

民发〔2020〕89号

**民政部 中央政法委 最高人民法院
最高人民检察院 公安部 司法部
关于规范养老机构服务行为
做好服务纠纷处理工作的意见**

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、党委政法委、高级人民法院、人民检察院、公安厅（局）、司法厅（局），新疆生产建设兵团民政局、党委政法委、新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院、新疆生产建设兵团人民检察院、公安局、司法局：

为坚持和发展新时代“枫桥经验”，更好推动民法典实施，积极应对当前养老机构与老年人之间服务纠纷增多问题，推进矛盾纠纷及时高效化解，保障老年人身体健康和生命财产安全，维护养老机构合法权益和正常服务秩序，为建设更高水平的平安中国提供有力保障，根据老年人权益保障法等相关法律法规规定，现提出以下意见。

一、加强养老机构内部管理。养老机构应当建立健全安全管理制度，压实安全主体责任，加强从业人员的安全教育、法治教育、人文教育和心理健康教育及培训，从源头上消除服务安全风险

险，最大限度预防纠纷发生。在老年人或者其代理人事先充分告知老年人身体健康状况和患病情况的基础上，养老机构应当做好入院评估工作，对老年人的身心状况进行评估，并根据评估结果合理确定照料护理等级。养老机构应当全面推行服务协议制度，与接受服务的老年人或者其代理人签订服务协议，明确当事人权利、义务；可以向老年人或者其代理人提供风险告知书，提示服务过程中可能发生的意外风险和相应的处置措施，但不得以格式条款不合理地免除或者减轻自身责任、加重老年人责任、限制老年人主要权利，或者排除老年人主要权利。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，依法保护老年人隐私权不受侵害。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。养老机构应当建立老年人档案，收集和妥善保管老年人基本情况、老年人入院评估、服务风险告知书、服务协议、护理日志、健康档案等资料。养老机构应当做好护理日志记录，及时、准确、完整记录老年人照料护理、服用药物等有关事项，因抢救急危重症老年人，未能及时记录护理日志的，应当在事后及时据实补记，并加以注明。积极发挥责任保险的经济补偿和风险预防等功能，养老机构可以投保综合责任保险，借助保险公司和

保险经纪公司的风险管理经验，及时发现并消除安全隐患，改进风险管理措施。养老机构应当依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件应急预案，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民政部门和有关部门报告。

二、规范服务纠纷处理程序。发生服务纠纷的，养老机构应当按照以下步骤处理：1. 老年人受伤的，应当转送医疗机构救治并及时通知其代理人或者紧急联系人。2. 告知老年人或者其代理人服务纠纷处理的办法和程序。3. 在老年人的代理人或者紧急联系人在场的情况下，对服务协议等相关资料进行封存，并妥善保管。老年人或者其代理人在资料封存之日起超过3年未提出解决纠纷要求，或者服务纠纷已经解决的，养老机构可以自行启封。4. 配合民政等有关部门做好调查处理工作。5. 老年人在养老机构内死亡的，依照殡葬管理有关规定处理。基于突发事件引发的服务纠纷，养老机构应当先行妥善安置老年人。

三、引导当事人自愿协商解决纠纷。对责任明确、当事人无重大分歧或异议的服务纠纷，可以协商解决。鼓励养老机构成立由入住老年人和代理人代表组成的院民委员会，参与纠纷调解。协商解决应当坚持自愿、合法、平等的原则，尊重客观事实、注

重人文关怀，文明、理性表达意见和诉求。协商一般应当在配置录音、录像、安保等条件的场所进行。养老机构可以指定、委托协商代表，或者聘请专业法律顾问参与协商。老年人家属人数较多或者纠纷涉及老年人人数较多的，可以推举代表进行协商。双方经协商，可以自行和解达成协议。当事人之间就和解协议的履行或者内容发生争议的，可以向人民法院提起诉讼。

四、运用调解等方式化解纠纷。服务纠纷发生后，当事人可以向纠纷发生地或者当事人所在地的人民调解委员会申请调解，人民调解委员会也可以依法主动调解，防止矛盾激化。经人民调解委员会调解达成的调解协议，具有法律约束力，当事人应当按照约定履行。人民调解委员会调解不成的，应当终止调解，并依据有关法律、法规的规定，告知当事人可以通过仲裁、行政、司法等途径依法维护自己的合法权益。根据纠纷化解需要，具备条件的地区可以依法设立养老服务纠纷行业性、专业性人民调解委员会。探索开展服务纠纷行政调解，对涉及人数较多、影响较大、可能影响社会稳定的服务纠纷，民政部门可以依当事人申请，通过建议、劝告等非强制方式，引导当事人达成调解协议，化解纠纷。经人民调解、行政调解达成调解协议后，双方当事人认为有必要的，可以依法向人民法院申请司法确认。鼓励行业协会开展调解工作，积极发挥行业自律和服务功能，促进纠纷及时有效化解。

五、依法裁判服务纠纷案件。人民法院应当坚持“调解优先、调判结合”方针，对具备调解基础的案件，按照自愿、合法原则，采取立案前委派、立案后委托、诉中邀请等方式，引导当事人通过调解解决纠纷。对调解不成的案件，人民法院应当根据相关规定及时立案或者恢复审理，依法作出判决。人民法院在审理涉服务纠纷案件时，要根据老年人权益保障法等相关规定，平等保护老年人和养老机构合法权利；要坚持权责一致原则，根据服务协议、老年人特殊生理特点，以及养老机构履行服务协议和管理职责等客观情况，依法确定各方责任。对养老机构已经依法履行服务协议和管理职责，符合服务标准的，依法裁判养老机构减轻或免除责任。最高人民法院、最高人民检察院通过发布指导性案例等方式，加强对审判和检察工作的指导。人民法院在诉讼过程中应当加强法律宣传教育，做好裁判文书释疑工作，发挥释法说理功能，体现法理情相协调。

六、依法打击违法犯罪行为。服务纠纷处理过程中，发生老年人家属或者其他人员实施围堵、在养老机构内外非法聚集、停放遗体、拉挂横幅、聚众闹事等扰乱正常服务秩序，侵犯养老机构和其他老年人合法权益等涉嫌违法犯罪行为的，养老机构应当及时向所在地公安机关报告，提供当事方人数、具体行为、有无人员受伤等现场情况，并保护好现场，配合公安机关做好调查取证等工作。公安机关接到报告后应当及时出警，并视情况采取应

对处置措施。养老机构存在欺老虐老行为的，民政部门依法予以行政处罚。老年人家属、其他人员和养老机构及其从业人员构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

七、建立部门协作工作格局。各地各有关部门要充分认识依法处理养老机构服务纠纷的重要意义，加强组织领导与协调配合，形成工作合力。各级民政部门应当依法保障老年人合法权益，加强行业监管，指导养老机构建立完善服务纠纷处理制度，制定应急预案；健全养老机构安全隐患投诉机制，对老年人及其家属就服务安全存在问题的投诉、提出的意见建议，及时调查处理；主动与人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门互通信息，及时研究解决问题，共同维护养老机构服务质量安全和秩序。各级党委政法委应当将服务纠纷化解工作纳入本地区平安建设工作全局，指导和协调人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门密切配合，推进严格规范公正文明执法。各级人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门应当加强沟通协调，确保案件顺利侦查、起诉、审判、执行。

八、营造依法解决服务纠纷的社会氛围。按照“谁立法谁普法”、“谁执法谁普法”的原则，各级民政部门要积极开展法治宣传教育，选取典型案例，以案释法，提高养老机构及其从业人员、老年人及其家属法治意识和法律素养，倡导依法、文明、理

性表达诉求。人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门要坚持依法办理、舆论引导、社会面管控“三同步”工作原则，加强对服务纠纷解决的舆论应对，对社会影响大、舆论关注度高的案件，及时向社会通报案件进展情况，澄清事实真相，做好舆论引导工作。对恶意炒作、报道严重失实，引起不良社会影响，扰乱养老机构正常服务秩序的，养老机构要及时澄清，可以依法提起诉讼。

民政部

中央政法委

最高人民法院

最高人民检察院

公安部

司法部

2020年7月27日

主动公开

民政部办公厅

2020年7月28日印发

