

哈尔滨市养老服务业发展“十三五”规划

为积极应对人口老龄化，更好地满足全市老年人迅速增长的养老服务需求，依据《哈尔滨市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《哈尔滨市人民政府关于加快推进养老服务业发展的实施意见》，制定本规划。

第一章 规划背景

一、“十二五”时期初步形成养老服务业发展良好态势

“十二五”期间，我市高度重视、大力加强老龄事业和养老服务业发展，从实际出发，着眼于强基础、补欠账，用创新思维和务实举措推动养老服务工作，形成了“多点支撑、加速发展”的良好态势，取得了一系列创新发展成果。

——加强养老服务发展规划和政策创制。出台了《哈尔滨市养老服务体系建设实施意见》、《哈尔滨市人民政府关于加快推进养老服务业发展的实施意见》，编制了《哈尔滨市社会养老服务体系建设规划（2013—2015）》、《哈尔滨市社会养老服务设施空间布局规划（2013—2020）》、《哈尔滨市养老服务业发展暨综合改革试点工作三年行动方案》，制定了《哈尔滨市加快推进养老服务业发展实施意见的实施细则》、《哈尔滨市资助民办养老机构资助金使用指导意见》、《哈尔滨市养老机构等级服务

管理办法（暂行）》、《关于政府和社会资本合作模式建设运营综合性社会福利中心的指导意见》，形成了具有指导性、操作性、规范性的规划和政策体系。

——全面推进以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系建设。政府购买居家养老服务两次扩面，两次提高标准。建立居家养老互助点500多个，老年人休闲驿站200多个，形成以政府购买、社会化运营、志愿者参与的居家养老服务模式，生活照料、医疗保健、法律维权、文化教育、体育健身、精神慰藉等六类服务产品达到50多个品种。居家养老服务受惠人群由2010年不足3万老人扩大到40余万老人。城区社区日间照料服务场所面积扩大到近32万平方米，比2010年增长了349.3%，实现城区社区居家养老服务站、日间照料场所全覆盖；城郊农村和九县（市）居家养老服务站、日间照料场所均占到当地社区总数的50%以上。以社区为依托，建立了一批运动型、文化类、会馆式等多样化、个性化的老年人活动场所。全市各类养老机构发展到925家，床位5.1万张，每千名老人拥有养老床位30张，分别比2010年增长143%、81%和10个千分点。进入各类机构养老的老人近4万人，比2010年增加了2.4万余人。

——养老服务供给方式多元发展。突破传统“三饱一倒”养老观念和模式，积极开展异地养老、休闲旅游养老、医养结合、PPP运营等业态和机制创新。与外省市21家养老机构、8家旅行社签定了异地养老合作协议。134家医疗机构开办养老机构或设

置老年病房，76家养老机构开展医养结合服务，医养结合的养老方式正在从机构养老向社区养老延伸。10个区县（市）的综合性社会福利中心项目建设尝试了政府与社会资本合作（PPP模式）。政府优先为老年弱势群体提供基本养老服务保障，建立了高龄老人津贴、失能老人补贴、困难老人入住社会办养老机构补贴、政府购买困难老人居家养老服务补贴等4项福利制度和机构养老人员意外伤害保险制度。为全市60-70岁老年人提供享受半价乘坐城区公交、游览公园等服务，对70岁以上老年人则完全免费。

——加大养老服务投入力度。市政府累计投入2亿多元建设养老服务设施。从财力投入、专项资金“双补”、“以奖代补”、税费减免等方面，支持了市属公办养老机构升级改造、社会力量兴办养老机构和九区九县（市）综合性社会福利中心建设。用两年多时间按照“统一名称、统一标识、统一服务规范、统一组织管理”，出资补贴对城区270家社会办小型无照养老场所实施了连锁化改造。鼓励社会力量兴办养老机构，对社会办养老机构建设补贴由每床1000元提高到最高8000元，运营补贴由收住1名老人20元提高到50元。社会办为老服务企业增加到500多家，一批大型养老服务设施、养老社区建成启用，一批智能化、专业化、综合性养老服务企业正在兴起。实施居家养老服务公益岗位、居家养老服务站建设补贴和开发空巢老人服务项目等3个方面居家养老服务补贴。

——管理服务全面升级。加强安全管理，相继推出“养老机

构百日安全大检查大整顿”、“养老机构安全隐患集中整治”和“建立长效机制”等举措；推行精细化管理，开展“卫生整治”、“管理年”、“效能年”和“标准化建设年”等活动；加强资质管理，委托第三方社会组织进行养老机构等级评定，利用社会教育和实训资源开展养老服务职业技能和专业学历培训3200人次；创新行业管理，创设“哈尔滨市老年工作者节”，评选四个方面养老服务“十佳”先进人物，提升了从业人员成就感。

——推动养老服务创新试点工作。我市被国家发改委、民政部确定为“全国养老服务业综合改革试点地区”。道里区4个社区开展了国家老龄办“华龄健康365”项目健康养老进社区试点。全市3个养老机构和3个社区开展了国家养老服务信息惠民项目试点。市属安康社会福利院成为全国养老行业的标兵。改造后的农村敬老院设施水平进入先进行列。

二、“十三五”时期的发展环境

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜时期，也是我市养老服务业加快发展的战略机遇期。国家和省将继续加大对养老服务业的关注和投入，发展养老服务业的宏观政策环境总体利好。老龄人口继续快速增长，退休人员养老金与经济发展基本同步增长，“银发消费潮”将更为强劲，养老服务业市场需求持续扩大升级。全社会敬老、助老、为老服务的社会观念和文化氛围将进一步强化，社会力量进入养老服务领域的意愿将进一步强化，多元化、社会化发展养老服务业的动能持续增强。我市“十

三五”时期积极应对人口老龄化、加快发展养老服务业具有良好基础和机遇。

“十三五”期间我市老龄人口呈现基数大、增速快、高龄化趋势显著、失能半失能老人多、空巢老人多、国有企业离退休职工多、老年人文化与技能高等特点，未富先老、老龄化与经济社会发展进程不同步等现象进一步凸显。据预测，2020年全市60岁以上老年人口将达到250万左右，占总人口的25%，比全国平均水平高7个百分点；失能和半失能老年人达到40万人，占老年人口总数的16%；空巢老人占比超过50%。相对于快速增长的养老服务需求，我市养老服务业有效供给总量不足、业态不新、项目不全、质量不高、结构不合理、城乡不均衡、资金科技人才支撑力不强、老年人力资源二次开发不足等问题还显著存在，面临着补欠账、扩增量、优结构、提质量、强保障等多重硬约束交织的严峻挑战，“十三五”期间全市发展养老服务业的任务艰巨。

第二章 总体思路

一、指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，按照“五位一体”的总体布局和“四个

全面”的战略布局，全面推进体制机制和政策创新，切实发挥政府的主导作用、社会的主体作用和市场在资源配置中的决定性作用；全面建设多层次养老服务体系，深入开展养老服务供给侧结构性改革；全面放开养老服务市场，充分调动社会力量做大做强养老服务业，把我市建设成为全国养老服务业综合改革示范城市、国家重要的大健康服务基地、具有国际竞争力和区域特色的健康服务产业聚集地，满足市域内外老年人多样化、社会化的养老服务需求，提高养老服务业对全市经济社会发展的保障能力和贡献率。

二、基本原则

（一）政府主导，多元驱动。坚持党委领导、政府主导以及企业、社会、公民和家庭参与相结合。强调政府在养老领域的政策托底作用，明晰养老服务业的特殊公益性质，把增进福祉、优化服务作为出发点和落脚点，广辟发展途径，厚植发展优势，重点突破养老服务业发展的障碍和瓶颈，形成政府、企业、社会、公民和家庭四个方面协调推进、协力驱动的多元动力机制。坚持人民主体地位，切实维护老年人合法权益，鼓励老年人自立自理，提高老年人的社会参与度，充分发挥老年人在经济社会发展中的积极作用。

（二）改革创新，培育市场。加大养老服务业结构性改革力度，矫正要素配置扭曲，创新服务业态品种，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性。改革养老服务管理体制，创新养老

服务管理模式，统筹利用各种资源，通过购买服务、股权合作等方式，积极培育各类养老服务市场，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给，促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游、文化等融合发展，提高居家、社区和机构养老服务的衔接性，产业、事业和慈善养老服务的活动性以及城区、郊区和农村养老服务的均衡性。

（三）保障基本，补齐短板。实行城乡协同、政策衔接、运行规范、与经济社会发展水平相适应的“三无”、“五保”老年人福利供养和特困老年人救助供养，应救尽救、应保尽保、应养尽养。完善基本养老服务保障，优先保障高龄、失能、失智、失独和空巢、独居老年人的基本养老服务需要。加快补足老年康复、长期照护、临终关怀、农村养老、离退休科技人员再利用等养老服务短板，大力扶持居家和社区养老服务以及老年人休闲健康等养老服务产业软硬件建设，推动破除候鸟式休闲旅游养老等制度层面的障碍，分层分类提供养老服务，切实扩大有效供给。

（四）强化监管，规范发展。加强政府监督、市场监管和行业自律，高度重视政府在养老服务市场中的监管主体责任，积极构建养老服务质量监控体系，健全养老服务评估制度，完善养老服务准入、轮候、监管和退出机制，推进养老服务标准化、规范化。鼓励成立养老服务行业协会或产业联盟，倡导行业自律发展，培育和壮大有关社会组织等第三方积极监督养老服务质量，使其成为规范全市养老服务业发展的重要力量。

三、发展目标

——完善养老服务体系。到2020年，形成产业与事业兼具、社会力量广泛参与的养老服务业发展格局；建成和完善政府、市场、社会、公民和家庭边界清晰、各尽其责的养老服务责任体系；居家为基础、社区为依托、机构为补充相互衔接以及生活照料、康复护理、精神慰藉、临终关怀全程覆盖的养老服务供给体系；社会保险、社会救助、社会福利、社会优待配套支撑的养老服务政策体系；分类管理、第三方评估、服务对象参与、社会监督、质量和风险科学监控的养老服务监管体系。

——优化养老服务供给。“十三五”期间，重点完善“双统双分”工作体制和市、区县（市）两级社会福利暨养老服务管理体系；公办养老机构改制取得进展，服务外包、公建民营、连锁经营、开放经营和“三网融合”等新型养老模式全面推行；社区养老服务设施覆盖所有城市社区，100%的乡镇和65%以上的农村社区建有包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点；全市每千名老人40张养老床位，其中护理型床位占比为70%以上，民办床位占比70%以上；城乡养老照护人员培训率分别达到80%以上和70%以上，农村“五保”老人集中供养能力达到70%。

——培育养老服务产业。到2020年，各类为老服务组织、机构、企业增加2000家以上；从事养老服务人员达到30万人左右，养老服务志愿者30万人以上；养老服务业市场规模占服务业的比重逐年提高，成为现代化养老服务产业生产与集聚基地，为全省

建设北方夏季健康养老基地添砖加瓦。

——强化养老服务保障。到2020年，高龄津贴、特殊困难家庭失能半失能老人补贴、养老服务补贴实现全覆盖，并适度提高补贴标准、扩大补贴范围。市本级福彩公益金留存部分的60%以上用于支持养老服务。各种养老服务行业标准健全，对养老服务业的税费优惠幅度明显加大，总体实现养老基本公共服务均等化。

——形成爱老敬老社会氛围。到2020年，孝亲、敬老、爱老、助老的优良传统得以传承弘扬，社会各界、各类媒体、各行各业关爱老人、为老服务的观念深入人心，行动切实有效。开通老年人呼叫、咨询、维权等服务热线，全市100%的困难老人均纳入法律救助对象，由专业律师及专业社会工作者为老人维权提供帮助。

“十三五”期间养老服务业发展主要指标

序号	内容	指标值
1	各级财政年度用于养老投入增幅	高于同级财政收入增幅
2	全市每千名老人拥有养老床位数	40张
3	市本级福彩公益金用于养老服务的比例	>60%

4	城镇社区综合服务设施和站点覆盖率	100%
5	农村社区综合服务设施和站点覆盖率	>65%
6	具有示范效应的社区综合为老服务中心	50 个以上
7	城市养老照护人员培训率	>80%
8	农村养老照护人员培训率	>70%
9	高龄津贴覆盖率	100%
10	特殊困难家庭老人养老服务补贴覆盖率	100%
11	特殊困难家庭失能半失能老人护理补贴覆盖率	100%
12	农村“五保”老人集中供养能力	>70%
13	民办养老机构床位与公办养老床位比例	7:3
14	护理型床位比例	>70%
15	养老服务机构与医疗机构协作（含内设医疗机构的养老服务机构）	100%
16	为老服务组织、机构、企业增加数	>2000 家
17	养老服务业从业人员数	>30 万人
18	养老服务志愿者队伍	>30 万人
19	“三社联动”为老服务组织	每个城乡社区培育 1-2 个

第三章 提升养老服务有效供给能力

一、大力发展居家社区养老服务

(一) 做实居家养老服务。建立覆盖全市的居家—社区—机构“三位一体”、无缝对接的养老服务网络，形成“一站多点”的养老设施网格。重点发展以家庭为基础，以城乡社区为依托，以社会保障制度为支撑，由政府提供基本公共服务，企业、社会组织提供专业化服务，基层群众性自治组织和志愿者提供公益互助服务的居家养老服务。利用闲置设施解决老旧小区养老服务设施不足问题，新建小区按标准配建养老服务设施用房。到2020年，全市范围内打造50个具有示范效应的社区综合为老服务中心，城镇和农村社区综合服务设施和站点覆盖率分别达到100%和65%以上。

(二) 完善社区支援和照护服务功能。积极打造以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作为支撑的养老服务“三社联动”机制，加大养老服务市场培育工作力度，扶持社区居家养老服务实体发展，委托大型专业机构托管运营、连锁化发展社区居家养老服务机构和设施，提升社区支持下的养老服务依托功能。整合社区居家服务平台和托老机构等社区公共服务设施，发展社区嵌入式养老服务，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。鼓励个人利用家庭资源就近就便开展为老服务。制定鼓励子女与老年父母共同生活或就近居住、带薪休假、照护补贴、喘息照顾等政策，支持老年活动场所和特殊老年人家庭适老化以及养老基础设施等老年宜居环境建设。建立市综合养老服务基地—区县养老服务中心—街道养老服务站—社区养老服务日托点构成的多层次、广覆盖服务网络，构建以社区为基础、辐射街道的“15分钟养老生活服务圈”。到2020年，每个城乡社区培育1-2个社会服务组织，开展养老项目服务。

二、推动机构养老服务提质增效

（一）发挥公办养老机构托底功能。完成市属4所社会福利单位升级改造，重点为“三无”老年人、特困老年人、高龄的失能失智老年人等特殊老年人提供无偿或低偿的供养、护理服务。推进公办养老机构改革，鼓励社会力量参与运营和管理，完善法人治理结构，激发内在动力和发展活力。开展延伸服务，为社会办养老机构和周边社区、农村提供养老服务技术和项目支持。区、县（市）级综合社会福利中心及整合农村敬老院闲置房产，通过转包、运营补贴、购买服务等方式，支持公建民营机构发展。推进各类养老服务机构的消防安全达标的分类改造和整治，100%的公办养老机构达到消防安全标准。

（二）鼓励社会力量提供机构养老服务。加大养老机构民办公助的力度，通过公建民营、建设和运营资金补贴、税费优惠、政府购买服务、建立养老服务指导中心（站点）、规范服务标准、

加强行业监管等措施，促进社会办养老服务机构健康有序发展。引导和支持个人举办家庭化、小型化、互助式养老服务站（点），社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。到2020年，民办的床位占比达70%以上。

（三）增强失能失智老年人护理功能。优化既有养老机构的床位结构，提高康复护理型床位的比重，导入、推广国内外先进的失智失能老年人康复护理模式和技术，加强康复护理软硬件设施配备和专业人员队伍建设，全面提升失能失智老年人养老康复护理功能。加大政府为经济困难的失能半失能老年人配备康具辅具的力度。“十三五”期间，每个区、县（市）建有1-2所100张床位的失能失智老年人护理机构。到2020年，全市各类养老机构的护理型床位占比达70%以上。

三、推进养老服务信息化和智能化

建设哈尔滨市养老信息网、养老管理平台、养老服务平台和老年人健康服务云计算大数据基地，推进“互联网+”与养老服务业融合发展。建立市级为老服务网络门户，全面开通12349为老服务热线，有效链接智能产品终端与老年人，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费、线上线下（O2O）等老年需求服务项目，构建全方位老年人感知网络，开展老年人健康综合信息服务，实现机构、社区与居民之间养老信息和资源的互通共享。建立“智慧养老社区”，实现对老年人居家养老的数字化、网络化和智能化服务。到2020年底，“智慧养老社区”

要覆盖70%以上的城镇社区。

四、统筹推进农村养老服务

(一) 完善农村养老服务体系。实行推进农村养老服务加快发展的政策措施，市、区县（市）用于养老服务的财政性资金重点向农村倾斜，补贴扶持资金与农村老年人口数量挂钩。鼓励城镇资金、资产和资源投向农村养老服务，鼓励城镇养老服务机构与农村养老服务机构建立长期稳定的合作关系，完善区县（市）、乡镇、村三级对口支援和协作机制。支持农村养老机构与乡镇卫生院、社区卫生服务中心联合，发展老年医疗护理、康复、临终关怀等服务。到2020年，建成居家为基础、机构养老为支撑，城乡互联、优势互补的农村养老服务体系。

(二) 提升农村机构养老服务水平。鼓励社会力量兴办农村养老机构，大力推进“乡（镇）村主导、互助服务、群众参与、政府支持”的为老服务设施建设；支持农村敬老院等农村公办养老机构改善养老条件，提升服务质量，增强护理、管理和辐射等功能；支持乡镇卫生院为小型养老机构、居家养老服务中心、“老年关爱之家”、邻里互助养老点等提供基本医疗卫生服务；在乡镇敬老院推行公办民营、连锁经营的运营管理机制。探索把农村集体所有的部分未承包的土地、山林、水面、滩涂等改为养老基地，收益供老年人养老使用。建立农村“五保”对象供养标准和农村特困老年人救助供养标准的动态增长机制。到2020年，全市80%以上的乡镇敬老院转型升级为区域性社会养老服务中

心，在保证“五保”对象的自愿集中供养的前提下，面向农村所有老年人开放。

（三）有效开展农村互助养老。依托行政村、较大自然村，搭建互助幸福院、邻里互助养老点、托老所、老年活动站等农村老年人互助养老服务平台，推动农村互助养老服务实效化、乡土化。鼓励采取农村社会代养、代际传递赡养、家族宗亲供养等农村居民传习乐见、节俭易行的养老形式，引导农村地区开展多样化居家养老服务。培育农村为老服务组织，发挥村民组织自治功能和基层老年协会作用，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务，多方解决老年人实际养老困难。

养老服务供给能力提升工程

1. 养老服务设施建设项目。按照“健康与养老服务重大工程”要求，建设各类养老服务设施，重点扶持中医药大学附属二院老年护理院、哈医大四院老年护理院、润福老年公寓、百姓康老年公寓、合众人寿全龄化养老社区等建设项目；以寿之源养老服务管理有限公司为代表的智能化、专业化、综合性养老服务项目；新松茂樾山魅力花园、盛恒基、乐活大型医养健康产业综合体项目。推进第二社会福利院异地搬迁、第一社会福利院升级改造、安康社会福利院扩建等项目。到2020年全市建立50个具有示范效应的社区综合为老服务中心，每千名老年人拥有养老床位数达到40张，其中民办床位占比70%以上。
2. 城乡互助式养老服务建设项目。全市选取300个社区和100个乡村，由政府引导、

社会力量参与，依托社区和乡村自治组织、老年群众组织、老年协会等，以老年人互助为主要内容，探索偏远、人员分散等农村地区养老服务体系的建设和模式。倡导30万养老志愿者服务计划，建立志愿服务的累计、培训、监督及互认制度。

3. 老年人宜居环境建设及适老化改造项目。将老年人宜居环境建设及适老化改造纳入城乡规划、建设法规体系，建立健全新建设施和居住区达到老年宜居要求的规范、标准。积极开展适宜养老住区建设，推进老年活动场所和老年人家庭适老化改造。全市选择50个社区、2万户居民住宅进行适老化设施建设或改造试点示范，加快推进无障碍通道、老年人专用服务设施，旧楼加建电梯以及适老化路牌标示、适老化照明改造，加快全市无障碍环境建设进程。
4. 养老服务机构消防安全设施改造项目。按照土地证、建设规划批文等类别，分别设置消防达标标准，加强对各类养老机构的公安消防分类改造与整治力度。建立对消防设施建设和改造的推动者的补贴制度。持续推进各类养老服务机构的消防安全达标的分类改造和整治，到2020年全市100%养老机构达到消防安全标准。
5. 养老服务智能化与智慧社区建设项目。2018年前，推动在全市20个养老机构、200个社区提升养老信息的服务水平，融合多种智能化系统，增强社区支持下的居家养老服务能力。整合医疗、卫生、家政、公安、消防等资源，持续开展养老机构的远程医疗服务试点工作，开展国家智能养老物联网的应用示范工程试点。加快推进居家社区养老服务和农村贫困地区乡镇村养老服务智能化网络建设。到2020年80%以上的城镇社区实现养老服务智慧化。
6. 老龄消费促进与养老助餐项目。以覆盖城乡的养老服务大数据运用平台、呼叫服务和应急救援体系的信息化、智能化为基础，积极发展基于社区养老助餐的O2O为老

服务。到 2020 年，基本形成科学的老龄消费与养老助餐资源匹配体系。

第四章 创新养老服务业发展模式

一、创新服务投融资模式

(一) 创新养老金融产品和服务方式。探索与开发性银行和商业性银行合作建立哈尔滨市养老服务引导基金，强化对养老服务机构和设施建设的直接补助或贴息支持。争取发行养老服务业发展政府债券、企业债券，引入政府和社会资本合作（PPP）模式，撬动社会资本进入养老服务市场。鼓励和支持保险机构直接或间接参与养老服务设施建设。

(二) 全面放开养老金融服务市场。鼓励和引导金融机构创新信贷品种，增加信贷投入，稳步推进以房养老、养老信托、养老资产管理、老年人理财等金融创新，加大对养老服务供给方的金融支持力度，切实增强老年人自有财产投入养老消费的资金活力，确保养老资产的保值增值。创新养老服务业利用国内外资金的方式。

(三) 鼓励养老服务领域的大众创业、万众创新。支持各类创业投资机构和融资担保机构在养老服务领域开展业务。探索上市融资、公益创投、PPP、BOT 等投融资方式。吸引社会力量建设养老长期护理机构、老年公寓和休闲养老基地。积极引进国内

外资金兴办、运营养老设施，力争在“十三五”期间，引进3-5家国内外知名养老服务品牌落户我市。

二、优化土地供应模式

全面落实国家支持加快发展养老服务业的土地供应政策，按照机构类型、建设运营方式等分类供应土地。建立全市养老服务业土地供应部门联动机制，充分发挥交通、卫生、文化、教育、体育等设施对养老服务的重要支撑作用。盘活存量用地用于养老服务设施建设，探索利用现有闲置的厂房、学校、社区或农村用房、楼堂馆所、商品房、集体用地等兴办养老服务机构的途径和方式。

三、创新医养结合养老模式

（一）全面实施老年人健康管理服务。按照分级诊疗改革的要求，依托社区卫生服务中心、乡镇/社区卫生院，建立健全对辖区内老年人的健康管理服务制度，实现老年人健康档案信息动态管理和健康小屋建设全覆盖。将中医治未病理念、中医药养生保健、中医药康复医疗融入健康养老全过程，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及产品。对60岁以上失独、65岁以上老年人每年免费提供一次生活方式和健康状况评估、身体检查、健康指导等健康管理服务。对行动不便的老年人提供家庭出诊、家庭护理、家庭病床等上门服务。对有意愿的老年人开展签约服务，提供体检和常见慢性病诊治等老年健康服务。到2020年，全市50%的城市社区和有

条件的农村社区设立适合老年人的康复场所。

(二) 建立医疗养老联合体。按照“卫生计生准入、民政扶持、医保定点”的方式，支持有规模的养老机构内设医疗机构、医务室、护理室等。充分利用现有医疗服务资源，创办老年康复中心、老年医院、护理院等医疗养老服务机构。二级以上综合医院、中医院普遍开设老年病科、老年病门诊，增加老年病床数量。推进各类养老机构与各级医疗机构建立协议合作关系，开通预约就诊绿色通道，为入住老人提供健康管理、医疗巡诊、保健咨询、预约就诊、急诊急救、中医养生保健等服务。鼓励现有医疗机构扩大疗养服务范围，引进国内外高水平医疗机构和康复疗养、养老养生服务机构，引入国际医疗卫生机构认证，满足境内外游客的健康服务需求。取得医疗资质的养老机构开通医保结算服务。

养老服务发展模式创新工程

1. 养老金融引导项目。选取有条件的区县（市），鼓励有关企业和金融公司综合运用股票、债券、信托、保险、信贷等金融工具，开发养老金融产品，引导老人转变消费观念，拓展投资渠道，提升老人理财能力，确保养老资产的保值增值。
2. 医疗养老联合体项目。通过内设、新扩（改）建或建立医养联合协作关系等，推动全市各类为老服务机构提供不同层次的医疗护理服务，增强医养融合的服务能力。到2020年，所有取得医疗资质的养老机构都要开通医保结算服务。每个区、县（市）建有1-2所100张床位的失能失智老年人护理机构。

第五章 大力发展养老服务产业

遵循集中、集聚、集约发展方针，依托各级各类新区、开发区和园区，大力发展养老服务产业，积极打造国家重要的大健康服务基地，形成具有国际竞争力和区域特色的健康服务产业聚集地。

一、打造养老产业集聚区

（一）依托哈尔滨新区建设养老服务产业总部基地。以国家级哈尔滨新区为载体，利用其体制机制创新、功能创新和产业创新的综合优势，重点导入、集中布局金融保险、住养服务、医疗健康、科技研发、加工制造、会展营销、物流配送、信息咨询、文化旅游等大型、连锁养老服务产业项目和企业总部，推进健康服务业与旅游业、医疗服务业融合发展，重点发展医疗服务、养生康复、健康管理等产业，开发一系列集慢性病防治、观光度假、绿色食品配餐为一体的养老产品，建设具有国际竞争力和区域特色的健康服务产业聚集地和总部基地。

（二）开发老年人医疗照护康复用品和食品。依托利民大健康产业组团、哈南现代制造产业组团，重点开发家用便携产品、医用便携产品和智能陪伴、智能导航、相关辅助等老年服务机器人，以及老年人健身、理疗、洗浴、助行、起居辅助、智能护理、智能

药盒、睡眠监测、专用药品等老年照护用品。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；发展老年绿色食品，推进新型老年保健品研发和应用。

（三）依托哈东现代物流产业带和临空经济区，建设老年产品物流中心。依托综合保税区、内陆港等开放平台，建设东北亚地区老年用品集散分销基地，举办老年用品交易会 and 养老慈善项目展览会，重点发展面向俄罗斯、东北亚、北美、欧洲的老年产品物流中心。大力发展国际老年用品商贸、电子商务、会展博览等，培育养老产品保税加工产业。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。向商场、超市、批发市场辐射，形成老年用品专区专柜。

二、发展候鸟旅游异地互助养老

（一）依托北国名城和对俄合作中心城市的优势，发展与文化旅游相融合的中高端养老养生产业。发挥对俄合作中心城市、“中蒙俄经济走廊”黑龙江陆海丝绸之路枢纽城市的开放区位优势，湿地、森林、温泉、边境等特色资源和“冰城夏都”的生态环境优势，以及中国北方民俗文化、金源文化、京旗文化、冰雪文化、欧陆文化等历史文化优势，依托太阳岛、中央大街、亚布力、北国水城等景观设施，规划建设一批集休闲度假、医疗服务、养老服务于一体的健康服务产业聚集区，建立“互联网+”健康

养老信息平台，打造“候鸟养老小镇”、“候鸟老人之家”、“寒地养生养老基地”等老年旅游旅居型养老服务平台，发展候鸟式养老、旅游养老、农家养老、以房养老、会员制养老等新兴业态。加强与国内外重要旅游客源地和旅游目的地的候鸟式养老区域协作，打造我国北方地区重要的异地养老目的地。“十三五”期间，外埠老年人来哈尔滨养老养生休闲旅游人数年均增长15%。

（二）依托哈尔滨都市圈，开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。结合城镇化建设，规划建设老年宜居住宅和代际亲情住宅，推动适应老年人安全、便利需求的家庭住宅装修、家具设施、辅助设备等方面改造，提高老年人居家生活质量。结合生态市建设、健康哈尔滨建设和“美丽乡村”建设，兴建一批集生活居住、文化娱乐、康复训练、医疗保健等为一体的养老休闲综合体项目。

三、培育龙头企业和知名品牌

（一）健全养老科研服务体系。实施全市老年科技创新战略，依托大学、大所、大医院建立一批老年研究智库。在哈尔滨医科大学及其附属医院等建立失能失智老年人医学、心理、社会综合干预、康复、护理研究中心，抗衰老中心，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中心，寒带老年病预防、治疗、康复中心，形成医疗健康养老科研服务体系。

（二）培育一批龙头企业和知名品牌。重点打造老年健康产业、老年信息产业、老年住宅产业、老年金融产业、老年家政服务业、老人消费食品产业、老年文化产业、老年旅游养生产业等

八个领域的龙头企业，培育精品健康养老品牌和产品，以龙头企业为牵引建设旅游休闲养老、养生养老、绿色食品、健康保健等养老产业基地，加强“医养产品、康养产品、老年绿色食品”的推广和营销。重点扶持哈药集团等大中型企业开发生产中高端老年用品，安康社会福利院等大型养老机构牵头开展系列化连锁服务，提升养老产品和服务品质，打造知名品牌。借鉴发展社会养老服务机构的国际通行做法和成功经验，探索符合我市地域特色的养老服务类社会企业模式，鼓励有能力的民办非营利性养老服务组织（机构）转制为社会企业。“十三五”期间，全市培育养老服务龙头企业10家以上、知名品牌10-15个。

养老服务产业升级工程

1. 养老服务龙头企业和知名品牌培育项目。重点开发为老服务产品和培育养老服务品牌。发展养老科技、产品研发与装备产业，创新养老健康服务内容。以安康社会福利院等为载体，在全市打造10-15家各具特色、管理规范、服务标准的养老服务龙头企业，实行连锁化、集团化发展。
2. 养老服务产业基地建设项目。结合哈尔滨市和中国老人实际需求以及本市自然资源、智力资源优势，加快养老服务科技体系建设、模式推广、成果转化、产业孵化与集群园区建设，推动科技产品在养老服务机构中的普遍应用，建设1-2个养老服务科技示范基地和养老创新服务中心，促进5家左右养老服务科技企业的发展壮大。

第六章 完善老年人福利制度体系

一、健全养老服务政府补贴制度

制定政府购买服务目录，鼓励区、县（市）政府和社会养老服务组织探索建立项目化、集约化政府购买服务模式。完善居家养老政府购买服务补贴制度，提升政府购买服务的市场化水平。开展社会组织承接政府养老服务项目。对取得合法从业资格的社会办非营利性养老机构给予一次性建设补贴和年度运营补贴。各区县（市）建立社区居家养老服务中心（站点）运营补贴制度。

二、建立健全老年人福利制度

（一）稳妥建立福利补贴制度。按照惠及全体老年人的托底线、补短板、保基本、广覆盖、可持续的原则，建立健全与低保制度相衔接的经济困难老年人基本生活补贴制度，对于城乡经济困难老年人，已纳入低保的逐步提高低保补助标准，对其他低收入老年人，提供与经济发展水平相适应的基本生活补贴和困难老人入住养老机构补贴。完善高龄津贴制度，建立补助标准动态增长机制。建立养老服务照护补贴制度，享受对象扩展到以经济困难、高龄、独居、失能、空巢为重点的老年人。建立健全特困老年人救助供养制度，对于符合条件的老年人应救尽救、应养尽养。

（二）探索长期照护保障制度。促进长期护理社会保险、商业性长期护理保险、护理补贴等形式相互衔接、互为补充。发展

老年人健康保险、意外伤害保险和综合责任保险，对参保的困难老人群体给予适当补贴。

(三) 健全养老服务动态保障机制。完善基本养老、基本医疗、最低生活保障等制度，适时提高养老保障水平，确保参加基本养老保险老年人的养老金领取金额不低于当期人均收入水平。

三、健全老年人优待保障制度

逐步建立起较为完善、规范的老年人优待保障制度。完善包括定期免费体检、健康档案、医疗补贴、家庭病床等内容的老年人健康保障制度。完善老年人教育保障制度，增加老年学校数量、发展老年教育、提高健康宣教频率和普及度等。完善老年人权益保障制度，健全老年人协会制度、法律援助制度、老年人维权制度。完善包括免费或优惠老年人参与公共文体活动、使用公共文体、交通设施等社会优待制度。

四、发展养老公益慈善服务

(一) 鼓励公益慈善组织参与养老服务。由志愿者协会、红十字会、慈善协会、老龄协会等组织带头，引导社会企业、慈善组织和慈善人士参与养老机构建设、养老产品开发、养老服务提供，为贫困、失能、半失能、失智、鳏寡孤独等老年人提供援助和服务支持。鼓励发展养老服务公益慈善组织，成立养老服务慈善基金会，到2020年，养老服务公益慈善组织数量比2015年增加2倍。

(二) 大力开展养老志愿服务。建立养老服务志愿者记录制

度，引导低龄老人参加管理型、技术型、劳务型为老志愿服务，为高龄老人提供助老助困服务，为空巢、独居老年人提供关怀访视、生活陪伴、心理咨询、不良情绪干预等精神慰藉服务以及简单的生活照料，协助宣传社区为老服务相关信息以及其他互助养老服务。养老服务志愿者的服务时间计入志愿者服务台账，予以表彰和“服务反哺结算”。

养老服务保障和监管制度建设工程

1. 基本公共养老服务均等化项目。以夯实基层养老服务为抓手，筑牢织实社会养老服务体系网底。保基本、补短板、兜底线，互通有无，统筹城乡和地区养老服务配置，着重解决城乡“五保”、“三无”、失能、失智、高龄、空巢和经济困难等特殊老年人的基本服务需求，实现人人享有基本公共养老服务的目标，促进社会公平和正义。到2020年，实现全市特殊老年人基本公共养老服务的全覆盖。
2. 养老服务政府补贴制度完善项目。制定全市政府购买养老服务目录，完善居家养老政府购买服务补贴制度、建立政府购买养老服务项目评价机制，实现公开、公平、公正招标。
3. 失能失智老人暖心安养项目。加强养护型、医护型养老设施建设，改善养老床位结构，推进医养融合发展，探索建立推动失能失智老年人长期护理保险制度。

第七章 强化养老服务业支撑基础

一、加强养老服务法制化与标准化建设

(一) 推进养老服务立法，确立行业自律及市场规则。探索哈尔滨市居家养老服务条例、养老服务机构和设施管理办法、社区居家养老服务管理办法、公办养老机构入住评估管理办法、公办养老机构收费管理办法、养老机构服务质量评估等地方法规和行政规章。指导养老服务行业制定出台准入、退出、监管等行业自律和市场规则，建立完善失能老年人护理规范、养老从业人员资质等管理制度。

(二) 完善全市养老服务标准体系。在执行国家养老服务标准的基础上，从哈尔滨市的实际和需要出发，制定和实施哈尔滨市养老机构和养老服务组织等级划分与评定、养老服务质量评估与等级评定、老年人自理能力与收入状况评估标准和评估工具、各类养老机构和设施建设标准、社区居家养老服务中心站点建设标准。建立健全养老服务相关统计指标体系。

(三) 依法维护老年人权益。结合“七五普法”，在全市开展养老法规普法教育。落实老年人权益保障，依法保护老年人从国家社会获得物质帮助的权利、享受社会服务和社会优待的权利、参与社会发展共享发展成果权利、获得赡养的权利、婚姻自由的权利、继承的权利、财产拥有的权利、司法救助法律援助的权利、继续受教育的权利等。开通老年人维权热线，把困难的老人纳入法律救助对象，酌情减免困难老人的诉讼费用。

二、加强养老服务职业化和专业化建设

（一）造就养老服务领军人才和职业经理人队伍。建立养老服务业发展的职业经理人机制，促进经营管理职业化、培育一批养老服务领域的管理型、科技型领军人才。探索对养老服务高级经营管理人员以股权、分红权的形式予以激励。

（二）培养养老服务专业人才。建立以职业教育为主体、应用本科和研究生教育层次相互衔接、学历教育和职业教育并重的养老服务人才培养体系。强化人才培养机制，拓宽人才培养领域，推动养老服务专业队伍从生活照料为主向专业护理、医疗保健、康复训练、精神慰藉、法律服务等多专业方向拓展，注重多专业“复合型”人才培养。与哈尔滨广播电视大学等学校合作开设老年服务与管理大专学历教育，“十三五”期间共培养200名以上专业人才。

（三）加强养老服务职业教育培训。将养老护理员培训经费列入政府就业和职业培训资金使用范围并予以重点保障。加大基层养老服务人才培养力度，以安康社会福利院、省爱心护养院等为重点建设服务本地、辐射东北的养老服务教育培训基地。对在养老机构内从业的专业技术人员，执行与相应专业机构相同的执业资格和注册考核政策。

三、健全养老服务监督管理制度

（一）建立健全养老服务准入、退出、轮候、监管等机制。坚持属地化管理原则，实行便捷化服务，对社会兴办养老服务组织登记不再限定业务主管部门，实行备案制管理，并可直接办理

民办非企业登记证书。加强行业监管，全面实行等级化分类管理。建立养老机构监管信息披露制度。通过联网、公示、收入系统核对等方式，加强对养老机构补贴资金使用的监管。发挥养老服务行业协会的作用，提高行业自律能力和服务水准。建立养老机构、组织和从业人员信用档案，提高养老服务业职业道德水准。建立健全养老服务发展评价与监测指标体系。

(二) 建立养老服务质量第三方评估制度。制定政府依法规制、社会公平操作、入住老人和赡养人参与、公开透明的综合评估依据，确立量表工具、规范流程，围绕建立设施设备、安全风险、生活服务、卫生护理、精神慰藉、人权人文、财务使用、机构管理、老人满意度、社会透明度等指标体系，形成科学化、标准化、规范化、本土化、国际化的养老服务质量标准体系。到2020年，全市基本实现养老服务质量第三方评估。

养老服务业支撑体系建设工程

1. 养老服务标准化建设项目。按照标准化建设的要求，对全市小型、无照或经营不善的养老服务机构进行连锁化、规范化改造。到2020年90%以上的养老服务机构纳入标准化管理范畴。
2. 养老服务队伍职业化发展项目。设置养老服务职业经理人、居家养老服务公益岗位和社工岗位。对持有初、中、高级护理员、技师资格国家职业资格证书并聘用者，分别给予一定的专业技术职务补贴。在同一养老机构实习时间累计超

过 3 个月的，机构酌情给予一定的生活补贴；加大对养老机构稳定从业人员工作时限的激励力度，按年长逐年提高年度绩效水平。

3. 养老服务人才队伍建设项目。在全市选取 20 家养老机构，支持实施以养老服务人才培养、人才激励、人才扶持、队伍优化等为主要内容的养老服务人才队伍建设项目。“十三五”期间，全市共培养 200 名以上专业人才，完成所有养老机构的院长培训及资质认证，强化对一线养老护理员、康复师、营养师、养老机构管理人员的学历培养、技能培训。优化人才结构，配足养老服务专业人员，并全部实现持证上岗。
4. 养老服务监管与评估制度健全项目。重点建立完善养老服务市场准入、退出的登记、评估和监管制度，到 2020 年，全市基本实现养老服务质量第三方评估体系。

第八章 健全规划实施保障机制

一、建立推进机制，实施绩效考核

全市各级政府应充分认识发展养老服务业的重要性，落实属地责任，把养老服务业发展纳入市和区县（市）国民经济和社会发展规划及城市（镇）建设总体规划，制定养老服务设施建设专项规划和养老服务产业发展规划。市养老服务业发展工作领导小组加强政策协调，定期分析问题，研究推进措施，落实发展任务。发展改革部门和财政部门围绕规划提出的目标和任务，把养老服

务作为重要民生项目加大投入。民政部门 and 老龄工作部门切实履行监督管理、行业规范和业务指导及围绕规划目标组织实施建设职责；卫生部门做好老年健康和医养结合工作；商务部门扶持培育居家养老服务龙头企业；工信部门支持养老服务装备制造和信息服务平台建设；城乡规划部门指导养老服务设施有序建设；教育、公安消防、国土资源、人社、税务、金融、市场监管、安监、食品药品监管等部门各司其职，按照职责分工做好促进养老服务业发展工作。积极培育和发展养老服务行业协会，发挥好行业自律作用。各区县（市）政府要进一步协调推进和创新实践，确保完成各项目标任务。将发展养老服务业列入绩效考核内容，跟踪问效，确保责任到位、措施到位、落实到位。

二、鼓励先行先试，完善市场机制

发挥全国养老服务业综合改革试点的优势，从我市的实际情况出发，创造性地开展养老服务业综合改革工作，选择部分区县（市）和乡镇（社区），围绕体系建设、产业孵化、要素保障、服务模式、分类管理、瓶颈突破和政策创制等方面进行探索，积累经验。推进政企分开、政事分开、政社分开，发挥市场在养老服务业资源配置中的决定性作用，转变政府职能，培育发展多元化养老服务方式、服务业态和运行模式，繁荣养老服务市场。推进政府购买基本养老服务，按照公开、公平、公正的原则，坚持费随事转、竞争择优，有序引导社会力量参与养老服务供给、养老服务需求评估、服务绩效评估、老年人能力评估以及养老产业

和老年产品研发等重点领域，创新社会养老服务管理体制和运行机制，形成以社会力量为主体提供基本养老服务的新机制，实现跨越式发展。

三、发展养老文化，优化社会环境

倡导健康、积极的养老理念和方式，注重老年人参与社会发展、服务社会的重要作用，引导老年人树立社会化养老服务的消费观念，发挥自立自强和互助养老的能动性、创造性。营造安全、便利、诚信的老年消费环境，完善老年人权益保障机制。广泛开展敬老、爱老、助老活动，弘扬孝亲敬老中华传统，强化子女亲属赡养责任。把尊老敬老纳入文明城市、文明村镇、文明单位考评内容，支持社会服务窗口行业开展“敬老文明号”创建活动。重视老年人尤其是全市科技型老年人人力资源的开发，倡导老年科技志愿者和管理志愿者等公益活动。积极发展老年教育，加强区县（市）级老年大学、社区老年学校建设，依托老年大学、社区老年学校开展多种形式的老年文化、娱乐、健身活动。利用现代传播技术，拓宽老年文化传播渠道，建设老年文化传播网络，开办养老服务网站和老年广播电视专栏，开发老年适读图书报刊、音像制品。为老有所学、老有所乐、老有所为搭建平台。开展“老年精神关爱行动”、“温暖空巢”、“心灵慰藉”、“舞动夕阳”等老年精神关爱项目。以推进养老服务业综合改革为契机，争创“国际老年友好型城市”。