

甘肃省人民政府关于加快推进养老服务发展的实施意见

(代拟稿)

(征求意见稿)

各市、自治州人民政府，兰州新区管委会，省政府各部门，中央在甘有关单位：

为深入贯彻习近平总书记关于加快推进养老服务发展的重要指示精神 and 十九届五中全会关于积极应对人口老龄化国家战略，着眼“十四五”期间加快推进我省养老服务高质量发展，提高普惠性、基础性、兜底性养老服务保障水平，不断满足老年人多层次、多样化养老服务需求，现提出以下实施意见。

一、总体要求

(一) 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党中央、国务院关于积极应对人口老龄化、加快推进养老服务发展的中长期规划和战略部署，牢固树立以人民为中心的发展思想，深入贯彻新发展理念，紧紧围绕加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，着力强基础、补短板，持续完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，健全高龄、失能老年人长

期照护服务体系，强化信用为核心、质量为保障、放权与监管并重的服务管理体系，不断推动优化养老服务供给结构、持续改善养老服务质量，保障老年人基本养老服务，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

（二）目标任务

到 2025 年，全省养老服务法治规划体系更加完善，养老服务体系更加健全，保障能力显著提升，产业发展更具活力，综合监管不断强化。全省县级特困人员供养服务机构护理型床位占比达到 80%，生活不能自理特困人员全部实现集中供养。居家社区养老服务供给能力显著提升，“十五分钟养老服务圈”覆盖 100% 城市社区。养老服务人才队伍不断扩大，分级培训养老护理员 5 万人次、专兼职老年社会工作者 4000 名，居家社区机构相协调、医养康养相融合的养老服务体系全面建立。

二、重点任务

（一）完善养老服务基本保障

1. 提升特困供养保障水平。实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，改造升级照护型床位，开辟失能（失智）老年人照护单元。到 2022 年底，每个县（市、区）至少建有 1 所（含新建和改扩建）以失能（失智）、部分失能特困人员专业照护为主的县级特困人员供养服务机构，大多数农村养老机构具备医养结合、日间照料和上门服务功能，确保有集中供养意愿的特困供养人员全部实现集中供养。探索开展集中居住、分散供养的养老模式，开发公益性

岗位，落实集中照料等服务措施。鼓励有条件的公办服务设施通过承包经营、委托运营、联合经营的方式，引入企业或社会服务机构参与运营管理。（责任单位：省民政厅、省发展改革委、省财政厅，各市人民政府）

2. 完善老年人关爱服务体系。全面建立居家探访制度，通过政府购买服务等方式，支持基层组织、社会组织等面向居家的独居、空巢、留守、失能（失智）、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人开展探访与帮扶服务。以农村空巢、独居、高龄、留守老年人为重点，明确探访对象、探访内容、探访程序及工作要求，通过走访排查，掌握基本信息，做到精准到村、到户、到人，及时了解和评估老年人生活情况、家庭赡养责任落实情况，提供相应援助服务。2022 年，特殊困难老年人月探访率达到 100%，2025 年特殊困难老年人居家养老服务率达到 80%。（责任单位：省民政厅、省财政厅、省卫生健康委、省扶贫办，各市人民政府）

3. 建立基本养老服务指导性目录。科学界定基本养老服务对象和内容，优先将经济困难的高龄、空巢、独居、失能（失智）、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务保障重点。省级制定基本养老服务指导性目录，各地要于 2021 年底前发布本地区基本养老服务指导性目录。（责任单位：省民政厅、省卫生健康委、省财政厅，各市人民政府）

4. 健全长期照护服务体系。全面开展老年人能力综合评估，将经济困难的失能（失智）老年人家庭成员照护培训纳入基本养老服务范围。探索由养老服务人员为长期失能老年

人提供短期的专业化照护服务，纾解家庭照护压力。探索建立子女带薪陪护假制度。全面落实养老服务补贴和护理补贴制度，有条件的地区可适度提高补贴标准，扩大补贴范围。加强经济困难老年人补贴与残疾人两项补贴政策衔接。按照国家统一部署，推进长期护理保险试点，支持发展长期照护商业保险。建立健全长期照护项目清单、服务标准以及质量评价等行业规范。2025 年，全省 80 周岁以上老年人能力综合评估率达到 100%。（责任单位：省民政厅、省财政厅、省卫生健康委、省医保局、甘肃银保监局、省残联，各州市人民政府）

5. 推进居家和社区适老化改造。采取政府补贴等方式，对纳入分散供养特困人员和建档立卡贫困人口、边缘易致贫人口范围的高龄、失能、残疾老年人（以下统称特殊困难老年人）家庭实施居家适老化改造，为决战决胜脱贫攻坚提供兜底保障。2020—2025 年，全省每年安排不少于 1 万户经济困难的高龄、失能、重度残疾等特殊困难老年人家庭进行适老化改造，由各级财政按照一定标准给予补贴。支持老年人、残疾人比例高的老旧小区开展适老化改造。发展康复辅具器具社区服务体系，支持社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。鼓励基层群众、自治组织、社区养老服务机构、老年人协会、企事业单位开展社区互助养老服务。（责任单位：省住房城乡建设厅、省民政厅、省财政厅、省卫生健康委、省残联，各州市人民政府）

（二）加强养老服务能力建设

6. 巩固居家养老基础地位。在城市街道建设具备全托、日托、上门服务等功能综合性养老服务设施（机构），满足老年人在家门口养老的服务需求。2022 年，城市街道具备综合功能的社区养老服务机构覆盖率达到 100%。加大对专业化、连锁化、品牌化养老服务机构的扶持力度，鼓励支持养老机构运营居家社区养老服务设施或设立小微服务点，所设床位同等享受相应的补贴。落实财政部、税务总局等 6 部门《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠的公告》，切实降低养老服务税费。探索设置“家庭养老床位”，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策。探索推广农村老年人睦邻点建设，推进农村互助式养老发展。

（责任单位：省民政厅、省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省税务局，各市人民政府）

7. 强化公办养老机构保基本兜底线职能。充分发挥公办养老机构及公建民营养老机构兜底保障作用，在满足当前和今后一个时期特困人员集中供养需求的前提下，重点为经济困难失能（失智）老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。积极推进公办养老机构改革，制定公办养老机构公建民营管理办法，细化评审标准和遴选规则，加强合同执行情况监管。鼓励有条件的党政机关和国有企业事业单位举办培训中心、疗养院及其他具有教育培训或疗养休养功能的各类机构经过一定程序整合改造为养老服务设施。（责任单位：省民政厅、省应急厅、省卫生健康委、省财政厅、省国资委、省市场监管局，各市人民政府）

8. 提升医养结合服务能力。。全面开展以老年人为重点人群的家庭医生签约服务。医疗卫生机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防等设施符合医疗卫生机构已具备相应资质的直接予以认可。推动社区综合为老服务中心与社区卫生服务站、护理站或其他医疗设施邻近设置。推动农村地区探索“两院合建”、城市社区卫生服务机构建设社区医养结合服务设施，支持社会力量通过市场化运作方式举办医养结合机构）。发展中医药健康养老服务。到 2022 年，所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道；养老机构与协议合作的医疗卫生机构普遍开通转诊绿色通道，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务。（责任单位：省卫生健康委、省民政厅、省医保局，各市州人民政府）

9. 提升养老机构本质消防安全水平。依照《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》，做好养老机构消防审批工作。对因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的农村敬老院及利用闲置设施举办的符合消防安全要求的养老机构进行摸底排查，由省民政厅汇总后提请省政府集中研究处置。具备消防安全技术条件的养老机构，由相关主管部门出具意见，享受相应补贴政策。实施民办养老机构消防安全达标工程，采取以奖代补等方式，引导和帮助存量民办养老机构按照国家工程建设消防技术标准配置消防设施、器材，整改安全隐患。结合养老服务机构消防安全专项整治三年行动，出台消防安全标准化管理规定，开展标

标准化建设达标工作，每年打造一批行业标杆示范单位。进一步推进养老服务场所消防安全治理，推动养老机构建立常态化会员培训制度，每年对养老机构消防安全责任人、管理人及从业人员进行消防安全培训。督促养老机构落实消防安全主体责任，加强消防物联网建设，委托技术服务机构对建筑消防设施进行定期维护保养，开展“三自主、两公开、一承诺”工作，提升自我管理水平。到 2022 年底，所有养老服务机构实现消防安全达标，为养老服务高质量发展营造良好的消防环境。（责任单位：省民政厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省应急厅、省消防救援总队，各市人民政府）

10. 强化养老服务综合监管。深化养老服务“放管服”改革，推行便民养老服务事项“马上办、简化办、掌上办、一网办、协同办”。建立覆盖养老服务企业（机构）法人、从业人员和服务对象的行业信用体系，加强信用监管。建立养老服务失信联合惩戒机制，对被纳入养老服务市场失信联合惩戒对象名单的养老机构及服务企业实行重点监管，并按照规定依法予以惩戒。健全养老服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，加大对违规养老服务行为的查处惩戒力度。全面实施养老机构等级评定。市场监管部门与民政部门建立部门间数据接口，实现养老服务企业信息共享，加强指导和事中事后监管。建立养老服务投诉举报受理平台，拓宽公众参与社会监督的渠道和方式。加大“互联网+监管”在养老服务领域的应用。

（三）加强养老服务队伍建设

11. 健全养老服务人才教育培训体系。成立省养老服务专家委员会，纳入省政府智库分类管理。推进养老服务相关专业教育体系建设，提高产教融合水平。将养老服务领域职业教育校企合作领域，支持符合条件的养老机构、医疗机构举办养老服务类职业院校。鼓励各类院校特别是职业院校（含技工学校）设置养老服务相关专业或开设相关课程，在普通高校开设健康服务与管理、中医养生学、中医康复学等相关养老服务专业。推进职业院校（含技工院校）养老服务实训基地建设，支持社会力量创办养老服务培训机构。（责任单位：省教育厅、省民政厅、省卫生健康委，各州市人民政府）

12. 加大养老服务人才培训力度。持续实施养老服务人才培训提升行动，加大培训养老护理员、养老院院长、老年社会工作者力度。建立省、市、县分级培训体系，实施“康养职业技能培训计划”，建立适应养老服务市场需求和人员就业需要的职业技能培训制度，全面推行养老护理人员就业岗前培训、岗位技能提升培训、转岗转业培训和创业培训。推进省级示范性养老服务中心建设。将养老护理员培训纳入职业技能提升行动，按规定落实好职业技能培训补贴、创业培训补贴以及职业技能鉴定补贴政策，所需资金从职业技能提升行动专账资金中列支；按规定落实好生活费补贴政策，所需资金从就业补助资金中列支。建立依据职业技能等级、工作年限与入职补贴和服务价格挂钩制度，增强养老护理员职业吸引力。（责任单位：省人社厅、省民政厅、省财政厅，

各市州人民政府)

13. 加强老年社会工作专业人才培养。加强养老服务机构社会工作岗位开发与设置。将养老服务纳入政府采购社会工作服务项目，支持社会工作服务机构开展特色养老服务。提升社会工作者技能水平，通过居家入户和社区活动等形式为老年人提供针对性强、便利可及的服务。到 2025 年底，实现每千名老人、每百张养老机构床位配 1 名社会工作者。

(责任单位：省民政厅、省人社厅，各市州人民政府)

14. 建立为老志愿服务队伍。县级以上人民政府应当支持发展为老年人服务的志愿服务组织，建立志愿服务激励机制。推动养老机构、居家社区养老服务机构、居（村）委会等设置相对稳定的志愿服务岗位，以“时间银行”、互助养老等形式开展常态化、专业化为老志愿服务。志愿者根据其志愿服务时间储蓄优先享受社会养老服务，并享有国务院《志愿服务条例》规定的权利。培育、宣传具有典型性、示范性的为老支援服务项目和组织。(责任单位：省民政厅，各市州人民政府)

15. 建立养老服务褒扬机制。研究设立全省养老服务作先进集体和先进个人评比达标表彰项目。开展全省养老护理员职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应的职业技能等级。开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重。(责任单位：省人社厅、省民政厅、省卫健委，各市州人民政府)

（四）加大养老服务多元投入

16. 引导养老服务多元化投入。鼓励社会资本通过 PPP 模式，参与养老服务机构、社区养老服务骨干网的建设运营。支持商业保险机构兴办养老服务机构及各类养老服务设施。鼓励通过慈善捐赠等方式投入养老服务。促进养老产业投资基金规范发展。引导境外资本在省内通过直接投资、公建民营、合作经营等方式参与发展养老服务，享受同等政策待遇。对养老机构为弥补设施建设资金不足，通过销售预付费性质“会员卡”等形式进行营销的，按照包容审慎监管原则，明确限制性条件，采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。（责任单位：省财政厅、省市场监管局、省公安厅、省发展改革委、省商务厅、甘肃银保监局，各州市人民政府）

17. 拓展养老服务融资渠道。拓宽养老服务投融资渠道。在符合专项债券发行使用条件的前提下，鼓励市县梳理、谋划、申报养老服务领域相关项目，争取国家专项债券资金支持。鼓励商业银行探索向产权明晰的民办养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款。探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。大力支持符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业上市融资。支持商业保险机构举办养老服务机构或参与养老服务机构的建设和运营，适度拓宽保险资金投资建设养老项目资金来源。鼓励融资担保机构为养老机构提供担保服务，缓解“融资难、融资贵”现象。（责任单位：省发展改革委、省

财政厅、省地方金融监管局、人民银行兰州分行、甘肃银保监局，各市州人民政府）

（四）提升养老服务消费能力

18. 优化养老服务消费环境。强化养老服务消费市场监管，开展养老服务质量监测，加大联合执法力度，依法（公安厅）严厉查处侵害老年人权益的非法集资、传销、欺诈销售，以及打着养生名义进行欺诈等违法犯罪（公安厅）行为。建立健全养老产品和服务消费后评价体系，畅通消费者反馈渠道，营造安全放心的养老服务消费环境。（市场监管局建议修改为：完善养老服务业质量监督管理制度，健全养老服务质量治理体系和消费者满意度测评体系，畅通消费者反馈渠道）（责任单位：省市场监管局、省公安厅、省地方金融监管局、省民政厅、省卫生健康委，各市州人民政府）

19. 扩大优质老年用品产品供给。加快发展老年功能代偿产品，鼓励开发助行、助浴、助餐等特制辅具产品。开展康复辅具器具社区租赁和回收再利用服务试点。在甘肃省康复辅具技术中心建成社区租赁回收技术服务中心，完成服务网络建设。鼓励支持企业研发生产可穿戴、便携式监测、居家养老监护等智能养老设备以及适合老年人的日用品、食品、服饰等产品用品。开展“孝老爱老”购物节活动，鼓励各大电商、零售企业在重阳节期间开展“孝老爱老”购物活动，通过线上线下联动，集中展示、销售老年用品，形成品牌效应和消费热潮，激发消费热情，引领老年用品消费潮流。

（责任单位：省发展改革委、省民政厅、省科技厅、省商务

厅、省工信厅、省市场监管局、省残联，各市州人民政府）

20. 推动智慧养老服务发展。推动智慧养老服务产业化发展，到 2025 年，打造一批省级智慧养老领域重点企业，试点建设一批示范性“智慧养老服务机构”和“智慧养老服务社区”。鼓励企业运用物联网、云计算、大数据、移动互联网、人工智能等技术，建立远程智能安防监控系统，降低老年人意外风险；开发形式多样的智慧养老服务模式。（责任单位：省工信厅、省民政厅、省科技厅、省卫生健康委，各市州人民政府）

三、支持政策

21. 加强养老服务设施供地保障。将各类养老服务设施建设用地纳入国土空间规划和年度用地计划，确保用地计划落实。养老服务设施用地涉及新增建设用地的，在土地利用年度计划指标中优先予以安排。举办非营利性养老服务机构，可凭登记机关发给的社会服务机构登记证书和其他法定材料，向所在地的市、县自然资源主管部门提出建设用地规划许可申请，经有建设用地批准权的人民政府批准后，市、县自然资源主管部门同步核发建设用地规划许可证、国有土地划拨决定书。对单独成宗供应的营利性养老服务设施用地，应当以租赁、先租后让、出让方式供应，鼓励优先以租赁、先租后让方式供应。土地使用权人申请改变存量土地用途用于建设养老服务设施，经审查符合详细规划的，市、县自然资源主管部门应依法依规办理土地用途改变手续。建成的养老服务设施由非营利性养老机构使用的，原划拨土地可

继续划拨使用，原有偿使用的土地可不增收改变规划条件的地价款等；不符合划拨条件的，原划拨使用的土地，经市、县人民政府批准，依法办理有偿使用手续，补缴土地出让价款。（责任单位：省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省民政厅，各市人民政府）

22. 落实养老服务设施规划建设政策。加强养老服务配套设施落实情况督导。完善“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）工作规则，明确民政部门在“四同步”中的职责，对存在配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的，在整改到位之前建设单位不得组织竣工验收。设施竣工验收后，应及时办理不动产权证，同步移交给属地的县（市、区）人民政府，由民政部门履行监管职责，确保养老服务用途。公共配建的养老服务设施符合划拨用地目录的，可以划拨方式供地。对养老服务设施总量不足或规划滞后的，应在编制或修改国土空间利用总体规划时予以完善。省、市（州）、县（市、区）要如期完成养老服务设施专项规划编制工作。（责任单位：省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省民政厅、省卫生健康委，各市人民政府）

23. 完善财政投入政策。各级人民政府要持续大投入力度，安排专项建设资金、必要工作经费支持发展养老服务。梳理由财政资金保障的各类养老服务发展支出事项，结合养老服务实际需求予以重点保障，制定中长期养老服务财政资金支持计划。省本级和地方各级政府用于社会福利事业的彩

票公益金 60%以上必须用于支持发展养老服务。困难群众救助补助资金结余部分，要优先用于养老服务保障。各级财政和福彩公益金要对居家和社区养老服务机构和设施给予资助。制定省、市级政府购买养老服务目录和标准，重点购买能力评估、生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务，建立与本地经济社会发展水平相适应的动态调整机制。（责任单位：省财政厅、省民政厅，各市州人民政府）

24. 落实税费减免政策。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护服务免征营业税，对符合条件的非营利性养老机构免征企业所得税，其自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税。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。对非营利性养老机构建设按程序报批后免征房屋产权登记费、环境监测服务费、防洪费、排污费、人防建设费、绿化费、城镇垃圾处理费、城市建设配套费等行政事业性收费；营利性养老机构建设上述行政事业性收费减半征收。除法律法规明确规定的收费项目外，不得对社会办养老机构另行收费，凡收费标准设置上、下限的，均按下限收取。养老机构用电、用水、用气（燃气）、用热等按居民生活类价格执行，并免收相应的配套费；免收养老机构有线（数字）电视、固定电话、宽带互联网一次性接入费（安装费），有线（数字）电视基本维护费按不高于当地居民用户终端标准的 50%收取。

对经工商部门登记的养老服务组织和机构，可享受国家扶持发展中小企业、小型微利企业、劳动密集型企业和服务业等相应的税费优惠政策。（责任单位：省税务局、省财政厅，各市州人民政府）

四、保障措施

（一）加强组织领导。各级人民政府要充分认识高质量发展我省养老服务工作的重要意义，将其列入重要议事日程和民生工程，纳入市州、县市区目标管理绩效考核内容，及时研究解决工作中遇到的困难和问题，做到认识到位、部署到位、措施到位、检查到位、落实到位。各牵头部门要会同相关部门各司其职、密切配合，健全工作机制，对已经开展的项目进一步完善政策措施，对尚未开展的项目要尽快研究制定具体的落实措施，共同促进全省养老服务工作提质增效。各地各部门在落实和完善社会保障制度和公共服务政策时，要充分考虑老年人的合理需求和合法权益，并适当予以倾斜。

（二）强化宣传引导。各地各部门要进一步强化为老服务意识，推动公共服务行业履行社会责任，为老年人提供更多更好的服务。各级各类媒体要围绕建设社会主义核心价值体系，大力弘扬中华民族传统美德，积极开展敬老爱老助老教育活动，广泛宣传养老服务政策，主动宣传在工作中涌现出的先进集体和个人，及时总结推广好经验、好做法，并按照规定进行表彰奖励，着力营造关心、支持、参与养老服务工作的社会氛围。

（三）狠抓督查落实。各地各部门要加大对养老服务工作的检查指导力度，进一步健全工作机制，采取综合检查、专项督办等方式靠实责任、强化考核。充分发挥第三方监督作用，建立健全信息反馈机制，适时对实施意见落实情况进行评估。对落实养老服务政策不力的单位和个人，要严肃追究责任。