

晋城市人民政府办公室文件

晋市政办〔2020〕74号

晋城市人民政府办公室 关于印发晋城市推进养老服务发展的 实施方案的通知

各县（市、区）人民政府、开发区管委会，市人民政府各委、办、局：

《晋城市推进养老服务发展的实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

晋城市人民政府办公室

2020年12月29日

（此件公开发布）

晋城市推进养老服务发展的实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于养老服务工作重要论述和视察山西重要讲话重要指示精神，根据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）和《山西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（晋政办发〔2020〕32号）精神，结合我市实际，制定本方案。

一、指导思想

深入学习贯彻习近平总书记关于养老服务工作重要论述，落实省委“四为四高两同步”总体思路和要求，进一步解放思想、先行先试、狠抓落实，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，力争到2022年底，社会力量运营的养老机构占全市养老机构总数比例不低于50%，养老机构护理型床位比例不低于50%，全市养老服务床位数达到1.8万张。

二、重点任务

为实现养老服务高质量发展，重点围绕八个方面内容，完成25项主要任务。

（一）加快公办养老机构建设

1. 推进公办示范性养老机构建设。坚持兜底保障原则，推动养老项目尽快落地建设和运营。2022年底前，要完成晋城市福利院老年公寓二期90张床位建设工程；完成总投资近2亿元的

高平市福利服务中心建设；对陵川县福利服务中心进行改扩建和提档升级；沁水县县城中心敬老院完成公建民营投入使用。〔责任单位：市民政局、市财政局和各县（市、区）人民政府〕

2. 推进公办养老服务机构改革。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服务机构，要采取公办民营模式。鼓励社会力量参与公办养老服务机构改革，特别是参与特困人员供养机构（敬老院）改制为区域性养老服务中心改革，在满足特困人员、经济困难失能（含失智）老年人、失独家庭老年人需求等条件下，其余床位可向社会开放。公办民营养老服务机构运营方应定期向委托部门报告机构资产情况、运营情况，及时报告突发重大情况。探索具备条件的公办养老服务机构改制为国有养老服务企业。〔责任单位：市民政局、市财政局、市卫健委和各县（市、区）人民政府〕

（二）推进城市社区居家养老服务

3. 扶持城市社区养老服务稳步发展。编制晋城市养老服务设施专项规划。对养老服务设施总量不足或规划滞后的，应在县（市、区）国土空间总体规划和控制性详细规划编制时予以完善，严格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。加强社区养老服务设施布局，加快建设多功能、专业化的社区养老服务设施。市、县财政结合财力统筹安排养老服务设施专项资金，用于解决我市城市社区养老服务设施严重不足问题。〔责任单位：市规划和自然资源局、市民政局、市财政

局和各县（市、区）人民政府〕

4. 解决城市社区养老服务场所。落实住宅小区配置养老服务场所要求。新建住宅项目应当按照每百户不少于 30 平方米的标准配套建设养老服务用房。新建住宅区的养老服务用房等设施，与住宅项目同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。无养老服务设施的老旧小区，按照每百户不少于 15 平方米的标准，由县级政府采取购置、置换、租赁或在小区内选址新建的办法解决养老服务场所。城区要积极开展社区养老+居家养老服务示范中心带动作用，为全市普遍推广积累经验。

积极利用闲置资源解决社区养老服务场所。探索将空置的公租房免费提供给社会力量，用于开展社区老年人日间照料、康复护理、助餐助行、老年教育等服务。各县（市、区）政府要制定将闲置设施整合改造为养老服务设施的政策措施，整合改造中需要办理不动产登记的，不动产登记机构要依法加快办理登记手续。凡利用建筑面积 1000 平方米以下的独栋建筑或者建筑物内的部分楼层改造为养老服务设施的，在国家相关标准的前提下，可不再要求出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。〔责任单位：市规划和自然资源局、市住建局、市工信局、市财政局和各县（市、区）人民政府〕

5. 支持居家、社区和养老服务机构融合发展。支持养老服务机构运营社区养老服务设施，上门为居家老年人提供服务。探索“物业服务+养老服务”模式，支持物业服务企业开展老年供

餐、定期巡访等形式多样的养老服务。打造“三社联动”机制，以社区为平台、养老服务类社会组织为载体、社会工作者为支撑，大力支持志愿养老服务，积极探索互助养老服务。大力培养养老服务志愿者队伍，加快建立志愿服务记录制度，积极探索“学生社区志愿服务计学分”“时间银行”等做法，保护志愿者合法权益。〔责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局、市卫健委、市住建局、市教育局和各县（市、区）人民政府〕

6. 实施居家适老化改造。采取政府补贴等方式，分步分批推进，对所有纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭，按照《无障碍设计规范》实施适老化改造。有条件的地方可积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造。〔责任单位：市民政局、市住建局、市财政局、市卫健委、市扶贫开发中心、市残联和各县（市、区）人民政府〕

（三）补齐农村养老服务短板

7. 实施特困人员供养设施（敬老院）提升工程。对符合要求的特困人员供养服务设施（敬老院）进行提质升级改造，逐步整合房屋简陋、设施陈旧、安全系数低的敬老院。到2021年，全市标准化中心敬老院和区域性养老中心达到25-30个，高龄、失能、半失能特困人员优先到区域性养老中心或中心敬老院集中供养，实现生活条件改善、服务质量提升、特困人员满意。同时，以泽州、阳城为试点，充分调动社会资源，采用政府与社会资本合作、公建民营等方式，提高对特困人员的管理和服

务水平。〔责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局和各县（市、区）人民政府〕

8. 实施农村老年人日间照料中心示范工程。各县（市、区）要围绕实施乡村振兴战略，将农村老年人日间照料中心纳入新农村建设规划，积极扶持在异地扶贫搬迁安置点建设老年人日间照料中心，多渠道探索农村老年人日间照料中心长效运行的体制和机制，鼓励支持社会组织、农民协会、养老服务机构等参与农村老年人日间照料中心运行管理，重点扶持以县为区域连片管理、连锁运行，形成品牌化、连锁化的服务机构。〔责任单位：市民政局、市农业农村局、市扶贫开发中心、市财政局和各县（市、区）人民政府〕

9. 稳步推进农村留守老年人关爱体系建设。健全完善定期巡访独居、空巢、留守老年人工作机制，积极防范和及时发现意外风险。探索物联网和远程智能安防监控技术，通过信息技术掌握独居、空巢等老年人实时情况，实现对他们的服务和关爱。鼓励社会组织、志愿服务队伍等积极参与“一帮一”关爱对接，为农村独居、空巢等老年人提供帮助。〔责任单位：市民政局和各县（市、区）人民政府〕

（四）充分发挥社会力量主体作用

10. 全面放开养老服务市场。依法落实取消养老机构设立许可制度，实行市场主体投资养老服务“零门槛”。在行政审批部门登记的养老服务机构，可以依法在其登记管理机关管辖范围内

设立多个不具备法人资格的服务网点。对于养老服务机构以外的其他提供养老服务的主体，鼓励其依法办理法人登记并享受相关优惠政策。非本地投资者（含外资）举办养老服务项目与当地投资者享受同等政策待遇，当地不得以任何理由加以限制。〔责任单位：市审批服务管理局、市民政局和各县（市、区）人民政府〕

11. 支持多业态多模式发展养老服务。鼓励社会力量采取独资、合资、合作、股份制、PPP等模式投资养老服务，鼓励举办规模化、连锁化、集团化养老企业。积极落实城企协同推进养老服务发展行动计划。着力培育和打造具有影响力和竞争力的养老服务品牌，为全市养老服务业发展起到示范带动作用。同时，对养老服务品牌商标依法加强保护。〔责任单位：市市场监管局、市民政局和各县（市、区）人民政府〕

12. 做大做强康养产业。依托我市气候、区位、文化、旅游等优势，紧紧围绕实施重大项目谋划，通过政策扶持和投资拉动，加快建设康养社区、康养小镇、康养民宿和森林康养基地。加大康养产业招商引资力度，打造康养品牌。鼓励房地产业与康养产业融合发展，鼓励和支持房地产开发企业开发建设康养项目，有条件的县（市、区）可在新建房地产开发项目中试点配建一定比例的养老公寓等。物业服务企业要与医疗机构、养老服务机构密切协作，并为其提供便利服务。推动落实《支持康养产业发展行动计划（2019—2021）》（晋民发〔2019〕31号），同时，积极与周边省市对接交流，建立信息平台，吸引周边省市老年人来我市

旅居养老。〔责任单位：市民政局、市发展改革委、市卫健委、市商务局、市文旅局、市住建局、市农业农村局、市规划和自然资源局和各县（市、区）人民政府〕

（五）深化“放管服效”改革

13. 解决养老服务机构消防审验问题。依照《建筑设计防火规范》，做好养老服务机构消防审批服务，提高审批效能。对依法申报消防设计审查、消防验收和消防备案的养老服务机构，主动提供消防技术咨询服务，依法尽快办理。各县（市、区）要结合实际推行养老服务行业消防安全标准化管理，注重分类引导。推动养老服务机构落实消防安全主体责任，开展隐患自查自改，提升自我管理水平。抓好农村敬老院消防安全工作。〔责任单位：市审批服务管理局、市规划和自然资源局、市民政局、市市场监管局和各县（市、区）人民政府〕

14. 加强养老服务监管。建立健全养老院服务质量、安全管理等标准和规范。健全“双随机、一公开”工作机制，加强指导和事中事后监管，加大对违规行为的查处惩戒力度。加快推进养老服务领域社会信用体系建设，建立健全失信联合惩戒机制，对存在严重失信行为的养老服务机构及虐老、欺老等行为实施联合惩戒。严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，提升老年人抵御欺诈销售的意识和能力。鼓励群众提供养老服务领域非法集资线索，严厉查处非法集资行为。2020 年底前，完成全市养老院等级评定。〔责任单位：市民政局、市卫健委、市

市场监管局、人行晋城中心支行、晋城银保监分局和各县（市、区）人民政府〕

（六）加快养老人才培养

15. 加强养老服务队伍质量管理。强化对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训，使其掌握养老服务法律法规、政策和标准。按规定落实养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策。组织参加部、省、市养老护理员技能大赛，对获奖选手按规定授予荣誉称号，并晋升相应职业技能等级。开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传。〔责任单位：市民政局、市人社局、市财政局、市总工会和各县（市、区）人民政府负责〕

16. 多渠道扩大养老服务从业人员规模。鼓励高校和职业院校开设养老服务、养老护理、中医养生等相关专业。把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围。养老服务机构新招用就业困难人员，并为之签订1年以上劳动合同并足额为其缴纳社会保险费的，可按规定给予社会保险补贴。符合小微企业标准的养老服务机构，新招用毕业年度和毕业2年内高校毕业生的，也可按规定纳入社会保险补贴范围。鼓励养老服务机构开发就业见习岗位，接收符合条件的青年参加就业见习，按规定落实就业见习补贴政策，对见习期满留用率达到50%以上的见习单位，适当提高见习补贴标准。〔责任单位：市教育局、市人社局、市财政局、市民政局和各县（市、区）人民政府〕

(七) 支持养老服务政策措施

17. 拓宽融资渠道。一是信贷支持。鼓励商业银行向产权明晰的民办养老服务机构发放资产(设施)抵押贷款和应收账款质押贷款。允许营利性养老服务机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。更好发挥创业担保贷款政策作用,对从事养老服务行业并符合条件的个人和小微企业给予贷款支持,鼓励金融机构结合风险风控情况,合理确定优惠利率;二是上市融资。支持符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业上市融资;三是保险支持。支持商业保险机构举办养老服务机构或参与养老服务机构的建设和运营,适度拓宽保险资金投资建设养老项目资金来源;四是政策银行支持。加强与政府部门、医疗系统和投资主体的沟通,建立支持养老服务工作联动机制,加强融资模式创新,按照“保本微利”的原则,优先支持重点项目范围内的依法依规、风险可控的项目;五是发行债券。支持采取发行政府债券、企业债券和资产证券化产品等方式筹集资金,用于建设养老设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等。鼓励企业发行永续期债券,用于养老服务机构等投资回收期较长的项目建设。对于项目建成后有稳定现金流的养老服务项目,允许以项目未来收益权为债券发行提供质押担保。允许以建设用地使用权抵押担保方式为债券提供增信。〔责任单位:市财政局、市发展改革委、市金融办、市民政局、人行晋城中心支行、晋城银保监分局〕

18. 落实相关财政补贴政策。市级财政主要落实建设补助、

贷款贴息配套和民办养老机构、城市社区养老服务机构运营补贴；县级财政主要落实农村老年人日间照料中心运营补贴、城市社区养老服务机构运行补贴和特困人员供养机构政府购买服务资金。建立健全困难老年人入住养老机构补贴政策。〔责任单位：市财政局、市民政局和各县（市、区）人民政府〕

19. 落实政府购买服务政策。将养老服务纳入政府购买服务指导性目录，制定政府购买标准，主要用于购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务，不断满足养老服务需求，促进养老消费。〔责任单位：市财政局、市民政局和各县（市、区）人民政府〕

20. 保障用地需求。举办非营利性养老服务机构，可凭登记机关颁发的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地，规划和自然资源、民政部门要积极落实划拨用地政策。鼓励各县（市、区）探索利用集体建设用地发展养老服务设施。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等。为降低营利性养老服务机构的建设成本，可以出租或先租后让方式供应。〔责任单位：市规划和自然资源局、市住建局、市民政局和各县（市、区）人民政府〕

21. 落实税费优惠政策。养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优惠政策。对养老服务机构提供的养老服务免征增值税，对非营利性养老机构的自用房产、土

地免征房产税和城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老服务机构取得的符合条件的免税收入，按规定免征企业所得税。企业通过公益性社会组织或者县级以上人民政府及其部门向非营利性养老服务机构进行公益性捐赠发生的支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除，超过部分准予结转至以后3年内在计算应纳税所得额时扣除。境内外资举办养老服务机构享有同等的税收等优惠政策。养老服务机构提供社区养老服务取得的收入，在计算应纳税所得额时，减按90%计入收入总额。各县（市、区）对非营利性养老服务机构建设，全额免征有关行政事业性收费；对营利性养老服务机构建设，减半征收有关行政事业性收费。具体收费项目包括规划和自然资源部门收取的不动产登记费和人防部门收取的防空地下室易地建设费。对在社区提供老年人日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老服务机构给予税费减免扶持政策。落实养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民生活类价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。〔责任单位：市税务局、市规划和自然资源局、市财政局、市发展改革委、市市场监管局和各县（市、区）人民政府〕

（八）促进养老服务高质量发展

22. 提升医养结合能力。对养老服务机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站等，取消行政审批，实行备案管理。开展区域卫生规划时要为养老服务机构举办或内设医疗机构留出

空间。医疗保障部门要根据养老服务机构举办和内设医疗机构特点，将符合条件的按规定纳入医保协议管理范围，完善协议管理规定，依法严格监管。具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。鼓励乡镇卫生院开展养老服务，推动农村老年人日间照料中心与村卫生室一体化发展。推进基层医疗卫生机构和医务人员与老年人家庭建立签约服务关系，有条件的地区可支持家庭医生出诊为老年人服务。〔责任单位：市卫健委、市民政局、市医保局〕

23. 实施“互联网+”行动。推动智慧健康养老产业发展，拓展信息技术在养老领域的应用，推进社区居家养老服务线上线下无缝对接。促进人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术和智能硬件等产品在养老服务领域深度应用。建设一批“智慧养老院”，推广物联网和远程智能安防监控技术。运用互联网和生物识别技术，探索建立老年人补贴远程申报审核机制。〔责任单位：市民政局、市发展改革委、市工信局、市卫健委〕

24. 发展老年教育。积极发展社区老年教育，鼓励老年大学向社区拓展，方便老年人就近学习。鼓励各类教育机构通过多种形式举办或参与老年教育。鼓励有职称和专业水平的老年人发挥余热，为社区老年人传授知识和技能。〔责任单位：市教育局、市卫健委、市民政局〕

25. 开展长期护理保险制度试点。扩大养老责任险覆盖范围，鼓励居家、社区养老服务机构投保雇主责任险和养老服务综

合责任险。2020 年底前，开展长期护理保险制度试点，鼓励保险公司设置商业性长期护理保险产品，为参保老年人提供个性化长期照护服务。〔责任单位：市医保局、市民政局、市卫健委、晋城银保监分局〕

三、保障措施

（一）加强组织领导。健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制。建立由市政府分管领导牵头的养老服务联席会议制度，每半年召开会议，研究部署养老服务重要工作，协调解决突出困难和问题。

（二）加强责任落实。各责任单位要根据职责分工，逐项明确具体任务，制定时间表、路线图。各县（市、区）政府要落实属地责任，把发展养老服务摆在优先位置，主要负责同志亲自过问，分管负责同志抓好落实，推动实施方案在本地区落地。

（三）加强考核监督。将养老服务政策落实情况纳入各县（市、区）政府年度绩效考核范围，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建设成效明显的，在安排财政补助及有关基础设施建设资金方面给予倾斜支持。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。

市属各事业单位，驻市各单位。

晋城市人民政府办公室

2020 年 12 月 29 日印发