各区、市、县人民政府，各先导区管委会，市政府各委办局、各直属机构，各有关单位：

为贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《辽宁省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（辽政发〔2014〕4号）和《辽宁省人民政府办公厅关于印发加快养老服务业发展若干政策的通知》（辽政办发〔2014〕46号），推进我市养老服务业加快发展，现提出以下意见：

一、总体要求

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，贯彻落实党的十八大精神，坚持创新体制机制、注重统筹发展、激发社会活力，充分发挥政府保障基本的主导作用、市场配置资源的决定性作用、社会力量的主体作用和信息化的支撑作用，健全养老服务体系，不断满足老年人日益增长的多层次、多样化养老服务需求，使发展养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措，成为扩大内需、增加就业、推动经济转型升级的重要力量。

二、发展目标

略

三、主要任务

（一）大力发展居家养老服务

居家养老服务以保障高龄、空巢、失能和低收入等老年人为重点，依托专业化服务机构，通过上门服务等形式，为居家老年人提供生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、中医养生、精神慰藉等服务。居家养老服务应以社会化、市场化运营为主。

1．建立居家养老服务网络。市、区（市、县）民政部门设立居家养老服务指导机构，负责组织协调和管理。街道（乡镇）、社区设立居家养老服务中心，开展辖区内居家养老的日常管理服务工作。加快实施养老服务信息惠民工程，搭建居家养老信息综合服务平台和养老服务信息共享平台，鼓励企业和机构运用互联网、物联网等技术，建立科技助老平台，服务终端（呼叫系统）进入养老家庭。

2．建立居家养老基本服务标准和评估机制。制定我市居家养老服务标准和服务规范，建立居家老年人服务需求评估、服务记录和服务评价机制，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等基本入户定制服务，开展精神慰藉、法律服务等个性化服务。

3．培育居家养老服务队伍。培养家庭护理队伍，上门为居家老年人提供基本生活服务。引入康复护理专业人员、社会工作者队伍为居家老年人提供医疗康复、心理辅导等专业照护服务。支持志愿者队伍为居家老年人提供服务。培育农村养老服务队伍。倡导邻里相助、结对帮扶。

4．为家庭自我照料提供支持。督促家庭成员承担赡养责任。为居家老年人、家庭成员和家庭护理人员提供培训和健康指导。对高龄、失能的困难老年人住所，逐年实施家庭无障碍设施改造。

5．创新居家养老服务模式。各区（市、县）要加快培育居家养老服务组织，对国内外成熟的居家养老服务模式进入我市提供支持。

（二）着力推进社区养老服务

社区养老服务是居家养老服务的重要支撑，具有社区日间照料和居家养老支持两大功能。

1．加强城市社区养老服务设施建设。凡新建城区和新建小区必须按照规定要求配套规划建设养老服务设施，城镇新建小区级以上规模的住宅项目应按套内建筑面积不低于项目总建筑面积2‰的标准，配建集老年人日间照料、文体活动和老年食堂等为一体的社区养老服务设施。老城区和已建成居住（小）区要通过购置、置换、租赁等方式设立社区养老服务设施，到2020年达到每万人拥有社区养老服务设施面积200平方米以上。建设综合性多功能老年活动中心。对老年人集聚的居住区开展适老性环境改造，重点对道路、楼宇等与老年人生活密切相关的公共基础设施实施无障碍改造。

农村地区养老服务设施要纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设，结合农村社区建设、幸福院工程，利用和改造村集体的公共设施，在每个村建设100平方米左右的养老服务设施，为老年人提供日间照料等服务，有条件的可依托该设施建立居家养老服务站。

2．完善社区养老服务配套功能。强化社区养老服务中心在社区和居家养老服务中的引领、支持和平台枢纽等作用，加强其与社区服务中心和社区卫生、文化、体育等服务设施的功能衔接，发挥综合效益。整合社区家政服务、文化教育、餐饮娱乐、体育健身、医疗康复、金融保险等功能，构建为老服务网络，为老年人提供就近、就便、优惠的多种服务。

3．强化社会力量在社区居家养老服务中的主体作用。鼓励各类民间资本进入居家养老服务领域。通过市场机制，引进社会力量参与社区养老服务中心及其他养老设施的运营。鼓励专业养老服务机构、家政、物业、社会组织等为居家老年人提供专业化的社会服务。各类社区社会组织要为老年人搭建社会参与平台和老年教育平台，帮助实现老年人的自我价值和社会价值。

4．开展社区居家养老医疗保健服务。基层医疗卫生机构应当建立老年人健康管理服务制度，为辖区老年人建立健康档案，建立与老年人家庭医疗契约服务关系，以合理价格提供家庭病床、上门巡诊、健康查体、社区护理等规范化服务。鼓励医疗机构与社区养老服务机构签订医疗服务合作协议，有条件的可以开设日间托老服务。医疗机构可以通过接入居家养老服务网络，为老年人提供老年预防保健、医疗护理、远程医疗咨询等服务，同时为老年人就医提供优先优惠服务。

5．发挥养老机构在社区居家养老的辅助功能。鼓励有条件的养老机构利用现有场所、床位、专业人员和智能养老物联网等资源优势向社区开放，为周边社区开展培训指导、日间托老、助餐、助医、娱乐和远程支持等服务。

（三）完善养老机构服务供给

养老机构是指专门为老年人提供集中居住和照料服务的综合性机构。

1．强化公办养老机构的基础保障作用。充分发挥公办养老机构托底作用，强化设施建设和专业人员配备，为城市“三无”（无生活来源、无劳动能力、无赡养人和扶养人或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）老人和农村“五保”老人实行政府供养。对部分低收入老人、经济困难的失能半失能老人，由政府提供低收费的供养、护理服务。公办养老机构护理床位要达到60%以上，在满足特困人员集中供养的同时，积极为有需求的其他社会老年人、残疾人提供服务。鼓励有条件的公办机构向周边社区提供居家养老服务项目。全市要建有一所床位不低于500张、重点满足城市贫困家庭失能老人需求、集医养服务和培训功能于一体的综合性老年人养护中心；每个区（市、县）要建有一所床位不低于300张的综合性社会福利中心。

健全农村五保供养机构功能，支持农村敬老院建设和维修改造，理顺中心敬老院管理体制。支持中心敬老院向区域性养老中心发展。明确农村困难家庭常年病人托管机构属性，依托县级福利机构运营。敬老院和常年病人托管机构在满足保障对象需求的前提下，可将部分闲置床位向社会开放。支持城市公办养老机构与农村五保供养机构建立对口支援机制。

推进公办养老机构改革，鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施。

2．鼓励社会力量兴办养老机构。大力支持社会力量进入养老服务领域，行政许可和登记机关要为社会力量举办养老机构提供公开规范和便捷服务。鼓励社会力量对闲置医院、学校、企业厂房、商业设施、农村集体房屋等社会资源进行整合改造后用于养老服务。鼓励养护型、护理型和临终关怀型养老机构建设。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务。鼓励境外投资者以独资、合资、合作等方式兴办和运营养老机构。

3．支持养医结合型养老机构建设。积极构建养老、医护、康复、中医养生、临终关怀服务相互衔接的服务模式，实现老年人在养老机构和医疗机构之间服务的便捷对接。养老机构要提供医疗保健服务，300张床位以下的养老机构应设置医务室或诊所，300张床位（含）以上的养老机构应设置综合门诊部，条件具备的可申请设立医院。养老机构应与周边医疗卫生服务机构合作，实现资源共享。将养老机构中设立的医疗机构纳入大连市远程医疗综合管理平台，符合职工、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，可将其纳入定点范围。鼓励医疗机构将医疗服务延伸至养老机构。鼓励专业医师到养老机构设立的医疗机构规范开展多点执业。有条件的二级以上综合医院（含中医医院）应开设老年病科，增加老年病床数量。

4．加强养老机构规范化管理。编制大连市养老机构建设发展规划，宏观把握机构床位供给和布局。制定大连市养老机构服务质量标准和等级评定标准。养老机构要按照标准及规范，以市场化为导向，以信息化为手段，以合理的价格为收住的老年人提供服务。探索养老机构建管分离机制，提高服务能力。

（四）发展养老服务产业

围绕适合老年人的各类需要，发展养老服务产业。鼓励发展养老服务中小企业，重点扶持龙头企业，形成养老服务产业集群。

1．突出规划引领。编制老龄产业发展专项规划，明确发展目标、空间布局、设施建设、土地供应、扶持领域、资金投入、政策保障等内容。

2．开发老年产品用品。依托市老龄产业联合会，建立养老产业发展基金。推进老年宜居社区、商业养老保险社区、养老地产建设以及区（市、县）级老年服务街区建设。重点扶持老年生活照料、老年用品、老年文化产品以及老年人金融、投资理财和保险产品开发。

3．推动养老服务业集聚区和特色产业基地建设。依托城区资源、产业优势，突出发展连锁经营并具有一定规模的品牌养老机构集聚区，打造滨海、温泉等休闲养老服务集聚区，建立老年电子产品和老年信息网络产品研发基地，培育以海洋生物和基因工程药物为重点的老年食品、保健品产业。加快发展涉老卫生健康服务产业。

四、政策措施

（一）完善投融资政策

发挥国家开发银行等政策性银行的市场建设和融资推动作用，引领商业金融机构共同开发建设与经济社会发展水平相协调的社会养老服务体系。积极利用财政贴息、小额贷款等方式，加大对养老服务业的有效信贷投入。允许养老机构利用有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产办理抵押贷款，国土资源、房产管理部门应予办理抵押登记手续。支持养老机构以包括股权融资在内的各种方式筹集建设发展资金，各级财政出资的融资性担保机构应优先为符合条件的营利性养老机构提供担保。加强养老服务机构信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。创新养老保险产品服务，探索开展住房反向抵押养老保险试点，支持商业保险与基本医疗保险有效衔接，发展老年人商业性长期护理保险，支持有条件的企业建立商业养老健康保障计划。鼓励保险公司开发和完善养老机构综合责任保险险种。鼓励和支持养老服务龙头企业上市融资。

（二）完善土地供应政策

各级政府要将养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和土地利用年度计划，合理安排用地需求。在制定城市总体规划、控制性详细规划时，按照人均用地不少于0.1平方米的标准明确养老服务设施用地，依据规划要求，确定养老服务设施布局和建设标准，分区分级规划设置养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设，经住房城乡建设部门、民政部门的“双规划、双验收”后交付使用。养老服务设施用房必须严格按照规划设计用途使用，不得挪作他用或出租、出售。对于单体建设的养老服务设施，应将其所使用的土地单独划宗、单独办理供地手续并设置国有建设用地使用权。养老服务设施单独办理供地手续的，其宗地面积原则上控制在3公顷以下，集中配建医疗、保健、康复等医卫设施的，不超过5公顷。

对符合规划而闲置的公益性设施用地，可优先调整为公益性养老服务设施用地。经民政部门认定的、由民间资本举办的非营利性养老机构，享有与政府举办的养老机构相同的土地使用政策，可以依法使用国有划拨建设用地或者农民集体所有的土地。对利用集体所有的山坡荒地或其他不影响城乡规划的建设用地建设的民办非营利性养老机构，优先办理土地审批手续。

企事业单位、个人改造和利用城镇现有空闲的厂房、学校、社区用房等兴办非营利性养老服务机构，经规划批准临时改变建筑使用功能且连续经营1年以上的，5年内可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不作变更。

营利性养老机构等服务设施用地应当以租赁、出让等有偿方式供应，原则上以租赁方式为主，鼓励以出租或先租后让方式供应。

严禁养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发，如养老机构停办，由政府收回或经批准后转由其他民办非营利性养老机构使用。

（三）完善税费优惠政策

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，对非营利性养老机构的自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税，取得免税资格的养老服务机构符合税法规定条件的收入作为企业所得税免税收入。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。进一步落实国家扶持小微企业相关税收优惠政策，对符合条件的小微型养老服务企业，按照国家、省市有关规定，给予相应扶持。

对非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设减半征收有关行政事业性收费。对养老机构提供养老服务适当减免行政事业性收费。符合修建人防工程的养老服务建设项目，应当首先修建防空地下室，因地质地形等原因无法修建防空地下室的，建设单位可提出申请，经所在地人防主管部门审核，报省人防主管部门批准后，减半收取防空地下室易地建设费。对养老机构和居家养老服务组织的用水、用电、用气、用热，按照居民缴费标准执行，用水、用气、用热免收相应的配套费，在新建住宅供电工程统一收费区域内的，用电工程配套费按照省有关优惠政策执行；在新建住宅供电工程统一收费区域外的，由用户自行委托具有电力工程施工资质队伍建设由公共电力设施至养老院的电力设施，电网企业不得另行收取配套费。安装和使用电话、宽带互联网按照普通住宅用户收费标准执行。有线（数字）电视数字收视费减半。各类养老服务机构在申请消防、卫生防疫部门验审相关设施设备时，有关费用予以优惠，并优先验审。养老服务机构内的市政公用设施建设费和生活垃圾、排污清运等费用，有关部门应予免收。

除法律法规明确的收费项目外，不得对民办养老机构另行收费。凡收费标准设置上、下限的，按有利于民办养老机构发展收取。居家养老服务企业、进行社区服务业登记或到社区备案的居家养老服务组织和机构，享受家庭服务业相关扶持优惠政策。

海外资本以独资、合资、合作等方式举办养老服务机构，享有与国内资本举办养老服务机构相同的税收等优惠政策。

（四）完善资金支持政策

各级政府要根据经济社会发展情况，逐年加大对养老服务业的投入。对区（市、县）公办保障性养老机构建设给予资金支持。对有必要实施居住区公共设施无障碍改造的项目，列入市政府投资补助计划。公办养老福利机构、社区养老服务设施的维护资金、所需工作人员人头费和日常工作经费应纳入同级财政预算。各级政府要多渠道筹集托管费用，确保农村困难家庭常年病人托管中心的正常运行，保障托管对象基本生活，托管费用由政府和家庭共同承担，具体标准和承担比例由各区（市、县）自定，市以上财政按农村“五保”集中供养标准15倍给予补助。市财政对敬老院维修改造给予补助。公建民营养老机构享有与公办养老机构同等的扶持政策和民办养老机构的相应补贴政策。

全市用于社会福利事业的彩票公益金，50%以上用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。

提高符合条件的城乡民办非营利性养老机构建设补贴和运营补贴标准。一是新增养老床位补贴。市财政给予新建每张床位补贴标准统一提高到10000元，改扩建每张床位补贴标准统一提高到6000元。二是运营补贴。每收住1名本市户籍老年人，按照其自理（含半失能）、失能的身体情况，市财政给予补贴标准分别提高到每人每月200元、400元。

对城市60周岁以上“三无”老年人、遗属孤老、低保家庭中的老年人的居家养老服务补贴，按照困难老年人身体自理、半失能和失能状况，资助标准分别提高到每人每月200元、400元、600元；对遗属孤老、低保家庭中的老年人的入住养老机构补贴，按照其身体半失能、失能状况，资助标准分别提高到每人每月800元、1200元。养老服务补贴以代金券等形式发放，补助经费由市、区（市、县）两级财政按比例承担。农村困难老年人购买养老服务补贴标准，由各区（市、县）根据当地生活及物价水平确定。

给予特殊城市困难老年人家庭实施无障碍设施改造一次性补贴，每年改造规模不低于200户，补助经费由市、区（市、县）两级财政按比例承担。

社区养老服务中心的运营经费以各区（市、县）为主。市财政根据社区养老服务中心的服务规模和服务质量，每年按照区（市、县）财政给予运营经费的50%给予补助，最高不超过5万元。

对符合标准的农村社区养老服务设施（幸福院等项目），市福彩公益金给予3万元的一次性补助。

对新建、扩建、购置及租赁用房的民办非营利性养老机构，通过银行按揭贷款的，市财政给予贷款贴息。贴息贷款最高不超过200万元，贴息期限不超过2年，可享受50%贷款利息的一次性贴息。

鼓励和引导各类养老机构参加责任保险，有效化解运营风险，对民办非营利性养老机构参加团体责任险的，年度所需经费由市以上财政补助80%，人均补助不超过100元。

对参加养老机构等级评定，并获得相应等级的养老机构给予一次性奖励。

上述扶持补贴条件和实施细则，由市民政局、市财政局另行制定。

完善政府向社会力量购买养老服务的政策措施，制定政府购买养老服务目录，逐步加大购买服务力度。

提高个人购买养老服务的能力。鼓励职业年金、企业年金建设，倡导个人通过投资金融保险产品等增加养老收入来源。农村可将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等的收益供老年人养老使用。各级政府用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。探索建立政策性长期医疗护理保险制度。为高龄老年人发放高龄生活补贴，并逐步将补贴范围扩大至80周岁以上老人。

对民办非营利性养老机构、居家养老服务组织，在扣除有关费用后，如当年有收支结余、经审计符合规定的，可以从结余中提取不超过以举办人累积出资额为基数的同期银行一年期贷款基准利率2倍利息额的额度用于奖励举办人。投入满5年后，出资人产（股）权份额可以转让、继承、赠与。

（五）完善人才培养和就业政策

鼓励在连高等院校和中等职业学校增设养老服务相关专业和课程，开展养老服务学历教育，培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面专门人才。从2015年起，上述专业方向的毕业生进入非营利养老服务机构就业满5年，市财政按照本科、高职、中职学历，分别给予一次性入职奖补。探索在高职院校实施养老护理员委托培养机制。

在养老机构和社区开发公益性岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务。把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围。加大各类养老机构护理人员专业培训力度，由市民政局统一组织实施养老护理员职业资格和持证上岗培训、继续教育培训和家庭照料者等公益培训项目，并通过购买服务方式确定养老服务实训基地。养老机构应当改善养老护理员工作条件。对在养老机构就业的专业技术人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。

提高养老服务从业人员的薪酬待遇。民办养老服务机构要及时按照人力资源社会保障、民政部门在每年6月底前向社会公布的当地护理人员职位工资指导标准，落实护理人员待遇。公办养老服务机构可相应核增绩效工资总量，用于发放养老护理员岗位津贴。

（六）培育养老服务社会组织

支持社会组织参与管理、运营养老机构和社区养老服务设施，承接政府购买服务项目，开展养老服务行业标准制定、服务行为监督、第三方评估等事务。引导公益慈善组织参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供。扶持发展各类为老服务志愿组织，支持基层群众性自治组织开展居家养老互助服务，建立为老志愿服务登记、服务储蓄制度。倡导单位职工、学生、社区组织和居民为老年人提供多种形式的服务和帮助，形成专业人员引领志愿者的联动工作机制。鼓励医疗、教育、法律等领域专业技术人员每年参加规定时长的志愿服务。

五、组织领导

（一）健全工作机制。市政府成立发展养老服务业工作领导小组，负责全市养老服务业工作的组织领导，统筹协调解决工作中的重大问题。各级政府和各部门要高度重视养老服务业发展，切实履行统筹规划、政策扶持、资金引导、典型示范、监督管理等职责，建立完善政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与的工作机制，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）强化行业监管。民政部门要参与养老发展规划编制，履行政策制定、监督管理、行业规范、服务评估等职责。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。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。财政部门要对养老服务业发展给予财力保障。人力资源社会保障部门要加强养老服务人员管理、职业技能培训与鉴定。卫生计生部门要研究医养结合服务模式，提升医疗服务能力。规划、国土、住房城乡建设部门要统筹规划养老服务设施建设和土地供应。税务部门要落实税收优惠政策。有关部门要健全养老服务业标准体系，建立完善我市养老服务业统计制度。商务、金融、文化、体育、教育、旅游、广电、新闻出版、公安、消防、质监、工商、食品药品监管等部门要按各自职责分工做好监督管理。

（三）加强督促落实。将养老服务业发展工作纳入各级政府部门的绩效考核。各区（市、县）政府要根据本意见要求，结合实际抓紧制定实施意见。各相关部门要根据本部门职责，制定具体政策措施。市发展养老服务业工作领导小组要加强对本意见执行情况的监督检查和工作协调，及时向市政府报告工作。

本意见自2015年1月1日起正式施行，已发文件内容与本意见不一致的，按本意见执行。