吴忠市人民政府办公室文件

吴政办发〔2022〕31号

# 吴忠市人民政府办公室关于印发

# 《吴忠市“十四五”养老托育服务健康发展

# 实施方案》的通知

各县（市、区）人民政府，市直各部门、各人民团体：

《吴忠市“十四五”养老托育服务健康发展实施方案》已经市人民政府第16次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真抓好落实。

吴忠市人民政府办公室

2022年10月28日

## （此件公开发布）

# 吴忠市“十四五”养老托育服务健康发展实施方案

为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，进一步扩大“一老一小”服务有效供给，促进养老托育服务健康发展，根据《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》（国办发〔2020〕52号）和《自治区人民政府办公厅关于印发自治区促进养老托育服务健康发展实施方案的通知》（宁政办发〔2022〕35号）等文件精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、二十大及习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持党委领导、政府主导、社会参与，加快健全完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，逐步扩大3岁以下婴幼儿照护服务供给，进一步提高专业化、标准化服务水平，不断满足群众多层次、多样化养老托育服务需求，切实增强群众的获得感、幸福感、安全感。

二、发展目标

到2025年，全市养老机构护理型床位占比达到60%，乡镇（街道）综合养老服务中心覆盖率达到60%，65岁及以上老年人健康管理率达到80%。居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系更加完善，多元化、多层次的养老服务机构进一步优化，养老服务标准更加规范，养老服务质量明显提升；每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数力争达到3.5个，3岁以下儿童系统管理率达到95%以上，普惠性托位占比达到60%，城镇社区托育服务机构更加完善，托育服务政策法规体系和标准规范体系基本健全，服务水平明显提升。创建养老托育示范乡镇（街道）、村（社区），每个街道至少建有一个具备全托、日托、上门服务、运营家庭照护床位等综合功能的嵌入式社区养老服务设施，社区日间照料全覆盖，构建市区“15分钟”养老服务圈，依托吴忠市智慧养老服务平台，构建“互联网+养老服务”和智慧养老模式。功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老托育保障体系更加健全，服务和产品供给更加优质，要素支撑更加完善，养老托育服务体系基本建立。

三、重点任务

**（一）统筹规划科学布局。**根据“一老一小”人口分布和结构变化，全面贯彻落实《宁夏回族自治区养老服务促进条例》《宁夏回族自治区养老服务体系“十四五”规划》和《宁夏回族自治区卫生健康事业发展“十四五”规划》，促进服务能力提质扩容和区域均衡布局，统筹规划建设养老服务设施和婴幼儿照护服务设施。新建居住（小）区与配套养老托育服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，新建居住（小）区养老服务设施达标率达到100%。已建成居住（小）区和老城区没有养老服务设施，或未达到规划要求和建设标准的，通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式予以补充完善，按照每百户不少于20平方米建筑面积标准建设养老服务设施。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、发展和改革委员会、财政局、自然资源局、住房和城乡建设局，各县<市、区>人民政府）

**（二）保障用地盘活存量。**将养老托育服务设施建设项目用地纳入年度建设用地供应计划，并结合实际安排在合理区位。支持各类服务主体利用存量低效用地和商业服务用地等建设养老托育服务设施。结合实际按照建设标准将存量房屋和设施改造为养老托育场所。综合利用社区服务中心（站）、日间照料中心、儿童之家以及小学、幼儿园等公共服务资源，拓展婴幼儿照护服务功能。提倡社会力量立足社区（居民小区）就近开展养老托育服务，允许将空置校舍、机关单位闲置用房、公租房免费提供给社会力量，鼓励其在社区开展助餐助行、日间照料、康复护理、教育等养老托育服务。探索将老旧小区中国企闲置房屋和设施，以适当方式转交政府集中改造利用。鼓励在就业人群密集产业聚集区域，完善托育服务设施。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、发展和改革委员会、财政局、教育局、自然资源局、住房和城乡建设局、国资委，各县<市、区>人民政府）

**（三）落实财税金融政策。**加大养老托育领域投资力度，吸引社会资本参与养老托育服务机构建设和社会化服务。完善运营补贴激励机制，落实养老服务补贴政策，引导养老服务机构优先接收经济困难的失能失智、高龄、计划生育特殊家庭老年人。鼓励金融机构合理确定贷款期限和贷款利率水平，灵活提供循环贷款、年审制贷款、分期还本付息等多种贷款产品和服务，加大对从事养老托育服务行业并符合条件的个人和企业贷款支持力度。引导银行和保险机构根据养老托育服务机构经营特点，开发符合其实际需求的金融产品和服务。引导推动养老托育机构购买责任险、人员意外险。落实税费优惠政策，全面、及时惠及养老托育市场主体。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、财政局、人力资源和社会保障局、税务局、金融工作局，各县<市、区>人民政府）

**（四）强化专业人才培养。**鼓励支持宁夏民族职业学院开办养老及托育管理服务等相关专业，深化校企合作，培育一批产教融合型养老托育服务企业，支持实训基地建设，推行“职业培训包”和“工学一体化”培训模式。对养老托育服务专业学生给予奖学金倾斜等优惠照顾；对本科、专科毕业从事养老服务工作并与养老托育服务机构签订5年以上劳动合同、实际工作满3年的，一次性给予本人6000元补助，所需资金从就业补助资金中列支。加大养老护理员、老年人能力评估师、育婴员、保育师等相关从业人员培训力度，推动养老托育服务需求与劳动力输出有效对接。按照国家职业技能标准和行业企业评价规范，加强养老托育从业人员培训和职业技能考核鉴定。鼓励养老托育机构通过返聘具有专业能力的退休人员、发挥专兼职老年社会工作者作用等，充实从业人员队伍。鼓励养老机构负责人、养老培训师到高职院校进修和培训，将婴幼儿保育教师、养老护理员纳入急需紧缺职业开展职业培训。（责任单位：市教育局、人力资源和社会保障局、民政局、卫生健康委员会、妇联，宁夏民族职业技术学院，各县<市、区>人民政府）

**（五）增强家庭照护能力。**以国家居家和社区养老服务提升行动项目在我市试点为契机，加快家庭养老床位建设步伐，大力支持优质养老机构开展居家上门服务。支持机构、行业协会开发公益课程，利用互联网平台等免费开放公益课程，依托居委会、村委会等基层力量提供养老家庭指导服务，帮助家庭提升照护服务能力。将失能失智老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务范围，发展家庭养老床位，强化家庭照护能力。发挥基层公共服务机构、专业社会组织作用，支持隔代照料，探索家庭托育服务。做好婴幼儿、老年人健康管理。加快培育公平竞争、充满活力的居家适老化改造市场，实施困难老年人家庭适老化改造，引导有需要的老年人开展家庭适老化改造。强化家庭赡养老年人和监护婴幼儿的主体责任，落实监护人对孤寡老人、遗弃儿童的监护责任。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、教育局、妇联，各县<市、区>人民政府）

**（六）优化居家社区服务。**进一步完善社区养老托育服务网络建设，探索社区“一老一小”融合服务模式，支持引导社会力量依托现有社区卫生服务站、老年人日间照料中心、老年人活动中心、儿童之家等设立托育点，为居民提供就近便利、有偿普惠的临时、短托、全托照护服务，制定家庭托育点具体管理办法，落实家庭托育点登记备案制度，推进家庭托育点规范管理。探索公建民营运营和政府购买服务模式，鼓励社会组织或企业开展长期可持续服务。探索建立“层次分明、力所能及”的分级分类计费体系，为兜底家庭和普惠对象提供居家照护等养老延伸服务。在社区或托育机构开展家长课堂、亲子活动，为婴幼儿家庭提供早期教育和健康指导服务。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、教育局，各县<市、区>人民政府）

**（七）拓展养老托育服务。**坚持公益属性，完善公建民营机

制，打破以价格为主的筛选标准，综合从业信誉、服务水平、可持续性等质量指标，引进养老托育运营机构早期介入，全程参与项目工程建设，探索开展连锁化运营。建立入住综合评估制度，

为经济困难的失能失智、高龄、计划生育特殊家庭老年人提供托养服务。推动发展乡镇（街道）综合养老服务中心，不断拓展乡镇敬老院服务能力和辐射范围。完善老年人助餐服务体系，推动农村老饭桌、社区日间照料中心社会化管理运营。积极发展托育

服务，在满足辖区学前教育需求前提下，支持有空余学位、具备

设置条件的幼儿园招收2至3岁幼儿。市、县财政优先对开设托班的公办园和普惠性托班的民办园给予相应经费支持。鼓励符合条件的社会组织、企业开办养老托育机构，承接运营政府投资建设的养老托育服务设施。支持医疗机构建设综合性托育服务中心，

加强对托育机构指导，动态监测托位。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、教育局、财政局、市场监督管理局，各县<市、区>人民政府）

**（八）扩大普惠服务供给。**开展普惠养老托育专项行动，做好中央预算内投资养老托育服务项目建设，制定支持性 “政策包”，带动企业提供普惠性“服务包”，建设一批普惠性养老托育服务机构。本着“政府支持、社会运营、合理定价”的原则，支持社会力量参与养老托育服务，建设发展一批嵌入式、连锁化、专业化社区养老托育服务机构，形成基本完善的养老托育服务网，提供质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠养老托育服务，并向社会公开、接受监督。积极争取财政资金支持，多途径增加普惠性养老托育床（托）位。支持有条件有能力的公办养老机构转型升级为区域型综合养老服务中心，通过设置普惠化照护区域，将社会老年人“请进来”，并“走出去”为周边失能部分失能社会老年人提供普惠型养老服务。（责任单位：市发展和改革委员会、民政局、卫生健康委员会、教育局、财政局、市场监督管理局、国资委，总工会，各县<市、区>人民政府）

**（九）加强宜居环境建设。**推进城市基础设施建设、新型城

镇化建设、城镇老旧小区改造中，加强公共空间设施无障碍建设改造，支持城镇老旧小区改造加装电梯。通过中央预算内投资，加强儿童校外活动场所设施建设，开展城市公共空间和公共设施适儿化改造，满足儿童成长需求。加强母婴设施配套，在具备条件的公共场所普遍设置专席及绿色通道。（责任单位：市发展和改革委员会、住房和城乡建设局、财政局、自然资源局、城市管理局、教育局、商务和投资促进局、文化旅游体育广电局，残联，各县<市、区>人民政府）

**（十）促进康养融合发展。**支持面向老年人的健康管理、预防干预、养生保健、健身休闲、文化娱乐、旅居养老等业态深度融合。推动我市养老服务业与教育、健康等产业融合发展，形成一批具有竞争力的养老品牌，打造一批具有经济社会效益的康养产业集群。发挥中医药独特优势，优化老年人中医药健康管理，提升基层中医药养生保健、治未病和中医药特色康复等服务能力，促进中医药资源广泛服务老年人群体。支持各类机构举办老年大学、参与老年教育，推动举办“老年开放大学”“网上老年大学”。到2025年，65岁以上老年人健康管理率达到80%。（责任单位：市卫生健康委员会、民政局、教育局、文化旅游体育广电局，市委老干部局，各县<市、区>人民政府）

**（十一）深化医养有机结合。**发展养老服务联合体，支持根据老年人健康状况在居家、社区、机构间接续养老。支持养老机构与自治区、吴忠市等各类医疗机构进行合作，建立健全协作机制。养老机构内部设置诊所、卫生所（室）、医务室、护理站的，取消行政审批，实行备案管理，符合条件的按照规定纳入基本医疗保险定点范围。推动社区养老服务设施与医疗设施、农村互助幸福院与村卫生室毗邻设置。依托社区卫生服务中心、乡镇卫生院等基层医疗资源，开展社区医养结合能力提升行动，重点为社区老年人提供集中或居家医养结合服务。依托社区卫生服务中心、乡镇卫生院等基层医疗资源，开展社区医养结合能力提升行动，重点为社会老年人提供集中或者居家医养结合服务。在有条件的基层医疗卫生机构设置康复、护理、安宁疗护病床以及养老床位，逐步开展家庭病床服务。加强老年人疾病预防保健和康复护理，延长老年人健康生活状态、降低失能失智发生率，实现健康老龄化。（责任单位：市卫生健康委员会、民政局，各县<市、区>人民政府）

**（十二）探索建立长期护理保险制度。**探索建立吴忠市老年人长护险制度，对因年老、疾病或伤残而需要长期照顾的老年人提供护理服务费用补贴，减轻老年人医疗护理和生活照料费用负担，改变养老机构入住率偏低的现状。以养老机构为主体，积极引导社会力量、社会组织参与长期护理服务，鼓励和支持长期护理服务机构和平台建设，促进养老服务产业发展。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、医保局，各县<市、区>人民政府）

**（十三）培育智慧养老托育新业态。**培育智慧健康养老服务企业、社区和机构，创新发展健康咨询、紧急救护、慢性病管理、生活照护、物品代购等智慧健康养老服务。利用吴忠市养老服务信息平台，发展“互联网+养老服务”，充分考虑老年群体使用感受，选择适老化智能产品，简化应用程序使用步骤及操作界面，引导帮助老年人融入信息化社会，支持优质养老机构平台化发展，培育区域性、行业性综合信息平台。支持企业申报智慧健康养老应用试点示范，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式，发展互联网直播互动式家庭育儿服务，鼓励开发婴幼儿养育课程、父母课堂等。统筹使用中央预算内投资，支持养老托育机构建设，引导早教、培训等企业参与托育服务发展，推动早教托育融合经营。支持机关、企事业单位、大型商业综合体等，以单独或联合举办的方式在工作场所为职工和周边群众提供托育服务。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、发展和改革委员会、工业和信息化局、市场监督管理局、总工会，各县<市、区>人民政府）

**（十四）强化信息数据应用。**依托民政部“金民工程”系统，建设吴忠市养老服务信息平台，对接户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源，提供精确数据服务，实现精准有效供给。推进大数据、人工智能等信息技术和智能产品在养老托育领域深度应用，整合利用相关资源，优化界面交互、操作提示、语音辅助等功能，为居家老年人提供便捷、智慧、健康养老服务，帮助老年人融入信息化社会，解决“数字鸿沟”问题。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、工业和信息化局，市委网信办，各县<市、区>人民政府）

**（十五）规范养老托育管理。**大力推进养老托育机构规范化建设，提高公办及公建民营养老机构兜底保障和护理能力。充分利用行业机构、高校、社会组织等资源，建立养老托育服务专家库。制定养老托育服务质量评价标准，建立评估机制，推动评价结果与相关补贴、评先、奖励扶持政策挂钩。依法公开养老托育机构评估检验结果，实施动态管理。每年安排不低于20名公益性岗位人员充实到养老服务队伍。养老服务机构护理员与失能失智老人的比例原则上不低于 1：3，与自理老人的比例不低于 1：10，养老护理员岗前培训率达到100%。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、市场监督管理局、人力资源和社会保障局，各县<市、区>人民政府）

**（十六）提升政务服务水平。**制定养老托育政务服务事项清单，优化养老托育机构登记备案流程，细化办事指南、明确办理时限，推进同一事项无差别受理、同标准办理，力争实现“最多跑一次”。完善政务服务评价规则，推进“好差评”工作，加强评价结果运用，提升政务服务质量。及时公开养老托育机构有关信息，接受社会公众查询和监督。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、市场监督管理局、审批服务管理局，政务服务中心，各县<市、区>人民政府）

**（十七）积极发挥多方合力。**支持公益慈善类社会组织参与，鼓励机构开发志愿服务项目，完善“一老一小”志愿服务项目库。引导互联网平台等社会力量建立养老托育机构用户评价体系。以普惠为导向建立多元化主体参与的养老和托育产业合作平台，在要素配置、行业自律、质量安全、对外交流等方面积极作为。制定政府购买养老服务清单，将评估、咨询等服务纳入清单范围。支持养老托育行业协会、社会服务机构等，承接有关养老托育服务质量评价。支持养老托育行业协会发展，指导健全各项管理制度，依法依规开展各类活动。人社部门对养老机构工作人员给予大力支持，把养老服务技能培训纳入城乡就业培训范围，落实职业培训补贴政策。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、人力资源和社会保障局，各县<市、区>人民政府）

**（十八）完善监督管理措施。**强化政府监管责任，建立健全综合监管机制，突出质量安全、从业人员、运营秩序等重点，实行监管清单式管理，监管结果及时向社会公布。建立完善养老托育机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。养老托育机构对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等承担主体责任。依法依规从严惩处养老托育机构虐待、歧视、体罚或变相体罚等损害老年人、婴幼儿身心健康的行为。严防“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，保护消费者合法权益。（责任单位：市民政局、卫生健康委员会、公安局、应急局、市场监督管理局、住房和城乡建设局、金融工作局，消防救援支队，各县<市、区>人民政府）

四、保障措施

**（一）建立联席工作机制。**建立党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的“一老一小”工作推进机制，成立以市政府主要领导为组长，分管副市长为副组长，相关部门主要负责同志为成员的“一老一小”工作领导小组，下设养老工作专班、托育工作专班，分别设在市民政局、市卫生健康委员会。充分发挥领导小组机制作用，以健全政策体系、扩大服务供给、打造发展环境、完善监管服务为着力点，促进养老托育健康发展，定期向同级人大常委会报告服务能力提升成效。各相关部门明确任务目标，细化工作措施，强化部门协作，充分发挥好指导、规范、监管作用，推动工作落实，合力推进养老托育服务业持续健康发展。

# **（二）加大政策支持力度。**落实《自治区人民政府办公厅关于印发自治区促进养老托育服务健康发展实施方案的通知》（宁政办发〔2022〕35号），对符合条件的养老托育机构, 落实减征免征增值税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税等优惠政策。养老托育机构用水、用电、用气、用热执行居民生活类价格。社会组织、企事业单位设立的职工子女托育点所发生的费用, 可按税法规定作为职工福利费支出在税前扣除。将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除。严格落实行政事业性收费减免政策, 不得以土地、房屋性质等为由拒绝执行相关价格政策。

# **（三）强化资金保障水平。**落实《吴忠市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（吴政发〔2014〕39号）和《吴忠市促进养老服务业发展行动计划》（吴党办发〔2017〕78号），建立资金保障机制，加大公办养老机构提升改造力度，市财政每年预算安排不少于200万元用于公办养老机构建设；支持民办、公建民营养老机构建设运营，落实市、县（市、区）两级对养老机构床位建设及运营补贴；建立失能失智老年人补贴制度，市、区财政每年安排200万元（市财政和利通区财政各承担50%），用于失能失智老年人护理分级补贴，以政府购买服务的形式对经济困难家庭中的失智、失能、半失能老年人分别给予每月200元、150元、100元的护理补助，其他县（市、区）参照补贴标准自行补贴；市财政每年安排10万元，对市直管养老机构特困供养老人每人购买两份以上的老年人意外伤害综合保险。

**（四）严格项目管理。**发展改革、民政、卫生健康等部门加强养老托育服务建设项目管理，严格执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同制等制度，强化监管、落实资金，适时开展成本效益综合评估，规范养老托育设施运行管理，确保发挥社会效益。

**（五）建立监督考核制度。**各县（市、区）结合工作实际制定实施方案，市直相关部门根据本部门职责，制定具体落实措施。将养老托育服务健康发展纳入效能目标考核内容。建立常态化督查机制，将养老托育服务健康发展纳入市政府重点督办事项，重点督导养老托育服务健康发展部门任务分工以及养老托育设施建设资金扶持、用地保障、价格优惠、税费减免等有关政策落实情况。市民政局、卫健委要分别对养老和托育工作落实情况，及时向市人民政府报告。

附件：养老托育服务发展主要指标

附件

养老托育服务发展主要指标

| 项目 | 序号 | 指标名称 | 2020年 | | 2025年 | 属性 | 责任单位 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 吴忠市 | 自治区 |
| 养老 服务 | 1 | 生活不能自理特困人员集中供养率 | 32% | 39% | 60% | 约束性 | 市民政局 |
| 2 | 有集中供养意愿的特困人员集中供养率 | 100% | 100% | 100% | 预期性 | 市民政局 |
| 3 | 特殊困难老年人月探访率 | 80% | 79% | 100% | 预期性 | 市民政局 |
| 4 | 新建居住（小）区养老服务设施达标率 | 39% | 39% | 100% | 约束性 | 市自然资源局、住房和城乡建设局 |
| 5 | 乡镇（街道）范围具有综合服务功能的养老服务机构覆盖率 | 47% | 45% | 60% | 预期性 | 市民政局 |
| 6 | 养老机构护理型床位占比 | 38% | 38% | 60% | 约束性 | 市民政局 |
| 7 | 医疗机构为老年人提供挂号就医等便利服务绿色通道的比例 | 60% | 60% | 100% | 预期性 | 市卫生健康委员会 |
| 8 | 具备医养结合服务能力（医养结合机构或与医疗机构签订合作协议）养老机构占比 | 60% | 74% | 80% | 预期性 | 市民政局 |
| 9 | 65岁及以上老年人健康管理率 | 70.45% | 70.45% | 80% | 预期性 | 市卫生健康委员会 |
| 10 | 县<市、区>建有老年大学分校（老年学校）比例 | 86% | 86% | 100% | 约束性 | 市委老干部局 |
| 托育 服务 | 11 | 每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数 | 0.09 | 0.09 | 3.5 | 预期性 | 市卫生健康委员会 |
| 12 | 3岁以下儿童系统管理率 | 95% | 95% | 95% | 约束性 |
| 13 | 普惠性托位占比 | 16% | 16% | 60% | 预期性 |

吴忠市人民政府办公室 2022年10月28日印发

纸发3份