

# 崇信县人民政府办公室文件

崇政办发〔2018〕187号

## 崇信县人民政府办公室 关于印发崇信县全面放开养老服务市场 提升养老服务质量实施方案的通知

各乡（镇）人民政府，县工业集中区管委会，县直及省市驻崇有关单位：

《崇信县全面放开养老服务市场提升养老服务质量实施方案》已经县政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。

崇信县人民政府办公室

2018年9月3日

办公室

# 崇信县全面放开养老市场提升 养老服务质量实施方案

为贯彻落实《平凉市人民政府办公室关于印发平凉市全面放开养老市场提升养老服务质量的实施方案的通知》（平政办发〔2018〕66号）精神，进一步深化全县养老服务业供给侧结构性改革，不断满足老年群体持续增长的多层次、多样化服务需求，促进养老服务业更好更快发展，结合我县实际，制定如下实施方案。

## 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，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，认真落实中央、省、市、县关于养老服务的决策部署，以满足老年人养老服务需求为出发点和落脚点，坚持“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，加快推进养老服务供给侧结构性改革，持续推进简政放权、放管结合、做优增量、盘活存量，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）发展目标

到2020年，全县养老市场全面放开，发展环境更加优化，

养老服务和产品供给更加丰富、结构更加合理，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%，养老机构入住率不低于70%，护理型床位占养老床位总数的比例不低于30%。采取规模集中供养的形式，建成并运营老年养护院，引进民间资本以公建民营形式经营。合理调整乡镇敬老院区域布局，对规模小、对象少，条件差的乡镇敬老院加快撤并步伐，到2020年使政府运营的养老床位数只占全县养老床位总数的比重低于50%的总体要求。对调整后保留的养老机构要聚集人力和财力，聘用专业的管理护理人员，实行专业化管理，全面提升养老机构的运营管理水平。从而使养老服务机构服务质量明显改善，群众满意度显著提高，养老服务业成为促进全县经济社会发展的新动能。

## 二、全面放开养老服务市场

### （一）基本情况

截至2017年底，全县60岁以上老年人14444人，占人口总数的14.1%，其中80岁及以上老年人1048人，占老年人口总数的7.3%，全县留守老人526人，占老年人口总数的3.6%。全县现有养老服务机构5个床位156张，其中：城市福利服务中心1个床位77张，乡镇敬老院4个床位79张。有城乡日间照料中心38个，其中：城市社区老年人日间照料中心5个，农村老年人日间照料中心33个。在建的养老机构2个床位181张。

县福利服务中心为副科级事业单位，有管理服务人员13人，其中正式职工5人，临时聘用人员8人，共设有床位77张，目前入

住颐养人员42人，其中农村特困供养人员23人，城市特困供养人员1人，自费入住17人。特困供养人员供养费用县民政局按月拨付，福利机构集中使用，每人每月发放50元零用钱，其余供养资金用于生活费开支和发放临时聘用的护理人员工资。自费供养人员收费标准由县物价部门核定执行，收取床位费、护理费、伙食费和取暖费。我县福利服务中心从2012年运营以来，所有工作人员都先后参加过全国、全省专业管理和护理培训，管理服务质量处全市前列。

4个乡镇敬老院是通过注册登记的民办非企业，目前各院管理服务人员均为2人，院长1名，炊事员1名，没有配备专业护理人员。特困供养人员供养费标准按照全护理、半护理、全自理由县民政局逐月发放，乡镇民政办管理，敬老院报账。

## （二）放宽准入条件

1. 降低准入门槛。设立营利性养老机构，按“先照后证”简化程序办理，在工商行政管理部门办理登记后，向县级以上民政部门申请设立许可。在民政部门许可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。非营利性养老机构在同一许可登记县区设立的服务网点，符合养老机构设立许可条件的，可实行“一证多址”，经民政部门核准并在《养老机构设立许可证》上签注后，纳入养老机构统一管理并享受相应的扶持和优惠政策。

2. 放宽外来资本准入条件。非本县投资或者外资举办养老服

务项目与当地投资者享受同等政策待遇。县政府不得以任何名目对此加以限制。县政府购买养老服务、养老机构公建民营招标等活动中，不得以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制非本县区投资者参与本地养老服务相关招标活动。

3. 精简行政审批环节。要主动公开申办养老机构审批程序和时限，推进行政审批标准化。加强对筹建养老机构的指导服务，优化审批流程，除国家法律、法规和规章明确规定外，审批部门之间不得将彼此审批许可事项互为审批前置条件。加快推行养老机构申办一站式服务，建立“一门受理、一并办理”的网上并联审批平台，审批进度及时向社会公开，进一步提高审批效率。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。在设立许可时，能够提供服务设施产权证明的，不再要求提供建设单位的竣工验收合格证明。

4. 规范消防审批程序。要严格按照国家消防法律、法规和规章的有关规定，加强养老机构消防监督管理，提升消防监督执法服务水平。对1998年9月以前建设运营，且未发生改、扩建（含室内外装修、建筑保温、用途变更）的，以及建筑面积在300平方米以下或者投资30万元以下的，不需要办理消防设计审核、消防验收或备案手续，但须符合消防安全要求。对利用其中建筑面积不超过1000平方米的房屋举办养老机构的，在申请设立许可时只需

提供整栋建筑物的消防验收合格意见或者备案凭证。其他养老机构依法办理消防审验或备案手续。严格按照国家消防法律、法规和规章的有关规定，加强养老机构消防监督管理，依法开展消防行政许可和备案抽查，进一步缩短消防审批时限，提高消防行政审批效率，提升消防监督执法服务水平。（县民政局、县公安局、县发改局、县住建局、县工商局、县商务局等部门按职责分工负责实施）

### （三）不断优化市场环境

1. 完善价格形成机制。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。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。

2. 改革养老机构建设运营体制。要在明晰产权的基础上，支持引导社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构和社区老年人日间照料中心、农村互助幸福院等养老服务设施改革，发展混合所有制养老机构。加快推进具备向社会提供养老服务条件的公办养老机构开展公建民营，实现“管办分离”。改革公办养老机构运营方式，鼓励服务外包。

到2020年，政府运营的养老床位数占全县养老床位总数的比例不超过50%。需要政府兜底保障的特困供养对象及其他困难老年人，可通过政府购买服务方式委托改制后的公办养老机构或社会办养老机构供养。

建成并投入运营老年养护院。老年养护院可以采取公建民营形式经营，以“公开、公平、透明、合法”的原则，通过公开招标，引进民间资本投入后期项目建设，将养护院委托专业机构管理，力争做到150个床位满负荷运营。对其区域内的照料护理服务部分实现服务外包，以公开招标的形式，交由民办非企业单位自主经营、自负盈亏、自担风险，开展养老服务市场化经营，逐步实现“医养结合”“服务外包”。公建民营期间，养老机构国有资产性质不变，所有权和使用权分离。政府确定运营要求，设定预期社会效应和一定的经济指标，运营方按照政府要求合理使用国有资产，聘用专业的管理和护理人员，通过科学的管理和优质的服务，为老人提供优质价廉的养老服务。

积极向上争取项目资金，升级改造县福利服务中心，建成并运营铜城敬老院，到2020年，将全县乡镇敬老院农村特困供养人员集中到县福利服务中心和铜城敬老院供养，使政府运营的养老床位数只占全县养老床位总数的37.5%，聚集人力和财力，聘用专业的管理护理人员，实行专业化管理，全面提升供养人员的生活质量和水平。

3. 加强行业信用建设。要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。建立健全信用记录和归集机制，通过企业和社会组织信息系统向社会公示相关企业的行政许可、行政处罚等信息。建立多部门联合奖惩机制，将信用信息作为各项支持政策的重要因素，对诚实守信者在政府购买服务方面实行优先办理、简化程序等绿色通道支持激励政策。建立健全养老服务市场准入、质量评估、信息公示、价格管理、行业黑名单等制度和市场退出机制，加强行业自律和监管。（县民政局、县发改局、县工商局等部门按职责分工负责实施）

### 三、大力提升养老服务质量

#### （一）优先发展居家社区养老服务

1. 加快搭建“互联网+”智慧养老服务平台。坚持“政府引导、企业参与、市场化运作、社会化服务”原则，推动移动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业相结合，发展智慧养老服务新业态，打造覆盖县乡、互联互通、分级管理的“12349”居家养老服务信息平台。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，推进养老服务信息平台与户籍、医疗、社会保障等信息资源对接。

2. 积极应对我县养老市场需求。预计到2020年，我县60岁以上老年人将达到15000多人，占人口总数的14.8%左右，人口老龄化的趋势进一步加剧。目前我县养老机构供养的农村特困人员89名，自费颐养人员17名。根据经济增长和我县人口老龄化发展趋

势，要求入住养老机构的人逐年增多，加之我县有便利的交通，舒适的人居环境，较为丰富的旅游资源，也会吸引周边县市老年人入住养老机构。积极启动和有机利用我县新建的老年养护院，是社会的需求，老年人的期盼，要采取市场化运作，专业化管理，聘用专业的管理队伍，打造高质量养老服务机构。

要逐步关停乡镇敬老院，建成县城中心敬老院。利用关停后的乡镇敬老院现有住房和院址建成农村幸福大院，充分利用已建成的城乡日间照料中心，为老年人提供舒适、休闲养老娱乐场所。

3. 积极培育发展居家养老服务组织。要积极培养扶持和发展壮大为老服务企业及社会组织，建立健全以服务企业和机构为主体，社区服务网点为纽带，满足老年人生活照料、健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务需求的居家社区养老服务网络。推广居家社区养老服务项目化运作，如设立公益性岗位，聘用有护理能力的人员，开展居家养老服务，养老服务人员每天定时随时到留守老人家中，帮助老年人购物，协助老年人用餐、饮水、按时吃药，打扫房屋卫生、整理老年人生活用品，定期更换、清洗、晾晒老年人衣物及床上用品等日常照料服务。鼓励养老机构发挥专业优势，为社区居家养老服务提供支持。鼓励养老服务中介组织发展，支持其承接老年人能力评估、咨询和第三方认证等服务。

4. 分类推进社区养老服务设施建设。要严格执行“新建城区和居住小区按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划

设置养老服务设施”的规定，研究制定新建住宅小区配建养老服务设施建设、移交和管理的办法。科学界定社区老年人文娱活动设施、社区日间照料中心、社区嵌入式中小型养老机构等服务设施的功能定位，分类明确建设标准，实现均衡配置、有序发展。优先支持发展社区嵌入式中小型养老机构或托老所，为老年人就近提供集中照护服务。社区日间照料中心可无偿委托具备资质的专业服务组织或老年协会托管运营。

5. 不断提高老年人生活便捷化水平。要推进适老化无障碍改造，加大老旧居住小区和老年人家庭的无障碍改造力度，完善无障碍设施的相关使用信息或指示标志，在城市保障房建设和农村危房改造中重点考虑老年人无障碍建设内容。通过政府补贴、业主众筹、社会力量参与等多种形式，优先对经济困难的失能、失独、重度残疾人等特殊困难老年人家庭的通道、居室、卫生间等生活场所进行适老化改造，并配备基本的生活辅助器具。在新建小区配套基础设施建设工作中，统筹考虑适老化配套设施建设，优化小区车行道路系统，满足老年人救护需要；在小区公共区域增加休息设施、公共绿地和健身场地，方便老年人休息和健身。（县工信局、县科技局、县住建局、县民政局、县卫计局、县发改局、县国土局、县残联等部门按职责分工负责）

## （二）尽快补齐养老服务短板

1. 全面提升养老机构服务质量。按照属地管理、政府负责的要求，根据养老机构规模落实相应的运营经费和从业人员配备，

努力提高养老机构入住率。推进养老机构综合评估，加强养老机构服务质量监管和等级评定工作，并与评先选优、奖励补贴等挂钩。加大养老机构监管力度，主动接受社会监督，依法依规从严惩处欺老、虐老等行为，切实维护老年人合法权益。

2. 着力增强农村养老服务能力。加强县中心敬老院建设和改造，推动服务设施达标，在满足特困人员集中供养需求的基础上向社会开放，为农村低收入老年人和失能、半失能、空巢、高龄、留守老年人提供便捷可及的养老服务。利用关停的乡镇敬老院资源，在产权不变的前期下，组建不同规模的农村幸福大院，解决农村无房可住困难老人的问题。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养老问题。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿服务者，开展对农村留守、困难、鳏寡、独居老年人的关爱保护和心理疏导、咨询等服务，开展自助式、互助式养老服务。依托农村基层党组织、村委会、老年协会等组织，发挥乡镇驻村干部和村医作用，建立留守老年人联络人登记制度和应急处置、评估帮扶机制，关注老年人的心理、安全等问题。

3. 建立健全老年人福利保障制度。全面落实特困供养政策，供养标准按照不低于上年度当地城镇居民人均可支配收入的40%和农民人均纯收入的70%确定。全面落实经济困难老年人补贴制度，通过购买服务方式为经济困难的失能、失智、高龄老年人居家和入住机构养老提供支持。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。(县民政局、县公安局、县发改局、县财政局、县人社局、县卫计局、县国土局、县质监局等部门按职责分工负责)

#### 四、全力建设优质养老服务供给体系

##### (一) 加快推进医养融合发展

1. 建立医养结合绿色通道。建立医疗卫生机构设置审批绿色通道，支持规模较大的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，到2020年全县100张床位以上的设立护理站并取得执业资格，护理型床位占当地养老床位总数的比例应不低于30%。全县所有的医疗机构均开设为老年人提供挂号、就诊等便利服务绿色通道，县人民医院、县中医医院建成老年病科，增设康复、护理床位，开展老年慢性病防治和康复护理工作。推进养老服务机构、社区老年照料机构与医疗机构对接，为老年人提供安全、可靠、便捷医疗服务。对行动不便、无法出门就诊的老年人提供上门服务。提升医保经办服务能力，解决老年人异地就医直接结算问题。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执业。在城市新建居住区或旧城改造过程中，按有关要求规划建设社区卫生服务机构，鼓励与区域内养老机构联合建设，延伸基层卫生服务功能，满足居家老年人多层次服务需求。

2. 积极促进中医药健康养老服务。要通过建设中医医疗养老

联合体等多种形式，整合中医医疗、康复、养老和护理资源，打造具有地方特色的中医药健康养老服务。开发中医药与养老服务相结合的系列服务产品。鼓励社会力量举办以中医药健康养老为主的护理院、疗养院，在全县至少建设1个中医药特色医养结合示范机构。到2020年，形成医疗机构、社会非医疗性中医养生保健机构与机构养老、社区养老和居家养老密切合作的中医药健康养老服务体系，中医药健康养老服务基本覆盖城乡社区和60%以上的养老机构。（县卫计局、县民政局、县人社局、县住建局等部门按职责分工负责）

## （二）不断丰富老年产品用品供给

1. 促进老年产品用品升级。支持社会力量开发老年旅游产品，创作老年音像和图书作品，举办适应老年人特点和需求的文化娱乐、教育体育等活动。支持企业开发安全有效的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品。引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。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，按规定享受企业所得税优惠。

2. 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。鼓励金融机构优化网点布局，向老年群体集中区域延伸，

建设老年人无障碍设施，开辟服务绿色通道。加快建立老年人意外伤害保险制度，逐步拓展养老机构责任保险和雇主责任保险。（县工信局、县科技局、县工商局、县发改局、县质监局、人行崇信县支行及保险公司按职责分工负责）

## 五、切实增强政策保障能力

（一）注重规划引领。认真落实中央、省、市“十三五”老龄事业发展及养老服务方面的专业发展规划要求，分级制定养老服务相关规划，并与经济社会发展总体规划及基本公共服务等专项规划衔接配套。加强横向联系和优势互补，发挥各自比较优势，提升区域养老服务协同发展水平。（县民政局、县发改局等部门按职责分工负责）

（二）完善土地支持政策。养老服务设施用地供应纳入国有建设用地供应计划。新建城区和居住（小）区配建养老服务设施用地的，建设规模一并纳入住房建设用地供应计划。对闲置土地依法处置后由政府收回、规划用途符合要求的，可优先用于养老服务设施用地，一并纳入国有建设用地供应计划。民间资本举办的非营利性养老服务机构经养老主管部门认定后同意变更为营利性养老服务机构的，其养老服务设施用地报经县政府批准后，可办理协议出让（租赁）土地手续，补缴土地出让金（租金）。但法律法规规定和原《国有建设用地划拨决定书》明确应当收回划拨建设用地使用权的除外。改造利用现有闲置厂房、社区用房等兴办养老服务设施，符合《划拨用地目录》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。在符合规划的前提下，对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；后续调整为营利性养老服务设施的，应补缴相应土地价款。城市非民用房转型成养老服务设施的，报民政、房管、国土、规划等部门备案，五年内可暂不办理土地和房产功能变更手续，满五年后继续用于养老服务设施的，可由产权人按有关规定办理使用功能变更手续。农村集体经济组织可依法盘活本集体建设用地存量，为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施；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建设用地。（县国土局、县住建局、县民政局等部门按职责分工负责）

（三）完善财政支持政策。根据经济社会发展状况和老年人口增长情况，建立稳定的财政投入保障机制。扩大政府购买养老服务范围，重点向社区居家养老服务、农村养老服务倾斜。明确财政对各类养老机构的运营补贴制度，对社会力量兴建或运营的社区养老服务设施，应根据其设施类型、设施规模等，分类分档合理确定运营补贴标准。切实落实养老机构相关税费优惠政策，落实各级留成的福利彩票公益金60%以上用于支持养老服务业发展的政策要求。（县财政局、县民政局等部门按职责分工负责。）

（四）完善金融支持政策。鼓励民间资本建设养老设施。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。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。鼓励支持保险机构兴办养老社区、养老健康服务机构，促进保险业与养老服务业融合发展。完善担保体系，积极推动为养老服务企业提供担保服务。（县发改局、县金融办、人行崇信支行按职责分工负责）

（五）加快人才队伍建设。进一步健全养老服务人才培养培训体系，提升养老服务人才素质。通过福彩公益金购买服务方式，重点培训养老机构负责人、养老护理员和消防安全员等养老服务从业人员。完善养老服务人员薪资待遇保障机制，制定落实养老从业人员入职奖补政策，对大中专毕业生在养老机构从事养老服务工作的，给予一定比例助学贷款代偿和学费补偿，或给予一次性奖励并逐年返还全额学费。对符合条件的参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的从业人员，按规定落实相关补贴。完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制。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。鼓励养老机构和社区开发养老服务公益性岗位和社工岗位，对从事养老服务的就业困难群体和大中专院校对口毕业生，按规定给予岗位补贴和社会保险补贴。开展养老护理员职业技能大赛，建立养老服务人员奖惩机制，提升其职业素养。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。（县人社局、县民政局、县教育局按职责分工负责）

## 六、加强监管和组织实施

（一）加强服务监管。建立健全民政部门和相关协调配合、各负其责的监管机制。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，加强政策宣传和风险提示。进一步完善养老服务标准体系，健全标准实施效果评估机制，推动标准实施。培育和发展县级养老行业协会，发挥其在行业自律、数据统计、信息披露、反不正当竞争等方面的作用。（县民政局、县质监局等部门和各乡镇人民政府、县工业集中区、城市社区按职责分工负责）

（二）加大宣传引导。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，开展孝亲敬老教育，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和居家社区养老、医养结合等试点中的好经验、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。（县老龄办、县民政局、县公安局等部门和各乡镇

镇人民政府、县工业集中区、城市社区按职责分工负责)

(三) 强化督促落实。有关部门要将发展养老服务业作为重要任务纳入议事日程, 建立组织实施机制, 及时制定具体方案, 确保各项工作落实到位。各部门要各司其职、密切配合, 完善并落实相关优惠政策, 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。县发改、民政部门要会同有关部门对落实情况进行督促检查和跟踪分析, 并及时报告工作进展情况。(县发改局、县民政局等部门和各乡镇人民政府、县工业集中区、城市社区按职责分工负责)

---

抄送: 县委办公室, 人大常委会办公室, 县政协办公室。

---

公开属性: 主动公开

---

崇信县人民政府办公室

2018年9月3日印发

---