

# 运城市人民政府办公室文件

运政办发〔2022〕29号

---

## 运城市人民政府办公室 转发市发展改革委等部门关于运城市“十四五” 时期养老托育整体解决方案的通知

各县（市、区）人民政府，运城开发区管委会，市直各有关单位：  
市发展改革委、市民政局、市卫健委制定的《关于运城市“十四五”时期养老托育整体解决方案》已经市人民政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

运城市人民政府办公室

2022年11月17日

（此件公开发布）

# 关于运城市“十四五”时期养老托育 整体解决方案

市发展改革委 市民政局 市卫健委

为深入贯彻习近平总书记关于积极应对人口老龄化重要指示精神 and 党中央、国务院和省委、省政府关于养老托育服务体系的决策部署，积极践行以人民为中心的发展思想，切实推动全市养老托育服务业健康发展，建立与全面小康社会相适应的养老托育服务体系，根据国家发展改革委促进养老托育服务体系发展有关精神和省发展改革委、省民政厅、省卫健委《关于组织编制山西省“十四五”时期“一老一小”整体解决方案的通知》（晋发改社会发〔2021〕446号）要求，结合运城实际，制定本方案。

## 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，认真贯彻党的二十大精神，深入落实习近平总书记关于养老托育问题和视察山西重要讲话重要指示精神，坚定不移贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，落实全方位推动高质量发展的目标要求和工作矩阵，加大政策支持，创优发展环境，扩大服务供给，推动政府、市场、社会、家庭共建共享，加快构建兜底线、保基本、

多主体、促普惠、提质效、可持续的新型养老托育服务体系，更好地满足人民群众“老有颐养”“幼有善育”的多层次、多样化服务需求，让“一老一小”家庭的获得感成色更足、幸福感更加持续、安全感更有保障。

## 二、发展目标

### （一）养老托育服务政策体系更加健全

贯彻落实国家《关于加强新时代老龄工作的意见》《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》《关于促进养老托育服务健康发展的意见》《养老托育服务业纾困扶持若干政策措施》等重大决策部署，到2025年兜底性养老服务应保尽保，普惠性养老托育服务发展模式基本形成，养老托育制度框架全面构建，为养老托育服务高质量发展提供政策支撑。

### （二）养老托育服务供给更加便利多元

养老托育服务城乡统筹推进，社区服务全面开展，农村服务设施逐步完善，机构专业化水平稳步提升，形成兜底有保障、普惠有供给、高端有选择的养老托育服务供给体系。到2025年全市养老床位达到2.1万余张，兜底性和普惠性床位占比例达到50%，护理型床位占比达到55%，城乡社区居家养老服务设施基本实现全覆盖，有需求的特困失能、半失能人员集中供养率达到100%。全市婴幼儿照护托位达到23066个，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位达到5个，兜底性和普惠性托育服务占比率达到

80%，新生儿访视、膳食、发育、预防接种等基本公共服务覆盖面高于90%。

### （三）养老托育服务质量水平显著提升

机构服务不断提质增效，居家社区养老服务范围更加丰富，医养结合程度不断加深。养老托育服务的智能化、标准化、品牌化程度持续提高，服务质量全面提升，高素质、职业化、专业化的服务人才队伍不断壮大。到2025年全市示范性养老社区达到20个，65岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达到60%，托育服务骨干企业达到30家，托育服务从业人员持证上岗率达到80%以上。

### （四）养老托育综合监管体系建立健全

养老托育的发展环境更加优化，尊老爱幼的社会氛围更加浓厚。综合监管制度建立健全，统一的养老托育服务质量标准体系和评价体系全面建立，高效规范、公平竞争的养老托育服务市场全面形成，风险防范能力进一步增强，规范有序、行业自律、合力共治的管理体制更加完善。

### （五）主要指标

#### 运城市“十四五”养老托育服务发展主要指标

序号	指标	2020	2025	指标属性
—	养老服务指标			
1	基本养老保险参保率（%）	95	≥95	预期性

序号	指标	2020	2025	指标属性
2	基本医疗保险参保率 (%)	98	≥98	预期性
3	失能特困人员集中供养率 (%)	--	60	预期性
4	居家社区养老服务覆盖率 (%)	19	>90	预期性
5	新建城区和新建居住区配套建设养老服务设施达标率 (%)	--	100	约束性
6	护理型养老床位占比 (%)	30.1	≥55	预期性
7	兜底性和普惠性养老床位合计占比 (%)	--	50	预期性
8	人均预期寿命 (岁)	77.3	78.1	预期性
9	财政 (福彩公益金) 投入比例	≥50	≥55	预期性
10	养老护理专业人才数	>1000	≥1800	预期性
11	每千名老年人配套社会工作者人数	--	≥1	预期性
12	示范性养老服务社区	--	20	预期性
<b>二</b>	<b>托育服务指标</b>			
1	3岁以下婴幼儿健康管理率 (%)	--	≥85	预期性
2	新生儿访视率 (%)	--	≥90	预期性
3	适龄婴幼儿国家免疫规划疫苗接种率 (%)	≥90.5	≥95	预期性
4	3岁以下婴幼儿眼保健和视力检查覆盖率 (%)	--	≥90	预期性
5	原国家级贫困县儿童营养改善率 (%)	100	100	约束性
6	3岁以下婴幼儿中医药健康管理率 (%)	≥65	≥75	预期性
7	婴幼儿早期发展指导率 (%)	≥63	≥80	预期性
8	政府主导的保基本、兜底线托育服务占比 (%)	31	35	预期性
9	普惠性的社会化托育服务占比 (%)	40	45	预期性
10	高端市场化托育服务部分占比 (%)	29	20	预期性
11	骨干托育企业数量	3	10	预期性
12	从业人员持证上岗率 (%)	≥50	≥80	预期性
13	每千人口拥有托位数 (个)	2	5	预期性

### 三、主要任务

#### （一）加力整体推进增供给

坚持目标导向，把养老托育服务纳入经济社会发展规划和有关专项规划，并将每千人口拥有托位数等重要指标任务列入国民经济和社会发展规划，全面统筹，系统推进。坚持属地管理、分类指导，根据全市“一老一小”人口分布和结构变化，统筹城乡养老托育服务发展，优化布局，加大投入，细化落实县（市、区）、运城开发区发展目标，分年度明确推进目标、重点任务，积极扩大养老托育服务供给，确保主要任务目标全面完成。2022年底全市养老床位达到1.9万余张，每千人托位数达到2.5个，基本建立覆盖县（市）、乡镇（街、道）、社区（乡村）的三级养老托育服务网络，建成“一刻钟”养老服务圈，城镇居家社区养老服务实现全覆盖。（市民政局、市卫健委、市发展改革委、市财政局、市住建局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

#### （二）强化公共服务保基本

落实各级政府“保基本、兜底线”的重要职责，织牢扎密困难群体和特殊群体服务网底，不断提升稳健持续的养老托育服务兜底保障水平。

1. 完善基本养老托育服务清单制度。根据各级财政承受能

力，制定基本养老托育服务清单，明确项目构成、供给对象、供给方式、服务标准、支出责任主体和优先保障对象，并建立动态调整机制，根据经济社会发展水平和服务需求变化等情况适时调整。（市民政局、市卫健委、市人社局、市医保局、市残联、市财政局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

2. 增强城乡公办养老托育服务能力。坚持公办机构的公益属性，加快推进市级养老服务中心新建工程、盐湖区社会养老中心二期工程，改扩建一批县乡养老院、敬老院、特困人员供养中心等公办服务机构，实施农村老年人日间照料中心示范工程，提高护理型床位占比，加强标准化建设，提升兜底服务功能和覆盖能力达标率。2022年全市公办兜底性养老床位达到7000余张。到2025年全市公办兜底性养老床位达到8000余张，每个县（市、区）至少建有一所县级养老机构、2~3所乡镇区域性养老机构，县级特困人员供养服务设施（敬老院）实现全覆盖，有集中供养意愿的特困老年人全部实现集中供养。加快推进市级婴幼儿照护综合服务指导中心建设，依托公办妇幼保健机构、幼儿园开展托育服务，拓展优生优育服务。发挥公办托育机构的示范和带动作用，引导支持公益慈善类社会组织发展非营利性托育服务，有效增加服务供给，补齐服务短板。2022年全市每千人口托位数达

到 2.5 个，每个县（市、区）至少培育一所承担一定指导功能的示范性托育机构。到 2025 年全市公办兜底性托位达到 8073 个。

（市民政局、市卫健委、市人社局、市医保局、市残联、市总工会、市妇联按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

### （三）加快扩容提质促普惠

1. 补齐普惠养老托育服务设施。以满足老年人生活需求和营造婴幼儿成长环境为导向，把普惠养老托育服务纳入社区服务体系，在新建居住区规划、建设与常住人口规模相适应、符合开发强度的养老托育服务设施，并与住宅同步建设、同步验收、同步交付，结合老旧小区改造和城市更新行动，补建增设养老托育服务设施，加快推进无障碍设施和老年人居家适老化改造，努力打造宜居便民的服务设施环境。新建成居住区养老服务设施用房每百户不少于 30 平方米，每千常住人口托位不少于 8 个；已建成居住区养老服务设施用房每百户不少于 20 平方米，每千常住人口托位不少于 6 个。（市规划和自然资源局、市住建局、市审批服务管理局、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

2. 大力实施社区养老幸福工程。落实建设补贴、运营补贴、床位补贴、租金减免、政府购买服务、公建民营、民办公助等支



持政策，引导支持社会力量建设一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化、品牌化的养老服务设施和服务机构，提供助餐助行、日间照料、康复护理等家门口的养老服务，形成功能互补、区域联动的普惠养老服务网络，放大社区综合服务效应。2022年市社会福利院老年公寓全面完成改制，引进全国养老知名企业落地运营，建成全市管理一流、服务优质、具有示范作用的标准化机构，继续推进14个市级“嵌入式”城市社区养老中心。到2025年基本实现每个社区配建有1处社区养老服务中心，乡镇（街道）区域养老服务中心建设实现全覆盖。（市民政局、市财政局、市规划和自然资源局、市住建局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

3. 深入推进普惠托育服务专项行动。加强城企联动，制定支持性“政策包”，带动社会和企业提供普惠性“服务包”。支持条件成熟的行政事业单位、企业、产业功能园区、商务楼宇集中办公区等建设托育服务设施，引入社会组织和专业机构，发展“1（示范性照护机构）+N（社区照护设施）”模式的托育服务，提供质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠托育服务。2022年垣曲大风车托育服务城企联动示范项目建成投入运营。到2025年每个乡镇（街道）普惠托育服务机构不少于1家。（市发展改革委、市卫健委、市机关事务管理局、市规划和自然资源局、市

住建局、市国资委、市总工会、市妇联、团市委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

#### （四）提升新型业态促融合

1. 促进康养融合发展。依托五条绿色走廊建设，以“盐养”“泉养”“食养”“夏养”“林养”等为特色，加快推进垣曲左家湾、芮城印象风陵、夏县温泉、夏县泗交、平陆张店等重点项目，建设一批适合老年人旅游和宜居养生的康养社区、康养小镇、康养民宿村和森林康养基地，打造融休闲、养生、养心、养老、旅居、医疗、护理为一体的康养产业集群。发展中医特色保健康复服务，依托中医药强市建设，创建针灸、推拿、儿科、慢性病、康复等中医特色服务专科，促进中医药资源广泛服务于老年人和婴幼儿群体。（市发展改革委、市民政局、市卫健委、市规划和自然资源局、市生态环境局、市文旅局、市农业农村局、市乡村振兴局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

2. 深化医养有机结合。依托区域医疗中心建设，强化医疗卫生资源对养老服务的支撑作用，推进社区医养结合能力提升行动，建立健全医疗卫生机构与养老机构之间的合作协作机制，推动医疗卫生机构将上门医疗服务向养老机构拓展，积极提供家庭病床、上门巡诊等医疗服务。有效利用社区卫生服务机构、乡镇

卫生院等基层医疗资源，加强医疗养老联合体或共同体建设，推行卫生院、养老院“两院一体”模式，开展失能老人、老年残疾人照料和护理服务项目，构建失能老年人、老年残疾人长期照护服务体系，为符合条件的残疾老人和残疾儿童提供个性化康复服务。2022年加快推进全国医养结合示范县建设创建工作。制定老年人和婴幼儿突发公共卫生事件应急处置预案和指南，分类完善疫情防控措施，提高养老托育服务机构应急保障能力。（市卫健委、市民政局、市住建局、市发展改革委、市医保局、市残联按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

3. 推动服务智慧业态创新。积极推进“互联网+养老服务”“互联网+医疗健康”“互联网+护理服务”，实施“养老服务+行业”行动，创新发展健康咨询、紧急救护、慢性病管理、生活照护、物品代购等智慧健康养老服务。探索建设智慧养老服务平台，实现助餐、助行、助医、助洁、助购、助急零距离服务。支持优质养老服务机构平台化发展，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式，引导帮助老年人融入信息化社会，更好地带动养老服务消费。发展互联网直播互动式家庭育儿服务，开发婴幼儿养育课程、父母教堂等，为家长和婴幼儿照护者提供生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等幼儿早期发展指导服务。

(市工信局、市审批服务管理局、市发展改革委、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责)

4.全面提升产品服务质量。加快推动养老托育服务产业链条化、产品精深化，支持企业利用新技术、新工艺、新材料和新装备，加强互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件的深度运用，积极研发适合老年人和婴幼儿的日用品、食品、保健品、服饰等产品用品，促进养老托育用品制造向智能制造转型。强化养老托育服务和相关用品国家标准体系实施推广，加大优势企业扶持力度，培育一批具有影响力和竞争力的养老托育服务品牌和商标。(市工信局、市科技局、市发展改革委、市市场监管局、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责)

#### (五) 深化改革开放提效能

1.创优一流营商环境。深化“放管服”改革，制定全市养老托育政务服务事项清单，依法简化社区养老、社区托育服务登记备案程序，建立多部门开办手续一站式办理的绿色通道，推进同一事项无差别受理、同标准办理，对标“最多跑一次”，实现“马上办、网上办、就近办”。推进养老托育政务服务“好差评”工作，强化评价结果运用，切实改进提升政务服务质量。(市民政

局、市卫健委、市市场监管局、市审批服务管理局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

2. 强化服务监督管理。明确属地监督管理责任，建立健全业务指导、督促检查、安全保障和责任追究制度。养老托育机构对依法登记、备案承诺、履约服务、质量安全、应急管理、消防安全等承担主体责任。建立家庭托育点登记备案制度，研究出台家庭托育点管理办法，明确登记管理、人员资质、服务规模、监督管理等制度规范。各部门依据法定职责开展联合执法，实行监管清单式管理，切实承担行业监管责任。建立完善养老托育机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。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，严厉打击养老诈骗等非法活动。（市民政局、市卫健委、市市场监管局、市消防救援支队、市公安局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

3. 构建信用评价体系。建设集企业信息查询、人员信息追溯、行业动态监管、信用信息评价等功能于一体的养老托育信用信息综合服务平台。健全企业“一企一证一码”、养老托育人员“一人一码”信息档案管理机制。依法依规实施跨部门联合激励与惩戒，构建以信用为基础的新型监管机制。（市民政局、市卫健委、

市市场监管局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

4. 加强统计监测评价。依据养老产业统计分类，开展养老产业认定办法研究，推进重要指标年度统计。探索构建托育服务统计指标体系。建立完善常态化人口趋势和养老托育服务产业运行监测机制和多方参与评价机制，逐步形成信息发布制度，服务产业发展，引导社会预期。（市统计局、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

#### （六）构建友好社会优环境

积极创建全国文明城市，践行社会主义核心价值观，传承弘扬中华民族传统美德，将尊老爱幼纳入社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，形成良好社会风尚。深入开展人口老龄化国情教育，推进老年和儿童友好城市、友好社区建设，推动建设适老居住、出行、健康支持、生活服务物质环境和包容支持的敬老社会文化环境。强化家庭赡养老年人和监护婴幼儿的主体责任，落实监护人对孤寡老人、遗弃儿童的监护责任，建立健全老年人和婴幼儿关爱服务工作机制。强化老年人、婴幼儿权益保护，加强老年人法律服务和法律援助，推进老年人、婴幼儿社会优待法制化进程，深入开展“一老一小”志愿服务活动。（市文明办、市教育局、市司法局、市妇联、市总工会、团市委、市民

政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

#### 四、要素支撑

##### （一）加强用地保障

将养老托育机构和设施建设用地纳入国土空间规划，做好土地供应和规划衔接工作，在年度建设用地供应计划中适当提高养老托育服务设施用地比例。落实以长期租赁、先租后让、租让结合等方式的供地政策。探索制定存量房屋和设施改造为养老托育场所设施的建设标准和办法。（市规划和自然资源局、市民政局、市卫健委、市发展改革委、市住建局、市机关事务管理局按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

##### （二）加大财税支持

将养老托育事业经费列入年度财政预算，建立完善稳定的经费保障机制。根据养老机构收住服务对象身体状况、服务质量星级评定、信用状况、医疗服务能力等因素，综合确定养老机构运营差异化补贴政策。探索试行营利性、非营利性养老机构普惠护理型床位同等享受建设和运营补贴。全市社会福利事业彩票公益金用于支持发展养老服务的比例不低于国家标准。健全完善托育服务机构建设运营补贴制度，对普惠性托育服务机构、社区托育服务设施，按每个新增托位给予适度的运营补贴。对吸收符合条

件劳动者的养老托育机构，按规定给予社保补贴。落实国家、省、市对养老、托育的各项税收优惠政策和行政事业性收费减免优惠政策，做好公共服务设施建设与后期运营保障。（市财政局、市税务局、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

### （三）强化价格指导

政府投资兴办的养老机构服务收费实行政府定价。建立健全养老托育服务价格形成机制，按照质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠性导向，支持普惠性养老托育服务发展。严格落实养老托育服务机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行政策。（市发展改革委、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

### （四）提升金融服务

鼓励政府性融资担保机构为托育服务项目经营主体提供增信支持。鼓励银行机构加大信贷支持力度，在依法合规、风险可控、商业可持续前提下，创新金融产品，优化金融服务，落实好信贷人员尽职免责政策。引导保险机构设计与低保兜底相衔接的商业养老保险产品，开发适应养老托育机构风险管理需求的责任保险和意外保险，推进商业长期护理保险发展。严防“一老一小”领域非法集资，保护消费者合法权益。（人行运城市中心支行、



市财政局、运城银保监分局、市发展改革委、市金融办按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

### （五）优化人才培养

鼓励支持市内具备办学条件的职业院校设置老年服务与管理、智慧健康养老服务与管理、婴幼儿托育服务与管理等学科专业或开设相关课程。深化校企合作，支持养老托育实训基地建设，推行养老托育“职业培训包”和“工学一体化”培训模式。按照国家职业技能标准和行业企业评价规范，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。将养老护理员和托育服务从业人员纳入急需紧缺职业（工种）目录和政府补贴目录，健全养老护理员职业技能等级认定制度，积极吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员从事养老托育服务。依法保障从业人员合法权益，建设一支品德高尚、富有爱心、敬业奉献、素质优良的养老托育服务人才队伍。（市教育局、市人社局、市发展改革委、市民政局、市卫健委按职责分工负责，各县〔市、区〕人民政府、运城开发区管委会负责）

## 五、保障措施

### （一）强化组织领导

坚持党委领导、政府主导，全市成立由市政府主要领导任组长，常务副市长、分管副市长任副组长，市直各相关单位、各县

(市、区)人民政府、运城开发区管委会主要负责同志为成员的市促进养老托育服务高质量发展工作领导小组(以下简称市领导小组),负责统筹协调推进工作。市领导小组下设办公室,办公室设在市发展改革委,及时掌握工作动态和进度,向市领导小组报告工作进展情况,提出政策措施建议,协调推动有关工作。各级各部门要成立相应组织机构,市县联动,协同发力,凝聚合力,全面做好工作谋划、任务推进、政策落地等各项工作。

## (二) 建立推进机制

建立落实由市发展改革委、市民政局、市卫健委牵头的养老托育服务发展联席会议制度,并成立养老、托育、综合三个工作专班,及时协调解决有关问题,重大事项重大问题提请市委、市政府研究解决。建立落实清单管理、分工负责、会商协调、调度评估、通报督办五项工作机制,压实工作责任,抓实项目建设,以工作项目化、任务清单化、责任具体化推动实施方案顺利推进。

## (三) 严格工作考核

各县(市、区)、运城开发区养老托育服务发展重要任务、重点指标纳入相关部门专项工作考核。加强监测评估工作,开展分阶段评估,强化示范引领,推广成功经验,不断提升服务供给质量和水平。根据工作需要,组织开展专项督查、联合督查,确保政策措施、工作目标任务落地落实。

本文件由市发展改革委、市民政局、市卫健委按照职责分工  
解读。

---

抄送：市委办公室，市人大办公室，市政协办公室。

---

运城市人民政府办公室文书管理科

2022年11月18日印发

