

惠州市人民政府办公室文件

惠府办〔2022〕4号

惠州市人民政府办公室关于印发《惠州市 老龄事业发展“十四五”规划》的通知

各县、区人民政府，市政府各工作部门：

《惠州市老龄事业发展“十四五”规划》业经十三届2次市政府常务会审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向市长者服务局（筹）反映。

惠州市人民政府办公室

2022年3月30日

惠州市老龄事业发展“十四五”规划

目 录

一、规划背景	- 1 -
(一) “十三五”时期发展基础	- 1 -
(二) 机遇和挑战	- 5 -
二、总体思路	- 6 -
(一) 指导思想	- 6 -
(二) 基本原则	- 7 -
(三) 发展目标	- 8 -
三、主要任务	- 11 -
(一) 夯实养老社会保障	- 11 -
(二) 提升养老服务水平	- 12 -
(三) 完善老年健康服务体系	- 15 -
(四) 培育壮大老龄产业	- 18 -
(五) 推进长者人力资源开发利用	- 19 -
(六) 丰富长者精神文化生活	- 20 -
(七) 建设老年友好型社会	- 21 -
(八) 加强长者权益保障	- 22 -
四、保障措施	- 23 -
(一) 加强组织领导	- 23 -
(二) 完善投入机制	- 23 -
(三) 强化设施保障	- 23 -
(四) 健全政策体系	- 24 -
(五) 严格督促检查	- 24 -

为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可持续发展，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，国家、省、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》等文件精神，结合我市老龄事业发展实际，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，围绕“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，我市老龄事业得到长足发展。养老保障体系进一步完善，保障水平不断提高，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系加快推进，长者精神文化生活更加丰富，长者合法权益得到有效保障，尊老敬老爱老助老社会氛围日益浓厚，老龄事业体制机制逐步完善，老龄产业起步发展，老龄工作意识不断增强，制定实施《惠州市推进长者服务高质量发展行动方案（2020-2022 年）》（惠府办函〔2020〕53 号），《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》和《广东省促进老龄事业发展和养老体系建设实施方案》的目标任务得到积极落实，为新时期老龄事业快速健康发展奠定了基础。

1. 养老保障水平不断提高。一是养老保险覆盖率提升。截至 2020 年底，全市共有 108.37 万居民参加城乡居民基本养老保险，38.63 万参保城乡居民领取养老金。基础养老金逐年上涨，由 2015 年的 120 元/月增长到 2020 年的 185 元/月，增幅达 54%。建立了覆盖城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员的职工基本养老保险制度，184.15 万城镇企业职工参保职工基本养老保险，12.75 万离退休职工享受养老保险待遇，人均养老金由 2015 年的

2215 元/月提高至 2454 元/月。实施机关事业单位养老保险制度改革，15.56 万机关事业单位工作人员纳入覆盖城乡的养老保障体系。二是社会救助体系建立健全。落实政府供养制度，全市享受政府供养长者 7571 人，实现应保尽保。三是商业保险保障增强。实施“银龄安康行动”，30.16 万长者享受到政府统保的老年人意外伤害综合保险，覆盖率 62%。

2. 医疗保障更加到位。推进城乡居民基本医疗保险改革，不断完善全市统一的基本医疗保险制度。2020 年，城镇职工医疗保险和城乡居民医疗保险统筹基金年度最高支付限额分别达到 60 万元和 50 万元，政策范围内住院报销比例最高达 95%。将老年常见病、慢性病等纳入特定门诊保障范围，减轻就医负担。建立“大病二次补偿”（大病保险）制度，对参保人发生的个人自付医疗费用超过 1 万元的部分，大病保险再支付 95%。落实对困难人员的医疗救助制度，对全市 7 类医疗救助对象的政策内就医费用 100% 救助，对政策外的费用落实“二次医疗救助”，较好地发挥了兜底保障作用。推动基本医疗保险与商业健康保险融合发展，全面实施由政府指导、商业保险公司承办的“惠医保”项目，满足群众多样化的医疗需求，全面建立多层次医疗保障体系。

3. 养老服务体系加快建设。一是机构养老水平显著提升。截至 2020 年底，全市 7 个县（区）各建成一间 300 张床位以上的养老机构，全市共有养老床位 7467 张。出台《惠州市公办养老机构入住评估轮候办法》，建立公办养老机构入住评估轮候制度，保障长者公开公平入住公办养老机构。二是居家社区养老逐步开展。“十三五”期间，我市成功申报第三批全国智慧健康养老应用示范试点基地和全国第五批中央财政支持开展居家和社区养老服

务改革试点地区。截至 2021 年，全市建成城乡社区养老服务中心 231 个，其中城市社区养老服务中心 54 个，农村社区养老“颐养居”17 个，农村幸福院 160 个。各县（区）均开展长者“大助餐”试点，为周边长者提供助餐服务。推进居家养老信息化平台建设，与中国电信惠州分公司签订了战略合作协议，全力构建“互联网+居家”养老信息化服务网络，朝着“人人享有基本养老服务”的目标迈进。

4. 医养康养结合更加紧密。一是老年医疗服务方便可及。截至 2020 年底，全市有各级各类医疗机构 3230 间。开设老年病专业的医疗机构 11 家，设有护理院（站）4 家。一级以上医院、社区卫生服务中心、乡镇卫生院均为长者挂号、就医开通绿色通道。二是落实国家基本公共卫生服务项目，长者健康管理率逐年提高。截至 2020 年底，全市长者健康管理率 60.6%。以长者人群为重点，做实家庭医生签约服务，16.2 万 65 岁以上长者与家庭医生签约，签约率 62.6%。三是医养结合机构加速发展。“十三五”期间，我市医养结合机构实现零的突破，从“十三五”初期的 0 家发展至“十三五”末期的 7 家（其中医办养 2 家，养办医 5 家），医养结合服务得到进一步发展。四是扎实推进医养签约服务。我市养老机构能够以不同形式为入住长者提供医疗卫生服务，长者健康服务明显提升。五是加快长者服务人才培养。惠州卫生职业技术学院、惠州城市职业学院增设老年保健与管理、老年服务与管理等养老服务专业。2020 年，组织认定了第一批养老护理员培训示范基地，对正在从事或拟从事家政服务、养老护理工作的人员，有计划、分层次、多渠道开展培训。六是积极开展试点工作。选取惠东县第三人民医院、龙门县龙潭镇中心卫生院开展基层医疗机构与养老机构整合试点；选取惠城区 3 个社区开展社区护理

站试点；选取惠城区4个社区（村）开展全国长者心理关爱试点。

5. 长者优待水平有效提升。一是完善高龄老人政府津贴制度。截至2020年底，全市共有78662名80周岁以上的长者享受高龄津贴。二是升级长者服务卡。在“粤省事”平台上线一批以长者为服务对象的智能审批政务服务事项，实现长者服务卡和高龄津贴两项高频政务服务事项“即办即批”，截至2020年底，已有4600余名长者通过“粤省事”申领长者服务卡。三是长者合法权益保障不断加强。中国电信、中国银行专门设置长者服务厅，作为长者服务示范点。开展“莫让长者在智能时代失能”及权益保障宣传活动，帮助老人跨越数字鸿沟。四是开展留守孤寡老人探访制度。

6. 长者精神文化生活更加丰富。一是老年教育设施覆盖面更广。截至2020年底，全市共开办老年大学（含开放大学）41所，其中市级2所，县（区）级9所，镇（街）级30所。惠州市开放大学积极探索开展远程教育与现场授课相结合的老年教育新模式，老年教育办学点逐步向镇（街）、村（社区）延伸，初步形成多层次、多形式、多学制、多学科的老年教育体系。二是长者康乐活动场所更多选择。一些县（区）利用居家养老服务设施开展各种康乐活动，一些图书馆、文化馆、博物馆、科技馆以及公园、园林、旅游景点等公共文化场所和景区向长者免费开放，营造了良好的老有所乐氛围，长者社会文化生活条件不断改善。

7. 老龄产业积极发展。“十三五”期间，我市养老照护服务产业初具规模，初步形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务产业发展格局。老龄用品产业逐渐起步，生产制造老龄用品的本地企业共有114家，制造的老龄用品涉及保健食品、卫生材料及医药用品、老年服装、老年鞋帽以及长者

生活辅具、医疗辅具等。老年宜居产业蓬勃发展，一些地产商纷纷布局康养地产和老龄公寓等老龄宜居项目。老龄产业多领域交叉融合发展趋势明显，第四次全国经济普查结果显示，全市共有老龄产业相关企业 4198 家，其中规上企业 103 家，规下企业 4095 家。

8. 长者服务体制更加优化。2019 年，市委、市政府以机构改革为契机，筹备设立长者服务工作专门机构。市长者服务局（筹）于同年 8 月份挂牌成立并积极开展工作，各县（区）也参照设立长者服务工作专门机构。通过整合部门职能，建立健全优化、协同、高效的长者服务工作机制，最大限度地提高政府效能，加快构建“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、社会力量积极投入”的符合惠州实际的长者服务工作新格局。

（二）机遇和挑战。

1. 发展机遇。“十四五”时期是我市加快打造珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区和国内一流城市的关键时期，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、国务院就实施积极应对人口老龄化国家战略作出系列重大决策部署，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。日益扩大的老年消费群体和消费需求、便利的交通条件、富集的生态资源、雄厚的产业基础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。

2. 面临挑战。人口老龄化对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至城市综合实力和竞争力，都具有深远影响。“十四五”时期，全市人口老龄化进程将进一步加快。预计到2025年，全市60周岁以上户籍长者将增加到65万人，约占户籍总人口的15%。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。

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，完整、准确、全面贯彻新发展理念，深入学习贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，准确把握人口发展趋势和老龄化规律，实施积极应对人口老龄化国家战略，按照高质量发展要求，促进政府、市场、社会共同发力，推动老龄事业和老龄产业协同发展、良性循环。健全基本养老服务体系，发展普惠型养老和

互助性养老，支持家庭承担养老功能，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，确保基本养老兜住底线、覆盖全民、均等享有。健全养老服务综合监管制度，坚持政府监管、公众监督、行业自律相结合，实行全覆盖、全方位、全流程监管。逐步扩大个性化适老产品和服务供给，满足长者多层次、多样化养老需求和全龄段健康服务需求，建设老年用品研发制造高地，大力发展老龄产业。积极构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境，建设老年友好型城市，不断提高长者获得感、幸福感和安全感，为建设更加幸福的国内一流城市作出新的更大贡献。

（二）基本原则。

——总揽全局，积极应对。坚持党对实施积极应对人口老龄化国家战略的全面领导，加强顶层设计，凝聚全社会共识，统筹规划，精准施策，做到及时应对、科学应对、综合应对。

——政府主导，社会参与。强化政府兜底责任，提升基本养老服务水平。巩固居家社区养老的基础地位，大力发展普惠型养老和互助性养老，引导社会广泛参与，厚植孝老爱亲、向上向善文化底蕴，努力构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本养老格局，建设共建共治共享的老年友好型社会。

——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。

——事产并重，协同发展。将“银发浪潮”形成“银发经济”新业态，积极培育我市新经济增长点。加强长者需求分析，积极推进老年用品应用推广和研发制造，推进我市老龄事业和产业协同

发展。

——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）三级长者服务管理体制。

（三）发展目标。

到 2025 年，基本建成积极应对人口老龄化的制度体系和工作机制。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。老年用品推广应用和研发制造建设初见成效，老龄产业加快发展。

——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。长者的基本生活得到有效保障，长者优待水平不断提升，长者生活幸福感不断增强。

——养老服务体系不断健全。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，养老机构护理型床位占比不低于 55%。社区居家养老服务设施覆盖率大幅提升，城镇社区居家养老服务设施覆盖率达 100%，农村社区居家养老服务设施覆盖率达 60% 以上。

——老年健康保障体系日趋完善。健康养老服务能力显著提升，全市二级以上综合医院设老年医学科比例达 60% 以上；全市推进建设 2 家以上安宁疗护服务机构；老年人健康管理工作加强，全市 65 岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达 65%。

——培育养老新业态取得成效。老龄产业发展环境不断优化，老龄产业市场更加规范，养老服务与相关产业融合创新发展。培育引进一批高端老龄用品生产制造企业，培育 2-3 家品牌化、专业化、连锁化本地养老服务企业和系列老龄用品产业品牌，加快建设老年用品制造和研发高地，富有活力的老龄产业发展新局面初步形成。

——长者精神文化生活更加丰富。增加老年教育、文化和体育健身活动设施，65% 以上乡镇（街道）建有老年学校。广泛开展老年文化体育活动，进一步增强长者幸福感；扩大老年社会参与，城乡社区基层老年协会覆盖率达 90% 以上。

——老年友好型社会加快建设。加强长者便利化设施建设，构建老年友好型城市、宜居幸福社区。推进老年友好型社区建设。持续推进居家适老化改造项目，全市居家适老化家庭达到 1 万户以上。营造全社会孝亲敬老的社会环境，构建起长者、家庭、社会、政府多方参与的良好氛围。

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。长者健康水平大幅提高，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，全体长者享有基本养老服务。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。

专栏 1：惠州市老龄事业发展主要指标表

序号	指 标	2020 年	2025 年
一、社会保障			
1	基本养老保险参保率（%）	90	95
2	基本医疗保险参保率（%）	98	98
二、养老保障			
3	养老机构护理型床位占比（%）	50	55 以上
4	特困长者月探访率（%）	—	100
三、健康支持			
5	二级以上综合医院设老年医学科比例（%）	36.7	60 以上
6	每千人口拥有护理院（中心、站）护理床位数（张）	0.01	0.14
7	65 岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率（%）	60.6	65 以上
四、宜居社区			
8	开展“敬老月”活动的县（区）覆盖率（%）	100	100
五、社会参与			
9	乡镇（街道）老年学校比例（%）	39.4	65 以上
10	城乡社区基层老年协会覆盖率（%）	56.54	90 以上
六、工作保障			
11	福彩公益金用于养老服务业的比例（%）	55	60
12	每千名长者配备社会工作者人数（个）	—	1.2

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。加快建立覆盖全面、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。完善城镇和城乡居民基本养老保险制度，到 2025 年，养老保险参保率保持在 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。稳步提高医疗保险筹资标准和保障水平，切实减轻长者的医疗负担，到 2025 年，基本医疗保险参保率保持在 98% 以上。完善大病保险制度，实现参保长者大病保险全覆盖，适度向重特大疾病和特困长者群体倾斜。完善医疗救助，发展长者慈善医疗，确保困难长者获得基本医疗卫生服务。优化医保支付方式，推行“一站式”便利结算。健全和完善医疗保险异地就医即时结算服务管理机制，方便长者异地就医。积极发展商业健康保险，完善补充医疗保障制度。

3. 探索建立多样化保险服务制度。积极争取国家长期护理保险试点，制定长期护理保险的保障范围、参保缴费、待遇支付等政策体系，护理需求认定、等级评定等标准体系，为长期失能长者提供更好的养老保障。探索建立老年护理补贴制度，保障特定贫困长者长期护理需求。鼓励商业保险公司开发适销对路的保险

产品和服务，发展与长期护理社会保险相衔接的商业护理保险，满足多样化、多层次的长期护理保障需求。探索建立养老机构综合保险和居家养老责任险制度，促进养老服务健康发展。

专栏 2：长期护理保险制度建设工程

探索建立以互助共济方式筹集资金，为长期失能长者的基本生活照料、医疗护理等提供服务或资金保障的社会保险制度，基本形成适应经济发展水平和老龄化发展趋势的长期护理保险制度框架。按照“先职工、后居民，先试点、后推开”的原则，从职工基本医疗保险参保人群起步，重点解决包括失能长者、重度残疾人在内的重度失能人员基本护理保障需求。做好长期护理保险与经济困难的高龄长者补贴、失能长者补贴、重度残疾人护理补贴等政策的整合衔接。

4. 提升长者社会救助水平。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、特困长者和计划生育特殊家庭长者的基本生活，为特困长者提供集中供养服务。完善医疗救助制度，保障经济困难长者和计划生育特殊家庭长者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长者和计划生育特殊家庭长者的基本生活。完善养老服务评估制度，加强对贫困长者的精准救助。鼓励有条件的县（区）建立经济困难的失能半失能长者护理补贴制度。

（二）提升养老服务水平。

1. 促进机构养老提质增效。持续推进养老服务供给侧结构性改革。推进公办养老机构改革，提升乡镇敬老院发展活力和服务质量，充分发挥公办养老机构托底保障作用。落实好对民办养老机构

的投融资、税费、土地、人才等扶持政策，鼓励采取股份制、股份合作制、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式支持社会力量投资、建设、运营养老机构。推动养老机构依法依规设立多个服务网点，实现规模化、连锁化、品牌化运营。加强养老服务机构评估，依托第三方组织，对养老服务机构的人员配备、设施配备、管理水平、服务质量、社会信誉等进行综合评估，探索建立养老服务机构等级评定、督导制度。实行长者入住评估制度，优先保障特困供养人员、计划生育特殊家庭长者集中供养需求和其他经济困难的孤寡、失能、高龄等长者的服务需求。探索建立养老服务人员登记和诚信管理机制，全面提升养老机构管理水平和服务能力。

专栏 3：“四级长者服务”建设工程

建设市、县(区)长者安养中心。利用市社会福利服务中心和各县(区)已建或在建 300 张以上床位的养老机构资源，通过整合提升，在每个县(区)打造一家功能齐备、服务规范、具有示范效应的长者安养中心。

建设乡镇(街道)长者照护之家。结合现有乡镇(街道)敬老院和各类闲置用房等资源，通过体制机制改革，在每个乡镇(街道)建设一家或数家具全托、日托、上门服务、协调指导村(社区)长者服务站等功能的嵌入式综合养老服务机构，满足所在区域长者居家社区机构养老等需求。

建设村(社区)长者服务站。以满足社区居家养老服务需求为导向，结合社区综合服务中心、居家养老服务中心、村(社区)卫生站、党群服务中心等现有资源，通过社会化运营等方式，在城乡社区建设一家具备休闲娱乐、学习教育、生活照料、保健康复等功能的长者服务站。

配建家庭养老床位。建立“一中心、多站点、家庭建床”的居家养老服务模式，以长者照护之家为中心，以照护之家周边的社区长者服务站为站点，以需要配建家庭养老床位的失能半失能长者为重点，构建上下联动、分工协助、资源共享的社区居家养老服务网络，根据社区居家长者实际需要，就近向长者提供托养、休闲娱乐、学习教育、生活照料、保健康复、上门服务等服务。

2. 大力推进居家社区养老服务。建立支持子女赡养照顾长者的政策体系，鼓励家庭成员与长者共同生活或就近居住，履行赡养义务，承担照料责任。探索开展“一中心、多站点、家庭建床”的居家社区养老服务模式，整合社区综合服务中心、居家养老服务中心、村（社区）卫生站、党群服务中心等现有资源及开发商配建养老服务设施用房，通过社会化运营等方式，在每个乡镇（街道）建设一家或数家具备全托、日托、上门服务、协调指导村（社区）长者服务站等功能的长者照护之家。在有条件的社区建设具备餐饮服务、休闲娱乐、学习教育、生活照料、保健康复等功能的长者服务站。到 2025 年，城镇社区居家养老服务设施覆盖率达到 100%；农村社区居家养老服务设施覆盖率 60% 以上。为有需求的长者配建家庭养老床位，依托互联网、智能监测设备和社区养老服务设施，让长者在家就可享有专业化的养老服务。在“一中心、多站点、家庭建床”的基础上依托城市住宅小区配建的养老服务设施；加快发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村互助养老设施，鼓励长者参加社区邻里互助养老。推动残疾、失能、高龄等长者家庭开展适老化改造。建立居家社区长者定期探访制度，定期上门巡访独居、空巢长者家庭，对特困长者和计划生育特殊家庭长者月探访率达到 100%。

3. 强化长者服务科技支撑。推进智慧化养老社区建设。以社区为单位，充分利用社区养老服务集中性、地缘亲近性、服务多样性等优点，依托社区公共服务综合信息平台，精准对接长者服务需求和服务资源。深入实施智慧助老行动，切实解决长者运用

智能技术困难，消除长者面临的“数字鸿沟”。推进惠州市长者综合服务管理平台和居家养老信息化服务平台建设，实现对全市养老服务体系的有效管理，为长者提供更加贴心的个性化、精准化服务。

专栏 4：智慧健康养老服务建设工程

按照“互联网+养老”的“家庭养老院”构想，搭建居家养老信息化服务平台，整合医疗、餐饮、家政、社工、志愿者等线下资源，将居家养老长者需求与社会服务资源有效对接，开展居家养老“点餐式”上门服务。建设惠州市长者综合服务管理平台，积极探索将信息技术与机构养老、社区养老、居家养老服务相融合，让“政府—机构—社区—居家”互联互通，“市—县—镇—村—家”管理融为一体，实现对全市长者服务体系的有效管理，为长者提供更加贴心的个性化、精准化服务。

（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，面向长者及其照护者开展健康教育活动，促进长者形成健康生活方式，提高长者健康素养。积极开展中医药膳食疗科普等活动，推广中医传统运动项目，加强中医药健康养生养老文化宣传。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，鼓励长者积极参与社会活动，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，加强长者健康管理。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%。以长者为重点，做实家庭医生签约服务，形成长期稳定的契约服务关系。加强长者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，降低长者失能发生率。重视长者心理健康，依托老年心理关爱项目等工作，推进长者心理健康状况评估和随访管理，为长者特别是有特殊困难的长者和计划生育特殊家庭长者提供心理辅导、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。强化长者用药保障和用药指导，建立老年慢性疾病长期处方制度。积极探索中医药特色医养结合服务模式，开展社区和居家中医药健康服务，促进优质中医药资源向社区、家庭延伸。全面落实长者医疗服务优待政策，优化医疗机构内长者就医环境，在长者挂号、就诊、住院等方面提供便利。健全长者急救机制，提升长者急救能力。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. 加强医养融合新模式探索。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。将老年专业医疗机构建设

纳入全市卫生健康事业发展规划。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。鼓励部分二级医疗机构向老年护理院、老年康复医院转型，鼓励社会资本开办老年病医院、护理院、老年康复医院、安宁疗护中心等。鼓励养老机构设立医疗机构，市、县（区）长者安养中心全面设立医疗卫生机构，并将符合条件的机构按规定纳入基本医疗保险定点范围。开展“两院一体”医养结合服务，推进乡镇卫生院、社区卫生服务中心与乡镇敬老院资源整合工作。支持农村医疗卫生机构利用现有富余编制床位开设康复、护理床位，到 2025 年，每千人口拥有护理院（中心、站）护理床位数达 0.14 张。推进养老机构与周边医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，为入住长者提供连续性的健康管理服务和不同形式的医疗服务。大力开发中医药与养老服务相结合的系列服务产品，鼓励社会力量开办以中医药健康养老为主的护理院，建设一批中医药特色医养结合示范基地。

专栏 5：医养结合能力提升工程

开展“两院一体”医养结合服务，推进乡镇卫生院、社区卫生服务中心与乡镇敬老院资源整合工作。乡镇卫生院、社区卫生服务中心、乡镇敬老院充分盘活现有资源，通过在院内改扩建医养结合服务设施的方式，重点为失能、失智长者提供医养结合服务，到 2025 年底，全市改扩建 6 家以上机构。推进新建社区卫生服务机构内部建设社区医养结合服务设施。鼓励有条件的基层医疗卫生机构设置康复、护理、安宁疗护病床和养老床位，因地制宜开展家庭病床服务。开展安宁疗护试点工作，到 2025 年，全市推进建设 2 家以上安宁疗护服务机构，为长者提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料、安宁疗护一体化的健康养老服务。

5. 加强养老护理人才培养。将医养结合人才队伍建设分别纳入卫生健康和养老服务发展规划。鼓励在惠高校、职业院校增设

养老服务相关专业和课程，加强老年医学、康复、护理、健康管理、社工、老年服务与管理等专业人才培养。建立养老护理员培训和管理制度，探索多形式培养培训模式，规划建设粤港澳大湾区养老人才培训实训基地，制定培训实训基地标准和规范。制定培训计划，分级分类对相关专业技术人员及服务人员进行专业技能培训和安全常识培训。医养结合机构要优先招聘培训合格的医疗护理员和养老护理员。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技能等级配套的薪酬激励机制。鼓励医务人员到医养结合机构中的医疗机构多点执业。

（四）培育壮大老龄产业。

1. 做大做强养老服务业。坚持老龄事业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，完善四级养老服务体系，进一步做大做强养老服务业。坚持市场化、规模化发展方向，引进国内外一流的专业化养老服务机构进驻惠州，促进养老服务业专业化、品牌化、连锁化发展，探索国有企业参与养老服务发展的新模式。到 2025 年，培育 2-3 家具有惠州特色的养老服务品牌。促进养老服务业与教育培训、健康、体育、文化、旅游、家政等幸福产业融合发展，不断提供满足长者健康养老、养生旅游、文化娱乐等服务需求。鼓励金融机构积极适应居民个人养老金财富保值增值需要，开发适销对路的老年金融产品。

2. 积极培育老年用品研发制造业。顺应人口老龄化趋势，发挥惠州电子信息产业和石化能源新材料产业基础优势，积极发展智能监测、看护设备，以及残障辅助、情感陪护、健康促进等智

能服务机器人或康辅器具；支持发展医疗器械、医养新材料、健康医药等健康产业。推动互联网、大数据、人工智能和健康养老产业深度融合，丰富产品供给，有效提升智慧健康产品供给水平。开辟老年用品展示、体验场所，发展老年用品租赁市场，积极开展老年康辅器具应用推广，推动老年用品进展会、商场、机构、社区和家庭。开展康复辅助器具社区租赁和回收再利用服务试点。

3. 提升老龄产业发展环境。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。优化营商环境，加强老龄产业与粤港澳大湾区交流合作。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。

（五）推进长者人力资源开发利用。

1. 营造老有所为的就业、创业环境。建立长者人才信息库，为长者再就业搭建公共服务平台，提供展现价值、参与社会的机会，发挥长者在经济社会发展中的积极作用。推动用人单位与受聘长者依法签订协议，保障长者的劳动权益和合法收入。支持长者依法从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。鼓励老年大学等教育机构，为长者再就业提供技术技能、适应训练等培训服务，加强长者再就业信心和能力。充分利用媒体推广长者人才对社会的特殊作用，调动长者继续参与社会发展的积极性，形成“老有所为”良好的社会氛围。

2. 发展老年志愿服务。支持长者参与社会公益事业，引导全社会正确认识、积极接纳、大力支持长者参与社会发展，营造长者能参与、想参与、乐参与的社会氛围。逐步推广为老志愿服务

“时间银行”制度，建立健全以为老服务志愿者和老年志愿者注册认证、活动管理等为主要内容的信息系统，组织低龄健康长者为高龄、病残长者开展供需有效对接的志愿服务。

3. 发挥基层老年协会作用。支持基层老年协会发展，鼓励基层老年协会参与公共服务项目的实施，参与城乡社区公共事务和公益事业的管理。发挥基层老年协会组织的作用，促进长者实现自我管理、自我教育、自我服务。规范基层老年协会组织建设，完善老年活动设施，规范工作制度，保障活动经费，丰富活动内容，完善登记备案手续。到 2025 年，城乡社区基层老年协会覆盖率达 90% 以上。

（六）丰富长者精神文化生活。

1. 大力发展老年教育。依托各级老年学校，举办老年大学分校，建立健全“县（区）-乡镇（街道）-村（社区）”三级社区老年教育办学网络，到 2025 年，65% 以上乡镇（街道）建有老年学校。扩大老年教育活动场所供给，推进普通高校、职业院校等各类有条件的院校举办或参与举办老年大学（学校），并面向社会开放。利用广播、电视、互联网等手段办好远程老年大学，为更多的长者居家接受教育创造有利条件。

2. 加强长者文体工作。加强公共文化和适宜长者健身运动场地设施建设，推进各类文体设施向长者免费或优惠开放。推动各类基层长者文化组织发展，扶持举办各类长者文艺会、长者运动会、长者文化节等活动。鼓励、支持社会力量举办长者体育服务机构和安装体育健身设施，拓展社区长者体育健身服务项目。鼓励、支持社会力量广泛开展内容丰富、形式多样的群众性长者文

娱活动，培育长者文化活动品牌。

（七）建设老年友好型社会。

1. 开展老年友好型社区创建。按照国家老年友好型社区建设标准，新建住宅小区在规划设计环节就充分考虑长者对社区无障碍公共设施、公共绿地、长者专用公共休息区、长者体育健身设施、长者服务用房等方面的需求，确保建成即达到老年友好型社区标准。老旧住宅小区按照“方便实用、就近就便、功能配套、资源整合”的原则，大力推进适老化改造，建设老年友好型社区。

2. 加快推进无障碍设施建设。在城乡规划建设过程中，充分考虑长者需求，加强与长者自主安全地通行道路、出入相关建筑物、搭乘公共交通工具、交流信息、获得社区服务密切相关公共设施的无障碍设计和改造。继续鼓励有条件的老旧小区改造加装电梯，对特殊困难长者家庭无障碍设施改造给予资助。探索鼓励市场主体参与无障碍设施建设和改造的政策措施。

3. 营造孝亲敬老的社会环境。开展好“敬老月”活动，保持县（区）覆盖率达 100%，倡导社会各界关爱老年群体。广泛开展“敬老文明号”“敬老模范集体”等评选表彰奖励活动，培育和树立敬老、养老、助老的先进典型，营造良好社会氛围。定期开展敬老爱老助老主题教育活动，努力建设老年温馨家庭，提高长者居家养老的幸福指数。

4. 建立健全长者服务应急管理体系。在国家 and 省养老服务应急救援体系框架下，依托市、县（区）具备相应条件的公办养老机构等单位完善相关设施设备，探索建立市、县（区）长者服务应急救援中心和应急救援支援队伍。建立完善长者服务突发事件

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，全面提升长者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。

（八）加强长者权益保障。

1. 健全长者权益保障机制。建立和完善涉老纠纷的多元化解机制，鼓励和支持各方共同参与涉老纠纷的化解工作。积极推动建立利用互联网、热线等服务平台，为长者提供法律咨询等服务。积极推动高等院校、律师、志愿者有效参与长者维权，进一步拓展维权服务内涵和外延，及时处理涉老案件，提高办案效率，依法为困难长者实施法律援助。进一步完善长者优待政策，拓展长者优待项目，提高优待水平，扩大覆盖面。

2. 提高长者社会福利水平。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。完善长者优待办法，不断拓展优待范围，丰富优待内容，提升长者优待水平。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、长者服务卡申请、银龄安康理赔“粤省事”线上快捷办理。

3. 加强长者法律法规宣传教育。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，开展长者主题法制宣传活动。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》进课堂、进社区，帮助长者学法、懂法、用法，提高守法意识和依法维权意识。进一步健全老年服务维权体系建设。推动普法宣传教育规范化、常态化，强化全社会维护长者合法权益的法治观念。鼓励多部门联合执法，加大对涉老违法犯罪，特别是金融诈骗的打击力度。做好特困长者群体的法律服务、法律援助和司法救助。

四、保障措施

（一）加强组织领导。

坚持党对老龄事业和产业发展的统一领导，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。全面建立健全市、县（区）、乡镇（街道）长者服务工作体制机制，形成推进规划实施的合力。

（二）完善投入机制。

各级财政部门根据经济社会发展状况和长者人口增长情况，建立稳定的老龄事业经费投入保障机制，将本级用于社会福利的彩票公益金按不低于 60% 的比例用于长者服务体系建设，并随长者人口的增加逐步提高投入比例。制定完善鼓励政策，引导各类社会资本投入老龄事业。建立老龄事业发展基金，积极争取社会捐赠、慈善捐助等参与长者服务事业发展，形成财政资金、社会资本、慈善基金等多元投入机制。

（三）强化设施保障。

自然资源主管部门明确市、县（区）、乡镇（街道）、村（社

区)养老服务设施规划标准,督促各县(区)制定养老服务设施专项规划,按照国家有关标准,分区分级规划设置养老服务设施用地。社会资本举办的非营利性养老机构与政府举办的公办养老机构享有相同的土地使用政策;对营利性养老机构建设用地,按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定,优先保障供应。已制定出台《惠州市住宅区配建养老服务设施管理办法》(惠府办〔2021〕15号),推动住宅区配建养老服务设施的政策落地。

(四) 健全政策体系。

落实国家、省、市相关政策,建立健全具有惠州特色的财政资助、评估评价、监督管理等政策体系,推动长者服务加快发展、有序发展、科学发展。强化政策引导,明确长者服务发展方向,不断满足长者多样化、多层次的养老服务需求。

(五) 严格督促检查。

长者服务部门会同卫生健康、民政等有关部门,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(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。

公开方式: 主动公开

抄送: 市委有关部委办局,市人大常委会办公室,市政协办公室,市纪委监委办公室,市中级人民法院、市检察院,驻惠部队、惠州军分区。

惠州市人民政府办公室

2022年4月12日印发
