

玉溪市促进养老产业发展三年行动计划 (2021-2023) (征求意见稿)

根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》《玉溪市国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要》，为全力打造云南社会主义现代化建设先行区、全国绿色创新发展示范区、国际高品质康养旅居新高地“两区一高地”目标，进一步推动养老产业发展，将养老产业打造成为全市经济转方式、调结构、稳增长的新动力、新优势和新的增长点，特制定玉溪市促进养老产业发展三年行动计划。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照市委市政府构建“5+8”现代化产业体系战略部署，紧抓建设世界一流“健康生活目的地牌”机遇，充分发挥我市独具特色的气候、人文和自然环境资源优势，围绕夯实基础、完善政策、开放市场、优化环境、提升质量，全面放开养老服务市场，破除发展障碍，健全市场机制，大力吸引社会资本参与，扩大养老服务供给，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，全面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，培育壮大具有玉溪特色的养老产业，建设高品质康养旅居新高地。

(二) 发展目标。打造以“三湖”休闲养老养生区、“哀牢山”

绿色保健食品养老养生区、“红河谷”冬季避寒养老养生区和红塔区养老产品用品产业创新引领中心、澄江市高端健康养老养生中心为主的“三区两中心”养老产业基地。到 2023 年，基本形成结构合理、层次分明、布局完善、多业融合的养老产业体系，建成一批特色突出、优势显著的养老产业基地，培育一批服务优质、带动力强的骨干企业，养老产业规模不断壮大，打造现代服务业的支柱产业，总体发展水平走在全省州（市）前列。

全市养老产业主营业务养老服务业产值从 2020 年不足 1000 万元增加到 5000 万元以上。引进国内外知名康养服务集团 1 家以上；扶持培育品牌化、连锁化经营的养老服务企业 1-2 家；推动建设康养综合体项目 1-2 个；每个县（市）区 1 家失能老年人照护服务机构全覆盖；城市街道社区综合养老服务中心全覆盖；每个县（市、区）拥有不少于 2 家农村区域性养老服务中心。

二、主要任务

（一）加快居家和社区养老服务发展

1. 推动社区养老服务设施健全完善。市、县（市、区）两级在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，规划设置养老服务设施。新建居民住宅区要按照每百户 20 平方米以上的标准，集中配建居家社区养老服务设施，与居民住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。已建成住宅区养老服务设施未达到标准要求的，县（市、区）人民政府要按照每百户 20 平方米以上的标准，通过

购买、置换、租赁、调剂等方式配置居家社区养老服务设施，必须达到 200 平方米以上。建立健全县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）等不同层次、不同服务方式的居家养老服务网络，满足多层次个性化的居家养老服务需求。到 2023 年，城市“一刻钟”居家养老服务圈基本建成。（牵头单位：市住房城乡建设局、市自然资源规划局、市民政局；责任单位：各县、市、区人民政府）

2. 实施老年人居家适老化改造工程。2021 年起，采取政府补贴等方式，对纳入特困供养、脱贫边缘易致贫户范围的高龄、失能、残疾等老年人家庭，按照《无障碍设计规范》逐步实施适老化改造。结合老旧小区改造等因地制宜推进社区老年无障碍设施建设，积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造。（牵头单位：市住房城乡建设局、市民政局；责任单位：市财政局、市扶贫办、市残联，各县、市、区人民政府）

3. 打造居家社区养老服务专业品牌。积极培育居家社区养老服务企业，鼓励各类市场主体公平竞争。支持家政、物业以及其它社会企业和组织参与管理、运营居家社区养老服务设施，开展教育培训、研究交流、咨询评估和第三方认证等服务。支持专业机构规模化承接、连锁化运营居家社区养老服务设施；支持居家和社区养老服务企业或机构通过兼并重组、连锁经营等方式做大做强，加快形成专业服务能力强、综合效益明显、具备可持续发展的知名品牌。到 2023 年，全市培育连锁化、规模化居家社区养老服务企业或组织 2 家以上。（牵头单位：市民政局；责任

单位：市场监管局、市住房城乡建设局、市商务局，各县、市、区人民政府）

（二）助推专业化机构养老服务发展

4. 加快建设区域性农村养老服务中心。紧密结合乡村振兴战略，加大农村敬老院提质改造，打造成在集中优先安置并满足特困供养对象的基础上，剩余床位向社会提供养老服务的农村区域性养老服务中心。2021年，华宁县青龙镇敬老院、江川区雄关乡敬老院、易门县小街乡敬老院建设项目建成投入使用，易门县龙泉街道、铜厂乡、十街乡敬老院改扩建工程建设完成。到2023年，完成所有乡镇农村敬老院向区域性养老服务中心的职能转变。在运营管理上，鼓励以县（市、区）为单位统筹乡镇敬老院资源，采取公建民营等方式，委托给专业社会力量运营，不断提高农村养老服务质量。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发展改革委、市财政局，各县、市、区人民政府）

5. 深入推进示范性养老机构建设工程。加大政府资金投入，加快推进公办养老机构建设和县级福利中心、中心敬老院提质改造，建设一批环境优美、配套设施完善的公办养老机构，提高服务效率和服务水平，发挥示范作用，引领带动全市养老机构健康快速发展。2021年，加快玉溪市老年养护院、澄江市老年养护院建设，红塔区福利中心完成项目建设前期工作，新平县老年养护院投入使用。到2023年，每个县（市、区）至少建成一家100张以上床位的公建公营或公建民营示范性综合养老机构。（牵头

单位：市民政局；责任单位：市财政局、市发展改革委，各县、市、区人民政府）

6.大力支持社会力量兴办养老机构。鼓励国有企业、市级国有投资公司、民营企业或社会组织采取自主新建，通过租赁、购置、整合改造企业厂房、商业设施、存量商品房以及公建民营承接政府投资建设的养老服务机构等方式，建设满足不同健康状况和经济条件养老服务需求的功能型养老机构。符合《养老机构管理办法》的，自建产权用房按照核定床位一次性给予每张床位10000元补助；租赁用房租用期5年以上的（不含公建民营机构），按照核定床位一次性给予每张床位5000元补助。以上补助资金按照省、市、县财政5:3:2的比例分级承担。所有养老机构按照《云南省养老服务机构运营资助资金管理办法（试行）》申请享受床位运营补贴政策。2021年，完成元江县老年公寓、新平县老年养护院、江川区福利中心、新平县青龙社区居家养老服务中心公建民营管理改革。到2023年，每个县（市、区）建成不少于1个社会力量参与的示范性养老机构。全市社会办养老机构床位不低于全市养老机构总床位的40%。（牵头单位：市财政局、市民政局；责任单位：市发展改革委、市市场监管局，各县、市、区人民政府）

7. 加大推进医养结合力度。建立养老服务机构与医疗、保健机构长期稳定的契约合作关系，鼓励二级以上综合医院（含中医医院）与养老机构开展对口支援、合作共建，通过调整卫生资

源配置,利用技术设备,为老年人提供日常医疗保健和咨询服务。部分有条件的公立综合医院可积极稳妥地将部分老年病科或康复科转为康复中心、老年护理院等接续性医养结合机构。推动玉溪市中医医院、江川区中医医院、华宁县民族医院、元江县民族医院等开展医养结合工作。按照国家统一部署,不断完善长期照护服务体系建设,积极争取成为全国长期护理保险制度试点地区。到 2023 年,所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道;每个县(市、区)建成一家床位在 50 张以上的医养结合养老示范机构。(牵头单位:市卫生健康委;责任单位:市医保局、市民政局,各县、市、区人民政府)

(三) 促进养老+融合产业发展

8. 推动康养产业项目建设。按照“国际化、高端化、绿色化、智能化”要求,2021 年前,谋划、储备一批带动作用强、技术含量高、市场效益好的重大项目。加快推动江川区瀛海国际康养项目、江川区中医医院整体搬迁项目及医养结合中心(诊疗、康养)建设项目、澄江市抚仙湖国际老年康体养生度假中心、通海县医养结合中心康复园建设项目、易门县人民医院医疗康养综合楼建设项目(二期)、元江县瓦纳温泉康养中心项目等。到 2023 年,推动全市建设投资额在 1 亿元以上的康养产业项目总数达 3 个以上。(牵头单位:市发展改革委;责任单位:市卫生健康委、市投资促进局、市自然资源规划局、市住房城乡建设局,各县、市、区人民政府)

9. 打造康养特色小镇。鼓励和引导各地依托我市独具特色的自然生态、风景人文、历史文化和民族风情等优势资源，按照构建“三区两中心”养老产业基地目标，在澄江市打造以凤麓医疗健康产业新城和览海健康旅游谷为支撑的康养小镇；以融创海口小镇为依托，发展高品质温泉康养、运动医学、健康管理等业态，打造康养基地；以广龙小镇为依托，繁荣发展民族民间医药，普及推广中国传统医药和养生文化，开发培育食药同源新业态。到2023年，各县（市、区）分别启动建设不少于1个覆盖避暑养老、温泉度假、休闲养生、健康养老、生态疗养、中医保健、健康食品、民族资源等核心内容，独具特色的玉溪市康养特色小镇，为实施乡村振兴战略注入新动力。（牵头单位：市发展改革委；责任单位：市卫生健康委、市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市文化和旅游局、市教育体育局，各县、市、区人民政府）

10. 建设养老辅具用品制造产业园。按照昆玉同城化发展目标，充分发挥红塔区中心城区和各类产业聚集度高的优势，规划建设集研发、生产、仓储、物流、销售为一体的老年用品产业园区，吸引优势企业和资源要素向园区集中布局，积极引进国内外知名康养企业投资建设健康养老辅具用品制造企业，建设生产基地。力争在2023年以前建成1家健康养老辅具用品生产企业。

（牵头单位：市工业和信息化局；责任单位：市发展改革委、市自然资源规划局、市卫生健康委、市科技局、市市场监管局，红塔区人民政府）

11. 建设康养产业集聚区。以建设澄江市“三个国际城市”为基础，不断完善高端生态旅游、养老和康体医疗基础设施，着力打造集“医疗、预防、教学、科研、康养、旅游”为一体的全生命周期高端健康医疗产业综合体。重点打造澄江市国际健康医疗城，通过 5 至 10 年的努力，把国际健康医疗城建设成为世界一流的诊疗中心、面向南亚东南亚的医疗辐射基地、亚洲重要的医疗旅游目的地、国内领先的生物医药及大健康产业聚集地、高端医疗复合人才教育培训基地和人居环境一流的国际生态社区。以红塔区“三城建设”为目标，充分发挥良好的医疗和卫生资源优势，促进医养结合体发展，重点推进玉溪金湾国际康养中心、玉溪好凯康复医疗中心、红塔区医养康体建设项目的建设。到 2023 年，两个具有较强区域影响力的康养产业中心集聚区基本形成，通过重大项目辐射带动作用，形成以龙头企业为引领，产业链长、辐射面广的养老产业集群发展格局。（**牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市发展改革委、市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市民政局，红塔区人民政府、澄江市人民政府**）

12. 创新“互联网+养老”模式。及时启用全国养老服务信息系统，引导各养老服务企业、养老机构结合自身实际建设智慧养老服务平台，促进人工智能、5G、物联网、云计算、大数据、区块链等新一代信息技术和智能硬件等产品在养老服务领域的应用，助推云南“数字经济”第一城建设，推动养老领域公共数据开放共享，逐步探索区域合作机制，把玉溪市优质和特色养老服

务设施、服务项目向全国推介，吸引国内外更多老年人进入玉溪健康养老。（牵头单位：市委网信办、市民政局；责任单位：市工业和信息化局、市发展改革委、市财政局，各县、市、区人民政府）

（四）扩大养老服务创业就业

13. 鼓励大众创办健康养老服务业。落实好高校毕业生创业税收优惠、离校未就业高校毕业生灵活就业社保补贴政策。鼓励各类专业技术人员、技能人才、高校毕业生等创办养老机构或开展居家社区养老服务。（牵头单位：市人力资源社会保障局；责任单位：市财政局、国家税务总局玉溪市税务局、市民政局，各县、市、区人民政府）

14. 推进养老产业服务业吸纳就业。结合政府购买基层公共管理和社会服务，在乡镇（街道）、村（社区）设置一批为老服务岗位，优先吸纳脱贫边缘易致贫户、低保和低保边缘家庭、返乡农民工和高校毕业生就业。加强从事养老服务的各类人员技能培训和就业指导服务，对吸纳困难就业类人员就业的养老服务机构按规定享受创业就业税收优惠、职业培训补贴等支持政策。（牵头单位：市人力资源社会保障局；责任单位：市财政局、市教育局、体育局、市民政局、市扶贫办，各县、市、区人民政府）

15. 加强养老服务人才培养。对接国家和省级有关政策，建立具有我市特色的养老服务人才培养体系，制定养老服务从业人员培训规范，健全养老服务从业人员培训机制和继续教育制

度，探索设立与职业技能级别挂钩的建议薪酬标准，完善养老服务人才培养培训就业补贴实施办法、制定养老服务业人才激励机制。鼓励市内各类职业院校设置养老护理、健康管理、中医养生学、中医康复学等养老服务相关专业。按规定落实养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策。（牵头单位：市教育体育局；责任单位：市人力资源社会保障局、市财政局、市民政局，各县、市、区人民政府）

三、保障措施

（一）落实养老产业设施供地政策。做好养老产业发展与土地利用总体规划、城乡规划的联动协调，并在国土空间规划中做好衔接落实，强化养老产业发展用地保障。符合《划拨用地目录》的，按划拨方式供地，不符合《划拨用地目录》的，采取出让、租赁、租让结合等有偿使用方式供地。鼓励各地探索利用集体建设用地发展养老服务设施。（牵头单位：市自然资源规划局、市发展改革委、市住房城乡建设局；责任单位：各县、市、区人民政府）

（二）落实养老产业税费优惠政策。全面落实国家关于发展家庭服务业、养老服务业等相关的税费扶持政策。对依法办理登记，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服务机构提供的养老服务免征增值税。非营利性养老服务机构自用房产和土地免征房产税、城镇土地使用税。营利性养老服务机构建设行政事业性收费减半征收，非营利性养老服务机构

建设行政事业性收费全免。落实养老服务机构用电、用水、用气价格优惠政策，不得以土地、房屋性质等为理由拒绝执行相关价格政策。（牵头单位：市发展改革委、国家税务总局玉溪市税务局、市财政局、市民政局、市市场监管局、市应急管理局、市住房城乡建设局、市广电局；责任单位：各县、市、区人民政府）

（三）落实养老产业金融支持政策。行业主管部门要深入开展“银企对接”系列活动，打通金融服务养老领域实体经济“最后一公里”。通过财政贴息、奖励补助等方式，支持金融机构以养老机构有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产和应收账款、动产、知识产权、股权等为抵（质）押，办理信贷业务。支持商业银行与中小微企业政策性融资担保基金开展合作，推出符合养老服务机构需求的担保贷款产品。大力支持符合条件的市场化、规范化程度高的养老服务企业上市（挂牌）融资。支持发展面向大众化的养老服务产业，带动社会资本加大投入。（牵头单位：市银保监分局、市发展改革委、市财政局、市民政局、市住房城乡建设局、市自然资源规划局、市市场监管局；责任单位：各县、市、区人民政府）

（四）加大养老产业财政帮扶措施。加大基本养老服务财政投入，制定政府购买基本养老服务指南，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务。扶持养老服务机构品牌化、连锁化发展。专业化服务组织连锁运营的社区日间照料中心、社区居家养老服务中心（站），由所在县（市、区）

政府无偿或低偿提供场所。专业化服务组织利用租赁场所或自有场所开办社区居家养老服务中心的，符合条件的按规定给予建设补贴或运营补贴。通过以奖代补等方式，推动民办养老机构消防安全达标。（牵头单位：市财政局、市民政局、市应急管理局；责任单位：各县、市、区人民政府）