

# 惠州市惠阳区养老服务发展 “十四五”规划

惠州市惠阳区民政局

2022 年 5 月

# 目录

一、规划背景 .....	1
（一）发展现状 .....	1
（二）面临形势 .....	8
二、总体要求 .....	10
（一）指导思想 .....	10
（二）基本原则 .....	11
（三）发展目标 .....	13
三、主要任务 .....	16
（一）完善养老社会保障制度 .....	16
（二）科学规划养老服务设施网络 .....	18
（三）转型升级养老服务体系 .....	24
（四）完善老年健康服务体系 .....	27
（五）优化老年宜居环境 .....	29
（六）改善老年社会环境 .....	31
（七）高质量发展养老产业 .....	33
（八）加强养老服务人才队伍建设 .....	36
四、保障措施 .....	40
（一）加强组织领导 .....	40
（二）加大财政投入 .....	40
（三）强化监督检查 .....	41
（四）做好宣传引导 .....	41

---

# 惠州市惠阳区养老服务发展 “十四五”规划

为积极应对人口老龄化国家战略<sup>1</sup>，全面落实习近平总书记关于加强老龄工作的重要讲话和指示精神，提升广大老年人的获得感、幸福感和安全感，努力打造更具实力“智造高地”更加幸福“活力惠阳”<sup>2</sup>，根据《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《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的“十四五”规划》《惠州市老龄事业发展“十四五”规划》和《惠州市惠阳区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等文件精神，结合我区养老事业发展实际，制定本规划。

## 一、规划背景

### （一）发展现状

“十三五”时期，区委、区政府坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的养老服务工作方针，不断满足人民日益增长的美好老年生活需求，紧紧围绕在更大范围、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”的总目标，深化改革创新、强化政策支持、完善体制

---

<sup>1</sup> 积极应对人口老龄化国家战略：是由《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》衍生出的经济名词。主要内容为制定人口长期发展战略，优化生育政策，以“一老一小”为重点完善人口服务体系，促进人口长期均衡发展

<sup>2</sup> 更具实力“智造高地”更加幸福“活力惠阳”：源自《惠州市惠阳区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》。

机制、加快设施建设，初步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，为养老服务健康发展奠定了更加坚实基础。

### 1.养老保障水平持续提升

养老保险覆盖率不断提高。截至 2020 年底，全区 12.59 万居民参加城乡居民基本养老保险，3.44 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 125 元/月增长到 185 元/月，增幅达 48%。建立了统一的城镇企业职工基本养老保险制度，实现了城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员的全覆盖，城镇企业职工基本养老保险参保人数 28.7 万人，其中 1.33 万离退休人员享受养老保险待遇，人均月养老金提高至 2394.32 元。实施机关事业单位养老保险制度改革，1.87 万机关事业单位工作人员纳入覆盖城乡的养老保障体系。社会救助体系不断完善，落实政府供养制度，全区享受政府供养的老年人达 608 人，实现应保尽保。商业保险保障不断增强，实施“银龄安康行动”，1.12 万名老年人享受到政府统保老年人意外伤害综合保险保障，年投保金额 191.74 万元。

### 2.养老服务体系不断健全

机构养老水平显著提升。截至 2020 年底，全区共有养老床位 1250 张。共有 8 家敬老院、1 家社会综合福利院、1 家居家养老服务中心（含日间照料中心设置床位 20 张）、1 家民办养老机构（龙丰桃园养老公寓，设置床位 205 张）、1 家综合养老

服务机构（区长者安养中心，设置床位 555 张）。大力推动养老机构建设，由区政府投入 3800 多万元购买不动产并向社会公开招租，由民营企业承租、建设和运营的综合养老服务中心（惠阳区区长者安养中心）投入使用，该中心占地面积为 19200 平方米，建筑面积约 12000 平方米，拥有床位 555 张，进一步提高了全区社会养老服务整体水平。居家社区养老逐步开展。新建住宅配套居家养老服务设施 101 处，已建成并规划验收 29 处。（具体分布见图 1）。开展“大助餐”<sup>3</sup>试点工作，为周边长者提供助餐服务。推进居家养老信息化平台建设，不断完善区居家养老信息化服务平台功能，为全区 408 名特困老人提供信息化居家养老服务，养老信息化服务水平明显提升。

---

<sup>3</sup> “大助餐”：为解决老年人的吃饭问题，2019 年开始，惠阳区启动老年人“大助餐”试点工作。餐食原则上要求按三菜一汤一饭制作，做到营养丰富、合理和均衡。用餐标准为每餐 15 元，特困老人实行全额补贴；符合补贴条件的淡水户籍老人个人承担 10 元，政府补贴 5 元。

表 1：惠州市惠阳区现有养老服务设施情况

序号	单位名称	地址	单位性质	建筑面积	占地面积	全托床位数量	日托床位数量	护理型床位数量	床位总数量	现安置老人数量
1	惠阳区淡水街道敬老院	淡水街道排坊社区翠竹路16号	事业单位	860	800	30	0	0	30	4
2	惠阳区新圩镇敬老院	新圩镇新联村旱塘小组路口	事业单位	1032	1797	36	0	2	36	6
3	惠阳区沙田镇敬老院	沙田社区横岭第五小区	事业单位	540	1030	42	0	1	42	4
4	惠阳区永湖镇敬老院	永湖镇社区永湖中学后面永湖变电站旁	事业单位	1700	5000	80	0	0	80	13
5	惠阳区良井镇敬老院	良井镇前锋村良井水村小组	事业单位	1135	7800	70	0	0	70	11
6	惠阳区平潭镇敬老院	平潭镇阳光村委会周屋仔小组	事业单位	1400	700	58	0	1	58	9
7	惠阳区秋长街道敬老院	秋长街道维布村苦练坝	事业单位	750	3900	24	0	0	24	6
8	惠阳区镇隆镇敬老院	镇隆镇黄洞村委曾屋路口	事业单位	1071	5576	35	0	1	35	4
9	惠阳区社会综合福利院	淡水街道办事处桥背山子顶	事业单位	4800	2200	80	0	0	80	3
10	惠阳区长者安养中心	永湖镇老围下村	非国有企业	16961	19133	530	25	500	555	45
11	惠阳区龙丰桃园养老公寓	秋长街道白石村下屋小组	民办非企业	5000	15000	205	0	180	205	53
12	惠阳区居家养老（日间照料）服务中心	淡水街道司前社区惠康东路二巷10号	公办	625	150	0	10	0	10	0

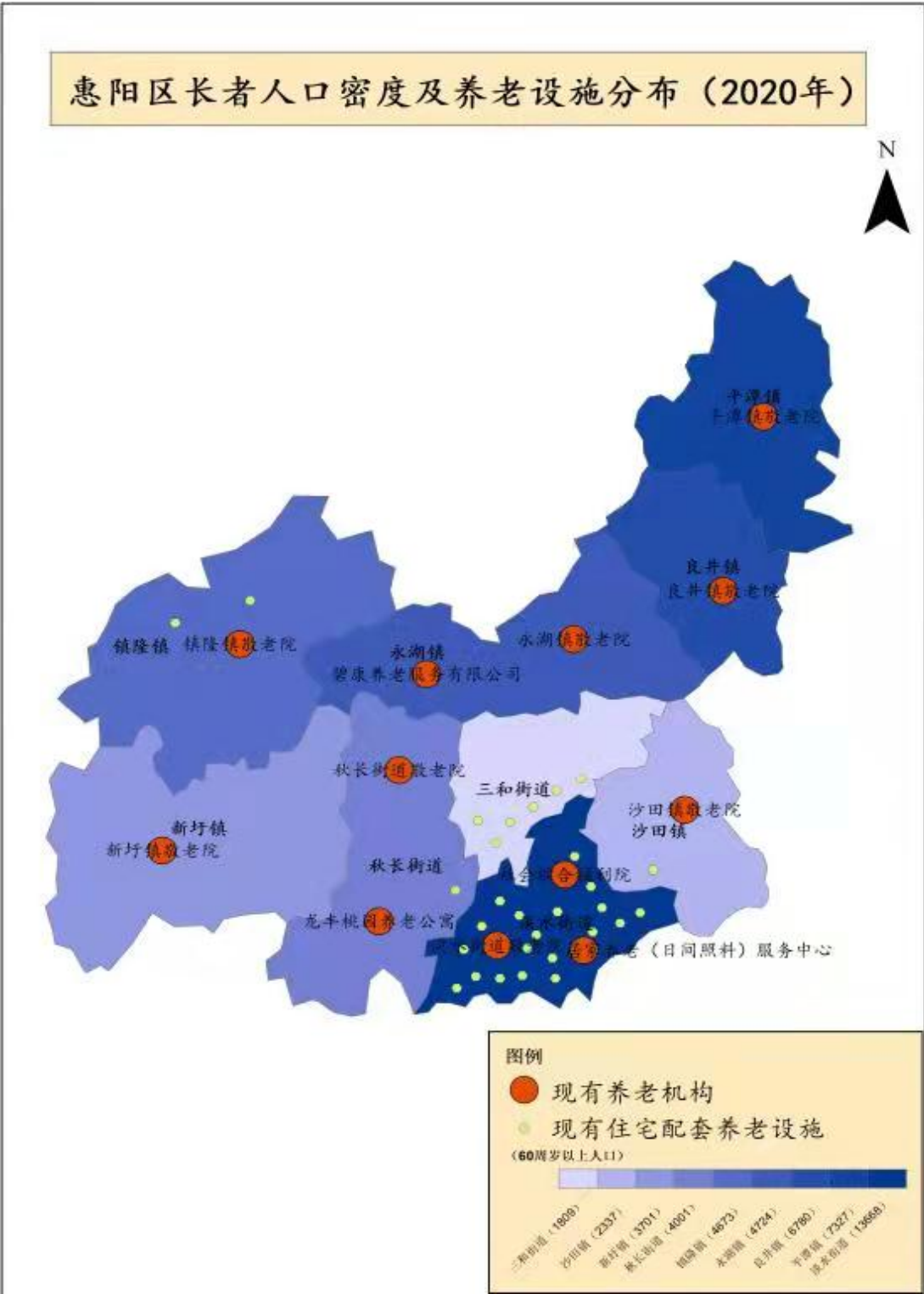


图 1：惠阳区长者人口密度及养老设施分布（2020 年）

### 3.医养康养结合更加紧密

老年人医疗服务方便可及。截至 2020 年底，全区有各级各类医疗机构 432 家，其中医院 19 家、镇（街道）卫生院 6 家、门诊部 52 家、社区卫生服务中心（诊所、诊所卫生站）355 家；一级以上医院、社区卫生服务中心、镇卫生院为老年人挂号、就医开通绿色通道；落实国家基本公共卫生服务项目，提高老年人健康管理率，管理率逐年提高。以老年人群为重点，做实家庭医生签约服务，2020 年，全区老年人健康管理率为 39.11%，65 岁以上老年人与家庭医生签约 1.51 万人，使家庭医生成为家庭的“健康守门人”。医养结合机构加速发展。截至 2020 年底，全区 100%的养老机构与医疗机构签约合作，为入住老年人提供不同形式的医疗卫生服务，老年人健康养老服务明显提升。加快医养结合人才培养，常态化开展养老护理员培训，不断提升养老护理员专业化水平。

### 4.长者优待水平明显提升

完善高龄老人政府津贴制度。截至 2020 年底，全区共有约 7700 名 80 周岁以上的老年人享受了该项待遇，“十三五”期间，共发放高龄补贴 5124.34 万元。老年优待惠及外埠老年人，“十三五”期间累积为老年人办理优待证约 1.08 万张，外埠老年人享受在我区全程免费乘坐公交车等同等优待。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，已有超过 104 名长者通过微信“粤省事”小程序申领长者服务卡。老年人合法权益保障不断加强，所有医疗机构设置老年人就医绿色通道。开展“老年手机课堂”活动，提升老年人融入现代信息社会的能力。

#### 5. 长者精神文化生活不断丰富

老年大学学位供给不断增加。区老年大学建筑面积 2513 平方米，服务质量不断提升，十三五期间，招收学员 3473 人，老年大学办学点逐步向镇（街道）、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。老干部活动中心（淡水）建筑面积是 2580 平方米，驻惠州活动中心建筑面积是 456 平方米。十三五期间，老干部活动室建设不断完善，举办各类文化娱乐教育活动，丰富老年人生活，参加人次达 7.9 万。依托公共资源建设、实施政府定价或者政府指导价管理的旅游景区、景点、公益性文化场馆对 65 周岁以上老年人免票开放，营造了良好的老有所乐氛围，老年人社会文化生活条件不断改善。

#### 6. 老龄产业稳步发展

“十三五”期间，我区养老照护服务产业初具规模，已初步形成以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老、医养结合的养老服务格局。区首家综合性养老服务机构（区长者安养中心）投入运营，着力于打造“康、护、食、娱”的五星级养老服务体系，满足长者日常生活照料、健康管理、星级餐饮、

文化娱乐等高品质养老生活需求，推动我区中高端养老市场发展壮大。

## （二）面临形势

我区区位优势显著，地处大湾区东部，紧邻深莞、靠近香港，位于粤港澳大湾区东岸的几何中心和中国特色社会主义先行示范区辐射第一圈层，既是惠州融深的“桥头堡”，又是深圳东进的“第一站”。“十四五”时期是我区抢抓“双区”和两个合作区<sup>4</sup>建设重大机遇，加快融入深圳都市圈发展，加快打造与国内一流城区经济社会发展水平相匹配的更具实力“智造高地”更加幸福“活力惠阳”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的重要战略机遇期。需深刻认识养老环境的新变化，准确判断养老服务面临的机遇和风险挑战，增强危机意识和机遇意识，趋利避害、化危为机，推进养老事业高质量发展，打造更加幸福的老年生活品质。

### 1.养老服务发展政策机遇良好

应对人口老龄化是我国面临的一项长期任务，党中央、国务院就积极应对人口老龄化作出了一系列重大决策部署，为积极应对人口老龄化提供了重要的目标指向。积极应对人口老龄化、健康中国等国家战略，为老龄事业发展提供了坚实的改革创新制度保障。推进实施粤港澳大湾区国家战略，不断推动养老资源跨区域配置，为我区养老服务和养老产业发展提供了新

---

<sup>4</sup> “双区”和两个合作区：“双区”指建设粤港澳大湾区和深圳建设中国特色社会主义先行示范区；“两个合作区”指横琴粤澳深度合作区和前海深港现代服务业合作区。

的空间。《广东养老服务条例》于 2018 年 11 月出台，为养老服务提供了法规依据。

## 2.人口老龄化趋势影响全区经济社会发展格局

根据第七次人口普查数据，2020 年我区常住人口 95.98 万人，60 周岁以上和 65 周岁以上老年人分别为 7.29 万和 4.85 万人，占全区人口的 7.60%和 5.05%，虽低于国际通行人口老龄化标准，但由于老年人总量较高，养老服务压力仍然较大，其中良井镇、平潭镇和永湖镇等 3 个镇 60 岁以上老年人比例分别为 12.66%、17.32%和 15.10%，65 岁及以上老年人口比重分别为 9.14%、12.61%和 10.61%，均超过国际通行人口老龄化标准。预计“十四五”期间，我区老年人口、高龄人口总数将继续增长，老龄化趋势将进一步显著，老年人的生活照料、康复护理、医疗保健、老年病专科服务、精神抚慰等需求将日益增长，老年康复、老年护理等薄弱环节问题将更为凸显。同时，随着居民生活方式快速转变，老年慢性病成为主要疾病负担，心脑血管疾病、恶性肿瘤、精神疾病呈现高发趋势，将成为重大公共卫生问题。

## 3.科技革命和产业变革推动养老服务发展转型

科技革命和产业变革深刻改变着养老事业发展的路径和模式。云计算、大数据、人工智能、5G 等为代表的新一代信息技术发展迅速，推动数字经济与养老服务深度融合，智慧养老<sup>5</sup>产

---

<sup>5</sup> 智慧养老：是面向居家老人、社区及养老机构的传感网系统与信息平台，并在此基础上提供实时、快捷、高效、低成本的，物联化、互联化、智能化的养老服务。

品日益普及，老年智慧医院、智慧病房等新模式新业态日新月异。疾病预防、检测、诊断、干预和治疗模式正朝着精准化、智能化和远程共享化的方向发展，推动人均预期寿命进一步延长，老年医疗服务的可及性、优质性、公平性将不断提升。数字经济正在推动养老产业动能变革、质量变革和效率变革，科技创新赋能养老已是大势所趋，给我区养老服务发展提供新的机遇和挑战。

#### 4.老龄事业主要矛盾的新变化对养老服务发展提出新需求

现阶段我区养老事业发展主要矛盾已经转化为人民群众日益增长的美好老年生活需要和养老事业不平衡不充分的发展之间的矛盾。区域、城乡、不同收入人群之间养老服务发展不均衡的矛盾突出，农村养老设施和服务总体薄弱，城区适老设施供给存在较大缺口。以居家养老、社区养老为主的养老服务保障体系仍不健全，养老服务供给和需求之间结构性矛盾凸显，精准有效供给不足。养老队伍建设与养老服务需求存在较大差距，困难、高龄、失能、纯老家庭等特殊群体老年人的养老问题凸显。养老产业整体发展滞后，大众化、社会化养老服务产业发育不充分。长者服务工作体制机制不健全，基层长者服务工作人才、经费短缺，多部门协同工作机制尚未完全形成。

## 二、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，全面贯彻

党的十九大和十九届历次全会精神，深入落实习近平总书记关于加强老龄工作的重要讲话和指示精神，坚持以人民为中心，坚定不移贯彻新发展理念，积极融入新发展格局，认真实施应对人口老龄化国家战略，按照高质量发展要求，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足老年人日益增长的多样化、多层次养老服务需求为根本目的，把提升便利性、获得感、幸福感和安全感作为推进老龄事业发展的重要标准，系统化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，大力发展银发经济，扩大个性化适老产品和服务供给，打造深惠共享服务活力区，持续推动共建共融共享的老年友好型社会建设，不断提升老年人生活品质 and 生命质量，最大程度激发老年人活力，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，为加快建设更具实力“智造高地”更加幸福“活力惠阳”奠定坚实基础。

## （二）基本原则

### 1. 坚持以人为本、共建共享

坚持党对人口老龄化工作的全面领导，充分发挥政府的主导作用、市场在资源配置中的决定作用，社会力量在养老服务中的主体作用、家庭在养老服务中的基础作用，汇聚养老服务发展合力，致力构建人人可及、人人享有、覆盖城乡、可观可感的共建共享的新时代养老服务发展格局。

### 2. 坚持兜牢底线、统筹协调

积极适应多层次、多样化的养老服务需求，全面落实应保尽保、应养尽养。继续强化兜底保障职责，重点保障高龄、失能、失独、空巢、特困老人等困难群体的服务需求。推进养老服务事业产业双轮驱动，促进城乡之间、区域之间养老服务资源有序自由流动，推动养老服务提质扩量增效，着力提升养老服务发展的整体性、均衡性和协调性。

### 3.坚持科技创新、融合发展

把科技创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，探索利用互联网、人工智能等现代科技手段和新技术、新方法，加快养老服务业的技术创新、模式创新、业态创新和产品创新，着力推进养老领域数字化赋能及服务与管理流程再造，提升老龄工作的信息化、科学化水平。同时，促进养老、健康、文化、旅游、体育、教育、金融、地产等深度融合发展。

### 4.坚持突出重点、抢占先机

顺应“银发浪潮”<sup>6</sup>，推动形成“银发经济”<sup>7</sup>的新业态，作为培育我区新经济增长点的重点。加强长者需求分析，研判国内外老龄产业现状，注重错位竞争，助推中高端老年产品用品的制造研发，推进我区老龄事业和产业协同发展。

### 5.坚持转变观念、积极养老

树立积极养老观念，鼓励长者力所能及地参与城乡社区治

---

<sup>6</sup> 银发浪潮，又称银发潮，是指由人口老龄化带来的经济浪潮。

<sup>7</sup> 银发经济又称老年产业、老龄产业，指的是随着社会的老龄化而产生的专门为老年人消费服务的产业。银发经济大致分为日用品经济、保健品经济和服务类经济等。

理公益服务，参与养老机构、照料中心的民主管理，激发长者潜能，提升长者价值感。保障长者生存发展权益，坚持行政力量“有所为、有所不为”，为长者提供帮助而不形成替代，提升长者对生活的掌控感。

### （三）发展目标

以国家积极应对人口老龄化战略为统领，推进长者友好型社会建设。到 2025 年，建成与一流城区经济社会发展水平相适应、与人口老龄化进程相匹配的城乡覆盖、机制完善、事业与产业协调发展的养老服务体系。老年社会保障体系、养老服务体系及老年健康服务体系不断完善，养老服务产品更加丰富、供给更加多元，养老服务能力大幅提升，养老产业高质量发展。在全社会形成尊老、敬老的良好氛围，老年人幸福感、获得感明显增强。把惠阳打造成为惠州积极养老样板区、广东省老年品质生活宜居区及粤港澳大湾区老龄产业特色区。

——养老服务保障更加有力。落实上级养老服务政策与制度，医养康养相结合的养老服务机制建设取得重大进展。逐步建立健全区基本养老服务清单、老年人能力与需求综合评估标准、基本养老服务补贴制度、多层次长期照护保障等制度，到 2025 年，与老年人能力和需求综合评估结果及经济社会发展水平相适应的、面向全体老年人的普惠性养老服务发展模式初步建立，政府兜底保障的特困供养对象应养尽养。

——老年健康服务体系初步建立。立足于提升老年人身体、

心理、社会参与等不同层面的健康需求，着力完善评价考核、转变观念、优化资源配置及强化社区居家服务，构建包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系，健康养老服务能力显著提升。深入推进医养融合发展，到 2025 年，全区养老机构与周边医疗卫生机构签约合作率达到 100%，建成至少 1 家安宁疗护示范机构；加强长者健康管理工作，全区 65 岁以上老年人健康管理率达到 65%以上，老年人生命质量显著改善。

——养老服务体系更加完善。养老机构布局更加合理，养老服务基础设施配套完善且相对均衡覆盖，适老化改造水平和覆盖面进一步提升，服务标准化、专业化、规范化建设迈出新步伐，养老服务人才队伍的结构和素质全面优化，省市出台的养老服务指南得到全面落实。到 2025 年，居家社区机构相协调的多元化养老服务供给体系初步形成，养老机构护理型床位占比不低于 55%；城镇社区居家养老服务设施覆盖率达到 100%；农村社区长者服务设施覆盖率达 60%以上。大力推动智慧养老服务平台高效运行，中高端养老产品基本适应和满足市场需求，品质化养老服务供给基本满足市场需求。

——老年福利水平明显提升。所有户籍失能失智老年人都得到长期照护保障。高龄津贴和最低基础养老金标准不断提高，老年优待对象扩大、更加精准。探索老年人福利政策逐步惠及常住老年人口。



——老年人幸福感大幅提高。不断完善老年宜居颐养环境建设，老年人生活质量全面提升，推进学习型社会建设，丰富老年健身、赛事活动，创造更多条件让老年人能积极、持续参与经济、社会和文化生活，65%以上镇（街道）建有老年学校，城乡社区基层老年协会覆盖率达90%以上。老年人物质文化需求、个人尊严、价值实现等全方位保障不断健全，老年人社会参与意识、参与度、贡献度和幸福感明显提高。

——养老产业高质量发展。政府对养老服务发展的主导和引领作用进一步加强，养老事业的公益性得到充分保障，不断增强养老机构运营管理与市场竞争能力，市场对养老服务资源配置的决定性作用进一步增强，养老市场开放程度提高，要素集聚效应明显，能引领行业发展的各类骨干型企业逐渐增多，养老服务产业规模不断扩大。

专栏 1：“十四五”期间惠阳区养老服务发展规划主要指标		
类 别	指 标	“十四五”规划目标
社会保障	基本养老保险参保率	95%以上
	基本医疗保险参保率	95%以上*
养老保障	养老机构护理型床位占比	55%以上
	特困老年人月探访率	100%
健康支持	二级以上综合医院设老年病科比例	60%以上

	每千人口拥有护理院（中心、站）护理床位数（张）	0.14
	65 岁以上老年人城乡社区规范健康管理服务率	65%以上
老年宜居环境	开展“敬老月”活动的镇（街）覆盖率	100%
社会参与	建有老年学习和活动场所的镇（街道）比例	65%以上
	城乡社区基层老年协会覆盖率	90%以上
投入保障	福彩公益金用于养老服务业的比例	60%以上
	每千名长者配备社会工作者人数	1.2

\*指标说明：以上指标除第二项基本医疗保险参保率为 95%，略低于全市水平（惠州市此指标值为 98%），其他指标均与全市指标一致。

### 三、主要任务

#### （一）完善养老社会保障制度

改革完善养老保障制度，夯实社会财富储备，着力健全完善更加公平、更可持续、结构合理、救助更加精准、权责更加清晰的老年社会保障体系。

##### 1.完善医养保险制度

按全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，继续深化完善养老保险和医疗保险体系。推进公平、统一、规范的城乡居民基本养老保险和医疗保险制度建设，不断拓宽基本保险覆盖

面，到 2025 年，城镇和城乡居民养老保险参保率与医疗保险参保率均保持在 95%以上。推进机关事业单位养老保险制度改革，完善三支柱养老金结构。大力发展职业年金和企业年金、个人储蓄型养老保险和商业养老保险等多层次多支柱养老保险模式。建立基本养老保险待遇正常调整机制，有序提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准。深化基本医疗保险改革，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，解决长者异地就医结算问题。完善基本医疗保险的待遇清单制度，规范政府责任和基本医疗保险的边界，留出商业健康保险的发展空间。鼓励中高收入人口购买商业健康保险，扩大商业健康保险的市场份额，提高商业健康保险的支付能力。探索建立长期护理社会保障制度，为长期失能老年人提供资金或服务保障。完善保费筹集、评价评估、支付标准、监督管理等政策制度。做好与其他社会保险制度在筹资、待遇等方面的政策与管理的有机衔接和有序转介工作。

## 2.健全长者救助福利制度

强化政府“兜底线、保基本”的功能。落实特困人员救助管理规定，做好救助标准动态调整和扶持政策落地等工作。开展特困人员集中供养需求摸底排查，指导各镇（街道）合理制定特困人员集中供养服务计划，对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、应养尽养”。加强对经济困难老年群体的养

老服务政策支持，通过直接供养、政府购买服务、老年人福利补贴等方式，优先将经济困难的高龄、空巢独居、失能（失智）、计划生育特殊家庭等老年人群体纳入政府兜底范围并予以重点保障。建立健全临时救助制度，切实保障因病因灾等支出性生活困难老年人的基本生活。完善老年人优待办法，逐步拓展优待项目和范围，积极为老年人在衣、食、住、用、行、娱等方面，提供更全面的照顾和优先、优待服务。

**专栏 2： 养老服务需求清单工程**

**1. 建立老年人能力和需求综合评估制度。**对标省级标准，研制统一的老年人能力评估和需求评估体系。推动评估结果全区范围内互认，各部门按需使用，作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的参考依据。通过政府购买服务等方式推动建设一批综合评估机构，建立养老服务监测分析与发展评价机制，明确养老服务核心目标人群，结合智慧养老试点，建设并逐步充实老年人数据资源库。

**2. 建立和完善基本养老服务清单。**明确基本养老公共服务项目的类别和具体服务项目，明确服务对象、服务内容及标准、支出责任主体，重点将生活照料、照护服务、关怀服务纳入基本养老服务清单，满足经济困难的孤寡、失能、失智、重残、独居高龄和计划生育特殊家庭的老年人养老服务需求。

**（二）科学规划养老服务设施网络**

加强规划顶层设计，按省市养老服务设施规划和用地保障政策，落实“多规合一”，行业主管部门组织编制养老服务设施专项规划或建设计划，并将各类养老服务设施的规划布点等内容按程序纳入国土空间总体规划，涉及需完善用地手续的项目，提前与区自然资源局对接选址，科学合理用地，依法完善相关用地手续，做好滚动项目计划，分阶段、统筹推进全覆盖、成体系、均衡化的城乡养老服务设施建设。

### 3.分级布局养老服务设施

对接《惠州市老龄事业发展“十四五”规划》，分四级建设养老服务设施：

建设惠阳区长者安养中心。打造一家功能齐备、服务规范、具有示范效应的区级长者安养中心。

建设镇（街道）长者照护之家。结合现有镇（街道）敬老院和各类闲置用房资源，通过体制机制改革，在每个镇（街道）建设一家或多家具备托养照护、上门服务、助餐配餐、医养结合等功能为一体，又能协调指导村（社区）长者服务站开展工作的镇（街道）综合养老服务中心，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，在有 800 名以上长者的城镇社区、200 名以上长者的农村社区和其他有条件的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”的居家养老服务模式，以一个长者照护之家为中心，以照护中心周边的数个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

提供各项养老服务。

#### 4.分阶段完善养老服务设施

到 2025 年，按需转型升级现有养老机构和新增社区居家养老服务设施。重点扶持发展以失能老年人照护服务为主的护理型养老机构，通过新建、改建等方式，在养老服务机构中布局建设失智老年人照护服务专区，制定相应的服务设施、服务规范、人员培训等标准。对偏、远、小的特困人员敬老院，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、地理位置较好的敬老院的设施条件、设备配置、服务功能、人员配备和安全管理等方面进行改造升级、强化功能，拓展延伸全托、日托、上门服务等区域性综合服务功能。

顺应“同一用地可以出现多种混合功能设施”的现行土地和住房改革趋势，充分利用闲置企业厂房、办公用房、商业设施、培训疗养机构和其他社会资源改建为养老服务设施。新建住宅小区按每百户不低于 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养老服务设施或者养老服务设施未达到规划要求和建设标准的，按照每百户不低于 15 平方米的标准，通过新建、改建、购置、置换和租赁等方式进行配置。将农村养老服务设施和服务纳入乡村振兴规划，支持利用农村宅基地或闲置集体建设用地，进一步完善设施网络。到 2025 年，完善区长者安养中心功能；各镇（街道）均有能覆盖周边社区的长者照护之家；在城镇社区和农村社区建设长者服务站，并

为失能半失能长者配建家庭养老床位（具体数量详见以下表 2，布局详见图 2）。

表 2：惠阳区各镇（街道）人口及养老服务设施需求预测

乡镇（街道）	60周岁以上 老人数	2020年末辖区户 籍人口数	安养 中心	长者照护 之家	预测村社区长 者服务站数量	家庭养 老床位
淡水街道	13668	163979		3	10	334
秋长街道	4001	35016		2	8	98
沙田镇	2337	16563		1	9	57
新圩镇	3701	30302		1	10	91
镇隆镇	4673	31376		1	11	114
永湖镇	4724	31236	1	1	11	116
良井镇	6780	41138		1	15	166
平潭镇	7327	48027		1	18	179
三和街道	1829	15822		1	4	45
总计	49040	413459	1	13	96	1200

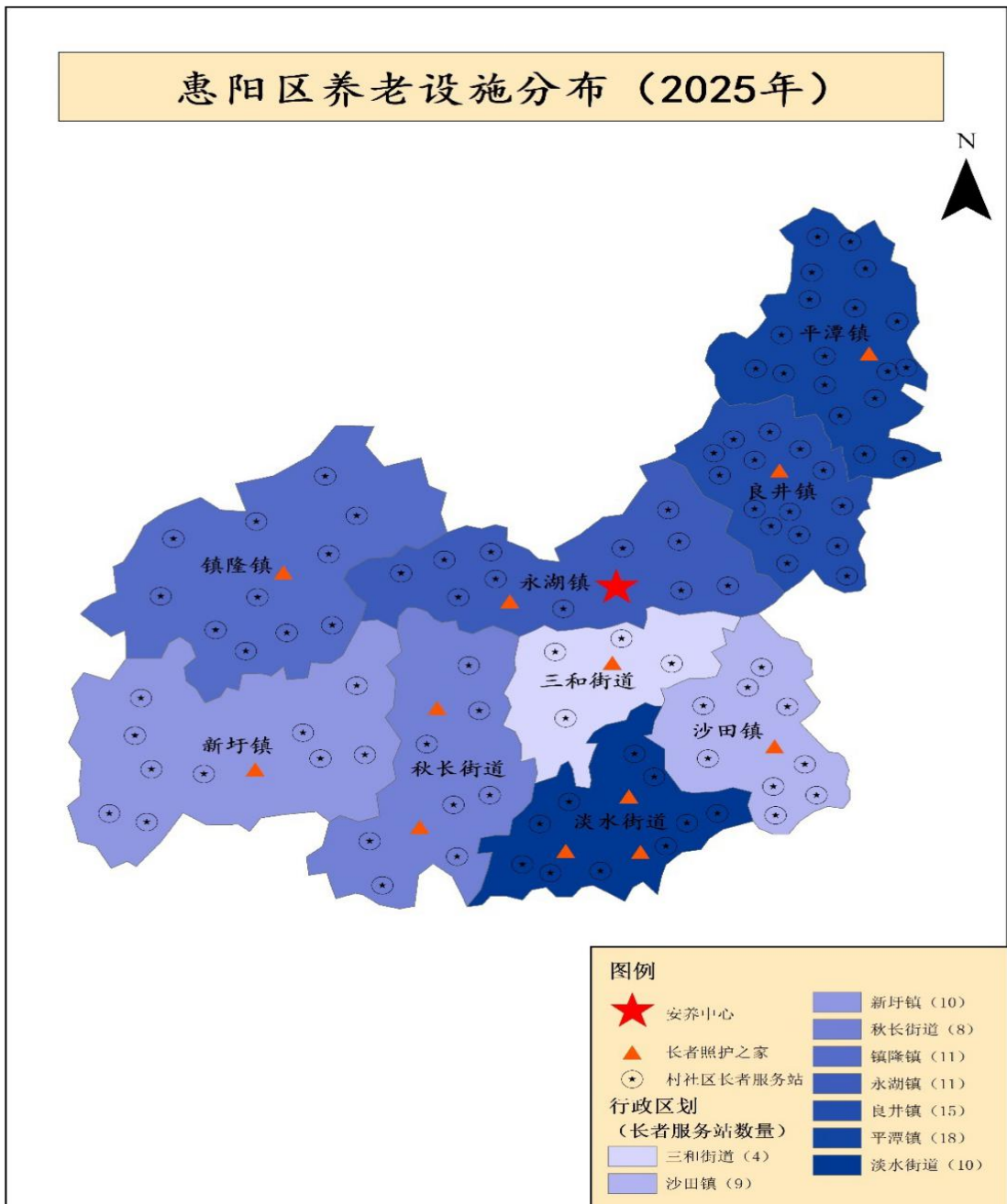


图 2：惠阳区养老服务设施布局（2025 年）

到 2035 年，应对人口老龄化城镇养老设施布局全面形成。规划新增区级安养中心 1 家，新增养老护理院 2 家、老年福利院 1 家，配齐镇（街道）级养老服务设施，养老床位按惠标每



千名老年人拥有社会养老床位达到 40 张，护理型床位占机构床位比例不低于 60%。社区 15 分钟居家养老服务圈全面建成，城镇社区居家养老服务设施覆盖率达到 100%；农村社区长者服务设施覆盖率达 60%。

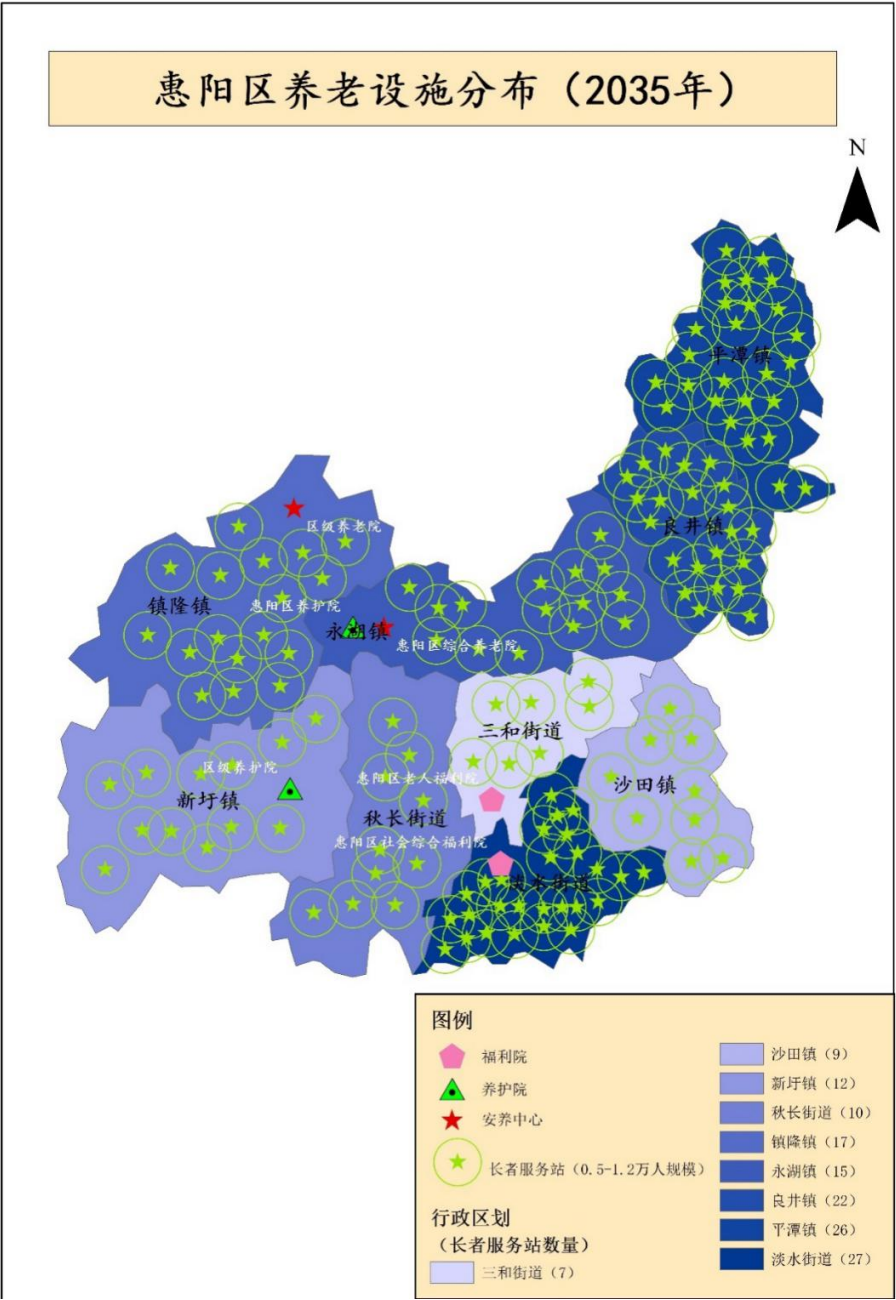


图 3：惠阳区养老服务设施布局（2035 年）

### （三）转型升级养老服务体系

大力提升养老服务水平，建立以家庭照顾为基础，社区居家养老服务为依托，机构养老服务为支撑，医养相结合的多层次养老服务体系，推进居家、社区、机构养老服务融合发展。

#### 5.推广智慧养老服务

依托惠阳区居家养老信息化平台，加强与社区管理网格化平台互联互通，将长者服务人才、资源与社区长者进行网格化精准对接，针对性地开展长者巡访探视、家政服务、健康医疗、精神慰藉、法律援助等个性化、精准化服务，积极应对传染性疾病等各类突发公共事件。委派智慧养老服务资格认证机构对为老服务人员开展“数字化”专业培训和评估。

#### 专栏 3： 智慧养老服务应用推广工程

**实施“科技+养老服务”行动：**依托互联网、物联网、云计算、区块链、大数据等手段，打造多层次智慧养老服务体系。加大惠阳区居家养老信息化平台的宣传与应用推广，让互联网与养老服务深度融合，汇聚线上线下资源，精准对接养老服务需求和供给，创新服务模式，丰富服务内容，为老年人提供“点单式”服务。

**提升老年人信息无障碍水平：**提升惠阳区居家养老信息化服务平台建设运营水平，深化线上线下运营模式，提升平台资源整合能力，通过市场化手段提升用户覆盖面，为老年人提供家政、陪护、反走失、防意外等综合服务。聚焦老年人运用智能技术、融入智慧社会的需求和困难，依托社区、养老服务机构、银行网点、移动营业厅等，围绕老年人就医、消费、金融、文体活动等高频场景，采取适合老年人的图文、视频、音频等方式，普及智能技术知识和技能，重点开展智能手机应用科普，提升老年人信息获取、识别和使用能力，有效预防和应对网络谣言、电信诈骗。

#### 6.健全居家社区照护体系

深入推进家庭养老、银龄互助、政府购买服务等居家养老方式发展，构建“一中心、多站点、家庭养老床位”的四级居

家社区养老服务模式。大力推进村（社区）长者服务站建设，逐步健全长者服务站的助餐服务、健康管理、文化娱乐等服务功能，推进长者服务站服务质量提升；加强运营监管与指导，更好地发挥本土养老服务圈中支点作用。引导社会力量参与村（社区）长者服务站照护体系建设，鼓励兴办、运营或管理照料中心、老年活动中心、助餐点、助浴点、护理站等养老服务项目。普遍开展家庭养老照护培训和服务，提高失能老年人照护者的护理知识和技能。开展“家庭养老床位”试点，完善相关服务、管理、技术规范。探索“物业服务+养老服务”模式，支持物业服务企业开展长者助餐、定期巡访关爱等形式多样的养老服务。鼓励有资质的社会组织或服务机构开展养老服务咨询、代理服务，解决计划生育特殊家庭、无子女等老年人的监护难题，协助办理入住养老机构、就医等事务。

#### **专栏 4： 居家社区养老服务建设工程**

**积极推广普及家庭照护床位。**聚焦满足长期居家的高龄、失能（失智）老年人生活照料、康复护理、卫生保健等服务需求，在全区范围推广家庭照护床位，并逐步完善相关服务、管理、技术等规范。健全家庭照护床位的设置标准和上门照护服务标准，针对不同服务对象明确家庭照护床位的服务项目、服务频次、收费标准、权责义务等内容。将为长期居家且经济困难的失能（失智）、高龄等老年人设置家庭照护床位纳入各级基本养老服务指导性目录，着力满足低收入刚需老年人的家庭照护需求。鼓励连锁化品牌化经营的养老机构承接周边社区家庭照护床位的建设，并提供相应的居家照护服务。

**大力提升社区养老服务能力。**政府无偿提供社区养老用房，监督审核新老社区的养老服务设施配备情况，任何单位和个人不得将社区养老服务设施挪作他用。积极发展社区嵌入式养老，鼓励条件好的养老机构到社区兴办 15 张床位以上的小型托养机构，并制定相应的优惠扶持政策。

## 7.提升机构养老服务水平

持续推进养老服务供给侧结构性改革，按照统筹规划、合理分布的原则，强化区域辐射保障职责，重点强化托底保障和失能照护、临终关怀等功能，积极探索镇（街道）敬老院“公建民营”改革，提升敬老院发展活力和服务质量。实行长者入住评估制度，优先保障特困供养人员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。落实《惠州市养老服务补贴办法》，对民办养老机构（居家社区养老机构）实施床位运营补贴和“长者联”服务补贴<sup>8</sup>，不断加民办养老机构扶持力度。

### 专栏 5： 养老机构服务水平提升工程

**开展养老机构服务等级评估工作。**深入贯彻各类养老机构服务行业标准，定期开展养老机构标准落实绩效评估，建立保障养老机构服务质量的长效机制。“十四五”末全区养老机构《服务质量基本规范》《服务安全基本规范》达标率达到100%。开展养老机构标准化项目试点，培育养老服务标准化示范单位，以点带面推动养老行业整体服务水平提升。全区不少于 50%以上养老机构通过等级评定，并落实评定结果与养老机构扶持政策关联挂钩，彰显不同等级养老机构在补贴标准、信用等级、行业影响力等方面的层次性和差异性。

## 8.建立长者服务应急管理体系

在市养老服务应急救援体系框架下，依托区具备相应条件的养老机构完善相关设施设备，探索建立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

<sup>8</sup> “长者联”服务补贴：是指依托惠州市居家养老信息化平台向本地老年人提供紧急呼援、12349 热线咨询、定位服务、预约挂号等基础服务和生活照料、助餐服务、康复护理等延伸服务的补贴。补贴标准为：49 元/人·月。

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。

#### （四）完善老年健康服务体系

重视老龄健康事业，推动实施积极的老龄健康政策，组织动员各方资源力量，努力构建起包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。

##### 9.扎实开展老年健康宣传教育

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。

##### 10.加强老年人健康管理

落实国家基本公共卫生服务项目，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。

到 2025 年，65 岁以上老年人健康管理率达 65%以上。实施老年人健康素质提升项目。在疾病预防上，落实针对老年人阿尔茨海默病、帕金森病等神经退行性疾病及重点慢性疾病的早期筛查、干预及分类管理。实施失能预防干预项目，宣传失能预防核心信息。完善针对老年人抑郁、焦虑等心理问题的早期预防及干预机制。在营养改善上，推动建立改善老年人基础营养示范区，降低老年人严重营养不良现象发生率。

**专栏 6：长者健康管理强化工程**

**建设老年人健康管理信息库。**汇集自检记录、医疗机构体检和诊疗记录等多方信息，建立连续、综合、动态的老年健康管理档案，为老年人提供健康状况评估和健康指导。

**夯实家庭医生签约服务。**扩大家庭医生签约覆盖面，着力加强对老年人的护理、康复、心理、营养、安宁疗护等健康服务。

**老年健康教育进社区。**依托各层级老年大学、老年社会组织、社区服务中心和基层医疗卫生机构等利用多种方式和媒介，在各个社区开展面向老年人及其照护者的健康教育活动，内容包括营养膳食、运动健身、心理健康、伤害预防、合理用药、康复护理等，提高老年人健康素养。加强针对老年人功能减退风险、功能维护（感官功能、运动功能和认知功能等）重要性的宣传教育。

**11.深化医养结合模式**

加快医疗和养老资源的整合，创新医养结合模式，满足老年人多样化需求。鼓励医院设立老年病专科，部分二级医疗机构向老年护理院、老年康复医院转型，鼓励执业医师、双栖护士到养老机构设置的医疗机构多点执业。鼓励养老机构设置护理院、护理中心、康复医疗中心等医疗机构。鼓励社区嵌入式医养结合机构发展。推动有条件的基层医疗卫生机构通过托管社区老年人日间照料中心、提供家庭病床服务等方式，开展医

养结合延伸服务。以镇（街道）卫生院、村卫生室托管敬老院、农村幸福院等形式，推动农村基层医疗卫生机构和养老机构融合发展，不断补齐农村健康养老服务短板。切实激发社会力量通过市场化运作方式举办老年病医院、护理院、老年康复医院、安宁疗护中心等医养结合机构，通过加大政府购买服务力度，不断满足空巢老人等群体的上门护理、家政服务、陪护看病、取药、心理咨询等需求。推进医养结合服务和机构的标准化、规范化建设，明确服务内容、收费标准等，健全完善相关监管制度。

**专栏 7： 医养结合深化工程**

**深化各类养老机构与各级医疗机构的签约合作。**推进医疗卫生机构为养老机构设置老年人就诊绿色通道，二级以上医院设置老年人专科，推进养老机构与周边医疗卫生机构建立协议合作关系，推动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。推进碧桂园永湖项目升级三级养老护理机构，争取建设一家老年康复医院。

**支持医务人员从事医养结合服务。**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。

**（五）优化老年宜居环境**

加强老年宜居环境建设，逐步改善老年人居住、出行、生活等适老化基础设施，推动老年人“住、行、医、养、游、乐”等环境不断优化，打造省级老年品质生活宜居区。

**12.推进适老设施建设和改造**

引导老年人家庭对家庭环境及生活设施进行适老化改造，

对特困、低保、失能失智、高龄老人给予适当补贴。提升居家和社区为老服务功能，推进城乡社区标准化老年照料中心建设，在城镇老旧小区改造、美丽宜居城市建设等工作中突出对社区养老服务场所和设施的改善，持续推进老旧小区加装电梯工作。提升公共交通适老化水平，加强城乡道路、公共交通基础设施的无障碍建设与改造，完善公共交通工具的无障碍设施。逐步推动我区新建公共场所设置满足老年人需要的平缓出入通道、安全扶手、公共休息区以及方便老年人使用的公共厕所。

### 13.促进老年生活服务环境建设

进一步提升生活必须的配套设施规划和建设水平，积极打造“15分钟便民生活圈”“15分钟医疗服务圈”。健全城乡社区为老基本公共服务体系，推行业务帮办机制和生活代办服务。培育专业社工机构和社会组织，为老年人提供社会化、精准化的健康养老服务。加快推进老年人互助组织建设。推进社区便民利民商业服务与养老服务有机结合，鼓励物业服务企业加强与社区党组织、村（居）委会、业委会合作，扩大居家和社区养老服务有效供给。

### 14.实施智慧助老行动

落实工业和信息化部印发的《关于切实解决老年人运用智能技术困难便利老年人使用智能化产品和服务的通知》，开展为老年人提供更优质的电信服务、开展互联网适老化及无障碍改造专项行动、扩大适老化智能终端产品供给、切实保障老年



人安全使用智能化产品和服务等四方面工作，促进老年人更新观念，提高老年人运用智能技术能力，助力解决老年人在出行、就医、消费等日常生活中遇到的实际困难，使老年人愿用、能用、乐用智能技术，为老年人跨越“数字鸿沟”提供教育支持服务，共享智慧社会带来的便利性、快捷性和智能性，不断增强老年人的获得感、幸福感和安全感。

#### （六）改善老年社会环境

培育和践行积极老龄观，重视发掘老年人力资源，拓宽老年人参与经济、社会、文化生活的渠道，引导老年人发挥正能量，作出新贡献。大力弘扬养老、孝老、敬老优秀传统文化，努力创建共享、包容的老年友好社会。

##### 15.构建老年友好包容性社会环境

开展好“敬老月”活动，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，营造良好社会氛围，努力建设老年温馨家庭，切实提高长者养老的幸福指数。广泛宣传老有所为典型，引导全社会关爱老年人。加强积极老龄观宣传教育，增强老年人参与社会发展的信心和动力。着力加强养老孝老敬老文化传承与创新，组织开展人口老龄化教育和孝善文化教育活动。

#### 专栏 8：“归善”敬老孝亲品牌塑造工程

**创设“归善”敬老孝亲文化教育品牌。**着力加强养老孝老敬老文化传承与创新，强化人口老龄化，创设“归善”孝善文化大讲堂，组织人口老龄化教育和孝善文化教育进机关、进企业、进学校、进社区、进家庭、进养老机构。建立一批孝善文化教育基地，在公园、广场等场所广泛增设孝善文化主题展示设施。

**评选“归善”敬老孝亲典型。**广泛宣传敬老孝亲先进事迹，打造一批孝善文化村居、孝善文化社区、孝善文化家庭。

**开展“归善”敬老孝亲公益活动。**增强政府机关对困难、空巢、失能、高龄老年人的走访慰问。每年九月开展“敬老月”活动，大力弘扬养老孝老敬老传统。培育壮大老年志愿服务组织，鼓励支持志愿服务组织举办各类敬老孝亲活动，支持社会组织将“归善重阳敬老孝亲公益活动”打造为特色品牌。深入推进“敬老文明号”创建活动。

### 16.提升老年人社会参与度

引导老年人树立终身发展理念，保持自尊自爱自立自强的精神风貌，积极面对老年生活，保持身心健康，提高社会参与度。鼓励老年人奉献自己的经验、知识、才干，做新时代“有作为有进步有快乐”的“三有”老人。发挥老年人特长，为社会治理、经济发展和文化教育发展等献计献策。大力发展老年教育，提升老干部大学、老年大学发展水平。鼓励老年人通过各类组织参与经济社会发展，广泛开展“银龄行动”<sup>9</sup>。合理开发老年人资源，把老年人人力资源开发利用纳入政府工作计划，建立老年人才信息库，搭建老年人就业信息对接平台，试行教师、医生、工程技术人员返聘制度。鼓励机关、企事业单位和社会组织开发适老工作岗位，帮助有意愿的老年人接受岗位技

<sup>9</sup> 银龄行动：2003年7月，为响应国务院西部大开发的号召，全国老龄委组织医疗卫生、文化教育、农业科技等方面的老专家、老教授，启动了援助西部的老年志愿行动——“银龄行动”，旨在依托老专家、老科技工作者的智力优势，通过东部援助西部、发达地区援助落后地区，推动西部地区经济发展和人民生活水平的提高。广义地讲，一切以“老有所为”为主题内容的老年人活动和项目，都可以纳入“银龄行动”。

能培训。探索研究建立“时间银行”<sup>10</sup>制度，根据老年服务对象的不同需求，有的放矢定制不同的服务项目，折合成服务时间。鼓励相对低龄老人为高龄老人服务，换取高龄后自己享受他人为自己服务的时间，解决老年护理人员的短缺问题。

### 17.加强老年人合法权益维护

加强老年政策法规和维权知识宣传教育，强化老年人金融安全、伤害预防、生命健康、疫病预控、康复护理和中医药养生保健等方面的宣传教育，提高老年人依法维权、防范非法侵害的意识和能力，增强社会依法保障老年人合法权益的意识。及时处理侵害老年人消费权益的举报投诉，营造安全、便利、诚信的老年人消费环境。加大侵害老年人的违法行为打击力度，加强盗窃、诈骗、抢夺、敲诈勒索老年人财物和针对老年人的非法集资、电信网络诈骗、传销等违法犯罪行为的查处和惩罚。建立健全老年人法律援助服务网络，进一步优化服务质量，扩大服务覆盖面，重点做好困难、失能、高龄、患有重大疾病、失独和空巢等老年人的法律服务、法律援助和司法救助工作，落实好有关优惠优待政策。关注和做好老年人的来信来访工作，及时传递温暖、倾听呼声、反映诉求。对涉及老年人权益的重大政策，广泛听取老年人和老年人组织的意见。

### （七）高质量发展养老产业

准确把握新时代养老服务产业的发展趋势和战略机遇，坚

---

<sup>10</sup> 时间银行：是指志愿者将参与公益服务的时间存进时间银行，当自己遭遇困难时就可以从中支取“被服务时间”。

持协同发展、培育壮大养老服务产业，抓好大健康产业项目招引建设和龙头企业培育，引导市场主体和社会力量广泛参与，不断提升养老产业的供给能力和水平，推动养老产业高质量发展。

## 18.科学布局养老产业

充分利用毗邻深圳、东莞的区位优势，进一步挖掘与这两个经济大体量城市在康养服务人才、资金、项目等方面的合作潜力，与全市“一核、两带、三组团”<sup>11</sup>的国家高端康养的定位区分开来，面向广大中等收入群体，锚定养老服务消费新需求，研发、引进、制造适老产品，以形成老龄产品制造业的基本产能和养老现代服务业的完整链条，引导与支撑全区养老产业的良性与可持续发展。在新圩、秋长、淡水等西南部镇（街道）以及发展相对成熟的象岭智慧科技产业园、新圩智能制造产业园、中韩（惠州）产业园惠阳空港片区发展老龄产品制造业，重点引进和培育人工智能辅助医疗设备、危重病用生命支持设备、生物医药、保健用品药品等相关产业与配套项目；在人口聚集规模较大的淡水、秋长、新圩、镇隆大力发展养老服务业，重点引进和培育互联网+医疗健康服务、健康金融与资产管理服务、中医养生保健服务、长期照护服务机构与社区照料服务、老年人健康管理和体育健身、康养旅居、养老服务实训教育等

---

<sup>11</sup> 一核、两带、三组团：“一核，两带、三组团”国家高端康养基地建设工程旨在优化老龄产业布局，推动主城区健康服务创新核，沿温泉矿脉的康养产业发展带和滨海产业集聚带联动，罗浮山中医药康养组团、惠东安墩森林康养组团、惠城横沥芦洲田园康养组团协同发展，形成“一核，两带，三组团”为体系的国家高端康养高地。

相关产业与配套项目。

### 19.创新养老产业发展模式

顺应互联网应用加快扩张的潮流，大胆创新养老产业特别是养老服务业的组织和实现形式，丰富养老服务产业新模式与新业态，结合我区客家文化、红色文化、侨乡文化、田园风光等拓展宜居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型消费领域，深入推进医养康养结合。促进老年旅游健康发展，鼓励旅游企业设计更多的一日游、半日游、短途游和康养游等适合老年人旅游产品，进一步提升老年旅游产品与服务品质。引导和促进智慧型养老产业起步发展，引进或引导企业、机构用网络互联、网络物联的形式，加快试点建设面向居家老人，社区养老、医疗机构，文化、教育、旅游、家政、保险类养老服务供应商等产业关联群体的传感网系统与信息平台，并在此基础上实现养老有效需求与有效供给之间实时快捷、高质高效、低成本的沟通与耦合，最大限度释放养老产业发展的潜力。

### 20.改善养老产业发展环境

进一步明确养老产业发展中政府、社会、企业的角色定位，切实履行政府的职责职能，从法律、法规、政策角度释放对养老产业发展的实际与潜在影响力。切实保障各级政策性目标与措施在我区的实际落地，为养老产业的健康有序发展提供政策支持 and 基础保障，提升养老产业发展的政治环境。健全养老服务市场规范和行业标准，确保养老服务和产品质量，营造安全、

便利、诚信的养老服务消费环境，正确引导老年人的消费观念和消费行为，促进老年消费市场的繁荣与发展。加强对老年产品的宣传推广，加快发展老年用品租赁市场，拓展租赁方式，在社区搭建信息对接和应用平台，推广康复辅助用具，鼓励社会力量在人口密集的淡水街道打造集康复辅助用具展示体验、老年用品消费、老年教育娱乐为一体的银发消费综合体。

#### （八）加强养老服务人才队伍建设

加强养老服务人才结构、人才需求分析研判，探索“学历教育+职业培训+继续教育+实习实训”四位一体的养老服务人才培养模式，建立激励褒扬机制，建立养老服务入职奖励和特岗津贴制度，开展养老护理职业技能竞赛活动，助推知识型、技能型、复合型养老护理员队伍建设。

#### 21. 笃定养老人才队伍建设基本原则

政府应着眼长远明确工作原则：一是坚持政府主导、社会参与，强化政府在推进养老服务人才队伍建设中的主导作用，履行政府在政策引导、资金投入、行业准入、标准制定、行业监管等方面的职责，营造良好的养老服务从业环境；同时发挥市场配置养老服务人才资源的重要作用，畅通市场和社会参与养老服务人才工作渠道，吸引各类专业人才投身养老服务。二是坚持需求导向、综合培养，深入分析研判养老服务发展趋势，合理确定高、中、低养老服务职业技能人才培养梯度。坚持应用型人才专业化、职业化发展目标；围绕推动养老服务高质量

发展，持续深化养老服务人才队伍专业化建设，切实提升养老服务人才队伍的能力素质和技能水平。三是坚持部门协同、系统推进，建立民政、教育、人社、医保、卫生等相关部门各司其职、齐抓共管的工作推进机制，形成工作合力；注重养老服务人才队伍建设的系统性、整体性、协同性，优化工作效能；逐步建立养老服务人才登记注册、教育培训、职级晋升、薪酬待遇、激励评价等机制制度，努力打造一支规模适度、结构合理、素质优良的敬老、尊老、敬业的养老服务人才队伍。四是坚持机制创新、融合发展，创新养老服务人才培养模式，健全养老服务人才流动、监督机制；进一步降低养老服务行业准入门槛，拓宽参与渠道，引导物业、家政、医疗等行业从业人员参与养老服务，加快建设专职、兼职和志愿者相结合的养老服务人才队伍，推动养老服务人员规模与养老服务发展水平相适应。

## 22.打造养老服务人才队伍

一是充实养老护理人才队伍。采取引进与培养相结合的方式，加强对机构养老护理员、失能老人护理员、居家养老护理员队伍建设，提升养老护理人才职业技能和照护能力，以满足老年人在日常健康监测、基础护理、心理疏导、康复训练、精神慰藉等方面的服务需求。加强养老护理人员在岗培训和职业技能鉴定工作，为养老护理人员提供可及性强的继续教育机会，组织行业开展多种形式的养老护理技能大赛。引导养老护理知

识技能进家庭、进社区，为失能老人家庭护理人员开展照护知识和技能培训。根据广东省和惠州市养老服务体系建设的“十四五”规划中的康养职业技能培训计划，到2025年底，全区完成对800人次养老护理员的技能培训。

二是大力培养专业技术人才。全区力争联合1-2所高等院校、中等职业学校，开设老年服务与管理相关专业，加快培养老年服务管理、医疗保健、康复护理、营养调配、心理咨询、服务规划等养老专业人才。鼓励各类养老机构、社区养老服务中心科学设置专业技术岗位，重点培养和吸引医师、护士、社工等相关领域专业技术人才。通过专业培养、人才引进等多种途径，储备一批素质优良、业务精湛的养老服务专业技术人才。到2025年，全区每万老年人口拥有持证养老护理员25人。

三是重视培养养老管理人才。加强对养老院、社区养老中心、养老企业等养老相关组织负责人在养老服务理论和实操方面的培训，培养熟知养老行业法律法规，熟悉养老机构管理模式，了解养老运营业务流程，懂得养老服务质量控制的领军人物。建立养老服务领军人才储备库，实施养老管理人才备案制度，打造一支高素质、懂养老、善运营的养老管理人才队伍。

### 23.建立健全养老服务人才职业体系

一是扩大养老服务人才来源渠道。鼓励卫生专业技术人才转岗养老行业，鼓励家政服务人员、医院护工和本市城镇就业



困难人员从事养老服务，鼓励养老服务、养老护理、医疗护理等相关专业高校毕业生到养老行业就业，鼓励退休医务工作者、低龄老年人参与为高龄、病残长者开展供需有效对接的志愿服务。到 2025 年，全区注册的低龄老年志愿者人数力争达到全部老年人口的 15%以上。

二是建立养老服务人才培训基地。在养老机构、社区养老服务中心建立一批养老服务专业的培训基地，组织开展养老护理人员岗前培训、在岗轮训，承担失能半失能老人家庭中的护理人员照护知识技能培训，以及志愿服务人员短期培训，提升养老机构专业护理服务水平。

三是建立登记制度。对养老服务从业人员实行全区统一登记管理，全面如实记录从业经历、从业年限、服务对象评价、参加培训、经历投诉处罚等情况，建立养老服务从业人员信用评价体系，作为评职晋级、提薪、转岗的重要依据。建立养老服务从业人员年度报告制度，实现养老服务从业人员的规范管理。全力打通养老服务人才晋级渠道，支持行业协会、养老机构开展养老护理员技能等级评价工作，完善养老护理员职业发展体系。

#### 专栏 9： 养老护理员增量培优工程

认真落实《养老护理员国家职业技能标准（2019 年版）》，构建“学历教育+职业培训+继续教育+实习实训”四位一体的养老服务人才培养模式，引导养老护理员掌握应急管理、疫情防控、专项照护、老年人健康管理等多样化服务技能。全面推行养老护理员社会化职业技能等级认定制度改革，建立养老服务从业人员信用评价体系，推动形成以市场为导向的养老护理员培养使用机制。举办全区养老职业技能大赛，对获奖选手给予职级晋升和荣誉称号等奖励。

### 四、保障措施

#### （一）加强组织领导

坚持党对养老服务工作的统一领导，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程，主要领导亲自抓、负总责，制定细化工作方案和措施，分阶段、分步骤组织实施。全面建立区、镇（街道）长者服务工作体制机制，以保障养老服务体系建设的各事项推进的力度与进度。

#### （二）加大财政投入

一是探索建立养老服务业引导性基金，将全区用于社会福利的彩票公益金按不低于 60%的比例用于养老体系建设，并随老年人口的增加逐步提高投入比例；发挥社会慈善机构作用，积极争取社会捐赠、慈善捐助支持养老服务业发展，引导民间资本参与符合养老服务业发展方向的项目，形成财政资金、社会资本、慈善基金等多元投入机制。二是针对养老服务的不同类型，坚持公共服务属性，直接公共投入支持保障型基本养老和改善型中端养老服务发展，促进资源合理优化配置，保障面

向老年人的基础性养老服务供给。三是鼓励和支持社会力量参与兴建养老新业态，引导养老机构与医疗卫生机构、健康服务机构开展合作，支持打造“以健康管理为基础、以养老服务为核心、以医疗服务为支撑”的全生命周期养老服务链，兴建以养老为主题，附加康养、体育健身、医疗、教育、文化娱乐、互联网等现代服务业的养老综合新业态。四是贯彻落实国家、省、市现行关于养老服务机构的税收优惠政策，对养老院类的养老服务机构提供的养老服务免征营业税，对各类非营利性养老服务机构免征自用房产、土地的房产税、城镇土地使用税等。

### （三）强化监督检查

全区各镇（街道）要结合实际制定相应规划或本规划实施方案，细化相关指标，确保责任到位、工作到位、投入到位、见到实效。由区民政部门牵头，协同相关部门制定养老服务综合监管责任清单，建立健全跨行业、跨领域、跨部门联合监管制度；建立政府部门行政监督、养老行业协会自律管理、服务对象及家属参与监督、社会舆论公开监督的综合监管体系；推进养老服务领域社会信用体系建设。民政部门要建立实施过程跟踪、执行监督信息的反馈机制和定期评估制度，对实施情况进行监督和指导。根据反馈信息以及监督评估情况，对实施中出现的新情况、新问题及时采取有效措施加以应对，持续提升养老服务质量。

### （四）做好宣传引导

充分发挥新闻媒体的舆论导向作用，积极培育和宣传养老服务行业典型，对涌现出来的先进人物、先进事迹，通过报刊、电视、广播、电子、网络等各类新闻媒体进行广泛宣传，进一步提高社会关注度和认知度。组织开展最美护理员推荐评选活动，提升养老服务人才的政治社会地位，让社会广泛了解养老服务行业，理解并支持养老服务工作，进一步弘扬敬老助老的传统美德。