

桐柏县人民政府办公室文件

桐政办〔2026〕2号

桐柏县人民政府办公室 关于印发《桐柏县推进乡镇敬老院“乡院县管” 改革实施方案》的通知

各乡镇人民政府、清淮街道办事处、淮北街道办事处，县直各有关单位：

为扎实推进乡镇敬老院“乡院县管”改革工作，经县政府研究同意，现将《桐柏县推进乡镇敬老院“乡院县管”改革实施方案》印发给你们，请抓好贯彻落实。

桐柏县人民政府办公室

2026年1月12日



桐柏县推进乡镇敬老院“乡院县管”改革 实施方案

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》和省民政厅等 11 部门《关于推动全省乡镇敬老院改革发展的指导意见》（豫民〔2025〕3 号）等文件精神，有序推进全县公办养老机构体制机制改革，完成乡镇敬老院收归县民政局直管任务，推动全县养老服务事业高质量发展，结合我县实际，制定本实施方案。

一、指导思想

认真贯彻落实习近平总书记关于“贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，让老年人共享改革发展成果安享幸福晚年”的重要指示精神，从精简理顺运行机制、创新发展模式、明确职能定位、提高利用效能、丰富服务内容等多方面着手，深化公办养老机构体制改革。通过“县级直管、国企运营、专业服务、多方监管”模式，充分发挥公办养老机构保基本、兜底线的核心职能，全面提升养老服务质量，促进我县养老服务业健康可持续发展。

二、总体目标

2026 年元月底前，全面实行乡镇敬老院由县民政局直接管理，厘清县级民政部门与乡镇人民政府权责，提升乡镇敬老院

管理服务水平，保障特困供养人员权益，拓展兜底保障与普惠养老服务。

三、基本原则

（一）强化兜底，公益优先。坚持公办养老机构公益属性不变，确保特困供养人员集中供养需求全额保障，在此基础上向社会开放空余床位，优先服务低收入、高龄、失能失智等困难社会老人，坚决守住兜底保障底线。

（二）国企运营，专业赋能。依托县属国有养老企业县民投公司对辖区乡镇敬老院统一管理，实行市场化运作，企业化管理，提升服务质量与运营效能，确保国有资产保值增值。支持县民投公司打造县域养老服务品牌，总结可复制的运营模式，逐步拓展普惠养老服务范围，带动全县养老服务行业提质升级。

（三）平稳过渡，有序推进。设置过渡期，分阶段完成资产清算、人员安置、权责移交、院院合并等工作。过渡期要兼顾改革进度与社会稳定，避免服务断档、矛盾激化。

（四）因地制宜，精准施策。结合各乡镇敬老院设施条件、服务半径、老年人口分布等实际，及时优化运营方案、服务标准和资源配置。对安全隐患较大、确实无法整改的乡镇敬老院，依法予以关停。对于地理位置偏远、供养人数较少、服务功能较弱的乡镇敬老院，原有特困人员转移后可转型为普惠支持型养老机构、村级标准化养老服务站点、老年人活动中心，由属

地政府管理运营，避免资源浪费。打造区域综合养老服务中心，实现布局合理、功能互补、高效运转。

四、主要任务

（一）推行“县级直管”。采取国有企业管理运营模式，全面推行乡镇敬老院县级直管改革。以“管办分离”、“企事分离”为原则，按照“四权分置”的工作思路，划定乡镇敬老院的资产“所有权”，人、财、物“管理权”，“运营权”和“监督权”。对产权清晰的土地、房产按照国有资产移交程序，同步划转至县民投公司，对于产权有争议或暂时不宜移交的土地、房产，原则上不动产“所有权”归属暂时不变。将办公用具、生活用具、餐厨用具、娱乐用具等固定资产先行移交。人、财、物“管理权”、“运营权”由县政府委托县民投公司统筹履行。“监督权”由县民政局等行业主管部门履行，各乡镇政府（街道办事处）履行属地监管责任。（责任单位：县民政局、县民投公司、各乡镇街道）

（二）全面核查移交资产。成立由县财政局牵头，民政、审计、民投公司、各乡镇政府（街道办事处）和具备资质的第三方审计公司参与的资产核查专班，对全县所有乡镇敬老院开展全面核查。核查范围包括固定资产（房屋、土地、设施设备）、流动资产（资金、物资等）、债权债务、无形资产、人员配置等，重点核查资产权属、使用状况、折旧情况及是否存在违规处置问题。核查程序为各乡镇政府（街道办事处）组织

敬老院完成资产自查，填报《乡镇敬老院资产清查登记表》，如实上报资产及债务情况。资产核查专班对资产清查结果进行审计核实，出具专项审计报告。审计结果在乡镇及敬老院公示，接受群众监督，无异议后，建立《国有资产移交清单》，签署《敬老院管理权责移交协议》，根据“四权分置”原则和协议内容进行移交，严禁资产变卖、出租、抵押或改变养老用途。

（责任单位：县民政局、县财政局、县审计局、县自然资源局、县不动产中心、县民投公司、各乡镇街道）

（三）合理配置人员。按照“精简高效、专业适配”原则设岗，按照政策规定配备院长，有条件的配备专职财务人员。工作人员按“自理老人 1:10、部分失能老人 1:4、完全失能老人 1:1.5”护理比例配备。同时配备必要的厨师、老年社会工作者、医护人员、消防安全员等工勤人员。工勤岗位服务人员，由养老服务运营机构公开选聘（可兼职也可通过合作派驻实现），签订劳动合同实行聘用制管理。选聘人员的管理和相关费用的收支纳入管理经费，由县财政予以保障，接受业务主管部门的指导和监督。

原乡镇敬老院工作人员（含敬老院自聘人员），由属地乡镇政府（街道办事处）妥善处置，主要按以下原则处理：①满 63 周岁的原敬老院工作人员（含管理人员、照护人员、厨房工作人员、门卫等），原则上不再聘用，特别优秀的，年龄可适当放宽。②续聘人员需经过任职考核、政审、健康检查等程序，

具备履职需要的必备条件。③续聘人员需与运营企业签订聘用合同，一年一签，违反聘用合同的，可随时解除聘用合同。（责任单位：县民政局、县财政局、县应急管理局、县卫健委、县消防救援大队、县民投公司、各乡镇街道）

（四）强化资金保障。特困人员生活费、护理费、丧葬费按照不低于省定标准列入县财政预算，每月由县民投公司报送县民政部门核准后报县财政局审查拨付，按照“集中管理、分户核算”的原则给予足额保障。对困境家庭保障对象、优待服务对象，其他普通高龄或失能、失智老年人等提供养老服务，其床位费、护理费实行政府定价或政府指导价，具体价格由县发改委制定，伙食费等其他服务收费项目按照非营利原则据实收取。对享受低保的全失能老年人入住养老机构的按政策给予救助。县财政建立稳定投入机制，暂按原经费保障机制纳入预算，及时足额拨付县民投公司，保障特困供养经费、工作人员经费、设施改造资金、运维管理费用等。在实际运行过程中，确需调整的，由县民政局报请县政府研究确定。（责任单位：县民政局、县财政局、县发改委、县医保局、县民投公司、各乡镇街道）

（五）完善薪酬制度。养老服务运营机构应建立按岗定酬、按工作业绩取酬的内部分配激励机制，考核结果与薪酬分配挂钩。要充分保障养老机构工作人员的工资福利待遇，可参照县政府国有企业薪酬管理办法执行，并按政策规定缴纳社会保险。

建立健全从业人员补贴奖励机制，对符合申请职业技能等级补贴条件的人员按政策发放。鼓励支持养老服务运营机构接收社会托养老年人、大力发展庭院经济，对床位使用率较高、庭院经济发展较好的公办养老机构，可根据单位收入情况适当提高单位绩效工资总量。（责任单位：县人社局、县财政局、县民政局、县民投公司、各乡镇街道）

（六）规范收支管理。敬老院所有收入（包括社会托养费、庭院经济收入、捐赠收入等）实行“收支两条线”管理，专项用于机构运营、服务提升和设施维护；县民投公司运营成本按规定核算，财政补贴与考核结果挂钩，实行“按效拨付”。严格执行明码标价规定，在运营场所醒目位置标明服务项目、服务内容、收费标准、投诉电话等，主动接受服务对象和社会监督；应保证基本服务收费标准相对稳定，如需调价应提前告知服务对象，并根据规范服务内容和等级标准实现分级定价。（责任单位：县发改委、县市场监管局、县民政局、县民投公司、各乡镇街道）

五、实施步骤

（一）清产核资阶段（2026年1月底前）。重点安排五项工作。一是宣传动员。印发《桐柏县推进乡镇敬老院“乡院县管”改革实施方案》，召开全县乡镇敬老院“乡院县管”改革动员会议，安排部署相关工作。各成员单位成立改革工作专班，加强组织领导，拟定改革推进方案，召开会议动员部署。二是

厘清资产账目，做好资产清理和变更登记。三是乡镇敬老院县级直管，制定并印发全县养老机构运营标准与服务规范。四是县民投公司做好新进人员招聘和培训工作。五是对照河南省民政厅《全省公办养老机构服务管理突出问题深化整治标准工作指引》规定的整治标准开展全面整改。

（二）移交整合阶段（2026年2月底前）。重点安排五项工作。一是根据清产核资结果，做好债权债务处置和移交整合工作。二是宣传改革政策，摸排老人及职工诉求。三是持续开展整改提升工作。四是开展春节前走访慰问工作，让特困供养对象安心、放心、舒心。五是县民投公司启动物资集采招投标工作。

（三）巩固提升阶段（积极稳妥推进）。重点完成五项工作。一是根据成熟一个，合并一个的原则，按照“一院一策”方针，制定搬迁和过渡期工作方案，逐步将乡镇敬老院合并成几个乡镇区域综合养老服务中心。各乡镇（街道）要切实加强搬迁前后和搬迁期间的机构消防安全、交通安全、人身安全管理，确保需要关停并转的机构特困人员平稳搬迁至新的养老机构。机构合并后，各乡镇（街道）要对居家供养的特困人员进行动员，组织他们到合并后的机构入住，持续提升入住率，真正把党委政府的温暖送到老人的心坎上。在搬迁期间和入住新机构初期，指导建立特困人员和工作人员融合服务工作机制，在至少3个月过渡内，在《全省公办养老机构服务管理突出问

题深化整治标准工作指引》基础上，增加干部陪餐和监督评价的频次。二是县民投公司按六统一标准规范运营。三是根据新的布局规划，对确定的区域性养老服务中心进行必要的设施改造、设备添置和适老化升级。四是试点开展多元服务（如医疗合作、文娱活动）。五是开展运营成效考核（含服务质量、老人满意度、资产管护等），优化运营方案与服务流程，总结经验，转入常态化运营管理。

六、保障措施

（一）加强组织领导。成立由县政府县长任组长、主管副县长任副组长，县纪委监委、政府办、民政局、财政局、编办、发改委、人社局、审计局、税务局、公安局、卫建委、医保局、住建局、应急管理局、市场监管局、自然资源局、消防救援大队及各乡镇（街道）主要负责人为成员的改革工作领导小组，定期召开专题会议研究解决改革中的重点难点问题。领导小组下设办公室，办公室设在县民政局，民政局长任办公室主任，负责领导小组日常事务，统筹推进乡镇敬老院改革工作。各乡镇（街道）、县直各部门明确分管领导和具体责任人，形成“上下联动、齐抓共管”的工作格局。

（二）强化部门协作。县民政局统筹协调乡镇敬老院改革工作；县审计局负责各乡镇敬老院财务审计；县委编办按规定办理乡镇敬老院事业单位法人变更登记；县发改委要支持公办养老机构建设和改造提升，做好政府定价等工作；县财政局要

建立稳定有效的养老服务经费投入机制，保障财政投入，对符合条件的养老服务基础设施建设项目统筹予以支持；县人社局要加强养老服务从业人员职业技能培训与评价工作；县卫健委和医保局要将符合条件的入住老人按规定纳入基本医疗保险保障范围，支持公办养老机构内设医疗机构，并进行业务指导，通过签约医生、协议托管等形式，推动医养结合发展；县财政局、县发改委、县税务局等相关部门要支持公办养老机构按规定享受财税优惠、税费减免政策以及服务场所用水、用电、用气等享受居民价格政策，不实行阶梯收费，并免收相应配套费；各乡镇（街道）履行属地监管责任，做好机构安全生产、日常巡查、信访维稳、应急处突等工作，配合做好属地敬老院改革工作；其他各成员单位配合做好改革工作。

（三）严明工作纪律。正式移交前，乡镇敬老院原管理体制不变，相关乡镇（街道）要坚决扛起属地管理主体责任，确保敬老院的安全生产、日常管理、生活照料等各项工作平稳有序，绝不能出现管理真空、责任悬空。要切实加大对辖区敬老院的监管力度，严明工作纪律、人事纪律、财经纪律、廉洁纪律，严禁借机虚报套取供养资金、违规发放职工福利、擅自处置国有资产。要做好信访维稳工作，密切关注机构工作人员、供养人员思想动态和言论，及时处置化解涉及机构撤并、人员解聘的信访诉求。各敬老院要暂停大宗非急需物资采购、暂缓实施非应急维修改造项目。各敬老院工作人员要坚守工作岗位，

切实履职尽责，做好机构日常运行和安全生产的各项工作，确保改革期间机构正常、安全运行。

（四）营造良好氛围。县民政局牵头，相关乡镇（街道）配合做好宣传工作，深入敬老院、村（社区），通过政策解读、发放宣传册、举办讲座等形式进行面对面宣传，广泛宣传公办敬老院的管理模式、管理机制、业务范围等，更好地发挥区域性养老服务中心的作用。

抄送：县委办、县人大办、县政协办，存档。

桐柏县人民政府办公室

2026年1月12日印发
