

民政部 国家发展改革委 公安部 财政部 中国人民银行 市场监管总局 金融监管总局关于加强养老机构预收费监管的
指导意见

民发〔2024〕19号

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、发展改革委、公安厅（局）、财政厅（局）、市场监管局、金融监管局，各计划单列市民政局、发展改革委、公安局、财政局、市场监管局、金融监管局，新疆生产建设兵团民政局、发展改革委、公安局、财政局、市场监管局、金融监管局；中国人民银行上海总部，各省级分行、计划单列市分行：

近年来，一些养老机构采取预收费方式运营，一定程度缓解了设施建设资金不足等问题，纾解了运营压力。但是，也有少数养老机构出现了资金管理使用不规范，资金链断裂后“退费难”、“爆雷”、“跑路”等问题，甚至有的不法分子实施非法集资、诈骗等犯罪行为，严重损害老年人合法权益，扰乱养老服务市场秩序。为贯彻落实习近平总书记关于更好统筹发展和安全、维护老年人合法权益的重要指示精神，依据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《防范和处置非法集资条例》、《养老机构管理办法》和《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》（国办发〔2020〕48号）等法律法规和国家有关规定，现就加强养老机构预收费监管提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入落实中央金融工作会议部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务加快构建新发展格局，坚持以人民为中心，更好统筹发展和安全，加强养老机构预收费收取、管理、使用、退费的监管，规范引导养老机构健康发展，防范化解非法集资等非法金融活动风险，保障老年人合法权益，维护公平竞争的养老服务市场秩序，促进新时代养老服务高质量发展。

（二）基本原则。

——坚持实事求是、因地制宜。根据养老机构发展实际，借鉴有益经验，明确管理要求。鼓励借助互联网、区块链等信息技术手段，通过银行存管、保险等方式，提高资金安全保障水平。

——坚持安全发展、守牢底线。全面统筹发展和安全，既包容审慎监管新兴业态，又引导养老机构规范经营，依法打击违法犯罪行为，坚决维护老年人合法权益。

——坚持务实高效、协同联动。梳理分析预收费收取、管理、使用、退费等环节风险点，采取务实管用的防范措施，切实把该管的管好、管到位。加强跨部门业务协同，强化预收费监管的统筹性和协调性，增强监管合力，提高综合监管效能。

（三）主要目标。

2025年前，建立健全跨部门养老机构预收费监管工作机制，协同监管进一步优化，预收费资金监测预警、风险隐患排查和违法违规行为的处置能力有效提升，养老服务市场更加公平有序，非法集资风险隐患有效减少，老年人对养老服务消费的满意度稳步提高。

二、规范养老机构预收费行为

(四) 预收费的界定。养老机构预收费是指养老机构提前向老年人或者其代理人收取一定额度费用,并承诺在一定时间内,按照服务协议约定提供相应养老服务的行为。养老机构预收的费用主要包括养老服务费、押金和会员费。养老服务费是指床位费、照料护理费、餐费等费用;押金是指为老年人就医等应急需要、偿还拖欠费用、赔偿财物损失等作担保的费用;会员费是指养老机构以“会员卡”、“贵宾卡”等形式收取的,用于老年人获得服务资格、使用设施设备、享受服务优惠等的费用。

(五) 收取要求。养老机构收费属于政府非税收入的,应当执行政府非税收入有关制度规定。鼓励养老机构采用当月收取费用的方式,向老年人提供服务。采用预收费方式的,养老机构应当在服务场所、门户网站等显著位置公示预收费项目、标准等信息,并向负责监管的民政部门报送。营利性养老机构应当向服务场所所在地的县级民政部门报送,非营利性养老机构应当向登记管理机关同级的民政部门报送。省级民政部门可以根据本地情况,会同相关部门确定当地养老服务费最长预收周期和押金最高预收额度,但养老服务费预收的周期最长不得超过12个月,对单个老年人收取的押金最多不得超过该老年人月床位费的12倍。对养老机构为弥补设施建设资金不足,收取会员费的,省级民政部门可以按照包容审慎监管原则,明确会员费最高额度等限制性要求。尚未建成或者已建成但尚不具备收住老年人条件的养老机构,不得收取会员费。公办养老机构、公建民营、政府与社会力量合作建设的养老机构,不得收取会员费。养老机构或者其法定代表人(主要负责人)、实际控制人为失信被执行人,或者因非法集资、诈骗受过行政处罚或者刑事处罚,被纳入养老服务、企业、社会组织严重失信主体名单,

尚未移出的，不得收取会员费。养老机构不得超过床位供给能力承诺服务，确保交费的老年人总数不得超出其备案床位总数，预收费用总额不得超出其固定资产净额（已经设定担保物权的资产价值不计入固定资产净额）。

（六）协议管理。养老机构应当充分保障老年人及其代理人知情权，真实、准确说明预收费收取、使用等相关信息，告知可能存在的风险，并在服务协议中明确预收费的项目、标准、管理方式、退费条件及方式、违约责任等。养老机构不得利用格式条款设定不合理的退费限制、排除或者限制老年人权利、加重老年人责任、减轻或者免除养老机构责任。不得作虚假或者引人误解的宣传，不得以承诺还本付息、给予其他投资回报等方式，诱导老年人或者其代理人交纳预收费。老年人及其代理人要提高风险防范意识，理智消费，谨慎交纳预收费，不为高额回报所诱惑，不参与非法集资，谨防财产损失。养老机构预收费应当按照国家规定开具发票，不得填开与实际交易不符的内容，不得以收款收据等“白条”替代收款凭证。老年人或者其代理人交费后要索要并妥善保管好发票或者其他消费凭证，发生消费纠纷时可以依法依规主张权利。

（七）使用用途。养老机构预收费用主要用于抵扣老年人入住机构期间需要支付的费用、弥补本机构设施建设资金不足，或者发展本机构养老服务业务。押金除办理退费、支付突发情况下老年人就医费用、抵扣老年人拖欠的养老服务费或者应当支付给养老机构的违约金、赔偿金等情形外，不得支出。会员费不得用于非自用不动产、有价证券、金融衍生品等高风险投资，不得直接或者间接投资以买卖有价证券为主要业务的公司，以及用于其他借贷用途；不得投资、捐赠给其法定代表人（主要负责人）或者实际控制人名下的其他企业；实行连锁化、集团化运营的养老机构，不得投资、捐赠给关联企业。

(八) 退费要求。对符合服务协议约定退费条件的预收费用，养老机构应当按照约定及时退费，不得拒绝、拖延。老年人尚未入住机构接受服务，提出解除服务协议的，养老机构应当及时退还预收费用。老年人已经入住机构接受服务，提出解除协议的，扣除已经消费的金额，养老机构原则上按原渠道一次性退还剩余费用，协议条款另有约定的除外。养老机构因停业、歇业等原因暂停、终止服务的，应当提前 30 日在其服务场所、门户网站等醒目位置发布经营状况变化提醒，及时退还剩余费用，妥善解决后续服务问题，依法承担经营主体责任。养老机构与老年人或者其代理人因退费引发争议的，双方可以通过协商、调解、投诉、仲裁、诉讼等方式解决。

三、强化多元监督管理

(九) 实行银行存管和风险保证金方式管理。押金、会员费，应当采取商业银行第三方存管和风险保证金等方式管理，确保资金安全。民政部门要会同当地金融监管部门制定存管的具体要求、办理程序、养老机构和存管银行的权利义务等存管规则，综合资信状况、服务水平、风控能力、人力资源等因素确定所有承接业务的商业银行名单，并向社会公布。养老机构在公布的名单范围内，自主选择存管银行，与负责监管的民政部门、存管银行签订三方存管协议，开设专用存款账户，如有账户变更和撤销等情况应当及时向负责监管的民政部门报送。养老机构按照预算单位管理的，其账户开立、使用还应当遵守本级财政部门有关规定。存管银行应当根据存管协议履行资金存管义务，对养老服务不提供担保，养老机构不得利用存管银行做营销宣传。养老机构预先收取的养老服务费用应当全部及时存入其基本存款账户，押金、会员费应当全部及时存入存管的专用存款账户。不得使用本机构基本存款账户、存管的专用存款账户以外的账户或者非本机构账

户、其他个人账户收费转账。老年人或者其代理人采用现金方式支付的，养老机构应当及时存入机构相应账户。养老机构专用存款账户要留存一定金额的资金作为风险保证金，具体比例由省级民政部门确定，但留存比例不得低于该账户近三年会员费总额 10%（收取不满三年的，按累计收取会员费的总额计算），且不得低于该账户当前余额 20%。专用存款账户余额接近风险保证金最低比例时，存管银行应当向养老机构进行预警。专用存款账户出现资金异常流动、账户余额达到风险保证金最低比例时，除办理退费外，存管银行不得为养老机构办理支出，同时应当向负责监管的民政部门作出风险提示，并将有关情况及时报告所在地金融监管部门、处置非法集资牵头部门。省级民政部门要会同省级金融监管部门细化判定资金异常流动的情形。存管银行要建立养老机构账户管理系统，归集养老机构资金收取、使用等信息，并与民政部门信息系统实现对接。民政部门要依托信息系统加强对养老机构预收费的事中事后监管，发现养老机构涉嫌非法集资行为的，要将有关情况通报存管银行。存管银行根据法律规定和存管协议约定，对专用存款账户采取相应的限制措施。

（十）加强日常监管和风险监测。民政部门应当通过门户网站等渠道，依法依规向社会公开养老机构预收费信息报送的情况。民政部门要将预收费纳入“双随机、一公开”监管的重点检查事项，委托社会中介机构每年对一定比例的养老机构预收费收取和管理、使用等情况进行抽查审计，对日常检查和个案检查中发现的突出或者普遍性问题，可以联合相关部门开展专项检查。民政、市场监管等部门要将养老机构预收费监管过程中产生的行政处罚、抽查检查结果等信息及时归集至相关信用信息平台并依法公示。各地要依托全国养老服务信息系统、非法

集资监测预警平台等,探索建立关键风险指标监测模型,定期发布风险预警提示。

鼓励各地积极引入保险机制,为老年人交纳预收费提供风险保障。

(十一) 分类处置问题隐患。民政、市场监管等部门在日常监管中发现养老机构存在预收费行为不规范等问题的,要对其法定代表人(主要负责人)进行警示约谈,督促其整改到位、依法合规经营。存在违规收取和使用预收费等问题的,民政部门要责令限期整改,逾期不改正,存在可能危及老年人财产安全风险的,责令停业整顿;发现可能存在非法集资风险的,及时函告处置非法集资牵头部门,单独或者会同处置非法集资牵头部门进行警示约谈、责令整改;发现涉嫌非法集资行为,第一时间向属地人民政府报告,并将问题线索函告处置非法集资牵头部门,依法配合做好调查认定、后续处置等工作;发现涉嫌犯罪的,依法移送公安机关。对以预收费名义从事非法集资的养老机构,民政部门要依法依规加强信用惩戒,配合有关部门做好处突维稳工作。

四、保障组织实施

(十二) 抓好贯彻落实。省级民政部门要结合本地实际,牵头制定实施细则或者出台相应管理办法,细化管理要求和具体措施;完善推行养老服务协议示范文本,引导规范签约、履约行为。各地要健全工作机制,明确责任分工,落实属地监管责任,确保监管措施落地见效;要畅通投诉举报渠道,对养老机构违规收取和使用预收费、无理由不退费或者拖延退费、资金异常流动等问题线索要加强互联互通和定期研判,发现苗头性风险,及时稳妥处置。民政部要会同有关部门跟踪了解、督促检查本意见落实情况,确保各项措施落地见效。

(十三) 加强部门协同。民政部门要依法规范、监督养老机构预收费行为,牵头做好风险排查和监测预警。发展改革、财政部门要会同民政部门健全完善公

办、民办普惠等类型养老机构收费政策，规范收费项目及收费标准制定要求等。处置非法集资牵头部门与所在地国务院金融管理部门分支机构、派出机构要建立非法集资可疑资金监测机制，按照职责分工督促、指导商业银行、非银行支付机构加强对资金异常流动情况及其他涉嫌非法集资可疑资金的监测。人民银行分支机构要协调商业银行为养老机构开立专用存款账户提供便利。市场监管部门要加强对养老机构收费行为的抽查检查力度，依法查处养老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。公安机关要加强与民政、人民银行、市场监管、金融监管等部门的协同配合，依法打击养老机构以预收费为名实施的非法集资、诈骗等犯罪行为。

(十四) 做好政策衔接。养老机构预收费应当全额纳入监管范围，包括本意见发布前已收取但未完成服务的预收费资金。省级民政部门要设置合理过渡期，本意见发布前已收取押金、会员费的养老机构，应当在过渡期内督促其完成开立专用存款账户、信息报送等手续。已经出台预收费管理办法的地区，要做好政策衔接适用。养老机构预收费属于所在地单用途预付卡管理相关规定调整范围的，还应当遵守其相关规定。

本意见自 2024 年 10 月 1 日起施行，有效期 5 年。

民政部 国家发展改革委 公安部
财政部 中国人民银行 市场监管总局
金融监管总局

2024 年 4 月 23 日