

# 海南省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见

琼府〔2014〕32号

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

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，以下简称《意见》）精神，积极应对人口老龄化，推进社会养老服务体系建设和完善社会养老服务机制，现就加快发展我省养老服务业提出如下意见：

## 一、总体思路及发展目标

（一）总体思路。全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和省委六届五次全会精神，按照《意见》的安排和部署，进一步健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适当、覆盖城乡的养老服务体系，依托公办养老机构提供供养保障，依托社区提供基本养老服务保障，依托社会力量实现个性化养老服务；充分发挥我省养老资源独特的优势，培育和发展医疗康复、文化教育、家庭服务、旅游休闲、金融保险等海南特色突出的养老服务产业，积极开发绿色食品、保健药品、海洋产品、医疗康复器材辅具等，推动我省经济社会发展。

（二）发展目标。到2020年达到如下目标：一是农村敬老院的供养保障能力明显增强。全省农村敬老院完成事业单位法人登记，养老服务设备设施更加完善配套，供养保障水平明显提高。二是居家养老服务网络实现全省覆盖。城市社区普遍建立起社区居家养老服务中心，90%以上的乡镇和60%以上的农村社区建立起包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点，专业服务队伍进一步健全，能够为社区老年人提供居家养老服务。三是加强养老机构建设。全省机构养老床位数达到老年人总数的35‰。失能半失能老人专业化护理水平明显提高。四是推进养老服务产业发展。积极发展健康养老服务、开发老年产品、健全养老服务市场，打造具有海南特色的养老服务产业集群。

## 二、主要工作任务

（一）提高农村养老服务保障水平。加强现有农村敬老院配套设施建设，抓好乡镇中心敬老院建设，对农村敬老院进行事业单位法人登记，将管理运行经费纳入市县财政预算，配备具有专业资格的养老护理人员，充分发挥其供养保障作用。农村敬老院在满足五保对象集中供养需求的前提下，可以通过改善设施条件、增强护理功能为其他老年人提供有偿养老服务，使之成为区域性养老服务中心。鼓励农村敬老院利用现有闲置的土地、设施等发展种植、养殖等院办经济，其收入用于敬老院环境改造和改善供养对象的生活。支持村民自治组织在老年人较多、居住相对集中、经济条件较好的行政村规划建设农村幸福院，为农村老年人提供互助照料、文化娱乐、精神慰藉等服务。省、市县财政应对农村幸福院建设和运行给予资金支持。鼓励各类社会组织特别是慈善组织通过项目建设、志愿服务等

方式支持农村幸福院建设。在不改变土地用途的前提下,通过公开招投标等方式,可以将未发包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等进行承包和委托经营,其收益供老年人养老使用。鼓励省托老院、市县中心养老院与农村敬老院、幸福院之间以及经济较发达地区与经济欠发达地区之间建立合作机制,通过人员培训、技术指导、设备支援等方式,帮助其提高养老服务水平。要充分发挥村民自治功能和老年协会作用,督促家庭成员承担赡养责任。组织开展邻里互助服务,切实解决农村老年人的实际生活困难。

(二) 建立社区居家养老服务网络。居家养老是我国传统的养老模式,是现阶段老年人养老的主要渠道。各市县要把养老服务设施建设纳入社区建设规划,与社区服务中心(服务站)及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接,充分发挥社区公共服务设施的养老服务功能。到 2016 年,在全省城市社区和乡镇建成居家养老服务网络平台。鼓励企业和社会组织加盟社区居家养老服务网络,建立健全养老服务专业团队,为老年人提供专业化的生活照料、物品代购、医疗护理、文体娱乐、信息咨询、心理慰藉、临终关怀、遗体安葬以及家政等服务。建立省、市县(区)、乡镇(街道)养老服务信息管理系统,开通养老服务热线、居家养老呼叫系统。支持企业和机构运用互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,建立养老服务智能化系统和老年人信息数据库,及时回应老年人求助求医。健全社区志愿服务机制,鼓励医护人员、青年学生、机关干部等为社区老年人提供志愿服务。到 2020 年,城市社区要依托社区服务中心建立起养老服务中心,为社区居民提供居家养老服务;乡镇可依托乡镇中心敬老院,为乡镇及周边地区的老年人提供养老服务。

(三) 加强社区养老服务设施建设。各市县要将社区居家养老服务设施建设纳入城乡社区配套用房建设范围,新建住宅小区要同步配套建设养老服务设施(包括社区居家养老服务用房),并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用;已建成的住宅区要通过购买、租赁、置换等方式调剂解决。鼓励城乡社区把闲置的公共服务资源改造或建设成社区居家养老服务中心。各市县要按照无障碍设施工程建设相关标准和规范,对坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施进行无障碍改造。新建居住区和公共服务设施,要将无障碍通道建设纳入规划。

(四) 推进养老机构建设。各级政府要根据本地经济社会发展情况以及老年人口的分布状况,制定养老服务业发展专项规划,合理布局和建设养老机构。加强地方立法工作,规范养老机构的许可、登记、营运及管理,为养老机构发展提供法规政策支撑。按照《海南省养老机构管理条例》和《海南省人民政府印发关于支持社会力量兴办非营利性养老机构若干政策的通知》(琼府[2012] 15 号)要求,进一步降低门槛、简化手续,落实土地、税费、信贷、购买服务等优惠政策,引导社会力量举办养老机构。鼓励社会资本通过承包、合作、委托管理等方式营运政府投资举办的养老机构。条件成熟的地区,可以把面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制为企业,通过完善法人治理结构提高养老服务水平。社会资本可以通过合作、租赁和购买的方式,对闲置的企业厂房、学校校舍、商业设施等进行改造,用于养老服务。支持国外、境外的企业、非政府组织和个人独资或者合资在我省举办养老机构,并享受同等待遇。

各市县要建设一所具有养老服务、业务技能培训、岗位培训等功能的公办示范性养老机构，为其他养老服务机构提供服务示范、岗位培训及人员资格认证等服务。海口、三亚、儋州等老年人口较多的地区，要各建一所为失能、失智困难老年人提供长期护理服务的社会福利院。要充分发挥公办养老机构的托底作用，为城市“三无”老人、低收入老人、经济困难的失能半失能和重度残疾老年人提供无偿或低收费的供养、护理服务。

（五）改善老年人的医疗卫生条件。推动医疗卫生资源进社区、进养老机构、进居民家庭。有条件的二级以上综合医院要开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢性病防治和康复护理。支持养老机构内设医疗机构，养老服务床位数达到 100 张以上的可以内设卫生所、200 张以上的可以内设老年病专科医院。卫生管理部门要建立医疗机构与养老机构有效合作的医疗卫生服务模式，开展面向养老机构的远程医疗服务试点，组织医护人员到无内设医疗机构的养老机构开展巡诊服务。社会保障部门对养老机构内设的医疗机构或医疗站（点），符合城镇职工（居民）基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，应根据其申请纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。建立和完善异地养老医保报销制度，解决老年人异地养老就医结算困难问题。推动医养融合发展，在有条件的市县创建理疗康复、老年病医院等医疗机构，发展康复护理、老年护理、家庭护理等护理服务。

（六）建立健全老年人福利制度。按照省政府和民政部的安排部署，于 2015 年在全省建立起高龄津贴制度，进一步增强高龄老年人的养老保障能力。建立政府购买养老服务制度，采用发放服务券等形式，为城乡低保对象等经济困难的老年人提供无偿或低收费的社区居家养老服务。根据老年人或其家庭意愿到养老机构接受服务的，其养老服务补贴支付给相应的机构；居家接受服务的，其养老服务补贴支付给提供服务的企业、组织和个人。有条件的市县，可将养老服务补贴范围扩大到重点优抚对象和低收入家庭中的失能半失能老人以及空巢、高龄老人。建立养老机构综合责任保险和老年人意外伤害保险制度，鼓励老年人投保健康保险、意外伤害保险等人身保险。探索建立老年护理保险制度，增强老年人接受护理照料的支付能力。建立老年教育制度，海口、三亚等条件较好、老年人口集中的地区，要依托院校、养老机构开办老年大学，为老年人参加学习教育、心理辅导、文化娱乐创造条件。

（七）培育发展养老服务产业。一是发展健康养老服务。发展老年病预防医疗、康复疗养、亚健康调理服务等生命养护产业和营养保健指导、健身等健康服务产业。以澄迈、万宁获得“世界长寿之乡”称号为契机，探索建立老龄健康服务业产学研基地、世界新型医疗与健康组织常驻地和国际论坛。二是开发老年特色产品。培育发展老年产业集群，支持具有一定规模的品牌养老机构连锁经营，支持有条件的市县建立老年生活用品用具和服务产品特色产业制造基地。依托我省丰富的旅游资源，开发旅游休闲、疗养康复、文化娱乐、服装服饰等为老年人服务的产品；结合我省南药产地优势，开发老年医疗药品、绿色养身食品等健康产品。三是健全养老服务市场。建立健全老年产品市场准入机制，鼓励具备条件的商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，为老年消费者提供便捷服务。积

极发展多样化健康保险服务，开发商业健康保险产品，构建商业保险服务网络。培育多种服务方式和不同收费水平的养老服务行业供给主体，以满足不同层次、不同类型的老年人的养老服务需求。

### 三、保障措施

（一）保障养老服务设施建设用地。各市县政府要将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，合理安排用地需求。各市县在制定或修订城市总体规划、控制性详细规划时，要按照人均用地不少于0.1平方米的标准规划建设养老服务设施。民办非营利性养老机构建设用地，符合国家划拨用地目录的，可以使用国有划拨土地；符合农村集体建设用地流转规定的，可以使用集体建设用地。营利性养老机构建设用地按照国家相关规定办理有偿用地手续，并优先保障。严禁养老设施建设用地改变用途，擅自改变用途的，由有关部门严肃查处。

（二）加大财政金融支持力度。各级财政要加大对养老服务业的投入，积极支持养老服务业发展。省财政要整合社会养老服务体系建设和有关资金，改进资金分配方式，充分发挥资金使用效益。落实中央关于福利彩票公益金50%以上用于发展养老服务业的规定，提取一定比例为社区老年人活动场所配备健身器材。要通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保和风险补偿等办法，引导鼓励信贷资金和社会资金投向养老服务业。积极争取国债资金支持发展养老服务项目。鼓励金融机构加大对养老服务机构的信贷支持，拓宽信贷抵押担保物范围，合理确定贷款期限，适当给予利率优惠。支持非营利性养老服务机构资产抵押贷款和优质企业信用贷款。支持符合条件的养老服务企业上市融资。鼓励慈善捐赠资金投向养老服务设施建设。

（三）落实税费优惠政策。落实好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老服务免征营业税。非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税。非营利性养老机构符合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非营利性社会团体及政府部门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。对非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设减半征收有关行政事业性收费，养老机构用水、用电、用气按居民生活类价格执行。养老机构安装电话、有线（数字）电视、宽带互联网免收一次性接入费。

（四）完善人员培训和就业机制。鼓励和支持高等院校、中等职业技术学校增设养老服务相关专业，通过定向代培、设置公益岗位等方式，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。推进省托老院、市县中心养老院养老服务实训基地建设，为养老护理员提供岗位培训。符合条件的城镇登记失业人员、农村转移就业劳动者、高校毕业生、城乡未继续升学的应届初中毕业生，参加家庭服务、养老服务、居家养老照料、病患陪护等职业培训，按规定享受职业培训补贴；通过职业技能鉴定并取得职业资格证书的，按规定享受技能鉴定补贴。在养老机构从业的护理人员，其工资待遇不低于当地职工平均收

入水平。取得国家养老护理员技师、高级工、中级工、初级工职业资格证书，并在养老机构护理岗位就业的，养老机构应当给予技术岗位补贴。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、职称评定等政策。养老机构应当为其从业人员办理社会保险。人力资源社会保障部门要制定养老护理员工资待遇指导标准，会同民政部门对养老机构工资支付和办理社会保险进行监督检查。

（五）支持社会力量参与养老服务。支持企业、社会组织、个人建设运营养老机构 and 参与社区养老服务，开发养老服务产品，开展养老教育培训、咨询评估、标准制定、质量监督及第三方认证等服务。培育发展为老服务公益慈善组织，鼓励设立养老服务类非公募基金会。扶持发展各类为老服务志愿组织，开展志愿服务活动。倡导机关干部和企业事业单位职工、大中小学学生参加养老服务志愿服务活动。支持基层群众自治组织开展居家养老互助服务。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。支持养老服务行业开展爱老、敬老、助老创建活动，营造良好的社会氛围。

（六）强化组织领导。一是科学规划。各级人民政府要将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划，省民政部门要组织编制养老服务业发展规划；各市县要根据省级规划和本市县城规划，结合本地实际组织编制市县养老服务业发展规划和养老服务设施建设专项规划。发展养老服务业，要结合各地经济社会发展水平、老年人口分布及养老服务需求等情况，统筹谋划、合理布局，确保有序健康发展。二是合力推进。民政部门要牵头组织实施并切实履行监督管理、行业规范、业务指导等职责，结合实际推进公办养老机构改革。发展改革部门要对纳入经济社会发展规划的养老服务设施建设给予支持。卫生部门要对居家和各类养老机构的老年人在医疗服务、心理疏导和紧急救援等方面完善支持体系。工业和信息化部门要加快推进养老服务信息化建设，提升公共信息服务水平，改善信息消费环境。财政部门要加大投入，建立符合养老服务体系建设需要的公共财政投入机制。国土、税务、住房城乡建设、人力资源、教育、商务、旅游、金融、工商、物价、食品药品监管等部门要各司其职，齐抓共管，合力推进。三是加强监管。建立养老服务准入、退出、监管制度，指导养老机构规范管理、优质服务。建立科学合理的养老服务价格监管制度，依法确定适用政府定价和政府指导价的范围。完善养老服务业统计制度，为养老服务业发展提供数据信息支持。积极培育和发展养老服务行业协会，发挥行业自律作用。建立责任追究制度，及时查处侵害老年人合法权益的违法行为和安全生产责任事故。