

# 长治市民政局 文件

## 长治市发展和改革委员会

长民发〔2018〕95号

---

### 长治市民政局 长治市发展和改革委员会 关于加快推进养老服务业发展的实施意见

各县（市、区）民政局、发改局：

为积极应对人口老龄化，加快推进我市养老服务业发展，满足群众日益增长的健康养老需要，根据《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》、《山西省“十三五”养老服务业发展规划》、《山西省政府关于支持社会力量发展服务业若干措施的通知》和《山西省人民政府办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的实施意见》精神，结合我市实际，制定本实施方案。

## **一、指导思想**

以党的十九大精神为指导，以满足老年人日益增长的健康养老需求为着力点，以推动社会办养老机构和社区养老服务设施发展为重点，不断提升居家养老、医养结合、人才培养、基本养老水平，切实保障困难及高龄老年群体基本养老服务需求，全面推进与我市人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的多元化、多层次、多形式的养老服务体系建设。

## **二、基本原则**

**1、政府主导，市场推动。**充分发挥政府在制定规划、出台政策、引导投入、规范市场、营造环境等方面的引导作用，加大对政府兜底养老保障设施建设投入力度，逐步提高对经济困难的失能、半失能老人和失独老人的保障力度。发挥市场在资源配置中的决定性作用，调动社会力量积极参与，推进形成互利共赢的发展格局。

**2、深化改革，创新驱动。**推进养老服务体制机制改革，加强管理创新与技术创新，着力营造公平、开放的市场环境和政策环境，激发各类主体的能动性和创造性，增加养老服务和产品供给，提升养老服务业信息化水平，为全市养老服务业发展提供原动力。

**3、统筹兼顾，协调发展。**加强社区居家养老的基础性地位，促进居家养老、社区服务和机构养老的协调发展。充分利用已有医疗卫生和养老机构场地、人员、设备，切实发挥现有资源、政策、项目优势，创新机制，全力推进医养结合发展。

**4、突出特色，示范引领。**突出区域特色，积极构建养老产业战略发展格局，培育产业集群，打造具有长治特色的健康养老发展模式和养老服务品牌，推动我市养老产业快速发展。

### **三、发展目标**

到“十三五”末，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、功能完善、覆盖城乡的养老服务体系，更好地满足老年人养老服务需求。全市养老床位达到 1.5 万张，每千名老人拥有床位达到 40 张。到 2020 年，80%三级综合医院、50%的二级综合医院开设老年病科，基层医疗卫生机构为入住养老机构和居家老人提供健康管理服务，65 岁以上老年人健康管理率达到 70%以上，所有养老机构能够为入住老年人提供医疗卫生服务。

**机构和社区养老大力发展。**到 2020 年，全市养老机构超过 150 家，其中民办养老机构和公办民营养老机构占 70%以上。农村日间照料幸福工程基本覆盖千人以上行政村，依托乡镇敬老院

打造区域性养老服务中心；城市社区全部建成日间照料机构，60%以上社区建立居家养老服务中心。

**医养资源深度结合。**基层医疗卫生机构与社区居家养老机构实现服务功能紧密结合，以护理人员上门服务的方式为行动不便的居家老年人提供助医助洁等服务。养老机构实现医疗卫生服务全覆盖，为机构内老年人提供更加完善的医疗、康复护理服务。所有医疗卫生机构开设老年人挂号、就医等绿色通道。到“十三五”末，每个县市区建有1所医养结合型养老机构或医养联合体，失能半失能型护理床位占养老床位总数30%以上。

**服务队伍更加专业。**完善养老服务专业人才的培养、考核、评定制度。养老护理员入职补贴制度落实到位。养老护理人员劳动报酬的合理增长机制初步形成。到2020年，从业养老护理人员持证上岗率达到85%以上。

**产业规模显著扩大。整合残联康复基地，开展养老服务业发展。**以老年生活照料、医疗护理、产品用品、健康养生、体育文化、金融服务、老年旅游等为主要内容的养老服务业全面发展。力争到2030年，全市培育1-2个康养示范园区，3-5个特色康养小镇。

#### **四、主要任务**

（一）完善市县乡三级基本养老保障体系建设。履行政府托底保障职责，重点保障特困人员中的老年人、经济困难的高龄和失能老年人的养老需求。市级建设一所不少于 300 张床位的养护院，县级建设一所不少于 100 张床位的综合性社会福利中心，乡镇建设能满足特困人员集中供养需求的服务设施。对闲置的公办（建）养老服务设施，积极开展公建民营，提高床位使用率，拓展服务功能、扩大服务半径，积极为当地经济困难的失能、失智、高龄、空巢、失独、留守等老年群体提供服务。

（二）推进城市社区居家养老服务。大力推进具有综合功能的城市社区老年人日间照料中心和饮食服务的社区老年餐桌建设，为社区居家老人提供各类服务。要将城市社区养老服务设施建设与教育、医疗机构建设同等摆位，纳入城市总体规划、控制性详细规划，确保城市社区养老服务设施建设的真正落地。

（三）提升农村养老服务水平。持续抓好农村老年人日间照料中心幸福工程建设，重点保障农村老年人日间照料中心的长效运行。完善农村老年人日间照料中心各项服务功能，满足广大农村老年人日间用餐、娱乐休闲、图书阅览、健身活动等需求。整合村卫生室医疗资源，在照料中心为老年人提供方便就近的医疗保健服务。“十三五”期间，全市创建农村日间照料示范县 1-3

个，示范村 10-30 个。

（四）推动社会力量发展养老服务业。认真落实《长治市人民政府关于支持社会力量发展养老服务业若干措施的通知》，全面清理、取消申办养老机构的不合理前置审批事项，优化审批程序，简化审批流程。支持各类市场主体举办包括居家、社区、机构在内的多种形式的养老服务组织，切实增加养老服务供给，努力使养老服务业成为扩大内需、增加就业、促进经济发展、推动经济转型的重要力量。支持将部分乡镇医院、办公用房、楼堂馆所、疗养院等闲置资源改造成养老设施。凡通过整合改造闲置社会资源建成的养老服务设施，符合相关政策条件的，均可享受建设补助、运营补贴等资金支持和税费减免、水电气热费用优惠等扶持政策。进一步完善“志愿者服务体系”，探索“志愿者服务”社会化运行模式的长效机制，形成统一组织，明确人员职责、服务时间、服务对象，提供适合自己专长和适应老人需求的及时贴心照护。

（五）构建康养产业战略发展格局。以全域旅游为导引点，围绕“旅游度假——健康养生——医疗康复——研发制造”产业链，大力加强文化产业、旅游产业与健康养老养生产业的融合，积极发展健康养老养生产业旅游，拉长健康养老养生产业链，打

造全域康养产业。

(六)提升医养结合纵深发展。认真落实《山西省人民政府办公厅转发省卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合实施意见的通知》精神，全面加强养老机构医疗服务能力建设。**一是积极开展医养合作。**医疗卫生机构定期到养老机构提供医疗巡诊、健康管理、保健咨询、预约就诊、中医养生保健等服务。建立康复病床、双向转诊、急诊急救等医疗救治绿色通道。**二是大力发展医中有养。**支持符合条件的医疗机构(二级医院、中医院、企业医院、乡镇卫生院等)依托自身资源优势，兴办养老康复中心医院、老年病医院、养老护理院等，为高龄、重病、失能、部分失能老年人提供康复护理服务。规范为居家老年人提供的医疗和护理服务项目，将符合规定的医疗费用纳入医保支付范围。**三是创新开展养中有医。**支持养老机构申请开办老年病医院、康复医院、护理院、中医医院、临终关怀机构等，也可内设医务室、护理站等医疗机构，为老年人提供医疗护理、康复保健、急诊急救、临终关怀等医疗服务。**四是积极推进医养一体。**支持社会力量开办具有医疗卫生和养老服务资质和能力的医养结合机构。鼓励社会机构通过特许经营、共建民营、民办公助等方式，推进“医养护”一体化专业机构建设。**五是支持开展居家签约服**

务。组建家庭医生签约服务团队，与居家老人建立签约服务关系，为居家老年人提供健康管理、健康教育、上门巡诊、家庭病床等服务。**六是开设老年病科。**在二级以上综合医院开设老年病科，做好老年慢性病防治和康复护理等工作；在全市各医疗机构开通老年人绿色通道，为老年人提供挂号、就诊、转诊、取药、收费、综合诊疗等就医便利服务。**七是推进村卫生室与村日间照料中心融合发展。**村卫生室为入住日间照料中心老年人提供健康档案管理、健康教育、基层护理等基本医疗卫生服务。

（七）推进“互联网+养老”信息化建设。通过整合公共服务资源和社会服务资源满足老年人在安全看护、健康管理、生活照料、休闲娱乐、亲情关爱等方面的养老需求。推行“互联网+养老”，加快社区居家养老信息网络建设，依托现有互联网基础设施，构建居家养老服务信息平台、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费、线上线下等老年服务项目，发展智慧养老社区。

（八）推进公办养老机构改革。按照试点先行、总结经验、全面推开的要求，以养老用途不改变、国有资产不流失、服务水平明显提高为原则，通过招投标或委托经营的方式，依法合规交由社会力量进行运营。通过给予运营补贴、政府购买服务等方式，



支持公建民营机构发展。应由公办养老机构提供无偿或低偿托底保障的供养服务对象，可通过政府购买服务的方式委托民办养老机构供养。

（九）加强养老服务人才培养。鼓励高等院校、科研院所增设养老服务专业学科、增开养老服务专业课题研究，在老年医学、康复护理、膳食营养、心理咨询、社会工作、老年康复辅具研发配置等方面培养养老服务专业人才。鼓励学校与养老服务机构通过定向培养、共建实训基地等方式，实现教学与就业的无缝衔接，提高就业能力、拓宽就业渠道。继续实施养老护理员免费培训，加强营养配餐师、保健按摩师、康复治疗师等专业人才培养。

（十）全面推进养老机构责任保险。完善保险条款，全面实施养老机构责任保险。拓展保险范围，支持引导保险公司进行产品创新，按照公平公正、保本微利原则，合理设计保险产品、科学厘定费率，满足养老机构、社区居家养老服务组织、老年人多方面、多样化的责任保险需求，构建养老服务业风险分担机制，维护老年人合法权益。

## **五、重点工程**

根据养老服务业发展需要，重点实施养老服务八大工程。

（一）实施市县两级公办养老机构全覆盖工程。加快推进武

乡县、襄垣县、平顺县、长治县、沁源县、长子县社会福利中心建设，县级社会福利中心不少于 100 床。市级福利院养老楼公建民营投入运营。到 2020 年，市、县两级公办养老机构实现 100% 全覆盖。

（二）实施城市社区养老服务示范工程。市辖区在 2020 年底以前建成至少 2-3 个方便实用、功能齐全、规模适度、长效运行、具有示范作用的综合性社区服务中心和 3-5 个管理到位、服务规范、规模适度、有示范效应的城市日间照料中心，并给予一定的运营扶持政策。鼓励没有条件建设照料中心的社区建设老年餐桌，到 2020 年，全市城市社区养老服务基本实现全覆盖。

（三）实施农村老年人日间照料中心示范工程。继续开展农村老年人日间照料示范县、示范村创建活动，力争到 2020 年在全市创建 1-3 个示范县、10-30 个示范村，实现全市农村老年人日间照料幸福工程基本覆盖千人以上行政村的目标。

（四）实施“健康产业规划工程。”积极编制我市健康养老产业规划，聚集全市主要的养老优势资源，以高端养老服务为引领，推进多元化发展，增强核心发展的辐射引领作用，打造全国具有知名度的养生养老目的地。

（五）实施长期照护保险试点工程。积极开展长期照护保险

制度试点工程，探索长期照护保险的保障范围、参保缴费、待遇支付、管理办法、运行机制等体系建设，力争在“十三五”期间，形成长期照护保险制度架构体系。

（六）实施养老信息化工程。重点加快社区居家养老服务信息平台建设，支持企业、机构及社会组织借鉴引进外省市已经成熟运营的养老服务信息系统和老年电子商务平台，为社区居家老人提供送餐送餐、家政预约、物品代购、服务缴费、上门护理等各项服务，通过线上建设平台、线下提供服务，实现“点对点”式的养老服务需求与供给精准对接。

（七）实施公办养老机构改革试点工程。坚持“积极稳妥、公开公正、管办分离、持续发展”原则，在确保国有资产不流失、养老用途不改变的基础上，将政府出资兴建并拥有所有权的养老机构，通过公开招标，委托给具有一定资质的社会主体进行整体性的运营管理。每个县确定1—2个公办养老机构进行公建民营试点，原则上今后新建的、已建成尚未投入使用的和运营效果不好的公办养老机构都要逐步实行公建民营模式，到2020年公建民营机构达到各级公办机构总数的30%以上。

（八）实施养老服务人才培养工程。积极探索对养老产业建设领军人才和养老服务经营管理人才的引进、培养、激励工作，

吸引懂业务、善经营、会管理的高知人才入职养老产业。加强与有关高校合作，加快培养老年医学、康复护理、膳食营养、心理咨询、社会工作等专门人才。逐步建立收入与职业资格级别相匹配的薪酬制度和动态调整机制，提高养老从业人员的待遇和地位。建立养老护理人员与专业技术人员“入职奖补”制度、特殊岗位补贴制度和工龄津贴制度。

## **六、保障措施**

（一）加强组织领导。成立市政府分管副市长为召集人，市民政、发改、财政、卫计、人社、住建、国土、环保、公安消防、商务、工商等相关部门为成员的联席会议制度，及时研究解决养老服务业发展中遇到的重大问题，推动全市养老服务业持续健康发展。

（二）放宽市场准入。营造平等参与、公平竞争的市场环境和政策环境，进一步放宽健康养老行业准入，实行“先照后证”，法律法规没有明令禁止的养老服务领域，全部向社会力量开放，精简审批流程，激发社会力量投资养老的积极性，按照“谁投资、谁受益、谁负责”的原则，支持社会力量投资养老服务业。加大对民间投资的融资支持，鼓励社会力量采取独资、股份制、公建民营、PPP等模式投资建设和管理运营养老机构。整合各种社会

资源，促进养老服务业与医疗、家政、保险、教育、旅游等相关领域的互动发展，为老年人提供个性化服务，满足养老服务多样化。

（三）加大财政资金支持。1、实施建设补助制度。对社会力量举办的非营利性养老机构，符合建设标准和资质条件、运营满一年的，除省财政给予5000元/床一次性建设补助外，市财政再给予3000元/床一次性建设补助。2、实施运营补贴制度。对符合建设标准和资质条件、运营一年以上的民办非营利性养老机构，给予运营补贴，补贴资金由许可部门的同级财政负担，补贴标准为具有长治市户籍的按自理、半失能、失能老人分别为每人每年1200元、1800元、2400元。3、探索实施政府购买服务制度。市、县财政每年安排一定数量的政府购买养老服务专项资金，重点用于经济困难的高龄、失能老人的居家和社区养老服务，不断满足养老服务需求，促进养老消费。4、实施以奖代补制度。对社会力量投资分别在5000万元、1亿元、2亿元以上的养老服务机构，符合建设标准和资质条件、运营一年以上的，除省级福利彩票公益金分别给予一次性300万元、500万元、1000万元的奖励外，市级福利彩票公益金再给予不低于90万元、150万元、300万元的奖励，落实市级福利彩票公益金50%以上用于养老服

务的规定。5、各县市区要加大资金支持力度，发挥引导放大效应，撬动更多信贷资金和社会资金投向养老服务业。用好省市两级财政一次性建设补助、以奖代补等资金的杠杆作用，不断扩大政府购买服务范围，向社区居家养老和农村养老倾斜。支持和鼓励建立养老产业专项引导基金，实行市场化运作、专业化管理。

（四）完善投融资政策。通过创新信贷品种、增加信贷投入、放宽贷款条件、扩大抵押担保范围等方式，加大金融支持力度。支持符合条件的养老机构通过股权质押、发行债券、众筹平台等方式融资。

（五）做好养老专项规划。加快城市养老服务设施专项规划编制。专项规划要与城乡规划、土地利用规划和经济社会发展相衔接。做好养老服务设施与城镇基础设施、公共服务设施相协调，以及与现有养老服务设施、医疗卫生、公共交通、生活配套等资源的整合利用。

（六）落实用地政策。国土资源部门要将我市养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划，每年安排一定数量用地计划指标，向养老服务业适当倾斜。非营利性养老服务设施用地可采取划拨方式供地，营利性养老服务设施用地，应当以租赁、出让等有偿方式供地。鼓励盘活存量用地用于养老

服务设施建设，企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、社区用房等进行改造和利用，兴办养老服务机构，经规划批准临时改变建筑使用功能从事非营利性养老服务机构且连续经营一年以上的，五年内可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不做变更。利用集体建设用地兴办养老服务设施，农村集体经济组织可依法使用本集体所有土地，为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构可以依法使用农民集体所有的土地。



长治市发展改革委员会

2018年8月6日

---

抄送：财政局、规划局、卫计委、人社局、住建局、国土局、环保局、  
商务局、工商局、公安消防、质监局、食药局。

---

长治市民政局办公室

2018年8月6日印发

---