省政府关于加快发展养老服务业完善养老服务体系的实施意见

苏政发〔2014〕39号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）精神，现就推动我省养老服务业加快发展、进一步完善养老服务体系，提出如下实施意见。

一、总体思路和发展目标

（一）总体思路。深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，以不断满足老年人日益增长的养老服务需求为出发点和落脚点，坚持从省情出发，充分发挥政府主导作用，更加注重统筹发展，强化城乡各类困难老年人托底保障工作；充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持深化体制改革、激发社会活力，使社会力量逐步成为养老服务业的发展主体；大力发展各种类型的养老服务和产品，满足多层次、多样化的养老服务需求，进一步健全具有江苏特色的养老服务体系，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、推动经济转型升级的重要力量。

（二）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、信息为辅助，功能完善、服务优良、覆盖城乡的养老服务体系。

——服务网络更加健全。生活照料、医疗护理、精神慰藉和紧急救援等养老服务覆盖城乡所有老年人。符合标准的社区居家养老服务中心覆盖所有城乡社区。养老床位总数达到每千名老年人40张，护理型床位占养老床位总数达到50%以上，养老护理人员岗前培训率达到100%、持证上岗率达到90%以上。养老服务信息管理系统实现省到乡镇（街道）四级互联互通，居家呼叫服务和应急救援服务信息网络实现城乡全覆盖。

——基本服务全面保障。加大对养老服务的投入，统筹城乡、区域养老服务资源，促进基本养老服务均衡发展。以政府为主导，充分发挥社会力量作用，面向所有老年人提供基本养老服务。建立健全经济困难老年人养老服务补贴制度，

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。家庭、个人承担应尽养老责任。

——产业规模显著扩大。推动以老年生活照料、老年产品用品、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年教育、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。全省机构养老、社区和居家生活照料、护理康复及相关养老服务提供80万个以上就业岗位。培育一批带动力强的生产老年人产品和提供养老服务的企业，形成具有一定规模连锁经营的养老服务机构和一批养老服务产业集群，打造一批养老服务知名品牌。

——发展环境不断优化。建立养老服务准入、退出和监管机制，规范行业标准，健全养老服务业法规体系。鼓励企业、社会组织、个人积极参与养老服务运营和管理，广泛开展对外交流合作。全面建立为老志愿服务登记制度，鼓励和吸引更多的社会工作者、社会工作专业人才进入养老服务领域。

——体制机制充满活力。进一步转变政府职能，切实做到服务及时、监管有力。不断加大政策支持和引导力度，激发各类服务主体活力，充分调动企业、社会组织、个人和其他社会力量开展养老服务的积极性。社会力量举办或经营的养老机构床位数占比达到70%以上。

二、提升养老服务能力

（三）全面发展居家养老服务网络。建立以企业和机构为主体、社区为纽带，满足各类老年人服务需求的居家养老服务网络。大力推进城乡社区居家养老服务中心建设，做到有人员、有场地、有经费、有具体服务项目。培育发展居家养老服务企业和机构，上门为行动不便的居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。引入社会组织或家政、餐饮等企业，兴办或运营虚拟养老院、城市小型托老所、老年助餐点、社区日间照料中心、老年活动中心等，为老年人提供价格合理的多样化服务和产品。到2015年，城市社区居家养老服务实现全覆盖，70%的农村社区能开展居家养老服务；到2020年，城乡社区居家养老服务实现全覆盖，标准化社区居家养老服务中心建成率分别达到80%、40%，以县（市、区）为单位居家呼叫服务和应急救援服务信息网络全面建成。

（四）着力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，重点为城乡特困老人、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、护理服务。政府举办的养老机构要实用适用，避免铺张豪华。有条件的地区要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或社会组织，完善法人治理结构。积极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。开展服务项目和设施安全标准化建设，不断提高服务水平。

（五）加大对社会办养老机构的扶持力度。引导各类所有制投资主体进入养老服务领域，推动形成一批具有知名品牌和较强竞争力的养老机构。进一步降低准入门槛、简化手续，并在土地保障、规费减免、购买服务等方面给予优惠，引导鼓励社会力量参与养老服务体系建设。各地要研究制定鼓励护理型床位建设的政策措施，统一公办和其他所有制性质、以护理型床位为主的养老机构补助标准，从 2014 年起，对符合条件的以自建产权用房举办的养老机构，每张护理型床位给予不低于 1 万元的一次性建设补助；对符合条件的以租赁用房举办且租期 5 年以上的养老机构，每张护理型床位给予不低于 5000 元的一次性改造补助。鼓励各地采取发放日常运营补贴等方式，支持社会办和公建民营的养老机构提高服务质量。鼓励国外、境外企业和个人在我省设立外资养老服务机构，在政策优惠方面享有同等待遇。

（六）加快农村养老服务业发展。按照城乡一体化要求，统筹推进农村养老服务业发展。各地要充分利用农村闲置的学校、村“两委”用房、医院用房，以及民房等资源，按照村办养老院、家办托老所等形式，推进农村“老年关爱之家”建设。完善农村五保供养服务机构托底功能，在确保五保供养对象生活的前提下，拓展社会寄养、日托照料等多种功能，逐步向区域性养老服务中心转型。积极稳妥地推进农村五保供养机构改革，通过公建民营等方式，转给社会组织、企业或有能力的个人运营。对接收安置五保供养对象的养老机构，政府按规定标准转入生活、医疗、照料等费用。要充分发挥村民自治功能和老年协会作用，督促家庭成员承担赡养责任。组织开展邻里互助、志愿服务，切实解决农村老年人的实际生活困难。

（七）全面推进医疗卫生与养老服务融合发展。积极构建养老、医护、康复、临终关怀服务相互衔接的服务模式，实现老年人在养老机构和医疗卫生机构之间的卫生健康服务便捷对接。卫生行政管理部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构。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，相关部门可将其纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。支持医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。城乡社区居家养老服务中心应与基层医疗卫生服务机构加强合作，逐步实现资源共享。二级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，满足老年人医疗和康复需求。基层医疗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，广泛开展健康查体、保健咨询、上门巡视等服务。鼓励医院将闲置资源改造成康复医疗机构或增加老年病科床位，鼓励部分非建制乡镇卫生院积极开展养老服务。省民政部门要联合卫生、财政、人力资源社会保障等部门，研究出台鼓励和支持护理院（护理型养老机构）发展的具体措施。各类养老服务机构都要配备康复设备。政府为经济困难的失能半失能老人配备康复辅助器具，为家庭无障碍设施改造提供资助。到 2020 年，50%的城市社区和有条件的农村社区要设立适合老年人的康复场所。

（八）切实提高养老服务信息化水平。充分利用信息手段和互联网技术，整合人口管理系统等信息资源，建立省、市、县（市、区）和街道（乡镇）互通互联的养老服务信息管理系统。以“智慧社区”建设为依托，利用现代互联网、物联网技术，创新社区居家养老服务模式，发展老年电子商务，建设基层养老信息服务平台，开发老年家庭医疗监测和传感系统，为老年人提供居家生活、医疗保健、代购代缴、紧急救助等方面的服务。

三、完善养老服务制度

（九）健全养老服务监管制度。新建养老机构要按照《养老机构设立许可办法》，提交建设、消防、卫生防疫等有关部门的验收报告或审查意见书及其他必备材料；符合条件的，应及时予以办理相关手续。民政部门要完善准入、监管和退出机制，加强对养老机构的日常管理，要联合公安、卫生、人力资源社会保障和工商等部门，定期对各类养老服务机构进行检查。价格主管部门对养老服务进行价格监督和指导，除由政府主办且经营的养老机构实行政府定价和政府指导价

外，其余的实行市场定价。统计部门要建立完善养老服务业统计制度。相关部门要建立健全养老服务发展评价与监测指标体系。

（十）建立养老服务调查评估制度。以县（市、区）为单位，建立养老服务调查评估制度，采取政府购买服务的方式，鼓励专业机构对养老服务需求进行调查，鼓励社会组织和养老机构开展养老服务评估。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等。各地要完善评估指标体系，严格评估流程，综合利用评估结果，加强对评估工作的监督。到 2015 年，全面建立科学合理、运转高效的长效评估机制，实现养老服务评估科学化、常态化和专业化。

（十一）建立和完善养老服务补贴制度。从 2014 年起，各地要建立政府购买养老服务制度，采用发放服务券等形式，为城乡低保对象等经济困难的失能、高龄等老年人入住养老机构、接受社区居家养老服务提供无偿或低收费的供养、护理服务。根据老年人或其家庭意愿到养老服务机构接受服务的，其养老服务补贴支付给相应的机构；居家接受服务的，其养老服务补贴支付给提供服务的企业、组织和个人。有条件的地区，可将养老服务补贴范围扩大到重点优抚对象和中低收入家庭中的失能半失能老人以及空巢、高龄老人。

（十二）建立老年人政策性保险制度。鼓励各地按照机构投保、保险公司运作、政府支持的原则，建立养老机构综合责任保险和老年人意外伤害保险制度。鼓励老年人投保健康保险、意外伤害保险等人身保险。对符合条件的养老机构投保养老机构综合责任险，以及 70 周岁以上的经济困难老年人投保老年人意外伤害险，有条件的地区要给予一定补贴。支持各地探索建立老年护理保险制度，增强老年人接受护理照料的支付能力。

（十三）完善老年人精神关爱制度。各地要积极开展“老年精神关爱行动”，重点实施“温暖空巢”“心灵茶吧”“舞动夕阳”“校园争辉”等老年精神关爱项目。建立老年人精神关爱服务组织，加强老年人生活和思想交流，开展心理讲座和培训，提供专业心理咨询、辅导和康复服务。到 2020 年，市、县（市、区）人民政府重点支持建设 1 至 2 所老年大学，强化老年教育，满足老年人的学习需要。

（十四）建立专业技术人员激励制度。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、注册考核制度。社会办养老机构和养老服务企业在技术职称评定、继续教育、职业技能培训等方面与公办养老机构享受同等待遇。各地可根据职称、从业年限等因素，对从事养老服务业的专业技术人员给予一定补助，具体标准由各地制定。建立社会工作人才引入机制，在养老服务业中设置社会工作岗位。开展老年人长期照护者关爱行动，为社区和家庭中的长期照护者提供短期休整和疗养服务。市、县（市、区）人力资源社会保障部门和民政部门要加强协调配合，适时发布养老护理员工资指导价位，积极推动养老服务机构依法开展工资集体协商，加强对养老服务机构工资支付情况的监督检查，努力提高养老护理员的工资水平。

（十五）完善养老服务教育培训制度。引导和整合高等院校、中等职业学校和职业培训机构的教育资源，加快培养老年服务管理、医疗保健、护理康复、营养调配、心理咨询等专业人才，鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作。依托院校、养老机构和医院建立养老服务实训基地。各地要积极支持引导养老护理员参加养老护理职业技能培训，对取得国家养老护理员技师、高级工、中级工、初级工职业资格证书后，在养老机构护理岗位连续从业 2 年以上的人员，分别给予每人 3000 元、2000 元、1000 元、500 元一次性补贴。

四、发展养老服务产业

（十六）壮大养老服务产业规模。将养老服务业作为省政府《现代服务业“十百千”行动计划》的一项重要内容，按照市场化、品牌化、项目化方式，通过推进一批养老服务业重大项目、培育一批服务业集聚区和创新企业，全力推动养老服务业规模壮大、水平提升。对列入省现代服务业“十百千”行动计划的养老服务业重点项目，符合条件的由省级现代服务业发展专项引导资金给予支持。各地要引导养老服务企业和机构在优先满足老年人基本服务需求的基础上，积极开展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、教育培训、金融理财、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律援助等服务。支持企业开展老年用品用具和服务产品的研发设计，将其纳入省扶持行业目录，制定引导和扶持发展的信贷、投资等政策。加强残障老年人专业化服务。

（十七）推动养老服务业集聚区和特色产业基地建设。按照集中、集聚、集约发展的要求，合理规划布局养老服务业集聚区和养老服务特色产业基地。培育打造一批主导产业突出、产业链条完整、服务功能完善的养老服务业园区，符合条件的命名为省级现代服务业集聚区，享受省级现代服务业集聚区相关政策支持。着力培育老年产业集群，扶持连锁经营并具有一定规模的品牌养老机构，探索建设一批县（市、区）级老年服务产业园区及乡镇（街道）老年服务街区。支持有条件的地区建立老年生活用品用具和服务产品特色产业制造基地。

（十八）引导养老服务业企业创新发展。对采用先进技术、创新能力强的养老服务业企业，支持其创建“现代服务业创新示范企业”。被评为省级“现代服务业创新示范企业”的，由省级现代服务业发展专项引导资金给予100万元一次性奖励。优先支持养老服务业企业品牌和标准化建设，对列入国家和省服务业标准化计划的项目，省级现代服务业发展专项引导资金给予20万元一次性奖励，对获得驰名商标的养老服务业企业给予100万元一次性奖励。支持养老服务业企业参加“服务业创新团队项目”和“服务业科技企业家”评选，并给予适当政策倾斜。

五、强化保障措施

（十九）编制养老服务业规划。将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划，省政府编制实施养老服务业发展规划（2014—2020年），各市、县（市）人民政府要根据省级规划和本地实际编制养老服务业发展规划和养老服务设施专项规划，并纳入城乡规划。

（二十）保障养老服务设施建设用地。各市、县（市、区）人民政府要将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，合理安排用地需求。按照到2015年、2020年养老床位占老年人口总数30‰、40‰的目标，预留养老服务设施建设用地。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0.2平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。社会力量举办的非营利性养老机构与政府举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土地或者农民集体所有的土地。对营利性养老服务机构建设用地，按照国家对经营性用地的规定，依法办理有关用地手续，优先保障供应。对社会力量提供的床位数在200张、500张和1000张以上的养老服务，

其投资项目可分别列入县、设区市和省级服务业重点项目，优先给予用地保障。鼓励利用闲置的厂房、仓储用房、学校、办公楼等存量房产和土地兴办养老服务机构，支持农村使用村级建设留用地兴办养老服务机构。严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发。

（二十一）加强基层养老服务设施建设。社区居家养老服务设施建设应纳入城乡社区配套用房建设范围，新建住宅小区按每百户 20 至 30 平方米配套建设社区居家养老服务用房，已建成的住宅区要按每百户 15 至 20 平方米的标准调剂解决。鼓励城乡社区把布局调整后的公共资源改造或建设成社区居家养老服务中心。凡老城区和已建成的住宅区无养老服务设施或现有设施未达到标准的，要在 2015 年前通过购买、置换、租赁等方式，按标准建成。城乡规划确定的社区居家养老服务设施用地，非经法定程序不得改变用途。

（二十二）加大财政金融支持力度。各级财政要不断加大对养老服务业的投入，积极支持引导养老服务业健康快速发展。省财政要整合社会养老服务体系建设有关专项资金，改进资金分配方式，充分发挥资金使用效益，根据完成省政府确定的目标任务情况和经济社会发展水平，对各地进行奖补。各地要增加福利彩票公益金的投入，落实中央关于福利彩票公益金 50%以上用于养老服务的规定，体育彩票公益金要为本地区老年人配备健身器材。要通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保和风险补偿等办法，让更多信贷资金和社会资金投向养老服务业。积极争取国债投资等资金，支持发展养老服务项目。各金融机构要加大对养老服务机构的信贷支持，优先安排贷款资金，拓宽信贷抵押担保物范围，合理确定贷款期限，适当给予利率优惠。创新养老服务信贷产品，支持非营利性养老服务机构资产抵押贷款和优质企业信用贷款。支持养老服务企业上市融资。鼓励慈善捐赠资金投向养老服务设施建设。

（二十三）落实税费优惠政策。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。非营利性养老机构符合免税条件的收入免征企业所得税。对企业事业单位、社会团体和个人通过非营利性社会团体及政府部门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，对养老机构提供养老服务适当减免行政事业性收费，养老机构用水、用电、用气、用热按居民生活类价格执行。养老机构安装电话、有线（数字）电视、宽带互联网免收一次性接入费，有线（数字）电视基本收视维护费按当地居民用户终端收费标准减半收取，有条件的地区应当加大优惠力度。

（二十四）支持社会力量参与养老服务。支持企业、社会组织、个人参与管理运营养老机构和社区养老服务，开展养老教育培训、咨询评估、标准制定、质量监督及第三方认证等服务。鼓励保险机构以商业化运作模式参与养老服务机构和养老社区建设。鼓励社会力量捐资设立养老服务类非公募基金会。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。倡导机关干部和企业事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿活动。支持基层群众自治组织开展居家养老互助服务。支持老年群众组织开展自我管理、自我服务和服务社会活动。弘扬敬老、养老、助老优良传统，支持窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。

各地、各有关部门要根据本意见精神，结合实际抓紧制定具体实施方案或实施细则。

江苏省人民政府

2014 年 4 月 2 日