

重庆市人民政府 关于加快推进养老服务业发展的意见

渝府发〔2014〕16号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

为积极应对人口老龄化，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）精神，推进我市养老服务业快速发展，现提出如下意见：

一、发展目标

到2015年，建立起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，全市养老服务床位达到19万张，每千名老人拥有养老床位30张。到2020年，全市养老服务床位达到25万张，每千名老人拥有养老床位35张；社区养老服务中心（站）等服务设施覆盖所有城市社区，90%以上乡镇和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；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。



二、主要任务

（一）统筹规划养老服务业发展。各区县（自治县）人民政府要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；要制定养老服务业发展规划和养老设施建设专业规划，明确发展思路、目标任务、建设规模和设施布点，制定土地供应、资金投入等扶持政策。统筹城乡养老资源，保障基本、突出特色，发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老服务，促进养老服务业协调发展。明确政府办和社会办养老机构基本功能和目标定位，建立不同形式养老机构之间的协作机制，整合社会资源，推进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。

（二）建立和完善养老支持政策。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。完善城乡养老服务托底措施，将城乡“三无”老人全部纳入供养范围，适时提高供养标准；城市“三无”和农村五保老人需入住养老机构的，应及时纳入养老机构供养；家庭住房困难的散居城市“三无”和农村五保老人要优先纳入廉租房（公租房）或农村危旧房改造工程保障范围。加快建立养老服务评估机制，建立经济困难失能老人养老服务补贴制度。逐步完善高龄老人津贴政策。健全老年优待政策，在医疗保健、公共交通、参观游览等方面给予老



年人优先、优惠。鼓励商业保险公司开展长期医疗护理保险和养老机构综合责任保险业务，支持居民和养老机构投保。大力弘扬孝亲敬老传统美德，深入开展敬老爱老活动，营造尊老助老的社会氛围。

（三）加强养老服务设施建设。一是加强城市养老服务设施建设。新建城区和新建居住（小）区，要按标准要求配套建设养老服务设施；老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施的，要通过购买、置换、租赁等方式建设养老服务设施。二是重视发展农村养老服务设施。将农村养老服务设施建设纳入农村公共服务设施统一规划，充分利用村级公共服务场所、农家院坝、闲置校舍等建设村级养老服务站、幸福院、托老所等养老服务设施。三是加强政府办养老机构建设。通过新建、改（扩）建区县（自治县）社会福利中心、乡镇敬老院等，增加养老机构床位，改善供养条件，保障城市“三无”和农村五保老人的养老服务需求，同时，利用剩余床位为经济困难的高龄、失能老年人提供低偿服务。四是加快推进公共交通工具、场站和居住区、城市道路、楼宇、公厕、文体场馆、商业网点、旅游景点等与老年人生活密切相关的公共基础设施无障碍改造。

（四）大力发展社会化养老服务。支持社会力量进入养老服务领域，根据养老市场需求，建设满足不同需求的养老服务机构。

鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。鼓励社会力量对企业闲置厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行改造，兴办养老服务机构。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机构发展。各区县（自治县）要在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的门槛，简化手续、规范程序、公开信息，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。鼓励境外投资者以独资、合资、合作等方式兴办养老服务机构。

（五）积极发展社区居家养老服务。各区县（自治县）人民政府要将社区养老服务设施建设纳入重点民生工程，制定运营补贴、规费减免等优惠政策，支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带的居家养老服务网络，满足社区居家养老服务需求。支持家政服务企业与社会、医疗、物业、养老机构合作，利用社区养老服务平台为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等上门服务。支持社区充分利用公共服务设施和社会场所，组织开展适合老年人的群众性文化体育娱乐活动。机关、企事业单位内部具有为老年人服务功能的设施，应向社会老人开放。建立完善居家养老服务信息平台，发展老年电子商务，利用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等服务项目。积极引导专业养老



机构利用自身资源，培训和指导社区养老服务组织和人员，托管社区养老服务中心（站）。

（六）培育养老服务社会组织。引导建立养老服务行业协会、老龄产业协会、专业人员协会等养老服务社会组织，开展养老服务行业标准制定、服务质量评估、服务行为监督及专业职称评定等工作，发挥社会组织在行业自律、监督评估、沟通协调、服务中介、风险分担等方面的作用。逐步加大政府购买服务的力度，各区县（自治县）要制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施。支持社会组织参与管理、运营养老机构，开展养老服务教育培训、研究交流、咨询评估和第三方认证等服务。积极培育发展为老服务公益慈善组织，支持公益慈善组织参与养老机构建设运营、养老产品开发和为困难老人提供养老服务帮助等，使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。加强基层老年协会建设，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。

（七）推广“医养结合”的养老服务模式。通过养老院设立医院、医院举办养老院、养老院与医院联办等形式，构建养老与医疗相互融合的服务模式。符合条件的养老机构可依法设立医疗机构。对养老机构内设的医疗机构，符合城镇职工基本医疗保险和城乡居民合作医疗保险定点条件的，可申请纳入定点范围。入住养老机构的老年人，参加了医疗保险的，在上述定点医疗机构

发生的医疗费用，按规定享受医疗保险相关待遇。支持社会资本开办老年护理院、康复医院和提供临终关怀服务的医疗机构。全市二级及以上综合医院要创造条件开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年病、慢性病防治和康复护理。探索推进面向养老机构的远程医疗服务。建立社区卫生服务机构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、护理指导等服务。鼓励医疗机构、社区卫生服务机构与养老机构、社区养老服务中心（站）加强合作，实现老年人卫生健康服务在养老机构与医疗机构之间的便捷对接。

（八）发展养老服务消费市场。各区县（自治县）人民政府和市政府有关部门在制定相关产业发展规划中，要鼓励发展养老服务中小企业，扶持发展龙头企业，实施品牌战略，提高创新能力。要围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，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。健全市场规范和行业标准，营造安全、便利、诚信的消费环境。开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。引导和规范商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品。

三、政策措施



（一）完善土地供应政策。各区县（自治县）人民政府要将各类养老服务设施建设用地纳入城乡建设总体规划和土地利用总体规划。在编制城市总体规划、控制性详细规划时，应按照国发〔2013〕35号文件“人均用地不少于0.1平方米的标准”设置养老服务设施。各区县（自治县）人民政府要编制本地养老服务设施建设专业规划，对纳入专业规划的养老设施用地，要采取多种方式保障用地需求，可将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。规划部门应在新区建设的《建设用地规划条件函》中明确需配建的养老服务设施。民间资本和政府投资建设的非营利性养老设施，享有相同的土地供应政策，可依法使用国有划拨土地，如机构停办，土地使用权由政府土地及地面建筑物评估后折价收回。营利性养老机构建设用地，按照经营性用地的规定依法办理有偿出让手续。农村养老服务设施建设，符合土地利用总体规划和城乡规划规划的，可以使用农村集体建设用地，按照乡（镇）村公共设施和公益事业建设相关要求，办理土地使用手续；配套建设的公路符合农村道路管理用地的，可按照相关规定作为农用地进行管理，不办理建设用地手续。严禁改变养老设施建设用地性质搞房地产开发，不得将养老服务设施进行分零销售。

（二）完善财政投入政策。各区县（自治县）人民政府要将养老服务体系建设经费列入年度财政预算，加大对政府办福利中

心、敬老院的财政投入，完善设施设备，改善供养条件，对达不到福利院、敬老院基本建设标准和入住条件的，要限期整改，确保城乡“三无”老人得到良好照顾。加快城乡社区养老服务设施建设，市级财政对城乡社区养老服务设施建设通过以奖代补的方式给予补贴。支持社会力量举办养老机构，新建、扩建养老机构或用自有房屋改建养老机构新增床位 50 张以上的，市级财政对其新增床位给予每张 5000 元的建设补贴；租用房屋（房屋租期 5 年及以上）改建养老机构新增床位 20 张以上的，市级财政对其新增床位给予每张 1000 元的建设补贴。支持养老机构投保责任保险。市和区县（自治县）用于社会福利事业的彩票公益金，要将 50% 以上的资金用于支持发展养老服务业。各区县（自治县）要结合实际对养老机构建设和运营予以补贴。

（三）完善税费优惠政策。各区县（自治县）人民政府要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（含家庭服务企业、社区养老服务中心站）提供的养护服务免征营业税，对非营利性养老机构的自用房产、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。非营利性养老机构设施建设免征行政事业性收费，营利性养



老机构设施建设减半征收行政事业性收费；养老机构提供养老服务涉及的行政事业性收费要适当减免。养老机构用水、用电、用气按居民生活类价格执行，天然气初装费降低 30%收取，水电气安装工程费用适当减免。有线数字电视收视维护费执行低收入用户减免政策，电话、有线（数字）电视、宽带互联网等安装费用适当减免。境内外资本举办养老机构享有同等优惠政策。

（四）完善人才培养和就业政策。引导和整合高等院校、中等职业学校和职业培训机构的教育资源，加快培养老年服务管理、医疗保健、护理康复、营养调配、心理咨询等专业人才。鼓励社会力量举办养老服务培训机构，依托院校和养老机构建立养老服务实训基地，加快市级养老实训示范基地建设。把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围，对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员按规定给予相关补贴。在养老机构和社区开发公益性岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务，按规定落实岗位补贴和社保补贴。建立养老护理员职业资格认证和持证上岗制度，加强养老机构社会工作人才队伍建设。对在养老机构就业的专业技术人员，执行与医疗、福利机构等相同的执业资格、注册考核政策。落实就业扶持政策，本市社会办养老机构（含居家养老服务组织）招用我市户籍的就业困难群体和登记失业的高校毕业生，与其签订 1 年以

上劳动合同，并按规定缴纳了社会保险费的，可按规定享受社会保险补贴。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，依法缴纳养老保险等社会保险费，逐步提高从业人员收入。

（五）完善融资政策。将养老服务业作为信贷支持类行业，利用财政贴息、小额贷款等方式，加大对养老服务业的信贷投入。各金融机构要加快金融产品和服务方式创新，拓宽信贷抵押物范围，适当提高抵借率，探索养老机构设施设备抵押贷款、经营收益质押贷款等融资模式，满足养老服务业的信贷需求。加强养老服务机构评级及担保增信等信用体系建设，提升融资能力。鼓励和支持保险资金投资养老服务领域。开展老年人住房反向抵押养老保险试点。

四、组织领导

（一）健全工作机制。要高度重视老龄工作，要采取切实有力的措施加快养老服务业的发展。市政府要加强对养老服务业的统筹规划和指导管理。各区县（自治县）要将发展养老服务业纳入政府重要议事日程，强化工作协调机制，定期分析养老服务业发展情况和存在问题，研究推进养老服务业加快发展的政策措施，认真落实养老服务业发展的各项任务。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导。发展改革部门要将养老服务业发

展纳入经济社会发展规划，支持养老服务设施建设。财政部门要对养老服务业发展给予财力保障。民政部门要履行业务监管职责，加强宏观引导、行业规范、业务指导和监督管理。教育、公安消防、人力社保、国土房管、城乡建设、规划、卫生计生、商务、税务、金融、质监、工商、食品药品监管等部门要各司其职，及时解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）开展综合改革试点。按照国家规定选择有特点和代表性的区域进行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进行探索创新，先行先试，完善体制机制和政策措施，为我市养老服务业发展提供经验。积极开展公办养老机构改制试点，完善法人治理结构。制定社会资本运营公有产权养老服务设施监管办法，对现有的政府办养老机构，通过委托管理等方式，开展民间资本运营公有产权养老服务设施试点。

（三）加强监督管理。要强化行业管理，健全养老服务的准入、退出、监管制度，研究制定养老机构建设标准、服务管理、等级评定、护理员培训、服务质量和入住对象评估、居家养老服务标准等养老服务行业规范。要及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故，加强养老机构和社区养老服

务场所的消防安全工作指导和监管。要进一步研究养老机构的价格管理办法，探索建立科学合理的养老服务定价形成机制。要建立完善养老服务业统计制度。各区县（自治县）人民政府、市政府有关部门要根据本意见要求，结合本地实际和本部门职责制定贯彻实施意见，并加强对养老服务业发展情况的督促检查，确保各项政策措施落到实处。

重庆市人民政府

2014年4月21日