

昆明市人民政府办公室文件

昆政办〔2021〕70号

昆明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 高质量发展的实施方案的通知

各县（市）、区人民政府，市政府各委办局，各开发（度假）区管委会，自贸区昆明片区管委会，各直属机构，市属企业：

《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》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。



（此件公开发布）

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

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《云南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》（云政办发〔2021〕27号）精神，建立健全养老服务行业公正、规范的综合监管制度，促进养老服务健康、有序、高质量发展，结合我市实际，制定以下实施方案。

一、突出重点，实施全程监管

(一) 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》（中华人民共和国住房和城乡建设部公告〔2018〕第36号）《养老机构管理办法》（中华人民共和国民政部令〔2020〕第66号）等标准规定。

1. 登记。设立非营利性养老服务机构，在所在县（市）区社会组织登记管理部门办理登记。设立营利性养老服务机构，在所在县（市）区市场监管部门办理登记。公办养老机构（含农村敬老院）在所在地机构编制管理部门办理登记。

2. 备案。养老机构登记后，应在收住老年人10个工作日内，向所在县（市）区民政部门办理备案，民政部门应会同有关部门

自备案之日起 10 个工作日内进行现场检查。对不符合养老机构建设、运营管理有关条件的，应即时下达限期整改通知书，对未按期整改的，应联合有关部门下达停业整顿通知书。

3. 监管。养老机构、居家和社区养老服务企业（组织）在开展社区或居家上门服务前，应向实施备案的县区民政部门书面报告服务工作方案，严禁开展服务方案以外的活动。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，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 10 个工作日内，由县区民政部门会同有关部门进行现场检查，未达到条件的，由民政部门依据《养老机构管理办法》依法查处。

（二）服务质量监管。压实养老服务机构的安全工作主体责任，主动防范消除建筑、消防、食品、医疗卫生、传染病防控、人员等方面的安全风险和隐患。民政部门应会同住房城乡建设部门加强养老服务机构建筑使用安全检查，责令养老服务机构采取修缮、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、住房城乡建设等部门抓好养老服务机构消防安全整治，建立隐患、整改、责任“三个清单”，对存在重大火灾隐患，

要提请同级人民政府挂牌督办、推动整改。市场监管部门应牵头督促指导养老服务机构落实食品安全责任,加强食品安全日常监督管理,开展养老服务机构食品安全风险监测。卫生健康部门要牵头负责医养结合及养老机构内设医疗机构备案管理、依法执业、医疗质量、康复护理服务等监督管理。

(三) 从业人员监管。规范养老服务从业人员配备,原则上按中度、重度失能老年人不低于3:1、轻度失能老年人不低于6:1、自理老年人不低于10:1的比例配备养老护理人员。从事居家和社区养老服务的从业人员必须取得初级以上执业资格证书,开展上门服务时应2人以上同行。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,应当具备相应资格。认真开展养老护理员、老年人能力评估师等职业技能等级培训与认定工作。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。

(四) 运营秩序监管。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,视频监控记录保存时间不应少于90天。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。建立服务纠纷协商调解机制，规范服务纠纷处理程序，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的活动。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。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。享受过政府补助的营利性养老机构，自享受补助之日起，5年内不得改变其土地、房屋用途。

(五) 资金监管。加强对政府购买养老服务和养老服务机构申领使用补助资金、医保基金、长期护理保险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。定期对养老服务机构涉及使用财政、医保、长期护理等资金信息的真实性、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、长期护理保险基金的行为。民政部门应会同金融监管部门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3倍，并建立专用账户存储，对违规行为应及时纠正查处。

(六) 收费监管。发展改革部门应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。要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。市场监管部门要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。

（七）应急处置监管。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，组织开展突发事件应急知识宣传普及活动和应急演练。养老服务机构要全面落实传染病疫情防控要求，指导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，应当及时向所在地卫生健康部门、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。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。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。

（八）权益维护监管。严格落实《中华人民共和国老年人权

益保障法》及有关条例规定，积极防范和处置以“会员卡”“预付费”等以养老服务为名的非法集资风险。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，并配合做好有关工作。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。完善养老服务市场主体退出机制，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。

二、坚持政府主导，发挥行业自律作用

（九）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。各级有关部门要严格按照监管执法清单，依法依规进行监管。监管结果要及时、准确、规范向社会公布。各县（市）区、乡镇（街道）要严格落实属地管理责任，加强养老服务机构事中事后监管。

（十）压实机构主体责任。切实加强养老服务机构党的建设，2022年底前，符合条件的养老机构，要按照“应建尽建”原则及时建立党组织，暂不具备条件的应设立联合党支部。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。

(十一) 发挥行业自律和社会监督作用。鼓励养老服务机构依规履程成立行业协会，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。加大养老服务领域信息公开力度，建立养老服务质量和信息公开清单制度，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，依法追究不实报道造成严重社会影响人员的责任。

三、创新工作方式，实施协同监管

(十二) 加强协同监管。建立健全市级部门协调配合机制，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。建立健全市、县(市)区、乡镇(街道)三级综合监管体系，市、县(市)区民政部门联合本级有关部门每年对辖区养老服务机构综合督导检查分别不少于1—2次；各乡镇(街道)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，并书面告知相应的职能部门；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。探索乡镇（街道）综合执法有效形式，加大对养老服务行业的监督检查。

（十三）完善“双随机、一公开”监管机制。各县（市）区要依据民政部《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）要求，构建信用联合奖惩机制，将严重违法失信的养老服务机构列入联合惩戒对象名单，实施信用约束、联合惩戒等措施。建立健全贯穿养老服务机构全生命周期，衔接事前、事中、事后全监管环节的综合监管机制。对投诉举报多、安全隐患大、服务纠纷频率高、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。

（十四）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，书面承诺履约情况应记入信用记录；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，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。

（十五）推行智慧监管。推行“互联网+监管”。运用大数据手段实现规范化、精准化、智能化监管，减少对监管对象的扰动。民政部门要依托“云南省互联网+智慧养老管理平台”，及时采集养老服务机构基本信息、服务质量、运营情况、安全管理、补贴发放，以及养老护理员等从业人员职业技能等级、从业经历、职业信用等数据信息，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，推进数据与“金民工程”共享。卫生健康部门要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。公安部门要依托国家人口基础信息库，建立全市老年人基本信息数据集。人力资源社会保障部门要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复用。依托全国一体化政务服务平台和国家“互联网+监管”系统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”。

（十六）推进标准化建设。严格落实养老服务行业标准规范，加大行业标准研究，切实推动养老服务行业标准化、规范化建设。全面宣传推广养老服务领域标准，督促养老机构学习标准、落实标准。积极开展养老服务标准化试点创建活动，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。支持昆明市企（事）

业单位参与国家标准、行业标准、地方标准、团体标准的制（修）订。

四、强化组织领导，依法实施监管

（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。各县（市）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。充分发挥养老服务联席会议统筹协调作用，督促检查本实施方案落实情况，确保各项措施落地见效。

（十八）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。

（十九）加大宣传力度。各县（市）区、市级有关部门要按照“谁执法谁普法”的普法责任制要求，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结合起来，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

附件 1

养老服务综合监管部门职责分工

市发展改革委：会同民政部门依法对中央预算内投资支持的养老服务项目执行情况进行监管。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。

市教育体育局：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：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。

市财政局：会同市发展改革委、市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。

市人力资源社会保障局：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。

市自然资源规划局：负责对养老服务机构规划用地等进行监督检查。督促开发商落实新建住宅小区按照规划和标准配套建设社区居家养老服务设施。

市生态环境局：负责指导各县（市）区生态环境部门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。

市住房城乡建设局：负责对养老服务设施建设工程建设质量安全的监督管理，依法负责养老服务设施建设标准规范的执行监督。督促新建住宅小区配建养老服务用房同步建设、同步验收、同步交付使用。督促推动在城市更新工作中配齐老旧小区养老服务用房。

市卫生健康委：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。

市应急局：负责按程序提请市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政府有关部门和各级人民政府年度安全生产考核。

市消防救援支队：负责对养老服务机构实施消防监督检查。

市审计局：负责对财政资金的管理、使用情况和政府购买养老服务情况进行审计监督。

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

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、长期护理保险基金的使用进行监督管理。

市金融办：负责对小额贷款、融资担保等地方金融机构参与养老服务市场有关行为进行监管，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。

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(市)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(市)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(市)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(市)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(市)区公安部门	《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	市、县(市)区卫生健康部门	《医养结合机构管理指南(试行)》；《医疗机构管理条例》。
7	服务质量安全检查	现场检查、书面检查	市、县(市)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》《养老机构标准体系建设指南》《养老机构服务质量基本规范》。
8	非法集资督导检查	现场检查、书面检查	市、县(市)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(市)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、县(市)区财政、发展改革、民政部门	《云南省养老服务机构运营资助资金管理办法(试行)》；《养老机构管理办法》；《昆明市人民政府关于支持社会力量兴办养老服务机构管理办法》
11	收费行为监管检查	现场检查、书面检查	市、县(市)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(市)区民政部门	《中华人民共和国安全法》；《昆明市安全生产条例》

抄送：市委办公室、市人大常委会办公室、市政协办公室、市纪委监委办公室。

云南滇中新区（综合管理部）。

昆明市人民政府办公室

2021年11月30日印发