

附件5

“六个聚焦”探索养老服务机构社会化改革新路子

——云浮市云安区福利服务中心典型经验材料

云浮市云安区福利服务中心（以下简称“云安福利中心”）位于云浮市云安区镇安镇河西村委积鱼塘，是一所集敬老院、光荣院、儿童福利中心三院合一的综合性服务机构，云安福利中心周边环境优美，空气清新，前有水库，背靠山林，占地面积 54000 平方米，建筑面积 11626 平方米。2017 年 11 月 30 日，通过公开竞标，确定社会运营方承接云安福利中心及云安区辖内六家镇敬老院公建民营养老项目，根据合同约定首期投入 2000 万，对云安福利中心进行了全面改造升级，主要包括优化功能布局、配齐辅助设备、进行适老化改造，计划对 362 张床位进行适老化改造，目前已完成改造 285 张床位。2019 年被评为广东省三星级养老机构。

一、聚焦问题导向，着力化解养老供需矛盾

随着老龄化程度不断提高，特困人员供养服务的供给侧与需求侧矛盾日渐凸显，全区共有特困老人 1650 人。一方面，供养服务机构因经费少、设施差、人员缺、管理弱、服务低等问题，改革前云安福利中心空置率较高，供养床位资源浪费严重；另一方面，截至 6 月底，全区生活不能自理特困人员约 106 人，社会

失能、半失能老人众多，入住机构养老的需求很大。农村和小城镇失能、半失能老人对护理型养老具有刚需，但公办特困供养机构却拥有大量空余的床位。突出的供需矛盾，倒逼着供养服务机构必须尽快改革，寻求新的路子、新方式，增强有效供养服务供给，通过公办民营改革，云安福利中心打通养老刚需和空余床位之间的供给通道，充分挖掘供给侧改革的市场价值，吸引社会资本，盘活闲置床位。目前，云安福利中心共有 35 名特困老人和 81 名社会老人入住，落实对特困人员和社会老人养老刚需的兜底保障职责。

二、聚焦改革创新，着力构建管理新体制

（一）强化政府主导作用。作为公办养老机构的云安福利中心，坚持以“政府主导”贯穿改革全过程，注重加强政策指导和支持，有力地激发社会运营方保持可持续投资运营能力。**一是保障改革平稳过渡。**妥善安置原有工作人员和入住对象，协调相关部门继续保留特困供养机构事业单位法人地位，原编制内管理人员由服务提供者转为服务监管者，负责监督运营方的日常管理服务；原有入住的供养人员，全部由运营方统一接收。**二是引导运营方履行好兜底责任。**云安福利中心优先保障生活不能自理特困人员的集中供养要求，切实履行机构的托底功能。**三是加强政府监管和服务。**一方面，通过建章立制，研究制定关于生活照料、营养膳食、康复护理等供养服务的相关规范标准；建立定期巡查走访制度，督促运营方按照合同条款履约。另一方面，积极协助

运营方依法享受政府购买服务、税费减免、财政补贴、投融资等扶持政策，促进特困供养机构持续健康发展。

（二）整县统筹打包推进。以县（市、区）为单位统筹打包进行改革，云安福利中心及云安区辖内六家镇敬老院通过公开招标的方式确定运营方，统一交由社会运营方进行运营管理，并与运营方约定不论特困供养机构条件好坏、规模大小，必须全部承接并升级改造，不得随意撤并，有效避免运营方“挑肥拣瘦”。确保在不减少特困养老机构数量的前提下实现区域协同发展。经过改造，机构内优质的环境、专业的团队、细心的服务，不仅让失能、半失能特困人员过上体面而有尊严生活，还吸引了周边社会失能、失智老人入住。

（三）坚持市场化运作。云安福利中心在保证公办特困供养机构公益性、兜底性前提下，充分发挥市场在养老资源配置中的基础性作用，允许社会运营方根据失能供养对象实际需求对特困供养机构进行专业化设计、建设、升级改造，确保达到护理型床位标准化要求。**一是明确运营方责任。**规定每张床位平均投入改造资金不低于5万元，服务的医护及服务人员总数与入住的特困人员数量要达到规定比例。通过五年升级改造，特困供养机构必须全部达到省二级以上养老机构服务标准，供养服务质量明显改善。**二是适度向社会开放。**云安福利中心允许运营方保障特困人员供养基础上盘活闲置床位资源，在管控下定价收费，向社会失能、失智老人开放，实现政府责任、社会效益、群众利益、资本

收益四方互促互利。三是**优先保障特困人员的集中供养**。云安福利中心严格按照“生活不能自理特困供养人员集中供养率达到50%”的目标，履行政府兜底保障职责，接收生活不能自理的特困供养人员。

三、聚焦微利运营，着力增强健康发展活力

一是提升养老服务水平。云安福利中心与社会运营方合同约定，保证资金投入，加快升级改造的进度，完善养老机构必备的医疗及康复设备、信息系统、智能化系统和中央厨房设备，不断提升养老服务水平。2019年，云安福利中心被评定为广东省三星级养老机构。**二是合理确定运营期限**。公建民营改革实质上是政府和社会资本合作模式，根据国家相关规定，明确机构运营期限最长不超过30年，保证社会运营方有足够的时间实现平账微利，云安福利中心与社会运营方签订了20年运营资格年限。**三是合理制定机构养老服务价格**。云安福利中心与社会运营方合同约定特困人员免费入住，由政府将基本生活供养金拨付到集中供养机构；社会养老服务实行市场定价，收取社会老人适当费用来弥补特困人员护理费用缺口，在特困人员和社会老人享受同等服务水平的前提下，实现机构微利。

四、聚焦互利共赢，着力促进国资保值增值

在改革中，云安福利中心始终把防止国有资产流失、实现国有资产保值增值作为根本点和落脚点。**一是落实社会投资保底机制**。将现有特困供养床位升级改造为护理型，明确规定社会运营

方平均每张床位不少于5万元的投资责任，确保达到护理型床位标准化的改革目标。**二是加强国有资产管理。**云安福利中心在正式移交前对机构清产核资，登记造册，在运营期间约定由运营方负责机构国有资产日常维护和管理，在经营期满后，供养机构土地使用权、主体建筑物和利用每张床位5万元的投资资金增添购置的设施、设备全部归政府所有，确保国有资产保值增值。通过采取这些措施，大力注入社会资本，引入专业服务团队，全面提升特困供养机构的运行质量、入住人数和自我盈利能力，推动改革实现社会效益和经济效益双赢，确保国有资产在不流失、保值的基础上，实现进一步增资增值增效。

五、聚焦强化管理，着力提升服务质量水平

云安福利中心加强管理和运营模式创新，不断深化供养服务机构改革成果。**一是致力提供满足多层次养老需求的供养服务。**探索“医养结合”护理模式，与当地医院、卫生院合作提供养生保健、医疗康复服务，实现健康养老与疾病救治相结合，提供更高质量的供养服务。通过“去医疗化”、“去机构化”改造，营造“居家化”生活环境，使他们过上体面而有尊严的晚年生活。**二是推动“物质养老”向“精神养老”转变。**云安福利中心在提供物质需要的同时，更加注重老人的精神需求。配套建设棋牌娱乐、图书阅览、唱歌跳舞、书法绘画、医疗保健、户外健身等各种娱乐康复设施；开展社工文化活动，运用“社工+义工”工作模式，提供个性化、专业化的心理疏导、精神慰藉等专业服务，

丰富老人的精神生活。三是建设本土化、专业化养老服务人才队伍。云安福利中心引入专业化、高水平管理团队的同时，地方政府为运营方吸纳、培训本地农村富余劳动力提供条件，致力建立一支本土化、专业化的养老服务人才队伍，为本地养老服务事业发展提供人才支撑。

六、聚焦落实责任，确保改革工作顺利推进

云安福利中心将供养服务机构供给侧改革列入日常重点工作，成立工作督导组，强化现场巡查指导，全程跟进改革事宜，促进改革取得实效，定期巡查，确保改革后护理服务、人员管理、消防安全管理等符合规范要求。同时积极与民政部门沟通，协调相关部门解决供养机构土地手续不全、消防资质欠缺等历史遗留问题，确保不因历史遗留问题影响供养机构正常运行；协助社会运营方依法享受政府购买服务、医养结合、财政补贴、投融资等扶持政策，促进机构健康、持续、和谐发展。云安福利中心探索出一条操作性强、复制性广的特困人员供养服务机构公建民营社会化改革新路子，逐步形成具有特色的“云浮模式”。