



# 池州市人民政府办公室 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实施办法的通知

池政办〔2021〕33号

各县、区人民政府，江南新兴产业集中区、九华山风景区、  
开发区管委会，市政府各部门、各直属机构：

经市政府同意，现将《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办法》印发给你们，  
请认真贯彻落实。

池州市人民政府办公室

2021年12月28日

（此件公开发布）



# 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办法

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）和《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）精神，建立健全全覆盖、全链条、全方位的养老服务综合监管体系，构建党建引领、政府主导、机构自治、行业自律、社会监督“五位一体”综合监管格局，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，推进养老服务高质量发展，结合我市实际，制定本实施办法。

## 一、监管责任

（一）强化党建引领。坚持党对养老服务工作的全面领导，把党的领导贯穿养老服务综合监管全过程。政府投资兴办运营或委托给事业单位、国有企业管理运营的养老服务机构应实现党组织和党的工作全覆盖，公建民营、民办养老服务机构按照应建尽建原则建立党组织，连锁、组网运营的养老服务机构根据党员数量成立联合党支部或党总支。



（二）坚持政府主导。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，健全完善民政部门牵头，发展改革、公安、财政、人力资源社会保障、自然资源和规划、生态环境、住房城乡建设、卫生健康、应急、审计、市场监管、医保、消防救援、地方金融监管、银保监等部门各司其职、协同配合的联合监管机制，压实各县区、乡镇（街道）属地管理责任。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

（三）压实机构责任。养老服务机构承担依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等主体责任，应当按照国家、省、市有关规定建立健全内部管理机制，全面履行监管义务，不断提高养老服务、安全管理、风险防控、纠纷解决水平，其法定代表人（主要负责人）是第一责任人。（责任单位：市民政局，各县区政府）

（四）推动行业自律。民政部门负责指导养老服务领域行业组织积极推行行业信用承诺制度，健全行业自律规约，规范从业人员职业行为。养老服务领域行业组织可通过政府购买服务等方式承接养老服务综合监管有关事项。相关部门可委托其开展绩效评估、财务审计、联合检查、服务质量评定等工作，评估、审计、检查、评定结果作为监管和奖惩的依据。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）



（五）加强社会监督。落实养老服务领域信息公开制度，多渠道主动公开基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项，坚持正面宣传和舆论监督相结合，支持养老服务对象及家属、媒体及社会各界参与监督，畅通群众监督渠道，优化投诉举报受理流程，实现“民政牵头、归口负责”。聘请专家学者建立“养老服务专家库”，强化智力支撑。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

## 二、监管重点

（六）强化登记备案监管。推动监管关口前移，全面落实养老服务机构登记备案制度。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，由市场监管部门牵头按照《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，由民政等部门牵头依法查处；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。完成登记后，养老服务机构应在10个工作日内向县级（含）以上民政部门（政务服务综合窗口）提出备案申请，民政部门应会同相关部门自备案之日起20个工作日内进行现场检查，发现存在可能危及人身健康和生命财产安全风险的，依法责令限期改正，逾期不改正的，依法责令停业整顿。对未备案开展养老服务的，自发现其收住老年人之日起20个工作日内，由民政部门会同有关部门现场检查并督促其



整改备案，拒不备案的依法查处。（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，各县区政府）

（七）强化质量安全监管。按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，持续推进养老服务机构风险隐患排查整治，指导养老服务机构落实安全主体责任，主动防范和消除建筑、消防、食品、医疗卫生、特种设备、照护服务等方面的安全风险隐患。民政部门会同住房城乡建设、消防救援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当地政府挂牌督办、推动整改；会同市场监管部门加强食堂、食品、药品和特种设备安全日常监管，开展风险监测和评估，推动实施“明厨亮灶”。卫生健康部门加强对医养结合机构依法执业医疗、服务质量安全的监管。（责任单位：市民政局、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市市场监管局、市消防救援支队，各县区政府）

（八）强化从业人员监管。人力资源社会保障、民政部门加强养老服务从业人员职业道德教育和岗前技能、职业技能提升培训，落实相关补贴政策，每年培训不低于900人次，其中养老护理员培训占比不低于90%。民政部门应规范养老服务从业人员队伍建设，督促养老服务机构严格按比例配备养老护理员。民政、卫生健康、市场监管、消防救援等部门应强化执业行为监管，养老服务机构中从事养老护理、医疗服务、康复治疗、消防管理、社会工作等





服务的专业技术人员应具备相关资格、持证上岗；从事食堂、食品工作人员应当每年进行健康检查，取得健康证明后方可上岗。严格末端监督执法，人力资源社会保障部门应加强培训评价组织和职业技能等级证书监管，防止出现乱培训、滥发证现象。教育部门应加强院校内老年服务与管理人才培养，实施职业技能水平评价。公安、民政部门依法依规从严惩处欺老、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。（责任单位：市人力资源社会保障局、市民政局、市市场监管局、市教育和体育局、市卫生健康委、市公安局、市财政局，各县区政府）

（九）强化资金安全监管。民政、发展改革、市场监管部门积极引导养老服务机构以合法合规方式筹集和使用养老服务涉及资金，加强对养老机构预付费规范管理。民政、财政部门加强对政府购买养老服务和养老服务机构申领使用补贴资金的监管，强化对重点建设项目的绩效目标管理，及时对涉及使用财政资金的申报信息进行抽查核查，依法打击骗取财政资金行为。审计部门加大对涉及使用财政资金项目的真实性、合法性、效益性跟踪审计问效力度。医疗保障部门加大对纳入医保定点的养老机构内设医疗机构医保基金使用情况的监管，保障医保基金安全。银保监部门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、地方金融监管、公安部门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，依法打击以养老服务为名的非法集资活动。（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、市医疗保障局、市地方金融监管局、池州银保监分局，各县区政府）

（十）强化运营秩序监管。民政部门会同有关部门依法引导养老服务机构优化内部管理、规范服务行为、合理规避风险、妥善处置纠纷，建立纠纷协商调解机制。养老机构按照国家有关规定和当事方协议约定提供服务，积极引导老年人及其代理人依法维权。市场监管、民政、公安部门依法联合查处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，以及向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。自然资源和规划部门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。2021年底前，养老服务机构要建立健全异常事件报告和紧急呼叫、值班、交接班、视频监控等内部管理资料，并妥善保管。2022年底前，养老服务机构各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所和部位的视频监控实现全覆盖，并接入民政、市场监管、消防等有关部门“互联网+监管”系统。（责任单位：市民政局、市公安局、市司法局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市市场监管局、市消防救援支队，各县区政府）



（十一）强化应急处置监管。养老服务机构应科学制定自然灾害、事故灾难、社会治安、公共卫生事件等突发事件应急预案，配备报警装置和应急救援设备设施，开展突发事件应急知识宣传和应急演练，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。民政部门指导养老服务机构落实相关安全规范、行业标准，明确安全责任和防范措施；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，向属地卫生健康主管部门、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、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市应急局、市市场监管局、市消防救援支队，各县区政府）

（十二）强化服务退出监管。严格落实《中华人民共和国老年人权益保障法》和养老服务相关法律法规，完善养老服务市场主体退出机制。对暂停、终止服务或被责令关停的养老服务机构，依据《养老机构管理办法》，养老服务机构应在合理期限内提前书面告知老年人或其代理人，





并书面告知民政部门，民政部门明确养老机构暂停、终止服务过渡期，并指导其妥善做好服务协议解除、老年人安置等工作，切实保障老年人合法权益。民政部门会同有关部门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。养老服务机构不再具备运营资质与合法性的，由民政部门抄告市场监管、事业单位登记管理机关等部门，并向社会公布。（责任单位：市民政局、市财政局、市公安局、市卫生健康委、市应急局、市审计局、市市场监管局、市事业单位登记管理机关，各县区政府）

### 三、监管措施

（十三）强化部门协同监管。将养老服务综合监管纳入市政府统一制定的赋权清单。2021年底前，市、县区要健全部门协同配合机制，细化制定养老服务综合监管责任清单，进一步明确监管事项、监管措施、监管依据、监管流程及问题移交处置程序，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。健全市、县区、乡镇（街道）三级综合监管体系，市民政局联合同级有关部门每年对辖区养老服务机构综合督导不少于1次，县区民政部门联合同级有关部门每年对辖区养老服务机构综合督导不少于2次，各乡镇（街道）对辖区养老服务机构实行常态化监管。民政部门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，应当督促其及时采



取措施消除隐患，并书面告知相关部门；对安全隐患突出或情况紧急的，应当依法责令停业整顿或采取紧急措施处置，并通知相关部门到场处理；应当采取行政强制措施或行政强制执行的，通知具备相应执法权限的部门或申请人民法院依法处理。对重大隐患，属地政府要挂牌督办，相关部门要将整改进度及结果及时通报民政部门。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

（十四）落实双随机一公开。依托省双随机抽查监管工作系统，民政部门应当建立养老服务机构检查对象名录库和由养老服务联席会议相关成员单位组成的执法检查人员名录库，必要时可吸纳检测机构、科研院所等力量参与。县级名录库纳入市级名录库统一管理，在本地名录库人员不足或交叉抽查时统筹使用。民政部门应会同相关部门制定养老服务机构随机抽查事项，明确抽查比例、频次和检查方式、内容、流程等，相关部门对经营服务异常、投诉举报多、安全隐患大、有失信行为和严重违法违规记录的养老服务机构，适当增加抽查频次；需要检查对象提供证照、财务等相关资料，应提前一次性告知。抽查时优先安排联合检查，无法通过联合检查完成的事项，由相关部门自行检查。抽查情况及查处结果应及时、准确、规范向社会公开，接受社会监督，并强化结果与机构信用等级划分、风险程度评估、服务质量评价、政府补贴补助、优惠政策



实施等挂钩。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

（十五）实施过程信用监管。落实养老服务机构备案信用承诺制度，备案申请人应如实提交按建筑、消防、食品、医疗卫生等法律法规和国家有关标准开展服务活动的书面承诺，相关部门依托本级信用门户网站向社会公开，记入信用记录。推行监管对象准入前诚信教育、公共信用综合评价、信用信息自愿注册机制、信用修复机制等新型监管方式，有关部门以统一社会信用代码为标识，在监管过程中及时、准确、全面记录市场主体信用行为。依据民政部《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法（试行）》，实行信用分级分类监管，加强守信联合激励和失信联合惩戒。民政部门将行业信用高、服务质量优、群众反响好、社会效益强、运营风险低的养老服务机构列入联合激励“红名单”，依法依规实施信用加分等激励政策；将不配合、不接受监督检查，隐瞒真实情况、弄虚作假，安全隐患整改不及时到位，不按规定时限备案的养老服务机构纳入信用监管重点关注对象名单。相关部门以司法裁判、行政处罚、行政强制等处理结果为依据，将严重违法失信养老服务机构或从业人员纳入失信联合惩戒名单，依法依规实施行政性、市场性、行业性惩戒措施，并通过全国养老服务信息系统、国家企业信用信息公示系统、信用池州、相关部门门户网站等渠道公开，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：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

（十六）推行“互联网+监管”。运用大数据、人工智能、互联网等技术手段实现养老服务规范化、精准化、智能化监管，减少对监管对象的扰动。依托一体化政务服务平台和民政部“金民工程”、省养老服务综合信息系统、市综合养老服务大数据平台等“互联网+监管”系统，民政、公安、人力资源社会保障、卫生健康、市场监管、数据资源管理、医疗保障等部门要积极推进部门之间有关养老服务基本数据共享、技术对接和多场景使用，实行统一用户登录、统一清单运行、统一数据汇聚，通过远程监管、移动监管、预警防控等非现场监管手段，提升监管信息化水平，打造跨地区（部门）互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，市数据资源局，各县区政府）

（十七）发挥标准引领作用。建立健全养老服务标准和评价体系，深入实施养老机构服务质量、安全基本规范、照料设施设计规范、养老服务机构管理规范等现行国家标准、行业标准和地方标准，引领养老服务高质量发展。到2021年底前，全市养老服务机构全部符合《养老服务机构安全基本规范》（GB38600-2019）和《养老服务质量基本规范》（GB/T35796-2017）。根据实际需要，组织制定养老服务领域市级地方标准，鼓励行业组织等社会团体制定发布养老





服务和养老产品团体标准，鼓励养老服务机构制定具有竞争力的企业标准，向高品质、多样化升级。（责任单位：市民政局、市市场监管局、市卫生健康委，各县区政府）

### 四、监管保障

（十八）加强组织领导。各地各部门要高度重视养老服务综合监管制度建设，科学配置监管资源，细化具体工作措施，加强协调配合和信息沟通，形成齐抓共管工作格局。充分发挥市养老服务联席会议统筹协调作用，跟踪了解、督促检查各项措施落实情况，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，确保各项措施落地见效。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

（十九）提升执法水平。严格落实行政执法公示、执法过程记录、重大执法决定法制审核三项制度，建立健全容错纠错和免责机制。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，加强行政执法人员业务培训、执法资格考试和作风纪律建设，规范执法程序和行为，提升执法业务能力和水平，打造忠诚、干净、担当的执法队伍。（责任单位：市养老服务联席会议成员单位，各县区政府）

（二十）加大宣传力度。坚持“谁执法谁普法”，广泛开展养老服务法治宣传教育，把推动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，多形式、多途径、多领域宣传监管职责、措施、工作进展情况和成效，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建设、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，各县区政府）

附件：养老服务机构综合监管责任清单



附件

## 养老服务机构综合监管责任清单

序号	监管事项	监管方式	监管主体	监管依据
1	商民政部门负责相关项目的中央预算内投资管理和后续监管工作，对普惠性养老项目实施评估。指导制定公办养老服务机构政府指导服务项目收费标准。 配合民政部门推进养老服务领域社会信用体系建设，完善失信约束制度，推动各有关部门依法依规对严重失信行为相关机构及人员等责任主体实施失信惩戒。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区发展改革部门	《优化营商环境条例》 《企业信用监督管理办法》 《国家发展改革委关于印发社会领域相关专项中央预算内投资专项管理办法的通知》（发改社会规（2021）525号）等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

2	依照权限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。	联合检查 “双随机、 一公开”	市、县区裁 育和体育 部门	《职业技能等级证书监 督管理办法（试行）》 等。
3	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。	联合检查 “双随机、 一公开”	市、县区公 安部门	《中华人民共和国治安 管理处罚法》《防范和 处置非法集资条例》等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

4	对养老服务机构服务质量、安全、运营的监督管理，负责投诉举报处理以及违法行为行政处罚，将涉嫌违法违规的养老服务机构有关情况通报相关行业管理单位。负责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。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区民政部门	《中华人民共和国老年人权益保障法》（2018年修正）《养老机构管理办法》《养老机构服务安全基本规范》等。
5	会同发展改革部门、民政部门依法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。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区财政部门	《财政违法行为处罚处分条例》《安徽省财政监督条例》《养老机构管理办法》等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

6	负责做好养老护理员职业技能等级认定第三方机构备案工作，依照职责权限做好对职业技能等级证书的监督管理，负责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。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区人力资源和社会保障部门	《职业技能等级证书监督管理办法（试行）》等。
7	依法负责对养老服务机构规划用地等进行监督检查，配合解决养老服务机构因不动产登记、土地规划前置手续不全未能取得消防审验合格手续等问题。	“双随机、一公开”	市、县区自然资源和规划部门	《中华人民共和国城乡规划法》等。





## 池州市人民政府行政规范性文件

8	依法负责对养老服务机构环境影响评价的审批或者备案，对污染物排放情况进行监督检查。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区生态环境部门	《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等。
9	依法对养老服务设施工程建设质量、标准规范执行、建筑安全进行监督管理，配合监督养老服务设施配建同步规划、同步建设、同步验收、同步交付工作，负责养老服务机构消防设计审查、消防验收、备案工作。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区住房和城乡建设部门	《建设工程质量管理条例》《安徽省建设工程质量管理条例》《中华人民共和国消防法》（2019年4月23日修正）等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

10	依法负责养老机构设立医疗机构的审批（备案），对医疗机构执业活动、医疗卫生服务质量进行监督管理。依法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。依法采集、汇聚、存储、应用、共享老年人基本健康医疗数据。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区卫生健康部门	《医疗机构管理条例》 《突发公共卫生事件应急条例》 《池州市医养结合机构筹建指南（试行）》 《安徽省大数据发展条例》等。
11	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。依法行使安全生产综合监督管理职责，负责指导、协调、督促有关部门做好养老服务领域安全生产工作。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区应急部门	《中华人民共和国安全生产法》 《安徽省安全生产条例》（2017年修订版）等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

12	依法对财政资金的使用情况、政府购买养老服务进行监督检查。	联合检查 “双随机、 一公开”	市、县区审 计部门	《中华人民共和国审计 法实施条例》《养老机 构管理办法》等。
13	依法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，对营利性养老机构进行登记管理，对养老服务机构的安全、食堂食品安全进行监督检查。	联合检查 “双随机、 一公开”	市、县区市 场监管部门	《中华人民共和国价格 法》《价格违法行为行 政处罚规定》《中华人 民共和国食品安全法》 《食品生产经营日常监 督检查管理办法》《中 华人民共和国特种设备 安全法》《无证无照经 营查处办法》等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

14	推进政务数据云资源集约管理，加快推进网络互联互通，不断提升政务服务网、“互联网+监管”系统等对养老服务综合监管的支撑能力。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区数据资源管理部门	《安徽省政务数据资源管理办法》《安徽省大数据发展条例》等。
15	依法对纳入医保定点的养老机构内设医疗机构医保基金的使用进行监督管理。	现场检查、大数据核查	市、县区医疗保障部门	《中华人民共和国社会保险法》《医疗保障基金使用监督管理条例》等。
16	依法对小额贷款公司、融资担保公司、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司进行监管，对投资公司、社会众筹机构、地方各类交易所等与养老服务市场相关行为进行指导监管，做好养老服务领域防范非法集资宣	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区地方金融监管部门	《安徽省地方金融条例》《安徽省地方金融监督管理行政处罚程序暂行规定》《防范和处置非法集资条例》等。



## 池州市人民政府行政规范性文件

	传教育及指导。			
17	依法对银行业、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。	联合检查 “双随机、一公开”	池州银保监分局	《安徽省地方金融条例》 《安徽省地方金融监督管理行政处罚程序暂行规定》 《防范和处置非法集资条例》等。
18	依法对养老服务机构实施消防监督检查，指导养老服务行业消防安全管理从业人员培训。	联合检查 “双随机、一公开”	市、县区消防救援机构	《中华人民共和国消防法》（2019年4月23日修正） 《安徽省消防条例》 《消防监督检查规定》（公安部令第107号，根据公安部令第120号修订）等。





## 池州市人民政府行政规范性文件

19	依法对公办养老服务机构进行登记管理。	联合检查	市、县区事业单位登记管理机构	《事业单位登记管理暂行条例》《安徽省事业单位登记管理办法》等。
----	--------------------	------	----------------	---------------------------------