

# 广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2018〕3号

---

## 广东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

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实党的十九大精神和《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），进一步加快发展我省养老服务业，完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系，积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，结合我省实际，经省人民政府同意，现提出以下实施意见。

## 一、深化养老服务放管服改革

(一) 放宽市场准入条件。鼓励境外投资者设立营利性、非营利性养老机构。香港、澳门的组织、个人独资或者采取合资、合作的形式，在本省举办养老机构的，应向所在地的县级人民政府登记主管部门或者不设区的地级以上市人民政府登记主管部门提出申请。设立营利性养老机构，在工商（市场监管）部门办理登记注册后，到所在地县级以上人民政府民政部门申请许可；设立非营利性养老机构，可以依法在其登记机关管辖范围内设立多个不具备法人资格的养老服务设施网点。建立养老服务领域公平竞争审查制度，非本地投资者举办养老服务项目与当地投资者享受同等政策待遇，境外投资者设立的非营利性养老机构与境内投资者享受同等优惠政策，禁止对社会资本、非本地资本单独设置附加条件和准入门槛。

(二) 优化项目报建流程。采用政府直接投资或资本金注入方式的养老服务项目，经政府及规划主管部门批准的养老服务专项规划、区域布局规划中已经明确的项目，部分改扩建项目以及建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目，可以简化相关报建文件内容和审批程序。实行养老服务建设工程项目区域评估，凡是已经批复的控制性详细规划区域，不再对区域内的具体养老投资项目进行交通影响、水影响、地震安全性等方面的评估审查。

(三) 精简行政审批手续。出台养老机构设置的跨部门、全

流程综合审批办法，全面清理、取消不合理的前置审批事项。设立养老服务类的社会组织，符合直接登记条件的可以直接向民政部门依法申请登记，不再经由业务主管部门审查同意。建筑面积在 5000 平方米以下的养老机构免于环评。简化对养老机构内设医疗机构以及康复医院、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。养老机构从事餐饮服务活动，可依法先取得营业执照等合法主体资格后，再申请食品经营许可证。对符合消防、食品等相关安全标准要求但因不动产登记、土地规划等行政手续问题不能通过消防审验、食品安全许可的养老机构，由县级以上民政部门会同有关部门报同级人民政府集中研究处置措施，采取一事一议的方式，在确保安全的前提下优化审验手续。养老机构中供自理老人就寝的房间及区域视为“非老年人活动场所”，可设置于一、二级耐火等级的养老机构建筑四层及以上楼层。

(四) 完善服务价格机制。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。民办非营利性养老机构服务收费标准由经营者合理确定，政府有关部门对其财务收支状况、收费项目和调价频次进行必要监督。政府运营的养老机构，按照非营利性原则扣除政府投入、社会捐赠后的实际服务成本后，实行政府定价或政府指导价管理，具体收费标准由相关地级以上市、县(市、区)人民政府或其价格主管部门制定。以公建民营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。

(五) 加快公办养老机构改革。社会救助对象的养老服务，必须由公办养老机构提供。在确保公办养老机构公益性质和履行兜底职能的前提下，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。创新社会力量参与公建民营方式及运营模式，出台养老机构公建民营的指导意见，完善公建民营养养老机构管理办法。支持社会力量参与公办养老机构运营体制及运营方式改革，加强对运营机构的监督和指导。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不超过 50%。

## 二、提升养老服务质量

(一) 建立统一的养老服务需求和评估制度。制定全省统一的养老服务需求和质量评估标准，建立养老服务需求评估信息管理系统，培育第三方评估机构和评估队伍，建立社会评议和公示制度。各地可通过政府购买服务等方式，委托第三方开展服务需求和质量评估。服务质量评估与政府购买服务、发放运营补贴等挂钩。建立健全养老机构入住评估制度，优先保障特困供养和低保对象中的老年人、经济困难的高龄和失能老年人、计划生育特殊家庭中的老年人等特殊困难老年人服务需求。支持有条件的地区建立公办养老机构入住评估网上公开轮候制度。

(二) 提升社区居家养老生活品质。引入社会力量改造一批居家养老服务中心、日间照料机构、星光老年之家、老年人活动

中心等居家养老服务网点和社区综合服务设施，鼓励建设小型社区养老院，支持提供助餐、助洁、助行、助浴、助医等上门服务。支持政府将行政区域内的社区养老服务打包引入社会资本建设、运营，实现区域内的社区养老服务项目统一标准、统一运营，形成一批专业化、连锁化的社区品牌服务机构。“十三五”期间，每个地级以上市至少培育一家品牌连锁社区老年照料机构。积极探索建立失能、失智和高龄独居老年人的家庭照护支持政策，倡导“互助养老”模式。

(三) 推动机构养老服务提质增效。持续开展养老机构服务质量大检查、大整治，及时按规定完成已建养老机构安全达标和设立许可工作。加快建立养老机构服务质量和评价体系。大力推进社区嵌入式中小型养老机构发展，鼓励和支持社会力量利用旧城区闲置物业或在新建住宅区内建设社区嵌入式养老机构，推进机构养老与社区居家养老融合。

(四) 提升农村养老服务水平。鼓励各地建设农村幸福院等自助式、互助式养老服务设施。依托农村综合服务设施拓展养老服务功能。加强农村敬老院建设和改造，推动服务设施达标。鼓励专业社会工作者、社区工作者、志愿服务者加强对农村留守、困难、鳏寡、独居老年人的关爱保护和心理疏导、健康管理等服务。推动农村特困供养机构转型升级，各地将农村特困供养机构建设纳入社会主义新农村、特色小镇建设项目。

(五) 推动医养深度融合。重点支持社会力量举办医养结合

服务设施、护理型养老机构。医养融合型机构在取得养老、医疗服务设立许可后可同时挂养老机构及医疗机构牌，享受医疗行业和养老行业的双重优惠政策。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。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。支持基层医疗机构与社区居家养老服务机构开展签约服务，建立家庭病床制度，到2018年老年人的家庭医生签约率达到60%以上。到2020年，65岁以上老年人健康管理率达到80%。

(六) 推进适老化建设。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，构建老年人关爱服务体系。重点做好老旧居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、走道、楼梯等设施 and 部位的无障碍改造。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、城镇棚户区、危房改造和配套基础设施建设等工程中，要统筹考虑适老化设施配套建设。

(七) 发展适老金融服务。规范和引导银行、保险等金融机构开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期的理财、保险产品。健全养老服务商业保险体系，积极推进广东省养老机构责任保险统保示范项目，推广长期护理保险、老年人意外伤害保险、护理人员职业安全保障等险种。鼓励有条件的地市积极加入老年人住房反向抵押养老保险政策试点，积极争取个人税收递延

型商业养老保险试点。按照国家有关规定，推进养老金管理公司试点。

(八) 推广智慧养老模式。推动互联网、云计算、物联网、大数据等与养老服务业结合，发展面向老年人的远程医疗、紧急援助、电子商务、家政服务、物品代购、服务缴费等服务。支持向国家有关部委推荐建设一批智慧健康养老应用试点示范企业、示范街道（乡镇）和示范基地。推广和使用广东省居家养老信息化服务平台，培育和扶持合格供应商。促进养老服务公共信息资源向各类养老服务机构和研发企业开放共享。

(九) 促进老年人用品升级。鼓励企业研发老年人日常辅助、康复辅具、保健器材、智能化设备等产品，促进老龄产业发展。支持符合认定条件的企业申报高新技术企业并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。按照国家和省规定将轮椅技能训练、截肢肢体综合训练等医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。

### 三、增强保障能力

(一) 加强养老设施规划。各地要组织编制养老服务设施建设专项规划，到2020年，养老服务设施覆盖所有的城市社区、90%以上的乡镇和60%以上的农村社区；护理型床位占当地养老床位总数比例应不低于35%。各地新建住宅小区按每百户20至30平方米的标准配套建设社区居家养老服务用房，已建成的住宅区要按每百户15至20平方米的标准调剂解决。省住房城乡

建设厅要加快研究出台《广东省养老服务设施配置标准和规划指引》(试行), 加快配建新旧小区养老服务设施。统筹利用闲置资源发展养老服务, 将具备条件且长期闲置的厂房、医院、办公用房、培训中心、疗养院等设施, 按规定程序整合改造成养老机构和社区养老服务设施。

(二) 落实土地支持政策。各地要将各类养老服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划, 按照养老床位建设目标, 预留养老服务设施建设用地。利用社会闲置资源兴办养老服务机构, 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。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受同等的土地使用政策, 可以依法使用国有划拨土地或农民集体所有土地。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, 可以利用国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。

(三) 加大财税支撑保障。各级政府要加强财政支持力度, 加快推进养老服务体系建设和, 切实落实养老机构相关税费优惠政策。省民政厅、发展改革委要牵头对全省养老机构床位数进行全面摸查, 对照规划要求和养老服务需求, 提出全省养老机构床位建设方案和具体支持政策。鼓励各地向符合条件的各类养老机构购买服务, 制定政府购买养老服务指导性目录, 明确服务种类、性质和内容, 细化目录清单。落实经济困难的失能、高龄老年人

养老服务补贴制度，并根据养老机构接收失能老年人等情况合理发放运营补贴。

(四) 加强人才队伍建设。制定我省养老服务人才队伍建设实施意见，完善人才培养、就业、职称等支持政策。鼓励各地对养老护理工作从业人员给予补贴。支持高等院校、中等职业学校、技工学校发展养老特色和重点专业，扩大招生规模。对参加养老服务技能、创业培训且培训合格的，按规定给予培训补贴。大力开展养老护理员鉴定工作，完善养老服务人员职业技能等级与薪酬待遇挂钩制度。将养老护理从业人员纳入紧缺职业目录，在积分制入户、子女入学、公租房申请等方面给予倾斜政策。

(五) 加大融资服务支持。鼓励金融机构根据养老服务业的特点制定信贷政策，开发特色信贷产品，建立授信审批、信用评级、客户准入和利率定价制度，为养老服务业提供差异化信贷支持。支持政府性融资担保公司为养老企业和社会组织提供各种形式的贷款担保服务。支持符合条件的养老企业进入资本市场，通过股票上市、发行债券等方式筹措资金，扩大直接融资规模，参照制造业企业降成本方案给予养老企业上市奖励扶持。鼓励发行养老产业专项债券，用于建设养老服务设施设备和提供养老服务。

#### 四、加强监督管理

(一) 促进行业信用建设。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，通过政府门户网站、信用网站、广东社会组织信息网和企业信用信息公示系统向社会公示相关养老机构行政许可、行政处罚、联合惩戒等信用信息。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) 加强服务监管。建立省级跨部门的联合监管和联合执法机制，加强对养老服务机构运营和服务的监管。依托全国养老机构业务管理系统，实时监控养老机构服务质量动态，加强养老机构运营管理及服务质量大数据管理，推行“双随机、一公开”监管模式。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。做好养老服务领域非法集资信息监测和分析工作，做好政策宣传和风险提示工作。严厉查处养老服务机构在运营和服务中的违法违规行为。

(三) 加强督促落实。各地、各部门要切实将认识和行动统一到党的十九大关于加强养老服务工作精神和具体部署上来，坚持以人民为中心的发展理念，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，认真组织实施，确保各项措施落地见效。省各有关部门要加强协同配合，落实和完善相关政策，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，依法依规追究相关人员

的责任。省发展改革委、民政厅要加强统筹协调，会同有关部门开展督促检查和跟踪分析，及时研究解决工作中遇到的问题，重大问题及时报告省政府。

附件：重点任务分工及进度安排表



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营利性、非营利性养老机构。建立养老服务领域公平竞争审查制度，非本地投资者举办养老服务项目与当地投资者享受同等政策待遇，境外投资者设立的非营利性养老机构与境内投资者享受同等优惠政策。	省民政厅、公安厅、发展改革委、商务厅，各地级以上市、县（市、区）人民政府等	持续实施
2	出台养老机构设置的跨部门、全流程综合审批办法，全面清理、取消不合理的前置审批事项。	省发展改革委、民政厅等	国家出台相关政策后三个月内完成
3	设立养老服务类的社会组织，符合直接登记条件的可以直接向民政部门依法申请登记，不再经由业务主管部门审查同意。	省民政厅	持续实施
4	建筑面积在 5000 平方米以下的养老机构免于环评。	省环境保护厅	持续实施
5	简化对养老机构内设医疗机构以及康复医院、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。	省卫生计生委	2018 年 6 月底前
6	养老机构从事餐饮服务活动，可依法先取得营业执照等合法主体资格后，再申请食品经营许可证。	省食品药品监管局、民政厅	持续实施
7	对符合消防、食品等相关安全标准要求但因不动产登记、土地规划等行政手续问题不能通过消防审验、食品安全许可的养老机构，由县级以上民政部门会同有关部门报同级人民政府集中研究处置措施，采取一事一议的方式，在确保安全的前提下优化审验手续。	省民政厅、发展改革委、国土资源厅、住房城乡建设厅、卫生计生委、环境保护厅、公安厅、食品药品监管局，各地级以上市、县（市、区）人民政府负责	2018 年 6 月底前
8	完善服务价格机制。	省发展改革委、民政厅等	持续实施

序号	工作任务	负责部门	时间进度
9	出台养老机构公建民营的指导意见, 完善公建民营养老机构管理办法。	省民政厅, 各地级以上市、县(市、区)人民政府	2018 年底前
10	建立统一的养老服务需求和评估制度。	省民政厅, 各地级以上市、县(市、区)人民政府	2018 年底前
11	每个地级以上市至少培育一家品牌连锁社区老年照料机构。	省民政厅、住房城乡建设厅, 各地级以上市、县(市、区)人民政府等	2020 年底前
12	做好老旧居住区缘石坡道、轮椅坡道、公共出入口、走道、楼梯等设施 and 部位的无障碍改造。	省住房城乡建设厅、民政厅, 各地级以上市、县(市、区)人民政府等	2018 年底前
13	按照国家统一部署, 加快推进长期护理保险制度。切实解决老年人异地就医直接结算问题。	省人力资源社会保障厅	持续实施
14	到 2018 年老年人的家庭医生签约率达到 60% 以上。	省卫生计生委、民政厅、人力资源社会保障厅, 各地级以上市、县(市、区)人民政府等	2018 年底前
15	发展适老金融服务。	省金融办、民政厅、广东银监局、广东保监局、中国人民银行广州分行	持续实施
16	支持向国家有关部委推荐建设一批智慧健康养老应用试点示范企业、示范街道(乡镇)和示范基地。	省经济和信息化委、民政厅、卫生计生委	2018 年 6 月底前
17	推广和使用广东省居家养老信息化服务平台。	省民政厅, 各地级以上市、县(市、区)人民政府	持续实施
18	重点支持自主研发和生产康复辅助器具。	省民政厅、经济和信息化委、科技厅、国税局、地税局、财政厅、人力资源社会保障厅	2018 年 6 月底前

序号	工作任务	负责部门	时间进度
19	按照国家和省规定将轮椅技能训练、截肢肢体综合训练等医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。	省人力资源社会保障厅、财政厅、卫生计生委	2018年6月底前
20	各地新建住宅小区按每百户20至30平方米的标准配套建设社区居家养老服务用房，已建成的住宅区要按每百户15至20平方米的标准调剂解决。省住房城乡建设厅加快研究出台《广东省养老服务设施配置标准和规划指引》（试行），加快配建新旧小区养老服务设施。	省住房城乡建设厅、民政厅，各地级以上市、县（市、区）人民政府	2018年底前
21	统筹利用闲置资源发展养老服务，将具备条件且长期闲置的厂房、医院、办公用房、培训中心、疗养院等设施，按规定程序整合改造成养老机构和社区养老服务设施。	省民政厅、发展改革委、教育厅、财政厅、国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、卫生计生委、国资委、国税局、地税局、省委机关事务管理局、省政府机关事务管理局，各地级以上市、县（市、区）人民政府	持续实施
22	按照养老床位建设目标，预留养老服务设施建设用地。	省国土资源厅，各地级以上市、县（市、区）人民政府	2018年6月底前
23	对全省养老机构床位数进行全面摸底，对照规划要求和养老服务需求，提出全省养老机构床位建设方案和具体支持政策。	省财政厅、民政厅、发展改革委，各地级以上市、县（市、区）人民政府	2018年6月底前
24	制定我省养老服务人才队伍建设实施意见。	省人力资源社会保障厅、财政厅、民政厅、教育厅	2018年6月底前
25	大力开展养老护理员鉴定工作，完善养老服务人员职业技能等级与薪酬待遇挂钩制度。	省财政厅、民政厅、人力资源社会保障厅，各地级以上市、县（市、区）人民政府	2018年6月底前

序号	工作任务	负责部门	时间进度
26	将养老护理从业人员纳入紧缺职业目录，在积分制入户、子女入学、公租房申请等方面给予倾斜政策。	省公安厅、教育厅、住房城乡建设厅等	2018年6月底前
27	加大融资服务支持。	省发展改革委、金融办，广东证监局，各地级以上市、县（市、区）人民政府	2018年6月底前
28	加强行业信用建设。	省民政厅、发展改革委、中国人民银行广州分行、工商局，各地级以上市、县（市、区）人民政府等	2018年6月底前
29	建立省级跨部门的联合监管和联合执法机制。	各民政厅及各省直职能部门，各地级以上市、县（市、区）人民政府等	2018年6月底前
30	做好养老服务领域非法集资信息监测和分析工作。	广东银监局、人民银行广州分行	持续推进

公开方式：主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，南部战区、南部战区空军、南海舰队、省军区，  
省法院，省检察院，中直驻粤有关单位。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2018年1月11日印发

---

