

连政办发〔2022〕59号

市政府办公室关于印发连云港市建立健全 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

各县、区人民政府，市各有关单位：

《连云港市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》已经市十五届政府第8次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

连云港市人民政府办公室

2022年8月23日

（此件公开发布）

连云港市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《江苏省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）等文件精神，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市场，引导激励养老服务机构诚信经营、持续优化服务、提升应急管理能力，促进我市养老服务高质量发展，制定本实施方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，以高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，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市场，推动我市养老服务高质量发展，更好地满足人民群众日益增长的养老服务需求。

按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的要求，厘清监管责任，强化部门资源共享、信息互通，健全失信约束和部门联动监管机制，完善风险管控体系，依法依规实施监管。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，不断提升监管效能。公开监管规则、标准、流程、结果等，依法保护各类养老服务市场主体合法权益，确保权利公平、机会公平、规则公平。

二、提升综合监管效能

（一）强化协同监管

健全各部门协调配合机制，充分发挥市养老服务联席会议作用，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，避免重复执法，切实减轻养老服务机构和从业人员负担。开展“双随机、一公开”监管。根据省级部门制定的养老服务随机抽查事项清单和抽查工作细则等规定的抽查比例、频次、内容、方式、程序等事项，制定本级检查制度和工作计划，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，检查对象名录库应涵盖全部应纳入监管范围的市场主体、单位和组织，执法检查人员名录库应涵盖所有具有执法资格的执法检查人员，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，并将检查结果对外公开。建立健全行政执法公示、执法过程全记录、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。依据省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。

（二）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“连云港市养老服务信息中心”和“金民工程”，依法采集养老服务机构和养老服务从业人员信息，形成养老服务机构组织信息基本数据集和养老服务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，形成老年人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，相关部门将养老服务机构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、机关赋码和事业单位登记管理网进行公示，形成养老服务主体登记和行政监管基本数据集。推进相关基本数据集共享，推动技术对接、数据汇集和多场景应用；到 2022 年底前，根据省统一部署要求，实现跨地区互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

（三）加强信用体系建设

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。依据《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法（试行）》（民发〔2019〕103 号）和《江苏省养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理实施办法（试行）》（苏民规〔2020〕1 号）等规章，建立健全信用承诺制度，建立养老机构

备案信用承诺制度，依托省公共信息系统、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，整合形成完整的市场主体信用记录，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。建立养老机构备案信用承诺制度，备案申请人应当就养老机构按照建筑、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提交书面承诺并向社会公开，将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。

（四）强化标准规范引领作用

依据《江苏省贯彻〈养老机构服务安全基本规范〉操作指南》（苏民养老〔2021〕31号）等文件，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。2022年底，全市所有养老机构达到《养老机构服务安全基本规范》标准要求。依据《江苏省养老机构等级评定管理办法（试行）》《江苏省养老机构等级划分与评定评分细则（第一版）》等规范性文件要求，健全养老服务标准和评价体系，开展养老机构等级评定。贯彻落实《江苏省家庭养老照护床位建设和服务基本规范》《江苏省城市街道综合性养老服务中心建设及运营规范》等文件，以及后续制定的养老服务质量、安全基本规范、居家上门服务地方标准要求，引领养老服务高质量发展。

三、主要任务

（一）开展市场主体集中排查整治

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。

1. 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主体，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。

2. 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主体，由民政部门依法查处。

3. 对未经登记擅自以事业单位法人名义开展养老服务活动的主体，由事业单位登记管理机关依法查处。

4. 对未依法取得食品经营许可证、医疗机构执业许可证等相关许可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。

（二）加强质量安全监管和风险防控

在巩固养老机构消防审验问题专项整治成果的基础上，根据省、市安全生产专项整治三年行动方案，继续推进养老服务机构安全专项整治行动。民政部门应会同相关部门，以养老服务机构在建筑、消防、食品、特种设备、医疗卫生等方面的安全风险和隐患为重点，严格落实安全监管责任。

1. 会同住建部门加强养老服务机构建筑使用安全检查，对于存在安全隐患的建筑，督促养老服务机构采取修缮、停止使用等措施整改消除安全隐患。

2. 会同消防救援、住建、公安等部门摸清养老服务机构消

防安全状况，抓好消防安全隐患整治，建立消防隐患、整改、责任“三个清单”，对于存在的重大火灾隐患应提请政府挂牌督办。

3. 会同市场监管部门加强养老服务机构食品、特种设备安全监管，开展风险监测。

4. 会同卫健、医保、市场监管部门加强养老服务机构内设医疗机构依法执业、服务安全、采购使用医疗产品和医疗废弃物处置的监督管理。

5. 会同疾控、卫健部门加强养老服务机构新冠肺炎疫情防控工作监督管理，督促工作人员和机构内住养老年人做到核酸检测应检尽检和疫苗应接尽接。

所有养老机构安全管理组织计划，监督检查，隐患记录、整改、验收、统计查询等，应使用“江苏民政服务机构安全生产管理系统”进行，实现全过程在线闭环管理。

（三）加强运营秩序规范化管理

民政部门应督促养老服务机构按照相关规定和当事双方协议约定，优化内部管理、规范服务行为、明确管理权责、妥善处置纠纷。

1. 确定统一接口标准，督促养老服务机构在出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控设备，到 2022 年底实现全覆盖，并将视频信号接入县、市级养老服务信息化平台。

2. 督促养老服务机构建立健全内部管理档案，妥善保管值班记录、交接班记录、门卫人员进出记录、视频监控记录、紧急

呼叫记录、异常事件报告等原始资料。

3. 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,民政部门对于监管中发现的向老年人欺诈销售各类产品、服务等行为,及时向相关部门通报,并会同相关部门依法查处。

4. 指导养老服务机构按照国家有关规定和当事双方协议约定提供服务,建立完善纠纷协商调解机制,引导老年人及其代理人依法维权。

5. 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。

(四) 加强从业人员培训和执业行为监管

加大养老服务从业人员(包括养老服务机构法定代表人、主要负责人、管理人员、养老护理员等,下同)培训力度,引导从业人员养成良好品行,掌握专业技能,提升养老服务质量和水平。

1. 养老服务机构应当制定相关制度,定期组织从业人员进行职业道德、职业技能、安全知识等教育培训,养老护理员岗前职业技能培训和消防安全培训率达到100%。

2. 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、特种设备操作等工作的专业技术人员,应当具备相关资格。

3. 加强养老护理员岗位职业技能提升培训,积极开展养老护理员职业技能等级认定工作;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、滥发证现象。

4. 依法依规从严惩处养老服务机构内欺老、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。

（五）加强涉及资金监管和查处力度

引导养老服务机构以符合国家有关法律法规和财务管理规定的方式，筹集和使用养老服务涉及资金。

1. 加强对养老服务机构申领使用政府提供的建设、运营补贴资金的监管，定期对养老服务机构申领使用补贴资金信息的真实性、准确性进行核查，依法打击以虚报冒领等方式骗取补贴资金的行为。

2. 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；对普惠性养老项目实施评估。

3. 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，加大非法集资排查力度，做好政策宣传和风险提示，加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理，依法打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动。

4. 加强对政府购买服务的监管力度，依法查处弄虚作假、挤占挪用等违法违规行为。

5. 加大对养老服务机构使用医保基金的监管力度，医保基金不得用于支付生活照料等养老服务费用，打击欺诈骗保，保障医保基金安全。

（六）加强突发事件应对准备

引导养老服务机构增强风险防范意识和应急处置能力，尽可能避免或减少突发事件造成的损失。

1. 督促养老服务机构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；养老服务机构发生安全生产事故时，应按照相关要求及时向当地县级及以上应急管理部门和民政部门报告。

2. 养老服务机构应依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案；按要求组建志愿消防队或设立微型消防站，配置报警装置、简易消防设施和必要的应急救援设备、设施；每半年至少开展 1 次消防、自然灾害等应急知识宣传和 1 次应急消防演练。

3. 养老服务机构应全面落实《江苏省养老机构传染病防控指南（试行）》（苏民养老〔2021〕3号），坚持预防为主，强化养老服务领域常态化疫情防控措施。

（七）完善养老服务退出监管机制

按照《养老机构管理办法》等相关法规和规章，严格落实养老服务机构暂停、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损失或转移。

四、组织和保障措施

（一）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，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。各县区政府要强化主导责任，结合本地区实际制定具体实施细则，明确监管事项、监管措施、监管依据、监管流程，并统筹抓好落实。充分发挥市、县（区）两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。

（二）明确各方责任。各级各相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，养老服务机构承担依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、消防安全、应急管理等方面的主体责任，养老服务机构的法定代表人、主要负责人（实际负责人）是第一责任人。充分发挥行业自律和社会监督的作用，健全行业自律规约，依据省养老服务质量信息公开清单，推动养老服务机构主动公开基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项，畅通社会监督渠道。

（三）提升监管能力。鼓励各县区建设社会服务机构性质的县级养老服务指导中心，强化县级特困人员供养服务机构的服务功能，发挥行业管理、技术指导等作用。加大依法履职所需的技术、设备、经费保障力度，在养老服务综合监管中充分运用现代

科技手段，不断提升综合监管效能。加强养老服务行业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，不断提高行政执法人员的业务能力和执法水平。加强养老服务行业执法监督队伍作风纪律建设，打造公正廉洁、执法为民、敢于担当的执法监督队伍。

（四）加大宣传力度。各县区各部门要按照“谁执法谁普法”的原则，积极开展养老服务法治宣传教育。要把加强养老服务综合监管与保障老年人合法权益、提升养老服务质量、实现养老服务高质量发展相结合，积极营造敬老、爱老、助老的社会氛围。要通过多种途径、采取多种形式宣传养老服务的监管职责、措施、工作进展情况和取得的成效等内容，鼓励和引导全社会参与养老服务，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。

附件：连云港市养老服务综合监管相关部门职责分工

附件

连云港市养老服务综合监管相关部门职责分工

市发改委：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，养老服务机构收费政策的制定与完善。

市教育局：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。

市公安局：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。

市民政局：负责牵头制定养老服务机构监管政策，会同相关部门和各县（区）政府规划、监督、指导全市养老服务机构监管工作，依法负责对养老服务机构服务质量、安全、运营的监督管理，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管理工作。

市财政局：负责会同市发改委、民政局依法对养老服务机构建设补贴和运营补贴、政府购买养老服务等资金使用情况进行监督管理。

市人社局：依法负责院校外和技工院校的养老护理相关职业

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。

市自然资源局:依法负责对养老服务机构规划用地等进行监督检查。

市生态环境局: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。

市住建局:依法负责养老服务机构建筑工程质量和施工安全、房屋安全监督管理,依法负责养老服务设施工程建设标准规范的执行监督。

市卫健委: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。

市应急管理局: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。

市消防支队:依法负责对养老服务机构实施消防安全监督和检查,对养老服务机构开展消防安全知识宣传和消防应急演练给予专业指导。

市市场监管局:依法负责对营利性养老机构进行登记管理,对养老服务机构特种设备安全、食品安全进行监督检查,推动

养老服务标准化工作，查处养老服务机构不执行政府定价、政府指导价或不按规定明码标价等价格违法行为。

市医保局：依法负责养老机构内设医疗机构纳入医保定点的审批，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。

市地方金融监管局：依法负责针对老年人的非法集资事件监督管理，做好针对老年人的防范非法集资宣传教育。

连云港银保监分局：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。

市审计局：依法负责对养老服务领域财政资金的使用情况、政府购买养老服务进行监督检查。

市委编办：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，市纪委监委，市法院，市检察院，连云港警备区。

连云港市人民政府办公室

2022年8月23日印发
