

《养老机构管理办法》11月1日施行

从许可设立改为备案设立

■ 本报记者 王勇

9月17日,民政部官网对外发布了《养老机构管理办法》(以下简称《办法》),《办法》自2020年11月1日起施行。

与此同时,民政部还举行了《养老机构管理办法》专题新闻发布会,民政部政策法规司司长肖登峰、养老服务司司长俞建良、养老服务司副司长李邦华介绍了有关情况并回答相关问题。

据肖登峰介绍,2013年6月,民政部发布了当时的《养老机构管理办法》,这一次发布的《办法》是对2013年《办法》的全面修订。新的《办法》一共7章49条,和旧的《办法》相比新增了17条内容,修改了29条内容。

《办法》对养老机构重新进行了界定,明确了养老机构备案的实施细则,提出了事中事后监管的具体措施,对养老机构的安全保障、应急和处置突发事件等方面加强了规范。



9月17日,民政部举行了《养老机构管理办法》专题新闻发布会

养老机构被重新界定

《办法》规定,养老机构是指依法办理登记,为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务,床位在10张以上的机构。养老机构包括营利性养老机构和非营利性养老机构。

肖登峰表示,这一界定与之前相比,主要有以下几点变化:

一是删除了“依照《养老机构设立许可办法》设立”的表述。

二是完善了与养老机构服务有关的表述,将“集中居住”修改为“全日集中住宿”、将“照料服务”修改为“照料护理服务”。“全日集中住宿”的表述,区分了养老机构与日间照料机构、老年人住宅等;强调养老机构的护理服务,主要是为进一步强化养老机构主要面向失能老年人服务的发展方向。

三是概念中增加10张以上床位数的规定。这主要考虑到:第一,规章对养老机构的服务和运营提出了诸多制度性要求,床位数量过低的主体很难达到要求。第二,原《养老机构设立许可办法》对养老机构床位数的要求也是“10张以上”,延续相关内容便于有关优惠扶持政策的有序衔接,更好地保持政策连续性。第三,对床位数量在9张及以下的主体并不会出现监管真空,下一步可作为社区养老服务机构和设施进行管理。

从许可制到备案制

养老机构不再需要依照《养老机构设立许可办法》设立,这一变化是如何产生的呢?

据俞建良介绍,根据党中央、国务院关于深化养老服务领域“放管服”改革的一系列部署,2018年底修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》取消了养老机构设立许可,同时建立了备案制度,体现了放权和监管并重的原则。

《办法》对《老年人权益保障法》的相关规定进行了落实。修订后的《办法》设专章共6条对备案办理予以规定,并与《办法》

的其他部分作了衔接。

俞建良在对此进行解读时着重强调了两点:

第一,这里的备案不是审批式或变相审批式备案,而是告知和承诺式备案。通过备案这个形式,举办者向主管部门告知举办养老机构,并承诺具备养老机构服务能力和信用保障,主管部门将其基本信息和承诺情况向社会公开,接受社会监督,同时跟进行政监管。

《办法》在修订过程中有一条很重的指导思想就是增加办理备案的便利程度,减轻举办者负担。随着电子政务的建设,通过加强部门间信息共享,备案材料将越来越简化,程序将越来越简便,简单说就是要让举办者少跑腿。但是在提供便利的同时,养老机构对基本安全和服务质量的承诺不能少,这是办理备案中举办者应当承担的义务。

第二,要说明的是怎么开展备案。此次《办法》的修订,对备案的具体操作规程作出了进一步的细化和规范。主要包括四个方面的内容:

一是细化了养老机构设立登记的内容。备案的前提是养老机构依法办理登记,《办法》明确了什么样类型的养老机构到哪个部门去进行登记,比如说办理营利性养老机构,要到市场监管部门进行登记;办理非营利性养老机构,要到社会组织登记管理部门和事业单位登记管理部门进行登记。

二是明确了养老机构备案时间和备案机关。

三是规定了养老机构备案材料、备案流程,以及备案事项变更的有关内容。对上述内容《办法》进行了清单式描述。

最后,也对备案信息的公开和部门间的数据共享提出了要求,通过这些举措减少举办者的负担,实现少跑腿的目的。

备案制之后如何监管

取消养老机构设立许可是养老服务领域简政放权的重要成果,但是取消设立许可并不是不管了,而是将更多的精力放到

“**备案**不是审批式或变相审批式备案,而是告知和承诺式备案。通过备案这个形式,举办者向主管部门告知举办养老机构,并承诺具备养老机构服务能力和信用保证,主管部门将其基本信息和承诺情况向社会公开,接受社会监督,同时跟进行政监管。”

加强事中事后监管上,可以说监管的要求更多了、监管的难度更大了。

据俞建良介绍,民政部门是养老服务行业主管部门,新修订的《办法》对加强民政部门事中事后监管的具体措施进行了明确,主要体现在以下几个方面:

第一,强化监管手段。《办法》明确民政部门要依法履行监督检查职责,可以根据需要以及养老机构违法违规的情形,采取约谈了解情况、进入现场检查、查阅复制有关资料、责令限期改正、责令停业整顿等措施。

第二,保持监管强度。《办法》要求民政部门对备案机构自备案之日,未备案机构自发现其收住老年人之日起在20个工作日内进行现场检查。每年对养老机构服务安全和质量的现场检查不少于一次。日常通过“双随机、一公开”方式实施监督检查,同时把检查的结果及时向社会公开,通过上述的方式保持监管的强度。

第三,创新监管方式。一是协同监管,民政部门作为行业管理部门,负有牵头协调职能,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、移交有关部门处理,并配合做好相关查处工作,形成监管合力。二是信用监管,通过建立信用记录制度,并与抽查频次、处罚力度相挂钩,强化信用监管。三是科技监管,要充分利用信息等技术手段,实现信息系统互联互通、数据共享,提高监管能力和水平。四是社会监管,要通过听取老年人或其代理人意见,畅通举报投诉渠道等方式,发挥社会监督促进作用。

安全保障必须抓好

对于养老机构来说,安全大如天。

抓好养老机构安全保障,是《办法》修订的重点,据李邦华介绍,主要归纳起来是三个方面:

一是养老机构的设施设备安全。养老机构在建筑、消防、食品安全、医疗卫生、特种设备等方面符合法律、法规和强制性标准要求。《办法》把这些相关领域的要求纳入其中,做了进一步的重申和明确。

二是服务运营安全。《办法》对养老机构入院评估、签订服务协议、服务标准、人员资质、应对处置突发事件等方面完善了要求,加强了养老机构服务行为的规范化管理。由于老年人身体特点,容易在服务过程中与养老服务机构发生意外。《办法》明确要求养老机构应当通过实行24小时值班,在公共场所安装视频监控设施,鼓励投保责任险等方式,降低运营风险。

三是监管上突出对安全事项的监管。民政部门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,将要求其责令限期改正,逾期不改正的,责令停业整顿。在《办法》的法律责任中增加了对相关安全事项的处罚内容。

此外,去年底发布的《养老机构服务安全基本规范》强制性国家标准将于2022年1月1日实施,届时《办法》也将与这个强制性国家标准的实施进行衔接,未按照这个强制性国家标准提

供服务的,民政部门将依法给予行政处罚。

要求提高应急和处置突发事件能力

在新冠肺炎疫情的防控工作中,养老机构领域取得了决定性的成果,但也暴露出在公共卫生应急能力和其他突发事件应对处置方面的不足。《办法》及时总结此次疫情防控中的经验教训,作出了相应规定。

据李邦华介绍,一是建立完善突发事件应急处置制度。《办法》结合实际,要求养老机构依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件应急预案,并在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备、设施,定期开展突发事件应急演练。突发事件发生后,养老机构应当立即启动应急预案,采取防止危害扩大的必要处置措施,同时根据突发事件应对管理职责分工向有关部门和民政部门报告。

二是做好突发公共卫生事件的应对处置工作。老年人是新冠肺炎疫情的易感人群,养老机构又是人群聚集场所,根据新冠肺炎疫情防控实践和传染病防治法要求,《办法》对养老机构传染病防控提出了明确要求。《办法》第二十条规定,养老机构发现老年人为传染病病人或者疑似传染病病人的,应当及时向附近的疾病预防控制机构或者医疗机构报告,配合实施卫生处理、隔离等预防控制措施。养老机构不接收有传染疾病的老年人,如果有传染病疾病应该是治愈之后健康的状态,才能入住养老机构。

《办法》主要解决的是在养老机构内发生传染疾病时怎么办,以及与《传染病防治法》等相关法律法规衔接的问题。后期为了落实《办法》关于应急处置突发事件的要求,民政部门还将推动制定相关的配套措施,包括加强全国养老机构应急救援机制,让《办法》规定落实到位,落实到细节上。