

# “十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案

为积极应对人口老龄化，聚焦“一老一小”领域扩大养老托育服务有效供给，提升服务质量，完善服务体系，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和党中央、国务院有关文件要求，制定“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案。

## 一、实施背景

党中央、国务院高度重视保障和改善民生工作，习近平总书记多次就养老、托育作出重要批示，要求抓住重点难点问题，补齐养老托育短板弱项。李克强总理要求发展就近可及、普惠公平的“一老一小”服务。“十三五”以来，党中央、国务院印发了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）、《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国办发〔2019〕15号）、《关于促进养老托育服务健康发展的意见》（国办发〔2020〕52号）等政策文件也相继出台，为长期做好相关工作奠定了基础。

人口老龄化是今后较长一段时期我国的基本国情，“十四

五”时期我国养老、托育服务体系建设面临的需求更为迫切。主要表现为，老龄化程度持续加深，2020年底，我国60岁以上的老年人口达2.6亿，今后5年60岁及以上老年人将以每年约1000万人的速度增长，高龄和失能失智老人数量不断增多，养老服务需求持续增长，对服务能力和质量提出更高要求；全面两孩政策实施以来，经济负担、婴幼儿照护和女性职业发展等经济社会因素已成为影响生育的重要因素，而当前托育服务仍处于起步阶段，既面临需求不断扩大、投资快速增长的发展机遇，也面临设施缺口大、运营成本高、人才供给不足等挑战。

“十四五”时期是实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是全面建成小康社会后迈向基本实现社会主义现代化的关键阶段，是积极应对人口老龄化的重要战略机遇期。加强养老、托育服务体系建设，是在发展中保障和改善民生的基础性工程，是贯彻落实全面建设社会主义现代化强国任务要求的具体实践，对于实现老有所养、幼有所育，不断满足人民日益增长的美好生活需要具有重要意义。

## **二、总体思路**

### **（一）指导思想。**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，深入实施积极应对人口老龄化国家战略，进一步深化养老托育领域供给侧结构性改革，注重普惠性、基础性、兜底性，扩大服务供给，提升服务质量，完善服务体系，更

好实现社会效益和经济效益相统一，逐步满足人民群众多层次、多样化需求，促进广大家庭和谐幸福、经济社会持续发展。

## （二）发展目标。

到 2025 年，在中央和地方共同努力下，坚持补短板、强弱项、提质量，进一步改善养老、托育服务基础设施条件，推动设施规范化、标准化建设，增强兜底保障能力，增加普惠性服务供给，提升养老、托育服务水平，逐步构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，不断发展和完善普惠托育服务体系。

## （三）基本原则。

1.坚持统筹规划，科学布局。充分考虑本地国土空间规划、服务人口和半径等情况，优化资源配置，统筹“一老一小”服务设施数量、规模和布局，推动人民群众就近就便享受服务。

2.坚持保障基本，适度普惠。强化政府保基本兜底线职能，补齐重点人群、重点领域、重点地区设施建设短板。引导发展质量有保障、价格可承受、方便可及的普惠养老、托育服务。

3.坚持地方为主，中央支持。地方履行发展“一老一小”服务的主体责任。中央预算内投资发挥引导和带动作用，尽力而为、量力而行，建立激励机制，鼓励地方真抓实干。

4.坚持改革创新，整体推进。创新优化中央预算内投资安排方式，以投资换机制，带动地方制定实施“一老一小”整体解决方案，明确目标责任，健全工作机制，优化发展环境。

## 三、建设任务和建设标准

## （一）建设任务。

1.养老服务体系。一是建设连锁化、标准化的社区居家养老服务网络，提供失能照护以及助餐助浴助洁助医助行等服务。二是新建或改扩建公办养老服务机构，提升公办养老服务机构护理能力和消防安全能力，强化对失能失智特困老年人的兜底保障。三是扩大普惠性养老服务供给，支持培训疗养机构改革转型发展养老，支持医疗机构开展医养结合服务。

2.托育服务体系。一是新建或利用现有机构设施、空置场地等改扩建，建设一批公办托育服务机构，支持承担指导功能的示范性、综合性托育服务中心项目建设。二是扩大普惠性托育服务供给，支持企事业单位等社会力量举办托育服务机构，支持公办机构发展普惠托育服务，探索发展家庭育儿共享平台、家庭托育点等托育服务新模式新业态。

3.儿童友好城市建设示范。一是支持儿童劳动教育、自然教育、课外实践、科技体验、素质拓展等校外活动场所设施建设。二是支持城市街区、道路、社区以及学校、医疗机构、公园、图书馆、绿地等公共空间和公共设施适儿化改造等。

4.落实重大决策部署的建设项目。党中央、国务院做出重大决策部署以及中央领导同志要求国家发展改革委落实的养老、托育服务重大工程和重大项目，现有建设任务暂未覆盖的，可另行制定具体实施方案，纳入积极应对人口老龄化工程和托育建设统筹实施。

## （二）建设标准。

各地要科学规划公办养老、托育服务设施建设的用地、面积、功能和装备结构，依照《老年人照料设施建筑设计标准》（JGJ450—2018）、《老年养护院建设标准》（建标144—2010）、《托儿所、幼儿园建筑设计规范》（JGJ39）、《托育机构设置标准（试行）》等标准规范，以及“十四五”托育机构建设指导指南等，合理确定项目建设内容和建设规模，避免铺张浪费、贪大求洋。

普惠养老服务设施建设的功能布局、参数设置等可参考《老年养护院建设标准》（建标144—2010）相关规定，普惠托育服务设施建设的功能布局、参数设置等可参考相关标准规范，结合本地实际合理设定建设内容和建设规模。

建筑环境及消防设施配置要符合《建筑设计防火规范》（GB50016—2018版）、《社会福利机构消防安全管理十项规定》（民函〔2015〕280号）、《建筑灭火器配置设计规范》（GB50140）、《消防安全标志》（GB13495）、《消防控制室通用技术要求》（GB25506-2010）等相关标准规范要求。

#### **四、项目遴选要求**

积极应对人口老龄化工程和托育建设专项项目遴选过程中，优先考虑京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、海南全面深化改革开放、黄河流域生态保护和高质量发展等国家区域重大战略以及成渝地区双城经济圈建设要求，并积极向脱贫地区、民族地区、边境地区、革命老区等重点地区倾斜。同时，还要符合以下项目建设和测算要求。

### （一）公办养老服务机构能力提升项目。

1.社区居家养老服务网络建设项目。支持多个公办社区养老服务机构组网建设运营，单个机构建设（含新建、改扩建）床位不少于30张护理型床位，床均面积控制在30—40平方米之间，投资按每床位12万元测算，不足12万元的按实际计算。

#### 2.公办养老服务机构（含特困人员供养服务机构）建设项目。

一是支持公办养老服务机构（含特困人员供养服务机构）建设和护理能力改造提升。建设（含新建、改扩建）床位控制在500张以内，床均面积在42.5—50平方米之间，建设规模控制在21250平方米以内，每张养老床位床均投资按15万元测算，不足15万元的按实际计算。二是支持公办养老服务机构消防安全改造提升。对已建成但未达到消防安全标准的公办养老服务机构（含特困人员供养服务机构）进行建筑消防设施改造，配备消防器材，改造安全疏散设施、微型消防站、消防安全标志等。消防安全改造提升按“400元/平方米×建筑面积”测算，不足测算标准的按实际计算。

### （二）普惠养老城企联动专项行动。

通过新建养老服务设施，以及改扩建适宜的培训疗养设施、厂房、医院、闲置校舍、办公用房及其他设施等方式，中央预算内投资重点支持“社区、医养、旅居、培疗转型养老”4类项目：

1.支持养老服务骨干网建设，夯实社区居家养老服务网络。发展集中管理运营的社区嵌入式、分布式、小型化的养老服务设施和带护理型床位的日间照料中心，支持连锁化、综合化、品牌化

运营，增加家庭服务功能模块，强化助餐助浴助洁助医助行等服务能力，增强养老服务网络的覆盖面和服务能力。

2.支持综合性养老服务机构建设。支持社会力量建设专业化、规模化、医养结合能力突出的养老服务机构，完善长期照护服务的标准规范，加强专业护理人才培养储备，提升信息化、智能化管理服务水平，促进康复辅助器具推广应用，强化对失能失智老年人的长期照护服务。

支持医疗机构开展医养结合服务，建设项目原则上床位数应在50张及以上，床均面积控制在30—50平方米之间，床位数可根据老年人需求或机构实际条件进行适当调整，可同时申请设备包。

3.支持普惠旅居养老服务机构建设，结合各地区资源禀赋状况，形成季节性地方推介目录，加强跨区域对接联动，畅通全国普惠旅居养老服务。

4.支持党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型发展普惠养老项目。《关于党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革的指导意见》（中办发〔2016〕60号）提出，通过改革有效盘活国有资产存量，加快转型发展，促进公共资源向社会开放，支持转向健康养老等新型服务业。《关于推进党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型为养老服务设施的实施意见》（发改体改〔2020〕156号）进一步明确将培训疗养机构转型为养老服务设施作为改革的主要方向。按照以上文件要求，对于中央所属培训疗养机构转型项目，可通过完成“先接后交”手续，视同资产

承接方已具备项目产权或使用权，组织申报中央预算内投资，各地要加大政策支持和协调推进力度。同时，对于完成资产交接、前期手续完备、符合中央预算内投资相关要求的地方所属培训疗养机构转型项目，成熟一批、储备一批，积极纳入支持范围。

### （三）公办托育服务能力建设项目。

支持公办托育服务机构建设，鼓励采取公建民营、购买服务等方式运营。支持地市级及以上政府建设承担指导功能的示范性、综合性托育服务中心项目，设置一定规模的托位，并提供托育从业人员培训、托育机构管理咨询、托育产品研发和创新设计、家庭养育指导及婴幼儿早期发展等服务。

“十四五”期间将根据托育服务体系建设情况，在相关部门另行研究制定托育服务综合指导中心建设标准后，安排中央预算内投资予以支持。

### （四）普惠托育服务专项行动。

支持社会力量发展社区托育服务设施和综合托育服务机构。新建、改扩建一批嵌入式、分布式、连锁化、专业化的托育服务设施，提供全日托、半日托、计时托、临时托等多样化的普惠托育服务。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，普惠托位要向社会开放提供。培育承担一定指导功能的示范性托育服务机构，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。

支持公办机构发展普惠托育服务。鼓励依托社区、幼儿园、妇幼保健机构等新建和改扩建嵌入式、分布式、连锁化、专业化



的托育服务设施，原则上单个机构建设托位规模在150个以内为宜。

#### （五）儿童友好城市建设示范项目。

支持纳入国家儿童友好城市建设示范范围的城市加强儿童校外活动场所设施以及城市公共空间和公共设施适儿化改造等，项目建成后应向所在地全体适龄儿童提供公益或普惠性服务，营利性项目不纳入支持范围，重点支持能够补短板、强弱项，具有示范带动效应的项目建设，单项投资较小的一般项目不纳入支持范围。

### 五、资金安排

#### （一）资金渠道。

“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设相关项目的实施责任主体负责落实建设资金，国家发展改革委将根据国家财力状况统筹安排中央预算内投资，逐年安排，滚动实施。建设任务可根据中央预算内投资安排情况和项目执行情况展期实施。地方政府、项目单位等要发挥主体责任，多渠道筹措资金，加大投入，加强规划组织实施。原则上，中央预算内投资重点布局支持省、市级（含区）养老托育服务体系建设，为落实党中央、国务院对摆脱贫困的县“设立五年过渡期”的指示精神，严格落实“四个不摘”要求，县级及以下重点支持832个原集中连片特困地区的片区县和片区外国家扶贫开发工作重点县的公办养老服务机构能力提升项目。

#### （二）中央预算内投资支持标准。

1.公办养老服务机构能力提升项目，中央预算内投资原则上按照东、中、西部地区（含享受中、西部政策地区）分别不超过床均建设投资或平均总投资的30%、60%和80%的比例进行补助（设备包等定额补助项目除外）。其中，对低于床均建设投资或平均总投资的项目，按照实际投资给予相应比例的补助；对高于床均建设投资或平均总投资的项目，超出部分投资由各地自行解决。对于南疆四地州、涉藏地区、享受中西部待遇等政策地区的项目按有关规定执行。

公办养老服务设施公共卫生应急能力改造、应急救援设备配置项目。按照“分层分类、平战结合、高效协作”的原则构建覆盖全国的养老服务应急救援体系。地级市公办养老服务机构在新建和改扩建等过程中，可在同步改造和拓展现有服务设施基础上，成立市级养老应急救援中心，并可申请100万元应急救援设备包，用于配置应急救援设备和相关物资，每个项目仅限申请一个设备包且设备包不能单独申请。

2.普惠养老城企联动专项行动，采用定额补助的方式，按每张养老床位2万元的标准支持居家社区型和医养结合型机构建设，1万元的标准支持旅居型机构建设。项目同时符合多种支持类型的，按照最高标准进行补助。原则上每个城市年度补助床位数不超过10000张，高于年度补助床位数上限的按10000张补助，或者分年度实施。建设任务跨年度的项目，可以分年度安排。

3.公办托育服务能力建设项目，中央预算内投资原则上按照东、中、西部地区（含享受中、西部政策地区）分别不超过平均

总投资的 30%、60%和 80%的比例进行补助。其中，对低于平均总投资的项目，按照实际投资给予相应比例的补助；对高于平均托位建设投资或平均总投资的项目，超出部分投资由各地自行解决。对于南疆四地州、涉藏地区、享受中西部待遇等政策地区的项目按有关规定执行。

4.普惠托育服务专项行动建设项目，采用定额补助的方式，按每个新增托位 1 万元的标准给予支持。

5.儿童友好城市建设示范项目，中央预算内投资原则上按照东、中、西部地区（含享受中、西部政策地区）分别不超过项目总投资的 30%、60%和 80%的比例进行补助。其中，中央预算内投资对儿童校外活动场所设施建设类单体项目补助上限按 2000 万元控制，对城市公共空间和公共设施适儿化改造类单体项目补助上限按 1000 万元控制。原则上每个示范城市中央预算内投资补助总额不超过 1 亿元，可以分年度安排。

### （三）资金下达方式。

公办养老服务机构（含特困人员供养服务机构）和托育服务能力建设项目，中央预算内投资采取直接下达的方式安排。公办社区居家养老服务网络建设项目、公办养老服务机构消防安全改造提升项目、普惠养老城企联动专项行动、普惠托育服务专项行动及儿童友好城市建设示范项目采取切块下达的方式安排。

## 六、创新机制

（一）鼓励制定并承诺实施一揽子解决方案。各地要统一规划养老、托育服务体系建设，制定城市“一老一小”整体解决方

案，区分基本公共服务和非基本公共服务，对于基本养老服务，明确受益范围和基础标准，体现政府责任；对于非基本公共服务，提出发展目标，加大对社会力量的支持，谋划一批普惠养老和普惠托育服务项目，明确项目的类型、规模、融资方式、服务人群及计划开工时间等内容，扩大有效供给；引导社会力量提供适老化技术和产品，推广老年人居家适老化改造。普惠养老、普惠托育参与城市要出台政策支持包，与参加主体签订合作协议，将政策支持包落实到城企联动具体项目，保障参加主体享受到承诺的优惠政策，并明确参加主体责任。各地加强对整体解决方案的组织实施，列入方案的项目可集中申请中央预算内投资支持。

（二）鼓励明确项目运行方案。申请中央预算内投资支持的养老、托育项目要“软”“硬”结合，统筹考虑项目建设和运行，根据规定的标准和程序开展项目建设，鼓励在项目实施前形成项目运行方案，明确服务对象、内容、价格、模式以及人员、资金、设备设施保障等，确保项目建成后服务设施持续运行和良性发展。

（三）鼓励培育运营能力强的服务机构。鼓励通过公建民营、民办公助等方式，引导社会力量参与推动养老、托育服务设施建设和运营，通过开展运营能力评价等方式，支持实力雄厚、项目优质、诚实守信的龙头机构，推动提升服务质量。

（四）引进金融机构降低企业成本。引导金融机构对普惠养老、普惠托育企业和机构提供金融支持，鼓励银行、保险、基金等各类金融机构参与合作，充分发挥“投贷债租证”协同作用，

对普惠养老、普惠托育专项行动提供多样化金融服务，降低企业和机构建设运营成本。引导战略合作机构积极对接项目，并针对性开展金融产品创新。

## 七、保障措施

（一）加强组织领导。国家发展改革委、民政部和国家卫生健康委负责实施方案编制、组织实施和监督检查。国家发展改革委和民政部负责推进公办养老服务机构能力提升项目。国家发展改革委、民政部和国家卫生健康委负责推进普惠养老城企联动专项行动。国家发展改革委和国家卫生健康委负责推进公办托育服务能力建设项目和普惠托育服务专项行动。各地要充分发挥政府主导作用，将积极应对人口老龄化工程和托育建设摆上政府重要议事日程，纳入政府目标管理。各级民政、卫生健康部门要加强各自领域内项目建设管理，确保养老、托育设施规范运行、发挥效益。

（二）严格项目管理。按照《国家发展改革委关于加强政府投资项目储备编制三年滚动投资计划的通知》（发改投资〔2015〕2463号）、《国家发展改革委办公厅关于使用国家重大建设项目库加强项目储备编制三年滚动投资计划有关问题的通知》（发改办投资〔2015〕2942号）要求，做好与三年滚动投资计划的衔接，并录入重大建设项目库，对不符合条件的项目不列入年度投资计划。按照《国家发展改革委关于印发社会领域相关专项中央预算内投资专项管理办法的通知》（发改社会规〔2021〕525号）中“积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预

算内投资专项管理办法”相关要求做好管理工作。项目单位被列入联合惩戒合作备忘录黑名单的，国家发展改革委不予受理其资金申请报告。严格执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制等建设管理的法律法规，加强设施建设监管，项目建设资金应足额及时到位，保证建设质量。完善项目事中事后监督管理，持续跟进掌握项目后续运营情况，适时组织项目调研、评估工作。各地要加强项目竣工验收，适时将年度投资计划竣工验收情况上报国家发展改革委、民政部和国家卫生健康委。

（三）建立保障机制。要贯彻落实国家养老、托育服务政策措施，进一步制定出台相关保障措施。要管好用好养老、托育服务设施，完善配套服务功能。要健全综合监管体系，增加人力资源供给，健全服务规范，保障运行经费，发挥项目建设效益。

（四）加强监督评估。各地要建立项目动态监督检查机制，要加大信息公开力度，按照“公开是常态，不公开是例外”的原则，实行实施方案公开和年度投资计划公开。对于切块、打捆方式下达的非涉密投资计划，各地要将分解落实到具体项目的非涉密敏感的投资计划按规定予以公开。国家发展改革委分别会同民政部、国家卫生健康委将按照有关规定加强项目督查，推动开展投资成本和效益的综合评估，及时总结各地实施情况。