

# 市政府办公室关于印发南通市 “十四五”老龄事业发展规划的通知

通政办发〔2022〕102号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《南通市“十四五”老龄事业发展规划》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2022年10月28日

（此件公开发布）

# 南通市“十四五”老龄事业发展规划

为深入实施积极应对人口老龄化国家战略，全面落实习近平总书记关于老龄工作的重要指示精神，高质量推进新时代老龄事业发展，不断提升老年人获得感、幸福感、安全感，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》《江苏省“十四五”老龄事业发展规划》和《南通市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

## 一、规划背景

### （一）发展基础

“十三五”时期，全市坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”的老龄工作方针，把不断满足老年人日益增长的物质和精神文化需求作为出发点和落脚点，加强顶层设计，注重深化改革，强化定向施策，狠抓工作落实，推动全市老龄事业全面协调可持续发展，各项工作取得明显成效。

老龄事业发展制度体系逐步健全。市委、市政府高度重视老龄事业发展，相关政策、标准不断完善，“放管服”改革持续推进，发展机制不断优化。先后出台《南通市老龄事业发展“十三五”规划》《关于建立基本照护保险制度的意见（试行）》《关于进一步完善市区城乡居民基本养老保险制度的意见》《南通市

居家和社区养老服务改革试点实施方案》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》《关于进一步做好国家级医养结合试点工作的意见》等30余个政策文件，逐步形成以规划为目标，相关政策协同发力的老龄事业发展制度体系。

老年社会保障能力明显增强。全民参保计划全面实施，“十三五”期间，全市企业职工基本养老保险参保人数从146.9万人增长至173.7万人、增幅18.2%，城乡基本养老保险参保率稳定在98.2%以上。建立城乡居民基本养老保险待遇确定机制和待遇正常调整机制，明确向65岁以上人员适当倾斜。健全政府为困难老年人购买养老服务制度，建立特困人员供养经费自然增长机制和分散供养特困人员关爱照料制度。

养老服务改革发展成效显著。抢抓全国居家和社区养老服务改革试点、医养结合试点、长期照护保险试点、城企联动普惠养老试点、长三角区域养老一体化首批试点等机遇，在全国率先打破机构养老、社区养老和居家养老界限，将机构专业服务延伸、辐射到社区、家庭，探索形成“链式养老”新模式。全市养老总床位突破9万张，护理型养老床位达到3.8万张，占机构养老床位的65.7%，社会力量举办或经营养老床位达6.8万张。实现了标准化社区居家养老服务网络全面覆盖、“智慧养老”服务平台县级全覆盖、养老机构医疗卫生服务全覆盖、护理院建设县级全覆盖、街道社区护理站建设全覆盖和基本照护保险制度城乡全覆盖。

老年健康服务体系初步建立。老年健康促进工作普遍开展，健康科普成效明显。基本公共卫生服务项目中的老年健康项目得到较好落实，老年人家庭医生签约服务不断做实，老年健康三级预防体系建设取得明显成效。以老年医院、综合性医院老年学科为骨干的老年医疗服务网络逐步形成，老年医疗、康复、护理及安宁疗护等接续性医疗服务机制不断完善。至2020年底，全市已建成二级以上老年病医院2家，康复医院6家，护理院39家，二级以上公立综合性医院设置老年医学科比例达到64%。

老年人精神文化生活不断丰富。大力发展老年文体事业，全市社区（村）老年文化活动和老年健身场所建有率均达到100%。持续打造“银龄风采”“老年欢乐汇”等老年文化品牌，举办老年体育节及系列健身展示和体育赛事活动。老年教育网络逐步健全，参与社区教育活动的老年人比例达27.79%。持续开展“敬老文明号”创建活动，“十三五”期间，有9家单位被命名为全国“敬老文明号”，20家单位被命名为“江苏省敬老文明号”。

老年人宜居环境逐步改善。将养老照护无障碍环境建设作为城乡建设高质量发展的重要内容，融入老旧小区改造、美丽宜居城市建设等工作中统筹推进。海安市被住房城乡建设部等5部委命名为“创建全国无障碍环境示范市县村镇”。积极开展适老住区建设和改造，打造老年宜居颐养环境，4个适老住区改造项目获评“江苏省适老住区示范项目”。开展经济困难高龄、失能、残疾人家庭适老化改造、既有住宅加装电梯工作，推进公共设施

适老化改造，方便老年人生活。

老年人合法权益保障更加有力。老龄法治宣传活动内容丰富、形式多样，老年人权益保障意识进一步增强。加强老年法律维权工作，进一步完善法庭与派出所、司法所等基层站所“庭所共建工程”，健全矛盾纠纷多元化解机制，合力化解涉老矛盾，妥善处理涉老纠纷。推进老年法律援助工作，出台《南通市完善法律援助制度的实施办法》，不断扩大援助范围，形成以“市县两级法律援助中心为核心、街道（镇）法律援助工作站为窗口、社区（村）法律援助联系点为补充”的老年人法律援助服务网。

## （二）面临形势

“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第一个五年，是全市勇当全省“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵，奋力开拓“强富美高”实践新境界的关键阶段，也是全市全面积极应对人口老龄化的重要战略窗口期。积极应对人口老龄化、健康中国、长三角一体化发展等国家战略的交汇叠加，人口老龄化程度不断加深与我国进入新发展阶段所带来的养老服务需求变化的交融叠加，将给全市老龄事业发展带来重要的机遇和巨大的空间。

从总体形势看，全市是全国最早进入人口老龄化和深度老龄化的城市之一，第七次人口普查结果显示，全市常住人口中60岁及以上老年人口达231.87万，65岁及以上老年人口达175.13万，占总人口比例分别为30.01%、22.67%，居全省首位。“十四五”

期间，我市老年人口规模攀升势头将愈加强劲，伴随着出生于第二次人口生育高峰期的“60后”逐步进入老年期，预计到2025年，我市60岁以上老年人口将达到272万左右。高龄、失能、独居等老年群体数量持续增加，老年人养老、医疗、照护等问题亟待系统解决，人口老龄化的加速加深对经济社会发展的持续影响将不断显现。

从存在机遇看，以习近平同志为核心的党中央高度重视老龄事业发展，将积极应对人口老龄化上升为国家战略，并作出重大决策部署。市委、市政府把老龄事业作为推进国民经济和社会发展的主要内容，各地各部门细化发展举措，推动老龄工作体制机制改革创新，为我市深入实施积极应对人口老龄化国家战略提供了扎实的工作基础。我市经济社会全面发展，地区生产总值突破万亿元大关并持续攀升，为推动“十四五”时期老龄事业高质量发展打下了坚实的物质基础。同时，我市养老孝老敬老、重视亲情家庭伦理、崇尚和谐等传统文化底蕴深厚，为动员全社会积极参与老龄事业发展奠定了良好的社会基础。

从面临挑战看，“十四五”期间，我市老年人口规模将继续扩大，老年人需求多元化更加突出，社会保障、养老服务和医疗卫生等方面任务更加繁重。但老龄工作体制机制还不够健全完善，基层老龄工作力量配备不足，保障投入不够有力；城乡老龄事业发展不平衡；养老服务和专业护理等人才短缺，老年用品和服务供给不足，老龄产业发展基础较为薄弱；老年人权益保障、

社会参与、社会优待和精神关爱有待加强，全社会尊老敬老意识还有待进一步提高。

## 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以及全国老龄工作会议精神，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，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，树立积极老龄观和健康老龄化理念，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，系统化构建新发展阶段养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，在更大范围、更高水平上实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐，持续推动老年友好型社会建设，让老年人共享高品质美好生活，为我市勇当全省“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵，奋力谱写“强富美高”新南通现代化建设新篇章贡献力量。

### （二）基本原则

1. 坚持党的领导、多元参与。坚持党对老龄事业的全面领导，发挥党委领导、政府主导和市场配置资源的作用，构建社会、家庭、个人共同参与、各尽其责的基本格局。巩固家庭养老的基础地位，引导社会广泛参与老龄事业，充分激发市场和全社会活力。

2. 坚持人民至上、共建共享。坚持以人民为中心的发展思想，以满足广大老年人不断增长的美好生活需求为出发点，建立健全社会共建共治共享机制，确保老年群体依法享有从国家和社会获得物质帮助的权利、享受社会服务和社会优待的权利、参与社会发展和共享发展成果的权利，不断提升老年人的获得感、幸福感、安全感。

3. 坚持综合应对、协调发展。坚持把积极应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合，将老龄事业纳入国民经济和社会发展新全局，加强制度设计，完善政策体系，促进各部门涉老政策配套衔接。统筹实施积极应对人口老龄化国家战略，推进老龄事业城乡之间、老龄事业与老龄产业、老年人物质保障和精神关爱等协调发展。

4. 坚持保障基本、适度普惠。着力保基本、兜底线、补短板、调结构，加快健全老年人社会保障、养老服务、健康支撑三大体系，落实完善老年人权益保障、社会参与、精神关爱等制度。重点关注高龄、重病、失能、低收入、计划生育特殊家庭等老年群体，推动养老保障和公共服务普惠化、均等化、社会化，不断改善老年人福祉，促进社会和谐稳定。

5. 坚持改革创新、统筹推进。全面深化老龄事业改革，破除不利于老龄事业科学发展的体制机制障碍，建立健全老年人分类保障和服务制度，努力满足老年人多层次多样化需求。全面推进老龄事业发展的理论、制度、科技、文化创新和医疗、照护等

养老服务供给创新，充分激发老龄事业活力。

### （三）发展目标

到2025年，落实积极应对人口老龄化国家战略的制度框架基本建立，老龄事业高质量发展的格局基本形成，老年人相关的基本公共服务体系进一步健全，非基本公共服务供给更加多层次、多样化，全社会积极应对人口老龄化共识全面形成，老年人获得感、幸福感和安全感显著提升。

社会保障体系更加完备。社会保险统筹层次和质量进一步提升，城乡基本养老保险参保缴费率稳步提高，基本养老保险法定人群全覆盖得到巩固，城镇职工基本养老金待遇调整机制更加合理完善，城乡居民基础养老金标准进一步提高，企业年金覆盖率进一步提升，第三支柱养老保险进一步规范发展。

养老服务体系更加完善。基本养老服务制度建设持续加强，社区居家养老服务更加完善，农村养老服务有力推进，养老服务队伍建设不断加强，智慧养老服务体系提质升级，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系逐步健全。

健康支撑体系更加健全。综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系逐步完善，老年健康服务资源配置更加合理，服务内容更加丰富，服务能力和服务质量明显提升，老年人健康服务需求得到基本满足，老年人健康水平不断提升。老年健康服务供给不断增加，服务主体更加多元，服务质量更有保障。

老年社会环境更加优化。敬老爱老助老蔚然成风，老年友好

型社会建设取得明显成效，老年人合法权益充分保障，基层老年教育和文化体育活动更为丰富，老年人力资源充分挖掘，老龄科学研究不断深入。

老龄产业发展更加成熟。老龄产业规划不断完善，特色老龄产业、老龄产业市场日趋成熟，老年多样化消费需求基本满足，老年消费市场规范有序，老年消费权益充分保障。

### 南通市“十四五”时期老龄事业发展主要指标

项目	序号	主要指标	“十三五” 期末值	“十四五” 预期目标	指标 属性
社会 保障	1	城乡基本养老保险参保缴费率（%）	—	90	预期性
	2	城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准（元）	160	≥237	约束性
	3	基本医疗保险参保率（%）	98.19	99	预期性
	4	老年人意外伤害保险参保率（%）	70.26	≥75	预期性
养老 服务	5	农村社区（村）养老服务设施覆盖率（%）	100	100	预期性
	6	特殊困难老年人月探访率（%）	—	100	约束性
	7	具备失能（失智）特困人员集中供养服务功能的机构建成数（家）	2	16	约束性
	8	养老机构护理型床位占比（%）	65.7	75	约束性
	9	新建城区、新建居住区配套建设养老服务设施达标率（%）	—	100	约束性
健康 支撑	10	65周岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率（%）	—	66	预期性
	11	65周岁以上老年人中医药健康管理率（%）	66.08	75	预期性
	12	二级以上公立综合性医院设置老年医学科比例（%）	64	≥85	约束性
	13	人口超过50万的县（市、涉农区）老年医院建设达标率（%）	16.6	100	约束性
	14	基层医疗卫生机构老年、康复、护理床位占比（%）	24	35	预期性
	15	老年友善医疗机构建成率（%）	—	98	预期性

项目	序号	主要指标	“十三五” 期末值	“十四五” 预期目标	指标 属性
社会 参与	16	老年大学覆盖面	—	市区至少5 所，每个县 (市)至少1 所	约束性
	17	经常性参加教育活动老年人占老年人口 的比例(%)	25	30	预期性
	18	城乡社区基层老年协会覆盖率(%)	97.8	98	预期性
友好 环境	19	全国示范性城乡老年友好型社区(个)	—	16	约束性
	20	开展老年人运用智能技术培训社区覆盖 率(%)	—	100	预期性
	21	县(市、区)老年法律援助覆盖率(%)	100	100	预期性
	22	居家适老化改造户(含社会老年人家庭) (万户)	0.2	1.6	预期性
	23	开展全域范围“敬老月”活动县(市、区) 覆盖率(%)	100	100	预期性
工作 保障	24	每千名老年人配备社会工作者人数(人)	—	1.5	预期性
	25	福彩公益金用于老龄事业的比例(%)	60.1	≥60	预期性

### 三、主要任务

#### (一) 持续完善社会养老保障体系

1. 健全基本养老保险制度。完善社会保障政策制度，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，健全完善城乡居民基本养老保险制度，推动城乡居民基本养老保险和社会救助制度无缝衔接。完善基本养老金待遇合理调整机制，逐步提高城乡居民基础养老金标准。落实企业职工基本养老保险省级统筹和全国统筹，加快发展企业年金，完善职业年金制度。巩固机关事业单位养老保险制度改革成果，推动各项改革措施全面落地。根据国家统一部署，落实渐进式延迟法定退休年龄

政策。

2. 健全老年医疗保障制度。全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次医疗保障体系。不断完善医疗保障政策，提高医疗待遇保障水平，扩大老年慢性病常用药的报销范围，健全高血压、糖尿病患者门诊用药专项保障机制，政策范围内基金支付比例不低于50%。建立统一的医疗保障信息平台，提高异地就医住院费用直接结算质量。优化市级统筹医疗保障制度，统一基本政策和经办管理，健全筹资和待遇调整机制。深化医疗保障付费方式改革，全面推行总额控制下以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式，稳妥推进县域紧密型医疗共同体总额付费管理，完善县域医共体总额预算、结余留用、合理超支分担的支付机制，充分发挥医保促医改作用。

3. 健全长期照护保险制度。持续深化完善长期照护保险制度，不断健全政策、经办、标准、基金、信息、服务“六统一”的长期照护保险管理机制。强化对第三方社会力量在参与基金安全监管、开展失能等级评估、提供照护和辅助器具服务等方面的监督。探索长期照护保险异地结算，逐步解决异地安置退休人员、异地长期居住人员等群体的长期护理服务需求。做好长期照护保险与经济困难的高龄、失能老年人以及重度残疾人照护补贴等政策的衔接，提高资金利用率。

4. 健全老年人社会救助和社会福利制度。健全城乡特困老人供养服务制度，对符合特困供养条件的老年人实现“应保尽保、

应养尽养”。合理制定特困人员集中供养服务计划，优先满足生活不能自理特困人员集中供养需求，确保有集中供养意愿的特困老年人100%实行集中供养。充分发挥临时救助制度效能，解决困难老年人遭遇的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。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基本养老服务并予以重点保障。积极探索适合本地经济社会实际、适度普惠的老年社会福利制度，进一步完善老年优待服务项目和范围。落实老年人尊老金制度，强化宣传力度，实施精准核对，确保应发尽发。

5. 规范发展老年商业保险。引导全社会树立全生命周期的保险理念，增强保险意识，充分发挥商业保险补充保障作用，支持商业保险公司开发适合老年人的商业养老保险、健康险和意外险等适老保险产品，满足多元化、多层次需求。按照政府引导、市场运作、体现公益、投保自愿原则，完善老年人意外伤害综合保险制度，到2025年，老年人意外伤害保险投保率力争达到75%以上，切实提升老年人及其家庭抵御风险能力。

## （二）健全完善养老服务体系

1. 建立健全基本养老服务制度。发展普惠型养老服务和互助型养老，支持家庭承担养老功能，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。优化基本养老服务政策制度供

给，建立市、县两级基本养老服务指导性目录清单，明确基本养老服务的项目和具体内容，并向社会公布。救助型养老服务主要为特困老年人、低保家庭中的失能老人提供兜底性生活保障、日间照料等养老服务，由政府免费提供；普惠型养老服务主要为全体老年人提供助餐、生活照料、康复护理等基础性养老服务，费用由政府、家庭、个人合理分摊。增加优质普惠养老服务供给，推进城企联动普惠养老国家试点。鼓励社会组织、个人通过购买服务方式参与基本养老服务，探索社会养老机构直接为老年人提供基本养老服务。全面建立老年人能力综合评估制度，到2025年，推动有需求的80周岁及以上老年人能力综合评估实现全覆盖，评估结果作为接受基本养老服务的重要依据。

2. 提升居家和社区养老服务品质。完善居家社区养老服务的政策支持体系，打造以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑的居家社区养老服务“三社联动”机制。探索建立养老服务“时间银行”，鼓励老年人志愿开展多种形式的社区互助式养老。建立“养老服务顾问制度”并实现城乡全覆盖，为有需要的老年人及家庭提供养老服务咨询、方案建议等，促进养老服务供需对接。全面建立空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人群体居家上门服务制度，特殊困难老年人每月至少接受一次专业化居家上门服务。推进新建居住区和已建成居住区按照标准配备社区养老服务用房，到2025年，全市所有城市街道至少建成一所具备全托、日托、上门服务、居家探访、

特殊老年人帮扶、老年人能力评估、养老服务人员培训以及老年用品体验等功能的综合性养老服务中心。支持专业化、连锁化养老机构运营社区养老服务设施，提升社区养老服务品质。

3. 加强养老机构服务能力。进一步完善“链式养老”服务模式，以养老机构为支撑，充分发挥养老机构专业人员、专业设施、专业技术的优势，承接运营社区日间照料中心和居家养老服务站，为居家老年人提供日间照料、助餐助医、康复护理等专业养老服务。鼓励养老机构新增或改造护理型床位，到2025年，联结城乡、融通医养、链接机构社区居家的全链条、全要素型“链式养老”服务模式成熟完备，带动形成一批具有示范带动作用的以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的养老服务综合机构，全市所有社区居家养老服务设施由专业养老机构承接运营，链式养老服务覆盖所有镇（街道）、村（社区）。改革公办养老机构，完善公建民营管理机制，完善公办养老机构的法人治理结构，发挥公办养老机构的示范和托底作用，在确保“兜底线、保基本”职能的基础上拓展公办养老机构的养老服务范围和内涵，推动公办养老机构提供的非托底保障性服务与社会力量办养老机构同类服务进行价格接轨。

#### 专栏一：养老服务提质增效工程

认真落实《养老机构服务质量基本规范》《养老机构等级划分与评定》《养老机构服务安全基本规范》等行业标准，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，全市养老机构《服务质量基本规范》《服务安全基本规范》达标率达到100%。建立养老服务标准实施、监督和评价机制。持续开展养老机构等级评定，实施《江苏省养老机构等级划分与评定评分细则》省级标准，完善与评定结果挂钩的收费和政策扶持体系。全市不少于80%养老机构通过等级评定。聚焦满足高龄、失能老年人长期照护服务的刚性需求，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，到2025年，全市护理型养老床位占比不低于75%。

4. 促进农村养老服务提质升级。将补齐农村养老服务短板纳入“十四五”时期乡村振兴战略，发挥政府主导作用，做实做好农村基本养老服务，全面推进以乡镇或老年人聚集区的综合养老机构为中心、以农村互助养老设施为网点的农村养老服务网络建设，推动服务设施建设达标，为农村老人提供便捷可及的养老服务。完善农村特殊困难老人关爱服务制度，加强生活照料、精神慰藉、安全监护、权益维护等基本服务，及时化解农村老年人遇到的各类困难和问题。加强农村为老服务组织建设，支持成立农村养老志愿服务队伍、培养农村养老服务志愿者，动员志愿服务组织和志愿者与农村老年人开展结对帮扶。在保障安全与基本运营条件的基础上，鼓励发展“邻里互助中心”“村组睦邻点”等村民互助养老设施，探索以村民自家居住地为中心开展日托、餐食供应等邻里互助养老模式，实现农村老年人互相帮扶。

### （三）不断完善老年健康服务体系

1. 加强老年健康教育与预防保健。树立个人是健康第一责任人的理念，加强老年人健康素养和生活方式监测，促进老年人养成良好的卫生习惯和健康生活方式。将健康教育作为老年教育和终身教育的重要内容，推动健康教育进家庭、进社区、进老年大学（学校）。实施老年健康科普项目，开展老年健康宣传周、守护老年健康基层行等老年健康宣传活动，普及健康文化、健康养老等理念。加强老年人群重点慢性病早期筛查、预防和干预，实施老年口腔健康、老年营养改善、老年痴呆防治和心理关爱行

动。深入推进老年人流感、肺炎等传染病预防接种工作。

2. 强化老年健康服务供给。加强老年人健康管理服务，落实老年人健康管理基本公共卫生服务、老年人中医药健康管理、老年健康与医养结合服务管理等老年人服务项目，做实做优家庭医生签约服务，完善老年人健康档案，加强动态管理，不断提升老年人健康管理服务率和服务质量。将老年人健康管理作为县（市、区）基本公共卫生服务项目绩效评价的重要内容，每年组织一次绩效评价。充分发挥老年病医防协同中心作用，推动建立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。

3. 优化老年医疗资源配置。加快完善以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合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。大力发展老年医院、康复医院、护理院，推进二级以上综合性医院开设老年医学科，推动老年医疗服务从单病种模式向多病共治模式转变。加强老年医院、综合性医院等医疗机构胸痛、脑卒中等疾病的救治能力建设。开展老年友善医疗机构创建活动，改善老年人就医环境，优化服务流程，加强医疗机构无障碍设施建设，为老年人提供安全便捷舒适的就医服务。综合医疗机构为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道。到2025年，人口超过50万的县（市、涉农区）设立1所以上二级老年医院，全市二级以上公立综合性医院设立符合标准的老年医学科的比例达到85%以上。

## 专栏二：“老龄健康促进”工程

深入开展“三减三健”行动，面向老年人宣传倡导积极老龄观、健康老龄化理念，促进形成健康的行为和生活方式，提升老年健康素养水平。到2025年，65周岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率达到66%，65周岁及以上老年人中医药健康管理率达到75%；65至74周岁老年人失能率有所下降。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。提升基层中医馆、中医阁老年人健康服务能力，到2025年，基层开展老年人中医药健康服务适宜技术达90%以上。

4. 加强康复与护理服务。加快发展老年护理服务，完善康复医疗服务体系建设，鼓励医疗资源丰富的地区将部分公立医疗机构转型为护理、康复医疗机构，到2025年，基层医疗卫生机构老年、护理、康复床位占比达到35%以上。大力发展“互联网+护理服务”模式，推进护理服务延伸至社区和家庭，满足多样化、多层次的护理服务需求。推动医疗卫生机构、医养结合机构按照“充分知情、自愿选择”的原则开展安宁疗护服务，鼓励有条件的基层医疗卫生机构根据需要设置提供安宁疗护服务的床位。

5. 加强老年人疫情防控。建立健全老年人突发公共卫生事件应急处置机制和预案，不断完善老年人疫情防控措施。在突发公共卫生事件应急处置中，充分发挥基层老年组织和志愿者、社工的作用，做好高龄、独居、失能等特殊困难老年人的医疗、生活、托管、心理慰藉等服务。强化医养结合机构和养老机构疫情防控常态化管理，以及平战结合制度和能力建设，提升疫情防控能力。

### （四）构建完善医养康养融合服务体系

1. 深化医养融合发展。建立健全覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。增加医养结合服务供给，加强医养结合服务机构建设。完善医疗卫生机构与养老机构合作机制，鼓励多种形式的签约服务、协议合作。鼓励养老机构按相关规定申请开办医疗服务机构，对养老机构设置的符合条件的医疗机构按规定纳入基本医疗保险定点范围。到2025年，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务。促进农村、社区医养结合，推进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，建立村医参与健康养老服务激励机制。组织实施社区（镇）医养结合能力提升工程，支持基层医疗卫生机构发展老年康复、护理和安宁疗护等特色科室，支持有条件的医疗卫生机构为居家失能、失智、慢性病、高龄、残疾等行动不便或确有困难的老年人提供家庭病床、上门巡诊等居家医疗服务。

2. 促进康养融合发展。以需求为导向整合老年健康服务，支持面向老年人的健康管理、预防干预、养生保健、健身休闲、文化旅游、特色农业等业态深度融合。促进中医药资源广泛服务老年人群体，鼓励中医药产业基础好的地区和企业发展康养服务。积极普及“运动是良医”理念，研究推广适合老年人的体育健身活动，打造一批老年体育赛事品牌。

3. 完善医养康养融合发展政策措施。推动社区卫生服务机构与社区老年人日间照料中心、乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与居家养老服务中心统筹规划、毗邻建设，鼓励通过签约、托管、

划转等方式，实现资源整合、服务衔接。支持医疗卫生机构开展医养结合服务，鼓励医疗卫生机构在养老服务机构设立医疗服务站点，提供嵌入式医疗卫生服务。公立医疗卫生机构开展养老服务，实行自主定价。将医养结合机构纳入医联体、医共体建设，支持大型或主要接收失能老年人的养老服务机构内部设置医疗卫生机构。优先保障接收失能老年人和规模化、集团化医养结合机构建设的土地供应。

4. 加强医养康养服务人才队伍。将老年医学、护理、康复、全科等医学人才及养老服务与管理、社会工作、健康管理等人才纳入医疗卫生与养老服务紧缺人才培养。在基层卫生健康人才使用和培养等方面向医养结合机构倾斜，医养结合机构在人才招聘时享受基层相同招聘政策。鼓励医养结合机构为有关院校教师实践和学生实习提供岗位。鼓励退休医务人员到医养结合机构执业。对在医养结合机构工作的医务人员，在职称评定中视同到基层医疗机构服务。全面落实非事业编制养老护理岗位人员入职补贴政策，切实提高医养结合机构医护人员及护理员的社会地位和薪酬待遇。

**专栏三： 医养结合人才队伍建设工程**

加强医养结合人才结构、人才需求的分析预测，探索“学历教育+非学历教育+继续教育+实习实训”四位一体的人才培养模式，实施老年医学人才培养、安宁疗护能力提升项目，开展诊疗知识和技能培训。加大老年医疗护理员、养老护理员培养力度，常态化开展岗前培训、在岗轮训、转岗培训，强化实际操作技能训练和综合能力素质培养，建设职业化、规范化、专业化的医疗和养老护理员队伍。到2025年，全市累计培训养老护理员2万人次、医疗护理员2000人次以上。

5. 提升医养结合服务质量。加强医养结合工作标准化、规

范化建设，强化医养结合信息化支撑，发展面向居家、社区和机构的医养结合服务。推进“互联网+医疗健康”“互联网+护理服务”，开展老年健康医养结合远程协同服务试点。开展智慧健康养老产业促进行动，利用云计算、大数据、智能技术，发展健康管理类可穿戴设备、健康监测设备、智能养老监护设备等。加强医养结合服务监管，实施医养结合机构服务质量提升行动，持续开展护理院信用等级评价，推动医养结合高质量发展。

### （五）统筹完善老龄产业发展体系

1. 完善老龄产业政策措施。根据我市经济社会发展水平，加强老龄产业发展政策研究，完善支持医养康养产业发展的土地、融资、投资、人才、税收等方面的优惠政策。建立老龄产业统计指标体系，加强老龄产业发展状况和老年消费市场监测。制定老年消费支持政策，合理增加公共消费，提高养老等公共服务支出效率。建立市、县两级养老服务重大产业项目储备库，完善对连锁化、品牌化养老服务机构的奖励支持政策。

2. 大力发展银发经济。挖掘老年产品用品市场潜力，推动与老年人生活密切相关的食品、医药以及老年用品行业规范发展。积极培育适老生活用品市场，开展适老生活用品质量提升行动，研发适合老年人的智能家居产品，发展可穿戴、便携式、自助式、智能化健康监测设备，鼓励养老机构配备康复治疗、运动训练等康复器具，提高智慧健康养老水平。加快发展老年功能代偿产品，推动各类医疗器械、康复辅具的研发生产，鼓励开发助

行、助浴、助餐等特制辅助产品，满足高龄、患病老年人的家庭照料和护理服务需求。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。鼓励和支持有条件的地区，围绕健康养老着力打造社会经济效益显著的老齡产业集群，培养壮大一批市场竞争力强和带动作用大的老年用品制造基地。

3. 培育养老服务新业态。实施“养老服务+行业”，促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融行业的融合发展，带动形成经济增长新引擎。依托南通独特的区位优势和丰富的江海生态资源，积极发展老年休闲养老旅游业，鼓励引导养老机构和旅游行业开展旅居式养老、候鸟式养老服务。探索培育老年服务产业园区、老年服务街区与特色小镇。支持家政服务业发展，加快家政服务与养老、医疗及生活服务的融合发展。发挥直播电商的新业态新模式优势，聚焦老年用品，开展形式多样的老年购物节活动，促进老年消费市场的繁荣。

#### 专栏四：银发产业发展工程

发挥老齡产业在推动经济结构转型升级，培育新兴消费增长点等方面的重要作用，推动老年服务社会化和市场化改革，引导社会力量广泛参与。充分发挥市场在资源配置中的决定作用，做强养老服务业市场主体，促进养老服务产业规模化发展，“十四五”期间全市培育2家以上“江苏省养老服务示范发展基地”和5家以上“江苏省养老服务高质量发展示范企业”。发挥养老服务在扩大增加就业、调整产业经济结构中的重要作用，“十四五”期间全市养老服务领域吸纳新增就业1万人，养老产业规模得到显著提升。

### （六）有序完善老年人社会参与支持体系

1. 加快发展老年教育。健全老年教育事业发展体制机制，加强老年教育基础设施建设。积极回应老年群体的学习需求，扩

大优质老年教育资源供给，丰富老年教育内容与形式。深化产教融合，完善养教结合模式，提供开放便利、灵活多样的老年教育服务。优先发展城乡社区老年教育，完善老年人社区学习网络，鼓励地方、企业、行业建立老年大学（学校），不断改善基层社区老年人学习环境。积极支持老年教育平台建设，开发有特色的老年教育网络课程，提高优质教育资源的开放度和共享度。

#### 专栏五：老年教育促进工程

倡导终身学习理念，将老年教育纳入基本公共教育服务体系，扩大老年教育资源供给。加强市、县老年大学建设，优先发展城乡社区老年教育，建立健全市、县、镇、村四级社区老年教育办学网络，提高老年教育的可及性，让更多的健康老年人入学再教育，实现养教结合。到2025年，市区至少建有5所、每个县（市）至少建有1所老年大学（老年学校），90%以上乡镇（街道）建有老年大学分校（老年学校），70%以上社区（村）建有老年学习点，以各种形式经常性参与教育活动的老年人占老年人口总数的比例达到30%以上。

2. 开发老龄人力资源。支持老年人通过延迟退休、续聘返聘、就业创业、人才培养、技术指导等形式发挥作用，充分保障老年人平等参与、平等发展的权利。鼓励有劳动能力和就业意愿的老年人回归劳动力市场，采集开发适合老龄特点的工作岗位，做好供求对接服务。鼓励知识型、技能型、创新型老年人自主就业创业。逐步建立老年人才信息库，健全完善相关部门协调联动工作机制，不断提高老年人才开发利用的组织化水平。鼓励支持人才中介机构推荐老年人就业、企业聘用老年人，督促用人单位与受聘老年人依法签订协议，依法保障老年人劳动权利、合法收入、安全和健康权益。鼓励老年人在农村就业创业，参与和举办乡村建设项目，服务乡村振兴事业。

3. 开展老年志愿服务。扶持培育各类为老志愿服务组织，发展壮大志愿者队伍，形成条块结合、覆盖城乡的志愿服务网络。落实国家“银龄行动”计划，为医疗卫生、文化教育、农业科技等离退休老年知识分子参与关心下一代、支援乡村建设等志愿服务活动搭建平台、提供条件。发挥老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等基层“五老”的智力优势，坚持自愿参加、就地就近、量力而行、主动作为，组建理论宣讲、文化服务、医疗健康和科技科普等类别志愿服务队，在基层社会治理、精神文明建设、经验技术传授、困难群体帮扶、时代新人培育、生态环境保护等方面贡献智慧力量、服务人民群众、助力改革发展。发展“时间银行”等互助养老方式，鼓励低龄老年人到社区为老年人提供助洁、助餐、助浴、助行、助医等服务。

4. 发展老年社会组织。培育发展公益性、互助性、服务性老年社会组织，支持各类基层老年社会组织参与公共服务项目的组织实施、参与城乡社区公共事务和公益事业管理，引导老年人参加基层社会治理和社会公益活动。坚持扶持发展和规范管理并重，加强老年社会组织的培育扶持和登记管理。推进老年社会组织规范化建设，健全市、县（市、区）、镇（街道）、（村）社区四级老年协会组织网络，到2025年，登记注册、备案的城乡社区基层老年类社会组织覆盖率达到98%以上。

### （七）切实完善老年权益保障体系

1. 强化老年普法宣传。依托老年大学、老年活动中心、基

层老年协会、社区等阵地，推动涉老普法教育规范化、常态化，增强老年人维护自身合法权益的意识和能力，营造关心爱护老年人、保护老年人合法权益的良好氛围。深入开展人口老龄化国情、省情、市情教育，将其纳入全市中小学及党校教学内容，纳入各级领导班子中心组理论学习和干部培训内容，通过主题宣讲、传媒宣传等形式，宣传老龄化形势、老龄政策法规、积极应对老龄化成就等内容，增强全社会积极应对人口老龄化意识。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。

2. 健全老年人权益保障机制。落实老年人权益保障，健全联合执法、检查监督、综合评估等制度。严厉打击遗弃、虐待、欺诈、侵害等侵犯老年人合法权益的违法犯罪行为，完善涉老案件的调解、仲裁、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强老年人安全知识和急救技能普及，开展针对老年人防诈宣传警示教育，增强老年人的安全防范意识，提高老年人自我保护能力。

<b>专栏六：老年人权益保障工程</b>
----------------------

建立涉老涉诉案件部门会商机制，及时审结金额巨大、社会影响恶劣、媒体持续关注的涉老大案要案，定期开展督办，清理积案，切实保护老年人合法权益。充分整合各种宣传资源，每年组织开展《中华人民共和国老年人权益保障法》和《江苏省老年人权益保障条例》等相关法律法规的普法教育活动，提高老年人依法保护自身合法权益的意识，营造关心爱护老年人、保护老年人合法权益的良好氛围。定期公布全市老年人权益保障典型案例，引导广大老年人积极保护自身合法权益。
---

3. 做好老年人法律服务工作。全面推进老年法律服务进社

区、进机构，健全市、县（市、区）、镇（街道）、（村）社区四级法律援助网络，完善基层法律援助机构、网络站点和服务窗口建设，落实法律援助便利措施和“绿色通道”，加强对高龄、空巢独居、失能（失智）、计划生育特殊家庭等老年人群体的法律援助，取消事项范围限制且免于经济困难核查。鼓励和支持律师事务所、公证处、司法鉴定机构、基层法律服务所主动参与涉及老年人合法权益的诉讼、调解和法律咨询等法律服务活动，有针对性地开展满足老年人特殊需求的专项法律服务活动。

#### （八）着力完善为老服务科技支撑体系

1. 促进老年健康科技转化。与上海大学共建南通老年医学研究院，以老年医学为重点，在老年医学理论基础、医工结合关键技术、医养结合主导模式及典型应用示范等方面加强科学研究，力争到2025年，建成集基础研究、临床研究、科研转化、临床诊疗于一体的科研转化基地。建立以三级老年医院和三级综合性医院老年医学科为骨干，二级老年医院、二级综合性医院老年医学科为基础的老年医学和临床适宜技术应用研究体系，研究制定老年慢性病、老年综合征和共病的综合防治技术、指南和规范，提升老年疾病救治水平。以中医药理论为指导，深度挖掘中医药在老年疾病防治方面的经验，筛选确有疗效的中医治疗方法和中药复方应用于老年疾病防治。

2. 强化为老服务智能应用。加强老年辅助技术研发和应用，鼓励和支持康养企业把先进科技成果和重大技术装备与生产应

用相结合，开展老年人辅助技术及设备的科技示范性应用。优化为老信息服务，推动互联网应用适老化和无障碍水平，加强部门之间涉老数据共享，整合智慧为老综合服务信息。加强智慧老龄化技术在医疗康复、家庭服务、公共服务等领域的推广应用，鼓励老年用品企业设计研发老年人智能辅助技术设备，提升老年辅助技术支撑能力。推动养老机构和企业充分运用信息化技术和设备，提高为老服务水平。积极探索“互联网+老年健康”服务，构建老年人疾病诊疗、护理和健康管理服务新模式。落实促进健康医疗大数据发展行动，建设完善居民电子健康档案和电子病历数据库，加强涉及老年人健康数据的汇集整合和发掘运用，研发推广老年健康评价、疾病预防预警、慢性病防控、营养平衡等健康大数据应用服务，支持老年健康服务个性化和健康管理精准化。深入实施“智慧助老”行动，开展老年人运用智能技术专项普及培训，切实解决老年人运用智能技术的困难，帮助老年人跨越“数字鸿沟”，跟上“智能时代”步伐。

#### 专栏七：“智慧助老”服务工程

加强对涉及老年人日常生活的出行、就医、消费、文娱等高频事项的智能化服务的适老化改造。实施老年人运用智能技术专项普及培训工程；遴选培育一批“智慧助老”志愿服务队，深入社区为老年人提供运用智能技术培训，鼓励家庭成员、涉老社会组织加强对老年人的培训，让广大老年人更好更快适应并融入智慧社会。建立老年人运用智能技术问题动态监测机制，定期发布动态进展。加强“智慧助老”公益宣传，营造帮助老年人解决运用智能技术困难的良好氛围。

3. 加强老龄科学研究。充分发挥高校、医院、科研机构、社会团体等作用，加强人口老龄化基础研究，建立积极应对人口

老龄化智库，促进多学科交叉融合。围绕老龄工作和老龄事业发展的热点难点问题，抓好老龄重点项目和课题研究，为制定老龄事业发展战略决策提供科学依据。开拓老龄科研发展视野，加强与国际、国内学术团体和涉老组织的交流与合作，研究吸纳先进理念，学习借鉴有益经验。

### （九）全面完善老年友好环境体系

1. 打造老年宜居颐养环境。结合城市更新，以老旧小区改造为抓手，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 and 场所进行适老化及无障碍改造。鼓励开发老年宜居住宅、老少同居住宅、专业化养老社区，新建城乡社区设计要符合适老化建设要求，持续推进老旧多层住宅加装电梯工作。制定居家适老化改造服务规范，对经济困难的高龄、失能（失智）和重度残疾老年人家庭实施适老化改造，引导有需求的老年人家庭开展适老化改造。到2025年，全市完成居家适老化改造家庭1.6万户。加强无障碍环境建设，创造老年人便捷舒适的出行条件。加大城市道路、公共交通工具、信号灯、隔离带等设施设备的适老化及无障碍改造力度，关注细节及便捷性。

2. 完善家庭支持体系。增强家庭自主照料能力，发挥家庭在养老中的基础作用，探索建立家庭养老保障和照料服务扶持政策，建立健全困难家庭设施适老化改造补贴政策、子女护理技能免费培训和补贴政策、老年人随子女迁移的户籍政策，探索设立子女带薪陪护假制度，巩固和增强家庭养老功能，促进家庭和睦、

代际和顺。支持成年子女与老年父母共同生活或就近生活，依法履行赡养义务和承担照料责任。将赡养父母行为纳入公民个人社会诚信档案，强化子女赡养老人的责任和动力。发展家政服务，落实员工制家政企业免征增值税政策，建立“互联网+家政服务+信用”机制，促进行业诚信规范发展。加快形成长短结合、覆盖职业全周期的家政服务培训体系。鼓励社区物业企业参与和发展居家养老服务。

3. 丰富老年人精神文化生活。加强老年人精神关爱，完善政府关爱为主导、社会关爱为主体、社区关爱为重点、家庭关爱为基础的老年精神关爱服务机制，鼓励高等学校、科研机构以及社会组织与社区（村）等基层社会组织联合创建老年精神关爱中心，开展老年心理咨询、情感疏导、应急干预等服务，重点扶持一批有地方特色的老年精神关爱项目。充分发挥各级各类公共文化设施的作用，向老年人免费、优惠开放。培育扶持各级老年文体特色团队，广泛开展适合老年人特点的丰富多彩的文体活动。办好法定“老年节”，着力开展敬老、爱老、助老活动，积极构建文明和谐的爱老敬老社会共识。畅通老年人参与社会渠道，尤其是发挥老年人在关心下一代、参与社区事务方面的作用。

**专栏八：老年友好型社区创建工程**

围绕改善老年人居住环境、方便老年人出行、提升为老服务质量、扩大老年人社会参与、丰富老年人精神文化生活、提高为老服务科技化水平以及管理保障等方面内容，按照逐级推荐、优中选优的原则，扎实开展全国示范性老年友好型社区创建工作。“十四五”期间全市至少创建16个全国示范性老年友好型社区。

4. 完善老年人优待政策。建立完善与我市经济社会发展相

匹配的老年人优待政策，让广大老年人共享改革发展成果。支持社会组织和个人参与各种助老公益活动，向困难老年人提供资助或公益服务。完善公共服务场所的老年人优待标识，自觉公布优待内容，车站、医院、银行、邮局、电信营业厅等公共服务场所，在醒目位置设置老年人优先服务标志，开辟服务专区或专窗，保留老年人熟悉的传统服务方式，做好人工服务和志愿服务，为无人陪同、行动不便等有服务需求的老年人提供便利条件。老年人进入政府举办的公园（景区）、乘坐城市公共交通工具等，按规定享受免费或优惠待遇。加快发展农村老年人社会优待服务，落实本地户籍与非本地户籍常住老年人享受当地同等社会优待。

#### **四、保障措施**

（一）加强组织领导。坚持党对老龄事业的全面领导，进一步健全党委统一领导、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工作机制，形成“大老龄”工作格局。强化党委和政府领导责任，将本规划主要任务指标纳入政府年度重点工作，纳入工作督查和绩效考核范围。加强正面宣传与舆论引导，健全政府与企业、社会良性互动机制，广泛动员公众参与，营造规划实施的良好氛围。

（二）加强队伍建设。强化各级老龄委的综合协调、督促指导、组织推进作用，做实老龄委常设工作机构，老龄委各成员单位加强协同配合，保证老龄工作的连续性和稳定性。强化各级老龄工作力量配备，落实人员编制，明确工作职责，加强履职能力

培训，建设一支综合素质好、业务水平高、工作能力强，开拓创新、锐意进取的老龄工作队伍，保证老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮。

**（三）加强资金保障。**坚持多元主体共同参与老龄事业，多渠道筹集老龄事业发展资金原则，建立长效稳定的老龄事业资金投入机制。各级政府要统筹安排老龄事业发展经费，建立与我市积极应对人口老龄化需求、社会经济发展水平相适应的老龄事业投入机制，加大政府购买服务力度，拓展购买服务项目，保障老龄事业稳步发展。发挥政府资金的引导作用，落实和完善鼓励政策，积极引导各类社会资金投入老龄事业和老龄产业发展。

**（四）加强监测评估。**按照规划确定的目标和主要任务，各地、各有关部门要结合工作职能，列出分年度实施目标，研究具体实施办法，对规划实施情况定期开展自查和监督。健全规划实施动态监测机制，对规划实施情况进行中期评估、总结评估和必要的专项评估，掌握规划实施进展情况，及时向社会公布规划执行情况的评估结果，接受社会监督，推动规划各项任务如期完成。