

## 附件 3

# 政社合力，多元参与，市场运作，法人治理

## ——广东省深圳市养老护理院现代法人治理改革

### 探索与实践

深圳市养老护理院（以下简称深圳市养护院）作为深圳市第一家公办市属护理型养老院，由深圳市政府全额投资兴建，深圳市民政局归口管理，深圳市社会福利中心和深圳市老龄事业发展基金会共同举办，深圳市招商创业有限公司提供运营管理服务支持。作为新型事业单位，深圳市养护院不定规格、不设编制，主要履行养老护理服务、养老服务示范和应急保障三大基础保障职能。深圳市养护院位于南山区龙苑路，位置优越，交通便利，占地面积 10000 平方米，总建筑面积 39922 平方米，老人用房面积约 29000 平方米，提供养老护理床位 800 张。通过深圳市公办养老机构入住轮候管理平台优先保障全市户籍“三无”、优抚、低保、特殊困难、计划生育特殊家庭中的中重度失能老人的养老需求。

### 一、改革背景

#### （一）创新公办养老机构运营模式符合各项政策要求。

国家和广东省相继出台系列文件，要求各地全方面、系统性、整合式的改革公办养老机构原有管理体制，全面提升服务绩

效。国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》和《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》均提到相关要求，民政部也明确提出了公建养老机构改革必须遵循的三项基本原则：确保公建养老机构公益性质不变、养老服务性质不变、国有资产不流失。近年来较为常见的公建民营及 PPP 改革模式，减少了公办保障性床位资源，也存在一定弊端。探索改革新型事业单位模式，完全符合改革三项基本原则，通过政社合力，引入公益性、非营利性社会力量助力公办改革，创造具有深圳特色的典型经验，为公办养老机构创新发展提供新的改革路径。

## **（二）公办养老机构运营模式改革是可持续发展的需求。**

现有公办养老机构管理多为传统事业单位模式，人、财、物受到主管部门的严格控制，存在职能定位模糊、管理体制僵化、资源分配利用不均衡及运营活力不足、专业化程度不高等问题，难以适应日趋增长和多元的养老服务需求，作为新开设的养老机构，设立现代法人治理结构，不设规模，不定编制，可通过市场化用人，企业化运营，破解用人难题，激发内部活力，为创新公共养老机构运营模式、推动公办养老机构可持续发展形成可复制可推广的实践经验。

## **二、主要做法**

**（一）政社合力创新举办模式：引入社会力量助力公办养老机构改革。**深圳市养护院由深圳市社会福利中心和深圳

市老龄事业发展基金会共同举办，深圳市招商创业有限公司提供运营管理服务支持。政府单位参与举办确保了深圳市养护院坚持公益属性；引入市老龄事业发展基金会共同举办，由招商团队提供运营管理团队服务，为养护院提供改革创新资金、运营指导、风险防控支持，确保了在不持续增加政府投入的基础上，提高公办养老机构养老服务质量以及运营效率。

**（二）理事会领导下的院长负责制：形成现代企业法人治理结构。**深圳市养护院作为新型事业单位，按照“管、办、评”分离原则，组建理事会、运营管理团队和监事会，实行理事会领导下的院长负责制。理事会成员来自于政府部门、医疗卫生机构、老年科技企业以及公益慈善组织等，负有行使重大事项决策权；院长带领的运营管理团队负责具体运营管理事务；监事会负责监督理事和运营管理团队成员的职务行为，以及相关制度的执行情况。其中，运营管理团队负责人即院长，实行合同管理和任期制，院长为养护院法定代表人；运营管理团队按照理事会决议履行职责，接受理事会领导及监事会监督。

**（三）兜底保障与市场运营运作机制：灵活筹资增强养老院运营发展内在动力。**作为公办养老机构，深圳市养护院收费按照市发展改革委、市民政局制定的《关于我市养老机构服务收费问题的通知》执行，基本养老服务收费实行政府

定价，膳食费标准遵循非营利原则，医疗护理和康复服务费执行我市医疗服务和药品价格管理相关规定；个性化服务项目和收费标准，由养护院按照非营利原则，协议确定。养老护理院优先收住特困老年人、低保、低收入困难家庭的失能、高龄老年人，按规定向政府申请差额补贴，以保障机构的正常运营。为有效提升养老空置床位利用率，经市政府批准，从2020年开始，深圳市养护院面向社会开放100个市场化床位，以全成本定价，满足市民多层次养老服务需求，这是公办养老机构在承担政府兜底保障职能外，探索市场化运营机制和专业化运营服务的一项开创性尝试。

**（四）“院校融合”培养养老人才：打造养老服务人才培养高地。**深圳市养护院与深圳健康养老学院作为深圳养老领域改革的两翼，模仿“医学院+医院”的融合模式，在养老服务人才学历教育、社会培训等方面全面合作，推动“现代学徒制”养老服务人才培养模式。大学学历教育学生入学即入行，在真实的工作岗位上学习，全面构建“双元制”养老人才培养新模式，培养多层次实务型养老人才。此外，加强养老领域产学研基地共建，积极推动养老服务标准化建设，2019年4月深圳市养护院完成了运营管理与服务标准化体系（第一版）编制工作，内容涉及风险管控、人力资源、行政、财务、膳食、物业服务、医护、康复、社工等，为经验输出积累了丰富的经验。

**（五）专兼结合与购买服务的用人机制：市场化用人提升发展动力。**深圳市养护院实行社会化用人和自主运营管理，根据改革目标和管理需要设置组织架构和岗位，制定了符合行业特性和市场运作的薪酬机制，搭建了一个新型事业单位管理体系下的运营团队，实现自主公开招聘和购买服务相结合的用人方式，不定行政级别，不定人员编制，有利于提高员工队伍特别是养老护理员队伍素质。

### **三、主要成效**

**（一）盘活了社会资源，优化了公办养老机构投入机制。**一是引入专项资金支持，除市财政部门提供正常运营经费资助外，由举办单位之一的深圳市老龄事业发展基金会为养护院提供综合改革专项基金，用以支持机制创新、引入国际优秀管理经验和养老人才培养与激励等。二是引入顾问服务，通过招标方式引入招商创业公司以零费用公益方式为养护院项目提供运营顾问服务，定期开展运营管理现场巡查和风险评估，以养老企业品牌为养护院背书。三是链接优势资源，理事会成员来源广泛，有助于养护院链接各类独特优势资源，助力改革事业发展。

**（二）提升了服务标准，树立了新时代养老服务形象。**一是引入国际标准，深圳市养护院主动与国际化标准服务接轨，编写符合香港安老院舍评审标准 RACAS 及广东省五星级评审服务要求的运营体系文件，运营仅 8 个月就通过了广东

省四星养老机构评审。二是打造特色服务，养护院将于近期推出特色服务，包括认知障碍专区服务、临终关怀专区服务、中西医特色康复服务等。三是引入智慧养老技术，探索互联网+养老，辅助 AI 及智能终端，加快速度探索“智慧养老”创新模式，展示出新时代养老的全新形象。

**（三）激发了机构活力，形成了良性竞争行业发展氛围。**加强顶层设计，整合了各类社会资源参与，并赋予很大的管理自主权，推动养护院驶向改革发展快车道。设置两类床位，一类是政策性床位，实现托底保障性需求；另一类是普惠性床位，全成本定价，面向社会满足普通家庭养老需求，这是涉入市场化运营和良性竞争的开创性尝试。

**（四）破解了用人难题，提升了养老行业吸引力。**实行社会化用人和企业化管理，打破了传统事业单位用人的局限性，提供具有市场竞争力的薪酬福利待遇，以及新型事业单位的改革定位和灵活机制，增强了对养老人才的吸引力。截至 5 月 31 日运营团队共 76 人，初步形成了团队共同的文化价值观体系，以“深·爱家”作为机构宗旨，“让养老更有温度”作为共同使命，携手长者、家属、志愿者、社区邻里和合作伙伴一起共筑“家”的幸福。初创团队成为实现养护院改革发展战略的基石力量。

#### **四、改革展望**

深圳市养护院坚持公益属性，探索公益社会化养老的新

路径，将公建养老床位资源最大限度优先释放给最需要兜底保障的群体，再追求适度普惠，以贴近市场化方式运营，为实现养老需求多样化供给提供解决方案，同时在专业化运营和服务设计创新方面承载重责。深圳养护院秉承深圳改革的基因，初步探索了一条政府主导、多元参与、市场运作、法人治理的公办养老机构改革新路径，最大化优化养老服务资源配置，不断增强老年人的获得感与幸福感，推动深圳“老有所颐养”民生幸福标杆城市建设更有成效。