

大同市人民政府办公室文件

同政办发〔2024〕1号

大同市人民政府办公室 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若干措施的通知

各县（区）人民政府，大同经开区管委会，市人民政府各委、办、局：

《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》已经市人民政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

大同市人民政府办公室

2024年1月22日

（此件公开发布）

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若干措施

为建立健全养老服务综合监管制度，化解养老机构重大风险安全隐患，完善打击整治养老诈骗长效机制，促进全市养老服务全方位高质量发展，根据《山西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》（晋政办发〔2022〕18号），经市人民政府同意，结合我市实际，提出如下若干措施。

一、突出重点环节，实施全程监管

（一）加强登记备案监管。全面落实养老机构登记备案制度，民政部门会同卫健、市场监督管理、行政审批服务管理部门不断规范登记备案工作，健全日常工作协同和信息共享机制。全面建立养老机构备案信用承诺制度，备案申请人提交按照建筑、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并向社会公开，将防范养老诈骗行为列入书面承诺内容，书面承诺履约情况记入信用记录，对违反承诺的依法依规实施惩戒。加强备案信息核实，民政部门要充分发挥牵头作用，对已备案的会同行业相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个工作日内进行现场检查，督促其及时备案。经提醒、督促仍不

备案的依法依规予以处理。

（二）加强养老服务设施监管。对养老服务设施用地，规划和自然资源部门完成养老服务设施规划和供地后，要将国有建设用地使用权出让合同或者划拨决定书等供地信息书面告知同级民政部门。民政部门作为行业监管主体，在日常监督检查中发现未经批准改变用地性质、非营利性养老服务机构擅自转让、出租等违法线索，及时书面告知规划自然资源部门。因公共利益需要，经法定程序批准改变养老服务设施用途或者拆除养老服务机构的，相关部门要重新规划用地。

（三）加强质量安全监管。按照“谁主管谁监管、管行业管安全”的原则，引导养老机构落实质量安全责任，主动防范消除建筑、消防、食品、医疗卫生、环境保护、特种设备以及防范养老诈骗等方面的风险隐患。民政部门要充分发挥牵头协调作用，会同住建部门定期加强建筑使用安全检查，督促养老机构采取修缮、更换等措施消除安全隐患。会同消防救援机构、住建、行政审批等部门抓好养老机构消防安全整治，摸清消防安全状况，建立隐患、整改、责任清单，对重大火灾隐患提请政府挂牌督办。会同市场监管部门督促养老机构落实食品安全责任，加强食品安全日常监督管理，开展养老机构食品安全风险监测。市县民政部门对辖区内备案的养老机构每年不少于两次检查。卫生健康部门牵头负责医养结合机构及养老机构内设医疗机构审批（备案）与

登记、医疗质量、医务人员执业行为规范以及采购和使用药品、耗材、医疗器械等相关产品等的监督管理。

（四）加强从业人员监管。加强养老服务从业人员（包括养老机构法定代表人、主要负责人、管理人员以及护理员等相关人员）职业道德教育培训，提升从业人员职业道德水平。养老机构坚持开展岗位培训和选派外出培训，不断提升从业人员道德水平和专业技能，制定从业人员守则。强化职业行业监管，在养老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，并在核准执业范围内提供服务。新从业人员由养老机构组织好上岗前学习，两年内至少参加一次民政部门组织的专业提升培训。完善护理人员培训和管理激励制度，推荐评选优秀养老机构的各类专业人才资格证和护理人员上岗培训证取得率达到90%以上，推荐评选优秀护理员原则上从取得资格证书的护理员中产生。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，防止出现乱培训和滥发证现象；依法依规从严惩处养老机构欺老、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。

（五）加强资金使用监管。引导养老机构要以合法合规方式筹集和使用养老服务涉及资金。民政和财政部门要加强对申领使用政府提供的建设补贴、运营补贴、床位补贴和贷款贴息等资金的监督管理，市级每半年、县级每季的抽查频次，对申领使用各

类补贴资金信息的真实性、准确性进行抽查，依法打击以虚报冒领等方式骗取资金的行为；加大对涉及使用财政资金的养老服务重点建设项目实施过程的真实性、合法性、效益性跟踪审计问效力度；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；卫生健康和医保部门要加大对医养结合机构和养老机构中纳入医保定点的医疗机构医保基金使用情况的监管力度，保障医保基金安全。民政、公安、金融、人民银行、银保监等部门要联合制定加强养老机构预收服务费管理措施，进一步规范综合监督管理。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，依法打击养老服务领域以养老服务为名的非法集资活动和养老诈骗行为。

（六）加强运营秩序监管。引导养老机构按照国家有关规定和当事方协议约定，全面优化内部管理、规范服务行为、妥善处置纠纷。养老机构要建立健全异常事件报告、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录等内部管理档案，并妥善保管；视频监控覆盖各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所和重点部位，合理规避风险。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擅自以市场主体名义

从事养老服务经营活动的，由市场监管等部门按照《无证无照经营查处办法》有关规定及时查处；对未经登记擅自以社会服务机构名义开展养老服务活动的，由民政部门依法依规查处；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。

（七）加强应急处置监管。引导养老机构增强风险防范意识和应对处置能力，尽可能减少突发事件造成的损失。各级都要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。依法制订自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案。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，提高处置能力；强化医疗机构与养老机构规范签约合作机制，全面落实传染病疫情防控要求，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，依法依规向所在地县级卫生健康主管部门、疾病预防控制机构、市场监管和民政部门报告，并在有关部门和机构指导下及时采取卫生处理、隔离等预防控制措施。养老机构发生生产安全突发事件后，应当立即启动应急预案，采取防止危害扩大的有效处置措施，同时按照生产安全事故报告和调查处理

相关要求，向事故发生地县级以上应急管理和民政等部门及时准确报告。

（八）加强服务退出监管。健全完善养老服务市场主体退出机制，民政部门要明确养老机构暂停、终止服务过渡期，指导其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。对于暂停、终止养老服务或责令关停的养老机构，依法开展资产清算，特别是对民办非营利性养老机构退出财产的处置监督，防止因关联关系、利益输送、内部人控制等造成财产损失或者转移。

二、压实监管责任，形成监管合力

（九）强化政府主导责任。全面深化养老服务领域“放管服”改革，充分发挥政府在制度建设、政策规划、行政执法、标准制定、行业管理等方面的主导作用。深化行政执法体制改革，最大限度减少不必要的行政执法事项。2024 年底前，有关部门要按照职责分工建立各司其职、各尽其责的协同监管机制，及时制定对养老机构的监管清单，明确监管事项、监管措施、监管依据、监管流程，监管结果要及时、准确、规范向社会公开。

（十）压实机构主体责任。督促养老机构坚持党的领导，对符合条件的按照应建尽建原则及时建立党组织。主动承担依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全、食品安全等主体责任，主要负责人是第一责任人。建立健全内部管

理制度，提高养老服务、安全管理、风险防控、纠纷化解的能力和水平。

（十一）发挥行业自律作用。成立全市性养老服务业协会，积极推行信用承诺制度，建立健全行业自律规约，加强会员信用管理，加强行业诚信建设，制定行业服务标准，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；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。

（十二）发挥社会监督作用。全面建立社会监督机制，充分发挥 12345 投诉渠道作用，建立意见反馈处理制度。推进普法教育，提高养老机构和从业人员依法从业意识，增强老年人及其家庭维护合法权益的意识。定期举办“开放日”活动，鼓励支持人大代表、政协委员、新闻媒体和社会公众监督。不断完善正面宣传和舆情监测机制，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、创新监管方式，提高监管效能

（十三）加强部门协同配合。建立健全部门之间协调配合机制，2024 年底前，制定养老服务监管责任清单，规范养老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。民政部门在监督检查中发现养老机构存在建筑、消防、食品、医疗卫生、环境保护、特种设备、养老诈骗等方面安全隐患，应当立即督促采取措施消除

隐患，并书面告知相关部门。对整改不到位和不达标的，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。

（十四）深化“双随机、一公开”。依靠市双随机抽查监管工作机制，规范抽查计划编制、名单抽取匹配、结果公示归集等工作程序，实现监管信息互通。2024 年底前，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，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机构，应增加抽查的比例和频次，做好后续监管衔接，依法加大惩处力度。

（十五）加强信息公开。推进养老服务领域政务信息公开，相关部门按照经营性质分别在中国社会组织公共服务平台、国家企业信用信息公示系统、山西省机构编制网等网络平台，公开养老机构登记、备案、抽查检查结果、行政处罚、奖惩情况等信息，并按规定报送各级社会信用信息平台。建立养老服务质量信息公

开清单，督促养老机构通过报送全市养老服务信息系统、书面告知、在显要位置公示等方式，主动公开基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项。

（十六）建立信用评价监管。依法依规实施守信联合激励和失信联合惩戒，引导养老机构诚信守法经营。建立健全贯穿养老机构管理运营全过程和全环节的综合监管机制，落实监管结果与养老机构等级评定、政府补助、优惠政策相挂钩。2024 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、信用大同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。

（十七）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，减少对监管对象的干扰。民政部门依托“金民工程”，及时采集养老机构基本信息、运营情况、安全管理、从业人员数据信息，形成养老机构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，及时采集老年人健康管理信息，形成健康档案基本数据集。依托老年人健康服务信息系统，形成失能老年人信息数据库，监测医养结合服务数据共享；公安部门依托国家人口基础信息库，建立我市老年人基本信息数据集；人力资源社会保障部门会同有关部门，推广社会保障卡在养老服务领域应用，加快建立以社会

保障卡为载体的居民服务“一卡通”模式。各部门要依托大同政务服务平台和“互联网+监管”系统，依法加强老年人信息共享，实现互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

（十八）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，引领养老服务全方位高质量发展。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应当遵守《养老机构医务室基本标准（试行）》等相关要求。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》；全面开展养老机构等级评定工作，有序推进养老机构等级评定与国家等级评定体系衔接互认。充分发挥市养老服务标准化技术委员会作用，积极参与制定地方标准、行业标准，研究制定养老服务质量、安全基本规范和居家上门服务规范等地方标准，提高社区养老设施设备配置和服务标准化水平。支持社会团体和养老机构制定具有竞争力的团体标准、企业标准，助力培育养老服务新业态。2025年前，初步建立政府主导制定标准与市场服务主体制定标准协同发展、协调配套的新型标准体系，提高养老设施设备配备和服务标准化水平。

（十九）突出监管成效。各级各部门要高度重视养老服务综合监管制度建设，提高思想认识，切实加强组织领导，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。

四、加强组织领导，确保监管落实

（二十）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。充分发挥市县联席会议机制、会商共议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，发改、教育、公安、财政、人社、自然资源、生态环境、住建、卫健、应急管理、审计、市场监管、行政审批、金融监管、医疗保障、银保监、消防救援机构等部门协同推进的共建共治共享监管格局。民政部门要会同有关部门强化落实情况督促检查，对综合监管工作推进执行不力、造成重大损失或社会影响的，依法依规移送纪检监察机关处理。

（二十一）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。强化县级基层养老服务中心职能，发挥行业管理和技术指导作用。探索乡镇（街道）综合执法有效形式，将养老服务综合监管纳入各级人民政府统一制定的赋权清单，建立健全乡镇（街道）与县级执法部门的协助机制，支持乡镇（街道）做好各类养老机

构日常巡查、投诉举报受理，协助调查取证等工作。将养老机构综合监管工作纳入城乡社区网络化服务管理，乡镇（街道）和村（居）委会要加强对养老机构日常经营活动情况的掌握，发现问题线索，及时向有关部门报告。

（二十二）加大宣传力度。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。各级要把加强养老服务综合监管工作与打击整治养老诈骗、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。

附件：养老服务综合监管相关部门职责分工

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院校内（技工院校除外）职业技能等级证书的管理监督考核。

公安机关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的传销、非法集资、诈骗等侵犯老年人财产权利的违法犯罪行为。加强老年人基本信息的共享应用。

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等级认定等工作，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的应用，加强老年人社会保障公共服务的信息共享。

规划和自然资源部门依法负责对养老服务机构规划用地的违法行为进行查处。独立占地的养老服务设施，在申请用地前由民政部门出具意见，明确是否公益类用地属性；在办理建设用地规划许可证后，将用地信息书面告知同级民政部门进行监管。

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指导养老服务设施工程建设过程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。

卫生健康部门依法负责养老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。

行政审批服务管理部门按照权限负责对社会力量设立的公益性、经营性养老机构以及养老服务领域行业组织进行登记管理，对养老机构设立医疗机构进行审批或备案。

地方金融监管部门依法负责对监管领域内金融组织参与养老服务市场相关行为进行监督管理，市处非牵头部门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。

政务服务管理部门依照职权负责加强养老服务信用信息的共享应用。

医疗保障部门依法负责对纳入医保定点的医养结合机构和养老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机构进行登记管理。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，
市中级人民法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。

大同市人民政府办公室

2024 年 1 月 22 日印发

