

黑龙江省人民政府办公厅文件

黑政办规〔2022〕2号

黑龙江省人民政府办公厅关于 建立健全养老服务综合监管制度的实施意见

各市（地）人民政府（行署），省政府各直属单位：

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），规范全省养老服务秩序，促进养老服务高质量发展，努力为广大老年人提供公平、均等、普惠、多元的社会化养老服务，经省政府同意，结合我省实际，提出以下实施意见。

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，全面贯彻落

实党的十九大和十九届历次全会精神 and 习近平总书记关于提高养老服务质量的重要指示批示，坚持政府主导、分级负责、部门协调、属地为主、社会监督、公平公正、公开高效的基本原则，加强养老服务全行业监管信息联动、协同、共享，推动联合监管、联合执法、联合惩戒，到 2023 年，完成养老服务综合监管全流程整合，力争到 2025 年，在全省建立全覆盖、全方位、全过程的养老服务综合监管格局。

二、明确监管对象

提供养老服务的各类养老机构、养老设施和养老市场主体（以下统称养老服务机构），均为养老服务综合监管对象，具体包括：公办养老机构、民办养老机构、公建民营养老机构、具备综合养老功能的街道和乡镇社区服务中心、社区日间照料室等居家社区养老服务设施、特困人员供养服务设施（敬老院）、农村幸福院、五保家园、城乡老年人助餐点、登记并备案以及登记未备案但经营范围和组织章程中包含养老服务内容的企事业单位和社会服务机构。

三、落实监管责任

（一）强化政府主导责任。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。各市（地）、县（市、区）政府（行署）要成立由主要领导担任组长，主管领导任副组长的养老服务综合监管专班，建立由民政部门牵头的养老服务联席会议制度，统筹规划、协调推

进、督促落实养老服务机构市场监管、服务质量监管、老年人权益维护、处理投诉举报以及违法行为行政处罚等监管工作。对较为重大复杂的监管领域和监管事项，由各级政府牵头，依托监管专班，定期组织相关职能部门共同研究解决养老服务机构监督管理工作中的重点、难点问题。按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，各相关部门要根据职责分工，构建养老服务机构事前、事中、事后全过程综合监管体系 and 高质量发展长效机制，依法依规履行对养老服务机构业务指导和监管职责，制定养老服务机构部门联查监管清单，明确监管事项、监管措施、监管依据、监管流程，实行清单式监管，监管结果要及时向社会公开。探索县级执法部门联合乡镇（街道）开展综合执法的有效形式，建立健全乡镇政府（街道办事处）与县级执法部门的协作机制。

（二）压实机构主体责任。符合条件的养老服务机构要及时建立党组织，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。养老服务机构对本单位依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、食品安全管理、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。养老服务机构应当按照国家有关规定不断提高养老服务、安全管理、风险防控、纠纷解决的能力和水平，建立健全安全、消防、食品、卫生、财务、档案管理等规章制度，配合各部门开展综合监管的同时，定期开展安全检查工作。

（三）发挥行业自律和社会监督作用。养老服务领域行业组

织要积极推动行业信用承诺制度，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。完善社会监督机制，民政部门要主动公开养老服务机构举报投诉热线，畅通举报投诉渠道，优化投诉举报受理流程，实现“民政牵头、归口负责”。听取养老服务对象及家属、新闻媒体和社会公众等监督主体的意见和建议，主动接受舆论监督，积极做好热点敏感问题的应对工作，切实维护社会稳定和正常养老服务秩序。

四、细化监管内容

（一）加强备案监管。全面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。加强备案信息核实，对已备案的，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；对未备案的，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进行现场检查，并督促及时备案。依法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，按照《无证无照经营查处办法》的有关规定查处。民政部门发现个人或者组织未经登记以养老机构名义开展活动的，应当书面通报相关登记管理机关，并配合做好查处工作。

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，由民政部门依法查处。对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）加强运营秩序监管。民政部门要引导养老服务机构优化内部管理，规范服务行为，合理规避风险。健全入院评估、风险告知制度和纠纷协商调解机制并做好相关指导工作。养老机构应当建立健全内部管理档案、服务协议制度，妥善保管异常事件报告、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录、视频监控记录等资料。在各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所和部位安装视频监控，经老年人或其代理人书面同意确认，可在其居室内安装视频监控。民政部门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，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转移。

（三）加强养老服务设施用地监管。自然资源部门负责依法对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进行查处，对改变养老服务设施用地的土地用途等行为依法进行监管。城市综合执法等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。

（四）加强质量安全监管。持续推进养老服务机构风险隐患排查整治，引导其主动防范消除建筑、消防、食品、医疗卫生、

特种设备等方面的风险隐患。督促各级各类养老机构严格落实《养老机构服务安全基本规范》（GB38600—2019）有关要求。民政部门会同住建、公安、消防救援等相关部门抓好消防安全整治，摸清消防安全状况，建立隐患、整改、责任清单，督促养老服务机构采取修缮、更换等措施整改消除，对重大火灾隐患要提请本级政府挂牌督办、推动整改，市场监管部门加强电梯、压力容器、压力管道等特种设备安全监督检查，保障特种设备运行安全。

（五）加强食品卫生防疫安全监管。市场监管部门要将养老服务机构食堂食品安全纳入执法监督范围，按规定加强对原料购进、加工、存储等重点环节的检查，督促养老服务机构落实食品安全管理要求，防止食物中毒等事故发生。卫生健康部门牵头负责养老服务机构内设医疗机构备案管理、医疗质量、医务人员执业行为规范等的监督管理，指导养老服务机构全面落实传染病疫情防控要求，落实医疗防护管理措施，确保医疗卫生防疫安全。

（六）加强从业人员监管。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，应当具备相应资格。卫生健康部门要加强对养老服务机构内设医疗机构中从事医疗护理、康复治疗专业技术人员资格检查。消防救援机构要加强对养老服务机构消防控制室值班人员的资格检查。人社、民政部门要加强养老护理员岗前职业技能培训及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，严格末端监督

执法，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。教育部门要加强院校内老年服务与管理人才培养，推行1+X证书试点。公安、民政部门要依法依规从严惩处养老服务机构欺老、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。

（七）加强涉及资金监管。发改、财政、民政部门要加强对预算内基本建设投资支持的养老服务项目建设资金和政府奖补资金的监管，定期进行抽查，依法打击虚报冒领、骗取或截留、挪用补贴资金行为。财政、民政部门要加强对政府购买养老服务的监管。审计部门要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。医疗保障部门要加大对纳入医保定点的养老机构内设医疗机构使用医保基金的监督管理力度，确保医保基金安全。民政、市场监管等部门要加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理。银保监等部门要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、公安等部门要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，依法打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动。

（八）加强突发事件应对。民政部门要指导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。做好养老服务机构突发事件应对工作。养老服务机构要依法科学制定自然灾害、事故灾难、公

共卫生事件等突发事件应急预案，配备报警装置和应急救援设备设施，开展突发事件应急知识宣传和应急演练。民政部门要协调相关部门做好指导养老服务机构落实相关安全规范和标准，明确安全责任和防范措施。养老服务机构发生或可能发生传染病暴发流行、不明原因的群体性疾病、重大食物中毒事件的，应当依照相关要求向所在地县级卫生健康主管部门、食品安全监管部门、疾病预防控制机构和民政部门报告，并在相关部门和机构指导下采取卫生处理、隔离等防控措施。养老服务机构发生生产安全事故的，应当依照生产安全事故报告和调查处理相关规定，向事故发生地县级以上应急管理部门和民政部门报告。

五、创新监管方式

（一）加强协同监管。积极推进养老服务机构“双随机、一公开”监管工作。制定养老服务机构部门联合抽查事项，纳入《黑龙江省市场监管领域部门联合抽查事项清单》，统一实施动态管理，并结合监管特点和需要，制定养老服务机构部门联合查工作指引。检查事项分为重点检查事项和一般检查事项。重点检查事项主要包括建筑、消防、食品安全、环保、医疗卫生、特种设备、服务安全 and 质量等涉及人身健康和生命财产安全的内容，抽查比例不设上限。其中，对养老服务机构服务安全 and 质量，要保证每年不少于一次的现场检查。一般检查事项主要包括运营资质、备案事项、合同管理、服务收费、信息公开、规章制度等内容，抽查比例根据监管实际情况设置上限。民政部门要会同相关

部门统筹建立本级养老服务机构检查对象名录库，并及时动态更新，确保数据准确。统筹建立住房安全、消防安全、食品安全、医疗安全、特种设备安全、应急管理、人员管理、运营管理、服务管理、疾病防控（疫情防控）等领域专家组成的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。

（二）健全信用监管机制。各地要构建信用联合奖惩机制，结合养老服务机构的规模、信用记录、风险程度等情况，确定抽查比例和频次。对违法失信、风险高的养老服务机构，适当提高抽查比例和频次，将严重违法失信的养老服务机构列入联合惩戒对象名单，依法依规实施失信惩戒。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，将有关信息提供至黑龙江省公共信用信息平台，并通过信用中国（黑龙江）网站、国家企业信用信息公示系统（黑龙江）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。在养老服务机构开展公共信用综合评价，开展信用预警和风险提示，实施信用分级分类监管。鼓励养老服务机构积极主动应用“码上诚信”向社会公开展示自身信用状况。

（三）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，减轻养老服务机构和从业人员负担。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。民政部门要依托“金民工程”全国养老服务信息系

统，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，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”。

（四）发挥标准规范引领示范作用。开展养老机构等级评定工作，进一步提高管理服务水平。引导养老服务机构严格落实养老服务有关国家标准和工程建设、医疗卫生等相关标准。支持行业组织等社会团体制定发布养老服务和产品的团体标准，鼓励养老服务企业制定具有竞争力的企业标准。推动建立政府主导制定标准与市场主体制定标准协同发展、协调配套的新型标准体系，促进行业标准化、规范化发展。

（五）监管结果处置。监管工作完成后，各部门在监督检查中发现养老服务机构存在建筑、房屋使用、消防、食品、医疗卫生、环境保护、特种设备等方面安全隐患，应当立即督促养老服务机构整改，并书面告知相关行业管理部门。对安全隐患突出或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处置措施，并通知其他相关行业管理部门到场处理。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。涉嫌犯罪

的，移交有关部门依法追究其法律责任。对部门联合监管中发现的问题，各部门应按职能指导养老服务机构做好全面整改工作，相关部门负责按规定对整改落实情况检查验收，存在问题和整改结果及时依法向社会公布。对因违法违规而无法继续提供服务的养老服务机构，民政部门负责协调，并妥善安置老年人。

六、有关要求

（一）加强组织领导。养老服务机构监管工作，事关众多老年人的生命财产安全、事关万千家的幸福与安康，各级各部门要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。各级相关部门要在养老服务发展议事协调机构的综合指导和统筹协调下，加强部门间信息沟通和相互协作，推动形成民政部门牵头，各相关部门协同推进的管理格局。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，依法依规予以处理。相关部门及其工作人员违反有关规定的，要加大追责问责力度严肃查处。

（二）提升执法水平。加强养老服务综合监管执法队伍建设，提升行政执法人员的业务能力和执法水平，全面推行行政执法三项制度，强化对行政执法权力的制约和监督。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。落实行政执法责任制和错案追究制，探索建立容错纠错和免责机制，完善行政执法和刑事司法衔接程序。

（三）提高保障水平。在组织指挥、执法经费、技术装备、

人才培养等方面加大保障力度。推动人财物等监管资源向基层下沉。推进综合执法装备标准化建设，提高现代科技手段在综合执法中的应用水平。民政部门会同财政部门加强监管经费保障，开展养老服务综合监管所需经费要纳入同级财政预算。各级相关部门可视实际情况聘请养老服务机构公共管理、建筑设计、消防安全、医疗卫生、食品药品等领域专家学者，为综合监管提供人才支撑。

（四）强化宣传引导。按照“谁执法谁普法”普法责任制要求，积极开展养老服务法治宣传教育。广泛推广宣传先进经验和典型案例，把推动养老服务综合监管工作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，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：养老服务综合监管相关部门职责分工


黑龙江省人民政府办公厅
2022年1月25日

（此件公开发布）

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和本级预算内基本建设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。负责指导制定公办养老机构床位费和护理费收费标准。

教育部门依照权限负责管理监督院校内（技工院校除外）职业技能等级证书的实施。

公安部门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。

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登记管理和业务指导监督工作。

财政部门负责会同发展改革部门、民政部门依法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。

人力资源社会保障部门依照职责权限做好对职业技能等级证

书的监督管理，负责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。

自然资源部门依法负责对养老服务机构规划审批、用地供应、不动产登记等进行行业监督管理。

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。

住房城乡建设部门依法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，负责养老服务机构消防设计审查、消防验收、备案工作。

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行业监督管理。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政府年度安全生产考核。

审计部门依法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，指导有关行业主管部门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。

医疗保障部门依法负责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。

地方金融监管部门依法负责对监管领域内地方金融组织参与养老服务市场有关行为进行监督管理。

营商环境建设监督部门负责配合民政部门推进养老服务领域社会信用体系建设，完善失信约束制度，推动各有关部门依法依规对严重失信行为相关机构及人员等责任主体实施失信惩戒。

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。

消防救援机构依法负责对养老机构实施消防监督检查。

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：省纪委监委机关，省委各直属单位，省军区办公室。
省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

黑龙江省人民政府办公厅

2022 年 1 月 25 日印发
