

南通市民政局文件

通民养老〔2024〕10号

关于转发启东市农村区域性养老服务中心转型 工作经验做法的通知

各县（市、区）民政局：

近年来，启东市在农村敬老院体制机制改革方面积极探索、勇于创新，采取提升设施水平、强化管理能力、全面深化改革，探索运营连锁化等方式方法，积极破解农村养老难点堵点，不断提升农村养老服务工作水平及服务能力，农村养老服务工作取得显著成效。现将启东市农村区域性养老服务中心转型工作经验做法转发各地学习借鉴，请各地民政部门结合各自工作实际，加快推进农村养老服务工作，切实提高农村地区老年人幸福感和获得感。



统筹建管 市场赋能

探索农村区域性养老服务中心转型新模式

启东市民政局

近年来，我市深入贯彻习近平总书记关于民政工作重要指示精神，全面落实中央、省和南通市关于农村养老服务的决策部署，坚持“以民为本、为民解困、为民服务”工作宗旨，围绕满足老年人最直接、最迫切的养老服务需求，以筑牢底线补齐短板为突破口，提升设施水平、强化管理能力、全面深化改革，探索运营连锁化、服务专业化的启东养老新模式。

一、以“建”促优，完善农村养老服务体系

一是科学规划，统一建设区域性中心敬老院。2008年，我市突破原有的“一乡一院”传统模式，打破乡镇行政界限，优化资源配置，整合五保供养资源，投资7000多万元，率先在全省规划建设8所（每三个乡镇建设一所）区域性中心敬老院，建成养老床位1594张。同时成立敬老院综合管理中心，作为民政局下属事业单位，对8所区域性中心敬老院进行统一管理。

二是提档升级，改建农村区域性养老服务中心。前后投入2000多万元资金，对各中心敬老院设施设备进行提档升级。持

续加快安防监控系统、消防喷淋系统、应急呼叫系统、配电间增容工程等安全生产类设施的升级改造，保障老年人生命财产安全。配齐完善防滑地面、空调设备、生活热水设备等生活保障类设施，加装电梯，增设日间照料室、多功能活动室、康复室、图书室、洗衣房等功能室，至 2023 年底全部改建成农村区域性养老服务中心。

三是健全网络，构建“1+7+N”农村养老服务体系。以汇龙镇区域性养老服务中心作为中枢，其余 7 家区域性养老服务中心作为支撑，带动民办养老机构，拓展农村链式养老服务，逐步辐射村（社区）居家养老服务站和居家老年人，实现养老服务全覆盖，逐渐搭建起一站多点的养老服务网络，创新构建“1+7+N”养老服务体系。

二、以“营”促强，增强农村养老市场活力

一是保障规范化。根据《江苏省“十四五”养老服务发展规划》要求，以发挥公办养老机构兜底保障职责功能为目标，推进农村特困供养机构运营机制改革。在确保“服务用途不改变，服务水平不降低，国有资产不流失，业务监管不缺失”的前提下，2022 年 1 月，全市推进农村区域性中心敬老院公建民营改革，改革后区域性养老服务中心持续履行兜底保障职能，优先保障有需求的特殊困难老年人入住。集中特困供养人员的资金实行单独建账，由财政资金保障，运营方实施资金垫付，按季度结算，实报实销。

二是运营市场化。引进专业团队，通过公开招投标，引进具有医疗健康资源、养老护理业务相对成熟且管理经验丰富的专业团队参与敬老院的管理运营，实行一次招标、延用三年、一年一考核一续签合同的办法，不断优化敬老院服务管理，提升服务质量。明确激励机制，公建民营改革后，破解了体制机制僵化难题，通过建立健全管理制度、完善薪酬体系，实现多劳多得，提高员工积极性，利用闲置床位，有计划地向社会失能老年人和高龄老年人开放，激发养老市场活力，为农村老年人提供质优价廉的普惠养老服务。寄养老人从原有的 68 人增加至 337 人。达共赢促发展，社会老人收入 95% 归运营方所有，5% 作为区域性养老服务中心发展基金，反哺区域性养老服务中心实施设施设备维修、更换、提档升级等。在利用发展基金的同时，再申请部分财政资金，加快推进特困供养人员失智失能专区建设，探索服务中心医养融合发展，建设标准化护理院。

三是服务多元化。在做优机构服务的基础上，利用服务中心食堂、闲置床位、服务员等资源，拓宽社区养老、居家上门服务，持续完善农村链式养老服务模式，提供代缴费、预约送餐、家庭基础保洁、个人清洁、衣物洗涤、医疗康复娱乐等多样化服务，解决周边居家老人的就餐、就医、洗浴等难题。一年来，开展上门服务 16226 人次，服务满意率达 100%，有效满足农村老年人居家养老服务需求，公共养老资源得到充分利用。

三、以“管”促效，提高农村养老服务质量

一是标准化管理。制度建设，建立具有启东特色的“敬老院养老服务标准体系框架”，涵盖各类标准 249 项，运营方秉持“以人为本，以制管院”的工作理念，进一步细化机构内管理、安全、应急、服务等各类规范，不断推进工作系统化、标准化。服务管理，实行院长日巡查、月督导，对服务中心安全、卫生、服务、记录等各方面，分区域细化检查。通过日检查、周例会，提升服务中心的管理能力和水平。人才培养，实施统一招聘，落实岗位竞聘，平等竞争，择优录取。严格落实新入职工作人员岗前考核制度，每月开展护理员职业道德技能实操培训，每年组织院长训练营、举办护理员技能大赛等活动。定期到各高校吸纳护理、养老、康复等专业人才作为后备力量。

二是多维度监管。政府监管，民政局回归裁判员的角色，实现政事分开和管办分离，更好地发挥监管职能，建立由民政局牵头，联合住建、卫健、市场监管、消防救援等部门的综合监管制度，健全“双随机、一公开”联合执法惩戒机制。出台《中心敬老院运营管理考核办法》，对特困人员供养金使用、特困人员服务费使用有明确要求，保障特困人员的合法权益。每季度开展质量考评，四不两直开展消防、食品、住房、服务质量等方面安全生产检查，考评结果与运营补贴及运营经费相挂钩。行业监管，吸纳市内从事养老行业的优秀社会组织、企事业单位、专家和知名

人士成立养老服务行业协会，通过养老服务组织、机构间的相互合作、共同发展，充分发挥协会在养老中的“服务、桥梁、参谋、助手”作用，推动养老服务事业规范发展。社会监管，成立由在院老人及工作人员组成的院务管理委员会，加强对院内各项工作开展和执行情况的监督。及时公开养老机构接受捐赠、受赠财产的使用、管理情况，接受社会全员监督。

三是数字化赋能。组建“一体化”，依托启东智慧养老信息平台，形成“中心+平台”的服务模式，将政府、区域养老服务中心、服务对象群体进行有效连接，推动形成“一中心、一站式”的养老服务网络。平台内部设置启东市敬老院信息管理子系统，将入住的特困供养人员事项纳入信息系统，进行规范管理。推行服务中心“统一菜谱、统一配送、统一核算”的“三统一”机制，提高食堂食品管理信息化管理水平。坚持“云监管”，区域性养老服务中心门口、消防通道、值班室全部安装视频远程监控，实施“明厨亮灶”工程，并将视频监控对接智慧养老信息平台，利用科技手段，全面提升安全管理水平。实现“全流程”，加强各部门协同，探索数据共享机制，积极推动与省金民系统数据对接，通过信息平台掌握养老机构入住老人动态数据，精准核算运营经费和床位运营补贴发放，有效开展服务监管。