

市人民政府办公室关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的实施意见

通政办发〔2022〕80号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

为贯彻落实《国务院办公厅关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》（国办发〔2020〕48号）、《省政府办公厅关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的实施意见》（苏政办发〔2021〕79号）文件精神，规范全市养老服务市场秩序，促进养老服务高质量发展，现制定如下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面实施积极应对人口老龄化国家战略，持续深化养老服务领域“放管服”改革，推动形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，建立健全养老服务综合监管制度，优化营商环境，引导激励养老服务机构（包括养老机构、居家社区养老服务机构）诚信经营、优化服务，着力构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，更好满足人民群众日益增长的养老服务需求。

二、基本原则

（一）依法依规监管。坚持权责法定、依法行政，按照

“谁审批谁监管、谁主管谁监管”要求，厘清监管职责，明确监管责任。

（二）科学有效监管。全面推行以“双随机、一公开”监管为基本手段、以信用监管为基础、以重点监管为补充的新型监管机制，加强和规范事中事后监管。

（三）公开公平监管。依法保护各类养老服务市场主体合法权益，依法公开监管规则、监管标准、监管流程、监管结果等，确保权利公平、机会公平、规则公平。

（四）协同共治监管。强化部门资源共享、信息互通，最大限度减少不必要的行政执法事项。健全失信约束和部门联动监管机制，完善风险管控体系。

三、明确综合监管任务

（一）排查整治市场主体。2022 年底前，由民政部门会同事业单位登记管理部门、市场监管部门对养老服务市场主体进行集中排查整治。依法打击无证无照从事养老服务的行为，对未依法取得营业执照以市场主体名义从事养老服务经营活动的，由市场监管部门按照《无证无照经营查处办法》有关规定查处；未经登记擅自以社会服务机构名义开展养老服务活动的，由民政部门依法查处；未经事业单位登记管理部门核准登记，擅自以事业单位法人名义开展养老服务活动的，由事业单位登记管理部门依法采取措施予以制止，并给予行政处罚；未依法取得相关许可（如

建设、消防、食品、医疗等），从事经营活动的，由法律、法规、国务院决定规定的部门予以查处。规范养老机构备案管理，加强备案信息核实，对已备案的养老机构，由负责备案的民政部门，自备案之日起 20 个工作日内进行现场检查；对未备案的养老机构，自发现其收住老人之日起 20 个工作日内，由服务场所所在县（市、区）民政部门进行现场检查，并督促其及时备案。建立养老机构备案信用承诺公告制度，备案申请人应当就养老机构确保按照建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备、环境保护等法律法规和国家有关标准开展服务活动提交书面承诺并向社会公开，承诺履行情况记入信用记录，对违反承诺的，依法依规实施惩戒。

（二）严格质量安全监管。持续推进养老服务机构安全专项整治行动，巩固养老机构消防审验问题专项整治成果，引导养老服务机构立足长期安全运营，落实安全责任，主动加强防范，消除在建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备、自然灾害应对等方面的安全风险和隐患。民政部门会同住房城乡建设部门加强建筑使用安全检查，督促其采取修缮、更换等措施整改消除安全隐患；会同消防救援机构和住房城乡建设、公安等部门抓好消防安全整治，摸清消防安全状况，建立隐患、整改、责任“三个清单”，开展消防安全标准化达标创建，对重大火灾隐患提请政府挂牌督办；会同市场监管部门加强食品和特种设备安全日常监管，开展

风险监测；会同卫生健康、医疗保障、市场监管等部门强化养老机构内设医疗机构依法执业、服务安全、采购和使用医疗相关产品的监督管理。运用江苏民政服务机构安全生产管理系统、南通市安全生产问题处置监管平台，实现养老机构安全管理组织计划、监督检查、隐患录入、整治验收、统计查询全过程的在线闭环式管理。

（三）规范管理运营秩序。养老服务机构应当按照有关规定和当事方协议约定，优化内部管理、规范服务行为，明确双方权责、合理规避风险、妥善处置纠纷。养老服务机构应当在出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控设施，视频记录保存时间不少于30天，2022年底前实现全覆盖；建立完善异常事件报告、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录、视频监控记录等台账资料；建立纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。严禁利用养老服务机构设施和场地开展与养老服务无关的活动，依法查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。依法查处养老服务设施用地单位未经批准改变规划确定的土地用途，以及非营利性养老服务机构擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权的行为。

（四）强化从业人员管理。养老服务机构应当制定员工守则，定期组织从业人员（包括法定代表人、主要负责人、管理人员以及养老护理员等相关人员）进行专业技能、职业道德、消防安全

和食品安全教育培训，养老护理员岗前职业技能、消防安全和食品安全培训率达到 100%。养老服务机构中从事医疗护理、康复治疗、消防管理等服务的专业技术人员，应当具备相关资格。养老服务机构消防控制室值班人员须经过专业培训持证上岗。建立养老护理员登记制度，依托“金民工程”及“通城养老”服务平台，对养老护理员实行统一登记管理，记录包括从业经历、从业年限、服务对象评价、培训经历、投诉处罚情况等信息。建立养老服务从业人员信用评价体系，将信用评价情况作为评职、晋级、提薪、转岗的重要依据。人力资源和社会保障部门依法依规加强对有关培训评价机构和职业技能等级认定机构的监管，防止出现乱培训、滥发证现象。民政部门、公安部门依法依规从严惩处养老服务机构欺老、虐老等侵害老年人合法权益的行为，对相关责任人实行行业禁入措施。

（五）加大资金监管力度。养老服务机构筹集和使用养老服务涉及资金应当符合国家有关法律法规和财务管理规定。财政部门、发展改革部门、民政部门要加强对养老服务机构建设补贴、运营补贴等资金使用情况的监管。审计部门要依法对养老服务机构申请使用政府补贴资金进行审计监督，对涉及使用财政资金的养老服务重点建设项目实施过程的真实性、合法性、效益性跟踪审计问效，加强对政府购买养老服务的监督管理，依法揭示弄虚作假、挤占挪用等违法违规行为。医疗保障部门要加大对养老机

构使用医保基金和长期护理保险基金的监督管理力度，医保基金不得用于支付生活照护等养老服务费用，打击欺诈骗保，保障基金安全。民政部门要会同相关部门加强对养老机构预收服务费用的规范管理。银保监会部门要加强对金融机构开展养老服务领域金融产品、服务方式创新的监管。民政部门、公安部门、市场监管部门、地方金融监管部门要加大对养老服务领域非法集资、欺诈销售“保健品”等诈骗行为的风险排查力度，做好政策宣传和风险提示，建立风险隐患等级从高到低的“红橙黄绿”风险管控名单，依法打击以养老服务为名的诈骗活动。

（六）加强突发事件应对。养老机构应当建立完善突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案；按要求建立志愿消防队或微型消防站，除按标准要求配置消防设施外，还应配备火灾自动报警系统、自动喷水灭火系统等消防设施和必要的应急救援设备、设施。养老机构每半年至少开展1次应急消防知识宣传和1次应急消防演练，提高应急处置能力。民政部门要会同卫生健康部门指导督促辖区内养老机构全面落实部、省和市有关传染病特别是新型冠状病毒肺炎的防控管理指南要求，加强对养老服务领域常态化疫情防控工作的督查检查。养老机构要全面落实传染病疫

情防控措施，做好老年人和工作人员防护，坚持“人人同防”“人物同防”“内外同防”。

（七）完善服务退出机制。完善养老服务市场主体退出机制，民政部门要明确养老服务机构暂停、终止服务过渡期等相关规定，指导其妥善做好服务协议解除、服务对象安置等工作。各地各有关部门对养老服务机构因停业整顿、变更或者终止等原因暂停、终止服务的，应督促其在合理期限内提前书面通知老年人或者其代理人，并要求其将相关情况书面报告备案部门。养老服务机构终止服务后，应当依法清算并办理注销登记。加强民办非营利性养老服务机构退出财产处置监管，防止因关联关系、利益输送、内部人控制等造成财产流失或转移。

四、提升综合监管效能

（八）开展“双随机、一公开”监管。依托省、市“双随机、一公开”监管工作平台，规范抽查计划编制、名单抽取匹配、结果公示归集等工作程序，实现监管信息互联互通。按照养老服务随机抽查事项清单，逐项完善抽查标准和实施细则，明确抽查比例、频次、内容、方式、流程等事项。对投诉举报多、安全隐患大、有失信行为或严重违法违规记录的，增加抽查频次，加大查处力度。各地同步建立本地区养老服务“双随机、一公开”抽查机制，检查对象名录库应涵盖全部被监管市场主体或单位，检查

人员名录库应涵盖所有具有执法资格执法检查人员，实行动态管理。

（九）建立联合监管机制。健全各司其职、各尽其责的联合监管机制，建立市、县（市、区）、镇（街道）三级综合监管体系，定期研究养老服务综合监管重点工作，将养老服务综合监管纳入市级权力清单。市、县（市、区）及镇（街道）相关部门每年要组织对养老机构服务质量、设施安全、医疗卫生、食品安全等工作进行现场检查。加强部门联动，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，避免多头多层重复执法。民政部门在监督检查中发现养老服务机构存在建筑、消防、食品、医疗卫生、环境保护、特种设备等方面安全隐患，应当立即督促养老服务机构采取措施消除隐患，并书面告知相关部门；对安全隐患突出或者情况紧急需要立即处置的，应当依法责令养老服务机构停业整顿或者采取紧急措施处置，并通知相关部门到场处理；对应当采取行政强制措施或者行政强制执行的，应当通知具备相应执法权限的部门或者申请人民法院依法处理。

（十）加强信用体系建设。依法依规实施守信联合激励和失信联合惩戒，完善养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法，建立健全信用承诺制度，引导养老服务机构诚信守法经营。以统一社会信用代码为标识，整合形成完整的养老服务市场主体信用记录，依托省公共信用信息系统、省市场监管信息平台依法依规

归集共享养老服务市场主体基础信息、信用信息，并向社会公开，实现对违法失信行为信息的在线披露和信息共享。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，根据信用等级高低采取差异化监管措施。

（十一）推行“互联网+监管”。统筹运用养老服务领域政务数据资源和社会数据资源，推进数据统一和开放共享。民政部门依托“金民工程”和“通城养老”服务平台，形成养老服务机构组织信息基本数据集和养老服务从业人员基本数据集。卫生健康部门依托基本公共卫生服务老年人健康管理项目，及时采集老年人健康管理信息，形成健康档案基本数据集。公安部门依托人口基础信息库，形成老年人基本信息数据集。人力资源社会保障部门依托社会保障卡应用推广工作，实现老年人社会保障信息在养老服务领域共享共用。建立养老服务机构信息联动机制，形成养老服务主体登记和行政监管基本数据集。推进有关基本数据集共享，推动技术对接、数据汇聚和多场景使用，2022 年底前，实现市域范围内互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

（十二）强化标准规范引领作用。推进《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》等国家标准贯彻落实。2022 年底前，全市所有养老机构达到《养老机构服务安全基本规范》标准要求。建立健全养老服务标准和评价体系，开展养老机构等级评定。认真落实部省关于养老服务质量、安全基本规范、

居家上门服务等方面的规范和标准。支持行业组织等社会团体制定发布养老服务和产品的团体标准，鼓励养老服务机构制定具有竞争力的企业标准，助力培育养老服务新业态。

（十三）规范行政执法行为。建立健全行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，强化对行政权力的制约和监督。按程序履行养老服务综合监管下放乡镇（街道）执法事项指导清单，支持乡镇（街道）做好养老服务机构日常巡查、投诉举报受理、协助调查取证等工作，建立健全乡镇（街道）与县级执法部门协调协作机制。

五、落实综合监管责任

（十四）强化政府主导责任。深化养老服务领域“放管服”改革，充分发挥政府在法治建设、政策规划制度、制度标准建设、行业管理、行政执法等方面的主导作用。深化行政执法体制改革，最大限度减少不必要的行政执法事项。各相关部门要按照职责分工依法履行业务指导和监管职责，制定养老服务监管责任清单，明确监管的事项、措施、依据、流程，及时、规范公开监管结果并强化结果运用。

（十五）压实机构主体责任。养老服务机构对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等承担主体责任，养老服务机构法定代表人和主要负责人（实际负责人）是第一责任人。符合条件的养老服务机构要按照应建尽建原则及时

建立党组织，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。

(十六)发挥行业自律作用。加强养老服务行业协会(商会)建设，积极推行行业信用承诺制度和行业诚信建设，健全行业自律规约。加强行业组织会员信用管理，建立诚信档案，制定服务准则，实施信誉评价，规范会员生产经营行为。支持行业组织制定行业道德准则，规范从业人员职业行为，协调解决养老服务纠纷，引领养老服务行业规范有序发展。

(十七)营造社会监督环境。建立养老服务质量信息公开清单制度，督促养老服务机构通过书面告知、在机构设置公示栏或在相关服务平台公开发布等方式主动公开基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项。建立社会监督机制，加大养老服务领域信息公开力度，开通统一监督热线电话、设置投诉信箱，建立5个工作日反馈处理制度。定期举办“开放日”活动，鼓励支持人大代表、政协委员、新闻媒体和社会公众监督。完善舆情监测和处置机制，对捏造事实、制造谣言、造成严重社会影响的，依法追究有关人员责任。

六、强化保障措施

(一)加强组织领导。坚持党对养老服务工作的全面领导，把党的领导贯穿到养老服务综合监管全过程。各县(市区)人民政府要强化对本地区养老服务综合监管制度建立和养老服务业

发展的主导责任,充分发挥联席会议、会商共议机制的职能作用,加强统筹协调,强化各部门信息沟通和相互协作,推动形成民政部门牵头,多部门协同推进的共建共治共享管理格局,按照时间节点完成相关工作。各县(市、区)民政部门要积极会同有关部门强化对本实施意见落实情况的督促检查,对综合监管工作推进执行不力,造成重大损失或社会影响的,依法依规予以处理。

(二)提升监管能力。强化监管工作的组织和人员保障,发挥市养老服务指导中心、市养老服务商会作用,鼓励各县(市区)建立养老服务指导中心,成立养老服务行业组织。强化县级特困人员供养服务机构及区域性养老服务中心服务功能,发挥行业管理、技术指导等作用。加强依法履职所需的技术、设备、经费保障,提高现代科技手段在综合监管中的应用水平。加强养老服务行业执法监督作风纪律建设,打造公正廉洁、执法为民、敢于担当的执法监督队伍。

(三)加大宣传引导。各地各部门要把加强养老服务综合监管与提升养老服务质量、保障老年人合法权益结合起来,积极开展养老服务普法教育,多渠道、多形式宣传养老服务综合监管重要意义。要及时总结工作经验,广泛宣传正面典型,发挥先进示范引领作用,鼓励引导全社会参与,推动形成支持养老服务综合监管、促进养老服务高质量发展的良好氛围。

附件：养老服务综合监管相关部门职责分工

南通市人民政府办公室

2022年7月28日

（此件公开发布）

附件

养老服务综合监管相关部门职责分工

发展改革部门负责对中央预算内投资支持的养老服务项目建设资金实施管理，对普惠性养老项目实施评估。

教育部门负责依照权限支持并指导各院校（技工院校除外）职业技能等级证书的实施。

公安部门负责依法查处扰乱养老服务机构工作秩序，故意伤害、虐待老年人等侵犯老年人人身权利，以及以养老服务为名实施非法集资和诈骗等侵犯老年人财产权利的违法犯罪行为。加强人口管理信息的共享应用，提升行业监管能力和服务管理效率。

民政部门负责对养老服务机构服务质量、安全、运营的监督管理，推进养老服务标准化体系建设，开展养老服务机构信用监管，以及对社会服务机构性质的养老服务机构和养老服务领域行业组织的登记管理和业务指导监督工作。

财政部门负责会同发展改革部门、民政部门对养老服务机构建设补贴和运营补贴资金使用情况、政府购买养老服务进行监督管理。

人力资源社会保障部门依照职责权限做好院校外和技工院校的职业技能等级证书发放的监督管理，推动社会保障卡在养老服务领域的应用，加强老年人社会保障公共服务领域的信息共享。

自然资源部门负责对养老服务机构规划、用地等进行审批管理。

生态环境部门负责对养老服务机构污染物排放情况进行监督检查，并指导、配合行政审批部门依法对新建建筑面积 5000 平方米及以上且涉及环境敏感区的养老服务机构环境影响评价的审批。

住房城乡建设部门负责对养老服务设施工程建设质量安全的监督管理，负责对养老服务设施工程建设标准规范执行情况进行监督。依法办理养老服务机构申报的养老服务建设工程消防设计审查、消防验收和备案。

卫生健康部门负责养老机构设立医疗机构的审批或者备案，对医疗机构的执业活动和医疗卫生服务质量进行监督管理。负责指导养老服务机构聚集性传染病处置、突发公共卫生事件的医疗卫生救援和应急工作。依法负责采集、汇聚、存储、应用、共享老年人基本健康医疗数据。

应急管理部门负责按程序提请本级安全生产委员会将养老服务安全生产监督管理工作纳入对本级政府有关部门和下级人民政府年度安全生产考核。

审计部门负责对财政资金的使用情况、政府购买养老服务进行监督检查。

行政审批部门负责养老服务机构和组织的注册登记工作，依法对建筑面积 5000 平方米以上且涉及环境敏感区的养老服务机构项目环评事项进行审批。

市场监管部门负责查处养老服务机构不执行政府定价、政府指导价和不按规定明码标价等价格违法行为，推动养老服务标准

化工作，统一指导营利性养老机构登记注册工作，对养老服务机构的特种设备安全、食品安全进行监督检查。

医疗保障部门负责对纳入医保定点的养老机构内设医疗机构使用医保基金和纳入照护保险定点的养老服务机构使用长期照护保险基金进行监督管理。

地方金融监督管理部门承担本级政府处非办和行政处置非法集资牵头部门职能，组织指导有关部门共同做好养老服务领域的防范非法集资宣传教育，牵头做好涉非法集资行政案件的处置工作。

事业单位登记管理部门负责对符合条件的养老机构依法进行事业单位法人登记。

消防救援部门负责对养老服务机构依法实施消防监督抽查，督促依法负有消防监督管理职责的其他部门或机构在各自职责范围内做好养老服务机构的消防安全工作。

银保监部门负责对银行业、保险业金融机构参与养老服务市场相关行为进行监督管理。指导和督促银行、保险机构做好养老服务领域非法集资风险排查。