

# 福建省民政厅 福建省财政厅 文件

闽民福〔2017〕39号

## 福建省民政厅 福建省财政厅关于印发《关于鼓励社会资本投资养老服务 PPP 工程包的实施方案》的通知

各市、县（区）民政局、财政局，平潭综合实验区社会事业局、财政金融局：

为激发社会投资活力，精准施策，吸引社会资本通过 PPP 模式参与养老服务工程包，在全省投资、建设一批有代表性的养老示范项目，推进我省养老产业健康发展，经省政府批准，现将省民政厅与财政厅联合制定的《关于鼓励社会资本投资养老服务 PPP 工程包的实施方案》印发给你们，请各地认真组织实施，促进养老 PPP 项目尽快生成落地。

福建省民政厅

福建省财政厅

2017年2月24日

（此件主动公开）

# 关于鼓励社会资本投资养老服务 PPP 工程包的实施方案

为激发社会投资活力，精准施策，吸引社会资本通过 PPP 模式参与养老服务工程包，根据国家有关规定，结合我省实际，现提出如下方案：

## 一、目标任务

通过实施养老服务 PPP 工程包，盘活、完善存量养老服务设施，兴建一批养老+医疗+旅游+教育+文化等多功能综合性养老项目，增加有效供给能力，提升服务品质，推动我省养老服务业向更高层次发展。

2017 年一季度前，各设区市要推出不少于 2 个工程包，平潭综合实验区可结合本地养老实际进行安排，年底前落地率应达到 50%以上。为发挥规模效应，优先安排体量较大、示范带动效果明显的项目。

## 二、责任主体

养老服务 PPP 工程包实施单位为各级民政部门，其中省级民政部门负责全省养老服务 PPP 工程包的统筹、协调和工作指导；设区市或县级民政部门负责 PPP 项目准备、采购、移交和监管等工作，通过竞争性方式择优选择社会资本。实施单位与社会资本

签署《PPP 项目合同》，共同组建项目公司，并由项目公司负责投融资、建设和运营维护。

### 三、实施要求

对有现金流、市场化程度高、操作相对成熟的新建项目，要“强制”应用 PPP 模式；具备运营条件、财政给予支持的项目，进行“强制”识别论证，鼓励运用 PPP 模式。

#### （一）编制方案

以市、县级为单位编制区域内养老服务 PPP 工程包实施方案：

1. 对于有现金流、市场化程度高、操作相对成熟的新建养老项目，主要采取“建设-运营-移交”（BOT）模式，即政府将新建养老项目通过竞争性方式择优选择社会资本进行投资、建设和运营，合作期满将项目移交还给政府。如较大型的养老机构、养老综合体、养老社区、养老产业园区等。

2. 对于改扩建养老项目，主要采取“改建-运营-移交”（ROT）模式，即政府将社会福利中心、乡镇敬老院等现有养老服务设施通过竞争性方式择优选择社会资本进行投资、改扩建和运营，合作期满将项目移交还给政府。既可以独立成包，也可以与辖区内的其它养老服务设施如社区居家养老服务中心、老年人日间照料中心等整合组成新的 PPP 项目工程包。或关联项目组合打包，融合新建项目和已建成的存量项目、非营利项目和营利项目以及跨行业的关联项目，实行规模经营和全生命周期的建设运营管理，

提高工程包的整体盈利能力。

3. 对于已经建成的养老项目，主要采取“委托运营”（OM）模式，即政府将存量资产通过竞争性方式择优选择社会资本进行运营维护，合作期满将项目移交还给政府；或通过项目租赁、重组、转让等方式，对原项目进行升级改造或合作经营，以缓解财政资金压力、提升经营管理水平、改善养老服务质量。

各地也可以结合项目特点，灵活采用或组合采用符合操作指南要求的其它类型 PPP 模式进行合作。

整体规划的项目，可在明确发展规划、项目边界条件和调整机制等要素条件后，整体招标、整体签约、整体设计、分期实施。合作期为 30 年以内。

新建、改扩建的工程包项目，依据项目建议书、项目可行性研究报告等前期论证文件编制实施方案。涉及存量项目的，还应依据项目的历史资料和资产评估资料等进行编制。工程包 PPP 实施方案应包括项目建设内容、产出说明（包括养老服务设施建设标准、机构人员条件，提供服务内容和绩效要求等）、风险分配基本框架、项目运作方式、交易结构、合同体系、监管框架和采购方式等内容。

## **（二）投资回报**

社会资本主要通过市场化方式收取养老服务费、政府购买公益性养老服务、政府补贴等获得回报。社会资本投入工程包的资

本金内部收益率可按年化不超过 10%测算，结合行业特点和利率水平进行适当调整，通过竞争方式确定。允许社会资本配套建设符合规定的医院、疗养院及附属设施等经营性项目提高盈利能力。鼓励社会资本通过“互联网+”创新运营模式，提高运营效率和投资回报水平。经测算社会投资人难以达到经济平衡的项目，可采用政府可行性缺口补助、公建民营等方式灵活配置，提高项目可经营性。政府对项目的支出责任纳入同级政府中长期预算规划。对使用者付费的收取，应约定价格形成、动态调整机制和补偿机制，保障社会资本获得合理回报。鼓励社会资本通过创新管理、创新技术，提高运营效率，降低项目成本，提高项目投资回报水平。

### **（三）设施标准**

根据住房和城乡建设部、发改委、民政部等相关部门制定发布的养老设施建设标准等政策法规规定的要求，进行老年养护院、老年护理院、老年公寓、乡镇敬老院、社会福利院等新建、改建和扩建项目的建设。

### **（四）服务标准**

按照《养老机构基本规范》（GB/T29353-2012）等规范标准要求，结合工程包各子项目具体情况，明确项目公司应提供的具体服务内容、服务规范标准和服务数量等，建立外部监督机制和评价考核机制，接受各方监督。政府给予运营补助的，应与绩效

考核结果挂钩。提供养老服务的社会资本应满足机构、人员、管理、服务、环境与设施设备等方面的基本条件，鼓励医养结合，引入医疗机构或团队参与工程包合作。

#### **四、保障措施**

##### **（一）保障项目用地**

各地要把养老 PPP 工程包项目建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地规划，优先安排用地计划指标。社会力量投资建设的非营利性养老服务机构（PPP 项目），符合规划要求和《划拨用地目录》用地的，由 PPP 项目公司提出申请，经有批准权的人民政府批准后，采取划拨方式供地。各级政府不得以企业所有制形式等原因限制相关用地程序审批。

##### **（二）实行专项补助**

1. 建立以奖代补机制。省级财政对 2017 年底前实现 PPP 工程包（引入社会资本金额不低于 0.5 亿元）落地的市、县进行奖励，其中引入社会资本金额在 0.5 亿元以上不足 1 亿元的，一次性奖励 50 万元，每增加 1 亿元，再奖励 30 万元，最高不超过 500 万元。奖励资金主要用于补助 PPP 项目前期费用及其它相关费用支出。

2. 非营利性民办养老服务机构一次性开办补助和床位运营补贴。一次性开办补助为：自建用房且核定床位 50 张及以上的，每张床位一次性补助 1 万元；用房属租房（租用期限 5 年以上）且核定床位 50 张及以上的，每张床位补助 0.5 万元，分 5 年拨

付。所需资金由县（市、区）财政安排或从福利彩票公益金留成中安排，省和设区市财政对纳入县级基本财力保障范围的县，各按照 30%的比例给予补助。省级补助资金从福利彩票公益金中安排。非营利性民办养老机构在 5 年内改变用途的，收回一次性开办补助。床位运营按年平均实际入住床位数给予每年每床不低于 2000 元补贴。所需资金由省级福利彩票公益金安排 50%，其余由当地财政或福利彩票公益金安排。列入 PPP 项目的营利性养老机构，享受与非营利机构同等的补贴政策。

3. 当地政府对已建成的城市社区居家养老服务设施（含居家养老服务中心、日间照料中心、托老所等）等给予每年不低于 2 万元的运营补贴，对农村社区居家养老服务中心（站）给予每个每年不低于 0.5 万元的运营补贴，农村幸福院可比照农村社区居家养老服务中心（站）给予运营补贴。经费由同级财政根据实际运营情况安排。

4. 社会资本出资配套建设的医院等项目，当地政府要积极协助其相关医疗项目的收费纳入各级医保报销体系。

5. 支持加快前期工作，2017-2018 年，按照推出的工程包规模，省级财政对县（市、区）PPP 工程包安排总额不超过 100 万元的前期经费补助，并在项目实施方案通过物有所值评价和财政承受能力论证、录入财政信息平台后下达。示范项目奖补扶持政策，按就高原则不重复奖励。PPP 工程包项目依法依规享受税收

优惠、行政事业性收费减免等政策。

### **（三）融资增信**

对民营资本投资占股超过50%的PPP工程包项目，福建省PPP引导基金通过股权、债权或股债结合方式对项目给予优先支持，债权投资资金成本不超过市场同期融资成本。符合国开行、农发行的专项建设基金支持范围的，各地政府要积极协助争取支持。2017年底前，新发行企业债券用于PPP工程包项目建设的，按债券当年发行规模给予发债企业1%的贴息，贴息资金由省级财政和项目所在地财政各承担50%，省级财政分担部分由省发改委和省财政厅各承担50%。对重点领域PPP工程包项目，支持各商业银行和政策性银行在合理防范风险的前提下，适当下放审批权限，对符合条件的工程子项目先行审核放贷。在自主决策、风险可控的前提下，支持银行业机构开展收益权质押融资和发行资产证券化产品等，为PPP项目提供多种融资支持。

## **五、工作机制**

### **（一）项目审批机制**

各地要建立PPP工程包项目“绿色通道”，实行“一口受理、同步审查、告知承诺”的并联审查审批机制。对于法律、法规没有明确规定作为项目审批前置条件的行政审批事项，一律放在审批后、开工前完成。工程包内的项目可实行一并报批、一并审批，可将土地使用权的供应工作与PPP项目招投标同步进行。财政部



门会同行业主管部门开展物有所值评价和财政承受能力论证。对完全采用使用者付费，没有财政支出或资源补偿的项目，各地可简化物有所值评价和财政承受能力论证工作，提高项目审批进度。根据当地政府投资项目的管理规定，相关部门应明确项目造价审核认定办法、工程变更处理、工程款支付方式及工程竣工决算办法，保障社会资本和政府双方的合法权益。

按照“特事特办”的原则，各相关部门审批程序应限时办结，一般不超过10个工作日。对PPP项目涉及医保审批的，应在15个工作日内办结。未纳入《建设项目环境影响评价分类管理名录》的建设项目，原则上不需纳入建设项目环境影响评价审批管理。

## **（二）公平竞争机制**

项目实施单位要严格按照《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》及《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》等规定，依法选取合适的采购方式。合理设置项目的资格条件，做好资格审查和市场测试，按法定程序公平择优确定社会资本，确保采购过程公平、公正、公开。不得以不合理的采购条件对潜在合作方实行差别化待遇或歧视性待遇，着力激发和促进社会投资。鼓励在同等条件下优先选择民营资本；对已在省内投资运营养老服务项目的社会资本同等条件下可以优先选择。

## **（三）组织协调机制**

各设区市、县级政府要按照“一包一策”的要求，组建推进工作班子，确定一名分管领导挂钩，明确责任分工、加强部门协同。民政部门为养老服务工程包的行业主管部门，牵头做好项目策划、实施方案编制、推进实施等工作。财政部门要主动做好工程包项目 PPP 模式的指导和服务。其他相关部门按照法律法规，配合做好项目推进工作。各地要在 2017 年 3 月底明确拟推出的 PPP 工程包项目，并由市级民政部门汇总上报省民政厅、省财政厅。

#### **（四）督导监管机制**

各设区市、县级政府要将 PPP 工程包列入重要工作议程，通过定期或不定期开展检查督导，推动 PPP 工程包项目实施进度。同时，牵头部门必须真正负起责任，全程参与、积极推动项目的生成、落地，并加强对项目的监管力度，确保项目高效、平稳地推进。根据 PPP 项目的投资额、完成进度、服务质量、客户满意度、社会影响力、行业地位等指标，建立 PPP 项目评价体系，完善 PPP 项目的运营、管理及监督机制，提升 PPP 项目整体效益。



---

福建省民政厅办公室

2017年2月24日印发

---