

益阳市健康养老产业“十四五”发展规划

益阳市民政局

2021 年 12 月

目 录

第一章 规划背景	4
第一节 “十三五”时期的主要成就	4
（一）居家社区养老改革试点走在全国前列	5
（二）老年人福利服务水平大幅提高	6
（三）养老服务供给进一步夯实	6
（四）康养产业发展基础有效提升	8
（五）养老服务督查监管机制进一步健全	9
第二节 “十四五”面临的形势与挑战	10
（一）养老服务刚性需求增大	10
（二）老人福利保障及服务体系建设尚不完善	11
（三）养老政策支持亟待增强	11
（四）康养产业发展基础需要夯实	12
第三节 发展机遇	12
（一）新时代发展提出新要求	13
（二）康养产业布局思路逐步优化	13
（三）生态地理区位优势极具潜力	14
（四）康旅文医药食品资源丰富	14
（五）专业人才培养发展潜力大	15
第二章 指导思想、基本原则和发展目标	16
第一节 指导思想	16

第二节 基本原则·····	17
第三节 发展目标·····	18
（一）构建居家社区机构相协调、医养康养相融合的养老服务体系·····	18
（二）以品牌培育推进产业集聚发展·····	19
（三）开发精细化的益阳特色康养产品线·····	20
（四）形成优势显著特点鲜明的健康养老产业空间布局·····	20
（五）倡导人文健康养老和积极老龄化理念·····	21
第三章 主要任务·····	22
第一节 健全以失能老人为重点的养老服务体系·····	22
（一）建立老年人需求评估制度·····	22
（二）完善基本养老服务项目清单·····	23
（三）健全老年人福利保障制度·····	24
（四）全面构建居家社区“15 分钟养老服务圈”·····	24
（五）聚焦增强养老机构质量建设·····	26
（六）统筹发展社区养老服务·····	27
（七）加快推进农村养老服务改革创新·····	27
（八）加强互助养老及志愿服务体系建设·····	28
（九）推进教育宣传引导正向消费行为·····	28
第二节 打造医养融合健康服务体系·····	29
（一）加强老年人健康管理服务和老年友好社区建设·····	29
（二）改善老年人就医服务·····	30
（三）深入推进医养结合工作·····	230

(四) 发展中医药康养服务·····	31
第三节 加快康养产业市场和产品开发·····	33
(一) 加快构建“一区二带一基地”发展新格局·····	34
(二) 深入打造智慧康养先行示范区·····	35
(三) 积极开发本土文化旅游康养品牌·····	37
(四) 综合研制适老化家装及老龄用品·····	38
(五) 大力培育本土康养龙头品牌企业·····	38
(六) 精心打造健康养老服务业人才培养基地·····	39
(七) 加快健康养老产业信息化发展·····	40
(八) 深入开拓老年人教育文化产业·····	41
(九) 积极开发老龄人力资源价值·····	41
第四章 支撑体系建设·····	42
(一) 完善健康养老产业扶持政策·····	42
(二) 加快养老服务业人才培养体系建设·····	42
(三) 全面推进监管制度建设·····	43
(四) 积极打造智慧养老平台·····	44
第五章 保障措施·····	45
(一) 完善组织领导，统筹协调多方主体力量·····	45
(二) 拓宽筹资渠道，构建立体化筹资体系·····	46
(三) 引入金融要素，提升外部支持环境·····	46
(四) 争取先行先试政策，探索康养产业本土经验·····	47
(五) 推广“大健康”理念，营造康养产业发展环境·····	48
(六) 加大招商引资力度，提升康养企业核心竞争力·····	48

为积极应对益阳市人口老龄化,加快推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系,发展产业化、集群化、个性化的新型健康养老服务业,根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》及中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《湖南省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《湖南省关于推进养老服务高质量发展的实施意见》《湖南省“十四五”民政事业发展规划》《益阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》制定本规划。

第一章 规划背景

第一节 “十三五”时期的主要成就

“十三五”期间,益阳市认真贯彻落实《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《“十三五”湖南省老龄事业发展和养老体系建设规划》和《益阳市“十三五”民政事业发展规划》,紧紧围绕党中央国务院、省委省政府、市委市政府的决策部署和“五个老有”工作目标,通过推行“政府保障基本、社会增加供给、市场满足需求”为核心的一系列改革和创新,初步建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的

功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，为益阳市“十四五”时期健康养老产业发展提供了坚实的基础。

（一）居家社区养老改革试点走在全国前列。市委市政府将养老服务事业作为重大民生工程优先发展，优化顶层设计，强化政策引领。先后出台《关于加快推进养老服务业发展的实施意见》、《益阳市中心城区养老设施专项规划（2017-2035 年）》等 30 多项养老政策。作为全国第三批居家和社区养老服务改革试点城市，益阳市成立了市级居家社区改革领导小组，出台《益阳市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》，并配套“1+7”支持性政策文件，在全国 36 个试点城市中荣获第二、“优秀”等次。积极探索“互联网+居家和社区养老”服务模式和智能养老技术应用。坚持农村养老服务发展与乡村振兴、精准扶贫相结合，利用覆盖全市所有行政村的“益村”智慧乡村综合服务平台，通过发挥平台窗口作用，推进农村养老服务信息化、智能化发展。依托试点改革成果进一步创建湖南省居家社区养老孵化中心，搭建省级经验交流与展示平台。

养老服务业扶持政策进一步优化。通过政策设计，明确市、县两级财政安排专门资金和分配本级福利彩票公益金 50%以上用于支持养老服务业发展。建立了养老机构在收入、土地、水电等方面的税费优惠政策。明确通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保等方式引导信贷资金、保险资金和社会资金投向养老

服务业，有效夯实了政府资金投入力度和激发社会资本进入养老事业积极性。强化政府财政对养老服务发展的保障水平；引导社会资本发起设立益阳“大健康产业发展基金”，帮助破解产业发展中资金瓶颈。注重养老服务人才培养、培训，积极落实养老护理员培训补贴，探索相关人才贴息贷款政策。引导企业捐赠，鼓励养老领域公益慈善事业发展。

（二）老年人福利服务水平大幅提高。益阳市建立了高龄补贴、基本养老服务补贴、特困人员住院护理保险等制度。全市有 203 名百岁老人享受了长寿保健金；补贴标准 400 元/月/人；3.6 万人享受基本养老购买服务补贴，补贴范围为 65 岁以上家庭经济困难且生活难以自理的老年人，补贴标准为 20-30 元/月/人；150 余所养老机构购买机构责任险，1 万余人购买了特困人员住院护理险。全市已于 2018 年建成 92 个“一门受理、协同办理”窗口或平台，完成率 100%。在益阳市安定医院（五医院）老年康复中心、康雅医院老年康复科开展“家庭病床”照护补贴试点工作，采用“医保日包干支付模式”，补贴标准为前三个月 100 元/天，三个月以后 60 元/天。

（三）养老服务供给进一步夯实。益阳市瞄准居家养老、社区养老和机构养老的需求导向和薄弱环节，强化养老服务供给体系建设。全市共有各类养老床位 34876 张，比 2015 年新增 17987 张；每千名老人平均拥有养老床位达 40.6 张，超额实现

“十三五”养老床位数达到每千名老年人 35 张的目标。已建成 1 所市级公办医养结合机构、6 所县级公办养老福利机构、119 所乡镇敬老院，总床位数达 12067 张；全市民办养老机构新增 35 所，总数达 65 所，占全省民办养老机构总数的 15 %左右；养老床位达到 8700 张，占全市养老床位总数的 25%；建成城乡居家和社区养老服务设施 799 个，推进建设了 261 个居家和社区养老服务设施；打造市、县两级养老服务综合体（居家和社区养老服务运营指导中心）3 个，设立了适老化体验中心、居家养老场景和老年用品和康复辅助器具展示推广中心；建设示范型社区小型养老机构 8 个、社区日间照料中心 23 个、村（社区）居家养老服务点 230 个；指导 33 个乡镇敬老院和 19 个民办养老机构内部设立居家和社区养老服务工作部；建成 1 个市级和 2 个区级养老服务监管平台。

推进医养融合。全市现有老年医疗服务类医院 32 家、床位 6726 张。2019 年建成了覆盖全市智慧医疗平台，实现市县乡村分级医疗对接。通过家庭医生签约、慢性疾病管理、远程诊疗等，便利人民群众看病治病。智慧医疗项目已在 30 家二级以上医疗机构全面实施，民营三甲医院康雅集团依托自建社区医养服务中心，医院专家通过视频为老人实时会诊，并用手机 APP 连接穿戴设备，及时监测居家老人的健康状况。分层次制定居家和社区医养政策，出台了《关于推进医疗卫生与养老服务相

结合的实施意见》，推进家庭医生服务，全市城乡 65 岁以上老年人家庭的服务签约率超过 90%，定期提供健康管理。引导社区养老机构和医疗机构通过服务合作、合并发展、开辟绿色通道等方式，为居家老人提供全面医疗保障服务，全市居家和社区养老服务机构与医疗卫生机构签约服务率达到 50%以上。

（四）康养产业发展基础有效提升。近年来，益阳市利用“康养文旅”资源和地理区位优势，努力促进养老与医疗、旅游、文体、食品、互联网等产业和技术的融合，探索养老产业新业态。加入黑龙江省天鹅颐养联盟，探索田园养老等新模式，开展旅居养老合作。爱龄居、重阳养老院等机构积极开展康复辅具研发，洗澡床、适老化器具生产初具规模。康雅集团创新推动了健康养老人才教育培训、老年大学项目。

针对健康养老产业发展，益阳市根据国家《智慧健康养老产业发展行动计划（2017-2020 年）》以及《湖南省人民政府关于促进五大融合加快发展健康产业的意见》（湘政发〔2016〕32 号）《湖南省健康产业发展规划（2016—2020 年）》（湘发改社会〔2016〕975 号）的政策精神，出台《关于促进五大融合加快发展健康产业的实施意见》（益政发〔2017〕17 号），通过政策支持，促进医疗与养老融合，医疗与旅游融合，互联网与健康融合，体育与健身融合，食品与健康融合，发展健康养老、健康旅游、智慧健康、健身休闲、健康食品五大健康养老

产业。已引导扶持社会力量举办养老机构超过 20 家，引导社会力量建设 3 个高端健康养老聚集区。桃花江国家森林公园、安化芙蓉国有林场、市北峰山省级森林公园 2017 年被评为湖南省第一批森林康养示范基地，桃花江国家森林公园 2019 年申报为全国森林康养基地试点建设单位。通过城企联动普惠养老专项行动，已建设包括康雅养生园、赫山区温馨老年公寓、南湖春晓生态健康颐养园等 6 个养老工程。其中，康雅健康产业园依托康雅医院和会龙山自然保护区的环境优势，现已累计投入 22 亿多元，已建成医疗床位 1000 张、养老床位 1000 张，并配套建成国医馆、大药房、基层社区智慧医养服务中心、适老产品体验配送中心、营养膳食中心、职业培训学校、社工服务中心等医养服务项目，初步形成了医疗养老为核心，延伸康复护理、医药、居家和社区养老、健康产品、营养食品、医养人才培养、社工和志愿者服务等全方位全周期医养服务全产业链生态圈。

（五）养老服务督查监管机制进一步健全。市委市政府将养老列入重点民生工程并将养老工作纳入政府考核体系；将养老产业纳入全市重点培育十大产业清单和招商引资重点产业方向。为推进医疗卫生与养老服务融合发展，成立全市医疗养老工作领导小组，设立部门联席会议制度，协调解决发展中重大事项。根据省委省政府要求，将基本养老服务补贴覆盖率纳入

全面建成小康社会考评指标；2018年起将养老服务纳入乡村振兴战略考核范围；2019-2020年将养老服务体系建设的纳入全市真抓实干督查激励机制。2020年11月市人大审议通过市政府提交的《关于全市养老服务体系建设的调查报告》，着力加快推进养老服务业供给侧结构性改革。当前，党委领导、政府主导、部门协调、社会参与的养老服务发展机制运行比较平稳，市、县（区）、乡（街道）、村（社区）四级养老服务体系格局基本形成。全市养老服务领域的督查激励真抓实干工作，被省政府评为优秀，综合排名第一。

第二节 “十四五”面临的形势与挑战

（一）养老服务刚性需求增大。随着益阳市老年人口比重的快速增长，低中龄老人居家养老、高龄老人长期照料服务需求量大。益阳市常住人口为385.2万人，60岁以上老年人口87.3万人，占比22.65%；益阳市为典型的人口流出城市，留守老人、空巢老人比例较高，普惠型养老服务需求将高于全省平均水平。当前，全市失能、半失能老年人约11万人，其中重度失能老年人约0.9万人。预计到2025年底，全市老年人口将超过130万，失能、半失能老年人将增至14.5万人，其中重度失能老年人将增至1.2万人，长期照护服务亟待加大供给能力。同时，随着上世纪50年代、60年代生人进入老年阶段，对健康养老服务的

需求也将更加多元化，消费理念会进一步开放灵活，将需要更为丰富的健康养老服务产品。

（二）老人福利保障及服务体系建设尚不完善。目前全市80-89岁老人有1.64万人，90-99岁老人4.07万人，100岁以上老人有242人，高龄老人数量高于同类城市，但尚未针对他们建立普惠型高龄津贴制度。对失能失智老年人中的中低收入者缺乏财政性护理补贴和政策扶持。现行医保政策中的养老护理费支出与结算衔接不畅，老人的养老消费选择有限。另外，现有针对家庭经济困难老年人的基本养老购买服务补贴标准偏低。

医养结合紧密度不高，许多入住机构老年人仍需要到医院就诊。建设康复院、护理院等专门医养结合机构成本较高，运营难度大，全市医办养、养办医以及嵌入式机构只有15家，安化、大通湖至今没有医养结合机构，远远满足不了需求。医院设置老年医学科（老年病科）难度大，全市19家二级及以上综合医院仅有9家设置老年医学科。

（三）养老政策支持亟待增强。中央和省、市养老政策以原则性、指导性为主，存在地方实际结合偏位，基层操作落实困难的现象。部门存在职责分散、权限壁垒、协调不畅和多头管理问题，严重制约政策“最后一公里”落实。政策迭代升级滞后，民办养老机构的建设补贴和运营补贴标准未进行动态适

时调整，土地使用、金融信贷、水电气消费、机构运营等方面的优惠政策支持力度有限。政府在推进民办养老机构发展中存在资金支持难到位、监管难到位的现象。

(四)康养产业发展基础需要夯实。益阳市 2020 年全市 GDP 为 1853.48 亿元，第一、二、三产业对经济增长的贡献率分别为 15.1%、53.9%、31.0%。全市三次产业结构由上年的 15.6:42.6:41.8 调整为 17.3:42.8:39.9。人均 GDP 为 48117 元（折合 6976 美元），低于全国平均水平，预计到 2025 年将超过 10000 美元。在当前的经济社会条件下，经济基础和财政投入还相对薄弱，针对社会资本进入的扶持政策尤其是金融政策支持还有待加强。此外，健康养老产业投资周期长，回报率偏低，社会资本进入健康养老产业的动力较弱。现阶段益阳市民办养老机构除个别大企业外主要以中小企业为主，较难形成规模化发展。

第三节 发展机遇

从健康产业的经济地位看，近年来发达国家健康产业增加值占 GDP 比重普遍超过 10%。美国健康产业已经成为国民经济重要组成部分，占比达到了 17.6%，瑞士健康产业规模已超过传统的钟表制造业，在 GDP 中的贡献率近 30%，健康产业已经成为世界经济发展的新支撑。二次世界大战以后，发达国家推进社会福利，较快地推动了以养老服务业为代表的社会服务业发展，

从而促成了二战后 20 多年的持续繁荣。另据日本经济产业省的数据，实施介护保险制度后，2013 年日本老龄产业规模约为 129 万亿日元，占当年 GDP 比重约为 27%，逐步发展为支柱产业。本规划中健康养老产业是指以老年人群体为对象，以老年人大健康需求为核心，提供多层次、多类型的健康养老服务与老龄用品的跨部门产业。根据七普数据，2020 年我国老年人口达到 2.64 亿，新一代老年期的老年人对健康养生、乐老享老等需求呈多元发展趋势。在我国老龄化形势日趋严峻、养老服务政策体系日趋完善的背景下，健康养老产业也将成为社会服务业的重要内容，成为推动我国经济产业结构转型、实现现代化高质量发展的重要力量。

（一）新时代发展提出新要求。“十四五”时期是我国全面推进社会主义现代化建设、开启第二个百年奋斗目标新征程的第一个五年。党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，提出了今后一个阶段我国养老发展的方向和目标：实施积极应对人口老龄化国家战略，全面推进健康中国建设，推动养老事业和产业协同发展。新时代养老服务业发展将更加注重需求导向、健康服务、协同发展、跨界融合、科技支撑、质量效益。

（二）康养产业布局思路逐步优化。“十四五”期间，长江

经济带发展、中部地区崛起、粤港澳大湾区建设等国家战略提供了区域发展的新机遇，新技术革命带来产业升级新动力，共建“一带一路”、自贸试验区建设等引领开放新格局，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展创造经济增长新空间，强大内需市场成为高质量发展新支撑，湖南省发展面临巨大机遇、蕴含巨大潜能。益阳市健康养老产业发展目前在全省居领先地位，是全省较早在市级层面提出将“健康产业”打造成为战略性新兴产业的市州之一，并出台了系列政策规范性文件支持产业发展，具备大力发展健康养老产业的政策先发优势。经过各方努力，初步形成“一区二带”空间布局思路，明确了打造全省健康养老产业示范园区，西部山区健康养老产业带和大湖沿岸休闲健康养老产业带的建设方案和实施节点。

（三）生态地理区位优势极具潜力。益阳市作为长株潭城市圈副中心城市和洞庭湖生态经济区中心城市，中心城区距长沙不到 50 公里，构建长沙-益阳“半小时生活圈”和养老服务圈具有可行性，养老服务消费市场潜力巨大。益阳市常年年平均气温 16.1℃~16.9℃，日照 1348 小时~1772 小时，空气质量优良率 95%以上，属于最适合人类繁衍生活的区域之一；益阳市森林覆盖率为 60.09%，是“国家森林城市”。可以发挥自身生态地理优势，打造区域性健康养老基地。

（四）康旅文医药食品资源丰富。益阳市南半部为丘陵山

区，北半部为洞庭湖淤积平原，拥有丰富的山地、丘陵、溶洞、江河、湖泊资源，为旅游资源与养老产业融合发展提供了良好的基础和条件。同时，拥有丰富的农产品资源和中医药资源，盛产无公害粮食、蔬菜，拥有各类中药材 263 科、1277 种，列入国家药典的 248 种，为开发各种健康养老产品提供物质资源。

（五）专业人才培养队伍发展潜力大。近年，益阳市引导益阳医学高等专科学校、益阳职业技术学院与养老机构合作开设老年服务与管理专业，累计招收学员 210 人，并通过依托康雅健康集团设立益阳康雅职业培训学校，持续开展的护理、社会工作等养老人才培训工作取得明显成效，已累计覆盖 1500 余人次。针对养老服务人才总量不足、社会待遇较低，人员队伍在年龄、服务能力、学科背景方面的结构不合理，缺乏高素质、专业化的养老服务人才队伍等问题，近年来，益阳市人社、卫生健康、民政等部门出台政策，鼓励医疗机构的执业医护人员到养老机构轮岗服务，并给予特殊岗位补贴；设立医养人才培养基地，鼓励大中专院校和护理院校毕业生到养老服务机构和社区从事养老服务工作，为医养结合产业高质量发展提供有力的人才支撑。益阳与长沙相邻，可多方位加强与长沙高校在养老人才方面的培养和使用合作，加大“引才引智”力度。

第二章 指导思想、基本原则和发展目标

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，以及习近平总书记系列重要讲话精神，依托湖南省“三高四新”战略、中国共产党湖南省第十二次代表大会会议精神及益阳市“五个益阳”总愿景，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，实施积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，坚持以人民为中心，牢固树立新发展理念，满足老年人多层次、多样化的健康养老服务需求。积极开发老龄人力资源，发展银发经济。推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，培育养老新业态，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的高质量养老服务体系，健全养老服务综合监管制度。聚焦重点领域和关键环节，加快转型发展，培育发展新业态、新模式。建立健全老年社会保障体系、养老服务体系 and 老年健康支撑体系，逐步提升老年人福利水平，保障老年人合法权益，积极开发老龄人力资源，构建养老、孝老、敬老的社会环境，让老年人颐养天年、安享晚年、益寿延年。

第二节 基本原则

以人为本，共建共享。坚持保障和改善老年人民生，逐步增进老年人福祉，大力弘扬孝亲敬老、养老助老优秀传统文化，为老年人健康生活、参与社会发展，社会力量参与健康养老产业发展提供更多更好支持，实现不分年龄、人人共建共享。

政府引导，市场运作。有效发挥政府规划引导、政策引导、制度建设和行业监管作用，充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，完善市场体系，增加市场供给，满足多元需求，提高质量和效率。

深化改革，创新发展。深化健康养老产业相关领域改革，破除体制机制障碍，充分激发社会资本潜力，有效释放人才资源活力。加强管理创新和技术创新，培育创新业态，创新服务模式，提升健康养老服务规范化、专业化水平。

因地制宜，突出特色。结合益阳地方实际，充分发挥比较优势，突出区域特色，培育产业集群，实现特色优势产业跨越发展，着力推进一批具有示范带动效应的大项目、产业集聚区和产业基地建设，培育打造产业发展平台，引领行业快速发展。

产业融合，协调推进。强化人的生命周期全程健康管理理念，由疾病治疗服务为主转向预防保健、治疗和康复、护理并重的健康管理服务，实现养老服务与健康服务有机结合；加快推进养老服务与健康管理、中医养生、健康旅游、老龄用品研发制造等产业融合，实现全产业链发展。

第三节 发展目标

到 2025 年，围绕实现“富饶益阳、创新益阳、开放益阳、绿色益阳、幸福益阳”的美好愿景，瞄准益阳市“东接东融”发展战略目标，深度融入“一带一路”、长江经济带、粤港澳大湾区建设的机遇，打造富有益阳特色的康养产业，助推益阳高质量转型发展和人民高质量生活。“十四五”期间，建立健全老年社会保障体系、养老服务体系 and 老年健康支撑体系，逐步提升老年人福利水平，保障老年人合法权益，积极开发老龄人力资源，构建养老、孝老、敬老的社会环境。构建以满足益阳本地需求为重点，具有长沙养老后花园基地功能的“1+N”益阳康养产业新模式，即 1 个基本养老服务体系，N 个健康养老业态，涵盖“健康+医疗+旅游+文化+体育”为内容的多产业融合发展新业态、新模式、新典范，成为主动“融入长株潭城市群、服务省会城市”，辐射中部地区乃至全国的健康养老示范基地。2025 年，预计全市 GDP 总值增长到 2599.6 亿元，其中健康养老产业贡献值达到 557.7 亿元，占比达到 21.5 %。

（一）构建居家社区机构相协调、医养康养相融合的养老服务体系。以老年人能力筛查评估为基础，以培育发展养老服务专业组织为手段，以繁荣养老服务市场为目的，建立健全老年人养老护理补贴制度、老年人生活状况发布制度、养老服务市场培训机制等，实现养老服务与养老需求的供需精准对接。

构建以失能老人长期照护体系为重点，居家、社区、机构养老服务以及医养融合发展体系，城乡融合发展的基本养老服务制度，形成布局完善、功能互补、统筹衔接的县乡村三级养老服务网络，老年人关爱服务体系日益健全，家庭照料能力明显提升。养老服务业对经济发展的贡献率显著增长，养老服务业加快融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

（二）以品牌培育推进产业集聚发展。引进国内外健康养老领军企业或者鼓励本地企业优化配置进行重组，培育一批竞争力强的企业集团，通过提供优质的健康养老产品和服务打造产业品牌。以医疗康养为核心，延伸康复护理、医药、居家和社区养老、健康产品、营养食品、医养人才培养、社会工作和志愿者服务等全方位、全周期医养服务和全产业链生态圈。积极探索以“健康+养老”“体育+康养”为核心的多产业融合发展新业态、新模式，加快构建和完善健康养老产业链、生态链。推进“健康+养老+医疗”三者有效融合，在医养结合基础上，积极推广中医治未病理念，并融入日常养老生活，为老年人树立健康生活理念，逐步形成中医为主西医为辅，以养生保健、中医调理、身体护理、康复理疗等为核心，具有益阳特色的健康养老新中医产业。推进“健康+养老+旅游”新型养老综合体建设，利用益阳良好的生态环境，整合各区县市旅游资源，协

调发展生态休闲类、养生度假型、候鸟式等健康养老新业态，构建养老大健康产业生态链。

（三）开发精细化的益阳特色康养产品线。结合益阳地理和生态优势条件，开发中药材、茶叶、竹笋等为代表的山区特色产业，研制一系列康养食品、饮料等特色产品，重点打造安化黑茶、桃江竹笋、南县稻虾米等区域特色养生保健品牌。加快森林康养 PPP 项目建设，推进江西省建工集团、中城投集团、北京华录动旅游等大型企业在益阳市森林康养产业品牌建设。开发安化黑茶“千两茶”基地、桃江休闲农业和乡村旅游示范县、赫山区粮食生产标兵县、资阳区渔业健康养殖示范县、沅江国家商品粮生产基地等特色康养产品。

（四）形成优势显著特点鲜明的健康养老产业空间布局。根据行业发展特点、经济社会发展水平、人口老龄化发展趋势、老年分布和养老需求状况，制定益阳市养老服务设施专项规划，夯实“一区二带一基地”发展空间布局。用规划统筹全市养老产业布局，指导建设，推动发展。通过分级分区规划居家、社区、机构养老服务设施，科学定位养老服务产品。科学设定近期、中期、远期养老设施发展目标，对益阳市今后各类养老设施的地理位置、规模大小、床位性质、配套标准、用地布局等内容予以明确。探索建设养老服务产业示范区，发挥集聚效应，用 5-10 年时间，建成一批集研发、设计、制造、服务于一体的

养老服务产业集群。

（五）倡导人文健康养老和积极老龄化理念。通过政策引领、教育宣传、活动参与等方式倡导和培育“活跃老化、健康老化”积极老龄化理念，鼓励老年人树立自尊、自立、自强的自爱意识，积极看待老年生活、主动保持身心健康，主动参与社会生活。逐步建立家庭养老支持政策，鼓励成年子女与老年父母共同生活，履行赡养义务和承担照料责任。支持城乡社区组织定期上门走访慰问老年人，帮助老年人解决实际困难，发挥好服务对接、供需引导作用。积极引导老年人参加基层社会治理与社会公益活动，形成以志愿服务为核心，互帮互助、共建共享的互助养老服务新格局，到 2025 年，老年志愿者注册人数达到老年人口总数的 20%。

表 1 益阳市“十四五”康养产业发展规划指标

类 别	指 标	2020 年	2025 年	指标性质
健康养老服务设施	养老机构医养结合实现比例（%）		100	约束性
	养老机构护理型床位比例（%）	30	≥55	约束性
	社区养老服务设施覆盖率（城市，%）	88	100	预期性
	社区养老服务设施覆盖率（农村，%）	72	90	预期性
	困难老年人家庭无障碍改造（户）	20	500	约束性
养老服务与生活保障	老年人能力评估覆盖率（%）	0	100	预期性
	80 岁以上老年人高龄津贴覆盖率		100	约束性

	重度失能老人护理服务补贴（%）	30	100	预期性
志愿者与社会工作	养老机构老年社会工作者数量（人）		180	预期性
	老年志愿者占老年人口比例（%）		10	预期性
人才培养	省级健康产业人才培训中心（个）	0	1	约束性
	养老护理人员岗前培训率（%）	100	100	约束性
	养老院院长年度培训（人次）	180	200	约束性
	养老护理员或家庭护老员培训（人次）	1000	5000	约束性
	老年社会工作者数量		900	预期性
财政投入	养老服务体系建设和福彩公益金支出比重（%）	55	60	预期性
信息化与标准化	全市统一信息服务平台（个）	0	1	约束性
	星级以上养老机构比例（%）	/	70	预期性
健康养老产业相关	老龄用品制造研发机构（个）	0	2	预期性
	老年产业集聚园区（个）	0	1	预期性
	健康养老领军企业	0	5-10	预期性
	全国性健康行业会议（次）/省级品牌推介会（次）	0	1	预期性
	投入运营的康养小镇	0	2	预期性

第三章 主要任务

第一节 健全以失能老人为重点的养老服务体系

（一）建立老年人需求评估制度。在社区全面开展普查性的老年人能力评估，全面掌握失能半失能老年人底数和人口分

布，建立精准的养老服务决策机制。参照国家医保局、民政部联合发布的《长期护理失能等级评估标准（试行）》（医保办发〔2021〕37号文），动员街道（乡镇）、社区（村）力量，对排查出的失能半失能老年人进行登记造册。

研究制定市统一的老年照护评估标准和实施机制，建立失能半失能老年人信息管理系统，加强与全国残疾人两项补贴信息系统的衔接。依托市养老服务组织或社区卫生服务机构，确定一批评估机构。研究制订老年照护需求评估机构与评估员相关管理办法，制定“评估指南”，为评估员实施评估提供具体指导。

市、区（县）两级组建照护需求评估管理机构，承担全市、区（县）评估机构和评估员管理、质量控制、评估争议处理以及参与评估标准的修订等工作，定期向社会公布合格评估机构名单和日常运行情况，加强对评估机构的业务指导。到2025年，全市老年人能力评估和需求评估体系基本健全，评估标准逐步完善，第三方评估机制不断优化，全市实现各区县普及养老服务信息平台管理。

（二）完善基本养老服务项目清单。根据经济社会发展和科技进步完善基本养老服务清单，对健康、失能、经济困难等不同老年人群体，分类提供养老保障、生活照料、康复照护、社会救助等适宜服务。完善政府向社会力量购买基本养老服务

项目，优化补助方式，根据需求评估确定差异化的服务内容和梯度化的服务时数，制定精准化、个性化的服务方案。

（三）健全老年人福利保障制度。普及 80 岁以上高龄津贴，优化养老服务补贴等制度，重点聚焦失能失智老年人精准施补。针对近万名失能老人建立重度失能（失智）老年人护理补贴，按照所需服务时数确定护理补贴标准额度，加强与重度残疾人护理补贴政策衔接。将失能（失智）老年人家庭成员照护培训纳入基本养老服务指导性目录。探索建立符合益阳实际情况的长期护理保险制度，与重度失能老年人护理补贴制度衔接，在“低起点、广覆盖、保基本、可持续”原则上，优先覆盖重度失能人群和需要政府兜底保障的人群，逐步扩大覆盖人群范围。鼓励商业保险公司在益阳开展商业型长期护理保险业务，形成互补机制，满足多样化、多层次的长期护理保障需求。到 2025 年，初步形成多层次的老年人长期护理保障制度。

（四）全面构建居家社区“15 分钟养老服务圈”。建立市级指导、区级统筹、街乡落实、社区参与的四级居家养老服务体系。依据老年人失能等级评估结果和需求分布，综合考虑区域内养老服务资源、服务半径、服务人口以及城镇化、老龄化、人口流动迁移等因素，与区域内社区卫生服务机构实现联合规划建设，充分发挥家庭病床和社区卫生服务机构的功能，为居家老人提供生活照料、医疗护理、紧急救援、健康管理、康复

辅助、精神慰藉、家庭照料支持等持续照顾服务，重点发展能够满足老年人看病、家务、康复、心理和健康教育等核心需求的上门服务，让老年人就近就便地获得高质量养老服务。

着力推进居家社区与机构的融合发展，引导养老机构开放运营，向社区和居家提供服务辐射，发挥机构的支撑作用。着力发展街道（乡镇）、城乡社区两级养老服务网络，依托社区发展以居家为基础的多样化养老服务。在城区养老服务设施规划中，推动在街道层面建立融居家和机构于一体的新型的“社区老年人照护综合体”，保障服务机构做到“有人员、有场地、有经费、有服务项目”，整合家政、物业、餐饮、物流等服务资源，组织开展以“助餐、助医、助浴、助洁、助急”为主要内容的服务，引入有资质的养老服务机构，支持赫山城区每个街道以改扩建 50 至 100 张床位的嵌入式居家社区养老服务中心为支撑，辐射各社区 10-20 张床位的日间照料中心，通过 1+N 的模式在全区建设全覆盖型居家养老服务体系。大力发展多功能嵌入式社区养老服务中心，提高其运营和服务能力。到 2025 年，全市各街道要建有一所示范性的“社区复合型老年人照护综合体”，城市社区日间照料中心覆盖率达 100%。

依托市县、社区（乡镇）各级老年服务中心，培育发展老年人自助组织、老年服务社会组织、志愿服务力量，开展合唱、摄影、书法、象棋、养生等兴趣小组活动和兴趣团队建设。加

快城乡社区和家庭适老化设施改造，丰富老年人精神生活，优化社会参与环境，促进“养儿防老”转向“精神养老”、“精神助老”。

（五）聚焦增强养老机构质量建设。充分发挥公办养老机构和公建民营养老机构的兜底保障作用，确保有集中供养意愿的特困人员集中供养，优先接收经济困难的失能失智、孤寡、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人，并提供符合质量和安全标准的养老服务。在全市养老机构规划和用地上，引导社会力量加强护理型、医养结合型、临终关怀型养老机构床位和服务能力的建设，重点支持发展为高龄、失能、失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构，新增机构护理型床位达到 55%以上。已经运营的社会力量举办的养老机构，通过运营补贴、以奖代补等方式，鼓励养老机构增加康复护理、医疗保健、精神慰藉服务内容；在养老服务机构中建设老年认知障碍照护专区及照护床位，基本满足失能失智老年人养老需求。推动开展城企联动普惠养老专项行动，建设一批适合中低收入群体老人的养护型综合养老机构，为失能、半失能老人提供专业化照护的护理型养老机构。鼓励社会力量开发满足高端收入群体养老服务需求的高品质养老服务机构。建立健全养老服务标准和评价体系，加强对养老机构建设和运营的监管。

（六）统筹发展社区养老服务。进一步规范落实新建城区和新建居住（小）区配套建设养老服务设施的要求；进一步规范落实老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达到规划要求的，通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。加强社区小型养老服务机构、社区日间照料中心、老年人活动中心等城乡基层社区养老服务设施建设，支持社区养老服务设施配备医疗护理、康复辅具、文娱活动等设施设备和器材。将政府购买服务与满足老年人基本养老服务需求相结合，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人服务需求，逐步拓展政府购买养老服务的领域和范围至所有中重度失能老人。

推动专业化居家社区养老机构发展，突出专业组织培育，引导有条件的实行连锁化、网络化、品牌化经营。鼓励社区养老服务设施委托社会力量运营，打造专业化社区养老服务品牌。充分发挥社区党组织作用，探索“社区+物业+养老服务”模式，增加居家社区养老服务有效供给。整合社区服务资源，建设包括养老服务在内的社区综合服务信息平台，为老年人提供便捷服务，推动智慧健康养老产业发展。

（七）加快推进农村养老服务改革创新。补齐农村养老基础设施短板，实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，推进适老化、无障碍环境改造，融合养老服务、医疗卫生等服务功能，改造升级照护型床位，开辟失能（失智）老年人照护单元。探索县级区域统筹打包改革模式，将辖区内社会福

利中心、敬老院等供养机构,统筹打包为整体项目,通过公开招标的方式确定运营方或购买服务,统一运营管理监管标准,承诺投入资金进行升级改造,逐步形成城乡统一管理、康养医结合、专业化运营、社会化服务的县域养老服务体系。

(八) 加强互助养老及志愿服务体系建设。大力开展互助养老服务,逐步建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑的居家养老服务“三社联动”机制,培养养老志愿者队伍,支持志愿服务组织开展养老服务,推动志愿服务活动常态化开展。到2025年,每个县(市、区)培育发展专业居家养老服务企业和组织不少于4家,每个街道建立1支常态化为老服务志愿队伍。建设“时间银行”互助养老服务平台,社区志愿者存储志愿服务时间,根据需要兑换服务或慈善超市物品等。在有条件的街道开展试点,逐步开发形成全市统一通存通兑的“时间银行”信息功能,建立多层次、多样式的志愿者表彰奖励制度,对志愿者的贡献给予奖励,推动互助养老服务常态化、持续开展。

(九) 推进教育宣传引导正向消费行为。加强宣传教育,引导老年人的消费观念和消费行为,促进老年消费市场的繁荣与发展。从鼓励企业创新老年产品用品、丰富功能、扩大供给、规范流通等方面下功夫,拓展适合老年人特点的健康服务、文化娱乐、精神慰藉等产品和服务,引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜,实现产品研发与满足需求对接,发展

商贸流通与维护老年人消费权益结合。针对老年人在保健食品消费纠纷较多的特点，组织开展保健食品行业专项清理整治行动，健全市场规范和行业标准，营造安全、便利、诚信的老年消费环境。发挥金融产品对养老保障的作用，大力开发以保险、银行理财为代表的老年金融产品，进一步加大老年人购买能力。举办消费升级活动进一步引领养老服务市场供给，实现更高水平的供需平衡，带动老年消费的增长。

第二节 打造医养融合健康服务体系

（一）加强老年人健康管理服务和老年友好社区建设。推广“健康巡回车流动医院”服务模式，通过采购巡回医疗车，配备彩色B超、心电图机等医疗常规检查设备，以及常用药品，形成一座小型“流动医院”，提高服务效率。通过流动医院和家庭医生签约综合模式，提供优质上门健康服务，尤其可将疾病预防和健康管理服务带给农村老年人，整体提高农村老年人健康管理意识和健康水平。到2025年，全市实现“流动医院”全覆盖，让医务人员多跑路，百姓少跑腿，不断提升老年人的幸福感和获得感。鼓励社区卫生服务中心和农村卫生院等基层医疗卫生机构按实施基本公共卫生服务项目要求，完善老年人健康管理服务制度，为老年人建立健康档案，加强老年人健康指标监测和信息管理；每年为65岁以上老年人提供一次健康管理服务，开展生活方式和健康状况评估、体格检查、健康教育

指导；到 2025 年，老年人健康档案建档率实现 100%。为行动不便的老年人提供上门服务，开设家庭病床，方便老年人就医。推动社区卫生服务中心深入开展家庭医生、上门巡诊、社区和居家护理等服务。推进全市老年友好社区建设，2021 年达到 5 家，2025 年达到 30 家。

（二）改善老年人就医服务。鼓励更多二级以上医院设立老年病科，推进老年友善医院建设。支持部分闲置床位较多的一、二级医院和专科医院发挥专业技术和人才优势，按照《护理院基本标准》，增设老年护理型床位或转型为老年人护理院或引导部分非建制镇卫生院建立护理院，开设医疗护理型床位或病区，鼓励乡镇卫生院、社区卫生服务中心发展老年医疗护理服务特色科室。鼓励执业医师到养老机构多点执业，支持专业医师及专业人员在养老机构开展健康管理、疾病预防、中医养生、营养指导等非诊疗性健康服务。支持乡镇卫生院和敬老院“两院合一”，推动医养健康服务资源深度融合发展。

（三）深入推进医养结合工作。支持养老机构根据服务需求和自身能力，按照规定申请开办老年病医院、康复医院、护理院、中医医院、安宁疗护机构，或内设医务室、护理站等，提高基本医疗服务能力。推进一定规模的养老机构设置内设医疗机构，200 张床位以上的养老机构必须设医务室或护理站，100 张以上 200 张以下床位的养老机构鼓励设立医务室或护理站。养老机构开展医疗服务的，享受社会办医优惠政策，纳入基本

医疗保险定点范围，将符合条件的养老机构内设医疗机构纳入医保协议管理范围。推进各类养老机构与临近的医疗卫生机构签订协议，养老机构中具备条件的医疗卫生机构可与签约医疗机构建立双向转诊机制，严格按照医疗卫生机构出入院标准和双向转诊指征，为老年人提供连续、全流程的医疗卫生服务。到 2025 年，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务，基本适应老年人健康养老服务需求，养老机构医养结合率达 100%。支持有条件的医疗机构设置养老床位，充分利用现有医疗服务资源，创办康复医院护理院等主要针对高龄、病残老年人的康复护理专业服务机构，推动二级以上医院与老年病医院、老年护理院、康复疗养机构、养老机构内设医疗机构之间的转诊与合作。

（四）发展中医药康养服务。发挥中医药在老年疾病预防、康复、养生等方面的作用，将中医治未病理念、中医药养生保健、中医药康复医疗融入健康养老全过程，鼓励开展中医健康咨询和慢病管理服务。鼓励中医医疗机构举办以中医药健康养老为主的养老机构。支持二级以上中医医院开设老年病科和“治未病”科，社区卫生服务中心、乡镇卫生院、中医馆提供延伸到社区和居家的中医药健康养老服务。支持养老机构开展融合中医药健康管理理念的老年人医疗、护理、养生、康复服务，有条件的可设立以老年病、慢性病防治为主的中医药门诊部、诊所或诊室。

专栏 1 医养结合工程

中医型：借助各县（区）中医院优势，重点建设益阳市中医医院中医康养大楼、益阳市优抚医院、益阳市赫山区中医医院、安化县中医医院的医养结合项目，充分发挥中医药在老年人保养身心、预防疾病、改善体质、诊疗疾病、增进健康方面的优势作用，通过医疗机构拓展服务领域和创新服务方法、养老机构引入医疗保健康复服务等方式，实现中医药服务与养老服务有机结合，探索形成多样的中医院健康养老服务模式。

西医型：依托各县（区）人民医院的西医资源，学习发达国家成功、先进的护理院案例，重点发展资阳区血吸虫病防治站医养结合中心建设项目、益阳市资阳人民医院康养结合建设项目、益阳市老年康复中心服务能力提升及设备购置项目、沅江市老年康复疗养中心（失能半失能老人养护院）等项目，建立走在全国前列的医院办养老机构。

民办型：发挥康雅医院、鸿泰医养、益康达医疗、安化县德济医养园、沅江安顺松柏医养中心、益阳市颐康老年护理院等民办医院市场化优势，可以为老年人提供更灵活、更贴心、更多元化的医养融合服务。

基层卫生机构：依托各街道社区卫生服务中心、乡镇卫生院等基层卫生机构建设养老护理床位，重点建设赫山区县域医养结合服务网络体系建设项目等项目，通过建设乡镇卫生院补充农村地区养老护理功能。

表 2 益阳市“十四五”期间医养结合工程清单

项目名称	建设地点	建设主体	开工时间	竣工时间
益阳市资阳人民医院康 养结合建设项目	资阳区	益阳市资阳人民医院	2021	2021
益阳市中医医院中医 康养大楼	资阳区	益阳市中医医院	2021	2023
益阳市鹿园康养小镇	资阳区长春镇 原过鹿坪镇 政府	湖南怡康养老服务管 理有限公司	2019	2023
赫山区县域医养结合服 务网络体系建设项目	赫山区	赫山区卫生健康局	2022	2025
南县南洲镇朝阳养老 服务中心	南县南洲镇清 水堰村	湖南碧盛养老服务郁 公司	2021	2022
安化县德济医养园	安化县	安化现代医院	2022	2024
沅江安顺松柏医养中心	沅江市新湾镇 桥北村	沅江市安顺肾病医院	2021	2022

第三节 加快康养产业市场和产品开发

“十四五”期间是我国新增老年人口的释放拐点，我国出生人口总量在 1960-1970 年间出现小高潮，具有较高储蓄能力的“60 后”预计 2020 年开始陆续到达老龄阶段，这部分人群将形成养老市场中的新消费力量，养老产业将成为我国构建新发展格局的重要产业，在扩大内需、刺激消费、拓展就业等方面，具有重要作用。据有关机构预测，2020 年我国康养市场规模为

7.01 万亿元， 2025 年将达到 11.36 万亿元。健康养老产业将会成为中国最大的产业之一。“十四五”期间益阳市老年人口以及长沙等周边近 350 万老年人口，消费规模可能高达千亿元。如能采取有效措施推动相关养老产品和服务市场发展，将为益阳市注入持久、强大的动力，实现益阳市的健康养老从政府投入转向产业的培育、转型，从而带动地方经济的发展，创造新税收、新就业。

（一）加快构建“一区二带一基地”发展新格局。加快构建全省健康养老产业示范区、西部山区生态健康养老产业带、大湖沿岸休闲健康养老产业带、益阳东部新区“一区二带一基地”发展空间布局。以中心城区为重点，依托独特的区位优势、便捷的交通体系和完善的医疗基础等综合优势，着力打造康雅养生园、鱼形湖蓝城康养小镇、以健康产业园、赫山中医药产业园等健康养老产业品牌，逐步建成省级健康养老产业示范区，对全省健康养老产业发展起到示范引领作用。充分利用西部山区生态健康养老产业桃江、安化山区生态资源优势，积极打造“竹子+旅游+养老”“中药材种植+中医+养老”“黑茶+旅游+中医+养老”“梅山文化+中医+养老”等集群，构建森林养生、运动养生、饮食养生、禅修养生和医疗养生等健康养老体系。依托大湖沿岸休闲健康养老产业带资阳、南县、沅江、大通湖丰富的水域资源优势，重点引导发展“候鸟型”老年人宜居业

态，打造集生态养生、文化休闲、运动体验、健康旅游体验等为一体的健康养老度假区。将益阳东部新区作为高端三产的核心，打造国际康养示范地和目的地，依托新区优美自然山水，围绕“体育+旅游”“体育+文化”“体育+康养”发展康养体育产业。

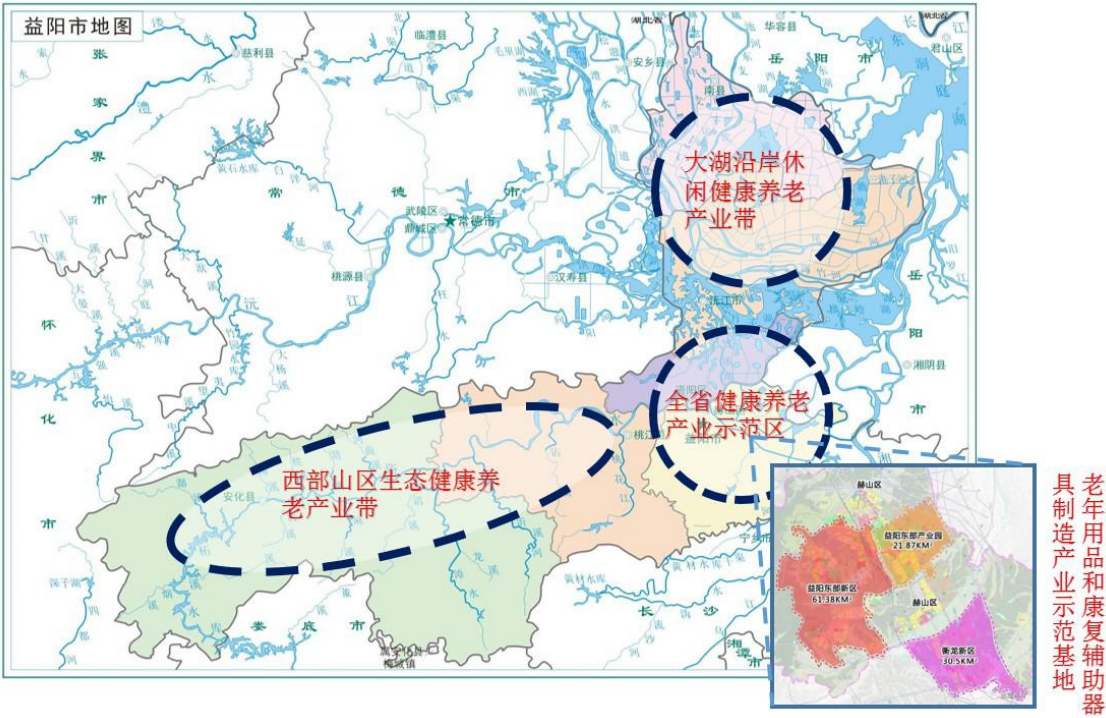


图 1 益阳市健康养老产业空间规划布局

（二）深入打造智慧康养先行示范区。争取将益阳会龙国际智慧康养文旅小镇纳入国家十四五重点规划项目，建设好宜居山水银城，打造益阳城市新地标和新的经济增长极，提升益阳城市品位，打造益阳市主城区集文创、科教、旅居和康养等产业于一体的综合性高端服务业集中区、高端 CBD 国际商务区、全域旅游产业先导示范区、国际智慧康养文旅新城和国家级智

慧城市创建试点区，成为全国医养康养产业发展先行区，主动对接粤港澳大湾区、长江经济带建设，统筹全市康养事业和产业协调发展，努力打造环洞庭湖地区康养产业桥头堡。

打造国际化智慧康养文旅小镇。充分发挥益阳地理区位、交通和生态环境优势，以康雅医养项目的现有核心产业资源为依托，将康雅医院引入国际 JCI 认证体系，整合会龙山片区自然山水资源，周立波故居旅游资源，将梓山西路延伸至志溪河，布局志溪河以东、资江以南的约 7500 亩建设用地，整体规划建设集医疗、康复、养老、护理、养生、商业、教育、运动、娱乐、智能健康社区，配套五星级酒店，保留青山绿水，打造国际化“康、养、游”智慧生态康养小镇。

专栏 2 康养小镇工程

文化旅游型：大力发展文化旅游型项目，深入挖掘文化非物质文化遗产的价值和作用，建设文化、旅游、养老等多功能于一体的社会化养老机构。

康养旅游型：大力发展会龙西城康养小镇、鱼形湖蓝城康养小镇、资阳区鹿园康养小镇、长春镇文旅康养小镇等项目，利用其位于旅游区生态环境优越，打造休闲娱乐、国际康养、休闲度假、医养结合与健康管理等多功能的健康养老项目。鹿园康养小镇规划用地面积 11277m²，规划养老床位 820 张，依托怡康养老集团 12 年丰富的养老运营管理经验和

专业成熟的管理团队优势，以“医、康、养、护、游、娱、学”为主题特色，实现全生命周期闭环管理。主打“邻里式养老”，形成配套设施齐全、人居舒适度高、独立开放的田园式生态活力老年生活社区，有效满足长者“候鸟式”、休养式、度假式和长期定居等不同养老居住需求。

生态农业型：大力发展益阳市龙岭工业园中医药园区等项目，依托现有生态资源或者打造特色中医药、花卉种植，集休闲观光、疗养养生于一体的养老机构。

（三）积极开发本土文化旅游康养品牌。立足“黑茶文化”、红色文化、“山乡巨变”美丽乡村特色等资源，以文化提升养老内涵，以文化养老扩大消费，充分发挥自然遗迹、古树古道、传统村落建筑、红色景点等文化资源对养老服务的提升作用，开发文化研学旅行、休闲体验旅游等项目精品路线，开发茶文化为代表的老年食品、茶产品，发展文化创意产业，丰富老年健康旅游体验形态。将红色旅游列入本地特色文化旅游开发项目，发展青少年爱国主义、集体主义、劳动美德教育基地和集革命化、民俗化、历史化于一体的乡村旅游项目。打造候鸟式养老基地、田园养老基地。坚持政府主导和企业运作相结合，探索以会龙山、茶马古道、书院、竹文化等题材，打造一批档次高、有影响力的康养旅游基地。创建“中国（益阳）康养旅游大会”，打造康养文化交流推广中心，在益阳形成具有区域

文化聚合康养旅游产业。丰富提升康养旅游品牌体系，提高“洞庭福地、健康益阳”，提高国内国际知名度，打造城市品牌。

（四）综合研制适老化家装及老龄用品。据工信部网预测到 2025 年，老年用品产业总体规模超过 5 万亿元。目前全球老年用品有 6 万多种，但我国仅有 2000 多种。在金砖国家中，俄罗斯、巴西、印度和中国健康服务业产出占总产出的比重分别为 3.5%、3.5%、1.2%、1.7%，发达国家日本和美国的这一比例则分别为 5.9%、6.7%，由此可见我国老年用品产业还有很大的市场发展空间。发挥益阳市市电子信息设备制造、先进装备工程机械和先进医药制造等领域的综合优势，重点发展以适老化建材、医疗器材、食品药品等代表适老化家装及老龄用品产业。依托益阳高新区、龙岭工业园、长春经开区、各区县（市）工业园区等现有装备制造产业园，以实力较强的养老机构为研发地点，打造适老化家装及老龄用品智造基地。将创新作为装备制造的发展动力，实施“互联网+”老年装备制造行动计划，整合可穿戴设备、便携式医疗设备、照护康复产品、服务信息网络、健康服务解决方案等关键技术，制定和掌握一批行业标准，研发自动化、智能化、轻便化、强交互等市场竞争力强的适老化家装及老龄用品产品。

（五）大力培育本土康养龙头品牌企业。结合湖南省自贸试验区建设，坚持本地企业培育与大型养老企业集团引进并举，

积极吸引社会资本参与,提高健康养老产品和服务供给质量、效益。发挥保险资金长期投资优势,以投资新建、参股、并购、租赁、托管等方式,兴办养老社区和养老服务机构;吸引医疗、地产等国内外知名企业投资建设健康养老社区、养老基地,积极发展候鸟式养老、会员制养老、田园养老等新业态,打造一批具有核心竞争力的养老服务品牌。推动传统养老企业创新产品和服务模式,增加中高端养老产品供给,形成一批本土优势龙头企业和细分行业领军企业。鼓励组建养老服务连锁机构,支持专业养老机构整合养老院、护理院,开展规范化和规模化经营。积极推进“湖南康雅健康科技有限公司”的上市筹备工作,力争在3-5年内申报创业板IPO,使其成为省内首家上市康养企业。

(六)精心打造健康养老服务业人才培养基地。重点依托湖南城市学院、益阳医学高等专科学校以及养老行业协会、机构养老基地,积极开展多样化的学历和非学历继续教育。推动本地院校增设老年服务与管理、社会工作、健康管理、康复治疗技术、康复辅助器具应用与服务等涉老专业,开设养老服务、健康服务与管理、中医养生学、中医康复学等专业或开设相关课程。鼓励养老机构社会化培训基地、学校通过订单培养、共建实训基地等校企合作方式,重点建设一批健康产业人才培养基地,实现教学与就业的无缝对接,提高学生的实际操作能力和自我发展能力。加强养老服务专业师资队伍建设,在有行业

特色的高等学校和行业、养老机构、企业建立一批养老服务相关专业师资培养培训基地，开展养老服务相关专业带头人专题培训。

专栏3 养老服务人才培养提升行动

结合《关于加快建立全国统一养老机构等级评定体系的指导意见》《养老院院长培训大纲（试行）》《老年社会工作者培训大纲（试行）》《养老护理员国家职业技能等级标准（2019年版）》等要求，制定养老院院长、养老护理员和老年社会工作者、认知症照护等年度培训计划，列支经费预算，加强培训效果评估。到2025年底前，年度培养培训养老院院长200人次以上、专职老年社会工作者100人次，以认知症照护为代表的养老护理员或家庭照护员5000人次以上，持续提升养老机构管理和服务专业能力。

（七）加快健康养老产业信息化发展。把握“智慧民政”建设契机，加快网络通、数据通、业务通。要强化系统开发，深化推进养老服务中大数据的开发与运用，加快推进各区县市养老服务综合信息平台的全覆盖。支持养老服务机构、社会组织和企业开发和运用智能硬件。要强化技术支撑，积极应用5G、人工智能等新技术，推进人机结合、人技结合、人智结合，推动移动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业结合，

创新居家养老服务模式，通过政府建设、委托建设等方式，建设突出服务和信息集成、强化供给和需求对接、涵盖评估和监管的综合性管理服务信息平台，为老年人提供质优价廉、形式多样的服务。重点推进老年人健康管理、服务预约等服务，开发更加多元、精准的私人订制服务，创新发展慢性病管理、居家健康养老、个性化健康管理、互联网健康咨询、生活照护等健康养老服务模式。

（八）深入开拓老年人教育文化产业。依托全市老年大学资源，发扬益阳历来崇尚文化教育新思想与道德礼仪好传统，继承龙洲书院、箴言书院等著名书院文化，构建集历史民俗、人文旅游于一体特色的老年人教育和文化基地，以文明礼仪教育、传统文化学习、优秀文学赏鉴为主要内容，引领全社会全民修身学习。引导老年人发挥优势，通过各类活动开展社会主义核心价值观教育，弘扬社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，将书院儒学文化基地打造成为益阳的全民学习阵地与道德实践高地，弘扬优秀传统文化的“益阳特色”，实现优秀传统文化的创造性转化、创新性发展。提倡健康文化教育，上线健康老年大学，通过线上教育主推健康文化。

（九）积极开发老龄人力资源价值。把老有所为同老有所养结合起来，完善就业、志愿服务、社区治理等政策措施，充分发挥低龄老年人作用。在学校、医院等单位 and 社区家政服务、

公共场所服务管理等行业，探索适合老年人灵活就业的模式。建立老年人才信息库，积极拓展老年人力资源开发渠道，针对不同层次、不同类型、不同年龄段劳动者就业需求和特点，加强就业信息发布，依法保障大龄劳动者就业权利。引导老年人以志愿服务形式积极参与基层民主监督、移风易俗、民事调解、文教卫生等活动。发挥老年人在家庭教育、家风传承等方面的积极作用。

第四章 支撑体系建设

（一）完善健康养老产业扶持政策。为推动健康养老产业转型发展，主要结合益阳实际，立足当前、着眼长远，聚焦健康养老产业转型发展的重点任务、政策扶持、产业布局等方面。出台《推进益阳市健康养老产业转型发展方案若干措施》，完善健康养老产业的政策框架体系。明确健康养老产业发展重点和目标任务，对于市场准入、土地供应、财政支持、税费减免、投融资、水电气价格等方面的系列配套政策进行明确规定，打造有利于健康养老产业发展的政策体制环境，促进产业科学布局、有序发展。加快出台益阳市《关于支持公立医院开展养老服务的实施办法》，争取将优质医疗养老资源纳入国家和省级“十四五”健康养老项目库，积极优化益阳康养产业发展的政策支持环境。

（二）加快养老服务业人才培养体系建设。建立养老服务

人才分级培养机制和分类培训体系。充分利用“1+X”证书制度试点契机，加强老年照护师、老年人能力评估师、健康照护师、医疗护理员、社会工作师等专业人才职业技能培训，提高养老服务人员的道德素养和职业技能。每年定期举办养老服务机构负责人、管理人员、业务骨干的继续教育培训以及新进人员的岗前培训，提升其养老服务方面的法律法规水平和业务能力。

逐步建立养老服务人员入职补贴、岗位津贴、社保补贴和公益性岗位补贴制度。完善养老护理员技能等级与薪酬待遇挂钩制度，合理确定养老机构护理人员的工资指导价，落实养老服务行业职称评定体系和晋升标准，养老服务机构内医疗技术人员执行与医疗机构同等执业资格和注册考核政策，打通养老服务人才职业发展上升渠道。鼓励医疗机构内优秀的执业医师和执业护士到养老机构中轮岗服务，并给予相应的特殊岗位补贴；鼓励大中专院校和护理院校护理学、养老服务、社会工作等专业毕业生到养老服务机构和社区从事养老服务工作，建设专职老年社会工作专业队伍。

加强社会舆论引导，加大宣传力度，增强对养老服务工作的理解与认同，对在养老服务中作出突出贡献的单位和个人，按照有关规定给予表彰和奖励，营造良好的从业环境。

（三）全面推进监管制度建设。实施质量品牌引领工程，开展养老机构等级评定和示范单位试点。加快健康养老领域护

理服务、社会工作服务地方标准研制，指导县区“全面贯标、严格执标、动态达标”。建立健全养老服务质量日常监测指标体系和动态监测评价机制，持续开展养老服务质量满意度测评。制订和完善养老服务的设施、服务、管理、安全等各类标准，落实国家和湖南省相关标准化管理和达标工程，依托专业研究机构和智库力量，做好养老机构等级评定和养老服务品质第三方认证工作。强化养老服务机构消防、食品、特种设备等方面的安全责任和制度，全面加强物防、技防、人防等综合保障。深化开展优质养老机构与薄弱养老机构结对帮扶。制定养老服务机构信息公开目录，公开养老服务供需状况、项目清单、服务指南、服务标准、收费标准等信息，便于社会查询。健全养老机构质量标准和评价体系，服务质量评价结果与相关补贴、评先、奖励扶持政策挂钩。

（四）积极打造智慧养老平台。依托现有养老信息平台，构建市、区（县）、街道乡镇、村居四级级养老服务信息平台，深化“益村”智慧乡村综合服务平台，开展智慧养老应用示范试点，重点加强智慧养老社区和旅居养老服务建设。加快推进人工智能、物联网、云计算、大数据、5G、区块链等新一代信息技术在智慧养老领域的深度应用，推广健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备，自助式健康检测设备和家庭服务机器人等类别智能产品，将传统养老产业与新一代信息技术相融合，

提供智慧老人用品、智慧医疗、智能家居、智慧家政、老年健康检测和监测等服务，提升养老产业智能化、专业化水平。

专栏 4 智慧养老工程

市级综合养老信息服务平台提升项目：依托电子政务公共服务平台，整合人口、医疗、社保、养老等行业信息资源，利用老年人基本信息档案、电子健康档案、电子病历等，推动社区养老服务信息平台与区域人口健康信息平台对接，实现互通互联。

康雅智慧养老项目：以康雅项目为依托，建设信息指挥中心，并与市级平台对接，完善相关的服务功能。

第五章 保障措施

（一）完善组织领导，统筹协调多方主体力量。要加强养老综合监管，强化部门协同、信息共享，建立各司其职、各尽其责的协同监管机制，坚持去存量、遏增量、防变量，加强养老服务领域非法集资风险防控。建立市发展改革委、财政局、民政局、卫生健康委、医保局、住建局、自然资源和规划局等相关部门共同参与的市级养老服务联席会议制度，协调解决养老服务业发展中出现的重大问题，研究制定年度工作方案，明确责任分工、年度工作任务、目标时间节点和具体推进措施。有关部门要按照部门职能和方案分工，加强分类指导，抓紧研究制

定具体的配套政策。各区（县）要组建工作班子，建立上下联动工作协调机制和项目推进机制，细化工作方案，逐级压实责任，狠抓工作落实。

（二）拓宽筹资渠道，构建立体化筹资体系。依据健康养老产业布局规划，科学合理安排财政投入。积极整合多元筹资途径，加快形成财政资金、彩票公益金、民间资本、慈善基金等相结合的立体化筹资体系，建立与健康养老产业发展相适应的经费保障增长机制，加强对医养结合、安宁疗护、“银龄安康”、建档立卡失能贫困老年人照护工作等老年健康服务体系建设的财力支持。将政府用于社会福利事业的彩票公益金的不低于 60%的比例用于支持发展养老服务。加大政府购买服务力度，进一步完善政府购买服务指导性目录中养老服务内容，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培训等服务。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财力补贴机制，带动社会有效投资，扶持优质养老服务机构发展。各县（区）政府、各相关部门和单位要健全资金安全监管机制，确保资金使用规范和安全有效。支持企业申报参与国家城企联动普惠养老专项行动，重点落实社区居家骨干网项目，约定普惠性服务内容、与当地居民收入和退休金水平挂钩的价格等，扩大养老服务有效供给。

（三）引入金融要素，提升外部支持环境。联合中国银行益阳分行等金融机构，出台针对养老服务业发展的专项金融方

案。对养老产业进行全产业链信贷支持，养老产业是个多产业相互交叉的综合性产业，金融机构结合其行业特点及企业所在产业链位置，按照供应链金融服务模式设计授信业务。并利用自身在管理制度、网点分布、销售渠道、信息系统、专业人才等方面的优势，为上下游企业提供资金结算、资产管理、投资咨询等综合服务。支持符合条件的养老服务企业可以上市融资或发行债券，统筹利用高成长服务业发展引导基金、现代服务业产业投资基金支持养老产业发展。通过政府和社会资本合作、贷款贴息等模式，撬动更多资金投向养老服务业。允许养老机构利用有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产抵押贷款，不动产登记机构应予以办理抵押登记手续。允许拥有自有产权的养老设施主体开展会员制等养老服务模式。积极为项目投资提供一站式工作窗口和一条龙服务。

（四）争取先行先试政策，探索康养产业本土经验。积极争取国家健康养老试点项目在益阳先行先试，借鉴国际成熟的管理体系与符合国际标准的质量认证体系，开展新型检测技术和治疗技术的临床研究与应用，争取放宽境外医、护等专业人士在益阳的执业许可，加快推进医师多点执业等。争取国家相关部门对大型医疗设备、检测设备进口给予快速审批、关税减免等支持。探索将健康检测、健康促进等服务纳入医保覆盖范围，支持发展商业健康保险，推动益阳医疗保障制度率先向健康保障制度转变。

（五）推广“大健康”理念，营造康养产业发展环境。根据时代发展、社会需求与疾病谱的改变，倡导加强人民群众的大健康理念，从局限于疾病防治转向为对自身健康水平与生命质量的关注，做到不仅追求个体生理健康，还包含精神、心理、社会、环境、道德等方面的完全健康。目前我国大健康产业正处于市场培育阶段，健康产业市场普及率低，随着消费意识的逐渐形成，大健康产业将会快速发展，未来提升空间巨大。需要紧抓大健康产业快速发展的黄金期，发挥康养产业关联性强、覆盖领域广的特点，加快与文化事业、旅游产业、绿色农业融合创新，迸发出新的产业生机活力，培育万亿级的健康市场。

（六）加大招商引资力度，提升康养企业核心竞争力。建立市级健康养老产业重点项目库，强化健康养老产业重点项目储备、建设、管理，按照每年“投产一批、开工一批、储备一批”的原则统筹谋划、滚动实施。围绕健康养老产业的重点领域、关键环节和主要平台，谋划和推进一批引领作用明显、带动效应显著的健康养老产业示范项目，引领带动全市健康养老产业转型升级。引进重大项目、知名养老机构和企业进驻益阳，加大对外推介力度和政策优惠度。加大招商引资力度，引进一批智慧健康养老领域的产品制造、软件、服务、系统集成行业冠军或单项冠军，培育 5-10 家以上具有示范引领作用的行业领军企业，打造一批智慧健康养老服务品牌。