主动公开

上海市黄浦区人民政府办公室文件

黄府办发〔2026〕31号

黄浦区人民政府办公室关于印发《黄浦区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处:

《黄浦区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划》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

2026年9月22日

黄浦区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划

为进一步实现老龄事业和养老服务高质量发展，根据《上海市民政事业发展“十五五”规划》《上海市黄浦区国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足黄浦“心脏、窗口、名片”总体定位，贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，将老龄事业发展深度融入上海“五个中心”建设和人民城市实践，增强科学预判、加强前瞻部署，推动老龄事业与银发经济深度融合，激发老年人口消费潜力和社会参与价值；坚持政治引领、多元协同，推动有为政府、有效市场、有情社会、有爱家庭协同发力；坚持系统谋划、全域融合，促进老龄事业与养老产业、基本公共服务与市场化服务、传统模式与新兴业态深度融合、协调发展；坚持创新驱动、科技赋能，推动老龄工作理念、体制机制、管理服务模式全方位创新；坚持需求导向、精准供给，聚焦老年人多层次、差异化、个性化需求，确保基本服务有保障、多元需求可选择、特殊困难有兜底，推动黄浦在社会主义现代化国际大都市核心引领区建设进程中为广大老年人创造幸福美好生活。

到2030年，建成与黄浦经济社会发展水平相适应、与人口老龄化进程相匹配、与老年人美好生活期待相符合的具有国际水准、中国特色、上海特点、黄浦实际的老龄事业和养老服务发展体系，实现养老服务更加均衡优质，保障体系更加健全稳定，银发经济发展更加充分，敬老爱老社会氛围更加浓厚，全力打造幸福颐养的高

品质城区，让广大黄浦老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

黄浦区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划主要指标			
序　号	指　　标	指标类别	2030 年目标
1	养老机构护理型床位占比	约束性	＞75%
2	新增家门口养老服务站	约束性	⩾30 个
3	养老护理员持中级以上技能等级证率	约束性	⩾35%
4	养老机构双人间床位占比	预期性	⩾40%
5	老年认知障碍照护床位数	约束性	⩾1300 张
6	新增家庭照护床位	预期性	⩾2500 户
7	特殊困难老年人 24 小时应急服务	预期性	街道全覆盖
8	颐助行动（老年人助医陪诊、失能老年人上门助浴、无障碍助行）	预期性	街道全覆盖
9	认知功能初筛阳性人群干预指导率	预期性	⩾80%
10	居民健康素养水平	预期性	⩾48%
11	养老服务机构科技应用场景数	预期性	10 个
12	康复辅助技术咨询师数	预期性	200 人
13	新增注册“银龄行动”志愿者人数	预期性	⩾7000 人
14	新增老年大学（学校）课程班级学额	预期性	⩾0.3 万个
15	新增全国示范性老年友好型社区数量	预期性	6 家
16	街道老年协会覆盖率	预期性	100%

二、主要任务

（一）深化养老服务精准布局

1.强化养老设施规划引领作用。推动实现全体老年人享有基本养老服务，结合社区生活圈建设，构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务发展格局，建成规模适度、布局合理、功能

完善、服务便捷、满足多层次需求的养老服务设施空间格局，确保养老设施规划与人口老龄化趋势、养老服务实际需求相适应。动态优化养老服务设施布局专项规划，优先保障属地老年人基本公共服务可获得性与安全兜底需求。推动已纳入规划还建的养老服务设施建设落地。鼓励本区工业存量用地优先通过城市更新方式转化为养老服务设施，鼓励低效能办公用房临时改变建筑使用功能，兴办符合标准的养老服务设施。统筹养老服务设施的供给总量、空间布局和建设时序，有序推进存量养老设施更新，对现状设施数量不足、服务覆盖盲区较多的街道，优先规划建设养老服务设施；对现状设施充足、存量设施集中的街道，着重设施改造和品质提升。

2.加强区级养老服务统筹调度。建立健全与人口老龄化程度相适应、“补供方”与“补需方”有机结合的支持保障政策。建立健全普惠养老服务的认定、规范和扶持政策。培育专业化、连锁化、品牌化运营的养老服务机构，打造具有影响力和竞争力的养老服务品牌。依托区级养老服务管理机构和养老服务信息系统，完善区级智慧养老综合服务平台，建立人户分离老年人口信息库与服务响应机制，强化区级平台综合统筹、资源调度等功能，推进完善设施网络均衡布局，协调各类优质养老服务资源下沉，促进供需高效精准对接。

（二）完善养老服务体系

3.深耕“五边颐养”服务体系。围绕多床联动、助餐提质、服务集成、设施整合、智慧赋能，推动“五边”服务高效协同、联动增效。制定实施家庭照护床位“分层式”补贴政策，开展“多床”联动，全覆盖家床24小时应急服务，系统性减轻家庭照护压力。落实老年助餐服务补贴，借助数字化手段匹配需求，推动助餐服务

个性化、营养化、精准化升级。拓宽“颐助行动”，深化老年人助医陪诊、失能老年人上门助浴、无障碍助行等专业细分服务，实现街道全覆盖。推广“物业+养老”服务，破解社区养老“最后一米”难题。做强综合为老服务中心枢纽功能，以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，发挥资源整合、互补优势。推动专业照护型日间照护服务机构发展，加快家门口养老服务站建设，新增家门口养老服务站30家以上，发挥“五边e养”微站点建设成效。深化区“五边颐养”智慧养老服务中心效能，实现养老服务精准化、智能化管理。优化“五边颐养”小程序，为老年人提供便捷高效的“掌上养老”服务体验。充分利用技术赋能，形成“五边颐养”一站式解决方案。

4.充分发挥养老机构的专业支撑作用。优化机构养老供给结构，强化规划引导，落实新建项目，加大存量更新，保持床位总量平衡。做好现有保基本养老机构(床位)与兜底保障型养老机构、普惠支持型养老机构的政策体系衔接，支持完全市场型养老机构充分竞争、优质优价。加强养老机构护理型床位及认知障碍照护床位标准化、专业化建设，到2030年底，双人间床位占比达到40%，护理型床位超过75%。鼓励有条件的养老机构建设“老养残照护单元”。开展养老机构服务专业化、标准化建设，推动养老机构精细化管理和高水平运行。聚焦失能失智老年群体对专业照护的需求，建立一批养老特色服务工作室，做强机构养老服务专业照护服务。深化“养老院+互联网医院”服务。加强养老机构安全管理能力建设，建立健全跨区域养老机构协同管理机制，对区内建设、区外运营的养老机构实行统一服务标准、规范运营流程与质量监管，提升跨区域资源整合与统筹管理能力。

5.深化养老服务综合监管。推进养老服务机构火灾风险预警和消防安全评价机制建设，强化针对居家老人突发情况的早期预警和应急处置，推动建立应急响应工作机制，充分利用智慧养老、智慧感知、物联网等先进技术，提高养老服务机构和居家养老消防安全水平。强化养老服务领域食品安全管理，加大对养老服务机构食堂等的监管力度，充分发挥“明厨亮灶”作用，推进食品安全社会共治。强化养老服务机构传染病防控措施，落实业务指导和技术培训。加强和改进养老服务综合监管，持续开展服务质量日常监测，优化信用监管，加强养老机构收费监管，全面落实养老服务安全生产责任制。

（三）优化老年健康支撑体系

6.拓展老年健康服务。做实老年人家庭医生签约服务，实行“678 银龄健康守护行动”，实现 65 岁以上老人健康管理全覆盖，到 2030 年，65 岁以上老年人健康管理率达到 75%以上。加大老年常见慢性病、退行性疾病及心理健康问题干预力度，深入推进老年心理关爱、认知障碍防治、营养改善、听力健康、失能老年人健康服务等专项行动，构建老年患者多病共治全流程医疗服务体系。开展居家和医疗、养老机构相衔接的安宁疗护服务。推进家庭医生参与老年照护统一需求上门评估，探索社会办医疗机构参与家庭病床以及上门康复护理服务模式和协作机制。探索智能穿戴、护理康复机器人等智慧康养终端应用。

7.深化医养康养融合。统筹落实养老服务设施布局专项规划中养老服务机构和医疗卫生机构“同址或邻近设置”的规划布点要求，鼓励新建、迁建的医疗卫生机构优先考虑与养老服务机构同址或邻近设置。提升养老机构内设医疗机构水平，积极推动 100 张及以上

养老床位的养老机构应设尽设医疗机构，加强养老机构内设医疗机构的设施、设备和医务人员的配置。全面落地养老与医疗床位资源联动转介机制，深化养老服务机构与医疗卫生机构签约合作，鼓励符合条件的执业医师到签约养老机构、社区老年照料机构内提供医疗服务。引入公平互惠的利益共享机制，推动区域内、区域外养老服务机构与医疗卫生机构开展合作。探索社区专科医联体“云诊室”在养老服务设施应用场景，支持医疗卫生机构举办养老服务机构。

8. 完善老年认知障碍专业照护能力。深化认知障碍友好社区建设，全面推进建设友好城区，推广“预防科普—筛查诊断—早期干预—家庭支持—专业照护—持续跟踪”的全流程闭环服务模式。建成区认知障碍友好社区赋能中心，结合老年人健康管理服务，推进65岁以上老年人认知功能初筛，发展一批专门从事认知障碍照护的养老机构和日间照护机构，持续推进养老机构认知障碍照护单元建设，加强对从事认知功能筛查、早期干预和照护服务人员的专业培训，为认知障碍老年人家庭照护赋能。

（四）筑牢老年社会保障基础

9. 夯实老年人社会保障制度。加强医保、民政、卫健部门联动，构建更加完善的养老保险、医疗保障与长护险服务网络。着力扩大养老保障制度覆盖范围，通过政策引导、宣传动员等举措，提升灵活就业人员、新业态从业人员等群体参保积极性。落实市级多层次医疗保障体系，巩固异地就医结算成果。强化长护险精准实施和管理，做好长护险与养老服务补贴等政策的衔接。优化长期护理保险政策体系和配套支撑体系，完善需求评估机制，规范护理服务供给，强化资金监管。发挥社会救助的“兜底线”作用，完善对符合条件的经济困难的高龄、独居、失能、重点优抚对象、计划生育特殊困

难家庭中老年人的救助机制。发挥社会组织和慈善力量的补充、补位作用，鼓励老年基金会等公益慈善力量开展老年人生活照料、健康关爱、心理慰藉等服务。

10.打造高标准养老护理人才队伍。拓宽人才来源渠道，鼓励跨行业人才流动，支持家政、物业等领域人员转型养老护理，吸纳退休医护人员参与技术指导。强化专业教育培养，推动区内职业院校开设养老护理专业，引导校企合作开展“订单式”培养，鼓励养老护理行业带头人设立技能人才工作室。优化激励保障机制，设立专项发展资金，落实岗位津贴和入职奖补，提高薪酬待遇；建立信息监管系统，完善失信惩戒和守信褒扬机制。加强中高技能人才培养，到2030年，养老护理员持中级以上技能等级证率提升至35%，打造一支规模适度、结构合理、专业精湛的养老护理人才队伍。

（五）健全老年社会参与体系

11.常态长效开展老年志愿服务。发挥基层党组织和老党员作用，引导带动老年群众积极参与志愿服务。鼓励各级党政机关、国有企事业单位、群团组织支持本领域本系统本单位退休人员开展志愿服务。深入开展“新时代银龄行动”，发挥沪滇“银龄行动”引领作用，深化“老伙伴计划”，推进“沪助养老时光汇”等互助式养老服务。发挥老年先进模范、“五老”人员、老年群众性活动骨干等的作用，引导教育、科技、卫生健康、文化、体育等各行业老年志愿者，利用专长服务社会。常态化做好“浦江红”党建志愿服务品牌项目，激发退休干部将政治热情转化为参与志愿服务。

12.创新发展老年学习教育。进一步提高老年教育办学承载力，增加区老年大学与街道社区（老年）学校班级学额。完善老年教育课程结构，积极开发思政教育、科技素养、技能培训等引导性课程，

服务于老年人素养提升和人力资源再开发。进一步扩大老年教育的资源供给，持续梳理工作经验、创新学习形式、整合活动模式，把握老年人生活学习特点，进一步展现新时代老年群体老有所学、老有所乐、老有所为的精神风貌，创新参与老年教育的形式和渠道，全方位打造矩阵式展示平台。推进老年阅读工作，开展“乐龄乐读，乐学乐为”主题读书活动，培育老年阅读团队和老年阅读志愿服务品牌，优化老年阅读场所并设置“乐龄书架”。

13.丰富老年人文化体育服务供给。发挥党群服务中心、社区文化活动中心、公共文化设施阵地作用，为老年人参与公共文化活动提供便利，提供适宜老年人的公共文化服务。提升老年人文化艺术高品质体验，不断优化“演艺大世界”品牌公益辐射。持续开展老年人文艺系列活动，搭建文化平台，开办适宜老年人欣赏的文化艺术讲座。加强基层社区老年文化团队建设，培育各街道基层社区老年优秀文化品牌。推进社区市民健身中心、健身步道、健身苑点、长者运动健康之家等建设。推动公共体育场馆便民开放，做好场馆助老服务。鼓励老年人参与体育运动，举办市民运动会、城市业余联赛、社区健康运动会、老年人体育健身大赛等群众体育赛事，积极组队参加全国老年人体育比赛。继续支持开展“练功十八法”、“黄浦杯”老年门球邀请赛、太极拳械比赛等全市性老年体育竞赛和展示活动。

14.强化对老年人社会参与的保障。完善老年就业服务平台，为有劳动意愿的老年人提供创业指导服务，为有需要的老年人提供更多就业机会。强化老年人职业技能培训，结合本市重点产业和急需紧缺职业（工种），发挥职业院校、培训机构、行业协会作用，开发适合老年人的就业创业培训项目。推动老年就业领域向银发经

济和数字经济拓展。支持用人单位按照有关规定返聘退休专业技术人员，鼓励退休教师、医生、科技工作者等专业技术人员继续发挥作用。加强对用人单位的监管，及时查处侵害老年就业者权益的违法行为。

15.发挥社会组织支持作用。引导各类涉老社会组织发挥特色优势，组织发动老年人以多种形式参与民生保障、科技创新、科学普及、文化传承、环境治理、全民健身等事业发展。加强基层老年人组织建设，强化培育孵化和培训指导，因地制宜改善活动条件，帮助基层老年人组织为有需求的老年人提供信息推介、活动组织、能力培训、权益维护等服务。

（六）激活银发经济发展动能

16.强化银发经济发展支撑。鼓励银发经济领域相关国有企业资源整合与协同发展，大力培育银发产业和养老服务优质企业，聚焦企业诉求，加强精准扶持。发挥金融机构参与养老服务和银发经济发展的积极性，拓宽融资路径，扩大银行保险机构参与老龄产业的广度和深度。推进长三角老龄事业协同发展，促进长三角区域政府间养老服务项目化合作协同，支持区域内的养老服务行业联合开展养老服务领域民间合作，为老年人选择异地养老提供服务，加强与异地养老机构合作，开展管理经验交流和技能培训。

17.打造银发消费新场景。拓展深化乐龄时尚消费街区建设，形成“街区+社区”的银发消费生态链。支持传统商业载体转型，鼓励引导商场设置银发消费主题区、银发生活馆，引入适老产品专柜、健康监测、文娱课程等服务业态，营造集购物、社交、康养于一体的适老消费环境。创新养老金融发展，鼓励辖区金融机构加强市场研究，推出符合黄浦实际、适老性强的养老普惠金融产品，提

升涉老金融服务质效。

18.加快养老科技产品研发及应用。支持企业开发生活辅助、健康服务、康复辅助、安全监护、照护服务、情感慰藉等实用创新型智慧老年用品。挖掘银发经济潜能，结合世博地区浦西片区建设，推动重点产业与银发经济发展融合。加强适老化技术和老年辅助技术的设计与研究，大力推进AI、人工智能大模型等前沿科技在机构养老、家庭照护等场景应用，提升养老服务机构运营效率和服务质量，助力机构和居家养老服务安全便捷。

（七）构建老年友好社会环境

19.加强老年人权益保障。畅通法律援助、公证服务绿色通道，探索涉及老年人权益保障的家庭赡养责任的法律监督机制与公益诉讼机制，切实保障老年人合法权益。建立老年人意定监护实施机制，鼓励具备民事行为能力的孤老、“老养残”家庭提前设立意定监护，支持引导律师事务所、公证机构等专业机构参与，培育监护服务专业性社会组织，为有需要的老年人提供规范服务。深化遗产管理工作法院、民政、街道联动，规范孤老遗产处置工作路径。加强与老年人相关领域市场监管，守牢安全底线。推动跨领域合作，推出“遗嘱公证+法律援助”等服务，探索“监护+特需信托”模式，系统推进老年人监护与财产安全监管问题。

20.优化老年宜居环境建设。立足全人群、全生命周期友好理念，系统构建居住空间、社区环境与公共服务有机衔接的老年友好型宜居体系。全面推进硬件设施与服务环境适老化升级，在居住领域，结合既有多层住宅加装电梯等工作全面落实适老性标准，强化细节设计与功能适配；在公共空间，引导商场、超市等各类服务场所从入口无障碍、标识系统、休憩设施等关键环节推进系统性适老

改造，营造安全、便利、尊重的老年友好环境，协同推进公共服务设施整体性适老化转型，持续扩大老年友好型社区、老年友善医院、老年友好商超等载体的覆盖范围，实施“智慧助老”行动，进一步消除“数字鸿沟”。

三、保障措施

坚持党对老龄工作的全面领导，健全“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”工作机制，强化区老龄委统筹协调职能，夯实街道工作机构基础，配强基层老龄工作力量。加强财力保障建设，建立与老龄事业和养老服务需求相适应的财政投入稳定增长机制，严格资金绩效管理，并发挥政府投资引导作用吸纳社会资本参与。完善配套政策体系，营造敬老爱老社会氛围。健全规划年度推进及中期、终期评估制度，强化动态监测与督导，确保各项指标任务如期完成。

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　　2026 年 9 月 22 日印发