

启政发〔2022〕90号

启东市人民政府关于印发 启东市“一老一小”整体解决方案的通知

各镇人民政府，各园区管委会，各街道办事处，市各委办局，市各直属单位：

《启东市“一老一小”整体解决方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

启东市人民政府

2022年12月30日

（此件公开发布）

启东市“一老一小”整体解决方案

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，落实《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），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，扎实推动“一老一小”事业高质量发展，结合我市实际，制定本方案。

一、实施背景

（一）发展基础

1. 政策支撑有力，部门配合给力。市政府先后出台了《关于进一步推进社会养老服务体系建设的实施意见》、《启东市政府购买居家养老服务实施办法的通知》、《启东市深化居家养老服务三年行动计划（2020-2022年）的通知》等一系列政策文件，完善用地保障、税费优惠、政府补贴、医养融合、人才激励等扶持政策。尤其是面对近年来托育需求快速增长态势，发布《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》，确立全市婴幼儿照护服务体系，有关部门按职责积极协作、共同推进普惠托育服务发展。

2. 市场活力显现，服务需求较大。养老方面，全市共建成运营各类养老服务机构 50 家，建成 1 家市级居家养老服务中心，11 家镇级居家养老服务中心，308 家村（居）居家养老服务站，养老床位数 1.14 万张，每千名老人拥有床位数达到 35.73 张。全市居家社区“15 分钟养老服务圈”基本形成，6 万多名老年人接受居家上门关爱服务。强化长期照护服务体系建设，床位结构得到优化，全市共建成护理型养老床位 4826 张，占养老机构床位比例的 63.6%。但同时，也存在着高质量养老服务供给能力不足、养老工作监管能力较弱等短板和问题，老年群体对养老、医疗、照护以及精神文化、适老环境等需求日益增长，社会保障和养老公共服务供给压力显著增大。托育方面，全市共有 51 家机构提供 3 岁以下婴幼儿照护服务，50%以上属于公建公营或公建民营，建成省级示范性托育机构 1 家。现有 3263 个托位，每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数为 3.37 个，与国家提出的“2025 年达到每千人托位 4.5 个”的目标相比存在一定差距，高品质托育服务需求旺盛。

（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，人民群众对发展高品质、多样化的养老托育服务体系提出更高要求，我市养老托育服务行业迎来前所未有的机遇和挑战。从机遇看，2021 年我市实现地区生产总值 1345.94 亿元，全市城乡居民人均可支配收入达到 44191 元，城乡居民收入倍差缩小至 1.79。坚实的物质基础有利于加快构建普惠托育服务体系，支持社会力量提供多元

化、规范化托育服务，也催生了较大规模的健康养老托育等服务消费。同时，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以及现代医学快速发展，为提供高品质养老托育服务提供了新的支撑和动力，一批批养老托育机构在迎接市场风口中脱颖而出。从挑战看，“七普”数据显示，在全市常住人口中，60岁及以上人口为34.32万人，占人口总数的35.5%，高于省、南通市平均水平，独生子女老年父母数量快速增加，老年人家庭空巢化、独居化、小型化、少子化态势深入发展，而随着生活水平不断提高，老年群体更加渴望丰富多彩、有尊严的晚年生活，更高品质的养老服务供给问题必须得到解决；随着国家生育政策调整完善，特别是三孩生育政策实施，人民群众对高质量普惠托育服务的需求日益旺盛，普惠托育机构发展不平衡、不充分的问题日渐凸显、亟待解决，尤其是需要政府部门加强联动服务，协同解决普惠托育前期投入大、运营成本高、专业队伍不足、抗击经营风险能力差、扩大规模能力较弱等问题。

二、指导思想和发展目标

（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，围绕推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，勇当全市“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵、打造全省高质量发展重要增长极的光荣使命，以人民为中心，呼应人民

群众对高品质生活的追求，加强普惠性、基础性、兜底性养老托育服务供给和设施建设，推动优质公共服务扩大供给、均衡布局，切实满足多层次多样化养老托育服务需求。

（二）整体目标

围绕“一老一小”服务锻长补短、提档升级的目标，出台规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等一揽子政策，更好满足人民群众对高品质养老托育服务的需求。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”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。

1. 养老服务方面，积极开展综合创新先行先试，形成对全国的示范带动效应。养老服务标准化、专业化、规范化建设迈出新步伐，形成一批有影响力的养老机构、服务品牌和标杆项目，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；联结城乡、融通医养、链接机构社区居家的全链条、全要素“链式养老”服务模式实现全覆盖，全市居家社区“15 分钟养老服务圈”全面形成，老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感大幅提升。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，形成实施积极应对人口老龄化国家战略的“启东特色”。

2. 托育服务方面，积极响应南通市“全国婴幼儿照护服务示范城市”创建，完善全市婴幼儿照护服务体系，促进服务能力提质扩容和区域均衡布局。到 2025 年，力争建成省级普惠性婴幼儿照护服务机构 5 家以上，省级示范性婴幼儿照护服务机构 1 家以上，

每千人托位数达 4.5 个，确保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率等指标位居全省前列，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，不断满足人民群众对婴幼儿照护服务的需求。

三、拓宽供给渠道

（一）养老服务

1. 增强兜底保障能力。健全特困老人供养服务制度，制定特困人员集中供养服务计划，对符合特困供养条件的老年人“应保尽保、应养尽养”，对有集中供养意愿的特困老年人实行 100%集中供养。充分发挥临时救助制度效能，解决困难老年人遭遇的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。健全基本养老服务制度，落实基本养老服务清单。完善经济困难老年群体服务政策，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优先纳入基本养老服务并予以重点保障。建立低收入家庭特殊人员入住养老机构补贴制度、特殊老年人巡访关爱制度，定期探视和拜访独居、空巢、农村留守、计划生育特殊家庭老年人。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

2. 增强家庭照护能力。完善家庭养老支持政策，鼓励成年子女与父母共同生活，履行赡养义务和承担照料责任。推动实施独生子女父母护理假制度，积极开展家庭照护者喘息服务，面向家庭照护成员开展专业护理技能培训。制定家庭居家适老化建设标准及规范，将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的高龄、失能（失智）、残疾老年人家庭。加快培育居家适老化改造市场，支持养老机构向老年人家庭提供生活照护、康复护理、精神慰藉、

紧急救援等服务。支持有需求的家庭建设照护床位，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，完善家庭照护床位建设标准及支持政策，让居家老人享受到专业、规范、便捷的养老服务。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

3. 完善社区养老服务。推进新建居住区和已建成居住区按标准集中配置社区养老服务用房。开展城市社区助餐点和银发驿站建设，切实解决老年人多层次助餐需求。探索村（居）居家养老服务站片区化委托运营模式，持续提升社区养老服务专业化能力。推动和支持物业服务企业探索“物业服务+养老服务”模式。到 2025 年，全市所有街道至少建成一所具备全托、日托、上门服务、居家探访、特殊老年人帮扶、老年人能力评估、养老服务人员培训以及老年用品体验等功能的综合性养老服务中心。〔责任单位：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，各区镇、街道〕

4. 提升机构养老服务。加大对专业化、连锁化、品牌化养老机构的扶持，引导社会力量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，满足老年人多层次、多样化服务需求。健全“链式养老”配套政策及标准，拓展“链式养老”服务的内涵与外延，完善机构、社区、居家养老“服务链”，支持品牌养老机构辐射周边的居家、社区养老服务，实现居家照护、社区照护和机构照护融合发展。到 2025 年，全市“链式养老”服务模式更成熟更普遍，形成一批具有示范带动作用的以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的养老服务品牌，专业养老机构所

承接的社区居家养老服务设施有序运行，链式养老服务覆盖全市所有镇（街道）村（社区）。〔责任单位：市民政局，各区镇、街道〕

5. 提升农村养老服务。推动农村养老服务设施标准化、规范化，建成一批规模适中且能融合生活照料、精神慰藉、互助服务功能于一体的农村老年人“示范睦邻点”。支持农村养老服务模式创新，大力发展城乡互助养老等新模式，适度发展“原居安养”居家养老服务模式，推动“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的农村互助养老服务发展，营造尊老、爱老、赡老的良好农村养老氛围。促进农村养老服务提质升级，建设乡村“15 分钟健身圈”，加强农村养老服务优化和实施乡村振兴战略相衔接，推动养老服务与乡村旅游、绿色农产品开发等融合发展。〔责任单位：市民政局、市教育体育局、市农业农村局，各区镇、街道〕

6. 健全养老护理保障。建立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，实行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。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委、市医保局，各区镇、街道〕

7. 促进医养康养结合。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。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（乡镇）医养结合服务设施。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，鼓励保险公司、信托投资公司等金融机构投资举办医养结合机构，支持民办大型医养结合机构走集团化、连锁化发展道路。提高老年医疗服务保障能力，优化老年医疗资源配置，加快老年医疗机构建设，完善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。到 2025 年，建成 1 所以上二级老年医院，全市二级及以上公立综合性医院设置老年医学科比例达到 85% 以上，全市所有养老机构能够以不同形式为入住老人提供医疗卫生服务。〔责任单位：市卫生健康委、市民政局、市医保局、市教育体育局，各区镇、街道〕

（二）托育服务

1. 积极推行家庭托育。严格落实产假等生育类假期制度，研究实施父母育儿假方案，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，并为其提供信息服务、就业指导和职业技能培训。支持各级各类婴幼儿照护服务机构、妇幼保健机构、市妇联、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。探索家庭托育点管理办法，出台启东家庭托育点管理办法，支持开设“社区优育课堂”、制作科学育儿短视频等。多途径开展科学育儿宣教活动，向育儿家庭提供不同需求的家庭育儿指导服务，提高婴幼儿家庭成员专业照护能力。〔责任单位：市卫生健康委、市教育体育局、市人力资源社会保障局、市妇联，各区镇、街道〕

2. 大力发展社区托育。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。到 2025 年，按照每百户不少于 20 平方米的标准，在新建小区规范配置婴幼儿照护服务设施；积极采取购置、置换、租赁等方式，按照每百户不低于 15 平方米的标准，在老城区和已建成居住区建设婴幼儿照护服务设施。〔责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市发展改革委、市卫生健康委，各区镇、街道〕

3. 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，全面推广“1+N”托育模式，即依托 1 个示范性托育服务机构，带动 N 个嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区托育服务设施协同发展。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。对连锁经营（同一投资主体）3 家及以上的托育机构，或收托婴幼儿达 150 人以上的托育机构给予奖励。到 2025 年，培育 1 家及以上品牌连锁（同一投资主体）托育机构。〔责任单位：市卫生健康委、市发展改革委，各区镇、街道〕

4. 加快推进托幼一体化步伐。进一步丰富和完善南通“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、民办幼儿园在满足目前需求的基础上，按照“五个共享+三个独立”的经营思路，创造条件增设托班。通过新建、改建、扩建幼儿园，增加幼托班的资源服务供给，并将开设托班纳入幼儿园规模设计规划配套建设中，且优先支持开设托班的新建

和改扩建幼儿园项目申报各级财政补贴资金。〔责任单位：市教育体育局、市卫生健康委、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市发展改革委、市财政局，各区镇、街道〕

5. 积极构建医育结合新模式。不断提升我市妇幼保健医疗卫生服务能力，每个镇卫生院、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1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90%以上。〔责任单位：市卫生健康委、市民政局、市医保局、市发展改革委，各区镇、街道〕

（三）老幼普惠

1. 实施普惠养老城企联动。支持社会力量参与基本养老服务供给，鼓励市场化养老机构提供多样化、个性化、品质化养老服务，推动补贴由“补机构”向“补老人”转变，实现养老服务价格与当地城镇居民可支配收入、退休金、价格指数变动等挂钩，为广大老年人提供质量有保障、价格可承受、方便可及的养老服务。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。〔责任单位：市发展改革委、

市民政局，各区镇、街道〕

2. 全面开展普惠托育服务。实施普惠托育专项行动，争取中央预算内投资支持，鼓励各类托育机构争当普惠表率，推进“一街道一乡镇一普惠”，建成一批具有带动效应、承担一定指导功能的示范性托育服务机构。鼓励支持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。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。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率居南通前列。〔责任单位：市卫生健康委、市教育体育局、市民政局、市财政局、市住房城乡建设局、市总工会、市发展改革委，各区镇、街道〕

（四）老幼融合

1. 打造“老幼复合”服务新载体。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 家及以上、养老和提供托育服务的机构结对 20 个及以上。〔责任单位：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、市发展改革委，各区镇、街道〕

2. 构建“代际融合”服务新体系。根据老年人和婴幼儿学习需求，科学合理安排相应公益课程，开展文艺汇演、宣传宣讲活动，推动养老托幼一体化便民、高频、个性服务供给，提高“一老一小”融合的幸福感。支持“老幼复合”型社区载体携手全市主要医院，共同为“一老一小”群体提供家门口的高品质医疗卫生服务，打造社区医养结合服务新场景。完善老幼融合发展的支持政策，根据老幼融合发展的特点，在土地、资金、人才、空间布局等方面按照复合型融合发展的思维进行政策倾斜。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委、市医保局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市财政局、市发展改革委，各区镇、街道〕

四、完善要素支撑

（一）加强综合人才队伍建设

1. 增强技能人才专业度。将养老托育服务人才纳入全市人才发展体系，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接、互融发展。深化“订单式”人才培养模式，推动更多机构、用人单位与南通高等师范专科学校、江苏工程职业技术学院、江苏省南通卫生高等职业技术学校等院校合作。支持各类高校与我市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。加强从业人员职业能力建设，建立职前职后一体化培养培训体系，强化岗前培训、岗位技能提升和新型学徒制培训，全面提升养老

托育服务人才的专业能力。〔责任单位：市人力资源社会保障局、市教育体育局、市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

2. 提升从业人员认可度。推进养老托育职业技能等级认定，并纳入全市高技能人才培训补贴紧缺型职业（工种）目录给予补贴，对优秀养老托育人才给予政策性住房、租房补贴支持。搭建养老托育人才成长平台、职业晋升通道，探索参与评选初、中、高级职称，提升从业人员职业成就感。支持养老托育从业人员及在校生参加技能大赛，在市级及以上技能中获奖的个人（集体）优先推荐申报、评选市级及以上劳动模范（先进集体）等荣誉、奖励。开展“最美养老护理员”“最美养老管理人”“最美园长”“十佳放心园”“最美托育服务工作者”等各类优秀评选活动，全面引导全社会尊重养老托育工作价值，切实提高从业人员的获得感、幸福感和责任感。〔责任单位：市人力资源社会保障局、市教育体育局、市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

3. 提高行业资格准入度。率先制定实施“一老一小”职称制度标准体系，实行从业人员职业资格准入、备审和持证上岗制度，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。全面建立养老托育服务市场主体信用记录，实现对养老服务违法行为信息的及时披露。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考虑，引导消费者在选择社会服务时优先考虑。制定“履职照单免责、失职照单问责”的养老托育服务信用责任清单，加大对违规行为的查处惩戒力度。〔责任单位：市发展改革委、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市教育体育局，各区镇、街道〕

（二）强化土地规划空间保障

1. 推动养老托育用地纳规。结合国土空间规划、服务人口和半径等情况，统筹“一老一小”服务设施的数量、规模和空间布局。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，并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，确保做到同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。〔责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市民政局、市卫生健康委、市发展改革委，各区镇、街道〕

2. 统筹盘活存量用地资源。制定利用存量资源改造建设养老托育服务设施工作指南，明确适用条件、办理流程、工作机制、建设标准、支持政策等，建立存量资源统筹利用“一事一议”协调机制。支持将国有闲置房屋优先用于提供养老托育服务，所用存量房屋在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。支持党政机关和事业单位将具备条件的闲置办公用房免费提供给社会力量来开展养老托育服务，允许将空置公租房免费提供给社会力量供其开展社区养老服务；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改建养老托育场所；非独立场所按照安全标准改造建设托育点且通过验收的，无需变更土地和房屋性质；支持农村集体经济组织利用自身所有的建设用地建设“一老一小”服务设施。〔责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市财政局、市机关事务服务中心、市民政局、市卫生健康委、市发展改革委，各

区镇、街道〕

3. 新建小区配建服务设施。实行新建小区“四同步”，周边区域统筹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。鼓励新建小区融合“一老一小”服务元素，打造一站式“老幼复合”型社区综合体。老旧小区升级燃气、电力、排水、供热等设施时，须把养老托育设施一并考虑，并进行优先改造；未配建或配建未达标的，当地人民政府（管委会）应通过新建、改扩建、购置、腾退、置换等方式配足养老托育服务设施；对于配套养老托育服务设施缓建、缩建、停建、不建或建而不交的，在整改到位前建设单位不得组织竣工验收。“十四五”期间，因地制宜推进“一老一小”服务设施配套建设，社区“一老一小”服务设施配套率须达 100%。〔责任单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市民政局、市卫生健康委、市发展改革委，各区镇、街道〕

（三）构筑多元资金投入机制

1. 建立稳定多元的资金保障机制。加大经费投入力度，建立稳定经费投入保障机制；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建设资金补助、普惠机构运营补助、连锁品牌奖励、职工报销保育教育费等各类经费资助。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。推动设立养

老托育服务业发展基金，引导国有资本、社会资本等广泛参与发展养老托育服务业，形成多元互补的投入机制。〔责任单位：市财政局、市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

2. 创新发展相关金融产品和服务。支持金融机构为养老托育企业提供更优贷款期限，灵活提供循环贷款、年审制贷款、分期还本付息等多种贷款产品。将养老托育设施建设项目纳入政府专项债券支持范围，积极发行养老产业专项企业债券和养老项目收益债券，支持合理灵活设置债券期限、选择权及还本付息方式、发行可续期债券。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，以及满足消费者终身、长期领取需求的多样化养老保险等产品。同时，引导中小學生平安保险向托育阶段延伸，加大公众责任险宣传力度，积极填补养老托育机构在人身意外、财产安全、公共责任方面的保障空白，为养老托育机构运营提供全方位风险保障。支持银行、信托等机构开发养老型储蓄和理财产品。〔责任单位：市地方金融监管局、市发展改革委、市财政局、市医保局，各区镇、街道〕

3. 落实财税支持及相关优惠政策。严格按照政策落实养老服务机构床位建设补贴和床位运营补贴，精简居家和社区养老补助、养老服务专业队伍奖补的申请、审核及发放流程。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。〔责任单位：市财政局、市税务局、市卫生健康委、市医保局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市发展改革委，各区镇、街道〕

（四）构筑数字化治理新格局

1. 搭建全市统一的数字服务平台。建立以服务老年人为中心的全市统一的数据库和应用链，并与“一网统管”平台无缝衔接，打通公安、社保、民政、卫生健康等多个政府部门数据隔阂，实现老年人家庭状况、健康状况、医保和养老以及生活需求等方面的信息联动共享，并实现“市-镇（街道）-社区”三级数据联动，确保可实时进行养老数据的动态同步和分析。推动各级医养结合信息平台与养老服务信息平台有效对接，利用远程医疗资源，支持数字化程度高的医养结合机构与国家、省、南通市远程医学中心联网，实现信息共享和协同服务。建设全市统一的养老服务平台，发布并运行养老服务地图，全面汇集老年人信息、政策覆盖人群、智能设备检测情况等各方面信息，精准掌握全市老年人的生活状况和服务需求。〔责任单位：市民政局、市市域社会治理现代化指挥中心，各区镇、街道〕

2. 探索养老服务新业态、新模式。引导养老托育服务机构线上线下融合发展，支持养老服务企业发展智慧养老，帮助对接互联网医疗、康复辅助器具制造等资源。提供智慧化服务，打造沉浸式家庭智能养老样板，支持老年人家庭安装安全防护终端和智能机器人，以及智能照明、指纹开门等全屋智能操控系统，推动老年人紧急救援呼叫服务全覆盖。推出包括安全防护、照护服务、

健康服务和情感关爱等在内的智慧养老应用场景，并支持老年人服务在线实时预约，畅通“线上+线下”全流程为老服务链，让老年人享受到“菜单式”的就近、便捷养老服务，打造“没有围墙的养老院”。〔责任单位：市民政局、市市域社会治理现代化指挥中心，各区镇、街道〕

3. 构筑数字化托育管理服务平台。依托“南通市 0-3 岁婴幼儿照护服务监管平台”，充分利用 5G、人工智能、大数据、物联网等新技术，提升我市托育服务工作服务管理效能，实现 0—3 岁婴幼儿全周期全过程管理服务的信息化、智能化。支持优质托育机构平台化、规模化发展，发挥在优化服务、监督管理、统计监测等方面的引领作用，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。〔责任单位：市卫生健康委、市市域社会治理现代化指挥中心，各区镇、街道〕

五、延伸服务领域

（一）加快推进老年大学建设

健全政府、市场、社会组织和学习者等多主体分担和筹措老年教育经费的投入机制，实施老年大学建设行动，扩大老年教育供给。引导老年大学与养老机构、社区、企业等共推“养教结合”新模式，推进养教一体化发展。多途径扩大老年教育供给，推动老年大学办学点、学习网点向城市社区和农村地区延伸，形成中心辐射、多点布局、纵横交织的老年人学习活动阵地。开展老年人运用智能技术专项培训，提升老年人运用信息技术和终端产品

的能力。“十四五”期间，积极争创国家示范性老年大学。〔责任单位：市教育体育局、市民政局，各区镇、街道〕

（二）有效激活老年人力资源

加大对老年人的教育和职业培训投入，推行终身职业技能培训制度，积极开展“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，发挥老年人在家庭教育、家风传承等方面的积极作用。强化老年人职业技能教育，扩招老年人实用技术培训及智能手机、计算机、英语、保健、按摩、母婴护理、插花、茶艺、烹饪等技能型班级，为大龄劳动者就业创造机会。深入推进涉老合作办学，积极与高等职业院校对接，开启双向互动模式。提高企业法律意识和保护老年人就业权益，促使社会树立年龄平等意识，依法保障大龄劳动者就业权利，创造“老有所为”的就业环境。〔责任单位：市人力资源社会保障局、市民政局、市司法局，各区镇、街道〕

（三）推动涉老行业融合发展

围绕养老服务需求和全市产业布局特色，制定实施康养服务产业培育发展方案，激活企业主体创新动能，支持“养老+”产业新模式发展，进一步促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展。依托自然生态资源和城市功能优势，加快推动旅居养老、文化养老、生态养老等新兴业态发展和城市养老综合体等新型载体建设，积极打造旅居养老目的地。开展“孝老爱老”购物节活动，鼓励电商、零售企业在重要节日期间实行养老消费优惠措施，激发养老为老服务消费热情。〔责任单位：市民政局、市发展改革委、市文广和

旅游局、市教育体育局、市卫生健康委、市住房城乡建设局、市地方金融监管局、市发展改革委，各区镇、街道〕

（四）积极发展儿童文创产业

出台促进儿童文化创意产业发展政策，丰富托育教育形式及内容，打造一批儿童动漫、儿童出版、儿童媒介、儿童影视戏剧、儿童文学、儿童游戏娱乐和儿童玩具业品牌。加强经典动漫形象开发，支持动漫企业通过“经典形象+新形式”方式，挖掘优秀传统文化，打造中国特色的动漫 IP，构建传统文化传承新载体，丰富儿童精神文化生活。研究制定启东托育企业运营标准和线上线下培育课程，支持托育服务线上线下融合发展，鼓励面向家长发展互联网直播互动式家庭育儿服务，积极开发婴幼儿养育课程、父母课堂等。〔责任单位：市文广和旅游局、市教育体育局、市民政局、市卫生健康委、市发展改革委，各区镇、街道〕

（五）重点发展老幼用品产业

大力发展“一老一小”用品市场，支持新材料、新技术在“一老一小”服务领域集成应用与推广，重点发展康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等适老化技术和产品。围绕老年人生活起居、安全保障、保健康复、医疗卫生、心理关爱等切实需求，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，依托有条件的医疗器械龙头企业建设养老托育产业园区。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。〔责任单位：市发展改革委、市科技局、市教

育体育局、市民政局、市卫生健康委、市医保局、各区镇、街道〕

六、做实保障举措

（一）健全组织保障机制

坚持党委领导、政府主导，建立市“一老一小”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，制定重点任务分工清单，建立工作台账，定期收集汇总工作进展情况，常态化督促整体解决方案实施。将“一老一小”工作纳入文明城市创建、市委市政府年度重点工作、民生实事项目统筹推进。统筹开展人口趋势预测和养老托育产业前景展望，服务产业发展，引导社会预期。支持启东市养老服务行业协会发展，在此基础上成立市托育服务行业协会，制定养老托育服务机构准入标准、资格审核、业务指导、监督评估等规范标准体系，发挥行业自律、监督评估、沟通协调、服务中介等功能。〔责任单位：市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、各区镇、街道〕

（二）纳入重点考核体系

将“一老一小”服务工作纳入国民经济和社会发展规划重点任务，纳入政府高质量发展考核指标体系，并列入“为民办实事项目”，自上而下明确目标、压实责任，统筹推进。落实“一老一小”整体解决方案，编制实施养老托育服务发展专项规划，并定期向同级人民代表大会常务委员会报告服务能力提升成效。根据全市“一老一小”人口分布和结构变化，制定养老托育服务实施方案、三年提升计划，并把护理型床位占比、托位数建设指标分解到年度考核中。建立“一老一小”服务监测分析与发展评价机制，完善养老托育服务统计分类标准。〔责任单位：市发展改革委、市统

计局、市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

（三）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。推动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。按照国家、省和南通市最新政策要求，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，对于不具备心理咨询条件的养老托育服务机构，组织社会工作者等团队提供心理疏导服务，根据入住老年人及机构员工具体面临的心理健康问题进行针对性缓解和帮助。〔责任单位：市公安局、市应急局、市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、市消防救援大队，各区镇、街道〕

（四）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，与上海、苏州等城市联合推动养老托育服务领域政策异地通关、市场要素流动。协商推动长三角老年照护需求评估、养老托育服务标准和从业人员评价体系等的互通互认，建立养老托育服务优质诚信品牌的互认和推介机制，完善对养老托育机构行政处罚和失信行为的定期通报机制。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。〔责任单位：市发展改革委、市民政局、市卫生健康委，各区镇、街道〕

（五）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、助餐、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”。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委、市教育体育局，各区镇、街道〕

2. 普及无障碍公共设施。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，为老年人提供安全、舒适、便利的社区生活环境。〔责任单位：市住房城乡建设局、市自然资源和规划局、市消防救援大队，各区镇、街道〕

3. 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、市总工会、市妇联等力量，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。〔责任单位：市卫生健康委、市教育体育局、市总工会、市妇联，各区镇、街道〕

4. 全面落实积极生育政策。根据中央和省、南通市要求出台配套措施，将婚嫁、生育、养育、教育等一并系统考虑，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。〔责任单位：市发展改革委、市卫生健康委、市医保局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局、市税务局，各区镇、街道〕

5. 建设老年友好型、儿童友好型城市。积极参与全国婴幼儿照护服务示范城市创建、普惠托育服务示范点创建，积极推介一批典型经验和品牌。支持各类社会组织开展“一老一小”志愿服务，并积极发挥行业商会作用，带领企业开展敬老爱幼活动、履行企业社会责任。〔责任单位：市委宣传部、市发展改革委、市民政局、市妇联，各区镇、街道〕

6. 全面加强工作宣传、凝聚人心。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。努力营造全社会重视、支持“一老一小”事业发展的社会氛围，传承弘扬尊老爱幼传统美德。〔责任单位：市委宣传部、市总工会、市妇联、团市委，各区镇、街道〕

附件：

1. 启东市推进养老托育服务发展工作领导小组成员名单
2. 启东市推进养老托育服务发展工作协调小组办公室工作机制
3. 启东市落实省养老托育高质量发展重点任务分工表

附件 1

启东市推进养老托育服务发展工作 领导小组成员名单

组 长：杨中坚 市委副书记，市政府市长

副组长：蔡 毅 市委常委，市政府常务副市长

王春华 市政府副市长

郁丽春 市政府副市长

成 员：王峰华 市发展改革委主任

陆海峰 市教育体育局局长，市委教育工委书记

赵雨玉 市民政局局长

陶卫新 市财政局局长，市国资办主任

杨海燕 市人力资源社会保障局局长

陈 玲 市自然资源和规划局局长

朱海荣 市住房城乡建设局局长

苏高飞 市卫生健康委主任

施伯新 市应急局局长

黄海荣 市市场监管局局长

赵 琛 市统计局局长

倪凯权 市医保局局长

张笑慰 市地方金融监管局局长

陈燕飞 市委政法委副书记，市政府办副主任，
市市域社会治理现代化指挥中心主任

张东霞 市总工会主席

吴苏豫 团市委副书记

杨丽华 市妇联主席

戴启和 启东市消防救援大队大队长

叶青松 启东市税务局局长

领导小组下设协调办公室。办公室设在市发展改革委，王峰华同志兼任办公室主任。领导小组成员调整由各成员单位向协调办公室提出，报领导小组组长批准。领导小组实行工作会议制度，工作会议由组长或其委托的副组长召集，根据工作需要定期或不定期召开，参加人员为领导小组成员，必要时可邀请其他有关部门、单位人员参加。领导小组建立联络员制度，联络员由所在部门、单位有关科室负责同志担任，同时作为协调办公室成员参与具体工作。联络员需调整的，由所在部门、单位提出，报协调办公室备案。

附件 2

启东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：王峰华 市发展改革委主任

副主任：倪 帅 市发展改革委副主任

季祖辉 市民政局副局长

茅东华 市卫生健康委副主任

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“一老一小”整体解决方案，落实国家、省、南通市决策部署，推进养老托育设施合理布局，推进“一老一小”民生实事项目落地实施；帮助养老、托育机构纾困解难；推动“一老一小”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和需提交领导小组会议议定的事项及其他有关事项。重大事项按程序报批。

四、工作要求

市发展改革委、市民政局、市卫生健康委按照职责分工，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。市发展改革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。

附件 3

启东市落实省养老托育高质量发展 重点任务分工表

序号	重点任务	责任单位
1	充分考虑养老托育服务设施数量、结构需求，依据国土空间总体规划、卫生专项规划等相关规划，构建与本地区人口结构、老年人口和婴幼儿数量相适应的服务设施规模和布局，并将所需用地落实到控制性详细规划。	市民政局、卫生健康委、自然资源和规划局按职责分工负责。
2	将养老、托育主管部门纳入本级规划委员会。全面落实养老托育服务设施分区分级规划建设要求，新建居住小区按照每百户 20 平方米以上的标准配套建设社区养老服务用房，结合实际提出新建居住小区规划建设托育服务设施的标准。	市民政局、卫生健康委、自然资源和规划局、住房城乡建设局按职责分工负责。
3	开展特困人员集中供养需求摸底排查。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纳入基本养老服务并予以重点保障。	市民政局牵头负责。
4	大力发展社区助餐助洁、助医助行、日间照料、康复护理、精神慰藉、育幼指导等服务。	市民政局、卫生健康委、发展改革委按职责分工负责。
5	开展社区医养结合能力提升行动，强化社区卫生服务机构养老育幼服务能力。	市卫生健康委牵头，市发展改革委、民政局、住房城乡建设局、医保局按职责分工负责。
6	综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等政策，支持社会力量发展普惠性养老托育服务。	市发展改革委、民政局、卫生健康委牵头负责，市财政局、自然资源和规划局、人力资源社会保障局、教育体育局等按职责分工负责。
7	鼓励国有资本按市场化法治化原则加强对养老托育服务补短板的投入，支持有条件的国有企业成立以养老托育服务为主业的专业平台，完善考核评价机制。	市财政局等按职责分工负责。
8	提升农村地区养老托育服务能力。	市民政局、卫生健康委、农业农村局、发展改革委按职责分工负责。
9	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。	市自然资源和规划局、民政局、市卫生健康委、住房城乡建设局按职责分工负责。
10	鼓励各地利用商业、办公、工业、仓储、校舍存量	市民政局、卫生健康委、发展改革委、自然资源和规划局、住房城乡建设局按

序号	重点任务	责任单位
	房屋以及社区用房等改建养老托育设施。	职责分工负责。
11	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。	市卫生健康委、自然资源和规划局、住房城乡建设局按职责分工负责。
12	制定并向社会公布促进和规范利用存量资源改造建设养老托育服务设施的工作指南或实施办法。	市发展改革委、民政局、卫生健康委牵头负责
13	建立存量资源统筹利用协调机制，健全“一事一议”机制，定期集中处置存量房屋和设施改造中规划、消防等手续办理等问题。	市民政局、卫生健康委、住房城乡建设局、自然资源和规划局、财政局、机关事务服务中心、行政审批局、消防救援大队等按职责分工负责。
14	推动财税支持政策落地。	市财政局、税务局、民政局、卫生健康委、人力资源社会保障局按职责分工负责。
15	建立工作协同机制，落实支持养老托育服务发展的税费优惠政策，以及养老托育机构用电、用水、用气、用热执行居民价格政策。	市发展改革委、税务局、财政局等牵头负责。
16	将养老托育服务纳入经济社会发展总体规划和年度计划，制定养老、托育服务发展专项规划，制定“一老一小”整体解决方案。	市发展改革委、民政局、卫生健康委等按职责分工负责。
17	深化养老托育服务“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，明确办理时限，实现“最多跑一次”。	市民政局、卫生健康委、行政审批局等按职责分工负责。
18	将养老托育纳入公共安全重点保障范围，建立完善突发事件预防与应急处置机制。	市民政局、卫生健康委、发展改革委、应急局、市场监管局、公安局按职责分工负责。
19	严防“一老一小”领域非法集资。	市民政局、卫生健康委、公安局、地方金融监管局按职责分工负责。
20	加强老年和儿童友好社会环境建设。	市发展改革委、住房城乡建设局、卫生健康委、交通运输局、民政局、残联等按职责分工负责。

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，市监委，市法院、检察院，
市人武部，市各人民团体。

启东市人民政府办公室

2022 年 12 月 30 日印发
