



坚持以人为本共享发展

积极构建更加优质更加充分更加均衡的养老服务体系

——《江苏省养老服务条例》介绍和解读

特邀嘉宾

陈正邦
省人大常委会主任委员
王腊生
省人大法制委员会主任委员
沙维伟
省民政厅一级巡视员

9月29日，省十三届人大常委会第三十二次会议通过了《江苏省养老服务条例》。条例共十章八十六条，主要规范了基本养老服务、养老服务设施规划和建设、居家社区养老服务、机构养老服务、医养康养结合服务、扶持保障、监督管理等内容，自2022年12月1日起施行。为了更好地宣传贯彻条例，本报特邀省人大法制委员会主任委员王腊生、省人大社会建设委员会主任委员陈正邦、省民政厅一级巡视员沙维伟为您作全方位解读。

问：江苏是全国最早进入老龄化社会和老龄化程度较高的地区之一，随着我省人口老龄化进程不断加快，养老服务的发展任务、发展目标、发展环境都发生了较大变化。请介绍一下这部条例修订的背景和意义，以及条例有哪些特点。

陈正邦：积极应对人口老龄化，事关国家发展和民生福祉，是实现经济高质量发展、维护国家安全和社会稳定的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视老龄工作，就积极应对人口老龄化提出了一系列新理念新思想新战略。党的十九届五中全会进一步把“积极应对人口老龄化”上升为国家战略，“十四五”规划纲要中首次将“实施积极应对人口老龄化国家战略”单列出来。习近平总书记考察江苏时指出，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。要推动养老事业和养老产业协同发展，发展普惠型养老服务，完善社区居家养老服务网络，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。去年底召开的全国老龄工作会议，对做好老龄工作作出重要安排，要求进一步完善多层次养老保障体系、加快健全养老服务体系。

江苏是全国最早进入老龄化社会和老龄化程度较高的地区之一。2015年，我省在全国率先制定养老服务条例，但随着我省人口老龄化进程不断加快以及国家各项新制度、新政策、新措施密集出台，养老服务的发展任务、发展目标、发展环境都发生了较大变化。截至2021年底，全省60周岁以上常住老年人口1893.68万人，老龄化率达到22.15%。预计2029年全省60岁以上老年人口占比超过30%。及时全面修订条例，是贯彻落实习近平总书记关于做好养老服务工作重要论述、推动养老服务高质量发展的重要行动，是我省积极应对人口老龄化国家战略、实现经济社会发展和人口发展协调促进的重要举措，是努力构建适应时代发展、符合实际需要、具有江苏特色的养老服务体系的客观要求。

这项立法具有以下特点：一是贯彻落实党和国家最新决策部署。认真贯彻落实习近平总书记关于做好养老服务工作的重要论述，把“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《关于推进基本养老服务体系建设》等养老服务最新政策文件和决策部署体现到条例中来。二是研究解决养老服务领域重大问题，为养老服务高质量发展提供制度保障。针对养老服务供给不平衡不充分、医养融合发展依然存在制约、养老服务人才供给不足、养老服务新业态新模式发展有待进一步发力等问题和不足，认真予以分析研究，尽可能地采取有效措施加以化解。三是科学把握养老服务发展趋势，结合省情实际作出适度前瞻的制度设计。总结我省各地成功做法和探索实践经验，分析养老服务发展趋势，在基本养老服务供给、医养康养结合服务、长期护理保险和个人养老保险、扶持保障措施等方面，作出配套衔接、适度前瞻的规定。

总的来看，条例坚持以人民为中心

的立法导向，反映养老服务变化新趋势，依法构建适应时代发展、符合实际需要、具有江苏特色的养老服务体系，对于推动积极应对人口老龄化国家战略和各项重大决策部署在江苏落地落实，对于践行以人民为中心的发展思想，努力推动“强富美高”新江苏现代化建设有着非常重要的意义。

问：说起养老，居家社区养老要有基础，医养康养要有条件，不同的家庭有不同的需求，地区之间、城乡之间也有差异，社会上养老服务组织形态各异，提供的服务也是千差万别。请问，条例在应对养老服务领域新情况新趋势、构建符合江苏实际的养老服务体系方面，有哪些具体规定？

王腊生：这个问题，实际上涉及到整个养老服务体系的建设与多样化多层次养老服务。条例坚持以人为本、共享发展，围绕积极建设更加优质更加充分更加均衡的养老服务体系，努力满足人民群众日益增长的多层次、多样化养老服务需求，作出了系统的制度设计。

一是完善养老服务体系。条例第四条明确规定，本省推动养老事业和养老产业协同发展，优先满足基本养老服务需求，建立并完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，提供覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务。同时，细化地方各级人民政府及相关部门、社会组织在养老服务方面的责任，并突出省人民政府在完善养老服务政策、推动养老服务体制改革、建设符合省情、积极应对人口老龄化趋势的养老服务体系等方面的职责。

二是保障基本养老服务。要求为老年人提供老有所养、老有所依所必需，与经济和社会发展水平相适应的基础性、普惠性、兜底性基本养老服务；实施基本养老服务清单、老年人能力综合评估等制度，推行长期护理保险，确保基本养老服务保障到位；对经济困难、特困供养等老年人享受基本养老服务，以及农村基本养老服务网络建设作出具体规定。

三是推进养老服务设施建设。要求根据本地区国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及人口结构、老龄化趋势、公共服务资源、养老服务需求状况等因素，制定本地区养老服务设施布局专项规划，合理确定各类养老服务设施的种类、数量、规模以及布局。明确住宅区配套建设社区养老服务用房的标准和要求，新建住宅区按照每百户20平方米以上的标准配套建设社区养老服务用房，鼓励对配套养老服务设施进行资源整合、统筹利用，统一管理运营。引导各类市场主体建设养老服务设施，提供方便可及、价格合理、质量有

保障的养老服务。

四是促进居家社区养老服务。明确居家社区养老扶持保障政策和服务内容，支持家庭承担养老功能，合理均衡布点社区养老服务设施，推进适老化改造，鼓励发展居家养老。

五是规范机构养老服务。明确政府建设公办养老机构，鼓励社会力量举办养老机构，提供多层次、多样化的养老服务；要求养老机构健全管理制度，加强对工作人员的管理和职业道德教育；规范养老机构收费，对预先收取服务费用作出必要限制。

六是促进医养康养结合服务。要求统筹医疗卫生和养老服务资源，推进医养康养融合发展，养老机构依法设立医疗卫生机构和提供医疗卫生服务，医疗卫生机构开展医养结合服务和举办养老机构，加强居家社区医养结合服务，发展专业护理服务养老机构。

七是强化扶持保障和监督管理。要求政府设立养老服务体系建设专项资金，明确对养老服务组织的支持措施，建立健全养老服务人才培养、使用机制，扩大养老服务和产品供给，加强智慧养老建设，完善老年教育体系，强化养老服务监管机制，依法维护老年人的合法权益。

问：实践中，基本养老服务的惠及面最广，参保老年人、经济困难老年人、特困供养老年人和其他一些有特殊情况的老年人，在享受基本养老服务过程中会有不同的需求、遇到不同的困难和会问，请问条例在这些重点群体老年人服务保障方面有哪些措施？

沙维伟：基本养老服务是由政府直接提供或通过一定方式支持相关主体向老年人提供的，旨在实现老有所养、老有所依所必需的基础性、普惠性、兜底性基本养老服务。《条例》在原框架体例上增设“基本养老服务”专章，强化了老年人获取基本养老服务的合法权利和政府发展基本养老服务的法定责任。

一是完善制度设计。《条例》规定省人民政府制定发布本省基本养老服务具体实施方案及清单，明确具体服务对象、内容、标准等，地方政府按照国家和省有关规定，制定发布本地区基本养老服务清单和实施标准，并根据经济社会发展水平、财政状况、养老服务需求变化等情况，适时对清单进行调整。下级人民政府的基本养老服务清单应当包含上级人民政府基本养老服务清单事项，不得减少服务内容、降低服务标准。

二是强化重点保障。《条例》规定优先将经济困难的高龄、空巢、独居、残疾、失能、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务范围予以重点保

障。民政部门应当建立困难老年人精准识别和动态管理机制。建立健全特殊困难老年人关爱探访制度。对符合条件的参保老年人，按照国家和省有关规定按时足额发放养老金。对八十周岁以上老年人发放高龄津贴。对经济困难的老年人提供养老服务补贴，对经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护理补贴。明确公办养老机构优先收住经济困难的高龄、空巢、独居、残疾、失能等老年人以及老年优抚对象、计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人。

三是补齐农村短板。《条例》提出将农村基本养老服务设施和能力建设纳入乡村振兴战略规划，推动城乡基本养老服务供给的均衡化、协调化发展。加强县级失能特困老年人集中供养服务机构建设，推进乡镇区域性养老服务设施建设，开展村级互助养老服务，提升农村基本养老服务能力。

四是推动提质扩面。《条例》要求县级以上地方人民政府提高基本养老均等化水平，落实优惠扶持政策，鼓励社会力量参与提供普惠性基本养老服务，保障符合条件的老年人能够方便可及、大致均等地获得基本养老服务。

问：据了解，大多数老年人愿意选择在家养老，请问条例在支持家庭承担养老功能、提升居家社区服务能力方面有哪些规定？

陈正邦：巩固居家社区养老服务功能，是贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略的必然要求，是提升广大老年人获得感幸福感的重要内容。《条例》坚持问题导向，对推动居家社区养老服务高质量发展的条款内容进行了扩充完善。

一是加强设施规划。《条例》规定了新建住宅区和已建住宅区社区养老服务用房的配建标准，以及侵占配建社区养老服务用房的法律责任。规定多个占地面积较小的相邻住宅区可以统筹规划、集中配置养老服务设施，鼓励对相邻住宅区的配套养老服务设施进行资源整合。要求县(市、区)人民政府考虑为老年人服务的便利性和服务半径等因素，合理、均衡布点社区养老服务设施。

二是突出家庭赋能。《条例》鼓励家庭成员与老年人共同生活或者就近居住，独生子女父母年满六十周岁后患病住院期间，独生子女每年可享受不少于5天的带薪护理假。拓展家庭适老化改造覆盖面，提升居家老年人生活便利性。要求民政部门通过政府购买服务等方式为有需求的家庭成员免费提供老年人照料护理技能培训。

三是统筹服务资源。《条例》要求县(市、区)人民政府统筹利用养老服务、

医疗卫生等资源，按照国家和省有关规定推进覆盖城乡的综合养老服务中心、居家社区养老服务设施建设。引导社会力量利用自身资源、发挥自身优势开展居家社区养老服务。鼓励邻里互助养老，鼓励老年人之间的互助服务。引导颐养住区建设，为老年人提供一站式养老服务，提升老年人日常生活便利化水平和生活品质。

问：在医养康养结合服务方面，各地探索形成了一批医养结合模式，比较典型的有医养协作模式、医养融合模式、服务集成模式，但仍存在一些难点问题。在现行条件下，如何有效整合医疗资源和养老资源，积极探索医养结合发展路径？

王腊生：医养结合是以老年人需求为导向，按照老年人由健康到患病、再到失能失智状态的规律，建立起各个环节有机衔接的整合型医养结合养老服务体系，包括保健、预防、疾病急性期治疗、疾病慢性期治疗、长期照护、安宁疗护等六个环节。推进医养康养结合服务，是优化老年健康和养老服务供给的重要途径，是积极应对人口老龄化、增强老年人获得感和满意度的重要途径。“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划中，提出了丰富医养结合服务模式、增加医养结合服务供给、提升医养结合服务质量等目标和要求；今年7月，国家卫生健康委等11部委还联合下发了《关于进一步推进医养结合发展的指导意见》。近年来，全省各地积极探索实践，形成了一批医养康养结合模式，比较典型的有医养协作模式、医养融合模式、服务集成模式，但在政策支持、服务能力、人才建设等方面仍存在一些难点堵点问题。对此，条例专列“医养康养结合服务”一章，以老年人需求为中心，引导和促进对医疗资源和养老资源的有机整合和高效利用，丰富医养、康养服务内容和形式。

一是建立健全卫生健康、民政、医疗保障等部门协同推进医养康养结合的工作机制，统筹医疗卫生和养老服务资源，推进医养康养融合发展。扶持同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗卫生机构或者养老机构发展，促进养老服务与医疗、护理、康复等服务相融合。

二是促进医养结合服务模式多渠道发展。提高养老机构医养结合服务能力，支持养老机构按照规定设立医疗卫生机构，改造增加护理型床位和设施，为入住老年人提供医疗卫生服务。支持医疗卫生机构按照规定开展医养结合服务，有条件的医疗卫生机构可以举办养老机构，鼓励医疗卫生机构按照规定在养老机构设立医疗服务站，提

供嵌入式医疗卫生服务。支持医疗卫生机构与养老机构签订合作协议，促进资源共享与服务衔接，通过预约就诊、上门巡诊等方式，为老年人享受多种形式的医养结合服务提供便利。

三是发展居家社区医养结合服务，推动社区医疗卫生服务设施与社区养老服务设施统筹规划、毗邻建设，为居家社区养老服务提供健康支撑，对行动不便的居家老年人提供家庭病床、上门巡诊等服务。

四是鼓励医疗机构发挥专业优势，为高龄、残疾、失能等老年人提供长期护理、医疗康复、安宁疗护等服务；发展专业护理服务养老机构，支持基层医疗卫生机构设置康复、护理、安宁疗护床位，重点为失能、认知障碍老年人提供康复护理等服务。

另外，条例还规定，依托医疗卫生机构、养老服务组织以及其他社会力量，推广老年人健康生活理念和方式，积极开展老年疾病预防、认知障碍干预、意外伤害预防、心理健康与关怀等健康促进活动，提升老年人健康生活水平。

问：江苏老年人口庞大，养老服务需求更加多元，相对来说养老服务产业有很广阔的市场，请问养老服务条例在引导、规范养老服务组织和行业发展方面有什么规定？针对少部分养老机构的违法违规行为，有哪些监督管理措施？

沙维伟：条例围绕深化养老服务“放管服”改革，将现行养老服务扶持保障和监督管理措施以法律形式加以固化，通过法治化手段推动养老服务提质增效。在引导、规范方面，一是加大经费支持。规定县级以上政府设立养老服务体系建设专项资金，根据经济社会发展水平、老年人口状况适时调整对养老服务的投入。对符合条件的养老服务组织给予相应的建设补助和运营补贴。鼓励商业银行加大对养老服务企业的信贷支持，促进保险服务业和养老服务融合发展。二是强化要素保障。优先保障养老服务发展所必需的规划、土地、人才、技术、资本等要素供给。建立健全养老服务人才培养、使用、评价和激励机制。推动发展规模化、品牌化、连锁化的养老服务组织，培育发展示范性养老服务组织。三是规范市场主体。规定从事居家社区养老服务的组织，应当依法办理市场主体登记或者社会服务机构登记，配备与服务规模相适应的场所、设施设备和从业人员，规范服务流程，合理确定收费标准。养老机构预先收取服务费的，应当有服务协议约定，预先收取的服务费金额不得超过6个月的服务费，收取的预付费应当建立专户存储，采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。

在监督管理方面，一是强化部门协同。明确民政部门通过建立健全养老服务工作会议协调机制等方式，会同有关部门强化养老服务监管能力，及时查处违法违规行为，依法维护老年人的合法权益。二是厘清职责权限。明确民政及相关部门依法对养老服务组织实施监督检查可以采取的措施，要求养老服务组织应当配合，不得拒绝、阻碍。三是明确法律责任。对违反条例规定的行为设定处罚措施，强化条例的法律约束力和执行力。

王磊 叶翔宇

强化人大预算审查监督职能 为人民群众看好政府“钱袋子”

——《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强省级预算审查监督的决定》解读

修订背景和重要意义

加强省级预算审查监督的决定，是依据监督法、预算法等法律、行政法规制定的规范人大预算审查监督工作的地方性法规。现行的决定于2000年制定出台，根据新形势新任务新要求，对决定进行全面修订具有重要意义。

有利于贯彻落实党中央和省委系列重要决策部署。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央为核心的党中央在坚持和完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，对加强人大预算审查监督作出一系列重要决策部署，出台了预算审查监督重点支出预算和政策拓展、加强对政府债务审查监督、加强国有资产管理情况监督、建立健全审计查出问题整改长效机制等重大改革举措，省委也相应出台制度文件，为做好新时代人大预算审查监督工作指明了前进方向，提供了理论武装和基本遵循。

有利于全面实施新预算法和预算法实施条例。全国人大常委会2014年、2018年两次修改预算法，出台了推进预算联网监督、建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见的意见，不断完善人大预算审查监督组织制度和工作制度。近年来国家又修订了预算法实施条例、关于加强中央预算审查监督

的决定，这都为地方人大做好新时代预算审查监督提供了重要的依据和参照。

有利于总结实践经验、推动人大工作与时俱进。省人大常委会坚持稳中求进、守正创新，积极探索履行预算审查监督职责的方式方法，出台了系列工作意见、实施方案，实践中取得了很好的成效。通过修订把成熟的经验做法和创新成果上升为法规制度，将进一步规范人大监督工作，提升预算审查监督工作质效。

主要内容和特色亮点

为适应新发展阶段的新要求，《决定》紧扣人大预算审查监督的实际需要，着力体现党中央关于人大预算审查监督重要改革的精神，具体细化上位法及相关规定。《决定》共13条，可以总结为“六个突出”。

一、突出全覆盖，明确全口径预算审查监督重点

通过对政府预算进行既全面又有

9月29日，省十三届人大常委会第三十二次会议审议通过了修订的《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强省级预算审查监督的决定》（以下简称《决定》）。这是我省贯彻落实十八大以来党中央关于人大预算审查监督系列决策部署和有关法律的新规定新要求，推进我省人大预算审查监督工作与时俱进、创新发展的重要举措，为省人大依法行使预算审查监督职能提供了有力的法治保障。

针对性的审查监督，保障国家方针政策、决策部署和本省工作要求贯彻落实。根据中央关于人大预算审查监督重点拓展改革要求和预算法及实施条例的相关规定，《决定》明确了全口径审查、全过程监管重点，进一步细化对财政政策、“四本预算”、预算决算公开等方面审查监督的规定，强化监督的针对性和可操作性。同时落实中央关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见，明确了政府债务审查监督的重点包括政府一般债务项目合规性和专项债务项目科学性情况，政府债券项目储备情况，政府专项债务偿还、项目绩效的情况和隐性债务化解、政府债务风险管控等情况。

二、突出全流程，完善预算全链条审查监督机制

按照完整的预算管理流程，《决定》就有效运用各种法定监督手段，充分发挥各方优势，做好预算编制监督、预算初步审查、预算执行监督、预算调整

审查、决算审查等重点环节工作，作出了明确规定。包括预算决算编制时对“四本预算”应当列示的具体内容和编报要求，预算初审时省人大有关专门委员会和常委会有关工作机构的工作职责，预算执行阶段主要的监督内容和监督方式，预算调整的情况以及需要把握的原则等。

三、突出绩效性，强化预算绩效闭环监督

全面实施预算绩效管理是深化财税体制改革、优化财政资源配置的关键举措，提高财政资金使用绩效是人大预算审查监督的重要目标。为落实中央关于全面实施预算绩效管理改革要求，《决定》提出加强预算绩效的审查监督工作，强化事前评估、事中跟踪、事后评价的预算绩效闭环监督，对健全绩效指标体系、推进预算绩效信息公开、加强结果运用等方面作出规定。省人大常委会要加强对重点支出和重大项目绩效目标、

绩效评价结果的审查监督，必要时召开预算绩效听证会。

四、突出问题导向，加强对审计和审计查出问题整改情况的监督

为贯彻落实习近平总书记关于审计查出问题整改工作的重要批示精神，按照中央关于建立健全审计整改长效机制的决策部署和新修订的审计法有关规定，《决定》规范了对省级预算执行和决算的审计监督与审计查出问题整改跟踪监督。对人大监督与审计监督贯通协调、形成合力提出要求，对审计工作报告和整改报告内容、审计整改跟踪监督方式方法等作出细化规定。结合我省首创“上审下”审计查出突出问题整改工作的经验做法，提出与下级人大协同开展监督，实现各级人大监督工作联动。

五、突出民主性，充分发挥省人大代表作用

认真听取人大代表对预算的意见建议，是坚持和尊重人大代表主体地

位、推动财政收入取之于民、用之于民的重要方式和内容，是编制好预算和做好预算审查监督工作的重要保障。为更好体现人民对预算收支的监督，《决定》明确要求深入践行全过程人民民主重大理念，充分发挥省人大代表作用，不断拓宽人大代表参与预算审查监督渠道。结合我省加强与预算审查联系代表沟通的工作实践，根据全国人大常委会关于预算审查前听取人大代表和社会各界意见的有关要求，提出健全预算审查联系代表工作机制，发挥好预算审查联系代表在预算审查监督中的沟通、引导和骨干作用。

六、突出信息化，加强预算联网监督工作

利用现代信息技术开展联网监督，是新形势下加强和改进人大预算审查监督、提高监督针对性和有效性的重要手段。根据全国人大常委会关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见，《决定》对加强预算联网监督作出规定，提出建立健全横向联通、纵向贯通的预算联网监督工作机制，运用预算联网监督系统的查询、预警、分析、服务功能，建立审查指标体系和监测预警模型，并探索线上分析与线下查证相结合的良好方式，提升审查监督内容的翔实性和时效性。

省人大常委会预算工委