

海南养老服务业发展迎来春天

日前，省人大和省府分别通过《海南省养老机构管理条例》(以下简称《条例》)和《海南省人民政府加快发展养老服务业的实施意见》(以下简称《意见》)。《条例》将于8月1日施行。

《条例》和《意见》的出台实施，是我省养老服务业发展政策的重大突破，将推动我省养老服务业进入规范化发展轨道，标志着海南养老服务业发展迎来春天。



海南省托老院。 省托老院供图

我省养老服务业进入规范化发展轨道

出台政策落实十八大精神

随着我国经济社会的快速发展，社会发生重大转型，家庭规模越来越小，“四二一”家庭、“空巢”家庭越来越多，加之社会福利和保障体制改革，社会化养老服务的作用变得越来越重要，养老问题正逐渐成为社会关注的热点和焦点。

根据国家统计局统计，到2013年底，全省60岁及以上户籍老年人口达119.85万人，占户籍总人口的13.24%。我省老年人口老龄化的特征也非常突出，据省统计局预测，到2015年我省80岁以上老年人口将达17万人。老龄人口的快速增长与养老服务发展缓慢的矛盾突出。

党中央、国务院高度重视应对人口老龄化问题。党的十八大明确指出要“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”。2013年7月1日，新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》正式实施，该法建立了养老机构行政许可制度，赋予民政部门对养老机构进行指导、监督和管理的职能。

2013年9月9日，国务院印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》，对加快发展养老服务业做了全面部署和安排。依据《中华人民共和国老年人权益保障法》对养老机构管理的要求和贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》的精神，积极应对我省人口老龄化问题，在民政部门推动下，《海南省养老机构管理条例》经海南省第五届人民代表大会常务委员会第八次会议审议通过，自2014年8月1日起施行；《海南省人民政府加快发展养老服务业的实施意见》日前经省政府常务会议审议通过。

推动养老服务业规范发展

《海南省养老机构管理条例》和《海南省人民政府加快发展养老服务业发展的意见》出台，是我省老龄事业发展中的一件大事，对于积极应对人口老龄化、推动养老服务业发展，着力保障和改善民生、全面建成小康社会，具有十分重要的意义。

省民政厅副厅长倪陈兴说，《海南省养老机构管理条例》是全国第二部养

老机构管理的法规，是我省民生立法方面的重要成果，能够充分维护各类养老机构和入住老人的合法权益，为全省养老机构健康有序发展提供有力的法制保障；《海南省人民政府加快发展养老服务业的实施意见》是我省第一个以省政府名义出台的养老服务文件，对我省加快发展养老服务业提出了明确要求，做出了具体部署，特别是出台了多项措施力度大、含金量、指导性强的激励政策，为发展养老服务业提供了政策依据，标志我省养老服务业发展进入了规范化发展的轨道。

落实政策推动经济社会发展

《海南省人民政府加快发展养老服务业发展的意见》根据《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》的安排和部署，结合我省实际，提出了健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适当、覆盖城乡的养老服务体系，依托公办养老机构提供供养保障，依托社区提供基本养老服务保障，依托社会力量实现个性化养老服务；充分发挥我省养老资源独特的优势，培育和发展医疗康复、文化教育、家庭服务、旅游休闲、金融保险等海南特色突出的养老服务产业，推动我省经济社会发展的总体思路。

六大举措加快发展养老服务业

全省机构养老床位数2020年要达到4.2万张

为贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》精神，积极应对人口老龄化的挑战，推进社会养老服务体系建设和完善社会养老服务机制，我省出台《加快发展养老服务业的实施意见》(以下简称《意见》)，提出到2020年，我省机构养老床位数要达到4.2万张，并推出7项工作任务和六大保障措施。

《意见》提出我省养老服务业发展2020年达到如下目标：一是农村敬老院的供养保障能力明显增强。全省农村敬老院完成事业单位法人登记，养老服务设施设备更加完善配套，供养保障水平明显提高。二是居家养老服务网络实现全省覆盖。城市社区普遍建立起社区居家养老服务中心，90%以上的乡镇和60%以上的农村社区建立起包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点。三是加强养老服务设施建设。全省机构养老床位数达到4.2万张，千名老人拥有床位达到35张，失能半失能专业化护理水平明显提高。

为实现上述目标，《意见》提出七项工作任务：

(一)提高农村养老服务保障水平。加强现有农村敬老院配套设施建设，抓好乡镇中心敬老院建设，对农村敬老院进行事业单位法人登记，将管理运行经费纳入市县财政预算。农村敬老院在满足五保对象集中供养需求的前提下，可以通过改善设施条件、增强护理功能为其他老年人提供有偿养老服务，使之成为区域性养老服务中心。

(二)建立社区居家养老服务网络。各市县要把养老服务设施建设纳入社区建设规划，与社区服务中心(服务站)

及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，充分发挥社区公共服务设施的养老服务功能。到2016年，在全省城市社区和乡镇建成居家养老服务网络平台。到2020年，城市社区要依托社区服务中心建立起养老服务中心，为社区居民提供居家养老服务；乡镇可依托乡镇中心敬老院，为乡镇及周边地区的老年人提供养老服务。

(三)加强社区养老服务设施建设。各市县要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，新建住宅小区要同步配套建设社区居家养老服务用房，已建成的住宅区要通过购买、租赁、置换等方式调剂解决。各市县要按照无障碍设施工程建设相关要求，对坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施进行无障碍改造。新建居住区和公共服务设施，要将无障碍通道建设纳入规划。

(四)推进养老机构建设。各级政府要制定养老服务业发展专项规划，合理布局和建设养老机构。鼓励社会资本通过合作、租赁和购买的方式，对闲置的企业厂房、学校校舍、商业设施等进行改造，用于养老服务。支持国外、境外的企业、非政府组织和个人独资或者合资在我省举办养老机构，并享受同等待遇。

(五)改善老年人的医疗卫生条件。推动医疗卫生资源进社区、进养老机构、进居民家庭。有条件的二级以上综合医院要开设老年病科，增加老年病床数量。支持养老机构内设医疗机构，养老服务床位数达到100张以上的可

以内设卫生所、200张以上的可以内设老年病专科医院。社会保障部门对养老机构内设的医疗机构或医疗站(点)，符合城镇职工(居民)基本医疗保险和新型农村合作医疗定点条件的，应根据其申请纳入定点范围，入住的参保老年人按规定享受相应待遇。

(六)建立健全老年人福利制度。2015年在全省建立起高龄津贴制度，增强高龄老年人的养老保障能力。建立政府购买养老服务制度，采用发放服务券等形式，为城乡低保对象等经济困难的老年人提供无偿或低收费的社区居家养老服务。根据老年人或其家庭成员愿意到养老机构接受服务的，其养老服务补贴支付给提供服务的机构、组织和个人。

(七)培育发展养老服务业。一是发展健康养老服务。推动医养融合发展，在有条件的市县创建医疗康复、老年病医院等医疗机构。二是开发老年特色产业。培育发展老年产业集群，支持具有一定规模的品牌养老机构连锁经营，支持有条件的市县建立老年生活用品和服务产品特色产业制造基地。三是健全养老服务市场，鼓励具备条件的商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。

为切实加快养老服务业发展，《意见》推出六大举措。

(一)保障养老服务设施建设用地。各市县在制定或修订城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于0.1平方米的标准规划建设养老服务设施。民办非营利性养老机构建设

用地，符合国家划拨用地目录的，可以使用国有划拨土地；符合农村集体建设用地流转规定的，可使用集体建设用地。

(二)加大财政金融支持力度。省财政要整合社会养老服务体系建设的有关资金，改进资金分配方式，充分发挥资金使用效益。落实中央关于福利彩票公益金50%以上用于发展养老服务业的规定，从体彩彩票公益金中提取一定比例用于社区老年人配备健身器材。要通过贷款贴息、直接融资补贴、融资担保和风险补偿等办法，引导鼓励信贷资金和社会资金投向养老服务业。

(三)落实税费优惠政策。对养老机构提供的养老服务免征营业税。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。非营利性养老机构符合免税条件的收入免征企业所得税。对企事业单位、社会团体和个人通过非营利性社会团体及政府部门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减半征收有关行政事业性收费，养老机构用水、用电、用气按居民生活类价格执行。

(四)完善人员培训和就业机制。鼓励和支持高等院校、中等职业技术学校增设养老服务相关专业，培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专门人才。推进省托老院、市县中心养老院养老服务实训基地建设。符合条件的城镇登记失业人员、农村转移就业劳动者等，参加养老服务、病患陪护等职业培训，按规定享受职业

培训补贴；通过职业技能鉴定并取得职业资格证书的，按规定享受技能鉴定补贴。取得国家养老护理员技师、高级工、中级工、初级工职业资格证书，并在养老机构护理岗位就业的，应当给予技术岗位补贴。

(五)支持社会力量参与养老服务。支持企业、社会组织、个人建设运营养老机构和参与社区养老服务，开发养老服务产品，开展养老教育培训、咨询评估、标准制定、质量监督及第三方认证等服务。培育发展养老服务公益慈善组织，鼓励设立养老服务类非公募基金会。支持老年群众组织开展自我管理、自我服务和志愿服务。

(六)强化组织领导。一是科学规划。省政府和各市县要将发展养老服务业纳入国民经济和社会发展规划。二是合力推进。各级政府要建立联席会议制度，研究解决工作中存在的困难和问题，推动养老服务业健康发展。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导等职责，推进公办养老机构改革。发展改革部门要对纳入经济社会发展规划的养老服务设施建设给予支持。卫生部门要对居家和各类养老机构的老年人在医疗服务、心理疏导和紧急救援等方面完善支持体系。工信部门要加快推进养老服务信息化建设，提升公共信息服务水平，改善信息消费环境。财政部门要加大投入，建立符合养老服务体系建设需要的公共财政投入机制。三是加强监管。建立养老服务准入、退出、监管制度，指导养老机构规范管理、优质服务。建立责任追究制度，及时查处侵害老年人合法权益的违法行为和安全生产责任事故。

《海南省人民政府加快发展养老服务业的实施意见》解读——

落实国务院部署 应对人口老龄化

《海南省人民政府加快发展养老服务业的实施意见》(以下简称《意见》)出台，是我省扶持推动养老服务业发展重大举措。为帮助社会各界更好地理解《实施意见》出台的背景和一些重要问题，省民政府有关负责人对此进行深度解读，以推动政策更好更快地落实。

为什么要出台《意见》?

应对人口老龄化严峻形势的需要。2001年我省进入老龄化社会，到2013年底，全省60岁及以上户籍老年人口达119.85万人，占户籍总人口的13.24%。我省人口老龄化不仅表现为老年人口规模增长快、区域覆盖面广，而且老年人口老龄化的特征也非常突出。据省统计局预测，到2015年我省80岁以上老年人口将达17万人，老龄化比重将达到14.66%，进入老龄化社会。应对人口老龄化，需要加快发展养老服务业。

推进经济持续健康发展的需要。养老服务业涉及长期照料、医疗康复、居家支持、精神慰藉乃至饮食、服装、营养保健、休闲旅游、文化传媒、金融地产等方面，蕴含着巨大的老年消费市场。发展养老服务业是应对老龄化问题的长久之计，亦是当前扩内需、增就业的巨大潜力所在。

解决养老服务业突出矛盾的需要。近年来，我省养老服务业快速发展，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立，老年消费市场正在形成，老龄事业发展取得显著成就。但总体上看，由于建省晚、经济社会发展水平不高，我省养老服务设施建设滞后、养老服务产品供给不足、市场发展不完善、养老服务的扶持政策不健全、体制机制不完善、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。

贯彻落实国务院文件精神的需要。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)精神，必须结合我省实际进一步细化养老服务的内容和措施，制定配套优惠政策。

出台《意见》的依据是什么?

1、国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)；2、海南省委、省人民政府贯彻实施《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》的决定；3、《海南省人民政府关于印发海南省老龄事业“十二五”发展规划的通知》(琼府〔2011〕88号)；4、《海南省人民政府印发关于支持社会力量兴办非营利性养老服务机构若干政策的通知》(琼府〔2012〕15号)等。

需要重点说明的四个问题

(一)关于非营利性养老机构。非营利性养老机构是指不以营利为目的，为社会公共利益服务而设立运营的养老机构。非营利性养老机构同营利性养老机构有以下区别：1、经营目标不同。营利性养老机构运行的目标是追求利润最大化，非营利性养老机构运行不以赚钱为目的。2、分配方式不同。营利性养老机构盈利后，投资者对税后利润可以分红，非营利性养老机构为了扩大服务规模也可适当盈利，但这种盈利只能用于自身发展。3、是否享受财政补贴。非营利性养老机构享受一次性建设、运营等财政补贴，营利性养老机构不享受财政补贴。4、价格标准不同。营利性养老机构提供的养老服务实行市场调节价。非营利性养老机构提供的养老服务实行政府指导价。

(二)关于“全省90%以上的乡镇和60%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点，养老服务设施覆盖所有城乡社区”目标。一是我省所有的乡镇均有农村敬老院、卫生院以及学校文体活动场所等社区服务设施，可以说全省90%以上的乡镇已初步搭建了包括养老服务在内的社区综合服务设施基本框架，今后通过增加服务设施、丰富服务内容就能实现设定的目标。二是根据国家和省有关规定精神，2013—2015年中央专项彩票公益金支持我省农村幸福院项目不少于900个(每个项目中央财政补助3万元、省级配套2万元)。我省现有农村社区2561个，按60%的比例计算，到2020年全省共有1536个农村社区要有养老服务设施。也就是说，2016—2020年我省还要在636个农村社区建设养老服务设施。按照现有农村幸福院建设标准计算，每年需投入建设资金635万元。到2020年全省60%的农村社区有养老服务设施的目标能够达成。

(三)关于“全省养老服务床位数达到4.2万张，千名老人拥有床位达到35张”目标。1、全省已有养老服务床位19602张。2、按规划需建设的养老服务床位20244张。根据民政部、省政府部署，“十二五”期间，我省需要建设的养老服务床位有：一是社区居家养老服务床位8604张。2014年我省将实现全省主城区居家养老服务全覆盖，通过政府购买服务的方式为10000名困难老年人提供居家养老服务。按照有关统计方法，政府为1名困难老年人购买居家养老服务计1张床位，到2014年底，全省可新增社区居家养老服务床位8604张。二是农村幸福院养老服务床位9000张。2013—2015年我省规划建设农村幸福院项目达到900个以上。每个农村幸福院将配置床位10张左右，即到2015年可新增农村幸福院床位2640张。三是农村敬老院、市县中心养老院床位2640张。根据省政府部署，2011—2015年我省每年安排农村敬老院、市县中心养老院建设资金3800万元，新增养老服务床位880张，2013—2015年可新增床位2640张。3、需社会力量建设的养老服务床位2154张。按全省养老服务床位42000张计算，到2020年，尚需社会力量建设养老服务床位2154张，即每年需建设养老服务床位300张。因此，到2020年，我省养老服务床位数达到42000张的目标可以实现。

(四)关于享受优惠政策的养老机构是否重点保障本地老年人问题。1、由政府投资兴办和资助的农村敬老院、农村幸福院和社区居家养老服务机构为城乡老年人提供基本养老服务和互助养老服务，保障对象主要是我省老年人，其数量占我省老年人总数的90%以上。2、非营利性养老机构只有为本地老年人提供养老服务才能享受运营补贴、护理补助等政策，从而引导非营利性养老机构重点为本地老年人服务。

(本版撰稿 光明 王剑)