

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2024〕23号

## 上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市推动银发经济高质量发展若干 政策措施》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

经市政府同意，现将《上海市推动银发经济高质量发展若干政策措施》印发给你们，请认真按照执行。

2024年12月9日

（此件公开发布）

# 上海市推动银发经济高质量发展 若干政策措施

为贯彻落实《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，进一步促进本市养老产业发展，现制定推动银发经济高质量发展若干政策措施如下：

## 一、加快重点领域产业发展

(一)增加多样化养老照护服务。支持养老服务机构专业化、规模化、品牌化发展，增加高品质服务供给。持续提升养老机构专业照护能力，增加认知障碍照护床位、护理型床位供给，优化养老机构长期护理费用测算和支付保障。大力发展社区养老服务机构，鼓励专业力量参与，依托各类社区养老服务设施，提供认知障碍筛查和干预、保健康复、助餐助浴、心理咨询等服务。因地制宜发展家庭照护床位，鼓励符合条件的养老服务机构，提供个性化上门延伸服务。鼓励家政、物业等各类主体参与养老服务供给，打造特色服务品牌。支持上门助浴、陪诊助医等养老服务新业态规范发展。建立健全社会化餐饮企业参与老年助餐机制，优化配送服务，丰富老年人选择。（责任单位：市民政局、市医保局、市商务委）

(二)大力发展康复辅具产业。支持康复辅具企业加大研发设计和智能制造力度，培育一批“专精特新”优质中小企业。加大康复辅具推广力度，推动商场超市、社区嵌入式服务设施、商业银行

网点、药店等提供康复辅具展示、租赁、销售空间，鼓励辅具用品行业专业代理商发展。动态更新康复辅具社区租赁产品目录，加强康复辅助技术咨询师、康复辅助器具适配师等专业人才培养。研究扩大可使用医保个人账户资金在本市定点零售药店购买的康复辅具品类范围。鼓励保险机构将康复辅具纳入相关责任险、健康险等保险赔付范围。（责任单位：市民政局、市科委、市经济信息化委、市商务委、市医保局、上海金融监管局）

（三）积极发展老年宜居产业。鼓励新建住宅按照终身住宅理念设计建造，支持在五个新城等区域打造全龄友好示范社区。加快存量老旧小区适老化改造，推动为老服务设施、小区无障碍环境等整体提升。优化适老化改造支持政策，研究扩大覆盖范围。支持各区结合社区嵌入式服务设施建设，因地制宜打造一批适老化改造样板间。鼓励商场、家居卖场等设置适老化设施、产品展示体验空间。支持行业协会制定老年人居室适老化改造及设施、设备配置标准，鼓励企业提供个性化居家适老化改造服务。稳妥有序开展趸租试点，多渠道改善老年人居住环境。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市民政局、上海金融监管局、市规划资源局、市房屋管理局）

（四）丰富老年文娱业态。拓宽老年教育供给主体范围，鼓励培训机构开发针对老年人的兴趣类课程，支持老年大学与市场化机构合作，增加多样化服务供给。支持企业开发适合老年人身心特点的电子游戏产品、体育健身休闲服务。鼓励旅游平台企业开

发面向老年人的专属旅游频道,提供省心游产品和“子女亲情付”等服务。深化推进景区景点和酒店民宿无障碍环境建设,鼓励主题公园和特色景区推出针对老年群体的优惠产品和套餐服务。结合商办会展设施更新转型,探索打造适合银发人群的沉浸式文娱新空间。优化邮轮产品和服务,丰富老年人出游体验。(责任单位:市文化旅游局、市教委、市农业农村委、市体育局)

(五)优化无障碍出行服务。鼓励乘用车企业开发推广方便老年人出行的福祉车产品,鼓励养老服务机构、医疗机构等购买福祉车,研究福祉车支持政策。鼓励发展爬楼机等助行服务,支持将爬楼机服务纳入政府购买助老服务范围。有序推进既有多层住宅加装电梯,优化管理运营。持续推动公共交通无障碍设施和导乘系统建设。(责任单位:市民政局、市卫生健康委、市交通委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市公安局、市房屋管理局)

(六)拓展智慧养老场景和产品。支持企业围绕老年人需求和使用习惯,开发生活辅助、健康服务、康复辅助、安全监护、照护服务、情感慰藉等智慧养老产品,符合条件的纳入养老科技专项支持范围。拓展智慧养老应用场景,持续推进智慧养老院建设,基于大数据、人工智能等技术,优化整合社区养老服务资源,支持企业开发居家一站式智慧养老解决方案。支持将养老助残场景智能服务机器人等产品纳入产业高质量发展专项支持范围。动态更新发布智慧健康养老产品及服务推广目录,加大财政支持力度,推动产品

应用落地。（责任单位：市科委、市经济信息化委、市民政局）

（七）促进养老金融健康发展。通过金融机构网点、社交媒体、视频平台等各类线上线下渠道，加强个人养老金政策和产品宣传。探索开发养老金产品信息集成展示平台，推动跨银行间养老金产品共享互认，为参加人提供便利选择。支持临港新片区、虹桥国际中央商务区、五个新城等重点区域建立健全片区人才企业年金制度。鼓励保险公司围绕老年人健康护理需求，开发多样化商业健康险产品。支持金融机构兼顾稳健性和收益性，开发适合老年人客户的养老型理财、信托等金融产品。（责任单位：上海金融监管局、市委金融办、市人力资源社会保障局、市数据局、上海证监局）

（八）优化老年健康服务。完善老年健康服务体系，提升健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务供给能力和水平。推进老年友善医疗机构建设，方便老年人看病就医。根据规划引导，推动医养设施同址或邻近设置，推动养老床位和医疗床位之间实现服务转介、信息互通、资源共享。依托国家医学中心、上海临床研究中心等平台，加强老年病临床研究及成果转化。发展抗衰老产业，加强基因技术、再生医学、激光射频等在抗衰老领域的应用。（责任单位：市卫生健康委、市科委、市民政局）

## 二、培育壮大经营主体

（九）培育发展经营主体。鼓励各类企业发挥技术、市场、人力资源等优势，积极布局专业养老服务、辅具用品、智慧养老等银发

经济产业领域,打造银发经济示范品牌。优化养老产业政策发布及解读方式,定期更新发布上海养老产业发展政策指南。探索建立银发经济企业服务机制,做好政策宣介和企业跟踪服务。(责任单位:市发展改革委、市国资委、市商务委、市民政局、市经济信息化委)

(十)提高产业园区能级。依托“大零号湾”科技创新策源功能区,建设上海市养老科技产业园,推动养老科技成果转化和企业孵化。支持市康复辅具产业园(青浦西虹桥园区)依托长三角区位优势,吸引更多康复辅具企业总部落户,打造展贸联动新平台。鼓励市康复辅具产业园(浦东张江园区)依托区域人工智能、生物医药等发展基础,推动康复辅具跨学科深度融合,培育健康养老产业新业态。鼓励有条件的产业园区在转型发展中结合产业特色,布局银发经济相关产业,鼓励上海园区高质量发展基金等加大对相关产业园区的支持力度。积极创建国家银发经济产业园区。(责任单位:市民政局、市科委、市经济信息化委、市发展改革委、闵行区政府)

(十一)发挥各类展会平台作用。持续办好上海国际养老辅具及康复医疗博览会,强化展示交易功能,推动供需精准对接,打造3天大型展览与迷你巡回展、在线展览相结合的模式,扩大辐射推广范围。依托中国国际进口博览会、中国品牌博览会等展会,推出银发经济展区和主题推广活动,放大银发经济影响力。举办养老科技创新大赛,丰富老年福祉产品创意创新等活动形式,加强融资

对接、宣传推广、政策指导,推动银发经济相关企业和产品孵化创新。(责任单位:市民政局、市商务委、市发展改革委、市科委)

(十二)提升行业组织效能。鼓励依法成立银发经济领域社会组织,支持企业、科研院所、行业协会等组建产业合作平台或联合体,深化产业研究、资源整合、行业自律。鼓励行业组织推动品牌建设,探索开展上海银发经济“百大品牌”选树和发布,支持符合条件的企业品牌参与“上海品牌”认证。引导行业组织围绕社区居家养老服务新业态、智慧养老、适老化改造、老年用品等领域,推动团体标准制定。(责任单位:市民政局、市市场监管局)

### **三、强化要素保障**

(十三)加强人力资源供给。鼓励高等院校结合学科专业布局优化,增加养老、健康、护理等专业设置,稳步扩大招生规模。深化产教融合试点,加快培育养老领域产教融合型企业,提高养老专业人才培养质量。培育发展员工制养老服务企业,增强人员队伍的专业性和稳定性。探索养老护理工作者专业技术水平评价,畅通专业发展通道。加强对养老护理员的激励保障,将符合条件的养老护理员纳入新时代城市建设者管理者之家保障范围,对服务满一定年限且达到一定技能等级的养老护理员给予相应补贴。加大对养老从业人员褒奖力度,增强职业荣誉感,符合条件的养老从业人员可申办本市户籍。(责任单位:市教委、市民政局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设管理委、市财政局、市发展改革委、市房屋管理局、市人才局)

(十四)拓展规划用地空间。全面实施体现均质性、公益性和社会性的养老用地新地价,支持符合条件的养老项目地价水平参照标准厂房类工业项目基准地价确定。鼓励符合条件的存量工业、仓储用房等存量资源通过城市更新方式转化为养老服务设施,多渠道增加养老服务供给。支持商业、办公、社区用房等存量资源,在确保结构安全、消防安全的基础上,可暂不改变规划性质、土地权属,临时改变建筑使用功能,兴办符合标准的养老服务设施。(责任单位:市规划资源局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市民政局、市消防救援局)

(十五)创新融资支持方式。为符合条件的养老服务机构和相关企业贷款提供政策性融资担保,对融资担保费予以补贴,扩大养老服务批次贷支持范围,优化审核流程。鼓励银行用好普惠养老专项再贷款,向普惠养老服务机构提供优惠利率贷款。鼓励金融机构针对行业特点,运用经营流水、交易数据等优化审批模型,提供普惠信贷等服务。支持符合条件的银发经济相关企业发行上市。支持符合条件的养老设施 REITs 项目发行上市。鼓励各类产业基金加大对银发经济产业领域项目的支持力度。(责任单位:上海金融监管局、市委金融办、市发展改革委、市国资委、市财政局、中国人民银行上海总部、上海证监局、市民政局)

(十六)加大财税支持力度。充分发挥服务业发展引导资金、中小企业发展专项资金、促进产业高质量发展专项资金、城市数字化转型专项资金等财政专项资金的引导作用,对符合条件的银发



经济相关企业和项目给予支持。支持符合条件的项目,申请地方政府专项债券、中央预算内资金及超长期特别国债资金支持。完善社区养老服务机构认定标准,细化落实养老服务企业税收优惠政策。(责任单位:市财政局、市发展改革委、市经济信息化委、市民政局、市数据局、市税务局)

(十七)加强科技和数据支撑。加强智能传感、信息通信、人工智能等领域关键技术攻关,鼓励符合条件的项目争取国家重点研发计划“主动健康和人口老龄化科技应对”专项支持。面向养老科技产品研发和测试需求,建设具备软硬件研发、工艺开发、产品认证、检测验证、数据库服务等功能的公共服务平台。建立健全数据合作利用机制,通过上海市医保大数据创新实验室等模式,强化医保数据在商业保险等场景中的应用。依法规范智能化产品和服务中的个人信息收集、使用等活动,加强技术监测和监督检查,做好安全防护和风险控制。(责任单位:市科委、市医保局、市数据局、上海金融监管局)

#### **四、营造良好发展环境**

(十八)倡导积极老龄观。树立积极老龄观、健康老龄化理念,增进全社会对积极应对人口老龄化的共识。鼓励媒体平台打造以银发群体为主要受众的栏目和节目,加强对健康生活方式、养老财务规划、智慧辅具用品等的科普宣传。提升社区“养老顾问”专业服务能力,鼓励金融机构等结合各自业务,发展专业领域的“养老规划师”。依托重阳节和敬老月,举办都市乐龄生活节,集中开展

积极老龄观宣传、养老护理员褒奖、银发产品和服务推广等活动，营造敬老、孝老、享老的良好社会氛围。（责任单位：市委宣传部、市民政局）

（十九）开发老年人力资源。鼓励老年人积极参与各类社会活动，推动老年人更好发挥社会价值，为有工作意愿的老年人提供就业服务和职业伤害保障。鼓励上海公共就业招聘等各类就业平台推出老年人就业专区，集中发布面向老年人的多样化就业岗位。推动企业落实超龄就业人员单险种参加工伤保险，保障老年劳动者权益。鼓励有工作意愿的老年人通过职业技能培训机构、老年大学、在线课程等各类途径参加岗位技能培训，促进培训与就业结合。（责任单位：市人力资源社会保障局、市民政局、市教委）

（二十）培育拓展银发消费。适应银发群体消费需求和观念变化，积极培育银发消费市场。鼓励传统商场或商业综合体推出老年用品销售和老年生活方式体验专区。鼓励电商平台开辟银发消费专区，针对老年人特点优化平台界面，加强线上消费便利化和规范化信息推送。结合“五五购物节”“上海之夏国际消费季”等活动，创新打造银发消费季，鼓励企业开展各类银发产品与服务推广优惠活动。（责任单位：市商务委、市民政局、市规划资源局）

（二十一）加强行业监管。加大对养老领域电信网络诈骗、非法集资、消费侵权行为的整治力度，持续加强金融理财、养生保健、旅游培训等领域监管，发挥社会监督、媒体监督作用，切实保障老年人合法权益。依托上海市公共信用信息服务平台，建立健全以

信用为基础的新型监管机制,强化跨领域、跨部门的联合激励和惩戒工作。(责任单位:市市场监管局、市公安局、市发展改革委、上海金融监管局)

(二十二)加强工作跟踪推进。市发展改革委会同相关部门和单位做好银发经济高质量发展重点任务落实的跟踪推进工作。依托长三角跨区域合作机制,促进长三角银发经济产业协同发展。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2024年12月10日印发

---