附件

东莞市推动养老产业加快发展实施方案

（征求意见稿）

养老产业是满足人民群众多层次、多样化养老服务需求的“民生经济”。东莞是先进制造业城市和现代服务业大市，推动我市养老产业加快发展是落实中央“六稳”“六保”工作部署，提升实体经济能级、培育经济发展新动能、优化市场供给、满足人民日益增长美好生活期待的重要举措。为充分发挥市场和社会的作用，推动我市养老产业加快发展，促进我市养老产业高质量发展，特制定本方案：

一、总体要求

（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，深入贯彻落实习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，紧紧围绕总定位总目标，按照省委“1+1+9”工作部署和市委“1+1+6”工作思路，践行新发展理念，实施创新驱动发展战略，充分发挥我市制造业和服务业的既有优势，加强规划引导和政策支持，实施产业集聚和龙头企业培育计划，积极倡导养老文化，大力推动养老产业高质量发展。

（二）发展目标

以科技创新为引领，以高质量发展为目标，建立养老产业统筹推进机制和地区协同发展机制，健全各类产业服务平台，营造公平开放的政策环境，聚焦重点领域，促进老年用品产业发展，聚焦提质增效，增加养老服务供给，聚焦多元融合，推动“养老+行业”产业发展，全面推动我市养老产业加快发展，将东莞建设成为国内养老产业高质量发展典范，打造具有国际影响力的养老科技创新中心、养老先进制造示范区和养老文化新高地。力争到2025年，全市养老产业国内生产总值超过20亿元，培育年销售收入超过1亿元的龙头企业2家以上，打造国内乃至全球最具影响力和知名度的养老产业高质量发展聚群。

二、主要任务

（一）聚焦重点领域，促进老年用品产业发展

**1.发展老年康复辅助器具产品。**充分发挥全市康复辅助器具产业部门联席会议制度、市康复辅助器具产业协会等机构统筹协调功能，牵头制定《关于加快发展康复辅助器具产业的实施意见》，设立康复辅助器具产业园区，重点培育发展一批产业吸附力强、规模效应优的行业领军企业。依托松山湖生物医药产业基地的优势，推动老年药品、保健品的研发生产，发展老年医药产业。加快人工智能、脑科学、虚拟现实、可穿戴等新技术在康复训练及健康促进辅具中的集成应用。发展外骨骼康复机器人、认知障碍评估和训练辅具、沟通训练辅具、失禁训练辅具、运动肌力和平衡训练辅具、老年能力评估和日常活动训练等康复辅具产品。开发用药和护理提醒、呼吸辅助器具、睡眠障碍干预、便携式健康监测设备、自助式健康检测设备、健康预警设备、可穿戴生理参数监测等老年健康管理和促进辅具。实施康复辅助器具租赁服务项目，到2023年底，基本实现重点人群康复辅助器具适配全覆盖。扩建市康复医院，争取打造成三级康复专科医院。培育康复辅助器具检验检测认证机构，推动企业建立覆盖产品全生命周期的质量管理体系，推进骨科、眼科、耳科、康复科等医疗服务与康复辅具配置服务紧密衔接，促进康复辅助器具在医疗、健康等领域广泛应用。（责任部门：市民政局、市残联、市工信局、市科技局、市市场监管局、市卫生健康局）

**2.发展智能养老产品。**加快推进互联网、大数据、人工智能、物联网、云计算、5G等信息技术和智能软硬件产品在老年用品领域深度应用。支持智能交互、智能操作、多机协作等关键技术研发，提升康复训练及康复促进辅具、健康监测产品、养老监护装置、家庭服务机器人、可穿戴老年服装服饰、日用辅助产品等适老产品的智能水平、实用性和安全性。鼓励各类企业开发集信息系统、专业服务、智慧养老产品于一体的综合服务平台，通过技术赋能，推动线上线下资源整合、信息共享和服务提升。开展家庭、社区服务中心、养老机构、医院等多种应用场景的试点，制订完善智能养老相关产品和服务标准，培育一批智能养老应用示范基地、示范社区和示范品牌。（责任部门：市工信局、市民政局、市发展改革局、市科技局）

（二）聚焦提质增效，增加养老服务供给

**3.发展居家养老服务。**引导和鼓励企事业单位，社会组织、医疗卫生机构、家政服务公司、物业服务公司等社会力量参与居家养老服务，按照就近便利、安全优质、价格合理的原则，向居家老年人提供上门服务，如助餐、助行、助急、助浴、助洁、助医、日常照料、培训支持、精神慰藉等服务，培育一批标准化、连锁化、品牌化的居家养老服务示范机构。鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，健全相关技术服务管理规范及运营政策。通过政府补贴、购买服务等方式，重点保障好经济困难的高龄、失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守老年人等居家养老服务需求。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，完善家庭养老支持政策，增强家庭照护能力，让居家老年人享受连续、稳定、专业、安全的居家养老上门服务。（责任部门：市民政局、市卫生健康局、市人力资源和社会保障局）

**4.发展社区养老服务。**建设社区“15分钟”居家养老服务圈，新建居住（小）区按照每百户不低于20平方米的标准配套建设。到2025年，旧城区和已建住宅小区按照每百户不低于15平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式完成配置。推进综合性养老服务机构（中心）建设，承担全托、日托、上门服务等综合服务功能和相应区域的统筹指导功能，作为中心站点辐射周边社区。到2025年，全市所有园区、镇（街道）建有至少一家具备全托、日托、上门服务、统筹指导等功能的综合性养老服务机构（中心）。在社区推进嵌入式养老服务站建设，为社区老年人提供托养助养、日间照料、膳食供应、护理保健、精神慰藉、辅具配置、居家上门、陪诊转介等一站式养老服务，并支持承接街道委托的居家巡探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务。到2025年，社区日间照料机构覆盖率达到90%以上。在有需求和有条件的住宅小区（片区），可延伸居家养老服务点，探索“物业+养老服务”等模式，为居家养老提供上门服务支持。依托辖区内养老机构专业服务资源支撑作用，逐步形成衔接有序、功能互补的社区养老服务网络，为广大老年人提供便捷可及、优质高效的社区养老服务。（责任部门：市民政局、市自然资源局、市住建局、市卫生健康局）

**5.发展机构养老服务。**充分发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用，不断强化兜底保障服务能力。推进公办养老机构长期照护服务能力建设，加大服务设施升级改造，提高护理型床位设置比例，增设失能老年人护理专区，全面提升康复护理服务水平。引导支持养老机构发挥专业资源优势，辐射周边提供社区养老服务和居家上门服务。鼓励利用闲置办公用房、学校等资源，改（扩）建一批区域性养老服务中心，培育一批以照护为主、辐射周边、支持上门的专业机构，面向社会提供普惠适用的养老服务。循序渐进、因地制宜、持续健康推进公办养老机构改革，具备相应条件的公办养老机构可探索实行委托经营、特许经营、资产租赁或改制为国有养老服务企业等模式，在充分发挥兜底保障作用的基础上，面向社会提供普惠适用的养老服务。引导和支持社会主体扩大普惠型养老服务供给，开展城企协同推进养老服务发展行动计划，支持社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老机构。通过用地保障、信贷支持、补助贴息和政府采购等多种形式，积极引导和鼓励企业、公益慈善组织及其他社会力量加大投入，参与养老服务设施的建设、运行和管理。（责任部门：市民政局、市卫生健康局、市金融工作局）

**6.发展医养结合服务。**扩大医养结合服务供给，统筹布局医疗和养老资源，实现社会资源利用最大化。统筹落实医养结合扶持政策措施，简化优化医养结合机构审批流程和环境。支持养老机构设立医疗机构、开展医疗服务，推进中医诊所进养老机构，在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院和中医院等建设；支持医疗机构设立养老机构、开展养老服务，在老年康复医院、护理院、安宁疗护机构和综合医院等机构中加强老年病科室建设；支持基层医疗卫生机构利用现有富余编制床位开设康复、护理床位。严格落实《医疗机构医疗保障定点管理暂行办法》等相关规定，切实将符合条件的养老机构内设的医疗机构纳入医疗保障定点管理范围。到2022年，二级及以上综合医院设立老年医学科的比例达到50%。到2025年，具备医养结合服务能力的养老机构占比达到70%。（责任部门：市卫生健康局、市民政局、市医保局）

**7.发展跨境养老服务。**依托粤港澳大湾区、泛珠三角区域合作机制，加强养老产业规划协同和项目协调，发挥各地资源优势，促进产业链上下游对接和功能互补，整体提升区域养老产业竞争力。深化东莞与周边城市在养老服务产业、人才、资金、项目、标准化等方面的交流合作，通过资源共享、政策协调、制度衔接和服务互通，探索异地养老服务和拓展面向港澳同胞的跨境养老服务。落实与境内民办养老机构同等待遇，吸引港澳养老服务提供者来东莞开设和运营养老服务机构。（责任部门：市民政局、市卫生健康局、市外事局）

（三）聚焦多元融合，推动“养老+行业”产业发展

8.**发展老年宜居产业。**倡导终身住宅理念，推动政府保障性住房适合终身居住，支持社会资本设计开发更多适合老年人居住的商业住宅产品。鼓励建设年轻人、老年人融合居住的综合社区和长租公寓，打造代际融合、充满活力的长者社区。支持市场主体利用自有土地、房屋，开发建设为老年人提供集居住、生活照料、医疗照护等于一体的养老社区设施。鼓励更多市场主体参与，探索多元投入模式，拓宽老年人居室适老化改造覆盖范围。制订完善适老化房屋建设和改造标准。（责任部门：市住建局、市民政局、东莞银保监分局、市自然资源局）

**9.发展老年教育产业。**积极拓展老年教育办学主体，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，适应老年人不断增长的精神文化、健康养生、金融理财等方面教育需求。鼓励发展老年数字教育新业态，支持企业和各类社会组织通过网站、手机App等平台，开发线上学习、互动交流等创新教育产品。推动老年教育与老年旅游、机构照护等业态融合发展，支持养老服务机构通过外部合作、购买服务等方式，提供主题游学、人文行走、体验学习、文化培训等增值服务，丰富养老服务内涵。（责任部门：市教育局、市民政局、市文广旅体局）

**10.发展老年文化旅游产业。**发挥市场在老年文化产业发展中的重要作用，鼓励社会力量参与老年文化建设。针对老年群体结构变化，实施“老年文化+”战略，与养老、康复、教育、旅游等相关业态融合，发展老龄产业新消费模式。大力发展红色旅游、康养旅游等适合老年人的旅游业态。鼓励旅游企业依托线下门店、线上平台，创新开发更多适合老年人的旅游产品，打造特色运营模式。在社区文化活动中心、社区综合为老服务中心等社区机构嵌入旅游信息服务，鼓励身体条件适宜的老年人参与“市民游东莞”等活动。加强景区、酒店等旅游基础设施无障碍建设和管理，提升人性化服务水平，营造安全、便捷的老年友好旅游环境。（责任部门：市文广旅体局、市林业局、市科技局、市商务局、市民政局、市住建局、市残联，各镇街（园区））

**11.发展养老保险产业。**探索出台激励各类企业建立年金制度的优惠政策，持续拓展企业年金覆盖面。引导企业优化年金方案设计，合理确定资金筹集比例和分配办法，完善待遇领取方式，提高职工退休待遇保障水平。积极发展个人税收递延型商业养老保险，鼓励保险公司继续优化产品设计和服务，探索简化办理流程。继续发展老年人住房反向抵押养老保险，探索完善合同执行、遗产继承公证等配套制度。（责任部门：市人力资源社会保障局、东莞银保监分局、市税务局、市司法局）

**12.发展养老普惠金融。**鼓励银行等金融机构优化线上、线下服务流程，为老年客户群体提供更多便捷的金融服务。兼顾稳健性和收益性，支持金融机构开发适合老年人客户的养老型理财、信托等金融产品。鼓励基金公司通过优化产品设计、拓宽销售渠道、加大宣传力度等方式，扩大养老目标基金管理规模，实行市场化、差异化销售费率管理；鼓励投资人长期持有养老目标基金。鼓励金融机构开展存房养老等金融业务创新，通过优化资产配置，增强老年人现金支付能力。加强对老年人的金融知识宣传普及，倡导理性理财观念。（责任部门：东莞银保监分局、市金融工作局、市民政局、人民银行东莞支行）

三、保障措施

（一）加强政策保障。依托东莞市养老服务部门联席会议，定期研究推进养老产业发展工作，统筹协调重点项目建设和重大改革创新举措。有关部门（单位）要精准衔接国家、省产业规划，积极争取政策、项目、资金支持，拓展用地空间，保障新增养老服务设施用地需求；提升融资能力，政府引导、企业参与，研究设立养老产业投资引导基金，发挥对养老产业关键领域和重大项目的投资带动作用。加强财税支持，充分发挥财政专项资金的引导作用，对符合条件的养老服务等企业和项目给予支持。进一步落实国家和省市税收优惠政策。支持办好东莞市养老产业协会，充分发挥行业协会的桥梁纽带作用，联系政府、服务企业、促进行业自律。（责任单位：市自然资源局、市金融工作局、市税务局、市发展改革局、市工信局、市民政局、市财政局）

（二）加强人才支撑。实施专业人才培养计划，鼓励更多高等院校和职业院校开设养老服务、康复辅具等专业，扩大养老产业专业人才招生规模，加大养老专业型和技能型人才培养力度。组建养老产业专家指导组，开展技术咨询服务。实施企业经营管理高层次人才培养提升计划，打造高素质管理人才队伍。加快建立统一的养老护理员薪酬等级体系，形成正常增长机制，完善职业发展通道。精准对接用人单位岗位培训需求，积极开展上岗培训、转岗培训、技能提升培训等各类培训，持续提高养老护理技能水平。以世界技能大赛为引领，发挥国家及本市各类技能竞赛的激励作用，培养一批养老领域的卓越技能人才。（责任单位：市人力资源和社会保障局、市工业和信息化局、市教育局、市民政局）

（三）健全各类产业服务平台。促进养老领域产学研用一体化发展，支持各类产业创新平台建设，推动关键共性技术、重点产品的联合攻关。依托中国加工贸易产品博览会等展会平台，促进养老服务和产品供需对接。进一步发挥“东莞市智慧养老服务平台”等信息平台功能，为企业投资布局、产品创新提供更多便利。（责任部门：市民政局、市科技局、市商务局）

（四）建立健全养老产业统计制度。以“挖潜增量”为养老产业行业统计的工作重点，以完善养老产业行业统计机制为抓手，明确调查内容、调查对象和范围、调查方法、组织形式，进一步加强养老产业生产企业信息统计工作，全面深入地摸清养老产业生产企业数量和布局，努力为“四上”企业增量入统开辟新渠道，对非“四上”企业调查进行彻底清理，切实提高统计数据质量，为扩大经济总量提供统计依据。加强统计监测，定期开展相关统计分析并向社会发布养老产业相关统计数据。（责任单位：市统计局、市市场监管局、市民政局）