

榆林市人民政府文件

榆政发〔2018〕13号

榆林市人民政府关于 加快榆林市养老服务体系建设的意见

各县市区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

为贯彻落实党的十九大关于积极应对人口老龄化、加快老龄事业和产业发展有关精神，市政府决定加快养老服务体系建设的意见。加快推进养老服务事业发展，建设养老服务体系要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合”的基本原则，按照“保基本、建机制、抓监管”的总体要求，全面构建“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、智慧化”的养老服务体系。

总体目标是到 2020 年，基本形成“9643”养老服务总体格局，即 96%的老年人居家接受服务，4%的老年人在养老机构接受服务，不少于 3%的老年人享有养老服务性补贴，不断满足老年人持续增长的养老服务需求，确保全体老年人共享全面建成小康社会新成果。

一、推进机构养老服务创新发展

(一)推动公办养老机构提质增效和体制改革。健全市、县、乡、村四级基本养老服务网络，实施福利院、敬老院、光荣院、优抚医院、军休服务管理机构等托底保障性养老服务机构基础设施转型升级改造计划，提高政府保障对象的供养能力。公办养老机构在保障特困供养人员集中供养的同时，要积极为有需求的其他老年人提供服务，并向周边社区和农村提供居家养老服务。在有条件的乡镇启动建设区域性养老机构，提高服务水平，向失能半失能老人倾斜。

要加快推进公办养老机构体制改革。在明晰产权的基础上，鼓励社会资本以承包、租赁、联营、合资、合作等方式参与公办养老机构改革。政府投资建设和购置的养老服务设施、新建居民区按规定配建并移交给民政部门的养老服务设施、国有单位培训疗养机构等改建的养老服务设施，均可实施公建民营。引入先进的现代养老服务管理理念、运作模式，逐步转型为以护理型为主的经营业态，建立起完善的法人治理结构，不断提升我市养老服务业整体经营管理水平。在城市的中心区、公园、广场附近等综

合条件较好的地方规划建设养老机构，建设“社会认可、老人满意、子女放心”的养老机构。到 2020 年，每千名老人拥有养老床位达到 40 张，政府运营的养老床位占比不超过 50%。

（二）积极支持社会力量兴办民营养老服务机构。深化养老服务业“放管服”改革，放宽准入条件，降低准入门槛。设立营利性养老机构，按照“先照后证”简化程序执行，在工商行政管理部门办理登记后，在辖区县级以上人民政府民政部门申请设立许可。在民政部门登记的非营利性养老机构，可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。鼓励境内外投资者在市内举办养老服务机构，与本市投资者享受同等优惠政策待遇。支持保险机构在榆举办各种养老服务机构和服务园区。鼓励采取公益创投、委托运营、特许经营、公建民营、民营公助、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式支持社会力量兴办养老服务企业 and 专业组织，采取延迟退休年龄等措施鼓励即将离岗的干部牵头发展养老事业，培育一批规模化、品牌化、连锁型的养老服务机构。鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，实行规范化经营管理。到 2020 年底，全市民办养老床位新增不少于 3000 张，其中护理型床位占比不低于 30%。

二、夯实居家社区养老服务基础

（一）加强社区养老服务设施建设。统筹规划城乡社区养老服务设施，市县区在制订城市总体规划、控制性详细规划时，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，规划建设老年人日间照料

中心、养老服务站等养老服务设施。新建城区和新建居住(小)区在不占容积率的前提下按标准配套建设养老服务设施,并与住宅同步规划建设、同步交付民政部门验收使用;老城区和已建成居住(小)区无养老服务设施或现有设施没有达到标准的,要通过购买、置换、租赁等方式配备养老服务设施;已经规划确定的社区居家养老服务设施用地,未经法定程序不得改变用途。民政部门做好居家养老服务设施验收,指导所在地乡镇(街道)监督相关单位将该设施用于养老服务。统筹社区服务站及社区卫生、文化、体育等设施与社区居家养老服务设施资源共享,提高使用率和综合效益。支持和引导各类社会主体参与社区综合服务设施建设、运营和管理,提供养老服务。各类具有为老年人服务功能的设施要向老年人开放。

(二)推进居家社区养老服务。依托社区公共服务综合信息平台,以失能、独居、空巢老年人为重点,整合建立居家社区养老服务信息平台。推进“互联网+”养老服务,支持社区、养老服务机构、社会组织和企业利用互联网等信息技术,开发建设养老服务信息平台,与户籍、医疗、社会保障等信息对接,为老年人开展健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购及其他个性化服务,打造高效、便捷、安全的“虚拟养老院”,实现市场化运作、信息化支撑、融合化发展、多样化服务和规范化管理。到2020年底,每个县市区要力争引进一家管理能力强、服务质量高的信息化养老服务企业,同时要积极培养本地社会组

织和企业，大力开展城市居家社区养老服务。对于社会资本建设运营的养老服务机构，按照服务特殊群体老年人数量，由县市区政府购买服务。

要充分依托社区综合服务设施，采取购买、置换、新建和租赁等方式，加快推进社区日间照料中心等养老服务设施建设，按标准配备必要的医疗护理、康复辅具、文娱活动等设备。要从资金扶持等优惠政策方面给予倾斜，政府派驻管理人员和医护人员，通过政府购买服务的方式为社区日间照料中心配备工作人员，按成本价提供用餐服务，不断提升运营管理水平。加快推进居家社区养老服务站建设，鼓励和支持老年协会、家政公司、物业公司和社会组织等通过自办、合作等方式开办居家社区养老服务站，为本社区及相邻社区老年人提供养老服务。

（三）发展农村居家养老服务。发挥村民自治组织主导作用，将农村养老服务设施建设纳入乡村振兴战略总体规划，与市级、县市区乡村振兴示范村建设同步推进。为每个农村互助幸福院至少配备一名服务人员，由县市区自行解决。到2020年，农村互助幸福院覆盖80%以上的农村社区。

三、推进医养结合创新发展

（一）推进机构医养结合发展。强化医疗卫生服务对养老服务的支撑作用，建立健全医疗卫生机构与养老机构之间的业务协作机制。鼓励养老机构根据服务需求和自身能力，按相关规定依法申请开办老年病院、康复医院、护理院、中医医院和临终关怀

机构等，也可内设医务室或护理站，为入住老年人提供基本的医疗服务。不具备开办医疗卫生服务机构条件的养老机构要按照就近、方便的原则，与相关医疗卫生服务机构以签约、托管、合作共建等形式建立协作关系，开通就诊绿色通道，为入住老年人提供预约就诊、急诊救治、中医保健等服务。积极鼓励和扶持市、县级公立医院或民营医院转型为老年医院、康复医院、护理院或开设老年专户病房，开展医养融合服务。鼓励执业医师到养老机构设置的医疗机构多点执业，支持有关特长的医师和专业人员在养老机构开展疾病预防、营养、中医调理养生等非诊疗的健康服务。2018年，在市第一医院、第二医院、市中医医院开展试点，在各县市区符合条件的二级医院开展医养结合试点。力争两年内在每个县市区建立一所200至300人床位规模的医养结合机构。

（二）创新居家社区医养融合模式。推动基层医疗服务延伸到社区和家庭，建立家庭医生与居民家庭签约服务制度，全面建立老年人电子健康档案。规范为居家老年人提供医疗和护理项目，将符合规定的医疗费用纳入医保支付范围。鼓励基层医疗机构为社区高龄、重病、失能、半失能以及计划生育特殊家庭等行动不便或确有困难的老年人，提供定期体检、上门巡诊、家庭病床、保健护理、健康管理等基本服务。鼓励民间资本开展社区健康养老服务，通过政府购买服务方式大力发展社区卫生和养老服务。2020年，基层医疗卫生机构与居家社区养老服务实现城乡社区全覆盖，医疗卫生与养老服务资源实现有效共享和无缝对

接，65岁以上老年家庭医生签约率和管理率达到80%以上。

（三）开展乡镇敬老院和卫生院、农村互助幸福院和村卫生室融合发展改革。积极构建市、县级医院与乡镇（街道）卫生院的合作机制，通过市、县级骨干医生下沉，为基层医疗机构提供优质、连续、方便、有效的医疗服务。建立健全乡镇敬老院和乡镇卫生院、农村互助幸福院和村卫生室合作机制。通过开展对口支援、合作共建、医疗养老联合体等多种方式，50张床位及以上的乡镇敬老院单独设立卫生机构（与医疗机构邻近设置、整合设置的除外），符合条件的经批准纳入医保联网，不具备内设医疗条件的，应与周边医疗服务机构建立合作关系，开通就诊绿色通道。具备医养条件的卫生院可设置护理床位，为失能半失能老人提供医疗和生活服务。支持农村互助幸福院通过与乡镇卫生院、村卫生室等医疗机构合作，设立村卫生室，与老年人家庭建立医疗契约，为老年人提供方便快捷的救治服务。

四、建立健全保障制度

（一）探索建立覆盖城乡的保障体系。尽快完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，打通养老与五保供养、城乡低保、医保等社会保障体系的通道，实现保障体系的无缝对接。建立长期护理保险制度，逐步探索建立互助共济、责任共担的长期护理保险多渠道筹资机制，鼓励商业保险公司开发适销对路的保险产品和服务，发展与长期护理社会保险相衔接的商业护理保险，满足多样化、多层次的长期护理保障需求。做好长

期护理保险与残疾人护理补贴、特困人员护理补贴等福利性护理补贴的政策衔接。

(二) 积极推行养老服务机构责任保险。确定保险责任,明确养老机构和入住老年人个人缴纳保险费的比例。公办养老机构的保险费用应当列入同级财政预算;财政给予非营利性养老服务机构的运营补贴,可用于资助养老服务机构投保养老服务责任保险。引导保险机构推广适合老年人的健康保险,鼓励老年人积极投保。

五、加强养老服务人才队伍建设

将养老服务人才队伍建设纳入全市教育培养计划,依托榆林职业技术学院教育资源,开设养老服务专业。引导社会教育机构,按照《养老护理员国家职业标准》积极开展老年保健、护理、营养、心理咨询等专业技能培训,为各类养老服务机构输送专业人才。完善养老服务人员薪酬、职称评定等激励机制,完善养老护理岗位补贴制度。人社部门要适时增设养老服务公益性岗位,扩大养老服务范围,提升养老服务质量。到 2020 年,养老护理员持证上岗率达到 95%以上。建立健全养老机构工作人员考评管理办法,建立一支相对稳定的志愿者队伍,逐步形成结构合理、技术达标、爱岗敬业、高中初级相匹配、专业人员与志愿者相结合的养老服务队伍。

六、落实扶持政策

(一) 保障土地供给。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，采取土地划拨、统征地价有偿出让、城市功能区工业用地调整使用等方式提供建设用地，统筹利用闲置资源发展养老服务，有关部门要按程序依据规划调整其土地使用性质。营利性养老服务机构利用存量建设用地建设养老设施，涉及划拨建设用地使用权出让（租赁）或转让的，在原土地用途符合规划的前提下，允许补缴土地出让金（租金），办理协议出让或租赁手续。企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、社区用房等进行改造和利用，举办养老服务机构，经有关部门批准临时改变建筑使用功能从事保本非营利性养老服务且连续经营一年以上的，五年内土地使用性质可暂不作变更。民间资本举办的保本非营利性养老机构和政府举办的养老服务机构可依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对采取政府和社会资本合作（PPP）方式的养老服务项目，可以国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。

（二）落实经费保障。要建立与经济社会发展水平相适应的稳定的财政投入机制，将养老服务项目支出纳入各级政府的财政预算，采取按规模和运营年度提供建设及运营补贴的方式，不断加大基础设施建设、设备配套和运营补贴等方面的投入力度。以基本公共服务均等化为准则，公共财政投入向养老机构体系建设倾斜、向投资引导项目倾斜、向低收入群体倾斜，向农村养老服务倾斜，发挥好财政资金投资引导、保障托底的作用。福彩公益金每年用于养老服务业的比例达到50%以上。全面落实国家现行

支持养老服务业在税收、行政事业费、用水用电等方面的优惠政策。

(三) 扩大资金来源。可设立专项扶持资金和养老产业发展引导基金, 积极争取中央、省级养老项目建设资金。鼓励金融机构投资养老服务业, 拓宽信贷抵押担保物范围, 切实加强金融业与养老服务业的有机结合。鼓励社会资本采取建立基金、发行企业债券等方式筹集资金, 用于建设养老服务设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等。鼓励银行业金融机构以养老服务机构有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产和应收账款、动产、知识产权、股权等抵质押, 提供信贷支持, 满足养老服务机构多样化融资需求。有条件的地方在风险可控、不改变养老服务机构性质和用途的前提下, 可探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式。

七、加强组织领导

(一) 健全工作机制。进一步增强责任感和使命感, 把养老服务业摆到更加突出的位置, 尽快修订完善我市“十三五”期间养老服务事业发展规划, 出台符合实际的扶持发展政策, 构建科学完善的养老政策体系, 科学制定养老服务业发展考核指标体系和考核办法, 考核结果纳入各级领导班子和领导干部科学发展综合考核, 确保责任到位、任务落实, 实现养老事业与经济社会同步规划、同步安排、同步发展。建立养老工作协调机制, 整合乡镇民政工作站与老龄协管员, 共同开展养老服务工作, 统筹推进

居家和机构、城镇和乡村、公办和民办养老服务业的发展。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作；财政部门要做好资金预算，建立完善与养老服务体系发展相适应的公共财政投入机制，保障养老服务经费按时足额拨付到位；民政部门要履行业务监管职责，建立健全养老服务准入、退出、监管机制，加强宏观引导、行业规范、业务指导和监督管理；人社、住建、质检、国土、卫计委、食品药品监督、公安等部门要各司其职，统筹协调；各县市区要按照属地管理原则，强化对本辖区养老服务机构安全管理、服务范围、服务质量和运营情况等日常监管和年度检查，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）加强规范管理。加强养老服务设施规划、建设、运营管理。建立健全养老服务质量认证体系、标准认定体系、第三方评估体系、考核管理体系等，进一步明确服务对象、服务标准、收费标准，理清政府、协会、企业、社区各自承担的职责，推动养老服务事业规范发展。指导养老机构健全管理规范，建立完善养老服务基础通用标准、服务技能标准、服务机构管理标准、居家养老服务标准、社区养老服务标准、农村幸福院建设运营标准等标准规范，推进养老服务标准化、规范化发展。对各类养老机构实施行政许可，建立养老机构等级评定和养老服务评估制度，健全养老服务行业准入、退出、监管机制。培育养老服务行业协会、基层老年协会、养老服务企业商会等社会组织，发挥其在行业自律、监督评估、服务中介、沟通协调等方面的作用。

(三)营造良好氛围。积极引导老年人树立健康的养老观念、社会化养老的消费理念,营造安全、便利、诚信的老年消费环境。推动各级文化娱乐、公共体育等设施对老年人开放,为其娱乐、健身等活动提供使用场所和优质服务。鼓励开展内容丰富、形式多样的群众性老年文娱体育活动。广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德和养老服务先进典型,强化社会积极应对人口老龄化的观念和思想准备,构建具有榆林特色的养老文化。

(四)大力开展示范创建活动。出台特殊优惠政策,利用一到两年的时间,市县乡三级政府在居家社区养老、机构养老和医养结合养老等方面创建标准、完善、规范的养老服务示范点,以点带面,推动,养老服务事业快速发展。



(此件公开发布)

抄送:市委、人大、政协、纪委办公室。

榆林市人民政府办公室

2018年7月19日印发

共印80份

