

南阳市人民政府办公室文件

宛政办〔2023〕40号

南阳市人民政府办公室 关于推进基本养老服务体系建设的实施意见

各县（市、区）人民政府，城乡一体化示范区、高新区、官庄工区管委会，市人民政府各部门：

为促进我市养老服务业的健康发展，完善基本养老服务体系建设，构建政府、社会、市场和家庭各尽其责、有序协同的养老服务供给新局面，根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》（中办发〔2022〕42号）、《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）要求，结合我市实际，制定本实施意见。

一、总体要求

（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，深入贯彻党的二十大精神 and 党中央、国务院决策部署，全面落实省委、省政府和市委、市政府关于养老工作的要求，牢牢把握我市人口发展形势和养老服务需求，加快建成权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，让每位老年人享受有保障有质量有活力的幸福康养生活，为加快省域副中心城市建设，奋力谱写幸福、宜居、康养的南阳城市名片提供坚强支撑。

(二) 工作原则

1. **基础性原则。**立足我市实际情况，对社会预期进行合理引导，对必要性和可行性进行统筹考虑，按照保基本、广覆盖、可持续，尽力而为、量力而行的基本原则，保障老年人的基本生活和照料需要。

2. **普惠性原则。**进一步提高基本公共服务均等化水平，不断拓展基本养老服务的对象和内容，使所有符合条件的老年人能够方便可及、大致均等地获得基本养老服务。

3. **共担性原则。**合理界定政府、市场、社会、家庭在养老服务中的职责，在赡养人、扶养人切实履行义务基础上，通过政府提供基本养老服务、发挥市场作用、引导社会互助共济等方式，帮助困难家庭分担供养、照料方面的负担。

二、工作目标

到 2025 年，基本建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。基本养老服务覆盖全体老年人，服务对象、服

务内容、服务标准等清晰明确，服务供给、服务保障、服务监管等机制健全完善，老年人能够获得方便可及、城乡均衡、优质共享的基本养老服务，“宛美养老”幸福图景日益呈现。

三、工作任务

（一）建立基本养老服务清单制度

1. 制定落实基本养老服务清单。对照《河南省基本养老服务清单》，结合我市实际，制定《南阳市基本养老服务清单》（见附件），明确服务对象、项目、内容、标准和责任单位等，对健全、失能、经济困难、计划生育困难家庭等老年人分类提供养老服务。根据我市经济社会发展水平、财力状况等因素，对清单实行动态调整，由市民政局和相关部门适时提出修订意见，按程序报批后向社会发布。各县（市、区）政府（管委会）按要求制定并发布本地基本养老服务清单，报上级民政部门备案后实施，确保清单服务事项全部兑现、全面落实。（市直有关部门，各县〔市、区〕政府〔管委会〕按职责分工负责。以下均需各县（市、区）政府（管委会）负责，不再列出）

（二）建立服务响应机制

2. 实施老人综合评估机制。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。全市实现评估结果互认、按需使用。（市民政局、卫生健康体育委员会按职责分工负责）

3. 细化服务对象识别机制。依托市级政务服务平台，推进基本养老服务对象信息、服务保障信息统一归集、互认和开放共享。建立困难老年人精准识别和动态管理制度，细化与常住人口、服务半径挂钩的制度安排，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。（市民政局、卫生健康体育委员会、政务服务和大数据管理局、残疾人联合会按职责分工负责）

4. 规范特殊老人探访机制。依托基层自治组织、社区组织和街道（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，支持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。加强残疾老年人养老服务保障，在身份识别、待遇享受、服务递送、无障碍环境建设等方面实现资源整合。（市民政局、卫生健康体育委员会、残疾人联合会按职责分工负责）

5. 建立统计调查发布机制。建立老年人状况统计调查和发布机制，开展基本养老服务统计监测工作，定期发布统计数据。（市民政局、统计局按职责分工负责）

（三）完善政策保障制度

6. 健全社会保障体系。贯彻基本养老保险制度，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。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。（市人力资源和社会保障局、税务局、民政局、财政局按职责分工负责）

7. 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。积极争取长期护理保险制度试点，经国家医保局和财政部同意开展试点后，探索建立长期护理保险政策体系、标准体系、管理规范 and 运行机制。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。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。（市医疗保障局、民政局、财政局按职责分工负责）

8. 完善资金保障机制。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。（市财政局、民政局按职责分工负责）

（四）构建服务设施体系

9. 强化规划引领作用。制定推动养老服务设施发展的整体方

案并编制专项规划，落实人均用地标准要求，合理确定设施种类、数量、规模，形成结构科学、功能完备、布局合理的养老服务设施网络，并将其纳入国土空间总体规划和控制性详细规划。（市自然资源和规划局、医疗保障局、民政局按职责分工负责）

10. 推进多方参与。推进政府投资兴办的养老机构改造升级，提高失能老年人照护能力，发挥示范引领作用。加强光荣院和残疾人托养照护服务机构建设，提升失能、残疾老年人照护水平。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机构。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。完善落实优惠扶持政策，通过提供场地、减免租金、综合奖补、政府购买服务等方式，支持社会力量兴办提供基本养老服务的养老机构。（市发展和改革委员会、民政局、退役军人事务局、财政局、残疾人联合会按职责分工负责）

11. 完善城镇养老设施。持续推动街道和社区养老服务设施全覆盖，打造以“六专六好”为主要内容的城镇养老服务圈。落实养老服务设施与新建住宅小区规划、建设、验收、交付“四同步”机制，按标准和要求配套建设养老服务设施。结合城市更新、城镇老旧小区改造等工作，统筹利用清理的养老服务用地用房达标补建养老服务设施。盘活各类国有资源用于发展养老服务。（市住房和城乡建设局、发展和改革委员会、民政局、自然资源和规划局、财政局按职责分工负责）

12. 健全农村养老网络。以促进城乡基本养老服务均等化为着力点，加快推进县、乡、村三级农村养老服务设施建设，充分发挥县级兜底和指导作用、乡镇枢纽和辐射作用、村级载体和依托作用。巩固提升县、乡特困人员供养服务设施，推动乡镇特困人员供养服务设施转型为开放型、护理型、区域性养老服务中心。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、邻里互助点等村级养老服务设施，为老年人提供互助养老、日间照料、托养居住、配餐送餐等服务。积极引导专业化的养老服务企业或社会组织开展社会化运营，实现兜底保障与普惠养老有机结合，加快补齐农村养老服务短板，推动村级幸福大院提升服务质量，增加社会效能，更好的满足人民对美好生活的需要。（市民政局、农业农村局、乡村振兴局按职责分工负责）

13. 加快适老化改造。加快老年服务设施、公共设施等与老年人日常生活密切相关领域的适老化改造和无障碍建设，鼓励开展无障碍环境认证。积极推进已建成的多层住宅、公共场所加装电梯。新建、改建、扩建的居住建筑、居住区、公共建筑、公共场所等，应当符合无障碍设施工程建设标准。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，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、残疾老年人家庭。鼓励社会化专业机构为其他有需求的老年人家庭提供改造服务。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，为老

年人获取基本养老服务提供便利。（市发展和改革委员会、民政局、财政局、住房和城乡建设局、卫生健康体育委员会、工业和信息化局按职责分工负责）

（五）提升服务供给能力

14. 强化兜底保障。充分发挥公办养老机构的基本养老服务和兜底性功能作用，研究制定推进公办养老机构高质量发展的政策措施。建立公办养老机构入住管理制度，明确老年人入住条件和排序规则。坚持公办养老机构公益属性，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、为社会作出重要贡献的老年人等。现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，符合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、扶养能力的抚恤优待对象提供养老优惠服务。具备条件的地方可以优化养老服务机构建设补助、运营补助等政策，支持养老服务机构提供多元化基本养老服务，满足老年人多样化服务需求。（市发展和改革委员会、民政局、退役军人事务局按职责分工负责）

15. 拓展居家养老服务。支持街道（乡镇）综合养老服务中心运营社区（村）养老服务设施，提供日间照料、集中托养、居家上门服务。优化居家养老服务，利用独具南阳特色的“五级联网、八位一体、全覆盖”的智慧养老服务平台，开展助餐、助

浴、助洁、助医、助急、助行等服务。支持物业、家政服务企业开展居家社区养老服务。鼓励开展为老志愿服务，引导低龄、健康老年人服务高龄、失能老年人。探索建立社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源联动推行基本养老服务机制。（市民政局、政务服务和大数据管理局、住房和城乡建设局、商务局按职责分工负责）

16. 增强家庭照护能力。鼓励养老服务机构将专业服务延伸到家庭，为家庭养老提供支持。依据国家养老护理员职业标准，加大护理人员培训工作，搭建老年专业人才培养体系，培养“医、养、康、护、工、娱、膳、学”等多领域高层次老年服务和管理人才，提升养老服务人才的技能水平。加强家庭养老指导服务，通过政府购买服务、慈善组织公益培训、网络公开培训课程等方式，帮助老年人家庭成员提高照护能力。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，完善残疾人基本型辅助器具适配补贴制度，推行康复辅助器具社区租赁，推动普及至老年人家庭。（市民政局、财政局、人力资源和社会保障局、卫生健康体育委员会、残疾人联合会按职责分工负责）

17. 推动医养康养融合。深入推进康养产业与旅游观光、中医理疗、健康养生、旅居养老、休闲农业等产业融合发展模式，实施“养老服务+行业（中医药、艾产业、文旅、家政、养生）”行动，加快康养园区建设，培育康养品牌，加强招商引资，带动养老服务规模化、连锁化、集约化发展。统筹城镇养老服务体系

与医疗资源的衔接，完善医养一体化服务机制。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。优化整合基层医疗卫生和养老资源，为老年人提供基本公共卫生服务和医疗救治、康复护理、生活照料等服务。鼓励医疗卫生机构与养老机构开展协议合作，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，建立医疗、康复、护理双向转诊机制，为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及安宁疗护一体化的健康和养老服务。（市卫生健康体育委员会、民政局、医疗保障局、中医药发展局按职责分工负责）

四、组织保障

（一）加强组织领导。各县（市、区）政府（管委会）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，制定并发布具体实施方案。各级养老服务体系建设指挥部办公室要发挥牵头协调作用，研究并推动解决基本养老服务体系建设工作中出现的问题。各成员单位要按照省、市基本养老服务清单内容明确相应的任务分工，切实落实责任。

（二）强化指导监督。市政府建立健全评价机制，对基本养老服务体系建设实施监督考核。各县（市、区）政府（管委会）要将养老服务工作纳入综合考核、积极应对人口老龄化综合绩效评估等内容。加强对清单落实情况的指导监督，优化服务流程，

提高服务效率，确保清单项目落实到位。完善标准规范，发挥其对基本养老服务的技术支撑作用，开展服务质量第三方认证。

（三）营造良好氛围。各县（市、区）政府（管委会）要主动做好基本养老服务政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，畅通意见建议反馈渠道，充分利用“敬老月”“重阳节”等重要时间节点，加强宣传报道、营造良好氛围、凝聚社会共识，充分调动各方支持参与配合基本养老服务体系建设的积极性和主动性。

附件：南阳市基本养老服务清单

2023年10月23日

南阳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	为符合条件的退休人员发放基本养老金。	物质帮助	按照《企业职工基本养老保险待遇领取条件》及有关规定执行。	所需资金从基本养老保险基金中支出。基本养老金支付不足时，由政府给予补贴。	市人力资源和社会保障局
	2	为符合条件的参保对象办理缴费个人账户补贴，发放养老金。	物质帮助	按照《城乡居民基本养老保险待遇领取条件》及有关规定执行。	主要由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。政府对符合领取条件的参保人员全额支付养老金，对缴费补贴由省级财政承担。我省市、县两级财政按比例分担我省市支出责任。个人账户养老金由个人账户基金支出。	市人力资源和社会保障局、税务局

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
65周岁及以上老年人	老年人健康管理	每年为辖区内65周岁及以上常住居民提供1次生活状况评估和健康检查、体格检查和辅助指导等服务，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、省级财政共同承担支出责任，地方承担部分由同级财政按照我省支出责任比例分担执行。	市中医药发展局
	3		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、卫生健康委
	4		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分别不低于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

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
纳入最低生活保障范围的老年人	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，对生活困难的老年人，对生活困难的老年人，采取必要措施给予生活保障。	物质帮助	按照国家和社会救助暂行办法和我省相关规定执行。	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、支出型经济困难家庭老年人	养老服务补贴	采取多种方式，为养老服务对象提供服务。	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、县级政府结合当地经济和社会水平自行制定。特困人员按照现行政策执行。	市、县级政府负责。	市民政局

服务对象	<p>经济困难的老年人，现阶段保障分散供养范围、高龄失能、残疾老年人家庭，有条件的地方可将改造对象扩大到低保对象中的高龄、残疾老年人家庭等。</p>
服务项目	<p>适老化改造 家庭适老化改造</p>
服务内容	<p>按照相关标准逐年逐步提高，为服务对象提供无障碍改造服务。</p>
服务类型	<p>照护服务</p>
服务标准	<p>根据国家实施老年人居工程指导意见执行。</p>
支出责任	<p>市、县级政府负责，省级彩票公益金等资金给予适当补助。</p>
牵头部门	<p>市民政局</p>

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
特困老年人	9 特困老年人分散供养	对选择在家养老的特困老年人，由民政部门按照有关规定给予分散供养，生活照料、疾病治疗、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执行。特困人员生活救助标准不低于当地最低生活保障标准的1.3倍执行。照料和护理标准根据自理、半自理和全自理类型分别按照不低于当地最低工资标准的1/3、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、县级政府负责，中央和省级适当补助。	市民政局
	10 特困老年人集中供养	对需要集中供养的特困老年人，由民政部门按照就近原则，安排到相应的供养服务机构，生活照料、疾病治疗、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执行。特困人员生活救助标准不低于当地最低生活保障标准的1.3倍执行。照料和护理标准根据自理、半自理和全自理类型分别按照不低于当地最低工资标准的1/3、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、县级政府负责，中央和省级适当补助。	市民政局

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
<p>低保对象 中经部门认定不能自理的老年人，有条件的地方可扩大到边缘、困难型经济困难家庭不能自理人员。对老年人符合护理人补贴条件符合残疾人补贴条件的老年人，可择其一类补贴。</p>	<p>护理补贴</p>	<p>为经认定的经济困难老年人提供生活照料、经济困难护理补贴。</p>	<p>物质帮助</p>	<p>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、县级政府结合当地经济社会发展水平和财力状况自行制定。</p>	<p>市、县级政府负责。</p>	<p>市民政局</p>

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
试点地区失能老年人	长期护理保险制度	经医疗机构规范诊疗、失能状态持续6个月以上，经申请认定通过，失能人员可享受相关待遇。	物质帮助	按照试点地区制定的实施办法执行。根据失能等级、服务提供方式等不同保障政策，对符合规定的护理费用，基础支付水平总体上控制在70%左右。	由开展试点的地方结合实际，制定长期护理保险基金筹集支付政策。	市医保局
经认定生活不能自理的老年人	家庭养老服务	符合条件的老年人参加职业技能培训，按规定给予补贴。	照护服务	具体补贴标准由市政府明确。	市、县级政府负责，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

服务对象	经认定的符合条件的老年人
服务项目	<p>残疾人生活补贴 困难残疾人生活补贴 重度残疾人护理补贴</p>
服务内容	<p>为最低生活保障家庭中的老年人提供补贴，有条件的地区可扩大到低收入及其他老年人，并逐步扩大到符合相关条件的老年人。对重度残疾人、智力残疾人、精神残疾人、残疾人老年人，有条件的地区可扩大到非重度残疾及其他老年人。</p>
服务类型	物质帮助
服务标准	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。当前标准不低于每人每月75元。
支出责任	市、县级政府负责，省级财政适当补助，市县财政按照支出责任分担办法执行。
牵头部门	市民政局、残联

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
持有《中华人民共和国残疾人证》的老年人	16 康复辅具适配	为符合老年人条件的老年人提供辅具适配补贴。地方提供辅具适配补贴。地方提供辅具适配补贴。地方提供辅具适配补贴。	照服务	按照省、市残疾人基本型辅具适配补贴政策规定执行，各地财政补贴标准。	市、县级政府负责。	市残联、民政局
生活无着的流浪乞讨的老年人	17 流浪乞讨人员救助	对生活无着的流浪乞讨人员按照有关规定给予救助。	物质帮助	对生活无着的流浪乞讨人员实施救助、医疗救治、返乡安置等救助服务。	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，中央和省本级适当补助。	市民政局

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
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	医疗救助 18	符合条件的老年人，参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分，其困难所在县(市、区)财政全额补贴，或给予医疗救助。	物质帮助	资助标准按照国家和省医疗保障大病救助执行。全额资助特困救助对象；定额资助低保对象中的老年人，原则上按照每人每年不低于80元标准执行；农村贫困人口按照巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴政策规定执行。	所需资金从城乡医疗救助基金中支出。中央和省、市、县级财政合理分担资金予以补助。	市医保局
独居、空巢、留守、重残、计划生育特殊家庭等老年人	探访服务 19	面向服务对象提供上门探访关爱服务。	关爱服务	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、安全防护、精神慰藉、权益维护等服务。	市、县级政府负责。	市民政局、卫生健康体育局、残联

服务对象	计划生育特殊家庭老年人	服务项目	优先享受养老服务	服务内容	同等条件下优先入住兴办养老机构。	服务类型	照护服务	服务标准	按照公办养老机构入住管理制执行。	支出责任	市、县级政府负责。	牵头部门	市卫生健康委、民政局
	20												

主办：市民政局

督办：市政府办公室三科

抄送：市委各部门，市人大办公室，市政协办公室，南阳军分区，市
纪委监委，市中级人民法院，市检察院。

南阳市人民政府办公室

2023年10月23日印发

