四川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

（征求意见稿）

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构，有关单位：

为贯彻《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），促进养老服务业更好更快发展，结合我省实际，现提出如下实施意见：

一、指导思想和发展目标

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会和省委十届八次、九次全会以及四川省委十一次党代会精神，精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，坚持以新发展理念引领经济发展新常态，及时科学综合应对人口老龄化，按照“深化改革放开市场、改善结构突出重点、鼓励创新提质增效、强化监管优化环境”的原则，持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，以满足老年人养老需求为出发点和落脚点，加快推进养老服务业供给侧结构性改革，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，切实增强获得感。

**（二）发展目标。**到2020年，养老服务体系全面建成，供给结构更加合理，智能化服务成为特色，均等化服务基本实现，养老服务市场全面放开，养老服务质量明显提升，群众满意度显著提高，养老服务业成为促进我省经济社会发展的新动能。

二、重点任务

**（一）全面放开养老服务市场**

**1.改进政府服务。**推进一站受理、窗口服务、并联审批，进一步提高审批效率。精简行政审批环节，全面清理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。根据消防法和有关规定，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，推动养老机构消防安全审批通过一事一议、政府会议纪要等方式优化审验手续。养老机构审批涉及的有关部门，应主动公开审批程序和审批时限，推进行政审批标准化，加强对筹建养老机构的指导服务。

**2.降低准入门槛。**设立营利性养老机构，按“先照后证”的简化程序执行；设立非营利性养老机构，可以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养老服务设施服务网点；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，不再经由业务主管单位审查同意。支持新兴养老业态发展，对于养老机构以外的其他提供养老服务的主体，鼓励其依法办理法人登记并享受相关优惠政策。

**3.鼓励境外投资。**境外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。在鼓励境外投资者在华举办营利性养老机构的基础上，进一步放开市场，鼓励境外投资者采取独资、中外合资、合作模式设立非营利性养老机构，其设立的非营利性养老机构与境内投资者设立的非营利性养老机构享受同等优惠政策。

**4.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。民办养老机构，由经营者自主确定服务收费项目和标准，民政部门加强对其服务的监督管理。价格主管部门对非营利性民办养老机构财务收支状况、收费项目和调价频次要进行必要监管；政府运营的养老机构，服务收费实行省、市、县三级管理，由同级价格主管部门会同民政部门管理基本服务收费标准，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，由运营方依据委托协议等合理确定具体服务收费标准。养老机构应公示包括养老机构基本设施条件、服务内容与等级、收费项目与标准等内容，接受社会监督。

**5.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。建立健全养老服务行业信用信息记录和归集共享发布机制，通过省信用信息共享平台实现与全国信用信息共享平台的信息交换和共享。依托“信用四川”网站和国家企业信用信息公示系统（四川）及时向社会公示养老服务相关主体的行政许可、行政处罚等信息。适时引入第三方信用服务机构，参与养老行业信用建设和监管建立多部门、跨地区的养老行业信用联合奖惩机制和信用红黑名单制度，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采购、招投标、PPP项目、招商引资、企业债券发行等领域实行优先办理、简化程序等支持激励政策，对失信者予以联合惩戒或市场限入。

**（二）大力提升养老服务质量**

**1.夯实居家社区养老服务基础。**加快社区养老服务设施建设，鼓励建设小型社区养老机构，完善提升日间照料、居家养老服务、失能老年人托养等功能。鼓励和支持各类企业、社会组织和个人参与社区养老服务，发展小型化、连锁化、专业化社区居家养老服务组织。开展老年人养老需求评估，建设社区居家养老服务信息平台，提供助餐、助浴、助洁、助行、助医等养老服务，提升居家养老服务覆盖率和服务水平。统筹社区范围内的各类养老服务机构、医疗卫生服务机构、社会工作服务机构、志愿服务组织和服务性企业等资源，为老年人提供健康、文化、体育、法律援助等服务。鼓励和支持低龄、健康老年人为高龄、失能半失能老年人提供居家养老志愿服务，探索建立“养老时间储蓄银行”。到2020年，养老服务设施覆盖所有城市社区、90%以上的乡镇和60%以上的农村社区。

**2.推动养老机构提质增效。**合理规划布局养老机构建设，将养老机构建设纳入城市总体规划、控制性详细规划，合理确定养老服务类型、布局、规模，鼓励兴建连锁化、品牌化、规模化养老机构。深化公办养老机构改革，强化公办养老机构“保基本、兜底线”功能，在优先保障孤老优抚对象、经济困难的孤寡、失能、半失能老年人服务需求的基础上，加快推进具备向社会提供养老服务条件的公办养老机构转制成为企业或开展公建民营，积极推进产权归政府所有的养老服务设施实施公建民营。转变补贴发放方式，养老机构建设补贴和运营补贴逐步向“补人头”转变，对服务失能老年人的补贴标准应予以适当倾斜，鼓励通过政府购买服务的方式实行服务外包。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%。护理型养老床位占养老床位总量比重不低于30%。

**3.提升农村养老服务能力水平。**以农村特困人员供养服务机构为平台，整合基层老年协会组织、日间照料中心、村（社区）综合服务设施等涉老资源，建设农村区域性养老服务中心，建立完善广覆盖、保基本、多层次的农村养老服务供给体系。加快推动农村特困人员供养服务机构设施建设和服务达标，在保障农村特困人员集中供养需求的前提下，积极为低收入、高龄、独居、残疾、失能农村老年人提供养老服务。充分利用农村闲置的学校、村“两委”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，大力发展农村互助养老服务。发挥农村基层党组织、村委会、老年协会等作用，积极培育为老服务社会组织，鼓励社会工作者、社区工作者、志愿者参与对农村留守、困难、鳏寡、独居老年人的关爱保护和精神慰藉等服务。农村集体经济、农村土地流转等收益分配优先解决本村老年人的养老问题。

**4.促进医养结合健康发展。**建立健全医养结合机制，促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。鼓励养老机构与医疗卫生机构组建多种形式的医疗养老联合体，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。建立养老机构内设医疗机构与合作医院间双向转诊绿色通道，为老年人提供便捷医疗服务。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，推进全省医保异地就医即时结算。鼓励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，促进医疗资源向养老机构、社区和老年人家庭延伸，支持建立老年人家庭签约服务关系。

**5.提高老年人生活便捷化水平。**推进老年宜居环境建设，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和部位的无障碍改造。把老旧住宅增设电梯工作纳入“百万安居工程建设行动”重要内容加以实施，充分发挥政府政策引导支持和组织协调作用，调动群众积极性，鼓励物业服务企业、电梯厂商、社会资金参与，大力推进既有住宅电梯增设工作。将符合条件的既有住宅电梯增设项目纳入省级奖补范围实行以奖代补。鼓励利用住宅专项维修资金对老旧住宅增设电梯。加强养老服务设施节能宜居改造，将各类养老机构和城乡社区养老服务设施纳入“城市基础设施建设年行动”重点扶持范围。在推进易地扶贫搬迁以及城镇棚户区、农村危房改造等保障性安居工程中，要统筹考虑适老化设施配套建设，优先满足符合住房救助条件的老年人的基本住房安全需求。加强对养老服务设施的安全隐患排查和监管。

**（三）加强养老服务需求与供给的有效对接**

**1.加强养老服务信息化建设。**推进“互联网+”养老服务创新，发展智慧养老服务新业态。支持社区、养老服务机构、社会组织和企业利用物联网、移动互联网和云计算、大数据等信息技术，开发应用智能终端和居家社区养老服务智慧平台、信息系统、APP应用等，重点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，建设虚拟养老院。到2020年，养老信息服务覆盖到乡镇（街道），全面建成全省养老综合服务信息平台，打通养老服务信息共享渠道，实现养老综合服务信息平台与户籍、医疗、社会保障等信息资源对接。

**2.促进老年产品用品升级。**支持和鼓励企业根据老年人特点和需求，研发日常辅助、康复辅具、保健器材、保健食品等老年产品用品，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。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。支持符合认定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。

**3.发展适老金融服务。**规范和引导金融机构针对不同年龄群体的养老保障需求，开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期需求的理财产品，满足老年人金融服务需求。鼓励金融机构优化网点布局，完善服务网点老年人无障碍设施，开辟服务绿色通道，开展营业网点亲老适老化改造。金融机构积极介入社会保障、企业年金、养老保障与福利计划等业务，做好支付结算、账户管理、托管和投资等基础服务。强化老年人金融安全意识，加大金融消费权益保护力度。

**4.建立健全保险保障制度。**探索建立以社会互助共济方式筹集资金，为长期失能人员的基本生活照料和基本生活密切相关的医疗护理提供资金或服务保障的社会保险制度；全面建立养老机构责任保险制度和老年人意外伤害保险制度；开展长期护理保险制度试点，进一步开发包括长期商业护理保险在内的多种老年护理保险产品，保障老年人长期护理服务需求。

三、政策保障

**（一）完善土地支持政策。**

**1.盘活存量土地支持养老。**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。符合规划的前提下，在已建成的住宅小区内增加非营利性养老服务设施建筑面积的，可不增收土地价款；若以后调增为营利性养老服务设施的，应补缴相应土地价款。

**2.统筹闲置资源发展养老。**在符合规划的前提下，国土资源主管部门应按程序依据规划调整其土地使用性质。商业房地产库存明显偏多、可售周期长的城市，可根据市场状况，通过调整土地用途、规划条件，引导未开发房地产用地转型利用，用于国家支持的养老产业、休闲文化产业等项目用途的开发建设，促进其他产业投资。企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、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，五年内可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不作变更。

**3.发挥集体所有土地作用。**农村集体经济组织为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施，经依法批准可以使用集体所有的土地；涉及使用农用地的，允许办理只转不征的农用地转用审批手续。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。

**4.多渠道强化用地保障。**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，除可按划拨方式供应土地外，支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。PPP项目用地依法需要以招标拍卖挂牌方式供应土地使用权的宗地或地块的，在市、县国土资源主管部门编制供地方案、签订宗地出让（出租）合同、开展用地供后监管的前提下，可将通过竞争方式确定项目投资方和用地者的环节合并实施。

**（二）加强养老服务人才培养。**

**1.增加供给。**推动普通高校和职业院校开发养老服务和老年教育课程，指导技工院校、职业培训机构开设养老护理专业，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。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。

**2.强化培训。**把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围，落实职业培训补贴政策，对参加养老服务技能培训或创业培训的毕业年度高校毕业生、城乡未继续升学的应届初高中毕业生、农村转移劳动力、城镇登记失业人员、贫困家庭子女等，按规定给予一定培训补贴。将养老护理员纳入企业新型学徒制试点和技师培训项目。对在养老机构就业的专业技术人员，执行与医疗机构、福利机构相同的执业资格、注册考核政策。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。

**（三）完善财政支持和投融资政策。**

**1.完善财政支持政策。**各地要落实彩票公益金支持养老服务业发展的政策要求，将50%以上的福利彩票公益金用于发展养老服务业。要加大投入，采取贷款贴息、项目补助、政府购买服务等方式，加大对养老服务领域和重点项目的资助支持。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。切实落实养老机构相关税费优惠政策，对符合条件的养老机构依法减免增值税、企业所得税等相关应减免的税种。

**2.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开展担保方式创新，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，开发特色金融信贷产品提供信贷支持，满足养老服务机构多样化融资需求。加大直接债务融资工具推广力度，支持符合条件的养老服务企业发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等方式融资。支持采取政府和社会资本合作（PPP）模式建设或发展养老机构，鼓励银行、证券等金融机构创新适合PPP项目的融资机制，为社会资本投资参与养老服务业提供融资支持。支持养老服务行业中符合条件的企业到境内外市场上市融资。推动保险资金投资养老服务领域，促进商业保险与养老服务业融合发展。

四、组织实施

**（一）加强组织领导。**各地要将全面放开养老市场、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。要将发展养老服务业列入民生领域的重点，摆上政府重要议事日程，进一步强化工作协调机制，定期分析养老服务业发展情况和存在的问题，研究推进养老服务业加快发展的各项政策措施，认真落实相关任务要求。各级各部门要各司其职，各负其责，形成齐抓共管、整体推进的良好工作格局。

**（二）加强服务监管。**各地要建立政府、市场、社会三位一体的养老服务监管体系，加强对养老机构运营和服务的监管。民政、质监等部门要建立健全以国家、行业标准为主，地方标准相配套的养老服务标准体系，抓紧制定管理和服务标准。要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。要加强养老服务领域非法集资信息监测和分析，做好政策宣传和风险提示工作。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。对养老服务中虐老欺老等行为，对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。

**（三）加强宣传引导。**增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念，要把弘扬孝亲敬老纳入社会主义核心价值观宣传教育，建设具有四川特点、时代特征的孝亲敬老文化。要在全社会开展人口老龄化省情教育、老龄政策法规教育，引导全社会增强接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识，加强家庭建设，教育引导人们自觉承担家庭责任、树立良好家风，巩固家庭养老基础地位。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。

**（四）加强督促落实。**各地要加强工作绩效考核，对政策落实情况进行跟踪分析和监督检查，确保责任到位、任务落实。省政府相关部门要根据本部门职责，制订具体政策措施，同时加强协同配合，落实和完善相关优惠政策，共同促进养老服务提质增效。省发改委和民政厅要加强对本意见执行情况的监督检查，及时向省政府报告。

附件：重点任务分工及进度安排表

四川省人民政府办公厅

2017年 月 日

重点任务分工及进度安排表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 工作任务 | 负责部门 | 时间进度 |
| 1 | 鼓励境外投资者设立非营利性养老机构 | 民政厅、公安厅、省发展改革委、商务厅等 | 持续实施 |
| 2 | 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 | 民政厅等 | 2017年12月底前完成 |
| 3 | 根据消防法和有关规定，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 | 民政厅、公安厅、住房城乡建设厅等 | 2017年12月底前完成 |
| 4 | 完善价格形成机制 | 省发展改革委、民政厅等 | 持续实施 |
| 5 | 加快公办养老机构改革 | 民政厅、各市（州）、县（市、区）人民政府 | 持续实施 |
| 6 | 加强行业信用建设 | 民政厅、省发展改革委、人民银行成都分行、省工商局等 | 持续实施 |
| 7 | 提高老年人生活便捷化水平 | 住房城乡建设厅、民政厅、省发展改革委等 | 持续实施 |
| 8 | 推进“互联网+”养老服务创新 | 省经济和信息化委、科技厅、民政厅、省卫生计生委、省发展改革委等 | 持续实施 |
| 9 | 探索建立长期护理保险制度 | 人力资源社会保障厅、省卫生计生委、财政厅、民政厅、省发展改革委、四川保监局等 | 2017年12月底前完成 |
| 10 | 制定养老服务相关规划 | 民政厅、省发展改革委等 | 2017年12月底前完成 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 工作任务 | 负责部门 | 时间进度 |
| 11 | 完善土地支持政策 | 国土资源厅、住房城乡建设厅、省发展改革委、财政厅、民政厅等 | 持续实施 |
| 12 | 完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制 | 人力资源社会保障厅、民政厅等 | 2017年12月底前完成 |
| 13 | 探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式 | 省金融工作局、人民银行成都分行、四川银监局、民政厅等 | 持续实施 |
| 14 | 加强服务监管 | 民政厅、人民银行成都分行、银监会、国土资源厅、住房城乡建设厅、公安厅、省老龄办等 | 持续实施 |
| 15 | 完善养老服务标准体系 | 民政厅、省质监局等 | 持续实施 |
| 16 | 落实养老机构综合评估和报告制度 | 民政厅等 | 持续实施 |
| 17 | 政府运营的养老机构实行老年人入住评估制度 | 民政厅等 | 2017年12月底前完成 |