

上海市浦东新区人民政府文件

浦府〔2023〕45号

浦东新区人民政府关于印发《关于加快完善社会养老服务体系建设着力优化大城养老浦东样板的行动方案（2023—2025）》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《关于加快完善社会养老服务体系建设着力优化大城养老浦东样板的行动方案（2023—2025）》印发给你们，请认真贯彻执行。

2023年3月29日

（此件公开发布）

关于加快完善社会养老服务体系着力优化 大城养老浦东样板的行动方案

(2023—2025)

为深入贯彻落实党的二十大精神和《中共中央 国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》《上海市养老服务条例》《中共上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅印发〈关于推进基本养老服务体系项目建设的实施方案〉的通知》（沪委办发〔2022〕40号）《浦东新区人民政府关于印发〈浦东新区深化养老服务实施方案〉的通知》（浦府〔2020〕65号）等文件，进一步完善社会养老服务体系，着力优化大城养老浦东样板，制定本行动方案。

一、总体要求

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，大力实施积极应对人口老龄化国家战略，更加充分、均衡、优质、可持续地开展养老服务，实现高品质养老设施供给、高质量养老服务管理、高水平养老资源集聚、高素质人才队伍建设，加快建成与浦东新区打造社会主义现代化建设引领区相匹配，机构社区居家相协调、医养康养相结合的养老服务体系，持续优化大城养老浦东样板，稳步提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感。

二、发展目标

到“十四五”末，基本形成覆盖城乡、功能完善、保障基本、服务多元、监管到位的养老服务体系，养老服务供给能力、质量水平和匹配度、有效性显著增强，老年人的获得感、幸福感和安全感全面提升，养老服务工作整体水平持续走在全市乃至全国前列。

基本服务保障更加有力。公办养老服务机构兜底线、保基本职能持续强化，普惠型养老服务资源持续扩大。嵌入式养老服务能级不断提升，互助性养老服务内涵持续拓展。基本养老服务更具均衡性、可及性、普惠性，老年人福利水平不断提高。

提质增能效果更加显著。家庭养老基础功能持续增强，居家社区养老服务丰富便捷，机构养老服务提质增效，医养康养服务能力融合提升，养老产品用品日益丰富，市场活力充分激发，社会环境适老宜居。

支撑发展要素更加健全。政策支持更加有力、基础设施全面夯实、标准规范示范引领、资金保障满足需要、人才队伍不断壮大、科技力量持续赋能、综合监管全面覆盖，各类市场主体充满活力。

事业产业发展更加协调。养老服务市场环境持续优化，消费用品不断升级，养老与文化、教育、旅游等行业融合发展，旅居养老、健康养老、养生养老等新兴业态发展良好，国内外知名养老服务品牌不断集聚。

三、主要任务

(一) 完善分级分类保障机制

1. 优先保障基本养老服务。充分发挥政府在基本养老服务中的托底保障作用，稳步提升基本养老保障水平。落实国家、本市基本养老服务清单，在此基础上适度提高保障水平、扩大受益面，实现“应保尽保、能保尽保”。优先将经济困难、失能失智、纯老家庭、高龄独居、计划生育特殊家庭、残疾，以及退役军人及其他重点优抚对象中的老年人纳入重点保障对象，推动逐步实现人人享有基本养老服务。（区民政局牵头，区发改委、区财政局、区人社局（区医保局）、区卫生健康委、各街镇组织实施）

2. 加快发展普惠型养老服务。加快发展普惠型养老服务，引导各类主体建设普惠型养老机构。鼓励国有经济对普惠养老进行投入，保障在普惠型养老服务领域的合理布局和有效供给。进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，综合考虑建设运营成本、政策支持情况、消费者承受能力等因素，推动普惠养老服务价格在合理区间运行。（区民政局牵头，区发改委、区国资委、各街镇组织实施）

3. 支持拓展个性化养老服务。规范引导社会力量根据市场需要打造面向具有一定支付能力和意愿群体的个性化养老服务，加快构建与年龄层次、健康状况、收入水平等衔接匹配的立体式健康养老服务供给体系，进一步丰富服务供给，满足多

样服务需求，拓展养老服务业态。（区民政局牵头，区发改委、区科经委、区卫生健康委、各街镇组织实施）

（二）优化设施发展布局

4. 科学编制专项规划。编制实施《浦东新区养老服务设施布局专项规划（2023—2035）》，确保全区养老床位总数不低于户籍老年人口数的 3.1%，保基本床位数不低于户籍老年人口数的 1.5%；其中各街镇养老床位总数分别按不低于辖区户籍老年人口数的 2.5%、3.5%配置，保基本床位数均不低于辖区户籍老年人口数的 1.5%；全区及各街镇到 2025 年社区养老服务设施建筑面积不低于每千人 50 平方米（辖区常住人口），到 2035 年不低于每千人 60 平方米。支持南汇新城加大养老设施配置，更好服务新城产业发展和社会民生。（区民政局牵头，区规划资源局、各街镇组织实施）

5. 切实保障规划落地。新建居住区根据规划要求和建设标准，配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。建立健全民政部门参与评审验收的机制。由属地街镇牵头，落实养老服务设施公建配套的规划、建设及运营。对配套养老服务设施缓建、缩建、停建、不建和建而不交的，在整改到位之前，建设单位不得组织竣工验收。对已交付产权人的养老服务设施，由民政部门和属地街镇履行监管职责。未经法定程序，不得擅自改变养老服务设施用途；经法定程序确需改变的，应当按照不低于原有设施规模和标准

建设或者置换。（区民政局牵头，区规划资源局、区建交委、各街镇组织实施）

6. 积极盘活存量资源。结合实施城市更新，通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式，因地制宜补齐养老服务设施短板。简化申办流程，鼓励并优先将存量资源用于开办养老服务设施。鼓励国有企业整合各类资源，兴办养老服务设施。支持物业企业发挥贴近住户的优势，与社区养老服务机构等合作提供居家养老服务。推动家政进社区，进一步扩大居家养老等服务供给，引导家政服务充分融入社区生态体系。（区民政局牵头，区机管局、区发改委、区科经委、区财政局、区规划资源局、区生态环境局、区建交委、区国资委、区消防救援支队、各街镇组织实施）

7. 丰富拓展农村养老。结合实施乡村振兴战略，进一步丰富农村养老业态。加大农村养老设施建设力度，形成镇有养老院、片有综合为老服务中心、村有活动室、组有睦邻点的设施网络。优化提升互助式养老服务，进一步解决农村老人吃、住、医、养、安等实际问题。积极通过资产收益扶持制度等机制，增加农村老年人收入，增强养老支付能力。探索发展农村田园特色康养基地。（区民政局牵头，区农业农村委、区国资委、各街镇组织实施）

（三）促进机构社区居家相协调

8. 优化机构建设，提升服务功能。加快“东西南北中”养

老项目的建设运营，建设一批社区级养老机构。优化保基本床位供给，老年人居室每间以 2-4 床为主，认知障碍照护单元内可适当设置单人间，引导单元组团、共享空间等设置。鼓励有条件的机构按需配置员工宿舍。加大护理型床位、认知障碍照护床位配比，新建床位符合本市护理型床位设置要求，护理型床位数不低于总床位数的 60%。探索发展专业认知障碍照护养老机构。（区民政局牵头，区发改委、各街镇组织实施）

9. 加密社区点位，促进设施共享。结合新区“十四五”全面推进“15分钟社区生活圈”系列行动的实施，加密社区养老服务布局，进一步满足“15分钟养老服务圈”配置需求。支持社区婴幼儿照护等服务设施与社区养老服务功能衔接、共建共享，引导养老机构提供社区居家养老服务。提升康复辅助器具租赁的服务能级，进一步丰富器具配备，加强功能使用指导。持续建设老年认知障碍友好社区和长者运动健康之家，实现区内街镇全覆盖。到“十四五”末，全区综合为老服务中心达到 80 家，社区老年人日间照护机构达到 120 家，家门口养老服务站点达到 300 家，社区睦邻点达到 1000 家，老年助餐供餐能力达到户籍 65 岁及以上老年人口的 5%。（区民政局牵头，区委宣传部（区文体旅游局）、区发改委、区规划资源局、各街镇组织实施）

10. 支持家庭养老，加强保障赋能。规范有序发展居家养老服务。按照公益定位、社会运作、市场助推原则，全面开展老

年家庭适老化、智能化改造，实现有需求、有条件的老人家庭愿改尽改。将无障碍环境建设和适老化改造纳入城市更新、老年认知障碍友好社区建设、老旧小区改造、公共场所及人居环境整治提升等项目统筹推进，持续开展老旧小区加装电梯，全力打造老年宜居城区。（区民政局牵头，区建交委、各街镇组织实施）

（四）提升运营管理水 平

11. 鼓励发展多种运营管理。有序推进公建民营，制定出台相关管理办法，进一步规范优化委托管理机制。鼓励引进专业能级较强的运营机构早期介入、全程参与养老设施建设。探索将部分区属养老设施划拨到属地街镇，更好发挥属地管理优势。优化国有经济对养老服务体系的支持机制，鼓励发展多元化经营，着力塑造国资养老服务品牌。发展完善共建共营，探索引入社会资本建设养老设施，在社会办养老设施中嵌入保基本养老床位、开展基本养老服务等。着力探索民建联营，鼓励综合实力较强的机构（组织）牵头组建集团或联盟，实现品牌输出、规模运营、示范引领等效应。鼓励发展中外合营、外资独营，加快引进国际化知名养老服务品牌，更好地聚合全球资源，扩大国际影响力。（区民政局牵头，区发改委、区商务委、区财政局、区国资委、各街镇组织实施）

12. 调整优化各类服务功能。在临港地区、大型居住社区及其他保基本床位已达标的街镇，允许利用富余公办床位发展普

惠型养老业态，招收本区户籍长护险评估等级较低的老人、重度残疾人和其他符合条件的非本区户籍老人，力争到“十四五”末床位平均利用率达到70%以上。做实做优综合为老服务中心8大类24项服务功能，加快打造严丰路区级示范型中心。推动日常看护型社区日间服务中心向专业照护型发展。稳步提高老年助餐服务水平，合理搭配膳食，提升菜品质量。在做好价格监管的基础上，支持各类有资质学校举办老年大学，参与老年教育。（区民政局牵头，区发改委、区教育局、各街镇组织实施）

13. 做好服务质量监测评估。通过开展服务质量日常监测、等级评定、信用监管，以及行业日常管理、委托第三方评估、审计等措施，加强对养老服务机构的指导与监管。持续开展养老服务机构服务质量大检查，对机构人员、设施、服务、管理、安全、信誉等进行全方位检测和评估，着力塑造养老机构“安全、诚信、优质”的服务品质。持续开展社区养老服务满意度测评。（区民政局牵头，区发改委、区人社局（区医保局）、区审计局、区市场监管局、区消防救援支队、各街镇组织实施）

（五）推进医养康养深度融合

14. 合理规划引导设施建设。完善养老设施专项规划和区域卫生规划，推动医养设施同址或邻近设置。支持医疗机构举办老年护理院及内设医疗机构，提高医疗服务便利度。大力发展中老年病医院、康复医院、老年护理院、社区康复中心等机构。支持医疗机构举办养老服务机构，或将医疗护理服务拓展到社

区居家。鼓励养老机构开办护理院、康复院等，提高医疗服务能级。支持指导养老服务机构增配相应医疗服务设施，全面加强养老服务机构应对突发公共卫生事件处理能力。（区卫生健康委牵头，区民政局、区规划资源局、区人社局（区医保局）、各街镇组织实施）

15.促进医养功能深度融合。做优医疗机构与养老服务机构签约服务，增加服务频次和项目覆盖。鼓励组建医养联合体，建立有序转诊、双向转介机制。落实基本公共卫生服务老年人健康管理项目，关注老年人心理健康和脑健康，老年人家庭医生服务签约做到应签尽签。增设老年家庭病床，探索老年家庭病床和家庭养老床位“两床合一”，为养老机构内符合建床标准的老年人提供家庭病床服务。实现各社区卫生服务中心全面提供安宁疗护服务。引导中医院拓展养老服务，支持养老服务机构开展中医药特色老年人健康管理和健康干预服务。推广互联网医院服务模式，实现综合为老服务中心全覆盖，养老机构覆盖 30 家以上。（区卫生健康委牵头，区民政局、区人社局（区医保局）、各街镇组织实施）

16.统筹发展医护人员队伍。将养老服务机构的医护人员纳入医疗卫生人才队伍总体规划中统筹管理，提升职业前景。加强与职业院校合作，在养老服务机构建立老年医学、老年护理、康复等专业培训基地，鼓励应届医护人员到养老服务机构就业。落实医师区域注册制度，鼓励医务人员到医养结合机构执业。

在养老服务机构举办的医疗机构中工作的医务人员，可参照执行基层医务人员的相关激励政策。（区民政局牵头，区卫生健康委、区人社局（区医保局）组织实施）

（六）加强人才、技术支撑和保障

17. 打造专业化队伍。加快建设行业领军人才，对符合条件的人才，根据相关政策，在工作、生活方面给予便利和支持。加强护理员队伍建设，完善“1+5+15”培训体系，稳步提高护理员待遇，符合条件的护理员享受公租房保障政策。发展老年社会工作，“十四五”期间实现每千名老年人、每百张养老床位至少配备1名社会工作者。探索养老服务业职业经理人机制，促进经营管理职业化、专业化。支持养老服务机构和职业院校合作，通过定向培养等吸引大学生就读、就业。大力开展康养高技能人才，积极创建国家级（康养）高技能人才培训基地。

（区民政局牵头，区人社局（区医保局）、区教育局、区建交委、区卫生健康委、各街镇组织实施）

18. 加快数字化赋能。加快推进互联网、大数据、人工智能等信息技术和智能硬件在各类老年服务场景、老年用品领域的深度应用。深化“浦老惠”养老服务平台建设，进一步丰富创新服务模式。聚焦老年人日常生活中涉及的高频事项和服务场景，组织开展智慧助老行动，帮助老年人跨越“数字鸿沟”。切实提高老年人防诈骗的意识和能力，严厉打击电信网络诈骗等违法犯罪行为。（区民政局牵头，区科经委、区委政法委、

各街镇组织实施）

19. 加强标准化建设。健全完善机构、居家、社区养老服务标准、管理标准和支撑保障标准。依托第三方专业认证机构，率先制定相关标准，依据标准适时开展评价、认证等活动。鼓励制定高于国家标准、行业标准技术要求的养老服务相关团体标准。加强服务标准宣贯，提升养老服务领域定标准、学标准、用标准的积极性和自觉性。（区民政局牵头，区市场监管局、各街镇组织实施）

（七）加快发展养老产业

20. 着力打造产业高地。充分发挥全国智慧健康养老示范基地，上海国际养老、辅具及康复医疗博览会等平台载体作用，加快建设上海浦东新区智能养老产业园、上海市康复辅助器具产业园（张江园区）。以张江园区为核心，严丰路项目等为载体，构建“一核多点”的养老产业布局，全力打造集产品研发生产、展示交易、应用落地等产业链，建成国家级的智能养老产业高地。（区科经委牵头，区民政局、各街镇组织实施）

21. 扶持发展企业品牌。研究出台发展养老产业相关政策，加强养老产业统计，探索制定养老产业发展指导目录，大力发展战略健康管理服务、健康检测监测、紧急救护、智能康复辅具、中医药养生保健等各类智慧健康养老产品和服务。支持在老年用品领域培育国家技术创新示范企业、“专精特新”企业等，打造一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。

群，形成一批具有国际竞争力的知名品牌。（区科经委牵头，区统计局、区民政局、区财政局、各街镇组织实施）

22. 促进产品落地应用。推广编制智慧健康养老产品及服务推广目录。积极链接产业资源、联动服务主体、强化供需对接，鼓励供方低偿或无偿提供创新性试用产品，对自主研发、技术领先、市场认可的产品，优先纳入升级和创新消费品指南。深化与长三角其他地区的合作，整合资源要素、人才队伍、标准体系等，促进产业融合，打通产品渠道，做大市场规模。（区科经委牵头，区发改委、区民政局、各街镇组织实施）

（八）完善综合监管机制

23. 探索创新监管方式。充分发挥新区自主立法的优势，探索开展养老服务领域综合监管立法研究，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的综合监管制度。依托大数据平台做实养老监管应用场景，深入推进养老服务综合监管“一件事”。构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、重点监管为补充、信用监管为基础的新型监管机制，实现对养老服务机构全流程、全链条、全方位、全生命周期的监管。（区民政局牵头，区发改委、区人社局（区医保局）、区建交委、区卫生健康委、区市场监管局、区消防救援支队、各街镇组织实施）

24. 加强重点领域监管。聚焦养老服务等重点领域，加大执法力度。完善多部门联合执法机制，实现违法线索互联、监管

标准互通、处理结果互认。加强对土地利用、设施建设、消防安全、食品卫生、护理服务等重点环节的监管，依法查处各类违法违规行为。加强对养老机构预收费及养老社区、养老金融、旅居养老、老年养生保健等新兴业态的风险排查和预警，依法处置以养老名义进行非法集资等行为。（区民政局牵头，区委政法委、区发改委、区人社局（区医保局）、区规划资源局、区建交委、区卫生健康委、区市场监管局、区金融局、区消防救援支队、各街镇组织实施）

25. 加大惩戒处罚力度。建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。建立养老服务机构黑名单制度，将虐老欺老行为、家属反映投诉、安全责任事故、综合责任险出险、违法违规开展金融活动等情况录入诚信档案及黑名单范围。对拒不履行司法裁判或行政处罚决定、屡犯不改、造成重大损失的市场主体及其相关责任人，依法依规在一定期限内实施市场和行业禁入措施。（区民政局牵头，区发改委、区人社局（区医保局）、区规划资源局、区建交委、区卫生健康委、区市场监管局、区消防救援支队、各街镇组织实施）

四、保障措施

（一）加强组织领导，完善协调推进机制

充分发挥区社会养老服务体系建设领导小组的统筹协调作用，将公安、金融管理、消防救援等相关职能部门纳入领导小组

组成员。各责任单位根据职责分工，明确具体任务及配套政策清单，以及时间表、路线图。各街镇切实履行属地责任，统筹辖区养老服务业发展，纳入整体规划并有序组织实施，加大支持投入，加强服务保障，加强监管指导，并积极配合行业部门开展执法检查，推动行业健康有序发展。

(二) 加强财力保障，完善持续增长机制

坚持积极应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，发挥财政资金在支持养老服务发展方面的促进示范作用，建立长期稳定的养老服务经费财政保障机制。优化财政支出结构和资金分配方式，加大对基本养老服务的优先保障，加大对重点领域、重点项目和重点工程的资助扶持。提高资金投入的有效性和精准度，健全资金安全监管机制，确保资金使用规范和安全有效。

(三) 加强考核运用，完善推进落实机制

有关部门、街镇、企业结合本方案，科学合理制定规划落实年度工作计划，针对方案提出的目标指标，加强统筹、明确责任、分解任务。建立跟踪评估机制，根据工作实施情况及时进行调整与完善。

(四) 加强经验总结，发挥示范引领效应

主动对标引领区建设任务，对标广大群众对美好生活的向往，全面推进养老服务的政策创新、机制创新、服务创新。在行业标准制定、服务质量建设、智能科技助老、服务品牌培育、

养老产业发展、综合监督管理等方面率先发展，及时总结经验和做法，更好地体现和发挥浦东样板的示范引领效应。

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区纪委监委，区法院、区检察院，各人民团体。

上海市浦东新区人民政府办公室

2023年3月31日印发