

# 龙南市民政局

## 关于对《龙南市深化公办养老机构改革的实施方案（征求意见稿）》征求意见的函

市委组织部、市发改委、市委编办、市财政局、市卫健委、市应急管理局、市人社局、市退役军人事务局、市消防救援大队、市工信局、市住建局、市自然资源局、市市监局、各乡镇：

近期，我局将呈报市人民政府研究《龙南市深化公办养老机构改革的实施方案（审议稿）》。根据工作规程，现将《龙南市深化公办养老机构改革的实施方案（征求意见稿）》发给你们征求意见，请结合实际认真研究，提出宝贵修改意见和建议（若无意见也请注明：“对该方案的内容无异议”）。请于2023年3月21日（星期二）上午11时前经单位主要领导审核签字加盖公章后，以扫描件形式发至邮箱：[lnxf1g@163.com](mailto:lnxf1g@163.com)，联系电话：3512904。

附件：《龙南市深化公办养老机构改革的实施方案（征求意见稿）》



附件：

# 龙南市深化公办养老机构改革的实施方案

（征求意见稿）

为深入贯彻落实《江西省民政厅中共江西省委编办江西省发展改革委江西省财政厅江西省人力资源和社会保障厅关于深化公办养老机构改革的实施意见》（赣民发〔2021〕12号）、《赣州市人民政府印发关于深化公办养老机构改革的实施方案的通知》（赣市府发〔2022〕18号），推动公办养老机构高质量发展，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记关于提高养老院服务质量的重要指示精神，深入实施积极应对人口老龄化国家战略，充分发挥公办养老机构在承担特困人员集中供养任务、履行基本养老服务职能等方面重要作用，明晰职能定位，完善体制机制，增强保障能力，激发运营活力，提升服务水平，努力满足人民群众基本养老服务需求。

## 二、总体目标

以进一步完善公办养老院设施，盘活用好服务资源，提高养老服务质量，激发公办养老机构活力为重点，2023年，全面启动实施全市公办养老机构职能定位、管理体制、人事薪酬、资源配置、保障能力等综合改革。到2023年底，全市敬老院全部达到国

标一级或二级养老机构等级标准。到2025年，公办养老机构改革取得标志性成果，职能定位从兜底保障服务机构向区域养老服务中心转型，发展方式从规模扩张转向提质增效，运行模式粗放管理向精细化管理转变，兜底线、保基本作用充分彰显，全市公办养老机构入住率60%以上，开展延伸服务的公办养老机构达100%。通过改革，有效破解公办养老机构职能定位不明确、运行机制不健全、发展活力不足等问题，推动全市公办养老机构高质量发展，实现服务更优质、管理更规范、群众更满意。

### 三、主要任务

#### (一) 准确定位公办养老机构职能

1. 强化基本保障职能。坚持公益属性不动摇，公办养老机构承担养老服务兜底线、保基本的重要职责，要充分发挥公办养老机构在基本养老服务体系中的主渠道、稳定器作用，在满足有意愿的特困老年人集中供养需求的前提下，重点为经济困难的空巢、留守、失能、残疾、高龄老年人以及计划生育特殊家庭老年人等特殊困难老年人提供服务。按照公办养老机构入住评估轮候制度，为困境家庭保障对象、优待服务对象提供基本养老服务，仍有空余床位的面向社会开放，为其他高龄或失能失智老年人提供普惠性养老服务。同时，引导公建民营、民办公助等养老机构优先接收特殊困难老年人、作出特殊贡献的老年人。（责任单位：市民政局、市卫健委、市发改委）

2. 强化示范带动效应。公办综合福利院集中收住失能失智特困老年人，打造成统筹城乡的失能失智专业照护中心。条件允许下，可委托市社会福利幸福园集中收住；敬老院着力满足基本能够自理的特困供养对象、困境家庭保障对象、优待服务对象和社会人员养老服务需求，实现从兜底保障服务机构向区域养老服务中心转型。（责任单位：市民政局、市卫健委、市发改委）

3. 强化应急救援职责。公办养老机构承担养老服务应急救援职能，担负本区域（根据公办养老机构实际情况由民政部门动态划分）内养老服务领域发生突发事件（突发公共卫生、自然灾害、民办养老机构暂停或终止服务等事件）情况下老年人的转移安置、照料服务等任务。（责任单位：市民政局、市应急管理局、市卫健委、市消防救援大队）

## （二）实现公办养老机构服务功能扩展增效

4. 拓展服务对象。推动公办养老机构服务对象以保障特困人员集中供养向以承担基本养老服务供给为重点、普惠服务全体老年人转变。公办养老机构服务对象分为四类：第一类为特困供养保障对象；第二类为困境家庭保障对象，指低保对象、低保边缘家庭、支出型困难家庭等其他低收入人口，以及计划生育特殊家庭的高龄或失能、失智老年人；第三类为优待服务对象，指享受市级及以上功勋荣誉表彰奖励获得者待遇人员，以及因公致残人员、见义勇为致残人员、退役军人和其他优抚对象等为社会作出突出贡献人员中的高龄或失能、失智老年人；第四类为普通高龄

或失能、失智对象。（责任单位：市民政局、市卫健委、市人社局、市退役军人事务局）

**5. 改进服务方式。**公办养老机构要发挥资源集中优势，充分利用互联网、5G、大数据、人工智能等新一代信息技术，积极面向周边老年人提供短期托养、日间照料、家庭养老床位，以及助餐、助浴、助洁、助急、助医等养老延伸服务。（责任单位：市民政局、市工信局、市卫健委、市市场监管局）

**6. 增强服务能力。**公办养老机构要围绕改善服务环境、优化供给结构、增强照护能力的要求，提高公办养老机构规范化、标准化、适老化水平。按照“一县一中心、一乡一阵地”布局要求，加快公办养老服务基础设施建设，稳步推进功能设施升级，参照汶龙中心敬老院规划和建设的经验，统筹考虑养老服务设施与医疗卫生设施的布局，将两者同址或者毗邻设置。新建或扩建县、乡级公办养老机构单体项目床位设置规模原则上分别不超过300张、150张，其中新建福利院、敬老院护理床位占比分别不低于80%、60%，改扩建项目护理型床位占比分别不低于70%、50%。敬老院因现有床位数不足40张且收住人数少于10人，其特困供养保障职能整合到其他区域性中心敬老院的，原养老服务设施不得改变用途，应用于社区居家养老服务和农村互助养老服务，或交由社会力量运营。（责任单位：市民政局、市卫健委、市发改委、市住建局、市自然资源局、各乡镇）

### （三）推进公办养老机构管理体制改革

7. 强化党建引领。推行“党建引领+养老服务”工作模式，加强公办养老机构党的建设，有条件的公办养老机构应设立党支部，党员人数不足的可与相关单位组建联合党支部，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。（责任单位：市民政局、市委组织部）

8. 巩固县级直管成效。继续巩固敬老院县级直管成果成效，持续完善制度机制，扩大改革范围，提升改革质效。市民政局坚持按照“集中管理、分户核算”的原则，对敬老院的人、财、物、事等集中管理，统一会计核算和监督。乡镇人民政府按照属地原则，强化对敬老院党的建设、安全生产、疫情防控、服务质量等监督管理，做好特困供养对象审批工作和配合做好入住工作。（责任单位：市民政局、市财政局、各乡镇）

9. 支持组建养老集团。引导支持本市国有资本培育发展以兜底养老、普惠养老为主责主业的国有养老企业。（责任单位：市财政局、市民政局）

#### （四）强化公办养老机构编制人事制度改革

10. 健全管理结构。市养老服务中心至少以4名养老职责定向事业编制为基数核定人员编制，人口数量达到40万以上的，每超过10万人口可增加事业编制1名。乡级人民政府应至少有1-2名人员编制用于从事养老服务质量提升工作。市养老服务中心加挂“市社会福利院”牌子和各乡镇中心敬老院加挂“片区养老服务中心”牌子，切实履行好推进养老服务专业化、标准化和规范化建

设，开展养老服务监测分析、发展评价、技术指导、人员培训、质量提升等工作职责。（责任单位：市委编办、市市场监管局、市民政局、各乡镇）

**11. 落实人员编制。**机构编制部门核定乡镇敬老院事业编制2名，主要用于院长和财务人员（会计），实行定编定岗定人管理，允许各乡镇敬老院（片区养老服务中心）在事业编制招聘、职称岗位设置、技术技能职称聘任等使用事项上统筹安排。正式列入事业编制管理人员需按政策规定实行事业单位公开招聘。参加公开招聘人员的年龄原则上不超过40周岁，具有中、高级专业技术职称人员，可以根据工作需要进一步放宽到45周岁以下。原院长、会计除达到退休年龄的，可以根据本人意愿聘任为副院长或其他管理岗位，确保相关待遇不降低，实现工作有效衔接。（责任单位：市委编办、市人社局、市民政局）

**12. 合理配置人员。**按照不低于1: 10、1: 6、1: 3的比例分别为有生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力的老年人配备养老护理员，同时配备必要的老年社会工作者、医护人员、消防安全员和工勤人员。未纳入事业编制管理的养老护理员、老年社会工作者、医护人员、消防安全员、工勤人员等服务人员，通过签订劳动合同实行聘用制管理。（责任单位：市民政局、市卫健委、市人社局、市消防救援大队）

**13. 改革薪酬制度。**公办养老机构建立按岗定酬、按工作业绩取酬的内部分配激励机制，考核结果与薪酬分配挂钩。财政部

门要充分保障纳入事业编制管理的公办养老机构工作人员、享受国家规定的事业单位工作人员的工资福利待遇。通过签订劳动合同聘用的养老护理员的工资标准由市人民政府根据当地经济发展水平，参照本地上年度城镇居民人均可支配收入标准落实，并按政策规定缴纳社会保险。公办养老机构结合养老服务行业特点，可在事业单位绩效工资总量范围内自主设立值班值守、疫情防控、夜间查房、床位使用率、延伸服务、入住对象满意度等体现工作量和工作业绩的项目。鼓励支持公办养老机构接收社会托养老年人、大力发展庭院经济，对床位使用率较高、庭院经济发展较好的公办养老机构，可根据单位收入情况适当提高单位绩效工资总量。（责任单位：市人社局、市财政局、市民政局）

#### （五）加强公办养老机构人才保障

14. 完善激励措施。开展养老护理员职业技能等级认定，认定结果作为养老护理员享受相关补贴政策的重要依据。本实施方案下发后，对新取得养老护理员职业技能等级证书初级、中级、高级、技师及高级技师签订劳动合同聘用的养老护理员，且在同一机构就职服务满一年以上，分别给予1000元、1500元、2000元、2500元、3000元的一次性补贴，同类性质补贴不重复申领。对在公办养老机构工作的医师、护士、社会工作者等其他专业技术人员在晋升职称时享受与其他医疗卫生机构同等待遇。公办养老机构养老护理员要在三年内取得职业技能等级证书，新入职养



老护理员原则上应持证上岗，未持证的应在入职两年内取得职业技能等级证书。（责任单位：市人社局、市财政局、市民政局）

15. 改革培养模式。积极依托有关院校定向培养养老服务相关专业学生，为公办养老机构定向推荐输送紧缺人才。鼓励大中专以上学历毕业生入职公办养老机构，对符合条件的毕业后入职公办养老机构从事一线护理工作且签订3年以上劳动合同聘用的人员给予奖补，奖补标准为中专毕业生（含技工院校中级工班毕业生）2万元、大专毕业生（含技工院校高级工班毕业生）3万元、本科及以上学历毕业生（含技工院校预备技师班毕业生）4万。符合条件的人员在入职满三年后分三年（第四年按30%、第五年按30%、第六年按40%）发放一次性入职奖励。奖补期间离职的，未奖部分不予发放。本实施方案与其它人才、就业政策不一致的条款，按照“从优不重复”的原则执行。鼓励公办养老机构选派管理人员、养老护理员或老年社会工作者骨干等养老服务人员到粤港澳大湾区等地区的养老服务机构交流和跟班学习。（责任单位：市人社局、市财政局、市民政局）

#### （六）科学稳妥实施公建民营

16. 稳妥有序推进。坚持“宜公则公、宜民则民”原则，不“一刀切”对公办养老机构实施公建民营，不得将全市所有公办养老机构“打包”交由同一家机构、组织或同一控股股东运营。规范公办养老服务机构公建民营行为，确保国有资产保值增值。实行公建民营的要明确约定保留一定比例床位用于接收政府兜

底供养和基本养老服务保障对象。公办公营养老床位数和公建民营预留政府兜底养老床位数，应当不低于全市集中供养特困人员总数。（责任单位：市发改委、市财政局、市民政局）

#### （七）规范公办养老机构服务收费管理

17. 规范服务价格。公办公营养老机构定价应当符合保基本原则，区分服务对象实行不同收费标准。其中特困供养保障对象免费入住，特困供养标准和护理服务标准由市政府按照不低于省定的原则要求制定并足额保障；对困境家庭保障对象、优待服务对象，其他普通高龄或失能、失智老年人等提供养老服务，其床位费、护理费实行政府定价或政府指导价，具体价格由市发展改革部门制定，伙食费等其他服务收费项目按照非营利原则据实收取。公建民营养老机构接收特困供养保障对象、困境家庭保障对象和优待服务对象的服务收费标准要体现公益性，由运营方依据政府与其签订的委托协议，按照普惠性原则合理确定。公办养老机构严格执行明码标价规定，在运营场所醒目位置标明服务项目、服务内容、收费标准、投诉电话等，主动接受服务对象和社会监督；应保证基本服务收费标准相对稳定，如需调价应提前告知服务对象，并根据规范服务内容和等级标准实现分级定价。

（责任单位：市发改委、市财政局、市民政局）

18. 规范收支管理。在核定收支、核定补助不变前提下，接收公办养老机构社会托养老年人服务收入、发展庭院经济收入、开展延伸服务收入和其他收入（包括投资收益、利息收入、走访

慰问收入、捐赠收入等)，由养老机构按照政府非税收入收缴管理有关规定纳入非税收入财政专户管理，实行收支两条线管理，用于机构日常运转、服务保障和事业发展。（责任单位：市财政局、市民政局）

#### 四、工作要求

（一）加强组织领导。建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的公办养老机构改革工作机制。为稳步推进公办养老机构改革工作，成立龙南市深化公办养老机构改革工作领导小组，由市政府主要领导任组长，分管民政工作市领导任副组长，市民政局、市财政局、市发改委、市委编办、市卫健委、市住建局、市自然资源局、市应急管理局、市市场监管局、赣州市医疗保障局龙南分局、市税务局、市消防救援大队、各乡镇等单位主要负责同志为成员。领导小组及时研究解决深化改革中的问题，推动各项改革及时有效落地。领导小组下设办公室在市民政局，市民政局局长任办公室主任，市养老服务中心主任任办公室副主任，领导小组办公室承担全市深化公办养老机构改革日常工作。

（二）加强部门协作。市委编办要指导督促落实有关机构编制文件要求，加强养老服务工作力量。市发改委要支持公办养老机构建设和改造提升，配合市民政局做好公建民营实施等工作，加强收费管理。市人社局要指导做好有关人员选聘和绩效考核工作，支持民政部门加强养老服务从业人员职业技能培训与评价工作。市卫健委、赣州市医疗保障局龙南分局要支持公办养老机构内

设医疗机构和公立医疗机构增设养老服务，推动医养融合发展。市财政局、市税务局等相关部门要支持公办养老机构按规定享受财税优惠、税费减免政策，以及服务场所用水、用电、用气等享受居民价格政策，不实行阶梯收费，并免收相应配套费。市民政局要牵头推动公办养老机构改革，提升管理服务水平，推动公办养老机构高质量发展。

(三)加强经费保障。市财政局要根据公办养老机构实际入住特困供养对象人数，按照不低于每人每月200元的标准保障公办养老机构正常运维经费。要落实特困供养对象和公办养老机构工作人员相关经费，并列入财政预算，及时足额拨付。要多渠道筹措资金，加大政府专项债等支持力度，加快推进公办养老机构基础设施建设。要为公办养老机构出资购买意外责任保险，提高机构防范和化解运营风险能力。

(四)加强考核监管。将公办养老机构改革纳入市综合考核有关内容。发展改革、财政、民政、市场监督管理、卫生健康、医疗保障、消防救援等相关部门要强化对公办养老机构特别是公建民营机构的指导和监督，不断健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，不断提高养老服务监管水平。加强对公办养老机构的考核，按照设施建设标准化、管理服务规范化、文娱活动多样化的原则，采取平时检查和年终考核相结合的方式，统一考核标准，建立考核激励机制，打造一批示范性公办养老机构。