福建省民政厅文件

闽民养老〔2020〕96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

各市、县（区）民政局，平潭综合实验区社会事业局：

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）和省政府办公厅《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），进一步规范养老服务机构公建民营（含公办民营，下同）行为，提升养老服务质量，现提出如下意见。

一、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，以合同协议的方式引进社会力量提高机构社会服务水平的运作模式。实施公建民营，应坚持以下原则：

**（一）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。

**（二）坚持养老属性。**遵从原建设规划审批方案，按照合同协议开展养老服务，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。

**（三）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。

**（四）实行管办分离。**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。市、县（区）社会福利中心由同级民政部门主管，乡镇敬老院、居家社区养老服务照料中心（家园模式）由同级乡镇（街道）主管。

**（五）加强服务管理。**创新运行机制、增强服务功能、提高管理服务水平，达到《养老机构等级划分与评定》（GB/T 37276-2018）三星以上等级标准，打造成为本区域养老服务示范基地，发挥引领示范和带动辐射作用。

二、监管清单

各地要依据《养老机构管理办法》等有关规定，在加强养老服务综合监管的基础上，完善细化公建民营养老服务机构监管事项清单，对运营过程中出现的问题及时研究、逐项整改、督办落实，完善责任追究制度，建立常态化、长效性机制。具体监管事项包括但不限于以下六个方面：

**（一）国有资产管理**

1.所有权方应当依照有关法规政策，对相关国有资产进行资产清查、登记造册，做到产权明晰。有条件的可委托具有资质的第三方机构出具《资产评估报告》。

2.所有权方实施公建民营前要制定具体方案，按国有资产管理程序审批后，严格按照《政府采购法》或《招标投标法》等规定，公正、公平遴选确定运营方。应选择具备相应资质的企业、事业单位或社会组织，同等条件下优先选择具有专业化连锁运营经验的品牌机构。

3.公建民营乡镇敬老院应无偿提供服务场所及附属设施。市、县（区）社会福利中心经当地政府批准，场地租金或承包运营租金可予以减免；如有收取租金，应当用于维修或改善公建民营养老服务机构设施设备、补贴政府供养对象养老服务、改扩建养老服务机构各类设施，不得挪作他用。

4.运营方要负责养老服务机构国有资产日常维护和管理，不得出租、出借、处置养老服务机构资产，不得以养老服务机构资产进行抵押、融资、贷款等活动。落实社会投资保底机制，以合同形式协定运营方必须投入一定的升级改造资金或设施、设备，装修改造不得改变建筑主体结构，未经批准不得新建、违规搭建。经营期满后，增添购置的设施、设备全部移交政府。

5.运营方每年要提交国有资产管理使用情况年报。所有权方要定期组织人员进行实地检查，并记录在案。

**（二）权利责任管理**

1.所有权方应当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。

2.所有权方应指定专人负责，加强公建民营养老服务机构运营监管，有条件的可由政府购买公益性岗位。

3.运营方享有公办养老服务机构的经营权，独立承担运营过程中的债权债务、经济、安全等法律责任。

4.运营方应按照合同约定，坚持公办养老服务机构的公益属性，明确兜底保障床位数量，保障政府兜底对象的养老服务需求。兜底保障床位数的下限，不得低于上级有关规定和当地有集中供养需求的政府兜底保障对象人数。对暂未入住的兜底保障床位，可由所有权方与运营方约定具体的使用方式，包括可由运营方暂时使用，但所有权方有需要时，运营方须无条件用于兜底保障养老。如果兜底保障对象人数超过上述床位数需要安置的，超出部分运营方也应优先接收。

5.运营方在正式运营前，应向所在地民政或工商部门登记法人资格，并申请养老服务机构备案。运营时须加挂原公办机构牌子，应当按照建筑、消防、食品安全、医疗卫生、特种设备等法律、法规和强制性标准开展服务活动。

6.运营方必须执行国家规定的财务管理制度，建立内部独立、规范的财务管理，接受财政部门的监督；资产来源属于国家资助或者社会捐赠、资助的，还应当接受审计机关的监督；每年经营收益等财务信息应向社会公开，做到管理规范、收支有据、账目清楚，接受社会监督。

**（三）合同履约管理**

1.确定运营方后，所有权方与运营方须依法签订合同。合同文本应包含合同范围、双方投入资产、机构职能和定位、价格管理、合作期限、合作方式、权利义务、利益分配、附带条件、违约罚则、终止合作、法律责任和纠纷解决方式等条款，并附相关资产明细表。要详细列明合同时限、相关费用、履约保障金、支付方式等具体信息。

2.合同中应列明经营范围仅限于养老服务，并按照合同为老年人提供生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务。

3.合同中应具体细化收费标准。政府兜底保障对象按照公办机构收费管理有关规定执行。对政府供养对象，运营方应保证将当地财政拨付的供养费落实到人，不得挪用，且不得收取任何费用；对社会老人，运营方应根据登记性质，按照物价、民政部门有关收费管理规定执行。运营方应与老年人签订服务合同，因需请假离院或遇不可抗力导致老年人短期离院无法返院的，不得收取期间床位费、护理费等费用。

4.运营方具有下列情形之一的，由所有权方、监管方依据相关法律法规和所签订的合同，责令其限期整改；情节严重的，解除合同，并依法移交有关部门追究其相应法律责任。

（1）未经所有权方同意，擅自变更法人代表（运营方）、经营范围的；

（2）损毁设施或改变设施用途，无法保障养老设施、设备正常运转的；

（3）违反有关规定，乱收费的；

（4）无法保障工作人员工资及福利待遇的；

（5）发布虚假广告、推销保健产品服务、非法集资骗取钱财的；

（6）造成重大安全事故的；

（7）歧视、侮辱、虐待老年人的；

（8）入住老年人以及社会公众满意度测评、年审不合格的;

（9）违反国家法律法规的其他情形。

**（四）风险危机管理**

1.所有权方要会同监管方，制定公建民营机构风险防控应急预案，应对运营方异常退出时可能发生的风险。风险发生时，应及时向当地政府报告，妥善安置服务对象，做好善后事宜，同时启动对运营方追责的法律程序。

2.为防范风险，确保服务对象的权益和国有资产的安全，所有权方可向运营方收取履约保障金（或运营方以自有资产进行抵押担保），用于合同期内运营方造成的设施设备异常损坏的赔偿、运营方异常退出的风险化解等。合同期满后，未出现上述情况，履约保障金应予以退还（或解除担保）。

履约保障金的测算因素包括养老服务机构投资规模、基本养老服务对象接收数量、运营年限、经营回报、运营方初期投入等，具体数额和期限由双方在合同中约定。

3.运营方应实行24小时值班制度，制定突发事件应急预案。突发事件发生后，应当立即启动应急预案，采取防止危害扩大的必要处置措施，同时根据突发事件应对管理职责分工向有关部门和民政部门报告。

4.运营方应当依法履行消防安全职责，健全消防安全管理制度，实行消防工作责任制，配置消防设施、器材并定期检测、维修，开展日常防火巡查、检查，定期组织灭火和应急疏散消防安全培训。

**（五）运营质量管理**

1.运营方提供的服务应符合《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》等有关国家标准、地方标准及行业标准。应提供符合老年人居住的条件，并配备适合老年人安全保护要求的设施、设备及用具。

2.运营方应当按照国家有关规定建立健全安全、消防、食品、卫生、财务、档案管理等规章制度，制定服务标准和工作流程，并予以公开。

3.运营方应建立老年人入院评估制度，做好老年人健康状况评估，并根据服务协议内容和老年人的生活自理能力，实施分级分类服务管理。应规范建立老年人信息档案，档案的保管期限不少于服务协议期满后五年。

4.运营方应配备与服务运营相适应的工作人员，并依法与其签订聘用合同或者劳动合同。

5.运营方应建立日常管理工作内部监管机制，逐步形成自我监管的良性机制，促进公建民营养老服务机构管理规范化、制度化、标准化。

6.运营方应依照其登记类型、经营性质、设施设备条件、管理水平、服务质量、护理等级等因素，在醒目位置公开机构服务项目收费标准，并遵守国家和地方政府价格管理有关规定。

**（六）准入退出管理**

1.参与公建民营投标的运营方应当具备以下条件：应具有独立法人资格；有专业养老或健康管理的服务团队，有较为专业的养老服务管理经验；具有与其服务内容和规模相适应的经济实力；当地认为需要明确的其他条件。

2.运营过程中，如遇到不可抗拒或违约事件导致合同提前终止时，所有权方应及时报告所在地民政部门，做好机构交接工作，保障机构正常运营或服务对象妥善安置。

3.合同期未满，运营方需退出时，须提前3个月向所有权方提出申请，并由政府组织有关部门对其资产、财务等进行审计。符合有关要求的，办理解除合同等相关手续，并向社会公告。

4.合同期满，运营方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，并向社会公告。

5.所有权方应在合同期满或运营方退出前，提前开展新一轮委托招标工作，做好服务衔接。合同期内机构运营良好、社会反映较好的，合同期满后，在同等条件下原运营方可有优先续签权。

三、监管方式

**（一）年报制度。**运营方应当及时向监管方、所有权方报告重大情况，每年3月31日前向属地民政部门提交上一年度工作报告，年度工作报告内容应包括服务范围、服务对象、服务质量、运营管理、经营收支等有关情况。

**（二）检查制度。**民政部门要会同有关部门，每年定期、不定期采取实地查看等方式，对机构的运营管理、经费投入、收费标准、收益支出、人员待遇、服务质量、公众评议等内容开展检查，并向社会公布检查结果。

**（三）举报制度。**各县（市、区）民政部门要在公建民营养老服务机构内公开监督举报电话，对举报和投诉内容要及时进行调查核实、处理，并纠正养老服务机构的违规违法行为。

**（四）评估制度。**有条件的县（市、区）要将第三方评估工作纳入本级财政预算，对包括公建民营在内的养老服务机构服务管理、履行合同、入住老人的满意度等情况，进行跟踪评估，促进养老服务水平提升。

四、监管成果应用

**（一）落实扶持政策。**对符合条件的机构，按规定享受政府有关民办养老服务机构税费减免、运营补贴、政府购买服务、投融资、人才队伍保障等扶持政策。收住特困供养人员等政府供养对象的，当地可将供养对象的供养费转至运营方，用于支付供养对象的生活、护理、照料服务等费用。

**（二）加强信息公开。**充分运用现代化监管手段,加强监管信息的公开和应用。加快养老服务社会信用体系建设，建立健全失信联合惩戒机制，对存在严重失信行为的公建民营养老服务机构及相关人员实施联合惩戒。建立“红黑名单”制度，定期向社会公布，将养老服务机构欺老虐老、重大安全责任事故、违法违规开展金融活动等行为纳入“黑名单”，依法严厉查处。

**（三）强化正向激励。**监管或评估结果可作为对运营方奖惩、中止或续约的依据。建立与养老服务机构等级评定等综合质量评估考核联动的奖补机制，省级将每年评选一批公建民营养老优质服务机构。各地可预算专项建设奖补资金，用于保障公建民营养老服务机构所需的大宗维修经费。

**（四）依法依规追责。**所有权方和监管方发现运营方有违规违法行为的，应根据性质情况，对存在的问题责令整改、立案调查，并视违法程度等依法依规处理。情节严重，对国有资产造成损失的，应当依法追究其赔偿责任，并终止承包运营合同；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

本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，但合同双方要及时根据最新的法律法规、国家政策及本意见予以调整规范。各地在落实本意见过程中遇到的情况或问题，请及时与省民政厅养老服务处沟通联系。

福建省民政厅

2020年9月22日

（此件主动公开）

|  |
| --- |
| 福建省民政厅办公室　　　　　　　 2020年9月22日印发 |