

毕节市人民代表大会常务委员会文件

毕人常〔2022〕10号

签发人：张翊皓

毕节市人大常委会关于报请批准《毕节市居家养老服务条例》的报告

贵州省人大常委会：

《毕节市居家养老服务条例》经2022年4月27日毕节市第三届人民代表大会常务委员会第三次会议审议通过。根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款的规定，现报请批准。

毕节市人民代表大会常务委员会
2022年5月16日



毕节市居家养老服务条例

(2022年4月27日毕节市第三届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 家庭养老服务
- 第三章 基本公共服务
- 第四章 社区养老服务
- 第五章 激励保障
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总则

第一条 为了促进和规范居家养老服务的发展，满足居住在家老年人（以下简称居家老年人）的养老服务需求，弘扬中华民族孝亲敬老的传统美德，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《贵州省养老服务条例》等法律、法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市行政区域内居家养老及其服务和相关监督管理工作，适用本条例。

本条例所称居家养老服务，是指以家庭为基础，以城乡社区为依托，由政府提供基本公共服务，企业和社会组织提供专业化服务，基层群众性自治组织和志愿者提供公益和互助服务

等为居家老年人提供的养老服务。

第三条 居家养老服务主要包括下列内容：

（一）生活、健康、安全保障、护理照料、居住保障等家庭养老服务；

（二）养老服务设施规划、建设、运营保障、卫生健康、医疗保障、文化服务等基本公共服务；

（三）志愿服务、探视关爱、日间照料、休闲娱乐、防诈骗宣传等社区养老服务；

（四）其他居家养老服务。

第四条 居家养老服务坚持政府引导、家庭负责、保障基本、社会参与、市场运作、科技支撑、适度普惠、就近便利的原则。

第五条 县级以上人民政府民政部门主管本行政区域内的居家养老服务工作。

县级以上人民政府卫生健康、医疗保障、人力资源和社会保障、发展改革、自然资源和规划、住房和城乡建设、公安、文化广电旅游、市场监管等部门应当在各自职责范围内做好居家养老服务工作。

乡镇人民政府、街道办事处负责本辖区内的居家养老服务工作。

村（居）民委员会发挥基层群众性自治组织作用，协助乡镇人民政府、街道办事处做好居家养老服务工作。

第六条 工会、共青团、妇联、残联、红十字会、法学会等团体和养老服务行业协会、老年人组织、慈善组织、志愿服

务组织等社会组织，根据职责或者章程参与居家养老服务工作。

第七条 全社会应当践行社会主义核心价值观，广泛开展养老、孝老、敬老宣传教育活动，树立尊重、关心、帮助老年人的社会风尚。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当加强老年人权益保障法律、法规和养老服务政策公益宣传，传播适合老年人的健身、康养、防诈骗宣传、维权等知识。

第二章 家庭养老服务

第八条 家庭成员应当履行赡养、扶养义务，为居家老年人提供生活、健康、安全等方面的保障，关心居家老年人的身心状况和情感慰藉等需要。

第九条 家庭成员应当让患病的居家老年人及时得到治疗和护理；对经济困难的居家老年人，应当提供医疗费用。

第十条 对生活不能自理的居家老年人，家庭成员应当承担照料责任；不能亲自照料的，可以按照居家老年人的意愿委托他人或者养老机构等照料。

家庭成员因外出务工等原因长期在外不能亲自照料居家老年人的，可以与具备照料能力的他人签订安全、健康等委托协议，但需经居家老年人同意。

委托协议的内容不得违反法律、法规的规定，并报送所在地村（居）民委员会。

居家老年人需要提供有偿服务的，由接受服务的居家老年人或者其赡养人承担相应费用。

第十一条 家庭成员应当尊重和保障居家老年人的住房权益，不得违背居家老年人意愿，强迫其居住在条件低劣的房屋或者迁居其他房屋。

第十二条 鼓励家庭成员与居家老年人共同生活或者就近居住，国家机关、企事业单位、社会团体、其他组织为居家老年人随家庭成员迁居提供条件，为家庭成员照料居家老年人提供帮助。

与居家老年人分开居住的家庭成员应当经常看望或者问候居家老年人，不得忽视、冷落居家老年人。

第十三条 鼓励多元主体共同参与居家养老医疗服务，支持医疗卫生机构为失能、慢性病、高龄、残疾等行动不便或者确有困难的居家老年人提供家庭病床、上门巡诊等上门医疗服务。

第十四条 禁止对居家老年人实施家庭暴力。

任何组织或者个人发现虐待、遗弃居家老年人或者侵犯居家老年人合法权益的情形，都有权劝阻、制止或者向公安、民政等有关部门提出检举、控告。

村（居）民委员会、居家养老服务机构等组织及其工作人员，应当密切关注、及时发现、妥善处置侵害居家老年人合法权益的行为，并应当立即向公安、民政等有关部门报告。

反映侵害居家老年人合法权益的检举、控告或者报告，涉及多个单位职责的，应当由首先接到的单位会同其他单位共同处理，其他单位应当配合，不得相互推诿。

第十五条 负有赡养、扶养义务的家庭成员不履行对老年

人赡养、扶养义务的，村（居）民委员会、老年人组织或者赡养人、扶养人所在单位应当给予批评教育，并督促其履行义务。

第三章 基本公共服务

第十六条 县级以上人民政府民政部门应当会同发展改革、自然资源和规划等部门，依据国土空间规划编制县域养老服务设施布局专项规划，科学合理规划养老服务设施。

县级人民政府自然资源和规划部门编制和实施详细规划，应当将养老服务设施作为公共设施配套要求列入出让地块规划条件，纳入国有土地使用权出让合同。

第十七条 县级以上人民政府应当以人均用地不少于 0.1 平方米的标准分区分级规划设置养老服务设施。已建成的城镇居住区无养老服务设施或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式，因地制宜补齐养老服务设施。

养老服务设施应当按照国家和省规定的建设标准和技术规范进行建设，并符合无障碍环境、消防安全、环境保护、卫生防疫等要求。

第十八条 县级人民政府民政部门可以采取运营补贴、购买服务等方式，支持村（居）民委员会、养老机构运营养老服务设施。

第十九条 县级以上人民政府卫生健康、医疗保障部门应当完善基层用药、医保报销政策，保障基层医疗卫生机构药物供应，为居家老年人在基层治疗常见病、慢性病用药、家庭医

生配药及医疗费用结算提供方便。

第二十条 县级以上人民政府民政部门应当评估居家老年人服务需求类型、照料护理等级和确定养老服务补贴标准，并建立居家养老服务信息管理服务平台，提升居家养老服务和水平。

第二十一条 县级以上人民政府文化广电旅游部门应当在公共文化服务设施内设置适宜居家老年人的文化娱乐场所，增加适合居家老年人的特色文化服务项目。

公共文化服务设施应当向老年人免费或者优惠开放，为老年人开展文化活动提供便利。

第二十二条 农村特困人员供养服务机构（敬老院）在满足特困人员集中供养需求的基础上，可以逐步拓展社会寄养、日间照料、上门照护等居家养老服务功能。

第四章 社区养老服务

第二十三条 乡镇人民政府、街道办事处应当统筹、指导村（居）民委员会做好社区养老服务设施的运营、管理、维护等工作，保障社区养老服务设施正常运转。

第二十四条 县级以上人民政府应当指导乡镇人民政府、街道办事处建立完善社区志愿服务时间储蓄、兑换等激励、保障机制。鼓励企事业单位、社会团体、其他组织和个人参与社区养老志愿服务。

探索设置老年人服务公益性岗位，为居家老年人提供定期巡访、健康指导、帮办代办、精神慰藉等服务。

鼓励推广邻里互助养老、相似家庭情况协作养老。支持低龄、健康老年人为高龄、空巢、计划生育特殊家庭等居家老年人提供结对关爱等互助性养老服务。

第二十五条 村（居）民委员会应当做好居家老年人基本信息登记工作，了解居家老年人服务需求，建立居家老年人基本信息档案，收集村（居）民对居家养老服务的意见、建议，采取上门探视、电话询问等方式，定期探访高龄、空巢、残疾、特困、失能、半失能等居家老年人，并建立探访台账。

村（居）民委员会应当对居家养老服务机构开展的服务进行监督，发现违法情形及时向乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府民政等有关部门报告。

第二十六条 老年人日间照料中心应当提供下列适度普惠性服务：

- （一）为居家老年人提供堂食或者配餐等膳食供应服务；
- （二）为高龄、失能、生活不能自理的居家老年人提供个人照顾等日间照护服务；
- （三）为有疾病且不能自理的居家老年人提供康复理疗、医疗坐诊等保健康复服务；
- （四）为行动不便的居家老年人提供上门理发、打扫卫生等基础生活服务；
- （五）为居家老年人提供书法、绘画、唱歌、棋牌、健康讲座等休闲娱乐服务；
- （六）为居家老年人提供关怀访视、生活陪伴、心理咨询、不良情绪干预等精神慰藉服务；

（七）其他居家养老服务。

第二十七条 县级以上人民政府卫生健康、医疗保障、民政等部门应当完善社区医疗卫生和基本医疗保障服务，为居家老年人提供下列服务：

（一）建立统一、规范的健康档案和电子病历，提供疾病预防、防跌倒措施、意外伤害预防和自救、认知和情感等健康指导；

（二）提供常见病、慢性病医疗、护理、康复指导等服务；

（三）为 65 岁及以上老年人和计划生育特殊家庭老年人每年免费提供一次健康体检；

（四）为 80 岁及以上老年人提供高龄津贴或者长寿保健补贴，认定评估办法和补贴标准由县级人民政府依据国家和省、市有关规定制定；

（五）为低收入家庭中的老年人参加城乡居民基本医疗保险提供个人缴费资助，为 100 岁及以上老年人参加城乡居民基本医疗保险提供个人全额资助；

（六）与居家养老服务机构开展合作，提供签约式医疗卫生服务；

（七）国家和省规定的其他养老服务。

第二十八条 居家养老服务机构应当建立健全规章制度，配备与服务规模相符的服务设施设备和工作人员，保障安全和服务质量。

居家养老服务机构应当定期开展从业人员职业道德教育和职业技能培训。鼓励支持专业社会组织及其他培训机构积极参与。

与养老护理员培训，符合条件的按照规定享受从业人员培训补贴政策。

居家养老服务机构及其从业人员应当维护居家老年人尊严和隐私，不得侵害居家老年人合法权益。

第二十九条 县级以上人民政府民政、公安等有关部门应当指导村（居）民委员会通过上门讲解、集中培训、宣传活动等方式定期为居家老年人开展防诈骗宣传，强化居家老年人防诈骗的事前预防。

村（居）民委员会应当根据诈骗方式的变化，重点对扫码送礼骗局、保健品骗局、投资理财骗局、以房养老骗局、中奖类骗局等进行防诈骗宣传，提高居家老年人防诈骗意识。

第三十条 县级以上人民政府应当鼓励、支持有条件的村民委员会利用农村幸福院等社区养老服务设施，为农村居家老年人提供居家养老服务。

第五章 激励保障

第三十一条 鼓励和支持物业服务企业按照有关规定，将小区闲置或者低效使用的房屋和设施改造为老年食堂及其他社区养老服务设施，为居家老年人提供服务。

第三十二条 鼓励和引导银行、商业保险机构开发推广金融养老服务产品和居家老年人长期护理险种。

第三十三条 县级以上人民政府可以将闲置的政府投资建设的办公用房、厂房、学校、公共设施场所等改造为符合条件的社区养老服务设施。

鼓励国家机关、企事业单位、社会团体开放所属场所，为附近的居家老年人提供就餐、文化、健身、娱乐等服务。

鼓励和支持农村利用闲置的办公楼、校舍等资产，建立符合条件的乡村两级老年学校或者老年活动中心，为农村居家老年人提供就餐、文化、健身、娱乐等服务。

第三十四条 县级以上人民政府应当促进互联网与养老服务深度融合，利用 5G 等新一代移动通信、大数据、人工智能等现代信息技术打造多层次智慧养老服务体系。

鼓励、引导和规范居家养老服务机构依托现代信息技术开展居家养老服务监测，提供紧急呼叫、远程健康监测、紧急援助、居家安防、家政预约、助餐助浴、辅助出行、代缴代购等服务。

第三十五条 县级以上人民政府应当对纳入分散供养特困人员范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。可以将改造对象范围逐步扩大到城乡低保对象中的高龄、失能、留守、空巢、残疾老年人家庭和计划生育特殊家庭。

乡镇人民政府、街道办事处应当推动老旧小区适老化改造工作，对老旧小区实施加装电梯、扶手、建设无障碍通道、提供地面防滑等适老化改造。

第三十六条 县级以上人民政府民政部门应当将家庭照护者纳入养老护理员职业技能培训支持范围，帮助居家老年人家庭成员提高照料护理能力。

鼓励和支持家政服务企业培训具备养老护理能力的家政服务人员，参与居家养老服务。

第三十七条 县级以上人民政府民政部门应当会同人力资源和社会保障部门对居家养老服务从业人员实行等级评定制度，定期举办从业人员技能竞赛，支持优秀从业人员参加各类相关先进评选，对成绩优秀者予以奖励和表彰，逐步完善居家养老服务专业人才的评价和激励机制。

鼓励从事养老管理服务的工作人员、志愿者参加社会工作者资格考试。

第六章 法律责任

第三十八条 居家养老服务机构未按照规定标准提供居家养老服务的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正；逾期不改正的，处以 1000 元以上 5000 元以下罚款；情节严重的，处以 5000 元以上 1 万元以下罚款。

第三十九条 有关单位及其工作人员在居家养老服务及管理工作中有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为尚不构成犯罪的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第四十条 违反本条例规定的其他行为，法律、法规有处罚规定的，从其规定。法律、行政法规规定和省的决定由乡镇人民政府、街道办事处实施行政处罚的，可以由乡镇人民政府、街道办事处实施行政处罚。

第七章 附则

第四十一条 本条例下列用语的含义：

（一）居家养老服务机构，是指从事居家养老服务的法人或者非法人组织。

（二）社区养老服务设施，是指社区嵌入式养老机构、老年人日间照料中心、居家养老服务中心（站）、老年活动中心、农村幸福院等为居家老年人提供养老服务的房屋或者场所及其附属设施。

（三）计划生育特殊家庭，是指独生子女三级及以上伤残、死亡，且未再生育或者收养子女的家庭。

第四十二条 本条例自 年 月 日起施行。

关于《毕节市居家养老服务条例》的说明

毕节市人大常委会

贵州省人大常委会：

2022年4月27日，毕节市第三届人大常委会第三次会议审议通过了《毕节市居家养老服务条例》（以下简称《条例》），根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款的规定，决定报请批准。现作如下说明：

一、制定的必要性

（一）贯彻落实中央精神和执行上位法的重要举措。党的十九大报告提出：“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，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。”中共中央、国务院在2019年印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，要求健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系，多渠道、多领域扩大适老产品和服务供给，提升产品和服务质量。国务院在2021年印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，要求强化居家社区养老服务能力，构建城乡老年助餐服务体系，开展助浴助洁和巡访关爱服务，加快发展生活性为老服务业。《中华人民共和国老年人权益保障法》《贵州省养老服务条例》对居家养老服务都有专门规定。国家的有关政策和法律法规为地方立法提供了法律依据和支撑，其相关

制度也需要通过地方立法予以贯彻落实，进而破除发展障碍，不断推进完善我市养老服务体系。

（二）推进我市居家养老服务持续健康发展的现实需求。

当前我市正处于人口老龄化快速发展阶段，根据《毕节市第七次全国人口普查公报》，毕节市常住人口共计 689.96 万人，常住人口中 60 岁及以上人口为 95.48 万人，占常住人口的 13.84%（其中 65 岁及以上人口为 71.11 万人，占常住人口的 10.31%；80 岁及以上高龄老年人口为 12.95 万人，占常住人口的 1.88%），与 2010 年第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重上升 2.97 个百分点。今后很长一段时期内，我市人口老龄化发展将继续呈现出基数大、增长快、高龄、失智失能增多等突出问题，如不及时妥善处理，这些问题将会制约我市经济社会高质量发展，也可能对我市建设贯彻新发展理念示范区产生消极影响。

（三）积极回应群众和社会关切的迫切需要。居家养老符合我国养老文化传统，是社会养老服务体系中的基础和主要模式。与其他养老模式相比，居家养老服务具有深受老年人喜爱、服务方式灵活、成本低、受益面广等优点。2019 年 12 月，毕节市人大常委会办公室印发《关于征集 2020 年度立法建议项目的公告》，并通过毕节电视台、毕节日报、毕节市人大常委会网站发布公告，广泛征求 2020 年度立法建议项目，社会各界反映较为迫切的立法建议项目之一就是期望通过立法推动和促进我市居家养老服务工作更上新台阶。因此，制定条例能够有效回

应社会关切，满足人民日益增长的美好生活需要，提升群众的幸福感和满意度，对建设贯彻新发展理念示范区具有现实意义。

二、制定过程

按照《毕节市人大常委会 2021 年立法计划》要求，2021 年 4 月，毕节市人大常委会制定了《〈毕节市居家养老服务条例〉起草方案》，成立了以毕节市人大常委会党组书记、主任为组长，毕节市人大常委会副主任及毕节市人民政府副市长为副组长的起草小组，起草小组分赴毕节市各县（市、区）实地调研，开展问卷调查，深入了解和掌握全市居家养老服务方面存在的问题，坚持“以问题推进立法和立法为了解决实际问题”的原则，结合我市居家养老服务实际，借鉴外地成功立法经验，广泛听取各方意见建议，并多次组织召开座谈会、研讨会、论证会进行研究讨论，经反复修改，形成《条例》草案。于 2021 年 10 月 27 日经毕节市第二届人大常委会第四十四次会议进行第一次审议。

毕节市人大常委会法工委根据常委会第一次审议的意见对《条例》草案进行了初步修改，并通过毕节市人大门户网站征求了社会公众的意见，书面征求了 32 个市级国家机关和企事业单位、9 个县（市、区）、19 个基层立法联系点和毕节市人大各委室的意见。同时，针对相关问题开展了专题调研走访，多次组织召开座谈会、论证会，就各方面集中关注的问题听取意见建议，对《条例》草案进行修改论证。2022 年 3 月 16 日，毕节市第三届人大常委会第二次会议对《条例》草案进行第二次

审议。

2022年4月12日，省人大法制委、省人大常委会法工委指导和帮助毕节市人大常委会组织省人大社建委、省民政厅、省发改委、省自然资源厅等15家相关部门召开论证会，对《条例》草案进行研究和论证。2022年4月19日，省人大法制委、省人大常委会法工委到金沙县开展毕节市居家养老服务立法调研，并召开论证会，指导和帮助毕节市人大常委会对《条例》草案再次进行研究和修改论证。

毕节市人大常委会法工委根据常委会审议意见和省人大法制委、省人大常委会法工委等有关方面提出的修改意见进行认真研究，结合《十四五国家老龄事业发展和养老服务体系规划》的有关要求及新国发2号文件精神，经多次修改、数易其稿，《条例》草案由6个章节共45条变更为7个章节共42条，使《条例》草案更具有针对性和可操作性。4月20日，毕节市人大法制委员会召开会议，对《条例》草案进行了审议，同意提交常委会会议审议和表决。4月27日，《条例》经毕节市第三届人大常委会第三次会议审议通过。

三、需要说明的问题

《条例》共7章42条，分为总则、家庭养老服务、基本公共服务、社区养老服务、激励保障、法律责任、附则。

（一）关于章节设置及原则。《条例》内容主要参考借鉴了《贵州省养老服务条例》和其他设区市的地方性法规，按照地方立法“不抵触、有特色、可操作”的立法原则，针对立法

调研所掌握的具体情况，从目前比较成熟的居家养老服务主要内容上进行规范，分别就家庭养老服务、基本公共服务、社区养老服务三个方面的内容作了专章设置，不仅很好地解决了居家老年人遇到的最基本、最迫切的需求，特别是用餐、医养、日间照料、防诈骗宣传等方面的服务需求，也突出了地方立法特色。同时，《条例》还明确了“政府引导、家庭负责、保障基本、社会参与、市场运作、科技支撑、适度普惠、就近便利”的服务原则，强调家庭成员应当履行赡养义务、社区提供公益和互助服务、政府提供基本公共服务，企业和社会组织提供专业化服务。

（二）关于家庭养老服务。目前我国主要的养老方式是居家养老、社区养老和机构养老，其中居家养老仍是主流。而居家养老的基本内涵是尊重和发挥家庭养老的基础作用，满足大多数老年人在家居养老需求。同时，家庭养老在精神慰藉和亲情关爱等方面具有显著优势，是其他养老方式难以替代的。为此，《条例》在第二章中对家庭成员应当为居家老年人提供生活、健康、安全等方面的保障、关心居家老年人的身心状况和情感慰藉等需要、禁止对居家老年人实施家庭暴力等方面作了规定，强调了家庭成员应当履行的赡养义务，不断突出家庭养老的基础性作用。

（三）关于社区养老服务。家庭养老虽然一直是我国主要的养老方式，但随着社会的发展，生活节奏的加快以及家庭规模的缩小，仅仅依靠家庭养老变得不切实际，社区养老恰恰能

够弥补家庭养老的缺陷。通过社区提供养老服务，帮助居家老年人过好日常生活，加强居家老年人与他人的联系和交往，减轻家庭成员的养老压力。因此，《条例》第四章在老年人日间照料中心功能发挥、基层医疗卫生服务保障、帮助居家老年人提高防诈骗意识等方面作了明确规定，不断完善社区养老服务的内容和形式，更好地发挥社区作为养老服务体系重要载体的作用。

（四）关于基本公共服务。基本公共服务是政府主导、满足居家老年人基本养老需求的服务，《条例》始终聚焦服务居家老年人的服务设施建设、照料护理、文化娱乐等基本需要，做到尽力而为、量力而行。在《条例》第三章中，对养老设施规划建设、医疗卫生保障、文化服务、拓展农村敬老院功能等方面规定了政府及其组成部门应当提供的基本公共服务，不断突出基本公共服务“管基本”的属性，与家庭养老服务、社区养老服务构成多层次的养老服务体系。

（五）关于激励保障。养老不仅是家庭的责任，更是社会的责任，《条例》在巩固家庭养老服务、社区养老服务、基本公共服务的基础上，在第五章中对鼓励社会企业参与、鼓励机关企事业单位开放场所、提升智慧养老水平、推动适老化改造、养老队伍人才建设等方面作了明确规定，通过鼓励和支持社会力量广泛参与居家养老服务，进而不断优化居家养老服务供给模式，推动养老事业和产业高质量发展。

以上说明，连同《条例》，请一并审议。

毕节市人大常委会办公室

2022 年 5 月 16 日印发

共印 210 份