

黄山市人民政府关于加快发展养老服务业 的实施意见

黄政〔2015〕35号

各区、县人民政府，黄山风景区管委会，黄山经济开发区管委会，市政府各部门、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）和《安徽省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（皖政〔2014〕60号）精神，积极应对人口老龄化发展趋势，结合我市实际，现就加快发展养老服务业提出以下实施意见：

黄山市人民政府

2015年8月10日

（此件公开发布）

黄山市人民政府关于加快发展养老服务业 的实施意见

一、总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以满足老年人日益增长的养老服务需求为出发点和立足点，进一步强化政府责任，激发市场活力，确保托底型养老，扩大普惠型养老，支持社会化养老。健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，加快发展养老服务产业。

二、工作目标

到2020年，全面建成设施齐备、功能完善、布局合理、覆盖城乡、具有黄山特色的养老服务体系，全市每千名老人拥有养老床位达到45张，新增养老床位中，社会力量举办或公建民营的比例不低于50%；符合标准的社区养老服务设施覆盖所有城市社区，90%以上的乡镇和80%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。养老服务业增加值在服务业中的比重明显提升，涌现一批带动力强的龙头企业和富有特色的中小企业。养老服务业发展环境不断优化，政策制度体系基本健全，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的意识显著增强，支持参与养老服务的社

会氛围更加浓厚。

三、主要任务

（一）统筹推进基础养老服务设施建设

科学制订养老服务设施建设布局规划。在制订城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于0.2平方米的标准，根据老年人口数量和服务半径，分区分级规划设置养老服务设施。

加强社区养老服务设施建设。对于社区养老服务用房，新建住宅小区按照每百户20至30平方米标准配建，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，由辖区政府统一调配使用，民政部门参与项目联审、验收；老城区和已建成的住宅小区按照每百户15至20平方米的标准配建，已有养老服务设施或现有设施未达到规定标准的，要在2020年前通过购置、置换、租赁等方式完成配置。养老服务用房应符合老年人及无障碍建筑规范并相对集中地进行配建。对闲置的市政设施和其他用房，以及闲置土地依法处置后由政府收回、规划用途符合要求的，应优先用于养老服务设施建设。因地制宜建设老年人日间照料中心或老年活动中心（室），到2020年，所有城乡社区均建有老年人活动或照料服务场所。

统筹农村养老服务设施建设。实施美好乡村和新型城镇化建设时，必须统筹规划建设养老服务设施。鼓励农村整合利用现有

公共资源，增加为老服务功能。鼓励留守老人较多、养老服务需求较大的村，利用集体经济支持建设各类养老服务设施。推进老年人无障碍设施建设。按照《老年人建筑设计规范》、《无障碍设计规范》等建设标准和规范，推进与老年人日常生活密切相关的公共设施和养老服务设施无障碍改造。按年度制定并实施老年人家庭无障碍改造计划，对纳入改造计划的经济困难的老年人家庭，给予必要的资金补助。

（二）大力加强养老机构建设

加强公办养老机构建设。继续加强社会福利院、农村敬老院、光荣院等托底保障性养老机构建设，不断提高服务保障水平。对城市“三无”人员和农村五保对象、孤老重点优抚对象实行政府供养，对低收入和失独老年人提供低偿的养护服务。在满足政府保障对象集中供养的前提下，推进农村敬老院向区域性养老服务中心转型，为高龄、空巢、失能失智老年人提供集中养护服务。加强残疾人托养服务机构建设，优先解决贫困重度残疾老年人的托养需求。

推进公办养老机构改革。通过委托管理、合作经营等多种方式，推进公办养老机构社会化运营。积极探索把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构改制成企业，完善法人治理结构。探索以区县为单位的公办养老机构资产统一管理和运营模式。发展混合所有制养老机构，在确保国有资产不流失的前提下，允许

公办养老机构以设施、设备等作价入股，与社会力量共同建设和运营养老机构。公建民营的养老机构、混合所有制养老机构与社会办养老机构享受同等运营补助政策。面向社会提供非保障性服务的养老机构和社会组织实行市场定价。

支持社会力量举办养老机构。引导社会力量举办不同类型、不同档次的养老机构，满足不同老年群体的多样化需求。推进养老机构“一照多址”、“先照后证”经营，取消注册资金限制，降低社会力量举办养老机构的门槛。鼓励社会力量对闲置的医院、学校、企业厂房、商业设施、农村集体房屋及其它可利用的社会资源，进行整合改造后用于养老服务。租用公办养老机构房产举办非营利性养老机构的，3年内免交房屋租金。对社会力量举办的养老机构，在各级财政预算内投资补助上，享受与公办养老机构同等政策；对境外资本举办的养老机构，享受与境内资本相同的扶持优惠政策。允许社会办非营利性养老机构从年度收支节余中提取一定比例奖励投资者，投入满5年后，可以转让、赠与。

（三）建立完善居家养老服务网络

引导社会力量发展居家养老服务。建立以机构、企业为主体，社区为依托，满足各类老年人服务需求的居家养老服务网络，为居家的老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。采取购买、补贴和奖励等方式，支持社会力量运营老年人日间照

料中心；鼓励个人、企业、社会组织利用居民住宅或闲置场所建设家庭化、小型化社区托老机构和其它养老服务设施，充分发挥现有资源的作用。探索开展农村日间照料服务，利用农村人力资源，对高龄、空巢、失能老人开展主动关爱服务，村集体经济应为开展此项服务提供支持。

发展信息化养老服务。结合“智慧黄山”建设，利用信息手段和互联网技术，建立标准统一、互联互通、高效便捷的智能化养老服务网络。扶持养老服务信息平台发展，拓展服务内容，扩大服务范围，推广具有紧急救援、“一键通”等功能的养老服务信息呼叫终端，发展养老便捷服务。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。

培育发展养老服务社会组织。支持各类社会组织参与养老服务业，加强养老服务社会组织的培育孵化，在政府购买服务项目设置上优先安排为老服务项目。大力开发养老服务公益创投项目，激发社会活力，创新服务供给方式。加强基层老年协会建设，实现老年人自我管理、自我教育、自我服务。突出为老服务志愿组织的培育发展，建立为老服务志愿者注册登记制度，倡导全民参与为老志愿服务。引导公益慈善组织参与养老机构建设、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。实施“银龄行动”，鼓励低龄健康老人为高龄老人服务。

（四）积极推进医养融合式服务

促进医疗卫生和养老服务相结合。在规划布局定点医疗机构时，要综合考虑养老服务需求。设置100张床位以上的养老机构，可申请设置护理院、康复医院等医疗机构；其它具备条件的养老机构可申请设置卫生所、卫生室、门诊部等。养老机构所办的医疗机构已取得执业许可证并符合社会保险定点医疗机构资格条件的，按有关规定批准后，可纳入基本医疗保险定点范围。医疗机构要积极支持和发展养老服务。鼓励医疗机构到养老机构设点，开展医疗服务；有条件的医院应开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢性病防治和康复护理工作，探索面向养老机构的远程医疗服务。鼓励医疗机构开办养老机构，医疗机构开办的具有独立法人资格的养老机构，享受与社会办养老机构同等的扶持优惠政策。

拓展社区医养结合型服务。加强社区老年人日间照料中心、托老机构与社区医疗卫生服务机构的合作。社区医疗卫生服务机构应为老年人建立健康档案，与老年人家庭建立医疗契约服务关系，开展医疗保健等服务。推进老年家庭病床建设，引导家庭成员参加照料护理培训，提高全民护理知识和水平。

发挥中医药在健康养老中的作用。坚持养老与养生相结合，将中医药养老保健理念融入养老全过程，利用中医药技术方法全面提升老年人身心健康和生活质量。健全中医医院老年病科，增

加老年病床位,提供形式多样、内容丰富的中医药健康养老服务。

(五) 不断拓宽文化康体养老渠道

普及老年心理健康知识,加强老年体育健身设施建设,实施老年人精神关爱计划,全面提升老年人生活质量。推进家庭赡养协议签订工作,同步落实经济供养和精神赡养。加强老年文体团队建设,深入开展老年人特色文化、体育和教育活动,丰富老年人精神文化生活。研究制定支持老年社团组织开展各类活动的奖补办法,建立长效机制。推动老年文化产品创作和产业发展,满足老年人文化服务需求。弘扬古徽州孝道文化,开展尊老敬老传统美德宣传教育,积极打造孝道文化乡村(社区)。深入开展“敬老文明号”创建和“孝亲敬老之星”评选表彰活动,营造全社会敬老爱老的良好风尚。

(六) 逐步加快养老服务产业发展

统筹养老服务产业发展。将养老服务业发展纳入国民经济和社会发展规划,列为服务业发展重点内容;编制养老服务产业发展规划,确定养老服务产业中长期发展目标;探索建设养老服务产业示范园区,实现技术创新和管理创新,引领区域性企业、机构集聚,打造特色、优势产业基地。

拓展养老服务领域。鼓励和引导相关行业积极拓展适合老年人特点的娱乐、休闲旅游、健康保健等服务。围绕老年人的衣、食、住、行、医、体育健身、娱乐等需要,支持企业积

极开发安全有效的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。建立养老补充商业保险政策，积极扶持老年人购买长期护理保险等产品，增强老年人接受护理照料的支付能力。探索开展老年人住房反向抵押养老业务试点。支持休宁县打造“中国休闲养生之都”。

壮大养老产业规模。鼓励长期从事养老服务的中小企业连锁、加盟式发展，强化品牌意识。扶持龙头企业发展，加大招商引资力度，引进省内外具有影响力的为老服务企业入驻黄山投资兴业。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅，鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住。保障老年宜居住宅的合理用地需求，并在收取城市基础设施配套费等方面给予适当优惠，其配套的具有独立法人资格的养老机构，享受与社会办养老机构同等的扶持优惠政策。

（七）切实保障困难老年人基本养老服务需求

推进基本养老、基本医疗、社会救助等制度统筹衔接，不断提高特困供养人员、孤老重点优抚对象、低收入老年人以及计生特殊困难家庭的老年人的养老保障水平。保障特困供养人员基本生活，按照不低于上年度当地人均消费性支出的60%合理确定供养标准。建立低收入老年人养老服务补贴制度，逐步扩大政府为困难老年人购买居家养老服务的保障范围，对其中的失能失智老

年人，按照失能失智程度上浮补贴标准。健全高龄津贴制度，提高低收入高龄老人津贴水平。建立低收入老年人意外伤害保险和补充商业医疗保险补贴制度。逐步提高老年人基本医疗保障水平。

（八）严格养老服务行业监督管理

充分发挥老年协会、养老服务行业协会等组织在行业自律、监督评估、沟通协调、服务中介方面的作用。建立健全养老服务市场准入、退出、监管和服务评估、监测统计等制度，推动养老服务机构标准化建设，实施养老机构等级评定和信息披露；完善老年人信息档案，开展老年人养老服务需求调查分析；建立养老服务评估制度，科学确定老年人服务需求类型、照料护理等级和养老服务补贴资格认证，同时对养老服务机构的服务质量进行评估，逐步实现养老服务对象和养老服务机构差别化资助。

四、保障措施

（一）完善和落实财政扶持政策

加大财政投入。各级财政应安排困难群体养老服务保障资金、养老服务设施建设和养老服务业发展引导资金，并建立增长机制。各级福彩公益金的50%以上要用于支持发展养老服务业。

在社区养老服务设施建设和管护方面，区县对老年人日间照料中心和老年活动中心（室）给予建设补助；对已投入使用的，按照属地管理原则，由辖区政府落实必要的运营经费。对个人、

企业、社会组织利用闲置资源建设养老服务设施并符合相关规定的，给予一定的奖励。

在引导社会力量举办养老服务机构方面，积极落实《黄山市加快推进养老服务体系建设的办法》（黄政秘〔2011〕90号）关于养老机构建设和运营补助等扶持政策，其中，社会办养老机构运营补助标准为每人每月200元，为失能失智老年人服务的，按照其轻、中、重度失能失智程度，运营补助标准分别上浮50%、100%、200%以上；社会力量从银行等金融机构贷款用于养老机构建设的，区县财政按照当年同期三年期贷款基准利率的20%给予补贴。全托型社区托老机构享受社会办养老机构补助政策。

拓宽农村养老服务资金渠道。农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老。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向农村倾斜。

（二）完善和落实金融扶持政策

加快金融产品和服务方式创新，支持养老服务业的信贷需求。积极创新农村土地承包经营权抵押贷款、农房抵押贷款、农村集体建设用地使用权抵押贷款等用于发展农村养老服务业的贷款品种；探索支持以租赁用房开办养老服务机构的信贷产品；探索向合法且产权明晰的社会力量投资举办的养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款；支持发放融资性担保

公司担保的养老服务业贷款；支持开发以房养老房地产信贷产品。建立居家养老护理责任保险和养老机构综合责任保险制度，构建养老服务行业风险分担机制。

（三）完善和落实土地扶持政策

保障用地指标。养老服务设施用地应当纳入国有建设用地供应计划。新建养老机构项目用地涉及新增建设用地，符合土地利用总体规划的，应当在土地利用年度计划指标中优先安排。纳入省“861”计划或新建500张以上床位的养老机构建设项目，积极争取省级预留建设用地计划指标。养老设施因城市建设需要被依法拆迁的，按照“谁拆迁、谁负责”原则，优先安排同等面积的回迁或异地建设用地。

明确供地政策。经养老主管部门认定的非营利性养老机构可采取划拨方式供地；营利性养老机构用地，应当以租赁、出让等有偿方式供应。在农村兴办的福利性和非营利性养老机构建设用地，依法获批后可以使用的农村集体建设用地。鼓励社会力量投资建设养老服务机构，并明确双方权利和义务。

（四）完善和落实税费优惠政策

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免征企业所得税和自用房产、土地的房产税与城镇土地使用税。企事业单位、社会团体和个人向福利性、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规定比例扣除。养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行；有线数字电视收视维护费和电话、宽带网络使用费减半收取，有线数字电视、电表、水表建安价格（含安装材料）按成本价收取。对非营利性养老机构的建设项目免征有关行政事业性收费（含政府性基金，下同），对营利性养老机构的建设项目减半征收有关行政事业性收费；对养老机构提供的养护服务收入免缴行政事业性收费。

（五）完善和落实人才培养政策

完善养老服务人员培养机制。支持高等院校和中等职业学校增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门人才。将养老服务 and 护理人员纳入年度城乡劳动者就业技能培训和岗位技能提升培训计划，落实培训补助政策。支持社会资本创办养老服务培训机构，支持办学条件较好、有养老护理员培训资质的社会力量建设养老护理培训实训基地。建立养老服务和护理人员持证上岗制度及职业资格认证制度。

完善养老服务就业优惠政策。对毕业于养老服务、康复护理与管理等专业的大中专毕业生，在养老机构从事养老护理工作满3年以上的，给予一定比例助学贷款代偿和学费补偿；工作满4年并取得相应职业资格证书的人员，给予一次性奖励。对从事养老服务的就业困难群体和大专院校对口毕业生，按规定给予岗位

补贴和社会保险补贴。将养老服务高级管理人员纳入人才引进计划。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。开发养老服务公益性岗位和社工岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务。

各区县人民政府，市直有关部门和单位要对照工作任务，认真落实养老服务业发展的相关要求，确保责任到位、任务落实。市政府督查室、市民政局要加强对本实施意见执行情况的监督检查，及时向市政府报告工作。

附件：重点任务分解表

附件：

重点任务分解表

工作任务		责任单位	牵头单位	时间进度
(一) 统筹推进基础养老服务设施建设	制订养老服务设施建设布局规划	市民政局、市城乡规划局、市国土资源局、市财政局	市民政局	2015 年底前完成
	新建住宅小区社区养老服务用房建设	市城乡规划局、市国土资源局、市住房建设委、市民政局	市城乡规划局	持续实施
	老城区和已建成的住宅小区社区养老服务用房建设	区县政府、市城乡规划局、市国土资源局	区县政府	2015 年 10 月底前出台具体措施
	闲置的市政设施和其它用房优先用于养老服务设施建设	区县政府		持续实施
	建设老年人日间照料中心或老年活动中心（室）	市民政局、市财政局、区县政府		2015 年 10 月底前出台具体措施
	统筹农村养老服务设施建设	市农委、市住房建设委、市城乡规划局、区县政府		持续实施



黄山市人民政府行政规范性文件

	推进老年人设施无障碍建设	市住房城乡建设委、市残联、市民政局、区县政府	市住房城乡建设委	持续实施
(二) 大力加强兼老机构建设	加强公办养老机构建设	市民政局、市残联、区县政府	市民政局	持续实施
	推进公办养老机构改革	市民政局、市物价局、区县政府		2015年10月底前出台具体措施
	支持社会力量举办养老去机构	市民政局、市财政局、区县政府		持续实施
(三) 完善居家养老服务网络	引导社会力量发展居家养老服务	市民政局、市财政局、市商务局、市经济和信息化委、区县政府	市民政局	持续实施
	发展信息化养老服务	市民政局、市经济和信息化委、市信息办		
	探索开展农村日间照料服务工作	区县政府、市民政局、市财政局	区县政府	2015年10月底前出台具体措施
培育发展养老服务社会组织	区县政府、市民政局、市文明办、市财政局	持续实施		

工作任务		责任单位	牵头单位	时间进度
(四) 扩大 医养融合 式服务	促进医疗卫生和养老服务相结合	市卫计委、市民政局、 区政府	市卫计委	2015年10月 月底前出台具 体措施
	发展社区医养结合型服务			
	发挥中医药在健康亲老中的作用			
(五) 拓宽 文化康体 养老渠道	实施老年人精神关爱计划	市民政局、市卫计委、 市文明办、区政府	市民政局	持续实施
	加强老年文体团队建设	市文化委、市体育局、 市委老干部局、市教育局、 市民政局、区政府	市文化委 市体育局	持续实施
	加强孝道文化建设, 打造孝道文化村(社区); 开展各类评选表彰活动	市文明办、市民政局、 区政府、各相关单位	市文明办 市民政局	持续实施
(六) 加快 养老服务 产业发展	统筹养老服务产业发展, 编制养老服务产业规划	市民政局、市发展改革委、 市商务局、市经济和信息化委	市民政局 市发展改革委	2015年底 前出台具体措 施
	鼓励和引导企业开发老	市经济和信息化委、市	市经济和信息	持续实施

 黄山市人民政府行政规范性文件

	年产品和用品,引导设立老年用品专区专柜	商务局、市发展改革委	化委	
	支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅	市房管局、市城乡规划局、市国土资源局、市民政局、市财政局	市房管局	2015年10月底前出台具体措施
	建立养老补充商业保险政策	市保险行业协会、市财政局、市民政局,人民银行黄山市中心支行、银监会黄山监管分局	市保险行业协会	
	壮大养老服务产业规模	市发展改革委、市民政局、市招商局、市财政局	市发展改革委 市持续实施民政局	持续实施
(七) 切实保障困难老年人基本养老服务需求	建立健全各项制度,提高困难老年人养老服务保障水平	市民政局、市财政局、市人社局、市保险行业协会、区县政府	市民政局	持续实施
(八) 加强养老服务行业监管	建立健全养老服务市场准入、退出、监管和服务评估、监测统计等制度	市民政局、市统计局、市质监局、区县政府	市民政局	持续实施



工作任务		责任单位	牵头单位	时间进度
（九）完善和落实财政扶持政策	各级财政安排困难群体养老服务保障资金、养老公共服务设施建设和养老服务业发展引导资金	市财政局、区县政府	市财政局	持续实施
	拓宽农村养老服务资金渠道	区县政府、市财政局、市发展改革委、市民政局	区县政府	持续实施
（十）完善和落实金融扶持政策	加强养老服务机构信用体系建设，积极给予信贷支持	人民银行黄山市中心支行、市发展改革委、市金融办、银监会黄山监管分局、市民政局、市经济和信息化委	人民银行黄山市中心支行、市发展改革委、市金融办	2015年10月底前出台具体措施
	建立居家养老护理责任险和养老机构综合责任险制度	区县政府、市民政局、市财政局、市保险行业协会	区县政府	2015年10月底前出台具体措施
（十一）完善和落实土地扶	保障用地指标	市国土资源局、市城	市国土资源局	持续实施
	明确供地政策	乡规划局、区县政府		

 黄山市人民政府行政规范性文件

持政策				
（十二）完善和落实税费优惠政策	落实养老机构税收优惠政策	市地税局、市国税局	市地税局	2015年10月底前出台具体措施
	落实养老机构有关行政事业性收费和经营性收费优惠政策	市物价局、市财政局、各相关部门	市物价局	持续实施
（十三）完善和商实人才培养政策	完善养老服务人员培养机制，建设养老护理培训实训基地，建立持证上岗制度	市民政局、市人力资源社会保障局、市教育局、区县政府	市民政局	2015年10月底前出台具体措施
	完善养老服务就业优惠政策	市民政局、市人力资源社会保障局、市委组织部、市财政局		持续实施
	开发养老服务公益性岗位和社工岗位	市民政局		2015年10月底前出台具体措施
（十四）监督检查	加强对实施意见执行情况监督检查	市民政局、市政府督查室	市民政局	2015年底前出台具体措施