

烟台市莱山区  
“十四五”养老服务发展规划  
评审报告

烟台市莱山区民政局

2023. 04

# 前言

养老服务是涉及千家万户的重要民生工作，“十四五”（2021-2025年）时期，区委、区政府高度重视养老服务工作，编制高质量“十四五”养老服务发展规划，为积极应对人口老龄化，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系，推动养老服务高质量发展等，具有重大意义且影响深远。

烟台市莱山区“十四五”养老服务发展规划是莱山区民政局（以下简称“区民政局”）首个五年规划，区民政局作为起草单位高度重视规划编制工作，专门成立规划编制工作组，在前期充分调研、专家座谈等基础上，根据《烟台市人民政府关于印发烟台市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的通知》，结合莱山区养老发展实际，编制形成了《烟台市莱山区“十四五”养老服务发展规划》（以下简称“《规划》”）。

根据国务院《重大行政决策程序暂行条例》，《山东省重大行政决策程序规定》以及省、市、区“十四五”规划编制工作部署，区民政局组织相关专家对《规划》进行评审，并编制了评审报告。

## 目录

<b>第一章 评审依据</b> .....	3
一、政策文件 .....	3
二、相关规划 .....	3
三、其他资料 .....	3
<b>第二章 评审工作开展方案</b> .....	4
一、工作思路 .....	4
二、工作推进计划 .....	4
（一）前期研究 .....	4
（二）工作部署 .....	5
（三）组织评审 .....	6
（四）编制评审保障 .....	7
三、评审保障措施 .....	7
（一）选择专业性强的专家 .....	7
（二）采用科学性高的评审方法 .....	7
（三）确保评审结果操作性好 .....	7
<b>第三章 规划概况</b> .....	8
一、规划编制思路 .....	8
二、规划编制重点 .....	8
（一）全面客观做好总结评估 .....	8
（二）重视解决区域瓶颈问题 .....	9
（三）衔接好近中远期目标 .....	9
（四）重视突出区域自身发展特色 .....	9
（五）重视规划实施的可操作性 .....	9
三、规划编制概况 .....	9
（一）规划背景 .....	9
（二）总体要求 .....	11
（三）主要任务 .....	12
（四）建设工程 .....	12
（五）保障措施 .....	13
<b>第四章 专家评审意见</b> .....	14
<b>附件：</b> 1. 《烟台市莱山区“十四五”养老服务发展规划》专家论证意见	
2. 评审专家登记表	

# 第一章 评审依据

## 一、政策文件

1. 国家积极应对人口老龄化中长期规划
2. 民政部《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》民发[2020]86号
3. 财政部《关于做好2023年政府购买服务改革重点工作的通知》财综〔2023〕12号
4. 民政部《关于开展2021年居家和社区基本养老服务提升行动项目成果验收的通知》民办函〔2022〕77号
5. 中华人民共和国国家标准老年人能力评估规范
6. 《山东省养老机构风险防范指南》
7. 《关于深入推进医养结合发展的若干意见》国卫老龄发〔2019〕60号

## 二、相关规划

1. 《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》
2. 《山东省“十四五”养老服务体系规划》
3. 《烟台市“十四五”养老服务体系规划》

## 三、其他资料

莱山区民政局提供的其他资料

## 第二章 评审工作开展方案

### 一、工作思路

科学编制莱山区“十四五”养老服务发展规划，是优化我区养老事业体系建设，促进养老发展事业全面、协调、可持续发展的大事，对于积极应对人口老龄化具有重要意义。在“十四五”规划评审过程中，要着重从强化规划前瞻性、提高规划可操作性等角度，聚焦重点区域、关键领域、薄弱环节，通过以点带面形式达到局部突破带动全局提升的总格局。评审专家组要以高度的责任感和使命感，切实做好“十四五”规划评审各方面工作，提升规划编制水平，助推区卫养老服务事业新发展，开创区养老服务事业新局面。

### 二、工作推进计划

参照国家、省、市各级的总体安排，区民政局组织行业领域专家和法律专家，成立规划评审专家组对规划进行评审。专家组结合规划的实际情况制定了详细的工作推进计划，将评审工作分为前期研究、工作部署、组织评审、编制评审报告四个阶段。

#### （一）前期研究

养老服务是涉及千家万户的重要民生工作。“十三五”期间，区委、区政府高位推进养老服务体系建设和，着力强化制度设计、优化政策环境、健全体制机制、深化改革创新，全市养老服务体系不断健全、服务质量持续提升、服务能力显著增强，广大老年人享有更多的获得感和幸福感。“十四

五”期间，区委、区政府将会继续高度重视养老服务工作，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系，推动养老服务高质量发展。

## （二）工作部署

《规划》涉及面较广，分类较细，对评审工专家组的业务水平提出了较高的要求，我局向上级申请启用市专家库养老行业领域专家，遴选养老服务领域专家学者组成评审专家组，并组织专家现场评审通过充分发挥各位专家和与会代表的才智，进一步完善《规划》。

### 1. 筛选确定拟选用专家名单

《规划》内容涉及养老、医疗、卫生和大数据等多方面内容，为增强评审的科学性、专业性和可行性，评审工作小组综合考虑专家职称、专业方向等，遴选出《规划》评审专家名单。评审专家名单见表1。

表1 评审专家名单

序号	姓名	单位	职务、职称
1	张丽敏	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	主任、护师
2	邢冬梅	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	主任、中国老龄事业发展基金会智慧健康养老服务专家库成员
3	林悦凤	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	高级讲师
4	张盛楠	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	护士
5	赵利群	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	主治医师
6	曲晨伟	山东瀛伟律师事务所	合伙人、青年律师工作委员会主任

## 2. 确定会议时间地点

根据《规划》编制流程，在充分征求公众意见后，评审工作小组计划组织专家现场评审工作。首先，分别与评审专家进行沟通，统筹考虑双方意见，确定双方均可安排的工作时间和地点召开评审会。根据沟通结果，确定于2023年4月17日上午9:00-11:00在莱山区民政局1927会议室(烟台市莱山区迎春大街172号祥隆国际19楼)召开《规划》专家评审会议。

## 3. 发放纸质版《规划》

评审工作小组于会前10天向评审专家发放纸质版《规划》，要求评审专家利用7天时间认真研读《规划》，以备在评审会上提出修改意见和建议。

## 4. 准备会议全程资料

根据已确定的会议时间、地点、流程、与会人员等信息汇总形成评审会会议方案，发给各专家及民政局领导查阅。同时，按照评审需要，提前准备《规划》草稿和PPT等资料，并做好全程录像的准备。

### (三) 组织评审

2023年4月17日上午9:00，《烟台市莱山区“十四五”养老服务发展规划》专家评审会如期在莱山区迎春大街172号祥隆国际19楼莱山区民政局1927会议室召开，评审会由莱山区卫生民政局于爱娜副局长主持。

评审会议主要有五项议程：1. 介绍与会人员，确定专家组组长，确定评审的基本原则。2. 介绍规划编制情况。3. 评

审专家发表意见。4. 专家组讨论形成评审意见。5. 专家组组长宣布专家组评审意见。

#### （四）编制评审保障

评审会结束后，福利科立即对评审专家所提建议及评审会议实施过程进行详细梳理，整理相关材料并编制评审报告。

### 三、评审保障措施

#### （一）选择专业性强的专家

会议邀请的评审专家理论功底深厚，实践经验也十分丰富，并且专家团队中有专家具有丰富的规划编制工作经验，能够保证评审结果的权威性。

#### （二）采用科学性高的评审方法

评审会前，与会专家已提前拿到纸质版《规划》，有充足的时间收集相关信息、研究《规划》内容及进行论证，确定了流程的合理性、匹配性。评审方式上既有主管单位汇报，也有专家问询，还有共同讨论。在评审结论上，既有定性结论，也有建议性结论，还有完善性意见。科学完善的评审流程保证了《规划》评审的专业性和科学性。

#### （三）确保评审结果操作性好

经过3个多小时的评审，评审专家组对项目给出定性结论，认为《规划》内容翔实、全面，结构科学、合理，确立的规划背景、总体要求、主要任务和保障措施等，充分体现了养老服务事业的基本要求，具有较强的科学性、前瞻性和创新性。



## 第三章 规划概况

### 一、规划编制思路

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，将老年人能力评估和需求评估作为切入点，从“特困老年人兜底性养老服务，经济困难、重残等特殊老年人托底性养老服务，面向全体老年人的普惠性养老服务，以老年教育、老年体育、老年健康为引领的发展性养老服务”四个层次加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，强化组织领导，整合要素资源，扩大服务供给，促进养老事业和养老产业协同发展，提高服务质量，牢固树立“全市首位、全省前列”一个定位，持续推动莱山特色养老服务模式创新，立足莱山、面向烟台、辐射全省，将莱山特色养老服务模式打造成为可推广、可复制的示范样板，引领全市养老服务向更高质量发展。

### 二、规划编制重点

2021-2025 是我国国民经济和社会发展第十四个五年计划时期，也是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，对我国国民经济和社会发展具有重要的意义。编制好“十四五”养老服务发展规划意义重大，影响深远。其编制重点主要包括以下几个方面：

（一）全面客观做好总结评估。

对“十三五”执行情况进行全面总结评估，客观准确把

握区域所处发展阶段及特征。

（二）重视解决区域瓶颈问题。

致力于打破制约区域发展的瓶颈，找准突破发展的切入点，解决核心问题，发挥战略导向作用，确保高质量发展。

（三）衔接好近中远期目标。

规划编制既要以五年为主，又应预测 2035 年基本实现社会主义现代化的各项目标，以及到本世纪中叶，全面建成社会主义现代化强国的战略安排。

（四）重视突出区域自身发展特色。

寻找区域与其他地区的异同，挖掘其发展价值，准确把握其发展特色，并在经济社会发展规划中突出区域特色。

（五）重视规划实施的可操作性。

规划编制既要站在大区域发展中考虑问题，对未来发展 and 环境变化有一定的准备，又要切合区域发展实际，稳步推进，实现高质量可持续发展。

### 三、规划编制概况

莱山区民政局高度重视规划编制工作，本着对历史和未来负责、对全区人民负责的态度，全力以赴完成《规划》编制工作。《规划》主要章节内容设置如下：

（一）规划背景

“十三五”期间，莱山区委、区政府认真落实党中央、国务院建设健康中国、积极应对人口老龄化战略部署，将养老服务体系建设纳入全区经济社会发展大局统筹推进，从组织建设、制度创新、服务供给、产业发展等方面多管齐下，

经过全区各方面共同努力，养老服务设施布局基本完成，养老服务政策体系初步构建，养老服务发展理念明显改善，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系基本建成。

### 1. 主要成效

- (1) 组织领导机制不断完善
- (2) 服务政策体系基本形成
- (3) 服务供给体系不断优化
- (4) 医养健康产业初具规模

### 2. 存在的主要问题

(1) 城乡、区域养老服务发展不均衡问题突出，农村幸福院运行经费不足，管理服务不规范，农村养老服务缺乏可持续性。

(2) 医养健康产业仍处于起步阶段，医养结合机构发育不足，医养健康产业链条延伸不够，中高端、品牌化养老机构缺乏。

(3) “互联网+”智慧养老发展不足，莱山区智慧养老起步较晚，资金投入缺口大，相关扶持政策不足，社会力量参与积极性不高。

(4) 医养康养专业人才短缺，养老机构护理员普遍存在年龄大、收入低、学历低、职业缺乏吸引力、专业性不足等问题，医养健康管理、健康咨询、中医药养生等中高端人才缺口严重。

### 3. 机遇与挑战

(1) 党和政府高度重视老龄事业。莱山区委区政府极为重视养老服务发展，将养老服务高质量发展作为加快建设烟台高质量发展引领区、烟台现代化国际滨海城市形象展示区和共享和谐幸福美丽核心区的重要抓手

(2) 居民养老消费结构持续升级。依托莱山区优越的自然生态环境，未来5年外来常住老年人口、旅居养老人口将持续增加，叠加本地户籍人口老龄化率的快速提高

(3) 医养健康产业迎来战略机遇期。“十四五”时期，莱山区将全面贯彻落实健康中国战略，提升生物医药发展水平，创新医养健康服务模式，推动医养深度融合发展，加快建设“医、药、养、健”四位一体的医养健康产业集群，全力打造生命健康示范区

## (二) 总体要求

### 1. 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，将老年人能力评估和需求评估作为切入点，从“特困老年人兜底性养老服务，经济困难、重残等特殊老年人托底性养老服务，面向全体老年人的普惠性养老服务，以老年教育、老年体育、老年健康为引领的发展性养老服务”四个层次加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，强化组织领导，整合要素资源，扩大服务供给，促进养老事业和养老产业协同发展，提高服务质量，牢固树立“全市首位、全省前列”

一个定位，持续推动莱山特色养老服务模式创新，立足莱山、面向烟台、辐射全省，将莱山特色养老服务模式打造成为可推广、可复制的示范样板，引领全省养老服务向更高质量发展。

## 2. 发展目标

- (1) 养老服务资源日渐丰富。
- (2) 养老服务市场健康发展。
- (3) 城乡养老服务更加均衡。
- (4) 康复护理质量不断提高。
- (5) 智慧养老服务深化拓展。
- (6) 老年社会福利水平明显提升。

### (三) 主要任务

1. 强化领导机制，完善顶层设计
2. 完善保障制度，推进基本养老服务均等化
3. 夯实基础服务，打造多元养老服务供给体系
4. 深化医养改革，推动医养康养融合发展
5. 健全监管机制，增强养老服务综合监管能力
6. 打造宜居环境，加快构建老年友好型社会
7. 加强人才培养，提升养老服务专业化水平
8. 激发市场活力，助力养老产业创新发展

### (四) 建设工程

1. 公办养老机构提升工程
2. 社区养老设施提质增效工程
3. 家庭照护床位建设工程

4. 居家适老化改造工程
5. 医养康养结合创新工程
6. 养老护理员素养“扬长补短”工程
7. 智慧养老升级工程
8. 养老服务应急能力提升工程
9. “孝善莱山”养老文化营造工程

#### (五) 保障措施

1. 强化组织领导
2. 加大宣传力度
3. 深化改革创新
4. 运用专业技术

## 第四章 专家评审意见

2023年4月17日上午，莱山区组织召开《莱山区“十四五”养老服务发展规划》（以下简称《规划》）专家论证会议。与会专家听取了关于《规划》编制情况汇报，审阅了《规划》文本，经充分讨论，形成以下论证意见：

1. 《规划》紧紧围绕中共中央国务院和省市关于十四五期间的工作要求，结构科学、合理，内容详实、全面，且符合现行的相关法律、法规和标准。

2. 《规划》立足莱山区现实，面对新挑战、新机遇，实施了科学缜密的调查研究，对现阶段养老服务事业的分析准确。

3. 《规划》确立的规划背景、总体要求、主要任务和保障措施等，充分体现了养老服务事业的基本要求，具有较强的科学性、前瞻性和创新性。

专家组一致同意本《规划》通过专家论证。

## 《莱山区“十四五”养老服务发展规划》 专家论证意见

2023年4月17日上午，莱山区组织召开《莱山区“十四五”养老服务发展规划》（以下简称《规划》）专家论证会议。与会专家听取了关于《规划》编制情况汇报，审阅了《规划》文本，经充分讨论，形成以下论证意见：

1. 《规划》紧紧围绕中共中央国务院和省市关于十四五期间的工作要求，结构科学、合理，内容详实、全面，且符合现行的相关法律、法规和标准。

2. 《规划》立足莱山区现实，面对新挑战、新机遇，实施了科学缜密的调查研究，对现阶段养老服务事业的分析准确。

3. 《规划》确立的规划背景、总体要求、主要任务和保障措施等，充分体现了养老服务事业的基本要求，具有较强的科学性、前瞻性和创新性。

专家组一致同意本《规划》通过专家论证。

专家签字：

沈敬 邵子梅  
林悦 张华  
刘和 王伟

莱山区民政局

2024年4月17日



### 评审专家登记表

序号	姓名	单位	登记签字处
1	张丽敏	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	张丽敏
2	邢冬梅	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	邢冬梅
3	林悦凤	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	林悦凤
4	张盛楠	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	张盛楠
5	赵利群	烟台市芝罘区福瑞养老评估中心	赵利群
6	曲晨伟	山东臧伟律师事务所	曲晨伟