

# 苏州市人民政府文件

苏府〔2018〕68号

---

## 市政府印发关于全面放开养老服务市场 提升养老服务质量实施意见的通知

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区管委会；市各委办局，各直属单位：

《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》已经市政府第42次常务会议讨论通过。现印发给你们，请认真贯彻落实。

苏州市人民政府

2018年7月12日

（此件公开发布）

# 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

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）、《省政府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》（苏政发〔2017〕121号）等文件精神，进一步扩大我市养老服务有效供给，不断满足广大老年人多样化养老服务需求，现就全面放开我市养老服务市场，提升养老服务质量制定以下实施意见。

## 一、全面放开养老服务市场

（一）进一步放宽准入条件。全面清理、取消申办养老机构（含运营养老机构或居家养老服务组织的企业或社会组织，下同）的不合理前置审批事项，进一步调动各类社会资本（含外资）进入养老服务领域的积极性。相关部门根据自身职能，对养老服务机构的设立条件、提交材料、建设标准、服务规范等提供咨询、指导和帮助等服务，提高行政效率，及时办理审批，不得将彼此审批事项互为审批前置条件。（各市、区人民政府，市民政局、人社局、国土局、住建局、规划局、卫生计生委、环保局、工商局，市消防支队等）

1. 降低登记条件。对申请设立从事养老服务的企业或社会组织，可依法申请在工商、民政部门登记机关办理注册登记。注册登记实行“零收费”，免收所有行政事业性收费（包括设立、

变更登记费及工本费)。在工商行政管理部门登记的营利性养老服务企业，应依法按“先照后证”的简化程序执行。在民政部门登记的非营利性养老服务社会组织，并符合直接登记条件的，不再由业务主管单位审查同意。办理登记为养老机构的，到辖区民政部门申请设立许可。对利用闲置资源建设的养老服务设施，涉及到土地性质调整、规划临时变更、消防验收、环保评估等事项，可按《关于贯彻落实支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的操作办法》（苏政民发〔2017〕6号）执行。

2. 放宽经营范围。非营利性养老服务机构，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。营利性养老服务机构的分支机构设立登记和经营范围，超出其法人企业经营范围的登记，经其法人企业书面同意，可以直接办理分支机构的设立和变更经营范围登记。

3. 简化审批流程。凡申请举办养老服务机构无需提供资金来源证明、验资证明和资产评估报告。对养老服务机构内部设置诊所、卫生所(室)、医务室、护理站的，由所在地的县级市(区)卫计部门实行备案管理，简化对康复医院、老年病医院、护理院等为老服务型医疗机构设立的审批手续，及时进行医疗保险、长期护理保险定点评估，符合条件的及时签订协议，纳入医疗保险定点医疗机构和长期护理保险服务提供机构。各级民政部门在受理养老机构设立申请之日起5个工作日内，作出是否许可的决定。支持新兴养老业态发展，对于养老服务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。

4. 放宽设立许可。凡利用政府投资兴建的建筑，已正常运营或准备开办养老机构的，因历史原因无法提供房产证、土地证和房屋竣工验收合格证明，在确保房屋使用安全和消防安全的前提下，只要委托依法设立的房屋安全鉴定机构进行房屋安全鉴定，且鉴定结论为 A 级或 B 级安全的房屋，可作为提交消防审验合格意见或备案的凭证，待消防验收合格后，办理养老机构设立许可。凡利用社会力量投资兴建，不动产登记证（或房产证、土地证）和房屋竣工验收备案证明齐全，并达到国家工程建设消防技术标准要求和政府相关规定的养老机构，可办理消防设计审核、消防验收或者备案手续，补办养老机构设立许可。

（二）营造公平的市场环境。建立统一、开放的市场环境及公开、透明的政策环境，促进各类主体公平竞争、有序发展，最大限度激发市场活力，推动形成一批知名养老服务品牌，建设一批具有较强竞争力的养老服务机构。（各市、区人民政府，市经信委<信用办>、公安局、民政局、人社局、国土局、规划局、环保局、物价局等）

1. 进一步优化政府服务。举办养老服务机构审批过程中涉及的各有关部门，都要主动公开审批程序和审批时限，推进行政审批标准化，加强对筹建养老服务机构的指导和服务。推行养老服务机构申办一站式服务。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。

2. 完善价格形成机制。社会力量投资兴建的养老服务机构收费标准由经营者自主确定，实行备案管理。国有资本投资建设的养老服务机构，可采用无偿或低偿、委托运营等竞争性方式确定运营方，服务收费标准由运营方依据政府与其签订的委托协议等合理确定。政府投资并运营的养老服务机构，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，并考虑群众承受能力、市场供求状况等因素核定，实行政府指导价。相关部门对养老服务机构收费项目、收费标准、服务内容、调价频次、收费公示和财务收支状况加强监管

3. 加强行业信用建设。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。建立健全信用信息记录和归集机制，加强与各级信用信息共享平台以及全省市场监管信息平台的信息交换和共享，通过信用苏州网等信用门户网站和国家企业信用信息公示系统，向社会公示相关企业的行政许可、行政处罚等信息。鼓励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、发放补贴和债券发行等方面实行支持激励政策。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。

## 二、持续提升养老服务质量

(三) 推进社区居家养老服务全覆盖。严格按照《苏州市居

家养老服务条例》和相关扶持政策，加大社区居家养老服务设施建设，改善社区居家养老服务供给结构，努力实现服务供给与老年人需求的精准对接。（各市、区人民政府，市民政局、财政局、国土局、住建局、规划局、教育局、文广新局、体育局等）

1. 落实社区养老用房要求。各地新建住宅区按照每百户不少于 30 平方米的标准，已经建成的住宅区按照每百户不少于 20 平方米的标准，安排社区养老服务设施建设用房，并与社区其他公共服务设施统筹规划。社区养老服务设施一般规划在住宅区出入口附近等居家老年人出入方便的地段；没有配置电梯的，所在楼层不得高于三层。新建住宅区按照规划要求配套建设的社区居家养老服务设施，应当与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，凡未配建社区养老服务设施的不给予通过规划核实。社区养老服务设施建设和产权移交等按照出让文件和出让合同约定执行。已经建成住宅区的社区养老服务设施不符合规划要求的，各地应当通过购置、置换、租赁等方式配套落实，或者与周边住宅区统筹配套建设。社区养老服务设施未经市或者县级市（区）人民政府批准，不得拆除或者改变用途，经批准拆除或者改变用途的，应当按照不少于原建筑面积优先原地重建或者就近建设、置换。

2. 加快社区养老设施建设。到 2020 年，所有社区、村都建有标准化的老年人日间照料中心或居家养老服务中心站，为居家老年人提供日间托养、短期照料、配餐送餐、保健康复、医疗护

理、文化体育、法律援助等服务。大力推进社区嵌入式养老机构建设，为老年人就近就便提供养老服务，“十三五”期末，所有镇、街道至少建有一所嵌入式、小型化的养老机构。

3. 提升虚拟养老院服务质量。各地要加强虚拟养老院的建设与监管，为政府养老援助、补助对象及高龄、独居、空巢老人上门提供助洁、助餐、助浴、助行、助购、助医、助急、助乐等居家养老服务。进一步完善政府购买养老服务制度，扩大服务范围，提升服务质量，到2020年，享受政府购买服务的老年人占老年人总数的12%以上，虚拟养老院服务的老年人占老年人总数的15%以上。鼓励相关职业院校和培训机构每年面向老年人及其亲属开设一定学时的老年护理、保健课程或开展专项技能培训。

4. 推进居住区适老化建设和改造。通过政府补贴、产业引导和业主众筹等方式，加快推进适宜养老的居住区建设。重点做好老旧居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口等设施和无障碍改造。开展既有住宅加装电梯调研，制定相关政策，丰富老旧小区适老化改造内容。老年人家庭进行生活设施无障碍改造的，各市、区住建和民政部门应当给予指导。对于有失能、失智老年人的最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭以及有重度残疾老年人家庭，需要进行家庭生活设施无障碍改造的，各市、区政府给予一定补贴自行改造。支持开发老年宜居住宅和代际亲情住宅。到2020年，全市新建和现有社区适老化改造项目达到10个以上。

（四）全面提升养老机构服务品质。建立健全养老机构标准化服务体系，全面提升养老机构的运营管理、生活服务、健康服务、安全管理水平，进一步提升我市养老机构服务质量，保障广大老年人老有所养、安享幸福晚年。（各市、区人民政府，市民政局、人社局、国土局、住建局、规划局、卫生计生委等）

1. 提高养老机构服务质量。进一步提高养老机构消防、食品安全、标准化建设、专业技术人员、医疗卫生服务能力。养老从业人员岗前培训率达到100%，并建立定期培训和淘汰机制，所有养老机构制定本院的服务规范，配有康复、营养、心理辅导等能力的专业人员，并通过内设医疗机构或与医疗机构签约等方式，为入院老年人提供基本医疗和娱乐、心理疏导、危机干预等服务。坚决杜绝虐老、欺老等现象的发生。

2. 加快公办养老机构改革。到2020年，各市、区原则上保留一所市区级公办养老机构，对其他具备向社会提供养老服务条件的公办养老机构，逐步推进改制成为企业或开展公建民营。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。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民政部门的养老设施、国有建筑改建的养老设施，均可实施公建民营。改革公办养老机构运营方式，鼓励部分项目实行服务外包。

3. 推动镇（街道）养老服务机构转型升级。统筹推进镇（街道）养老服务机构发展，提升服务质量，延伸服务范围，积极拓



展日间照料、助餐助急、培训指导等综合性养老服务，逐步向区域性养老服务中心转型。到2020年，所有镇（街道）根据老年人口分布及养老服务需求的实际情况，原则上应建有一所床位在150张以上、以医疗护理为主、公建民营的保障型区域性养老服务中心，既履行政府养老服务托底及保障的职责，又通过社会养老服务的示范引领，促进社会资本进入养老服务业，推动全市养老服务业实现健康规范有序发展。

（五）深入推进医养融合发展。建立护理型养老机构设置审批绿色通道，支持养老服务机构内设医务室、护理站等医疗卫生机构，并对符合条件的及时纳入基本医疗保险定点范围。推进养老机构、社区老年服务机构与医疗机构对接，为老年人提供便捷医疗服务。（各市、区人民政府，市卫生计生委、民政局、人社局等）

1. 推动医疗卫生资源向社区、家庭延伸。基层医疗卫生机构要与居家老年人家庭建立签约服务关系，提供定期体检、上门巡诊、上门护理和家庭病床等服务，为老年人提供连续性的健康管理服务和医疗服务。基层医疗卫生机构要主动与社区嵌入式养老机构、日间照料中心、居家养老服务中心和托老所建立紧密的医养结合关系，为老年人提供医疗康复服务。支持和推广在日间照料中心、居家养老服务中心内开设护理站（或全科医生工作室），为老年人提供健康检查、指导和管理以及康复护理等健康养老服务。基层医疗卫生机构要逐步提高康复、护理床位比例，并根据

服务需求增设老年养护、临终关怀病床。到 2020 年，60%以上的城市社区和有条件的农村社区设立老年人康复活动场所。

2. 推动医疗卫生资源与养老机构深度融合。优先满足失能、部分失能老年人养老医疗服务需求，重点扶持护理型养老机构发展，积极推动医疗、养护、康复融合发展。养老机构应当根据自身规模，在内部设立卫生室、医务室等医疗卫生机构，或建立老年护理院、老年康复医院，为入住老年人提供医疗康复护理服务。医养结合型养老机构、老年护理院、老年康复医院等要为日间照料中心、社区居家养老服务中心提供指导和服务，为行动不便的独居、失能等老年人提供上门服务。到 2020 年底，护理型床位占养老机构床位总数 70%以上。

3. 合力推进长期护理保险制度。各市、区根据《苏州市关于开展长期护理保险试点的实施意见》要求，尽快制定本地区实施方案，做到“面”上推进、“线”上延伸、“点”上突破。鼓励符合条件的养老机构、居家养老服务组织申请为长期护理保险定点护理服务机构。支持执业医师到养老机构、日间照料中心、社区护理站开展多点执业，提高医疗服务的可及性。

### 三、加快发展养老服务业

(六) 大力促进养老服务业发展。按照市场化、品牌化、项目化方式，积极引导养老服务业集聚发展。对认定为市级健康养老服务业集聚区、养老服务业综合发展示范基地、养老服务业创新示范企业、驰名商标的养老服务企业、苏州名牌的养老服务企

业，市级或各地福彩公益金视情给予一定金额奖励。（各市、区人民政府，市民政局、财政局、工商局、质监局等）

（七）大力发展智慧养老服务。全面推广使用苏州市养老数据资源中心及应用服务平台，加快二、三期建设，不断充实“互联网+养老服务”发展内涵，提升智慧养老服务平台的软硬件水平，整合养老服务线上线下资源，为政府部门、服务组织、涉老企业和家庭提供养老数据服务，实现政府、市场、机构（组织）、居民的信息互联互通，促进供需双方对接，增强精准服务能力。到2020年底，全面实现市养老数据资源中心及应用服务平台的多级互通互联和全天候、全方位覆盖。（各市、区人民政府，市发改委、经信委、科技局、民政局等）

（八）繁荣老年产品用品市场。围绕老年人的衣、食、住、行、医等需要，支持相关企业利用新技术、新工艺、新材料开发为老年人服务的产品用品，重点推进老年服装、老年保健食品、老年电子产品、老年康复辅具的研发、制造和销售。探索开发老年用品租赁市场，鼓励老年产品用品生产销售企业发展租赁业务，加强产品流通推广。鼓励商场、超市设立老年用品专柜，为老年人购买产品提供便利。（各市、区人民政府，市发改委、民政局、食药监局、工商局、质监局等）

（九）强化面向老年人的金融服务。进一步规范并引导银行、保险、信托等金融机构开发适合老年人的风险较低、回报较稳定的金融产品。推动老龄金融与养生、健康、医疗、护理等养老服

务业务融合发展。强化老年人金融安全意识，加大金融消费者权益保护力度。鼓励扶持现有金融机构业务向老龄金融领域延伸。建立并推广老年人住房反向抵押养老保障制度，丰富养老保障方式，发挥保险业的风险和资金管理优势，更好地参与养老服务业发展。（各市、区人民政府，市政府金融办，人民银行苏州市中心支行，苏州银监分局、保监分局等）

#### 四、强化政策保障能力

（十）加强规划引领。各地要认真贯彻《江苏省“十三五”养老服务业发展规划》和《苏州市老龄事业和养老服务业发展“十三五”规划》，结合全市城市总体规划编制工作，重新编制或修订养老设施布局专项规划，按照人均用地不少于0.2平方米的标准和到2020年千名老年人拥有养老机构床位45张的目标，分区分级规划设置养老服务设施，科学确定市、县级市（区）、镇（街道）和村（社区）四级养老设施的规模、数量、权属、功能、位置、运营模式和服务半径。（各市、区人民政府，市规划局、国土局、民政局等）

（十一）保障养老供地。市及各市、区人民政府要将各类养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划、城乡规划和年度用地计划。社会力量举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构享有同等用地政策，符合国有建设用地划拨用地目录的，可通过划拨方式供地，也可依法使用集体建设用地。允许存量土地使用人利用自有存量土地按照新规划和建设要求改造为养老服务设

施，并可通过协议方式完善用地手续。鼓励各类主体利用闲置医院、学校、企业厂房、商业设施、社区用房、农村集体房屋及其他可利用的社会资源举办各类养老服务机构，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策，过渡期为5年。期间，民政部门应适时协调相关部门调整养老设施规划，过渡期满后，在符合规划的前提下，可按新用途、新权利类型、市场价，以协议方式办理用地手续，符合国有建设用地划拨目录的，可以划拨方式供地。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，可以国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。（各市、区人民政府，市发改委、民政局、国土局、规划局等）

（十二）加大扶持力度。提高养老机构建设补贴，凡新建养老机构每张床位补贴不低于2万元，利用闲置资源改扩建的每张床位补贴不低于1万元；调整床位运营补贴，取消自理老人运营补贴，凡收住本市户籍老年人入住的，对部分失能老人，给予每人每月运营补贴150元，对失能老人，每人每月250元；凡经业务主管部门批准，并纳入长期护理保险试点单位的护理站，给予建设及设施设备添置50%的费用补贴，最高不超过10万元，分两年拨付，每年50%。符合税收优惠条件的养老服务机构可享受相关政策优惠。养老机构为收住的老年人提供生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务，免征增值税。对民办非营利性养老机构、居家养老服务组织，在扣除举办成本、预留单位发展基金以及提取其他有关费用后，如当年仍有收支结余，经其决策机构

同意并经审计符合规定的，可以从收支结余中提取一定比例用于奖励举办人，年奖励总额不超过以举办人累积出资额为基数的同期银行一年期贷款基准利率两倍利息额；投入满5年后，在保证不撤资、不影响法人财产稳定的前提下，经其决策机构同意，出资人产（股）权份额可以转让、继承、赠与。（各市、区人民政府，市民政局、财政局、人社局、国土局，市税务局等）

（十三）吸引社会参与。支持具备条件的民办非营利性养老机构、社区居家养老服务组织转变为企业。鼓励境外投资者在我市举办营利性或非营利性养老服务机构。各类社会主体投资兴办或运营的养老服务机构同等享受建设补贴、运营补贴等扶持政策，符合条件的纳入长期护理保险定点护理服务机构。支持养老服务机构连锁化发展，“十三五”期间，每个市、区至少培育两家以上（分别为同一个法人）品牌养老服务机构。其中，一家能连锁3个以上养老机构，总床位在300张以上，且每个养老机构入住率均在65%以上；一家能连锁5处以上，使用面积不低于200平方米的社区日间照料中心（至少能提供助餐、助浴和助医等三种以上基本服务功能），床位或躺椅总数在80张以上，且每家日均服务老人均在50人次以上。对在全市范围内连锁经营3家及以上养老机构或连锁经营5家及以上社区日间照料中心的养老企业或社会组织，由市或各地福彩公益金给予一定金额的一次性奖励。到2020年，社会力量运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例不低于70%，居家养老服务设施社会化运营比例不低于70%。

(各市、区人民政府，市民政局、财政局、人社局、工商局等)

(十四) 注重人才培养。大力推行学历教育，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才。每个市区至少扶持 1~2 家优质培训机构，建立一个养老护理实训实习点。支持高等院校、中等职业学校、技工院校开设养老服务相关专业，鼓励相关院校、培训机构与用人单位合作开展订单培养或员工培训。对各类养老服务组织或机构招用我市就业困难人员，并签订 1 年以上期限劳动合同、缴纳社会保险费的，按单位为就业困难人员实际缴纳的社会保险费给予全额补贴。对与养老服务组织或机构签订劳动合同并缴纳社会保险，连续从事老年服务与管理岗位工作满 5 年的大中专毕业生，由各市、区政府给予 3~6 万元不等的一次性入职奖励（具体办法另行制定）。养老服务机构每年新招用毕业年度高校毕业生 10 人及以上(劳务派遣用工形式除外)，且履行劳动合同和缴纳社会保险费均满 1 年及以上的，给予 2 万元一次性奖励。对招用本市户籍毕业年度高校毕业生，且缴纳社保满 6 个月的，按每吸纳 1 人 3000 元标准给予一次性奖励。（各市、区人民政府，市教育局、民政局、人社局、财政局等）

(十五) 加强标准建设。完善养老服务标准体系建设，加快建设覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务标准体系。重点研制居家养老、社区养老、机构养老、医养融合、能力评估、教育培训等标准，鼓励基础较好的养老服务企业（机构）标准转化

为地方标准，支持养老服务协会、学会制定团体标准。加大养老服务标准的推广力度，定期对贯彻执行效果进行监督评估。深入开展试点示范，引导和鼓励工作基础好的养老服务组织开展标准化试点，对获批开展标准化试点的单位，给予相应支持。（各市、区人民政府，市民政局、财政局、质监局等）

（十六）加强监督管理。各地要建立健全养老服务准入、退出、监管机制，有关部门依照职责分工，加强行业监管，加大对养老服务中食品安全、消防安全、医疗康复护理、服务价格等监管力度，及时查处侵害老年人人身财产权益的违法行为和安全生产责任事故。坚持正确的养老服务发展方向，严禁以举办养老服务机构名义从事房地产开发，严禁利用养老服务机构的房屋、场地、设施开展与养老服务无关的活动。积极发挥养老服务行业协会作用，加强行业自律，探索建立养老服务纠纷调处机制，依法妥善解决养老服务纠纷，推动养老服务业健康有序发展。（各市、区人民政府，市公安局、民政局、国土局、卫生计生委、食药监局、安监局、物价局、工商局等）

以往政策文件与本意见不一致的，按本意见执行。各地可结合实际制定相应细则。

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

苏州市人民政府办公室

2018年7月13日印发

---