

# 松江区人民政府文件

沪松府〔2023〕80号

---

## 上海市松江区人民政府关于 印发《松江区促进养老托育服务 高质量发展工作方案》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门：

《松江区促进养老托育服务高质量发展工作方案》已经2023年5月26日第37次区政府常务会议审议通过，现印发你们，请遵照执行。



# 松江区促进养老托育服务高质量发展 工作方案

为深入贯彻《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》，根据《上海市促进养老托育服务高质量发展实施方案》（沪府办发〔2022〕3号），结合松江实际，编制本工作方案。

## 一、发展目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持“兜底线、促普惠、市场化”协同发展，进一步完善养老托育政策体系，优化市场环境，健全监管机制，补齐发展短板，提升养老托育服务水平，加快养老托育产业高质量发展，构建具有松江特色的养老托育公共服务体系。

1. 幸福养老日臻完善。到2025年，建立与松江经济社会发展水平相适应、与城市功能定位相匹配、与人口老龄化进程相对应的老龄事业有序发展体系。老年人社会保障更加公平合理，养老服务更加充分均衡，医疗服务更加便捷优质，社会参与更加积极主动，老龄产业更加壮大智能，区域合作更加广泛深入，老年人生活更加幸福、更有尊严，“宜居松江，幸福养老”品牌效应日臻完善。

2. 普惠托育优质多元。到2025年，基本建成婴幼儿照护服务体系，建设并完善区域托育服务供给体系、管理体系、队伍建设体系和质量保障体系。加强和优化资源配置，扩大托幼一体规模，建立以社区为依托、机构为补充、普惠为主导的资源供给体

系，完善规范有序、行业自律、合力共治的管理体制，建设一支素质优良、结构合理的托育服务队伍，构建教养医结合的专业化服务模式，提供多种形式的高质量科学育儿指导，努力让人民群众获得普惠、安全、优质、多元的托育服务。

3. 事业产业全面发展。依托和助推 G60 科创走廊建设，积极探索“互联网+”老龄事业发展模式，推动智慧老龄项目建设。深入推进医养结合，支持各类医疗卫生机构与养老服务机构以多种形式开展合作，简化医养结合机构设立流程，实行一窗办理，促进农村、社区医养结合。加快养老服务产业快速发展，扩大养老服务消费，促进老年人生活照料、康复护理、健康服务、产品用品等养老服务业全面健康科学的发展。

4. 发展指标全面提高。到 2025 年，城镇职工和城乡居民养老保险制度覆盖率达到 99.8%；养老机构床位占户籍老年人口数的比例达 4%；为老服务中心由 18 个增加到 34 个；老年人助餐点由 66 个增加到 120 个；推动老年助餐能力达到全区 65 岁以上户籍老年人口的 5%；养老机构护理型床位数占总床位数的比例达到 60%；标准化认知障碍照护床位数达到 1200 张。

“十四五”期间，每千人口托位数由现在的 1.2 个增加到 4.5 个；普惠性托位占比达到 70%，托幼一体园比例不低于 85%；符合条件的常住人口适龄幼儿学前三年毛入园率达到 99.8%；公办幼儿园在园幼儿占比达到 80%；普惠性学前教育覆盖率力争达 95%。

# 松江区“十四五”时期养老托育发展主要指标

领域	一级指标	二级指标	2020年现状	2025年目标
养老领域	养老服务	1 城镇职工和城乡居民养老保险制度覆盖率	99.4%	99.8%
		2 示范性老年友好社区数	0	≥20个
		3 养老机构床位占户籍老年人口数的比例	3.6%	4%
		4 为老服务中心	18个	34个
		5 老年人助餐点	66个	120个
		6 老年助餐供客能力（达到全区65岁以上户籍老年人口的比例）	3%	5%
		7 护理型床位数占总床位数的比例	20%	60%
		8 标准化认知障碍照护床位数	900张	1200张
	医疗健康	9 65周岁及以上老年人健康管理率	69%	≥72% (全市)
		10 每个街镇设置标准化智慧健康驿站数		≥1个 (全市)
		11 康复辅助器具社区租赁服务实体点街镇覆盖率		100%
托育领域	托育服务	1 婴幼儿早期发展指导覆盖率	98%	100%
		2 登记备案的托育机构数	11	11
		3 示范性婴幼儿照护服务机构数	0	2
		4 每千人口托位数	1.2	4.5
		5 普惠性托位占比	50.4%	70%
		6 持证社会工作者数	2200人	2800人
		7 社区托育服务街镇覆盖率	0%	100%
	学前教育	8 学前教育毛入园率	99.8%	99.8%
		9 公办在园幼儿占比	55%	80%

## 二、重点任务

### （一）因地制宜，全面提升养老服务能力和水平

1. 全面提高养老保险覆盖面。加强制度建设，促进普惠性服务机制发展，提高老年农民医疗保障能力，保障城乡低收入群体收入，提高老年居民养老待遇水平。完善区级医疗保障政策，进一步落实城乡居民医保、医疗救助、市民医疗互助帮困等区级配套资金预算、筹集及使用管理工作，保障老年农民医保水平与城镇职工医疗保险制度接轨。到2025年，城镇职工和城乡居民养老保险制度覆盖率达到99.8%。（责任部门：区人力资源社会保障局、区卫生健康委、区医保局）

2. 健全老年人疾病预防控制机制。推进老年人健康管理，建立家庭医生为基础的分级诊疗体系，提高老年照护统一需求评估等级2-6级的失能老人家庭医生“1+1+1”签约率，做实强化家庭医生签约服务。完善医疗机构建设，推动医养结合，进一步完善养老服务机构运营、资金渠道、人才交流等方面的保障措施，鼓励养老服务机构主动对接社区卫生服务中心开展合作，探索采取购买服务项目的管理方式，为社区护理和家庭病床服务提供有效补充。（责任部门：区卫生健康委、区民政局、各街镇）

3. 加大老年康复设施布点和建设。社会力量与政府部门双向联动，加大老年康复设施在医院、社区布局建设，有效增加服务供给。扩大康复辅助器具社区租赁点，推进老年租赁服务服务的发展，到2025年实现街镇全覆盖，推进康复辅助器具产品进家庭、进社区、进机构。推动二级及以上综合医院、中医医院、中

中西医结合医院开设老年医学科，全区设置不低于 1900 张具有康复功能的床位。（责任部门：区卫生健康委、区民政局、各街镇）

4. 优化提升社区养老服务设施布局。鼓励利用厂房、商业、办公、社区用房、闲置农民合法住宅房等存量资源改造兴办养老服务设施，多渠道增加服务供给，降低养老服务设施改扩建门槛，优化社区养老服务设施布局。继续打造农村养老新亮点，发展幸福老人村和幸福老人家，形成镇有院、片有所、村有点的农村养老格局。（责任部门：区民政局、区卫生健康委、区发展改革委、各街镇）

5. 全面提升“15 分钟养老服务圈”功能。打造养老服务设施骨干网，加快构建社区嵌入式养老服务“1+8”体系，提升“15 分钟养老服务圈”街道、社区养老服务设施功能。充分利用综合为老服务中心、社区文化活动中心等社区资源，推动社区康复床位、护理床位、安宁疗护病房等开设，加快标准化智慧健康驿站建设和“体医融合”中心建设，打造城乡一体化养老发展格局。（责任部门：区民政局、区卫生健康委、各街镇）

6. 提升养老机构医疗服务信息化水平。继续提高“幸福久久”为老服务热线入网率和使用率。开展“互联网+养老院”试点，通过建设互联网医院 5G 微诊室、互联网医院云诊室、互联网医院移动诊室、互联网医院远程查房和互联网医院远程教学等 5 个场景开通“养老通道”等便捷化服务手段，实现老年人足不出户，即可实现与三甲医院医生面对面治疗。（责任部门：区民政局、区卫生健康委）

7. 深化医养康养结合。养老机构同医疗机构建立合作机制，成立医养服务联合体，推动居家、社区、机构间接续养老。依托互联网技术促进医疗机构向养老服务延伸，支持各类医疗卫生机构与养老服务机构以多种形式开展合作，发展“长者运动健康之家”。加强老年病科、安宁疗护机构等建设，实现养老机构护理型床位数占总床位数的比例达到60%。简化医养结合机构设立流程，实行一窗办理，促进农村、社区医养结合。（责任部门：区民政局、区卫生健康委、区体育局、各街镇）

8. 开展老年友好型社区创建工作。提升社区服务能力和水平，更好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。关注老年人心理健康状况，以村居为单位建立老年心理关爱点，至2024年底，区内至少建立1个国家老年心理关爱点，到“十四五”期末，每个街镇至少建立1个市级老年心理关爱点。持续开展“援助服务”、“辅助就医服务”、“心理健康服务”、“居家探访和代理服务”、“暖心行动”等特扶关爱项目，通过上门、集中、线上等多种方式，重点面向经济困难、空巢（独居）、留守、失能（失智）、计划生育特殊家庭老年人。开展老年文娱活动，培育各街镇基层社区老年优秀文化品牌，推动老年群众性文化事业健康有序发展。（责任部门：区卫生健康委、区民政局、各街镇）

9. 发展培育本土养老特色产业。挖掘松江城乡资源，推进养老服务事业全面、科学、专业发展。科学定位政府责任，处理好政府和市场关系，发挥市场作用，满足养老托育服务差异化、个

性化、多层次的服务需求。大力推进养老机构公建民营，发展社会力量运营模式，壮大本土养老企业，支持企业规模化、品牌化发展，打造特色产品，延伸产业链条，创造社会经济效益。（责任部门：区民政局、区卫生健康委、区经委、各街镇）

10. 积极发展老年教育事业。依托松江大学城教育资源优势，鼓励高校增设老年人学习网点、开放图书馆，鼓励各类社会培训机构和社会组织参与老年教育，开发适合老年人需求的教育课程，推动老年大学办学点建设。促进各类公共教育资源服务老年教育，支持文体中心等社会公共设施参与老年教育，为老年人提供更多更好的学习场所和条件。推进居村委老年优秀学习点、老年教育社会学习点、养教结合点建设，建立老年教育常态制度与机制。（责任部门：区教育局、区民政局、各街镇）

11. 营造老有所为的就业环境。逐步探索尝试引导身体状况良好且有再就业意愿的老年群体再就业，提供相关服务，积极开发老龄人力资源，发展银发经济。发挥 G60 科创走廊区域合作平台和“松江枢纽”衔接作用，积极探索“互联网+”老龄事业发展模式，推动智慧老龄项目建设，开发老年人力资源。鼓励各类退休专业技术人员参与老年教育，特别是老学者、老专家、老教师、老艺术家志愿服务老年教育；深化各类老年教育兼职教师注册制工作落实。壮大老年志愿者队伍，充分借助区级志愿服务指导中心、街（镇）社区志愿服务中心、微信 APP 等多种平台，向公众宣传推广“老伙伴”计划、上海市对口支援老年智力援助项目等品牌项目。（责任部门：区人力资源社会保障局、区教育局、

区民政局、区科创发展办、各街镇)

12. 强化养老机构事中事后监管。持续开展养老服务机构风险隐患清除攻坚行动，确保养老服务机构运营安全。健全养老服务综合监管机制，形成多部门联合监管长效机制，研究养老服务机构退出机制。深化“五措并举”养老机构监管体系，开展养老机构放心餐厅、放心食堂建设，建立食品可追溯系统，建立健全养老机构等级评定机制，探索建立养老机构社会信用体系。(责任部门：区民政局、区卫生健康委、区市场监管局、区发展改革委、各街镇)

## (二) 育之有道，全面加强托育服务体系建设

1. 提升家庭带养能力。优化“1+17+X”(即1个区早教服务指导中心、17个街镇优生优育指导站、X个幼儿园亲子点)的家庭科学育儿服务指导和培训体系，为婴幼儿家庭开展新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等服务，提供各类公益性科学育儿资源，开设父母课堂，开展祖辈沙龙，助力父母和祖辈成为会照料、会抚爱、会陪玩、会倾听、会沟通、会放手、会等待的“七会”合格家长。(责任部门：区教育局、区卫生健康委、各街镇)

2. 提高科学育儿普及率。推进“幼有善育·爱润成长”科学育儿“五进”活动，每年为全区有需求的适龄婴幼儿家庭提供不少于10次公益免费的精准科学育儿指导服务，家庭指导率达100%。继续推进“嗨爸萌娃乐翻天”科学育儿进社区特色服务品牌建设，开展“育儿加油站”“送教上门”等线下科学育儿指导

公益活动，为本区有需要的适龄婴幼儿家庭提供面对面科学育儿指导服务。整合各类资源，建设与完善线上科学育儿指导公益平台，依托“育之有道”APP、“松江区早教服务指导中心微信平台”、“松江 03 专栏”等平台精准推送线上科学育儿资源，实现区域内有需要的适龄婴幼儿家庭全覆盖。（责任部门：区教育局、区卫生健康委、各街镇）

3. 拓展普惠性托育服务资源。积极推进托幼一体，落实每年新增“7-10 个普惠性托育点”市政府实事项目，加大专项奖补鼓励民办托幼机构开设普惠性托班，实现公建配套幼儿园新建的全开、未开的增开、已开的多开，托幼一体园所在全区幼儿园总量占比不低于 85%，普惠性托育点街镇覆盖率达 100%。加大对开设托班公办园所生均经费、编制等方面的支持力度，托幼一体化公办幼儿园托班设施设备配置经费标准较小班上浮 15%。（责任部门：区教育局、各街镇）

4. 建设多元托育服务体系。以街镇为规划单元，开设社区“宝宝屋”，按照各街镇 1-3 岁常住幼儿数的 20%配置社区托育服务设施。在街镇设立儿童服务中心，在社区内普遍设立儿童之家，打造环境安全、设施齐全、服务专业的 15 分钟社区托育服务圈，提供嵌入式、菜单式、分龄式的多元托育服务。鼓励引导企事业单位、社会组织或个人单独或联合举办托育服务机构，按需提供全日制、半日制、计时制等多元化服务。（责任部门：区教育局、区妇联、各街镇）

5. 实施规范化机构服务。组织托育机构从业人员贯彻实施

《上海市 0-3 岁儿童发展指南》和《上海市托育机构一日活动方案》，指导托育机构树立科学的儿童观和育儿观，实现从入园到离园全过程操作与管理的规范化。托育机构应制订适合其日常运作的公共卫生、消防安全、急症救治等突发事件应急预案，做好应急演练，确保婴幼儿健康安全。（责任部门：区教育局、区妇联）

6. 提供教养医结合服务。发放《上海市母子健康手册》，实现常住人口婴幼儿家庭全覆盖，全面开展“健康家庭 - 优生优育社区行”宣传指导服务，帮助家庭认识儿童早期发展各方面的影响因素，促进婴幼儿成长环境和养育方式的改进。提供齐全、连续、规范的医疗保健服务，充分发挥儿童早期发展基地的示范辐射作用。立足社区、面向家庭，配送科学育儿指导包，开展试点性教养医结合指导服务。（责任部门：区卫生健康委、区教育局、区妇联）

7. 构建质量评价机制。充分利用“上海市 3 岁以下幼儿托育服务管理平台”、“托育服务随心查”等数字化应用场景，推进“互联网+托育服务”。对托育机构服务质量开展专题评价，建立年检制度，强调对服务过程的评估与监测，形成动态的质量评价和分析反馈机制。通过机构自评、同行互评、委托评估等方式，评选出区域内具有示范效应的优质托育机构 2-3 家。定期采集婴幼儿发展和健康数据，形成儿童早期发展质量分析报告。（责任部门：区教育局）

8. 培育壮大用品和服务产业。支持和培育托育服务、乳粉奶

业、动画设计与制作等行业民族品牌，为婴幼儿照护提供支撑。公共场所和用人单位实现母婴设施配置全覆盖，为婴幼儿出行、哺乳等提供便利条件。（责任部门：区妇联、区卫生健康委、区经委）

### 三、保障措施

#### （一）建立工作机制

建立由多部门联合的松江区“一老一小”工作统筹推进机制，研究制定养老托育重大政策，推动重点任务、重大项目落地实施，将养老托育工作纳入经济社会发展相关规划，纳入区委、区政府年度重点工作任务，确保实现养老托育服务工作各项目标。各街镇成立“一老一小”工作推进专班，区有关部门按照职责分工，制定配套政策措施，推动各项任务落地，区发展改革委会同相关部门做好跟踪评估工作。（责任部门：区发展改革委、区卫生健康委、区民政局、区教育局、各街镇）

#### （二）统筹整体推进

根据“一老一小”人口分布和机构变化，科学谋划，促进服务能力提质扩容和区域均衡发展。修订完善“十四五”时期养老专项规划，加快制定托育领域专项规划和实施方案，建立常态化督导机制和服务能力评价机制，制定具体落实举措，推动各项任务落地。统筹“一老一小”养老托育服务体系建设，加强规划引领、多规合一，强化用地保障，落实新建小区“四同步”配建养老托育服务设施要求，并开展专项整治工作。（责任部门：区发展改革委、区卫生健康委、区民政局、区教育局）

### （三）加大资金投入

根据经济社会发展状况和“一老一小”人口变化，建立稳定的经费投入保障机制，完善财税和金融政策，推动各项税费优惠举措落地，创新发展相关金融产品和服务，引导保险资金等各类社会资本投入“一老一小”事业，形成财政资金、社会资本等多元结合的投入机制。把养老托育事业经费纳入公共财政预算，建立与区域经济社会发展、养老托育事业发展实际需求相适应的经费保障和增长机制。发挥政府投资的引导作用，积极鼓励社会资金、慈善捐赠等支持养老托育事业发展。加强各项经费的绩效管理，提高资金使用效益。（责任部门：区财政局、区卫生健康委、区民政局、区教育局）

### （四）培养专业人才

加大服务和产业人才培养，完善从业人才激励政策，拓宽产业人才培养途径。整合养老托育事业各方面专业队伍。按照人口结构，建立养老托育人员配备机制，形成与服务和产业发展相适应的“一老一小”服务人才队伍。加强老龄事业人才培养，支持开展老龄事业服务相关人员的继续教育和相关专业知识与技能培训，壮大老年事业人才队伍。建立托育机构从业人员和民办幼儿园托班教师职前、职后多元化、多渠道培训体系及机制。立足区托育师资情况，针对托育机构从业人员和幼儿园师资的不同特点和发展实际，采取分类培养和分层提高的举措，定向培训，优化托育机构从业人员和幼儿园师资培养课程体系，科学开设保健保育类、教育活动类课程，强化实践操作性课程，采取灵活多

样的培养方式，提高托育机构从业人员和幼儿园师资队伍的综合能力。（责任部门：区人力资源社会保障局、区卫生健康委、区民政局、区教育局）

#### （五）创新政策支持

加快完善财税、价格、规划、土地、福利等政策，不断优化养老托育领域营商环境，发挥政策的系统集成效应。进一步厘清政府和市场在发展老龄事业和产业方面的职责和关系，统筹推进养老托育事业提质提速，盘活资源，适应新时期群众服务需求。全面落实产假政策，鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等积极措施，为家庭养育创造条件。支持脱产居家养育婴幼儿的父母重返工作岗位，并为其提供信息服务、就业指导和职业技能培训。遵守托育机构从业人员工资市场指导价原则，确保托育机构从业人员依法纳入社保体系，稳定托育从业人员队伍。（责任部门：区民政局、区教育局、区卫生健康委、区人力资源社会保障局、区财政局、区发展改革委、区规划资源局、区税务局）

#### （六）加强规范监管

对养老托育服务实施属地管理为主的综合监管机制，严格执行监管措施，妥善改进监管举措，维护“一老一小”的合法权益。注重“一老一小”领域事前监管，依据相关法律措施打击违法犯罪，打造区、街镇、村居三级法律援助服务网络，依托上海法网和12348法律咨询专线，为老年人提供线上、线中、线下多种形式的法律咨询服务，增强法律意识和防诈骗能力。加强托育从业人员资格审查制度，建立从业人员诚信档案。对托育机构及托育

从业人员实施“黑名单”制度，明确红线指标。制定《松江区托育机构从业人员职业道德规范标准》，进一步规范托育从业人员的言行。建立教育局安全管理中心视频监控系统与辖区内托育机构对接机制，实现技术支撑下的有效监管。（责任部门：区民政局、区教育局、区卫生健康委、区司法局、区人力资源社会保障局、区发展改革委、各街镇）

#### （七）营造友好环境

积极开展相关宣传教育活动，传承弘扬中华民族尊老爱幼传统美德，发挥好家庭在居家养老育幼中的重要作用，形成家庭、社会、政府共同参与的良好氛围。加强老年人、婴幼儿权益保障，完善各项社会优待，加强“一老一小”宜居环境建设，积极创建“一老一小”活力发展城市和社区。以信用为基础，依法构建联合惩戒及激励机制，切实提高养老托育机构服务质量和声誉口碑、婴幼儿家庭满意度，避免安全责任事故。充分调动社区和家庭的积极性，共同参与对托育机构的监督，以促进集中照护和育儿指导服务更符合幼儿身心发展规律和家庭托育服务需要，助力托育质量保障。（责任部门：区卫生健康委、区民政局、区教育局、区妇联，各街镇）

---

抄送：区委办公室，区人大常委会办公室，区政协办公室，区纪委监委，区法院，区检察院，区群团。

---

上海市松江区人民政府办公室

2023年6月2日印发

---