

1.

浙江省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见

来源:省民政厅福利处

发布日期:2014-05-08

浙江省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见

浙政发〔2014〕13号

各市、县（市、区）人民政府，省政府直属各单位：

为积极应对人口老龄化，加快推进全省养老服务业发展，根据《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）精神，结合我省实际，提出如下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，全面贯彻落实党的十八届三中全会精神，把不断满足老年人日益增长的养老服务需求作为出发点和落脚点，进一步强化政府责任，激发市场活力，确保托底型养老、扩大普惠型养老、支持社会化养老，努力使养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措，成为扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。

（二）基本原则。

1.深化体制改革。加快转变政府职能，加大政策支持和引导力度，推进政府购买服务。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发各类服务主体活力，创新服务供给方式，提供多样化、多层次的养老服务。

2.坚持保障基本。着力保障困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本养老服务。加大对基层和农村养老服务的投入，充分发挥社区基层组织和服务机构在居家养老服务中的重要作用。支持家庭、个人承担应尽责任。

3.注重统筹发展。统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老，实行普遍性服务和个性化服务相结合。统筹城市和农村养老，促进基本养老服务均衡发展。统筹利用各种资源，促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域互动发展。

4.强化规范管理。加强行业监管和行业自律，构建养老服务质量监控体系，健全养老服务评估制度，完善养老服务准入、退出机制，推进养老服务标准化、规范化。

（三）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，功能完善、布局合理、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系；基本形成“9643”的养老服务总体格局，即96%的老

年人居家接受服务，4%的老年人在养老机构接受服务；不少于3%的老年人享有养老服务补贴。

1.服务能力大幅增强。全省城乡社区形成20分钟左右的居家养老服务圈，各类养老服务覆盖所有居家老年人。全面确立以护理型为重点、助养型为辅助、居养型为补充的养老机构发展模式，每千名老年人拥有社会养老床位达到50张，其中机构床位数不少于40张，护理型床位占机构床位比例不低于50%，民办（民营）机构床位占机构床位比例力争达到70%。省、市、县（市、区）养老服务指导中心、乡镇（街道）养老服务中心、城乡社区居家养老服务照料中心三级管理服务网络进一步健全。高龄津贴制度和护理补贴制度进一步完善。

2.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，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升。培育若干规模较大的养老服务集团和连锁服务机构，形成一批富有活力的中小型养老服务机构。全省机构养老、居家养老生活照料和护理等服务提供50万个以上就业岗位。

3.发展环境更加优化。政策法规建立健全，行业标准科学规范，监管机制更加完善，信息技术有效应用，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。

二、主要任务

（一）大力发展居家养老服务。

1.加强居家养老服务设施建设和运营管理。按照资源整合、就近就便、功能配套、方便实用的要求，加快建设城乡社区居家养老服务设施。到2015年，城市社区实现居家养老服务照料中心全覆盖，三分之二的农村社区建有居家养老服务照料中心，其余农村社区建有居家养老服务站。到2017年，基本实现农村社区居家养老服务照料中心全覆盖。照料中心要为有需求的老年人，特别是高龄、空巢、独居、生活困难的老年人，提供集中就餐、托养、健康、休闲和上门照护等服务，并协助做好老年人信息登记、身体状况评估等工作。符合民办非企业单位登记条件的照料中心，应当办理法人登记，其他照料中心可以通过社区服务组织备案方式进行登记管理。

2.发挥各类服务设施的作用。加强社区养老服务设施与社区服务中心（服务站）及社区文化、体育等设施的功能衔接，切实提高社区公共服务设施的使用效益。支持社区利用社区公共服务设施和社会场所组织开展适合老年人的群众性文化体育娱乐活动。各类具有为老年

人服务功能的公共设施都要向老年人免费开放。

3.实施社区无障碍环境改造。按照无障碍设施工程建设相关标准和规范，推动和扶持老年人家庭无障碍设施改造，加快推进坡道、电梯、公厕等与老年人日常生活密切相关的公共设施改造。

4.大力发展居家养老服务组织。通过政府补助、购买服务、协调指导、评估认证等方式，鼓励社会力量举办居家养老服务专业机构和企业，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。积极引导有条件的居家养老服务企业实行规模化、网络化、品牌化经营。支持社区居家养老服务网点引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营形式多样的养老服务项目。鼓励专业居家养老机构对社区养老服务组织进行业务指导和人员培训。

（二）进一步抓好养老机构建设。

1.办好公办保障性养老机构。公办养老机构要充分发挥托底作用，重点为农村五保、城镇“三无”老人及低收入、经济困难的失能、半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。现有社会福利机构和乡镇（街道）敬老院，要完善设施、增强功能、提高服务质量，加快发展为护理型养老机构。尚未建有敬老院的乡镇（街道）原则上都要建设1所以上以护理为主的养老机构。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老年人、残疾人提供服务，并向周边社区提供居家养老服务项目。政府举办的养老机构要实用适用，避免铺张豪华。

2.支持社会力量举办养老机构。在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的门槛。要简化手续、规范程序、公开信息，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。鼓励境外资本投资养老服务业。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。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，用于养老服务。

3.推进公办养老机构改制工作。积极推进公办民营，原则上今后新建的公办养老机构都要通过公开招投标，以承包、委托运营、合资合作等方式，实行市场化运行。稳妥开展公办机构转制为企业的试点工作。

（三）切实加强农村养老服务。

1.加快服务设施建设。通过改造设施、提升功能，推进已建的农村居家养老服务站、“星光老年之家”转型升级为社区居家养老服务照料中心，农村敬老院转型升级为养老服务中心。鼓励引导有条件的农村，在坚持自愿原则下开展“以宅基地换养老”等探索，通过兴建村老年公寓、幸福院及配套服务设施，实行集中居住式居家养老。

2.建立长效运营机制。加强养老服务设施的规范化管理和运作，健全规章制度，落实运营资金。充分发挥村民自治功能，在督促家庭成员承担赡养责任的基础上，组织开展邻里互助、志愿服务。鼓励农村基层老年人协会参与照料中心的服务与管理。

3.拓宽资金渠道。进一步贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》有关规定，可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。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。各级政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。鼓励引导民间资本参与农村居家养老服务照料中心的建设和运营。

4.建立协作机制。鼓励发达地区支援欠发达地区养老机构建设。城市公办养老机构要与农村敬老院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。

（四）促进医疗卫生与养老服务相结合。

1.推动医养融合发展。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。鼓励部分二级医院转型为养老护理院，引导乡镇（街道）卫生院等基层医疗卫生机构开设养老护理床位。鼓励兴建老年康复医院，提高老年医疗康复水平。卫生管理部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构。100张床位及以上的护理型养老机构应单独设置卫生所（医务室），条件具备的可申请设立医院；100张床位以下的护理型养老机构和助养型养老机构可单独设置卫生所（医务室），也可与周边医院、社区医疗卫生服务机构合作，促进养医结合。加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。医疗机构应当为老年人就医提供优先优惠服务。推进养医结合服务社区化，加强社区居家养老服务照料中心与社区医疗卫生服务中心（站）的合作。社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，与老年人家庭建立医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务，使老年人不出社区、不出家门就能够享受到专业的照料、护理、保健等服务。积极探索通过购买服务方式满足老年人的其他特需医疗服务。

2.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，可申请纳入定点范围。医保部门要按照省有关规定简化手续，缩短审批时限，同时完善医保报销制度，切实解决老年人异地就医结算问题。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。

（五）推进养老服务标准化信息化。

1.制订服务标准。加快制订和完善机构养老服务、居家养老服务等相关标准，建立健全

养老服务标准体系，不断提升养老服务的规范化和标准化水平。

2.完善收费和定价机制。研究养老机构收费管理和老年产品用品定价机制，建立科学合理的定价方式，确保养老服务和产品质量，营造安全、便利、诚信的消费环境。

3.加强信息管理。建立养老服务信息管理系统，逐步实现对老年人信息的动态管理。以县（市、区）为单位，依托社会公共服务信息平台，建设居家养老服务信息系统，对接老年人服务需求和各类社会主体服务供给，为老年人提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。有条件的地方要为高龄老人、低收入失能老人免费配置“一键通”等电子呼叫设备。推进养老机构数字化建设。

（六）繁荣养老服务消费市场。

1.拓展养老服务内容。积极引导养老服务企业和机构优先满足老年人基本服务需求，鼓励和引导相关行业积极拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律维权等服务。加强对残障老年人专业化服务。

2.开发老年产品用品。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康复辅具、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，鼓励有条件的地区建立老年用品一条街或专业交易市场。支持建立老年用品网络交易平台，发展老年电子商务。鼓励开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施。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。

3.培育养老产业集群。加强规划引导，实施品牌战略，提高创新能力，积极扶持发展龙头企业，特别要发展居家养老服务企业，培育一批带动力强的龙头企业和知名度高的养老服务业品牌，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。

三、政策措施

（一）完善投融资政策。

加大信贷支持力度。金融机构要加大对养老服务机构信贷支持力度，拓宽信贷抵押担保物范围，合理利率定价，满足养老服务业的信贷需求。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。同时，完善配套制约机制和风险控制机制，切实保障养老服务对象的合法权益。

创新金融产品。完善抵押政策，鼓励银行等金融机构开发适合民办养老机构发展需求的金融产品和担保方式。逐步放宽限制，鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。根据国家试点方案，开展老年人住房反向抵押养老保险试点。实施养老机构政策性保险制度，降低养老

机构运营风险。鼓励商业保险机构参与社会养老经办服务。各地政府发行债券应统筹考虑养老服务需求，积极支持养老服务设施建设及无障碍设施改造。

探索建立老年产业引导基金，培育和扶持社会急需、项目发展前景好的老年产业项目。

（二）完善土地供应政策。

养老服务设施建设用地纳入经济社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划和年度用地计划。以市、县（市、区）为单位，在充分考虑当地老年人口增长速度和机构建设周期性特点的基础上，按照到 2020 年养老床位占老年人口总数 5%以上的要求和养老机构床位年增长 10%的基数，规划养老机构设置，预留和落实年度建设用地指标。各市、县（市、区）要单列养老机构（含老年活动设施）用地指标，纳入年度用地计划。对省政府确定的以划拨方式供地的非营利性养老服务设施示范项目，确需新增用地的，省在年度用地计划中重点予以保障。对民间资本参与投资并列入省重大产业项目库的示范项目，按规定给予计划指标奖励。公办福利性机构和社会力量举办的非营利性养老机构，可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对营利性养老机构建设用地，参照成本逼近法或收益还原法进行地价评估后，采取招标拍卖挂牌出让方式供地。闲置的公益性用地可调整为养老服务用地。

（三）完善社区居家养老服务用房政策。

城镇新建住宅项目应按套内建筑面积不低于项目总建筑面积的 2%且最低不少于 20 平方米的标准配建居家养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。县（市、区）有关部门、街道办事处要充分考虑方便老年人活动、为老服务的便利性和服务半径等因素设置养老服务用房，按照社区设置进行统筹规划和调配。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，要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。

（四）完善税费优惠政策。

落实好国家现行支持养老服务业的税收优惠政策，对养老机构提供的养护服务免征营业税，对各类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。经批准设立的养老机构内专门为老年人提供生活照顾的场所免征耕地占用税。对认定为非营利组织的养老机构，其取得符合条件的收入作为企业所得税免税收入。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。

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。对养老机构免征水利建设基金，接纳残疾老年人达到一定比例的免征残疾人就业保障金。对养老机构提供养老服务适当减免行政事业性收费。各类养老机

构免缴城市基础设施配套费、有线（数字）电视建设费（入网费），减半缴纳有线（数字）电视终端用户收视维护费，用电、用水、燃气按居民生活类价格执行，使用固定电话、宽带互联网费用执行家庭住宅价格；向城市污水集中处理设施排放达标污水、按规定缴纳污水处理费的，不再征收污水排污费。新建养老机构，适当降低车位配置标准。

对经依法成立的养老服务组织和机构，按规定享受国家对中小企业、小型微利企业和家庭服务业等相应的税费优惠政策。凡我省登记失业人员、残疾人、退役士兵以及毕业 2 年以内的普通高校应届毕业生创办养老服务机构的，自其在工商部门首次注册登记之日起 3 年内免收管理类、登记类和证照类等有关行政事业性收费。

中小型居家养老服务企业缴纳城镇土地使用税确有困难的，可按有关规定报经当地地税行政主管部门批准，给予定期减免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。

对养老服务机构和居家养老服务企业的其他税费支持政策，按照《浙江省人民政府关于深化完善社会养老服务体系建设的意见》（浙政发〔2011〕101 号）、《浙江省人民政府办公厅关于加快发展家庭服务业的实施意见》（浙政办发〔2011〕132 号）执行。

境内外资本举办养老机构享有同等的税费等优惠政策。

（五）完善财政支持政策。

各地要加大财政性资金支持社会养老服务体系建设的力度。省级社会养老服务体系专项资金增加总量。省本级福利彩票公益金和各级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要将 50% 以上用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。

完善养老服务补贴制度，省政府对城乡最低生活保障家庭中的失能、失智等生活不能自理的老年人给予养老服务补贴。各地要根据补贴对象的实际状况，在省定最低标准基础上适当提高补贴标准，并将经济困难的高龄、失能等老年人纳入补贴范围。

完善居家养老服务照料中心建设补贴制度，省级财政对新建的社区居家养老服务照料中心给予补助。通过落实建设补助、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持民办养老机构建设。建立政府向登记为民办非企业法人的养老机构、社区居家养老服务照料中心、居家养老服务组织购买服务制度，并对其他居家养老服务照料中心运行给予支持。充分利用服务业发展专项资金和引导资金，支持发展居家养老服务业。中小企业发展专项资金要对符合条件的养老服务企业给予积极扶持。

实施入职奖补制度。从 2013 年起，进入本省福利性、非营利性养老机构，从事养

老服务、康复护理等工作的高校和中职学校老年服务与管理、家政服务与管理、护理、康复治疗、中医护理、中医康复保健、康复技术等老年服务与管理类专业和方向的毕业生，就业满5年后按相关规定给予一次性奖补。

同时，各地要进一步加大对养老服务信息系统建设的投入。

（六）完善投资权益政策。

依法登记的民办非营利性养老服务机构，明确出资财产属于出资人所有。经营管理较好的，可以从收支结余中提取一定比例用于奖励举办人。投入满5年后，可以转让、继承、赠与。民办非营利性养老服务机构经依法清算后，有资产增值的，经养老服务机构决策机构同意并经审计符合规定的，可对举办人给予一次性奖励，奖励总额不超过资产增值部分的10%。

（七）完善人才培养和就业政策。

支持高校和中职学校、技工院校开设老年服务与管理类专业及相关课程，扩大人才培养规模，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。拓展人才培养渠道，创新人才培养模式，推进“3+2”、五年一贯制等中高职一体化人才培养。充分发挥开放大学作用，开展继续教育和远程学历教育。

加强养老护理人员培训。依托大专院校和养老服务机构等，设立养老护理人员培训基地。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，按规定给予补贴。进一步加大在职轮训，到2015年，全省养老机构护理人员培训率达到90%以上。到2020年实现所有养老护理人员持证上岗，持有初级及以上职业资格证书人员占比达到50%以上。

引导、鼓励高校和中职学校老年服务与管理类专业毕业生从事养老服务工作。在非营利性养老机构 and 社区居家养老服务照料中心开发公益性岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员从事养老服务。养老机构应当科学设置专业技术岗位，重点培养和引进医生、护士、康复医师、康复治疗师、社会工作者等具有执业或职业资格的技术人员。对在养老机构就业的技术人员，执行与医疗机构相同的执业资格、注册考核政策。

定期发布养老护理员工资指导价位，建立养老服务岗位就业补贴和养老护理员特殊岗位津贴制度，提高养老护理员工资福利待遇。对养老服务机构和组织中取得职业资格证书并从事养老护理岗位工作的护理人员给予技术等级津贴。养老服务机构和组织应当依法缴纳社会保险，对单位缴纳的部分可给予社保补贴。就业困难人员以灵活就业方式从事居家养老服务的，可按规定享受灵活就业社保补贴。积极改善养老护理员工作条件，加强劳动保护和职业防护。

鼓励公益慈善组织支持养老服务。引导公益慈善组织重点参与养老机构建设、养老产品

开发、养老服务提供，使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。积极培育发展为老服务公益慈善组织。积极扶持发展各类为老服务志愿组织，开展志愿服务活动。倡导机关干部和企事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿活动。支持老年社会团体和老年群众组织开展自我管理、自我服务和志愿服务社会活动。建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制和为老志愿服务登记制度，积极推广“银龄互助”等行动。弘扬敬老、养老、助老的优良传统，支持涉老工作部门、为老服务组织、公共服务窗口开展“敬老文明号”创建活动。

四、组织领导

（一）健全工作机制。

各地要将养老服务业发展作为重要内容，纳入国民经济和社会发展规划及城市（镇）总体规划，制订养老服务设施建设专项规划和养老服务产业发展规划，引导养老服务业科学发展。要建立完善工作协调机制，充分发挥已经建立的社会养老服务体系建设工作领导小组或联席会议制度的作用，加强政策协调，定期分析问题，研究推进措施。要加强养老服务指导中心建设，确保机构、职责、编制、人员、场地、经费“六到位”。要积极开展养老服务业综合改革试点，在要素保障和服务模式等方面进行探索创新。

（二）明确部门职责。

民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责。发展改革部门要将养老服务业纳入经济社会发展总体规划、专项规划和区域规划，支持养老服务设施建设。商务部门要将居家养老服务纳入家庭服务业发展专项规划，扶持培育龙头企业，支持信息服务平台建设。财政部门要对养老服务业发展给予财力保障。建设部门要制订城镇居家养老服务设施配建标准，组织编制养老服务设施专项规划，指导养老服务设施有序建设。价格主管部门要建立科学合理的养老服务定价机制，依法确定适用政府定价和政府指导价的范围。统计部门要建立完善养老服务业统计制度。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。残联等组织要充分发挥自身优势，促进养老服务业的发展。机构编制、教育、公安消防、卫生计生、国土资源、人力社保、税务、金融、质监、工商、安监、食品药品监管等部门要各司其职，按照职责分工做好促进养老服务业发展工作。同时，要积极培育和发展养老服务行业协会，发挥行业自律作用。

（三）加强督促检查。

各地要加强工作绩效考核，确保责任到位、任务落实。各市、县（市、区）政府要根据本实施意见精神，结合实际抓紧制订具体实施办法。省级相关部门要根据本部门职责，制定具体政策措施。省发改委、省民政厅和省老龄办要加强对本意见执行情况的监督检查，及时

向省政府报告。省政府将适时组织专项督查。

浙江省人民政府

2014年4月23日