

# 银川市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

各县（市）区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《自治区人民政府办公厅关于全面放开养老服务市场加快养老服务业转型升级的实施意见》（宁政办发〔2017〕106号）精神，逐步完善养老服务体系，有效促进全市养老产业和养老服务业更好更快发展，经市人民政府同意，现提出如下实施意见：

## 一、指导思想

全面深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照中央、自治区关于养老服务业发展的决策部署，紧紧围绕居家、社区、机构、“医养”养老服务体系，坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，以提高养老服务质量为出发点，以不断满足老年人多元化养老服务需求为落脚点，以老年人顺心为标准，坚持深化改革、放开市场，坚持完善功能、按需而设，坚持鼓励创新、提质增效，坚持强化监管，优化环境等原则，持续简政放权、放管结合，在保基本、兜底线的基础上，激发社会活力，创新服务模式，调动社会力量参与养老服务，打造银川养老服务品牌，推进养老服务体系的建设。

## 二、工作目标

到 2020 年，全市养老服务市场全面放开，养老服务业规模进一步扩大，服务结构更加合理，服务能力大幅提升，市场监管机制运行良好，政策法规体系、质量标准体系更加完善，群众满意度显著提高，使社会力量逐步成为发展养老服务业的主体，银川“健康养老”和“养老在银川”服务品牌基本确立，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系全面形成，老年群体多层次、多样化的服务需求得到有效保障。全市机构养老总床位达到 1 万张以上，政府运营的养老床位数占养老床位总数比例不超过 50%，护理型床位达到 3000 张以上。城镇社区养老服务设施覆盖率达 100%，社区居家养老服务站建设达到 90%以上，服务达到全覆盖。

### 三、工作任务

**（一）优化竞争环境。**进一步营造公平竞争环境，激发各类市场主体活力，积极引导社会资本参与养老服务业。按“先照后证”要求，对依法登记的营利性和非营利性养老机构，符合许可条件和养老规划布局的，均可在行政审批部门申请设立许可。

**（二）优化审批环境。**全面清理申办养老机构前置审批事项，优化审批流程，压缩审批时限。加强对筹建养老机构的指导服务，设立办事指南，简化审批事项，优化审批流程，公开审批时限，明确消防设计与验收许可流程。实施行政审批服务标准化，加快推行养老机构申办一站式服务，建立“一门受理、一网通办”的网上并联审批平台，不断提高审批效率。申请设立养老服务类社

会组织，符合登记条件的可直接到行政审批局依法申请登记。对因年代久远或其他客观原因无法办理规划、施工、建设、消防许可及环评等前置证明的，由县级以上人民政府相关部门出具相关手续，不动产登记部门、环保、公安消防等部门协调指导产权单位完善相关手续。建立行政审批部门与业务监管部门信息互通机制，确保监管部门监管到位。

**（三）完善价格机制。**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。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，由民政部门联合相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。对于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，实行政府（物价部门）定价或政府指导价。对于公建民营的养老机构，采用招投标、委托运营等竞争性方式确定运营方，入住人员属于政府兜底保障对象（政府供养人员）的，由民政部门和运营方协商确定收费标准。其他入住人员（代养人员）收费标准，按照“低偿、微利”的原则，由运营方确定，并经民政部门审查同意后报物价部门备案。

**（四）推进产业化发展。**加快养老与房地产、医疗、保险、旅游等融合步伐，大力发展候鸟式养老、旅游养老、农家养老、会员制养老等新兴业态。加快培育老年产品市场。以老年人服务

需求为导向，搭建供需对接平台，支持康复辅具、服装服饰、日常生活等老年用品用具和老年旅游、老年保险等服务产品，以及方便使用的智能科技产品的研发、生产和销售。支持发展养老产业、养老服务业等协会，发挥行业协会在信息咨询、行业自律、行业自治、标准制定、产业发展等方面的作用。引导社会力量投资休闲健康养生养老基地，开发老年住宅、老年公寓、养老园区，建设能够满足老年人学习、健身、娱乐、保健、医疗、康复、护理等多种需求的老年社区和养老综合体。区外（境外）来银投资的养老服务项目与本市投资项目享受同等优待政策。拓展新兴养老业态，支持和鼓励发展养老机构以外的其他养老服务主体，享受相关优待政策。鼓励市场存量房产和过剩房源通过租赁、改造等方式，转为养老地产、养老机构、老年活动及日间照料中心等养老服务设施和场所，并按有关规定同样享受政府扶持政策。

**（五）加快公办养老机构改革。**积极、稳妥、有序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，或引入社会力量进行运营管理（公建民营）。鼓励社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁、委托管理等方式，参与公办养老机构改革。政府投资建设和购置的养老设施、新建居民区按规定配建并移交给民政部门的养老设施、国有单位培训疗养机构等改建的养老设施，均可实施公建民营。可利用公办养老机构现有土地和房屋设施，采用政府和社会资本合作模式，引导社会力量参与公办养老机构改扩建和运营管理。

**（六）提升居家养老服务品质。**以社区为纽带、信息平台为手段，逐步健全以家庭、社会组织、企业为主体，符合我市实际，叫的响、立的住、可复制、易推广、有成效的居家养老新模式，满足居家老年人多元化养老服务需求。加快建设智能化社区综合服务信息平台，对接加盟商和老年人供求信息，提供日常生活照料、家政、助餐等上门服务。整合社会资源，优化服务功能，因地制宜，为居家老年人提供活动、卫生、助餐、日间照料等场所服务。按需而设，在街道（乡镇）建设床位在 15 张左右的托老所，重点解决居家老年人短期托养问题。鼓励和支持社会力量参与居家养老服务设施建设及服务，社会力量兴办的各类居家养老服务组织、小型养老机构，同等享受政府优惠扶持政策。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。在推进异地扶贫搬迁，以及城镇棚户区、城乡危房改造和配套基础设施建设等保障性安居工程中，要按有关文件规定和标准同步规划建设社区养老服务设施。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、电梯等设施 and 部位的无障碍改造，组织开展多层老旧住宅电梯加装。

**（七）提高农村养老服务能力。**整合改造农村闲置校舍、公共用房等资源，建设集老年人活动、日间照料、就餐等服务为一体的农村幸福院、互助养老院。积极探索“以地养老、以房养老”新模式，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。鼓励支持农村敬老院发挥服务优势，辐射周边提供居家养老服务。鼓励专业社会工作者、志愿服务者开展对农村留守、困难、独居老年人的关爱服务。依托农村基层党组织、自治组织和社会组织等，建立应急处置和评估帮扶机制，关注老年人的心理、安全等问题。积极推动成立老年自管自服自治协会，发挥老年人互助作用。

**（八）推进“医养”融合发展。**健全完善医疗卫生机构与养老机构合作机制，开通各级各类医疗卫生机构老年人预约就诊绿色通道，在服务窗口设置“老年人优先”标志。支持为老年人提供医疗巡诊、健康管理等服务。鼓励二级以上综合医院（含中医医院）创办老年康复中心、老年护理院等医养型医疗机构，开设老年病科、老年病门诊。鼓励各级医疗机构、社区卫生服务中心根据需求增设老年养护、临终关怀病床。支持养老机构根据需求和能力开办老年病院、康复护理院、医务室等医疗卫生机构，具备条件的可作为医院（含中医医院）收治老年人的后期康复护理场所。将符合条件的养老机构内设医疗机构按规定纳入基本医疗保险定点协议范围，对养老机构中的医护人员与医疗卫生机构中的医护人员同等对待。规范为居家老年人提供的医疗和护理服务项目，将符合规定的医疗费用纳入医保支付范围。畅通医保报销渠道，建立外省市来银医疗报销制度。支持社会力量举办医养结合机构，凡符合规划条件和准入资质的，不得以任何理由加以限制。探索建立长期护理保险制度，形成多元化的保险筹资模式，

切实保障老年人长期护理服务需求。

**(九) 发展智慧养老服务新业态。**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,创新居家养老服务模式,重点为老年人提供健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务,并开发更加多元、精准的私人订制服务。支持适合老年人的智能化产品、健康监测设备、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。

**(十) 强化规划执行。**认真执行银川市城市养老服务设施布局规划,把养老服务业发展纳入银川市总体规划和经济社会发展规划、土地利用总体规划。在编制实施城乡总体规划、土地利用总体规划、新农村建设和基本公共服务规划时,应充分考虑养老服务发展需要。在制定城市总体规划、控制性详细规划时,必须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,并在规划条件中予以载明,列入规划设计条件,与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用,未按要求配建、不能同步交付使用的住宅小区,住房城乡建设部门不予办理竣工验收备案,审批部门不予办理交付使用证等。

**(十一) 保障土地供给。**民间资本举办非营利性养老机构与政府举办的养老机构可以依法使用国有划拨土地和农民集体所有土地。以租赁或先租后让方式保障营利性养老机构建设用地需

求。企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、用房等进行改造建设养老服务机构，经城市规划主管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。

## **（十二）加大财政投入。**

1.银川市每年安排 50%以上的福彩公益金支持养老服务业发展，重点向居家、社区、农村和医养结合型倾斜。加大护理型（医养结合型）养老机构扶持力度，从 2018 年起，对用房自建并投入使用的护理型床位，每张床位给予 1.7 万元的一次性开办补助（自治区财政 10000 元，市财政 4500 元，辖区财政 2500 元）；租用房且租期 5 年（含）以上及自有房屋改造的护理型床位，每张床位给予 1.3 万元的一次性开办补助（自治区财政 6000 元、市财政 4500 元，辖区财政 2500 元）。其他养老床位按照《银川市人民政府关于加快推进养老服务业发展的实施意见》（银政发〔2015〕8 号）确定的补助标准执行。

2.落实经济困难家庭失能失智老年人护理补贴，建立和完善与经济社会发展水平相适应的护理补贴制度，解决经济困难家庭重度失能老年人养老护理实际困难，提高其生活质量。2018 年起采取政府购买服务，委托有资质的社会组织、专业机构开展对经济困难家庭重度失能老年人摸底核实工作。2019 年起对具有本地户籍低保家庭的重度失能老年人，每人每月政府给予 1000 元护理补贴，对低收入家庭的重度失能老年人，每人每月政府给



予 500 元护理补贴。所需费用由市财政承担。

3.加大对社区居家养老服务的支持力度，推动社区老年活动中心、日间照料中心向社区养老服务中心转型。在认真落实《银川市人民政府关于全面推进居家养老工作的实施意见》（银政发〔2015〕256号）精神基础上，建立和完善与经济社会发展水平相适应的补贴机制，对具备居家养老服务功能的居家养老服务站、社区老年活动中心、日间照料中心、农村幸福院（老饭桌）等为老服务场所，以及政府购买服务对象等，政府适时提高运营补助和购买服务补贴标准。

4.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。鼓励和支持本科、专科毕业生，以及技工学院高级工班、预备技师班毕业生从事养老服务工作，凡与符合条件的养老服务机构签订 5 年以上劳动合同、实际工作满 3 年的，一次性给予 6000 元补助，所需资金从就业补助资金中列支。其中养老护理专业毕业或获得养老护理资格证从事养老服务工作的，与符合条件的养老服务机构签订 5 年以上劳动合同、实际工作满 3 年的，一次性给予 9000 元补助（6000 元从就业补助资金中列支，3000 元由市财政和辖区财政各承担 50%）。

5.养老机构应当投保养老机构责任保险和老年人意外伤害保险，市政府对投保的养老机构按投保人数计算，每人给予 30 元（一份）保费补贴，有效防范化解养老机构风险责任，提升老年人保险保障。

以上补助资金，市辖灵武市、永宁县、贺兰县参照执行，所产生费用由本级财政解决。各县（市）区可根据当地社会发展和居民消费水平，以此为基础，适度提高补贴标准。

**（十三）加大人才培养。**加快老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才的培养。高等院校、中等职业院校（含技工院校）要围绕社会对养老服务领域专门人才的需求，设置养老服务相关专业，加大培养力度，满足社会需求。教育部门要按照国家专业设置要求，进一步明确设置标准、培养目标和内容，加快开发相关课程体系，加强师资队伍建设和双师型人才使用。开展养老服务专业人才、管理人员在职培训，制定康复、护理人员服务标准，推行养老服务管理人员持证上岗。积极开发老年人力资源，倡导“互助养老”模式。

#### **四、组织领导**

**（一）完善工作机制。**各级要建立务实高效的工作推进、落实和保障机制，对工作落实情况进行跟踪分析和监督检查，确保养老资源向居家社区服务倾斜，向农村倾斜，向失能失智、半失能老年人倾斜，确保各项工作措施落到实处、见到实效。发展改革部门要将养老服务业发展纳入经济社会发展规划、专项规划和区域规划，支持养老服务业发展。财政部门要加大投入力度，纳入财政预算，并优化资金补助结构和使用效益。民政部门要切实履行监督管理、行业规范、业务指导职责。教育、工信、科技、公安消防、卫生计生、国土资源、住房城乡建设、人力资源社会

保障、商务、环保、市场监管、行政审批、金融、价格等部门要各司其职、协同配合，及时研究解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。全市各级老龄办要积极探索和研究老龄问题、老龄工作问题和养老市场信息、养老市场发展中存在的主要问题，不断完善养老服务体系建设和。

**（二）着力服务监管。**建立健全民政部门和相关单位协同配合的监管机制。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。认真做好养老服务领域非法集资信息监测和分析工作，做好政策宣传和风险提示工作。依法打击虐待、伤害老年人及侵害老年人合法权益的行为，严厉查处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。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。加强养老服务行业自律，民政、市场监管等部门要研究制定养老服务业发展急需的地方标准体系。落实养老机构综合评估和报告制度。

**（三）加大宣传力度。**充分利用各种宣传媒体，加强对“健康养老”、“养老在银川”品牌宣传推介，扩大品牌效应，使银川品牌深入人心、家喻户晓，成为传承孝道文化、引领养老服务业发展的强大动力。鼓励各辖区因地制宜，丰富服务内容和形式，拓展服务领域和载体，创建一批富有地域特色的子品牌。大力弘扬敬老、养老、爱老、助老、孝老传统美德，广泛宣传养老服务

业的重要意义及各项扶持政策，总结推广各辖区经验做法，表彰奖励优秀养老服务品牌、养老服务项目和养老服务人员，形成敬老、爱老、助老的良好社会氛围。

**（四）强化督导检查。**将养老服务业纳入市政府重点督查事项，重点督导发展养老服务业部门任务分工以及养老设施资金扶持、用地保障、价格优惠、税费减免等有关政策落实情况，清理不合理行政事业性收费，解决养老服务设施项目“落地难”问题。各级要结合工作实际，制定配套实施措施。市发展改革、民政部门要加强对本意见执行情况的督促指导和监督检查，及时向市人民政府报告工作进展情况。

附件：重点任务分工及进度安排表

银川市人民政府办公厅

2018年4月16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	牵头部门	配合部门	时间进度
1	鼓励社会力量兴办非营利性养老机构	市民政局	市发改委、国土局、规划局等	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，优化审批流程，压缩审批时限	市行政审批局	市发改委、市国土资源局、市住建局、市环保局、市市场监管局等	2018年完成
3	完善价格形成机制	市物价局	市财政局、市民政局等	持续实施
4	加快公办养老机构改革	市民政局	市发改委、市财政局、各县（市）区人民政府	持续实施
5	加强行业信用建设	市市场监管局	市发改委、市金融局、市民政局等	2018年完成
6	提高老年人生活便捷化水平	市住建局	市发改委、市民政局、市老龄办等	持续实施
7	发展智慧养老服务新业态	市工信局	市发改委、市科技局、市民政局、市卫计委、市大数据局等	持续实施
8	依法及时办理用地手续，在用地指标上予以倾斜	市国土资源局	市规划局、土地储备局、规划局	持续实施
9	完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制	市人社局	市财政局、市民政局等	持续实施
10	加强养老服务监管	市民政局	市公安局、市市场监管局、市安监局、市卫计委、市老龄办等	持续实施
11	落实养老机构综合评估和报告制度	市民政局	市发改委、市财政局、市卫计委、市老龄办等	持续实施
12	建立养老服务评估制度	市老龄办	市民政局、市卫计委、市财政局等	2018年完成
13	建立经济困难老年人护理补贴制度	市民政局	市财政局、市卫计委，各县（市）区人民政府	2018年前期准备，2019年实施
14	对本科、专科毕业生从事养老服务工作给予奖励	市人社局	市财政局等	持续实施
15	设立和培育养老服务相关专业培训基地	市人社局	市教育局、市民政局等	持续实施