

# 淄博市人民政府办公室 关于推进养老事业高质量发展的实施意见

淄政办字〔2020〕115号

各区县人民政府，高新区、经济开发区、文昌湖区管委会，市政府各部门，各有关单位，各大企业，各高等院校：

为贯彻落实《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《山东省养老服务条例》和《山东省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（鲁政办发〔2019〕31号），按照“一体化设计布局，一体化资源投放，一体化管理引导”的原则，有效整合、配置、运营养老服务资源，提升养老服务现代化管理水平，经市政府同意，现就推进养老事业高质量发展提出如下实施意见。

## 一、优化养老服务设施供给

（一）落实社区养老服务设施规划建设要求。市、区县政府将民政部门纳入同级国土空间规划委员会。新建住宅小区按照每百户不低于20平方米配套建设社区养老服务设施，严格落实市政府办公室《关于加强社区配套设施规划建设管理的意见》（淄政办字〔2020〕34号）、《关于印发淄博市新建房地产开发项目公共服务配套设施建设管理暂行办法的通知》（淄政办发〔2020〕9号）等规定，社区养老服务配套设施

与住宅建设项目同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。自然资源和规划部门在提出规划条件时要书面征求区县养老服务设施主管部门意见，明确相关内容。工程方案审查阶段由自然资源和规划部门牵头组织养老服务设施等主管部门参与联合审查，对养老服务设施是否符合规划条件予以核实，经核实不符合规划条件的，不予通过方案审查。建设项目竣工时，由建设主管部门组织联合验收，经核实不符合要求的，不予通过验收。对已移交的养老服务设施，由区县民政部门履行监管职责，确保养老服务用途。（责任单位：市民政局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、各区县政府（含高新区、经济开发区、文昌湖省级旅游度假区管委会，下同））

（二）补齐盘活社区养老服务资源。《山东省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（鲁政发〔2014〕11号）发布后竣工验收的新建住宅小区，未配建、配建不达标及配建未交付社区养老服务设施的，要按照标准补建；发布前竣工验收的住宅小区，按照每百户不低于15平方米的标准调剂解决。以镇（街道）为单位通过老旧小区改造、闲置资源再利用、存量房产改造、新建或购买（租赁）房产以及追索已建未交付等措施，补齐养老服务设施。各区县应当将政府和事业单位的空置房屋优先用于补齐社区养老服务设施缺口，无偿或低偿提供给社会力量开展养老服务。2022年年底，社区养老服务设施配建达标率达到100%，街道综合养老服务机构、社区日间照料中心覆盖率分别达到100%、90%。（责任单位：市民政局、市财政局、市自然资源和规划局、

市住房城乡建设局、市机关事务局、各区县政府)

(三) 推进护理型养老床位建设。引导各类养老机构加大护理型床位建设,重点支持发展为高龄、失能、失智老年人提供长期照护服务的护理型养老机构。2021年年底前,全市养老机构护理型床位占床位总数的50%以上。持续推动各类养老机构护理服务能力和运营水平提高,促进养老机构床位区域供需对接,保障老年人不同层次的护理需求。(责任单位:市民政局、市医保局、各区县政府)

(四) 拓展农村养老服务设施建设。支持镇建立镇域养老服务中心,发挥主体辐射作用,连锁托管运营农村幸福院,构建集短期托养、区域配餐、居家上门服务等于一体的农村养老服务网络。全面开展农村幸福院等级评定和分级分类管理,加快规范化、标准化进程。2021年年底前,每个镇建设2处示范性农村幸福院。(责任单位:市民政局、市人力资源社会保障局、各区县政府)

(五) 改造提升特困人员供养服务设施(敬老院)。实施为期三年的特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升工程。2021年年底前,力争全部达到国家星级标准,其中二级以上不低于50%,确保每个区县至少建有1所失能、半失能特困人员专业照护为主的区县级特困人员供养服务设施(敬老院)。坚持公办(公建民营)养老机构公益属性,充分发挥兜底保障作用,在满足特困人员集中供养需求的前提下,优先为低保家庭、低收入家庭、建档立卡贫困户家庭、计划生育特殊困难家庭等家庭中的失能、半失能、失智老年人提供托养服务。(责任单位:市民政局、市发展改革委、

市卫生健康委、各区县政府)

(六) 推进居家和社区适老化改造。各区县可采取政府补贴等方式,对纳入特困供养、建档立卡范围的高龄、失能、残疾老年人家庭,按照《无障碍设计规范》给予最急需的适老化改造。尊重居民意愿,结合城镇老旧小区改造,统筹推进公共场所无障碍、适老化和消防设施改造,为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。(责任单位:市民政局、市住房城乡建设局、市残联、各区县政府)

## 二、提高养老服务质量

(七) 推进养老服务质量、安全和标准化建设。实施养老服务质量标准化建设三年行动计划,加快养老机构从“产业型”向“服务型”转变。对符合消防使用要求的养老服务机构(含养老院、敬老院、综合养老服务中心、幸福院),因未办理不动产登记、土地规划等手续原因未通过消防审验的,经相关部门提请,区县政府按照“一事一议”的原则研究处置。加大职能部门联合执法力度,彻底消除养老服务机构消防隐患,对不符合消防安全标准的一律关停。全面贯彻养老服务质量标准,落实老年人能力和需求评估制度、养老设施等级评估制度、养老护理员等级评价制度,建立养老服务质量动态评估机制,确保养老服务机构规范安全运营,提升养老服务星级。2021年年底前,3级以上养老机构占比达到机构总数的25%。(责任单位:市民政局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市消防救援支队、各区县政府)

(八) 加强养老机构常态化疫情防控和重大传染病防控工作。按照“属地管理、分级负责、防治结合、有效处置”

的原则，建立健全养老机构疫情和重大传染病情防控信息报告、预防和预警、应急保障、响应和处置等机制，完善应急预案和常态化防控方案。建立由养老服务、医疗卫生等专业人员组成的应急支援队伍，切实提高保障和处置疫情防控的能力。加强养老机构常态化疫情防控，严格执行疫情防控有关部署及工作规范、指南，明确分工，压实责任，切实落实疫情防控各项措施。开展疫情及重大传染病防控基础知识宣传教育，疫情防控应急培训和演练，增强应急处置能力。养老机构要加强物资储备，及时采购食品、生活用品、耗材、基本药品、口罩、消毒水、防护手套、红外测温仪、体温计等生活和疫情防控物资。各级民政部门要积极协助养老机构解决防护物资不足问题，积极争取应急储备物资，保障养老机构生活所需、防控所用。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、各级统筹疫情防控和经济运行工作领导小组办公室、各区县政府）

（九）推进“互联网+养老”融合发展。加快互联网与养老服务的深度融合，启动“颐养云”智慧养老云项目，整合区县养老服务平台和社会养老服务资源，建立养老基础信息数据库，实现人社、医保、公安、民政、卫生健康等部门数据资源共享，形成养老数据在线查询、相关业务在线办理、补助资金在线管理、服务质量在线监管的服务格局，畅通养老服务供需对接，形成线上线下相结合的社区居家智慧养老服务体系。（责任单位：市民政局、市公安局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委、市医保局、市大数据局、各区县政府）

（十）推动居家、社区和机构养老融合发展。围绕全覆盖、家庭式、优质化的目标，引导优质养老资源向社区倾斜。鼓励具备条件的养老机构、社会组织和服务企业等连锁化、规模化兴办和托管运营社区居家养老服务设施，上门为居家老年人提供服务。鼓励物业、家政与养老服务融合发展，支持物业、家政服务企业开展老年人助餐配餐、定期巡访等形式多样的养老服务。大力培育养老志愿者队伍，支持互助养老志愿服务，积极探索互助养老服务。2021年年底前，探索建立推行“时间银行”“学生社区志愿服务记学分”等互助志愿服务记录和激励机制，保护志愿者合法权益。（责任单位：市民政局、市文明办、市教育局、市住房城乡建设局、市商务局、各区县政府）

（十一）深化医养结合融合发展。简化审批手续，养老机构举办二级及以下医疗机构的（不含急救中心、急救站、临床检验中心、中外合资合作医疗机构、港澳台独资医疗机构），设置审批与执业登记“两证合一”；养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站实行备案管理。医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防、食品安全、卫生防疫等有关条件，可依据医疗机构已具备的资质直接备案，已经具备法人资格的可以依据规定申请变更登记宗旨和业务范围，不需另行设立登记新的法人。支持镇卫生院和养老院“两院合一”，推动医养健康服务资源深度融合发展。医疗保障部门根据养老机构举办和内设医疗机构特点，按规定纳入医保协议管理范围。养老机构和医疗卫生机构之间，开通双向转接绿色通道。鼓励医护人员到养老机构内设医疗机

构执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。（责任单位：市民政局、市委编办、市人力资源社会保障局、市卫生健康委、市医保局、各区县政府）

### 三、提升养老服务能力

（十二）提升居家社区养老服务能力。鼓励设立“家庭照护床位”。有条件的区县可通过购买服务等方式开展失能老年人家庭照护人员技能培训，普及护理知识，提升老年人居家照护能力。通过自有产权新建或租赁房产改建等方式，建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等多功能的街道综合养老服务机构。鼓励机构“嵌入式”发展，托管街道综合养老服务机构或社区日间照料中心，为社区老年人提供助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等服务，打造15分钟社区养老服务圈。加快推进全市长者食堂建设，不断提高养老助餐服务水平，按照“15分钟生活圈”规划布局，以居民需求为导向，通过“政府引导、市场化运作”的模式，坚持市、区县政府主导，以镇（街道）为主体，着力构建多层次、多元化、市场化的长者助餐服务体系。（责任单位：市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市行政审批服务局、市市场监管局、市医保局、各区县政府）

（十三）提升养老服务人才综合素养。推行和鼓励养老服务相关专业学历教育，将养老服务列为职业教育校企合作优先领域，支持符合条件的养老机构及服务组织设立培训基地。将养老护理员培训作为《职业技能提升行动方案（2019—2021年）》重要内容，所需资金按规定从失业保险基金支持职业技能提升行动资金中列支。持续开展养老服务

从业人员能力培训，对参加市组织开展的养老管理与服务人员培训的，市财政每人补贴 1000 元，区县可参照此标准执行。2021 年，培养培训 148 名养老院院长、3000 人次养老护理员、150 名专兼职老年社会工作者，稳步提升养老服务从业人员队伍综合素质。（责任单位：市民政局、市教育局、市财政局、市人力资源社会保障局、各区县政府）

（十四）提升多元化养老服务供给能力。加快养老与地产、医疗、保险、金融、旅游等行业融合步伐，大力发展旅居养老、农家养老、以房养老、养老社区、康养小镇等新兴业态，促进老年人生活照料、康复护理、健康服务等养老服务业全面发展。（责任单位：市民政局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市地方金融监管局）

#### **四、优化养老服务营商环境**

（十五）降低准入门槛。支持养老服务组织连锁化运营，营利性养老服务企业在同一区县增设营业场所可实行“一照多址”。对已经在其他地方取得营业执照的企业，不得要求其在本地开展经营活动时必须设立子公司；非营利性养老机构及组织可在其登记管理机关管辖区域内设立多个不具备法人资格的服务网点；取消养老机构设立许可，实行备案管理。（责任单位：市民政局、市行政审批服务局、市市场监管局）

（十六）培育优秀品牌。围绕康养、医养、护养三大板块，开展骨干龙头企业带动建链、品牌发展强链行动。加强养老服务品牌培养创建工作，引导养老服务机构申报山东省



服务业高端品牌培育企业，参加品牌价值评价。到“十四五”末，每个区县培育发展品牌养老服务组织不少于2家，在全市培育形成有区域影响力的品牌连锁养老服务企业3-5家。对各区县利用不少于3000平方米的公建闲置房产和不少于5亩的城区边角地新建改建的养老服务设施，优先纳入城企联动普惠性养老市级备选项目库，积极争取中央资金支持。

（责任单位：市民政局、市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市市场监管局、各区县政府）

（十七）落实养老机构税费减免等优惠政策。把养老服务设施用地和建设纳入国土空间总体规划和详细规划。按照国家和省有关规定，符合条件的养老机构享受税收优惠减免政策，对非营利性养老机构建设全额免征行政事业性收费，营利性养老机构建设减半收取行政事业性收费。对经民政部门备案的各类养老服务场所，用水、用电、用气和供暖执行居民价格，按照规定减免城市基础设施配套费，安装电话、宽带互联网免收一次性接入费，新装有线（数字）电视免收一次性建设费、有线（数字）电视基本收视维护费按当地居民用户终端收费标准减半收取。清理养老服务领域妨碍公平竞争的各项规定，落实外资发展养老服务国民待遇。

（责任单位：市民政局、市税务局、市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市住房城乡建设局、市水利局、市文化和旅游局、市市场监管局、市人防办、国网淄博供电公司、中国移动通信淄博分公司、中国联通淄博分公司、淄博电信公司、各区县政府）

## 五、健全完善养老服务工作机制

（十八）完善财政支持政策。2022 年年底以前，各级用于社会福利事业的彩票公益金，要将不低于 55% 的资金用于支持发展养老服务，统筹市级养老服务业发展资金，优化财政支持养老服务发展的支出结构，突出兜底保障、激励引导，聚焦长期照护、居家社区养老、农村养老、专业服务组织发展和人才队伍建设，调整完善补助项目和标准，具体方案由市民政局、市财政局另行制定。（责任单位：市民政局、市财政局、各区县政府）

（十九）建立健全养老服务综合监管制度。市、区县两级建立养老服务跨部门综合协调监管机制。加强民政与市场监管、消防、卫生等行业监管信息联动、协同、共享，推动联合监管、联合执法、联合惩戒，建立联合监管台账，逐步建立全覆盖、全方位、全过程的监管格局。做好养老服务业涉企信息归集和公示工作，对养老服务机构行政处罚、抽查检查结果等信息通过市、区县信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统依法公示。加强信息公开，市、区县定期发布本行政区域基本养老公共服务清单，明确基本养老公共服务项目、供给对象、供给方式、服务标准和支出责任主体等，并逐步增加养老服务设施评估结果、供需信息或投资指南等事项。建立完善养老服务监测分析与发展评价机制，加强行业发展统计监测工作。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市市场监管局、市统计局、市消防救援支队、各区县政府）

（二十）健全工作协调机制。各级政府要充分发挥本级养老服务体系建设工作领导小组职责，定期召开会议，研究

部署养老服务领域重大改革和重要工作，统筹协调处理养老服务领域中涉及全局性、长远性、跨地区、跨部门的重大政策问题，指导推动养老服务各项任务指标落地。各责任单位要根据职责分工，逐项明确具体任务及配套政策清单，积极推进。各级人民政府应当加强对养老服务工作的领导，将养老服务发展纳入国民经济和社会发展规划，建立健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，保障养老服务事业发展经费。市级定期委托第三方机构科学评估实施情况和效果。各区县要落实属地责任，把发展养老服务摆在重要位置，扎实推动本实施方案落地。镇人民政府（街道办事处）具体负责本辖区内的养老服务工作。（责任单位：市社会养老服务体系建设工作领导小组成员单位、市工业和信息化局、市公安局、市水利局、市行政审批服务局、市机关事务局、市人防办、市地方金融监管局、市税务局、国网淄博供电公司、中国联通淄博分公司、中国移动通信淄博分公司、淄博电信公司、各区县政府）

淄博市人民政府办公室

2020年12月31日