

长春市人民政府办公厅

关于全面放开养老市场提升 养老服务质量的实施意见

各县（市）、区人民政府，开发区管委会，市政府各委办局、各直属机构：

为贯彻落实《吉林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》（吉政办发〔2017〕87号）精神，加快推进养老服务供给侧结构性改革，促进养老服务业更好更快发展，结合我市实际，经市政府同意，提出如下实施意见：

一、总体要求

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

彻党的十九大精神，不断深化“放管服”改革，激发社会活力、繁荣养老市场、优化供给结构、提升服务质量，不断满足老年人日益增长的养老服务需求，让老年人享受更加优质的养老服务，切实增强人民群众的幸福感和获得感，全面构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相融合的多层次养老服务体系。

到 2021 年底，全市养老服务床位要达到 5 万张，其中护理型养老床位比例不低于 30%；养老机构全部开展医疗服务，公办养老机构全部实行入住评估制度；建立一套养老机构补贴与服务质量、等级评定结果挂钩机制，建设一批连锁化、品牌化养老服务机构；城市社区、农村乡镇全部建设养老服务设施，70%以上的行政村建立养老服务设施和站点，居家和社区养老服务覆盖率达到 100%，65 岁以上老年人健康管理率达到 70%以上。

二、主要任务

（一）统筹规划养老服务设施建设

1. 加强社区养老服务设施配建。依据《长春市社会福利设施专项规划》，按照人均用地不低于 0.12 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。新建居住（小）区按照每百户不低于 20 平方米建筑面积的标准配建养老服务设施，在规划条件中予以载明，列入土地出让合同，并与每百户 30 平方米的社区配套用房同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。新建居住（小）区养老服务设施验收合格后，由建设单位无偿移交所在地区级民政部门，由区级民政部门负责提出使用规划并组织实施。养老服

务设施应安排在一楼，相对集中配建，并设置无障碍通道。未达到标准要求的老城区和已建居住（小）区，由城区、开发区通过购置、置换、租赁等方式调剂解决，确保 2021 年底要全部达标。养老服务设施不得挪作他用。（市民政局、市规划局、市国土局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

2. 加强老年人宜居环境建设。在规划建设公共场所时，应充分考虑老年人的活动需求，按照适老化、无障碍标准建设。在推进老旧居住（小）区改造、棚户区改造、农村危房改造等工程中优先满足符合住房救助条件的老年人的基本住房安全需求。鼓励各地通过政府补贴、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，重点推进居住区缘石坡道、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，优先安排贫困、高龄、失能等老年人家庭设施改造，推进多层次老旧住宅电梯加装。加强社区养老服务设施与社区卫生、文化、体育等服务设施的功能衔接，开发为老服务功能。整合涉老部门为老服务资源，具有为老服务功能的设施全部面向老年人开放。（市残联、市房地局、市发改委、市财政局、市民政局、市文广新局、市体育局、市建委、市规划局、市国土局、市质监局、市消防支队、各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

（二）放宽养老行业准入条件

3. 简化养老机构办理手续。自然人、法人和其他组织设立营

利性养老服务机构，均可向工商行政管理部门申请注册登记。在民政部门登记的非营利性养老机构，可以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。分支机构、服务网点纳入养老机构统一管理，享受相应扶持政策。加强养老机构筹建指导，对拟设立的养老机构依据企业单位和民办非企业单位名称管理规定，预先核准名称。（市民政局、市工商局按职责分工负责）

4. 取消养老机构不合理审批事项。凡是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水影响、地震安全性等方面评估审查。新建养老机构每张床位建筑面积不得低于 25 平方米，建筑面积在 300 平方米以下并且投资额不超过 30 万元的养老机构，不需要办理建设工程消防设计备案和竣工验收消防备案手续，但应按管理权限纳入公安机关日常消防监督检查单位范围，其他养老机构依法办理消防审验或备案手续。对建筑面积低于 5000 平方米的养老机构免予环评。取消养老机构《卫生许可证》，取消养老机构内设诊所审批，实行备案制度。护理院由卫生计生部门审批。养老机构设立医疗机构的优先予以审核审批。提供餐饮服务的养老机构，在依法取得营业执照等合法主体资格后，申请办理食品经营许可证。（市民政局、市公安局、市国土局、市环保局、市地震局、市工商局、市房地局、市卫计委、市食药监局按职责分工负责）

（三）全面推动居家养老服务发展

5. 推进居家养老服务社会化。鼓励通过公建民营、民办公助、股权合作、委托管理等方式，将社区养老服务设施以及其他闲置社区服务用房无偿或者低偿交由专业化的居家和社区养老服务组织建设运营，以失能、独居、空巢、高龄等特殊和困难老年人为重点，开展助餐、助洁、助行、助浴、助医、日间照料、康复保健等社区居家养老服务。鼓励社会力量创办社区老年餐厅、托老所（日间照护中心）、老年活动中心等居家养老服务组织。鼓励养老机构延伸开展居家和社区养老服务，支持居家养老服务组织品牌化、连锁化、规模化发展。开展农村居家养老邻里志愿服务试点，通过政府购买农村邻里家庭志愿服务，建立定期探访巡护制度，支持农村失能失智、高龄特困、孤寡失独老人居家养老。支持社会组织开展居家和社区养老服务公益创投活动，以满足城乡不同老年群体的个性化、专业化和多样化养老服务需求。整合居家养老呼叫服务信息资源，完善应急救援服务机制，创新养老服务智慧平台。加强基层老年协会、老年大学等为老服务组织建设，为老年人提供健康、文化、体育、法律援助等服务。探索建立家庭养老支持政策，鼓励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。（市民政局、市财政局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

6. 推行政府购买居家养老服务。优先将养老服务纳入政府向社会力量购买服务目录。开展老年人需求评估和生活能力评估，建立居家养老服务机构目录。完善政府购买居家养老服务办法，

逐步扩大政府购买服务范围，规范购买居家养老服务项目、内容和标准，健全评估监管机制。加大市、区两级财政资金投入，优先支持失能、独居、空巢以及其他特殊和困难老人居家养老，优先购买生活照料、配餐送餐、康复保健、失能照护、日间托养等服务项目。加快建设居家养老服务信息平台，对接供求信息，提升居家养老服务覆盖面。支持城市公办养老机构与农村社会福利服务中心建立对口支援和合作机制，鼓励有服务能力的养老服务企业为农村老年人提供养老服务。（市民政局、市财政局、市工信局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

（四）大力提升机构养老服务能力

7. 支持社会力量兴办养老机构。放宽养老机构行业准入条件，加强养老机构筹建指导，优化养老服务投资环境，努力增加养老服务供给。改革现行养老服务补贴方式，建立科学、合理、高效的养老机构运营补贴机制，由“补砖头”“补床头”向“补人头”转变。支持社会力量采取购买、置换、租赁、股份合作等多种形式，将乡镇政府撤并、行政事业单位改制、国有企事业单位转型后腾出的办公用房、培训中心、疗养院以及城镇中的废弃厂房、医院、学校等社会闲置资源，整合改造成养老机构，提高老年人就近就便获得养老服务的可及性。引导社会资本以需求为导向，投资兴办品牌化、连锁化、大众化的养老机构，满足中低收入家庭养老服务需求。（市民政局、市财政局、市公安局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

8. 推进公办养老机构改革发展。公办养老机构要充分发挥兜底作用，重点保障特困供养对象、低收入家庭等困难老人基本养老服务需求。每个区要保证有公办或公建民营养老机构床位 600 张以上。鼓励公办养老机构通过公建民营、委托运营、服务外包等方式逐步建立市场化运行机制。优化农村社会福利服务中心布局，在满足农村特困人员集中供养需求的基础上向社会开放，有条件的可通过公建民营、购买服务等方式创新管理服务模式，打造农村区域性养老服务中心。鼓励各地因地制宜，利用农村闲置校舍、公共用房和自有房产等资源，建设农村养老服务大院、老年人集中居住区、邻里互助式养老服务设施，使农村老年人离家不离村，就近得到便捷的养老服务。建立公办养老机构老人入住评估制度，不断提高建设、管理和服务的标准化、信息化水平，确保公办养老机构服务质量明显提升。（市民政局、市发改委、市财政局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

（五）扎实推进医养融合发展

9. 支持养老机构与医疗机构结合发展。支持有条件的养老机构设置医务室、护理站。支持养老机构开办老年病医院、护理院、康复医院、中医院、临终关怀机构等。养老机构设置的医疗卫生机构经评估符合条件的，按照规定纳入基本医疗保险定点范围。鼓励床位闲置较多的一、二级医院和专科医院发挥专业技术和人才优势，转型为康复型、护理型等医养融合机构；鼓励乡镇卫生院、社区卫生服务中心发展老年医疗护理服务特色科室；鼓励有

条件的企事业单位职工医院、门诊部向以老年康复为主的社区卫生服务机构转型，为老年人养老就医提供便捷服务。（市卫计委、市民政局、市人社局、市中医药局按职责分工负责）

10. 推动医疗卫生机构延伸开展养老服务。鼓励二级以上综合医院（含中医医院）与养老机构建立对口支援、开通老年人预约就诊绿色通道、建立合作共建关系、组织医生定期上门巡诊。鼓励符合条件的执业医师到养老机构多点执业。鼓励各级医疗卫生机构和医务工作志愿者为老年人开展义诊。整合医疗、康复、养老和护理资源，创建医疗养老联合体或医疗服务集团，为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及临终关怀等健康养老服务。建立基层医疗卫生机构与老年人家庭签约服务制度，为特殊和困难老人提供持续性的健康管理服务和医疗服务。（市卫计委、市民政局、市人社局、市中医药局按职责分工负责）

11. 提升老年人康复照护能力。鼓励养老服务机构引入专业康复治疗机构，配备康复设备和专业康复人员，广泛开展康复护理、康复训练等专业化服务。完善现行失能人员医疗照护保险制度，探索建立新型长期护理保险制度，推动形成多元化的保险筹资模式，努力提升失能老人基本生活照料和医疗康复护理服务能力。（市卫计委、市人社局、市中医药局、市民政局按职责分工负责）

（六）创新养老服务供给形式

12. 鼓励开发养老服务用品用具。支持社会力量和企业围绕

老年人预防保健、健康促进、慢性病治疗、康复护理、生活照料、应急救援、电子商务、文化娱乐、休闲旅游等服务需求，开发安全经济有效的食品药品、可穿戴设备、康复辅具、智能看护、健康监测等老年用品用具。引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，广泛开辟老年用品展示、体验场所，发展老年用品租赁市场。鼓励商业银行、保险公司等金融机构针对不同年龄群体的养老保障需求，积极开发可以提供长期稳定收益的差异化金融产品，满足老年人的金融服务需求。强化老年人金融安全意识，加大金融消费保护力度。（市民政局、市工信局、市科技局、市商务局、市卫计委、市金融办按职责分工负责）

13. 拓宽养老服务投资渠道。鼓励发起设立采取股权投资等市场化方式独立运作的养老投资基金，吸引社会力量进入养老服务基础设施和服务领域。支持社会力量采取股份制、股份合作制、PPP（政府和民间资本合作）等模式投资养老服务业。支持境外资本合资、合作或独资方式举办民办养老机构，引进国际养老服务先进理念和专业方式开展养老服务。支持开发建设集老年文化、教育、康养等功能于一体的养老服务综合体，为“旅居养老”“候鸟式养老”创造有利条件。推动移动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业结合，开发应用智能终端、信息系统、APP应用、微信公众平台等，发展智慧养老服务新业态。探索开发老年住宅、老年宜居社区等老年生活设施。（市民政局、市商务局、市发改委、市财政局、市工信局，各区政府、开发区管委会按职责

分工负责)

(七) 全面加强养老服务行业管理

14. 加强养老服务标准体系建设。建立全市统一的养老服务机构建设、管理和服务标准，建立老年人能力评估标准和养老机构等级评定标准。鼓励各城区、开发区结合实际建立完善养老服务地方标准体系，鼓励企业建立健全养老服务标准体系，提高企业养老服务标准化、规范化管理水平。(市民政局、市质监局按职责分工负责)

15. 加强养老服务信息平台建设。建设老年人数据信息平台，为养老服务业发展提供基础信息数据。支持养老机构建设信息化管理系统，采用智能化手段加强服务管理。支持居家养老信息化服务平台建设，为居家老人提供智能化、定制化养老服务。支持社会力量创办区级养老服务指导中心，承接辖区养老资源整合、信息平台管理、行业评估监管、服务示范引导等职能，打造区域性养老服务指挥枢纽。推动各类养老服务信息资源整合，实现信息互通、资源共享。(市工信局、市科技局、市民政局按职责分工负责)

16. 加强养老服务行业质量监管。委托第三方评估机构开展养老服务机构等级评定活动，评定结果向社会公开。推行“双随机、一公开”监管机制，依法公示养老机构信息，促进协同监管和信用约束。建立健全养老机构监管信息披露机制，探索建立养老服务补贴、政府购买服务与服务质量评估、等级评定结果挂钩机制。

支持养老服务行业协会组织发展，促进行业自律。建立健全养老服务投诉举报机制，保障老年人合法权益。（市民政局、市公安局、市食药监局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

17. 加强养老服务机构安全监管。完善养老机构安全监管工作机制，落实属地监管责任，明确行业监管和专项执法监管权责边界，强化养老服务机构法人主体责任。委托专业机构开展养老机构安全隐患评估，分级建立养老机构风险管控和隐患排查机制，推行安全管理标准化、规范化建设。支持养老服务机构引进新技术、新设备，加强安全防范、紧急疏散、应急救援能力建设。（市民政局、市公安局、市食药监局、市卫计委、市工商局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

三、保障措施

（一）优化用地保障政策

1. 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，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 年内土地使用性质可暂不作变更。社会力量举办的依法使用国有建设用地的，新建非营利性养老机构与政府举办养老机构可使用农民集体所有土地。新建非营利性养老服务设施用地，可按划拨方式供应土地。（市规划局、市国土局、市农委、市民政局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

2. 营利性养老服务机构用存量建设用地建设养老设施，涉及

到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。（责任部门：市国土局、市民政局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

（二）完善税费优惠政策

3. 非营利性养老机构自用房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税。通过非营利组织免税资格认定的养老机构和居家养老服务机构，按照企业所得税有关政策规定享受优惠政策。对企事业单位、社会团体和个人向非营利性养老机构和居家养老服务机构的捐赠，符合税法规定的，准予在计算其应纳税所得额时按税法规定比例扣除。境内外资本举办养老机构享有同等的税收优惠政策。（市税务局、市民政局按职责分工负责）

4. 非营利性养老机构全额免征行政事业性收费，营利性养老机构建设减半收取行政事业性收费，水土保持补偿费除外。（市发改委、市财政局、市建委等相关单位按职责分工负责）

5. 养老机构和居家养老服务机构使用水、电、燃气，按照居民生活类价格标准收费；免收固定电话、有线（数字）电视、宽带互联网一次性接入费用，使用有线（数字）电视、宽带互联网按居民用户的 70%收取。（市物价局）

（三）完善财政支持政策

6. 完善养老机构运营补贴政策。将原非营利性养老机构一次性建设补贴、运营补贴合并为综合运营补贴。依法登记注册、符

合条件的养老机构收住本市户籍老人，按照每人每月 260 元标准给予综合运营补贴（2014 年 8 月 18 日以后取得设立许可的符合原一次性建设补贴条件的养老机构设立政策过渡期，过渡期内按照原每人每月 100、150、200 元的运营补贴标准执行，2022 年起执行新综合运营补贴标准）。对提供相同服务的营利性养老机构应享受与非营利性养老机构同等补贴政策。以上所需资金由市区财政各承担 50%。（市民政局、市财政局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

7. 完善困难老人入住机构补贴。城乡特困供养老人、城乡低保家庭老人、重点优抚对象家庭生活困难老人入住养老机构，按照自理程度（自理、半自理、失能）分别给予每人每月 100、200、300 元入住机构补贴。以上所需资金市区财政各承担 50%。（责任部门：市民政局、市财政局，各区政府、开发区管委会）

8. 完善政府购买居家养老服务政策。经评估符合条件的特困供养老人，失独家庭老人，城市低保家庭中的重度残疾老人，重点优抚对象老人，城乡低保家庭、城市低保边缘家庭中的空巢老人，曾获市级以上劳动模范荣誉称号的空巢老人，重度失能、失智老人，80 周岁以上高龄空巢老人，按照 200 元/人/月标准发放养老服务券（或卡），可用于政府购买居家养老服务。以上资金市区财政各承担 50%。老年人能力评估所需经费由区级财政承担。（市民政局、市财政局，各区政府、开发区管委会按职责分工负责）

9. 提高高龄津贴标准。80—89 周岁城乡低保老年人，由每人每月 100 元提高到 200 元；90—99 周岁老年人由每人每月 200 元提高到 400 元；100 周岁以上老年人由每人每月 300 元提高到 600 元。所需资金市区财政各承担 50%。（市老龄办、市财政局按职责分工负责）

10. 建立稳定的投入保障机制。加大对养老服务业发展的政策引导和资金投入，财政部门要建立福彩公益金、财政补助资金、社会资本和慈善资金等多元化的投入机制，落实各项补贴政策，充分安排用好民政彩票公益金、中央和省专项补助资金，在市区财政保障能力可持续的前提下，按市区两级 1:1 比例匹配筹集支持我市养老服务业发展各项补助资金。民政部门本级彩票公益金 50% 以上要用于支持发展养老服务业，并随老年人口的增加逐步提高投入比例。倡导社会各界对养老服务事业进行慈善捐赠，形成财政资金、社会资本和慈善基金等多元结合的投入机制。养老机构综合运营补贴、困难老人入住机构补贴、居家养老服务补贴、高龄津贴标准可根据经济社会发展水平适时调整。（市民政局、市财政局按职责分工负责）

（四）建立人才培养机制

11. 加强养老服务人才队伍建设。支持高等院校和中等职业技术院校增设养老服务相关专业和课程，开展养老服务学历教育，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专门人才。鼓励有条件的院校开展养老服务继续教育和远程教

育。支持养老服务从业人员岗前培训、职业技能培训，建立健全养老护理员激励机制，积极开发老年人力资源。（市教育局、市人社局、市民政局按职责分工负责）

（五）加强组织领导

12. 健全工作机制。各城区、开发区要建立完善政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与的工作机制，民政、发改、财政、老龄工作机构要充分发挥规划建设、综合协调、规范管理和督查指导作用，其他各部门要各司其职，及时解决障碍性难题，落实相关优惠政策，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

13. 严格绩效考核。各城区、开发区和各有关部门要将全面放开养老服务市场、提升养老服务质量纳入国民经济和社会发展规划，结合实际制定工作推进方案，分解任务指标，纳入政府工作目标考核范围。市民政局和市老龄办负责考核督导，分年跟踪问效，对工作积极主动、成效明显的，要予以表扬；对落实不力、延误发展的，要予以通报、严肃问责。

14. 优化舆论氛围。各城区、开发区和各有关部门要充分认识全面放开养老服务市场、提升养老服务质量的重大意义，通过新闻媒体宣传敬老、爱老、助老、孝老的传统美德，积极推广行之有效的经验做法，及时回应公众关切的养老问题，在全社会营造支持养老服务业发展的良好氛围，让所有老年人都共享经济社会发展成果。

四、其他

本意见自发布之日起施行,《长春市人民政府关于加快养老服务业发展的实施意见》(长府发〔2014〕14号)同时废止。各县(市)参照执行。