

闽侯县人民政府文件

侯政文〔2015〕123号

闽侯县人民政府关于 加快发展养老服务业的实施意见

各乡镇人民政府、甘蔗街道办事处，青口投资区、闽侯经济技术开发区管委会，县直各办、局、中心（公司）：

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）、《福建省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（闽政〔2014〕3号）、《福州市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（榕政综〔2014〕215号），积极应对人口老龄化，大力发展养老服务业，满足老年人养老服务需求，保障老年人合法权益，结合我县实际，现就加快发展养老服务业提出以下实施意见。

一、目标任务

到2020年，全面建成以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑，布局合理、规模适度、功能完善、覆盖城乡的适度普惠型养老服务体系。实现养老服务与医疗康复、文化教育、家政

服务、旅游休闲、金融保险等相关领域互动发展，形成养老服务多元化、产业化。居家生活老人得到养老服务全面支持，社区养老服务设施配套不断完善，机构养老床位逐步满足需求。失能、半失能、失独、高龄和特殊困难老人得到相应的福利保障。养老法规政策、人才培养、标准评估、监督管理等各项体系不断健全完善。到 2015 年底，县社会福利中心动工建设，2017 年上半年建成并投入使用；已建成的乡镇敬老院要尽快投入使用，在建的敬老院要加快建设步伐，还未建有敬老院的乡镇要加紧筹建，2016 年底前山区 4 个乡镇要各建成一所敬老院，力争到 2017 年年底全县其他乡镇都拥有一所敬老院；稳步推进农村幸福院建设，到 2020 年底以农村幸福院为主的养老设施应覆盖全县 60%以上村；民办养老机构有序发展，实现每千名老年人拥有养老床位数 35 张以上。

二、具体措施

(一) 强化政府主导和引领作用

1. 推进公办养老服务机构改革。县政府发挥主导作用，加大财政投入力度，统筹安排建设资金。发挥公办养老服务机构托底保障作用，重点为政府供养老年人、低收入老年人、经济困难的失能老年人提供无偿或者低收费的供养、护理服务。完善公办养老机构服务功能，发挥其示范引领作用。同时，积极探索制订社会资本运营公有产权养老服务设施管理办法，通过委托管理、合作经营等公建民营的方式，实行社会化运营。

2. 推进农村养老服务设施建设。进一步加快乡镇敬老院建设步伐，已经建成的荆溪、洋里、大湖三所乡镇敬老院要进一步完善配套设施，争取 2015 年年底前投入使用；小箬敬老院 2016 年年底要

建成并投入使用；其他乡镇（街道）要抓紧筹建，力争 2017 年年底前全部建成投用。将乡镇敬老院建设经费和管理运行经费纳入财政预算。在满足五保供养需求的前提下，采取多种方式盘活剩余床位，提高运营效益，使之成为区域性养老服务中心。同时，要稳步推进农村幸福院建设，要充分利用农家大院、闲置校舍等建设互助性质的农村幸福院。在项目布局上，要向全县统筹城乡试点村、旅游示范村、生态村倾斜。坚持以需求为导向，在运营理念上，坚持社会化模式，把农村幸福院建设与统筹城乡发展、新农村建设、农村敬老院建设相结合。为每个农村幸福院规划配套文娱活动室、医疗保健室、图书室、休息室、厨房、卫生间等基本功能设施。在搞好项目建设的基础上，积极创新运营模式，坚持“村级主办、农村服务、群众参与、政府支持”的农村幸福院建设经营模式，解决老年人最紧迫、最直接、最现实的服务需求。农村幸福院根据村委会实际情况，可无偿、低偿、有偿为辖区内老年人提供服务。县民政部门要定期对农村幸福院建设进行实地督导，对建设进度快、实施效果好的乡镇（街道）优先拨付补助资金。

3. 完善养老公共服务设施功能。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，县民政、规划部门据此组织编制专项规划，指导并合理安排用地需求，养老设施建设应适宜老年人的生活，并满足其对医疗卫生、文化体育等的需求。相关道路、楼宇等与老年人生活密切相关的公共基础设施应实施无障碍改造。明确各级政府建设与管理责任，推进社区养老服务设施配置标准化。新建商品住宅小区要根据规划要求和建设标准，结合相关规划配套建设养老服务设施，列入土地出让条件，与居住项目同

步规划、同步建设、同步验收，建成后由建设单位将产权无偿移交给民政部门统一调配使用；老旧小区没有养老服务设施或现有设施不能满足需要的，要限期通过购置、置换、租赁等方式按专项规划要求完成达标建设，养老服务设施不得挪作他用。支持和引导各类社会主体参与社区养老服务设施建设、运营和管理，各类具有为老年人服务功能的设施都要向老年人开放。

(二) 支持社会力量进入养老服务领域

1. 引导社会资本投资养老机构。鼓励社会力量根据专项规划要求举办规模化、连锁化的养老服务机构；鼓励社会资本对企业厂房、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，并纳入专项规划；鼓励境外资本开设养老服务组织和机构。加大财政投入和社会筹资力度，重点支持供养型、养护型和医护型养老服务机构发展。对社会资本投资建设的非营利性养老服务机构，给予一次性开办补助和床位运营补贴。采用公建民营方式的养老服务机构，运营期间享受社会资本投资建设非营利性养老服务机构床位运营补贴政策。社会资本举办的非营利性养老服务机构，可采取划拨方式供地；社会资本举办的营利性养老服务机构，应采取有偿方式供地。落实国家支持养老服务业的税费优惠政策。养老机构用水、用电、用气价格按照本县相应居民收费价格标准执行。境内外资本举办的养老服务组织和机构享有同等的税费优惠政策。

2. 大力发展居家和社区养老服务。建立健全以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为依靠的居家养老服务体系，引导专业化社会组织、家政和物业等企业和机构，参与社区居家养老服务，开展全托、日托、临托等多种形式的老年人社区照料服务，并积极

拓展居家养老服务领域，实现从基本生活照料向医疗健康、辅具配置、精神慰藉、法律服务、紧急救援、临终关怀等方面延伸。加快居家养老服务信息系统和服务平台的建设，建立紧急呼叫服务系统，与 110、120、119 公共平台对接，为老年人提供应急救援服务。同时，以卫生部门居民健康档案信息系统为基础，以基层医疗卫生机构为依托，建立全县城乡 65 岁以上老年人的电子健康档案，为老年人提供便捷实用的养老健康信息服务。

3. 培育养老服务组织。通过简化登记注册程序、向社会组织转移职能和购买服务、落实社会组织税收优惠政策等方式，着力培育闽侯县养老服务行业协会、养老服务企业商会、专业人员协会等养老服务社会组织，接受政府委托。依托专业院校开展培训、研究、交流、评估、咨询、认证等服务。支持公益慈善组织参与养老事业建设，培育为老服务公益慈善组织，推行志愿服务制度，探索建立热心慈善的社会各界人士与养老机构帮扶机制，积极打造闽侯县慈善养老品牌。

4. 推进养老服务队伍建设。鼓励和引导专业社会工作者和社工专业的高等院校毕业生从事养老服务工作。支持社会资本创办养老服务培训机构，加强养老服务从业人员职业技能培训和职业技能鉴定，对符合条件参加职业技能培训和职业技能鉴定的人员按相关规定进行补贴。建立社会工作者人才引入机制，将符合条件的非营利性养老服务机构护理员岗位纳入政府公益性岗位开发。

5. 促进养老产业发展。依托我县现有的科技园、开发区，鼓励有意向企业利用现有资源升级改造或进行产业转型，建设一批集老年产品研发、生产、物流配送等为一体的养老服务产业园区，涵括

休闲养生、老年教育、特色医疗养老服务基地、海峡两岸养老产业合作开发及康复护理技术培训交流示范点，吸引国内外养老服务领域知名企业入驻，培育养老产业集群，扶持中小型养老服务企业连锁经营，推动养老服务市场快速发展。

(三) 完善养老服务政策保障

1. 政策扶持

(1) 科学规划养老设施布局。县规划部门应配合本县民政部门编制本辖区的养老机构建设专项规划，规划面积按老年人均用地不少于 0.15 平方米的标准，用地计划指标应优先保障养老服务设施建设用地。在确定地块规划设计条件、总平面规划审批、核发《建设工程规划许可证》阶段严格按规范确定设置养老院、托老所、老年人活动中心及社区居家养老服务中心(站)规模，保障老年人活动设施建设。民政部门对养老设施的实施进行监督管理。

(2) 优先提供养老用地。各相关部门要把各类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，用地计划指标优先保障，同时做好养老服务用地储备。要按照专项规划要求，将土地指标落实到空间布局上，积极盘活存量，合理确定建设项目用地规模。科学安排新增用地，允许在办理农转用和土地征收手续时单独报批。对已经供应的建设用地，经审批允许改变用途用于养老服务项目建设。乡镇(村)兴办的公益性养老服务机构建设用地，经依法批准可以使用集体所有的土地；涉及使用农用地的，应依法办理农用地转用和土地征收审批；涉及改变林地用途的，应依法办理林地审核审批手续。

供地方式。对公办养老服务机构及经县民政部门认定的非营利性民办养老服务机构，其养老服务设施用地可采取划拨方式供地；对营利性民办养老机构建设用地，可采取协议出让方式供地。同一宗养老服务机构用地有两个或两个以上用地者的，应采取招拍挂方式出让土地，用途界定为“医卫慈善用地”。对征收集体所有土地建设的，可按国家和省政府有关规定免收征地管理费、土地登记费等行政事业性收费。利用集体所有的山坡荒地或其它不影响城市规划建设用地建设并运营的民办非营利性养老服务机构，应当优先给予办理土地、林地使用审批手续。县土地储备发展中心或其他具收储资质的单位，应及时开展项目用地的报批工作。养老服务设施用地不得擅自改变土地用途。养老服务机构一旦停办，土地使用权即由县政府按原土地取得成本并对地面建筑物评估后折价收回。

项目建设配套用房用地指标。对于建设项目配套用房的用地标准，根据中华人民共和国住房和城乡建设部、中华人民共和国国家发展和改革委员会《关于批准发布〈老年养护院建设标准〉的通知（建标 144-2010）》的要求。

地价优惠。协议出让的养老服务机构用地价格，基准地价已覆盖的地区，按不低于出让地块所在级别相同用途基准地价的 70%比例确定土地出让底价；基准地价未覆盖的地区，按不低于新增建设用地的土地有偿使用费、征地（拆迁）补偿费用以及按照国家规定应当缴纳的有关税费之和确定土地出让底价。对采取招拍挂方式出让的，可通过双向竞价、综合评标等方式，合理控制地价。

(3) 明确消防审批程序。新建(办)养老服务机构，依法办理消防设计审核、消防验收手续或消防设计备案、竣工验收备案手续。

利用闲置的厂房、学校、社区用房以及村民自建住宅改变建筑用途设立养老服务机构的，应先取得县规划部门同意变更建筑用途为养老服务机构的规划许可证明文件后申报消防设计审核或消防设计备案。消防部门受理养老机构申报后应优先予以办理，根据有关消防法律法规和消防技术标准对养老机构进行审查后出具相关法律文书。

(4) 推进医养服务。积极探索医养结合的发展模式, 大力发展医养型养老服务机构, 积极推进医疗卫生与养老服务相结合, 促进医疗卫生资源进入养老服务机构、社区和居民家庭。鼓励和支持社会力量重点发展医养结合, 以收养失能、半失能、失智老年人为主, 并提供长期照护服务(含临终关怀型)的医养型养老服务机构。县人力资源和社会保障部门应根据养老服务机构行业特点, 制订符合养老服务机构所属医疗机构纳入医保定点标准, 将符合条件的养老服务机构所属医疗机构纳入医保定点范围。

(5) 优惠税收规费。

各类养老服务机构。对各类养老服务机构提供的育养服务免征营业税, 提供的养老服务适当减免行政事业性收费; 用电、用水、用气按居民生活类价格执行, 并免收相应配套费; 免收餐饮许可、卫生许可和卫生监测费; 优惠或减免初次安装固定电话收取的一次性费用; 优惠或减免收取通信费(国内固定电话)。

非营利性养老服务机构。对非营利性养老服务机构自用的房产、土地免征房产税、城镇土地使用税; 符合财政部、国家税务总局《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税〔2014〕13号)等相关规定的, 经财税部门认定后, 对符合《企业所得税法》及

其《实施条例》和有关规定免税条件的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和政府部门，向非营利性养老服务机构的捐赠支出，在计算应纳税所得额时按照规定准予税前扣除。对非营利性养老机构建设要免征房屋所有权登记费、环境监测服务费、防洪费、无害化净化池工程材料费、排污费(按程序报批后免征)、垃圾和粪便清运费、市政公用设施建设费、申请卫生防疫部门验审相关设施设备时的费用等有关行政事业性收费。对非营利性养老机构有线(数字)电视“建设费”和基本收视维护费按物价部门制定的收费标准的50%收取，主终端基本型机顶盒按基准价的50%收取，优惠部分所需经费由当地政府承担。

营利性养老机构。对营利性养老机构建设减半征收前述建设非营利性养老服务机构的有关行政事业性收费。享受国家、省、市、县扶持发展服务业的相关税费优惠政策。

除国家法律法规和财政、物价部门规定的收费项目外，任何部门和单位不得向养老机构强制收取任何费用，不得以任何理由强行要求养老机构提供各种赞助或接受有偿服务。

(6) 拓宽金融渠道。鼓励和引导金融机构创新金融产品和服务方式，对利用自有房产、土地开办养老服务的机构，积极通过房产、土地抵押等各类贷款满足合理融资需求。积极探索开展住房反向抵押贷款业务，鼓励开发以子女担保或子女作为共同借款人的老年金融消费新模式。探索开展社会养老服务机构信用等级评定工作，对信用等级评定高的养老服务机构加大支持力度，合理确定服务价格，降低养老服务机构融资成本。

金融机构在符合市场原则的前提下，对养老服务机构及其建设项目积极提供融资及优惠利率，扶持养老服务业的发展。加大对民办养老服务机构及其建设项目的信贷投放，凡符合小额担保贷款条件的自谋职业、自主创业人员和合伙经营、组织就业的人员兴办养老服务机构，可按照我县有关规定申请小额担保贷款。

(7) 建立意外保险制度。建立为入住养老服务机构老年人购买意外伤害保险或养老机构责任保险制度，采用统一招标的方式，根据险种性质并结合入住老人的意愿，探索采取政府、养老服务机构和个人按比例出资的方式，为入住养老服务机构老年人购买意外伤害保险或责任保险，降低养老行业管理风险。农村五保老人和城市“三无”老人购买意外伤害保险或责任保险所需费用由同级财政部门负担。

2. 资金补助

(1) 非营利性民办养老服务机构一次性开办补助和床位运营补贴。2015 年起，一次性开办补助为：用房属自建、且核定床位 50 张及以上的，每张床位一次性补助 10000 元；用房属租房（租用期限 5 年以上）、且核定床位 50 张及以上的，每张床位补助 5000 元，分 5 年拨付。床位运营按年平均实际入住床位数给予每年每床不低于 2000 元补贴。公建民营养老服务机构享受非营利性民办养老服务机构的床位运营补贴政策。所需资金除省级补助外，按照谁许可谁补助的原则，由县财政或福利彩票公益金安排。许可前原审批的养老服务机构补助按原规定执行。

(2) 乡镇敬老院项目的建设资金补助。从 2016 年起，县财政对新建的乡镇（街道）敬老院每所给予一次性建设补助费，具体补助标

准分为三个档：平原区乡镇的补助标准为该项目总造价的 60%，不足部分由乡镇（街道）自筹解决；半山区乡镇的补助标准为该项目总造价的 80%，不足部分由乡镇自筹解决；山区乡镇的敬老院项目所需资金，由县每年扶持山区项目建设补助资金 3000 万元中全额列支。敬老院运营经费和护理人员工作补助经费，根据各敬老院实际运营情况，每年由县民政局上报县财政，列入财政年度预算。

(3)社区居家养老服务中心(站)运营补贴。县财政对居家养老服务站给予一次性开办补助费 10-15 万元（对上级财政已拨付一次性开办补助费的站点，县财政给予差额补助），给予每个居家养老服务站每月 1500 元的护理人员工资补助。对经考核评定后符合条件的给予运营补贴费每站每年 1 万元。所需资金列入县财政年度预算。

(4)农村幸福院项目的建设资金补助。对于列入县本级农村幸福院建设项目，按照新建和改建的村分别给予一次性补助 20 万元和 10 万元，不足部分由乡镇（街道）、村自筹解决。农村幸福院运营经费和护理人员工作补助经费，根据各幸福院实际运营情况，每年由县民政局上报县财政，列入财政年度预算。

(5)提高养老护理员待遇。实施护理员职业资格制度，逐步推进持证上岗、技术等级评定制度，建立养老护理员工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩制度。县人力资源社会保障部门应定期发布初级、中级、高级养老护理员工资指导价位。

(6)贫困家庭失能老年人护理补贴。鼓励有条件的地方建立贫困家庭失能老年人护理补贴制度。贫困家庭失能老年人护理补贴与重度残疾人生活补贴不重复享受。

有下列情况之一的，不享受相关优惠政策：

- ①未经依法许可登记的;
- ②未经批准,擅自变更机构名称、地址、负责人的;
- ③未经批准,擅自合并,或改为他用的;
- ④屡次违反养老服务行业规定、职业道德和管理服务质量差,入住老年人及亲属投诉率高,造成负面影响的。

三、组织领导

(一)健全养老服务业发展机制。成立闽侯县发展养老服务业工作领导小组,由分管民政和老龄工作的副县长任组长,民政局长任副组长,财政、发改、人社、城乡规划、住建、消防、卫计、工商、国土、税务、林业、老龄等部门负责人为成员,领导小组办公室设在县民政局,由县民政局分管副局长任办公室主任。各乡镇(街道)也要成立相应的领导小组和机构,便于开展工作。同时,要合理制定养老事业发展规划,切实将养老服务机构数量、布局、规模、用地等纳入城市发展总体规划。县财政要根据我县实际情况,安排专项经费,根据管理和发展的需要,安排一定的养老服务扶持和工作经费。加强督促检查,及时研究解决养老服务业发展的实际问题。

(二)健全监督机制。县民政部门要建立健全养老服务机构行业规范、行业标准、等级评定等制度,探索建立养老服务业定价机制和考核机制,加强对全县养老服务机构行业管理,确保养老服务市场有序发展。县民政、住建、国土、规划等部门要定期检查民办养老服务机构建设和运营情况,对未达标的养老服务机构要责令限期整改,对违反有关规定的要依法予以处罚。同时要加强对养老服务机构用房和用地的监督管理,养老服务设施用地不得以集资建设等名义和形式变相用于房地产开发或分割转让。

(三)营造加快养老服务业发展的社会环境。在全社会广泛开展尊老、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。表彰先进，树立典型，大力营造关心支持养老服务业发展的良好社会氛围。

闽侯县人民政府

2015 年 11 月 25 日