

东政〔2015〕15号

东至县人民政府关于加快发展 养老服务业的实施意见

各乡、镇人民政府，东至经济开发区管委会，大渡口经济开发区（筹）管委会，县政府各部门、各直属机构：

为认真贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《安徽省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（皖政〔2014〕60号）和《池州市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（池政〔2015〕4号）等文件精神，加快我县养老服务业持续健康发展，结合我县实际，制定如下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想：以党的十八大和十八届三中、四中全会精

神为指导，以全面深化改革为统领，按照责任明晰化、投资多元化、对象公众化、服务多样化的原则，逐步建立适应我县人口老龄化发展趋势的多元化、多层次的养老服务体系。

（二）发展目标：力争通过5年努力，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、覆盖城乡、具有东至特色的养老服务体系。全县每千名老年人拥有养老床位不少于45张。养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。全县积极应对人口老龄化意识显著增强，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。

二、主要任务

（一）履行政府职责，提高基本养老公共服务水平。

1.保障困难老年人基本养老服务需求。推进基本养老、基本医疗、社会救助等制度统筹衔接，不断提高养老保障水平。保障特困供养人员基本生活，按照不低于上年度人均消费性支出的60%合理确定供养标准。健全低收入老年人高龄津贴制度，适时提标扩面。健全低收入老年人养老服务补贴制度，对其中的失能失智老年人，按照轻、中、重度失能失智程度分别上浮50%、100%、200%的补贴标准。鼓励为低收入老年人购买意外伤害保险和补充商业医疗保险。

2.强化公办保障性养老机构托底保障功能。加快建立社会福利院、农村敬老院、光荣院等公办养老机构入住评估制度，充分

发挥其托底保障作用。对城乡“三无”人员、孤老重点优抚对象实行政府供养，对低收入和失独老年人提供低偿的养护服务，优先保障政府供养对象中失能失智老人的集中养护需求。加强残疾人托养服务机构建设，优先解决贫困重度残疾老年人的托养需求。在满足农村五保对象需求的前提下，积极推进农村敬老院转型成为区域性养老服务中心。

3.完善社区养老公共服务设施。2015年起，在制定完善城镇总体规划和控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于0.2平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。对社区居家养老服务用房，应按照新建的住宅小区每百户20至30平方米、已建成的住宅小区每百户15至20平方米的标准配套建设，由县人民政府统一调配使用。多期开发的应根据建设时序安排，同步做好养老服务设施配建工作。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划和建设指标要求的，通过购置、置换、租赁等方式，开辟养老服务设施，不得挪作他用。结合美好乡村和新型城镇化建设，在修编完善县域村庄布点和村镇建设规划时，凡人口聚集地、中心村必须规划建设养老服务设施。依托行政村、较大自然村，利用农家大院、闲置校舍等，全面推进农村互助养老服务设施建设。鼓励整合利用农村社区服务中心（站）、医疗卫生机构等公共资源，充分发挥养老服务功能。加强基层民政事务所和老年协会建设。

4.加强养老服务市场监管。健全养老服务的准入、退出、监

管制度，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。建立养老服务评估制度，科学确定老年人服务需求类型、照料护理等级和养老服务补贴领取资格，加快实现养老服务评估科学化、常态化、专业化。建立和完善养老服务业监测统计制度。

（二）深化体制改革，充分发挥社会力量主体作用。

1.创新养老服务供给方式。丰富社区居家养老服务内容。广泛建立以需求为导向、社区为纽带、企业和机构为主体、项目化运作为载体的 20 分钟社区居家养老服务圈，委托或公开招标各类企业和机构兴办、运营社区居家养老服务项目。积极培育居家养老服务企业和机构，大力开发养老服务公益创投项目，探索建立虚拟养老院。支持个人利用家庭资源就近就便开展为老服务。加快推进政府购买养老服务。制定购买服务目录和实施办法，创新资金投入方式，提高资金使用效益。对承接城乡“三无”人员、孤老优抚对象、低收入老年人、失独老年人养老服务的民办养老机构和居家养老服务企业、组织，按规定给予政府购买服务补助。统筹利用各类社会养老资源。加强养老服务与其他社区和公共服务设施的功能衔接，发挥综合效益。农村集体所有的部分建设用地和未承包的部分土地、山林、水面、滩涂等，可以作为养老基地，依法开展流转经营，收益供当地老年人养老。

2.培育养老服务市场主体。支持各类养老服务企业和社会组织发展，积极开展养老服务社会组织孵化工作。支持企业和社会

组织参与管理、运营养老机构和社区养老服务设施，开展教育培训、研究交流、咨询评估和第三方认证等服务。培育养老服务行业协会、养老服务企业商会、老年学专业研究会等社会组织。培育发展养老服务公益慈善组织，支持慈善组织重点参与养老服务机构建设、养老产品开发等。鼓励离退休教师、医生等专业技术人员发挥余热，探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制。积极引进外资，激励民间资本投入养老事业，推动社会力量举办养老机构。探索养老机构“一照多址”、“先照后证”经营，取消注册资金限制，简化设立许可手续，放宽社区社会组织备案条件。鼓励民间资本整合改造厂房、商业设施及其他可利用的社会资源用于养老服务。租用公办养老机构房产举办非营利性养老机构的，3年内免交房屋租金。对民间资本举办的养老机构，在各级预算内投资补助上，享受与公办养老机构同等政策。允许民办非营利性养老机构从年度收支节余中提取一定比例奖励投资者，投入满5年后可以转让、赠与。民间资本投资建设的全托型社区托老所，享受上述同等政策。到2020年底，面向社会开展养老服务的床位数不少于1600张。民间资本举办的各类养老机构和组织实行市场定价。

3.发展混合所有制养老机构。改革公办养老机构管理和运营体制，公办养老机构可以利用闲置床位向社会开展养老服务，但不得改变公益性质，服务收入用于发展养老服务。在确保产权明晰、养老用途不改变和国有资产不流失的前提下，积极推行公建

民营，通过公开招投标，将经营权以租赁经营、委托经营、合作经营等方式，择优选择社会组织或市场主体运营。鼓励民间资本参与公办养老机构改组改制，发展民间资本参股或控股的混合所有制养老机构。探索以县为单位的公办养老机构资产统一管理和运营模式。有条件的可以积极稳妥地把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制成为企业。

4.推动医养融合发展。整合促进医疗资源进入养老机构。设置 100 张床位以上的养老机构，可申请设置护理院、康复医院等医疗机构；其他具备条件的养老机构可申请设置卫生所、卫生室、门诊部等。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，可申请纳入定点范围。探索医疗机构向养老机构派驻医生、远程会诊等合作方式。乡镇卫生院和社区卫生服务机构应当为辖区内 65 岁以上老年人开展健康管理服务，建立健康档案。加强二级以上综合医院老年病科建设，做好老年慢性病防治和康复护理。完善和落实医保报销制度，切实解决老年人异地就医结算问题。医疗机构开办的具有独立法人资格的养老机构，享受与民办养老机构同等的扶持优惠政策。

5.促进养老服务产业发展。编制养老服务产业发展规划。结合东至实际，以市场为导向，培育老年休闲养老、生态养老等特色的养老服务产业及其他配套产业。实施品牌战略，突出打造区位品牌、生态品牌、慈善品牌及休闲养生、老年教育、老年体育、特色医疗养老服务产品。支持养老服务新技术、新产品开发利用。

开展物联网智能养老运用示范点建设，创新养老服务模式，发展老年电子商务。鼓励和支持保险资金投资养老服务领域，引导保险公司创新开发养老、健康保险产品，探索建立失能失智老年人长期护理保险制度。支持开发老年宜居住宅，积极保障其合理用地需求，其配套的具有独立法人资格的养老机构，享受与民办养老机构同等的扶持优惠政策。

三、政策保障

（一）建立健全财政扶持政策。统筹整合资金，加大财政性资金支持社会养老服务体系建设的力度，鼓励和引导民间资本参与养老服务业发展。县福利彩票公益金的 50%以上要用于支持发展养老服务业。对各级公办保障性养老机构，根据财政分级负担的原则，按其供养对象保障其集中供养经费和机构建设经费。对民办养老机构，给予一次性建设补助、日常运营补贴、贷款贴息补助和政府购买服务补助，其中建设补助在用房自建、床位数达到 50 张（含）以上、机构运营达到 50%的床位数后，每张床位给予 7000 元一次补助；日常运营补贴按照每人每月 200 元的标准确定。对于承接的政府购买养老服务的养老机构和企业、社会组织，按其承接的服务内容和服务标准，给予相应的购买养老服务补助。

（二）建立健全金融扶持政策。鼓励金融机构加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押担保物范围，探索信用担保等方式，积极支持养老服务业的信贷需求。加强养老机构信用体系建

设，支持非营利性养老机构资产抵押和优质企业信用贷款。拓展直接融资通道。支持建立养老机构综合责任险制度，构建养老服务行业风险合理分担机制。

（三）建立健全土地供应政策。分类明确养老机构建设用地、社区养老设施用地、其他养老设施用地。养老服务设施需单独安排用地的，应纳入年度建设用地供应计划；涉及新增建设用地且符合土地利用总体规划的，各地应当优先安排土地利用指标。经民政部门认定的非营利性养老机构，可采取划拨方式供地；营利性养老机构，应以租赁、出让等有偿方式供地。鼓励各类养老机构以租赁方式使用国有建设用地。在农村兴办的福利性和非营利性养老机构建设用地，依法获批后可以使用的农村集体建设用地。支持企业利用存量用地建设养老机构。养老设施因城市建设需要被依法拆迁的，按照“谁拆迁，谁负责”原则，优先安排同等面积的回迁或异地建设用地。

（四）贯彻落实税费优惠政策。认真贯彻落实清理、规范后的税收等优惠政策。养老机构用电、用水、用气、用热、有线数字电视收视维护费、电话、宽带网络使用费以及有线数字电视、电表、水表建安价格（含安装材料）等严格执行上级相关优惠政策。

（五）建立健全人才培养和就业政策。鼓励就业困难群体和大专院校毕业生从事养老服务业。大中专毕业生在养老机构从事养老护理工作满 3 年以上的，给予一定比例助学贷款代偿和学

费代偿；工作满 4 年并取得相应职业资格证书的人员，给予一次性奖励。建立养老护理人员培训基地，积极组织养老护理人员参加养老服务职业技能培训，并按规定落实培训补贴。对在养老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。鼓励养老机构和社区开发养老服务公益性岗位和社工岗位，对从事养老服务的就业困难群体和大专院校对口毕业生，按规定给予岗位补贴和社会保险补贴。

四、组织领导

各乡镇、各有关部门要高度重视发展养老服务业，分解工作任务，明确工作职责，强化工作机制，推动目标任务落到实处。民政、发改、财政、商务、教体、公安（消防）、国土资源、卫生、人口计生、人社、住建、税务、市场监管、物价等部门及有关金融机构要各司其职，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。各乡镇要结合实际，制定具体的工作措施。有关部门要及时研究制定相关政策措施。县政府将适时对落实情况进行专项督查。

附件：重点任务分工

东至县人民政府

2015 年 4 月 22 日

附件

重点任务分工

| 工作任务 | | 负责单位 | 牵头单位 | 时间进度 |
|------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------|----------------------|
| 一、履行政府职责，提高基本养老公共服务水平 | | | | |
| 保障困难老年人基本养老服务需求 | 保障特困供养人员基本生活 | 县财政局、县民政局，各乡镇政府 | 县财政局 | 2015年6月底前出台具体措施 |
| | 健全低收入老年人高龄津贴制度 | | | |
| | 健全低收入老年人养老服务补贴制度 | | | |
| 强化公办保障性养老机构托底保障功能 | 继续加强社会福利院（光荣院）、农村敬老院等托底保障性养老机构建设 | 县民政局、县财政局，各乡镇政府 | 县民政局 | 持续实施 |
| | 优先保障政府供养对象中失能失智老人集中养护需求 | | | 2015年6月底前出台具体措施，持续实施 |
| | 积极推进农村敬老院转型成为区域性养老服务中心 | 县民政局，各乡镇政府 | | 2015年6月底前开展市级试点 |
| 完善社区养老公共服务设施 | 规划设置养老服务设施，保障社区居家养老服务用房 | 县住房城乡建设委、县国土资源局、县民政局，各乡镇政府 | 县住房城乡建设委 | 2015年6月底前出台具体措施 |
| | 规划建设农村养老服务设施 | 县住房城乡建设委、县农委、县民政局，各乡镇政府 | 各乡镇政府 | |
| | 加强基层民政事务所和老年协会建设 | 县民政局 | 县民政局 | 2015年6月底前出台指导性意见 |
| 加强养老服务市场监管 | 健全养老服务准入、退出、监管制度 | 县民政局会同县直有关部门 | 县民政局 | 持续实施 |
| | 加快制定养老服务地方标准体系 | 县市场监管局、县民政局 | 县市场监管局 | 2015年6月底前启动，持续实施 |
| | 建立养老服务评估制度 | 县民政局，各乡镇政府 | 县民政局 | 持续实施 |
| | 建立和完善养老服务业监测统计制度 | 县民政局、县发展改革委、县统计局 | 县民政局、县发展改革委 | 2015年6月底前出台措施 |

| 二、深化体制改革，充分发挥社会力量主体作用 | | | | | |
|------------------------------|--|---|-------------|--------------------|--------------------|
| 创新养老服务供给方式 | 广泛建立 20 分钟社区居家养老服务圈 | 县民政局、县发展改革委、县商务局、县人社局、县卫生局、县人口计生委，各乡镇政府 | 县民政局 | 持续实施 | |
| | 积极培育专业居家养老服务企业和机构，大力开发养老服务公益创投项目，探索建立虚拟养老院 | 县民政局、县财政局、县商务局、县人社局，各乡镇政府 | | | |
| | 制定购买服务目录和实施办法，创新资金投入方式，提高资金使用效益 | 县财政局、县民政局，各乡镇政府 | 县财政局 | | 2015 年 6 月底前出台具体措施 |
| | 建立养老服务协作机制，鼓励发达地区支援欠发达地区 | 县民政局、县发展改革委、 | 县民政局 | | |
| 培育养老服务市场主体 | 支持各类养老服务企业和社会组织发展 | 县民政局、县人社局、县财政局，各乡镇政府 | 县民政局 | 持续实施 | |
| | 鼓励公益慈善组织参与发展养老服务业 | 县民政局、各乡镇政府 | | | |
| | 支持社会力量举办养老机构 | 县民政局、县发展改革委、县财政局，县招商局，各乡镇政府 | | | |
| | 民间资本举办的各类养老机构和组织实行市场定价 | 县物价局、县民政局，各乡镇政府 | 县物价局 | 2015 年 6 月底前出台具体措施 | |
| 发展混合所有制养老机构 | 改革公办养老机构管理和运营体制 | 县民政局、县财政局，各乡镇政府 | 县民政局 | 2015 年 6 月底前出台具体措施 | |
| | 鼓励民间资本参与公办养老机构改组改制，发展民间资本参股或控股的混合所有制养老机构 | | | | |
| | 探索以县为单位的公办养老机构资产统一管理和运营模式 | | | | |
| 推动医养融合发展 | 促进医疗资源进入养老机构 | 县卫生局、县人口计生委、县人社局、县民政局 | 县卫生局、县人口计生委 | 2015 年 6 月底前出台具体措施 | |

| | | | | |
|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|------------------|----------------------|
| | 完善医保报销制度,切实解决老年人异地就医结算问题 | 县人社局、县卫生局、县人口计生委、各乡镇政府 | 县人社局、县卫生局、县人口计生委 | 持续实施 |
| | 鼓励医疗机构为老年人提供服务 | 县卫生局、县人口计生委、县民政局 | 县卫生局、县人口计生委 | |
| | 扶持医疗机构开办的具有独立法人资格的养老机构发展 | 县民政局、县卫生局、县人口计生委,各乡镇政府 | 县民政局 | 2015年6月底前出台具体措施 |
| | 开展医养融合发展示范区(机构)建设 | 县发展改革委、县卫生局、县人口计生委、县人社局、县民政局,各乡镇政府 | 县卫生局、县人口计生委 | 2015年6月底前启动 |
| 促进养老服务产业发展 | 编制养老服务产业发展规划 | 县发展改革委、县民政局、县旅游局会同有关部门,各乡镇政府 | 县发展改革委、县民政局、县旅游局 | 2015年6月底前明确“十三五”规划思路 |
| | 实施品牌战略,培育老年产业集群 | 县经信委、县民政局、县发展改革委、县商务局、县财政局,各乡镇政府 | 县经信委、县民政局 | 持续实施 |
| | 支持养老服务新技术、新产品开发利用 | 县经信委、县科技局、县商务局,各乡镇政府 | 县经信委 | |
| | 鼓励和支持保险资金投资养老服务领域 | 人行县中心支行、县发展改革委、县民政局 | 人行县中心支行 | 2015年6月底前出台具体措施 |
| | 支持老年宜居住宅的开发 | 县住房城乡建设委、县国土资源局、县民政局、县财政局,各乡镇政府 | 县住房城乡建设委 | 持续实施 |
| 三、强化政策保障,大力优化养老服务业发展环境 | | | | |
| 完善财政扶持政策 | 加大财政性资金支持社会养老服务体系建设的力度 | 县财政局、县民政局,各乡镇政府 | 县财政局 | 持续实施 |
| | 各级福利彩票公益金的50%以上要用于支持发展养老服务业 | 县财政局、县民政局 | | |
| 完善金融扶持政策 | 加快金融产品和服务方式创新 | 县金融办、人行县中心支行、县民政局,各乡镇政府 | 县金融办 | 2015年6月底前出台具体措施 |

| | | | | |
|-------------|--|--------------------------------|-------------|-----------------|
| | 加强养老服务机构信用体系建设,支持非营利性养老机构资产抵押和优质企业信用贷款 | 县发展改革委、人行县中心支行、县金融办、县民政局,各乡镇政府 | 县发展改革委 | |
| | 全面建立养老机构综合责任险制度 | 县民政局、县财政局,各乡镇政府 | 县民政局 | 2015年6月底前实现全覆盖 |
| 完善土地供应政策 | 分类明确养老机构建设用地、社区养老设施用地、其他养老设施用地,纳入土地利用总体规划和年度用地计划 | 县国土资源局会同县直有关部门,各乡镇政府 | 县国土资源局 | 持续实施 |
| 落实税费优惠政策 | 落实养老机构税收优惠政策 | 县地税局、县国税局、县财政局,各乡镇政府 | 县地税局 | 2015年6月底前出台具体措施 |
| | 落实养老机构有关行政事业性收费和经营性收费优惠政策 | 县物价局、县民政局,各乡镇政府 | 县物价局 | |
| 完善人才培养和就业政策 | 支持开设养老服务相关专业和课程 | 县教体局、县民政局、县人社局,各乡镇政府 | 县教体局 | 持续实施 |
| | 鼓励就业困难群体和大专院校毕业生从事养老服务业 | 县人社局、县教体局、县财政局、县民政局 | 县民政局 | 2015年6月底前出台具体措施 |
| | 建立养老护理人员培训基地 | 县民政局、县人社局、县财政局、县教体局 | | |
| | 落实在养老机构就业的专业技术人员的执业资格、注册考核政策 | 县卫生局、县人口计生委、县人社局、县民政局 | 县卫生局、县人口计生委 | |

抄送：县委各部门，县纪委，人大常委会办公室，县政协办公室，
县人武部，县法院、检察院。

东至县人民政府办公室

2015年4月22日印发
