

# 开封市人民政府办公室文件

汴政办〔2024〕19号

## 开封市人民政府办公室 关于印发推进开封市基本养老服务体系建设 实施方案的通知

各县、区人民政府，市人民政府各部门及有关单位：

《关于推进开封市基本养老服务体系建设的实施方案》已经市政府第28次常务会议审议通过，现予以印发，请结合实际认真贯彻落实。

2024年8月28日

（此件公开发布）

# 关于推进开封市基本养老服务体系建设的 实施方案

为高质量实施积极应对人口老龄化国家战略，深入贯彻落实《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的通知〉的通知》（中办发〔2022〕42号）和《河南省人民政府办公厅关于推进基本养老服务体系建设的实施意见》（豫政办〔2023〕35号）文件精神，健全基本养老服务体系，提高公共服务均等化水平，更好保障老年人生活，打造“开心养”养老品牌，结合我市基本养老服务发展实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### （一）主要任务

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持兜底线、保基本、促普惠、均等化，加强资源引导和调控，重点发展面向贫困、失能、残疾、留守、空巢、计划生育特殊家庭、高龄等老年群体的基本养老服务，妥善解决老年人及其家庭的“急难愁盼”问题，全面建立人人享有、人人可及的基本养老服务体系。

### （二）工作原则

——保障基础，兜住底线。稳妥有序提升基本养老服务保

障水平，统筹考虑必要性和可能性，着眼保基本、广覆盖、可持续，尽力而为、量力而行，保障老年人的基本生活和照料需要。

——扩大普惠，促进共享。不断拓展基本养老服务的对象和内容，扩大普惠型养老服务覆盖面，使所有符合条件的老年人能够获得方便可及、价格可负担、质量有保障的基本养老服务。

——政府主导，多元参与。在不断夯实家庭养老责任基础上，通过提供基本养老服务、引入市场机制、引导社会互助共济等方式，帮助困难家庭减轻负担。通过政府、社会、个人协同发力，促进基本养老服务品质化升级。

——优化整合，均衡配置。强化养老服务各相关领域政策的配套衔接，推动社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业、老年优待等制度资源优化整合，促进基本养老服务投入向重点人群、居家社区、农村等倾斜。

### （三）工作目标

到2025年，基本养老服务制度体系基本健全，基本养老服务清单不断完善，服务对象、服务标准等清晰明确，服务供给、服务保障、服务监管等机制不断健全，基本养老服务体系覆盖全体老年人。

## 二、重点工作

### （一）精准对接需求，建立服务响应机制

1. 落实完善基本养老服务清单。严格落实《开封市基本养老服务清单》。找准高频需求事项和服务供给短板弱项，推动养

老服务供需精准对接、更可持续。各县区政府要制定发布本辖区基本养老服务清单，服务项目、覆盖范围和实现程度不得低于市定要求，并根据经济社会发展水平进行动态调整。（责任单位：市直有关部门，各县区政府。以下均需各县区政府落实，不再列出）

2. 建立基本养老服务主动响应机制。建立健全基本养老服务统计体系，对我市老年人状况、基本养老服务项目实施情况开展统计调查，定期发布基本养老服务统计数据。根据《老年人能力评估规范》（GB/T42195-2022），开展老年人能力综合评估，将评估结果作为老年人享受相关补贴、接受基本养老服务的参考依据，评估结果全省范围互认、各部门按需使用。推动基本养老服务“政策找人”，依托市政务服务平台，推动跨部门数据归集共享。整合利用老年人能力、需求、健康、残疾、照护、经济状况等信息，建立困难、失能、高龄老年人精准识别和动态管理机制，细化与常住人口、服务半径挂钩的服务措施，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市行政审批和政务信息管理局、市统计局、市残联）

3. 完善基本养老服务巡访关爱机制。发挥“五社联动”作用，依托基层自治组织、社区组织和街道综合养老服务中心、乡镇区域养老服务中心、社区（村）养老服务设施、社工站等基层管理服务平台，提供相关政策咨询、信息查询、业务办

理、家庭养老指导、供需对接等便民服务。对独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人，采取设置公益性岗位、政府购买服务等方式，每月至少开展一次探访关爱服务。（责任单位：市民政局）

## （二）健全保障体系，完善服务保障机制

4. 落实各项支持制度。健全完善经济困难老年人家庭适老化改造、家庭养老床位建设、居家养老上门服务等制度，对失能、高龄及其他老年人群体，按需分类提供适宜服务。优化养老服务机构扶持政策，通过提供场地、减免租金、综合奖补、政府购买服务等方式，支持养老服务机构提供基本养老服务。鼓励社会力量参与提供基本养老服务，支持“物业+养老”“家政+养老”等服务模式。完善高龄津贴制度，并根据经济社会发展水平适时调整发放标准。（责任单位：市民政局）

5. 健全社会保障制度。完善基本养老保险制度，贯彻落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金调整机制，确保养老金按时足额发放。开展低收入人口动态监测，及时将符合条件的老年人纳入救助范围。对获得最低生活保障金后生活仍有困难的老年人，采取必要措施给予生活保障。对生活无着的流浪乞讨老年人，实施救助服务。为符合条件的持证残疾老年人适配基本型辅助器具提供补贴，有条件的地方可提供康复辅助器具社区租赁。（责任单位：市人力资源社会保障局、市民政局、市财政局、市残联）

6. 建立照护保障制度。推动建立相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障制度。完善基本医疗保险制度，扩大老年人慢性病用药报销范围，降低老年人用药负担，落实长期护理保险保障制度。完善医养结合服务的医保配套支持政策，合理确定医保费用结算标准和方式，科学核定养老机构举办的医疗机构医保限额。完善救助福利保障制度，建立经济困难老年人养老服务补贴、失能老年人护理补贴等制度，落实困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴等制度。（责任单位：市医保局、市民政局、市财政局、市残联）

7. 完善资金保障制度。建立基本养老服务经费保障机制，将基本养老服务经费按规定列入财政预算，根据经济发展水平和老年人服务需要，逐步增加对养老服务的投入。加大用于社会福利事业的彩票公益金对养老服务的投入力度，将不低于55%的资金用于支持发展养老服务。加大生活照料、康复护理、社会工作、人员培养等方面的政府购买服务力度。积极引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金等方式，为基本养老服务提供支持和帮助。鼓励公益慈善组织开展面向老年人的慈善募捐、慈善信托等慈善公益活动。（责任单位：市民政局、市财政局、市残联）

### （三）增强供给能力，提高便利共享水平

8. 优化养老服务设施规划布局。严格按照人均用地不少于0.2平方米的标准，合理确定设施种类、数量、规模，分区分级

规划设置养老服务设施。推进嵌入式养老机构建设，引导重点建设护理型养老机构，优化乡镇（街道）、村（社区）两级养老服务中心服务功能和场景，形成结构科学、功能完备、布局合理的养老服务设施网络。（责任单位：市民政局、市资源规划局、市发展改革委）

9. 发挥公办养老机构基础作用。建立完善公办养老机构入住评估和管理制度，明确老年人入住条件和排序规则，确保有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。突出公办养老机构公益属性，健全推进公办养老机构高质量发展的政策措施，指导公办养老机构在满足政策保障对象入住需求的基础上，优先接收经济困难的失能、孤寡、残疾、高龄、计划生育特殊家庭以及为社会作出重要贡献等的老年人等，依法提供无偿或者低收费托养服务，剩余床位允许向社会开放，收益用于支持兜底保障对象的养老服务。现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合规定条件申请入住公办养老机构的，同等条件下优先安排。光荣院在保障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优质服务。（责任单位：市民政局、市退役军人事务局）

10. 完善居家社区养老服务设施。持续推动街道社区养老服务设施全覆盖。严格落实养老服务设施与新建居住区规划、建设、验收、交付“四同步”机制。各县区要推进建设示范性居

家社区养老服务网络，引入市场化运营机制，为老人提供助餐、助浴、助洁、助医、助购、助急等服务，为老年人提供就近就便养老服务。（责任单位：市民政局、市资源规划局、市住房城乡建设局）

11. 加强农村养老服务网络建设。将农村养老服务纳入乡村振兴战略，优化健全县（区）、乡镇、村三级农村养老服务设施布局。巩固提升县、乡特困人员供养服务设施，推动乡镇敬老院转型为区域养老服务中心。支持农村集体经济组织、村民委员会、社会力量建设农村幸福院，发展老幼医融合设施。（责任单位：市民政局、市农业农村局）

12. 打造老年人无障碍养老环境。打造老年人无障碍社区，加强与老年人日常生活密切相关的公共服务设施适老化改造，重点对坡道、楼梯、电梯、扶手等公共建筑进行改造。鼓励发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。采取政府补贴等方式，对纳入分散特困供养范围的失能、高龄、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。加强信息无障碍建设，降低老年人应用数字技术的难度，保留线下服务途径，精简业务办理要件和流程，为老年获取基本养老服务提供安全、便利和舒适的环境。（责任单位：市民政局、市住房城乡建设局、市残联、市行政审批和政务信息管理局）

13. 加强设施空间资源整合利用。政府投入资源或者出资建设的养老服务设施优先用于提供基本养老服务，不断提升医养

结合水平和照护能力。加强光荣院和残疾人托养照护服务机构建设。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。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。农村地区闲置的校舍、厂房、村部等资源，在符合发展规划和房屋建筑安全的前提下，优先用于发展基本养老服务。（责任单位：市民政局、市财政局、市退役军人事务局、市残联、市发展改革委）

#### （四）提升服务品质，推动服务增效扩容

14. 深化医养融合服务。加强老年人健康管理，为老年人建立统一、规范的电子居民健康档案。支持医疗卫生机构通过家庭病床、上门巡诊、家庭医生签约等方式提供居家医疗服务。深入推进医养结合，建立健全医疗卫生机构与养老机构业务协作机制，开通预约就诊、急诊急救绿色通道，推动部分一二级医院、社区卫生服务机构、养老机构向医养康养联合体机构转型。将符合条件的养老机构内设医疗机构按规定纳入医保定点管理。加强老年人健康管理，推动基层医疗卫生机构支持老年人医疗照护、家庭病床、居家护理等服务。到2025年底，全市养老机构护理型床位占比达到55%以上。（责任单位：市卫生健康委、市医保局、市民政局）

15. 加快养老人才培养。依托“人人持证、技能河南”，加强养老服务人才培训。支持符合条件的院校增设养老服务类专

业，扩大招生规模，加快养老护理专业人才培养。定期举办养老护理员职业技能竞赛，发挥养老服务人才培养与实训基地引领示范作用。完善养老服务人才培养、使用、评价、激励机制。加强家庭照护者培训，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。（责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局）

16. 建立健全监管机制。加强养老服务机构登记备案管理，健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，加强行业监管部门和综合监管部门的协调配合，确保风险隐患排查并整改到位。加强涉老矛盾纠纷化解和法律援助等服务，维护老年人合法权益。（责任单位：市民政局、市住房城乡建设局、市市场监管局、市消防救援局、市司法局）

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。强化各县区落实《基本养老服务清单》的主体责任，将基本养老服务体系建设纳入重要议事日程，为各服务项目实施提供坚强保障。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，确保基本养老服务工作落实到位。

（二）强化督导检查。市政府对基本养老服务体系建设实施监督考核，具体由市民政局牵头负责。建立基本养老服务体系建设动态监测和评估评价机制，加强组织、协调和督导，确

保服务质量和安全。

（三）凝聚社会共识。各县区、各有关部门要主动做好《基本养老服务清单》有关政策的宣传解读，及时公开基本养老服务信息，畅通意见建议反馈渠道，充分调动各方支持配合基本养老服务体系建设的积极性和主动性。

附件：开封市基本养老服务清单

# 附件

## 开封市基本养老服务清单

服务对象	服务项目		服务内容	服务类型	服务标准	支出责任	牵头部门
达到待遇享受年龄的老年人	1	职工基本养老保险	为符合条件的参保老年人按时足额发放基本养老金。	物质帮助	按照我省完善企业职工基本养老保险制度的实施意见和机关事业单位工作人员养老保险制度改革的实施办法及有关规定的规定执行。	所需资金从基本养老保险基金中支出。基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴。	市人力资源社会保障局
	2	城乡居民基本养老保险	为符合条件的参保老年人提供参保经办服务，给予缴费补贴，发放基础养老金和个人账户养老金。	物质帮助	按照我省关于建立城乡居民基本养老保险制度的实施意见、建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的实施意见执行。	主要由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。政府对符合条件的参保人员全额支付基础养老金，对缴费人员按照规定给予缴费补贴。我省提高的基础养老金部分和缴费补贴由省财政与市、县级财政共同承担支出责任，分担比例按照我省省与市县共同财政事权支出责任省级分担办法执行。个人账户养老金由个人账户基金支出。	市人力资源社会保障局、税务局
	3	公共文化设施优惠服务	60周岁及以上老年人，免费进入文化馆、图书馆、博物馆、美术馆、依托公共资源建设的景区旅游景点。	关爱服务	按照《河南省公共文化服务保障和促进条例》执行。	市、县级政府负责。	市文化广电和旅游局
	4	法律援助服务	需要获得法律服务，因经济困难没有委托代理人的老年人，可以依法获得法律援助。	关爱服务	按照《中华人民共和国法律援助法》执行。	市、县级政府负责。	市司法局

	5	助餐服务	为有需要的老年人因地制宜提供助餐场所和送餐上门服务等。	关爱服务	按照《河南省养老服务条例》执行。	市、县级政府负责。	市民政局
65 周岁及以上老年人	6	老年人健康管理	每年为辖区内 65 周岁以上常住居民提供 1 次生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导等服务，提供 1 次中医体质辨识和中医药保健指导。	照护服务	按照国家基本公共卫生服务规范（第三版）及相应技术方案执行。	所需资金从基本公共卫生服务补助资金中支出。中央财政、省财政与市、县级财政共同承担支出责任，地方负担部分分担比例按照我省省与市县共同财政事权支出责任省级分担办法执行。	市卫生健康委
	7	老年人能力综合评估	为 65 周岁及以上老年人提供能力综合评估，加强老年人能力综合评估与健康状况评估的衔接。	照护服务	按照老年人能力评估规范及相关办法执行。	市、县级政府负责。	市民政局、市卫生健康委
80 周岁及以上老年人	8	高龄津贴	为 80 周岁及以上老年人发放高龄津贴。	物质帮助	按照我省高龄津贴制度相关规定执行，当前标准为 80—90 岁、90—99 岁和百岁以上老年人每人每月不低于 50 元、100 元和 300 元。	市、县级政府负责，省财政给予适当补助。	市民政局
纳入最低生活保障范围的老年人	9	最低社会保障	将符合条件的老年人纳入最低生活保障范围，对获得最低生活保障金后生活仍有困难的老年人，采取必要措施给予生活保障。	物质帮助	按照国家社会救助暂行办法和我省社会救助制定相关规定执行。	所需资金从困难群众救助补助资金中支出。市、县级政府负责，中央和省级适当补助。	市民政局
低保对象，计划生育特殊家庭的高龄、失能、残疾老年人，特困人员中的老年人。有条件的地方可扩大到低保边缘、支出型困难等经济困难家庭老年人	10	养老服务补贴	采取多种补贴方式，为服务对象提供养老服务。	物质帮助	原则上按照每月不低于 60 元的标准执行，具体标准由市、县级政府结合当地经济社会发展水平和财力状况自行制定。特困人员按现行政策执行。	市、县级政府负责。	市民政局

经济困难的老年人，现阶段重点保障纳入分散特困供养范围的失能、高龄、残疾老年人家庭，有条件的地方可将改造对象范围扩大到低保对象中的失能、高龄、残疾老年人家庭等	11	家庭适老化改造	按照相关标准，分年度逐步为服务对象提供家庭无障碍改造服务。	照护服务	根据国家实施老年人居家适老化改造工程的指导意见执行。	市、县政府负责，省财政统筹中央下达及省级彩票公益金等资金给予适当补助。	市民政局
特困老年人	12	特困老年人分散供养	对选择在家供养的特困老年人，由县级政府民政部门按照有关规定给予分散供养，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。	照护服务	按照我省特困人员救助供养办法及相关规定执行。特困人员救助供养基本生活标准。 原则上按照不低于当地最低生活保障标准的1.3倍执行。照料护理标准根据全护理、半护理和全自理护理类型分别按照不低于当地最低工资标准的1/3、1/6和当地重度残疾人护理补贴标准执行。	所需资金按原渠道从困难群众救助补助资金中支出。市、县政府负责，中央和省级适当补助。	市民政局
	13	特困老年人集中供养	对需要集中供养的特困老年人，由县级政府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。	照护服务		所需资金按原渠道从困难群众救助补助资金中支出。市、县政府负责，中央和省级适当补助。	市民政局

低保对象中经民政部门认定的生活不能自理的老年人，有条件的地方可扩大到低保边缘、支出型困难等经济困难家庭中的生活不能自理老年人。对既符合老年人护理补贴又符合重度残疾人护理补贴条件的残疾老年人，可择高申领其中一类护理补贴	14	护理补贴	为经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴。	物质帮助	原则上按照每人每月不低于60元的标准执行，具体标准由市、县政府结合当地经济社会发展水平和财力状况自行制定。	市、县政府负责。	市民政局
重度失能老年人	15	长期护理保险制度	经医疗机构或康复机构规范诊疗、失能状态持续6个月以上，经申请通过评估认定的重度失能参保人员，可按规定享受相关待遇。	物质帮助 照护服务	根据参保人选择的服务方式不同实行差别化待遇保障政策。	长期护理保险筹资以单位和个人缴费为主。	市医保局
经认定生活不能自理的老年人	16	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。	照护服务	具体补贴标准由市、县政府明确。	市、县政府负责，所需资金从当地就业补助、职业技能提升行动等专项资金中支出。	市人力资源和社会保障局

对国家和社会作出特殊贡献的老年人	17	对国家和社会作出特殊贡献的老年人集中供养	对老年烈士遗属、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人，提供集中供养、医疗等保障。	照护服务	按照《军人抚恤优待条例》和我省军人军属、退役军人、其他优抚对象优待工作实施意见等相关规定执行。	中央和省、市、县级财政共同承担。	市退役军人事务局、市卫生健康委
经认定符合条件的残疾老年人	18	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，有条件的地方可扩大到低收入残疾人及其他困难残疾老年人；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，有条件的地方可扩大到非重度智力、精神残疾老年人或其他残疾老年人。	物质帮助	按照国家和我省关于困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴相关规定执行。当前标准为每人每月不低于75元。	市、县级政府负责，省财政给予适当补助，具体分担办法按照省与市县共同财政事权支出责任省级分担办法执行。	市民政局、市残联
持有《中华人民共和国残疾人证》的老年人	19	康复辅具适配	为符合条件的老年人适配基本型辅助器具提供补贴。有条件的地方可提供康复辅具社区租赁服务。	照护服务	按照我省残疾人基本型辅助器具适配补贴实施办法及相关规定执行，各地研究确定当地财政补贴标准。	市、县级政府负责。	市残联、市民政局
生活无着的流浪乞讨老年人	20	生活无着的流浪乞讨老年人社会救助	对生活无着的流浪乞讨老年人按照有关规定给予救助。	物质帮助	对生活无着的流浪乞讨老年人实施主动救助、生活救助、医疗救助、教育矫治、返乡救助、临时安置等救助服务。	所需资金从困难群众救助补助资金中支出。市、县级政府负责，中央和省级适当补助。	市民政局

特困人员、低保对象、返贫致贫人口、农村易返贫致贫人口等群体中的老年人	21	医疗救助	对符合条件的老年人，参加我省城乡居民基本医疗保险的个人缴费由其困难身份认定所在县（区）财政全额或定额补贴，并给予医疗救助。	物质帮助	资助参保和医疗救助标准按照我省健全重特大疾病医疗保险和救助制度的实施意见执行。全额资助特困人员参保；定额资助低保对象、返贫致贫人口中的老年人，原则上按照每人每年不低于80元标准执行；农村易返贫致贫人口资助参保标准按照巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策规定执行。	所需资金从城乡医疗救助基金中支出。中央和省、市、县级财政合理安排资金对城乡医疗救助基金予以补助。	市医保局
独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人	22	探访服务	面向服务对象提供上门探访关爱服务。	关爱服务	对符合条件的老年人，每月至少开展一次探访关爱服务，提供生活照料、精神慰藉、安全防护、权益维护等服务。	市、县政府负责。	市民政局、市卫生健康委、市残联
计划生育特殊家庭老年人	23	优先享受机构养老服务	同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构。	照护服务	按照公办养老机构入住管理制度执行。	各级政府负责实施。	市卫生健康委、市民政局

备注：第3、4、5条为开封市新增项目。

---

主办：市民政局

督办：市政府办公室四科

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

开封市人民政府办公室

2024年8月30日印发

---

