

合肥市“一老一小”整体解决方案

为进一步扩大“一老一小”领域有效供给，不断满足人民群众多样化、多层次养老托育服务需求，根据中央、省、市有关决策部署和文件精神，结合我市实际，制定本方案。

一、实施背景

（一）发展基础。

1.政策体系不断完善。“十三五”时期，合肥市围绕养老托育服务体系建设，在设施供给、服务提供、标准制定、规范管理、质量提升、财政支持等方面先后出台了 40 余项政策。**工作机制方面**，成立了居家和社区养老服务改革领导小组，支持居家社区养老服务业发展。**规划编制方面**，出台了《合肥市城市基本公共服务设施专项规划（2015-2020 年）》《合肥市“十三五”基本公共服务均等化规划》《合肥市“十三五”养老服务业发展规划》等，将养老托育服务等纳入全市整体规划。**组织实施方面**，全省首创颁布实施《合肥市居家养老服务条例》，市政府相继出台《关于贯彻落实〈合肥市居家养老服务条例〉的实施意见》《合肥市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》《合肥市构建多层次养老服务体系（2018—2020 年）行动计划》《合肥市政府购买居家养老服务实施方案》《合肥市促进 3 岁以下婴幼儿照护服务工作实施意见》等，加快推进养老托育服务健康发展。**规范化建设**

方面，出台了《合肥市新建住宅小区配建社区居家养老服务用房和设施的建设、移交与管理办法》《合肥市政府购买社区基本公共养老、青少年活动服务实施办法》《合肥市关于推进特困人员供养机构改革发展的实施方案》《合肥市社会养老服务体系 and 养老智慧化建设实施办法》，规范养老托育服务设施建设、提升养老托育服务质量。财政支持方面，出台了《关于印发合肥市高龄津贴发放管理办法的通知》《合肥市政府购买居家养老服务资金管理暂行办法》《关于印发〈合肥市 3 岁以下婴幼儿照护服务奖补实施方案〉的通知》《关于印发〈合肥市托育机构市级财政补助资金管理暂行办法〉的通知》，“十三五”期间各级财政共支持建设资金约 20 亿元。

2.服务供给稳步提升。2015 年以来，我市按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准分级分区规划设置养老服务设施，截至 2021 年，全市拥有各类养老机构 169 家，机构床位 31886 张，其中护理型床位占比 53.5%，养老床位总数 63198 张，千名老年人拥有床位数 46.6 张。建成县（区）级居家养老服务指导中心 12 家、街道养老服务指导中心 60 家、城市社区养老服务站 456 家、乡镇养老服务指导中心 82 家、农村社区（村）居家养老服务站 380 家，覆盖率均达 100%。目前全市登记注册托育机构 1026 家、累计可提供托位 3.1 万个，每千人口托位数 3.3 个。全市普惠托育试点机构 80 个、可提供普惠托位 5251 个；拥有提供托育服务机构的城镇、农村社区分别为 74 个、7 个，占城镇、农村社区比重

分别为 56.9%、2.1%。

3.服务需求快速增加。根据第七次全国人口普查数据显示，全市常住人口达到 937 万人，较第六次全国人口普查增加 191.3 万人，年均增长 2.3%。其中，60 岁及以上人口 143 万人、占 15.3%，65 岁及以上人口 112.3 万人、占 12%，分别较第六次全国人口普查上升 1.6、2.8 个百分点，呈快速增长态势。3 岁以下婴幼儿数量为 46.7 万人，占全市人口比重 5.0%，较第六次全国人口普查上升 1 个百分点。

4.服务产业持续壮大。着力打造高新区智慧养老企业集聚区，引进培育 30 余家智慧养老服务上下游企业。发布省级地方标准 13 项，完成乐年社区、九久夕阳红 2 个国家级养老服务业标准化试点。盘活小区配建养老用房，探索形成“嵌入社区、嵌入家庭”养老服务模式，建成 20 余家集日托、托养、助餐、助浴等于一体的小型养老服务综合体。建设公建民营农村敬老院 45 家，74% 的农村敬老院转型升级为区域性养老服务中心，与医疗机构合作协议签约率达 100%。积极探索托幼一体化、社区普惠托育、托育示范孵化、教学研一体化、企业自建等托育机构五大发展模式。

（二）发展趋势。

当前，人民日益增长的高质量养老托育服务需要和养老托育服务不平衡不充分的发展之间矛盾日益突出。养老方面，养老机构一床难求和空置率高并存，养老行业统筹不够、质量不高、监管薄弱，社会力量参与养老服务方面政策落实难，失能失智老年

人服务供给不足、长护险探索进展缓慢，老旧小区居家养老服务用房面积普遍较小，养老服务队伍建设和专业人才培养还要进一步加强，农村养老服务还存在明显短板等。托育方面，目前全市0-3岁婴幼儿中有托育需求的约10万人，托位需求供给比为3:1，远不能满足实际需求，且托育服务市场尚处于起步阶段，存在托育机构布点不足不均、托育机构运营困难、托育行业管理不规范、托育专业教育培训体系不健全等问题。

“十四五”时期，我市人口总量仍将保持持续增长的态势，预计2025年常住人口将突破1000万人，其中65岁以上老年人口总数将达到150万，占全市人口比重提高到15%以上；3岁以下婴幼儿将达到15.3万人，占全市人口比重1.5%，对养老托育服务供给数量和质量提出了更高要求，亟待尽快予以解决。

二、发展目标

（三）总体目标。

坚持补短板、强弱项，进一步改善养老托育服务基础设施条件，推动设施规范化、标准化建设，增强兜底保障能力，增加普惠性服务供给，支持市场化投资运营，促进养老托育服务健康发展。到2025年，兜底性保障能力显著增强，普惠性服务有效供给显著增加，基本构建“普惠为主、政府支持、监管到位、质量提高”的养老托育服务体系，形成具有合肥特色可复制、可推广的典型经验，创建全国婴幼儿照护服务示范城市。全市护理型床位占比达60%以上，新建城区和新建居住区配套建设养老服务设

施达标率达 100%；每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数达到 5.6 个以上，社区托育服务覆盖率基本达 95%，婴幼儿健康管理率达到 95%。

(四) 具体指标。

“十四五”合肥市养老托育发展目标

序号	指标名称	指标属性 (约束性/预期性)	2025 目标 值	责任部门
养老服务领域 (19 项)				
1	基本养老保险参保率 (%)	预期性	95.3	市人社局
2	基本医疗保险参保率 (%)	预期性	>99	市医保局
3	失能特困人员集中供养率 (%)	约束性	70	市民政局
4	居家社区养老服务覆盖率 (%)	预期性	100	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 (%)	约束性	100	市自规局
6	每千名老年人养老床位数 (张)	预期性	48	市民政局
7	护理型养老床位数占比 (%)	约束性	60	市民政局
8	兜底线和普惠性养老床位合计占比 (%)	预期性	50	市民政局、 市发改委
9	老年人健康管理率 (%)	预期性	75	市卫健委
10	特殊困难老年人周探访率 (%)	预期性	100	市民政局
11	人均预期寿命 (岁)	预期性	80.2	市卫健委
12	财政 (福彩公益金) 投入比例 (%)	约束性	>65	市财政局
13	养老护理员培训数量 (人次/年)	预期性	3560	市民政局、 市人社局
14	每千名老年人配套社会工作者人数 (人)	预期性	1	市民政局
15	老年大学覆盖面 (%)	预期性	100	市教育局、 市老年大学
16	骨干养老企业数量 (个)	预期性	5	市经信局、市民 政局、市市场监 管局
17	经常性参与教育活动的老年人口比例 (%)	预期性	30	市教育局
18	老年志愿者注册人数占老年人口比例 (%)	预期性	15	市民政局
19	示范性老年友好社区 (活动发展社区) 数 (个)	预期性	105	市老龄办
托育服务领域 (12 项)				
1	新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病控制等基本公共覆盖面 (%)	预期性	100	市卫健委
2	婴幼儿健康管理率 (%)	预期性	95	市卫健委

序号	指标名称	指标属性 (约束性/预期性)	2025 目标 值	责任部门
3	登记备案的托育机构备案率(%)	预期性	>40	市卫健委、 市市场监管局
4	示范性婴幼儿照护服务机构数(个)	预期性	≥20	市卫健委
5	每千人口托位数(个)	预期性	5.6	市卫健委
6	普惠性托位占比(%)	预期性	>50	市卫健委
7	社区托育服务覆盖率(%)	预期性	95	市卫健委
8	财政投入比例(%)	预期性	>40	市财政局
9	托育服务综合管理网络覆盖率(%)	预期性	70	市卫健委、 市数据资源局
10	托育服务专业人才数(人)	预期性	>3000	市卫健委、 市人社局
11	从业人员持证上岗率(%)	预期性	>80	市卫健委、 市人社局
12	骨干托育机构数量(个)	预期性	5	市卫健委、 市市场监管局

三、重点任务

(五) 兜底线、促普惠、市场化协同发展。

1.强化“兜底线”要求。强化政府保基本兜底线职能，将特困老人、低保老人、计划生育特殊家庭老人逐步纳入基本养老服务重点保障对象，优化城乡养老设施布局，健全基本养老服务体系。深化公办养老机构社会化改革，切实满足特困人员集中供养需求，其余床位可以向社会开放，提升公办养老机构床位利用率。完善政府购买养老服务制度，将政府购买服务与满足老年人基本养老需求相结合，重点安排与老年人生活照料、康复护理等密切相关项目，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人服务需求。完善老年人社会福利政策和服务体系，建立高龄津贴发放标准自然增长机制，低收入老年人养老服务补贴与残疾人两项补贴、社会救助等政策相衔接，形成基本养老服务补贴制度。优先对低收

入家庭、多子女家庭和兼顾老人照料等特定家庭提供托育服务支持。到 2022 年底，确保每个县（市、区）至少建有 1 所县级公办特困人员供养服务机构（敬老院），到 2025 年底，确保生活不能自理特困人员集中供养率不低于 70%，有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到 100%，分散供养特困人员委托照料服务全面落实。2022 年至 2025 年，全市每年建成 2-3 个示范性托育机构，各县（市、区）、开发区每年至少建成 1 个普惠性托育服务机构。到 2025 年，各县（市、区）、开发区公办独立托育机构不少于 1 个。规划建设合肥市托育综合服务中心。

2.树立“促普惠”导向。开展普惠型养老服务改革试点，深入推进普惠养老城企联动专项行动，制定普惠性养老、托育机构认定办法，持续扩大普惠养老服务有效供给，支持和引导社会力量重点提供面向中低收入群体的基本养老服务机构，实施支持社会力量发展普惠托育服务专项行动，持续推动扩大服务供给，提升普惠托育服务质效。明确普惠养老、托育服务的价格水平，加强普惠性养老机构综合监管，普惠养老价格不高于同等情况市场化养老价格的 70%。支持社区托育服务设施实行公办民营、民办公助，大力扶持规模化、品牌化、连锁化托育服务机构。积极发展成本可负担、方便可及的普惠托育服务，出台包括规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等方面综合性支持政策，公办幼儿园举办的托班原则上提供普惠性服务，新建和改扩建的公办幼儿园均要开设普惠性托班。到 2025 年，实现各县（市、区）、开

发区不少于 30%的幼儿园开设 2-3 岁托班。

3.引导“市场化”参与。培育和壮大一批各具特色、管理规范、服务标准的龙头社会化养老服务机构和市场主体，打造知名养老服务品牌，每个县（市、区）至少重点培育 2-3 家创新能力强、信息化水平高、辐射示范性强的养老服务企业（集团）。支持各类主体新建智慧养老机构，引导已投入运营的养老机构创建智慧养老机构。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、计时托、临时托等多样化的托育服务。充分发挥工会、共青团、妇联等组织作用，鼓励用人单位通过自建自营或委托运营的方式，单独或联合相关单位共同举办托育机构，有条件的可向附近居民开放。鼓励有条件的民办幼儿园开设普惠性托班。完善幼儿园办托班管理制度，制定托班硬件、师资、招生和经费保障等标准和规范。鼓励党政机关、事业单位、医院、国有企业等，为职工提供福利性托育服务，基本实现全市城乡社区托育机构全覆盖。

（六）强化居家社区服务。

1.优化社区养老托育服务设施均衡布局。提高社区适老化水平，支持老年人、残疾人比例高的老旧小区开展增设电梯、坡道等无障碍设施设备的适老化改造。到 2025 年，完成 8000 户困难老年人家庭的适老化改造，新建居住（小）区按照每百户不得低于 30 平方米、单体面积不得低于 350 平方米的标准配套建设养老服务设施，已建成居住（小）区按照每百户不得低于 20 平方

米标准配置养老服务设施，配建达标率达到 100%。到 2025 年，对新建和正在建设的城市居住小区，要按照每千人口不少于 10 个托位规划、建设托育服务设施，并与住宅小区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付；老城区和已建成无婴幼儿照护服务设施的居住小区，要通过购置、置换、租赁等方式，按照每千人口不少于 8 个托位标准建设托育服务设施。

2.促进服务能力提质扩容。市区各街镇、县（市）部分乡镇全面建成 15 分钟居家养老服务圈，补齐居家社区养老服务短板，完善标准体系，丰富服务内容，提高服务便捷性，逐步提高社区助餐、助洁、助浴、助行等服务覆盖率。到“十四五”末，市区各街镇、县（市）部分乡镇至少建成运营 1 个集托养、助餐、助浴及居家养老服务于一体的居家社区养老服务综合体；全面健全居家社区探访制度，以空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人为重点，建立健全居家社区探访制度和居家社区养老紧急救援系统，特殊困难老年人周探访率达到 100%；探索“物业服务+养老服务”模式，支持物业服务企业开展老年供餐、定期巡访等形式多样的养老服务。支持和引导社会力量依托社区提供婴幼儿照护服务，将托育服务纳入城乡社区服务范围，加强社区婴幼儿照护服务设施与社区卫生等设施的功能衔接，开展家庭互助式服务；加大农村地区托育服务支持力度，鼓励利用乡村公共服务设施、闲置校舍、闲置办公场所等资源，以委托或购买服务方式举办非营利性托育机构。

（七）促进医养康养结合。

1.推进医养有机结合。加快国家级医养结合试点城市建设，推进医养服务机构建设，推行社区养老机构、医养结合机构与等级医院无缝衔接，积极申报国家、省级医养结合综合示范区、示范基地（园区）和示范项目机构、社区示范中心。到 2025 年，全市护理院床位较“十三五”末翻一番，养老机构护理型床位占比不低于 60%；持续提升基层医疗卫生机构居家养老上门服务能力，开展老年常见病、慢性病健康管理、健康指导和综合干预，支持基层医疗卫生机构延伸为老年人家庭提供签约医疗服务，实现医疗机构养老机构签约率、家庭医生签约率、老年人健康管理率及养老机构内设医疗机构比例居全省前列，65 岁以上老年人健康管理率达到 60% 以上。促进基本公共卫生服务和妇幼保健工作深度融合，做实做细婴幼儿家庭医生签约服务，做好新生儿探视、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。

2.促进康养深度融合。推动“养老+”多业态深度融合，兴建一批集生活居住、文化娱乐、医疗保健等为一体的养老综合体和一批富有特色的康养小镇；鼓励一批培训疗养机构先行先试转型发展养老服务，在规划、税收、金融等方面给予政策支持；积极探索党政机关、企事业单位培训疗养机构转型发展养老服务。依托城市生活 e 站、家庭发展服务中心、农村幸福生活 e 站等阵地，配齐相关专业指导人员，加强对家庭的婴幼儿早期发展指导，增

强家庭的科学育儿能力。

（八）积极发展老年大学。

1.多路径扩大老年教育供给。整合、盘活现有各类办学资源，办好一批公办老年大学。加强政策引导，鼓励社会力量和民间资本以多种方式进入老年教育领域，提供多样化老年教育产品和服务。推动各类院校举办老年大学，有条件的院校应采取设立二级机构等形式举办老年大学。部门、行业企业举办的老年大学应主动面向社会开放。推动老年大学“跨学校、跨区域、跨城乡”的资源融通，实现老年教育均衡发展。

2.持续提高老年教育覆盖面。以发展社区、农村老年教育为重点，以街道和乡镇社区教育服务体系为依托，推动老年教育向社区、村庄和养老机构延伸。充分发挥县区老年大学龙头带动作用，推进基层社区服务中心、社区文化、体育中心等资源共享，实现一个场所、多种功能。做到乡镇（街道）老年学校、村（居）老年学习点有场所、有标牌、有人员、有计划。进一步加强基层老年教育工作，着力推进农村老年教育发展。

3.加快智慧老年教育建设。积极发展老年数字教育新业态，为老年人开展网上主题学习活动，建立老年人网上学习圈。积极探索“互联网+老年教育”新模式，利用“合肥老年大学”“合肥老年远程教育网”和“合肥老年开放大学”微信公众号，向全市老年学习者免费开放课程资源；利用新媒体分别搭建“微课堂”及“直播课堂”，通过学习群组和直播互动，开展体验学习、远程学习。开展老年人智能技术教育，引导老年人了解新事物、体验新科技，

积极融入智慧社会。

（九）培育壮大用品和服务产业。

1.推动产品研发设计和制造提质升级。鼓励支持有基础、有条件的企业和机构，围绕养老托育需求，联合高校、科研院所研发应用提供亲情陪护、康复理疗等服务的人工智能产品。依托中国声谷、软件园区、国家健康大数据产业园等，开发应用于各类智能终端、APP、微信小程序的智慧健康养老应用软件及“智能硬件+云平台+服务体系”综合系统平台。依托智能家电和集成电路等制造基础，研发应用低功耗、微型化血糖、心率、心电检测等健康智能手环可穿戴监护设备。

2.培育养老托育新型业态。支持优质养老、托育机构培育区域性、行业性综合信息平台，对接餐饮、家政、健康、保健、照护等服务主体，实现基础数据、服务渠道、服务终端等资源共享，提供助餐助医助急助托等服务。建设智慧婴幼儿照护服务信息管理系统，系统开发互联网直播互动式养育课程、父母课堂等家庭教育服务。发展“互联网+养老服务”“互联网+托育服务”，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式，推动健康咨询、紧急救护、物品代购、家庭教育全程服务等智慧服务。支持托育服务、乳粉奶业、动画设计与制作等行业发展；鼓励社会力量建立远程居家照护服务系统，开发多元、精准私人定制服务。

四、保障要素

（十）加强组织领导。建立健全党政主要负责同志挂帅的“一

老一小”工作推进机制，成立合肥市加强“一老一小”工作领导小组，负责统筹协调推进养老托育服务发展。领导小组办公室设在市发改委，负责领导小组日常工作，将养老托育服务纳入国民经济和社会发展规划和“民生实事”、“暖民心行动”统筹推进，广泛调动各方资源力量，合力推进养老托育服务健康发展。市民政局、市卫健委牵头负责养老、托育工作，落实政府在制度建设、行业规划、行业执法等方面的监管责任，实行动态掌握、全程监管、跟踪问效。

（十一）加大资金投入。将养老服务纳入政府购买服务指导性目录，不断完善基本养老公共服务清单发布制度；试点设立养老专项扶持资金，完善政策性融资担保体系，拓宽投融资渠道，鼓励以市场化方式开展养老服务产业试点建设。制定托育机构建设及运营补贴制度，落实税费优惠政策，全面、及时惠及市场主体，对吸纳符合条件劳动者的托育机构按规定给予社保补贴，多元支持托育服务行业发展。

（十二）保障用地资源。在年度建设用地供应计划中保障养老托育用地需求，按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准分级分区规划设置养老服务设施。调整优化并适当放宽土地和规划要求，支持各类主体利用存量低效用地和商业服务用地等开展养老托育服务。支持将各类房屋和设施用于发展养老托育，鼓励适当放宽最长租赁期限。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，可不需变更土地和房屋性质。

（十三）强化人才培养。加强老年医学、老年护理、社会工作、婴幼儿发展与健康管理、婴幼儿保育等学科专业建设，完善教学标准，加大培养力度。深化校企合作，培育产教融合型企业，支持实训基地建设。加强对养老托育服务从业人员管理，加强岗位技能培训，依法逐步实行托育服务从业人员职业资格准入制度。建立激励机制，保障养老托育服务从业人员福利、薪酬待遇。

（十四）加强规范监管。在制度建设、行业规划、行业执法等方面强化监管责任，配强养老托育主管部门监管力量。将养老托育纳入公共安全重点保障范围，建立机构关停等特殊情况下应急处置机制，鼓励保险机构开发婴幼儿照护服务相关责任险及托育机构运营相关保险业务。养老托育机构对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、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，加强正面宣传引导和社会舆论监督，加快构建以信用为基础的新型监管机制。

（十五）营造友好环境。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托育中的重要作用，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，加强宜居环境建设，争创全国婴幼儿照护服务示范城市。大力传播科学育儿理念与知识，加快推进公共场所无障碍设施和母婴设施的建设和改造，开辟服务绿色通道，为婴幼儿出行、哺乳等提供便利条件。