# 汕尾市老龄事业发展和养老服务体系

# 建设“十四五”规划

（征求意见稿）

为深入贯彻实施积极应对人口老龄化国家战略，全面推进我市老龄事业和养老服务可持续发展，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《广东省养老服务体系建设“十四五”规划》《广东省养老服务条例》《广东省老年人权益保障条例（2020 年修正）》等精神，结合我市老龄事业发展和养老服务体系建设实际，制定本规划。

一、规划背景

（一）“十三五”时期发展基础。

“十三五”时期，我市坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，我市老龄事业和养老服务体系取得长足发展。

**1.政策体系不断完备。**相继出台了《汕尾市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》《汕尾市养老服务体系建设“十三五”规划》《汕尾市促进老龄事业发展和养老体系建设实施方案》《汕尾市镇街居家养老服务中心示范点建设工作方案》和《汕尾市促进医疗卫生与养老服务相结合实施方案》等涉老政策文件，老年人权益保障机制、优待政策等不断细化，养老服务体系建设、运营、发展的标准和监管制度更加健全，有力推动了全市老龄工作和养老服务快速、健康发展，我市老龄工作和养老服务政策体系进一步健全。

**2.社会保障不断加强。**落实全民参保政策，基本社会保险进一步扩大覆盖范围，截至2020年底,全市基本医疗保险参保人数达294.21万人(职工医保33.01万人,居民医保261.2万人),2020年城乡居民医保各级财政补助标准年人均550元,2021年提高至580元。企业退休人员养老保险待遇、医疗保险待遇（具体专有名称以市医保局为准）和城乡居民基础养老金水平得到提升。2021年1月起，我市企业退休人员平均养老金水平提高到2113.8元/月，同比增长4.6%，覆盖企业退休人员76204人；2020年7月起，全省城乡居民基础养老金最低标准提高至每人每月180元，同比增长5.9%，覆盖35.25万名城乡居民；2020年5月起,退休人员个人账户划拨标准每人每月由60.8元增至128.6元,覆盖3万多名退休人员。建立普惠型 80 岁以上高龄老人津（补）贴制度，截至“十三五”期末，全市发放高龄津贴 7582.877 万元，惠及 208932 名老年人。加快推进“银龄安康行动”，1407.25 万元。加快推进“银龄安康行动”，深入开展老年人意外伤害综合保险工作，全市老年人购买意外伤害综合保险的比例从2014年底4%提高到2020年底100%，全市60岁以上的老年人实现政府统保全覆盖。

**3.养老服务体系不断完善。**“十三五”期间，全市财政累计投入近 3.38 亿元（其中，中央和省 1.36 亿元，市级 0.68 亿元，县级 1.34 亿元）用于养老服务体系建设。截至“十三五”末，全市共有县级社会福利机构 2 个，农村敬老院 38 家，城乡社区居家养老服务设施 85 个，在建城乡社区居家养老服务设施 25 个，长者饭堂 23 个（启动运营 11 个），登记备案养老机构 40 家。重建敬老院 4 家（捷胜镇敬老院、黄羌镇敬老院、新田镇敬老院、南万镇敬老院），新建、在建、改扩建县级福利机构 4 家（海丰县中心敬老院、陆丰市颐养园、红海湾经济开发区社会福利中心、华侨管理区敬老院）。各类养老床位 11081张（比“十二五”期末增加床位4059张，增幅57.8%），每千名老年人拥有床位23.1张（比“十二五”期末增加4.77 张，增幅26%）。积极推进“长者饭堂”建设，在全市23个村开展“长者饭堂”试点项目。

**4.医养融合更加紧密。**大力推进医疗卫生与养老服务融合发展，截至“十三五”期末，全市有市城区社会福利院和华侨管理区敬老院2家养老机构设置医疗卫生室，在院内直接为服务对象提供医疗服务；全市40家养老机构与医疗机构签订合约，以不同形式为入住老年人提供康养医疗服务；全市组建233个家庭医生服务团队，签约家庭医生人数达到856人，与老年人家庭建立签约服务关系，为居家老年人提供连续性的医疗、康复、护理和健康管理服务。2019年，全市65 岁及以上常住居民签约数 161362 人，签约率 62 %，超过省对老年人重点人群 60 %的要求；2020年，全市65岁及以上常住居民签约数147917人，签约率56.95%，达到全省平均水平。

**5.养老服务质量不断提高。**从 2017 年起，连续 4 年全市持续开展养老服务质量建设专项行动，投入专项整治资金 989 万元，对全市各类养老机构开展“拉网式、起底式”大排查、坚决抓好问题整改，做到隐患没查清不放过、问题没整改不放过、责任不落实不放过。截至2020年底，全市 40 家养老机构重大风险隐患实现全部清零的目标。消防安全达标的养老机构数 34 家，达标率为 85%。大力推行养老机构责任保险统保示范项目，截至2020年底，全市养老机构累计投保总数 2658 床，保障金额 317056元，实现养老机构投保全覆盖，特别是 2017-2018 年度的养老机构责任保险特别工作，在全省率先实现公办养老机构100%参保，受到省民政厅通报表扬。2020年，海丰县陶河镇敬老院、陆丰市碣石镇敬老院和华侨管理区敬老院等 3 家敬老院被国家卫生健康委员会和全国老龄工作委员会表彰为“敬老文明号”单位。全市40家养老机构实现“零事故、零风险”，增强了服务机构抗风险的能力，维护老年人合法权益。

（二）挑战和机遇。

**1.面临挑战。**根据第七次人口普查数据，我市常住人口中 60 岁及以上人口占比为 14.92%，已进入老龄化阶段，“十四五”时期，全市人口老龄化进程将进一步加快，人口老龄化将对老龄健康和养老服务发展带来长期挑战。伴随着人口老龄化，全社会对养老保险、医疗保障、养老服务和健康服务等需求大幅度增加，基本养老保险收支压力增大；由于老年群体的医疗需求大、病程时间长、慢性病种集中、自理能力差等特点，当前医疗资源分布不均衡、优质资源过度集中的状况，不利于长者就医的便利性、可及性和普惠性改善。卫生总费用和人均医疗费用攀升；空巢老人、高龄老人、失能失智老人的生活照料和长期照护服务需求持续增加；公益性的老年服务福利支出不断增加，普惠性的老年服务项目供给不足，政府投入的资金压力较大，老龄服务供需不匹配、资源浪费、城乡发展不平衡的结构性矛盾仍然比较突出。老龄产业市场仍未积极开发，老龄产业政策体系尚未建立，涉及老龄产业发展的土地政策、投融资政策等优惠扶持政策还需加快建立和完善。公共基础设施适老化改造还不适应人口老龄化发展进程。

**2.发展机遇。**“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的重大历史机遇期，是我省探索“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”的重要发展关键期，是汕尾奋力开启新征程、建设成为沿海经济带靓丽明珠的关键五年，是汕尾全面接轨深圳、全力融入“双区”、抢抓全省构建“一核一带一区”区域发展格局机遇的关键期，也是实施积极应对人口老龄化国家战略、加快老龄事业发展的重要战略机遇期。中共中央、国务院和省委、省政府就实施积极应对人口老龄化国家战略作出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重要的目标指向。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。依托“红、蓝、绿、古、特”五色资源，在全面融入深圳都市圈建设等战略背景下，汕尾“湾+区+带”叠加优势显著，为我市老龄事业和产业发展提供了发展契机。中华民族尊老敬老、孝老爱亲、向上向善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。

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，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神， 深入贯彻落实习近平总书记对老龄事业和养老服务的指示批示和对广东系列重要讲话、重要指示精神，坚持党对老龄工作的全面领导，坚持以人民为中心的发展思想，立足新发展阶段，贯彻新发展观念，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，把握“湾+区+带”区域发展新机遇，深度对接粤港澳大湾区、深圳先行示范区建设，奋力推进老龄事业发展和养老服务体系建设，为汕尾建成沿海经济带靓丽明珠、革命老区高质量发展示范区和现代化滨海城市作出积极贡献。

（二）基本原则。

**1.总揽全局，积极应对。**坚持党对老龄事业的全面领导，充分发挥政府主导作用，加强顶层设计，凝聚社会共识，统筹规划，精准施策，做到及时应对、科学应对、综合应对。

**2.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社会保障能力，实现老有所养，努力增进人民福祉； 又要充分考虑发展的阶段性特征和财政承受能力，合理引导社会预期，将提高长者服务建立在可持续发展的基础上。

**3.保障基本，统筹协调。**坚持基本与普惠双向并举，以政府为主导，充分发挥社会力量作用，推动基本养老服务惠及全市老年人，重点保障高龄、失能、失智、独居和计划生育特殊家庭老年人的养老服务需求。统筹协调居家、社区、机构养老服务发展，加大对基层和农村养老服务的投入，推动城乡基本养老服务均等化。

**4.创新引领，强化保障。**把创新作为实施积极应对人口老龄化国家战略的强大动力，充分激发市场和全社会的活力，加强政策引导、资金支持、土地规划、市场培育和监督管理，完善涉老领域突发公共事件应急保障，健全市、县（区）、乡镇（街道） 三级老年人服务管理体制。

（三）发展目标。

到2025年，老龄事业发展和养老服务体系建设制度框架建立完善。基本养老保险和基本医疗保险应保尽保。探索建立长期护理险制度，积极构建多层次养老保障体系。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，养老服务供给能力大幅提高，质量明显改善，结构更加合理。长者健康水平不断提升，综合连续、覆盖城乡的健康服务体系基本框架建立。乐活养老有序开展，老年友好型社会建设加快推进，在全社会形成尊老、敬老、孝老的良好氛围。

**养老保障体系更加完备。**健全覆盖城乡居民的社会养老保险体系，基本养老保险和基本医疗保险应保尽保，多支柱、全覆盖、可持续的养老保障体系更加定型。老年人的基本生活得到有效保障，老年人优待水平不断提升，老年人生活幸福感不断增强。

**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。

**老年健康保障体系日趋完善。**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”行动深入扎实开展，养老、孝老、敬老社会氛围日趋浓厚。

**保障要素健全完善。**政策、设施、标准、资金、人才、科技、监管、应急保障等养老服务体系建设基础要素不断完善，政策支持更加有力、基础设施全面夯实、标准规范示范引领、资金保障充足有力、人才队伍不断壮大、科技力量持续赋能、综合监管全面覆盖、应急能力全面增强，各类养老服务主体市场活力充分激发。

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 专栏 1：汕尾市“十四五”时期老龄事业发展和养老服务体系建设  主要指标表 | | | | |
| 序号 | 主要指标 | 单位 | 2025年  目标 | 指标  属性 |
| 1 | 基本养老保险参保率 | % | 95 | 预期性 |
| 2 | 基本医疗保险参保率 | % | >95 | 预期性 |
| 3 | 城市社区日间照料机构覆盖率 | % | >90 | 预期性 |
| 4 | 农村社区居家养老服务站覆盖率 | % | ≥60 | 预期性 |
| 5 | 有意愿申请特困老年人家庭适老化改造覆盖率 | % | 100 | 预期性 |
| 6 | 县级特困人员供养服务设施覆盖率 | % | 100 | 约束性 |
| 7 | 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 |
| 8 | 特殊困难居家老年人月探访率 | % | 100 | 预期性 |
| 9 | 养老机构护理型床位占比 | % | ≥55 | 约束性 |
| 10 | 65岁以上老年人城乡社区规范健康管理服务率 | % | 65 | 预期性 |
| 11 | 二级及以上综合性医院设立老年医学科比例 | % | ≥60 | 预期性 |
| 12 | 新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率 | % | 100 | 约束性 |
| 13 | 开展全域范围“敬老月”活动的县（市、区）覆盖率 | % | 100 | 预期性 |
| 14 | 每千名老年人配备社会工作者人数 | 人 | ≥1 | 预期性 |
| 15 | 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 | % | ≥55 | 约束性 |

到 2035年，积极应对人口老龄化的制度安排更加科学有效。基本养老保险和基本医疗保险实现法定人员全覆盖，构建起多层次养老保险制度体系。老年人健康水平大幅提高，综合连续、覆盖城乡的健康服务体系基本形成。养老服务体系成熟定型，全体老年人享有基本养老服务。科技对应对人口老龄化的支撑作用显著增强。老年友好型社会总体形成。

三、主要任务

（一）夯实养老社会保障。

**1.完善多层次、多支柱养老保险制度。**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。推进机关事业单位养老保险制度改革，完善机关事业单位养老保险和职业年金制度，鼓励有条件的用人单位为职工建立企业年金，构建基本养老保险和商业养老保险相结合的多支柱养老保障体系。贯彻落实城镇职工和城乡居民基本养老保险政策，到2025年，基本养老保险参保率达到95%以上，不断扩大养老保险覆盖面。稳步提高退休人员养老保障水平，努力将更多的灵活就业人员、农业转移人口等群体纳入职工基本养老保险体系，推进全民参保。

**2.健全老有所医的医疗保险制度。**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。稳步提高医疗保险筹资标准和保障水平，切实减轻老年人的医疗负担，到 2025 年，基本医疗保险参保率保持在 95%以上。深化医保支付方式改革，推行“一站式”便利结算。优化开展医养结合定点医疗机构普通门诊费用结算方式。完善大病保险制度，实现应保尽保，适度向重特大疾病和特困老年人群体倾斜。完善医疗救助制度，健全住院和门诊医疗费用救助机制,加大重特大疾病和特困老年人患者救助力度,增强医疗救助托底保障功能，确保困难老年人获得基本医疗卫生服务。健全和完善医疗保险异地就医即时结算服务管理机制，方便老年人异地就医。积极发展商业健康保险，完善补充医疗保障制度。

|  |
| --- |
| 专栏2：汕尾市“银龄安康行动” |
| 坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动原则，大力开展老年人意外伤害综合保险，突破商业保险不能覆盖65岁以上老人的限制，“十四五”期间，全市参保率达到100%，鼓励自付费投保。 |

**3.探索建立多层次长期照护保障制度。**推动长期护理保险制度与长期照护保障制度有机衔接，逐步建立从居家、社区、机构相衔接的多层次长期照护服务体系，逐步健全长期护理保险、社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险相衔接的多层次长期照护保障体系。加大对经济困难高龄、失能老年人和特困老人长期照护服务力度，有效满足老年人长期照护服务的刚性需求。到2025年，全省养老机构护理型养老床位占比不低于55%。

**4.完善基本养老服务补贴制度。**适时提高老年人津贴保障，严格落实高龄老人补（津）贴和经济困难的高龄、失能、失智老年人补贴制度，逐步提高补贴标准。推动经济困难的高龄、失能、失智老年人补贴制度与残疾人两项补贴、社会救助等政策衔接。

**5.健全老年人救助制度。**完善城乡最低生活保障制度、特困人员救助供养制度和计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度，建立城乡低保标准、特困人员救助供养标准和计划生育特殊家庭特别扶助标准自然增长机制，保障低保、特困老年人和计划生育特殊家庭老年人的基本生活，为有入住意愿的特困老年人提供集中供养服务。完善医疗救助制度，保障经济困难老年人和计划生育特殊家庭老年人享受基本医疗卫生服务。完善临时救助制度，保障因灾因病等造成生活困难的老年人和计划生育特殊家庭老年人的基本生活。

（二）提升养老服务水平。

**1.健全居家社区养老设施网络。**

加大养老服务设施建设力度，健全城乡居家社区养老基础设施网络，养老服务设施覆盖100％城镇社区和60％以上的农村社区，基本建成社区15分钟居家养老服务圈。所有街道和有条件的镇建有一家具备全托、日托、上门服务、统筹指导等综合性功能的综合性养老服务机构（中心）。在城市社区推进嵌入式养老服务站建设，在农村社区推进居家养老服务站建设，为社区老年人提供托养助养、日间照料、膳食供应、护理保健、精神慰藉、辅具配置、居家上门、陪诊转介等一站式养老服务，并支持承接街道委托的居家巡探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务。新建的住宅小区按标准配套建设养老服务设施，延伸设立居家养老服务站，探索“物业+养老服务”模式，为居家上门服务提供支持。优先在经济困难的高龄、失能或部分失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守老人等家庭发展家庭养老床位，依托养老服务机构上门为居家老年人提供专业照护服务，逐步形成衔接有序、功能互补的居家社区养老服务设施网络。到2022年底，街道和镇综合养老服务中心覆盖率分别达到100%和55%以上；到 2025年，镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率达到60%以上。到2022年底，城市社区日间照料机构覆盖率达到90%以上；到2025年，城市社区和农村社区养老服务设施覆盖率分别达到100%和60%以上。

**2.延伸拓展居家社区养老服务功能。**

支持居家养老助餐配餐长效供应。持续推进社区“长者饭堂”建设，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人就餐服务多元化需求。

推进居家社区养老紧急救援系统建立。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。

推动设立“家庭照护床位”。夯实家庭养老基础地位，鼓励养老服务机构运营家庭养老床位，健全相关技术服务管理规范及运营政策，支持上门为居家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、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。

|  |
| --- |
| 专栏3：社区“15 分钟”居家养老服务圈建设 |
| 1.到2022年底，街道和镇综合养老服务中心覆盖率分别达到100%和55%以上；到2025年，镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率达到 60%以上。  2.到 2022 年底，城市社区日间照料机构覆盖率达到90%以上；到2025年， 城市社区和农村社区养老服务设施覆盖率分别达到 100%和 60%以上，基本建成社区“15 分钟”居家养老服务圈。  3.到2022年，新建住宅小区按照每百户不低于20平方米的标准配套建设；到2025年，旧城区和已建住宅区按照每百户不低于 15 平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式完成配置。  4.支持居家养老助餐配餐长效供应。持续推进社区养老“长者饭堂”等“助餐配餐”服务模式，健全完善助餐配餐服务点，不断满足老年人就餐服务多元化需求。打造“长者饭堂”成为可推广、能复制，成为汕尾居家养老的知名标杆。  5.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。  6.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%。 |

**3.优化养老机构结构功能。**

加快实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，重点针对设施条件、设备配置、服务功能、人员配备、安全管理等方面进行改造提升。鼓励各县（市、区）结合实际，利用闲置的办公用房、旧厂房、学校等场所，集中财力改造为养老服务设施。对现有设施规模小、服务水平低、位置偏远的特困人员供养服务设施（敬老院），采取关、停、并、转的形式进行整合资源、优化布局。对整合优化后空置的特困人员供养服务设施（敬老院），经调研评估符合要求的，根据需要转型成为居家养老服务中心、日间照料中心、居家养老服务站点、老年人活动中心等社区居家养老服务设施。

**4.推进养老机构市场化发展。**

探索养老机构公建民营模式，深化公办养老机构社会化改革。以海丰县中心敬老院作为公建民营试点，总结试点经验，指导全市养老机构公建民营工作开展。全面放开养老服务市场，扶持发展社会办养老机构。鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量兴办养老机构或参与养老服务运营管理，支持发展面向中低收入群体的普惠型养老机构，引导发展面向中高收入群体的中高端养老机构，力争孵化一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老产业集团，推动养老服务高质量发展。盘活养老床位存量、优化养老床位增量，推动提高社会办养老床位比例，提升养老服务质量水平。

（三）完善老年健康服务体系。

**1.加强老年健康教育。**加强老年健康服务体系政策宣传，充分运用多种方式和媒体媒介，面向老年人及其照护者开展健康教育活动，促进老年人形成健康生活方式，提高老年人健康素养。开展老年健康宣传周等活动，宣传老年健康科学知识和相关政策，营造关心支持老年健康的社会氛围。依托社区卫生服务中心、基层老年协会、老年大学等，鼓励老年人积极参与社会活动，自觉主动维护身心健康。

**2.加强老年疾病预防保健。**建立健全老年健康危险因素干预、疾病早发现早诊断早治疗、失能预防三级预防体系。落实国家基本公共卫生服务项目，加强老年人健康管理。到2025年，65岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达 65%。以老年人为重点，做实家庭医生签约服务，形成长期稳定的契约服务关系。加强老年人群重点慢性病的早期筛查、早期干预及分类管理，积极开展阿尔茨海默病、帕金森病等神经退行性疾病的早期筛查和健康指导。实施失能预防项目，宣传失能预防核心信息，降低老年人失能发生率。重视老年人心理健康，依托老年心理关爱项目等工作，推进老年人心理健康状况评估和随访管理，为老年人特别是有特殊困难的老年人和计划生育特殊家庭老年人提供心理辅导、情绪纾解、悲伤抚慰等心理关怀和关爱服务。

**3.加强疾病诊治与康复护理。**完善老年医疗资源布局，建立健全以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合性医院老年医学科为核心，相关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。促进二级及以上综合性医院开设老年医学科。到2025年，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达60%以上。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。全面落实老年人医疗服务优待政策，优化医疗机构内老年人就医环境，建立老年人挂号、就医绿色通道，为老年人提供便利。发展老年护理服务，推进家庭病床、社区护理站建设，推进社区护理服务发展。

**4.健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制。**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，基本构建养老、医疗、照护、康复、临终关怀等服务相互衔接补充的“医养结合”一体化服务模式，实现医疗和养老资源利用最大化。医疗机构设立养老机构符合条件的，享受养老机构政策支持。支持社会力量通过市场化运作举办医养结合机构。鼓励养老机构与医疗卫生机构按照“就近就便、互利互惠”的原则，以购买服务、协议合作等方式结对建立“医养联合体”，打通急诊就诊、预约就诊、双向转诊绿色通道，建立定期巡诊和业务指导的合作模式，为机构入住老年人提供健康教育、养生保健、医疗护理等健康服务。“十四五”期间，在陆河县率先开展内设医疗机构的养老机构试点建设，总结试点经验，为全市医养结合工作提供示范引领。到2022年底，陆河县建有一家内设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构。推动养老机构提升护理型床位设置比例，支持医疗卫生机构开设康复、护理床位，全面增强护理型床位匹配供给。到2022年底，养老机构护理型床位占比不低于50%，到2025年不低于55%。

**5.促进基层医疗卫生与养老服务深度融合。**支持社区卫生服务机构、镇卫生院利用现有富余编制床位开设康复、护理床位。做实家庭医生签约服务，鼓励基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门医疗护理服务。探索新建社区卫生服务中心与社区日间照料中心、镇卫生院与敬老院、村卫生站与农村居家养老服务站等一体或毗邻建设的“两院一体”医养结合服务模式，推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深入融合发展。

|  |
| --- |
| 专栏4：医养康养结合服务能力提升行动 |
| 1.加大医保定点支持力度。医养结合机构中内设的医疗机构正式运营 3 个月后即可提出纳入医疗保障定点申请，自受理之日起，定点评估完成时间不超过 3 个月。  2.加大税费优惠政策落实力度。经认定为非营利组织的社会办医养结合机构，其符合条件的非营利性收入免征企业所得税，其自用的房产、土地，按规定享受房产税、城镇土地使用税优惠政策；符合条件的医养结合机构享受小微企业等财税优惠政策；对在社区提供日间照料、康复护理等服务的机构，符合条件的按规定给予税费减免、资金支持、水电气价格优惠等；对医养结合机构按规定实行行政事业性收费优惠政策。  3.加大医务人员从事医养结合服务支持力度。实施医师执业地点区域注册制度，支持医务人员到医养结合机构执业，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业，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。医养结合机构中的医务人员在职称评定、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。  4.鼓励养老机构与医疗机构开展多种形式的签约合作。推进养老机构与周边医疗卫生机构建立协议合作关系、医疗卫生机构为养老机构设置老年人就诊绿色通道、基层医疗卫生机构和医务人员与居家老人建立签约服务关系。到2022年底，陆河县建有一家内设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构。  5.提高护理型床位设置比例。养老机构护理型床位占比到2022年底不低于 50%，到2025年不低于 55%。 |

（四）创新老龄产业新业态。

**1.优化老龄产业发展环境。**建立老龄产业政策体系，落实融资、税费、用工等优惠条件，引导和扶持老龄产业发展。纵深推进营商环境优化行动，全面优化老龄产业市场环境。鼓励国有资本、社会资本等通过多种方式积极参与老龄产业发展，推动社会力量逐步成为发展老龄产业的主体，营造高效规范、公平竞争的市场环境。全面放宽老龄产业市场准入，有效落实老龄事业发展和养老服务领域公平竞争审查制度，提升社会资本参与老龄事业发展和养老服务的积极性和有序性。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。

**2.开拓老龄产业新业态。**坚持老龄事业、养老服务和产业融合发展的思路，在传统的养老服务照护服务和老年医疗卫生服务产业的基础上，积极培育旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等养老新兴业态，丰富养老服务内容，提升养老服务质量，满足老年人多样化、多层次的养老需求。借助粤、辽、吉、黑、赣、桂、湘、渝、川、黔、陕等 11 省市开展旅居养老合作机遇，依托汕尾气候、环境、资源优势，开发滨海康养、避寒疗养、森林负氧等特色养老项目，吸引其他省市老年人群体前来旅居养老，丰富“冬养汕尾”品牌内涵，助力汕尾打造冬季旅游、滨海休闲旅游最佳目的地。鼓励各县（市、区）发挥地方生态资源优势，探索建设一批老龄产业新业态试点项目，总结试点经验，逐步向全市推广。

**3.培育发展老年用品市场。**制定促进养老服务消费支持政策，建立养老消费监测机制。探索老年人康复辅助器具配置、租赁、回收和融资办法。研究居家和社区养老服务设施、养老机构老年人产品用品基本配置目录，探索在养老机构、城乡社区设立康复辅助器具配置服务（租赁）站点。

（五）推进老龄人力资源开发利用。

**1.营造老有所为的就业、创业环境。**激活老年人力资源，引导有劳动能力和就业意愿的老年人继续就业。支持老年人自主创业。建立老年人才信息库，鼓励专业技术领域人才延长工作年限。向老年人提供政策咨询、职业指导、职业介绍等公共就业服务。针对不同层次、不同类型、不同年龄段劳动就业需求和特点，加强就业信息收集与发布，推进全方位就业服务。推动用人单位与受聘老年人依法签订协议，保障老年人在劳动过程中的合法收入、安全和健康权益。积极挖掘老年人中的红色资源，传承红色基因，赓续红色血脉，为汕尾经济社会发展凝聚强大的正能量。关心下一代健康成长，为培养社会主义建设者和接班人作出积极贡献。

**2.扩大老年人社会参与。**积极引导老年人参加基层社会治理与社会公益活动。推动社工和志愿服务规范化、常态化、专业化发展。培育和发展基层老年人协会，推进老年社会组织规范化建设。积极开展“银龄行动”，鼓励低龄老年人参与为老、助残等领域生活服务、健康服务、精神慰藉和法律援助等社工和志愿服务。探索建立为老志愿服务“时间银行”制度，完善志愿服务激励回馈体系。到2025年，每千名老年人配备1名以上社会工作者。进一步发挥好老干部、老战士、老专家、老教师、老模范和老年社会组织党组织的积极作用，引导老年人积极参与社会治安、民事调解、公益慈善、教科文卫等志愿服务活动。

（六）建设老年友好型社会。

**1.开展老年友好型社区建设工程。**以环境宜居、设施齐备为基本标准，建设居家养老服务更多样、医养康养结合更深入、尊老敬老氛围更浓厚的老年友好型社区。民政、卫健、住建、自然资源等部门加强协作配合，做好老年友好型社区建设和城镇老旧小区改造等工作的统筹衔接。老年友好型社区养老服务用地用于建设养老机构、居家养老服务站、适老化设施以及康养护理、智能化养老等养老服务设施，提供“一站式”养老服务，使老年人能够在熟悉的居住环境中安享晚年，实现原居安老。“十四五”期间，率先在海丰县附城镇开展老年友好型社区试点建设，总结试点经验并逐步向全市推广。到 2025年，全市建成老年友好型社区4个，其中市城区、海丰县、陆丰市、陆河县各 1 个。

**2.加快推进无障碍设施建设。**在城乡规划建设中，充分考虑老年人需求，普及公共基础设施无障碍建设，加大城市道路、信号灯、隔离带等适老化改造力度，加强对坡道、电梯、扶手等公共建筑节点的改造。全面发展适老型智能交通体系，加大无障碍公交车配置力度，加强公交站台无障碍改造，优化周边无障碍设施与轨道交通车站无障碍设施的衔接，提供便捷舒适的老年人出行环境。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和场所进行适老化改造。继续鼓励有条件的老旧小区改造加装电梯。采取政府补贴等方式，对纳入分散供养特困人员和城乡低保对象范围的高龄、失能、残疾老年人家庭实施居家适老化改造。到 2025 年，全市所有有意愿申请的特殊困难老年人全部完成居家适老化改造。鼓励和引导公益慈善组织、爱心社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造。

|  |
| --- |
| 专栏5：特殊困难老年人居家适老化改造 |
| 1.根据汕尾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和城乡低保对象范围的高龄、失能、残疾等特殊困难老年人最迫切的居家适老化改造需求。  2.有条件的县（市、区）可根据实际将改造对象范围扩大到城乡低收入人口中的高龄、失能、残疾老年人家庭等。  3.鼓励和引导公益慈善组织、爱心社会力量捐赠支持特殊困难老年人家庭适老化改造。  4.有条件的县（市、区）可积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造，根据老年人社会交往和日常生活需要，在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造。  5.到2025 年，全市所有有意愿申请的特殊困难老年人全部完成居家适老化改造。 |

**3.丰富老年精神文化生活。**建立健全老年人体育协会等体育组织，推广普及适合老年人特点的体育健身项目和方法。支持社区因地制宜，利用各类公共服务设施组织开展适合老年人的体育健身活动。完善老年人精神文化生活设施网络。鼓励文化娱乐产业为老年人提供文化娱乐服务。建立老年心理服务组织和服务网络，开展心理咨询、情感疏导、应急干预等服务。

**4.构建孝亲敬老的社会环境。**将敬老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入各级政府精神文明建设考核内容。利用春节、清明节、中秋节、重阳节等传统节日，深入开展“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，实现开展“敬老月”活动的县（市、区）覆盖率达 100%，倡导社会各界关爱老年群体。广泛开展形式多样的敬老、养老、爱老、助老、孝老主题教育活动，推动敬老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区，全面营造孝亲敬老良好社会氛围。

（七）加强老年人权益保障。

**1.完善老年人权益保障体系。**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。

**2.逐步健全老年人社会优待制度体系。**进一步完善高龄津贴制度，鼓励有条件的县（区）放宽年龄范围、提高补贴标准。完善老年人优待体系，不断拓展优待范围，丰富优待内容，提升老年人优待水平。继续实施“银龄安康行动”老年人意外伤害保险，推广落实老年人意外伤害综合保险制度，加强长者社会福利服务信息化、便民化，推行高龄津贴申请、老年人免费公交车卡申请、银龄安康理赔“粤省事”线上快捷办理。

**3.加强法律法规宣传教育。**积极利用“12.4”国家宪法日、“宪法宣传周”“老年健康宣传周”、全国“敬老月”等重要时间节点，开展老年人主题法治宣传教育活动。结合人口老龄化国情教育，促进《中华人民共和国老年人权益保障法》和《广东省老年人权益保障条例》进社区、进机构，帮助老年人学法、懂法、用法，提高守法意识和依法维权意识。推动普法宣传教育规范化、常态化，强化全社会维护老年人合法权益的法治观念。

四、保障措施

（一）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统一领导，充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，为规划实施提供坚强保证；强化各级、各部门落实规划的主体责任，将规划主要任务指标列入重要议事日程，主要领导亲自抓、负总责，制定细化工作方案和具体措施，分阶段、分步骤组织实施。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。

（二）完善投入机制。

各级财政部门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，其中将本级用于社会福利的彩票公益金按不低于55%的比例用于养老服务体系建设。落实和完善鼓励政策，各地要积极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。

（三）强化为老人才队伍建设。

推进多层次养老服务人才培养，完善人才培养激励机制。支持各类院校开设老年生活照料、老年医疗护理、老年营养和健康管理、老年社会工作、等养老服务相关专业，争取打造一批养老服务类技能人才培养特色精品课程。鼓励省星级养老机构和各类养老服务示范中心等优质养老机构开办养老服务类职业技术院校或举办职业技术培训，通过“定向培养+定期培训”的方式逐步壮大养老服务从业人员队伍、提升养老服务从业人员专业素质。大力实施“南粤家政”养老服务培训项目，扩大居家养老日常护理技能培训规模。到2022年年底，全市养老机构院长培训上岗率100%，培养培训养老护理员每年至少1200人次；到2025年，全市养老机构院长培训上岗率100%，养老护理人员培训上岗率100%，累计培养培训养老护理员6000人次。推动养老护理员职业技能等级认定工作，完善与养老护理员职业等级配套的薪酬激励机制。积极引进“双区”养老服务业专业人才、师资培训资源与先进培养培训模式，加强人才培养区域合作力度，提升养老服务从业人员职业技能水平，满足市场对高端养老服务的需求。高技能养老服务人才，按照市有关人才激励规定，享受家属就业和子女入学、医疗和住房保障、人才入户政策等激励政策。

|  |
| --- |
| 专栏6：实施康养职业技能培训计划 |
| 1.坚持培训先行、人人持证，将康养职业技能培训计划作为重要民生工程，纳入职业技能提升行动同步部署落实和同步督导考核。养老护理员要作为急需紧缺职业（工种）纳入职业技能提升行动“两目录一系统”，并按规定落实好各项补贴政策。  2.加快培养数量充足、素质优良、技能高超、服务优质的康养服务技能人才。“十四五”期间，每年至少培养培训养老护理员1200人次，全面提升培训规模和技能水平。到2025年，累计培养培训养老护理员6000人次，养老机构院长和养老护理人员培训上岗率均达到 100%。  3.提升养老护理服务从业人员职业素质和工作质量，全面推行养老护理服务从业人员就业上岗前培训、岗位技能提升培训、转岗专业培训和创业培训，积极面向有意愿从事养老护理服务的各类人员开展培养培训。  4.强化实际操作技能训练，重点加强失能失智人员照护、老年人照护、康复护理服务、饮食起居照料、意外伤害预防与处理等方面的岗位技能培训；强化综合职业素养培养，将法律知识、职业道德、从业规范、 安全意识、健康卫生、应急处置等要求和心理学、营养学等内容贯穿培训全过程。 |

（四）加强监管评估。

落实国家、省、市相关政策，建立健全具有汕尾特色的财政资助、评估评价、监督管理等工作机制，推动老龄事业发展和养老服务体系加快发展、有序发展、科学发展。市卫生健康局会同市民政局、市发展改革局等有关部门，加强对落实本规划的组织、协调和督导，及时解决工作中遇到的问题。各县（市、区）结合实际制定相应规划或实施方案，进一步明确任务，细化指标，落实责任。鼓励各级、各部门积极探索，勇于创新，创造性地实施规划。