

耿马傣族佤族自治县人民政府办公室文件

耿政办发〔2023〕37号

耿马傣族佤族自治县人民政府办公室关于印发耿马自治县“一老一小”整体解决方案的通知

县直各有关部门：

《耿马自治县“一老一小”整体解决方案》已经县人民政府研究同意，现在印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

耿马傣族佤族自治县人民政府办公室

2023年6月25日



耿马自治县“一老一小”整体解决方案

为深入贯彻落实《临沧市人民政府办公室关于印发临沧市“一老一小”整体解决方案的通知》精神，增加优质养老托育服务供给，更好地满足老年人健康服务和婴幼儿照护服务需求，扎实推进养老托育服务高质量发展，进一步提高全面小康社会的水平，结合耿马自治县实际，制定本方案。

一、实施背景

（一）发展基础

1. 出台政策情况。“十三五”以来，耿马自治县相继印发了《耿马傣族佤族自治县人民政府办公室关于印发全面放开养老服务市场提升养老服务质量实施方案的通知》《耿马自治县老龄工作委员会关于印发耿马自治县提升城乡居家养老服务实施方案的通知》《耿马傣族佤族自治县人民政府关于印发耿马自治县加快发展养老服务业的实施方案的通知》《耿马傣族佤族自治县人民政府关于印发〈耿马自治县支持社会力量发展养老服务业实施方案〉的通知》《耿马自治县卫生健康局 县教育体育局关于印发〈耿马傣族佤族自治县托幼机构儿童健康管理实施方案〉的通知》《耿马自治县卫生健康局 县教育体育局 县市场监督管理局关于印发〈耿马自治县托幼机构卫生保健管理实施细则（试行）〉的通知》等政策文件，奠定了开展“一老一小”工作的政策基础。

2.服务资源情况。目前，耿马自治县建成和在建养老服务机构（设施）48个，投入使用46个，从业人员56人（其中护理人员54人），共有养老床位620张。每年县级福利彩票公益金用于社会养老服务项目资金不低于总资金的55%。全县现有幼儿园106个（公办85个、民办21个，普惠性101个），在园幼儿11120人，现有开展托育服务的幼儿园9个，其中已纳入普惠性托育机构备案2个（耿马县贝贝托育园、耿马县初之光托育园）。全县实有托位655个，实际收托370人。

3.服务需求情况。目前全县60岁以上老年人3.67万人、老龄人口占比总人口12.99%，投入使用的养老床位620张；3岁以下婴幼儿0.9万人，婴幼儿托位数655个，现有的养老托育供给能力与需求有一定差距。“十四五”期间，人口老龄化问题日益突出，老年群体消费持续迸发；三孩政策全面实施，托育需求将大幅增加，按每千人5个托位预计需总托位1400个，养老托育需求带动投资和消费，将逐步形成一个大市场。为应对持续增长的“一老一小”服务需求，需继续加大养老托育服务发展力度。

（二）发展趋势

“十四五”是我国实施积极应对人口老龄化战略和全面三孩政策的第一个五年，是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要五年，全县“一老一小”事业发展迎来了新的机遇和挑战。

1.供给侧层面。全县养老托育服务领域存在基础设施建设滞

后，城乡和区域发展不平衡、不充分，农村养老托育设施和服务相对薄弱，养老托育相关产业发展不成熟，面向老年人和婴幼儿的产品和服务欠缺等短板，为适应人口老龄化和全面三孩政策的新形势，需要不断补齐短板，提高养老托育服务供给能力。

2.需求侧层面。随着全县经济社会发展水平不断提高，叠加医疗技术进步和全面三孩政策效应，“十四五”期间，全县人口发展将会呈现出老年人口快速增加、老龄化程度进一步加深和新生儿数量明显增加、婴幼儿照护需求更加迫切两大特征。“一老一小”人口数量增加，将对养老托育服务的数量和质量提出更多更高的需求。

二、发展目标

（一）整体目标

到 2025 年，全县养老托育服务基础设施条件得到有效改善，设施建设规范化、标准化，养老托育兜底全面保障，普惠性和市场化服务供给增加，养老托育服务水平得到很大程度提升，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本形成，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。普惠托育服务体系不断发展和完善，全县多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系基本形成。

（二）具体指标

“十四五”期间，耿马自治县“一老一小”服务发展具体指标

序号	具体指标	2020年完成	2025年目标	责任单位
一	养老方面			
1	基本养老保险参保率（%）		≥90	县人力资源和社会保障局
2	养老床位数（张）	650	800	县民政局
3	护理型床位占养老机构床位总数比（%）	32	55	县民政局
4	医养结合优质服务单位（个）		1	县民政局、县卫生健康局
5	有集中供养意愿的特困人员集中供养率（%）	100	100	县民政局
6	社区日间照料机构覆盖率（%）	55	80	县民政局
7	居家适老化改造户数（特殊困难老年人家庭）		250	县民政局
8	新建城区、居住小区养老服务设施配套率（%）		100	县自然资源局、县住房和城乡建设局、县民政局
9	县级失能照护服务机构覆盖率（%）		1	县民政局
10	乡镇范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率（%）		60	县民政局
11	老年人大学覆盖县级以上比例（%）		100	县委老干局
12	老年学校覆盖乡镇比例（%）		100	县委老干局
13	老年学校覆盖行政村（社区）比例（%）		80	县委老干局
14	养老机构护理人员持证上岗率（%）	70	100	县民政局、县人力资源和社会保障局
15	特殊困难老年人月探访率（%）	80	100	县民政局
16	经常性参加教育活动老年人占比（%）	0	≥20	县委老干局、县教育体育局

17	政府用于社会福利事业的彩票公益金用于养老服务体系建设比例（%）	≥50	≥55	县民政局
二	托育方面			
1	新生儿访视、膳食营养、生长发育、预防接种、安全防护、疾病防控等基本公共服务覆盖率（%）	20	90	县卫生健康局
2	示范性婴幼儿照护服务机构数（个）		2	县卫生健康局
3	3岁以下婴幼儿托位数（个）	20	1400	县卫生健康局
4	每千人口托位数（个）	0.2	5	县卫生健康局、县教育体育局
5	普惠性托位占比（%）		60	县卫生健康局
6	托育服务专业人才数（人）		60	县卫生健康局、县人力资源和社会保障局、县教育体育局
7	从业人员持证上岗率（%）		50	县卫生健康局、县人力资源和社会保障局
8	婴幼儿早期发展知识普及率（%）		50	县卫生健康局、县教育体育局
9	家长及婴幼儿照护者接受科学育儿指导率（%）		50	县卫生健康局、县教育体育局

三、重点任务

（一）夯实发展基础

1.软件基础。将养老托育纳入国民经济和社会发展规划统筹推进，制定《耿马自治县“十四五”养老服务专项规划》《耿马自治县“十四五”托育服务发展规划》，制定基本养老服务清单，建立各归其位、责任共担的基本养老服务制度。建立常态化督查机制，督促专项规划、方案编制和实施。对接群众需求，创新体制

机制，发展养老托育相关产业，加强专业人才培养，全面贯彻落实养老托育相关的税收优惠、减免费用等政策。（责任单位：县发展改革局、县民政局、县卫生健康局牵头，县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

2.硬件基础。按照国家相关标准和规范，落实新建城区、新建住宅小区、老旧小区改造配套养老托育设施建设工作。到2025年底，原则上所有乡镇至少建有1个具备综合服务功能的养老服务机构。加快完善城市公共交通运输工具的无障碍设备配置，提升出租汽车适老化服务水平，鼓励和引导网约车平台企业、客运企业等服务平台设置“无障碍出行”功能。在新建居住区规划、建设与常住人口规模相适应的婴幼儿照护服务设施及配套安全设施。已建成居住区无婴幼儿照护服务设施的，要限期按照有关安全标准改造建设并通过验收，且经消防安全检查具备消防安全条件。在一定规模的公共场所建立母婴室。推进幼儿园托幼一体化建设，支持有条件的幼儿园开设托幼班。（责任单位：县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工负责）

（二）兜底线、促普惠、市场化协同发展

1.“兜底线”。织密织牢兜底养老服务网络，强化公办养老机构供给能力，加强公办和公建民营养老机构建设，积极争取上级政策资金，通过新建或依托原有公办养老机构提质改造，重点支持失能失智照护服务机构和农村区域性养老服务中心建设，为特困人员、经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊困难家庭老

年人等提供无偿或低偿的托养服务，充分发挥政府兜底保障作用。落实将政府用于社会福利事业的彩票公益金 55%以上用于养老服务体系建设和。到 2025 年，建立覆盖县、乡镇、村的三级养老服务网络，实现失能特困老年人服务能力全覆盖，建成 1 所失能照护服务机构，60%以上的乡镇建有 1 所综合服务功能的养老机构，至少建有 1 个综合功能的养老服务中心。发挥公办托育机构的示范引导与保障托底作用，支持建设公办示范性、综合性托育服务中心，鼓励现有公立幼儿园开办托班。对承担一定指导功能的示范性婴幼儿照护服务机构、社区婴幼儿照护服务设施给予适当补助。发挥全县社会福利机构的公益职能，为本地弃婴、孤儿等提供养护、安置等服务。（责任单位：县民政局、县卫生健康局牵头、县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

2.“促普惠”。综合运用规划、土地等政策工具，降低养老托育服务供给成本，大力发展质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠性养老托育服务。鼓励通过公建民营、购买服务等方式，引入社会力量参与建设和管理，探索开展连锁化运营，提升运营效率和服务能力与水平。支持利用社区综合服务设施开辟空间用于养老托育服务；探索利用党政机关和事业单位具备条件的闲置办公用房、公租房，国有闲置房屋和设施发展养老托育服务，主要提供普惠型养老托育服务。申报项目争取中央预算内城企联动专项行动资金，建设一批普惠性养老托育项目。鼓励通过公建民

营、民办公助等多种方式向社会提供普惠性婴幼儿照护服务。鼓励社会向婴幼儿照护服务机构进行捐赠。推动有条件的用人单位以单独或联合相关单位共同举办的方式，在工作场所为职工提供托育服务，党政机关、事业单位、国有企业率先开展试点示范。鼓励幼儿园开设托育班。鼓励妇幼保健机构和医疗卫生机构以拓展业务范围或申请法人登记等方式，提供普惠性婴幼儿照护服务。到 2025 年，托育服务体系基本形成，每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 5 个。（责任单位：县民政局、县卫生健康局牵头，县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

3.“市场化”。进一步降低市场准入门槛，深化养老托育领域“放管服”改革，优化营商环境，充分发挥市场作用，以市场容量吸引优质企业投资，培育或引进一批各具特色、管理规范、服务标准的养老托育骨干企业，提供差异化、个性化养老托育服务，满足不同消费群体多层次、多样化、特色化服务需求。积极发挥社会力量作用，大力发展银发经济。积极申报地方政府专项债券支持养老项目。鼓励各类金融机构开发符合养老托育生命周期需求的差异化金融产品，推进应收账款质押贷款，探索收费权质押贷款，合理确定贷款期限，灵活提供循环贷款、分期还本付息等多种产品和服务。鼓励保险机构探索开展养老托育机构融资性保证保险业务，提供融资增信服务。加强标准引导与行业监管，落实养老托育机构备案与公示制度，在信用网站公示市场化养老托

育机构信用等级，推进市场化养老托育机构运营规范化与服务能力提升。（责任单位：县民政局、县卫生健康局牵头、县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

（三）强化居家社区服务

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。发挥基层公共服务机构、社会组织作用，为居家老年人提供护理服务，为婴幼儿家庭提供疾病防控等管理服务。发展家庭养老床位，探索“物业+养老服务”模式，鼓励开展互助式养老服务。建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑的居家社区养老服务“三社联动”机制，到2025年社区日间照料机构覆盖率达到80%。全面建立居家社区探访制度，特殊困难老年人月探访率达到100%。对失能、高龄老年人的困难家庭实施居家适老化改造，每年支持50户、共改造250户。依托基层医疗卫生机构及医务人员、社会组织等建立社区婴幼儿照护服务队伍，开展公益性照护服务。（责任单位：县住房城乡建设局、县民政局、县卫生健康局牵头，县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

（四）促进医养康养结合

1.深化医养有机结合。落实家庭医生签约制度。探索乡（镇）卫生院与农村敬老院一体化建设、运行，村卫生室与农村互助幸福院开展协议服务、委托管理等基层医养结合试点建设。养老机构内部设置医务室、护理站的，实行备案管理，将符合条件的按

照规定纳入医保协议管理范围。继续加强运营养老机构与相邻医院签订医养结合协议的合作方式，支持医务人员到医养结合机构执业。支持二级及以下公立医院转型发展成为医养结合机构，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到 100%。加快耿马自治县第二人民医院建设，充分发挥中医药优势推进医养、康养结合。（责任单位：县卫生健康局、县民政局、县发展改革局牵头，县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

2.促进康养融合发展。结合打造世界一流“健康生活目的地牌”，充分发挥环境和气候优势推进城市更新改造，鼓励各类市场主体提供适老化服务。引入社会资本，打造与生态、健康、养生相融合的高端康养产业。（责任单位：县民政局、县卫生健康局牵头，县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合）

（五）积极发展老年大学

积极融入全国老年教育资源共享和公共服务平台，满足老年人多样化学习需求。探索养教结合新模式，鼓励各类教育机构参与或开展老年教育。探索部门、企业举办老年大学的途径和方法。实施发展老年大学行动计划，到 2025 年，至少建有 1 所县级老年大学，100%以上乡（镇）建有老年大学分校（老年学校），80%以上行政村（社区）建有老年大学学习点，经常性参加教育活动的老年人占比不低于 20%。（责任单位：县委老干局、县教

育体育局按照职责分工负责)

(六) 培育壮大用品和服务产业

支持以普惠为导向建立多元主体参与的养老托育产业合作平台。鼓励采取提供场地、减免租金等措施，引导社会力量依法举办专业化、连锁化养老托育服务机构。发挥协会、商会在信息服务、行业自律、品牌建设、政策咨询等方面的作用，开展养老托育机构用户评价，促进行业规范发展。推进大数据、人工智能等信息技术和智能产品在养老托育领域的应用。积极推广健康管理类可穿戴设备、便携式防走失定位等智能产品。引进国外适老化设施设备。(责任单位:县民政局、县卫生健康局、县工业和信息化局牵头,县推进“一老一小”发展工作领导小组成员单位按照职责分工配合)

四、保障要素

(一) 建立工作机制

成立耿马自治县推进“一老一小”发展工作领导小组，及时解决养老托育发展遇到的问题。县级托育服务工作由县卫生健康局牵头，养老服务工作由县民政局牵头，发展改革、教育体育、卫生健康、财政等部门按职责协同配合。各乡(镇)、民族乡，农场社区、华侨管理区，各有关部门要强化工作责任落实，健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的“一老一小”工作机制，将养老和托育服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围。

(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，科学谋划“十四五”养老托育储备项目。综合实施乡村振兴战略优化乡村养老托育设施布局，按照国家相关标准和规范，补齐农村养老托育服务短板。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，将养老托育服务机构和设施用地纳入社区服务设施用地。符合划拨用地目录的，可采取划拨方式保障。统筹做好疫情防控和生产经营活动，强化养老机构进出管控和内部管理。将养老托育纳入公共安全重点保障范围，指导养老托育机构制定突发事件应急预案和开展应急演练。

（三）加大资金投入

坚持整体解决“一老一小”同促进经济社会发展相结合，统筹整合现有养老托育服务资金，积极争取中央和省级资金支持养老托育基础设施建设，加大财政资金支持力度，建立与全县老年人口增幅和新生儿出生率相协调的财政保障机制，确保养老托育服务财政投入的科学性、稳定性和连续性。全面贯彻落实养老托育相关的税收优惠、减免费用等政策。对养老托育服务机构招用就业困难人员，签订劳动合同并缴纳社会保险的，按照规定落实社会保险补贴。

（四）专业人才培养

按照国家职业技能标准和行业企业规范，开展养老托育从业人员岗位技能和创业培训。支持行业协会、培训机构等开展养老托育培训。按照规定参加职业技能培训的护工、育婴员等可享受

培训补贴。不断探索推进职业教育校企合作技能人才培养模式，为养老托育发展提供人力资源支持。

（五）创新支持政策

将养老托育服务机构用水、用电、用气实行居民价格政策。简化税费办理程序，严格落实国家有关税费优惠政策规定，对养老托育服务取得的收入，免征增值税。将“互联网+”思路融合到养老托育平台建设中，创新服务形式与服务内容，满足“一老一小”服务需求。鼓励非营利性养老托育服务机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设养老托育服务项目。探索专业机构服务向社区、家庭延伸的模式。探索幼儿园与新建婴幼儿照护服务机构结对共建“托育联合体”。积极鼓励政府、农村集体、社会和个人利用空置房或空闲地，建立养老托育机构。积极鼓励有一定实力的国有企业参与养老托育服务市场培育，待机构运营基本成熟后推向市场、退出资本。农村集体经济组织可依法使用自有建设用地自办或以出让、出租、入股、联营等方式参与举办养老托育服务。

（六）加强规范监管

各乡（镇）、民族乡，农场社区、华侨管理区，各部门要建立常态化督查机制，督促专项规划、方案编制和实施，共同促进养老托育服务提质增效。积极推广“互联网+监管”模式，全面推行“双随机、一公开”监管，建立养老托育服务综合监管信息平台，

将各类养老托育服务设施纳入信息化监管体系，及时动态更新安全监管状况，实施信用约束和联合惩戒。

（七）营造良好环境

要综合运用传统媒体和新媒体开展多层次、多渠道的宣传推广，积极宣传国家对养老托育的支持政策、优惠措施和规范要求，努力提高群众知晓率、认知度，树立健康养老、社会化养老、机构养老理念，培养家庭送托意识。调动社会力量参与婴幼儿照护服务发展的积极性，开展示范创建活动，大力宣传好的经验做法，持续提高群众满意度，形成家庭、社会、政府共同参与的良好氛围。

- 附件： 1.耿马自治县推进“一老一小”发展工作领导小组
2.重大改革清单
3.重大项目清单

附件 1

耿马自治县推进“一老一小”发展工作领导小组

为积极应对人口老龄化和全面三孩政策带来的新生儿出生率问题，扩大全县“一老一小”服务有效供给，提升服务质量，完善服务体系，结合耿马实际，成立耿马自治县推进“一老一小”发展工作领导小组（以下简称领导小组）。

一、领导小组组成人员

组 长：李会明 县委常委、县人民政府常务副县长

副组长：王宗文 县委常委、县人民政府副县长

成 员：张晨曦 县人民政府办公室副主任

熊 富 县发展改革局局长

俸 昱 县工业和信息化局局长

李永明 县教育体育局局长

杨志春 县民政局局长

赵 维 县公安局副局长

常黎斌 县财政局局长

谢卫荣 县人力资源社会保障局局长

彭江龙 县自然资源局局长

李少军 县住房城乡建设局局长
余 波 县商务局局长
刘 波 县文化旅游局局长
田 俊 县应急管理局局长
廖方清 县卫生健康局局长
叶桂春 县市场监管局局长
杜 颖 县统计局局长
李瑞婷 团县委书记
朱家富 县税务局局长
张茂卿 县残联理事长
孔 邦 中国人民银行耿马县支行副行长
韦昌猛 县消防救援大队大队长

领导小组下设办公室在县发展改革局，办公室主任由县发展改革局局长熊富同志兼任，办公室副主任由县发展改革局、县民政局、县卫生健康局分管负责同志兼任。

二、领导小组及办公室主要职责

(一) 领导小组职责。贯彻落实省委、省政府，市委、市政府决策部署和县委、县政府工作安排，全面组织、指导、协调全县“一老一小”发展工作，加强和完善顶层设计，研究解决全县养老托育发展工作遇到的困难问题。

(二) 领导小组办公室职责。承担领导小组日常工作，贯彻落实领导小组决策部署；督促、检查、反馈领导小组决定事项落

实情况，推进各项工作任务落实，组织实施考核评价工作；统筹做好重点任务实施工作；梳理汇总工作推进过程中的困难和问题，研究分析提出建议方案，及时向领导小组报告；完成领导小组交办的其他工作。

附件 2

耿马自治县“一老一小”重大改革清单

序号	改革任务名称	重点工作举措和内容	2025 年预期目标	责任单位
1	加强总体规划	将养老托育纳入国民经济和社会发展规划	纳入“十四五”市级规划	县发展改革局
2	完善养老规划	制定《耿马自治县“十四五”养老服务专项规划》	印发规划并完成实施	县民政局
3	完善养老方案	制定《耿马自治县积极应对人口老龄化工作方案》	印发工作方案并完成实施	县卫生健康局
4	完善养老托育方案	制定《耿马自治县促进养老托育服务健康发展实施方案》	印发实施方案并完成实施	县卫生健康局

附件3

耿马自治县“一老一小”重大项目清单

序号	项目名称	建设内容及规模	总投资（亿元）	建设年限
1	耿马自治县健康养老综合服务中心及服务质量提升改造建设项目	项目规划占地面积 50 亩，建筑面积 15400 平方米，建设床位 400 张，提升改造县社会福利院、县中心敬老院等，并配套建设相关服务设施。	1.5	2023—2025

抄送：县发展改革局、县工业和科技信息化局、县教育体育局、县民政局、县公安局、县财政局、县人力资源社会保障局、县自然资源局、县住房城乡建设局、县商务局、县文化旅游局、县应急管理局、县卫生健康局、县市场监管局、县统计局、团县委、县税务局、县残联、中国人民银行耿马县支行、县消防救援大队。

耿马傣族佤族自治县人民政府办公室

2023 年 6 月 25 日印发
