

# 河南省民政厅文件

豫民文〔2021〕121号

---

## 河南省民政厅关于做好全省民政系统 “十四五”项目储备工作的通知

各省辖市、济源示范区、省直管县（市）民政局，厅机关有关处（室、局）：

近期，国家发展改革委、民政部印发了《“十四五”时期社会服务设施兜底线工程实施方案》（发改社会〔2021〕560号）和《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》（发改社会〔2021〕895号）。为进一步加快推进民政公共服务设施建设，全面提升我省民政公共服务能力和水平，保障“十四五”时期民政事业发展目标落地落实，现就做好全省民政系统“十四五”项目储备工作通知如下：

## 一、深入研究 准确把握文件精神实质要求

各地民政部门、厅机关有关处室要认真组织学习，深刻领会发改社会〔2021〕560号文件和发改社会〔2021〕895号文件精神，提高政治站位，坚决贯彻党中央、国务院决策部署，践行以人民为中心的发展思想，深入了解两个方案的实施背景，正确理解社会服务设施兜底线和积极应对人口老龄化工作开展的指导思想和基本原则，全面学习研究、准确把握项目建设标准、遴选标准和中央预算内投资支持标准，按照方案要求，结合本地、本领域实际合理制定发展目标和建设任务。

各地民政部门要按照发改社会〔2021〕560号文件的有关规定切实加强社会福利服务设施建设，实现儿童福利服务、未成年人救助保护、流浪救助服务、基本殡葬服务网络进一步优化，精神卫生福利服务能力进一步提升，兜底保障能力和水平进一步提高的发展目标。要按照发改社会〔2021〕895号文件的有关规定进一步改善养老服务基础设施条件，推动养老设施规范化、标准化建设，增强兜底保障能力，提升养老服务水平，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。

## 二、统筹谋划“十四五”民政项目储备

各地民政部门要结合贯彻落实民政部、国家发展改革委《“十四五”民政事业发展规划》，着力谋划一批打基础、管长远、关全局、惠民生的民政领域重大项目，为民政领域补短板、强弱项、提质量提供项目支撑，积极构建全面完整的民政系统公共服务体

系。要合理论证项目绩效目标及建设和投资规模，结合本地财政状况量力而行，严格防范地方政府债务风险。要及时完善成熟项目的可研、初设、用地、规划等前期手续，为争取中央预算内投资、中央和省级福彩公益金支持做好项目储备，切实做到“项目等资金”。

厅机关有关处室要指导各地科学编制我省积极应对人口老龄化和社会福利服务设施工程实施方案，充分争取中央预算内投资支持，统筹中央预算内投资、中央和省级福彩公益金，扎实做好“十四五”民政项目储备工作，推动解决本领域的短板弱项。

#### （一）中央预算内投资项目

“十四五”时期，中央预算内投资社会服务设施兜底线工程方面，主要支持建设公益性骨灰安放设施，省级、地市级未成年人保护设施，地市级区域性儿童福利设施、流浪乞讨人员救助管理站、精神卫生福利设施，以及尚无设施且有需求的县（市、区）新建殡仪馆项目（含火化设备）。积极应对人口老龄化工程方面，支持建设连锁化、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；支持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；支持培训疗养机构改革转型发展养老，医疗机构开展医养结合服务，扩大普惠性养老服务供给。

各地民政部门要对照实现县域殡仪馆、地级市市域精神卫生

福利机构全覆盖的底线目标，全面梳理本地区存在的差距和不足，列出项目需求清单；要坚持问题导向和目标导向，对照《“十四五”民政事业发展规划》制定的发展目标，摸清本地区服务设施和发展机制中存在的短板弱项，全面梳理本地区项目建设需要，科学编制本地区区域性儿童福利机构、地市级未成年人保护设施、区域性流浪乞讨人员救助管理站、公益性骨灰堂、公办养老服务机构、普惠养老服务设施和其他民政领域服务设施的目标清单；要坚持分年落实和绩效考核，明确每年需要集中力量解决的问题，确定年度发展目标和实现路径，制定年度目标承诺书，细化年度绩效考核；要完善落实举措，加大机制改革创新力度，着力加强与本级发展改革部门的沟通对接，严格按照规定程序和时间节点报送有关材料，积极争取中央预算内投资支持。

## （二）福彩公益金支持项目

各地民政部门要按照《彩票公益金管理办法》（财综〔2021〕15号）、《中央集中彩票公益金支持社会福利事业资金使用管理办法》《民政部办公厅关于印发民政部彩票公益金使用管理办法等六个办法的通知》（民办发〔2018〕8号）、《河南省民政厅福利彩票公益金使用管理办法》（豫民文〔2020〕179号）及预算管理有关规定，健全项目入库评审和滚动管理机制。中央和省级福利彩票公益金项目申报有关事项参照《河南省民政厅福利彩票公益金使用管理办法》（豫民文〔2020〕179号）第十四条有关规定执行。

## 三、做好项目动态调整和组织实施

省、市民政规划财务部门要发挥牵头统领作用，建立省市两级“十四五”民政项目综合储备库。相关业务部门要发挥系统指导作用，建立专项业务项目储备库。“十四五”时期，中央预算内投资、中央和省级福彩公益金支持项目，原则上从“十四五”民政项目储备库中选取符合要求的成熟项目。各地申报项目，要从项目库中选取，并根据项目申报相关通知要求将完整资料同时报省厅规划财务处和归口管理处室。未纳入项目库的项目将不予考虑。

项目库实行动态管理，原则上每半年对入库项目进行一次调整。各地民政部门要根据中央和省最新文件精神以及本地实际需求变化情况，对项目库进行动态调整，及时将符合条件的新项目纳入“十四五”民政项目储备库和发展改革委重大项目库，将不符合中央精神和不具备建设条件的项目从项目库中删除。各地项目库动态调整情况，要及时上报省厅规划财务处和归口管理处室。

各地要加强与本级发展改革、财政、自然资源和住房城乡建设等部门的沟通协调，及时完善储备项目的建设审批手续，落实建设用地和地方配套资金。厅机关相关处室要建立项目调度机制，加强对中央预算内投资和福彩公益金支持项目实施进展情况的督促指导，确保“十四五”期间纳入中央预算内投资、福彩公益金支持的项目能够按时建成并投入使用。

各地要按照《关于编制我省“十四五”时期社会服务兜底线工程一揽子整体解决方案的通知》（豫发改社会〔2021〕511号）要求，扎实做好民政领域社会服务设施兜底线工程一揽子整体解

决方案编制工作，按规定时限将本级发展改革部门统筹形成的本地区整体解决方案正式文件报送至省厅；按照国家发展改革委、民政部有关要求编制“一老一小”整体解决方案和培训疗养机构转型发展养老服务实施方案。在以上工作基础上，做好“十四五”民政项目储备工作，认真填报河南省“十四五”民政储备项目明细表，由各省辖市、济源示范区、省直管县（市）相关业务科室分类上报省厅资金归口管理处室，规划财务部门进行汇总后于7月30日前将电子版和加盖公章的纸质版上报省厅规划财务处，形成省、市、县三级“十四五”民政项目储备库。

联系方式及邮箱：

规划财务处 王誉霖 0371-65909011, hnmzgcc@163.com

社会组织管理局 任郑玲 0371-65908130 hnmjzz@126.com

基层政权处 刘远航 0371-65900503 mztzqc@126.com

社会事务处 刘嘉慧 0371-65909127 mztshsw@126.com

养老服务处 史立新 0371-65509302 hnsylfwc@163.com

儿童福利处 张亚非 0371-65906158 hnsetflc@163.com

慈善社工处 李沛释 0371-65909129 hnmz65900110@163.com

- 附件：1. “十四五”时期社会服务设施兜底线工程实施方案  
2. “十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案  
3. 河南省“十四五”民政储备项目明细表（中央预算

内投资项目)

4. 河南省“十四五”民政储备项目明细表(中央和省级福利彩票公益金项目)



## “十四五”时期社会服务设施兜底线工程实施方案

为进一步加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，完善重点群体关爱服务体系，提高社会服务兜底能力和水平，织密扎牢民生保障网，根据党中央、国务院有关文件和《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》有关精神，制定本方案。

### 一、实施背景

党中央、国务院高度重视普惠性、基础性、兜底性民生建设。习近平总书记多次就民政、退役军人、残疾人等工作发表重要讲话，作出系列重要指示批示。“十三五”以来，各级政府聚焦特殊群体、聚焦群众关切，兜底保障的投入不断加大，顶层设计不断完善，政策体系不断优化，社会福利服务体系逐步健全，具有中国特色的退役军人服务体系初步形成，残疾人服务体系更加高效，保障能力和服务水平进一步提升，切实兜住了民生底线。

但是，社会服务设施发展不平衡不充分的矛盾还较为突出，兜底服务保障能力还有进一步提升空间，具体表现在：一是供给总量不足。精神卫生福利机构尚未实现地级市全覆盖，基本殡葬服务设施缺口较大，残疾人服务设施仍然不足，标准化的军人公墓尚属空白。二是功能布局不优。部分流浪乞讨人员救助管理设施还是强制收容设施，与当前关爱型救助理念不符。中西部地区

民政精神卫生福利设施数量少、缺口大。烈士纪念设施规划建设布局不合理的问题比较突出。三是服务质量不高。儿童福利机构、光荣院服务设施条件不优。残疾人康复辅助器具适配未得到充分满足，残疾人就业服务的专业化水平还不高。优抚医院大多数未达到三级医院服务水平。四是发展活力不够。优抚医院、光荣院配置不平衡，设施设备老化，专业人才短缺，服务能力较弱，与保障退役军人权益和加强练兵备战的要求不相适应。

保障特殊困难群体基本生活，加强社会服务兜底能力建设，体现着国家的民生温度和治理精度，是保障和改善民生的题中之义，是推动共享发展的具体体现，有利于维护社会公平正义和实现共同富裕。完善退役军人褒扬优抚服务体系，有利于褒扬退役军人为保家卫国做出的牺牲和贡献，营造爱国拥军、尊崇军人的浓厚社会氛围，让军人成为全社会尊崇的职业。筑牢困难群众、退役军人、残疾人等重点群体关爱服务体系，是坚决贯彻党中央、国务院决策部署，践行以人民为中心的发展思想，满足人民对美好生活需要的必然要求，对于巩固党的执政基础，彰显社会主义制度优势，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义。

## **二、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，认真落实习近平总书记关于民政、退役军人、残疾人等工作的重要讲话精

神，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，坚持系统观念，以推动高质量发展为主题，以供给侧结构性改革为主线，以改革创新为动力，围绕重点群体救助、托养、养老、医疗、康复等需求，推动社会服务设施补短板、强弱项、提质量，进一步织密扎牢民生保障网。

### 三、基本原则

（一）统筹规划，分级负责。根据经济发展水平、服务人口规模、存量设施资源、服务练兵备战等因素，整体规划、统筹推进，整合资源、优化布局，合理确定服务功能和建设规模，强化地方主体责任，分级建设，明确管理责任。

（二）保障基本，突出重点。补齐儿童福利、流浪乞讨人员救助、精神卫生福利、殡葬服务、褒扬优抚、残疾人服务等基础设施短板，提升兜底保障能力，加强对困难群体的帮扶支持，突出彰显军人贡献与保障对等、关爱与服务一致。

（三）因地制宜，节约实用。科学谋划用地选址，践行绿色生态理念，合理确定建设内容和标准，倡导使用新技术、新材料，避免邻避效应，防止贪大求洋，坚持节约实用，不搞重复建设。

（四）多元投入，提高质量。发挥中央预算内投资引导和撬动作用，调动地方政府和社会力量积极性，引导地方政府推动改革创新，优化服务供给模式，建立可持续发展长效机制。

### 四、发展目标

到 2025 年，在中央有关部门和各级政府共同努力下，社会福

利、退役军人褒扬优抚、残疾人服务设施条件进一步改善，管理服务专业化、规范化、智能化水平不断提高，人员配置进一步强化，殡葬、退役军人等体制机制改革迈出新步伐。

——社会福利服务体系方面，儿童福利服务、未成年人救助保护、流浪救助服务、基本殡葬服务网络进一步优化，精神卫生福利服务能力进一步提升，兜底保障能力和水平进一步提高。

——退役军人褒扬优抚服务体系方面，对党中央、国务院批准，退役军人事务部批准或确认的烈士纪念设施应建尽建；稳妥建设军人公墓，满足基本安葬需求；实现每个省（区、市）至少有1所水平较高的区域性优抚医院，提高光荣院保障水平和床位利用率。

——残疾人服务体系方面，实现每个省（区、市）都有一所专业化的残疾人康复设施，每个地市都有1所专业化的残疾人康复或托养设施，建设若干省级盲人按摩医院，残疾人就业服务能力得到提高。

## **五、建设任务**

### **（一）社会福利服务设施。**

1.儿童福利设施。支持地级市建设区域性儿童福利设施，整合集中配置资源，提升集中养育的专业化水平。

2.未成年人保护设施。支持建设省级、地市级区域性未成年人保护设施，为困境儿童、农村留守儿童等提供临时监护照料和家庭服务。

3.流浪乞讨人员救助管理站。支持建设地市级区域性流浪乞讨人员救助管理站，进一步提升关爱救助、应急救助服务能力。

4.殡葬服务设施。支持新建殡仪馆或公益性骨灰安放设施，尚未覆盖的县市补齐短板。

5.精神卫生福利设施。支持建设地市级区域性精神卫生福利设施，主要包括承担困难精神病患者收治功能的社会福利院（福利中心）、精神病人福利（康复）医院等，为特殊经济困难精神障碍患者提供集中救治、养护、康复服务。

## （二）退役军人服务设施。

1.烈士纪念设施。支持党中央、国务院或退役军人事务部批准建设的烈士纪念设施，支持退役军人事务部确认建设的地市级及以上烈士纪念设施。主要包括：一是烈士陵园中的烈士墓、烈士骨灰堂、烈士英名墙、纪念碑、纪念塔祠、纪念雕塑、纪念广场等主体建筑物，二是以烈士陵园为基础的小型纪念堂馆，三是烈士陵园配套的排水、公共厕所、停车场等公共服务设施。不依托烈士陵园、独立的大型纪念馆不予支持。

2.军人公墓。综合考虑部队驻防部署、兵源输出、平战状态等因素，支持安葬需求大、退役军人数量多的地市级及以上的行政区域建设军人公墓。

3.优抚医院。支持每个省建设1所服务全省的优抚医院（荣军医院、康复医院、精神病医院），支持集中供养需求较大、交通较为便利、医疗康复条件相对薄弱的地级市建设区域性优抚医院

（荣军医院、康复医院、精神病医院），配置医疗设备。

4.光荣院。支持优抚对象数量较多的地市级及以上的行政区域建设光荣院（荣誉军人休养院），配置基本康复辅助器具（设备包），优先支持具备医养结合功能和长期照护能力的光荣院。

### （三）残疾人服务设施。

1.残疾人康复设施。支持建设省、市级区域性残疾人康复设施，形成专业化的康复网络。

2.残疾人托养设施。支持建设省、市级区域性残疾人托养设施，搭建专业化的托养服务平台，提升区域性统筹集中托养能力。

3.省级盲人按摩医院。支持建设盲人按摩医院的医疗、康复、培训等基础设施，提升残疾人职业培训和就业能力。

### （四）落实重大决策部署的建设项目。

社会服务设施兜底线工程由国家发展改革委、民政部、退役军人事务部、中国残联组织实施。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该领域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，纳入社会服务设施兜底线工程统筹实施。

## 六、遴选标准

（一）项目应符合项目建设标准。

（二）优先向革命老区、民族地区、边疆地区、脱贫地区、易地扶贫搬迁安置点倾斜，原“三区三州”等深度贫困地区要应保尽保。

（三）优先支持尚无民政、退役军人、残疾人服务设施地方的项目，补齐设施“空白点”。殡葬服务设施项目要优先安排火葬区尚无殡葬服务设施地方的项目，做到应建尽建，不留空白。对于改扩建项目，要优先支持建设年代久、服务功能严重不足的项目。

（四）对列入《全国红色旅游经典景区名录》且已经中央资金支持过的烈士纪念设施项目，本实施方案不再予以重复支持。

## 七、支持标准

中央预算内投资对项目原则上按照东、中、西部地区（含根据国家相关政策分别享受中、西部政策地区）分别不超过平均总投资或床位平均建设投资（简称“平均投资”）的30%、60%和80%的比例进行支持（定额支持项目除外）。对低于平均投资的项目按照实际投资，原则上给予上述相应比例支持。对高于平均投资的项目，超出部分请各地自行解决。对儿童福利院、未成年人保护中心、流浪乞讨人员救助管理站、精神卫生福利设施、优抚医院、光荣院的改扩建项目，支持额度按照上述支持标准的50%申请。

为推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，对中部地区原集中连片特殊困难地区县、原深度贫困县、原国家扶贫开发工作重点县项目按照不超过项目平均投资的80%的比例进行支持。西藏自治区、南疆四地州项目建设资金原则上由中央预算

内投资全额安排，四省涉藏州县项目可由中央预算内投资全额安排，享受特殊区域发展政策地区按照具体要求执行。

在上述原则基础上，各项目分别设置了单个项目支持标准。

#### （一）社会福利服务设施。

1.儿童福利院。建设床位控制在100—450张之间，床均面积控制在35—43平方米之间，床均建设投资按不高于12万元测算。

2.未成年人保护中心。建设床位控制在50—100张之间，床均面积控制在30—35平方米之间，床均建设投资按不高于9万元测算。

3.流浪乞讨人员救助管理站。建设床位数控制在30—200张之间，床均面积控制在27—32平方米之间，床均建设投资按不高于9万元测算。

4.殡仪馆和火化设备配套。人口规模在50万以下的县（区、市），建设规模控制在2000—7000平方米之间，每平方米建设投资按不高于0.36万元测算。地市级和人口规模在50万以上的县（区、市），建设规模控制在7000—16000平方米之间，每平方米建设投资按不高于0.36万元测算。新建殡仪馆可配套购置火化设备，每套按100万元标准予以支持。

5.公益性骨灰安放设施。公益性骨灰堂建设规模控制在3000—5000平方米之间，每平方米建设投资按不高于0.3万元测算。

6.精神卫生福利设施。床位数控制在500张以内，床均面积控

制在 50—60 平方米之间，床均建设投资按不高于 15 万元测算。

## （二）退役军人服务设施。

1. 烈士纪念设施。按平均总投资 1000 万元测算。

2. 军人公墓。按平均总投资 1500 万元测算。

3. 优抚医院。床位面积控制在 30—50 平方米之间，床均建设投资按不高于 15 万元（含设备购置）测算。

4. 光荣院。床位数控制在 100—200 张之间，床位面积控制在 30—50 平方米之间，床均建设投资按不高于 15 万元（含基本康复辅助器具购置）测算。

## （三）残疾人服务设施。

1. 残疾人康复设施。省级、市级残疾人康复设施建设规模控制在 4.2 万平方米以内，每平方米建设投资按不高于 0.3 万元测算。

2. 残疾人托养设施。省级、市级残疾人托养设施建设规模控制在 1.3 万平方米以内，每平方米建设投资按不高于 0.3 万元测算。

3. 省级盲人按摩医院。床位数控制在 100—200 张之间，床位面积控制在 75 平方米以内，床均建设投资按不高于 22 万元测算。

# 八、建设标准

## （一）社会福利服务设施。

1. 儿童福利设施。按照《儿童福利机构管理办法》和《儿童福利院建设标准》（建标 145—2010）有关要求执行。

2. 未成年人保护设施。按照《流浪未成年人救助保护中心建设标准》（建标 111—2008）有关要求执行。

3.流浪乞讨人员救助管理设施。按照《流浪乞讨人员救助管理站建设标准》（建标 171—2015）有关要求执行。

4.殡葬服务设施。殡仪馆按照《殡仪馆建设标准》（建标 181—2017）有关要求执行。

5.公益性骨灰安放设施。按照《城市公益性公墓建设标准》（建标 182—2017）有关要求执行。

6.精神卫生福利设施。按照《精神卫生社会福利机构基本规范》（MZ/T056—2014）和《关于印发精神卫生防治体系建设与发展规划的通知》附件 1《精神卫生专业机构建设指导意见》（发改社会〔2010〕2267 号）有关要求执行。

## （二）退役军人服务设施。

1.烈士纪念设施。按照《烈士纪念设施规划建设修缮管理维护总体工作方案》及《烈士纪念设施保护管理办法》《烈士纪念设施建设标准》有关要求执行。

2.军人公墓。按照《军人公墓建设标准（暂行）》《军人公墓管理办法（暂行）》有关要求执行。

3.优抚医院。建设标准参照《精神专科医院建设标准（建标〔2016〕267 号）》《康复医院基本标准（2012 年版）》《综合医院建设标准》有关要求执行。

4.光荣院（荣誉军人休养院）。建设标准参照《老年养护院建设标准（建标 144—2010）》有关要求执行。

## （三）残疾人服务设施。

1.残疾人康复设施和托养设施。按照《残疾人康复机构建设标准（建标 165—2013）》《残疾人托养服务机构建设标准（建标 166—2013）》有关要求执行。

2.省级盲人按摩医院。按照《盲人按摩医院（诊所）建设标准（试行）》《中医医院建设标准》有关要求执行。

## 九、资金下达

社会服务设施兜底线工程中央预算内投资直接下达到具体项目，年度投资计划要列出每一个项目的名称、建设内容。

省级发展改革部门要根据《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》（发改投资规〔2020〕518号），在转发下达到具体项目时进一步明确投资安排方式。各地要根据《政府投资条例》（国务院令第712号）和《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）规范资金下达方式，完善管理办法，加强监督检查，确保资金安排合法合规。

## 十、保障措施

（一）加强组织领导。各地发展改革和民政、退役军人、残联等部门要及时向地方党委、政府汇报推进社会服务设施兜底线工程的思路、规划和措施，推动将有关内容及时纳入当地经济社会发展中长期规划，促进社会服务保障规划与经济社会发展规划、土地利用规划和城乡规划等衔接，依法保障设施用地。

（二）完善投入机制。社会服务设施兜底线工程相关项目实

施的责任主体是地方人民政府。地方政府负责落实建设资金，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。地方政府、项目单位等要发挥主体责任，落实好地方配套建设资金及设施运行保障资金。遵循绿色、低碳、环保原则，严格控制建设规模和建设标准。

（三）明确责任分工。在当地党委、政府领导下，各部门要加强分工协作，强化项目组织实施，将工作责任落实到岗到人，严格项目管理，加强项目储备、组织实施和监督检查。发展改革部门要根据项目建设内容，加强对项目投资规模的审核把关，确保真实性和准确性，指导民政、退役军人、残联等部门按标准做好项目储备和实施。民政、退役军人、残联等部门要对本地区中央预算内投资支持的项目全程监督管理，随时掌握项目建设情况，及时督促项目开工，做到开工到现场、建设到现场、竣工到现场。

（四）严格项目管理。各地要建立工作机制，共同做好项目的组织、协调、监督等工作，加强全过程监督检查，确保项目及时开工，及时更新、调整、补充重大项目库。严格执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制等法律法规，保证建设质量，项目建成后要及时组织验收。国家发展改革委、民政部、退役军人事务部、中国残联将择机组织检查和评估，对真抓实干、成效显著的地方进行奖励，对中央资金监管不力的地方予以惩戒。

## “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。




- 填写说明：1. 各地请以县（市、区）为单位，按照项目轻重缓急和成熟程度对项目重要性进行排序；
2. 项目类别分为老年人福利、残疾人福利、殡葬设施建设改造、流浪乞讨救助、儿童福利、社会工作和志愿服务、社会组织参与社会公益服务、规范化社区奖补和其他符合宗旨的项目等，各类项目由各省辖市、济源示范区、省直管县（市）相关业务科室分类上报省厅资金归口管理处室，规划财务部门进行汇总后上报省厅规划财务处；
3. 项目政策依据及理由、项目实施方案及资金测算，请简要概述。如内容较多，请另附文字说明。





