

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实施方案的通知

陕政办发〔2023〕23号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《陕西省推进基本养老服务体系建设实施方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府办公厅

2023年10月20日

陕西省推进基本养老服务体系建设实施方案

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于推进基本养老服务体系建设意见〉的通知》（中办发〔2022〕42号）精神，加快推进我省基本养老服务体系建设，实现老有所养、老有所依，更好保障老年人生活，结合我省实际，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

的二十大精神和习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示，实施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建设的全面领导，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。省级发布《陕西省基本养老服务清单》。各市（区）政府根据经济社会发展水平和财力状况、养老服务需求变化等因素，制定发布本地区清单并建立动态调整机制。清单要明确服务对象、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。各市（区）政府清单应当包含《陕西省基本养老服务清单》中的服务项目，且覆盖范围和实现程度不得低于省级清单要求，鼓励有条件的地区在此基础上拓展服务内容。〔省民政厅、省卫生健康委、省发展改革委、省医保局、省交通运输厅、省文化和旅游厅、省司法厅、省公安厅、省财政

厅、省人力资源社会保障厅、省退役军人事务厅、省残联等按职责分工负责，各市（区）政府落实。以下均需各市（区）政府落实。不再列出〕

（二）建立精准服务主动响应机制。

2. 加强基本养老服务统计工作。科学设置基本养老服务调查统计项目和具体指标，开展基本养老服务统计监测工作，建立基本养老服务项目统计调查制度，定期发布基本养老服务统计数据。建立老年人状况统计调查和发布制度。（省统计局、省民政厅、省卫生健康委按职责分工负责）

3. 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，出台我省评估实施办法，开展老年人能力、需求、身体状况、照护情况等相关评估，推动评估结果全省互认，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。（省民政厅、省卫生健康委、省财政厅、省医保局按职责分工负责）

4. 建立困难老年人主动发现机制。依托全省一体化政务服务平台和数据共享交换平台，推进困难老年人基础信息采集和跨部门数据共享。建立健全困难老年人精准识别和动态管理机制，细化与常住人口、服务半径挂钩的制度安排，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”。（省民政厅、省卫生健康委、省医保局、省公安厅、

省统计局、省残联、省政务大数据局按职责分工负责)

5. 加强困难老年人探访服务。各县(市、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%。充分发挥乡镇(街道)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。(省民政厅、省卫生健康委、省残联按职责分工负责)

6. 提升基本养老服务信息化水平。加强养老服务领域信息无障碍建设,坚持传统线下服务方式与智能化服务并行,切实解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难。依托基层管理服务平台,提供养老政策咨询、服务推荐、办事指导等一站式服务,创制全省养老服务机构电子地图。(省民政厅、省政务大数据局、省通信管理局按职责分工负责)

(三) 完善基本养老服务保障机制。

7. 推动建立长期照护保障制度。加强老年人社会救助、社会福利和社会保障政策衔接。稳步推进长期护理保险制度试点,重点解决重度失能人员基本护理保障需求。为经济困难老年人提供养老服务补贴、为经济困难失能老年人提供护理补贴,合理确定补贴覆盖范围和补贴标准,做好与残疾人“两项补贴”、长期护

理保险等政策的衔接。鼓励商业保险公司开发适合老年人需求的人身保险产品，引导老年人购买意外伤害保险，各地结合实际对养老服务机构购买综合责任保险予以补助。（省民政厅、省残联、省财政厅、省医保局、金融监管总局陕西监管局按职责分工负责）

8. 完善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。建立基本养老服务经费保障机制，各级财政统筹现有资金渠道给予支持，用于社会福利事业的彩票公益金不低于 60% 支持发展养老服务。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。（省发展改革委、省民政厅、省财政厅按职责分工负责）

9. 落实养老服务优惠扶持政策。开展居家和社区基本养老服务提升行动项目，引导社会力量参与提供基本养老服务，支持物业、家政服务企业因地制宜提供居家社区养老服务，落实土地、金融及税收优惠和行政事业性收费减免政策。省级可对运营管理服务较好的养老服务机构给予后奖补，各市（区）结合本地实际建立健全养老服务机构运营补贴制度。有条件的市（区）政府可提高民办养老机构新建、改扩建床位建设补贴标准。（省民政厅、

省发展改革委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省税务局按职责分工负责)

(四) 提高基本养老服务供给能力。

10. 科学规划养老服务设施布局。各市、县、区民政部门要会同同级自然资源部门,根据本行政区域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,报本级政府批准后,纳入同级国土空间规划同步实施。县级以上人民政府应当根据本行政区域国土空间规划,保障养老服务设施用地。(省自然资源厅、省民政厅、省发展改革委按职责分工负责)

11. 配齐居家社区养老服务设施。制定全省养老服务设施用地标准,新建城区、新建居住区按标准和要求配套建设养老服务设施;既有居住小区通过补建、购置、置换、租赁等方式达到配建标准,不得挪作他用。各市、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。政府投入资源或者出资建设的养老服务设施优先用于基本养老服务。(省民政厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委按职责分工负责)

12. 发挥公办养老机构基础作用。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，增设失能失智老年人照护专区。到2025年，护理型床位占比不低于55%，确保每个县（市、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。（省民政厅、省发展改革委、省卫生健康委、省退役军人事务厅按职责分工负责）

13. 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，打造一批养老服务领域“陕西品牌”。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、扶养人或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力的老年优待抚恤对象提供服务，有条件的利用医疗卫生资源开展医养结合服务。（省

发展改革委、省民政厅、省国资委、省卫生健康委、省退役军人事务厅、省财政厅按职责分工负责)

14. 加强城乡社区居家养老服务设施运营管理。充分发挥城市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、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。有条件的市、县、区政府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适当补助，乡镇(街道)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。(省民政厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

(五) 提升基本养老服务便利化可及化水平。

15. 完善城市养老服务网络。各地按照经济发展水平，建设布局合理、供需衔接的“县、街道、社区”三级城市养老服务设施网络。在县(市、区)建设以照护失能老年人为主，专业性较强的养老服务机构；在街道建设具备全日托养、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；在社区建设老年人日间照料中心。到2025年，全省乡镇(街道)区域综合养老服务中心覆盖率不低于60%，建成18个全国居家

社区养老服务网络示范县，“一刻钟”养老服务圈基本形成。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。（省民政厅、省发展改革委、省财政厅、省商务厅、省卫生健康委按职责分工负责）

16. 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）、乡镇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。有条件的区域敬老院拓展服务功能，升级为乡镇区域综合养老服务中心，为老年人开展日托、全托、上门服务。（省民政厅、省发展改革委按职责分工负责）

17. 推进医养康养结合。加强医疗养老资源共享，推进乡镇、村医疗卫生和养老服务设施统一规划、毗邻建设。县级以上卫生健康、民政、医疗保障等部门应当支持有条件的养老服务机构内设医疗机构开展医疗服务，并按照规定纳入基本医疗保险定点范围。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服务机构设立医疗服务站点，并向养老机构、居家老年人提供上门服务。到2025年，建设500家社区医养结合服务中心。落实老年人基本公共卫生服务和家庭医生签约服务，

加强老年人健康管理，为符合条件的老年人提供慢性病长期处方服务和居家医疗服务。基层医疗卫生机构应当建立家庭医生签约服务机制，提高家庭医生签约率。依托地区生态资源优势，打造一批旅居养老基地。（省民政厅、省卫生健康委、省文化和旅游厅、省医保局按职责分工负责）

18. 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年前完成5万户特殊困难老年人家庭适老化改造。开展康复辅助器具社区租赁服务，提升老年人生活自理能力和居家养老品质。（省住房城乡建设厅、省民政厅、省退役军人事务厅、省交通运输厅、省残联、省财政厅按职责分工负责）

（六）提升养老服务队伍能力。

19. 加大养老人才培养力度。持续实施养老护理员“千人培训计划”，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。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省财政厅、省委编办按职责分工负责）

20. 健全养老护理员激励机制。县级以上政府应当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。有条件的市（区）可通过建立养老护理员岗位补贴制度，提高养老护理人员待遇。通过举办养老护理职业技能大赛和选树“最美护理员”等措施，不断提升养老护理职业荣誉感。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省财政厅、省委宣传部按职责分工负责）

21. 发挥为老服务组织作用。引导社会组织、慈善组织、志愿服务组织等力量参与为老服务，开展“银龄互助”活动。鼓励持证社会工作者开展老年社会工作，引导专业社会服务组织及在校学生参与志愿服务。到2025年，每千名老年人配备社会工作者人数达到1—2人以上。（省民政厅、省教育厅、省老龄办、省委文明办按职责分工负责）

三、保障措施

22. 加强组织领导。发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持党政主要负责人负总责。各市（区）要将基本养老服务体系建设纳入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。

23 加强督导检查。各市（区）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。各地要加强基本养老服务综合监管，确保服务质量和安全。

24 加强改革创新。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，打造陕西特色发展模式。积极争取国家居家和社区养老服务提升工程项目，充分利用中央预算内投资、金融资本、社会资本等要素资源，推动养老事业和养老产业协同发展，提升基本养老服务和水平，打造一批县域养老服务发展示范区。

25 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

陕西省人民政府行政规范性文件

老服务信息，提高广大群众对发展基本养老服务必要性和紧迫性的认识，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。引导社会力量、慈善组织和志愿者等群众性组织提供基本养老服务，关心关爱老年人。

附件：陕西省基本养老服务清单



附件

陕西省基本养老服务清单

序号	服务项目	服务内容	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月足额发放基本养老金	符合条件的参保退休人员	物质帮助	省人力资源和社会保障厅
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	省人力资源和社会保障厅
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	省民政厅 省卫生健康委 省医保局
4	高龄津贴	为70岁以上老年人发放高龄津贴	本省户籍年满70岁以上老年人	物质帮助	省卫生健康委
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	省民政厅 省财政厅



序号	服务项目	服务内容 & 标准	服务对象	服务类型	责任单位
6	家庭适老化改造	采取政府补贴等方式,对纳入分散特困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	省民政厅 省残联 省财政厅
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	省民政厅
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贴	经认定生活不能自理的困难老年人	照护服务	省人力资源社会保障厅 省民政厅
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	省民政厅

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		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。基本生活保障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	省民政厅
11	特困人员救助供养	对需要集中供养的特困老年人，由县级民政部门按照相应的管理原则，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。基本生活保障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	省民政厅
12	特困困难老年人 探访关爱	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	省民政厅



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
13	对国家和社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、扶养老人或者法定赡养人、扶养老人无赡养、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	省民政厅 省卫生健康委 省退役军人事务厅
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	省民政厅
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	省民政厅
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	省民政厅

序号	服务项目	服务内容 & 标准	服务对象	服务类型	责任单位
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	省卫生健康委
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、广播电视频道收听收看活动、阅读服务活动、艺术培训等活动, 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	省发展改革委 省文化和旅游厅
19	城市公共交通工具服务	乘坐公共汽车、地铁等交通工具享受票价优惠	全体老年人	关爱服务	省交通运输厅
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	省卫生健康委

序号	服务项目	服务内容 & 标准	服务对象	服务类型	责任单位
21	法律诉讼服务	为追索赡养费、抚养费、抚恤金、养老金、低保金、医疗费等向人民法院起诉，交纳诉讼费有困难的，按照国家规定免收、减收或者缓收诉讼费，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	省司法厅
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	省司法厅
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	省公安厅
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	省卫生健康委



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
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	省民政厅
26		养老机构用水、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	省发展改革委 省民政厅

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。