

淄博市人民政府文件

淄政发〔2015〕11 号

淄博市人民政府 关于加快发展养老服务业的意见

各区县人民政府,高新区、文昌湖区管委会,市政府各部门,各有关单位,各大企业,各高等院校:

根据省政府《关于加快发展养老服务业的意见》(鲁政发〔2014〕11 号)要求,结合我市实际,现就加快发展养老服务业提出以下意见:

一、总体思路与发展目标

(一)总体思路。围绕满足老年人日益增长的养老服务需求,坚持“政府引领、市场运作、社会主办、统筹城乡”的原则,完善政策

体系,创新体制机制,激发社会活力,营造统一开放、平等参与、竞争有序、充满活力的发展环境;充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,整合各类资源,使社会力量逐步成为养老服务业的发展主体;健全养老服务体系,推进养老服务业社会化、市场化、产业化发展,使养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措,成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。

(二)发展目标。到 2020 年,全面建成以居家为基础、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。养老服务产品更加丰富,市场机制不断完善,养老服务业持续健康发展。

——生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等基本养老服务覆盖所有居家老年人。

——符合标准的社区老年人日间照料中心等养老服务设施覆盖所有城市社区,60%以上农村建立农村幸福院等互助养老服务设施。

——全市社会养老总床位数达到 4.5 万张以上,每千名老年人拥有养老床位数 42 张以上,护理型床位占养老床位总数的 30%以上。

——社会力量成为发展养老服务业的主体,产业规模显著扩大,从业人员显著增加,提供就业岗位 5 万个,养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升。社会力量举办或经营的养老机构床位数占比达 85%以上。

——养老护理人员岗前培训率达到 100%、持证上岗率达到 100%、中高级护理资质人员达到 30%以上。

——形成具有一定规模的连锁经营养老服务机构和养老服务产业集群。

——基本形成政策健全、机制完善、标准规范、平等参与、竞争有序的养老服务业市场环境。

二、统筹发展规划

(一)统筹规划养老服务业发展。将养老服务业发展纳入经济和社会发展规划,列入服务业重点发展领域,制定和组织实施专项规划,并与经济社会发展水平、人口老龄化水平相衔接,统筹资源,合理布局,推动养老服务与医疗、家政、教育、健身、旅游、金融、保险等相关领域融合发展。

(二)建立完善基本养老服务制度。坚持政府保基本、保重点,履行托底保障职责,完善基本养老、基本医疗保障制度,逐步提高养老金待遇和医疗保障水平。经济困难老年人参加医疗保险所需个人缴纳部分,按医疗救助相关规定办理;对城市“三无”(无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人、或者赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力)老人、农村五保老人,落实政府供养;建立生活长期不能自理经济困难老年人护理补贴和困难老年人养老服务补贴制度。建立完善政府购买养老服务制度,对经评估符合条件的困难老年人,由政府为其购买居家养老服务或机构养老服务;提高老年人优待水平,拓展高龄津贴覆盖范围。以解决失去生活自理能力的老年人护理为重点,以基层医疗机构和老年护理机构为依托,

探索建立职工长期护理保险制度。

(三)规划完善养老服务设施。科学编制养老服务设施建设专项规划,并纳入城乡总体规划,合理确定养老服务设施布局 and 规模。各区县在制定城市总体规划、控制性详细规划时,必须按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准,分区分级规划设置养老服务设施。支持利用闲置企业厂房、商业设施、办公场所等改建养老机构。要根据当地老年人口数量和养老需求,建设不同档次、满足不同层次养老需求的养老服务设施。新建居住小区按每百户不少于 20 平方米的标准配套建设社区居家养老服务用房,已建成的住宅小区按每百户不少于 15 平方米的标准调剂解决。社区人口规模在 1—1.5 万人、1.5—3 万人、3—5 万人的社区,应分别配套建设面积不少于 750 平方米、1085 平方米、1600 平方米的社区老年人日间照料中心。以上设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用,不得挪作他用。老旧居住区没有养老服务设施或现有设施达不到建设指标要求的,必须在 2020 年年底前通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。农村养老服务设施要纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设。农村幸福院建设标准原则上占地不少于 2 亩、建筑面积不少于 400 平方米、床位不少于 20 张。

(四)大力发展居家养老和社区养老服务。支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络,为居家老年人提供助餐、助洁、助浴、助急、助医等服务。支持社区建立健全居家养老服务网点,引入社会组织和家政、物业

等企业,兴办或运营老年供餐、社区日间照料、老年活动中心、老年互助点等形式多样的养老服务项目。支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式,发展老年电子商务。推动居家养老服务信息平台建设,提供紧急呼叫、健康管理、信息咨询、生活帮助、精神慰藉等适合老年人的服务项目。各类具有为老年人服务功能的设施都应向老年人开放。鼓励居家养老服务企业、社会组织充分利用公共服务设施、社区闲置场所开展社区日间照料服务。将居家养老服务和社区日间照料纳入社区网格化管理范围。组织开展邻里互助、志愿服务等活动,切实满足城乡老年人的养老服务需求。

(五)加强养老机构建设。将养老机构建设纳入城市建设总体规划,统筹建设各类养老机构。在资本金、场地、人员等方面,进一步降低社会力量举办养老机构的门槛,简化手续、规范程序、公开信息,行政许可和登记机关要核定其经营和经营范围,为社会力量举办养老机构提供便捷服务。鼓励境外资本投资养老服务业。鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造,用于养老服务。

发挥公办养老机构的托底作用,重点为城乡特困老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。鼓励民间资本通过委托管理等方式,运营公有产权的养老服务设施。要开展服务项目和设施安全标准化建设,不断提高服务水平。

(六)推进医养结合。大力发展老年养护型、医护型养老机构，提升养老机构的医疗服务功能。各级卫生计生部门要支持有条件的养老单位设置医疗机构。医疗机构要积极支持养老服务业发展，在养老机构设立派驻机构和服务网点。符合医疗保险定点条件的医疗机构，优先纳入医疗保险定点范围。鼓励有条件的医疗机构，利用医疗资源举办老年护理院、康复院。支持中医医疗机构发展中医药老年保健康复服务。医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询、家庭病床等服务，推进面向养老机构和老年人的远程医疗服务。

三、大力发展养老服务产业

(一)开发老年产品用品。以企业为主体、产学研结合，加强养老产业新技术、新产品的研发应用，加强技术集成和服务模式创新。加快研发适合老年人的助行器具、视听辅助、起居辅助、营养保健、服装饰品等用品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。加强老年病研究及老年医疗药品、康复护理器械研发。引导相关行业积极拓展老年文化娱乐、体育健身、休闲旅游、老年教育、健康养生、精神慰藉、异地养老等服务。支持老年宜居社区、老年住宅和代际亲情住宅建设。引导和规范商业银行、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、投资、信贷等金融产品。鼓励保险公司开办老年人健康保险、长期护理保险、意外伤害保险、养老机构意外责任险等保险产品。加强老年产品用品市场监管，健全标准规范，依法打击侵害老年人合法权益的市场行为。

(二)培育养老产业集群。编制养老产业发展指导目录,引导和鼓励社会资本投资养老服务产业。鼓励竞争力强、有实力的养老服务企业走集团化发展道路,扶持中小型养老服务企业加快发展。区县要充分利用区位优势、生态优势,吸引国内外养老服务领域知名企业入驻,建设一批休闲养生、教育体育、特色医疗、科技服务等养老服务基地。推动养老服务企业集聚发展,打造集老年产品研发、检测、生产、物流配送、电子商务、展览展销等一体化的养老服务产业园区,积极搭建供需对接平台,培育养老服务市场。大力培育发展养老服务业行业协会和相关社会组织,指导其按照现代社会组织标准开展工作、发挥作用、提供专业化第三方服务。对养老服务类社会组织给予优先登记,优先纳入社会组织孵化基地,优先纳入政府购买服务范围。

(三)拓宽投融资渠道。金融机构要创新金融产品、服务方式和抵押担保方式,强化同业合作,统筹各类金融资源支持养老服务业发展。政府出资建立的融资性担保机构要优先为养老机构提供贷款担保服务。支持保险资金投资建设养老服务社区,探索开展老年人住房反向抵押养老保险试点。鼓励采取股份制、股份合作制等形式,探索以“建设—运营—移交”模式建设养老服务设施。鼓励养老服务企业上市融资,增强自身“造血”功能。农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地,收益供老年人养老。支持慈善公益组织参与养老服务业,鼓励冠名捐建养老机构,引导捐资设立养老服务类非公募基金会。

四、强化政策支持

(一)居家养老扶持政策。对符合条件的居家养老服务机构和组织,实行民政部门直接登记,按规定享受民办非企业单位相关优惠政策。自 2015 年起,对符合条件的城市社区老年人日间照料中心,按建设规模给予分类补助。其中,对达到前述三类国家规定建设标准(750—1085 平方米、1086—1600 平方米、1600 平方米以上的),市财政分别给予 5 万元、10 万元、15 万元的建设补助;对达不到国家规定最低建设标准、建筑面积 200 平方米以上的社区老年人日间照料中心及开展居家养老服务的机构和组织,经核准,市财政分别给予每处 5—10 万元的补助;对核准的社区老年人日间照料中心,市财政给予每处 1 万元的开办补助。对农村幸福院,市财政给予 3 万元建设补助和 1 万元开办补助。对县级养老服务信息平台,市财政每个奖补 30 万元。

(二)机构养老扶持政策。进一步优化社会力量参与养老机构建设的扶持机制。鼓励个人、企业、社会团体以及外资依法建设各类养老服务机构。外商投资的养老机构和国内养老机构享受同等的优惠扶持政策。自 2015 年起,市财政对新增养老床位不少于 20 张、符合有关部门规定资质条件的养老机构,按核定床位给予每张床位 2000 元的一次性建设补助(不含高青县);租赁用房且租用期 5 年以上、达到前述条件的养老机构,按核定床位给予每张床位 1000 元的一次性改造补助(不含高青县)。自 2015 年起,对已运营、养老床位不少于 20 张、符合有关部门规定的资质条件的民办和公建民营养老机构,按实际入住的自理、半自理和不能自理老年人数,市财政分别给予每人每年 300 元、500 元和 700 元的运营

补助,连补3年。

(三)建设用地扶持政策。各级政府要将养老设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划,确需新增用地的,每年安排一定数量的用地指标用于养老服务设施建设。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策,可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对营利性养老机构建设用地,按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定,优先保障供应。鼓励以租赁方式供应养老用地,降低养老服务设施建设成本。养老服务设施因城市建设需要依法拆迁时,优先安排同等面积的建设用地。严禁改变养老设施建设用地用途、容积率等土地使用条件,变相搞房地产开发。

(四)税费减免扶持政策。对养老院提供的育养服务收入免征营业税、城市维护建设税和教育费附加,占用耕地的免征耕地占用税。对通过非营利性组织免税资格认定的非营利性养老机构的收入,可按有关规定免征企业所得税;对其自用房产、土地,免征房产税、城镇土地使用税。对企事业单位、社会团体和个人等社会力量,通过公益性社会团体、基金会或者县级以上人民政府及其部门向福利性、非营利性养老机构的捐赠,在计算企业所得税和个人所得税应纳税所得额时按规定标准予以税前扣除。各类养老服务机构免缴城市基础设施配套费、有线(数字)电视一次性建设费(入网费),减半缴纳有线(数字)电视基本收视维护费、防空地下室易地建设费;用电、用水、用暖、燃气等执行居民价格,使用固定电话、宽带互联网费用执行家庭住宅价格;非营利性养老服务机构免缴征

地管理费、水土保持设施补偿费、水利建设基金、残疾人就业保障金；在达标排放污染物并经环保部门核准的情况下免缴排污费，适当减免环境监测服务费。符合条件的各类养老机构和养老服务组织，按规定享受国家和省对中小企业、小型微利企业、家庭服务业、健康服务业等其他相应的税费优惠政策。高校毕业生、失业人员、农民工、转业退役军人创办养老服务业机构的，自首次注册登记之日起5年内免收各类行政事业性收费。

（五）创新养老服务业发展机制。营利性与非营利性养老机构建设、运营，享受同等的财政补助政策。允许非营利性养老机构提取一定比例的年度盈余收益，用于奖励投资者。除国家有明确规定外，涉老组织、机构审批及立项、环保、建设、卫生、消防等手续一律由区县办理，养老机构固定资产项目立项一律实行备案制。推行并联审批，必要时可集中会签会审，提高审批效率。将营利性养老服务列入工商部门登记范围。连锁经营的养老服务企业，可由企业总部统一办理企业登记手续。

推进公办养老机构改革。按照管办分离的要求，在确保国有资产不流失、养老用途不改变、服务水平不降低的前提下，推动专门面向社会经营的公办养老机构积极稳妥地转制为企业。尚未改制和新建的，要积极推行公建民营。鼓励民间资本通过参资入股、收购、委托管理等方式管理运营公办养老机构。

完善养老服务定价机制。进一步发挥市场在养老服务业发展中的调节作用，由养老机构根据市场需求自主制定价格。政府通过规范市场价格行为，促进各类养老机构公平竞争、有序发展。

(六)加强养老专业人才和服务队伍建设。将养老专业人才和服务队伍建设纳入全市人才队伍建设和人力资源保障工作重要内容,建设一支养老服务人员、社会工作者、志愿者相结合的养老服务队伍。支持高等院校和中等职业学校、技工院校增设养老服务和管理专业,加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等专业人才,扩大养老服务专业人才的培养规模。2015 年—2017 年,对经教育部门批准设立养老服务专业的高等院校、中等职业学校和人力资源社会保障部门批准设立养老服务专业的技工院校,完成招生计划要求、连续独立招生和开展正常教学的,给予每所 20 万元的一次性奖励。自 2015 年起,对参加市组织开展的中级养老护理员和养老管理与服务人员培训的,市财政每人补贴 1000 元。区县组织初级养老护理员培训,对培训合格并取得职业资格技能鉴定证书的,按有关规定给予职业培训补贴。对取得国家养老护理员技师、高级工职业资格证书在符合条件的养老机构护理岗位连续从业 2 年以上的人员,分别给予 1500 元、1000 元的一次性补助。鼓励本专科毕业生从事养老服务工作,对于与符合条件的养老机构签订 3 年以上劳动合同并连续从业满 1 年以上的,分别给予 1500 元和 1000 元的一次性补助。推动养老服务从业员工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩,逐步提高养老服务从业人员的工资待遇。积极培育发展为老志愿服务组织,建立为老志愿服务登记和养老服务储蓄制度,推广供需有效对接的“菜单式”志愿服务。完善对养老服务单位和养老从业人员的考核制度,每两年组织一次考核评定工作,对评出的优秀单位给予 2000

元的一次性补贴。

五、加强组织领导

(一)健全工作机制。各级要高度重视养老服务业发展,将其纳入国民经济和社会发展规划,纳入政府实施民生工程和为民办实事项目。科学制定养老服务业发展考核指标体系和考核办法,考核结果纳入市对区县领导班子和领导干部科学发展综合考核。强化工作协调机制,充分发挥已经建立的社会养老服务体系建设工作领导小组或联席会议制度的作用,定期分析养老服务业发展情况和存在问题,统筹研究推进养老服务业发展的工作措施;建立完善与养老服务业发展相适应的公共财政投入机制,市和区县设立发展养老服务业专项资金,各级福利彩票公益金 50% 以上要用于支持养老服务业发展。

(二)加强行业监管。建立“属地管理”机制,各区县人民政府是其辖区内各类养老服务机构、养老服务组织的监管主体,要切实履行监管责任。对各类养老机构实施行政许可,建立养老机构等级评定和养老服务评估制度,健全养老服务行业准入、退出、监管机制。培育养老服务行业协会、基层老年协会、养老服务企业商会等社会组织,发挥其在行业自律、监督评估、服务中介、沟通协调等方面的作用。完善养老服务业统计制度,建立养老服务业发展评价与监测指标体系,科学、准确反映养老服务业发展状况。健全标准规范,完善养老服务基础通用标准、服务技能标准、服务机构管理标准、居家养老服务标准、社区养老服务标准、老年产品用品标准等标准规范,推进养老服务标准化、规范化。

(三)营造良好氛围。大力弘扬敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德。广泛宣传发展养老服务业的重要意义、扶持政策和先进典型事迹,形成全社会关心、支持、参与养老服务业发展的浓厚氛围。

(四)加强监督检查。各区县要根据本意见要求,抓紧制定贯彻实施意见。市有关部门要根据本部门职责,对照任务分工,制定具体政策措施。市发展改革委、市民政局、市财政局要加强对本意见执行情况的监督检查,及时向市政府报告,市政府将适时组织专项督查。

本意见自 2015 年 12 月 1 日起施行,有效期至 2020 年 11 月 30 日。

淄博市人民政府

2015 年 10 月 16 日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院，淄博军分区。
各民主党派市委。

淄博市人民政府办公厅

2015 年 10 月 16 日印发