

枣庄市人民政府文件

枣政发〔2014〕13号

枣庄市人民政府 关于加快发展养老服务业的意见

各区（市）人民政府，枣庄高新区管委会，市政府各部门单位，各大企业：

为进一步推进全市养老服务业发展，根据《山东省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（鲁政发〔2014〕11号），结合我市实际，现就加快发展养老服务业提出以下意见：

一、总体思路与发展目标

（一）总体思路。围绕不断满足老年人日益增长的养老服务需求，按照政府引领、社会主办、市场运作的原则，完善政策体系，创新体制机制，营造开放统一、平等参与、竞争有序、充

满活力的发展环境，大力推动养老方式多样化、投资主体多元化、运营机制市场化、服务对象公众化、服务队伍专业化，使养老服务业成为保障和改善民生、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，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，基本实现老年人老有所养。生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等基本养老服务覆盖所有居家老年人；符合标准的日间照料中心、敬老院等养老服务设施覆盖所有城市社区和镇街，60%以上农村建立农村幸福院等互助式养老服务设施；每千名老年人拥有养老床位数40张以上，护理型床位占养老床位总数的30%以上。社会力量成为发展养老服务业的主体，产业规模显著扩大，从业人员显著增加，提供约4.5万个就业岗位，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升。基本形成政策健全、机制完善、标准规范、平等参与、竞争有序的养老服务业市场环境。

二、统筹发展规划

（一）强化规划引领作用。将养老服务业纳入国民经济和社会发展规划，列入服务业重点发展领域，制定和组织实施与经济社会发展水平、人口老龄化水平相适应的专项规划，统筹资源、合理布局、保障基本、突出特色，推动养老服务与旅游、

医疗、家政、保险、教育、健身等相关领域融合发展。

（二）建立健全养老服务体系。履行政府托底保障职责，完善基本养老、基本医疗保障制度，逐步提高养老金待遇和医疗保障水平。经济困难老年人参加医疗保险所需个人缴纳部分，按医疗救助相关规定办理。办好社会福利院、敬老院等保障性养老机构，对城市“三无”（无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人或其赡养人和扶养人确无赡养扶养能力）、农村五保老年人，实行政府供养。建立生活长期不能自理经济困难老年人护理补贴和困难老年人养老服务补贴制度。提高老年人优待水平，适时提高80岁以上高龄老人津贴标准。依托基层医疗机构和老年护理机构，以解决失去生活自理能力的老年人护理为重点，探索建立职工长期护理保险制。健全完善居家、社区、机构相结合的社会养老服务体系。建立以养老服务企业和组织为主体、信息化为纽带，覆盖城乡、高效便捷的居家养老服务网络，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等便捷服务。加快社区老年人日间照料中心、农村幸福院、老年助餐点等养老设施建设，提升社区综合养老服务功能。支持以独资、合资、合作等方式举办、运营养老机构，不断满足老年人多样化养老服务需求。

（三）规划完善养老服务设施。科学编制养老服务设施建设专项规划，并纳入城乡总体规划，合理确定养老服务设施布

局和规模。在制定城市总体规划、控制性详细规划时，要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。市级建设1处综合性、示范性养老服务设施，每个区（市）建设1处以收养失能、半失能老年人为主的养老服务设施。支持利用闲置企业厂房、商业设施、办公场所等改建养老机构。要根据当地老年人口数量和养老需求，建设不同档次、满足不同层次养老需求的养老服务设施。新建居住小区按每百户不少于20平方米的标准配套建设社区居家养老服务用房，已建成的住宅小区按每百户不少于15平方米的标准调剂解决。社区人口规模在1—1.5万人、1.5—3万人、3—5万人的，应分别配套建设面积不少于750平方米、1085平方米、1600平方米的社区老年人日间照料中心。以上设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，不得挪作他用。老旧居住区没有养老服务设施或现有设施达不到建设指标要求的，要在2020年年底前通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。加强社区卫生、文化、体育等设施与养老服务设施的功能衔接，提高综合使用效益。支持和引导各类社会主体参与社区养老服务设施建设、运营和管理。农村养老服务设施要纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设。依托行政村和较大自然村，利用闲置校舍、农家大院等，建设原则上占地不少于2亩、建筑面积不少于400平方米、床位不少于20张的农村幸福院。各类具有为老年人服

务功能的设施都要向老年人开放。

（四）保障养老设施建设用地。各级政府要将养老设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划，确需新增用地的，每年安排一定数量的用地指标用于养老服务设施建设。民间资本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。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。养老服务设施因城市建设需要依法拆迁时，优先安排同等面积的建设用地。严禁改变养老设施建设用地用途、容积率等土地使用条件，变相搞房地产开发。

（五）推进医养结合。大力发展养护型、医护型养老机构，提升养老机构的医疗服务功能。各级卫生计生部门要支持有条件的养老单位设置医疗机构，并加强业务培训和指导监督。医疗机构要积极支持养老服务业发展，在养老机构设立派驻机构和服务网点，签订医疗服务合作协议，实现老年人卫生健康服务便捷对接。有条件的医疗机构，可利用医疗资源建设老年护理院、康复院。充分发挥中医药在保健、康复方面的优势，支持中医医疗机构发展中医药老年保健康复服务。医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，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、家庭病床等服务，推进面向养老机构和老年人的远程医疗服务。对养老单位设置的符合医疗保险定点条件的医疗机构，人力资源社会保障部门要优先纳入医疗保险定点范围。

（六）加强养老专业人才和服务队伍建设。将养老专业人才和服务队伍建设纳入全市人才队伍建设及人力资源保障工作重要内容，建设一支养老服务人员、社会工作者、志愿者相结合的养老服务队伍。支持高等院校和中等职业学校、技工院校增设养老服务和管理专业，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等专业人才，扩大养老服务专业人才的培养规模。依托职业院校和大型养老机构建立养老服务培训基地，采取政府补贴、分级培训的方式，加强对初、中级养老护理员的技能培训。市、区（市）对失能老年人家庭成员实施免费或低偿培训。引导养老机构依法建立完善内部管理规章制度，切实保障从业人员劳动报酬、休息休假和社会保障等权益落实。发挥政府宏观指导作用，推进养老服务业通过民主程序研究制定行业最低工资标准。养老用人单位要依法与服务人员签订劳动合同，为其缴纳社会保险费用。建立健全民主管理机制，推动养老机构依法建立工会和行业协会，建立行业性工资集体协商制度。建立工资正常增长机制，不断提高养老服务从业人员工资水平。核定公办事业养老机构绩效工资总量时，应予以适

当倾斜，并给予必要的财政支持。养老机构应依法保障从业人员享有同工同酬的权利，同类岗位从业人员要实行相同的劳动报酬分配办法，无同类岗位劳动者的可参照当地人力资源市场工资指导价位确定工资水平，实现同工同酬。完善养老服务从业人员职业资格证书制度，推动养老服务从业人员工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩。积极培育发展为老志愿服务组织，建立为老志愿服务登记和养老服务储蓄制度，推广供需有效对接的“菜单式”志愿服务。

三、创新发展机制

（一）大力支持社会力量参与。营利性与非营利性养老机构建设、运营，享受同等的财政补助政策。允许非营利性养老机构提取一定比例的年度盈余收益，用于奖励投资者。除国家有明确规定外，涉老组织、机构审批及立项、环保、建设、卫生等手续办理一律下放到区（市），养老机构固定资产项目立项一律实行备案制。推行并联审批，必要时可由政务服务中心集中会审会签，提高审批效率。将营利性养老服务列入工商部门登记范围。连锁经营的养老服务企业，可由企业总部统一办理企业登记手续。

（二）推进公办养老机构改革。按照管办分离的要求，在确保国有资产不流失、养老用途不改变、服务水平不降低的前提下，推动专门面向社会经营的公办养老机构积极稳妥地转制

为企业。尚未改制和新建的，要通过公开招投标的方式，积极推行公建民营。鼓励民间资本通过参资入股、收购、委托管理等方式管理运营公办养老机构。

（三）完善养老服务定价机制。切实发挥市场在养老服务业发展中的调节作用，由养老机构根据市场需求自主制定价格。政府通过规范市场价格行为，促进各类养老机构公平竞争、有序发展。

（四）推进政府购买养老服务。对应由政府供养的困难老年人和政府向其他特殊困难老年人提供的养老服务，鼓励向社会购买。

（五）加快养老服务信息化建设。依托规模较大的信息技术公司、信息服务平台、养老机构和社区服务中心，建设居家养老服务信息网络和服务平台，为老年人提供便捷高效的服务。

（六）健全养老服务金融产品。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，支持发展养老机构责任保险、老年人意外伤害保险、长期医疗护理保险、养老保险等，提升个人养老保障能力，降低养老机构经营风险。积极争取通过补贴保险费等政策，鼓励和引导养老机构自愿参加责任保险，有效化解运营风险。鼓励和支持政府主导，政府、企业和个人共同负担，为经济困难老年人、失能老年人统一提供人身意外伤害保险、长期医疗护

理保险等综合保险，为老年人提供更加全面的养老服务保障。

四、转变发展方式

（一）积极培育养老服务市场主体。鼓励支持各类投资主体参与养老服务业发展。积极培育专业居家养老服务企业和机构，整合利用社会服务资源，支持其连片辐射、连锁经营、统一管理、打造品牌，开展居家养老服务。鼓励社会力量举办规模化、连锁化养老机构，个人举办家庭化、小型化养老机构。加大对外开放力度，吸引境内外投资者以独资、合资、合作等方式举办、运营养老机构。外商投资的养老机构和国内养老机构享受同等的优惠扶持政策。积极为外商投资养老机构创造条件、提供支持和服务，引进国际先进适用的养老服务管理经验、技术和人才。加强市内养老机构的国际合作和交流，积极组织养老管理和从业人员赴境外先进国家和地区进行学习、培训和工作实践。

（二）积极开发老年产品用品。以企业为主体，产学研相结合，加强养老产业新技术、新产品的研发应用，加强技术集成和服务模式创新。加快研发适合老年人的助行器具、视听辅助、起居辅助、营养保健、服装饰品、康复护理器械等用品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。加强老年产品用品市场监管，健全标准规范，依法打击侵害老年人合法权益的市场行为。引导相关行业积极拓展老年文化娱乐、体育

健身、休闲旅游、老年教育、健康养生、精神慰藉、异地养老等服务。支持老年宜居住宅和代际亲情住宅建设。

（三）积极壮大养老产业集群。编制养老产业发展指导目录，支持养老服务中小企业加快发展、龙头企业做大做强，不断提高科技创新能力。培育养老知名品牌，形成一批产业链长、覆盖领域广的养老产业集群。鼓励区（市）充分利用资源优势，规划建设休闲养生、特色医疗、文化教育养老基地。推动养老服务企业集聚发展，打造集老年产品研发、检测、生产、物流配送、电子商务、展览展销等一体化的养老服务产业园区。

（四）积极拓宽投融资渠道。金融机构要创新金融产品、服务方式和抵押担保方式，强化同业合作，统筹各类金融资源支持养老服务业发展。融资性担保机构为养老机构提供融资担保，应享受省级融资担保风险补偿政策补贴。政府出资建立的融资性担保机构要优先为养老机构提供贷款担保服务。支持保险资金投资建设养老服务社区，探索开展老年人住房反向抵押养老保险试点。鼓励采取股份制、股份合作制等形式，探索以“建设—运营—移交”模式建设养老服务设施。鼓励养老服务企业上市融资，增强自身“造血”功能。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。支持慈善公益组织参与养老服务业，鼓励冠名捐建养老机构，引导捐资设立养老服务类非公募基金会。

五、强化财税支持

(一) 加大财政扶持力度。各级政府都要设立发展养老服务业专项资金，地方留成的福利彩票公益金50%以上要用于支持养老服务业发展，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。鼓励采取PPP(公私合营)模式，引导各类社会资本进入健康养老服务业领域，推动政府资金与社会资本的深度融合，促进建立多元有效的投融资体制，共同支持养老服务产业健康发展。

1. 自2014年起，对新增养老床位不少于20张、符合有关部门规定资质条件的养老机构，在省级每张床位一次性建设补助6500元的基础上，市级自2015年起按核定床位给予每张床位一次性建设补助2000元。改造用房和租赁用房且租用期5年以上、达到前述条件的养老机构，在省级每张床位一次性建设补助3000元的基础上，市级按核定床位数给予每张床位一次性改造补助600元。

2. 自2014年起，对已运营、养老床位不少于20张、符合有关部门规定的资质条件的民办和公建民营养老机构，在省级对自理、半自理和不能自理老年人分别给予每人每年360元、600元和720元运营补助的基础上，市级按实际入住老年人数量给予连续3年运营补助，其中对自理、半自理和完全不能自理老年人分别再给予每人每年180元、300元和360元补助。

3. 自2014年起，对符合条件的城市社区老年人日间照料中

心，按照《社区老年人日间照料中心建设标准》规定的一、二、三类建筑标准，在省级分别给予25万元、20万元、15万元的基础上，市级分别再给予资助15万元、10万元、7万元；根据城市社区老年人日间照料中心建设规模，省级给予每个4—6万元一次性开办补助。市级自2015年起，对达不到国家规定最低建设标准、建筑面积300平方米以上的城市社区老年人日间照料中心，在省级给予每个10万元的建设补助基础上，再给予每个3万元的建设补助。

4. 对农村互助幸福院，在省以上财政给予每个6万元建设补助和3万元开办补助的基础上，市级财政再给予每个1万元建设补助。

5. 对区（市）养老服务信息平台，在省级财政按每个100万元标准建设补助基础上，市级按每个20万元标准给予建设补助。

6. 自2014年起连续3年，对经教育部门批准设立养老服务专业的高等院校、中等职业学校和人力资源社会保障部门批准设立养老服务专业的技工院校，完成招生计划要求、连续独立招生和开展正常教学的，省级财政给予100万元的一次性奖励。

7. 自2014年起，市级开展中级养老护理员培训，按市民政局核定的人员数，市财政给予每人1000元补助。初级养老护理员培训由区（市）负责。对取得国家养老护理员技师、高级工职业资格证书后，在符合条件的养老机构护理岗位连续从业2年

以上的人员，省级分别给予每人2000元、1500元的一次性补助。鼓励本、专科毕业生从事养老服务工作，对与符合条件的养老机构签订3年以上劳动合同并连续从业满1年以上的，省级分别给予2000元和1500元一次性补助。

（二）落实税费优惠政策。对养老院提供的育养服务收入免征营业税、城市维护建设税和教育费附加，占用耕地的免征耕地占用税。对通过非营利性组织免税资格认定的非营利性养老机构的收入，可按有关规定免征企业所得税；对其自用房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税。对企事业单位、社会团体和个人等社会力量，通过公益性社会团体、基金会或者县级以上人民政府及其部门，向福利性、非营利性养老机构的捐赠，在计算企业所得税和个人所得税应纳税所得额时按规定标准予以税前扣除。认真落实《枣庄市人民政府关于加快社会养老服务体系建设的意见》（枣政发〔2013〕14号）有关税费减免政策的规定，免缴有线（数字）电视一次性建设费（入网费），减半缴纳有线（数字）电视基本收视维护费。养老机构用电、用水、用气、用热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。符合条件的各类养老机构和养老服务组织，按规定享受国家和省对中小企业、小型微利企业、家庭服务业、健康服务业等其他相应的税费优惠政策。

六、加强组织领导

（一）健全工作机制。各级政府要把养老服务业摆到更加突出的位置，纳入政府目标管理和绩效考核内容，纳入为民办实事项目，加快推动发展。要建立联席会议制度，定期分析养老服务业发展情况和存在问题，统筹研究推进养老服务业发展的工作措施。有关部门要充分发挥职能作用，加强协调配合，形成工作合力。

（二）加强督导调度。完善养老服务业统计制度，建立养老服务业发展评价与监测指标体系，科学、准确反映养老服务业发展状况。各级要加强对养老服务业的督促指导，定期调度养老服务业发展情况，督促完成养老服务设施建设任务。

（三）健全监管机制。对设立各类养老机构实施行政许可，建立养老机构等级评定和养老服务评估制度，健全养老服务行业准入、退出、监管机制。培育养老服务行业协会、基层老年协会、养老服务企业商会等社会组织，发挥其在行业自律、监督评估、服务中介、沟通协调等方面的作用。

（四）营造良好氛围。大力弘扬敬老、爱老、孝老、养老、助老传统美德。广泛宣传发展养老服务业的重要意义、扶持政策 and 先进典型事迹，形成全社会关心、支持、参与养老服务业发展的浓厚氛围。

各区（市）政府、枣庄高新区管委会要根据本意见要求，抓紧制定贯彻实施意见。市有关部门要结合本部门职责，对照

任务分工，制定具体政策措施。

附件：发展养老服务业重点任务分工

枣庄市人民政府

2014年12月31日

附件

发展养老服务业重点任务分工

序号	工作任务	负责单位	时间进度
1	制定关于加快发展养老服务业的实施意见	各区（市）政府负责	本意见下发后，3个月内出台
2	编制养老服务设施建设专项规划（2016—2020年）	各区（市）政府负责	市里出台后3个月内出台
3	制定关于加强养老服务设施规划建设工作的指导意见	市规划局负责，市住房城乡建设局、市民政局、市国土资源局、市老龄办配合	省政府有关部门单位联合出台后3个月内出台
4	制定关于社区居家养老服务用房建设与管理工作的意见	市住房城乡建设局负责，市民政局、市国土资源局、市老龄办配合	省政府有关部门单位联合出台后3个月内出台
5	制定关于加强养老服务设施用地管理工作的意见	市国土资源局负责，市民政局、市住房城乡建设局配合	省政府有关部门单位联合出台后3个月内出台
6	制定关于养老服务组织和机构准入、审批权下放的落实措施	市政府负责	2013年已下放至区（市）主管部门（市政府令第137号）
7	落实放开养老组织和机构服务价格政策，制定促进养老服务业发展的价费优惠政策	市物价局负责，市民政局配合	省物价局联合省民政厅出台后3个月内出台
8	修订完善社会养老服务体系建设专项资金资助项目实施方案和资金管理办法	市民政局、市财政局负责	省民政厅、省财政厅出台后3个月内出台
9	制定养老机构登记和管理办法	市民政局负责，市编办、市公安局、市人力资源社会保障局、市商务局、市工商局、市法制办配合	省政府有关部门单位联合出台后3个月内出台
10	制定关于推进养老服务评估工作的意见	市民政局负责，市财政局、市卫生计生委、市老龄办配合	省政府有关部门单位联合出台后3个月内出台

11	制定关于开展公办养老机构改革试点工作的意见	市民政局负责，市编办、市人力资源社会保障局、市国资委配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
12	制定关于推进医疗养老融合式发展的意见	市卫生计生委负责，市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
13	制定关于推进养老服务业人才培养工作的意见	市教育局负责，市发改委、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市卫生计生委、市文明办、市老龄办、团市委配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
14	制定我市具体考评“齐鲁敬老使者”的意见	市民政局负责，市委组织部、市财政局、市人力资源社会保障局、市老龄办配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
15	建立困难老年人养老服务补贴制度	市民政局、市财政局负责	省民政厅、省财政厅出台后 3 个月内出台
16	制定关于扶持养老机构参加综合责任保险的意见	市民政局负责，市财政局、市老龄办和市保险行业协会配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
17	制定金融支持养老服务业发展的政策措施	市金融办负责，市发改委、市民政局、市财政局、市老龄办、市人民银行、市银监分局、市保险行业协会配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
18	制定关于推进养老服务标准化工作的意见，出台养老服务有关标准规范	市民政局、市质监局负责，市商务局、市老龄办配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
19	建立养老服务业统计制度	市民政局负责，市统计局、市工商局、市老龄办配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台
20	开展养老服务业综合改革试点	市民政局、市发改委负责，市有关部门配合	省政府有关部门单位联合出台后 3 个月内出台

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，枣庄军分区。

枣庄市人民政府办公室

2014年12月31日印发
