

# 上海市崇明区人民政府办公室文件

沪崇府办发〔2021〕28号

## 上海市崇明区人民政府办公室关于印发 《崇明区老龄事业发展“十四五”规划》的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《崇明区老龄事业发展“十四五”规划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2021年12月31日

(此件公开发布)

# 崇明区老龄事业发展“十四五”规划

人口老龄化是社会发展的重要趋势，为积极应对崇明日益严峻的人口老龄化形势，推动崇明老龄事业持续健康发展，使老龄事业与崇明经济社会发展相协调，与崇明世界级生态岛功能定位相适应。根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《上海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》《上海市老龄事业发展“十四五”规划》《“健康上海 2030”规划纲要》《上海市崇明区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》《“健康崇明 2030”实施意见》，结合本区实际，制定本规划。

## 一、崇明区老龄事业发展现状

截至“十三五”期末，崇明区户籍总人口 67.58 万人，60 岁及以上老年人口 26.09 万人，占全区户籍人口的 38.6%；全区 80 岁及以上老年人口 4.30 万人，占 60 岁及以上老年人口的 16.5%。“十三五”期间，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，围绕实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐的总目标，完善体制机制、加快设施建设、提高保障能力，全面完成老龄事业发展“十三五”规划确定的目标任务。

### （一）健全养老保障体系，增强老年人经济保障能力

不断提高城乡居民基本养老保险和城镇职工养老保险覆盖

率，“十三五”期末，城乡居民基本养老保险参保 21.7 万人，城镇职工养老保险参保 26.2 万人。本区城乡居民养老金平均领取水平由“十二五”期末的每人每月 824.72 元提高至“十三五”期末的 1276.3 元，城镇职工退休人员月平均养老金 3340 元。实施老年综合津贴制度，对 65 岁以上的户籍老年人按照年龄段分五档给予补贴，全区累计发放 328.35 万人次，发放津贴 13.56 亿元。实现城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度整合，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。2018 年起，全区开展长期护理保险试点，仅 2020 年就完成老年照护统一需求评估 2.11 万余人次，惠及老年人达 2.02 万人。

## **（二）提高政策保障力度，推进养老服务体系建设**

出台《崇明区养老服务“三项”补贴实施办法》，持续加强养老床位和养老服务设施建设。截至 2020 年底，全区养老床位总数达 8439 张，其中保基本床位 5107 张；共有 47 家养老机构，其中公办养老机构 25 家，民办养老机构 22 家。大力推进薄弱养老机构改造项目，对 19 家机构实施安全性和适老化改造，养老机构硬件水平大幅提升。完善社区养老服务设施网络，打造枢纽型社区养老综合体。综合为老服务中心实现乡镇全覆盖，老年助餐服务基本实现乡镇全覆盖，老年活动室实现村居全覆盖。全区共有长者照护之家 5 家，社区综合为老服务中心（分中心）29 家，日间照护中心 37 家，社区老年助餐服务场所 92 家，标准化老年活动室 439 家，示范睦邻点 305 个。为老年人提供助餐助浴、

生活照料、精神关爱等居家养老服务约 68 万人次，累计服务补贴金额 4.2 亿元。开展“老伙伴”计划，2300 名低龄老人志愿者和 11500 名高龄、独居老人结对，定期上门探访。

### **（三）建设老年健康支撑体系，提高老年人健康水平**

优化医疗资源配置，在区级医疗机构开设老年病区，逐步将社区卫生服务中心治疗床位转为老年护理床位，鼓励社会办医疗机构增设老年护理床位，设置老年护理床位 1729 张（包括社会办医疗机构 498 张）。加快推进安宁疗护试点工作，目前 5 家社区卫生服务中心共设置安宁疗护床位 41 张，在此基础上推进区级安宁疗护中心建设，在全区开展居家安宁疗护服务。推进医养结合，全区 14 家养老机构内设医疗机构，社区卫生服务中心与辖区内养老机构、社区托养机构签约服务实现全覆盖，强化对养老机构医疗卫生服务的支持力度，推动村卫生室、社区卫生服务站与综合为老服务中心毗邻设置。推进家庭医生“1+1+1”签约服务，全区 13.41 万 65 岁以上老年人签约，签约率 89.13%。

### **（四）优化老年人教育资源，丰富老年人精神文化生活**

开展提升社区教育服务水平、老年学习点建设等课题研究工作。加强学习团队的培育与建设，壮大老年人学习团队联盟，组建市级老年学习团队 861 个，开展摄影、书法等形式多样的老年教育活动。拓展老年教育覆盖面，全区 69 个单位参与市级、区级三类学习点建设，开设文艺、文化、书画、电脑、器乐、健身等课程。以移动学习群的管理模式，教授老年人通过网络、微信、

QQ 等形式进行在线自主学习，使老年人更好地融入社会，提升老年人的存在感、参与感、获得感。

### **(五) 打造适老宜居环境，提升老年人幸福感**

推进新改扩建项目无障碍设施建设，全区建有社区健身苑点 1079 个、百姓健身步道 54 条、多功能球场 202 座，社区文化活动中心乡镇全覆盖，推进住宅小区电梯改造，开展困难老年人家庭居室适老化改造。开展“敬老文明号”“夕阳红睦邻互助点”等创建活动，评选出一批“孝亲敬老之星”“孝亲敬老楷模”“敬老模范单位”等敬老爱老助老先进个人和集体，在全社会积极发挥敬老爱老示范带头作用。老年志愿者服务队伍不断壮大，“十三五”期间 5.21 万名老年志愿者参与社区服务，为孤寡、残障、贫困、高龄老年群体提供文体娱乐、健康咨询、心理慰藉等服务活动。全社会尊老、养老、助老的氛围日益浓厚。

### **(六) 加强老年法律服务，维护老年人合法权益**

在履行法律援助申请审查的同时，强调深度服务，积极为老年人提供符合需求的法律服务指引。“十三五”期间，办理老年人法律援助案件 759 件，为老年人提供法律咨询 3226 人次。将老年人权益保护相关法律法规宣传教育纳入崇明“七五”普法规划，开展具有农村特色的法律宣传，以村居为落脚点，实现 352 个村居法治宣传阵地全覆盖，聚焦养老、拆迁等与老年人切身利益相关的话题，以“田间小喇叭”、“瀛洲故事会”等形式，创作播出崇明方言法治小故事，为老年人提供寓教于乐的法治教育。

## 二、“十四五”老龄事业发展面临的形势

“十四五”期间人口老龄化的特点：**一是总量大。**到2025年，崇明60岁及以上户籍老年人口总量预计达到28万，占届时户籍人口的43%左右。**二是高龄化、空巢化突出。**随着生活水平的提高和医疗条件的改善，到2025年，80岁及以上高龄人口将达到4.5万人，占60岁及以上人口的18%左右，中、高度失能老年人口占比上升。**三是纯老家庭、独居老人多。**大量就业年龄段人口离岛就业，导致本区纯老家庭或独居老人逐年增多，家庭对老年人照料的功能弱化。

日益加快的人口老龄化带来的问题和挑战：**一是社会养老保障负担加重。**随着人口老龄化进程的不断加快，本区劳动年龄人口抚养负担不断加重，将直接导致社会经济压力加大、社会福利支出增加、基本养老保障和基本医疗保障负担加重。**二是养老服务需求凸显。**随着家庭日趋小型化、人口日益高龄化，老年人在生活照料、医疗保健、精神慰藉、学习教育、涉老公共设施等方面的需求不断加大。**三是医疗护理需求压力大。**老年人患病概率较大，慢性病较多，失智失能的老年人比重增大，专业老年医疗护理服务需求增加。**四是养老服务设施辐射范围有限。**崇明老年人居住较分散，没有形成聚落统一的居住模式，现有的社区养老服务设施未覆盖偏远地区。

“十四五”期间，全区老龄事业发展将面临深刻变化，同时国家和城市发展战略也为老龄事业发展带来新机遇。老年人口总

量与结构的持续变化影响经济社会的发展格局，科技革命和产业变革推动老龄事业发展深刻转型，老龄事业领域主要矛盾的新变化对改革发展提出新需求。聚焦老年人口持续增多对经济社会发展提出的新要求，牢牢把握城市发展战略为老龄事业发展带来的新机遇，以更高站位认清我们肩负的责任，以更宽视野积极看待老龄化问题，以更大力度发展老龄事业，顺应形势变化和群众要求，推进老龄事业高质量发展。

### 三、指导思想和基本原则

#### （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二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，落实新时期积极应对人口老龄化工作要求，促进老龄事业发展与“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念相融合、与国家和城市发展战略相契合、与经济和财力可持续水平相适应，把提升便利性、感受度、获得感作为推进老龄事业发展的重要标准，坚持新发展理念，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，持续推动共建共融共享的老年友好型社会建设，大力推进居家社区机构相协调、医养康养相结合，持续提升老年人生活品质和生命质量，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，让老年人共享经济社会发展成果，促进老龄事业和经济社会的协调发展。

## **(二) 基本原则**

- 1. 坚持政府主导、多元参与。**坚持党对人口老龄化工作的全面领导，发挥政府主导作用，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，充分激发市场和全社会的活力。
- 2. 坚持共建共享、融合发展。**尊重老年人的社会主体地位，建立健全社会共建共享机制，充分挖掘人口老龄化带来的新机遇，确保全体老年人依法共享发展成果，实现不分年龄、人人共享共建。促进养老、健康、文化、旅游、体育、教育等深度融合发展。

**3. 坚持智慧赋能、创新发展。**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、科技化水平。

**4. 坚持突出重点、协调发展。**着力保基本、兜底线、补短板、调结构，做好失能失智、独居、高龄等重点老年人的服务和关爱工作，促进老龄事业发展和养老体系建设城乡协调、区域协调、事业产业协调。

## **(三) 总体目标**

以积极应对人口老龄化战略为统领，持续推进老年友好型社会建设。到 2025 年，建立与本区经济社会发展水平相适应、与人口老龄化进程相匹配的老龄事业发展体系，健全完善更加公平、更可持续、结构合理的老年社会保障体系，更加充分、更加均衡、精准多元的养老服务体系，更加便捷、更为优质、综合连续的老年健康

支撑体系，夯实积极老龄化“健康、参与、保障”三个支柱，在“三化两高”上取得新突破。

——**积极老龄化**。引导积极老龄观，进一步推进学习型社会建设，丰富老年健身活动，提高基本公共文化服务的覆盖面和适用性，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，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、参与度和贡献度明显提高。

——**健康老龄化**。着眼于提升老年人身体、心理、社会参与等不同层次的健康需求，进一步加强老年人健康管理，为老年人提供公平、可及、适宜、连续、优质的健康服务，健康教育、预防保健、疾病诊疗、康复护理、长期照护、安宁疗护等老年健康服务制度与供给不断丰富完善，医养结合服务深入推进，预期寿命与健康预期寿命逐步提高，老年人生命质量显著改善，健康、活力老年人口不断增加。

——**幸福老龄化**。着眼于让人们自信活跃地迈入老年，围绕安养、乐活、善终三大主题，在全社会大力提倡尊敬老人、关爱老人、赡养老人，创新身心双养、内外皆养的养老理念，加快构建增进代际和谐、增强社会连接、消除数字隔阂的亲老龄社会，着力打造实现知识、情感等需求，发挥能力、智慧和才干，激发积极性、能动性和创造性的老年社会平台和获得体系，外安其身、内安其心的“老有所安”老年人逐步增多，老年人的社区归属感、价值认同感、心理获得感和身心幸福感逐步增强。

——促进老龄事业和产业高质量发展。着眼于满足人民群众多层次多样化养老服务需求，不断增强养老机构运营管理能力和市场竞争能力，为老服务规范化、专业化、职业化、智能化水平持续提升，服务老龄事业高质量发展的人才和科技支撑不断强化，老龄事业和老龄产业高质量融合日益显现。

——服务老年群体高品质生活。顺应百姓生活水平不断提升的趋势，着眼于确保实现幸福美满和高品质老年生活的目标，全面增强全生命周期理念、年龄平等观念、主体性观念及价值引领观念，不断提高养老服务能力，不断丰富老年文娱活动和精神文化生活，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，老年人日益增长的美好生活需求不断得到满足，能够“快乐地生活、健康地长寿、优雅地老去”的老年人口持续增长。

#### (四) 规划指标

类别	序号	指 标	2025 年	指标类型	牵头单位
社会 保障	1	退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准	持续提高	预期性	区人力资源社会保障局
	2	重度失能老人长期照护服务保障覆盖率（%）	应保尽保	约束性	区医保局 区民政局 区卫生健康委
养老服务	3	养老床位总数（张）	10105	预期性	区民政局
	4	老年认知障碍照护床位（张）	300	约束性	区民政局
	5	养老机构护理型床位占比（%）	60	约束性	区民政局
	6	社区养老综合体（家）	33	预期性	区民政局
	7	养老护理员技能等级持证率（%）	80	预期性	区民政局

类别	序号	指 标	2025 年	指标类型	牵头单位
健康服务	8	参加健康自我管理小组的老年人数（万）	2.5	预期性	区卫生健康委
	9	老年人健康管理率（%）	≥72	约束性	区卫生健康委
	10	家庭病床建床数占常住人口比（‰）	3	预期性	区卫生健康委
	11	二级及以上综合医院、中医医院、中西医结合医院设立老年医学科的比例（%）	100	预期性	区卫生健康委
	12	65 岁以上轻度认知障碍（MCI）风险人群服务管理率（%）	≥40	约束性	区卫生健康委
	13	乡镇老年学校优质校（个）	8	预期性	区教育局
精神文化生活	14	老年教育社会学习点（个）	7	预期性	区教育局
	15	长者运动健康之家新增数（家）	18	预期性	区体育局 区民政局
	16	公共体育场馆、社区体育设施向公众每周开放时间（小时）	≥56	预期性	区体育局
	17	文化馆、社区文化活动中心每周向公众开放时间（小时）	≥60	约束性	区文化旅游局
	18	上海志愿者网注册 60 岁以上老年志愿者人数（万人）	6.3	预期性	区精神文明办
社会参与	19	老年志愿者年平均服务时间（万小时）	15.75	预期性	区民政局
	20	康复辅助器具社区租赁服务实体点乡镇覆盖率（%）	100	约束性	区民政局
宜居环境	21	重点公共服务类移动互联网应用适老化和信息无障碍改造率（%）	100	约束性	区科委
	22	新建轨道线路无障碍设施覆盖（%）	100	预期性	区交通委
	23	完成居室环境适老化改造户数（户）	500	预期性	区民政局

## **四、主要目标任务**

### **(一) 着力建立健全更加公平、更可持续、结构合理的养老保障体系**

**1. 完善老有所养的养老保险体系。**加快建立健全覆盖全面、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次养老保险体系。继续贯彻落实上海市城乡养老保障制度，不断提高城乡居民参保覆盖面，稳步提升城镇职工养老保险和城乡居民养老保险待遇水平。发挥生态养老补贴调整本区城乡居保养老金水平的作用，努力确保农村居民养老保险的持续性增长。支持推进个人参加商业养老保险。

**2. 落实老有所医的医疗保障制度。**根据市有关要求，落实以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的多层次医疗保障制度。推进重特大疾病医疗保障和救助制度，稳步提高医疗保障水平，巩固扩大异地就医结算范围，支持各类补充医疗保险发展。执行市医保关于逐步扩大老年人常用药品和医疗康复项目的基本医疗保险支付范围及慢性病患者长处方机制。

**3. 推进满足多元需求的长期照护保障制度。**根据国家、市要求，结合崇明实际，完善需求评估机制，规范护理服务供给，强化基金监管。充分发挥长期护理保险制度对于建立长期照护体系、促进疾病诊疗、医疗护理、生活照料等服务的有机衔接和有序转介服务，力争在“十四五”期间，基本形成更适应经济发展水平和人口老龄化发展趋势的长期护理保险制度。落实养老服务补贴制度与长期护理保险制度的衔接机制。

**4. 落实弱有所扶的社会福利和社会救助制度。**落实老年综合津贴制度，逐步提高老年人社会福利水平。充分发挥社会救助“兜底线”作用，加大对符合条件的经济困难的高龄、独居、失能、重点优抚对象、计划生育特殊家庭中老年人的救助力度。落实计划生育家庭奖励扶助政策。将政府购买养老服务与满足老年人基本养老服务需求相结合，重点安排与老年人生活照料、康复护理等密切相关项目，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄、残疾等老年人需求。

## **(二) 着力构建更加充分、更加均衡、优质精准的养老服务体系**

**5. 加强养老服务设施建设。**合理规划养老服务设施空间布局，完善规划、土地等政策，支持企业厂房、商业设施、存量商品房整合改造为养老机构，推动养老服务设施全覆盖、成体系、均衡化布局。加快设施建设和薄弱机构改造，持续加强养老床位和为老服务设施建设，推动床位功能结构优化，聚焦失能、认知障碍老年人照护需求，重点发展护理型床位和认知障碍照护床位。加强社区养老服务设施布局，进一步完善镇有“院”、片有“所”、村有“室”、组有“点”的养老设施网络。

**6. 创新养老服务供给。**完善社区养老服务设施骨干网，在城镇构建“15分钟养老服务圈”，重点打造枢纽型的社区养老综合体（综合为老服务中心或分中心），集成日托、全托、助餐、医疗、康养服务等功能。在村域范围，发展村组睦邻点，推进“不

离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡情”的互助式养老服务。建立覆盖城乡社区的养老顾问网络，为老年人及其家庭提供养老服务方式、政策法规、康复辅具等咨询和指导服务。推进志愿关爱服务、家庭照护者培训、“喘息服务”、辅具推广服务、“时间银行”等项目。完善“老伙伴计划”，实现对无子女、高龄、独居老年人社区探访全覆盖。持续推进老年友好型社区、老年认知障碍友好社区建设工作，实现乡镇全覆盖。

**7. 健全养老服务制度。**建立完善支持居家社区养老的政策体系，提升机构养老服务能级，健全社区嵌入式养老服务网络，增强家庭自主照料能力。促进农村养老服务加快发展，深化“组、村、片、乡镇”四级网络建设，完善农村互助服务网络，提升农村专业照护水平。健全长期照护保障制度，健全基本养老服务制度，提升失能失智老年人照护服务水平，推进长期护理保险试点，健全养老服务补贴制度。完善养老服务综合监管，加强养老服务行业管理，完善养老服务质量和安全监管，强化风险防控与应急保障。

### **(三) 着力打造更加便捷、更高品质、综合连续的老年健康支撑体系**

**8. 普及健康生活方式。**坚持预防为主，推行健康生活方式，建立健全部门分工协作、全社会共同参与的健康促进与教育体系。开展普及健康生活方式行动，强化健康生活方式指导，普及健康养老理念，开展“三减三健”等专项行动，实施老年人群营养健康行动，强化老年心理健康科普，倡导科学健身，推广中医传统

运动项目，加强体医融合，开展老年人健康素养和生活方式监测，推进健康自我管理小组建设，倡导“每个人是自己健康第一责任人”的理念。

**9. 完善健康服务设施。**推动综合医院、中医医院开设老年医学科，加强医疗机构康复能力建设，加强老年护理床位建设。推进社区卫生服务中心老年护理床位设置和具有康复功能床位建设。鼓励社会资本兴办老年护理机构并设置康复床位。推进新一轮社区卫生服务机构标准化建设，开展社区卫生服务中心“健康管理中心”“康复中心”“护理中心”建设，提升“全专结合”“医防融合”服务能力。完善安宁疗护服务体系建设，形成以社区卫生服务中心为重点，机构与居家服务相结合的安宁疗护服务网络。

**10. 优化健康服务供给。**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，健全“预防 - 治疗 - 康复 - 护理 - 长期照护 - 安宁疗护”的整合型老年医疗卫生服务体系。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和失能预防三级预防体系，继续实施老年人慢性病社区筛查，开展对老年人退行性疾病和视觉、口腔、骨骼等疾病的早发现、早干预、早治疗。加强老年人心理健康服务，完善老年人心理健康与精神疾病的早期预防及干预机制，实施老年人心理关爱项目。规范做好老年人群重点传染病的防治，在老年人群中推广疫苗接种服务。加强老年健康管理，完善老年人健康档案，落实家庭医生对失能失智老年人签约服务。推进“互联网+护理”

“互联网+医疗”“互联网+家庭医生”等服务模式，应用于老年健康管理。普及安宁疗护文化理念，提升安宁疗护服务能力。发挥中医药在治未病、慢性病管理、康复、安宁疗护等方面的独特作用，为老年人提供中西医结合的健康服务。

**11. 深化医养结合模式。**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。推动社区卫生服务中心、服务站及村卫生室，与养老机构毗邻设置或整合设置。支持养老机构配备医务室、护理站等，完善医疗、康复、养老等机构合作机制，鼓励社会力量举办医养结合服务机构，参与老年康复和护理服务项目。鼓励养老机构与医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，鼓励执业医师到养老机构设置的医疗机构多点执业。加强家庭病床服务，提高基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门医疗服务的能力。

#### （四）着力构建养老、孝老、敬老的社会环境

**12. 提升老年人学习能力和社会活力。**将老年教育列入教育发展规划和终身教育体系。推进老年素质教育，加强老年人政治思想教育。积极倡导“在学习中养老”理念，鼓励老年人主动参与文化学习和各类兴趣爱好活动。推进老年大学内涵建设，发挥老年大学示范辐射引领作用。实施新一轮老年教育机构能力提升工程，形成一批社区（老年）优质校。加强老年教育课程、教材、教学、评价研究，鼓励老年教育特色发展，注重老年教育品牌塑造。加强老年教育师资队伍建设，吸纳热爱老年教育事业、有专长的人才充实到老年教育专兼职师资队伍中。支持社会力量参与

老年教育服务，持续推进“养教结合学习点和居村委学习点”建设，积极培育优秀老年学习团队，不断扩大老年教育覆盖面。

**13. 搭建老年人社会参与平台。**倡导积极老龄化，鼓励老年人参与科学文化知识传播、专业技能传授等活动。支持老年人依法从事经营和生产活动，有效挖掘开发老年人人力资源。秉承“老有所为”的发展理念，从队伍、项目、平台、服务模式等方面构筑老年人志愿服务体系。推进老年志愿者服务队伍规范化建设，培育老年志愿服务品牌，丰富服务活动的内容和形式，提升志愿服务水平，使更多老年人受益。支持老年人积极参加基层老年协会等各类基层社会组织，鼓励老年人继续发挥经验、知识、技能方面的优势，对年轻劳动者实现“传帮带”。发挥老年人在包括乡村振兴、基层民主监督、社会治安、公益慈善、移风易俗、民事调解、文教卫生等工作中的重要作用。

**14. 加强老年人权益保护。**加强老年人权益保护法律法规宣传教育，强化全社会维护老年人合法权益的法治观念，帮助老年人学法懂法用法，提高守法意识和依法维权能力。广泛开展安全常识宣传教育，提升老年人风险防范意识和能力。加强优质高效便捷的老年人法律服务和法律援助供给，完善老年人诉求表达机制、涉老矛盾调处机制和老年人权益保障机制，扩大老年人法律援助范围，拓展基层服务网络，方便老年人及时就近寻求法律援助，重点做好特殊困难老年群体的法律服务、法律援助和司法救助。做好老年人维权相关来信来访工作。

**15. 提升家庭养老照护能力。**鼓励成年子女与老年父母共同生活，强化子女赡养老人的职责，巩固和增强家庭养老功能。大力开展健康家庭建设，充分发挥家庭在支持和促进老年人健康方面的独特作用，鼓励和引导家庭成员学习康复、护理技能，提高家庭照护能力。鼓励各类社会资源为失能老年人家庭提供所需支持性“喘息服务”。构建多层次的家政服务供给体系，加强家政从业人员培训，推广从业人员持证上门服务。

**16. 打造老年宜居颐养环境。**开展智慧助老行动，推进互联网应用等智能化服务适老化及无障碍改造，引导帮助老年人融入信息化社会，完善日常生活中传统服务方式的兜底保障，进一步消除“数字鸿沟”。统筹推进公共基础设施、生活服务设施、医疗卫生设施和文化体育设施适老化建设和改造，建成一批示范性老年友好社区。探索“政府补贴一点、企业让利一点、家庭自负一点”的资金分担机制，引导困难、无子女、失能、高龄等老年人家庭实施适老化改造。以基层社区为重点，继续推动公共体育设施向老年人公益性开放。继续开展老年认知障碍友好社区建设。加强尊老敬老宣传，营造“养老孝老敬老”的社会氛围。

**17. 丰富老年人精神文化生活。**将老年文体事业发展纳入社会建设总体目标，整合社区文体资源，扶持老年文体活动。继续完善公共文化设施全域网络，提供适宜老年人的公共文化服务，为老年人展示交流提供多样化舞台。鼓励在养老服务机构设置公共文化活动区域，为老年人开展文化活动提供便利。鼓励老年人

参加体育运动，依托老年人体育协会等组织举办各类老年人体育赛事。增加广播、电视、出版物等媒体资源中适合老年人内容的比重。

**18. 加强老年人社会优待。**推进老年人社会优待法治化进程，逐步健全老年人社会优待制度体系。逐步落实非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受社会优待。落实老年人医疗服务优待、政务优待、司法服务优待、交通出行优待等措施，为老年人尤其是高龄、重病、残疾、失能老年人提供优先便利服务。推进各级各类公共文化服务设施向老年人免费或优惠开放，鼓励旅游景区在淡季时对老年人给予更加优惠或免费待遇，推动商业饮食服务、日常生活用品经销商以及水、电、燃气、通讯、电信、邮政、金融等服务行业为老年人提供优先便利服务。完善老年优待服务场所的优待标识，公布优待内容。

#### **(五) 着力强化应对人口老龄化的人才和科技支撑**

**19. 加强为老服务队伍建设。**加强老年健康服务人才的培养，将老年医学、康复人才纳入卫生健康人员招录培训范畴。扩大养老护理员从业规模，加强养老护理员队伍建设，建立健全养老服务人员、养老医护人员培养、使用、评价和激励机制，落实职业技能等级认定制度。建立养老护理员统一数据库，加强个人征信管理，加大对养老护理服务质量和服务过程的监管力度，全面提升养老服务职业化、专业化、规范化水平。

**20. 提高老年服务科技化水平。**推进养老服务信息化项目建设，完善本区养老服务平合，加强与市级部门对接，强化信息技

术在基本养老服务申请受理、过程管理、资金结算、信息推送等方面的应用，改善服务体验，提高公共服务和决策水平。加大智慧养老服务产品供给，针对家庭、社区、机构等不同应用环境，促进新一代信息技术和智能产品在养老服务领域应用，满足老年人多样化、个性化的智慧养老服务需求。进一步推广“智慧养老”的应用场景落地，开展家庭、社区服务中心、养老机构等多种应用场景的试点。

## （六）着力推进老龄产业高质量发展

**21. 激活老年产品市场需求。**倡导健康、科学的养老理念，引导有条件的老年人购买或者租赁适宜的专业服务和辅具用品。加强对老年产品的宣传推介和消费引导，形成品牌效应和消费热潮。推进优质康复辅具等老年使用产品在社区、医疗机构和养老机构的使用和推广。发挥家庭的支撑作用，倡导子女更多为老人消费，提升老年人生活品质。加快发展老年用品租赁市场，拓展租赁方式，推广康复辅具社区租赁。

**22. 推动老龄产业融合发展。**坚持老龄事业和老龄产业双轮驱动，把老龄产业纳入经济社会发展总体规划。推动养老产业与其他产业融合发展，创新和丰富养老服务产业新模式与新业态，拓展旅居养老、文化养老、健康养老等消费领域。深入推进医养康养结合，完成促进健康服务业发展的平台载体和相关配套设施建设。加快推进东部地区高端医疗项目，支持中部地区引进国际医疗资源，打造西部中医药健康产业基地，形成东中西互动的健

康服务集聚区。促进健康服务业与农业、体育、旅游、科技、教育等领域全面融合，依托市体育训练基地管理中心，建设具有影响力运动医学中心。支持本区老年人服装服饰产品等生产企业加快发展，培育创建“专精特新”企业，提高创新能力和品牌知名度。

### **(七) 着力推进长三角老龄事业协同发展**

**23. 开展一体化体制机制建设。**落实长三角为老服务支持政策、标准规范、数据信息等衔接共享，依托长三角医保异地结算信息平台，落实三省一市之间异地门诊结算互联互通。根据全市长期护理保险和养老服务补贴政策，落实相关待遇异地延伸结算。落实养老服务机构相关标准、老年照护统一需求评估标准和评估结果、养老护理员从业资格等互认互通。逐步推进长三角居民电子健康档案、电子病历互联互通，推动公共卫生数据共享联动，完善与江苏启东、海门等地区卫生应急准备和联防联控协作机制。充分发挥社会信用体系作用，建立诚信系统和失信登记制度，完善行政处罚和失信行为定期通报机制。

**24. 促进为老服务协同发展。**鼓励养老服务机构连锁化、规模化、品牌化发展，提升长三角区域养老服务品质。依托长三角区域合作机制，遵循资源共享、机制融通、友好合作、协同发展的原则，与江苏南通等地区加强养老服务与管理的交流与合作。

## **五、重点项目**

### **(一) 社区嵌入式养老服务“1+8”体系健全项目**

城镇化地区按照“15分钟养老服务圈”布局，构建社区嵌

入式养老服务“1+8”体系。“1”是每个服务圈内至少建有1家集多种养老服务功能于一体的社区综合为老服务中心，到2025年全区建成33家社区综合为老服务中心（含分中心）。“8”是指围绕每个服务圈应具备八项标配功能，一是专业照护类，即具备机构照护、短期托养、日间照护、居家照护的服务功能；二是助餐服务类，依托社区长者食堂、老年助餐点等为老年人提供堂吃和送餐服务；三是医养结合类，依托社区卫生服务中心，为老年人以及养老机构提供基本医疗服务以及基本公共卫生服务；四是健康促进类，依托医疗卫生机构、养老服务机构，为老年人提供健康管理、体养结合服务；五是智能服务类，依托智能终端设备、智慧养老平台，为老年人提供急救援助、安全防护、远程照护服务；六是家庭支持类，开展志愿关爱、家庭成员增能、“喘息服务”、辅具推广等服务；七是养老顾问类，为老年人提供养老服务资源介绍、政策指导、资源供需对接等服务；八是精神文化类，依托社区老年活动场所以及社区服务组织，为老年人提供精神慰藉、养教结合等服务。

## （二）为老服务人才队伍提质增量项目

一是推进养老护理员队伍建设。加大职业技能培训，着力提升养老类专业人才培养数量和质量，推进养老护理员规范化、职业化发展。二是推进基层医疗卫生队伍建设。开展有针对性的老年健康管理培训，将健康管理师、心理咨询师、康复师等纳入队伍。三是推进志愿者服务队伍建设。推进“老吾老”、“老伙伴”

计划、“时间银行”行动，扩大老年人志愿者队伍规模。加快培养为老服务社会工作者、志愿者队伍，到 2025 年，每个养老机构、每个乡镇养老综合体各至少配备 1 名社会工作者。

### **(三) 老年宜居环境建设项目**

一是推进公共设施适老化及无障碍改造。统筹推进公共基础设施、生活服务设施、医疗卫生设施和文化体育设施适老化建设和改造，在公共交通场所为老年人设置专席及绿色通道。推进环卫公厕建设提档升级，对涉及老年人的厕位、附属盲道、轮椅坡道、扶手扶杆等设施设备提高设计和管理水平，第三卫生间配置比例达到 20%。加强景区、酒店等旅游基础设施无障碍建设和管理。二是推进老年人居家环境适老化改造，鼓励有条件的老旧小区加装电梯，结合旧住房更新改造，推进无障碍设施改造，到 2025 年完成困难老年人家庭设施适老化改造 500 户。三是改善老年人体育健身环境，新建一批市民健身步道、益智健身苑点、社区市民健身中心等社区体育设施。推进智慧健康驿站建设，促进社区老年人“体医融合”，开展老年人健康检测、体质监测、健康评估干预三位一体的综合性智慧化服务。广泛开展“你点我送”社区体育服务配送。四是优化农村老年人居住环境。推进美丽乡村示范村、乡村振兴示范村建设。五是推进老年友好型社区建设，建成一批具有示范引领作用的老年友好型社区。

### **(四) 老年健康服务项目**

着力构建涵盖健康教育、预防保健、疾病诊疗、康复护理、

长期照护、安宁疗护的老年健康服务体系。一是完善老年健康管理信息库，整合自助健康管理系統自检自查记录、医疗机构诊疗记录，建立连续、综合、动态的老年健康管理档案。二是做实健康服务。夯实家庭医生签约服务，扩大签约覆盖面，为老年人提供诊疗、护理、康复、心理、营养、安宁疗护等健康服务。三是推动医养结合发展。鼓励社会力量兴办医养结合机构，推进医疗卫生机构与养老服务机构签约合作。推进养老机构、社区综合为老服务中心与社区卫生服务中心、村卫生室毗邻设置，实现医养功能全覆盖。

### （五）长期护理保险制度深化试点项目

根据国家要求和上海实际，以长护险制度规范可持续发展为工作主线，重点围绕完善评估机制和护理服务两大环节，加强总控管理和质量监管，让真正有需要的失能老人得到优质服务保障。积极探索和支持商业保险公司参与长护险经办服务，健全经办规程、优化服务流程、提高经办管理服务能力。到 2025 年，基本建立本区长护险制度规范可持续发展的运行机制，提升保障效能和管理水平，有力支撑老龄服务事业与产业协调发展。

### （六）“智慧助老”培训项目

以新发展理念为引领、以老年人学习需求为中心、以数字技术为载体，创建若干个“老年教育沉浸式学习场景”。发动组织区域内老年学员进行沉浸式体验、模拟型应用等学习活动，有效引导老年人积极融入数字生活。推动老年人线上线下“双空间”

学习，为老年人提供多元化学习途径和学习体验。积极推广应用市级线上资源聚集平台“空中课堂”。开发一批生态教育背景下助推老年人跨越数字鸿沟的高质量特色课程，组建由专兼职教师及志愿者组成的讲师团，依托老年教育四级网络体系，全方位推进“智慧助老”培训项目。

## 六、保障措施

### （一）加强组织领导

坚持党对老龄事业发展工作的全面领导，进一步健全党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的工作机制。要充分发挥老龄工作委员会成员单位的作用，落实老龄相关法规政策和工作任务。进一步完善区、乡镇、村居三级老龄工作体制，把老龄工作纳入乡镇目标管理考核体系，整合社区老龄工作力量和资源，充实专职人员，保证老年人服务管理工作在社区逐步深化和完善。

### （二）加大经费投入

根据经济社会发展水平和老年人口发展规模，逐步增加对老龄事业的投入。将老年福利保障、老年设施建设经费纳入财政预算，保证全区老年基本社会保障、老年医疗保障、老年教育、老年文化体育、老年维权等方面的老龄事业开支和老龄工作经费的需要。引导社会资金投入老龄事业，形成政府和社会共同投入的多元化财力机制。

### （三）完善制度保障

加强老年人权益保障法律法规宣传教育，维护道德规范，加

大舆论监督，增强社会老龄意识、敬老意识和保护老年人合法权益的法治意识。加快老年人社会服务和社会参与等制度建设，健全向老年人服务保障适当倾斜的财政投入、服务评价、监督检查、奖励表彰等政策。

#### （四）强化监测评估

各乡镇、各成员单位要按照本规划的要求，根据各地实际和部门职责，制定本乡镇、本部门实施方案。建立规划实施动态监测机制，对规划实施情况定期开展综合评估和专项评估，及时发现和解决问题，并根据实际情况，适当调整本规划指标，2025年底，对规划的执行情况进行终期评估。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

---