

上海市普陀区人民政府办公室文件

普府办〔2022〕30号

上海市普陀区人民政府办公室关于印发 《普陀区促进养老托育服务高质量发展实施方案》 的通知

各相关单位：

《普陀区促进养老托育服务高质量发展实施方案》已经2022年10月13日区政府第18次常务会议审议通过，现予印发，请认真按照执行。

上海市普陀区人民政府办公室

2022年10月23日

普陀区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》和《上海市促进养老托育服务高质量发展实施方案》，结合普陀区实际，制定本实施方案。

一、工作目标

——完善养老托育服务体系。到2025年，构建“一老一小”融合发展体系；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；形成政府主导、家庭为主、多方参与，教养医相结合的托育服务体系。

——加大养老托育服务供给。到2025年，全区养老床位不少于9755张，其中护理型床位占60%；社区养老服务设施达到常住人口每千人40平方米。全区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85%，开设托班的幼儿园占幼儿园总数比重不低于65%，科学育儿指导服务对常住人口适龄婴幼儿家庭全覆盖。

——提升养老托育服务质量。从业人员整体素质显著提升，政府投入和市场投入水平稳定增长，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。

——提高群众满意度。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。落实上海市基本养老服务清单。落实保基本养老床位统筹利用机制，依托养老服务信息平台，实行轮候规则和激励政策，为老年人跨区域养老提供便利。探索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。落实“十四五”老龄事业专项规划，稳步增加养老床位和各类社区养老服务设施。实施养老机构“增能”项目和社区为老服务设施“增量”项目。运用社会资源和社会力量增加养老床位，重点发展社区中小型和社区小微专业养老机构。推动老年人家庭的无障碍改造，打造代际融合、充满活力的长者社区。持续做好适老房改造，进一步改善困难老年人居家生活条件。

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。通过新建、改造等方式，增加护理型床位。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1000张。

4. 分类提升社区嵌入式养老服务。积极打造“15分钟养老服务圈”，为老年人提供集托养服务、生活照料、健康管理、康复辅

助等功能为一体的就近服务，实现社区养老服务设施可达、服务可及。以老年人持续照护需求为核心，提供“近家”“进家”的服务内容。到2025年底，力争全区各街镇社区嵌入式养老服务实现规范化达标。

5. 深化医养康养结合。结合片区建设，推进社区养老服务设施与医疗卫生设施整合设置、邻近设置，将更多的医疗和养老服务资源向社区延伸。依托家医团队探索医养深度融合，构建组团式、一体化的医养结合服务体系，实现对入住养老机构老人签约全覆盖。促进体医养结合，积极推动“长者运动健康之家”建设，为社区老年人提供健身、康复、养老等“一站式”运动康养服务。

6. 完善老年健康服务体系。加大老年人健康知识普及，倡导健康生活方式。新建普陀区康复医院和桃浦老年护理院。深化国家级医养结合和安宁疗护试点工作，在全区范围内建设机构、社区与居家相结合的安宁疗护服务体系。开展老年友善医疗机构建设，提高老年人看病就医满意度。做实家庭医生签约服务，发挥智慧健康驿站功能，扩大家庭病床设置，加强老年人健康管理。加强老年康复和中医药服务，完善老年疾病早期筛查和早诊早治。

7. 深化长期护理保险试点。落实《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。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。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》，全面开展“健康家庭-优生优育社区行”宣传指导服务。构建完善由1个儿童早期发展基地、10个社区儿童之家、80余个家庭科学育儿指导站组成的“1+10+N”科学育儿指导服务网络。依托“随申办-普陀旗舰店”移动端，推广“育之有道”APP、普陀区早教微信小程序等应用，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”普陀专场活动，编制印发《普陀区科学育儿指导活动指南》杂志，开设16场科学育儿指导公益讲座、8次科学育儿公益指导活动。每年为每个有需求的幼儿家庭提供不少于10次科学育儿指导服务，指导覆盖率达100%。

2. 推动幼儿园开设托班。积极推进托幼一体化建设，鼓励有条件的公办幼儿园开设托班，新建和改扩建的公办幼儿园原则上均开设托班，每年新增5-10个公办托班。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。落实扶持政策，鼓励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。根据上海市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托幼服务。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。根据上海市社区托育设置标准和管理制度，制定《普陀区社区托育服务工作实施方案》，在社区内建设嵌入式、标准化的托育服务设施，开设社区“宝宝屋”，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。全区各街镇至少开设1所“宝宝屋”，每年为有需求的1-3岁幼儿提供不少于10次的免费集中照护服务。

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，培育老年教育多元举办主体，扩大老年教育资源供给。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。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。结合生命健康产业等重点发展，大力发展康复辅具特色产业。支持区内相关企事业单位及社会组织，积极培育儿童玩教具、动画设计、旅游等行业领军品牌。大力发展员工制家政企业，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。

3. 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。推动托育服务场所智慧化改造，依托“随申办-普陀旗舰店”移动端，建设“宝宝屋”服务预约、科学育儿指导服务报名、儿童体质体能健康状况查询等线上服务事项。

（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。支持普陀区业余大学在养老、托育、家政等领域，开展学历教育、非学历培训和社区教育。探索建立相应的养老服务专业入学补贴和行业入职补贴政策，建立养老服务人才协作与对口支援机制。在曹杨职校设立产教融合培训实践基地。

2. 强化从业人员技能培训。推动养老服务人才队伍培养纳入区现代职业教育体系规划，依托福利行业协会“普陀区老年康复

护理培训基地”和“老年服务与管理大专班”等，加强养老护理人员职业技能培训。托育从业人员经培训取得相应资格后，按照规定持证上岗，确保从业人员持证上岗率达100%。依托区早教指导中心、曹杨职校设立培训实践基地，定期开展托育从业人员职后培训。建设托育从业人员分类分层线上培训课程资源库，构建线上线下相结合的一体化培养培训体系。

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。成立普陀区托育机构负责人沙龙，定期开展研讨活动。开展托育服务技能竞赛、科学育儿指导交流展示、十佳服务明星评选等活动，搭建从业人员专业发展的平台。

（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。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》。建立养老托育服务机构信用档案，加强养老托育机构分类管理和分级评估，完善养老托育机构的准入、退出、考核等机制办法。加强对各类养老机构日常运行的管理，重点监督服务质

量、日常运营、财政补贴、资金使用情况。依托区“民办培训机构与托育机构信用+网格化治理平台”，开展托育服务市场排摸和分类治理，保障托育行业规范有序发展。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。发挥行业协会行业自律作用，规范行业标准，提升全行业的服务质量水平。

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）加大财政投入力度

推进落实普陀区“十四五”养老服务设施建设计划，加大对养老服务的资金投入力度，增加福利彩票公益金对社会养老服务的投入。积极拓展社会养老服务产业市场化，引导吸引社会力量和社会资金投入养老服务，形成民间资本、慈善基金、彩票收益等多元财力投入机制。对各类养老服务发展资源进行有效统筹，集中管理社区为老服务资源，实现资源共享、统筹协调，提高养老服务资源的配置和使用效率。落实“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。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。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。

（二）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。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。

（三）加强金融税收支持

鼓励金融机构开发养老托育特色信贷，提供优惠利率支持。发挥担保增信机构作用，为养老托育机构融资提供增信支持。依托普会贷·信易贷平台，为养老托育机构提供融资便利。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。

（四）营造良好环境

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。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。

附件：普陀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

普陀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	1	落实上海市基本养老服务清单。	区民政局、区医保局
	2	落实保基本养老床位统筹利用机制，依托养老服务信息平台，实行轮候规则和激励政策，为老年人跨区域养老提供便利。	区民政局
	3	探索建立本区域养老床位统筹利用机制，提高床位整体利用率。	区民政局
	4	实施养老机构“增能”项目和社区为老服务设施“增量”项目。	区民政局
	5	推动老年人家庭的无障碍改造。	区民政局
	6	持续做好适老房改造。	区民政局、各街镇
	7	增加护理型床位和认知障碍照护床位。	区民政局
	8	打造“15分钟养老服务圈”。	区民政局
	9	结合片区建设，推进社区养老服务设施与医疗卫生设施整合设置、邻近设置，将更多的医疗和养老服务资源向社区延伸。	区民政局、区卫生健康委
	10	推动“长者运动健康之家”建设。	区民政局、区体育局、区卫生健康委、各街镇
	11	深化国家级医养结合和安宁疗护试点工作，在全区范围内建设机构、社区与居家相结合的安宁疗护服务体系。	区卫生健康委
	12	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。	区医保局

重点任务	序号	工作事项	责任单位
	13	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。	区医保局
(二)提升 扩大托育 服务有效 供给	14	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》。	区教育局、区卫生健康委
	15	构建完善“1+10+N”科学育儿指导服务网络。	区教育局、区卫生健康委
	16	推广“育之有道”APP、普陀区早教微信小程序等应用，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。	区教育局、区卫生健康委
	17	每年为每个有需求的幼儿家庭提供不少于10次科学育儿指导服务。	区教育局、区卫生健康委、 区妇联
	18	积极推进托幼一体化建设，鼓励有条件的公办幼儿园开设托班。	区教育局
	19	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。	区教育局、区财政局、区 发改委
	20	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。	区教育局、相关部门
	21	制定《普陀区社区托育服务工作实施方案》。	区教育局、各街镇
	22	全区各街镇至少开设1所“宝宝屋”，每年为有需求的1-3岁幼儿提供不少于10次的免费集中照护服务。	区教育局、各街镇
(三)增加 多层次多 样化养老 托育服务	23	培育老年教育多元举办主体，扩大老年教育资源供给。	区教育局
	24	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。	区民政局、区房管局
	25	结合生命健康产业等重点发展，大力发展康复辅具特色产业。	区民政局、区商务委、区 卫生健康委
	26	大力发展员工制家政企业，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。	区商务委、区民政局、区 教育局

重点任务	序号	工作事项	责任单位
	27	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。	区民政局
(四)加强 养老托育 人才队伍 建设	28	支持普陀区业余大学在养老、托育、家政等领域，开展学历教育、非学历培训和社区教育。	区教育局、区民政局
	29	依托福利行业协会“普陀区老年康复护理培训基地”和“老年服务与管理大专班”等，大力加强养老护理人员职业技能培训。	区教育局
	30	依托区早教指导中心、曹杨职校设立培训实践基地，定期开展托育从业人员职后培训。	区教育局
	31	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。	区民政局
	32	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。	区民政局、区财政局
	33	开展托育服务技能竞赛、科学育儿指导交流展示、十佳服务明星评选等活动，搭建从业人员专业发展的平台。	区教育局
(五)提升 养老托育 监管服务 效能	34	试点推进养老托育服务机构设立“一件事”。	区民政局、区教育局
	35	支持品牌化、连锁化养老机构发展。	区民政局
	36	加强对各类养老机构日常运行的管理，重点监督服务质量、日常运营、财政补贴、资金使用情况。	区民政局
	37	依托区“民办培训机构与托育机构信用+网格化治理平台”，开展托育服务市场排摸和分类治理，保障托育行业规范有序发展。	区教育局、区市场监管局、 区发改委
	38	发挥行业协会行业自律作用，规范行业标准，提升全行业的服务质量水平。	区民政局

重点任务	序号	工作事项	责任单位
(六)保障措施	39	加大对养老服务的资金投入力度，增加福利彩票公益金对社会养老服务的投入。	区民政局、区发改委、区财政局
	40	落实“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。	区教育局、区财政局、区发改委
	41	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。	区民政局、区发改委、区财政局
	42	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。	区发改委、区规划资源局、区民政局、区教育局
	43	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。	区规划资源局、区民政局、区教育局
	44	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。	区财政局、区民政局、区教育局
	45	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。	区发改委、区民政局、区教育局、区卫生健康委

上海市普陀区人民政府办公室

2022年10月23日印发
