

西安市民政局  
西安市发展和改革委员会  
西安市财政局

# 文件

市民发〔2021〕127号

---

## 关于印发《西安市养老机构公建民营 实施办法（试行）》的通知

各区县民政局、发展和改革委员会、财政局，各开发区相关单位：

为贯彻落实《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）、《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），支持社会力量参与发展养老服务，规范管理养老机构公建民营行为，发挥公建（办）养老机构在兜底保障、供给基本养老服务、示范引导等方面的重要作用，市民政局、市发展和改革委员会、市财政局联合制定了《西安市养老机构公建民营实施办法（试行）》。现印发给你们，

请你们结合实际认真贯彻执行。



# 西安市养老机构公建民营实施办法（试行）

## 第一章 总则

**第一条** 为全面放开养老服务市场，加强公建民营养老机构管理，提升公建民营养老机构服务质量，促进公建民营养老机构健康有序发展，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）、《西安市养老服务促进条例》等法律法规和政策，结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于政府拥有所有权（使用权）的养老设施：

（一）政府作为投资主体建设、购置的养老设施，含特困人员供养机构（敬老院）；

（二）政府以部分固定资产作为投资吸引社会力量建设，约定期限后所有权归属政府所有的养老机构；

（三）新建居民区按规定配建并移交给民政部门的养老设施；

（四）利用政府其他设施改建的养老机构。

**第三条** 本办法所称公建民营，是指政府将其拥有所有权（使用权）的养老设施委托社会力量运营的模式。

**第四条** 公建民营养老机构，应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。

**第五条** 市、区县（开发区）民政部门负责公建民营养老机构的指导、监督和管理。其他有关部门依照职责分工对养老机构实施监督。

养老设施所有权（使用权）方负责公建民营养老机构的具体组织实施工作。

## 第二章 组织实施

**第六条** 养老设施实施公建民营，所有权（使用权）方应当进行必要性和可行性论证，制定实施方案。依照国有资产管理有关规定对相关国有资产进行资产清查和评估，清查和评估前应当先向主管部门提出申请，报同级人民政府批准立项后组织实施。

**第七条** 养老设施实施公建民营，应当按照国有资产管理有关规定，通过招投标或国家相关规定允许的方式确定养老设施的运营方。投标方不能挂靠投标，中标后不得转让、转包。

**第八条** 投标人应当具备以下条件：

- （一）具有独立法人资格；
- （二）具有养老服务行业管理经验及专业养老服务团队；
- （三）具有与项目投资总额相匹配的经济实力；
- （四）近3年内无违法违规、失信记录；
- （五）法律、法规规定的其他条件。

**第九条** 养老设施实施公建民营，所有权（使用权）方应与运营方依法签订运营合同，合同期限最长不超过20年。合同内容包含但不限于：

（一）设施基本情况、合同范围、服务事项、服务质量承诺、双方投入资产、权利义务、费用缴纳、设施运营和移交、违约责

任、变更终止等内容条款，并附相关资产明细表；

（二）设置的床位主要用于接收重点服务保障对象；

（三）明确国有资产有偿使用收入、履约保证金事宜；

（四）需要约定的其他内容。

**第十条** 合同期内运营良好、社会满意度高且有意续签的运营方，应在合同期满前 6 个月提出续签申请，在同等条件下优先续签。

所有权（使用权）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。

**第十一条** 变更或解除合同的，运营方应与所有权（使用权）方进行事前协商。

合同变更的，一方应当提前向对方提出变更请求，在双方协商一致并形成变更合同书前，应履行原合同规定。

合同解除的，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，双方应共同制定入住对象安置方案，确保老年人得到妥善安置。

运营方在经营过程中违反相关法律法规的，所有权（使用权）方可依法解除合同，由此造成的损失由运营方承担。

所有权（使用权）方在办理变更或解除合同 1 个月内，将相关材料报送同级民政部门备案。其中，镇（街）所属养老机构报送区县（开发区）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，在符合养老设施国家规范

的前提下，更具有针对性和合理性。

公建民营养老机构护理型床位占比应不低于床位总数的 60%。

### 第三章 运营管理

**第十三条** 公建民营养老机构的运营方应当依法办理相应的登记，独立承担运营过程中发生的债权债务和法律责任。按照规定及时向登记管理机关同级人民政府民政部门备案。

**第十四条** 运营方应当向所有权（使用权）方缴纳国有资产有偿使用收入。按照政府非税收管理规定，实行“收支两条线”管理。

**第十五条** 运营方应当以押金形式，向所有权（使用权）方一次性缴纳履约保证金。履约保证金主要用于运营方造成的设施设备非正常损坏的赔偿、运营方非正常退出的风险化解等。合同期限内，出现上述非正常情况，所有权（使用权）方按财务管理相关规定，在履约保证金中扣除相应数额，合同期满后，未出现上述非正常情况的将依法退还。

**第十六条** 运营方在满足重点服务保障对象入住需求的基础上，向本区域内失能（失智）或高龄社会老年人开放。

**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（使用权）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（使用权）方同意，并依法办理相关手续。

**第十八条** 运营方提供的服务应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。定期开展岗位安全、职业安全、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，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。

**第十九条** 运营方应当建立入院评估制度，对老年人的身心状况进行评估，并根据评估结果确定照料护理等级。老年人身心状况发生变化，需要变更照料护理等级的，应当重新进行评估。确定或者变更老年人照料护理等级，应当经老年人或者其代理人同意。

**第二十条** 运营方及其工作人员应当依法保障老年人的人身权、财产权等合法权益。运营方应与老年人或者其代理人签订服务协议，明确当事人的权利和义务，并按照服务协议为老年人提供生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务。

**第二十一条** 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。

**第二十二条** 运营方应当依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件应急预案，明确经营异常事项、应对方案，确保妥善安置入住对象。在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，定期开展突发事件应急演练。

**第二十三条** 运营方接收政府供养的特困人员，不得以任何理

由扣减、挪用政府拨付的供养费，不得向政府供养的特困人员收取费用。供养费的拨付方式由所有权（使用权）方和运营方依据合同约定。

运营方接收计划生育特殊家庭老年人、作出特殊贡献的老年人、低保、低保边缘家庭（低收入家庭）及经济困难的孤寡、失能（含失智）、残疾、高龄老年人的床位费、护理费参照政府指导价执行，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 and 地方政府价格管理有关规定，向同级民政部门报备后实施。其中镇（街）所属养老机构向区县（开发区）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，禁止使用押金从事任何风险性投资。

**第二十四条** 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。每年经营性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。

## 第四章 监督管理

**第二十五条** 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。

所有权（使用权）方应制定运营方非正常退出风险防控应急预案，确保妥善安置入住对象；风险发生时要迅速将情况向各级政府汇报，并启动对运营方追责的法律程序。

市、区县（开发区）公建民营养老机构由同级民政部门履行监管职能，镇、街养老机构原则上由同级镇人民政府、街道办事处履行监管职能。监管方应公开监督举报电话，对举报和投诉内容要及时进行调查核实、处理。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理。

**第二十六条** 按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，引导运营方立足长期安全运营，落实安全责任，主动防范消除在建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患。

**第二十七条** 运营方应当于每年3月31日前向所有权（使用权）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（使用权）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。民政部门会同有关部门，每年对公建民营养老机构设施管理、重点服务保障对象保障情况、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，评价结果向社会公布，保证服务质量和国有资产安全。及时向运营方反馈评价结果，并运用评估结果促进问题整改和服务质量提升。

**第二十九条** 公建民营养老机构依法享受国家和省、市规定的税费、价格等优惠政策。鼓励养老机构运营社区养老服务设施，或者上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁等服务。支持在养老服务领域打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌，对养老服务商标品牌依法加强保护。

**第三十条** 运营方及其工作人员有下列行为之一的，由相关部门依法依规进行处理：

- （一）擅自改变公共养老服务设施用途的；
- （二）擅自拆除公共养老服务设施的；
- （三）歧视、侮辱、虐待或者遗弃老年人以及其他侵犯老年人合法权益行为的；
- （四）未与老年人或其代理人签订服务协议，或者未按照协议约定提供服务的；
- （五）未按照有关强制性国家标准提供服务的；
- （六）工作人员的资质不符合规定的；
- （七）法律、法规、规章规定的其他违法行为。

## **第五章 附则**

**第三十一条** 本办法所称重点服务保障对象指特困人员、计划

生育特殊家庭老年人、作出特殊贡献的老年人,低保、低保边缘家庭（低收入家庭）及经济困难的孤寡、失能（含失智）、残疾、高龄老年人。

**第三十二条** 公办养老机构、镇（街）综合养老服务中心、社区老年人日间照料中心、社区养老服务站等养老设施可参照本办法执行。

**第三十三条** 本办法由西安市民政局负责解释。

**第三十四条** 本办法自 2021 年 12 月 3 日起施行。

---

西安市民政局办公室

2021年11月3日印发

---