

近年来，在自治区党委、政府的坚强领导下，我区老年福利事业快速发展，老年福利设施不断完善，老年人的医疗、文化、体育等保障制度初步建立，养老服务业发展呈现出良好势头，养老服务业在推动经济发展、促进就业、改善民生、调整优化产业结构、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。为进一步促进我区养老服务业的发展，增强市场发育能力，提高服务供给水平，改善服务结构和质量，健全养老政策，不断满足持续增长的养老需求，让老年人共享改革发展成果，根据《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）精神，结合我区实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，贯彻落实党的十八大提出的“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”战略部署，贯彻落实自治区党委、政府关于“大力发展老龄服务事业和产业，加快建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系”要求。以不断满足老年人日益增长的养老服务需求为出发点和落脚点，进一步加大政府投入，强化政府引导，充分调动社会各方面力量，加强养老服务体系建设和全面推进养老服务业发展，建立与我区人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调、统筹城乡的适度普惠型养老服务体系。

（二）基本原则。

坚持政府主导与社会参与相结合。各级政府充分发挥主导作用，认真履行规划指导、政策扶持、监督管理等职责，鼓励和支持我区社会力量积极参与养老服务，逐步建立与市场经济相适应、适合我区区情的养老服务发展模式和运行机制。

坚持因地制宜与统筹发展相结合。立足实际，科学制定养老服务体系发展规划，充分利用各种资源，统筹发展居家养老、机构养老和其他形式的养老，促进养老服务发展。坚持突出重点和基本保障相结合。在重点保障特困人员中的老年人和低收入生活困难老年人服务需求的基础上，充分发挥社区基层组织和服务机构在居家养老服务中的重要作用，不断扩大服务范围，确保我区老年人享有基本养老服务。

（三）发展目标。

到 2020 年，基本建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑覆盖城乡的养老服务体系，并实现养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域互动发展。

——健全服务体系。在社区建立养老服务设施，使生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务基本覆盖社区居家老年人。到“十二五”末，实现每千名老年人拥有养老床位 60 张以上，有意愿集中供养的五保对象全部集中供养，使五保老人集中供养工作走在全国前列。不断加大养老护理队伍培训力度，提高老年人医、养、护水平，到 2020 年使我区的养老服务水平与全国同步。

——优化发展环境。完善养老服务业政策法规、人才培养、管理监督体系，提高服务质量，提高全区积极应对人口老龄化意识，养老志愿服务广泛开展，进一步弘扬敬老、养老、助老的优良传统。

——健全体制机制。进一步转变政府职能，切实做到服务及时、监管有力。不断加大政策扶持和引导力度，充分调动社会力量开展养老服务的积极性。

二、主要任务

（一）实现有意愿集中供养的五保对象全部集中供养。

加强五保集中供养项目建设，规划建设 63 所县五保集中供养机构和 17 所养老护理院，同时不断完善现有养老机构基础能力建设，确保县县都有五保集中供养机构，明确机构设置、人员编制和经费保障，确保五保集中供养机构正常运转。建立健全五保集中供养机构各项管理运行制度，落实相关责任，加强人员培训，不断提高服务质量，最大限度发挥应有效益。

（二）巩固和发展居家和社区养老服务。

引导吸收社会各种服务资源和经济实体进入养老服务领域，有效聚合功能区域内的服务资源，重点开展生活照料、家政服务、医疗康复、精神慰藉、法律援助等居家养老服务，支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。形成体现居家养老特点、需求与服务对接、各类服务相对完整的居家养老服务保障体系。加强老年人日间照料中心、老年活动中心（站）等社区养老服务设施建设，为家庭日间暂时无人或无力照护的社区老年人提供服务。支持社区开展老年文化娱乐活动，建立社区信息化平台，开展养老服务。使居家老人生活和医疗服务得到基本保障。

（三）建立农村居家养老服务体系。

以居家养老服务为切入点，为农村老年人提供生活照料、文化娱乐、卫生保健等居家服务，满足农村老年人的居家养老服务需求，进一步提高农村老年人的生活质量。农村党员活动室、农家书屋、学校等要支持农村养老服务工作，组织开展与老年人相关的活动。充分发挥村民自治的作用，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务，解决周围老年人实际生活困难。

（四）加强养老服务设施建设。

1. 加强社区养老服务设施建设。根据社区老年人密度分布比例，科学编制规划，并在养老项目的立项、审批上给予支持。在新建居民小区和进行旧城改造时，预留足够的社区老年人活动和日间照料服务场所作为公共配套服务设施，并与项目同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；已建成的小区可采取置换、租赁等方式，保证社区养老服务场所需求。新建养老服务机构要按照无障碍设施工程建设标准和规范，建设与老年人生活密切相关的坡道、电梯等公共设施。

2. 加强农村养老服务设施建设。支持和引导村民自治组织发挥主导作用，依托村委会其他公共服务设施，建设幸福院等互助性养老服务设施，最大限度地满足农村老年人养老服务需求，并逐步向文化娱乐、精神慰藉等服务延伸。

3. 拓展老年护理机构服务对象。在现有的老年护理机构中，配置相对完整的服务设施，分类管理，拓展服务对象，延伸服务业务，为我区退休干部职工、军队离退休干部、社会老年人等提供集体居住、长期医疗护理、康复促进等有偿或无偿服务。

（五）加强养老专业人才和服务队伍建设。

1. 配齐管理机构人员。政府举办的养老服务机构必须配备1名事业编制人员担任院长，并配备必要的管理人员、专业人员、护理人员和工勤人员，着力培养造就一支数量充足、业务精湛、技能娴熟的养老机构技能人才队伍。

2. 加强养老从业人员管理。按照《养老护理员国家职业标准》要求，实行养老护理员职业资格证书认证制度。完善养老服务从业人员职业证书制度，推动养老服务从业人员工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩。引导养老机构依法建立完善内部管理规定制度，切实保障从业人员的劳动报酬、休息休假和社会保障等权益的落实。各级人力资源社会保障部门要加大养老护理员培训力

度，加强养老队伍从业人员的职业道德、专业知识和岗位技能培训工作，满足养老服务队伍建设对技能培训的要求，不断提高养老服务队伍整体素质。

3. 积极开展志愿服务。积极扶持发展各类养老服务社工人才和志愿组织，开展为老志愿服务活动，建立为老志愿服务登记制度。倡导邻里相助、结对帮扶。探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，鼓励低龄健康老人参与社区居家养老服务。

4. 建立健全养老服务标准。按照便捷、高效、优质、利民的原则，建立健全五保集中供养机构服务质量、服务流程、服务行为、服务卫生、服务收费、服务投诉程序、服务基本术语、服务场所安全等标准，不断提升服务水平，增强服务效能。

（六）推进医疗卫生与养老服务相结合。

1. 推进医养融合发展。卫生管理部门要积极促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民小区；在有条件的养老机构优先设置医疗站（所），为老年人就医提供优先优惠服务；有条件的县级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢性病防治和康复护理。医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，建立社区卫生所与老年人家庭医疗服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务。

2. 加大老年人医疗卫生保障力度。全面落实特困人员中的老年人和低收入生活困难老年人的医疗救助政策。为 60 岁以上老年人每年免费进行一次健康体检。认真落实城镇职工、居民基本医疗保险和农村合作医疗各项政策，落实医疗机构为老年人就医提供的各项优先优惠服务。

（七）繁荣养老服务消费市场。

1. 拓展养老服务内容。引导养老服务机构优先满足老年人基本需求，鼓励和引导相关行业积极拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律援助等服务，加强残障老年人专业化服务。

2. 开发老年产品用品。相关部门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新产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。

（八）创新养老保险新产品服务。

探索对老年人保障的新模式，推动个人储蓄性养老保险发展，发展养老机构综合责任保险，支持符合条件的保险机构投资养老服务产业，促进保险服务业与养老服务业融合发展，为不同群体提供个性化、差异化的养老保障。

三、政策措施

（一）加大对养老服务机构的扶持力度。各级政府要将养老服务业纳入当地国民经济和社会发展规划，在制定各相关专项规划时，充分考虑老年人所需的各类服务和保障措施。新建、改扩建的各类公益性养老服务机构，各地、各部门要以划拨方式提供建设用地。对非营利性养老服务机构自用的房产、土地免征城镇土地使用税。符合财政部、国家税务总局《关于非营利性组织免税资格认定管理有关问题的通知》（财税〔2009〕123号）等规定的，经财税部门认定后，对其非营利性收入免征企业所得税。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，准予在计算捐赠方应纳税所得额时按税法规定比例扣除。对已运营的各类养老服务机构，在用电、用水、用气、供暖等方面享受居民生活类价格，有线数字电视免收或减半收取安装工料费和有线数字电视基本收视费。

（二）加大对养老服务资金投入和补贴力度。建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。可根据养老服务的实际需要，推进民办公助，选择通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持社会力量举办养老服务机构，开展养老服务。抓好现有高龄老年人补贴制度的落实，充分考虑全区经济社会发展、物价水平等因素，适时提高高龄老年人生活津贴发放标准。根据全区经济社会发展、城镇职工平均工资、城镇居民人均可支配收入、农牧民人均纯收入、物价上涨等情况，进一步完善基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，适时提高养老保障水平。积极争取中央专项彩票公益金和民政部彩票公益金对我区养老服务业的支持，加大自治区本级福利彩票公益金支持社会养老服务体系建设的力度。

（三）完善人才培养和就业政策。教育、人力资源社会保障、民政等部门要支持高等院校和中等职业学校增设养老服务相关专业和课程，扩大人才培养规模，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专业人才。要依托院校和养老机构建立养老服务实训基地，加强老年护理人员专业培训。要制定优惠政策，鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作。在养老机构和社区，通过政府购买服务等方式，或吸纳符合条件的农牧区转移劳动力、就业困难人员等从事养老服务。养老机构应当积极改善养老护理员工作条件，提高职工工资福利待遇。养老机构应当科学设置专业技术岗位，重点培养和引进医生、护士、康复医师、康复治疗师、社会工作者等具有执业或职业

资格的专业技术人员。对在养老机构就业的专业人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。

（四）完善市场监管机制。严格执行《养老机构设立许可办法》（民政部令第48号）、《养老机构管理办法》（民政部令第49号）等相关规定。建立养老机构等级评定制度。逐步完善养老服务业行业标准。按照属地化监管原则，强化对本地区养老机构的服务范围、服务质量和服务收支情况的日常监督和年审。

（五）鼓励公益慈善组织支持养老服务。积极培育发展为老服务公益慈善组织。鼓励公益慈善组织重点参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供等养老服务业，使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。支持企业积极投身公益慈善事业。积极扶持发展各类为老服务志愿组织，开展志愿服务活动。

四、保障措施

（一）加强组织领导。各级政府要进一步强化对养老服务业的领导责任，纳入政府重要议事日程，与各项社会事业同步研究部署，同步推进落实，同步检查督导。科学研究制定养老服务业发展的总体目标和阶段性目标，进一步强化工作协调机制，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相关任务要求。

（二）加强部门配合。民政、发展改革、财政等相关部门要按照职责分工，建立并落实联席会议制度，定期研究解决养老服务业发展遇到的重大问题，形成推进养老服务业发展的整体合力。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责，推动养老机构改革发展。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、专项规划和区域规划，支持养老服务设施建设。财政部门要在现有资金渠道内对养老服务业发展给予财力保障。统计局、民政厅要建立完善养老服务业统计制度。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。教育、公安消防、卫生计生、国土资源、住房城乡建设、人力资源社会保障、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。

（三）加强督查监管。各级政府要加强工作绩效考核，确保责任到位、任务落实。各级民政、发展改革、财政等部门要根据职责，加强对本意见执行情况监督检查，及时向本级人民政府报告。民政部门要健全养老服务的准入、退出、监管制度，指导养老机构完善管理规范、改善服务质量。其他各有关部

门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理。要积极培育和发展养老服务行业协会，发挥行业自律作用。自治区人民政府将适时组织专项督查。

（四）加强宣传教育。各地、各部门要充分发挥新闻媒体的积极作用，加强对《中华人民共和国老年人权益保障法》等法律法规的正面宣传力度，宣传尊老、爱老、助老等方面的先进典型，鞭策漠不关心、不尊重老人的不道德行为。要利用每年的老年节大力开展敬老宣传月活动，引导老年人树立健康的养老观念和消费理念，引导成年子女自觉履行赡养老人的义务，弘扬中华民族尊老敬老的优良传统，树立良好的社会风气。