

1.

名称：江西省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见

时间：2014-05-13 15:36:23

来源：省民政厅

赣府发〔2014〕15号

各市、县(区)人民政府，省政府各部门：

我省自2005年进入人口老龄化社会以来，老年人口逐年增加，2013年底60周岁以上老年人口已达586.5万，到2020年将超过700万。近年来，我省养老服务业快速发展，但总体还处于起步阶段，养老床位仅17万张，其中民办养老机构床位仅2万余张，城乡居家养老服务站点不足2000个，存在养老服务和产品供给不足、结构不合理、质量不高、社会力量参与不充分、扶持政策不健全等问题。积极应对人口老龄化，加快发展养老服务业，不断满足老年人持续增长的养老服务需求，是全面建成小康社会的一项紧迫任务，有利于保障老年人合法权益，共享改革发展成果，有利于拉动内需、扩大就业、改善民生，促进社会和谐，推进经济社会持续健康发展。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)，现就我省加快发展养老服务业提出如下实施意见。

一、目标任务

到2020年，我省发展养老服务业的总体目标是：全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，养老保障制度更加完善、养老服务水平明显提高、养老产业规模显著扩大、发展环境不断优化，确保基本养老服务人人享有，多样性的需求基本得到满足，养老服务业持续健康发展。为确保总体目标的实现，重点推进七项工作任务。

(一)健全完善养老服务体系。加强政府引导，发挥社会力量作用，统筹发展居家养老、社区养老和机构养老相结合的养老服务体系。

全面推进居家养老服务。地方政府要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人居家养老需求的居家养老服务网络，实现生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务全覆盖，为居家老人提供上门助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。加大社区居家养老服务网点由城市社区向农村社区推进力度，到2020年，全省城乡社区基本建立多种形式、广泛覆盖的社区居家养老服务设施，引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年送餐、社区日间照料、老年活动中心等多种形式的养老服务项目，逐步实现服务内容和形式不断丰富，专业化和志愿者相结合的服务队伍不断壮大、组织管理体制和监督评估机制逐步健全。

巩固发展机构养老服务。各地要进一步扩大总量，优化结构，提高护理性养老床位的数量和比重，重点推进供养型、养护型、医护型养老机构建设，保障老年人特别是失能老人对机构养老服务的需要，缓解机构养老供需矛盾。公办养老机构要充分发挥托底保障作用，重点为孤老优抚对象、“三无”(无劳动能力，无生活来源，无赡养人或抚养人、或者其赡养人和抚养人确无赡养和抚养能力)老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理等服务。民办养老机构重点满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

(二)统筹推进养老服务设施建设。各级政府要将养老服务设施建设作为重大民生工程，编制养老服务设施建设规划，明确养老设施发展任务、空间布局、规划选址、建设类型、建设规划、建设时序等内容，并纳入总体规划之中。各地在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。各地要对养老服务设施的建设资金来源、产权归属、验收交付和使用管理方式等作出明确规定。

加强社区居家养老服务设施建设。到2020年，全省建成1.3万个社区居家养老服务中心(站)，其中：城镇社区3000个、行政村10000个，覆盖全省100%的城市社区、90%以上

的乡镇、60%以上的行政村。凡新建城区和新建居住(小)区，要按标准要求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；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；行政村和较大自然村，要充分利用农家大院、依托村委会等，建设日间照料中心、农村老年人颐养之家(幸福院)、托老所、老年活动站等互助性养老服务设施。

加快机构养老服务设施建设。各地要根据现有老年人口总量及发展趋势，到2020年，按每千名老年人不低于40张床位的要求，推进机构养老服务设施建设。每个设区市本级要尽快建成1所床位数不少于500张的护理型养老机构，每个县(市、区)要尽快建成1所以上床位数不少于300张的综合性养老机构。设区市护理型养老机构除具备县级养老机构具有的生活照料、医疗康复、文体娱乐等功能外，还应具备临终关怀、培训鉴定功能及示范作用。每个乡镇须完善1所满足农村“五保”对象集中供养需要为主的敬老(光荣)院。

综合发挥公共设施作用。各地要加强养老服务设施与社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，各类具有为老年人服务功能的设施要向老年人开放。加大无障碍设施的建设与改造力度，新建城市道路、公共建筑和养老机构等场所，无障碍率要达到100%。已建成并投入使用的居住区、城市道路、公共建筑和养老机构等场所，要加快推进坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施改造，推动和扶持老年人家庭无障碍设施改造，为老年人提供基本生活便利。

(三)支持社会力量进入养老服务领域。发挥市场在资源配置中的决定性作用，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。

支持社会力量发展养老服务。积极采取“公建民营”、“民办公助”、“购买服务”、“合同外包”等模式将养老服务交由市场和社会组织运营和管理。引导企事业单位、群众团体、社会组织、个人等社会力量，以独资、合资、合作、联营等形式，兴办运营不同规模、不同层次的养老服务设施和机构。鼓励个人举办家庭化、小型化养老机构，就近就便为社区老年人提供集中照护和托养服务。鼓励专业化社会组织、慈善组织、家政和物业等企业和机构，举办规模化、连锁化养老机构，加盟、参与、托管社区居家养老服务。鼓励社会力量兴办500张床位以上的大型养老机构，提高养老服务质量和水平，打造养老特色品牌。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，举办养老服务机构。鼓励民间资本研究开发养老产品，提供养老服务教育培训、研究交流、咨询评估和第三方认证等服务。鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施。

培育发展养老服务社会组织。培育老年产品研发联盟、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，开展行业标准制定、服务质量评估、服务行为监督等事务，推行养老服务业综合标准化试点工作，发挥其在行业自律、监督评估、沟通协调、中介服务等方面的作用。培育发展为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、养老服务提供等，打造具有江西特色的慈善品牌。支持基层群众性自治组织，开展邻里互助、志愿服务，解决周围老年人实际生活困难。加强基层老年协会建设，支持老年群众组织开展自我管理、自我服务和参与社会活动。

(四)积极推进“医养融合”发展。将老年人健康医疗服务放在更加重要的位置，通过医疗机构和养老机构、居家养老服务中心和老年人家庭之间的多方式结合，建立资源共享、优势互补的医养结合服务模式，为老年人提供医疗和康复护理服务。

支持医疗机构发展养老服务，有条件的二级以上综合医院应开设老年病科，增加老年病床数量。支持省、市、县现有医院与社会资本合作建设、运营老年护理院。鼓励民间资本兴办“医养一体化”医院，积极发挥民办医院在养老服务中的作用。支持基层医疗机构在结构和功能调整中，合理利用医疗资源举办护理院、老年病医院、康复医院。

支持养老机构完善医疗康复功能，支持有条件的养老机构设置康复医院、护理院或设立卫生所、医务室等医疗机构。

建立医疗机构与养老机构协作机制，探索医疗机构向养老机构派驻医生、远程会诊等合作方式。推动医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务。建立居家养老服务中心(站)与社区卫生机构对口联系制度，实施定期巡诊、检查等，并为老年人建立健康档案。

健全医疗保险机制，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)切实加强养老服务队伍建设。各级政府要重视养老服务队伍建设，大力培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等各类人才，壮大养老服务队伍，提升服务水平。

建立政府出资、学校育才的良性互动机制。参照培养师范生的做法，支持高等院校、中等职业学校开设养老服务专业和课程，培育养老服务专业型人才。依托高校、职业院校和大型养老机构等设立养老护理员培训基地，实施“养老护理员素质提升工程”，到2020年，培训1万名以上养老护理员。推进养老服务人员职业化、专业化。

大力发展志愿者队伍。以“建制度、进社区、做帮扶”为重点，以空巢老人为主要对象，构建覆盖全社会的志愿服务体系。在全省城市社区普遍建立志愿服务工作站，机关和企事业单位普遍建立志愿服务组织。积极倡导志愿服务，宣传志愿服务理念、奉献意识和公民意识，使志愿服务成为一种社会风尚和长效机制。

(六)不断提升养老服务信息化水平。加大养老服务信息化网络和平台建设力度，全面提高养老服务效率和水平。

建立全省统一的养老服务信息系统。依托国家养老服务信息系统和我省电子政务外网统一网络平台，建立全省统一的养老服务信息系统，规范收集养老服务行业基础数据，为政府管理决策、公众信息查询提供支持。

建立居家养老服务信息平台。到2020年，每个设区市至少建立一个居家养老服务信息中心，对接老年人服务需求和各类社会主体服务供给，为老年人提供便捷的居家养老服务。社区普遍建立以为老服务热线12349和“一键通”紧急呼叫为主要内容的居家养老呼叫服务网络。有条件的地方，要为高龄老人、低收入失能等老人免费配置“一键通”电子呼叫设备。

完善机构养老服务信息化建设。支持养老机构建立以采集老年人信息、服务缴费、日常管理的信息系统，以紧急呼叫器为载体的联系平台，以摄像头为载体的监控平台，提高服务的便捷化和可及性。

(七)鼓励发展养老服务产业。围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，优先满足老年人的基本服务，不断拓展多样化服务，进一步繁荣老年人消费市场，提高老年人生活质量。具备条件的养老服务业项目列入省服务业重大项目建设予以支持，优先认定省级养老服务业龙头企业。

引导研发和生产企业开发助行助听、康复保健、食品药品、服装服饰等老年用品用具。引导商场、超市、批发市场设立老年用品专柜。引导商业银行、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。利用现代传播技术，建设老年文化传播网络，开办养老服务网站、老年大学，支持老年广播电视栏目，发展老年适读图书报刊、音像制品出版。开展为老年人的法律服务、信息咨询、金融中介、资产评估、投资顾问等中介服务。

发挥江西的山水、温泉及生态优势，发展养老公寓和老年休闲旅游业。依托庐山、井冈山、武功山、庐山西海、仙女湖、陡水湖等山水资源，发展避暑休闲养老；依托温汤、星子、安远、寻乌、安福等温泉资源，发展温泉养生养老；依托婺源、瑶里、上清、漠陂等名镇名村资源，发展田园劳动观光养老；依托梅岭、靖安、武宁、资溪、崇义等地森林资源，发展

生态养老。

二、扶持政策

(八)土地供应政策。各地要制定支持发展养老服务业的土地政策，将各类养老服务设施纳入土地利用总体规划和年度用地计划，确保养老设施建设用地需求。新建 500 张以上床位的养老服务设施项目，按规定程序优先列入省重大项目调度会调度，优先安排省预留新增建设用地计划指标。各地可采取划拨、出让等方式供应养老服务设施用地。非营利性养老机构建设用地，可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。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。

(九)税费优惠政策。全面落实国家支持养老服务业的税费优惠政策，进一步完善支持民间资本投资养老服务业的税费优惠政策。

养老机构提供的养老服务免征营业税。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，符合《财政部、国家税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税〔2014〕13 号)规定的，依规免征企业所得税。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。

非营利性养老机构免收有关行政事业性收费和政府性基金，按最低限减半收取有关经营性服务收费。营利性养老机构减半征收有关行政事业性收费和政府性基金，按最低限收取有关经营性服务收费。养老机构使用水、电、气、有线电视、固定电话、互联网等与居民用户实行同价，有初装费的减半收取。

(十)贷款融资政策。将国家有关促进服务业发展的金融政策落实到养老服务业。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，积极支持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，加大对发展养老服务业的信贷投入。各级政府出资建立的担保机构和担保中心要优先为养老服务机构提供贷款担保服务。商业性担保机构为养老服务机构融资担保，享受省级融资担保风险补偿政策。

(十一)民办养老机构和城乡居家养老服务中心奖补政策。制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施，逐步增加政府购买服务的类别和数量。省财政安排专项资金，对民办养老服务机构、居家养老服务中心(站)的设施建设给予一次性奖补。经依法许可和登记的非营利性养老机构，自建或购买用房兴办 30 张床位以上且运营满 1 年的，按核定床位每张补 2000 元，最高补助 100 万元；对租赁用房且租用期 5 年以上，达到前述条件的，按核定床位数每张补 1000 元，最高补助 50 万元。对按规划和标准新建的城乡社区居家养老服务中心(站)每个补 10-20 万元。各地要建立民办养老机构、居家养老服务中心(站)建设、运营奖补制度。

(十二)“医养融合”政策。医院建设运营养老护理院享受养老机构建设运营的全部政策，从省基建投资中安排资金予以支持。对在养老服务机构内设置的医疗机构，符合基本医疗保险定点医疗机构条件的，纳入基本医疗保险定点医疗机构范围。定点医疗机构应严格执行医疗保险政策和医疗保险协议管理规定，严格做到合理查检、合理用药和合理治疗。社会保障部门要完善医保参保、报销制度，积极为异地养老的老年人办理医疗保险异地安置手续，创造条件通过全省异地就医平台实现刷卡即时结算。公立医疗卫生机构为民办养老机构的“五保”老人和“三无”老人开展巡诊，巡诊的医疗费、劳务费、交通费等费用由当地政府给予补贴。

(十三)就业用工政策。对与本省养老机构(包括居家养老服务组织及养老服务专业公司)签订 1 年以上劳动合同，并从事养老护理工作、依法缴纳社会保险费的就业困难群体，可按国家规定享受社会保险补贴。加强养老服务人员培训，符合条件的人员享受有关培训补贴政策。凡经培训考试合格并初次通过职业技能鉴定取得职业资格证书或专项职业能力证书的人员，按规定享受一次性职业技能鉴定补贴。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。鼓励有条件的地区探索实行养老护理员特殊岗位补贴制度，建立支持大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作，支持农村转移劳动力、城镇就业困难人员到养老机构和社区养老公益性岗位开展工作的制度。

(十四)老年人福利政策。加大社会救助力度，提高政府供养水平，建立城镇“三无”、农村“五保”、城乡低保对象和重点优抚对象供养(抚恤)标准自然增长机制。提高老年福利水平，全省普遍建立80岁以上高龄老人津贴制度。加快建立养老服务评估机制，建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，采取政府购买服务方式，对符合条件的老年人接受机构养老服务或居家养老服务给予补贴。完善养老制度，提高自身供养能力。农村可以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。根据国家统一政策研究制定城镇职工和城乡居民养老保险制度转移衔接实施办法。开展老年人住房反向抵押养老保险产品试点。

(十五)风险防范政策。坚持政府支持、机构投保、保险公司运作的原则，鼓励支持养老机构投保综合责任保险，保险机构承保综合责任保险，通过全省统保、行业互保的办法，降低养老机构运营风险。在养老机构、居家养老服务中心(站)建立律师指导机制，依法防范和处理权益纠纷。

三、组织领导

(十六)全面深化改革。设立养老服务业综合改革试验区。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，简化手续、规范程序、公开信息，行政许可和登记机关要核定其经营和活动范围，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。企业投资养老服务业项目一律实行备案制。探索政府以土地使用权作价入股、采取混合所有制等形式推进养老服务业的发展。深化养老服务基础设施建设投融资改革，推进以“建设—运营—移交”模式建设养老服务基础设施。鼓励各地在城乡之间、养老机构之间、跨地区之间建立养老服务协作与对口支援机制。

积极开展公办养老机构改制试点。公办养老机构特别是新建机构应当大力推行公建民营，有条件的地方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。支持乡镇敬老院在满足农村五保对象集中供养需求的前提下向社会开放。

(十七)加强统筹协调。建立民政部门牵头的工作协调机制，整合各方养老服务资源，统筹推进居家和机构、城镇和乡村、公办和民办养老服务业的发展。发改、财政、人社、税务、住建、质检、商务、金融、工商、国土、教育、卫生计生、食品药品监督、公安等部门要各司其职，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

(十八)注重规划引领。省级编制养老服务基础设施建设专项规划、设立养老服务基础设施建设专项资金，全面推进养老机构和居家养老服务中心(站)建设。以规划和专项资金引领福利彩票公益金、社会资金、银行信贷和各级财政资金加大对养老服务基础设施建设的投入力度，形成多元化的投入机制。各级留成使用的福利彩票公益金要将50%以上的资金用于支持发展养老服务业，并随着老年人口的增加逐步提高投入比例。

(十九)规范监督管理。研究起草保障老年人权益的地方法规。建立健全营利性、非营利性养老机构分类管理制度，加强对非营利性养老机构的财务监管。健全养老服务的准入、退出、监管制度，指导养老机构完善管理规范、开展星级评定、改善服务质量。加强养老服务设施的规划、建设、运营管理，严格禁止挤占养老服务设施建设规划用地，严格禁止养老服务设施挪作它用，严格禁止养老服务设施建设用地改变用途开发房地产。价格主管部门要探索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。其他各有关部门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理，切实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。

(二十)加强督促检查。建立完善养老服务业统计制度，加强工作绩效考核，确保责任到

位、任务落实。各地要结合实际，制定实施意见，切实抓好落实。省政府有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。(二十一)营造良好氛围。广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老的传统美德和养老服务先进典型，支持社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。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，形成政府、市场、社会、家庭和老年人共同参与、各尽其能的发展格局。营造安全、便利、诚信的老年消费环境，引导老年人树立健康的养老观念、社会化养老服务的消费理念，构建具有江西特色的现代养老文化。

2014年5月9日