

# 阳江市民政局

---

阳民通〔2016〕91号

## 阳江市民政局关于印发阳江市特困人员 供养服务机构公建民营社会化 改革实施方案的通知

各县（市、区）民政局：

现将《阳江市特困人员供养服务机构公建民营社会化改革实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。工作中进展情况及遇到问题，请及时向市民政局反映。



（联系人及电话：李宜天 3367933）

# 阳江市特困人员供养服务机构公建 民营社会化改革实施方案

为贯彻落实国务院《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14号）、省政府《关于加快发展养老服务业的实施意见》（粤府〔2015〕25号）文件精神，以及全国健全特困人员救助供养制度视频会议要求，鼓励社会力量参与特困人员救助供养工作，激发特困人员供养服务机构活力，提高供养机构管理服务水平，满足生活不能自理特困人员集中供养需求，现制定我市特困人员供养服务机构公建民营社会化改革实施方案如下：

## 一、指导思想

以习近平总书记系列重要讲话精神为指导，深入贯彻党的十八届五中全会和省委十一届五次全会精神，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，紧紧围绕广东实现“三个定位、两个率先”的总体目标，大力推进特困人员供养服务机构公建民营社会化改革，激发敬老院、福利院、养老院等特困人员供养服务机构（以下简称“供养机构”）活力，创新服务供给方式，强化管理服务能力，实现供养机构转型升级，切实保障特困人员尤其是生活不能自理特困人员的基本生活，使特困人员生存有尊严、生计有保障、生活有盼头，共享全面小康成果。

## 二、基本原则

公建民营供养机构要优先保障生活不能自理特困人员的集

中供养需求，切实履行机构托底功能。要大力引进社会资本，切实加大资金投入，盘活机构闲置资源，为社会失智、失能以及高龄老年人提供优质服务，确保国有资产保值增值。要做到产权清晰，保持土地、设施设备 etc 国有资产性质不变，运营方不得以国有资产进行抵押、贷款，防止资产流失。要根据服务对象人数和照料护理需求，按规定配齐工作人员，确保管理队伍稳定；配置专业护理设施，引进优秀护理人才，确保护理队伍稳定；优先安排原住院老人入住机构，确保原在院老人稳定。要加强设施设备维护、更新、改造，提升基础设施设备硬件环境；加强护理队伍培训，提高队伍素质，提升护理专业水平；开展生活照料、精神慰藉等多样化供养服务，丰富信息化服务手段，提升服务质量，为生活不能自理特困人员及社会失能、失智以及高龄老人打造安享晚年的幸福乐园。

### 三、改革范畴

现有、在建和新建的公办敬老院、养老院、福利院、光荣院、综合型社会福利服务中心等民政供养服务机构，符合社会化运营管理条件的，都应当纳入改革范围。其它公办民政供养服务机构纳入改革范畴要具备以下条件：

**（一）交通条件较便利。**供养机构位于交通便捷之处，紧邻中心城区或交通干道，具有较好可达性。

**（二）土地资源有规模。**供养机构具备一定规模的土地资源，并且有改扩建发展空间。

**（三）开展服务有基础。**供养机构床位数量较多，或有部分

闲置床位，存在一定程度的资源空余。

**（四）社会养老有需求。**周边高龄老人，特别是失能、失智老人有意愿入住供养机构养老，有较强的刚性市场需求。

**（五）用地权属较明确。**供养机构已完成或已基本具备办理土地使用权登记条件。

以上第（一）至（四）项为必备条件，第（五）项是同等情况下，优先纳入改革范畴的条件。

#### **四、总体目标**

从 2016 年起，具备条件的其他公办民政供养服务机构，统一推行公建民营社会化改革，各级民政部门采取政府购买服务方式，明确民政部门监管职责，落实运营方服务责任，切实为特困人员等民政供养对象提供优质供养和护理服务。至 2018 年底，全市供养机构实现公建民营比例达到 30%以上，升级改造供养床位总数达到 650 张，生活不能自理特困人员集中供养率达到 60%以上，确保完成生活不能自理特困人员集中供养率考核指标。

#### **五、具体任务**

至 2018 年底，公建民营供养机构经升级改造后，要符合《广东省养老机构规范化建设指引》（粤民福〔2012〕33 号）有关规定，具备以下条件：

##### **（一）适宜生活不能自理特困人员居住的硬件环境。**

在充分利用现有资源的基础上，由运营方按照《城镇老年人设施规划规范》进行供养机构基础设施改造和设备配套，平

均每张床位投入升级改造资金不低于 5 万元。合理划分生活、娱乐、康复等功能区域；配备必要的生活照顾、餐饮服务、医疗保健、文体娱乐、康复护理、心理疏导、临终关怀等配套设施设备；机构内公共建筑、出入口、水平通道和垂直交通设施以及卫生间和休息室等部位，要提供安全、便利的无障碍设施条件。

## **(二) 满足生活不能自理特困人员供养需求的软件服务。**

根据生活不能自理特困人员的身心特点，切实为其提供日常生活照料、营养膳食、康复护理、养生保健、休闲娱乐、亲情沟通、精神慰藉等综合服务，保障特困人员精神和物质生活需求。

## **(三) 与供养对象规模相适应的专业管理服务队伍。**

运营方管理负责人要具有大专以上文化程度，接受过专门训练，并至少有 1 名具有中级以上卫生技术职称。机构内服务于特困人员的医护及服务人员总数与入住的生活能自理特困人员数量比例达到 1:10 以内，与入住的生活不能自理特困人员数量比例达到 1:3 以内。机构内护理工作人员持证上岗率达到 90% 以上。有条件的地方，要重点培养和引进医生、护士、康复医师、康复治疗师、社会工作者等具有岗位资质的专业人员。

# **六、工作步骤**

## **(一) 确定试点阶段（2016 年）。**

市民政局统筹推进供养机构公建民营社会化改革，组织改革试点申报工作。各地要认真摸排掌握本地区供养机构基本情

况，经实地调研后择优推荐试点单位，市本级至少要申报 1 所符合条件的试点单位，阳春市、阳东区、阳西县和江城区要申报 2 所符合条件的试点单位，海陵区和高新区要申报 1 所符合条件的试点单位。被省民政厅确定为改革试点单位的，要在 1 个月内向市民政局上报社会化改革具体方案，明确落实措施和完成时限。

## **（二）实施改革阶段（2017 年）。**

指导各试点单位全面完成改革任务。至 2017 年底，我市供养机构实现公建民营改革比例达到不低于 20%，全市升级改造床位达到 450 张，生活不能自理特困人员集中供养率达到 30%。

## **（三）经验推广阶段（2018 年）。**

加强工作指导，及时解决实施过程中碰到的困难和问题，总结经验，积极培育，将符合一定条件的供养机构及时纳入改革范畴，切实做到成熟一个改革一个，加快社会化改革进程。至 2018 年底，我市供养机构实现公建民营改革比例达到 30%，全市升级改造床位达到 650 张，生活不能自理特困人员集中供养率达到 60%。

## **七、实施方式**

供养机构产权单位主管部门具体负责组织实施公建民营。其中，市属供养机构由市民政部门组织实施；县（市、区）属供养机构由县（市、区）民政部门组织实施；镇（街道）属供养机构在县（市、区）民政部门指导下，由镇（街道）组织实施。供养机构实施公建民营社会化改革，采取公开招投标与品

牌机构连锁运营的方式推进。在确定试点阶段，原则上采取公开招投标方式确定运营管理机构；在实施改革阶段，可探索将符合条件的供养机构直接委托给在我省连锁运营 10 家以上且取得明显成效的运营管理机构，推动供养机构标准化、专业化、连锁化运营。

### **(一) 公开招投标。**

按照“公开、公平、透明”的原则，采取公开招标方式确定供养机构运营方。投标人应是依法成立、具有与承接项目相适应的专业服务团队和注册资金，且无违法记录的企业法人或社会组织。招投标文件内容要明确优先保障生活不能自理特困人员等民政对象的入住需求、国有资产不流失、养老用途不改变、服务水平明显提升等内容。

### **(二) 品牌机构连锁运营。**

按照最优原则，在上级民政部门的监督指导下，市和县（市、区）属供养机构由地级以上市民政部门指导，镇（街道）属供养机构由县（市、区）民政部门指导，供养机构产权单位直接选取社会影响力较高、品牌知名度广泛、标准化服务体系完备、具有专业护理服务团队和雄厚资金保障，并且已投入运营管理的供养机构成效明显的企业法人或社会组织为运营机构。产权单位与运营机构达成合作意向后，运营机构需提供供养机构的规划发展方案，方案主要包括机构章程、运营策略、管理制度、标准化建设实施方案、管理服务团队组成、经费投入使用计划，以及服务保障和接受监管承诺等，产权单位据此召开专家论证

会，对运营机构提供的规划发展方案进行可行性论证，最终确定运营机构。

### **(三) 签订合同。**

确定运营管理者后，由供养机构产权单位与运营机构按照权利义务对等原则签订租赁运营合同。租赁运营合同内容要明确双方（或三方，即监管方）的权利和义务；明确机构服务定位及作为公办供养机构保障基本、兜底线的职责；明确国有资产、社会资本的归属和管理；明确运营主体应承担的职责和合同期内应达到的目标；明确收费标准、服务内容及管理服务措施；明确服务监管主体、方式及要求；明确退出机制等。产权单位要与运营机构协议确定接收原在院老人入住、生活不能自理特困人员入住比例及针对特困人员的收费标准，保持机构的公益性质。合同签订后，产权单位要将合同文本、运营机构法人信息及有关资料报上级民政部门备案。

### **(四) 运营监管。**

1. **资产管理。**在项目委托前，各地要对机构的全部资产进行清产核资、造册登记。运营机构在合同期内负责日常耗损性设施、设备的维护和修缮，不得擅自出租、出借、处置国有资产，不得以国有资产进行抵押、贷款。

2. **服务管理。**运营机构要依法取得《养老机构设立许可证》，并严格按照《养老机构管理办法》（民政部令第49号）的规定执行。运营机构于每年3月31日前，向实施许可的民政部门提交上年度工作报告。年度工作报告包括服务范围、服务对象、

服务质量、运营管理、经营收支等内容。

3. 定期考核。民政部门要会同有关部门，每年对机构的管理、经费投入、收费标准、工作人员待遇、供养服务质量、公众评议等内容开展考核。考核不合格的，责令其整改；整改仍不合格的，解除合同。

4. 收费监管。特困人员收费标准由产权单位和运营机构协议制定，确保不高于当地特困人员救助供养标准，发挥公办供养机构托底保障功能。失能、失智以及高龄社会老人的收费标准，由运营机构自行按规定制定，实行市场化运营，但要在一定程度上体现公办供养机构的公益性。各级民政部门要会同发改、审计等部门，加强对机构收费监管，规范收费行为。

## **八、保障措施**

### **（一）加强组织领导。**

市民政局成立特困人员供养服务机构公建民营社会化改革领导小组，局长担任组长，分管副局长担任副组长，成员由救灾救济科、社会福利和事务科、计财科、优抚安置科主要负责同志担任，日常办公室设市民政局救灾救济科。各县（市、区）民政部门要成立相应的领导小组，明确分工，落实责任，制定具体实施方案，并将领导小组成立情况和具体实施方案及时报送市民政局备案。特困人员供养服务机构公建民营社会化改革工作列入年度民政重点工作考核体系。

### **（二）推进机构建设。**

各县（市、区）民政部门要按照粤府〔2015〕25号文件要

求，积极向当地政府专题报告，将区域性敬老院建设工作纳入当地政府社会经济发展总体规划，抓紧项目调研、选址和立项等前期相关工作。要利用现有敬老院场地或镇（街道）撤并后空置的学校、政府办公场所等资源，通过改建、扩建、置换等方法，积极推进区域性敬老院建设，力争至 2017 年底，阳春市、阳东区、阳西县和江城区各建成 1 所区域性敬老院。对床位总数不足 30 张、入住老人不足 10 人，且未取得消防资质的镇（街道）敬老院的运营情况进行认真研判，视情采取撤销关闭措施，妥善安排原在院老人就近入住具备接收条件的敬老院，实现平稳过渡。

### **（三）落实扶持政策。**

产权单位要免收租金或象征性收取租金，按政策规定的最高年限与运营机构签订租赁运营合同，优先与投入较大、成效突出的运营机构续约，适当延长租赁时间，以鼓励、支持、引导运营机构参与公建民营社会化改革。实行公建民营社会化改革的供养机构按规定享受政府购买服务、税费减免、运营补贴、投融资等扶持政策。各级民政部门要积极争取当地政府加大对供养机构的资金投入，协调财政部门将特困人员供养经费及时足额转入供养机构，用于支付入住特困人员集中供养服务费用。

### **（四）依法运营管理。**

公建民营供养机构责任主体要认真履行合同。产权单位要积极协助运营机构落实扶持政策，发挥好监管和服务作用。运营机构独立承担运营过程中的债权债务等法律责任，依法依规

运营管理。产权单位和民政部门发现运营机构有违规行为的，予以纠正；情节严重的，对国有资产造成损失的，依法追究其赔偿责任，并终止租赁运营合同；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

#### **(五) 建立评估机制。**

实施运营机构评估结果和委托运营联动机制，产权单位主管部门对运营机构组织开展评估工作，重点评估服务管理、履行合同、入住老人的满意度等情况，评估结果作为优先委托及自动续约的条件。

#### **(六) 强化督促检查。**

市民政局建立供养机构公建民营社会化改革情况定期通报制度，定期将各县（市、区）供养机构公建民营改革情况向全市通报，促进政策落地。建立专项督查制度，由领导小组带队，定期或不定期在全市开展督促检查工作，对创新开展工作、行动迅速、成效明显的，给予通报表扬；对工作推进迟缓、措施不力的，由领导小组组长约谈相关县（市、区）民政局主要负责人，限期整改，切实抓好落实。

公开方式：主动公开

---

阳江市民政局办公室

2016 年 6 月 30 日印发

---