

资府办发〔2023〕25号

**资阳市人民政府办公室  
关于印发《资阳市农村公办养老服务机构能力  
提升三年行动方案（2023—2025年）》的  
通 知**

各县（区）人民政府，高新区管委会、临空经济区管委会，市级相关部门（单位）：

经市政府同意，现将《资阳市农村公办养老服务机构能力提升三年行动方案（2023—2025年）》印发你们，请认真贯彻执行。

资阳市人民政府办公室

2023年12月25日

# 资阳市农村公办养老服务机构能力提升 三年行动方案（2023—2025年）

为全面贯彻落实党的二十大精神，深入实施积极应对人口老龄化国家战略，推动农村公共服务更加优质、农村养老能力提升，结合资阳实际，制定本方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实养老服务高质量发展要求，全面推进农村公办养老供给、标准、制度、质量、效益均衡发展，切实提升基本养老服务能力，不断满足多样化、多层次养老服务需求。

## 二、总体目标

深入推进农村养老服务网络建设和农村公办养老机构管理体制改革的，切实发挥公办养老机构兜底线、保基本和示范作用，全面提升农村养老服务能力和服务质量。到2023年底，以县域内片区划分为基准的优化布局基本完成，县级直管特困供养服务机构建有率达到100%，全市农村公办养老机构床位利用率达到50%以上；推动实施养老机构等级评定，至少1所市级直管养老机构等级评定达四级及以上，40%以上的县级直管养老机构等级评定达到二级及以上，40%以上的农村敬老院等级评定达到一级

及以上,90%以上的养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》(GB/T35796-2017)标准(以下简称《基本规范》)。到2024年底,全面建立系列配套政策制度体系,推动农村区域性养老机构全部实现县级直管,全市农村公办养老机构床位利用率达到55%以上;推动实施养老机构等级评定,60%以上的县级直管养老机构等级评定达到二级及以上,60%以上的农村敬老院等级评定达到一级及以上,95%以上的养老机构达到《基本规范》。到2025年底,全面建成1个市级福利服务园区、3个县级直管特困供养服务机构、17个农村区域性养老服务中心、N个农村敬老院及农村互助养老点组成的“1+3+17+N”的公办养老机构服务网络;县级直管特困供养服务机构、农村区域性养老服务机构床位利用率均达到70%以上;推动实施养老机构等级评定,2所市级直管养老机构等级评定达四级及以上,80%以上的县级直管养老机构等级评定达到二级及以上,80%以上的农村敬老院等级评定达到一级及以上,100%的养老机构达到《基本规范》。

### 三、重点工作

#### (一) 全面推进“四个一批”

1. 新建改建一批。以项目为抓手,建设一批满足基本养老服务需求和服务高龄、残疾、失能失智老年人的县级直管和农村区域性养老机构,实现农村特困人员集中供养“应养尽养”,农村失能、半失能特困人员“应护尽护”,残疾、社会失能老年人

“需托尽托”。2023—2025年，积极争取中、省补助项目支持，加强地方配套，分步推动4所公办养老机构建设，新增养老床位800张（雁江区1个，床位200张；安岳县1个，床位200张；乐至县1个，床位200张；临空经济区1个，床位200张）。科学利用闲置中小学校舍等资源，改建一批农村敬老院。

2. 规范投用一批。加强资金调度保障，加快在建项目建设进度，推动项目尽快投入使用并规范运营，切实发挥公办养老机构兜底作用，拓展面向经济困难老年人及一般老年人群的社会代养服务功能。2023—2025年，采取支持设施设备购置，支持专业化运营等措施，规范投用10个公办养老服务机构，投用床位2245张（市本级1个，床位300张；雁江区5个，床位945张；安岳县2个，床位500张；乐至县2个，床位500张）。

3. 关停撤并一批。按照相对集中、规模适度、便于管理的原则，逐步撤除规模小、设施条件差、服务能力弱的农村敬老院，服务对象合并到有区位优势、床位数量多、服务基础好的农村区域性养老服务机构。2023—2025年，各县（区）、管委会要排出具体时间表，在保证床位稳中有升的情况下分步关停撤并26个农村敬老院（雁江区9个、安岳县13个、乐至县3个，高新区1个）。关停撤并农村敬老院所涉老年人要妥善安置到区域性养老服务机构。对关停的农村敬老院，结合区域环境和地方需求，可转型成为农村互助养老服务设施，为周边农村分散供养特困老

人、留守老人和其他困难老人提供养老服务。对有一定基础、有保留价值但入住人员较少的敬老院，可将院内所涉人员向区域性养老服务机构集中，但不予撤并，转型为社区养老服务综合体，提升利用效率。

4. 改造提升一批。实施农村敬老院改造升级，提升综合服务能力，重点按照服务标准进行合理分区及功能配置，实施床位适老化改造。主要改善生活照料和基本照护功能，改造消防、安防设施，配置基本康复辅具，确保房屋建筑、基本生活设施设备、功能用房等符合要求，全面消除安全隐患。2023—2025年，计划分步改造提升43个农村公办养老服务机构（雁江区18个、安岳县14个、乐至县11个）。

## （二）逐步推行机构改革

1. 改革管理模式。以县（区）或管委会为主体，明确部门职责任务，加强业务指导，分级制定区域性养老服务机构收归县级直管实施方案，按照“集中管理、分户核算”的原则，逐步将农村区域性养老服务中心以及新建农村公办养老机构收归县级直管。采取资源集中、供养人员集中、资金倾斜、项目倾斜等方式，大力支持区域性养老服务机构建设运营并切实发挥功能，在设施设备配置、床位改造提升等方面予以优先支持。有集中供养意愿的失能、半失能特困对象，要集中收住到县级直管特困供养服务机构和具备失能照护条件的农村区域性养老服务机构。

2. 改革运营模式。坚持公办养老机构的公益属性不变，按照“宜公则公、宜民则民”的原则，盘活用好公办养老机构资源，稳步推动社会化运营改革。制定符合资阳实际的养老机构公建民营指导意见，支持地方国有企业、社会力量等通过承包经营、委托运营、联合经营等方式管理运营公办养老机构，推动县级直管特困供养服务机构及有条件的农村区域性养老服务机构、农村敬老院分期分批或分片区打捆交由专业养老服务企业或社会组织运营管理。

3. 改革合作模式。新建公办养老机构项目及拟规范投用项目，可依法引入地方国有企业或专业运营机构早期介入，全程参与委托经营的养老机构工程建设、设施设备购置、专业运营等，支持合作方规模化、连锁化、专业化发展。项目举办方应与合作方签订权责清晰的合同，规范内部治理，明确权责关系，在建设、运营、管理等方面须满足国家强制要求及相关行业标准，在公办机构性质不变的情况下，逐步发展普惠性养老服务。

### （三）大力拓展服务能力

1. 拓展社会代养能力。以县级直管特困供养服务机构、农村区域性养老服务机构为重点，采取能力建设、功能分区、改造提升等措施，推进机构服务转型升级，在满足特困供养兜底保障的基础上，逐步开放一定比例的社会养老床位，为经济困难的空巢、留守、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人等提

供低收费托养服务，为其他老年人提供普惠性托养服务，逐步提升农村社会代养服务能力。加强政策及资源衔接整合，全面推进中央财政支持经济困难失能老年人集中照护服务工作，支持达到服务条件的农村公办养老机构纳入集中照护服务机构范围。

2. 拓展综合服务能力。加强农村公办养老机构综合服务能力建设，重点提升县级直管特困供养服务机构、农村区域性养老服务机构的失能照料、康复护理、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等功能，支持发展老年助餐、全日托养、日间照料、居家上门、供需对接等服务延伸，将服务拓展到周边乡镇及居家社区。充分发挥村（社区）及机构作用，鼓励支持利用撤并机构及闲置资产发展农村互助养老，培育成立一批农村老年人协会，建立社工引领志愿者服务机制，培育壮大老年志愿服务队伍。

3. 拓展医养结合能力。加强农村医养结合发展，健全养老机构与医疗卫生机构合作机制，支持有条件的农村养老服务机构申办康复医院、护理院、中医医院、安宁疗护等机构。推动农村公办养老机构至少与1家二级以上综合医院建立绿色就医通道，与就近的医疗机构签订医疗服务合作协议，全面提升农村公办养老服务机构健康管理服务水平。

4. 拓展应急救援能力。建设市级养老应急救援平台，建设一个信息平台、建立一支应急队伍、健全一套应急机制、配置一批设施设备，“以上带下”提升农村公办养老机构应急服务能力，

辐射带动全市养老机构完善突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等。

#### （四）全面提升服务质量

1. 推进标准管理。开展养老机构全覆盖等级评定，推进机构标准化、规范化建设及管理运营。到 2025 年，实现农村公办养老机构国家标准达标率、相应等级养老机构建有率均实现“双达标”。加强信息化管理，充分利用“金民工程”养老服务信息化管理平台，动态掌握并监管农村公办养老机构服务质量。

2. 强化制度建设。结合行业标准、规范及相关政策，制定农村公办养老机构管理细则，从制度层面规范农村公办养老机构管理及服务。以县（区）或管委会为主体，建立健全以机构床位数或供养人员数为基准的农村养老机构运营保障制度，将运营保障水平与机构等级评定挂钩，动态提升机构运营保障能力。探索“五社联动”服务机制，推动社会工作者、志愿者、慈善组织、社会力量等为老年人提供各类服务。

3. 加强人才保障。坚持“供需平衡、据实配备”原则，加强农村公办养老机构护理员队伍建设，逐步上调从业员工工资标准，按照自理老人 1:15—1:20、半失能老人 1:8—1:12、失能老人 1:3—1:5 的比例配齐养老护理员。全面落实养老机构从业人员岗前全覆盖培训制度和轮训制度，实施养老护理职业技能提升行动，分级分类开展管理人才、护理人才、技能人才培养培训，持

续提升管理服务水平。

#### **（五）建立联系帮扶机制**

1. 实施部门结对。以县（区）或管委会为主体，研究制定县级党委政府职能部门“一帮一”和“几帮一”结对帮扶制度和任务清单，制定“一院一策”帮扶方案，推动解决农村公办养老机构建设、运营、服务、保障等方面问题。

2. 落实帮扶措施。开展“三个一”专题慰问，由结对单位每年组织一次物资支持慰问、一次重阳节活动慰问、一次春节关爱慰问，让老年人切身感受到党和政府的关怀和温暖。开展“四个专项”活动，由县（区）、管委会，按照全覆盖要求，分期分批到农村公办养老机构组织“健康关爱”“安全保障”“文化支持”“法律进院”等专项行动，丰富老年生活。

3. 施行对口支援。切实发挥市级养老福利机构、县级直管特困供养服务机构的示范引领作用，采取现场指导、线上培训、实操轮训、驻点帮扶等方式，实施“等级评定创建”“标准达标建设”“运营管理实操”三大支援行动，逐步缩小城乡养老服务机构在管理理念、运营规范、服务能力、安全保障等方面的差距。

### **四、保障措施**

（一）加强组织领导。各县（区）、管委会要将农村公办养老机构能力提升行动纳入重要议事日程，强化部署、高位推动。

（二）加强要素保障。各县（区）、管委会要健全农村公办

养老机构日常运转经费保障机制和从业员工工资水平动态调整机制，将其纳入本级财政预算，对农村公办养老机构能力提升项目予以保障支持。养老服务项目用地要纳入县（区）、管委会国土空间规划，并予以优先保障。要推动养老服务支持政策落实，积极引导社会力量参与，拓宽服务能力提升的资金来源渠道，解决财政保障资金不足问题。市、县（区）两级发改、民政、财政等部门要加强沟通联系，合力做好公办养老机构能力提升项目各项准备工作，积极向上争取项目资金并加强配套，推动项目落地。

（三）加强考核评估。市民政局会同市级相关部门对农村公办养老机构能力提升行动进行督促指导，帮助协调解决工作中存在的问题，推动各项任务有力有序实施。将农村公办养老机构能力提升行动纳入对县（区）、管委会及市级相关部门“养老服务政策落实”政务目标考核，对工作责任落实不到位、工作推进不力的，市政府将进行通报、约谈、政务目标扣分，情形严重的将进行问责。

- 附件：1. 资阳市“1+3+17+N”公办养老机构服务网络清单  
2. 资阳市农村公办养老机构“四个一批”安排表

## 附件 1

# 资阳市“1+3+17+N”公办养老机构服务网络清单

类型	责任权属	所在区域(片区)	机构
1个市级福利服务园区	市本级	资阳市民政福利园区	市社会福利院、市老年护理院、市失智老人养护大楼
3个县级直管特困供养服务机构	雁江区	雁江城区	区中心养护院
	安岳县	安岳城区	县忠心敬老院
	乐至县	乐至城区	县社会福利院
17个农村区域性养老服务中心	雁江区 (6个)	丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇区域性养老服务中心
		九曲河临空经济区发展片区	临江镇区域性养老服务中心
		沱东城乡融合发展片区	中和镇中心敬老院
		阳化河成资融合发展片区	老君镇中心敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇中心敬老院
		伍隍粮经复合发展片区	伍隍镇中心敬老院
	安岳县 (7个)	安岳天然气利用融合发展片区	通贤镇敬老院
		安岳柠檬产业融合发展片区	龙台镇敬老院
		资(阳)大(足)文旅融合发展片区	石羊镇顶新敬老院
		李家三产融合发展片区	李家敬老养护中心
		鱼龙山农旅融合发展片区	永清敬老养护中心
		周礼薯业现代农业发展片区	周礼区域性养老服务中心
		驯龙绿色高效粮油发展片区	驯龙镇敬老院

类型	责任权属	所在区域(片区)	机构
17个农村区域性养老服务中心	乐至县 (4个)	陈毅故里红色旅游康养片区	龙门镇敬老院
		高寺农旅融合发展片区	高寺镇敬老院
		东山林业蚕桑融合发展片区	回澜镇龙溪敬老院
		良安优质粮油片区	良安镇敬老院
N个农村敬老院及互助养老点	各县(区)、高新区、临空经济区	17个区域性养老服务中心所在乡镇之外的63个乡镇,根据需要科学合理保留农村敬老院;963个村中有条件的,可分步建设村级互助养老点	其他一般农村敬老院及农村互助养老点

## 附件 2

# 资阳市农村公办养老机构“四个一批”安排表

项目类别	责任主体	所在区域(片区)	机 构
新建一批 (4个)	雁江区	蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇区域性养老服务中心
	安岳县	周礼薯业现代农业发展片区	周礼镇区域性养老服务中心
	乐至县	陈毅故里红色旅游康养片区	劳动镇区域性养老服务中心
	临空经济区	九曲河临空经济发展片区	临江镇区域性养老服务中心
规范投用一批 (10个)	资阳市 (1个)	资阳市民政福利园区	市失智老人养护大楼
	雁江区 (5个)	雁江城区	区中心养护院
		丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇敬老院长沙分院
		丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇区域性养老服务中心
		蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇新场敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	东峰镇中心敬老院
	安岳县 (2个)	鱼龙山农旅融合发展片区	永清敬老养护中心
		周礼薯业现代农业发展片区	周礼区域性养老服务中心
	乐至县 (2个)	乐至城区	县社会福利院
		高寺农旅融合发展片区	童家镇敬老院

项目类别	责任主体	所在区域(片区)	机构
改造提升一批 (43个)	雁江区 (18个)	丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇区域性养老服务中心
		丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇长沙敬老院
		丰裕高新技术产业发展片区	迎接镇中心敬老院
		九曲河临空经济发展片区	祥符镇三柏二分院
		沱东城乡融合发展片区	区中心养护院
		沱东城乡融合发展片区	中和镇中心敬老院
		沱东城乡融合发展片区	宝台镇中心敬老院
		阳化河成资融合发展片区	老君镇中心敬老院
		阳化河成资融合发展片区	保和镇中心敬老院
		阳化河成资融合发展片区	保和镇中心敬老院六石包分院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇中心敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇裕通敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	小院镇中心敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	堪嘉镇中心敬老院
		伍隍粮经复合发展片区	伍隍镇中心敬老院
		伍隍粮经复合发展片区	南津镇振书中心敬老院
		伍隍粮经复合发展片区	南津镇刘家分院
		伍隍粮经复合发展片区	石岭镇中心敬老院

项目类别	责任主体	所在区域(片区)	机 构
改造提升一批 (43个)	安岳县 (14个)	安岳城乡融合发展片区	文化镇敬老院
		安岳天然气利用融合发展片区	通贤镇敬老院
		安岳天然气利用融合发展片区	长河源镇敬老院
		安岳天然气利用融合发展片区	天马乡敬老院
		安岳天然气利用融合发展片区	来凤乡敬老院
		安岳柠檬产业融合发展片区	龙台镇敬老院
		安岳柠檬产业融合发展片区	姚市镇敬老院
		资(阳)大(足)文旅融合发展片区	石羊镇敬老院
		鱼龙山农旅融合发展片区	兴隆镇敬老院
		鱼龙山农旅融合发展片区	永清敬老养护中心
		鱼龙山农旅融合发展片区	协和镇敬老院
		周礼薯业现代农业发展片区	镇子镇敬老院
		驯龙绿色高效粮油发展片区	驯龙镇敬老院
		驯龙绿色高效粮油发展片区	驯龙镇自治敬老院
	乐至县 (11个)	乐至中心城区片区	县社会福利院
		乐至中心城区片区	天池街道敬老院
		陈毅故里红色旅游康养片区	龙门镇敬老院
		陈毅故里红色旅游康养片区	蟠龙镇敬老院
		陈毅故里红色旅游康养片区	石佛镇敬老院
		高寺农旅融合发展片区	高寺镇敬老院
		高寺农旅融合发展片区	佛星镇敬老院
		东山林业蚕桑融合发展片区	东山镇敬老院
		东山林业蚕桑融合发展片区	回澜镇龙溪敬老院
		良安优质粮油片区	良安镇敬老院
良安优质粮油片区	大佛镇敬老院		

项目类别	责任主体	所在区域(片区)	机构
关停撤并一批 (26个)	雁江区 (9个)	丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇碑记分院
		丰裕高新技术产业发展片区	丰裕镇中心敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	小院镇隆相分院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	堪嘉镇红莲分院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	东峰镇大腰敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇回龙敬老院
		蒙溪河稻渔综合种养片区	丹山镇巍峰敬老院
		九曲河临空经济发展片区	祥符镇中心敬老院
		沱东城乡融合发展片区	宝台镇清水敬老院
	安岳县 (13个)	安岳城乡融合发展片区	文化镇岳源敬老院
		安岳天然气利用融合发展片区	卧佛镇敬老院
		安岳柠檬产业融合发展片区	东胜乡敬老院
		安岳柠檬产业融合发展片区	岳新乡敬老院
		资(阳)大(足)文旅融合发展片区	双龙街乡敬老院
		资(阳)大(足)文旅融合发展片区	林凤镇敬老院
		李家三产融合发展片区	忠义镇敬老院
		李家三产融合发展片区	合义乡敬老院
		鱼龙山农旅融合发展片区	天林镇天宝敬老院
		鱼龙山农旅融合发展片区	天林镇敬老院
		周礼薯业现代农业发展片区	大平乡敬老院
		驯龙绿色高效粮油发展片区	朝阳乡敬老院
		驯龙绿色高效粮油发展片区	大埡乡敬老院
	乐至县 (3个)	高寺农旅融合发展片区	中天镇敬老院
		东山林业蚕桑融合发展片区	双河场乡敬老院
		良安优质粮油片区	盛池镇敬老院
	高新区 (1个)	丰裕高新技术产业发展片区	松涛镇敬老院

备注：若在具体执行落实中需个别调整的，应向市民政局报备。