

关于《深圳经济特区养老服务条例（草案）》 的说明

为了积极应对人口老龄化，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求，构建高水平、可持续的养老服务体系，市政府组织起草了《深圳经济特区养老服务条例（草案）》（以下简称《养老条例（草案）》）。现就有关情况说明如下：

一、关于立法的必要性

（一）是贯彻落实《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色先行社会主义示范区的意见》老有颐养的需要。

2019年8月，中共中央、国务院出台《关于支持深圳建设中国特色先行社会主义示范区的意见》（以下简称《先行示范区意见》），明确要求我市在先行示范区建设中要实现“老有颐养”、构建高水平养老服务体系。2019年10月，市人大常委会出台《深圳市人民代表大会常务委员会关于构建高水平养老服务体系的决定》（以下简称《决定》），对我市养老服务体系建设作出全面部署。为贯彻落实《先行示范区意见》，根据《决定》有关要求，我市有必要制定《养老条例（草案）》，进一步推进和落实促进养老服务业发展的各项措施，构建高水平养老服务体系。

（二）是做好与《广东省养老服务条例》衔接和创新的需要。

广东省人大常委会于2018年11月29日通过《广东省养老服务条例》（以下简称《省条例》），于2019年1月1日起施行。考虑到《省条例》着重全省养老服务的统筹布局，我市亟需结合特区实际，在《省条例》的基础上，围绕落实《先行示范区意见》和《决定》的新要求，做好与《省条例》的衔接、创新与变通，在养老设施用地、养老经费保障机制、长期护理保险、独生子女护理假等方面，通过制定《养老条例（草案）》进行制度创新。

（三）是构建我市养老服务法治政策保障体系的要求。

我市现有养老服务政策主要是规范性文件，效力层级较低，且刚性不够，统筹规划力度偏弱，体系建设缺乏整体性和连续性。2019年3月国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号），对养老服务提出了许多新的要求。《决定》更是结合落实《先行示范区意见》，明确提出要“建立由本决定以及市政府实施方案、法规、规章和规范性文件共同组成的，系统、全面的养老服务法治政策保障体系。”我市养老服务政策已不能适应新形势下的需要，有必要制定出台《养老条例（草案）》，以构建与国家有关政策和我市《决定》相适应的养老服务法治政策保障体系。

二、关于《养老条例（草案）》的主要创新和变通

《养老条例（草案）》以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，以促进居家社区机构相协调、医养康养相结合为主线，在遵循宪法和法律、行政法规基本原则的前提下，主

要创新和变通内容如下：

（一）完善养老服务经费保障机制，探索建立养老机构分类收费制度。

现有养老服务经费保障机制，主要是通过支持公办养老机构建设来实现。国办发〔2019〕5号文明确提出养老服务体系以居家为基础、社区为依托，以公办养老服务机构为主的养老服务机构履行兜底保障作用，主要保障经济困难的失能失智老年人，并对接受上述老年人的养老服务机构不区分经营性质同等给予补贴。因此，《养老条例（草案）》在对居家、社区养老服务提供财政经费支持的基础上，对公办养老服务机构区分收住对象，实行分类收费，在第三十二条规定“公办养老机构区分收住对象实行差别收费政策，对入住特困老年人实行免费；对低保、低收入困难家庭的失能、高龄老人按照居民最低生活保障标准收取；其他符合公办养老机构入住条件的老年人，按照非营利原则和依据扣除政府投入、社会捐赠后的实际成本，实行政府定价或者政府指导价管理”。区分养老机构收住对象实行分类收费，以“补需方”的方式完善财政补贴机制，定位更清晰、补助更精准。

（二）明确建立长期护理保险制度。

《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）规定，国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，但并未将长期护理纳入社会保险范围。关于长期护理保险制度，目前国家层面尚无法律法规明确规定，《省条例》也仅规定“探索建立长期护

理保险制度”，2016年《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》（人社厅发〔2016〕80号）开始长期护理保险制度试点，拟将长期护理保险制度作为单独社会保险险种，但我市未被纳入长期护理保险试点城市之列。因此，在国家、省、市医疗保险立法尚未明确是否将长期护理险纳入的情况下，为减轻企业负担，方便资金筹措，《养老条例（草案）》原拟突破《社会保险法》的有关规定，将长期护理险纳入基本医疗保险范围，但长期护理与基本医疗护理在服务地点、护理内容、护理目标和护理人员等方面均存在区别，《关于深入推进医养结合发展的若干意见》（国卫老龄发〔2019〕60号）要求“厘清医疗卫生服务和养老服务的支付边界，基本医疗保险基金只能用于符合基本医疗保障范围的疾病诊治、医疗护理、医疗康复等医疗卫生服务费用，不得用于支付生活照护等养老服务费用。”2020年2月25日《中共中央国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》（中发〔2020〕5号）发布，进一步重申基本医疗保险应当保障基本医疗费用，并要求建立健全医疗保障待遇清单制度。为更加科学合理地建立长期护理保险制度，《养老条例（草案）》第四十七条规定“建立长期护理保险制度，明确长期医疗护理和生活护理的项目内容和费用标准，完善专业化长期照护服务体系”，并将长期护理保险具体办法授权市政府有关部门制定，报市政府批准后执行。目前，我市有关部门正在草拟《深圳市长期护理保险试行办法》（以下简称《试行办法》），并与广东省、国务院有关部门沟通构建长期护理保险

的具体模式，《养老条例（草案）》在对长期护理保险进行原则性规定的基础上，对市政府进行相应的授权，既不违背《社会保险法》的基本原则，又为下一步结合我市实际出台长期护理险制度提供了法定依据。

（三）设立独生子女护理假。

《劳动法》第五十一条规定“劳动者在法定休假日和婚丧假期间以及依法参加社会活动期间，用人单位应当依法支付工资。”《中华人民共和国老年人权益保障法》第三十三条规定“国家建立和完善计划生育家庭老年人扶助制度”，但并未对独生子女的护理假有相应细化规定，《省条例》也未有相应规定。独生子女是国家计划生育政策实施期间而产生的特殊情况，独生子女在成年后，尤其是两个独生子女组成家庭后面临着赡养双方四个老人的困境，在老人生病期间给予其一定的护理假，虽然增加了用人单位的人力资源成本，需要企业承担更多的社会责任，但有助于弘扬敬老扶老的中华民族优良传统和社会主义核心价值观。

目前，全国已有 16 个省市通过地方立法或者政策建立了独生子女护理假，为更好地解决独生子女家庭养老问题，借鉴学习其他省市的做法，《养老条例（草案）》设立了独生子女护理假，即在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间，终身只生育一个子女且没有收养子女或终身没有生育只依法收养一个子女，且年满 60 周岁的老年人，在其住院治疗期间，其子女所在单位应当给予每年累计不超过 20 日的护理假，在规定假期内视为出勤，照发工资，不影响福利待遇和全勤评

奖。

（四）对《省条例》部分法律责任进行变通。

《养老条例（草案）》还结合深圳实际，对《省条例》规定的有关法律责任进行了变通，将擅自改变养老服务设施用地用途的处罚由处非法占用土地每平方米十元以上三十元以下的罚款，变通为处擅自改变用途的土地每平方米五十元以上两百元以下罚款；将未按照规划要求配套建设养老实施处未配建的面积每平方米五十元以上两百元以下罚款等，以加大处罚力度，确保养老设施用地和养老设施真正用于养老事业。

三、关于《养老条例（草案）》的主要内容

《养老条例（草案）》共九章六十九条，包括总则、养老服务规划和建设、居家社区养老服务、机构养老服务、医养康养结合、保障措施、监督管理等章节，主要内容如下：

（一）构建多层次养老服务体系。

一是结合《决定》“高起点构建养老服务体系”的要求，将“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合，基本保障充分、中端供给优质、高端发展领先的多层次养老服务体系”写入《养老条例（草案）》。二是市政府统筹构建多层次、全覆盖、高效便捷的养老服务网络，各区至少建设一家区级养老服务机构，各街道至少建设一家综合性养老服务机构，各社区根据老年人分布情况建设养老服务站点。三是建立统一的养老需求评估制度，根据老年人的身份信息、身体状况、经济状况等进行综合分析和评价，科学确定养老服务的类型

和等级，并以为作为老年人享受养老基本公共服务的前提和依据。**四是**市政府建立智慧养老服务管理平台，运用互联网、物联网、云计算、大数据等技术，开展各项养老政务服务、公共服务、分析决策，实现养老事务一站式办理。（第三条、十二条、第十五条、第五十一条）

（二）推动居家社区机构养老服务协调发展。

一是老年人养老以居家为基础，充分发挥相关家庭成员在家庭护老方面的作用（第十八条）；**二是以社区为依托**，为居家老年人提供日间托养、助餐、助浴、助洁、助行、家庭护理、健康体检、医疗康复、紧急救援、心理咨询、法律咨询、文化娱乐、体育健康、知识讲座等服务（第二十三条），打造老年宜居社区，优化老年人的居住环境、安全保障、社区支持、家庭氛围、人文环境（第二十七条）；**三是公办养老机构兜底保障，鼓励举办民营养老机构**。市、区政府应当投资举办公办养老机构。鼓励公民、法人和非法人组织举办非营利性民办养老机构（第二十八条），政府投资举办的公办养老机构（含公建民营养老机构）应当坚持公益属性，承担基本养老服务保障职能，优先保障政府供养的本市户籍特困人员中的老年人、计划生育特殊家庭老年人、经市、区政府认定的对社会做出重大贡献的老年人等保障对象（第三十条）。

（三）促进医养康养相结合。

统筹推进医疗卫生资源与养老资源相互融合发展，建立健全医养康养结合机制（第三十六条），有几种不同的形式：

一是将医疗融入养老。如推行家庭病床居家养老模式，对符合家庭病床建床条件的老年患者，医疗机构可以在其家中设立家庭病床并依法提供医疗卫生服务（第三十七条）。如养老机构可以根据自身规模，在内部依法设立卫生室、医务室等医疗机构，也可以与医疗卫生机构签订合作协议，为入住老年人提供医疗服务（第三十九条）。**二是将养老融入医疗。**如鼓励医疗机构开设老年医学科，提供康复、护理、安宁疗护和养老床位；设置预约就诊、转诊、挂号、缴费、取药等绿色通道或者优先窗口，为老年人提供康复护理、卫生保健等服务（第四十条）。**三是养老医养相结合。**如社区健康服务机构应当为老年人提供建立老年人健康档案，提供疾病预防、健康管理、慢性病管理、提供常见病和多发病的中西医诊治、合理用药指导和转诊预约、落实家庭医生签约服务制度、为老年人提供常见病医疗、家庭病床、安宁疗护等服务（第三十八条）。

（四）推动社会公益服务。

《养老条例（草案）》的推动社会公益服务主要包括几个方面：**一是**鼓励企业事业单位及其他社会组织和个人以捐赠、捐助、提供志愿服务等方式支持养老服务。**二是**鼓励低龄、健康老年人为高龄、失能失智老年人提供志愿服务。**三是**鼓励有关组织和机构建立养老志愿服务时间银行，志愿者或者其直系亲属进入老龄后可以根据其养老志愿服务时间储蓄、志愿服务积分等优先、优惠享受养老服务。（第五十二条）

（五）关于考核和监管。

考核和监管机制主要包括以下内容：**一是**建立全市统一的养老服务质量考核制度和评价制度，可以委托第三方专业机构承担具体考核评价工作（第五十四条）。**二是**建立养老服务领域信用评价体系，依法记录和归集养老服务机构及其从业人员的信用信息，与全国信用信息共享平台的信息交换和共享（第五十五条）。**三是**由市场监管部门依职责对养老服务广告、食品药品、价格等进行监督管理，维护市场秩序和老年人合法权益（第五十六条）。**四是**建立养老服务举报投诉机制，公布举报电话、信箱、电子邮箱等，受理有关养老服务的举报和投诉（第五十七条）。**五是**引导和支持养老服务类社会组织开展服务质量评估、服务行为监督、养老机构等级评估、第三方认证等活动，加强行业自律和诚信建设（五十八条）。

（六）关于经费保障。

养老事业与财政投入密切相关，《养老条例（草案）》规定“市、区政府应当每年评估养老服务事业发展形势，将用于养老服务的福利彩票公益金与一般公共预算安排的养老服务资金统筹列入同级养老服务体系建设资金。探索建立补需方为主的稳定的养老服务经费保障机制，使养老服务事业与经济社会协调发展”（第四十四条）。