

QHFS08-2022-0009

青海省民政厅文件

青民发〔2022〕76号

关于印发《青海省养老机构和养老服务设施 公建民营管理办法》的通知

各市（州）、县（市、区、行委）民政局：

为全面放开养老服务市场，优化养老服务资源配置，加强公建民营养老机构和养老服务设施规范运营管理，促进养老服务高质量发展，省民政厅制定了《青海省养老机构和养老服务设施公建民营管理办法》，现印发你们，请认真贯彻落实。



青海省养老机构和养老服务设施 公建民营管理办法

第一章 总 则

第一条 为全面放开养老服务市场,实现养老服务资源优化配置,加强公建民营养老机构和养老服务设施运营管理,提升养老服务质量,促进养老服务业健康有序发展,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)、《青海省推进养老服务发展的若干措施》(青政办〔2020〕30号)等法规和政策,结合本省实际,制定本办法。

第二条 本办法所称公建民营,是指政府将其拥有所有权(使用权)的养老机构和养老服务设施委托具备专业养老服务能力的企业、社会服务机构、医疗机构等运营管理的模式。

第三条 本办法适用于政府拥有所有权(使用权)的养老机构和养老服务设施:

(一)政府作为投资主体建设、购置的养老机构,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机

构；

（四）政府利用其他设施改建的养老机构。

鼓励政府全额或部分投资兴建的社会福利院、老年公寓、老年养护楼、街道（乡镇）综合养老服务中心、老年活动中心、社区老年人日间照料中心、农村互助幸福院等养老机构和养老服务设施实施公建民营。

第四条 养老机构和养老服务设施实行公建民营，必须确保其公益性、养老属性和国有资产性质不改变。遵从原建设规划审批方案，按照合同约定开展养老服务，不得超范围运营，不得借公建民营、医养结合之名改变养老服务根本属性，不得将养老机构和养老服务设施挪作他用。

第五条 省、市（州）、区（县）民政部门负责公建民营养老机构和养老服务设施的指导、监督和管理。其他有关部门依照职责分工对养老机构和养老服务设施实施监督。

第二章 基本原则

第六条 履行公益职能。实行公建民营的养老机构和养老服务设施，应当承担社会公共服务职能，在优先接收有入住需求的兜底保障对象的基础上，向失能、残疾、高龄、失独、空巢等社会老年人开放；注重社会效益与经济效益的平衡，为老年人提供更加规范、完善、安全的服务。

第七条 确保资产安全。养老机构和养老服务设施推行公建

民营，应当做到产权清晰，保持土地、设施设备等国有资产性质，运营方不得以国有资产进行抵押、融资、贷款等，防止资产流失；要强化机构运营和资产规范管理，加强设施设备维护，确保国有资产保值增值。

第八条 加强政策引导。发挥政策导向作用，立足吸引先进管理理念、专业服务团队和优质服务资本，科学设置公建民营的条件和形式，化解养老机构、设施运营初期和设施设备大修的资金压力，调动运营方积极性和创造性。鼓励社会力量扩大养老服务市场供给，实现社会效益与经济效益相统一的发展目标。

第九条 健全监管体系。建立健全养老机构服务、管理和运营监管体系。发挥政府市场监管作用，完善法律法规和标准制度，依法规范养老服务机构运营行为；发挥行业组织作用，落实行业自律和行业监管，创建公平公正、公开透明、健康有序的发展环境。

第三章 组织实施

第十条 养老机构和养老服务设施所有权（使用权）方主管部门具体负责组织实施公建民营。其中，省属养老机构和养老服务设施由省民政厅组织实施；市（州）、区（县）所属养老机构和养老服务设施分别由市（州）、区（县）民政部门组织实施；街道（乡镇）以下养老机构和养老服务设施由所属区（县）民政部门组织实施。

第十一条 养老机构和养老服务设施实施公建民营，所有权

(使用权)方应当委托具有资质的第三方机构依法依规对相关国有资产进行资产清查和评估,并出具资产评估报告,进行必要性和可行性论证后,制定公建民营实施方案。

第十二条 实施公建民营的养老机构和养老服务设施,应由其所有权(使用权)方委托具备招标资质的专业机构,以公开招标等竞争性方式组织招标,公开、公平、公正、择优选择运营方。

受规模较小等因素制约、无法通过公开招标方式确定运营方的公办养老机构或养老服务设施,经其所有权(使用权)方同级财政部门批准,可以采用其他政府采购方式委托运营,并按照本办法要求签订合同、明确权责、加强监管。

资产已纳入行政事业单位管理的公办养老机构和养老服务设施,应当按照行政事业单位国有资产出租、出借有关规定执行,办理委托运营事宜,确定合同期限。

第十三条 养老机构和养老服务设施实行公建民营,应当优先选择具备养老服务管理经验和专业服务团队、社会信誉良好、有与承接项目相适应服务能力的运营方。原则应当具备以下条件:

- (一)具有独立法人资格;
- (二)具有与其服务内容和规模相适应的经济实力;
- (三)法律、法规规定的其他条件。

第十四条 所有权(使用权)方通过招投标、委托运营等竞争性方式确定公建民营养老机构或养老服务设施的运营方,应当

对投标方的资质进行评估和审查。投标方不能挂靠投标，中标后不得转让、转包。

第十五条 所有权（使用权）方与运营方应达成合作意向，运营方需提供公建民营养老机构或养老服务设施的规划发展方案，方案主要包括机构章程、管理制度、管理服务团队组成、经费投入使用计划，以及服务保障和接受监管承诺等，所有权（使用权）方据此召开专家论证会，对运营方提供的规划发展方案进行可行性论证。

第十六条 养老机构和养老服务设施实施公建民营，所有权（使用权）方应与运营方依法签订运营合同，合同期限一般不少于3年，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、合作期限、合作方式、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）设置的床位优先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、风险保障金等事宜；

（四）需要约定的其他内容。

第十七条 所有权（使用权）方认为有必要向运营方收取风险保障金的，双方可以协商确定。风险保障金缴纳方式由双方商定，具体标准由委托方根据投资规模、基本养老服务对象接收数量、经营年限、经营回报和运营方初期投入等因素确定，并在

合同中予以明确。

风险保障金主要用于运营方造成的设施设备异常损坏的赔偿,运营方异常退出的风险化解及委托方与运营方约定的其他情形。合同期限内,出现上述异常情况的,委托方履行相应财务手续后,有权从风险保障金中扣除相应数额;合同期满或终止后,未出现上述异常情况的按照合同约定予以退还。

第十八条 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。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运营招标工作,做好服务衔接。

第十九条 变更或终止公建民营合同的,运营方应与所有权(使用权)方进行事前协商。

变更合同的,一方应当提前30日正式向对方提出书面申请,在双方协商一致并形成变更合同书前,应履行原合同规定。

终止合同的,所有权(使用权)方应在合同终止60日前,正式向备案民政部门提交终止合同情况报告及入住对象安置方案,经批准后实施。双方共同委托专业会计师事务所进行资产清算,妥善做好资产和账目交接。运营方要按照合同约定的移交时间、移交内容和要求,妥善做好项目移交及入住对象安置工作。

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30日内,将相

关材料报送上级民政部门备案。

第二十条 新(改)建养老机构可采用设计、运营同时采购,所有权(使用权)方可根据实际情况提前确定运营方,运营方可提前参与养老机构设计、建设及后期装修等,在符合养老机构建设相关国家规范的前提下,确保设施设计、功能布局的针对性和合理性。

公建民营养养老机构护理型床位占比应不低于设计床位总数的60%。

第四章 机构责权

第二十一条 公建民营养老机构和养老服务设施应按照合同约定履行养老服务保障职能。省、市(州)、区(县)属三级以上公建民营养老机构还应承担本行政区域内养老机构示范引领、功能试验、专业培训、品牌推广、应急处突等职能。街道(乡镇)属公建民营养老机构应当拓展服务范围,鼓励利用自身资源优势,为周边社区居家老年人提供服务。

第二十二条 公建民营养老机构应结合实际,科学划定床位比例接收兜底服务保障对象,一般不低于总床位的30%,确保本地区有集中供养意愿的特殊困难老年人全部集中供养。当兜底保障床位闲置时,可用于接收社会老年人;其他床位应优先满足本辖区内的孤寡、失能、高龄等社会老年人。对于政府兜底保障服务对象,运营方必须确保其供养条件和待遇不降低,不得以任何

理由扣减供养费或挪作他用。

第二十三条 公建民营养老机构运营时须加挂原公办机构牌子，应当按照建筑、消防、食品安全、医疗卫生、特种设备等法律、法规和强制性标准开展服务活动。运营方享有公办养老服务机构的经营权，独立承担运营过程中的债权债务、经济、安全等法律责任。

第二十四条 公建民营养老机构接收兜底保障对象的基本养老服务收费项目标准，按照保障对象分类收费原则，由养老机构所有权（使用权）方与运营方协议确定；非基本养老服务收费项目实行市场调节价管理，由养老机构按照非营利原则自行定价；接收其他社会老年人实行自主定价，按规定向属地价格管理部门报备。规范以押金形式出现的收费行为，禁止使用押金从事任何风险性投资。

第二十五条 运营方负责设施设备的日常管理和维护。运营方在合同期内负责日常耗损性设施设备的维护和修缮，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、贷款等。国有固定资产投资设施设备大型维修可申请由国有资产有偿使用收入资金实施，不足部分可由所有权方申请财政资金补贴，但运营方及第三人原因造成的设施设备异常损坏除外。合同期满后的国有资产以及运营方参与固定资产投资更新的设施设备归所有权方所有。

第二十六条 公建民营养老机构要严格按照非营利性组织

财务制度要求,建立规范的财务管理制度,接受财政部门的监督;资产来源属于国家资助或者社会捐赠、资助的,还应当接受审计机关的监督;每年经营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。运营收益主要用于养老机构日常设施设备维护、扩大建设和管理服务能力的改进。

第二十七条 公建民营养老机构享受与民办养老机构同等的优惠扶持政策。运营方按规定申请运营补贴、星级评定奖励补贴、养老机构综合责任险补贴、水电气暖价格优惠及相应税费减免等。公建民营特困人员供养机构的运营管理经费应列入地方财政预算。

第五章 监督管理

第二十八条 所有权(使用权)方与运营方按照权利对等原则签订合同。在合同签订后的30日内,所有权方将招标情况、相关合同文件报上一级民政部门备案。接受备案的上级民政部门对招标情况或相关合同文件有异议或需质询的,应在10个工作日内提出异议和质询。

第二十九条 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。

运营方应建立日常管理工作内部监管机制，促进公建民营养老机构管理规范化、制度化、标准化，应每年一次向所有权（使用权）方书面报告国有资产使用维护、养老服务和财务情况。

第三十条 公建民营养老机构的主管部门要制定运营方异常退出时的风险防控应急预案，确保妥善安置入住对象，并做好善后事宜；风险发生时要及时采取措施并启动对运营方追责的法律程序。

第三十一条 各级民政部门应当加强对公建民营养老机构的监督指导，同时积极引入专业的社会组织或机构参与公建民营养老机构的前期建设规划和后期运营监管。已经投入运营的公办养老机构实行公建民营后，运营方应确保集中供养老年人的供养水平、服务质量、居住环境、康复设施水平与之前相比不降低。

省、市（州）、区（县）公建民营养老机构由同级民政部门履行监管职能，乡镇、街道养老机构原则上由同级乡镇人民政府、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。

第三十二条 对运营期间未按照强制性国家标准开展服务、或出现侵害老年人人身和生命财产安全、或入住对象满意率调查连续两年低于 80% 的，民政部门有权责令运营方限期整改，整改

期间，可暂停对其落实运营补贴、星级奖补等政策资助；情节严重的，应及时终止协议并依据《青海省养老机构管理办法》等相关规定予以处罚。

第六章 附 则

第三十三条 本办法施行前已签订公建民营合同（协议）且与本办法规定不一致的，应按照本办法要求签订补充协议，合同期满后，按照本办法执行。

第三十四条 本办法所称重点服务保障对象指特困供养对象、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、支出型贫困家庭及经济困难的孤寡、失能（含失智）、残疾、高龄老年人。

第三十五条 本办法由省民政厅负责解释。本办法自 2022 年 9 月 1 日起实施，有效期至 2027 年 8 月 31 日。

附件：养老机构（养老服务设施）公建民营委托经营合同（样本）

附件

养老机构（养老服务设施）公建民营 委托经营合同（样本）

一、合同主体

可以两方（甲方、乙方），也可以三方（甲方、乙方、丙方）合同。

甲方：委托方，为养老机构（养老服务设施）的所有权（使用权）方；

乙方：经营方，为受托承接养老机构（养老服务设施）经营管理的机构；

丙方：监管方，项目为社会福利机构，监管方为机构所在地民政部门；项目为敬老院，监管方为机构所在地街道或乡镇政府；如已由民政部门直接管理的，监管方为民政部门。

二、公建民营宗旨

坚持项目公益性质、服务宗旨、经营范围不变，原政府投入的土地、房产、物业及设备所有权不变。明确养老机构定位，明确机构面向广大普通老年人的设施和服务层次定位，明确作为公办养老机构保基本、兜底线的职责。

双方共同致力于提升养老服务品质，推进养老服务业发展。

三、委托实施公建民营养老机构（养老服务设施）基本情况

委托实施公建民营养老机构（养老服务设施）基本情况，包括项目名称、地址、建设和运营年份，土地、建筑面积，单体建筑组成、床位规模、分布和结构，其他属于本项目的设施和物业。项目建设、装修、设施配置情况，室外市政、绿化、水、电、网络、通信、数字电视、监控、道路等设施配套情况。

四、合约期限

合同时限不得超过 20 年。应明确委托经营起始和终止年、月、日，明确甲方将委托项目移交给乙方装修、布置等年、月、日，明确乙方试运营及正式运营的年、月、日。

五、风险保障金数额、缴纳方式及使用

缴纳风险保障金，是为了确保入住老人的权益及国有资产的安全，可根据机构规模和政府建设投资金额确定保障金数额；保障金不计利息，数额大的可采用银行保函的方式。

合同应明确风险保障金使用和罚没条件。保障金支付，主要用于运营方造成的设施设备异常损坏的赔偿，运营方异常退出的风险化解，因运营机构管理不当造成入住老年人伤亡的赔偿金预先支付，国有资产损坏或流失的预先赔偿等。保障金没收，一般指因运营方原因出现不履行经营合同或停止经营或改变养老机构的用途等情形，委托方有权没收全部或部分保障金。

六、设施使用费交纳方式

1、乙方在接管运营养老机构前必须按约定时间与甲方进行建筑物、固定资产、设备设施的交接，安排专职人员接管，建立

固定资产台账，做好开业筹备工作，确保按期开业。在合同到期或提前退出运营管理时，在保证上述资产完好和不流失前提下，与甲方按时完成移交工作。

2、受托独立运营管理期间，乙方接受甲方按照经营管理监管范围和财务监管范围对养老机构的财务账目收支状况和资金流向实施监管、审计及绩效考核，并接受甲方服务技术指导和服务质量定期督导评价。

3、乙方在受托经营管理期间，应严格按照事业单位固定资产管理规定使用、管理、更新和报废。依照设施设备使用的实际情况投入维修维保资金，及时维护维修和更新消防安保、医疗康复、绿化景观、照护服务和办公信息化等各类服务设施设备，确保各类设施设备完好和正常运行。

七、运营条件

1、需明确乙方资金投入数额及具体装修、设施配置等要求。

2、乙方在合同期内从事养老服务经营活动，必须符合《青海省养老机构管理办法》《青海省养老机构和养老服务设施公建民营管理办法》，以及其它相关法律法规的规定条件和要求。

3、其他运营前置条件约定。

八、甲方的权利和义务

1、配合乙方做好项目开业前期各项工作，确保项目顺利进行。

2、对属于甲方的资产进行登记造册，经双方核实，签字确

认后移交乙方经营管理。

3、每年定期对资产进行检查，并记录在案。

4、根据丙方授权，每年定期、不定期组织人员对乙方养老服务工作进行监督和考核。

5、遇不可抗拒的原因或甲方原因终止合同的，甲方有义务协助妥善安置院内老人。

6、其他需要特别说明的权利和义务。

九、乙方的权利和义务

1、在合同经营宗旨和范围内，依法自主经营，自负盈亏。若运营设备、消防设备、装饰装修等费用由运营方承担的，应在合同中予以明确。合同期满或终止后的国有资产以及运营方参与固定资产投资更新的设施设备归所有权方所有。

2、在委托运营期间承担经营活动的全部成本，包含人力成本、能耗成本、日常维修、水电费、物业费以及其他各项税费等。

3、对设施、设备后期维护、维修、更新等程序、资金承担做出规定。

4、对原由甲方提供的已登记造册各项设施设备使用中出现损坏或报废等情况申报和理赔作出规定。

5、不得擅自改变建筑物结构。若因运营需要改变装修或改扩建的，应报甲方同意、备案，并明确经费承担。

6、自觉接受相关部门的行业管理和财政、审计、消防、食品、卫生安全等综合监管，并承担相应的法律责任。

7、在委托运营期间，负责入住老年人日常管理以及相关的家属协议纠纷和安全管理，独立承担有关经济、民事及安全责任。

8、不得从事与养老服务无关的经营活动，不得利用本项目场地从事生产、销售、经营国家规定的违禁品，不得从事任何违法活动。

9、不得以本项目的经营权向第三方进行转包、担保、保证、抵押或其他有损害甲方权益的行为。

10、积极承担本省、市（州）、县（市、区）或街道（乡镇）养老服务事业发展任务，优先保障本辖区政府保障对象入住。

十、丙方的权利和义务

1、监督甲、乙双方严格履行协议。

2、维护乙方合法权益不受损害。

3、定期组织对乙方维护老人权益情况进行检查。

4、根据上级民政部门（乡镇、街道政府作为丙方）要求，或直接组织人员指导乙方做好养老服务工作。

5、监督乙方维护原有资产的完整性。

十一、特别约定

1、为政府保障对象预留床位数的约定。

2、政府保障对象收费，原入住社会老人过渡性收费标准约定。

3、协同开展其他养老服务项目的约定。

4、创先争优的约定。

5、其他。

十二、合同期满约定

1、合同期满，为确保项目的平稳过渡，项目的持续正常运行，要明确相关措施，包括移交的时间节点。

2、要对双方投入的资产进行清查、确认，明确归属；甲方要按盘盈资产入帐。

3、明确续约及优先续约的条件。

十三、协议的变更、解除或终止

协议生效后即具有法律约束力，甲乙双方均不得随意变更或解除。协议需要变更或解除时，须经甲、乙双方共同协商，达成一致意见，并进一步明确协议变更、解除或终止的情形。

乙方有下列情形之一的，甲方有权无条件解除协议：

1、利用本项目场所进行非法活动，违法经营或损害公共利益或违反本协议相关约定的。

2、未经甲方同意，擅自变更法人代表或运营方的。

3、擅自改变经营范围的。

4、损毁设施或改变设施用途的，无法保障养老机构设施、设备正常运转的。

5、造成重大安全事故的。在甲方考核不合格、要求整改后未按时整改或整改后仍不合要求的。

6、违反国家法律法规的其他情形。

7、其他认为需终止合同的情形。

同时，进一步明确项目移交、撤离的时间，乙方资产的处置。

不可抗拒的原因，是指项目遇国家征用（以政府文件为准）或遇其他不可抗力因素等影响，无法继续履行本协议的，经甲乙双方协商一致，可以变更、解除或者终止本协议，损失由双方各自承担。

十四、违约责任

1、甲乙双方未履行本协议约定的条款，导致项目无法运营，使对方受到损失的，视同责任方违约，另一方有权解除本协议，造成的损失由责任方承担。

2、甲乙双方没有法定的或约定的理由而单方提出解除本协议的，另一方有权要求赔偿损失。

3、甲乙双方应按照合同约定明确风险保障金缴纳方式及数额，明确风险保障金退还和扣除方式等相关条款，按照合同约定履行相应责任。

十五、争议解决

协议未尽事宜及履行期间双方发生争议的，由双方共同协商，通过补充协议解决。补充协议及本协议附件均为本协议组成部分，与本协议具有同等法律效力。协商不能解决的，双方可向仲裁委员会提出仲裁。在本协议仲裁期间，双方有义务保持场地现状不受损坏，以及入住老年人的正常生活和服务。

