

安康市人民政府文件

安政发〔2017〕6号

安康市人民政府 关于加快发展养老服务业的实施意见

各县区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

为积极应对人口老龄化，不断提高养老服务保障水平，进一步加快我市养老服务业发展，根据国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、省政府《关于加快发展养老服务业的意见》（陕政发〔2014〕21号），结合安康实际，提出如下实施意见。

一、总体思路和发展目标

1. **总体思路**。以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六

中全会精神为指导，充分发挥政府的主导作用和市场配置资源的决定性作用，通过深化改革，创新体制机制，激发社会活力，调动社会力量逐步成为养老服务业发展的主体，统筹养老服务事业及产业的政策举措，不断完善养老服务体系，有效满足日益增长的多样化养老服务需求，努力使养老服务业成为保民生、扩内需、促就业、稳增长、推动经济转型升级的重要力量。

2. 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，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人，符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，100%的镇办和 70%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务站点，80%以上的农村社区建立农村互助幸福院，社会养老床位数达到每千名老年人 60 张，养老服务就业岗位达到 4.5 万个以上，养老护理员岗前培训率达到 100%，持证上岗率达到 95%以上。智慧养老信息服务系统实现城乡互联互通。养老机构医疗卫生服务覆盖率达到 100%，服务能力大幅增强。

二、主要任务

3. 健全基本养老服务制度。进一步完善高龄老人补贴制度，建立经济困难老年人养老服务补贴制度和生活困难高龄失能半失能老年人护理补贴制度。到“十三五”末，实现生活困难的失

能半失能老年人护理补贴和养老服务补贴全覆盖。完善养老服务“托底”政策，对无劳动能力、无生活来源、无法定赡养人或者其法定赡养人无赡养能力的老年人，给予特困人员供养，不断提高供养标准。探索建立老年人医疗护理保险制度，减轻养老医疗护理自付压力。根据经济社会发展水平和物价上涨等情况，适时调整基本养老、基本医疗、最低生活保障等补助标准，提高养老保障水平。

4. 完善城市养老服务设施。加强社会福利院、养老服务（福利）中心等城市保障性养老服务机构建设，重点为城市“三无”人员和低收入老年人、经济困难的失能半失能老年人提供基本的供养、护理服务。在制订城市总体规划、控制性详细规划时，按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划设置老年人日间照料中心、老年活动中心等养老服务设施。新建居住（小）区要将居家和社区养老服务设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；旧居住（小）区没有养老服务设施或现有设施不能满足需要的，要限期通过购置、置换和租赁等方式完成达标建设，养老服务设施不得挪作它用。充分整合和有效发挥社区卫生、文化、体育等公共服务设施的养老服务功能，发挥综合效益。要按照无障碍设施工程建设标准和规范，加强社区坡道、扶手、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共服务设施改造；推动和扶持困难老年人家庭无障碍设施的改造。

5. 切实加强农村养老服务。将农村“三无”老年人全部纳入五保供养范围，适时提高供养标准。健全农村养老服务机构功能，在满足农村五保对象集中供养需求的前提下，积极为社会老人提供综合服务，逐步将农村敬老院发展成为农村老年人区域性的服务中心。支持有条件的农村五保供养服务机构设置专业岗位，配备专业社会工作人员。大力推进农村互助养老设施建设，充分利用农家大院、闲置校舍建设农村幸福院等互助性养老服务机构，到2020年实现农村互助幸福院覆盖所有中心村。

6. 大力发展居家养老服务。加强社区居家养老服务站点建设，通过网点服务和上门服务等形式，开展“助餐、助洁、助浴、助医、助行、助急”等生活服务，提供文教娱乐、心理关爱、法律援助和安全保护等定制服务。积极培育和引进各类专业化、社会化的养老服务组织，兴办或运营老年供餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。培育发展“互联网+健康养老”智慧化养老服务新模式，支持企业和机构以现代通讯、智能呼叫、互联网及电子商务为技术依托，建设居家养老服务信息化平台，通过平台门户、移动APP、智能可穿戴式设备、呼叫中心语音服务等应用，满足老年人多样化养老需求。

7. 支持社会力量举办养老服务业。按照“非禁即入”的原则，鼓励各类社会主体，以独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式举办或经营养老机构、社区居家养老服务机构等为老服务实

体。各级政府、部门要进一步降低准入门槛、简化手续、优化政策，引导社会力量参与养老服务体系建设。通过政府购买服务、公益创投等方式，积极引导专业化社会组织、家政和物业等企业，开展各类养老、助老服务。鼓励和支持企业、保险基金、公益慈善基金等投资建设满足不同层次需求的养老服务项目。鼓励社会组织、城乡居民利用自有房产、闲置厂房、商业设施、幼教用房、社区卫生设施及其他可利用的社会资源，依法兴办养老服务机构。到 2020 年，创建 10 家以上市级民办养老服务品牌企业。

8. 推进医疗卫生与养老服务结合。增强养老服务机构内医疗卫生服务支撑功能，鼓励医疗机构建设老年养护院、老年护理院、老年康复医院，支持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，构建医疗、养老、照护、康复、临终关怀相互衔接服务模式。按照“卫生计生准入、民政扶持、医保定点”的方式，支持拥有 300 张以上床位规模较大的养老机构设立护理院或设置医疗机构；规模较小的养老机构采取合作方式或通过设立卫生所（室）、医务室等方式，为老年人提供医疗康复服务。探索建立“家庭病床”制度。社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，提供上门诊视、健康查体、保健咨询等服务。

9. 大力发展养老服务产业。依托安康得天独厚的生态环境、自然资源和交通区位优势，整合生态旅游资源、中医药资源、富硒资源和地方文化资源，培育以生态健康养老为特色的生态休闲

旅游产业，推动养老服务、旅游景点、酒店餐饮、休闲娱乐等行业互动发展。积极引进先进管理理念，吸引各类资本参与养老设施建设和运营，形成一批养老集聚区和特色综合体。深入挖掘安康特色饮食文化，推广养生养老理念，争取国内外高端养老养生论坛、养老服务业博览会、老龄博览会、康复护理展览会等展会落户安康或到安康巡展，拉动康复护理、保健养生等领域消费。鼓励老年金融服务业发展，开发适合老年人的储蓄、保险、投资、以房养老等金融产品，增强老年人消费能力。开发康复辅具、生活用品、富硒食品饮料、保健药品、服装服饰以及护理、健身等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，形成养老服务与医疗康复、商贸餐饮、文体娱乐、旅游度假、用品制造等于一体的完整老年服务产业链。

三、政策措施

10. 加大投融资力度。各县（区）政府要加大投入，安排财政资金支持养老服务体系建设和市本级福彩公益金用于养老服务体系建设的投入不得低于50%。金融机构要加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押担保物范围，积极支持养老服务业的信贷需求。支持采取政府和社会资本合作（PPP）模式建设或发展养老机构，鼓励银行、证券等金融机构创新适合PPP项目的融资机制，为社会资本投资参与养老服务业提供融资支持，积极探索与政府购买基本健康养老服务配套的金融支持模式。

11. 落实土地供应政策。各县（区）人民政府要将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，合理安排用地需求。民间资本兴办的非营利性养老机构与政府建立的养老机构享有相同的土地使用政策，可采取划拨方式供地。对营利性养老服务设施用地，按照国家对经营性用地的管理规定，优先保障供应，依法办理有偿用地手续。鼓励将闲置的各类公益设施用地依法调整为公益类养老服务用地。支持农村利用集体建设用地兴办养老服务设施。严禁将养老服务设施建设用地改变用途用于住宅、商业等房地产开发。

12. 落实税费优惠政策。对养老机构提供的养护服务免征增值税，对非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老机构的捐赠，符合相关规定的，在计算应纳税所得额时依法按比例扣除。要按照《财政部国家发展改革委关于减免养老和医疗机构行政事业性收费有关问题的通知》（财税〔2014〕77号）要求，对非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费，营利性养老机构建设要减半征收有关行政事业性收费。养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。境内外资本兴办养老服务组织和机构享有同等的税费优惠政策。

13. 完善财政补贴政策。建立民办公益性养老机构建设和运

营补贴制度，对符合条件的社会资本投资建设的民办公益性养老机构（含租用期限在 10 年以上的），新建机构每张床位一次性补助 3000 元，改扩建机构每张床位一次性补助 2000 元。对经行政许可运营满一年以上的民办公益性养老机构收住年满 60 周岁的老人，经评估按照每人每月 100 元的标准给予运营补贴。

14. 加快推进人才培养。支持有条件的高等院校和中等职业学校增设养老服务相关专业和课程，开展养老服务技能培训。落实公办社会福利机构聘用人员薪酬待遇，公益性岗位优先用于公办社会福利机构和农村五保供养服务机构。对在养老服务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。社会养老机构与公办养老机构工作人员在技术职称评定、继续教育、职业技能培训等方面享受同等待遇。

四、工作要求

15. 狠抓政策落实。以建设全省生态健康养老产业示范市和开展国家级医养结合试点为契机，以“保障基本、构建体系、落实政策”为主线，建立工作协调机制，并在养老服务业的政策法规、财税金融、信贷保险、土地规划、人才培养等方面提供政策支持。积极构建市、县（区）、镇办、村（社区）四级养老服务支撑网络，为全市养老服务业发展提供有力保障。

16. 明确工作分工。民政部门要充分发挥综合协调、规范管理和指导检查的作用，健全养老服务机构的准入、退出和监管制

度，指导养老机构规范运行；财政部门要加大资金支持力度并确保及时足额拨付到位；人社部门要将公益性岗位优先用于公办社会福利机构和农村五保供养服务机构；卫计、工商、公安消防等部门要加强对养老机构饮食、卫生、消防安全和疾病预防的监督，落实监管责任；司法部门要强化对老年人的法律服务，维护老年人的合法权益；物价部门要探索建立科学合理的养老服务定价机制，依法确定适用政府定价和政府指导价的范围；教育、国土、规划、住建、税务等部门要各司其职，落实相关优惠政策，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

17. 加强督促检查。各县（区）政府要加强对发展养老服务业工作的督促检查，加大工作绩效考核力度，确保任务到位、责任到位。有关部门要根据分工制定具体措施，积极推进，确保各项目标任务落到实处。

附件：重点任务分工一览表

安康市人民政府

2017年1月21日

附件

重点任务分工一览表

序号	工作任务	负责单位	时间进度
1	建立养老服务评估机制和经济困难高龄、失能老年人服务补贴制度。	市财政局、市民政局、市老龄办和各县区政府。	2017年出台具体措施
2	在制定城市总体规划、控制性详细规划时，按照人均用地不少于0.1平方米标准，配备养老服务设施。新建城镇居住小区，要按照标准配套建设养老服务设施，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。	市规划局、市住建局、市国土资源局、市民政局、市老龄办和各县区政府	2017年出台具体措施
3	依据《城市居住区规划设计规范》和《安康中心城市规划管理技术规定》，旧居住（小）区没有养老服务设施或现有设施不能满足需要的，限期通过购置、置换和租赁等方式配备养老服务设施。	市民政局、市规划局、市住建局、市老龄办和各县区政府	持续实施
4	按照无障碍设施工程建设标准和规范，对与老年人生活密切相关的公共基础设施实施无障碍改造。	市住建局、市规划局、市民政局、市财政局、市残联、市老龄办和各县区政府	2017年启动实施
5	在满足农村五保供养需求的前提下，积极为社会老人提供综合服务，逐步将农村敬老院发展成为农村老年人区域性的服务中心。	市民政局、市老龄办和各县区政府	持续实施
6	依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院、闲置校舍建设农村幸福院等互助性养老服务设施。	市民政局、市老龄办和各县区政府	持续实施
7	大力发展家政服务，鼓励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、助医等定制服务。积极引入各类专业化、社会化的养老服务组织，兴办或运营老年送餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。	市人社局、市商务局、市卫计局、市民政局、市财政局、市老龄办和各县区政府	根据实施意见及相关规定实施
8	培育发展“互联网+现代养老”智慧化养老服务新模式，支持企业和机构以现代通讯、智能呼叫、互联网及电子商务为技术依托，建设居家养老服务信息化平台。	市民政局、市工信局、市电信公司、市移动公司、市联通公司、市老龄办和各县区政府。	根据实施意见及相关规定实施
9	鼓励医疗机构建设老年养护院、老年护理院、老年康复医院，支持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。支持养老机构设立护理院或设置医疗机构，为老年人提供医疗康复服务。探索在养老机构设立“家庭病床”，并享受相关医保政策。	市卫计局、市民政局、市财政局和各县区政府	2017年启动实施
10	大力发展养老服务产业，形成养老服务业与医疗康复、商贸餐饮、文体娱乐、旅游度假、用品制造于一体的完整老年服务产业链。	市发改委、市商务局、市民政局、市卫计局、市文化局、市教育局、市体育局、市旅游局、市规划局、市住建局和各县区政府。	2017年启动实施

11	市本级福彩公益金用于养老服务体系建设的投入不得低于 50%。	市财政局、市民政局和各县区政府	2017 年出台具体措施
12	加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押担保物范围，积极支持养老服务业的信贷需求。	市金融办、市财政局、市民政局、市老龄办	2017 年出台具体措施
13	将养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划，并在国有建设用地年度利用和供应计划中予以优先安排。对营利性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地的管理规定，优先保障供应，依法办理有偿用地手续。	市国土资源局、市民政局、市老龄办和各县区政府	根据相关规定实施
14	对养老机构提供的养护服务免征增值税，对非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老机构的捐赠，符合相关规定的，在计算应纳税所得额时依法按比例扣除。	市财政局、市国税局、市地税局	持续实施
15	对非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费，营利性养老机构建设要减半征收有关行政事业性收费。	市财政局、市发改委	2017 年出台具体措施
16	对养老机构或服务设施用电、用水、用气、用热及数字电视价格，按照居民生活类价格标准执行。	市发改委和各县区政府	2017 年出台具体措施
17	建立民办公益性养老机构建设和运营补贴制度。	市财政局、市民政局和各县区政府	2017 年出台具体措施
18	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。	市人社局、市卫计局、市民政局、市老龄办	2017 年启动实施

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2017年1月21日印发
