深圳市民政局关于公开征求《深圳市养老服务业发展“十三五”规划（征求意见稿）》意见的通知

为积极应对人口老龄化，科学推进深圳市养老服务业发展，我局组织编写了《深圳市养老服务业发展“十三五”规划（征求意见稿）》。请于12月14日前将修改意见和建议以电子邮件形式反馈我局。

附件：深圳市养老服务业发展“十三五”规划（征求意见稿）

深圳市民政局

2015年12月4日

（联系人：罗业翔，电话25832171，传真82485144，flc@szmz.sz.gov.cn）

附件

深圳市养老服务业发展“十三五”规划

（征求意见稿）

为积极应对人口老龄化，科学推进深圳市养老服务业发展，努力构建与“四个全面”排头兵要求相适应，与现代化国际化创新型城市建设相衔接的养老服务体系，根据国家《养老服务体系建设“十三五”规划》和《深圳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

一、背景

**（一）“十二五”养老服务业的发展成就**

“十二五”以来，市委市政府高度重视全市养老服务业发展，在全国率先提出养老事业与养老产业并重发展、互动发展的新理念，将养老服务作为民生工程列入深圳市第五次党代会议程及国民经济和社会发展总体规划。针对2012年市五届人大三次会议期间市人大提出的《关于大力推动我市社会养老服务业发展，建立健全养老服务体系的重点建议》，市政府专门成立了社会养老重点建议办理工作领导小组，制定了《社会养老重点建议办理方案》以及《深圳市加快发展老龄服务事业和产业工作任务分工一览表》，全力推进我市老龄服务事业和产业发展。

**1.“十二五”规划指标基本完成**

我市坚持把加快发展养老服务业作为保障和改善民生的重要内容，强化顶层设计、深化体制改革、加大资金投入、推行规范管理，已基本建成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系，以满足中低收入老人及特殊困难老人群体养老服务需求为重点，构建资金保障与服务提供相匹配，无偿、低偿和有偿服务相结合，实现90%的老人由家庭照料辅以专门机构和人员提供上门服务，7%的老人由社区提供照料、康复、护理和娱乐等服务，3%的老人通过入住机构满足专业照料需求，布局合理、种类齐全、功能完善的“9073”社会养老服务体系基本形成。按时完成市政府重点工作任务，即到2015年底，全市养老床位达到8000张以上，每个街道建成1家社区老年人日间照料中心。

**2.政策制度体系初步形成**

在政策创制和制度建设上，以《深圳市人民政府关于加快发展老龄服务事业和产业的意见》、《深圳市养老设施专项规划（2011-2020）》、《深圳市社会福利事业发展“十二五”规划》、《深圳市老龄事业发展“十二五”规划》、《深圳市无障碍设施建设与改造规划（2013—2015）》等政策文件为基础，以《深圳市养老服务设施用地供应暂行办法》、《深圳市公办养老机构建设和运营指引》、《深圳市民办社会福利机构资助试行办法》、《深圳市人民政府办公厅关于印发老年人专用智能产品与服务发展行动计划（2015—2017年）》等文件为配套措施，初步形成了一套符合人民意愿、解决实际问题、具有深圳特色的社会养老政策体系，在养老设施规划建设、产业发展、土地供应、政府购买养老服务、服务补贴、鼓励社会力量等方面，进行了有针对性的制度设计和体制机制创新，为我市养老服务业后续发展构建良好的政策环境。

**3.建立老年人福利津贴制度**

**健全高龄老人津贴制度。**从2011年起，为全市80周岁以上户籍老人每人每月发放300至500元高龄津贴，此外，全市十个区都已增加为70-79岁户籍老人发放每月100元的津贴。为户籍80周岁以上老年人购买意外伤害及意外医疗保险，被保险人若发生意外，最高可获得10万元保险赔偿，有效提升了老年人抗风险能力。

**4.发展老年人福利服务项目**

**提升居家养老服务水平。**居家养老服务面向全市老人提供家政、助医、康复、送餐、心理慰藉等上门服务，政府对其中的低保、优抚、生活不能自理等户籍老人每月给予300元到500元的居家养老服务补助。居家养老服务已覆盖全市所有街道。进一步完善居家养老服务相关政策，增加居家养老的服务机构，扩展居家养老服务项目，提升居家养老服务水平。

**提升社区服务支援能力。**加强社区服务对养老服务的支援作用，整合社区综合服务中心与“星光老人之家”等社区服务资源，为社区老人提供生活照顾、社区食堂、护理、康复训练和文体娱乐等多种类服务。

**逐步推行健康体检服务。**加强老人身体健康状况评估，鼓励各区每年免费为65周岁以上户籍无工作单位老人开展基本体检，为80周岁以上户籍无工作单位高龄老人上门开展基本体检。

**加快完善老人优待服务。**发改“敬老优待证”，实现年满60周岁的户籍女性持《深圳市敬老优待证》（蓝色）可享受免费进全市各公园，免费进全市各旅游景区，免费进全市博物馆、文化宫（馆）、美术馆、图书馆等文化场所，免费使用全市公共体育场所设施，免费使用公厕，看病挂号费享受半价优惠，免费法律援助等7项优待。年满65周岁的户籍老人持《深圳市敬老优待证》（黄色），在上述7项优待基础上，增享免费乘坐全市公共大巴、中小巴和地铁等优待。非户籍老人年满65周岁常住在深圳，持《暂住老人免费乘车证》，可以享受免费乘坐市内公共汽车和地铁。全市累计发放敬老优待证30万张。

**实施“幸福老人计划”。**积极引导扶持资助基层老年协会、老年社会组织发展，实现老年人的自我组织、自我服务和自我管理，资助各类老年组织开展老年欢乐节等文体活动项目1000多个，惠及全市20多万老人，有效丰富了社区老年人的精神文化生活。

**开展高龄老人紧急呼援救助项目。**我市已为6000名80岁以上户籍老人免费安装了“呼援通”紧急救助系统，并对老年人紧急呼援服务中心进行升级改造，提供紧急救助、走失定位、政策咨询、精神关爱、居家养老、医疗康复、“社工+义工”服务等十大特色的为老服务。

**5.基础设施建设不断加强**

**加大力度推进养老服务设施建设。**我市2013年出台了《深圳市养老设施专项规划（2011-2020）》，明确规划70块养老设施用地，为进一步发展养老服务业用地预留了政策空间。以“规划一批、建设一批、改造一批”的原则，截至2015年底，全市共有养老院31家，其中公办22家、民办9家，养老总床位8359张。

**推进社区养老服务机构建设。**主要包括社区服务中心（主要提供扶老、助残、育幼、便民等服务）、社区星光老年之家（主要供老年人开展老有所学、老有所乐等活动）和社区老年人日间照料中心（为老年人提供日托看护、配餐就餐、健康护理、复康运动、心理咨询、康乐社交、就医购物等综合性服务）。截至2015年底，全市共建成社区服务中心646家、社区星光老年之家916个、老年人日间照料中心61家，社区养老服务覆盖率达100%。

**6.社会活力充分激发**

**养老服务综合改革试点顺利推进**。“十二五”期间，我市获批成为全国养老服务业综合改革试点市，在创新建立养老服务多元化社会化供给机制、培育社会力量参与养老服务业发展等方面先行先试，注重发挥市场机制作用，全力推动养老服务的产业化进程，促进养老服务产业质态提升。以老年金融服务、老年产品用品、老年生活照料、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年旅游等为主的养老服务业加快发展，涌现一批科技含量高、带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业，培育一批知名品牌，加快推进形成养老服务产业集群。

**原特区外街道敬老院社会化改革试点成效显著。**截至2015年底，通过公办民营、公办联营等模式，在3家街道敬老院开展了社会化改革试点工作。在试点基础上，市民政局研究拟定街道敬老院改造实施方案，将街道敬老院改造为证照齐全、设施配套、环境优良、管理有效、服务专业的养老服务机构。改造后的街道敬老院面向社会老人提供服务，优先为“三无”、“三失”和“高龄”等老年人提供集中照料、护理、康复、心理疏导、娱乐等养老服务，成为我市提供基本公共养老服务的重要支撑和保障。

**（二）“十三五”养老服务业面临的形势问题**

“十三五”时期，我市老年人口总量增长进入快车道，特别是高龄老人、失能半失能老人、空巢独居老人等养老服务重点对象将明显增加，养老服务需求更加旺盛、更加迫切、更加多样。预计到2020年，我市60岁以上户籍人口数将从2015年末的25万人左右增加到2020年末的40万人，常住老年人口数将从49万人增加到76万人，深圳市将进入老龄化社会。与此同时，“十三五”期间，养老服务业的发展将与自主创新型的企业经济结构调整、市场化的社会氛围建设和年轻化社会候鸟式养老需求并存。

与新的形势要求相比，我市养老服务业的基础条件仍然薄弱，发展仍然处于起步阶段。“十三五”时期，一系列矛盾问题将集中凸显：一是第一代来深建设者将同步步入老年，随子女来深居住养老的外地老年人也将大幅增加，候鸟式养老特点突出，全市养老存在“断崖式”养老压力；二是居家养老服务体系不够健全；三是养老现代化信息化智能化水平低；四是公办民办养老机构发展不平衡，公办养老机构一床难求、多人等候，民办养老机构因为条件简陋、功能单一而空置率高、门可罗雀；五是专业人才短缺，导致服务主要以生活照料为主，缺乏康复理疗、营养保健、精神慰藉等专业服务，由于行业流动性大，养老护理员总体上持证上岗率未达到80%的指标要求；六是虽然建立了政府、社会和市场分工制度，但社会和市场配置资源效能发挥不显著，社会力量和资源参与不足，市场化运营机制不健全，养老服务业迟滞于全市经济社会发展整体水平。

二、指导思想和基本原则

**（一）指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”排头兵和现代化国际化创新型城市的总体要求，以改革创新为引领，以扩大养老服务供给为导向，以满足老年人日益增长和多层多样的服务需求为出发点和落脚点，加快健全养老服务体系，加快培育养老服务供应商，加快转变养老服务方式，将养老服务业发展成为全市经济新增长点和产业转型升级新动力。

**（二）基本原则**

**1.坚持市场驱动、创新引领；**

强化问题导向，加强顶层设计和统筹协调，深入推进养老服务体制机制改革，加快政府职能转变，按照政企分开、管办分离的原则，推动公办养老机构体制改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，大力营造公平、开放、可预期的市场环境和政策环境，充分激发社会力量参与养老服务体系建设的积极性和创造性，在制度创新、模式创新、体系创新等方面进行积极探索，积累经验，探出新路，提供示范。

**2.坚持保障基本、统筹发展；**

统筹区域养老服务资源，促进基本公共养老服务均衡发展。健全经济困难老年人养老服务补贴制度，着力保障困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本公共养老服务。通过创新运行机制，扩大基本公共养老服务的有效供给、提升保障水平。

**3.坚持需求导向、因地制宜；**

以老年人的养老服务需求为出发点和落脚点，强化居家养老的基础性地位，促进居家养老、社区养老和机构养老的协调发展、联动发展。消除各区发展差距，优化资源配置，促进各区之间养老服务业的一体化发展。推动养老服务设施标准化、内容规范化、手段信息化、人员专业化，同步提升养老服务业的硬件建设、软件建设。

**4.坚持重实促效、合力发展。**

立足当前，着眼长远，因地制宜，狠抓推进，聚焦全市养老服务业发展过程中的结构性矛盾，紧盯重点问题实现集中突破。勇于探索创新，不断总结提高，形成可复制、可推广的好经验、好做法。做好舆论引导，凝聚全社会共识，形成推动养老服务业发展的强大合力。

三、发展目标

**（一）总体目标**

继续建设各种类型的养老机构，建立健全智能化养老服务网络，充分发挥协调管理、督促检查、服务连通等多方面功能，提高居家社区和机构养老服务水平。大力提升养老服务业在第三产业中的比重，养老服务产业集聚效应显著增强，把养老服务业打造成为社会经济转型升级的新亮点。积极探索异地养老、医养融合模式，打造养老金融创新平台、养老服务教育培训平台、高科技老年产品研发制造平台、老年用品展示营销平台、养老服务标准规范创制平台、新型现代化养老文化体系。到2020年，将我市建设成为养老服务体系健全、产业质量规模领先、体制机制全面创新、社会活力充分激发的“国际老年友好型城市”。新增养老床位3000张。全市每千名户籍老年人拥有养老床位数35张。全面提升养老机构的服务和经营管理水平。全面推进我市养老事业、养老产业互动发展并重发展。实现推进全国养老服务业综合改革试点各项任务。

**（二）主要目标**

**1.养老服务体系健全**

建立起以居家为基础、社区为依托、机构为补充的，功能完善、规模适度、布局合理、结构优化、服务优良、监管到位，与我市人口老龄化进程相适应，与经济社会发展水平相协调，投资主体多元的社会养老服务体系。

**2.产业质量规模领先**

以老年金融服务、老年产品用品研发、老年生活照料、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年旅游等为主的养老服务业加快发展，涌现一批科技含量高、带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业，培育一批知名品牌，形成养老服务产业集群。

**3.体制机制全面创新**

明晰基本公共养老服务和非基本公共养老服务的提供主体、监管运营机制，建立健全基本公共养老服务体系及养老服务事业产业政策、标准体系和供给机制，形成各类市场主体、服务主体公平竞争的体制机制，撬动社会和市场力量，推动养老服务业健康快速发展。

**4.社会活力充分激发**

培育养老公益慈善组织，引入基金会治理养老机构，探索社会企业等养老机构提供养老服务的新模式，广泛开展养老志愿服务，积极应对人口老龄化意识显著增强，进一步弘扬敬老、养老、助老的优良传统，营造浓厚的支持和参与养老服务氛围的“亲老文化”。

**5.养老教育科技研发水平显著提升**

养老教育培训能力显著增强，养老助老产品研发水平进一步提升，生物制药、医疗器械、康复辅助器具研发能力和产业化能力进一步增强，中医中药在老年人预防保健方面的优势作用进一步发挥，老年服装产业加快发展。

**6.养老服务行业规范和标准进一步完善**

鼓励和支持我市养老机构、养老企业积极参与养老服务行业规范和标准的制定和修订。探索建立第三方评估制度，对老年人健康、收入、家庭、需求等情况进行评估，根据评估结果确定享受基本公共养老服务的层级类型、轮候顺序。建立老龄服务专业人才和机构资质评估、认证、管理体系。

四、主要任务

**（一）加快制度和政策创制**

**1.推动养老机构改革创新**

加快公办养老机构体制改革，继续创新敬老院社会化政策。创建基本养老公共服务供给机构的治理机制，引导公办养老机构分类分级特色化发展，引入基金会、社会组织和公共人物等多元主体，完善法人治理结构，采取招投标等方式委托社会专业养老服务机构运营，加快发展各种专业化、社会化、效能化的养老服务。

**2.激发社会活力参与养老**

完善政府购买服务政策。制定购买服务目录和实施办法，通过政府购买服务引导并支持养老机构及老年社会福利等组织的发展，提升活力。创新资金投入方式，提高资金使用效益，支持社会组织参与养老机构和社区养老服务的运营管理，提高社会组织养老服务水平和标准。对承接“三无”[[1]](#footnote-0)、“三失”[[2]](#footnote-1)人员等低收入老年人养老服务的民办养老机构和居家养老服务企业、组织，制定政策给予政府购买服务补助。有条件的区，可将养老服务补助范围扩大到重点优抚对象和中低收入家庭中的失能半失能老人以及空巢、高龄老人。

创新社会办养老机构扶持政策。探索社会企业养老制度，运用社会企业的方式来发展养老。进一步降低门槛、简化手续，养老机构设立许可权限下放至各区（新区）。探索民办养老机构“区级登记、一照多址、同城运营”登记管理制度。落实土地、税费、信贷、购买服务等优惠政策，引导社会力量参与养老服务体系建设。各地要研究制定鼓励护理型床位建设的政策措施，对符合条件的以自建产权用房举办的养老机构护理型床位给予一次性建设补助；对符合条件的以租赁用房举办且租期5年以上的养老机构，研究提高护理型床位建设或改造的补贴标准。鼓励各地采取发放日常运营补贴等方式，支持社会办和公建民营的养老机构提高服务质量，鼓励国外、境外企业和个人在我市设立外资养老服务机构，在政策优惠方面享有同等待遇。

**3.创新养老服务提供方式**

完善电子公共服务机制。开展老年人证办理流程的优化再造、材料简化和服务优化，并提供电子化老年人证相关公共服务政策。出台居家养老服务券电子化改革相关政策，政府为符合条件的老年人开设助老服务专用账户，强化监督监管和资质审核，简化方法程序。

创新居家养老方式。创新家庭照顾者支持计划，市、区财政给予为照顾老人短期停职或辞职的家庭成员适当的照顾补贴，并提供助理服务、暂托服务（喘息服务）等支持性服务。

创新异地养老模式。推动主动养老和乐活养老，探索本地及区域间养老协作模式，鼓励深圳市有关企业赴外地合作共建养老机构，并将对外养老投资纳入全市养老服务体系建设，积极发展异地养老基地。

**4.促进养老与相关产业融合**

创新长期护理保险制度。开展长期护理保险的调研和制度设计,加强政策引导和政策扶持，鼓励商业保险公司积极参与设计与老龄护理相适应的保险产品，增强老年人护理照料支付能力。推动政府、用人单位和个人在个人第一次就业时购买长期护理保险，条件成熟时试点将长期护理保险列入强制性社会保险项目，保险资金由个人、社会（企业）、政府按比例交纳。

创新养老金融服务。鼓励各类创业投资机构和融资担保机构在养老领域开展业务。通过创新信贷品种、增加信贷投入、放宽贷款条件、扩大抵押担保范围等方式，加大对社会资本参与养老服务业的金融支持力度。探索上市融资、公益创投和BOT建设等方式，吸引国内外社会资本投资养老服务业。稳步推进养老金融创新，探索开展老年人住房反向抵押养老保险试点。探索老年人财产养老新模式，出台相关税收优惠政策，对采用住房养老模式的老人有条件地免征房产税，同时，对以养老为目的的老人转让住房有条件免征营业税和个人所得税。对与老人居住在一起的子女给予优惠政策，适度增加与老人居住在一起的子女的工薪所得税费用扣除额，实现赡养费用的税前扣除。各类养老机构普遍购买意外伤害、财产和机构综合责任保险。

建立医养结合制度。研究制定鼓励和引导社会资本举办老年人护理院、老年病医院或老年病病房等医疗机构的扶持政策，支持符合条件的养老机构内设医疗机构，用社保卡支付；鼓励社区康复中心增强养老功能，为社区老年人和与其合作的日间照料中心等养老机构收住的老人及时提供健康档案和医疗康复服务，帮助养老机构与医院建立转诊机制，为养老机构到医院就医的老人开通绿色通道；制定实施养老机构内设医疗机构设置标准和服务规范，适当增加诊疗护理服务许可项目和用药类别；加强规划引导，统筹设置医疗设施与养老设施，推动老年人医疗护理和生活护理的有机衔接；建立激励补偿机制的基础上，探索建立与内地养老服务合作机制，经营“候鸟养老”和异地养老，加强深港养老服务合作，聘请香港、澳门等地专业人才和机构来我市任养老服务督导或经营养老机构。

**（二）完善养老硬件设施体系**

**1.加快市级示范性养护设施建设**

加快市级供养型、护理型养老服务机构建设。立项规划深圳市养老创新工程，为建立智能化养老网络提供硬件基础。

建设养老创新服务中心，规划、明确本规划目标的功能，主要包含老年人活动中心、示范性老年养护院、养老服务公共技术平台、养老用品营销中心、老年服务类社会企业展示园等内容。

建成并运营深圳市养老护理院和深圳市社会福利中心（新址）建设。创建新型治理体制和专业化管理体制，配置设施设备，建章立制、明确职责任务及评估办法。

**2.建设、改造和完善各区（新区）社会福利中心**

全面提高各区社会福利中心的服务质量和水平。各区（新区）没有福利中心的要建成福利中心，床位满足不了公共服务的，改造升级，在此基础上，要建章立制、配置专业人员，加强网络化信息化管理，创建国家和广东省示范性养老服务机构。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_：建国家和广东省示范性养老服务机构，按规定公众、联动发展。消除区\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_明确养老民生工程项目进度安排，统筹科学推进养老工程完成时间和进度安排：切实提升福田区福利中心、罗湖区社会福利中心、南山区社会福利中心（颐老院）、盐田区福利中心老人院、宝安区福利中心宝馨颐养院等运营管理水平。加快推动龙华新区社会福利综合服务中心、坪山新区养老院、龙岗区级养老院、大鹏新区养老院、宝安区养老院、盐田区社会福利中心改扩建项目、福田区社会福利中心扩建工程等项目选址和规划建设。

**3.完善街道级养老机构建设和运营。**

在各街道建成日间照料中心的基础上，有条件、有需求的街道要规划建设适度的日间照料中心。建成日间照料中心的，全面规范管理，提高服务能力；出台补贴、支持政策，在敬老院改革的基础上，全面完成各敬老院改革和升级达标。

**4.加快便捷性社区养老服务站点建设**

完善城市社区养老服务设施。按照方便适用、功能配套的要求，充分整合利用社区现有资源，采取新建、扩建、改建、购买、置换等方式，建设一批集生活照料、文化娱乐、临床护理、失能康复、精神关爱、老年大学等功能为一体的社区养老服务机构。

以星光老年之家为基础，规范化、标准化建设居家社区养老服务功能。明确社区服务中心的养老功能。加强社区康复中心养老功能建设，从事社区内老年人健康档案管理、信息采集等未病管理、慢病管理，打造健康深圳。

**5.加快功能性养老设施建设**

出台政策支持社会建设临终关怀医院，积极推动医养结合进程，鼓励多种方式或在医院增加临终关怀床位300-500张，配置医疗器械、康复器具及专业医护人员，提供医疗卫生及临终关怀服务。入住护理型养老服务机构发生的符合政策范围内的医疗费用，分别按照医保相关规定报销结算。探索将针对特定老年人的护理费用采取包干等方式纳入医保报销范围。

**（三）创新和拓展养老服务体系**

**1.以信息化技术创新智能养老服务**

以智能化养老网络为支撑，用“互联网+”的理念和思维构建全方位的养老服务管理中枢，明确数据统计、服务、评估和管理等功能模块，构建开放、高效、低成本的创业空间，促进更多创业者、创新型企业以跨区域、跨领域的方式参与养老服务业，以创业带动就业、以创新带动产业，实现养老服务智能化信息化动态化管理和服务。

**2.全面发展居家养老服务网络**

成立机构，建设以养老服务大数据管理服务中心为核心的居家养老服务电子和物理网络体系。以深圳市、区级养老机构为第一级养老圈，延伸到各区的日间照料中心和社区服务中心及星光养老点二级圈、再延伸到各个有老人的家庭三级圈，为老人提供不同类型健康管理、科技养老、机能康复和家政服务，确保向90%的老人提供居家养老服务、7%部分失能的老人提供社区养老和3%完全失能的老人提供机构养老。

**3.推进老龄服务分类管理**

明确基本公共养老服务和非基本公共养老服务对象范围，相应实行不同的政策制度。对基本公共养老服务，主要由政府承担资源投入,实施民政部门定价、发改部门备案的政府定价机制，并明晰服务对象资格条件和申请制度。非基本公共养老服务由社会力量举办，政府根据非营利和营利等不同类别，在土地供给、设施建设和运营服务等方面分类给予扶持或补贴。对非基本公共养老服务实行分类收费价格机制，其中非营利性养老服务实行市场调节与政府调控相结合的收费价格机制，营利性养老服务实行市场主导的收费价格机制。非营利性养老服务机构在扣除运营成本、预留发展基金以及按照有关规定提取其它必须的费用后，出资人可以从结余款中取得合理回报。

**4.建立养老服务需求和供给评估制度**

培育和发展养老服务评估机构，制定完善政府、社会和市场分类轮候及机构、社区、家庭和个人分类养老的评估标准和办法。定期对老年人健康状况、经济收入、家庭状况、户籍和居深时间长短等情况进行评估，根据评估结果确定其享受福利服务的层次类型、轮候顺序及政府补助资格。户籍服务对象达到60%以上的养老机构享受特别补助政策。引入第三方评估机制，对养老服务机构的服务技能和服务质量开展评估评审，推动养老服务机构升级达标。

**5.创新为老服务模式**

在生活照顾、医疗护理、精神慰藉等方面，根据老年人不同的健康状况、经济承受能力等情况，建立分阶段、分层次、分年龄、分身体状况的养老服务模式。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励企业、社会组织等兴办养老设施。支持以公办民营、公建民营、民办公助、政府购买服务等多种方式开展养老服务。引进国内外资本兴办、运营养老设施，发展养老服务业。按照国家无障碍设施建设与改造的要求，推进城市道路、公共空间、公共设施和建筑无障碍化，创建全国无障碍城市。

**（四）发展重点领域产品和服务**

**1.重点开发老年人专用智能产品**

**老年人用可穿戴设备。**重点开发具备监控老年人心率、呼吸、血糖等健康指标的“智能”服装，具备定位、跌倒侦测、紧急呼救、健康预警、药物分配等功能的“智能”鞋、挂件、手表、手环等老年人可穿戴设备。

**老年人用便携式医疗设备。**重点开发便携式电子血压计、便携血糖仪、便携式血氧仪、低成本心律监测计、数字助听器和数字体温计等家用便携产品和便携心脏除颤器、便携体外心脏起搏器、便携心电图机、动态脑电图、多参数便携监护仪、便携式超声诊断仪等医用便携产品。

**老年人照护康复产品。**重点开发和应用老年人智能陪伴机器人、预防老年痴呆机器人、智能导航机器人及相关辅助机器人，智能睡眠监测仪器，老年人助行器具、起居辅助产品、康复辅具、洗浴器械、理疗和保健器材、健身器械、智能护理床，智能药盒、护理用品、专用药品等。

**老年人健康服务智能解决方案。**重点建设老年人综合信息服务平台。通过专业软件开发和下一代信息网络等技术的应用，有效链接智能产品终端与老年人，构建全方位老年人感知网络，发展老年人健康综合信息服务。培育老年人专用产品垂直电商平台和线下交易展示体验中心。

**其他老年人专用产品。**重点开发应用具备提高免疫力、辅助降血脂血糖、抗氧化、增强骨密度、改善睡眠等功能的新型老年保健品，老年人专用手机、娱乐器材、服装等。

**2.鼓励发展养生保健领域**

**发展中医养生。**以中医药理论为基础，充分发挥中医中药在老年预防保健方面的优势作用，大力推广中医传统疗法，发展中医营养饮食、按摩保健、调理保健、慢病预防等特色养生服务，支持零售药店提供中医坐堂诊疗服务，繁荣中医养生文化，加强对外交流合作，推动中养生行业科学、健康发展。

**发展新型保健品。**充分发挥岭南特有动植物资源、我市先进生物和现代农业技术等综合优势，建设一批技术创新和产业化平台，积极推广先进的生产管理规范，完善国际认证体系，大力推进新型保健品研发和应用，优化产品结构，引导行业集聚，促进新型保健品行业规范化、品质化发展，推动保健品行业实现转型升级。

**3.推进老年病基因诊断、筛查、干预技术产业化**

支持华大基因等机构进行老年人常见疾病的基因诊断和筛查、老年常见病的预防控制和个性化治疗，带动老年人医疗器械和药品的研发和生产。

**4.发展老年服装产业和养老住宅产业**

依托深圳制造业的优势资源，引导产业发展，大力开拓老年服装市场，培育高端老年服装业集群。通过全面的数据分析，优良的设计，打造高性价比的老年服装基地。引导市场建设全龄化、主流化、智能化、环保化宜老住宅社区，打造全市无障碍环境，引领人性关爱住宅新潮流。探索建设父母与子女同住房屋、同住社区的建房标准和模式，给予购买该类房减税、补贴政策，鼓励子女与父母就近或共同居住。

**（五）扩大养老服务人才队伍**

**1.提高养老服务队伍专业化职业化水平**

把养老服务人才纳入我市中长期人才发展规划。培训养老服务业人员：加强与深圳大学、深圳市职业技术学院等教育、培训机构开展交流合作,引进境外养老行业的管理技术和经营模式，提高养老服务业国际合作水平。建立健全养老服务事业产业管理、经营、研发、设计人才和保健理疗、医疗护理、社会工作、心理疏导、老年营养等各类老龄服务人才职业资格认证、技术等级评定和持证上岗等制度。制订养老服务机构专业人才配置标准，合理设置专业技术岗位。推进深港两地养老护理员职业资格互认，聘请香港、澳门等地专业人才来我市任养老服务督导。

**2.加强养老护理员教育培训**

加强养老人才培训基地建设，因地制宜开设培训点，妥善解决参训人员的工训矛盾，根据各区的培训规模和需求，将培训点前推到区或街道，师资力量由市、区协调，场地由区指定，每年培养老年服务管理、医疗保健、护理康复、营养调配、心理咨询等专业人才300人,在职培训养老护理员500人，确保到2020年养老护理员持证上岗率到达90%；开展居家养老服务负责人培训，市重点对服务组织的负责人进行培训，提高其管理运营能力，规范深圳市居家养老服务行为；每年依托国家和省级培训基地、鉴定机构培训中高级养老护理员30人、鉴定人员3人,加快推进我市养老从业人员职业培训和职业鉴定工作。

**3.推行养老人才薪酬制度改革**

按照政府机构、社会化机构、产业化机构分类分级管理，制定、完善、落实养老服务专业人才等养老服务各类人员薪酬指导标准、工资上涨机制和岗位津贴制度，提高养老服务从业人员整体待遇和地位。建立市、区财政支持的养老从业人员“入职奖补”制度，对取得国家养老护理职业资格、从事养老护理岗位的人员按不同标准给予补助,吸引各类人才从事养老服务业。依法规范用工，积极改善养老服务从业人员工作条件和环境，加强劳动保护和职业保护。

**4.培育养老服务志愿者队伍**

推行社会工作者引导志愿者开展服务的模式，探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，建立为老志愿服务登记制度。建立“养老善德银行”机制，完善志愿服务时间记录和储备等制度，推动志愿服务长效化。依托专业服务机构提供专业人才为老年人提供志愿服务制度，提高养老志愿服务专业化水平。发挥基层老年协会作用，组织老年人互帮互助。

**（六）推进现代养老文化建设**

**1.厘清政府、社会、家庭和个人的养老职责和任务**

科学界定各自的边界和职责，各司其职，各尽其能，推进养老服务体系均衡、协调、健康、多元发展。加快转变政府职能，强化政府在制度建设、兜底保基、政策引导及行业监管等方面的职责。发挥市场在资源配置中的决定性作用。充分调动社会力量发展养老服务。规范家庭和个人履行其权利和义务，明确家庭是养老主体、老年人是自我养老的责任人，倡导老年人能动性、创造性和主动性养老。

**2.树立分类、科学和专业养老理念**

通过专业评估，预防老人病由老人本人负责，关爱老人和照顾高龄老人生活起居由家庭负责，该由社区互助养老社区负责、失智失能失独的老人由专业化养老机构养老,要教育全社会亲近老人、关爱老人，创建现代化社会的养老规则和孝顺父母敬爱老人的文化。

**3.营造良好社会环境**

引导老年人树立健康的养老观念、社会化养老服务的消费理念，营造安全、便利、诚信的老年消费环境。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，加大对“孝星”及为老服务示范单位的命名、表彰力度和荣誉补贴，强化社会积极应对人口老龄化的观念和思想准备，构建具有深圳特色的现代和谐养老文化和亲老文化。通过评选，对孝顺老人的子女给予一定的经济奖励和社会荣誉

**4.创新开发老年人二次就业岗位的制度**

创新开发老年人二次就业岗位制度，鼓励老年人成立文体型、服务型、公益型和互助型社会组织。开发老年人再就业岗位。倡导低龄老年人志愿服务高龄老年人、老年传授经验关怀少年儿童、健康老年人扶助失能老人、学有专长老人帮带一般老人、老年人互助服务等老年人服务社会的“银龄行动”。

**5.健全老人教育体系**

建立老年教育制度，鼓励依托院校、养老机构等开办老年大学，通过整合、新建、开放等措施增加老年人活动场所，鼓励开办老龄电视节目、出版老龄书刊，为老年人参加学习教育、心理辅导、文化娱乐创造条件，满足老年人继续教育的需求。

**6.实施老年人精神关爱工程**

建立老年人精神服务与心理服务组织和网络。加大为老年人购买心理咨询、精神关爱服务的支持力度，健全老年人精神关爱与慢病管理、未病预防等养老健康服务的统筹机制和工作机制，为老年人提供多样化、多层次的心理咨询、心理疏导、精神慰藉以及精神病预防、筛查与康复治疗等服务。

五、保障措施

**（一）建立推进机制**

加强组织领导。老龄委及养老工作领导小组成员单位要高度重视养老服务业发展，及时研究解决养老服务业发展中遇到的重大问题。继续加强养老工作领导小组在养老方面的工作职能，加强“十三五”中重要事项的沟通协调，推动重点任务、重点项目的落实。各区政府要从实际出发，因地制宜主动对标本规划提出的各项目标，找准“十三五”工作的切入点，制订实施方案和子专题规划，抓好督促检查，推动当地养老服务体系向更高水平发展。

明确责任分工。将规划目标科学地纳入各区经济社会发展目标，列入各级政府绩效考核体系，并分解责任、强化考核、定期督办，切实推动我市养老服务业发展任务落到实处。市区民政部门要切实履行行业监管、行业规范、业务指导职责，其他部门应各司其职，形成齐抓共管、分工合作、整体推进的良好工作格局。

建立养老民生工程推进机制。市政府层面成立养老工程专责小组，各区政府层面成立相应的专责小组，市民政局成立养老专责工作小组，明确职责，建立养老民生工程和重点推进机制，完善养老工程专责小组。建立适应智慧城市要求的集管理服务信息化功能为一体的智慧养老管理机构，统筹协调全市养老服务要素的发展、运行和调配。根据工作要求，养老民生工程各项目实行项目所在辖区负责制，各区民政局对本辖区的公办、民办项目要主动管理、主动服务，也要及时向市民政局汇报项目进展情况。养老工程专责小组建立月开会、季督导、年考评的工作机制推动工作进展。

月开会：各区每月定期研究、汇总养老项目和工作进展情况和存在的问题，组织区政府相关部门研究解决，并根据协调情况拟订解决方案。解决方案应明确责任单位、时间节点和解决意见等内容，并将相关情况抄送养老工程专责小组。经区政府协调后，仍难以解决的问题，于每季度第二周报送养老工程专责小组办公室。养老工程专责小组将每月召开专题会议，或通过调研会议、市局会议、区级会议等多种形式研究推动工作。经养老工程专责小组协调后仍无法解决的问题，由养老工程专责小组制定《养老工程存在问题及协调解决建议一览表》，报送12项重大民生工程领导小组办公室，提请领导小组协调。

季督导：养老工程专责小组各职能部门每季度根据分工情况对项目进行专项督导。养老工程专责小组每季度检查督促各项工作开展情况，由养老工程专责小组办公室在一定范围内或养老工程推进会议上予以通报。

年考评：各区在每年12月底前制定下一年度养老工程、工作实施计划，报送养老工程专责小组办公室。年度实施计划主要包括上一年度完成情况分析、当年度目标任务、拟开展的重点工作、当年度建设项目和投资计划等，养老工程专责小组对全年各区养老工程、工作的推进情况进行考核，对推进不力或进度滞后的项目，上报领导小组办公室，纳入市政府重点督查任务督办。

**（二）加大要素投入**

建立经费保障机制。探索通过事权的划分和各区经济状况，科学建立和完善养老服务业投入机制。建立养老服务业经费增长机制，民政本级彩票公益金和地方各级政府用于社会福利事业的彩票公益金，要将50%以上的资金用于支持发展养老服务业，养老服务业每年的经费投入增长速度，不应低于当年财政收入的增长速度，以及考虑到当年户籍老年人口的增量。各区应从财政预算中足额管理和补贴及购买服务资金，积极引导社会资金投入共同发展养老事业，形成民间资本、慈善基金、彩票收益等多元财力投入机制。

加强财政扶持保障功能。完善民办社会福利机构建设补贴和运营补贴政策。积极转变政府职能，建立、健全政府向养老服务机构购买基本公共养老服务的机制，将适合市场化方式提供的养老服务事项交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业承担。采取公建（办）民营、民办公助等方式，发挥财政资金的导向作用和乘数效应，支持社会力量参与养老服务。

加快推进养老设施建设。实施《深圳市养老设施专项规划（2011-2020）》，推进建设70处机构养老设施，保障养老设施用地供给。在符合规划的前提下，鼓励利用存量土地建设机构养老设施，鼓励社会力量将符合规定要求的闲置厂房、民用服务设施改（扩）建成养老服务设施。新建或城市更新小区按规划要求，配建养老服务设施。

加快人才队伍建设。把养老服务人才纳入全市中长期人才发展规划，加大人才培养和引进力度，推进深港两地养老护理员职业资格互认，加强与境内外教育培训机构开展交流合作,引进境外养老行业的管理技术和经营模式，提高养老服务业国际合作水平。建设养老服务志愿者队伍，推行社会工作者引导志愿者开展服务的模式，探索建立健康老人参与志愿互助服务的工作机制，建立为老专业性志愿服务登记、服务和奖励制度。

**（三）完善扶持政策**

落实税费优惠政策。对具有非营利组织免税资格的公益性、非营利性养老服务机构，执行免征营业税、企业所得税。个人向非营利性养老服务机构的捐赠支出符合规定的，在缴纳个人所得税前准予全额扣除。企业对符合条件的养老服务机构发生的公益性捐赠支出，占年度利润总额12％以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。非营利性养老服务机构自用房产、土地符合规定的，免征房产税和城镇土地使用税。对小型微利的养老机构给予企业所得税优惠。养老服务机构与居民家庭用水、用电、用气同价。养老服务机构的有线（数字）电视、固定电话、宽带互联网等收费，以及行政事业性收费等执行国家和省相关优惠政策。

促进产业创新发展政策。鼓励和支持养老科技创新，提高关键产品和关键领域的自主创新能力。搭建养老用品和养老服务供需对接平台，探索建立养老服务业统计制度和统计方法，逐步提高养老服务业增加值在GDP和服务业增加值中的比重。鼓励企业、高校和科研机构结合，共同实施科技研发，促进企业技术创新。积极引进国内外老年专用产品企业和机构总部，促进养老服务领域的研发设计、信息咨询、产品制造、商贸流通、电子商务、物流配送等上下游产业集聚发展，打造老年用品科技研发制造创意中心。

强化老年福利保障措施。健全老年人补贴制度。优化养老服务券的服务内容、服务项目，逐步扩大养老券的覆盖范围。根据自身的经济社会发展水平，研究开设新的老年人社会福利项目和为老服务项目。

**（四）加强组织实施**

突出产业引领。细化各项扶持政策，强化资源要素保障，激发市场主体活力和发展潜力，紧紧围绕社区养老服务中心建设、公办养老机构改革、医养结合、信息化居家养老、产业集群建设等本规划中一系列重要问题，择优推动实施一批行业影响力大、产业关联度强的养老服务发展示范项目，重点培养一批行业领军企业，打造一批行业知名品牌。

加强市场监管评估。健全养老服务准入、退出、监管制度，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。加快制定覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务地方标准体系，引导各地按标准组织实施。建立养老服务评估制度，科学确定老年人服务需求类型、照料护理等级和养老服务补贴领取资格，加快实现养老服务评估科学化、常态化和专业化。所有政府补助的服务项目和补助对象都必须进行服务质量和养老需求评估。建立和完善养老服务业监测统计制度。

严格督查督办。市政府督查部门将工作任务纳入督查重点，定期督查督办，确保工作落实。调整充实深圳市开展全国养老服务业综合改革试点工作领导小组，市政府主要领导为组长，市发展改革、规划国土、财政、人力资源保障、民政、教育、卫生计生、住房建设等单位和各区政府为小组成员。领导小组统筹协调和指导养老服务业综合改革试点工作。领导小组下设办公室，由市民政局负责办公室日常工作。

做好宣传引领。充分利用各类媒体深入宣传养老工作的重要意义，倡导开展为老志愿服务活动，通过广泛宣传和正面报道，大力弘扬尊老、敬老的传统美德，帮助老年人树立科学健康的养老观念、消费观念，为老年人构建安全、诚信、放心的消费环境，营造“亲老文化”，在全社会形成人人关注养老、共促养老服务业发展的社会风气。

附表

“十三五”期间全市养老服务机构建设

重点工程推进表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **投资类型** | **项目名称** | **建设规模** | **主要建设内容** | **计划竣工时间** |
| 1 | 政府投资项目 | 深圳市养老护理院 | 用地面积10000平方米，总建筑面积为48591㎡。 | 800张养老床位 | 2016 |
| 2 | 深圳市社会福利中心（新址）一期 | 用地面积32311平方米，一期建筑面积4.96万平方米。 | 300张养老床位(另有700张儿童床位) | 2016 |
| 3 | 深圳市养老创新服务中心 | 规划总用地面积为46549平方米，总建筑面积约7万平方米。 | ①老年人活动中心，②示范性老年人养护院，③养老服务公共技术平台，④养老用品营销中心，⑤老年服务类社会企业展示园。 | 2020 |
| 4 | 龙华新区社会福利综合服务中心 | 建筑面积32932平方米 | 床位700床，其中老人用房400床、弃婴用房150床、救助站150床。 | 2020 |
| 5 | 光明社会福利院 | 项目规划占地面积4000平方米，地上建筑面积1.7万平方米、地下建筑面积2200平方米 | 拟建成老年人养护床位约280个、残疾人托养床位约130个 | 2020 |
| 6 | 坪山新区养老院 | 选址新建区级养老院一所 | 床位500张 | 2018 |
| 7 | 龙岗区级养老院 | 选址新建区级养老院一所 | 床位500张 | 2020 |
| 8 | 宝安区养老院 | 占地面积约1万平方米，参照省一级福利机构的标准建设500张以上床位 | 拟设置养老床位500张以上 | 2020 |
| 9 | 盐田区社会福利中心改扩建项目 | 建筑面积11332平方米 | 床位209张 | 2020 |
| 10 | 福田区社会福利中心扩建工程 | 福田区社会福利中心原址重建 | 改扩建后床位总数为1000张 | 2020 |
| 11 | 社会投资项目 | 深业集团中城高端养生公馆项目 | 建筑面积7200㎡ | 150张床位 | 2017 |
| 12 | 深业世纪山谷高端养老公寓 | 建筑面积23000㎡ | 500张床位 | 2019 |
| 13 | 康馨养老公寓梅林项目 | 建筑面积20000㎡ | 500张床位 | 2019 |
| 14 | 河源巴登度假小镇（巴伐利亚庄园） | 占地约7000亩 | 1.候鸟式度假养老基地；2.老人养心的禅修院；3.配套养老医疗设施；4.配套1000张床位。5.配套半护理、全护理床位100张；6.配套护理学院培训基地 | 2016 |
| 15 | 桃源居颐康园 | 占地约4.4万平方米，土地自有，总建筑面积12.1万平方米 | 拟设置2000张养老床位 | 2020 |

1. “三无”人员是指无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人，或者其赡养人和扶养人确无赡养或扶养能力的人员。 [↑](#footnote-ref-0)
2. “三失”人员是指失能、失智、失独的人员。 [↑](#footnote-ref-1)