关于深化公办养老机构改革的实施方案

（讨论稿）

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）文件，推动公办养老机构高质量发展，结合我县实际，制定本实施方案。实施方案中所称“公办养老机构”指我县各乡镇敬老院、公办医养结合机构、公办社区嵌入式养老院等。

一、总体要求

（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）工作目标。2023年，全面实施全县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，运行模式从粗放管理向精细化管理转变，兜底线、保基本作用充分彰显，全县公办机构入住率达60%以上，开展延伸服务的公办养老机构达100%。

二、主要任务

（一）明确职能定位

**1.强化基本保障。**坚持“公办姓公”，坚持公办养老机构公益属性不动摇。公办养老机构承担养老服务兜底线、保基本的重要职责，确保有入住意愿的特困供养对象应收尽收、应养尽养。充分发挥公办养老机构在基本养老服务体系主渠道、稳定器作用，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。〔责任单位：县民政局、县卫健委、县退役军人事务局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**2.强化示范引领。**县级福利院集中收住县内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和医养结合示范型养老机构；乡级公办养老机构（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：县民政局、县卫健委、县财政局、县退役军人事务局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**3.强化应急救援。**公办养老机构承担养老服务应急救援职能，担负区域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：县民政局、县财政局、县卫健委、赣州市医疗保障局上犹分局、县应急管理局、县消防救援大队、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

（二）拓展服务功能

**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：县民政局、县卫健委、县退役军人事务局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**5.改进服务方式。**公办养老机构发挥资源集中优势，充分利用互联网、5G、云计算、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：县民政局、县发改委、县财政局、县卫健委、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**6.增强服务能力。**公办养老机构围绕改善服务环境、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。加快公办养老服务基础设施建设，统筹考虑养老服务设施与医疗卫生设施的布局，在新建选址上考虑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、敬老院项目护理型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%。新建的敬老院要严格按照新标准建设消防设施，并通过消防审验。收住人数少于20人的乡镇敬老院，可根据实际特困供养保障职能整合到乡镇区域性中心敬老院。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：县民政局、县住建局、县卫健委、县消防救援大队、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

（三）推进管理体制改革

**7.强化党建引领。**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：县民政局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**8.进一步完善县级直管。**巩固乡（镇）敬老院县级直管改革成果，总结完善改革经验，持续扩大改革范围，提升改革质效。民政局按照“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）敬老院的人实行“县聘、县管、县考核”；财务按照“集中管理核算与独立管理核算”的原则，将乡（镇）敬老院、福利院财务统一到县养老服务中心集中核算，实行统一管理资金，分户核算。县民政局具体负责乡镇敬老院中长期建设规划，抓好敬老院建设和管理；建立健全敬老院安全、财务、卫生、食品、服务、资产管理等各项规章制度，督促贯彻落实，对各敬老院执行情况进行督查、实施奖惩；负责敬老院人事、财务管理，协调县财政局保障敬老院特困供养经费、人员工资和正常的办公经费；建立健全科学合理、可操作的绩效考核、责任追究和淘汰解聘机制，加强对敬老院各类工作人员的管理、监督、检查、考核及考核结果运用等工作。

各相关乡（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；协调处理各类矛盾纠纷和信访诉求解答、维护正常秩序；配合县民政局做好敬老院法人、产权登记变更；做好特困供养等对象入住工作，全面推动特困失能、部分失能老人到县级集中照护点供养；鼓励社会老人入住提高敬老院入住率。〔责任单位：县民政局、县财政局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

（四）强化编制人事制度改革

**10.健全管理结构。**乡（镇）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。依托县、乡两级公办养老机构加挂“养老服务中心”牌子的，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：县民政局、县委编办、县人社局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**11.落实人员编制。**县养老服务中心以4名事业编制为基数核定人员编制。将现有的9个乡镇敬老院按片区整合组建成6个区域养老服务分中心，为县养老服务中心的分支机构，由县养老服务中心统一管理，通过统筹县养老服务中心事业编制、调剂核增等方式，核定每个分中心2名编制。根据养老服务发展需要，适当增加事业编制，保障养老服务工作力量。分中心事业编制主要用于分中心院长和财务人员（会计），实行定编定岗定人管理，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。

本实施方案下发之前，我县以公开招聘方式聘用的管理人员，由县民政局参照《关于进一步规范城市社区工作者和村干部薪酬待遇的通知》（上组字[2023]8号）文件中的村定工干部正职建立相同的薪酬标准和增长机制，今后参照村定工干部正职薪酬待遇调整变化，涉及其他待遇参照执行。工资计算自2023年1月起执行。原管理人员所有待遇报酬由县财政统筹列入年度预算保障。〔责任单位：县民政局、财政局、人社局、县委编办、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**12.合理配置人员。**根据敬老院管理和服务需求，设管理岗位和工勤服务岗位。

**（一）管理岗位配备。**每个区域养老服务分中心设院长、报账员兼副院长各1名；其他敬老院设副院长1名。岗位人员调整由县民政局根据工作需要统筹调配。

**（二）工勤服务岗位配备。**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，同时配备必要的炊事员、老年社会工作者、医护人员和消防安全员，所配备人员由县民政局公开选聘，通过签订劳动合同实行聘用制管理。

〔责任单位：县民政局、县人社局、县财政局、县委编办、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**13.改革薪酬制度。**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。县财政局要充分保障享受国家规定的事业单位工作人员、续聘的公办养老机构管理人员及聘用的养老护理员等工勤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等工勤人员的工资标准，参照我县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。县民政局要结合养老服务行业特点，制定考核方案，在控制总量范围内自主设立安全管理、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考核项目。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：县民政局、县财政局、县人社局、县发改委、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

（五）加强人才保障

**14.完善激励措施。**继续开展养老护理员职业技能提升行动，大力培训养老服务从业人员和专兼职老年社会工作者。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，且在县内公办养老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原则上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相关职业资格证书，逾期未取得的，原则上不予聘用。〔责任单位：县人社局、县民政局、县财政局、县城市社区管委会，各乡（镇）人民政府〕

**15.改革培养模式。**推行“定点招生、定向培养、保障就业”的养老服务人才培养模式。依托县内职业学校定向培养养老服务相关专业学生，增设养老护理课程，在养老机构建立培训基地，开展养老护理人员培训，为公办养老机构定向推荐输送紧缺人才。鼓励大中专及以上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（含技工院校中级工班毕业生）2万元、大专（含技工院校高级工班毕业生）3万元、本科（含技工院校预备技师班毕业生）及以上4万元。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。〔责任单位：县民政局、县教科体局、县人社局、县财政局〕

（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，不得将县内所有公办养老机构“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。实行公建民营的要保留一定比例的床位用于接收政府兜底供养对象。县内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，应当不低于县内集中供养特困人员总数。〔责任单位：县民政局、县财政局〕

（七）规范服务收费管理

**17.明确定价原则。**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县级财政部门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、护理费实行政府指导价。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服务等级标准实现分级定价。〔责任单位：县民政局、县发改委、县财政局、县市场监管局〕

**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）由养老机构缴入单位实有账户，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：县民政局、县财政局〕

三、工作要求

（一）加强组织领导。成立上犹县公办养老机构改革工作领导小组，由县委分管民政的县领导任组长，政府分管民政的县领导任副组长，县委办、县委改革办、县政府办、县委编办、县民政局、县人社局、县财政局、县发改委、县审计局、县教科体局、县卫健委、赣州市医疗保障局上犹分局、县税务局、县市场监管局、县应急管理局、县消防救援大队、县退役军人事务局、县供电公司、县供水公司、各乡（镇）人民政府、县城市社区管委会等单位主要负责同志为成员，及时研究解决遇到的重要问题，形成齐抓共管、合力推进的工作格局，有序推进公办养老机构改革工作，保证改革任务落实到位。领导小组办公室设在县民政局，县民政局局长任办公室主任。

（二）加强部门协作。编制部门要指导督促落实有关机构编制文件要求，足额保障养老机构事业编制，加强养老服务工作力量；发展改革部门要支持公办养老机构建设和改造提升，配合县民政部门做好公建民营实施、公办养老机构对外开放定价等工作，加强收费管理；人社部门指导有关人员招考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。市监部门加强服务收费的监管；卫生健康部门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，继续推进医疗机构与养老机构开展签约服务，为养老机构提供健康教育、能力评估、疾病预防、医疗救治等工作，推动医养融合发展；医保部门要将符合条件的养老机构内设医疗卫生机构纳入基本医疗保险定点范围，让老年人看病就医更有保障；财政、税务、供水、供电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。民政部门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。建立稳定、有效的养老经费保障机制，县财政部门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350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）加强监管考核。县发改委、县财政局、县民政局、县市场监管局、县卫健委、赣州市医疗保障局上犹分局、县应急管理局、县消防救援等相关部门要强化对公办养老机构的指导和监督，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。