

索引号:	11220000013544357T/2016-00942	分类:	民政、扶贫、救灾;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2016年12月27日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于以市场化方式发展养老服务产业的实施意见		
发文字号:	吉政办发〔2016〕85号	发布日期:	2016年12月27日

吉林省人民政府办公厅关于以市场化方式 发展养老服务产业的实施意见

吉政办发〔2016〕85号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

近年来，我省养老服务产业快速发展，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立，老年消费市场初步形成，老龄事业发展取得显著成就。但总体上看，养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。当前，我省已经进入人口老龄化快速发展阶段，并具有老龄人口比重大，老龄人口增速快，农村人口老龄化程度高，高龄、失能老人比重较大的特点。探索以市场化方式发展养老服务产业，有利于创造消费新热点，有利于扩大消费群体数量和消费规模，有利于提高市场效率，调节产业结构，促进我省经济转型，具有较强的经济效益和社会效益。为加快以市场化方式发展养老服务产业，经省政府同意，结合我省实际，现提出以下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。

以不断满足老年人日益增长的养老服务需求为出发点和落脚点，按照“打造平台、引领投入、市场运作、融合发展”的思路，充分发挥政府引领作用，坚持保障基本，注重统筹发展，创新体制机制；着力提升市场配置资源的决定性作用，采取政府资金引导，企业共同出资，依托吉林省养老服务产业基金，重点支持居家养老、社区养老、机构养老等面向大众的养老服务产业，探索市场化、社会化、商业化的养老服务产业发展道路。

（二）基本原则。

——政府引导，坚持市场化运作。充分发挥服务型政府作用，通过搭建平台、完善政策、体制创新、规划引导和有效监管等措施，吸引社会资本投入，激发社会活力，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体，不断满足养

老服务多样化、多层次的需求，在创造有利于养老服务业发展政策环境的同时，建立起以市场化方式发展养老服务业的长效机制。

——发挥优势，促进养老服务产业融合发展。发挥我省现有产业基础、医疗资源和生态人文环境等独特优势，大力发展主体多样化、服务特色化的养老服务体系，延伸产业链条，着力推动养老服务产业内部融合及其与金融、旅游、文化、医疗、信息等关联行业的融合，带动养老服务产业与上、下游产业链共同发展。

——开发开放，融合传统服务业发展。立足省情和本地特色，充分利用我省良好气候条件与生态环境资源，着力发展异地养老、候鸟式养老和旅游养老，形成独具特色的吉林省养老服务产业；利用地缘优势，以开放的态度开发养老服务产业市场。

（三）发展目标。

到2020年，初步建成以市场化方式发展养老服务产业体系，提升居家养老服务质量，增强社区养老服务供给能力与辅助功能，充分运用市场机制促进养老机构发展，培育符合我省特色并可提供差异性、多元化养老服务的龙头企业。利用市场化方式建构起以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的社会养老服务体系，形成具有吉林特色的养老服务格局；建立以社会力量为主体，市场机制相对完善，服务和产品齐全，各类资源互动发展的养老服务运营体系，依托吉林医疗、教育、生态等优势，推动养老服务事业与产业协调发展；充分运用吉林省养老服务产业基金，吸引财政资金4倍以上的民间资本投入养老服务产业，发展多种混合所有制养老企业，初步建立起以市场化方式发展养老服务产业的长效机制。

二、科学布局全域养老服务产业发展

（一）促进居家养老服务多元化发展。

建立健全居家养老服务网络，积极培育和引导社会组织以及家政、物业等企业，兴办或运营社区居家养老服务设施，为居家老人上门提供日间照料、医疗保健、精神慰藉、法律咨询等形式多样的养老服务项目。重点支持有实力且运作规范的家政服务企业承担居家养老服务任务，为有需求的老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务，完善居家养老服务体系。（省民政厅牵头，省发展改革委、省商务厅、省卫生计生委配合）

（二）促进社区养老服务便利化发展。

依托社区综合服务设施，整合社区服务资源，按照有关标准建设社区生活综合服务中心、老年人日间照料中心和老年人活动中心等社区养老服务设施。创建一批服务设施完善、信息网络健全、管理服务规范的养老服务示范社区。实现城市社区养老服务设施全覆盖，95%以上的乡镇和60%以上的行政村或自然屯建设养老服务设施和站点。鼓励并扶持家政服务企业参与社区养老服

务体系建设，丰富养老服务内容，拓展养老服务项目，增强社区养老服务功能，提供便捷养老服务。（省民政厅牵头，省发展改革委、省商务厅配合）

（三）促进机构养老服务特色化发展。

鼓励各类市场主体针对养老服务需求，通过市场化运作方式，参与机构养老服务体系的建设。支持民办养老服务机构发展，全面推进养老机构向社会延伸服务，形成康复、养生、休闲、娱乐、健身等各具特色的机构养老服务模式，带动相关产业融合发展。（省民政厅牵头，省发展改革委、省商务厅配合）

（四）推动养老服务与医疗、健康产业融合发展。

推进医养融合，构建居家养老与医疗相互融合的服务模式，鼓励有条件的医疗机构为患有疾病的老年人提供上门服务，支持有条件的医院派出医护人员走进社区。引导养老机构和医疗机构合作，提高老年人健康管理服务水平。建立养老机构与医疗机构、国医堂馆、养生机构长期合作关系。通过调整卫生资源配置，利用技术设备，为老年人提供日常医疗保健和咨询服务。（省卫生计生委牵头，省发展改革委、省民政厅、省商务厅配合）

（五）推动养老服务与教育融合发展。

支持在具备条件的高等院校和中等职业学校开设养老服务相关专业和课程，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专业人才，开展养老服务人员培训教育，培养高层次的养老服务人才。整合改造现有设施，挖掘社会闲置的教育机构及场所，通过购置、置换等方式建设老年大学，发展“教育养老”模式。鼓励社会力量兴办培训机构，提供人才保障。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省民政厅、省商务厅按部门职责分别负责）

（六）推动养老服务与信息产业融合发展。

着力打造“智慧养老”的养老模式，依托已建成的家政服务网络中心等现有信息服务资源，建立全省统一的养老服务信息平台。全面调查老年人基本现状和养老服务需求，规范收集养老服务行业基础数据；按照“分类建档、分层服务”的原则，为每位老年人建立个人服务需求档案；提供养老服务信息咨询服务，对接老年人服务需求和各类社会主体服务供给，有条件的地方要为高龄老人、低收入失能老人免费配置电子呼叫设备，完善紧急呼叫监控服务设施，提高服务的便捷化和可及性。支持养老机构建立包括采集老年人信息、服务缴费、日常管理在内的信息系统，鼓励养老服务企业加强信息管理系统建设，提升养老服务能力。（省商务厅牵头，省民政厅配合）

三、着力创新养老服务产业模式

（一）居家社区机构养老融合发展模式。

结合居家、社区、机构养老的特点和优势，依托现代养老制度，积极调动各方面社会力量，通过协调合作，构建可持续发展的、适合城市老年居民的综合性养老服务模式。综合性养老服务坚持以居家为核心，以社区为依托，以专业化的养老服务机构为载体，通过上门、日托等形式，为居家老人提供生活照料、康复护理等服务。通过发展社区生活综合服务中心、老年人日间照料室、社区老年人助餐点等，解决部分社区老人的日间服务和助餐服务需求；依托养老机构、服务网点等服务资源，拓展“助餐、助行、助医、助急”等菜单式、组合式服务内容。通过养老服务企业的业务多元化发展，推进养老产业内部混业经营，逐渐实现养老产业外部混业经营，形成养老产业链、产业集群。

（省民政厅牵头，省发展改革委、省商务厅配合）

（二）医养融合模式。

利用我省现有独特的医疗资源优势，加快医疗机构进入养老服务产业领域。（省卫生计生委牵头，省发展改革委、省民政厅、省商务厅配合）

1. 鼓励现有大型综合性医疗机构提供看病就医的绿色通道，实施老年人健康体检的优惠政策。

2. 支持在有条件的二级以上综合医院开设老年病科，支持医疗机构整体转型为医护型养老机构，提高医护型养老床位占养老机构总床位的比重。

3. 鼓励医疗机构与养老机构开展医疗服务合作，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点，探索建立三级甲等医院与养老机构互联互通的远程会诊平台，协同做好老年人慢性病管理与康复护理工作。

4. 加强养老机构与老年病医院、老年护理院、康复疗养机构等机构之间的合作，为老年人提供多方面的医疗服务。

5. 完善社区健康养老服务功能，为老年人提供健康管理、日常护理、药膳指导、慢性病预防与治疗等方面的服务，逐步扩大为老健康服务内容及服务目标群体范围。

6. 针对不同身体状况的老年人提供差异性服务。针对身体健康的老年人，利用基层医疗卫生机构为老年人建立健康档案，组建全科医生服务团队，与老年人家庭建立相对固定的医疗服务关系，按照服务范围主动为老年人提供预约门诊、上门诊视、健康指导等服务；针对患有慢性病的老年人，充分发挥社区医院的作用，积极开展老年人免费体检、保健咨询、家庭病房等服务；针对半失能与失能老人，鼓励养老机构在符合医疗机构设置标准的前提下，内设门诊、医院等医疗机构，发展具有“医疗照护”功能的养老机构，分担医疗机构对此类老年人提供护理及康复等服务工作的压力。

（三）“互联网+养老”模式。

充分发挥我省优势，借助城市网络基础设施建设，依托民生领域等重点智慧项目，在养老服务产业发展过程中着力发挥电子商务在养老服务产业中的重要作用，支持企业和机构运用互联网等技术手段发展老年电子商务，推动“互联网+养老”模式发展。（省商务厅牵头，省发展改革委、省民政厅配合）

1. “互联网+养老”模式行动计划。以智能设备为依托，打造各类养老服务信息平台，实现养老服务信息化。整合电子商务企业资源，研究制定适合吉林省养老服务产业发展的“互联网+养老”行动计划，依托社区建立养老服务网点。力争在2020年前，建立全省统一的养老服务数据库，设立养老服务云信息平台。

2. 开发养老智能设备与应用软件。鼓励企业开发养老智能设备，借助于可穿戴设备、智能家居设备、“一键呼叫设备”、体征自动检测设备等，实现养老服务信息化、实时化、透明化和便利化。鼓励企业重点开发便民家政服务、健康保健与精神文化等方面的为老服务软件，完善养老服务应用软件类别，实现养老服务线上与线下的有机结合。

3. 搭建养老服务信息平台。建设综合性养老服务信息平台，坚持以老年人的养老服务需求为导向，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适合老年人的养老服务项目，促进养老服务信息平台与社区养老服务中心、养老机构、医疗机构进行对接，实现资源优化与共享。

四、强化养老服务产业发展支撑

（一）强化养老服务人才培养。

加强养老服务人才培养提升养老服务质量，促进养老服务产业市场化、持续性、标准化与高质化发展。（省人力资源社会保障厅牵头，省商务厅、省民政厅配合）

1. 建立健全养老服务培训标准。制订养老服务培训机构及养老服务培训标准，加大标准宣传力度。研究制订养老服务培训大纲，编制培训教材，完善培训流程，强化培训管理，加强管理人员培训，提高企业管理水平。

2. 完善养老服务培训流程。坚持将培训与职业技能鉴定工作相结合，鼓励和支持服务人员参加国家职业技能鉴定考试，切实提高从业人员技能水平。建立养老服务对象和企业、从业人员的评估指标体系，形成科学合理的评价标准。利用信息系统进行跟踪回访，加强对企业和从业人员服务质量的监管和考核力度。

（二）培育龙头示范企业。

坚持养老服务产业的市场化、标准化、产业化、社会化运作，加快培育规范化的养老服务企业品牌效应，增强养老服务保障和调控市场能力，在全省打

造“养老服务十大名牌”。鼓励养老服务企业提高专业化、产业化程度，形成一批有影响力的大型养老服务企业集团。鼓励养老服务企业利用现代科技手段，提升养老服务产业发展水平。依托大型养老服务企业，建立从业人员信用档案，完善企业信息采集、利用、查询、披露制度。鼓励开展质量管理体系认证与上市融资，开展商标、专利注册和保护工作。鼓励建立服务人员供应保障基地，增强人员的保障能力，推动养老服务龙头企业发展连锁经营。培育连锁养老服务企业，按照标准化模式运作，在从业人员培训、服务质量监管、配餐送餐、涉老用品采购、便利设施建设等方面进行统一管理，实现科学分布，合力发展，切实增强龙头企业与养老服务品牌的可持续发展能力。（省商务厅牵头，省发展改革委、省民政厅配合）

（三）丰富服务内容。

鼓励家政服务企业积极承担居家养老、社区养老和集中养老服务，推动家庭自主养老、完善居家和社区养老、充分利用机构养老、鼓励社会志愿者参与养老、倡导社区内互助养老，形成以家政服务企业为主体、其他社会力量广泛参与、政府协助的养老服务体系。（省商务厅牵头，省民政厅、省卫生计生委配合）

1. 保障日常生活服务。为居家老人提供日常生活照料、购物、家政、家庭理财等服务。

2. 提供医疗保健服务。为老年人提供疾病防治、康复护理、心理卫生、健康教育、应急救助、体育健身等服务。

3. 丰富精神生活服务。为老年人提供精神抚慰、知识讲座、学习培训、娱乐活动等服务。

4. 开展相关法律服务。为老年人提供法律咨询、代写法律文书、代理参加调解、仲裁、诉讼等法律服务，对符合条件的老年人提供法律援助。

5. 开发养老服务产品和拓展服务形式。加强与实力强、品牌优、信誉好的企业合作，为老年人提供功能多、效果好、价格优的老年食品、老年用品、医疗保健产品等；鼓励开发适合老年人居住的休闲养老公寓、保健项目和老年生活设施；鼓励商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，切实为老年人提供更多更好的服务。

（四）打造特色养老产业集中区。

根据全省各地特色和优势，着力在长春市、吉林市、延边州发展养老产业带，充分发挥市（州）、县（市）积极性和区域资源优势，围绕一带一路和长吉图开发开放先导区战略，支持建设一批功能突出、特色鲜明、辐射面广、带动性强的养老服务产业园区，以市场化方式促进养老服务业与相关产业的互动发展。在全省范围内具有地理优势与环境特色的长春、吉林、延吉等地打造特色园区。（省商务厅牵头，省发展改革委、省民政厅配合）

1. 利用长春市先进的医疗、信息技术、资金、教育、旅游等资源优势。开展“医养结合养老”“智慧养老”“教育养老”，打造“高新信息养老园区”“长春净月休闲养老园区”“长春莲花山养老园区”“长春颐乐老年康复园区”。

2. 利用吉林市温泉、松花湖等旅游资源，发展“旅游养老”“休闲养老”，建设“万昌温泉保健养老园区”。

3. 利用延边地区生态资源、民族特色文化、边境区位优势，发展“生态养老”“文化养老”“跨境养老”，建设“延边民族风情养老园区”。

同时利用其他地区优势。建设“长白山养老园区”“抚松休闲养老园区”“通化生态养生园”“双阳养生园区”。通过各具特色的养老服务产业园区建设，吸引省内外、国内外养老服务知名企业入驻，增强上下游企业聚集，形成一批产业链长、覆盖领域广、带动就业能力强的养老服务产业集群。

五、加强组织保障

（一）完善体制机制，确保规范化运行。

进一步深化养老服务管理体制和运行机制改革，完善部门协作工作机制，定期研究以市场化方式发展养老服务产业的重大问题，形成齐抓共管、整体推进的工作格局；建立有效的基金管理激励约束机制，提高基金使用绩效；建立养老服务业市场化定价机制，规范养老服务收费行为；量化养老服务业发展目标，建立绩效考核机制；强化责任追究制度和风险防控制度，保障老年人消费权益；完善统计制度，建立需求评估体系。

（二）加大政策扶持力度，制定产业标准。

制定市场化发展养老服务产业有关政策，规范市场环境，构建多样化多方位的支持政策体系，充分发挥政策资源的聚集效应。以我省养老服务产业基金为引领，通过土地与用房供应政策、财政投入政策、政府采购服务优惠政策、税费优惠政策、投融资政策等多个方面，为养老服务产业的健康可持续发展提供综合性的政策支持体系。

（三）搭建信息化平台，建立健全信息服务系统。

鼓励在县以上层级建立管理信息系统，掌握区域内老年人口、养老服务设施数量和分布等基础数据；在社区层级建立服务信息系统，建立养老服务老年人口数据库和养老服务机构数据库，建立大数据动态管理；研发并应用全省养老机构管理服务综合平台，利用信息化手段为推进养老服务业的市场化发展提供科技支撑。

（四）加强产业监管，健全运营评估体系。

健全养老服务行业准入、退出、监管和运营评估制度，指导养老机构规范管理、改善服务，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。按照市场化原则，根据有利于产业发展的绩效评价制度，由省财政厅、省商务厅共同对我省养老服务产业基金投向、投资配置等进行监管，定期对基金政策目标、政策效果、资产情况、产业发展情况进行绩效评估考核。

（五）加强人才培养，提升服务能力。

鼓励大专院校，加快培养养老护理、老年服务管理、医疗保健、护理、康复、药膳指导、健康养生、心理咨询等专业人才，大力开展岗位培训和职业培训。鼓励民间资本兴办老年人护理培训机构，研究制定全省养老服务培训大纲，编制培训教材，完善培训流程，加强培训管理，培养合格的养老服务人员。加强志愿者队伍建设，免费对志愿者进行养老护理、老年服务等有关培训，力争使城乡养老服务志愿者逐步占到养老服务队伍人数的30%以上。

（六）积极宣传引导，营造良好氛围。

进一步加大养老宣传，强化公民尊老、爱老、助老的社会意识，转变老人及子女观念，倡导尊老敬老社会新风尚。引导老年人树立健康的养老观念、社会化及市场化养老服务的消费理念。紧抓国家以市场化方式发展养老服务产业试点机遇，加大对我省养老服务产业的宣传力度，将养老服务宣传与文明社区、文明家庭创建活动结合起来，运用广播、电视、互联网、微信等多种传媒方式，大力开展主题突出、内容丰富、形式多样的养老服务宣传报道活动，营造良好社会氛围。

吉林省人民政府办公厅

2016年12月16日