

伊犁哈萨克自治州塔城地区行署办公室

文 件

塔行办发〔2020〕12号

关于印发塔城地区加快推进养老服务 发展实施方案的通知

各县（市）人民政府，地区各委、办、局，各自治区级工业园区、塔城市边境经济合作区管委会；

《塔城地区加快推进养老服务发展实施方案》已经行署同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

2020年4月10日

塔城地区加快推进养老服务发展实施方案

为认真贯彻落实《自治区人民政府办公厅《关于加快推进养老服务发展的实施意见》（新政办发〔2020〕6号）精神，持续完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，有效满足全地区各族老年人多样化、多层次养老服务需求，加快把地区打造成“油画塔城、文化净土、康养天堂”，特制定本实施方案。

一、扩大养老服务设施供给

（一）落实养老服务规划要求。编制养老服务设施专项规划，将各类养老服务设施的规划布点等内容纳入国土空间总体规划和详细规划。对养老服务设施总量不足或规划滞后的，各县（市）应在国土空间总体规划、详细规划编制或修改时予以完善。制定落实新建城区和新建住宅区配套养老服务设施“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）具体办法，明确设施移交、使用主体并完善相关手续，配套养老服务设施竣工验收时，住建部门和建设单位应当征求民政部门意见。新建城区和新建住宅区以人均用地不少于0.1平方米的标准配套建设养老服务设施；旧城区和已建住宅区无养老服务设施或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，应通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式进行配置，并同步开展消防设施改造。将居家社区养老服务设施纳入城乡社区配套用房建设范围。所有社区养老服务设施在不变更产权关系的前提下，由县级民政部门统一登记管理，通过招标、委托等方式，无偿或低

偿提供给养老专业服务组织使用，未经民政部门同意不得改变用途。各县（市）要对各类养老场所、设施等进行登记造册，厘清权属关系，做到养老项目与实际用途相符，严禁各类养老场所、设施闲置和挪作他用。项目实体由养老项目资金与其他项目资金捆绑使用共同建设的，应按投资额度明确养老项目实际使用场所。在明确权属关系的基础上，相关便民服务功能区可与其他行业部门、基层组织实现资源共享。（责任单位：地区民政局、住建局、自然资源局，各县（市）人民政府）

（二）加强社区养老服务设施建设。在街道建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等功能的综合养老服务机构；在社区建设嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为老年人提供生活照料、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务。大力培育专业化、连锁化、品牌化专业养老服务机构，支持其取得合理回报并持续发展。对于空置的公租房，可探索允许免费提供给社会力量，供其在社区为老年人开展日间照料、康复护理、助餐助行、老年教育等服务。探索设立“家庭照护床位”。2022年底前，力争街道综合养老服务机构、社区日间照料机构覆盖率达到100%和90%。其中，2020年社区日间照料机构实现应建尽建，设施功能不断完善；2021年，在社区的统筹协调下，动员专业组织或社会力量进驻开展服务；2022年，实现社区养老服务质量和全面提升了。（责任单位：地区民政局、发改委、财政局、住建局，各县（市）人民政府）

（三）提升改造农村养老机构。紧密结合脱贫攻坚和乡村振兴战略，将农村养老服务设施建设纳入预算内投资优先方向。加快特困人员供养服务机构（敬老院）提升改造，确保养老院

服务质量建设专项行动排查出的特困人员供养服务设施（敬老院）重大安全隐患在 2020 年底前全部整改到位。根据自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅《关于建设农村幸福大院解决困难老年人生活照料问题的实施方案》（新党厅字〔2020〕3 号）精神，结合农村老年人养老服务实际需求，加大乡镇和部分村级农村养老机构（农村幸福大院）建设力度，2020 年 9 月底前完成项目新建或改扩建、设施配备、人员入住。推进有条件的特困人员供养服务设施（敬老院）增加日托、上门服务等功能，助推农村养老服务消费梯次升级。（责任单位：地区民政局、发改委、财政局、扶贫办，各县（市）人民政府）

（四）进一步落实供地政策。兴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申请划拨供地。鼓励各地探索利用集体建设用地发展养老服务设施。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比等土地和规划要求。（责任单位：地区自然资源局、民政局，各县（市）人民政府）

（五）加大闲置资源整合力度。鼓励将闲置且符合改造条件的学校、厂房、商业设施等场所改造成养老服务设施。对城镇现有闲置设施及农村集体用地上盖建筑物兴办养老服务机构的，可先按养老设施使用，后改变土地使用性质。将闲置公有房产优先、优惠用于养老服务，在公开竞租同等条件下给予优先承租。利用建筑面积 1000 平方米以下的独栋建筑或将建筑物内部分楼层改造为养老服务设施的，在符合国家相关标准前提下，不再要求出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能

说明，不再办理环评文件备案手续。2020年10月31日前，地县两级要制定整合利用闲置资源改造成养老服务设施的政策措施。（责任单位：地区自然资源局、住建局、生态环境局，各县（市）人民政府）

（六）推进公办养老机构改革。充分发挥公办及公建民营养老机构兜底保障作用，在满足特困人员集中供养需求前提下，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、建档立卡贫困家庭老年人、外出务工家庭留守老年人、护边员家庭老年人提供无偿或低收费托养服务，其余床位允许向社会开放。制定养老机构公建民营实施办法，吸引社会资本参与公办养老机构运营体制及运营方式改革，进一步激发公办养老机构活力，盘活闲置养老床位。（责任单位：地区民政局）

二、优化养老服务发展环境

（七）聚焦减税降费。养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受增值税、企业所得税、房产税、城镇土地使用税、小微企业等财税优惠和各项行政事业性收费减免政策。按现行政策落实社区养老、家庭服务业税费优惠政策。落实各项行政事业性收费减免政策，落实养老服务机构用电、用水、用气、用热享受居民价格政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。专业化服务组织利用租赁场所或自有场所开办社区居家养老服务设施的，符合条件的按规定给予运营补贴和一次性开办补助。鼓励养老服务机构投保养老服务机构责任险、雇主责任险，分散运营风险。（责任单位：地区财政局、税务局、发改委、塔城银保监分局、国网塔城供电公司，各县（市）人民政府）

(八) 提升精准投入水平。地区用于社会福利事业的彩票公益金，要按不低于 55% 的资金比例用于支持发展养老服务。养老机构不区分经营性质，按接收经济困难的高龄失能老年人数量情况同等享受运营补贴。将养老服务纳入政府购买服务指导性目录，凡适合市场化方式提供、社会力量能够承担的，应按照转变政府职能要求，通过政府购买服务方式提供方便可及、价格合理的养老服务。养老服务应重点购买以老年人能力评估、服务需求评估、生活照料、康复护理、机构运营、社会工作、人员培训等服务。（责任单位：地区财政局、民政局，各县（市）人民政府）

(九) 扩大投融资渠道。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府引导作用，鼓励社会资本通过多种方式参与养老服务业发展。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。发挥创业担保贷款政策作用，对从事养老服务行业并符合条件的个人和小微企业给予贷款支持，鼓励金融机构参照贷款基础利率，结合风险分担情况，合理确定贷款利率水平。（责任单位：人行塔城地区中心支行）

三、壮大养老服务工作力量

(十) 加强基层工作力量。要强化养老服务管理职能，科学整合相关机构和人力资源，建立健全养老服务工作机制，通过政府购买服务等方式，重点开展养老服务区域统筹、业务指导、质量评估、政策宣传、人员培训等工作。要充实、加强基层养老服务力量，提升城乡社区养老服务经办能力。结合政府购买基层公共管理和社会服务，在基层特别是街道（乡镇）、社区（村）

开发一批为老服务岗位，优先吸纳就业困难人员、建档立卡贫困人口和高校毕业生。（责任单位：县（市）人民政府）

（十一）加快从业人员队伍建设。支持各类职业院校等设置养老服务类相关专业或开设相关课程；深化产教融合、校企合作，鼓励院校与养老服务机构通过订单班、现代学徒制等方式联合开展人才培养。在老年服务等专业推行“1+X”证书制度试点，鼓励学生在获得学历证书的同时，积极取得职业技能等级证书。按规定落实学生资助政策。推动养老护理员职业技能等级认定工作，建立养老护理员职业技能等级与薪酬待遇挂钩制度。养老服务机构内医疗技术人员，执行与医疗机构等同的执业资格、注册考核（职称晋升）政策。大力支持志愿养老服务，积极探索互助养老服务。积极探索“时间银行”模式，建立健全为老志愿服务时间记录、储蓄、回馈等激励机制。（责任单位：地区教育局、人社局、财政局、民政局、卫健委、团委，各县（市）人民政府）

四、促进养老服务高质量发展

（十二）促进居家、社区和机构养老融合发展。养老机构、社区养老服务机构要为居家养老提供支撑，将专业服务延伸到家庭，支持养老机构运营社区养老服务设施。推进家政、物业服务与居家社区养老服务融合发展，支持家政、物业服务机构作为养老服务提供方进入居家社区养老服务领域，推动居家养老、家政和物业服务机构针对居家老年人开展全方位生活照料服务。建立健全居家社区养老服务相关规章制度，规范服务流程，合理确定收费标准。将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，组织养老机构、社会组织、社工机构、

红十字会等开展养老服务、应急救护知识和技能培训。2020年10月31日前，地县两级要制定政府购买居家社区养老服务政策和项目清单，并向社会公布。（责任单位：地区民政局、人社局、住建局、发改委、商务局、财政局、红十字会，各县（市）人民政府）

（十三）健全老年人关爱服务体系。全面建立农村留守老年人定期探访制度；逐步建立城市居家的空巢、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人定期探访制度。在试点的基础上，逐步建立长期护理保险制度，研究建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范，完善专业化长期照护服务体系。全面建立经济困难的高龄、失能老年人养老服务补贴制度，加强与残疾人“两项补贴”政策衔接。鼓励有资质的商业保险公司发展长期护理保险业务。开展老年人能力综合评估。

（责任单位：地区民政局、财政局、医保局、卫健委、残联、塔城银保监分局，各县（市）人民政府）

（十四）提升医养结合服务能力。优化医养结合机构市场准入环境，对养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站，取消行政审批，实行备案管理。具备法人资格的医疗机构设立养老机构，不需另行设立新的法人和进行法人登记，可按照相应的登记管理有关规定向登记管理机关申请变更登记事项或经营范围（业务范围）等开展养老服务，并依法向民政部门办理备案。对养老机构设置的医疗机构，符合条件的按规定纳入基本医疗保险定点协议管理范围。促进农村、社区的医养结合，推进基层医疗卫生机构和医务人员与老年人家庭建立签约服务关系，建立村医参与健康养老服务激励机制。建立农村敬老院和

乡镇卫生院紧密合作机制，提升农村敬老院医疗护理服务能力。鼓励医护人员到医养结合机构多点执业。重点支持发展提供长期照护服务的护理型养老机构。2022年底前，养老机构护理型床位占比达到50%以上。（责任单位：地区卫健委、民政局、编办、市场监督管理局、医保局，各县（市）人民政府）

（十五）创新“互联网+养老”模式。持续推动智慧健康养老产业发展，拓展信息技术在养老领域的应用，推动养老服务机构利用互联网、物联网等技术扩展养老服务内容。推广物联网和远程智能安防监控技术，实现24小时自动值守，降低老年人意外风险。促进人工智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术和智能硬件产品在养老服务领域深度应用。运用互联网和生物识别技术，探索建立老年人享受服务远程申报审核机制。（责任单位：地区工信局、民政局、发改委、卫健委，各县（市）人民政府）

（十六）促进养老产业发展。促进养老产业与健康、旅游、文化、健身、休闲等产业融合发展，推进老年人适用产品用品和技术的研发、创新和应用，提升产品供给质量。推进在养老机构、城乡社区设立康复辅助器具配置服务（租赁）站点。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、残疾老年人家庭实施适老化改造。加强老年人消费权益保护，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，持续开展防范和处置养老服务领域传销及非法集资工作。（责任单位：地区发改委、财政局、民政局、住建局、卫健委、扶贫办、商务局、市场监管局、公安局、塔城银保监分局，各县（市）人民政府）

(十七) 完善养老服务标准化体系。推动养老服务相关国家标准、行业标准和地方标准全面实施。推进养老机构等级评定和标准化试点示范建设，评定结果作为获取政府补贴、承接政府购买服务的依据之一。培育发展第三方评估机构。组织开展养老服务监测评价工作，促进养老服务提质增效。（责任单位：地区市场监管局、民政局，各县（市）人民政府）

五、加强养老机构安全工作

(十八) 建立综合监管机制。完善养老机构备案管理规定，建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制。建立政务信息资源共享机制，市场监管部门要及时提供相关市场主体登记基本信息并共享给民政等相关部门；民政部门要及时掌握养老机构相关信息，加强指导和事中事后监管。推进“双随机、一公开”，对违规行为严肃查处惩戒。推进养老服务领域社会信用体系建设，将养老服务纳入失信联合惩戒制度覆盖范围，对存在严重失信行为的养老服务机构（含养老机构、居家社区养老服务机构，以及经营范围和组织章程中包含养老服务内容的其他企业、事业单位和社会组织）及人员实施联合惩戒。养老服务机构行政许可或备案、行政处罚、抽查检查结果等信息，按经营性质分别通过全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统（新疆）记于其名下并依法公示。（责任单位：地区民政局、市场监管局，各县（市）人民政府）

(十九) 全面加强消防安全管理。实施民办养老机构消防安全改造，2020年起，各级政府使用福利彩票公益金，采取以奖代补等方式，引导和帮助存量民办养老机构按标准配置消防设施、器材，并结合实际在服务对象住宿和主要活动场所安装

独立式感烟火灾探测报警器和简易喷淋装置。加强养老机构消防安全宣传教育培训，在各级各类养老服务培训中，将消防安全作为重点培训内容，对养老服务机构消防安全责任人、管理人、从业人员及服务对象等开展消防安全宣传教育培训和消防演练，所有养老护理员岗前都要经过消防安全培训。（责任单位：地区民政局、财政局、应急管理局、消防救援支队、人社局，各县（市）人民政府）

（二十）解决养老机构消防审查问题。新建、改扩建养老机构，应当依法依规办理建筑工程消防审验、验收、备案等手续。农村敬老院及利用学校、厂房、商业场所等举办的养老机构，因未办理不动产登记、土地规划等手续问题而未能通过消防审验的，由县（市）民政部门会同有关部门报县（市）人民政府集中研究处置措施，采取一事一议方式，在确保安全的前提下，优化审验手续。地区民政局加强督促指导，及时汇总各地落实情况及问题，按程序报行署。（责任单位：地区民政局、住建局、自然资源局、消防救援支队，各县（市）人民政府）

（二十一）完善养老机构食品安全监管机制。相关部门要齐抓共管，健全工作协调联动机制，加强对养老机构食堂食品安全的日常监管工作。（责任单位：地区民政局、市场监管局，各县（市）人民政府）

六、压实养老服务主体责任

（二十二）建立联席会议制度。地区和各县（市）要建立由民政部门牵头的部门联席会议制度。要强化工作责任落实，建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老服务工作机制。主要负责同志要亲自过问，分管负责同志要抓好

落实，定期研究分析养老服务工作，采取“一事一议”等多种方式，协调解决养老服务发展中跨部门的重点难点问题，形成推进养老服务发展的合力。（责任单位：地区民政局，各县（市）人民政府）

（二十三）纳入绩效考核范围。自2020年起，将各县（市）落实养老服务政策情况纳入年度绩效考核范围，重点考核居家和社区养老服务、农村特困人员供养服务机构法人登记、农村留守老年人和分散供养特困老年人定期巡访制度建立与实施、养老院服务质量建设专项行动等工作开展情况。（责任单位：地委组织部，地区民政局，各县（市）人民政府）

抄送：地委办公室，地区人大工委、政协工委、纪委办公室，地区中级人民法院、检察分院，各人民团体，中央、自治区驻塔各单位。

塔城地区行署办公室

2020年4月10日印发

