

索引号:	11220000013544496H/2025-00890	分类:	政策解读;其他
发文机关:	省民政厅	成文日期:	2025年05月19日
标题:	《关于深化养老服务改革发展的若干措施》政策解读		
发文字号:		发布日期:	2025年05月19日

## 《关于深化养老服务改革发展的若干措施》政策解读

### 一、政策出台背景与目标

2024年12月30日,中共中央、国务院印发《关于深化养老服务改革发展的意见》,从加快健全养老服务网络、贯通协调多层次养老服务形态、构建养老服务事业产业协同机制、强化养老服务要素保障等方面进行了基础制度安排。这是我国首次以党中央、国务院名义印发关于养老服务工作的意见,承载着积极应对人口老龄化国家战略的迫切要求。

《若干措施》对标对表国家文件总体要求和工作目标,聚焦于养老服务发展面临的诸多挑战,比如养老服务资源城乡差距大,优质资源大多集中在城市;社区、居家、机构三种服务形态分割;养老服务事业产业发展政府、市场、社区协同不足等问题,《若干措施》立足我省实际,主要目标是通过采取一系列严实措施,解决养老服务改革发展存在的短板弱项,打通养老服务痛点、难点和堵点,对养老服务发展的格局、体系、网络、机制等进行全方位顶层设计,破除体制机制性问题,实现多方面改革突破,推动养老服务深化改革,更好地满足广大老年人群体的养老需求,积极应对人口老龄化挑战。

### 二、政策主要内容解析

#### (一) 推进三级养老服务网络优化升级

针对我省养老服务设施布局不健全、服务碎片化等短板,强调“县、乡、村”三级养老服务网络建设提质增效,优化升级。“三级养老服务网络”是以县级平台为龙头,乡镇(街道)区域养老服务中心为枢纽,村(社区)服务设施站点为节点,构建上下贯通、有效衔接、合理分工的三级服务网络,三级服务网络的构建,促使养老设施连点成网,为老年人就近就便提供有质量的养老服务,有利于推动城乡养老服务均等化。

重点改革措施是:在县级:依托县级社会福利中心和养老服务信息系统,推进县级综合养老服务平台建设,2029年底前实现全覆盖。支持县域公办养老机构或其他管理服务水平高的民办养老机构、区域养老服务中心、村级养老大院等加强区域联动,形成连锁化、品牌化、集约化运营。在乡镇(街道)级:依托乡镇福利服务中心、优质民办养老机构,建设具有居家上门、服务转介等功能的区域养老服务中心,2029年底前覆盖80%的乡镇。推动将乡镇社会福利中心由县级民政部门直管,便于统筹当地“人、财、物”资源为区域养老服务中心升级赋能。在村(社区)级:采取“乡镇(街道)服务中心+村(社区)服务站点”模式,加强社区嵌入式养老服务设施、农村养老大院(农村互助养老站点)建设。因地制宜建设“一老一小”服务综合体,建成老年人家门口的服务站,强化对居家养老的支持。

#### (二) 构建居家社区机构养老融合发展模式

根据我省现行政策和工作实践，居家社区机构三类服务还比较分离，不能有效满足老年人多层次、多样化、连续性综合服务的需求。《若干措施》强调以老年人需求为导向，以失能照护为重点，以居家社区机构三类养老服务各展其能、贯通协调为改革方向，加快构建养老服务供给新格局，明确了接下来一个时期养老服务的重点保障对象和发展方向。

重点改革措施是：为家庭养老提供支持，积极培育发展专业化市场服务主体。持续建设家庭养老床位。持续建设集照护、上门服务于一体的综合嵌入式社区居家养老服务中心。建设布局合理的老年助餐服务场所。同时，将社区养老服务纳入城市一刻钟便民生活圈建设重点内容，推动完整社区建设。探索开展城市社区“养老顾问”服务。推进养老机构分类改革升级，实施养老机构分类改革，对于公办养老机构，推动空余床位向其他老年人开放；对于普惠型养老机构，推动其面向全体老年人开放，加强收费引导管理；对于市场型养老机构，实行充分竞争、优质优价，打造市场化、品牌化、连锁化养老服务机构。同时，聚焦残疾、失能老年人照护服务需求，发展长期照护和认知障碍老年人照护服务，增加护理型床位供给，到2029年底，公办养老机构护理型床位占比达到70%以上。完善社区养老服务功能，发展医养结合，强化医疗卫生与养老服务的政策衔接、资源共享和服务融合。发展农村互助性养老服务，将发展农村养老服务作为实施乡村振兴战略的重要内容，将农村养老服务设施纳入乡镇级国土空间规划或村庄规划。加强农村养老大院（农村互助养老站点）建设。探索设立村级“农村养老服务管家”等相关助老岗位，为老年人链接资源，提供服务。同时，进一步加强和改进养老服务综合监管，提升养老服务标准化、规范化水平。

### （三）健全养老服务事业产业发展三方协同机制

针对目前养老服务协同发展机制中政府包办过多，社会力量参与渠道不畅，普惠性供给不足等问题，进一步明确养老事业产业发展政府、市场、社会的责任分工和功能定位，强调发挥政府主导作用、发挥市场配置资源作用、发挥社会参与作用。

重点改革措施是：一是政府发挥主导作用，强化对养老服务的规划引导、政策支持、组织保障、监督管理，扩大普惠性、基础性、兜底性养老服务供给，包括优化民办养老机构发展补助政策举措、强化对普惠型养老机构支持力度、动态调整基本养老服务目录清单、建立完善老年人能力综合评估机制，这些都是政府在统筹养老服务发展方面的重要举措。二是充分激发市场活力。落实养老服务土地支持、财税扶持和医养结合相关政策，建立健全土地使用、投融资、费用减免、人才培养等政策，引导鼓励国有资本进入养老行业，大力培育扶持品牌发展。三是积极引导社会参与。建立健全以社区为平台，社会组织为载体，社会工作专业人员、志愿者、社区公益慈善资源为支撑的社会化养老服务机制，有效凝聚基层社会资源助力养老服务。通过发展吉林特色的养老服务，比如探索建立养老服务“时间储蓄管理制度”、畅通老年人法律援助渠道、支持社会力量举办老年大学、健全就业再就业机制等举措，既让老年人可以发挥自身作用，又能实现老有所为与老有所养相结合。

### （四）加强发展要素保障

在国家文件明确的五要素保障基础上，结合我省养老服务深化改革的着力点，细化出台我省设施、财税、人才、金融、科技、信息等要素保障。

在落实养老服务设施配建方面。落实“四同步”要求，确保新建住宅小区按照标准配建养老服务设施。盘活利用存量资源，扩大兜底性、普惠性养老服务设施供给。

在加强财税政策支持方面。明确基本养老服务支出保证。省级财政统一设立养老服务高质量发展专项资金，支持养老服务的发展需要。探索建立互助共济、责任共担的筹资机制，有效整合相关政策，统筹推进长期护理保险体系建设。

在加强养老服务人才队伍建设方面。畅通养老服务专业技术人员职称申报评审渠道。指导养老服务机构完善内部薪酬分配方法，向基层一线工作人员倾斜。开展养老护理员、老年人能力评估师等专业从业人员职业技能培训，对符合条件的给予培训补贴。

在大力发展养老金融方面。鼓励银行机构加大对养老服务机构的信贷支持力度，创新信贷产品和服务模式。健全行业部门梳理、金融管理部门推送、金融机构对接支持工作机制，促进银企高效互动。引导符合条件的国有融资担保机构纳入政府性融资担保机构名单，提升对养老服务小微企业服务能力。

在加强养老科技赋能和信息化建设方面。加强老年产品研发，培育我省适老化产品企业，促进智慧健康养老产品和服务推广应用。统筹开展全国人口普查、抽样调查等工作，依托全国统一的养老服务信息平台，形成养老服务机构组织信息基本数据集和养老从业人员基本数据集。指导各地建设区域养老服务信息平台，促进养老服务供需精准对接。

### 三、政策亮点与创新之处

该政策在多个方面展现出亮点与创新。在三级养老服务网络优化升级方面，首次明确强调县、乡、村”三级养老服务网络建设的功能定位和目标任务，为未来一个阶段养老服务设施高质量发展提供了有力指引。在构建居家社区机构养老融合发展模式方面，提出“养老机构分类改革升级”，明确了三类机构的改革方向，在重点满足失能、失智等老年人群体照护服务需求的基础上，进一步拓展普惠养老服务内容和供给范围，解决了长期以来机构养老改革怎么改、改什么的问题。通过机构与社区的资源共享，实现养老服务的多元化和便捷化，让老年人能够在熟悉的社区环境中享受到全方位的养老服务。在健全养老服务事业产业发展三方协同机制方面，强调通过政府、企业、家庭、社会共同参与，实现服务供给的提质扩面和连续性，满足老年人多样化的养老需求。《若干措施》还注重营造良好发展环境，通过完善养老服务发展要素保障机制、引入社会力量参与等措施，为养老服务发展创造公平客观的有利条件，促使养老服务主体更加注重服务质量，以满足老年人的需求为导向，不断改进服务，提高服务水平，从而起到畅通养老服务市场进出机制、规范市场秩序的作用。

《若干措施》的出台和落地，有利于形成全省各地、各部门对构建养老服务体系主要目标、重点任务、方法路径的共识。有利于树立问题导向和目标导向，集中配置优势资源解决重点领域突出问题。有利于进一步丰富养老服务供给主体，保障养老服务的可持续性和可及性。有利于营造全社会关爱老年人的良好氛围，构建养老、孝老、敬老的社会环境，提高社会对养老服务的重视程度，增强老年人的幸福感和获得感。

政策文件：[吉林省民政厅等 26 部门关于印发《关于深化养老服务改革发展的若干措施》的通知](#)