

# 三门峡市人民政府文件

三政〔2013〕47号

---

## 三门峡市人民政府 关于加快推进社会养老服务体系建设的意见

各县（市、区）人民政府，开发区、产业集聚区管理委员会，市人民政府有关部门：

为积极应对人口老龄化的严峻挑战，进一步完善社会养老服务体系，健全社会化养老服务机制，切实满足老年人养老服务需求，根据《河南省人民政府关于加快推进社会养老服务体系建设意见》（豫政〔2011〕80号）精神，结合我市实际，现就加快推进我市社会养老服务体系建设的意见提出如下意见。

### 一、重要意义

2011年底，全市60岁及以上老年人口已达28.7万，占总人口的12.7%，80岁及以上老年人口达2.7万，占老年人口总数的9.5%。据预测，今后全市老年人口将以每年约3.5%的速度增长，远高于总人口的增长速度，到2015年，全市老年人口将达到33万人。随着人口老龄化进程的加快，老年人生活照料、医疗康复、长期照料、精神文化等需求逐步凸显，养老服务问题日趋严峻，加快推进养老服务体系建设的迫在眉睫，任务十分繁重。加快推进养老体系建设，是贯彻落实科学发展观、积极应对人口老龄化、全面建设和谐社会的客观要求，是改善民生、重在为民的重要内容，是推动经济发展方式转变、积极扩大消费的具体举措，是促进基本公共服务均等化、推进社会事业全面发展新的突破口。

## **二、指导思想和基本原则**

### **（一）指导思想**

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以实现“老有所养”为目标，以满足中低收入老年群体基本养老服务需求为重点，以养老服务社会化、专业化、标准化为方向，在“十二五”期间基本建立起与人口老龄化进程相适应，与经济社会发展水平相协调，体现城乡不同特点的多元化、多层次、多形式的养老服务体系，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。

### **（二）基本原则**

1. 政府主导、多方参与。切实加强政府在政策扶持、规划指导、市场培育、服务示范、监督管理等方面的职责，维护社会养老服务的公益性。发挥市场在资源配置中的基础性作用，采取公建民营、民办公助、政府购买服务等多种模式，鼓励社会力量参与养老服务，逐步形成与市场经济相适应的发展模式、管理方式和运行机制。

2. 统筹规划、整合资源。各县（市、区）政府要科学制定社会养老服务体系发展规划，并纳入本地经济社会发展、城乡建设和土地利用总体规划。要坚持整合资源与新建设施相结合、设施改造与功能提升相结合、布局结构与服务需求相结合，逐步建设布局合理、功能多样、种类齐全的养老服务网络。要充分利用现有资源，盘活存量资产，立足改扩建；在不具备改扩建条件的地方适当新建；在缺乏建设用地和公共设施的社区适当购置；新建的小区要统筹规划，预留养老服务设施场所。鼓励通过整合、置换或转变用途等方式，将闲置的医院、学校、企业以及各类公办培训中心、活动中心、疗养院、小旅馆、小招待所等设施改造用于养老服务。

3. 突出重点、适度普惠。以长期照料、护理康复和社区日间照料为重点，完善不同养老服务设施的功能，面向全体老年人提供基本养老服务，优先解决孤老优抚对象、“三无”（无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人）老人、“五保”（保吃、保穿、保住、保医、保葬）老人及低收入的高龄、独居、失能老

人，独生子女和计生双女父母困难老人、省级以上老劳动模范等的照料和护理问题。不断拓展服务范围，推动养老服务由补缺型向适度普惠型转变。

### **三、工作目标**

到“十二五”末，全市基本形成以居家养老为基础、以社区服务为依托、以机构养老为支撑，资金保障与服务提供相匹配，无偿、低偿、有偿服务相结合，政府主导、部门协同、社会参与、公众互助、布局合理、规模适度、功能完善、运营良好、服务优良、覆盖城乡的养老服务新格局。

### **四、主要任务**

（一）扶持发展居家养老服务。对城镇散居“三无”老人，独生子女和计生双女困难父母老人、生活不能自理或半自理无子女照顾的低保老人、省级以上老劳动模范、重点优抚对象中生活困难以及其他生活困难的老年人的养老问题，经相关部门认定后，由民政部门委托有资质的老年服务机构或家政公司为其提供服务，费用由同级财政负担，实行服务项目政府购买。为其他有服务需求的老年人提供优惠的有偿服务。各县（市、区）政府要积极开展居家养老服务工作，每年安排居家养老服务工作专项经费，积极建立健全老年人居家养老服务管理网络和个人档案，加快推进老年人日间照料中心、社区托老站建设，并对居家养老护理员进行培训和资格认证。“十二五”末，城市街道和农村中心集镇要建设1所综合性的居家养老服务中心，居家养老服务网络要覆

盖全市所有城镇社区和60%以上的农村建制村。

（二）鼓励发展社区养老服务。鼓励社会资本兴办以老年人为对象的老年生活照顾、家政服务、心理咨询、康复服务、紧急救援等业务，重点建设老年人日间照料中心、托老站等设施。鼓励医疗机构开展老年护理、临终关怀服务，通过社区服务为老年人居家养老提供丰富的服务资源。

（三）加强养老服务机构建设。重点建设老年福利院、养老院、敬老院、老年公寓等养老机构。积极推动少数民族群众养老机构建设。全市至少建成1所为失能老人提供长期护理服务的专业性护养机构；各县（市、区）至少建成1所政府主办、以养老服务为主的综合性社会福利机构；在此基础上，各县（市、区）要积极推进示范性养老服务机构建设，建成1所集多功能于一体，床位规模适当，具有示范作用的大型综合性养老服务机构。各乡镇（镇）、中心村也要结合新型农村社区建设建成1所规模适度的养老服务机构，积极探索农村互助型养老模式。鼓励引导社会力量投资社会办养老服务机构，政府通过提供优惠政策、资金引领等措施，扩大社会投资的规模。“十二五”末，全市养老服务机构床位规模要达到每千名老年人30张。

（四）加强养老服务信息化建设。加快居家养老、社区养老及机构养老信息化建设，建成市、县、乡三级“12349”养老服务呼叫网络服务中心，为政府采集行业信息、公众接受养老服务、行业规范化发展提供支持。建成老年人基本信息库，利用信息平

台，为老年人开通医疗救助、家政、康复、心理咨询等服务。

（五）完善养老服务制度。有条件的地方要探索建立高龄老人津贴制度和城镇“三无”老人供养制度。

## 五、保障措施

（一）科学制定发展规划。各县（市、区）政府要紧密结合本地实际，科学制定本地养老服务体系规划建设规划，并将其纳入经济社会发展、城乡建设和土地利用总体规划中。在城乡规划和旧城（村）改造中，要根据当地老年人口数量，按照每千名老年人拥有30张床位的标准，每个城镇社区拥有1所居家养老服务中心或托老站（点）、60%的农村建制村要有1个居家养老服务点的标准纳入公共设施统一规划并组织实施。

### （二）完善落实优惠政策

1. 税费方面。认真落实国家对养老服务机构的税费扶持政策。经有关部门批准，免征非营利性养老服务机构的企业所得税和养老服务收入营业税；免征养老机构自用房产、土地的房产税，城镇土地使用税，水利建设专项费；对非营利性养老机构，可在达标排放污染物的情况下免缴排污费；减免其行政事业性收费（法律另有规定的除外）；政府主办和特许经营的供水、供电、供气、供暖、通信、有线（数字）电视等经营单位，要为非营利性养老机构提供优质服务和收费优惠，其中用水、供电、供暖、用气（燃料）等价格与居民用户同价，并免收相应的配套费；免收养老机构有线（数字）电视、宽带互联网一次性接入费。

企事业单位、社会团体和个人等社会力量，通过公益性社会团体或县级以上政府及其部门向非营利性养老服务机构的捐赠，在缴纳企业所得税和个人所得税前按照税法予以扣除。

2. 建设用地方面。优先保障养老机构建设用地，对非营利性养老机构建设用地，按照有关法律、法规规定可以行政划拨方式供地；对营利性养老机构建设用地要通过公开出让方式供地。非营利性养老机构不得擅自变更土地用途；如需变更，应依法办理用地手续，并补缴土地有偿使用费。经有关部门批准，养老机构建设应缴纳的城市配套费可以免征。有关部门对用地要按照相关规定加快审批，加强监督，确保批准用地真正用于养老事业。

3. 医养结合方面。支持社会办养老机构开展老年医疗卫生和老年病护理服务。社会办养老机构取得《医疗机构执业许可证》并符合定点医疗机构资格条件的，按照《国务院办公厅转发发展改革委卫生部等部门关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构意见的通知》（国办发〔2010〕58号）有关规定，可纳入医疗保障定点医疗机构范围。养老机构内办的医疗、康复机构具备对外开展医疗、康复服务条件的，可申请纳入当地社区医疗机构设置规划，卫生部门按有关医疗机构管理规定予以批准。

4. 行业准入制度方面。为促进养老服务业健康发展，要结合我市实际建立公开、公平、规范的养老服务业准入制度，积极支

持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业，鼓励社会资本（包括外资）以独资、合资、合作、联营、参股等方式参与养老服务业。

5. 人员培训和用工方面。对社会资本兴办的养老服务机构和居家养老服务组织的从业人员，由有关部门纳入相关职业技能培训范围并享受相关培训补贴政策。对在养老机构从事养老护理工作的就业困难人员，可按照相关规定纳入政府公益性岗位扶持补贴范围。鼓励失业人员创办养老院、社区托老站等，对就业援助对象开办养老服务机构的，经有关部门批准，免收管理类、登记类、证照类的各项行政事业性收费；对符合条件的，可申请小额担保贷款。

6. 风险规避方面。依法明确和规范养老机构与服务对象的权利和义务，鼓励商业保险企业为养老机构建立意外责任险，建立风险分担机制，降低养老机构运营风险。

### （三）加大资金扶持力度

1. 建设补贴。从2014年起，市区内新建（自建房和租用房）的社会办养老服务机构，床位在50张以上（含50张），经民政部门考核验收达标后，按照民政部门核定的床位数给予建设补贴，所需资金由市、区两级财政按5：5比例分担。自建房的每张床位补贴2000元（分5年按每年每张床位400元），租用房且租期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）。县（市）新建社会办养老服务机构的补贴按自建房不低于1500元、

租房不低于1000元的标准执行，费用由同级财政负担。受补贴的社会办养老服务机构5年内改变用途的，由相关部门收回一次性开办补助款。

2. 床位运营补贴。从2014年起，每年由市民政部门牵头组织对市区内社会办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，按照社会办养老服务机构入住的具有本市户籍的老年人数（必须入住3个月以上），给予每张床位每月60元的床位运营补贴，所需资金由市、区两级财政按5：5比例分担。各县（市）政府对辖区内评定达标的社会办养老服务机构给予每张床位每月不低于50元的床位运营补贴。

3. 实施以奖代补。对管理规范、老人满意度高，并获得省级以上政府或部门表彰的社会资本兴办的养老服务机构，由市级民政部门 and 机构所在地以“以奖代补”的方式，分别给予一定数额的资金奖励，所需资金列入同级财政预算。

4. 建立经费保障机制。要按老年人口规模安排老龄事业发展专项经费，列入年度财政预算，并随着财政收入的增长而增加。市、县（市、区）财政按照本辖区60岁以上老年人人口数量，分别以每人每年不低于1元的标准拨付老龄工作经费。专项经费用于全市老龄化问题的统计调查和研究、《老年法》宣传、全市敬老楷模的奖励和表彰、获省级以上政府或部门表彰社会养老机构的奖励、老人节慰问、老年优待证印制、组织全市老年人开展教

育、体育、文化娱乐等活动。

## 六、工作要求

（一）加强组织领导。各县（市、区）政府和市政府有关部门要切实加强组织领导，进一步增强责任感和紧迫感，将养老服务体系建设和作为重要的民生工程，列入重要议事日程，纳入年度重点工作计划和考核范围。根据当地老年人口发展速度和养老服务需求状况，认真组织制定养老服务体系建设和规划并组织实施。市老龄工作委员会统一领导、规划全市养老服务体系建设和工作，其办公室负责具体日常工作。各县（市、区）政府也要成立相应的老龄工作机构，落实人员编制和工作经费，确保老龄工作有专人负责。

（二）明确责任分工。市政府有关部门要各司其职，协调配合，形成工作合力，积极推进养老服务体系建设和。发展改革部门要将养老服务体系建设和列入国民经济和社会发展规划，及时办理养老服务基础设施建设和项目审批手续。民政部门要完善养老服务体系建设和以及分类管理的政策和措施，加强对各类养老服务机构的监督管理、行业规范和业务指导，积极开展养老服务示范单位创建活动。财政部门要建立符合养老服务体系建设和需要的公共财政投入增长机制，加强对资金使用情况的监管。人力资源社会保障部门要加强养老服务人员职业技能培训与鉴定。卫生部门要积极探索医养结合的新路子，不断拓展社区养老卫生服务范围。规划城管执法、住房城乡建设部门要按照国家有关规定将养

老服务机构建设纳入城乡公共设施建设规划，统一规划、同步实施。国土资源部门要优先安排养老服务机构建设用地计划指标。教育部门要组织开展“青少年爱老”活动，提倡中小学生在“敬老月”期间，走访慰问孤寡老人和贫困老人。国税、地税部门要落实养老服务的各项税收优惠政策。公安消防部门要加强对养老服务机构的安全检查，消除安全隐患。金融机构要支持社会资本投入养老事业，增加对养老服务机构及其建设项目的信贷投入。

（三）规范行业管理。要加强对各类养老服务机构的监督管理，通过培训人员，改善设施条件，提高养老服务机构的管理服务水平。民政部门要加强对养老服务机构的日常管理，制定符合本地实际的行业服务规范、服务细则。建立养老服务机构退出机制，对达不到行业规范要求的养老服务机构，予以撤销。对非法经营的养老服务机构，按照属地管理的原则，由辖区民政部门配合公安、工商等部门予以取缔。严厉查处侵犯老年人权益的行为，情节严重的要追究法律责任。培养和发展养老服务业行业协会等中介组织，建立健全行业内自我管理、自我协调、自我发展机制，促进养老事业健康发展。

2013年8月28日

---

主办：市民政局

督办：市政府办公室政法交通科

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

2013年8月28日印发

