

盐城市民政局 盐城市发展和改革委员会文件 盐城市财政局

盐民养老〔2020〕14号

关于印发盐城市特困人员供养服务设施 及农村养老服务双提升工作方案的通知

各县（市、区）民政局、发展和改革委员会、财政局，盐城经济技术开发区社会事业局、经济发展局，盐南高新区社会事务管理局、经济发展和科学技术局、财政和金融局：

根据民政部、发展和改革委员会、财政部《关于实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程的意见》（民发〔2019〕80号），民政部、财政部、人力资源和社会保障部《关于进一步加强特困人员供养服务设施（敬老院）管理有关工作的通知》（民发〔2019〕83号）和省民政厅《关于印发江苏省特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作方案的通知》（苏民养老

[2020]30号)工作要求,大力推进全市特困人员供养服务设施兜底保障、综合服务能力建设,结合当前农村养老服务发展现状,特制定《盐城市特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作方案》。请各地各相关部门对照方案要求,立足地方实际,做好贯彻执行。



盐城市特困人员供养服务设施 及农村养老服务双提升工作方案

为贯彻落实《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《省政府关于进一步推进养老服务高质量发展的实施意见》（苏政发〔2019〕85号）、《盐城市人民政府关于推进养老服务发展的意见》（盐政发〔2019〕71号）精神，结合民政部、省民政厅等多部门关于特困人员供养服务设施改造提升、加强管理，积极发挥在农村养老服务中主阵地、主力军作用的工作要求，经研究，决定在全市开展特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作。

一、总体目标任务

自2020年起至2022年底，针对特困人员供养服务设施（敬老院）的设施条件、设备配置、安全管理和服务功能，实施为期三年的专项提升工程，全面消除安全隐患，拓展强化照护能力，有效发挥特困人员供养服务设施在脱贫攻坚中的兜底保障作用，提升区域性养老综合服务能力，切实补齐农村养老服务基础设施短板。

（一）加强特困人员集中供养服务设施建设，提升失能（失智）特困人员集中照护能力。按照填平补齐的原则，结合当地农村特困人员数量、集中供养需求、身体健康状况等因素，对现有特困人员供养服务设施或社会福利设施进行必要的改（扩）建。

到 2022 年底前，每个县（市、区）至少建有 1 所符合《盐城市失能（失智）特困人员集中供养服务机构设置标准》（详见附件 1），具备长期照护能力，可接收县域范围内失能（失智）特困老年人的集中供养服务机构。同时，积极拓展该机构对区域内其他特困人员供养服务设施和养老机构的技术指导、互助协作、人员培训等功能，发挥其在农村养老服务中的主力军作用。

（二）转型升级农村区域性养老服务中心，提升农村区域性养老综合服务能力。聚焦满足农村老年人多样化养老服务需求，充分利用现有特困人员供养服务设施资源，因地制宜、分院施策、转型升级。到 2022 年底前，每个县（市、区）至少有 3 所符合《盐城市农村区域性养老服务中心设置标准》（详见附件 2）的区域性养老服务中心，强化照护能力建设，提升机构服务质量。在满足本地区部分失能及自理特困人员集中供养需求的前提下，向本地及周边 2 至 3 个镇（街道）提供社会化养老服务。同时，拓展延伸居家社区养老服务功能，向周边老年人提供助餐、助浴、康复辅具租赁、护理技能实操培训等服务。

二、重点工作要求

（一）科学制定计划

各县（市、区）民政部门要紧密结合实际，做好摸底调查，对辖区内特困人员和老年人群体的数量变化、健康状况、集中供养需求等进行评估，分析研判当前和今后一段时期农村养老服务需求，联合当地发改、财政等相关部门立足养老服务设施现状，制定特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作计划，明

确目标任务、工作标准、实施步骤、责任主体、资金保障等内容，分阶段有序推进落实。

（二）明确功能定位

提升失能（失智）特困人员集中照护能力，要按照优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员集中照护需求，重点为特困人员、经济困难的失能（失智）老年人、计划生育特殊家庭困难老年人提供无偿或低偿托养服务的功能定位，确定失能（失智）特困人员集中供养服务机构规模。要坚持保障基本、经济适用原则，重点选择基础设施好、管理能力强、服务质量高的农村敬老院或社会福利院作为失能（失智）特困人员集中供养服务机构。通过必要的改建扩建，增设失能（失智）老年人照护单元，配备设施设备及照护人员，强化长期照护能力建设。在集中供养服务机构建成运营后，应充分发挥其专业优势，为县域内失能（失智）特困老年人提供专业优质的照护服务。同时，减轻镇（街道）敬老院、农村区域性养老服务中心特困人员照护服务压力，为其满足社会化养老服务需求留出更多空间资源。

提升农村区域性养老综合服务能力，要充分考虑本地区及周边2至3个镇（街道）特困人员供养、社会化住养服务的有效覆盖，以及居家社区养老服务的延伸辐射。农村区域性养老服务中心在满足特困人员供养需求后，应向社会开放机构富余床位。鼓励引入具备相应条件且经验丰富、优质诚信的社会力量，通过承包经营、委托运营、联合经营等方式，参与农村区域性养老服务中心改造建设及运营管理。举办方要与运营方签订权责明晰的合

同，明确权责关系，规范内部管理。公办（公建）民营机构同等享受政府购买服务、税费减免、财政补贴、投融资、人才队伍建设等扶持政策。各县（市、区）应积极培育发展一批能够承担农村区域性养老服务中心管理运营任务的连锁化、品牌化、专业化运营主体，保证机构可持续运营。

（三）规范登记管理

失能（失智）特困人员集中供养服务机构，具备事业单位登记管理相应条件的，应依据《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则，完成事业单位法人登记。在保证供养机构公益属性的前提下，鼓励倡导从事养老服务的国有企业、民办养老机构等社会力量参与管理运营，充分调动内部活力。探索特困人员供养服务联合体建设，强化失能（失智）特困人员集中供养服务机构对县域范围内农村区域性养老服务中心及敬老院的业务指导、人员培训。对因镇（街道）区划调整，导致暂不具备独立法人登记条件的特困人员供养服务设施，可作为完成法人登记的失能（失智）特困人员集中供养服务机构或农村区域性养老服务中心分院，实行统一管理运营。

三、工作计划安排

全市特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作分为3个阶段。

（一）第一阶段：立标示范（即日起至2020年底）

7月底前，市民政局立足实际、认真研究，排定1个可在本年度内完成建有符合设置标准的1所失能（失智）特困人员集中

供养服务机构任务的县（市、区），2家计划转型升级为农村区域性养老服务中心的特困人员供养服务设施（敬老院），将基本情况及提升工作方案报送省民政厅。

9月底前，市民政局完成双提升工作的实地调研指导。

11月底前，市民政局联合相关部门完成对双提升工作具体实施机构的验收认定工作，县（市、区）民政局及时做好机构法人登记、更名、信息系统数据更新录入等工作。

12月底前，县（市、区）民政局认真梳理双提升工作中的共性问题、先进经验，形成总结材料报送市民政局。市民政局将已完成双提升工作的机构作为地区示范样板，组织进行现场观摩学习，进一步明确双提升工作具体标准要求。

（二）第二阶段：全面推广（2021年度）

2021年3月底前，各县（市、区）民政局将按照至少建有1所失能（失智）特困人员集中供养服务机构、3所农村区域性养老服务中心的标准，摸排编报2021至2022年度双提升工作计划报送市民政局。

2021年6月至8月，各县（市、区）民政局对年度工作计划推进落实情况开展自查；市民政局将根据工作需要开展督查。

2021年11月底前，市民政局联合相关部门完成对双提升工作具体实施机构的验收认定工作，各县（市、区）民政局及时做好机构法人登记、更名、信息系统数据更新录入等工作；各县（市、区）民政局认真梳理年度双提升工作完成情况，形成专项工作总结报送市民政局。

（三）第三阶段：督办收官（2022年度）

2022年2月底前，市民政局将按照各县（市、区）至少建有1所失能（失智）特困人员集中供养服务机构、3所农村区域性养老服务中心的标准，根据各地双提升工作推进情况，制定专项督办计划。

2022年10月底前，市民政局将按照专项督办计划，督查工作落实。

2022年11月底前，市民政局完成对所有实施双提升工作具体机构的验收认定工作，各县（市、区）民政局及时做好机构法人登记、更名、信息系统数据更新录入等工作，全面完成特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升各项计划任务目标。

四、强化工作保障

（一）提高思想认识，积极协同配合。各地各相关部门要及时向地方党委、政府负责同志汇报全市特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作方案，切实将其作为改进提升农村养老服务能力建设的首要任务和有效途径，科学计划安排，统筹协调推进，密切部门合作。各县（市、区）民政部门要积极发挥养老服务联席会议等议事机制职能，协调发展改革、住房城乡建设、财政等相关部门配合协作，支持具体工作；密切联系市场监管、消防救援等职能部门，加强对农村养老机构的日常监管和专项业务指导。

（二）加强队伍建设，提升运管水平。各地要通过选派选拔等方式，将具有坚定政治信念和党性原则、富有爱心和责任心、

熟悉机构管理的人员配备到失能（失智）特困人员集中供养服务机构、农村区域性养老服务中心负责人岗位。结合机构建设规模、住养老年人情况，合理确定工作人员与服务对象的配备比例。积极做好机构管理人员、护理人员分级分批培训，提升其专业化、职业化水平。机构内护理人员应接受基本照护专业科目的岗前培训或在岗培训，每年累计培训时间不少于 48 小时。按照相关规定落实培训补贴，逐步提高通过职业技能水平评价的养老护理员比例。支持引入社会工作者、心理咨询师等专业人才，通过设立志愿服务站点，培育为老服务志愿者队伍。要合理确定和落实失能（失智）特困人员集中供养服务机构、农村区域性养老服务中心工作人员薪酬待遇，建立与岗位绩效、职业技能水平挂钩的考核激励机制，提高工资待遇，吸引稳定一线工作人员队伍力量。

（三）加强安全管理，严守安全底线。坚持把保安全、防风险放在突出位置，结合正在开展的全市养老等社会服务机构安全专项整治、养老机构消防审验问题处置以及养老院服务质量建设专项行动要求，对照《养老机构重大风险隐患检查指标》逐项做好排查整改，根本解决涉及底线安全的设施设备问题，不断强化食品安全、运营秩序、资金安全监管，切实筑牢安全管理底线。

（四）积极筹措资金，强化经费保障。各地要严格落实特困人员救助供养、供养服务机构管理等政策规定，确保特困人员供养经费、机构工作人员经费落实到位。要按照民政部等部门《关于积极推行政府购买服务 加强基层社会救助经办服务能力的意见》（民发〔2017〕153 号）相关要求，合理设置属于特困人员

供养服务的购买项目，纳入政府购买服务指导性目录，并将所需经费列入财政预算，从各级既有的社会救助工作经费或社会救助补助资金中统筹安排。对集中供养的特困人员，根据生活自理能力和服务需求，确定照料护理标准，加大对集中供养机构开展专业化照护服务的资金支持。鼓励通过慈善捐赠等方式增强资金保障能力。

对全市特困人员供养服务设施及农村养老服务双提升工作计划中，拟实施的改（扩）建项目，各地可从中央集中彩票公益金支持社会福利事业专项资金（老年人福利类）、省、市社会养老服务体系建设和补助专项资金，各地养老服务事业经费、地方彩票公益金留存部分统筹安排建设补助资金。对符合国家《“十三五”社会服务兜底工程实施方案》遴选支持的建设项目，各地民政部门、发展改革委要密切配合，积极申报争取中央预算内投资补助。

- 附件：1. 盐城市失能（失智）特困人员集中供养服务机构设置标准
2. 盐城市农村区域性养老服务中心设置标准

附件 1

盐城市失能（失智）特困人员集中供养服务机构设置标准

序号	指标类别	指标要求
1	(一) 建筑标准	入住对象用房抗震设防标准应为重点设防类。
2		建筑物耐火指标等级不应低于三级。
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	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		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		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	院区应设置通透式围墙或围栏装置，形成相对独立空间，环境安静、安全、清洁。
8		场地应包括院区道路、室外活动场、衣物晾晒场、停车场等。
9	(四) 用房功能	应设置入住对象用房，包括但不限于生活用房、老人能力评估室、护理站、医疗保健用房、助浴间、公共活动用房，并配置相应的设施设备。
10		应设置管理服务用房，包括但不限于管理用房、餐饮等附属用房。
11		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通。
12		入住对象居室和休息室不应设置在地下室、半地下室。

指标要求	
序号	指标类别
13	(五) 适老化改造
14	
15	
16	
17	(六) 照护能力
18	
19	
20	
21	(七) 消防安全
22	
23	
24	

出入口、门厅应设置坡道。

平台、台阶、楼梯等设置应符合供养对象使用要求。

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。

供养对象居住及活动区域地面做防滑处理。

机构总床位数应满足县域范围内有集中入住意愿且生活不能自理的特困人员数，医护人员与实

际入住供养对象配比达到 1 比 4。

根据便于为失能（失智）入住对象提供服务和方便管理的原则设置照护单元。

失能（失智）特困人员供养保障床位占机构总床位比例达到 70% 以上。

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、应急呼叫设备和必要的辅助器械等。

取得消防安全确认手续。

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。做好消防设施的定期维护保养。

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，定期维护和保养燃气设施设备。

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。

备注：本表中的设立指标为全市共性要求，将作为机构建成后的审核确认参考标准。各地可依据《特困人员供养服务设施（敬老院）建设标准》（建标 184-2017）、《老年养护院建设标准》（建标 144-2010）、《养老机构服务质量基本规范》（GB/T 35796-2017）等标准规范，结合地方实际增加调整个性指标（不得少于或低于本表指标要求），更好引导基层形成地方特色。

附件 2

盐城市农村区域性养老服务中心设置标准

序号	指标类别	指标要求
1	(一) 建筑标准	入住对象用房抗震设防标准应为重点设防类。
2		建筑物耐火指标等级不应低于三级。
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	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		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		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	院区应设置通透式围墙或围栏装置，形成相对独立空间，环境安静、安全、清洁。
8		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入住对象从事作业劳动的场地。
9	(四) 用房功能	应设置入住对象用房，包括但不限于生活用房、老人能力评估室、医疗保健用房、公共活动用房、助浴间、社区居家养老服务中心，并配置相应的设施设备。
10		应设置管理服务用房，包括但不限于管理用房、餐饮等附属用房。
11		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通。
12		入住对象居室和休息室不应设置在地下室、半地下室。

序号	指标类别	指标要求
13	(五) 适老化改造	出入口、门厅应设置坡道。
14		平台、台阶、楼梯等设置应符合供养对象使用要求。
15		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		供养对象居住及活动区域地面做防滑处理。
17	(六) 照护型床位	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、应急呼叫设备和必要的辅助器械等。
18		根据便于为入住对象提供服务和方便管理的原则设置照护单元。
19	(七) 区域性养老服务	向周边老年人开放机构公共活动场所和设施。
20		为周边老年人提供助餐、助浴、助洁等居家养老服务项目。
21		向周边 2 至 3 个镇（街道）半失能特困人员以及普通老年人提供住养服务。
22	(八) 消防安全	取得消防安全确认手续。
23		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。做好消防设施设备的定期维护保养。
24		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，定期维护保养燃气设施设备。
25		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。

备注：本表中的设立指标为全市共性要求，将作为机构建成后的审核确认参考标准。各地可依据《特困人员供养服务设施（敬老院）建设标准》（建标 184-2017）、《老年养护院建设标准》（建标 144-2010）、《养老机构服务质量基本规范》（GB/T 35796-2017）等标准规范，结合地方实际增加调整个性指标（不得少于或低于本表指标要求），更好引导基层形成地方特色。