

许昌市养老服务联席会议文件

许养老联〔2023〕1号

许昌市养老服务联席会议 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

各县（市、区）人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、东城区管委会，市直有关单位：

为落实积极应对人口老龄化国家战略，建立完善我市养老服务综合监管制度，引导养老服务机构（包括养老机构、居家社区养老服务机构）诚信守法经营，营造高效规范、公平竞争的养老服务市场环境，促进养老服务高质量发展，现结合我市实际，提出以下意见。

一、突出监管重点，强化全程监管

（一）完善登记备案监管

1. 协同做好备案。设立养老机构应依法依规办理登记和备案。设立营利性养老机构，在所在地市场监管部门办理登记。设立非营利性养老机构，在所在地民政部门（或机构编制部门）办理社会组织（或事业单位）登记，并函告同级民政部门新增养老机构信息，将信息上传至信息共享平台（国家企业信用信息公示系统），民政部门督促指导其做好备案工作。医疗机构申请内部设置养老机构，符合《老年人照料设施建筑设计标准》（JGJ450-2018）等有关要求的，经卫健部门同意后，向原登记审批部门申请在经营范围内增加“养老服务”等表述，不再重新进行法人登记，医疗机构原有医疗床位改为养老床位的，须经卫健部门同意。民政部门在对此类机构依法进行备案时，应告知机构提交卫健部门出具的同意增加养老服务业务的材料。（责任单位：市民政局、市市场监管局、市住建局、市卫健委、市消防救援支队、市委编办，各县〔市、区〕）

2. 加强现场检查。养老机构备案后，民政部门要在 20 个工作日内进行现场检查，核实备案信息。对登记 1 个月后仍未备案的养老机构，特别是已开展养老服务的，由机构所在地县级民政部门予以提醒，并会同市场监管等部门督促备案；经督促拒绝备案的，通过属地县级政府网站、相关部门门户网站等渠道向社会公告，列入联合惩戒对象名单并按规定予以惩戒。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，按照《无证无照经营查处办法》（国

务院令第 684 号) 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, 由属地政府、民政等部门依法查处; 未经登记登记机关核准登记, 擅自以事业单位法人名义开展养老服务活动的, 由事业单位登记机关依法采取措施予以制止, 并给予行政处罚。(责任单位: 市民政局、市市场监管局、市住建局、市卫健委、市消防救援支队、市委编办, 各县〔市、区〕)

(二) 加强质量安全监管

按照属地政府、审批部门、行业部门齐抓共管原则, 督促养老服务机构落实安全责任, 主动防范消除建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备等方面的风险隐患。

1. 消防安全。属地政府、民政、住建、公安、消防救援等部门要持续抓好养老服务机构消防安全整治, 摸清消防安全状况, 建立隐患、整改、责任清单, 有条件的县(市、区)可争取全省养老机构消防安全标准化管理标杆建设试点, 提升辖区内养老机构消防安全标准化水平; 各级财政应加大对养老服务机构消防安全建设的财政资金支持力度。对存在重大火灾隐患的养老服务机构提请当地政府挂牌督办、推动整改; 不具备整改条件的, 由当地政府依法取缔、关停、撤并。农村敬老院及利用学校、厂房、商业场所等举办的符合消防安全要求的养老服务机构, 因未办理不动产登记、土地规划等手续未能通过消防审验的, 由建设单位向民政部门提出申请, 由县级以上民政部门提请同级政府组织住建、自然资源和规划等部门组成联合审验组, 共同研究、集中处

置，完善审批所需要件。市级民政部门应当会同消防救援、公安、卫健、市场监管等部门每年对养老服务机构服务安全 and 质量进行不少于一次的现场检查，抽查比例不低于 10%；县级民政部门应当会同相关部门每半年对辖区内养老服务机构至少开展一次消防安全现场检查；养老服务机构按照灭火和应急疏散预案，至少每半年组织一次消防安全培训和有针对性的消防演练。（责任单位：市民政局、市住建局、市消防救援支队、市自然资源和规划局、市市场监管局、市卫健委、市财政局，市公安局，各县〔市、区〕）

2. 房屋建筑安全。属地政府、民政、住建部门要加强养老服务机构建筑使用安全检查，及时发现安全隐患，尤其是经过水灾等自然灾害对养老服务机构建筑物安全带来的风险隐患，督促其采取修缮、更换等措施整改消除安全隐患。（责任单位：市住建局、市民政局、市消防救援支队，各县〔市、区〕）

3. 食品和特种设备安全。市场监管部门要督促养老服务机构依法依规开展食品经营、特种设备使用等，加强对食品、特种设备安全日常监管，开展风险监测，杜绝特种设备带病运行；县级民政部门要配合市场监管部门对养老服务机构食品安全进行检查。根据食品经营者风险等级实施分类监管，对风险较高的单位适当增加日常监督检查频次。（责任单位：市市场监管局、市民政局、市卫健委，各县〔市、区〕）

4. 医疗卫生安全。卫健部门要强化对养老服务机构内设医疗

机构依法执业医疗、服务质量安全、采购和使用医疗相关产品的监管。（责任单位：市卫健委、市民政局，各县〔市、区〕）

（三）强化日常运营监管

1. 加强养老服务机构内部管理。民政部门要督促养老服务机构不断完善基础设施设备、健全内部管理制度，规范服务行为、提高服务质量。养老服务机构应当建立异常事件报告、消防巡查检查记录、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录、视频监控记录等内部管理制度，在各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所和重点部位安装视频监控设备。有条件的县（市、区）要逐步实现机构管理档案、视频监控信息向市、县两级智慧养老服务平台汇集，整合资源实现智慧化监管。（责任单位：市民政局、市市场监管局、市住建局、市卫健委、市消防救援支队，各县〔市、区〕）

2. 加强从业人员监管。一是强化培训。养老服务机构从业人员（包括养老服务机构的法定代表人、主要负责人、管理人员以及养老护理员等相关人员）应加强职业道德教育、消防安全教育、岗前职业技能培训，掌握专业技能。加强高等院校、职业技术学院校内老年服务与管理人才培养，实施职业技能水平评价。养老服务机构应当制定员工守则，引导其自觉养成良好品行，提升职业道德水平和职业素养。积极开展养老护理员职业技能等级认定工作，健全养老护理员职业技能等级与薪酬待遇挂钩等激励机制。二是严肃监管。强化执业行为监管，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职业资格。人社、卫健、教育、消防救援等部门要依法依规加强对有关培训评价组织和职业技能等级证书的监管，防止出现乱培训、滥发证现象。三是严格惩处。民政部门发现养老服务机构存在可能危及人身健康和生命财产安全风险的，应当下发整改通知书，责令限期改正；逾期不改正的，责令停业整顿。会同公安部门依法依规从严惩处养老服务机构欺老、虐老等侵害老年人人身和财产权利的行为，对相关责任人实施行业禁入措施。（责任单位：市民政局、市人社局、市消防救援支队、市卫健委、市教育局、市市场监管局、市公安局、许昌学院、许昌职业技术学院，各县〔市、区〕）

3. 加强养老服务机构服务行为监督。一是规范养老服务机构收费管理。督促养老服务机构遵守价格管理规定，实行市场调节价的要合理确定服务项目、内容和收费标准，及时公开发布，主动接受监督。市场监管部门要依法查处不按规定明码标价等价格违法行为。养老服务机构预收服务费、会员费要通过商业银行第三方存管，并且不得超过月收费标准的3倍，相关情况要向属地民政部门备案，并通报属地处置非法集资部门。民政部门要会同有关部门对管理使用情况进行监督检查。二是加大以养老服务名义非法集资风险排查力度，做好政策宣传和风险提示，依法打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动。三是严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，广泛开展老年人识

骗防骗宣传教育。**四是**严禁以举办养老服务机构名义从事房地产开发，严禁利用养老服务机构的房屋、场地、设施开展与养老服务无关的活动。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。**五是**建立健全养老服务标准和评价体系，实施养老机构服务质量、安全基本规范等国家标准和行业标准，开展等级评定，引领养老服务高质量发展。（责任单位：市民政局、市发改委、市市场监管局、市金融工作局、中国人民银行许昌中心支行、许昌银保监分局、市公安局、市住建局、市自然资源和规划局，各县〔市、区〕）

4. 加强问题处置能力。一是民政部门要指导养老服务机构妥善保管内部管理档案及视频监控记录，合理规避风险；建立纠纷协商调解机制，及时化解矛盾，妥善处置纠纷。**二是**建立养老服务质量评估制度，开展第三方评估并向社会公布评估结果，根据评估结果实行分类管理。**三是**完善养老服务市场主体退出机制，民政部门指导退出的养老服务机构妥善做好服务协议解除、老年人安置及机构财产处置等工作，切实保障老年人合法权益。（责任单位：市民政局、市公安局、市市场监管局、市发改委，各县〔市、区〕）

5. 加强应急处置监管。养老服务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；要依据相关法律法规制定自然灾害、事故灾难、

公共卫生事件等突发事件应急预案和现场处置预案，按照分级属地原则报县级以上民政部门备案，并抄送同级应急管理部门，配备报警装置和必要的应急救援设备、设施；每半年至少开展 1 次应急知识宣传、组织 1 次现场处置应急演练，每年至少开展 1 次综合应急预案演练。卫健部门要指导养老服务机构全面落实传染病疫情防控要求，做好老年人和工作人员个人防护。养老服务机构发生突发事件的，应当立即启动应急预案，采取防止危害扩大的必要处置措施；应当按照相关规定，根据突发事件应对管理职责分工向有关部门报告。（责任单位：市民政局、市应急管理局、市消防救援支队、市发改委、市住建局、市卫健委，各县〔市、区〕）

（四）严格规范资金监管

各级各有关部门要引导养老服务机构合法合规筹集和使用养老服务涉及资金，督促严格执行财政资金管理制度。发改部门要会同民政等部门，定期对中央预算内投资支持养老项目资金使用情况进行监督检查，对普惠性养老项目实施评估。各有关部门要按照职责分工对养老服务机构申领使用政府提供建设运营补贴资金、政府购买服务、政府奖补资金等资金使用情况监督管理，依法查处弄虚作假、虚报冒领、挤占挪用等违法违规行为。审计部门要对涉及使用财政资金的重点建设项目，加大跟踪审计问效力度。金融监管部门要加强养老服务领域金融产品、服务方式监管。医保部门要对纳入医保定点养老机构内设医疗机构的医

保基金使用进行监督管理。（责任单位：市民政局、市财政局、市发改委、市审计局、市金融工作局、中国人民银行许昌中心支行、许昌银保监分局、市医保局，各县〔市、区〕）

（五）狠抓信用监管

落实养老机构备案信用承诺制度，备案申请人承诺按照诚实守信、安全规范、以人为本、尊老爱幼等原则和国家及行业相关标准开展养老服务，书面承诺履约情况记入信用记录。依托民政部“金民工程”全国联合惩戒对象名单系统，依法依规向社会公开，实现违法失信行为信息在线披露和信息共享。推进养老服务领域信用体系建设，利用公共信用信息和市场信用信息进行前置信用核查、事中事后信用监管，定期对养老服务机构进行随机抽查，并将抽查结果通过“信用中国（河南·许昌）”网站、国家企业信用信息公示系统、所在地县级政府网站、相关部门门户网站等渠道向社会公开。逐步完善养老服务信用评价、守信激励、失信惩戒等信用管理制度，对养老服务机构承诺不实、失信，不积极按要求整改的，取消政府奖补资格。（责任单位：市民政局，市养老服务联席会议其他成员单位按职责分工负责）

（六）推行智慧监管

民政、卫健、人社、公安和机构编制等部门，要根据各自职责分工，实施“互联网+养老”行动，建立养老服务机构信息联动机制，形成养老服务机构组织信息、从业人员、老年人口及健康档案等基本信息数据集。依托许昌市一体化政务服务平台和社

会保障卡应用推广，实现老年人社会保障信息共享以及涉老信息跨部门互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。民政部门要积极推动建立行政检查信息共享机制，加强与有关部门协作，沟通检查情况，共享检查信息。（责任单位：市民政局、市政务服务和大数据管理局，市养老服务联席会议其他成员单位按职责分工负责）

二、落实监管责任，提高监管效能

（一）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、制度标准、行业管理、行政执法等方面的主导作用。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，实行清单式监管，明确监管的事项、依据、流程，及时规范公开监管结果，建立各司其职、各尽其责的协同监管机制。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

（二）压实机构主体责任。养老服务机构要坚持党的领导，加强党的建设，符合条件的要按照“应建尽建”原则及时建立党组织。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、消防安全承担主体责任，主要负责人是第一责任人。养老服务机构应当不断提高养老服务、安全管理、风险防控、纠纷解决的能力和水平。（责任单位：各养老服务机构）

（三）提升行业自律水平。养老服务领域行业组织要积极推行行业信用承诺制度，健全行业自律规约，加强会员信用管理，

建立诚信档案，制定服务准则，实施信誉评价，引领规范会员生产经营行为，推动行业自律体系建设。要制定行业职业道德准则，规范从业人员职业行为，协调解决养老服务纠纷。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

（四）发挥社会监督作用。推进全民普法教育，养老服务机构作为普法主体，应提高从业人员依法从业意识，增强老年人及其家庭成员权益意识。加大养老服务领域信息公开力度，及时在市、县两级民政部门网站和市智慧养老服务平台，公开我市现行养老服务扶持政策、养老机构备案和老年人补贴政策等业务办理信息，督促养老服务机构主动公开基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项，畅通投诉举报渠道，实现“民政牵头、归口负责”。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宣传报道，依法追究有关人员责任。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

三、加强组织保障，确保落地见效

（一）强化组织领导。坚持党对养老服务工作的全面领导，把党的领导贯穿综合监管全过程。要将养老服务安全生产监督管理工作纳入年度安全生产考核范围，对监管工作成效明显的，加大政策支持力度。民政部门要会同有关部门跟踪了解、督促检查各项措施落实情况，确保落实落地。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

（二）提升执法水平。落实行政执法三项制度，加强执法人

员业务培训，规范执法检查、立案、调查、审查、决定等程序和行为，全面提高行政执法人员的业务能力和执法水平。建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。推动人财物等监管资源向基层下沉，加强技术、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。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

（三）加大宣传力度。各地各部门要把加强养老服务综合监管与提升服务质量、保障老年人合法权益结合起来，采取多种形式，广泛深入宣传，鼓励引导全社会参与，推动形成关心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。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位按职责分工负责）

