



# 淮南市人民政府办公室关于印发 建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务 高质量发展实施方案的通知

淮府办〔2021〕24号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

经市政府同意，现将《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实施方案》印发给你们，请认真组织实施。

2021年11月22日

# 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实施方案

为深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深化“放管服”改革，规范养老服务市场制度，完善养老服务综合监管体制，优化养老服务营商环境，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，促进养老服务高质量高水平发展，更好满足人民群众日益增长的养老服务需求，根据《安徽省人民政府办公厅印发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若干措施的通知》（皖政办〔2021〕8号），结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、加强组织领导

（一）坚持党的全面领导。坚持党对养老服务工作的全面领导，不断完善健全行业党建工作领导体制机制，把党的领导贯穿到养老服务综合监管全过程。政府投资兴办运营或者委托给事业单位、国有企业管理运营的养老机构实现党组织和党的工作全覆盖，公建民营、民办养老机构按照应建尽建原则及时建立党组织，开展党的工作，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。

## 二、落实监管责任

(二) 强化政府主导责任。优化政府职责体系，深化养老服务领域“放管服”改革，强化政府在制度建设、行业规划、行政执法等方面的主导责任。深化政府行政执法体制改革，最大限度减少不必要的行政执法事项。各相关部门按照职责分工制定监管责任清单，明确监管事项、监管措施、监管依据、监管流程、监管结果，及时、准确、规范向社会公开监管结果。(责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府(含经开区、高新区，下同))

(三) 压实机构主体责任。养老服务机构(包括养老机构、居家社区养老服务机构)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，其主要负责人是第一责任人。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：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府)

(四) 发挥行业自律和社会监督作用。推动行业自律体系建设，养老服务领域行业组织推行行业信用承诺制度，健全行业自律规约，规范会员生产经营行为，加强会员信用管理；制定行业职业道德准则，规范从业人员职业行为，积极协调解决养老服务纠纷。坚持正面宣传和舆论监督相结合。加大养老服务领域信息公开力度，建立养老服务质量信息公开清单制度，主动公开基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项，畅通群众监督渠

道。优化养老服务投诉举报受理流程，实现“民政牵头、归口负责”。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

### 三、明确监管重点

（五）加强登记备案监管。全面落实养老服务机构登记备案制度。建立养老服务机构备案信用承诺制度，备案申请人提交按建筑、消防、食品、医疗卫生等法律法规及国家有关标准开展服务活动的书面承诺，向社会公开，并记入信用记录，对违反承诺的依法依规实施惩戒。加强备案信息核实，对完成备案的，民政部门会同相关部门自备案之日起 20 个工作日内进行现场检查；对未取得备案的，自发现其收住老年人之日起 20 个工作日内，由民政部门会同相关部门进行现场检查，并督促及时整改备案。依法打击未登记开展养老服务行为，对未依法取得营业执照擅自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》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，由民政等部门依法查处；未经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机关会同相关部门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、市事业单位登记管理机关，各县、区人民政府）

（六）加强质量安全监管。持续开展养老服务机构风险隐患

排查整治，引导养老服务机构主动防范消除在建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备等方面安全风险隐患。民政部门会同城乡建设部门、房屋管理部门依据职责分工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。民政部门会同住房城乡建设、消防救援机构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”，对重大火灾隐患提请政府挂牌督办，推动整改。督促指导养老服务机构落实食品安全责任，加强食品安全日常监督管理，开展食品安全风险监测。加强对养老机构内设医疗机构依法执业医疗、服务质量安全，以及采购和使用药品、耗材、医疗器械等相关产品的监督管理。（责任单位：市民政局、市城乡建设局、市卫生健康委、市市场监管局、市住房保障和房产管理局、市消防救援支队，各县、区人民政府）

（七）加强从业人员监管。加强对养老服务机构从业人员职业道德教育，引导其自觉养成良好品行、掌握专业技能，提升从业人员职业道德水平和服务水平。强化执业行业监管，养老服务机构中从事医疗护理、康复治疗、消防安全等服务的专业技术人员应当具备相关资格。养老服务机构应当制定员工守则，加强养老服务从业人员职业技能培训，落实养老服务从业人员培训补贴、职业技能鉴定补贴等政策。2022 年底前，全市累计培训养老院院长和专兼职老年社会工作者 600 人次、养老护理员 5900



人次，养老服务机构新入职人员职业道德教育培训率、岗前技能培训率、专业技术人员持证率进一步提升，鼓励支持院校开设老年服务与管理相关专业，支持各县、区符合条件的养老护理员职业技能培训机构申报开展职业技能等级认定。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、乱发证现象。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，对相关责任人实施行业禁入措施，取消养老机构运营补贴。（责任单位：市教体局、市民政局、市财政局、市人力资源和社会保障局，各县、区人民政府）

**（八）加强资金安全监管。**养老服务机构要以合法合规方式筹集和使用养老服务涉及资金。加强对养老服务机构申领使用政府提供的建设补贴、运营补贴等资金的监督管理，每季度对申领使用补贴资金信息的真实性、准确性进行抽查核查，依法打击以虚报冒领等方式骗取资金的行为；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；加强对政府购买服务的监督管理，依法查处弄虚作假、挤占挪用等违法违规行为；加大对养老机构医保基金使用情况的监督管理力度，确保医保基金安全。加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理和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。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活动。加大对民办

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。（责任单位：市发展改革委、市公安局、市民政局、市财政局、市审计局、市市场监管局、市医保局、市地方金融监管局、淮南银保监分局，各县、区人民政府）

（九）加强运营秩序监管。养老服务机构要全面优化内部管理、规范服务行为、合理规避风险、妥善处置纠纷。2021 年底前，养老服务机构建立健全异常事件报告和紧急呼叫、值班、交接班、门卫、视频监控记录等内部管理档案，并妥善保管；2022 年底前，养老服务机构在各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所和重点部位落实视频监控全覆盖。指导养老机构按照国家有关规定和当事方协议约定提供服务。建立纠纷协商调解机制，规范服务纠纷处理流程，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，严厉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。完善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。（责任单位：市公安局、市民政局、市司法局、市自然资源和规划局、市市场监管局、市消防救援支队，

各县、区人民政府)

(十) 加强应急处置应对。2021 年底前, 各县、区要建立完善养老服务机构突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建工作机制。养老服务机构依法制定自然灾害、事故灾难、社会治安、公共卫生事件等突发事件应急预案, 建立应急救援队伍, 在场所内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 次应急知识宣传普及活动, 每年至少开展 1 次应急演练; 全面落实传染病疫情防控要求, 坚持预防为主, 做好老年人和工作人员个人防护。养老服务机构发生或可能发生传染病暴发或流行、不明原因群体性疾病、重大食物中毒事件的, 按照有关规定, 向所在地县级卫生健康主管部门、疾病预防控制机构和民政部门报告, 在有关部门指导下及时采取卫生处理、隔离等预防控制措施。医养结合养老服务机构要科学设置工作流程, 实行严格的分区管控, 防范化解疾病传染风险。养老服务机构发生生产安全事故的, 按要求向事故发生地县级以上应急管理部门和民政部门报告。(责任单位: 市民政局、市公安局、市城乡建设局、市卫生健康委、市应急管理局、市市场监管局、市住房保障和房产管理局、市消防救援支队, 各县、区人民政府)

#### 四、创新监管方式

(十一) 加强部门协同配合。2021 年底前, 健全部门协调



配合机制，制定养老服务监管责任清单，规范养老服务机构检查流程和问题移交处置程序，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，切实减轻养老服务机构和从业人员负担。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，对整改不到位、不达标的，按照“一院一策”要求，联合采取措施，加大整改力度；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。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

（十二）深化“双随机、一公开”。聚焦建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备等重点检查事项，制定养老服务随机抽查事项清单，部门联合抽查事项清单、检查对象名录库以及执法检查人员名录库，必要时可以吸纳检测机构、科研院所等参与。结合监管特点和需要，逐步完善抽查工作细则，明确抽查比例和频次、抽查方式、检查内容、检查流程等事项。对经营服务异常、投诉举报多、安全隐患大、有失信行为、有违法违规记录等问题的养老服务机构，应增加抽查的比例和频次。根据法律法规和部门职

责分工，按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，做好后续监管衔接，依法加大惩处力度。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

（十三）建立信用评价机制。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。建立健全贯穿养老服务机构全生命周期，衔接事前、事中、事后全监管环节的综合监管机制，落实监管结果与养老服务机构等级评定、政府补助、优惠政策相挂钩。推行养老机构备案信用承诺制度、信用分级分类监管制度。2022 年底前，全面建立养老服务市场主体信用记录，以统一社会信用代码为标识，整合形成完整的市场主体信用记录，并通过企业信用信息公示系统、信用淮南及相关部门门户网站等渠道依法依规向社会公开，实现对违法失信行为信息的在线披露和信息共享。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

（十四）推行“互联网+监管”。充分运用大数据等手段实现规范化、精准化、智能化监管，减少对监管对象的扰动。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。按照民政部统一部署推进“金民工程”全国养老服务信息系统推广应用。依托安徽省一体化政务服务平台和“互联网+监管”系统，推动养老服务综合监管基本数据共享。根据监管业务需要将相关信息数据推送至相关部门，协同开展监管工作。推

进养老服务综合监管平台与民政部“金民工程”养老服务信息系统、省“互联网+监管”系统深度融合对接，实现统一用户登录、统一清单运行、统一数据汇聚，综合运用“互联网+监管”系统风险分析、风险预警、风险分类等功能，以远程监管、移动监管、预警防控为非现场监管手段，提升监管信息化水平，实现跨地区互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

（十五）推进服务标准供给。建立健全养老服务标准和评价体系，实施养老服务机构服务质量、安全基本规范、照料设施设计规范、等级划分与评定等国家标准，深入推进安徽省养老机构照护标准、养老服务机构管理规范等标准实施，2022年底前，完成养老机构等级评定工作。养老服务设施应严格执行国家工程建设技术标准规范。养老机构内设医疗机构的，应当遵守《养老机构医务室基本标准（试行）》等相关要求。2021年底前，全市养老机构全部符合《养老机构服务安全基本规范》国家强制性标准和《养老服务质量基本规范》，积极参与制（修）订国家标准、地方标准、行业标准，2021年，推进淮南市省级养老服务标准化试点建设，2022年底前，争取发布实施。鼓励行业组织制定发布养老服务和养老产品的团体标准，支持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。2025年底前，

初步建立政府主导制定标准与市场主体制定标准协同发展、协调配套的新型标准体系。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市市场监管局，各县、区人民政府）

（十六）**加强保障推进落实**。各级各部门要高度重视养老服务综合监管制度建设，完善相关措施，科学配置监管资源，统筹部署抓好落实。进一步完善养老服务业联席会议制度，加大各部门间统筹协调、信息沟通和协作，推动形成民政部门牵头，相关部门协同推进的共建共治共享监管格局，确保各项措施落地见效。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

（十七）**提升执法能力水平**。落实行政执法三项制度。强化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，全面提高行政执法人员的业务能力和执法水平。强化县级养老服务指导中心职能，发挥行业管理和技术指导作用。支持乡镇（街道）做好对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，建立乡镇（街道）与县级执法部门协调协作机制。推动落实人财物等监管资源向基层下沉，加强依法履职所需的技术、设备、经费等保障，推进执法装备标准化建设，提高现代科技手段在综合监管中的应用水平。（责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府）

(十八) 加强宣传营造氛围。按照“谁执法谁普法”的普法责任制要求，积极开展养老服务法治宣传教育。各级各部门要把加强养老服务综合监管工作与保障老年人合法权益、实现养老服务高质量发展结合起来，通过多种渠道、采取多种形式，开展广泛宣传，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社会氛围。(责任单位：淮南市养老服务业发展工作联席会议成员单位，各县、区人民政府)