

潮州市老龄工作委员会文件

潮老龄委〔2022〕3号

潮州市老龄工作委员会关于印发《“十四五” 潮州市老龄事业发展和养老服务体系 建设规划》的通知

各县、区人民政府（管委会），市老龄委各成员单位：

经市人民政府同意，现将《“十四五”潮州市老龄事业发展和养老服务体系建设规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

潮州市老龄工作委员会

2022年10月17日



“十四五”潮州市老龄事业发展和 养老服务体系建设的规划

目 录

第一章 规划背景	1
第一节 “十三五”时期我市老龄事业和养老服务体系建 取得明显成效.....	1
第二节 “十四五”时期我市老龄事业和养老服务体系建 发展面临新形势.....	5
第二章 总体要求	6
第一节 指导思想.....	6
第二节 基本原则.....	6
第三节 发展目标.....	7
第三章 筑牢社会保障体系 提高老年人保障水平	10
第一节 夯实应对人口老龄化社会财富储备.....	10
第二节 完善基本养老保险和基本医疗保险制度.....	11
第三节 提高老年人社会救助和福利.....	12
第四章 优化养老服务供给 促进机构养老服务提质增效 ...	13
第一节 建立基本养老服务制度.....	13
第二节 促进机构养老服务提质增效.....	14
第三节 完善居家社区养老服务网络.....	16
第五章 完善老年健康服务体系 促进医养康养深度融合 ...	18
第一节 全面加强老年健康服务.....	19
第二节 提升医养结合服务水平.....	20
第三节 践行积极老龄观 促进健康老龄化.....	22

第六章 改善人口老龄化背景下的劳动力有效供给.....	23
第一节 促进人口结构优化及合理分布.....	23
第二节 促进劳动力素质提升.....	25
第七章 健全关爱服务体系 建设老年友好型社会.....	25
第一节 加强老年人权益保障.....	26
第二节 加强老年宜居环境建设.....	27
第三节 建设老年友好型社会.....	28
第八章 强化规划实施保障.....	29
第一节 加强组织领导.....	29
第二节 强化要素保障.....	29
第三节 扩大为老人才队伍.....	30
第四节 加强统筹协调.....	30

为深入贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，促进老龄事业和养老服务体系建设和全面协调可持续发展，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《广东省老年人权益保障条例》《广东省养老服务条例》《“十四五”广东省老龄事业发展和养老服务体系发展规划》《潮州市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》等，结合我市实际，制定本规划。

第一章 规划背景

坚持以人民为中心的发展思想，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，扎实推进老龄事业和养老服务体系建设和高质量发展。

第一节 “十三五”时期我市老龄事业和养老服务体系建设和取得明显成效

“十三五”期间，我市各级各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院积极应对人口老龄化的决策部署和省委、省政府以及市委、市政府工作部署，坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，围绕“打造沿海经济带上的特色精品城市”发展定位，不断改革创新、积极作为，老龄事业和养老服务体系建设和取得明显成效。

政策法规体系进一步健全。出台《潮州市老年人优待办法》《潮州市老年人乘坐公共汽车优待办法》两个规范性文件，为维护老年人权益，推进老龄事业发展提供法律保障。在社会保障、养老服务、老年健康、宜居环境等方面出台一系列配套文件，形成了相互衔接、互为支撑的老龄政策体系。

社会保障基础进一步夯实。养老保险提标扩面，全市基本养老保险参保人数 156.98 万人（企业职工 48.84 万人，城乡居民 108.14 万人），企业退休人员基本养老金比“十二五”期末增长 22%，城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高到每人每月 180 元，比“十二五”期末增长 80%。医疗保障水平稳步提升，全市基本医疗保险参保人数 266.29 万人，总参保率稳定在 98%以上；老年人福利保障水平不断提高，完善普惠型高龄老人津（补）贴制度，惠及老年人 30.5 万人次；建立经济困难高龄、失能等老年人补贴制度，惠及老年人超过 1.58 万人次；建立特困人员照料护理制度，惠及老年人达 1.66 万人次；实施老年人意外伤害综合保险“银龄安康行动”，覆盖老年人达 129 万人次。

养老服务体系进一步健全。基本建成居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。养老服务供给能力显著增强，截至“十三五”期末，全市城乡社区养老服务设施 962 个，老年人助餐配餐服务点 1 个。养老机构 42 家，比“十二五”期末增长 2.38%，其中星级养老机构 1 家。养老床位 1.46 万张，比“十二五”期末增长 45.21%；每千名老年人拥有床位 29.4 张，比“十二五”期末增长 5%。开展养老院服务质

量建设专项行动、养老机构星级评定、养老服务机构综合评估与督导等工作，有力促进全市养老机构服务质量水平整体提升。

老年健康服务体系进一步完善。老年健康服务能力逐步提升，医养结合服务稳步发展。65岁及以上老年人健康管理率达到55.02%。1个社区实施国家老年人心理关爱项目。积极推进家庭医生签约服务，全市65周岁以上老年人签约率68.62%。全市医养结合机构1家，100%的养老机构能以不同形式为入住老年人提供医疗服务，100%的医疗机构建立为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道。

老年宜居社会环境进一步优化。推进既有住宅加装电梯和困难家庭适老化改造，累计加装电梯207台，为282户困难老年家庭进行居家适老化改造，提升老年人生活自理能力和居家生活品质。实施城乡公共交通老年人优待政策，提升老年人优待水平。开展“智慧助老”行动，缓解老年人看病就医、交通出行、生活消费等高频事项和服务场景中遇到的“数字鸿沟”问题。组织开展“敬老月”系列活动，弘扬养老、孝老、敬老社会传统美德。开展“敬老文明号”“敬老爱老模范”创建活动，荣获全国敬老文明号5家、全国敬老爱老助老模范7人。

老年人精神文化生活进一步丰富。建有市级老干部（老年）大学1所，县级老干部（老年）大学4所，目前正稳步推进建立市、县（区）、镇（街）、村（社区）各级老年教育体系。广泛开展适合老年人的体育健身活动，依托全市5个老年人体育协会围绕老年人健身锻炼组织老年人体育比赛活动。建有23个社会体育指导员服务站，为广大老年人健身锻炼提供科学指导。

开展文化惠民活动，把优秀的电影、戏曲、图书及文艺演出活动送到老年人家门口，在重阳节等重要节日，组织“孝文化”文艺演出，鼓励引导老年人以基层综合性文化服务中心为平台，自办文化活动。

**表1 “十三五”时期潮州市老龄事业发展和养老服务体系
建设主要目标情况表**

项目	主要指标	目标值	实际值	指标属性	数据来源
社会保障	基本医疗保险参保率	稳定在 95%	98%	约束性	市医保局
养老服务	政府运营的养老床位占比	不超过 50%	56.6%	预期性	市民政局
	护理型养老床位占比	不低于 30%	28.78%	约束性	市民政局
健康支持	二级及以上综合性医院设立老年医学科比例	35%以上	7.7%	预期性	市卫健局
	65 岁以上老年人健康管理率	基本绩效目标 $\geq 55\%$	55.02%	预期性	市卫健局
精神文化生活	建有老年学校的乡镇（街道）比例	达到 50%以上	---	预期性	市教育局
	经常性参与教育活动的老年人口比例	20%以上	---	预期性	市教育局
社会参与	老年志愿者注册人数占老年人口比例	达到 12%	0.16%	预期性	市民政局
	城乡社区基层老年协会覆盖率	90%以上	90.5%	预期性	县区老龄办
投入保障	福彩公益金用于养老服务业的比例	50%以上	58%	约束性	市民政局

第二节 “十四五”时期我市老龄事业和养老服务体系 建设发展面临新形势

发展机遇。“十四五”时期是实施积极应对人口老龄化国家战略、加快老龄事业和养老服务体系建设的**重要发展机遇期**。中共中央、国务院就实施积极应对人口老龄化国家战略作出了一系列重大决策部署，为实施积极应对人口老龄化国家战略提供了根本遵循和行动指南。不断增强的城市综合实力以及公共服务和民生保障能力，为应对人口老龄化、完善社会保障制度等提供了物质保障。日益扩大的老年消费群体和消费需求，为我市老龄事业和产业的发展提供了契机。中华民族尊老敬老、孝老爱亲等传统文化底蕴深厚，为动员全社会实施积极应对人口老龄化国家战略奠定了良好的思想基础。

面临挑战。根据第七次全国人口普查结果数据显示，全市常住人口60岁及以上老年人口数49.23万人，占总人口数的19.17%，其中65岁及以上老年人口数34.08万人，占总人口数的13.27%。“十四五”时期，我市老年人口规模将不断扩大，在总人口中占比会更高。随着老龄化进程逐步加快，少子化、家庭规模小型化日趋明显，未富先老现象逐步显现，第一代独生子女父母即将进入中高龄，传统家庭养老功能持续弱化，空巢、留守、独居、失能等老年人家庭数量大幅增加，基本养老服务需求日趋旺盛，高龄失能长期照护刚性需求不断增大。老年健康和养老服务有效供给与老龄化速度和多元化需求之间不协调、不匹配、不平衡，普惠优质的养老服务供给不足，医养康

养结合服务水平不高，长期照护服务缺口较大，养老支付能力整体不高，科技创新和产品支撑有待加强，事业与产业协同发展尚需提升。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会及《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》精神，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的老龄工作方针，实施积极应对人口老龄化国家战略，构建新发展阶段养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推动共建共享的老年友好型社会建设，推进居家社区机构相协调、医养康养相结合，在更大范围、更高水平上实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐，不断提高老年人获得感、幸福感和安全感，为在更高起点打造沿海经济带上的特色精品城市、把潮州建设得更加美丽，谱写现代化潮州新篇章作出应有的贡献。

第二节 基本原则

总揽全局，积极应对。坚持党对老龄事业的全面领导，发

挥政府主导作用，凝聚社会共识，构建长效机制，全面统筹规划，实施精准政策，确保及时应对、科学应对、综合应对。

尽力而为，量力而行。既要随着经济社会发展水平的提高，不断增强保障能力，实现老有所养，努力增进福祉；又要充分考虑阶段性特征和财政承受能力，合理引导社会预期，将提高福利水平建立在经济和财力可持续增长的基础上。

统筹协调，均衡发展。强化政府保基本、兜底线、补短板、调结构、促普惠职能，优先保障重点老年群体基本服务需求；激发市场和社会活力，引导社会广泛参与，形成政府、市场、社会、家庭共建共享格局，努力满足老年人多样化多层次服务需求。

科技赋能，创新推动。把科技创新作为积极应对人口老龄化的动力和战略支撑，依托信息化、数字化、智能化科技手段推动服务模式创新、技术创新，为老龄事业发展和老龄产业提升赋能。

第三节 发展目标

到 2025 年，老龄事业发展和养老服务体系制度建设制度框架建立完善。全员劳动生产率平稳增长，劳动年龄人口平均受教育年限稳步提升。基本养老保险和基本医疗保险实现法定人员全覆盖，养老保障水平调整机制基本建立。多层次养老保险制度体系初步构建。功能完善、规模适度、覆盖城乡、医养结合的养老服务体系得到完善，老年宜居设施和环境得到改善。

社会保障制度体系不断完善。养老社会财富储备稳步增加，劳动力有效供给进一步改善，经济社会发展与人口老龄化进程相适应；养老保险、医疗保障制度得到健全和有效衔接，老年社会福利和社会救助体系建设成效明显。

养老服务体系不断健全。基本形成城乡覆盖、功能完善、保障基本、服务多元、监管到位的全方位养老服务工作体系；基本构建兜底供养有保障、普惠养老能满足、中高端市场可选择的多层次养老服务供给体系；基本建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

老年健康服务资源配置更合理。老年健康服务内容更加丰富，服务能力和服务质量明显提升，综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系基本建立，老年人健康水平不断提升。医养结合深度发展，以需求为导向，覆盖城乡居家、社区、机构的医养结合服务体系基本健全。

老龄产业发展持续推进。“银发经济”效应得到社会公认和推动，老年消费水平不断提升，老年产品用品研发、产销逐步迈进产业化、市场化，科技引领、智能服务助力老龄产业发展。

老年友好型社会制度框架基本建立。老年人社会参与度明显提高，老年人合法权益得到充分保障，人口老龄化国情教育深入开展，老年宜居环境建设成效明显，老年优待政策更加普惠，“智慧助老”行动深入开展，养老、孝老、敬老社会氛围日趋浓厚。

**表2 “十四五”时期潮州市老龄事业发展和养老服务体系
建设主要指标表**

项目	主要指标	2020年	2025年	指标属性	数据来源
社会保障	基本医疗保险参保率	98%	稳定在95%	预期性	市医保局
养老服务	生活不能自理特困人员集中供养率	----	60%	约束性	市民政局
	有集中供养意愿的特困人员集中供养率	----	100%	约束性	市民政局
	乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率	----	60%	预期性	市民政局
	社区日间照料机构覆盖率	----	90%以上	约束性	市民政局
	特殊困难老年人月探访率	----	100%	预期性	市民政局
	养老机构护理型床位占比	28.78%	55%	约束性	市民政局
健康服务	65岁以上老年人城乡社区规范健康管理服务率	55.02%	65%以上	预期性	市卫健局
	65岁以上老年人中医药健康管理率	53.48%	65%	预期性	市卫健局
	二级及以上综合性医院设立老年医学科比例	7.7%	60%	预期性	市卫健局
	综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构中老年友善医疗卫生机构占比	----	85%	约束性	市卫健局
社会参与	经常性参加教育活动老年人口比例	----	20%	预期性	市教育局
	城乡社区基层老年协会覆盖率	90.5%	95%以上	预期性	县区老龄办
友好环境	新建城区、新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率	----	100%	约束性	市自然资源局
	开展全域范围“敬老月”活动的县（区）覆盖率	100%	100%	预期性	县区老龄办

	每千名老年人配备社会工作者人数	---	1名以上	预期性	市民政局
投入保障	用于社会福利的彩票公益金支持养老服务体系建设的资金比例	58%	55%以上	约束性	市民政局

第三章 筑牢社会保障体系 提高老年人保障水平

推动经济高质量发展，增加国民财富积累，为应对人口老龄化提供坚实的社会财富，建立完善多层次养老保险制度和长期照护保障制度，健全老有所医医疗保障制度，完善社会福利和社会救助体系。

第一节 夯实应对人口老龄化社会财富储备

促进经济发展与人口老龄化进程相适应。积极应对人口老龄化导致的社会结构变化、需求结构转型、产业结构调整，坚持应对人口老龄化和经济高质量发展相结合，保持经济持续稳定增长、优化经济发展结构、提高经济发展质量效益，持续推进实现全体人民共同富裕，夯实应对人口老龄化的物质基础。

增强应对人口老龄化财富储备。优化政府、企业、居民之间的收入分配格局，完善体现效率、促进公平的收入分配体系，合理提高居民收入在国民收入分配中的比重，引导积极就业和优化家庭资产配置，发展老年人普惠金融业务，鼓励家庭、个人建立养老财富储备，夯实居民财富积累。划转部分国有资本充实社保基金，增进民生福祉。明晰各级政府在应对人口老龄

化中的支出责任，强化各级财政的投入保障作用，使其与经济社会发展 and 老龄化程度相适应。

第二节 完善基本养老保险和基本医疗保险制度

建立多层次养老保险制度。加快建立覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次养老保险制度。完善企业职工基本养老保险制度。建立健全以基本养老保险为基础、企业（职业）年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的多层次、多支柱养老保险体系。完善企业年金制度，扩大企业年金覆盖面，积极鼓励和引导重点行业及企业建立企业年金。引导符合条件的被征地农民参加养老等社会保险制度。依据经济发展、收入水平和物价变动情况，逐步建立兼顾各类人员利益的养老金待遇的动态调整机制。

健全老有所医医疗保障制度。完善以基本医保为主体、大病保险为延伸、医疗救助为托底、商业健康保险及多种形式补充医疗保险为补充的多层次全民医疗保障体系。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，逐步提高基本医疗保障统筹层次。深化医保改革，将符合条件的常用药品、诊疗项目和医用耗材纳入医保支付范围，完善以按病种分值付费为主的多元复合式医保支付方式，老年人医疗康复、慢性精神疾病等长期住院实施按床日付费。优化开展医养结合定点医疗机构普通门诊费用结算方式。发挥商业保险补充保障作用，推广适合老年人群体的医疗、重大疾病、长期护理、意外伤害、旅

游等保险产品 & 护理人员职业责任险、养老机构责任险等险种，丰富老年健康保险产品供给，满足老年人多元化、多层次需求。

第三节 提高老年人社会救助和福利

完善基本养老服务补贴制度。全面落实和完善高龄补（津）贴及经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策有效衔接，形成基本养老服务补贴制度，重点保障好经济困难高龄、失能等老年人长期照护需求。根据经济社会发展水平尽力而为、量力而行逐步提高补贴标准。强化对特困老年人兜底保障服务，符合相关条件的特困人员，可同时享受城乡居民基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等社会福利待遇。

健全老年人救助制度。完善临时救助制度，加强对老年人的“救急难”工作，及时解决困难老年人遭遇到的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。在定点医疗机构住院和普通门诊、门诊特定病种治疗，经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后个人负担的合规医疗费用，最低生活保障对象、返贫致贫人口、最低生活保障边缘家庭救助对象中的老年人按不低于 80% 的比例给予救助，特困老年人按 100% 的比例给予救助。

加强特殊困难老年人关爱。依托“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，定期开展居家社区老年人探访活动，重视防范和及时发现居家老年人意外风险，重点关注留守、失能、重

残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人。探索通过政府购买服务方式，支持有资质社会组织接受计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人委托，依法代为办理入住养老机构、就医等事务。加强农村留守老年人关爱服务，健全农村留守老年人信息数据库，完善关爱服务网络，提升关爱服务能力。促进社会力量广泛参与留守老年人关爱服务，通过向社会公开募捐等方式筹集善款对农村留守老年人进行关爱帮扶。

第四章 优化养老服务供给 促进机构养老服务提质增效

按照兜住民生底线、保障基本需求的总体要求，全力做好养老服务领域普惠性、基础性、兜底性民生建设，统筹城乡区域协调发展，筑牢兜底性养老服务底线，保障普惠性养老服务供给，加快构建覆盖全体老年人的普惠均等、权责清晰、保障适度、可持续的基本养老服务体系。

第一节 建立基本养老服务制度

完善特困老年人兜底供养制度。强化政府兜底保障职能，发挥特困人员救助供养制度作用，为特困老年人提供基本生活、照料服务、疾病治疗、住房救助和殡葬基本服务减免等方面保障。开展特困老年人集中供养需求摸底调查，合理制定特困老年人集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困老年人的集中供养需求，确保有集中供养意愿的特困老年人全部实现集

中供养。完善分散供养特困人员照护制度，加强与居家养老服务工作的衔接，提升照料护理服务水平。

建立基本养老服务清单制度。制定基本养老服务清单，明确服务项目、服务对象、服务内容及标准、负责部门等，推动将基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴，将购买基本养老服务纳入政府向社会力量购买服务指导性目录。在满足特困老年人兜底供养的基础上，优先保障经济困难及计划生育特殊家庭中的失能、高龄老年人，残疾人家庭中的老年人，空巢（独居）留守老年人及重点优抚对象中的老年人等重点人群的基本养老服务需求，面向全体老年人逐步完善基本养老服务项目，推动实现人人享有基本养老服务。

第二节 促进机构养老服务提质增效

发挥公办养老机构兜底保障作用。坚持公办养老机构的兜底保障核心功能，充分发挥公办养老机构兜底线、保基本和示范作用，不断增强兜底保障服务能力。推进公办养老机构长期照护服务能力建设，提高护理型床位设置比例，推动县级层面实现失能特困老年人专业照护服务全覆盖。拓展公办养老机构服务功能，鼓励改（扩）建区域性养老服务中心，培育以照护为主、辐射周边、支持上门的养老服务机构，鼓励有条件乡镇敬老院在满足特困人员集中供养需求的前提下，将服务范围延伸至村级居家养老服务站和居家老年人。强化机构养老服务质量和安全保障，实施特困人员供养服务设施改造提升工程，落

实法人登记和人员配备、整合优化资源、消除安全隐患、提升服务质量。深化公办养老机构改革，鼓励有条件的公办养老机构通过承包经营、委托运营、联合经营等方式引入企业或社会服务机构参与运营管理，或探索改制为国有养老服务企业等模式。

扩大普惠型养老服务规模。引导和支持各类社会主体扩大普惠型养老服务供给，适应医养结合、居家社区养老等多样化养老服务模式，基于市场原则建立健全支持普惠性养老服务发展的价格机制，丰富价格可负担、质量有保障的普惠型养老服务及老年用品供给。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。落实并完善养老服务扶持政策措施，加强信息公开和政策指引，及时更新公布政策措施、供需信息或投资指南。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，鼓励国有企业围绕主责主业发展普惠养老服务，引导其它社会力量参与养老服务设施的建设、运营和管理，享受政府扶持的社会办养老机构要重点发展普惠型养老服务，扩大护理型床位供给，优先接收失能、高龄、经济困难、计划生育特殊家庭等重点人群老年人，优先满足社会失能老年人照护的刚性需求。

专栏 1：特困人员供养服务设施改造提升工程

1.落实安全管理主体责任，完善安全管理制度，加强对特困人员供养服务设施的消防安全、食品安全、运营秩序、资金使用等方面监管，全面排查及时消除各类安全风险隐患，健全完善防范、化解和处置风险隐患长效机制。

2.重点针对特困人员供养服务设施的设施条件、设备配置、服务功能、人员配备和安全管理等方面进行改造提升，增设失能人员生活服务及医疗护理、康复服务等照护单元，强化长期照护服务功能。

3.对偏、远、小的特困人员供养服务设施，采取关、停、并、转等多种方式进行资源整合、优化布局；对环境设施、地理位置较好的特困人员供养服务设施进行改造升级、强化功能，拓展延伸全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等区域性综合服务功能。

4.到2022年，全市每个县（区）至少建有一间以失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施，优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员专业照护需求；到2025年，全市特困人员供养机构兜底保障服务水平进一步提升。

第三节 完善居家社区养老服务网络

在城市发展“街道-社区-小区-家庭”四级服务网络。在街道推进综合养老服务机构（中心）建设辐射周边社区，承担全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等综合服务功能。在社区推进居家养老服务站建设，提供日间照料、膳食供应、护理保健、精神慰藉、辅具配置、居家上门等“一站式”养老服务。在有需求和有条件的住宅小区（片区），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。在家庭推动家庭养老床位建设，通过家庭适老化和智能化改造，依托养老服务机构上门为居家老年人提供专业照护服务。依托辖区内养老服务机构专业服务资源，逐步形成衔接有序、功能互补的城市社区养老服务网络，为老年人提供便捷可及、优质高效的居家社区养老服务。

在农村建设“县-镇-村”三级服务网络。以促进城乡基本养老服务均等化为着力点，推动将农村养老服务设施建设纳入乡村振兴战略重要内容，主动融入以人为核心的新型城镇化进程。在县一级建设以失能特困人员集中照护为主的供养服务设施，着力增强失能特困老年人专业照护保障能力；在乡镇一级以敬老院转型升级为主，建设具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的农村综合养老服务机构（中心）；发挥基层党建引领作用，在行政村一级依托农村居家养老服务站等养老服务设施打造农村社区养老服务平台，保障农村老年人生活有人管、服务有场所、互助有组织。在家庭承担养老功能和广泛开展互助性养老的基础上，建立健全以村级居家养老服务站为依托、乡镇敬老院为支撑、县级供养服务设施兜底的农村养老服务网络。

支持家庭承担养老功能。引导企事业单位、社会组织或个人参与居家社区养老服务，鼓励兴办或运营综合养老服务机构和社区日间照料中心、长者饭堂、老年人活动中心等形式多样的养老服务项目，培育一批标准化、连锁化、品牌化的居家社区养老服务示范机构。鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，健全上门服务操作规范、管理规范及运营政策，支持上门为老年人提供生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务。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、残疾、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，让居家老年人享受持续、稳定、专业、安全的居家养老服务。

专栏 2：居家社区养老服务提升工程

1.到 2022 年，各地新建城区、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养老服务设施；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、置换和租赁等方式配置补齐。

2.到 2025 年，全市乡镇（街道）范围具备全日托养、日间照料、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心）覆盖率达到 60%以上。

3.支持居家养老助餐配餐长效供应。持续推进居家养老“大配餐”、社区养老“长者饭堂”等助餐配餐服务模式，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人居家用餐服务现实需求。

4.依托社区养老服务设施和居家社区养老服务信息化平台，利用村（居）社会工作服务（点）、基层社区网格化治理体系，建立健全居家老年人“一键呼救”紧急救援响应机制，保障居家老年人紧急救援的应急需求。到 2022 年，基本建立居家社区养老紧急救援系统。

5.到 2025 年，以县为单位全面建立居家社区老年人定期探访制度，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人，特殊困难老年人月探访率达到 100%。

第五章 完善老年健康服务体系 促进医养康养深度融合

大力发展老年健康事业，着力构建包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护在内的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系，努力提高老年人健康水平，促进健康老龄化；强化医疗卫生与养老服务衔接，全面扩大医养结合服务供给，提高社区、乡镇医养结合服务能力，不断满

足广大老年人健康养老需求。

第一节 全面加强老年健康服务

加强老年健康教育和预防保健。推进老年健康促进行动，开展健康教育活动，促进老年人形成健康生活方式，提高老年人健康素养。加强对社会公众的生命教育，将生命教育纳入中小学校健康课程。将健康教育内容纳入老年大学和老年教育机构课程体系和教学内容。组织开展老年健康宣传周、阿尔茨海默病日等宣传活动。鼓励医学院校和医疗卫生机构为老年人及其家属开设护理保健、专项技能培训等课程。加强老年人群重点慢性病早期筛查、早期干预及分类管理，开展失能（智）预防与干预工作。落实老年人健康管理和家庭医生签约服务。实施老年人心理关爱行动、老年营养改善行动、老年口腔健康行动。

发展老年医疗和康复护理。加快老年医院和二级以上综合性医院老年医学学科建设，优化老年人就医环境。提升社区医疗机构和乡镇卫生院老年医疗康复护理能力，增加老年护理、康复床位。推动有条件的基层医疗卫生机构为居家高龄、重病、失能等重点老年人群提供家庭病床、上门巡诊等医疗服务。发展老年医学专科医联体和老年护理专科联盟。推广老年人综合评估和老年综合征诊治，推动老年医疗服务从以疾病为中心的单病种模式向以患者为中心的多病共治模式转变。新建一批护理院、康复医院，引导企业办医疗机构转为护理院、康复医院，

鼓励社会力量举办集团化、连锁化的护理院和康复中心，发展“互联网+照护服务”。

开展长期照护和安宁疗护服务。逐步扩大国家基本公共卫生服务项目失能老年人健康评估与健康服务覆盖范围。推动建立长期照护服务体系，完善从居家、社区到专业机构的失能老年人长期照护服务模式。依托护理院（站）、护理中心、社区卫生服务中心、乡镇卫生院等医疗卫生机构以及具备提供长期照护服务能力的社区日间照料中心、乡镇敬老院等养老机构，为失能老年人提供长期照护服务。推动医疗卫生机构、医养结合机构按照“充分知情、自愿选择”的原则开展安宁疗护服务，鼓励有条件的基层医疗卫生机构根据需要设置提供安宁疗护服务床位。支持社区和居家安宁疗护服务发展，建立机构、社区和居家相衔接的安宁疗护工作机制，形成畅通合理的转诊制度。扩大安宁疗护试点，推动安宁疗护机构标准化、规范化建设。

第二节 提升医养结合服务水平

增加医养结合服务供给。统筹布局医疗卫生和养老服务资源，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，优化医养结合机构审批登记流程和环境。支持医疗机构设置养老机构开展养老服务，鼓励医疗资源丰富的地区将部分公立医疗机构转型为护理、康复医疗机构。支持养老机构设立医疗机构开展医疗服务，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，在养老机构内部设置诊所、卫生

所（室）、医务室、护理站。鼓励医疗卫生机构与养老服务机构开展签约合作。支持社会力量通过市场化运作举办医养结合机构。到 2025 年底前，每个县（区）有 1 所为特困人员提供供养服务的县级医养结合机构。鼓励设立中医健康养老为主的护理院、疗养院，推动中医优质资源下沉，推进中医药医养服务，到 2025 年，二级及以上公立中医类医院 95% 设置治未病科。

增强社区医养结合服务能力。进一步整合优化基层医疗卫生和养老资源，提供医疗救治、康复护理、生活照料等服务。鼓励社区卫生服务机构、乡镇卫生院利用现有资源，内部改扩建一批社区（乡镇）医养结合服务设施，建设社区（乡镇）医养结合服务中心，重点为社区（乡镇）失能、失智老年人提供集中或居家医养结合服务。探索社区卫生服务机构与街道养老服务中心、乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与农村幸福院等一体或毗邻建设的“两院一体”医养结合服务模式。鼓励基层积极探索相关机构养老床位和医疗床位按需规范转换机制。

提升医养结合服务质量。完善医养结合相关政策、标准，加强医养结合服务监管，实施医养结合机构服务质量专项督导行动。实施医养结合机构传染病防控能力建设工程，指导医养结合机构在传染病防控、院感防控等方面进行设施设备改造升级和人员专门培训。积极开展医养结合示范机构创建活动，参加省级医养结合示范性机构评选。加强医养结合信息化建设，推进“互联网+医养结合服务”，实施老龄健康医养结合远程协同服务项目。

专栏3：社区（乡镇）医养结合服务能力提升工程

1.到2025年底前，每个县（区）有1所为特困人员提供供养服务的县级医养结合机构。

2.积极探索“两院一体”医养结合模式。促进医疗卫生与养老服务资源整合、功能结合、服务衔接、协作有序，推进社区卫生服务机构与街道（社区）养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、乡村卫生站与养老服务站一体或毗邻建设，市级至少建有1家内设老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构。

第三节 践行积极老龄观 促进健康老龄化

增强老年健康服务意识。健康服务需求是老年人最急迫、最突出的需求，促进健康老龄化是积极应对人口老龄化的长久之计。提升医疗卫生服务体系的适老化水平，建立完善老年健康服务体系，推进老年健康预防关口前移，持续扩大优质老年健康服务的覆盖面，向内在能力不同的老年人提供精准健康服务。切实增强老年健康服务意识，提升老年健康服务水平，解决好老年人的操心事、烦心事，不断提升老年人在健康方面的幸福感、获得感和安全感。

加强老年健康服务政策支撑。将老年健康服务体系建设和老年健康服务作为重要内容纳入各级卫生健康事业发展规划和卫生健康服务体系规划建设规划，纳入卫生健康年度督查事项，促进城乡、区域老年健康服务均衡发展。在疾控体系改革和医疗体制改革中，加强老年健康供给侧改革，加强老年疾病预防控制和老年医疗资源建设。推动健康潮州行动老年健康促进行动深入开展。

第六章 改善人口老龄化背景下的劳动力有效供给

完善配套政策，引导生育水平适度提升并稳定在合理区间，促进人口长期均衡发展；提升劳动力素质，构建终身学习体系；加大人力资源开发利用，实现更高质量和更充分就业，确保积极应对人口老龄化的人力资源总量有保障、素质稳提升、参与更充分。

第一节 促进人口结构优化及合理分布

实施三孩生育政策。落实新修订《广东省人口与计划生育条例》，取消社会抚养费，将入学、入职与个人生育情况全面脱钩，完善计划生育奖励扶持政策，妥善处理历史遗留问题，促进相关惠民政策与生育政策有效衔接，确保三孩生育政策依法组织实施。以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期人口服务体系。依托国家人口基础信息平台等，实现人口服务基础信息融合共享，加强人口监测和形势研判，科学评估经济增长和社会发展对生育行为的影响，建立人口长期均衡发展指标体系，健全人口预测预警制度。

提高优生优育服务水平。强化孕育健康服务，落实母婴安全五项制度，实施妇幼健康保障工程，加快各级妇幼保健机构和儿童保健门诊标准化建设和规范化管理，补齐生育相关公共服务短板，完善市县两级重症孕产妇及新生儿救治机制。加强儿童保健门诊标准。实施出生缺陷综合防控，建立健全涵盖婚

前孕前、孕期、新生儿各阶段的出生综合防控服务体系，强化婚前保健，推进孕前优生健康检查，加强产前筛查和诊断，扩大新生儿疾病筛查并重范围，促进早筛早诊早治。

降低生育、养育、教育成本。将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划，制定“一老一小”整体解决方案，统筹推进养老托育服务体系建设。大力发展多元化普惠性托育服务，建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的托育服务机构，到2025年，全市每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数不少于4.5个，每个县区至少建成一家以上具有带动效应，可承担一定指导功能的示范性婴幼儿照护服务机构。完善生育休假和生育保险制度，落实育儿假和独生子女父母护理假，做好生育保险对参保女职工生育费用、生育津贴待遇等的保障，保障女性生育权益，为因生育中断就业的女性提供就业培训公共服务；加强税收、住房等支持政策。推进教育公平和优质教育资源供给，提升普惠性幼儿园覆盖率，推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化，落实义务教育阶段学生“双减”工作，严格规范校外培训。

专栏4：普惠托育服务专项行动

1.完善促进婴幼儿照护服务发展的政策法规体系、标准规范体系和服务供给体系，发挥政府引导作用，充分调动社会力量的积极性，多种形式开展婴幼儿照护服务。大力发展普惠托育服务体系，推动形成主体多元、布局合理、管理规范、服务优质、覆盖城乡、满足多层次需求的婴幼儿照护服务体系。

2.新建、改扩建一批综合托育服务机构，特别是嵌入式、分布式、连锁化的社区托育服务设施，提供普惠性托位，到2025年，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数不少于4.5个。

3.每个县（区）至少建成1家以上具有带动效应、可承担一定指导功能的示范性婴幼儿照护服务机构，托幼一体园所在公办幼儿园总量中占比不低于50%。

第二节 促进劳动力素质提升

创新发展老年教育，推进老年教育发展，采取多种方式进一步加大老年教育投入，强化政府、市场、社会组织和学习者等多主体分担的投入机制。加强老年教育，引导高校发挥资源优势举办老年教育，依托社区教育机构办好社区老年教育，鼓励社会力量兴办老年教育，构建覆盖城乡的老年教育网络体系。推动各部门、高校、行业企业举办的老年大学进一步面向社会开放办学。到2025年，县级以上城市至少建有1所老年大学，50%以上乡镇（街道）建有老年大学分校（老年学校），30%以上行政村（社区）建有老年大学学习点，基本形成覆盖市、县、乡、村“四级”的现代老年教育体系。全市以各种形式经常性参与教育活动的老年人占老年人口总数的比例达到20%。

第七章 健全关爱服务体系 建设老年友好型社会

强化应对人口老龄化的制度支撑，切实保障老年人权益，完善家庭支持体系，打造老年宜居环境，加强老年人群体人文关怀，构建尊老、敬老、爱老、助老的社会环境。

第一节 加强老年人权益保障

维护老年人合法权益。健全完善涉老案件调解、仲裁、诉讼等有机衔接、相互协调的多元纠纷解决机制，积极做好老年维权信访工作。扩大老年人法律援助服务范围，重点做好孤寡、困难、残疾、失能失智以及计划生育特殊家庭等老年群体的法律服务、法律援助和司法救助。及时受理涉及老年人权益的报警、控告、检举，依法查处故意伤害、虐待老年人等侵犯老年人人身权利以及针对老年人的诈骗、传销、非法集资等违法犯罪行为。鼓励多部门联合行动，加大对涉老违法犯罪特别是电信、网络、金融和保健品消费欺诈行为的惩处力度，切实提高涉老维权的威慑力和信誉度。健全完善老年人监护制度，督促家庭成员落实赡养义务，防止欺老虐老弃老问题发生。

逐步健全老年人社会优待制度体系。积极推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同享社会优待政策。落实老年人政务服务、医疗服务、司法服务、交通出行、文化教育等优待举措，为老年人提供优先便利服务。推进各类公共文化服务设施向老年人免费或优待开放。老年学习活动场所、老年教育资源对城乡老年人公平开放，户籍贫困老年人入读老年大学，享受学费减免优惠。加快发展适合农村老年人的照顾服务项目和社会优待服务。

加大普法宣传教育。支持大众传媒开展老年人权益保障法治宣传，提供老年人喜闻乐见的法治宣传产品，帮助老年人尊法学法守法用法，提高老年人守法意识和依法维权能力。依托

“法律六进”活动平台，利用“12.4”国家宪法日、全国“敬老月”等重要时间节点，开展老年人专题法治宣传教育活动。

第二节 加强老年宜居环境建设

普及无障碍设施建设。编制养老服务设施专项规划或建设计划，并纳入国土空间总体规划和详细规划。普及公共基础设施无障碍建设，结合老旧小区改造，对社区道路设施、休憩设施、信息化设施、社区服务场所等设施 and 场所进行适老化改造。开发老年宜居住宅，推进老年人居家适老化改造。支持推动老旧小区加装电梯工作。加大对城市道路、公共交通工具、信号灯、隔离带等设施设备的无障碍改造力度，全面发展适老型智能交通体系，为老年人提供便捷舒适的交通出行环境。

丰富老年精神文化生活。将老年文化事业发展纳入社会建设总体目标，整合社区文体资源，扶持老年文体活动。推动博物馆、体育场、图书馆等公共文化设施免费向老年人开放。不断完善公共文化场所老年服务设施和功能，满足老年人文化活动需求。完善公共文化体育设施为老服务功能，支持社会各界广泛开展适合老年人特点的文化娱乐和体育活动，创作发行老年人喜闻乐见的文艺作品，丰富老年人文化生活。为老年人健身提供更多的公共服务，支持农村地区建设全民健身场地设施。支持举办适合老年人特点的健身赛事活动。鼓励老年人参加国家体育锻炼标准达标测验活动。结合优秀传统文化传承发展，引导老年人形成主动健康的行为习惯。

第三节 建设老年友好型社会

优化家庭养老支持体系。巩固和提升家庭养老照护功能。鼓励通过政府购买服务和志愿服务运营管理等方式，为居家养老提供主要照护者免费技能培训服务；为老年人提供家庭适老化改造咨询和方案；有条件的地方为老年人设置家庭养老床位，依据老年人意愿和需求提供照料和护理服务；合理布局助餐点，为老年人提供助餐服务；鼓励各类社会资源为失能老人家庭提供支持服务。建立常态化指导监督机制，加强政策宣传引导，强化家庭赡养老年人主体责任，落实监护人对孤寡老人的监督责任。建立定期探访制度，通过政府购买服务，发挥基层老年协会互助服务等方式，对特殊困难老年人开展定期探访。制定有利于成年子女与老年父母共同居住的支持政策，推动完善老年人自愿随子女迁移落户政策。

弘扬社会传统美德。践行社会主义核心价值观，广泛开展人口老龄化国情教育。创新中华孝亲敬老文化，大力弘扬尊老爱幼等中华民族传统家庭美德，构建代际和谐社会。将养老孝老敬老纳入社会公德、职业道德、家庭美德传承和个人品德建设，纳入文明家庭创建等群众性精神文明创建内容，夯实家庭养老基础地位，发挥家庭养老基础作用。推动养老孝老敬老风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。结合开展“敬老月”活动，以走访慰问、权益维护、文化活动、志愿服务、主题宣传等多种方式，广泛组织和动员政府有关部门、社会组织、企事业单位和家庭个人为老年人办实事、做好事、献爱心。

第八章 强化规划实施保障

第一节 加强组织领导

坚持党对老龄事业发展和养老服务体系建设的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的作用。建立完善党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制。强化各级老龄工作委员会及其办公室的统筹协调作用，对涉及老龄工作的重点任务、重大措施要建立台账，跟踪督促，协调有关单位共同落实。发挥各级养老服务联席会议制度的重要作用，强化养老服务资源统筹管理，协调解决跨部门的重难点问题，形成推进老龄事业和养老服务发展合力。

第二节 强化要素保障

各级各部门根据人口老龄化实际情况和经济社会发展需要，加强老年人权益福利等相关配套制度的制定、修订等工作，将老龄事业发展和养老体系建设纳入发展规划、重大改革、政策制定中，健全法律制度基础。健全经费保障投入机制，把老龄事业发展、养老服务发展等作为公共财政支出的重要内容，根据经济社会发展状况和发展需要，提供必要的财力保障。加大对基层、农村的老龄事业和养老服务经费投入。落实和完善鼓励政策，引导各类社会资本投入老龄事业和养老服务，倡导

社会各界进行慈善捐赠，形成财政资金、社会资本、慈善力量等多元结合的投入机制。

第三节 扩大为老人才队伍

鼓励各类院校开设养老服务、医养结合相关专业教育，通过定向培养等方式吸引学生就读。加大养老服务人才培养力度，实施“南粤家政”工程，扩大居家养老日常护理技能培训规模，开展标准化培训。加强医养结合人才培养，将老年医学、护理、康复、全科等医学人才与养老服务及管理、社会工作等人才纳入医疗卫生与养老服务紧缺人才培养。推进落实医养结合机构中的医护人员在职称评定、专业技术人员继续教育等方面享有与其他医疗卫生机构同等待遇。

第四节 加强统筹协调

各级老龄委要强化老龄工作统筹协调职能，加强综合协调能力，老龄委各成员单位要切实履行单位职责，加强沟通、密切配合，合力推动老龄事业和养老服务体系建设高质量发展。发挥城乡基层组织以及工会、共青团、妇联、残联、计生协会等群团组织的优势，提升基层老年协会能力，形成全社会参与的工作格局。鼓励企事业单位和个人参与老龄事业和养老服务体系建设，培育志愿者队伍，引导青年学生参与社会实践，支持助老慈善公益活动。

公开方式：主动公开

抄送：广东省卫生健康委，各县、区卫生健康局

潮州市老龄工作委员会

2022年10月20日印发
