



商洛市人民政府办公室 关于印发推进基本养老服务体系建设 实施方案的通知

商政办发〔2024〕9号

各县区人民政府，商洛高新区（商丹园区）、商洛经开区管委会，
市政府各工作部门、事业机构：

《商洛市推进基本养老服务体系建设实施方案》已经市政府
同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

商洛市人民政府办公室

2024年5月23日

（行政规范性文件：商规〔2024〕007—市政办004）



商洛市推进基本养老服务体系建设的实施方案

为进一步健全我市基本养老服务体系，提高基本养老服务供给水平，满足老年人健康养老需求，增强老年人的获得感、幸福感、安全感，根据《陕西省人民政府办公厅关于印发推进基本养老服务体系建设的实施方案的通知》（陕政办发〔2023〕23号）文件精神，结合我市实际，特制定本实施方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神 and 习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示，积极应对人口老龄化国家战略，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持党对基本养老服务体系的全面领导，坚持以人民为中心，坚持以改革创新为根本动力，加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系。到2025年，基本养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单更加完善，服务供给、服务保障、服务监管等机制不断健全，养老服务设施布局更加合理，基本养老服务供给能力和服务质量明显提升。



二、重点工作

（一）制定落实基本养老服务清单。

1. 制定基本养老服务清单。根据我市经济社会发展水平和财力状况、养老服务需求变化等因素，制定发布《商洛市基本养老服务清单》，并建立动态调整机制。基本养老服务清单明确服务对象、项目、内容、标准、类型等，对健康、失能、经济困难等不同老年人群体，分类提供物质帮助、照护服务、关爱服务等基本养老服务。（市民政局、市卫健委、市发改委、市医保局、市交通局、市文旅局、市司法局、市公安局、市财政局、市人社局、市退役军人局、市残联等按职责分工负责。以下均需各县区落实，不再列出）

（二）建立精准服务主动响应机制。

2. 开展老年人能力综合评估。贯彻实施老年人能力评估规范国家标准，出台我市评估实施办法，开展老年人能力、需求、身体状况、照护情况等相关评估，推动评估结果全市互认，各部门按需使用。将评估结果作为发放经济困难老年人服务补贴、家庭适老化改造、设立家庭养老床位等基本养老服务的重要依据。（市民政局、市卫健委、市财政局、市医保局）

3. 建立困难老年人主动发现机制。依托智慧民政平台和金民工程系统，建立困难老年人基础信息采集和跨部门数据共享机



制。完善困难老年人精准识别和动态管理机制，将符合条件的困难老年人主动纳入保障和服务范围，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。（市民政局、市卫健委、市医保局、市公安局、市统计局、市残联）

4. 加强困难老年人探访服务。各县区政府通过购买服务、采取上门探视、通讯探访等多种方式，对分散供养特困老人、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人开展探访关爱服务，到2025年，月探访率达100%。充分发挥镇（办）社工站专业服务作用，运用“五社联动”工作机制，推动实施网格化管理，鼓励邻里互助、结对帮扶，支持社区社会组织、社会工作者和志愿者等参与探访关爱服务。（市民政局、市卫健委、市残联）

5. 推动“互联网+养老服务”发展。加快智慧民政平台应用，丰富养老服务应用场景，坚持线下服务和智能化服务并行，解决老年人在运用智能技术方面遇到的问题。汇聚线上线下资源，精准对接老年人服务需求与养老供给，培育发展一批智慧公办养老院和居家社区智慧养老服务中心。（市民政局、市工信局、市科技局）

（三）完善基本养老服务保障机制。

6. 建立基本养老服务经费保障机制。持续加大预算内投资建



设项目发展养老服务事业。统筹现有资金渠道，加大对养老服务事业的支持力度，确保养老服务经费投入与养老服务业发展相适应。制定政府购买养老服务的实施意见，细化目录清单、服务标准等内容，优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾等老年人的服务需求。拓展资金统筹渠道，鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量开展面向老年人的公益慈善和志愿服务活动，依法通过慈善捐赠、公益活动、志愿服务等方式为基本养老服务提供支持和帮助。（市发改委、市民政局、市财政局、市税务局）

7. 落实养老服务优惠扶持政策。持续开展居家和社区基本养老服务提升行动，引导社会力量参与提供基本养老服务，严格落实土地、金融及税收优惠政策和行政事业性收费减免政策，以及养老机构用水、用电、用气、用热执行居民生活类价格政策。支持物业、家政服务企业因地制宜提供居家社区养老服务，推动建设一批方便可及、价格合理、质量可靠的民办养老机构，扩大养老服务有效供给，加快建成结构合理、覆盖城乡、多层次的具有商洛特色的养老服务体系。（市民政局、市发改委、市财政局、市住建局、市商务局、市税务局）

（四）提高基本养老服务供给能力。

8. 科学规划养老服务设施布局。各县区民政局会同资源局，根据国土空间规划和老年人口分布、公共服务资源、养老服务需



求、经济发展等因素，编制养老服务设施布局专项规划，报县区政府批准后，纳入国土空间规划同步实施，根据本行政区域国土空间规划，保障养老服务设施用地。（市资源局、市民政局、市发改委）

9. 配齐居家社区养老服务设施。各县区政府要制定老城区和已建成居住区养老服务设施配建具体工作方案，尽快补齐社区养老服务设施短板，严格落实设施配建标准。新建住宅小区按照每100户20平方米的标准建设社区办公和服务活动用房。老年人日间照料中心、托老所、老年活动中心等养老服务设施宜按人均用地不少于0.1平方米标准进行规划建设，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。对城镇居住区配套养老服务设施，房地产开发项目在取得用地前明确养老服务设施权属归政府的，建设单位应当按照约定的移交方式，将设施及有关建设资料无偿移交所在县区民政局，纳入国有资产统一管理，用于开展公益性养老服务。（市住建局、市资源局、市审批局、市民政局）

10. 提升公办养老机构服务能力。突出公办养老机构公益属性，强化兜底保障养老服务能力，对有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。建立健全公办养老机构入住管理制度，重点向经济困难的空巢、留守、失能、残疾、高龄老年人以及计划



生育特殊家庭老年人等提供服务。同等条件下，优先安排现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属及退役军人等入住养老机构。提升公办养老机构服务能力，聚焦高龄、失能老年人长期照护服务的刚性需求。到 2025 年，护理型床位占比不低于 55%，确保每个县区至少有 1 所以失能特困人员专业照护为主的县级特困人员供养服务机构，星级评定达到一星至三星标准的公办养老机构占比达 80%以上。（市民政局、市发改委、市卫健委、市退役军人局）

11. 拓展基本养老服务设施供给渠道。提升国有经济对养老服务体系的支持能力，强化国有经济在基本养老服务领域有效供给。鼓励支持党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为普惠型养老服务设施。开展城企联动普惠养老专项行动，增加普惠养老服务有效供给。扶持养老服务机构规模化、品牌化、连锁化发展。发挥政府引导和财政资金示范带动作用，支持社会力量参与提供基本养老服务。将光荣院纳入养老服务体系建设范围，光荣院在保障好集中供养对象的前提下，可利用空余床位为其他无法定赡养人或法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力的老年优待抚恤对象提供服务。（市发改委、市民政局、市国资委、市卫健委、市退役军人局、市财政局）

12. 加强社区居家养老服务设施运营管理。充分发挥社区日



间照料中心和农村互助幸福院在服务老年人基本生活和照料需要的积极作用，因地制宜优化布局、调整功能。城乡社区居家养老服务设施应优先保障经济困难的失能、高龄、残疾、无人照顾等老年人的服务需求，提供家庭养老指导服务，帮助家庭成员提高照护能力。有条件的县区对社区居家养老服务设施运转维护经费和聘用人员薪酬待遇给予补助，镇（办）负责指导监督，村（居）委会为运营管理主体。鼓励和动员企业、慈善组织和其他社会力量助力设施运营。鼓励城乡社区居家养老服务设施向留守儿童、残疾人等开放，充分发挥设施的社会效益。（市民政局、市财政局、市人社局）

（五）提升基本养老服务便利化可及化水平。

13. 完善城市养老服务网络。鼓励将具备条件且闲置的国有房屋、场地等优先用于建设养老服务设施，在县区建设以照料失能老年人为主，专业性较强的养老服务机构，在镇（办）建设具备全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹等功能的区域综合养老服务中心。开展老年助餐服务行动，全力推进覆盖城乡、布局均衡、方便可及、服务规范的老年助餐服务网络。支持社会力量运营家庭养老床位，将服务延伸至家庭。引导物业、家政等服务企业开展居家养老服务，提升便捷化水平。到2025年，全市要建成一批镇级区域综合养老服务中心，“一刻钟”养



老服务圈基本形成。（市民政局、市发改委、市财政局、市资源局、市住建局）

14. 优化县域养老服务资源布局。健全农村特困人员供养服务设施（敬老院）、镇级区域综合养老服务中心、农村互助幸福院的农村养老服务设施网络。特困人员供养服务机构在满足集中供养需求的前提下，空余床位向社会开放。支持有条件的区域敬老院拓展服务功能，升级为镇级区域综合养老服务中心，为老年人开展日托、全托、上门服务。（市民政局、市发改委）

15. 推进医养康养融合发展。鼓励支持有条件的养老机构按规定申请或与公立医院合作设置各类康复医院、护理院、中医医院等医疗卫生机构，为失能失智老年人提供所需的医疗护理和生活照护服务，并按照规定纳入基本医疗保险定点范围。有条件的县区可利用医疗卫生资源开展医养结合服务，鼓励医疗机构转型为养老护理机构，对符合条件的按规定享受相应补贴政策。推动医疗卫生机构以签约服务、协议合作、开通就诊绿色通道等多种形式，增强养老机构和居家养老服务设施的基础医疗服务能力。支持养老机构、医疗卫生机构之间开展签约合作，鼓励医疗卫生机构在养老机构设立医疗服务站点，并向养老机构、居家老人提供上门服务。推进居家老人与基层医疗卫生机构、医务人员建立签约服务关系，为老年人提供健康管理服务。（市民政局、市卫



健委、市医保局、市审批局)

16. 扩大社区养老服务供给。积极引导社会力量参与养老服务，支持社会力量通过租赁、委托管理等方式，运营、管理政府投资兴办的养老机构。支持专业养老机构、社会组织无偿或以较低价格承接社区养老服务设施运营。到 2025 年底，社会力量运营的社区养老服务设施占比达到 30%以上。（市民政局、市财政局、市市场监管局）

17. 建设老年友好型社会。开展公共服务设施改造，加快推进无障碍改造和环境建设，鼓励已建成居住区结合老旧小区改造，加装电梯、养老应急呼叫器等适老化设施。加强道路设施、休憩设施、信息化设施、服务设施等老年人日常生活设施和场所的无障碍建设。采取政府补贴等方式，对纳入分散特困供养的失能、高龄、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，对生活困难的重度老年残疾人家庭实施无障碍改造，对符合条件的烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、伤残退役军人等对国家和社会作出特殊贡献的老年人家庭进行适老化改造。2025 年年底前完成 3730 户特殊困难老年人家庭适老化改造。（市住建局、市民政局、市退役军人局、市交通局、市城管局、市残联、市财政局）

（六）提升养老服务队伍能力。



18. 加快养老服务人才培养培训。持续开展养老护理员技能提升行动，定期组织养老护理员、养老院院长及各类专业人员培训。将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴。增加养老护理员配备，逐步使公办养老机构与其收住的失能老年人养护比例不低于1：4。鼓励养老机构养老护理员全员持证上岗，支持养老服务从业者考取社会工作职业资格证书。（市民政局、市人社局）

19. 健全养老护理员激励机制。建立健全养老护理员培养、岗位（职务）晋升、激励评价机制，组织开展养老护理员职业技能等级认定，引导用人单位健全和完善职业技能等级与薪酬待遇挂钩机制。探索建立与职业技能等级挂钩的养老护理员薪酬待遇和养老服务人才岗位补贴、工龄补贴等制度，提高养老护理员待遇，增强行业吸引力。持续开展全市养老护理职业技能大赛，激发养老护理员岗位成才动力，不断提高养老护理员职业荣誉感和社会认同感。（市委宣传部、市委文明办、市民政局、市财政局、市人社局）

三、保障措施

20. 加强组织领导。各县区要将基本养老服务体系建设和当地经济社会发展规划和重要议事日程，发挥养老服务联席会议



制度的重要作用，定期研究推动解决基本养老服务体系建设工作中的重大问题。各有关部门和单位要按照职责分工，明确落实措施和进度安排，确保基本养老服务体系建设项目落地见效。

21. 加强监督考评。各县区要聚焦基本养老服务体系建设的难点痛点堵点，加强探索创新，打造特色发展模式。要切实履行责任，建立健全绩效考核评价体系和监督机制，定期检查考评政策落实情况和任务完成情况。要加强基本养老服务综合监管，确保服务质量和安全。

22. 加强宣传引导。充分利用各类媒介，树立积极老龄观，大力宣传积极应对人口老龄化国家战略和推动基本养老服务高质量发展的重要意义，主动做好政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，凝聚思想共识，营造全社会关注养老服务、关心养老事业、支持基本养老体系建设的良好氛围。

附件：商洛市基本养老服务清单



附件

商洛市基本养老服务清单

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
1	职工基本养老保险	为符合条件的参保退休人员按时足额发放基本养老金	符合条件的参保退休人员	物质帮助	市人社局
2	城乡居民基本养老保险	为符合条件的参保对象发放基础养老金和个人账户养老金，并按规定享受基础养老金调整	符合条件的参保城乡居民	物质帮助	市人社局
3	老年人能力综合评估	为有需求的老年人提供能力综合评估，做好老年人能力综合评估与健康状况评估的衔接	65周岁以上老年人	照护服务	市民政局 市卫健委 市医保局
4	高龄津贴	为70岁以上老年人发放高龄津贴	本市户籍年满70周岁以上老年人	物质帮助	市民政局
5	养老服务补贴	为经济困难家庭重度失能老年人提供养老服务补贴	纳入最低生活保障家庭中的重度失能老年人	物质帮助	市民政局 市财政局
6	家庭适老化改造	采取政府补贴等方式，对纳入分散特困供养的失能、高龄、残疾老年人家庭实施居家适老化改造，有条件的地方可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的失能、高龄、重度残疾老年人家庭	60周岁以上的分散供养特困老年人家庭以及低保对象中失能、高龄、重度残疾的老年人家庭	照护服务	市民政局 市残联 市财政局
7	护理补贴	为经认定的未入住特困供养服务机构特困老年人发放护理补贴	经认定的未入住特困供养服务机构特困老年人	照护服务	市民政局
8	家庭养老支持服务	符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补助	经认定生活不能自理的经济困难老年人	照护服务	市人社局 市民政局
9	最低生活保障	按每人每月不低于当地低保标准的30%增发保障金	低保家庭中的70周岁以上老年人	物质帮助	市民政局



商洛市人民政府办公室行政规范性文件

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
10	特困人员救助供养	对选择在家供养的特困老年人由县级民政部门给予分散供养，提供基本生活条件、照料服务、疾病治疗、办理丧葬事宜等，对生活不能自理的给予照料。基本生活标准不低于当地最低生活保障标准的1.3倍	选择在家分散供养的60周岁以上特困老年人	照护服务	市民政局
11		对需要集中供养的特困老年人，由县级民政部门按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构，提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等对生活不能自理的给予照料。基本生活标准不低于当地最低生活保障标准的1.3倍	需要集中供养的60周岁以上特困老年人	照护服务	市民政局
12	特殊困难老年人巡访关爱	通过政府购买服务等方式由基层组织、社会组织等开展居家探访关爱服务	60周岁以上独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人	关爱服务	市民政局
13	对国家和社会作出特殊贡献的老年人集中供养	提供集中供养保障；优先挂号、取药、缴费、检查、住院、医保结算等医疗保障	老年烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属和进入老年的残疾军人、复员军人、退伍军人、无法定赡养人、扶养人或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力且享受国家定期抚恤补助待遇的老年优抚对象	照护服务	市民政局 市卫健委 市退役军人局
14	计划生育特殊家庭老年人服务	同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构	计划生育特殊家庭老年人	照护服务	市民政局
15	困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴	为最低生活保障家庭中的残疾老年人提供生活补贴，为残疾等级被评定为一级、二级且需要长期照护的重度残疾老年人提供护理补贴	经认定符合条件的残疾老年人	物质帮助	市民政局
16	流浪乞讨救助	依照有关规定，为生活无着流浪、乞讨老年人提供临时食宿、疾病救治、协助返回等救助	生活无着的流浪、乞讨老年人	物质帮助	市民政局
17	老年人健康管理	为65周岁以上老年人免费建立健康档案。每年提供一次免费体格检查和健康指导。建立社区卫生服务机构与老年人家庭签约服务关系。为行动不便的老年人开展上门巡诊、健康查体、保健咨询等服务	65周岁以上老年人	照护服务	市卫健委



商洛市人民政府办公室行政规范性文件

序号	服务项目	服务内容及标准	服务对象	服务类型	责任单位
18	公共文化服务	公共文化设施根据其功能、特点，按照国家有关规定，向老年人免费或者优惠开放。公益性文化单位向老年人提供免费或优惠的文艺演出活动、陈列展览活动、电影放映活动、广播电视节目收听收看活动、阅读服务活动、艺术培训活动，为老年人开展文化活动提供支持和帮助	全体老年人	关爱服务	市发改委 市文旅局
19	城市公共交通工具服务	乘坐公共汽电车、地铁等交通工具享受票价优惠	持敬老优待证的老年人	关爱服务	市交通局
20	就医便利服务	为老年人就医开设“绿色通道”	全体老年人	关爱服务	市卫健委
21	法律诉讼服务	为追索赡养费、扶养费、抚恤金、养老金、低保金、医疗费等向人民法院起诉交纳诉讼费用有困难的，按照国家规定免收、减收或者缓收诉讼费用，并告知当事人可依法申请法律援助	60周岁以上老年人	关爱服务	市司法局
22	公证服务	对经济困难且符合法律援助条件的老年人申办公证、减免公证费	60周岁以上老年人	关爱服务	市司法局
23	自愿随子女迁移户口服务	按照有关政策办理随子女迁移户口手续，依法依规享受迁入地基本公共服务	60周岁以上老年人	关爱服务	市公安局
24	子女护理假	老年人患病住院治疗期间，按《陕西省人口与计划生育条例》《陕西省养老服务条例》规定，用人单位落实老年人子女护理假	60周岁以上老年人子女	照护服务	市人社局 市卫健委
25	养老服务扶持项目	对社会力量举办的养老机构，按照标准发放床位一次性补助	社会力量举办的养老机构	政策扶持	市民政局
26		养老服务机构用水、用电、用气、用热按照居民生活类价格执行。其中：用水、用电、用气（不包括集中采暖用气）按照执行居民价格的非居民用户价格标准执行，用热（城镇集中供热）按照居民供热价格标准执行	养老机构费用减免	政策扶持	市发改委 市民政局

备注：若涉及多个责任单位的服务项目，各部门按职责分工抓好落实。