

西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2021〕47号

西安市人民政府办公厅关于印发 推进养老服务高质量发展行动方案的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市推进养老服务高质量发展行动方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



西安市人民政府办公厅
2021年11月5日

西安市推进养老服务高质量发展行动方案

为尽快补齐我市养老服务工作短板，加快提升养老服务水平，依据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》（国办发〔2020〕52号）和《陕西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（陕政办发〔2019〕36号）等文件精神，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

积极应对我市人口老龄化新形势，以推动养老事业和养老产业协同发展为主线，注重加强基础性、兜底性、普惠性建设，充分发挥政府的主导作用和社会力量的主体作用，以改革创新为动力，打通堵点消除痛点，尽快破解大城市养老难题，补齐养老服务工作短板，有效强化基本养老服务，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，更好地满足人民群众日益增长的多层次、多样化养老服务需求，努力打造符合国家中心城市定位、居于全国中上水平、具有西安特色的养老服务样板，为西安创建老年友好型城市奠定坚实基础。

二、发展目标

到2022年，每个已建成城市社区至少有1所社区养老服务站，每个城市街道办辖区至少建成1所综合养老服务中心，城市

养老服务设施覆盖率达 90%，养老机构护理型床位占比不低于 55%。到 2023 年，各区县（开发区）至少建成 1 所以失能失智老年人专业照护为主的公办示范性养老院，养老服务设施短板初步补齐、供给结构不断优化、社会有效投资显著扩大，养老服务高质量发展取得长足进展。

到 2025 年，城乡社区养老服务设施覆盖率显著提升，养老机构护理型床位占比不低于 60%，镇街综合养老服务中心覆盖率达 70%，基本养老服务有效强化，为老服务更加专业，社会力量主体作用发挥更加充分，养老服务产业规模不断发展壮大，实现“养、护、医、康、乐”五位一体协调发展，基本建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

三、重点任务

重点实施 5 个行动，完成 20 项重点任务。

（一）养老服务设施建设行动

着力解决我市养老服务设施供给不足与迅速激增的养老需求不匹配的问题，按照“一社区一站点、一镇街一中心、一区县一院”要求，加快设施建设和薄弱机构改造，推动养老服务设施广覆盖、成体系、均衡化布局。

1. 配建一批标准化社区养老服务站。补齐社区养老服务设施短板，建设连锁化、标准化的社区居家养老服务网络，打造城市社区“15 分钟养老圈”。每个社区至少配建 1 所建筑面积不少于 300 平方米为老年人提供日间照料、助餐、助浴、助洁、上门

服务等基本功能的社区养老服务站。健全完善新建住宅小区与养老服务设施配套“四同步”工作规则，严格按照每百户不低于20平方米的标准配建社区养老服务用房，区县（开发区）民政部门要参与评审验收，并无偿接收配套设施。已建住宅小区养老服务设施未达建设标准的，由区县（开发区）通过回购、租赁、置换等方式进行配置完善；规模较小具备集中建设条件的住宅群，可采取集中配置方式，确保每个社区养老服务站建筑面积均不少于300平方米。到2022年，全市新建社区养老服务站287个、提升改造397个，区县（开发区）社区养老服务设施配建达标率达到100%。（市资源规划局、市住建局、市民政局、市卫生健康委按职责分工负责，各区县政府、开发区管委会负责实施，下同）

2. 建设一批综合性镇街养老服务中心。通过公建民营、民办公助等方式建设镇街综合养老服务中心。力争每个城市街道办辖区至少建设1所具备全托、日托、上门服务、运营家庭养老床位等功能的综合养老服务中心，建筑面积不少于1500平方米，机构养老床位不少于30张，护理型床位占比不低于70%。有条件的镇也要积极建设镇综合养老服务中心。对未达标镇街综合养老服务中心进行提升改造。原则上所有镇街综合养老服务中心均由养老机构运营，重点为本辖区老年人提供全托照护、喘息服务、术后康复等服务，实施“中心带站点”运营模式，将服务辐射至社区养老服务站，形成镇街层面区域养老服务中心和社区层面养老服务站衔接有序、功能互补的发展格局。到2022年，全

市建成镇街综合养老服务中心 86 个。(市民政局、市资源规划局、市住建局、市发改委、市卫生健康委按职责分工负责)

3. 打造一批公办示范性养老院。发挥公办机构兜底线、保基本和示范作用，将区县公办示范性养老院建设纳入市和区县(开发区)重点工程加快推进。每个区县(开发区)至少有 1 所集全托照料、医疗护理、康复保健为一体的公办示范性养老院，重点为经济困难的失能失智、高龄、计划生育特殊家庭老年人提供养老服务。支持公办养老机构在充分满足兜底保障需求的前提下向社会开放，在曲江老年公寓开展公办养老机构入住评估轮候试点。深化公办养老机构改革，研究制定养老机构公建民营实施办法和公办养老机构基本养老服务收费标准，支持政府投资兴办的养老机构委托社会力量运营，提高运营效率和服务水平。推进各级公办养老服务机构提升公共卫生应急能力、配备应急救援设备。到 2023 年，每个区县(开发区)至少建成 1 所公办示范性养老院并投入运营，力争“十四五”期末公办养老机构床位数达到本辖区老年人口的 1%。(市民政局、市资源规划局、市住建局、市发改委、市卫生健康委按职责分工负责)

4. 改造一批护理型敬老院。将区县农村失能特困人员集中照护工程纳入乡村振兴战略，按照民政部《特困人员供养服务设施(敬老院)建设标准》《特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升基础指标》，对敬老院进行全面改造升级，开辟失能照护单元，增设护理型床位。鼓励有条件的敬老院在满足特困人员入

住需求的前提下，将空置床位向社会开放。根据经济社会发展水平，逐步提高敬老院编外临聘工作人员薪酬待遇。到 2022 年，全市 13 所敬老院改造提升基本达标，每个敬老院护理型床位占比达 60%，满足有意愿入住特困人员的集中供养需求。（市民政局、市乡村振兴局、市发改委、市人社局按职责分工负责）

（二）养老服务功能提升行动

聚焦居家社区养老、健康养老、智慧养老等老年人多样化服务需求，完善长期照护服务体系，丰富养老服务内涵，提供高品质的养老服务。

5. 推动居家社区养老服务提质增效。推行全市统一的老年人能力综合评估办法，完善老年人能力综合评估体系。通过老年人能力综合评估、巡访主动发现、部门数据共享比对等方式，探索确定基本养老服务对象。开展空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人排查摸底，形成基础数据库，推动建立特殊困难老年人定期探访制度。采取政府购买服务方式，开展失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训。对纳入分散供养特困人员、脱贫人口、低保对象、低收入范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造，引导有需求老年人家庭开展适老化改造，到 2022 年确保有需求的特殊困难老年人居家适老化改造应改尽改。结合实际逐步推进居住社区无障碍环境建设与改造，积极创建示范性城乡老年友好型社区。在城六区开展家庭养老床位试点，委托养老服务机构提供专业化居家上门养老服务。

整合利用存量资源发展社区嵌入式养老，支持养老机构等为老服务社会力量运营社区养老服务站，实施“机构进社区、服务进家庭”全链条服务，到2022年社区养老服务站社会力量运营率达到70%。推广老年人助餐服务模式，为老年人提供质优价廉、方便可及的助餐服务，到2023年城市社区老年人助餐服务覆盖率达到70%。（市民政局、市卫生健康委、市住建局、市残联按职责分工负责）

6. 提升医养结合服务品质。出台深入推进医养结合发展实施政策，支持各类医疗卫生机构与养老机构以多种形式开展合作，建立双向转诊绿色通道。到2022年，市、区县（开发区）两级至少各有1所直属老年病医院、护理院、康复医院，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到50%以上，基层医疗卫生机构护理床位占比达到30%以上，养老机构与医疗卫生机构普遍建立签约合作关系。积极推进老年友善医疗机构建设，2021年建设180个，2022年建设200个。出台《西安市家庭病床服务管理试点指导办法》，2022年在城六区启动试点工作。（市卫生健康委、市医疗保障局、市民政局按职责分工负责）

7. 提高智慧养老服务水平。鼓励各类养老服务主体运用物联网、远程智能安防监控等技术，实现24小时安全自动值守，提升照护服务效率，降低老年人意外风险。推动传统服务方式与智能化服务创新并行，切实解决老年人在智能技术应用方面遇到的实际困难。推动医疗、医保、救助、户籍等各类信息资源有效

整合，到 2022 年打造具备综合功能的养老服务信息平台。大力开展智慧健康养老应用试点示范工作，推动智慧健康养老产业发展和应用推广，到 2022 年全市至少创建 2 个智慧健康养老示范基地、2—3 个示范街道，扶持发展 5 家示范企业。（市工信局、市大数据局、市民政局、市卫生健康委、市医疗保障局、市人社局、市公安局按职责分工负责）

8. 强化养老服务医疗保障能力。制定支持多层次养老服务体系医保方案，将符合条件的医养结合机构纳入医保定点范围，将适合老年人的康复项目纳入医保支付范围。建立家庭病床医保支付机制，稳步提升老年人医疗保障能力和服务水平。按照国家长期护理保险制度试点要求，围绕长期护理保险参保缴费、待遇支付、等级评定和费用结算等重点内容，探索设计我市长期护理保险制度体系，做好长期护理保险制度试点的准备。（市医疗保障局、市卫生健康委、市民政局、市人社局、市财政局、市残联按职责分工负责）

（三）养老服务质量提升行动

加快推进养老服务标准体系建设，完善养老服务综合监管制度，加强养老机构安全管理，提升农村养老服务水平，促进养老服务质量显著提升。

9. 推动养老服务标准化建设。开展养老服务机构标准化建设示范创建工作，加快各类养老服务设施、管理、安全的地方标准创建，制定老年人助餐服务地方标准，逐步推行养老服务品质

第三方认证。推动养老机构和行业组织实施标准化管理。持续提升养老院服务质量，全面推进《养老机构服务质量基本规范》和《养老机构服务安全基本规范》国家标准达标工作，到2022年全市三星级以上养老机构占60%。（市民政局、市市场监管局按职责分工负责）

10. 强化综合监管和信用建设。制定加强养老服务综合监管措施，健全养老服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，加大对养老服务领域违法违规行为的查处惩戒力度。建立“养老服务+信用”机制，建立覆盖养老服务企业（机构）法人、从业人员和服务对象的养老服务信用体系，加强信用监管和信息公开。到2022年，基本建立养老服务失信联合惩戒机制，对被纳入养老服务市场失信联合惩戒对象名单的养老机构及服务企业实行重点监管，并按照规定依法予以惩戒。（市民政局、市市场监管局、市工信局、市公安局、人民银行西安分行营管部按职责分工负责）

11. 加强养老机构安全管理。建立健全养老机构安全管理机制，夯实区县（开发区）的属地管理责任、主管部门的行业监管责任、养老机构的主体责任，加大督查检查和执法力度。采取以奖代补等方式，引导和帮助存量民办养老机构按照国家工程建设消防技术标准配置消防设施、器材，针对重大火灾隐患进行整改。持续推动解决因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的养老机构消防审验问题。（市民政局、市应急管理

局、市资源规划局、市住建局、市消防救援支队按职责分工负责)

12. 促进农村养老服务提质升级。合理规划建设农村养老服务设施，支持社会力量参与建设和运营管理。开展养老服务机构托管运营农村互助幸福院试点，以解决老年人就餐问题为重点，探索出农村互助幸福院可复制、可推广的成功案例。积极扶持各类为老服务组织开展农村互助性养老服务，加强农村留守老年人关爱服务工作，健全完善农村留守老年人巡访制度。大力培育农村为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。到2022年，农村养老服务设施覆盖率达到80%。(市民政局、市农业农村局按职责分工负责)

(四) 养老服务市场发展行动

破除制度壁垒，打通发展“堵点”，建立健全体制机制，发布扶持政策清单，发展养老服务新产业、新业态、新模式，助力形成经济增长新动能。

13. 减轻养老服务税费负担。全面梳理现行各类养老服务政策，发布养老服务领域优惠扶持政策清单。落实中央和省级、市级行政事业性收费减免及养老服务机构税收优惠政策。各有关单位不得以土地、房屋性质、分户计算等为由拒绝执行相关价格政策，不得收取相关的接水费、增容费、接口费、开户费、并网费等类似名目费用。鼓励各物业服务企业减免养老服务机构物业费。定期对养老服务领域优惠扶持政策落实情况开展督导检查，解决养老服务机构优惠扶持政策落实不到位的问题。(市发改委、

市市场监管局、市财政局、市税务局、市民政局按职责分工负责)

14. 支持各类主体进入养老服务市场。全面放开养老服务市场，取消养老机构设立许可，依法做好登记和备案管理。加强信息公开和政策指引，及时向社会公布我市养老服务供需信息、项目投资指南。推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为养老服务设施，并支持其可持续发展。支持境内外社会资本通过直接投资、公建民营等方式参与发展养老服务。支持养老服务机构规模化、连锁化发展，已经在其他地方取得营业执照的养老服务企业，不得要求其在本地开展经营活动时必须设立子公司。非营利性养老机构可依法在其登记管理机关管辖范围内设立多个不具备法人资格的服务网点。到 2022 年，各区县（开发区）至少引进或培育 2—3 家规模化、连锁化运营的养老服务机构。（市民政局、市市场监管局、市发改委、市投资局按职责分工负责）

15. 加快发展养老服务产业。发展银发经济，开发适老化技术和产品，培育和推广养老服务新模式、新业态。积极发挥西安在生物医药、装备制造、高新技术、商贸物流等产业集群的区位优势，依托现有产业园区基础，引进养老服务企业，集聚老年产品用品企业，实施优惠政策，减轻企业成本，扶持发展一批辐射带动能力强的养老用品生产企业，推进养老服务和产品用品市场发展。引导企业和机构研发安全有效、适合老年人的康复辅具、食品药品等用品用具和服务产品。定期发布西安市老年人口趋势分析预测、养老服务发展蓝皮书。鼓励举办各类养老服务产业相

关展会，积极搭建养老服务产业交流平台。（市发改委、市工信局、市民政局、市卫生健康委、市商务局、市统计局按职责分工负责）

16. 深化养老服务业态融合。促进养老服务与教育、文化、健康、旅游、家政、物业等产业融合发展，不断提供满足老年人需求的文娱活动、健康养老、养生旅游、居家养老等服务。完善“区（县）—街（镇）—社区（村）”三级老年教育学习网络，将老年教育延伸至社区养老服务站。支持各类办学主体参与老年教育，开发老年教育产品和培训课程，发展老年数字教育新业态。充分发掘西安丰富的休闲旅游资源，重点围绕“旅养、文养”，开发建设一批康养基地和老年文化旅游项目。支持物业服务企业、家政公司等服务企业及驻地单位面向社区为老年人提供基本生活服务。支持西安市国有企业退休人员服务平台拓展服务领域，面向社区为老年人提供线上线下多种服务。到2022年，培育3—5家物业服务企业成为市级发展居家社区养老服务示范企业，各区县（开发区）至少形成1个“物业服务+养老服务”模式典型。（市发改委、市教育局、市文化旅游局、市住建局、市商务局、市民政局、市卫生健康委、市国资委按职责分工负责）

（五）养老服务要素保障行动

聚焦要素短板问题，完善土地、人才、资金等扶持政策，着力构建系统完善、衔接配套的政策支持体系，为养老服务高质量发展提供可持续的要素支撑。

17. 加强养老服务用地保障。修订《西安市养老服务设施布局规划》并将其纳入西安市国土空间规划。按照人均用地 0.1—0.3 平方米的国家标准，分区分级规划设置养老服务设施。将养老服务设施专项规划中的养老服务设施建设用地纳入年度建设用地供应计划，通过国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，进行规划建设管控。建立养老服务设施规划和用地协同监管机制，将养老服务用地纳入土地市场信用体系，严禁擅自改变土地用途、擅自将养老服务设施用地变相用于房地产开发。对政府依法处置收回的闲置土地，符合规划要求的优先用于养老服务设施用地。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构可依法使用农村集体建设用地。养老服务设施因城市建设需要依法拆迁时，优先安排同等面积的建设用地。“十四五”期间，每年养老服务设施建设用地应至少供应 300 亩，优先在新建医疗卫生设施周边或交通便利区域规划布局，确保养老服务设施用地应保尽保、应供尽供，加快补齐养老服务设施建设用地历史欠账。严格落实新建住宅小区配套养老服务设施要求，出让住宅用地涉及配建养老服务设施的，在土地出让公告和合同中应当明确配建、移交的养老服务设施条件和要求。（市资源规划局、市民政局、市卫生健康委按职责分工负责）

18. 强化养老服务队伍建设。支持各类院校设置养老服务专业或开设相关课程，开展院校与养老服务机构定向委培试点。将养老服务从业人员技能培训纳入西安市职业技能提升计划，大规

模培训养老护理员、养老院院长、老年社会工作者、家庭照护者，到 2022 年实现全市养老服务从业人员培训全覆盖。推动实现每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有 1 名社会工作者。健全养老服务行业薪酬体系和动态调整机制，出台养老服务行业入职补贴、岗位补贴等人才激励政策，每年发布西安市养老服务行业薪酬调查相关信息，增强养老服务行业和工作岗位吸引力。将养老护理员竞赛纳入“西安市高技能人才技能大赛”，将选出的典型推荐至相关部门，优先参与“劳动模范”“巾帼建功标兵”“西安青年五四奖章”等评选，让养老护理员的劳动创造和社会价值得到全社会认可。在西安市公共招聘网开设“西安市养老服务企业服务专栏”，集中发布我市养老服务机构名录，定期发布招聘需求信息。到 2022 年，3—5 所市属大中专（技工）院校开设养老服务相关专业并开始招生，全市打造 5 家养老服务产教融合基地和 10 家养老服务技能人才培养基地。（市人社局、市教育局、市民政局按职责分工负责）

19. 充实养老服务工作力量。按照养老服务对象的数量、需求等因素，健全完善养老服务工作体制机制，合理确定开展养老服务所需的岗位和人员，选强配齐市、区县（开发区）、街（镇）、社区（村）四级养老服务工作力量。各区县（开发区）要结合政府购买基层公共管理和社会服务，在街（镇）设立养老服务专职管理岗位，在社区（村）配备养老服务督导员，确保基层养老服务工作有人抓、有人管。（市委编办、市人社局、市民政局按职

责分工负责)

20. 加大养老服务资金支持。多层次、多渠道筹措养老服务发展资金，落实支持养老服务业发展的各类奖补政策，吸引企业和社会力量投资养老服务产业。做好养老项目库建设，对满足基本养老服务需求、产权清晰、纳入国土空间规划的养老服务机构，积极争取中央、省级投融资政策和资金支持。支持市安居集团拓展业务，进入养老服务市场，参与全市三级养老服务设施建设和运营。各级政府要把养老服务发展所需资金纳入年度财政预算，逐步加大养老服务财政投入，要将不低于55%的本级福彩公益金留成用于支持发展养老服务。市、区县（开发区）要将养老服务业经费纳入本级部门专项经费。鼓励商业银行与我市政府性融资担保机构开展合作，推出符合养老服务机构需求的担保贷款产品。鼓励企业、慈善组织及个人设立养老领域慈善信托，开展养老服务慈善项目。（市财政局、市民政局、市卫生健康委、市人社局、市金融工作局、市安居集团按职责分工负责）

四、工作要求

（一）加强组织领导。西安市养老服务工作领导小组下设工作专班，全面推动养老服务工作落实。各区县政府、开发区管委会要按照《西安市养老服务设施建设任务分解表》（见附件3）要求，把养老服务工作纳入年度工作重点任务，参照市级做法落实相应的工作机构，主要领导亲自抓，坚持问题导向，紧盯目标任务，精心谋划，切实抓好任务落实。

（二）细化工作措施。市级各部门要根据《市级各部门重点任务分解表》（见附件2）列出的重点任务，在本方案印发后一个月之内制定可量化、可落地的系列配套政策和措施，报西安市养老服务工作领导小组办公室（联系电话：86786710）。《西安市养老服务扶持政策措施清单》（见附件1）涉及的部门要制定具体实施办法，确保各项扶持政策及时全面落实到位。

（三）强化督查考核。将养老服务重点工作全面纳入全市年度目标责任考核，建立督导机制，定期对重点任务完成情况进行监督检查，督促抓好工作任务落实。各级各部门要切实履行职责，明确重点工作任务清单，建立督导考核制度。通过购买服务的方式，委托第三方机构以区县（开发区）为单位开展年度基本养老服务质量综合评价。对完成任务成效明显的单位，给予资金、项目等倾斜；对工作进展较慢、考核评价靠后的，采取约谈、通报等方式督促整改。

（四）营造良好氛围。各级各部门要充分利用各类媒体，加强对我市养老服务重点工作任务和政策的宣传解读，及时总结和推广创新举措、成功做法、先进事迹，讲好“西安养老故事”，让全社会及时了解西安养老服务高质量发展的新要求、新进展、新成效，营造尊老、敬老、孝老良好氛围。

- 附件：1. 西安市养老服务扶持政策措施清单
2. 市级各部门重点任务分解表

3. 西安市养老服务设施建设任务分解表
4. 西安市养老服务设施建设标准
5. 敬老院改造提升基础指标

附件 1

西安市养老服务扶持政策措施清单

一、用地、规划和建设政策

1. 举办非营利性养老服务机构可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨用地。对营利性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。

2. 利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等举办养老机构，所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。

3. 存量土地改变用途用于建设养老服务设施，经审查符合详细规划的，应依法依规办理土地用途变更手续。建成的养老服务设施由非营利性养老服务机构使用的，原划拨用地可继续划拨使用，不增收改变规划地价款。

4. 凡利用建筑面积 1000 平方米以下的独栋建筑或者建筑物内的部分楼层改造为养老服务设施的，在符合国家相关标准的前提下，可不再要求出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。

（市资源规划局、市民政局、市卫生健康委按职责分工负责）

二、可享受的税费优惠政策

5. 对依法办理法人登记、并向民政部门备案的为老年人提供集中居住和照料服务的各类养老机构，为收住老年人提供的生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务免征增值税。

6. 为社区提供养老服务的机构可以享受以下税费优惠政策：

(1) 提供社区养老服务取得的收入，免征增值税。(2) 提供社区养老服务取得的收入，在计算应纳税所得额时，减按 90% 计入收入总额。(3) 承受房屋、土地用于提供社区养老服务的，免征契税。(4) 用于提供社区养老的房产、土地，免征不动产登记费、耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费；用于提供社区养老的建设项目，免征城市基础设施配套费；确因地质条件等原因无法修建防空地下室的，免征防空地下室易地建设费。(5) 为社区提供养老服务的机构自有或其通过承租、无偿使用等方式取得并用于提供社区养老服务的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税。

7. 对非营利性养老服务机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税；对符合税法规定条件并经认定为非营利组织的养老服务机构，其取得的符合条件的收入按规定免征企业所得税。

8. 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。上述行政事业性收费项目包括：(1) 资源规划部门收取的土地复垦费、土地闲置费、耕地开垦费、土地登记费。(2) 住建部门收取的房屋登

记费、白蚁防治费。(3)人防部门收取的防空地下室易地建设费。

(4) 各省、自治区、直辖市人民政府及其财政、价格主管部门按照管理权限批准设立的涉及养老和医疗机构建设的行政事业性收费。养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。

(市税务局、市财政局、市发改委、市资源规划局、市住建局、市人防办、市市场监管局、市民政局按职责分工负责)

三、建设资助政策

9. 鼓励企事业单位、社会团体、个人或其他社会力量利用非财政资金举办养老机构，在本市范围内新建的养老机构，每张床位给予 10000 元建设补助，通过租赁或改扩建的养老机构，每张床位给予 5000 元建设补助。养老机构建设补贴优先支持提供基本养老服务的养老机构，所需资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。试点家庭养老床位建设补助可参照改扩建养老机构床位建设补助执行。

10. 支持镇街综合养老服务中心建设，镇街综合养老服务中心建设项目市级给予最高 150 万元的一次性补助，优先支持提供基本养老服务的综合养老服务中心。此项补助不与养老机构床位建设补助重复享受。

11. 支持社区养老服务站建设，新建社区养老服务站市级给予最高 60 万元的一次性补助，提升改造的社区养老服务站市级给予最高 30 万元的一次性补助。

12. 支持敬老院改造提升，市级按照敬老院改造提升实际投

入的 30%予以补助。

13. 支持发展老年人助餐服务，对符合标准的新建老年人助餐点，市级给予最高 10 万元一次性补助。

14. 支持开展老年人居家适老化改造，对纳入分散供养特困人员、脱贫人口、低保对象范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造，农村家庭改造按每户不超过 2000 元，城镇家庭改造按每户不超过 4000 元的标准予以补助。所需补助资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。

（市民政局、市卫生健康委、市残联、市财政局按职责分工负责）

四、运营资助政策

15. 鼓励养老服务机构规模化、连锁化发展，对在全市范围内经营养老机构 3 家以上或连锁经营城乡社区养老服务设施 10 家以上，服务质量良好的养老服务机构，经综合评定给予一次性 20 万元的奖励。

16. 提高养老机构运营补助标准。对养老机构按星级分类别给予运营补助，五星级、四星级、三星级、二星级、一星级养老机构收住失能老年人的，分别按照每人每月 225 元、150 元、120 元、100 元、80 元进行补助；收住半失能老年人的，分别按照每人每月 150 元、120 元、90 元、70 元、50 元进行补助；收住自理老年人的，分别按照每人每月 80 元、60 元、40 元、30 元、20 元进行补助。对街道综合养老服务中心给予入住老年人运营床

位补助和社区居家服务运营补助。养老机构运营补贴优先支持提供基本养老服务的养老机构,所需补助资金由市和区县(开发区)按照 5:5 的比例承担。

17. 提高社区养老服务站运营补助标准。对已运营的社区养老服务站每年给予 1.5 万元—10 万元的运营补助。所需补助资金由市和区县(开发区)按照 5:5 的比例承担。

18. 提高农村互助幸福院运营补助标准。对已投入运营的农村互助幸福院每年给予 1.5 万元—2.5 万元的运营补助。所需补助资金由市和区县(开发区)按照 5:5 的比例承担。

19. 按符合条件老年人的实际就餐天数,给予老年人助餐点每人每天 2 元的就餐服务补贴。所需补助资金由市和区县(开发区)按照 5:5 的比例承担。

20. 支持养老服务标准体系建设,对参与国家、行业、地方养老服务标准制定中排名第一的本市企业或者社会组织,市级分别给予 15 万元、10 万元、5 万元奖励。对承担养老服务标准化试点项目且验收合格的企业或社会组织,市级给予最高不超过 10 万元的一次性奖励。

21. 将养老机构综合责任保险费用政府承担比例提高至 70%。

(市民政局、市卫生健康委、市财政局按职责分工负责)

五、医养结合资助政策

22. 支持医疗机构转型发展,对三级甲等医院评选为医养结

合服务示范基地的每个项目给予 200 万元一次性奖励，二级医院转型发展医养结合服务的每个项目给予 100 万元一次性奖励。

23. 支持养老机构设置医疗机构，对养老机构内增设医务室、诊疗室、护理站的给予 20 万元一次性补助；设立康复医疗中心、护理中心的给予 50 万元一次性补助；设立老年专科医院或一级以上综合医院的给予 100 万元一次性补助。

24. 鼓励医疗机构为养老机构提供医疗服务和支撑，对医疗卫生机构与养老机构签订医养结合合作协议的，每签订一家养老机构，并按协议完成服务，每年给予医疗机构 5 万元补助资金。

25. 支持老年友善医疗机构创建，创建成功后，按照医疗机构等级分别给予每个机构 5 万元、10 万元、15 万元的一次性奖励。

2022—2023 年市级财政共安排 3000 万元用于医养结合补助项目，具体补助办法由市卫生健康委会同市财政局、市民政局另行制定。

（市卫生健康委、市民政局、市财政局按职责分工负责）

六、人才队伍建设政策

26. 鼓励大中专院校毕业生入职养老护理岗位，对普通高等院校、中高等职业学校的应届毕业生或毕业一年内的往届毕业生，进入本市养老服务机构专职从事一线养老护理工作的，给予本科及以上毕业生 5 万元、专科（高职）毕业生 4 万元、中职毕业生 3 万元的一次性入职奖励，分 3 年，按照 30%、30%、40%

的比例发放。

27. 建立养老护理员岗位补贴制度，对连续在同一养老服务机构从事一线养老护理工作一年以上的，按照初级至高级技师分别给予每人每月 300 元、400 元、500 元、600 元、700 元岗位补贴。两年过渡期内未取得职业技能等级证书的每人每月补贴 200 元，两年后仍未取得职业技能等级证书的不再给予补贴。

28. 对见习期满留用率达到50%以上的见习单位，按每人 2000 元标准，依据留用人数给予一次性补贴。

29. 对获得部、省、市级养老护理员职业技能竞赛三等奖以上的护理员按规定给予 3000—30000 元一次性奖励。

30. 放宽年龄限制，允许养老服务机构超龄从业人员参加工伤保险。

31. 对到我市养老服务机构工作的执业医护人员，采取以评代考方式进行职称评审。对我市各级医疗机构派至养老服务机构提供医护服务的人员，服务时间计入基层支医时间，同等条件下优先职称评审。

（市人社局、市教育局、市卫生健康委、市财政局、市民政局按职责分工负责）

七、其他政策

32. 营利性养老服务机构与非营利性养老服务机构享受同等补贴政策。

33. 境外资本在本市通过公建民营、政府购买服务、政府和

社会资本合作等方式参与发展养老服务，享受境内资本同等待遇。境外资本在本市设立的养老机构接收特困供养老年人的，享受运营补贴等同等优惠政策。

34. 对基本养老服务对象能力评估给予补助。

（市民政局、市市场监管局、市卫生健康委、市发改委按职责分工负责）

市级相关部门要按照养老服务扶持政策措施清单，健全完善各项奖补的具体办法，细化奖补的标准、条件、方式、时限等，并分类做好项目审批、公示、备案、验收以及绩效评价、资金使用监管等工作。各单位要将各项奖补的具体办法于文件正式印发后3个月内报市养老服务工作领导小组办公室汇总。

附件 2

市级各部门重点任务分解表

牵头单位	序号	任 务 内 容	完成时限	配合单位
市民政局	1	每个区县（开发区）至少建成 1 所公办示范性养老院并投入运营。	2023 年	市资源规划局、市住建局、市发改委、市卫生健康委
	2	建成 86 个镇街综合养老服务中心。新建 287 个社区养老服务站，提升改造 397 个社区养老服务站。	2022 年	市资源规划局、市住建局、市发改委、市卫生健康委
	3	13 所敬老院改造提升基本达标，每个敬老院护理型床位占比达 60%。	2022 年	市发改委、市乡村振兴局
	4	实施老年人居家适老化改造。	2022 年	市卫生健康委、市残联
	5	在城六区开展家庭养老床位试点。	2022 年	市卫生健康委
	6	社区养老服务站社会力量运营率达到 70%。	2022 年	/
	7	城市社区老年人助餐服务覆盖率达到 70%。	2023 年	市市场监管局
	8	全市三星级以上养老机构达到 60%。	2022 年	市市场监管局
	9	全市农村养老服务设施覆盖率达到 80%。	2022 年	市农业农村局
	10	在曲江老年公寓开展公办养老机构入住评估轮候试点。	2021 年	市发改委、市卫生健康委、市残联
	11	开展养老服务从业人员培训。	2022 年	市人社局
	12	组织参加养老护理员技能竞赛，将养老护理员竞赛纳入“西安市高技能人才技能大赛”，对获得市级及以上养老护理员职业技能竞赛三等奖及以上的护理员给予一次性奖励。	持续性工作	市人社局
	13	修订完善《西安市养老服务设施布局规划》。	2021 年	市资源规划局
	14	基本建立养老服务失信联合惩戒机制，对被纳入养老服务市场失信联合惩戒对象名单的养老机构及服务企业实行重点监管，并按照有关规定依法予以惩戒。	2022 年	市市场监管局、市工信局、市公安局、人民银行西安分行营管部
	15	对满足基本养老服务需求、产权清晰、纳入国土空间规划的养老服务机构，积极争取中央和省级投融资政策和资金支持。	持续性工作	市金融工作局、市财政局、市安居集团

牵头单位	序号	任务内容	完成时限	配合单位
市卫生健康委	1	研究出台深入推进医养结合发展实施方案。	2022年	市民政局、市医疗保障局
	2	持续开展家庭病床试点，2022年在城六区启动试点。	持续性工作	市医疗保障局
	3	市区两级至少各有1所直属老年病医院、护理院、康复医院，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到50%以上，基层医疗卫生机构护理床位占比达到30%以上。	2022年	/
	4	积极建设老年友善医疗机构，2021年建设180个，2022年建设200个。	2022年	/
	5	以居家老年人为重点人群，推行家庭医生签约服务工作。	持续性工作	/
	6	养老机构与医疗卫生机构以多种形式开展合作，建立双向转诊绿色通道。	持续性工作	市民政局
市人社局	1	研究制定西安市养老服务人才建设方案。	2022年	市民政局、市教育局
	2	研究出台西安市养老机构护理岗位工作人员入职补贴、岗位补贴试行办法，全面落实见习补贴、入职补贴、护理员岗位津贴等政策。	2022年	市民政局、市财政局
	3	打造5家养老服务产教融合基地和10家养老服务技能人才培养基地。	2022年	市民政局
	4	在西安市公共招聘网开设“西安市养老服务企业服务专栏”，集中发布我市养老服务机构名录，定期发布招聘需求信息。	2022年	/
	5	根据经济社会发展水平，逐步提高敬老院编外临聘工作人员薪酬待遇。	2022年	市民政局
市医疗保障局	1	制定支持多层次养老服务体系医保方案，将符合条件的医养结合机构纳入医保定点范围。	2022年	市卫生健康委、市民政局
	2	在26项适合老年人的康复项目纳入医保支付的基础上，将原个人自费的16项康复项目中适合老年人的康复项目，在严格限定康复的适用人群及相关条件下，纳入我市医保支付范围。	2022年	市卫生健康委
	3	完成长期护理保险制度设计，为开展长期护理保险制度试点做好准备。	2022年	市卫生健康委、市民政局、市人社局、市财政局、市残联
市资源规划局	1	将《西安市养老服务设施布局规划》纳入西安市国土空间规划，将养老服务设施建设用地纳入年度建设用地供应计划，将养老服务设施项目用地矢量图纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，进行规划建设管控。	2022年	市民政局
	2	在医疗卫生设施周边或交通便利区域规划布局一批养老服务设施用地，“十四五”期间每年供应养老服务设施用地应不少于300亩，对养老服务设施用地应保尽保，应供尽供。	2025年	市民政局、市卫生健康委
	3	制定落实新建住宅小区与养老服务设施配套“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步交付）的工作方案，严格按照每百户不低于20平方米的标准配建社区养老服务用房，确保新建住宅小区养老服务设施配套建设达标率达到100%。	2022年	市住建局、市民政局

牵头单位	序号	任务内容	完成时限	配合单位
市住建局	1	培育3—5家物业服务企业成为市级发展居家社区养老服务示范企业，各区县（开发区）至少形成1个“物业服务+养老服务”模式典型。	2022年	市民政局
	2	加强居住社区无障碍环境建设和改造。	持续性工作	市残联
	3	推动解决因未办理不动产登记、土地规划等手续问题未能通过消防审验的养老机构消防审验问题。	2022年	市资源规划局、市消防救援支队、市民政局
市财政局	1	要把养老服务发展所需资金纳入年度财政预算，将不低于55%的本级福彩公益金留成用于支持发展养老服务。市、区县（开发区）将养老服务业务经费纳入本级部门专项经费。	持续性工作	市民政局、市卫生健康委、市人社局
	2	按照政策规定落实支持养老服务业发展的资金。	2022年	市民政局、市卫生健康委、市人社局
市发改委	1	制定公办养老机构基本服务收费标准。	2022年	市民政局
市教育局	1	完善“区（县）—街（镇）—社区（村）”三级老年教育学习网络，将老年教育延伸至社区养老服务站。支持各类办学主体参与老年教育，开发老年教育产品和培训课程，发展老年数字教育新业态。	2022年	市民政局
	2	3—5所市属大中专（技工）院校开设养老服务相关专业，开展院校与养老服务机构定向委培试点。	2022年	/
市工信局	1	全市至少创建2个智慧健康养老示范基地、2—3个示范街道，扶持发展5家示范企业。	2022年	市卫生健康委、市民政局
	2	扶持发展一批辐射带动能力强的养老用品生产企业，引导企业和机构研发安全有效、适合老年人的康复辅具、食品药品等用品用具和服务产品。	2022年	/
市市场监管局	1	加快各类养老服务设施、管理、安全的地方标准制（修）订工作。	持续性工作	市民政局
	2	对经行业主管部门登记或备案的养老服务机构，用电、用水、用气、用热等收费按居民生活类价格落实情况进行督导检查。	2022年	市民政局
市委编办	1	按照养老服务对象的数量、需求等因素，合理确定开展养老服务所需的岗位和人员。	2022年	市人社局、市民政局
市商务局	1	研究制定支持家政服务企业发展为老服务措施，促进家政服务企业面向社区，为老年人提供基本生活服务。	2022年	市民政局
市文化旅游局	1	围绕“旅养、文养”，开发建设一批康养基地和老年文化旅游项目。	持续性工作	市发改委
市统计局	1	定期发布西安市老年人口趋势分析预测。	持续性工作	市公安局
市大数据局	1	全市建成具备综合功能的养老服务信息平台。	2022年	市民政局、市卫生健康委、市医疗保障局、市人社局、市公安局
市税务局	1	落实养老服务机构税收优惠政策。	持续性工作	市民政局
市安居集团	1	拓展业务，进入养老服务市场，参与全市三级养老服务设施建设和运营。	2022年	市财政局、市民政局、市金融工作局

附件 3

西安市养老服务设施建设任务分解表

项目 数量 区县	2020年 底老年 人口数 (七人 普, 万人)	区县公办养老院建设项目				镇街综合养老服务 中心建设项目				社区养老服务站建设项目								农村养老 服务项目	新增养老床位数 (张)					
		2020年 底应有 公办养 老机构 床位数 (张)	2020年 底现有 公办 养老 机构数 (个)	2020年 底现有 公办养 老机构 床位数 (张)	2023年 底前 新建成 运营 机构数 (个)	镇街 (个)	已建 镇街 (个)	建设 任务 (个)	2021 年	2022 年	社 区 (个)	未回 迁社 区 (个)	已建 养老 服务 站 社 区 数 (个)	未建 养老 服务 站 社 区 数 (个)	2021年		2022年		小计		敬老 院 提 升 改 造 (个)	2021 年	2022 年	小 计
															新建 (个)	改造 提升 (个)	新建 (个)	改造 提升 (个)	新建 (个)	改造 提升 (个)				
新城区	12.8618	1286	/	/	1	9	5	4	2	2	108	5	96	7	3	27	4	25	7	52	/	500	500	1000
碑林区	15.2806	1528	/	/	1	8	3	5	3	2	98	/	98	/	/	27	/	25	/	52	/	500	500	1000
莲湖区	18.2317	1823	1	200	1	9	3	6	3	3	131	4	127	/	/	31	/	20	/	51	/	550	500	1050
雁塔区	16.2636	1626	1	150	1	8	2	6	3	3	157	7	114	36	20	32	16	20	36	52	/	600	500	1100
灞桥区	9.0520	905	1	300	1	7	2	5	3	2	68	18	38	12	5	7	7	10	12	17	1	400	500	900
未央区	9.4096	941	/	/	1	10	3	7	4	3	201	11	114	76	36	32	40	20	76	52	/	550	500	1050
阎良区	5.8582	586	2	550	/	7	2	5	3	2	32	2	25	5	3	7	2	6	5	13	1	250	350	600
临潼区	14.2493	1425	3	415	1	23	2	8	4	4	45	1	40	4	2	10	2	7	4	17	3	400	400	800
长安区	15.4538	1545	2	200	1	16	2	8	4	4	88	19	53	16	7	17	9	20	16	37	2	500	400	900
高陵区	7.6852	769	1	150	1	7	2	5	3	2	29	/	16	13	7	5	6	5	13	10	1	400	400	800
鄠邑区	9.5651	957	1	350	1	10	2	8	4	4	18	/	18	/	/	5	/	5	/	10	1	350	450	800
蓝田县	11.4778	1148	1	300	1	19	1	2	1	1	14	/	10	4	2	3	2	3	4	6	1	300	350	650
周至县	10.6374	1064	3	480	1	18	1	2	1	1	16	/	16	/	/	3	/	3	/	6	3	250	300	550
西咸 新区	19.8432	1984	1	280	1	19	1	5	/	5	142	81	19	42	36	/	6	/	42	/	/	300	300	600
高新区	11.4425	1144	/	/	1	12	1	9	5	4	70	8	41	21	10	5	11	10	21	15	/	500	500	1000
经开区	5.7793	578	/	/	1	/	/	/	/	/	16	/	10	6	3	3	3	3	6	6	/	200	350	550
曲江 新区	4.7625	476	/	/	1	/	/	/	/	/	15	/	3	12	7	/	5	/	12	/	/	200	200	400
浐灞 生态区	5.4506	545	/	/	1	/	/	/	/	/	28	/	2	26	12	/	14	/	26	/	/	200	300	500
航天 基地	2.2115	221	/	/	1	/	/	/	/	/	9	/	2	7	4	/	3	/	7	/	/	100	150	250
国际 港务区	2.0118	201	/	/	1	2	1	1	1	/	14	12	2	/	/	1	/	/	/	1	/	250	250	500
合计	207.5275	20752	17	3375	19	184	33	86	44	42	1299	168	844	287	157	215	130	182	287	397	13	7300	7700	15000

附件 4

西安市养老服务设施建设标准

类别	配建指标	功能设置	服务内容
区县 (开发区) 养老院	到 2023 年, 每个区县(开发区)至少建成 1 所公办示范性养老院投入运营; “十四五”期末, 公办养老机构床位达本辖区老年人口的 1%。与医疗机构合作或与医院毗邻建设, 开通就医绿色通道和医生定期诊疗服务, 接入养老服务信息平台。	具备专业照护能力, 设置生活照护区、入住服务区、卫生医疗区、康复保健区、文化娱乐区等功能区域, 同时设置失智老人照护单元。	以服务失能失智老年人为主, 提供全托、失能失智老年人帮扶、专业术后和日常康复、老年人能力综合评估及管理等服务。
镇街 综合养老 服务中心	一般应为独立场所, 建筑面积 $\geq 1500\text{ m}^2$, 床位总数 ≥ 30 张, 其中护理型床位占比不低于 70%, 可接入养老服务信息平台。	应设置托养护理区、生活照料区、休闲娱乐区、文化教育区、健康管理区、人文关怀区和运营管理区等功能区域, 有条件的可设置老年用品体验区。	在为镇街辖区内的失能失智老年人提供全托式集中照护服务的同时, 面向社区和居家老年人提供日托、上门服务、运营家庭养老床位、居家探访、老年食堂、老年活动、失能失智老年人帮扶、基础康复等服务。
社区养老 服务站	日间照料床位 ≥ 10 张, 原则上建筑面积 $\geq 300\text{ m}^2$, 可接入养老服务信息平台。	应设置生活照料区、休闲娱乐区、文化教育区、健康管理区等。	服务对象主要为社区和居家老年人。提供日间照料、紧急救援、助餐、助浴、助洁、上门服务等基本养老服务。
农村互助 幸福院	日间照料床位 ≥ 8 张, 原则上建筑面积 $\geq 100\text{ m}^2$ 。	应设置生活照料区、休闲娱乐区、文化教育区等。	为辖区内老年人特别是留守老年人提供邻里互助、定期探访、亲情联络、健康体检、生活照料、志愿服务、紧急救援等养老关爱服务。

附件 5

敬老院改造提升基础指标

1	一、建筑标准	1. 入住对象用房抗震设防标准应为重点设防类。
2		2. 建筑物耐火指标等级不应低于三级。
3		3. 室内通道和床铺间距应满足轮椅和救护床进出及日常护理需要。
4	二、设施设备	1. 应配置包括给排水、采暖、通风、供电、安保、通信、消防、网络设备和必要的交通工具等。
5		2. 入住对象生活用房应集中供应生活热水或配置制备生活热水的设备。
6		3. 入住对象生活用房应配置衣物储藏空间和洗涤、洗浴设施，并宜内设卫生间。
7	三、院区场地	1. 院区应设置通透式围墙或围栏装置，形成相对独立空间。
8		2. 场地应包括院区道路、室外活动场、衣物晾晒场、停车场、堆场等，有条件的地方可设置供养对象从事作业劳动的场地。
9	四、用房功能	1. 应设置入住对象用房，包括但不限于生活用房、医疗保健用房、公共活动用房。
10		2. 应设置管理服务用房，包括但不限于管理用房、附属用房。
11		3. 入住对象生活用房宜与医疗保健、康复、娱乐、社会工作服务等设施贯连。
12		4. 入住对象居室和休息室不应设置在地下室、半地下室。
13	五、适老化改造	1. 出入口、门厅应设置坡道。
14		2. 平台、台阶、楼梯等设置应符合供养对象使用要求。
15		3. 对居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、扶手、走道、电梯等设施 and 部位应实施无障碍改造。
16		4. 地面做防滑处理。
17	六、照护型床位	1. 应根据便于为失能入住对象提供服务和方便管理的原则设置照护单元。
18		2. 照护型床位的配套设备包括生活照护设备、医疗设备、康复设备、安防设备和必要的交通工具等。
19	七、消防安全	1. 对不需要设置自动消防系统的建筑，应当加强物防、技防措施，在人员住宿和主要活动场所安装独立式烟感火灾探测报警器和简易喷淋装置，配备应急照明和灭火器材。做好消防设施设备的维护保养。
20		2. 燃气设施使用正确，无私自拆、移、改动燃气装置的情况。设置可燃气体报警装置，维护和保养燃气设施设备。
21		3. 对电器产品及其线路、管路进行维护保养和检测，及时整改火灾隐患。
22		4. 符合《建筑设计防火规范》（GB50016—2014）等相关标准规范要求。
23	八、信息化	1. 应建立涵盖信息采集、能力评估、健康监测等基本信息的基础数据库并基本实现对院内老人、工作人员的信息化管理。敬老院信息化平台应留有接入全市养老服务信息平台端口，实现数据共享、信息互通和动态管理。
24		2. 院内应配套安装高清视频监控，入住的重点人员配备智能监测设备 and 安全防护手环。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2021年11月8日印发
