民政部关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见

民发〔2019〕88号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

扩大养老服务供给、促进养老服务消费，事关亿万老年人及其家庭幸福生活，对拉动内需、扩大就业、推动经济发展具有重要作用。近年来，我国养老服务快速发展，但还存在有效供给不足、消费政策不健全、营商和消费环境有待改善等突出问题，难以满足广大老年人多样化多层次养老服务需求。为贯彻落实党中央、国务院关于推进养老服务发展的决策部署，进一步扩大养老服务供给，促进养老服务消费，经国务院同意，现提出以下意见：

一、全方位优化养老服务有效供给

（一）大力发展城市社区养老服务。依托社区养老服务设施，在街道层面建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的社区养老服务机构，在社区层面建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为老年人提供生活照料、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务。积极引导社

会力量广泛参与社区养老服务，扶持培养一批综合化、专业化、连锁化、品牌化社区养老服务机构，支持其取得合理回报和持续发展。有条件的地方可通过购买服务等方式，采取老年餐桌、上门服务等形式，大力发展老年人急需的助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等服务。到2022年，力争所有街道至少建有一个具备综合功能的社区养老服务机构，有条件的乡镇也要积极建设具备综合功能的社区养老服务机构，社区日间照料机构覆盖率达到90%以上。统筹使用各级投入社区的资金，优化财政支持养老服务发展的支出结构，相关资金更多用于支持社区养老服务。（民政部、发展改革委、财政部、住房城乡建设部按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

（二）积极培育居家养老服务。养老机构、社区养老服务机构要为居家养老提供支撑，将专业服务延伸到家庭，为居家老年人提供生活照料、家务料理、精神慰藉等上门服务，进一步做实做强居家养老。全面建立居家探访制度，通过购买服务等方式，支持和引导基层组织、社会组织等重点面向独居、空巢、留守、失能、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人开展探访与帮扶服务。探索设立“家庭照护床位”，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，健全上门照护的服务标准与合同范本，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。有条件的

地方可通过购买服务等方式，开展失能老年人家庭照护者技能培训，普及居家护理知识，增强家庭照护能力。（民政部、发展改革委、财政部按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

（三）促进机构养老服务提质增效。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。有条件的地方可针对失智老年人的特殊照护需求，支持建立失智老年人照护机构。进一步深化公办养老机构改革，坚持公办养老机构的公益属性，提升护理型床位占比，明确护理型床位建设标准，重点为特困人员、经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人提供托养服务。探索多样化的经营模式，引导社会力量根据市场需要，兴办面向中高收入家庭的养老机构，构建全方位、多层次、立体化的养老服务体系，满足多元化、便利化、个性化服务需求。到 2022 年，养老机构护理型床位占比不低于 50%。（民政部、发展改革委、财政部按职责分工负责）

（四）有效拓展农村养老服务。实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，确保全国养老院服务质量建设专项行动排查出的特困人员供养服务设施（敬老院）的重大安全隐患 2020 年底前全部整改到位，2022 年底前每

个县至少建有一所以农村特困失能、残疾老年人专业照护为主的县级层面特困人员供养服务设施（敬老院）。推进有条件的特困人员供养服务设施（敬老院）增加日托、上门服务等功能，助推农村养老服务消费梯次升级。广泛发展互助式养老服务，采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式举办农村幸福院和养老大院，实现可持续发展。将农村养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，纳入预算内投资优先方向，适应农村老年人巨大养老服务需求，加大农村养老机构和互助养老服务设施建设力度。（民政部、发展改革委、财政部按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

二、繁荣老年用品市场

（五）创新优质老年用品供给。实施科技助老示范工程，支持新兴材料、人工智能、虚拟现实等新技术在养老服务领域的深度集成应用与推广，支持外骨骼机器人、照护和康复机器人、虚拟现实康复训练设备等产品研发，形成一批高智能、高科技、高品质的老年人康复辅具产品。鼓励支持企业研发生产可穿戴、便携式监测、居家养老监护等智能养老设备以及适合老年人的日用品、食品、保健品、服饰等产品用品。开展老年用品质量提升行动，采取风险监测、质量分析、标准引领等措施提升老年用品质

量。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、商务部、民政部、市场监管总局按职责分工负责）

（六）激发老年用品消费潜能。鼓励有条件的地方研究将符合条件的基本治疗性康复辅具按规定逐步纳入基本医疗保险支付范围，对城乡特困人员、建档立卡贫困户和低保家庭中的失能、残疾老年人配置基本康复辅具给予补贴。支持商业保险公司创新产品设计，将老年人急需的康复辅具配置纳入保险支付范围。推动老年用品进产业园区、展会、商场、机构、社区和家庭。开展“孝老爱老”购物节活动，鼓励各大电商、零售企业在重阳节期间开展“孝老爱老”购物活动，通过线上线下联动，集中展示、销售老年用品，形成品牌效应和消费热潮，激发消费热情，引领老年用品消费潮流。（民政部、发展改革委、财政部、商务部、医保局、中国残联、银保监会按职责分工负责）

三、加强养老服务消费支撑保障

（七）加强社区养老服务设施建设。实施社区养老服务设施建设行动计划，指导、督促和检查各地养老服务设施供给保障，确保新建住宅小区配套养老服务设施，老旧小区通过政府回购、租赁、改造等方式因地制宜补足养老设施，并同步开展消防设施改造，切实解决社区养老服务场

地和设施严重不足的问题，确保到2022年配建设施达标率达到100%。有关部门要切实履行监管职责，确保养老服务设施交付产权人后用于社区养老服务。完善社区养老配套设施建设标准和要求，制定监督落实的机制办法。实施普惠养老城企联动专项行动，加强社区养老服务设施建设，支持专业化、医养结合能力突出的养老服务机构设施建设，持续扩大普惠性社区养老服务有效供给。（自然资源部、住房城乡建设部、发展改革委、民政部、卫生健康委按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

（八）推进居家和社区适老化改造。在城镇老旧小区改造中，尊重居民意愿，统筹推进适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施、有条件的加装电梯等措施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。通过产业引导、业主众筹等方式，引导老年人家庭根据老年人身体状况、康复辅助器具需求、居住环境等特点，对住宅及家具设施等进行适老化改造，有条件的地方政府可给予适当补贴。2020年底前，结合打赢脱贫攻坚战，鼓励地方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、残疾老年人家庭给予最急需的适老化改造。（住房城乡建设部、财政部、民政部、卫生健康委、中国残联按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

（九）建设高素质、专业化养老服务人才队伍。组织编制养老护理员职业技能等级标准及大纲，开发职业培训教材和职业培训包，开展养老护理员培养培训示范点建设。将消防安全纳入养老护理员培养培训的重要内容，所有养老护理员岗前都应当经过消防安全培训，具备消防安全技能。各地要将养老服务列为职业教育校企合作优先领域，支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校。对符合条件的养老服务类产教融合校企合作项目，优先纳入中央预算内投资支持范围。吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员等从事养老服务，拓宽专业队伍来源。指导各地将养老护理员培训作为《职业技能提升行动方案（2019—2021 年）》重要内容，所需资金按规定从失业保险基金支持职业技能提升行动资金中列支。建设全国养老护理员信息和信用管理系统。开展养老服务人才培训提升行动，确保到 2022 年底前培养培训 1 万名养老院院长、200 万名养老护理员、10 万名专兼职老年社会工作者，切实提升养老服务持续发展能力。（人力资源社会保障部、教育部、财政部、发展改革委、民政部、应急部按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

四、培育养老服务消费新业态

（十）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。鼓励有条件的地方建设老年用品产业园区。拓宽发展养老服务产业的资金渠道，有条件的地方可探索设立养老服务产业发展基金，引导国有资本、社会资本等广泛参与发展养老服务业。开展养老服务产业示范县（市、区）创建活动，切实发挥示范带动作用，推动“养老服务+行业”深入发展。（发展改革委、财政部、民政部、卫生健康委、商务部、文化和旅游部、体育总局、教育部、银保监会、住房城乡建设部按职责分工负责）

（十一）打造“互联网+养老”服务新模式。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，创新服务模式，培育服务新业态，改善服务体验，更好地带动养老服务消费。引导有条件的养老服务机构运用现代信息技术，依托互联网、物联网、云计算、大数据、智能养老设备等，开发多种“互联网+”应用，打造多层次智慧养老服务体系，创造养老服务的新业态、新模式。（发展改革委、民政部、工业和信息化部按职责分工负责）

五、提高老年人消费支付能力

（十二）发挥商业保险保障作用。大力发展商业养老保险，提升保障水平，有效提高老年人综合消费支付能力。支持商业保险机构开发团体型重大疾病保险、医疗保险、长期护理保险等险种，倡导党政机关、企事业单位以及社会组织引导本单位职工积极参保，不断提高当前消费能力，有效解决养老后顾之忧。鼓励商业保险机构开发老年人意外伤害险、老年人旅游险等符合老年人特点的险种，多渠道为老年人提供保障。鼓励养老服务机构投保养老服务机构责任险、雇主责任险等险种，鼓励养老服务人员投保职业责任险、意外伤害险等险种，通过保险机制有效分散经营风险。（银保监会、民政部按职责分工负责）

（十三）推动建立保险、福利和救助相衔接的长期照护保障制度。扩大长期护理保险制度试点，鼓励发展商业长期护理保险产品，建立完善多层次保障体系，满足多元化照护需求。加强长期护理保险制度与长期照护服务体系有机衔接。积极引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等的有益补充作用，解决不同层面照护服务需求。整合高龄津贴、护理补贴等，集中补贴经济困难高龄、失能老年人长期照护费用。（民政部、医保局、发展改革委、财政部、银保监会按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

（十四）切实降低养老服务成本。进一步落实养老机构、社区养老服务机构税收优惠政策，确保相关行政事业性收费减免政策和水电气热居民价格优惠政策落实到位。加大财政资金支持力度，将养老服务纳入政府购买服务指导性目录，以省为单位制定政府购买养老服务标准，中央财政安排补助资金引导和支持地方购买养老服务。各地可采取购买服务、建设补贴、运营补贴等措施，推动将社区养老服务设施低偿或无偿用于社区养老服务，切实降低社区养老服务成本和价格。（发展改革委、财政部、税务总局、民政部按职责分工负责，地方各级人民政府负责）

六、优化养老服务营商和消费环境

（十五）优化养老服务营商环境。全面建立开放、竞争、公平、有序的养老服务市场，放宽养老服务市场准入，支持社会力量参与提供养老服务。切实破除行业垄断、地方保护，清理废除养老服务中妨碍形成全国统一市场和公平竞争的规定和做法。依托全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统等，加快建立养老服务领域社会信用体系建设，加强信用监管和信息公开，完善养老服务领域企业信用记录和人员档案数据库，不断提升监管能力和水平，进一步规范市场秩序，优化营商环境。（民政部、发展改革委、市场监管总局按职责分工负责）

（十六）完善养老服务消费环境。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。（民政部、发展改革委、市场监管总局、公安部、广电总局按职责分工负责）

（十七）加强养老服务质量安全管理。强化养老服务机构综合监管，建立健全养老服务机构服务标准和评价体系。持续开展养老院服务质量建设专项行动，实施民办养老机构消防安全达标工程，大力推动安全质量隐患整治工作，着力解决影响养老院服务质量的突出问题，塑造养老院“安全、诚信、优质”的服务品质，让老年人生活得安心静心舒心。（民政部、应急部、市场监管总局按职责分工负责）

养老服务部际联席会议要充分发挥综合指导和统筹协调作用，推动部门协作配合，系统解决扩大养老服务供

给、促进养老服务消费中面临的突出问题。各有关部门要切实强化组织领导，加大支持力度，逐项抓好政策分解，确保各项措施落地生效。各地区要把扩大养老服务供给、促进养老服务消费列入重要工作议程，特别是要把发展社区养老服务、加强社区养老服务设施建设作为解决大城市养老难问题的重要民生工程，结合本地区实际，细化政策措施，做好政策衔接，确保各项工作落到实处。（各地区各部门按职责分工负责）

民政部

2019 年 9 月 20 日