

洛阳市人民政府办公室文件

洛政办〔2016〕98号

洛阳市人民政府办公室 关于印发洛阳市健康养老产业发展实施方案的 通 知

各县（市、区）人民政府，市人民政府有关部门，各有关单位：

《洛阳市健康养老产业发展实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

洛阳市人民政府办公室

2016年9月20日

洛阳市健康养老产业发展实施方案

根据《河南省敬老养老事业发展专项行动方案》（豫民文〔2016〕162号）精神，按照市委、市政府构建“五大主导产业、六大新兴产业、五大特色产业”现代产业体系，明确产业定位、优化产业布局、抓好产业培育、强化产业支撑的要求，为进一步加快推进我市健康养老产业发展，特制定本方案。

一、总体思路和发展目标

（一）总体思路。全面贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以不断满足日益增长的社会公众健康养老服务需求为目标，以着力解决制约健康养老服务业发展瓶颈问题为突破口，按照“五个并重”的发展思路，即坚持强化政府基本健康养老服务保障与扩大市场服务供给并重，坚持城乡健康养老服务发展并重，坚持监管与扶持并重，坚持物质保障和精神关爱并重，坚持顶层设计与基层创新并重，创新体制机制，优化政策环境，繁荣产业市场，不断提升居家养老、社区养老、机构养老、医养结合和医疗康复服务水平，促使健康养老服务产业真正成为我市经济社会发展调结构、稳增长、惠民生的新动力、新优势和新的增长点。

（二）发展目标。启动实施健康养老产业发展“2020”计划，即到2020年，全市新建健康养老服务项目2000个，投资达到200亿元，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养

相结合，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，建成社区养老服务中心 350 个，农村老年幸福院 1600 个，民办和公建民营养老机构占比达到 85%以上；建成健康养老服务产业发展示范园区（基地）10 个以上，每千名老年人拥有养老床位 35-40 张，总床位数达到 4 万张以上，其中医养结合床位占比达到 35%以上；提供就业岗位 5000 人以上，各类敬老补贴政策落实到位。健康养老服务产品更加丰富，产业规模显著扩大，市场机制不断完善，健康养老服务产业持续健康发展。

二、重点任务

（一）加大养老服务体系建设的力度。一是切实保障基本养老服务需求。充分发挥政府保障基本养老服务的托底作用，实施政府为困难老人、经济困难失能老人购买住养和社区居家养老服务制度。到 2018 年，市、县（市）政府示范性项目全面建成投用，支持民间资本通过参资入股、收购、委托管理、公建民营等模式，建设和管理运营政府示范性养老机构、乡镇敬老院等公办养老机构。严格落实养老服务业优惠政策，引导带动社会力量兴建护理型、公寓型、度假型等不同类型的社会化养老服务机构，不断满足多层次、多样化的养老服务需求。二是提升居家和社区养老服务能力。按照“居家与社区相结合、线上与线下相结合、医养相结合”的发展思路，加大居家社区养老服务设施建设力度，健全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网络，积极培育居家社区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。鼓励专业养老机构利用自身资源优势，培训和指导社区养老服务组织和人员，推进适老化示范性住区建设。三是加强农村养老服务工作。结合精准扶贫工作安排，集中财力支持农村养老服务设施建设，鼓励乡镇敬老院社会化运营，逐步打造成乡镇区域性养老服务中心，具备为农村失能半失能老年人提供养老服务能力。新建农村幸福院 1000 个，覆盖 60% 的行政村。鼓励城区养老服务组织与农村养老服务组织建立交流合作与帮扶机制。加强基层老年协会规范化建设，每个村（社区）都成立老年协会，并充分发挥其在维护老年人权益、组织老年人参与经济社会建设、开展文体活动等方面的作用。推动建立健全农村留守老人关爱服务体系，建立农村留守老人档案，完善为老服务措施。

（二）有效促进医养融合发展。以开展国家医养结合试点为契机，找准产业发展存在的问题，创新思路，加快医养融合发展，积极谋划一批以高端医疗、专业检测、宜居医养等为特色的健康养老综合体项目。到 2017 年，医养结合政策体系、标准规范和管理制度初步建立，逐步提升基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门服务能力。全市所有医疗机构开设为老年人提供挂号、导诊、就医等便利服务的绿色通道；50% 以上的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，老年人医疗养老服务可及性明显提升。护理型床位占养老床位的比例达到 10% 左右。

2018 年底，基层医疗卫生机构基本具备为入住养老机构（含

居家养老和社区养老)老年人提供健康管理服务的能力,支持养老机构增设医务室、护理站等医务场所,促使养老机构医养服务功能更加完善,医养合作程度更加紧密,医养运营模式更加成熟。整合社区医疗卫生和养老服务资源,通过实施签约家庭医生、开设家庭病床,探索创新社区医养结合模式,促使医养结合服务向每个家庭延伸。到2020年,基本建立符合我市实际的医养结合体制机制和政策法规体系,医疗卫生和养老服务资源实现有序共享,覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络基本形成。护理型床位达到1.5万张,占养老床位总数的35%以上;65岁以上老年人健康管理率达到70%以上。

积极开发长期护理保险、健康保险、意外伤害保险等保险产品,助推养老、康复、医疗、护理等服务有机结合。人社、卫生计生、民政和财政部门要借鉴先进经验,积极开展长期护理保险调研,做好与医保政策的有效衔接,发挥医保基金效益,缓解失能老人护理费用支出压力。重点对生活无法自理,需要入住医疗机构或居家接受长期医疗照料的参保老年人,按规定由护理保险资金支付相关医疗护理费用,积极探索建立委托第三方经办监管的模式,支持商业保险公司参与护理保险资金的管理、运营、支付等工作,提高资金使用效益和工作效能,实现“老人减负担,医保少支付,机构得发展”的共赢效果。

(三)大力发展智慧健康养老服务。依托人口健康云平台和“12349”居家养老信息服务平台,利用老年人基本信息档案、

电子健康档案、电子病历等，推动社区养老服务信息平台与区域人口健康信息平台对接，实现互通互联。深入开展养老服务信息惠民工程试点工作，积极争取和承接省级养老服务大数据中心和云服务平台建设，不断提升“12349”居家养老服务信息服务能力，促进信息平台与居家养老服务实体有效连接，为老年人提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等服务项目，全力打造面向居家老人、社区及养老机构的传感网系统与信息平台，并在此基础上提供实时、快捷、高效、低成本的，物联化、互联化、智能化的洛阳智慧养老模式，促进养老服务全产业链发展。推动养老机构信息服务平台、社区公共服务综合信息平台与居家养老服务的互联互通，实现政府、机构、社区与居民之间养老信息和资源的互通共享。

（四）稳妥推进健康养老服务产业发展示范园区（基地）建设。到 2020 年，在城市区、县域、风景名胜区等地方分层次、有特色地建成 10 个以上健康养老服务产业示范园区（基地）。重点围绕城市区建设瀍河大同山庄、瀍河逸乐苑、龙门疗养院；县域建设伊川凤山、偃师中原健康城；依托风景名胜区建设宜阳汉山、汝阳西泰山、栾川重渡沟、嵩县后湖、陆浑湖度假健康产业等一批养老综合体项目。支持社会资本建设健康养老服务组织和企业孵化基地，筹集专项资金，重点对咨询、设计、研发、生产、销售、培训等健康养老服务产业链项目进行扶持，鼓励产品创新，集研产销为一体，形成产业聚集。

（五）支持发展健康养老配套服务业和服务产品。以社会公众服务需求为导向，全面放开健康养老服务市场，积极研究制定社会力量发展健康养老配套服务业和服务产品的优惠扶持政策，围绕健康养老产业图谱，引导和鼓励社会资本以独资、合资、合作等多种形式参与投资以生态养老、体育健身、文化教育、金融保险、职业培训等为主的健康养老配套服务业，开发康复护理、食品药品、养生保健、生活辅具、文体娱乐等健康养老服务产品，打造低端有保障、中端有市场、高端有选择的多层次健康养老服务产业格局。积极培育健康养老服务行业领军企业，通过引进来、走出去实现跨区域发展，鼓励和支持行业并购、重组，争取培育健康养老服务类上市企业。支持成立健康养老产业协会，发挥行业协会在信息咨询、标准制定、行业自律、产业发展等方面的积极作用。

（六）支持创新健康养老产业金融服务。根据人民银行、民政部、银监会、证监会、保监会联合印发的《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》（银发〔2016〕65号）和财政部印发的《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》（财建〔2015〕1062号）精神，探索通过整合政府公有产权健康养老服务设施、政府预算资金等（包括财政预算和本级福彩公益金对养老服务业的补贴资金等可利用资金）作为资本建立健康养老产业投融资平台，支持和引导国有资本、金融保险机构、社会资本等共同参与设立或单独设立健康养老产业投资引导基金，探索运用股权投资、夹层投资、股东借款、风险补偿等多种形式，加大对健康养老服务企业、机构和项目的投融资支持，引

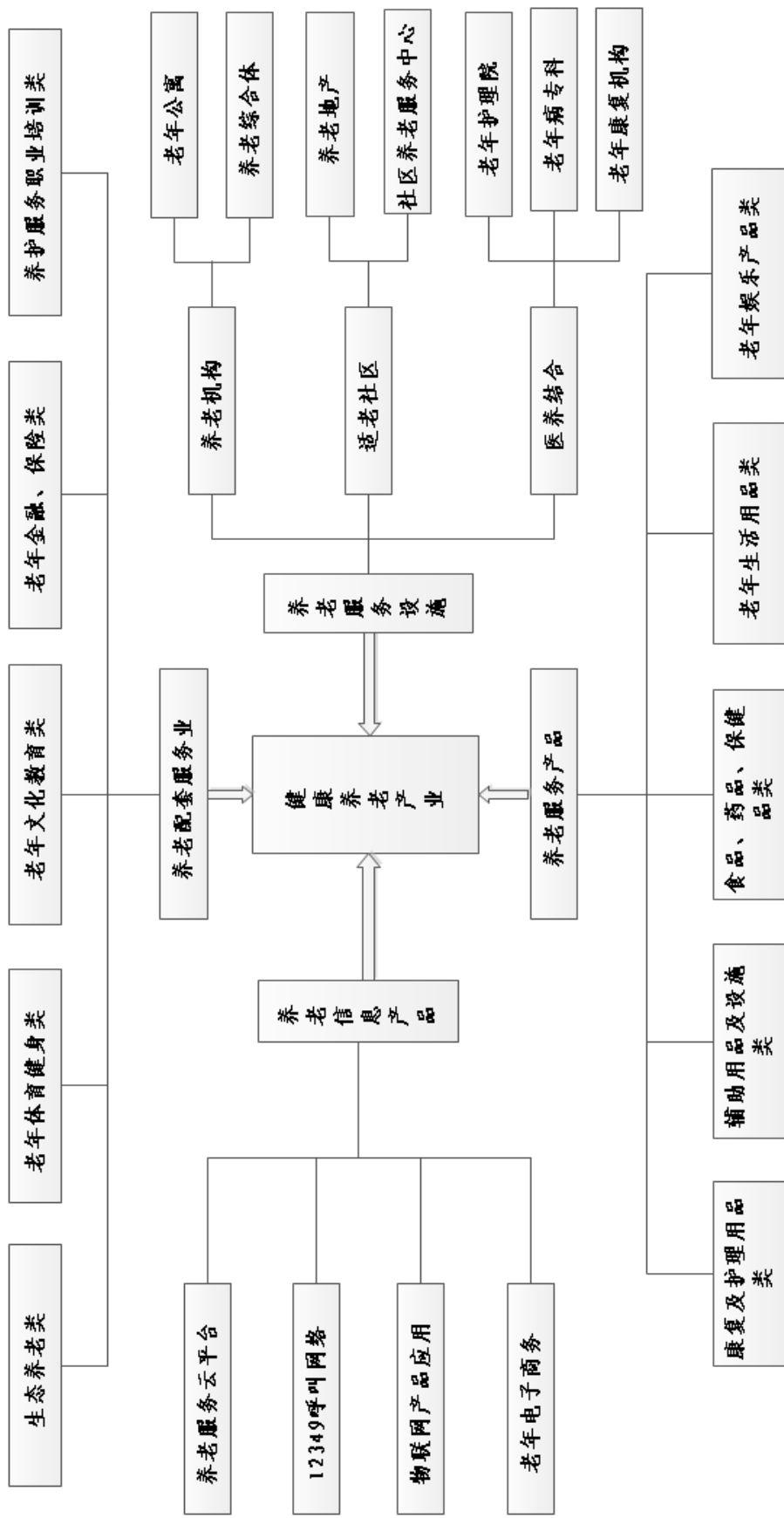
导和带动社会资本加大对健康养老产业的投入。支持金融机构开发创新型金融产品，推进应收账款、预期收益权、动产、知识产权、股权等抵质押贷款业务，拓展投融资渠道，破解融资难题。支持发展与健康养老领域金融创新相适应的法律、评估、会计等中介服务机构，鼓励金融机构与健康养老信息和智慧服务平台合作，运用“互联网+”大数据资源，提供更高效的金融服务。鼓励银行业金融机构探索住房反向抵押贷款业务。鼓励金融机构积极探索代际养老、预防式养老、第三方付费养老等养老模式和产品，提高居民健康养老财富储备和健康养老服务支付能力。

（七）引进优秀健康养老服务品牌，实施 5000 名优秀人才计划。以豫京战略合作为契机，积极整合我市健康养老服务设施资源，做好产业承接，吸引北京等市外各类国有和民间优秀健康养老服务品牌，来我市开办或托管运营健康养老服务设施，设立分支机构投资健康养老服务产业，加快我市健康养老服务产业发展。大力推行学历教育，支持高等院校、中等职业院校（含技工院校）围绕社会对健康养老服务领域专门人才的需求，独立设置或合作设置健康养老服务相关专业，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，加大培养力度，满足社会需求。研究出台健康养老服务人员补贴政策，鼓励和引导大学生从事健康养老服务产业，逐步优化养老护理员年龄结构，提高服务水平。到 2020 年，在我市设立不少于 5 处的健康养老服务人员培训基地，培养不少于 5000 名工作者。

三、健康养老产业链图谱及主要项目

（一）健康养老产业链图谱

健康养老产业链图谱



(二) 谋划的重点项目 (在建项目 13 个, 谋划项目 11 个)

1. 医养结合项目 (1-3 为在建项目, 4-5 为谋划项目)

(1) 洛阳逸乐苑医养结合项目

投资主体: 洛阳市侨福投资有限公司

责任单位: 瀍河区政府

(2) 栾川县太阳城健康养老综合体医养结合项目 (拟定名称)

投资主体: 栾川县伏牛山滑雪度假乐园有限公司

责任单位: 栾川县政府

(3) 嵩县颐心居医养结合养老服务中心

投资主体: 由邢改献 (个人) 投资兴建

责任单位: 嵩县人民政府

(4) 洛阳市第七人民医院养老院医养结合项目

投资主体: 第七人民医院 (与社会资本合作运营)

责任单位: 涧西区政府

(5) 洛龙科技园康复护理养老机构医养结合项目

投资主体: 洛阳福亮健康管理有限公司 (浙江温州籍黄兆选投资注册)

责任单位: 洛龙区政府

2. 城市核心区和各县重点打造健康养老示范园区基地项目
(1-5 为在建项目, 6-10 为谋划项目)

(1) 龙门疗养院医养结合项目 (PPP 项目)

投资主体：政府投资

责任单位：龙门园区管委会

(2) 栾川县盐韵健康养老中心项目（拟定名称）

投资主体：河南省豫盐盐产品开发有限责任公司

责任单位：栾川县政府

(3) 嵩县长寿园老年公寓二期项目

投资主体：洛阳长寿园老年服务中心

责任单位：嵩县政府

(4) 汝阳县贴心之家居家养老服务项目（PPP项目）

投资主体：上海贴心文化发展有限公司

责任单位：汝阳县政府

(5) 宜阳惠恩老年公寓项目

投资主体：宜阳旨永实业有限公司

责任单位：宜阳县政府

(6) 现代化生态养老公寓项目

投资主体：洛阳市运河源养老公寓开发有限公司

责任单位：偃师市政府

(7) 智慧健康养老产业（智养产业）示范基地

投资主体：北京园福宜养智能技术服务有限公司

责任单位：孟津县政府

(8) 孟津县津鹤养老服务中心

投资主体：洛阳市津美置业有限公司

责任单位：孟津县政府

(9) 洛阳静园国际颐养中心项目

投资主体：洛阳正顺置业有限公司

责任单位：宜阳县政府

(10) 洛阳吉利西霞院养老示范基地

投资主体：洛阳腾鸣旅游开发有限责任公司

责任单位：吉利区政府

3. 依托风景名胜区，重点打造旅游休闲度假养老基地（1-5为在建项目，6-9为谋划项目）

(1) 宜阳汉山中心颐养院

投资主体：北京友松国际投资有限公司、洛阳市友松老年产业发展有限公司

责任单位：宜阳县政府

(2) 栾川县重渡沟生态旅游建设示范养老基地

投资主体：洛阳超瑞房地产开发公司

责任单位：栾川县政府

(3) 洛阳家鑫凤凰岭养生文化村

投资主体：洛阳家鑫实业有限公司

责任单位：栾川县政府

(4) 汝阳县西泰山旅游休闲养老养生基地项目

投资主体：吉林省鑫磊建设集团股份有限公司、洛阳鑫宏实业有限公司

责任单位：汝阳县政府

(5) 伏牛山绿苑休闲养生度假村（市发改委谋划项目）

责任单位：栾川县政府

(6) 嵩县后湖养老度假基地

责任单位：嵩县政府

(7) 陆浑湖度假健康产业园（市发改委谋划项目）

责任单位：嵩县政府

(8) 伏牛山温泉养生基地（市发改委谋划项目）

责任单位：栾川县政府

(9) 九龙山温泉养生基地（市发改委上报项目）

责任单位：栾川县政府

四、工作措施

（一）完善扶持政策。各级政府要按照《洛阳市人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（洛政〔2014〕51号）要求，进一步完善土地供应、投融资、人才培养和就业等扶持政策。按照社区养老服务设施人均 0.1m^2 和养老机构每张床位不低于 30m^2 的标准，编制养老服务设施空间布局规划，安排养老服务设施用地指标，要按照“拆一补一、先建后迁”的原则，加强养老服务设施用地动态管控，确保养老设施用地总量不减。研究出台社区养老服务用房移交办法，畅通社区养老用房管理使用渠道。加大财政补助力度，建立随社会经济发展水平相适应的持续增长机制。量化政府为特殊困难老人购买养老服务和购买养老服务项

目、第三方评估的标准、程序、项目清单等，启动养老机构消防巡查、服务质量的第三方评估制度。加大在养老机构和社区开发公益性岗位的力度，积极吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务，提高社会劳动就业率。要督导养老服务机构改善养老护理员工作条件，加强劳动保护和职业防护，逐步提高护理员福利待遇。

（二）健全工作机制。各级政府要把健康养老产业摆上重要议事日程，高度重视，积极谋划，及时研究解决工作中遇到的新情况、新问题。卫生计生、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。发展改革部门要将健康养老服务产业发展纳入经济社会发展规划、专项规划和区域规划，支持健康养老服务产业发展。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、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、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。结合工作进程，市政府将加大考评力度，启动实施对各级政府以及市直部门政策落实情况的督查，确保各项任务目标圆满完成。

（三）加强行业监管。各级政府要探索出台健康养老服务产业发展的地方标准，建立健康养老服务产业信用评价体系和统计指标体系，推进健康养老服务标准化发展。要通过政府购买服务方式，依托第三方机构对养老服务机构管理运营和服务质量进行

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。制定并定期完善健康养老服务业指导目录，发布更新健康养老服务机构与企业信息，建立健全项目数据库和推荐机制，对纳入数据库并获得卫生计生、民政部门推荐的优质健康养老服务项目，金融机构应在风险可控、商业可持续的基础上给予积极支持。各级卫生计生、民政部门要指导健康养老机构建立规范的财务制度和资产管理制度，提高承贷能力和偿付水平。要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，对于因年代久远没有土地权属来源证明的，应查明土地使用情况，认定合法使用的，由其主管部门出具证明并公告 30 天无异议的，经乡（镇）政府（街道办事处）审核，报县级政府审批后，登记发证，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。探索推行“两随机、一公开”监管办法，随机抽取检查对象、随机选派检查人员，检查情况和查处结果及时向社会公开。市民政部门对辖区养老机构要做到安全检查全覆盖，每年对辖区健康养老机构检查不少于 1 次，县级民政部门要切实负起监管责任，每年对辖区各养老机构检查不少于 3 次，确保健康养老服务规范化安全运营。

主办：市民政局

督办：市政府办公室五科

洛阳市人民政府办公室

2016年9月22日印发

