

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2021〕13号

---

## 上海市人民政府办公厅关于推进本市 “十四五”期间养老服务设施建设的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为深入贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，落实《上海市养老服务条例》和《上海市民政事业发展“十四五”规划》《上海市养老服务发展“十四五”规划》要求，推动养老服务设施高质量发展，经市政府同意，现就推进本市“十四五”期间养老服务设施建设提出如下实施意见：

### 一、总体要求

“十四五”期间，本市养老服务设施建设围绕“增量、增能、增效”，落实布局专项规划，进一步织密网点，均衡布局，推动机构养老服务更加专业优质、社区养老服务更加方便可及、家庭照料能力

不断增强；实现基本养老服务“应保尽保”，设施保障水平不断提高，功能不断提升，多层次多样化养老服务更加充分发展。

## **二、主要目标**

到“十四五”末，本市养老服务设施重点实现以下目标：

### **（一）养老机构**

通过新增优质、提升存量，推动养老机构标准化、专业化建设。全市养老床位总量按照户籍老年人口的3%确定，不少于17.8万张。其中，护理型床位占全市总床位的比重不低于60%，认知障碍照护床位达到1.5万张，新增保基本养老床位1万张。发展“养老院+互联网医院”模式，深化推进医养结合。

### **（二）社区养老服务设施**

全面推进社区嵌入式养老服务设施建设，各区的居家社区养老服务设施建筑面积不低于常住人口每千人40平方米。其中，社区综合为老服务中心达到500家；社区老年助餐服务供餐能力达到每天25万客。居家环境适老化改造户数不少于25000户。

## **三、扶持政策**

“十四五”期间，由市、区两级财政统筹建设财力和福利彩票公益金等资金，对纳入规划的养老服务设施给予扶持。

### **（一）加大新增养老机构补贴力度**

对政府投资新建或改造并形成产权的保基本养老机构，以及社会投资举办并形成产权的保基本养老机构，由市级建设财力给予相应补助。（具体标准及要求详见附件）

对社会投资改造并形成产权的保基本养老机构,由市级福利彩票公益金按照每张床位 2 万元的标准予以补贴;对其他非营利性养老机构,市级福利彩票公益金按照每张床位 1 万元的标准予以补贴。区财政均按照不低于 1:1 配比,中心城区、老龄化程度较高(超过全市平均水平)的郊区可按照不低于 1:1.5 配比。

新增养老机构的床位不可叠加享受市级建设财力补助和市级福利彩票公益金补贴。

各区可根据实际情况,制定本区养老机构开办、场地租赁、维修、日常运营等方面的扶持政策。

## (二)加快建设认知障碍照护床位

对养老机构(含长者照护之家)中设置的认知障碍照护床位,由市级福利彩票公益金按照每张床位 1 万元的标准给予一次性补贴,区财政按照不低于 1:1 配比,各区可加大配比力度支持发展;由市级福利彩票公益金补贴的新增养老机构(含长者照护之家)同时设置认知障碍照护床位,可叠加享受新增床位和认知障碍照护床位补贴。

市级福利彩票公益金对每个认知障碍照护单元给予一次性补贴 10 万元。各区对认知障碍照护床位给予运营补贴,自正式执业之日起补贴三年,按照每张床位第一年 5000 元、第二年 3000 元、第三年 2000 元的标准进行扶持。

各区可结合本区养老机构发展情况和管理要求,细化运营补贴资金具体拨付办法。

### (三) 加快建设护理型床位

支持养老机构(含长者照护之家)设置护理型床位,对符合本市设置标准的护理型床位,按照每张床位 2000 元的标准给予一次性补贴,由市级福利彩票公益金和区财政各承担 50%。

### (四) 支持存量养老机构升级改造

推动全市存量养老机构升级改造,对符合要求的改造项目,市级福利彩票公益金按照总投资额的 30% 给予补贴,各区按照不低于 1:1 配比。市、区两级总补贴金额按照每张床位 1 万元封顶,具体实施办法另行制定。

除文件规定内容之外,上述第(一)(二)(三)(四)项补贴政策中对每张养老床位的市级补贴政策均不可叠加享受。

### (五) 大力支持“养老院+互联网医院”发展

鼓励各区特别是农村地区推广“养老院+互联网医院”,并将其纳入本市养老服务机构“以奖代补”政策中的养老机构内设医疗机构奖项目,具体实施办法另行制定。

### (六) 全面推进社区嵌入式养老服务设施建设

1. 社区综合为老服务中心。重点引导各街镇建设含托养功能的社区综合为老服务中心,将日间照护中心作为社区综合为老服务中心的标配,形成综合补贴机制。对建筑面积在 800 平方米(含)以上的,市级福利彩票公益金一次性补贴 100 万元;建筑面积在 800 平方米以下 500 平方米以上的,市级福利彩票公益金一次性补贴 50 万元。各区按照不低于 1:1 配比。以上面积标准不含

设置在社区综合为老服务中心内的长者照护之家面积。

2.长者照护之家。市级福利彩票公益金按照每张床位1万元给予一次性补贴,各区按照不低于1:1配比。由各区给予运营补贴,自正式执业之日起补贴三年,按照每张床位第一年5000元、第二年3000元、第三年2000元的标准进行扶持。公用事业收费、购买综合责任保险等优惠及资助标准参照养老机构相关政策执行。

3.老年人日间照护机构。单独设置的老年人日间照护机构,由市级福利彩票公益金按项目投资额分档补贴:30万元(含)—59万元的,一次性补贴15万元;60万元(含)—99万元的,一次性补贴30万元;100万元(含)—149万元的,一次性补贴40万元;150万元以上(含)的,一次性补贴60万元。各区按照不低于1:1配比。

4.社区老年助餐服务场所。市级福利彩票公益金按照供餐能力分档补贴:社区长者食堂供餐能力在每天800客及以上的,一次性补贴50万元;500(含)—799客的,一次性补贴30万元;150(含)—499客的,一次性补贴10万元。老年助餐点,一次性补贴1万元。各区按照不低于1:1配比。

5.示范睦邻点和家门口养老服务站(点)。重点在农村地区建设示范睦邻点,鼓励在中心城区建设具有“微日托”、“微助餐”等照料功能的家门口养老服务站(点)。由市级福利彩票公益金对每个点给予一次性补贴1万元。各区按照不低于1:1配比。

6.长者运动健康之家。建设面向老年人的社区体养结合场所,为老年人提供体质测试、基础健康检测、科学健身指导、慢性病

运动干预、运动康复训练、健康知识普及等“一站式”运动康养服务。建筑面积在 50 平方米(含)至 99 平方米的,一次性补贴 15 万元;建筑面积在 100 平方米(含)至 149 平方米的,一次性补贴 20 万元;建筑面积在 150 平方米及以上的,一次性补贴 25 万元。由市级福利彩票公益金和区财政各承担 50%。

上述社区嵌入式养老服务设施相关的市级补贴资金,不超过相应设施实际投资金额的 50%。各区可根据实际情况,制定本区设施建设和运营的补贴政策。

#### **四、配套措施**

##### **(一)明确责任主体**

各区政府是本市养老服务设施建设的责任主体。其中,养老床位建设,中心城区和郊区分别按照户籍老年人口的 2.5%和 3.5%落实责任指标,对老年人口导出较多的中心城区,养老床位实行本区在地建设与全市统筹建设相结合的方式予以落实。

各区政府养老服务设施建设情况纳入年度考核范围,并从设施总量、均衡布局、功能提升、服务统筹保障等多方面综合考量。其中,各区保基本养老床位不少于户籍老年人口的 1.5%。

##### **(二)建立全市养老床位统筹建设机制**

老年人口导出较多的中心城区,市民政局根据其养老床位建设实际情况,结合全市养老床位分布情况,将该区部分养老床位责任指标统筹交由有关区建设,重点由五大新城落实建设。加大五大新城养老床位建设力度,结合全市老年人口总量、分布

情况和养老床位布局需要,进行统筹配置。其他区在完成本区床位责任指标的前提下,也可承担统筹建设床位指标。具体办法另行制定。

### (三)完善养老服务设施配套政策

市民政局会同市发展改革、财政、规划资源等部门研究完善相关配套政策,加强监管,不断提高本市基本养老服务的水平和效率。

1.编制新一轮全市养老服务设施布局专项规划,明确居家社区、机构养老服务设施分区域、分类型配置导则。

2.完善保基本养老机构(床位)建设与管理办法,明确保基本养老机构(床位)的建设标准、服务内容、管理要求等。建立全市保基本养老床位轮候机制,推动老年人就近享受养老床位基本公共服务。

3.完善养老服务设施公建民营机制,实现政府主导责任和市场主体活力有机结合。

### (四)加强补贴资金监管

市相关部门要加强对养老服务设施补贴资金的绩效评估和监管,将资金使用的绩效情况作为对各区安排养老服务设施项目补贴的依据,将绩效管理结果与完善政策、改进管理等相挂钩,充分体现绩效结果导向,提高养老服务设施的服务效率和财政资金的使用效益。

本实施意见自2021年1月1日起实施,有效期至2025年12

月 31 日。

附件：上海市“十四五”期间保基本养老机构市级建设财力补助政策实施方案

2021 年 12 月 13 日

(此件公开发布)



附件

## 上海市“十四五”期间保基本养老机构 市级建设财力补助政策实施方案

为落实《上海市养老服务条例》《上海市养老服务发展“十四五”规划》，推进本市保基本养老服务结构优化、提质增效，加强保基本养老机构市级建设财力补助资金管理，制定本实施方案。

### 一、基本原则

1. 强化主体责任。各区政府是组织实施基本养老服务设施的责任主体，区级财力应当优先保障基本养老服务需求。

2. 坚持保障基本。保基本养老机构主要面向本市失能、失智老人提供基本照护服务，要按照集约节约用地原则进行建设，坚持功能优先、实用适用。

3. 促进结构优化。根据城市发展和人口分布，合理布局保基本养老机构，“十四五”重点在老年人口居住集中区域、新城等综合配套条件较好区域新建设施，着力增加有效服务供给。

### 二、财力补助对象、条件及时限

市级建设财力补助对象为保基本养老机构，养老机构获得建设补助，具体应具备以下条件：

1. 符合各区养老服务设施布局专项规划；
2. 属于公办或民办非营利性机构；

- 3.保障对象为经本市老年照护统一需求评估达到相应照护等级的户籍老年人,以及符合本市优待优抚政策规定的户籍老年人;
- 4.机构设施和服务达到保基本养老的相关标准;
- 5.收费按照本市保基本养老机构收费有关规定执行。

补助时限为:2021年—2025年(2025年底前完成项目可行性研究报告或项目核准报告的批复)。

### **三、补助标准**

“十四五”期间,全市需新增养老床位约2万张,其中保基本养老床位计划新增1万张。市级建设财力补助标准具体如下:

#### **(一)政府投资新建并形成产权的养老机构**

1.统一各区补助标准。市级建设财力按照核定的每平方米7000元床均建设成本折算,对各区每床建设资金的50%给予支持(不含土地费用),补助标准为每平方米3500元,每张床位补助上限为12万元。

2.大型居住社区内养老机构补助标准。对于大型居住社区内养老机构补助,市级建设财力按每床建设资金的75%给予支持(不含土地费用),补助标准为每平方米5250元,每张床位补助上限为18万元。对列入市属征收安置住房二次定价差价支持范围的大型居住社区养老项目,不再叠加享受市级建设财力补助政策。

#### **(二)社会投资举办并形成产权的养老机构**

对社会投资举办并形成产权的非营利性养老机构,在土地性质锁定、机构性质锁定(民办非企业)且签订纳入保基本养老机构

管理协议的前提下,按照核定的每平方米 7000 元床均建设成本折算,市级建设财力对其承诺提供的保基本床位给予每平方米 3500 元补助,每张保基本床位补助上限为 12 万元。

### **(三)利用存量资源实施改扩建形成产权的养老机构**

对区政府利用存量资源实施改扩建新增的养老机构,市级建设财力对于改造投入(不含存量购置费用)给予投资补助,投资补助按实计算,不超过改造投资的 50%,每张床位补助上限为 12 万元。

## **四、项目审批(核准)及资金下达**

### **(一)各区统筹安排养老机构建设**

由区发展改革委会同区民政局等部门按照经审批的区养老设施布局专项规划,编制下一年度养老机构建设计划,于每年 8 月底前报市发展改革委、市民政局。2021 年度建设计划于 12 月底前上报。

按照年度建设计划和基本建设程序,各区发展改革委负责养老机构新建或改建项目的审批(核准),协调推进项目建设。项目信息应当录入全市固定资产投资信息系统。

### **(二)流程及要件**

申请补助的项目可行性研究报告或核准报告获得批复后,由区发展改革委向市发展改革委报送项目资金申请表(详见附表)。市发展改革委通过下达投资计划的方式一并完成补助资金的审核和安排,不再单独审批资金申请。

项目资金申请包括以下要件：(1)项目资金申请表；(2)每个项目的可行性研究报告批复或核准批复；(3)项目法人证书复印件、组织机构代码证复印件；(4)规划土地意见书(若自有土地,请一并提供房地产权证)。相关要件必须齐备合规。

社会投资举办并形成产权的养老机构,除上述要件外,应当附送区政府确定的出资人代表情况说明、受助机构章程及申请建设补助的保基本养老床位数、床位补助资金协议。协议相关要求参照《上海市发展和改革委员会关于印发〈市级建设财力养老床位补助资金协议提纲要点建议〉等的通知》。

利用存量资源实施改扩建项目,除上述(1)(2)(3)(4)外,还应当附房产购置合同、规划文件、产权证书等。

### **(三)补助资金拨付**

项目可行性研究报告批复或项目申请报告核准后,拨付补助资金的 80%;项目获得养老机构设立备案后,拨付补助资金的 20%。区级财力拨付、项目法人自有资金到位进度不得低于市级建设财力的拨付进度。

## **五、工作要求**

### **(一)切实落实床位建设任务**

各区要根据全市保基本养老床位建设目标,结合区域床位现状,老年人口分布及交通、医疗等综合配套条件,合理规划建设保基本养老机构,确保到 2025 年,符合相应标准的保基本养老床位数不低于本区户籍老年人口的 1.5%。

## (二)提高机构专业照护能力

各区要按照市有关部门明确的保基本养老床位建设管理要求,统筹加强床位的软硬件建设,配置专业设备,加强人员培训,推进医养结合,原则上保基本养老床位均应达到护理型床位标准,并符合长护险服务的相关要求。

## (三)严格规范项目日常管理

项目法人单位实行专款专用、单独核算。市发展改革委将会同相关部门对补助项目的“四制”(项目法人制、招投标制、项目合同制、监理制)落实情况、项目进度、概算执行、档案管理、保障对象收住等情况进行检查。





---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2021年12月15日印发

---