

上海市徐汇区民政局

上海市徐汇区老龄工作委员会办公室

徐民发〔2026〕4号

关于印发《徐汇区老龄事业和养老服务发展 “十五五”规划》的通知

区各相关部门、街道（镇）：

《徐汇区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划》已经区委、区府同意，现印发给你们，请抓好贯彻落实。

特此通知。

上海市徐汇区民政局

上海市徐汇区老龄工作委员会办公室

2026年7月8日

徐汇区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划

为深入贯彻积极应对人口老龄化国家战略，精准应对徐汇区深度老龄化挑战，构建居家社区机构相协调、养老事业与产业相协同的养老服务发展机制，完善兜底性、基础性、普惠型、品质型养老服务体系，着力提升养老服务质量与供给能力，满足老年人多层次、多样化、高品质养老服务需求，依据《上海市徐汇区国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》《中共上海市委 上海市人民政府关于深化养老服务改革发展的实施意见》《上海市民政事业发展“十五五”规划》等文件，结合本区实际，制定本规划。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，着力推进实施积极应对人口老龄化国家战略；认真落实党中央、国务院和上海市决策部署，加强普惠性、基础性、兜底性民生保障，积极建设更加优质、更加充分、更加均衡的养老服务体系，打造“大城养老·徐汇范式”服务品牌，努力让广大老年人的获得感成色更足、幸福感更有保障、满意度更可持续，让全体老年人享有“老有颐养”的美好生活。

到 2030 年，基本建成与徐汇经济社会发展水平相适应、与人口老龄化进程相匹配、与老年人美好生活期待相契合的具有国际水准、上海特色、徐汇特点的老龄事业和养老服务发展体系。一是聚力完善体系建设，实现养老保障能力持续增效。以适配区

域人口老龄化发展趋势为目标，统筹优化居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医康养相结合的养老服务格局，着力提升养老服务保障水平。二是优化资源布局，实现养老服务供给提质扩面。以服务均等可及、长效可持续为目标，搭建分类清晰、标准健全、层级完善的养老服务供给体系，构建政府统筹、社会参与、市场运作的发展模式，持续推进养老服务提质扩面，打造多元协同、梯次衔接、全域均衡的养老服务供给格局。三是深耕特色品牌建设，实现养老事业与产业融合发展。以事业产业协同发展为目标，坚守养老兜底保障民生底线，发挥银发产业提质拓态赋能作用，推动养老事业与养老产业深度融合、互补共进。持续擦亮区域养老服务特色品牌，充分释放银发经济发展动能，全力打造区域性银发经济发展高地。

徐汇区老龄事业和养老服务发展“十五五”规划主要指标

类别	序号	指 标	2030 年 目标值	指标属性	牵头单位
养老服务	1	护理型床位占比	90%	约束性	民政局
	2	养老机构双人间床位占比	≥45%	预期性	民政局
	3	养老院智慧化建设占比	≥60%	预期性	民政局
	4	家门口养老服务站数	150 家	预期性	民政局
	5	家庭照护床位数	3000 张	预期性	民政局
健康服务	6	养老机构设立家庭医生工作室	按需建设	预期性	民政局 卫生健康委
	7	认知障碍照护专业养老机构	3 家	约束性	民政局
	8	老年认知障碍照护床位数	1500 张	约束性	民政局
	9	接受老年人健康管理服务的人群认知功能筛查初筛率	85%	预期性	民政局 卫生健康委
	10	长者运动健康之家累计总数	≥10 个	预期性	体育局 民政局

老年友好型社会	11	新增全国示范性老年友好型社区数	6 个	预期性	民政局
	12	居家环境适老化改造新增户数	5000 户	预期性	民政局
	13	“三旧”变“三新”住宅小区、公园绿地、公共厕所、河道步道、公交站点等公共空间适老化改造	应改尽改	预期性	住房保障房屋管理局 建设管理委 绿化市容局
银发经济	14	养老产业园区	1 个	预期性	民政局 新型工业化办
	15	引进、培育养老科技龙头企业	≥2 个	预期性	科委 民政局
	16	人工智能+养老示范应用场景	10 个	预期性	民政局
养老服务人才队伍建设	17	养老护理员人数	3000 人	预期性	民政局
	18	养老护理员在岗在职培训率	100%	约束性	民政局
	19	养老护理员持证中级以上技能等级证率	40%	约束性	民政局
	20	康复辅助技术咨询师数	300 人	预期性	民政局

二、重点任务

（一）健全服务体系，提升服务质量，满足老年人多元化服务需求

1.完善基本养老服务

落实《上海市基本养老服务清单》，建立动态调整机制，稳步提高保障标准；拓展服务对象，制定本区基本养老服务质量标准，为精准服务和待遇落实提供依据；完善长期护理保险与居家养老护理协同模式；建立稳定投入机制，提升供需双方能力；归集、共享、互认基本养老服务数据，健全特殊困难老人主动发现、精准识别、动态管理和关心关爱机制，深入推进“政策找人”“服务找人”。

2.大力发展普惠养老服务

在保障保基本床位数量基础上，鼓励发展普惠型养老床位；落实民办养老机构税收、审批等支持政策，保障其合理营利空间，吸引社会资本投入；引导社会组织、医疗养老、家政、餐饮、物业等机构嵌入社区居家养老服务，通过公建民营等模式，依托综合服务设施发展社区普惠养老；支持养老机构利用配套设施提供社区居家支持服务，按普惠导向定价。

3.按需推动品质养老服务

加强以文化、教育、精神慰藉为主的“文养”服务，发展线上线下老年教育，支持老年文化团体交流展示；完善满足休闲娱乐需求的“乐养”服务，发展面向老年人的文化内容产业，推广社区老年娱乐项目，组织老年人参与社会服务和志愿活动；探索适合老年人的“体养”服务，配备健身器材，开展各类老年体育赛事；鼓励“美养”服务，强化老年人认知，培育积极老龄观。

4.推动区域养老设施均衡发展

构建“一汇多元”服务体系，以现有 40 个“党群服务中心·邻里汇”为基础，链接家门口养老服务站、物业+居家养老服务站、社区食堂、日间照料中心等设施，形成服务网络；针对服务盲点，通过区域共享、公建支撑、点状补充加密基础服务设施。优化全链条服务，以老年人需求为导向，提升养老服务设施复合率，发展“助餐+文体”“日间照护+认知障碍干预”等融合服务，整

合养老、医疗、文化、健康等资源，建立民意池机制，精准对接群众需求，实现民生服务全域延伸、精准触达。

5.持续提升养老服务质量

紧扣国家及上海市养老服务规范标准，结合徐汇区养老工作实际，健全完善养老服务质量评价体系，全面落实标准化服务操作流程。常态化开展养老服务从业人员专业化、精细化培训，持续迭代优化服务设施设备与居住康养环境，严格压实安全生产与日常监管制度，筑牢养老服务安全底线。常态化开展服务自查自纠与提质整改工作，精准排查补齐养老服务短板弱项，聚焦辖区老年人多元化、个性化康养需求，持续细化服务举措、丰富服务场景，全方位保障辖区养老服务质量规范化、优质化、均衡化发展。

（二）优化服务模式，扩大市场供给，推动养老事业与产业协同发展

1.培育新型养老业态

拓展居家养老服务，培育“物业+养老”、助医陪诊、助餐助浴等新业态，支持家政、物业等市场主体拓展养老服务，开展多元化、个性化服务；推广“家庭照护床位”模式，强化与社区、养老机构资源共享，拓展服务场景；发展老年宜居产业，制定适老化改造及设施配置、补贴标准，推动智能健康监测、智能家居等设备在居家养老场景落地，打造适老化改造样板间。

深化社区养老服务，鼓励专业力量参与，依托“党群服务中心·邻里汇”等载体嵌入长者食堂、日间照护等服务，完善社区嵌入式养老服务网络，拓展认知障碍筛查干预、保健康复等多样化业态；推进数字化社区养老服务场所建设，依托“养老智慧管理”平台，汇聚资源，打造辅具租赁、紧急援助等养老微场景，满足老年人日常需求。

提升机构养老服务，鼓励区内养老机构发挥优势，提供专业化、标准化服务，开展规模化、连锁化、品牌化经营；推广区域养老服务联合体试点，推动养老院按需设置“内设医疗机构、家庭医生工作室”，促进医养康养深度融合；加快智慧养老院建设，健全“养老机构+互联网医院”机制，推广数字化管理、远程医疗等智能化系统和产品，打造智慧养老院示范标杆。

2.发展康复辅具产业

加强康复辅具研发制造，依托区内人工智能、生物医药等产业基础、三甲医院临床资源及行业领军企业，发挥医工交叉创新平台优势，推动康复辅具跨学科创新融合，开发智能助听器、智能轮椅、康复机器人等产品，推荐符合条件的产品申报市级养老科技专项。鼓励科研院所、企业加大研发和智能制造力度，支持区内自主研发重点产品纳入上海市创新产品推荐目录，培育优质创新企业。

推动康复辅具应用推广，依托“党群服务中心·邻里汇”、适老化改造体验中心等社区设施，以及养老院、商场、银行、药

店等场所，提供康复辅具展示、租赁和销售服务；深化社区租赁服务，鼓励优质产品平等申报、依程序纳入租赁目录和政府购买服务目录。鼓励保险机构将康复辅具纳入保险赔付范围，创新共享租赁、个性化定制等服务，培育行业专业代理商。

3.丰富老年文娱业态

提升老“游”所乐体验，深挖衡复风貌区、龙华寺、西岸艺术等区域资源，串联名人故居、博物馆等文化建筑，开发民国历史游、洋楼风貌游等特色产品，支持旅行平台、旅行社设计适合老年人的旅行线路，打造银发旅游目的地。发展老年数字文娱，培育老年手游、虚拟旅游等新业态，支持企业开发适配老年人的游戏、认知训练产品，对符合条件的首发产品予以区级政策支持；升级“徐汇文旅云”等平台，丰富线上老年文化资源供给。激发银发课堂活力，支持老年大学与市场化机构合作，推行送教上门、空中课堂等模式，丰富老年课程资源，提供终身学习机会。

4.培育拓展银发消费

打造银发友好型商业综合体，推进商业设施适老化改造，结合商圈升级，引入适配银发经济的业态，设立老年用品销售和生活方式体验专区，满足老年人多元需求。举办“银发消费节”，结合传统节日及“敬老月”“五五购物节”等活动，引导大型商超、电商平台开展相关活动，将银发产品和服务纳入促消费政策，支持发放消费券、体验券及“以旧换新”补贴。

5.大力发展养老金融

推动养老金融主体集聚，开辟入驻绿色通道，吸引持牌金融机构及合规外资机构在本区设立养老金融专营机构，培育本土长期资金管理机构。丰富养老金融产品服务，支持金融机构发展养老财务规划、资金管理等服务，重点开发养老属性的储蓄、理财、保险等产品；发展专属商业养老保险、商业医疗和长期护理保险，推动养老金融与医养照护等服务衔接，探索一体化综合解决方案，搭建产品信息集成展示平台。强化金融供给，鼓励金融机构优化审批模型，提供普惠信贷；通过贴息贷款等方式支持银发产业上下游；依托区融资服务平台，开设银发产业专区，为中小微企业提供精准融资服务。

（三）创新服务举措，深化科技赋能，持续提升智慧养老发展水平

1.推进智慧化养老服务产品的场景应用

在社区、居家场景推广智能手环、智能床垫、智能血压计等产品，实现老年人健康实时监测，通过远程医疗与医疗机构、家庭成员设备互通，保障健康问题及时救治；推广非打扰传感器、烟雾探测器等智能安防技术，通过风险自动识别预警，切实筑牢老年人居家安全防线。

2.打造“智慧养老示范社区”

选取部分社区开展智慧养老试点，打造2-3个典型应用场景融合的智慧养老示范社区，配备涵盖健康管理、安全监控、智

能家居、远程协助等方面的智能设备，为老年人提供优质智慧养老体验。

3.推动智慧养老院建设

依托智慧养老试点引领作用，对照市级建设标准与数字化发展要求，统筹推进全区养老机构智慧化升级，力争在“十五五”末完成本区60%养老机构的智慧化改造。围绕智慧管理、智能照护、安全监管、健康服务、便民赋能五大领域，搭建一体化智慧养老综合服务平台，完善安防监测、精准护理、数据分析等功能，丰富远程服务、机构社区联动等应用场景。推动新建养老机构配齐智慧设施、存量养老机构完成数字迭代，以数字化赋能服务提质、管理增效，筑牢智慧养老发展基础。

4.推动人工智能+养老服务产业链

推动人工智能与养老服务深度融合，探索打造人工智能+养老创新实践区；依托现有养老服务产业体系，全链条培育“人工智能+养老”新业态，通过科技赋能优化重构产业链，凸显人工智能价值，迭代产品生产和服务供给模式。

5.创建区级“智慧养老服务数据平台”

建立全区智慧养老服务数据平台，分类汇集居家、社区、机构养老服务要素、供给和需求数据，打造集养老服务、居家关爱、应急响应、数据管理等功能于一体的综合平台。

（四）加强队伍建设，完善培育机制，增强养老服务综合保障能力

1.着力构建养老服务人才储备库

设立“徐汇区民政人才培训学校”，开展养老服务人才实践教育、技能培训等综合性培养；与高校、研究院、医疗机构等合作，建立养老护理人才培训基地、医养结合人才实训基地；推动养老服务人才标准制定和高端人才培养；与云南、新疆等地区建立人才联动机制，搭建跨区域人才输送交流平台。

2.提升服务人才队伍质量

建设管理双聘基地和人才实训赋能特色基地，孵化养老护理工作室，培育优秀技能人才；实施“徐汇区养老护理员综合能力提升三年行动计划”，开展分级分类上岗、持证及继续教育专业培训；探索“人工智能+培训”新模式，提升护理员整体专业技能，重点为低技能护理员提供学习培训条件，鼓励提升职业技能等级，力争“十五五”末期，本区养老护理员中级以上持证率显著提升、高级以上持证率实现突破。

3.探索构建两个“双轨体系”

建立养老护理员与管理人员双轨晋升体系，帮助有潜力的护理员学习运营管理知识，拓宽职业晋升路径；探索养老护理员与医疗护理员双轨职业路径，促进两者专业交流，打通职业转换通道，拓宽就业渠道。

4.完善养老服务从业人员激励褒扬机制

落实养老服务机构吸纳就业、就业见习及技能培训等补贴政策；优化护理员薪酬等级体系，打通职业晋升通道，引导用人单位

位合理确定工资水平；开展职业技能大赛、人才资助等活动，表彰优秀护理员，改善从业待遇，提升职业荣誉感和社会认同度。

三、重点项目

（一）养老机构服务质量提升工程

聚焦“品质化、精准化、专业化”目标，围绕老年人入住的“医、护、食、住、心、安”六大方面，开展“医养结合、照护升级、暖屋焕新、暖胃‘食’光、暖心陪伴、安全无忧、智慧赋能、品牌闪亮”八项任务，强化服务品质；以标准化星级评定为抓手，推动公办养老机构设施升级、管理优化；在全区优化设置5家兜底保障型养老机构，提升一批普惠型机构，培育一批市场化品质型机构；通过夯实质量监测、开展等级评定、强化人员管理等措施，提升养老机构标准化、规范化运营水平，助力养老服务高质量发展。

（二）居家照护服务提升工程

以构建“家门口的养老生活圈”为目标，优化服务网络、整合医养资源、推广智慧手段，升级居家养老服务体系。重点打造“15分钟养老服务圈”，推进助餐、助浴等多样化服务，出台相关方案解决居家老人养老难点；安装居家智能监测设备，强化失能老人家庭适老化改造和个性化服务；联动社区、医疗机构及社会组织，培育专业照护队伍，发展喘息服务，搭建家庭照护床位支持网络，推行“物业+居家养老”服务，推动“原居安老”模式创新。

（三）认知健康照护服务提质工程

以养老服务改革发展为指引，进一步提升徐汇区老年认知健康照护体系建设，明确十大目标、八项任务、十个项目，围绕科普宣教、筛查干预、规范诊疗等重点，构建“早期预防—筛查诊断—干预支持—长期照护”全链条服务体系，推动社区居家、医疗机构、养老机构协同，形成可持续、可推广的全链式管理模式。

（四）医养康养结合服务联动工程

通过形态、资源、人员结合，深化医养结合服务。社区层面，依托社区综合为老服务中心，整合三类服务形态，设置医养结合服务驿站，推广“多床汇享”矩阵服务，实现医疗与养老资源转介对接。机构层面，推动医养结合工作站和互联网医院纵深覆盖。围绕早期筛查、远程监测、组团诊疗、及时转诊、定期评鉴五个维度，构建医养结合链式服务。

（五）党群服务中心·邻里汇优化升级工程

践行“人民城市”理念，以“党群服务中心·邻里汇”为核心，推进15分钟养老服务生活圈建设，推动“党群服务中心·邻里汇”提质增能，完善社区养老服务功能，做优社区食堂、卫生、助浴、文体“四件套”，做实认知障碍支持中心等“新四件套”，打造社区养老服务15分钟核心枢纽，建立标准化服务体系和品牌认知，打造“人民城市”理念最佳实践地。通过阵地融合、功能升级、布局优化等行动计划，构建共建共治共享的基层治理新格局。

（六）适老化环境改造工程

聚焦老旧小区与家庭空间，实施无障碍坡道建设、电梯加装、地面防滑、扶手加装等改造；优化社区公共空间，升级公园、银行、菜场等场所适老化设施，构建 15 分钟无障碍生活圈。推行“政府补贴+企业让利+家庭参与”模式，开展家庭适老化改造，为特殊困难老人加装智能监测、一键通等设备。依托改造平台，建立需求库与资源池，制定分级分类标准，联动社区基金与志愿者提供定制服务，打造普惠性与智慧化结合的改造样板。

（七）智慧养老服务应用工程

依托物联网、大数据及人工智能技术，选取部分社区开展试点，打造一批智慧养老示范社区，建成不少于 7 家示范智慧养老院，拓展智慧应用场景。推进新一代信息技术及智能设备在各类养老场景的集成应用，打造银发科技应用示范“样板间”。聚焦居家老人安全，通过智能化设备构建监测预警响应系统，集成健康监测、应急响应等功能，联动医疗、社区资源精准服务，推动养老服务向数字化、个性化、主动式升级。

（八）银发经济培育工程

将银发经济纳入全区发展大局，统筹推进相关工作；加强部门协同，整合资源，形成工作合力；争取政策资金，支持养老设施建设和银发经济项目；布局高水平特色产业赛道，打造消费体验场景和产业园，招引培育相关企业；举办高水平年度展会论坛，建设区级应用示范场景。

（九）养老护理员培优增量工程

多渠道扩充养老护理人才队伍，发挥区民政人才培训中心作用，建立人才库，联动职业院校与养老机构，加强与云南等地区合作，开展对口引进和定向委培。借助高校资源，打造“学历教育+非学历教育+继续教育+实习实训”四位一体培养模式，形成全链式工作机制，培育 300 名高端养老服务人才。在相关养老院、护理院设立实习实训基地，打造多元养老服务场景，开展护理员入职、技能轮训和年度考训；与医疗机构联动开展带教学习，将实训轮训纳入奖补要求，推动护理员“能力和学历”双提升。

（十）养老服务综合监管工程

以构建“全链条、智能化、共治型”监管体系为目标，创新“标准引领+信用赋能+科技支撑”治理模式。整合多部门职能，建立联合监管机制，实现联勤联动；推行信用分级评价，动态发布“红黑榜”，以奖惩倒逼服务优化；强化风险防控，制定标准化检查清单；引入第三方评估与社会监督，创新“暗访抽查+老人点评+家属议事会”多维监督机制，形成现代化治理范式。

四、保障措施

组织层面，建立由分管区领导牵头、区民政局主责落实、多部门与各街镇协同参与的工作机制，分层明确部门与属地责任，强化任务落地；资金方面，依托统一评定规则分档拨付补助，配套创新激励与动态调整机制，完善经费保障；政策方面，依规落实用地、法定税费减免、产业、科研、就业普惠支持政策，全行

业经营主体平等享受政策。安全管理层面，依托常态化检查、标准化制度、第三方监管、多部门及社会力量协同救援，构建全链条安全管控体系。