

吕梁市人民政府文件

吕政发〔2015〕2号

吕梁市人民政府

关于加快发展养老服务业的实施意见

各县(市、区)人民政府,市人民政府各委、办、局,市直企、事业单位:

为贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)、《山西省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》(晋政发〔2014〕16号)、《山西省人民政府办公厅关于加快推进全省社会养老服务体系建设的意见》(晋政办发〔2012〕52号)精神,结合我市实际,提出如下实施意见。

一、充分认识加快发展养老服务业的重要意义

加快发展养老服务业,是积极应对人口老龄化的战略任务,是拉动内需、扩大就业、推动经济持续健康发展的重大举措,是保障和改善党和政府关心、社会广泛关注、群众迫切期待解决的重大养

老民生问题的客观需要,也是保障老年人权益、共享改革发展成果、全面建成小康社会的具体体现。

截至2014年底,我市60岁以上老年人口达到51.88万人,占全市户籍人口总数的13.27%,到2020年,60岁以上老年人将达到58万,人口老龄化形势非常严峻,而我市的养老服务业还处于起步阶段,养老服务供给不足、社会力量参与不够、扶持政策缺乏、养老市场发育不健全等问题已成为制约我市养老服务业发展的重要因素,迫切需要下大力气推进我市养老服务业的健康有序发展。

二、加快发展养老服务业的总体要求

(一)指导思想。

以党的十八大、十八届三中全会、四中全会精神为指导,以满足老年人的养老需求为出发点和落脚点,以养老服务社会化、专业化和标准化为方向,本着“政府托底、社会参与、市场调节”的总体发展思路,着力创新机制体制,充分发挥社会力量的主体作用,努力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)基本原则。

坚持多元化发展。坚持投资主体多元化、服务模式多样化,统筹利用各种资源,促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。除政府加大对养老服务业投入外,鼓励并支持民间资本、保险资金、企事业单位、民间组织和个人等多种社会资本与投资主体进入养老服务业;不断完善居家上门服务、

社区日间照料、机构托养等服务模式,支持个人举办家庭化、社会力量举办规模化和连锁化养老机构,扶持医疗机构与养老机构融合发展养老服务,满足养老服务多样化需求。

坚持保障基本。充分发挥公办养老机构的托底作用,保障特殊困难老年人的基本养老服务需求,确保人人享有基本养老服务。逐步提高对高龄低收入老人、失能和半失能老人、失独老人的保障力度,加大对基层和农村养老服务的投入。

坚持市场调节机制。加大政策支持和引导力度,激发各类服务主体活力,营造平等参与、公平竞争的市场环境,逐步使社会资本和社会组织等社会力量成为发展养老服务业的主体,并提供丰富、便捷、实用的养老服务和产品。

(三)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、分布合理、覆盖城乡的养老服务体系。全市养老机构超过150家,养老床位数达到2万张,每千名老人拥有床位35张。市级要建设一所能为失能老年人提供服务,且具有示范和培训、实训功能的老年服务机构;各县(市、区)至少都要新建或改扩建一所以养老服务为主,兼顾为残疾人、孤残儿童等提供服务的综合性、区域性社会福利机构;乡(镇)要鼓励支持有条件的农村五保供养机构向区域性养老服务中心发展。城市社区全部建成日间照料机构,60%以上社区建立居家养老服务中心;农村完成800个以上日间照料幸福工程。积极鼓励和支持社会力量和民间

资本参与养老服务业,使养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升,从业人员规模不断扩大。老年服务逐渐从一般的家政服务和生活照料向精神慰藉、医疗康复、紧急救援等诸多领域发展。

三、创新养老服务业的发展机制

(四)建立高龄津贴制度。

逐步将我市80周岁以上老年人纳入高龄津贴保障范围,坚持低标准起步,随着经济的发展而提高,制定统一的津贴标准,按月向符合条件的老年人计发高龄津贴,实现社会救助与社会福利两项制度的有效对接,使老年福利由补缺型向适度普惠型发展。

(五)推进居家养老服务网络建设。

各级政府要积极发展居家养老服务网络,逐步形成居家养老服务中心、社会养老服务组织、家政服务、社会工作者、志愿者等多种形式、多层面的居家养老服务渠道。通过政府购买服务、高龄补贴等政策措施,引导养老服务企业和社会组织上门为日间无人或无力照护的居家老人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等服务,打造“一刻钟养老服务圈”。支持养老服务企业和社会组织等机构在社区建立居家养老服务网点,开办老年餐桌、日间照护、文化娱乐等形式多样的养老服务项目。支持利用社区网络化平台或设置12349居家养老服务信息平台,运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式,为老年人提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购等适合老年人的服务项目,使老年人及时、便捷接受服务。

(六)推进养老机构建设。

支持社会资本投资养老机构。各级政府要通过用地保障、民办公助、政府补贴、信贷支持等多种措施,鼓励和支持社会力量兴办养老机构。鼓励社会力量举办规模化、连锁化养老机构,鼓励民间资本对公办疗养院、商业设施及其它可利用资源进行整合和改造,用于养老服务。鼓励境外资本以独资、合资、合作、参股等方式投资养老服务业。支持保险资金投资养老服务设施。逐步实现由政府举办养老服务机构为主向社会力量多元投资转变。

办好公办保障性养老机构。充分发挥公办养老机构托底保障作用,到2020年,市、县两级公办养老机构不能满足当地养老服务需求的,要予以新建或改扩建,重点为“三无”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。政府举办的养老机构要实用适用,避免铺张豪华。公办养老服务机构可以利用空余床位,向其他社会老年人开放。

开展公办养老机构改革。通过公建民营、委托管理等方式转变运营模式,实行市场化运营。

夯实农村机构养老基础。加强农村五保供养机构的建设与管理,支持农村五保供养机构改善设施条件并向社会开放,允许合理收费,提高运营效益,增强护理功能,使之成为辐射周边的区域性养老服务中心。鼓励农村五保供养机构利用现有闲置土地、设施等,因地制宜发展种植、养殖等院办经济,其收益用于改善供养对象生活。

(七)推进医疗卫生与养老服务融合式发展。

推动医养融合发展。卫生计生部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构,完善养老机构服务功能,拓展服务内容,建立“住、养、医、护、康”五位一体的养老服务模式。市级公办养老服务机构要率先实现医疗机构设置,起到引领和带动作用。医疗机构要积极支持和发展养老服务,有条件的县级以上综合医院应当设置老年病科,增加老年病床数量,做好老年慢性病防治和康复护理。要探索医疗机构与养老机构合作新模式,医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案,开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务。加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。医疗机构应当为老年人就医提供优先优惠服务。支持医疗机构依托自身优势兴办养老机构。

健全医疗服务机制。养老机构内设的医疗机构,符合城镇职工(居民)基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的,可申请纳入定点范围,入住的参保老年人按规定享受相应待遇。完善医保报销制度和新农合补偿机制,鼓励老年人投保医疗保险等人身保险产品,切实解决老年人异地就医结算问题。

(八)加强专业养老服务人才培养。

加快推进专业养老服务人员培养,缓解养老服务专业人员需求压力,提升养老服务业整体服务质量和水平。教育、人力资源社会保障、民政部门要支持我市高等院校和中等职业学校(技工院校)增设养老服务相关专业和课程,加快培养老年医学、康复、护

理、营养、心理和社工等方面的专门人才。从业护理人员列入职业技能培训范围,市级养老服务机构要逐步设立实训基地,面向各类养老服务机构从业护理人员开展基础理论、职业道德、护理规范、应急救护等系统全面的培训。

(九)推进养老服务产业化发展。

扶持发展龙头企业,鼓励有实力、竞争力强的养老服务企业走集团化、连锁化发展道路。大力扶持中小企业围绕老年人的需求特点,研发生产适合老年人的用品用具、食品、服装等,引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜;扶持老年健康服务业发展,加强老年病研究及老年药品、康复器具研发;扶持老年文体事业发展,开办养老服务网站,增加老年活动场所,配置适合老年人的活动器材;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、以房助养等金融产品。试点建设集休闲养老、旅游养老、康复护理于一体的养老基地。

四、实施城乡社区养老服务幸福工程

(十)做好农村老年人日间照料幸福工程。

各县(市、区)要把老年人日间照料幸福工程作为惠民生、解民困、顺民意的民生工程来抓,做到补助资金到位,运行费用到位,服务人员到位,正常运营要及时,持续运营有保障。建设面积一般应控制在150-500 m²,要设置四室一厅:即日间休息室、休闲娱乐室、图书阅览室、健身康复室和餐厅,补助资金除上级投资外,市级财政每个补助3万元,县级财政每个每年给予2万元的运行经费,乡

镇和村委要加强管理,保证中心的正常运行,努力推进农村老年人日间照料中心幸福工程项目建设,逐步解决农村空巢、高龄和五保老人的吃饭和日间照料等基本养老需求。

农村老年人日间照料中心幸福工程要立足村级主办、自主参与、互帮互助、量力而行,要坚持长效机制,杜绝一哄而上,实行村委会集体管理,探索多渠道管理运营模式。

(十一)开展城市社区日间照料养老服务幸福工程。

依托社区居家养老服务中心和社会养老服务组织,利用政府提供、购置或租赁房屋,开展各种形式的日间照料工作,支持养老服务组织、机构和个人,利用闲置资源和自有住房,开展日间照料、老年餐桌和文娱活动。

五、完善养老服务业的政策措施

(十二)完善投融资政策。

财政部门要加大投入,支持养老服务业发展。通过民办公助、财政贴息、运营补贴、项目补助等扶持政策吸引民间资本投资养老服务业。要将运营补贴、一次性床位建设补助和低收入高龄失能、半失能老人补贴列入年度预算。

发展改革部门要将保障性养老机构建设作为民生项目,加大对保障性养老机构的投入,每年安排一定数量养老服务业建设资金列入年度投资计划。

金融机构要拓宽信贷抵押担保物范围,积极支持养老服务业信贷需求。积极利用财政贴息、小额贷款等方式,加大对养老服务

业的有效信贷投入。探索组建养老产业投资基金和公益性养老救助基金,支持养老机构利用资本市场依法融资。大力支持保险资金投资养老服务业,鼓励和扶持养老机构投保责任保险,发挥保险业专业优势,构建多层次社会保障体系。

发行地方债券应统筹考虑养老服务需求,积极支持公办保障性养老服务设施建设及无障碍改造。市、县两级福利彩票公益金每年留存部分按不低于50%的比例,用于支持发展养老服务业。

(十三)完善土地供应政策。

国土资源部门要将我市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,从2014年到2020年,各县(市、区)每年要安排一定数量用地计划指标,向养老服务业适当倾斜。要合理安排用地需求,可将闲置的学校、医院、科研院所等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,依法免收征(占)地管理费,并减免行政性收费。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,优先保障土地供应。严禁将养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件和性质搞房地产开发。

(十四)完善养老服务设施建设配套政策。

规划部门在编制城市总体规划、控制性详细规划时,必须按照人均用地不少于0.1平方米的标准,分区分级规划设置社区服务及

养老服务设施。根据国家标准和要求,凡新建城区和新建居住小区必须在小区配套建设能够满足小区居民需要的社区服务和养老服务用房,并列入土地出让合同,与住宅同步规划、同步建设、同步验收;对没有配套建设养老服务设施、改变用途或不达标准 and 要求的,房产部门不得办理售房手续。凡老城区和已建成居住小区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的,要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施,不得挪作他用。各地要按照《山西省无障碍建设“十二五”实施方案》及无障碍设施工程建设相关标准和规范,实施好无障碍设施建设和公共设施改造。

(十五)完善政府购买服务政策。

各县(市、区)要按照有利于转变政府职能、发展服务业、降低服务成本、提升服务质量和资金效益的原则,制定政府通过社会组织和机构向社会力量购买服务政策,出台购买服务项目和标准,为老年人特别是失能、半失能老人提供送餐、保洁、康复护理、精神慰藉、紧急救援等服务。

(十六)完善养老服务就业政策。

鼓励大中专院校毕业生从事养老服务工作,支持毕业生创办养老服务机构,并给予资金扶持。各级政府举办的养老服务机构,可纳入公益性岗位开发范畴,对吸收就业困难人员就业的,按规定享受公益性岗位人员的待遇。社会力量举办的养老服务机构,吸收就业困难人员就业的,可按规定享受社会保险补贴政策。人力资源社会保障、卫生计生部门应当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,享受同等待遇。养老机构要积极改善养老从业护理人员工作条件,加强劳动保护和职业防护,依法缴纳养老保险等社会保险费,提高养老护理员工资福利待遇,建立持证养老护理从业人员补贴制度,改变劳动强度大、环境差、待遇低、流动大的状况。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专业技术人员。

(十七)落实税费优惠政策。

税收优惠政策。对养老机构提供的养护服务免征营业税,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,准予在计算其应纳税所得额时按税法规定比例扣除。

费用减免政策。各地对非营利性养老机构建设除国家法律法规另有规定外,免征各项行政事业性收费。免征城市建设和房屋建设的有关收费(证照费除外);减免建设项目环境影响评价收费;减半征收防空地下室易地建设费和集中供热工程建设资金;免征城市供水、排污、排水设施的收费。对营利性养老机构建设要减半征收有关行政事业性收费。养老机构用水、用电、用气、用热按居民生活类价格执行。境内外资本举办养老机构享有同等的税收等优惠政策。

六、改善养老服务业的发展环境

(十八)加强组织领导。

各县(市、区)、各部门要高度重视养老服务业发展,将其纳入政府绩效考核体系,认真落实相关养老服务业发展的任务要求,整合养老服务资源,形成齐抓共管、整体推进的工作格局。民政部门要切实履行监管职责,加强宏观引导、行业规范和业务指导。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。财政部门要在现有资金渠道内对养老服务业发展给予财力保障,并逐步建立与养老服务业发展相适应的公共财政投入机制。国土资源、住房城乡建设部门要统筹养老服务土地供应和养老服务设施建设。老龄工作机构要发挥综合协调作用,加强督促指导工作。教育、公安消防、卫生计生、人力资源社会保障、商务、税务、金融、质检、工商、食品药品监管等部门要按各自职责创新政策,加大对养老服务业的扶持力度。

(十九)开展综合改革试点。

我市将选择有特点和代表性的县(市、区)进行养老服务业综合改革试点,在财政、金融、用地、行政事业性收费、人才、技术及服务模式等方面进行探索创新,先行先试,完善政策体制机制和政策措施,为全市养老服务业发展提供经验。

(二十)强化行业监管。

养老机构建设应符合《老年人建筑设计规范》、《建筑无障碍设计规范》、《老年人居住建筑设计标准》、《老年人养护院建设标准》和消防技术标准规范等要求。对违规建设的养老机构,规划、住建

部门要依法严肃查处。非营利性养老机构要按规定办理事业单位法人登记或民办非企业法人登记；营利性养老机构具备企业登记条件的，要依法向工商部门申请办理企业登记手续。

民政部门要严格按《养老机构设立许可办法》（民政部令第48号）、《养老机构管理办法》和山西省的有关规定精神，开展养老机构设立许可工作。要会同住建、财政、卫生、消防、工商等有关部门定期联合检查民办养老机构建设和运营情况，对未达标的养老机构要责令限期整改，对违反有关规定的要依法予以处罚，并向社会公布，同时收回床位建设补助资金，停发床位运营补助。要牵头建立和实施养老服务机构等级管理制度，引入第三方进行定期等级评估，评估结果向社会公布。涉及住建、财政、卫生、消防部门职能的，相关部门要协同做好等级制度定制和监管工作。

价格主管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。营利性养老机构的收费标准，可由养老机构根据服务成本和合理利润在范围内自主确定。非营利性养老机构基本服务收费（床位费、护理费）的收费标准应报同级价格主管部门备案后执行，特需服务收费标准由养老机构与入住老人或其委托人协商确定。养老机构要及时公示收费项目和收费标准，坚决禁止各种乱收费行为，维护正常的养老服务市场秩序。

其他各有关部门要建立完善养老服务业统计制度，并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。

(二十一)加强督促指导。

各县(市、区)要结合本地实际,抓紧提出实施细则,要加强工作绩效考核,确保责任到位、任务落实。相关部门要根据本部门职责,对应上级出台的政策文件,按时序抓好贯彻落实工作。市发展改革委、市民政局、市老龄委要加强对本意见执行情况的监督指导,及时向市政府报告。市政府将适时组织专项督查并予通报。



吕梁市人民政府

2015年4月3日

抄送:市委各部委,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市中级人民法院,市检察院,各人民团体,各新闻单位。

吕梁市人民政府办公厅

2015年4月3日印发
