

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办规〔2018〕5号

---

## 云南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

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为贯彻落实《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，结合我省实际，现提出以下意见：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，坚持以人民为中心的发展思想，积极应对人口老龄化，持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，加快

推进养老服务业供给侧结构性改革，保障基本需求，激发市场活力，提升服务质量，让广大老年群体享受到优质高效的养老服务，努力打造世界一流的健康生活目的地。

## （二）基本原则

深化改革，放开市场。进一步降低准入门槛，营造公平竞争环境，积极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。

改善结构，突出重点。补齐短板，将养老资源向居家社区服务倾斜，向农村倾斜，向失能、半失能老年人倾斜。进一步扩大护理型服务资源，大力培育发展小型化、连锁化、专业化服务机构。

鼓励创新，提质增效。树立健康养老理念，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，促进老年产品用品丰富多样、养老服务方便可及。

强化监管，优化环境。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，维护老年人合法权益。

## （三）发展目标

到2020年，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，信用体系基本建立，市场监管机制有效运行，服务质量明显改善，群众满意度显著提高，养

老服务业成为促进经济社会发展的新动能。

## 二、全面放开养老服务市场

(四) 放宽准入条件。按照国家统一部署，取消养老机构设立许可。在民政部门登记的非营利性养老机构，可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。支持社区日间照料、居家养老服务等新兴养老业态发展，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有关优惠政策。非本地投资者举办养老服务项目与当地投资者享受同等待遇，当地不得以任何名目对此加以限制。

放宽外资准入。在鼓励境外投资者在我省举办营利性养老机构的基础上，进一步放开市场，鼓励境外投资者在我省设立非营利性养老机构，在国家政策允许范围内，享有与省内非营利性养老机构同等的土地政策、税收优惠、财政支持等待遇。对境外投资者以自建产权用房或租赁用房举办且租期 5 年以上的养老机构，符合条件的可享受养老机构一次性建设补贴、运营补贴和其他政策扶持。

(五) 进一步改进政府服务。举办养老服务机构审批过程中涉及的有关部门，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，不得违规设置前置条件。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。社会力量举办的养老机构、日间照料中心等养老服务设施符合规

划、国土资源、环境保护和消防安全要求的，有关部门应当予以认可。各级公安消防部门要进一步加大对养老机构的监督力度，落实好养老服务“放管服”改革提出的公安消防便利措施，根据有关规定和实际情况，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。对火灾隐患整改后，达到国家工程建设消防技术标准要求和有关规定的养老机构，应及时办理消防设计审核、消防验收或者备案手续。

（六）完善价格形成机制。加快建立完善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；对于公建民营等方式运行的养老机构，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。鼓励各地采用向民办养老机构购买服务的方式承担保障对象养老服务，具体收费标准由当地民政部门与民办养老机构协商确定。

（七）深化公办养老机构改革。各地要因地制宜设置改革过渡期，加快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开展公建民营，到2020年政府运营的养老床位数

占当地养老床位总数的比例应不超过 50%。鼓励社会力量采取独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构改革。完善公建民营养养老机构管理办法，政府投资建设和购置的养老设施、新建居民小区按照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。改革公办养老机构运营方式，鼓励实行服务外包。

(八) 加强行业信用建设。建立覆盖全省养老服务行业法人、从业人员和服务对象的行业信用体系。建立健全信用信息记录和归集机制，加强与全国信用信息共享平台的信息交换和共享，通过国家企业信用信息公示系统（云南）向社会公示有关企业（社会组织）的行政许可、行政处罚等信息。引入第三方征信机构，参与养老行业信用建设和信用监管。建立多部门、跨地区的联合奖惩机制，将信用信息作为各项支持政策的重要衡量因素，对诚实守信者在政府购买服务、债券发行等方面实行优先办理、简化程序等绿色通道支持激励政策，建立养老服务行业黑名单制度和市场退出机制，加强行业自律和监管。

### **三、大力发展居家社区和农村养老服务**

(九) 推进居家社区养老服务全覆盖。统筹规划发展城乡社区养老服务设施，按照“资源整合、就近就便、功能配套、方便实用”的要求，加大城乡社区居家养老服务设施建设力度。从生活照料、护理康复、精神关怀等方面提升中心和站点服务能力，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，为有需求的老年人提供助餐、助洁、助浴、助医、助行、助购等社区居家养老服务。依托社区服务中心（站）、社区日间照料中心、基层医疗卫生服务机构等资源，为老年人提供健康、文化、体育、法律援助等服务。各地新建住宅小区要严格按照每百户 20 平方米以上的标准配套建设养老服务设施，并列入土地出让合同，与住宅同步规划、同步建设、同步验收；已建成的小区按照每百户 15 平方米以上的标准，由当地政府负责采取购置、置换、租赁等方式逐步配置，所有权、使用权属于政府的养老服务设施不得改变用途。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），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。鼓励建设小型社区养老院，满足老年人就近养老需求，方便亲属照护探视。

（十）提升农村养老服务能力和水平。各级政府要将农村养老服务体系建设纳入乡村振兴战略，用于养老服务的财政资金应重点向农村倾斜，加大乡镇敬老院建设和改造力度，提升机构服务质量，延伸服务范围，创新管理机制，改革服务模式，打造新型农村区域性养老机构，在保障农村特困人员集中供养的基础上，为农村低收入老年人和失能、半失能老年人提供便捷可及的养老服务。加强农村社区居家养老服务中心、农村互助老年服务站的建设和管理，与农村危房改造等涉农基本住房保障政策相衔接，整合农村社区服务资源，利用农村闲置的学校、村“两委”

用房、医院用房、民房等资源改造成农村居家养老服务设施，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农村集体经济、农村土地流转等收益解决本村老年人的养老问题。加强农村社会工作服务网络建设，做好留守老年人、贫困老年人的社会关爱服务。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。

（十一）提高老年人生活便捷化水平。采取政府补贴、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 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，组织开展多层老旧住宅电梯加装。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。各地在推进易地扶贫搬迁以及城镇棚户区和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。

#### **四、全力建设优质养老服务供给体系**

（十二）积极打造世界一流健康养老目的地。充分利用我省得天独厚的生态、气候、民族文化、旅游及生物资源等优势，大力发展休闲养生健康养老产业、“候鸟式”旅游养老业、老年健康管理服务业、民族特色医药产业、生物医药保健产业、老年文

化创意产业，推动形成具有云南特色和影响力的养老产业集聚区。深化国内外交流与合作，建立跨区域养老合作机制，积极培育国际性养老服务市场，打造面向全国、面向国际特别是面向南亚东南亚的健康养老目的地。

（十三）扶持康养小镇和老年地产建设。鼓励社会资本参与我省康养小镇、老年住宅、老年公寓等老年生活设施建设。按照老年人居住建筑设计标准建设、有相应护理服务团队、配有 200 张以上床位的养老机构，新开发老年住宅和老年公寓项目的，积极保障合理用地需求，在收取城市基础设施配套费等方面给予适当优惠，其配套的养老护理机构独立登记后享受相应的扶持政策。鼓励引导老年地产项目物业开发、持续运营、护理服务、市场培育、资本运作，提升老年宜居环境。

（十四）推进“互联网+”养老服务创新。发展智慧养老服务新业态，开发和运用智能硬件，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，加快“云南互联网+智慧健康养老服务—智慧养老服务平台”建设，创新居家养老服务模式，重点推进老年人健康管理、护理看护、康复照料、紧急救援、精神慰藉、服务预约、物品代购等服务，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、健康监测可穿戴设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发。推进养老服务信息共享，逐步将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。

**(十五) 促进医养结合健康发展。**支持有条件的养老机构、居家养老服务中心内设医疗机构或与医疗卫生机构签订合作协议，为老年人提供优质便捷的医疗卫生服务。养老机构开办老年病医院、康复医院、护理院、中医医院，设立医务室、护理站等医疗机构的，卫生计生部门要给予大力支持、积极提供便利，在符合设置条件和标准的前提下，及时按照规定进行设置审批，合格的颁发执业许可。将符合条件的养老机构内设医疗卫生机构按照规定纳入城乡基本医疗保险定点范围。鼓励医疗卫生机构举办养老机构，符合条件的享受养老机构有关扶持政策。鼓励符合条件的执业医师到养老机构、居家养老服务中心内设的医疗卫生机构多点执业。开通预约就诊绿色通道，推进养老服务机构、社区老年照料机构与医疗机构对接，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，优先做好老年人、建档立卡贫困人口等重点人群家庭医生签约服务，签约医疗卫生机构须每年为签约老年人开展1次免费健康体检等基本医疗卫生服务。提升医保经办服务能力，切实解决老年人异地就医直接结算问题。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有关医疗护理等所需费用问题。

**(十六) 培育发展老年产品用品。**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。引导支持有关行业、企业围绕健康监测可穿戴设备、慢性病治疗、康复护理、辅助器具和智能看护、应急救援、通信服务、电子商务、旅游休闲等重点领域研发和生产老年产品用品，重点支持自主研发和生产康复辅助器具，增加老年用品供给。上述企业经认定为高新技术企业的，按照规定享受企业所得税优惠。

(十七) **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开发适合老年人的理财、保险产品，满足老年人金融服务需求。鼓励金融机构优化网点布局，向老年群体集中区域延伸，建设老年人无障碍设施，开辟服务绿色通道。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有关业务，做好有关受托管理、投资管理和账户管理等服务工作。支持商业保险公司开展长期护理保险业务和开发经营商业性长期护理保险，加大养老保险产品供给力度，完善多层次社会养老保险体系，大力创新保险资金运用方式，发挥商业保险的风险和资金管理优势，更好地参与养老服务业发展。

## **五、增强政策保障能力**

(十八) **加强统筹规划。**发挥规划引领作用，分级制定养老服务有关规划，与城乡规划、土地利用总体规划、城镇化规划、区域规划等相衔接，与当地城乡老年人口规模、发展态势、分布情况以及养老服务业发展需求相适应，优化养老服务设施布局，

系统提升本地养老服务能力和水平。各地要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，结合实际提出养老床位结构的合理比例，到 2020 年护理型床位占当地养老床位总数的比例应不低于 30%。

(十九) 完善土地支持政策。各地要依据老年人口规模合理制定年度养老服务体系建设的任务，专项安排养老服务设施用地。用地采取划拨、出让、租赁的方式提供，也可利用存量房产和农村集体建设用地举办养老院。对利用闲置资源发展养老服务，有关部门应按照程序依据规划调整其土地使用性质。营利性养老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），办理协议出让或租赁手续。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，举办养老服务机构，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。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构可依法使用农民集体所有的土地。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，可用国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。对于新建养老机构或者利用已有建筑申请设立养老机构涉及办理不动产登记的，不动产登记机构要通过“首问负责”一站式服务等举措，依法加快办理不动产登记手续，提供高效便捷的不动产登记服务，支持申请设

立和建设养老机构。对于有关手续不完善，暂时无法办理不动产登记登记的，支持其依法加快完善有关手续后办理。

（二十）提升养老服务人才素质。将养老护理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或创业培训且培训合格的劳动者，按照规定给予培训补贴。大力推行学历教育，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作、健康管理等专业人才。教育部门按照国家专业设置和专业教学标准要求，引导和支持普通高校和职业院校围绕社会对养老服务领域专业人才的需求，设置养老服务有关专业，创新养老机构承接养老护理员培训激励机制。完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制。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。将养老护理员纳入城市落户政策范围。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。

（二十一）完善财税支持和投融资政策。完善财政和税费支持政策，保障养老服务事业发展。鼓励各地结合实际情况转变对养老机构的运营补贴发放方式，依据接收失能老年人等情况合理发放。建立针对经济困难的高龄、失能老年人的补贴制度，统一设计、分类施补，提高补贴政策的精准度。各地要切实落实养老服务机构有关税费优惠政策，落实福利彩票公益金支持养老服务体系建设政策要求，确保将政府用于社会福利事业的彩票公益金50%以上用于养老服务业，其中，用于支持社会力量兴办养老服

务机构的比例不低于 30%。根据养老服务的项目范围，结合本地经济社会发展水平、财政承受能力和老年人基本服务需求，制定政府购买养老服务的指导性目录，明确服务种类、性质和内容，细化目录清单。

拓宽投融资渠道。鼓励社会资本采取建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于建设养老设施、购置设备和收购改造社会闲置资源等。鼓励银行业金融机构拓宽养老服务业贷款抵押担保范围，探索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为抵押，提供信贷支持，不动产登记管理机构可办理抵押登记手续。鼓励银行业金融机构积极开展应收账款、动产、知识产权、股权等抵质押贷款创新，满足养老服务企业多样化融资需求。有条件的地区在风险可控、不改变养老机构性质和用途的前提下，可探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式。支持养老机构以包括股权融资在内的各种方式筹集建设发展资金，各级财政出资的融资性担保机构应优先为符合条件的营利性养老机构提供担保。

## **六、加强监管和组织实施**

**(二十二) 加强服务监管。**建立政府、市场、社会三位一体的养老服务监管体系，加强对市场经营主体的事中事后监管。建立健全民政部门 and 有关部门协同配合的监管机制，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。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。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爲，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。

**(二十三) 加强行业自律。**民政、质监等部门要进一步完善养老服务标准体系，推广应用《云南省养老机构服务质量基本规范》《云南省养老机构服务质量等级划分与评定标准》《云南省养老机构服务质量管理体系要求》等养老服务标准。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。政府运营的养老机构要实行老年人入住评估制度，综合评估申请入住老年人的情况，优先保障特困人员集中供养需求和其他经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求。

**(二十四) 加强宣传引导。**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，开展孝敬教育，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。依法打击虐待、伤害老年人及侵害老年人合法权益的行为。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。

**(二十五) 加强督促落实。**各地要把全面放开养老服务市场、提升养老服务质量摆在重要位置，建立组织实施机制，及时制定配套实施意见，对政策落实情况进行跟踪分析和监督检查，确保责任到位、工作到位、见到实效。省直有关部门要各司其职，密切配合，完善并落实有关优惠政策，共同促进养老服务提质增效。对不落实养老服务政策，或者在养老机构运营和服务中有违反法律法规行为的，依法追究有关人员责任。省民政厅、发展改革委要会同有关部门加强对各地工作的指导，及时督促检查并报告工作进展情况。

附件：重点任务责任分工

云南省人民政府办公厅

2018年8月20日

(此件公开发布)

## 附件

### 重点任务责任分工

序号	工作任务	责任部门
1	放宽准入条件，放宽外资准入	省民政厅、工商局、商务厅等
2	进一步改进政府服务	省发展改革委、民政厅、公安厅、住房城乡建设厅、国土资源厅、环境保护厅、食品药品监督管理局，各州、市人民政府等
3	完善价格形成机制	省物价局，各州、市人民政府等
4	加快公办养老机构改革	省民政厅，各州、市人民政府等
5	加强行业信用建设	省民政厅、发展改革委、金融办、老龄办、工商局，人民银行昆明中心支行，各州、市人民政府等
6	大力发展社区居家养老服务	省民政厅、老龄办、发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅、工商局，省税务局，各州、市人民政府等
7	提升农村养老服务能力和水平	省民政厅、老龄办、发展改革委、财政厅，省公安消防总队，各州、市人民政府等
8	提高老年人生活便捷化水平	省住房城乡建设厅、民政厅、发展改革委、老龄办，各州、市人民政府等
9	推进“互联网+”养老服务创新	省民政厅、工业和信息化委、科技厅、卫生计生委、发展改革委、人力资源社会保障厅，各州、市人民政府等

序号	工作任务	责任部门
10	促进医养结合健康发展	省卫生计生委、民政厅、人力资源社会保障厅、财政厅，各州、市人民政府等
11	探索建立长期护理保险制度	省人力资源社会保障厅、财政厅、卫生计生委、民政厅、发展改革委、老龄办，省残联，云南保监局，各州、市人民政府等
12	积极打造世界一流健康养老目的地	省民政厅、发展改革委、卫生计生委、旅游发展委、住房城乡建设厅、国土资源厅，各州、市人民政府等
13	发展适合老年人的金融服务	人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南保监局，省金融办，各州、市人民政府等
14	加强统筹规划	省民政厅、住房城乡建设厅、财政厅、国土资源厅，各州、市人民政府等
15	完善土地支持政策	省国土资源厅、住房城乡建设厅、发展改革委、财政厅、民政厅，各州、市人民政府等
16	完善财税支持和投融资政策	省财政厅、民政厅、发展改革委，人民银行昆明中心支行、云南银监局、省税务局，各州、市人民政府等
17	探索养老服务机构其他资产抵押贷款的可行模式	云南银监局、人民银行昆明中心支行，省财政厅、民政厅，各州、市人民政府等
18	提升养老服务人才素质	省人力资源社会保障厅、财政厅、教育厅、民政厅，各州、市人民政府等

序号	工作任务	责任部门
19	加强服务监管	省民政厅、金融办、国土资源厅、住房城乡建设厅、公安厅、老龄办，人民银行昆明中心支行，各州、市人民政府等
20	推进养老服务标准体系建设	省民政厅、质监局，各州、市人民政府等
21	加强督促落实	省民政厅、发展改革委、老龄办，各州、市人民政府等

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院，云南省军区。

---

云南省人民政府办公厅

2018年8月21日印发

---

