山东省养老机构综合监管和联合惩戒办法

（公开征求意见稿）

第一章 总 则

第一条【监管依据】 根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《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》《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》等法律法规规章及政策规定，制定本办法。

第二条【监管目的】 本办法以实现“监管对象全覆盖、监管要素全参与、监管流程全闭环、监管执法全协同、监管数据全共享、监管结果全公开”为目标，推动实施综合监管和联合惩戒制度化、规范化、精细化，进一步提升全省养老机构综合监管水平，优化养老服务领域营商环境，维护广大老年人和养老服务市场主体合法权益，促进形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，推动全省养老服务高质量发展。

第三条【适用对象】 本办法所称养老机构指全省行政区域内依法办理法人登记，为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务，床位数在10张以上的机构。居家社区养老服务机构参照本办法执行。

第四条【工作原则】 养老机构综合监管工作坚持“政府主导、部门协同、行业监管、属地负责”的基本原则。

第二章 监管主体

第五条【分工配合】 民政部门负责牵头协调养老机构综合监管工作。组织、机构编制、人民法院、发展改革、民族宗教、公安、财政、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、审计、市场监管、行政审批、医疗保障、地震、金融监管、消防救援等部门按照各自职责，密切配合，共同做好对养老机构监管工作。

第六条【工作体制】 设区的市、县（市、区）人民政府应当加强对养老服务工作的领导，统筹推进养老服务监管工作。各级各相关部门应当坚持系统观念、整体思维，坚持横向业务协同与纵向层级贯通并举，全面加强跨部门、跨区域、跨层级监管合力。乡镇（街道）应当切实履行属地管理责任，协同县（市、区）民政部门实施本区域养老机构日常监督、检查、执法等工作。

第七条【部门职责】 各部门（单位）按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，实施对养老机构具体监管工作。具体职责分工为：

组织部门会同民政部门依法负责养老机构党的建设工作。

机构编制部门依法负责养老机构事业单位法人登记管理工作。

人民法院依法负责受理养老服务纠纷以及侵害老年人的案件，引导调解解决养老服务纠纷。

发展改革部门依法负责对中央预算内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；负责养老服务信用监管与体系建设；会同民政部门开展养老机构收费管理指导工作。

民族宗教部门依法负责查处养老机构内开展的违法宗教活动。

公安部门依法负责查处扰乱养老机构工作秩序，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；负责对“九小场所”范围内的养老机构实施消防监督检查；负责全省老年人基本信息数据共享。

民政部门依法负责对养老机构服务运营、服务、安全的监督管理，推进养老服务标准化体系建设；负责养老服务发展资金补助项目审批管理和资金使用监管，根据职责范围做好对养老服务领域行业组织的登记管理和业务指导监督工作；负责对养老机构预收费监督管理。

财政部门负责组织养老服务发展资金预算编制，对支出政策进行审核，组织指导预算绩效管理，会同发展改革部门、民政部门依法对养老服务发展资金使用监管。

人力资源社会保障部门依法负责会同民政部门做好养老护理员国家职业技能标准宣贯实施工作，依照职责权限做好养老护理员职业技能培训、职业技能等级认定工作的监督管理；负责加强老年人社会保障公共服务的信息共享；负责对养老服务从业人员劳动合同、工资支付、社保缴纳等事的监督管理。

自然资源部门依法负责对养老机构规划用地等进行监督检查，包括建设用地经规划核准、改变土地用途需经法定程序等情况。

生态环境部门依法负责对养老机构环境影响评价审批或者备案，以及污染物排放的监督管理。

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，以及养老服务设施工程建设标准规范的执行监督；负责养老机构消防设计审查验收工作；会同民政部门指导养老机构燃气安全监管工作。

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监督管理；负责会同民政部门指导养老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；负责采集、汇聚、存储、共享、应用老年人基本健康医疗数据。

应急管理部门依法会同民政部门指导养老机构应对安全生产类、自然灾害类等突发事件和综合防灾减灾救灾工作，会同民政部门开展养老机构应急处置预案及演练的监督检查。

审计部门依法负责对养老服务领域财政资金、彩票公益金的使用情况、政府购买养老服务进行监督检查。

市场监督管理部门依法负责查处养老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，负责对企业法人登记事项的监管，对养老机构的特种设备安全、食品安全进行监督检查。

行政审批部门依法负责本领域内养老机构法人登记工作。

医疗保障部门依法负责对医疗保险基金和长期护理保险基金申领使用的监督管理。

地方金融监督管理部门依法负责对养老机构涉嫌非法集资、诈骗等违法行为的监督管理。

地震部门依法负责养老服务建设工程抗震设防要求审定及监督管理。

国家金融监督管理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“九小场所”范围以外的养老机构实施消防监督检查。

第三章 监管对象

第八条【建立名录库】 民政部门应当采取信息共享、主动发现、备案掌握等方式，按照“应纳尽纳”的原则，建立包含养老机构（包括居家社区养老机构）和服务人员在内的监管对象名录库，并实行动态化管理，定期调整更新。

乡镇人民政府（街道办事处）日常检查发现辖区内的新增养老机构，应当及时抄告县（市、区）民政部门，县（市、区）民政部门应当及时纳入监管对象名录库，指导其依法开展养老服务活动。

第九条【法人登记】 养老机构开展服务活动前，应当进行法人登记。其中，申请企业法人登记的养老机构，法人登记主管部门应当将“主营项目类别”归类为“卫生和社会工作”，“经营范围”选择“养老服务（机构养老服务）”。申请社会组织（民办非企业单位）法人登记的养老机构，法人登记主管部门应当将业务范围归为“机构养老服务”或“为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务”。

第十条【无证无照监管】 机构编制、民政、市场监管等部门应当依法严厉打击无证无照从事养老服务的行为，规范养老服务市场运营秩序。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，由机构编制部门依法查处；未经登记以社会组织（民办非企业单位）名义开展养老服务活动的，由民政部门依法查处;对未依法取得营业执照以企业法人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。

第十一条 【法人信息共享】 民政部门应当会同市场监管或者行政审批等部门，建立法人登记信息共享机制，确保将养老服务新登记市场主体依法纳入监管对象范围。对于新登记的从事养老服务的事业单位法人、民办非企业法人、企业法人，省级机构编制部门、社会组织管理部门、市场监管部门应当自登记之日起10个工作日内，将法人登记基本信息推送至省养老管理平台。省级民政部门依托省养老管理平台建立数据提醒机制，由县级民政部门核实认定后统一纳入监管对象名录库。

第十二条【机构备案】 养老机构应当在收住老年人后10个工作日以内，向服务场所所在地县级人民政府民政部门进行备案。备案民政部门应当自备案之日起20个工作日以内进行现场检查，并核实备案信息。现场检查发现备案时承诺不属实、违反承诺或者隐瞒真实情况、弄虚作假的，依据《养老机构管理办法》第四十六条、《山东省养老服务条例》第七十条予以处罚。

对未备案的养老机构，所在地县级人民政府民政部门应当自发现其收住老年人之日起20个工作日以内进行现场检查，并督促及时备案。对于未办理法人登记经督促后拒绝登记的，按照无证无照行为处理。

第十三条【退出机制】 民政部门应当会同机构编制、市场监管、行政审批等部门完善市场退出机制，指导拟退出养老机构妥善做好服务协议解除、服务对象安置、资产清算等工作，切实保障服务对象合法权益。

 养老机构因变更或者终止等原因暂停、终止服务的，应当在合理期限内提前书面通知老年人或者其代理人，并书面告知民政部门。老年人需要安置的，养老机构应当根据服务协议约定与老年人或者其代理人协商确定安置事宜。

养老机构终止服务后，应当依法开展资产清算，清算完成后依法向法人登记部门申请注销。民政部门加强对民办非营利性养老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。法人登记主管部门应当及时办理注销登记，依法进行公告。民政部门应当及时予以撤销备案，并通过政府网站向社会公开。

第四章 重点监管事项

第十四条【监管事项要求】 养老机构综合监管事项实行清单式管理（见附件1），进一步明确部门职责，压实养老机构在法人登记、备案承诺、运营服务、质量安全、人员管理、规划用地、资金使用、应急处置等方面的主体责任，推进综合监管系统化、集约化、一体化。

第十五条【登记备案监管】 登记备案监管由机构编制、民政、市场监管、行政审批等部门按照职责分工实施。养老机构开展养老服务活动，应当根据法人登记类型向机构编制、行政审批或者社会组织管理等部门办理法人登记，并向所在地县（市、区）人民政府民政部门进行备案。

第十六条【运营服务监管】 运营服务监管由民政部门负责实施。养老机构应当认真实施《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》等标准规范，强化内部管理，提升服务质量。养老机构应当在各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控；经老年人或者其代理人书面同意，可以在老年人居室内安装视频监控，并妥善保管视频监控资料，所有视频记录保存时间不少于一个月。养老机构应当建立内部管理信息档案，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、视频监控等原始资料。养老机构应当与入老年人签订合同，开展老年人入院评估，并建立老年人档案，档案保管期限不少于服务协议期满后五年。

  第十七条【场所安全监管】 场所安全监管由民政部门、住房城乡建设部门、地震部门、市场监管部门、公安机关、消防救援部门分别按照职责分工实施。养老机构应当符合建筑、消防、特种设备等标准中的强制性规定及要求，严格落实《建筑防火通用规范》《养老机构消防安全管理规定》等政策标准，主动防范消除安全风险和隐患。总建筑面积达到1000平方米及以上的养老机构，应当按照特殊建设工程依法取得消防设计审查和消防验收合格意见；不足1000平方米的养老机构，应当依法办理消防验收备案。大力实施“智慧消防”，加强智能检测和风险预警。养老机构抗震设防要求应当在国家地震动参数区划图、地震小区划图、地震安全性评价结果的基础上提高一档确定。养老机构内设电梯、锅炉等特种设备，应当取得特种设备许可证。

第十八条【环境保护监管】 环境保护监管由生态环境部门负责实施。新建建筑面积5000平方米及以上的养老机构涉及环境敏感区的，建设单位应当根据《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等法规政策要求，编制环境影响报告表报送生态环境部门（行政审批部门）审批，确保项目建设符合生态保护要求。

  第十九条【规划用地监管】 规划用地监管由自然资源部门负责实施。养老机构应当依法依规、依据规划用途使用土地，未经批准不得擅自改变规划确定的土地用途和使用性质，非营利性养老机构不得擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权。对利用存量资源建设的养老机构，所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型适用于过渡期政策。

  第二十条【食品安全监管】 食品安全监管市场监管部门、民政部门负责实施。养老机构内设食堂的，应当依法取得食品经营许可证，严格遵守相关法律、法规和食品安全标准，执行原料控制、餐具饮具清洗消毒、食品留样等制度。实施“互联网+明厨亮灶”，提高食品安全智能化管理水平。养老机构从供餐单位订餐的，应当从取得食品经营许可的供餐单位订购，并按照要求对订购的食品进行查验。

  第二十一条【从业人员监管】 从业人员监管由人力资源社会保障部门、民政部门、卫生健康部门、消防救援部门按照职责分工实施。养老机构应当按照《养老机构岗位设置及人员配备规范》，配备与服务和运营相适应的工作人员，并依法签订聘用合同或者劳动合同，对养老护理员培训合格后上岗。养老机构中从事医疗、康复、消防等服务的人员，应当具备相应的职业资格。养老机构应当定期组织从业人员进行职业道德教育培训，加强内部管理，严禁发生欺老、虐老等侵害老年人合法权益行为。养老类职业技能培训和评价机构应当依法依规开展活动，禁止开展虚假培训骗取补贴、售卖证书等行为，严禁在国家职业资格目录之外开展职业资格许可和认定工作；各类企业不得自行开展冠以职业资格名称的相关活动。

  第二十二条【资金补贴监管】 资金补贴监管由发展改革部门、民政部门、财政部门、审计部门、医保部门按照职责分工实施。养老机构应当依法申领和使用中央预算内投资、福彩公益金、政府购买服务资金、医疗保障基金、长期护理保险基金等，规范资金使用，主动接受监督，严禁利用虚报、隐瞒、伪造等手段骗取补助资金。对骗取资金补贴的，由相关部门分别按照《医疗保障基金使用监督管理条例》第四十条、第四十一条及《山东省养老服务条例》第七十一条规定处理。

第二十三条【价格收费监管】 价格收费监管由发展改革部门、市场监管部门、民政部门按照职责分工实施。政府运营的公办养老机构实行政府定价或者政府指导价；公办养老机构委托第三方运营的，收费标准根据委托协议等合理确定；民办养老机构和其他养老服务组织收费标准实行市场调节价，并接受政府有关部门和社会的监督。养老机构应当在醒目位置公示服务项目、收费标准。养老机构床位费、护理费、伙食费原则上按月度收取，严禁大额预收服务费用。

  第二十四条【养老诈骗监管】 养老诈骗监管由金融监督管理部门、民政部门、公安部门、市场监管部门按照职责分工实施。严禁养老机构以养老服务为名，采取办理“贵宾卡”“会员卡”“预付卡”等方式，向老年人非法吸收资金。严禁以投资、加盟、入股养生养老基地，销售虚构的养老公寓，长期出租养老床位等名义，以承诺高额收益、返本销售、售后返租、约定回购为幌子非法吸收资金。

第二十五条【医疗服务监管】 医疗服务监管由卫生健康部门负责实施。养老机构内设医疗机构，应当依法取得医疗卫生执业许可或者备案，严禁无资质机构和人员提供医疗服务，严禁违规使用名称、超范围开展诊疗活动。养老机构内设医疗机构的医师未注册取得医师执业证书，不得从事医师执业活动。医师执业应当在注册的执业范围内，遵循临床诊疗指南并遵守临床技术操作规范和医学伦理规范等进行医学诊查、疾病调查、医学处置、出具相应的医学证明文件，选择合理的医疗、预防、保健方案。

对入住老年人负责救治或者进行正常死亡调查的医疗机构，应当严格按照《中华人民共和国医师法》《国家卫生计生委、公安部、民政部关于进一步规范人口死亡医学证明和信息登记管理工作的通知》等法律政策规定，亲自诊查、调查并出具机构内死亡老年人《居民死亡医学证明（推断）书》。

  第二十六条【突发事件应对监管】 突发事件应对监管由应急管理部门、卫生健康部门、公安部门、民政部门依法分别实施。养老机构应当依法制定自然灾害、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，开展突发事件应急知识宣传普及活动和应急演练。养老机构应当认真落实传染病疫情防控要求，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、重大食物中毒事件的，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等相关要求，向所在地县级卫生健康主管部门、疾病预防控制机构和民政部门报告。养老机构发生生产安全事故的，应当向事故发生地县级以上应急管理部门和民政部门报告。

第二十七条【无关活动监管】 无关活动监管由民政部门、市场监管部门、民族宗教部门等按照职责分工实施。养老机构不得利用其房屋、场地、设施，开展与养老服务宗旨无关的违法宗教、欺诈销售产品和服务等活动。

第五章 监管方式

第二十八条【深化综合监管】 各级各部门应当建立健全跨部门协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。各部门应当充分利用互联网思维、信息化手段，强化信息共享、部门协同、区域联动，深化“综合监管一件事”“综合查一次”改革，最大限度合并检查事项，最大限度减少对养老机构的干扰，提升综合监管效能。

第二十九条【协同监管】 各部门在监督检查中发现养老机构存在服务运营、土地使用、资金补贴、建筑消防、医疗卫生、环境保护、食品药品、突发事件等方面的安全隐患和问题，应当立即督促养老机构采取措施整改，并于发现之日起5个工作日内书面通报同级相关部门。紧急情况下，可先采取口头或者其他便捷方式通报相关部门。各部门应当按照各自职能采取相应处置措施，并及时将处置结果反馈发出通报部门。

县级民政部门应当每年对养老机构服务安全和质量进行不少于一次的现场检查。

第三十条【“双随机、一公开”监管】 各级民政部门应当会同卫生健康、住房城乡建设、市场监管、消防救援等部门，按照“双随机、一公开”监管联席会议办公室要求，利用“双随机、一公开”监管平台，采取随机抽取检查对象、随机选派检查人员的方式，围绕服务、医疗卫生、消防、特种设备等重点检查事项，制定养老机构一般检查事项清单、重点检查事项清单（见附件2），每年动态调整抽查比例和频次、抽查方式、检查内容、检查流程等事项，对养老机构实施监督检查，并及时将检查和整改情报录入省“双随机、一公开”监管平台。

第三十一条【信用监管】 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，民政部门应当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。全面建立养老机构和从业人员信用记录，以统一社会信用代码、身份证信息为标识，整合形成完整的信用记录，并通过“信用中国（山东）”网站、全省企业信用信息公示系统或者山东省政府网站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。

第三十二条【互联网+监管】 省级民政部门应当会同有关部门，建立健全省级养老服务综合监管平台，形成以监管机构和从业人员为中心的监管信息数据采集机制，全面关联整合登记、备案、证照、抽查检查结果、行政处罚、奖惩情况、违法失信等信息，推动实现跨部门数据共享，形成养老机构和从业人员监管基础数据集，加强实现对养老机构远程监管、移动监管和预警防控。

第三十三条【标准监管】 民政部门应当组织开展养老机构等级评定工作，并强化结果公开和应用，建立与等级挂钩的运营奖补机制，切实发挥标准引领作用。引导养老机构严格落实国家标准、地方标准以及建筑工程、消防设计、医疗卫生、食品安全等行业标准，推动《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》达标率达到100%。

第六章 监管实施

第三十四条【线索获取】 各部门应当按照监管职责分工，通过日常监管、年度检查、“双随机、一公开”检查、专项检查等渠道，及时发现养老机构可能存在违法违规或者问题线索。

各部门应当畅通投诉、举报渠道，及时受理相关线索。乡镇（街道）对辖区内发现的违法违规线索，要及时告知相关部门。

第三十五条【调查核实】 各部门获取有关问题线索后，可以参照民政部印发的《养老机构行政检查办法》等规定，及时进行调查核实，调查核实工作的期限原则上应当不超过20个工作日。因调查核实疑难复杂确实需要延长的，经本部门负责人批准可以延长10个工作日。开展技术检查或者鉴定日期不计入调查核实期限。

各部门在监督检查中发现养老机构存在多方面违法违规、需要多部门联合查处的，应当及时会商研判，提出办理意见。需要多部门联合执法的，牵头部门应当提前告知其他相关部门。

第三十六条【约谈提醒】 各部门在履行监管职责过程中，发现养老机构存在安全与服务等风险隐患的，应当及时提醒，督促养老机构完善风险管理机制。必要时，可发送风险提示函予以书面告知。

 对于情节显著轻微、影响较小的苗头性问题，监管部门可根据职责分工单独或者联合其他部门约谈养老机构法定代表人或者主要负责人，告知有关规定，指出存在问题，提出整改要求，并督促跟踪养老机构落实整改。

第三十七条【依法处理】 各部门应当根据检查结果，结合情节、后果、社会危害性等依法行使自由裁量权，合理确定行政执法裁定范围、种类和幅度，对养老机构违法违规行为依法作出行政处罚、实施联合惩戒、移送司法机关等。

各部门作出行政处罚时，符合不罚情形的应当按照《山东省司法厅关于修改完善<山东省轻微违法行为不予处罚和一般违法行为减轻行政处罚事项清单（2021年版）>的通知》处理。

第三十八条【卷宗归档】 各部门可以参照省司法厅印发的《山东省行政处罚文书示范文本》有关要求，及时做好案卷归档工作。

第七章 信息公开

第三十九条【政务公开】县级人民政府民政部门应当参照《养老服务领域基层政务公开标准指引》规定，按照“公开为原则，不公开为例外”要求，在政府网站设置养老服务公开栏目。主要包括以下内容：

1.通用政策。包括国家和地方层面推进养老服务发展的法律、法规、政策与标准文件，现行养老服务扶持政策措施清单应明确扶持政策内容、扶持对象、主管部门等信息。

2.业务办理。民政部门负责办理的养老服务业务信息，包括养老机构备案、养老服务扶持补贴（建设补贴、运营补贴等）等事项，应明确办理流程、办理要求、办理部门、办理时限等信息。

3.行业管理信息。包括民政部门负责办理养老服务业务信息办理结果、养老机构评估（综合评估、标准评定等）、行政处罚结果等行业管理事项信息，应明确事项名称、公开依据、有效期限等信息。

第四十条【执法公开】各监管部门应当按照“谁执法、谁公示”原则，除涉及商业秘密、个人隐私等依法不予公开的信息外，将每年度开展行政检查、作出行政处罚、实施联合惩戒、纳入违法失信等涉及养老机构数量、名单、统一社会信用代码、地址以及从业人员数量、姓名、所在机构等情况依法及时公开。

第四十一条【信用公开】各监管部门应当积极参与信用公开，加大信用信息公开力度，助推全省养老服务市场信用体系建立。各部门作出的行政处罚、联合惩戒、违法失信等决定或者裁决应当按照《山东省社会信用条例》规定，在信息形成之日起7个工作日内，向同级公共信用信息平台报送，通过“信用中国（山东）”官方网站向社会公开，提高监管透明度，接受全社会监督。

第八章 联合惩戒

第四十二条【惩戒依据】 县级民政部门应当根据《民政部关于印发<养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法（试行）>的通知》规定，牵头负责本辖区内养老服务领域联合惩戒工作。积极依托省级养老服务综合监管平台，及时形成养老机构和从业人员监管基础数据集，提升联合惩戒的智能化水平。

第四十三条【分类管理】 县级民政部门应当遵循依法监管、客观公正、公开透明、及时准确原则，开展养老机构和从业人员联合惩戒管理，实行“红黄绿”名单管理制度，并实现动态管理。

1.红色名单。养老机构或者其从业人员具有下列情形之一的，被有关部门依法依规惩处的同时，民政部门应当将其列入红色名单，实施联合惩戒，并书面抄报相关部门：

（1）超出章程规定的宗旨和业务范围进行活动的；

（2）因养老服务行为侵害老年人合法权益的；

（3）以非法集资或者欺骗手段销售“保健”产品等方式诈骗老年人财物的;

（4）存在重大火灾隐患，无故拖延，逾期不改的；

（5）对发生的安全事故负有主要或者直接责任的;

（6）存在采取虚报冒领等方式骗取政府补贴资金等涉及财政资金违法行为的；

（7）拒不接受或者不按照规定接受监督检查，或者在接受监督检查时隐瞒真实情况、弄虚作假的；

（8）不按照规定报送年度工作报告、履行信息公开义务的；

（9）被人民法院认定为失信被执行人的；

（10）其他违反养老服务管理有关规定的严重违法失信情形。

2.黄色名单。养老机构或其从业人员具有以下情形之一的，纳入黄色名单，实行重点关注：

（1）在办理备案时承诺不属实，或者违反承诺的；

（2）违反强制性国家标准，但尚未被行政处罚或者刑事处罚的；

（3）其他存在失信行为，但严重程度尚未达到红色名单情形的。

3.绿色名单。未发现风险隐患的养老机构，纳入绿色名单，正常开展日常监管。

第四十四条【依法纳入】 县级民政部门将养老机构和从业人员列入红色名单前，应当书面告知当事人列入的事实、理由、依据、约束措施以及当事人享有的陈述权、申辩权；无法取得联系书面告知的，应当公告告知。

当事人对被列入红色名单有异议的，有权在收到告知书之日起10个工作日内向县级民政部门提交书面陈述、申辩及相关证明材料；通过公告方式告知的，当事人自公告告知之日起30日内未提出陈述、申辩意见的，视为无异议。

县级民政部门应当自收到陈述、申辩意见之日起15个工作日内进行复核并书面答复当事人。陈述、申辩理由被采纳的，不列入红色名单；陈述、申辩理由不予以采纳的，列入红色名单。

第四十五条【动态管理】 “红黄绿”名单实行动态管理。

黄色名单有效期为6个月。期满6个月的，期间未发生列入红色名单情形的，民政部门应当及时调整为绿色名单。

红色名单有效为2年。在养老机构和从业人员被列入红色名单之日起满2年，未再发生严重违法失信行为或者按照要求履行相应义务、完成整改的，可向县级民政部门申请移出红色名单。县级民政部门经核实符合移出条件的，自核实结束之日起10个工作日内完成移出，纳入绿色名单管理。

第四十六条【惩戒措施】 列入红色名单的养老机构和从业人员，民政部门应当依法采取下列惩戒措施：

（一）对参与评比表彰、等级评定、政府采购、财政资金扶持、政策试点等予以限制；

（二）作为重点监管对象，增加检查频次，加大监管力度，发现再次违法违规经营行为的，依法从重处罚；

（三）法定代表人或者主要负责人列入联合惩戒对象名单期间，不得被提名担任其他养老机构的法定代表人或者主要负责人；已担任相关职务的，要求养老机构按照规定程序向登记管理机关申请变更；

（四）对拒不履行司法裁判或者行政处罚决定、屡犯不改、造成重大损失的养老机构及其相关责任人，坚决依法依规在一定期限内实施市场和行业禁入措施，直至永远逐出养老服务市场；

（五）将其严重违法失信信息通报相关部门，实施联合惩戒。

第四十六条【结果共享】 民政部门应当通过门户网站、地方政府信用网站、企业信用信息公示系统、“信用中国（山东）”网站等渠道发布本辖区联合惩戒对象名单，实现信息共享。

第九章 保障措施

第四十七条【加强领导】 各级民政部门要发挥牵头抓总作用，积极会同各监管部门定期会商研究，研究解决工作推进中遇到的问题与困难，持续健全养老服务跨部门综合监管机制。

第四十八条【经费保障】 开展养老服务综合监管相关工作经费纳入同级财政预算，通过现行经费渠道予以保障。

第四十九条【严格执法】 各部门应当积极提升执法水平，全面推行行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度等三项制度，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，提高行政执法人员的业务能力和执法水平。

第五十条【强化监督】 民政部门应当加大养老服务领域信息公开力度，建立服务质量信息公开清单，主动接受社会监督。加强行业组织建设指导，推动行业自律体系建设，制定行业服务标准，发挥好行业组织的积极作用。

第五十一条【信息化建设】 省级民政部门应当依托省养老管理平台，加大信息系统对接、数据共享等方面力度，推动建立高效运行的数据共享协调机制，提升数据质量和协同效率，强化数据归集与应用分析，保障数据的及时性、准确性和安全性。

第五十二条【宣传引导】 各部门要坚持正面宣传和舆论监督相结合，积极开展养老服务法治宣传教育，多渠道、多形式宣传养老服务综合监管的重要意义，积极加强舆论引导，积极营造敬老爱老助老社会氛围。

第十章 附 则

第五十三条【兜底条款】 本办法未尽的其他监管事项，法律法规规章有明确规定的，由法律法规规章确定实施监管的职能部门依法实施。

第五十四条【专业名词】 本办法第十八条所称“环境敏感区”是指依法设立的各级各类保护区域和对建设项目产生的环境影响特别敏感的区域。养老机构所涉及的“环境敏感区”是指依据《建设项目环境影响评价分类管理目录（2021年版）》第三条中（一）（二）项所规定的区域：

（一）国家公园、自然保护区、风景名胜区、世界文化和自然遗产地、海洋特别保护区、饮用水水源保护区；

（二）除（一）外的生态保护红线管控范围，永久基本农田、基本草原、自然公园（森林公园、地质公园、海洋公园等）、重要湿地、天然林，重点保护野生动物栖息地，重点保护野生植物生长繁殖地，重要水生生物的自然产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道，天然渔场，水土流失重点预防区和重点治理区、沙化土地封禁保护区、封闭及半封闭海域。

第五十五条【有效期】 本办法自2024年1月1日起实施，有效期至2026年12月31日。

附件：

1. 养老服务综合监管事项清单参考

2. 养老机构“双随机、一公开”部门联合检查重点事项清单参考

3. 养老机构综合监管操作流程图参考

附件1：

养老服务综合监管事项清单参考

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 监管事项 | 具体事项 | 具体内容 | 监管部门 | 监管依据 |
| 1 | 登记备案监管 | 法人登记监管 | 对事业单位法人、企业法人、民办非企业性法人养老机构营业执照、登记证书等行政许可事项的监管。 | 机构编制部门市场监管部门民政部门 | 《事业单位登记管理暂行条例》《市场主体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》 |
| 2 | 机构备案监管 | 对依法办理法人登记的养老机构履行备案情况的监管。 | 民政部门 | 《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》 |
| 3 | 运营服务监管 | 服务内容监管 | 对养老机构依据法律法规规章和标准规范以及服务合同，加强内部管理，提升服务质量，为老年人提供相应的生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务内容等的监管。 | 民政部门 | 《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》 |
| 4 | 场所安全监管 | 场地建筑工程与消防设计审查验收监管 | 对场地建筑工程（含新建、改建、扩建）和消防设计审查验收（备案）工作的监管。 | 住房城乡建设部门 | 《建筑法》《安全生产法》《消防法》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《建筑工程消防设计审查验收管理暂行规定》《建设工程消防设计审查验收工作细则》 |
| 5 | 养老机构消防责任落实、设施配置与操作监管 | 对养老机构日常消防落实、设施配备与操作等的监管。 | 公安机关消防救援机构 | 《消防法》《山东省消防条例》《民政部 国家消防救援局关于印发<养老机构消防安全管理规定>的通知（民发[2023]37号）》 |
| 6 | 特种设备监管 | 对养老机构特种设备安全的监管。 | 市场监管部门 | 《特种设备安全法》《特种设备安全监察条例》 |
| 7 | 抗震设防监管 | 对养老机构建筑抗震性能的监管。 | 地震部门 | 《防震减灾法》《建设工程抗震管理条例》《建设工程抗震设防要求管理规定》(中国地震局令第7号) |
| 8 | 生态环境保护监管 | 环境影响评价的监管 | 对养老机构生态环境保护法律责任落实情况的监管 | 生态环境部门 | 《环境影响评价法》《环境保护法》《建设项目环境保护管理条例》 |
| 9 | 规划用地监管 | 土地规划与使用监管 | 对养老服务设施用地符合规划与用途的监管，包括建设用地经规划核准、改变用地用途需经法定程序等情况的监管。 | 自然资源规划部门 | 《城市房地产管理法》《城市房地产开发经营管理条例》《山东省城市房地产开发经营管理条例》《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》（自然资规〔2019〕3号） |
| 10 | 食品安全监管 | 食品安全监管 | 对养老机构设立食堂取得食品经营许可证与开展食品采购、储存、加工、供餐等环节的监管。 | 市场监管部门 | 《食品安全法》及其实施条例 |
| 11 | 从业人员监管 | 劳动（聘用）合同签订、工资支付的监管 | 对养老机构从业人员劳动合同、聘用合同的签订、工资支付、社保缴纳的监管。 | 人力资源社会保障部门 | 《劳动法》《劳动合同法》 |
| 12 | 养老护理员职业技能与配备的监管 | 对养老护理员职业技能培训、职业技能等级认定工作及配备情况的监管。 | 人力资源社会保障部门民政部门 | 《养老护理员国家职业技能标准（2019年版）》《养老机构岗位设置及人员配备规范》 |
| 13 | 医疗卫生、康复护理人员职业资格的监管 | 对从业人员医疗护理、康复治疗从业人员执业资格的监管。 | 卫生健康部门人力资源社会保障部门 | 《医师法》《护士条例》《执业医师管理办法》《护士管理办法》 |
| 14 | 消防管理与操作人员的监管 | 对从业人员消防管理与操作任职资格的监管。 | 消防救援部门 | 《消防法》《注册消防工程师制度暂行规定》 (人社部发 (2012] 56 号) |
| 15 | 从业人员职业操守情况的监管 | 对从业人员遵守职业守则情况的监管。 | 民政部门 | 《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》 |
| 16 | 养老职业技能培训与评价机构开展活动情况监管 | 对养老职业技能培训与评价机构开展业务活动的监管 | 人力资源社会保障部门市场监管部门 | 《人力资源社会保障部办公厅 市场监管总局办公厅关于开展职业技能培训和评价问题专项治理行动的通知》（人社厅函〔2023〕85号） |
| 17 | 侵害老年人权益的监管 | 对从业人员存在谩骂、侮辱、虐待、殴打老年人等有关禁止性行为的监管。 | 公安机关 | 《民法典》《治安处罚法》《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》 |
| 18 | 资金补贴监管 | 中央预算内资金、福彩公益金、政府购买服务资金、医疗保障资金、长期护理保险资金的监管 | 对养老机构申领和使用中央预算内资金、福彩公益金、政府购买服务资金、医疗保障资金、长期护理保险资金的监管 | 发展改革部门民政部门财政部门医保部门审计部门 | 《医疗保障基金使用监督管理条例》《积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预算内投资专项管理办法》（发改社会规〔2021〕525号）《彩票公益金管理办法》《政府购买服务管理办法》《民政部彩票公益金使用管理办法》《山东省民政厅山东省财政厅关于印发<山东省省级养老服务专项资金补助项目实施方案>的通知》（鲁民〔2021〕21号） |
| 19 | 价格收费监管 | 养老机构收费的监管 | 公办、民办养老机构执行政府定价、政府指导价或者市场调节价情况及服务项目、价格标准公示情况的监管 | 发展改革部门市场监管部门民政部门 | 《价格法》《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》 |
| 20 | 养老诈骗监管 | 养老机构内非法集资、集资诈骗的监管 | 对养老机构向老年人授予高额会员费、保证金等方式非法吸收资金的监管 | 金融监督管理部门民政部门公安部门市场监管部门 | 《防范和处置非法集资条例》《养老机构管理办法》 |
| 21 | 医疗服务监管 | 养老机构内部开展医疗服务活动的监管 | 对养老机构内设医疗机构取得执业许可或者备案以及医疗卫生人员取得执业资格、开展诊疗服务的监管 | 卫生健康部门 | 《医师法》《医疗机构管理条例》及实施细则《护士条例》《执业医师管理办法》《关于做好医养结合机构审批登记工作的通知》（国卫办老龄发〔2019〕17号）《关于深入推进医养结合发展的若干意见》（国卫老龄发〔2019〕60号） |
| 22 | 突发事件应对监管 | 自然灾害应对的监管 | 自然灾害的应对情况的监管 | 应急管理部门民政部门 | 《自然灾害防治法》《安全生产法》《突发事件应对法》《山东省突发事件应对条例》 |
|  | 事故灾难应对的监管 | 事故灾难的应对情况的监管 | 应急管理部门民政部门 | 《突发事件应对法》《山东省突发事件应对条例》 |
| 23 | 公共卫生事件应对的监管 | 公共卫生事件特别是传染病防治、处置、应对情况的监管 | 卫生健康部门疾病控制部门民政部门 | 《基本医疗卫生与健康促进法》《传染病防治法》《突发事件应对法》《山东省突发事件应对条例》 |
| 24 | 无关活动监管 | 与养老服务无关活动的监管 | 对养老机构利用房屋、场地、设施开展养老服务宗旨无关的非法宗教、欺诈销售产品和服务等活动的监管。 | 民政部门民族宗教部门市场监管部门 | 《宗教事务条例》《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》 |

附件2：

养老机构“双随机、一公开”部门联合检查重点事项清单参考

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 检查事项 | 检查内容 | 检查比例 | 检查方式 | 检查主体 | 检查依据 |
| 1 | 养老机构服务质量安全的监督检查 | 对养老机构的运营、服务、管理、信誉的监督检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 民政部门 | 《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》《养老机构服务安全基本规范》《养老机构服务质量基本规范》 |
| 2 | 建设工程消防设计审查验收情况的监督检查 | 1.对总建筑面积1000平方米及以上的养老机构办理消防设计审查、验收手续的行政检查2.对总建筑面积不足1000平方米养老机构消防验收备案手续的检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 住房城乡建设部门 | 《建设工程质量管理条例》《建筑工程消防设计审查验收管理暂行规定》《建设工程消防设计审查验收工作细则》 |
| 3 | 养老机构内设医疗机构的监督检查 | 对养老机构内设医疗机构执业许可（备案）、医疗卫生人员专业资质、药品和医疗器械管理、医疗文书管理的监督检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 卫生健康部门 | 《基本医疗卫生与健康促进法》《医师法》《医疗机构管理条例》及实施细则《护士条例》《执业医师管理办法》 |
| 4 | 特种设备使用的监督检查 | 对养老机构在用特种设备的监督检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 市场监管部门 | 《特种设备安全法》《特种设备安全监察条例》 |
| 5 | 消防安全的监督检查 | 对养老机构消防安全制度，消防设施设备配置及安全性能，消防疏散通道、安全出口，员工消防安全“四个能力建设，定期组织消防安全疏散演练和培训情况等的监督检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 公安机关消防救援部门 | 《消防法》《山东省消防条例》《民政部 国家消防救援局关于印发<养老机构消防安全管理规定>的通知（民发[2023]37号）》《注册消防工程师制度暂行规定》（人社部发 (2012] 56 号) |
| 6 | 资金安全监督检查 | 对养老机构大额预收费行为及涉嫌非法集资行为的监督检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 民政部门金融监管部门 | 《防范和处置非法集资条例》《养老机构管理办法》 |
| 7 | 突发事件应对监督检查 | 对养老机构突发事件应急预案，配备应急救援设备、设施，定期开展突发事件应急演练情况的监督检查 | 不低于40%，不设上限 | 现场检查书面检查 | 应急部门 | 《自然灾害防治法》《传染病防治法》《安全生产法》《突发事件应对法》《山东省突发事件应对条例》 |

备注：1.养老机构“双随机、一公开”部门联合检查重点事项清单实行动态管理，每年根据省“双随机、一公开”监管工作联席会议办公室要求增加或者减少；

2.未列入重点事项清单的，自动归类为一般事项清单，由各地通过备案检查、专项检查、年度抽查等方式开展监督检查。

附件3：

养老服务综合监管操作流程图参考

养老服务综合监管

综合监管方式运用，建立协同执法机制

根据实际情况，结合具体监管场景，综合运用

各类检查方式，开展监督检查。

结合工作职责，形成监管清单，配置具体监管场景，纳入综合监管事项

“双随机、一公开”检查

年度抽查

备案检查

做好监管公开，将监管信息、执法信息、信用记录等通过政府网站、部门网站、信用中国（山东）网站公开

省养老管理平台综合监管模块

归集监管信用信息归集与分析

实施联合惩戒

作出行政处罚，建立结果抄告与信息共享机制。

专项监督检查

根据法律法规政策，梳理部门职责

建立监管对象名录库，实行动态调整

明确多元监管主体

建立综合监管机制