

# 泰安市人民政府

## 关于加快发展养老服务业的意见

(泰政发〔2014〕32号)

各县、市、区人民政府，市政府各部门、直属单位，省属以上驻泰各单位：

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，现就加快发展养老服务业提出以下意见：

### 一、明确发展目标

加快养老服务业发展的总体要求是，坚持政府引领、社会主办、市场运作，完善政策体系，创新体制机制，激发社会活力，大力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，不断满足老年人日益增长的养老服务需求。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，使全市老年人实现老有所养，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，使养老服务业在经济社会发展中发挥更加重要的作用。加快养老服务业发展的具体目标是，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；符合标准的日间照料中心、敬老院等养老服务设施覆盖所有城市社区和乡镇，60%以上农村建立农村幸福院等互助式养老服务设施；每千名老年人拥有养老床位数40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；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）强化规划引领。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领域，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，推动养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域融合发展。

（二）健全服务体系。履行政府托底保障职责，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；办好社会福利院、敬老院等保障性养老机构，对城市“三无”人员（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）、农村五保老年人，实行政府供养；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。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。健全完善居家、社区、机构相结合的社会养老服务体系。建立以养老服务企业和组织为主体、信息化为纽带，覆盖城乡、高效便捷的居家养老服务网络，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等便捷服务；加快社区老年人日间照料中心、农村幸福院、老年助餐点等养老设施建设，提升社区综合养老服务功能；支持以独资、合资、合作等方式举办、运营养老机构，不断满足老年人多样化养老服务需求。

（三）保障设施用地。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）规划服务设施。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和规模。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。

（五）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。有条件的医疗机构，可利用医疗资源建设老年护理院、康复院。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。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。

（六）加强队伍建设。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。各级要依托院校和养老机构建立养老服务培训基地，加强对养老服务和管理人员的技能培训。市和县(市、区)对失能老年人家庭成员实施免费或低偿培训。引导养老机构依法建立完善内部管理规章制度，切实保障从业人员劳动报酬、休息休假和社会保障等权益落实。发挥政府宏观指导作用，推进养老服务业通过民主程序研究制定行业最低工资标准。养老用人单位要依法与服务人员签订劳动合同，为其缴纳社

会保险。建立健全民主管理机制，推动养老机构依法建立工会和行业协会，建立行业性工资集体协商制度。建立工资正常增长机制，不断提高养老服务从业人员的工资水平。核定公办事业养老机构绩效工资总量时，应予以适当倾斜，并给予必要的财政支持。养老机构应依法保障从业人员享有同工同酬的权利，同类岗位从业人员要实行相同的劳动报酬分配办法，无同类岗位劳动者的可参照当地人力资源市场工资指导价确定工资水平，实现同工同酬。完善养老服务从业人员职业资格证书制度，推动养老服务从业人员工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩。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。加大对养老护理员的考核奖励力度，每两年组织一次“泰山敬老使者”考评活动，每次 10 人，管理期限为 4 年，管理期内入选者每人每月享受市政府津贴 600 元。

### 三、创新体制机制

（一）大力支持社会力量参与。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、消防等手续办理一律下放到县(市、区)，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。

（二）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。

（三）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。

（四）推进政府购买养老服务。对应由政府供养的困难老年人和政府向其他特殊困难老年人提供的养老服务，鼓励向社会购买。

（五）加快养老服务信息化建设。依托规模较大的信息技术公司、信息服务平台、养老机构和社区服务中心，建设居家养老服务信息网络和服务平台，为老年人提供便捷服务。

（六）健全养老服务金融产品。引导和规范商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品，支持发展养老机构责任保险、老年人意外

伤害保险、长期医疗护理保险、养老保险等，提升个人养老能力，降低养老机构经营风险。建立养老机构责任保险制度。养老机构应当参加责任保险，提高化解运营风险的能力。通过竞争择优的方式，选择泰安市内有覆盖县（市、区）工作网络的保险机构承保。养老机构责任保险的保费由市、县（市、区）、养老机构按照一定比例分担，市财政按照参保每人每年100元保费标准，对岱岳区、宁阳县、东平县购买养老机构责任保险的养老机构给予15%的参保补助，其他县（市、区）给予10%的参保补助。各级财政补助资金纳入年度财政预算。鼓励和支持政府主导，政府、企业和个人共同负担，为经济困难老年人、失能老年人统一提供人身意外伤害保险、长期医疗护理保险等综合保险，为老年人提供更加全面的养老服务保障。

#### 四、发展养老产业

（一）培育养老服务市场主体。鼓励支持各类投资主体参与养老服务业发展。积极培育专业居家养老服务企业和机构，整合利用社会服务资源，支持其连片辐射、连锁经营、统一管理、打造品牌，开展居家养老服务。鼓励社会力量举办规模化、连锁化养老机构，个人举办家庭化、小型化养老机构。加大对外开放力度，吸引境内外投资者以独资、合资、合作等方式举办、运营养老机构。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。积极为外商投资养老



机构创造条件、提供支持和服务，引进国际先进适用的养老服务管理经验、技术和人才。加强市内养老机构的国际合作和交流，积极组织养老管理和从业人员赴境外先进国家和地区进行学习、培训和工作实践。

（二）开发老年产品用品。以企业为主体，产学研相结合，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、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。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。支持老年宜居住宅和代际亲情住宅建设。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。

（三）培育养老产业集群。编制养老产业发展指导目录，支持养老服务中小企业加快发展、龙头企业做大做强，不断提高科技创新能力，培育养老知名品牌，形成一批产业链长、覆盖领域广的养老产业集群。鼓励各地充分利用资源优势，规划建设休闲养生、特色医疗、文化教育养老基地。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。

(四) 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。融资性担保机构为养老机构提供融资担保，应享受市级融资担保风险补偿政策补贴。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。

## 五、强化财税支持

(一) 加大财政扶持力度。各级政府都要设立发展养老服务业专项资金，地方留成的福利彩票公益金要 50%以上用于支持养老服务业发展。鼓励各级按照“政府引导、社会参与、市场运作”的原则，采取 PPP(公私合营)模式，引导各类社会资本进入健康养老服务业领域，推动政府资金与社会资本的深度融合，促进建立多元有效的投融资体制，共同支持养老服务产业健康发展。自 2014 年起，在省补助的基础上，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，按核定床位给予一次性建设补助，每张床位 3000 元；租赁用房且租用期 5 年以上、达到前述条件的养老机构，按核定床位给予一次性改造补助，每张床位补助 1400 元。自 2014 年起，在省补助的基础上，市财政对已运营、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量，分别给予每人每年 200 元、330 元和 400 元的运营补助，连补 3 年。逐步调整养老机构的补助重点，由现行的重机构建设补助逐步转向重机构的运营补助，以推动养老机构的可持续发展。

自 2014 年起，在省补助的基础上，对符合条件的城市社区老年人日间照料中心，市财政按建设规模给予分类补助。对达到前述 3 类国家规定建设标准的，每处给予 8 万元建设及运营补助；对达不到国家规定最低建设标准、建筑面积 300 平方米以上的，给予 4 万元建设及运营补助。对于符合“十二五”期间建设规划，建成并投入运营的农村幸福院，市财政给予 3 万元建设及运营补助。

对县级养老服务信息平台，在省补助的基础上，市财政给予 30 万元的补助。

自 2014 年起，市政府有关部门组织开展中级养老护理员和养老机构管理人员培训，市财政按经培训取得养老护理员中级证书的每人 800 元补助培训机构。

具体扶持条件、办法和实施方案由市民政局会同相关部门另行规定。

(二) 落实税费优惠政策。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。在泰政发〔2013〕8号文件规定的有关税费减免政策的基础上，免缴有线(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。养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行，使用固定电话、宽带互联网费用执行家庭住宅价格。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。

## 六、加强组织领导

各级要进一步健全工作机制，把养老服务业摆到更加突出的位置，强化工作协调，统筹研究推进养老服务业发展的工作措施，加快推动发展。各部门要充分发挥职能作用，形

成齐抓共管、整体推进的工作合力。科学制定养老服务业发展考核指标体系和考核办法，按照上级要求，考核结果纳入市对县(市、区)领导班子和领导干部科学发展综合考核。积极宣传养老服务业的重要意义，弘扬敬老、养老、爱老、助老、孝老的传统美德，形成全社会参与关心、支持、参与养老服务业发展的浓厚氛围。

泰安市人民政府

2014年12月30日