

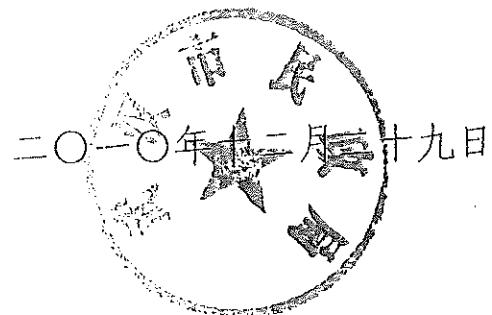
# 武汉市民政局文件

武民政〔2010〕219号

## 关于印发《武汉市养老服务业“十二五” 发展规划》的通知

各区民政局、局直各单位、机关各处室：

经局长办公会讨论批准，现将《武汉市养老服务业“十二五”  
发展规划》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。



## 武汉市养老服务业“十二五”发展规划

为推动我市养老服务业发展与经济社会发展相协调，与人口老龄化水平相适应，按照《武汉市民政事业发展“十二五”规划》，拟定《武汉市养老服务业“十二五”发展规划》。

### 一、我市养老服务业发展回顾及现状

截止去年底，全市 60 周岁以上的老年人口 121.9 万人，占全市总人口的 14.58%，老龄化城市特征明显。为妥善应对人口老龄化问题，“十一五”期间，我市通过政府主导和社会参与，加大养老服务社会化推进力度，养老机构数量和床位数持续增长，供养功能不断提高，以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为骨干，各类服务机构协调发展、多种服务形式相互补充的“五位一体、城乡统筹”的社会化养老服务体系初具雏形。

#### ——政府主导，国办养老机构示范作用日益凸显

“十一五”期间，市、区国办城镇养老机构持续推进新、改、扩建工作，提升服务功能，农村福利院从 2007 年开始实施提档升级。各类国办养老机构在保证“三无”和“五保”老人保障“兜底”的基础上，积极开展面向全社老人的代养服务。到 2010 年 6 月底，我市城镇国办养老机构 15 家，床位总数 4846 张，入住总人数 4567 人，床位利用率 94.24%；农村养老机构 87 家，床位总数 10521 张，入住老人 9513 名，床位使用率 90.42%。全市“五

保”、“三无”对象自愿集中供养率达到 100%。

#### ——政策推动，养老服务社会化进程明显加快

市委市政府先后出台《市人民政府关于加快推进社会福利社会化的通知》、《武汉市社会养老机构管理实施办法》、《关于资助社会力量兴办社会福利机构的意见》、《市人民政府办公厅关于促进我市养老服务业发展的意见》等政策文件，积极引导社会办养老机构发展。截止 2010 年 6 月底，我市社会办养老机构 129 家，总床位数 13620 张，分别占全市养老机构总数、总床位数的 55.84%、47.51%，分别比 2005 年底提高 27、19 个百分点，社会办养老机构逐步成为我市机构养老服务的主体。

#### ——资金扶助，养老机构服务功能持续提升

2006 年起开始对社会办养老机构实行运营补助、2008 起开始对社会办养老机构实行建设补贴以来，市、区两级财政共下拨运营补助资金 3800 余万元、建设补贴 2000 余万元。在资助资金的帮助下，武昌区阳光福利院、侨亚老人村、武钢南山老年公寓等一批居住环境良好，服务功能齐全的中高档次养老机构正在成长壮大。对社会办养老机构实行运营补助和建设补贴从 2009 年起纳入长效工作。

#### ——试点先行，社区居家养老服务有所突破

以创建“全国养老服务社会化示范城区”为契机，以“社区建设 883 行动计划”为平台，以“四到社区”服务内容为抓手，全市社区居家养老服务取得了突破性进展。到 2010 年 6 月底，全

市居家养老服务中心全面试点建设，建成 60 余个社区日间托老照料站、床位数 3000 多张，向居家老人提供日托、就餐、洗衣、休闲、娱乐等多方位服务。

## 二、“十二五”面临的机遇和挑战

“十二五”时期是全面建设和谐社会的关键时期，养老服务业在此期间机遇与挑战并存。

——扩大内需政策拉动。中央出台的扩大内需“十项措施”，在领域上突出了改善民生的投资项目。在“十二五”期间，如何借国家加大社会投入之机，科学合理建设和提升我市老年人群基础保障设施，实现我市养老服务业跨越式发展，是养老服务业面临的机遇与挑战之一。

——专项规划驱动。民政部和省政府将把养老事业发展列入专项规划，把养老事业作为经济社会建设的重要指标，纳入各级党委、政府的考核指标体系。将会组织、调度和促进全社会共同关注和扶持养老事业的发展，为养老服务发展营造一个良好的氛围，同时也将从时间节点、目标任务等方面提出明确的要求。

——市场需求调动。据测算，到 2015 年，我市 60 岁以上的老年人口将达到 160 万。受现代生活方式、“四二一”家庭结构、城市化聚焦等客观因素影响，需要专业养老机构提供个性化养老服务的老人数量将会激增，养老服务市场需求增大。在市场的调动下，越来越多的人力、物力、财力等将会涌入养老服务市场，我市养老服务业在“十二五”期间必将迎来更广阔的发展空间。

——适度普惠推动。“十二五”期间，养老服务业从补缺型向适度普惠型转变，保障对象将会从“三无”和“五保”老人等特殊群体向全社会老人逐步延伸。也就意味着国家、省、市将会出台更多强力政策推动养老服务业发展，提升和拓宽养老服务保障水平和方式，使更多老年群体能享受改革开放的成果，生活更有幸福感。

——“1+8”城市圈带动。“1+8”城市圈的建立，将会更加整合、优化各类资源，养老服务业也迎来更加良好的发展环境。我市作为城市圈的中心，“十二五”期间养老服务业要按照省委、省政府的统一部署，充分发挥优势，加强与周边城市的合作，带动整个城市圈的共同发展。

### 三、“十二五”养老服务业发展的指导思想、基本原则和发展目标

#### （一）指导思想

以党的十七大精神为指导，深入落实科学发展观，坚持科学发展和和谐发展的要求，认真贯彻执行省政府7号文件精神，以满足老年人多层次、多样化的养老服务需求为目标，按照“标准化建设、规范化管理、多元化养老、专业化介入、社会化互动、人性化服务”的要求，加强养老服务基础设施建设，努力形成养老机构国办、社会办、公办民营、民办公助“四轮齐驱”格局，提升从业人员素质水平，拓展养老服务功能，丰富养老服务内涵，形成“失能、失智、失后、失保”等个性化服务格局，加快推进

养老服务社会化进程，不断完善养老事业发展的管理和服务体系，积极推进养老服务业从补缺型向适度普惠型转变，加快“五位一体，城乡统筹”的养老服务体系的构建，使我市养老服务业处在中西部城市前列，跻身全国先进行列。

## （二）基本原则

1、政府主导与社会参与相结合。充分发挥政府主导作用，把健全养老服务体系作为履行政府公共职能的重要内容，在保证政府公共财政投入逐年增加的同时，通过市场调控，引导、鼓励和支持社会力量以多种形式参与到养老服务业中来，形成多元投资、多种建设方式竞相发展的格局。

2、政策扶持与资金扶助相结合。认真落实国家、省关于养老服务的各项优惠政策，并结合实际，制订突破性优惠政策、重点扶持政策，通过机构建设补贴、运营补贴、信贷支持等资金扶助手段，正确引导和激励养老服务业发展。

3、基础保障与适度普惠相结合。在切实保障“三无”、“五保”和低收入人群的基本养老需求的基础上，向高龄老人、单亲老人、空巢老人倾斜，推进普惠发展，以政府购买服务、医疗补助等措施，充分发挥企事业单位和社工、志愿者服务的作用，逐步扩大老年人群的养老服务受惠面。

4、机构建设与服务提升相结合。按国家有关行业标准，有计划、有步骤地新改扩建一批养老机构，支持发展一批多层次、多档次、多服务的养老机构；推行失能、失智、失后、失保各类

人员分区、分类护理，推行养医结合、康护结合的养老方式，推进机构养老社区化，完善文体设施；加强规范管理和优质服务，构建科学的管理体系和运行机制，保证养老床位数稳步增长和管理水平的同步提升，不断提升和拓展养老服务功能。

### （三）发展目标

大力推行养老服务社会化进程，努力适应我市老龄化发展趋势，通过市级国办、区级国办、社会办、农村区域性中心福利院、居家养老服务中心（站）等养老机构和养老服务设施的建设，积极构建“五位一体、城乡统筹”养老服务体系。争取到“十二五”末期，全市实现“9055”的养老服务格局即：全市 90%的老人在家庭养老、5%的老人在社区养老、5%的老人在机构养老。到 2015 年底，全市城乡养老机构床位总数超过 8 万张，其中市级国办养老机构 0.5 万张，区级国办养老机构 0.8 万张，农村福利院 1 万张，社会办养老机构 4.8 万张，居家养老服务中心（站）床位 1 万张，实现城乡每百名老人拥有 5 张床位的目标。

## 四、“十二五”养老服务业发展的主要任务

### （一）加快公办养老机构建设步伐

采取有效措施，加快公办养老机构的基础设施建设和提档升级步伐，进一步提升医疗康复和服务保障能力，积极探索失能、半失能、失智老人的养老保障和康复手段，大力推行和探索“养医结合、康护一体”及城镇老人到农村进行“候鸟”式养老的新模式，推进全市养老城乡统筹发展。到 2012 年底，每个城区要有

一所功能全，档次高的综合性国办养老机构，总床位数达到 2.2 万张以上，并充分发挥在建设标准、功能配置、服务质量等方面的示范带头作用。

——提升市级国办养老机构档次，发挥示范作用。按照“国内一流、世界领先、适度超前”的思路，整体改造、新建市第一、第二社会福利院，力争市级养老机构总床位数达到 5000 张以上。严把施工进度和质量关，确保在 2013 年前建成位于汉口发展大道 198 号，设置床位数 2200 张的市社会福利院综合大楼；在 2012 年前建成位于东湖高新区流芳街，设置床位总数 3000 张的市第二社会福利院。在建机构的同时，加强管理和服务，面向“三无”、高龄、单亲、空巢老人服务，打造“三无”供养、带资养老和老年病治疗的示范。

——加快区级城镇养老机构升级换代步伐，发挥“兜底”保障作用。要充分拓展 1 号议案、10 件实事效应，加快推进区级国办养老机构发展，确保本辖区内“三无”对象自愿集中供养率达到 100%，并建立“三无”对象供养标准自然增长机制，在加快区级国办福利机构建设的同时，强化功能分区、管理分级，形成各具特色的区级国办养老机构发展格局。

——推进新一轮农村敬老院提档升级，发挥基础作用。用 2-3 年的时间，采取多元投资方式，持续改善和提升农村敬老院的基础设施和服务功能，增强文化娱乐、体育健身、医疗保健等服务功能，实现敬老院向区域性养老服务中心的转变，建立农村“五

保”对象供养标准自然增长机制，在保证“五保”对象的自愿集中供养率达到100%的前提下，积极探索开展社会代养服务，加强农村养老机构与城镇养老机构之间的互动，实现城乡互联、优势互补、功能互补，发展互动，发挥其应有作用。

## （二）大力推进社会办养老机构建设

“十二五”期间，不断加大养老机构“民办公助”、“公办民营”的力度，运用市场机制，大力推进投资主体、投资方式的多元化，鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办养老机构。同时根据老年群体的健康状况、支付能力和服务需求，开展不同档次的服务，使老年人及其家庭能根据自己的实际情况，选择服务项目，实现高、中、低档不同服务档次的组合，让各种收入的老年人都能得到满足各自需求的养老服务，到2015年，全市社会办养老机构的床位总数达到4.8万张以上。通过政策支持和资金扶助、服务扶持，重点发展一批生活照料与医疗护理结合型的中、高档次养老机构；积极开展招商引资，到2015年，在环境优美、交通便捷、生活便利的地点建设几所大型高端养老社区，满足部分经济宽裕且追求高质量生活的老年人的需求；发挥远城区的土地资源和价位优势，引导社会资本在远城区建设多功能的养老院，面向中心城区低收入、特困、高龄、单亲、空巢老人开展代养服务，以缓解中心城区的养老压力。

## （三）稳步推进居家养老服务中心（站）建设

按照“社区服务+居家养老”模式，构建以社区为基础，辐射

街道的“10分钟养老服务圈”，到2015年全市居家养老服务中心（站）数量发展到300家以上。

——推进居家养老服务社区化。到2015年，全市各街道要建有一所示范性的居家养老服务中心，在有条件的、有需求的社区建有居家养老服务站，实现居家养老服务对社区单亲老人、空巢老人、高龄老人全覆盖。

——推行居家养老服务智能化。借鉴国内外先进经验，逐步在我市推行智能化的居家养老系统，利用现代信息网络手段，为居家老人提供实时、便捷的服务，实现安全卫士、护理专家、亲情使者“三位一体”发展，为社区老人提供方便、高效、全程优质服务。

——推行居家养老服务长效化。每个居家养老服务中心（站）安排1-2个公益性养老服务岗位，并给予适当的运营补贴，使居家养老服务中心（站）成为政府为居家高龄、独居老人购买服务的平台，确保居家养老服务站长效运营。

——推行居家养老服务社会化。培植一批稳定的居家养老服务团队、中介组织，建立专业社工、志愿者和社区义工团队，依托社区公共服务设施，为居家老人提供日间照料、生活护理、家政服务、精神慰藉和应急救援等具体服务。

#### （四）加强养老服务制度化建设

“十二五”期间，要结合机构增加、床位增长和服务增厚的特色，切实调度资源、聚焦管理，使管理与发展合拍。

1、**加强规范管理。**建立健全各类养老机构的准入、经营、管理、转让、退出、年检等制度，在全市范围内推行养老机构“星级评定”工作，实动态管理，运用市场调节机制，以评促建，以评促管，带动发展。在五年内，培植5-10家五星级、10-20家四星级、30-50家三星级养老机构，提升养老服务水平。

2、**加强市场监管。**大力整肃养老服务市场，加大联合执法力度，按照“规范一批、改造一批、转化一批”思路，坚决依法依规取缔无证（照）经营养老机构，将所有养老机构纳入行业管理，建立长效管理机制。

3、**加强行业交流。**通过直接学习借鉴国外的先进经验和做法，帮助我市实现养老服务业发展的“弯道超越”，争创全国一流。以社会福利促进会为平台，加强与国内养老服务先进城市的交流，提升我市养老服务整体功能。

4、**实行持证上岗。**联合劳动保障部门，建立市、区两级养老服务人员培训基地，实行轮训制度，开展职业技能认定工作，大力推行从业人员持证上岗制，用两至三年的时间，使全市养老服务从业人员持证上岗率达到100%。

5、**建立意外伤害保险。**按照“保床位、无责任、低保费”的原则，逐步推行入住养老机构老人办理意外伤害保险制度，规避养老机构的运营风险和减免入住养老机构老人因意外伤害而产生的医疗费用，使养老机构轻装上阵，进一步加强管理和服务。

6、**推进养医结合。**鼓励并扶持有条件的养老机构开设院内医

疗点，积极推进居家养老服务站与社区公共医疗设施的有机联合，逐步使全市三星级以上养老机构都配有医疗服务机构，实现医保覆盖。与江汉大学开展合作，招收一批有医护技能的人才从事养老行业，同时加大对现有护理人员医护知识的培训力度，提升我市养老服务的整体水平。

7、运用智能化信息管理。采取有效措施，吸引一批专业人员进入养老服务领域，加快养老服务信息化建设步伐，依托我市社区服务中心网络平台，逐步建立市、区、街道、社区的养老服务信息网络，整合各类养老服务资源，建立服务对象信息库和资源库，将养老机构、社区居家养老服务中心、社会公共服务优化组合，实现资源的优化配置，提高养老服务效率和资金投入使用效益。运用远程通讯、电子监护等现代化科技手段提供人性化服务，实行智能化管理。

## 五、保障措施

### （一）建立公共财政投入保障机制

加大政府对养老服务体系建设的投入和扶持力度，引导社会资金投入养老服务事业。政府投入坚持分类资助、分级负担、引导投资的原则。各级财政资金使用的方向为：

1、市级财政投入。市本级财政主要用于保障市级养老机构的“三无”老人供养经费；市级国办养老服务机构项目建设、运转；按照分级负担的原则，对列入中央、省资助的养老服务机构建设项目进行资金配套支持；通过以奖代补的方式对各辖区公办

养老机构的建设进行资助扶持；按 1: 1 的比例配套民办养老机构的建设补贴和运营补助；通过购买服务的方式资助高龄、困难、空巢和失能老人享受居家养老服务或进入养老服务机构接受社会服务；资助其它需要市级财政支持的为老服务项目。

2、区财政投入。各区财政主要用于保障本辖区内“三无”、“五保”对象的供养；区级社会福利机构的建设、运转；对民办养老机构提供建设和运营资助；购买为老服务公益性岗位；为高龄、困难、空巢及失能老人的居家养老或入住机构养老提供政府购买服务。

## （二）建立政策扶持和长效管理机制

认真贯彻国家、省、市关于促进养老服务业发展的相关政策文件，“十二五”期间，在切实落实《市人民政府办公厅关于促进我市养老服务业发展的意见》（武政办〔2009〕130号）中规定的各项优惠政策的基础上，各区要结合本地实际，创造性地制订出台促进本地养老服务业发展的优惠政策，有效推动本地养老服务的快速发展。积极创造条件，为养老机构的发展提供低息或免息的信贷支持。特别新建、改建小区，要预留养老设施用地，以保证养老服务的覆盖面。除继续执行对社会办养老机构进行建设和运营补贴外，“十二五”期间，市级将遴选一批社会效益良好的养老机构进行重点扶持。各区要加大对居家养老服务中心的扶助力度，在市级给予居家养老服务中心运营补助的基础上，适当安排辖区内每个居家养老服务中心 1-2 个公益性养老服务岗

位，落实政府购买服务资金和居家养老服务中心必要的管理费用，以确保居家养老服务中心的长效性、持久性。

### （三）建立规范管理和监督机制

建立健全制度规范，大力提高养老服务质量和水平。建立“三无”、“五保”对象供养标准自然增长机制，力争不低于低保标准的2倍。加强养老服务机构的专业化、规范化、标准化建设，通过制定养老机构设施建设、管理、服务标准，建立健全完善管理和监督机制。要全面制定居家养老服务工作规范，大力推进社区居家养老服务中心（站）在老年人生活照料、护理、卫生康复、教育、娱乐、心理关爱等具体服务项目和服务行为等方面的服务、管理规范，全面提高社区居家养老服务质量和水平。建立护理人员轮训制度和流动管理档案，全市统一管理。充分发挥武汉城市圈的体制优势，加强圈内城市养老机构的交流、合作，形成合力，探索候鸟式养老、一体化养老的新模式，带动圈内养老服务业的整体发展。

主题词：民政 十二五 养老规划 通知

武汉市市民政局办公室

2010年12月29日印发

印制90份