

# 西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2024〕58号

## 西安市人民政府办公厅关于印发推进 基本养老服务体系建设的实施方案的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市推进基本养老服务体系建设的实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。



西安市人民政府办公厅  
2024年10月19日

（此件公开发布）

# 西安市推进基本养老服务体系建设实施方案

基本养老服务是指由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的，旨在实现老有所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务，包括物质帮助、照护服务、关爱服务等内容。为推进基本养老服务体系建设，根据国家及我省基本养老服务有关文件精神，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

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二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神，坚持以人民为中心，坚持基础性、普惠性、共担性、系统性原则，坚持有为政府与有效市场相结合，坚持养老事业和养老产业协同发展，坚持发挥政府、社会、市场、家庭四方作用，积极构建群众买得到、买得起、用得好的养老服务供给，持续提升养老服务的专业性、便利性、可及性，加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感。

到2025年底，建立健全与国家中心城市定位相适应的基本养老服务体系，基本养老服务清单制度不断完善。“一社区一站点、一街道一中心、一区县一院”的三级养老服务设施网络基本建成，城市嵌入式养老服务网络全面覆盖，居家社区养老服务规

范化、标准化进一步提升，家庭养老得到有力支撑，基本养老服务供给能力明显增强。特困老年人供养得到有效保障，经济困难家庭、计划生育特殊家庭、残疾、重点优抚对象等老年人基本养老服务底线兜牢，面向全体老年人的基本养老服务产品更加丰富、服务水平明显提高。

## 二、健全基本养老服务清单制度

（一）制定落实基本养老服务清单。对照《陕西省基本养老服务清单》服务项目，结合我市实际，制定并发布《西安市基本养老服务清单》，从2024年起全面执行。各区县（开发区）可制定并发布本地区基本养老服务清单，内容应包含市级清单中的服务项目，且覆盖范围和实现程度不低于市级要求。（市民政局、市卫生健康委、市发改委、市医疗保障局等按职责分工负责，各区县政府、西咸新区及各开发区管委会落实，以下均需各区县政府、西咸新区及各开发区管委会落实，不再列出）

（二）建立清单动态调整机制。市级有关部门要根据国家及省级清单调整情况、我市经济社会发展水平和财力状况等因素，适时对市级清单中明确的项目、对象、内容等提出动态调整建议，由市民政局会同相关部门修订完善，按程序报批后以部门名义印发实施。（市民政局、市卫生健康委、市发改委、市医疗保障局、市财政局等按职责分工负责）

（三）合理设立基本养老服务项目。坚持尽力而为、量力而行，以家庭尽责为基础，聚焦老年人面临家庭和个人难以应对的

失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需要，确定基本养老服务项目。具体项目为：物质帮助类，主要是为老年人提供养老金、救助金、补贴等各类现金和实物保障；照护服务类，主要是通过政府主导建设的养老服务设施，或者以政府购买服务等方式，为失能、高龄等老年人提供基础性照护服务；关爱服务类，主要是面向经济困难和其他特殊困难的老年人，提供探访关爱、健康管理、法律援助等相关的支持服务。（市民政局、市卫生健康委、市发改委、市医疗保障局等按职责分工负责）

### 三、优化基本养老服务设施供给

（四）发挥公办养老机构基础性作用。持续推进区县（开发区）公办示范性养老院建设，护理型床位占比不低于70%。到2025年底，每个区县（开发区）建有一所以失能失智老人照护为主的公办示范性养老院，实现辖区内有集中供养需求的特困人员“应住尽住”，经济困难家庭、计划生育特殊家庭、残疾、重点优抚对象等重点保障对象优先、低偿入住，空余床位向社会老年人提供普惠型养老服务。（市民政局、市资源规划局、市住建局、市发改委、市卫生健康委、市退役军人局、市残联等按职责分工负责）

（五）推进街道（镇）综合养老服务中心建设运营。从2024年起，利用三年时间，实现全市街道（镇）综合养老服务中心覆盖率达到80%，为老年人提供全托、日托、助餐、上门服务等综合性养老服务。通过政策引导、免费或低偿提供资源，引导公益

性社会服务机构或经营性市场主体，采取“中心带站点”运营模式，辐射带动辖区社区养老服务站运行。（市民政局、市发改委、市资源规划局、市住建局按职责分工负责）

（六）加强社区养老服务设施建设。根据《西安市城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》安排部署，因地制宜、积极稳妥推进社区嵌入式养老服务设施建设，2024—2026年，在完成110个国家试点项目、90个市级试点项目建设任务基础上，再建设156个社区养老服务站。社区养老服务站要以老年人需求为导向，开展生活照料、基础照护、健康管理、精神慰藉、委托代办等居家养老上门服务。（市民政局、市发改委、市资源规划局、市住建局按职责分工负责）

（七）支持社会力量提供基本养老服务。享受政府划拨土地、无偿提供房屋、床位建设补助等支持政策的社会办养老机构，应当按照协议设置提供基本养老服务的全托床位。提升国有企业对养老服务体系建设的支撑能力，鼓励国有企业承接公办养老机构、新建小区配建等公办（建）养老服务设施运营管理，强化国有企业在基本养老服务领域的有效供给。国有企业参与基本养老服务供给的，按照国家、我省和我市规定享受税收、行政事业性收费、水电气价格、资金资助等各类优惠扶持政策，并在年度业绩考核中给予支持。（市民政局、市发改委、市国资委、市财政局等按职责分工负责）

#### **四、提升基本养老服务质量**

（八）加强养老机构服务质量建设。开展养老机构标准化试

点创建工作，到 2025 年底全市养老机构全部达到《养老机构服务质量基本规范》和《养老机构服务安全基本规范》国家标准。每年开展养老机构星级评定工作，到 2025 年底实现三星级以上机构占比达到 60%。（市民政局、市市场监管局按职责分工负责）

（九）开展老年认知障碍照护服务。以社区为单位，每年开展老年认知障碍的宣传科普、筛查及早期干预等工作，营造积极预防老年认知障碍的社会氛围。支持养老机构通过新建、改造等方式，设立以收住认知障碍老年人为主的照护专区。2024 年重点推进新城区、蓝田县、周至县认知障碍机构建设。（市民政局、市卫生健康委、市委社会部等按职责分工负责）

（十）提高医养结合服务水平。实施社区医养结合能力提升行动，到 2025 年底，累计建设 100 家社区医养结合服务中心，综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构获评老年友善医疗机构比例达到 80%以上，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到 60%以上，三级中医医院设置康复科比例达到 85%。全面推广家庭病床服务，做好失能、高龄、残疾等特殊困难老年人家庭医生签约和 65 岁及以上老年人健康管理服务工作，老年心理关爱项目点覆盖所有区县（开发区）。（市卫生健康委、市民政局按职责分工负责）

（十一）积极稳妥发展社区老年助餐服务。制定我市发展老年助餐的政策措施。支持养老服务机构、机关企事业单位食堂、餐饮企业、物业服务企业等主体，就近就便提供老年助餐服务。

开展农村邻里互助老年助餐服务试点，形成试点典型案例并适时推广。2024—2025年，全市每年建设100个以社区食堂、邻里互助老年助餐点等为主要形式的老年助餐服务设施，并给予相应补助支持。（市民政局、市商务局、市市场监管局、市农业农村局、市财政局按职责分工负责）

（十二）大力开展居家养老上门服务。对特殊困难老年人开展探访关爱服务和居家适老化改造，到2024年底，全市特殊困难老年人月探访率达到100%；到2025年底，特殊困难老年人家庭居家适老化改造“应改尽改”。通过政府购买服务等方式，在全市范围内开展老年人助浴服务试点工作，重点解决失能、高龄老年人“洗澡难”问题。（市民政局、市委社会部按职责分工负责）

（十三）支持家庭更好承担养老功能。落实老年人患病住院治疗期间子女护理假政策、独生子女父母陪护假制度。开展失能老年人家庭成员照护培训，2024—2025年，完成培训5000人次。探索建立居家社区紧急救援系统，为空巢、独居老年人配备智能终端，防范老年人意外风险发生。鼓励发展康复辅助器具社区租赁服务。（市人社局、市民政局、市卫生健康委、市委社会部按职责分工负责）

## 五、促进基本养老服务公平、便利、规范

（十四）完善养老服务相关评估制度。加强老年人家庭经济状况评估，评估结果作为经济困难老年人享受基本养老服务的依

据。推行全市统一的老年人能力评估办法，开展入住养老机构第三方评估工作，对入住老年人身心状况开展测评，加强认知障碍老年人照护服务需求评估，评估结果作为养老机构提供分级照护服务及收费的依据。（市民政局、市人社局、市卫生健康委、市医疗保障局负责）

（十五）开展养老服务信息化建设。根据《民政部 国家数据局关于组织开展国家基本养老服务综合平台试点的通知》（民函〔2024〕5号），完善西安市养老服务信息平台“一中心、三平台、九服务”模块功能。到2025年底，实现市级各部门涉老保障、服务、信用、财产等基础信息互联互通，初步建立基本养老服务数据库。在全市开展智慧养老院建设试点。（市民政局、市公安局、市人社局、市医疗保障局、市数据局、市卫生健康委按职责分工负责）

（十六）补齐农村养老服务短板。实施敬老院改造提升工程，完善失能照护设备配置，空余床位面向社会开放。全面摸排农村互助幸福院的建设运营状况，建立台账、分类处置，科学合理规划建设农村互助幸福院。到2025年底，敬老院护理型床位占比达到70%，农村互助幸福院运营能力显著提升，基本满足农村老年人“养老不离村”需求。（市发改委、市民政局、市卫生健康委、市农业农村局按职责分工负责）

（十七）加强基本养老服务质量监管。将基本养老服务供给情况纳入区县（开发区）养老服务综合评价指标体系，定期对评

价结果进行通报。开展养老机构消防安全治本攻坚三年行动，到2026年底，全市所有养老机构符合消防安全要求。建立养老服务跨部门协同监管机制，制定出台养老服务机构预付费管理相关措施，防范化解养老服务领域非法集资与诈骗风险。（市民政局、市住建局、市卫生健康委、市资源规划局、市应急管理局、市市场监管局、市公安局、市消防救援支队按职责分工负责）

## 六、加强基本养老服务保障

（十八）加强基本养老服务统计调查工作。建立老年人状况统计调查和发布制度，每年发布全市老年人口状况主要数据。开展基本养老服务统计监测工作，定期发布基本养老服务统计数据。（市统计局、市公安局、市民政局、市卫生健康委按职责分工负责）

（十九）加强养老服务设施布局规划。编制并落实市、区县两级养老服务设施布局专项规划，并纳入国土空间总体规划和详细规划。健全完善新建城区和居住区配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用机制，配建养老设施建成后，建设单位应按规定将其移交区县（开发区）民政部门，优先用于提供基本养老服务。（市资源规划局、市住建局、市发改委、市民政局按职责分工负责）

（二十）加强养老服务财力投入保障。市、区县两级财政要将基本养老服务经费列入预算，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。落实发展养老服务优惠扶持

政策，通过提供场地、减免租金、运营补贴、“以奖代补”、金融支持等措施，降低提供基本养老服务机构的运营成本。用好市级推进养老服务高质量发展专项资金，每年组织对各级养老服务资金使用情况进行专项检查和绩效评估。（市财政局、市民政局、市委金融办按职责分工负责）

（二十一）加强养老服务人才队伍建设。制定养老服务人才队伍建设工作措施，完善养老服务人才招聘、培训、激励等机制，建立养老护理员综合评价标准体系。完善养老服务技能人才职业技能等级制度。持续举办养老从业人员培训和职业技能竞赛。健全完善养老护理员入职、岗位补贴制度。开展养老护理员关爱活动，大力宣传养老服务人才先进事迹和职业精神。将高技能养老服务人才纳入全市人才目录。推动每千名老年人配备社会工作者人数达到 1.2 人以上。（市人社局、市教育局、市民政局、市财政局、市委宣传部、市委社会部按职责分工负责）

（二十二）做好长期护理保险工作。按照国家长期护理保险制度要求，围绕长期护理保险参保缴费、待遇支付、等级评定和费用结算等重点内容，探索设计我市长期护理保险制度体系，适时做好我市长期护理保险启动工作。（市医疗保障局、市民政局、市财政局按职责分工负责）

（二十三）加强基本养老服务组织领导。各级要切实加强对基本养老服务体系建设的领导，发挥市、区县两级老龄工作委员会统筹协调作用，研究部署并推动解决基本养老服务体系建设工

作中的重大问题。市级各有关部门要按照职责分工，明确工作措施和进度安排。各区县政府（开发区管委会）要切实履行主体责任，加强基本养老服务供给、保障和监管。将基本养老服务重点工作纳入各级年度目标责任考核，定期监督检查。充分利用各类媒体，加强对养老服务重点工作和养老政策的宣传解读。（市民政局、市委组织部、市委宣传部按职责分工负责）

附件：市级各部门重点任务分解表

## 附件

### 市级各部门重点任务分解表

牵头单位	序号	任务内容	完成时限	配合单位
市民政局	1	全面执行《西安市基本养老服务清单》并适时对市级清单中明确的项目、对象、内容等提出动态调整建议，会同相关部门修订完善，按程序报批后以部门名义印发实施。	持续性工作	市发改委、市教育局、市人社局、市财政局、市卫生健康委、市医疗保障局、市文化旅游局、市司法局、市交通局、市退役军人局、市公安局、市残联
	2	持续推进区县（开发区）公办示范性养老院建设，护理型床位占比不低于70%，到2025年底，每个区县（开发区）建有一所失能失智人员照护为主的公办示范性养老院。	2025年	市资源规划局、市住建局、市发改委
	3	到2026年，全市街道（镇）综合养老服务中心覆盖率达到80%，为老年人提供全托、日托、助餐、上门服务等综合性养老服务。	2026年	市发改委、市资源规划局、市住建局
	4	到2026年，建设156个社区养老服务站，开展生活照料、基础照护、健康管理、精神慰藉、委托代办等居家养老上门服务。	2026年	市发改委、市资源规划局、市住建局
	5	开展养老机构标准化试点创建工作，到2025年底全市养老机构全部符合《养老机构服务质量基本规范》和《养老机构服务安全基本规范》国家标准。	2025年	市市场监管局
	6	每年开展养老机构星级评定工作，到2025年底实现三星级以上机构占比达到60%。	2025年	/
	7	支持养老机构通过新建、改造等方式，设立以收住认知障碍老年人为主的照护专区。以社区为单位，每年开展老年认知障碍的宣传科普、筛查及早期干预等工作。	持续性工作	市卫生健康委、市委社会部
	8	制定我市发展老年助餐的政策措施。2024—2025年，全市每年建设100个以社区食堂、邻里互助老年助餐点等为主要形式的老年助餐服务设施。	2024年	市商务局、市市场监管局、市财政局
	9	对特殊困难老年人开展探访关爱服务，特殊困难老年人月探访率达到100%。	2024年	市委社会部
	10	对特殊困难老年人开展居家适老化改造，特殊困难老年人家庭居家适老化改造“应改尽改”。	2024年	市委社会部
	11	在全市范围内开展老年人助浴服务试点工作，重点解决失能、高龄老年人“洗澡难”问题。	2025年	市委社会部

牵头单位	序号	任务内容	完成时限	配合单位
市民政局	12	开展失能老年人家庭成员照护培训，2024—2025年，完成培训5000人次。	2025年	市人社局
	13	探索建立居家社区紧急救援系统。鼓励发展康复辅助器具社区租赁服务。	持续性工作	市委社会部
	14	推行全市统一的老年人能力评估办法。加强老年人家庭经济状况评估。	持续性工作	市人社局、市卫生健康委、市医疗保障局
	15	完善西安市养老服务信息平台“一中心、三平台、九服务”功能模块。	2025年	市公安局、市人社局、市医疗保障局、市数据局、市卫生健康委
	16	实施敬老院改造提升工程，完善失能照护设备配置，空余床位面向社会开放，敬老院护理型床位占比达到70%。	2025年	市发改委、市卫生健康委、市农业农村局
	17	科学合理规划建设农村互助幸福院，实现农村互助幸福院运营能力显著提升。	2025年	市发改委、市卫生健康委、市农业农村局
	18	开展养老机构消防安全治本攻坚三年行动，实现全市所有养老机构符合消防安全要求。	2026年	市住建局、市卫生健康委、市资源规划局、市应急管理局、市市场监管局、市公安局、市消防救援支队
	19	制定出台养老服务机构预付费管理相关措施，防范化解养老服务领域非法集资与诈骗风险。	2025年	市市场监管局、市公安局
	20	制定养老服务人才队伍建设工作措施，建立养老护理员综合评价标准体系。举办养老从业人员培训和职业技能竞赛。开展养老护理员关爱活动，大力宣传养老服务人才先进事迹和职业精神。	持续性工作	市人社局、市委宣传部
	21	推动每千名老年人配备社会工作者人数达到1.2人以上。	2025年	市委社会部
	22	编制养老服务设施布局专项规划。	持续性工作	市资源规划局
23	每年组织对各级养老服务资金使用情况专项检查和绩效评估。	持续性工作	市财政局	
市国资委	24	对国有企业参与基本养老服务供给的，在年度业绩考核中给予支持。	持续性工作	市发改委、市财政局、市民政局

牵头单位	序号	任务内容	完成时限	配合单位
市卫生健康委	25	实施社区医养结合能力提升行动，到 2025 年底，累计建设 100 家社区医养结合服务中心。	2025 年	市民政局
	26	全市 80% 以上的综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构成为老年友善医疗机构。	2025 年	/
	27	全市二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到 60% 以上。全市三级中医医院设置康复科比例达到 85%。	2025 年	/
	28	全面推广家庭病床服务，做好失能、高龄、残疾等特殊困难老年人家庭医生签约和 65 岁及以上老年人健康管理服务，老年心理关爱项目点覆盖所有区县（开发区）。	持续性工作	市民政局、市财政局
市人社局	29	推动老年人患病住院治疗期间子女护理假政策。	持续性工作	市民政局、市卫生健康委
	30	实施新八级工职业技能等级制度。	持续性工作	市民政局、市教育局、市财政局
市医疗保障局	31	按照国家长期护理保险制度要求，探索设计我市长期护理保险制度体系，适时做好我市长期护理保险启动工作。	2024 年	市民政局、市卫生健康委、市财政局
市资源规划局	32	将养老服务设施布局专项规划纳入国土空间总体规划和详细规划。健全完善新建城区和居住区配套养老服务设施工作机制。	持续性工作	市住建局、市民政局
市住建局	33	健全完善新建城区和居住区配套养老服务设施工作机制。设施建成后，由建设单位按照土地出让合同、规划条件书约定，将设施移交区县（开发区）民政部门。	持续性工作	市民政局、市资源规划局
市财政局	34	将基本养老服务经费列入市级财政预算，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。	持续性工作	市民政局
市市场监管局	35	开展养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民价格政策落实情况检查。	持续性工作	市发改委、市民政局
市统计局	36	建立老年人状况统计调查和发布制度，每年发布全市老年人口状况主要数据。开展基本养老服务统计监测工作，定期发布基本养老服务统计数据。	持续性工作	市公安局、市民政局、市卫生健康委
市委组织部	37	将基本养老服务重点工作纳入各级年度目标责任考核，定期监督检查。	2025 年	市人社局、市民政局
	38	将高技能养老服务人才纳入全市人才目录。	2024 年	市人社局、市民政局



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

---

西安市人民政府办公厅

2024年10月22日印发

---