**山东省养老服务业转型升级实施方案**

(鲁政办字〔2016〕22号)

为贯彻落实省政府养老服务业转型升级座谈会精神，加快推动全省养老服务业转型升级，特制定本实施方案。

一、总体思路目标

（一）总体思路。围绕满足老年人多样式、多层次、个性化的养老服务需求，以“把养老服务业培育成一个强大的服务产业”为目标，创新体制机制，优化政策环境，打造“孝润齐鲁·安养山东”品牌，统筹城乡区域发展，大力推进市场化、产业化、社会化，提升居家养老、医养结合、人才培养、基本养老水平，壮大产业规模，优化产业结构，使养老服务业真正成为我省经济转方式、调结构、稳增长的新动力、新优势和新的增长点。

（二）发展目标。到2017年，基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系，民办养老机构占比突破50%，每千名老年人拥有养老床位35张以上；提供就业岗位50万个以上；养老产品用品供给不断丰富，服务内容日益多元，服务模式更加多样。到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，民办和公建民营养老机构占比达到85%以上，每千名老年人拥有养老床位40张以上；提供就业岗位100万个以上。

二、重点工作任务

（一）打造一个品牌。加强品牌创建。围绕“机构和居家相融合的社区养老、医疗和养生养护相融合的健康养老、数据和服务相融合的智慧养老、基本养老和产业养老相融合的幸福养老”，打造“孝润齐鲁·安养山东”服务品牌。鼓励各地因地制宜，创建一批富有地域特色的子品牌，明确品牌内容、服务流程和服务标准，满足省内外老年人不同层次的养老服务需求。

（二）搞好两个统筹。

1.统筹区域发展。科学编制全省养老服务业“十三五”发展规划，明确养老服务业定位和发展思路、产业重点、空间布局，引领社会资本和土地、技术、人才等生产要素向养老服务领域有序流动，推动东、中、西部地区养老服务业协调发展。各地加快编制“十三五”养老服务业发展规划，并根据本地老年人数量、结构和服务需求等，编制养老设施建设专项规划，明确养老设施建设的位置、规模、种类、数量和功能，推动养老设施合理布局。同时，要根据相关规划和老年人需求变化，对发展规划和专项规划进行动态调整。

2.统筹城乡发展。推进“多镇一院”“一县一院”“中心敬老院”等敬老院建设模式，优化农村敬老院布局。创新管理服务模式，通过公建民营、民办公助、购买服务等方式，在保障五保老年人基本养老服务基础上，向全社会老年人开放，打造农村区域性养老服务中心。整合有关涉农政策和资金，推进农村幸福院建设，到2020年农村幸福院或日间照料设施服务功能覆盖全部农村社区。落实农村扶贫开发部署，加大对中西部贫困地区养老设施建设支持力度，建立城乡、区域交流合作机制。

（三）坚持“三化”发展。

1.推进市场化发展。加快公办养老机构改革，到2020年全省80%以上的公办养老机构转制为企业、社会组织或实现公建民营，面向社会经营的公办养老机构要考虑政府投入、社会捐赠等服务成本，实行全成本核算，按照不低于当地相当等级养老机构市场收费价格的原则，合理确定收费标准；保留公办形式的养老机构也要实行严格的财务预算，促进各类养老机构公平竞争、有序发展。没有社会保险收入或社会保险收入不足以缴纳成本性费用的“三无”、五保等困难老年人，申请入住改革后养老机构，由政府通过购买服务方式代为支付；其他经济困难老年人尤其是高龄、失能老年人，积极利用居民养老保险、最低生活保障、高龄津贴和护理补贴、政府购买养老服务等现有保障措施，以及加快建立长期护理保险制度，多种方式支持入住养老机构。鼓励民间资本通过参资入股、收购、委托管理、公建民营等方式，建设和管理运营公办养老机构。利用公办养老机构现有土地资源和房屋设施，采取政府和社会资本合作模式，引导社会力量参与公办养老机构改扩建和运营管理。放宽民非类养老机构资产管理政策，允许民非类养老机构出资者拥有对投入资产的所有权，并按不高于同期银行1年期贷款基准利率2倍的标准提取盈余收益。

2.推进产业化发展。加快养老与房地产、医疗、保险、旅游等融合步伐，大力发展候鸟式养老、旅游养老、农家养老、以房养老、会员制养老等新兴业态，拉长产业链条，提高产业聚集度。以老年人服务需求为导向，搭建供需对接平台，支持康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和老年旅游、老年保险等服务产品的研发、生产和销售。对接黄金海岸养老健康文化旅游服务产业集聚带发展规划，引导社会力量投资休闲健康养生养老基地，开发老年住宅、老年公寓，建设能够满足老年人教育、健身、娱乐、保健、医疗、康复、护理等多种需求的老年社区和大型养老综合体。支持各级成立养老产业协会，发挥行业协会在信息咨询、行业自律、标准制定、产业发展等方面的作用。

3.推进社会化发展。推动养老服务由补缺型向普惠型转变，由重点保障特殊困难老年人向为全体老年人服务。到2020年年底，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。完善落实优惠扶持政策，吸引社会力量建设运营养老机构、社区日间照料中心、养老服务信息平台等养老设施和服务组织，推动社会力量成为养老服务业市场主体，打造低端有保障、中端有市场、高端有选择的多层次养老服务格局。到2020年年底，全省各类养老床位达到88万张，城市社区老年人日间照料设施达到5500处以上，农村幸福院、日间照料设施达到1.2万处以上。

（四）突出四个重点。

1.突出居家养老。推进社区居家养老一体发展，健全以企业和社会组织为主体、社区为纽带、信息平台为手段、满足老年人各种养老服务需求的社区居家养老服务网络。提高社区日间照料中心、农村幸福院的覆盖率，完善提升日间照料、失能老年人托养、居家养老服务等功能，开展“助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急”等养老服务，打造社区养老服务中心。鼓励个人和家庭兴办小微养老机构和服务组织，依托热心老年人家庭建设邻里互助养老点。支持社会力量独立举办或者以承包、合资、合作方式发展专业化社区居家养老服务组织，纳入家政服务业、扶持社会组织等政府政策扶持范围。各类营利性和非营利性社区居家养老服务组织、小型养老机构，同等享受鲁政发〔2015〕21号文件规定的小微企业税费减免、创业补贴、投融资支持等优惠扶持政策。扶持竞争力强、有实力的大型养老机构和社区居家养老服务组织走集团化发展道路，发挥人才、管理、品牌和技术优势，跨地区、跨行业、规模化、品牌化经营。建设养老服务信息平台，整合社区养老热线、紧急救援系统、老人健康档案等服务资源和养老服务组织，打造没有围墙的养老院。到2017年，依托省电子政务公共服务云平台，在省级部署完成全省统一的养老服务信息平台建设。

2.突出医养结合。把保障老年人基本健康养老需求放在首位，对有需求的失能、部分失能老年人，以机构为依托，做好康复护理服务，着力保障特殊困难老年人的健康养老服务需求；对多数老年人，以居家和社区养老为主，通过医养有机融合，确保人人享有基本健康养老服务。建立健全医疗卫生机构与养老机构合作机制，医疗卫生机构要为养老机构开通预约就诊绿色通道，为入住老年人提供医疗巡诊、健康管理、保健咨询、预约就诊、急诊急救、中医养生保健等服务，鼓励二级以上综合医院（含中医医院）与养老机构开展对口支援、合作共建，公立医院资源丰富的地区可积极稳妥地将部分公立医院转为康复、老年护理等接续性医疗机构，提高基层医疗卫生机构康复、护理床位占比，鼓励其根据服务需求增设老年养护、临终关怀病床。提高养老机构提供基本医疗服务的能力，支持养老机构根据需求和能力开办老年病医院、康复护理院和分支医疗机构，具备条件的可作为医院（含中医医院）收治老年人的后期康复护理场所，符合条件的可按规定纳入基本医疗保险定点范围，对养老机构和医疗卫生机构中的医护人员同等对待。推动医疗卫生服务向社区、家庭延伸，鼓励社区养老机构与周边医疗卫生机构建立业务协作机制，实现无缝对接，提高基层卫生机构为居家老年人提供上门服务的能力，规范为居家老年人提供的医疗和护理服务项目，将符合规定的医疗费用纳入医保支付范围。支持社会力量举办医养结合机构，按照“非禁即入”原则，凡符合规划条件和准入资质的，不得以任何理由加以限制。鼓励开发包括长期商业护理保险在内的多种老年护理保险产品，加快建立完善长期护理保险制度，积极探索多元化的保险筹资模式，保障老年人长期护理服务需求。到2020年，护理型床位达到26.4万张，占养老床位总数的30%以上；65岁以上老年人健康管理率达到70%以上；所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务，基本适应老年人健康养老服务需求。

3.突出人才培养。大力推行学历教育，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才。高等院校、中等职业院校（含技工院校）要围绕社会对养老服务领域专门人才的需求，设置养老服务相关专业，加大培养力度，满足社会需求。“十三五”期间，全省设立养老服务相关专业的高等院校、职业学校（含技工院校）达到30处。教育部门按照国家专业设置要求，进一步明确设置标准、培养目标和内容，加快开发相关课程体系，加强师资队伍建设和双师型人才使用。高等院校可对养老服务业专业学生给予减免学费、奖励奖学金倾斜等优惠照顾。鼓励医护人员到医养结合机构执业，促进人才有序流动。积极开展养老服务专业人才、管理人员在职培训。坚持“走出去、引进来”，组织省内养老从业人员赴省外境外学习培训。推行养老服务管理人员持证上岗，制定康复、护理人员服务标准，设立与报酬挂钩的职能技能级别。

4.突出基本养老。按照“保基本、兜底线”原则，完善基本养老保障制度，逐步提高养老金待遇水平。完善特困老年人供养制度，加强对“三无”和五保老年人的服务保障，确保其生活不低于当地平均生活水平。建立困难老年人养老服务补贴制度，统筹整合老年人高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人补贴项目，统一归并政府补贴政策和标准，积极采取政府购买养老服务等方式，为广大老年人提供基本养老服务。鼓励和支持积极养老，编制《山东省老年教育规划》，依托城乡社区和有条件的养老机构，利用闲置房产资源，大力发展老年教育，为老有所学、老有所为、老有所乐创造良好条件，提高老年人生活质量。

三、完善政策措施

（一）强化规划约束。把养老服务业发展纳入经济社会发展规划和土地利用总体规划，在编制实施城乡规划、土地利用总体规划、新农村建设规划和基本公共服务规划时，充分考虑养老服务发展需要。制定城市总体规划、控制性详细规划，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。新建小区按每百户不少于20平方米的标准，配套建设养老服务设施，在规划条件和开发项目建设条件意见书中予以载明，并列入土地出让合同，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，未按要求配建、不能同步交付使用的住宅小区，住房城乡建设部门不予办理竣工综合验收备案。老旧小区通过购置、置换、租赁等方式，按每百户不少于15平方米的标准调剂解决。

（二）保障土地供应。“十三五”期间，根据省政府确定的养老服务体系建设任务，按照每张床位50平方米的标准，安排养老服务设施专项用地指标，应保尽保。民间资本举办非营利性养老机构与政府举办的养老机构享受同等土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地和农村集体所有土地。积极探索以租赁或先租后让方式保障营利性养老机构建设土地需求，明确出租标准、权利义务，降低养老机构建设成本，减少投资者现金压力。对依法以协议价格取得养老服务设施用地，基准地价已覆盖地区，按不低于出让地块所在级别相同用途基准地价的70%比例且不得低于成本价确定土地出让底价；基准地价未覆盖地区，按不低于新增建设用地有偿使用费、征地(拆迁)补偿费及国家规定应缴纳的有关费用之和确定土地出让底价。对采取招拍挂方式出让的，可探索通过双向竞价、综合评标等方式合理控制地价。支持利用农村闲置土地、房屋建设养老服务设施。引导未开发房地产用地重点向老年住宅、老年社区等用地转型，鼓励市场存量房产和过剩房源通过租赁、改造等方式，转为养老地产、养老机构、日间照料中心等养老设施，符合条件的可同等享受政府有关扶持政策。养老服务设施用地在办理供地手续和土地登记时，土地用途确定为医卫慈善用地，土地使用权取得人须提交养老服务设施用地承诺书，严禁改变建设用地用途、容积率等土地使用条件，变相搞房地产开发。民政、国土资源、规划部门通过养老机构年检、核发建设用地划拨决定书、签订出让和租赁合同、规划变更审批等，依法加强对养老用地使用情况的监督管理。

（三）加大财政补助力度。“十三五”期间，省级每年安排10亿元支持养老服务业发展，重点面向社区、居家和农村养老倾斜。继续按鲁政发〔2014〕11号文件规定对养老机构建设、城市社区日间照料中心和农村幸福院建设开办、养老服务业人才培养等给予扶持，并自2016年起调整完善以下财政补助政策：

1.创新政府对养老机构扶持方式，设立养老服务业发展股权投资引导基金， 引导社会资本投资发展各类养老服务机构。股权引导基金设立运行方案，由省民政厅会同省财政厅、省金融办按照鲁政办发〔2014〕44号文件另行制订，报省政府研究同意后实施。

2.加大护理型（医养结合型）养老机构扶持力度，在现行养老机构建设补助标准基础上，将新建、改扩建护理型养老机构建设补助标准提高20%。护理型养老机构具体扶持条件由省民政厅另行制定。

3.提高符合条件的民办和公建民营养老机构运营补贴标准，根据入住机构的自理、半自理、完全不能自理的老年人数进行补贴，从每人每年360元、600元、720元分别提高为600元、1200元、2400元。

4.调整养老服务信息平台建设和补助政策，集中资源和资金，依托省级政务云平台，建立全省统一的养老服务信息平台，实现“一个平台、服务全省”，不再以市或县为单位建设养老服务信息平台；对服务效果好、入网老年人比例高的平台运营机构给予一定经费奖补，具体政策由省民政厅、财政厅另行研究制定。

5.加大对社区居家养老的支持力度。推动社区日间照料中心向社区养老服务中心转型发展，对具备日间照料、失能老年人托护、居家养老服务功能，由专业机构和服务组织托管运营的社区日间照料中心、农村幸福院，经当地民政部门或其委托的第三方专业机构评估确认，给予一定经费奖补。开展社区治理暨养老服务创新实验，省级对每个实验区给予一定资金补助，聚焦社区居家养老，探索可复制可推广的实践经验，发挥示范引领作用。

6.对本科、专科毕业生从事养老服务工作给予奖励，与符合条件的养老服务机构签订5年以上劳动合同，实际工作满3年后分别给予2万元和1.5万元的一次性补助。技工学院、高级技工学校毕业生享受专科毕业生补助政策。延长设立养老服务专业奖补政策至2020年。

（四）创新投融资支持方式。鼓励金融机构创新金融服务，通过贷款贴息、小额贷款、上市融资，以及推进应收账款质押、预期收益权质押、动产抵押等抵质押贷款业务，拓展投融资渠道，破解融资难题。探索开展养老产业债券发行工作，对相关手续齐备、偿债保障措施完善的养老产业发债申请项目，适当放宽审核政策及准入条件；对具有稳定偿债资金来源的养老产业项目，可按照融资—投资建设—回收资金封闭运行的模式，开展项目收益债券试点。探索开展以房养老试点。探索将政府支持社会力量建设养老服务设施的优惠土地和补助资金作价记账，政府不参与养老机构运营管理、收益分红和债务承担，对改变养老用途的，由政府及有关部门依法进行追偿和处置。

四、加强组织领导

（一）健全工作机制。健全工作协调机制，强化部门协同，形成工作合力。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责，发挥牵头协调作用。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，支持养老服务业发展。财政部门要加大财政投入力度，优化资金补助结构和使用效益。教育、公安消防、卫生计生、国土资源、住房城乡建设、人力资源社会保障、商务、环保、税务、统计、工商、质检、金融、价格、老龄、银监、保监等部门要各司其职，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。实施“互联网+养老”工程，依托省级政务云平台，建设全省养老管理平台、养老服务平台和山东养老信息网，打造互联互通的行政管理、服务提供和宣传推介平台。制定全省养老服务业标准化发展规划，出台一批养老服务业发展急需的地方标准。建立养老服务业统计制度，完善养老服务统计指标体系。建立养老机构、组织信用评价体系，完善养老服务举报和投诉等制度，依托各级养老服务协会、家政协会定期对养老机构、组织运营情况进行调查评价，形成政府指导、行业自律、社会监督相结合的监管体系。积极妥善解决老旧养老服务设施的消防、环保、卫生防疫等问题，对因年代久远或其他客观原因无法办理建设、施工、规划许可、土地证明等消防许可、环保等前置证明的，由县级人民政府协调出具土地性质、房屋权属等相关证明文件，住房城乡建设部门协调专业机构进行房屋质量检测，环保部门协调完善环保手续，消防部门办理消防设计审核、消防验收或备案手续。

（三）加大宣传力度。依托山东养老服务信息网，充分利用各种宣传媒体，加强对“孝润齐鲁·安养山东”养老服务品牌宣传推介，扩大品牌效应，使“孝润齐鲁·安养山东”养老服务品牌深入人心、家喻户晓，成为传承齐鲁孝文化、引领养老服务业发展的强大动力。大力弘扬敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德，广泛宣传养老服务业的重要意义及各级扶持政策，总结推广各地经验做法，表彰奖励优秀养老服务品牌、养老服务项目和养老服务人员，形成敬老、为老、助老的良好社会氛围。

（四）加强督导检查。将养老服务业纳入省政府重点督查事项，重点督导发展养老服务业部门任务分工以及养老设施资金扶持、用地保障、价格优惠、税费减免等有关政策落实情况，清理不合理行政事业性收费，解决养老设施项目“落地难”问题。各地要根据本方案要求，结合实际抓紧制定具体实施方案。民政和老龄部门要加强对本方案执行情况的监督检查，及时向省政府报告。

附件：[重点任务分工](http://www.shandong.gov.cn/attach/-1/1805112222292872184.pdf)

山东省人民政府办公厅

2016年2月26日