

包府办发〔2019〕78号

**包头市人民政府办公室关于印发包头市推进  
养老服务发展实施方案的通知**

各旗、县、区人民政府，稀土高新区管委会，市直有关部门、单位，中直、区直企事业单位：

经市人民政府同意，现将《包头市推进养老服务发展实施方案》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

2019年12月13日

（此件公开发布）

包头市推进养老服务发展实施方案

根据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（国办发〔2019〕5号）和《内蒙古自治区民政厅关于建立自治区养

老服务厅际联席会议制度的通知》（内民政发〔2019〕54号）精神，结合我市实际，制定本方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央、国务院和自治区党委、政府关于积极应对人口老龄化的决策部署及全国第十四次民政会议精神，加快推进养老服务业发展，让广大老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高。

### （二）基本原则

政府主导、社会参与。切实履行政府在规划指导、政策扶持、市场培育、服务示范、监督管理等方面职责，积极鼓励社会力量参与养老服务，健全养老服务体系。

突出重点、补齐短板。重点满足经济困难的失能半失能老人、高龄独居老人、农村留守老人、空巢老人、重度残疾老人的照料和护理需求，不断拓展服务对象和扩大服务范围，逐步提高老年人群体的普惠度、获得感。

因地制宜、创新发展。立足本地实际，充分整合各类资源，统筹城乡养老事业协调发展，注重运用新技术，培育新业态，逐步建立布局合理、种类齐全、功能多样的养老服务网络。

### （三）工作目标

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，建立健全高龄、失能老年人长期照护服务体系，强化信用为核心、质量为保障、放权与监管并重的服务管理体系，大力推动养老服务业供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大、养老服务质量持续改善、养老服务消费潜力充分释放，确保到 2022 年在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

## 二、主要任务

（一）加快养老服务设施建设。加快“12349”便民为老服务平台建设，拓展业务模式，提升服务质量。凡新建居住（小）区，要按照规划和标准（人均用地不少于 0.15 平方米）配套建设老年活动室、健身室等服务设施，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成居住（小）区无养老服务设施或没有达到规划和标准要求，要限期通过购置、置换、租赁等方式建设社区老年人日间照料中心。新建或整合嘎查村（居）委会、嘎查村卫生室、社区卫生服务中心等资源，建设养老服务站。辖区政府（管委会）无偿提供社区居家养老服务用房，产权归辖区政府（管委会），各地区民政部门负责养老服务用房的调配，充分发挥社区居家养老服务设施利用率。到 2022 年社区老年人日间照料中心、农村牧区养老服务站要实现全覆盖，打造 15 分钟

养老服务圈。嘎查村（社区）为老服务设施与党员群众服务中心、卫生服务站以及文化体育等设施共享。继续在苏木乡镇（街道）加强农村牧区互助养老幸福院建设。鼓励社会力量兴办养老服务机构，特别是医养结合的养老服务机构。支持养老机构规模化、连锁化发展。境外资本在我市通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与发展养老服务，同等享受我市优惠扶持政策。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。有条件的地区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、发改委、财政局、卫健委、住建局、商务局、扶贫办、残联，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会负责）

（二）深化养老机构改革。整合散、小、差敬老院，打造区域性养老服务中心，改革现有的敬老院管理模式，推广达茂旗工作经验，所有敬老院由地区民政部门统一管理运营，进一步提升服务质量和使用效率。坚持公办养老机构公益属性，确定保障范围，床位向社会开放，制定收费指导标准，收益用于支持兜底保障对象的养老服务。通过委托经营、股份制、租赁等多种方式对公办养老机构进行改革，将所有权与经营权分离，实行公建民营，享受自治区及市级床位运营补贴政策，具备条件的公办养老机构可改制为国有养老服务企业。发挥公办养老机构及公建民营养老

机构兜底保障作用，在满足特困人员集中供养需求的前提下，重点为经济困难失能（含失智，下同）老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。公建民营养老机构运营方应定期向委托部门报告机构资产情况、运营情况，及时报告突发重大情况。（市民政局、发改委、财政局、卫健委，市委编办，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（三）加强养老服务队伍建设。将养老服务职业纳入各级人社部门就业再就业培训体系，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。开展养老服务机构负责人、管理人员、护理人员的岗前培训及定期培训，使其掌握养老服务法律法规、政策、标准和技能。鼓励各类院校特别是职业院校（含技工学校）设置养老服务相关专业或开设相关课程，在普通高校开设健康服务与管理、中医养生学、中医康复学等相关专业。建立职业院校（含技工学校）养老服务实训基地。按规定落实学生资助政策。政府购买基层公共管理和社会服务，在基层特别是苏木乡镇（街道）、嘎查村（社区）设置为老服务岗位，优先吸纳就业困难人员、建档立卡贫困人口和高校毕业生。对从事养老服务的工作人员，给予社会保险补贴。加强从事养老服务的建档立卡贫困人口职业技能培训和就业指导服务，引导其在养老机构就业，吸纳建档立卡贫困人口就业的养老机构按规定享受创业就业税收优惠、职业培训补贴等支持政策。对符合小微企业标准的养老机构新招用毕业年度高校毕业生，签订1年以上劳动合同

并缴纳社会保险费的，按规定给予社会保险补贴。落实就业见习补贴政策，对见习期满留用率达到50%以上的见习单位，适当提高就业见习补贴标准。设立养老服务工作先进集体和先进个人评比达标表彰项目。组织开展养老护理员技能大赛，对获奖选手按规定授予“技术能手”荣誉称号，并给予奖励。加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重。（市人社局、教育局、财政局、民政局、市场监管局、卫健委、扶贫办、文旅广电局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（四）完善长期照护服务体系。完善居家、社区、机构相衔接的专业化长期照护服务体系。通过政府购买服务等方式，统一开展老年人能力综合评估，考虑失能、失智、残疾等状况，评估结果作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。委托社会组织开展经济困难的高龄、失能（《老年人能力评估

（MZ-T039-2013）》中城乡低保老人和分散供养的特困老人）老年人照护服务和农村牧区留守、空巢老年人关爱服务活动，加强与残疾人两项补贴政策衔接。加快实施长期护理保险制度。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。建立健全定期巡访独居、空巢、留守老年人工作机制，积极防范和及时发现意外风险。发挥供需对接、服务引导等作用。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。积极组织老年人开展有益身心健康的活动。重视珍惜老年人的知识、技能、经验和优良品德，发挥老年人的专长和作用，鼓励其在自愿和量力的情况下，从事传播文化和科技知识、参与科技开发和应用、兴办社会公益事业等社会活动。（市民政局、财政局、人社局、卫健委、市场监管局、医保局、残联，包头银保监分局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（五）持续提升养老院服务质量。明确养老机构安全标准和规范，推行养老服务等级评定与认证制度。健全养老机构食品安全监管机制。扩大养老服务综合责任保险覆盖范围，鼓励社区居家养老服务机构投保雇主责任险和养老责任险。实施民办养老机构消防安全达标工程。对已经投入使用的因总建筑面积较小或受条件限制难以设置自动消防系统的建筑，加强物防、技防、人防措施，在服务对象住宿、主要活动场所和康复医疗用房安装独立式感烟火灾探测报警器和局部应用自动喷水灭火系统，配备应急照明设备和灭火器。采取以奖代补等方式，引导和帮助存量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。民政部门联合市标准委制定市级养老服务相关标准，建立养老服务褒扬机制，会同发改、财政等部门出台示范养老服务机构评定表彰办法。（市民政局、发改委、卫健委、市场监管局、财政局、消防救援支队按职责分工负责）

（六）提升医养结合服务能力。鼓励医疗卫生机构开设养老服务，推进养老机构设立医疗卫生服务，发挥互补优势，简化医养结合机构设立流程，实行“一个窗口”办理。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。医保部门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。促进农村牧区的医养结合，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。支持家庭医生为行动不便的老年人提供出诊服务。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、民政局、发改委、医保局按职责分工负责）

（七）推动养老服务融合发展。支持养老机构运营社区养老服务设施，上门为居家老年人提供服务。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照护、应急救护知识和技能培训。支持物业、家政等企业或社会组织开展老年送餐、照护、定期巡访等形式多样的养老服务。打造“三社联动”机制，以社区为平台、养老服务类社会组织为载体、社会工作者为支撑，大力支持志愿养老服务，积极探索互助养老服务。探索社区居家养老服务综合体建设（社区嵌入式养老服务设施），既满足社区失能、半失能老年人的养老需求，又满足社区居家老人的养老服务需求。大力培养养老志愿者队伍，建立志愿服务记录制度，积极探索“学

生社区志愿服务计学分”“时间银行”等做法，保护志愿者合法权益。实施“互联网+养老”行动，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，制定智慧健康养老产品及服务推广目录，开展智慧健康养老应用试点示范。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等产品在养老服务领域深度应用。在全市建设一批“智慧养老院”，推广物联网和远程智能安防监控技术，实现24小时安全自动值守，降低老年人意外风险。建设养老服务管理信息系统，推进与户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源对接。加强老年人身份、生物识别等信息安全保护。（市民政局、发改委、财政局、卫健委、教育局、工信局、红十字会，团市委按职责分工负责）

（八）促进老年人消费增长。鼓励社会组织和企业开展老年人康复辅助器具配置、租赁、回收和融资租赁，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。开展系统的营养均衡配餐活动，开发适合老年人群营养健康需求的饮食产品，逐步改善老年人群饮食结构。加大联合执法力度，组织开展对老年人产品和服务消费领域侵权行为的专项整治行动，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。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销售的意识和能力。鼓励群众提供养老服务领域非法集资线索，对涉嫌非法集资行为及时调查核实、发布风险提示并依法稳妥处置。对养老机构为弥补设施建设资金不足，通过销售预付费性质“会员卡”等形式进

行营销的，采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。打造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。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、工信局、科技局、卫健委、公安局、民政局、文旅广电局，人行包头市中心支行、包头银保监分局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（九）大力发展老年教育。优先发展社区老年教育，建立健全“旗（县、区）—苏木乡镇（街道）—嘎查村（社区）”三级社区老年教育办学网络，方便老年人就近学习。鼓励各类教育机构通过多种形式举办或参与老年教育，推进老年教育资源、课程、师资共享，探索养教结合新模式，为社区、老年教育机构及养老服务机构等提供支持。鼓励部门、行业企业、高校院所举办老年大学服务社会的途径和方法。（市教育局、民政局按职责分工负责）

（十）解决养老机构消防审验历史遗留问题。在全市率先试点探索解决农村敬老院及利用学校、厂房、商业场所等举办符合消防安全要求的养老机构。因未办理不动产登记、土地规划等手续问题而未通过消防验收的历史遗留问题，经住建部门或第三方质检评估单位，对其建筑物进行检测评估，凡符合质量安全条件

的，由民政部门提请政府（管委会）组织住建、自然资源等部门集中研究解决消防审验或验收备案事宜，房屋质量检测不合格的，依法予以关停。（市住建局、自然资源局、应急管理局、民政局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

### 三、扶持政策

（一）加大资金支持力度。到 2022 年，市本级力争将不低于 55% 的福利彩票公益资金用于支持发展养老服务，其中，每年用于居家和社区养老服务资金，不低于 1000 万元。对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享受同等运营补贴。市本级对新建的农村牧区互助幸福院（规模 50 户以上），每个给予 20 万元建设补贴。对新建的、在民政部门登记备案的社会办养老服务机构，每张床位（30 平方米含公共设施）给予 5000 元的建设补贴，改扩建的社会办养老服务机构，每张床位（30 平方米含公共设施）给予 2000 元的建设补贴，补贴按 3:3:4 的比例分三年给予。对新建的社区老年人日间照料中心（150 平米以上）、养老服务站（100 平米以上）分别给予 10 万元、5 万元的建设补贴。在民政部门登记备案的养老服务机构，按实际入住人数每张床位每月给予 100 元的运营补贴；按照自治区、市、区（旗、县）5:3:2 的比例投保养老服务机构责任保险；各地区根据社区日间照料中心、养老服务站的运营情况，采取以奖代补的形式每年给予 1—5 万元的运营补贴。

对各类养老服务机构中已取得初级、中级、高级职业资格证书且从事护理工作两年以上的养老护理员，每人每月分别给予 100 元、300 元和 500 元的特殊岗位津贴。（市财政局、民政局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（二）完善减税降费优惠政策。落实各项行政事业性收费减免政策，养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优惠政策，提供的养老服务免征增值税；社会力量投资兴办的福利性、非营利性老年服务机构，免缴老年服务机构房产税、城镇土地使用税、城市基础设施配套费，免缴城市建设和房屋建设有关收费；适当减免建设项目环境影响评价收费；对非营利性养老服务机构建设全额免征防空地下室易地建设费，对营利性养老服务机构建设减半收取防空地下室易地建设费；企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老服务机构的捐赠，符合相关规定的，准予在计算其应纳税所得额时按相关规定比例扣除；对非营利性养老服务机构建设免征有关行政事业性收费，对营利性养老服务机构建设减半征收有关行政事业性收费，养老服务机构、社会组织 and 家政、物业等企业提供的养老服务适当减免行政事业性收费。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。（市财政局、税务局、发改委、市场监管局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（三）完善土地保障政策。举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，自然资源部门要积极落实划拨用地政策。将养老服务设施建设用地纳入当地土地利用总体规划并在国有建设用地供应计划中予以优先安排。对闲置土地依法处置后由政府收回的，规划用途符合要求的，可优先用于养老服务设施用地，一并纳入国有建设用地供应计划。养老服务设施用地在办理供地和土地登记时，土地用途应确定为医卫慈善用地。民间资本举办的非营利性养老机构和政府举办的养老机构，可以依法使用农村牧区集体所有土地。民间资本举办的非营利性养老服务机构，经养老主管部门认定后同意变更为营利性养老服务机构的，其养老服务设施用地经市、区（旗、县）政府批准后，办理协议出让（租赁）土地手续，补缴土地出让金（租金），但法律法规规章和原《国有建设用地划拨决定书》明确应当收回划拨建设用地使用权的除外。营利性养老服务设施用地，应当以租赁、出让等有偿方式供应，原则上以租赁方式为主。土地出让（租赁）计划公布后，同一宗养老服务设施用地有两个或两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或挂牌方式供地。在实施过程中，各级政府（管委会）和民政、自然资源、住建及土地收储部门要严格监管。（市自然资源局、住建局、民政局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

#### 四、保障措施

（一）完善组织机构。成立包头市推进养老服务发展领导小组（详见附件），按照市委、市政府和自治区民政厅关于推进养老服务发展的有关要求，解决养老服务工作中的困难问题，形成各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，加强事中事后监管，提升养老服务质量。市本级建立由市民政局牵头的养老服务联席会议制度，各地区、各有关部门要强化工作责任落实，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，加强工作衔接。主要负责同志要亲自过问，分管负责同志要抓好落实。加大政策落实督查力度，将养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建设成效明显的，在安排财政补助及有关基础设施建设资金、遴选相关试点项目方面给予倾斜支持，进行激励表彰。各地区要充实、加强基层养老工作力量，强化区域养老服务资源统筹管理。（市民政局，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

（二）加强养老服务监管。加大监管力度，完善事中事后监管制度。健全“双随机、一公开”工作机制，加大对违规行为的查处惩戒力度。市场监管部门要将企业登记基本信息与同级民政部门共享，加强指导和事中事后监管。加快推进养老服务领域社会信用体系建设，2019年年底前，建立健全失信联合惩戒机制，对存在严重失信行为的养老服务单位（包含社区居家机构养老服务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。市安委会将养老机构安全生产工作纳入全市安全生产大检查工作部署,市民政局联合应急管理、市场监管等部门每半年开展一次联合检查,各地区民政部门联合相关部门每季度开展一次安全检查,养老机构自身每月进行一次机构内部联合检查,每周开展班组自查,每天进行岗位安全专项交接班。另外,各级民政部门根据实际需要,适时进行安全检查。(市民政局、发改委、应急管理局、市场监管局,人行包头市中心支行,各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责)

(三)提升服务能力,推行标准化管理。依照《建筑设计防火规范》,做好养老机构消防审批服务,提高审批效能。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,提供消防审验业务咨询服务,依法尽快办理。市场监管部门要主动提供办理食品经营许可证的咨询服务,明确食品、药品安全预防措施,做好食品、药品安全预防监督指导工作。结合实际推行养老服务行业消防、食品、药品等安全标准化管理,注重分类引导,推动养老机构落实安全主体责任,开展隐患自查自改,提升自我管理水平。(市住建局、财政局、自然资源局、民政局、市场监管局,各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责)

(四)完善养老服务机构融资政策及财政支持政策。运用多种工具,抓好支小再贷款等政策落实,对符合授信条件但暂时遇

到经营困难的民办养老机构，要继续予以资金支持。切实解决养老服务机构融资过程中有关金融机构违规收取手续费、评估费、承诺费、资金管理费等问题，减少融资附加费用，降低融资成本。鼓励商业银行向民办养老机构发放抵押贷款。大力支持符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业上市融资。商业保险机构开展老年人养老保险抵押业务时，在房地产交易、抵押登记、公证等机构设立绿色通道，简化办事程序，提升服务效率。支持银行、信托等金融机构开发养老型理财产品、信托产品等金融产品。加大财政支持力度，将养老场所运营补贴纳入各级财政预算。（包头银保监分局、人行包头市中心支行，市发改委、财政局、民政局、住建局按职责分工负责）

（五）搞好养老服务设施规划工作。在全市开展养老服务设施规划建设情况监督检查，重点清查整改规划未编制、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）未落实、社区养老服务设施未达标、已建成养老服务设施未移交或未有效利用等问题。进一步明确民政部门在“四同步”中的职责，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。将社区居家养老服务设施建设纳入城乡社区配套用房建设范围。各地区要制定整合闲置设施改造为养老服务设施的政策措施，要把社区两室用房和养老服务用房

统筹使用，改造闲置的车棚、锅炉房免费提供给社会力量，开展老年人日间照料、康复护理、助餐助行、老年教育等服务。对国有企业培训中心和疗养机构尽可能增设养老服务床位。整合改造中需要办理不动产登记的，不动产登记机构要依法加快办理登记手续。（市住建局、自然资源局、民政局、国资委，各旗县区人民政府、稀土高新区管委会按职责分工负责）

附件：包头市推进养老服务发展领导小组