四川省人民政府办公厅

关于建立健全养老服务综合监管制度的

实施意见

**（征求意见稿）**

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构，有关单位：

为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，加快形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，全面推动养老服务高质量发展，根据《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）精神，结合我省实际，制定本实施意见。

一、建立全流程监管机制，形成综合监管闭环

（一）加强机构登记备案监管。养老服务机构（包括养老机构、居家社区养老服务机构）应当依法进行登记。养老机构登记后，向民政部门备案（居家社区养老服务机构备案另行规定），备案申请人应提交按照建筑、消防、食品、医疗卫生、环境保护、特种设备等法律法规及国家有关标准开展服务活动的书面承诺，书面承诺履约情况记入信用记录，对违反承诺的依法实施惩戒。加强备案信息公开，各级人民政府相关部门应当公开养老机构登记备案信息。加强备案信息核实，对已备案的，民政部门会同有关部门自备案之日起20个工作日内进行现场检查；对未备案的，自发现其收住老年人之日起20个工作日内，民政部门会同有关部门进行现场检查，并督促及时备案。养老机构申请建设、运营补贴或其他财政资金补助的，应当提供备案回执。到2022年，全面建立养老机构备案信用承诺制度，实现养老机构应备尽备。

（二）加强质量安全监管。健全风险隐患排查整治长效机制，建立隐患、整改、责任“三个清单”。实施养老服务机构安全整治专项行动，全面消除养老服务机构建筑、消防、食品、医疗卫生、环境保护等方面存在的安全隐患。推动养老服务机构消防安全达标，对重大火灾隐患提请政府挂牌督办整改。开展养老服务领域食品安全风险监测，加大对电梯、压力容器、压力管道等特种设备安全监管力度，加强养老服务机构内设医疗机构安全监督管理。民政部门会同有关部门依法查处养老机构不符合《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准的情况，养老机构应当予以配合，不得拒绝、阻挠。到2022年，所有养老机构达到《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准，80%以上的养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》国家标准；到2025年， 100%养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》国家标准。

（三）加强从业人员监管。养老服务机构应当定期组织从业人员进行职业道德、消防安全教育培训，养老护理员岗前职业技能和消防安全培训达到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。依法加强对有关培训评价组织和职业技能等级证书的监管，严肃查处乱培训、滥发证行为。建立从业人员黑名单制度，对存在欺老、虐老等侵害老年人合法权益行为的相关责任人实施行业禁入，并依法从严查处。

（四）加强运营秩序监管。养老服务机构应当按照有关规定和当事方协议约定，明确双方权责、优化内部管理、规范服务行为；应当在机构公共场所安装视频监控设施，2022年底前实现全覆盖；应当建立健全内部管理档案，妥善保管异常事件报告、值班记录、视频监控记录等台账资料；应当建立纠纷协商调解和突发事件应对机制，引导老年人及其代理人依法维权，提升风险防控和应急处置能力。各级人民政府相关部门依法打击无证无照从事养老服务的行为，依法查处养老服务机构乱收费的行为，依法查处养老服务设施用地单位未经批准违法占用土地、擅自改变养老服务设施建设用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。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。

（五）加强资金项目监管。养老服务机构筹集和使用资金应当符合国家有关法律法规和财务管理规定。加强对养老服务机构申领使用政府提供的建设运营补贴资金的监督管理，依法打击以虚报冒领等方式骗取补贴资金的行为。对涉及使用财政资金的养老服务建设项目、公建民营项目和政府购买服务项目，开展资金使用绩效评价，加大跟踪审计问效力度，依法查处弄虚作假、挤占挪用等违法违规行为。加大对养老服务机构使用医保基金的监督管理力度，依法打击欺诈骗保，保障基金安全。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，规范养老服务机构预收服务费用的行为，推广采用商业银行第三方存管方式确保资金安全。加大对以养老服务为名非法集资的风险排查力度，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行为。

（六）加强服务主体退出监管。建立养老服务市场主体退出机制，指导退出的养老服务机构妥善做好老年人的服务协议解除、安置等工作，切实保障老年人合法权益。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，应当在合理期限内提前书面通知老年人或者其代理人，并向原备案民政部门报告。养老服务机构应当根据服务协议约定与老年人或者其代理人协商确定安置事宜，制定安置方案。各级人民政府相关部门应当督促养老服务机构落实安置方案，为妥善安置老年人提供帮助。养老服务机构终止服务后，应当依法清算并办理注销登记。加强对民办非营利性养老服务机构退出财产处置的监管，防止因关联关系、利益输送、内部人控制等造成财产流失或者转移。

二、明确监管责任主体，建立多元化监管体系

（七）发挥政府主导作用。县级以上人民政府要深化养老服务领域“放管服”和行政执法体制改革，充分发挥政府在制度建设、行业规划、行政执法等方面的主导作用，建立健全养老服务综合监管机制，加强和规范养老服务事中事后监管。各相关部门按照职责分工依法履行业指导和监管职责，制定养老服务监管责任清单，明确监管事项、监管措施、监管流程，强化监管结果运用，监管结果及时、准确、规范向社会公开。

（八）压实机构主体责任。督促符合条件的养老服务机构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、消防安全等事项承担主体责任，主要负责人是第一责任人。养老服务机构应当建立健全内部管理机制，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。

（九）强化行业诚信自律。积极培育和发展养老服务行业组织，制定行业服务规范。加强行业自律和诚信建设，推行养老服务行业信用承诺制度，全面履行行业自律规约。加强会员信用管理，规范会员生产和经营行为。制定行业职业道德准则，规范从业人员职业行为，促进行业规范有序发展。

（十）广泛接受社会监督。建立养老服务信息公开制度，定期公开备案养老机构信息、本区域养老服务扶持政策和投资指南。督促养老服务机构主动全面公开机构信息。建立养老服务举报投诉制度，制定养老服务投诉举报流程，实现“民政牵头、归口负责”。完善正面宣传和舆论监督机制，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。

三、创新多形式监管手段，提升综合监管能力

（十一）深入推进协同监管。健全多部门协同监管机制，实施跨领域、跨部门的养老服务全流程监管，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。探索乡镇综合执法新形式新路径，将养老服务综合监管纳入由省政府统一制定的赋权清单，建立健全乡镇政府和县级执法部门的协作机制。2022年底前,省级相关部门要制定养老服务随机抽查工作细则和抽查事项清单，统筹建立检查对象和执法检查人员名录库。

（十二）建立信用监管机制。依法依规实施守信联合激励和失信联合惩戒，引导养老服务机构诚信守法经营。全面建立养老服务市场主体信用记录机制，以“信用中国（四川）”网站、省市场监管信息平台及相关部门门户网站等为渠道，实现对违法失信行为信息的在线披露和信息共享。2022年底前，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。探索开展养老服务机构公共信用综合评价，将“双随机、一公开”监管与评价结果相结合，根据信用等级高低对养老机构采取差异化监管措施。建立养老服务领域“红黑”名单制度，构建养老服务领域“一处违法，处处受限”的信用监管格局。

（十三）推行“互联网+监管”。推进养老服务数字化改革，充分运用大数据、人工智能等新一代信息技术，归集共享监管数据。依托四川省一体化政务服务平台和行业监管系统，推进基本数据集共享，推动技术对接、数据汇聚和多场景使用。各地要合理运用远程监管、移动监管、预警防控等监管手段，及时动态掌握养老服务市场主体经营情况及其规律特征，提高养老服务综合监管水平。2022年底前，实现跨地区互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

（十四）强化标准规范引领。加快建立上下衔接、全省统一的养老服务质量标准和评价体系，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。充分发挥省养老服务标准化技术委员会作用，完善养老服务质量、安全基本规范等地方标准，开展养老机构等级评定与划分。支持养老服务行业组织和服务机构实施标准化管理，研究发布一批与国际接轨、体现本土特色、适应管理服务要求的养老服务行业、团体、企业标准，推广“标准+认证”模式。

四、夯实监管保障措施，确保工作落实见效

（十五）强化组织实施。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。各地各部门按照本意见提出的各项措施和要求，落实和强化监管责任，科学配置监管资源，鼓励基层探索创新，细化实化监管措施，切实维护公平竞争秩序。各地要充分发挥养老服务协调机制的统筹协调作用，加强各部门信息沟通和相互协作，推动形成民政部门牵头，公安、人社、自然资源、卫生健康、市场监管、医疗保障等相关部门共建共治共建的管理格局。建立养老服务工作长效督导机制，将养老服务综合监管纳入各级政府绩效考核范围,民政厅要加强统筹协调，会同相关部门跟踪了解、督促检查本意见的落实情况，确保各项政策措施落地见效。

（十六）增强执法能力。全面落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，强化对行政执法权力的制约和监督。加强行政执法人员业务培训，规范执法检查、立案、调查、审查、决定等程序和行为，提高行政执法人员的业务能力和执法水平。落实依法履职所需的技术设备和经费保障，提高现代科技手段在养老服务综合监管中的应用水平。全面落实行政执法问责制，加强养老服务行业执法监督作风纪律建设，促进监管部门和执法人员履职尽责、廉洁自律、公平公正执法。探索容错纠错和尽职免责机制，明确履职标准和评判界线，对严格依据法律法规履行监管职责、监管对象出现问题的，应结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等情况进行综合分析，符合条件的要予以免责。

（十七）加强监管宣传。落实执法普法责任制，多渠道、多形式宣传养老服务综合监管的重要意义，推动养老服务综合监管与养老服务高质量协同发展。加大养老服务政策宣贯普及力度，动员社会各方共同推进综合监管制度建设，切实保障老年人合法权益。各地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，在全社会形成关心、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。

附件：养老服务综合监管相关部门职责分工

四川省人民政府办公厅

2021年11月 日

附件

养老服务综合监管相关部门职责分工

发展改革部门依法负责对中央及地方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。

教育部门依照权限负责管理监督考核院校内（技工院校除外）职业技能等级证书的实施。

公安部门依法负责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。

民政部门依法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、民政部门依法对养老服务机构奖补资金使用情况、政府购买养老服务进行监督管理。

人力资源和社会保障部门负责会同民政部门组织开展养老护理员职业技能鉴定等工作，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的监督管理。推动社会保障卡在养老服务领域应用，加强老年人社会保障公共服务的信息共享。

自然资源部门依法负责对养老服务机构规划用地等事项进行监督检查。

生态环境部门依法负责对养老服务机构环境影响评价的审批或者备案，对养老服务机构污染物排放情况进行监督检查。

住房和城乡建设部门依法负责对养老服务设施工程建设质量安全的监督管理，依法负责养老服务设施工程建设标准规范的执行监督，对养老服务机构进行消防设计审查、消防验收。

卫生健康部门依法负责养老服务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。依法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。

消防救援机构依法负责对养老服务机构实施消防监督检查。

审计部门依法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。

市场监管部门依法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，对营利性养老服务机构进行登记管理，对养老服务机构的特种设备安全、食品安全进行监督检查。依法负责对养老服务领域非法集资活动违法广告进行监测监管。

地方金融监管部门依法负责对监管领域内地方金融组织参与养老服务市场相关行为进行监督管理，指导和督促有关部门依法做好养老服务领域防范和处置非法集资工作。

医疗保障部门依法负责对纳入医保定点的养老服务机构内设医疗机构医保基金的使用进行监督管理。

银保监部门依法负责对银行业、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、保险机构做好对涉嫌非法集资风险的排查。

事业单位登记管理机关依法负责对公办养老服务机构进行登记管理。