

重庆市合川区人民政府办公室 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方案

合川府办发〔2022〕3号

各镇人民政府、街道办事处，区政府有关部门，有关单位：

为认真贯彻习近平总书记关于养老服务工作的重要指示批示精神，落地落细实施积极应对人口老龄化国家战略部署，根据《重庆市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意见》（渝府办发〔2021〕66号）要求，结合我区实际，提出如下实施方案。

一、明确监管重点

（一）加强登记备案监管。举办养老服务机构必须严格执行《老年人照料设施建筑设计标准》《养老机构管理办法》等标准和规定。设立非营利性养老机构，在社会组织登记管理部门或事业单位登记管理机关办理登记；设立营利性养老机构，在市场监管部门办理登记。登记后，养老机构应在收住老年人10个工作日内向民政部门办理备案，民政部门会同相关部门自备案之日起20个工作日内进行现场检查，对符合条件的予以核查备案；由事业



单位登记管理机关和市场监管部门登记的，登记前登记部门应听取民政部门意见。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，由社会组织登记管理部门依法查处；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。对登记后未备案的，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进行现场检查，对符合条件的予以核查备案；未达到条件的，由民政部门会同市场监管等部门依法查处。（责任单位：区民政局、区市场监管局）

（二）加强质量安全监管。严格要求养老机构落实安全责任，主动防范消除建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患。民政部门会同住房城乡建设部门加强养老机构建筑使用安全检查，责令养老机构采取修缮、更换等措施消除安全隐患，涉嫌违规的要依法予以查处；会同消防救援机构、住房城乡建设等部门抓好养老机构消防安全整治，建立隐患、整改、责任“三个清单”，对重大火灾隐患要提请区政府挂牌督办、推动整改；会同市场监管部门加强食品药品和特种设备安全日常监管，开展风险监测；会同卫生健康等部门强化养老服务机

构内设医疗机构依法执业、服务安全、采购使用医疗相关产品的监督管理。（责任单位：区民政局、区住房城乡建设委、区市场监管局、区卫生健康委、区消防救援支队）

（三）加强从业人员监管。规范养老服务从业人员配备，原则上按全失能老年人不低于3:1、半失能老年人不低于6:1、自理老年人不低于10:1的比例配备养老护理人员。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水平。养老服务机构中从事医疗护理、社会工作、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。积极开展养老护理员、老年人能力评估师等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。强化从业人员服务行为监督，对侵害老年人合法权益、存在严重失信行为的从业人员列入行业禁入黑名单。（责任单位：区民政局、区人力社保局、区教委、区卫生健康委）

（四）加强涉及资金监管。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。加强对政府购买养老服务和养老服务机构申领使用补贴资金、医保基金的全方位全流程监管。强化养老服务领域重点建设项目的绩效目标管理。对养老服务机构申领使用补贴资金信息的真实性、准确性进行抽查、核查，依法打击以虚报冒领等方式骗取财政资金的行为。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。对存在骗取政府补贴资金情形的养老服务机构，要全额追回骗取的补贴资金，同时依法依规予以处罚。（责任单位：区民政局、区财政局、区审计局、区医保局）

（五）加强服务收费监管。发展改革部门会同民政部门健全养老服务机构收费机制，规范养老服务机构收费行为。强化政府定价和政府指导价的公办养老服务机构床位费、护理费管理；加大对民办养老服务机构收费行为的监管，保持收费标准的相对稳定；落实对民办非营利养老服务机构财务收支状况、收费项目和调价频次的监管措施；建立健全普惠性养老服务机构收费形成机制；研究制定规范养老服务价格管理指导意见。市场监管部门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。（责任单位：区发展改革委、区市场监管局、区民政局）

（六）加强非法集资监管。加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理。严格落实老年人权益保障法及相关条例规定，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，积极防范和处置以“会员卡”“预付费”等养老服务为名的非法集资风险。加强对养老服务机构收取保证金、押金等

费用的规范管理，养老服务机构收取的保证金、押金等费用不得超过老年人月服务费用 6 倍，并建立专用账户存储，对违规行为应及时纠正查处。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。民政部门负责养老服务领域非法集资的风险排查和监测预警。涉嫌非法集资的，由处置非法集资牵头部门负责组织民政、金融、公安、市场监管等有关部门进行调查认定和行政处置；涉嫌犯罪的，由民政部门会同处置非法集资牵头部门按照规定及时移送公安机关，并配合做好相关工作。（责任单位：区金融服务中心、区市场监管局、区民政局、区公安局）

（七）加强运营秩序监管。持续巩固养老院服务质量提升专项行动成果，加强《养老机构服务安全基本规范》贯彻执行。养老服务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，落实养老服务机构安全规范运行保障机制。养老服务机构应当完善入院评估制度，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。严厉打击寻衅滋事、侵犯伤害老年人人身权利等违法犯罪行为，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场地从事与养老服务无关活动。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。（责任单位：区民政局、

区规划自然资源局、区公安局)

(八) 加强突发事件应对。建立养老服务机构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。养老服务机构应制定突发事件应急预案，在场所内配备报警装置和必要的应急救援设施设备。养老服务机构所处区域发生自然灾害、次生灾害的，应当及时向所在地应急管理部门和民政部门报告，并做好防灾减灾救灾工作。养老服务机构发生人身伤害事件的，应及时向事件发生地公安机关和民政部门报告，并做好应急处置工作。养老服务机构发生生产安全事故的，应当及时向事故发生地应急管理部门和民政部门报告。(责任单位：区民政局、区应急局、区公安局)

(九) 加强传染病疫情防控。指导养老服务机构全面落实传染病疫情防控要求，老年人和工作人员做好个人防护。养老服务机构发生或者可能发生传染病暴发或者流行、不明原因的群体性疾病、食品安全突发事件的，应当及时向卫生健康部门、疾病预防控制机构、市场监管部门和民政部门报告，并按要求采取卫生处理、隔离等预防控制措施。(责任单位：区民政局、区卫生健康委、区市场监管局)

(十) 完善市场主体退出机制。民政部门明确养老服务机构暂停、终止服务过渡期，指导退出养老服务领域的机构妥善做好服务协议解除、老年人安置等工作，切实保障服务对象合法权益。

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。（责任单位：区民政局、区市场监管局）

二、落实监管责任

（一）强化政府主导责任。优化政府职责体系，深化养老服务领域“放管服”改革，充分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。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。区级有关部门要按照职责分工依法履行业务指导和监管职责，实行清单式监管，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。各镇街要落实属地管理责任，加强养老服务机构事中事后监管。

（二）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，符合条件的要按照应建尽建原则及时建立党组织，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。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，其主要负责人是第一责任人，应当切实履行全面监管义务。养老服务机构应当不断提高养老服务、安全管理、风险防控、纠纷解决的能力和水平。

（三）发挥行业自律作用。成立养老服务协会，建立行业信用承诺制度，健全行业自律规约，规范会员生产和经营行为，加

强会员信用管理，推动行业自律体系建设。制定养老服务行业职业道德准则，规范从业人员职业行为，积极协调解决养老服务纠纷。

（四）发挥社会监督作用。加大养老服务领域信息公开力度，建立养老服务质量信息公开清单制度，督促养老服务机构主动公开规章制度、服务项目、收费标准等事项，畅通群众监督渠道。优化养老服务投诉举报受理流程，实现“民政牵头、归口负责”。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

（一）加强协同监管。健全部门协调配合机制，定期研究养老服务综合监管重点工作。统筹现有执法资源，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。民政部门联合有关部门每年对养老服务机构综合督导不少于2次；各镇街对辖区养老服务机构实行常态化监管。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、医疗卫生等方面安全隐患，应当立即督促养老服务机构采取措施消除隐患，并书面告知有关部门；对安全隐患突出或者情况紧急需要立即处置的，应当依法责令养老服务机构停业整顿或者采取紧急措施处置，并通知有关部门到场处理；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。探索镇街综合执法有效形式，建立健全镇街与区级执法部门的协作机制。

（二）深化“双随机、一公开”。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、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，增加抽查频次，加大查处力度，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。

（三）强化信用监管。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。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“信用中国（重庆）”网站等渠道依法向社会公开，实现对违法失信行为信息的在线披露和信息共享。

（四）推行智慧监管。大力推行“互联网+监管”。民政部门要用好“金民工程”和重庆市智慧养老云平台，及时采集养老服务机构和从业人员数据信息，分别形成基本数据集；卫生健康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；人力社保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；市场监管部门依托“重庆阳光餐饮”信息平台督促加强食品安全智慧管理，大力推行“互联网+明厨亮灶”。依托“渝快办”政务服务平台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，实现跨地区互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

（五）推进标准化建设。研究确定养老服务标准体系因素，构建养老服务标准体系。做好养老服务标准体系研究成果运用，研究制定居家社区养老服务规范、安全管理等地方标准，让养老服务有“标”可依。全面宣传推广养老服务领域标准，督促养老机构学习标准、使用标准、落实标准。积极开展养老服务标准化单位示范创建活动，持续开展养老机构等级评定工作，引领养老服务高质量发展。支持企事业单位申报地方标准、行业标准。

四、加强监管保障

（一）加强组织实施。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。各镇街、区级有关部门要抓紧研究制定配套措施，履行业务指导和监管职责，统筹部署抓好落实。充分发挥区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。

（二）提升执法水平。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。定期加强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。推动人财物等监管资源向基层下沉，加强依法履职所需的技术、设备、经费等方面的保障，推进执法装备标准化建设。

（三）强化队伍建设。加强部门统筹协调，组建由民政、住房城乡建设、应急管理、消防救援、卫生健康、市场监管、生态环境等部门参加的养老服务综合监管工作专班，共同加强综合监管体制机制建设，合力解决突出问题。

（四）加大宣传力度。各镇街、区级有关部门要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，通过多种途径、采取多种形式宣传监管职责、措施、工作进展情况和成效，鼓励和引导全社会参与，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氛围。

- 附件：1. 养老服务综合监管区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

重庆市合川区人民政府办公室

2022年1月18日

（此件公开发布）



附件 1

养老服务综合监管区级有关部门职责分工

区发展改革委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。

区教委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。

区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。

区民政局负责对养老服务机构服务质量、安全、运营的监督管理和业务指导，负责社会组织部门管理的非营利性养老服务机构登记工作，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。

区财政局会同区发展改革委、区民政局负责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。

区人力社保局负责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应用，加强老年人社会保障公共服务的信息共享。

区规划自然资源局负责对养老服务机构规划用地等进行监督检查。

区生态环境局负责审批位于环境敏感区且建筑面积 5000 平方米及以上的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。

区住房城乡建设委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。

区卫生健康委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。

区应急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。

区消防救援支队负责对养老服务机构实施消防监督检查。

区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。

区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，对营利性养老服务机构进行登记管理，对养老服务机构特种设备安全、食品安全进行监督检查。

区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。

区金融服务中心负责对地方金融机构参与养老服务市场相关行为进行监管，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。

合川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。

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	区市场监管局	《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	区市场监管局	《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	区市场监管局	《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	区消防救援 支队	《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	区公安局	《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》。
6	医疗卫生 监督检查	现场检查、 书面检查	区卫生 健康委	《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	区民政局	《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》。

序号	检查事项	检查方式	检查主体	检 查 依 据
8	非法集资 督导检查	现场检查、 书面检查	区金融服务 中心	《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	区医保局	《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	区财政局	《养老机构管理办法》； 《重庆市养老服务市级财政资金管理办法》。
11	收费行为 监管检查	现场检查、 书面检查	区市场 监管局	《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	区民政局	《中华人民共和国安全生产法》； 《重庆市安全生产条例》。