

# 赣州市南康区深化公办养老机构

## 改革实施方案

为深入贯彻落实省、市关于深化公办养老机构改革的有关文件精神和工作要求，持续深化养老服务社会化改革，提质升级公办养老服务机构，推动公办养老机构高质量发展，结合我区实际，制定本实施方案。

### 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，不断深化公办养老机构改革，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，建立健全公办养老机构市场化运营、社会化服务、价格收费、薪酬待遇等制度，努力满足全区老年人基本养老服务需求。

（二）工作目标。全面启动实施全区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。争取到 2023 年底，完善改革措施，推动区福利院达到国标三级养老机构等级标准，17 所乡（镇、街道）敬老院全部达到一级或以上养老机构等级标准。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，全区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，实现服务更优质、管理更规范、群众更满意。

## 二、主要工作任务

### （一）明确公办养老机构职能定位

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，首先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中的主渠道、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：区民政局、区财政局、区卫健委、区退役军人事务局，各乡（镇、街道）〕

2. 强化示范引领。区级公办养老机构（区福利院含特困失能老年人集中照护中心）突出失能失智专业照护和医养结合能力建设，集中收住全区失能失智的特困老年人，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，并争取打造为全市示范性公办养老机构；乡级公办养老机构（乡镇敬老院）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：区民政局、区财政局、区卫健委、区退役军人事务局，各乡（镇、街道）〕

3. 强化应急救援。区级公办养老机构（区福利院含特困失能老年人集中照护中心）承担全区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：区民政局、区财政局、区卫健委、区应急管理局，各乡（镇、街道）〕

## （二）拓展公办养老机构服务功能

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主要分为四类：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：区民政局、区卫健委、区退役军人事务局，各乡（镇、街道）〕

5. 改进服务方式。区、乡两级公办养老机构要发挥资源集中优势，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、助医等养老延伸服务。〔责任单位：区民政局、区财政局、区卫健委，各乡（镇、街道）〕

6. 增强服务能力。区、乡两级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。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，新建养老机构要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。新建或扩建区、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%。若出现床位数不足40张且收住人数少于10人的乡（镇、街道）敬老院，可根据实际将特困供养保障职能整合到其他乡（镇、街道）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：区民政局、区发改委、区住建局、区卫健委，各乡（镇、街道）〕

### （三）推进公办养老机构管理体制改革

7. 强化党建引领。加强公办养老机构党的建设，3名以上党员的公办养老机构应设立党支部，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：区委组织部、区民政局，各乡（镇、街道）〕

8. 推广区级直管。参照学习其他县（市）乡镇敬老院县级直管改革试点成果，总结完善改革试点经验，结合我区实际，将各乡镇敬老院收归区级直管。由区民政局牵头，按照“集中管理、分户核算”的原则，对乡镇敬老院的人、财、物、事等集中管理，统一会计核算和监督。各乡镇敬老院的人员实行“区聘、区管、区考核”，各乡镇人民政府（街道办事处）按照属地原则，强化对乡（镇、街道）敬老院党的建设、安全生产、疫情防控、服务质量等监督管理，配合做

好特困供养等对象入住工作。〔责任单位：区民政局、区财政局、区卫健委，各乡（镇、街道）〕

9. 组建养老集团。积极探索以政府购买服务或者委托运营等方式，引入第三方专业养老服务企业运营辖区内公办养老机构。引导探索将区内符合条件的培训疗养机构整合为国有养老服务企业。〔责任单位：区民政局、区财政局、区卫健委，各乡（镇、街道）〕

#### （四）强化公办养老机构编制人事制度改革

10. 健全管理结构。区养老服务中心以“每10万人口核定事业编制1名”基数核定人员编制。乡级人民政府应至少有2名人员编制用于从事养老服务质量提升工作。依托乡镇敬老院加挂“乡镇养老服务中心”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：区民政局、区财政局、区委编办，各乡（镇、街道）〕

11. 落实人员编制。区编制部门核定乡镇敬老院事业编制2名，用于院长和财务人员（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。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、会计未达到退休年龄，可以根据本人意愿和敬老院工作需求聘任到相关岗位，确保相关待遇不降低，实现工作有效衔接。〔责任单位：区民政局、区财政局、区人社局、区委编办，各乡（镇、街道）〕

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：区民政局、区人社局、区卫健委、区委编办、区消防救援大队，各乡（镇、街道）〕

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。区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，要根据我区实际经济发展水平，参照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：区民政局、区财政局、区人社局、区发改委、区卫健委，各乡（镇、街道）〕

#### （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：区人社局、区民政局、区财政局、区卫健委〕

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。依托区内外医护院校定向



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。鼓励大中专及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：区民政局、区人社局、区财政局〕

#### （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，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。实行公建民营的要优先保障接收政府兜底供养和基本养老服务保障对象。〔责任单位：区民政局、区人社局、区财政局〕

#### （七）规范公办养老机构服务收费管理

17. 明确定价原则。公办公营养老机构定价应当符合保本基本原则，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区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，具体价格由区价格主管部门制定，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：区发改委、区民政局、区财政局、各乡（镇、街道）〕

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）由养老机构按照相关规定，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：区发改委、区民政局、区财政局、各乡（镇、街道）〕

### 三、工作要求

（一）加强组织领导。建立健全区委、区政府主导、区民政局牵头、各乡（镇、街道）和各有关部门共同参与的公办养老机构改革工作机制，有序推进公办养老机构改革工作。将公办养老机构改革纳入我区综合考核内容。

（二）加强部门协作。区民政局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。区委编办要指导督促落实有关机构编制文件要求，加强养老服务力量。区发改委要支持公办养老机构建设和改造提升，配合区民政局做好公建民营实施等工作，加强收费管理。区人社局要指导做好有关人员选聘和绩效考核工作，支持区民政局加强养老服务从业人员职业技能培训与评价工作。区卫健委、区医保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。区财政局、区税务局等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。

（三）加强经费保障。区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。安排资金用于公办养老机构购买意外责任保险，提高机构防范和化解运营风险能力。要将养老护理员一次性入职补贴、中专及以上学历毕业生入职公办养老机构奖补等资金列入预算并据实发放。

**（四）加强监管考核。**区民政局、区发改委、区财政局、区市场监管局、区卫健委、区医保分局、区消防救援大队等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。