

养老服务领域行政执法工作指引（试行）

为规范养老服务领域行政执法工作，促进严格规范公正文明检查，根据有关法律法规规章及政策，制定本工作指引。

一、法律法规规章及政策依据

1. 《中华人民共和国行政处罚法》;
2. 《养老机构管理办法》（中华人民共和国民政部令第66号）;
3. 《山东省养老服务条例》（2020年3月26日山东省第十三届人民代表大会常务委员会第十八次会议通过）;
4. 山东省民政厅等19部门《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》（鲁民〔2021〕52号）。

二、重点检查事项

（一）养老机构“双随机、一公开”检查。根据《养老机构管理办法》《民政部 住房和城乡建设部 市场监管总局关于推进养老机构“双随机、一公开”监管的指导意见》规定，民政部门应当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。民政部门应当结合养老机构的服务规模、信用记录、风险程度等情况，确定抽查比例和频次。

“双随机、一公开”检查每年检查数量比例不低于养老机构总量的 30%，依托“双随机、一公开”监管平台实施，随机抽取被检查机构。民政部门负责牵头，住房城乡建设、卫生健康、市场监管、消防救援等部门参与。民政部门履行行业监管责任，负责养老机构设施、人员、服务、质量、服务的等方面的检查；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、消防设计审查、消防验收（备案）的检查；消防救援机构负责检查养老机构履行消防安全主体责任落实、消防安全通道等情况；市场监管部门负责养老机构电梯、压力容器、压力管道等特种设备安全的监督检查；卫生健康部门负责养老机构内设医疗机构的资质审查药品和医疗器械及临床用血管理、医疗质量管理的检查。

（二）养老机构年度检查。《养老机构管理办法》规定，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。检查由备案民政部门负责实施。

（三）养老机构备案检查。《养老机构管理办法》规定，对已经备案的养老机构，备案民政部门应当自备案之日起 20 个工作日内进行现场检查，并核实备案信息；对未备案的养老机构，服务场所所在地的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 个工作日内进行现场检查，并督促及时备案。

（四）举报投诉和涉嫌违法违规行为检查。《养老机构管理办法》规定，民政部门应当畅通对养老机构的举报投诉

渠道，依法及时处理有关举报投诉。核查情况及处理结果，民政部门应当及时反馈举报投诉者。

三、执法实施

（一）执法人员。执法人员应具有行政执法资格，人员数量不少于2人，应当主动出示行政执法证件，表明执法身份，并说明事由。执法人员有下列情形之一的，应当予以回避：1. 是本案当事人或者当事人、代理人近亲属的；2. 本人或者其近亲属与本案有利害关系的；3. 与本案当事人或者代理人有其他利害关系，可能影响案件公正处理的。

（二）检查措施。民政部门依法履行监督检查职责，可以采取以下措施：1. 向养老机构和个人了解情况；2. 进入养老机构进行现场检查；3. 查阅或者复制有关合同、票据、账簿及其他有关资料；4. 查阅或复制消防、食品、建筑、医疗等证照资料。

实施检查不得超越检查范围和权限，避免对被检查的场所、设施和物品造成损坏，应当遵守下列规定：1. 有被检查人或者见证人在场；2. 对涉及被检查人的商业秘密、个人隐私，应当为其保密；3. 不得影响被检查人的正常生产经营活动；4. 遵守被检查人有关安全生产的制度规定。

（三）责令改正及处罚情形。根据《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》等法规政策，养老服务领域具体责令限期改正及处罚情形如下：

1. 《养老机构管理办法》

(1) 根据《养老机构管理办法》第四十六条规定，养老机构有下列行为之一的，由民政部门责令改正，给予警告；情节严重的，处以 3 万元以下的罚款：

(一) 未建立入院评估制度或者未按照规定开展评估活动的；

(二) 未与老年人或者其代理人签订服务协议，或者未按照协议约定提供服务的；

(三) 未按照有关强制性国家标准提供服务的；

(四) 工作人员的资格不符合规定的；

(五) 利用养老机构的房屋、场地、设施开展与养老服务宗旨无关的活动的；

(六) 未依照本办法规定预防和处置突发事件的；

(七) 歧视、侮辱、虐待老年人以及其他侵害老年人人身和财产权益行为的；

(八) 向负责监督检查的民政部门隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况真实材料的；

(九) 法律、法规、规章规定的其他违法行为。

2. 《山东省养老服务条例》

(1) 根据《山东省养老服务条例》第六十八条规定，擅自改变依法规划建设或者配置的养老服务设施使用性质的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，有违法所得的，没收违法所得；逾期不改正的，处五万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，处十万元以上三十万元以下的罚款。

款。

(2) 根据《山东省养老服务条例》第六十九条规定，从事居家社区养老服务的组织未按照规定的标准提供服务的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正；逾期不改正的，处一千元以上三千元以下的罚款；情节严重的，处三千元以上一万元以下的罚款。

(3) 根据《山东省养老服务条例》第七十条规定，违反本条例规定，养老机构有下列行为之一的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正；情节严重的，处一万元以上三万元以下的罚款；可能危及人身健康和生命财产安全的，责令停业整顿，并处三万元以上十万元以下的罚款：

(一) 未与老年人或者其代理人订立养老服务合同的；

(二) 未按照国家 and 省规定的技术标准和规范开展服务的；

(三) 暂停、终止养老服务时未妥善安置入住老年人的；

(四) 有歧视、侮辱、虐待、遗弃老年人或者其他侵犯老年人合法权益行为的；

(五) 法律、法规规定的其他违法行为。

对有前款所列行为之一的养老机构，有关部门可以中止或者取消扶持、优惠待遇。

养老机构的违法违规行为超出《山东省养老服务条例》第七十条规定情形的，可以适用《养老机构管理办法》第四十六条规定实施处罚。

(4) 根据《山东省养老服务条例》第七十一条规定，单位或者个人采用虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取政府养老服务补助、补贴、奖励的，由县级以上人民政府民政部门责令退回，给予警告，处骗取资金数额百分之十以上百分之五十以下的罚款。

3. 对未登记或已登记未备案养老机构，采取以下措施：

(1) 对未进行法人登记开展养老服务的，按照《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》《无证无照经营查处办法》等规定进行查处。

(2) 对已进行法人登记但未备案养老机构，按照《养老机构管理办法》第三十八条规定，民政部门应当自发现其收住老年人之日起 20 个工作日内进行现场检查，并督促及时备案。

(3) 对拒不进行备案养老机构，民政部门要加强现场检查 and 督促指导，同时将机构情况及时抄告法人登记机关，强化执法频次和力度，必要时，可以开展联合执法检查。发现养老机构存在可能危及人身健康和生命财产安全风险的，责令限期改正；逾期不改正的，责令停业整顿。

(四) 检查结果。民政部门应当制作行政执法记录表，(参考样式见附件 1)，全流程记录开展执法检查及作出处理情况。对于检查过程中涉及到的证据材料，应当制作现场检查笔录(参考样式见附件 2)，依法及时采集和保存。根据检查的不同情况，分别作出下列处理：

1. 未发现违法违规行为的，予以了结；

2. 发现违法违规行为需要予以改正的，属于民政部门职责范围的问题，下发责令改正通知书（参考样式见附件 3），明确存在问题、整改要求和整改时限；对发现的涉及其他部门职责的问题，填写抄告函（参考样式见附件 4），及时抄告有关部门。

3. 发现违法行为需要实施行政处罚的，依照《中华人民共和国行政处罚法》《养老机构管理办法》《山东省养老服务条例》等法律法规规章办理，根据有关违法违规情形，按照规定的处罚程序做出处罚决定，制作《民政部门行政处罚决定书》（参考样式见附件 5）。对案情复杂或者重大违法行为给予较大数额罚款、没收违法所得、责令停产停业等较重行政处罚的，民政部门应当集体讨论决定，集体讨论应形成会议纪要或者会议笔录。

（五）行政处罚。民政部门应当自立案之日起九十日内作出行政处罚决定。听证、检验、检测、检疫、勘验、鉴定、专家评审和公告的时间不计入办理期限。

1. 民政部门作出行政处罚决定前，应当制作《行政处罚事先告知书》（参考样式见附件 6），告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩等权利。

2. 民政部门拟作出以下行政处罚决定时，应当书面告知当事人有要求听证的权利（《行政处罚听证通知书》参考样

式见附件 7)，除当事人明确表示放弃听证外，应当组织听证：

- (1) 较大数额罚款；
- (2) 没收较大数额违法所得；
- (3) 责令停产停业；
- (4) 法律、法规、规章规定的其他情形。

组织听证的费用由民政部门承担。

3. 行政处罚决定应当按程序经法制审核后作出。初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格证书考试取得法律职业资格。

(六) 送达。《行政处罚决定书》应当在宣告后当场交付当事人，并签署《送达回证》（参考样式详见附件 8）。

当事人不在场的，民政部门应当在七个工作日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，采取直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达、电子送达、公告送达等方式送达当事人。直接或委托送达当事人的，受送达人应在送达回证上记明收到日期，签名或者盖章。

(七) 执行。行政处罚决定依法作出后，当事人应当在行政处罚决定书载明的期限内履行。

1. 责令限期改正的执行

(1) 民政部门责令限期改正的，当事人应当在《责令改正通知书》或《行政处罚决定书》指定期限内提交整改报告。

(2) 整改报告应当就责令整改事项作出详细说明，说明中应包含需整改事项、整改采取的措施、整改完成情况、整改后达到的效果以及建立的相应制度。未完成整改的，要说明原因，并承诺整改完成时限。

(3) 民政部门根据整改报告情况，安排不少于 2 名行政执法人员进行复检复查。责令整改事项未解决或解决未达到要求的，继续督促整改，再次下发责令整改通知书，并作出行政处罚。

2. 罚款的执行

(1) 当事人应当自收到处罚决定书之日起十五日内，到指定银行或通过电子支付手段缴纳罚款。其中，处一百元以下的罚款或者不当场收缴事后难以执行的，可以当场收缴罚款并向当事人出具专用票据。

(2) 当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，经当事人申请和民政部门批准，可以暂缓或者分期缴纳。

3. 申请人民法院强制执行

(1) 当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定的，民政部门可以自期限届满之日起三个月内，申请人民法院强制执行。

(2) 申请前，民政部门应当催告当事人履行义务，催告书送达十日后仍未履行的，可以向所在地或不动产所在地有管辖权的人民法院申请强制执行。

(3) 民政部门批准延期、分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

(八) 归档。民政部门应当将行政处罚过程中形成的行政执法文书、证据材料等按照“一案一卷”原则归档，并建立长期保管和借阅制度。归档卷宗应当按照案号顺序排列。

(1) 案卷可以分正卷、副卷，并建立目录。

(2) 正卷主要包括各类行政执法文书和证据材料，当事人提交的申辩、陈述等材料，副卷主要包括民政部门各类审批文书。

(3) 各类文书应当保存齐全、完整、规范，不得损毁伪造。

四、其他要求

1. 各级民政部门实施行政处罚时，要注意综合运用《山东省民政厅关于印发〈山东省民政行政处罚自由裁量权实施办法〉的通知》（鲁民〔2019〕40号）《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》有关规定。

2. 本指引有关行政执法表格未有规定的，各级民政部门可以参照《山东省司法厅关于印发〈山东省行政处罚文书示范文本〉的通知》（鲁司〔2021〕58号）。

附件1:

养老服务领域行政执法记录表

检查对象名称		统一社会信用代码		法定代表人或主要负责人姓名	
检查对象地址				检查日期	
检查类型 (对应打√)	“双随机、一公开”检查	年度检查	备案检查	举报投诉和涉嫌违法违规行 为检查	其他 检查
检查存在问题					
处理结果					
改正完成情况					
行政处罚执行情况					
行政执法人员					
被检查人或见证人 签字					

附件2:

现场检查笔录

检查时间: ____年__月__日__时__分至__时__分

检查地点: _____

被检查人: _____统一社会信用代码: _____

法定代表人: _____身份证号: _____

联系电话: _____工作单位及职务: _____

住址或地址: _____

委托代理人: _____工作单位及职务: _____

身份证号: _____联系电话: _____

住址或地址: _____

行政执法人员: _____行政执法证号: _____

记录人: _____工作单位: _____

见证人: _____工作单位: _____

我们是(单位名称)_____的行政执法人员, 这是我们的行政执法证件(出示证件), 请查看。现依法进行现场检查, 请予以配合。如果行政执法人员与你有直接利害关系的, 你可以申请回避。你是否申请回避?

答: _____

现场检查情况: _____

现场检查情况（续）：_____

上述笔录我已看过（或已向我宣读过），情况属实无误。

被检查人或委托代理人(签名、捺印)：_____年__月__日

见证人(签名、捺印)：_____年__月__日；

记录人(签名、捺印)：_____年__月__日；

行政执法人员：_____、_____年__月__日

（现场检查记录每页均须签名、捺印）

附件3:

责令（限期）改正通知书

文书编号: _____

_____:

经查,你(单位)_____

的行为,违反了《××法》第×条第×款第×项_____

的规定,依据《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条第一款和《××法》第×条第×款第×项的规定,现责令你(单位)立即改正(或于____年____月____日前改正),并于____年____月____日到本机关(具体承办部门)接受处理并携带整改报告(主要负责人签字、加盖公章)。(逾期未改正的,本机关将依据《××法》第×条第×款第×项_____的规定,依法_____。)

(如对本通知不服,可自收到本通知书之日起六十日内,依法向_____申请行政复议或自收到本通知书之日起六个月内直接向_____人民法院提起行政诉讼。)

联系人: _____

联系电话: _____

联系地址: _____

_____民政局(公章)

年 月 日

附件4:

抄告函

文书编号: _____

_____:

本机关于_____年_____月_____日对_____（单位）开展行政检查，发现涉嫌存在_____

_____的问题，属于你机关职权范围。现将该案相关材料及线索抄告你单位，并将处理结果函告本机关。

特此函告。

附：（案件有关材料）

联系人: _____; 联系电话: _____

联系地址: _____

_____民政局（公章）

年 月 日

附件5:

行政处罚决定书

文书编号: _____

_____ : (地址: _____)

经查,你(单位) (详细的违法事实,写明时间、地点、情节危害后果等内容)

并且有 《现场检查 笔录》、《调查(询问)笔录》……

_____ 等证据
佐证。

本机关认为,你(单位)违反了 《××法》第×条第×款第×项的规定, (阐述责令改正情况;事先告知情况;当事人陈述、申辩及复核情况;听证情况),现依据 《××法》第××条第×款第×项(含裁量基准适用情况)的规定,决定对你(单位)作出以下行政处罚: _____。

履行方式和期限: (罚款类:根据《行政处罚法》第六十七条规定,当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内,到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。)

如对本通知不服,可自收到本通知书之日起六十日内,依法向 _____ 申请行政复议或自收到本通知书之日起六个月内直接向 _____ 人民法院提起行政诉讼。逾期不申请复议,也不向人民法院起诉,又不履行本处罚决定,本机关将依法申请人民法院强制执行。

_____ 民政局(公章)

年 月 日

附件6:

行政处罚事先告知书

文书编号: _____

_____:

经查,你(单位) _____
的行为,违反了《××法》第×条第×款第×项
的规定,依据《××法》第×条第×款第×项(含裁量基准
适用情况) _____的规定,
本机关拟对你(单位)作出以下行政处罚: _____

_____。
依据《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条和第四十五条的规定,你(单位)如对本机关作出的行政处罚内容及事实、理由、依据等有异议的,可于____年__月__日前提出书面陈述、申辩意见;也可直接到本机关进行陈述、申辩。逾期未提出陈述、申辩的,视为你(单位)自动放弃上述权利。

依据《中华人民共和国行政处罚法》第六十三条和第六十四条规定,你(单位)有权在收到本告知书之日起五日内向本机关要求听证;逾期不要求举行听证的,视为你(单位)自动放弃上述权利。

(注:在内打对号的当事人享有该权利)

联系人: _____; 联系电话: _____

联系地址: _____

_____ 民政局(公章)

年 月 日

附件7:

行政处罚听证通知书

文书编号: _____

_____:

依据《中华人民共和国行政处罚法》第六十三条和第六十四条的规定,对你(单位)____年__月__日提出的听证申请,本机关决定于____年__月__日__时__分在举行公开(或不公开听证),请持本通知书准时出席。如需委托代理人,请于____年__月__日前向本机关提交授权委托书。

听证主持人: _____ 听证主持人证号: _____

工作单位及职务: _____

如你(单位)认为听证主持人与本案有直接利害关系的,有权申请回避。申请听证主持人回避的,可于听证举行前向本机关提出申请并说明理由。

因特殊原因需申请延期举行的,应当于____年__月__日前向本机关提出,由本机关决定是否延期。若无正当理由不按时参加听证,视为放弃听证权利。

联系人: _____; 联系电话: _____

联系地址: _____

_____ 民政局(公章)

年 月 日

附件8:

送达回证

(加盖民政部门公章有效)

送达文书 名称及编号	
受送达人	
送达地址	
送达方式	
受送达人 签名或盖章	年 月 日
代收人及 代收理由	年 月 日
见证人 签名或盖章	年 月 日
备 注	

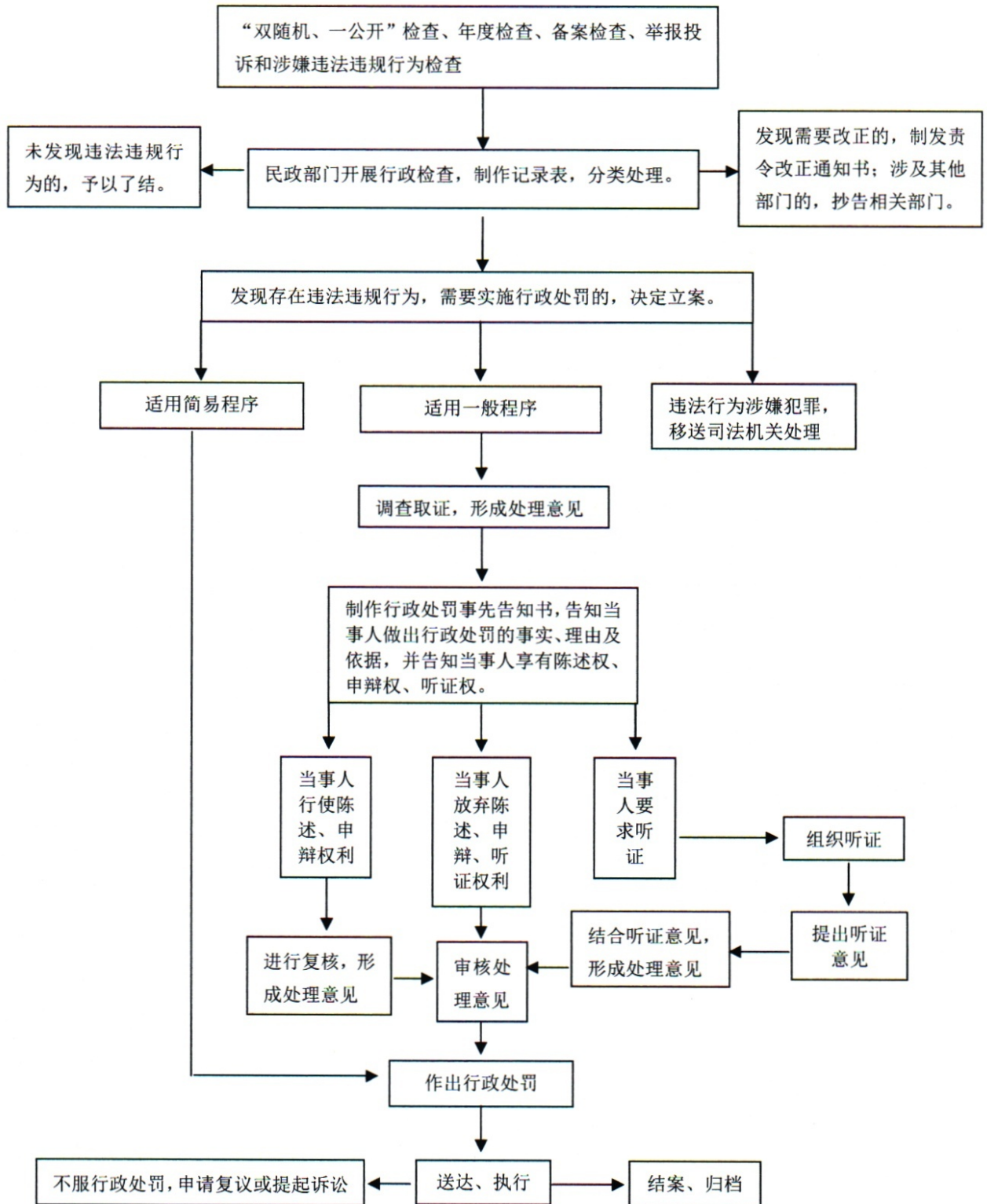
填发人:

送达人:

注:根据《中华人民共和国行政处罚法》第六十一条规定依法送达。

附件 9:

养老服务领域行政执法流程图



附件 10:

养老服务领域综合监管部门分工参考

(一) 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。

(二) 教育部门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。

(三) 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。

(四) 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。

(五) 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。

(六) 人力资源社会保障部依法负责会同民政部建立完善养老护理员国家职业技能标准,依照职责权限做好院校外

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。

（七）自然资源部门依法负责对养老服务机构规划用地等进行监督检查。

（八）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。

（九）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。

（十）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。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。

（十一）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人民政府年度安全生产考核。消防救援机构依法负责对养老服务机构实施消防监督检查。

（十二）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。

（十三）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，推动养老服务标准化工作，对营利性养老机构进行登记管理，对养老服务机构的特种设备安全、食品安全进行监督检查。

（十四）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。

（十五）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。

（十六）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。