

三门峡市人民政府文件

三政〔2017〕23号

三门峡市人民政府 关于加快发展养老服务业的实施意见

各县（市、区）人民政府，城乡一体化示范区、开发区管理委员会，市人民政府各部门：

为贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》和《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，以下简称《意见》）精神，积极应对全市人口老龄化，加快发展养老服务业，建立健全我市社会养老服务发展机制，结合我市实际，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神以及习近平总书记、李克强总理关于养老工作的重要指示批示精神，站在“事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉”的高度认识养老工作，着眼顶层设计谋划养老工作，围绕“及时应对、科学应对、综合应对”推进养老工作，把创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念融入养老事业发展全局，坚持强化政府基本养老服务保障与扩大市场养老服务供给并重，坚持城乡养老服务发展并重，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，加快建立完善多层次养老服务体系，推动我市养老服务业持续健康快速发展。

（二）总体目标。到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。老年人的生活照料、家政服务、医疗健康、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。全市养老机构实现平均每千名老年人不少于35张床位。

二、主要任务

（一）加快发展居家养老服务。建立健全县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）三级居家养老服务网络。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、招募企业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，推进“互联网+”智慧养老服务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。

（二）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、农村幸福院等为老年人服务功能，不断拓展服务项目。支持县（市、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。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。

（三）加快发展养老服务机构。全市各级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，为失能、半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。

（四）切实加强农村养老服务。完善农村养老服务托底的措施，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，健全农村五保供养机构功能，使农村五保老人老有所养。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。依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院等，建设幸福院、日间照料中心、托老所、老年活动室等互助性养老服务设施。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。依照《中华人民共和国老年人权益保障法》

有关农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老的要求。鼓励社会资金、资产和资源投向农村养老服务。用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。支持城市公办养老机构与农村五保供养机构等建立长期稳定的对口支援和合作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等方式，帮助其提高服务能力。

（五）积极推进医养结合发展。促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。卫生计生部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构。医疗机构要积极支持和发展养老服务，有条件的二级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢病防治和康复护理。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，建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询、家庭病床等服务，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。支持二级以上综合医院与养老机构合作，创建医养结合型养老机构。医疗机构应当为老年人就医提供优先优惠服务。健全医疗保险机制。养老机构具备开展医疗服务条件的，可申请认定医疗服务机构性质并纳入医疗机构管理。符合医保定点单位条件的，经审查合格后，可纳入城乡基本医疗保险定点范围，享受医疗保险以及社区公共卫生服务的有关优惠政策。鼓励老年人投保健康险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

（六）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。

三、落实加快发展养老服务业的扶持政策

（一）发挥政府主导作用，强化政府托底保障职责。各县（市、区）政府要科学研究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。完善政府供养制度，保障城市“三无”、农村“五保”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，所需经费列入财政预算。

建立高龄补贴制度，将本地80周岁以上老年人纳入高龄补贴发放范围，按月向符合条件的老年人发放高龄补贴。对80—89周岁的高龄老年人每人每月发放不低于50元的敬老补贴，90—99周岁的高龄老年人每人每月发放不低于100元的敬老补贴，100周岁以上高龄老年人每人每月发放不低于200元的敬老补贴，市区高龄补贴资金由市、区（含湖滨区、开发区）两级财政按照3：7的

比例负担，其他县（市、区）高龄补贴资金由县（市、区）级财政负担。高龄补贴自2017年1月1日起开始发放。有条件的地方可逐步扩大高龄补贴发放范围，提高补贴标准。

（二）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，属于非营利性的民办非企业单位可到民政部门直接注册登记。

（三）落实养老服务用地政策。各县（市、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服务机构登记，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。

（四）落实养老服务补贴支持政策。市本级、县级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要确保50%以上的比例用于支持发展养老服务业。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。对新建、改（扩）建非营利性养老服务机构，依据其建设规模（含改扩建）、投资总额、土地租期等指标，由所在地政府给予一定的建设补贴；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，由所在地政府给予一定的运营补贴。

（五）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。各县（市、区）政府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。对养老服务机构提供养老服务要适当减免行政事业性收费，其用水、用电、用气、用暖按居民生活类价格执行。对企事业单位、社会团体或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。

（六）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、国贷贴息等资金，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的运营补贴，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。

四、健全养老服务业发展的体制机制

(一) 加强组织领导。各县(市、区)政府和市政府有关部门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、城乡规划、住房城乡建设、公安、教育、商务、金融、质监、卫生计生、国土资源、工商、税务、食品药品监管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) 强化责任落实。发展改革、城乡规划、国土资源等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,确保养老服务设施纳入建设规划和土地供应。民政部门要切实履行行业规范、业务指导职责,强化综合协调和监督管理职能。财政部门要做好养老补贴资金专项预算,保障养老服务经费按时足额拨付到位。各有关部门要结合本部门职能,按照分工责任,提出具体实施意见,各司其职,齐抓共管,确保各项工作顺利推进。

(三) 加强监督管理。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,加大饮食卫生、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。

2017年5月31日

主办：市民政局

督办：市政府办公室二科

抄送：市委各部门，军分区，部、省属有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

三门峡市人民政府办公室

2017年5月31日印发

