



## 清河门区人民政府关于 加快发展养老服务业的实施意见

阜清政发〔2015〕16号

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门，中省市直驻区各单位：

为深入贯彻落实《阜新市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（阜政发〔2014〕39号）文件精神，加快推动我区养老服务业发展，现提出以下意见：

### 一、总体要求

发展养老服务业要坚持深化改革、简政放权、创新体制机制、注重统筹发展，充分发挥政府保障基本的主导作用、市场配置资源的决定性作用、社会力量的主体作用和信息化的支撑作用。要创新服务供给方式，加强监督管理，提高服务质量和效率，形成投资主体多元化、服务方式多样化、服务队伍专业化、监督管理规范化的养老服务体系，逐步满足日益增长的养老服务需求，努力使养老服务业成为应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措，成为扩大内需、增加就业、推动经济转型升级、全面建设富庶文明幸福清河门的重要力量。



## 二、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、覆盖城乡的养老服务体系。全区社会养老床位数达到每千名老人 35 张以上；全区机构养老、居家社区生活照料护理等服务提供 1 千个就业岗位；基本建成集急救救助、日常生活照料、医疗护理服务于一体的养老服务信息化网络系统。养老服务业持续健康发展。

——服务体系更加健全。生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人。完善城区居家养老信息化服务平台。符合标准的社区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，两个镇和 60% 以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点。养老护理员培训率达到 90%，持证上岗率达到 80% 以上。

——产业规模显著扩大。以老年生活照料、老年产品用品、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年金融服务、老年旅游等为主的养老服务业全面发展。

——发展环境更加优化。养老服务业政策法规体系建立健全，行业标准更加科学规范，监管机制更加健全完善，服务质量明显提高。全社会积极应对人口老龄化意识显著增强，支持和参与养老服务发展的氛围更加浓厚，养老志愿服务广泛开展，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。



### 三、主要任务

#### （一）统筹规划发展城市养老服务设施

加快社区养老服务设施建设，落实相应的规划和建设标准。2015年起，在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须严格执行人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。城镇新建小区及以上规模的住宅项目应按套内建筑面积不低于项目总建筑面积2‰的标准配建老年活动室、老年人日间照料中心、老年食堂等居家养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步无偿交付使用。镇、街和民政部门要全程参与居家养老服务设施的规划、建设和验收。住宅项目销售前，建设开发单位必须与属地的街道办事处(镇)办理移交手续，由区民政部门签字同意后方可进行销售。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定要求的，要限期开辟养老服务设施。养老服务设施不得挪作他用。到2020年，全区城市社区养老服务设施达到15个以上，城市社区每万人拥有养老服务设施达到200平方米以上，修建1所多功能老年人活动场所。

整合社区公共服务设施，开发为老服务功能，加强社区养老服务设施与社区服务中心(站)及社区卫生、文化、体育等服务设施的功能衔接，提高使用率，发挥综合效益。要整合所有涉老部门各项为老服务资源。各类具有为老服务功能的设施都要向老年人开放。



完善社区无障碍设施改造。要按照无障碍设施工程建设相关标准和规范，加快推进坡道、扶手、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施无障碍改造，推动和扶持老年人家庭无障碍设施的改造。

### （二）加快推进居家养老服务发展

建立居家养老管理服务网络。建立居家养老服务网络平台，积极培育居家养老服务企业和机构，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。大力发展家政服务，为居家老年人提供规范化、个性化服务。支持社区建立健全居家养老服务网点，鼓励支持社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年供餐、社区日间照料、托老所、老年活动中心等养老服务项目。要加强社会养老服务组织和人员的培训和指导。

建立居家养老综合信息服务平台。支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，通过整合通讯网络、智能呼叫、互联网等科技手段，大力发展老年电子商务，建立完善的养老服务智能化系统和老年人信息数据库，将各类养老机构、养老服务站点、家政服务企业、120 等资源整合纳入到统一的信息化服务体系，及时回应老人的求助、求医等信息，为老年人提供各类居家养老服务。

### （三）大力加强养老机构建设

#### 1. 加强公办养老机构建设

（1）明确公办养老机构职能。公办养老机构担负政府保基



本的责任，重点为城乡“三无”人员（具有本区户籍，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的老年人、残疾人、未成年人）、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低偿的供养、护理服务。福利院、敬老院在满足特困人员集中供养的同时，要积极为有需求的其他社会老年人、残疾人提供服务。鼓励有条件的公办机构向周边社区提供居家养老服务项目。

（2）完善城市“三无”人员供养制度。按照标准，设立城市“三无”人员供养专项资金，按照不低于全区平均生活水平的原则，确定“三无”人员供养标准，并建立随经济增长和物价变化的自然增长机制，使其能够满足生活和养老需求。

（3）完善公办养老机构基础设施。要充分发挥公办养老机构的引领示范作用，建一所床位不低于 300 张的综合性社会福利中心。区域性中心敬老院建设纳入区社会养老服务设施建设项目，继续实施农村敬老院维修改造项目。

（4）推进公办养老机构改制工作。积极推进公建民营，鼓励民间资本通过委托管理、合资合作等方式，运营公有产权的养老服务设施，并享有与公办养老机构同等的扶持政策。

### 2. 扶持社会力量创办养老服务业

要根据城乡规划布局要求，统筹考虑社会力量创办养老服务业的发展。要在资本金、场地、人员等方面，进一步降低门槛，简化手续、规范程序、公开信息，为社会力量创办养老服务业提



供便捷服务。

一是鼓励社会力量发展养老服务业。法律法规没有明令禁入的养老服务领域，全部向民间资本开放。

二是鼓励为老服务组织和公益慈善组织支持养老服务业。政府通过购买服务的方式将养老服务项目委托社会组织实施。积极培育发展为老服务社会组织和公益慈善组织。引导为老服务组织和公益慈善组织参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供，使为老服务组织和公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。积极扶持发展各类为老服务志愿组织，开展志愿服务活动。倡导社会各界爱心人士参加养老服务志愿活动。探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，建立为老志愿服务登记、服务储蓄制度。加强基层老年协会建设，保证老年协会有人员、经费、活动场地和定期活动。

三是整合开发养老服务资源。鼓励社会力量充分利用学校、企业厂房、商业设施、农村集体房屋等社会资源，进行整合改造后用于养老服务。在符合土地利用总体规划和相关城乡规划前提下，允许利用村集体建设用地和集体所有的山坡荒地建设民办非营利性养老机构，并应优先办理土地审批手续。

四是确保投资者权益。凡捐资举办的非营利性养老机构，所有净资产归社会所有，机构停办后，由行政许可部门负责统筹，继续用于养老服务事业；其他民办非营利性养老机构、居家养老服务组织，出资者拥有实际出资额（含存续期间追加投资额）的



财产所有权。

对民办非营利性养老机构、居家养老服务组织，在扣除举办成本、预留单位发展基金以及提取其他有关费用后，如当年仍有收支结余，经养老服务机构决策机构同意并经审计符合规定的，可以从收支结余中提取一定比例用于奖励举办人，年奖励总额不超过以举办人累积出资额为基数的同期银行一年期贷款基准利率 2 倍利息额；投入满 5 年后，在保证不撤资、不影响法人财产稳定的前提下，经单位决策机构同意，出资人产（股）权份额可以转让、继承、赠与。

#### （四）切实加强农村养老服务业发展

健全服务网络。支持加强中心敬老院建设，健全农村“五保”供养机构功能。大力加强农村社区养老服务设施建设，结合幸福院、农村社区建设，充分利用、改造村集体的公共设施，在每个村建设 100 平方米左右的社区养老服务设施，为老年人提供日间照料等服务。到 2020 年，全区农村幸福院等农村社区养老服务设施达到 30 个，有条件的地方依托该设施建立居家养老服务站。整合农村党建活动室、卫生室、农家书屋、学校等资源，面向老年人开放。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，帮助解决老年人实际生活困难。

拓宽资金来源渠道。要进一步落实好《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部分的土地、



山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老要求。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。鼓励社会爱心人士参与农村养老服务设施建设。

建立协作服务机制。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）繁荣养老服务消费市场

拓展养老服务内容。要引导相关行业积极拓展适合老年人特点的娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉和法律等服务，加强残障老年人专业化服务。

开发老年产品用品。要围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、娱乐等需要，支持企业开发安全有效的康复辅具、自助设备，满足残障老年人服务需求，探索开发老年住宅、老年宜居社区等老年生活设施，提高老年人生活质量。

培育养老产业集群。要鼓励发展养老服务中小企业，健全市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的消费环境。要加快规范服务项目标准和设施安全标准化，不断提高服务质量。

### （六）积极推进医疗卫生与养老服务相结合

推动医养融合发展。要落实农村“五保”、城市“三无”老人相关医保政策，按照“先医治、后结算”原则予以救治。要促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。要支持有条件



的养老机构设置医疗机构。医疗机构要支持和发展养老服务，增加老年病床数量，做好老年慢病防治和康复护理。支持各级医院与养老机构合作，创建医养结合型养老机构。医疗机构、社区卫生服务机构应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。医疗机构应为老年人就医提供优先优惠服务。

健全医疗保险机制。对于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，应将其纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。要进一步完善医保报销制度。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产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

#### 四、政策措施

##### （一）完善投融资政策。

要逐年增加财政性资金支持养老服务体系建设和完善扶持政策，吸引民间资本投资养老服务机构和企业的发展。金融机构要加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押担保物范围，允许养老机构利用有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产办理抵押贷款，积极支持养老服务业的信贷需求，国土资源、房产管理部门应予办理抵押登记手续。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。加强养老服务机构信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。开展老年人住房反向抵押养老



保险试点。鼓励保险公司开发和完善养老机构综合责任保险险种。鼓励和支持养老服务龙头企业通过在境内外资本市场上市融资，支持符合条件的养老服务企业通过发行公司债、企业债、私募债融资。

### （二）完善土地供应政策。

合理界定用地范围。专门为老年人提供生活照料、康复护理、托管等服务的房屋和场地设施占用土地，可确定为养老服务设施用地。老年酒店、宾馆、会所、商场、俱乐部等商业性设施占用土地，不属于服务设施用地。将各类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，合理满足用地需求。可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。民间资金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农民集体所有的土地。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，优先保障供应，并制定支持发展养老服务业的土地政策。严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发。

### （三）落实自主定价和税费优惠政策

1. 完善养老服务业定价机制。除对公办养老机构实行政府指导价，执行市规定的标准，其他养老机构根据市场需求自主制定价格。

2. 加大税收优惠力度。对养老机构提供的养护服务免征营业



税，对非营利性养老服务机构的自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税，取得免税资格的养老机构符合税法规定条件的收入作为企业所得税免税收入。鼓励有条件的养老机构兼并重组、做大做强，对其在合并、分立、兼并等过程中发生实物资产以及与其相关联的债权、债务和劳动力一并转让涉及的不动产、土地使用权转移行为，不征收营业税。

3. 落实国家扶持小微企业的相关税收优惠政策。对符合条件的小微型养老服务企业，按照《财政部、国家税务总局关于小型微利企业所得税优惠政策有关问题的通知》等相关政策规定，给予相应扶持。

4. 扶持小微型居家养老服务企业发展。小微型居家养老服务企业纳税确有困难的，可按有关规定报经地税部门批准，在 2015 年年底给予减半征收房产税和城镇土地使用税的照顾；因有特殊困难，不能按期缴纳税款的，可依法申请在 3 个月内延期缴纳；对符合条件的员工制居家养老服务企业在政策有效期内按规定给予免征营业税的支持政策。

5. 落实捐赠税收优惠政策。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。

6. 实施优惠的行政事业性收费政策。对非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费；按照国家有关政策规定，对营利性养老机构建设减半征收有关行政事业性收费；对养老机构提供养



老服务适当减免行政事业性收费。

7. 实施优惠的水电气热收费政策。养老机构和居家养老服务组织用水、用电、用气、用热按照居民缴费标准执行，用水、用气、用热免收相应的配套费。养老机构和居家养老服务组织在新建住宅供电工程统一收费区域内的，工程配套费按照《关于新建住宅供电工程建设收费标准的通知》（辽价发〔2009〕3号）中有关优惠政策执行。在新建住宅供电工程统一收费区域外的，按照国家有关规定，由用户自行委托持有政府有关部门颁发的电力工程施工资质的队伍，自行建设由公共电力设施至养老院的电力设施，电网企业不另行收取配套费。安装电话、有线（数字）电视、宽带互联网按照普通住宅用户收费标准执行。

8. 实施有利于民办养老机构的收费政策。除法律法规明确的收费项目外，不得对民办养老机构另行收费。凡收费标准设置上、下限的，按有利于民办养老机构发展收取。

9. 实施居家养老服务企业和机构的扶持优惠政策。居家养老服务企业、进行社区服务业登记或到社区备案的居家养老服务组织和机构，享受家庭服务业相关扶持优惠政策。

#### （四）完善资金支持政策

区财政要设立养老服务设施建设项目资金专项，落实社会养老服务设施建设项目配套补助资金，并逐年加大对养老服务业的投入。各项养老服务业发展资金要归口管理，统筹使用，由民政部门根据养老服务业发展需要，制定年度计划，商发改、经贸、



财政部门同意后执行。

加快建立养老服务评估机制，探索建立城乡低保户、低保边缘户家庭中 60 周岁以上的失能、半失能老人和重度老年残疾人生活补贴及护理补贴制度。要完善农村养老服务托底的政策措施，逐步将所有农村“三无”老人全部纳入“五保”供养范围，适时提高农村“五保”供养标准。要根据经济社会发展水平和职工平均工资增长、物价上涨等情况，适时提高养老保障水平。制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施。

公办养老机构、社区养老服务设施的维护资金、所需工作人员人头费和日常工作经费应列入财政预算。

### （五）加强养老服务人才队伍建设

1. 建立入职奖补制度。鼓励引导老年服务与管理、老年护理等专业或专业方向的毕业生到民办养老服务机构就业。从 2015 年起，上述专业方向的本科、高职、中职学历的毕业生，进入非营利养老服务机构就业满 5 年、胜任工作岗位要求，由省、市、区级财政给予一次性入职奖补。

2. 强化从业人员专业化培训。将民办养老服务机构负责人、养老护理员及其他各类提供养老服务的组织从业人员纳入政府培训教育规划，在培训名额、培训经费等方面给予保障。

3. 培养、引进各类养老服务专业人才。教育、民政、财政、人社、卫生部门要支持职业技术学院开展养老服务学历教育，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、心理和社会工作等方面的专门人才。

鼓励专业医师到民办养老机构依法设立的医疗机构规范开展多点执业。将民办养老机构纳入护理类专业实习基地范围，鼓励高校和中职学校学生到民办养老机构实习实训。鼓励民办养老机构引入社会工作人才。对在民办养老机构就业的专业技术人员执行与公办机构相同的执业资格、注册考核政策。

### 五、组织领导

（一）健全工作机制。区政府成立发展养老服务业工作领导小组。领导小组负责全区养老服务业工作的组织领导，审定工作计划，统筹协调解决工作中的重大问题，对我区加快发展养老服务业实施意见执行情况进行监督检查，督促全面完成养老服务业工作发展目标。领导小组办公室负责承担领导小组日常工作和领导小组交办的工作任务，督促协调各成员单位按照各自工作职能做好养老服务业发展工作。

各部门和单位要高度重视养老服务业发展。民政部门要带头履行业务监管职能，加强宏观引导、行业规范、规划编制、业务指导、信息发布和监督管理。老龄工作机构要加强组织建设、发挥综合协调、督促指导、登记统计等作用。发展改革部门要将养老服务业发展纳入国民经济和社会发展规划，支持养老服务设施建设。财政部门要逐步建立符合养老服务业发展需要的公共财政投入增长机制。人社部门要加强养老服务人员的职业技能培训与鉴定。卫生部门要研究医养结合服务模式，提升医疗服务能力。



住建、国土部门要统筹规划养老服务设施建设和土地供应。税务部门要落实税收优惠政策。物价部门要探索建立科学合理的养老服务定价机制。经贸、教文体广、金融、市场监督、残联、公安、消防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。

（二）加强督促检查。要加强养老服务业发展工作绩效考核。各相关部门要根据重点任务分工，结合实际，及时制定具体措施。区养老服务业工作领导小组要加强对本意见执行情况的监督检查和工作协调，及时向区政府报告工作。

（三）营造良好社会环境。加强组织动员，吸引多方参与，共同谋划和推进养老服务业发展。广泛开展尊老、爱老、助老思想道德教育，转变社会养老观念，倡导新型孝道文化，营造尊老爱老助老的社会氛围。

附件：清河门区发展养老服务业工作领导小组成员名单

清河门区人民政府

2015年7月31日

（此件公开发布）



附件：

清河门区发展养老服务业工作  
领导小组成员名单

组 长：	李 妮	副区长
副组长：	王宝岩	区民政局局长
	穆瑞礼	区老龄工作委员会办公室主任
成 员：	李秀英	区委宣传部副部长、精神文明办主任
	王建苹	区机构编制委员会办公室主任
	刘红艳	区政府办公室主任
	杨振林	区发展和改革委员会局长
	刘志宏	区教育文化体育广电局局长
	梁作鹏	区民政局副局长
	杨淑萍	区财政局副局长
	林喜晨	区住房和城乡建设局局长
	李子秋	区农村经济局副局长
	周正航	区卫生和计划生育局副局长
	杨宪成	区市场监督管理局副局长
	王立新	区统计局局长
	叶 松	团区委书记
	冯晓梅	区妇联主席



黄玉泉	区残联理事长
贺德新	公安分局副局长
胡景伟	区国税局副局长
郭东郊	区地税局副局长
李晓林	供电公司经理
曹再学	国土资源分局副局长
郑 伟	社保局局长
刘佳南	移动清河门分公司经理
李至友	联通清河门分公司经理
李云勇	电信公司经理

领导小组办公室设在区民政局，办公室主任由王宝岩兼任，副主任由穆瑞礼、梁作鹏兼任。