

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2022〕3号

---

## 上海市人民政府办公厅关于 印发《上海市促进养老托育服务 高质量发展实施方案》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市促进养老托育服务高质量发展实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

2022年1月29日

（此件公开发布）

# 上海市促进养老托育服务高质量发展实施方案

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》，结合实际，制定本实施方案。

## 一、工作目标

——养老托育服务体系更加完善。到 2025 年，深化形成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系；构建政府主导、家庭为主、多方参与，教养医相结合的托育服务体系；“一老一小”整体推进机制更加健全。

——养老托育服务供给更加有效。到 2025 年，全市养老床位从 15.9 万张增加到 17.8 万张，其中护理型床位不低于 60%；各区社区养老服务设施均不低于常住人口每千人 40 平方米，有条件的区力争达到常住人口每千人 50 平方米。全市常住人口每千人拥有 3 岁以下婴幼儿托位数达到 4.5 个，普惠性托位占比不低于 60%，开设托班的幼儿园占幼儿园总数比重不低于 50%，科学育儿指导服务对常住人口适龄婴幼儿家庭全覆盖。

——养老托育服务质量明显提升。行业管理制度和服务标准体系更加健全，从业人员整体素质显著提升，政府投入和行业筹资水平稳定增长，数字化转型成效明显，覆盖全行业、全流程的监管体系全面建立，养老托育服务更加专业、科学、均衡、智慧和可持续。

——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。建立健全养老托育服务动态评价和需求反馈机制,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。

## 二、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。制定上海市基本养老服务清单。完善保基本养老机构(床位)建设与管理办法,明确建设、服务标准和管理要求,适当优化房型设置。建立保基本养老床位统筹利用机制,依托养老服务信息平台,建立轮候规则,研究激励政策,为老年人跨区域养老提供便利。鼓励各区建立本区域养老床位统筹利用机制,提高床位整体利用率。

2.优化养老服务设施区域布局。制定“十四五”养老服务设施布局专项规划,稳步增加养老床位和各类社区养老服务设施。重点在新城和老年人口密集地区新增养老床位,鼓励中心城区进一步挖掘潜力,就近增加养老床位。研究实施存量养老服务设施改造提升工程,改善软硬件条件,提升专业服务能力。

3.增强养老机构专业照护功能。聚焦失能、失智老年人照护需求,增加护理型床位和认知障碍照护床位。修订养老机构护理型床位设置指引,通过新建、改造等方式,增加护理型床位。制定认知障碍照护床位设置地方标准,鼓励发展老年认知障碍照护机构,支持在养老机构建设认知障碍照护单元。到2025年,认知障

碍照护床位达到 1.5 万张。

4.分类提升社区嵌入式养老服务。推动日间照护服务机构分类发展,引入专业机构管理,为部分失能、失智老人提供照料护理、康复辅助等服务,将符合条件的机构和服务纳入长护险覆盖范围。完善长者照护之家入住标准和退出机制,强化短期照护功能。优化老年助餐服务,鼓励多元主体参与。探索发展家庭照护床位。开展认知障碍友好社区建设,实现街镇全覆盖。大力发展农村互助式养老,支持利用农村宅基地或闲置集体建设用地建设养老服务设施。

5.深化医养康养结合。推动社区卫生服务机构与养老服务机构同址或邻近设置。深化养老机构和医疗机构签约合作服务机制,探索以项目方式,为在养老机构开展医养结合服务的医护人员支付劳务费。探索组建区域医养联合体,推动在医疗、养老、护理、康复等机构之间有序转诊、双向转介。推广“养老院+互联网医院”模式,为老年人常态化提供开药、问诊、慢病管理、健康教育等服务。促进体养结合,建设长者运动健康之家。推动符合条件的培训疗养机构转型发展养老服务。

6.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。建设以市老年医学中心为引领,综合医院老年医学科为骨干,社区医疗卫生机构为基础的老年医疗服务网络。鼓励符合条件的医疗机构转型为康复医院或护理院,支持民营护理、康复医疗机构发展。健全安宁疗护服务体系,提升临终患

者生命尊严。全面开展老年友善医疗机构建设,优化就医流程,为老年人就医提供便利。做实家庭医生签约服务,完善老年人健康档案,整合老年人体检、智慧健康驿站自检、医疗机构诊疗记录等信息,加强老年人健康管理服务。

7.深化长期护理保险试点。修订《上海市长期护理保险试点办法》,完善评估认定、服务内容、过程监管、质量评价、支付标准等政策。研究提高养老机构照护服务长护险支付标准。完善长护险定点服务机构第三方综合评价标准体系,促进健康规范发展。推进长三角长护险养老机构延伸结算试点,支持老年人异地养老。鼓励商业保险机构开发商业长护险产品,探索引入商业保险机构等参与长护险经办服务。

## (二)扩大托育服务有效供给

1.提升科学育儿指导服务。将科学育儿指导纳入“出生一件事”,免费发放《上海市母子健康手册》,实现常住人口婴幼儿家庭全覆盖,提供从怀孕初始到儿童期的孕育和健康指导。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。依托“随申办”移动端推广“育之有道”APP等应用,探索与互联网平台合作,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,提供膳食营养指导、生长发育检测、心理健康等教养医结合服务。制定实施科学育儿指导工作规范与评估办法,加强质量监督。

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。完善公办幼儿园办托班管理制度,明确托班硬件、师资、招生和经费保障等标准和规范。鼓励有条件的民办幼儿园开设普惠性托班。

3.鼓励各类主体举办普惠性托育机构。完善托育服务设施设置标准和机构管理办法,保障安全和服务质量,鼓励更多符合条件的社会主体参与。支持有条件的企事业单位、园区、商务楼宇等,利用各类资源新建或改扩建托育服务设施,为职工提供托育服务。

4.探索发展社区托育服务。制定社区托育设置标准和管理制度,鼓励利用各类社区综合服务设施,建设标准化、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。支持通过公建民营、购买服务等方式,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,开发针对性育儿指导课程,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。鼓励各类资本投资养老服务业,组建上海健康养老领域国有企业集团。鼓励为有需求的家庭定制个性化科学育儿指导和上门托育服务。培育老年教育多元举办主体,扩大老年教育资源供给。鼓励旅游企业创新开发更多适

合老年人的旅游产品。支持更多市场主体参与老年人居家适老化改造,提供多样化产品和服务。积极推进多层住宅加装电梯。支持物业服务企业参与社区居家养老服务,探索“社区+物业+养老服务”模式。

2.促进养老托育产品提质升级。积极发展老年人生活用品、护理产品、康复辅具等老年用品产业,培育一批“专精特新”小巨人企业、制造业单项冠军企业。支持举办中国国际养老、辅具及康复医疗博览会,发挥产业对接平台功能。探索将康复辅具纳入医疗器械创新审批特别通道,加快审批流程,拓宽应用场景,大力发展康复辅具特色产业园区。积极培育儿童玩教具、动画设计、旅游等行业领军品牌。

3.推动家政服务提质扩容。深化家政服务提质扩容“领跑者”行动,发挥试点区示范带动作用。大力发展员工制家政企业,推动家政服务规范化、标准化。鼓励家政企业针对“一老一小”照护需求,开发针对性、个性化产品。支持符合条件的家政服务企业参与提供养老托育服务。

4.加快数字化转型。实施“数字伙伴计划”,开展互联网应用适老化和信息无障碍改造专项行动,探索利用市场机制推广“为老服务一键通”,加强老年人数字技能教育和培训,助力老年人跨越数字鸿沟。围绕老年人防跌倒、紧急救援、独居老年人居家“安全监测”、认知障碍老人防走失等场景,发布智慧养老应用场景需求清单和产品名录。推动托育服务场所智慧化改造,建设幼儿来离

园智能管理、体质体能健康状况、户外活动监测等应用场景。完善上海市养老服务平台和3岁以下幼儿托育服务管理平台功能,并纳入全市“一网通办”,提供“一站式”服务。

#### (四)加强养老托育人才队伍建设

1.加大专业人才培养力度。在有条件的高等院校和职业院校开设老年服务与管理、婴幼儿托育服务与管理等专业或课程。支持上海开放大学在养老、托育、家政等领域,开展学历教育、非学历培训和社区教育。培育产教融合型养老托育企业,支持建设一批产教融合实训基地。积极培育养老托育领域专业社会工作者。

2.强化从业人员技能培训。实施养老托育从业人员技能提升工程,加强职业道德建设,开展养老托育从业人员岗前培训和岗位技能提升培训。支持行业协会等组织面向从业人员开展养老护理员、育婴员、保育员等职业技能等级认定。对参加养老托育相关职业工种培训且技能等级认定合格的从业人员,按照规定给予培训费补贴或技能提升补贴。

3.完善人才激励保障政策。全面实施养老护理员薪酬等级体系,开展养老护理员市场工资价位监测。研究发布保育员等岗位市场工资指导价。加大政策支持力度,对符合条件的养老护理员等养老服务从业人员给予适当补贴。将养老产业纳入上海市人才引进重点支持范围。组织举办上海市养老护理职业技能竞赛、保育队伍技能大赛,按照规定开展评比表彰。

#### (五)提升养老托育监管服务效能



1.优化政务服务环境。试点推进养老托育服务机构设立“一件事”。定期发布养老托育服务支持政策清单,推动实现在线申请和办理。支持品牌化、连锁化养老机构发展,为其控股子公司(分支机构)在沪跨区域享受优惠政策提供便利。建立养老托育政务服务评价机制,提升政务服务质量。

2.完善行业综合监管体系。落实《上海市养老服务机构综合监管办法》。完善托育机构监管机制,开展托育服务市场排摸和分类治理。建立养老托育服务机构信用档案,实行分级分类监管,为守信主体提供容缺审理、政策资金扶持等激励,对失信主体依法依规惩戒。健全养老托育多部门联合监管和执法机制,减少多头重复监管。发挥行业协会积极作用,加强标准制定,强化行业自律。

3.防范化解各类风险。建立养老托育风险预警和应急处置机制,制定落实重大传染病疫情防控方案和应急预案,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。加强对养老机构收取的质押金、预收款等大额资金的监管,规范托育机构收费行为。制定完善针对养老社区等新业态的监管措施。严防不法分子在“一老一小”领域以虚假投资、欺诈销售、高额返利等方式进行非法集资活动,保护消费者合法权益。

### **三、保障措施**

#### **(一)建立统筹推进工作机制**

建立上海市“一老一小”工作统筹推进机制,研究制定养老托育重大政策,推动重点任务、重大项目落地实施。各区成立区“一

老一小”工作统筹推进机制。市有关部门按照职责分工,制定配套政策措施,推动各项任务落地。市发展改革委会同相关部门做好跟踪评估工作。

## (二)加大财政投入力度

推进落实上海市“十四五”养老服务设施建设实施意见,提高保基本养老床位建设支持标准,对存量养老机构改造、认知障碍和护理型养老床位、各类社区养老服务设施建设给予补贴。研究制定“十四五”普惠性托育服务设施建设支持政策,优化普惠性托育服务机构奖补政策。鼓励各区通过提供场地、减免租金、运营补贴、以奖代补等方式,支持社会主体提供养老托育服务。研究供需方与价格改革联动机制,对困难对象入住保基本养老机构,给予一定的财政补贴。对在公办幼儿园和普惠性民办幼儿园入托的困难家庭幼儿,减免托费。对符合条件的养老托育设施项目,积极争取中央资金支持。

## (三)完善收费机制

落实养老机构服务收费管理办法,坚持分类管理,优化保基本养老机构调价流程。完善长者照护之家、日间照料中心、老年人助餐点等社区养老服务收费政策,促进专业化、可持续发展。优化公办幼儿园办托班收费政策,研究合理的成本分摊规则。

## (四)强化用地用房保障

将养老托育服务设施建设纳入各层次国土空间规划和年度计划,合理保障用地需求,并安排在合理区位。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。对新建养老托育服务设施项目符合《划拨用地目录》的，采用划拨方式供地。降低养老用地成本，实现整体地价水平与标准厂房类工业基准地价相当。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。各区建立工作机制，细化操作流程，定期发布存量设施用于养老托育服务的资源目录。非独立场所按照相关安全标准改造建设托育点并通过验收的，不需变更土地和房屋性质。

#### **(五)加强金融支持**

鼓励金融机构开发养老托育特色信贷，提供优惠利率支持。发挥开发性金融支持养老服务体系建设专项贷款作用，向符合条件的项目提供大额长期优惠贷款支持。创新信贷支持方式，探索推进应收账款质押贷款、收费权质押贷款等方式，落实信贷人员尽职免责政策。发挥担保增信机构作用，为养老托育机构融资提供增信支持。支持符合条件的养老机构通过上市、债券市场融资。支持保险机构开发养老托育相关责任险和运营险。

#### **(六)落实税费优惠**

对在社区依托固定场所设施提供养老托育服务的企业、事业单位和社会组织，其提供养老托育服务取得的收入，免征增值税，在计算企业所得税应纳税所得额时，减按90%计入收入总额。对用于提供养老托育的房产、土地，按照规定享受契税、房产税、城镇土地使用税优惠政策。养老托育机构用水、用电、用气实行居民价

格。企业设立的员工子女托育点所发生的符合条件的费用,可作为职工福利费支出在税前扣除。对吸纳符合条件劳动者的养老托育机构,按照规定给予社保补贴。

### (七)营造良好环境

落实《上海市养老服务条例》,研究推进上海市学前教育和托育服务立法。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“国家积极应对人口老龄化重点联系城市”“国家儿童友好城市”“全国婴幼儿照护服务示范城市”建设。

### (八)建立考核机制

建立养老托育支持政策与工作成效联动机制,对工作成效明显的地区,在资金、项目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:上海市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

## 上海市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	制定上海市基本养老服务清单。	市民政局、市发展改革委、市医保局、市财政局
	2	完善保基本养老机构(床位)建设与管理办法。	市民政局、市发展改革委、市财政局
	3	建立保基本养老床位统筹利用机制,为老年人跨区域养老提供便利。鼓励各区建立本区域养老床位统筹利用机制。	市民政局、各区
	4	制定“十四五”全市养老服务设施布局专项规划。	市民政局、市规划资源局
	5	研究实施存量养老服务设施改造提升工程。	市民政局、市财政局
	6	修订养老机构护理型床位设置指引。	市民政局
	7	制定认知症照护床位设置地方标准。	市民政局
	8	推动日间照护服务机构分类发展,将符合条件的机构和服务纳入长护险覆盖范围。	市民政局、市医保局
	9	开展认知障碍友好社区建设,实现街镇全覆盖。	市民政局
	10	深化养老机构和医疗机构签约合作服务机制,探索以项目方式,为在养老机构开展医养结合服务的医护人员支付劳务费。	市民政局、市卫生健康委
	11	探索“养老院+互联网医院”,推动互联网医院为老年人常态化提供开药、问诊、慢病管理、健康教育等服务。	市民政局、市卫生健康委
	12	推动符合条件的培训疗养机构转型发展养老服务。	市发展改革委、市财政局、市机管局、市民政局
	13	全面开展老年友善医疗机构建设,为老年人就医提供便利服务。建立健全安宁疗护服务体系。	市卫生健康委
	14	修订《上海市长期护理保险试点办法》,完善评估认定、服务内容、过程监管、质量评价、支付标准等政策。	市医保局
	15	研究提高养老机构照护服务长护险支付标准。	市医保局、市民政局

重点任务	序号	工作事项	责任单位
(二) 扩大托育服务有效供给	16	将科学育儿指导纳入“出生一件事”。	市教委、市卫生健康委
	17	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。	市教委、市卫生健康委
	18	依托“随申办”移动端推广“育之有道”APP 等应用,探索与互联网平台合作。	市教委、市卫生健康委、市大数据中心
	19	制定实施科学育儿指导工作规范与评估办法。	市教委、市卫生健康委
	20	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。	市教委
	21	完善公办幼儿园办托班管理制度,明确托班硬件、师资、招生和经费保障等标准和规范。	市教委、市财政局、市发展改革委
	22	完善托育服务设施设置标准和机构管理办法,保障安全和服务质量,鼓励更多符合条件的社会主体参与。	市教委、相关部门
	23	支持有条件的企事业单位、园区、商务楼宇等,新建或改扩建托育服务设施。	市教委
	24	制定社区托育设置标准和管理制度。	市教委、市财政局、市民政局、市发展改革委
(三) 增加多层次多样化养老托育服务	25	组建上海健康养老领域国有企业集团。	市国资委
	26	鼓励各类资本投资养老服务业。	市民政局
	27	支持更多市场主体参与老年人居家适老化改造,提供多样化产品和服务。	市民政局
	28	支持物业企业参与社区居家养老服务,探索“社区+物业+养老服务”模式。	市民政局、市住房城乡建设管理委
	29	支持举办中国国际养老、辅具及康复医疗博览会,发挥产业对接平台功能。	市民政局
	30	探索将康复辅具纳入医疗器械创新审批特别通道,大力发展康复辅具特色产业园区。	市民政局、市经济信息化委、市市场监管局
	31	深化家政服务提质扩容“领跑者”行动,发展员工制家政企业,针对“一老一小”照护需求,提供专业服务。	市商务委、市发展改革委
	32	实施“数字伙伴计划”,开展互联网应用适老化和信息无障碍改造专项行动,探索利用市场机制推广“为老服务一键通”,加强老年人数字技能教育和培训,助力老年人跨越数字鸿沟。	市民政局、市经济信息化委、市发展改革委
	33	完善上海市养老服务平台和 3 岁以下幼儿托育服务管理平台功能,并纳入全市“一网通办”。	市民政局、市教委、市大数据中心

重点任务	序号	工作事项	责任单位
(四) 加强养老托育人才队伍建设	34	在有条件的高等院校和职业院校开设老年服务与管理、婴幼儿托育服务与管理等专业或课程,支持建设一批产教融合实训基地。	市教委、市发展改革委
	35	实施养老托育从业人员技能提升工程,对参加养老托育相关职业工种培训且技能等级认定合格的从业人员,按照规定给予培训费补贴或技能提升补贴。	市人力资源社会保障局、市教委、市民政局
	36	全面实施养老护理员薪酬等级体系,开展养老护理员市场工资价位监测,研究发布保育员等岗位市场工资指导价。	市民政局、市教委、市人力资源社会保障局
	37	加大政策支持力度,对符合条件的养老护理员等养老服务从业人员给予适当补贴。	市民政局、市财政局
	38	组织举办上海市养老护理职业技能竞赛、保育队伍技能大赛,按照规定开展评比表彰。	市民政局、市教委、市人力资源社会保障局
(五) 提升养老托育监管效能	39	试点推进养老托育服务机构设立“一件事”。	市民政局、市教委
	40	支持品牌化、连锁化养老机构发展,为其控股子公司(分支机构)在沪跨区域享受优惠政策提供便利。	市民政局
	41	落实《上海市养老服务机构综合监管办法》,加强对养老机构收取的质押金、预收款等大额资金的监管。	市民政局
	42	完善托育机构监管机制,开展托育服务市场排摸和分类治理。	市教委、市市场监管局、市民政局
	43	建立养老托育服务机构信用档案,实行分级分类监管。	市民政局、市教委、市发展改革委
(六) 保障措施	44	建立本市“一老一小”工作统筹推进机制。	市发展改革委、市民政局、市教委
	45	推进落实本市“十四五”养老服务设施建设实施意见。	市民政局、市发展改革委、市财政局
	46	研究制定“十四五”普惠性托育服务设施建设支持政策,优化普惠性托育服务机构奖补政策。	市教委、市财政局、市发展改革委
	47	研究补需方与价格改革联动机制,对困难对象入住保基本养老机构,给予一定的财政补贴。	市民政局、市财政局、市发展改革委
	48	完善长者照护之家、日间照料中心、老年人助餐点等社区养老服务收费机制。	市民政局
	49	优化公办幼儿园办托班收费政策,研究合理的成本分摊规则。	市教委、市发展改革委、市财政局
	50	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。	市住房城乡建设管理委、市民政局、市教委、市规划资源局、各区

重点任务	序号	工作事项	责任单位
(六) 保障措施	51	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。各区建立工作机制,细化操作流程,定期发布存量设施用于养老托育服务的资源目录。	市民政局、市教委、市规划资源局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、各区
	52	发挥开发性金融支持养老服务体系专项贷款作用,向符合条件的项目提供大额长期优惠贷款支持。	市民政局、上海银保监局、国开行上海分行
	53	发挥担保增信机构作用,为养老托育机构融资提供增信支持。	市财政局、市民政局、市教委
	54	全面落实养老托育服务机构有关税收优惠、费用减免等优惠政策。	市税务局、市民政局、市教委、市发展改革委
	55	对吸纳符合条件劳动者的养老托育机构,按照规定给予社保补贴。	市人力资源社会保障局、市民政局、市教委
	56	研究推进本市学前教育和托育服务立法工作。	市教委、市司法局

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2022年1月29日印发