

上海市静安区人民政府办公室文件

静府办发〔2023〕6号

上海市静安区人民政府办公室 关于转发区发展改革委《静安区促进养老托育 服务高质量发展实施方案》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处、彭浦镇政府：

区发展改革委《静安区促进养老托育服务高质量发展实施方案》已经区政府审核通过，现转发给你们，请认真按照执行。

上海市静安区人民政府办公室

2023年4月23日

静安区促进养老托育服务高质量发展实施方案

“一老一小”是重大的民生问题，解决“一老一小”问题事关积极应对人口老龄化、事关百姓福祉。为深入贯彻《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》和《上海市促进养老托育服务高质量发展实施方案》，结合我区实际，制定本实施方案。

一、实施背景

（一）发展基础

服务体系逐步完善。养老服务供给持续增加，目前全区共有养老机构（含长者照护之家）48家，综合为老服务中心23个，现有机构养老床位7466张，实现社区综合为老服务中心和长者照护之家街镇全覆盖。现有社区老年人助餐服务点96个、乐龄家园助老服务站73个、标准化老年活动室225个，基本形成覆盖全区、布局均衡、梯次合理的为老服务设施网络和“15分钟乐龄生活圈”。构建多样化托育服务体系，目前全区共有托幼儿园所89所，其中已经开设托班的园所52家；全区托位配置约为2600个，实现普惠性托育点街镇全覆盖。全面推进社区托育“宝宝屋”建设，打造“15分钟社区托育生活圈”。

政策体系日趋健全。养老托育服务已纳入《上海市静安区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》。出台了《关于推进静安区“十四五”期间养老服务设施建

设的实施意见》（静府规〔2022〕1号）、《静安区“十四五”期间机构养老设施扶持和监管实施细则》（静民发〔2022〕2号）、《静安区托育服务三年行动计划（2021-2023年）》（静府办发〔2021〕14号）等一系列配套文件，不断完善养老托育服务支持政策，为养老托育服务高质量发展提供重要保障。

品牌特色不断彰显。开展国家民政部居家和社区基本养老服务提升行动项目试点，在全市率先探索拟订首个区级家庭养老床位建设和服务规范，以及区级社区为老助餐工作规范指南。拓展社会餐饮企业和养老机构食堂开展助餐服务，供餐能力保持全市领先。大力推进适老化改造，改造完成数连续两年位居中心城区第一。持续拓展智慧养老场景应用，实现一键预约挂号、一键打车服务、一键紧急救援、一键服务咨询。在全市率先试点建设嵌入式、标准化的社区“宝宝屋”，采取线上预约登记，以高效快捷的方式，提供就近便利的临时托、计时托服务。社区“宝宝屋”得到社会各界广泛关注和高度认可。

（二）发展趋势

目前，全区“一老一小”服务需求呈持续增加趋势。**从养老服务看**，全区老年人口规模将持续扩大，人口老龄化率持续提高，预计到2025年全区60岁以上户籍老年人口将达到41万，且高龄化趋势越发明显。在老年人口规模增加、养老服务总需求增长的同时，人民群众对老年美好生活的新期盼日益增长，对养老服务的品质、效率、便利性、均等化的要求和预期不断提高。**从托**

育服务看，随着“三孩”政策开放，以及我区部分区域人口持续性的导入，托育服务需求将日益增长。同时，随着人民对生活需要的增长，普惠性、计时制等多样化的托育服务需求也持续增加，对托育服务的品质要求也在不断提升。

二、发展目标

（一）总体思路

坚持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，立足新发展阶段、贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持“财力有一分增长、民生有一分改善”，强化基础服务保障，注重服务品质提升，推动养老托育服务扩大供给、均衡布局，着力构建多层次、多样化的养老托育服务体系，不断满足人民群众高品质生活需求。

（二）整体目标

一是养老托育服务体系更加完善。到2025年，深化完善居家社区机构相协调、医护康养相结合的养老服务体系；坚持政府引导、家庭为主、多方参与，构建完善以公益普惠的托幼一体幼儿园为主导的托育服务体系；建立健全“一老一小”整体推进机制。

二是养老托育服务供给持续增加。“十四五”期间，养老机构新增床位数完成市政府下达指标；养老机构护理型床位占比力争达到60%以上；每千人社区养老服务设施建筑面积达到55平方米。全区普惠性托位占比不低于60%，托幼一体园所在公民

办幼儿园总量占比超过 55%，科学育儿指导服务对常住人口适龄婴幼儿家庭全覆盖。

三是养老托育服务质量显著提升。行业管理制度和服务标准体系更加健全，从业人员整体素质明显提升，覆盖全行业、全流程的监管体系不断完善，养老托育服务更加专业、科学、均衡、智慧和可持续。

四是群众满意度不断提高。积极回应人民群众新期待，加快推动养老托育服务各项政策落地见效。持续提升服务精准性和便利度，人民群众获得感和满意度不断提高。

（三）具体指标

“十四五”期间养老托育服务具体指标表

类别	序号	指标名称	目标值（2025年）
养老服务	1	养老机构新增床位数	完成市政府下达指标
	2	养老机构认知障碍照护床位改造数	不少于 500 张
	3	养老机构护理型床位占比	力争达到 60% 以上
	4	新增社区老年助餐服务场所	20 个
	5	老年助餐供应能力	达到 1.35 万客/日
	6	每千人社区养老服务设施建筑面积	55 平方米

托育服务	1	0-3岁托育服务覆盖面	新增8个公办托幼一体化园所；新建14个普惠性托育点
	2	每个街镇配备家庭科学育儿指导站	1个
	3	每年为有需求的适龄婴幼儿家庭就近提供指导服务	不少于10次
	4	托育从业人员每年培训教育	综合技能培训不低于72课时、职业道德教育不少于40课时
	5	全区普惠性托位占比	不低于60%
	6	托幼一体园所在公民办幼儿园总量中占比	超过55%
	7	托育服务从业人员持证上岗率	100%
	8	社区“宝宝屋”建设	街镇全覆盖

三、重点任务

（一）促进养老服务结构优化功能提升

1. 保障基本养老服务。制定静安区居家和社区基本养老服务清单，进一步完善保障性和普惠性的养老服务项目。积极做好保基本养老床位统筹及轮候试点，建立区级保基本养老床位统筹池，优先保障特困供养老年人、重点优抚优待老年人、计划生育特殊家庭老年人等的托养需求。执行市、区两级养老服务补贴、

老年综合津贴等发放，切实守好基本养老服务保障底线，持续推进基本养老服务均等化。

2. 优化养老服务设施区域布局。积极推进养老机构改扩建和新增养老床位建设，进一步盘活存量房屋资源，增加养老床位有效供给。发展适度普惠型、品质型、大众化养老机构，新增养老机构床位数完成市政府下达指标。

3. 增强养老机构专业照护功能。聚焦失能、失智等老年人刚性需求，大力发展护理型床位和认知障碍照护床位，提升照护能级和水平。对有条件、有需求的养老机构，指导养老机构调整优化功能，改造新增认知障碍照护单元和床位。“十四五”期间，养老机构认知障碍照护床位改造数不少于 500 张。

4. 分类提升社区嵌入式养老服务。完善综合为老服务中心枢纽功能，为老年人提供托养、助餐、医养结合、养老顾问等长期照护服务。加强社区老年助餐服务规范化建设指导，持续拓展社会餐饮企业和养老机构食堂开展助餐服务，社区日供餐能力达到 1.35 万客以上，继续保持全市助餐服务领先水平。引导社区托养机构向嵌入式、小规模、多机能方向发展，推动长者照护之家、老年人日间服务中心、老年助餐服务场所均衡覆盖。“十四五”期间新增社区老年助餐服务场所 20 个，大力推进长者运动健康之家、家门口服务站等设施建设。

5. 健全居家养老服务功能。推进家庭养老床位服务试点。积极推进老年人认知障碍友好社区试点建设。贯彻落实特殊困难老

年人关爱保障工作机制，加强关心关爱服务，持续开展“老伙伴”计划、“乐龄有伴”关爱等结对关爱行动，实现社区养老互帮互助的良好氛围。持续开展老年人居家环境适老化改造、爬楼机公益服务，让老年人居家养老更安全便捷、舒适有品质。

6. 深化医养康养结合。探索开展“五床联动”居家和社区整合性照护服务模式，通过建立养老机构与区域医疗中心、社区卫生服务中心间的医养联合体，深化“分级诊疗、双向转诊”医疗协作。探索“养老院+互联网医院”服务模式，试点建设智慧养老院，为养老院的住养老人提供线上咨询、慢病随访、复诊续方、药物配送等服务。

7. 完善老年健康服务体系。坚持预防为主，普及健康生活方式，推广健康养老理念。完善以区域医疗中心为引领，专业康复护理医院为骨干，社区卫生服务中心为基础的老年医疗服务网络。开展安宁疗护服务，提升临终患者生命尊严。开展老年友善医疗机构建设，优化老年人就医流程。推进家庭医生签约服务。

（二）扩大托育服务有效供给

1. 提升科学育儿指导服务。每个街镇配备1个家庭科学育儿指导站，每年为有需求的适龄婴幼儿家庭就近提供不少于10次的指导服务。推广“育之有道”APP等应用，扩大免费育儿资源知晓度和覆盖面。开展“育儿加油站”“亲子嘉年华”等活动。

2. 推动幼儿园开设托班。在有条件的公办幼儿园新开、增开托班，新建和改扩建的公办幼儿园原则上均要开设托班。鼓励有

条件的民办幼儿园开设普惠性托班。

3. 鼓励各类主体参与普惠性托育机构建设。贯彻落实托育服务机构管理办法，保障安全和服务质量。有序引导有条件的企事业单位、社会组织等参与普惠性托育服务资源建设，按需提供全日制、半日制、计时制等多元服务，满足个性化托育需求。

4. 探索发展社区托育服务。鼓励利用各类社区综合服务设施，建设嵌入式的“宝宝屋”等托育场所，提供临时托、计时托等普惠托育服务。引入专业托育机构，对社区托育场所进行规范化管理。

5. 促进“一老一小”融合发展。将养老托育服务纳入“15分钟社区生活圈”和家门口综合服务体系，加强资源统筹和共建共享。在社区为活力老人带养婴幼儿提供场地、设施等便利，助力隔代照料。发挥工会、共青团、妇联等群团组织和公益性社会组织作用，为居民提供养老托育服务。

（三）增加多层次多样化养老托育服务

1. 发展多样化养老托育服务。充分发挥市场和社会作用，提供更多专业化、个性化、便利化的养老服务和产品供给。鼓励社区利用闲置物业资源，探索开展物业居家社区养老服务。依托科学育儿指导站，通过“进社区、进园区、进楼宇、进场馆、进家庭”的“五进”模式，提供免费、多元、专业的科学育儿指导服务。持续推进公建民营养老机构发展，鼓励社会资本参与经营养老机构。积极推进多层住宅加装电梯。

2. 推动家政服务提质扩容。积极推进家政服务业提质扩容工作。鼓励家政企业大力探索新业态、新模式、新技术，支持管理规范、有一定规模的家政服务机构率先开展“员工制”试点。鼓励家政服务企业积极加强与街镇社区、居民小区的需求对接，不断完善和丰富老年照护服务内容。鼓励家政企业针对“一老一小”照护需求，提供专业服务。

3. 加快数字化转型。持续深化“为老服务一键通”数字化场景应用，提高老年人使用频率。优化一键紧急救助、一键预约挂号、一键打车服务等基础类服务的响应速度，并根据老年人实际需求增加服务项目，形成居家养老多渠道“一键助老”，提升“为老服务一键通”的高效性和实用性，实现区内有服务需求独居老人的服务全覆盖。推广物联技术应用，聚焦老年人生活照料、紧急救助等智能服务，推进辅助行动设备、紧急呼叫设备的应用。推动托育服务场所智慧化改造，建设幼儿来离园智能管理、户外活动监测等应用场景。

（四）加强养老托育人才队伍建设

1. 加大专业人才培养力度。充分调动各类培训资源参与养老护理培训工作，依托区域内职业院校和培训机构，积极为养老服务行业提供养老护理培训服务。依托上海开放大学、区域托育服务指导中心、上海市静安区妇幼保健所等专业机构，为育婴、保育、保健及托幼管理等托育从业人员提供专业培训。重点扶持1-2个区级养老实训基地。

2. 强化从业人员培训。开展养老护理员上岗、技能提升等各类针对性培训。开展岗前及定期继续教育，提升养老服务机构负责人、管理人员能力。举办全区养老护理员职业技能大赛，提升养老护理员实战技能。鼓励养老机构、街镇养老综合体引进社会工作者。强化托育从业人员培养，确保托育从业人员每年不低于72课时的综合技能培训和不少于40课时的职业道德教育。

3. 完善人才激励保障政策。建立托育从业人员专业成长档案，有目的有计划实施人才储备及培养研究。鼓励引导养老护理员积极参与相关技能等级培训，对参加养老护理员职业技能培训且技能等级认定合格的养老护理从业人员，给予培训费补贴。积极落实养老护理员入职补贴等市级政策，并对区内符合条件的养老机构发放区级运营补贴。建立区级养老护理员行业工会，进一步提升护理员权益保障。

（五）提升养老托育监管服务效能

1. 优化政务服务环境。贯彻落实各级养老托育支持政策。修订完善《静安区3岁以下托育机构申办指南》，编写《静安区3岁以下托育机构办理咨询百问百答》，优化托育机构申办服务流程。

2. 完善行业综合监管体系。贯彻落实《上海市养老服务机构综合监管办法》，持续实施第三方服务质量督导。加强养老服务重点领域监管，推进养老服务机构食品可追溯机制，全面实施“明厨亮灶”工程，强化助餐服务安全。持续开展社区养老服务设施

第三方评估工作，提升服务设施的运行水平和服务质量。完善托育机构综合监管机制，加大对托育服务市场违法违规行为的查处力度。引导托育机构成立行业自治协会，增强行业自律意识。

3. 防范化解各类风险。持续开展养老机构日常服务质量监测和等级评定工作，推行养老机构消防标准化管理，健全养老机构服务安全措施，持续依法打击养老服务机构非法集资与诈骗行为。落实《上海市养老服务机构登记与备案管理办法》，指导养老服务机构“应备尽备”。加强对养老托育机构建筑、消防、食品、医疗卫生等重点环节安全监督检查。规范托育机构收费行为。

四、保障措施

（一）建立健全统筹推进工作机制

建立健全“一老一小”工作统筹推进机制，定期统筹研究养老托育重大任务、重大项目实施情况。区有关部门按照职责分工，推动各项任务落地。

（二）加大财政投入力度

落实市、区各项养老服务补贴政策，落实养老服务机构财税支持政策、各项行政事业性收费减免政策，以及用电、用水、用气等享受居民价格政策。加大对开设托班的公办园所专项经费、编制等方面的保障力度。通过减免房租等政策扶持，积极鼓励民办幼儿园开设普惠性托班。

（三）完善收费机制

坚持分类管理，优化保基本养老机构调价流程。落实市有关

部门对养老、托育服务相关收费要求，促进养老托育服务体系专业化、可持续发展。

（四）强化用地用房保障

严格落实养老服务机构、幼儿园和托班等公建配套设施与新建住宅“同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用”的建设要求。在保障安全前提下，鼓励利用存量厂房、商办建筑等提供养老托育服务。

（五）营造良好环境

落实《上海市养老服务条例》。坚持积极老龄化理念，创造条件让老年人积极参与经济、社会和文化生活。推动儿童优先原则融入社会政策，为儿童健康成长创造良好环境。积极推进儿童友好社区示范点创建工作。

（六）建立考核机制

探索养老托育支持政策与工作成效联动机制，对养老托育相关重点项目，在资金等方面给予倾斜支持。将养老托育服务工作纳入相关考核内容。

附件：静安区促进养老托育服务高质量发展实施方案重点任务分工表

附件

静安区促进养老托育服务高质量发展 实施方案重点任务分工表

重点任务	序号	工作事项	责任单位
（一）促进养老服务结构优化功能提升	1	制定静安区居家和社区基本养老服务清单，进一步完善保障性和普惠性的养老服务项目。	区民政局
	2	积极做好保基本养老床位统筹及轮候试点，建立区级保基本养老床位统筹池。	区民政局
	3	执行市、区两级养老服务补贴、老年综合津贴等发放，切实守好基本养老服务保障底线，持续推进基本养老服务均等化。	区民政局
	4	积极推进养老机构改扩建和新增养老床位建设，进一步盘活存量房屋资源，增加养老床位有效供给。	区民政局
	5	聚焦失能、失智等老年人刚性需求，大力发展护理型床位和认知障碍照护床位，提升照护能力和水平。	区民政局
	6	加强社区老年助餐服务规范化建设指导，持续拓展社会餐饮和养老机构食堂开展助餐服务，社区日供餐能力达到1.35万客以上，继续保持全市助餐服务领先水平。	区民政局

	7	引导社区托养机构向嵌入式、小规模、多机能方向发展，推动长者照护之家、老年人日间服务中心、老年助餐服务场所均衡覆盖。“十四五”期间新增社区老年助餐服务场所 20 个，大力推进长者运动健康之家、家门口服务站等设施建设。	区民政局
	8	积极推进老年人认知障碍友好社区试点建设。贯彻落实特殊困难老年人关爱保障工作机制，加强关心关爱服务，持续开展“老伙伴”计划、“乐龄有伴”关爱等结对关爱行动，实现社区养老互帮互助的良好氛围。	区民政局
重点任务	序号	工作事项	责任单位
（一）促进养老服务结构优化功能提升	9	持续开展老年人居家环境适老化改造、爬楼机公益服务，让老年人居家养老更安全便捷、舒适有品质。	区民政局
	10	探索开展“五床联动”居家和社区整合性照护服务模式，通过建立养老机构与区域医疗中心、社区卫生服务中心间的医养联合体，深化“分级诊疗、双向转诊”医疗协作。	区民政局、区卫生健康委
	11	探索“养老院+互联网医院”服务模式，试点建设智慧养老院，为养老院的住养老人提供线上咨询、慢病随访、复诊续方、药物配送等服务。	区卫生健康委、区民政局

	12	开展老年友善医疗机构建设，优化老年人就医流程。开展安宁疗护服务。	区卫生健康委
(二) 扩大 托育服务 有效供给	13	每年为有需求的适龄婴幼儿家庭就近提供不少于10次的指导服务。	区教育局、 区卫生健康委
	14	推广“育之有道”APP等应用，扩大免费育儿资源知晓度和覆盖面。	区教育局
	15	在有条件的公办幼儿园新开、增开托班，新建和改扩建的公办幼儿园原则上均要开设托班。	区教育局
	16	贯彻落实托育服务机构管理办法，保障安全和服务质量。	区教育局
	17	有序引导有条件的企事业单位、社会组织等参与普惠性托育服务资源建设，按需提供全日制、半日制、计时制等多元服务，满足个性化托育需求。	区教育局
	18	鼓励利用各类社区综合服务设施，建设嵌入式的“宝宝屋”等托育场所，提供临时托、计时托等普惠托育服务。	区教育局、 区地区办、 各街镇
	19	发挥工会、共青团、妇联等群团组织和公益性社会组织作用，为居民提供养老托育服务。	区总工会、 团区委、区 妇联
重点任务	序号	工作事项	责任单位

（三）增加多层次多样化养老托育服务	20	依托科学育儿指导站，通过“进社区、进园区、进楼宇、进场馆、进家庭”的“五进”模式，提供免费、多元、专业的科学育儿指导服务。	区教育局、区卫生健康委
	21	持续推进公建民营养老机构发展，鼓励社会资本参与经营养老机构。	区民政局
	22	支持管理规范、有一定规模的家政服务机构率先开展“员工制”试点。鼓励家政企业针对“一老一小”照护需求，提供专业服务。	区商务委
	23	持续深化“为老服务一键通”数字化场景应用，提高老年人使用频率。优化一键紧急救助、一键预约挂号、一键打车服务等基础类服务的响应速度，并根据老年人实际需求增加服务项目，形成居家养老多渠道“一键助老”，提升“为老服务一键通”的高效性和实用性，实现区内有服务需求独居老人的服务全覆盖。	区民政局
	24	推广物联技术应用，聚焦老年人生活照料、紧急救助等智能服务，推进辅助行动设备、紧急呼叫设备的应用。	区民政局
（四）加强养老托育人才队伍	25	充分调动各类培训资源参与养老护理培训工，依托区域内职业院校和培训机构，积极为养老服务行业提供养老护理培训服务。	区人力资源社会保障局

建设	26	开展养老护理员上岗、技能提升等各类针对性培训。开展岗前及定期继续教育，提升养老服务机构负责人、管理人员能力。	区民政局
	27	举办全区养老护理员职业技能大赛，提升养老护理员实战技能。鼓励养老机构、街镇养老综合体引进社会工作者。	区民政局
	28	强化托育从业人员培养，确保托育从业人员每年不低于 72 课时的综合技能培训和不少于 40 课时的职业道德教育。	区教育局
	29	鼓励引导养老护理员积极参与相关技能等级培训，对参加养老护理员职业技能培训且技能等级认定合格的养老护理从业人员，给予培训费补贴。积极落实养老护理员入职补贴等市级政策，并对区内符合条件的养老机构发放区级运营补贴。	区人力资源 社会保障局、 区民政局
重点任务	序号	工作事项	责任单位
(五) 提升 养老托育 监管服务 效能	30	修订完善《静安区 3 岁以下托育机构申办指南》，编写《静安区 3 岁以下托育机构办理咨询百问百答》，优化托育机构申办服务流程。	区教育局
	31	加强养老服务重点领域监管，推进养老服务机构食品可追溯机制，全面实施“明厨亮灶”工程，强化助餐服务安全。	区民政局、 区市场监 管局

	32	持续开展社区养老服务设施第三方评估工作，提升服务设施的运行水平和服务质量。	区民政局
	33	完善托育机构综合监管机制，加大对托育服务市场违法违规行为的查处力度。	区教育局、 区民政局、 区市场监管局、各街 镇
	34	持续开展养老机构日常服务质量监测和等级评定工作，推行养老机构消防标准化管理，健全养老机构服务安全措施。	区民政局
	35	落实《上海市养老服务机构登记与备案管理办法》，指导养老服务机构“应备尽备”。	区民政局
(六) 保障措施	36	建立健全“一老一小”工作统筹推进机制，定期统筹研究养老托育重大任务、重大项目实施情况。	区发展改革委、区教 育局、区民政 局
	37	落实市、区各项养老服务补贴政策，落实养老服务机构财税支持政策、各项行政事业性收费减免政策，以及用电、用水、用气等享受居民价格政策。	区民政局、 区财政局
	38	通过减免房租等政策扶持，积极鼓励民办幼儿园开设普惠性托班。	区教育局、 区财政局

	39	坚持分类管理，优化保基本养老机构调价流程。	区民政局、 区发展改革委
	40	严格落实养老服务机构、幼儿园和托班等公建配套设施与新建住宅“同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用”的建设要求。	区教育局、 区民政局、 区规划资源局、区建设管理委

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，区检察院，区各人民团体。

上海市静安区人民政府办公室

2023年4月23日印发
