

# 广东省人民政府文件

粤府〔2015〕25号

---

## 广东省人民政府关于加快发展养老 服务业的实施意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

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），进一步完善我省以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，现就加快发展我省养老服务业提出以下实施意见：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，通

过简政放权，创新体制机制，激发社会活力，突出社会力量的主体作用，鼓励和支持社会各界积极参与养老服务体系建设和引导社会资本进入养老服务业领域，为老年人提供形式多样、品种丰富的养老服务产品，满足多样化的养老服务需求，努力使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、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. 保障基本，统筹发展。以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老年人的养老服务需求，加大对基层和农村养老服务的投入，确保人人享有基本养老服务。统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老，推动城乡基本养老服务均等化。统筹利用各种资源，推进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。

2. 深化改革，注重创新。加快转变政府职能，改革制约养老服务业发展的体制机制，减少行政干预，推动养老服务政策创新、服务供给模式创新、养老保障制度创新、监督管理方式创新，提高服务质量和效率。

3. 营造环境，激发活力。建立健全养老服务法规体系，科学规划行业标准，完善监管机制，营造平等参与、公平竞争的市场环境，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。激发各类主体活力，鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量积极参与养老服务运营和管理，拓展养老服务市场，为老年人提供方便可及、价格合理的各类养老服务产品。

### （三）发展目标。

到 2020 年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富、养老服务市场机制进一步健全、养老服务业健康有序发展。居家生活的老年人得到养老服务的广泛支持，生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖城乡所有老年人。符合标准的社区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，全省每千名老年人养老床位数达到 35 张以上。养老服务产业规模显著扩大，老年产品用品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业成为我省服务业发展的新增长点，全省机构养老、居家社区生活照料和护理等服务提供 40 万个以上就业岗位。

## 二、主要任务

### （一）加快养老服务设施建设。

各地在制定城市总体规划、控制性详细规划时，要按照人均用地 0.1~0.3 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施，对居家养老服务中心、老年人日间照料中心、星光老年之家等社区养老服务设施提出配套标准和规划指引。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，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；凡老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的，各地要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，不得挪作他用。要加快推进对道路、楼宇等与老年人生活密切相关的公共设施无障碍改造，为老年人提供安全、便

利、舒适的城市生活环境。实施农村养老服务“幸福计划”，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、农户住宅等，建设托老所、老年人活动中心等互助型养老服务设施，为农村高龄独居、失能、半失能老年人提供基本养老服务。各地要通过整合现有公共服务设施、发掘社会闲置资源、共享机构养老部分服务、综合利用社区服务设施的功能等方式，综合发挥多种设施作用，增加养老服务设施的规模、扩展养老服务功能和提升养老服务水平。

## （二）大力加强养老机构建设。

1. 推进公办养老机构建设。各地建设公办养老机构要实用适用，发挥托底作用，重点为城乡“三无”（无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、扶养义务人，或者其法定赡养、扶养义务人无赡养、扶养能力）老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人和失独老人提供基本供养、护理服务。加快推进城市养老机构重点示范项目建设，优先建设养护型、医护型养老机构，发挥其示范引领、专业培训作用。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。各地要积极探索公建民营模式，推动公办养老机构改革试点，制定社会资本运营公有产权养老服务设施管理办法，通过委托管理、合作经营等公建民营方式，逐步实现社会化运营。

2. 支持社会力量举办养老机构。各地要认真贯彻执行《养

老机构设立许可办法》、《养老机构管理办法》有关要求，根据城乡规划布局，统筹规划建设各类养老服务设施。引导各类所有制投资主体进入养老服务领域，推动形成一批规模化、连锁化的知名养老机构。支持民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合、改造，用于养老服务。鼓励港、澳、台、华侨和外国资本在我省设立养老机构，开展养老服务。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非营利性养老机构，应给予建设支持和运营补贴，对采用公建民营方式的，应给予运营补贴。对租用闲置公房改建养老服务设施的，应给予优先承租且租金不超过国土房管部门公布的参考价。各地要积极探索社会资本举办营利性养老机构优惠政策，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。

### **（三）建立健全基本养老服务制度。**

**1. 健全政府供养制度。**各地要完善对本地户籍的城镇“三无”、农村“五保”等特困老年人政府供养制度，保障其基本生活不低于当地居民平均生活水平。

**2. 建立养老服务补贴制度。**各地要结合实际情况，建立健全经济困难的高龄、失能等老年人的补贴制度。县级以上人民政府应建立80周岁以上本地户籍的高龄老人津贴制度，未建立的要尽快建立，已建立的要进一步完善。

**3. 建立养老服务评估制度。**各地要积极探索建立养老服务

评估制度，通过对老年人的生理、精神、经济条件、生活状况等方面进行综合评估，科学确定服务需求，为其入住养老机构或接受社区、居家养老服务提供支持。

4. 建立政府购买服务制度。各地要制定政府向社会力量购买养老服务的政策措施，制定以居家养老服务项目为采购重点的指导性目录。

5. 建立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 周岁以上的城镇“三无”老人、农村“五保”老人、城乡低保家庭老人和 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 岁以上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。

6. 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，引导保险公司进行产品创新，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。

7. 建立统计监测和评价制度。完善养老服务统计制度，建立健全养老服务发展评价与监测指标体系，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。

#### （四）发展和完善养老服务网络。

1. 健全居家养老服务网络。各地要建立县（市、区）、街道

(乡镇)、社区(村)三级居家养老服务网络。在县(市、区)建立居家养老服务指导中心,负责居家养老服务的培训、示范和统筹规划;在街道(乡镇)设立居家养老服务中心,负责统筹开展社区(村)日间照料和居家养老上门服务;在社区(村)设立居家养老服务站(点),具体实施居家养老服务。各地要通过政策扶持,培育居家养老服务企业和机构,引入社会组织和家政、物业等服务单位,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。

**2. 建立养老服务信息网络。**各地要依托现代技术手段,整合社会信息网络资源,建立养老服务信息系统。支持社会企业 and 专业机构运用互联网、物联网等技术手段创新居家养老服务模式,发展老年电子商务,建设居家养老服务网络平台,提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的服务项目。各地要建立老年人基本信息电子档案和服务需求信息系统,建设以网络为支撑的养老机构信息平台,并与居家养老服务网络平台互联互通,实现居家、社区与机构养老服务的有效衔接。

#### (五) 推动医疗卫生与养老服务融合发展。

**1. 加强医疗卫生与居家养老相结合。**各地要整合基层医疗卫生资源,为居家养老提供支持服务。基层医疗卫生机构应当为辖区内的老年人免费提供国家基本公共卫生服务范畴内的老年人保健,为行动不便的老年人提供上门诊视、家庭病床等有偿服务。推动家庭医生责任制。各医疗卫生机构应当为老年人提供优先、优待服务,包括优先挂号、就诊、交费、取药等。有条件的

二级以上综合医院应开设老年病科，增加老年病床数量，提供老年慢性病防治、康复、长期护理和临终关怀等服务。发展和加强康复、老年病、长期护理、慢性病防治和临终关怀等延续性医疗服务的机构。

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，支持养老机构设置对内服务的医务室，鼓励养老机构和其他社会资本设置独立的康复医院、老年病医院、护理院、临终关怀医院等医疗机构。符合基本医疗保险定点条件的，可向社会保险行政部门申请纳入基本医疗保险定点医疗机构范围，参加基本医疗保险的老年人可在医保定点医疗机构就医，按照医保规定享受相应的待遇。鼓励医疗机构开展养老服务，推动养老服务机构与医疗卫生机构在医疗护理技术、转诊服务方面建立起相对稳定的合作关系。鼓励医院定期派出医务人员上门服务，为养老机构收养人员进行健康检查，医院应开设绿色通道方便养老机构收养人员入院进行治疗康复。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收养人员进行远程医疗会诊。

#### （六）加快养老服务队伍建设。

1. 建立养老服务人才培养机制。教育、人力资源社会保障、民政、卫生计生等部门要将养老服务专业人才培养纳入继续教育、职称和就业培训体系。人力资源社会保障部门要通过职业指导和职业介绍，鼓励农村转移劳动力、城镇就业困难等各类人员从事养老服务业，积极开发养老服务公益性岗位，适宜纳入基本公共服务体系的应当纳入，不断扩大覆盖范围。各地要支持高等



院校、中等职业学校（含技工学校）和职业培训机构设置老年医学、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。建立养老服务实训基地，加强养老服务职业教育培训，开展养老护理员远程培训试点，加强养老护理员职业技能培训和鉴定工作。建立专业社会工作人才引入机制，通过政府购买服务方式，在养老服务行业中逐步设置社会工作岗位。

**2. 完善养老服务从业人员补贴政策。**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的、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；对自主创办养老服务企业的就业困难人员、在校及毕业5年内的普通高等学校、职业学校、技工院校学生，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，建立养老服务从业员工资待遇与专业技能等级、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。

**3. 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、辅具配置、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、养老服务行业协会、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、风险分担中的作用。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，支持公益慈善组织重点参与养老机构建设、老年产品的开发、提供养老服务等，使公益慈善组织成为发展养老服务业的重要力量。支持基层群众自治组织开展居家养老互助服务。

#### （七）加快养老产业发展。

各地和相关行政主管部门要围绕老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，制定养老产业发展规划，健全市场规范和行业标准，放宽养老服务产业的准入门槛，放宽养老服务企业注册资本、经营范围、住所（经营场所）等登记条件，对养老服务企业的审批登记实施绿色通道，简化审批手续，提供政策及技术指导服务。依托经济技术开发区、高新技术开发区、自由贸易区等功能区统筹建设集老年产品研发、生产、物流配送、展览展销等一体化的养老产业园区。鼓励建设一批休闲养生、特色医疗、文化教育、科技服务的养老基地，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，引导商场、超市、批发市场设立老年用品

专区专柜。支持和鼓励与养老服务业行业相关的国有企业带动各类社会资本进入我省养老产业。鼓励开发老年宜居住宅、老年公寓等生活居住设施。鼓励物业服务企业发挥自身优势，通过家政服务、组织开展老年文化体育活动等方式，积极参与社区养老服务。

#### **（八）开展养老服务业综合改革试点。**

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，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，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，先行先试，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。

### **三、保障措施**

（一）加大资金投入。各级政府要加大投入，安排财政性资金支持养老服务体系建设和，结合省出台的底线民生保障政策，按规定落实困难老人有关底线民生保障政策。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，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。各地要进一步拓宽资金渠道，鼓励社会资本进入养老服务业。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要求。鼓励各地将无定向的慈善捐款重点投向养老服务体系建设和，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。

(二) 开展养老服务业信贷融资试点。各地要鼓励金融机构加快金融产品和服务方式的创新，各金融机构要拓宽信贷抵押担保物范围，支持养老服务业的信贷需求，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。对符合小额担保贷款、贴息条件的个人（或合伙）兴办养老服务机构的，享受相应贷款、贴息优惠政策。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。保险监管部门要逐步放开限制，鼓励和支持保险资金投资养老服务领域，鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励养老机构投保责任保险，引导和支持商业保险公司开展相关业务。政府发行债券应统筹考虑养老服务需求，支持养老服务设施建设及无障碍改造。各地要按照国家统一安排，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。各地要将养老服务设施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国土部门、住房城乡建设部门编制养老服务设施专项规划。对社会资本举办的非营利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。对营利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营业税，对非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税。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免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设要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。

(五) 理顺管理体制。经机构编制部门批准设立的农村五保供养服务机构，应当根据《事业单位登记管理暂行条例》规定进行事业单位法人登记；其他组织利用国有资产举办的农村五保供养服务机构，符合《事业单位登记管理暂行条例》规定条件的，可依法申办事业单位法人登记；其他社会组织和个人利用非国有资产举办的农村敬老院，应当依法办理民办非企业法人或企业法人登记；有条件的地方应当逐步推行农村五保供养对象集中供养社会化。

(六) 健全工作机制。各级政府、各部门要高度重视养老服

务业的发展，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。由民政部门和发展改革部门牵头建立养老服务业部门间联席会议制度，定期分析养老服务业发展情况和存在问题，研究推进加快养老服务业发展的各项政策措施，加强与各级发展家庭服务业促进就业联席会议的工作协调，建立科学合理的养老服务业价格形成机制，把养老服务纳入家庭服务业发展规划、统筹组织。各职能部门要认真落实养老服务业发展的相关任务。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责；发展改革、国土、住房城乡建设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，保障土地供应，支持养老服务设施建设。财政部门要在现有资金渠道内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积极参与养老机构建设，为孤寡、独居及有需要的退休老人提供养老服务，加强退休人员社会化管理的力度，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，提升养老机构医疗康复服务能力。卫生计生和民政部门要统筹建立医养结合协作推进机制，税务部门要落实税收优惠政策。老龄工作机构要发挥综合协调作用，加强督促指导工作。各级残联对养老机构内的残障老年人按照“购买服务”的方式给予补贴。商务、金融、文化、体育、教育、旅游、新闻出版广电、公安、消防、质监、工商、食品药品监管等部门要依照职责分工对养老服务业实施监督管理，加大对养老服务业的扶持力度。

（七）营造良好社会环境。各地要积极培育为老服务公益慈善组织，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。到“十二五”末期，争取95%以上的城镇社区和80%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娱体育活动。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。

（八）加强监督检查。省直各职能部门及各地要加强工作绩效考核，确保责任到位、任务落实。省直相关部门要根据本部门职责，制定具体政策措施。各级人民政府要根据本实施意见要求，结合实际抓紧制定实施方案。省发展改革委、省民政厅和省老龄办要加强对本实施意见执行情况的监督检查，及时向省政府报告。省政府将每年组织专项督查。



公开方式：主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，广州军区、南海舰队、广州军区空军、省军区，  
省法院，省检察院。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2015 年 2 月 28 日印发

---

