

郑州市中原区人民政府文件

中原政〔2015〕2号

郑州市中原区人民政府 关于全面推进养老服务业发展的实施意见

各街道办事处，区人民政府各部门，各有关单位：

为积极应对人口老龄化，加快发展养老服务业，健全我区社会养老服务发展机制，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，依据《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《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）、《郑州市人民政府关于加快郑州市养老服务业发展的意见》（郑政〔2010〕7号）、《郑州市人民政府关于全面推进养老服务业发展的实施意见》（郑政〔2014〕36号）等有关文件精神，结合我区实际，制定本意见。

一、指导思想、总体目标和基本原则

(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，紧密结合养老服务业发展的新形势、新任务和新要求，把不断满足老年人特别是困难老年群体日益增长的养老服务需求作为出发点和落脚点，充分发挥社会力量的主体作用，加快体制机制创新步伐，激发养老市场活力，改进服务运营方式，推进养老服务体系朝着服务设施更加齐全、服务功能更加完善、服务资金更加充裕、服务队伍更加专业、服务监管更加有力的方向发展，努力使养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的主要手段，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) 总体目标

到 2020 年，基本形成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展，与人口老龄化进程相适应，与经济社会发展水平相协调，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养结合的养老服务体系。养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展。

服务体系更加健全。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、应急救助等服务有效开展；符合标准的社区日间照料中心（社区养老服务中心）、农村养老服务中心等城乡社区养老服务设施覆盖所有城市社区，60% 以上的农村社区；全区养老机构床位

实现平均每千名老年人 35 张以上。

养老服务业规模显著扩大。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、老年金融服务、老年旅游等为主的养老服务业全面发展。

社会养老环境明显改善。养老服务业政策法规体系建立健全，行业标准科学规范，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，敬老养老助老的传统得到弘扬。

（三）基本原则

深化体制改革。加快转变政府职能，减少行政干预，加大政策支持和引导力度，激发各类服务主体活力，创新服务供给方式，加强监督管理，提高服务质量和效率。

坚持保障基本。以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本养老服务。加大对基层和农村养老服务的投入，充分发挥社区基层组织和服务机构在居家养老服务中的重要作用。支持家庭、个人承担应尽责任。

注重统筹发展。统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老，实行普遍性服务和个性化服务相结合。统筹城市和农村养老资源，促进基本养老服务均衡发展。统筹利用各种资源，促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。

完善市场机制。加快推进市场在资源配置中的作用由基础性

向决定性转变，营造平等参与、公平竞争的市场环境，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体，大力发展养老服务业，提供方便可及、价格合理的各类养老服务和老年产品，满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

二、主要任务

(一) 健全养老服务政策体系

1. 完善政府供养制度。进一步完善城市“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”老人集中供养和分散供养制度，并随着经济的发展，不断提高供养标准，保障城市“三无”老人、农村“五保”老人基本生活需求。

2. 建立政府购买养老服务制度。研究制定和完善政府购买居家养老服务政策，建立健全养老服务需求评估机制，对经评估符合条件的困难老年人，提供无偿、低偿或政府购买居家服务。建立经济困难的高龄、失能老人护理补贴制度，对低收入的高龄、独居、失能半失能困难老人和独生子女伤残（三级以上）、死亡的老人入住养老机构、接受社区居家养老服务提供支持或发放护理补贴。制定政府向社会力量购买养老服务的具体措施，对接收供养城市“三无”、农村“五保”和独生子女伤残（三级以上）、死亡的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，并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。政府举办的养老服务机构，其基本建设、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，纳入同级财政公共预算安排，并建立动态保障机制。

3. 建立 80 周岁以上老年人高龄津贴制度。按照“低标准、广覆盖、多层次、可持续”总体要求，建立 80 周岁及以上老年人高龄津贴制度，推进补缺型老年福利向适度普惠型社会福利发展，提高高龄老年人的生活质量，让高龄老年人共享改革发展成果。从 2015 年 1 月 1 日起，我区 80—89 岁老年人高龄津贴每人每月不低于 100 元，90—99 岁老年人高龄津贴每人每月不低于 200 元，100 岁以上老年人高龄津贴每人每月不低于 300 元。按规定的政策落实。

4. 完善养老机构设立许可与管理办法。依据民政部《养老机构设立许可办法》、《养老机构管理办法》、《河南省养老机构设立许可管理办法》、《郑州市养老机构设立许可管理办法》，完善我区养老机构设立许可程序与管理，建立健全养老机构准入、经营、管理、退出等机制，将所有养老机构纳入行业管理。强化制度建设，合理配置资源，聚焦管理，规范服务，实现管理与发展同步同拍。完善养老机构监管制度，开展养老机构分类管理。

（二）统筹规划推进城乡养老服务设施建设

5. 制订养老服务业发展规划。要紧密切合实际，科学研究制订养老服务业发展规划，规划建设养老服务产业园区，并纳入社会发展、城乡建设和土地利用总体规划，统筹安排，科学布局，积极支持新建、改（扩）建养老服务设施建设。

6. 加强社区养老服务设施建设。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0.1平方米的标准、《社区老年人日间照料中心建设标准》和《老年养护院建设标准》，分级规划设置养老服务设施。在居住区控规编制中，规划人口达到了5万（含5万）人以上，应按每人0.1平方米预留养老院建设用地，可与其他公益公共服务设施用地毗邻建设；5万人以下的住宅区，通过配建社区养老服务中心（老年人日间照料中心或托老站）解决社区养老设施需求。鼓励社会力量参与，并采取“以奖代补”和低偿收费等政策优惠相结合的形式给予扶持，加强社区养老服务中心（老年人日间照料中心或托老站）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。凡新建城区和新建居住（小）区，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；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规划和建设指标要求的，要在五年内通过购买、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，不得挪作他用。

7. 综合发挥多种设施作用。发挥社区公共服务设施的养老服务功能，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，各部门、各单位设在街道办事处和社区的各类生活服务和卫生文化体育设施要向老年人开放，提高使用率，发挥综合效益。要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。

8. 实施社区无障碍环境改造。要按照无障碍设施工程建设相关标准和规范，推动和扶持老年人家庭无障碍设施的改造，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。

（三）大力发展居家养老服务

9. 发展居家养老便捷服务。城市社区要以社区养老服务中心（老年人日间照料中心或托老站）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、家政服务业等社会力量参与居家养老服务，推进信息平台与居家养老服务实体的有效链接，为老年人居家养老提供及时、便捷的服务，满足不同层次老年人的养老需求。

10. 发展老年人文体娱乐服务。各街道办事处、各部门要支持社区利用社区公共服务设施和社会场所组织开展适合老年人的群众性文化体育娱乐活动，并发挥群众组织和个人积极性。鼓励专业养老机构利用自身资源优势，培训和指导社区养老服务组织和人员。

11. 发展居家网络信息服务。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，建设居家服务网络平台，建立健全区、街道、社区（村）三级居家养老服务网络，指导、支持社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，推进信息平台与居家养老服务实体的有效链接，逐步实现紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务功能，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。

（四）加快发展机构养老服务

12. 降低门槛，简化养老机构设置许可手续。在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的门槛，简化手续、规范程序、公开信息。社会力量投资建设的养老服务机构实行备案制，可直接到投资管理部门进行备案，凭备案手续办理土地、规划、环评等手续，民政部门不再设置前置审批。已建成的社会办养老机构，经民政部门许可后，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到民政部门直接注册登记。行政许可和登记机关要核定其经营和活动范围，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。

13. 支持社会力量举办养老机构。鼓励境外资本投资养老服务业。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。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。发展多种形式并存的机构养老服务，重点推进供养型、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。采取民办公助、公建民营等方式，加大对社会

力量兴办养老机构、提供居家和社区养老服务的扶持力度，鼓励民间资本投资开展社会养老服务。

14. 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“三无”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，完善设施功能，充分发挥政府保障民生的兜底作用。

15. 开展公办养老机构改制试点。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，完善法人治理结构。政府投资兴办的养老机构应逐步通过公建民营等方式管理运营，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。要开展服务项目和设施安全标准化建设，不断提高服务水平。探索推行“一院两制”管理运营模式，在发挥敬老院等公办养老机构托底作用、保障好现有服务对象的同时，积极为赡养人或扶养人确无赡养能力的低收入老人、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。

(五) 大力发展城乡社区养老托老服务

16. 以社区为单位，按照“政府支持、社区主办、自愿参与、互助服务”的原则，进一步完善社区养老服务中心（老年人日间照料中心或托老站）的养老服务功能，提高规范服务水平，为有需求的社区老年人提供日托、就餐、助浴、助洁、助医、康复、娱乐等服务。按照就近设置、方便老人、功能实用、自愿参

与的原则，充分利用农家大院、闲置房屋和场所，建设运营农村养老服务中心（或农村幸福院），向老年人提供日托、助餐、助急、娱乐、康复等服务。

（六）培育养老服务人才队伍

17. 落实养老服务人员培训和持证上岗制度。建立健全养老服务人员培训基地，实行轮训制度，按照《养老护理员国家职业标准》，组织开展养老服务人员培训，提高职业道德、服务意识和业务技能水平。组织养老机构院长开展培训，不断提高管理水平。通过开展养老护理等相关职业技能鉴定工作，推行国家职业资格证书制度，实行持证上岗。

18. 加强养老服务志愿者队伍建设。积极指导、发展志愿者队伍，探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，建立互助养老服务制度，完善志愿为老服务登记制度。依托在高等院校和中等职业学校开展相关专业培训，为养老服务业发展培养专门人才，不断提高养老服务队伍专业化水平。

（七）不断壮大养老服务产业

19. 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品开发，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。

(八) 积极推动养老服务信息化建设

20. 推动居家养老服务网络平台建设。采取“民办公助，购买服务”的方式，推动“12349”养老服务网络信息平台建设，建立信息化、智能化的居家养老服务呼叫系统，形成集机构养老、社区托老和居家养老服务为一体的、没有围墙的“社会养老院”。

21. 进一步完善养老机构信息管理系统，推广应用郑州市养老服务机构业务管理系统和郑州市养老院管理系统，实现市、区、养老机构三级联网管理，加强民政部门对养老机构相关业务的信息化管理（包括机构设立许可、变更、注销、备案、监管、审核、补贴发放、统计分析等功能），着力提高审批、统计与数据报送工作的效率，及时向社会提供养老服务需求和资源供应信息，实现对养老服务业发展的动态管理和跟踪服务。

22. 加强老龄网络信息平台建设。按照国家政策关于加强养老服务信息化的建设要求，积极开展和应用成熟软件系统，利用现代科技力量强化网络建设，以信息服务网络整合为依托，加强对养老机构，城市“三无”老人、五保老人、孤寡、空巢老人等老龄群体的管理，实现区、街道办事处、社区（村）和养老机构等多级联网管理，构建成符合国家养老服务标准的“老龄网络信息管理平台”，真正实现智能化养老落地。

(九) 健全商业养老保险机制

23. 为和谐住养关系，减小入住老年人因意外伤害与养老机构发生矛盾纠纷，规避养老机构的运营风险，按照“保床位、无责任、低保费”的原则，逐步推行入住养老机构老年人购买意外伤害保险制度。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产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。

(十) 鼓励公益慈善组织支持养老服务

24. 引导公益慈善组织重点参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供，使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。积极培育发展为老服务公益慈善组织。扶持发展各类为老服务志愿组织，开展志愿服务活动。倡导机关干部和企事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿活动。支持老年群众组织开展自我管理、自我服务和服社会活动。弘扬敬老、养老、助老的优良传统，支持社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。

三、政策措施

(一) 完善养老服务投融资政策

25. 加大投入，支持养老服务体系建设。积极争取中央和省、市资金支持，开展养老服务设施建设。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。财政给予非营利性养老机构的运营补贴，可

用于资助养老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，用于开展养老助老项目。

（二）完善土地供应政策

26. 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，将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。对新办的非营利性养老服务机构的建设用地，符合国家划拨用地目录的，经批准后，可采取划拨方式优先供地，也可以依法使用农民集体所有的建设用地。对新办的营利性养老服务机构的建设用地，采取招标采购、挂牌出让方式优先供地。街道、村公益性养老服务机构的建设用地，经依法批准，可使用集体所有的建设用地。对研发养老服务产品的生产性项目的建设用 地，采取与工业项目建设用地同等的供地方式。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机构登记，土地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。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。

（三）落实税费优惠政策

27. 严格落实国家、省、市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、土地免征房产税、城镇土地使用税和水利建设专

项费，对符合条件的非营利性养老机构按规定取得的免税收入免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人通过公益性社会团体向非营利性养老机构的捐赠，符合相关规定的，在计算其应纳税所得额时按税法规定比例扣除。对非营利性养老服务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中涉及的上述有关行政事业性收费要予以减半征收。养老机构用电、用水、用气、用暖按居民生活类价格执行。

(四) 落实养老服务补贴支持政策

28. 加大社会力量举办养老机构扶持力度。继续落实养老机构建设补贴和床位运营补贴，充分调动社会力量参与养老机构建设的积极性，推动形成一批设施完善、服务内容丰富、管理规范，具有较强市场发展潜力的养老机构。对在民政部门登记的非营利性养老机构继续给予建设补贴和运营补贴，并加大支持力度，适当提高补贴标准，按照市定比例落实区级配套资金，由财政部门作出预算安排。

29. 落实对城乡社区养老服务设施建设的政策引导和资金支持。对城乡社区养老服务设施建设采取以奖代补的形式予以扶持，按照市定比例落实区级配套资金，由财政部门作出预算安排。

(五) 落实养老服务机构医疗政策

30. 积极推进医疗卫生与养老服务融合发展，促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。卫生行政部门要支持有条

件的养老机构设置医疗机构。要探索医疗机构与养老机构合作新模式，医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，建立社区医疗机构与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务。医疗机构与养老机构之间建立业务协作机制，加快推进养老机构内设置的医疗机构的远程医疗服务试点工作。对于养老机构内设置的医疗机构，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，可申请纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。

（六）落实养老服务人才培养和就业政策

31. 落实优惠政策，加强人才培养培训。依托普通高等院校开展相关专业培训，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，由人力资源和社会保障部门按照职业标准组织开展养老护理、家政服务等相关职业技能培训，经职业技能鉴定合格的，发给相应的职业资格证书，实行持证上岗。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。鼓励养老机构吸纳就业困难人员就业，养老服务机构可按吸纳就业困难人员人数向人社部门申请就业困难人员社保补贴。养老机构应当积极改善养老护理员工作条件，加强劳动保护和职业防护，依法缴纳养老保险费等社会保险费，提高养老护理员的工资待遇。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。

32. 落实养老护理员补贴制度。建立养老服务人员特殊岗位补贴制度，采取政府补贴形式，鼓励养老护理员长期从事养老护理职业并不断提高专业服务水平。对经培训上岗从事养老服务一年以上（满一年）且无过失的养老护理员给予岗位补贴，按照市定比例落实区级配套资金，由财政部门作出预算安排。

四、有关要求

（一）建立工作机制

各街道办事处、各部门要高度重视老龄工作，把老龄事业发展摆上突出位置，列入重要议事日程，通盘考虑，统筹安排。把发展养老服务业纳入政府目标管理和绩效考核内容，纳入为民办实事项目，加大推进力度，加强督促检查，及时研究推进养老服务业加快发展的各项政策措施，解决养老服务业发展中遇到的重大问题，认真落实养老服务业发展的相关任务要求。要建立街道办事处牵头，财政、发展改革、民政、人力资源和社会保障、城乡建设、住房保障、公安、卫生、人口计生、教育、商务、金融、质监、国土资源、工商、税务、食品药品监管、物价、老龄等部门参与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，各部门要各司其职，加强沟通，密切协作，形成加快养老服务业发展的整体合力，及时解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）强化行业监管

民政部门要健全养老服务的准入、退出、监管制度，切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责，指导养老机构完善管理规范、改善服务质量，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；推动公办养老机构改革发展。发展改革、规划部门要将养老服务业发展纳入经济社会发展规划、专项规划和区域规划，支持养老服务设施建设。财政部门要在现有资金渠道内对养老服务业发展给予财力保障。物价部门要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。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。消防、卫生等有关部门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理。

（三）加强督导检查

各街道办事处、各部门、各单位要加强工作绩效考核，确保责任到位、任务落实。要根据本意见要求，结合实际抓紧制定养老服务业发展的具体实施意见和具体政策措施。本意见自发布之日起施行。以往规定与本意见不一致的，以本意见为准。

附件：全面推进养老服务业发展重点任务分工

2015年1月30日

