

上海市黄浦区人民政府办公室文件

黄府办发〔2022〕19号

黄浦区人民政府办公室关于印发《黄浦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、局、办，各街道办事处：

《黄浦区促进养老托育服务高质量发展实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市黄浦区人民政府办公室

2022年12月30日

2022 黄浦区促进养老托育服务高质量发展实施方案

为深入贯彻落实《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》，结合本区养老和托育服务工作实际，制定本实施方案。

一、工作目标

（一）总体目标

1. 养老服务方面

“十四五”期间，积极应对区域人口老龄化，创新养老服务发展机制，丰富养老服务设施和产品供给，推广养老服务融合发展模式，构建完善符合超大城市中心城区特点的居家为基础、社区为依托、机构充分发展、居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务格局，加快推进积极养老、法治养老、科技养老、和谐养老建设，为老年人提供更加充分、更加均衡、更加优质的养老服务，打造老年人宜居、宜养的精品城区。

2. 托育服务方面

“十四五”期间，坚持政府引导、家庭为主、多方参与，积极推动学龄前儿童善育工程，逐步扩大公办托幼一体化服务规模，丰富优化家庭科学育儿指导服务，推广教养医结合的专业化服务模式，不断完善以家庭为基础、社区为依托、机构为补充、普惠为主导的区域托育服务体系，努力满足婴幼儿家庭重公益、多层次、多

元化、有品质的托育服务需求。

（二）具体目标

1. 养老服务工作发展指标

“十四五”期末，认知障碍照护床位总数达到500张，区域内养老机构老年人心理服务全覆盖；加快社区嵌入式养老服务，老年认知障碍友好社区、康复辅助器具社区租赁服务实体点实现街道全覆盖；提升养老服务效能，加快老年人住宅的适老化改造工作；积极推动长者运动健康之家建设，满足老年人多样化、多层次的养老服务和精神文化需求，打造尊老敬老、代际和谐、适宜养老的社会氛围。

“十四五”期间黄浦区养老服务工作具体发展指标

类别	序号	项目	2025年末 达到指标	指标性质
居家 养老	1	老年住宅适老化改造	完成市下 达指标	约束
	2	“老吾老计划”家庭照护能力提升培训人(户) 累计数	6000人	约束
	3	家庭照护床位服务人数	500人	预期
	4	符合条件的高龄独居老人紧急救援服务覆盖 率	100%	预期
	5	开展长者智能技术运用能力提升行动	完成市下 达指标	约束
社区 养老	6	每千人拥有社区养老服务设施建筑面积数	40m ²	约束
	7	老年助餐供客能力（客/日）	完成市下 达指标	预期
	8	助浴服务人次	5万人次	预期
	9	社区老年人心理服务人次	5万人次	预期
	10	探索建立社区养老服务“时间银行”	街道试点 并形成 相关经验	预期
	11	康复辅助器具社区租赁服务实体点的街道覆	100%	约束

类别	序号	项目	2025年末 达到指标	指标性质
		盖率		
	12	老年认知障碍友好社区的街道覆盖率	100%	预期
	13	长者运动健康之家新增数	完成市下 达指标	约束
	14	养老顾问街道和居委覆盖率	100%	预期
机构 养老	15	养老机构床位数	完成市下 达指标	约束
	16	认知障碍照护床位总数	500张	约束
	17	社区卫生服务中心与养老机构、社区托养机构签约 服务覆盖率	100%	约束
	18	区域内养老机构老年人心理服务覆盖率	100%	预期
队伍 建设	19	养老护理员持等级证率	80%	预期
	20	养老服务机构负责人年度业务培训覆盖率	100%	预期
区域 合作	21	长三角异地养老合作机构累计数	5家以上	预期
	22	长三角异地养老培训人次	300人次	预期

2. 托育服务工作发展指标

“十四五”期末，普惠性社区“宝宝屋”十个街道全覆盖，提高开办托幼一体幼儿园占比，持续增加普惠性托育资源供给；以区早期教育指导中心和各街道早教指导分中心为基础，为区域内确有需求的适龄婴幼儿家庭提供指导服务；推进儿童友好社区示范点、儿童早期发展基地建设；强化托育服务从业人员资质要求，发挥教研、科研等专业指导力量，为托班教师和托育服务从业人员提供保教实践与研究指导。

“十四五”期间黄浦区托育服务工作具体发展指标

类别	序号	项目	2025年末 达到指标
资源供给	1	按照1-3岁常住幼儿数的15%配置“宝宝屋”托额，社区“宝宝屋”街道覆盖率	100%
	2	“宝宝屋”每年为每个有需求的1-3岁幼儿提供免费照护服务次数	12次以上

	3	托幼一体园所在公、民办幼儿园总量中占比	大于50%
指导服务	4	每年为区域内确有需求的适龄婴幼儿家庭提供教养医结合、线上线下相结合的科学育儿指导服务次数	10次以上
	5	每年举办区级线下科学育儿指导活动次数	至少1场
	6	每年为每个新生儿家庭提供上门指导服务次数	1次以上
规范管理	7	区托育服务指导中心每月对各托育服务机构实地巡查指导次数	1次以上
优化培训	8	每年为托育服务培训人员、科学育儿指导服务培训人员提供专业培训次数	1次以上

二、重点任务

（一）逐步优化养老服务结构和功能

1. 持续加大养老服务供给

加快推进居家养老服务。加快老年居住环境的适老化改造，探索多种改造模式，满足老年居民的个性化生活需求。开展失能老人家庭照护技能培训（“老吾老计划”），增强家庭养老照护能力。加快构建社区嵌入式养老服务“1+8”体系。延伸养老机构、长者照护之家、社区卫生服务中心、社区护理站等养老设施服务功能，加快发展家门口的养老服务站点，打造集日托、助餐、医养结合、康养等功能于一体的枢纽型社区养老综合体，增强社区养老资源与服务的统筹调配能力。加快推动养老设施项目落地。加大保基本养老机构（床位）建设力度，充分利用存量资源优化养老服务设施供给。开展闲置资源调查、整理，强化政策扶持，推动宾馆、酒店、办公用房、社区闲置用房等资源整合，进一步补充养老服务设施供给。

（责任部门：区民政局、区卫生健康委、区财政局、区房管局、区规划资源局、区发展改革委、各街道）

2. 加快补齐养老服务短板

推进医养深度融合，积极落实长期护理保险制度，提高家庭医生签约比例和有效服务率，加强社区中医药服务能力建设，加强中医“治未病”服务。探索养老机构与医疗机构开通绿色转诊通道，推动符合条件的日间照护服务机构纳入长护险覆盖范围。提升认知照护水平，提高认知障碍和护理型照护床位数量，对收住本区户籍认知障碍老人的养老机构给予相应补贴，对认知障碍照护服务人员给予特殊岗位津贴，充分挖掘并利用好现有专业医护、场地、设施及设备认知障碍服务资源。加大助餐服务力度，建设社区老年食堂，给予租金减免、水电煤气费用补贴等支持，支持鼓励餐饮服务企业和机构为老年人提供送餐服务，统一补贴范围和标准。（责任部门：区民政局、区财政局、区卫生健康委、区医保局、各街道）

3. 着力提升智慧养老水平

持续推进智慧养老服务平台建设。将区智慧养老服务平台纳入“一网通办”，开展互联网应用适老化和信息无障碍改造专项行动，建立老年呼叫中心，探索开展居家养老、医养结合、申请入住养老机构评估轮候等智慧养老服务。重视推广智慧养老产品应用。加强老年人数字技能教育和培训，开展智慧养老产品的应用场景展示，借助养老服务智能化，提高养老服务的效率和质量。引进和使用养老服务新产品。鼓励机构研发各类老年家庭的信息产品，拓展康复辅具社区租赁服务，改善老年人生活质量，提升老年人自理能力。（责任单位：区民政局、区大数据中心）

4. 充分满足老年人精神文化需求

发挥“心悅夕陽”为老服务工程作用。通过区“心悅夕陽”服务指导站和各街道心理咨询室，关爱老年人身心健康，疏导老年人心理障碍。发动和组织老年人参与社会活动。在构建和谐社区、平安社区、智慧社区中鼓励老年人发挥作用，通过开展“银龄行动”，让更多老年人以专业技术优势继续服务社会，帮助老年人实现老有所为。（责任单位：区民政局、各街道）

5. 积极推进养老服务协同发展

引导社会力量参与养老服务发展。组织搭建社区公益服务平台，支持社会力量参与管理、运营养老机构和社区养老服务设施，鼓励竞争力强、有实力的养老服务企业走集团化发展道路，扶持中小型养老服务企业连锁经营。探索建立长三角养老服务一体化工作机制。联合江、浙、皖等地区民政部门，支持和鼓励养老机构在上海和长三角其他地市连锁经营，探索开展跨区域长期护理保险延伸结算、养老机构管理标准、养老护理服务人员培训和资质认定等异地合作试点工作。（责任部门：区民政局、区医保局）

（二）扩大托育服务供给

6. 全面提升服务供给质量

优化社区托育服务供给。探索完善社区托育服务政策，制定工作实施计划，以街道为单位合理规划布局，逐步推进方便可及、功能多元的社区“宝宝屋”标准化建设。推进托幼一体化发展。新建和改扩建幼儿园原则上实现托班开设同步规划、同步建设，逐年提升托幼一体园所在公办幼儿园中的比例。鼓励民办幼儿园和托儿所保留现有托班资源不缩减，同时增加普惠性托育服务供给。鼓励各

类主体开办普惠性托育机构。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。（责任部门：区教育局、各街道）

7. 深入开展科学育儿指导

深化区、街道、居委三层级网络，提供精准服务。认真落实《深化推进科学育儿指导部门合作备忘录》，充分发挥区早教工作领导小组、指导小组和社区早教工作小组职能，精准掌握婴幼儿家庭的早教需求，精确提供科学育儿指导服务，做好婴幼儿全生命过程的保教衔接。推进教、养、医三方面结合，彰显科学专业。充分发挥儿童早期发展基地的专业功能，探索“整链式健康系统闭环管理”新模式，为婴幼儿提供全面、连续、规范的早期教育和医疗保健服务。丰富科学育儿指导形式和内容，满足多样需求。实施科学育儿进楼宇、进场馆、进园区、进妇幼医院、进社区、进家庭的“六进”行动，每年至少举办1场区级线下科学育儿指导活动。拓展线上科学育儿指导服务，对有需求的适龄婴幼儿家庭全覆盖。（责任部门：区教育局、区卫生健康委、区妇联、各街道）

8. 加强规范托育服务管理

完善托育机构管理制度建设，发挥区托育服务指导中心专长，做好托育服务机构申办指导和制度建设引导，严格落实托育服务机构管理要求，加强对托育服务机构的申办审核和日常管理，促进托育服务机构规范发展。开展保教管理研究。不断强化保教一体化和管理一体化研究，积极推进幼儿园托育课程建设和实施，丰富幼儿活动，使学前教育师资队伍逐步适应托幼一体化教育的需求。推动

区学前教育综合管理平台建设，促进部门间服务功能的融合，建立健全业务指导、督促检查、考核奖惩和责任追究制度，协同推进托育服务发展。（责任部门：区教育局、区民政局、区市场监管局、区大数据中心、区科委）

（三）加强养老托育人才队伍建设

9. 加大专业人才培养

跨区域开展养老托育人才合作与引进，探索建立区（市）养老托育共建对接合作机制，加强人才的培训协作。鼓励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。（责任部门：区教育局、区民政局、区人社局）

10. 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托育职业技能等级认定。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。（责任部门：区教育局、区民政局、区人社局）

11. 完善人才激励保障政策

加大政策支持力度，改善养老托育人员待遇标准，增加岗位奖励和补贴，拓宽职业晋升通道，吸引更多优秀人才投入养老托育服务队伍。组织开展养老护理职业技能竞赛、保育队伍技能大赛，开展评比表彰。（责任部门：区教育局、区民政局、区人社局、区财政局）

三、组织保障

（一）建立统筹推进工作机制

完善分层分类的养老托育服务保障机制，依托区老龄工作委员会和区托幼工作联席会议，进一步加强组织领导，明确相关部门职责分工，提高工作协同性，推动各项任务落地。建立健全区养老托育工作统筹推进机制，研究制定养老托育重大政策，将养老托育服务纳入经济社会发展相关规划，确保实现各项目标。（责任部门：区发展改革委、区民政局、区教育局）

（二）保障落实财政投入和税费优惠

加大对养老托育领域的政策与资金支持，积极落实税收优惠、费用减免、资金补贴等相关扶持政策，实施梯度化、标准化的财政补贴机制。发挥政府投资引导作用，支持社会资本进入，引导慈善组织和基金会对养老托育服务开展公益捐助，鼓励金融和担保机构为养老托育企业提供融资增信支持，形成政府与社会共同参与的多元财力投入机制。（责任部门：区民政局、区教育局、区财政局、区税务局、区发展改革委）

（三）完善服务监管评价机制

不断健全养老托育服务综合监管评价制度，构建养老托育服务领域的信用监管体制。优化政府购买养老托育基本公共服务的合同管理制度，建立由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评价体系。进一步强化养老托育服务机构主体责任，完善安全防范制度，实施养老托育服务机构绩效考评和激励机制。开展养老托育服务市场排摸和分类管理，引导养老托育服务规范化、高质量发展。（责

任部门：区民政局、区教育局、区发展改革委、区财政局、区市场监管局）

（四）营造尊老爱幼社会氛围

认真落实《上海养老服务条例》，在全社会倡导积极老龄观，更好维护老年人权益、彰显老年人价值。结合“儿童友好城市”“全国婴幼儿照护服务示范区”等创建工作，推进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。加强正向引导，及时总结、宣传、推广养老托育服务的典型经验和特色亮点，做好养老托育服务普法宣传及法律援助。（责任部门：区民政局、区教育局、区妇联、区发展改革委、区司法局）

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，区各民主党派、人民团体，各有关单位。

上海市黄浦区人民政府办公室

2022年12月30日印发
