附件2

关于《深圳市盐田区社会福利中心养老院公建民营项目实施方案》的起草说明

为了积极应对人口老龄化，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求，构建高水平、可持续的养老服务体系，我局拟对深圳市盐田区社会福利中心养老院进行公建民营改革，并起草了《深圳市盐田区社会福利中心养老院公建民营项目实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。现将有关问题说明如下：

一、公建民营改革的必要性

（一）是响应国家及深圳市养老政策的需要。

2016年5月，习近平总书记指出“坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，推动老龄事业全面协调可持续发展”。

国务院、国务院办公厅发布的《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》（国发〔2017〕13号）、《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，强调加快推进具备向社会提供养老服务条件的公办养老机构转制成为企业或开展公建民营，鼓励通过公建民营、民办公助等方式引导社会资本参与养老服务机构建设和管理运行。

《广东省养老服务条例》要求推动养老机构管理体制改革，通过公建民营、委托管理等方式引入社会力量运营政府设立的养老机构。《广东省人民政府办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》要求到2020年政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比例不超过50%。

深圳市人大常委会办公厅印发《关于构建高水平养老院服务体系的决定》通知（深常办函〔2019〕110号）文件，要求建立和完善与市场经济相适应的社会养老服务发展模式、管理方式和运行机制，推动公办养老机构改革，推行公建民营、民办公助、政府购买服务等多种模式。

因此，推动我区社会福利中心养老院公建民营改革是积极响应国家、广东省及深圳市政策号召的重要举措，对促进我区养老服务健康有序发展具有重要意义。同时，盐田区社会福利中心推行公建民营改革项目（以下简称“本项目”）已列入深圳市政府2020年度重点工作内容及区人民政府2020 年度重大行政决策事项目录。

（二）是促进政府职能转变，提升运营效率的需要。

通过公建民营改革，将“盐田区社会福利中心”承担社会事务，尤其是养老工作的组织、培训、评估、监督等管理职能与公办养老机构的运营职能分离，有利于促进政府从“经营者”向“监管者”转变。同时，引入企业负责区社会福利中心养老院运营，能够有效发挥企业的管理经验和资源优势，进一步提升我区养老服务的质量。

（三）能够减轻政府的财政补贴压力。

当前养老院二期已经具备移交条件，在投入使用前，区政府需投资约1000万元用于设备设施购置和软装工程(列入2019年区政府投资计划）。由于公办养老机构收费标准低于实际运营成本，区福利中心养老院一期171张床位运营困难，2018-2019年度区政府给予盐田区社会福利中心每年约700万元财政补贴，每年用于养老院的补贴约为每床位4.1万。若二期226张床位继续按现有公办公营模式营运，政府需持续支付财政补贴,15年财政总支出约为1.77亿元。

若开展公建民营改革，在开办阶段，区政府不再承担二期设备设施及软装投资；在运营阶段，中标企业在提供一定比例的政策性床位的基础上自主经营，自负盈亏。相比政府自营模式，区政府不再支付经常性运营补贴。

二、起草《实施方案》的必要性

本项目合作周期长，涉及到政府和社会资本两个合作主体，政府需要在既有政策框架下，针对本项目起草指引性文件，系统性的梳理项目全生命周期中政府及社会资本方的责任分工，划分合作的边界条件。《实施方案》便扮演了这个指引性文件的角色。

《实施方案》是区政府决定实施本项目的重要决策依据，也是本项目实施主体以及其他政府部门履行后续的监管职责的工作依据。同时，本项目实施主体将依据政府审批通过的《实施方案》起草《公建民营协议》，以合同文件的形式明确政府和社会资本在项目实施阶段的权利义务关系。

三、公建民营改革运作方式

本项目公建民营的合作期限为15年，合作期内，由社会资本负责二期设施设备采购及开办费用（期初投资不低于1000万元），并负责福利中心一期、二期全部养老床位的运营。合作期满，项目公司将一期、二期项目设施无偿移交给盐田区政府或其指定机构。具体内容如下：



图1项目交易结构图

在公建民营运作模式下，由深圳市盐田区政府授权深圳市盐田区民政局作为项目实施机构，负责项目的前期准备、社会资本采购、运营监管和期末移交等工作。

由中选的社会资本方独立出资成立项目公司负责本项目的运营，项目公司自主经营、自负盈亏，并承担运营期间各项责任和风险。项目合作期满，项目公司应在保证项目服务产出不降低的情况下本项目设施无偿移交给盐田区政府（项目公司自用办公资产除外）。

四、《实施方案》的主要内容说明

《实施方案》共十章，包括项目概况，项目必要性、可行性分析，项目风险分配，项目运作模式，项目交易结构，项目核心边界条件，项目合同结构，项目运营监管，社会资本采购，绩效考核及其附件。主要内容如下：

（一）项目运作方式。本项目由中选的社会资本方独立出资成立项目公司负责本项目的运营，项目公司自主经营、自负盈亏，并承担运营期间各项责任和风险。

项目公司的设置有两大作用：一是独立经营、便于监管，项目要求社会资本方在当地出资设立项目公司，实现项目的资产、人员、管理和财务独立运作，便于政府方对项目的运营和财务状况进行监管；二是实现风险隔离，由于本项目涉及公共利益，与社会资本进行风险隔离可以一定程度上降低因社会资本方出现破产清算、债权债务纠纷等风险对本项目的影响。

（二）合作期限。本项目合作期即运营期，合计为15年，自项目公司正式接收运营之日起算，正式运营起始日届时由双方确定。

相比短期运营，更长的合作期可鼓励社会资本持续投入，有利于社会资本培育稳定的运营团队，保障项目运营服务的稳定性和服务质量。本项目合作期的确定参考了福田区社会福利中心社会化改革及南山区社会福利中心二期PPP项目。上述项目合作期限均为15年。

（三）床位划分。本项目共计提供132张政策性床位，用于保障政府养老兜底需求。政策性床位由实施机构根据相关法规统筹安排盐田区户籍老人入住。项目公司可将本项目除政策性床位以外的265张床位进行市场化运作，自主收住老人。同等条件下，市场化床位须优先收住盐田区户籍老人。

本项目的政策性床位数量结合盐田区的户籍人口年龄结构及入住养老机构的比例（基于9064养老格局）、福利中心养老院近5年床位轮转情况等多方面因素合理测算确定，以保障政府养老兜底床位的需求。

（四）运营服务内容。合作期内，结合区社会福利中心已经提供的服务内容，项目公司须提供基础的养老服务内容，具体包括：

**1.养老照护服务。**由项目公司负责本项目政策性床位及市场化床位收住老人的住宿、膳食、生活照料、康复、护理、文化娱乐等基本养老服务。

**2.医疗康复服务**。基于本项目服务承接需要，项目公司运营时须提供基础医疗服务及相应药品、基础理疗康复服务。

**3.物业运营维护服务**。项目公司负责本项目约定范围内物业运营维护服务，运营维护内容包括安保、保洁、绿化养护、建筑及设备设施维护、停车场等运营管理事务。

**4.增值服务**。项目公司可依据本项目入住老人实际需求提供增值服务并收取相应费用。可开展的增值服务包括但不限于：开设便利商店、提供个性化订餐、推拿按摩服务等。

（五）收费项目及标准。基于项目公益性及普惠性要求，收费标准设置如下：

**1.床位费、护理服务费、伙食费等**。由项目公司向入住老人收费。养老照护服务收费标准由项目公司结合同类机构价格标准自主定价，并报价格主管部门备案。入住政策性床位的老人可凭借实施机构发放的“养老券”或政策优惠证明文件享受政府指导价。政策性床位和市场化床位应综合考虑朝向、采光、通风等条件进行合理分配，不得区别对待。

**2.医疗康复费。**由于养老机构医疗康复服务的体量有限，药品及器械采购量较小，其成本通常要高于大型医疗机构。为降低入住老人医疗相关成本，防止运营过程中出现医患矛盾，项目公司向入住老人提供的基础医疗服务及相应药品、基础理疗康复服务，以“不营利”、“零加成”原则实施。

**3.增值服务。**为鼓励项目公司发挥企业经营优势，提供多样化高质量的养老服务，项目公司可根据入住老人个性化需求提供额外的增值服务（如订餐、针灸、专项康复等）。但是，费用标准由项目公司以普惠性及公益性原则自主定价，价格报实施机构备案。

（六）已入住老人接收。为保障项目平稳过渡，当前已入住老人按如下方法由项目公司接收：改革前已入住的盐田户籍、深圳户籍老人由项目公司按政策性床位接收。改革前已入住的非深圳户籍老人由项目公司按市场化床位接收，但仍按政府指导价收费直至老人自然退住。

（七）员工安置。为保障现有员工的权益，实现项目平稳过渡，盐田区社会福利中心现有工作人员65名（临聘）全部由项目公司接收并签署劳动/劳务合同。项目公司应根据员工技能匹配相应岗位，并保证薪资待遇不得低于接收前水平，签署的劳动/劳务合同年限不得低于三年，员工自愿短于上述年限或临退休人员除外。

（八）运营标准。鉴于福利中心一期原由区福利中心运营，并已经获得《广东省民政厅关于养老机构星级评定的管理办法（试行）》中五星级评定，并且福利中心二期设计建设也符合广东省五星级规范要求。为保持公建民营后项目运营质量不降低，故要求社会资本方接手运营后同样要达到广东省五星级水平。根据《民政部关于加快建立全国统一养老机构等级评定体系的指导意见》（民发〔2019〕137号）要求，确保2022年底前建立全国统一的养老机构等级评定体系。地方已实施养老机构等级评定制度的，要做好与国家标准及全国等级评定体系的衔接，四级及以上养老机构，有效期满后应当按照国家标准重新评定。因此，本项目的星级评定有效期满后，应根据民政局相关政策要求，按照国家标准重新评定。社会资本应保证重新评定时能够达到国家标准中的五级水平。

（九）床位转化机制。项目运营期内，政策性床位数量可根据实际情况进行一定调整：

1.若本项目政策性床位数量不能满足政府履行提供公共养老服务床位需求，则政府有权向项目公司购买额外床位作为政策性床位使用。购买额外政策性床位补贴由政府支付；

2.若本项目政策性床位有空余，在保有一定量的应急床位且社会资本方运营绩效良好时，空余政策性床位可暂时转为市场化床位，由项目公司按照市场化床位对外经营并收费。临时转化的市场化床位收益由政府和项目公司按一定比例分享。

（十）项目监管。本项目公共效益较强，项目监管显得尤为重要。项目设定履约监管、行政监管和公众监督的机制进行监管：

**1.履约监管。**履约监管主要是政府基于公建民营项目协议，督促项目公司落实相关服务承诺，履行协议中约定的义务。项目公司须向政府提交履约保函，若项目公司出现运营绩效不达标、违约等情形，政府可按合同约定情形对其罚款、提取保函或终止公建民营项目协议，以保障项目运营。在项目具体运营中，履约监管重要的实现方式包括**绩效监管**和**临时接管**，具体如下：

**（1）绩效监管。**实施机构为本项目制定完善的绩效考核指标体系。政府每年对项目运营情况进行一次年度考核，若考核结果低于约定标准，政府可提取项目公司的履约保函。若连续两年考核不合格，实施机构有权终止公建民营项目协议。

政府可以随时对项目公司进行临时考核，并要求项目公司对发现的问题进行修复或整改，若临时考核时发现项目运营有重大缺陷或存在重大安全隐患，政府方有权将其认定为项目公司违约并终止公建民营项目协议。

**（2）临时接管。**若项目公司运营过程中出现重大安全事故、造成恶劣社会影响、运营质量低下、项目公司财务状况严重恶化等事件时，政府有权对项目进行临时接管，以消除上述事件的影响。在接管结束后，政府有权视情况决定由项目公司继续运营或终止公建民营项目协议。

**2.行政监管。**政府相关部门可根据法律、法规授予的行政权力，对项目公司及其相关人员和各相关方实施监督、检查、奖惩。

**3.公众监管。**本项目应建立有效的公众沟通机制，包括以下两方面：第一，建立通畅的公众意见反馈的渠道。如设立投诉热线、开通具有信息反馈功能的官方微博、微信号等，并指定专门的部门或人员负责，对公众意见提供反馈。第二，搭建媒体沟通平台。项目公司可根据企业的人力资源情况，设立新闻办公室或类似机构，负责官方信息平台的维护运营维护、媒体关系的处理、公众信息的搜集和反馈等。

（十一）项目移交。为保障项目合作期满移交质量，设置如下要求：

**1.成立移交委员会。**在项目公司移回资产日12个月前，由政府和项目公司联合成立移交委员会（委员会主任由政府人员担任），负责项目移回过程的相关事项，包括但不限于确定资产移交的范围、移交标准、移交程序等；

**2.设备设施标准要求。**移交设备设施的标准应满足运营期满之时，根据公建民营项目协议约定，项目公司应达到的运营标准。

**3.质量保证期。**在移交结束后，社会资本方向政府方提供一年的免费质保服务。社会资本在合作期满前一年应递交移交维修保函直到质量保证期满。

（十二）项目采购。本项目边界条件较为明确，且养老服务领域市场竞争较为充分，为实现好中选优，本项目拟采用公开招标方式选择社会资本方。在公开招标采购中采用综合评分法，评分中将选取公司养老经验业绩、资金实力等方面内容作为评分项，以选择拥有丰富业绩经验、雄厚资金实力的社会资本方**。**