

阜新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

阜政办发〔2017〕147号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）、《辽宁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》（辽政办发〔2017〕94号）精神，进一步推进全市养老服务业更好更快发展，特制定本实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神为指引，全面贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府的决策部署，紧密围绕养老服务业供给侧结构性改革，坚持以新发展理念引领经济发展新常态，着力保障和改善民生。积极应对当前全市老龄人口总量扩张和增量提速的严峻形势，发挥政策引导和推动

作用，持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，以保障基本需求、提升服务质量为目标，全面放开养老市场，提升养老服务质量。

（二）基本原则

——政府引导，改革推动。进一步降低市场准入门槛，营造公平竞争环境，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。

——优化结构，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。扩大护理型服务资源，培育发展小型化、连锁化、专业化服务机构。

——注重创新，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，推动养老服务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，市场主体活力充分释放，有效供给能力大幅提升，供给结构更加优化，城乡养老服务

体系、政策法规体系、质量标准体系、信用体系进一步完善，监管机制有效运行，服务质量明显改善，群众多样化、差异化、个性化服务需求基本得到满足。

二、主要任务

（一）放宽准入条件

降低准入门槛。设立营利性养老机构，在工商行政管理部门办理登记后，在辖区县级以上政府民政部门申请设立许可，按“先照后证”的简化程序执行。设立的非营利性养老机构，可在其登记的民政部门管辖范围内设立多个不具备法人资格的服务网点。非本地投资者举办养老服务项目与当地投资者享受同等政策待遇，地方不得以任何名目加以限制。（牵头单位：市民政局、市工商局；配合单位：其他有关部门）

放宽外资准入。进一步放开境外投资者市内举办营利性养老机构的限制。鼓励境外投资者设立非营利性养老机构，与境内投资者享受同等优惠政策。落实国家发展改革委和商务部 2016 年第 22 号公告及商务部 2016 年第 3 号令，外商投资养老服务机构（企业）设立及变更由审批改为备案。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市商务局）

精简行政审批环节。支持新兴养老业态发展，符合直接登记条件的社会组织可直接向民政部门依法申请登记。鼓励养老机构以外的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。（牵头单位：市民政局；配合单位：其他有关部门）

（二）优化市场环境

进一步改进政府服务。各部门要加强对筹建养老机构的指导，审批事项主动公开，推进行政审批标准化。推行一站式服务，建立“一门受理、一并办理”的网上并联审批平台，提高审批效率。（牵头单位：市民政局；配合单位：其他有关部门）

完善价格形成机制。健全由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。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。以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。（责任单位：市发展改革委、市民政局）

加快公办养老机构改革。推进公办养老机构运营方式改革，鼓励实行服务外包。因地制宜科学设置改革过渡期，加快推进具

备向社会提供养老服务条件的公办养老机构改制成为企业或开展公建民营，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应不超过50%。鼓励社会力量通过独资、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，可实施公建民营。（责任单位：市民政局、市发展改革委）

加强行业信用建设。建立覆盖养老服务行业的信用体系。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。引入第三方征信机构，参与养老行业信用建设和信用监管。建立多部门、跨地区的联合奖惩机制，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、简化程序等支持激励政策，建立养老服务行业黑名单制度和市场退出机制，加强行业自律和监管。（责任单位：市发展改革委、市民政局、市工商局、市财政局）

（三）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，推动供需对接，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水平。依托社区服务中心（站）、社区日间照料中心、卫生服务中心等资源，为老年人提供健康、文化、体育、法律援助等服务。鼓励建设小型社区养老院，降低养老消费社会成本，满足老年人就近养老需求，方便照护。（责任单位：市民政局、市发展改革委等有关部门）

（四）提升农村养老服务能力和水平。

支持农村社区综合服务设施建设，拓展养老服务功能。鼓励各县区建设农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施。农村集体经济、农村土地流转等收益分配应充分考虑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，满足农村特困人员集中供养需求，提供便捷可及的养老服务。对符合相关规范标准的区域性中心敬老院和乡镇敬老院维修改造给予补助。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿服务者对农村留守、困难、鳏寡、独居老年人提供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。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局、市国土资源局、市住房城乡建设委、市残联、市老龄办）

（五）提高老年人生活便捷化水平

完善社区公共设施服务功能。通过政府补贴、产业引导和业主众筹等方式，加快推进老旧居住小区和老年人家庭的无障碍改造，重点做好居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、走道、楼梯、电梯候梯厅及轿厢等设施 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。支持开展既有住宅电梯加装。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。各地在推进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中，要统筹考虑适老化设施配套建设。（责任单位：市住房城乡建设委、市财政局、市残联）

（六）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，重点推进老年人健康管理等基本公共卫生服务项目和紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务。支持适合老年人的智能化产品、健康监测可穿戴设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发。打通养老服务信息共享渠道，推进社区综合服务信息平台与户籍、医疗、社会保障等信息资源对接，促进养老服务公共信息资源向各类养老服务机构开放，实现

信息资源共享。（责任单位：市工业和信息化委、市科技局、市民政局、市卫生计生委、市发展改革委、市老龄办）

（七）建立医养结合绿色通道

建立医疗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机构按规定纳入城乡基本医疗保险定点范围，并做好协议管理。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。开通预约就诊绿色通道，推进养老服务机构、社区老年照料机构与医疗机构对接，为老年人提供便捷医疗服务。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。开展长期护理保险试点，推动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。（责任单位：市卫生计生委、市人力资源社会保障局、市财政局、市民政局、市发展改革委）

（八）促进老年产品用品升级

支持企业利用新技术、新工艺、新材料和新装备开发为老年人服务的产品用品，研发老年人乐于接受和方便使用的智能科技产品，丰富产品品种，提高产品安全性、可靠性和实用性；上述

企业经认定为高新技术企业的按有关规定享受企业所得税优惠。重点支持自主研发和生产康复辅助器具，及时更新康复辅助器具配置目录。（牵头单位：市民政局；配合单位：其他有关部门）

（九）发展适老金融服务

规范和引导商业银行、保险公司等金融机构开展金融产品创新，开发适合老年人的理财、保险产品，满足老年人金融服务需求。加强金融基础设施建设，引导金融机构优化网点布局，鼓励金融机构建设老年人无障碍设施，开辟服务绿色通道，提升老年人金融服务便利性。强化老年人金融安全意识，加大金融消费者权益保护力度。稳步推进养老金管理公司试点，积极参与养老金管理相关业务，做好相关受托管理、投资管理和账户管理等服务工作。（责任单位：市政府办、中国人民银行阜新市中心支行、阜新银监分局）

三、组织保障

（一）加强统筹规划

规划引领，合理布局。结合城乡、土地利用等相关规划，分级制定养老服务相关规划，系统提升服务能力和水平。进一步扩大面向居家社区、农村、失能半失能老年人的服务资源，到2020年护理型床位占当地养老床位总数的比例应不低于30%。（责任

单位：市民政局、市发展改革委、市国土资源局、市住房城乡建设委）

（二）完善土地支持政策

充分利用社会闲置资源发展养老服务。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。企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、教育培训设施、社区用房等进行改造和利用，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一年以上的，五年内土地使用性质可暂不作变更。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民集体所有的土地。

（责任单位：市国土资源局、市住房城乡建设委、市发展改革委、市财政局、市民政局）

（三）完善财政支持政策。

按照“统一设计、分类施补”的原则，继续实施针对经济困难的高龄、失能老年人的补贴制度。加大现有专项资金的统筹力度，以“成果导向、奖励为主”，合理安排并拨付补助资金。根据接收失能老年人等情况对符合条件的民办非营利性、公建民营

类养老服务机构给予运营补贴；对养老机构投保机构责任险给予适当补助。同级财政对开展养老服务工作所需资金给予适当补助。大力支持养老服务设施建设，切实落实养老机构相关税费优惠、彩票公益金支持养老服务体系建设的政策。保证省、市用于社会福利事业的彩票公益金 50%以上用于支持养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。加大政府购买养老服务力度。（责任单位：市财政局、市民政局、市老龄办）

（四）完善投融资支持政策

拓宽投融资渠道。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根据养老服务业发展导向和经营特点，专门制定养老服务业信贷政策，开发针对养老服务业的特色信贷产品，建立适合养老服务业特点的授信审批、信用评级、客户准入和利率定价制度，为养老服务业提供差异化信贷支持。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、知识产权、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。对符

合条件的个人投资设立小型养老服务机构，或招用员工比例达到政策要求的小微养老服务企业，积极利用创业担保贷款政策给予支持。（责任单位：市发展改革委、市民政局、中国人民银行阜新市中心支行）

（五）提升养老服务人才素质和职业素养

加强职业技能培训，提高养老服务从业人员素质。对通过培训并取得职业资格证书的养老服务从业人员，按规定给予培训补贴。支持相关学校与养老机构和医院共建养老服务实训基地。推动普通高校和高中等职业院校设立或增设养老服务专业，为社区、老年教育机构及养老服务机构等提供教学资源及服务。加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专业人才。推动服务队伍职业化、专业化、高素质化发展。鼓励大专院校对口专业毕业生从事养老服务工作。完善职业技能等级与养老服务人员保障机制，充分发挥市场调节作用，协商确定养老服务人员的工资待遇水平。建立养老服务行业从业人员奖惩机制，提升养老护理队伍职业道德素养。积极开发老年人力资源，倡导“互助养老”模式。（责任单位：市人力资源社会保障局、市民政局、市教育局、市老龄办）

（六）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。严禁以举办养老机构名义从事房地产开发，严禁利用养老机构的房屋、场地、设施开展与养老服务无关的活动，严禁改变机构的养老服务性质。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。对养老服务中虐老欺老等行为，养老机构在收取保证金、办理会员卡和发行金融产品等活动中的违法违规行为，要依法严厉查处。加强养老设施和服务安全管理，建立定期检查机制，确保老年人人身安全。（责任单位：市民政局、市国土资源局、市住房城乡建设委、市公安局、市政府办、阜新银监分局、中国人民银行阜新市中心支行、市老龄办）

（七）加强行业自律

民政、质监等部门要进一步完善全市养老服务标准体系，健全各项管理和服務标准。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。政府运营的养老机构要实行老年人入住评估制度，综合评估申请入住老年人的情况，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。（责任单位：市民政局、市质监局、市工商局）

（八）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，加强对养老服务业发展过程中涌现出的先进典型和先进事迹的宣传报道，及时总结推广养老服务业综合改革试点中的好经验、好做法。依法打击虐待、伤害老年人及侵害老年人合法权益的行为。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。（牵头单位：市老龄办、市民政局；配合单位：其他有关部门）

（九）加强责任落实

各县区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，及时制定配套实施意见，对政策落实情况进行跟踪分析和监督检查，确保责任到位、取得实效。各部门要进一步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。市发展改革委、市民政局要会同有关部门加强对地方的指导，及时督促

检查并报告工作进展情况。（责任单位：市发展改革委、市民政局）

阜新市人民政府办公室

2017 年 12 月 27 日

（此件公开发布）