

# 江苏省人民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

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

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),持续深化养老服务领域“放管服”改革,加快形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场,引导激励养老服务机构诚信守法经营、持续优化服务、提升应急管理能力和提升应急响应能力,促进养老服务高质量发展,经省人民政府同意,现提出如下实施意见。

## 一、总体原则

(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、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制,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、标准、流程、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。

## 二、明确重点监管任务

(五)开展市场主体排查整治。2022年底前,由民政部门会同相关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;未经登记管理机关核准登记,擅自以事业单位法人名义开展养老服务活动的,由事业单位登记管理机关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(如消防、食品、医疗等)从事相关经营活动的,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,建立养老机构登记备案信用承诺公告制度,加强备案信息核实,对违反承诺的养老机构依法依规实施惩戒。

(六)突出质量安全监管和风险控制。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。聚焦养老服务机构在建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患,严格落实安全监管责任。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、公安机关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;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、医保、药监等部门强化养老机构内设医疗机构依法执业、服务安全、采购使用医疗相关产品的监督管理。开发运用江苏民政服务机构安全生产管理系统,2021年底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。

(七)加强运营秩序规范化管理。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、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,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。

(八)强化从业人员培训和执业行为监管。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%。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,应当具备相关资格。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。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。

(九)加大涉及资金管理和查处力度。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。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重点建设项目,加大跟踪审计问效力度。对普惠性养老项目实施评估。加强对政府购买养老服务的监督管理,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。加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理。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。依法打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动。

(十)落实突发事件应对措施。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。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,配备报警装置、消防简易设施和必要的应急救援设备、设施;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。养老机构应当全面落实《江苏省养老机构传染病防控管理指南》,强化养老服务领域常态化疫情防控。

(十一)完善服务退出监管机制。明确养老服务机构暂停、终止服务过渡期等相关规定,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。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。

### 三、提升综合监管效能

(十二)开展“双随机、一公开”监管。结合养老服务监管特点和需要,制定完善随机抽查工作细则,明确抽查比例、频次、内容、方式、程序等事项,提高双

随机监管规范化水平。建立检查对象名录库和执法检查人员名录库,并实时动态维护。依托省“双随机、一公开”监管工作平台开展抽查检查,检查结果对外公示。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,检查人员名录库涵盖所有具有执法资格的执法检查人员,实行动态管理。

(十三)加强信用体系建设。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,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。

(十四)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”,形成养老服务机构组织信息基本数据集和养老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,依法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,实现跨地区互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

(十五)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。2021年底前,全省90%以上养老机构达到《养老机构服务安全基本规范》标准要求,2022年底前100%达标。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。发挥江苏省养老服务标准化技术委员会作用,2022年底前研究制定一批养老服务质量、安全基本规范、居家上门服务等方面的地方标准。

(十六)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。制定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。

#### 四、落实组织保障措施

(十七)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,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,有力发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。各级政府要强化主导责任,结合实际制定具体实施方案和综合监管任务指导清单,明确监管事项、监管措施、监管依据、监管流程,统筹抓好落实。充分发挥各级养老服务联席会议职能作用,强化部门协调联动、信息共享,实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

(十八)明确各方责任。各级各有关部门要按照养老服务综合监管职责分工,各司其职、各负其责,依法履行业务指导和监管职责。要压实机构主体责任,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、主要负责人(实际负责人)是第一责任人。发挥行业自律和社会监督作用,健全行业自律规约,建立养老服务质量信息公开清单制度,推动养老服务机构基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项主动公开,畅通社会监督渠道。

(十九)提升监管能力。鼓励县级建设社会服务机构性质的养老服务指导中心,强化县级特困人员供养服务机构服务功能,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。

(二十)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服务质量、保障老年人合法权益结合起来,通过多种途径、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。

江苏省人民政府办公厅

2021年9月22日