

# 山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2017〕168号

---

## 山西省人民政府办公厅 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

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

近年来，我省养老服务业快速发展，产业规模不断扩大，服务体系逐步完善，但仍面临供给结构不尽合理、市场潜力未充分释放、服务质量有待提高等问题。为深入贯彻落实《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）精神，促进我省养老服务业更好更快发展，经省人民政府同意，现结合我省实际，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，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照习近平总书记关于提高养老院服务质量重要讲话精神，积极应对人口老龄化挑战，进一步调动社会力量参与养老服务业的积极性，降低养老服务业准入的制度性成本，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，提升服务质量，让广大老年群体享受优质养老服务，切实增强人民群众的获得感。

### （二）基本原则。

简政放权，放开市场。落实各项优惠政策，加大扶持力度，降低准入门槛，创造优良环境，鼓励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。

调整结构，突出重点。养老服务资源要向居家社区服务倾斜，向失能、半失能老年人倾斜，向农村倾斜，特别是向深度贫困地区倾斜。注重培育护理型服务资源，鼓励发展小型化、连锁化、专业化服务机构。

简化流程，优化环境。整合养老投资项目报建手续，优化养老机构相关审批条件，精简办事环节，加快业务流程再造，营造公平规范的发展环境，促进养老服务业健康快速发展。

强化监管，提质增效。完善监督机制，健全评估制度，加强行业自律，建立以质量和效益为导向的养老服务发展机制，维护老年人合法权益。

### (三)发展目标。

到 2020 年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、功能完善、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务市场全面放开,养老服务和产品有效供给能力大幅提升,供给结构更加合理,养老服务政策法规体系、行业质量标准体系进一步完善,市场监管机制有效运行,服务质量明显改善,推动社会力量成为养老服务业发展主力军。

## 二、全面放开养老服务市场

### (四)放宽准入条件。

1. 降低准入门槛。实行“先照后证”,法律法规没有明令禁止的养老服务领域全部向社会力量开放,按照“谁投资、谁受益、谁负责”的原则,支持社会力量投资养老服务业。

2. 放宽登记条件。在工商部门登记的营利性养老机构和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。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民政部门依法申请登记,不再经由业务主管单位审查同意。支持新兴养老业态发展,对于养老机构以外的其他提供养老服务的主体,鼓励其依法办理法人登记并享受相关优惠政策。

3. 鼓励外埠资本进入。非本地投资者(含外资)举办养老服务项目与当地投资者享受同等政策待遇,当地不得以任何理由加以限制。

#### (五)精简审批环节。

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。加快推进养老机构申办一站式服务,建立“一门受理、一并办理”的网上并联审批平台,进一步提高审批效率。

#### (六)优化市场环境。

简化养老机构设立许可,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。对养老机构环境影响评价实施分类管理,建筑面积5万平方米以下的养老机构实施备案管理,建筑面积5千平方米以下的养老机构免予环评。根据消防法和有关规定,民政和公安消防部门制定既保障安全、又方便合理的养老机构设立和管理配套办法。

#### (七)大力发展康养产业。

着力打造“夏养山西”康养品牌,加快建设一批康养产业园区、康养小镇,引进培育一批旗舰龙头企业,打造融休闲、养老、养生、医疗、护理为一体的康养产业集群,努力构建大康养格局。

#### (八)完善价格形成机制。

建立以市场形成价格为主的养老机构服务收费管理机制,规范养老服务收费行为。

1. 民办养老机构服务收费标准由市场形成。民办营利性养老机构服务收费项目和标准均由经营者自主确定,政府有关部门不得进行不当干预;民办非营利性养老机构服务收费标准由经营

者合理确定,政府有关部门可结合对非营利机构的监管,对财务收支状况、收费项目和调价频次进行必要监督。

2. 政府投资兴办的养老机构要区分服务对象实行不同收费政策。“三无”(无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人,或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力)老年人入住政府投资兴办的养老机构,根据《中华人民共和国老年人权益保障法》规定实行免费政策;对其他经济困难的孤寡、失独、高龄老年人及失能、半失能老年人等提供养老服务,其床位费、护理费实行政府定价或政府指导价,伙食费等服务收费项目按照非营利原则据实收取。

3. 积极探索公建民营等方式运营的养老机构收费管理模式。以公建民营方式运行的养老机构,应采用招投标、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。鼓励政府通过向民办养老机构购买服务的方式承担保障对象养老服务,相关收费政策由各地根据实际情况确定。

#### (九)加快公办养老机构改革。

2017年在全省开展试点,原则上今后新建的、已建成尚未投入使用的和运营效果不好的公建养老机构要实行公建民营模式。到2020年,全省养老机构中,民办养老机构和公办民营养老机构占70%以上。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。按照“谁主管谁负责”和属地管理的原则,确保国有资产不流失、养老用途不改变、服务水平明显提高。

#### **(十)加强行业信用建设。**

逐步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用信息记录和归集共享发布机制,通过省信用信息共享平台实现与全国信用信息共享平台的信息交换和共享。依托“信用山西”网站和国家企业信用信息公示系统(山西)及时向社会公示养老服务相关主体的行政许可、行政处罚等信息。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,对诚实守信者在政府采购、企业债券发行等领域实行优先办理、简化程序等支持激励政策,对失信者予以联合惩戒或市场准入。

### **三、大力推进居家社区养老服务**

#### **(十一)推进城镇居家社区养老服务全覆盖。**

以满足城镇社区老年人养老服务需求为出发点,通过用地保障、民办公助、政府补贴、购买服务、信贷支持等多种措施,激发各类服务主体活力,引导和支持养老服务企业与社会组织建立社区日间照料中心、老年餐桌、家庭养老院等多种形式的社区居家养老服务网点,为老年人提供助餐、助洁、助行、助浴、助医等上门服务,逐步实现城镇居家社区养老服务全覆盖。

#### **(十二)创新农村养老发展模式。**

推进农村养老服务幸福工程,实施分类管理,落实运营补贴。

多渠道探索农村老年人日间照料中心长效运行管理模式,积极探索在农村老年人日间照料中心设立公益性岗位;探索开展照料中心设置老年协会,实行自我管理、自我服务;探索开展社会组织、企业与照料中心“一对一”帮扶活动;探索设立农村养老服务救助基金;探索在移民搬迁村配套建设照料中心时开展光伏发电试点等。积极组织志愿者和社会工作者等服务队伍为照料中心提供无偿服务和接受爱心人士捐款捐物。进一步加强农村敬老院建设和改造,提升服务设施水平,拓展服务功能,在满足农村特困人员集中供养需求基础上,逐步发展成为区域性社会养老服务中心。

### (十三)改善老年人居住生活环境。

1. 加快无障碍设施改造。根据国家相关规范要求,结合我省无障碍环境市县创建工作,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设施改造,优先安排贫困、高龄、失能等老年人家庭设施改造,鼓励有条件的小区开展多层老旧住宅电梯加装。

2. 配套建设养老服务设施。各地在推进易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,要统筹考虑适老化设施配套建设;新建城区和新建居住小区要逐步实现养老服务设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。

## 四、加快医疗卫生和养老服务融合式发展

### (十四)实现医养无缝对接。

1. 养中有医。鼓励有条件的养老机构开办老年病院、康复院、医务室等医疗卫生机构,将符合条件的养老机构内设医疗卫生机构按规定纳入城乡基本医疗保险定点范围。

2. 医中有养。鼓励大型和综合医院依托现有医疗资源兴办养老机构、开设老年病科或到养老机构设点等方式,积极开展医养融合服务。

3. 绿色通道。鼓励养老服务机构、社区老年照料机构与医疗机构建立协议合作机制,开通预约就诊绿色通道;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。

4. 多元保障。提升医保经办服务能力,实现老年人异地就医直接结算。探索建立长期护理保险制度,形成多元化的保险筹资模式,推动解决失能人员基本生活照料和相关医疗护理等所需费用问题。

## **五、促进养老产品供给**

### **(十五)加快老年产品用品升级。**

支持企业利用新技术、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,提高产品安全性、可靠性和实用性;上述企业经认定为高新技术企业的,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。

### **(十六)发展适老金融服务。**

1. 拓展金融服务。引导银行、证券、基金、保险等各类金融机构开辟老年人服务绿色通道,为老年人提供便捷的非现金支付服务。开发适合老年人的金融产品,拓展老年医疗、健身、娱乐、旅游等领域消费信贷业务,满足老年人金融服务需求。

2. 保障金融安全。强化老年人金融安全意识,加大金融消费权益保护力度。稳步推进养老金管理公司试点,按照国家有关规定,积极参与养老金管理相关业务,做好相关受托管理、投资管理和账户管理等服务工作。

3. 防范意外风险。实施养老机构责任保险和老年人意外伤害保险工作,保险公司要积极开发保险品种、提高保险赔付额度,有效提升老年人和养老机构防范和化解风险能力,保障他们的合法权益。

## **六、加强政策保障能力**

### **(十七)加强统筹规划。**

以国民经济和社会发展“十三五”规划、城乡规划、土地利用总体规划等规划为依据,分级制定养老服务专项规划,全面提升服务能力和水平。各地要进一步扩大面向社区、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%。

### **(十八)完善土地支持政策。**

在原有土地扶持政策的基础上,对在养老服务领域采取政府和社会资本合作(PPP)方式的项目,可以将国有建设用地使用权

作价出资或者入股建设。

#### (十九)完善财政支持政策。

1. 困难老年人补助。建立经济困难的高龄、失能老年人补贴制度与我省社会经济发展相适应的联动机制,逐步提高补贴标准。

2. 养老服务补助。落实养老机构运行补贴制度,服务失能、半失能老年人的经营性养老机构可享受与公益性养老机构同等补贴政策。

3. 加大投入力度。各级政府要采取贷款贴息、项目补助、以奖代补、政府购买服务等方式,支持养老服务设施建设;切实落实养老机构相关税费优惠政策;落实将50%以上的福利彩票公益金用于发展养老服务业的政策要求。

#### (二十)拓宽投融资渠道。

1. 发行专项债券。按照国家产业专项债券发行指引,支持社会资本采取建立基金、发行企业债券和资产证券化产品等方式筹集资金,用于建设养老设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等。

2. 应用PPP模式。支持在国家政策范围内采取政府和社会资本合作(PPP)模式建设运营养老机构,鼓励银行、证券等金融机构在市场化、商业可持续、风险可控的前提下,创新融资机制,为社会资本投资参与养老服务业提供服务。

3. 创新融资方式。探索设立养老服务业发展基金。鼓励银行业金融机构以养老服务机构有偿取得的土地使用权、产权明晰

的房产等固定资产和应收账款、动产、知识产权、股权等抵质押,提供信贷支持,满足养老服务机构多样化融资需求。

## **七、加强人才保障**

(二十一)提升养老服务人才素质。

1. 增加供给。推动普通高校和职业院校开发养老服务和老年教育课程,指导技工院校、职业培训机构开设养老护理专业,为社区、老年教育机构及养老服务机构等提供教学资源及服务。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。

2. 提升素质。把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围,按规定享受相应的就业补贴政策,对参加养老服务技能培训或创业培训的城镇登记失业人员、农村建档立卡贫困家庭人员等,按规定给予一定的就业培训补贴。对取得养老护理员职业资格证书并在养老机构从事养老护理岗位的护理员,鼓励养老机构按照初级、中级、高级等不同等级实行岗位补贴制度。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。

## **八、加快推进养老服务标准化建设**

(二十二)健全养老服务标准体系。

健全养老服务标准体系,研究制定完善养老服务基础通用、服务技能、服务机构管理、居家养老服务、社区养老服务五个方面的标准,支持具备条件的养老服务组织、协会等制定团体标准,鼓励

养老服务组织制定企业标准,逐步健全我省养老服务标准体系。

积极开展养老服务标准化试点示范建设,促进养老服务业标准化、规范化发展。

## **九、发展智慧养老新业态**

### **(二十三)加强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。支持社区、养老服务机构、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、控制、自动报警处置、动态监测和记录等功能,建设虚拟养老院。逐步将养老信息服务覆盖到乡镇(街道),全面建成全省养老综合服务信息平台,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。

## **十、加强监管和组织实施**

### **(二十四)加强组织领导。**

各地要将发展养老服务业列入民生保障领域的重点内容,把全面放开养老市场、提升养老服务质量摆在重要位置,建立组织体系,强化工作协调,定期分析养老服务业发展的情况和存在的问题,研究推进养老服务业加快发展的各项政策措施,认真落实相关任务要求。各级各部门要各司其职,各负其责,形成齐抓共管、整体推进的良好工作格局。

### **(二十五)加强服务监管。**

各地要建立政府、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。要落实养老机构综合评估和报告制度，开展第三方评估并向社会公布，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。严禁以举办养老机构的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。对养老服务中虐老欺老等行为，对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为，要依法严厉查处。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。

#### **(二十六)加强宣传引导。**

全社会要增强积极应对人口老龄化的思想意识，将弘扬孝亲敬老纳入社会主义核心价值观宣传教育，建设具有山西特点、时代特征的孝亲敬老文化。要在全社会开展人口老龄化省情教育、老龄政策法规教育，引导全社会增强接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识，加强家庭建设，教育引导人们自觉承担家庭责任、树立良好家风，巩固家庭养老基础地位。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。

#### **(二十七)加强督促落实。**

各地要加强工作绩效考核,对政策落实情况进行跟踪分析和监督检查,确保责任到位、任务落实。各相关部门要根据本部门职责,制订具体政策措施,加强协同配合,落实和完善相关优惠政策,共同促进养老服务提质增效。对不落实养老服务政策,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。

附件:重点任务分工及进度安排表

山西省人民政府办公厅

2017年12月22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	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	省民政厅、省公安厅、省发展改革委、省商务厅等	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	省民政厅等	持续实施
3	根据消防法和有关规定,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	省民政厅、省公安厅、省住房城乡建设厅等	2018年6月底前完成
4	完善价格形成机制	省发展改革委、省民政厅等	持续实施
5	加快公办养老机构改革	省民政厅、各市县人民政府	持续实施
6	加强行业信用建设	省民政厅、省发展改革委、人行太原中心支行、省工商局等	持续实施
7	提高老年人生活便捷化水平	省住房城乡建设厅、省民政厅、省发展改革委等	持续实施
8	推进"互联网+"养老服务创新	省经信委、省科技厅、省民政厅、省卫生计生委、省发展改革委等	持续实施
9	探索建立长期护理保险制度	省人力资源社会保障厅、省卫生计生委、省财政厅、省民政厅、省发展改革委、山西保监局等	持续实施
10	制定养老服务发展规划	省民政厅、省发展改革委等	2017年12月底前完成
11	完善土地支持政策	省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省财政厅、省民政厅等	持续实施
12	完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制	省人力资源社会保障厅、省民政厅等	持续实施
13	探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式	省金融办、人行太原中心支行、山西银监局、省民政厅等	持续实施
14	加强服务监管	省民政厅、人行太原中心支行、山西银监局、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省公安厅、省老龄办等	持续实施
15	完善养老服务标准体系	省民政厅、省质监局等	持续实施
16	落实养老机构综合评估和报告制度	省民政厅等	持续实施
17	政府运营的养老机构实行老年人入住评估制度	省民政厅等	持续实施

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高法院，  
省检察院，各人民团体，各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2017年12月27日印发

---

