

广东省民政厅文件

广东省发展和改革委员会

粤民发〔2016〕160号

广东省民政厅 广东省发展和改革委员会 关于印发《广东省养老服务体系建设 “十三五”规划》的通知

各地级以上市民政局、发展改革委（局），佛山市顺德区民政和人力资源社会保障局、发展规划和统计局：

为贯彻落实《广东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》，加快构建与我省全面建成小康社会相适应、与经济社会发展相协调的养老服务体系，特制定《广东省养老服务体系建设的“十三五”规划》。现印发给你们，请认真组织实施。



2016年11月9日

广东省养老服务体系建设的“十三五”规划

目 录

一、规划背景.....	1
二、总体要求.....	2
(一) 指导思想.....	2
(二) 基本原则.....	3
(三) 发展目标.....	4
三、主要任务.....	6
(一) 规划养老服务设施建设布局.....	6
(二) 完善居家社区养老服务网络.....	6
1. 加强城市社区养老服务设施建设.....	6
2. 强化农村社区养老服务设施建设.....	7
3. 提升居家和社区养老服务水平.....	8
(三) 推进养老机构建设发展.....	10
1. 发挥社会办养老机构主体作用.....	10
2. 推动公办养老机构提质增效.....	11
3. 优化既有养老机构床位结构.....	12
4. 建立养老机构责任保险制度.....	12
(四) 健全老年人福利服务保障制度.....	13
1. 完善养老服务评估制度.....	13

2.完善老年人福利补贴制度.....	13
3.健全政府购买养老服务制度.....	13
4.健全老年人意外伤害综合保险制度.....	13
5.探索建立长期护理保险制度.....	14
6.健全统计监测和评价制度.....	14
（五）推动养老服务与医疗卫生相结合.....	14
1.建立健全养老机构与医疗卫生机构合作机制.....	14
2.支持举办医养结合养老机构.....	15
3.推动医疗卫生服务延伸至居家和社区养老.....	16
（六）积极开展形式多样的老年教育.....	17
1.提升养老机构老年教育水平.....	17
2.整合社区老年教育资源.....	17
3.丰富农村留守老人精神文化生活.....	17
（七）推进养老服务信息化、标准化、规范化.....	18
1.推进居家和社区养老信息化服务.....	18
2.加强养老服务标准化建设.....	19
3.强化养老服务规范化管理.....	19
（八）加强养老服务队伍建设.....	20
1.扩大养老服务人才队伍.....	20
2.加强专业化建设.....	20
3.健全职业化制度.....	20
4.完善社会工作机制.....	21

5.推动志愿服务常态化.....	21
6.培育养老服务社会组织.....	21
(九)推进养老服务业综合改革试点工作.....	22
四、保障措施.....	22
(一)加强组织领导,建立推进工作机制.....	22
(二)加大财政投入,建立多元投入格局.....	23
(三)落实土地供应政策.....	24
(四)落实从业人员优待政策.....	24
(五)落实扶持优惠政策.....	25
(六)营造良好社会环境.....	26

为积极应对人口老龄化,加快构建与我省全面建成小康社会相适应、与经济社会发展相协调的养老服务体系,根据《广东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》,制定本规划。

一、规划背景

“十二五”时期,省委、省政府高度重视养老服务体系的建设,我省先后颁布和实施了《广东省2011—2015年社会养老服务体系规划》、《关于加快社会养老服务事业发展的意见》、《广东省老年人优待办法》、《广东省人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》等一系列政策与发展规划,各地立足实际,相应出台了配套文件和措施办法。经过全省各级各地和社会各界的共同努力,我省初步建立起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系,老年人获得了更多实惠,共享了经济社会发展成果,为“十三五”时期全面加快推进养老服务体系的建设打下了良好基础。

截至2015年底,全省有城乡社区养老服务设施3.2万个,比“十一五”末增长542.4%,城市社区养老服务设施覆盖率达到95%,农村达到83.7%;全省共有养老机构2680间,床位34.2万张,养老机构比“十一五”末增加119间,床位增加23.1万张床位,增幅为208%,每千名老年人拥有床位28.6张,比“十一五”末增加18.3张,增幅178%。民办养老机构共316间,占养老机构总数的11.8%,床位8.3万张,占养老床位总数的24.4%。

多元投入养老服务体系建设格局初步形成、养老服务多种模式不断涌现、养老服务多样化供给形式不断创新，社会力量参与养老服务体系建设的局面逐步打开。

但是，我省的养老服务体系建设总体上仍处于历史性的起步阶段，养老服务供给与人口老龄化的发展速度和养老需求还不相协调，需求与供给矛盾十分突出。2015年底，我省60周岁及以上的户籍老年人口已经达到1278万，占户籍总人口的比例达14.2%。按照每年3.5%的递增测算，预计到2020年，我省60岁及以上老年人口将达1539万，占比升至15.9%以上。目前我省养老服务体系建设存在的问题主要表现在：区域之间、城乡之间发展不平衡；养老服务供给总量不足，结构不合理，养老床位总量不足与空置现象并存的问题比较突出；医养结合机制不完善，基本养老服务与基本医疗不接续，长期护理保险政策体系不够健全；养老服务水平和运营质量效益不高，人才严重匮乏。因此，我们必须抓住“十三五”时期全面建成小康社会决胜阶段的历史机遇和老龄化窗口期的特殊优势，按照我省率先建成小康社会的任务要求，确定发展目标，统筹规划、完善制度、创新模式、激发活力、协调发展，全面建设养老服务体系。

二、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记关于加强老龄工作等系列重要讲话

精神，按照“四个全面”的战略布局和“三个定位、两个率先”的总要求，以满足老年人多层次、多元化的养老服务需求为出发点，加快建设与全面建成小康社会的要求和广东经济社会发展水平相适应的养老服务体系，提升老年人健康养老和积极养老的水平，让老年人共享社会的发展成果。大力推进养老服务供给侧改革，努力使养老服务体系建设成为扩大内需、拉动消费、增加就业、促进服务业发展、推动经济转型升级的重要力量。

（二）基本原则

1.政府主导，多元驱动。发挥政府在制度设计、规划布局、行业监管中的主导作用，社会力量在养老服务中的主体作用，市场在资源配置中的决定性作用，家庭和老年人积极养老的基础作用。形成政府、社会、家庭和个人四力协调驱动的动力机制，构建具有广东特色的养老服务体系新格局。

2.保障基本，补齐短板。在惠及全体老年人的基础上，重点保障高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭的老年人养老服务需求；加大对基层和农村养老服务的投入，统筹利用和配置各种资源，推动城乡基本养老服务均等化，加大对经济欠发达地区的养老服务支持力度，补齐养老服务体系建设短板，促进养老服务的公平性与可及性。

3.开放市场，激发活力。建立健全养老服务政策体系、行业标准，完善监管机制，营造平等参与、公平竞争的市场环境。合理利用市场手段优化配置养老资源，利用毗邻港澳和 CEPA 政策

优势，引进港澳台和国外养老服务先进经验、资金、服务机构，推动养老服务市场化、产业化、集群化发展，激发社会参与活力。

4.深化改革，持续发展。推进公办养老服务机构改革，支持各地因地制宜，先行先试，通过购买服务、股权合作等方式，鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量参与各类公办养老机构投资、运营和管理，改进养老服务供给和管理方式，盘活各种存量公共养老资源；推动机制改革、服务模式改革和技术改革，转变政府职能，减少行政干预，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给，创新养老服务形式，促进养老服务业可持续发展。

（三）发展目标

“十三五”期间，我省养老服务体系建设的总体目标是：全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系。符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等养老服务设施覆盖所有城市社区、90%以上的乡镇和60%以上的农村社区；全省各类养老设施提供的床位数达到每千名老年人35张以上。逐步实现养老服务法制化、社会化、专业化、标准化、信息化和产业化的发展格局，养老服务业成为我省服务业发展的新增长点。具体包括：

——居家和社区养老服务全面开展。经济发达地区的广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门7市及佛山市顺德区城市社区养老服务设施覆盖率达到100%，乡镇达到100%，农村达到90%以上；其他地区的城市社区养老服务设施覆盖率达到

100%、乡镇达到 90%、农村达到 60%以上。

——机构养老服务增量提质。经济发达地区的广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门 7 市及佛山市顺德区养老床位数达到老年人口总数的 3.6%以上，其他地区的养老床位数达到老年人口总数的 3.5%以上，实现全省养老床位总数达到 55 万张以上，每千名老年人拥有养老床位 35 张以上的总目标。到 2017 年，50%以上的养老机构建立医养结合机制；到 2020 年，所有的养老机构建立医养结合机制。

——社会办养老机构加快发展。“PPP”、“BOT”、“公建民营”、“民办公助”等多种形式的社会办养老机构床位数达到养老床位总数的 50%以上，其中：经济发达地区的广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门 7 市达到 55%以上，其他地区的达到 45%以上。

——补贴制度体系逐步完善。到 2020 年，全省以县（市、区）为单位，全面建立养老服务评估制度和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，健全完善政府购买服务、民办公助、养老服务从业人员补贴等制度体系。

——养老服务队伍建设明显加强。到 2020 年，全省养老机构院长培训上岗率达到 100%，养老护理人员培训上岗率达到 90%；养老机构内养老护理人员数与入住的自理老人比例达到 1:10 以内，与介助老人达到 1:6 以内，与介护老人达到 1:3 以内。

三、主要任务

(一) 规划养老服务设施建设布局

各地要贯彻落实老年人权益保障法的有关规定,根据老年人口比例及分布情况,按照人均用地指标 $0.1\text{ m}^2\sim 0.3\text{ m}^2$ 的标准,依据《社区老年人日间照料中心建设标准》(建标 143—2010)、《老年养护院建设标准》(建标 144—2010)、《养老设施建筑设计规范》(GB 50867-2013)等,编制《养老服务设施规划》,纳入当地国民经济和社会发展规划、城乡规划和土地利用总体规划,并与公共服务设施建设以及“三旧”改造、城市更新相衔接。

各地要分区分级合理规划安排养老服务设施用地,编制养老服务设施供地计划,将养老服务设施用地供应纳入国有建设用地供应计划,有效配置养老资源,保障必需的养老机构建设用地、社区养老服务设施建设用房及场所。严禁养老服务设施建设用地改变用途进行房地产开发,防止以养老服务设施用地的名义“圈地”进行房地产开发。养老服务设施用地,非经法定程序不得改变用途。

(二) 完善居家社区养老服务网络

1.加强城市社区养老服务设施建设。各地要切实将城市社区养老服务设施建设纳入城市总体规划、控制性详细规划、住房建设用地供应计划。新建城区和新建居住(小)区,要根据规划要求和建设标准配套建设养老服务设施,并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用,由当地统筹安排开展养老服务;

老城区和已建成居住(小)区无社区养老服务设施或现有设施没有达到规划要求的,各地要通过购置、置换、租赁等方式开辟社区养老服务设施,委托专业机构为家庭日间暂时无人或无力照护的社区老年人提供服务。所开辟的养老服务设施,未经法定程序一律不得挪作他用。

各地要依据养老服务设施建设规划,利用现有公共资源,建设和改造一批社区老年人日间照料中心、居家养老服务中心、星光老年之家、老年人活动中心、托老所等服务机构和场所,配置康复设备,带动居家和社区养老服务项目化发展、集约化运作,强化其居家助老、社区托老、康复护理、技术支撑、信息管理等方面的枢纽和辐射作用。

2.强化农村社区养老服务设施建设。全面实施农村养老服务“幸福计划”建设,推进农村养老服务设施与农村幸福院建设相结合,建立健全以设施为载体、集体为依托、村民敬老互助为主要形式的农村留守老人关爱服务体系。各地要依托行政村、较大自然村,充分利用农村闲置的村办学校、厂房、农户住宅、公共设施、集体用房和场地等,建设或改造成成为日间照料中心、居家养老服务中心、托老所、老年人活动中心等互助型养老服务设施,为农村高龄、失能、半失能、独居和留守的老年人提供基本养老服务。鼓励城乡社区老年协会承接政府购买服务,对于具备承接政府购买服务资质的老年协会,按照有关规定可给予优先考虑。

改善乡镇敬老院设施设备和环境条件,扩大敬老院对外开放度,依托敬老院开展农村老年人托养照料服务和居家养老服务,

使其成为区域性农村老年人社会福利服务中心、日间照料中心、居家养老服务中心。

3.提升居家和社区养老服务水平。着眼于老年人改善和提高养老质量的实际需求，优先保障经济困难的高龄、失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守等老年人的服务需求。依托城乡社区养老服务设施载体，以日间托管和上门服务为主要方式，以生活照料、家政服务、精神慰藉、护理保健、辅具配置、紧急救援等为主要服务内容，为老年人提供专业化和个性化服务。

积极培育社会服务专业化机构，引导和鼓励企事业单位、社会组织、医疗文化单位、家政服务公司等社会力量参与居家和社区养老服务，兴办或运营老人送餐、社区日间照料、老年人活动中心等形式多样的养老服务项目。建立居家养老服务标准化管理和等级评估监督制度，完善政府购买服务、市场有偿服务和志愿者公益服务机制，形成连锁化经营、市场化运作、社会化服务的发展格局。

推动开展邻里间互帮互助、结伴助老等活动，建立由亲属、邻里、社区、单位共同参与的志愿者队伍，采用“一对一”、“一对二”等照顾方式，开展陪聊、陪购、陪医、助洁、助餐、助急等服务。通过倡议、发动、引导志愿活动和建立“养老服务储蓄”等方式，动员各类人群参与为老服务。

加强粤港澳养老服务合作，鼓励港澳养老服务提供者参与广东省居家养老服务，深化粤港澳养老服务在资金、项目、人才等方面的合作。建立粤港澳养老服务从业人员合作培训的长效机

制。积极引进港澳社工服务的工作理念、管理模式和专业方式，努力提高我省居家和社区养老服务工作的管理水平和服务质量。

专栏1 “十三五”期间我省居家和社区养老服务提升工程

- 1.全面加强社区养老服务设施建设。力争每个街道（乡镇）有一间符合标准的社区老年人日间照料中心，每个城市社区有一个连接信息网络的养老服务设施，60%以上的农村社区有一个提供文娱活动和日间照顾的养老服务设施。努力实现到户式和一站式社区养老服务设施均衡覆盖城乡社区。
- 2.整合社区为老服务资源。鼓励社会力量参与社区养老服务设施建设，支持民间资本对厂房、商业设施等场地资源进行整合和改造，用于居家和社区养老服务。
- 3.创新社区养老设施运作模式。支持社会力量直接参与居家养老服务，培育发展居家养老服务中小企业和社会组织，扶持发展龙头企业，鼓励其区域化布局、连锁化发展、标准化服务、产业化经营，实现居家和社区养老服务多样化、规模化、市场化、专业化。
- 4.提升居家养老服务的专业化水平。大力发展嵌入式、小规模、多功能、专业化的社区养老服务综合体，发挥辐射社区和家庭的功能作用，持续拓展居家养老服务内涵，不断提升居家养老服务整体水平。

表1 “十三五”期间全省社区养老服务设施建设任务分解指标表

地市	城市社区养老服务设施指标			乡镇养老服务设施指标			农村社区养老服务设施指标		
	居委会 (个)	设施 (个)	覆盖率 (%)	乡镇 (个)	设施 (个)	覆盖率 (%)	村委会 (个)	设施 (个)	覆盖率 (%)
广州市	1494	1494	100	34	34	100	1144	1030	90
深圳市	798	798	100						
珠海市	196	196	100	15	15	100	122	110	90
汕头市	522	522	100	32	29	90	549	329	60
佛山市	315	315	100	15	15	100	220	198	90
韶关市	223	223	100	94	85	90	1202	721	60
河源市	175	175	100	95	86	90	1251	751	60

梅州市	195	195	100	104	94	90	2042	1225	60
惠州市	219	219	100	53	48	90	1043	626	60
汕尾市	149	149	100	44	40	90	721	433	60
东莞市	243	243	100	28	28	100	350	315	90
中山市	127	127	100	18	28	100	150	135	90
江门市	272	272	100	61	28	100	1051	946	90
阳江市	116	116	100	38	34	90	710	426	60
湛江市	299	299	100	84	76	90	1500	900	60
茂名市	274	274	100	87	78	90	1628	977	60
肇庆市	293	293	100	92	83	90	1255	753	60
清远市	185	185	100	80	72	90	1371	823	60
潮州市	122	122	100	41	37	90	893	536	60
揭阳市	178	178	100	63	57	90	1446	868	60
云浮市	118	118	100	55	50	90	847	508	60
顺德区	96	96	100	6	6	100	108	97	90
合计	6609	6609	100	1139	1023	89.9	19603	12707	64.8

(三) 推进养老机构建设发展

1.发挥社会办养老机构主体作用。各地要根据城乡规划布局，以产业化发展为导向，通过政策扶持、公益创投、PPP、BOT建设等方式，引导国内外社会资本投资兴办、运营养老机构，推动形成一批规模化、连锁化的知名养老机构，逐步使社会力量成为养老服务体系建设的主体。支持社会资本对闲置可利用的企业厂房设施、仓储设施、学校设施、商业设施等社会资源进行整合、改造为养老机构。鼓励港、澳、台、华侨和外国资本在我省设立养老机构。对民办养老机构，各地要简化审批手续、规范程序、公开信息，逐步实现网上审批、服务动态跟踪和信息化管理，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。对社会资本投资建设的公益性养老机构，给予建设支持和

运营补贴，对采用公建民营方式的，给予运营补贴。对租用闲置公房改建养老服务设施的，给予优先承租且租金不超过国土房管部门公布的参考价。各地要研究制定社会资本举办经营性养老机构的优惠政策，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应，并可给予适当的建设补助和运营补贴。鼓励、支持和引导社会力量参与养老基本公共服务供给，形成政府引导、社会主体和市场化运作的养老基本公共服务供给机制。

2.推动公办养老机构提质增效。公办养老机构要发挥托底作用，重点保障城乡特困人员和最低生活保障对象中的老年人、经济困难的高龄和失能老年人、计划生育特殊家庭的老年人等养老服务需求。根据实际需求，可将现有空置率较高的公办儿童福利机构进行扩建、改造成为接收老年人入住的综合性福利机构，拓展业务，扩大服务对象范围，逐步实现转型升级。

推动开展公办养老机构改革，鼓励社会力量运营，完善法人治理结构，激发公办养老机构的发展活力和内在动力，盘活现有存量，改进养老服务供给和管理方式。通过委托管理、运营补贴、股权合作、购买服务等方式，支持公建民营机构发展。开展公办养老机构延伸服务，为社会办养老机构和周边社区、农村提供养老服务技术和项目支持。

加快推进农村区域性敬老院建设，2017年底前，各地级以上市要以敬老院为基础，利用现有场地或乡镇撤并后空置的学校、政府办公场所等资源，通过改建、扩建、置换等方法，至少

建成2所以上区域性敬老院，成为区域性养老服务中心。

3.优化既有养老机构床位结构。从老年人需求出发，重点建设康复护理型养老机构和床位，完善养老机构康复护理功能。通过改造、转型升级，优化既有养老机构的床位结构，提升养老机构康复护理型床位的设置比例及康复护理服务水平，降低空置率。鼓励吸收消化发达国家和地区失能失智老年人康复护理技术，提升失能失智老年人生活质量。引导公益性养老机构重点增强养护功能。推动机构、社区、居家等多种养老形态在社区中的融合发展，加强嵌入式养老机构、微型养老机构的建设，注重发挥其医疗、照护等为老服务功能在社区内的辐射作用。

4.建立养老机构责任保险制度。积极推进养老机构责任保险工作，引导商业保险机构进行产品创新，按照公平公正、保本微利原则，合理设计保险产品、科学厘定费率，满足多样化养老机构责任保险需求，构建养老服务业风险分担机制，维护老年人合法权益。

专栏2 “十三五”期间我省养老机构示范项目工程

- 1.完成广东省社会福利服务中心项目建设和投入运营，发挥项目医养结合的示范、引领和培训指导作用。
- 2.建设市、县（市、区）养老机构示范项目。到2020年，力争每个地市有一间康复护理型的四星级以上养老机构；每个县（市、区）有一间二星级以上的养老机构。
- 3.建设一批具有品牌效应的民办养老机构。通过PPP、BOT、“公建民营”、“民办公助”等多种方式，引导国内外社会资本投资兴办、运营养老机构，形成一批规模化、连锁化的知名养老机构。

（四）健全老年人福利服务保障制度

1.完善养老服务评估制度。到2020年，全面建立养老服务评估制度，通过对老年人的身份特征、身体状况、居住状况、经济状况等进行综合分析和评价，科学确定服务的类型，为老年人享受福利补贴或者接受居家和社区养老服务、入住养老机构提供技术支持。

2.完善老年人福利补贴制度。到2020年，各地在落实《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》，确保经济困难老年人基本生活权益的同时，通过养老服务评估，全面建立经济困难的高龄、失能等老年人的养老服务、护理补贴制度，完善80周岁及以上老人高龄津贴制度。探索建立老年人健康保险、长期护理保险、意外伤害等人身保险产品与护理补贴、护理救助等相互衔接、互为补充的老年人长期护理保障制度。

3.健全政府购买养老服务制度。各地要制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施，明确购买主体、界定承接主体、确定购买内容、规范服务标准，提供资金保障，建立健全有效的监管机制，加强绩效评价。要制定以居家养老服务项目为采购重点的指导性目录。

4.健全老年人意外伤害综合保险制度。有条件的地区可为本地户籍60周岁以上的城乡特困人员和最低生活保障对象中的老年人、80岁以上的老年人购买老年人意外伤害综合保险，鼓励其他60周岁以上的老年人自愿参加老年人意外伤害综合保险，增加

养老保障渠道，提高老年人的生活质量，提高全社会保险意识。

5.探索建立长期护理保险制度。积极探索建立通过优化职工医保统账结构、划转职工医保统筹基金结余、调剂职工医保费率等途径筹集资金，并逐步建立互助共济、责任共担的长期护理保险筹资机制，为长期失能人员的基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理提供资金或服务保障，提高老年人长期照护保障水平。

6.健全统计监测和评价制度。加强养老服务统计工作，建立健全养老服务发展监测指标与评价体系，科学、准确、及时地反映养老服务发展状况，跟踪掌握养老服务业发展的总体规模、行业结构、经济效益等基础数据。建立省直部门、地方政府、行业组织和社会单位之间的信息共享机制，为社会大众提供各类养老服务基本信息。

(五) 推动养老服务与医疗卫生相结合

1.建立健全养老机构与医疗卫生机构合作机制。推动养老机构与周边的医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，促进医养资源整合。医疗卫生机构为养老机构开通预约就诊绿色通道，为入住老年人提供医疗巡诊、健康管理、保健咨询、预约就诊、急诊急救、中医养生保健等服务；养老机构内设具备条件的医疗机构可作为医院（含中医医院，下同）收治老年人的后期康复护理场所。鼓励养老机构与二级以上医院开展对口支援、合作共建，在医疗护理技术、转诊服务方面建立相对稳定的合作关系。鼓励医

疗卫生机构使用远程通信技术、全息影像技术、新电子技术和多媒体计算机技术对养老机构的入住老年人进行远程医疗会诊。鼓励执业医师到养老机构设置的医疗机构多点执业，支持有相关专业特长的医师及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行为的健康服务。通过建设医疗养老联合体等多种方式，整合医疗、康复、养老和护理资源，为养老机构的入住老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及临终关怀一体化的健康和养老服务。

2.支持举办医养结合养老机构。各地要统筹布局养老服务和医疗服务资源，支持养老机构按相关规定申请开办老年病医院、康复医院、护理院、临终关怀医院等或内设医务室、护理站，鼓励使用中医院康复医疗、养生保健、治未病等技术理念，提高养老机构的基本医疗服务能力，为入住老年人提供医疗卫生服务。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医疗机构范围。支持具备养老服务资质和能力的公立医疗机构建设养老服务设施，为老年人提供医疗卫生、老年康复、老年护理等专业服务。

鼓励社会力量针对老年人健康养老需求，通过市场化运作方式，举办兼具医疗卫生、养老服务资质和能力的养老机构或医疗卫生机构（以下统称医养结合机构），以及老年康复、老年护理等专业医疗机构。各地在制定医疗卫生和养老相关规划时，要给社会力量举办医养结合机构留出空间，对公益性医养结合机构，

可采取划拨方式、优先保障用地；对经营性医养结合机构，应当以租赁、出让等有偿方式保障用地；养老机构设置医疗机构，可在项目中配套建设医疗服务设施相关要求作为土地出让条件，并明确不得分割转让。按照“非禁即入”原则，凡符合规划条件和准入资质的，不得以任何理由加以限制。整合审批环节，明确并缩短审批时限，鼓励有条件的地方提供一站式便捷服务。通过特许经营、公建民营、民办公助等模式，支持社会力量举办公益性医养结合机构。

3.推动医疗卫生服务延伸至居家和社区养老。各地要充分整合社区养老与基层医疗卫生在场地、人力、服务等方面的资源，加强社区养老服务机构与基层医疗卫生机构的深度合作，实现基层医疗卫生机构与社区养老服务机构的无缝对接。发挥卫生计生系统服务网络优势，结合基本公共卫生服务的开展为老年人建立健康档案。鼓励基层医疗卫生机构为社区高龄、重病、失能、部分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、社区护理、健康管理等基本服务。推进基层医疗卫生机构和医务人员与社区、居家养老结合，与老年人家庭建立签约服务关系，为老年人提供连续性的健康管理服务和医疗服务，规范为居家老年人提供的医疗和护理服务项目，将符合规定的医疗费用纳入医保支付范围。

全面落实老年医疗服务优待政策，医疗卫生机构要为老年人特别是高龄、重病、失能及部分失能老年人提供挂号、就诊、转

诊、取药、收费、综合诊疗等就医便利服务。

（六）积极开展形式多样的老年教育

1. 提升养老机构老年教育水平。充分利用和发挥养老机构的载体作用，在养老机构内开展形式多样的老年教育，满足不同层次、多元化的住养老人精神文化需求。养老机构要设置专门供老年人学习阅读场所，配备教学设备设施，开通老年远程教育网络，定期举办各种老年知识讲座。可采取请进来，走出去的形式，开展各种有益身心健康的文化娱乐和教育活动，积极推进养教一体化。积极探索为失能失智及盲聋等特殊老年人提供康复教育一体化的服务，提高老年人学习的可及性，最大限度地满足各类老年人的精神文化需求。

2. 整合社区老年教育资源。整合利用社区居家养老资源，在社区老年人日间照料中心、星光老年之家、居家养老服务中心、托老所等各类社区养老服务场所内，开设老年课堂，开展老年人思想道德教育，弘扬社会主义核心价值观，安排各种特色兴趣的科学文化、养生保健、心理健康、职业技能、法律法规、家庭理财、闲暇生活、代际沟通、生命尊严等讲座，促进老年人的身心健康，提高老年人生活和生命质量。

3. 丰富农村留守老人精神文化生活。依托农村社区老年人活动中心、居家养老服务站（点）、村文化站（文化活动室）、乡村学校等场所，利用各方老年教育文化资源，以村民喜闻乐见、通俗易懂、乡村特色的形式，积极开展适合农村老年人需求的教

育活动，不断丰富农村老年人的精神文化生活。

（七）推进养老服务信息化、标准化、规范化

1.推进居家和社区养老信息化服务。推行“互联网+养老”，利用现代信息科技手段，加快居家养老信息化服务网络建设。“十三五”期间，建成广东省居家养老信息化服务平台，以社区老年人基本信息数据库和养老服务信息数据库为基础，建立居家社区养老服务接入受理和服务资源管理功能。实现与相关公共服务信息平台联网、与各地养老信息平台衔接、与社区服务网点及各类服务供应商对接、以老年人电子呼叫设备为终端的覆盖全省的居家养老信息化服务网络，为老年人提供方便、及时、快捷的紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费、线上线下(O2O)等老年需求服务项目。鼓励各类企业、单位、组织运用互联网、物联网等技术手段发展老年电子商务，支持社区养老服务机构建设居家养老信息平台，支持养老机构引进信息管理系统，并与居家养老信息平台互联互通，逐步实现居家、社区、机构养老产业化、市场化、社会化发展。

专栏3 “十三五”期间我省养老服务信息化建设重点工程

- 1.打造广东省居家养老信息化服务平台，为全社会老年人提供养老服务。
- 2.建立全省养老服务信息管理系统，利用现代科技手段实现养老行业的服务、运营和监督管理无缝对接，为制定养老服务业发展政策提供科学依据。
- 3.加快建设列入国家试点的养老服务信息惠民工程，推进我省10个试点单位利用互联网、物联网等技术在养老服务领域的应用，总结经验在全省推广。

2.加强养老服务标准化建设。加快推进养老机构审批标准化建设。利用现代科技手段，建立养老机构网上审批制度，公开审批流程，缩短审批时限，提高审批效率，逐步实现“一门式”、“一网式”审批管理模式，实现行政审批及服务事项便捷办理。建立养老机构社会信用公开机制，加强养老机构运营服务的事中事后监管。

建立健全养老服务标准体系。加快建立养老服务标准化技术委员会，研究制定涵盖基础通用标准，机构、居家、社区养老服务标准、管理标准和支撑保障标准。优先制定老年人服务需求评估、服务规范、服务质量满意度测评、服务质量监管和等级评定、养老服务安全管理等标准。重点制定居家养老服务、社区老年人日间照料中心服务、养老机构服务、老年人入院评估、服务合同示范文本、服务机构质量评价技术规范、养老机构纠纷预防与处理等标准。加强标准化宣传工作，制作标准宣贯材料，采取组织新闻媒体报道、召开会议、举办讲座、编印宣传手册等形式，普及标准化知识，强化标准化理念，推动标准的宣贯实施。建立养老服务评估专家库，通过政府购买服务方式建立标准实施的第三方评估机制。

3.强化养老服务规范化管理。建立完善养老服务市场准入、退出的登记和监管制度。制定以民办非企业单位登记、工商登记、事业单位登记为主体的居家和社区养老服务机构管理办法，界定居家养老服务中心、社区老年人日间照料中心、老年人活动中心

等居家和社区养老服务机构的定义类别，加强业务指导和规范管理。完善养老机构设立许可和监督管理办法。加强养老机构的消防安全监管，建立分级分类的消防安全管理体系。

研究制定养老服务价格分类政策，规范养老服务收费行为。推进居家、社区和机构等养老服务实体的等级评定工作，推动形成养老服务质量与收费价格相适应的市场机制。

(八) 加强养老服务队伍建设

1.扩大养老服务人才队伍。各地要扩大养老服务人才选拔视野，将养老服务人才队伍建设与大学生就业、留学归国人员就业、经济转型下岗人员就业、进城务工人员就业、城镇失业人员就业相结合，积极开发养老服务岗位，采取全职、兼职、钟点、网约等各种灵活用工方式，鼓励省内外、国内外优秀人才投身养老服务业。鼓励养老机构在省内跨地区或从经济欠发达地区招用农村剩余劳动力，通过技能培训，从事养老服务。

2.加强专业化建设。各地要支持高等院校、中等职业学校和职业培训机构设置养老服务管理、老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等相关专业或培训项目，培养养老服务专业人才。鼓励各类养老服务机构与设置相关专业的高等院校、中等职业学校和职业培训机构合作，开辟养老服务实训基地，开展养老人才远程培训试点，吸纳就读相关专业毕业的学生就业，形成养老服务人才需求与专业人才培养相结合的良性互动的长效机制。

3.健全职业化制度。实行养老服务管理和护理人员培训上岗

制度，加强养老服务人员职业教育、培训和职业技能鉴定工作，建立健全以培训、使用、评价、激励为主要内容的工作机制和保障措施。探索建立养老服务发展的职业经理人制度，促进经营管理职业化。

4.完善社会工作机制。在养老服务机构中开发设置社会工作者岗位，在社区建立政府购买社会工作服务机制，鼓励和吸引专业社会工作者和社工专业的高等院校毕业生从事养老服务工作。探索建立专业社会工作人才引入机制，通过政府补贴工资等方式，在养老服务行业中设立社会工作岗位。

5.推动志愿服务常态化。加快培育从事社会养老服务的志愿者队伍，健全志愿者注册制度，积极动员、组织、引导企事业单位、社会团体、慈善组织和广大市民为有需求的老年人提供各种公益性服务。积极探索“义工银行”自助互助服务途径和义工服务时间储备制度，促进志愿者服务的常态化、制度化。

6.培育养老服务社会组织。各地要加大政府购买服务力度，制定政府向专业的社会组织购买生活照料、康复护理、紧急救援、法律服务等养老服务政策措施。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，开展养老服务教育培训、研究交流、咨询评估和第三方认证等服务。培育发展老龄产业协会、养老服务业协会、养老服务企业商会、为老服务专业人员协会、老年学研究会等养老服务社会组织，开展养老服务行业标准制定、服务质量评估、服务行为监督及养老机构等级认定等事务，发挥其在

行业自律、监督评估、沟通协调、服务中介、风险分担的作用。

(九) 推进养老服务业综合改革试点工作

大力推进广州、深圳两市养老服务业综合改革(国家联系点)试点工作,围绕健全养老服务体系、引导社会力量参与养老服务、完善养老服务发展政策、强化城市养老服务设施布局、创新养老服务供给方式、培育养老服务产业集群、加强养老服务队伍建设、强化养老服务市场监管等内容,着重在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务模式等方面进行探索创新,着重在医养结合模式上先行先试,着重在居家和社区养老服务上不断完善体制机制和政策措施,为全省养老服务业发展探索经验,成为全国养老服务业综合改革示范区。

鼓励各地建设一批休闲养生、特色医疗、文化教育、科技服务的养老基地,将健康养老重点项目纳入国家重大建设项目库统筹推进,实时调度。扶持老年健康服务业、文化教育产业、休闲旅游业等养老服务重点领域的发展。鼓励中小企业研发适合老年人的助行器具、视听辅助、起居辅助、营养保健、服装饰品等生活用品。

四、保障措施

(一) 加强组织领导,建立推进工作机制

各地要从全面建成小康社会的战略高度,充分认识加强养老服务体系建设的重大意义,切实增强紧迫感,将养老服务体系建

绩效考核体系，纳入督查工作重点。各地要建立健全政府统一领导、民政和发展改革部门牵头、相关部门参与的养老服务体系建设和推进机制，加强组织领导，加强沟通合作，共同努力，提高效能，确保规划目标如期实现。

（二）加大财政投入，建立多元投入格局

加大资金投入。各级政府要安排财政性资金支持养老服务体系建设和推进机制，加强组织领导，加强沟通合作，共同努力，提高效能，确保规划目标如期实现。各级福利彩票公益金要按不低于 50% 的比例集中使用于养老服务体系建设和推进机制，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。

拓宽资金渠道。各地要积极引导社会资本进入养老服务体系建设和推进机制。鼓励农村将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老的需求。鼓励对无定向的慈善捐款重点投向养老服务体系建设和推进机制，并建立慈善款投向及使用效能的公开、公正、透明的监督机制，加强资金的使用管理。

引导金融支持。各地要加强养老服务信用体系建设，增强对信贷资金和民间资本的吸引力。鼓励各地联合国家开发性金融机构，发挥开发性金融引导作用，为符合条件的养老服务项目提供专项建设基金、中长期贷款以及综合金融服务，鼓励和引导商业性金融机构在风险可控和商业可持续的前提下，创新金融产品和服务方式，改进和完善对养老服务的金融服务，拓宽信贷抵押担保物范围，支持养老服务业的信贷需求。鼓励保险公司开发适合老年消费者需求的健康保险、长期护理保险、意外伤害等人身保险产品。按照国家统一安排，探索开展老年人住房反向抵押养老

保险试点。

（三）落实土地供应政策

各地要将养老服务建设项目用地纳入年度建设用地供应计划，合理安排养老服务设施项目所需的用地指标，加快办理用地手续。各级民政部门要会同土地行政管理部门、城乡规划主管部门编制养老服务设施专项规划并纳入城乡规划统一实施。对社会资本举办的公益性养老机构和政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对经营性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。严禁擅自改变养老服务设施建设用地用途、容积率等规划设计条件搞房地产开发。鼓励国有企业利用自有土地办养老机构。

（四）落实从业人员优待政策

各地对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员，要按规定给予相关补贴。对养老服务机构招用本省户籍就业困难人员、应届高校毕业生并缴纳社会保险费的，按规定给予岗位补贴和社会保险补贴；符合相关条件的普通高等学校、职业学校、技工院校学生和出国（境）留学回国人员、军转干部、复退军人以及登记失业人员、就业困难人员自主创办养老服务企业，正常经营6个月以上，可给予一次性创业资助。各地要认真执行国家关于养老服务从业人员技术等级评定制度相关规定，实行执业资格认证制度，建立养老服务从业人员工资待遇

与职业技能等级、专业技术等级、从业年限挂钩制度，稳步提高养老护理员的工资福利待遇，对在养老机构中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、注册考试政策。社会办养老机构和养老服务企业的从业人员，在技术职称评定、继续教育、职业技能培训等方面与政府办养老机构享受同等待遇。符合申请公租房条件的养老服务从业人员可向户籍或就业所在地街道办事处（镇政府）申请公租房；符合申请积分入户条件的外来从事养老服务的人员，可选择在就业地镇（街）或产权房屋所在地镇（街）申请入户，其配偶和未成年子女可以随迁。

（五）落实扶持优惠政策

各地要切实落实国家和省现行支持养老服务业的税费优惠政策，对养老机构提供的养护服务免征增值税，对公益性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的公益性养老机构按税法规定免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人通过公益性养老机构用于公益事业的捐赠支出，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。对公益性养老机构建设免征有关行政事业性收费，对经营性养老机构建设减半征收有关行政事业性收费，养老机构用电、用水、用气按居民生活类价格执行。境内外资本举办养老机构享有同等的税收等优惠政策。对退役士兵、毕业不超过两年的大中专院校和技工院校毕业生从事家庭服务业中养老服务个体经营的，自登记注册之日起3年内免交登记类、证照类和管理类等行政事

业性收费；失业人员、残疾人从事养老服务业的，自登记注册之日起免交登记类、证照类和管理类等行政事业性收费。

（六）营造良好社会环境

各地要积极培育为老服务特别是为特殊困难老年人服务的公益慈善组织，推广使用全省志愿者信息管理服务平台，规范完善为老志愿服务登记注册、培训服务、激励表彰等管理制度。探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，定期组织开展邻里守望、敬老爱老等志愿服务活动。支持基层群众自治组织开展居家养老互助服务。到“十三五”末期，争取所有的城镇社区和90%以上的农村行政村成立基层老年协会。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体体育活动。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，构建具有广东特色的养老文化。

公开方式：主动公开

抄送：省委宣传部、省经济和信息化委、省教育厅、省公安厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省商务厅、省文化厅、省卫生计划生育委、省外办、省国资委、省国税局、省地税局、省工商局、省质监局、省新闻出版广电局、省体育局、省食品药品监管局、省统计局、省旅游局、省侨办、省港澳办、省金融办、省中医药局、省台办、省编办、广东保监局、广东银监局、省老龄办、共青团广东省委员会、省文明办、中国人民银行广州分行、国家开发银行广东省分行。

广东省民政厅办公室

2016年11月16日印发