

大同市地方标准

《农村居家养老服务规范》编制说明

一、工作简介

(一) 任务来源

《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》（国发〔2021〕35号）中提到的“（七）加快补齐农村养老服务短板”充分说明，国家已充分重视农村养老问题。包括该文件中提到的“在乡镇（街道）层面，建设具备全日托养、日间照料、上门服务、供需对接、资源统筹等功能的区域养老服务中心。到2025年，乡镇（街道）层面区域养老服务中心建有率达到60%，与社区养老服务机构功能互补，共同构建“一刻钟”居家养老服务圈。”“推动将适老化标准融入农村人居环境建设”“推动街道乡镇、城乡社区公共服务环境适老化改造”等内容使目光聚焦于农村居家养老服务。

同时，大同市的《关于印发〈全市推进社区居家养老服务三年行动计划（2021—2023）〉的通知》中的“有效拓展农村居家社区养老服务。实施乡镇敬老院改造提升工程，每个县区建有一所以农村特困失能、残疾老年人专业照护为主的县级层面的养老服务设施，并对社区居家养老服务发挥专业指导、示范带动的作用。扶持有条件的乡镇敬老院增加日

托、上门服务等服务功能，助推农村养老服务消费梯次升级。引导和支持城市社会力量参与实施农村老年人日间照料中心公建民营工程，通过提高其运营水平支撑农村居家养老服务开展。鼓励和支持农村居家社区养老服务机构纳入全市智慧养老服务体系，通过人工智能和互联网手段，降本增效，提档升级。构建乡镇牵头，村委会、老年人协会、低龄健康老年人、农村留守妇女、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村互助养老服务格局。完善农村留守老年人关爱服务体系。”中也提到了要形成农村互助养老服务格局，保障农村居家养老服务，同时也为指明了农村居家养老服务发展方向。

（二）起草单位

大同市民政局、大同市养老服务中心、大同市家怡养老院、大同市热橙养老服务有限公司、夕阳红老年公寓、天镇县康宁医院、西坪中心敬老院、麦斯达夫（大同）标准技术服务服务有限公司。

（二）起草人

王东升、宿权、范俊、池玉宝、张伟、高宇、马淑芳、张杰、张满禄、冯熙睿、曹刚、武治娇、张曼、王钊柱。

二、制定标准的必要性、可行性及意义

（一）必要性

近年来，随着我国城镇化进程的加速，导致农村青壮年

人口大量流入城镇，农村出现大量留守老人，除了经济保障之外，老人的日常生活照料和必要的精神慰藉、医疗护理等方面的需求成为直接的现实需求。

首先，中国广大农村地区未富先老，大同更是如此。政府难以承担全部照护保障任务，农村老年人的储蓄为备大病等不时之需，亦缺乏足够的经济能力购买市场化的专业服务。

其次，除一些技术型的康复护理服务之外，其他的做饭、家务劳动以及对个人的日常照料等劳力型的服务，是一般劳动力可以完成的工作。

最后，追溯过往，家族、邻里等非正式的互助网络和互助保障一直是国家保障缺位的传统乡土社会的重要保障形式，同样是家庭保障的补充，而现阶段村级自治组织、老年协会等本土社会组织、外来社会组织亦为非正式互助的正式化、组织化、规范化提供重要的组织基础。

面对家庭结构小型化、子女流动化带来的家庭照料减少或缺位，组织发动非正式互助资源提供低成本、广覆盖、可持续、多样化的互助服务，来补充家庭照料的不足，是中国农村社会养老服务发展的现实和可行选择。为更好地组织活动、更好的调配人员、更好地完善机制，特制定《农村居家养老服务规范》。

（二）可行性

该项目的内容以农村居家养老特色服务为主，以全市的居家养老服务为参考，形成了最终的标准草案。全市的居家养老服务经验使本标准本土化、更具有适用性。同时，政策引导，乡镇牵头，村委会、村干部、党员、志愿者等广泛参与的农村居家互助养老服务格局现已初步形成，并取得一定效果，为编制大同市地方标准《农村居家养老服务规范》提供经验指导。

（三）意义

《农村居家养老服务规范》的发布实施，首先是贯彻落实党中央、国务院实施积极应对人口老龄化的国家战略，严格执行省委、省政府和市委推进社区居家养老优质服务的决策部署。其次，该文件的发布实施，提高了我市构建农村居家养老综合服务能力，满足了农村老年人在家享受养老服务的愿望。另外，通过标准的固定，进一步提升农村居家养老服务水平，形成高质高量的服务。最后，该文件发布是在大同市人民政府发布了《全市推进社区居家养老服务三年行动计划》（2021—2023）后，从标准的角度进一步推进农村居家养老服务的高质量发展，最终促进老年人享受幸福晚年，从解决我市的农村老年人养老问题。

三、编制过程介绍

（一）立项阶段（2023年7月-2024年3月）

2023年11月，《农村居家养老服务指南》标准草案编制完成后，起草组将申报材料装订后向大同市养老服务标准化技术委员会提交。大同市养老服务标准化技术委员会初审后，将该标准的申报资料上交给大同市市场监督管理局。并于2024年1月参加地方标准立项答辩会议。

2024年3月15日，大同市市场监督管理局正式下发《大同市市场监督管理局关于下达2024年度第1批大同市地方标准制定项目计划的通知》（同市监标准函〔2024〕105号）。

《农村居家养老服务指南》正式获批立项，承担单位为大同市民政局等8家单位，提出、组织实施和监督检查单位为大同市民政局，归口标委会为大同市养老服务标准化技术委员会，计划周期12个月。

（二）起草阶段（2024年3月-2024年4月）

制修订计划下达后，迅速成立标准起草组，标准起草组由专业技术人员和标准化人员组成，标准起草组根据前期调研情况对标准框架进行内部讨论，围绕标准的内容完整性、可行性进行讨论，进一步完善标准草案和编制说明。

四、制订标准的原则和依据，与现行法律法规和标准的关系

（一）制定原则

本文件按照 GB/T 1.1-2020 给出的规则进行编写。编制过程中，参考了相关国家标准、地方标准和法律法规的要求，充分收集现有行业资料，力求以实事求是的原则使标准具有科学性、先进性。本标准的制定依据以下原则：

1. 适用性原则

本文件中规定的内容立足当前我市农村居家养老实际发展需求，所规定的内容既符合国家政策及规范性文件要求，又要满足实际，为农村居家养老服务提供规范性指导。

2. 统一性原则

本文件制定与现行的法律法规和国家标准相一致。符合国家、山西省出台的法律法规、政策文件有关要求。

3. 规范性原则

多次召开标准编写研讨会，起草组就标准的框架、结构、内容广泛讨论，发表意见，标准的格式、结构和内容的编制符合 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定。

（二）制定依据

1. 《中华人民共和国标准化法》；
2. 《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》；
3. 《“十四五”健康老龄化规划》；
4. 《关于印发〈全市推进社区居家养老服务三年行动计划（2021—2023）〉的通知》。

五、主要条款的说明，主要技术指标、参数、实验验证的论述

第1章是范围。本章内容指出了本文件规定的内容及适用范围。即本文件规定了农村居家养老服务规范的基本原则、服务对象、服务内容、服务流程、工作保障和评价及改进。本文件适用于大同市农村居家养老服务工作。

第2章是规范性引用文件。明确了该文件中引用到的规范性文件。在助洁服务中的具体执行中引用了MZ/T 171的内容。在助餐服务中的饮食中引用了MZ/T 186的内容；服务流程中的服务评估参照了WS/T 802对老年人的要求进行评估；在档案管理部分引用了DB14/T 1906对老年人健康档案进行规范；在评价及改进部分引用了DB14/T 2806对服务进行评价；在解决投诉时按照GB/T 19012的要求进行解决。

第3章是术语和定义。本文件没有需要界定的术语和定义。

第4章是基本原则。结合目前居家养老服务的优缺点以及需求，制定农村居家养老服务的基本原则，分别为：目标明确、动态优化以及均等服务。

第5章是服务对象。以大同市人民政府发布的《全市推进社区居家养老服务三年行动计划（2021—2023）》中所明确的服务对象为基础，结合调研，最终将农村居家养老服务的对象规定为：以高龄、失智、失能（伤残）、失独、

空巢、留守、计划生育特殊家庭老年人、分散供养特困人。同时，为保证人人适岗，使老年人得到更加优质的服务，对老年人评估形成护理等级。

第6章是服务内容。规范了农村居家养老的服务内容。在居家养老服务内容“六助”的基础上，增加精神慰藉服务。

第7章是服务流程。明确了农村居家养老服务的流程，即服务申请、服务评估、服务定制、服务提供、服务留存、服务跟踪以及服务终止。

第8章是工作保障。从机构保障、人员保障以及管理保障三个方面指出农村居家养老服务开展时的基本需求。其中管理保障中，提出了平台管理，保证了危急情况的立即响应，以及提升了运行效率。

第9章是评价及改进。明确了评价方式、评价内容以及投诉处理等内容。

六、标准中如有涉及专利，应有明确的知识产权说明

本文件不涉及专利。

七、采用国际标准或国外先进标准的，说明采标程度，以及国内外同类标准水平的对比情况

本文件没有采用国际标准或国外先进标准。

八、重大意见分歧的处理经过和依据

本文件在起草过程中，未出现重大意见分歧。

九、贯彻标准的措施建议

（一）大力推广宣传贯彻

1. 官网发布

标准发布后，大同市市场监督管理局以及大同市民政局等起草单位官网对标准实施令的发布进行通知，并通过各单位的渠道发送至各村村委相关工作人员，保证均已接收。

2. 实地宣传

筛选本市试点乡镇，进行为期一天的宣传，并对相关人员进行一对一讲解标准内容，发动村委会工作人员进行从上到下的宣传。并召开会议，根据标准内容组织协商农村居家养老开展工作方案，并定期监督工作开展情况。

另外，培养起一批试点乡镇后，让试点乡镇带动周边乡镇，全面学习该模式，为我市农村老年人提供晚年保障。

3. 图解展示

制作标准内容的图解版，将图解版以纸质或电子的形式发送至各个相关乡镇。以图解版的形式进行上墙宣传、宣传册宣传，并通过图解版促进学习。

（二）积极开展检查检验改进

建立监督检查改进制度。全市乡镇在标准实施过程中，对发现的问题或者相关建议进行及时反馈，以便改进和完善。