

# 重庆市渝北区人民政府办公室 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

渝北府办发〔2018〕40号

各镇人民政府，区政府各部门，各街道办事处，有关单位：

为贯彻落实《重庆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》（渝府办发〔2017〕162号）精神和区委区政府的决策部署，进一步完善以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充、医养相结合的养老服务体系，满足老年人多元化的养老需求，形成政府主导、社会参与、全民行动的养老服务业健康发展格局，现结合渝北区实际，提出如下实施意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和党中央治国理政新理念新思想新战略，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，贯彻落实新发展理念，



持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，积极应对人口老龄化，培育健康养老意识，加快推进养老服务业供给侧结构性改革，保障基本需求，繁荣养老市场，提升养老服务质量，让广大老年人享受优质养老服务，切实增强人民群众的获得感。

### （二）基本原则

**坚持统筹兼顾，协调发展。**将发展养老服务业作为保障和改善民生的重要内容，科学制定发展规划，统筹养老事业与产业共同发展，统筹居家养老、社区养老和机构养老协调发展，统筹城乡养老服务均衡发展，推进养老与医疗、健康、科技等深度融合。

**坚持深化改革，多元参与。**进一步降低养老市场准入门槛，营造公平竞争环境，按照“政府主导、市场运作、社会主体多元参与”原则，推动公办养老机构改革，积极引进社会资本进入养老服务业，充分激发各类市场主体活力。

**坚持改善结构，重点突出。**将养老资源向居家社区服务倾斜，向农村倾斜，重点保障失能、半失能、高龄、失独、空巢和经济困难等老年人服务需求，确保更多老年人享有基本养老服务。进一步扩大护理型服务资源，大力培育发展小型化、连锁化、专业化养老服务机构。

**坚持创新发展，强化监管。**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，促进老年产品丰富多

样，养老服务方便可及。完善监督机制，健全评估制度，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，有效保障老年人合法权益。

## **二、发展目标**

到 2020 年，养老服务市场全面放开，养老服务供给能力大幅提高，供给结构更加合理，政府运营的养老床位数占养老床位总数的比例不超过 50%，护理型床位数占养老床位总数的比例不低于 30%。推动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。支持社会办养老机构连锁化、品牌化，积极推进社区养老服务“千百工程”，社区养老服务保障能力不断增强，居家养老服务质量显著提升，养老服务市场更加繁荣。

## **三、重点任务**

### **（一）深化改革，全面放开养老服务市场。**

**1. 降低准入门槛。**设立营利性养老机构实行“先照后证”登记制度，在区工商行政管理部门办理企业法人登记后，向区民政部门申请许可。放宽经营场所登记条件，养老服务机构在住所外设立经营场所，经营场所与住所均在本管辖区（不含两江新区，下同）范围内的，经营场所可以申请备案，不再办理分支机构登记。在区民政部门登记的非营利性养老机构，可依法在本管辖范



围内设立多个不具备法人资格的服务网点。（责任单位：区工商分局、区民政局等）

**2. 优化审批流程。**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。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区民政部门依法申请登记，不再经由业务主管单位审查同意。举办养老机构审批过程中涉及的各有关部门，要主动公开审批程序和时限，推进行政审批标准化，加强对筹建养老机构的指导服务，不得相互推诿、违规设置前置条件。积极推广使用全市网上行政审批平台和投资项目在线审批监管平台，实现投资服务管理事项一网办理、规范透明、限时办结，可在政府指定平台依法予以公示，增强养老机构审批透明度。（责任单位：区发改委、区消防支队、区民政局、区规划分局、区国土分局、区城乡建委、区环保局、区食药监分局等）

**3. 精简审批手续。**1998 年 9 月以前建成投用，且未发生改、扩建（含室内外装修、建筑保温、用途变更）的养老服务场所，不需要办理消防设计审核、消防验收或备案手续；建筑面积在 300 平方米以下或者投资 30 万元以下的养老机构、设施，不需要办理消防设计审核、消防验收或备案手续；其他养老机构依法办理消防审验或备案手续。养老机构环境影响评价实行分类管

理，对建筑面积 5 万平方米以下需填报环境影响登记表的养老机构实施备案管理。养老机构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；养老机构从事餐饮服务活动实行“先照后证”。对由于历史遗留问题尚未办理设立许可的敬老院，按照敬老院的新建、改建计划进行逐步撤销，确需保留的敬老院存在规划、建设、土地、消防等问题提请区政府统一研究解决。（责任单位：区消防支队、区城乡建委、区国土分局、区不动产登记中心、区环保局、区民政局等）

**4. 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，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。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。（责任单位：区发改委、区民政局、相关镇街等）

**5. 推进公办养老机构改革。**强化公办养老机构的托底保障



功能，优先保障政府供养对象中的失能失智老年人和老年残疾人集中养护需求；同时创造条件满足其他经济困难的孤寡、失能、高龄、失独等老年人的服务需求；鼓励公办养老机构开展社会养老服务，参与养老服务市场竞争，发挥示范引领作用。积极稳妥推进具备向社会提供经营性服务的公办养老机构开展公建民营。健全公建民营养老机构管理机制，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区民政部门的养老设施，均可实施公建民营。改革公办养老机构运营方式，鼓励社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构改革。到 2020 年，政府运营的养老床位数占养老床位总数的比例应不超过 50%。（责任单位：区发改委、区城乡建委、区规划分局、区国土分局、区民政局、区财政局、相关镇街等）

**6. 加强信用建设。**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市场主体信用记录，加强与市公共信用信息平台的互联共享，通过“信用重庆”网站、国家企业信用信息公示系统（重庆）向社会公示信用信息。建立跨部门联合奖惩机制，将信用信息作为各项支持政策的重要衡量因素，对守信主体在政府购买服务、债券发行等方面实行优先办理、简化程序等支持激励政策，建立养老服务行业市

场退出机制，建立养老服务行业信用承诺制度，鼓励发展养老服务行业协会，加强行业自律和监管。引入第三方征信机构，参与养老行业信用建设和信用监管。强化诚信宣传教育，营造“守信光荣、失信可耻”的舆论氛围。（责任单位：区民政局、区发改委、区工商分局等）

**（二）补齐短板，全面提升养老服务质量**

**7. 探索建立基本公共养老服务制度。**进一步明晰政府基本公共养老服务保障对象，建立基本公共养老服务清单，健全基本公共养老服务评估机制，完善与评估等级相衔接的老年照护支付制度。创新基本公共养老服务供给，探索建立独居、留守、失独老年人家庭探访服务制度和经济困难的失能失智、高龄老年人居家养老服务补贴制度。探索建立家庭养老服务技能培训制度，对照顾失能老年人的家庭成员提供免费技能培训。鼓励社会力量为失能老年人家庭提供短期替代照护服务。（责任单位：区民政局、区财政局、区人力社保局、区老委办）

**8. 推进社区居家养老服务发展。**统筹规划发展城乡社区养老服务设施，新增一批具备示范引领作用的社区养老服务中心（站），建立以养老服务企业和社会组织为主体、以社区为纽带，满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。推进实施并不断完善《渝北区居家养老服务实施方案》，为老年人提供

助餐、助洁、助浴、助医、助行、助急等居家养老服务。推广居家社区养老服务项目化运作，鼓励社区养老服务设施公建民营、民办公助，大力扶持规模化、品牌化、连锁化的居家养老服务企业（社会组织），将社区居家养老服务内容列入政府购买服务指导性目录，鼓励企业（社会组织）开发养老综合服务包，提供更加多元、精准的适老服务。支持养老机构为社区老年人提供居家养老服务，鼓励建设小型社区养老机构，满足老年人就近养老需求，方便亲属照护探视。（责任单位：区发改委、区民政局、区财政局、区卫计委、各镇街等）

**9. 全面提升养老机构服务质量。**以养老机构中的每一位老年人都能生活得安心、静心、舒心和安享幸福晚年为总目标，按照“适应需要、质量优先、价格合理、多元供给”的发展思路，开展养老机构服务质量建设专项行动，加强养老机构标准化、专业化、信息化建设，推动养老机构品牌化、连锁化、规模化发展，塑造养老服务品牌。推动建立养老机构等级划分与评定制度，健全服务质量检查和评估体系，将检查评估情况与相关补贴、奖励政策挂钩，并向社会公布。依托全国养老机构业务管理系统，实时监控养老机构服务质量动态，加强养老机构运营管理及服务质量大数据管理。建立养老机构质量奖励机制，对取得相关质量或服务认证的养老机构，给予政策奖励。（责任单位：区民政局、



区老委办、区消防支队、区卫计委、区质监局、区食药监分局、各镇街等)

**10. 提升农村养老服务能力。**加强敬老院建设和改造，推动服务设施达标，优化规划布局，打造农村区域性养老机构，满足农村特困人员集中供养需求，为农村低收入、高龄、失能失智、失独和留守老年人提供便捷可享的养老服务。加强农村幸福院改造和管理，注重与农村危房整治等涉农基本住房保障政策的衔接，整合农村社区服务资源，开展自助式、互助式养老服务。鼓励有条件的农村地区探索利用闲置资源开发经营养老服务，在解决农村养老问题的同时增加农民财产性收入，农村集体经济、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、志愿服务者加强对农村留守、困难、鳏寡、独居老年人的关爱保护和心理疏导、咨询等服务。充分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，关注老年人的心理、安全等问题。引导社区居家养老信息服务平台为农村老年人提供紧急救援、精神慰藉、资源链接等服务，通过政府购买服务等方式予以支持。（责任单位：区民政局、区财政局、区国土分局、区城乡建委、各镇街等）

**11. 发展老年社会工作。**推进养老服务领域社会工作专业人



才队伍、服务机构和岗位平台建设，发挥社会工作专业人才和社会工作服务机构作用，提升养老服务品质。在服务机构和城乡社区社会工作室设立专业的老年社会工作岗位，配备专业社会工作者，为老年人提供心理疏导、精神慰藉、代际沟通、关系调和、社会融入等服务。鼓励通过政府购买服务、购买岗位、公益创投等方式，为养老机构、镇（街道）、社区居家养老服务中心（站）配置专（兼）职社会工作者。（责任单位：区民政局、区人力社保局等）

**12. 提高老年人生活便捷化水平。**加强城乡基础设施和商场、超市、博物馆、景区等公共服务场所无障碍环境建设，严格执行无障碍设施建设相关标准，在规划、设计、施工、监理、验收等各环节严格把关。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无障碍改造，支持符合条件的多层老旧住宅加装电梯。优先支持贫困、失能、高龄等特殊困难老年人家庭进行适老化改造，增强老年人居家生活自理能力，提升居家生活品质。发展适老公共交通，继续落实老年人乘车优惠政策，不断扩大优惠覆盖范围和优惠力度，改善老年人乘车环境，按规定设置“老幼病残孕”专座，鼓励老年人错峰出行。（责任单位：区城



乡建委、区质监局、区民政局等)

(三) 创新发展，建设优质养老服务供给体系

**13. 支持新兴养老业态发展。**支持社会力量开展老年文化、教育、体育、旅游等服务，举办适应老年人特点和需求的休闲娱乐活动，创作老年音像和图书作品，创办老年报刊，开发老年旅游产品和线路。鼓励建设休闲养老、健康养老等基地。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。支持企业、高等院校和研究机构利用新技术、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，优化产品种类，提高老年生活用品、健康监测设备、康复护理辅具等涉老产品的安全性、可靠性和实用性；企业经认定为高新技术企业的，或者符合研究开发费用加计扣除条件的，可按规定享受企业所得税优惠。及时更新康复辅助器具配置目录，重点支持自主研发和生产康复辅助器具。引导和扶持老年生活照料、老年健康服务、老年用品、老年残疾人辅助器具、老年文体娱乐、老年金融和保险服务等重点领域发展。（责任单位：区发改委、区文化委、区民政局、区商务局、区经信委、区国土分局、区旅游局、区残联等）

**14. 推进“互联网+”养老服务创新。**发展智慧健康养老服务，以“智慧社区”建设为依托，推动移动互联网、云计算、大



数据、物联网等与养老服务业结合，创新居家养老服务模式，重点推进老年人健康管理、紧急救援、精神慰藉、服务预约、代办业务和物品代购等服务。加强宽带网络基础设施建设，打造覆盖家庭、社区和机构的智慧健康养老服务网络。建立养老服务信息共享机制，加强与户籍、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。依托养老服务信息平台，为政府托底保障的老年人购买基本养老服务。支持适合老年人的智能化产品、健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发。鼓励互联网企业创新商业模式，打造智慧养老上下游一体化产业生态圈，加速产业集聚发展。（责任单位：区经信委、区科委、区民政局、区卫计委、区发改委、区规划分局等）

**15. 推进医养结合机制建立健全。**建立医疗卫生机构设置审批绿色通道，养老机构内设医疗机构应向区卫计部门申请设置和执业登记，区卫计部门应当在受理设置申请后 10 个工作日内批复。支持养老机构开办老年病医院、康复医院、护理院、中医医院，设立门诊部、医务室或护理站，鼓励医疗卫生机构举办养老机构，享受养老机构相关扶持政策。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多点执业。加强医疗卫生机构与养老机构的合作，开通预约就诊绿色通道，通

过协议合作、转诊合作、对口支援、合作共建、建立医疗养老联合体等多种形式，实现医疗卫生机构与养老机构的无缝对接，为老年人提供便捷医疗服务。推动医疗卫生服务向社区、家庭延伸，鼓励社区养老机构与周边医疗卫生机构建立业务协作机制，提高基层卫生机构为居家老年人提供服务的能力，规范为居家老年人提供的医疗和护理服务项目。落实国家将医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围的政策，保障老年人获得康复医疗保险服务。将符合条件的医养结合医疗机构纳入医疗保险定点服务机构并按协议管理，参加医疗保险的老年人在定点医养结合医疗机构发生的医疗费用，按规定享受医疗保险待遇。（责任单位：区卫计委、区民政局、区人力社保局等）

**16. 探索建立长期护理保险制度。**探索建立由长期护理保险、商业性护理保险、护理补贴、护理救助等相互衔接、互为补充的长期护理保障制度。开展长期护理保险制度试点工作，引入商业保险机构参与服务，促进长期护理保险制度的发展。建立长期护理需求等级、服务标准、质量评价等行业规范，探索建立居家、社区和机构等专业护理服务体系，保障老年人长期护理服务需求。（责任单位：区人力社保局、区卫计委、区民政局、区财政局、区发改委等）

**17. 发展适老金融服务。**规范和引导商业银行、保险公司等





金融机构在风险可控和商业可持续的前提下，开发适合老年人的理财、保险产品，通过创新信贷品种、增加信贷投入、制定差异化的信贷政策等方式，改进和完善养老领域的金融服务，满足老年人金融服务需求。鼓励和支持保险机构开发养老机构综合责任保险、老年人意外伤害保险、老年人健康保险等产品。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：区金融办等）

### 四、政策扶持

（一）加强统筹规划。养老服务设施布点与城乡总体规划、土地利用总体规划，以及未来一个阶段的城镇化发展、经济社会发展相衔接，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，根据老年人口数量和服务半径，合理设置养老服务设施，到 2020 年，基本建立起覆盖城乡、合理布局、规模适度、多方共建、监管到位，以社会办养老服务机构为支撑的社会养老服务设施网络，每千名老年人拥有养老床位 35 张。新建城区和新建居住（小）区，参照《重庆市城乡公共服务设施规划标准》，按照社会福利设施专项规划要求配置养老服务设施；老城区和已建成居住（小）区应通过购置、置换、租赁等方式或在旧城更新和改造过程中适时配置养老服务设施。进一步扩大面向居家社区、农村、失能半失能老年人的服务资源，到 2020 年护理型床位占养老床位总数的比



例不低于 30%。（责任单位：区规划分局、区财政局、区国土分局、区不动产登记中心、区城乡建委、区民政局、各镇街等）

（二）完善土地支持政策。按照养老服务设施用地标准，安排养老服务设施用地。社会资本举办非营利性养老机构与政府举办的养老机构享受同等土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地和农村集体所有土地。调剂解决养老服务用房时涉及土地性质、房屋用途等问题的，在符合相关规划的前提下，规划、国土、不动产登记等部门应予以支持。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）后办理协议出让或租赁手续。鼓励企事业单位、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，用于举办养老服务机构，符合《划拨用地目录》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。鼓励盘活存量用地用于养老服务设施建设，养老服务设施用地符合《划拨用地目录》的，可采取划拨方式供地，不符合《划拨用地目录》的，应依法实行出让、租赁等有偿使用方式，同一宗地有 2 个以上意向用地者的，应采取招标采购方式公开出让。城市经济型酒店等非民用房转型成养老服务设施的，报民政、城乡建设、国



土、不动产登记、规划等部门备案，5年内可暂不办理土地和房产功能变更手续，满5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存量建设用地为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施。对在养老服务领域采取政府和社会资本合作（PPP）方式实施的项目，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：区国土分局、区不动产登记中心、区城乡建委、区规划分局、区发改委、区财政局、区民政局等）

（三）完善财政补贴政策。将养老服务体系建设经费列入年度财政预算，加大财政投入，支持养老服务设施建设。区留存福利彩票公益金50%以上的资金用于支持养老服务业发展。支持社会力量举办养老机构，利用自有产权建设养老机构新增床位50张以上的，对其新增床位在市级补助的基础上再给予每张10000元的建设补贴，同一地点的社会办养老机构从设立起享受区级建设补贴不超过500万元；利用租赁产权（房屋租期5年及以上）建设养老机构新增床位20张以上的，对其新增床位在市级补助的基础上再给予每张5000元的建设补贴，同一地点的社会办养老机构从设立起享受区级建设补贴不超过250万元。将社会办养老机构运营补贴调整为社会办养老机构服务补贴，社会办养老机构每收住一名渝北籍老年人，区财



政按每人每月 100 元的标准对机构进行补贴，按每人每月 200 元的标准对入住渝北籍老年人进行补贴。凡在本管辖区发展同一法人的连锁经营机构数量达 2 家及以上，每新增加一家机构，新增机构床位 30-200 张一次性奖励 10 万元，床位 200 张以上一次性奖励 20 万元。全面落实社区养老服务“千百工程”，市级示范社区养老服务中心运营主体由各街道按相关规定自行组织确定。市级示范社区养老服务中心由区政府建设的，应无偿或低偿使用；由企业、社会组织自建或租赁建设的，申报市级示范成功后，市级根据综合评估情况予以每个中心平均 200 万元的建设补贴。运营两年及以上的，区级则根据市级实际建设补贴情况给予不超过 1：1 比例的配套奖补资金。符合条件的居家养老服务企业（社会组织），可同等享受小微企业税费减免、创业补贴、投融资支持等优惠扶持政策。（责任单位：区财政局、区民政局、区发改委、区国税局、区地税局等）

（四）促进养老服务人才队伍建设。将养老护理人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、创业培训且培训合格的劳动者，按规定给予培训补贴。鼓励本、专科毕业生从事养老服务工作，对长期从事养老护理服务工作的，给予奖励。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。将养老护理人员纳入企业新型学徒制试

点范围。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。（责任单位：区人力社保局、区财政局、区教委、区民政局等）

## **五、保障措施**

（一）强化服务监管。建立健全民政部门 and 有关部门协同配合的监管机制，整合充实工作力量，加强对养老机构运营和服务的监管。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。养老机构备案经营场所与养老机构实行同等管理。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。依法查处在养老服务中侵害老年人权益的行为，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方面的违法违规行为。

（二）强化宣传引导。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，开展孝善文化教育，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试点中的好经验、好做法。深入开展《中华人民共和国老年人权益保障法》宣传教育活动，推动普法宣传教育规范化、常态化发展，强化全社会维护老年人权益的法治观念，



防范虐老、欺老等侵害老年人权益的行为。积极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。

（三）强化督促落实。各级各部门要各司其职、密切配合，完善并落实相关优惠政策，把推进养老事业发展工作摆在重要位置，定期研究推进工作的措施和解决问题的办法，共同促进养老服务提质增效。区政府督查室适时检查工作推进落实情况，确保责任到位、工作到位，有序推进养老事业的发展。

重庆市渝北区人民政府办公室

2018年11月30日

（此件公开发布）