

# 临沂市人民政府 关于加快养老服务业发展的实施意见

临政发〔2015〕2号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为积极应对人口老龄化，加快推进全市养老服务业发展，根据《山东省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（鲁政发〔2014〕11号）精神，结合我市实际，特制定如下实施意见：

## 一、总体目标

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以满足老年人日益增长的养老服务需求、提升老年人生活质量为目标，坚持政府引领、社会主办、市场运作，完善政策措施，创新体制机制，加快推动养老方式多样化、服务对象公众化、投资主体多元化、运作机制市场化、服务队伍专业化，使养老服务业成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。到 2020 年，每千名老年人拥有养老床位 40 张，护理型床位占养老床位的 40%；市（县区）老年养护院、乡镇（街道）养老机构、城市社区老年人日间照料中心、农村幸福院和居家养老信息网络覆盖城乡社区，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、信息服务网络为辅助的全市养老服务体系，让全市老年人得到最基本的养老保障；养老服务产品更加丰富，市场机制更加完善，养老产业规模显著扩大，从业人员显著增加，养老服务业增加值在服务业中的占比大幅提升，养老服务能力明显增强。

## **二、发展重点**

**（一）科学规划养老服务设施。**各级政府要将养老服务业纳入国民经济和社会发展规划，列入服务业重点发展内容，制定和组织实施与经济社会发展水平、人口老龄化水平相适应的专项规划，统筹资源，合理布局，推动养老服务与家政、医疗、保险、健康、旅游等相关行业融合发展。在编制城市总体规划、控制性详细规划的基础上，必须按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准，分区分级编制养老服务设施建设专项规划，明确建

设位置、用地范围及建设规模。对于新建城区和新建居住（小）区，必须根据《城市公共设施规划规范》、《城镇老年人设施规划规范》、《城市居住区规划设计规范》等要求，按照每百户不少于 20 平方米的标准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。凡老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达到规划和建设指标要求的，要限期通过购置、置换、租赁等方式，按照每百户不少于 15 平方米的标准开辟养老服务设施。要把农村养老服务设施纳入农村公共服务设施范围，实行统一规划、优先建设。坚持资源共享，加强养老服务设施与社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，综合发挥多种设施作用，切实提高社会公共服务设施使用效益。按照无障碍设施标准和规范，科学规划配置老年人无障碍设施，加快推进居住区、城市道路、公共建筑和养老机构、家庭等场所坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施改造和老年人无障碍设施改造，为老年人提供基本生活便利。

**（二）加快发展居家养老服务。**要按照资源整合、就近就便、功能配套、方便实用的要求，加快建设城乡社区居家养老服务设施，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体系，在全市形成 20 分钟居家养老服务圈。要制定扶持政策措施，积极培育居家养老服务企业和机构，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等规范化、个性化定制服务，实现 90%以上老年人

享受在社会化服务帮助下的自助式居家养老。要支持社区建立健全居家养老服务网点，引入社会组织或家政、物业等服务实体，兴办或运营老年供餐点、社区日间照料中心、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。要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。在全市建立以养老服务热线 12349 和“一键通”紧急呼叫为主要内容的居家养老服务信息平台，构建以信息化为手段、以服务实体为支撑的居家养老服务网络，整合各种服务实体和志愿者队伍等养老组织，为居家老年人 24 小时提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、费用代缴等项目服务，构筑没有围墙的虚拟养老院。

### **（三）强力推进养老机构建设。**

1. **支持社会力量举办养老机构。**鼓励支持各类投资主体参与养老机构建设，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，提供便捷服务，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。营利性和非营利性养老机构建设、运营，享受同等的财政补助政策。允许民办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、消防等手续办理一律下放到县区，养老机构固定资产项目立项一律实行备案制。将营利性养老服务列入工商部门登记范围。支持企业、社会组织、个人参与管理运营养老机构，

开展养老教育培训、咨询评估、标准制定、质量监督及第三方认证等服务。

2. **办好公办保障性养老机构。**加大基础设施改造力度，拓展服务功能和服务范围，积极开展服务项目和设施安全标准化建设，提高护理型床位数量和比重，丰富信息化服务手段，增强公办养老机构的示范引领作用。公办养老机构要充分发挥托底作用，为“三无”（无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）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。城市日间照料中心和农村幸福院要为有需求的老年人特别是高龄、空巢、独居、生活困难的老年人，提供集中就餐、生活照料、保健康复、休闲娱乐、精神慰藉等服务，建立健全老年人信息登记、健康查体、身体状况评估等制度。

3. **开展公办养老机构改制试点。**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、服务水平明显提高的前提下，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。搞好乡镇敬老院改造提升和管理，完善运行机制，改变供养老人服务单一、机制不灵活的现状。

**（四）推广政府向社会购买养老服务。**今后政府原则上不再直接举办社会福利机构，将采取向社会购买养老服务方式，为需要由政府集中供养的老年人提供集中供养服务。政府按采

购价格和合同约定，向中标的社会养老机构支付供养服务费，中标社会养老机构按合同约定向政府委托供养人员提供服务。

### **（五）大力发展养老服务产业。**

1. **拓展养老服务内容。**加快建设休闲养生、特色医疗、文化教育养老基地，发展养老地产，打造成成熟老年养老社区，满足不同层次老年人养老需求。鼓励和引导相关行业积极拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育建设、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律援助等服务，加强残障老年人专业化服务。以我市被列入“山东省黄金海岸养老健康文化旅游服务产业集聚带”联动区为契机，充分利用我市山水、生态、温泉、文化等资源优势，发展避暑休闲、田园观光、温泉疗养、书孝文化等高端、特色养老养生产业。

2. **开发老年产品用品。**支持企业积极开发安全有效的老年用品用具和服务产品，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、康复护理器械等用品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，确保养老服务供需低端有保障、中间有供给、高端有市场。加快构建养老服务与医疗康复、商贸餐饮、文体娱乐、旅游度假、用品制造等领域的专业服务联系合作网络，带动相关产业发展。开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。

3. **培育养老产业集群。**编制养老产业发展指导目录，鼓励发展养老服务中小型企业，扶持发展龙头企业，支持养老企

业不断提高科技创新能力，培育养老知名品牌，推动养老服务企业集聚发展，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效应显著的养老产业集群。结合临沂商城国际化，建立老年生活用品用具和服务产品特色产业制造基地，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。健全市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的消费环境。

4. 大力发展居家养老服务业。社会服务组织要加大居家养老宣传，积极引导老年人特别是高龄、空巢、独居老年人以购买服务方式实现居家养老。市级财政每年安排不少于 100 万元的专项资金用于鼓励社会服务组织大力拓展居家养老服务业。

**（六）积极推进医养结合。**积极推进养护型和医护型养老服务设施建设，提升养老机构的医疗服务功能。老年养护机构主要为失能和半失能的老年人提供专门服务，重点实现生活照料、康复医疗、护理、紧急救援等功能。养老机构设置床位超过 50 张、内设医疗机构的，可纳入城镇职工医疗保险、居民基本医疗保险定点范围。规模较大的养老机构内设护理院，有条件的可以申请设置康复医院等医疗机构，为老年慢性病患者提供防治和康复护理；规模较小的养老机构可与周边医院、基层医疗卫生机构合作开展医疗服务，实现资源共享。鼓励有条件的医疗机构拓展养老服务或向老年养护院、康复医院转型，支持医疗机构在养老机构设立派驻机构和服务网点。鼓励和引

导基层医疗机构转变服务模式，建立家庭医疗契约服务关系，主动为长期卧床、70岁以上和独居等行动不便老年人提供上门诊视、健康查体、保健咨询等服务，开设家庭病床。加快推行面向养老机构的远程医疗服务试点。完善医保报销制度，切实解决老年人异地就医费用结算问题。鼓励社会资本直接投资医养结合型的养老机构，举办康复医院、老年病医院、护理院、临终关怀医院等专业医疗机构。充分发挥中医药在保健、康复方面的优势，支持中医医疗机构发展中医药老年保健康复服务。

### 三、配套政策

**（一）完善投融资政策。**要通过完善扶持政策，吸引更多民间资本，培育和扶持养老机构和企业发展。金融机构要加快金融产品和服务方式的创新，拓宽信贷抵押担保范围，积极支持养老服务业的信贷需求。积极利用财政贴息、小额贷款等方式，加大对养老服务业的信贷投入。创新金融产品，完善抵押政策，鼓励银行等金融机构开发适合民办养老机构发展需求的金融产品和担保方式。加快实施老年人住房反向抵押养老保险试点工作，将社会存量资产转化为养老资源。充分利用中小企业科技创新、创业投资等方面的扶持资金，引导社会资本加速进入养老服务领域。鼓励香港、澳门、台湾地区的组织及个人，华侨以及国外的申办人在市内设立外资养老服务组织和机构，与内资养老服务组织和机构享有同样的信贷、税收等优惠政策。逐步放宽限制，鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。

鼓励养老机构投保责任保险，鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等，鼓励保险机构以商业化运作模式参与养老机构和养老社区建设，鼓励社会力量捐资设立养老服务类非公募基金会。探索建立社会化的职工长期护理保险制度，以解决失去生活自理能力的老年人护理问题为重点，以基层医疗机构和老年护理机构为依托，多渠道筹集资金，切实减轻参保患者家庭的事务性和经济负担。充分发挥各类基金组织的作用，积极鼓励和引导老龄事业慈善捐赠。

**（二）完善土地供应政策。**要在符合土地利用总体规划的前提下，将各类养老服务项目建设用地纳入年度用地计划，合理安排用地需求，可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。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，按照国家对经营性有偿用地的规定，以土地有偿出让方式优先保障供应。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。充分利用社会富余设施和闲置地产，如闲置校舍、宾馆、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。工业企业因不适应城市功能定位退出的土地，在符合城市规划的前提下，要优先用于发展养老服务业。养老服务设施因城市建设需要依法拆迁时，要优先安排同等面积的回迁或异地建设用地。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。

**（三）完善财政支持政策。**各级政府要加大资金投入，支持养老服务体系建设和养老服务业发展。要加快建立养老服务评估体制，建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。要将地方留成的福利彩票公益金50%以上用于支持养老服务体系建设和养老服务业发展，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。要根据经济社会发展水平和职工平均工资增长、物价上涨等情况，进一步完善落实基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，适时提高养老保障水平。鼓励按照“政府引导、社会主办、市场运作”的原则，依法建设各类养老机构和设施，可通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持社会力量投资养老服务业。

### **1. 建设补助：**

（1）养老机构。利用自有土地或租赁土地（租赁期20年以上）建设或投入使用、床位数达到20张以上的养老机构，按核定床位数，在省级财政每张床位一次性补助6500元的基础上，市级财政再给予每张床位2000元的一次性建设补助；对改造用房、租赁用房（租用期5年以上）、床位数达到20张以上的，按核定床位数，在省级财政每张床位一次性补助3000元的基础上，市级财政再给予每张床位1000元的一次性改造建设补助。

（2）城市社区老年人日间照料中心。开工建设或投入使用，原则上设置床位数10张以上，达到《社区老年人日间照料中心建设标准》规定的一二三类建筑面积要求，建设配备达标，为老年人提供休闲娱乐、生活照料、保健康复、精神慰藉等服务

的城市社区老年人日间照料中心，省财政分别给予25万元、20万元、15万元的一次性建设补助；对达不到国家规定最低建设标准、建筑面积300—750平方米、床位10张以上的，在省级财政给予10万元建设补助的基础上，市级财政再给予5万元的一次性建设补助。

（3）农村幸福院。开工建设或投入使用，原则上占地面积不低于2亩、建筑面积不低于400平方米、设置床位不低于20张，设置宿舍、厨房、餐厅、娱乐活动室、健康康复室、室外活动场所，配备必要的纳凉、取暖、起居、餐饮、健身、娱乐、洗浴、消防等器材，满足老年人生活照料、午餐供应、文化娱乐、情感交流、精神慰藉等基本要求的农村幸福院，在中央和省级福彩公益金资助6万元的基础上，市级财政再给予2万元的一次性建设补助。对达到城市社区老年人日间照料中心建设标准的，按照城市社区老年人日间照料中心建设补助标准，给予一次性建设补助。

## 2. 开办、运营补助：

（1）养老机构。对已投入运营、具备一定规模、符合规定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量，自2015年起连续3年，在省级财政给予运营补助的基础上，市级财政每人每年再分别给予360元、600元和1200元的运营补助；对正常运营且达到一定规模、年末考核入住率达到60%以上的民办养老机构，按照规模和业务量给予5%-10%的运营奖励补贴。财政补助资金主要

用于提高养老机构护理人员的工资待遇和养老机构服务水平、为入住老人投保养老机构综合责任保险等。

(2) 城市社区老年人日间照料中心。对已投入运营，建设配备规范、运营管理良好、服务达标，为老年人提供休闲娱乐、生活照料、保健康复、精神慰藉等服务的，根据建设规模，省级财政给予4—6万元开办补助。

(3) 农村幸福院。对已投入运营，为农村老年人提供生活居住、日间照料、休闲娱乐、精神慰藉等服务的，省级财政给予3万元开办补助。

3. 购买岗位服务。符合开发设置公益性岗位要求养老机构，可以向县区人社部门申请公益性岗位，政府按公益性岗位补贴政策给予公益性岗位补贴。

**(四) 完善税费优惠政策。**对养老机构的养老服务收入，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，通过获得公益性捐赠税前扣除资格的公益性社会团体或县级以上人民政府及其组成部门和直属机构，用于公益事业的捐赠支出，企业或个人应提供省级以上（含省级）财政部门印制并加盖接受捐赠单位印章的公益性捐赠票据，或加盖接受捐赠单位印章的《非税收入一般缴款书》收据联，可以按规定进行所得税税前扣除。养老机构免缴城市基础

设施配套费、有线（数字）电视建设费（入网费），减半缴纳有线（数字）电视终端用户收视维护费。因地质等条件限制不宜建设防空地下室的，减半缴纳防空地下室易地建设费。非营利性养老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。对高校毕业生、失业人员、农民工、转业退役军人创办养老机构的，自首次注册登记之日起5年内，免收各类行政事业性收费。养老机构用电价格按照居民生活用电的非居民用户价格执行，用水、用气、用暖价格执行居民价格；固定电话、有线电视、宽带互联网费用按照住宅（居民）价格执行；实行阶梯式价格的，按照不高于居民第二档阶梯价格执行。

**（五）完善养老服务运行机制。**鼓励个人、企业、社会团体以及外资，以独资、合作、联营、参股、特许经营等多种方式，举办、运营各类养老服务设施和机构。鼓励养老机构连锁运营。连锁经营的养老机构，可由机构总部统一办理登记手续。经工商部门登记的养老服务组织设立连锁经营网点的，可按有关规定直接到所在地工商行政管理机关申请办理登记手续。放宽养老机构注册资本最低限制，除法律、行政法规另有规定的外，养老机构注册资本及出资方式、出资额、缴纳情况由股东或投资人自主确定。

**(六) 完善人才和就业政策。**要将养老专业人才和服务队伍建设作为全市人才队伍建设和人力资源工作重要内容，建立一支养老服务人员、社会工作者、志愿者相结合的养老服务队伍。依托临沂大学、山东医学专科学校和各类职业院校（含职业技能培训定点机构），增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专门人才。充分发挥开放大学作用，开展继续教育和远程学历教育。依托院校和养老机构建立养老服务实训基地，定期对养老机构、居家养老管理和护理人员实施专业技能培训，对失能老年人家庭成员实施免费或低偿培训。对养老护理资格培训政府给予补贴，对在社会化养老机构从事养老服务的护理服务人员进行职业技能提升培训。市政府有关部门组织开展中级养老护理员培训，市级财政按每人 1000 元的标准进行补助。取得国家养老护理员技师、高级工职业资格证书后，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，省级财政分别给予每人 2000 元、1500 元的一次性补助；取得国家养老护理员中级工职业资格证书后，符合上述条件的，市级财政给予每人 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，省级财政分别给予 2000 元、1500 元的一次性补助。养老机构应当科学设置专业技术岗位，重点培养和引进医生、护士、康复医师、康复治疗师、社会工作者等具有执业或职业资格的技术人员。对在

养老机构就业的专业技术人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。养老机构应当积极改善工作条件，加强劳动保护和职业防护，依法缴纳养老保险费等社会保险费，逐步提高工资福利待遇。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。

#### **四、保障措施**

**（一）加强组织领导。**各级要进一步强化养老服务业发展工作协调机制，定期分析发展情况和存在问题，研究加快推进养老服务业发展的各项政策措施，认真落实相关任务要求。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责，推动养老服务业发展。发展改革部门要将养老服务业发展纳入经济社会发展规划、专项规划和区域规划，支持养老服务设施建设。财政部门要加大对养老服务体系建设和养老服务业发展的资金支持。其他有关部门要各司其职、各负其责，及时解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

**（二）加强行业监管。**民政部门要健全养老服务的准入、退出、监管制度，指导养老机构完善管理规范、改善服务质量，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为，严防安全生产责任事故。有关部门要建立完善养老服务业统计制度。其他各有关部门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理。要积极培育和发展养老服务行业协会，发挥行业自律作用。

**（三）加强督导引导。**要加大检查指导力度，不断总结经

验，及时协调解决发现的问题，确保责任到位、任务落实。民政部门要加强养老机构的养老床位使用和养老服务质量的监督管理。对养老机构擅自改变政府给予建设补助的养老床位用途的，县区民政部门要收回建设补助资金。要加强养老机构工作绩效考核，对养老工作成绩突出的给予表彰奖励，对服务质量不符合养老工作要求的，要实行退出机制。要充分利用各种新闻媒体，广泛宣传养老服务行业的政策措施，营造良好的舆论环境和社会氛围，促使全社会关注、支持、参与养老服务业，推动我市养老服务产业快速健康发展。

临沂市人民政府

2015年1月10日