

中共山东省委山东省人民政府 关于深化养老服务改革发展的实施意见

(2025年11月24日)

为全面落实《中共中央、国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，加快推进养老服务高质量发展，现结合山东实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

坚持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和二十届历次全会精神，深入落实习近平总书记视察山东重要讲话精神和对山东工作的重要指示要求，坚定扛牢“走在前、挑大梁”使命担当，加快构建“政府有为、市场有效、社会有情、家庭有爱”的养老服务高质量发展工作体系，奋力谱写中国式现代化山东篇章。到2029年，健全养老事业和产业协同发展政策机制，以失能失智老年人照护为重点，分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的三级养老服务网络基本建成，养老服务更加适宜、多样、智能、安全。

二、充分发挥养老服务事业发展政府主导作用

(一) 完善养老服务政策制度。推动修订《山东省养老服务条例》。在乡村振兴片区内，依托各类要素资源优势，探索建立统筹农村养老服务资源制度，推动设施统建共用、资源整合共享、服务便捷优质。细化落实长期护理保险制度，

规范统一长期护理保险服务项目，推动更多城市将康复辅助器具租赁费纳入长期护理保险支付范围。建立健全养老机构分类管理制度，优先发展兜底保障型和普惠支持型养老机构，2029 年年底前，普惠支持型养老机构占比达到 65%以上。拓宽养老服务技能人才职业发展通道，支持高技能人才参加相关职称评审和职业资格考试，鼓励相关专业技术人员参加职业技能等级认定，建立健全技能人才与专业技术人员职业转换通道，构建与技能等级相衔接的技能岗位评聘制度。有条件的地方力争实现每万名老年人配有养老护理员 15 名。2026 年年底前，全省养老机构取得职业技能等级证书的养老护理员达到 90%以上。有条件的地方可探索在职业院校开展养老服务类专业公费培养试点，毕业后市场化社会化就业。建立健全养老服务统计调查和发布制度。

（二）健全基本养老服务机制。健全基本养老服务清单制度，优化项目储备、动态调整、落实效果评价和定期发布等机制。加强县域养老服务体系建设，以县级综合养老服务管理平台、乡镇（街道）区域养老服务中心、村（社区）养老服务设施站点为依托，建设覆盖城乡的三级养老服务网络，2029 年年底前，县（市、区）建成比例达到 80%以上。统筹老年人能力评估、残疾分类和分级评估、长期护理保险失能等级评估等相关评估制度和标准，推进各类评估结果互认共享，各部门按需使用，深入推动一次评估、结果共享。探索

“老年父母+残疾子女”家庭共同入住养老机构或其他照护机构服务模式。加强普惠支持型养老机构政策扶持和监督管理，优化运营机制，2029 年年底，每万名老年人建有普惠养老床位 100 张以上。健全支持农村养老服务高质量发展的政策措施，推广“互助性、可持续”服务模式，补齐农村养老服务短板。

（三）深化养老服务监督管理改革。健全养老服务应急管理体系，全面落实安全生产责任制，推动消除养老机构安全风险隐患。推进养老服务领域“综合监管一件事”、“综合查一次”等改革，探索智慧监管、无感监管等新型监管方式。建立健全养老服务行业信用分级分类监管制度，明确分级分类标准及相应监管措施。建立健全养老服务守信联合激励和失信联合惩戒制度。创新家庭养老床位、嵌入式社区养老服务机构、老年助餐、养老社区等领域的监管模式，加强老年用品质量监管。推广实施智慧消防、智慧安防等新技术新科技赋能监管，提升安全管理智能化水平，2026 年年底，市级养老机构消防安全管理中心覆盖率达到 100%。

（四）强化养老服务要素保障。制定省级养老服务设施布局规划编制导则。根据人口老龄化程度和养老服务需求变化，逐步提高养老服务设施用地比例或增加养老服务设施空间安排。鼓励将专业评估后符合条件的闲置公共服务资源改建为养老服务设施，可在五年内实行继续按土地原用途和权

利类型适用过渡期政策，依法依规解决规划调整、土地房产使用性质变更、消防改造和消防审验手续办理等问题。建立健全与经济社会发展水平、财政状况、人口老龄化状况相适应的投入机制，设立养老服务专项资金，强化基本养老服务保障。积极发展养老金融，支持金融机构参与银发经济领域信贷融资，更加精准有效支持合理融资需求。

三、充分发挥养老服务产业发展市场配置资源作用

（五）培育高质量养老服务市场主体。加大国有资本对养老服务的投资布局，支持按市场化原则积极参与普惠养老服务。推动发展壮大民营养老服务市场主体，2029 年年底前，全省民营养老机构达到 2000 家以上。充分发挥省服务业发展引导资金和政府投资基金作用，支持养老重点项目建设。推动养老服务优质项目进入省级现代服务业重点项目库，每年滚动推进一批重点项目。鼓励符合条件的养老服务市场主体“个转企”、“小升规”、“规做精”，2029 年年底前，全省规模以上养老服务企业达到 300 家以上。加强交流合作，持续深化养老服务领域对外开放。

（六）持续优化养老服务供给。新建养老机构护理型床位占比原则上不低于 80%，其中新建公办养老机构护理型床位占比原则上不低于 90%。采取委托运营等方式，支持社会力量参与公办养老机构改革。推动以街道为单位连锁化运营街道区域养老服务中心、嵌入式社区养老服务机构、康复辅

助器具租赁服务站点等养老服务设施，为社区老年人提供专业化服务。持续推进医养结合，支持养老机构、医疗卫生机构立足功能定位，规范开展医养结合服务。总结推广养老床位、医疗床位、家庭养老床位、家庭病床、安宁疗护床位“五床联动”试点做法，推动形成医康养护有序衔接的联动服务机制。2029 年年底，全省养老机构护理型床位、认知障碍照护床位占比分别达到 80%、5%以上，公办养老机构委托运营率达到 70%以上，实行连锁化运营的街道占比达到 50%以上，医养结合机构占比达到 50%以上。

（七）推动养老产业高质量发展。建立定期更新发布养老产业发展政策指南机制，支持有条件的地方按规定设立养老产业投资基金。鼓励企业创新升级老年用品，积极申请纳入《老年用品产品推广目录》。鼓励各市因地制宜打造银发经济产业集群，支持银发经济市场主体申报省绿色低碳高质量发展重点项目，符合条件的予以重点保障。做大做强健康养老产业，2029 年年底，建成健康养老特色产业集群 8 个以上，全省专业化、连锁化、品牌化运营的养老服务机构达到 100 家以上。持续开展养老服务促消费活动，拓展形成多形态新型消费领域。

（八）充分发挥科技创新支撑作用。推进省级智慧养老综合服务平台建设。加强智能传感、信息通信、人工智能等领域关键技术攻关，鼓励符合条件的项目争取养老服务国家

科技重大项目支持。围绕康复辅助器具、智慧健康养老等重点领域，支持省内优势企业和高校院所共建科技创新平台，联合申报省重点研发计划、省自然科学基金等各类科技计划。支持康复辅助器具生产企业与医疗机构、科研机构等搭建省级企业技术中心，提升产业链协同创新能力。2027 年年底，全省智慧养老院达到 150 家以上。

四、充分发挥养老服务社会参与作用

（九）加强基层养老服务资源统筹利用。在基层党组织领导下，积极发挥村（居）民委员会作用，配合加大基层涉老资源整合力度。依托党群服务中心等城乡社区综合服务设施，打造养老服务综合体。因地制宜推进完整社区建设，推动“一老一小”代际融合发展，逐步完善养老服务设施。加强基层老年协会规范化建设。制定完善孵化培育、人才引进等扶持政策，大力发展为老服务的社区社会组织。持续做好国家基本公共卫生服务，依托基层医疗卫生机构做好 65 岁及以上老年人生活自理能力评估、认知障碍初筛等，积极开展健康指导和综合干预。

（十）积极推进互助养老探索创新。大力发展互助性养老服务，支持老年人及其家庭成员与其亲友、邻里等社会成员之间开展互助，满足老年人生活照料、精神慰藉等养老服务需求。鼓励基层党组织、社会组织、志愿服务组织、老年协会等为互助养老提供场地、人员等便利和服务，明确管理

责任。推动制定互助性养老服务清单。探索老人俱乐部、“跨代共居”式机构互助、站点互助等新型互助养老模式。

（十一）鼓励志愿服务深度参与。深入开展“银龄行动”，引导老年人以志愿服务形式积极参与各类活动。扶持培育各类为老志愿服务组织，2029 年年底，各市培育 3 家以上枢纽型为老志愿服务组织。积极开发养老服务志愿服务项目，支持纳入志愿服务项目库。探索采取服务积分、时间储蓄等方式，完善礼遇回馈和信用激励机制。引导自然人、法人和非法人组织通过慈善捐赠等方式支持养老服务。支持设立慈善信托，用于发展养老服务。

（十二）增强老年人权益保障。建立完善涉老婚姻家庭、侵权等矛盾纠纷的预警、排查、调解机制。严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，持续加强养老服务领域非法集资排查整治。健全完善养老机构预收费管理制度和养老服务机构退出机制。落实老年人意定监护制度，加强老年人法律服务，重点做好特殊困难老年人群体的法律援助和司法救助。完善诉讼服务场所的无障碍设施及服务，为便利老年人参与诉讼活动提供保障。

五、充分发挥家庭养老基础性作用

（十三）加强家庭养老服务指导。支持养老服务机构、老年教育机构等开设相关课程，开展养老形势、养老储蓄、健康管理等宣传指导。建立“养老顾问”制度，为老年人提

供养老规划、政策咨询、资源推介等服务，2029 年年底前，设有“养老顾问”的社区达到 50%以上。强化健康生活方式指导，加强老年人健康素养和生活方式监测。鼓励金融机构精准匹配养老金融服务，创新金融产品，满足不同风险偏好人群的个性化养老需求。

（十四）培育孝老敬老社会风尚。鼓励各地结合实际制定孝德美德激励措施，弘扬孝亲敬老中华传统美德。督促赡养人履行赡养义务，将有能力赡养而拒不赡养老年人的违法行为纳入个人社会信用记录。推动解决无监护人的特殊困难老年人监护保障问题。

（十五）巩固提升居家养老服务水平。大力开展健康家庭建设，鼓励和引导家庭成员学习康复护理技能，提高家庭照护能力，支持参加养老护理员等各类职业技能培训。加强家庭养老床位建设，2027 年年底前，全省家庭养老床位达到 10 万张以上。将符合条件的适老化产品纳入消费品以旧换新支持范围，鼓励各地拓展资金渠道，以差异化补贴形式引导居家适老化改造消费。

各级党委和政府要加强组织领导，高度重视养老服务工作。各级各有关部门单位要结合实际，明确工作重点，细化目标任务，抓好工作落实。