

# 宝鸡市人民政府办公室文件

宝政办发〔2021〕30号

---

## 宝鸡市人民政府办公室 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

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

为认真贯彻落实习近平总书记关于养老服务工作的重要指示精神，健全完善我市养老服务综合监管体系，促进养老服务高质量发展，根据《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《陕西省人民政府办公厅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》（陕政办

发〔2021〕18号)要求,结合我市实际,提出以下实施意见。

## 一、突出监管重点

**(一) 加强登记备案监管。**设立的养老机构必须符合《老年人照料设施建筑设计标准》,并依法依规办理登记和备案。对登记后已开展服务但未在规定时间内备案的养老机构,自发现其收住老年人之日起20个工作日内,民政部门会同相关部门现场督导其及时备案。严厉打击无证无照从事养老服务行为,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。

**(二) 加强质量安全监管。**建立健全养老服务标准和评价体系,严格落实《养老机构服务安全基本规范》(GB38600-2019),2021年底前所有养老机构达到《养老机构服务质量基本规范》(GB/T35796-2017)标准。开展养老机构星级评定,鼓励参与政府质量奖评选,推动养老服务机构标准化、品牌化发展。严格要求养老服务机构落实安全主体责任,主动防范消除建筑、消防、食品、医疗卫生等方面安全风险隐患。住建部门对消防设计、施工质量不符合国家工程建设消防技术标准的,督促其整改达标。对因未办理不动产登记、土地规划等手续未能通过

消防审验的，在取得相关手续后，按照当时国家工程建设消防技术标准进行审验；民政部门会同消防救援、住建等部门开展养老服务机构消防安全整治，建立隐患、整改、责任“三个清单”，实行消防安全标准化管理，对重大火灾隐患提请政府挂牌督办；市场监管部门定期对养老服务机构开展食品安全抽检、特种设备安全检查，推进养老服务机构使用的电梯和气瓶责任保险全覆盖；严厉打击非法行医，卫健部门对养老机构内设医疗机构医疗质量安全进行监管。

**（三）加强从业人员监管。**养老服务机构应当制定员工守则，定期组织开展职业道德教育培训，提升从业人员职业道德素养。加强执业资格监管，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具备相关资格。建立养老护理员职业技能培训长效机制，到2022年底前，实现所有养老护理员培训轮训后上岗。及时开展养老护理员职业技能等级认定工作，健全养老护理员职业技能等级与薪酬待遇激励机制。鼓励在高职院校、技工院校开设养老服务与管理等相关专业。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。从严惩处欺老、虐老等侵害老年人合法权益行为，对相关责任人实施行业禁入措施。

**（四）加强运营秩序监管。**督导养老机构贯彻落实《关于规范养老机构服务行为做好服务纠纷处理工作的意见》（民发〔2020〕89号），养老机构应当在各出入口、楼道、食堂等公共场所和部

位安装视频监控，妥善保管值班值守、安全保卫、巡查检查、紧急呼叫等原始资料，落实养老机构安全规范运行保障机制。养老机构应建立完善入院评估、纠纷协商调解机制，加强老年人身体状况、精神状态和家庭情况评估，精准做好服务，及时化解矛盾。严禁利用养老服务设施场地从事与养老服务无关活动，市场监管部门严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，民政部门会同有关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，以及非营利性养老机构擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权的行为。

**（五）加强涉及资金监管。**强化对涉及使用财政资金的养老服务重点建设项目、政府补贴资金和购买服务、养老机构医保基金等监督管理。依法对政府投资建设或接受政府补贴的养老机构财政资金使用情况进行绩效管理和审计监督，定期对养老机构涉及使用财政、医保资金信息的真实性、准确性进行抽查、核查，依法打击以虚报冒领等方式骗取财政、医保资金的行为。规范养老服务收费项目和标准，原则上床位、护理、伙食等费用按月收取，公办养老机构基本服务收费标准实行政府定价或者政府指导价管理。开展养老服务领域非法集资风险排查整治行动，依法严厉查处养老机构违法违规收取保证金、办理会员卡和发行金融产品等行为。

**（六）加强突发事件应对。**建立完善养老机构突发事件应对工作机制。应急管理部门负责指导协调安全生产类、自

然灾害类等突发事件应急救援工作；卫健部门负责指导突发公共卫生事件处置工作。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，配备报警装置和必要的应急救援设备设施，有针对性的开展防灭火知识、疏散逃生、心理健康、卫生防疫等教育，每半年至少开展1次应急演练，提高应急处置能力。

## 二、落实监管责任

**（七）强化政府主导责任。**深化养老服务领域“放管服”和行政执法体制改革，发挥政府在制度建设、行业规划、行政执法等方面的主导作用，明确监管对象和范围，厘清监管事权，健全监管规则 and 标准，加强和规范事中事后监管。各相关部门按照职责分工依法履行业务指导和监管职责，制定养老服务监管清单目录，明确监管事项、措施、依据、流程，监管结果要及时、准确、规范向社会公开。

**（八）压实机构主体责任。**养老服务机构要坚持党的领导，加强党的建设，符合条件的养老服务机构要按照应建尽建原则在2021年底前全部建立党组织。其主要负责人为第一责任人，履行全面监管义务，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。养老服务机构要建立健全内部管理机制，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。

**（九）发挥行业自律作用。**养老服务行业组织依照法律、

法规和章程，制定行业规范、引领行业发展。加强行业自律和诚信建设，建立养老机构备案信用承诺制度，备案申请人要按照养老机构建筑、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。全面建立养老服务市场主体信用记录，将书面承诺履约情况记入信用记录，并依托“信用宝鸡”网站等渠道依法公开。按照“十一个上墙”要求，主动公开养老服务机构相关事项。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。

**（十）健全社会监督机制。**加大养老服务领域信息公开力度，公开投诉举报方式，畅通监督渠道，实现“民政牵头、归口负责”。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。坚持正面宣传和舆论监督相结合，宣传报道应实事求是、表述严谨，对捏造事实、制造谣言、造成严重社会影响的，依法追究有关人员责任。

### **三、创新监管方式**

**（十一）建立协同监管机制。**制定“履职照单免责、失职照单问责”责任清单，建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。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，应督促其及时采取措施消除，并通报有关部门处理；对安全隐患突出或情况紧急的，依法责令其停业整顿或采取紧急措施处置，通知相关部门

到场处理；对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。

**（十二）完善“双随机、一公开”监管机制。**统筹建立养老服务领域检查对象名录库和执法检查人员名录库，联合制定养老服务随机抽查事项清单，完善抽查比例和频次、抽查方式、检查内容、检查流程等事项。对投诉举报多、有违规失信行为的养老服务机构，提高抽查比例和频次，依法依规实施严管和惩戒，依法向社会公开监督信息，并把抽查结果运用于信用等级、风险程度评估、质量评定和运营补贴等方面。

**（十三）推行智慧监管。**大力推行“互联网+监管”，民政部门依托“金民工程”和市级智慧养老综合服务管理信息平台，及时采集养老服务机构和从业人员数据信息；卫健部门及时采集老年人健康管理信息，形成健康档案基本数据集；公安部门及时采集形成老年人基本信息数据集；人社部门要推广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信息共享；统计部门加强老龄人口统计监测；市场监管部门要实施“互联网+明厨亮灶”监管措施等。推动实现跨部门互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

#### **四、加强监管保障**

**（十四）强化组织领导。**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。各县区、市级有关部门要抓紧研究制定配套措施，科学配置监管资源，统

筹部署抓好落实。充分发挥市级养老服务联席会议统筹协调作用，督促检查本实施意见落实情况，确保各项措施落地见效。

**（十五）提升执法水平。**落实行政执法相关制度，加强执法人员业务培训，规范执法程序和行为，提高执法水平。加强党风廉政建设和公正执法教育，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，强化对行政执法权力的制约和监督。推动人财物等监管资源向基层下沉，加强依法履职所需技术、设备、经费等方面保障，推进执法装备标准化建设。

**（十六）加大宣传力度。**各县区、市级有关部门要按照“谁执法谁普法”普法责任制要求，把加强养老服务综合监管与保障老年人合法权益和实现养老服务高质量发展相结合，多形式、多途径开展养老服务法治宣传教育，鼓励和引导全社会参与、关心和支持养老服务综合监管，积极营造敬老、爱老、助老的良好氛围。

- 附件：1. 养老服务综合监管市级有关部门职责分工  
2. 养老服务机构综合监管重点检查事项清单

宝鸡市人民政府办公室

2021年11月25日

（此件公开发布）

## 附件 1

# 养老服务综合监管市级有关部门职责分工

**市发改委：**负责配合行业主管部门对政府投资的养老服务项目建设实施管理，对普惠性养老项目实施评估。配合市场监管部门、行业主管部门对养老服务机构收费行为进行监管。加强信用监管。

**市教育局：**负责依照权限负责中等职业院校设立养老服务专业及“1+X”试点工作。

**市公安局：**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：**负责养老服务机构服务质量、安全、运营的监督管理和业务指导。推进养老服务标准化体系建设。

**市财政局：**负责会同市民政局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。

**市人社局：**负责养老护理员职业技能等级认定机构备案，指导备案机构规范开展养老护理员技能等级认定工作。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。

**市自然资源和规划局：**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：**负责指导审批新建养老服务机构的环境影响评价文件，依法对养老服务机构污染物排放情况进行监督检查。

**市住建局：**负责对养老服务机构进行消防设计审查、消防验收以及备案抽查工作。负责对养老服务设施工程建设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。

**市卫健委：**负责养老服务机构内设医疗机构依法执业、服务质量安全的监督管理。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等社会服务机构安全生产监督管理工作纳入对本级政府有关部门年度安全生产考核。

**市审计局：**负责对财政资金的使用情况、政府购买养老服务进行监督检查。

**市市场监管局：**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，对养老服务机构特种设备安全、食品安全进行监督检查。

**市行政审批服务局：**会同市民政局负责指导县区做好养老服务机构登记备案。

**市医保局：**负责对纳入医保定点的养老服务机构内设医疗机构医保基金的使用进行监督管理。

**市银保监分局：**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。

**市消防救援支队：**负责对养老服务机构实施消防监督检查。

**市金融办：**负责组织有关单位对养老服务领域非法集资行为进行行政处置，按规定向公安机关移送涉嫌非法集资犯罪线索。

附件 2

## 养老服务机构综合监管重点检查事项清单

序号	检查事项	检查方式	检查主体	检查依据
1	餐饮服务监督检查	现场检查、 书面检查	市、县区 市场监管 部门	《中华人民共和国食品安全法》 第一百一十条；《食品生产经营 日常监督检查管理办法》；《养 老机构管理办法》。
2	保健食品 销售监督 检查	现场检查、 书面检查	市、县区 市场监管 部门	《中华人民共和国食品安全 法》第一百零九条、第一百一 十条、第一百一十三条、第一 百一十四条； 《食品生产经营日常监督检查 管理办法》第九条。
3	特种设备 使用监督 检查	现场检查、 书面检查	市、县区 市场监管 部门	《中华人民共和国特种设备安 全法》第五十七条；《特种设 备安全监察条例》第五十条。
4	消防监督 检查	“双随机、 一公开”消 防监管	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)第五 十三条；《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)第十条、第 十一条。
5	安全保卫 监督检查	现场检查、 书面检查	市、县区公 安部门	《中华人民共和国治安管理处 罚法》。

序号	检查事项	检查方式	检查主体	检查依据
6	医疗卫生监督检查	现场检查、 书面检查	市、区县卫 健部门	《医疗机构管理条例》；《医养结合机构管理指南（试行）》。
7	服务质量 安全检查	现场检查、 书面检查	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）第四十五条；《养老机构管理办法》；《养老机构服务安全基本规范》。
8	非法集资 督导检查	现场检查、 书面检查	市、县区防 范和处置 非法集资 牵头部门	《防范和处置非法集资条例》。
9	医保基金 监督检查	现场检查、 大数据核查	市、县区医 保部门	《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》。
10	资金使用 督导检查	现场检查、 书面检查	市、区县财 政部门	《陕西省彩票公益金管理办法》；《养老机构管理办法》。
11	收费行为 监管检查	现场检查、 书面检查	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》；《养老机构管理办法》。
12	安全生产 督导检查	现场检查、 书面检查	市、县区民 政部门	《中华人民共和国安全生产法》；《陕西省安全生产条例》。

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

宝鸡市人民政府办公室

2021年11月29日印发

---

共印20份

