



郴政办发〔2018〕18号 关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见

索引号：100001/2018-1349378

文号：郴政办发〔2018〕18号

统一登记号：

公开方式：主动公开

公开范围：面向社会

信息时效期：

签署日期：

登记日期：2018-07-19

所属机构：

所属主题：

发文日期：

公开责任部门：市政府办文秘书科

郴政办发〔2018〕18号

郴州市人民政府办公室

关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见

各县市区人民政府，市政府各工作部门，中省驻郴各单位：

为提升养老服务质量，扩大养老服务有效供给，推动我市养老服务业更好更快发展，根据《湖南省人民政府办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》（湘政办发〔2017〕84号）精神，经市人民政府同意，现提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持中国特色卫生和健康发展道路，坚持持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，加快推进养老服务业供给侧结构性改革，保障基本需求，繁荣养老市场，提升服务质量，让广大老年群体享受优质养老服务，切实增强人民群众获得感。

（二）基本原则

深化改革，放开市场。进一步降低准入门槛，营造公平环境，积极引导社会资本进入养老服务业，推动公办养老机构改革，充分激发各类市场主体活力。

改善结构，突出重点。补齐短板，将养老资源向居家社区服务倾斜，向农村倾斜，向失能、半失能老年人倾斜。进一步扩大护理型服务资源，大力培育发展小型化、连锁化、专业化服务机构。

鼓励创新，提质增效。树立健康养老理念，注重管理创新、产品创新和品牌创新，积极运用新技术，培育发展新业态，促进老年产品用品丰富多样、养老服务方便可及。

强化监管，优化环境。完善监督机制，健全评估制度，推动行业标准化和行业信用建设，加强行业自律，促进规范发展，维护老年人合法权益。

(三) 发展目标。到2020年，养老服务市场全面放开，养老服务和产品有效供给能力大幅提升、质量明显改善、结构更加合理，养老服务政策法规体系、行业质量标准体系、市场监管体系进一步落实，养老服务业成为促进经济社会发展的新动能。具体目标如下：

- 市级建成1个500张床位的康养中心，县市区建设1个300张以上床位的健康养老中心；
- 每个县市区争取引进1-2家企业，兴办1-2个市场化运作的健康养老实体；
- 全市养老床位总数达到2.9万张；
- 实现养老床位数达到每千名老年人35张以上；
- 每个县市区建成1个以上的健康养老服务信息平台；
- 65岁老年人健康管理率达到75%以上，基本适应老年人健康养老服务需求；
- 基本养老服务补贴覆盖率达到100%以上；
- 全市布局养老机构200家以上，在中心城区合理布局集医疗、养老、休闲为一体的大型综合性养老中心；
- 政府运营养老床位数不超过50%；
- 护理型床位占全市养老床位总数的比例不低于30%；
- 全市90%以上的乡镇和60%以上的农村社区建立养老服务在内的社区综合服务设施和站点；
- 每个县市区建有1家以上老年护理院或老年康复医院；
- 50%的城市社区和有条件的农村社区设立老年人康复活动场所；
- 全市至少培育2家以上能连锁3家以上养老机构、能连锁10家以上社区居家养老服务中心的品牌养老机构或组织；
- 每个县市区至少培育1家以上能连锁2家以上养老机构、能连锁5家以上社区居家养老服务中心的品牌养老机构或组织；
- 建立健全11个以上县级养老服务指导中心、支持建设100个以上标准化的社区日间照料中心。

二、全面放开养老服务市场

(四) 进一步放宽准入条件

降低准入门槛。民政部门应按有关规定及时发布养老服务机构设置和规划布局调整等信息，设立营利性养老机构，应按“先照后证”的简化程序执行，在工商行政管理部门办理登记后，在辖区县级以上人民政府民政部门申请设立许可。在民政部门登记的非营利性养老机构，可以依法在其登记机关管辖范围内设立多个不具备法人资格的服务网点。

放宽外资准入。根据商务部《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》（商务部令2016年第3号），鼓励境外投资者设立营利性和非营利性养老机构、医养结合服务机构、社区养老服务驿站、专业护理服务机构，研发、生产老年产品用品。及时为外商投资养老机构办理备案手续。其设立的营利性养老机构和非营利性养老机构与境内社会资本投资设立的营利性养老机构和非营利性养老机构享受同等优惠政策，任何部门和个人不得以任何理由加以限制。

精简行政审批环节。全面清理、取消申办养老机构的不合理前置审批事项，优化审批程序，简化审批流程。养老机构审批涉及的有关部门，全面实施“养老机构设立许可”审批事项“预约制”、“承诺办理制”改革，凡是申请人符合设立条件的，自受理设立申请后10个工作日内颁发养老机构设立许可证。申请设立养老服务类社会组织，符合直接登记条件的可以直接向民政部门依法申请登记，不需业务主管单位审查同意。鼓励养老机构以外的其他提供养老服务的主体，依法办理法人登记并享受相关优惠政策。优化审批手续。申请人设立养老机构许可时，能够提供服务设施产权证明的，不需提供建设单位的竣工验收合格证明。对养老机构环境影响评价实施分类管理，对环境影响很小需填报环境影响登记表的养老机构实施备

案管理。凡1998年9月以前建设使用，且未发生改、扩建（含室内外装修、建筑保温、用途变更）的养老机构，不需办理消防设计审核、消防验收或备案手续；建筑面积在300平方米（含）以下或者投资30万元（含）以下的养老机构、设施，不需要办理消防设计、竣工验收备案手续；其他养老机构依法办理消防审验或备案手续，抓好消防安全，确保老人人身安全。

（五）优化市场环境

改进政府服务。对养老机构审批过程中涉及的相关部门，都要主动公开养老机构相关审批程序和审批时限，推进行政审批标准化。市本级权限审批的政府投资项目实现“一次办结”，按《郴州市投资项目审批“一次办结”改革实施细则（试行）》（郴服改发〔2017〕59号）办理；市本级权限审批的社会投资项目按《郴州市社会投资建设项目审批流程再造实施办法（试行）》（郴政办函〔2018〕86号）办理。企业投资项目实行核准类“一次办结”、备案类“零上门办结”。凡符合已经批复的控制性详细规划的区域，不再对区域内具体养老投资项目进行交通影响、水影响、地震安全性等方面的评估审查。根据《消防法》和国家有关规定，制定既保障安全、又方便合理的养老机构设立和管理配套办法。

完善价格形成机制。加快建立以市场形成价格为主的养老机构服务收费管理机制。民办营利性养老机构服务收费项目和标准由经营者自主确定。民办非营利性养老机构服务收费标准由经营者合理确定，有关部门对其财务收支状况、收费项目和调价频次进行必要监管，同时加强对价格水平的监测分析。政府运营的养老机构，以扣除政府投入、社会捐赠后的实际服务成本为依据，按照非营利原则，实行政府定价或政府指导价。采取公建民营等方式运营的养老机构，采用招投标、委托运营等竞争性方式确定运营方，具体服务收费标准由运营方依据委托协议等合理确定。

加快公办养老机构改革。探索推进社会养老孵化基地建设。探索建立全市社会养老孵化基地，为全市社会力量参与养老服务业提供标准化建设、人才队伍培养、运营模式指导。鼓励和引导各类养老服务企业、机构、组织到孵化基地接受培养，政府通过购买服务方式对孵化基地予以支持。鼓励外资和社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构改革。完善公建民营养老机构管理办法，政府投资建设和购置的养老设施、新建居民区按规定配建并移交给民政部门的养老设施、国有单位培训疗养机构等改建的养老设施，均可实施公建民营。鼓励整合改造企业厂房、商业设施、存量商品房等用于养老服务。改革公办养老机构运营方式，鼓励实行服务外包。到2020年，政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例不超过50%，护理型床位占全市养老床位总数的比例不低于30%。

加强行业信用建设。建立覆盖养老服务行业法人、从业人员和服务对象的行业信用体系。建立健全信用信息记录和归集机制，加强与全国信用信息共享平台的信息交换和共享，通过企业信用信息公示系统向社会公示相关企业的行政许可、行政处罚等信息。引入第三方机构参与养老行业信用建设和信用监督。建立多部门、跨地区的联合奖惩机制，将信用信息作为各项支持政策的重要衡量因素，对诚实守信者在政府购买服务、债券发行等方面实行优先办理、简化程序等绿色通道支持激励政策，凡进入失信黑名单的企业和个人均不得申请从事养老服务行业，凡已开办养老服务机构的单位和个人，列入失信黑名单的由相关部门依法责令其退出养老服务机构，从严加强行业自律和监管。

三、大力提升居家社区养老生活品质

（六）推进居家社区养老服务全覆盖

开展老年人养老需求评估，加快建设社区综合服务信息平台，对接供求信息，提供助餐、助洁、助行、助浴、助医等上门服务，提升居家养老服务覆盖率和服务水平。整合社区服务中心（站）、社区日间照料中心、卫生服务中心等资源，打造嵌入式社区养老院和社会综合服务中心，为老年人提供健康、文化、体育、法律援助等公益服务。鼓励建设小型社区养老院，满足老年人就近养老需求，方便亲属照护探视。鼓励支持物业服务企业开展居家养老多功能服务。规范运营补贴发放方式。各县市区养老服务机构运营补贴应依据实际服务老年人数量予以发放，对服务失能老年人的补贴标准应予以适当倾斜，对提供相同服务的经营性养老机构应享受与公益性养老机构同等补贴政策。

创新服务设施供给方式。加强社区养老服务设施与社区综合服务设施的整合利用，多渠道筹集资金，加强社区综合服

务设施建设。新建城区和新建居住（小）区要求配套建设养老服务设施，老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达到规划要求的，通过购置、置换、租赁等方式建设。鼓励有条件的地方通过委托管理等方式，将社区养老服务设施无偿或低偿交由专业化的居家社区养老服务项目团队运营，鼓励发展多种形式的养老服务主体，梳理政府购买社区居家养老服务内容，列入政府购买服务指导性目录，培育和扶持宣传我市优质典型养老机构，鼓励优质养老机构和服务企业依法设立分支机构，实现优质养老机构连锁化、规模化、品牌化发展。支持政府将所辖区域内的社区养老服务打包，通过PPP模式交由社会资本方投资、建设或运营，实现区域内的社区养老服务项目统一标准、统一运营。

（七）提升农村养老服务能力和水平。整合改造农村闲置校舍、公共用房等资源，建设农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施，加强与农村危房改造等涉农基本住房保障政策的衔接。各县市区要从农村集体经济、农村土地流转等收益中提取一定比例，用于解决本村老年人的养老问题。加强农村敬老院建设和改造，推动服务设施达标，在满足农村特困人员集中供养需求基础上，为农村低收入老年人和失能、半失能老年人提供便捷可及的养老服务。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿服务者加强对农村留守、困难、鳏寡、独居老年人的关爱保护和心理疏导、咨询等服务。充分依托农村基层党组织、自治组织和社会组织等，开展基层联络人登记，建立应急处置和评估帮扶机制，关注老年人的心理、安全等问题。

（八）提高老年人生活便捷化水平。通过政府、产业引导和业主众筹等方式，结合易地扶贫搬迁以及城镇棚户区、城乡危房改造和配套基础设施建设等保障性安居工程，统筹推进老旧居住小区和老年人家庭的无障碍设施改造和建设，重点做好居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、走道、楼梯、电梯候梯及轿厢等设施 and 部位的无障碍改造，优先安排贫困、高龄、失能等老年人家庭设施改造，组织开展多层老旧住宅电梯加装和道路交通安全标志标牌设置。鼓励和支持城乡社区通过升级改造，建设老年宜居社区，优化老年宜居环境，探索制定老年人宜居社区建设标准。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。

四、全力建设优质养老服务供给体系

（九）推进“互联网+”养老服务创新。发展智慧养老服务新业态，开发和运用智能硬件，推动移动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业结合，创新居家养老服务模式，推进老年人健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务，拓展远程提醒和控制、自动报警和处置、动态监测和记录等功能，开发更加多元、精准的私人订制服务。积极开展养老服务和社区服务信息惠民试点，推动社区综合服务信息平台与区域人口健康信息平台对接，实现老年人基本信息档案、电子健康档案、电子病历等信息资源互联互通。组织有条件的医疗机构开展面向养老机构的远程医疗服务。将社区居家养老服务纳入社区综合服务信息平台，鼓励社会力量参与开发养老服务信息平台，重点推进老年人健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务，逐步打造智慧养老社区。

（十）建立医养结合绿色通道。加快推进医养结合。建立医疗卫生机构设置审批绿色通道，支持养老机构开办老年病院、康复院、医务室等医疗卫生机构，将符合条件的养老机构内设医疗卫生机构按规定纳入城乡基本医疗保险定点范围。支持有条件的养老服务机构内设医疗机构并纳入区域卫生和医疗机构设置规划。取消养老机构内设诊所的设置审批，实行备案制。鼓励符合条件的执业医师到养老机构、社区老年照料机构内设的医疗卫生机构多点执业。支持医疗卫生机构为养老机构开通预约就诊绿色通道，为入住老年人提供医疗巡诊、健康管理、保健咨询、预约就诊、急诊急救、中医养生保健等服务。推进基层乡镇卫生院、社区卫生服务中心转型医养结合养老服务机构，推进养老机构、社区老年照料中心与周边医院、基层医疗卫生机构建立急救、转诊等合作机制，以签约合作的形式确定与医疗机构的服务项目、服务方式以及责任和义务等，为老年人提供便捷医疗服务。鼓励二级以上综合医院与养老机构开展对口支援、技术帮扶。支持乡镇卫生院、社区卫生服务机构发展老年医疗护理特色科室。提升医保经办服务能力，切实解决老年人异地就医直接结算问题。探索建立长期护理保险制度，形成多元化的保险筹资模式，推动解决失能人员基本生活照料和相关医疗护理等所需费用问题。进

一步落实我市医疗卫生与养老服务相结合的有关政策，推动郴州市康养中心等医养结合项目建设，鼓励社会力量兴办医养结合机构。到2020年，各县市区要重点建设1-2家功能齐全、管理规范、档次较高的示范性医养结合型养老机构。

(十一) 加快发展养老产业。推进“养老+”融合发展，依托我市特有的医疗、旅游、生态等优势资源，加快养老与房地产、医疗、保险、旅游等融合步伐，大力发展候鸟式养老、旅游养老、医疗养老等新兴业态，拉长产业链条，提高产业聚集度。到2020年，全市健康养老服务业总规模达到300亿元，年均增长15%；固定资产投资累计300亿元，年均增长20%以上，养老服务业占全市服务业比重明显提升，成为我市新的经济增长点。支持老年用品制造业创新发展，采用新工艺、新材料、新技术，促进产品升级换代，创国际品牌，丰富老年人用品市场。支持以老年人服务需求的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和老年旅游等服务产品的研发、生产和销售。支持符合条件的老年用品研发及生产企业申报高新技术企业，认定后按15%税率享受所得税优惠。引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，提高老年人生活质量。

(十二) 发展适老金融服务。鼓励金融机构建设老年人无障碍设施，为老年人办理金融业务提供便捷服务。加快发展商业养老保险，支持商业保险机构为个人和家庭提供差异化养老保障，提供保险上门服务，积极开展长期护理保险试点，进一步推动老年人意外伤害保险发展，更好满足群众养老保障需求。

五、切实增强政策保障能力

(十三) 加强统筹规划。做好养老服务的顶层设计，郴州市“十三五”老龄事业发展和养老体系建设规划要与城乡规划、土地利用总体规划、城镇化规划、区域规划等相衔接，系统提升服务能力和水平。强化产业指导，做好产业布局，明确产业发展重点。各县市区要根据国家、省、市“十三五”老龄事业发展和养老体系建设规划，结合实际编制县市区养老服务体系建设专项规划。

(十四) 完善土地支持政策。鼓励企事业单位、社会力量、个人对城镇废弃厂房、基层政府和事业单位调整后腾出的办公用房、转型中的公办培训中心和疗养院、学校、社区用房等整合改造成养老服务设施。举办养老服务机构，经有关部门批准临时改变建筑使用功能从事非营利性养老服务且连续经营1年以上的，5年内土地使用性质可暂不作变更。将各类养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度计划，保障合理用地需求，确有需要，可根据城市总体规划按程序将闲置公益性用地调整为养老服务设施用地。统筹利用闲置资源发展养老服务，有关部门应按程序依据规划调整其土地使用性质。外资和社会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民集体所有的土地，外资和社会资本投资的非营利性养老服务机构与公办非营利性养老服务机构均同享政府划拨建设用地政策。对在养老服务领域采取政府和社会资本合作（PPP）方式的项目，可以国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。营利性养老服务机构利用存量建设用地建设养老设施，涉及划拨建设用地使用权出让（租赁）或转让的，在原土地用途符合规划的前提下，允许补缴土地出让金（租金），办理协议出让或租赁手续。国土资源、规划部门要加强养老服务用地批后监管，严厉查处以养老名义报批项目但从事其他商业的行为，以及改变养老服务性质和建筑容积率，变相开发房地产的行为。

(十五) 提升养老服务人才素质。进一步完善家政服务职业培训补贴政策，加大对民营培训机构的指导和支持力度，将养老护理员培训作为职业培训和促进就业的重要内容，对参加养老服务技能培训或创业培训且培训合格的劳动者，按规定给予培训补贴。落实延长员工制家政服务企业免征增值税政策。支持普通高校和职业院校根据养老服务业发展需要，开设养老服务类相关专业和课程。支持医学类高等学校和中等医学职业学校增设相关专业课程，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面专业人才。鼓励养老机构与大专院校、科研院所联合，建立集产学研于一体的养老人才培养基地。建立健全职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制。将养老护理员纳入企业新型学徒制试点。各级要分批分层次进行养老护理员培训，进一步提高养老护理员专业素质和综合素质。促进家政服务业发展，开展社区服务消费试点，加快发展家庭服务业。积极开发老年人力资源，为老年人的家庭成员提供养老服务培训，倡导“互助养老”模式。

（十六）完善财政支持和税收优惠政策

完善财政支持政策。市县两级政府要加大对养老服务业的投入，支持养老服务设施建设，拓展投融资渠道，鼓励社会资本采取建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于建设养老设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等，鼓励银行业金融机构以养老服务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、股权等抵质押，提供信贷支持，满足养老服务机构多样化融资需求。有条件的地方在风险可控、不改变养老机构性质和用途的前提下，可探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式。

坚决执行国家行政事业性收费相关政策，对非营利性养老和医疗机构建设全额免征相关行政事业性收费，对营利性养老和医疗机构建设减半收取相关行政事业性收费。政府主办和特许经营的供水、供电、供气、通信、有线（数字）电视等经营单位，积极为养老机构提供上门服务，免收有线电视开户费、城区普通宽带一次性连接费，优惠收取采用光纤接入或者接入距离较远等成本较高的宽带一次性连接费，通信费、收视费按当地最优惠标准收取，电、水、气等按照居民生活类价格执行，非营利性养老服务机构按规定免收电视收视费。

落实《郴州市中心城区社会力量举办养老机构扶持奖补暂行办法》（郴财社〔2018〕2号），通过实施扶持奖补政策，体现导向。支持养老机构创新运作方式，开展医养结合，注重技能提升，走规模经营的道路，引领提升机构养老整体质量，提高为老年人服务水平。

落实彩票公益金支持养老服务体系建设政策要求，鼓励各县市区向符合条件的各类养老机构购买服务。建立健全针对经济困难的高龄、失能老年人的补贴制度，统一设计、分类施补，提高补贴政策的精准度。对养老机构的运营补贴应根据接收失能老年人等情况合理发放。落实中央关于福利彩票公益金50%以上用于发展养老服务业的政策要求。

积极落实税收优惠政策。全面落实政府购买养老服务的政策措施，有条件的地方可通过运营补贴、完善向特殊群体发放社会化养老消费补贴（消费券）政策等方式，支持社会力量举办养老机构。切实落实养老机构提供养老服务免征增值税优惠，对非营利性养老机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，对福利性、非营利性养老机构按规定免征企业所得税。

六、加强监管和组织实施

（十七）加强服务监管。建立健全民政部门和相关部門协同配合的监管机制，加强对养老机构运营和服务的监管。做好养老服务领域非法集资信息监测和分析工作，做好政策宣传和风险提示工作。贯彻民政部、公安部《社会福利机构消防安全管理十项规定》（民函〔2015〕280号），严格落实消防安全主体责任，倡导安装独立式感烟火灾报警探测器和简易自动喷水灭火系统，提升养老院消防安全自我管理水。严禁利用养老机构的房屋、场地、设施开展与养老服务无关及改变养老机构养老服务性质的活动。加强对养老设施和服务安全管理，建立定期检查机制，司法机关依法严厉查处打击虐老欺老人身伤害案件和养老机构在收取保证金、办理会员卡及擅自发行金融产品进行非法集资等违法违规行为。大型养老机构要建立警务室，确保老年人人身安全。

（十八）加强行业自律。进一步施行养老服务标准体系，制定实施养老服务评估制度，科学确定老年人服务需求类型、照料护理等级，明确老年人入住公办养老机构或领取照料护理、养老服务等补贴的资格，优先保障特困人员集中供养需求和其他经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求。落实养老机构综合评估和报告制度，开展第三方评估并向社会公布，评估结果应与政府购买服务、发放建设运营补贴等挂钩。

（十九）加强宣传引导。坚持以社会主义核心价值观为引领，弘扬中华民族尊老、敬老的社会风尚和传统美德，开展孝敬教育，营造养老、助老的良好社会氛围。充分利用各种宣传媒体，广泛宣传养老服务业的重要意义及各项扶持政策，总结推广各县市区好的经验和做法，表彰奖励优秀养老服务品牌、养老服务项目和养老服务人员。加大对郴州养老服务品牌宣传推介力度，扩大品牌效应。鼓励各县市区因地制宜，丰富服务内容和形式，拓展服务领域和载体，创建一批富有地

域特色品牌。积极组织开展适合老年人的文化体育娱乐活动，引导老年人积极参与社区服务、公益活动和健康知识培训，丰富老年人精神文化生活。

(二十) 加强督促落实。各县市区人民政府要把全面放开养老服务市场、提升养老服务质量摆在重要位置，建立组织实施机制，跟踪分析和监督检查政策落实情况，确保责任到位、工作到位、见到实效。市直有关部门要加强协同配合，落实和完善相关优惠政策，共同促进养老服务提质增效。对不落实养老服务政策，或者在养老机构运营和服务中有违反法律法规行为的，依法依规追究相关人员的责任。市民政局、市发改委要会同有关部门加强指导，及时督促检查并报告工作进展情况。

附件：重点任务分工及进度安排表

郴州市人民政府办公室

2018年7月6日

(此件主动公开)

文档附件：

郴政办发〔2018〕18号.doc

扫一扫在手机打开当前页



打印

分享：

相关文章

» 郴政办发〔2018〕18号 关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见

2018-07-20



网站地图 | 网站帮助 | 联系我们

主办单位：郴州市人民政府办公室

联系电话：0735-2368507

湘公网安备：43100202000023号

承办单位：郴州市政务服务中心
备案/许可证编号：湘ICP备13003667号
网站标识码：4310000046

