

附件 2

养老机构信用信息监测规范编制说明

为贯彻落实《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》《民政部关于印发养老服务市场信用联合惩戒对象名单管理办法（试行）》《深圳经济特区养老服务条例》等文件，加强养老服务行业信用信息的记录、归集、共享和公开，加快养老服务领域信用体系建设，进一步规范养老服务市场，促进养老服务业持续健康发展，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感，结合深圳市养老服务行业实际情况，拟制定《养老机构信用信息监测规范》（以下简称《规范》）地方标准，现将标准编制情况作如下说明：

一、标准制定的必要性和意义

为强化养老机构诚信运营，加强对老年人切身利益的保障，国务院于 2019 年分别出台《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5 号）、《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》（国办发〔2019〕35 号）等有关文件，对养老领域信用建设提出要求，民政部于 2019 年制定了《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》（民发〔2019〕103 号），深圳市应急管理局关于印发《深圳市对安全生产领域失信行为开展联合惩

戒实施细则》(深应急规〔2020〕3号),进一步细化了规范养老服务市场秩序要求,为《规范》的编制提供了良好政策环境,是促进养老服务业持续健康发展的良好保障。

养老服务信用信息监测是一项综合性、系统性的工作,既需要行政监管,又需要行业自律、社会监督。《规范》综合行政管理、行业自律与社会共同监督,通过标准化的技术规范将养老机构及从业人员的失信行为进行等级划分,以失信适用情形进行动态管理,并建立监测失信信息来源、信息甄别与适用情形机制和实施程序。制定《规范》有以下几方面的意义:

(一)是实现信息共享、夯实信用监管的重要基础

信用关乎组织、个人在生活、工作中的多方面,而养老服务机构因其面对特殊的老龄群体,其信用文化的构筑直接联系到老年人的切身权益,同时也关乎养老市场诚信体系的建设。通过标准的制定与实施,一是加强了对养老机构从业人员失信事实的实时更新监测、进行甄别确认与公开;二是通过各部门信息共享实施信用约束监管,以强化防范失信带来的其他威胁,二者的有机协同是构建养老机构信用监管体系的组成部分,对贯彻落实诚信工作部署,加快社会信用体系建设与行业自律具有重要基础性作用,能够从多方面有效的传递失信信息,实现信息共享。

(二)是转变监管思路、创新监管手段的重要方式

应“放管服”治理理念的进一步深入,健全社会诚信体系与加强市场经营各方的自律和规范参与紧密联系,强化信

用体系成为转变监管思路、创新监管手段的重要方式。其一是应对养老机构设立许可、在注册资金、从业经历等要求方面降低养老市场准入要求，进一步激发养老服务业在有序中创新活力，提高对养老机构自身在运营过程中的合法合规与诚信经营监测要求。二是失信监测第三方的引入与运用，第三方对养老机构或从业人员的失信监测是长期且定时跟踪，从信用网站信息公示、司法判决等多方面收集信息，同时也通过多种方式加以信息有效性甄别，是改变传统监管由主管部门监管的不足，其成本相对较低，灵活度更高，对养老机构干预更少，更能体现政府主导、多方参与。

（三）是实现养老机构自律、社会共治的诚信生态

养老市场发展迅速催动了建立以养老市场为主的社会信用体系的需求，在养老服务市场交易双方（或各方）嵌入失信信息，通过信用公示，监管方和消费者掌握养老机构市场诚信经营状况信息，减少信息不对称，降低“逆向选择”；而政府对养老机构失信行为的处罚和信用约束，也具有在早期消除养老机构失信的动机，克服“道德风险”，进而发挥在社会公众的充分参与、养老机构自律和行业部门管理的作用下，构建“双线推动”或“双轮驱动”的养老机构信用体系新格局。

二、工作概况

（一）任务来源

根据深圳市市场监督管理局《关于下达 2020 年第一批深圳市地方标准计划项目任务的通知》的实施安排，并结合

国内及深圳市社会信用体系建设的成果和经验，为进一步做好规范养老机构诚信经营，推动养老行业高质量发展，经与深圳市民政局沟通，将由深圳市民政局提出与归口，深圳市社会福利协会为编制单位，申请深圳市地方标准《养老机构信用信息监测规范》的立项与编制，现标准文件编制工作已形成征求意见稿。

（二）起草单位

本文件起草单位：深圳市社会福利协会。

本文件参与起草单位：积谷标准化技术服务事务所（深圳）有限公司。

本文件主要起草人：赵冰、马恕凤、张伟、傅建文、于琴、李丽丽、侯滔、杨小惠、董明洁。

（三）起草过程

1、分工部署阶段。2020年5月，由市民政局养老服务与儿童福利处召集标准编制会议，成立编制组，做出分工，筹备立项工作。标准起草前全面收集了相关法律法规、标准文献，对目前养老机构失信信息监测情况及需求进行了深入分析。经过多次讨论研究，确定标准制定原则、标准框架、标准基本内容。

2、收集和整理有关资料。2020年6月-2020年10月，编制组收集并梳理了《中华人民共和国老年人权益保障法》（中华人民共和国主席令第24号）、《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的

新型监管机制的指导意见》(国办发〔2019〕35号)以及 GB/T 18894-2016 电子文件归档与电子档案管理规范、GB/T 22119-2017 信用服务机构诚信评价业务规范、GB/T 22117-2018 信用 基本术语等有关法律法规、政策、标准,形成标准编制的核心要素。

3、开展调研。2020年11月-2020年12月,结合民政工作需求,通过实地调研、问卷调查、专家函询等方式,深入了解养老机构当前的失信情况,听取经营者和服务工作人员及部分老年人意见,形成编制框架。

4、初稿撰写。2021年1月-2021年2月,编制组内部开展多次讨论,通过不断交流、修订及补充,完善标准文本,形成标准初稿。

5、形成征求意见稿。2021年3月-2021年4月,编制组征求相关方的意见及建议,对初稿进行论证修订,形成征求意见稿与编制说明、完善标准草案。

6、征求意见。编制组于2021年5月已通过民政局内部网站向各区民政局及相关养老机构征求意见,并接受相关意见形成修订稿,并于2021年6月进行第二轮意见征求,并接受相关意见形成送审稿。

三、确定标准主要内容依据

(一) 标准文件制定的原则

一是目标性原则。本文件的目标就是要规范养老机构诚信开展运营,遵守法律法规,维护良好市场秩序。

二是一致性原则。本文件每一项条款都依据国家相关法

律法规制定，力求做到内容完整，表述清晰准确，避免服务漏洞，并与国家《老年人权益保障法》的宗旨相一致，又能结合实际，发挥养老市场的良好自律与诚信经营行为。

三是统一性原则。本文件的章节、条款均是按照 GB/T 1.1—2020 规定编制，使结构、文本和术语等做到统一，避免遗漏。

四是可行性原则。本文件初稿完成后，专门组织人力有针对性地调研了相关养老服务机构和工作人员，听取意见，查漏补缺。本文件具有很强的可行性。

（二）国内、国际相关标准对标情况

目前，国内有关养老机构失信信息监测管理方面的技术标准文件较少，但是失信信息管理方面，2019 年民政部出台了《养老服务市场失信联合惩戒对象名单管理办法（试行）》（民发〔2019〕103 号），此外，全国地级省、市有出台。如：北京市出台了《北京市养老服务机构信用信息管理使用办法》规范养老服务机构信用信息归集和使用管理工作，加快推进养老服务业诚信体系建设，强调行业评价信息包括行业协会、第三方社会组织的评价信息，媒体评价信息指被新闻媒体披露曝光并经核实的失信行为，由市民政局组织调查核实和采集录入。上海市于 2018 年 7 月 9 日，出台了行政规范性文件《上海市养老机构失信信息归集和使用管理办法（试行）》（沪民规〔2018〕20 号），规定了养老机构失信信息包括的情形和收集、使用相关内容。

国外，英美等发达国家的社会信用体系主要由以市场为

主的征信体系构成，政府的参与度不高。积极推进养老机构信息公开和异常名录制度，就是在养老机构信用交易双方（或各方）嵌入政府信息，通过公示，政府掌握大量信息，减少信息不对称，减少“逆向选择”；通过政府对养老机构失信行为的处罚和信用约束，消除失信养老机构的动机，克服“道德风险”，使养老机构的交易双方自觉查询政府公示的经营异常名录，充分发挥社会公众参与、养老机构自律和行业部门管理的作用，构建“双线推动”或“双轮驱动”的养老机构信用体系新格局。

四、标准内容阐释和主要条款说明

《养老机构信用信息监测规范》主要采集养老机构的异常状况：包括但不限于发生重大安全和卫生事件、劳资纠纷、重大投诉、违反相关法律法规、违反职业道德且造成一定社会影响的行为，年度年检不合格、向行政机关提供虚假材料信息、违向行政机关书面承诺信息、检查评估信息、重大突发事件报告信息、欠缴税款、行政处罚和行政强制信息等，进行统计，且重点从诚信度、合规度和践约度三个维度采集和确定养老机构信用风险行为表现，提出部分针对性的防范、预警及治理对策。

《养老机构信用信息监测规范》共九章，内容包括：范围、规范性引用文件、术语和定义、基本原则、监测范围及方法、失信等级适用情形、监测组织管理、信用档案与监督。适用于深圳市养老服务机构信用信息监测工作和管理，可作为第三方评价机构的信用信息评价和归集依据，也可作为深

圳市养老机构自身信用建设的依据。

第一章 范围

本文件规定了养老机构信用信息监测基本原则、监测方法、信用异常等级适用情形、监测组织管理、结果异议处理、信用档案与监督、适用范围。

第二章 规范性引用文件

本文件的引用文件：

GB/T 1.1—2020 标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则

GB/T 22119-2008 信用中介组织评价服务规范 信用评级机构

GB/T 29353-2012 养老机构基本规范

MZ/T 032-2012 养老机构安全管理

GB/T 18894-2016 电子文件归档与电子档案管理规范

GB/T 35796-2017 养老机构服务质量基本规范

GB/T 22117-2018 信用 基本术语

JGJ 450-2018 老年人照料设施建筑设计标准

GB 38600-2019 养老机构服务安全基本规范

第三章 术语和定义

养老机构、信用信息、信用信息监测、信用信息评价、监测机构、失信事实、失信等级、信用档案的术语和定义。

第四章 基本原则

监测活动应遵循以下的原则：科学性、合法性、独立性、公正性。

监测内容与程序之间应有机配合，监测程序科学合理，执行人员资质符合规范要求，信息溯源、甄别应符合法律法规以及规章制度的要求，监测行为以及监测信息归集应符合本文件、法律法规以及规章制度的要求，收集、处理和提供养老机构或从业人员信用信息的过程中不应受到调查对象及其他利益相关方因素的影响、不得篡改原始数据。同时，对养老机构或从业人员的信用信息监测过程应确保客观、真实、公平，采用一致的监测规则开展监测，不偏袒利益相关方。

第五章 监测范围与方法

本章对监测对象、监测要素、监测内容、监测结果与使用方法进行了明确。

失信等级分为 I 、 II 、 III 、 IV 四个等级。

表 1 等级释义

等级	等级释义	信用异常程度
I	失信事实未严重损害服务对象权益，未造成社会危害，但其运营管理已有迹象或极有可能随时发生损害服务对象或社会利益等行为	重点关注
II	失信事实性质较轻、情节轻微、社会危害程度较小的违法信用等行为	一般
III	失信事实损害服务对象权益较重、性质较为恶劣、造成较大社会不良影响等行为	程度严重
IV	失信事实性质恶劣、情节严重、造成重大	程度极其严

	社会危害，其后续运营管理再次发生损害服务对象或社会利益可能性较大的风险等行为	重
--	--	---

第六章 信用失信等级适用情形

本章主要明确了信用异常等级适用情形：“Ⅰ等级适用情形”“Ⅱ等级适用情形”“Ⅲ等级适用情形”“Ⅳ等级适用情形”的符合情形。

第七章 监测组织管理

监测组织管理从监测机构、监测人员、监测流程进行了明确。

监测机构，从其具有的资质、自身服务能力与运营诚信情况等规定。

监测人员，从人员的学历、工作经验资质、诚信情况等规定。

监测流程，对监测要求、信用信息数据来源、信用信息甄别、结果公示、结果发布、信用信息跟踪监测进行了规定。

第八章 信用档案

本章对监测机构的管理制度、档案保存期限、档案存档方式进行了规定。

第九章 监督

本章对养老机构及其从业人员信用信息、监测机构监测行为的监督、举报及处理进行了规定。

五、是否涉及专利等知识产权问题

本文件未涉及专利等知识产权问题。

六、重大意见分歧处理

无重大意见分歧。

七、实施标准的措施建议

为推进《养老机构信用信息监测规范》的贯彻实施，规范我市养老机构信用信息监测工作，结合我市情况，提出以下建议：

一是业务主管部门通过开展讲座培训、专栏宣传等形式，对《养老机构信用信息监测规范》标准文件进行宣传，帮助标准化对象（养老机构及其从业人员）掌握和了解标准的基本内容及要求。二是各养老机构和运营单位及时组织本单位职工，包括业务管理人员、技术人员、服务人员进行学习，熟悉标准内容，严格监控工作行为，确保合规、合法。三是业务主管部门委托第三方机构对《养老机构信用信息监测规范》的实施组织定期的检查与监测，及时记录和更新养老机构信用异常信息。

本文件为深圳市养老机构信用信息监测规范工作提供了技术支持和依据，引导养老机构向规范化、专业化方向发展，进一步推动我市养老服务质量的提升。

八、其他需要说明的事项

无其他需要说明的事项。