

上海市养老服务发展“十四五”规划

为实施积极应对人口老龄化国家战略，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念，促进老有颐养，根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《上海市民政事业发展“十四五”规划》等，制定本规划。

一、发展基础与趋势

1.1 发展现状

“十三五”期间，在上海市社会养老服务体系建设领导小组的带领下，经过各区、各部门的共同努力，本市养老服务体系“四梁八柱”基本定型，2017—2020年，每年受到国务院通报表扬。养老服务供给体系不断深化，在“9073”格局的基础上，在全国率先打造社区嵌入式养老服务体系，发展农村互助性养老，形成居家社区机构养老服务齐头并进、协调发展的态势。养老服务保障体系日益成型，形成了以长期护理保险、养老服务补贴制度为主体的养老服务支付能力保障，并从医养结合、人才队伍、信息技术等方面着重保障养老服务的内涵式发展。养老服务政策支撑体系逐步健全，形成了以《上海市老年人权益保障条例》《上海市养老机构条例》为统领，一系列推动建设、运营、管理的配套政策体系。统一需求评估标准不断更新，评估机构管理日益规范，基本养老服务的“守门员”作用初步显现。养老服务行业监管体系不断健全，以连续开

展四年养老服务质量提升行动为契机，不断建立完善监管机制，推出养老机构等级评定和服务质量日常监测制度，在深化“放管服”改革中切实加强养老服务监管。

1.2 主要成效

养老服务“增量”“增能”“增效”的目标全面落实。“增量”方面。全市养老床位数量明显增加，超额完成了“十三五”规划的15.9万张目标，达到16.1万张，其中护理型床位5.6万张、老年认知障碍照护床位约5000张。社区综合为老服务中心、长者照护之家、示范睦邻点从“十二五”末萌芽起步到蓬勃发展，分别达到320家、204家、2544个。社区老年人日间服务中心和老年助餐服务场所分别达到758家和1232个，比“十二五”末分别增加了71%和94%。同时，推行“老伙伴计划”“老吾老计划”“居家环境适老化改造”等项目，为家庭养老持续赋能。“增能”方面。支付保障日益完善，在全国率先推出普惠性的老年综合津贴制度，累计发放津贴257亿元，惠及426万名老年人。持续实施养老服务补贴制度，年均受益老年人8万名。在全市试点长期护理保险制度，2020年底接受服务老年人42万多名。医养结合持续推进，养老机构内设医疗机构达317家。养老服务从业人员日益壮大，养老护理员有近7万名，持等级证率超过70%，并涌现出“上海工匠”、技师等高技能人才。在全国率先实施养老顾问制度，两年多来累计服务近27万人次。推出“上海市养老服务平台”，让寻找养老服务资源更加便捷。“增效”方面。制定和落实税费优惠、公用事业价格优惠、综合责任保

险、“以奖代补”、公建民营、存量资源改造等一系列政策，降低机构运营成本，培育养老服务行业优质品牌，推动社会广泛深入参与。搭建上海国际养老辅具及康复医疗博览会、中国老年福祉产品创意创新创业大赛、康复辅助器具租赁等产业助力平台，发布智慧养老应用场景清单，推动长三角养老服务一体化发展，推动养老事业与养老产业协同发展。

1.3 瓶颈问题

尽管上海养老服务发展基础较好，但与建设社会主义现代化国际大都市、提升城市软实力的要求以及老年人日益增长的高品质养老服务需求相比，还存在一些瓶颈问题，表现在：养老服务供给总量增长与结构性矛盾并存，优质养老机构“一床难求”与部分养老机构床位空置现象并存，面向失能失智老年人的照护床位相对稀缺，社区养老服务设施的布局均衡性有待优化；养老服务设施运营的专业性有待进一步提升，持续运营的财力保障机制有待完善；社会力量参与的活力尚未充分激发，从事养老服务的社会组织和企业数量、专业水平、项目执行能力等方面与行业发展的需求还存在差距，营商环境需要进一步优化；此外，还有一些短板问题，包括养老护理员队伍建设、行业监管、郊区农村养老服务水平、老年人养老服务支付能力等，还需要聚焦突破。

1.4 挑战与机遇

“十四五”时期，一方面，上海老年人口规模持续扩大，人口老龄化率持续提高，预计到2025年全市60岁以上户籍老年人口将

接近 600 万，且高龄化趋势越发明显，预计户籍人口中 80 岁以上老年人口数量将增加到近 86 万。在老年人口规模增加、养老服务总需求增长的同时，人民群众对老年美好生活的新期盼日益增长，对养老服务的品质、效率、便利性、均等化的要求和预期不断提高，特别是伴随着高龄老年人的增多，失能失智老年人数量的日益庞大，全社会对长期照护服务的需求将越来越凸显。与此同时，外部环境更趋复杂严峻，经济恢复仍然不稳固、不均衡，财政增长面临的不确定因素明显增加，对资金投入的使用效率要求会提出更高要求。另一方面，实施积极应对人口老龄化国家战略和提升上海城市软实力，为养老服务发展提供了坚实的支撑，社会各方对养老服务的认同和推动更加有力，养老服务发展环境更加友好。人工智能、5G、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术手段的深化应用，有助于推动养老服务管理机制、服务方式等积极创新和转型。深化养老服务领域供给侧结构性改革，注重需求侧管理，充分发掘养老服务市场发展潜力，上海养老服务发展必将迎来新的发展机遇。

二、总体要求与发展目标

2.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，落实积极应对人口老龄化国家战略，按照“人民城市建设”的要求，围绕提升城市核心竞争力和软实力的目标，完善社会养老服务体系建设，推进养老服务高质量发展，继续保持上海养老服务

发展走在全国前列、具有国际影响，进一步增强老年人获得感、幸福感、安全感。

2.2 基本原则

保障基本，普惠多样。坚持政府主导、社会参与、市场运作，健全基本养老服务体系，为老年人提供水平适宜、价格适中、安全可靠、方便可及的基本养老服务。在此基础上，进一步丰富供给，满足老年人多样化养老服务需求。

优化结构，注重统筹。在持续增加养老设施与服务的基础上，分类同步推进城乡养老服务，协调推进居家社区机构养老服务和医养康养有机结合，强化社会养老服务与赋能家庭养老相结合，统筹推进养老服务体系建设和。

法治保障，提升质量。全面贯彻落实《上海市养老服务条例》，推动养老服务在法治轨道上持续健康发展。深化“放管服”改革，注重建管并举，强化养老服务综合监管、社会监督、行业自律、机构守信，持续优化服务，更好适应养老服务高质量发展要求。

深化改革，创新发展。坚持社会效益优先，社会效益和经济效益相统一，加强养老服务领域供给侧结构性改革，注重需求侧管理，促进养老事业和养老产业协同发展。尊重基层首创精神，调动积极因素，以创新促改革、以改革促发展，不断增强老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感。

2.3 发展目标

到 2025 年，具有中国特色、符合超大城市特点的养老服务制度

成熟定型，高水平的养老服务发展体系不断健全，高品质的养老服务产品充分发展，高质量的养老行业管理全面覆盖，多层次的养老服务供给梯度更加合理，让老年人幸福安康、老有颐养。

高水平的发展体系。社区嵌入式养老服务方便可及，机构养老服务更加专业，家庭承担养老功能的支持网络更加健全，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系不断深化完善。

高品质的养老服务。着眼于提质求精，按照抬高底部、整体提质的思路，聚焦“人”（专业人员）、“技”（科技手段）、“物”（辅具应用）、“医”（医养结合）、“康”（康养结合）等方面，提升养老服务能级，实现养老服务从“有”到“优”。

高质量的行业管理。健全养老服务综合监管制度体系，加强事中事后监管，形成多维度监管体系，推动养老服务行业管理向精细化发展。

多层次的供给梯度。普惠性、基础性、兜底性的基本养老服务均衡发展、覆盖城乡，社会力量为主举办的公益性养老服务充分发展、市场化养老服务有序发展，为老年人及其家庭提供更丰富的养老服务选择。

2.4 主要指标

类别	序号	指标名称	单位	指标类型	2025年目标值	2020年
机构养老	1	养老床位数	万张	预期性	17.8	15.9

服务						
机构养老服务	2	护理型床位占总养老床位的比重	%	约束性	60	32
	3	老年认知障碍照护床位数	张	约束性	15000	约 5000
	4	“养老院+互联网医院”模式的养老机构数量	家	预期性	200	—
居家社区养老服务	5	每千人拥有社区养老服务设施建筑面积数	m ²	约束性	40	40
	6	街镇养老综合体(社区综合为老服务中心) 数	家	预期性	500	320
	7	乡村长者照护之家新增数	家	预期性	100	—
	8	社区老年助餐服务供餐能力	万客/日	预期性	25	12
	9	老年认知障碍友好社区的街镇覆盖率	%	预期性	100	36
	10	居家环境适老化改造完成户数	户	预期性	25000	—
医养康养结合服务	11	符合条件的高龄独居老人紧急救援服务覆盖率	%	预期性	100	100
	12	基层医疗卫生机构与养老服务机构签约服务达标率	%	预期性	100	—
发展保障措施	13	长者运动健康之家新增数	家	预期性	100	—
	14	养老顾问街镇和居村覆盖率	%	预期性	100	100 (街镇) /74 (居村)
	15	养老护理员技能等级持证率	%	预期性	80	72

16	养老服务机构负责人继续教育覆盖率	%	预期性	100	—
17	每个养老机构、每个街镇养老综合体各配备社会工作者人数	人	预期性	1	—
18	康复辅具社区租赁服务实体点街镇覆盖率	%	约束性	100	70

三、主要任务

3.1 健全基本养老服务制度，提供普惠均等的养老服务

3.1.1 发展基本养老服务。完善由政府主导提供，全体老年人可公平获得，老有所养、老有所依所必需的基本养老服务。建立健全与经济社会发展阶段相适应，覆盖城乡、权责明晰、保障适度、可持续发展的基本养老服务体系。加强基本养老服务制度与社会救助、社会保险等其他相关保障制度的衔接。优先保障符合条件的孤寡、失能、重度残疾、高龄老年人，以及计划生育家庭特别扶助对象、重点优抚对象等人员的基本养老服务需求。

3.1.2 制定基本养老服务清单。制定并公布本市基本养老服务清单，明确基本养老服务的项目、服务对象、服务内容、保障标准和责任机制，并建立清单动态调整机制，稳步提高保障标准。面向经济困难以及特殊困难老年人，通过免费提供、服务补贴等方式，完善兜底保障的养老服务项目，实现“应保尽保”。面向全体老年人，通过提供公共服务产品以及特定服务项目等方式，完善普惠均等的养老服务项目，逐步扩大受益面。

3.1.3 完善基本养老服务保障。健全老年照护统一需求评估标准，规范评估机构行为，夯实基本养老服务“守门人”制度，确保基本养老服务资源公平、有效配置。加强财力保障，建立基本养老服务稳定投入机制，既要有直接的补需方政策，还要有支撑公共服务产品供给的补供方政策。完善保基本养老机构（床位）的建设标准、运营方式以及入住条件、价格管理等办法，确保全市保基本床位数不低于户籍老年人口的 1.5%，对符合条件的失能失智老年人入住养老机构实现“应养尽养”。加强保基本养老床位统筹利用，建立轮候服务机制，在落实各区属地保障责任的基础上推动区内本市户籍常住老年人平等申请入住保基本养老床位。

3.2 优化养老服务供给，推动居家社区机构协调发展

3.2.1 扩大养老床位供给。推进养老机构建设，确保到“十四五”末全市养老床位总量达到 17.8 万张，占全市户籍老年人口数的 3%。中心城区和郊区分别按照户籍老年人口的 2.5%和 3.5%落实养老床位责任指标。通过政策引导，优化各区养老床位布局，推动五大新城养老床位增量配置和品质提升，提高远郊地区养老机构医疗配套功能和床位利用效率。结合各区床位建设责任指标和区域户籍常住人口规模等要素，建立健全养老床位建设的市级统筹机制。加强养老机构建筑结构安全、消防安全、适老化、功能优化等薄弱环节升级改造，以及公共卫生突发事件应急保障能力提升。

3.2.2 完善居家社区养老服务。深化社区托养服务，完善发展具有社区短期托养服务功能的长者照护之家，分类发展社区交往型、

专业照护型、功能嵌入型等社区日间服务机构。织密社区老年助餐服务设施及配送网络，重点发展社区长者食堂，丰富菜品、提高品质。进一步提升基本生活照料、常用临床护理、紧急救援等居家养老服务的专业水平。在中心城区推进养老服务机构在老年人住所设立家庭照护床位，提供连续、稳定、专业的养老服务。

3.2.3 增强家庭自主照料能力。健全社区关爱巡访机制，实施低龄健康老年人为高龄独居等老年人提供志愿服务的“老伙伴计划”，实现服务对象全覆盖。扩大为家庭照顾者提供照护知识和技能培训的“老吾老计划”，实现街镇全覆盖。推广“喘息服务”，为失能老年人家庭照顾者提供支持。全面推开“时间银行”制度，建立互助性养老服务时间储蓄、兑换等激励、保障机制。强化家庭赡养老年人的主体责任，探索老年社会监护制度，培育专业性的社会组织依法为老年人担任监护人或者提供相关服务。

3.2.4 健全社区嵌入式养老服务网络。中心城区和城镇化地区的街镇，按照“15分钟养老服务圈”要求，形成“1（社区综合为老服务中心）+N（家门口服务站点）”的设施网络，做实专业照护、助餐服务、医养结合、健康促进、智能服务、家庭支持、养老顾问、精神文化等八类标准功能服务，打造“养老服务联合体”，增强既有社区的持续照护能力，让老年人在熟悉的环境中、在亲情的陪伴下原居安养。以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，完善综合照护服务模式，促进各类养老服务形态的融合发展。

3.2.5 深化养老顾问服务。深化养老顾问服务，推动街镇和居村

养老顾问点全覆盖，培育 1 万名养老顾问员，推广线上远程式服务方式，支持社会机构开展专业咨询、代理代办等个性化服务，为老年人提供零距离、有温度的养老信息对接服务。

3.3 发展农村养老服务，促进城乡养老协调发展

3.3.1 深化“组、村、片、镇”四级网络建设。在村组层面充分发展社交活动类睦邻点，支持发展照料服务类睦邻点，完善睦邻点设置与活动开展等要求，构建农村居民家门口的睦邻家园。在村级层面推动老年活动室标准化建设，加强老年人相关的服务项目配送，丰富养老服务功能。在片区层面均衡布局综合为老服务中心及社区托养、老年助餐等功能性设施场所，利用农村存量资源大力推进乡村长者照护之家建设，增强服务专业性、可及性。在镇级层面强化养老机构的专业照护能力，为就地解决农村长期失能老年人照护问题提供支撑。

3.3.2 发展互助性养老。尊重农村居民的养老意愿和生活习惯，依托农村宅基地房屋等资源和原生态的田园风貌，发挥亲友、邻里等作用，完善农村互助服务网络。完善农村社区关爱巡访机制，加强对无子女老年人以及子女不在身边的高龄独居留守老年人的意外风险防范。

3.3.3 提升农村专业照护水平。注重外地引进与本地培育相结合，发展农村专业化的养老服务组织。大力推动农村养老服务设施公建民营方式，支持推广社区养老服务设施批量委托、集团化运营，提高使用效率和集约化水平。鼓励互联网医院或优质医疗机构面向

农村养老服务机构开展应急急救、慢病干预、健康指导等方面的远程医疗服务。通过公益性岗位补贴、定向委托培训等措施，鼓励农村转移劳动力就近就地从事养老服务工作。

3.3.4 依托乡村振兴提升发展活力。将农村养老服务设施和服务纳入乡村振兴规划，按照城乡协调发展的要求，整体性配套建设农村养老服务设施。编制乡村规划，将养老服务设施单列，落地时可与其他设施综合设置。集中居住的平移村规划建设住房时，同步规划建设养老服务设施，并完善相关手续和流程。支持开展符合农村住宅特点的适老化改造服务，提升农村老年人居家环境的无障碍性、安全性。加强产业联动，发展田园式、康养型农村地区特色养老。统筹安排各类财政资金，加大财力投入，向农村养老设施及服务领域倾斜。利用地方政府专项债、开放性融资等资金，积极吸引社会资金投入，并使用农村集体经济资源和相关土地政策，促进农村养老服务持续发展。

3.4 落实健康上海行动，促进医养康养有机结合

3.4.1 优化医养结合网络布局。完善社区卫生服务中心（站）、村卫生室规划布点时优先考虑与养老机构、社区托养机构、社区综合为老服务中心等设施同址或邻近设置。鼓励养老机构提供场所，引入医疗卫生机构开展医养结合服务。按照“备案管理”、“两证合一”等要求，推动在一定规模的养老机构内设置医疗机构和老年护理床位，按照规定纳入基本医疗保险支付范围。鼓励社会力量兴办医养结合机构，支持有条件的医疗机构按规定变更登记及备案后

提供养老服务。

3.4.2 有效提升医养服务能级。做实基层医疗卫生机构与养老服务机构签约合作机制，提升服务频次，拓展服务项目，实现医疗卫生机构与养老服务机构签约服务达标全覆盖。支持医师、护士到养老机构内设置的医疗机构开展多机构执业，养老机构设置的医疗机构涉及医学影像、医学检验、病理诊断等服务的，可由第三方专业机构提供。支持组建区域医养联合体，建立有序转诊、双向转介等机制，更好地满足老年人治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及安宁疗护一体化的健康养老服务。

3.4.3 促进康养融合发展。普及社区老年健康教育，广泛开展老年疾病防治、意外伤害预防、心理健康与关怀等健康促进活动。完善面向老年人的基本公共卫生服务及家庭医生签约服务。推动建设100个“长者运动健康之家”，为老年人提供健身辅导、身体机能训练、慢病运动干预等体养结合服务。支持社区卫生服务中心、中医诊所以及其他专业机构，为社区老年人开展中医治未病、中医药健康管理等服务，以及生活类康复服务。鼓励社会力量参与，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。支持教育机构等为养老服务机构提供教学资源等支持，推动养教结合。

3.5 聚焦失能失智长者，健全长期照护保障体系

3.5.1 提升长期失能老年人照护服务水平。在养老机构中加大力度建设护理型床位及认知障碍照护床位，支持发展专门收住失智老

年人的养老机构，完善设施设备、人员配备、管理服务等相关标准，建立健全入院评估制度，规范分级照护服务计划，全面提高养老机构专业照护能力，全市护理型床位数不低于 10.6 万张、老年认知障碍照护床位数达到 1.5 万张。深化老年认知障碍友好社区建设，培育一批专业服务组织和人员，普遍开展社区老年认知障碍健康教育和风险测评，加强早发现、早诊断、早干预，实现友好社区建设街镇全覆盖。

3.5.2 推进长期护理保险试点。按照国家要求，健全多渠道筹资机制，全面深化推进本市长期护理保险制度试点。完善长期护理服务项目清单、标准、规范，建立与居家、社区、养老机构和住院护理等相适宜的长护险服务内容和支付标准。加强长三角区域长期护理保险合作，推动保险待遇异地延伸，逐步实现对符合条件的养老机构全覆盖。深化商业保险公司参与长护险经办服务。

3.5.3 健全养老服务补贴制度。做好养老服务补贴与长期护理保险制度的衔接，适时调整补贴标准和内容，为特困供养、低保、低收入等困难老年人提供长期照护服务保障。完善养老服务补贴管理制度，健全经济状况认定机制，加强服务机构和服务流程管理，提高补贴的精准度。优化对各类困难人员、特殊群体的政府补贴项目，健全“补需方”的财政补贴机制。

3.6 推进人力资源开发，强化养老服务队伍建设。

3.6.1 扩大养老服务从业人员规模。完善养老护理员稳岗措施，吸引年轻人进入养老服务行业，探索建立与中西部地区劳动力市场

对接机制，扩大护理员供给，全市具有职业资格证书或技能等级证书的护理员占比达到 80%。建立全市统一的养老护理员信息管理系统，促进养老护理员队伍管理。从老年人照护实际需求出发，研究养老机构医护人员的针对性培养机制。发展老年社会工作，到 2025 年，每个养老机构、每个街镇养老综合体各至少配备 1 名社会工作者。

3.6.2 健全养老服务从业人员教育培训体系。加大教育培养力度，鼓励有条件的院校开设老年服务与管理类专业，逐步扩大招生培养规模。深化产教融合、推进校企合作，加强在校生专业能力和职业素养培养。依托各类院校和社会培训机构广泛开展养老护理职业技能培训，鼓励开展养老护理员上岗、转岗、技能提升等各类针对性培训。支持用人单位开展“企校双制、工学一体”的企业新型学徒制培养。建立健全继续教育制度，加强对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训。支持建设一批养老服务领域实训型赋能基地，为养老服务人才培养培训提供支撑。

3.6.3 完善养老服务从业人员激励褒扬机制。落实和完善符合条件的养老服务机构吸纳就业及就业见习基地等扶持措施，以及市区两级养老护理职业技能培训等补贴政策。引导建立养老护理员薪酬等级体系，推动建立养老护理员工资集体协商、市场工资价位发布等机制，引导用人单位合理确定护理员工资水平。开展养老护理职业技能大赛以及各类人才资助、宣传等活动，对优秀护理员从待遇改善等方面给予激励，根据国家和本市规定予以表彰，提高养老护

理员职业荣誉感和社会认同度。

3.7 推动养老服务领域数字化转型，提高养老服务品质

3.7.1 打造智慧养老服务数字化场景。定期发布智慧养老服务应用场景需求清单，发挥社会和市场活力，重点扶持安全防护、照料护理、健康促进、情感关爱等领域的智能产品、服务及平台。打造100个智慧养老院、1000个数字化社区养老服务场所，培育一批智慧养老应用示范基地、示范社区和示范品牌。大力推进“养老院+互联网医院”发展模式。支持发展采用“互联网+”服务模式的专业服务机构，为居家老年人提供远程照护服务。

3.7.2 推动老年人生活“数字无障碍”。开展长者智能技术运用能力提升行动，常态化推进针对老年人的学习智能手机应用等培训和帮办服务，提升老年人数字化技能水平。加强养老服务的适应性改造，聚焦老年人挂号就医、康复出院、紧急救援、叫车出行等生活中高频事项，拓展“一键通”服务，让老年人享受智能化服务带来的便利。

3.7.3 形成养老政务服务“数治”新范式。按照“一网通办”“一网统管”的要求，加强政府、企业、社会等各类信息系统的业务协同、数据联动，打造智能便捷的数字化养老服务体系。升级上海市养老服务平台，完善养老服务信息查询等服务功能，推动寻找养老服务资源“像网购一样方便”，强化“政策找人”等主动服务方式。大力推行“互联网+监管”，充分运用大数据等新技术手段，实现监管规范化、精准化、智能化。

3.8 激发市场主体活力，促进养老产业加快发展

3.8.1 发展养老照护服务产业。大力发展多样化养老服务。鼓励各类社会资本投资养老服务业，兴办面向不同收入人群的养老机构和康复护理机构。落实国家城企联动普惠养老专项行动，引导更多企业提供大多数老年人可负担的普惠养老服务。鼓励具备条件的国有企业整合闲置资源兴办养老服务设施，培育发展以普惠型养老服务为主责主业的公共服务功能国有企业。支持外商独资、中外合资养老服务机构在沪发展。加快推进公办养老机构改革，大力推进公建民营模式。鼓励养老服务机构专业化、连锁化、品牌化发展，打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌。

3.8.2 大力发展康复辅助器具产业。依托青浦西虹桥、闵行南滨江等康复辅具产业园区，加强创新孵化和产业集聚，吸引国内外优质康复辅具企业总部落户。鼓励张江高科技园区、漕河泾新技术开发区等科技园区布局发展智能辅具产业。鼓励医疗器械企业和创新型企业发挥技术优势，拓展研发康复辅具产品，支持符合条件的康复辅具产品申请医疗器械注册。推动康复辅具应用推广，积极开展康复辅具社区租赁。积极发展老年用品产业，支持举办上海国际养老辅具及康复医疗博览会、中国老年福祉产品创意创新创业大赛。

3.8.3 推动“养老服务+行业”发展。支持养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康等行业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态。鼓励物业服务企业探索开展居家社区养老服务。支持金融机构开发适合老年人客户的理财、信

托等金融产品，鼓励发展商业性长期护理等保险产品，优化个人养老保障产品和服务，鼓励开展“存房养老”、住房反向抵押养老保险等金融业务创新，鼓励基金公司扩大养老目标基金规模并鼓励投资人长期持有，增强家庭现金支付能力。支持社会资本设计开发更多适合老年人居住的商业住宅产品，鼓励建设年轻人、老年人融合居住的综合社区和长租公寓，支持市场主体利用自有土地、房屋，开发建设为老年人提供集居住、生活照料、医疗照护等一体的养老社区设施。

3.9 着眼行业规范发展，完善养老服务综合监管。

3.9.1 加强养老服务行业管理。制定养老服务监管责任清单，健全养老服务综合监管制度。建立健全养老服务机构登记与备案管理办法。加强养老服务领域标准培育和布局，加快养老服务的设施、服务、管理、安全等各级各类标准制修订，建立完善本市养老服务标准体系。落实国家和本市相关标准化管理措施，推进试点示范项目和品牌项目建设，逐步推行养老服务品质第三方认证工作。发挥养老服务行业协会作用，推动行业诚信体系建设。

3.9.2 完善养老服务质量监管。建立健全养老服务机构等级评定制度，定期对养老服务机构设施设备、人员配备、管理水平、服务质量等进行综合评定。每年至少开展一次养老服务机构服务质量日常监测。建立养老服务机构信用分级制度，确定养老服务机构信用等级，采取差异化监管措施，对严重失信的养老服务机构依法实施联合惩戒。

3.9.3 加强风险监测与防控。守牢安全底线，全面落实养老机构服务安全国家强制性标准，健全社区养老服务质量管理，加强对养老服务机构建筑安全、消防安全、食品安全、医疗卫生安全等重点环节的监督检查。健全养老服务机构突发事件应对、养老服务市场主体退出、养老服务纠纷协商调解等机制，维护养老服务运营秩序。依法查处利用养老服务机构设施和场所向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为，依法打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资犯罪活动，切实维护老年人合法权益。

3.10 合理布局养老服务设施，塑造区域空间新格局

3.10.1 完善养老服务设施功能布局。编制《上海市养老服务设施布局专项规划（2020—2025年）》，在保障养老用地的基础上深化“用房管理”，完善老旧住房改造、城市更新、乡村集中居住过程中的养老服务设施建设要求和配套政策，加强存量空间利用、社会资源供给、医疗服务支撑。注重养老服务设施城乡差异与分类配置，优化区域养老床位建设与人口对应关系，强化社区养老服务设施“嵌入式”建设理念。拓展设施规划内容，深化医养设施结合、智慧养老场景应用、适老环境改造等配套。加强分级规划指导，编制区级空间落地规划与街镇规划指引，优化养老服务设施的布局 and 配置标准。

3.10.2 优化市域养老服务设施空间布局。按照本市加快形成“空间新格局”要求，优化养老服务设施总体布局。“中心辐射”，以完善补充设施为主，将主城区成熟的养老服务机制向周边复制、扩

散。“两翼齐飞”，在临港新片区探索引入先进的养老产业载体，在长三角一体化示范区试点建设生态养老设施。“南北转型”，针对性地配置特色化养老服务设施。“新城发力”，按照提前谋划、超量配置、品质提升的原则，建设养老服务设施，既满足现有老年人的养老需求，也为现有居民未来养老以及中心城区老年人选择新城养老留有余量；鼓励新城根据区域功能定位、区位特色，打造多业态深度融合的示范型养老综合体，促进银发消费。

3.10.3 推动长三角养老服务一体化发展。依托长三角区域合作机制，加强养老产业规划协同和项目协调，发挥各地资源优势，促进功能互补，整体提升区域养老产业竞争力。推动三省一市养老产业政策、标准规范、数据信息等方面的衔接共享，探索共建养老人才培养基地。探索异地养老新模式，制订配套支持政策，推进东台康养小镇建设，为老年人异地生活提供更多选择。

四、实施重大项目带动，提升养老服务整体发展

4.1 社区养老“民心工程”。在社区打造一批与老年人“养、食、居”密切相关的社区养老服务设施，让老年人原居安养、老有颐养，提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感。社区养老服务综合体（“养”），重点完善社区综合为老服务中心托养、医养、康养、体养、文养、智养等服务功能，到2025年底，全市建成500个以上。社区老年助餐服务场所（“食”），重点建设社区长者食堂，以及遍及社区家门口的助餐点，打造“助餐+”综合服务模式。到2025年底，全市助餐服务日供应能力达到25万客。居家环境适老化改造

（“居”），到2025年底，为2.5万户有需求的老年人家庭进行居住房屋的适度功能改造，有效提升居家养老的安全性、便利性与舒适性。

4.2 机构养老“提升工程”。对设施条件落后、有重大安全隐患的养老机构加强薄弱环节升级改造，必要时实施“关停并转”，提高机构养老的安全性。完善保基本养老机构建设标准，适当优化房型结构，适应老年人照护实际需求。鼓励和支持有条件的养老机构在康复护理、安全防护监测、远程健康管理等方面配备智能设施设备，引入互联网医院，提升服务效率和质量。支持优化床位功能，推动护理型床位、老年认知障碍照护床位建设，提升机构养老的长期照护能力。引导包括国有企业等各类主体，改造和建设一批房型合理、设备齐全、功能完善的养老机构，满足老年人美好生活需要。

4.3 智慧健康养老“云平台”。深入贯彻数字化转型部署，全面落实“一网通办”要求，“十四五”建成全流程服务、全事项覆盖、全过程便捷的智慧养老公共服务云平台，为上海老年人、广大市民以及长三角用户提供各类数字化养老服务。平台提供线上线下相融合、多样化、智能推送的上海以及长三角养老公共信息服务；实现老年人和养老服务机构各类养老服务事项的本市和长三角一网通办，并全面推进政策找人、政策找机构；打通线上线下服务流程，建设“为老服务一键通”场景，逐步解决老年人“数字鸿沟”。

4.4 养老服务管理“云监管”。深化“放管服”改革，进一步加强和规范养老服务事中事后监管，建设养老服务“互联网+监管”平

台。平台采用“主动发现、智能预警、自动派单、管理闭环”的“互联网+监管”模式，依托市民政局养老服务信息系统，以及大数据中心、外部委办单位、区级养老平台等各个渠道数据的归集共享，积极运用大数据、物联网等技术手段，开展养老服务市场监管、质量监管、安全监管，及时发现并处置各类安全隐患、违规行为和异常情况，提高养老服务监管智能化水平，实现养老服务“一网统管”。

4.5 养老服务能力“孵化器”。依托上海（闵行）养老服务能力建设基地，坚持公益性、开放性、权威性、引领性，聚焦养老岗位实务能力、养老项目组织能力、养老产业促进能力、家庭养老支持能力，提供技能训练、技能竞赛、技能鉴定、创业孵化、师资培训、课程研发等服务。基地立足上海，辐射长三角，面向全国，充分发挥示范、辐射、带动作用，加强与其他类型培训机构的互动协作，实现资源共享。

五、保障措施

5.1 加强组织保障。市、区政府建立健全养老服务体系建设协调机制，统筹、协调、整合各类养老服务资源，研究解决养老服务重大问题。落实区政府的第一责任，加强乡镇人民政府、街道办事处养老服务组织实施工作，通过配备相应的社区工作者或者政府购买服务等方式，增强养老服务工作力量。强化市、区民政部门牵头推进养老服务体系建设，以及各个部门的主体责任。

5.2 加强综合保障。贯彻《上海市老年人权益保障条例》《上海市养老服务条例》等法规，加强依法行政。落实养老机构财税

支持政策、各项行政事业性收费减免政策，以及用电、用水、用气等享受居民价格政策，降低养老服务机构运营成本。鼓励利用存量资源加大养老服务设施供给力度，保障新增养老服务设施用地需求。根据老年人口的增加和养老服务发展的需要，逐步增加养老服务投入，将政府用于社会福利事业的彩票公益金中不低于 60% 的资金用于支持发展养老服务。优化政府投资养老服务的方向、结构、方式，研究养老产业投资引导基金等扶持政策，发挥好政府投资的引导和带动作用。

5.3 加强监测评估。建立养老服务监测分析与发展评价机制，完善养老服务统计分类标准，加强统计监测工作。定期开展养老服务需求和供给状况调查，建立养老服务统计监测和信息发布制度。开展对本规划的中期、终期评估，监督重大项目的执行情况，向社会公布评估结果。各级政府将养老服务工作纳入年度工作计划和绩效考核范围。

上海市社会养老服务体系建设领导小组办公室

2021年9月23日印发
