

苏州市人民政府办公室文件

苏府办〔2021〕248号

市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

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区管委会；市各委办局，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）、《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），加快形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，引导激励养老服务机构诚信守法经营、持续优化服务、提升应急管理能力和提升养老

老服务高质量发展，经市政府同意，现制定如下方案。

一、明确监管要求

（一）依法依规监管。坚持权责法定、依法行政，按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”要求，厘清监管职责，明确监管责任。

（二）科学有效监管。全面推行以信用监管为基础、以重点监管为补充、以“双随机、一公开”监管为基本手段的新型监管机制，加强和规范事中事后监管。

（三）公开公平监管。依法保护各类养老服务市场主体合法权益，依法公开监管规则、标准、流程、结果等，确保权利公平、机会公平、规则公平。

（四）协同共治监管。强化部门资源共享、信息互通，最大限度减少不必要的行政执法事项。健全失信约束和部门联动监管机制，完善风险管控体系。

二、突出监管重点

（一）排查整治市场主体。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。依法打击无证无照或未备案从事养老服务的行为，对未依法取得营业执照或许可，及未登记或未按信用承诺从事养老服务经营活动的，由相关部门按有关规定查处或惩戒。

（二）规范管理运营秩序。养老服务机构应当按照有关规定和当事方协议约定，优化内部管理、规范服务行为，明确双方权

责、妥善处置纠纷。养老服务机构应当在出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控设施，2022年底前实现全覆盖；建立完善异常事件报告、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录、视频监控记录等台账资料；建立纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。

（三）查处违法违规活动。严禁利用养老服务机构设施和场地向老年人欺诈销售各类产品和服务等与养老服务无关的活动或行为，未经批准不得改变规划确定的土地用途，非营利性养老服务机构不得擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权，举办以上活动或存在以上行为的相关部门进行查处。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，对相关责任人实行行业禁入措施。

（四）强化安全生产风险防范。持续推进养老服务机构安全专项整治行动，巩固养老机构消防审验问题专项整治成果。聚焦养老服务机构在建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患，相关部门严格落实安全监管责任，加强养老服务质量安全监管和生产安全风险防控。运用江苏民政服务机构安全生产管理系统、苏州市重点行业安全生产风险填报系统，2021年底实现养老机构安全管理组织计划、监督检查、隐患录入、整治验收、统计查询全过程的在线闭环式管理。

（五）加强从业人员培训。养老服务机构应当定期组织从业人员进行职业道德、消防安全教育培训，养老护理员岗前职业技

能和消防安全培训达到100%。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，应当具备相关资格。养老服务机构消防控制室值班人员要经过培训持证上岗。依法依规加强对有关培训评价机构和职业技能等级社会化认定机构的监管。

（六）加强涉及资金管理。养老服务机构筹集和使用养老服务涉及资金应当符合国家有关法律法规和财务管理规定。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督管理，依法打击以虚报冒领等方式骗取补贴资金的行为。对涉及使用财政资金的养老服务重点建设项目，加大跟踪审计问效力度。对国家、省及市普惠性养老项目和公建民营项目实施评估。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。加大对养老机构使用医保基金和长期护理保险基金的监督管理力度，医保基金不得用于支付生活照护等养老服务费用，打击欺诈骗保，保障基金安全。加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理。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。依法严厉打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动、欺诈销售“保健品”行为。

（七）提升应对突发事件能力。养老服务机构应当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。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；按要求建立志愿消防队或微型消

防站，配备报警装置、消防简易设施和必要的应急救援设备、设施；每半年至少开展1次应急消防知识宣传和1次应急消防演练。

（八）严格落实疫情防控措施。养老服务机构各级主管部门要指导、督促和督查各养老服务机构全面落实民政部、省和市有关传染病特别是新型冠状病毒肺炎的防控管理指南要求，养老服务机构要强化养老服务领域常态化疫情防控，建立应急预案，做到早发现、早报告、早隔离、早治疗，落实“人人同防”“人物同防”“内外同防”等措施。

（九）强化服务退出监管。明确养老服务机构暂停、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流失或者转移。

三、创新监管方式

（一）强化常态化监管。市、县级市（区）及镇（街道）相关部门每年要组织对养老机构服务、食品卫生、设施安全等工作进行现场检查。制定养老服务综合监管下放镇（街道）执法事项指导清单，支持镇（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，实现镇（街道）对辖区养老服务机构常态化监管。制定养老服务随机抽查事项清单，结合监管特点和需要，制定完善抽查工作细则，就检查内容、检查流程等事项作出规定。

（二）加强部门协调监管。建立健全部门协调配合机制，建立健全市级、县级市（区）、镇（街道）三级综合监管体系，定期研究养老服务综合监管重点工作，将养老服务综合监管纳入市级权力清单。对标各级标准规范，重点排查监管消防安全、食品安全、卫生防疫、运营管理、应急处置等问题隐患。自上而下实施联合督查、分别验收，检查中发现问题隐患，在给养老服务机构明确整改期限的同时，书面告知属地有关部门跟踪督促养老服务机构整改并验收。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。

（三）开展“双随机、一公开”监管。结合养老服务监管特点和需要，制定完善随机抽查工作细则，明确抽查比例、频次、内容、方式、程序等事项，提高双随机监管规范化水平。各级建立涵盖全部被监管市场主体或单位的检查对象名录库和涵盖所有具有执法资格的执法检查人员名录库，并实时动态维护管理。依托省、市“双随机、一公开”监管工作平台开展抽查检查，检查结果对外公示。

（四）加强信用体系建设。建立健全信用承诺制度，完善养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法，规范养老服务机构、养老服务队伍失信信息的归集、使用管理，将严重违法失信的机构或人员列入联合惩戒对象名单（黑名单）。依托省、市公共信用信息系统、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，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。对于信誉度优良、诚信水平和评估等级较高的养老服务机构，予以列入“红名单”并向社会公示，同时开辟绿色通道，创造有利条件，鼓励其连锁化、品牌化、规模化发展，并与各项资助、融资、运营补贴等扶持、优惠政策相挂钩。

（五）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，推进养老数据资源统一和开放共享。依托省“金民工程”、市养老数据资源中心，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，形成健康档案基本数据集。依托人口基础信息库，形成老年人基本信息数据集。全面推进养老机构食堂“互联网+明厨亮灶”建设，依托食品安全“智慧化”社会共治防控平台，促进养老机构食堂食品操作区域的可视化、透明化。建立养老服务机构信息联动机制，形成养老服务主体登记和行政监管基本数据集。应用推广苏州市尊老卡，打造全市为老、助老、养老服务“一卡通”，实现老年人在养老服务领域共享共用。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，2022年底前，实现跨地区互通互认、信息一站式查询和综合监管“一张网”。

（六）强化标准规范引领作用。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。2021年底前，全市90%以上养老机构达到《养老机构服务安全基本

规范》标准要求，2022年底前100%达标。建立健全养老服务标准和评价体系，开展养老机构等级评定，推进社区居家养老服务组织等级评定工作。2022年底前市本级及各市、区研究制定一批养老服务质量、安全基本规范、居家上门服务等方面的地方标准。

四、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，积极推进公办养老机构社会化改革，完善区域性养老服务中心管理办法。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，强化对行政权力的制约和监督。落实各级政府主导责任，各相关部门建立各司其职、各尽其责的协同监管机制，依法履行养老服务业务指导和监管职责，实行清单式监管，及时、规范、主动公开监管结果。

（二）强化机构主体责任。落实养老服务机构主体责任，养老服务机构法定代表人、主要（实际）负责人是安全生产、运营管理第一责任人，对养老机构的依法登记、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。

（三）强化行业自律。建立第三方社会监督和行业自律机制，加强行业协会建设，培育一批专业评估机构和社会组织。积极推行行业信用承诺制度和行业诚信建设，健全行业自律规约。加强会员信用管理，规范会员生产和经营行为，推动行业自律体系建设，引导养老服务领域行业组织制定行业规范，协调解决服务纠纷，引领行业发展。发挥行业协会作用，牵头组织三星级及以上

养老服务机构开展监督指导活动，发挥星级养老服务机构的示范引领作用。

（四）强化社会监督。建立养老服务质量信息公开清单制度，督促养老服务机构在市及各市区相关服务平台主动公开其基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项。全面建立社会监督机制，在服务平台设置“评价栏”由社会大众对养老服务机构的的服务质量进行评价。定期或不定期举办“开放日”活动，鼓励支持各级人大代表、政协委员、新闻媒体和社会公众监督。指导养老机构开通监督电话热线、设置投诉信箱，建立5个工作日反馈处理制度。

五、强化保障措施

（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，有力发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。充分发挥联席会议制度的统筹协调和协同监管作用，加强信息沟通和相互协作，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，避免多头多层重复执法，推动形成民政部门牵头，其他相关部门协同推进的共建共治共享管理格局，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。

（二）加强监管保障。加强监管的组织和人员的保障，各级配齐配强养老服务监管人员，发挥市养老服务发展指导中心、市

级康养集团、市养老服务发展促进会作用，鼓励各市（区）、镇（街道）建设养老服务指导或管理中心，市（区）建设县区级国资性质的养老集团公司，各级建设社会组织性质的养老服务相关协会。加强依法履职所需的技术、设备、经费保障，并通过购买服务形式聘请专业的第三方组织或机构在服务质量、安全生产等方面进行监管。

（三）提升监管能力。强化市及各市（区）的国资养老集团公司和特困人员供养服务机构、镇（街道）的区域性养老服务服务中心的服务功能，发挥行业管理、技术指导等作用，在综合监管中应用现代科技、智能化手段，提升监管能力；发挥行业自律和社会监督作用，健全行业自律规约。加强养老服务行业执法监督作风纪律建设，打造公正廉洁、执法为民、敢于担当的执法监督队伍。

（四）加大宣传引导。按照“谁执法谁普法”要求，积极开展养老服务法治宣传教育。充分发挥新闻媒体和自媒体作用，通过多种途径、采取多种形式，广泛深入宣传，鼓励引导全社会参与养老服务机构监督管理工作宣传，营造全社会关心、支持和监督养老服务机构，促进养老服务高质量发展的良好氛围。

各部门及各县级市（区）人民政府（管委会）落实监管任务或职责内容每年初向市政府上报上年度具体落实情况，有具体时限要求的在规定时限前上报。联系人：金陵眉，联系电话：82280270，邮箱：ylc@mzj.suzhou.gov.cn。

附件：各部门和单位任务分解表

苏州市人民政府办公室

2021年12月4日

附件

各部门和单位任务分解表

序号	重点举措	工作任务	责任部门	完成时间
1	排查整治市场主体	排查整治未依法取得营业执照以市场主体名义和未依法取得食品经营许可从事养老服务经营活动的。	市市场监管局	2022年底前
2		排查整治未经登记擅自以社会服务机构名义和未经养老机构备案开展养老服务活动的。	市民政局	
3		排查整治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。	市人社局	
4		排查整治未依法取得消防许可从事相关经营活动的。	市消防救援支队	
5		排查整治未依法取得医疗许可从事相关经营活动的。	市卫生健康委	
6	规范管理运营秩序	养老服务机构公共场所安装视频监控设施。	市民政局	2022年底前
7		建立完善异常事件报告、紧急呼叫记录、值班记录、交接班记录、门卫记录、视频监控记录等台账资料。	市民政局	2022年底前，并持续实施
8		建立纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。	市民政局、卫生健康委	2022年底前，并持续实施
9	查处违法违规活动	依法查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。	市民政局、市场监管局、文广旅局	持续实施
10		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。	市资源规划局	持续实施
11		依法查处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。	市民政局	持续实施
12		依法依规惩处养老机构欺老、虐老等侵害老年人合法权益的行为。	市民政局、卫生健康委	持续实施
13	监管安全生产风险	加强建筑使用安全检查，督促其采取修缮、更换等措施整改消除安全隐患。	市民政局、住建局	持续实施
14		抓好消防安全整治，摸清消防安全状况，建立隐患、整改、责任“三个清单”。	市民政局、住建局、消防救援支队	2021年底前
15		加强食品和特种设备安全日常监管。	市民政局、市场监管局	持续实施
16		强化养老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。	市民政局、卫生健康委	持续实施

序号	重点举措	工作任务	责任部门	完成时间
17		运用江苏民政服务机构安全生产管理系统、苏州市重点行业安全生产风险填报系统加强全过程在线闭环式管理。	市民政局、应急局	持续实施
18	监管从业人员培训	养老护理人员岗前职业技能培训达到100%。	市民政局、人社局	持续实施
19		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，应当具备相关资格。	市卫生健康委、消防救援支队、民政局	持续实施
20		养老服务机构消防控制室值班人员专项培训，确保消防安全培训达到100%。	市消防救援支队、民政局	持续实施
22		监管有关培训评价机构和职业技能等级社会化认定机构。	市民政局、人社局	持续实施
23	监管涉及资金	监督管理养老服务机构申领使用政府提供的建设运营补贴资金，依法打击以虚报冒领等方式骗取补贴资金的行为；跟踪审计问效涉及使用财政资金的养老服务重点建设项目。	市民政局、财政局、审计局	持续实施
24		评估普惠性养老项目和公建民营项目。	市民政局、财政局、发改委	持续实施
25		监督管理政府购买养老服务，依法查处弄虚作假、挤占挪用等违法违规行为。	市民政局、财政局	持续实施
26		监督管理养老机构使用医保基金和长期护理保险基金，医保基金不得用于支付生活照护等养老服务费用，打击欺诈骗保，保障基金安全。	市医保局、民政局	持续实施
27		规范管理养老服务机构预收服务费用，加强对金融机构在养老服务领域创新金融产品、服务方式的监管；依法严厉打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动、欺诈销售“保健品”等行为。	市民政局、发改委、金融监管局，苏州银保监分局，市公安局，人行苏州中支，市市场监管局	持续实施
28	应对突发事件	养老服务机构应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。	市民政局、应急局	持续实施
29		各级及各养老服务机构依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案。	市民政局、应急局、卫生健康委	持续实施
30		养老服务机构建立志愿消防队或微型消防站，配备报警装置、消防简易设施和必要的应急救援设备、设施；每半年至少开展1次应急消防知识宣传和1次应急消防演练。	市民政局、消防救援支队	持续实施
31	严格落实疫情防控措施	养老服务机构全面落实民政部、省和市有关传染病特别是新型冠状病毒肺炎防控管理指南要求，强化养老服务领域常态化疫情防控。	市民政局、卫生健康委	持续实施

序号	重点举措	工作任务	责任部门	完成时间
32	服务退出 监管	制定养老服务机构暂停、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。	市民政局	2022年底前，持续实施
33		监管民办非营利性养老服务机构退出财产处置，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。	市民政局、财政局、市审计局	持续实施
34	强化常态化 监管	每年要组织对养老机构服务、食品卫生、设施安全等工作进行现场检查。	市各相关部门，各市、区	持续实施
35		制定养老服务综合监管下放镇（街道）执法事项指导清单。	各市、区	2022年底前
36		制定养老服务随机抽查事项清单，完善抽查工作细则，规定检查内容、检查流程等事项。	市各相关部门	2022年底前
37	开展“双随机、一公开” 监管	制定完善随机抽查工作细则，明确抽查比例、频次、内容、方式、程序等事项，提高双随机监管规范化水平。	市民政局	2022年底前
38		建立检查对象名录库和执法检查人员名录库，并实时动态维护管理，抽查检查结果对外公示。	市民政局	2022年底前，持续实施
39	加强信用 体系建设	建立健全信用承诺制度，完善养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法，规范养老服务机构、养老服务队伍失信信息的归集、使用管理，将严重违法失信的机构或人员列入联合惩戒对象名单(黑名单)。	市民政局、发改委	2022年底前，持续实施
40		依法依规归集共享养老服务市场主体基础信息、信用信息，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。	市民政局、发改委	持续实施
41		对于信誉度优良、诚信水平和评估等级较高的养老服务机构，予以列入“红名单”并向社会公示。	市民政局、发改委	持续实施
42	推行“互联网+ 监管”	建立完善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。	市民政局	2022年底前，持续实施
43		采集老年人健康管理信息，建立完善健康档案基本数据集。	市卫生健康委	2022年底前，持续实施
43		建立完善老年人基本信息数据集。	市公安局	2022年底前，持续实施

序号	重点举措	工作任务	责任部门	完成时间
44		依托食品安全“智慧化”社会共治防控平台，全面推进养老机构食堂实行“互联网+明厨亮灶”。	市市场监管局	2022年底前，持续实施
45		建立养老服务机构信息联动机制，形成养老服务主体登记和行政监管基本数据集。	市民政局、大数据局	持续实施
46		应用推广苏州市尊老卡，打造全市为老、助老、养老服务“一卡通”，实现老年人在养老服务领域共享共用。	市民政局	持续实施
47		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”。	市民政局、大数据局	2022年底前，持续实施
48	强化标准规范引领作用	全市90%以上养老机构达到《养老机构服务安全基本规范》标准要求。	市民政局	2021年底前
49		100%的养老机构达到《养老机构服务安全基本规范》标准要求。	市民政局	2022年底前
50		开展养老机构等级评定。	市民政局	持续实施
51		推进社区居家养老服务组织等级评定工作。	市民政局	2022年底前，持续实施
52		研究制定一批养老服务质量、安全基本规范、居家上门服务等方面的地方标准。	市民政局、市场监管局	2022年底前，持续实施
53	强化社会监督	建立养老服务质量信息公开清单制度，督促养老服务机构在市及各市区相关服务平台主动公开其基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项。 全面建立社会监督机制，在服务平台设置“评价栏”由社会大众对养老服务机构的服务质量进行评价。	市民政局	2022年底前，持续实施
54	加强监管保障	保障监管的组织和人员及依法履职所需的技术、设备、经费。各级配齐配强养老服务监管人员，各县级市（区）、镇（街道）建设养老服务指导或管理中心，县级市（区）建设县区级国资性质的养老集团公司，各级建设社会组织性质的养老服务发展促进会作用。	市民政局、人社局、国资委	2022年底前

