

附件二（决策依据）：

## 关于《嘉定区深化养老服务实施方案（2019-2022）》 的起草说明

### 一、文件制定的必要性

为全面贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记考察上海重要讲话中关于发展养老服务的指示要求，根据国务院办公厅文件精神，上海市研究制定了《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022年）》，我区及时对照文件要求制定《嘉定区深化养老服务实施方案（2019-2022）》（以下简称《实施方案》），对本区已有成熟做法的，予以细化完善；对未体现相关要求的，明确贯彻举措；对属于本区创新特色做法的，明确推进要求。

《实施方案》是深化嘉定养老服务的纲领性文件，是完善“9073”养老服务格局的重要载体，也是加强社会养老服务体系建设的重要抓手，对全区养老服务的深入发展具有重要意义。

### 二、文件的可行性

为推进全区“五位一体”养老服务体系建设，自2013年以来，我区连续出台并组织实施了2个《嘉定区社会养老服务体系三年行动计划》，已初步形成集养老服务供给、服务保障、统一需求评估、政策支撑、监督管理于一体的养老服务体系。当前，根据《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022年）》要

求，我局结合嘉定养老服务工作实际，进行了认真的对照分析，研究制定了本区的《实施方案》，其中所列 18 项工作任务和相关具体指标，均系我区养老服务推进计划中的可控指标，故可行性较高，具体情况如下：

**指标 1：至 2022 年，新增养老床位 2100 张，总床位数超过 11900 张，本区养老机构床位数达到户籍老年人口 4.5%。**该指标超过了市对郊区养老机构床位数达到户籍老年人口 3.5%的要求，属于全市领先水平。截止 2018 年底，全区养老床位 9771 张，占比户籍老年人口 4.6%。按照以往人口增长比例计算，预计 2022 年本区户籍老人年人口约 26 万。根据养老床位建设计划来看，南翔福利院扩建（288 床）已完成前期筹备，2020 年将开工建设；虬桥社会福利院三期扩建（350 床）和协通安康颐养中心（1420 床）正在办理相关建设手续，以上项目基本能够实现 2022 年结构封顶（即可算完成床位建设）。此外，菊园新区社会福利院新建、徐行镇福利院新建、安亭镇塔庙养老院新建、华亭敬老院四期扩建、嘉定社会福利院扩建等 5 个储备项目，也已着手前期筹备。基于上述考虑，方案提出新增养老床位 2100 张为保底数量，加上存量现有床位合计总床位数将超过 11900 张，因此，本区养老机构床位数达到户籍老年人口 4.5%的指标可控。

**指标 2：至 2022 年，全区老年人日间照护机构不少于 36 家。**该指标按照每个街镇 3 家的体量进行设计。截止 2018 年底全区

日间照护机构 25 家。根据目前老年人日间照护机构的建设情况和社区老年人日间照护机构即将纳入长护险定点服务机构的相关要求，日间照护机构的建设将会继续增加，36 家的目标可行。

**指标 3：至 2022 年，全区建成示范睦邻点 150 家。**该指标系落实《上海市农村地区养老美好生活三年行动计划（2018-2020）》“镇有院、村（片区）有所、组有点的设施网络布局”的要求。全区村委会 143 个，按照每个村委会至少有 1 个睦邻点的指标设计。至 2019 年底，全区将建成示范睦邻点超过 50 个，其余指标分解至后续年度，故该指标可控。

**指标 4：按照户籍老年人口数 2.0%的标准推进老年护理床位建设，认知障碍照护床位数达到 400 张。**截止 2018 年底，本区卫生系统已完成老年护理床位 1800 张，占比 0.91%，剩余床位已在建设中。民政系统按照 0.75%比例要求，去年已设置 397 张，今年底再完成 680 张，剩余 610 张床位安排 2020 年完成。认知症床位建设已纳入市政府实项目，我区已完成 132 张，今年底再完成 95 张 2020 年计划 130 张，剩余 50 张床位 2022 年可全部完成，故该项指标可控。

**指标 5：全区老年人助餐点（分餐点）不少于 350 个。**根据《关于提升本市老年助餐服务水平的实施意见》（沪民养老发〔2019〕6 号）规定：“到 2022 年，覆盖城乡、布局均衡、方便可及的老年助餐服务网络进一步完善，全市助餐服务场所数量

实现“倍增”（不少于 1600 个），其中社区长者食堂不少于 400 个；助餐服务供给能力实现“倍增”，达到全市 65 岁以上户籍老年人口的 5%；多元主体参与、送餐到居（村）到户的助餐配送体系进一步健全，成为 15 分钟养老服务圈的基本配置内容”。嘉定通过中央厨房配餐模式提升助餐服务供应能力，通过设置分餐点缩短服务半径，扩大服务覆盖面。分餐点可借助社区公共用房、标准化老年活动室等场地嵌入功能灵活设置，分餐点内明确需标识标牌、管理制度等，确保午餐时间能够提供老年人集中就餐或分取餐食。

**指标 6：争取到 2022 年至少 15 家养老机构实现 ISO9001 质量管理体系认定。**开展 ISO9001 质量管理体系认定是养老机构为提升服务管理水平开展的探索与实践，在国内尚无统一标准的情况下，近年陆续有养老机构选择 ISO9001 质量管理体系开展贯标，为机构运营管理的提升发挥了较好作用，为此嘉定区民政局在《关于进一步推进嘉定区养老事业发展的扶持意见》（嘉民发〔2018〕45 号）对养老机构开展 ISO9001 质量管理体系认定给予政策支持，鼓励床位规模达到 200 张的机构开展贯标工作。2018 年底已完成 4 家，今年再增加 4 家，目前各养老机构申报积极性较高，故该项指标落实有保障。

**指标 7：从业人员持证率不低于 90%。**我区一直高度重视养老从业人员技能培训，多年来从业人员持证率保持在 90%及以上，

且该指标是市民政局对区县工作的绩效考核指标，故该指标可行。

**指标 8：到 2022 年，政府运营的养老床位数占本区养老床位总数的比例不超过 50%。**该指标系国家和市级层面文件硬性要求，嘉定在养老机构公建民营方面相对滞后，但下阶段一福院二期拟进行公建民营运作模式。区民政局也将积极引导相关街镇开展共建民营。

**关于继续设立专业技术人员奖励补贴。**为破解嘉定养老机构中社工、心理咨询、医技护药等专业人才的难招难留的问题，嘉定创新设立了专业技术人员奖励补贴，对取得上述专业技术中级以上职称或社会工作者资格证书的合同制人员，在该机构工作满 1 年后，实际工作成效评估达到标准的，给予每位专业技术人员或社会工作者每年 2 万元补贴，每个机构每年最高补贴 4 万元。养老机构设有医疗机构的，聘用专职医生和护士，给予每人每年 2 万元补贴，每个机构每年最高补贴 4 万元。该项资金列入区养老扶持资金，已取得区财政局支持。

**关于“康养社”的情况。**“康养社”是南翔镇深化医养结合的创新与实践，在社区综合为老服务设施中嵌入或邻近设置社区卫生服务站，整合医疗和养老两方面资源，实现医养结合“一体化”服务模式。该模式能有效地缓解了周边社区老年人“看病难、养老难”问题，受到老百姓欢迎。

此外，政策和资金支撑方面，我区已出台《关于进一步推进嘉定区养老事业发展的扶持意见》，为全区养老服务深入发展提

供政策和资金支持。根据养老服务扶持资金 130 元/年/户籍老人标准筹集（该筹集标准可视情予以调整），现有户籍老年人口 21.48 万人，可筹集扶持金 2792 万元，按照以往经验，资金能够保障该政策实施。

### 三、文件的制定过程

#### 1、牵头起草部门及参与起草部门的基本起草情况

《实施方案》由区民政局牵头起草，依据《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022 年）》相关要求，结合嘉定养老服务工作实际情况，经多次修改形成初稿后，向区政府分管领导、区社会养老服务体系建设领导小组成员单位两次征求意见后形成该草案。

#### 2、调研、考察情况

通过实地考察调研部分养老机构、社区为老服务设施，了解服务机构运营当中存在的问题和困难。结合大调研大走访，收集归纳了群众对养老的服务各种需求。通过养老服务机构每月数据统计报表了解分析养老服务机构运营及从业人员基本情况，为草案制定提供数据支撑。

#### 3、根据《上海市行政规范性文件管理规定》第十六条听取意见情况（有相关书面材料印证）

本草案听取了市民政局相关处室的意见（详见附件）。

#### 4、召开座谈会、论证会、听证会和公开征询社会公众意见

## 等情况

8月9日,区民政局通过公开栏向社会发布征求意见公告,征询社会各界和广大市民意见和建议;8月30日,区民政局组织街镇分管领导和民政科长召开专题征求意见座谈会,各街镇结合工作实际提出了一些修改意见,会后形成3次修改稿。

### **5、重大分歧意见协调情况;**

征求意见过程中,未发现重大分歧意见。

### **6、形成初稿后经多次修改情况,最终形成草案;**

(1)8月12日,向区社会养老服务体系建设领导小组成员单位(包括街镇)征求意见,形成1次修改稿。

(2)8月23日,专题向傅俊副区长汇报,形成2次修改稿。

(3)8月29日,向市民政局养老服务处征询意见。

(4)8月30日,组织街镇分管领导和民政科长召开专题征求意见座谈会,各街镇结合工作实际提出了一些修改意见,会后形成3次修改稿。

(5)9月9日,向区社会养老服务体系建设领导小组成员单位(包括街镇)征求意见,形成4次修改稿,即《嘉定区深化养老服务实施方案(2019-2022)》(草案)。

## **四、制定依据**

名称(文号),制定机关、颁布日期。(附相关文件,见附件)

序号	名称	制定机关	颁布日期
1	《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022年）》的通知（沪府规〔2019〕26号）	上海市人民政府	2019.5.27
2	《促进和规范利用存量资源加大养老服务设施供给的工作指引》（沪发改规范〔2019〕4号）	上海市发展和改革委员会	2019.4.4
3	《关于推进本市“十三五”期间养老服务设施建设的实施意见》（沪府办〔2016〕70号）	上海市人民政府办公厅	2016.8.18
4	《上海市社区养老服务管理办法》（沪府办发〔2017〕35号）	上海市人民政府办公厅	2017.4.20
5	《上海市农村地区养老美好生活三年行动计划（2018-2020）》	上海市民政局 上海市发展和改革委员会 上海市农业委员会 上海市卫生和计划生育委员会 上海市人力资源和社会保障局 上海市财政局 上海市规划和国土资源管理局 上海市老龄工作委员会办公室	2018.6.5
6	《关于开展2018年市政府实事项目-郊区农村薄弱养老机构改造的通知》（沪民福发〔2018〕9号）	上海市民政局 上海市财政局	2018.3.21
7	《关于提升本市老年助餐服务水平的实施意见》（沪民养老发〔2019〕6号）	上海市民政局 上海市财政局 上海市市场监督管理局	2019.3.26
8	关于本市标准化老年活动室建设和管理的意见 沪民老工发〔2018〕4号	上海市民政局 上海市老龄办	2018.3.15