

陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2017〕76号

陕西省人民政府办公厅 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

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

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意见》（国办发〔2016〕91号），促进我省养老服务业持续健康发展，经省政府同意，现提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，立足追赶

超越定位和“五个扎实”要求，积极应对人口老龄化，深化放管服改革，健全机制、补齐短板、提质增效，加快推进养老服务业供给侧结构性改革，激发市场活力，提升养老服务质量，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）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，供给结构更加合理，养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善，信用体系基本建立，市场监管机制有效运行，服务质量明显改善，群众满意度显著提高，养老服务业成为促进社会发展的新动能。

二、全面放开养老服务市场

（一）放宽准入条件。

降低准入门槛。设立营利性养老机构，按照“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。

支持多元投入。鼓励境外、省外投资者在省内举办养老服务机构，与本省投资者享受同等优惠政策待遇。引导社会资本参与养老服务机构建设运营，开展 PPP 项目示范。支持保险机构在陕举办各种养老服务机构和服务园区。鼓励养老行业社团组织参与养老服务。

改进审批服务。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，提高审批效率。申请设立养老服务类社会组织，符合直接登记条件的可

以直接向当地民政部门依法申请登记，不再经业务主管单位审查同意。

（二）优化市场环境。

推进公办养老机构改革。政府投资建设和购置的养老服务设施、新建居民区按规定配建并移交给民政部门的养老服务设施、国有单位培训疗养机构等改建的养老服务设施，均可实施公建民营。在明晰产权的基础上，鼓励社会力量以承包、租赁、联营、合资、合作等方式，实现公建民营养老机构市场化运行。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%。

推进完善价格形成机制。完善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，按照非营利原则，实行政府定价或政府指导价，同时按照相关规定对特殊人群实行免费政策；对于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。

推进行业信用体系建设。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。逐步将养老机构和从业人员信用记录纳入全国信用信息共享平台，建立健全信用信息记录和归集机制，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。引入第三方征信机构，参与养老行业信用评价和信用

监管。完善奖惩机制，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，建立健全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。

三、大力提升居家社区养老服务能力

（一）加强居家社区养老服务设施建设。

各市、县（区）要分区分级规划设置居家社区养老服务设施，为开展居家养老和日间照料服务留足空间。新建小区养老服务设施建设纳入土地出让合同管理，多期建设的居住区养老服务设施应当在首期进行建设。老城区和已建成居住区无养老服务设施或现有设施没有达标的，当地政府应按照养老服务设施专项规划，限期通过购置、置换、租赁等方式配备养老服务设施，所需资金可列入土地出让收入使用范围。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。

（二）发挥居家养老服务组织作用。

积极培育为老服务社会组织，建立以社区为平台，社会组织为载体，社会工作者和社会志愿者为骨干力量的为老服务模式，提升多元化居家社区养老服务能力。开展老年人养老需求评估，全面提升养老服务质量。充分依托村（居）基层党组织、自治组织和社会组织等，开展基层联络人登记工作，建立应急处置和评估帮扶机制，关注老年人心理健康。

（三）提升农村养老服务水平。

依托农村社区综合服务设施，拓展养老服务功能。支持各地建设农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施，逐步建立农村

互助幸福院运营补贴机制。加强农村敬老院建设和改造，在满足农村特困人员集中供养需求的前提下，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。农村集体经济、农村土地流转等收益分配优先用于解决本村老年人的养老问题。

（四）加快老年人宜居环境建设。

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设施改造，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，组织开展多层老旧住宅电梯加装，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和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。

四、创新养老服务供给模式

（一）推进医养结合发展。

推进基层医疗卫生服务延伸至社区、家庭，全面推行家庭医生与辖区老年人签约服务，提供定期体检、上门巡诊、康复护理、健康管理等服务。医疗机构特别是二级及以上综合性医院要开设老年病科、老年病门诊，并与养老服务机构开展合作共建、业务协作，开通转诊、接诊绿色通道。鼓励社会力量举办医养结合机构，提供康复、长期护理、慢性病管理、临终关怀等接续性医疗服务。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%。探索开展长期护理保险制度试点，形成多元化养老保险筹资模式，推动解决经济困难失能老年人基本生活照料和

相关医疗护理等费用问题。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。提升医保经办服务能力，加快推进异地就医直接结算工作，切实解决老年人异地就医直接结算问题。大力推动符合条件的执业医师到养老服务机构、社区老年人照料机构内设的医疗卫生机构多点执业。

（二）推进“互联网+”养老服务。

充分依托智慧城市、智慧社区建设，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，引导整合线上线下养老服务资源，创新居家养老服务模式。推广远程医疗服务试点，推进养老、保健、医疗服务一体化发展。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。

（三）推进多样化养老。

依托度假区、疗养院以及生态资源优势，发展生态养老、田园养老、健康养老等模式，开发适合老年人特点的休闲旅游、生态健康等服务。依托老年大学等文化教育资源，丰富老年人文化供给。鼓励社会组织开展精神慰藉、法律维权等为老服务，满足养老多样化需求。

（四）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发适合老年人的理财、保险产品，满足老年人金融服务需求，通过养老机构综合责任险、老年人意外伤害保险等方式，化解风险，提高老年人保障水平。探索养老金管理公司试点工作，强化老年人金融安全

意识，加大金融消费权益保护力度。支持具有资质的机构按规定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。

（五）推进老年产品开发。

及时更新康复辅助器具配置目录，鼓励企业利用新技术、新工艺、新材料和新装备开发方便、可靠、安全的老年产品和适合老年人的智能化产品、可穿戴健康监测设备、健康养老移动应用软件等。上述企业经认定为高新技术企业的，按规定享受企业所得税优惠。

五、增强政策保障能力

（一）保障土地供给。

将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划。统筹利用闲置资源发展养老服务，有关部门要按程序依据规划调整其土地使用性质。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、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和政府举办的养老服务机构可依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对采取政府和社会资本合作（PPP）方式的养老服务项目，可以国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。

（二）完善财政金融支持。

全省各级政府要加大投入力度，支持养老服务设施建设，切实落实养老机构相关税费优惠政策，落实彩票公益金支持养老服务体系建设的政策要求。逐步建立健全针对低收入高龄、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。对养老服务机构的运行补贴应根据接收失能老年人等情况合理发放。完善政府购买社区居家养老服务指导性目录，培育和扶持合格供应商进入。

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，用于建设养老服务设施、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，可探索养老机构其他资产抵押贷款的可行模式。

（三）加强人才培养。

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符合补贴条件的劳动者，按规定给予培训补贴。推动普通高校和职业院校开发养老服务和老年教育课程，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。贯彻落实职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制，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。将养老护理员纳入企业新型学徒制试点和城市

积分入户政策范围。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。

六、加强监管和组织实施

（一）强化服务监管。

各地要建立健全民政部门和相关部門协同配合的监管机制，采取“双随机、一公开”模式，加强对养老服务机构运营和服务的监管。在民政部门登记的非营利性养老服务机构，要对其设立的不具备法人资格的服务网点进行监管。严禁以举办养老服务机构名义从事房地产开发，严禁利用养老服务机构的房屋、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，及时进行政策宣传和风险提示，严厉打击针对老年人的非法集资、传销等涉众型经济犯罪案件以及利用互联网组织串联的违法犯罪活动。对在养老服务中虐老欺老、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。加强养老服务设施安全管理，建立定期检查制度，确保老年人人身安全。

（二）完善标准体系。

民政、质监等部门要建立健全养老服务标准体系，加快制定养老服务机构管理和服务地方标准，开展养老服务机构星级评定，主动接受社会监督。建立健全养老服务评估制度，科学确定老年人服务需求类型、照料护理等级和养老服务补贴领取资格，加快实现养老服务评估科学化、专业化。

（三）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，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、医养结合试点、居家养老服务试点中的好经验、好做法。

（四）完善工作机制。

各地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、工作到位、监管到位。各部门要加强协同配合，落实相关优惠政策，共同促进养老服务提质增效。对不落实养老服务政策，或者在养老服务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。省发展改革委、省民政厅要会同有关部门加强督导检查，并报告工作进展情况。

本实施意见自 2017 年 9 月 30 日起施行，有效期至 2022 年 9 月 30 日。

附件：重点任务分工及进度安排表

陕西省人民政府办公厅

2017 年 8 月 30 日

（此件公开发布）

附件

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、省外投资者设立非营利性养老机构，境外非政府组织应遵守《境外非政府组织境内活动管理法》相关规定，依法进行登记备案并开展相关活动	省民政厅、省公安厅、省发展改革委、省商务厅等	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	省发展改革委、省民政厅、省卫生计生委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省公安厅等	2017年12月底前完成
3	完善价格形成机制	省发展改革委、省民政厅等	持续实施
4	加快公办养老机构改革	省民政厅、各设区市人民政府	持续实施
5	加强行业信用建设	省民政厅、省发展改革委、人民银行西安分行、省工商局等	2018年9月底前完成
6	提高老年人生活便捷化水平	省住房城乡建设厅、省民政厅、省发展改革委等	持续实施
7	推进“互联网+”养老服务创新	省工业和信息化厅、省科技厅、省民政厅、省卫生计生委、省发展改革委等	持续实施
8	推进医养结合发展	省卫生计生委、省民政厅	持续实施
9	积极探索建立长期护理保险制度	省人力资源社会保障厅、省卫生计生委、省财政厅、省民政厅、省发展改革委、陕西保监局等	根据试点持续推进
10	制定养老服务相关规划	省民政厅、省发展改革委等	2017年12月底前完成
11	完善土地支持政策	省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省财政厅、省民政厅等	持续实施
12	落实职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制	省人力资源社会保障厅、省民政厅等	持续实施
13	探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式	人民银行西安分行、省民政厅等	持续实施
14	加强服务监管	省民政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省公安厅、人民银行西安分行等	持续实施
15	完善我省养老服务标准体系	省民政厅、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	省民政厅等	持续实施
17	公办养老机构实行老年人入住评估制度	省民政厅等	持续实施

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。
省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。
国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 9 月 1 日印发

共印 1000 份