

山东省民政厅关于加强农村养老工作的指导意见

鲁民〔2021〕82号

各市民政局、党委组织部、党委宣传部、发展改革委、司法局、财政局、人力资源社会保障局、自然资源局、住房城乡建设局、农业农村局、卫生健康委、医保局：

为实施积极应对人口老龄化国家战略，补齐农村养老服务短板，着力解决好农村老年人生活照料、就餐就医、失能照护、社会参与等突出问题，不断增强广大农村老年人的获得感、幸福感、安全感，提出以下指导意见。

一、加强党对农村养老工作的领导

1.摆到突出位置。各级要将农村养老工作纳入乡村振兴战略和基层社会治理重要内容，纳入为民办实事项目，纳入县域养老服务体系，整合要素资源，加强工作统筹。

2.健全推进机制。市、县要建立与实施积极应对人口老龄化国家战略相适应的领导体制，健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的推进机制，细化工作任务，明确责任主体，加强督查检查，推动工作落实。

3.强化乡、村抓落实责任。乡镇（街道）党（工）委和村级党组织要发挥党建引领作用，将农村养老作为联系服务群众的重要内容，细化分解任务，明确落实措施和责任人，确保将各项农村养老服务工作落实落细、落到实处。

二、完善基本养老服务制度

4.完善特困老年人供养服务制度。发挥公办养老机构兜底保障作用，确保有集中供养意愿的特困老年人实现应养尽养、愿进全进，2022年底前失能特困老年人集中供养率达到并保持60%以上。规范分散供养特困老年人委托照料服务行为，签订并履行三方委托照料服务协议，鼓励以政府购买服务等方式为分散供养特困人员提供助餐、助洁等居家养老服务，确保“平日有人照应、生病有人看护”。

5.落实经济困难老年人补贴制度。简化认定审批手续，规范及时足额发放，生活补贴不再需要申请，由县级民政部门依据低保发放名单直接认定；护理补贴由乡镇（街道）通过大数据核实申请人低保身份、年龄等信息，申请时无需提供证明材料，核实后委托第三方机构进行老年人能力评估，根据评估结果进行审批。2023 年底前，各地全部通过惠农补贴“一本通”发放。在尊重老年人意愿的基础上，有条件的地方可统筹护理补贴及相关资金，采取政府购买服务方式为经济困难高龄、失能老年人提供生活护理服务。

6.探索加强经济困难重度失能老年人托养服务。鼓励有条件的地方，依托公办养老机构，对有集中供养意愿的经济困难重度失能老年人、计划生育特殊家庭重度失能老年人提供无偿或低收费托养服务。

7.健全留守老年人巡访关爱制度。乡镇（街道）要指导村（居）定期对留守老年人开展普查，建立工作台账，实行动态管理，并逐一明确帮包责任人，开展定期巡访关爱，坚决防止发生冲击道德底线事件。一般对象至少每月巡访一次，重点对象根据实际缩短巡访间隔时间、提高巡访频次。

8.加快推进城乡居民长期护理保险制度。以提供基本生活照料和与之密切相关的医疗护理服务为导向，明确护理项目、服务标准和报销比例，为城乡符合条件的失能老年人提供及时、连续、专业的照护服务。2025 年底前，16 市全面建立实施城乡居民长期护理保险制度。

三、健全农村养老服务网络

9.加强县级敬老院建设。2022 年底前，每个县（市、区）至少建有 1 处以提供失能特困老年人专业照护为主的县级敬老院，承担县域特困失能老年人集中供养工作。

10.发展农村区域性综合养老服务中心。结合实施乡镇敬老院改造提升工程，优化敬老院服务功能，支持具备条件的升级成为农村区域性综合养老服务中心，完善特困人员供养、失能老年人托养、居家上门、对下指导、连锁托管村级养老服务设施等服务，2025 年底前乡镇覆盖率达到 60%以上。

11.提高村级养老服务设施覆盖率。盘活利用农村闲置设施，统筹各方资源，协调推进农村幸福院等养老服务设施建设，扩大有效服务供给，2025年底前实现城乡日间照料服务全覆盖。

12.支持发展居家养老服务组织。大力培育专业化、连锁化居家养老服务组织发展，承接政府购买服务项目，为农村老年人开展专业化居家养老服务。鼓励有条件的地方，发展“家庭养老床位”，推动专业养老服务向农村家庭延伸。

四、强化家庭养老基础作用

13.督促依法履行赡养义务。赡养人不履行赡养义务的，村级党组织、村民委员会、老年协会等组织，或者赡养人所在单位应当进行调解，依照村规民约进行规劝、约束，情节严重的，应进行司法调解，必要时协助老年人请求司法机关依法追究其法律责任。

14.大力弘扬孝亲敬老美德。鼓励各地结合实际设立孝德基金，支持开展“五好家庭”“最孝子孙”“最美儿媳”等选树活动，发挥典型示范作用，引导老年人子女履行赡养义务，培育孝亲敬老良好社会风尚。

15.完善家庭养老支持措施。鼓励农村敬老院、乡镇综合养老服务中心等公办养老机构，向有需求的失能老年人家庭照护成员开展公益性养老护理技能培训。采取政府补贴等方式，对符合条件的特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造，鼓励有条件的地方将改造对象范围扩大到低保对象中的高龄、失能老年人，具体实施范围由各地确定。

五、大力发展互助养老服务

16.丰富村级为老服务内容。完善农村幸福院等级评定与运营奖补机制，支持农村幸福院完善服务功能，因地制宜为老年人提供服务。鼓励有条件的地方单独或依托农村幸福院建

设助老食堂，采取政府补贴、集体补助、个人缴费、慈善捐赠、志愿服务等方式，为有需求的农村老年人提供助餐服务。

17.积极引导开展助老志愿服务。充分利用各级新时代文明实践中心（所、站）、卫生医疗机构、社会工作站、养老服务机构等阵地平台，以高龄、独居、失能、留守老年人为重点，在全省实施“情暖夕阳红”助老志愿服务行动，开展“亲情问候”“心理抚慰”“文化体育”“幸福食堂”“洁净生活”“健康养生”“智慧助老”“老有所为”等系列志愿服务活动。推广“时间银行”“积分超市”“志愿+信用”等模式，建立志愿服务储蓄、回馈、激励与评价机制，对爱老助老优秀志愿者优先推荐为学雷锋志愿服务“四个100”先进典型。

18.鼓励慈善组织实施助老项目。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，开展扶老助老服务。

六、提升养老机构照护服务能力

19.发挥公办养老机构兜底保障作用。实施敬老院改造提升工程，聚焦失能特困老年人照护需求，增强护理服务功能，提升照护服务水平。坚持公办养老机构及公建民营养老机构的公益属性，在当前和今后一个时期满足特困人员集中供养需求的前提下，重点为经济困难失能老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。

20.推进敬老院社会化改革。按照“宜公则公、宜民则民”原则，因地制宜推动护理人员不足、服务质量不高的敬老院实行委托运营。落实《山东省公办养老机构委托运营管理办法》，加强对委托运营方的日常监管，强化合同执行，确保服务质量。

21.支持专业养老服务向农村延伸。鼓励专业养老机构连锁化、规模化、跨地域托管运营敬老院、农村幸福院等设施。聚焦失能失智老年人长期照护刚性需求，支持在农村地区建设护理型养老机构或认知障碍照护机构。鼓励农村转移就业劳动者参加养老服务人员职业技能培训，按规定落实职业技能培训补贴政策。

七、提升医养康养结合水平

22.发挥乡镇卫生院作用。积极推广乡镇卫生院、养老院“两院一体”模式，通过签约合作、托管、派驻医护人员等形式，建立紧密型合作关系。支持具备条件的乡镇卫生院开展养老服务，将闲置医疗床位转型为护理型养老床位，经民政部门备案后，与养老机构同等享受资金补助政策。

23.促进远程医疗向农村延伸。鼓励医疗机构建设支持农村医养结合的远程医疗服务中心，重点在急救、慢病干预、健康指导等方面为农村养老提供支持。

24.发展老年人居家医疗服务。认真落实《国家卫健委关于加强老年人居家医疗服务工作的通知》（国卫办医发〔2020〕24号），鼓励医疗机构根据农村老年人健康特点和需求，通过家庭病床、上门巡诊、家庭医生签约等方式提供居家医疗服务，通过医联体、“互联网+医疗健康”、远程医疗等将医疗机构内医疗服务延伸至居家。

八、健全发展要素保障机制

25.统筹构建县域养老服务体系。强化系统思维和统筹发展理念，把农村养老作为县域养老服务体系创新示范重要内容，统筹规划，分步实施，整合资源，城乡联动，探索整体解决县域养老问题的有效办法和途径。

26.支持农村养老服务设施建设。各地要将农村养老服务设施建设纳入本地养老服务设施建设专项布局规划。支持利用集体建设用地发展养老服务设施，农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办或以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。符合国土空间规划和用途管制要求、依法取得的集体经营性建设用地，土地所有权人可依法通过出让、出租等方式交由养老服务机构用于养老服务设施

建设。鼓励盘活利用乡村闲置校舍、厂房等，在达到相关安全标准前提下，改造用于开展养老服务。

27.加大对农村养老的资金支持。各级要将农村养老工作纳入财政预算，加大资金投入力度。省级优化养老服务资金投向，促进政策集成和资金整合，重点向失能老年人照护服务、兜底养老服务保障倾斜。各级发展改革、财政、民政部门在中央预算内投资和福彩公益金项目申报工作中，要对农村养老项目予以倾斜。有条件的村可将经营收入、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。

山东省民政厅、中共山东省委组织部

中共山东省委宣传部、山东省发展和改革委员会

山东省司法厅、山东省财政厅

山东省人力资源和社会保障厅、山东省自然资源厅

山东省住房和城乡建设厅、山东省农业农村厅

山东省卫生健康委员会、山东省医疗保障局

2021年11月3日