一步完善准入和退出机制，确保建成一个、使用一个，避免建而不用、建而无用。（牵头单位：市民政局）

2. 强化养老服务机构安全管理。建立健全养老服务机构安全管理机制，夯实属地管理责任、主管部门行业监管责任、养老服务机构主体责任。提高养老服务机构人防、物防、技防水平，实现安全标准化管理，持续摸排养老服务机构安全生产风险隐患，

对未达整治要求的，坚决取缔关停。采取以奖代补等方式，引导存量民办养老服务机构按照建设消防技术标准配置消防设施、器材。到 2025 年底，全市养老服务机构实现消防安全达标全覆盖。

（牵头单位：市民政局，参与单位：市住房城乡建设局、市行政审批服务局、市消防救援支队）

3. 加强综合监管水平。完善养老服务综合监管制度，加大对养老服务领域违法违规行为的查处惩戒力度。开展“双随机、一公开”“互联网+”等监管，加强部门联动综合执法，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。健全养老领域防范诈骗、非法集资、欺诈等违法犯罪常态化工作机制，坚决查处人身财产侵害、非法集资、欺诈销售等违法犯罪行为，加强侵害老年人合法权益典型案例警示宣传，维护老年人合法权益。持续摸排养老服务机构安全生产风险隐患并依法处理。建立健全养老服务机构信用监管机制，实行约谈提醒、挂牌督办制度，建立评价结果与项目、补助挂钩机制。加强养老服务和养老项目监管考核体系建设，提高资金使用效益。（牵头单位：市民政局，参与单位：市市场监管局、市公安局、市财政局、烟台金融监管分局）

4. 提升服务标准化水平。健全养老服务标准体系，强化标准宣贯实施，确保《养老机构服务质量基本规范》（GB/T35796—2017）、《养老机构服务安全基本规范》（GB38600—2019）达标率达到 100%。规范养老机构等级评定工作，健全与养老服务设施等级挂钩的运营奖补机制。（牵头单位：市民政局，参与单位：市市

场监管局)

5. 打造“智慧康养”新业态。推动智慧养老院建设，根据居家、社区、机构养老服务不同需求，形成一批兼具实用性、创新性和推广性的智慧养老服务案例场景，各区市建立标准规范的智慧养老院比例不低于30%。推动“智慧消防”“智慧燃气”“互联网+明厨亮灶”覆盖率达到100%。民政部门公开养老服务相关信息，在门户网站、APP应用、小程序中嵌入“数字养老地图”，方便老年人选择适宜服务。(牵头单位：市工业和信息化局、市民政局，参与单位：市发展改革委、市市场监管局)

(七) 提升金融信贷支持能力。

1. 优化适老金融服务。鼓励金融营业网点开展适老化改造，进一步推广助老设备、无障碍设施建设，保留人工、现金服务等涉及老年人的高频线下服务，提高老年群体金融服务可得性。加快实施网上银行、手机银行等互联网应用亲老适老化改进。突出安全性、稳健性和简便性特点，引导银行、保险、信托、基金等金融机构开发适合老年人的个人养老金融产品，探索住房反向抵押贷款、“银发理财”等专属产品。优先向失能、失独老年人等特殊群体提供保险服务，引导商业保险公司探索开发普惠型商业长期护理险，鼓励老年人投保健康保险、意外伤害险等人身保险产品。

(牵头单位：烟台金融监管分局、人民银行烟台市分行，参与单位：市民政局、市医保局)

2. 强化信贷融资支持。围绕养老公共服务设施、基础养老服

务保障等养老事业发展融资需求，储备一批养老项目，争取积极应对人口老龄化中央预算内资金，加强省、市资金统筹安排。围绕养老机构、养老设备及产品研发生产、老年人疾病诊疗服务等养老产业发展融资需求，落实护理型养老机构建设贷款贴息政策。鼓励银行积极发展养老保障贷、普惠养老e贷、医保贷等专属信贷产品，支持保险资金通过全资、股权合资、股权投资、股资信托基金等模式，全面参与我市重点养老项目建设。支持有融资需求且符合条件的养老类企业通过上市挂牌、发行债券、并购重组等方式拓展融资渠道。（牵头单位：市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、人民银行烟台市分行、烟台金融监管分局，参与单位：市民政局）

3. 创新金融赋能方式。构建“金融+养老”协同联动机制，定期摸排养老服务机构、养老领域重点项目融资需求，依托金融伙伴机制匹配服务团队，提高金企对接效率。在金融伙伴系统打造养老金融服务专区，汇集银行、保险等政策产品，实现融资在线申请、闭环解决。引导金融机构结合养老行业特点，采取差异化措施，提供覆盖全生命周期的金融服务，推进养老服务走向专业化、产业化、连锁化、集团化。（牵头单位：市发展改革委、烟台金融监管分局、人民银行烟台市分行，参与单位：市财政局、市民政局）

4. 加大金融监管力度。建立健全跨部门养老机构预收费监管工作机制，防范化解非法集资等非法金融活动风险。到2025年底，

实现养老服务市场公平有序，非法集资风险隐患有效减少，老年人对养老服务消费的满意度稳步提高。对符合条件且经营情况良好、经营模式有前景的中小微养老企业，由市财政给予融资担保降费奖补。（牵头单位：烟台金融监管分局、人民银行烟台市分行、市民政局，参与单位：市财政局）

#### （八）提升养老产业优化升级能力。

1. 优化营商环境。简化养老机构申办手续，推进“马上办、网上办、就近办”，调动社会力量参与养老服务积极性。鼓励引导民营企业投资养老服务，在项目规划、土地保障、财政支持、税费减免、购买服务等方面落实相关政策。支持民营养老服务企业 development，推动形成一批具有较强竞争力的养老服务品牌。鼓励引导主责主业相关的国有企业布局养老产业，或以市场化方式提供养老服务设施。（牵头单位：市民政局，参与单位：市国资委、市发展改革委、市财政局）

2. 培育优质产业集群。编制养老产业发展指导目录，支持养老服务中小企业加快发展、龙头企业做大做强，不断提高科技创新能力。实施“养老服务+”行动，促进养老服务与先进制造、信息通信、健康养生、文化旅游、教育培训、家政服务等产业融合发展。鼓励各区市充分利用资源优势，规划建设休闲养生、特色医疗、文化教育养老基地，培育本地养老知名品牌，形成一批产业链长、覆盖领域广的养老产业集群。（牵头单位：市民政局，参与单位：市卫生健康委、市发展改革委、市商务局）

3. 大力发展银发经济。支持养老与相关行业融合发展，丰富服务模式与业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老等新型消费领域，兼顾老年期需求和全生命周期准备，加快建设现代化银发经济产业体系，推动银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展。各区市要紧扣“银发经济”消费特点，挖掘和释放“银发族”消费潜力，促进老年人消费。（牵头单位：市发展改革委、市民政局，参与单位：市商务局）

4. 推动招商引资项目。加大国有企业在养老产业领域布局力度，打造兼具经济社会效益的行业标杆企业。引入中高端养老社区项目，吸引高层次人才入住，满足不同层次养老需求。引进具有国际先进技术水平的外国养老领军企业，打造具备国际水准的高品质养老服务机构。（牵头单位：市民政局，参与单位：市商务局、市自然资源和规划局）

### 三、保障措施

各有关部门要把养老服务高质量发展纳入为民办实事项目，将基本养老服务体系建设和纳入相关规划和重要议事日程。市、县财政部门要设立养老服务专项资金，将不低于55%的福彩公益资金用于支持发展养老服务，安排比例逐年提高。各有关部门要全面落实养老服务机构税费减免政策，落实各类养老服务机构优惠政策以及用电、用水、用暖、燃气等执行居民价格。大力宣传践行社会主义核心价值观，传承弘扬中华民族孝亲敬老传统美德。引导老年人树立健康的养老观念、社会化养老服务的消费理念。



加大对养老服务先进典型和为老服务示范单位、企业、个人的表彰力度，构建和谐养老文化。发挥市场配置养老服务资源重要作用，推动养老事业和产业协同发展，不断提升广大老年人的获得感、幸福感、满意度。

本实施意见自 2025 年 2 月 1 日起施行。

烟台市人民政府办公室

2024 年 12 月 9 日

（此件公开发布）

---

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，  
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

---

烟台市人民政府办公室

2024 年 12 月 9 日印发

---