中共四平市委 四平市人民政府

关于加强新时代老龄工作的实施意见

**(征求意见稿)**

为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，不断推动全市老龄事业与经济社会协调发展，切实加强新时代老龄工作，根据《中共吉林省委、吉林省人民政府关于加强新时代老龄工作的实施意见》（吉发〔2022〕5号）精神，结合我市实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

（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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实习近平总书记关于老龄工作重要指示精神，全面实施“三三九一”战略布局，把积极老龄观、健康老龄化理念融入四平经济社会发展全过程，大力弘扬中华民族孝亲敬老传统美德，以老年人社会保障、养老服务、健康服务、社会参与、产业发展、权益保障、教育服务等为重点，推动老龄事业高质量发展。

（二）工作原则

——坚持党委领导、各方参与。在党委领导下，充分发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用。党政一把手要亲自抓。积极推动社会力量参与，鼓励全民加入行动，为老年人提供基本公益性产品和服务。充分发挥市场调节机制作用，提供多元化老龄产品和服务。注重发挥家庭养老、个人自我养老的作用。形成多元主体、责任共担、老龄化风险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面。

——坚持系统谋划、综合施策。坚持全市老龄事业与经济社会协调发展，坚持老年人需求与人口老龄化问题统筹解决，确保各项政策制度目标一致、功能协调、衔接配套，努力实现老有所养、老有所医、老有所助、老有所为、老有所学、老有所乐，让老年人共享振兴发展成果、安享幸福晚年。

——坚持整合资源、协调发展。聚焦资源优势，依托生态优势，构建居家社区机构和互助养老相协调、医养康养文养相结合的养老服务体系和健康支撑体系，大力发展多层次、多形式养老服务，促进地域城乡资源合理配置。推动老龄事业与产业、基本公共服务与多样化服务协调发展，统筹好老年人经济保障、服务保障、精神关爱、作用发挥等制度安排。

——坚持突出重点、夯实基层。聚焦解决老年人最关心、最直接、最现实的健康养老问题，坚持保基本、促公平、提质量，确保人人享有基本养老服务和公共卫生服务。推动老龄工作重心下移、资源下沉，推进各项优质服务资源向老年人的身边、家边、和周边聚集。强化基层力量与资源配备，确保老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮。

二、健全养老保障体系

（三）完善多层次养老保障体系。扩大养老保险覆盖面，逐步实现基本养老保险法定人员全覆盖。落实企业职工基本养老保险全国统筹要求和省级统筹制度机制。落实基本养老保险待遇调整机制，确保基本养老金按时足额发放。大力发展企业（职业）年金，促进和规范发展第三支柱养老保险。巩固提升“三支柱一救助”养老体系保障能力和水平。要巩固基本养老保险支柱作用，提高企业职工和城乡居民参保的积极性。健全完善救助补助政策。健全重特大疾病医疗保险和救助制度。夯实医疗救助保障，不断提高我市老年人医疗保障和救助水平。

（四）推动发展个人储蓄性养老保险和商业养老保险。鼓励各级政府与商业保险公司合作，为特殊群体老年人购买意外伤害、健康保健等方面的保险产品，满足特殊群体老年人多元化保障需求**。**鼓励保险公司销售适合我市的年金保险，满足老年人养老保障需求。探索通过集体经济组织收益分配增加农村老年人等集体经济组织成员收入。

三、健全养老服务体系

（五）建立完善社区居家养老服务网络。提升社区养老服务能力，依托社区发展以居家为基础的多样化养老服务。在街道（乡镇）层面，建设综合性社区居家养老服务中心或为老服务综合体；在社区（村）层面，拓展和规范日间照料中心服务功能，鼓励建设嵌入式养老服务设施，加强居家老年人巡访关爱工作。支持养老机构向社区居家老年人提供专业化养老服务。各级人民政府负责统筹推进社区居家养老服务工作，街道（乡镇）负责推进“15分钟”居家养老服务圈建设；社区（村）协助政府做好居家养老服务相关工作。街道、社区负责引进助餐、助洁等方面的为老服务专业机构，社区组织引进相关护理专业机构开展居家老年人照护工作。政府要通过无偿或低偿提供社区养老服务设施使用、发放运营补贴、购买服务等方式，引导为老服务专业机构按照保本微利原则，长期稳定开展普惠养老服务。充分发挥社区党组织作用，探索“社区+物业+养老服务”模式，方便老年人就地就近接受服务。结合实施乡村振兴战略，织密农村养老服务网络，鼓励以村级邻里互助点、农村养老大院为依托开展互助式养老服务。2022年底，每一个县（市、区）在城市社区至少建设1个居家养老服务中心典型试点，为社区居家老年人提供助餐、助洁、助行、助护等高质量的居家养老服务，最大程度满足老年人日常生活中各方面需求；在农村至少建设1个农村居家养老服务大院典型试点，发挥邻里守望、互助式养老功能，提升农村养老水平。推进银发食堂建设工作，2023年底，每个县（市、区）至少建设1个银发食堂试点，作为惠普性供餐机构，为周边老年人提供助餐服务，方便老人就近就餐。

（六）进一步规范发展机构养老。把规范发展机构养老纳入各级人民政府老龄事业发展和养老服务体系建设规划。通过直接建设、委托运营、购买服务、鼓励社会投资等多种方式发展机构养老。各县（市、区）要建立健全土地使用、财政补贴、投资融资、税费减免、人才培养等政策体系，引导社会资本投资建设规模化、连锁化养老机构。鼓励有条件的公办养老服务机构引入企业或社会服务机构参与运营管理。加强光荣院建设，扩大服务范围，提高服务保障能力。充分发挥公办养老机构兜底保障作用，优先接收经济困难的失能（含失智，下同）、孤寡、残疾、高龄、空巢、留守以及计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人，并提供符合质量和安全标准的养老服务。进一步建立健全养老服务标准体系和评价体系，规范养老服务机构收费行为，探索养老机构预收服务费用管理制度。严防以借开办养老机构之名圈钱、欺诈、非法集资等违法犯罪活动，持续开展对老年人产品和服务消费领域侵权行为整治工作。鼓励有条件的医养结合机构或养老机构与社区居家养老服务中心合作，为居家老年人开展嵌入式连锁化养老服务。

（七）建立基本养老服务清单制度。对健康、失能、经济困难等不同老年人群体，以清单化方式分类提供适宜的基本养老服务。清单要明确服务对象、服务标准、服务内容、服务流程和支出责任，并根据我市经济和社会发展水平动态调整。将养老服务纳入政府购买服务指导性目录。开展老年人能力综合评估，实现评估结果跨地域、跨部门互认。

四、完善老年人健康支撑体系

（八）完善老年人健康服务体系。从老年健康教育、预防保健、疾病疹治、康复护理、照顾服务、安宁疗护入手，实施老年健康促进行动，促进老年人形成健康生活方式，培养健康生活习惯，提升健康素养。落实国家基本公共卫生服务项目中关于老年健康管理和中医药健康管理服务内容。加强对老年人群重点慢性病的早期筛查、干预及分类指导，开展老年口腔健康、老年营养改善、老年痴呆防治和心理关爱行动。提高失能、重病、高龄、低收入等老年人家庭医生签约服务覆盖率，提高服务质量。扩大医联体提供家庭病床、巡诊等上门医疗护理服务范围，按规定报销相关医疗费用，并按成本收取服务费。开展老年人药物使用监测，加强老年人用药指导。通过新建、改扩建和转型发展等方式，加强老年医院、康复医院、护理院（中心、站）以及优抚医院建设，探索建立医疗、康复、护理双向转诊机制。鼓励公立医疗机构转型为康复、护理等医疗机构；鼓励二级及以上综合医院设置老年医学科、康复医学科等。2025年二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到60%以上。推进老年友善医疗机构建设，优化老年人就医环境，建立老年人就医绿色通道。2022年末，80%以上的综合性医院、中医医院、康复医院、护理院和基层医疗机构成为老年友善医疗机构。加强中医馆建设，推动优质中医药诊疗资源下沉，促进中医药健康服务进机构、进社区、进家庭。发挥中医药独特优势，开展保健养生、康复疗养，特色食疗、药疗等项目。2025年年底前，实现县级公立中医医疗机构中医药特色老年健康中心全覆盖。

（九）强化失能老年人照护服务和保障体系。落实失能老年人照料护理相关政策，按照实施国家基本公共卫生服务项目的有关要求，开展失能老年人健康评估与健康服务。依托护理院（中心、站）、社区卫生服务中心、乡镇卫生院等医疗机构以及医养结合机构，为失能老年人提供长期照护服务。发展“互联网+照护服务”，探索发展家庭养老床位和护理型养老床位，方便失能老年人照护。积极争取长期护理保险试点城市，建立健全多元筹资机制、创新管理和服务机制，完善科学合理的待遇支付政策。探索居家照护服务，逐步解决失能家庭居家护理难题。根据向老年人提供医疗服务的特点，合理核定养老机构举办的医疗机构医保基金付费额度。

（十）推进医养结合深入发展。鼓励养老机构与周边医疗卫生机构开展多种形式的签约合作。鼓励二级以下医疗机构为老年人提供医疗救治、康复护理、健康管理、家庭病床等服务。充分利用远程医疗服务网络平台，推进医疗服务同质化、规范化。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。2025年年底前，每个县（市、区）有1所以上具有医养结合功能的县级特困人员供养服务机构。开展失能老人家庭照护者技能培训，对符合领取职业技能培训补贴条件的人员，按规定给予职业培训补贴。鼓励医养结合机构吸纳下岗失业人员、农村剩余劳动力等就业，符合条件的，按规定给予社会保险补贴。加强医养结合服务信息化建设，探索建立覆盖社区、居家、机构间的智慧服务网络，推动老年人的健康和养老信息共享。建立以卫生健康部门与民政部门为主的医养结合工作沟通协调机制，及时解决推进医养结合工作中遇到的问题。按照“谁审批、谁监管”的原则，建立和完善医养结合服务质量监管机制。鼓励医养结合机构探索养老床位和医疗床位按需规范转换机制。鼓励医疗机构、医养结合机构和具备条件养老机构承接需要长期照护的失能老年人，探索建立护理转移机制。

（十一）探索建立安宁疗护服务体系。鼓励各地根据实际情况设置安宁疗护中心。二级及以上医疗机构可增设安宁疗护服务诊疗项目，单独设立疗区开展安宁疗护服务。具备条件的基层医疗机构可增加安宁疗护床位。鼓励具备条件的医养结合机构开设安宁疗护病区或床位。利用现代“互联网+”技术绘制“安宁地图”，为有需求的老年人及家属提供便利服务。对安宁疗护服务的部分诊疗项目，探索实施舒缓疗护保障机制，提高医保基金保障效能。

五、促进老年人社会参与

（十二）扩大老年教育资源供给。将老年教育纳入终身教育体系，教育部门牵头研究制定老年教育发展政策举措。加强老年大学（学校）建设，扩大高等院校举办老年课堂试点，支持社会力量举办老年大学（学校），扩大老年教育资源供给。依托市内开放大学系统、老干部（老年）大学向基层拓展和延伸，创办街道（乡镇）、社区（村）基层教学点。发展在线远程教育，实现优质课程和教学资源共享。支持有条件的高校、职业院校开设老年教育相关专业和课程，加强学科建设与人才培养。推进老年教育培训教材编写工作。发挥社区党组织作用，积极推动老年人老有所学、老有所为，引导老年人践行积极老龄观。

（十三）提升老年文化体育服务质量。各地要通过盘活空置房、公园、商场等资源，支持街道、社区积极为老年人提供文化体育活动场所，组织开展文化体育活动，实现养老与娱乐、健身、文化、学习、消费、交流等相结合。培养服务老年人的基层文体骨干，提高老年人文体活动参与率和质量。支持各级公共图书馆、博物馆、文化馆等发挥文化阵地作用，举办有益老年人身心健康的讲座、培训等活动。鼓励旅游企业开发多层次、多样化的老年人旅游产品，提升老年人旅游服务质量和水平。

（十四）鼓励老年人继续发挥作用。把老有所为同老有所养结合起来，完善就业、志愿服务、社区治理等政策措施，充分发挥低龄老年人作用。倡导积极老龄化的思想观念，引导老年人根据自身情况，积极参与家庭、社区和社会发展。积极开发老龄人力资源，支持老年人参与公益慈善、文教卫生等活动。培育壮大老年社会组织和为老服务社会组织，支持老年人广泛开展自助、互助和志愿活动。在学校、医院等单位和社区家政服务、公共场所服务管理等行业，探索适合老年人灵活就业模式。鼓励各地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。全面清理阻碍老年人继续发挥作用的不合理规定（各级人民政府）。加强离退休干部职工基层党组织建设，鼓励老党员将组织关系及时转入经常居住地，做好老年人精神关爱和思想引导工作。深入开展“银龄行动”，引导老年人以志愿服务形式积极参与基层民主监督、移风易俗、民事调解、文教卫生等活动。持续开展家庭家教家风走基层活动，充分发挥“五老”（老干部、老战士、老专家、老教师、老劳模）人员作用，依托城乡社区妇女之家等阵地，开展家庭教育指导等活动，发挥家庭家教家风建设在基层治理中的重要作用。

六、着力构建老年友好型社会

（十五）加强对老年人的权益保障。各地在制定涉及老年人利益的具体措施时，应当征求老年人的意见。建立完善涉老婚姻家庭、侵权等矛盾纠纷的预警、排查、调解机制。加强老年人权益保障普法宣传，全面提高老年人防范意识和识骗能力，切实维护老年人财产权益。完善老年人监护制度。倡导律师事务所、公证机构、基层法律服务所为老年人减免法律服务费用，为行动不便的老年人提供上门服务。建立适老型诉讼服务机制，方便老年人参与诉讼活动。落实全国劳动模范相关待遇规定，对月养老金低于市总工会核定的退休全国劳动模范月补助标准线的、农民全国劳动模范男年满60周岁（女年满55周岁）且无固定收入或者丧失劳动能力的全国劳动模范发放生活困难补助资金。

（十六）改善老年宜居环境。各地要落实无障碍环境建设法规、标准和规范，将无障碍环境建设和适老化改造纳入城市更新、城镇老旧小区改造、农村危房改造、农村人居环境整治提升统筹推进。按照规划条件，对新建、补建养老服务设施工程建设实施监督，确保养老服务设施建设工程质量。对纳入分散特困供养的高龄、失能、残疾老年人家庭进行居家适老化改造，配备辅助器具和防走失装置等设施。有条件的地方可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的高龄、失能、残疾老年人等。各地可根据实际制定家庭适老化改造资助标准，支持政策范围内老年人家庭开展适老化改造。引导家庭进行适合老年人生理特点及安全需要的设施改造和老年人用品配置，方便家庭成员照料。加快推进老年人常用的互联网应用和移动终端、APP应用适老化改造。在鼓励推广新技术、新方式的同时，保留公共服务场所老年人熟悉的传统服务方式。实施“智慧助老”行动，助力老年人更新观念，提升老年人运用智能技术能力，遴选推广“智慧助老”优质工作案例、优质教育培训项目、优质课程资源。

（十七）强化社会敬老。面向全社会，突出重点人群，深入开展人口老龄化国情教育。实施中华孝亲敬老文化传承和创新工程。持续推进“敬老月”系列活动和“敬老文明号”创建活动。广泛动员各级青年志愿服务组织和广大青少年积极参与志愿服务活动，为老年人提供日常陪护、心理疏导、节日慰问等服务。将为老志愿服务纳入中小学综合实践活动和高校社会实践内容，加强青少年学生为老服务社会实践阵地建设，开展爱老敬老活动。加强老年优待工作，在推出出行便利、公交乘车优待、门票减免等政策的基础上，鼓励有条件的地方进一步拓展优待项目、创新优待方式，在醒目的位置设置老年人优待标识，推广老年人凭身份证等有效证件享受优待政策。完善A级景区无障碍旅游设施，为老年人休闲和旅游提供方便。加快推广应用“95128”约车服务电话，便利老年人打车出行；积极采用低地板公交车，方便老年人无障碍乘降。充分发挥各级各类媒体作用，通过播放公益广告等方式,大力宣传敬老、爱老、助老的好做法好经验，精心选树四平好人、道德模范中孝亲爱老的先进典型，树立鲜明尊老敬老导向。

七、积极培育银发经济

（十八）加强规划引导。推进老龄产业发展，利用资源禀赋优势，发展具有比较优势的特色老龄产品。利用现有资金禀赋，结合中央预算内投资导向，发展健康养老服务业。

（十九）发展适老产业。实施老年用品和服务目录、质量标准，推进养老服务认证工作。推动与老年人生活密切相关的食品、药品以及老年用品行业规范发展，提升传统养老产品的功能和质量，满足老年人特殊需要。鼓励老年用品制造业采用新技术、新工艺、新材料和新装备，围绕老年人的生活起居、安全保障、医疗卫生、保健康复、学习分享、心理关爱等切实需求，发展适老化康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等具有自主知识产权的高品质智能养老设备，促进老年产品用品丰富供给和升级换代。支持智能化医疗护理、家用康复、智能监测等医疗器械产品研发列入市科技发展计划年度项目指南。支持企业和科研机构加快老年产品关键技术成果转化、服务创新，积极开发适合老年人使用的智能化、辅助性以及康复治疗等方面的产品。鼓励企业设立线上线下融合、为老年人服务的专柜和体验店，大力发展养老相关产业融合的新模式新业态。培育一批功能显著、设施齐备、特色突出、服务优良的康养基地，构建产品丰富、标准完善、管理有序、康养融合的康养服务体系。鼓励商业保险机构在风险可控和商业可持续的前提下，开发老年人健康保险产品。指导保险公司针对老年人发生慢病、失能、重疾等风险，销售相关商业健康保险产品。严厉打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品等违法行为，维护老年人消费权益，营造安全、便利、诚信的消费环境。

八、强化老龄工作保障

（二十）加强人才队伍建设。持续实施养老服务人才培训提升行动，将养老护理员、医疗护理员、养老机构负责人、老年社会工作者等相关人员纳入职业技能培训范围。保障养老服务人员工资待遇，研究探索养老护理员、医疗护理员入职补贴、岗位津贴、职业技能鉴定补贴和工龄补贴等支持政策，进一步推动养老服务行业专业化发展。对在养老机构举办的医疗机构中工作的医务人员，可参照执行基层医务人员相关激励政策。培养为老服务社会工作者队伍。举办养老护理职业技能大赛。广泛开展养老护理员关爱活动。开展医疗卫生专业技能的专项培训，推进全科医生队伍建设。推进养老领域产教融合，支持院校和养老机构共建养老服务实训基地。开展康养高技能人才培训基地建设，大力发展相关专业教育。支持医疗机构、行业社团、职业培训机构等与基层医疗机构、养老机构等合作，提供相关培训。

（二十一）加强老年设施供给。按照《国家积极应对人口老龄化中长期规划》要求，加强老年设施建设，加快实现养老机构护理型床位、老年大学（学校）等方面目标。加强特困人员供养服务设施建设，提升集中供养和失能照护能力。每个县（市、区）于2022年年底至少建有1所以收住城乡困难失能、残疾老年人为主的县级层面养老机构。加快街道（乡镇）范围内具备全托、日托、上门服务等综合功能的养老服务设施建设，建设区域养老服务中心。推进全市符合条件的党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转为养老机构，增加老年服务设施供给。制定出台新建城区、新建居住区、老城区和已建成居住区配套养老服务设施设置标准和实施细则。落实按人均用地不少于0.12平方米标准分区分级规划设置社区养老服务设施要求，并根据老龄化发展状况适时提高标准。加强养老服务设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用工作，确保配建设施按各地养老服务需求使用。新建城区、新建居住区按标准要求配套建设养老服务设施实现全覆盖。到2025年，结合老旧小区改造增加社区养老服务设施供给，通过补建、改造、购买、置换、租赁等方式因地制宜补齐社区养老服务设施短板，“一刻钟”居家养老服务圈逐步完善。推动老旧小区改造计划和养老设施配套建设计划有效衔接、资金统筹使用、同步推进实施。建立常态化督查机制，全面开展城镇配建养老服务设施专项治理。推动养老服务设施建设符合各级国土空间规划，积极推进老年人服务设施与儿童服务设施等基本公共服务设施统筹规划、集中布局、共建共享。

（二十二）完善相关支持政策。加大财政投入力度，各相关部门用好有关资金和资源，满足今后一个时期老龄事业发展的资金需求，完善老龄事业发展财政投入政策和多渠道筹资机制，继续争取中央预算内投资支持。2022年起，各级人民政府用于支持发展养老服务的社会福利事业彩票公益金比例不低于55%。落实相关财税支持政策，鼓励各类公益性社会组织或慈善组织加大对老龄事业投入。养老机构用电、用水、用气享受居民生活类价格，落实省有关养老机构有线（数字）电视基本收视维护费收取政策。研究制定住房等支持政策，完善阶梯电价、水价、气价政策，鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，履行赡养义务、承担照料责任。对赡养负担重的零就业家庭成员，按规定优先安排公益性岗位。开展全国示范性老年友好型社区创建活动，将老年友好型社会建设情况纳入文明城市评选的重要内容。

（二十三）强化科学研究和合作。加大市级科技发展计划对老龄领域科技创新的支持力度，支持老龄健康及亚健康的干预节点与技术、医体融合、医养融合的慢病身心康复与护理技术列入市科技发展计划年度项目指南。积极贯彻落实国家、省统计局有关老龄人口工作部署要求，认真做好人口普查与人口变动抽样调查工作，推进跨领域、跨部门、跨层级的涉老数据共享。推动我市应对人口老龄化实施措施与省落实2030年可持续发展议程相关目标的战略有效对接。

九、加强组织实施

（二十四）加强党对老龄工作的领导。各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，坚持党政主要负责人亲自抓、负总责，将老龄工作重点任务纳入重要议事日程，纳入经济社会发展规划，纳入民生实事项目，纳入工作督查和绩效考核范围。加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全老龄工作体系，强化基层力量配备。发挥城乡基层党组织和基层自治组织作用，把老龄工作组织好、落实好，做到层层有责任、事事有人抓。建设党性坚强、作风优良、能力过硬的老龄工作干部队伍。综合运用应对人口老龄化能力评价结果，做好老龄工作综合评估。

（二十五）落实工作责任。要完善各级老龄组织体系，建立强有力的新时代老龄工作保障机制。市老龄工作委员会要强化老龄工作统筹协调职能，加强办事机构能力建设。卫生健康部门要建立完善老年健康支撑体系，组织推进医养结合，组织开展疾病防治、医疗照护、心理健康与关怀服务等老年健康工作。发展改革部门要拟订并组织实施养老服务体系规划，推进老龄事业和产业发展与国家发展规划、年度计划相衔接，推动养老服务业发展。民政部门要统筹推进、督促指导、监督管理养老服务工作，承担老年人福利和特殊困难老年人救助工作。教育、科技、工业和信息化、公安、财政、人力资源社会保障、自然资源、住房城乡建设、商务、文化和旅游、金融、税务、市场监管、体育、医疗保障、林业、政数、退役军人事务等部门要根据职责分工，认真履职，主动作为，及时解决工作中遇到的问题，形成齐抓共管、整体推进的工作机制。

（二十六）广泛动员社会参与。发挥工会、共青团、妇联、残联等群团组织和老年人相关社会组织、机关企事业单位的作用，结合各自职能开展老龄工作，形成全社会共同参与的工作格局。