

焦政文〔2015〕25号

焦作市人民政府 关于加快发展养老服务业的实施意见

各县（市）区人民政府，市城乡一体化示范区管委会，市人民政府各部门，各有关单位：

为深入贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《河南省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（豫政〔2014〕24号）等精神，加快我市养老服务业发展，现结合实际，提出如下实施意见。

一、指导思想、基本原则和总体目标

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以满足老年人养老服务需求为出发点和落脚点，创新体制机制，激发社会活力，依托太极故里、山水焦作、四大怀药等优势，不断完善具有焦作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、促进服务业发展、加快经济转型示范市和美丽焦作建设的重要力量。

(二) 基本原则。

1. 政府主导，多方参与。充分发挥政府在制定政策、规划指导、市场培育、服务示范、监督管理等方面的主导作用，维护社会养老服务的公益性。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以需求为导向，积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式促进养老服务业发展，鼓励社会力量兴办养老服务机构，建设社区养老服务设施，参与居家养老服务。

2. 城乡一体，统筹兼顾。在大力推进城市社会养老服务事业的基础上，将农村养老服务事业纳入养老事业发展总体规划，加大投入，加快建设，逐步构建布局合理、结构优化的城乡养老服务发展格局，实现城乡养老服务业协调推进、共同发展。

3. 突出重点，适度普惠。以长期照料、护理康复和社区日间照料为重点，分类完善不同养老服务设施功能，面向全体老年人提供基本养老服务。积极拓展服务范围，不断扩大服务对象，推动养老服务由补缺型向适度普惠型转变。

(三) 总体目标。到 2020 年，全市基本建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的养老服务体系；养老服务设施覆盖所有城市社区，90%以上的乡镇和 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，生活照料、家政服务、医疗康复、文化娱乐、精神慰藉、应急救助等基本养老服务覆盖所有居家老人；社会养老床位数达到每千名老

年人 40 张以上；社会力量成为养老服务供给主体，市场机制更加完善，养老服务特色产业初具规模，努力将我市打造成为养生养老宜居城市。

二、主要任务

（一）强化政府主导和引领作用。

1. **科学编制发展规划。**组织编制《焦作市养老服务业发展规划（2016—2020 年）》，合理布局市城区养老服务设施，并与城乡规划、土地利用总体规划相衔接。各县（市）区也要结合本地实际，研究制订本地区养老服务业发展规划。

2. **完善政府供养制度。**对城市“三无”（无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）老人、农村“五保”（保吃、保穿、保住、保医、保葬）老人实行政府供养。公办养老服务机构要充分发挥托底保障作用，重点为“三无”老人、“五保”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。

3. **建立完善居家养老服务网络。**建立县（市）区居家养老服务指导中心、乡镇（街道）居家养老服务中心、村（社区）居家养老服务站三级网络。积极培育居家养老服务机构或企业，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。鼓励引导专业化社会组织和从事家政、物业等行业的企业，开展老年供餐、日间照料、文体娱乐等养老服务，满足不同层次的养老服

务需求。

4. 完善社区服务设施。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。凡新建城区和新建居住（小）区，要按标准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；老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达到规划和建设指标要求的，要通过购置、置换、租赁等方式不断完善；已经规划确定的社区居家养老服务设施用地，未经法定程序不得改变用途。加强社区服务中心（站）及社区卫生、文化、体育等设施与社区居家养老服务设施的功能对接，提高使用率和综合效益。支持和引导各类社会主体参与社区综合服务设施建设、运营和管理，提供养老服务。各类具有为老年人服务功能的设施要向老年人开放。

5. 加快养老机构建设。重点推进供养型、养护型、医护型和少数民族群众养老机构建设。市、各县（市）区都要至少建成一所政府主办、以养老服务为主的综合性社会福利机构；建成一所集生活照料、医疗康复、临终关怀、老年大学、认证培训、文体娱乐等多种功能于一体、具有示范作用的综合性养老服务机构，市级规模要达到 500 张床位以上，县级规模要达到 200 张床位以上。

6. 建立政府购买养老服务制度。通过政府购买服务方式，按每人每月 100 元标准，由养老服务机构、社区居家养老服务中心

等为孤老优抚对象、“三无”老人、“五保”老人，低收入的高龄、独居、失能半失能老人，失独、独生子女和计生双女困难老人，省级以上老劳动模范等特殊群体提供养老服务；市城区购买服务费用由市财政和区财政各承担 50%，各县(市)费用由县(市)财政全额承担。

7. 推进养老服务信息化建设。利用现代信息技术手段，建设养老服务信息化综合平台，建立全市养老服务信息管理系统，加快推进覆盖市、县、乡三级的“12349”养老服务呼叫网络。建立健全养老服务评估制度，积极推进养老服务评估工作深入开展。加强人口老龄化数据综合分析，建立老年人信息档案，为政府采集行业信息、公众接受养老服务、行业规范化发展提供技术支撑。

8. 不断完善老年人优待制度。继续实行 80 岁以上高龄老人敬老补贴制度，有条件的县(市)区可放宽条件或提高标准，不断建立健全生活困难、高龄、失能半失能等老年人补贴制度。医疗卫生机构要优先为辖区内 65 周岁以上常住老年人开展健康管理服务，免费建立健康档案，定期对老年人进行健康状况评估和指导。加强残障老年人专业化服务，推动城市、社区和老年人家庭无障碍设施改造，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。对具有我市户籍、65 周岁以上老年人乘坐市内公交车实行免费。各级各类公共文化服务设施要免费向老

年人开放。不断拓展老年人申请法律援助渠道，为老年人就近申请和获得法律援助提供便利条件。进一步完善老年人在卫生保健、交通出行、文体休闲、商业服务、权益保障等方面的优待措施。

9. 加强养老服务人才培养与就业。支持河南理工大学等高等院校和职业院校开设老年服务与管理类专业及相关课程，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面人才。鼓励引导大中专院校毕业生从事养老服务行业。依托大中专院校、培训机构和养老服务机构，设立养老护理人员培训基地，加大在职轮训力度，实行免费培训。把养老服务从业人员技能培训纳入城乡就业培训体系，按照职业标准组织开展养老护理、家政服务等相关职业的技能培训，经职业技能鉴定合格的，发给相应的职业资格证书，全市基本实现所有养老护理人员持证上岗。符合条件的人员可按照规定申请享受职业培训补贴，持证上岗的就业困难人员可按照相关规定申请享受就业补贴。对在养老机构就业的医生、护士、康复医师、康复治疗师等专业技术人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。

（二）支持社会力量进入养老服务领域。

1. 深入开展多元化、专业化养老服务。鼓励支持社会力量按市场需求，参与居家和社区养老服务发展。培育一批政府购买养老服务定点单位，支持其连片辐射、连锁经营、统一管理，打造特色品牌。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，允许外来

和民间资本包括港澳台在内的境外投资者投资养老服务业,或以独资、合资、合作等方式兴办、运营养老服务机构,实行规范化、规模化经营管理。支持各县(市)区在开放招商工作中,把养老服务业项目列为本地区服务业领域招商引资重点项目。

2. 壮大养老服务产业。依托焦作山水旅游优势,开发养老公寓和老年休闲度假服务项目;依托太极文化资源,开发太极养生养老项目;依托四大怀药原产地优势,开发老年医疗药品、绿色保健食品等健康产品,不断培育以养生养老为主体的养老服务产业。凡开发的养老用品用具和服务产品具有示范推广价值和创新实用效用的,纳入政府科研经费支持范围。引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜,支持建立老年用品网络交易平台。努力打造一批市场竞争力强、影响力大的养老服务品牌,培育一批产业链较为完整、各具特色的养老服务产业集群。

3. 培育发展养老社会组织。支持养老服务行业协会、企业商会和养老服务公益慈善组织,重点参与养老服务建设、养老产品开发、养老服务提供,使其成为发展养老服务业的重要力量。加强基层老年协会建设,鼓励引导老年群众组织开展自我管理、自我服务和服务社会活动,鼓励引导基层群众性自治组织开展居家养老互助服务。

4. 大力开展各类为老志愿活动。积极扶持发展为老志愿服务组织,建立为老志愿服务登记制度,探索建立健康老人参与志愿

互助服务的工作机制。倡导机关干部和企事业单位职工、在校学生参加为老服务志愿活动，支持社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。

(三) 着力推进农村养老服务发展。

1. 拓展农村敬老院服务功能。加强农村敬老院建设管理，在满足农村“五保”对象集中供养需求的前提下，增强护理功能，拓展服务项目。支持乡镇农村敬老院改善设施条件并向社会开放，提高运营效益，建成区域性养老服务中心。

2. 推进农村幸福院建设。将农村养老服务设施纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设。支持和引导村民自治组织发挥主导作用，在老年人口特别是留守老人较多、照料需求大、居住相对集中、经济条件较好、有场所设施条件的农村，规划建设包括日间照料中心、托老所、老年餐桌、老年活动站等在内的农村幸福院；农村幸福院要覆盖全市 60% 以上的建制村。

3. 加快农村养老服务发展。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，教育督促家庭成员承担赡养责任，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。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。各级政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。引导城市公办养老机构和 200 张以上床位的社会办养老机构，与农村敬老院、农村幸福院等建立长期稳定的对口支援和合作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等方

式，帮助其提高服务能力。

（四）重点推进医养融合发展。

1. 不断增强养老机构医疗服务能力。有条件的养老机构可依法申请设置医院、医务室、门诊部、诊所等医疗机构，卫生管理部门要优先受理、优先审核，依法予以执业许可。规模较小的养老机构、城乡社区居家养老服务中心可采取与周边医疗卫生机构（医院、社区卫生服务机构、乡镇卫生院）合作的方式，为老年人提供医疗卫生服务。养老机构内设的医疗机构，符合城镇基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，人力资源和社会保障和卫生管理部门应依法将其纳入当地医保定点范围。加快护理型养老机构建设，优化养老床位结构，保障失能失智老年人机构养老需求，各县（市）区都要至少建设1所护理型养老机构。进一步改进优化医疗保险报销程序和结算方式，尽最大程度方便老年人，切实解决老年人异地就医结算问题。

2. 不断提升医疗卫生机构养老服务水平。医疗卫生机构要积极支持和发展养老服务，有条件的二级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢性病防治和康复护理。鼓励引导基层医疗卫生机构在结构和功能调整中，合理利用闲置的医疗卫生资源，创造条件向老年护理院、老年康复医院转型。鼓励兴建老年康复医院，提高老年医疗康复水平，落实医疗卫生机构为老年人就医提供优先优惠服务要求。社区卫生服务机构要

与老年人家庭建立医疗契约服务关系,开展上门诊视、健康体检、保健咨询等服务。积极探索通过购买服务方式满足老年人的其他医疗服务。

三、完善落实扶持发展政策

(一) 降低门槛, 简化手续。养老机构的设立应符合民政部《养老机构设立许可办法》、河南省民政厅《河南省养老机构设立许可管理办法》和市民政局相关规定。社会力量投资建设的养老服务机构项目实行备案制, 民政部门不再设置前置审批。为老年人提供集中居住和照料服务的养老服务机构实行许可制。开展其他养老服务或产品研发、生产的机构, 属营利性的企业单位到工商部门直接注册登记, 属非营利性的民办非企业单位可到民政部门直接注册登记。

(二) 落实养老服务用地政策。市、县(市)合理安排养老服务用地需求, 并向社会公布。对新办的非营利性养老服务机构建设用地, 符合国家划拨用地条件的, 经批准可采取划拨方式优先供地, 也可依法使用农民集体所有的土地。对新办的营利性养老服务机构建设用地, 要明确用地性质, 按照国家对营利性用地依法办理有偿用地手续的规定, 优先保障供应。乡镇、村公益性养老服务机构的建设用地, 经依法批准, 可使用集体所有土地。城乡规划确定的养老服务设施用地, 非经法定程序不得改变用途; 严禁将土地使用权和房产权以任何方式变相出售, 对违反规

定擅自改变土地用途的，民政部门要撤销养老服务机构登记，国土资源部门要依法责令其交回土地。养老服务设施因城市建设需要依法拆迁时，要优先安排同等面积的回迁或异地建设用地。鼓励社会力量对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，兴办养老服务机构。

（三）完善落实财政扶持政策。建立完善政府公共财政养老服务投入稳定增长机制，逐步增加养老服务体系建设和运营专项资金，确保各项养老服务财政补助政策兑现到位。政府举办养老机构的基本建设、机构运转、人员经费和机构内集中供养对象的基本生活保障经费，纳入同级财政预算并建立动态保障机制。市本级及县（市）政府用于社会福利事业的彩票公益金，要确保 50% 以上的比例用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。从 2015 年起，市本级社会办养老机构的建设补贴、床位运营补贴、养老护理员岗位补贴和奖励资金由市财政承担；市城区符合条件的社会办养老机构的建设补贴、床位运营补贴、养老护理员岗位补贴和奖励资金，社区居家养老服务中心（社区老年人日间照料中心）、农村幸福院的建设补贴、运营补贴等各类养老资金分别由市财政和区财政各承担 50%。县（市）政府的各类养老资金由县（市）财政全额承担。

1. 对取得《养老机构设立许可证》《民办非企业单位登记证书》，床位数达到 50 张（含）以上，经民政部门考核达标的新

建（包括自建房和租房）社会办养老机构，所用房屋是自建房的每张床位发放一次性建设补贴 2000 元（分 4 年平均发放），所用房屋是租房且租期满 5 年的每张床位发放一次性建设补贴 1500 元（分 5 年平均发放）；接受补贴的社会办养老机构 5 年内改变床位用途或养老机构性质的，由相关部门收回建设补贴（改扩建床位参照以上规定执行）。对取得《养老机构设立许可证》《民办非企业单位登记证书》并为入住老年人购买养老机构责任保险的社会办养老机构（公办民营、公建民营养老机构参照执行），根据入住焦作户籍老年人实有数，按照自理老年人每月每张床位 50 元、半失能老年人每月每张床位 80 元、失能老年人每月每张床位 100 元的标准，给予养老机构床位运营补贴。

2. 对服务满 6 个月且取得养老职业资格证书的养老护理人员，按照高级、中级、初级不同等级，分别给予每人每月 150 元、100 元、50 元的养老护理岗位补贴。

3. 经民政部门验收合格后，对新建的社区居家养老服务中心（社区老年人日间照料中心），给予 10 万元的一次性建设补贴；对运行良好的社区居家养老服务中心（社区老年人日间照料中心），按照每月每平方米 10 元的标准给予运营补贴；对新建的农村幸福院，给予 2 万元的一次性建设补贴，按照每月每平方米 10 元的标准给予运营补贴。对管理规范、老年人满意度高并获得省级以上表彰的社会办养老服务机构，给予适当资金奖励。

(五) 落实税费优惠政策。

1. 落实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护服务免征营业税，对非营利性养老机构自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构取得的免税收入免征企业所得税。对企事业单位、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。

2. 落实养老机构有关行政事业性收费。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收取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。免征或减收的行政性事业收费项目包括：土地复垦费、土地闲置费、耕地开垦费、土地登记费、房屋登记费、防空地下室易地建设费、消防产品检测检验费、市政设施损坏赔偿费等。

3. 落实用电、用水等优惠政策。养老机构用电、用水、用气、用暖按居民生活类最低阶梯价格执行；固定电话、宽带互联网费用执行家庭住宅价格；电话接入费和有线（数字）电视接入费（开户费、安装工料费等）免缴。非营利性养老机构缴纳有线（数字）电视终端用户收视维护费享受 15% 优惠。

(六) 完善落实相关保险制度。建立风险分担机制，降低养老服务机构运营风险，积极推行养老服务机构责任保险，确定保险责任，明确养老机构和入住老年人个人缴纳保险费的比例。公

办养老机构的保险费用应当列入同级财政预算；财政给予非营利性养老服务机构的运营补贴，可用于资助养老服务机构投保养老服务责任保险。社会办养老机构运营补贴中，应当确定一定比例，专项用于支付保险费用。

(七) 落实养老服务融资政策。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，增加养老服务机构及其建设项目的信贷投入。坚持政府引导和市场运作相结合，通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保等办法，使更多信贷资金和社会资金投向养老服务业。积极争取保险资金投资养老服务领域，支持保险公司探索开展住房反向抵押养老保险试点。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。金融机构要在符合市场原则的前提下，放宽贷款条件，对养老服务机构及其建设项目积极提供融资便利及实行优惠利率。鼓励和引导慈善资金投向社会养老服务设施建设，用于实施养老救助项目。

四、保障措施

(一) 健全工作机制。各县（市）区政府、市城乡一体化示范区要将发展养老服务业纳入经济和社会发展规划，纳入目标管理和绩效考核内容，纳入为民办实事项目。建立健全由政府牵头组织，老龄委统筹协调，民政、财政、发展改革、人力资源社会保障、住房和城乡建设、城乡规划、国土资源、教育、商务、农

业、金融、质监、卫生、食品药品监管、公安消防、工商、税务、科技、统计等部门单位参加的养老服务业发展协调机制，及时解决工作中遇到的重大问题，形成加快养老服务业发展的强大合力。

(二) 明确职责分工。财政部门要做好资金预算，建立完善与养老服务体系发展相适应的公共财政投入机制，保障养老服务经费按时足额拨付到位。民政部门要履行业务监管职责，建立健全养老服务准入、退出、监管机制，加强宏观引导、行业规范、业务指导和监督管理。财政部门、民政部门要密切配合，加强对养老扶持资金管理使用情况的检查指导，并自觉接受监察、审计等部门和社会的监督。对擅自改变养老机构性质用途，存在虚报冒领及挤占、挪用、骗取财政资金的违法行为，由民政部门会同财政部门收回补助资金，并按照规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。公安消防、卫生、食品药品监管等有关部门单位要依照职责分工加强对养老服务机构的服务和监督管理。各县（市）区要按照属地管理原则，强化对本辖区养老服务机构安全管理、服务范围、服务质量和运营情况等日常监管和年度检查，对服务质量差、群众反映强烈、违规运营的养老机构要责令其限期整改，逾期不改或整改不到位的，要坚决予以取缔。

(三) 加强经费保障。市政府每年安排一定的老龄事业专项工作经费，专项用于老龄化问题的调查研究、老年维权、学术交

流和老龄工作宣传,开展养老服务从业人员培训教育和社会养老服务工作,组织全市老年人教育、文体活动等;各县(市)区也要列支相应经费,确保工作顺利开展。

(四)营造良好氛围。引导、培育、扶持社会力量积极主动投身养老服务业,形成政府、市场、社会、家庭和老年人共同参与、各尽其能的发展格局。完善监管机制,提升养老服务质量和产品质量,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,营造安全、便利、诚信的老年消费环境。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。

(五)抓好任务落实。各县(市)区要按照本实施意见精神,结合本地实际,抓好各项工作任务为贯彻落实;市直各有关部门要切实履职尽责,明确任务,密切分工,通力合作,抓紧制定实施相关配套文件和措施。市老龄办、民政局、发展改革委要加强对本实施意见执行情况的监督指导,及时向市政府报告有关情况。市政府将适时组织专项督查。

附件:焦作市加快发展养老服务业重点任务分工

2015年3月17日