绵阳市人民政府办公室文件

绵府办发〔2018〕37号

绵阳市人民政府办公室 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

科技城管委会，各县市区人民政府，各园区管委会，科学城办事处，市级各部门：

为贯彻落实《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》（川办发〔2018〕5号），促进全市养老服务业更好更快发展，现结合我市实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想

想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神和省第十一次党代会、省委十一届二次全会决策部署，以加快推进养老服务业供给侧结构性改革为主线，以整合资源补齐短板为重点，以鼓励创新提质增效为动力，以强化监管优化环境为支撑，着力保障基本需求，大力繁荣养老市场，全面提升养老服务质量，让全市广大老年群体享受优质养老服务，切实增强广大群众的获得感。

（二）总体目标。到 2020 年，养老服务市场全面放开，供给结构更加合理，均等化服务基本实现，服务质量明显改善，群众满意度显著提升。全市政府运营的养老床位数占养老床位总数的比例不超过 50%，护理型床位占养老床位总数的比例不低于 30%。90%以上的城镇社区和 60%以上的农村社区纳入居家社区养老服务网络。养老服务业成为促进我市经济社会发展的新动能。

二、重点任务

（三）降低准入门槛。自然人、法人和其他组织设立营利性养老服务企业，均可依法向工商行政管理部门申请注册登记。非本市投资者举办养老服务项目与本市投资者享受同等政策待遇。在鼓励境外投资者来绵举办营利性养老机构的基础上，鼓励境外投资者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。开展连锁经营的，可在同一管辖行政区域内通过绿色通道集中依法办理登记注册。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。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市工商局、市卫生计生委、市商务局、市公安局，各县市区政府。列首位的为牵头单位，下同）

（四）精简审批环节。整合审批流程，将投资建设养老服务设施工程项目审批流程整合为项目审批（或项目核准、备案）、用地审批、规划报建、施工许可 4 个阶段。每个审批阶段由相应牵头部门统一受理申请材料、统一组织其他审批部门开展并联审批、督促协调审批进度、在流程限定的时间内完成审批并统一告知项目建设单位审批结果。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。全面清理申办养老机构的不合理前置审批事项，推进一站受理、窗口服务、并联审批，凡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。推动养老机构消防行政许可通过一事一议、政府会议议定等方式优化审验手续。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市城乡规划局、市国土资源局、市住房城乡建设局、市公安局、市食品药品监管局、市环境保护局，各县市区政府）

（五）完善价格形成机制。坚持分类指导，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。对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，其基本服务实行政府定价或政府指导价。对民办营利性养老机构，服务项目和收费标准实行市场调节价，由经营者自主确定。对民办非营利性养老机构，服务项目和收费标准由经营者合理确定，行政区域内价格主管部门、民政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，同时加强价格水平监测分析。对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服务收费标准。（责任单位：市发展改革

委、市财政局、市民政局)

(六) 加强诚信体系建设。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。建立健全养老服务行业信息记录和信用信息归集共享发布机制，将信用信息统一归集至市公共信用信息平台，通过“信用中国（四川绵阳）”网站发布。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，对诚信者给予更多政策支持，对违规失信者给予相应惩戒或市场限入。（责任单位：市发展改革委、人民银行绵阳中心支行、市工商局、市政府金融办、市民政局）

(七) 推进政府与社会力量合作。鼓励民间资本通过参股入股、收购、委托管理、公建民营等方式参与公办养老机构改革。鼓励采取特许经营、政府购买服务、政府和社会资本合作（PPP）等方式，支持社会力量举办养老机构，逐步使社会力量成为养老服务业发展的主体。政府投资建设或购置的养老服务机构、养老服务设施，均可按程序实施公建民营，其中新建的城市公办养老机构原则上应实施公建民营。鼓励各地在确保供养水平不降低的前提下，鼓励通过“政府引导、县（市、区）统筹打包、市场化运作、社会化参与”的方式，推进特困供养服务机构社会化改革，通过购买服务将政府供养的特困人员移交给社会力量托养。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

(八) 推进居家养老服务全覆盖。建立支持居家养老的政策

体系，为居家养老服务企业提供政策支持。支持成年子女与老年父母共同生活，履行赡养义务和承担照料责任，老年父母可依据现行户籍政策投靠子女迁移户口。迁入的老年人均享受迁入地基本公共服务。开展老年人需求评估，建立全市老年人基本信息统计系统。巩固完善“12349”居家养老信息服务平台，鼓励专业社会组织和本土加盟商进入到平台中来，形成“平台统筹，多级合作，多样服务”的“线上线下一体化”服务格局，进一步为老年人提供精准化、个性化、专业化服务，不断提升居家养老服务覆盖率和服务水平。（责任单位：市民政局、市公安局、市老龄办，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（九）支持发展社区养老服务。支持社会力量通过开展“嵌入式”养老模式，参与整合改造闲置社会资源发展养老服务、举办或运营城乡社区居家养老服务设施，就近就便满足老年人养老服务需求。各地要统筹规划建设城乡社区养老服务设施，推进社区日间照料中心向养老服务综合体发展。整合社区医疗卫生服务机构、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。统筹推进社区范围内物业服务企业参与社区养老服务，鼓励引导物业服务企业将服务链延伸到居家养老领域。（责任单位：市民政局，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（十）推动养老机构提质增效。加强养老院服务设施、设备改造，完善安全应急应对机制。制定全市统一的养老机构标志，扶持发展一批示范性养老机构。优化存量养老机构的床位结构，降低空置率，提升护理型床位比例。建立统一的服务质量标准和

评价体系，推动形成养老机构分类等级服务标准和监督机制。推动养老机构设立学习场所或与老年教育机构合作，积极为老年人提供稳定、便捷、丰富的教育服务。（责任单位：市民政局、市质监局，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（十一）推进农村养老服务模式创新。整合基层老年协会、日间照料中心、村（社区）综合服务设施等涉老资源，把农村中心敬老院建成农村区域性养老服务中心，实现“农村中心敬老院向区域养老服务综合体转变，公建民营向合作经营、购买服务等方式转变，养老服务对象向农村老年人全覆盖转变，单纯生活保障向医疗护理、文体娱乐、精神慰藉等共享转变”。充分利用农村闲置的学校、村（社区）“两委”用房等资源，建设托老所、老年活动站等自助式、互助式养老服务设施。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、计划生育特殊困难家庭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应充分考虑解决本村老年人的养老问题。（责任单位：市民政局，各县市区政府，各园区管委会）

（十二）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。把老旧住宅增设电梯工作纳入“百万安居工程建设行动”加以实施，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。加强养老服务设施节能宜居改造，将各类养老机构和服务设施纳入“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，统筹考虑适老化设施配套建设。（责任单位：市住房城乡建设局、市民政局、市发展改革委，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（十三）加快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。支持养老服务机构、社区、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。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。（责任单位：市经信委、市科学技术和知识产权局、市卫生计生委、市发展改革委、市民政局，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（十四）建立医养结合绿色通道。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。取消养老机构内设诊所的设置审批，实行备案制管理。养老机构内设医疗机构与合作医院间建立双向转诊绿色通道，为老年人提供优质、便捷、高效的医疗服务。鼓励执业医师多点执业，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。养老机构内设医疗机构符合条件的，按规定纳入基本医疗保险定点范围，参保人员在医保定点养老机构发生的符合基本医疗保险规定的医疗费用，可使用社会保

障卡结算，推进医保异地就医即时结算。（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）

（十五）大力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。（责任单位：市商务局、市经信委、市科学技术和知识产权局、市老龄办、市民政局）

（十六）拓宽适老金融服务渠道。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，完善服务网点无障碍设施，开辟服务绿色通道。推动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。（责任单位：市政府金融办、人民银行绵阳中心支行、市老龄办、市民政局）

（十七）建立完善保险保障制度。按照国家统一部署，探索建立长期护理保险制度，形成多元化的保险筹集模式，推动解决失能老年人基本生活照料和相关生活护理等所需费用问题。鼓励开发养老机构责任保险和老年人意外伤害保险。（责任单位：市

人力资源社会保障局、市卫生计生委、市财政局、市民政局、市发展改革委)

三、政策支撑

(十八) 强化规划统筹引领。坚持以规划为导向，切实发挥规划引领作用。各县市区、各园区要根据国家、省、市老龄事业发展和养老体系建设“十三五”规划，分级制定养老服务相关规划，与城乡规划、土地利用总体规划、城镇化规划等相衔接，并纳入控制性详细规划实施，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种类，结合实际提出养老床位结构的合理比例，制定鼓励护理型床位建设的政策措施。(责任单位：市城乡规划局、市住房城乡建设局、市国土资源局、市发展改革委、市民政局)

(十九) 完善土地支持政策。在土地利用总体规划和国有建设用地年度供应计划中统筹养老服务用地布局，依法依规优先保障或扩大养老服务设施用地供给。营利性养老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。在符合规划的前提下，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，依法依规可不增收土地价款。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。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。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。对在养老服务领域采取 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。（责任单位：市国土资源局、市住房城乡建设局、市发展改革委、市财政局、市民政局）

（二十）加强养老服务人才培养。加强养老服务专业人才培养力度，推动普通高校和职业院校加强养老服务相关专业建设，支持专业课程（教材）研发、实训基地建设等项目。创新人才培养模式，大力推进订单培养，开展现代学徒制、新型学徒制改革试点，积极支持养老服务相关专业中高职衔接。加强职业技能培训，把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围，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。完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制。健全人才职业体系，鼓励卫生专业技术人才转岗养老行业，鼓励家政服务人员、医院护工和城镇就业困难人员从事养老服务。鼓励退休医务工作者、低龄老年人参与为老服务，倡导“互助养老模式”。做好养老人才培养改革试点工作，打通养老服务人才晋级渠道。鼓励具备培训养老护理员资质的培训机构与养老机构合作建立养老护理员实训基地，同等条件下可优先承接政府实施的养老机构从业人员培训项目。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。全面提

升养老护理队伍职业道德素养。（责任单位：市民政局、市人力资源社会保障局、市财政局，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（二十一）完善财税支持政策。加大财政支持力度，采取贷款贴息、项目补助、以奖代补等方式，加大对养老服务重点领域和重点项目的资助、扶持。落实财政补贴从“补砖头”“补床头”向“补人头”转变，适当倾斜对服务失能老年人的补贴标准，对提供相同服务的经营性养老机构享受与公益性养老机构同等补贴政策。健全政府购买居家社区养老服务内容，列入政府购买服务指导性目录。各地用于社会福利事业的彩票公益金，50%以上要用于支持发展养老服务业。用于养老服务的财政性资金应重点向农村倾斜。落实税费优惠政策，经认定为高新技术企业的，按照相关规定减按15%的税率征收企业所得税。在养老服务领域落实对小微企业的税收优惠政策，依法减免增值税、企业所得税、印花税。养老服务领域应减免的行政事业性收费，要一律减免到位。（责任单位：市财政局、市税务局、市民政局，各县市区政府，各园区管委会，科学城办事处）

（二十二）加大融资信贷支持力度。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。支持社会资本单独设立或与金融机构合作设立融资担保公司，为养老企业和社会组织提供各种形式的贷款担保服务。鼓励银行业金融机构积极探索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为抵押，提供信贷支持。积极开展应收账款、动产、知识产权、股权等抵质

押贷款创新，满足养老服务机构多样化融资需求。鼓励和支持有条件的养老企业进入资本市场，通过股票上市、项目融资、产权置换等方式筹措资金，扩大直接融资规模。（责任单位：市政府金融办、人民银行绵阳中心支行、绵阳银监分局、市民政局）

四、保障措施

（二十三）加强组织领导。要进一步增强对发展养老服务业重要性和紧迫性的认识，将全面放开养老市场、提升养老服务质量摆在重要位置，切实加强组织领导，确保责任到位、措施到位、落实到位。各部门要协作配合，各司其职，各尽其责，形成齐抓共管合力。要加强试点示范引导，及时总结提炼全面构建老龄工作大格局试点工作中的好经验、好做法。要加强宣传引导，培育健康养老意识，开展孝敬教育，建设具有绵阳特点、时代特征的孝亲敬老文化。要加强先进典型和先进事迹的宣传推广，营造养老助老良好社会氛围。

（二十四）加强服务监管。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。对未取得许可的养老机构，要主动服务，帮助其依法获得许可；对执法发现的问题，要督导限时整改。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，抓紧制定相关地方性管理和服务标准。要落实养老机构综合评估和报告制度，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，依法打击养老领域非法集资，维护老年人合法权益。要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。

（二十五）加强督促落实。要建立组织实施机制，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。要创新督查方式，拓展督查手段，健全督查机制，确保相关优惠政策落地落实，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，依法追究相关人员的责任。市目督办、市发展改革委员会和市民政局要会同各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。

本实施意见从发布之日起施行，有效期5年。

附件：重点任务分工及进度安排表

绵阳市人民政府办公室

2018年10月31日

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	鼓励境外投资者设立非营利性养老机构	市民政局、市公安局、市发展改革委、市商务局等	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	市民政局等	2018年10月底前完成
3	根据《中华人民共和国消防法》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	市民政局、市公安局、市住房城乡建设局等	2018年10月底前完成
4	完善价格形成机制	市民政局、市发展改革委等	持续实施
5	加快公办养老机构改革	市民政局、各县市区政府	持续实施
6	推进农村区域性养老服务中心建设	市民政局、市发展改革委、各县市区政府等	持续实施
7	加强行业信用建设	市民政局、市发展改革委、人民银行绵阳中心支行、市工商局等	持续实施
8	提高老年人生活便捷化水平	市住房城乡建设局、市民政局、市发展改革委等	持续实施
9	推进“互联网+”养老服务创新	市经信委、市科学技术和知识产权局、市民政局、市卫生计生委、市发展改革委等	持续实施
10	探索建立长期护理保险制度	市人力资源社会保障局、市卫生计生委、市财政局、市民政局、市发展改革委等	按照国家统一部署，逐步推进
11	制定养老服务相关规划	市民政局、市发展改革委等	2018年10月底前完成

序号	工作任务	负责部门	时间进度
12	完善土地支持政策	市国土资源局、市住房城乡建设局、市发展改革委、市财政局、市民政局等	持续实施
13	制定政府购买居家养老服务实施方案	市民政局、市财政局等	2018年10月底前完成
14	完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制	市人力资源社会保障局、市民政局等	2018年10月底前完成
15	探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式	市政府金融办、人民银行绵阳中心支行、绵阳银监分局、市民政局等	持续实施
16	加强服务监管	市民政局、人民银行绵阳中心支行、绵阳银监分局、市国土资源局、市住房城乡建设局、市公安局、市老龄办等	持续实施
17	完善养老服务相关地方性标准体系	市民政局、市质监局等	持续实施
18	落实养老机构综合评估和报告制度	市民政局等	持续实施

信息公开选项：主动公开

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委机关，市中级人民法院，市检察院，绵阳军分区。

绵阳市人民政府办公室

2018年11月1日印发