**湛江市人民政府关于全面放开养老服务**

**市场提升养老服务质量工作方案**

**（征求意见稿）**

各县（市、区）人民政府(管委会)，市府直属各单位：

为贯彻落实《广东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》（粤府办〔2018〕3号）精神，积极构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，促进我市养老服务业更好更快发展，结合我市实际，特制定本工作方案。

**一、总体目标**

到2020年，养老服务市场全面放开，养老服务和产品更加丰富，供给结构更加合理，政府运营的养老床位占当地养老床位总数比例不超过50%，护理型床位占总数35%以上。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，市场监管机制有效形成，服务质量明显提升，群众满意度显著提高，养老服务业成为我市社会经济发展的新兴产业。

  **二、基本原则**

**（一）深化改革,开放市场。**进一步降低准入门槛，优化养老机构相关审批程序，精简办事环节，明确标准和时限，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。

**（二）优化结构，突出重点。**将养老资源向居家社区养老服务倾斜，向农村倾斜，向失能、半失能老年人倾斜。进一步扩大护理型服务资源，大力培育发展小型化、连锁化、专业化服务机构。

**（三）鼓励创新，提质增效。**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。

**（四）强化监管，优化环境。**完善监督机制，健全评估制度，探索建立退出机制，推动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。

**（五）科学规划，适度超前。**要以规划为引领，因地制宜、合力规划养老业发展建设用地，统筹协调各相关行业，做到适度超前、合理有序。

**三、重点任务**

**（一）放宽行业准入。**

设立营利性养老机构，实行“先照后证”、电子营业执照和全程电子化登记管理等便利登记程序。鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构。设立民办非营利性养老机构，符合直接登记条件的可向民政部门依法申请直接登记，不再经由业务主管单位审查同意。大力发展社区日间照料、居家养老服务等新兴养老服务形式。（市民政局牵头，市发改局、公安局、工商局等按职责分工负责。）

**（二）优化项目报建流程。**

采用政府直接投资或资本金注入方式的养老服务项目，经政府及规划主管部门批准的养老服务专项规划、区域布局规划中已经明确的项目，部分改扩建项目以及建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目，可以简化相关报建文件内容和审批程序。实行养老服务建设工程项目区域评估，凡是已经批复的控制性详细规划区域，不再对区域内的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。（市规划局牵头，市发改局、国土资源局、住建局等按职责分工负责。）

**（三）优化市场环境。**

1、进一步改进政府服务。加强对筹建养老机构工作的指导，优化审批程序，简化审批流程，明确审批时限，推进行政审批标准化。加快建立“一门受理、一并办理”的网上并联审批平台，各部门按照各自职责及时办理审批手续，进一步提高审批效率。简化对养老机构内设医疗机构以及康复医院、老年病医院、护理院等为老服务型医疗机构设立的审批手续。养老机构从事餐饮服务活动，可依法先取得营业执照等合法主体资格后，再申请食品经营许可证。对符合消防、食品等相关安全标准要求但因不动产登记、土地规划等行政手续问题不能通过消防审验、食品安全许可的养老机构，由县级以上民政部门会同有关部门报同级人民政府，依据民政部、公安部等七部委联合印发的《关于做好全国养老院服务质量整治工作的意见》（民发〔2017〕157号）集中研究处置措施，采取一事一议的方式，在确保安全的前提下优化审验手续。养老机构中供自理老人就寝的房间及区域视为“非老年人活动场所”，可设置于一、二级耐火等级的养老机构建筑四层及以上楼层。（市民政局、工商局牵头，市公安局、卫计局、住建局、环保局、食药监局等按职责分工负责。）

2、完善价格形成机制。加快建立以市场形成价格为主的养老服务收费管理机制。对于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；对于民办非营利性养老机构，服务收费标准由经营者合理确定，有关部门进行必要监管和价格水平监测分析。对于政府运营的养老机构，按非营利原则区分政府兜底保障对象和社会服务对象，实行政府补贴，公建公营的养老机构护理费、床位费实行政府定价。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。（市发改局牵头，市民政局、财政局等按职责分工负责。）

3、加快公办养老机构改革。支持政府全额或部分投资兴建的养老机构实施公建民营和公办民营改革，有条件的可将专门提供经营性服务的公办养老机构转制成企业。鼓励社会资本通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构改革。公建民营和公办民营养老机构享受民办养老机构相关补贴政策。改革公办养老机构运营方式，鼓励实行服务外包。（市民政局牵头，市发改局、财政局、工商局和各县（市、区）人民政府按职责分工负责。）

  4、加强行业信用建设。推进养老行业信息与全国信用信息平台的信息交换和共享，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建设和信用监管。建立多部门、跨地区的联合惩戒机制，对诚实守信的养老服务企业实行优先办理、简化流程等绿色通道支持激励政策。建立养老服务行业黑名单制度和市场退出制度，加强行业自律和监管。（市民政局牵头，市发改局、工商局、中国人民银行湛江市中心支行等按职责分工负责。）

**（四）提高社区和居家养老服务覆盖面。**

整合社区养老服务、卫生、文化、体育等公共资源，为老年人提供养老、健康、文化、体育、法律援助等服务。培育一批规模化、连锁化、品牌化的社区和居家养老服务机构。支持个人创办家庭化、小型化的养老服务机构。大力推进社区嵌入式中小型养老机构发展，鼓励和支持社会力量利用旧市闲置物业或在新建住宅区内建设社区嵌入式养老机构，推进机构养老与社区居家养老融合。推进社区居家养老服务信息化建设，整合社会资源，为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等上门服务，打造便捷、高效的社区居家养老服务圈。（市民政局牵头，市卫计局、文广新局、市体育局和各县（市、区）人民政府按职责分工负责。）

**（五）提升农村养老服务能力和水平。**

  兴建一批农村养老服务站点，加大现有村级敬老院改造和管理改革力度，争取将40%的村级敬老院逐步转型为农村区域性养老服务中心，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和基本公共卫生服务。结合城镇化发展和新农村建设工作方案，着力推进城乡养老服务均等化，到2020年创建命名1个以上的市级健康养老小镇。利用农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施，充分发挥乡规民约和老年协会作用，督促家庭成员履行赡养责任，组织开展邻里互助。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。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿服务者开展老年人关爱保护和心理咨询等服务。（市民政局牵头，各县（市、区）人民政府按职责分工负责。）

**（六）提高老年人宜居环境建设水平。**

  通过建设补贴、运营资助和业主众筹等方式，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、电梯等设施和部位的无障碍改造，组织开展多层老旧住宅电梯加装，推广安装独立式感烟火灾报警探测器和简易喷淋装置，加强消防设施技术改造和器材配置，提高消防安全防护水平。统筹推进易地扶贫搬迁以及城镇棚户区等保障性安居工程适老化设施配套建设。制定出台湛江市老年人宜居社区建设规范，推动创建老年人宜居社区，促进养老服务业与房地产业融合发展。（市住建局、民政局牵头，市国土资源局、规划局、财政局、公安局、工商局和各县（市、区）人民政府按职责分工负责。）

**（七）推动医养结合深度融合。**

推动养老机构按照相关规定和标准内设医务室或护理站，支持有条件的养老机构申请开办医疗机构，符合条件的纳入基本医疗保险定点范围。鼓励养老机构与周边的医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，医疗卫生机构为养老机构开通预约就诊绿色通道，按基本公共卫生服务项目内容提供免费体检，随访等健康服务。鼓励执业医师、护士、技师等到养老机构多点执业。通过新建、医院转型等方式发展康复医院、老年病医院、护理院等与养老相关的医疗机构，推动镇卫生院与镇敬老院间的转诊与合作，提高基层医疗卫生机构护理床位占比和服务能力，支持有条件的医院设立相对独立的养老机构，鼓励医疗机构将护理服务延伸至居民家庭。支持社会力量兴办医养结合机构。到2020年，所有医疗机构为老年人开设优先挂号、优先就医等便利服务的绿色通道，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务。推动建立长期护理保险制度，减轻失能老人长期护理保障的经济负担。（市卫计局、人社局牵头，市民政局等按职责分工负责。）

**（八）发展适老金融服务。**

规范和引导银行、保险等金融机构开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期的理财、保险产品。健全养老服务商业保险体系，积极推进广东省养老机构责任保险统保示范项目，推广长期护理保险、 老年人意外伤害保险、 护理人员职业安全保障等险种。（市金融局牵头，市民政局、湛江银监分局、中国人民银行湛江市中心支行按职责分工负责。）

**（九）推广智慧养老模式。**

推动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业结合，发展面向老年人的远程医疗、紧急援助、电子商务、家政服务、物品代购、服务缴费等服务。推广和使用12349智慧居家养老信息化服务平台，培育和扶持家政、家电等养老服务项目供应商。促进养老服务公共信息资源向各类养老服务机构和研发企业开放共享。（市民政局牵头，市经信局、卫计局、财政局等按职责分工负责。）

**（十）促进老年产品用品升级。**

围绕老年人衣、食、住、行、医、游和文化娱乐等需要，鼓励企业加快开发康复辅具、健身产品、食品医药、服装服饰等老年产品，建设养老养生公寓、养老旅游度假村等中高端养老生活设施，推广对老年人机体功能康复、慢性病治疗等具有显著效果的民族医药产品和疗法，推进适合老年人的文化艺术作品创作。推动财产保险公司为医药、康辅器具等健康养老产业相关产品的生产、流通及消费使用环节提供有效风险保障。（市民政局、科技局牵头，市发改局、财政局、卫计局、国土资源局、住建局、旅游局、文广新局、国税局、地税局、市体育局等按职责分工负责。）

**（十一）推动养老服务业与相关产业融合发展。**

  依托我市得天独厚的区位优势、生态优势和旅游资源优势，大力发展休闲养生健康养老产业、整合各方资源发展“冬休来湛江”旅游养老项目，推动形成养老产业集聚区。将养老服务业打造成为我市战略性新兴产业。（市民政局牵头，市发改局、财政局、国土资源局、住建局、卫计局、旅游局、文广新局、规划局等按职责分工负责。）

**四、增强政策保障能力**

**（一）加强统筹规划。**

  发挥规划引领作用，制定养老服务设施建设和产业布局规划，与城乡规划、土地利用总体规划、城镇化规划和区域规划等相互衔接，系统提升服务能力和水平。加强养老服务示范项目建设，鼓励社会力量投资兴办护理型养老机构，扩大面向居家社区的养老服务资源，逐步完善社会养老服务体系。（市民政局牵头，市发改局、国土资源局、规划局、住建局等部门和各县（市、区）人民政府按职责分工负责）

**（二）完善土地政策支持。**

  市国土资源局、规划局要将养老领域用地纳入土地利用总体规划，按照“集中统筹、分级保障”的原则，优先安排新增建设用地指标。对可使用划拨建设用地的养老服务设施项目，除可按划拨方式提供建设用地外，鼓励以出让、租赁方式提供建设用地，支持以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供建设用地，与社会资本共同投资建设。鼓励租赁供应养老服务设施用地，制定养老服务设施建设用地以出租或先租后让供应的鼓励政策和租金标准，明确相应的权利和义务，向社会公开后执行。支持依法使用集体建设用地兴办非营利性养老机构。支持利用闲置房产、土地资源发展养老服务，经规划部门批准符合调整规划条件的，市国土资源局、规划局应给予办理用地手续。企事业单位、个人对城镇现有空置的厂房、学校、疗养院、商业设施、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变更，营利性养老用地需通过招、拍、挂（出让）方式供地，且竞得人须缴清土地出让金及相关税费后才能办理用地手续。（市国土资源局、规划局牵头，市民政局、财政局和各县（市、区）人民政府按职责分工负责。）

**（三）加强养老服务人才队伍建设。**

  引导和鼓励职业院校增设老年服务与管理、社会工作、健康管理、康复治疗技术、康复辅助器具技术等相关专业，开设老年社会工作、老年护理、老年人保健与营养、老年医学、老年心理学、生命伦理学等课程或教学内容，加强养老服务专业师资队伍建设，加大与养老服务相关的多层次专业人才培养力度，引进一批健康养老服务领域相关产业先进技术人才。依托职业院校和养老机构重点建设一批养老服务实训基地；鼓励社会资本兴办养老服务类职业院校。落实职业培训补贴和建档立卡贫困户从业人员的以奖代补等补贴政策。落实养老服务业从业奖励政策，鼓励养老服务相关专业的毕业生到养老机构就业。完善养老服务业工作岗位专业人才收入分配和职称晋升激励机制，定期发布工资指导价位。积极开发老年人力资源，倡导互助养老模式。（市人社局牵头，市民政局、财政局、教育局等按职责分工负责。）

**（四）完善财政支持和投融资政策。**

  1、完善财政支持政策。全面落实针对经济困难的高龄、失能老年人的补贴制度，落实与养老机构星级、老年人能力等级挂钩的补贴制度，提高补贴政策的精准度。落实与养老机构有关的税收和行政事业性收费优惠政策以及水电气及有线电视收视维护费优惠政策。推进政府向符合条件的养老机构购买养老服务。（市财政局牵头，市民政局、发改局、国税局、地税局按职责分工负责。）

  2、拓宽投融资渠道。鼓励和引导金融机构根据养老服务业的特点，开发适合养老服务业的特色信贷产品，并在利率定价等方面给予适当倾斜。支持政府性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。支持符合条件的养老企业利用多层次资本市场进行融资。参照制造业企业降成本方案给予养老企业上市奖励扶持。探索金融机构对非营利性养老服务机构的非公益资产发放抵（质）押贷款。发挥保险资金长期投资优势，参与养老服务机构建设。支持政府和社会资本合作（PPP）模式建设或发展养老机构。（市政府金融工作局牵头，市财政局、民政局按职责分工负责。）

  **五、加强监管和组织实施**

1. **加强组织领导。**

为加强我市全面放开养老服务市场提升养老服务质量工作的领导，决定成立湛江市全面放开养老服务市场提升养老服务质量工作领导小组。

  市政府分管民政工作的领导为组长；市政府分管民政工作副秘书长和市民政局局长为副组长；市发改局局长、市公安局分管消防工作副局长、市经信局局长、市工商局局长 、市卫计局局长、市住建局局长、市环保局局长、市财政局局长、市文广新局局长、市国土资源局局长、市规划局局长、市人社局局长、市科技局局长、市旅游局局长、市国税局局长、市地税局局长、市教育局局长、市政府金融工作局局长、市食药监局局长、市体育局局长和各县（市、区）人民政府县（市、区）长为成员。

领导小组定期召开会议，通报有关情况，商讨和解决有关问题。领导小组下设办公室，办公室设在市民政局，办公室主任由市民政局分管养老服务的领导兼任。

**（二）加强服务监管。**

  建立健全多部门联合监管机制，加强养老服务设施和服务安全的定期检查，依法查处养老服务中虐老欺老行为以及养老机构的其他违法违规行为。建立健全养老服务管理信息系统，完善市养老服务业统计调查方法和指标体系，加强动态监管和统计监测。加强养老服务领域非法集资的信息监测、政策宣传和风险揭示。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，严禁改变养老机构的养老服务性质。对骗取、冒领、截留、挪用补贴资金的养老机构或个人，取消其补贴资格，依法追缴已经拨付补贴资金，并依法追究法律责任。（市民政局牵头，市公安局、卫计局、人社局、国土资源局、规划局、住建局、工商局等按职责分工负责。）

**（三）加强行业自律。**

  培育和发展养老服务相关行业协会，推动行业自律体系建设。加快制定养老机构管理和服务标准，推动实施养老机构星级评定和入住机构老年人能力评估工作，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、高龄等老年人的养老服务需求。（市民政局牵头，市工商局按职责分工负责。）

**（四）加强宣传引导。**

  大力弘扬中华民族传统美德，在全社会营造养老、敬老、爱老、助老的良好社会氛围。加强对养老服务先进典型和先进事迹的宣传报道，及时总结推广我市养老服务业建设中的好经验、好做法。加强舆论监督，依法打击虐待、伤害老年人及侵害老年人合法权益的行为。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等社会活动，丰富老年人精神文化生活。（市民政局牵头，市文广新局按职责分工负责。）

**（五）加强督促落实。**

各县（市、区）人民政府、市各有关部门要建立组织协调机制，要加强协同配合，形成工作合力，共同促进养老服务提质增效，及时制定实施方案，确保将各项政策落到实处。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。市民政局、发改局会同有关部门建立信息通报制度，及时督促检查工作进度。（市民政局牵头，市发改局、各县（市、区）人民政府按职责分工负责。）

湛江市人民政府办公室

2018年 月 日