

上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

多年来，本市围绕构建“9073”养老服务格局，积极推动养老服务业的发展，取得了明显成效。但随着本市老龄化程度的不断加深，养老服务总体供给不足的矛盾仍然比较突出。为进一步贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号），积极应对本市深度老龄化挑战，现就加快发展养老服务业、推进社会养老体系建设，提出以下实施意见：

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，从上海深度老龄化的实际出发，坚持积极应对老龄化的理念，充分发挥市场在养老服务资源配置方面的决定性作用，充分发挥政府在保障基本养老服务需求方面的主导作用，充分发挥家庭养老的基础性作用，通过体制机制改革和制度政策创新，充分调动市场主体、社会力量提供养老服务的积极性，加快养老服务业的发展，不断完善本市社会养老服务体系，满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求。

（二）基本原则

1.完善市场机制，激发社会活力。营造平等参与、公平竞争的市场环境，激发各类主体的活力，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。拓展养老服务市场，鼓励和支持企业和社会组织提供方便可及、价格合理的各类养老服务和产品，支持家庭、个人承担应尽责任，营造政府、社会、家庭共同参与、各尽其能的养老服务业发展氛围。

2.深化体制改革，加强实践创新。突破体制机制瓶颈，推动养老服务政策创新、服务供给模式创新、养老保障制度创新、监管方式创新。加快转变政府职能，促进基本养老服务供给向政府直接提供与政府购买服务并举转变，基本养老服务补贴向补需方与补供方相结合转变，实行政府定价的养老机构向综合考虑成本与保障对象承受能力相结合转变，逐步形成基本养老服务、其他公益性养老服务和市场化养老服务相结合的供给机制。

3.坚持保障基本，注重统筹发展。政府全面保障基本养老服务需求，确保人人享有基本养老服务。统筹居家养老、机构养老和其他多种养老形式，形成合理梯度；统筹养老服务与医疗服务、其他专业服务，实现合理分工、有机结合；统筹各级政府各类养老服务政策措施，形成政策合力；统筹城乡养老资源，促进城乡基本养老服务均等化。

二、主要目标

到2020年，全面建成涵盖养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系“五位一体”的社会养老服务体系，多层次养老服务需求得到更加充分的满足。全面建成老年友好城市、全面建设老年宜居社区，使老年人生活的社区在环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐五个方面得到有效提升。

养老服务格局继续深化。以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务格局进一步健全。支持居家养老的社区养老服务项目、服务设施、服务机构等全面发展，为城乡居家老人提供各类生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援、文教体娱等服务。各类养老机构提供多层次机构养老服务，全市养老床位数达到每千名户籍老人 30 张以上。

养老服务业全面发展。以老年人的生活照料、产品用品、健康服务、体育健身、文化娱乐、金融服务、旅游等为主的养老服务业市场全面繁荣。涌现一批带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业和社会组织，形成一批养老服务的产业集群和知名品牌。

养老服务环境不断优化。养老法规政策体系和监管体系进一步健全，发展养老服务业的政府购买服务、规划、土地、税收、财政、金融、投资、人才、就业、价格等政策措施进一步完备。全社会积极应对人口老龄化的意识显著增强，为老志愿服务广泛开展，敬老、爱老、助老的优良传统进一步弘扬。

三、主要任务

（一）逐步形成多层次、多样化的养老服务供给体系

1.统筹养老服务设施规划和建设。在制定城市总体规划、控制性详细规划时，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，明确养老服务设施用地，落实《城市居住地区和居住区公共服务设施配置标准》。编制本市养老服务设施布局专项规划，明确全市养老设施布局的总体目标、规划总量、空间布局等基本要求，合理布局养老和其他配套服务设施，充分发挥交通、卫生、文化、教育、体育等设施对养老服务的重要支撑作用。各区县根据本市养老服务格局建设的总体要求和本区县实际，编制区县养老服务设施建设规划，明确养老服务设施用地，并严格按照规划要求，推进项目落地。新建居住区根据规划要求和建设标准，配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成居住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，不得将养老服务设施挪作他用。

2.完善公办养老机构服务供给。建立公办养老机构入住评估制度，政府投资举办的公办养老机构优先保障经济困难的无子女、失能、高龄老年人的基本养老服务需求，其中收住失能老年人数量占总入住老年人数量的 70%以上。确保政府举办养老机构实用适用，避免铺张豪华。对提供基本公共服务的养老机构实行能力提升计划，对一批不达标的养老机构特别是郊区、农村地区的养老机构加快改造。逐步增强公办养老机构床位的护理功能，提高为失能（失智）老人提供基本养老服务的能力。引导非营利性养老机构重点增强养护功能。

3.鼓励社会力量兴办养老机构。鼓励社会力量通过整合和改造企业厂房、商业设施和其他可用的社会资源，兴办规模化、连锁化的养老机构。允许社会力量和个人因地制宜兴办家庭化、小型化养老机构。鼓励各类投资建设养老机构，对新建养老机构，在土地供应、税费政策等方面给予支持；对现有住宅、工业、商业等设施改建养老机构的，在规划调整、财政补贴和公用事业收费价格等方面予以支持。

4.完善社区居家养老服务。统筹社会服务资源，设立社区综合为老服务机构，健全以企业和社会组织为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络，推进“助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急”等社区居家养老服务项目化发展、集约化运作。培育

发展老年人互助组织，建立养老志愿服务登记制度和平台，继续推行由低龄老人为高龄老人提供家庭互助服务的“老伙伴”计划项目。推广社区“睦邻点”建设，倡导邻里相助、结对帮扶。推进老年大学、社区文化活动中心等为老服务设施建设，发挥群众组织和个人的积极性，鼓励老年人组织各类文化团体，丰富晚年生活。

5.支撑家庭照料服务开展。实施家庭照料者培训项目，依托专业医疗机构、社区内的养老机构、助老服务社等专业社会组织，为照顾老人的家庭成员或家政人员提供培训，提高其专业照护能力。鼓励部分床位供给充裕的养老机构提供老年人短期入住床位，为照顾老人的家庭成员提供“喘息式服务”。稳步推进老年人集聚的居住区开展适老性环境改造。

6.促进养老服务信息化的发展。加快实施养老服务“信息惠民行动计划”，构建全市统一的养老服务信息平台，完善养老服务数据库及其分析决策功能，推进养老服务网上办事和服务。政府有关部门向符合条件的养老服务市场主体和社会组织有序开放政府信息资源。鼓励企业和机构运用互联网、物联网等技术，建立有利于集成市场和社会资源、促进供需对接的科技助老平台，研发各类适合于养老机构和老年家庭的信息产品，为老年人提供紧急援助、家政、医疗保健、电子商务、服务缴费等一站式服务。

7.积极推动老年产品用品开发和推广。相关部门围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，支持企业积极开发安全有效的健康辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜；开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。鼓励开展老年福祉产品设计大赛和老年用品展示等活动。

（二）逐步形成完善的养老服务保障体系

8.完善养老和医疗保障制度。加强养老保障制度的顶层设计，统筹各类与养老有关的社会保障制度，稳步提高基本养老保险水平。强化医保支付导向，扩大养老机构内设医疗机构的医疗服务的医保支付范围，在老年护理医院和养老机构之间形成相衔接的评估标准和有梯度的医保支付政策。在评估试点的基础上，逐步扩大高龄老人医疗护理计划试点范围和受益人群，不断完善政策，积极探索建立符合本市实际、覆盖城乡全体老年居民的老年护理保障制度。

9.大力促进医养结合。支持养老机构内设医疗机构发展，制定实施养老机构内设医疗机构设置标准和服务规范，适当增加诊疗护理服务许可项目和用药类别。加强规划引导，统筹设置医疗设施与养老设施，推动老年人医疗护理和生活护理的有机衔接。在建立激励补偿机制的基础上，社区卫生服务机构应当与所在地养老机构建立合作机制，为养老机构收住的老年人上门提供基本医疗服务。

10.提高老年人健康服务水平。提高社区为老年人健康管理和服务水平，建立老年人健康档案，开展健康教育和咨询、慢性病管理等社区卫生服务。鼓励和支持社区医疗护理和养老服务机构之间的有机整合，为老年人提供包括社区医疗护理、生活照料在内的一站式专业服务，逐步丰富和完善服务内容，做好健康延伸服务。鼓励二级医院转型为老年护理院，二级综合性医院设置老年护理床位，并开设安宁舒缓疗护病区。鼓励社会力量兴办老年护理机构。

11.加强养老服务行业人才培养。以养老机构、老年护理院、家政公司等为载体，开展养老服务专业培训。在城乡之间、养老机构之间、地区之间，建立养老服务协作与对口支援机制。将养老服务业人才队伍培养纳入上海现代职业教育体系规划。加强养老学科建设，将养老服务相关专业列入上海重点领域导向专业目录，鼓励学生选择养老服务专业，培养护理、管理人才。加快培养养老服务领域的社会工作专业人才。逐步健全养老服务行业相对合理的薪酬体制和动态调整机制，增加养老服务行业和工作岗位的吸引力，鼓励本地劳动者从事养老服务工作。对社区居家养老服务来沪从业人员开展灵活就业登记，对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员给予相关补贴。研究养老服务专业入学补贴和行业入职补贴政策。

（三）逐步形成发挥市场作用的政策支撑体系

12.争取养老服务相关政策的先行先试。根据国家总体部署，积极开展养老服务业综合改革试点，突破体制机制障碍，解决各种瓶颈问题，动员各种资源和力量，促进上海社会养老服务体系创新发展。进一步落实上海市服务业发展规划中明确的发展养老服务业的任务，鼓励各区县结合自身实际和资源禀赋，充分运用市场化机制，进行养老服务改革创新实践。

13.完善政府购买服务等财政补贴政策。完善政府购买为老服务目录和办法等相关制度，支持社会组织参与养老机构和社区养老服务的运营管理。加大财政对家庭经济条件困难老人接受基本养老服务的补贴力度。福利彩票公益金的60%以上应用于发展养老服务业。积极探索和推进基本养老服务供需方的财政补贴政策和机制。鼓励老人选择适宜、经济的养老方式，促进服务机构间公平竞争，提高不同区域机构养老床位利用效率。

14.落实支持养老服务业发展的税费政策。落实国家对养老服务业发展的各项税收优惠政策和行政性收费减免政策。对养老机构提供的养护服务免征营业税，对非营利性养老机构自用房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税；对符合条件的非营利性养老机构，按照规定免征企业所得税。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，按照税法规定比例扣除。对非营利性养老机构建设，免征有关行政事业性收费，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。养老机构使用水、电、燃气、电话，按照居民生活类价格标准收费；养老机构使用有线电视，按照本市有关规定，享受付费优惠。落实企业年金、职业年金个人所得税优惠政策。

15.制定支持养老服务业发展的土地政策。各级政府将养老机构等服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和土地利用年度计划，合理安排用地需求。在符合规划、确保安全等前提下，可将闲置的公益性设施用地优先调整为公益性养老服务设施用地。民间资本兴办的非营利性养老机构与政府兴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建设用地或者农村集体建设用地。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，优先保障新增供应，鼓励利用存量自有土地或集体建设用地。对符合土地协议出让规定的，可采用协议出让方式供地。鼓励以租赁方式供应养老用地，降低养老服务设施建设成本。严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件，用于房地产开发。

16.拓展养老行业的融资渠道。积极利用现有财政扶持政策以及不断拓宽信贷抵押担保物范围,促进金融机构加大对养老服务业的信贷投入力度。探索老年人住房反向抵押养老保险、企业年金等各类保险工具,增强老年人的支付能力。鼓励发展各类养老服务业保险产品,探索针对老年护理需求的商业保障计划。支持养老机构通过发行企业债券、引入投资基金及开展资产证券化等方式融资,不断丰富养老服务业的融资渠道。

(四) 建立统一的养老服务评估体系

17.建立统一的需求评估体系。对老年人开展养老需求评估,并以此为标准,匹配老年人养老需求和养老专业服务项目。整合现有相关评估标准,建立包括医疗护理、生活护理等多种服务需求的评估标准。依托现有的需求评估力量,逐步形成统一的需求评估队伍,建立基本养老服务第三方评估机制。组建统一的需求管理和服务平台,由其负责区域内养老资源的统筹,组织委托第三方专业机构开展评估,并根据评估结果,为老年人提供相应的养老服务和医疗护理服务。制订完善老年护理院出入院标准,在医保配套政策、出院执行保障措施等政策基础上推广实施,形成机构护理与机构养老、居家养护等合理分工,有序衔接。

18.建立统一的经济状况审核体系。依据家庭资产、收入等经济状况,确定享受政府基本养老服务补贴的标准和条件,利用居民经济收入核对系统等手段,探索逐步对申请享受政府基本养老服务补贴老人的家庭经济状况开展审核。制定享受财政养老服务补贴的标准,对符合标准的老人,依据享受财政养老服务补贴标准,由政府对其入住养老机构、购买助老服务社服务、购买紧急救援服务等给予适当补贴。

(五) 建立科学的养老服务行业监管体系

19.完善养老服务队伍资质管理。根据国家关于医疗护理、生活护理等护理工作人员的分类和职业标准,做好护工、家政服务、养老护理员等职业(工种)的职业培训和鉴定,明确老年护理行业的职业发展路径,加快养老服务人才队伍建设。根据老年群体对于医疗服务的特殊需求,搞好养老护理员(医疗照护)专项能力的培训和鉴定,提升从业人员的为老服务能力。

20.加强养老机构分类管理。制定养老机构分类管理办法,根据法人性质、运营模式、服务对象等对养老机构进行分类管理。明确各级各类养老机构的定位,以及相应的服务标准、医疗服务资质,配套制定建设补贴、运营补贴、养老服务补贴等扶持优惠政策,推动养老设施、服务管理、照护等级评估等标准化建设。建立完善养老机构的准入、退出机制。区分保基本范畴、其他养老机构的定价形式,制定养老机构服务收费办法。养老机构收费实行市、区县两级管理。区县养老机构的服务收费实行属地化管理。对养老领域内服务的资质、范围和质量加强行业管理,充分发挥行业协会在加强行业自律和诚信建设中的作用,积极开发各类行业标准,提升全行业的服务水平。

21.加强养老领域的监管。加强对各类养老机构日常运行的管理,建立养老机构监管信息披露制度,对机构服务质量和运营情况定期开展监督检查。对提供基本养老服务的机构,完善管理规范、改善服务质量;对不符合要求的机构,取消其承接政府购买服务项

目的资格。加强对非营利性养老机构监管，按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》等要求，对非营利性养老机构，存在侵占、私分、挪用其资产或所接收的捐赠和资助的，依法予以处罚。加大对财政补贴监管力度，通过联网、公示、收入系统核对等方式，加强对政府补贴资金使用的监管，对接受财政补贴的个人和机构通过瞒报、造假等方式骗取财政性资金的，依法予以处罚。强化对政府投资举办或者接受政府补助的养老机构财务状况的审计监督，并依法向社会公布审计结果。

四、具体要求

（一）健全工作机制。各级政府和部门要将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划，列入重要议事日程，加大养老事业财政投入力度。各区县政府要进一步增强责任意识和主动性，发挥区域优势，完成各项目标任务，落实对本区域社会养老服务体系建设的规划、协调推进、创新实践的属地责任。成立市、区县两级社会养老体系建设领导小组，进一步强化工作协调机制，定期分析养老服务业发展、社会养老体系建设情况和存在问题，研究推进加快养老服务业发展和社会养老体系建设的相关政策措施，认真落实发展养老服务业和完善社会养老服务体系的相关任务要求。

（二）部门各司其职。发展改革部门要将发展养老服务业、完善社会养老服务体系纳入国民经济和社会发展规划，支持养老服务设施建设。民政部门要牵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、信息发布等。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。卫生计生和医保部门要研究和推进医养结合服务模式。财政部门要在现有资金渠道内，对养老服务业发展给予财力保障。规划土地、住房保障和建设部门要统筹规划养老服务设施建设和土地供应。税务部门要及时落实税收优惠政策。价格部门要建立科学合理的养老服务价格管理机制，厘清政府和市场管理的界限，做好养老服务收费的监管工作。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。教育、公安、消防、商务、金融、文化、体育、旅游、质量技监、工商、食品药品监管等部门要按照各自职责，创新制度和政策，加大对养老服务体系建设和养老服务业发展的扶持及监管力度。

（三）加强督促检查。各区县、有关部门要加强养老服务绩效考核，确保责任到位、任务落实。市发展改革委、市民政局和市老龄办要加强对本实施意见执行情况的监督检查，并及时向市政府报告，市政府适时组织专项督查。按照《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》的要求，加强对各区县、有关部门养老服务工作的考核，考核结果报送市绩效考核办公室，作为区县政府工作及领导干部综合考核评价的依据。完善老龄委成员单位老龄工作评估制度。建立完善养老服务业统计制度，完善“上海老年人口和老龄事业监测统计制度”，建立健全养老服务发展评价和监测指标体系，全面、准确、及时地反映养老服务发展状况，跟踪掌握养老服务业发展的总体规模、行业结构、经济效益等基础数据。

（四）强化宣传动员。通过宣传主渠道，大力宣传健康老龄化、积极老龄化的理念，倡导科学、文明、健康的生活方式。通过社区宣传、新闻媒体、文艺作品等大力弘扬中华民族的传统美德，广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德和养老服务先进典型，强化社会积极应对人口深度老龄化观念和思想准备，形成敬老、为老、助老的良好社会氛围，让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，共享经济社会发展的成果。