

# 广州市民政局 广州市财政局 文件

穗民〔2016〕359号

---

## 广州市民政局 广州市财政局关于印发 广州市社区居家养老服务改革创新 试点方案的通知

各区民政局、财政局：

《广州市社区居家养老服务改革创新试点方案》业经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到问题，径向市民政局反映。

特此通知。

广州市民政局

广州市财政局

2016年11月10日

# 广州市社区居家养老服务改革创新试点方案

为贯彻落实《广州市人民政府关于加快养老服务业综合改革的实施意见》（穗府〔2015〕27号）、《广州市人民政府办公厅关于深化社区居家养老服务改革的实施意见》（穗府办函〔2016〕144号），按照“试点先行、示范带动，成熟一个、铺开一片”的工作思路，在每个区选取至少2个街道（镇）开展社区居家养老服务改革创新试点，为全市提供经验，推动我市社区居家养老服务大发展。制定如下方案：

## 一、总体要求

（一）指导思想。牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持政府主导、部门协同、社会参与、公众互助，以老年人养老服务需求为导向，深化养老服务供给侧改革，全面放开养老服务市场，以照顾需求评估为基础，以助餐配餐服务为抓手，以医养融合发展为重点，全面拓展居家养老服务内涵，推动社区居家养老服务在市场竞争、政府监管和“人人参与、人人尽力、人人享有”中实现大发展、上水平。

（二）试点目标。用一年的时间，在试点区、街道（镇）率先打造“10分钟社区居家养老服务圈”，建立健全政府购买服务、市场有偿服务、志愿公益服务相结合，与长期护理保险制度试点相衔接，具有广州特色的全覆盖、多层次、多支撑、多主体的社区居家养老服务体系，形成可复制、可持续、可推广的经验，逐

步推广到全市，不断提升老年人的获得感和幸福感。

## **二、基本原则**

**（一）以老年人服务需求为导向。**全面摸清试点地区老年人需求和养老服务供给底数，从老年人特别是特殊困难老年人最需要和社会舆论最关切的事情开展试点，坚持“请出来”与“送上门”相结合、普遍性服务和个性化服务相并重，根据老年人普遍需求科学布局服务设施、完善服务项目，根据个体的特别需要提供精准的服务组合、服务方式。

**（二）坚持创新驱动。**把创新摆在试点工作的核心位置，在财政、金融、场地、人才、技术及服务模式等方面大胆探索，不断推进社区居家养老服务理论创新、模式创新、制度创新、机制创新等各方面创新，推动社区居家养老服务创新发展。

**（三）注重可持续、可复制、可推广。**试点地区要从实际出发，找准突破口，从小处着眼，从小事着手，不求大干快上、华而不实，注重实用适用、可复制可推广，大胆探索符合区域实际和阶段实际的有效举措，强化措施的持续性和可复制性。

**（四）突出多元化、社会化、标准化。**发挥政府主导作用，搭建综合服务平台，鼓励和扶持企业、社会组织、家庭及其成员、个人等各方力量多元参与。完善市场机制，全力推进居家养老服务社会化，使专业社会组织和企业成为发展社区居家养老服务的主体，提供方便可及、价格合理的各类养老服务和产品。

## **三、试点任务**

**（一）构建全覆盖的服务网络。**

整合社区网格化、家庭综合服务中心、医疗卫生等各类为老服务资源，建立健全居家养老服务机构、设施和队伍，多区位布点、多形式经营、多层次服务，构建以企业（社会组织）和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的社区居家养老服务网络，实现到户式和一站式社区养老服务设施均衡覆盖城乡社区，为辖区所有有需要的老年人提供社区居家养老服务。

## **（二）拓展多层次的服务内涵。**

根据辖区内老年人服务需求，以助餐配餐服务为抓手，以医养融合发展为重点，在开展助餐配餐、医养结合、家政服务的基础上，结合辖区实际再选择若干项目试点，形成“3+X”创新机制，全面拓展居家养老服务内涵，为老年人提供生活照料、助餐配餐、医疗护理、康复保健、文体娱乐、精神慰藉、紧急援助、日间托老等专业化服务。

### **1. 基础性项目（3个）**

**（1）助餐配餐。**坚持广覆盖、保基本、可持续的原则，以保障特殊老年人助餐需求为重点，发挥现有居家养老综合服务中心、日间照料中心助餐服务功能，引入辖区内餐饮连锁企业、家政服务业企业、配送企业或社会组织，采取定点膳食、配送到户等方式，实现助餐服务的专业化、市场化、规模化。重点探索为老年人提供订餐、就餐、送餐便捷服务的方式方法，探索建立政府、企业（社会组织）、社区和个人及其家庭共同推进老年配餐服务的合作机制，探索“中央厨房+中转配送+社区就餐、送餐、助餐”等符合试点地区实际的老年助餐服务体系。

**(2) 医养结合。**整合医疗、康复、养老和护理资源，以基层医疗卫生服务机构为载体，引导社会力量参与，承担起对居家养老服务机构以及居家老人的医疗服务支撑，实现社区内各类老年群体基本医疗卫生服务的全覆盖，鼓励为高龄、重病、失能以及计划生育特殊家庭等行动不便或确有困难的老年人提供定期体检、家庭病床、上门巡诊、健康管理、社区护理、转诊转介、预防保健等基本服务。

**(3) 家政服务。**根据老年人的养老需求，巩固和提升家居清洁、衣被清洗、代购、助医、助药、助浴、陪护等传统社区居家养老服务，拓展服务项目，优化服务内容，提升服务质量。

## **2. 选择性项目**

**(1) 文体娱乐。**提供唱歌、棋牌、图书阅览、电脑体验、舞蹈、书画等文体娱乐和老年大学、社区活动等服务，丰富老年人精神文化生活。

**(2) 科技助老。**运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，开发和推广养老信息化相关的智能终端产品和应用，为居家老年人提供紧急呼援、家政预约、远程医疗、健康监测、居家护理、无线定位求助等服务。

**(3) 金融助老。**支持金融机构创新金融产品和服务方式，推动“老年人住房反向抵押养老保险”试点，开发“以房养老”、“以地养老”等与社区居家养老服务相衔接的产品和服务，探索建立长期护理保险制度，为老年人居家养老提供支持。

**(4) 互助养老。**借鉴西欧国家的“时间银行”互助养老、日本

的社区居民互助养老等“互助型”养老模式，探索符合我市实际，以家庭、社区、养老机构、社会组织为载体，以生活照料、精神关爱、权益维护等为主要内容，通过老年人之间、邻里之间相互照料、相互扶持、相互帮助实现养老的方式。

**(5) 公益慈善助老。**引导公益慈善资源、志愿服务与养老服务相结合，扶持发展社区为老服务公益慈善组织和志愿组织。建立“社工+志愿者”服务队伍，重点为居家“三无”、失独、孤寡等特殊困难老人开展志愿服务。鼓励低龄、健康老年人为高龄、失能老年人志愿服务。

### **(三) 搭建多支撑的服务保障。**

**1.全面摸清底数。**充分利用社区网格化管理服务平台及其现有成果，对试点地区所有老年人开展全面摸排，全面摸清老年人区域分布、年龄结构、经济状况、失能半失能状况、健康状况，全面摸清老年人总体需求和各层次、各类人群需求，全面摸清各类服务项目实际成本，为科学开展试点、制定政策提供依据。

**2.完善政策体系。**坚持目标导向、问题导向、需求导向，及时制定指导管理、扶持发展的政策和社区居家养老服务规范标准，重点是助餐配餐、医养结合、家政服务的政策和老年人照顾需求等级评定规范、社区居家养老服务规范等规范标准。

**3.完善服务设施。**坚持公建配套、政府投资建设和引导社会力量兴办并举，不断完善社区居家养老服务设施。重点是以街道（镇）、片区为单位有效整合社区养老机构、居家养老综合服务中心、日间照料中心、星光老年之家（农村老年人活动站点）、

家庭综合服务中心等为老服务资源，或利用社区闲置物业新建、改建养老服务设施，打造嵌入式、小规模、多机能、专业化的社区养老综合体，发挥辐射社区和家庭的作用。

**4.科学评估需求。**参照《老年人能力评估》(MZ/T039-2013)行业标准，引入国际认可的“长者健康及家居护理评估”工具等国际标准及其本土化成果，委托第三方专业评估机构对试点地区老年人的身体能力、经济状况、服务需求等方面进行全面评估，分析确定其需要照护的程度及服务内容，确保基本养老服务与老年人基本服务需求有效对接。

**5.搭建综合平台。**依托市政府信息化云平台、政府信息共享平台等基础性公共信息平台，搭建社区居家养老综合服务平台，以信息化手段链接服务资源和服务需求，完善涵盖社区居家养老服务对象、服务提供方、服务内容、服务形式的社区居家养老服务信息数据库，并通过政府信息共享平台与市民健康服务信息系统、老年人电子健康档案信息系统等对接，实现社区居家养老服务接入受理、服务对象和服务机构评估、服务资源的管理服务和政府购买服务支付清算等功能。

**6.强化宣传推介。**充分利用入户探访、宣传单张、新闻媒体等途径，加大对试点工作的宣传，扩大社区居家养老服务知晓面。利用社区网格化管理服务体系加大对困难老年家庭日常巡访、政策宣传和服务转介，推动社区居家养老便民化服务。

#### (四) 形成多主体的服务格局。

**1.科学界定职责。**正确处理政府、企业、社会组织、家庭及

其成员、个人的责任和关系，充分发挥各方的作用，调动各方的积极性，形成促进社区居家养老服务发展的合力。

**2.发挥政府主导作用。**履行保障基本、宏观调控、行业规范、监督管理、业务指导、建立平台职责，推动社区居家养老服务健康有序发展。

**3.充分发挥市场在资源配置上的决定性作用。**大力发展社区居家养老服务中小企业，扶持发展龙头企业，鼓励其区域化布局、连锁化发展、标准化服务、产业化经营，实现社区居家养老服务多样化、规模化、市场化、专业化。

**4.引导公益慈善力量参与。**积极扶持发展社区为老服务社会组织、公益慈善组织和志愿组织，使公益慈善组织成为发展社区居家养老的重要力量。积极开展邻里互助、结伴助老和为老志愿服务，建立“社工+志愿者”服务队伍，发展“老年互助联盟”，鼓励低龄、健康老年人为高龄、失能老年人志愿服务。

**5.强化家庭、个人主体责任。**家庭及其成员以及老年人个人积极承担应尽责任，实现“人人参与、人人尽力、人人享有”。

#### 四、试点步骤

**（一）制定方案（2016年11月上旬）。**制定《广州市社区居家养老服务改革创新试点方案》，经市社会保障联席会议审议并报市政府批准后印发实施。

**（二）试点申报（2016年11月底前）。**由各区民政局以区为单位或选取至少2个有一定基础、居家养老服务需求较大的街道（镇）作为试点，其中有农村的区应当至少选取1个街道和1个

镇开展试点，鼓励各区以区为单位全面铺开试点。试点区、街道（镇）委托要在全面摸清底数、委托第三方机构开展需求评估的基础上，制定试点方案，报区政府同意后抄报市民政局。试点方案内容包括：试点地区概况，养老服务业发展情况，与试点任务相关的工作基础、有利条件和不利因素，试点主要目标、具体任务、重大项目、保障措施、时间安排等。试点方案要思路清晰、定位合理、目标明确、成果具体，重点突出地方特点和代表性，突出改革和创新意识。

**（三）开展试点（2016年12月—2017年11月）。**按照《试点方案》，积极开展社区居家养老服务改革创新试点。现有养老服务设施无法满足老年人服务需求的，通过整合辖区为老服务资源，引导社会力量提供，利用公建配套的养老院、日间照料中心、老年人活动站点等养老服务设施或闲置建筑物改建、新建等方式，增加养老服务设施供给，着力提升设施功能水平。在试点过程中及时总结试点地区典型经验和先进做法，出台一批可持续、可复制的政策措施和体制机制创新成果。

**（四）总结提升（2017年11月）。**市民政局（综改办）每季度及时了解总结各区的先进经验，进行通报推广。2017年5月召开试点工作现场会，小结各区试点工作情况，交流试点经验，检视存在问题，进一步优化提升试点地区社区居家养老服务。2017年11月召开总结推广会，总结经验，部署推广。

**（五）复制推广（2017-2020年）。**由市、区民政局负责，在全市、全区范围内推广试点地区经验，形成全人群覆盖、全天

候响应、全方位服务的多层次、多元化、专业化社区居家养老服务体系。

## 五、保障措施

**（一）加强组织领导。**市社会保障工作联席会议统筹推进试点工作，研究和协调解决改革试点过程中的重大和跨部门问题。市养老服务业综合改革试点领导小组办公室要加强协调指导和督促检查。各区政府要加强对试点工作的组织领导，协调解决试点过程中的突出困难和问题。各区民政局、街道办事处（镇政府）负责试点工作的具体实施，制定具体方案，及时向区政府和市民政局反馈试点工作情况。

**（二）强化工作指引。**按照边探索、边扶持、边完善的要求，市民政局、人力资源和社会保障局、卫生计生委等有关部门根据试点情况及时制定或调整优化全市统一的政策或工作指引，重点加强对底数摸排、照顾需求评估、医养结合、长期护理保险等政策或工作指引，支持和保障试点工作顺利推进。

**（三）加强督促检查。**市民政局（综改办）要加强对试点工作的督查指导，建立试点工作每季度报告、通报制度，加强督导评估。各区政府于每季度第一个月5日前将上个季度试点工作情况报送市民政局（综改办），由市民政局（综改办）汇总后报告市政府，并在全市进行通报。

**（四）鼓励探索创新。**试点地区要紧密围绕试点任务，根据自身实际，发挥比较优势，大胆探索社区居家养老服务改革路径，创造一批各具特色的典型经验和先进做法，出台一批可持续可复

制的措施，总结一批体制机制创新成果，为全市、全区社区居家养老服务改革发展提供经验。试点工作经费由各区财政预算予以保障，区级福彩公益金予以资助倾斜。市级福彩公益金将以奖补的方式对试点单位给予一定的资助，具体方案另行制定。

**（五）加强成果转化。**注重与深化社区居家养老服务系列政策的整合和衔接，边试点边转化、边试点边推广，注重试点过程中的经验总结、转化和推广。

**（六）注重统筹协调。**将社区居家养老服务与社区网格化服务管理、公益慈善、社会组织、社会工作、义工（志愿者）等工作统筹推进，有效整合资源，形成联动机制，促进社区居家养老服务发展。

公开方式：主动公开

---

抄送：各区政府。

