

西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2018〕127号

西安市人民政府办公厅关于印发西安市 养老服务设施布局规划（2018—2030年）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：

《西安市养老服务设施布局规划（2018—2030年）》已经市政府2018年第34次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。



西安市人民政府办公厅
2018年12月31日

西安市养老服务设施布局规划（2018—2030年）

为深入贯彻党的十九大关于积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，加快老龄事业和产业发展的战略部署，认真落实市第十三次党代会精神，有效破解“养老难”问题，补齐养老发展短板，统筹规划养老服务设施，努力提升我市养老服务水平，特编制本规划。

一、规划背景

（一）多项国家级试点政策落地西安，养老事业迎来重大发展机遇。

2014年8月，西安市被确定为全国养老服务业综合改革试点地区；2016年9月，西安市被确定为第二批国家级医养结合试点地区；2018年5月，西安市被确定为第三批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区。上述国家级试点政策给我市养老事业带来重大发展机遇。

（二）西安市人口老龄化趋势明显，养老服务设施需求将逐步加大。

我市60岁以上和65岁以上老年人口比例远远超过10%和7%的国际标准，早已步入老年型社会。未来西安人口老龄化压力较大，对养老服务设施的需求将逐步增大。

（三）加大养老服务设施供给，支持户籍新政。

大西安户籍新政实施以来，截至 2018 年 12 月 11 日，新落户人口突破百万，增加了人口基数，对养老服务设施等公共服务设施建设提出了新挑战。

（四）我市养老服务设施与其他城市比较。

截至 2017 年底，我市 60 岁及以上老年人口 146.93 万人，占总人口数的 15.95%，略低于全国平均水平。全市有养老机构 140 家（公办 33 家，民办 107 家），社会养老床位数 5.4 万张，每千名老人拥有养老床位数 36.75 张。与杭州、成都等城市相比，我市养老服务设施发展相对滞后。

二、规划总则

（一）指导思想。

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实省委、省政府整体部署，准确把握我市人口老龄化发展趋势，紧扣“追赶超越”、始终处于全省领先水平定位，积极开展应对人口老龄化行动，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，大力推进医养结合，加快老龄事业和产业发展，努力把西安建设成为老年人老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐，幸福生活的美好城市。

（二）规划目的。

结合西安发展特色，构建完善的养老服务设施体系，明确养老服务设施用地和配套建设标准，为养老服务设施建设提供依据，推进养老事业健康发展。

（三）规划对象。

本次规划所指的养老服务设施是指专为老年人提供中长期生活照料、专业护理及生活辅助等综合性公共服务设施，主要包括机构养老服务设施和社区居家养老服务设施两大类。机构养老服务设施是指为老年人提供集中居住和照料护理服务的机构，包括敬老院、养老院和福利院等。社区居家养老服务设施是指为居住在社区的需要介助、介护的老人提供生活服务、保健康复、文体娱乐以及辅助服务的综合性设施。

（四）规划期限。

本次专项规划基期为 2017 年，期限为 2018—2030 年，其中近期期限为 2018—2021 年，远期期限为 2022—2030 年。

（五）规划范围。

本次规划范围为西安市行政辖区及西咸新区。

（六）规划原则。

1. 城乡统筹，全民覆盖。坚持城乡公共服务均等化方向，逐步实现城乡养老服务一体化。分级、分片统筹城乡养老服务设施建设，使养老服务覆盖全部常住人口。

2. 节约集约，整合资源。整合养老、医疗等社会资源，在充分利用现状养老服务设施的基础上，对全市养老服务设施布局进行补充完善。

3. 刚弹结合，规模适度。结合西安人口分布和老年人口特征、需求，养老服务设施应遵循刚性控制和弹性调整要求，合理

预测老年人口数量、社会养老床位、养老服务设施和养老用地规模等。

4. 因地制宜，人性规划。结合规范、典型案例和西安城市建设实际情况，合理布局西安养老服务设施。尊重传统文化与地方习俗，使养老服务设施方便老年人使用，贴近家庭生活。

（七）规划目标。

1. 近期目标（2018—2021年）。

根据西安市老年人口结构和老年人口发展趋势，建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相融合的养老服务体系。全市养老服务设施覆盖100%的城市社区和80%的农村社区。

每千名老人拥有社会养老床位不低于45张。其中护理型床位占养老总床位数不低于40%，社会办养老机构床位数比例达到80%。各区县都要建设1所公办机构养老设施，确保政府托底功能。养老设施用地作为重要的公共服务设施用地进行刚性控制。

按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。科学确定市、区县、镇街和社区（村）四级养老服务设施的规模、数量、权属、功能、位置、运营模式和服务半径，针对不同区域特点，制定供养、颐养或医养结合的养老服务设施规划。凡新建城区和新建居住（小）区，要按照每百户20平方米配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。老城区和已建居住（小）区无养老服

务设施或现有设施未达标的，要按照每百户 15 平方米的标准通过购买、置换、租赁等方式配置完善养老服务设施。

2. 远期目标（2022—2030 年）。

全面建成以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充、医养相融合、城乡一体的养老服务体系。形成政府托底，机构、社区、家庭及社会力量参与的多种主体、多元化养老服务模式。

积极推进老年人家庭医生签约和老年人健康档案管理工作，在稳定签约率的基础上做实做细老年人家庭医生签约工作。老年人协会和志愿者协会覆盖所有社区和村庄。全市养老服务设施覆盖 100%的城市社区和 100%的农村社区。

每千名老人拥有社会养老床位不低于 45 张。其中护理型床位占养老总床位数 50%以上，社会办养老机构床位数比例达到 80%以上。各区县至少建设 1 所公办机构养老设施，确保政府托底功能。每个街办至少建设 1 所综合性养老服务设施，确保基本养老服务功能。

三、养老现状分析

（一）老年人口现状。

截至 2017 年底，西安市 60 岁以上老年人口 146.93 万人，占全市总人口 15.95%，其中新城区、碑林区、莲湖区老年人口比例达到了 18%左右，为全市老龄化程度最高区域。全市老年人口自 2010 年左右开始快速增长，2017 年比 2010 年老年人口

增长了 38.4%，老年人口年均增速高达 5.55%，远远高于西安市总人口年平均增速。西安已经进入老年型人口结构，并且老年化程度在逐年加重，到 2050 年左右老年人口总数将达到峰值。

（二）机构养老设施现状。

截至 2017 年底，全市共有养老机构 140 家、总床位数 3.3 万张，每百人机构养老床位数为 2.2 张，略低于全国平均水平。新城、碑林、莲湖三区机构养老床位比例较低，仅为 0.38%—0.56%；雁塔、未央、长安、沣东四区机构养老床位比例较高，为 3.4%—7.6%。城三区养老床位数缺口较大，近郊区养老服务设施建设发展较快。其中护理型养老床位入住率较高，部分护理型养老机构出现“一床难求”的局面。

（三）社区居家养老服务设施现状。

截至 2017 年底，全市共有社区 1021 个，已建成社区居家养老服务站 760 个，覆盖率为 75%。目前存在的主要问题为：社区养老资源多样，发展意愿很强，但缺乏统筹整合及管理和运营人员，各社区单独运营，成本较高。

（四）村镇养老设施现状。

截至 2017 年底，全市共有行政村 2074 个，已建成农村幸福院 875 个，覆盖率为 42%。目前存在的主要问题为：镇街级养老服务设施不足，农村幸福院之间缺乏统筹和协调，散点式运行，功能单一；缺乏专业的管理和运营人员；农村幸福院正常运营率较低。

四、规模预测

考虑到西安户籍新政等政策因素，结合《国家人口发展规划2016—2030年》，预测至2021年，我市老年人口约215万人，占总人口比例约为18.5%，社会养老床位数约9万张；至2030年，老年人口约373万人，占总人口比例约为24.3%，社会养老床位数约16.8万张。

五、养老服务设施布局规划主要内容

（一）养老服务设施体系。

构建以公共养老服务设施为基础，产业化养老为补充的养老服务结构，养老设施和养老服务覆盖城乡、覆盖全部老年人，形成市、区县、镇街和社区（村）四级养老服务设施体系。推进“嵌入式”养老模式，探索创新“时间银行”养老模式。

（二）养老服务设施布局。

至2030年，全市共规划建设养老服务设施262处，用地面积约242公顷，机构养老床位数约8万张。

1. 市级养老服务设施主要包括大型区域性机构养老设施、大型老年康复设施、老年病专科医院等服务设施，服务全市老年人。规划市级机构养老设施7处，用地面积约42.4公顷，床位数约1万张。其中，新建养老设施2处，分别为西咸新区第一社会福利院和西咸新区第二敬老院。现状改造提升5处，分别为西安曲江老年公寓、市第一社会福利院、市第二社会福利院、西安工会老年护理院、西安曲江康复养老院。

2. 区县级养老服务设施主要承担政府对城市“三无”、农村“五保”老年人的托底养老职能，同时向社会提供机构养老、老年大学、信息服务、文化活动等服务。规划区县级机构养老设施 23 处，用地面积约 47.4 公顷，床位数约 1.5 万张。其中，新建养老设施 7 处，分别为碑林区社会福利中心、沣东新城老年服务中心、沣西新城老年服务中心、泾河新城老年服务中心、空港新城老年服务中心、秦汉新城儿童福利院及敬老院和秦汉新城老年服务中心。现状改造提升 16 处，分别为新城区老年服务中心、西安市莲湖区寿星乐园、碑林区老年人综合服务中心、雁塔区曲江社会福利院、西安市灞桥仁德老年公寓、未央区老年福利服务中心、未央区草滩敬老院、长安区中心敬老院、临潼区中心敬老院、阎良区中心敬老院、鄠邑区中心敬老院、高陵区社会福利院、周至县社会福利院、蓝田县中心敬老院、蓝田县特困供养（福利）中心和西安昆明湖生态老年公寓。

3. 镇街级养老服务设施主要依托现状机构养老设施，建设街办综合养老服务中心，应独立占地。老年人活动中心可结合综合养老服务中心设置，也可结合区级文化设施设置。面向辖区内老年人提供基本养老服务，提供近家护理型机构养老服务；提供信息服务、老年大学、老年人文体活动等综合性养老服务；监督、管理、协调辖区内社区居家养老服务设施。规划镇街级养老设施 232 处，用地面积约 152.3 公顷，床位数约 5.5 万张。其中，新建养老设施 115 处，现状改造提升 117 处。

4. 社区（村）级养老服务设施包括社区居家养老服务站和农村幸福院，主要开展日间照料以及助餐、助浴、助洁、助急、助医等上门服务。城市新建社区养老服务设施按照每百户 20 平方米的标准由开发商配套建设，由规划、建设、民政等部门验收，产权移交街办统筹管理。老城区和已建居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达标的，由区县政府协调街办按照每百户 15 平方米的标准通过购买、置换、租赁等方式配置完善社区居家养老服务设施。每个小区宜设置一个社区居家养老服务站。针对社区规模差异较大、资源条件分布不均等现状，以城市干路为边界划分社区单元，面积大约 1—2 平方公里，步行十五分钟左右，由一家社会组织统一运营社区单元内的社区居家养老服务站，面向老年人家庭提供社区居家养老服务，提高设施的运营效率和服务质量。

（三）医养结合。

以老年人全科医生签约、健康档案建设和老年人就医绿色通道等制度建设为保障，形成半自理老人协助就医，失能老人上门就医，医保、合疗与养老服务设施无缝对接的医养结合模式。同时，推行长期护理保险制度。

1. 市级、区级养老服务设施应结合相关市级、区级医院，设置老年病专科门诊。有条件的二级以上综合医院、中医医院应当开设老年病专科，增加老年病床数量，做好老年人慢性病防治和康复护理。

2. 镇街级养老服务设施应结合镇街医院、社区医院建设，在机构养老设施建设医疗门诊或形成医养结合综合体。鼓励民营企业转型发展老年康复医院、老年护理院，为长期卧床、患慢性病、生活不能自理以及其他需要长期护理服务的老年人提供医疗护理、康复、安宁疗护等服务。

3. 城市社区、农村地区应依托社区卫生服务中心、社区卫生室、镇街医院、村卫生室等设施，在社区卫生服务机构建立老年人健康电子档案，推行全科医生签约服务，为有需求的老年人提供上门巡诊、健康检查和保健咨询等服务。鼓励为符合条件的居家老年人建立“家庭病床”，并纳入基本医疗保险支付范围。有效整合社区居家养老服务中心(站)和社区卫生服务中心(站)资源，面向家庭，覆盖辖区全部老人，推进医养服务社区化。

4. 医养全面结合，实现医养一体化服务，医疗设施和养老设施一体化建设，鼓励养老机构设置医疗设施，养老机构内的医疗机构、老年康复医院和老年护理院可按规定申请列为基本医疗保险定点医疗机构。100张床位以上的养老机构应设置卫生所(卫生室)、门诊部，500—1000张以上的养老机构应申请设立一级以上医疗机构或康复护理院。

六、产业化养老指引

规划依托我市医疗设施、历史文化、生态环境等方面的优势资源，立足大西安，服务大西北，以提供高标准、高品质的综合性养老服务、健康服务为核心，形成老年医养社区、老年文化社

区、老年生态社区、养老农庄等产业化养老模式，推动养老产业健康发展。

七、实施保障

（一）规划管理与实施。

本规划经批准后，纳入西安市城市总体规划等法定规划，作为养老服务设施建设的规划依据。

根据规划总体目标，按年度进行任务分解，确定分期建设目标，以年度计划目标逐年推进养老服务设施建设。

1. 将养老服务设施建设目标逐年分解到年度计划层面，由各级政府部门统筹，建立养老服务设施年度建设计划制度，逐年推动相关工作。

2. 公益性养老服务设施建设项目列入国民经济和社会发展规划。

3. 公益性养老服务设施用地供给应列入年度土地供应计划。

（二）运营与管理机制。

1. 机构养老设施。市级、区级养老服务设施采用划拨土地，以公建公营、公建民营、政府购买服务等形式运营。镇街级养老服务设施采用划拨土地、公建民营的方式运营，完善基层养老设施，由民政部门协调相关部门和镇街共同监督管理，主要向常住老年人口提供基本养老服务，政府以“补人头”的形式支持，逐步将高龄补贴等资金支持转化为养老服务，降低社会力量机构养老设施运营成本，提高基本养老服务质量。

2. 社区居家养老设施。社区居家养老服务站宜通过公开招标或社区居民推荐等形式选定社会力量运营管理。推进老年人协会制度，由镇街、社区牵头，在每个社区成立老年人协会，在区县民政部门进行备案，统筹组织社区老年人活动，协助社区居家养老服务站完成相关工作。推进社区志愿者服务协会制度，以社区为单位，成立社区志愿者服务协会，协会主要由社会义工和社区志愿者组成，挖掘社会爱心资源，积极推进社区互助式养老。

（三）建设西安市智慧养老服务信息平台。

运用互联网、通信网、物联网和大数据管理等技术构建起市、区县、镇街、社区（村）四级养老服务信息系统，建设西安市智慧养老服务信息平台。信息平台具有资源整合、监督管理、统计分析等功能，可实现养老服务供给侧和需求端的高效对接，利用科技信息手段提升我市养老服务质量。重点推进老年人健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务，开发更加多元、精准的私人订制服务，打造高效、便捷、安全的“虚拟养老院”。

（四）着力加强人才培养。

支持高等院校、中等职业学校开设养老服务相关专业，鼓励相关院校、培训机构与用人单位合作开展订单培养或员工培训。各区县政府和相关部门要进一步加大养老护理员的培训支持力度，让从业人员技能提高、待遇提高。同时，对养老服务从业人员的社会价值给予认可与肯定，培养有地位、有尊严的“银发天

使”专业队伍。

（五）加强宣传引导，打造老年友好型城市。

充分利用各种宣传媒体，大力弘扬敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德，在全社会营造敬老、为老、助老的社会氛围。完善城市、社区无障碍通道等设施，推进多层住宅加装电梯，增加老年人活动中心、绿地、广场等设施，打造老年人友好型城市。

（六）规划动态维护。

建立全市动态更新的老年人口和养老设施数据库，根据数据变化与老年人需求状况动态修订本规划。

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。

市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2019年1月3日印发