关于《舟山市居家养老服务促进条例

（草案）》的起草情况说明

舟山市民政局

2020年9月

根据市人大2020年立法工作计划安排，我局起草了《舟山市居家养老服务促进条例（草案）》（以下简称《条例（草案）），现将《条例（草案）》起草有关情况说明如下：

一、立法的必要性

舟山市通过实施“美丽群岛、幸福养老”工程，夯实居家养老在养老服务体系中的基础地位。在政策体系、社会参与等全面创新落实下，舟山市基本建立政府主导、乡镇负责、社区运营、社会参与“四位一体”的居家养老服务工作机制。由于经济和社会发展的历史原因，舟山市的老龄化比例多年居于全省前列，社会养老压力大。作为一个典型的海岛城市，岛屿多且分散、交通不便、资源共享性不足，舟山市在居家养老服务供给中面临着各种新的挑战和问题。

**（一）制定《条例（草案）》是立足海岛区位发展，高质量建设幸福舟山的需要。**舟山市的群岛特征以及海洋经济发展，使得舟山“空心化”“老龄化”具有明显的海岛特征。一是随着“小岛迁、大岛建”以及舟山群岛新区建设的推进，青壮人口往本岛和离岛中心城镇集聚，偏远海岛出现深度老龄化现象。二是海岛基础设施落后，制约服务的有效供给。人口流失过快，加上自然条件制约，许多海岛基础设施相对落后。海岛与大陆、海岛与海岛、海岛内部远未形成互通便利的内外交通网络。

舟山市海岛地域分散、交通不便、资源共享性差，导致医疗、文化、志愿服务等不均等化。养老服务的社会资源服务团队目前主要聚集在本岛和大到无法有效覆盖众多的海岛乡镇，部分养老服务设施利用率不高，部分站点因服务对象少，运成本高，已经停止使用。是偏远海岛服务频率低、专业养老服务力量不足。目前海岛的健康小屋受医务人员力量的限制，医疗保障条件差，老年人看病难。舟山地区特殊的地理环境以及经济发展状况使现存的各种养老模式难以发挥其自身禀赋，亟需根据舟山的现实情况探索整合各项资源为舟山偏远海岛建立养老服务新模式。

**（二）制定《条例（草案）》是全面应对老龄风险，优化养老服务管理体系的需要。**基层政府在公众对养老保障的期待和不断加速的老龄化形势下，现有的养老服务能力面临着严峻挑战，治理过程中还有一系列问题和风险需进一步把握。老龄化趋势明显，养老服务压力日益增大。随之带来了日常照料风险、失能失智风险、孤独抑郁风险激增。老年人风险识别能力低，养老产业自身发展不够充分，养老供给的福利惯性供给、地方政府在养老服务认知和政策供给不均衡等多重原因，导致养老财政资金的低效使用。政府除了对兜底性养老资金使用的监管之外，还面临养老服务资金使用的安全性和公平性等问题。养老服务政策应当满足多层次的海岛、城乡养老服务的需求和老年服务的发展，但是现行养老保障制度地区不平衡、内容碎片化、政策不衔接现象仍旧十分明显。各县（区）自行制定补助政策，存在不平衡性，造成发展上的不均衡。政策合力效应发挥不充分。在现行养老政策框架下，各涉老部门和单位之间还缺乏协调配合，养老政策配套制度建设滞后，财政引导功能不强。

**（三）制定《条例（草案）》是强化养老服务设施配建和运行，促进人才和养老产业同频发展的需要。**老城区区域面积小、人口居住密集，养老资源稀缺，建设成本较高，偏远地区的需求不足，导致养老服务设施配置不平衡、养老机构需求的冷热差异明显。配套养老服务设施碎片化，没有充分发挥其作用。新建住宅小区配套养老服务设施“四同步”没有得到很好落实，渔农村由于海岛空间等因素限制，公共设施配置难以达到规定的水平，各种设施的适老化改造相对较低。目前舟山市的居家养老服务内容较为单一，资源整合能力、持续运营能力不强。居家养老服务内容仅限于送餐，或文化娱乐活动，而日托照料、助浴、喘息服务、康复护理等专业强度高的服务项目相对欠缺。随着舟山市养老服务需求逐增，养老护理员总量和结构矛盾将日渐显现。养老服务人员专业“缺位”和人才“断层”问题突出。当前舟山市针对养老护理员激励政策有“特殊岗位津贴制度”和“入职奖补制度”，前者制度执行困难，后者从出台以来舟山少有人符合条件。各种激励制度设计与本地实际存在差距，影响了制度激励作用的发挥。

二、起草依据

《条例（草案）》是以《中华人民共和国老年人权益保障法》《浙江省社会养老服务促进条例》等法律、法规为依据。参考了《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》（国发〔2017〕13号）、《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《关于推进新时代民政事业高质量发展的意见》（浙委[2019]27号）、《浙江省人民政办公厅关于深化养老服务综合改革提升养老服务质量的实施意见》（浙政办发〔2018〕77号）、《舟山市关于高质量推进新时代民政工作打造民生幸福新高地的意见》等文件。具体的条文还借鉴了北京、苏州、宁波、杭州等地居家养老服务管理的相关规定。

三、起草过程

2018年12月，我局在完成居家养老服务立法申报后，积极准备、主动作为，先行开展了《舟山市居家养老服务条例（草案）》的立法调研前期工作，制定了立法起草工作方案。因《舟山市居家养老服务条例》是市人大常委会 2020年立法计划的初次审议项目，为加强法规草案起草工作，提高立法质量，成立了以市人大常委会和市政府领导为“双组长”的立法起草领导小组以及以市政局局长为组长的草案起草工作小组，并委托浙江工业大学专业团队负责草案初稿的研究起草。从2019年启动有关基础研究开始，《条例（草案）》主要经历了三个阶段。

**一是基础研究阶段。**2019年8月，专业团队开展条例基本思路研究，全面梳理国内省市居家养老服务条例，分析其立法成功做法和存在的问题等；并开展针对海岛特色养老服务调研，调研舟山市四个区县的民政部门、典型乡镇及养老机构；组织政府相关职能部门和养老机构负责人座谈会，广泛征集意见和建议。系统总结了舟山在居家养老服务工作近几年的探索和实践，提炼了舟山特色的居家养老服务模式。据市人大领导意见，我们将原本提交立法计划的《舟山市居家养老服务条例》改为《舟山市居家养老服务促进条例》，进一步彰显我市通过立法建立居家养老服务制度、推动养老服务体制机制改革的决心。

**二是条例提纲形成阶段。**自2019年10月中旬起，综合研判文件资料和研究成果，明确条例编制的重要意义，11月，市人大社建委和我局共同主持召开职能部门立法座谈，市财政局、市自然资源和规划局、市住建局、市卫健委、市医保局等部门（单位）参与座谈，对《舟山市居家养老服务条例》立法重点展开前期讨论。一是进一步明确各个部门的分工和定位，在联席会议的基础上结合居家养老服务工作以法定形式加以明确。二是回应老年人群体的居家养老需求，根据海岛特点，聚焦特殊老年群体。三是推进人才、社会组织和产业的提质增效，形成良性发展机制。在进一步深化研究的重大问题的基础上，到12月初形成《条例（草案）》提纲。

**三是《条例（草案）》初稿形成阶段。**根据提纲，2020年1月底形成《条例（草案）》初稿，征求市发改委、财政局、人力社保局、卫生计生委、住建局等部门意见。2-4月份征求省内专家学者意见，民政部门意见，与相关制定或出台立法的部门进行交流。7月，我局将《条例》（草案）在《舟山日报》上全文登报，进行社会意见征求；2020年8月，我局会同市司法局召舟山市居家养老服务促进条例（草案征求意见稿）》立法听证会。并在此基础上，我局召开《舟山市居家养老服务促进条例（草案征求意见稿）》部门意见征求会，市发改委、市经信局、市教育局等19家部门（单位）参加会议。9月，在全市民政工作座谈会上，市政府向各县（区）、功能区征求立法意见。市人大常委会与市政府举行《舟山市居家养老服务促进条例》立法起草领导小组工作会议，对草案待讨论的重点条款和修改完善工作提出了意见建议。经过多轮讨论修改，《条例》（草案）已初具原型，在对上位法的原则性规定予以细化的基础上，贴合我市实际情况与海岛特色，制定了切实可行、操作性强的地方性法规。

四、立法更名说明

在市委市政府的领导下，我市居家养老服务工作经过近几年的探索和实践，形成了舟山特色的居家养老服务模式，为《条例》的制定提供了鲜活、详实的经验材料。因此根据我市居家养老服务现状，再对照《浙江省社会养老服务促进条例》和地方立法原则上，明确了以“促进”为立法定位。将原本提交立法计划的《舟山市居家养老服务条例》更名为《舟山市居家养老服务促进条例》，并得到了工作小组的充分肯定。这既是对地方立法原则的充分把握，又进一步彰显我市通过立法建立居家养老服务制度、促进和推动养老服务体制机制改革的决心。

**首先养老服务是系统工程，需要促进多元主体通力合作。**作为全国首部的《浙江省社会养老服务促进条例》，就是从促进的角度来推动社会养老服务发展。省政府及民政部门将社会养老定位关乎平安大势的民生系统工程，需要政府、社会组织、公民志愿者各司其职，协同参与，发挥市场在社会养老服务中的作用。因此，条例中除了基本责任规定王，其他都属于着眼于创造被促进对象的良好的外在环境的条款。

**其次舟山市居家养老服务体系更需要通过促进型法治手段来推动和保障。**与高水平全面建成小康社会的要求和广大人民群众的期待相比，我市居家养老服务还存在一些明显的短板和不足。一是居家养老服务供给不足，医疗护理、老年健康保健等提升型服务欠缺。二是养老服务专业人员不足，整体水平还不高，普遍存在“两难一高一低”现象（“人难招、人难留、高龄化、低文化”），海岛和偏远乡村这方面问题更突出，社区养老服务管理队伍亟待发展壮大。三是养老服务产业政策还需破题，扶持养老服务产业发展的具体政策还不够明确，导致行业投资热度低、社会资本投入不多。因此，舟山市更亟需要对居家养老服务在促进体制、促进机制、促进措施上以法的形式作出规定。

**最后，立足高质量发展目标，全面规划促进手法。**因此，综合立法定位和舟山市的发展，条例设计了较多的以优惠扶持政策以及表彰奖励为主要内容的促进手段，以提高相应的居家养老的服务质量与标准。一是设计评估制度和补贴政策来促进居家养老服务的供给和专业水平。二是确定养老服务人才培训和激励政策来促进居家养老队伍的稳定性和专业性。三是构建系统的产业和品牌推进政策来促进居家养老服务产业的升级发展。

五、主要内容

《条例（草案）》共分总则、规划与建设、供给与保障、医康养结合、监督管理、法律责任、附则七章，共五十条。

**第一章“总则”。**明确了立法目的、立法依据、适用范围、基本原则和居家养老服务内容；理顺了居家养老服务体系中各个主体责任，明确了家庭与社会职责、市和县（区）人民政府、乡镇（街道）人民政府的职责、各部门的职责、居民委员会及村民委员会的职责。

**第二章“规划与建设”。**明确了居家养老服务设施规划制定及其落实相关规定、居家养老服务用房建设与移交要求，鼓励实施资源整合用于居家养老服务，规定了公共实施的适老化改造以及家庭的适老化改造。

**第三章“供给与保障”。**界定了政府提供的居家养老服务，明确了居家养老服务的购买方式，评估要求、确定了机构、社会组织提供的服务内容以及智慧养老的供给方式；明确了支持居家养老服务的举措，包括财政投入、税费优惠、队伍建设激励、社会宣传、产业扶持等。

**第四章“医康养结合”。**明确了发展居家养老服务中的医疗卫生服务，对康养结合的服务与机构管理、康养联合体、长期护理保险制度等作了相关规定以提高老年人的医康养服务水平。

**第五章“监督管理”。**明确了居家养老服务质量的部门监督和管理制度，对信息公开、服务规范、信用管理以及公共卫生应急管理作了规定。

**第六章“法律责任”。**就违反被条例规定的行为应承担的法律责任，特别明确了本市各级人民政府相关部门工作人员违法本条例的法律责任。

**第七章“附则”。**对条例中相关术语进行了解释，明确了条例施行的时间。

五、主要创新规定

**（一）立足高质量发展和长三角一体化，将居家养老纳入舟山市经济社会发展。**把提高人民对美好生活向往的战略地位上来思考，比如把养老服务作为高层次引进人才的支持政策，第十九条第五款提出本市高层次人才的父母且居住在本市可以享受由政府提供的一定标准的居家养老服务，凸显养老服务与社会经济发展之间的高关联度。第三十一条探索建立长三角旅居养老医保互通机制，积极发展养老地产、旅居养老、健康养生等新型养老产业。

**（二）分层规定居家养老服务内容，明确了服务的范围。** 针对养老服务的多元化特点，第一章第五条分层明确了居家养老服务内容，主要包括生活照料服务、康复服务、精神慰籍服务、文化健身服务、公共法律服务；为老年人特别是高龄、困难老年人提供日间照料、短期托养等服务，使居家养老服务指向更清晰，也更具针对性。针对高龄化日益加剧，第十八条将适老化改造等最新的一些服务项目也纳入。

**（三）提升对特殊老年群体的保障，体现养老制度的优势。**高龄失智失能老年人群体以及计划生育特殊家庭是社会重点关注的人群，影响着社会的稳定和发展。第十九条明确了各个特殊老年人群体的保障服务。第三十条明确建立独生子女护理照料假制度。居家老年人患病住院治疗期间，鼓励用人单位支持其子女进行护理照料。

**（四）从海岛的特殊性出发对偏远海岛和渔农村的硬件保障和软件支持。**第二十三条提出智慧养老服务的要求，为偏远海岛的居家老年人提供远程照护、生活呼叫、应急救援、安全监测、精神慰藉等服务。第二十八条提出支持“东海渔嫂”等志愿服务队伍参与居家养老服务，鼓励居家养老服务机构、医康养结合机构等招用本市失海失地人员、低龄健康老年人，并按照有关规定给予社会保险补贴。

**（五）量化居家养老服务标准，建立健全居家养老服务评估。** 根据老年人群体的不同需求与特征，第十九条和第二十条明确量化了不同类型老年人享受的居家养老服务的数量不同，制定居家养老服务购买目录，重点安排居家老年人生活照料、康复护理、医疗保健等高需求项目，优先保障高龄、特殊困难老年人的服务需求。并进一步要求建立健全居家养老服务评估制度。

**（六）法定明确政府部门职责，推动养老服务的部门间协作。**第九条法定了居家养老服务供给过程中政府各个部门的职责，特别是医康养结合服务中，部门监管合作，明确乡镇（街道）人民政府职责和居委、村委职责，进一步推动养老服务的部门协作。第十二条聚焦目前居家养老设施规划的痛点问题，明确的四同步的具体做法，因地制宜的进行养老服务设施的统筹安排，由同级民政部门统一调配使用，履行监管职责。

**（七）推动医疗康复养老深度融合，建构康养联合体。**单列第四章来明确医康养结合的内容与管理，为老年人提供多样化、多层次的医疗卫生和康复护理服务。明确医疗服务在居家养老服务中的供给路径；建构县域和街道级医康养联合体具有较高的创新和探索价值。

**（八）总结抗疫经验，把应急管理纳入居家养老服管理务体系。**《条例（草案）》在总结新冠肺炎疫情对养老服务的影响的基础上，明确了应急管理的部门责任，将应急管理纳入居家养老服务体系，第四十一条明确了应急管理的责任和工作要求。