

鸡西市“一老一小”整体解决方案

（2021—2025 年）

为深入贯彻新发展理念，积极推动鸡西市养老和托育服务业与社会经济同步发展，加快构建现代养老托育服务体系，积极应对人口老龄化和实施一对夫妇可以生育三个孩子政策带来的新机遇新挑战，根据《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省“十四五”促进养老托育服务健康发展实施方案的通知》（黑政办规〔2021〕26号）精神，结合我市实际，制定本方案。

一、实施背景

鸡西市是一座因煤而立、因煤而兴的矿产资源型城市，人口收缩和人口老龄化问题交织叠加，2020年，全市60岁及以上人口占总人口比例25.2%，高于全省2个百分点，高于全国6.5个百分点，较2010年增加了10.3个百分点，已跨入深度老龄化发展阶段，未富先老的市情使得社会和家庭养老托育负担沉重。近年来，市委、市政府坚决贯彻落实党中央、国务院以及省委、省政府关于养老托育服务高质量发展的一系列决策部署和指示精神，坚持以人民为中心，以养老托育服务需求为导向，不断夯实政策体系、服务体系、产业体系，聚焦“一老一小”领域短板，着力构建全方位、多层次、高质量、均衡发展的养老托育服务体系，积极应对人口老龄化和生育政策调整。

（一）发展基础

1.政策体系日益健全。

在养老政策方面，制定实施了一系列促进养老服务发展的政策，不断完善养老服务体系，加快康养产业融合发展。在养老服务体系构建方面，先后制定出台了《鸡西市人民政府关于开展居家养老服务工作的实施意见》（鸡政发〔2014〕31号）

《鸡西市人民政府办公室关于建立贫困失能老年人护理补贴制度的通知》（鸡政办发〔2015〕48号）和《鸡西市人民政府办公室印发鸡西市养老服务机构监督管理办法的通知》（鸡政办发〔2015〕43号）等政策，落实了80周岁及以上老人高龄津贴，减免养老服务行业税费，对养老服务机构给予运营补贴等政策，有力促进了多层次养老服务体系构建和完善。在产业融合发展方面，发布实施了《鸡西市人民政府关于全面推进养老服务业“医养结合”发展的意见》（鸡政发〔2015〕17号）等政策措施，促进康养融合产业发展。

在托育服务方面，重点聚焦体制机制、支持政策、机构管理等方面，积极探索促进托育服务发展。《鸡西市人民政府印发鸡西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的通知》（鸡政发〔2021〕4号）提出“支持0—3岁托育机构建设，鼓励幼儿园发展托幼一体化服务，县（市）区3岁以下婴幼儿托位数达到国家和省要求标准。加强婴幼儿照护保健和早期发展服务，推进婴幼儿照护服务专业化、规范

化发展”的总体任务。印发了《鸡西市人民政府印发鸡西市妇女发展规划(2021—2025年)和鸡西市儿童发展规划(2021—2025年)的通知》(鸡政规〔2022〕4号)。

2.养老服务逐步完善。

(1)基础设施不断完善。全市运营养老服务机构共144家。其中,公办养老服务机构10家、民办养老服务机构134家;养老服务机构总床位11180张,老年人拥有机构服务床位率(老人37.88万人)29.52%。其中,公办养老服务机构床位2130张,占总床位的19.1%,民办养老服务机构床位9050张,占总床位的80.9%。

(2)兜底保障不断健全。全市现有医养结合机构5家。其中,医办养机构2家、养办医机构3家,医疗机构与养老机构签约28对。二级以上综合医院全部设立了老年优先服务窗口,有11家医院设立了老年医学科。

公办兜底服务机构7家,集中供养城乡“三无、五保”特困群体老年人,可提供基本养老服务床位1803张,现有供养对象807人,社会福利院部分空余床位向社会开放接收代养服务。

鸡西市农村老年福利中心是全省最大的农村“五保”供养场所,先后获得了全国养老服务机构十大服务标杆示范单位、全国模范敬老院等多项荣誉。麻山区建国社区被评为全国示范性老年友好型社区。

3.托育服务健康发展。全面实施两孩政策以来,鸡西市2020

年新生儿 5189 人（按人口监测统计报表），全市 0—3 岁年龄段幼儿约 18664 万人。政府积极引导社会力量根据婴幼儿家庭实际需求以及场地、供餐等条件举办托育机构，提供全日托、半日托等多样化托育服务。至 2021 年末，全市现有 0—3 岁托育机构 65 家。其中，已登记备案托育机构 6 家，托位数 1270 个；示范性婴幼儿照护服务机构 2 家。每千人口拥有托位数 0.86 个。

4.服务需求持续增加。近年来，随着人口老龄化程度不断加深和生育政策调整，养老托育服务需求持续增加。2020 年第七次全国人口普查数据显示，全市总人口 150.21 万人。其中，60 岁及以上人口 37.88 万人，占 25.22%；65 岁及以上人口 26 万人，占 17.31%。

与 2010 年第六次全国人口普查相比，60 岁及以上人口比重上升 3.25 个百分点，65 岁及以上人口比重上升 4.26 个百分点，养老服务需求不断增加。2020 年新生儿 5189 人，3 岁以下婴幼儿 18664 人，随着三孩生育政策的实施以及群众生活水平提高，婴幼儿照护需求将更加迫切，未来居民对高质量托育服务需求将会不断增加。

5.关联产业快速发展。“十三五”以来，全市养老服务产业快速发展，积极吸引以生态、文旅为特色的康养项目落户，其中以虎林市明创悦享健康养老产业园项目最为突出，该项目落户于虎林市虎林镇，新建包括医院门诊和住院处、公寓、配套商

服等，目前建设临近尾声。

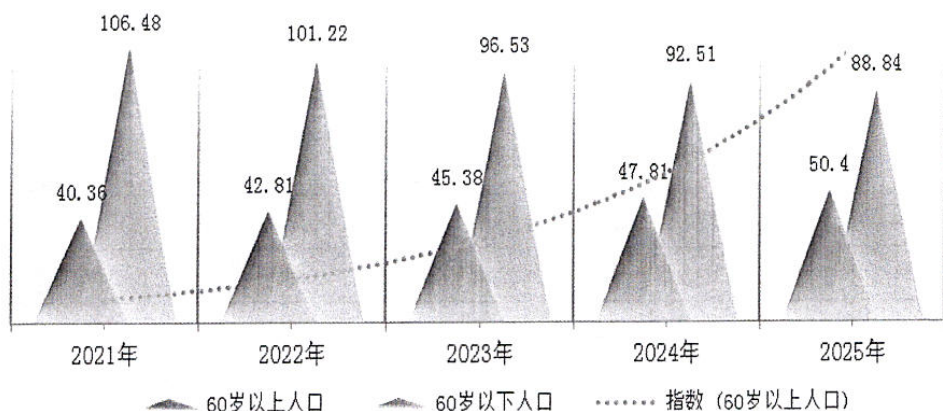
完善多元化社区居家服务，依托社区标准化建设工作，建立社区日间照料中心，提供老年人日托、文化娱乐、体育健身、精神关爱等服务；向阳职业技术学校成立鸡西居家悦养老服务中心，为老年人提供专业的智能型居家养老服务；推进乡镇（街道）“社会工作站”建设，聚焦居家养老、社区养老、智慧养老，以政府购买服务方式，不断推进社区居家养老服务设施改善；加快构建“15 分钟养老服务圈”，有效促进全市社区居家养老服务高品质发展。

（二）发展趋势

1.人口结构的分析预测。根据 2016—2020 年人口数据信息，综合考虑经济社会发展情况，在第七次全国人口普查数据基础上，对鸡西市 2021—2025 年人口规模进行预测。预计 2021 年，全市总人口规模 146.84 万人，2 岁以下儿童 1.76 万人，60 岁以上人口 40.63 万人，占 27.66%；2022 年，全市总人口规模 144.03 万人，2 岁以下儿童 1.73 万人，60 岁以上人口 42.81 万人，占 29.72%；2023 年，全市总人口规模 141.91 万人，2 岁以下儿童 1.73 万人，60 岁以上人口 45.38 万人，占 31.98%；2024 年，全市总人口规模 140.32 万人，2 岁以下儿童 1.70 万人，60 岁以上人口 47.81 万人，占 34.07%；2025 年，全市总人口规模 139.24 万人，2 岁以下儿童 1.68 万人，60 岁以上人口 50.40 万人，占 36.20%（详见图表 1、图表 2）。总体看，“十四五”期间全市人

口还将持续呈收缩态势，在此背景下，伴随居民预期寿命显著提高，老年化程度还将继续加深；伴随三孩生育政策出台，幼儿数量将维持在一个稳定区间。

图表 1 鸡西市 2021—2025 年人口规模和结构预测图



图表 2 鸡西市 2021—2025 年各年龄段人口规模预测表

单位 (万人)														
年龄	0—2 周岁	3—5 周岁	6—11 周岁	12—14 周岁	15—17 周岁	18—19 周岁	20—29 周岁	30—39 周岁	40—49 周岁	50—59 周岁	60—69 周岁	70—79 周岁	80 周岁 以上	合计
2021 年	1.76	2.21	5.47	3.51	3.41	1.98	10.99	18.25	25.52	33.37	22.73	11.56	6.07	146.84
2022 年	1.73	2.05	5.08	3.38	3.38	2.09	10.69	17.21	23.58	32.01	23.37	12.45	6.99	144.03
2023 年	1.73	1.93	4.72	3.23	3.34	2.15	10.53	16.35	21.82	30.76	23.92	13.37	8.09	141.91
2024 年	1.70	1.85	4.44	3.07	3.28	2.17	10.47	15.65	20.23	29.65	24.42	14.32	9.07	140.32
2025 年	1.68	1.75	4.16	2.92	3.20	2.17	10.48	15.09	18.77	28.62	24.87	15.28	10.25	139.24

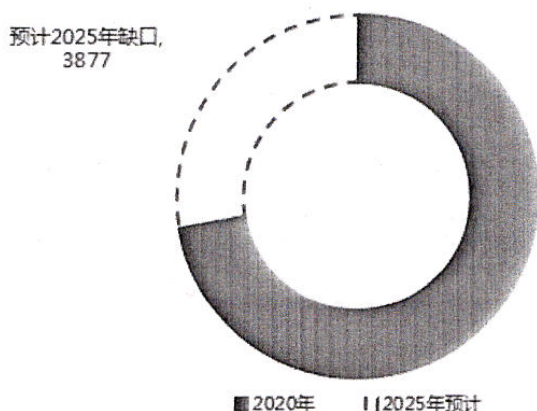
2.服务需求规模的预测。养老服务方面，“十四五”期间随着老龄人口增加和居民收入增长，社会对养老服务规模的需求还将持续扩大，高质量养老服务需求将进一步扩大。目前，2020

年全市养老床位数 10059 张。依据黑龙江省民政厅《黑龙江省养老服务业“十四五”发展规划》（黑民规〔2021〕14 号），我市 2025 年养老床位数需达到 13936 张，较 2020 年缺口 3877 张（详见图表 3、图表 4）。

图表 3 鸡西市 2021—2025 年养老需求预测表

年份	养老人口统计情况（万人）				每千人拥有机构服务床位率	养老机构总床位（张）	较 2020 年床位缺口（张）	备注
	60—69 岁	70—79 岁	80 周岁以上	合计				
2020 年	21.93	10.69	5.26	37.88	0.2655	10059		现状情况
2021 年	22.73	11.56	6.07	40.36	0.2765	11159	1100	预测
2022 年	23.37	12.45	6.99	42.81	0.2765	11837	1778	预测
2023 年	23.92	13.37	8.09	45.38	0.2765	12548	2489	预测
2024 年	24.42	14.32	9.07	47.81	0.2765	13219	3160	预测
2025 年	24.87	15.28	10.25	50.4	0.2765	13936	3877	预测

图表 4 鸡西市 2025 年养老床位缺口情况预测图



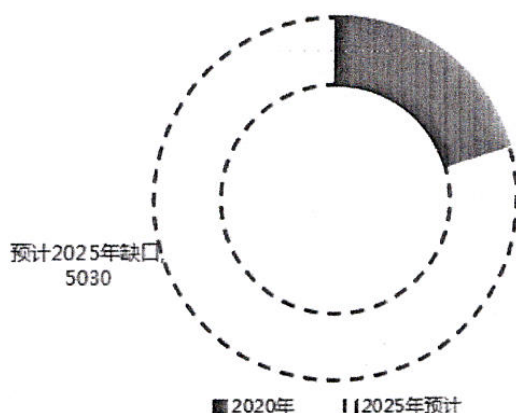
托育服务方面，随着全市经济发展和就业趋势持续向好，

就业人口家庭的育儿意愿将持续增加。目前，全市每千人托位数 0.86 个，现有托位数 1270 个。根据省卫生健康委和省发改委《关于分解下达我省“十四五”期间每千人口拥有托位数任务指标的通知》（黑卫人口家庭发〔2021〕31 号），我市 2025 年需达到每千人 4.5 个托位，托位数达到 6300 个，较 2021 年需增加托位 5030 张（详见图表 5、图表 6）。

图表 5 鸡西市 2021—2025 年托育需求预测表

年份	人口总数/0—3 岁人口 (万人)	每千名人口 托位率	总托位数 (张)	较 2021 年需 增加托位(张)
2021 年	146.84/1.76	0.86	1270	
2022 年	144.03/1.73	1.32	1900	630
2023 年	141.91/1.73	2.11	3000	1730
2024 年	140.32/1.70	3.21	4500	3230
2025 年	139.24/1.68	4.5	6300	5030

图表 6 鸡西市 2025 年托位数缺口情况预测图



（三）机遇和挑战

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家新征程、实施积极应对人口老龄化国家战略和调整生育政策的第一个五年，也是建设社会主义现代化新鸡西极为关键的五年。全市养老托育服务改革发展和服务体系建设将迎来重要战略窗口期。

从国内看，新时代，人民对美好生活的需要日益增长，养老托育服务需求逐步从低层次的生活型、保障型升级为对美好生活的更高层次需求，多样化、多层次养老托育服务需求日益增长。特别是新一轮科技革命、产业变革的持续深化和我国科技创新步伐加快，大数据、人工智能等信息技术和智能硬件在养老、托育领域的应用日益广泛和深入，将为养老和托育发展注入新活力。

从省内看，习近平总书记多次对东北地区和我省作出重要讲话、重要指示批示，党中央、国务院出台系列支持东北振兴政策，为我省加快振兴发展提供强有力的政策保障。经过多年努力，全省在产业、生态、资源、科教、基础设施等方面形成了较强的支撑能力，集聚了强劲的发展势能，具备了迈上高质量发展新阶段的有利条件，为新时代养老托育服务高质量发展提供了新动力。

从全市看，省委、省政府大力支持煤城转型发展，为加快转型升级高质量发展注入强大政治动力，带来前所未有的政策机遇。我市具有丰富的矿产资源、农业资源、生态资源和旅游

资源，煤炭及新型能源化工、石墨新材料、绿色食品、生物医药、生态旅游等主导产业加速成长，新的产业格局基本形成，必将带动居民收入持续稳定增长，充分释放养老托育服务消费潜力，养老托育服务发展迎来广阔发展前景。

从挑战看，一是老龄化问题突出，养老服务面临较大的发展压力，全市老龄化率 25.2%，已超出 20% 的中度老龄化阶段；老年人口抚养比率为 38.4%，远高于全国 19.7% 的平均水平。二是养老托育服务供给能力不适应人口老龄化和人口生育政策调整后的新形势。养老机构规模小，难以形成品牌效应；社区养老服务设施供给不足，养老护理人才短缺，医养康养融合程度不够；供给总量严重不足，每千人托位数 0.86 个，与“十四五”期末实现每千人托位数 4.5 个的目标缺口较大。三是养老托育服务相关产业发展尚不成熟，服务质量、水平有待提高，特别是面向老年人和婴幼儿特定需求的产品较为欠缺；养老托育服务新业态、新模式培育力度不够。四是养老服务区域化城乡化差距明显，养老服务水平与现实需求存在差距，优待政策的执行未能完善到位。

“十四五”时期要立足于我国养老托育服务体系建设的新一轮和新趋势，牢牢把握振兴发展的战略机遇，明确目标和任务，有效破解难题，努力开创养老托育服务改革发展新局面。

二、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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入落实习近平总书记系列重要讲话和重要指示批示精神，牢固树立以人民为中心的发展思想，积极应对人口老龄化为养老托育带来的新机遇新挑战，围绕共同富裕总体目标，从扩大养老托育服务供给、促进养老托育服务消费两个维度，着力打通“堵点”、消除“痛点”，统筹城乡养老托育公共服务设施建设，构建居家社区机构相协调，医养康养相结合的养老服务体系，在保障人人享有基本养老托育服务的基础上，有效满足多样化、多层次的养老托育服务需求，持续提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（二）基本原则

坚持党的全面领导。深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，始终把习近平总书记重要讲话、重要指示批示精神作为推动养老托育均衡发展的根本遵循，把党中央决策部署贯彻到养老托育工作中，确保养老托育事业始终沿着正确政治方向发展。

坚持以人民为中心。聚焦群众关切，聚焦特殊群体，科学研判人口变化结构、城镇化发展趋势，尽力而为，量力而行，将党和政府的惠民政策精准送到群众身边，为新发展阶段改善民生福祉作出新贡献。

坚持共建共治共享。坚持政府主导，更好发挥市场作用，充分调动广大社会力量。加大简政放权力度，向参与主体赋能、

向服务对象赋能，促进广泛参与、互为补充、同频共振。

坚持深化改革创新。聚焦重点领域和关键环节，全面深化“一老一小”领域改革，不断补短板、强弱项、破壁垒。充分将信息化技术手段、智能化设备等运用到养老托育服务中。鼓励基层开拓创新，探索开展原创性、差异化改革，为养老托育事业发展探索新方式、注入新动能。

坚持系统观念。以全局站位和长远眼光推动养老托育事业发展，坚持城乡统筹、区域协调、整体推进，加强跨业务、全系统、多部门协同，更加注重防范化解“一老一小”领域重大风险，推动养老托育事业行稳致远。

（三）发展目标

科学研判“一老一小”人口发展形势和变动趋势，坚持补短板、强弱项，以扩大服务供给、提升服务质量为重点，以健全政策体系、强化要素支撑、优化发展环境、完善监管服务为着力点，促进养老托育服务高质量发展。

兜底性服务保障能力明显增强。强化政府保基本兜底线职能，健全基本养老服务体系。到 2025 年，全市养老机构护理型床位占比不低于 50%，有集中供养意愿的生活不能自理特困人员集中供养率 100%，新建城区和新建居住区配套建设养老服务设施达标率达到 100%，养老护理人员培训 5000 人次以上，全面建立特殊困难家庭老年人居家社区探访制度，实现特殊困难老人月探访率 100%。加强婴幼儿照护服务设施规划布局，在全

市范围内建设规模适度、管理规范婴幼儿照护服务机构,到 2025 年每千人口托位数达到 4.5 个,婴幼儿健康管理率达到 85%,托育机构从业人员接受专业培训比例达到 90%以上。建成主体多元、形式多样、政策完备、应享尽享、应护尽护的婴幼儿照护服务体系。

普惠性养老托育服务方便可及。发展成本可负担、方便可及的普惠性养老托育服务,到 2025 年,普惠型养老机构占比 60%以上,普惠性养老服务价格不高于同等情况市场化价格的 70%,健全医疗卫生机构和养老服务机构合作机制,为老年人提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料、安宁疗护一体化的健康养老服务。根据婴幼儿人口分布,均衡布局普惠性托育服务机构,到 2025 年普惠型托育机构占比达到 40%。

市场化服务供给质量明显提高。全面放开养老托育服务市场,支持社会力量兴办养老托育机构。到 2025 年,社会化运营的养老机构占比 70%以上,民办养老机构等级评定符合一级以上养老机构占比达到 80%以上;登记备案的托育机构达到 45 家。

(四) 具体指标

图表 7 养老托育服务高质量发展主要指标表

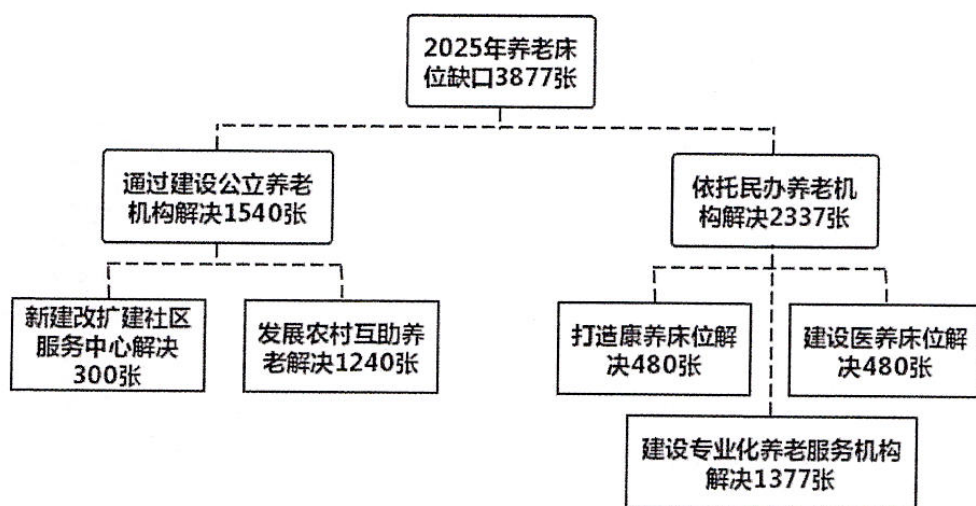
序号	具体指标	2021 年 完成	2025 年 目标	指标 类型	责任部门
一	养老方面				
1	基本养老保险参保率 (%)	95	≥95	预期性	市人社局
2	基本医疗保险参保率 (%)	95	≥95	预期性	市医疗保障局

3	有集中供养意愿的生活不能自理特困人员集中供养率 (%)	80	100	约束性	市民政局
4	居家社区养老服务覆盖率 (%)	60	85	约束性	市民政局
5	新建城区和新建居住区配套建设养老服务设施达标率 (%)	12	40	约束性	市自然资源和规划局、市住建局
6	每千名老年人养老床位数	26.3	30	约束性	市民政局、市卫生健康委
7	护理型养老床位占比 (%)	20	≥50	约束性	市民政局
8	老年人健康管理率 (%)	66.09%	70	约束性	市卫生健康委
9	特殊困难老年人月探访率 (%)	70	100	约束性	市民政局
10	人均预期寿命 (岁)	77.09	79	预期性	市卫生健康委
11	养老护理专业人才数 (人)	600	5000	约束性	市卫生健康委
12	每千名老年人配套社会工作者人数 (人)	0.6	1	预期性	市民政局
13	老年志愿者注册人数占老年人口比例 (%)	—	15	预期性	市卫生健康委
	示范性老年友好社区 (活力发展社区) 数 (个)	1	5	预期性	市卫生健康委
二	托育方面				
1	新生儿访视率 (%)	96.33	100	约束性	市卫生健康委
2	预防接种率 (%)	99.95	100	约束性	市卫生健康委
3	登记备案的托育机构数 (家)	10	45	预期性	市卫生健康委
4	示范性婴幼儿照护服务机构数 (家)	2	3	预期性	市卫生健康委
5	每千人口托位数 (个)	1.32	4.5	约束性	市卫生健康委
6	普惠性托位占比 (%)	80	100	约束性	市卫生健康委
7	托育服务专业人才数 (人)	80	90	预期性	市卫生健康委
8	从业人员持证上岗率 (%)	100	100	约束性	市卫生健康委
9	骨干托育企业数量 (家)	/	2	预期性	市卫生健康委
10	托育服务综合管理网络建立情况	100%	100%	约束性	市卫生健康委

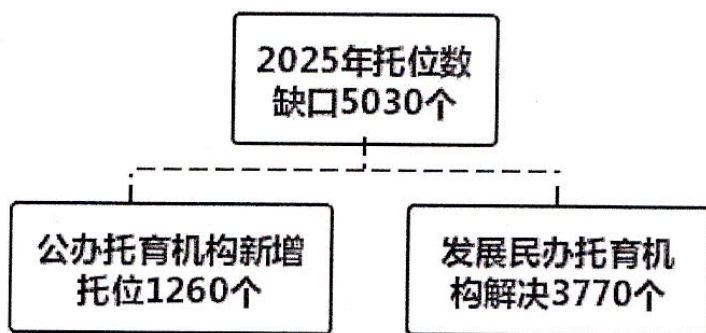
三、健全养老托育服务体系

坚持以兜底线、促普惠、市场化为方向，构建公办民办深度融合、规范化发展的“一老一小”服务体系，以增加养老床位、育儿托位数为重点（详见图表 8、图表 9），加快满足需求缺口。

图表 8 养老床位缺口任务分解图



图表 9 满足托位数缺口的任务分解图



（一）大力提升公办养老托育机构兜底保障能力

1.加强公办养老机构建设。坚持公益属性，强化政府保基本、兜底线职能，发挥公办养老机构示范作用，新建或改扩建一批公办养老服务机构，满足特困人员、事实无人照料的老人以及重残、失能失智、高龄、计划生育特殊家庭等特殊老年人群体的养老服务需求。加强公办养老服务机构（含特困人员供养服务机构）建设和护理能力改造提升，建设（含新建、改扩建）养老床位（床均面积保持在42.5—50平方米之间）。探索推进政府购买养老服务的方式，加强对特困老年人的养老服务。到2025年，通过发展公办养老机构，新增养老床位1540张。其中，新建改扩建社区服务中心床位300张，新增农村互助养老床位1240张。（市民政局，县（市）区政府分工负责）

2.保障农村贫困老年人口养老。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，强化对失能失智特困老年人的兜底保障，推动农村贫困老年人进入城市公办养老机构供养。加强农村区域特困供养机构建设，完善公办机构服务功能，提升服务承载能力。探索政府采购服务模式，引导民办养老机构服务低收入老年人。鼓励有条件的农村特困供养服务机构，为农村低保、低收入老年人、残疾人提供低偿或无偿集中养老服务。到2025年，力争每个县（市）区都有1所以上具有医养结合功能的县（市）区兜底线、保基本的养老服务机构。（市民政局，县（市）区政府分工负责）

3.高质量建设公办托育机构。发挥公办托育机构支撑作用，支持县（市）区政府建设公办示范性、综合性托育服务中心，鼓励支持有条件的幼儿园开设托班，招收2—3岁的幼儿，进一步提升公办托育机构的示范引导与保障托底作用。鼓励采取自建自营、合作经营、委托经营、公办民营、民办公助等方式，举办非营利性托育机构。支持企事业单位等社会力量举办托育服务机构，支持公办机构发展普惠托育服务，探索发展家庭育儿共享平台、家庭托育点等托育服务新模式。发挥市、县（市）区两级社会福利中心公益职能，为本地区弃婴、孤儿等提供养护、医疗、康复、教育、安置等服务。到2025年，公办托育机构新增托位1260个。（市卫生健康委、市民政局、市教育局、市国有资产监督管理局，县（市）区政府分工负责）

（二）努力拓宽普惠性养老托育服务供给能力

1.开展普惠养老托育专项行动。落实养老托育设施建设“政策包”，通过“政府给政策、企业降价格、使用者付费”的方式，有效降低养老托育服务企业建设和运营成本，构建成本可负担、方便可及的普惠性养老托育服务。重点支持“社区、医养、旅居、培疗转型养老”4类项目。落实补贴政策，对符合条件、依规运营并获得等级评定的养老服务机构给予补贴；落实对普惠托育服务采用定额补助的方式，按每个新增托位1万元的标准给予支持。（市卫生健康委、市民政局、市发改委、市住建局、市自然资源和规划局、市财政局、市税务局、市人防办，县（市）

区政府分工负责)

2.推进城企联动普惠养老托育建设。发挥政策引导作用,加强政策集成叠加,在行业准入、财政补贴等方面为企业发展养老托育提供支持,引导和鼓励养老托育服务运营组织在能力范围内开展普惠性养老托育服务,扩大普惠性养老托育服务供给。托育企业开展连锁化、专业化服务的,在协议明确范围内开设单个服务实体,在登记部门实行备案制,不再单独报批,可合并到总公司统一纳税。(市卫生健康委、市民政局、市发改委、市市场监管局、市税务局分工负责)

3.构建多元化普惠性养老托育格局。鼓励党政机关、事业单位、国有企业率先开展试点示范,利用闲置场所为职工提供托育服务。支持各类园区、大中型企业集团建设员工托育设施。鼓励有条件的用人单位通过自建自营或委托运营方式,单独或联合相关单位共同举办托育机构,为职工提供托育服务,有条件的可向附近居民开放。支持有条件的幼儿园,通过改扩建等方式开设托班或扩大托班规模,增加托育托位供给。到2025年,普惠型养老机构占比达到60%以上,普惠型托育机构占比40%。(市发改委、市卫生健康委、市教育局、市国有资产监督管理局,县(市)区政府分工负责)

(三) 坚持走市场化养老托育发展之路

1.深化养老托育领域“放管服”改革。降低市场准入门槛,优化营商环境,简化审批程序,制定养老托育政务服务事项清单,

优化办事流程，实施并联服务，明确办理时限，推进“马上办、网上办、就近办”，力争实现“最多跑一次”。充分发挥市场作用，以市场容量吸引优质企业投资，提供差异化、个性化养老托育服务，满足部分中高端消费群体多层次、多样化、特色化养老托育服务需求。（市营商环境建设监督局、市卫生健康委、市民政局、市市场监管局分工负责）

2.全面放开养老托育服务市场。放宽准入条件，营造公平竞争环境，充分激发各类市场主体活力。落实放开营利性民办教育、非公立医疗机构和民办养老机构服务价格政策，加快建立以市场形成价格为主的养老服务收费管理机制。凡是法律法规没有明令禁入的养老服务领域，都要向民间资本开放，探索采取多种形式引导社会力量进入养老服务领域。鼓励支持民营资本进入托育服务领域，研究建立公办民助托育模式，构建多元化、多所有制结构托育服务体系。（市卫生健康委、市民政局、市营商环境建设监督局、市教育局分工负责）

3.鼓励支持社会力量开办养老机构。支持采取股份制、股份合作制等模式发展面向大众的社会化养老服务产业，带动社会资本加大投入。支持社会组织、养老企业、物业企业建设运营社区嵌入式养老机构或养老服务中心，培育打造一批连锁化、品牌化养老服务龙头企业、社会组织和养老服务品牌。积极稳妥把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制成企业，积极鼓励民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的

养老服务设施。引导社会力量举办托育机构，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化托育服务。对婴幼儿照护服务机构用电、用水、用气实行居民价格。（市民政局、市商务局、市市场监管局、市卫生健康委、市教育局、市住建局、鸡西供电公司，县（市）区政府分工负责）

四、提升养老托育服务质量

坚持以需求为主导，以高质量供给为方向，加快完善家庭照护、社会服务功能，不断满足人民群众日益增长的养老托育服务需求。

（一）着力提升家庭照护能力

1.强化家庭服务主体责任。加强社会主义核心价值观和中华传统美德教育，开展“五好”家庭创建活动，通过培育家庭美德，营造全社会敬老爱老、关爱儿童的浓厚氛围，为老年人欢度晚年、婴幼儿健康成长创造良好的家庭环境。全面落实《黑龙江省人口与计划生育条例》和相关法律法规规定的产假、护理假、哺乳假等政策，鼓励用人单位采取灵活安排工作时间等措施，为婴幼儿家庭照护创造便利条件。探索“家庭照护床位”，支持各类养老服务机构上门为居家老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、精神慰藉等服务。鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，履行赡养义务，承担照料责任。建立常态化指导监督机制，落实未成年人保护法等法律法规，落实监护人对孤寡老人、遗弃儿童的监护责任，保障老年人和婴幼儿基本权

益。（市委宣传部、市总工会、市妇联、团市委、市民政局、市卫生健康委分工负责）

2.为家庭照护提供指导服务。依托县（市）区养老服务指导中心、街道养老服务中心和乡镇养老服务指导中心，提供家庭养老指导服务。依托各级妇幼保健机构、社区卫生服务中心（站）、婴幼儿照护机构、儿童早期发展示范基地等，通过入户指导、亲子活动、家长课堂以及互联网信息化手段，为家庭提供婴幼儿保健、安全防护、照护技能与儿童早期发展指导等服务，增强家庭科学育儿能力。（市民政局、市卫生健康委、市妇联，县（市）区政府分工负责）

3.支持社会机构开展家庭照护上门服务。鼓励有条件的民办养老机构、托育中心，拓展服务领域，对有技术需求的家庭照护群体，提供康复医疗、健康育婴等专业化服务指导，提高家庭照护能力水平。县（市）区政府要采取发放消费券、购买居家养老服务项目等方式，引导和带动民办养老托育机构为家庭养老托育群体提供上门服务。（市卫生健康委、市民政局、市发改委、市财政局、市商务局，县（市）区政府分工负责）

（二）不断增强社区服务水平

1.推进城市社区嵌入式养老托育服务。大力发展以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养深度融合的社区“嵌入式”养老托育服务。加快建设连锁化、标准化的社区居家养老服务网络，提供失能照护以及助餐助浴助洁助医助行等服务。重点

支持集中管理运营的社区大力发展养老托育服务，新建和有条件改扩建的社区服务中心完善养老托育等基础设施，发挥综合效益。发挥网格化服务管理作用，大力推动资源、服务、管理下沉到社区，使基层各类机构、组织在服务保障婴幼儿照护等群众需求上有更大作为。全民健身场地等公益设施建设过程中，做好无障碍化和安全防护措施，满足“一老一小”参加体育健身需要。（市民政局、市卫生健康委、市住建局、市文体广电和旅游局，县（市）区政府分工负责）

2.探索开展“物业+养老托育服务”模式。对于已建成小区，由物业公司与业主委员会协商，在公共活动空间内协调设置室外活动场地。鼓励各类社会资源为失能老年人家庭提供“喘息服务”。鼓励在社区居委会利用闲置用房打造“社区式”托育机构，为社区婴幼儿家庭提供临时托、半日托等服务，进一步满足人民群众的婴幼儿照护服务需求。（市卫生健康委、市民政局、市住建局，县（市）区政府分工负责）

3.扩大农村社区养老托育服务范围。结合推进城乡一体化建设，在农村社区完善农村独居、空巢、留守老年人关爱服务体系，建立健全留守老年人定期巡访、农村留守老年人救助机制，广泛发展幸福大院、养老大院等农村互助养老服务，全面建立农村留守老年人关爱服务工作机制和基本制度，发挥社会救助兜底作用。支持村两委人员和相关人员从事婴幼儿照护指导服务工作，支持符合条件的乡村幼儿园开设3岁以下婴幼儿托育

班，解决养老托育机构少、农民无法外出打工的现实问题。（市民政局、市卫生健康委，县（市）区政府分工负责）

（三）实施城乡养老托育配套用房建设行动

1.提升新建社区养老托育设施建设水平。将社区养老托育服务设施建设纳入城乡社区配套用房建设范围，新建居住区配套建设的居家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。落实新建住宅小区按每百户 20—30 平方米配套建设社区居家养老服务用房。加强社区婴幼儿照护服务设施与社区服务中心（站）及社区卫生、文化、体育等设施的功能衔接，发挥综合效益。（市自然资源和规划局、市住建局、市民政局、市卫生健康委，县（市）区政府分工负责）

2.改造提升老旧小区养老托育设施。在老城区和已建成居住区改造工程中，盘活各类闲置资源，按每百户 15—20 平方米的调剂标准，限期通过购置、置换、租赁等方式，加强老城区和已建成居住区社区婴幼儿照护设施建设。对老旧小区改造中，提供社区养老、托育、家政服务的建设项目，免征城市基础设施配套费。鼓励和支持房地产开发企业在新建商品房项目中长期持有部分房源或将其持有的存量房源用于发展适合候鸟养老、休闲度假的租赁住房。（市住建局、市自然资源和规划局、市财政局、市民政局、市卫生健康委分工负责）

3.加快儿童友好城市建设。在社区等公共空间，增加社区儿童微空间，为儿童提供文体活动和阅读娱乐场所，打造 1—2 个

儿童友好示范社区。建设一批儿童劳动教育、自然教育、课外实践、科技体验、素质拓展等校外活动场所设施，向所在地全体适龄儿童提供公益或普惠性服务。支持城市街区、道路、社区以及学校、医疗机构、公园、图书馆、绿地等公共空间和公共设施适儿化改造等。（市发改委、市住建局、市教育局、市文体广电和旅游局、市财政局、市妇联，县（市）区政府分工负责）

五、培育发展养老托育新业态

融合医疗、教育等行业元素，利用“互联网+”信息技术，培育和发展养老托育新模式新业态，不断提升养老托育整体质量和水平。

（一）大力发展医养结合产业

1.加强整合型老年医养结合体系建设。鼓励和支持有条件的医疗卫生机构与中大型养老托育机构组建医养育联合体，鼓励多种形式的签约服务、合作协议，鼓励入住 50 人以上的公办养老院和设置床位 150 张以上的民办养老院内设医务室或护理站。推动社区卫生服务中心、有条件的个体诊所与附近的养老机构、托育场所以及有需求、有意愿的家庭开展联合服务，提升医疗对养老托育的保障效果。推进二级以上综合医院老年医学科建设，鼓励执业医师到养老机构内设医疗机构多点执业，并在职称评定方面享受同等待遇。做好老年医学人才培训工作，加大政策资金扶持力度，重点向基层倾斜。鼓励县（市）区建设具

有医疗、康复护理、养老等功能的医养结合机构。鼓励社会力量为老年人提供专业化医养服务。落实国家政策，按每张养老床位2万元的标准支持居家社区型和医养结合型机构建设。将符合条件的医养结合机构中的医疗机构按规定纳入基本医疗保险定点范围。鼓励医疗机构利用闲置床位开展养老护理服务，重点收住慢性病、失能、失智等老年人。发挥北方道地药材特色优势，推动发展中医药健康养老服务，促进中医药服务在医疗、养生保健、特色康复、健康养老、文化旅游、服务贸易等方面不断延伸，大力发展中医养生保健服务，支持发展中医特色康复服务，培育发展中医药健康旅游服务。（市卫生健康委、市发改委、市医疗保障局、市文体广电和旅游局，县（市）区政府分工负责）

2.扎实推进医育结合。鼓励妇幼保健院、社区服务中心等利用现有资源探索“医育结合”模式。营利性医疗机构可自行确定托育相关服务内容和收费标准。非营利性医疗机构提供的托育相关服务，属于医疗、护理、检查检验等医疗服务的，按现有项目价格收费；属于特需医疗服务的，按照特需医疗价格收费；属于婴幼儿照护、生活照料等非医疗服务的，不作为医疗服务价格项目管理，收费标准由医疗机构自主确定。按照保育为主、保教结合的工作原则，为婴幼儿创造良好的生活环境，预防控制传染病，降低常见病的发病率，保障婴幼儿身心健康。做实做细婴幼儿家庭医生签约服务，按照基本公共卫生服务和妇幼

保健工作要求，做好新生儿访视、膳食营养指导、生长发育监测、预防接种、疾病预防、口腔保健、心理健康等服务，推进优质婴幼儿健康服务资源向农村延伸。（市卫生健康委负责）

3.大力发展智慧养老托育。运用信息化和大数据赋能现代养老托育。提升远程服务能力，在医疗保障、家庭服务指导、文娱活动开展以及早教、老年生活等方面开展远程服务，满足家庭护理照料、养育婴幼儿需要。推广线上下单购买服务，创新“子女网上下单、老人体验服务”等服务模式，满足老年人健康咨询、紧急救护、慢性病管理、康复护理、生活照护、物品代购等养老需求。开展智慧健康养老托育应用示范，建设老年群体数字化生活体验场所和婴幼儿数字化早教体系，打造“智慧养老院”“智慧养老社区”和“智慧早教中心”。（市卫生健康委、市工信局、市民政局、市教育局，县（市）区政府分工负责）

（二）大力发展康养融合产业

发挥全市森林、湿地、湖泊、界湖等自然资源和抗日战争遗址等人文资源优势，因地制宜发展森林康养、湖畔康养、中医药特色养生等“候鸟式”“度假式”健康养老模式，推动“养老养生+现代农业”、城市养老综合体等新业态发展，支持有条件的县（市）区、乡镇和农场打造旅居养老目的地。（市文体广电和旅游局、市民政局，县（市）区政府分工负责）

（三）深入探索养教结合新模式

建设老年教育信息化平台，鼓励各类教育机构参与或开展

老年教育，积极探索部门、企业、高校举办老年大学、老年学校服务社会的途径和方法。鼓励依托院校、养老机构等开办老年大学、老年学校，通过整合、新建、开放等措施增加老年人活动场所，采取增设多元化课程、扩充教学经费、增强师资力量、建立老年远程教育网络的方式，为老年人参加学习教育、心理辅导、文化娱乐创造条件，满足老年人继续教育的需求。支持各类早教机构发展，鼓励支持有条件的幼儿园开设托班，招收2—3岁幼儿。（市委组织部、市教育局、市财政局、黑龙江工业学院、黑龙江技师学院分工负责）

（四）大力开发养老托育产品

加大招商引资力度，引进建设一批以服务养老托育为主业的规模企业，支持企业研发生产可穿戴设备、智能健康养老监护设备等智能养老设备和相关适老化产品，培育老年用品市场。与高校、职业院校开展深入合作，加大智慧养老托育产学研力度，开发针对家庭、社区、机构等不同应用环境的智慧健康养老托育产品及服务。依托绿色农副产品源头优势，积极打造“种养加一体化”全程绿色无污染婴幼儿辅食种植、加工基地，积极培育婴幼儿辅食品牌。（市工信局、市科技局、市教育局、市农业农村局、市商务局、黑龙江工业学院、黑龙江技师学院，县（市）区政府分工负责）

（五）激发养老托育服务消费动能

保障老年人基本生活需求，引导老年人消费观念和消费行

为，促进老年消费市场繁荣发展。支持企业开发老年服饰、养老照护产品、日用辅助产品、适老化改造产品等老年用品，培育发展老年娱乐、老年教育、老年体育、老年旅游、老年养生、健康服务等多元化服务产品。积极发展婴幼儿日用品生产、经销企业，培育托育服务、乳粉奶业品牌。依法严厉打击电信网络诈骗等违法犯罪行为，严厉打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品等违法行为，维护老年人权益。（市市场监管局、市商务局、市工信局、市卫生健康委、市公安局、市委网信办分工负责）

六、加快养老托育行业健康发展

充分运用法治监督、社会监督、舆论监督等手段，不断增强对养老托育机构监管，促进养老行业健康发展，维护群众切身利益。

（一）强化综合监管

建立托育服务统计指标体系，加强统计监测。落实政府在制度建设、行业规划、行政执法等方面的监管责任，实施监管清单式管理，明确监管事项、监管依据、监管措施、监管流程，加强信息共享，监管结果及时向社会公布。实施托育服务行业守信联合激励和失信联合惩戒，强化社会监督。逐步实行工作人员职业资格准入标准，依法依规建立个人记录“黑名单”和行业终身禁入制度，对虐童、虐待老人等行为坚持零容忍，并按照国家法律法规和规定，追究相关个人和直接管理人员的责任。

养老托育机构按规定对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、人身安全、食品安全、应急管理、消防安全等承担主体责任。健全行业自律规约，加强正面引导和社会舆论监督。建立婴幼儿健康档案，普及电子健康卡应用，应用信息化手段，连接婴幼儿照护服务机构和家庭，实现线上线下结合，不断优化服务、加强管理、精准进行统计监测。（市民政局、市卫生健康委、市市场监管局、市营商环境建设监督局、市统计局分工负责）

（二）强化风险防范

建立县（市）区、街道（乡镇）、社区（村）纵向到底，民政、卫生健康、应急管理、公安等互动联动横向到边的应急管理机制，推动养老托育服务机构落实安全主体责任，严格执行行业安全标准化管理有关规定，建立完善人身、食品、消防、防疫、卫生等方面的安全制度，以及自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件的应急处置预案和报告制度，加强突发事件应对。支持公办养老服务机构按“400元/平方米×建筑面积”标准执行消防安全改造提升。在养老服务机构开展公共信用评价，开展信用预警和风险提示，推动实施信用分级分类监管。鼓励养老机构积极主动应用“码上诚信”向社会公开展示自身信用状况。严格开展“一老一小”领域非法集资风险排查，重点加强面向养老托育机构、退休老人、婴幼儿家长等的案例宣传和指导，保护消费者合法权益。持续深入整治

“保健”市场乱象，净化老年消费环境。（市民政局、市卫生健康委、市应急管理局、市公安局、市住建局、市市场监管局、市发改委分工负责）

（三）强化社会共建

支持公益慈善类社会组织参与，鼓励机构开发志愿服务项目，建立健全“一老一小”志愿服务项目库。支持成立各类养老托育服务社会组织，鼓励开展各类公益慈善活动。倡导和支持老年人广泛开展自助、互助，组织低龄健康老年人为高龄、病残老年人提供服务。持续推进“敬老月”和“敬老文明号”创建活动，评选和表彰“敬老爱老助老模范人物”。积极开展“我来教您安全用手机”志愿活动，帮助老年人安全使用智能手机，迈过“数字鸿沟”。（市委宣传部、市总工会、团市委、市民政局、市卫生健康委、市工信局分工负责）

七、保障要素

（一）加强统筹规划

建立健全党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的养老托育服务工作体制机制。将“一老一小”工作纳入国民经济社会发展相关规划和目标责任考核，列入“为民办实事”清单，统筹推进发挥引导作用，制定切实管用的政策措施，促进婴幼儿照护服务规范发展。成立鸡西市“一老一小”工作领导小组，由市长任组长，分管副市长任副组长，发改、民政、卫生健康、财政、住建等相关部门和单位为成员单位，每年至少研究 1 次

养老托育工作，研究解决工作中存在的问题，统筹推进各项任务落实。成立以市民政局、市卫生健康委牵头负责的养老托育工作专班，负责协调落实“一老一小”各项具体工作任务。市发改委会同市民政局、市卫生健康委按年度更新“一老一小”重大项目清单。（市发改委、市民政局、市卫生健康委分工负责）

（二）加大财政支持

建立稳定的经费投入保障机制，创新财政投入机制，确保各项税费优惠政策及时惠及市场主体，对按国家标准评定等级的民办养老机构给予不同档次补助。完善养老服务机构运营补贴激励机制，实现“补床头”与“补人头”相衔接、补助标准与机构等级评定相衔接、机构服务补贴与居家服务补贴相衔接。对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。引导社会资本积极参与养老托育服务，对高校毕业生、转业退役军人、退役运动员、失业人员和农民工创办养老服务实体的，自首次注册登记之日起5年内免收各项行政事业性收费。提供社区养老、托育、家政服务取得的收入，免征增值税；为社区提供养老、托育、家政等服务的机构自有或其通过承租、无偿使用等方式取得并用于提供社区养老、托育、家政服务的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税；提供社区养老、托育、家政服务取得的收入，在计算应纳税所得额时，减按90%计入收入总额；用于社会福利事业的彩票公益金，要将55%以上用于支持发展养老服务；对符合条件的非营利性养老机构按规定

免征企业所得税；养老机构占用耕地的，符合规定条件的免征耕地占用税。（市财政局、市税务局、市民政局分工负责）

（三）强化金融支撑

引导银行业金融机构创新金融产品，支持养老托育重大项目建设，探索“一老一小”领域推荐企业制度，给予推荐企业优先信贷扶持。支持养老机构以包括股权融资在内的各种方式筹集建设发展资金，财政出资的融资性担保机构优先为符合条件的营利性养老机构提供担保。鼓励保险公司拓展老年人意外伤害保险业务，推动补充养老保险、医疗保险、商业养老保险、健康保险、长期护理保险等保险相关产品的发展和服务。落实养老项目贴息贷款规定，对老年人提供机构照料、以及社区和居家养老服务的机构和企业予以支持。（市金融办、市财政局、市人民银行、鸡西银保监分局分工负责）

（四）健全用地政策

结合我市实际研究制定有针对性支持措施，鼓励利用低效土地或闲置土地发展养老托育服务，确保各项政策措施全面、及时惠及市场主体。将婴幼儿照护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优先予以保障，对婴幼儿照护服务设施和非营利性婴幼儿照护服务机构建设用地，符合划拨用地目录的，采取划拨方式予以保障。企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、社区用房等进行改造和利用，兴办养老托育机构，5年内不征收土地年租金或土地收益差价。（市

自然资源和规划局、市财政局，县（市）区政府分工负责）

（五）推进人才建设

健全职业教育培训体系，鼓励黑龙江技师学院、鸡西市职教中心等有条件的职业院校开设养老托育相关课程。加大养老托育服务所需的老年人服务与管理、中医康复保健、婴幼儿发展与健康管理、婴幼儿保育等专业技能建设，加快培育康养服务业人才，将健康照护师、养老护理员、家政服务员、育婴员、保育员等作为急需紧缺职业（工种），积极落实职业培训补贴政策。全面推行职业技能等级评价，支持符合条件的用人单位和社会评价机构开展养老托育服务人员职业技能评价，畅通技能人才发展通道。加强养老托育从业人员岗前培训、岗位技能提升培训、转岗转业培训和创业培训。深化校企合作，培育产教融合型企业，支持实训基地建设，推行养老托育“职业培训包”和“工学一体化”培训模式。（市人社局、市教育局、黑龙江工业学院、黑龙江技师学院分工负责）