附件

西安市养老机构公建民营实施办法

**（征求意见稿）**

第一章 总则

第一条 为全面放开养老服务市场，规范养老机构公建民营行为，增强公办养老机构发展活力，提升公办养老机构服务质量，满足老年人多层次、多样化养老服务需求，根据《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）、《养老机构管理办法》（民政部令第66号）、《陕西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（陕政办发〔2019〕36号）、《西安市养老服务促进条例》等文件精神，制定本办法。

第二条 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，将产权清晰的政府投资建设、购置或租赁的养老机构运营权交由企业、社会组织的运营模式。

第三条 养老机构实施公建民营，选择运营主体时，应依据政府采购法、招标投标法、合同法以及国家、陕西省和我市的有关规定，做到公平、公正、公开。坚持养老服务用途不改变、服务水平不降低、国有资产不流失、监管不缺失的原则。

第四条 下列养老机构可以实施公建民营：

（一）政府作为投资主体建设、购置、运营的养老设施，含特困人员供养机构（敬老院）；

（二）以政府和社会资本合作模式建设，约定经营期限后所有权归属政府的养老机构；

（三）按规定配建移交政府、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。

第五条 公建民营的养老机构，应坚持公益性和普惠性，发挥兜底线、保基本和示范作用，在优先接收有入住需求的重点服务保障对象基础上，向本区域内失能（失智）或高龄社会老年人开放，护理型床位占比应不低于床位总数的80%。

第六条  市民政部门统筹全市养老机构公建民营工作，加强政策支持，明确工作流程，建立行业规范。县级人民政府民政部门按照属地管理原则，负责本辖区内养老机构公建民营的组织管理、具体实施和监督管理工作。

第二章　组织实施

第七条 实施公建民营前，养老机构资产所有权方（以下简称“所有权方”）应当依照规定进行资产清查和评估，委托有资质的会计师事务所进行国有资产评估，出具资产评估报告。在此基础上，所有权方应当制定公建民营实施方案，形成可行性报告，征求同级民政、财政部门意见后组织实施。其中，街道（镇）所属养老机构征求区县级民政部门意见。

第八条 所有权方应依照法定程序，按照公开、公正、透明的原则，以公开招投标方式，选择具备相关资质的企业、社会组织作为运营方。所有权方负责组织拟制招标文件，招标文件应明确规定投标方不得挂靠投标、联合投标，中标后不得转让、转包、转租，不得将主要服务事项委托第三方。经征求同级财政、审计等相关部门意见，经同级人民政府（开发区管委会）审核后，向社会发布招标公告。其中，街道（镇）属养老机构报送区县人民政府（开发区管委会）审核。

第九条 受规模较小等因素制约，无法通过公开招标方式确定运营方的公办养老机构，经区县人民政府（开发区管委会）批准，可采用其它政府采购方式委托运营或品牌机构连锁运营，并按照本办法要求签订合同、明确权责、加强监管。

第十条 所有权方应当对投标人的资质进行评估和审查，在招标阶段设置资格预审或资格后审。投标人应当具备以下条件：

(一)具有独立法人资格；

(二)具有专业养老服务团队和比较丰富的养老服务管理经验；

(三)具有与项目投资总额相匹配的经济实力；

(四)近3年无违法违规、失信记录；

(五)其他应当具备的条件。

同等条件下，优先选择具有连锁运营经验的品牌化、集团化养老服务组织。

第十一条 中标后，经公示无异议，所有权方应与运营方签订委托经营合同，合同期限最长不超过20年。合同中应涵盖履行养老服务保障职能的内容，一般应预留出不低于总床位的20%用于保障重点服务保障对象的服务需求，其他床位应接收本失能（失智）或高龄社会老年人。合同签订后30日内，所有权方应将政府采购情况、相关合同文件报所属民政部门备案。

第十二条 新建养老服务设施可采用设计、运营同时采购，以便运营方提前参与养老机构设施建设，确保设施设计、施工以及功能布局的针对性和合理性。

第三章 运营管理

第十三条 运营方应当按规定向所在地民政部门备案。享有公建养老机构的经营权，独立承担运营过程中发生的债权债务和法律责任。

第十四条 所有权方应根据养老机构投资规模、重点服务保障对象床位比例、运营年限、经营回报、运营方初期投入等因素，充分考虑机构可持续发展、运营风险等情况，向运营方收取机构管理发展资金和履约保障金。收取机构管理发展资金、履约保障金的具体数额和期限由双方在合同中约定。

第十五条 机构管理发展资金由运营方逐年专项留存并专款管理及核算，原则上每年不高于国有固定资产(包括设施建设安装费、勘察设计费、大额设备购置费等)投资的2%，根据投资规模、市场收益及收住对象等因素合理确定。运营初期可适当减免或少量留存，发展期逐步递增，稳定期应相对固定留存。各发展阶段留存的数额，由双方根据实际情况在合同中具体确定。所有权方应对机构管理发展资金留存情况进行监督。

机构管理发展资金主要用于本养老机构建设发展、设施设备大修以及区域内养老机构的建设统筹，实行专款专用。国有固定资产投资的设施设备大型维修可申请机构管理发展资金，不足部分可由所有权方申请财政资金补贴。合同期满后，机构管理发展资金剩余不予退还，继续用于本养老机构的再发展或本区域内养老服务发展。

第十六条 履约保障金由运营方以押金形式向所有权方一次性缴纳，原则不低于该机构国有固定资产投资的1%，并在合同中予以约定。履约保障金主要用于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。合同期限内，出现上述异常情况，委托方履行相应财务手续后，有权在履约保障金中扣除相应数额，合同期满后，未出现上述异常情况的将予以全额退还。

第十七条 运营方在合同期内负责日常耗损性设施、设备的维护、修缮和管理，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、对外投资等。利用所有权方闲置用地新建、改扩建或添附养老服务设施，应事先征得所有权方同意，并依法办理相关手续。除合同事先约定外，运营方新建、改扩建或添附的养老服务设施设备全部归所有权方所有，在合同期满后无偿移交所有权方。

第十八条 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，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。定期开展职业道德教育和业务培训。养老机构中从事医疗、康复、消防等服务的人员，应当具备相应的职业资格。养老机构应当加强对养老护理人员的职业技能培训，建立健全体现职业技能等级等因素的薪酬制度。与入住老年人签订服务合同，并按照合同为服务对象开展生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等养老服务。

第十九条 已经投入运营的公办养老机构实行公建民营的，所有权方与运营方应在协商一致的前提下，妥善安置相关人员，确保集中供养老年人的居住环境、供养水平、服务质量和原工作人员薪资待遇、福利水平均不低于公建民营前水平。

第二十条 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。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，制定突发事件应急预案。建立老年人入院评估制度，实施分级分类服务管理。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。

第二十一条 运营方接收政府托养的兜底保障对象，不得以任何理由扣减、挪用政府拨付的供养费，不得向政府兜底保障对象收取任何其他费用。供养费的拨付标准和方式由所有权方和运营方依据合同约定。

运营方接收低保或低收入家庭失能、失智、高龄老年人等困境保障群体；计划生育特殊家庭老年人、80岁以上优抚对象等重点保障群体的床位费、护理费实行政府指导价，伙食费等服务收费项目按照非营利性原则据实收取。

运营方接收其他社会老年人的收费项目和标准应坚持普惠性原则，统筹考虑政府指导价和市场调节价等因素确定价格，遵守国家和地方政府价格管理有关规定，向同级民政部门报备后实施。其中街道（镇）所属养老机构向区县民政部门报备。服务项目收费标准、收费依据应在醒目位置公开，接受社会和群众监督。不得采取会员制方式营销，规范以押金形式出现的收费行为，禁止使用押金从事任何风险性投资。

第二十二条 运营方要严格执行国家规定的财务管理制度，实行内部独立、规范的财务管理。应当按照资金使用管理有关规定，专账管理、专款使用，接受财政部门的监督；资产来源属于政府投资、调拨、社会捐赠或者运营方新建（改扩建）形成的资产，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。

第二十三条 市、区县（开发区）属公建民营养老机构应承担本行政区域内养老机构示范引领、功能试验、专业培训等职能。街道(乡镇)属公建民营养老机构应当拓展服务范围，鼓励利用自身资源优势，为周边社区居家的老年人提供服务。

第二十四条 严禁运营方在服务中发生虐老欺老等行为，禁止推销金融产品、开展非法集资等侵犯老年人权益的行为。

第二十五条 公建民营养老机构在税费减免、投融资、人才队伍建设等方面，享受与社会办养老机构同等的优惠扶持政策。

第四章 监督管理

第二十六条 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，促进公建民营养老机构管理规范化、制度化、标准化。民政部门应当加强对公建民营养老机构的监督指导，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。所有权方应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，并做好善后事宜。对运营期间发生重大责任事故的，终止运营补贴等政策资助，限期整改。出现其他管理服务、安全稳定问题的，依据相关规定予以处罚。

第二十七条 运营方应当于每年3月31日前向所有权方提交上年度工作报告和会计师事务所出具的公建民营机构年度审计报告，并抄送所属民政部门。年度工作报告内容包括服务范围、服务对象、服务质量、运营管理、经营收支等情况。

第二十八条 所有权方应将全部资产进行清产核资、造册登记，加强对国有资产的日常监管。会同有关部门，每年对公建民营养老机构设施管理、基本服务对象保障情况、床位入住率、经费投入、收费标准、工作人员待遇、养老服务质量、老人等内容展开监督考核，也可委托第三方机构定期对运营方的设施、服务、财务等情况进行综合评价，评估结果向社会公布，保证服务质量和国有资产安全。并及时向运营反馈评估结果，运用评估结果促进问题整改和服务质量提升。对综合评估结果达到优秀的，可给予一定的资金奖励。第三方评估所需经费纳入本级财政预算。

第二十九条 变更或终止公建民营合同的，运营方应与所有权方进行事前协商。所有权方在办理变更或终止合同后1个月内，将相关材料报送同级民政部门备案。其中，街道（镇）属养老机构报送区县（开发区）民政部门备案。

变更合同的，一方应当提前3个月正式向对方提出请求，在双方协商一致并形成变更合同书前，应履行原有合同规定。

终止合同的，双方应在合同终止6个月前正式向同级民政部门提交终止合同情况报告及入住对象安置方案，经批准后实施。双方共同委托专业会计师事务所进行资产清算，妥善做好资产和账目交接。其中，街道（镇）属养老机构报送区县民政部门批准后实施。

第三十条 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。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。合同期内运营良好、社会反映好且有意续签的运营方，应在合同期满12个月前提出续签申请，在同等的条件下原运营方可优先续签。

第三十一条 对具有下列情形之一的，所有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。

(一)未经所有权方同意，擅自变更法定代表人或运营方的，擅自改变经营范围或者将主要服务事项委托第三方的;

(二)损毁设施或改变设施用途的，无法保障养老设施、设备正常运转的；

(三)养老服务评估不合格且整改不到位的；

(四)存在歧视、侮辱、虐老欺老、违反有关规定乱收费、发布虚假广告、推销保健产品服务、金融产品、开展非法集资等侵犯老年人合法权益行为的；

(五)无法保障工作人员工资及福利待遇的；

(六)发生重大安全事故、医疗和卫生防疫事故、食品安全事故的；

(七)年度考核评估连续两年不合格的；

(八)违反合同约定的解约条款；

(九)违规套取、使用、挪用财政扶持、奖补资金的；

(十)违反国家法律法规的其他情形或者合同约定的禁止性条款。

第六章 附则

第三十二条 本办法所指重点服务保障对象包括：城乡特困供养人员；低保或低收入家庭失能、失智、高龄老年人等困境保障群体；计划生育特殊家庭老年人、80岁以上优抚对象等重点保障群体。

第三十三条 本办法施行前已签订公建民营合同（协议）的，仍按合同（协议）执行，但合同双方要根据最新的法律法规、国家和陕西省政策予以调整规范。街道（镇）综合养老服务中心、社区养老服务站、日间照料中心等公建养老服务设施可参照本办法执行。

第三十四条 本办法由西安市民政局负责解释，自印发之日起施行。