

上海市宝山区民政局
上海市宝山区发展和改革委员会
上海市宝山区农业委员会
上海市宝山区卫生和计划生育委员会
上海市宝山区人力资源和社会保障局
上海市宝山区财政局
上海市宝山区规划和土地管理局
上海市宝山区老龄工作委员会办公室

宝民业务〔2018〕53号

宝山区农村养老美好生活三年行动计划 (2018-2020)

为加快宝山区社会养老服务体系建设和推动农村地区养老服务充分、平衡发展，根据上海市民政局、上海市发展和改革委员会

会等部门联合印发的《关于印发〈上海市农村地区养老美好生活三年行动计划（2018-2020）〉的通知》（沪民老工发[2018]10号）精神和要求，制定本行动计划。

一、总体要求

（一）指导思想

认真贯彻落实党的十九大关于解决人民美好生活需要与不平衡不充分的发展这一主要矛盾和“乡村振兴战略”的新要求，坚持积极老龄化理念，抓重点、补短板、强弱项，以缩小城乡差距为主攻方向，聚焦农村养老设施建设、服务水平提升、政策支持保障，推进本区城乡基本养老公共服务均等化，让农村老年人共享改革发展成果，满足农村地区老年人在养老领域的美好生活需要。

（二）基本原则

1. 坚持分类推进。立足农村地区经济社会发展水平，按照城镇化地区和纯农地区分类推进农村养老服务工作。城镇化地区参照中心城区的要求发展养老服务，重点以“片区”进行布点，加快提升养老服务水平；纯农地区探索推广互助式的养老服务模式，重点夯实村级层面的养老服务基础。

2. 坚持聚焦重点。既要发展人人享有的基本养老服务，又要突出重点、弥补短板。在区位上聚焦纯农地区，在服务对象上聚焦失智失能以及留守、独居等老年人，在设施布点上聚焦村级养老服务设施建设及综合复合使用，在工作内容上聚焦养老基本公共服务项目，在服务水平上聚焦服务人员能力提升。

3. 坚持建管并举。以农村养老服务设施布局落地和医养结合为工作的突破口，统筹提升农村地区养老服务软硬件水平，在确

保各类养老服务设施落地的同时，注重加强日常管理，拓展公建民营、专业托管项目，创新服务模式，全面提升管理服务水平。

（三）工作目标

到 2020 年，宝山地区养老服务的城乡差距明显缩小，农村居民基本养老公共服务水平明显提高，多层次、多样化的养老服务需求进一步得到满足。农村地区的老年宜居社区建设卓有成效，养老、孝老、敬老的社会环境明显优化。

——农村养老设施配置均衡可及，形成镇有“院”、片区（村）有“所”、组有“点”的设施网络，增强农村养老服务供给能力。

——农村养老服务水平明显提升，有一批专业社会机构和专业人员提供养老服务，有适度、适宜、适合的医养结合服务，满足农村失能失智等老年人的生活照料和专业照护需求。

——农村养老资源统筹不断加强，依托社区综合为老服务中心的实体平台和科技助老信息服务的虚拟平台，统筹区域养老服务资源，养老服务的可及性和能级得到提升。

——农村养老发展环境持续优化，支持养老事业发展的人力、物力、财力投入更多地向农村地区倾斜，各项保障机制不断健全。

二、推动农村养老服务设施均衡布局

1. 镇（街）有“院”——快速推进街镇养老院规范建设。全面落实宝山区政府《关于推进本区“十三五”期间养老机构建设的实施意见》，推进农村地区养老机构建设。到 2020 年末，实现保基本养老床位达到本区户籍老年人口的 2%，全区养老床位达到本区户籍老年人口的 3.5%以上。2018 年—2020 年将完成全区 21 家农村薄弱养老机构改造工程；5 家存量养老机构电力增

容扩容改造工程；全区养老机构故障电弧探测器安装工作以及消防物联网远程监测管理平台建设。通过系列改造，使农村薄弱养老机构的居住、照料、安全防护等设施及活动场所环境得到大幅改善，基本实现本区薄弱养老机构改造全覆盖和服务能级普遍提升。到 2020 年，农村每个街镇至少建有 1 个标准化的养老院，满足中、重度老年人集中养护的需求。聚焦养老服务质量大检查中发现的问题，落实整改，加强质量监测，普及服务规范，推进农村养老服务质量提升。

2. 片区（村）有“所”——大力加强老年托养所建设。纯农地区以村为单位，依托标准化老年活动室或闲置资源，兴办具有生活照料功能的老年托养所，可日托、可半托，有条件的可全托，每个镇至少建成 1 家长者照护之家，提供相对集中的照料服务，并辅之以居家养老服务，解决轻、中度老年人的生活照料问题。城镇化地区可以片区为单位，建设综合型的托养所，与居村层面的老年人日间照护中心形成链接网络，满足轻、中度老年人就近照护的需求。

3. 村（组）有“点”——全面推广老年人睦邻点建设。以民间自愿为前提，充分发挥村民自治、自助互助作用，鼓励利用自有住宅、闲置房屋，在村组全面推广老年人睦邻点建设。重点培育运作稳定且集聚生活照料、精神慰藉、互助服务功能的示范睦邻点。到 2020 年，纯农地区村组睦邻点实现全覆盖，全区农村地区睦邻点至少达到 100 家，“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助式农村养老服务得到充分发展。

三、大力提升农村养老服务专业能力

1. 推动养老服务机构运营模式创新。培育农村本地专业为

老服务组织，为农村老年人提供高质量的养老服务。同时，推动农村养老服务公建设施，通过委托管理、委托运营的方式，交由专业机构运营，提升服务效率和活力。探索农村养老服务设施集团化运营模式，鼓励街镇将养老机构、社区托养机构等各类养老服务设施委托专业组织批量运营。

2. 推进农村地区医养结合工作。以社区卫生服务中心为平台，促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和家庭。推动农村地区养老服务设施与医疗设施就近、整合设置，为老年人提供综合养老医疗护理服务。原则上镇层面的养老院均设置医务室或由所在镇的社区卫生服务中心提供基本医疗服务；片区层面的老年托养所和村组层面的睦邻点可由社区卫生服务中心做好对接，提供相关基本医疗服务，服务签约率均实现 100%。创新探索试点养老机构与区级医疗机构的远程医疗合作，为患病老人提供及时、高效、优质的医疗服务。

3. 加强农村养老护理人员队伍建设。吸引农村本地富余劳动力从事养老服务一线岗位。加强在岗农村养老护理员职业技能培训，到 2018 年底，实现所有护理员均持证上岗；实现每个养老服务机构至少配备 1 名中级以上或相当水平的养老护理员，到 2020 年底，农村养老护理员持有行业水平评价证书的比例达到全市平均水平。2018 年-2020 年实施宝山区“星心工程”三年行动计划，鼓励养老机构提升服务能级、养老护理员提升职业技能，带动全区养老服务向更优质、更专业的方向发展。加大培训补贴力度，对参加养老护理职业培训和职业技能鉴定的农村地区从业人员按政策给予培训费补贴。

四、强化农村地区养老服务资源统筹和管理能力

1. **加强农村社区综合为老服务中心建设。**推进农村地区老年宜居社区建设，着力发挥综合为老服务中心的枢纽作用。2018年，宝山地区各镇全面启动社区综合为老服务中心建设。2019年实现全区各街镇综合为老服务中心正常运行全覆盖、“养老顾问”配置全覆盖。到2020年，进一步推进运作优化、服务升级、功能拓展，综合为老服务中心的作用充分发挥。

2. **提升农村养老服务信息化水平。**在全市养老服务信息体系和平台建设中，同步将农村地区纳入统一规划，并根据农村地区区域特点和养老服务实际，指导各街镇加强信息技术在农村养老服务领域的融合渗透，促进农村地区远程健康监护、居家安防、定位援助等新技术应用。借助“宝山互联网医院”服务平台，探索“空中养老”新模式。2018年在“两镇两街道”试行“银龄e生活”服务套餐，由政府买单免费为70周岁以上宝山户籍老年人提供“紧急呼叫”和52项生活代叫服务。

五、落实各项保障措施

1. **提升农村老年人养老照护支付能力。**稳步提高农村老年人基本养老金保障水平，增加农村老年人收入。在推进长期护理保险制度建设中，充分考虑农村老年人养老照护实际需求和农村养老服务供给水平，更好地提供护理服务，完善农村困难老年人的长护险救助政策。继续完善养老服务补贴制度，加大对农村困难老年人的补贴力度。

2. **加强设施规划落地。**确保宝山区养老设施布局专项规划落地，明确项目、明确选址、明确进度。建立将养老服务设施纳入公建配套建设的工作机制，新建居住区根据规划要求和建设标准配套建设养老服务设施，与住宅同步规划、同步建设、同步验

收、同步交付使用。加强村镇无障碍养老环境建设，重点推进与老年人生活关系密切的村镇道路、养老公共服务设施、基本公共活动场所、家庭无障碍设施建设与改造。鼓励社会力量在农村地区兴办养老服务设施，满足老年人多元化养老需求。

3. 加强财力保障。在落实现有各项财政扶持政策的基础上，加大各级财政对农村养老薄弱地区和薄弱环节的扶持力度，重点用于各类养老服务设施建设运营、专业养老护理人员培养、农村养老服务类社会组织培育和引进等方面。积极引导社会资本投入农村养老服务，形成民间资本、捐赠资金等多元投入机制。

4. 强化服务监管。区民政部门要加强对农村养老服务的监督检查，对养老服务设施、机构的安全管理和服务质量，建立健全安全防范制度和应急预案，定期检查，及时整改，做到安全隐患“零容忍”。

5. 完善支援机制。积极配合市行业协会，建立城乡养老机构跨区协作支援机制，通过派员驻点帮扶、业务交流等方式，提供培训实训、管理输出与技术指导；通过资金捐助、物资捐赠、合作开展项目等方式，支持农村养老服务基础设施建设。

6. 完善工作体制。充实农村老龄工作力量，规范各街镇老龄办设置，根据老年人口及老龄化程度定编定人，街镇落实专职老龄干部，增加承担老龄工作的社区工作者配备，确保基层老龄及养老工作有人抓、有人管。进一步发挥居村委会在维护老年人权益、开展为老服务、老年互助、老年思想教育、文化体育活动等方面的积极作用。大力推进基层老年协会的规范化建设，扶持其成为“有组织、有场地、有设施、有活动、有经费”的示范性群众组织。

7. 强化考核机制。区政府要把农村养老服务工作纳入区经济社会发展总体规划，统筹推进落实宝山区农村养老服务体系建
设。区民政部门要强化本行动计划执行的督促检查，将农村养老
工作列入政府工作的考核内容。各街镇要切实履行职责，因地制
宜制定配套实施方案，细化具体举措，确保完成各项工作任务。

上海市宝山区民政局

上海市宝山区发展和改革委员会

上海市宝山区农业委员会

上海市宝山区卫生和计划生育委员会

上海市宝山区人力资源和社会保障局

上海市宝山区财政局

上海市宝山区规划和土地管理局

上海市宝山区老龄工作委员会办公室



2018 年 11 月 2 日

上海市宝山区民政局办公室

2016 年 11 月 2 日印发

(共印 30 份)