

ལྷ་ས་གྲོང་ཁྱེར་མི་དམངས་ཁྲིད་གཞུང་གཞུང་ལས་ཁང་གི་ཡིག་ཆ།

# 拉萨市人民政府办公室文件

拉政办发〔2020〕38号

## 拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》的通知

各区（县）人民政府，市直各委、办、局，各人民团体：

《拉萨市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》已经中共拉萨市委员会全面深化改革委员会第十次会议研究通过，现印发给你们，请抓好贯彻落实。

拉萨市人民政府办公室

2020年7月30日



# 拉萨市居家和社区养老服务改革 试点工作实施方案

为进一步扩大养老服务有效供给，提升养老服务质量，促进我市养老服务业快速发展，根据《老年人权益保障法》、《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《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）、《民政部 财政部关于中央财政支持开展居家和社区养老服务试点工作的通知》（民函〔2016〕200号）、《中央财政支持居家和社区养老服务改革试点补助资金管理办法》（财社〔2017〕2号）、《民政部办公厅 财政部办公厅关于开展第五批居家和社区养老服务改革试点申报工作的通知》（民办函〔2016〕126号）、《民政部 财政部关于确定第五批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知》（民函〔2020〕13号）和《西藏自治区人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（藏政发〔2015〕37号）文件精神，结合拉萨实际，特制定本方案。

## 一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央第六次西藏工作座谈会精神，认真落实党中央、国务院应对人口老龄化的各项部署，坚持以人民为中心的发展思想，以满足老年人健康养老服务需求为出发点和落脚点，坚持多层次、保基本、广覆盖、可

持续发展，深化养老服务供给侧结构性改革，积极构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，努力将拉萨打造成为布局合理、功能完备、管理规范、特色突出的全区养老服务综合改革试点城市和高原养老城市，逐步满足老年人多层次多样化的养老需求，切实增强老年人的获得感、幸福感和安全感。

## 二、工作目标和基本原则

### （一）工作目标

通过实施居家和社区养老服务改革试点，优化养老服务设施布局，完善养老服务体系，培育专业队伍，提升养老服务质量，促进养老服务产业加快发展，探索形成可推广、可复制、可持续的养老服务模式，为全区养老服务发展提供可借鉴的试点经验。此次试点重点在城关区开展，通过以点带面发挥养老服务示范引领作用，营造全社会养老、孝老、敬老氛围。

### （二）基本原则

1.政府主责，合力发展。坚持党委领导、政府负责以及企业、社会、家庭和公民参与相结合的原则。发挥政府在养老领域的政策托底保基本作用，明确养老服务业的特殊公益性质。充分调动社会参与，充分依靠市场机制，广辟发展途径，重点突破养老服务发展的障碍和瓶颈，形成协调推进、协力驱动的多元动力机制。

2.突出重点，适当扩面。以老年人实际需求为导向，改善居家和社区养老服务供给结构，突出以高龄、生活不能自理、计划生育特殊家庭老年人为重点，实现服务供给与老年人需求精准对

接。坚持量力而行、尽力而为、稳步推进，合理确定基本服务对象、内容和标准，保障老年人基本养老需求，推动养老服务业由补缺型向适度普惠型转变。

3.统筹协调，融合发展。统筹推进城乡养老服务发展，将养老机构、医疗机构专业化服务向社区、农村、家庭延伸，实现城乡基本养老服务均等化。优化整合现有资源，推动居家、社区和农村养老服务与机构养老、医疗服务、康养产业融合发展。

### 三、主要任务

#### （一）建立健全试点工作保障机制

1.建立市、区两级政府领导、部门协同的试点工作领导小组。成立“拉萨市居家和社区养老服务改革试点工作领导小组”（以下简称“领导小组”），由市政府分管副市长郑卫国同志担任组长，市民政局局长白玛玉珍同志担任副组长，成员由市发展和改革委员会、财政局、卫健委、自然资源局等 24 个部门和单位负责人同志组成。建立试点工作调度会议制度，按季度召开试点工作调度会议，协调解决试点过程中的突出问题，同时加强试点工作督查、指导和过程管理。领导小组办公室设市民政局，具体负责居家和社区养老服务改革试点日常工作。

领导小组主要职责：一是商讨、修订以及上报《拉萨市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》《拉萨市居家和社区养老服务试点改革工作领导小组工作制度》（2020 年初）和《拉萨市居家和社区养老服务试点补助资金管理办法》；二是专题研究

解决居家和社区养老服务改革试点工作中遇到的热点、难点问题；三是指导监督试点工作内容实施落地，同时建立工作调度会议、工作汇报、监督管理等机制。

牵头单位：领导小组办公室

责任单位：领导小组成员单位，各县（区）人民政府，各功能园区

2.健全完善养老服务制度。市级层面出台《拉萨市人民政府关于加快发展养老服务的实施意见》等政策文件；参照《养老机构服务安全基本规范》，制定符合拉萨实际的养老机构服务安全基本规范，有效推动拉萨市养老服务标准化体系建设。

牵头单位：领导小组办公室

责任单位：领导小组成员单位，各县（区）人民政府，各功能园区

3.建立试点经费保障机制。统筹中央财政补助资金及地方财政资金，保障居家和社区养老服务改革试点资金落实到位、管理规范。

按照财政部、民政部关于中央财政支持居家和社区养老服务改革试点补助资金的管理要求，2020年7月底研究制定《拉萨市居家和社区养老服务试点补助资金管理办法》，明确试点资金的使用办法，细化绩效考核指标，统筹地方配套、多渠道支持，拓展试点工作资金范围。

牵头单位：领导小组办公室

责任单位：市民政局、市财政局，各县(区)人民政府，各功能园区

4.建立试点工作评估机制。每年至少开展2次以上督查评估工作，配合自治区民政厅、财政厅做好督导评估工作。

牵头单位：领导小组办公室

责任单位：市民政局、市财政局，各县（区）人民政府，各功能园区

## （二）优化城市社区养老服务有效供给

1.全面摸清底数，夯实养老服务工作基础。对全市60岁以上老年人进行全面摸底和信息采集(包括居住我市非本市户籍老年人)，切实掌握老年人数量、分布及其养老服务需求等基本情况;对经济困难的失能、空巢、高龄及计划生育特殊困难家庭等特殊群体老年人进行重点筛查，建立动态管理数据库;对全市居家和社区养老服务机构数量、分布、功能、运营状况等进行全面调查、统计和分析，以此为新增、改造及规划养老服务设施提供依据。

牵头单位：市民政局

责任单位：市卫健委、市市场监督管理局，各县（区）人民政府，各功能园区

2.落实配建养老服务设施建设政策。在新建居民小区和进行旧城改造时，按照人均不低于0.1平方米的面积建设服务设施，并与项目同步规划、同步建设、同步验收、同步无偿交付所在县

（区）民政部门采取“公建民营”等方式委托社会第三方运营。

牵头单位：市民政局、市自然资源局、市住房和城乡建设局

责任单位：各县（区）人民政府，各功能园区

3.提高社区养老服务设施利用率。一是探索建立老年人日间照料中心、养老驿站运营补贴机制。每家日间照料中心、养老驿站按照10万元/年、5万元/年标准给予运营补贴。试点期间，运营补贴资金从试点经费中支出，充分发挥现有日间照料中心、养老驿站作用，加强社区养老服务设施与社区卫生、文化、教育、体育等设施的功能衔接。二是利用城区内预留土地谋划建设融居家床位、康养日托、医养护理床位等服务功能为一体的拉萨市康养中心建设项目，由市民政局向自治区民政厅争取项目资金支持。三是统筹试点经费为全市现有日间照料中心配齐设施设备。

牵头单位：市民政局、市自然资源局

责任单位：市财政局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委员会、市教育局、市体育局、市文化局，各县（区）人民政府，各功能园区

4.以居家养老为基础，提升居家养老服务水平。一是完善居家养老服务机制，制定居家养老服务实施办法，将符合条件的老年人全部纳入居家养老服务范围，以多层次、个性化需求为导向，通过政府补贴与个人自费、购买服务相结合的方式提供居家养老服务，设置生活照料、家庭保洁、助餐服务、健康管理、精神慰藉等服务内容。二是建立居家养老服务清单制度，方便养老服务

组织（企业、社会组织）为居家老年人提供助餐、助洁、助行、助浴、助医、日间照料等服务，进一步提高服务质量和水平。三是制定居家养老服务标准和服务质量评估办法，坚持正向激励和负向约束相结合，通过智能信息化手段适时了解服务情况，定期公开考核评价结果并对服务组织（企业、社会组织）进行评星定级，对屡次排名靠后的养老服务组织（企业、社会组织）予以通报；对存在违规行为的服务人员和服务对象进行严厉惩处。开展老年人家庭微环境改造，完善老年人无障碍居住环境。

牵头单位：市民政局、市市场监管局

责任单位：市卫健委、市残联，各县（区）人民政府，各功能园区

5.以社区养老为依托，创建和谐幸福试点社区。在城关区选择基础条件较好的社区服务场所，实施适老化、标准化改造。通过政府购买服务，鼓励在社区养老服务设施探索“大托小”服务模式。建立社区养老服务清单，合理确定健康指导、文化娱乐、体育健身、心理疏导、社交联谊、托养照料等服务内容、标准、形式、价目等。

牵头单位：城关区人民政府

责任单位：市民政局、市卫健委、市市场监管局、市文化局、市体育局

6.以健康管理为引领，推进医养深度融合。一是推动医院与养老机构建立医养联合体，支持医疗机构增设老年病床或转型为

医养结合机构，鼓励养老机构内设老年病、医疗康复、护理科室。二是建立社区卫生服务中心与社区老年人日间照料中心结对协作机制，为老年人提供健康教育和咨询、藏医保健康复、日常护理、慢性病管理等服务，实现基层医疗卫生机构与社区养老服务设施有效对接。三是建立以家庭医生为主的签约医生健康服务机制，为居家养老服务对象提供上门医疗和护理服务，及时提供巡诊访视、心理疏导与应需施诊相结合的医疗服务，提升老年人对健康养老服务的幸福感和获得感。四是完善全市老年人健康档案和电子病历信息，实现医疗信息在医院、养老机构、社区等不同区域联通共享，在全市各类医疗机构设立老年就医优待窗口。五是鼓励新开发住宅小区配套建设医养结合服务设施，鼓励符合条件的执业医师到养老机构服务，为社区养老提供基本医疗服务。

牵头单位：市卫健委

责任单位：市民政局、市自然资源局、市住房和城乡建设局

7.建立健全老年助餐配餐服务体系。依托街道养老服务联合体，科学布局老年餐集中配送中心和配送资源，探索多种形式的助餐服务模式。实行老年助餐补贴力度，制订完善老年营养餐标准和食谱。学习借鉴西宁市城中区“爱老幸福食堂”等做法，以即将建设的城关区配餐中心为依托，专门为各类老年人提供适老化就餐配餐服务，打造“15分钟养老服务圈”。强化老年配餐中心、老年餐桌、助餐点和送餐车辆、人员备案管理。

牵头单位：城关区人民政府

责任单位：市民政局、餐饮企业或社会组织

8.完善和落实安全制度。建立完善食品、消防、交通、医疗等安全标准体系，加强部门协作配合，提升安全监管与应急处置能力，定期组织相关职能部门联合检查，及时处置涉老安全事件，督促指导居家和社区养老服务组织（企业、社会组织）规范执行服务标准体系及严格落实安全生产主体责任。

牵头单位：市民政局

责任单位：市卫健委、市医保局、市市场监管局、市应急管理局、市消防救援支队，各县（区）人民政府，各功能园区

### （三）加强养老服务人才队伍建设

1.制定养老服务人才培养和培训补贴办法。建立服务组织（企业、社会组织）、社区、购买服务人员、评估机构从事养老服务的机构和人员培训制度，打造“学校+机构+家庭”养老服务人才培训和实训基地，支持在市二职开设养老护理等专业，政府给予培训经费资助。完善养老服务专业人才奖励补助、评先选优机制，对从事养老服务的高校毕业生给予一次性岗位补贴，根据从事岗位年限对养老护理员给予岗位津贴。建设一支数量充足、结构合理、素质良好的养老服务人才队伍。

牵头单位：市教育局、市人力资源和社会保障局

责任单位：市民政局、市财政局、市二职，各县（区）人民政府，各功能园区

2.培育多元化养老服务人才队伍。开展养老服务人才培训提

升行动，对养老护理员开展培训，提升养老护理员职业技能。推进养老机构标准化建设，完善养老服务人才、培育、使用、评估、激励机制。建立“三社联动”工作机制，促进社区、社会组织、社会工作者有序衔接、资源共享，形成“互动、互补、互联”养老服务格局。以城关区蕃阳社会工作者和志愿者服务协会为示范，积极引导成立养老服务工作协会、志愿服务队伍和互助养老服务队伍。支持公益慈善组织参与养老服务。

牵头单位：市民政局、团市委

责任单位：市人力资源和社会保障局、市卫健委、市慈善总会，各县（区）人民政府，各功能园区

#### （四）建立特殊和困难老年人兜底服务制度

1.制定老年人分类保障制度政策。依综合困难程度划分政府保障优先顺序，将老年人划分为四类人群：包括托底保障群体，困境保障群体，重点保障群体以及一般保障群体。托底保障群体主要是指具有拉萨市户籍的城市特困人员(原城市“三无”人员)和农村特困人员(原农村五保供养对象)等城乡特困老年人。困境保障群体指低保或低收入等经济困难家庭中失能、孤寡或高龄的老年人。重点保障群体是指全部或部分丧失自理能力的老年人，以及其他面临困难、市场和社会家庭难以独立解决的老年人。主要包括失能、失智、残疾老年人，独居老年人，高龄老年人等。一般保障群体主要是指上述三类群体外的常住老年人。

牵头单位：市民政局

责任单位：领导小组成员单位，各县（区）人民政府，各功能园区

2.制定困境家庭服务对象入住养老服务机构补助政策。推进基本公共服务均等化，保障困境家庭服务对象入住福利机构的基本服务需求，进一步构建适度普惠型老残一体社会福利服务体系，切实保障好老年人、残疾人权益，采取“低偿+补贴”形式，支持困境家庭服务对象入住社会福利机构。

牵头单位：市民政局

责任单位：市财政局、市发展和改革委员会，各县（区）人民政府，各功能园区

3.提供特殊困难群体养老服务。建成拉萨市麻风病治愈人员安置服务中心，为麻风病治愈残疾人提供康养服务。参照《西藏自治区人民政府办公厅关于切实做好五保集中供养和孤儿集中收养有关工作的通知》（藏政发〔2015〕96号）有关规定，通过政府向家政物业服务公司购买服务方式，引入专业力量为麻风病治愈人员安置服务中心提供物业安置管理服务。2020年度购买经费从试点经费支出，2021年度起购买经费列入财政预算。建成拉萨市精神病人福利院，通过组团式医疗援藏或政府购买服务方式，重点为全市60岁以上精神病患者老年人提供长期康养救治服务。

牵头单位：市民政局

责任单位：市财政局、市卫健委、

4.开展农牧区独居老人巡视探访。为提升农牧区独居老年人生活质量，保障老年人的安全，避免独居老年人突发疾病家中去世而长时间未发现等不良社会事件，对农牧区有需求的独居、高龄以及其他困境老年人开展巡视探访，把普通巡视和重点巡视访相结合，根据老年人的实际需求，采取电话问候、上门巡视等多种形式和不同频次开展服务。试点期间，巡视探访服务原则上由巡访老人所在的乡镇（街道办事处）实施，联合县（区）特困人员集中供养服务中心开展服务；无服务机构的，民政部门独立完成。

牵头单位：各县（区）人民政府，各功能园区

责任单位：市民政局、团市委

5.实施特困供养机构（敬老院）改造提升项目。对特困集中供养机构（敬老院）进行改造提升，重点完善护理型床位建设、消防设施改造工程和标准化建设，护理型床位在 2020 年底达到 70%以上，2022 年底前消防设施全部达标，2022 年底前完成标准化建设。

牵头单位：市民政局

责任单位：各县（区）人民政府

### （五）推动智慧养老

1.实施“互联网+养老”工程。完成智慧养老项目建设。充分发挥互联网在社会资源配置中的优化和集成作用，利用信息通信技术和互联网、物联网、大数据、云计算等现代技术手段，促

进互联网与传统养老服务深度融合；依托智慧养老平台，向重点保障人群配发智能养老设备，如智能手环、智能床垫、防走失设备等。

牵头单位：市民政局

责任单位：市大数据发展管理局，各县（区）人民政府，各功能园区

2.建设智慧养老服务信息平台。依托信息化手段，完善全市养老服务信息化平台，实时掌握全市养老服务机构基本信息、入住人员信息、机构工作人员信息、老年人补贴津贴信息、全市基本养老服务对象信息、机构运营补贴信息等。加快推进“一个平台管理全市养老服务、一组数据掌握养老服务态势、一张地图展示养老资源信息、一部手机通办养老服务事项、一套政策服务”等工作。

牵头单位：市民政局

责任单位：市大数据发展管理局，各县（区）人民政府，各功能园区

#### **四、实施步骤**

（一）动员部署阶段（2020年6月至2020年7月）开展居家和社区养老服务改革试点工作调研，成立拉萨市养老服务工作领导小组，制定实施方案，出台资金管理办法，召开会议部署试点工作，分解任务，明确责任，启动实施试点项目，居家和社区养老服务试点工作全面推开。

（二）组织实施阶段（2020年7月至2021年7月）全面开展试点工作，定期召开试点工作推进会。建立督办机制，按照专栏任务清单开展督查，加大督办、检查和年终考评力度，领导小组办公室定期通报试点工作进展情况。

（三）总结评估阶段（2021年7月至2021年8月）不断完善居家和社区养老服务体系，全面总结居家和社区养老服务改革试点工作，评估成效，进一步修订完善相关政策、标准和制度，推进全市居家和社区养老服务更深更广发展。

（四）巩固提升阶段（2021年8月—长期）。认真总结试点经验，梳理好的方法措施，健全落实长效机制，巩固居家和社区养老服务工作成果。

## **五、保障措施**

（一）统筹资金、加大支持。将老年事业发展经费纳入财政预算，建立与人口老龄化和养老服务发展需求相适应、与财政承受能力相匹配的财政投入机制，市财政按国家支持改革试点资金20%予以配套，市民政局要加大向自治区民政厅争取试点资金力度。要统筹资金管理，保障资金落实到位、使用规范，对专项资金实行专户管理，专款专用。

牵头单位：市财政局、市民政局

责任单位：各县（区）人民政府，各功能园区

（二）强化保障、优化环境。优先将养老服务设施建设用地纳入年度土地储备计划、年度土地利用计划。加强养老机构用地

指引和用地监管，保障养老机构建设用地供应。简化养老机构设立审批程序，不断提高服务便利化水平，逐步实现申请登记养老机构线上“一网通办”、线下“只进一扇门”、现场办理“最多跑一次”，最大限度方便申请人办事。优化养老机构运营监管环境。落实好养老服务土地、机构行政事业性收费和税收等优惠政策。

牵头单位：市自然资源局

责任单位：市民政局、市税务局、市行政审批管理局，各县（区）人民政府，各功能园区

（三）落实责任、强化监管。进一步完善养老服务业工作考核评估和统计制度，明确责任，将健康养老服务业相关指标纳入现代服务业考评指标体系，作为各县（区）和相关职能部门年度重点目标考核内容，确保各项工作任务落实到位，确保试点工作有序推进。领导小组要加强对试点工作的考核和监督检查，强化问责机制，对落实工作不力的单位和个人要依规依纪严肃追究责任。

牵头单位：工作领导小组办公室

责任单位：市民政局，各县（区）人民政府，各功能园区

（四）加强宣传，营造氛围。充分利用新闻媒体，发挥舆论宣传导向作用，加强对开展养老试点工作重要意义、主要任务和政策措施的宣传，调动广大社会力量参与养老工作的积极性、主动性，形成全民参与共建的环境氛围。广泛宣传在改革试点工作中涌现出的“敬老孝星”和“敬老文明号”等先进典型，营造全

社会关心、支持、参与养老服务工作的良好氛围。重点宣传一批居家和社区养老服务企业和社会组织,提升社会参与居家和社区养老服务的意识和水平,让更多老年人在居家和社区养老服务改革中增强获得感、幸福感和安全感。

牵头单位:工作领导小组办公室

责任单位:市委宣传部、市民政局

---

拉萨市人民政府办公室

2020年7月30日印发

---