

# 西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2023〕1号

## 西安市人民政府办公厅关于 印发推进“一老一小”工作实施方案的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市推进“一老一小”工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。



西安市人民政府办公厅  
2023年1月5日

（此件公开发布）

# 西安市推进“一老一小”工作实施方案

为深入贯彻国务院办公厅《关于促进养老托育服务健康发展的实施意见》（国办发〔2020〕52号），推进国家积极应对人口老龄化重点联系城市建设，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，促进我市养老托育服务高质量发展，结合我市实际，制定本方案。

## 一、实施背景

### （一）发展基础

“十三五”时期，西安市坚持把习近平总书记关于养老托育服务工作的重要指示批示精神作为根本遵循，以改革试点为驱动，着力优化发展环境，编制了全市老龄事业发展和养老体系建设实施方案、养老服务设施布局规划，先后出台《西安市养老服务促进条例》《西安市关于加快发展养老服务业的实施意见》《西安市推进养老服务高质量发展行动方案》《西安市推进3岁以下婴幼儿照护服务工作实施方案》等30余项配套文件，加快推进养老托育服务设施建设，着力培育养老托育服务市场主体，健全完善养老托育服务体系，推动养老托育事业发展取得新进展。

养老领域：“十三五”末，全市累计建成各类养老服务设施2406个，其中养老机构168家、社区居家养老服务站805个、农村幸福院1280个、日间照料中心121家、镇（街道）综合养老服务中心32个；累计建成各类养老床位6.5万张，每千名老

人拥有床位数达到 38.9 张，城乡社区养老服务设施覆盖率分别达到 80%和 70%以上。全市共有医养结合机构 72 家，能够提供养老床位 14039 张。

托育领域：“十三五”末，全市登记在册的各类托育机构 393 所，拥有托位 1.93 万个，每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位 1.5 个。

## （二）发展趋势

“十四五”时期，是积极应对人口老龄化的重要战略机遇期，是发展养老托育事业的宝贵窗口期。随着生活医疗水平的不断提高，人的预期寿命持续延长，人口老龄化快速上升，加之实施独生子女政策影响的人口逐步进入 60 岁以上，对养老服务的需求更加旺盛。“三孩”政策出台后，人民群众对于托育的需求非常迫切，人口战略工作的一个重心将是提供配套措施鼓励生育，为“三孩”政策的实施创造条件。

从西安实际看，第七次全国人口普查显示，截至 2020 年，西安市常住人口 1295.29 万人，其中：60 岁及以上人口 207.53 万人，占 16.02%；0~3 岁婴幼儿 41.22 万人，占 3.18%。预计到 2025 年，西安市常住人口将达到 1500 万人，其中 60 岁及以上人口将达到 300 万人，占总人口数的 20%以上，将从轻度老龄化阶段进入中度老龄化阶段；0~3 岁婴幼儿达到 45 万人。未来一个时期，西安市将面临养老托育需求快速增加、服务供给相对不足的问题。加快养老托育服务高质量发展是保障和改善民生的

重要举措，对于实现老有所养、幼有所育，更好满足人民日益增长的美好生活需要具有重要意义。

## 二、发展目标

2022年，全市建成养老床位不少于1.5万张，新增托位2万个，养老托育服务设施短板初步补齐、供给结构不断优化、社会有效投资显著扩大，养老托育服务高质量发展取得长足进展。

到2025年，符合国家中心城市定位、具有西安特色的养老托育服务制度成熟定型，高水平的养老托育服务发展体系不断健全，高品质的养老托育服务产品充分发展，高质量的养老托育行业管理全面覆盖，多层次、多样化的养老托育服务供给更加充分，实现老年人幸福安康、老有颐养，婴幼儿健康快乐成长。

养老方面：到2025年，城市社区养老服务设施覆盖率达到90%以上，镇（街道）综合养老服务中心覆盖率达到70%以上，农村养老服务设施覆盖率达到80%以上，养老机构护理型床位占比不低于60%，基本养老保险参保率不低于95%，医疗保险参保率达到95%以上，特殊困难老年人月探访率达到100%，老年人健康管理率达到95%，建有老年学校的镇（街道）比例达到30%，本级福彩公益金留成用于支持发展养老服务比例不低于55%。

托育方面：到2025年，每个区县（开发区）至少建成1所公办或公建民营托育机构，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位4.8个，全市建成婴幼儿照护星级示范机构150所，普惠托育服务机构100所。婴幼儿早期发展知识普及率达95%以上，婴幼儿

健康管理率不低于 98%，以镇（街道）为单位适龄儿童免疫规划疫苗接种率达到 95%以上，家长和看护人员接受科学育儿指导率达到 95%以上，伤残病等重点幼儿接受照护指导率达到 98%以上。

### 三、重点任务

#### （一）健全养老托育服务科学规划体系

1. 加强规划引领。将养老托育服务纳入全市“十四五”国民经济和社会发展规划和专项规划，科学谋划“十四五”养老托育服务体系。将养老、托育主管部门纳入本级规划委员会，参与配套养老托育服务设施的同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。在保障养老托育用地的基础上，完善城市更新、乡村集中居住过程中的养老托育服务设施建设要求和配套政策，加强存量空间利用、社会资源供给、医疗服务支撑。（责任单位：市发改委、市资源规划局、市民政局、市卫生健康委、市住建局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

2. 优化空间布局。充分考虑养老托育服务设施数量、结构需求，依据民政事业和卫生健康事业等专项规划，构建与本地区人口结构、老年人口和婴幼儿数量相适应的服务设施规模和布局，并做好与国土空间规划的衔接。完善养老托育设施规划，深化养老托育结合、医养（医育）结合、智慧养老场景应用、适老环境等配套建设。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市资源规划局、市住建局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区

管委会)

3. 统筹城乡养老托育发展。加快推进社区—镇（街道）—区县（开发区）三级养老服务设施建设，引导城市养老托育机构对农村养老托育机构开展挂钩帮扶，积极推进城乡服务标准统一、制度并轨。优化乡村养老设施布局，整合区域内服务资源，开展社会化管理运营，不断拓展镇（街道）敬老院辐射范围，提升服务能力。发展农村互助养老，依托农村宅基地房屋等资源和原生态的田园风貌，发挥亲友、邻里作用，完善互助服务网络。鼓励互联网医院或优质医疗机构面向农村养老服务机构开展远程医疗服务。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市资源规划局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

## （二）优化养老托育服务有效供给

4. 提高保基本兜底线能力。建立健全基本养老服务体系，制定基本养老服务清单并适时动态调整，健全老年照护统一需求评估标准，规范评估机构行为，确保基本养老服务资源公平、有效配置。将政府购买服务与直接提供服务相结合，优先保障经济困难的失能、高龄、无人照顾等老年人的服务需求。发挥公办机构兜底线、保基本和示范作用，将区县（开发区）公办养老托育机构建设和提升改造工程纳入养老托育重点项目加快推进。到2023年，每个区县（开发区）至少建成（运营）1所公办示范性养老院；力争“十四五”末公办养老机构床位数达到本辖区老年人口的1%；每个区县（开发区）至少建成一所公办或公建民营

托育机构。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市发改委、市资源规划局、市财政局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）。

5. 强化社区设施配套。每个社区至少配建一所 300 平方米的养老服务机构和 200 平方米的托育机构。新建住宅小区按每百户不低于 20 平方米的标准配建养老服务用房，已建成住宅小区没有养老服务设施或者现有设施未达到配建标准的，鼓励各区县（开发区）通过购置、置换、租赁等方式按标准逐步配齐。鼓励依托社区综合服务站、幼儿园、妇幼保健机构等建设养老托育服务设施。到 2025 年，社区养老托育服务设施配建达标率达到 100%，建成市级托育综合服务中心，每个镇（街道）至少有一所幼儿园下延开设托班。（责任单位：市资源规划局、市民政局、市卫生健康委、市教育局、市住建局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

6. 补齐农村设施短板。将农村失能特困人员集中照护工程纳入乡村振兴战略，对敬老院进行全面改造升级，开辟失能照护单元，增设护理型床位。鼓励有条件的敬老院在满足特困人员入住需求的前提下，将空置床位向社会开放。全市 13 所敬老院改造提升基本达标，每所敬老院护理型床位数占比达到 60%，满足有意愿入住特困人员的集中供养需求。探索设立农村地区专职、兼职婴幼儿照护指导员，定期为区域内婴幼儿家庭提供入户指导服务。（责任单位：市民政局、市卫生健康委，各区县政府、西

咸新区管委会、各开发区管委会)

### (三) 推进养老托育服务普惠化发展

7. 拓宽供给渠道。实施普惠养老城企联动和普惠托育服务专项行动。创新政府和社会资本合作模式，推动通过“公建民营”“民办公助”“公民共建”等方式多样化发展养老托育服务，引导各类主体为社会提供价格适中、方便可及、质量可靠的普惠性养老托育服务。实施普惠托育示范工程，支持建设承担指导功能的示范性、综合性托育服务中心，向社会推介一批优质机构和优秀品牌。支持工业（产业）园区、用人单位等利用自有土地或设施，新建、改扩建托育服务设施，提供福利性托育服务。（责任单位：市发改委、市民政局、市卫生健康委、市资源规划局、市住建局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

8. 挖掘存量资源。鼓励各级卫生医疗机构利用闲置床位和资源，转型发展医养结合服务。将政府投资建设不适合办公用房的闲置房产，优先用于公益性养老托育服务设施，统筹推进养老托育服务设施建设。综合利用社区服务中心（站）、社区卫生服务站、空置公租房等公共服务资源，开展老年人助餐助行、日间照料、康复护理以及婴幼儿照护服务。拓展婴幼儿照护服务功能，鼓励有条件的幼儿园开设2~3岁托班。结合我市实际，制定存量房屋和设施改造为养老托育场所设施的建设标准、指南和实施办法，建立健全“一事一议”机制，集中处置存量房屋和设施改造中规划、消防等手续办理问题。（责任单位：市卫生健康委、



市住建局、市民政局、市资源规划局、市财政局、市国资委、市教育局，市机关事务中心、市消防救援支队，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会)

9. 推动培训疗养资源转型发展养老服务。推进各级党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构改革，研究制定培训疗养机构改革编制调整、人员安置、社会保障、资产处置、财税金融等配套政策和操作细则，对具备条件的培训疗养机构进行适老化改造，转型为普惠型养老服务设施。推动优质医疗资源与转型养老服务机构合作，实现优势互补，提升转型养老服务机构医养结合服务能力，将其打造成为医养结合的新型养老服务设施。（责任单位：市发改委、市委编办、市民政局、市财政局、市人社局、市资源规划局、市住建局、市卫生健康委、市国资委、市医疗保障局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

#### （四）构建居家社区养老托育服务体系

10. 增强家庭照护能力。探索建立“时间银行”制度，健全居家养老巡访关爱服务制度，鼓励低龄健康老人为高龄独居等老人提供志愿服务，完善互助性养老服务时间储蓄、兑换等激励、保障机制。加大失能老年人家庭成员照护培训力度，推动将失能老年人家庭成员和婴幼儿照护培训纳入政府购买服务目录。探索建立居家养老紧急救援系统，实施老年人家庭居家适老化改造工程。健全家庭育儿指导支持体系，依托基层妇幼保健、婴幼儿照护服务、学前教育、社区、妇联等机构，为婴幼儿家庭开展照护

指导服务。建立常态化指导监督机制，强化家庭赡养老年人和监护婴幼儿的主体责任。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市财政局、市发改委、市教育局、市人社局、市妇联，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

11. 提升社区服务水平。健全社区嵌入式养老托育服务，按照“15分钟便民服务圈”要求，完善社区养老托育服务网络建设，积极创建老年、儿童友好型社区。引导社会力量在社区开办养老托育服务机构，发展“1+N”模式，支持示范性养老托育服务机构带动多家社区嵌入式养老托育点共同发展，开展连锁化、品牌化经营。探索允许空置公租房免费提供给社会力量供其在社区为老年人开展助餐助行、日间照料、康复护理、老年教育等服务。探索家庭小型化托育服务，建立家庭托育点管理制度，稳步推进家庭托育点规范化发展。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市住建局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

12. 激发老年人发展活力。积极开展“银龄行动”，鼓励老年人参与公益慈善、教科文卫等事业。制定出台老龄人力资源开发政策，推进各类老年社会组织发展，搭建老龄人才社会参与服务平台，拓展参与渠道。支持各类院校、机构、社会组织等主体举办老年大学、老年开放大学，构建开放式老年教育办学体系。完善“市、区县（开发区）、镇（街道）、社区（村）”四级老年教育学习网络，鼓励符合条件的各类教育培训机构开发适合老年人特点的教育产品和培训课程，发展线上学习、互动交流，发

展老年数字教育新业态。开展老年人运用智能技术专项培训，提升老年人信息技术能力。到 2025 年，全市建设老年教育学校 100 所，老年学习中心 300 个，经常性参与教育活动的老年人占全市老年人口的 20%以上。（责任单位：市教育局、市民政局、市卫生健康委，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

#### （五）推动养老托育服务创新融合发展

13. 深化医养医育有机结合。出台深入推进医养结合发展实施方案等政策，支持组建区域医养联合体，建立有序转诊、双向转介等机制，更好地满足老年人治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及安宁疗护一体化健康服务。制定多层次养老服务体系医保方案，将符合条件的医养结合机构纳入医保定点单位，逐步将适合老年人的康复项目纳入医保支付范围。推进家庭病床试点，出台《西安市家庭病床服务管理试点指导办法》，建立家庭病床医保支付机制。积极推进长期护理保险制度试点，提高老年人长期护理支付能力。开展安宁疗护机构试点，探索建立安宁疗护服务内容、收费范围、用药指南等制度规范。推进“医育结合”，开展对托育机构的卫生保健指导，鼓励有条件的医疗卫生机构发展托育服务。到 2025 年，二级及以上综合性医院设立老年学科的比例达到 60%以上，基层医疗卫生机构护理床位占比达到 40%以上。（责任单位：市卫生健康委、市医疗保障局、市民政局、市财政局、市残联，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

14. 推进康养融合发展。普及社区老年健康教育，广泛开展老年疾病防治、意外伤害预防、心理健康与关怀等健康促进活动。发挥本市中医药产业优势，支持开展中医特色老年人康复护理服务。充分发掘西安丰富的休闲旅游资源，扶持一批康养基地和老年文化旅游项目，打造“西安旅居”养老新名片。推广“物业服务+养老服务”模式，支持物业服务企业、家政公司等服务企业及驻地单位面向社区，为老年人提供基本生活服务。鼓励社会力量参与，支持面向老年人的健康管理、预防干预、养生保健、健身休闲、文化娱乐、旅居养老等业态深度融合。支持农村集体经济面向周围城市居民发展特色养老服务，推动养老服务与乡村旅游、绿色农产品开发等融合发展。（责任单位：市发改委、市工信局、市教育局、市文化旅游局、市住建局、市商务局、市民政局、市卫生健康委、市农业农村局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

15. 培育智慧养老托育新业态。推进西安养老托育服务信息平台建设，加快市、区县（开发区）养老政务信息数据共享。发展“互联网+养老托育服务”，鼓励各类养老托育服务主体运用物联网、远程智能安防监控等技术，提升照护服务效率。开展长者智能技术运用能力提升行动，聚焦老年人挂号就医、康复出院、紧急救援、叫车出行等生活中高频事项，拓展“一健通”服务，推动与老年人日常生活密切相关的网站、APP及智能产品进行适老化改造。鼓励养老服务企业探索“子女网上下单、老人体验服

务”等消费模式，支持有条件的机构发展互联网直播互动式家庭育儿服务，鼓励开发婴幼儿养育课程、父母课堂等。（责任单位：市工信局、市民政局、市卫生健康委、市医疗保障局、市大数据局、市妇联，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

#### （六）培育养老托育服务产业提质升级

16. 支持养老托育产业加快发展。鼓励各类社会资本投资养老托育服务业，兴办面向不同收入人群的养老托育、康复护理机构。发挥西安在生物医药、装备制造、高新技术、商贸物流等产业集群的区位优势，结合养老托育产品市场需求，依托现有产业园区，引导有条件的制造企业把研发和生产环节向养老托育领域延伸。鼓励企业开发养老托育生活用品市场，研发养老陪护系统与设备、智能监测、乳粉奶业、动画设计等产品，延长产业链，培育经济发展新动能。推动老年和婴幼儿用品进展会、商场、机构、社区和家庭，加强宣传推广，激发消费潜力。（责任单位：市工信局、市科技局、市发改委、市民政局、各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

17. 推动养老托育用品制造业质量提升。参照国际国内先进标准要求，不断提升养老托育服务相关用品标准技术要求，开展老年人、婴幼儿用品质量监督抽查。实施老年人和婴幼儿用品质量提升行动，采取风险监测、质量分析、标准引领等措施，推动养老托育用品制造业质量提升。推进互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件在养老产品中的深度应用，支持企业

开展照护和康复机器人、虚拟现实康复训练设备等产品研发，形成一批高智能、高科技、高品质的养老辅助器具产品。（责任单位：市工信局、市科技局、市发改委、市市场监管局、市民政局、市卫生健康委、市残联，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

### （七）加强养老托育服务规范监管

18. 完善养老托育综合监管体系。制定养老托育服务监管责任清单，建立养老托育服务综合监管制度。健全养老托育服务机构登记和备案管理办法，加快养老托育服务设施、服务、管理、安全等各类标准修订，完善养老托育服务标准体系，逐步推行养老服务认证。加强对全市养老托育机构质量安全、从业人员、运营秩序等方面监管，创新监管方式，加强协同监管、信用监管和信息共享，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。健全养老托育服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，大力推行“互联网+监管”，依法公开养老托育服务机构登记备案、行政处罚、抽查检查结果等信息。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市市场监管局、市应急管理局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

19. 切实防范各类风险。将养老托育机构纳入全市公共安全重点保障范围，建立完善突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制，确保服务机构安全平稳运转。守牢安全底线，全面落实养老托育机构服务安全全国

家强制性标准，健全社区养老托育服务质量管理，加强对养老托育机构建筑安全、消防安全、食品安全、医疗卫生安全等重点环节的监督检查。严防“一老一小”领域非法集资，加大排查打击力度，保护群众合法权益。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市司法局、市市场监管局、市应急管理局、市金融工作局、市公安局、市消防救援支队，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

20. 优化政务服务环境。完善养老托育机构设立办事指南，优化办事流程、减少办理环节、提高办事效率，推进同一事项无差别受理、同标准办理，积极推行“马上办”“网上办”“就近办”，实现让“数据多跑路、群众少跑腿”。全面放开养老服务市场，依法做好养老机构设立登记和备案管理。推进政务服务“好差评”工作，支持养老托育机构在登记和备案中作出评价，不断提高政务服务质量和水平。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市行政审批局，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

#### 四、支持政策

21. 强化用地保障。加大保障养老托育服务设施用地保障力度，按照人均用地 0.1—0.3 平方米的国家标准，分区分级规划设置养老服务设施，在年度建设用地供应计划中优先保障养老托育用地需求。对老龄化程度相对较高、发展趋势较快和婴幼儿数量较多、托育服务需求较大的区县（开发区），适当提高养老托育

服务设施用地比例。调整优化并适当放宽土地和规划要求，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，进一步简化和优化存量土地用途变更程序。“十四五”期间，全市每年用于养老服务设施建设用地不少于300亩。（责任单位：市资源规划局、市民政局、市卫生健康委，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

22. 增加财政投入。落实各级政府（管委会）在养老托育中财政支出责任，充分发挥财政职能，围绕保基本民生要求，持续加大财政投入保障力度，使其与经济发展和老龄化程度相适应。统筹一般公共预算、彩票公益金等各类各渠道政府投入，摸清规模底数，优化财政养老托育支出结构，提高财政资金使用效益。加大养老托育项目策划包装力度，积极争取中央和省级预算内资金和发行债券等支持。（责任单位：市财政局、市民政局、市卫生健康委、市发改委，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会）

23. 落实税费优惠。建立工作协调机制，加强部门信息互通共享，全面落实国家和我省、我市关于养老托育服务机构的各项税费减免和社区家庭服务业税费优惠等政策，确保养老托育服务税费优惠全面及时惠及市场主体。对吸纳符合条件劳动者的养老托育机构按规定给予社保补贴。养老托育机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格政策执行。（责任单位：市税务局、市民政局、市卫生健康委、市人社局、市发改委、市市场监管局，各



区政府、西咸新区管委会、各开发区管委会)

24. 拓宽融资渠道。鼓励金融机构根据养老托育产业特点，建立适合养老托育产业的授信审批、信用评级、客户准入和利率定价制度，为养老托育产业提供差异化信贷支持。支持商业银行与政府融资性担保机构开展合作，推出符合养老服务机构需求的担保贷款产品。支持保险机构开发雇主、从业人员相关责任保险及运营保险。支持符合条件的养老托育机构发行专项企业债券。

(责任单位：市金融工作局、市发改委、市财政局、市民政局、市卫生健康委、人民银行西安分行营管部，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会)

25. 加快人才培养。建立健全多元化多层次养老托育服务专业人才培养体系，加快老年医学、老年护理、婴幼儿照护等学科发展，支持养老托育人才培训基地建设。加强养老托育从业人员岗位培训，将养老托育技能培训纳入我市职业培训范围。建立养老护理入职奖励、岗位补贴等制度，引导高素质人才进入养老托育服务行业，加强职称和职业技能等认定工作。创新人才流动机制，鼓励家政服务人员、医院护工等人员从事养老托育服务。到2025年，全市3~5所市属大中专(技工)院校开设养老托育服务相关专业，打造5家养老服务产教融合基地、10家养老服务技能人才培养基地、1~2所托育服务人员培训基地。(责任单位：市教育局、市人社局、市民政局、市卫生健康委、市商务局、市发改委、市妇联、市总工会，各区县政府、西咸新区管委会、

各开发区管委会)

## 五、保障措施

(一) 建立工作机制。坚持党委领导、政府主导，建立推进“一老一小”工作联席会议制度，常态化督促推进实施“一老一小”工作方案。发改部门负责统筹协调“一老一小”工作，民政部门牵头负责“一老”工作，卫生健康部门牵头负责“一小”工作。建立“一老一小”服务能力评价机制，加强对我市实施方案落实情况跟踪督促。

(二) 压实主体责任。各区县政府、各开发区管委会要将发展养老托育服务作为重大民生工程，纳入重要议事日程，制定落实措施，推进养老托育服务健康发展。市级相关部门要按照职责分工，细化工作措施，加强沟通协调，推进工作落实。

(三) 加强督查考核。将养老托育服务重点工作纳入全市年度目标责任考核，对重点任务完成情况定期进行监督检查，建立激励表彰和问责追责制度。建立季通报、年度考核制度，及时了解掌握工作进展情况，对完成任务成效明显的单位，给予资金、项目、推优等倾斜，对工作进展较慢、考核评价靠后的，采取约谈、通报等方式督促整改。

(四) 营造良好氛围。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，发挥好家庭在居家养老育幼中的重要作用，形成家庭、社会、政府共同参与的良好氛围。充分利用各类媒体，加强对我市养老托育服务重点工作任务和政策的宣

传解读，及时总结和推广创新举措、成功做法、先进事迹，讲好“西安故事”，让全社会及时了解西安养老托育服务健康发展的新要求、新进展、新成效。

- 附件：
1. 西安市推进“一老一小”工作重大政策清单
  2. 西安市推进“一老一小”工作重大项目清单
  3. 西安市推进“一老一小”工作重大要素清单
  4. 西安市推进“一老一小”工作联席会议制度（试行）

## 附件 1

# 西安市推进“一老一小”工作重大政策清单

### 一、用地、规划和建设政策

（一）举办非营利性养老托育服务机构可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨用地。对营利性养老托育机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。

（二）利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等举办养老托育机构，所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。

（三）存量土地改变用途用于建设养老托育服务设施，经审查符合详细规划的，应依法依规办理土地用途变更手续。建成的养老托育服务设施由非营利性养老服务机构使用的，原划拨用地可继续划拨使用，不增收改变规划地价款。

（四）凡利用建筑面积 1000 平方米以下的独栋建筑或者建筑物内的部分楼层改造为养老托育服务设施的，在国家相关标准的前提下，可不再要求出具近期动迁计划说明、临时改变建筑使用功能说明、环评审批文件或备案回执。

（市资源规划局、市民政局、市卫生健康委按职责分工负责）

## 二、可享受的税费优惠政策

(五)对依法办理法人登记、并向民政部门备案的为老年人提供集中居住和照料服务的各类养老机构,为收住老年人提供的生活照料照护、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务免征增值税。

(六)为社区提供养老托育服务的机构可以享受以下税费优惠政策:1.提供社区养老托育服务取得的收入,免征增值税。2.提供社区养老托育服务取得的收入,在计算应纳税所得额时,减按90%计入收入总额。3.承受房屋、土地用于提供社区养老托育服务的,免征契税。4.用于提供社区养老托育的房产、土地,免征不动产登记费、耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费;用于提供社区养老托育的建设项目,免征城市基础设施配套费;确因地质条件等原因无法修建防空地下室的,免征防空地下室易地建设费。5.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。

(七)对非营利性养老服务机构自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税;对符合税法规定条件并经认定为非营利组织的养老服务机构,其取得的符合条件的收入按规定免征企业所得税。

(八)对非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费,对营利性养老机构建设减半征收有关行政事业性收费。上述行政

事业性收费项目包括：1. 资源规划部门收取的土地复垦费、土地闲置费、耕地开垦费、不动产登记费；2. 人防部门收取的防空地下室易地建设费；3. 各省、自治区、直辖市人民政府及其财政、价格主管部门按照管理权限批准设立的涉及养老和医疗机构建设的行政事业性收费。

养老托育机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格政策执行。

（市税务局、市财政局、市发改委、市资源规划局、市住建局、市人防办、市市场监管局、市民政局、市卫生健康委按职责分工负责）

### 三、建设资助政策

（九）鼓励企事业单位、社会团体、个人或其他社会力量利用非财政资金举办养老机构，在本市范围内新建的养老机构，每张床位给予 10000 元建设补助，通过租赁或改扩建的养老机构，每张床位给予 5000 元建设补助。养老机构建设补贴优先支持提供基本养老服务的养老机构，所需资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。试点家庭养老床位建设补助可参照改扩建养老机构床位建设补助执行。

（十）支持镇（街道）综合养老服务中心建设，镇（街道）综合养老服务中心建设项目市级给予最高 150 万元的一次性补助。优先支持提供基本养老服务的综合养老服务中心，此项补助不与养老机构床位建设补助重复享受。

(十一)支持社区养老服务站建设,新建社区养老服务站市级给予最高60万元的一次性补助,提升改造的社区养老服务站市级给予最高30万元的一次性补助。

(十二)支持敬老院改造提升,市级按照敬老院改造提升实际投入的30%予以补助。

(十三)支持发展老年人助餐服务,对符合标准的新建老年人助餐点,市级给予最高10万元一次性补助。

(十四)支持开展老年人居家适老化改造,对纳入分散供养特困人员、脱贫人口、低保对象、低收入范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施适老化改造,农村家庭改造按每户不超过2000元,城镇家庭改造按每户不超过4000元的标准予以补助。所需补助资金由市和区县(开发区)按照5:5的比例承担。

(十五)对承担一定指导功能的示范性婴幼儿照护服务机构,争取中央预算内资金支持,每个新增托位给予1万元的定额补助。

(市民政局、市卫生健康委、市残联、市财政局、市发改委按职责分工负责)

#### **四、运营资助政策**

(十六)鼓励养老服务机构规模化、连锁化发展,对在全市范围内经营养老机构3家以上或连锁经营城乡社区养老服务设施10家以上,服务质量良好的养老服务机构,经综合评定给予一次性20万元的奖励。

(十七) 提高养老托育机构运营补助标准。对养老机构按星级分类别给予运营补助，五星级、四星级、三星级、二星级、一星级养老机构收住失能老年人的，分别按照每人每月 225 元、150 元、120 元、100 元、80 元进行补助；收住半失能老年人的，分别按照每人每月 150 元、120 元、90 元、70 元、50 元进行补助；收住自理老年人的，分别按照每人每月 80 元、60 元、40 元、30 元、20 元进行补助。对街道综合养老服务中心给予入住老年人运营床位补助和社区居家服务运营补助。养老机构运营补贴优先支持提供基本养老服务的养老机构，所需补助资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。

对提供普惠性婴幼儿照护服务的托育机构，每生每年给予 400 元补助。

(十八) 提高社区养老服务站运营补助标准。对已运营的社区养老服务站每年给予 1.5—10 万元的运营补助。所需补助资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。

(十九) 提高农村互助幸福院运营补助标准。对已投入运营的农村互助幸福院每年给予 1.5—2.5 万元的运营补助。所需补助资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。

(二十) 按符合条件老年人的实际就餐天数，给予老年人助餐点每人每天 2 元的就餐服务补贴。所需补助资金由市和区县（开发区）按照 5：5 的比例承担。

(二十一) 支持养老服务标准体系建设。对养老服务国家、



行业、地方标准制定中，在主要制定单位排名最靠前的本市企业或者社会组织，市级分别给予 15 万元、10 万元、5 万元奖励。对承担养老服务标准化试点项目且验收合格的企业或社会组织，市级给予最高不超过 10 万元的一次性奖励。市级财政对人员配备合理、设施设备完善、安全措施到位、综合管理规范、运营良好的婴幼儿照护服务机构，经考核评估达标的，给予一次性奖励。

对确定的托育星级示范机构，采取以奖代补的形式给予一次性奖励补助，对五星级、四星级、三星级托育机构，分别按每人 700 元、500 元、300 元标准进行奖励。

（二十二）将养老机构综合责任保险费用政府承担比例提高至 70%。

（市民政局、市卫生健康委、市财政局按职责分工负责）

## 五、医养结合资助政策

（二十三）支持医疗机构转型发展，对三级甲等医院打造医养结合服务示范基地的，每个项目给予 200 万元一次性奖励；二级医院转型发展医养结合服务的，每个项目给予 100 万元一次性奖励。

（二十四）支持养老机构设置医疗机构，对养老机构内增设医务室、诊疗室、护理站的，每家给予 20 万元一次性补助；设立康复医疗中心、护理中心的，每家给予 50 万元一次性补助；设立老年专科医院或一级以上综合医院的，每家给予 100 万元一次性补助。

（二十五）鼓励医疗机构为养老机构提供医疗服务和支撑，对医疗卫生机构与养老机构签订医养结合合作协议的，每签订一家养老机构，并按协议完成服务的，每年给予医疗机构 5 万元补助资金。

（二十六）支持创建老年友善医疗机构，创建成功后，按照医疗机构等级分别给予每个机构 5 万元、10 万元、15 万元的一次性奖励。

2022—2023 年市级财政共安排 3000 万元用于医养结合补助项目，具体补助办法由市卫生健康委会同市财政局、市民政局另行制定。

（市卫生健康委、市民政局、市财政局按职责分工负责）

## 六、人才队伍建设政策

（二十七）鼓励大中专院校毕业生入职养老护理岗位，对普通高等院校、中高等职业学校的应届毕业生或毕业一年内的往届毕业生，进入本市养老服务机构专职从事一线养老护理工作的，给予本科及以上毕业生 5 万元、专科（高职）毕业生 4 万元、中职毕业生 3 万元的一次性入职奖励，共分 3 年，每年分别按照 30%、30%、40%的比例发放。

（二十八）建立养老护理员岗位补贴制度，对连续在同一养老服务机构从事一线养老护理工作一年以上的，按照初级至高级技师分别给予每人每月 300 元、400 元、500 元、600 元、700 元的岗位补贴。两年过渡期内未取得职业技能等级证书的每人每月

补贴 200 元，两年后仍未取得职业技能等级证书的不再给予补贴。

（二十九）对见习期满留用率达到 50% 以上的见习单位，按每人 2000 元标准，依据留用人数给予一次性补贴。

（三十）对获得部、省、市级养老护理员、托育照护员职业技能竞赛三等奖以上的护理员、照护员按规定给予 3000—30000 元的一次性奖励。

（三十一）放宽年龄限制，允许养老服务机构超龄从业人员参加工伤保险。

（三十二）对到我市养老服务机构工作的执业医护人员，参照我市基层卫生专业技术人员职称评审办法，采取以评代考方式进行职称评审。对我市各级医疗机构派至养老服务机构提供医护服务的人员，服务时间计入基层支医时间，同等条件下优先评审职称。

（市民政局、市卫生健康委、市人社局、市教育局、市财政局按职责分工负责）

## **七、其他政策**

（三十三）营利性养老服务机构与非营利性养老托育服务机构享受同等补贴政策。

（三十四）境外资本在本市通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与发展养老托育服务，享受境内资本同等待遇。境外资本在本市设立的养老托育机构接收特困供养

老年人的，享受运营补贴等同等优惠政策。

（三十五）对基本养老服务对象能力评估给予补助。

（市民政局、市市场监管局、市卫生健康委、市发改委按职责分工负责）

以上政策摘自《西安市推进养老服务高质量发展行动方案》（市政办发〔2021〕47号）、《西安市推进3岁以下婴幼儿照护服务工作实施方案》（市政办发〔2020〕48号）、《西安市卫生健康委员会 西安市财政局关于开展3岁以下托育服务星级示范机构创建活动的通知》（市卫函〔2021〕203号）等。

## 附件 2

## 西安市推进“一老一小”工作重大项目清单

序号	项目名称	项目类型	建设期限	建设地点	建设内容和规模	总投资 (万元)	拟申请中央 预算内投资 (万元)	组织实施单位
全市 总计						282167.91	55831	
一、养老领域						278789.73	54055	
1	灞桥区养老院建设项目	新建	2022—2023	灞桥区席王街道	建筑面积 45978.08m <sup>2</sup> , 床位 500 张	45000	6000	灞桥区民政局
2	临潼区养老院建设项目	新建	2022—2024	临潼区斜口街道	建筑面积 53670m <sup>2</sup> , 床位 500 张	46200	6000	临潼区民政局
3	临潼区徐杨街道综合养老服务中心	新建	2022—2023	临潼区徐杨街道	建筑面积 1500m <sup>2</sup> , 床位 36 张	747	432	临潼区民政局
4	临潼区新丰街道综合养老服务中心	新建	2022—2023	临潼区新丰街道	建筑面积 1500m <sup>2</sup> , 床位 30 张	678	360	临潼区民政局
5	临潼区何寨街道综合养老服务中心	新建	2022—2023	临潼区交口街道	建筑面积 1500m <sup>2</sup> , 床位 44 张	844	528	临潼区民政局
6	临潼区穆寨街道综合养老服务中心	改扩建	2022—2023	临潼区穆寨街道	建筑面积 1500m <sup>2</sup> , 床位 40 张	320	256	临潼区民政局
7	临潼区新市区域敬老院提升改造项目	改扩建	2022—2023	临潼区新市街道	建筑面积 1874.50m <sup>2</sup> , 床位 37 张	860	444	临潼区民政局
8	临潼区相桥敬老院改扩建项目	新建	2022—2023	临潼区相桥街道	建筑面积 4218m <sup>2</sup> , 床位 150 张	1924	1800	临潼区民政局

序号	项目名称	项目类型	建设期限	建设地点	建设内容和规模	总投资 (万元)	拟申请中央 预算内投资 (万元)	组织实施单位
9	临潼区栎阳社区居家养老服务网络建设项目	新建	2022—2023	临潼区栎阳街道	建筑面积 1600m <sup>2</sup> , 床位 40 张	480	384	临潼区栎阳街办
10	临潼区铁炉社区居家养老服务网络建设项目	新建	2022—2023	临潼区铁炉街道	建筑面积 1600m <sup>2</sup> , 床位 40 张	480	384	临潼区铁炉街办
11	鄠邑区公办示范性养老院建设项目(一期)	改扩建	2022—2023	鄠邑区甘亭街道	建筑面积 15196m <sup>2</sup> , 床位 376 张	9398	4512	鄠邑区民政局
12	鄠邑区甘亭、涝店、祖庵、蒋村 4 个街道综合养老服务中心建设项目	新建	2022—2023	鄠邑区各自街道辖区	建筑面积 5117m <sup>2</sup> , 床位 126 张	1953.06	1512	鄠邑区民政局
13	周至县养老院建设项目	新建	2022—2024	周至县二曲街道	建筑面积 13350m <sup>2</sup> , 床位 300 张	4500	3600	周至县民政局
14	周至县养老服务中心消防安全改造项目	消防安全改造	2022—2023	周至县二曲街道	改造面积 10552.4m <sup>2</sup>	422	211	周至县民政局
15	周至县哑柏镇综合养老服务中心	新建	2022—2023	周至县哑柏镇	建筑面积 1530m <sup>2</sup> , 床位 36 张	540	432	周至县民政局
16	西咸新区康养服务中心建设项目	新建	2022—2024	西咸新区泾河新城	建筑面积 27000m <sup>2</sup> , 床位 500 张	37800	6000	西咸新区 泾河新城管委会
17	灞桥区红旗街道综合养老服务中心	改扩建	2022—2023	灞桥区红旗街道	建筑面积 1524m <sup>2</sup> , 床位 50 张	909	600	灞桥区民政局
18	灞桥区洪庆街道综合养老服务中心	改扩建	2022—2023	灞桥区洪庆街道	建筑面积 1500m <sup>2</sup> , 床位 50 张	937	600	灞桥区民政局
19	灞桥区纺织城街道综合养老服务中心	改扩建	2022—2023	灞桥区纺织城街道	建筑面积 1540m <sup>2</sup> , 床位 50 张	879	600	灞桥区民政局
20	雁塔区公办示范性养老院建设项目	新建	2022—2023	雁塔区杜城街道	建筑面积 21500m <sup>2</sup> , 床位 500 张	25000	6000	雁塔区民政局

序号	项目名称	项目类型	建设期限	建设地点	建设内容和规模	总投资 (万元)	拟申请中央 预算内投资 (万元)	组织实施单位
21	商运普康颐养健康产业服务中心	改扩建	2022—2025	莲湖区大兴新区	建筑面积 58150m <sup>2</sup> , 床位 400 张	42522.67	800	莲湖区民政局
22	西安爱迩德医养一体项目	改扩建	2022—2023	莲湖区西关街道	建筑面积 15000m <sup>2</sup> , 建设床位 300 张	7500	600	莲湖区民政局
23	碑林区示范性养老院建设项目	新建	2022—2023	碑林区含光路 111 号	建筑面积 15798m <sup>2</sup> , 床位 500 张	35896	6000	碑林区民政局
24	新城区公办养老院建设项目	新建	2022—2023	新城区尚勤路 339 号	建筑面积 14171.48m <sup>2</sup> , 床位 500 张	13000	6000	新城区民政局
<b>二、托育领域</b>						<b>3378.18</b>	<b>1776</b>	
1	市级托育综合服务中心项目	改扩建	2023—2025	莲湖区团结东路 168 号兴禾商厦	建筑面积 3000m <sup>2</sup> , 托位 150 张	1500	1200	西安市卫生健康委
2	天贝贝托育园普惠托育项目	改扩建	2023	融创西安宸院 26 号楼	建筑面积 770m <sup>2</sup> , 托位 126 张	378.18	126	西安天贝贝托育服务有限公司
3	西安新海伦托育智慧园普惠托育项目	新建	2022—2023	阎良区荆山开发区荆航三路	建筑面积 4450m <sup>2</sup> , 托位 450 张	1500	450	西安新海伦托育服务有限公司

附件 3

## 西安市推进“一老一小”工作重大要素清单

序号	类别	要素名称	十四五保障措施	预期目标	责任单位
1	用地要素	强化养老托育用地保障	加大保障养老托育服务设施用地保障力度，在年度建设用地供应计划中优先保障养老托育用地需求。调整优化并适当放宽土地和规划要求，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，进一步简化和优化存量土地用途变更程序。	“十四五”期间，全市每年用于养老服务设施建设用地不少于 300 亩。	市资源规划局、市民政局、市卫生健康委，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会
2	经费要素	加大财政资金保障	优化财政养老托育支出结构，提高财政资金使用效益，市级福利事业彩票公益金留成用于支持发展养老服务不低于 55%。	“十四五”期间，高水平的养老托育服务发展体系不断健全，高品质的养老托育服务产品充分发展，高质量的养老托育行业管理全面覆盖，多层次、多样化的养老托育服务供给更加充分。	市财政局、市民政局、市卫生健康委、市发改委，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会
		落实税费优惠	全面落实养老托育服务机构的各项税收优惠、行政事业性收费减免和建设补助、运营补助等优惠政策。养老托育机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格政策执行。	确保养老托育服务税费优惠全面及时惠及市场主体，减轻养老托育机构负担。	市税务局、市民政局、市卫生健康委、市人社局、市发改委，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会
3	资金要素	拓宽融资渠道	鼓励金融机构根据养老托育产业特点，建立适合养老托育产业的授信审批、信用评级、客户准入和利率定价制度。支持商业银行与政府融资性担保机构开展合作，推出符合养老服务机构需求的担保贷款产品。支持保险机构开发雇主、从业人员相关责任保险及运营保险。支持符合条件的养老托育机构发行专项企业债券。	积极为养老托育服务机构建立融资平台，破解发展资金不足、融资能力不强的问题。	市金融工作局、市发改委、市财政局、市民政局、市卫生健康委、人民银行西安分行营管部，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会



## 附件 4

# 西安市推进“一老一小”工作联席会议制度（试行）

为强化组织协调，统筹合力推进养老托育服务高质量发展，确保西安市推进“一老一小”工作实施方案落地见效，建立西安市推进“一老一小”工作联席会议制度。

### 一、主要职责

研究制定“一老一小”发展规划、重点政策和重大项目；加强联系指导、定期研究工作，督促检查有关政策措施落实情况；协调解决“一老一小”工作开展中的重大问题，建立完善“一老一小”协调联动工作机制和组织体系；完成市委、市政府交办的其他事项。

### 二、成员单位

联席会议成员单位由市发改委、市民政局、市卫生健康委、市委编办、市资源规划局、市住建局、市财政局、市教育局、市国资委、市人社局、市工信局、市应急管理局、市文化旅游局、市商务局、市医疗保障局、市大数据局、市科技局、市市场监管局、市司法局、市金融工作局、市公安局、市行政审批局、市税务局、市农业农村局、市妇联、市残联、市机关事务中心、市总工会、市消防救援支队、人行西安分行营管部组成。

联席会议设总召集人 1 人，由市政府主要负责同志担任；召

集人 3 人，由市政府分管发展改革、民政和卫生健康的副市长担任；其他成员单位有关负责同志为联席会议成员。根据工作需要，联席会议可邀请其他相关部门和单位参加；联席会议成员因工作变动需要调整的，由所在单位提出，联席会议确定。

联席会议设联络员，由各成员单位有关处室负责同志担任，并报联席会议办公室备案。

联席会议办公室设在市发改委，由市发改委、市民政局、市卫生健康委相关人员组成。主要职责为：做好联席会议组织、联络和协调等工作；协调督促各成员单位落实联席会议决定、汇总提交会议议题、督导项目推进并通报相关工作进展情况；完成联席会议交办的其他事项。

### 三、工作规则

（一）建立会议制度。联席会议由总召集人或召集人召集，原则上每年召开一次；联络员原则上每半年召开一次例会。必要时经联席会议总召集人或召集人同意，可临时召开联席单位或联络员会议，也可根据工作需要，邀请其他相关部门和专家参与特定事项的专题研究。联席会议或者联络员会议议定的事项，经与会单位同意后以会议纪要形式印发相关单位。

（二）设立工作专班。分别成立以市民政局、市卫生健康委牵头负责的养老、托育工作专班，负责协调落实“一老一小”各项具体工作任务。

（三）建立报告制度。各成员单位要认真研究职责范围内的

“一老一小”建设工作，加强信息沟通，落实联席会议议定事项，并定期将开展工作情况、存在困难和问题、涉及的重大事项报联席会议或按程序报市政府。

（四）建立督查制度。联席会议可根据需要，组织各成员单位对各区县、开发区开展联合专项督查。

四、本制度自发布之日起试行。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。

---

西安市人民政府办公厅

2023年1月9日印发

---