

# 《四川省养老机构失能老年人照护服务规范 (征求意见稿)》 起草说明

## 一、政策背景和起草过程

党的二十大报告提出实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。2024年9月，面对全国人口老龄化和高龄化的严峻局势，国务院发布《关于推进养老服务体系建设和加强和改进失能老年人照护工作情况的报告》，强调“失能老年人照护是失能老年人及其家庭的刚需，也是缓解全社会养老服务焦虑的当务之急，是养老服务工作的重中之重”，凸显失能老年人照护服务建设的重要性和紧迫性。报告提出“加强照护标准化建设，推动一批急需标准出台，完善全国统一的服务质量标准和评价体系”等有关工作安排。2024年12月，中共中央和国务院发布《关于深化养老服务改革发展的意见》进一步提出，要“强化以失能老年人照护为重点的基本养老服务”，要“加强和改进养老服务综合监管”和“健全养老服务标准和评价体系”。四川省坚决贯彻党中央、国务院决策部署，省民政厅、省发展改革委、省卫生健康委于2023年联合出台的《四川省老龄事业发展和养老服务体系规划（2023—2025年）》具体提出，建设养老机构长期照护能力提升工程，“加强养老机构规范化建设，到2025

年，100%的养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》国家标准”。以机构养老为重要载体，构建与人口老龄化进程、经济社会发展水平相适配的老年人照护服务体系，制定失能老年人照护服务标准，加强服务质量综合监管，是贯彻落实党中央国务院和地方政府决策部署的重要举措。

从现实需求看，四川省人口老龄化呈现“规模大、进程快、高龄化突出”的典型特征。相关数据显示，截至2023年底，四川省60岁及以上人口1959万人，数量排全国第3位；占常住人口的比例为23.4%，占比排全国第7位。全省65岁及以上人口为1545万人，数量排全国第2位；占常住人口的比例为18.46%，占比排全国第3位。伴随人口老龄化持续加深，为高龄、失能老年人提供机构养老照护服务的现实需求随之增长，养老机构的照护质量同时受到人们的普遍关注，制定养老机构失能老年人照护服务规范，是回应广大老年人需求期待的迫切要求。

由于缺少统一的照护服务标准作为指南和评价依据，不同地区的养老机构失能老年人照护服务质量参差不齐，同时难以科学评估，既不利于养老机构为老年人提供优质的机构养老照护服务，也不利于服务监管考核。制定养老机构失能老年人照护服务规范，为养老机构的建设、管理运营、服务开展、监管评估、服务改进提供规范指引，进一步提升养老机构服务管理的规范化、专业化水平，也是促进四川省养老服务高质量发展的客观需要。

为高质量编制本文件，四川省民政厅指定由绵阳市民政局牵头，组织参编单位抽调专业精干人员组建标准工作组，明确任务分工，制定工作方案和标准编制计划，细化标准编制、校验等具体工作，调研多个城市的养老服务发展情况，分析失能老年人照护现状和照护服务方法，广泛听取专家、机构、从业人员对标准编制的意见和建议，并两次听取标准立项评审专家意见，将原标准名称《四川省养老机构失能老年人照护质量评价规范》更名为《四川省养老机构失能老年人照护服务规范》，重新调整标准研制方向和编写内容，完善标准文本内容，在参考和学习深圳、湖南、黑龙江等地相近相似的地方标准基础上，结合本省实际，起草形成了《四川省养老机构失能老年人照护服务规范（征求意见稿）》。

## 二、主要内容

1.《四川省养老机构失能老年人照护服务规范（征求意见稿）》规定了养老机构失能老年人照护服务的基本要求、失能等级分类、服务内容及要求、服务评价与改进等内容，适用于四川省养老机构开展失能老年人照护服务。

### 2. 规范性引用文件

《养老机构基本规范》（GB/T29353）、《养老机构服务质量基本规范》（GB/T35796）、《养老机构等级划分与评定》（GB/T37276）、《养老机构服务安全基本规范》（GB38600）、

《人员密集场所消防安全管理》GB/T40248）、《老年人能力评估规范》（GB/T42195）、《养老机构安全管理》（MZ/T032）、《养老机构顾客满意度测评》（MZ/T133）、《养老机构生活照料服务规范》（MZ/T171）等。

### 3. 术语和定义

本章对“养老机构”“失能”“相关第三方”“照护服务”进行了定义。

### 4. 基本要求

本章提出了七项基本要求，主要包括机构资质、制度、环境、设施设备、人员、服务、安全防护要求。

### 5. 失能等级分类

本章直接引用按 GB/T42195 中表 6 规定，将老年人失能等级分为四个等级，即：轻度失能、中度失能、重度失能、完全失能。

### 6. 服务内容与要求

本章规定了养老机构失能老年人照护服务包括老年人能力评估、照护计划制定、照护服务实施等内容，其中照护服务实施包括但不限于生活照料、医疗照护、文化娱乐、老年教育、精神慰藉、委托服务、安宁照护等服务。

### 7. 服务评价与改进

本章提出了服务评价、顾客投诉处理、服务改进的方法和要求。

## 三、采用国际、国内先进标准的程度

## 1. 国外先进标准采标程度

在全球范围内，许多发达国家较早进入老龄化社会，其养老服务体系发展成熟，在失能老年人照护领域积累了丰富的经验，形成了一系列专业化、精细化的服务标准，尤其在个性化照护方案制定、康复训练体系、安宁照护服务以及智慧养老技术应用等方面处于领先地位。相比之下，我国老龄化进程具有速度快、基数大且“未富先老”的特点，养老机构的专业化照护服务起步相对较晚，在服务的精细化程度、专业人才培养、智慧化设备应用等方面仍有提升空间。四川省作为人口大省，失能老年人照护需求旺盛，且区域内养老服务发展不平衡。本标准在制定过程中，充分立足四川省养老服务发展的实际情况，积极借鉴国际上在失能老年人照护领域的先进理念和实践经验，如部分康复训练方法、安宁照护中的人文关怀模式等，同时严格遵循我国关于养老服务的相关法律法规和政策要求，确保标准既具有一定的前瞻性，又符合四川省的省情和养老机构的实际服务能力，形成了来源清晰、程序规范、过程可溯的标准体系。

## 2. 国内外同类标准水平对比情况

目前，国内关于养老机构服务的国家标准（如 GB/T29353《养老机构基本规范》、GB/T35796《养老机构服务质量基本规范》等）和行业标准，多为通用性规定，针对失能老年人这一特殊群体的专项照护服务标准还不够细致和完善。

在地方标准层面，已有部分省市发布了相关标准，如南通市于

2024 年 10 月发布的《养老机构失智失能老年人照护服务规范》（DB3206/T1096-2024）、黑龙江省于 2022 年 7 月发布的《养老机构分级照护服务规范》（DB23/T3275-2022）等，这些标准对当地养老机构失能老年人照护服务的部分内容进行了规范，但在服务的全面性和针对性上存在一定局限，例如对失能老年人的老年教育、精神慰藉的具体实施要求不够详细，对不同失能等级老年人的差异化照护措施规定不够系统。本标准与上述同类标准相比增加了更为细致的“老年教育”服务内容，明确了教育活动的频率和具体范畴，注重提升失能老年人的认知水平和生活乐趣，强化了“精神慰藉”服务，不仅包括环境适应关怀、心理健康活动，还强调了亲情关怀访视的具体方式和频率，更全面地关注失能老年人的心理需求，对“医疗照护”中的康复训练进行了细化分类，涵盖认知、语言、吞咽、运动等多个方面，更具专业性和可操作性，完善了“安宁照护”服务，新增了哀伤辅导和后事指导等内容，体现了对生命尊严的尊重和对相关第三方的人文关怀。在标准制定过程中，也参考借鉴了日本、美国等国家在失能老年人照护方面的先进规范，如精细化的生活照料流程、专业化的康复训练方法等，使本标准在服务内容和要求上更具科学性和先进性。