

# 尤溪县人民政府办公室文件

尤政办〔2021〕49号

---

## 尤溪县人民政府办公室关于 印发《尤溪县乡镇敬老院公建民营实施方案》 的通知

各乡镇人民政府，县直、省市属各有关单位：

《尤溪县乡镇敬老院公建民营实施方案》已经县政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

尤溪县人民政府办公室

2021年9月28日

（此件主动公开）

# 尤溪县乡镇敬老院公建民营实施方案

为贯彻落实《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）、《民政部关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》（民发〔2019〕88号）、《福建省人民政府办公厅关于印发福建省推进养老服务发展（2019-2022年）行动方案的通知》（闽政办〔2019〕49号）、《福建省民政厅关于加强公建民营养老服务机构监管的指导意见》（闽民养老〔2020〕96号）、《三明市人民政府办公室关于印发推进全国养老服务改革试点补齐养老事业短板三年行动计划（2018-2020年）的通知》（明政办〔2018〕95号）和《中共尤溪县委 尤溪县人民政府关于印发加快养老事业发展的实施意见的通知》（尤委发〔2017〕14号）等有关文件精神，着力破解养老服务发展障碍，打通“堵点”，消除“痛点”，增加优质养老服务供给，扎实推进养老服务高质量发展，加快我县养老补齐短板工作，盘活用好乡镇敬老院，以公建民营的方式运营管理乡镇敬老院，充分发挥乡镇敬老院的社会效益，结合我县实际情况，特制定以下实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会以及《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）的精神，适应我县养老服务快速发展需求，转变政府职能，推进

我县公办养老机构公建民营改革，鼓励社会力量参与养老服务，激发社会服务主体活力，创新服务供给方式，进一步提升政府投资兴建、购置或者租赁改造的养老服务设施的效能，提升公办养老机构服务质量和效率。

## 二、总体目标

到 2025 年全县乡镇敬老院逐步完成农村区域养老服务中心转型升级，辐射各村农村幸福院的农村养老服务体系。基本养老服务覆盖全体老年人，形成“低端有保障，中端有市场，高端有选择”的多层次养老服务格局，让农村老年人能够安享晚年。从 2021 年起，对于现有的、具备条件的公办养老机构，逐步实行公建民营改革；2022 年底全县乡镇敬老院公建民营比例达到 100%。

## 三、公建民营基本原则

公建民营是在政府履行公办养老服务机构兜底线、保基本责任的基础上，充分利用市场机制，以合同协议的方式将政府投资兴建并拥有所有权的养老设施委托给具有一定资质的社会力量进行部分或整体性的运营和管理。公建民营养老设施应履行公办设施保基本、兜底线的政府保障职责，确保其面向广大普通老年人的公益性质。运营方应确保集中供养老年人的供养水平、服务质量、居住环境、康乐设施高于公建民营前的水平。乡镇敬老院实施公建民营，应坚持以下原则：

**（一）分批逐步推进。**要根据实际情况，探索创新，同时做

好整体统筹规划，区分不同乡镇不同情况，慎重研究，稳步推进。

**（二）履行公益职能。**坚持社会公益属性，发挥兜底保障作用。根据当前和今后一个时期特困人员集中供养需求，预留足够床位，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄、计划生育特殊家庭等老年人的服务需求，剩余床位允许向社会开放。

**（三）坚持养老属性。**按照合同约定开展养老服务，不得超范围运营，不得借公建民营、医养结合之名改变养老服务根本属性，不得将公办机构挪为他用。

**（四）确保资产安全。**做到产权明晰，保持原土地、设施设备等国有资产性质，依法依规核定评估国有资产价值和国有资产折旧费用等，确保国有资产不流失。

**（五）实行管办分离。**建立健全养老机构服务、管理和运营监管体系。推行公建民营要按照“谁主管谁负责”的原则，实行主管部门主管，其他相关部门依照职责分工协助监管。乡镇敬老院由所在乡镇主管。

**（六）实现持续发展。**要发挥政策导向作用，立足吸引先进管理理念、专业服务团队和优质服务资本，本着改善管理和提升服务质量，提高床位利用率以及设施可持续发展的目的，充分调研，多方论证，科学设置公建民营的条件和形式，严格遴选运营主体。要积极化解养老机构运营初期和设施设备大修的资金压力，调动运营方积极性和创造性。

#### 四、组织实施

## **（一）目标任务**

原则上 2022 年底前全县乡镇敬老院公建民营社会化运营比例达到 100%。

## **（二）时间要求**

按照宣传发动、国有资产评估、组织招投标、合同签订、资产交接、提升改造四个阶段推进。

**1. 宣传发动、国有资产评估阶段（9 月份）。**各乡镇要成立资产清核小组，依照规定对国有资产进行资产清查、登记造册，做到产权明晰。

**2. 组织招投标阶段（10 月份）。**委托具备招标资质的专业机构组织招标和评标，确定运营机构。

**3. 合同签订、资产交接阶段（11 月份）。**各乡镇人民政府分别与运营机构签订合同并清点、移交资产。

**4. 提升改造阶段（11—12 月）。**运营方按合同约定对敬老院进行提升改造。经乡镇人民政府、县民政局、市场监管局、卫健局、消防等部门验收合格后方可正式运营。

## **（三）具体要求**

**1. 开展资产评估。**实施公建民营前，各乡镇要成立资产清核小组，依照规定对国有资产进行资产清查、登记造册，做到产权明晰。

**2. 确定运营单位。**乡镇敬老院公建民营采用公开招标方式，委托具备招标资质的专业机构组织招标和评标，选择具备相关资

质的企业、社会组织作为运营方。运营方应当具备以下条件：

(1) 具有独立法人资格；

(2) 必须具有养老服务行业资质(具有民政部门批准成立的民办养老机构、其他社会养老服务组织，或是在工商注册经营范围内包含养老服务类的企业)；

(3) 具有医疗服务资质；

(4) 具有养老服务行业或医疗、健康服务业管理经验及拥有专业的管理和团队，直接服务于服务对象的工作人员符合相关规定的配备标准；

(5) 具有与其服务内容和规模相适应的经济实力；

(6) 参加政府采购活动前 3 年内，在经营活动中无违法违规记录。

同等条件下，具有连锁运营经验的优先选择。

**3. 合同签订。**中标后，经公示无疑议，以乡镇为单位，与运营中标方签订委托经营合同。运营方不得转让、转包、转租。合同签订后 30 日内，乡镇人民政府应将招标情况、相关合同文件报县民政局备案。

**4. 资产交接。**乡镇与中标单位应在合同签订后 7 天内完成资产交接。

## 五、合同管理

**(一) 明确委托方、运营方、监管方权利义务。**乡镇敬老院的所有权方为委托方，运营方享有乡镇敬老院的经营权，独立承

担运营过程中的债权债务和经济、安全、卫生、消防、食品等法律责任，由不可抗力产生的风险按规定承担。运营方享有国家、省、市、县出台养老扶持政策优惠及补贴。县民政局、乡镇人民政府要积极协助运营方落实有关扶持政策，并做好有关服务和保障。县民政局、乡镇人民政府为监管方，履行监管职责。经营期满后，由产权方无偿收回敬老院经营权和资产管理权。

**(二)明确委托项目的产权性质、经营范围、形式。**乡镇敬老院公建民营后其国家或集体所有的产权性质不变，经营范围应为开展养老服务，服务内容为老年人提供生活照护、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务。运营方在运营期间，独立核算、自主经营、自负盈亏；不得从事养老服务以外的经营活动，不得擅自将敬老院资产进行分割、出租、出借、处置国有资产，不得以敬老院国有资产进行抵押、担保、融资、贷款等活动，确保国有资产不流失。运营方如因产业发展、布局需要，需对乡镇敬老院进行撤并，必须提出实施方案、妥善安置供养对象并经当地政府同意后方可实施。撤并后敬老院的管理由双方协商解决。

**(三)明确公建民营运营期限及敬老院场地、设施使用问题。**根据项目实际运营年限、运营方前期投入、项目规模等情况，充分考虑可持续发展，确定敬老院公建民营运营期限为20年，合同期满后，在满足招标条件的同等条件下，原运营方享有优先权。根据《福建省民政厅关于加强公建民营养老服务机构监管的指导意见》（闽民养老发〔2020〕96号）文件精神，全县公建民营乡

镇敬老院无偿提供服务场所及附属设施。

**（四）明确服务对象、费用、服务标准。**乡镇敬老院公建民营后，运营方必须无条件接收当地特困供养对象及政府安排的低保自理对象入住，特困供养对象入住人数超过规定床位的，超出部分运营方也应优先接收并由运营方调剂解决。剩余床位可面向本地区为社会有需要的老人提供养老服务。农村特困对象入住费用由各级政府补助组成，运营方应将政府补助的供养资金（除每月特困人员零用钱外）全部用于相关对象基本生活物资及其生活、照料、服务等实际所需费用，不再收取其它任何费用。特困人员零用钱按特困人员供养标准中的基本生活标准的 20% 发放。特困供养对象超出保障外支出的医疗、护理等费用，由运营方全部承担。低保自理对象入住费用由运营方与当地乡镇人民政府协商解决但必须低于自费老人的收费标准。自费老人的收费按照《福建省养老机构服务收费管理办法》（闽发改服价〔2019〕771号）规定，实行市场调节价或由运营方根据委托（合作）协议等合理确定。运营方必须确保集中供养老年人的供养水平、服务质量、居住环境、康乐设施高于公建民营前的水平，同时按照规定配备工作人员，2021 年 12 月底，全县乡镇敬老院全护理、半护理人员入住率达到 100%。

**（五）明确评价机制、争端解决机制。**所有权方应每年对敬老院运营情况、国有资产使用情况、政府供养对象经费使用情况进行评估。合同未尽事宜及履行期间双方发生争议的，由双方



共同协商，通过补充协议解决。协商不能解决的，双方可向仲裁委员会提出仲裁。

**(六)明确违反合同约定的解约条款。**具有下列情形之一的运营方，委托方和监管方有权责令其限期整改；情节严重的，应当解除合同并向委托方支付违约金，同时依法移交有关部门追究法律责任。

1. 被司法部门行政查封或被吊销营业执照的；
2. 妨碍、阻扰乡镇人民政府、民政局等相关部门行使行政管理职责且屡教不改的（二次以上）；
3. 未经委托方同意，擅自变更法人代表或承租方的；擅自改变经营范围的；
4. 损毁设施或改变设施用途的，无法保障养老机构设施、设备正常运转的；
5. 违反有关规定乱收费的；
6. 发布虚假广告、推销保健产品服务、非法集资骗取钱财的；
7. 造成重大损失、重大安全事故以及重大社会负面影响事件的；
8. 歧视、侮辱、虐待老年人的；
9. 入住老年人以及社会公众满意度测评累计三次不合格的；
10. 违反国家法律法规的其他情形；
11. 违反合同约定的解约条款。

**(七)缴纳履约保证金。**履约保证金主要用于保障运营方在

合同期内正常履行合同所规定的条款和入住人员的基本权益，以及国有资产完整性且不受损失。运营方应在确认中标资格后 7 个工作日内按每个敬老院 3 万元的标准向委托方缴纳履约保证金或将《履约保函》作为履约保证金（金额为人民币贰拾万元），《履约保函》原件质押于委托方。并出示《履约保函》的复印件交由县民政局。合同生效后，如运营方在合同期内不能继续正常履约或违约的，履约保证金不予退还。因运营方管理不当造成入住人员伤亡或国有资产损坏、流失，运营方无法按期支付或赔偿的，委托方可从履约保证金中预先支付和赔偿，运营方应在办结之日起 3 个月内补足履约保证金。合同期满后，在 10 日内办结交接手续，办结交接手续后的 10 个工作日内无息全额返还给运营方。合同期未满，运营方未经申请并获得委托方同意而单方停止运营的，履约保证金不予退还。

**（八）运营方需承诺投入资金。**按敬老院核定床位每张床位投入资金不少于 8000 元的标准用于对乡镇敬老院进行全面升级改造，包括：室内外装修、适老化建设、食堂改造、安全防护、设施设备的购置和信息平台建设等，全面提升乡镇敬老院的硬件和软件水平，改善居住人员的生活环境及护理条件。其中硬件的投入占总投资的比例不低于 60%。敬老院提升改造后，经乡镇人民政府、县民政局、市场监管局、卫健局、消防等部门验收合格后方可正式运营。同时运营方还需结合今后养老服务工作发展需要，不断加大资金投入，适当添置、维护维修设备设施，不断提

高敬老院养老服务水平。因政策要求必须增设的附属设施，投资额须经产权方审核确认。向上争取的项目补助资金做为产权方的投资额，不足部分由运营方承担。经营期满后增添购置的设施、设备全部无偿移交乡镇人民政府，且乡镇人民政府不作任何补偿。

**（九）妥善安置敬老院现有管理和护理人员。**对现有各乡镇敬老院管理和护理人员，经考核合格且本人愿意后，需优先聘用，并重新签订《劳动合同》；未通过考核的管理、护理人员，由各乡镇人民政府按照相关规定解决。

**（十）乡镇敬老院医养结合。**运营方自签订运营合同之日起1年内需在敬老院设立医疗科室。在未设立完备前运营的，应就近向医疗机构购买医疗服务，签订服务协议，确保医疗服务到位。

## 六、工作要求

**（一）加强组织领导。**成立尤溪县养老服务设施公建民营领导小组，由县分管领导任组长，民政局长任副组长，成员由县政府办、发改局、民政局、卫健局、审计局、市监局、消防救援大队和各乡镇人民政府等相关部门组成，领导小组下设办公室，办公室设在县民政局。各乡镇要成立相应的领导机构，指定专人负责本项工作的开展，确保乡镇敬老院转型升级及时完成。

**（二）督促业务指导。**县民政局要加强业务工作指导，及时帮助解决工作中遇到的困难和问题，指导督促工作进度，确保全面落实乡镇敬老院公建民营工作。

**（三）落实监管责任。**公建民营后，乡镇敬老院的经营管理情况，由所在乡镇实施动态监督检查；同时，要制定运营方异常退出的风险防控应急预案，确保妥善安置入住对象，对运营期间发生的管理服务、安全稳定问题，依照相关法律法规的规定予以处理。

---

抄送：三明市民政局，县委办、人大办、政协办。

---

尤溪县人民政府办公室

2021年9月28日印发

---