

阜新市“一老一小”整体解决方案

二零二一年十二月

目 录

一、实施背景	3
(一) 发展基础	3
(二) 发展趋势	13
二、发展目标	20
(一) 整体目标	20
(二) 具体指标	21
三、重点任务	23
(一) 兜底线、促普惠、市场化协同发展	23
(二) 强化居家社区服务	28
(三) 促进医养康养结合	30
(四) 积极发展老年大学	32
(五) 培育壮大养老托育用品和服务产业	33
(六) 统筹推进农村养老托育服务体系建设	36
(七) 创新体制机制	36
四、保障要素	38
(一) 建立健全工作机制	38
(二) 加大财政资金支持	38
(三) 培育专业队伍	39
(四) 强化用地保障	39
(五) 加强规范监管	39
(六) 营造优化环境	40
五、六个“重大”清单	41
(一) 重大项目清单	41
(三) 重大改革或试点清单	50
(四) 重大政策清单	51
(五) 重大要素清单	56
(六) 重点企业	58

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》《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）等党中央、国务院重大决策，以及《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》（发改社会〔2021〕895 号）、《辽宁省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（辽政办发〔2020〕11 号）、《辽宁省人民政府办公厅关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的实施意见》（辽政办发〔2020〕12 号）等文件要求，结合阜新市实际，制定本整体解决方案。

一、实施背景

（一）发展基础

“十三五”以来，市委、市政府坚持把养老托育服务体系建设作为积极应对人口结构变化、保障和提升人民生活水平、推动经济结构转型升级的重要内容，以完善养老托育领域政策体系、整合优化养老托育服务资源、强化养老托育服务以及推进养老托育产业高质量发展为重点任务，编制了《阜新市人口发展规划（2016—2030 年）》，全市养老托育服务体系不断健全、服务质量持续提升、服务能力显著增强、养老托育产业不断壮大。

1. 养老服务体系发展总体情况

（1）政策体系不断完善

市委、市政府高度重视，先后制定出台了一系列政策性、方向性文件，明晰了关于人口发展、养老服务、老年教育、无障碍建设等系列涉老政策落实措施，以省市政府绩效考核为载体，狠抓贯彻落实，促进了老年社会保障、老年优待项目、老年公共服务等涉老工作持续发展，为推进养老事业发展提供了强有力的保障。

专栏 1 阜新市养老领域出台的主要政策汇总			
序号	政策文件	主要目标	重点任务
1	《阜新市人民政府办公室关于推进医疗卫生与养老服务结合发展的实施意见》（阜政办发〔2016〕76号）	提出两步走的总体目标，即：第一步，到2017年，实现医疗、养老资源有效融合。医养结合机构，逐步提升基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门服务的能力；第二步，到2020年，实现医疗卫生和养老服务资源共享，服务便捷，建立医养融合模式，各类养老服务机构（护理院）医疗服务功能更加完善，与医疗机构合作更加紧密，医疗护理水平逐步提高。	积极支持养老机构开展医疗服务；推动医疗卫生服务延伸至社区、家庭；努力提高综合医院老年人服务的能力；加快发展为老年人服务的专业医疗机构；充分发挥中医药在健康养老中的作用。
2	《阜新市人民政府办公室关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》（阜政办发〔2017〕147号）	到2020年，全市养老服务市场全面放开，养老服务和产品有效供给能力不断提升，供给结构更加合理，养老服务政策法规体系、行业质量标准进一步完善，信用体系基本建立，市场监管机制有效运行，服务质量明显改善，群众满意度显著提高，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养深度融合、功能完善、服务优良、监管到位、覆盖城乡的养老服务体系全面建成，养老服务业成为促进我市经济发展的新动能。	降低养老准入门槛；加大政策扶持力度；精简机构审批手续；加快公办养老机构改革；持续抓好养老院服务质量建设；不断改变政府服务方式；完善价格形成机制；加强行业信用建设等；完善社区居家养老服务功能；推进社区居家养老和机构养老融合；提升农村养老服务能力和水平等。

专栏 1 阜新市养老领域出台的主要政策汇总

序号	政策文件	主要目标	重点任务
3	《阜新市关于加快推进养老服务业放管服改革的实施方案》(阜民发〔2017〕204号)	破除养老服务业发展瓶颈,激发市场活力和民间资本潜力,促进社会力量逐步成为发展养老服务业的主体,在社会领域推进养老服务业简政放权、放管结合、优化服务。	加大简政放权;强化监督管理能力;提升政府服务水平;工作措施等。
4	《关于进一步做好全市养老机构责任保险工作的通知》(阜民发〔2018〕223号)	支持和鼓励各地推行养老机构责任保险费补贴政策,有效降低养老服务行业运营风险,提高养老机构的服务保障功能,切实维护老年人合法权益。	明确补助范围、保险费及补助标准、县区及机构的申报程序和时限要求、市级申报省补助程序等。
5	《关于做好我市民办非营利性养老机构运营补贴工作的通知》(阜民发〔2018〕224号)	适应养老服务业发展形势,完善养老服务扶持配套政策,鼓励和支持社会资本投资建设和运营养老机构。	明确补贴范围、补贴条件、补贴标准、申报省、市财政补贴程序、补贴资金使用与管理等。
6	《关于开展老年服务与管理类专业毕业生入职养老服务机构补助工作的通知》(阜民发〔2019〕36号)	加强养老服务人才队伍建设,进一步引导和鼓励高校和中职学校老年服务与管理类专业的毕业生到民办非营利性养老服务机构就业。	明确补助对象、补助条件、补助标准、补助程序等。
7	《阜新市2020年开展养老院服务质量建设专项行动实施方案》(阜民发〔2020〕92号)	到2020年底,养老机构排查出的安全风险隐患整改到位,养老服务综合监管制度全面实施,特困人员供养服务设施(敬老院)改造提升成效显现,全国统一的养老机构等级评定制度普遍推行,农村敬老院法人登记全部完成,养老院服务质量建设长效机制逐步健全完善,社会对养老服务满意度持续提升,老年人获得感、幸福感、安全感持续增强。	统筹做好养老机构疫情防控 and 有序恢复服务秩序工作;持续排查整治各类风险隐患;建立健全养老服务综合监管制度;补齐农村养老机构管理服务短板等。

（2）养老服务资源日趋优化均衡

截至 2020 年底，全市各类养老机构 109 家，养老床位数 8000 张。其中公办（兜底）机构 38 家，养老床位 1520 张，民办（普惠）机构 10 家，养老床位 1260 张，民办（市场化）机构 61 家，养老床位 5220 张。机构入住老人近 4000 名，机构床位利用率 50%左右。另外，全市已经建成 110 个社区老年人日间照料室和 201 个农村互助幸福院，日间照料床位 2000 张。其中，311 家配备了活动室、阅览室和休息室，90 家配备有就餐室和保健康复室。太平区孙家湾街道东山社区、海州区和平街道祥宇上品社区、阜蒙县佛寺镇查干哈达村被评为全国示范性老年友好型社区。阜蒙县、细河区 14 个示范性居家和社区养老服务中心为省居家和社区养老服务改革试点。全市 109 家养老机构实现医养结合全覆盖，其中，医养一体化机构 14 家，与医疗机构签约 95 家，能够以老年医疗、健康咨询、健康检查、疾病诊治和护理、大病康复以及临终关怀等不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务。阜新市已经初步形成了以“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系。

专栏2 阜新市居家和社区养老服务典型案例

——阜新市积极探索开展居家和社区养老服务

万佳宜康运营的新型居家养老服务中心推行“3+1”服务模式，即为老人提供“3”类服务，包括24小时365天长期照护，日间照料或短期托管，以中心为据点的入户照料；“+1”就是加上综合驿站服务功能，可以满足老人家庭所需的家政服务、外延服务和个性化定制服务。在6个试点社区养老服务中心的运营中，把万佳宜康总部专业的技术技能和高效的管理经验导入社区服务中心的日常管理，采用定期培训和专项培训相结合的人才技能提升培养方案，每季度根据社区试点的实际情况定向提升养老服务专项技能。对于工作中遇到的问题，采取随机专题培养解决方案，有问题随时解决并培训全员经验推广，加快服务人员提供的专业能力，提高培训的效率。

——阜蒙县农村养老服务与传统文化融合发展

阜蒙县查干哈达村将互助居家养老服务与传统文化相结合，以“睦邻节”为抓手，以村支部为主导，以居家老年人为主体，依托村老年协会等社会组织，积极开启“党支部+老年人协会+志愿者+邻里+家庭”农村互助联动居家养老服务新模式。

（3）养老服务需求呈多元化趋势

抽样调查显示，阜新市老年人更倾向于居家养老和社区养老，其中，四成老年人倾向于居家养老（主要形式是上门服务）；五成老年人倾向于社区日托照料；一成老年人倾向于机构养老（含敬老院、福利院等养老机构）。从服务受众来看，特困群体养老需求为公益性兜底养老服务；低收入老年人养老需求为普惠性养老服务；高收入老年人养老需求为相对高端的市场化服务。截至2020年底，阜新市共有特困供养人员5857人，其中农村集中供养564人、农村分散供养4951人、城市集中供养156人、城市分散供养186人；空巢老人共计9856人。通过逐步开展辖

区内的特困供养人员能力评估，全面掌握了全市失能、半失能特困人员的基本情况和供养意愿，摸清了辖区内供养机构养护能力，为特殊人群养老服务提供服务依据。以上调研成果为更好地满足老年人养老服务需求、完善阜新市养老服务体系提供了重要参考依据。

（4）养老产业加快发展

积极搭建产业聚集发展平台，14个省级示范性居家和社区养老服务中心全部投入运行。全市二级以上综合医疗机构老年病科或老年病门诊开设率达100%，医疗机构全部开通为老年人提供挂号、就医等服务的绿色通道，老年人就医更加便利。大力发展康养融合产业，探索建立养老全产业链融合发展模式。阜蒙县蒙医医院医养结合分院和东梁镇中心卫生院获评省级中医药健康养老服务示范单位。鼓励支持企业研发生产康复辅助器具、智能养老设备以及适合老年人的产品用品，有力地促进了养老服务产业融合发展，养老产业呈现出发展壮大态势。

2. 托育服务体系发展总体情况

（1）托育服务政策体系不断完善

市委、市政府始终坚持把托育服务体系建设作为积极应对人口结构变化、保障和提升人民生活水平、推动经济结构转型升级的重要内容，以完善托育领域政策体系、整合优化托育服务资源、强化托育服务以及推进托育产业高质量发展为重点，制定实施了一系列托育政策文件，不断建立健全全市托育服务政策体系。

专栏3 阜新市托育领域出台的主要政策汇总

序号	政策文件	主要目标	重点任务
1	《阜新市人民政府办公室关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的实施方案》(阜政办发〔2020〕17号)	按照“家庭为主、托育补充，政府引导、普惠优先，安全健康、科学规范，属地管理、分类指导，试点先行、稳步推进”5条原则，促进阜新婴幼儿照护服务发展。2021年开展试点工作并稳步推进；2022年到2025年，婴幼儿健康管理率达到90%以上，0—3岁婴幼儿家长和看护人员接受科学育儿指导率达到95%以上，社区婴幼儿照护服务机构覆盖率50%以上，婴幼儿照护服务水平明显提升。	明确5个方面主要任务：加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导、科学规划建设婴幼儿照护服务机构、支持推动社区婴幼儿照护服务、发展多种形式的婴幼儿照护服务、规范管理各类婴幼儿照护服务机构。
2	《转发国家卫生健康委办公厅、中央编办综合局、民政部办公厅、市场监管总局办公厅关于印发托育机构登记和备案办法(试行)的通知》(阜卫发〔2020〕156号)	做好托育机构登记和备案。	明晰部门职责，加强协同配合，抓好工作落实。
3	《转发省卫生健康委落实国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准(试行)和托育机构管理规范(试行)的通知》	明确托育机构设置标准及管理规范，加强对托育机构的管理。	组织开展培训。
4	《转发<国家卫生健康委办公厅关于印发托育机构婴幼儿伤害预防指南(试行)>的通知》	强化托育机构监管和指导，提高服务质量，保障婴幼儿健康成长。	组织开展培训。
5	《转发国家卫生健康委关于印发托育机构保育指导大纲(试行)的通知》	指导托育机构对3岁以下婴幼儿提供科学规范的照护服务，促进婴幼儿健康成长。	组织开展培训。

专栏3 阜新市托育领域出台的主要政策汇总			
序号	政策文件	主要目标	重点任务
6	《市发展改革委 市民政局 市卫生健康委关于转发<“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案>的通知》(阜发改发〔2021〕29号)	到2025年,在中央和地方的共同努力下,坚持补短板、强弱项、提质量,进一步改善托育、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,提升托育服务水平,不断发展和完善普惠托育服务体系。	按照每千人口4.5个托位数量,结合辖区实际,积极争取项目资金,增加普惠性托育服务供给。
7	《转发国家卫生健康委办公厅<关于印发托育机构负责人培训大纲(试行)和托育机构保育人员培训大纲(试行)的通知>》	切实加强托育队伍人才建设。	加强培训监管。组织做好托育机构负责人和保育人员岗位培训总体规划。
8	《关于开展全市托幼机构现状调查的通知》(阜卫便字〔2020〕215号)	了解掌握全市托幼机构现状,探索推进3岁以下婴幼儿照护服务发展工作。	卫健与教育部门建立沟通协调机制,确保按照时间节点完成调查任务。

(2) 托育服务资源供给不断增加

“十三五”期间,为满足群众对城市中心区的公办园或普惠性民办园的托育服务需求,不断推进各类幼儿园、婴幼儿托育机构发展,加强托育服务队伍建设等。目前,全市共有各类正式运营幼儿园422家,包含托班166个,3岁以下婴幼儿托育机构1家,共有各类3岁以下托位3380个,空余托位778个。

专栏 4 阜新市托位总量及使用情况			
区域	托位	招收 0—3 岁人数	空余托位
全市	3380	2602	778
阜蒙县	740	616	124
彰武县	300	215	85
海州区	820	520	300
细河区	960	915	45
太平区	340	194	146
新邱区	80	56	24
清河门	140	86	54

（3）托育服务需求调研务实

围绕 0—3 岁婴幼儿托育服务需求主题，委托专业调研单位对全市开展问卷调查，调查内容涵盖全市婴幼儿看护模式（入托或居家看护）、适龄育龄妇女生育意愿、公办及民营托育满意度、托费支付意愿以及托育服务政策需求等维度，总体上摸清了阜新市婴幼儿托育需求层次、托费支付意愿的价格区间、对普惠性托育服务的期待程度以及推进规范性、示范性公办托育机构建设的紧迫性，也反映出当前阜新市生育意愿不高、托位存在结构性过剩的现实矛盾。调查显示，阜新市 2 岁以下婴幼儿抚育主要由家庭看护，对托育机构选择顾虑较多，3 岁以下婴幼儿抚育 90% 由家庭看护，入托比例在 10% 左右。

（4）托育服务产业多元化发展

阜新市积极应对主城区人口数量不断增多、托育服务需求持续扩大的趋势，进一步推进公办或公办性质的托幼一体化幼儿园建设。鼓励社会力量进入托育服务行业，为家庭提供全日制、半日制、计时托管、假期托管等多种形式的服务，有力地推动了阜新市托育产业向“托管+早教”与“社区托育”方向发展。

（二）发展趋势

1.发展机遇

战略地位不断提升。解决“一老一小”问题关系共同富裕目标的实现，是人民群众美好生活需要的重要组成部分，为实施积极应对人口老龄化国家战略，国家、省、市政府相继出台相关政策，加强养老、托育服务体系建设，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，提升养老、托育服务水平，促进养老、托育产业快速发展，加快实现老有所养、幼有所育，不断满足人民日益增长的美好生活需求，提升获得感、幸福感、安全感。从“一老”方面来看，伴随着人口老龄化程度的加深，阜新市失能半失能老年人不断增加，对社会化养老提出了紧迫需求；从“一小”方面来看，“三孩”政策实施后，“养育成本高”“没人照顾”成为群众普遍反应不愿意生、不敢生的主要因素。因此，养老托育问题是最现实、最紧迫、最突出的民生问题。养老托育在国家政策、现实需求以及长期发展层面均受到高度重视，战略地位不断提

升。

养老托育需求较为迫切。从托育的角度看，“三孩”政策实施后，人民群众对于托育的需求更加旺盛。从养老的角度看，阜新市人口老龄化水平将进入重度老龄化阶段。更重要的是独生子女政策阶段的人口现已步入老龄化，意味着相当多的老年人靠家庭养老已经不现实，发展专业化的养老护理服务势在必行。因此，阜新家庭对养老托育服务的需求较为迫切。

技术进步日新月异。当前，大数据技术、物联网技术、“AI+托育生态系统”等在养老托育领域广泛应用，符合群众需求的交互康养平台和托育平台信息架构得以实现。阜新市越来越多的社会资本投入到智慧+养老健康产业中来，成为推动阜新养老产业发展的重要力量。阜新市已建立全省首家妇幼健康云平台，推进孕产妇全员全周期健康智能化管理。现有的养老托育发展基础、蓬勃的创新活动以及不断优化的政策支持环境，为养老托育的加速发展提供了有利条件。

2. 面临挑战

老龄化和少子化趋势加剧给养老托育服务带来严峻挑战。辽宁省是全国人口老龄化程度较高的省份，阜新市是辽宁省人口老龄化水平相对较重的城市。截至2020年底，阜新市60周岁以上常住老年人口43.3万人，占全市常住总人口的26.3%，远高于全国平均水平（18.7%），也高于辽宁省平均水平（25.72%）；65周岁以上常住老年人口28.7万人，占全市常住总人口的17.4%，远

高于全国平均水平（13.5%），与辽宁省平均水平基本持平（17.42%）。伴随“第二次生育高峰（1962年至1975年）”出生的人口开始步入老年，到2025年阜新市将步入重度老龄化社会。“十四五”开局之年，国家实施了“三孩”政策，但受育龄妇女数量减少、生育意愿下降等因素影响，预计“十四五”时期全市出生人口总数会保持惯性平缓降低趋势。因此，阜新市人口的老龄化与少子化趋势并存，对提升全社会基础养老和托育服务水平提出更高要求。如何构建符合阜新市人口变动趋势、满足家庭养老和托育多层次需求，探索普惠均等、便捷高效、智能精准的养老托育路径，对产业发展和体制机制完善提出了严峻挑战。

养老托育产业发展尚不充分，托育产业仍处于培育阶段。阜新市在养老托育产业相关基础领域的关键技术储备不足，具有自主知识产权的产品较少，特别是面向老年人特定需求的适老化设计产品和面向婴幼儿的专业智慧托育服务较为欠缺。养老托育产业尚未成熟，未形成产业链及可持续盈利的商业模式，目前主要为企业运营、政府财政补贴的运营模式。信息技术和养老托育服务的结合方式比较单一，忽略了线上线下融合发展的养老托育服务体系建设，特别是托育领域的相关支撑产业等仍处于培育阶段。

3. 养老托育服务面临新需求

——养老需求方面，2020年，阜新市人均预期寿命已超过78周岁，随着阜新市高龄老年人数量增多，老年人的带病生存

率、失能率不断上升，全社会对于生活照料、社会支持、康复护理、长期照护、老年医疗等专业化养老服务需求持续增加。根据国家《十四五期间居家养老视角的城乡住房发展研究》报告显示，居家养老已成为我国养老的主要模式。按民政部提出的养老“9073”基本原则，至2025年阜新市居家养老服务需求将会成为服务主流，也意味着后续居家养老的市场地位将更高，发展重点方向应向居家服务方面聚焦。“十四五”时期，人民生活水平不断提高，广大老年人的服务需求逐渐从保障生存型向品质生活型转变；消费理念逐渐从日常必需型向享受发展型转变；社会角色逐渐从接受照顾型向寻求社会参与型转变。这需要进一步深化养老服务供给侧结构性改革和需求侧管理，推动养老服务提质增效，不断满足老年人日益增长的多层次多样化服务需求。

——托育需求方面，“三孩”政策实施以来，受经济负担、子女照料、教育支出、女性职业发展、生育观念变化等多方面因素的影响，造成年轻人生育意愿低。80%以上对托育机构选择顾虑较多，主要顾虑集中在人身安全、饮食安全、服务质量方面，次要顾虑集中在资金费用上，倾向于选择公办托育机构。随着国家城镇化加快推进，导致主城区中心人口数量增多，群众对城市中心区的公办园或普惠型民办园需求增大，造成普惠型托位紧张。目前，存在托育服务供需结构性不平衡现象严重、家庭对托育需求多元化与托育机构单一化之间矛盾、托育机构发展水平参差不齐等问题。

专栏 5 阜新市托育服务现状	
领域	现状基础
婴幼儿数量	3 岁以下婴幼儿 25373 人，其中 2—3 岁 9161 人。
托位数量	各类正式运营的幼儿园含托班 166 个，托育机构备案 1 所，托位共计 3380 个，空余托位 778 个。公办托位紧缺，托位存在结构性不平衡，公办普惠性托位不足，民办托位盈余。
托费	公办：550-650 元/月；民办大规模：900-2200 元/月；民办小规模：500-700 元/月。

综上，立足阜新市养老托育发展基础与研判“十四五”时期养老托育服务需求，阜新市在养老托育领域存在的主要短板与缺口表现在：养老服务发展存在着政策制度不够健全、体制机制不够顺畅、满足不同层次的供给不够充分、服务质量不够高等问题居家养老服务对困难家庭失能老年人适老化改造户数较少，老旧小区和已建成小区的社区养老服务用房数量较少，养老床位和护理型床位缺口较大，服务人员专业化不够；托育服务尚处于起步阶段，0—3 岁婴幼儿多由家庭照护为主，存在群众对托育认同程度低、每千人托位不达标，普惠性托位占比较低及托育产业规模小等问题。

专栏 6 阜新市“一老一小”领域存在的主要缺口及短板			
主要领域	现状基础	预期水平	缺口或短板
居家社区养老	阜蒙县、细河区获批省居家和社区养老服务改革试点县区，建成了 14 个示范性居家和社区养老服务中心；全市居家社区养老服务覆盖率达到 60%。	居家社区养老服务覆盖率达到 100%，到 2025 年底完成适老化改造。	老旧小区和社区养老服务设施不足。
机构养老床位	目前，全市各类养老机构达到了 109 家，其中：公办机构 38 家，民办机构 71 家。机构养老床位数 8000 张。	力争到“十四五”末期，全市机构养老总床位突破 1 万张。	现有床位数不能满足潜在需求。
护理型养老床位占比	30%	≥55%	护理型床位占比较低。
示范性老年友好社区建设	3 个（太平区孙家湾街道东山社区、海州区和平街道祥宇上品社区、阜蒙县佛寺镇查干哈达村）。	10 个	科技助老智慧创新能力不足，健康养老信息平台不完善，适老化改造需要加强。
养老护理专业人才	578 人	800 人	养老护理专业人才不足。
老年社会工作专业人才	每千名老年人拥有社会工作者 5 人。	每千名老年人拥有社会工作者 10 人。	社会工作者数量不足。
农村特困人员供养服务设施（敬老院）	全市 66 个乡镇（含阜蒙县城区办）共有农村敬老院 35 家。	每个县建设完成一所失能、部分失能专业照护为主的县级特困人员供养服务设施（敬老院），护理型床位占比不低于 50%。	基础设施普遍陈旧老化。
养老产业	老年人用品企业数量少、规模小。	企业主体增加，规模逐步增大。	缺乏成熟的盈利模式；老年人用品供给不足。
千人托位数量	2.04	4.5	托位数量不足。

专栏 6 阜新市“一老一小”领域存在的主要缺口及短板			
主要领域	现状基础	预期水平	缺口或短板
托育机构监管	托幼一体化幼儿园由各部门按职责分工负责；县级编制部门、民政部门、市场监督管理部门按照职责审批和登记托育机构，卫生健康部门负责托育机构备案。	县区政府建立协调机制，鼓励支持有条件的幼儿园开设托班，招收 2-3 岁的幼儿。	托育机构监管需进一步协调。
县（区）级婴幼儿照护服务规划	各县区已制定婴幼儿照护服务五年发展规划。	婴幼儿照护服务按照规划逐步落实。	部分措施操作性不强。
托育机构数量	截至 2020 年底，教育部门管辖 422 家幼儿园，其中托班 166 个；经审批备案的托育机构 1 家。	到 2025 年，主城区至少建立 1 家示范性婴幼儿照护服务机构。	城市中心区的公办园或普惠性民办园需增加供给。
托育产业	企业主体缺乏。	企业主体增加，培育壮大本地婴幼儿用品品牌。	缺少龙头企业。
普惠性托位占比	35%	50%	普惠性托位占比低。

二、发展目标

（一）整体目标

深入贯彻落实习近平总书记关于养老托育问题的指示批示精神，坚持补短板、强弱项、提质量，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，提升养老、托育服务水平，逐步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，不断发展和完善普惠托育服务体系。。

——到 2021 年，全市养老服务有效床位数达 8000 张，护理型床位占比不低于 40%，兜底线和普惠性养老床位合计占比不低

于 35%；每千人口托位数达到 2.4 个，普惠性托位占比不低于 38%。

——到 2022 年，全市养老服务有效床位数达 8700 张，护理型床位占比不低于 45%，兜底线和普惠性养老床位合计占比不低于 40%；每千人口托位数达到 2.8 个，普惠性托位占比不低于 41%。

——到 2023 年，全市养老服务有效床位数达 9200 张，护理型床位占比不低于 50%，兜底线和普惠性养老床位合计占比不低于 45%；每千人口托位数达到 3.3 个，普惠性托位占比不低于 44%。

——到 2024 年，全市养老服务有效床位数达 9700 张，护理型床位占比不低于 53%，兜底线和普惠性养老床位合计占比不低于 50%；每千人口托位数达到 3.9 个，普惠性托位占比不低于 47%。

——到 2025 年，全市养老服务有效床位数达 10000 张，护理型床位占比不低于 55%，兜底线和普惠性养老床位合计占比不低于 55%；每千人口托位数达到 4.5 个，普惠性托位占比不低于 50%。

（二）具体指标

到 2025 年，基本补齐养老托育服务基础设施短板，形成功能完善、质量有保障、价格可承受、方便可及、覆盖城乡的养老托育服务体系。

——政策体系不断健全。规划、用地、财税等支持政策不断完善，市场在资源配置中的决定性作用得到充分发挥，养老托育服务消费潜力充分释放。

——服务供给稳步增加。养老托育服务设施加快建设，实现广覆盖、成体系、均衡化布局。

——服务质量显著提高。居家社区机构服务标准化发展，医养康养相结合，服务质量全面提升。

——监管全面有力。养老、托育运营监管制度建立健全，深化养老托育服务简政放权、放管结合、优化服务改革，培育具有竞争活力的养老托育服务市场，建立有效的监管制度。

专栏 7 阜新市“十四五”养老托育发展主要指标			
一级指标	二级指标	2020 年	2025 年
养老领域	基本养老保险参保率	95%	>95%
	基本医疗保险参保率	95%	>95%
	失能特困人员集中供养率	80%	100%
	养老机构规模（家）	109	130
	养老机构床位（张）	8000	10000
	居家社区养老服务覆盖率	60%	100%
	新建城区和新建居住区配套建设养老服务设	60%	100%
	护理型养老床位占比	30%	≥55%
	兜底线和普惠性养老床位合计占比	30%	≥55%
	老年人健康管理率	70%	80%
	特殊困难老年人月探访率	50%	100%
	人均预期寿命	78	79.5
	骨干养老企业数量	/	5
	财政（福彩公益金）投入比例	≥50%	≥55%
	养老护理专业人才数	578	800
	每千名老年人配套社会工作者人数	5	10

	老年大学覆盖面	0.8%	2%
	经常性参与教育活动的老年人口比例	10%	25%
	老年志愿者注册人数占老年人口比例	2%	5%
	示范性老年友好社区（活力发展社区）数	3	10
托育方面	新生儿访视率	90%	95%
	膳食营养水平（5岁以下儿童贫血患病率）	12%以下	10%以下
	5岁以下儿童生长发育迟缓率	7%以下	5%以下
	预防接种率	90%	90%
	3岁以下儿童系统管理率	85%	90%
	5岁以下儿童死亡率	≤7.2‰	≤7.1‰
	新生儿死亡率	≤6.3‰	≤6.1‰
	登记备案的托育机构数	1	8
	示范性婴幼儿照护服务机构数	0	1
	每千人口托位数	2.04	4.5
	普惠性托位占比	35%	50%
	社区托育服务覆盖率	/	40%
	婴幼儿早期发展指导覆盖率	85%	90%
	托育服务综合管理网络建立情况	0	7
	托育服务专业人才数	482	534
	从业人员持证上岗率	90%	100%
骨干托育企业数量	0	3	

三、重点任务

（一）兜底线、促普惠、市场化协同发展

1. 强化政府养老托育服务保基本兜底线职能

突出政府在解决“一老一小”问题中的“保基本兜底线”重要职能，不断提升养老托育服务兜底保障水平，健全养老托育服务体系。重点为特困、事实无人照料的独居、寡居、空巢、留守、重残、失能失智、高龄、计划生育特殊家庭等特殊老年群体提供探访和帮扶服务。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。通过直接供养、

政府购买服务、老年人福利补贴等方式加强对经济困难老年群体的养老服务政策支持。新建住宅小区严格按照套内建筑面积不低于项目总建筑面积的 2% 的标准配建老年活动室、老年人日间照料中心、老年食堂等养老服务设施，做到“四同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步无偿交付使用），民政部门 and 街道（乡镇）要全程参与养老服务设施的规划、建设和验收；老旧小区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达标的，各县区人民政府要通过利用闲置资源、存量房产改造、新建或购买（租赁）房产以及追索已建未交付等方式补足。到 2025 年，特殊困难老年人月探访率达到 100%；有意愿失能特困人员集中供养率 100%；全市养老机构护理型床位占比不低于 55%。各级政府把促进托育服务发展作为一项重要职责，发挥保基本兜底线职能，将其纳入政府基本公共服务。

专栏 8 养老托育服务纳入基本公共服务的项目、内容和资金保障渠道			
服务主项目	服务子项目	服务内容	资金保障
养老助老服务	老年人健康管理	每年为辖区内 65 岁以上常住居民提供 1 次健康评估与检查；每人每年提供 1 次中医体质辨识和中医药保健指导。	中央财政和地方各级财政共同负担。
	老年人福利补贴	65 岁以上老年人能力综合评估及服务补贴；80 周岁及以上老年人发放高龄津贴 50—100 元/人（随经济社会发展适时提高标准）。	县（区）财政为主，省、市财政适当予以补助。

专栏 8 养老托育服务纳入基本公共服务的项目、内容和资金保障渠道

服务主项目	服务子项目	服务内容	资金保障
养老保险服务	企业职工基本养老保险	按照《辽宁省社会保障基金管理暂行办法》等，按时足额发放基本养老金。	各级人力资源和社会保障部门及各级财政部门。
	机关事业单位职工基本养老保险	按照《辽宁省社会保障基金管理暂行办法》等，按时足额发放基本养老金。	各级人力资源和社会保障部门及财政部门。
社会救助服务	最低生活保障	最低生活保障的老年人，按照最低生活保障标准的一定比例增发最低生活保障金，城镇 658 元/月·人，农村 5475 元/年·人（随经济社会发展适时提高标准）。	县（区）财政为主，中央和省、市级财政适当予以补助。
	特困人员救助供养	无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或其法定义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人，城镇 922 元/月·人，农村 7248 元/年·人（随经济社会发展适时提高标准）。	县（区）财政为主，中央和省、市级财政适当予以补助。
	60 年代精简退休职工生活补助	第一档为 624 元/月·人，第二档 584 元/月·人，第三档 541 元/月·人，第四档 500 元/月·人（随经济社会发展适时提高标准）。	县（区）财政为主，省、市级财政适当予以补助。
	老年人无障碍环境建设	对确有需要的老年人家庭进行无障碍改造，到 2025 年改造 800 户。	县（区）财政为主，省、市级财政适当予以补助。
公共文化服务	公共文化设施免费开放	针对老年人参观文物建筑及遗址类博物馆，实行门票减免、文化遗产日免费参观。	中央财政和省级财政共同承担。
幼有所育	优生优生服务	免费为计划怀孕夫妇每孩次提供 1 次孕前优生健康检查；服务标准按照《国家免费孕前优生健康检查项目试点工作技术服务规范（试行）》执行。	中央财政和地方各级财政共同承担。
	孕产妇健康服务	免费为孕产妇规范提供 1 次孕早期健康检查、1 次产后访视和健康指导等服务。	中央财政和地方各级财政共同承担。

专栏 8 养老托育服务纳入基本公共服务的项目、内容和资金保障渠道			
服务主项目	服务子项目	服务内容	资金保障
	预防接种	适龄儿童按国家免疫规划疫苗免疫程序进行常规接种。	中央财政和地方各级财政共同承担。
	儿童健康管理	为辖区内常住 0—3 岁儿童提供 10 次免费健康检查（出生后 1 周内、满月、3 月龄、6 月龄、8 月龄、12 月龄、18 月龄、24 月龄、30 月龄、3 岁）。	中央财政和地方各级财政共同承担。
	困境儿童保障	为因家庭贫困、自身残疾或家庭监护缺失或监护不当等导致困难的儿童，提供基本生活保障、基本医疗保障、教育保障、康复救助等福利服务。	地方各级财政。

（市发展改革委、市教育局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市残联按职责分工负责，以下各项任务均需各县区政府落实，不再列出）

2. 积极推进普惠性养老托育服务发展

加强政府和社会联动机制建设，引导各类主体不断增加价格可负担、质量有保障、运行可持续的普惠性服务有效供给，从源头上解决“高端买不起、低端不愿买”等问题。支持非营利性机构发展，综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大养老托育服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力。落地实施支持普惠服务发展的政策清单、普惠性服务的价格指导清单等。持续深入推进普惠养老托育专项行动，大力发展普惠性养老托育服务设施和机构，由市场机制结合政府指导

价形成普惠养老托育服务价格。到 2025 年，普惠养老价格不高于同等情况市场化价格的 70%，普惠托育价格不高于同等情况市场化价格的 90%。

发挥中央预算内投资的引导和撬动作用，调动社会各方力量参与托育机构建设，满足多样化需求。支持工业（产业）园区、用人单位等利用自有土地或设施新建、改扩建托育服务设施，普惠托位向社会开放提供。支持培育具有一定指导功能的示范性托育服务机构。积极引导国有资本和社会资本参与建设一批普惠性托育服务机构，切实降低托育服务供给成本，为广大中低收入家庭提供价格适中、方便可及、质量可靠的托育服务。支持有条件的幼儿园利用现有资源或通过改建、扩建等方式开办托班，招收 2 至 3 岁幼儿，增加普惠性托育资源供给。到 2025 年，全市至少建立 1 家示范性婴幼儿照护服务机构。各县区建立托育服务综合管理网络，从业人员持证上岗率达到 100%。

（市发展改革委、市教育局、市民政局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市税务局按职责分工负责）。

3.推进养老托育服务市场化发展

以优化养老托育营商环境为突破口，深化“放管服”改革，加快推进要素市场化步伐，促进要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，实现公平竞争。加强养老托育服务行业标准化引导和监管，鼓励省内外养老托育领域专业运营企业来阜新市开展

连锁化经营，培育壮大本土养老托育服务民营企业，支持相关企业规模化、品牌化发展。加快养老托育领域骨干企业、龙头企业培育，鼓励相关企业不断延伸产业链条、增强产业带动效应，加快形成经济社会效益俱佳的养老、托育服务产业集群。加强康养融合，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。鼓励多方共建养老托育产业合作园区，培育本土养老托育服务品牌。

（市发展改革委、市教育局、市民政局、市工业和信息化局、市商务局、市卫生健康委、市市场监管局、市营商局按职责分工负责）

（二）强化居家社区服务

1. 推进养老托育服务设施布局

优化社区养老服务设施布局。实施老年人居家和社区适老化改造工程，加强公益性养老服务设施建设，改善老年人居住环境，切实解决社区养老服务场地和设施严重不足的问题，确保到2025年配建设施达标率达到100%。重点推进社区居家养老服务网络建设。社区养老服务设施通过低偿、无偿或政府补助等方式交由社会力量开展养老服务。推行“社区+社会组织+志愿者”服务模式，以社区为依托，鼓励社会组织广泛参与，积极“链接”社会资源，促进社区老年人互助养老服务和社区志愿服务体系相融合。推行“物业服务+养老服务”模式，支持物业服务企业开展形式多样的养老服务。鼓励住宿、餐饮、居民生活服务、批发、零售等

行业针对老年人的特殊需求，及时提供有效的服务；支持生产企业针对老年人的需求，研发、生产老年人的适用产品，推动养老服务与关联行业的融合。通过公开招标、招商引资等方式，引进国内外知名养老服务企业和阜新市优秀企业参与居家和社区养老服务。政府扶持的示范型居家和社区养老服务设施建设项目重点向养老服务设施较少的乡镇（街道）和社区（村）倾斜。到2025年，力争所有街道至少建有1个具备综合功能的社区养老服务机构。推动托育资源优化均衡布局。探索建立“托育联合体”机制，充分发挥现有幼儿园在管理、专业人才等方面的资源优势，与新建婴幼儿照护服务机构结对共建“托育联合体”。各类婴幼儿照护机构可根据家庭实际需求，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的婴幼儿照护服务。加快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、体育等设施功能融合发展，发挥社区公共服务设施综合效益和网格化服务管理作用。落实家庭科学育儿指导服务进社区，在乡镇、街道设立儿童服务中心，在社区内普遍设立独立儿童之家，打造环境安全、设施齐全、服务专业的社区托育服务圈，提供嵌入式、菜单式、分龄式的多元托育服务。

（市教育局、市民政局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市商务局、市文旅和广电局、市卫生健康委、市市场监管局、市妇联按职责分工负责）

2.增强养老托育照护能力

推进养老服务能力提质扩容。按照《养老机构等级划分与评定》国家标准开展养老机构等级评定，并研究制定评定结果与获取政府补贴、承接政府购买服务、评先奖励挂钩机制。养老机构等级评定工作由民政部门或委托第三方组织实施，评定结果向社会公布。依托各类养老服务设施，鼓励有条件的地方建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的社区养老服务机构，在社区建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，通过购买服务等方式，采取老年餐桌、上门服务等方式，大力发展老年人急需的助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等服务。

积极开展婴幼儿照护服务试点工作。加强婴幼儿早期成长指导，将为家庭提供科学养育指导作为发展婴幼儿照护服务的重点，对确有照护困难的家庭或婴幼儿提供必要的服务。各级各类妇幼保健服务、医疗卫生、婴幼儿照护服务等机构，以及儿保专家、儿保教师、社区医生等人员，要通过亲子活动、入户指导、家庭课堂等方式，提供婴幼儿科学照护指导和相关知识培训，提升家庭科学育儿能力，促进婴幼儿全面成长。依托社区建立普惠性幼儿托育点，制定合理价格区间，扩大托育服务。加强宜居环境建设与母婴设施配套，保障母婴权益。

培育智慧养老托育新业态。制定智慧养老产品及服务推广目录，开展智慧养老应用试点示范。完善市级养老服务数据资源共享平台建设，推进“互联网+养老”服务建设全市养老服务信息平

台。创建一批“智慧养老院”“智慧托育机构”，推广物联网和远程智能安防监控技术，降低老年人和婴幼儿意外风险。发展互联网直播互动式家庭育儿服务，鼓励开发婴幼儿养育课程、父母课堂等。

（市发展改革委、市教育局、市工业和信息化局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局、市卫生健康委、市市场监管局，各县（市）区政府（管委会）按职责分工负责）

（三）促进医养康养结合

1.推进养老机构发展照护服务

统筹医疗服务与养老服务资源，推行“医养结合、康护一体”模式，强化对养老机构开展医疗卫生服务的支持，鼓励有条件的医疗机构在养老机构内设置医务室或以签约合作的形式为入住老年人提供就医绿色通道，缓解老年医疗护理供需矛盾。符合基本医疗保险定点医疗机构准入条件的养老机构内设的医疗机构纳入医保定点范围。到2025年，养老机构护理型床位占比不低于55%，所有养老机构都能以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务，基本适应老年人健康养老服务需求。

（市民政局、市卫生健康委、市医保局按职责分工负责）

2.发挥医疗机构优势向养老服务延伸

依托阜新中蒙医药基础优势，积极支持引导医养结合养老服务业发展，将符合条件的医疗机构纳入养老服务体系，加强老年

病科建设、增设老年病床，开办康复医院、护理院、安宁疗护机构等享受与养老机构相同的建设、运营等扶持政策。提升医保经办服务能力，切实解决老年人异地就医直接结算问题。建立完善阜新市长期护理保险制度，协同促进长期照护服务体系建设。到2025年，老年人健康管理率达到80%。

（市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、市医保局按职责分工负责）

3.建立务实管用的医养结合机制

卫健部门指导医养结合机构提升医疗护理服务质量，指导医疗机构建立与其签约的养老机构定期巡诊制度。医保部门根据国家、省医保局医养结合有关政策文件和本地区实际做好贯彻落实工作。对现有闲置医疗和养老资源进行有效整合，激活医养资源供给能力，探索“医院+康养”“村卫生室+小型养老”“养老院+中蒙医”等医养康养合作新模式。支持中蒙医学与养老融合发展。充分利用阜新市中蒙医药、温泉疗养、有机食品和植物药材等资源，大力推进健康养老与旅游、中蒙医药等产业融合发展，开发针对老年人群有治疗功效的中蒙医药浴、沙疗及药食同源产品等，形成一批具有阜新地域特色的健康养老品牌。

（市民政局、市农业农村局、市文旅和广电局、市卫生健康委、市医保局按职责分工负责）

（四）积极发展老年大学

1.多路径扩大老年教育供给

多路径扩大老年教育资源供给，提供开放便利、灵活多样的老年教育服务。逐步建立和完善阜新老年教育网络学习平台，采取线上线下相结合的方式开展老年教育，扩大老年教育受众面，并逐步延伸至县区、乡镇。加强老年大学课程学习需求的信息采集和数据分析，根据不同的学习需求开展菜单式的资源推介与配送。

（市教育局、市卫生健康委按职责分工负责）

2.学习网点向基层延伸

鼓励推动学习网点向边远地区、农村和城市社区延伸。建立健全“县（区）—乡镇（街道）—村（居委会）”三级社区老年教育办学网络，方便老年人就近学习。依托辽宁工程技术大学等学校发展老年大学、开发老年人力资源，鼓励各类教育机构通过多种形式举办或参与老年教育。进一步整合乡村教育文化资源，以村民喜爱的形式开展农村老年教育活动。鼓励优质老年大学在社区、农村设立分校，为基层和农村老年教育提供支持。

（市教育局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委、辽宁工程技术大学按职责分工负责）

3.营造老有所为的就业环境

大力发展老年教育培训，推动老年人的教育和职业培训投入，鼓励专业技术领域人才延长工作年限。充分发挥老年人参与

经济社会活动的主观能动性和积极作用，建立老年人才信息库。建立健全老年人就业创业保障体制机制，支持身心健康、有就业创业愿望的老年人在教育培训、养老托幼、邻里互助、餐饮住宿等银色产业等领域就业创业，充分发挥老年人的余热。

（市委组织部、市人力资源社会保障局、市商务局、市卫生健康委按职责分工负责）

（五）培育壮大养老托育用品和服务产业

1.支持养老托育企业发展

培育壮大养老产业主体。实施“养老服务+行业”行动，促进文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融等行业与养老服务融合发展，培育智慧养老等新业态，促进养老企业连锁化、集团化发展。大力培育养老服务行业组织，发挥行业协会积极作用。对在乡镇（街道）或村（社区）建设的居家和社区养老服务机构给予税费减免，采取建设补贴、落实土地划拨、减免税费、水电气热民价等优惠政策引导社会力量积极参与运营居家和社区养老养老服务中心（站），发展具备全托、日托、上门服务综合功能养老机构。整合体育、残联等部门的健身器材、康复辅助器具资源，向有条件的养老机构免费提供适合老年人使用的各类健身器材和持有残疾人证且符合条件的残疾人免费提供康复辅助器具。在有条件的养老机构内开设康复辅助器具展示间，建立一批康复辅助器具体验点，向服务对象及其家属展示推广康复辅助器具。

鼓励托育用品和服务企业发展。鼓励社会力量在产业聚集区、工业园区等就业人群密集区域建立营利性婴幼儿照护服务机构，引导、培育、推进婴幼儿照护服务市场健康发展。支持用人单位与驻地街道、社区共同举办非营利性婴幼儿照护服务机构，提供婴幼儿照护服务，为职工提供多种形式的福利性婴幼儿照护服务。鼓励符合条件的社会组织等机构承接社区公益性婴幼儿照护服务。引导和鼓励社会力量举办非营利性妇女儿童医院、普惠性托育等服务机构。支持家政企业扩大育儿服务。

（市发展改革委、市教育局、市工业和信息化局、市民政局、市住房城乡建设局、市商务局、市文旅和广电局、市卫生健康委、市税务局按职责分工负责）

2. 培育壮大养老托育用品制造规模

鼓励养老托育产品研发和创新设计。健全以企业为主体的创新体系，鼓励采用新技术、新工艺、新材料、新装备，增强以质量和信誉为核心的品牌意识，建立健全企业知识产权管理体系，推进高价值专利培育和商标品牌建设，培育养老托育服务、乳粉奶业、动画设计与制作等行业民族品牌。促进“一老一小”用品制造业设计能力提升，完善创新设计生态系统。

（市发展改革委、市工业和信息化局、市民政局、市科技局、市市场监管局按职责分工负责）

3. 推动养老托育多业态融合发展

积极培育养老托育新业态、新模式。充分利用阜新市温泉小

镇、百年赛道等养生、旅游和农产品资源丰富等优势，开发阜新市养老产业与文化、生态农业、地产等融合发展，把养老与健康养生、旅游度假、产品研发相结合，拉长养老产业链条，发挥养老事业在扩大就业、拉动内需上的重要作用，实现发展养老事业与养老产业有机结合。引导有实力、有信誉的开发商，进入养老地产领域，开发建设老年生活社区，以满足养老需求的小户型为主，采用整体适老化和无障碍设计。

推进养老托育与金融业融合发展。规范和引导商业银行、保险公司等金融机构开展金融产品创新，开发适合老年人、婴幼儿的理财、保险产品，满足老年人及婴幼儿相关的金融服务需求。

（市发展改革委、市住房城乡建设局、市卫生健康委按职责分工负责）

（六）统筹推进农村养老托育服务体系建设

1.有效拓展农村养老服务

推进有条件的特困人员供养服务设施（敬老院）增加日托、上门服务等功能，助推农村养老服务消费梯次升级。广泛发展互助式养老服务，采取社会捐赠、老人自筹、村民互助等方式举办农村幸福院和养老大院，实现可持续发展。将农村养老服务设施建设作为乡村振兴战略重要内容，纳入预算内投资优先方向，适应农村老年人巨大养老服务需求，加大农村养老机构和互助养老服务设施建设力度。

（市发展改革委、市民政局、市乡村振兴局按职责分工负责）

2.加大农村婴幼儿照护服务支持力度

探索设立专兼职婴幼儿照护指导员，定期为区域内婴幼儿家庭提供入户指导服务。在建设农村社区综合服务设施时，统筹考虑婴幼儿照护服务设施建设，探索和鼓励利用农村公共服务设施、闲置校舍等资源，建设非营利性托育机构。

（市发展改革委、市教育局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市卫生健康委按职责分工负责）

（七）创新体制机制

1.推进公办养老托育机构改革

按照“宜公则公、宜民则民”的原则，探索通过政府购买服务、委托管理、租赁经营、TOT（移交—运营—移交）等方式，引入社会力量管理运营公办养老托育机构。鼓励有条件的公办养老托育机构改制为公办养老托育服务企业，引入专业化团队实行企业化管理。探索农村公办养老机构县级直管模式，在有条件的地区将农村养老服务资源整体打包托管运营，在保障特困人员集中供养服务基础上，逐步为社会老年人提供基本养老服务。

（市教育局、市民政局、市财政局、市卫生健康委按职责分工负责）

2.深化城企联动合作

发挥中央及省级预算内投资引领作用，以投资换机制，引导各县（区）政府制定支持性“政策包”，有效降低养老托育服务企业建设和运营成本，带动企业提供普惠性“服务包”，使广大群众

能够享受到更多价格可负担、质量有保障、运营可持续的普惠性养老托育服务。创新养老托育领域政府与企业合作模式。

（市发展改革委、市民政局、市卫生健康委、市国资委按职责分工负责）

3.推动培训疗养资源转型发展养老服务

进一步摸清全市党政机关、企事业单位培训疗养资源底数，按照“应改尽改、能转则转”的原则，将转型发展养老服务作为培训疗养机构改革的主要方向。突出国有企业在“一老一小”产业中的牵头、组织和引领作用，主要采取划转整合方式，集中解决资产划转、改变土地用途、房屋报建、规划衔接、不动产权证照办理等困难，由具有康养经验基础的国有企业整合资源、统筹规划、建设运营，确保转养老服务项目尽快投入使用。

（市民政局、市自然资源局、市国资委按职责分工负责）

四、保障要素

（一）建立健全工作机制

加强组织领导。坚持党委领导、政府主导，行业主管部门牵头负责，研究成立阜新市促进养老托育服务工作领导小组，常态化督促整体解决方案的实施，定期听取方案的落实情况和阶段性工作任务完成情况，研究解决重大问题和落实重大政策。加强制度衔接和工作配合，有序推进整体解决方案落实工作，将相关政策落实情况纳入政府工作绩效评价。

（二）加大财政资金支持

按照财政事权与支出责任划分的原则，落实属地主体责任，统筹资金资源政策，多元支持养老托育服务行业发展。财政部门要根据人口的结构变化和养老托育服务发展的需要，按照国家政策要求，结合本级财政能力，对养老托育经费予以适当补助。每年将不低于 55% 的社会福利事业彩票公益金用于支持发展养老服务。全面落实养老托育服务机构有关税收优惠、行政事业性收费减免和建设补助、运营补贴等优惠政策。落实养老托育机构用水、用电、用气按照居民生活类价格标准收费。加大政府购买服务力度，建立多元筹资机制，明确养老托育服务机构补贴政策。引导金融机构对普惠养老、普惠托育发展提供多样化金融服务，降低企业和机构建设运营成本。

（三）培育专业队伍

加强养老托育专业人才培养。推行校企合作，开展定向养老托育服务人才培养。落实和完善养老托育服务从业人员奖补激励政策，吸引高素质人才投身养老托育服务。开展养老护理员职业技能等级评价。加大政府支持力度，将养老托育服务机构从业人员培训纳入职业技能提升范围。建立市、县两级培训体系，对养老托育机构负责人、养老托育护理员和消防员等进行岗前培训及定期培训。

（四）强化用地保障

按照“集中统筹、分级保障”的原则，推进国土空间规划与养

老托育专项规划统筹衔接，按照人均用地标准分区分级规划设置养老托育服务设施。农用地转用指标、新增用地指标分配要适当向养老托育服务机构和设施倾斜。鼓励利用低效或闲置土地建设养老托育服务机构和设施。对符合划拨用地目录的，可采取划拨方式予以保障。

（五）加强规范监管

建立健全养老服务综合监管制度，加快形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，坚持公正监管、规范执法，引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，更好适应养老服务高质量发展要求，更好满足人民群众日益增长的养老服务需求。实施托育服务机构动态管理。加大对托育机构违法违规行为的查处力度，形成日常检查发现、归口受理和分派协调、违法查处各环节分工牵头负责、共同履职的机制，保障托育行业规范有序发展。加快构建托育机构服务质量、过程管理等评估指标和评估体系，建立和完善常态化监管、动态评估和处罚惩戒等体制，促进托育机构的服务高质量发展。

（六）营造优化环境

深化“放管服”改革，优化养老托育政务服务环境。依托线上政务服务平台，提供养老托育服务信息查询、政策咨询、网上办事等服务，实现“一网通办”“最多跑一次”。公开发布养老服务扶持政策措施清单、投资指南，制定养老托育政务服务清单，简化和规范办事流程，为养老托育服务机构设立、备案等提供指导和

便利服务。集中清理废除在养老机构公建民营、养老设施建设招标投标、政府购买养老服务中涉及地方保护、排斥营利性养老机构参与竞争等妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。