# 《江门市居家社区养老服务条例》起草说明

为积极应对人口老龄化，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，有效满足我市老年人多样化、多层次养老服务需求，不断提高老年人获得感、幸福感、安全感，江门市民政局牵头开展《江门市居家社区养老服务条例》（以下简称“《服务条例》”）立法工作。

## 一、起草背景

党和国家高度重视养老服务事业发展。党的十九届五中全会提出“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。《中华人民共和国老年人权益保障法》提出“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系”。国务院、省政府先后出台《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）、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省加快推进养老服务发展若干措施的通知》（粤府办〔2019〕23号）等文件。积极发展养老服务，特别是规范发展居家社区养老服务，是落实国家战略部署要求、践行国家方针政策的必然要求。

根据江门市第七次全国人口普查公报数据，我市常住60周岁及以上人口87.63万人，占常住总人口比例为18.26%。根据公安部门提供数据，截至2022年12月31日，江门市户籍60周岁及以上人数为91.21万人，占全市户籍总人数比例为22.62%。目前，我市99%以上的老年人选择通过居家或社区照料方式实现养老。江门市老龄化程度持续加深，居家社区养老基础性作用明显，倒逼我市必须大力发展居家社区养老服务，以满足老年人不断增长的多元化养老服务需求。

为规范居家社区养老服务发展，我市出台了系列政策。如2022年10月出台了《江门市居家社区养老服务管理办法》，为加快完善居家社区养老服务提供了政策保障。但在推进实施过程中，仍存在一些突出问题和短板制约居家社区养老服务发展。通过立法，更好引导、鼓励社会力量参与居家社区养老服务建设，健全居家社区养老服务工作机制，规范居家社区养老服务工作开展。

## 二、必要性

**（一）制定服务条例是深入贯彻习近平总书记重要指示精神、贯彻落实党中央、国务院和省委省政府决策部署的重要举措。**

习近平总书记指出，满足老年人多方面需求，让老年人能有一个幸福美满的晚年，是各级党委和政府的重要责任。党的十八大以来，党中央、国务院制定了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于加强新时代老龄工作的意见》和“十三五”“十四五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划等10余份重要文件，全国人大常委会修订了《中华人民共和国老年人权益保障法》，制定了《中华人民共和国无障碍环境建设法》等，民政部及有关部门出台养老服务政策文件及相关标准等近150份文件，为推进新时代中国特色养老服务发展指明了方向。按照国家部署，省委、省政府也制定了《广东省养老服务条例》《广东省加快推进养老服务发展若干措施》等地方性法规和政策文件，对我省养老服务发展提出具体要求。因此，开展《服务条例》立法工作，是深入贯彻习近平总书记关于强化“一老一幼”服务工作，满足老年人多方面需求重要指示的必然要求，是贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署的必由之路，是积极应对人口老龄化新发展形势的必要举措。

**（二）制定服务条例是满足居家老年人养老服务需求、推动我市居家社区养老服务高质量发展的迫切需要。**

居家社区养老服务是养老服务体系建设的基础，提高养老服务供给能力是实现养老服务高质量发展的重要前提。随着我市老龄化程度不断加深，养老服务需求也不断变化，呈现出服务需求增幅大、服务需求多样化、服务内容精细化等要求，从量和质上对养老服务供给提出更多、更高的要求，需要进一步增加养老服务供给、提升养老服务质量。但养老服务工作是综合性的系统工程，并非仅依靠政府即可做好，需要多渠道、多方面参与。为此，建立以老年人需求为导向、以地方政府为主导、以居家社区为基础、各种社会力量广泛参与的居家社区养老服务体系尤为重要。因此，制定《服务条例》，运用法治思维和法制方式来调整各种社会关系、平衡各类利益主体，实现立法立责、执法履责，有助于加快推动我市居家社区养老服务在高质量发展路上迈开步伐，助力解决居家老年人在助餐配餐、医疗卫生、家庭护理等方面的迫切需求,促进居家社区养老服务增量、增能、增效。

**（三）制定服务条例是解决居家老年人养老服务保障问题、破解养老服务业发展瓶颈的有效之举。**

在江门市委、市政府的高度重视和正确指导下，近年来我市居家社区养老服务不断发展，但存在问题仍需解决、工作瓶颈仍要突破。如服务场地落实问题，城镇社区养老服务设施配建不足、场地规模小、布点分散不均，且农村社区养老服务设施更匮乏，服务覆盖面更窄；又如当前支持社会参加居家社区养老服务的政策少、扶持力度弱，对社会参与居家社区养老服务吸引力小，使得居家社区养老服务对政策资金依赖性强；再如居家社区医养结合程度不高，服务人员匮乏、对接工作难度较大，老年人在居家或社区享受医疗卫生服务成本仍较高，等等。通过制定《服务条例》，列明鼓励社会参与、促进社区医养融合、落实社区养老服务设施配建的具体条款和措施，有利于破解当前居家社区养老服务发展的突出矛盾和瓶颈问题，进一步激发市场活力、增加服务供给，有助于为老年人提供更便捷、高效的居家社区养老服务。

## 三、主要法律法规依据

1. 《中华人民共和国老年人权益保障法》（2018年修正）
2. 《中华人民共和国精神卫生法》（2018年修正）
3. 《中华人民共和国无障碍环境建设法》（2023年）
4. 《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》（2019年）
5. 《广东省老年人权益保障条例》（2020年修正）
6. 《广东省养老服务条例》（2018年）
7. 《江门市居家社区养老服务管理办法》（2022年）

## 四、起草过程

2023年6月至7月期间，市民政局赴浙江省杭州市、嘉兴市和省内广州市学习调研居家社区养老服务先进经验；到各县（市、区）开展实地调研，深入乡镇（街道）、城乡社区了解各级服务需求和工作实际，摸清居家社区养老服务站点运作方式，听取社工机构、养老机构、养老行业协会等居家社区养老服务组织对居家社区养老服务规划建设、发展等意见建议。8月期间，市民政局组织开展与珠海市、南京市民政局等地的线上视频调研，通过召开视频会议的方式，听取珠海市、南京市在居家社区养老服务立法方面的经验介绍和意见建议。同时，组织召开市直有关单位和各县（市、区）政府调研座谈会，听取市、县两级有关部门反映的问题和意见建议，深入了解工作情况。此外，面向居家社区养老服务站点服务对象、社会老人及其家庭成员等开展居家社区养老服务问卷调查，进一步了解广大老年群体的服务需求、家庭照料困难等信息，为《服务条例》草拟提供更多基础信息参考。

《服务条例》立法团队结合江门实际，在前期充分调研和学习借鉴温州、成都、铜陵、合肥、珠海等其他地区有益经验和有效做法的基础上，草拟了《服务条例》初稿。经致函向各县（市、区）政府和市直有关单位征求意见，并多次修改完善后，形成公开征求意见稿。

## 五、主要内容

《服务条例》分总则、服务设施、服务供给、扶持保障、监督管理、法律责任和附则等七章，共四十七条，主要内容包括：

**第一章“总则”。**第一至十条，共十条。明确《服务条例》的立法目的及其立法依据、适用范围、基本原则，以及家庭、政府、部门、乡镇（街道）、村（居）以及社会各类主体参与居家社区养老服务的责任、分工。

**第二章“服务设施”。**第十一至十八条，共八条。明确编制养老服务设施专项规划以及居家社区养老服务设施用房保障、建设标准与要求、移交使用、设施设置、运营管理等内容。

**第三章“服务供给”。**第十九至二十八条，共十条。针对医养结合、家庭病床服务、助餐服务、探访关爱服务、文体教育服务、认识障碍服务、适老化改造服务等居家社区养老服务的内容、形式等分别列明具体规定。

**第四章“扶持保障”。**第二十九条至三十八条，共十条。主要为居家社区养老服务的人力、财力、物力等方面支持和保障列出措施，包括经费保障、优惠政策、褒扬激励、智慧支持等方面内容。

**第五章“监督管理”。**第三十九条至四十一条，共三条。主要是加强居家社区养老服务规范管理，包括建立全市统一的居家社区养老服务质量评估制度，建立联合执法机制等。

**第六章“法律责任”。**第四十二条至第四十五条，共四条。主要规定了有关部门及其工作人员在居家社区养老服务工作中不履行或违反职责，居家社区养老服务组织或者个人骗取补贴、补助、奖励，居家社区养老服务从业人员侵害老年人合法权益等情况下的法律责任。

**第七章“附则”。**第四十六、四十七条，共两条。主要是对有关专用名词作解释，并明确文件生效日期。