

濮政〔2015〕74号

濮阳市人民政府  
关于加快发展养老服务业的实施意见

各县（区）人民政府，开发区、工业园区、示范区管委会，  
市人民政府各部门：

为积极应对我市人口老龄化挑战，加快推进我市社会养老服务业发展，根据《河南省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（豫政〔2014〕24号）精神，结合我市实际，现就加快发展养老服务业提出如下实施意见。

**一、加快发展养老服务业的紧迫性**

我市常住人口389.93万人，60岁以上人口50.69万人，占全市总人口的13%，人口老龄化日趋严重。从总体上看，当前我市养老服务还处于起步阶段，养老机构少，居家和社区养老服务基础设施不健全，养老服务制度建设滞后，养老服务扶持政策不完善，养老服务队伍专业化水平低，养老服务供需矛盾十分突出。人口老龄化形势迫切需要我市采取有效措施，进一步加快养老服务业发展，不断满足我市的社会养老服务需求。

## 二、指导思想、发展目标和主要任务

### （一）指导思想

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以满足老年人养老服务需求为目标，深化体制改革、坚持保障基本、注重统筹发展、完善市场机制，充分发挥政府主导作用和社会力量主体作用，逐步建立完善以居家为基础、以社区为依托、以机构为支撑、医养相结合的养老服务体系，积极推动投资主体多元化、服务方式多样化、服务队伍专业化、监督管理规范化，使养老服务业在扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级中发挥重要作用。

### （2）发展目标

城乡社区居家养老服务体系更加健全。老年人的生活照料、

家政服务、医疗康复、文化娱乐、精神慰藉、应急救助等服务全面开展；宜居养老环境明显改善；老龄产业规模显著扩大；养老服务业政策体系建立健全，行业标准科学规范，监管机制更加完善。2015年到2020年年底，全市养老机构拟新增床位10000余张，总床位数发展到21000张，平均每年新增2000余张床位，实现平均每千名老年人35张以上床位的目标。

### （三）主要任务

1. 健全养老服务政策。完善政府供养制度，保障城市“三无”（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”（保吃、保穿、保住、保医、保葬）老年人基本生活不低于当地平均生活水平。建立政府购买养老服务制度，对经评估符合条件的困难老年人，由当地政府购买居家养老或机构养老服务予以帮助。按照《濮阳市高龄津贴发放管理暂行办法》对80岁以上老年人发放高龄津贴，积极探索建立困难失能老年人护理补贴（保险）制度。

（市民政局、市发改委、市财政局和各县区政府负责）

2. 加快发展居家养老服务。城市社区要以社区老年人日间照料中心为依托，采取政府购买服务、培育服务机构、招募企事业单位或个人服务商等方式，不断扩大居家养老服务组织规模，引导和鼓励社会中介组织、家政服务企业等社会

力量参与居家养老服务，推动信息平台与居家养老服务实体有效结合，为老年人居家养老提供及时、便捷的服务，满足不同层次的养老需求。

推动养老服务信息化建设。支持县（区）建立老年人信息档案，开通养老服务热线和居家养老服务呼叫系统。依托濮阳市12349为老服务平台，建立健全市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）四级居家养老服务网络。指导、支持社区建立老年人信息档案，开通养老服务热线和居家养老服务呼叫系统等便捷有效的求助和服务信息交流渠道，为居家老人提供包括紧急救援、康复护理、日常照料、家政服务、休闲娱乐、法律咨询、精神慰藉等在内的综合性养老服务项目。

（市民政局、市发改委、市城乡财政局、市商务局和各县区政府负责）

3. 加快发展社区养老服务。要依托社区综合服务设施，充分整合资源，按照有关标准加强老年人日间照料中心、托老所等社区养老服务设施建设，创建一批服务设施完善、信息网络健全、管理服务规范的养老服务示范社区。进一步完善社区养老服务功能，提高服务水平，为有需求的老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。加快实施社区无障碍环境改造。到2020年，符合标准的老年人日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，90

%以上的乡镇和60%以上的农村社区建设包括居家养老服务在内的社区综合服务设施和站点。完善现有社区服务中心、社区居家养老服务中心、农村互助幸福院等为老年人服务功能，不断拓展服务项目。各部门、各单位设在乡镇（街道）和村（社区）的各类具有为老年人服务功能的生活和文化体育设施要向老年人开放，满足老年人需求。

切实加强农村养老服务。将所有农村“三无”老人全部纳入五保供养范围，适时提高五保供养标准，在满足农村五保对象集中供养需求的前提下，支持乡镇五保供养机构改善设施条件并向社会开放，提高运营效益，增强护理功能，使之成为区域性养老服务中心。支持、指导农村开展农村幸福院、日间照料中心、托老所、老年活动站等互助性养老服务设施建设。农村党建活动室、卫生室、农家书屋、学校等要支持农村养老服务工作，组织与老年人相关的活动。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务，解决周围老年人实际生活困难。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。

（市民政局、市住建局、市城乡规划局、市财政局和各县区政府负责）

4. 加快发展养老服务机构。要开发建立市、县（区）各级机构养老服务信息管理系统，纳入政府职能部门数据库管理，及时向社会提供养老服务需求和资源供应信息。各县（

区) 公办养老服务机构要充分发挥托底作用, 重点为“三无”老人、低收入老人以及计划生育特殊困难家庭老人、失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。发展多种形式并存的机构养老服务, 重点发展供养型、养护型、医护型养老服务机构, 为半失能、失能老年人提供专业化照料服务, 并辐射周边社区, 发挥示范带动作用, 提高社会养老服务业专业化水平。鼓励个人举办家庭化、小型化养老服务机构, 鼓励社会力量举办规模化、连锁化养老服务机构, 鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造, 用于提供养老服务。开展公办养老服务机构改制试点, 政府投资兴办的养老服务机构床位可通过公建民营等方式管理运营。

(市发改委、市民政局、市住建局、市城乡规划局、市国土局、市财政局和各县区政府负责)

5. 壮大养老服务产业。要按照国家产业发展政策要求, 积极引导和鼓励社会民间资本、工商资本、外来资本等以独资、合资、合作等多种形式参与投资老年产业, 创新养老模式, 开展老年生活服务、医疗康复、托管托养、教育娱乐、食品用品、休闲旅游、信息咨询等服务, 不断满足不同老年人的物质和精神消费需求。鼓励发展养老服务中小企业, 扶持发展龙头企业, 实施品牌战略, 形成一批产业链长、覆盖领域广、经济效益显著的产业集群。鼓励和支持金融保险行

业为养老服务业提供相关服务。

（市发改委、市商务局、市民政局、市工信局、市国资委、市人社局和各县区政府负责）

### 三、落实加快发展养老服务业的扶持政策

#### （一）降低门槛，简化手续

社会力量投资建设的养老服务机构项目实行备案制，民政部门不再设置前置审批。为老年人提供集中居住和照料服务的养老服务机构实行许可制。开展其他养老服务或产品研发、生产的机构，属营利性的企业单位到工商部门直接注册登记，属非营利性的民办非企业单位可到民政部门直接注册登记。

（市发改委、市民政局、市工商局和各县区政府负责）

#### （二）加大政策支持力度

1. 制订养老服务业发展规划。市、县（区）要科学研制订养老服务业发展规划，纳入社会发展、城乡建设和土地利用总体规划，统筹安排，科学布局。

（市发改委、市民政局、市城乡规划局、市国土局和各县区政府负责）

2. 落实养老服务用地政策。市、县（区）年度用地计划要合理安排养老服务用地需求，并向社会公布。加强社区服务设施建设，要按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。对新办的非营利性养老服务机

构建设用地，符合国家划拨用地条件的，经有批准权的政府批准后，可采取划拨方式优先供地，也可依法使用农民集体所有的土地。对新办的营利性养老服务机构建设用地，明确用地性质，按照国家对营利性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。乡（镇）、村公益性养老服务机构的建设用地，经依法批准，可使用集体所有土地。对研发养老服务产品的生产性项目用地，采用与工业项目用地同样的供地方式。新建小区开发建设和旧城改造要将养老服务设施纳入公建配套方案同步规划、同步建设、同步竣工、同步交付使用。

城乡规划确定的养老服务设施用地，非经法定程序不得改变用途；严禁将土地使用权和房产权以任何方式变相出售，对违反规定擅自改变土地用途的，民政部门将撤销养老机构登记，国土资源部门将依法责令其交回土地。养老服务设施因城市建设需要依法拆迁时，要优先安排同等面积的回迁或异地建设用地。

（市住建局、市城乡规划局、市国土局、市农业畜牧局、市民政局和各县区政府负责）

3. 落实养老服务补贴支持政策。市本级及县级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要将50%以上的比例用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。其中，支持民办养老服务发展的资金不得低于30%。政府举



办的养老服务机构的基本建设、机构运转、人员经费和机构内集中供养对象的基本生活保障经费，纳入同级财政预算并建立动态保障机制。农村五保供养服务机构管理经费、人员工资和其他相关费用列入县级财政预算并按时拨付。对接收供养城镇“三无”和农村“五保”老人、计划生育特殊困难家庭老人的社会办养老服务机构，通过政府购买服务的方式，对供养对象的基本生活保障经费按政策标准给予足额安排。同时对该类养老服务机构在更新完善设施设备等方面给予补助。

对市城区内取得《养老机构设立许可证》，并依法登记为民办非企业单位的养老服务机构，市、区财政给予建设补贴和床位运营补贴。新建、改（扩）建非营利性养老服务机构，床位在50张以上（含50张），依据其建设规模（含改扩建）、投资总额、土地租期等指标，经民政、财政等部门考核验收达标后，由市、区财政按照核定的床位数（1:1比例匹配）给予建设补贴。自建房的每张床位补贴2000元（分2年按每年每张床位1000元），租用房且租用期5年以上的每张床位补贴1000元（分5年按每年每张床位200元）。接受补贴的民办非企业单位养老服务机构5年内改变用途的，由相关部门收回一次性开办补助款。在运营期间，按照床位数、收养人数及服务对象的类别、入住率、管理服务水平、社会效益等指标，每年底由市民政部门牵头组织对民办非企业单位养老服

务机构的服务设施、服务内容、服务质量、服务对象满意度等进行达标评定，经评定达到标准的，按照入住的具有本市户籍且入住时间在3个月以上的老年人数量，市、区财政（1:1比例匹配）给予每张床位每月平均50元的床位运营补贴。各县参照以上标准执行，所需经费由本级财政负担。

对符合条件的城乡老年人日间照料中心、农村老年人幸福院、“12349”居家养老信息服务平台，采取政府购买服务或以奖代补的方式给予专项补助和运营补贴。

（市财政局、市民政局和各县区政府负责）

4. 落实养老服务机构税费优惠政策。对养老服务机构提供的育养服务免征营业税，对非营利性养老服务机构自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税和水利建设专项费，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税。对非营利性养老服务机构建设要免征有关行政事业性收费，对营利性养老服务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、用暖按居民生活类价格执行。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。境内外资本举办养老服务机构享有同等的税收等优惠政策。

（市财政局、市发改委、市民政局、市国税局、市地税局、市商务局和各县区政府负责）

5. 落实养老服务人才培训和就业政策。引导支持职业院校增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模。制定优惠政策，鼓励、吸引大中专毕业生从事养老服务工作。将加强养老服务队伍建设与促进社会就业相结合，把养老服务从业人员技能培训纳入城乡就业培训体系，符合条件的人员可按照规定申请享受职业培训补贴。持证上岗的就业困难人员符合条件的，可按照规定享受有关就业扶持政策。养老服务机构要积极改善养老护理人员工作条件，依法缴纳社会保险费，提高养老护理人员的工资待遇。鼓励有条件的地方探索建立养老护理员特殊岗位补助制度。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。

（市人社局、市财政局、市民政局和各县区政府负责）

6. 落实养老服务机构医疗政策。积极推进医养结合，促进医疗卫生资源进入养老服务机构、社区和居民家庭，转变服务模式，主动为失能半失能和独居老人提供上门服务，开设家庭病床。支持有条件的养老服务机构开办医疗机构，开展护理、康复等服务。规模较小的养老服务机构可与周边医院、基层医疗卫生机构合作开展医疗服务，实现医疗资源共享。养老服务机构所办医疗机构已取得执业许可证，并符合申请城镇职工（居民）基本医疗保险和新型农村合作医疗定点医疗机构条件的，经审批可纳入定点范围。进一步优化医

疗保险报销程序和结算方式，切实解决老年人异地就医结算问题。探索建立长期护理保障制度。鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

（市发改委、市卫计委、市民政局和各县区政府）

7. 落实养老服务融资政策。坚持政府引导和市场运作相结合，通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保等办法，使更多信贷资金和社会资金投向养老服务业。积极争取保险资金投资养老服务领域，支持保险公司探索开展住房反向抵押养老保险试点。鼓励养老服务机构投保责任保险，保险公司承保责任保险。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。积极争取国债投资、国债转贷、国货贴息等资金，支持养老服务设施建设。要将国家有关促进服务业发展的金融政策落实到养老服务业，增加养老服务机构及其建设项目信贷投入。金融机构要在符合市场原则的前提下，放宽贷款条件，对养老服务机构及其建设项目积极提供融资便利及实行优惠利率。财政给予非营利性养老服务机构运营补贴，可用于资助养老服务机构投保养老服务责任保险。鼓励和引导慈善资金投向社会养老服务设施建设，用于实施养老救助项目。

（市银监局、市人行、市政府金融办、市财政局、市民政局）

## 四、健全养老服务业发展的体制机制

### （一）加强组织领导

各级政府要高度重视养老服务业发展，把养老工作纳入政府目标管理和绩效考核内容，纳入为民办实事项目，及时研究解决养老服务业发展中遇到的重大问题，并加强督促检查。要建立政府牵头，财政、发展改革、民政、人力资源社会保障、住房城乡建设、公安、教育、商务、金融、质监、卫生、人口计生、国土资源、工商、税务、食品药品监管、老龄等部门参加的养老服务业发展协调机制，制定落实养老服务业发展规划和政策措施，加强沟通，密切协作，不断改革创新，努力形成加快养老服务业发展的整体合力，建立养老服务业发展长效机制。

### （二）加强行业监管

建立健全养老服务准入、退出、监管机制，有关部门要依照职责分工，加强养老服务业监管，加大食品卫生、消防安全、疾病防治、康复护理、服务价格等监管力度，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。积极发挥养老服务行业协会作用，加强行业自律。探索建立养老服务纠纷调处机制，促进养老服务纠纷依法妥善解决，推动养老服务业健康有序发展。

各县（区）人民政府，市政府各部门要根据本意见要求，结合实际制定实施意见和具体政策措施。市政府将适时组

织专项督查。

本意见自发布之日起施行。以往规定与本意见不一致的，以本意见为准。

2015年11月5日

---

濮阳市人民政府办公室

2015年11月6日印发

---

