

附件

岳阳市“一老一小”整体解决方案

（征求意见稿）

岳阳市人民政府

二〇二三年三月

一、发展目标

（一）总体目标

到**2025**年，全市养老托育服务体系建设整体推进，兜底线、促普惠与市场化协同发展的工作格局基本形成。全市新增养老机构床位数**6660**张，养老床位中护理型床位占比**60%**以上；新增**3**岁以下婴幼儿托位数**21240**个，每千人口拥有**3**岁以下婴幼儿托位数**4.5**个以上。

（二）分阶段目标

该目标具体分为两阶段实施：

1、2021年—2023年：集中力量、重点攻关，解决“量”的问题，完成全市养老托育服务体系初步框架搭建。

市本级建设**1**家集老年医养院、老年护理院、智慧养老服务信息化平台、养老护理人才培养于一体的养老综合体。街道综合养老服务机构、社区日间照料机构覆盖率达到**100%**；全市新增**4100**张机构养老床位，养老床位中护理型床位占比**60%**以上。

市本级建设**2**家集婴幼儿照护服务、人才培育实训、保育研究、相关产品开发等功能为一体的托育综合服务中心。全市**3**岁以下婴幼儿托位数达到**14600**个。

2、2024年—2025年：突出特色、打造精品，注重“质”的提升，形成市、县、乡镇（街道）、社区（村）四级服务设施体系。

各街道（乡镇）设有**1**家综合性养老服务中心，各社区（村）至少设有**1**家日间照料中心（互助性养老服务设施），各小区均在养

老服务设施服务辐射范围内，打造“15分钟养老服务圈”。全市新增2560张机构养老床位，养老床位中护理型床位占比60%。市、县、乡镇（街道）、社区（村）四级养老服务网络基本成熟。

各县市区中心城区内社区建成至少1家托育服务机构，全市建成50家以上示范性托育服务机构，家庭科学养育指导到位率80%以上；全市3岁以下婴幼儿托位数达到23542个，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数4.5个以上，婴幼儿照护服务网络基本完善，助力岳阳市建设儿童友好城市。

二、重点任务

（一）多渠道扩大养老托育服务供给

1、提升兜底养老托育服务质量。坚持公办养老机构“兜底线、保基本”定位，优先安置特殊困难老人，逐步推进公办养老服务设施向常住老年人开放。推进公办养老机构标准化、规范化建设，全面设置认知症照护专区，重点提升照料护理能力；实施乡镇敬老院提升工程，拓展区域辐射功能，开展农村互助式养老服务。采取公立幼儿园配套设立托育服务托位、公建民营、购买服务等方式，支持公办托育服务机构建设运行。到2025年，全市特困人员供养服务机构护理型床位占比60%以上，并达到二级以上养老机构等级标准。完成2个市级重点示范性托育项目建设，新增托位350个；全市公立幼儿园配套设立托育服务托位10000个以上。

2、大力发展普惠养老托育服务。组织开展城企联动普惠养老专项行动和普惠托育服务专项行动，完善相关扶持政策，支持引导社会力量参与发展普惠性养老托育服务，降低养老托育服务供给成

本，提高普惠养老托育机构可持续发展能力。开展普惠性养老托育机构认定工作，支持各地结合实际，确定普惠服务收费标准。鼓励有条件的用人单位和产业园区提供福利性托育服务。积极推进托幼一体化建设，全市开设托班的幼儿园所数量逐年递增。

3、探索开展互助养老托育。鼓励和支持各类社会组织、机构开展养老托育志愿服务，组织社工和年轻人在社区通过互助式陪伴提升老人生活质量，组织退休老教师、老干部、老党员、幼儿专家等成立婴幼儿照护志愿者服务队伍。利用村居、社区平台，与有赡养老年人和婴幼儿照护服务需求或困难的家庭，就近建立帮带照护关系，提供公益性照护服务。积极引导老年协会开展一对一银龄互助、邻里互助活动。支持社会力量发展家庭互助式托育服务，鼓励社区和机构利用家庭场所开办托育点。鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院、老年人颐养之家、老年活动中心为依托发展自助互助式养老服务。加强农村留守老年人关爱服务，建立信息台账和定期探访制度。

4、加快养老托育市场化发展。引导社会力量提供差异化、个性化养老托育服务。鼓励养老托育机构连锁化、规模化、品牌化发展，培育引进一批骨干企业。引导市县两级国有企业发展养老托育服务，探索成立以养老托育服务为主要经营范围的运营公司或事业部。完善养老托育服务产业相关行业规范，培育行业中介组织和行业协会，加强行业服务和监管。

（二）提升社区居家养老托育服务能力

1、增强家庭照护能力。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。发挥基层公共服务机构、专业社会组织作用，鼓励发展家庭互助等照护模式，为居家老年人提供精神慰藉、安全防范等护理服务，为婴幼儿家庭提供新生儿访视、疾病防控等管理服务。全面落实产假、独生子女父母护理假等政策，鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等措施，为职工赡养老年人和照护婴幼儿提供便利条件。以政府购买服务的形式，实行市县两级妇幼保健院、幼儿园、托儿所和早教机构开展科学育儿知识进社区、进农村、进家庭活动。开展家庭照护者培训，每年度定期举办培训班。

2、拓展社区养老托育功能。加快推动居家、社区与机构“三位一体”融合发展，大力发展社区嵌入式、分布式、小微型的养老托育服务设施，拓展老年人和婴幼儿照护服务功能，打造“15分钟养老托育服务圈”。综合利用社区卫生服务中心（站）、日间照料中心、妇女儿童活动中心、家庭教育指导服务中心等公共服务资源，发展集中管理运营的社区养老和托育服务网络，支持具备综合功能的社区服务设施建设。鼓励社区养老托育服务机构连锁化、品牌化发展，引导专业化机构进社区、进家庭。充分发挥社区党组织作用，探索“社区+物业+养老托育服务”模式，增加居家社区养老托育服务有效供给。支持和引导社会力量依托社区提供养老托育服务，鼓励将社区养老托育服务设施委托专业组织运营。

3、完善社区居家养老托育服务支持体系。建设全市老年人及婴幼儿基本信息库。发挥乡镇（街道）居家养老服务中心作用，通

过建立养老顾问、热线电话等机制，多渠道快速响应老年人居家养老需求。实施老年人巡访制度，实现独居、空巢、留守老人月探访率 100%。完善老年助餐服务体系，引导符合条件的养老机构、机关事业单位食堂、餐饮企业，为老年人提供助餐服务。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。

（三）促进“医康养育”融合发展

1、完善老年医养服务体系。建立健全以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合性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。支持医疗卫生机构、优质养老机构开办或合办康复医院、护理院、安宁疗护机构。加快医疗机构老年医学科发展，有条件的二级及以上综合性医院要开设老年医学科。开展社区及居家中医药健康服务，促进优质中医药资源向社区、家庭延伸。全面落实老年人医疗服务优待政策，建立老年人挂号、就医绿色通道，优化老年人就医流程。开展老年友善医疗机构创建活动，推动各级医疗卫生机构开展适老化改造。对养老机构设置的医疗机构，符合条件的按规定纳入基本医疗保险协议管理范围。

2、加强康复和护理服务。大力发展老年护理服务，建立完善以机构为支撑、社区为依托、居家为基础的老年护理服务网络。开展中医特色老年人康复、护理服务。加强护理、康复医疗机构建设，鼓励医疗资源丰富的地区将部分公立医疗机构转型为护理、康复医疗机构，鼓励二级及以上综合性医院设立康复医学科，提高基层医疗卫生机构的康复、护理床位占比。支持农村医疗卫生机构利用现有富余编制床位开设康复、护理床位。

3、推动医养融合发展。支持医疗卫生机构开展养老服务，可根据已有资质直接进行登记备案，按规定落实相关补贴政策。支持优抚医院、光荣院转型，开展医养结合服务。鼓励大型或主要接收失能老年人的养老机构内部设置医疗卫生机构，将养老机构内设医疗卫生机构纳入医联体管理，合理核定医养结合机构医保限额。深化医养签约合作，完善合作机制，充实合作内容。到2025年，养老机构普遍具有医养结合能力（能够提供医疗卫生服务或与医疗卫生机构开展签约合作），每个县（市、区）有1所以上具有医养结合功能的服务机构。

4、探索医育结合模式。促进儿童健康服务与托育服务融合发展，支持妇幼保健院等有条件的公共医疗机构与托幼机构联合兴办托育服务机构，重点推进市妇幼保健院特殊幼儿康复与保育中心、岳阳市3岁以下婴幼儿示范性托育中心建设。优化儿科医疗服务资源布局，提升儿科服务能力。鼓励医疗机构联合基层社区开展婴幼儿早期发展疾病的社区识别和社区康复服务，加强对婴幼儿近视、龋齿、肥胖、营养不良等的预防，及时进行自闭症、脑发育障碍等的早期诊断与干预。

（四）培育壮大养老托育产业

1、丰富养老托育产品和服务供给。加大优质养老托育产品供给，加快引进和研发可穿戴、便携式监测、居家监护、防走失定位等智能设备，积极培育老人和婴幼儿相关健康食品、药品、保健品、服饰、日用品、文化产品等产品品牌，构建多元化的养老托育服务产品供给体系。围绕婴幼儿及其家庭消费需求，拓展开发亲子娱乐、

亲子教育、亲子医疗等综合性儿童消费服务和产品。充分挖掘养老托育产品消费潜能，引导商场、超市、批发市场设立老年用品、婴幼儿用品专区专柜，打造产品展示、体验、销售等于一体的综合性平台。

2、培育养老托育服务新业态。实施“养老托育服务+产业”行动，促进养老托育产业与先进制造、文化旅游、健康餐饮、教育体育、家政服务、金融保险、房地产等行业的融合发展。发挥生态资源优势，加快拓展旅居养老、文化养老、健康养老、森林康养等新型养老消费领域，打造中部地区老年旅居康养目的地。鼓励母婴用品、儿童游乐、月子中心、婴幼儿早教行业等社会力量拓展托育服务产业。加快推进互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件的深度应用，构建标准统一、互联互通、高效便捷的智能化养老托育服务网络。支持有条件的养老机构发展生活照料、精神慰藉、健康管理、紧急救援、服务预约、物品代购等智慧健康养老服务。

（五）构建“一老一小”友好环境

1、大力推广老年教育。加强老年教育统筹规划和政策引领，多路径扩大老年教育供给，改善老年教育机构办学条件，丰富老年教育内容形式，积极推动老年教育资源向乡镇和农村流通，构建老有所学终身教育体系。鼓励各类院校、企事业单位、社会组织及个人等兴办老年教育机构。积极推进养教结合，鼓励在养老院、敬老院等养老服务机构中设立老年课堂，满足老年人多样化学习要求。促进老年教育与文化、体育等养老相关产业融合发展，鼓励开设养

老健身、书法绘画等特色课程，丰富老年群体的文化生活。到 2025 年，基本形成覆盖广泛、灵活多样、特色鲜明、规范有序的老年教育新格局，各县市区至少有 1 所老年大学。

2、积极推动“老有所为”。把老有所为同老有所养结合起来，完善就业、志愿服务、社区治理等政策措施，充分发挥低龄老年人作用。在学校、医院等单位 and 社区家政服务、公共场所服务管理等行业，探索适合老年人灵活就业模式。深入开展“银龄行动”，引导老年人以志愿服务形式积极参与基层民主监督、移风易俗、民事调解、文教卫生等活动。

3、加强“一老一小”宜居环境建设。加快推进公共设施无障碍改造，在公共活动空间增设适合老年人休息的设施，大力推进老旧小区加装电梯，支持有需要的老年人家庭开展居家适老化改造。积极争取国家儿童友好城市建设试点，推进儿童友好理念融入城市规划建设，加快优化儿童公共服务、拓展儿童成长空间、改善儿童发展环境。加强母婴设施配套，在火车站、高铁站、商场、电影院、公园等公共场所建设一批母婴喂养室。促进社会多元主体积极参与“一老一小”服务，广泛开展尊老爱幼主题教育活动，动员全社会力量参与“一老一小”友好社会创建。建立健全“一老一小”权益保障机制，切实维护老年人和婴幼儿的合法权益。

三、保障措施

1、建立工作机制。坚持党委领导、政府主导，由市发改委、市民政局、市卫健委牵头成立“一老一小”工作专班，常态化督促实施整体解决方案，确保各项工作有序有效开展。

2、加大财税支持。全面落实养老托育服务机构有关税收优惠、行政事业性收费减免和建设补助、运营补贴等优惠政策，养老托育机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行。市、县市区两级留成的福彩公益金应当按照不低于55%的比例用于支持养老服务。鼓励各类金融机构为普惠养老托育机构提供多样化金融服务，降低建设运营成本。

3、强化人才支撑。将养老托育人才培养纳入全市职业教育体系规划，鼓励高等院校和职业院校开设老年医学、老年护理、婴幼儿保育等相关专业。深化产教融合、校企合作，培育一批产教融合型养老托育服务企业。推行养老托育“职业培训包”和“工学一体化”培训模式，加强从业人员岗前培训、岗位技能提升培训、转岗转业培训。

4、加强规范监管。推进“互联网+监管”，实现监管规范化、精准化、智能化。推行养老托育服务行业消防安全标准化管理。建立养老托育服务事业发展状况考核机制，将其纳入政府工作督查和综合绩效考评。

5、营造良好氛围。充分利用各类媒体平台，宣传促进养老托育服务发展的政策措施和科学知识，及时总结推广好经验好做法，发挥示范引领、带动辐射作用，努力营造全社会重视、关心支持养老托育服务健康发展的良好氛围。

附件：1. “一老一小”总体解决方案具体指标表

2. 重大要素清单

附件 1

“一老一小”总体解决方案具体指标表

序号	具体指标	当前值 (2020 年)	目标值 (2025 年)	指标 属性
(一)	养老方面			
1.1	养老服务床位总量	44882	51482	预期性
1.2	每千名老年人养老床位数	43.8	≥45	约束性
1.3	基本养老保险参保率	100%	≥97%	预期性
1.4	基本医疗保险参保率	100%	≥95%	约束性
1.5	失能半失能特困人员集中供养率	50%	65%	约束性
1.6	居家社区养老服务覆盖率	86%	100%	约束性
1.7	新建居住区配套建设养老服务设施达标率	85%	100%	约束性
1.8	护理型养老床位占比	53%	60%	约束性
1.9	兜底线和普惠性养老床位合计占比	50%	60%	预期性
1.10	老年人健康管理率	70%	80%	约束性
1.11	特殊困难老年人月探访率	80%	100%	预期性
1.12	人均预期寿命	77	78	预期性
1.13	骨干养老企业数量	5	10	预期性
1.14	福彩公益金投入比例	55%	55%	约束性
1.15	养老护理专业人才数	5000	10000	预期性
1.16	每千名老年人配套社会工作者人数	—	1	预期性
1.17	老年大学覆盖面	—	100%	约束性
1.18	经常性参与教育活动的老年人口比例	—	20%	预期性
1.19	老年志愿者注册人数占老年人口比例	—	12%	预期性
1.20	示范性老年友好社区（活力发展社区）数	—	9	预期性
(二)	托育方面			
2.1	新生儿访视情况	98.54%	98%	预期性

序号	具体指标	当前值 (2020 年)	目标值 (2025 年)	指标 属性
2.2	预防接种率	99.62%	95%	约束性
2.3	婴幼儿早期发展指导覆盖率	92.02%	95%	预期性
2.4	登记备案的托育机构数	18	300	预期性
2.5	示范性婴幼儿照护服务机构数	—	50	预期性
2.6	每千人口托位数	0.6	4.59	预期性
2.7	普惠性托位占比	5%	30%	约束性
2.8	社区托育服务覆盖面	—	80%	约束性
2.9	托育服务综合管理网络覆盖率	—	80%	预期性
2.10	从业人员持证上岗率	15%	100%	约束性
2.11	骨干托育企业数量	—	150	预期性

附件 2

重大要素清单

序号	重点要素	责任单位
1	根据“一老一小”人口分布和结构变化，科学谋划“十四五”养老托育服务体系，促进服务能力提质扩容和区域均衡布局。	市民政局、市卫健委、市发改委、市财政局、市住建局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
2	统筹推进城乡养老托育发展。	市民政局、市卫健委、市发改委按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
3	积极支持普惠性服务发展。	市发改委、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
4	在年度建设用地供应计划中保障养老托育用地需求，并结合实际安排在合理区位。	市自然资源局、市民政局、市卫健委、市住建局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
5	在城市居住社区建设补短板和城镇老旧小区改造中统筹推进养老托育服务设施建设。	市住建局牵头，市发改委、市民政局、市自然资源局、市卫健委、市应急管理局、市国资委参加。
6	支持将各类房屋和设施用于发展养老托育，适当放宽最长租赁期限。	市民政局、市卫健委、市发改委、市自然资源局、市住建局、市应急管理局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
7	非独立场所按照相关安全标准改造建设托育点并通过验收的，不需变更土地和房屋性质。	市卫健委、市自然资源局、市住建局、市应急管理局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
8	推动财税支持政策落地。	市财政局、市民政局、市卫健委、市人社局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
9	提高人才要素供给能力。	市教育局、市人社局、市发改委、市民政局、市商务局、市卫健委按职责分工负责。
10	增强家庭照护能力。	市民政局、市卫健委、市妇联按职责分工负责。

序号	重点要素	责任单位
11	研究出台家庭托育点管理办法。	市卫健委牵头，市发改委、市民政局、市住建局、市应急管理局、市市场监管局参加。
12	加强公办和公建民营养老机构建设，建立入住综合评估制度。	市民政局、市发改委、市财政局、市卫健委按职责分工负责。
13	完善公建民营机制，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。	市民政局、市卫健委、市发改委按职责分工负责。
14	推动培训疗养资源转型发展养老服务。	市发改委牵头，市民政局、市财政局、市人社局、市自然资源局、市住建局、市卫健委、市应急管理局、人民银行、市国资委参加。
15	实施普惠养老托育专项行动，建设一批普惠性养老服务机构和托育服务机构。	市发改委牵头，市民政局、市自然资源局、市住建局、市卫健委、市国资委参加。
16	引导金融机构提升服务质效。	人民银行、银保监会、市发改委、市住建局、证监会按职责分工负责。
17	发挥岳阳市良好的山水生态资源优势，发展具有特色的康养产业。	市发改委牵头，市教育局、市民政局、市住建局、市文旅局、市卫健委、市教体局参加。
18	开展社区医养结合能力提升行动。	市卫健委牵头，市发改委、市民政局、市住建局、市医保局参加；各县市区人民政府负责。
19	提升养老机构应急保障能力。	市民政局、市发改委、市应急管理局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
20	促进养老托育服务用品制造提质升级，逐步完善养老托育服务和相关用品标准体系。	市工信局、市科技局、市发改委、市民政局、市卫健委、市市场监管局、市残联按职责分工负责。
21	培育托育服务、乳粉奶业、动画设计与制作等行业民族品牌。	市卫健委牵头，市发改委、市教育局、市工信局、市文旅局、市市场监管局参加。
22	推进智能服务机器人后发赶超，启动康复辅助器具应用推广工程，实施智慧老龄化技术推广应用工程。	市民政局、市工信局、市科技局、市发改委、市市场监管局、市残联按职责分工负责。

序号	重点要素	责任单位
23	鼓励多方共建养老托育产业合作园区，加强市场、规则、标准方面的软联通。	市发改委牵头，市工信局、市民政局、市人社局、市自然资源局、市卫健委、人民银行、市市场监管局参加。
24	加强宜居环境建设。	市住建局、市卫健委、市交通运输局、市民政局、市残联按职责分工负责。
25	以满足老年人生活需求和营造婴幼儿成长环境为导向，推动形成一批具有示范意义的活力发展社区。	市发改委、市住建局牵头，市民政局、市卫健委参加。
26	完善养老托育服务综合监管体系。	市民政局、市卫健委、市市场监管局、市住建局、市应急管理局按职责分工负责。
27	将养老托育纳入公共安全重点保障范围。	市民政局、市卫健委、市发改委、市应急管理局、市市场监管局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
28	严防“一老一小”领域非法集资。	市政府金融办牵头，市民政局、市卫健委、银保监会按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
29	制定养老托育政务服务事项清单，推进养老托育政务服务的“好差评”工作。	市民政局、市卫健委、市市场监管局按职责分工负责，各县市区人民政府负责。
30	支持公益慈善类社会组织参与，建立健全“一老一小”志愿服务项目库。	市总工会、市共青团、市残联、市民政局、市卫健委按职责分工负责。
31	以普惠为导向建立多元主体参与的养老和托育产业合作平台。	市发改委牵头，市工信局、市民政局、市自然资源局、市住建局、市文旅局、市卫健委、市国资委、市市场监管局参加。
32	依据养老产业统计分类，开展养老产业认定方法研究，推进重要指标年度统计，探索构建托育服务统计指标体系。	市统计局牵头，市发改委、市工信局、市民政局、市住建局、市卫健委、市市场监管局、市残联参加。
33	建立“一老一小”服务能力评价机制，加强对本意见执行情况的跟踪督促。	市发改委牵头，各相关部门参加。