

泰安市人民政府文件

泰政发〔2022〕15号

泰安市人民政府 关于印发泰安市“一老一小”整体解决方案的 通知

各县、市、区人民政府，各功能区管委会，市政府各部门、直属单位，
省属以上驻泰各单位：

《泰安市“一老一小”整体解决方案》已经市委市政府同意，现
印发你们，请认真组织实施。

泰安市人民政府
2022年12月26日

（此件公开发布）

泰安市“一老一小”整体解决方案

为贯彻落实党中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决策部署和省委、省政府有关要求,促进全市养老托育事业健康发展,结合工作实际,制定本方案。

一、发展目标

(一)主要目标。到“十四五”末,全市新增养老床位 10000 张、托位 8000 个。以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的多方参与、功能齐全、布局合理、监管到位的养老托育服务体系更加完善,政策体系更加健全,服务能力不断增强,养老托育事业和产业蓬勃发展,老年宜居、儿童友好的环境初步形成。城乡养老服务设施覆盖率明显提升,县(市、区)、乡镇(街道)、村(社区)、家庭四级养老服务网络基本形成,长期护理保险制度更加完善,普惠养老、互助养老全面发展,家庭养老支持措施进一步强化;市县两级托育示范指导中心建设完成,托育服务机构加快扩容,家庭婴幼儿照护服务有序推进,婴幼儿照护服务管理体制机制初步建立;政府监管、行业自律、社会监督相结合的养老托育服务综合监管制度更加完善,养老托育服务与文化、教育、家政、医疗、旅游、制造等行业融合发展,形成一批特色鲜明、竞争力强的龙头企业、服务品牌和产业集群。

(二)具体指标

主要发展指标

指标类别	具体指标	2020 年实际值	2025 年预期值
养老方面	基本养老保险参保率(%)	94.5	96
	基本医疗保险参保率(%)	95.1	97
	长期护理保险试点参保人数(万人)	100.9	519.8
	失能特困老年人集中供养率(%)	56	60
	有集中供养意愿的特困人员集中供养率(%)	100	100
	居家社区养老服务覆盖率(%)	76.8	100
	新建城区和新建居住区配套建设养老服务设施达标率(%)	76.2	100
	每千名老年人养老床位数(张)	39	40
	护理型养老床位占比(%)	45.5	65
	兜底线和普惠性养老床位合计占比(%)	-	80
	老年人健康管理率(%)	66	67
	特殊困难老年人月探访率(%)	100	100
	养老机构医养结合服务覆盖率(%)	86	100
	人均预期寿命(岁)	79.26	80
	福彩公益金投入比例(%)	55	≥55
	骨干养老企业数量(个)	6	10
	每千名老年人配套社会工作者人数(人)	0.3	≥1
	老年大学覆盖率(%)	-	100
	示范性老年友好社区(活力发展社区)数(个)	-	19

指标类别	具体指标	2020年实际值	2025年预期值
托育方面	儿童健康服务覆盖面*(%)	90	≥90
	新生儿访视率(%)	90	≥90
	登记备案的托育机构数(个)	6	120
	示范性婴幼儿照护服务机构数(个)	-	30
	每千人口托位数(个)	0.2	4.5
	普惠性托位占比(%)	-	90
	社区托育服务覆盖率(%)	42	95
	托育服务综合管理网络建立情况	未建立	全覆盖
	从业人员持证上岗率(%)	73	90
	骨干托育企业数量(个)	-	30

注：儿童健康服务包括：新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控以及婴幼儿早期发展指导等国家和山东省基本公共卫生服务规范内容。

二、重点任务

(一)“兜底线、促普惠、市场化”协同发展。以养老托育领域供给侧结构性改革为主线,以事业产业协同发展、普惠可及可负担、养老托育一体化发展为重点,建立政府负责规则秩序、要素价格市场决定机制。强化政府“兜底线、保基本”作用,建立基本公共服务体系,兜住困难及特殊群体底线;加大政策支持,以政企联动增加普惠养老托育服务供给,满足人民群众一般养老托育服务需求;优化营商环境,激发市场活力,丰富市场供给,满足人民群众多层次、多样化需求。

1. 强化政府“兜底线、保基本”。加强公办和公办民营养老托

育机构建设,利用政府投入、社会参与相结合的方式,积极筹集资金,改造提升现有公办养老机构。每个县(市、区)至少建有1处以失能特困老年人专业照护为主的敬老院,对有集中供养意愿的特困老年人实现愿进全进、应养尽养;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托养服务。完善特殊老年群体保障体系,落实经济困难老年人补贴和高龄津贴制度,并强化与残疾人“两项补贴”、社会救助等政策的衔接。以经济困难失能老年人为重点,通过政府购买服务等方式提供居家养老服务。建立无监护人的特殊困难老年人监护保障机制,完善特殊老年人巡访关爱制度,定期探视与帮扶独居、空巢、农村留守、计划生育特殊家庭老年人,特殊困难老年人月探访率达到100%。将托育服务纳入基本公共服务项目,依托市、县两级托育服务示范指导中心,开展托育机构卫生保健管理、专业技术指导、人员培训等工作。依据市、县两级儿童福利机构及残疾人康复机构,为弃婴、孤儿、事实无人抚养儿童、重点困境儿童提供养护、医疗、康复、教育安置等服务。加强对困难家庭重病、重残儿童的生活保障和救助。到2025年,有需求且符合条件的残疾儿童救助率达到100%。加强婴幼儿健康管理,新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等基本公共服务覆盖率稳定在90%以上。(责任单位:市民政局、市卫生健康委、市财政局、市发展改革委、市残联按职责分工负责)

2. 以政企联动增加普惠养老托育服务供给。落实普惠养老及托育专项行动政策清单,综合运用规划、土地、融资、财税、人才等支持性“政策包”,引导带动企业提供普惠性“服务包”,有效弥补

普惠性服务“差价”。鼓励养老托育专业机构参与骨干网络建设，完善普惠价格形成机制，支持享受政府补助等政策的服务机构为广大市民提供方便可及、价格适中、质量可靠的养老托育服务。加快推进“物业+养老托育”，支持物业企业发展普惠养老托育服务。鼓励国有企业在养老服务领域开展基础设施建设和网点布局，按照“应改尽改、能转则转”的原则，推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型发展养老服务。鼓励有条件的幼儿园开展托育服务；支持女职工多、婴幼儿照护服务需求大的用人单位提供福利性托育服务，有条件的可向社会开放；鼓励妇幼保健机构、公立医疗机构和大型企业等单位开展婴幼儿照护服务；引导社会力量兴办托育服务机构，开展家庭托育试点服务。开展普惠养老托育示范工程，打造一批优质机构和优秀品牌。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设局、市自然资源和规划局、市国资委、市教育局、市税务局按职责分工负责）

3. 优化营商环境推动“市场化”多元供给。通过加强政策引导与行业监管，公开市场规则，打造良好营商环境。继续深化养老托育领域“放管服”改革，全面开放市场，以市场容量吸引优质企业投资，推动社会力量逐步成为发展托育服务的主体；引导社会力量重点建设面向中低收入群体的养老机构，适度建设面向中高收入家庭的养老机构，提供差异化、个性化养老托育服务。完善养老托育服务星级管理机制，鼓励养老托育机构连锁化、规模化、品牌化发展，培育或引进一批各具特色、管理规范、服务标准的骨干企业。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市发展改革委、市市场

监管局、市行政审批服务局按职责分工负责)

(二)完善居家社区服务

1. 强化社区养老托育服务设施建设。围绕打造“15分钟养老托育服务圈”，优化养老托育设施布局，建立县(市、区)、乡镇(街道)、村(社区)、家庭四级养老托育服务网络。落实居住区配套建设养老托育服务设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付“四同步”机制。到2025年，实现乡镇区域性综合养老服务中心覆盖率达到60%以上，社区日间照料服务全覆盖。加大对社区婴幼儿照护服务的支持力度，统筹推进社区婴幼儿照护服务设施规划建设，到2025年，每千人口3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个。推动适老化标准融入城乡人居环境建设，加快老旧小区道路、活动场所、电梯等公共服务设施的适老化改造，利用社区计划生育服务室搭建集母婴设施与健康自测小屋于一体的多功能服务交流场所。(责任单位：市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局按职责分工负责)

2. 提升居家照护能力。推动养老机构、社区养老服务中心将专业服务延伸到家庭，为需要长期照护的失能老年人家庭提供“喘息”服务，面向家庭照护成员开展护理技能培训。加快推进居家适老化改造，引导发展“家庭养老床位”，探索建立“养老顾问”制度，为老年人提供养老规划、政策咨询等服务。通过省市两级家庭托育试点创建活动，积极探索家庭托育管理和服务模式，建立家庭婴幼儿照护服务指导体系；依托各级妇幼保健机构，组建专家咨询团队，编写家庭婴幼儿照护指南；利用婴幼儿照护机构、儿童早期发展基地以及社区卫生服务中心(站)等场所，为家庭提供婴幼儿保

健、照护、安全防护以及儿童早期发展指导等服务。支持专业养老托育机构进社区、进家庭,利用信息技术建立养老托育服务平台,鼓励家政、物业、社区服务站发展养老托育服务,开展社区助餐助洁、助医助行、日间照料、康复护理、精神慰藉、育幼指导等服务,为家庭养老育幼提供支撑。(责任单位:市民政局、市卫生健康委、市发展改革委、市商务局、市住房城乡建设局按职责分工负责)

3. 统筹推进城乡养老托育发展。统筹城乡、整合资源、优化供给,补齐农村养老服务短板。加强农村敬老院标准化、规范化建设,实施特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升工程,将敬老院打造为农村区域性综合养老服务中心。大力发展农村幸福院等互助养老设施,鼓励专业服务组织连锁化托管运营,形成村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村互助养老模式。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。引导城市机构与农村机构开展挂钩帮扶,推动农村养老托育服务均衡发展。(责任单位:市民政局、市卫生健康委按职责分工负责)

(三) 促进医养康养结合

1. 推动养老机构发展照护服务。聚焦老年人长期照护需求,优先支持增加护理型床位,提升养老机构长期照护服务能力。支持现有中等以上规模养老机构开办医疗机构,中小型养老机构内部设立诊所、卫生所(室)、医务室、护理站,配备医护人员,提高其医疗卫生服务能力。健全养老机构与医疗卫生机构合作机制,规范完善转诊协作制度,推动社区养老设施与基层医疗卫生机构邻近设置、深度合作。稳步推进长期护理保险制度试点。完善长期护理保险多渠道筹资机制。加强财政对医疗救助事业的投入,强

化市县两级事权与支出责任,拓宽社会捐助、彩票公益金等医疗救助筹资渠道,确保医疗救助政策全面落实到位。到 2025 年,各养老机构均能以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务,养老机构医养结合服务覆盖率达到 100%,城乡居民长期护理保险实现全覆盖。(责任单位:市民政局、市卫生健康委、市医保局按职责分工负责)

2. 鼓励医疗机构向养老服务延伸。推动综合医院、中医医院、基层医疗卫生机构设立康复科室,提高基层医疗卫生机构康复、护理床位占比。支持二级医院及基层医疗卫生机构向养老服务延伸,或转型发展成为医养结合机构。加强老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构和综合医院老年医学科建设,全市二级及以上综合性医院设置老年医学科比例不低于 80%。积极推进乡镇卫生院与敬老院融合发展,通过一体联建、签约合作、托管、派驻医护人员等形式,建立紧密型合作关系。开展中医特色老年人康复、护理服务,鼓励中医医疗机构自建、托管养老机构或与养老机构开展合作,支持有条件的中医医疗机构开展社区和居家中医药健康养老服务,鼓励中医医师在养老机构提供保健咨询和调理服务。关注老年人精神健康,到 2025 年,每个县(市、区)建成 1 个安宁疗护病区,50% 的社区卫生服务中心(站)和乡镇卫生院可提供安宁疗护服务。(责任单位:市卫生健康委、市发展改革委、市民政局按职责分工负责)

3. 建立务实管用的医养结合机制。规范医疗机构和养老机构合作,建立双向转诊机制和医疗支持服务规范。鼓励二级以上医院与养老机构开展“医养联合体”建设,实现健康管理、疾病诊疗、

康复护理、生活照料等服务有机衔接。探索医养结合“一床到底”的医疗护理和生活照护模式,实现老年人在居家、社区、机构之间接续养老。加强老年健康教育和预防保健指导,推行家庭医生签约服务,提高老年人健康管理服务能力。(责任单位:市卫生健康委、市民政局、市发展改革委按职责分工负责)

(四)激发老龄人口活力。认真贯彻落实《山东省老年教育条例》,落实市县老年教育经费保障机制,巩固提升7所市、县级老年大学和600多个基层教学点,进一步优化老年大学办学条件。实施“老年教育进社区”工程,鼓励具备条件的乡镇(街道)建设老年学校,支持社区、村居设立老年学校或学习点,鼓励社会力量参与老年教育活动。依托社区养老公共服务设施、农家书屋和各类媒体平台等资源,把老年大学办到老年人“家门口”。推动各级公共文化服务机构与老年大学合作办学,实现老年教育与群众文化活动深度融合。通过共享师资、开办课程、联合育人等方式,推动普通高校、职业学校与各级老年大学深度合作。积极开展“银龄行动”,引导老年人参与社区治理和服务活动,加强老年志愿服务队伍规范化建设,培树老年志愿服务先进典型。(责任单位:市教育局、市委老干部局、市卫生健康委、市民政局、市人力资源社会保障局、市文化和旅游局、市发展改革委按职责分工负责)

(五)推动养老托育相关产业发展壮大

1. 培育壮大老年及婴幼儿产品制造和服务产业。支持健康养老、托育服务机构品牌化、连锁化发展,培育一批创新能力强、发展潜力大、知名度高的医养结合服务企业,打造一批服务业高端品牌。依托我市产业基础和资源优势,大力发展氨糖、降糖药物等老

年药物制造业,健康检测、智能康复辅具、智能照护产品等医疗器械产业,益生菌、灵芝、黄精类保健品及小麦糊粉层等健康食品产业,功能性老年服装服饰和用品制造产业。(责任单位:市发展改革委、市卫生健康委、市民政局、市工业和信息化局、市科技局按职责分工负责)

2. 加快养老托育服务与旅游、体育健身、养生等产业融合发展。充分发挥我市自然和历史人文资源优势,积极开发健身、疗养、美食、文化体验等休闲度假产品,鼓励优质医疗机构、养老机构、旅游服务机构和旅游休闲基地深度合作,促进中医药、体育、养老等产业与旅游业融合发展。积极开发中医药养生、温泉浴养、旅居养老等健康旅游产品,打造特色健康旅游线路,争创省级文旅康养融合发展示范区。(责任单位:市发展改革委、市文化和旅游局、市体育局、市卫生健康委、市民政局按职责分工负责)

3. 加快健康养老、托育智慧化进程。实施“养老托育服务互联网+”行动,运用大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件等,链接家庭、社区服务中心、养老托育机构、医疗卫生机构等应用场景,促进养老托育服务线上线下融合发展。积极打造市5012349智慧养老管理服务平台,汇聚整合资源,精准对接需求,提供“菜单式”养老服务。有序推进“互联网医院”“智慧医院”等项目建设,全面建成远程医疗服务体系。加快推进与老年人日常生活密切相关的网站、APP及智能产品适老化改造,切实解决老年人“数字鸿沟”问题。加快发展互联网直播互动式家庭育儿服务,开发婴幼儿养育课程、父母课堂等。加快智慧健康产业园建设,提升康复训练及健康促进辅具、健康监测产品、养老监护装置等适老产品的研发

制造能力。鼓励专业机构提供家政、养老、托育一体化服务。（责任单位：市发展改革委、市卫生健康委、市民政局、市商务局、市工业和信息化局、市科技局、市通信发展办按职责分工负责）

三、强化保障

（一）建立工作机制。建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的养老托育工作推进机制，统筹做好养老托育服务有关工作的组织领导、实施推动、综合协调和措施保障。各职能部门要根据职责分工，推动各项任务落地落实。

（二）统筹用地保障。根据“一老一小”人口分布和结构变化，科学谋划养老托育服务体系，促进服务能力提质扩容和区域均衡布局。将养老设施建设用地、婴幼儿照护服务机构和设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划。加快推进新建住宅小区与配套养老托育服务设施“四同步”政策落实，积极开展全市养老服务设施清查整治专项行动，新建小区按每百户不少于20平方米的标准配建养老服务设施，既有小区按每百户不少于15平方米的标准调剂解决，未配套建设或不符合规定要求的由所在地县（市、区）政府、功能区管委通过新建、改建、置换等方式解决。鼓励企事业单位和社会组织通过整合或改造存量企业厂房、办公用房、商业设施和其他社会资源，建设养老托育服务设施。（责任单位：市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市行政审批服务局按职责分工负责）

（三）建立多元投入机制。建立稳定的经费投入保障机制，优化财政支出结构，加大民生支持力度。将福利彩票公益金地方留成的55%以上用于支持养老服务发展。对符合条件的养老托育设

施项目,积极争取国家、省预算内资金和地方政府专项债支持。研究制定普惠性托育服务设施建设支持政策,鼓励通过提供场地、减免租金、以奖代补等方式,支持社会主体提供养老托育服务。鼓励金融机构开发养老托育特色信贷,在有效防范金融风险的前提下,满足居家、社区、机构等不同养老、托育服务模式的差异化金融需求;鼓励金融机构探索推动企业利用知识产权、特许经营收益权等进行质押贷款,灵活提供循环贷款、分期还本付息等金融服务;鼓励金融机构积极发挥担保增信作用,为中小型养老托育服务企业融资提供增信支持,满足其合理融资需求;支持保险机构开发相关责任险及养老托育机构运营相关保险,增加其抗风险能力。落实养老托育领域增值税、企业所得税、契税、房产税、基础设施配套费等税费优惠政策和养老托育机构用水、用电、用气实行居民价格政策。对吸纳符合条件劳动者就业的养老托育机构,按规定给予社保补贴。加强涉老金融市场的风险管理,有序发展老年人普惠金融服务。(责任单位:市发展改革委、市财政局、市民政局、市卫生健康委、市地方金融监管局、市税务局、人行泰安市中心支行、泰安银保监分局按职责分工负责)

(四)强化人才培养。将养老托育人才培养纳入全市职业教育体系,根据养老托育领域发展新趋势,鼓励院校增设养老托育服务相关专业、课程。支持行业协会等组织面向从业人员开展养老护理员、育婴员、保育员等职业技能等级认定。推动校企合作建立教培基地,强化校企协同育人。建立人才激励和劳动权益保障机制,完善养老托育从业人员薪酬待遇政策,加强劳动保障监察执法力度,积极维护劳动者合法权益。开展养老托育从业人员职业技

能提升行动,强化对养老托育服务机构人员的岗前培训及定期培训,将相关职业培训纳入政府补贴性培训目录,鼓励就业人员主动参与培训。到 2025 年,养老托育机构主要岗位岗前培训率达到 100%。(责任单位:市教育局、市民政局、市人力资源社会保障局、市总工会按职责分工负责)

(五)创新支持政策。创新政府资金投入方式,鼓励通过公建民营、民办公助等方式,引导社会力量参与推动养老、托育服务设施建设和运营。按照“宜公则公、宜民则民”原则推进公办养老机构改革,推动具备条件的公办养老机构实行委托运营或改制为国有企业,盘活存量资源,提升服务质量,着力打造一批具有影响力和竞争力的养老服务品牌。创新人才引进和培养机制,通过政府购买服务方式激励各种专业机构和就业人员参与职业培训,促进专业能力提升。(责任单位:市教育局、市民政局、市人力资源社会保障局、市总工会按职责分工负责)

(六)加强规范监管。建立市、县(市、区)、乡镇(街道)三级联动的综合监管体系,对养老托育服务机构实行全程监督,全面加大安全质量、从业人员、涉及资金、运营秩序、用地建设等方面的监管力度,督促养老托育机构落实依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等事项的主体责任。加强机构管理和标准规范制定,建立健全登记备案信息公示、质量评估等制度,全面推行服务质量评估和星级评定,并向社会公布评估结果。构建以信用为基础的新型监管机制,建立健全养老托育领域信用评价体系,实施信用等级分类管理,依法依规实施跨部门联合激励与惩戒,对诚实守信的养老托育服务机构和人员在政府购买服务及

补贴时给予支持和激励,为企业融资提供增信支持。(责任单位:市民政局、市卫生健康委、市市场监管局、市商务局、市发展改革委、市应急局、市住房城乡建设局按职责分工负责)

(七)营造良好环境。加强老年人和儿童友好社会环境建设。组织开展“敬老月”“老年节”等活动,支持各类社会组织、机构开展“一老一小”志愿服务,弘扬尊老爱幼社会风尚。完善老年人、婴幼儿权益保障机制,落实老年人、儿童优待政策,切实保障“一老一小”权益。推动公共场所无障碍设施建设、适老化改造、结合实际配置母婴设施。统筹推进老年人和儿童友好型城市(社区)建设,打造一批代际融合、充满活力的社区。(责任单位:市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、市财政局、市住房城乡建设局、团市委、市妇联按职责分工负责)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，泰安军分区。各民主党派市委。

泰安市人民政府办公室

2022年12月26日印发
