

海安市人民政府文件

海政发〔2022〕52号

市政府印发关于促进养老托育服务 高质量发展实施意见的通知

各区管委会，各镇人民政府，各街道办事处，市政府各部门、各直属单位：

《关于促进养老托育服务高质量发展的实施意见》已经市十七届人民政府第十一次常务会议研究同意，现予印发，请遵照执行。

海安市人民政府

2022年12月23日

（此件公开发布）

关于促进养老托育服务高质量发展 发展的实施意见

为深入贯彻党中央、国务院重大决策部署，实施积极应对人口老龄化国家战略，不断增强多层次多样化养老托育服务供给能力，切实提高人民群众的获得感、幸福感、安全感，根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于推进基本养老服务体系建设的意见》（中办发〔2022〕42号）、《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）、《省政府办公厅关于促进养老托育服务高质量发展的实施意见》（苏政办发〔2021〕75号）、《南通市“一老一小”整体解决方案》（通政发〔2022〕40号），结合我市实际，提出以下实施意见。

一、实施背景

（一）发展基础

1.政策体系逐步完善。面对近年来养老托育需求快速增长态势，从规划报批、土地政策、财税补贴等方面给予保障，不断推进养老托育服务体系建设，促进养老托育服务发展。出台《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》《关于进一步加强全市养老机构管理工作意见的通知》《关于推进养老服务高质量发展的实施意见》，积极应对人口老龄化；出台《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》《关于我市婴幼儿照护服务机构水电气价格政策有关问题的通知》《关于推动现代服务业、社会事业提质增效的若干政策意见的通知》，健全

婴幼儿照护服务体系。积极应对疫情影响，出台《关于进一步帮助市场主体纾困解难着力稳定经济增长的若干政策措施》，切实减轻养老托育成本，助力养老托育服务市场主体减负纾困。

2.服务机制优化提升。养老服务体系不断健全，机构、社区、居家“链式养老”服务模式基本建立。首创居家养老“一助一”政府购买服务，通过邻里照料解决困难空巢老人的日常照料问题经验做法获得省民政厅创新奖表彰。构建的“体系化建设、信息化运作、社会化参与”分散供养特困人员关爱模式荣获“2020 年度全省社会救助领域创新实践最佳案例”。我市养老服务工作被省政府表彰为 2019 年度真抓实干成效明显的三个县市之一。建立 0-3 岁婴幼儿联席会议制度，将托育机构备案予以政策性补助列入为民办实事工程。在南通率先出台促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见。将社区婴幼儿照护服务纳入完善社区公共服务功能的重要内容，保障社区婴幼儿照护服务用地、用房，为婴幼儿照护服务创造就近、安全、适宜的环境和条件。

3.市场活力有效彰显。养老方面，全市共有各类养老机构 32 家，其中社会福利院 1 家，农村敬老院 20 家，民办养老机构 11 家，实现所有区镇、街道养老机构全覆盖，养老床位 6394 张。连锁社会化运营的日间照料中心、居家养老服务中心（站）30 家，日接待老人 3500 人次。分类提供以日常探视、生活照料、助医助行、代办帮办事项为主体的便捷高效的居家养老上门服务，近 6 万名老人正常享受政府购买居家养老上门服务。托育方面，全市共有 0-3 岁婴幼儿托育服务机构 65 家，其中纯托育机构 52 家、幼儿园托班 13 家（公办幼儿园托班 6 家，民办幼

儿园托班 7 家), 托位 4696 个。目前已建成省级普惠托育机构 6 家、省级示范性托育机构 2 家, 南通市级普惠托育机构 3 家。积极争取中央预算内投资资金支持, 慧儿贝特、曲塘敬老院等养老托育机构获得国家补助。

(二) 发展趋势

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、落实积极应对人口老龄化国家战略的第一个五年, 随着人口老龄化趋势加快和三孩生育政策实施, 人民群众对于养老托育服务的需求日益增长、日益旺盛, 对行业健康高质量发展也提出了更高要求。

从机遇看, 国家高度重视养老托育体系建设, 各级政府密集出台了一系列养老托育方案意见、作出了一系列战略部署, 为全市养老托育服务体系建设提供强力政策支撑。海安区域位置突出、产业特色鲜明、营商环境优越, 2021 年海安人均城乡可支配收入 42973 元, 增幅全市第一, 催生了较大规模的健康养老托育等服务消费。多层次服务保障体系和新型基础设施不断健全, 5G、人工智能、大数据、物联网等新一代信息技术全面发展, 为提供高品质养老托育服务提供了新的支撑和动力, 养老托育服务市场潜力巨大。

从挑战看, 全市已进入超老龄化社会, 老年人家庭空巢化、独居化、小型化、少子化态势继续深入发展, 高龄、失能、失智、空巢老年人数量和比例将大幅增加, 养老、医疗、照护以及精神文化、适老环境等需求日益增长。随着居民消费能力不断提升, 老年群体更加渴望丰富多彩、有尊严的晚年生活, 对

发展多层次、个性化、品质化、精准化的养老服务供给和保障体系提出了更高要求。全面三孩政策实施以来，经济负担、婴幼儿照护和质量保障等已成为影响生育的重要因素，托育服务面临着机构规模小、效益低，发展不平衡、不充分，政企联动不足、城乡不均衡，新业态、新模式培育力度不够等挑战。

二、发展思路

（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，深入贯彻落实党的二十大精神以及习近平总书记对江苏工作重要指示精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持以人民为中心的发展思想，呼应人民群众对高品质生活的追求，按照尽力而为、量力而行的原则，加强普惠性、基础性、兜底性养老托育服务供给和设施建设，推动养老托育公共服务扩大供给、均衡布局，切实满足群众多层次多样化养老托育服务需求，全力打造人民满意的养老托育高质量发展样板城市，为建设上海公共服务融合共享地提供有力支撑。

（二）整体目标

推动养老托育服务锻长补短、提档升级，更好满足人民群众对高品质养老托育服务的需求，全面构建更加优质、充分、均衡的养老托育服务新局面。到 2025 年，全面建成人人可及、普惠均等、主体多元、服务多样、品质优良、监管有力的“一老一小”养老托育服务体系，老年友好型社会环境基本形成，儿童友好型城市基本建成，成为全省“一老一小”养老托育服务样板

地区。

1.养老服务方面。推进养老服务标准化、专业化、规范化建设，形成可以满足多层次需求、具有一定影响力的养老机构、服务品牌，普惠养老产品和服务价格适中、方便可及、质量可靠，居家养老、社区养老和机构养老实现高质量融合发展。打造海安特色的“链式养老”服务模式，主城区“15分钟居家社区养老服务圈”全面形成，老年人的获得感、幸福感、安全感保持较高水平。到2025年，全市护理型床位数占养老机构床位比例达到75%，构建老年友好社会环境。

2.托育服务方面。完善婴幼儿照护服务体系，促进服务能力提质扩容和区域发展均衡布局。建立健全市、区镇（街道）、社区三级托育工作网络，基本实现“一街道一区镇一普惠”，进一步扩大托育服务社会供给。到2025年，力争建成省级普惠性婴幼儿照护服务机构10家，省级示范性婴幼儿照护服务机构2家，每千人托位数达4.5个。政府引导、多方参与、社会运营、普惠可及的托育服务体系基本形成。全市婴幼儿照护服务水平明显提高，婴幼儿入托的社会需求得到较好满足。

（三）具体指标

海安市“十四五”养老服务发展主要指标

分类	序号	指标	2025年目标值	指标属性
养老保障	1	城乡基本养老保险参保缴费率（%）	90	预期性
	2	基本医疗保险参保率（%）	≥99	约束性
	3	长期照护保险覆盖率	≥99	约束性
	4	特殊困难老年人月探访率（%）（购买服务）	100	约束性

分类	序号	指标	2025年目标值	指标属性
	5	人均预期寿命	83.5	预期性
	6	老年人健康管理率（%）	70	约束性
	7	福彩公益金投入占比（%）	55	预期性
居家社区养老	8	居家社区养老机构服务覆盖率（%）	≥90	预期性
	9	新建城区和新建居住区配套建设养老服务设施达标率（%）	100	约束性
	10	已建成居住（小）区配套建设养老服务设施达标率（%）	100	约束性
	11	特殊困难老人家庭居家适老化改造户数（户）	1200	预期性
	12	城市街道综合性养老服务中心建成率（%）	100	约束性
	13	80周岁及以上老年人能力评估覆盖率（%）	100	约束性
机构养老	14	护理型床位数占养老机构床位比例（%）	75	约束性
	15	县（市、区）护理院建成率（%）	100	约束性
	16	等级养老机构占比（%）	80	预期性
	17	新建或改建认知症照护床位（张）	300	预期性
农村养老	18	农村特困人员供养服务机构护理型床位占比（%）	60	约束性
	19	标准化农村区域性养老服务中心建成数（家）	3	约束性
	20	具备失能（失智）特困人员集中供养服务功能的机构建成数（家）	3	约束性
队伍建设	21	养老服务人员培训人次数（人次）	2000	约束性
	22	新增通过职业技能等级认定的养老护理员数（人）	1000	约束性
	23	老年大学数量	≥1	约束性
	24	每千名老人配套社会工作者人数（人）	1	约束性
养老产业	25	养老服务领域吸纳新增就业人数（人）	1000	预期性
	26	培育江苏省养老服务高质量发展示范企业（家）	1	预期性

海安市“十四五”托育服务发展主要指标

类别	序号	指标（单位）	2025年目标值	指标属性
婴幼儿健康率	1	新生儿访视率（%）	90	约束性
	2	儿童健康管理率（%）	98	约束性

类别	序号	指标（单位）	2025年目标值	指标属性
	3	婴幼儿疫苗接种率（%）	100	约束性
	4	新生儿遗传四病筛查率（%）	98	约束性
	5	婴幼儿早期发展指导覆盖面（%）	≥99	预期性
社区/普惠托育	6	每千人口托位数（个）	4.5	预期性
	7	普惠性托位占比（%）	60	约束性
	8	社区托育服务覆盖率（%）	50	预期性
	9	省级普惠性婴幼儿照护服务机构（家）	10	预期性
机构托育	10	托育机构从业人员持证上岗率（%）	≥90	预期性
	11	省级示范性婴幼儿照护服务机构数（个）	2	预期性
	12	托育机构登记备案率（%）	40	预期性

注：1. 每个街道至少建成1个普惠性托育机构；

2. 按要求在国家系统完成备案的托育机构应超过托育机构总数的40%。

三、重点任务

（一）完善养老托育服务规划

1. 规划养老托育服务体系。认真组织实施海安“十四五”保障和提升公共服务、养老服务、托育服务等规划，将养老托育服务工作纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，每年梳理一批项目工程，并列入全市年度民生实事项目统筹推进。优化养老机构空间布局，构建东部（李堡）、中部（高新区）、西部（曲塘）三大区域中心，加快打造居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。着力建设主体多元、依托社区、优质普惠的托育服务体系，到2025年每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达4.5个。（牵头部门：发改委、民政局、卫健委）

2. 优化养老托育服务设施空间布局。结合国土空间规划、服务人口和半径等情况，统筹养老托育服务设施的数量、规模和空间布局，合理规划“老幼复合”载体功能布局，确保设施均

衡分布。将养老托育服务机构和设施建设用地纳入国土空间规划和年度用地计划，按规定优先予以保障。农用地转用指标、新增用地指标分配适当向养老托育服务机构和设施倾斜。将养老托育服务设施建设纳入基本公共服务建设，落实养老托育服务设施分区分级规划建设要求，确保做到同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。（牵头部门：资源规划局、住建局）

3.健全基本养老托育服务制度。强化基本养老服务政策创制，明确基本养老服务的对象、内容、标准和支出主体，逐步丰富发展基本养老服务项目。健全老年人能力与需求综合评估制度，80周岁以上老年人实现评估全覆盖，评估结果作为老年人享受福利待遇、接受基本养老服务的重要依据。完善基本养老服务补贴制度，全面落实高龄津贴和经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，根据经济社会发展水平逐步提高补贴标准。推进高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，做好与残疾人两项补贴、社会救助等政策的有效衔接，完善补贴方式方法，提升精准度和有效性。健全婴幼儿照护服务政策体系和标准规范体系，扩大婴幼儿基本公共卫生服务范围，规范提高新生儿访视率、扩大出生缺陷筛查项目，提高0-3岁婴幼儿健康服务管理水平。（牵头部门：民政局、卫健委）

（二）扩大养老托育服务供给

1.强化公办养老服务兜底保障。巩固基本民生保障成果，不断提高政府兜底保障养老服务的能力，着重解决好经济困难老人及高龄失能、失智老人的基本养老服务需求，确保“高龄、经济困难失能老年人养老服务保障达标率”达100%。健全城乡

特困老人供养服务制度，对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、应养尽养”，有集中供养意愿的特困老年人 100% 实行集中供养。坚持公办养老机构公益属性，在满足特困人员集中供养需求的前提下，重点为经济困难失能老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。充分发挥临时救助制度效能，解决困难老年人突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。加强对经济困难老年群体的养老服务政策支持，通过直接供养、政府购买服务、老年人福利补贴等方式，优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能（失智）、计划生育特殊家庭等老年人群体纳入基本养老服务并予以重点保障。探索建立低收入家庭特殊人员入住养老机构补贴制度。（牵头部门：民政局）

2.实施普惠养老城企联动。加强普惠性养老制度建设，深入推进城企联动普惠养老专项行动，发挥市场配置基本养老服务资源的重要作用，明确普惠养老服务受益范围及价格标准，鼓励社会力量参与基本养老服务供给，为广大老年人提供方便可及、价格适中、质量可靠的基本养老服务。打造市、镇（街道）、村（社区）三级衔接互通、功能互补的城乡养老服务设施体系，支持村企合作、村委补贴、社会化运营的老年公寓与农村养老服务综合体等多种模式发展，积极构建“多元帮助”“老老共助”“代际互助”的农村养老服务多维支持体系。（牵头部门：发改委、民政局）

3.加快推进幼托一体化和“1+N”托育发展。进一步丰富和完善海安“托幼一体化”做法，充分发挥幼儿园保育保教领域深耕细作的经验优势，倡导全市公办、民办幼儿园在满足现有

需求的基础上，按照“五个共享+三个独立”的经营思路，创造条件增设托班。将开设托班纳入幼儿园规模设计规划配套建设中，通过新建、改建、扩建幼儿园，增加幼托班的资源服务供给。重点发展“1+N”托育模式，按照质量有保障、价格可承受、方便可及的要求，依托1个示范性托育服务机构，带动N个小型嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区托育服务设施共同发展。充分发挥省级示范托育机构和省级普惠性托育机构的示范作用，促进普惠托育机构快速发展，形成全市“1+N”托育模式全覆盖。到2025年，培育1家以上品牌连锁托育机构。（牵头部门：卫健委、教体局）

4.加强普惠托育机构支持。实施普惠托育专项行动，推进“一街道一区镇一普惠”，建成2家及以上具有带动效应、承担一定指导功能的示范性托育服务机构。鼓励国有企事业单位发展普惠托育服务，依托社区、幼儿园、妇幼保健机构等新改扩建嵌入式、分布式、连锁化、专业化托育服务设施。通过公建民营、民办公助等多种形式，鼓励和引导社会力量兴办普惠托育机构，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的普惠托育服务。发展集中管理运营的托育服务网络，支持产业园区、机关企事业单位联合专业机构，为职工提供福利性托育服务，鼓励已提供职工子女寒暑假托班便利的单位率先将服务延伸到托育领域。到2025年，全市千人口托位数、普惠托育机构覆盖率、婴幼儿入托率、社区婴幼儿照护服务设施覆盖保持南通前列。（牵头部门：民政局、卫健委）

5.提升农村地区服务能力。优化农村养老设施布局，整合区

域内服务资源，开展社会化管理运营，不断拓展区镇敬老院服务能力和辐射范围。发挥城市养老服务的资源优势与辐射带动作用，引导城市养老机构对农村养老机构开展挂钩帮扶。加强农村为老服务组织建设，加快培育专业化为老服务社会组织。支持成立农村养老志愿服务队伍、培养农村养老服务志愿者，动员志愿服务组织和志愿者与农村老年人开展结对帮扶。支持农村地区建设亲子小屋等设施，开展科学育儿指导活动。在农村社区综合服务设施建设中，统筹考虑配套婴幼儿照护服务设施，鼓励利用农村公共服务设施、闲置校舍等资源，建设非营利性托育机构。鼓励社会资本以多种形式进入养老托育服务行业，在增加各类型养老托育机构的同时，让价格处于农村家庭可接受的范围。（牵头部门：民政局、卫健委、农业农村局）

（三）提升养老托育服务水平

1.加强服务标准体系建设。加快推进城乡养老服务资源和要素自由流动，积极推进城乡养老服务标准统一、制度并轨，实现城乡养老服务设施统一规划、统一建设、统一管护。实行统一的长期照护服务项目标准、质量评价等行业规范，健全从居家、社区到专业机构相衔接的多层次长期照护服务机制。按照国家部署，深化长期照护保险试点，落实统一的长期护理保险失能评估标准，完善多渠道筹资机制，合理确定保障范围和待遇标准。发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等有益补充作用，构建多层次照护服务保障体系，满足多元化长期照护服务需求。建立健全各类婴幼儿照护机构标准规范体系，制定或完善房屋场地、设施设备、人员配置、消防安全、内保

监督、卫生保健、保育管理、监督管理等标准规范。鼓励托育服务机构，组织研发、申报国家标准、行业标准、地方标准，推动全市托育服务机构和行业组织实施标准化管理。（牵头部门：民政局、卫健委、医保局、市场监管局）

2.开展评等定级工作。持续开展养老院服务质量建设专项行动，健全养老机构等级评定长效机制，推进养老机构标准化规范化建设。对照省农村区域性养老服务中心设置指导规范（试行），推动农村养老服务设施标准化、规范化，建成3家以上农村区域性养老服务中心，提升农村区域性综合养老服务能力。开展婴幼儿照护服务机构等级评定，推动全省3岁以下婴幼儿照护服务工作专业化、规范化发展，建成省级普惠性婴幼儿照护服务机构10家，省级示范性婴幼儿照护服务机构2家。鼓励创建海安特色品牌，为婴幼儿提供优质便捷的服务。（牵头部门：民政局、卫健委）

3.提升服务应急能力。全面开展社区养老组织、养老机构及各类养老服务设施的风险评估，优化各类风险防控应急预案。巩固养老机构消防改造成果，提高养老机构整体消防安全意识与消防安全技能，提升养老服务领域应急处突能力。筑牢养老服务安全底线，加强科技安全支撑，到2025年全市民政服务机构安全生产管理系统在养老机构实现全覆盖。推动各区镇街道和托育服务机构建立托育服务应急管理机构和工作机制，制定应急预案，加强应急队伍、应急场所、应急制度建设和应急物资储备。持续关注养老托育服务的消防安全问题，养老机构和托育机构应推广安装喷淋和烟感装置。（牵头部门：民政局、卫

健委、应急管理局、消防救援大队)

(四) 培育养老托育服务人才

1.大力培养专业人才。将养老托育人才培养纳入全市养老托育产业发展与人才培养规划，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接、互融发展。支持南通理工学院（海安校区）、黑龙江工商学院等各类高校与养老托育机构共建实训基地，打造一批养老托育“产教融合”示范企业。深化“订单式”人才培养模式，推动养老托育机构与海安中专院校合作，根据产业发展需要开设老年服务与管理、婴幼儿保育等专业。采取集中培训、送教上门、远程培训等多种方式，为有需求的农村家庭子女、养老服务工作人员进行培训。推动南通海陵技工学校、海安技工学校做好保育员、护工等工种人员的培养与培训。开展城乡登记失业人员政策宣传、摸底调查，大力推进城乡劳动者养老托育专业就业技能培训，视情分批组织开展送培训下基层活动。（牵头部门：教体局、人社局、民政局、卫健委）

2.提升从业人员认可。完善养老服务人才队伍补贴政策，健全依据职业技能等级、工作年限与入职补贴和服务价格挂钩制度，增强养老护理员职业吸引力。健全养老服务从业人员薪酬保障机制，建立养老服务机构护理岗位大专院校毕业生一次性入职补贴，鼓励引导低保对象等群体到养老服务机构就业。推进养老托育职业技能等级认定，纳入海安市紧缺型职业（工种）目录，按照省市政策文件要求及时发放补贴，同时对符合条件的重点群体给予生活费补贴。搭建托育人才成长平台，按要求做好初、中、高级职称评定工作，畅通职业晋升通道，提升从

业人员职业成就感。对养老服务机构招用就业困难人员，按规定给予社会保险补贴。搭建养老托育人才成长平台，组织养老托育专业在校学生参加技能大赛，对获得市级及以上奖项的个人（集体）优先推荐申报各类荣誉。（牵头部门：教体局、人社局、民政局、卫健委）

3.依法实现资格准入制度。按要求落实养老托育服务职称制度标准体系，实行从业人员职业资格准入、备案和持证上岗制度，完善信用追溯机制，引导养老托育服务机构配齐有合格资质的从业人员。健全养老托育企业信用管理、消费者投诉处理和从业人员信用监管制度，逐步与公共信用信息系统接轨衔接。对遵守服务规范、纳入诚信体系的养老托育从业人员，在各类评比中给予优先推荐，引导消费者在选择社会服务时优先考虑。对在养老托育服务中存在严重违法违规和失信行为的机构及从业人员实行终身禁入，依照有关规定开展失信联合惩戒。（牵头部门：发改委、人社局、市场监管局、民政局、卫健委、教体局）

（五）强化居家社区养老托育服务

1.增强社区养老托育服务能力。加大新建小区配套养老托育服务设施建设，推进新建居住区按标准集中配置社区养老服务用房，已建成居住区集中统筹配置社区养老服务用房。加强街道养老服务设施建设，扩大社区嵌入式护理型机构、日间照料中心、居家养老服务站、社区老年护理站的覆盖面，打造“15分钟养老服务圈”。完善社区婴幼儿活动场所和服务设施配置，将婴幼儿照护服务纳入城乡社区服务体系，优化社区婴幼儿服

务设施与村（社区）服务设施的功能衔接，综合利用社区服务中心、社区卫生服务中心等公共场所资源，扩展婴幼儿照护服务功能。实行新建小区“四同步”配建养老托育设施政策，按每百户不少于30平方米的标准配建公益性养老服务用房，不少于20平方米的标准配建普惠性托育服务用房；已建成住宅小区采取回购、租赁等形式，按每百户不少于20平方米的标准调剂公益性养老服务用房，每百户不少于15平方米的标准调剂普惠性托育服务用房。（牵头部门：资源规划局、住建局、民政局、卫健委）

2.增强家庭照护能力。强化家庭赡养老年人的主体责任，健全完善家庭养老服务支持政策，支持成年子女与老年父母共同生活，履行赡养义务和承担照料责任。制定完善家庭适老化建设标准及规范，对经济困难的高龄、失能老年人家庭适老化改造提供相应政策支持。根据实际需求推进家庭照护床位建设，围绕老年人能力评估、养老机构签约、适老环境改造、养老护理员上门服务等环节，健全家庭照护床位建设运营政策，让居家老年人享受连续、稳定、专业、规范的养老服务。支持优质机构、行业协会开发公益课程，利用互联网平台等免费开放，依托养老服务顾问队伍提供家庭养老指导服务，帮助家庭成员提高照护能力。（牵头部门：民政局）

3.推行家庭托育服务。严格落实产假、父母育儿假等生育类假期制度，健全假期用工成本分担机制。支持脱产照护婴幼儿的父母重返工作岗位，并提供信息服务、就业指导和职业技能培训。支持各类婴幼儿照护服务机构、妇幼保健机构、妇联、

计生协会等单位和社会组织为婴幼儿家长和照护者提供科学育儿指导服务，切实提高家庭婴幼儿照护能力。对照南通家庭托育点管理办法，开展家庭托育试点。发放婴幼儿养育照护服务指导手册，支持开设“社区优育课堂”、制作科学育儿短视频等。（牵头部门：总工会、卫健委）

4.大力发展互助养老托育。健全农村地区经济困难的高龄、失能失智、留守等特殊困难老年人“一助一”关爱服务制度，增强生活照料、精神慰藉、安全监护、权益维护等基本服务，实施网格化管理，及时化解农村老年人遇到的各类困难和问题。在保障安全与基本运营条件的基础上，鼓励发展一批规模适中，集生活照料、精神慰藉、互助服务功能于一体的农村老年人“邻里互助中心”“村组睦邻点”等村民互助养老模式，探索推动村民以自家居住地为中心开展日托、餐食供应等邻里互助，实现农村老年人互相帮扶。创新企业、社区小型托育点和家庭互助式托育共享平台，创新发展家庭互助式托育服务，提高社会最小单元家庭的托位供给，支持隔代照料、家庭互助等照护模式健康发展。（牵头部门：民政局、卫健委、农业农村局）

（六）促进养老托育服务融合发展

1.推进医养康养深度融合。深化医养签约合作，推动养老机构与周边医疗卫生机构合作开展为老服务。引导社会力量为老年人提供多层次、多样化的医养结合服务，投资建设中高端医疗康养示范机构，培育医疗康养重点服务项目。扩大医养结合服务供给，推进医养结合服务设施建设，利用现有基层医疗卫生、养老服务资源，改扩建一批社区（镇街）医养结合服务设

施。研究开发医养服务信息化系统，筹划在部分医养结合机构开展试点，实现医养结合机构与医疗机构的老年人双向转诊数据互通。提高老年医疗服务保障能力，优化老年医疗资源配置，加快完善以基层医疗卫生机构为基础、市人民医院老年医学科为核心、相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。进一步推动老年医学研究和临床适宜技术应用。到 2025 年，市人民医院建成老年医院，力争建成 1-2 个有影响力、有知名度的中高端医疗康养示范机构。（牵头部门：民政局、卫健委、医保局）

2.构建医育结合新模式。新改扩建二级及以上医院须同步规划建设托育服务设施，市级设 1 所标准化妇幼保健机构，每个区镇卫生院、社区卫生服务中心至少配备 1 名提供规范儿童基本医疗服务的全科医生和 2 名儿童保健医生。推进医联体、医共体建设，完善医疗机构产科、新生儿科质量规范化管理体系，促进儿童早期发展、婴幼儿健康管理、儿科医疗服务与托育服务融合。加强新生儿保健专科建设，加强产前筛查和诊断、新生儿危急重症救治保障。健全 0-3 岁婴幼儿基本医疗卫生制度，全面开展视力、听力、言语、肢体、智力残疾儿童和孤独症儿童残疾筛查，完善筛查、诊断、康复、救助相衔接工作机制。到 2025 年，3 岁以下儿童系统管理率保持在 95% 以上。（牵头部门：民政局、卫健委）

3.促进养老托育服务用品制造提质升级。用足用好文化事业产业发展政策，丰富儿童托育教育形式及内容，打造一批儿童剧目、儿童文学、儿童绘本等品牌。立足 523 文化产业园、高新区科创园，积极发展养老托育服务数字文化产业，挖掘海安

花鼓、苍龙舞等优秀传统文化，打造具有地方特色的文化 IP，构建传统文化传承新载体，丰富儿童精神文化生活。逐步拓展养老托育服务用品市场，鼓励“5123”领航企业重点发展发展老幼用品产业，推动新材料、新技术在养老托育服务领域集成应用与推广，支持企业采用新技术、新工艺和新装备进行老年护具、康复医疗、辅助器具等养老设备研发生产。加强产学研用协同创新和关键共性技术产业化，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、制造业单项冠军企业等，大力发展智慧健康设备制造业。（牵头部门：宣传部、文广旅局、发改委、科技局）

4.培育智慧养老托育新业态。构筑数字化托育管理服务平台，充分利用 5G、人工智能、大数据、物联网等新技术，建立养老托育信息系统平台，实现养老服务和 0-3 岁婴幼儿全周期全过程管理服务的信息化、智能化。研究并发布智慧养老应用场景需求指南，推动养老服务机构充分运用智慧养老产品，创新发展健康养老服务模式。完善智慧养老服务流程规范和评价指标体系，推动智慧养老服务的规范化和标准化。到 2025 年，全市形成支撑全人群覆盖、全方位服务、全过程管理、全天候响应的智慧养老体系，老年人信息呼叫及应急服务范围实现全覆盖，“菜单式”就近便捷的养老服务方便可及。支持优质托育机构平台化、规模化发展，实现政府、市场、机构、家庭的信息互联共享，促进供需双方对接，提高精准服务效率。鼓励全市有实力的企业开发科学育儿公益课程、父母课堂等，提供互联网直播互动式家庭育儿服务。（牵头部门：发改委、社会治理中心、

民政局、卫健委)

5.积极发展老年教育。积极发挥老年大学的引领作用、社会作用和团队作用，建成以市老年大学总校为龙头、各区分校为主体、相关村居教学点为补充的海安市老年教育三级体系。积极开展形式多样、内容丰富的教育培训活动，为老年人提供养生、智能手机、书画、古典舞、器乐、声乐、太极拳等学习课程，着力提高老年教育规范化、特色化、专业化水平。努力探索在线学习新路径，织密“线上线下”两张网，打造特色亮点，努力为更多的老年人提供便捷、贴心的教育培训服务，真正让广大老年朋友“老有所教、老有所学、老有所乐、老有所为”。(牵头部门：教体局、民政局)

6.提升老年文体服务质量。每年组织开展送戏下乡、送展览、送培训以及精品送戏等丰富多彩的惠民文化活动，为老年人业余生活提供文化大餐。积极培育农村群众文化队伍，发掘农村文艺骨干，让老年人参与到演出团队，提升农村文化参与度。开展万里千家、农民乐一天等特色文化品牌活动，运用点单式的配送手段，将优质活动送至家门口，让老人足不出户也能感受文化惠民带来的便捷。积极推广市民艺术大学公益性服务项目，利用海安市艺术中心多门类艺术人才的资源对老年人进行专业化、系统化的授课，为老年群体提供完善、舒适的学习空间。常态化开展各类教学成果展示活动，充分展现老年群体的风采。(牵头部门：文广旅局、民政局)

(七) 创新养老托育服务机制

1.统筹盘活存量用地资源。建立存量资源统筹利用“一事一

议”协调机制，支持各类主体将国有土地上的闲置房屋优先用于提供养老托育服务，所用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在 5 年内继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。支持利用商业、办公、工业、仓储、校舍存量房屋以及社区用房等按安全规范标准改建养老托育场所。支持农村集体经济组织利用自身所有的建设用地建设养老托育服务设施。（牵头部门：资源规划局、住建局、财政局、农业农村局、发改委）

2.建立多元资金保障机制。根据财力保障水平建立稳定可持续的经费投入保障机制，将养老托育服务建设运营所需资金纳入年度财政预算。完善养老托育机构财政奖补政策，对符合条件的养老托育建设项目，积极向上争取中央预算内资金支持。按政策给予养老托育机构各类经费资助。对于吸纳符合条件劳动者的养老托育机构按规定给予社保补贴。引导国有资本、社会资本等广泛参与发展养老托育服务业，其中福利彩票公益金用于支持发展养老服务的比例不低于 55%，形成多元互补的投入机制。（牵头部门：财政局、民政局、卫健委）

3.创新发展金融产品和服务。鼓励市内有条件的银行和保险机构设立“适老营业网点”，提供老年人便民服务，全面提高金融服务水平。持续开展送金融知识宣传进校园、进社区、进村居系列活动，着力提高老年、儿童群体金融风险防范意识。充分运用普惠养老专项再贷款、支农支小再贷款等货币政策工具，引导金融机构加大对养老托育领域的定向支持，提升养老托育服务的金融供给能力。建立健全“敢贷、愿贷、能贷、会贷”

长效机制，指导金融机构因“人”施策，创新养老托育服务专属金融产品，提供优质的配套金融服务，不断增强养老托育机构的融资获得感。支持保险机构开发老年人、婴幼儿照护服务相关责任险、意外险、养老托育机构运营保险，满足“一老一小”多样化保险保障需求。（牵头部门：金融监管局、人行、民政局、卫健委）

4.全面落实养老托育的税费优惠政策。给予符合条件的普惠托育机构一次性建设资金补助及运营补贴，出台补贴方案及实施细则。大力支持推动三孩生育政策落地，及时足额给付生育医疗费用和生育津贴待遇，同步做好城乡居民生育医疗费用待遇保障和新生儿参保工作。对普惠养老托育服务机构的水、电、燃气、有线电视、固定电话、宽带网络等，按照居民用户标准收取费用，有初装费的减半收取。对于提供社区养老托育服务的机构，在增值税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税、不动产登记费等方面给予优惠。按照国家和江苏省最新政策要求，纾困扶持养老托育服务业，提升养老托育机构应对疫情等突发事件应急保障能力。（牵头部门：财政局、税务局、发改委、民政局、卫健委）

5.探索多种养老托育服务经营模式。以“公益+普惠+消费升级”为原则，打造一站式“老幼复合”型社区综合体，建设一批代际融合、温馨和谐、充满活力的“双型”社区，营造老幼“代际融合”生活场景，切实增强“一老一小”生活照料、代际学习和互动交流氛围。结合社区街道“一老一小”数量、

年龄结构和服务需求，合理规划“老幼复合”载体功能布局，确保设施分布均衡。按照距离优先的原则，支持养老机构和托育机构进行结对共建。到2025年，建成老幼融合示范点2家以上、养老和托育机构结对20个以上。（牵头部门：民政局、卫健委、资源规划局）

（八）构建友好环境氛围

1.发展高品质的生活服务。以家政进社区为牵引，积极发展社区教育、健康、文化、体育、维修、住餐、零售、美容美发等社区生活服务，构建“24小时生活链”和“15分钟生活圈”。积极培育社区服务的专业化企业，嵌入社区承接细分领域和生活细节服务，形成中小企业相互配套、相得益彰的社区产业生态。织牢织密养老托育服务民生保障网，全力打造集托养、托幼、教育、娱乐于一体的社区服务综合体，打通与养老服务中心、青少年活动中心等基地之间的沟通渠道。（牵头部门：发改委、商务局、民政局、卫健委）

2.普及无障碍公共设施。推进无障碍环境城市建设，加快形成设施齐备、功能完善、信息通畅、体验舒适的无障碍环境。通过场所无障碍改造、建筑消防设施改造、增加活动场地设施、引导加装电梯等措施，重点强化市政道路与重要节点建筑无障碍互联互通、城市更新与老旧小区适老化改造、公共活动空间的无障碍设施完善、慢行友好环境与城市微空间治理的融合。以优先实现示范区无障碍环境的互联互通为基础，按照“分区推进、突出重点”的原则，科学稳步推进城区无障碍环境设施全覆盖，努力打造全龄友好的居住、出行和休闲环境。（牵头部

门：住建局、消防救援大队）

3.全面落实积极生育政策。根据中央和江苏省要求出台配套措施，系统考虑婚嫁、生育、养育、教育等，在完善生育休假与生育保险制度、加强税收和住房支持政策、保障女性就业合法权益等方面研究制定一系列覆盖全生命周期的新举措。完善家庭育儿指导体系，依托基层妇幼保健、婴幼儿照护服务机构，以及学前教育、社区、总工会、妇联等力量，通过入户指导、亲子活动、家长课堂等方式，为婴幼儿家庭提供科学、普惠、可及的育儿指导，提高家庭育儿能力。（牵头部门：卫健委）

4.建设儿童友好型城市、老年友好型社区。落实儿童优先原则，保障儿童权利实现，围绕政策友好、设施友好、服务友好、环境友好创新城市管理，培树城市文明新形象。完善儿童友好的公共政策保障体系和服务体系，分层次分批次在城市社区和公共设施建设中完善儿童公共服务设施，因地制宜培树儿童友好建设示范项目，着力打造可知可感可推广的儿童友好视角，积极开展儿童友好城市示范建设。提升社区服务能力和水平，更好地满足老年人在居住环境、日常出行、健康服务、养老服务、社会参与、精神文化生活等方面的需要，逐渐培育一批全国示范性老年友好型社区，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感。（牵头部门：妇联、卫健委、发改委、住建局、资源规划局）

四、保障措施

1.健全组织保障机制。建立市养老托育服务工作推进领导小组，督促有关政策制定和任务落实，统筹推进全市重大试点示

范工作，常态化督促意见的实施。建立养老托育服务监测分析与发展评价机制，将养老托育服务工作纳入国民经济和社会发展规划重点任务、市委市政府年度重点工作、民生实事项目统筹推进。要强化上下协作、完善工作机制，充分发挥好指导、规范、监管等作用，广泛调动各方资源力量，不断提升基层管理服务能力，合力推进养老托育服务业持续健康发展。

2.完善综合服务管理。建立各部门各司其责、协调配合的综合监管服务机制，推进跨部门“双随机、一公开”联合监管。深化养老托育“放管服”改革，完善机构设立办理指南，优化办事流程，实施并联服务，力争实现“不见面审批”。加强养老托育服务领域社会信用体系建设，对养老托育服务组织或机构实施“红黑名单”管理。建立第三方社会监督和行业自律机制，严防、严控养老托育服务领域非法集资乱象。将养老托育纳入公共安全重点保障范围，落实机构安全主体责任，加强食品、消防、卫生、治安等安全监管，制定并落实安全规范细则。

3.营造良好宣传氛围。传承中华传统美德，弘扬尊老爱幼社会风尚，努力营造全社会重视、支持养老托育事业发展的社会氛围。提高尊老爱幼法律意识，有力打击侵害老幼的不良违法事件。支持各类社会组织、机构开展养老托育志愿服务。积极发挥行业协会商会作用，引领行业规范发展。充分利用报刊、杂志、电视、广播等传统媒体和微博、微信、短视频、抖音等新媒体开展集中报道，形成宣传合力。面向社会普及政策措施，让机构和广大群众充分了解“政策红利”。树立典型，宣传推广，强化示范引领。

4.加深区域合作交流。贯彻落实长三角一体化、江苏省内全域一体化战略，全面对接上海高端养老和幼托资源，加强市场要素流动，积极招引一批优质项目资源落户，有力支撑上海公共服务融合共享地建设。深化与长三角地区养老托育合作，加大形象推广力度，不断提升海安在上海的知名度和影响力。支持长三角养老托育服务企业、行业协会商会建立以普惠为导向的产业合作平台，发挥要素配置、行业自律、质量安全、国际合作等方面功能作用。

附件：1.海安市推进养老托育服务发展工作领导小组
成员名单

2.海安市推进养老托育服务发展工作协调办公室
工作机制

附件 1

海安市推进养老托育服务发展工作 领导小组成员名单

组 长：	谭 真	市委副书记、市长
副组长：	严长江	市委常委、常务副市长
	周 平	市政府副市长
成 员：	徐 勇	市委宣传部副部长、市新闻出版局 局长、文联主席
	吴叶青	市政府办副主任、市委政法委副书 记、市社会治理综合服务中心党组 书记、市域社会治理现代化指挥中 心主任
	许金龙	市发改委主任
	于俊卿	市民政局局长
	吴金祥	市卫健委主任
	王 晨	市教体局局长
	段海峰	市财政局局长
	顾维斌	市人社局局长
	茆根明	市资源规划局局长
	刘成亮	市住建局局长
	臧 忠	市农业农村局局长
	华志刚	市文广旅局局长
	陆秋艳	市商务局局长

孙宝军	市应急管理局局长
袁加根	市市场监管局局长
王晓聪	市科技局党组书记、副局长
谢国华	市统计局局长
杨云根	市医保局局长
陆从俊	市金融监管局局长
杨海燕	市总工会主席
姜朔昶	团市委书记
刘冬梅	市妇联主席
张春强	市消防救援大队大队长
傅晓军	市税务局局长
卢敏璆	中国人民银行海安市支行行长

领导小组下设协调办公室，办公室设在市发改委，由许金龙同志兼任办公室主任。领导小组实行工作会议制度，根据工作需要适时召开专题会议，协调、推进养老托育服务建设各项工作落实。领导小组建立联络员制度，联络员由所在部门分管负责同志担任，同时作为协调办公室成员参与具体工作。

领导小组成员如有变动，由成员单位自行调整，报领导小组办公室备案，不再另行发文。

附件 2

海安市推进养老托育服务发展工作 协调办公室工作机制

一、办公室主任、副主任

主任：许金龙 市发改委主任
副主任：王丽君 市发改委副主任
 王俊华 市民政局副局长
 陆从兵 市卫健委副主任

二、工作职责

协调办公室具体负责统筹、协调、督导、评估养老托育工作，在市推进养老托育服务发展工作领导小组领导下，编制出台和组织实施促进养老托育服务高质量发展的意见，落实国家、省、市决策部署，推进养老托育设施合理布局，推进养老托育服务民生实事项落地实施；帮助养老、托育机构纾困解难；推动养老托育服务工作相关体制机制创新；定期向领导小组汇报工作进展。

三、工作规则

协调办公室根据工作需要定期或不定期召开会议，由办公室主任或副主任主持，研究讨论相关会议议题、需提交领导小组会议议定的事项或其他有关事项。重大事项按程序报批。

四、工作要求

市发改委、民政局、卫健委等相关部门按照职责分工，加强工作力量，完善推进机制，强化监测评估，切实做好养老托

育发展工作。认真落实工作机制确定的各项任务和议定事项，推动工作任务落实、政策落地、项目见效。市发改委要加强统筹协调和跟踪督促落实，及时向各成员单位通报有关情况，重大事项及时向市政府报告。

抄 送：市委各部门、各直属单位，市人大常委会办公室，市政协
办公室，市法院、检察院，市人武部，市各人民团体。

海安市人民政府办公室

2022年12月23日印发
