

# “十四五”汕头市老龄健康事业发展和养老服务体系建设和养老服务体系建设规划

为实施积极应对人口老龄化国家战略，推动汕头市老龄事业、养老服务体系 and 老年健康服务体系建设发展，根据《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》《国家卫生健康委等 15 部门关于印发“十四五”健康老龄化规划的通知》《“十四五”广东省老龄事业发展和养老服务体系建设和养老服务体系建设规划》等精神，结合我市实际，制定本规划。

## 一、规划背景

### （一）“十三五”时期打下的坚实基础

“十三五”时期，全市贯彻落实国家和省积极应对人口老龄化决策部署，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，不断改革创新、积极作为，各项建设发展取得明显成就。机构改革后，市、区（县）老龄工作委员会由原民政部门移至卫生健康部门，有力推动医疗卫生资源向为老服务方向加强，促进养老体系大力发展，为我市“十四五”时期老龄事业、养老服务体系、老年健康服务体系建设发展奠定坚实基础。

#### 1. 不断健全政策法规体系。出台《汕头市人民政府办公室关于印

发汕头市老龄事业发展和养老体系建设实施细则的通知》《汕头市卫生健康局等 11 部门关于印发汕头市深入推进医养结合发展实施方案的通知》等，积极探索和解决老年人在养老、医疗、教育、老年人权益保护、精神文化生活、参与社会发展中遇到的新情况新问题，部署、指导全市“十三五”时期老龄事业发展和养老体系建设，有力推动、促进了全市老龄事业和养老体系协同发展。

2. 不断夯实社会保障体系。深入推进全民参保计划，积极做好城镇职工养老保险和城乡居民保险工作，稳步实现基本养老保险、基本医疗保险参保率达到 **98%** 以上。全市养老保险覆盖面不断扩大，养老金待遇不断提高，养老金按时足额发放。老年人政府高龄津贴、“银龄安康行动”连年列入市政府工作报告重点督办事项跟踪督办。**2016-2020** 年，高龄津贴制度惠及全市 **80** 周岁（含）及以上户籍老年人 **54.59** 万人次，**100** 周岁（含）及以上户籍老年人尊享的“百岁老人长寿保健金”每人每月不低于 **300** 元，共投入资金达到 **2.13** 亿元。**2014** 年起，全市实施广东省“银龄安康行动”老年人意外伤害综合保险，**2018** 年起实现政府统保全覆盖，惠及全市所有 **60** 周岁（含）以上户籍老年人。“十三五”期间，市、区（县）两级财政共安排各项支持老龄事业资金 **35122.098** 万元，其中，市级财政共安排各项支持老龄工作资金 **8554** 万元。全市养老床位 **28060**

张，每千名老年人拥有养老床位达到 **35.6** 张。

**3.不断发展养老服务体系。**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。养老服务供给能力得到增强，服务质量、水平得到提升。出台《汕头市养老服务设施专项规划（2016-2020）》，按照人均用地指标 **0.1 m<sup>2</sup>-0.3 m<sup>2</sup>** 的标准，分区分级合理规划安排养老服务设施用地，并纳入城市总体规划。大力鼓励社会资本投入社区养老设施建设，在全市建成一批社区养老服务设施，推动社区养老服务扩面提质。率先开展邻里互助养老服务试点，探索具有潮汕人文特色的邻里互助养老新模式，为老年人提供生活照料、家政服务和精神慰藉等。

**4.不断完善老年健康服务体系。**2020年1月中旬开始，面对突如其来的新冠肺炎疫情袭击，全市人民在党和政府的领导下，在国家、省、市、区新冠肺炎疫情防控指挥部统一部署和组织指挥下，加强养老机构和医养结合机构等重点场所管控，加强老年人疫情防控政策宣传，教育引导广大老年人积极做好自身防护，保障了全市老年人生命安全。推动全市公立养老机构就近与医疗卫生机构建立签约合作服务。各级各类养老机构均就近与医疗机构建立为住养老年人提供挂号、就医、转诊等便利就医绿色通道。积极组织、推进市中心医院、汕头大学医学院第一附属医院、汕头大学医学院附属肿瘤医院参加全国安

宁疗护试点工作，积极探索汕头特色的安宁疗护服务模式，减轻癌症晚期患者痛苦。持续推动全市二级及以上综合医疗机构、中医医院设立老年医学科，组织部分医疗机构开展老年友善医疗机构创建活动。金平区原新福街道金凤社区（现更名为小公园街道金凤社区）、龙湖区珠池街道春泽社区列入**2019**年度全国实施老年人心理关爱项目试点、濠江区礮石街道葛陈社区列入**2020**年度全国实施老年人心理关爱项目试点。按照全国统一部署，金凤社区和春泽社区于**2020**年**1**月、葛陈社区于**2021**年**1**月启动试点工作。**3**个社区卫生服务中心积极引导社区老年人关注心理健康，扎实推进试点工作，顺利完成试点任务。特别是**2020**年初金凤社区项目推进时，原新福街道社区卫生服务中心（现更名为小公园街道社区卫生服务中心）将新冠肺炎疫情防控网格化“三人组”入户排查工作与老年人心理关爱项目有机结合，派遣心理医生协同社区医生、社区工作人员、社区公安民警开展入户排查工作，为居民测量体温，询问相关情况，同时对老年居民进行心理问卷调查，并针对部分老年人受新冠肺炎疫情影响出现的不同程度焦虑、抑郁等消极情绪，及时开展有针对性的心理疏导和心理建设，帮助消除恐惧心理，缓解精神压力，让社区老年人特别是独居、困难、高龄长者感受到社区大家庭的温暖。全市还积极开展老年人基本公共卫生服务和家庭医生签约服务，推动社区、居家医疗服务发展。

5.进一步优化老年友好社会环境。推进老年宜居环境建设，加强社区、家庭的适老化、无障碍化改造，参加全国启动示范性老年友好型社区创建工作。开展“智慧助老”行动，推进有效解决老年人在新冠肺炎疫情防控、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。积极开展全国“敬老文明号”创建活动，带动社会正能量和“孝”文化传递。充分利用电视台、报纸、网站、手机“两微一端”等各类媒体，采取专题和新闻报道等多种方式，加强人口老龄化国情教育，大力宣传党和政府发展老龄事业的方针政策，进一步提高全社会的老龄意识，增强做好老龄工作的责任感和紧迫感，共同参与发展老龄事业，创造有利的社会环境和良好的舆论氛围。

6.进一步做好维护老年人权益工作。各地各有关部门积极开展老年人权益保障法规的宣传教育，深入推进村（社区）法治教育点建设，督促老年人权益保障工作落实。全市共建立500个村（社区）法治教育点，各个法治教育点将普法助教延伸到基层，大力开展老年人法治宣传教育活动，构建高效普法网络。机构改革后，市、区（县）老龄办及时将老年人权益法律援助服务工作站由民政部门移到卫生健康部门，健全老年人法律援助工作机制，开通老年人法律援助绿色通道，开展老年人维权

系列活动。加强老年人防范电信网络诈骗和非法集资宣传教育活动，持续提高老年群众防诈骗能力。

表 1：汕头市“十三五”老龄事业发展和养老体系建设主要目标完成情况表

类别	指标	目标值	2020 年 实际值	指标属性
社会保障	基本养老保险参保率	达到 98%	98%	预期性
	基本医疗保险参保率	稳定在 98% 以上	稳定在 98%以上	约束性
养老服务	政府运营的养老床位占比	不超过 50%	66%	预期性
	护理型养老床位占比	不低于 35%	42%	约束性
健康支持	老年人健康素养	提升至 10%	10.4%	预期性
	二级以上综合医院设老年 病科占比	参考：2021 年省考核目 标 $\geq 30\%$	30%	预期性
	65 岁以上老年人健康 管理率	2020 年省基 本绩效目标 $\geq 55\%$	49.11%	预期性
老年精神 文化生活	建有老年学校的乡镇 (街道)占比	达到 50%	62%	预期性
	建有老年社区学习点的 村(居)占比	达到 30%以 上	100%	预期性
	经常性参加教育活动的 老年人口占比	25%以上	35%	预期性
社会参与	老年志愿者注册人数占老 年人口比例	达到 12%	12%	预期性

	城乡社区基层老年协会覆盖率	90%以上	92%	预期性
投入保障	福彩公益金用于养老服务业的比例	50%以上	50%	约束性

经过“十三五”时期建设，全市老龄事业和养老体系建设成效明显。各地各部门顺利完成“十三五”老龄事业发展和养老体系建设主要目标，各项工作任务得到有效推进、落实，但也存在各地发展不平衡、不充分等问题。主要体现在农村养老服务水平不高、居家社区养老和优质普惠服务供给不足；全市养老机构、医养结合机构总体数量少、堆头小、服务床位供给少，医养康养专业人才短缺、服务水平不高；基层医疗卫生机构服务能力不足、信任度不高、老年人参与健康管理意愿不强；科技创新、产品支撑、事业产业的协同发展都有待提升。

## （二）“十四五”时期的战略机遇

1.发展趋势。人口老龄化是社会发展的重要趋势，也是今后较长一段时期的基本国情。根据《汕头市第七次全国人口普查公报》数据，我市60岁及以上常住人口为853635人，占比15.52%，我市人口老龄化形势严峻，“未富先老”的特征日趋明显。随着传统家庭养老功能逐渐弱化，空巢、留守、独居、失能等老年人家庭数量大幅增加，基本养老需求日趋增多，高龄失能长期照护刚需不断加大，对全市经济社会发展必将产生全面而深远的影响。

2.战略机遇。“十四五”时期，是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、全省实现更高水平幸福广东的重要发展

机遇期，也是我市大力推进老龄健康事业发展和养老服务体系建设的**重要攻坚期**。党中央明确把积极应对人口老龄化上升为**国家战略**，作出重大部署。**2021**年，习近平总书记对老龄工作作出重要指示，召开了全国老龄工作会议，印发《关于加强新时代老龄工作的意见》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，新时代老龄工作的顶层设计基本健全，为加快老龄健康事业发展和养老服务体系**建设提供了有力保障**。此外，汕头传统文化在养老、孝老、尊老方面有比较独特的家庭文化优势和社会文化氛围优势，汕头地少人多，既有资源匮乏之弊，也有人口集聚的红利。随着全国养老服务市场的全面放大和老龄产业的迅猛发展，势必带动汕头养老行业热度升温，进一步激发各地发展势能，促进老龄产业和养老服务业发展。

## **二、总体要求**

### **（一）指导思想**

坚持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历次全会、党的二十大精神，贯彻落实《党中央国务院关于做好新时代老龄工作的指导意见》《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》和全国老龄工作会议、《国家卫生健康委等**15**部门关于印发“十四五”健康老龄化规划的通知》《“十四五”广东省老龄事业发展和养老服务体系**建设规划**》等决策部署，奋力推进全市老龄健康事业和养老服务体系**建设发展**，全面提升全市

老年群众的获得感、幸福感、安全感。

## （二）基本原则

政府主导，多元发展。坚持党对老龄健康事业和养老服务体系建设的全面领导，发挥政府主导作用，加强顶层设计，凝聚社会共识，构建长效机制，全面统筹规划，实施精准政策。鼓励发展社会力量办养办医，优化老年健康服务体系结构，尽快形成公立和非公立养老机构与医疗卫生机构分工协作、共同发展的多元化医养康养格局。

尽职尽责，保障需求。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；促进老龄健康事业和养老服务城乡协调发展；激发养老产业市场和社会活力，引导社会广泛参与，形成政府、市场、社会、家庭共建共享格局，努力满足老年人医（医疗）、康（健康保健）、养（养老）、护（护理）、教（学习教育）、体（运动健身）、乐（文化娱乐）等多元化多层次多维度的服务需求。

努力推进，量力而行。根据我市经济社会发展现状，各地各部门要紧密结合实际，既要紧盯战略目标和方向，努力推动工作、推进发展，又要脚踏实地、量力而行，在经济和财力可持续发展的基础上不断增强保障能力、增进福祉，逐步实现老有所养，稳步提高全市老年人福利水平。

科技创新，催进发展。“科学技术是第一生产力”，坚持创新思维，把科技创新作为积极应对人口老龄化的战略支撑和

“核”动力，积极探索发展信息化、数字化、智能化等科技手段，推动养老、医疗等服务的模式创新、技术创新、产业创新，不断为老龄健康事业发展和养老服务体系建设和发展赋能，造福全市老年群众。

### （三）发展目标

到 2025 年，老龄事业、养老服务体系、老年健康服务体系制度建设框架基本建立。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。养老服务体系进一步完善，老年宜居环境、设施得到改善，敬老爱老助老的社会氛围日益浓厚。

社会保障制度体系不断完善。经济社会发展与人口老龄化进程相适应，养老社会财富储备稳步增加；逐步推动养老保险、医疗保障和长期护理保险制度有效衔接，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。协调推进居家社区机构养老，加快发展农村养老服务，覆盖城乡、规模适度、功能完善、医养结合的养老服务体系进一步完善；增加普惠养老服务资源，完善家庭养老照护和政府兜底养老保障，服务能力、服务供给、服务质量不断增强。

老年健康服务体系不断优化。推动医疗卫生与养老服务深度融合，线上线下医养养护资源充分共享、有效衔接。老年健康教育和健康服务不断加强，国家基本公共卫生服务更加深入、

效能更加明显。综合连续、要素全面、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。

老龄产业发展持续推进。推动全市“银发经济”和“老龄产业”健康发展，老年消费水平逐渐提升，老年产品用品研发稳步推进，“产”“供”“销”市场的数字经济、平台经济、板块经济等得到大力发展。

老年友好型社会框架基本建立。人口老龄化国情教育广泛深入开展，老年友善环境建设成效明显，老年优待政策更加完善，老年人合法权益得到充分保障，老年人社会参与度明显提高，敬老爱老助老社会氛围日趋浓厚。

表 2：“十四五”汕头市老龄健康事业发展和养老服务体系  
建设主要指标表

序号	主要指标	2020 年	2025 年	指标属性
1	基本养老保险参保率	98%	98%	预期性
2	基本医疗保险参保率	稳定在 98%以上	稳定在 98%以上	预期性
3	生活不能自理特困人员集中供养率	21%	60%	约束性
4	有集中供养意愿的特困人员集中供养率	100%	100%	约束性
5	乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率	34%	60%	预期性

6	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
7	社区日间照料机构覆盖率	---	90%	约束性
8	特殊困难老年人月探访率	57%	100%	预期性
9	养老机构护理型床位占比	42%	55%	约束性
10	65-74 岁老年人失能发生率	---	有所下降	预期性
11	65 岁以上老年人城乡社区规范健康管理服务率	49.11%	65%	预期性
12	65 岁以上老年人中医药健康管理率	49.29%	65%	预期性
13	二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例	30%	60%	预期性
14	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
15	三级中医医院设置康复（医学）科的比例	---	85%以上	约束性
16	二级及以上公立中医类医院设置治未病科的比例	---	95%	约束性
17	老年人健康素养水平	10.4%	有所提高	预期性
18	经常性参加教育活动老年人比例	35%	20%	预期性
19	城乡社区基层老年协会覆盖率	92%	95%以上	预期性
20	开展全域范围“敬老月”活动的区（县）覆盖率	100%	100%	预期性

21	开展全域范围“老年健康宣传周”活动的区（县）覆盖率	100%	100%	预期性
22	开展全域范围“智慧助老”活动的区（县）覆盖率	参考： 2021年 达100%	100%	预期性
23	每千名老年人配备社会工作者人数	1.8	1名以上	预期性
24	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	50%	55%以上	约束性

到2035年，建立与我市经济社会发展水平、与人口老龄化进程相适应的老龄事业发展体系，不断健全老年社会保障体系、养老服务体系、老年健康服务体系，提高老年人社会参与水平，全社会积极应对人口老龄化共识普遍形成，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

### 三、夯实社会保障基础，提高老年人保障水平

#### （一）强化基本养老服务保障

1. 建立健全基本养老服务制度。建立基本养老服务清单，优先将经济困难的高龄、失能、重残、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入重点保障对象。完善老年人津补贴制度，统筹高龄津贴、护理补贴、服务补贴等政策，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接。建立健全老年人能力与需求综合评估制度，提高老年人津补贴的精准度和有效性。推动长期照护保障制度建设，逐步建立从居家、社区到专业机构相衔接的多层次长期照护服务体系。

2.强化公办养老机构兜底保障能力。坚持公办（公建民营）养老机构兜底保障核心功能，充分发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用，对符合特困供养条件的老年人做到应养尽养，在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先保障经济困难、计划生育特殊家庭、退役军人及其他优抚对象等失能老年人服务需求。深化公办养老机构改革，实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程和养老机构消防安全达标工程，提升养老机构突发事件应急处置能力，全面提高服务质量和管理水平。进一步盘活养老床位存量，增加护理型床位供给，不断提升养老机构长期照护服务能力。

3.推进城乡基本养老服务协同发展。充分发挥城市养老服务资源优势 and 辐射带动作用，加强各区（县）养老服务资源共享共建，引导城市与农村养老机构对接帮扶，扩大优质养老服务资源覆盖面和受益面，促进基本养老服务均衡发展。加快补齐农村养老服务短板，推进以失能、部分失能特困人员专业照护为主的区（县）级供养服务设施建设，拓展镇（街道）敬老院区域性综合服务功能，健全以家庭养老为基础、农村居家养老服务站（点）为依托、镇（街道）敬老院为支撑的农村养老服务网络，满足农村老年人基本养老服务需求。

4.加强特殊困难老年人关爱。进一步健全农村留守老年人关爱服务体系，完善农村留守老年人基础数据库，创新关爱服务方式，充分发挥镇（街道）、村（居）社会工作服务站（点）

作用，依托农村社区养老服务设施，因地制宜开展多样化农村留守老人关爱服务活动。重视防范和及时发现居家老年人意外风险，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。

### 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. 优化整合，加强对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，全市每个区（县）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；2025 年年底，每个区（县）有 1 所以上具有医养结合功能的区（县）级特困人员供养服务机构，全市特困人员供养机构兜底保障服务水平进一步提升。

## （二）健全完善养老服务网络

1.加强社区养老服务设施建设。全面落实养老服务设施分区分级规划建设要求，落实新建住宅小区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，按每百户不低于**20**平方米的标准配套建设养老服务设施，旧城区和已建住宅（小）区按每百户不低于**15**平方米的标准配置补齐。优化社区养老服务设施布局，加快建设分布式、多功能、专业化的社区养老服务设施，在镇（街道）范围建设具备全托、日托、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心），推动构建城市社区“**15**分钟”居家养老服务圈，逐步健全层次清晰、功能互补、区域联动的县、镇、村三级养老服务网络。

2.丰富社区养老服务功能。依托社区养老服务设施，完善社区养老服务，支持将社区养老服务设施低偿或无偿用于发展普惠型养老服务，扩大群众家门口的公益性、基础性服务供给。加快发展嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为居家老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、护理保健、辅具配置、紧急救援等专业化和个性化服务。加快居家社区养老服务信息化建设，整合利用互联网等各类资源，大力提升智慧化服务水平。发展康复辅助器具社区服务体系，支持社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。引导社会力量积极参与居家社区养老服务，鼓励养老服务机构连锁化、品牌化运营，为广大老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的普惠养老服务。

3.加大居家养老服务支持。支持养老服务机构运营社区养老服务设施，大力发展家庭养老床位，将专业化服务延伸至家庭，向居家老年人及其家庭成员或者家政服务人员提供居家上门、生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务，推动失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录。鼓励引导社会力量投资养老服务业，推进住宅小区配套养老服务建设，开展老年人居家适老化改造，采取政府补贴等方式，对特殊困难老年人实施居家适老化改造。根据各地实际和老年人家庭情况，合理确定每户特殊困难老年人家庭适老化改造的资助标准，切实保障特殊困难老年人群体的居家适老化需求，重点支持保障纳入分散供养特困人员等范围的高龄、失能、残疾等特殊困难老年人最迫切的改造需求，有条件的地区可将改造对象范围扩大到城乡低保等对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭。鼓励和引导公益慈善组织、爱心人士社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造。

## 专栏 2：居家社区养老服务提升工程

1.强化养老服务设施保障。各区（县）新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于**20**平方米标准配套建设养老服务设施；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”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）社会工作服务站（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”紧急救援响应相关机制，保障居家老年人紧急救援的应急需求。

**5.**到**2025**年，以区（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%**。

**4.**提升医养康养结合服务能力。完善医养康养结合体制机制，大力支持举办医养结合机构，鼓励各类养老机构与各级医疗机构开展多种形式合作，推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合，建设覆盖家庭、社区和机构的健康养老服务网络。到**2022**年，基本建立综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系；到**2025**年底，实现养老机构护理型床位占比不低于**55%**。

### （三）培育发展养老服务业态

**1.**优化养老服务市场环境。充分发挥市场在资源配置中的决定作用，拓宽投融资渠道和加大金融服务支持，营造高效规

范、公平竞争的市场环境，推动社会力量逐步成为发展养老服务业的主体。全面放开养老服务市场，落实养老机构享受相关税费优惠，扶持社会办养老机构健康发展，支持引导社会力量大力发展面向中低收入群体的普惠型养老机构，规范引导社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构，满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

**2.扩大养老服务消费市场。**促进养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业全面融合发展，探索发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新业态，推动形成一批智慧健康养老产业集群和集聚区，拉长养老产业链条，丰富服务内容，为老年人提供多样化、多层次的产品和服务。引导养老服务机构和企业运用新兴技术手段，大力发展智慧健康养老服务，积极开发适老生活用品市场，创新开发智慧健康产品，促进产品升级换代。推动老年用品进家庭、社区、机构和园区，促进老年用品消费，以消费带动产品供给和产业发展。加强老年人消费权益保护，正确引导老年人的消费观念和消费行为，发挥养老服务行业组织对养老服务业高质量发展的积极作用，促进老年消费市场健康有序发展。

**3.加强从业人员队伍建设。**加大养老服务人才政策扶持力度，完善养老服务专业人才培养激励机制，促进养老服务行业就业创业。推进多层次养老服务人才培养，支持各类院校设立养老服务相关专业，鼓励院校与养老机构开展校企合作，

推动产教融合型养老服务企业建设。实施康养职业技能培训计划，建立养老护理职业技能培训制度，建设养老护理职业技能培训机构，推进“南粤家政”养老服务培训项目，组织养老护理员职业技能竞赛，探索养老服务业职业经理人机制，全面提升养老服务从业人员职业化、专业化、规范化的技能水平。引导各地培养老年社会工作者队伍，加强养老服务机构社会工作岗位开发与设置，将养老服务纳入政府采购社会工作服务项目，大力培养为老年人服务的社会工作者队伍，充分发挥镇(街道)、村(居)社会工作服务站(点)作用，推动老年社会工作者、为老服务志愿者等“社工+志愿者”联动为老服务。组织发动基层党员干部对农村留守等特殊困难老年人定期巡访、帮扶。鼓励支持邻里互助、亲友相助等互助养老模式。

#### (四) 促进养老服务行业规范发展

1.提升养老服务标准化智慧化水平。健全养老机构等级评定制度，引领全市养老机构对照国家标准开展标准化建设和等级评定活动，建立健全养老服务标准体系，推动养老机构和行业组织实施标准化管理。实施《养老机构管理办法》，完善养老机构管理相关制度规范，加强居家社区养老服务机构业务指导和规范管理。坚持传统服务与智能化服务创新并行，线上服务便利老年人使用，线下渠道优化手续流程，打破老年人在运用智能技术时遇到的“数字鸿沟”，增强老年人的“科技获得感”。进一步完善引领居家养老服务信息平台，积极推行“互联网+

智慧养老”，推进“汕头呼援通”信息化平台特色品牌建设，通过整合义工、社工、志愿者等各种社会力量，为辖区60周岁以上低保、特困老年人提供紧急救援、生活照料、卫生保健、精神慰藉等一站式居家养老公益服务，有条件的区（县）可适当扩大服务对象和服务范围。

2.推进养老服务领域社会信用体系建设。建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，依法依规对守信主体提供优惠政策和便利条件，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。加强养老服务业信用信息公开与共享，建立覆盖从业人员和服务对象的信用管理体系，对于养老服务机构登记备案、行政处罚、抽查检查结果等信息，探索按经营性质分别通过“信用广东”、国家企业信用信息公示系统等平台依法公示。推动养老服务领域行业自律体系建设，引导相关行业组织健全行业自律规约。

3.全面加强养老服务综合监管。按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度，全面加强养老服务设施建设用地、运营秩序、质量安全、从业人员、涉及资金等方面监管。构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，实现对养老服务机构全流程、全链条、全方位、全生命周期的监管。引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、

持续优化服务，形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，促进养老服务业健康有序发展。

4.加强养老服务风险防控与应急救援机制建设。建立健全养老服务领域安全风险分级管控和隐患排查治理制度机制，加强消防安全、食品药品、非法集资等风险排查与监测预警协同处置，提升养老服务机构安全生产整体防控能力。在国家构建“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务应急救援体系框架下，建立健全养老服务突发事件应急管理机制，强化系统规范的突发事件应急管理程序，强化分级分类的安全风险监测预警，强化传染性突发公共卫生事件的预防控制，强化快速响应的救援支援处置，全面提升养老服务领域突发事件监测预警、应急处置、应急救援、恢复重建等应急管理能力。

#### **四、完善老年健康服务体系，促进健康老龄化**

（一）加强老年健康教育和预防保健。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。加强老年功能减退风险和功能维护重要性的宣传教育。组织开展健康宣传周、阿尔茨海默病日等主题宣传活动，广泛宣传老年权益保护、医养结合、安宁疗护、老年人国家基本公共卫生服务项目、“银龄安康行动”等相关政策和老年健康科学知识。发挥岭南中医药文化特别是潮汕青草药文化的传统优势，加强中医药健康养生养老文化宣传，开展中医药膳食疗科普活动。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，提高老年人主动健康能力。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。加强老年人群慢性病早期筛查、早期干预、分类管理和健康指导。开展失能（失智）干预预防工作，宣传失能（失智）预防核心信息，实施老年痴呆防治行动减少、延缓老年人失能（失智）发生。实施老年口腔健康、眼健康等健康促进行动，开展促进老年口腔健康、眼健康的公益活动。

（二）提高老年人健康水平和疫情防控意识。建立综合、连续、动态的老年人健康管理档案，落实为 65 周岁及以上老年人建立健康档案，提供健康管理服务、中医药管理服务、医养结合服务、失能评估与健康服务等，做实老年人家庭医生签约服务，完善家庭医生责任制。做好老年人常态化疫情防控工作，加强疫苗接种，按照全市疫情防控工作总体部署和各项阶段性要求，落实主体责任，制定老年人突发公共卫生事件应急处置预案和指南，分类完善居家、社区和入住养老机构的老年人疫情防控措施。在疫情应急处置中，充分发挥基层党组织和基层自治组织的作用，做好特殊困难老年人的就医帮助、生活照顾、心理慰藉等服务，切实保障老年人生命安全和身心健康。

（三）发展老年医疗和康复护理。加强二级以上综合性医院老年医学科建设，通过新建改扩建、转型发展，加强老年医院、康复医院、护理院（中心、站）建设，建立医疗、康复、护理双向转诊机制。推动二级及以上医院通过转型、新建或扩

建等多种方式，发展老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护中心等医疗机构，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。推进康复医疗重心从医院向社区延伸，建立完善以居家为基础、机构为支撑、社区为依托的老年护理服务网络，为老年人提供中医体质辨识、康复护理、养生保健、健康管理等中医药特色服务。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。鼓励新建护理院、康复医院。开展老年友善医疗机构创建活动，推动全市二级及以上医疗卫生机构开展适老化改造，优化就医流程，做实做细便利就医服务各项工作，为老年人提供友善服务。到**2022**年，全市二级及以上综合性医院、中医医院设立老年医学科比例达到**50%**，各级各类为老年人提供健康服务的医疗机构**80%**以上建成老年友善医疗卫生机构；到**2025**年，全市二级及以上综合性医院、中医医院设立老年医学科比例达到**60%**，二级及以上公立中医类医院**95%**设置治未病科，综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构**85%**以上建成老年友善医疗机构。

### 专栏 3：老年健康服务体系建设行动

推动全市医疗卫生机构的服务能力向为老年人服务转移，加强老年医院、康复医院、护理院（中心、站）、综合性医院老年医学科、安宁疗护机构建设，鼓励社会力量兴办以服务失能半失能老年人为主的护理院（中心、站）。“十四五”期间，新建或改扩建一批护理院床位；全市各区（县）至少设立**1**个安宁疗护中心（病区），有条件的社区卫生服务中心（站）和乡镇卫生院设立安宁疗护病床。

（四）深入开展安宁疗护服务。按照全市“**3+7+N**”（**3**—市级**3**家医疗机构开展安宁疗护全国试点示范引领；**7**—各区（县）各建成**1**个安宁疗护中心；**N**—**3+7**向下辐射到下级医疗机构、医联（共）体、社区、居家开展安宁疗护服务）、各区（县）“**1+N**”（**1**—本区（县）安宁疗护中心；**N**—向下辐射到医共体、基层医疗卫生机构、社区、居家开展安宁疗护服务）建设模式，深入推进安宁疗护全国试点工作建设与发展。积极探索安宁疗护住院、居家照护模式的收付费改革，解决制约安宁疗护试点工作发展的瓶颈问题，建立科学可持续的长效机制。继续推进医疗机构探索实践以病人为中心的“安宁疗护全院一张床”服务模式。推进各试点机构建立健全安宁疗护多学科团队服务模式并同质化发展，加快安宁疗护机构标准化、规范化建设。鼓励有条件的基层医疗卫生机构根据需要设置安宁疗护服务床位。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。引导社会资本开办安宁疗护中心，引导公益慈善组织参与

临终关怀服务。逐步建设形成覆盖全市、举办主体多元、服务形式多样、富有汕头经济特区特色的安宁疗护服务体系。

（五）开展老年人口腔、眼睛健康促进行动。统筹各类资源，积极开展老年口腔健康、眼睛健康促进行动，结合“全国爱牙日”“青光眼周”“全国爱眼日”“老年健康宣传周”“敬老月”等活动组织开展针对老年人的主题科普活动，结合开展口腔与眼疾病防治公益活动，普及口腔与眼健康知识，坚持“早预防、早发现、早治疗”原则，改善老年人口腔与眼健康状况。加强对基层医疗卫生机构的专业人员进行专业培训。在全社会营造关注老年人口腔与眼健康的社会氛围，提高老年人健康水平和生活质量，推动实现健康老龄化。

（六）推动实施老年心理关爱和老年痴呆防治行动。在“十三五”时期我市参加全国实施老年人心理关爱行动试点的基础上，继续推进实施老年人心理关爱行动，完善精神障碍类疾病的早期预防和干预机制，针对抑郁、焦虑等常见精神障碍和心理问题，监测老年人健康素养状况，开展有针对性心理健康状况评估早期识别和随访管理，为贫困、空巢、失能、失智、计划生育特殊家庭和高龄独居等特殊困难老年人提供心理辅导、情绪纾解、悲伤抚慰等心理关怀服务，扎实推进老年人心理关爱项目逐步向全市各地各社区铺开。实施老年痴呆防治行动，加强阿尔茨海默症危害的宣传教育和防治引导，建立老年痴呆早筛查、早诊断、早干预的综合防控机制，提升老年人痴呆防

治水平。

## 五、深化医养结合发展，提升医康养护服务水平

（一）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，积极推进医养结合发展，探索建立具有汕头特色的医养结合服务模式。鼓励医疗卫生机构开展养老服务，鼓励养老机构开展医疗卫生服务，鼓励未设置医疗机构或医疗卫生服务能力弱的养老机构与周边医疗卫生机构开展多种形式的签约合作。合作双方签订协议，明确合作内容、方式、费用及双方责任，健全完善签约合作收付费制度及双向转诊制度，深化、规范养老机构与医疗卫生机构签约合作，提高医养结合服务质量，促进可持续发展。鼓励社区卫生服务机构、乡镇卫生院利用现有资源，建设社区医养中心，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。探索建设“两院一体”式医养结合服务模式，在有新建项目时，积极将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进行一体建设或毗邻建设。探索建立医养结合和安宁疗护所需要的家庭病床服务制度规范流程，支持有条件的医疗卫生机构为居家的高龄、慢性病、失能、残疾、临终期末等重点老年人群提供家庭病床、上门巡诊、安宁疗护等医疗服务。建立特困老年人照料护理制度，为失能老年人提供长期照护服务，发展“互联网+照护服务”。

（二）加强人才队伍建设培养。扩大长期照护专业人力资

源供给，加强培养医疗护理员、养老护理员。积极组织医养结合机构、医疗机构的医务人员参加全国医养结合人才能力提升培训项目，不断提高医务人员的业务技能。鼓励引导普通高校、职业院校（含技工院校）增设相关专业和课程，优化学科发展，扩大相关专业招生规模，引导职业院校护理及相关专业毕业生到医养结合机构执业。加强院校与养老机构合作，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。定期开展医德医风教育，提升从业人员理论、技能和思想道德水平。加大养老服务人才培养力度，实施“南粤家政”工程，为医养结合机构管理和居家养老日常护理提供人才支撑。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。支持养老机构中的医护人员往合作的医疗机构多点执业，解决医护人员的教育成长问题；组织医疗机构的医护人员到医养结合机构开展医疗卫生帮扶和义诊活动，满足失能（失智）、住院、临终关怀等老年群体的医疗护理服务需求。推进落实医养结合机构、护理院、康复院中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。

（三）提升医养结合服务质量。加强对医养结合机构的监管、评估、督导，组织开展医养结合机构服务质量提升行动，按照国家医养结合机构管理指南（试行）、医养结合机构服务指

南（试行）开展规范化、同质化的建设与服务，指导医养结合机构在传染病防控、院感防控、消防安全等方面进行设施设备改造升级和人员培训，全面提升医养结合机构医疗卫生服务质量水平。加强医养结合信息化建设，推进“互联网+医疗健康”“互联网+护理服务”“互联网+康复服务”，发展面向居家、社区和机构的智慧医养结合服务。积极参加全国医养结合示范县（市、区）、全国医养结合示范机构、广东省医养结合示范机构创建工作，推动医养结合机构高质量发展。

（四）优化医养结合机构审批流程。落实国家卫生健康委办公厅等四部门《关于做好医养结合机构审批登记工作的通知》（国卫办老龄发〔2019〕17号）精神，优化医养结合机构审批流程和环境。统筹落实医养结合扶持政策措施，医疗卫生机构利用现有资源提供养老服务的，涉及建设、消防、食品安全、卫生防疫等有关条件且符合相关规定的，可依据医疗卫生机构已具备的上述相应资质直接进行登记备案。鼓励养老机构内设医疗卫生机构，开展医疗卫生服务。鼓励引导社会资本市场化运作举办医养结合机构。

## **六、推动老龄产业发展，挖掘老龄社会消费潜力**

（一）完善老龄产业政策。坚持老龄健康事业与老龄产业双轮驱动协调发展，将老龄产业纳入经济社会发展总体规划。深化“放管服”改革，优化老龄产业营商环境。加强老龄产业行业监管，严厉打击制售假冒伪劣老年产品用品等违法行为。

建立老龄产业政策体系，完善老龄产业的土地、融资、投资、用工、税收等支持政策。制定激发老年人消费潜力，满足老年人多层次多样化服务需求的消费支持政策。

（二）加大老年产品研发。鼓励开发适合老年人需求特点的养生旅游、医疗旅游、文化旅游等休闲度假产品和服务。支持用药企业与医疗机构共同开展老年健康相关预防诊断和治疗技术的产品研发。推进互联网、大数据、人工智能，加快发展老年人日用辅助产品、生活护理产品、康复训练及健康促进辅助等老年用品产业，推广使用易于抓握、手感舒适的扶手等支撑装置、地面防滑产品、无障碍改造产品等。推广环境监控、老人监护、防走失定位等智能辅助产品，提高老年用品产业创新能力，提升质量保障水平。

（三）激活老年产品市场潜力。鼓励和支持养老服务机构、街道、社区服务中心开展康复训练和健康辅具租赁业务，促进优质康复辅具等老年适用产品在街道社区、医疗机构、医养结合机构和养老机构率先使用推广。通过适当补贴等方式，鼓励老年人购买或租赁适宜的专业服务和辅具用品。加强对老年产品的宣传推介和消费引导，推动智能产品智能应用，开展智慧健康养老产业促进行动，扩大智慧健康养老产品供给。

（四）发展老年人普惠金融服务。规范和引导商业银行、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷等金融产品。按照政府引导、市场运作、体现公益、投保自愿的原则，积极

实施“银龄安康行动”，加大“银龄安康行动”宣传力度，扩大老年人意外伤害综合保险覆盖范围和保费规模，鼓励自付费投保，提高理赔服务能力。充分发挥市场机制作用，调动更多社会资源参与养老保障制度建设，研发推广适合老年人群体的医疗、重大疾病、意外伤害、出行旅游等保险产品，及护理人员职业责任险、养老机构责任险等险种，丰富保险产品供给。

## 七、推动科技创新，创建老龄服务智能化社会

（一）发展老龄科技创新。促进信息技术与医疗健康服务融合创新，以智慧医疗推动健康服务便捷化。加快劳动力替代及增强技术的普及，推动服务机器人、康复机器人等智能设备在现代服务、养老陪护、医疗康复、教育娱乐、公共安全等领域的广泛应用。支持开展人体功能增强、生物医药、仿生机械等技术研发。鼓励社会力量举办集团化、连锁化的护理院、医养结合和康复中心，创新发展“互联网+康复”“互联网+老年护理”等服务模式，支持医疗卫生机构、符合条件的第三方机构等开展为老健康服务、发展覆盖全生命周期的医疗健康服务。推进人工智能和5G技术在医疗健康领域应用，支持医疗机构开展远程医疗服务建设，为居家养老、机构养老人群提供便利服务。

（二）提高老龄服务智能化水平。深入开展“智慧助老”行动，消除老年人面临的“数字鸿沟”。创新发展健康咨询、紧急救护、慢性病管理、生活照护、物品代购等智慧助老服务，

推进人工智能技术在医疗康复、养老护理等领域的应用，鼓励支持本市各“大健康”企业针对家庭、社区、机构等不同应用环境，研发智能可穿戴系列、居家报警系列、智慧防疫系列及信息化平台系列，推进智能产品与现有应急医疗救援体系的互联互通。推动建立社区居家养老紧急救援系统，为老年人提供实时健康监测、分析、预警、实时跟踪和提供健康指导、慢性病管理、安全监护和紧急救援服务等。

（三）搭建老龄信息化平台。利用人工智能等技术，完善数据资源开放共享政策，依托政务、医疗、物联网终端等相关领域的大数据信息，搭建老年健康服务大数据信息平台，实现老年健康服务信息资源跨部门跨区域共建共享。开发智慧健康养老服务一体化信息平台，着力为居家养老、医疗护理、生活照护、亲情关爱等提供便利。完善电子健康档案和电子病历数据库，加强疾病预测预警，实现老年人健康管理个性化服务。建立老年健康动态监测机制，收集并及时更新相关健康数据，为老年健康状况评估提供信息支持。

## **八、倡导积极健康老龄观，扩大老年人社会参与**

（一）发展老年教育。倡导终身学习理念，将老年教育纳入终身教育体系。建立完善开办老年大学（学校）的标准、规范和申办流程。依托市级老年大学，健全市、区（县）、镇（街）、村（社区）老年教育办学网络，鼓励各级政府和各类养老服务机构开办老年大学（学校），鼓励社会力量兴办老年教育，推动

部门、企业、院校举办的老年大学面向社会开放。加大老年教育资源供给，搭建老年教育资源共享和公共服务平台，丰富老年人精神文化生活。

（二）支持老年人继续就业。按上级部署实施渐进式延迟法定退休年龄，改善社会劳动力有效供给，创造老有所为的就业环境，鼓励专业技术人才合理延长工作年限，积极发挥其在科学研究、学术交流和咨询服务等方面的积极作用。支持老年人依法依规从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。鼓励建立老年人才信息库，为有劳动意愿的老年人提供职业介绍、职业技能培训和创新创业指导服务。健全相关法规、政策，保障老年人劳动就业权益和创业权益。

（三）加强老年人社会参与。在全社会倡导积极老龄观，引导老年人根据自身情况，积极参与家庭、社区和社会发展。支持老年人参与文明实践、公益慈善、志愿服务、科教文卫等事业。建设高层次老年人才智库，在调查研究、咨询建言等方面发挥作用。鼓励和引导老年人在城乡社区建立基层老年协会等基层老年社会组织，搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。指导和促进基层老年社会组织规范化建设。

## **九、加强法治保障，维护老年人合法权益**

（一）加强老年人普法宣教。落实“谁执法谁普法”普法责任制，结合“全国老年健康宣传周”“全国敬老月”“智慧助老”等活动，开展老年人专题法治宣传教育活动，多形式开展

老年人专题法治宣传教育活动，推动形成养老孝老敬老的良好社会风尚。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。

（二）推进老年人社会优待。根据汕头经济社会发展，逐步推进非本地户籍常住老年人同享本地户籍老年人社会优待政策，健全老年人社会优待制度体系。落实老年人政务服务优待、医疗服务优待、司法服务优待、交通出行优待、文化教育优待等举措，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、户籍非户籍常住老年人公平开放，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。

（三）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，推进法律援助工作向城市社区和农村地区延伸，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。探索建立老年人社会监护制度，支持专业性社会组织依法为有需要的老年人提供监护人及相关服务保障。

## **十、建设老年友好型社会，构建敬老爱老助老社会环境**

（一）加强适老化环境建设。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、社区服务场所等进行适老化改造，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。

（二）积极创建老年友好型社区。根据全国老龄办、国家卫生健康委部署和省老龄办、省卫生健康委要求，积极推动全市城乡社区参加全国示范性老年友好型社区创建工作，大力推广潮南区陇田镇东华村全国示范性老年友好型社区创建经验，加强分类指导和审核评估，保障建设质量，逐步扩大建设成果和规模，到**2025**年，全市各区（县）争取各建成一个全国示范性老年友好型社区；到**2030**年底，老年友好型社区在全市城乡社区的覆盖率达到**50%**以上；到**2035**年，全市实现老年友好型社区全覆盖。

（三）丰富老年人精神文化生活。将老年文化事业发展纳

入各区（县）社会建设总体目标，加大资金支持力度，改建、扩建或新建一批老年公共文化场所，整合社区文体资源，扶持老年文体活动，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，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，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。支持农村地区建设全民健身场地设施，为老年人健身提供更多的公共服务。倡导老年人积极参与、自主丰富社会精神文化活动，结合潮汕优秀传统文化传承发展，鼓励老年人参加适合自身特点的健身及其赛事活动，参加国家体育锻炼标准达标测验，引导老年人主动形成健康的行为习惯和良好的健身习惯，争做“健康达人”。

（四）弘扬社会传统美德。在社会各界广泛开展人口老龄化国情教育，积极践行社会主义核心价值观，大力弘扬尊老爱幼、孝亲敬老等中华优秀传统文化和家庭美德，推动养老孝老敬老风尚进学校、进机关、进社区、进家庭，构建尊老和谐社会、孝亲和美家庭。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，广泛组织动员各级党政机关、企事业单位、社会各界的党员干部和群众，积极开展为老年人办实事、做好事、献爱心活动。

## **十一、坚持强有力的组织领导，保障规划有效落实**

（一）加强领导，强化责任。坚持党对老龄健康事业发展

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。强化各区（县）政府落实规划的主体责任，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，确保各项工作整体推进、各项任务落实落细。

（二）健全机制，保障实施。健全完善政府主导老龄工作机制，各区（县）政府和市有关部门要将本规划的主要任务纳入当地经济社会发展一同规划、纳入重大改革政策一同制定、纳入为民办实事项目一同安排、纳入政府工作议事日程一同督导、纳入绩效目标责任一同考核，切实保障规划的全面实施；建立中期评估机制，加强对规划实施过程的监测评估，及时根据国家方针政策和汕头经济社会发展实际调整修订任务指标和重点工作清单，确保老龄事业的健康发展和规划的有效落实；健全完善依法保障老年人合法权益的机制，落实依法治国，督促老年人权益保障法律法规、部门规章、规范性文件的贯彻执行，实现老龄健康工作和养老服务有法可依、有法必依、违法必纠、违法必惩，发挥法律保护老年人权益、维护市场秩序、调解处理纠纷、打击违法犯罪等方面的重要作用；健全完善财政资金、社会资本、慈善力量等多元结合的投入机制，坚持把老龄健康事业发展、养老体系建设等作为公共财政支出的重要内容、列入年度预算项目安排，重心倾向基层和农村。健

全完善鼓励政策、引导各类社会资本投入老龄健康事业和养老服务行业、产业，倡导社会各界进行慈善捐赠，为规划的实施提供必要的财力保障。

（三）密切配合，形成合力。市老龄工作委员会各成员单位要切实担负本系统的牵头抓总职能，市卫生健康局牵头落实老龄健康事业有关工作，市发展改革局负责落实积极应对人口老龄化相关工作，市民政局负责落实养老服务体系建设工作，各部门要主动协调其他部门并指导各区（县）政府及其对口部门按职能分工，协调配合、齐抓共管，形成推进规划实施的整体合力。各区（县）老龄委要充分发挥统筹协调、督促检查的工作职能，各级老龄办要加强工作调研、督导，协同推进各项工作落实。

附件：“十四五”汕头市老龄健康事业发展和养老服务体系  
建设重点工作清单

附件

“十四五”汕头市老龄健康事业发展和养老服务体系建设的重点工作清单

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
1	各区（县）新建城区、新建居住（小）区按照每百户不低于 <b>20</b> 平方米的标准配套建设养老服务设施；旧城区和已建住宅小区按照每百户不低于 <b>15</b> 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。支持老城区和已建成居住区通过购置、置换、租赁等方式建设养老服务设施，支持养老机构运营社区养老服务设施，探索“社区+物业+养老服务”模式，增加社区养老服务供给。全市镇（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 <b>60%</b> 以上。	<b>市民政局、市自然资源局、各区（县）政府</b> ，市市场监管局、市住建局	持续推进

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
2	到 <b>2022</b> 年，全市各区（县）要建有一间以失能特困人员专业照护为主的区（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 <b>2025</b> 年，每个区（县）建有 <b>1</b> 所以上具有医养结合功能的区（县）级特困人员供养服务机构，加强对特困人员供养服务设施进行改造升级、优化整合、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，发展“互联网+照护服务”，进一步提升全市特困人员供养机构兜底保障服务水平。	<b>市民政局、市卫健局、市住建局</b> ，各区（县）政府	<b>2025</b> 年完成
3	积极推进医养结合发展，全市力争每年新增医养结合机构，不断增加医养结合服务床位供给。优化便捷审批备案流程，“一站式”开办养老机构和医养结合机构，“一站式”开通医养结合机构医保支付。医养结合机构开展服务质量提升行动，加强对医养结合机构服务质量、疫情防控、院感防控、消防安全等进行督查暗访，发现问题、限期整改。各区（县）要积极出台社会力量举办医养结合和养老服务的优先优惠政策。落实医养结合机构属地管理主体责任，加强养老护理、医疗卫生、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，健全完善防范化解处置风险隐患的长效机制，切实提升医养康养服务质量水平。积极参加全国医养结合示范县（区）和示范性医养结合机构创建活动。	<b>市卫健局</b> 、市民政局、市发改局、市财政局、市医保局、市市场监管局、市消防救援支队，各区（县）政府	持续实施

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
4	探索建立公益一类事业编制基层医疗卫生机构开办养老服务的价格政策和医疗机构与区（县）级福利院签约合作收付费制度。鼓励社区卫生服务中心和乡镇卫生院利用现有资源，开办养老服务或建设社区医养中心，重点为本社区（乡镇）失能、失智老年人提供集中或居家医养结合服务，支持有条件的医疗卫生机构开展为居家高龄、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。鼓励社会力量兴办服务失能半失能老年人为主的护理院（中心、站）。	<b>市卫健局</b> 、市发改局、市民政局、市财政局、市医保局、市人力资源社会保障局，各区（县）政府	持续实施
5	探索部分有条件的公立医院转型发展，培育“医康护养”型医院。鼓励社会力量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。	<b>市卫健局</b> 、市财政局，各区（县）政府	持续实施
6	学习长期护理保险试点城市经验，待国家扩大试点范围至我市后，做好与长期护理保险制度的衔接。探索支持商业保险公司开发商业性长期护理保险产品和服务，逐步建立多层次长期护理保障体系。	<b>市医保局</b> 、市卫健局、汕头银保监分局，各区（县）政府	持续实施
7	探索完善养老、医养结合、安宁疗护等医养服务相关职业资格认证制度、职业技能等级评定制度、与薪酬待遇挂钩制度，提升从业人员的职业空间和职业吸引力，拓宽职业发展愿景。实施人才培养工程，在养老服务、医养结合、安宁疗护、科技助老等重点领域，培养引进一批高层次人才，建立医养结合机构中的医护人员往其他医疗机构多点执业制度，解决养老机构内设医疗机构医护人员的教育成长问题，促进为老服务队伍建设与发展。	<b>市人力资源社会保障局</b> 、市卫健局、市民政局、市教育局，各区（县）政府	持续实施

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
8	结合做好疫情防控工作，把免费开展国家基本公共卫生服务，作为向老年人提供健康服务的重要抓手，扎实做好老年人免费健康体检、免费医养结合服务、免费老年人失能评估等，落实家庭医生签约服务，加强国家基本公共卫生服务项目宣传，提高服务数量、质量，提高群众满意度。	<b>市卫健局、市财政局</b> ，各区（县）政府	持续实施
9	积极推进老年友善医疗机构创建，加强老年医学科建设，优化老年人就医流程，便利老年人就医，开展老年友善服务。到 <b>2022</b> 年，全市二级及以上综合性医院、中医医院设立老年医学科（老年病专业）比例达到 <b>50%</b> ，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机构占比达到 <b>80%</b> 以上；到 <b>2025</b> 年，全市二级及以上综合性医院、中医医院设立老年医学科（老年病专业）比例达到 <b>60%</b> ，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机构占比达到 <b>85%</b> 以上。	<b>市卫健局</b> ，各区（县）政府	<b>2025</b> 年完成
10	深入推进安宁疗护全市“ <b>3+7+N</b> ”、各区（县）“ <b>1+N</b> ”模式建设发展。探索建立安宁疗护收付费改革制度。自 <b>2021</b> 年年起，每年安排财政资金支持一个区（县）建设安宁疗护中心。逐步形成覆盖全市、举办主体多元、服务形式多样、富有汕头经济特区特色的安宁疗护服务体系。	<b>市卫健局、市财政局、市市场监督管理局、市医保局</b> ，各区（县）政府	持续推进

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
11	开展老年人“健康三项（老年人心理关爱、眼健康、口腔健康）”促进行动。推进老年人心理关爱项目逐步向全市各地各社区各养老机构铺开，完善精神障碍类疾病、阿尔茨海默症的早期预防和干预机制。推进老年人口腔、眼睛健康促进行动，每年计划安排为一定数量的老年人免费筛查“白内障”并为患者免费手术。	<b>市卫健局</b> 、市民政局、市残联、市妇联、市红十字会、市慈善总会，各区（县）政府	持续推进
12	推进智能产品与现有应急医疗救援体系的互联互通，促进智能医疗、智能居家、智能社区有机融合。推进人工智能技术在医疗康复、养老陪护等领域的应用，支持用药企业与医疗机构共同开展老年健康相关预防诊断和治疗技术的产品研发。	<b>市科技局</b> 、市民政局、市卫健局，各区（县）政府	持续实施
13	积极推进全市城乡社区参加全国示范性老年友好型社区创建活动，大力推广潮南区陇田镇东华村全国示范性老年友好型社区创建工作经验，全面改善老年人宜居环境，不断扩大创建工作的参与度和影响力。	<b>市老龄办</b> 、市卫健局、市住房城乡建设局、市民政局、市残联、市农业农村局，各区（县）政府	持续实施
14	积极参加全国“敬老文明号”创建活动，加强先进模范表彰宣传报道。有序开展“迎春敬老”“老年健康宣传周”“敬老月”等活动，以走访慰问、义医义诊、权益维护、文化活动、志愿服务、主题宣传等多种方式，营造全社会敬老爱老助老氛围。	<b>市老龄办</b> 、市老龄工作委员会各成员单位，各区（县）政府	持续实施

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
15	健全市、区（县）、镇（街）、村（社区）老年教育办学网络，鼓励各级政府和各类养老服务机构开办老年大学，鼓励社会力量兴办老年教育，推动部门、企业、院校举办的老年大学（学校）面向社会开放。	<b>市教育局、市委老干部局、市民政局、市卫健局</b> ，各区（县）政府	持续推进
16	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所有老年人（不论户籍、不论是否常住）开放。	<b>市文广旅体局</b> ，各区（县）政府	持续推进
17	支持本市高校、引导鼓励中职学校开设医学、药学、护理、健康管理、安宁疗护等老年健康相关的专业和课程，开展学历教育。开展老年医学基础与临床研究，重点实施老年认知类疾病、老年退行性疾病研究。	<b>市教育局、市卫健局、市人力资源社会保障局、市科技局</b> ，各区（县）政府	持续实施
18	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；建立完善市、区（县）老龄办老年人权益保障工作站的运行机制，做好老年人法律援助工作；加强老龄政策法规宣传，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。	<b>市司法局、市老龄办、市卫健局、市民政局、市信访局、市委宣传</b> 部，各区（县）政府	持续实施

序号	重点工作清单	负责单位（加粗字体为牵头部门，余按职能分工负责）	时间进度
19	深入开展“智慧助老”行动，切实解决老年人运用智能技术困难，努力消除老年人在出行、消费、就医、养老、反诈、反诈等方面面临的“数字鸿沟”。	<b>市发改局、市卫健局、市解决老年人运用智能技术困难部门间联席会议各成员单位</b> ，各区（县）政府	持续实施
20	扎实推进“银龄安康行动”工作，继续保持政府统保全覆盖，逐渐提高自付费参保率。 <b>2022</b> 年全省“银龄安康行动”参保率要确保达到 <b>98%</b> ，力争 <b>100%</b> ，其中社会个人自愿参与达 <b>25%</b> 以上。大力宣传广东省“银龄安康行动”政府统保和自付费参保政策。市、区（县）政府已为全市 <b>60</b> 周岁（含）以上户籍老年人统一购买了“银龄安康行动”意外伤害综合保险（简称：政府统保），要让全市人民家喻户晓，扩大社会影响。 <b>50</b> 周岁（含）以上人群即可自付费购买“银龄安康行动”意外伤害险，鼓励老年人自我投保，鼓励子女为父母或其他长辈投保，鼓励爱心企业家、爱心人士为家乡老年人或特定老年人群体投保，增强老年群体及其家庭抵御风险的能力。加强“银龄安康行动”服务保障，不断提高人员素质和服务能力，努力做到快捷、便利、周全的“一站式”报险与赔付服务，让群众满意。	<b>市老龄办（市卫健局）、市委宣传部、市财政局、汕头银保监分局，中国人寿保险有限责任公司汕头分公司</b> ，各区（县）政府	持续实施

