

上海市普陀区民政局

普民规范〔2023〕1号

关于印发《上海市普陀区养老机构综合监管实施办法》 的通知

区政府相关委、办、局，各街道办事处、镇人民政府：

《上海市普陀区养老机构综合监管实施办法》已于2023年11月16日第47次区政府常务会议审议通过，现予发布，自2024年1月1日起施行，请遵照执行。



上海市普陀区养老机构综合监管实施办法

第一章 总体要求

第一条 目的和依据

为加强本区养老机构的综合监管工作，深化本区养老服务业“放管服”改革，优化本区养老服务环境，促进本区养老服务高质量发展，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》《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》《上海市养老服务条例》《上海市养老服务机构综合监管办法》等相关规定，结合本区实际，制定本办法。

第二条 适用范围

本区行政区域内养老机构的综合监管工作适用本办法。

本办法所称的养老机构，是指在本区依法办理登记，为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务的营利性养老机构和非营利性养老机构，不包括为老年人提供居家和社区养老服务的居家社区养老服务机构。依法成立为老年人就近提供集中照护服务的长者照护之家的综合监管参照本办法执行。

第三条 工作原则

养老机构综合监管工作，遵循“属地负责、行为监管、分级分类、协同联动、分工配合”的原则。

第四条 职责分工

各职能部门依照职责分工,依法履行业务指导和监管职责。各街道办事处、镇人民政府承担本辖区养老机构监管工作的第一责任。

第二章 监管的事项及分工

第五条 许可和备案监管

许可监管是对养老机构依法取得的许可事项监管。备案监管是对养老机构履行备案情况的监管。

区市场监督管理局负责监督营利性养老机构办理设立登记,区民政局负责监督在其登记范围内设立的非营利性养老机构办理设立登记。

区市场监督管理局及区民政局应向办理设立登记的养老机构告知其应在提供服务或者收住老年人后依法限期向区民政局办理备案,备案信息发生变化的,养老机构应当及时办理变更手续。

第六条 服务监管

养老服务监管,指对监管养老机构提供的服务内容,检查养老机构是否根据国家和本市相关法律法规和标准规范以及服务合同载明的约定,为入住老年人提供养老服务。

区民政局负责根据《全面开展养老机构服务质量日常监测工作的实施方案》、《普陀区养老机构服务运营考核奖励管理

办法》，对养老机构进行服务监督，定期对养老机构开展运营考核。

区民政局监督养老机构合理设置服务区域和床位数量，在实际服务能力范围内开展养老服务。

第七条 场地安全和环保监管

场地安全监管，包括对养老机构场地建筑工程的安全性、消防工程和设施设备的安全性，以及安全防范中实体防护、技防设施、人防配备、特种设备的合规性的监管。

区建设和管理工作委员会、区住房保障和房屋管理局依法分工负责对养老机构场地建筑工程（含新建、改建、扩建）和在建消防工程的安全监管，负责对养老服务设施工程建设质量安全的监督管理，负责对养老服务设施工程建设标准规范的执行进行监督。

区市场监督管理局依法负责对养老机构特种设备的安全使用情况进行监督，督促养老机构在电梯等特种设备投入使用前或者投入使用后依法限期完成特种设备使用登记，并依法对使用特种设备的养老机构开展安全检查。

区生态环境局依法负责对养老机构环境影响评价的审批或者备案，负责对养老机构污染物排放的监管。

第八条 用地监管

设施建设用地符合规划情况，由区规划和自然资源局依法

负责进行监管，包括养老机构建设用地经规划核准、改变用地用途需经法定程序等情况，对于在巡查和抽查中发现的违法建设行为或未经法定程序擅自改变养老服务设施建设用地用途等行为依法予以查处。

第九条 食品安全监管

食品安全由区市场监督管理局依法进行监管养老机构内设食堂提供集中用餐服务的，对所持食品经营许可证是否合规、从业人员健康管理、食品采购加工供应各环节的规范操作等开展监管；养老机构外订餐食的，对供餐单位资质以及供餐过程是否符合相关法律、法规规定等开展监管。同时不定期对食品原料、自制餐饮食品、外购餐食等进行抽查检验。

区市场监督管理局应加强对养老机构的食品安全教育，指导督促养老机构做好各项食品安全工作，对提供集中用餐服务的养老机构，还应加强对餐饮从业人员的食品安全培训，全面提高食品安全意识，指导各养老机构推进食品安全治理现代化。

养老机构所在街镇承担食品安全属地管理责任，根据分层分级、层级对应的包保责任清单制度开展包保工作，通过包保及时消除食品安全隐患、降低食品安全风险。街道办事处、各镇人民政府应当做好辖区内食品安全综合协调、隐患排查、信息报告、协助执法和宣传教育等工作。

第十条 消防安全监管

消防安全监管，由区消防救援支队、区公安分局依法分工负责对养老机构场地的日常消防监督检查，负责对养老机构遵守消防法律、法规的情况依法进行监督检查，负责对养老机构进行日常消防监督检查、开展消防宣传教育，负责对养老机构场地安全防范中实体防护、技防、人防安全进行监管。

街道办事处、各镇人民政府依法负责加强辖区内养老机构建筑消防设施的安全检查，协调处置建筑消防设施安全隐患。

第十一条 从业人员监管

从业人员监管，由区人力资源和社会保障局依法负责对养老机构与从业人员劳动合同、聘用合同、工资支付和养老护理员职业技能培训、职业技能等级认定工作进行监管。

区民政局、区人力资源和社会保障局会同区卫生健康委员会、区医疗保障局等部门，加强养老机构从业人员管理，建立从业人员信息管理系统，完善从业人员信用管理，并依法为养老机构提供查询服务。

区民政局依法负责对养老机构从业人员遵守职业守则情况进行监管。对从业人员医疗护理、康复治疗、消防管理等任职资格的监管，由相应的任职资格认定机关依法实施。

区公安分局依法负责对养老机构从业人员存在谩骂、侮辱、虐待、殴打老年人等有关禁止性规定行为进行处置。

第十二条 资金监管

资金监管，由区民政局会同区发展和改革委员会、区财政局、区审计局等部门依法负责对养老机构建设补贴和运营补贴资金、福利彩票公益金、政府购买服务资金的申领使用情况进行监管。

区医疗保障局依法负责对养老机构、内设医疗机构申领使用长期护理保险基金和医保基金的情况进行监管，对于养老机构、内设医疗机构违法违规使用长期护理保险基金、医保基金等行为依法予以查处。

区民政局依法负责对养老机构以养老服务名义实施非法集资、诈骗等违法行为加强日常风险排查和监测预警，区政法部门依法牵头组织相关部门进行调查认定及处置，对于养老机构涉嫌犯罪的，由区公安分局依法查处。

第十三条 运营秩序监管

运营秩序监管，由区民政局依法负责对养老机构内部管理情况、服务行为规范性情况、终止服务后老年人妥善安置情况等内部运营秩序进行监管，并对集中收住老年人场所未经登记擅自以社会服务机构名义开展养老服务活动等行为依法予以查处。

区市场监督管理局依法负责对养老机构不正当竞争和垄断行为进行监管，并对集中收住老年人的场所未依法取得营业执

照以市场主体名义从事养老服务经营活动、发布虚假违法广告等行为依法予以查处。

第十四条 突发事件应对监管

突发事件应对监管，由区民政局和有关职能部门依法负责监督养老机构针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件、老年人突发危重疾病等突发事件制定应急预案的完成情况，检查养老机构是否在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，督促养老机构定期开展突发事件应急演练。

区应急管理局、区民政局依法负责对养老机构自然灾害和安全生产事故应对的监管工作。区卫生健康委员会依法负责对养老机构公共卫生事件应对的组织调查、控制和医疗救治工作。区公安分局、区民政局依法负责对养老机构社会安全事件应对的监管工作。区消防救援支队依法负责对养老机构火灾事故应对的监管工作。

第十五条 医疗活动监管

医疗活动监管，由区卫生健康委员会依法负责对养老机构内的医疗机构开展医疗活动包括医护人员依法规范执业、内设医疗机构设置和执业、医疗卫生服务质量、传染病防治等进行监管，依法负责养老机构内设医疗机构的备案工作，检查养老机构内设医疗机构及配备的医护人员是否具有相应执业资格、执业行为是否符合执业规范，对于不符合医疗机构执业要求的

行为依法予以查处，指导养老机构内设医疗机构提升医疗服务质量，为老年人开展医疗服务行为，开展日常保健知识宣传，做好疾病预防工作，依法负责对养老机构内设医疗机构投诉管理工作的监督检查，加强日常管理和考评。

区市场监管局依法对养老机构内设医疗机构的药品质量进行监督检查，对无内设医疗机构的养老机构药品代管行为开展指导。

第十六条 收费监管

区发展和改革委员会依法负责制定和调整本区保基本养老机构服务收费标准。

区民政局依法负责制定本区养老机构行业管理和规范，明确照料护理服务内容、服务分级标准及机构等级，制定本区养老机构基本服务项目清单，制定本区保基本养老机构名单管理办法，动态调整及公布本区保基本养老机构目录。

区市场监督管理局依法负责对养老机构服务价格行为进行监督检查，并对养老机构的价格违法行为实施行政处罚。

第十七条 机构暂停、终止监管

机构暂停、终止运营监管，由区民政局依法负责对养老机构暂停或终止服务进行监管，对于因停业整顿、变更或者终止等原因暂停、终止服务的养老机构，应要求其在合理期限内提前书面通知老年人及其代理人并向区民政局报告，且应当根据

服务合同约定与需要安置的老年人或者其代理人协商确定安置事宜。区民政局依法负责督促养老机构落实安置方案，并为其妥善安置老年人提供帮助，对于养老机构擅自暂停或者终止服务、未妥善安置入住老年人的行为依法予以查处。

第三章 主要监管方式

第十八条 协同监管

建立健全各部门协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

区民政局、区建设和管理工作委员会、区房管局、区应急局、区消防救援支队、区卫生健康委员会、区市场监督管理局、区医疗保障局等部门和机构依法加强对养老机构的服务运营、建筑安全、消防安全、医疗卫生安全、食品安全、服务价格、长期护理保险基金使用等环节的监督检查，并依托本区城市运行“一网统管”平台，完善养老机构组织信息、从业人员信息等基本数据归集，加强监管信息共享和执法协作。

第十九条 现场监管

相关职能部门、街道办事处、镇人民政府应深入基层、深入现场监督养老机构服务政策落实、养老服务质量、财政资金使用管理、安全管理等，开展形式可包括但不限于安全生产大检查、专项检查、联合检查、执法检查等。

第二十条 “双随机、一公开” 监管

相关职能部门应当依职权采取随机抽取检查对象、随机选派检查人员的方式，对养老机构实施监督检查。抽查情况及查处结果应当及时向社会公布。

在监督检查中发现养老机构存在应当由其他部门查处的违法违规行为的，要及时通报有关部门处理。

第二十一条 财务监管

区财政局、区审计局、区民政局应当依法对养老机构的建设补贴和运营补贴资金、福利彩票公益金、政府购买服务资金等财政资金的申领使用情况、财务状况、收入支出、日常收费等财务资金情况进行抽查、核查、审计等监督管理。

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，依法打击养老机构以虚报冒领等方式骗取补贴资金的行为，依法查处政府购买养老服务中弄虚作假、挤占挪用等违法违规行为。

第二十二条 服务质量监测评价

区民政局定期对养老机构的养老服务管理水平和服务质量等进行综合评定。

区民政局依照相关标准和要求，采用实地查看、现场询问、现场访谈、查阅资料等形式，对养老机构服务提供、服务保障、服务安全的日常运作情况进行动态监测，落实对养老机构的服

务质量日常监测或服务质量综合评价。

对养老机构的等级评定、日常监测和服务质量综合评价结果应当向社会公布，并与养老机构享受相关奖励、补贴政策挂钩。

第二十三条 信用监管

区民政局应当建立养老机构信用档案，记录其设立与备案、日常监督检查、违法行为查处、等级评定结果等信息，并依法向本区及市公共信用信息服务平台归集。

区民政局牵头实施养老机构备案信用承诺，备案申请人应当就养老机构按照建筑、消防、食品安全、医疗卫生、特种设备等法律法规和国家有关标准开展服务活动提交书面承诺。区民政局将养老机构的书面承诺向社会公开，履约情况记入信用记录，对违反承诺的相关失信信息依法依规纳入本区及市公共信用信息服务平台，作为相关政府部门事中事后监管的依据。

建立健全本区养老机构公共信用评价制度，对其信用状况、履约能力进行全面的判断和评估，供社会查询和参考，根据养老机构信用等级高低采取差异化监管措施。对严重失信的养老机构，由相关部门依法实施联合惩戒。

第二十四条 信息化监管

相关职能部门应当充分利用信息技术手段，加强对养老机构的监督检查，做好养老机构相关监管信息采集工作，通过本

区及市“互联网+监管”系统，实现信息共享和业务联动，将有关信息推送至相关行业管理部门，实施重点监管和联合监管。探索推行对养老机构运营状况的远程监管、移动监管和预警防控，逐步实现实时监管。

将养老机构纳入属地网格化视频巡查范围，实时查看养老机构安全管理情况。监督养老机构在各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控设施并妥善保管视频监控记录。加强本区及市级信息平台数据交互，动态更新基础信息、人员情况、服务保障等运营数据，探索智慧监管应用场景。

第二十五条 基本实施要求

各职能部门、各街道办事处、镇人民政府应依据职责进行监管，包括线索获取、调查核实、会商研判、约谈、依法处理、执法公开等方式。

第四章 监管职责

第二十六条 区级统筹监管

区政府建立普陀区社会养老服务体系建设领导小组，统筹协调推进养老机构综合监管工作，根据工作需要，定期或不定期召开会议，及时研究解决养老机构监管中遇到的重点难点问题。

各街道办事处、镇人民政府应建立属地统筹协调机制，推

进养老机构综合监管工作。职能部门依照职责分工，依法履行业务指导和监管职责，实行清单式监管，落实和强化监管责任，科学配置监管资源，细化实化监管措施。

第二十七条 机构主体责任

养老机构对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全、特种设备、公共卫生、资金安全等承担主体责任，其主要负责人是第一责任人。养老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。

养老机构应当依法依规做好安全隐患自查自改，开展定期防火巡查检查，突出防火巡查检查重点，及时消除火灾隐患。养老机构应当提升应急处置能力，科学制定灭火和应急疏散预案，定期开展消防演练，加强应急力量建设。养老机构要进行安全风险评估，做好服务安全防范，制定应急预案，开展安全教育。

第二十八条 民政总体牵头

区民政局负责总体牵头协调各部门加强对养老机构的指导、监督和管理；落实养老机构行业监管责任，并依法做好养老服务相关的检查监督、服务质量监管、处理投诉举报以及违法行为行政处罚等工作，促进行业自律；负责将纳入失信联合惩戒的养老机构、从业人员及时通报相关主管部门；做好登记与备案衔接，将已登记备案的养老机构纳入监管范围。

第二十九条 部门协同监管

各职能部门按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”原则，依据各自管理职责，共同做好对养老机构的监管工作。各部门应制定工作计划，通过定期检查、“双随机”检查、专项检查、举报投诉等，查处相关问题，获取养老机构可能存在违法违规或者其他问题的线索，防范消除养老机构在建筑、消防、食品、医疗卫生等方面的安全风险和隐患，加强对养老机构的质量安全和从业人员监管。

第三十条 街镇属地监管

各镇人民政府、街道办事处负责组织实施本辖区内的养老服务工作，加强养老服务工作力量，依法在辖区内履行相应的养老服务和管理职能，依法落实各项监管职责，将养老机构监管工作纳入街镇网格化综合治理体系，依托网格化综合治理体系，开展所在区域养老机构的巡查工作，并与相关职能部门协同完善巡查发现、监督检查、违法查处等各环节分工合作。

第五章 附则

第三十一条 本办法自2024年1月1日实施，有效期至2028年12月31日。

第三十二条 对于本办法未尽的其他监管事项，法律法规有明确规定的，由法律法规确定实施监管的职能部门依法实施。

普陀区民政局办公室

2023 年 12 月 1 日印发

(共印 40 份)
