

沈阳市“一老一小”整体解决方案

(征求意见稿)

为贯彻落实党中央、国务院重大决策，争取国家“十四五”时期积极应对人口老龄化工程和托育建设专项投资，支持我市养老托育服务体系建设。按照国家及省相关部署要求，依据国家发改委“一老一小”整体解决方案编制参考提纲，结合我市养老托育服务工作实际，制定本方案。

一、实施背景

(一) 发展基础

“十三五”时期，沈阳“一老一小”工作得到市委、市政府高度重视，获得各领域、各方面广泛关注和大力支持。由民政部门负责的以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系逐步建立，广大老年人多元化、多层次养老服务需求得到有效满足，由卫健部门负责的3岁以下婴幼儿照护服务进一步完善，人民群众的获得感、幸福感、安全感不断提升。

一是顶层设计日臻完善。成立了由市政府主要领导任组长，市民政局等37个部门为成员单位的市加快推进养老服务工作领导小组，构建起全面贯通、协调联动、各负其责的工作推进体系，有效汇聚各方合力；成立了3岁以下婴幼儿照护服务工作领导小组。紧密结合沈阳实际，颁布实施《沈

阳市居家养老服务条例》，推动我市养老服务体系建设步入法治化轨道，为深入推进养老服务事业健康有序发展提供坚实保障。出台了《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》《沈阳市居家养老服务体系建设实施方案》《沈阳市加快推进母婴设施建设实施方案》《沈阳市促进3岁以下婴幼儿照护发展实施方案》等50余个政策性文件，为进一步加强养老托育服务体系建设营造良好政策环境，在全省范围内树立了多个领域的政策范本。

二是设施建设快速发展。全市共有养老机构271家，其中公办养老机构45家、民办养老机构226家；共有社会化养老床位4.18万张；共有区域性居家养老服务中心279个、社区养老服务站955个；“十三五”期间，新增养老机构87家，新增普惠性养老床位1578张，社区居家养老服务设施覆盖率达到94%。全市共有各类正式运营托育机构651家，其中幼儿园托班642家，3岁以下托育机构9家。全市共有各类3岁以下托位3.69万个，入托3岁以下婴幼儿28305人，空余托位8568个，空余托位占比23%，主要为幼儿园托班，招收2-3岁幼儿，少数招收2岁以下幼儿。

三是服务需求两极分化。全市现有常住老年人口210.8万人，占全市常住总人口的23.24%。人口老龄化水平远高于全国和辽宁省平均水平，老年群体高龄化、失能化、慢病

化、空巢化特点也将愈加明显，居家养老服务供给不足，社会力量参与养老服务事业不充分，规模化、连锁化、品牌化的养老服务企业仍然匮乏。全市**0-3**岁婴幼儿总数达到**14.4**万人，其中**2-3**岁幼儿**5**万人，两岁以下**9**万人。从生育主体上看，以**80、90**育龄妇女为主，由于我市计划生育率较高，大部分都是独生子女，**2**岁以下婴幼儿照护主要以祖辈轮流照护为主，托育照护为辅，对托育服务需求不强烈。**2-3**岁照护以送幼儿园托班照护为主，我市现有幼儿园托班托位数能够基本满足群众需求。

四是产业发展健康稳升。养老方面，组建了养老产业集团。先后出台《沈阳市旅游发展总体规划》《四季游方案》等文件拉动老年康养旅游业发展。建立沈阳市养老服务信息平台，养老服务信息化、智慧化水平不断提升。大力发展温泉养生养老地产项目，建设怡养社区、健康社区、温泉度假酒店等，拉动大健康产业、医疗服务业的发展。筹备组建沈阳健康养老产业基金，引导社会投资进入养老领域。托育方面，目前我市托育行业尚未形成产业化、规模化。

（二）发展趋势

一是养老方面。“十四五”时期，我市人口老龄化进入快速发展期，主要呈现以下发展趋势：基数大、增速快。沈阳市于**1989**年早于全国**10**年步入老龄化社会，截至第七次全国人口普查数据显示，我市**60**周岁以上老年人口为

210.8 万人，老年人口占全市总人口的 23.24%，老龄化在全国 15 个副省级城市中位居前列。高龄化趋势明显。2020 年底统计数据显示，我市 80 周岁以上高龄老年人已达 26.23 万人，占老年人口比为 12.4%，并随着社会经济发展和不断完善的医疗保障而逐年递增。空巢化比例增加，由于计划生育政策和年轻人口流动，传统家庭养老功能逐渐弱化，大部分家庭正在遭遇“4-2-1”的家庭赡养困局，“空巢老人”“留守老人”比重加大。失能化态势显著。随着人均预期寿命的增加，失能、部分失能老年人比例呈上升趋势，其中经济困难的老年人家庭中的失能老年人比例高于普通老年人家庭，据不完全统计，我市失能、部分失能老年人约 20 万人。

面对老龄化催生出的多层次、多样化的养老服务需求，我市养老服务工作还存在居家养老服务供给能力仍然不足、机构养老服务供给结构亟需调整、农村养老服务体系建设相对薄弱、医养结合发展不够充分、养老服务人才仍然匮乏、养老产业发展相对滞后等问题。“十四五”时期，我市养老事业发展将处于重要战略机遇期，将高标准实施积极应对人口老龄化国家战略，推动沈阳市健康养老产业高质量发展，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，切实推动养老服务提质扩面。

二是托育方面。目前，我市共设立普惠性托育机构 5

家，其中大东区 3 家、铁西区 1 家、辽中区 1 家，均已在本区民政部门办理非营利性托育机构登记，并在本区卫生健康部门成功办理了托育机构备案。有 13 个新建住宅小区已经将托育设施纳入配建规划。

由于近年来我市出生人口逐年减少，2020 年计生统计出生数仅为 4.3 万人，较往年减少了近 1 万人，虽然国家已经实施“三孩生育政策”，但短期内仍然不能扭转出生率低的问题。同时，现有托育机构普遍反映 24 个月以下婴幼儿招生困难，托位闲置较多。“十四五”时期，我市将依据出生人口规模和群众的实际需求，每年合理设定托位目标，合理进行托育机构规划布局，重点推进托幼一体化和社区托育园连锁化建设，为群众提供普惠、便捷、优质、安全的婴幼儿照护服务。

二、总体要求

（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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实习近平总书记关于东北振兴发展的重要讲话和指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，持续深化供给侧结构性改革，积极应对人口老龄化，统筹解决“一老一小”问题，健全服务体系、增加服务供给、优化发展环境、完善监管服务、强化要素保障，不断满足我

市“一老一小”日益增长的多样化多层次服务需求，推动养老托育事业和产业更好融入全市振兴发展大局，为推动沈阳新时代全面振兴全方位振兴取得新突破、努力建设东北亚国际化中心城市提供强有力支撑。

（二）基本原则

1.多元驱动，凝聚合力。坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动，引入市场机制、社会力量扩大和优化养老托育服务供给，鼓励慈善和志愿力量参与养老托育服务，形成全社会应对人口老龄化的强大合力。

2.保障基本，促进共享。坚持兜底线、保基本、促普惠、均等化，加强资源引导和调控，加快发展面向高龄、贫困、失能失智、留守、计划生育特殊家庭等老年群体的基本养老服务，引导发展质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠养老托育服务。

3.统筹兼顾，协调发展。发挥家庭、社区、机构各方优势，促进多种养老托育服务方式融合发展。引导养老托育机构通过连锁化运营等方式进入社区，促进医养康养相结合，全面推进托幼服务一体化发展。

4.改革创新，整体推进。按照包容审慎监管原则，允许有条件的地方对养老托育服务新模式、新业态进行先行先试。明确目标责任，健全工作机制，优化发展环境，逐步探索形成沈阳特色养老托育服务的具体路径。

（三）发展目标

1.基本养老服务制度全面建立。兜底性和普惠型养老服务制度更加完善，符合老年人实际需求的基本养老服务清单编制完成，老年人能力评估机制不断健全，家庭养老床位试点探索取得显著成效，人人享有基本养老服务的局面初步形成。

2.社区居家养老服务供给更加均衡。社区养老服务设施实现全覆盖，城市社区**15**分钟养老服务圈全面建成，政府购买居家养老服务和困难老年人家庭适老化改造范围逐步扩大。

3.机构养老服务质量持续提升。促进养老机构服务提质升级，星级养老机构占比达到**80%**，护理型床位占比达到**55%**，公办养老机构兜底保障作用充分发挥，公建民营改革持续深化。

4.医养康养结合服务能力不断增强。医养康养相结合的体制机制更加顺畅，养老机构与医疗机构合作机制不断健全，医疗服务与社区养老服务深度融合，覆盖城乡的老年健康服务体系基本建立。

5.养老服务人才队伍日趋壮大。养老服务人才职业化、专业化水平全面提升，从业人员职业发展空间不断拓宽，社会工作者和志愿者等为老服务队伍不断充实，人才培养激励机制更加健全。

6.养老服务综合监管效能不断强化。综合监管机制建立健全，科技监管效能持续提升，标准化管理水平日益提高，养老服务信用体系初步建立。

7.托育服务体系不断完善。坚持政府引导、家庭为主、多方参与，以满足多层次、多元化、有质量的托育服务需求为导向，建设完善托育服务供给体系、管理体系、队伍建设体系和质量保障体系。

8.托幼一体规模持续扩大。建立以社区为依托、机构为补充、普惠为主导的资源供给体系，完善规范有序、行业自律、合力共治的管理体制，打造一支素质优良、结构合理的托育服务队伍，构建教养结合的专业化服务模式，提供多种形式的高质量科学育儿指导，努力让人民群众获得普惠、安全、优质的托育服务，全面推动我市婴幼儿照护服务便利可及，普惠发展。

养老方面：基本养老保险参保率达到**95%**，基本医疗保险参保率达到**95%**以上。适时建立长期护理保险制度。养老机构护理型床位比率达到**55%**，兜底线和普惠性养老床位合计占比**30%**。人均预期寿命达到**81.3**岁。养老产业规模不断提升，骨干养老企业数量**10**个，市本级留成的福利彩票公益金投入比例不低于**55%**。职业院校养老服务相关专业招生规模明显增长。每千名老年人配套社会工作者人数超过**1**人，每区、县（市）至少**1**所老年大学，经常

性参与教育活动的老年人口比例达到**20%**，老年志愿者注册人数占老年人口比例达到**20%**，全国示范性老年友好型社区逐年增加。养老服务床位总量达到**9**万张，新建居住区、已建居住区配套建设养老服务设施达标率**100%**，城市社区政府购买居家养老服务覆盖率**100%**，特殊困难老年人月探访率**100%**，公办养老机构入住率达到**60%**，星级养老机构比率达到**80%**，提供医疗服务的养老机构比率达到**100%**，设立老年医学科的二级以上综合性医院占比**60%**，**65**周岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达到**60%**。

托育方面：新生儿访视率达到**90%**，**5**岁以下儿童生长迟缓率低于**5%**，免疫规划疫苗单苗接种率**95%**以上，登记备案的托育机构数不少于**50**家，示范性婴幼儿照护服务机构数不少于**13**家，每千人口托位数达到**4.5**个，普惠性托位占比**39%**以上，社区托育服务覆盖率**40%**以上，托育服务综合管理网络**13**个，托育服务专业人才数**800**人左右，从业人员持证上岗率达到**100%**，骨干托育企业数量**13**家以上，公办及民办普惠幼儿园招收**2-3**岁幼儿率**90%**以上。

三、重点任务

（一）兜底线、促普惠、市场化协同发展

1.加强困难老年人保障。稳步提高特困人员供养标准和照料护理标准,确保有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到**100%**。落实城乡低保、低保边缘家庭中的失能、半失能老年人护理补贴制度,完善临时救助制度。制定并完善沈阳市老年人能力评估机制和基本养老服务清单,优先将高龄、低保和低保边缘家庭、分散供养特困人员、计划生育特殊家庭中的老年人纳入基本养老服务重点保障对象,并根据经济发展情况和老年人实际需求逐步丰富服务项目,实现人人享有基本养老服务。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,加强困难老年人关爱。到**2022**年,老年人能力评估制度全面施行,老年人定期探访制度全面建立,失能老年人均能得到社区有效帮扶,特殊困难老年人月探访率达到**100%**。

2.深化公办养老机构改革。完善公办养老机构委托经营机制,打破以价格为主的筛选标准,综合从业信誉、服务水平、可持续性质量指标,引进优质养老运营机构早期介入、全程参与委托经营的公办养老机构项目工程建设,开展规模化、连锁化运营。在满足特困人员集中供养需求的基础上,支持公办养老机构为低保、低保边缘家庭以及计划生育特殊家庭老年人提供低收费托养服务,鼓励空余床位向社会开放,收益主要用于兜底保障对象供养服务和提高护理人员薪酬水平。公办、公建民营、民办公助养老机构优先向经济困

难的孤寡、失能、残疾、高龄老年人，以及计划生育特殊家庭、作出特殊贡献的老年人提供服务。到**2022**年，每个县（市、区）至少建有**1**所失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级特困人员供养服务机构。到**2025**年，区级公办养老机构建有率达到**100%**。

3. 补齐农村养老服务短板。开展特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，着力增强集中供养特困人员专业照护保障能力。继续开展农村居家养老服务试点，鼓励依托农村互助幸福院、养老大院等服务设施，重点发展互助性养老服务，通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式，有效破解农村养老难题。加强农村社区综合服务能力建设，大力培育农村老年协会等为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。落实农村留守老年人定期探访制度，及时了解和评估农村留守老年人生活情况、家庭赡养责任落实情况，提供相应援助服务。

4. 加强婴幼儿健康管理。为辖区内常住的婴幼儿提供新生儿访视、体格检查、生长发育和心理行为发育评估等服务。做好**0-36**个月儿童中医药健康管理记录。

5. 支持各类主体扩大普惠型服务。开展普惠养老城企联动专项行动，发挥中央预算内投资引导和撬动作用，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的养老服务机构。引导各类主体提供普惠型服务，综合运用规划、土地、住房、

财政、投资、融资、人才等支持政策，扩大服务供给，提高服务质量，提升可持续发展能力，进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，推动普惠型养老服务价格在合理区间运行发展，价格水平显著低于当地同等服务水平的市场化养老服务机构。无偿或低偿使用场地设施的养老服务机构，应当以普惠为导向确定服务价格。

6.促进养老机构高质量发展。加强综合性养老服务机构建设，支持社会力量建设专业化、规模化、医养结合能力突出的养老机构。完善长期照护服务的标准规范，提升养老机构标准化、规范化服务能力。增强养老机构照护功能，鼓励养老机构着眼失能老年人长期照护需求发展护理型床位，推动养老机构扶持政策向护理型床位倾斜，持续引导各类养老机构提高护理服务能力和运营水平，提高护理型养老床位入住率。到**2025**年底，养老机构护理型床位占比不低于**55%**，全市星级养老机构占比不低于**80%**。

7.引进优质养老服务资源。树立品牌意识，挖掘品牌资源，实施品牌战略，积极引进国内外知名为老服务企业入驻沈阳，增加高品质养老服务供给。到**2025**年，全市至少培育**10**家品牌化养老服务机构，鼓励其开展连锁化运营，逐步扩大品牌影响力，带动全市养老服务水平整体提升。

8.全面推行托幼一体化发展模式。科学预测区域三年内托育服务需求，落实《沈阳市人民政府办公室关于印发促进

《3岁以下婴幼儿照护发展实施方案的通知》要求，推进托育和幼儿教育相衔接的托幼服务一体化工作，鼓励有学位供给条件的幼儿园开设**2-3**岁托班，提供早期教育服务。

9.发展多元普惠托育服务。鼓励引导企事业单位、社会组织或个人单独或联合举办一批连锁化、专业化、高品质的托育服务机构，按需提供全日制、半日制、计时制等多元化服务。鼓励各区政府通过提供场地、减免租金等政府补贴措施，支持社区、企事业单位、园区、商务楼宇等多元主体开设普惠的托育点。全面推行社区托育连锁化发展模式。发挥区域示范托育机构的引领作用，在社区设立连锁托育园，统一管理运营，为群众提供日托、半日托、临时托、社区家庭教育指导等多样化服务。

10.落实财税政策支持。为社区提供养老托育服务的机构提供社区养老托育服务取得的收入，免征增值税，在计算应纳税所得额时，减按**90%**计入收入总额。为社区提供养老托育服务的机构承受房屋、土地用于提供社区养老托育服务的，免征契税。为社区提供养老托育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服务的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税。养老托育机构用水、用电、用气、用热执行居民价格。通过政府采购、新增设施有偿使用、落实资产权益等方式，吸引社会力量投资参与养老托育设施设计、改造、运营。

11.优化发展环境。完善机构设立办事指南，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”。解决养老服务机构消防审验问题，将农村敬老院及利用学校、厂房、商业场所、社区用房、办公楼、锅炉房等房产资源用于改建养老服务设施，因未办理不动产登记、土地规划、建设工程规划及建筑用途不满足要求等无法办理消防审批的，以及涉及其他改造手续办理、邻避民扰等问题的，采取“一事一议”的方法予以解决。

（二）强化居家社区养老服务

12.加强居家社区养老服务设施布局。落实《沈阳市养老服务设施布局规划（2020-2035）》，按照区域统筹、总量平衡、分级配置、分类布设，因地制宜、差异发展、“四圈合一”（居住圈、交通圈、医疗圈、休闲圈）、综合配套的原则，综合考虑全市老年人口结构和区域分布特点，科学布局养老服务设施，构建规模适度、布局合理、覆盖城乡、满足多元需求的养老服务设施空间格局。2025年，新建居住区、已建居住区配套建设养老服务设施达标率达到100%。

13.巩固居家养老基础地位。鼓励用人单位采取分散灵活的休假方式，支持职工探视和照料老年人。为长期在家照顾失能老年人的赡养人、扶养人或者雇用人员提供护理培训，向失能老年人照护者普及护理知识，提高其护理技能。

鼓励各类社会资源为失能老年人家庭提供所需支持性喘息照护服务。加强居住区公共设施适老化改造，重点对坡道、楼梯、电梯、扶手等公共建筑进行改造。采取政府补贴等方式，对符合条件的困难老年人家庭实施适老化改造。通过政府购买服务的方式，依托社会力量向符合条件的高龄、失能、失智、贫困、计划生育特殊家庭中的老年人提供免费居家养老服务。开展居家和社区基本养老服务提升行动，**2022**年全市建成家庭养老床位**4500**张。**2023**年开展政府购买居家养老服务的城市社区覆盖率达到**50%**，**2025**年达到**100%**。

14.发展居家社区养老服务网络。构建城市社区**15**分钟养老服务圈，在区级层面，依托公办养老机构为以困难群体为主的老年人提供兜底保障服务。在街道层面，建设区域养老服务中心，提供生活照料、短期托养、助医、助餐、助浴、助洁、康复、关怀访视、生活陪伴、心理咨询和应急救援等服务。在社区层面，建设社区养老服务站，提供文化、体育、娱乐、休闲、养生、老年教育等服务，有条件的可拓展服务功能，将区域性居家养老服务中心的服务内容延伸至社区养老服务站。到**2025**年区域养老服务中心建有率达到**60%**。

15.提升社区养老服务能力。构建城乡老年助餐服务体系，推进“中央厨房”与“社区食堂”等多种模式联动，提

高助餐服务的普惠性和可及性。大力发展老年人助浴服务，支持社区助浴点、流动助浴车、入户助浴等多种业态模式发展，为老年人提供优质普惠的集中助浴和上门助浴服务。支持家政企业开发被褥清洗、收纳整理、消毒除尘等适合老年人需求的保洁服务产品，鼓励物业企业拓展面向老年人家庭的保洁增值服务。提高老年人生活服务可及性。引导社区综合服务平台广泛对接老年人需求，依托社区养老服务设施，为老年人就近就便提供生活用品代购、餐饮外卖、家政预约、代收代缴、挂号取药、精神慰藉等服务。

16.探索智慧居家养老服务模式。整合利用“沈阳养老”APP、沈阳养老服务网等平台，为老年人提供“点单式”的综合化智慧居家养老服务，让老年人足不出户即可享受养老机构的专业护理服务。为有需求的老年人家庭安装智能看护设备，实现老年人日常活动轨迹实时监测，异常情况立即预警、及时干预，为老年人打造安全的居家养老环境。支持社会力量运用信息化手段创新养老服务模式，整合利用互联网、移动终端、信息平台、公共服务等资源，围绕老年人出行、就医、消费等高频次事项和服务场景，不断改进传统服务方式，帮助老年人跨越“数字鸿沟”。

（三）促进医养康养结合

17.健全养老机构与医疗机构合作机制。支持医疗卫生机构依法依规开展养老服务，鼓励医疗卫生机构在养老服务

机构设立医疗服务站点，提供嵌入式医疗卫生服务。鼓励大型或主要接收失能老年人的养老服务机构内部设置医疗卫生机构。进一步完善养老服务机构与周边有条件的医疗卫生机构及接续性医疗机构签约合作机制，鼓励连锁化的社区养老服务机构集中签订合作协议。养老机构中具备条件的医疗机构可与签约医疗卫生机构建立双向转诊机制，严格按照医疗卫生机构出入院标准和双向转诊指征，为老年人提供连续、全流程的医疗卫生服务。到**2025**年，提供医疗服务的养老机构占比达到**100%**，设立老年医学科的二级以上综合性医院占比达到**60%**。

18.推动医疗卫生服务延伸至居家和社区。根据老年人居家医疗服务实际需求，统筹区域医疗资源，合理引导医疗机构增加居家医疗服务供给。医疗机构要按照分级诊疗的要求，结合功能定位和实际情况，依法依规、有序规范地为群众提供居家医疗服务，保障医疗质量和患者安全。鼓励有条件的医疗机构通过上门巡诊和家庭病床等方式，积极开展居家医疗服务。支持护理院、护理中心、康复医院、康复医疗中心、安宁疗护中心将医疗服务由医疗机构内延伸至居家。充分发挥各类医疗机构在提供居家医疗服务方面的优势，为老年人提供个性化、多层次的居家医疗服务。

19.扩大老年人健康服务供给。推动大健康理念深度融入养老服务，加强老年人重点慢性病早期筛查、早期干预和

分类管理，促进老年人精神关爱和心理健康管理服务，完善健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等综合连续的老年健康服务体系，到 2025 年，向辖区 65 周岁及以上常住居民提供健康体检，65 周岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达到 60%。

20.探索建立长期护理保险制度。探索建立相关保险、福利和救助相衔接的长期照护保障制度。加快实施长期护理保险试点，逐步形成符合我市实际的长期护理保险制度框架。鼓励商业保险公司进入长期护理保险领域，满足多样化、多层次的长期护理保障需求。

（四）积极发展老年大学

21.大力开展老年教育。广泛开展老年群体性文化、体育和娱乐活动，采取多种形式为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化、多样化服务。健全社区老年大学办学网络，创新老年教育形式，丰富老年教育课程内容。到 2025 年，每个区、县（市）至少建有 1 所老年大学。

（五）培育壮大用品和服务产业

22.培育养老托育服务消费新业态。促进养老托育服务与文化、旅游、餐饮、体育、教育、健康、金融、地产、物业、家政等行业融合发展。引导和规范与养老托育服务密切相关的重点产业发展，拓展旅居养老、文化养老、健康养老托育等新型消费领域。支持养老服务机构、城乡社区开展康

复辅助器具配置、租赁、回收业务。推动老年用品进展会、进商场、进机构、进社区、进家庭，激发老年人消费热情。

23.加强多元化金融支持。设立沈阳健康养老产业专项基金，鼓励国有资本、社会资本等多种资本形式参与养老产业发展。探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。引导商业保险机构探索开展老年人住房反向抵押养老保险业务，鼓励老年人投保意外伤害保险。

24.发展老年产品制造业。建设养老产业园区，加强市场、规则、标准方面的软联通，培育养老服务产品制造龙头企业，支持老年人康复辅助器具、智能养老装备研发生产，丰富产品种类、提升产品品质、创建产品品牌，增强适应老龄化社会的产业供给能力。

25.开发适老生活用品市场。支持老年用品制造业创新发展，采用新技术、新工艺、新材料和新装备，促进产品升级换代，实现老年产品多样化、个性化。发展适合老年人的智能家居产业，优化智能居家环境，研发新型适老智能家居产品。

26.创新开发智慧健康产品。针对居家、社区、机构等不同应用环境，发展健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备健康产品。积极发展用于家庭养老及机构养老的监护床等智能监测、看护设备。

27.发展老年功能代偿产品市场。推动适用于医疗机构、

养老机构及居家老年人的各类医疗器械、康复辅具的研发生产。引导企业开发为失能老年人提供助行、助浴、助餐的特制食器、沐浴器、便池等辅助产品，推动在家庭和养老机构中配备。

（六）加强队伍建设

28.加大人才院校培养力度。大力支持各中职学校增设老年人服务与管理、中医康复保健、幼儿保育等养老托育类相关专业。发挥我市产教融合全国试点城市优势，支持有条件的职业院校或养老机构建设实训基地。鼓励学校通过订单培养、助学、奖学等方式，吸引各类毕业生从事养老托育服务。

29.完善在岗人员培训机制。建立养老护理员职业等级认定制度，组织编制我市养老护理员职业技能等级标准及大纲，开发职业培训教材和职业培训包。加大人才培训力度，着力提升养老服务机构负责人、管理人员从业水平。到**2025**年，实现年培训**1000**名养老服务人员的目标。依托各级妇幼保健机构为托育服务从业人员提供涉及育婴、保育、保健等相关课程，为托育从事婴幼儿照护卫生保健人员提供专业培训。

30.扩大养老服务志愿者队伍。广泛培养为老年人提供生活服务、健康服务、精神慰藉、法律援助等的社会工作者和志愿者队伍，通过居家入户、社区活动等形式为老年人提

供便利可及、针对性强的服务。逐步实现志愿活动的制度化、规范化、常态化。探索建立养老服务“时间银行”等服务模式，提高志愿者服务的社会认可度。

31.健全养老服务褒扬机制。引导为老服务企业完善职业等级、工作业绩等与薪酬待遇挂钩机制。组织养老护理员职业技能大赛，开展养老护理员关爱活动，加大先进事迹与奉献精神宣传力度，提升养老护理员的社会认同感。鼓励高等院校和中等职业学校学生到养老服务机构实习实训，参照我市企业见习补贴标准即市最低工资标准的**60%**给予实习实训补贴。鼓励大中专毕业生从事养老服务工作，为符合条件的入职养老服务机构、直接从事一线养老护理服务工作满五年的全日制高等院校、高职、中职学校毕业生给予**4—6**万不等的一次性入职补贴。探索建立养老服务人员培训补贴、职业技能鉴定补贴、护理岗位奖励津贴等制度，逐步提高养老从业人员薪资待遇。

（七）强化行业监管

32.健全养老服务综合监管机制。建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制；按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，明确养老服务综合监管各部门职责分工；健全各部门协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，督促和引导养老服务机构持续优化服务，促

进养老服务业健康有序发展。

33.严格托育服务人员准入标准。严格执行托育从业人员职业资格准入标准与行为规范，对虐童等行为零容忍，对相关个人和直接管理人员实行终身禁入。建立从业人员资格审查机制和过程考核机制，所有从业人员均需提供专业资格证明。

34.提高养老服务科技监管效能。以治理体系和监督体系建设为切入点，按照全面实施电子政务工程建设项目“六统一”要求，优化市级养老事业服务管理平台，从多维度对养老服务机构进行综合监管，完善事项程序控制，进行事前预警、事中控制、事后监管。采取多元监管方式，利用视频监控、信息对比、数据分析等方式加强监管。建立分级立体监管制度，构成市级监控、区级监管、群众监督的多级监管方式。同时，推进与公安、医疗、社会救助等信息资源对接，建立动态完整的老年人信息数据库，综合采集信息和数据为决策服务。

35.加强养老服务标准化建设。按照建筑、消防、食品、医疗卫生等相关行业标准，委托第三方专业机构开展养老机构运营风险评估；参照《养老机构等级划分与评定》国家标准及其实施指南，开展养老机构星级评定；优化《社区居家养老服务设施星级评定办法》，引导社区居家养老服务设施不断提高服务质量。制定出台符合养老服务行业发展需求的

相关标准。

36.增强养老服务机构应急能力。引导养老服务机构增强风险防范意识，建立突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等工作机制。指导养老服务机构依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，配备必要应急设施设备，开展应急知识宣传和应急演练。全面落实传染病疫情防控要求，在有关部门和机构指导下采取卫生处理、隔离等预防控制措施。

37.建立养老托育服务信用管理体系。健全养老托育服务机构准入和退出机制，推广养老托育服务领域政务公开和机构信息公开。完善覆盖从业人员和服务对象的养老托育服务行业信用管理制度，将养老托育服务领域违法失信的养老托育服务机构和从业人员列入“黑名单”，并实施与失信行为相当的惩戒措施。

四、保障要素

（一）建立工作机制。坚持党委领导、政府主导，研究成立政府主要负责同志挂帅的“一老一小”工作领导小组，常态化督促整体解决方案的实施，定期听取方案实施成效报告。充分发挥由民政部门、卫健部门负责的市加快推进养老服务工作领导小组和托育服务联席会议的专班作用，指导各区、县（市）结合实际细化相关指标，确保责任到位、工作到位、投入到位、见到实效。

(二) 统筹整体推进。将“一老一小”工作纳入国民经济和社会发展规划体系、列入沈阳市民生实事清单统筹推进。加强场地保障,在年度建设用地供应计划中保障养老服务用地需求。落实新建居住区与配套养老托育服务设施“四同步”机制。新建居住区**100%**达到每百户建筑面积不低于**35**平方米的养老服务设施配建标准。新建、改建、扩建的托育机构,按照完整居住社区托育机构建设标准不小于**200**平方米。

(三) 加大资金投入。根据经济社会发展状况和“一老一小”人口变化,建立稳定的养老托育服务发展经费投入保障机制,逐步加大经费投入。保障用于社会福利事业的彩票公益金对养老服务体系的投入力度,年度公益金总额的**55%**以上用于养老服务发展。利用现有资金和政策渠道,将婴幼儿照护服务工作管理所需的经费等纳入各级政府财政预算,支持婴幼儿照护服务工作的发 展。同时,引导各类社会资本投入养老托育服务业,倡导社会各界对“一老一小”事业的慈善捐赠,形成财政资金、社会资本、慈善资金等多元结合的投入机制。

(四) 创新支持政策。在落实国家相关政策措施的基础上,对标先进城市经验做法,结合本地建设发展实际,不断完善规划、土地、金融、投资、人才、就业、医保、价格等一系列政策;发挥政策导向作用,进一步激活我市养老托育

服务市场，引导各类服务主体积极拓展服务内容、提升服务质量、扩大服务供给水平，不断满足日益增长的多样化养老托育服务需求。

（五）营造友好环境。积极开展相关宣传教育活动，传承弘扬中华民族尊老爱幼传统美德，发挥好家庭在养老育幼工作中的重要作用，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“一老一小”宜居环境建设，积极创建“一老一小”活力发展城市和社区。