



广州市人民政府

穗府函〔2016〕127号

广州市人民政府关于全面深化 公办养老机构改革的意见

各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为进一步发挥公办养老机构保障职能，推动基本养老服务发展，促进公办养老机构惠及更多有需要的老年人，根据国家、省、市有关文件精神，结合我市实际，现就全面深化我市公办养老机构改革提出如下意见：

一、指导思想和总体目标

（一）指导思想。贯彻落实《广州市人民政府关于加快养老服务业综合改革的实施意见》（穗府〔2015〕27号），牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，及时、科学、综合应对人口老龄化，适应全面放开养老服务市场形势，加快推进公办养老机构改革，完善体制机制，明确职能定位，增强保障能力，激发运营活力，提升管理水平，促进持续健康发展。

（二）总体目标。到2020年，打造一批管理科学、运行有序、服务优质、保障到位的公办养老机构，公办养老机构总床位达2万张以上，医疗卫生服务覆盖率达100%，护理型床位达80%以上，中高级养老护理员占20%以上，市、区公办养老机构全部

达到省一级以上等级，切实为老年人提供基础性、保障性、均等化的养老服务。

二、基本原则

（一）突出保障基本。强化对特殊困难老年人的服务和保障，重点为本市户籍的“三无”（无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）老年人、五保对象，低保低收入、重点优抚对象、计划生育特扶老年人，经济困难的孤寡、失能半失能、高龄等老年人，以及符合规定条件为社会作出重要贡献的老年人服务，逐步扩大保障范围，发挥公办养老机构调控市场、化解风险等作用，履行好保基本、兜底线的职能。

（二）注重激发活力。大胆探索公办养老机构现代管理和运营方式，支持公办养老机构公建民营，鼓励社会力量参与运营管理，增强公办养老机构发展的内在动力和活力。

（三）提升优质服务。以服务老年人为本，以医养结合为重点，按照人性化、精细化、专业化、标准化的要求，注重吸收借鉴国内外先进经验，改善和提升管理服务质量，提供更加优质的养老服务。

（四）坚持稳步推进。从实际出发，坚持目标导向、需求导向、问题导向，鼓励针对不同地区、不同层级、不同类型的公办养老机构进行差别化的探索，确定切合实际的改革路径，稳妥推进，务求实效。

三、强化职能

（一）明确职能定位。

1. 强化基本保障。各级公办养老机构要充分发挥托底作用，重点为本市户籍的“三无”老年人、五保对象，低保低收入、重点优抚对象、计划生育特扶老年人，经济困难的孤寡、失能半失能、高龄等老年人，以及符合规定条件为社会作出重要贡献的老年人提供无偿或低偿的供养、护理服务，充分发挥保基本作用。

2. 强化应急保障。在民办养老机构因暂停或终止服务导致老年人安置等风险发生时，市、区民政部门可根据需要，对公办养老机构床位统一调配使用，发挥应急保障作用。

3. 强化示范引领。市、区公办养老机构应强化安全管理，创新服务品牌，逐步拓展服务内容，在痴呆老年人护理、临终关怀、失能失智老年人照料等专业服务和运营管理方面开展功能试验，有条件的公办养老机构要加强人才、知识、品牌、标准和服务输出，在科学管理、专业服务、安全生产等方面发挥示范引领作用。

（二）确保公平入住。

1. 明确各级分工。区、街道（镇）公办养老机构承担辖区基本养老服务保障职能，其中农村五保对象按规定原则上由街道（镇）公办养老机构和五保安居点安置。市属公办养老机构根据各区老年人口数、特殊困难老年人口数，设置一定比例床位接收相应区的老年人，并接收计划生育特扶老年人以及符合规定条件为社会作出重要贡献的老年人。

2. 完善轮候制度。以老年人经济状况和照顾需求评估为基础，完善公办养老机构入住评估轮候制度，科学划分市、区公办养老机构轮候通道，合理界定轮候对象和优先次序，保障符合条件的老年人公平、透明轮候入住。街道（镇）公办养老机构应逐步建立困难优先、公开透明的轮候制度。

3. 建立资助制度。对亟需机构照料的特殊困难老年人入住养老机构给予资助；对公办养老机构床位满员导致特殊困难老年人无法入住的，有关区政府应当向其他养老机构购买服务，保障其入住养老机构需求。

（三）规范收费管理。

1. 明确定价原则。公办养老机构床位费、护理费实行政府定价，伙食费按非营利原则据实收取，其他养老服务收费由经营者自主定价。制定、调整政府投资兴办的养老机构服务收费标准应以扣除政府投入、社会捐赠后的实际服务成本为依据，按照非营利原则，并考虑群众承受能力、市场供求状况、物价上涨幅度等因素核定。

2. 实行分类收费。“三无”老年人、五保对象老年人免费入住公办养老机构，不再同时享受原有散居城镇“三无”、农村“五保”供养标准；对低保、低收入困难家庭的失能、高龄老人实行低价收费，其基本养老服务收费按我市城镇最低生活保障标准收取。公办养老机构收住上述老年人的，各级财政部门应当按照价格行政管理部门规定的自费老年人收费标准核拨供养经费，对运营经费不足部分给予保障。

四、提升服务

（一）加强设施建设。

1. 明确设施建设原则。公办养老机构应坚持以人为本，科学预判未来一段时期的院舍照料理念和发展趋势，以安全、适老、经济为基本标准，以普惠型、保障性和实用适用为原则，按照国家、省、市的养老设施、消防安全等标准要求，开展设施安全规范化、标准化建设。严格落实养老服务设施建设工程造价指标，避免铺张豪华，确保造价可控。

2. 明确床位设置要求。重点建设服务失能、半失能老年人的养护型、医护型养老机构，设置护理院、养护院或专区，护理型床位占总床位的80%以上。

3. 明确建设发展路径。新建和在建公办养老机构应按照设施建设原则和床位设置要求加快建设，确保按期完成并投入使用。已建成公办养老机构应进行硬件改造，改善设施功能，提高安全标准。全面解决公办养老机构历史遗留问题，重点推进农村敬老院消防改造验收（备案）、用地规划和确权、法人登记等工作，对不符合建筑安全、消防安全等要求，无法整改或经整改仍不合格的，按有关规定予以停用或关闭。

（二）强化服务功能。

1. 加强服务评估。进一步做好服务对象入院评估、持续评估工作，科学评估服务对象身体能力和服务需求，根据评估结果提供专业服务，提升服务精准化、科学化水平。

2. 拓展服务内容。坚持持续照顾、专业照顾、精细照顾理念，为老年人提供生活照护、康复保健等综合性养老服务。注重引进吸收国内外养老服务先进理念、经验，重点探索医养结合、痴呆护理、临终关怀、心理慰藉等专业养老服务和适合孤寡、计划生育特扶等困难老年人身心特点的个性化服务，提升服务人性化、精细化水平。

3. 推动服务升级。积极参与国家、省养老机构等级评定，以等级评定促进公办养老机构管理服务改善，提升服务规范化、专业化水平。有条件的公办养老机构应加强对养老服务前沿理论、实操技术的研究，加强研究成果的转化和利用，促进养老服务的转型升级。

（三）推进医养结合。

1. 完善工作机制。卫生计生、民政、人力资源和社会保障部门要把推进医养结合工作摆在重要位置，加强协同配合，做好养老机构和医疗机构的规划衔接，加强在规划和审批等环节的合作，做好医养结合人才职称评定、专业技术培训和继续医学教育等方面的制度衔接。

2. 拓展医疗服务。公办养老机构应内设或合作设立医疗机构、医疗护理专区、护理院、护理站等，或与医疗机构合作开展医疗服务，全面推进医养融合发展。公办养老机构的内设医疗机构符合社会保险定点医疗机构协议管理条件的，依申请优先纳入定点范围。发挥中医药优势，开展融入中医药健康管理理念的老年人预防、护理、康复服务。

3. 加强医养合作。鼓励公办养老机构与大型医疗机构建立紧密的合作关系，定期提供医疗护理服务，共同开展老年疾病预防救治、康复护理等科学研究，开展以视频会诊、病理诊断、影像诊断、远程监护、远程门诊和远程查房等为主要内容的远程医疗服务和双向转诊服务，建立面向养老机构的医疗救治绿色通道。

4. 鼓励医院转型。结合公立医院改革，引导和鼓励部分医疗机构转型为老年专科医院、护理院，支持医疗机构举办养老机构或养老护理专区。

（四）增强辐射作用。

1. 辐射社区。鼓励公办养老机构利用自身资源和优势，向周边社区老年人开放医疗护理、老年餐厅等设施，兴办或承接运营社区日间照料、助餐配餐等养老服务项目，采取到户式或一站式的方式提供助餐、助浴、助洁、助急、助医、“喘息”服务（即临时代替家庭照顾者照顾失能老人）等规范化、个性化服务，在拓展社区居家养老服务方面发挥示范作用。

2. 辐射行业。建立养老服务培训基地，对养老机构管理人才、专业技术人才和养老护理员进行专业培训，开展面向老年人及其家庭照顾者的营养配餐、专业护理、健康教育等讲座。鼓励支持公办养老机构参与养老机构建筑设计、运营管理等咨询服务和标准制（修）订，鼓励支持有条件的公办养老机构与其他机构合作举办医护型、养护型养老机构或服务项目，促进养老服务整

体水平提升。

3. 辐射机构。市、区公办养老机构应选择辖区内至少两间民办或街道（镇）公办养老机构，建立对口支援协作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等方式，帮助其提高服务能力。

（五）推进智能管理。

1. “互联网+”机构管理。利用互联网、物联网等信息技术，依托政府信息共享平台促进数据交换共享，融合多种智能化系统，深化数据应用，形成各具特色的信息化养老机构综合管理服务系统，为院内及周边社区老年人提供更加专业贴心的智能化服务。

2. “互联网+”医养结合。依托电子健康档案、电子病历和区域卫生信息平台等，建立机构内老年人健康评估、健康监测、医疗救护、康复护理、临终关怀等系统，实现养老机构与医疗卫生机构的信息共享和相关业务协同，充分使用优质医疗卫生服务，有效提高养老机构的健康服务水平。

（六）加强人才保障。

1. 合理配备人才。公办养老机构应科学设置岗位，优化人员结构，通过合理的人员配备或政府购买服务等方式，按照国家、省的要求配备医疗、营养、物理治疗、社会工作、养老护理等各种类型人才，确保直接服务于服务对象的工作人员与生活自理服务对象的比例不低于1：10，与半失能服务对象的比例不低于1：5，与失能服务对象的比例不低于1：3，并根据实际工作需要增加

人员配置。

2. 加强人才引进。加强院校合作，协调推进广州地区高校和职业院校开设养老服务相关专业，依托养老机构建立高校养老服务人才实习实训基地，探索订单式人才培养模式，大力引进养老服务相关专业的大中专毕业生。加强与周边高校、单位、社区合作，建立“社工+志愿者”服务队伍。

3. 加强人才培养。发挥民政部技能大师工作室示范、培训作用，培养养老服务领军人才。加强职业技能培训，每年安排不少于30%的养老护理员参加轮训，建立医疗卫生机构与养老机构人员进修轮训机制，提高服务人员的整体素质。

4. 提高人才待遇。实行事业单位登记管理的公办养老机构应完善薪酬、职称评定等激励机制，参照执行薪酬指导标准，绩效工资向养老护理员等一线岗位倾斜，提高工资福利待遇。推动公建民营的养老机构养老护理员平均薪酬待遇逐步达到广州市职工平均工资标准。完善和落实养老护理员公租房、积分入户、子女入学等优惠政策。优先招录就业困难人员，按规定给予免费职业培训、社会保险补贴和岗位补贴。

五、激发活力

(一) 提高公办公营养老机构资源配置效率。

在公办养老机构探索建立事业单位法人治理结构。完善合同聘用、公平竞争、激励约束、权益保障的用人机制，实行公开招聘、竞聘上岗、严格考核。创新服务供给方式，积极引入社会力

量参与服务，鼓励采取服务外包、专项合作等方式，面向社会力量购买专业服务，鼓励将助餐配餐、卫生保洁、医疗护理、衣物洗涤等服务项目外包给各类社会组织和市场主体。

（二）鼓励公办养老机构社会化运营。

1. 公建民营程序。公办养老机构可逐步通过政府购买服务等方式委托社会力量运营管理。公建民营应积极稳妥、公正规范，符合《事业单位登记管理暂行条例》的应先按程序进行事业单位法人登记，从确保养老机构兜底保障功能、提升服务质量和保障可持续运行三个方面科学设置运营资质条件，公开招投标择优选取具有一定影响力和品牌效应的专业化机构运营。委托运营时间一般为 10—20 年，并签订监管协议，委托第三方跟踪评估运营管理成效，确保国有资产不流失、服务对象不改变、保障功能有效发挥、服务质量持续提高。鼓励运营机构建立风险抵押金制度。

2. 运营管理要求。公建民营养老机构应在招标文件和委托运营协议中载明本意见对公办养老机构的各项要求，并约定包括但不限于以下内容：基本养老服务收费参照公办养老机构养老服务收费标准执行，其他养老服务收费由经营者根据合理回报的原则自主定价；市、区公办养老机构应纳入全市统一评估轮候，区级公办养老机构优先满足本区户籍老年人入住；床位空置的，优先接受本市其他区户籍老年人调剂轮候入住；满足本市户籍老年人入住需求后仍有一定空余床位的，可接受符合条件的非本市户籍常住老年人入住申请。

本意见实施前已经公建民营的养老机构，不符合上述要求的，应在委托运营期限届满或合同终止时，按照本意见有关要求重新办理。

（三）探索政府与社会资本合作建设公办养老机构。

今后新建、扩建公办养老机构，可引入社会力量采取建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）等模式合作建设。产权归政府、引入民间资本举办的养老机构设施，其用地可采取划拨方式供应。采取BOT、BOOT模式的，移交前的委托运营期间，由政府和企业按照成本回收的需要和合理回报的原则，同时兼顾社会效益和老年人普遍承受能力，共同商定收费标准，向社会公开。但不得设置超过委托运营期限的一次性收费项目和收费标准。运营期限届满按时移交政府，移交前产生的一切债务或纠纷由运营方自行负责。

六、保障措施

（一）加强组织领导。各区政府、市直有关部门要高度重视公办养老机构改革工作，加强统筹协调，健全工作机制，加强公办养老机构改革研究，及时研究解决改革中的重点、难点问题，确保改革顺利推进。全市各级民政部门要按照“一院一策”的原则，在广泛听取各方意见、组织专家论证的基础上，逐一研究制定和科学论证改革方案，精心组织，稳步实施，确保责任到位、任务落实，其中公建民营的改革方案应征求公众意见，并报上级民政部门审定。全市各级机构编制、发展改革、工业和信息化、

财政、人力资源和社会保障、国土规划、住房和城乡建设、卫生计生等部门要各司其职，创新完善相关政策，积极支持公办养老机构建设和改革工作。

（二）加强经费保障。市、区财政部门应保障公办养老机构运营经费、政府集中供养人员经费和特殊困难人员补助经费，通过财政投入、福彩公益金资助等支持公办养老机构积极探索医养结合、痴呆护理、临终关怀、社会工作、心理慰藉、健康管理等专业养老服务和个性化服务，支持开展功能试验、对口支援、辐射社区（行业和机构），购买养老机构意外责任保险，提高养老机构防范和化解运营风险能力，充分发挥公办养老机构功能作用。鼓励金融机构开发与老年人入住公办养老机构相衔接的金融保险产品和担保方式，探索创新金融助老模式。

（三）加强监督管理。市、区民政部门应加强对公办养老机构特别是公建民营养老机构的指导和监督，规范管理，激发活力，提升服务，确保公办养老机构职能的有效发挥；要会同财政、国有资产管理、审计、法制等部门重点加强对公建民营养老机构资产、服务和协议履行的监督，切实保障老年人合法权益。



公开方式：主动公开

抄送：市编办。