

# 商务部关于推动养老服务产业发展的指导意见

商服贸函[2014]899号

各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团商务主管部门：

当前，我国已经进入人口老龄化快速发展阶段。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。商务部门在养老服务产业化发展中有义不容辞的责任，要在健全家政服务体系建设的基础上，加快推动居家养老、社区养老和集中养老的发展，探索以市场化方式发展养老服务产业的新途径、新模式。为全面贯彻落实党的十八届三中全会精神和《国务院关于发展养老服务业的若干意见》（国发[2013]35号文），充分发挥社会力量的主体作用，扩大养老服务产业规模，推动养老服务产业化发展，现提出以下意见：

## 一、工作目标

通过推动养老服务产业发展，建成功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务产业化发展模式，形成各具特色的典型经验、先进做法和可持续、可复制的政策措施及体制机制创新成果。探索多元化发展的居家养老服务体系，努力使城市居家养老服务网络实现全覆盖，服务设施不断充实，服务内容和形式不断丰富，服务队伍不断扩大；建设运作规范的社区日间照料中心、老年人活动中心以及农村养老服务综合设施和站点；培育一批带动力强的龙头企业、富有创新活力的中

小企业，竞争力强、经济社会效益显著的服务机构和产业集聚群以及知名养老服务品牌等，为养老服务产业中长期发展奠定基础 and 积累经验。

## 二、工作任务

### （一）加快推动居家养老服务的多元化发展。

依托非政府组织、社区组织、企业和社区医院等多种供给主体，建立健全省、市、县、乡镇（街道）、村（社区）等不同层次的居家养老服务网络，满足多层次的居家养老服务需求。鼓励社会中介组织、家政服务企业等社会力量参与居家养老服务，提供日常生活、医疗保健、精神生活、法律咨询等养老服务需求。重点支持有实力且运作规范的家政服务企业承担居家养老服务任务，为有需求的老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务，完善居家养老服务体系。

### （二）加快推动社区养老服务的便利化发展。

依托社区综合服务设施，整合社区服务资源，按照有关标准建设老年人日间照料中心、老年人活动中心等社区养老服务设施。创建一批服务设施完善、信息网络健全、管理服务规范的养老服务示范社区。努力使符合标准的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，90%的乡镇和60%以上的农村社区建设包括居家养老服务在内的社区综合服务设施和站点。鼓励家政服务企业参与社区养老服务体系建设，丰富养老服务内容，拓展养老服务项目，增强社区养老服务功能，提供便捷的养老服务。

### （三）加快推动集中养老服务的特色化发展。

鼓励各类市场主体针对养老服务需求，通过市场化运作方式，参与集中养老服务体系建设。制订城市总体规划、控制性详细规划时，要分区分级规划设置养老服务设施。鼓励扶持民办养老服务机构发展，全面推进养老机构向社会延伸服务，形成理疗、美食、休闲、娱乐、健身等各具特色的集中养老服务模式，探索景区养老、生态养老、田园养老等集聚式养老发展模式。

#### （四）加快推动养老服务的信息化发展。

依托已建的家政服务网络中心等现有信息服务资源，建立统一的养老服务信息平台。全面调查老年人基本现状和养老服务需求，规范收集养老服务行业基础数据；按照“分类建档、分层服务”的原则，为每位老年人建立个人服务需求档案；提供养老服务信息咨询服务，对接老年人服务需求和各类社会主体服务供给；有条件的地方，要为一高龄老人、低收入失能老人免费配置电子呼叫设备；完善紧急呼叫监控服务设施，提高服务的便捷化和可及性；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；鼓励养老服务企业加强信息管理系统建设，提升养老服务能力。

#### （五）加快推动养老服务的融合发展。

一是推动居家养老与社区养老的融合。充分发挥社区一对多的优势，鼓励个人利用家庭资源在社区开展助老服务，倡导邻里相助和结对帮扶。推动社区养老服务进家庭，探索建立健康老人参与社区志愿互助服务的工作机制，逐步形成居家养老为基础，社区养老为补充的融合发展模式。二是推动居家养老服务、社区养老服务与集中养老服

务的融合。发挥居家养老、社区养老和集中养老的各自优势，取长补短，开展互利合作，逐步实现居家养老、社区养老和集中养老在服务对象、服务信息、服务人员、服务标准和服务管理等方面的共享。三是推动养老服务与医疗卫生的融合。推进医养结合，构建居家养老与医疗相互融合的服务模式；鼓励有条件的医疗机构为患有严重疾病的老年人提供上门服务；支持有条件的综合医院派出医护人员走进社区，普及专业性知识；引导养老服务机构和医疗服务机构合作，开展养老服务人员培训，提高老年人健康管理服务水平；建立养老服务机构与医疗、保健机构长期稳定的契约合作关系，通过调整卫生资源配置，利用技术设备，为老年人提供日常医疗保健和咨询服务。四是推动养老服务与关联行业的融合。鼓励住宿、餐饮、居民生活服务、批发、零售等行业针对老年人的特殊需求，及时提供有效的服务；支持生产企业针对老年人的需求，研发、生产老年人的适用产品。

### 三、工作重点

#### （六）培育龙头企业。

加快培育运作规范的养老服务企业，增强养老服务保障和调控市场的力量，打造一批养老服务品牌。鼓励养老服务企业提高专业化、产业化程度，形成一批有影响力的大型养老服务企业集团。支持养老服务企业利用现代科技手段和信息技术，提升养老服务业发展水平，增强可持续发展能力。鼓励大型养老服务企业建立服务人员供应保障基地，增强其人员保障能力。支持大型养老服务企业建立从业人员信用档案，完善企业信息采集、利用、查询、披露制度。推动大型养老

服务企业发展连锁经营，支持其开展质量管理体系认证，开展商标、专利注册和保护工作。支持养老服务企业上市融资，增强其可持续发展能力。

#### （七）丰富服务内容。

鼓励家政服务企业积极承担居家养老、社区养老和集中养老服务，推动家庭自主养老、完善居家和社区养老、充分利用机构养老、鼓励社会志愿参与养老、倡导社区内互助养老，形成以家政服务企业为主体、其他社会力量广泛参与、政府协助的养老服务体系。一是保障日常生活服务。为居住在家中的老年人提供日常生活照料、购物、家政、家庭理财等服务。二是提供医疗保健服务。为老年人提供疾病防治、康复护理、心理卫生、健康教育、应急救助、体育健身等服务。三是丰富精神生活服务。为老年人提供精神抚慰、知识讲座、学习培训、娱乐活动等服务。四是开展法律咨询服务。为老年人提供法律咨询、法律援助、司法维权等服务。五是开发养老服务产品和拓展服务形式。加强与实力强、品牌优、信誉好的企业合作，为老年人提供功能多、效果好、价格优的老年用食品、老年用品、医疗保健产品等；鼓励开发适合老年人居住的休闲养老公寓、保健项目和老年生活设施，引导金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品，探索老年人住房反向抵押养老保险制度；引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，切实为老年人提供更多更好的服务。

#### （八）创新服务模式。

发挥已建成的家政服务网络中心作用，开通养老服务专线，为老

年人提供标准化、专业化、亲情化服务，推动养老服务信息化发展。

一是开展订单服务。根据订单信息和老年人消费需求，社区居家养老服务点或委托区域内其他企业派服务人员上门提供日常生活照料服务，满足老年人多元化、专业化和个性化需求。二是发展网络服务。探索面向居家养老服务机构的远程医疗保健、养老护理等服务。建设综合性的养老服务信息平台，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。三是开发日托服务。根据老年人需求和服务网点实际，采取“朝至夕归”养老或全日托养老模式，提供生活照料、餐饮服务、心理咨询、心理健康、医疗保健、文化娱乐、代订代购、网络购物等服务项目。

#### （九）强化服务质量。

从硬件设施、服务标准、服务功能、软件系统、互联互通等方面制订网点建设标准和从业人员服务标准，加大标准的宣传贯彻力度。研究制订居家养老服务培训大纲，选定培训教材，完善培训流程，加强培训管理，培养合格的养老服务人员。要加强管理人员培训，提高企业管理水平。坚持培训与职业技能鉴定工作相结合，鼓励和支持服务人员参加国家职业技能鉴定考试，切实提高从业人员技术水平。建立养老服务对象和企业、从业人员的评估指标体系，形成科学合理的评价标准。利用信息系统进行跟踪回访，加强对企业和从业人员服务质量的监管和考核力度。

### 四、工作要求

#### （十）加强组织领导。

要高度重视养老服务产业发展，加强此项工作的组织领导，积极协调财政、发展改革、民政、规划、城建、人力资源、工商、税务、妇联等部门，完善政策措施，创新工作方式，合力推动养老服务产业化发展。

#### （十一）制订规划和方案。

加快制订养老服务产业发展规划，内容主要包括发展目标、主要任务、工作重点、实施步骤、保障措施等。工作方案主要包括工作目标、工作任务、工作重点、实施计划、工作进度、保障措施、效果评估等。

#### （十二）配套相关政策。

一是完善税费政策。全面落实国家关于发展家庭服务业、养老服务业等相关的税费扶持政策，根据建设中发现的新情况，及时研究制订推进养老产业化发展的政策措施，努力构建良好的政策环境。二是保障项目用地。优先保障养老重点项目用地，制订和落实用地优惠政策。探索以土地作价入股、土地租赁等形式支持养老服务体系建设。对于政府投资建设的不以盈利为目的、具有公益性质的居家养老服务网点和家政服务网络中心，可按作价出资方式办理用地手续，但禁止改变用途和性质。三是加强金融支持。加大养老服务体系建设的贷款投入力度，加强对居家养老服务企业和养老服务产品供应链上下游企业的信贷支持。鼓励金融机构针对养老服务企业特点开展动产、网点经营权、租赁权等质押融资以及小额贷款保证保险，支持融资担保公司提供融资担保服务，提高对中小养老服务企业的融资担保能力。四

是加大保险补贴。加快研究制订促进员工制养老服务企业快速发展的保险补贴政策措施，促进企业向员工制企业发展。鼓励商业保险机构开发养老服务保险产品，推行养老服务机构职业责任险、人生意外险等险种，防范和化解风险。五是加强收费管理。对养老服务企业收取服务费，要实施收费公示制度，每年至少公示一次养老服务价格。发挥养老基金作用，鼓励居家养老服务企业对低收入、家庭困难的老年人提供基本居家养老免费服务。

#### （十三）开展绩效评估。

要及时开展工作评估，总结工作中存在的问题、采取的主要措施、工作的实施效果、推动养老服务产业发展的不同模式。要按照绩效评估的要求，加强跟踪管理，开展年度绩效评估，并于第二年1月底前将上年工作的绩效评估报告报商务部（服贸司）。

#### （十四）加大宣传力度。

通过新闻媒体和政府公众信息网，大力宣传推进养老服务产业化发展的重要意义和政策措施，宣传先进典型及成功经验，扩大社会影响，调动社会资本积极参与产业发展和老年人消费的积极性，在全社会形成关心、支持发展养老服务行业的良好氛围。

商务部

2014年11月14日