

## 关于印发《宣城市养老设施公建民营指导意见（试行）》的通知

宣民养〔2022〕4号

各县市区民政局：

现将《宣城市养老设施公建民营指导意见（试行）》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

宣城市民政局

2022年2月10日

（此件公开发布）

## 宣城市养老设施公建民营指导意见（试行）

为全面放开养老服务市场，增强公办养老机构发展活力，规范养老机构公建民营行为，根据《养老机构管理办法》、《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）和《安徽省健全基本养老服务体系促进养老服务高质量发展行动计划（2021—2023年）》（皖政办〔2021〕16号）、等文件精神，鼓励引导社会力量参与发展养老服务业，加快推进养老服务社会化、市场化，进一步优化营商环境提高养老机构入住率，现就规范我市养老设施公建民营工作提出以下意见：

### 一、公建民营的范围

本指导意见所称的养老设施公建民营，是指政府通过承包、委托、联合经营等方式，在所有权性质不变的情况下，将养老机构交由企业或社会组织运营的模式。下列养老机构原则上可实施公建民营：

（一）政府作为投资主体建设、购置、运营的养老机构，含社会福利院、老年公寓、特困人员供养机构（敬老院）、农村幸福院等；

（二）以部分固定资产作为投资吸引社会力量建设、约定期



限后所有权归属政府所有的养老机构；

（三）配建移交政府、备案为养老机构的社区养老服务设施；

（四）利用政府其他设施改建的养老机构。

### 二、公建民营后设施定性

养老设施实行公建民营，必须依法进行清产核资、造册登记，做到产权清晰，保持土地、设施设备等国有资产性质。不得以养老设施资产进行抵押、融资、贷款等活动，确保国有资产保值增值。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性质。已经投入运营的公办养老机构实行公建民营后，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、康乐设施不低于公建民营前的水平。

### 三、公建民营的原则

养老机构实施公建民营，要坚持服务用途不改变，服务水平不降低，国有资产不流失，业务监管不缺失。

（一）积极稳妥。公建民营目的是为了提高公办设施资源绩效和服务品质，各地要根据实际情况，“宜公则公、宜民则民”，选择适宜设施稳妥施行。

（二）公开公正。要遵循和依据政府采购法以及国家、省、市有关政府购买养老服务的有关规定，做到公开透明、程序规范。



（三）管办分离。推行公建民营，要根据“谁主管谁负责”的原则，实行主管部门主管，其他有关部门协助的方式。

（四）持续发展。要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，严格遴选运营主体。

### 四、公建民营实施条件

（一）依法决策实施。公建民营养老设施产权方（以下简称产权方）对养老设施实行公建民营，应当进行需求分析和可行性论证，制定实施方案，按照重大行政决策规定的有关程序，报经批准后实施。

（二）社会运营方（以下简称运营方）主体资格要求。养老设施实行公建民营，应当优先选择具备养老服务管理经验、具有专业服务团队和医疗服务资源、有一定经济实力的运营方。运营方一般应当具备以下条件：

- 1.具有独立承担民事责任能力的企业、社会组织；
- 2.具有一定的养老服务或医疗、健康服务业从业经历和经验；
- 3.拥有专业的管理和服务团队，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；
- 4.具有一定的经济实力，具体资产要求由各地根据本地区经济社会发展水平确定；



- 5.最近3年内无违法违规记录；
- 6.各地认为需要明确的其他条件。

同等条件下，具有连锁运营经验的优先选择。

（三）运营方遴选方式。产权方通过公开招投标、委托运营等竞争性方式确定公建民营养老设施的运营方。特殊情况确有必要的，经当地政府同意，可采用符合规定的其他方式。

### 五、公建民营设施运营管理

（一）合同约定。养老设施的运营方遴选确定后，产权方（委托方）和运营方应签订合同，明确双方（或三方，即监管方）的权利和义务，明确设施服务定位及作为公有设施保障基本、兜底线的职责，明晰国有资产、社会资本的归属和管理，明确运营方应承担的职责和合同期内应达到的目标，明确服务监管主体、方式及要求，明确退出机制等。

合同应当具有以下内容：

- 1.合同内容包括委托经营的设施基本情况、合同范围、服务事项、服务质量承诺、双方投入资产、合作期限、权利义务、费用缴纳、设施运营和移交、违约罚则、变更终止、违约责任等内容条款，并附相关资产明细表；
- 2.明确当地基本养老服务保障对象的保障方式；
- 3.明确设施使用费(租金)、风险保障金事宜，以及减免设施



使用费(租金)的具体年限；

#### 4.需要约定的其他内容。

合同期限最长不超过 20 年。由政府作为投资主体建设、购置的养老机构，应当按照行政事业资产出租出借有关规定，确定合同期限。

签订运营合同前，产权方应与运营方确定原工作人员的安置方案，在同等条件下优先录用。合同签订后 30 日内，产权方应将招标情况、相关合同文件报同级民政部门备案。乡镇（街道）所属养老机构报县级民政部门备案。

合同期内运营良好、社会反映好且有意续签的运营方，应在合同期满 60 日前提出续签申请，在同等的条件下原运营方可优先续签。

（二）资产管理。在项目委托前，应委托有资质的第三方机构对国有资产进行评估，监管方应当督促并指导产权方对设施的全部资产进行清产核资、造册登记。运营方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、融资、贷款等。

（三）机构性质选择。运营方可按合同约定，选择登记为企业法人或民办非企业法人。

（四）监管主体。按照“谁主管谁负责”的原则，实行主管部

门主管，其他有关部门协助的方式。其中市、县（市、区）养老机构由同级民政部门主管，乡镇敬老院原则上由同级乡镇政府主管。

（五）日常管理。运营方应当及时向监管方、产权方（委托方）报告重大情况（具体以合同约定为准，包括重大安全事故、重大疫情、入住老人伤残、死亡等可能影响养老设施运营，或危及入住老人生命财产安全的事项）。严格执行《养老机构管理办法》等法规政策规定。具有下列情形之一的，各级民政部门及产权方有权责令运营方限期整改；情节严重的，应当解除合同，并依法移交有关部门追究责任。

1.未经产权方同意，擅自改变经营范围，擅自变更法定代表人或运营方的；

2.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；

3.养老服务评估不合格且整改不到位的；

4.歧视、侮辱、虐待老年人的；

5.发生重大安全事故、医疗和卫生防疫事故、食品安全事故的；

6.违反合同约定的解约条款；

7.违规使用、挪用财政奖补资金的；





8.违反国家法律法规的其他形式。

（六）改扩建。运营方不得擅自承租机构内新建、扩建房屋和附属设施。如确需新建、扩建的，应事先征得产权方同意，并依法办理相关手续；除合同事先约定外，其新建、改扩建或添附的养老服务设施所有权归产权方所有，在合同期满后无偿移交产权方。

（七）募捐及捐赠物资管理。运营方在合同期间不得以承接机构名义进行募捐等活动。对慰问、捐款和赞助的资金要开具收据给慰问赞助单位和个人，物资要做好出入库手续，并公开公布，用于政府兜底保障对象的生活补助，严禁私人挪用、占用。

（八）设施使用费(租金)的使用管理。设施使用费(租金)由产权方用于重大设施设备维护、改造提升、老年人服务改善项目等。设施使用费(租金)的使用，应由所有权方与运营方通过协议明晰约定，原则须由运营方书面向所有权方提出建设、改造项目资金使用申请，得到所有权方书面认可后方可实施，所有权方负责对运营方的使用和实施情况进行监管。

（九）财务监督管理要求。产权方（委托方）每年对公建民营养老服务设施管理、经费投入、收费标准、工作人员待遇、养老服务质量等内容开展监督考核，也可通过委托第三方机构定期对运营方的人员、设施、服务、管理、信誉等情况进行综合评价，





评估结果每年向社会公布一次，并报市（县、区）民政部门备案。

### 六、公建民营评估与终止

（一）项目运营过程中，如遇到不可抗拒或违约事件导致项目提前终止时，民政等有关部门应指导、督促产权方（委托方）及时做好设施交接工作，保障机构正常运营或入住老人妥善安置。合同期满，要按照合同约定的移交时间、移交内容和要求妥善做好项目移交工作，由政府组织有关部门对其资产、财务等进行审计，并向社会公示。

（二）县级以上民政部门和产权方（委托方）应当加强对运营方的监督管理，通过委托等方式建立第三方评估制度，定期对养老机构的运营管理情况进行综合评价。对运营期间发生责任事故、管理服务、安全管理等问题，限期整改，整改仍不合格的，解除合同。

（三）产权方（委托方）要制定运营方异常退出时的风险防控应急预案，确保妥善安置入住对象，做好善后事宜，并启动对运营方追责的法律程序。

### 七、公建民营政策保障

（一）政府要保障基本设施需要。新建养老设施应有较完整的基本设施，保证老年人的基本服务所需；已运营养老设施交由社会力量运营的，也要保证设施的完整，以减轻社会力量进入养



老服务领域的负担。

（二）公建民营养老机构按规定享受政府制定的有关民办养老机构税费减免、运营补贴、政府购买服务、投融资、人才队伍保障等政策。

（三）公建民营养老设施在委托运营期间，由社会力量出资扩建、兴建的新增床位，必须在不改变原有设施功能结构、不缩减原有养老床位平均面积、产权明晰的基础上进行。符合条件的给予一次性建设补贴。

（四）公建民营养老机构收住特困人员的，当地财政应当将其供养经费转入接收机构，用于支付这些对象的生活、照护服务等所需费用。

### 八、其他

对硬件较差、无法通过公开方式确定运营方的特困人员供养机构（敬老院），经县级民政部门审核同意后，可以委托具有广泛影响力的品牌连锁养老服务企业或社会组织作为运营方，并按照本指导意见要求签订合同、明确权责、加强监管。

本指导意见施行前已签订公建民营合同（协议）的，仍按合同（协议）执行。合同双方可根据法律法规、国家政策及本指导意见予以调整规范。

本指导意见 2022 年 2 月 11 日实施，如上级出台新的规定以



新规定为准。