

索引号:	11220000013544357T/2014-00783	分类:	劳动、人事、监察、社会保障;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2014年04月08日
标题:	吉林省人民政府关于加快养老服务业发展的实施意见(吉政发〔2014〕9号)		
发文字号:	吉政发〔2014〕9号	发布日期:	2014年04月09日

## 吉林省人民政府关于加快养老服务业发展的实施意见

吉政发〔2014〕9号

各市(州)人民政府,长白山管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

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),应对人口老龄化加速发展的严峻形势,进一步加快推进养老服务业发展,结合我省实际,提出以下实施意见:

### 一、指导思想和发展目标

(一)指导思想。以党的十八届三中全会精神为引领,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,充分发挥政府作用,坚持保障基本,注重统筹发展,创新体制机制,激发社会活力,逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体,不断满足养老服务多样化、多层次的需求,努力使养老服务业成为应对人口老龄化、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)发展目标。到2020年,基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑,功能完善、规模适度、覆盖城乡的社会养老服务体系,形成具有吉林特色的“9073”养老服务格局;建立以社会力量为主体,市场机制相对完善,服务和产品齐全,各类资源互动发展的养老服务运营体系,依托吉林科技、生态等优势,实施养老服务产业“1213”工程,推动养老服务事业与产业协调发展。实现以下主要目标:

——服务体系更加完善。生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人。社区居家照料服务覆盖所有城市社区,90%以上的乡镇和70%以上的村屯建立养老服务设施和站点。养老床位总数达到24万张,每千名老人拥有养老床位达到36张。

——产业规模显著扩大。以老年生活照料、产品用品、健康服务、文化教育、体育健身、休闲旅游、金融服务、宜居住宅等为主的养老服务业全面发

展，着力打造 10 个养老服务产业园区，培育发展 200 个知名养老服务企业或品牌，孵化发展 1000 个养老服务社会组织。

——就业岗位有效增加。机构养老、社区居家生活照料和护理等服务提供 30 万个就业岗位。在城乡社区和养老机构中开发设置 1 万个养老服务社会工作专业岗位。养老护理员持证上岗率达到 90%，具有初级以上资质的养老护理员占 50%以上。

——发展环境更加优化。养老服务业政策法规体系及配套措施逐步健全，一体化监管机制更加完善，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，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。

## 二、统筹规划发展养老服务设施

（一）编制养老服务设施建设规划。各地要根据老年人口分布和养老服务发展需求，将各类养老服务设施纳入城乡建设和土地利用规划，科学编制养老服务设施建设专项规划。依据养老服务设施建设总体规划和专项规划，分年度进行任务分解，确立分期建设目标，以年度计划方式逐年推进实施。

（二）明确养老服务设施配建标准。按照人均用地不少于 0.12 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。凡新建城区和新建居住（小）区，都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。

（三）改造提升现有养老服务设施。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标准要求的，可采取整合改造现有设施、挖掘社会闲置资源、共享养老机构场地等多种渠道，通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，2016 年之前全部达到规定标准。

（四）综合利用各类公共服务设施。加强社区养老服务设施与社区服务中心（服务站）及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，提高使用效率和综合效益。各类具有为老年人服务功能的场所和设施都要向老年人开放。积极推动和扶持老年人家庭无障碍设施改造，对高龄、失能等困难老年人给予适当资助。

## 三、加快推进养老机构建设

（一）支持社会力量兴办养老机构。鼓励民间资本通过整合、置换或转变用途等方式，将闲置的医院、学校、商业设施以及公办培训中心、疗养中心等可利用的社会资源改造用于养老服务。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，支持社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。鼓励省外、境外资本投资养老机构，跨省际合作开展“候鸟式”养老服务。加大“民办公助”的扶持力度，优化社会力量兴办养老机构运营环境。至 2020 年，全省民办养老机构床位占全部养老机构床位总数 70%以上。

（二）推进公办养老机构改革。鼓励有条件的公办养老机构实施公建民营，已建成的可采取引入民办非企业单位、聘用专业管理团队等方式，稳妥进行改制、改组；新建的可采取服务外包、项目委托、合资合作等方式，转由社会组织或企业等管理运营。同时，注重规范公建民营合作协议，加强监督管理，确保发展方向不偏离、服务水平不降低。

（三）发挥公办养老机构托底作用。每个县（市、区）至少建设1个以供养城镇“三无”人员、农村五保对象以及城乡低保和低保边缘家庭等经济困难老人为主的综合性公办养老机构，发挥示范引领和托底作用。2015年底前基本实现县级社会福利中心全覆盖。鼓励有条件的市（州）、县（市）新建以收治失能失智老人为主的医护型养老机构。

#### 四、大力发展社区居家养老服务

（一）搭建社区养老服务平台。依托社区综合服务设施，在城市社区普遍建立日间照料中心，达到建设标准和规范要求，2015年实现日间照料服务100%覆盖，为老年人提供生活照料、文体娱乐、精神慰藉等社区服务。依托街道所在社区和较大社区，着力推进城市社区居家养老服务中心建设，兼顾日间照料中心功能，同时为有需求的老年人提供短期托养、医疗康复等社区养老服务，发挥辐射带动和示范作用。

（二）大力发展养老服务网络。有效整合服务资源，支持和引导社会力量参与社区居家养老服务和管理。以社区居家养老服务中心和日间照料中心为依托，推进社区服务向居家养老服务延伸，为居家老人上门提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务，形成以社会力量为主体、社区养老服务场所为纽带，连接居家老人需求，具有灵活便捷和个性化、多样化功能的服务网络。

（三）建立健全服务信息系统。在县级以上层面建立管理信息系统，掌握区域内老年人口、养老服务设施的数量和分布等基础数据。在社区层面建立服务信息系统，掌握辖区内老年人状况和养老服务机构、组织、企业等服务信息，组织老年人需求和服务供给有效对接，开展社区居家养老服务评估，使其成为支撑社区居家养老服务的集成中心和运行枢纽。

#### 五、切实加强农村养老服务

（一）推进农村养老服务大院建设。结合城镇化和新农村建设，将农村养老服务大院（幸福院）纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设。按照村级主办、互助服务、群众参与、政府支持的原则，整合现有资源和政策，在行政村或有条件的较大自然屯建设农村养老服务大院，开展文体娱乐、日间照料、精神慰藉等养老服务，并逐步完善服务功能。注重做好农村留守、独居、失能等困难老人的养老服务工作。

（二）增强农村社会福利中心服务能力。充分发挥农村社会福利中心在农村养老服务中的托底作用。在满足农村五保对象集中供养需求的前提下，支持农村社会福利中心改善设施条件，将闲置床位向社会开放。支持有条件的县

（市、区）跨乡镇整合组建区域性农村社会福利中心，将整合后闲置的农村社会福利中心转向社会开展养老服务。探索创新农村社会福利中心管理体制和运营机制。

（三）提高农村养老服务保障水平。建立五保供养标准自然增长机制，确保不低于当地村民的平均生活水平。农村党建活动室、卫生室、农家书屋、学校等要支持农村养老服务工作。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。加强对农村养老服务的业务指导，建立城乡养老机构对口支援和合作机制。

## 六、推动医疗卫生与养老融合发展

（一）提高养老机构医疗服务能力。支持养老机构在符合医疗机构设置标准的前提下，内设门诊、医院等医疗机构。有条件的二级以上综合医院应当开设老年病科，支持医疗机构整体转型为医护型养老机构，提高医护型养老床位占养老机构总床位的比重。鼓励医疗机构与养老机构开展医疗服务合作。加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点，探索建立三级甲等医院与养老机构互联互通的远程会诊平台。

（二）加强社区居家为老医疗服务。完善社区卫生和乡镇卫生服务体系，做好老年慢性病防治、康复护理、健康宣传等公共卫生和基本医疗服务。基层医疗卫生机构应为老年人建立健康档案，组建全科医生服务团队，与老年人家庭建立相对固定的医疗服务关系，按照服务范围主动为老年人提供预约门诊、上门诊视、健康指导等服务。充分发挥社区“健康小屋”的作用，积极开展老年人免费体检、保健咨询、家庭病房等服务。

（三）健全医疗保险机制。符合城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗准入条件的养老机构内设医疗机构，优先纳入基本医疗保险定点医疗机构范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。完善医保报销制度，依托省级异地就医结算信息化平台，2014年实现省内城乡医保异地就医联网即时结算。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。

## 七、培育发展养老服务社会组织

（一）加大政府购买服务力度。积极推进政事分开、政社分开，凡是适合采取市场化方式提供的养老服务，依照相关规定、程序和服务标准，尽可能交由具备条件的社会组织承担。优先将养老服务纳入政府向社会力量购买服务目录，向养老服务社会组织购买生活照料、康复护理、精神慰藉、法律援助以及教育培训等服务项目，逐步扩大政府购买服务范围。积极探索将部分公益性岗位转为政府购买养老服务岗位。

（二）扶持社会组织加快发展。完善税收优惠等扶持政策，推动政府部门向社会组织转移职能，并开放公共资源，支持社会组织进入养老服务领域。积极探索建立社会组织孵化培育基地，对社会组织初创期提供注册协助、发展指

导等支持，引导社会组织参与社区养老服务和“公建民营”养老机构运营管理，扶持一批具有示范导向作用的养老服务社会组织。

## 八、着力加强养老服务队伍建设

（一）加强人才培养和技能培训。支持高等院校和中等职业学校开设养老服务相关专业和课程，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业人才。大力开展岗位培训和职业培训，实施养老服务培训“710”计划，省、市、县三级7年培训10万人，参训人员按相关规定给予补贴。加强城乡社区养老服务社工人才和专业人才培养。支持城镇就业困难群体以及农村转移劳动力培训后从事养老服务。依托院校和养老机构建立养老服务培训和实训基地，注重加强养老服务师资队伍的建设。

（二）加强人才引进，鼓励人才交流。落实国家和省相关政策，引导大专院校对口专业毕业生和中高级专业人才从事养老服务工作。鼓励事业单位和国有企业热心养老事业、具有创业精神的人员，领办养老服务机构和社会组织。支持医疗卫生系统专业技术人才，调入、招聘到公办养老机构或社会组织工作。加强与境内外教育培训机构和养老机构交流合作，引进养老服务专业人才和管理团队。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。有条件的地区建立养老服务从业人员的工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩制度。

（三）大力推进志愿服务。积极扶持发展各类为老服务志愿组织，鼓励有志于从事养老志愿服务的人员到社区志愿服务站注册。支持工会、共青团、妇联、残联等组织利用自身优势开展多种形式的养老服务。倡导机关干部、企事业单位职工、大中小学生参加养老服务志愿活动，建立爱心企业与养老机构帮扶机制，促进志愿者服务的经常化、制度化。鼓励健康老人参与志愿互助服务、低龄健康老人为高龄老人服务。力争使城乡养老服务志愿者逐步占到整个养老服务队伍人数的30%以上。

## 九、积极发展养老服务产业

（一）培育养老服务新型业态。引导医疗康复、文化教育、家庭服务、休闲旅游、金融保险等相关行业参与养老服务，培育养老服务市场快速发展。鼓励家政、物流等服务企业向养老服务延伸，培育发展养老服务知名家政品牌。鼓励大中型商贸流通企业发展老年用品连锁销售，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。支持企业和机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，发展老年电子商务，提供紧急呼叫、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。

（二）加强老年产品用品开发。发挥中医药产业优势，研发老年医疗药品、保健品等系列产品；发挥长春、吉林等地科技优势，开发适合老年人的助行器具、康复辅具、护理器械等产品；支持老年广播影视发展和老年适读图书报刊、音像制品出版。结合城镇化建设、保障房建设和商品住宅开发，积极推动老年人宜居社区和代际亲情住宅工程建设。

（三）推进老年金融服务发展。引导商业银行、证券公司、保险公司等金融机构，针对老年人需求开展老年综合金融服务，提供健康管理、财产保障专项增值服务。探索以住房为抵押，采取分期发放养老金的方式，开展老年人住房反向抵押养老保险试点。引导保险公司与养老机构合作，设计符合养老服务要求的产品，参与养老服务产业的发展。

（四）打造养老服务产业园区。充分发挥市（州）、县（市）积极性和区域资源优势，支持建设一批功能突出、特色鲜明、辐射面广、带动力强的养老服务产业园区，促进养老服务业与相关产业互动发展。着力打造“通化生态养生”、“延边民族风情”、“万昌温泉保健”、“抚松休闲度假”等特色养老服务产业园区，吸引省内外、国内外养老服务业知名企业入驻，增强上下游企业聚集，形成一批产业链长、覆盖领域广、带动就业能力强的养老服务产业集群。

## 十、完善养老服务业发展扶持政策

（一）土地供应政策。在符合土地利用总体规划和城市规划的前提下，可利用新增或存量建设用地建设养老设施，将闲置的公益性用地依法优先调整为养老服务用地。对非营利性养老机构用地，可依法使用国有划拨土地，但不得擅自改变土地用途。对营利性养老机构用地，要按照国家规定办理土地有偿使用手续，优先保障供应。在符合土地利用总体规划和年度计划前提下，企业可利用自有土地建设养老服务机构，并依法办理变更土地用途相关手续。养老服务设施因城市建设需要拆迁时，要优先安排同等面积的回迁用地或根据需求异地安排建设用地。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。

（二）财政投入政策。公办和民办养老机构新增床位由省级财政给予一次性建设补贴 3000 元；农村养老服务大院在国家给予资助的基础上，省级按照 1:1 配套补贴资金；采取以奖代补的方式，按照建筑面积，给予日间照料中心 5—10 万元补贴，给予城市社区居家养老服务中心 30—50 万元补贴；建立贫困居家失能老人护理补贴制度，按照每人每年 1200 元标准给予补贴，省级财政和地方财政各承担 50%；继续实行困难老人入住机构补贴政策。各地要探索建立居家养老服务补贴、养老机构运营补贴和政府购买“公建民营”养老机构服务补贴等政策。加大彩票公益金投入力度，省级民政部门使用的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%以上的资金用于支持发展养老服务业，并随老年人口增加逐步提高投入比例。

（三）税费优惠政策。在落实好国家和我省现行支持养老服务业相关税收优惠政策的基础上，对养老机构提供的养护服务免征营业税，对符合条件的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，占用耕地的，按规定免征耕地占用税。对符合条件的非营利性养老机构取得的规定范围内的收入依法免征企业所得税。对非营利性养老机构要免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构要减半征收有关行政事业性收费，对养老机构提供养老服务要按标准下限征收有关行政事业性收费。养老机构用电、用水、用气、用热享

受居民生活类价格；使用有线（数字）电视，基本收视维护费按居民用户的70%收取；使用宽带互联网，其安装费、使用费等按70%收取。

（四）投融资政策。鼓励和引导金融机构在风险可控的前提下创新金融产品和服务方式，适当给予利率优惠，通过创新信贷品种、优化贷款审批流程、扩大抵押担保范围和完善担保机制等方式，加大信贷资金对养老服务业的支持力度。注重发挥现有政策对中小企业、科技创新等方面的扶持以及医疗卫生、创业就业等资金投入的合力，通过投入资本金、贴息、担保等方式，引导社会资本加速进入养老服务领域。加强养老服务机构信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。可以将符合土地利用总体规划的农村集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为农村集体经济组织公益性养老基地。鼓励养老机构投保综合责任保险，保险公司承保责任保险。鼓励慈善捐赠资金投向养老设施建设。

## 十一、加强组织领导

（一）明确工作责任。各级政府要落实发展养老服务业属地责任，将其列入重要议事日程，纳入政府年度重点目标任务考核范围。要进一步强化工作协调机制，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，研究加快推进养老服务业发展的相关政策措施。民政部门要发挥牵头协调作用，切实履行宏观引导、行业规范、业务指导、监督管理等职责，各有关部门要加强协同配合，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）开展改革试点。选择具有代表性的市（州）或县（市），按照国家有关部门的要求和部署开展养老服务业综合改革试点。结合我省实际，2014年至2015年重点开展居家养老定制化服务、农村养老服务大院建设、公办养老机构改革、养老机构服务合作、养老服务企业连锁经营、养老服务产业园建设等试点工作，通过试点打造一批养老服务示范单位、示范项目，更好地发挥典型引领作用，促进养老服务业全面发展。

（三）加强行业监管。制定出台《吉林省养老机构管理办法》，加强养老机构规范管理。健全市场规范和行业标准，营造安全、便利、诚信的消费环境。2020年前，基本建成涵盖养老服务基础通用地方标准，机构、居家、社区养老服务提供标准和支撑养老服务保障标准体系。建立社会养老服务体系评估标准，开展养老服务评估工作，逐步建立养老服务需求、养老服务质量等评估制度。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。健全养老服务统计机制，为及时调整养老服务业发展战略和规划提供依据。

（四）营造良好氛围。引导、培育、扶持社会力量积极投身养老服务业，形成政府、市场、社会、家庭和老年人共同参与、各尽所能的发展格局。进一步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。广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德和养老服务先进典型，通过设立“敬老爱老奖”等荣誉奖项，加大对为老服务示范单位的奖励和表彰力度，为深化养老服务业发展营造良好的社会氛围。

各市（州）、县（市）政府要根据本实施意见要求，结合实际制定实施办法或细则，每年要向省政府提交养老服务业发展情况年度报告。各相关部门要根据本部门职责，制定具体政策措施。

吉林省人民政府

2014年4月8日