

烟台市人民政府办公室

烟政办字〔2026〕32号

烟台市人民政府办公室 关于印发推动养老产业高质量发展三年 行动方案（2026—2028年）的通知

各区市人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

《推动养老产业高质量发展三年行动方案（2026—2028年）》
已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

烟台市人民政府办公室

2026年7月1日

（此件公开发布）

推动养老产业高质量发展三年行动方案 (2026—2028 年)

为深入实施积极应对人口老龄化国家战略，贯彻落实国家、省关于养老服务改革的工作部署，立足烟台生态、产业和区位优势，进一步推动养老产业高质量发展，现制定实施方案如下：

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，认真贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，坚持保基本、广覆盖、可持续的原则，以养老服务与养老产业协同发展为主线，以健全长期照护体系、大力发展普惠养老为重点，持续推动产业扩容、服务供给、消费升级、要素聚集，加快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，持续擦亮“福寿烟台·康养胜地”颐养安居城市名片。到 2028 年年底，全市养老产业规模突破 500 亿元，高标准建成 1 处银发经济产业园区，初步形成业态丰富、布局合理、链条完整、特色鲜明的养老产业高质量发展局面。

二、推动养老产业扩容，提升产业内生力

(一) 优化产业规划布局。编制养老服务布局规划，并纳入本地区国民经济和社会发展规划。科学布局产业集聚区，鼓励利用闲置资源改造建设养老机构。加强县域养老服务体系建设，2026 年年底前，莱山区、招远市和黄渤海新区率先建成三级养

老服务网络；2028 年年底前，各区市三级养老服务网络基本建成。依托县级特困人员供养服务机构和养老服务信息系统，建设县级综合养老服务管理平台；依托乡镇（街道）敬老院、优质民办养老机构等，改扩建成乡镇（街道）区域养老服务中心，支持乡镇（街道）敬老院由县级民政部门直管；统筹使用教育、卫健等公共服务设施，建设村（社区）养老服务设施站点。（牵头单位：市民政局，责任单位：市自然资源和规划局、市教育局、市卫生健康委）

（二）培育高质量市场主体。加大国有资本对养老服务的投资布局，支持按市场化原则积极参与普惠养老服务。推动社会办养老服务机构与公办机构开展多种形式合作共建，支持有综合实力的养老服务机构牵头组建养老服务集团或联盟。积极培育专业化社区居家养老服务机构，鼓励养老机构单独成立市场服务主体参与社区居家服务。建立养老服务市场主体数据库，发展壮大民营养老服务企业主体，积极推进“个转企”“小升规”“规做精”，支持社会力量采取委托运营等方式参与公办养老机构改革，到2028 年年底，全市民办养老机构数量稳定在 200 家以上，其中三星级及以上机构占比不低于 60%，力争培育 30 家纳统养老企业，公办养老机构委托运营率提升至 70%以上。（牵头单位：市民政局，责任单位：市行政审批服务局、市市场监管局、市财政局）

（三）打造现代产业集群。依托烟台制造业基础、医康养资源以及中韩（烟台）产业园等重点园区，持续深化养老服务领域

对外合作，推进医养产业与银发经济产业协同，助力银发经济产业高质量发展。聚焦智能适老化产品、康复辅助器具等重点领域，积极引进优质企业和项目落地，支持各类符合条件的企业参与试点示范与规模化应用。每年组织开展不少于 2 次专题招商推介活动，定期面向社会公开发布应用场景合作清单与产品采购需求，推动先进技术及产品在养老机构、社区和家庭场景中开展试点示范与规模化应用。（牵头单位：市民政局，责任单位：市工业和信息化局、市商务局、市卫生健康委）

（四）创树养老服务品牌。鼓励养老服务经营主体实施规模化、品牌化、连锁化运营。结合“敬老文明号”创建、优质服务创建等活动，建立养老服务品牌推介机制，对具备较高市场认可度的养老服务品牌，依法申请注册商标，推荐优质养老服务品牌参评“好品山东”及国家级消费名品方阵，到 2028 年年底，推动 5 个产品入选《老年用品产品推广目录》，培育 10 家本地养老连锁品牌。（牵头单位：市民政局，责任单位：市市场监管局、市工业和信息化局、市商务局）

三、优化各类服务供给，提升产业影响力

（五）强化居家养老服务。加快适老住宅建设，推进家庭适老化改造，为符合条件的失能老年人建设具有连续、稳定、专业服务功能的家庭养老床位，到 2028 年年底，家庭养老床位发展到 1 万张，家庭适老化改造拓展到 2 万户。推进健康家庭建设，健全居家医疗服务，建设家庭病床。对失能老年人的家庭成员开

展养老照护技能培训，符合条件者给予职业培训补贴。引导和鼓励养老机构、家政企业、物业服务企业、社区卫生机构等积极探索“家政+养老”“物业+养老”“养老服务机构延伸服务”等多种模式。通过拓展服务项目、优化服务内容，发挥长期护理保险对居家养老服务的支撑保障功能。（牵头单位：市民政局，责任单位：市住房城乡建设局、市商务局、市医保局、市卫生健康委）

（六）拓展社区养老服务。发展社区嵌入式养老服务设施，结合完整社区建设，在街道党群服务中心、社区综合服务中心增加“综合为老服务”功能。聚焦“一刻钟”社区生活圈，鼓励社区便民消费服务中心等设施建设，推动物流配送、蔬菜直通车、移动助浴车等进村居。健全以市民社区食堂、社区老年助餐点、农村老年餐桌、送餐入户四种模式为基础，其他有利于发展老年助餐的经营模式共同参与的“4+N”城乡老年人助餐服务体系，通过中央厨房配送、邻里互助、外卖平台等方式增加老年助餐服务供给，完善准入、退出与动态评估机制，建立可持续的多方筹资渠道，提升老年人就餐便利度和满意度。增强社区养老服务设施可持续发展能力，街道社区养老服务设施运营方在保障老年人优惠服务的前提下，可依法依规引入其他机构开展合作，提供社会化服务。强化乡镇（街道）区域养老服务中心专业照护和辐射带动功能，为失能失智老年人提供长短期托养、康复护理、助餐配餐、辅具租赁等综合性服务。发展特色化养老社区，支持建设退休老人社区、持续照料退休社区（CCRC）等。（牵头单位：市

民政局，责任单位：市住房城乡建设局、市发展改革委、市商务局、市财政局）

（七）优化机构养老服务。建立健全养老服务机构分类管理制度，重点发展护理型床位、认知障碍照护床位，对符合条件的给予奖补，到 2028 年年底，全市每万名老年人建有普惠养老床位保持 100 张以上，普惠支持型养老机构占比达 65%以上，养老机构护理型床位、认知障碍床位占比分别达到 80%、5%以上，新建养老机构护理型床位占比不低于 80%，其中新建公办养老机构护理型床位占比原则上不低于 90%。（牵头单位：市民政局）

（八）突破农村养老短板。健全县、乡、村三级服务网络，持续优化农村养老服务高质量发展的政策措施，探索“互助性、可持续性”服务模式，将专业养老服务延伸至村级互助养老点和居家老年人。积极培育扎根乡村、贴近村民的养老服务市场主体，引入专业化、连锁化养老服务机构参与运营管理乡镇区域养老服务中心。探索推进乡镇卫生院与养老机构融合发展，实现农村医养资源集约利用。依托乡村振兴片区，推广“中心服务区+功能服务点”模式，有效提升农村养老服务供给。（牵头单位：市民政局，责任单位：市农业农村局、市卫生健康委）

四、推动养老消费升级，提升产业增长力

（九）扩大消费供给渠道。持续做好消费品以旧换新居家适老化改造和中度以上失能老年人消费补贴等养老服务促消费活动，鼓励引导电商平台、大型商超转型升级线上服务，开发适老

化界面与便捷操作功能，设立银发消费专属频道及专区。积极培育老年消费新场景，支持建设一批老年用品“一站式”体验中心、老年消费“网红打卡地”及特色银龄集市，营造良好消费环境，促进供需精准匹配。定期举办老龄产业博览会、银发产品展销会、银发主题购物节等产销对接活动。（牵头单位：市民政局，责任单位：市商务局）

（十）强化医疗照护服务。进一步推动老年病医院提升建设，二级及以上综合性公立医院普遍设置老年医学科（老年病专业）。深化“五床联动”试点，推动形成医康养护有序衔接的联动服务机制，到2028年年底，全市两证齐全医养结合机构达100家以上，有意愿与医疗卫生机构协议合作的养老机构，签约率达100%。推动基层医疗卫生机构优化家庭医生签约服务，为独居、空巢、留守、失能、高龄、残疾、计划生育特殊困难家庭等老年人提供个性化签约服务。推进“互联网+护理服务”，完善提供上门医疗服务等收费政策，为有需求的老年人提供居家医疗服务。全面开展老年人能力综合评估，整合卫健、医保、残联等部门评估标准，建立多部门涉老数据动态联动机制，实现评估结果共享。加强居家失能老年人健康服务，为辖区内提出申请的65周岁及以上居家失能老年人提供健康服务和健康咨询，指导转诊转介。（牵头单位：市卫生健康委、市民政局，责任单位：市医保局、市残联）

（十一）推动康复辅具普及应用。推动康复辅助器具产业化发展，重点推动助听器、矫形器等传统功能代偿类康复辅助器具

升级。支持康复辅助器具生产企业与医疗机构、高校科研机构等共建创新联合体。落实残疾人辅助器具适配制度，推广“一站式”辅助器具适配服务。鼓励社区综合服务中心、社区养老机构、托养照护服务机构设置社区康复辅助器具服务购买、租赁、维护服务站点，探索开展向特定人群提供免费辅助器具租赁服务。（牵头单位：市民政局，责任单位：市工业和信息化局、市医保局、市残联）

（十二）推进智慧康养场景应用。推进智慧养老院建设，制定智慧养老院建设方案，将智慧养老院建设纳入养老机构星级评定指标，建成 20 家标准智慧养老院。支持养老服务机构与科技企业合作，推动大数据、人工智能、机器人等技术在老年人健康监测、安全预警、情感陪护等场景的应用，依托社区服务设施设立智能养老产品体验专区，提升老年人对智慧养老产品的认知与使用意愿。公开全市养老服务相关信息，在门户网站、应用程序（App）、小程序中嵌入“数字养老地图”，方便老年人选择适宜服务。（牵头单位：市民政局，责任单位：市工业和信息化局）

（十三）拓展养老金融服务。以承接全国养老金融试点项目为契机，鼓励各类金融机构开发符合为老服务企业全生命周期需求的差异化金融产品，深入开展“首贷培植”“金融+商会+企业”“齐心鲁力·助企惠商”“千企万户大走访”等金融支持专项行动，加大对民营、小微等养老产业市场主体支持力度。稳妥推动个人养老金、商业养老金等试点业务，加大专属商业养老保险推

进力度，持续推进寿险责任与护理保险责任转换试点，探索利用存量寿险产品开展转换业务，提升长期护理保险支付能力。（牵头单位：市民政局、市财政局、人民银行烟台市分行、烟台金融监管分局）

（十四）积极发展康养旅游。放大烟台避暑气候优势，培育要素齐全、产品丰富、品牌知名的康养休闲产业链，打造“避暑疗养”烟台范式。依托蓬莱区文旅康养强县、长岛渔号小镇省级文旅康养融合试点区以及龙口南山养生谷、黄渤海新区磁山温泉、牟平崑龙温泉等康养基地，策划避暑疗养、温泉疗养、森林康养、中医药养生等健康旅游产品，开发京剧、书法、非遗、胶东民俗等深度体验产品，打造高品质、特色化康养旅游体验。（牵头单位：市文化和旅游局、市民政局）

（十五）丰富老年文体服务。统筹老年教育资源，推动现有老年大学、各级各类学校开展线上线下老年教育，并向区域内老年人开放场地、图书馆、设施设备等资源，支持在社区和养老机构设置老年大学教育点，推动优质课程和教学资源共享。发挥养老产业协会、居家和社区养老服务协会、老年体协等社会组织作用，组织开展文体展演、志愿服务及健身活动，支持老年文化内容创作与传播。推动各类公共体育场馆、体育设施向老年人优惠或免费开放，科学安排开放时段。（牵头单位：市民政局，责任单位：市委宣传部、市委老干部局、市教育局、市文化和旅游局、市体育局）

五、推动产业要素聚合，提升产业支撑力

（十六）加强老龄化国情教育。开展老年健康消费观宣传教育，通过媒体渠道及社区活动展示科学养老理念与优质产品服务，消除消费顾虑。建立“养老顾问”制度，为老年人提供养老规划、政策咨询、资源推介等服务，社区覆盖率达到50%以上。规范养老服务中介行为，严厉打击诱导消费、虚假宣传等侵害老年人权益的行为。建立养老服务领域信用评价与追溯机制，引导老年人优先选择取得认证的服务与产品。（牵头单位：市民政局，责任单位：市委宣传部、市卫生健康委、市市场监管局）

（十七）完善财政支持政策。县级以上人民政府养老服务经费支出纳入同级政府财政预算，设立养老服务专项资金，制定养老服务资金使用管理办法，建立健全产业政策服务体系，定期发布政策指南，吸引优质资本和项目落地。落实水、电、气、暖以及税费等各类优惠政策。强化财税金融支持，为符合条件的项目，争取中央预算内投资、地方政府专项债等资金支持。（牵头单位：市民政局、市财政局，责任单位：市发展改革委、市税务局、市商务局）

（十八）鼓励志愿服务深度参与。深入开展“银龄行动”，积极支持开发养老服务志愿服务项目、纳入志愿服务项目库，引导老年人以志愿服务形式积极参与各类活动。支持设立慈善信托，用于发展养老服务。鼓励公益慈善组织设立关爱服务项目，定期开展公益慈善活动，提供助老服务，到2028年年底，全市

培育 3 家以上枢纽型为老志愿服务组织。（牵头单位：市委社会工作部、市民政局）

（十九）加强人才队伍建设。大力培育养老服务师、长期照护师队伍，支持院校设立养老服务相关专业，大力发展养老服务职业教育，探索开展养老服务高技能人才公费培养试点。健全养老护理员薪酬待遇体系，推动养老护理员工资水平合理增长。支持高技能人才参加相关职称评审和职业资格考试，鼓励相关专业技术人才参加职业技能等级认定。到 2026 年年底，全市养老机构取得职业技能等级证书的养老护理员达到 90%以上，到 2028 年年底，每万名老年人配置养老护理员达 15 名。（牵头单位：市民政局、市人力资源社会保障局，责任单位：市教育局）

（二十）加强行业综合监管。建立健全养老服务行业信用分级分类监管制度，明确分级分类标准及相应监管措施，持续健全养老服务守信激励和失信联合惩戒体系。创新家庭养老床位、社区嵌入式养老服务机构、老年助餐、养老社区等领域的监管模式，加强养老机构内设医疗机构执业、老年用品质量监管，依法规范执业行为。推广实施智慧消防、智慧安防等新技术新科技赋能监管，提升安全管理智能化水平。（牵头单位：市民政局，责任单位：市市场监管局、市卫生健康委、市消防救援局）

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2026 年 7 月 1 日印发
