

济南市人民政府文件

济政发〔2013〕16号

济南市人民政府 关于加快发展养老服务业的意见

各县（市）、区人民政府，市政府各部门：

加快发展养老服务业，是应对人口老龄化的现实需要，是保障和改善民生的客观要求，也是扩大内需和促进产业转型的重要途径。为加快发展我市养老服务业，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）和省政府关于加快社会养老服务体系建设的意见及任务分工等相关文件精神，现提出如下意见。

一、总体要求

(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，积极适应人口老龄化发展趋势，通过深化改革、制度创新和政策调整，激发市场活力，统筹推进养老事业与养老产业互动发展，逐步形成政府主导、社会参与、市场运作、统筹发展的管理体制和运行机制，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，不断满足老年人口日益增长的物质和文化生活需要，努力使养老服务业成为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新生力量。

(二) 基本原则。

政府主导，社会参与。坚持政府保障基本，充分发挥市场配置资源的基础性作用，采取规划指导、政策扶持等有效措施，营造公平环境，支持、鼓励和引导社会各方面力量积极参与，使社会力量成为养老服务业发展的重要组成部分。

统筹兼顾，突出重点。统筹居家养老、机构养老和其他形式养老共同发展，统筹城市养老和农村养老协调发展，统筹养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等互动发展。盘活存量，吸引增量，增加养老服务供给，提高服务保障能力。

深化改革，多元发展。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，形成投资主体多元化、服务方式多样化、服务队伍专业化、监督管理规范化的养老服务体系。

（三）发展目标。到 2015 年，市级建成 1 所示范性养老机构，每个县（市）区建有 1 处以收养失能半失能经济困难老年人为主的老年养护设施，每个街道建设 1 所具有老年人托老功能的综合性养老服务设施，实现日间照料服务覆盖全部城市社区和半数以上的农村社区，基本实现养老服务信息平台覆盖全市城乡社区，全市社会养老床位数达到每千名老年人 30 张以上。到 2020 年，养老服务体系进一步健全，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。

——养老服务体系进一步健全。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。符合标准的日间照料中心、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% 以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点，服务能力大幅增强。

——养老产业规模显著扩大。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，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升，全市机构养老、

居家社区生活照料和护理等服务就业岗位大幅增加。涌现一批带动力强的龙头企业和富有创新活力的中小企业，初步形成养老服务产业集群，培育一批知名品牌。

——发展环境更加优化。养老服务业政策体系更加健全，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，养老志愿服务广泛开展，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。

二、主要任务

（一）统筹规划发展城市养老服务设施。加强社区服务设施建设。各级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，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，要按照区域规模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，要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。要综合发挥多种设施作用，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，提高使用率，发挥综合效益。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。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。

(二) 建立健全居家养老服务网络。发展居家养老便捷服务，以企业和机构为主体、以社区为纽带，逐步建立起满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。积极培育居家养老服务企业和机构，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。大力发展家政服务，为居家老年人提供规范化、个性化服务。逐步建立健全社区居家养老服务网点，引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年送餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。鼓励发展邻里养老互助服务。开放社区公共服务设施，组织开展适合老年人特点的文体娱乐活动。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。加强居家服务网络和信息平台建设。依托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、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项目，同时为掌握养老服务业基本底数、发展动态、采集行业信息和规范行业发展提供信息支持。

(三) 大力加强养老机构建设。坚持实用适用原则，努力办好公办养老机构，发挥养老托底作用，重点为“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

和扶养人确无赡养和扶养能力，下同）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。同时，支持社会力量举办养老机构，在资本金、场地、人员等方面，进一步降低门槛、简化手续、规范程序、公开信息，行政许可和登记机关要核定其经营和经营范围，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。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，用于养老服务。

（四）统筹发展农村养老服务。完善农村养老服务托底措施，将所有农村“三无”老人纳入五保供养范围，根据经济发展水平适时提高供养标准。乡镇五保供养机构有条件的要向社会开放，提高运营效益，增强护理功能，打造区域性养老服务中心。依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院等，建设农村幸福院、日间照料中心、托老所、老年活动站等互助性养老服务设施。建立城市公办养老机构与农村五保供养机构对口支援和合作机制，政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜，提高农村养老服务能力。

（五）培育和发展养老产业市场。积极开发养老产品用品。围绕老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需求，支持企业研发老年服务产品，鼓励和引导相关行业积极拓展

适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、法律服务、休闲旅游、健康服务、精神慰藉等服务，形成养、疗、研、学、乐等一条龙产业体系，增加老年产品供给。积极培育产业集群。充分发挥省会城市自然资源、医疗研发、区域性金融中心、区位优势等优势，抓住省会城市群经济圈推进实施整合资源、一体化发展、优化产业布局带来的重大机遇，大力发展生活照护、康复保健、老年用品、休闲旅游、老年地产、金融服务等市场，培育一批专业、诚信、服务质量高的企业和机构成长壮大。依托现有产业园区，统筹建立养老服务产业园，吸引国内外知名企业入驻，扶持中小企业连锁经营，使老年产品研发、生产、物流配送、展览展销等一体化发展，形成完整的老年服务上下游产业链。

（六）大力推进医养结合。推动医疗卫生与养老服务融合发展。引导和鼓励符合条件的医院以及传统养护型养老院向以康复医疗服务为特色的医护型养老机构转型，促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。推行养老机构与医疗机构合作的养老模式，探索实施医疗机构在养老机构内设门诊办法，方便入住老年人就医。发展社区健康养老服务，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、保健咨询等服务。健全医疗保险机制，对养老机构内设医疗机构，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。完善医保报销制度，切实解决老年人异地就医结算问题。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，鼓励和引导保险公司开展相关业务。

三、政策措施

（一）强化规划引领。研究编制我市养老服务业发展专项规划，明确养老服务业的发展定位、总体要求、主要目标、重点任务和保障措施，充分发挥规划引导作用，推进养老服务快速发展。探索建立养老服务业统计制度和办法，逐步提高养老服务业增加值在现代服务业中的比重。

（二）保障土地供应。各级政府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，合理安排用地，并可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。民间资本举办的养老机构，经市发展养老服务业领导协调机构界定为非营利性养老机构的，可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，合理确定出让价格，优先保障供应。工业企业因不适应城市功能定位退出的土地，在符合城市规划的前提下，优先用于发展养老服务业。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。

（三）实行税费优惠。落实好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、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按规定免征企业所得税。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。对非营利性养老机构建设免征行政事业性收费及水利建设基金、残疾人就业保障金；在达标排放污染物并经环保部门核准的情况下免缴排污费，适当减免环境监测服务费水土收费。对营利性养老机构建设减半征收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，养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。境内外资本举办养老机构享有同等的税收等优惠政策。

（四）鼓励多元投资。鼓励个人、企业、社会团体以及外资，以独资、合资、合作、联营、参股、特许经营等方式，投资建设各类养老服务机构和设施。对社会化、商业化养老服务机构，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、融资担保等间接投入办法，吸引更多信贷资金和社会资金投向养老服务行业。各金融机构要加大对养老服务机构的信贷支持，优先安排贷款资金，并在国家允许的贷款利率浮动幅度内给予利率优惠，合理确定贷款期限。

(五) 加大补贴支持。加快建立养老服务评估机制，建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。对孤寡老人、失能和半失能贫困老年人，80 周岁以上空巢低收入老年人，实行政府购买养老服务，并免费安装为老服务“贴心一键通”。市级留成使用的福利彩票公益金用于社会养老服务体系建设的比例不得低于 50%，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。根据经济社会发展水平，进一步完善落实基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，适时提高养老保障水平。推进民办公助，对符合条件的非营利性养老服务机构给予建设补助、改造补助和运营补助。对符合条件的社区老年人日间照料中心、农村幸福院、养老服务信息平台建设，在省级资助的基础上市级配套资金给予专项补助和运营补贴。各县（市）区也要加大扶持力度。

(六) 加强队伍建设。制定相关政策，鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作。探索建立民办养老机构护理员特殊岗位补助制度。加强老年护理人员专业培训，提高从业人员的职业道德、服务意识和业务技术水平，并按规定给予相关补贴。养老机构应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，提高职工工资福利待遇。落实护理员持证上岗制度。推动养老机构开发社工岗位。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。

(七) 推进体制机制创新。开展公办养老机构改制试点，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，推进养老机构公建民营。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。积极争取国家养老服务业综合改革试点，在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务模式等方面探索积累经验。

(八) 鼓励公益慈善组织支持养老服务。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、自我服务和服务社会活动。探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，建立为老志愿服务登记制度。探索建立志愿服务时间储蓄制。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。

四、组织领导

(一) 建立领导机构。各级要高度重视老龄工作，把发展养老服务业列入重要议事日程，纳入国民经济和社会发展规划总体规划。建立由分管市长任召集人，市发改、民政、财

政、人力资源社会保障、国土资源、规划、城乡建设、卫生、物价、税务、老龄等部门负责人任成员的市发展养老服务业联席会议，及时研究解决工作中遇到的重大问题。各级各部门要加强沟通，密切协作，形成推进发展养老服务业的强大合力。

（二）强化责任落实。发改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。民政部门要切实履行行业规范、业务指导职责，强化综合协调和监督管理职能。财政部门要做好资金预算，保障养老服务经费按时足额拨付到位。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。各有关部门要履行业务主管和行政监管职责，各司其职，齐抓共管，确保各项工作顺利推进。

（三）加强监督管理。各县（市）区政府及有关部门要健全和规范居家养老服务组织、社区养老场所、养老机构的准入退出与监管制度。对政府投资开办的养老机构基本养老服务收费实行政府定价，对非营利普惠性养老机构基本养老服务收费实行指导价。强化对养老服务机构的服务范围、服务质量及服务费用收支情况的日常监督和年度检查。对服务质量差、群众反映强烈、违规运营的养老机构，要责令限期整改。加强对养老扶持资金管理使用情况检查，养老机构要自觉接受监察、审计等部门和社会的监督。对擅自改变养老

机构用途，虚报冒领及挤占、挪用、骗取财政资金的行为，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。

(四) 营造社会环境。加强组织动员，吸引多方参与，共同谋划和推进养老服务业发展。大力宣传在养老服务业发展中作出突出贡献的单位、团体和个人，广泛开展尊老、爱老、助老思想道德教育，转变社会养老观念，倡导新型孝道文化，营造尊老爱老助老的社会氛围。

本意见自印发之日起施行，有效期 5 年。

附件：1. 重点任务分工

2. 2014 年各县（市）区养老服务业项目建设任务

济南市人民政府

2013 年 11 月 15 日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2013 年 11 月 15 日印发
