

# 榆林市人民政府办公室文件

榆政办发〔2020〕13号

---

## 榆林市人民政府办公室 关于推进养老服务业发展的实施意见

各县市区人民政府，市人民政府各工作部门、各直属事业单位：

为进一步促进养老服务提质增效，逐步满足老年人多样化、多层次养老服务需求。经市政府同意，现提出以下实施意见。

### 一、深化养老服务放管服改革

（一）建立养老服务综合监管机制。制定“尽职照单免责、失职照单问责”的养老服务责任清单，完善部门协同监管机制。建立健全“双随机、一公开”工作机制和失信联合惩戒机制，覆盖所有养老机构、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，依

法依规加大对违规行为的查处惩戒力度。（市民政局、市市场监管局、市发改委、市卫健委、市公安局、市住建局、市应急局、市消防支队、市金融局、各县市区政府按职责分工负责）

（二）继续深化公办养老机构改革。加快实施公办养老机构（特困供养机构）改造提升三年行动，提高保障服务能力。到2022年，每个县市区至少建有1所以失能、部分失能人员专业照护为主的县级特困人员供养服务设施（敬老院）。在优先满足辖区内生活不能自理特困人员专业照护需求和公办养老机构公益属性的前提下，重点为经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊困难家庭老年人提供无偿或低偿托养服务，其余床位允许向社会开放。积极探索开展公建民营试点，有条件的公办养老机构可改制为国有养老服务企业。（市民政局、市发改委、市卫健委、市财政局、市编办、市国资委、各县市区政府按职责分工负责）

（三）解决养老机构消防审验问题。要结合实际推行养老服务行业消防安全标准化管理，养老机构应符合《建筑设计防火规范》《老年人照料设施建筑设计标准》等规范标准要求，养老机构要落实消防安全主体责任，开展隐患自查自改，提升自我管理水平。对依法申报消防设计审核、消防验收和消防备案的养老机构，相关部门要主动提供消防技术咨询服务，依法尽快办理。农村特困人员供养机构及利用学校、厂房、商业场所等举办养老机构，依法需要办理建设工程规划许可的，应当提供建设工程规划许可证，满足消防安全要求的，相关主管部门应出具消防审验意

见。支持民办养老机构实施消防安全达标工程，加强物防、技防措施。市县两级政府用于社会福利事业的彩票公益金，通过分年度支持，采取以奖代补等方式，引导和帮助民办养老机构按照国家工程建设消防技术标准配置消防设施、器材，针对重大火灾隐患进行整改，力争3年时间完成达标整改。（市住建局、市应急局、市消防支队、市资源规划局、市民政局、各县市区政府按职责分工负责）

（四）提升政府投入精准化水平。市县两级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要加大倾斜力度，到2022年要将不低于55%的资金用于支持发展养老服务。接收经济困难的高龄失能老年人的养老机构，不区分经营性质按上述老年人数量同等享受运营补贴，入住的上述老年人按规定享受养老服务补贴。全面梳理现行由财政支出安排的各类养老服务项目，建立与经济社会发展水平相适应的补贴制度。贯彻落实政府购买服务政策，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务。

（市财政局、市民政局、市卫健委、各县市区政府按职责分工负责）

（五）支持养老机构规模化、连锁化发展。支持在养老服务领域着力打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌，对养老服务商标品牌依法加强保护。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。开展城企协同推进养老服务发展行动计划。非营利性养老机构可

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。（市市场监管局、市民政局、市发改委、各县市区政府按职责分工负责）

（六）有效增加养老服务供给。充分利用闲置房产资源拓展养老床位供给渠道。各县市区政府要制定整合闲置设施改造为养老服务设施的政策措施。推进国有企业所属培训中心和疗养机构改革，对具备转型开展养老服务条件的，应面向社会提供养老服务。（市住建局、市民政局、市国资委、各县市区政府按职责分工负责）

## 二、促进养老服务高质量发展

（七）提升医养结合服务能力。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。要根据养老机构举办和内设医疗机构特点，将符合条件的按规定纳入医保协议管理范围，完善协议管理规定，依法严格监管。具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。到2022年，全市养老机构护理型养老床位占比不低于50%。促进城乡社区的医养结合，持续推进乡镇敬老院、乡镇卫生院、农村互助幸福院和村卫生室医养融合改革试点工作，全市所有敬老院、有条件的农村互助幸福院要不同程度实现医养融合。推动城市日间照料中心等居家和社区养老服务机构与基层医疗卫生机构建立签约协作关系，实现医疗卫生与养老服务资源实现有效共享和无缝对接。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。有条件的地区可支持家庭医生出诊为老年人服务。鼓励医护人员到医养结合机构执业，并在职称评定等方面享受同等待遇。（市卫健委、市民政局、市医保局、各县市区政府按职责分工负责）

（八）发展“互联网+智慧养老”。推动智慧健康养老产业发展，加快信息技术、智能硬件等产品在养老服务领域的推广应用。推进“互联网+”养老服务，推动养老、保健、医疗服务一体化发展。建设一批“智慧养老院”，推广物联网和远程智能安防监控技术，降低老年人意外风险。加快互联网与养老服务的深度融合，汇聚线上线下资源，精准对接需求与供给，为老年人提供“点菜式”就近便捷养老服务。（市智慧局、市民政局、市卫健委、各县市区政府按职责分工负责）

（九）加强老年人关爱服务。全面建立居家探访制度，通过政府购买服务等方式，落实定期巡访独居、空巢、留守、失能老年人工作机制。探索通过公开招投标方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人委托，依法代为办理入住养老机构、就医等事务。（市民政局、市卫健委、各县市区政府按职责分工负责）

（十）探索建立长期照护体系。探索开展长期护理保险制度试点，鼓励发展商业性长期护理保险产品，为参保人提供个性化长期照护服务。开展老年人能力综合评估，评估结果作为接受基本养老服务的依据。全面建立经济困难的高龄、失能老年人补贴

制度，加强与残疾人两项补贴政策衔接。聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，重点扶持发展满足基本养老服务需求、服务高龄及失能失智老年人的养老机构，不断提高养老机构对高龄及失能失智老年人的照护能力。（市医保局、市民政局、市财政局、市卫健委、市市场监管局、榆林银保监局、市残联、各县市区市政府按职责分工负责）

（十一）持续开展养老院服务质量建设专项行动。严格按照《养老机构服务质量基本规范》和《养老院服务质量大检查指南》要求，全面排查整治存在安全隐患和质量未达标的养老机构，实施养老机构服务质量达标工程，推行标准化建设，开展星级机构评定，以全面提升养老服务质量。（市民政局、市卫健委、市市场监管局、市应急局、市消防支队、各县市区政府按职责分工负责）

（十二）实施老年人居家适老化改造工程。到2020年底前，采取政府补贴等方式，对所有纳入特困供养、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》实施适老化改造。有条件的地方可积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造，根据老年人社会交往和日常生活需要，结合老旧小区改造等因地制宜实施。（市民政局、市住建局、市财政局、市卫健委、市扶贫办、市残联、各县市区政府按职责分工负责）

（十三）完善养老服务消费环境。探索实施“养老服务+行业”行动，支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教

育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型消费领域。加强养老服务消费市场监管，开展养老服务质量监测，加大联合执法力度，畅通消费者反馈渠道，严厉查处侵害老年人人身财产权益的行为，切实保障老年人合法权益。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈的意识和能力。建立跨行业、跨领域、跨部门联合惩戒制度，对养老服务领域失信主体依法依规惩治。建立健全养老产品和服务消费后评价体系。强化宣传引导，倡导转变养老观念，合理引导市场消费预期，进一步释放全社会养老服务需求，积极营造有利于促进养老服务消费的良好社会氛围。（市民政局、市发改委、市市场监管局、市公安局、市传媒中心、各县市区政府按职责分工负责）

### 三、推进居家和社区养老服务发展

（十四）发展城市居家和社区养老服务。推动“15分钟养老服务圈”建设。支持在城市街道建设一院（社区小型养老院）、在社区建设一中心（社区老年人日间照料中心）、在居民小区建设一站（养老服务站点）的嵌入式养老服务网络，打造15分钟养老服务圈。到2022年，力争有条件的街道至少建有一个具备综合功能的社区养老服务机构，社区老年人日间照料机构覆盖率达到90%以上。打造以社区为平台、养老服务类社会组织为载体、社会工作者和社区志愿者为支撑的“四社联动”养老服务机制。

重点发展居家社区养老服务，倡导依法履行赡养义务和承担照料责任。支持养老机构运营社区养老服务设施。探索“物业服务+养老服务”模式。推广“时间银行”做法，开展互助养老服务。到2020年底前，每个社区至少培育发展1个养老服务社会示范组织和1支志愿者队伍。（市民政局、市发改委、市财政局、市卫健委、市住建局、各县市区政府按职责分工负责）

（十五）完善农村居家和社区养老服务。健全完善以农村综合性养老服务中心、互助幸福院等为网点的农村养老服务网络。发挥农村基层党组织、村委会、老年协会等作用，积极培育为老服务社会组织，依托农村互助幸福院、社区综合服务中心（站）、村卫生室等，为老年人提供托养、文化娱乐、康复护理等养老服务。鼓励有条件的地区推进农村综合性养老服务中心建设，开展社会化养老服务。引导农村集体经济、土地流转等收益分配用于解决本村老年人养老问题。（市民政局、市发改委、市卫生健康委、市财政局、各县市区政府按职责分工负责）

#### 四、强化保障措施

（十六）落实优惠扶持政策。落实非营利性养老服务机构企业所得税支持政策。对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老服务机构给予税费减免扶持政策。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。境外资本在我市兴办养老服务机构接收政府兜底



保障对象的，同等享受运营补贴等优惠政策。（市财政局、市税务局、市发改委、市住建局、市资源规划局、市市场监管局、各县市区政府按职责分工负责）

（十七）保障城镇社区养老服务设施供给。在制定国土空间规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施，完善新建住宅小区与配套养老服务设施“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）工作规则，配套建设的养老服务设施要及时交付当地民政部门或街道用于养老服务。对已交付产权人的养老服务设施由民政部门履行监管职责，确保养老服务用途。对存在配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交等问题的，在整改到位之前建设单位不得组织竣工验收。（市资源规划局、市住建局、市执法局、市民政局、市国资委、各县市区人民政府按职责分工负责）

（十八）拓宽投融资渠道。鼓励已经设立的各级政府投资基金以及社会资本设立的基金投资养老服务业。鼓励社会资本以设立基金、发行企业债券等方式筹集资金建设养老设施。支持符合条件的养老服务企业上市融资。支持商业保险机构举办养老社区、养老服务园区和健康管理中心，参与养老服务机构建设和运营。（市财政局、市发改委、市金融局、人民银行榆林分行、榆林银保监局、市资源规划局、市民政局、各县市区政府按职责分工负责）

(十九) 推进养老服务吸纳就业。到 2022 年, 全市养老院院长、养老护理员实现全员培训。按规定落实养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策, 完善养老护理岗位补贴制度。加大基层特别是街道(乡镇)、社区(村)养老服务岗位开发力度, 优先吸纳高校毕业生、就业困难人员、建档立卡贫困劳动力和农村留守妇女就业。对养老服务机构招聘录用符合条件人员就业的, 按规定给予社会保险、税收优惠等政策扶持。对见习期满留用率达到 50% 以上的见习单位, 按留用人数对单位给予每人 2000 元的一次性见习留用补贴。(市人社局、市教育局、市财政局、市民政局、市税务局、市市场监管局、市扶贫办、各县市区政府按职责分工负责)

市政府建立由市民政局牵头, 相关部门为成员单位的养老服务联席会议制度, 指导养老服务健康发展。各县市区要将养老服务政策落实纳入政府年度绩效考核范围, 对落实养老服务政策主动、养老服务体系建设成效明显的, 要进行激励表彰。



(此件公开发布)



---

抄送：市委、人大、政协、纪委办公室，榆林军分区，市中级人民法院、  
检察院。

---

榆林市人民政府办公室

2020年4月20日印发

共印50份

