

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

各省辖市、省直管县(市)人民政府，省人民政府各部门：

为进一步发挥养老服务业在推动经济发展、促进就业、改善民生中的积极作用，健全我省社会养老服务发展机制，根据《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，结合我省实际，现提出如下意见，请认真贯彻落实。

一、指导思想、总体目标和主要任务

(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二中、三中全会精神，以满足老年人养老服务需求为目标，深化体制改革、坚持保障基本、注重统筹发展、完善市场机制，充分发挥政府主导作用和社会力量主体作用，逐步建立完善以居家为基础、以社区为依托、以机构为支撑、医养相结合的养老服务体系，积极推动投资主体多元化、服务方式多样化、服务队伍专业化、监督管理规范化，使养老服务业在扩大内需、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级中发挥重要作用。

(二)总体目标。城乡社区居家养老服务体系更加健全。

老年人的生活照料、家政服务、医疗康复、文化娱乐、精神慰藉、应急救助等服务全面开展；宜居养老环境明显改善；老龄产业规模显著扩大；养老服务业政策体系建立健全，行业标准科学规范，监管机制更加完善。到2020年，全省养老机构实现平均每千名老年人不少于35张床位。

(三) 主要任务。

1. 健全养老服务政策体系。完善政府供养制度，保障城市“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）、农村“五保”（保吃、保穿、保住、保医、保葬）老年人基本生活不低于当地平均生活水平。建立政府购买养老服务制度，对经评估符合条件的困难老年人，由当地政府购买居家养老或机构养老服务予以帮助。鼓励有条件的地方建立80岁以上低收入老年人高龄津贴制度和困难失能老年人护理补贴（保险）制度。

2. 加快发展居家养老服务。建立健全县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）三级居家养老服务网络。城市社区要以社区老年人日间照料中心为依托，采取政府购买服务、培育服务机构、招募企事业单位或个人服务商等方式，不断扩大居家养老服务组织规模，引导和鼓励社会中介组织、家政服务企业等社会力量参与居家养老服务，推动信息平台与居家养老服务实体有效结合，为老年人居家养老提供及时、便捷的服务，满足不同层次的养老需求。

3. 加快发展社区养老服务。要依托社区综合服务设施，

充分整合资源，按照有关标准加强老年人日间照料中心、托老所等社区养老服务设施建设，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。进一步完善社区养老服务功能，提高服务水平，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。加快实施社区无障碍环境改造。到2020年，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%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。完善现有社区服务中心、社区居家养老服务中心、农村互助幸福院等为老年人服务功能，不断拓展服务项目。支持县(市、区)建立老年人信息档案，开通养老服务热线和居家养老服务呼叫系统。各部门、各单位设在乡镇(街道)和村(社区)的各类具有为老年人服务功能的生活和文化体育设施要向老年人开放，满足老年人需求。

4. 加快发展养老服务机构。各地公办养老服务机构要充分发挥托底作用，重点为“三无”老人、低收入老人以及计划生育特殊困难家庭老人、失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。发展多种形式并存的机构养老服务，重点发展供养型、养护型、医护型养老服务机构，为半失能、失能老年人提供专业化照料服务，并辐射周边社区，发挥示范带动作用，提高社会养老服务业专业化水平。鼓励个人举办家庭化、小型化养老服务机构，鼓励社会力量举办规模化、连锁化养老服务机构，鼓励民间资本对企业厂房、商业设施

及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于提供养老服务。开展公办养老服务机构改制试点，政府投资兴办的养老服务机构床位可通过公建民营等方式管理运营。

5. 壮大养老服务产业。要按照国家产业发展政策要求，积极引导和鼓励社会民间资本、工商资本、外来资本等以独资、合资、合作等多种形式参与投资老年产业，创新养老模式，开展老年生活服务、医疗康复、托管托养、教育娱乐、食品用品、休闲旅游、信息咨询等服务，不断满足不同老年人的物质和精神消费需求。鼓励发展养老服务中小企业，扶持发展龙头企业，实施品牌战略，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济效益显著的产业集群。鼓励和支持金融保险行业为养老服务业提供相关服务。

二、落实加快发展养老服务业的扶持政策

(一)降低门槛，简化手续。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)加大政策支持力度。

1. 制订养老服务业发展规划。各省辖市、县(市、区)要科学研究制订养老服务业发展规划，纳入社会发展、城乡建设和土地利用总体规划，统筹安排，科学布局。

2. 落实养老服务用地政策。各省辖市、县(市)年度用地计划要合理安排养老服务用地需求，并向社会公布。加强社区服务设施建设，要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。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，经有批准权的政府批准后，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，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。对研发养老服务产品的生产性项目用地，采用与工业项目用地同样的供地方式。新建小区开发建设和旧城改造要将养老服务设施纳入公建配套方案同步规划、同步建设、同步竣工、同步交付使用。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，民政部门将撤销养老服务机构登记，国土资源部门将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。

3. 落实养老服务补贴支持政策。省本级及市、县级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。政府举办的养老服务机构的基本建设、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。农村五

保供养服务机构管理经费、人员工资和其他相关费用列入县级财政预算并按时拨付。对接收供养城镇“三无”和农村“五保”老人、计划生育特殊困难家庭老人的社会办养老服务机构，通过政府购买服务的方式，对供养对象的基本生活保障经费按政策标准给予足额安排。同时对该类养老服务机构在更新完善设施设备等方面给予补助。对新建、改(扩)建非营利性养老服务机构，依据其建设规模(含改扩建)、投资总额、土地租期等指标，由所在地政府给予一定的建设补贴；在运营期间，按照床位数、收养人数及服务对象的类别、入住率、管理服务水平、社会效益等指标，由所在地政府给予一定的运营补贴。具体补贴标准及操作细则由各地根据实际情况确定，所需经费列入同级财政预算。

4. 落实养老服务机构税费优惠政策。对养老服务机构提供的育养服务免征营业税，对非营利性养老服务机构自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税和水利建设专项费。各地对非营利性养老服务机构建设要免征有关行政事业性收费，对营利性养老服务机构建设要减半征收有关行政事业性收费。对养老服务机构提供养老服务要适当减免行政事业性收费，其用水、用电、用气、用暖按居民生活类价格执行。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。境内外资本举办养老服务机构享有同等的税收等优惠政策。

5. 落实养老服务人才培训和就业政策。引导支持高等院

校和职业学校增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模。制定优惠政策，鼓励、吸引大中专毕业生从事养老服务工作。将加强养老服务队伍建设与促进社会就业相结合，把养老服务从业人员技能培训纳入城乡就业培训体系，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符合条件的，可按照规定享受有关就业扶持政策。养老服务机构要积极改善养老护理人员工作条件，依法缴纳社会保险费，提高养老护理人员的工资待遇。鼓励有条件的地方探索建立养老护理员特殊岗位补助制度。对在养老服务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。

6. 落实养老服务机构医疗政策。积极推进医养结合，促进医疗卫生资源进入养老服务机构、社区和居民家庭，转变服务模式，主动为失能半失能和独居老人提供上门服务，开设家庭病床。支持有条件的养老服务机构开办医疗机构，开展护理、康复等服务。规模较小的养老服务机构可与周边医院、基层医疗卫生机构合作开展医疗服务，实现医疗资源共享。养老服务机构所办医疗机构已取得执业许可证，并符合申请城镇职工(居民)基本医疗保险和新型农村合作医疗定点医疗机构条件的，经审批可纳入定点范围。进一步优化医疗保险报销程序和结算方式，切实解决老年人异地就医结算问题。探索建立长期护理保障制度。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，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

7. 落实养老服务融资政策。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。鼓励养老服务机构投保责任保险，保险公司承保责任保险。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。积极争取国债投资、国债转贷、国贷贴息等资金，支持养老服务设施建设。各地要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信贷投入。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。财政给予非营利性养老服务机构运营补贴，可用于资助养老服务机构投保养老服务责任保险。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。

三、健全养老服务业发展的体制机制

(一) 加强组织领导。各级政府要高度重视养老服务业发展，把养老工作纳入政府目标管理和绩效考核内容，纳入为民办实事项目，及时研究解决养老服务业发展中遇到的重大问题，并加强督促检查。要建立政府牵头，财政、发展改革、民政、人力资源社会保障、住房城乡建设、公安、教育、商务、金融、质监、卫生、人口计生、国土资源、工商、税务、

食品药品监管、老龄等部门参加的养老服务业发展协调机制，制定落实养老服务业发展规划和政策措施，加强沟通，密切协作，不断改革创新，努力形成加快养老服务业发展的整体合力，建立养老服务业发展长效机制。

(二)加强行业监管。建立健全养老服务准入、退出、监管机制，有关部门要依照职责分工，加强养老服务业监管，加大饮食卫生、消防安全、疾病防治、康复护理、服务价格等监管力度，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。积极发挥养老服务行业协会作用，加强行业自律。探索建立养老服务纠纷调处机制，促进养老服务纠纷依法妥善解决，推动养老服务业健康有序发展。

加快我省养老服务业发展重点任务分工

序号	工 作 任 务	负责部门	时间进度
一、主要任务部分			
1	健全养老服务政策体系。完善政府供养制度，保障城市“三无”、农村“五保”老年人基本生活不低于当地平均水平。建立政府购买 养老服务制度。鼓励有条件的地方建立 80 岁以上低收入老年人高龄津贴制度和困难失能老年人护理补贴(保险)制度。	省民政厅、发展改革委、财政厅和各省辖市、省直管县(市)政府	持续实施
2	加快发展居家养老服务。建立健全县(市、区)、乡镇(街道)、村(社区)三级居家养老服务网络。	各省辖市、省直管县(市)政府	持续实施
3	加快发展社区养老服务。依托社区综合服务设施，充分整合资源，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。到 2020 年，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%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。	省民政厅会同有关部门和各省辖市、省直管县(市)政府	持续实施
4	加快发展养老服务机构。公办养老机构要充分发挥托底作用。重点发展供养型、养护型、医护型养老服务机构。鼓励个人举办家庭化、小型化养老服务机构，鼓励社会力量举办规模化、连锁化养老服务机构，鼓励民间资本对可利用的社会资源进行整合和改造，用于提供养老服务。	省民政厅会同有关部门和各省辖市、省直管县(市)政府	持续实施
5	壮大养老服务产业。积极引导和鼓励社会民间资本、工商资本、外来资本等以独资、合资、合作等多种形式参与投资老年产业，创新养老模式。鼓励发展养老服务中心企业，扶持发展龙头企业，实施品牌战略，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济效益显著的产业集群。	省发展改革委、商务厅、民政厅、工业和信息化厅、省政府国资委、省人力资源社会保障厅和各省辖市、省直管县(市)政府	持续实施

二、落实扶持政策部分			
6	降低门槛，简化手续。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。	省发展改革委、民政厅、工商局和各省辖市、直管县(市)政府	持续实施
7	各省辖市、县(市、区)要科学研究制订养老服务业发展规划，纳入社会发展、城乡建设和土地利用总体规划。	各省辖市、各直管县(市)政府	持续实施
8	加强社区服务类设施建设，按照人均用地不少0.1平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。新建小区开发建设和旧城改造要将养老服务设施纳入公建配套方案同步规划、同步建设、同步竣工、同步交付使用。	省住房城乡建设厅、国土资源厅、民政厅和各省辖市、省直管县(市)政府	2014年6月底前出台具体措施
9	落实养老服务用地政策。各省辖市、县(市)年度用地计划要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，经有批准权的政府批准后，可采取划拨方式优先供地。对新办的营利性养老服务机构建设用地，明确用地性质，按照国家依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。	省国土资源厅、农业厅、民政厅和各省辖市、省直管县(市)政府	国家政策出台后3个月内制定具体措施
10	省本级及市、县级政府用于社会福利事业的彩票公益金，确保50%以上用于支持养老服务业。	省民政厅、财政厅和各省辖市、各直管县(市)政府	持续实施
11	政府举办的养老服务机构基本建设、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。农村五保供养服务机构管理经费、人员工资和其他相关费用列入县级财政预算并按时拨付。	各省辖市、各直管县(市)政府	持续实施
12	研究制定政府向社会购买养老服务的政策措施。	省财政厅、发展改革委、民政厅	2014年8月底前出台具体措施

13	对养老机构提供的育养老服务免征营业税，对非营利性养老机构自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税和水利建设专项费。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。	省财政厅、地税局	持续实施
14	对非营利性养老机构建设要免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设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适当减免行政事业性收费。	省财政厅、发展改革委、民政厅、国税局	持续实施
15	养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。	省发展改革委和各省辖市、省直管县(市)政府	持续实施
16	境内外资本举办养老机构享有同等的税收等优惠政策。	省财政厅、国税局、地税局、商务厅、民政厅	持续实施
17	引导支持高等院校和职业学校增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模，制定优惠政策，鼓励、吸引大中专毕业生从事养老服务工作。	省教育厅、人力资源社会保障厅、卫生厅、人口计生委、民政厅	2014年8月底前出台具体措施
18	将加强养老服务队伍建设与促进社会就业相结合，把养老服务从业人员技能培训纳入城乡就业培训体系，符合条件的人员可按规定申请享受职业培训补贴。鼓励有条件的地方探索建立养老护理员特殊岗位补助制度。	省人力资源社会保障厅、财政厅、民政厅和各省辖市、各直管县(市)政府	2014年8月底前出台具体措施
19	对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。	省人力资源社会保障厅、卫生厅、人口计生委、民政厅	2014年8月底前启动实施
20	积极推进医养结合，促进医疗卫生资源进入养老服务机构、社区和居民家庭，转变服务模式，主动为失能半失能和独居老人提供上门服务，开设家庭病床。支持有条件的养老服务机构开办医疗机构，开展护理、康复等服务。	省卫生厅、人口计生委、民政厅和各省辖市、各直管县(市)政府	2014年8月底前出台具体措施
21	养老服务机构所办医疗机构已取得执业许可证，并符合申请城镇工(居民)基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，经审批可纳入定点范围。进一步优化医疗保险报销程序和结算方式，切实解决老年人异地就医结算问题。	省人力资源社会保障厅、卫生厅、人口计生委	持续实施

22	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，使更多的信贷资金和社会资金投向养老服务业。	河南银监局、人行郑州中心支行、省政府金融办、省财政厅、民政厅	国家政策出台后3个月内出台具体措施
三、健全体制机制部分			
23	各级政府要高度重视养老服务业发展，把养老工作纳入政府目标管理和绩效考核内容，纳入为民办实事项目。	省辖市、省直管县（市）政府	意见下发后启动实施
24	加强督促检查。	省政府督查室、省发展改革委、民政厅	逐年落实

注：本表中“负责部门”栏内排第一位的是本项任务的牵头单位。