

陕西省老龄工作委员会文件

陕老龄委发〔2021〕2号

关于印发《陕西省“十四五”老龄事业发展规划和二〇三五年远景目标》的通知

各设区市、杨凌示范区、韩城市老龄工作委员会，省老龄工作委员会各成员单位：

现将《陕西省“十四五”老龄事业发展规划和二〇三五年远景目标》印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省老龄工作委员会

2021年12月14日



陕西省“十四五”老龄事业发展规划 和二〇三五年远景目标

为深入推动实施积极应对人口老龄化国家战略，加快完善养老、孝老、敬老的政策体系，促进全省老龄事业全面协调可持续发展，推进健康陕西建设，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《陕西省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、发展基础与面临的形势

（一）“十三五”时期老龄事业发展取得成就

“十三五”期间坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧盯“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设的总目标和重点任务，我省老龄事业健康稳步发展。

老年社会保障能力日益增强。覆盖城乡的职工基本养老保险和城乡居民养老保险制度体系基本建成。城镇企业职工养老保险制度逐步完善，机关事业单位养老保险制度改革有序推进，全省基本养老保险覆盖 2882.92 万人，领取待遇 785.21 万人。统一的城乡居民医疗保险制度全面建立，2020 年财政补助标准提高到 550 元。城乡居民医保最高支付限额逐年提高，重特大疾病保障机制逐步建立，城乡居民大病保

险和疾病应急救助制度全面实施，老年人成为全民医保的重要受益群体。特殊困难老年人基本生活得到保障，符合低保和特困供养人员的老年人实现“应保尽保”。在全国率先将老年人生活保健补贴发放范围下延到70周岁，实现了本省籍老年人口全覆盖。“十三五”以来，各级累计发放补贴资金115.8亿元，制发敬老优待证122.8万余张。

老年健康服务水平显著提高。积极实施老年健康促进行动，老年人医疗卫生服务水平不断提升。全省146个二级以上医疗机构开设了老年病科，276个医疗卫生机构开设了康复护理科，2468个医疗机构开设了老年人就医绿色通道。老年人慢病管理工作得到加强，家庭医生签约制度将老年人群纳入重点服务对象，老年人健康管理项目有效实施。专业康复护理机构不断增加，智慧健康养老、老年人心理关爱、安宁疗护试点稳步推进。医养结合快速发展，全省共有3个国家级医养结合试点市、44个省级医养结合示范单位、251个医养结合机构。80%以上的养老机构与当地医疗机构建立了签约服务工作机制。社区护理、健康管理、远程医疗服务快速发展，老年人健康养老的迫切需求正逐步得到满足。

养老服务体系更加完善。推进养老服务业“放管服”改革，降低准入门槛，精简行政审批环节，明确价格收费和税收优惠政策，加快建设“一院一站一中心”嵌入式养老服务网络，推广“时间银行”“15分钟城市养老圈”等做法，不

断加强各类养老服务机构建设，截至 2020 年底，全省已建成运营各类养老机构和设施 15115 个，床位数由 2014 年的 17.5 万张增长到目前的 27.6 万张，日间照料中心和农村互助幸福院分别覆盖 32.5%的城市社区和 80%的行政村。在全国率先成立养老服务标准化技术委员会，编制发布了 14 项省级地方标准，连续四年开展养老院质量建设专项行动，逐步向标准化、系统化、信息化的长效监管过渡，养老服务量得到持续提升。

精神文化生活日益丰富。老年文体教育设施建设成效显著，全省共建老年大学约 500 家，常年参加学习教育老年人 30 万人，基本实现市县老年大学（活动站）全覆盖。全省 113 家公共图书馆、119 家文化馆及乡镇（街道）综合文化站、村（社区）综合性文化服务中心全部向老年人免费开放，并因地制宜组织开展面向老年人的图书阅读、培训讲座、文体活动、艺术鉴赏等文化服务活动，极大地丰富了老年人精神文化生活。老年体育基础建设持续开展，各市县（区）老年体育组织覆盖率达 100%，城市社区健身工程实现有效覆盖，农村健身工程覆盖率达 60%。老年文化、体育活动广泛开展，老年人成为群众性文化、体育活动的主力军。

养老孝老敬老社会支持环境持续优化。全社会关注老龄工作、关爱老年人的氛围日益浓厚。24 部门联合印发《关于促进我省老年宜居环境建设的意见》，普及公共基础设施无

障碍建设，加快既有与老年人日常生活密切相关领域的适老化改造。打造老龄工作宣传平台，开展人口老龄化国情教育，“敬老月”、“老年健康宣传周”、“敬老文明号”创建等活动持续开展。不断提升应对人口老龄化社会影响力，积极老龄观、健康老龄化、快乐老年人氛围日渐形成。各地均制定和实施了老年人优待服务政策，在就医、出行、旅游等方面不断提标扩面，老年人享受到越来越多的优待、优惠服务。老年维权协调组织不断发展，全省共有省、市、县（区）老年人法律援助机构 117 个，在各级老龄办、工会、共青团、妇联、残联等设立老年人法律援助工作部 415 个，依托乡镇和街道司法所、农村和城市社区人民调解组织以及其他社团组织法律援助工作部，优先为老年人提供法律援助服务。“十三五”以来，为老年人提供法律咨询 13.2 万人次，办理法律援助案件 2.35 万件，有效维护了老年人合法权益。

（二）“十四五”时期老龄事业面临的机遇和挑战

“十四五”期间，全省老年人口规模将进一步加大，第二次生育高峰期出生人口将进入老年阶段，60 岁及以上人口在总人口中占比将超过 20%，我省进入中度老龄化社会。抚养比不断提升，城镇职工基本养老保险可持续发展压力增大，人口结构呈高龄化、家庭结构呈小型化态势加剧，空巢、独居、失能（含失智）老年人数量进一步增加，社会化健康养老服务需求将快速增长。老年用品和服务供给不足，老龄产业

市场亟待规范。基层老龄工作力量依然比较薄弱，老龄工作体制机制仍需进一步完善。

与此同时，老龄事业发展也面临有利条件。党中央国务院高度重视老龄事业，党的十九届五中全会明确提出实施积极应对人口老龄化国家战略。省委、省政府印发《积极应对人口老龄化实施方案》，对我省近期至2022年、中期至2035年、远期至2050年应对人口老龄化各项工作做出系统部署。我省经济社会平稳健康发展，应对人口老龄化的物质基础进一步夯实，医疗卫生服务水平持续提升，人民健康状况不断改善。互联网、人工智能等信息技术快速发展，为老服务能力不断增强。人口老龄化国情教育深入开展，全社会对人口老龄化的认识进一步深化，老龄事业发展的社会环境持续改善。

二、总体要求

（一）指导思想

“十四五”时期，要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、五中全会精神和习近平总书记来陕考察重要讲话，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，落实“五项要求”“五个扎实”，坚持党对老龄工作的全面领导，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，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，促进健康老龄化，坚持及时科学综合应对，共建共享老年友好型社会，促进老龄事业高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持党的全面领导。坚持党对老龄事业的全面领导，立足新发展阶段的实际需要，进一步完善老龄事业的体制机制，不断提高贯彻新发展理念、构建老龄事业新发展格局的能力和水平，为实现老龄事业高质量发展提供根本保证。

2. 坚持以人民为中心。以满足广大老年人不断增长的美好生活需求为出发点，完善老年人经济生活保障、养老服务保障、健康支持保障和社会参与精神关爱等制度安排，不断改善老年人福祉，提高老年人的获得感、幸福感和安全感。

3. 坚持系统观念。坚持把应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合，统筹考虑老年群体与全体社会成员、老年期与全生命周期、老龄政策与公共政策的关系，加强顶层设计，完善政策体系，做好与国家其他规划的有机衔接，促进各部门涉老政策配套衔接。

4. 坚持政府主导。坚持政府在制定规划、出台政策、兜底保障、加强监管等方面的主导作用，提供基本公共服务，保障高龄、经济困难、失能等特殊困难老年群体的基本生活。充分发挥市场在配置资源中的决定性作用，努力满足老年人多层次多样化需求。

5. 坚持人人参与。加强积极应对人口老龄化国家战略宣

传，充分调动全社会参与的积极性和主动性。引导老年人树立主动健康和终身发展理念，鼓励老年人积极面对老年生活，积极参与志愿服务，引领家风建设，充分发挥老年人在经济社会发展中的作用，共建共享美好生活。

（三）发展目标

1. “十四五”主要目标

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，和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，全社会形成积极应对人口老龄化的基本共识，老年人获得感、幸福感和安全感显著提升。

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更加健全。城镇职工和城乡居民基本养老保险参保率进一步提高，基本养老保险法定人群实现全覆盖，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扩展，第三支柱养老保险进一步规范发展。长期护理保障制度框架初步形成。

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，综合连续、内容全面、覆盖城乡的老年健康服务体系基本建立，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。医养康养结合服务

供给不断增加，服务主体更加多元，服务质量更有保障。

基本养老服务体系日趋完善，普惠型养老服务和互助性养老进一步发展，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本形成，养老服务综合监管制度进一步完善。

老年人社会参与进一步扩大，城乡社区老年教育持续发展，经常性参与教育活动的老年人不断增加，支持老年人社会参与的各类平台组织更加丰富，参与渠道更加多元。老年劳动力就业相关的法律保护、职业培训、税费优惠等支持政策制度初步建立。

老年人权益保障机制进一步完善，针对家庭的养老支持政策初步建立，老年人运用智能技术困难问题明显改善，社会环境更加适老宜居，老龄工作体系进一步健全，老龄事业发展的综合保障能力进一步增强，科技支撑力度不断加大，老龄事业和老龄产业协调发展，老年友好型社会制度框架基本建立。

2. 2035 远景目标

落实积极应对人口老龄化国家战略的制度安排科学有效，老龄事业和老龄产业实现协同发展，全社会积极应对人口老龄化的共识普遍形成。

基本养老保险和基本医疗保险覆盖全面且保障水平不断提高，多层次的养老保险制度体系更加成熟。

综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系更加完善，老年健康服务能力显著提高，老年人健康水平不断提升，主要

健康指标进入全国中前行列。

家庭养老的支持政策基本健全，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系成熟定型，全体老年人享有基本养老服务，养老服务综合监管制度基本完善。

老年社会组织及老年社会工作持续发展，老年社会参与持续扩大，老年再就业的配套政策基本完善，老年人积极作用充分发挥。

城乡社区老年教育均衡发展，老年人体育、休闲、精神文化生活丰富多彩。老龄事业发展的法规体系基本成熟，老年人权益得到全面保障。

老龄产业的市场规模显著扩大，老年人产品和用品供给充分，老年人需求得到较好满足。科技对老龄事业发展的支撑作用充分发挥。

全社会养老孝老敬老氛围浓厚，设施环境全面适老，老年人较好适应智慧社会发展，乐享银龄生活，老年友好型社会基本建成。

三、主要任务

（一）夯实社会保障基础

1. 增强社会保障能力

坚持新发展理念，推动经济高质量发展，为积极应对人口老龄化提供雄厚物质基础和财富积累。顺应人口老龄化导致的社会结构变化、需求结构转型、产业结构调整，科学谋划为老公共服务设施和产业发展布局，持续提高银发经济投资比重，推动银发经济与创新引领、绿色低碳、共享经济、

人力资本服务等领域融合发展，提升适应老龄化社会的产业供给能力，实现老龄事业和产业协调发展。合理提高居民收入在国民收入分配中的比重，夯实居民财富积累基础。划转部分国有资本充实社保基金，不断提升社保基金统筹和投资管理水平。明晰各级政府在应对人口老龄化中的支出和保障责任，社会福利事业彩票公益金要将不低于55%的资金用于支持发展养老服务，对医院转型为养老护理机构后的新建、改建护理型床位，符合条件的纳入到养老机构床位补贴资助范围。鼓励家庭、个人建立养老财富储备，合理安排当期消费和未来养老之间的支出关系，优化储蓄、保险、投资等家庭资产配置，实现生活质量在全生命周期中基本平稳。

2. 完善保险制度

实施全民参保计划，落实企业职工养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系。落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。完善医保政策，健全筹资和待遇调整机制，逐步提高基金统筹层次，把更多慢性病用药纳入集中带量采购，降低老年人用药负担。推动将符合条件的医养结合机构、嵌入式养老服务机构、家庭病床、安宁疗护的医疗费用逐步纳入基本医疗保险支付范围。支持商业保险公司发展适合老年人需求特点的商业养老保险和健康保险。按照政府引导、市场运作、体现公益、投保自愿的原则，积极推进老年人意外伤害保险、养老机构综

合责任保险等业务。

3. 建立长期护理保障体系

稳慎推进长期护理保险试点工作，建立完善长期护理保险政策体系以及统一的照护需求认定、等级评定等标准体系和管理办法，形成稳定可持续的长期护理保险筹资机制。引导发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险等补充作用，解决不同层面照护服务需求。鼓励保险机构发展长期护理保险产品，支持商业保险机构参与政策性长期护理保险经办服务。完善特殊困难失能老年人兜底性长期照护服务保障政策，开展兜底性长期照护服务保障行动，扶持引导多元主体发展失能老年人长期照护服务。

4. 完善社会救助和社会福利制度

完善经济困难的高龄、失能老年人补贴制度。完善以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充的分层分类的救助制度体系。完善农村留守老年人关爱服务体系，巩固农村地区老年人脱贫攻坚成果。全面落实特困老年人救助供养制度，对生活不能自理又无赡养人的老年人实行集中供养和照护。进一步加强分散供养老年人的照护服务质量。完善最低生活保障制度，实现符合条件的老年人应保尽保。制定政府购买健康养老服务标准，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养服务，优先保障经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人服务

需求。鼓励和扶持社会组织开展面向老年人的慈善公益活动和志愿服务活动。

（二）完善老年健康服务体系

1. 加强老年健康教育

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)。通过老年健康宣传周、阿尔茨海默病日等老年健康宣传活动，利用各种传播媒介普及健康科学知识，开展老年健康科普教育，宣传老年人功能维护的重要性，提高老年人健康素养。加强对公众的生命教育。

2. 普及健康生活方式

推进健康陕西建设，针对生命不同阶段的主要健康问题及主要影响因素，提供全方位、全周期健康服务和健康保障，将健康融入各行各业和千家万户。实施全民健身计划，加强社区(农村)健身中心、体育公园、健身步道等场地设施建设，提升公共体育设施覆盖率，打造城镇社区“15分钟”健身圈。建立覆盖全省的健康素养和生活方式监测体系，推动形成体医结合的疾病管理和健康服务模式。实施国民营养计划，建立居民营养监测机制，加快社区营养指导员、养老机构营养师配备，有效开展营养干预。加强老年人健康管理和慢病签约服务，建立完善健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等综合连续、覆盖城乡、普惠均衡

的老年健康服务体系。

3. 优化健康服务能力

创建区域老年医学中心。优化老年医疗资源布局，科学规划老年医院、康复医院、护理院、安宁疗护机构建设。支持建设老年医院或康复医院，二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到60%。建设老年友善医疗机构。提升基层医疗卫生机构护理、康复、居家上门服务能力，加强老年人居家医疗服务，推动医疗服务向社区、家庭延伸。依托基层医疗卫生机构以及具备提供长期照护服务能力的社区日间照料中心、乡镇敬老院等养老机构，为失能老年人提供长期照护服务。加强老年人群重点慢性病早期筛查和干预，持续开展老年人心理关爱项目。实施老年人失能(失智)干预与预防项目、老年人口腔健康行动、老年人群营养改善行动。推动医疗卫生机构、医养结合机构开展安宁疗护服务，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。稳步扩大安宁疗护试点，推动安宁疗护机构标准化、规范化建设。

4. 提升老年公共卫生应急防控能力

建立完善老年人突发公共卫生事件应急处置机制和预案，完善居家、社区和入住机构的老年人疫情防控措施。在突发公共卫生事件应急处置中，充分发挥居委会、物业、志愿者、社会工作者的作用，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。加强医养结合机构、养老机构疫情防控常态化和平战结合制度建设，提升疫情防控能力。

专栏 1：完善健康支撑体系

加强老年医学科建设，全省二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例超过 60%，培养老年医学科医师、护士 1000 名。开展老年友善医疗机构创建，80%以上综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构成为老年友善医疗机构。开展老年健康促进行动、老年口腔健康促进行动、老年人失能（失智）预防行动，每年组织 1 次以关注老年人健康为主题的宣传周活动，宣传普及老年健康知识，提高老年人健康素养和健康水平。

（三）推进医养结合发展

1. 增加医养结合服务供给

优化医养结合机构审批流程和环境，落实“放管服”举措。支持部分二级及以下医疗机构（包括中医医院）转建为护理院，或在原有设施基础上新设、增加老年护理床位，改扩建一批普惠型康复床位。强化城乡社区医养结合服务能力，推进社区卫生服务机构、乡镇卫生院或社区养老机构、敬老院利用现有资源，内部改扩建一批社区（乡镇）医养结合服务设施，重点为社区（乡镇）失能（含失智）老年人提供集中或居家医养结合服务。探索农村地区乡镇卫生院与农村特

困人员供养服务机构、村卫生室与农村幸福院合作新模式。支持社会力量通过市场化运作方式举办医养结合机构。鼓励各地采取公建民营、民办公助等方式，为老年人提供多层次、多样化医养结合服务。支持大型医疗机构或医养结合机构牵头组建医康养联合体或集团，建设一批医养结合产业示范项目。到 2025 年，建设 500 家社区医养结合服务中心，新增康复护理床位 1 万张。

2. 提升医养结合服务质量

加强医养结合工作规范化、标准化建设，落实国家卫生健康委等部门制定的《医养结合机构服务指南（试行）》《医养结合机构管理指南（试行）》，健全医养结合有关标准规范，实施医养结合机构服务质量提升行动，推动医养结合高质量发展。加强老年人居家医疗服务，结合功能定位和实际情况，依法合规、有序规范为老年人提供个性化、多层次的居家医疗服务，保障医疗质量和患者安全。加强老年人健康管理，开展老年护理需求评估工作，规范提供老年护理服务。建成省级失能老年人综合评估与康复指导中心，开展以失能老年人为主要服务对象的护理需求评估和服务人员的培训培养。统筹现有资源，设立医养结合培训基地、康复护理培训基地，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。

3. 扩大医养结合服务队伍

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，加强老年保健与管理、康复工程技术、康复治疗技术、智慧健康养老服务与管理、社区管理与服务、护理学、社会工作、食品营养与健康、健康服务与管理等专业人才培养，扩大相关专业招生规模。鼓励各类医学院校开设康复医学科，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。鼓励志愿服务组织与医养结合机构结对开展服务。鼓励医疗机构、养老机构及其他专业机构为老年人家庭成员及家政服务从业人员提供照护和应急救护培训。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。建立医养结合机构医务人员进修轮训机制，提高其服务能力和水平。建立基层医疗卫生机构参与健康养老服务的激励机制，鼓励退休医务人员到医养结合机构执业。鼓励符合条件的执业医师到养老机构、社区老年照料机构内设的医疗卫生机构多点执业。

4. 加强医养结合信息化建设

发展面向居家、社区和机构的智慧医养结合服务。推进“互联网+医疗健康”“互联网+护理服务”，实施老龄健康医养结合远程协同服务项目。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、服务机器人等。

专栏 2：开展康复服务能力提升行动

加强康复服务能力建设，建设 500 家社区医养结合服务中心，新增 1 万张康复护理床位，每个县至少确定 1 家二级医院为养老服务支持机构。实施医养结合骨干人才培养“万人计划”。开展医养结合机构服务质量提升行动，建立完善相关制度、标准、规范，提高医养结合机构医疗卫生服务质量和水平。

（四）完善养老服务体系

1. 建立基本养老服务制度

研究制定推进基本养老服务体系建设的实施意见，建立基本养老服务清单。持续推进城企联动普惠养老专项行动，着力发展成本可负担、方便可及、质量可靠的普惠型养老服务，建立普惠养老服务制度。提高公办养老机构兜底保障能力，在发挥兜底保障前提下，空余床位优先向经济困难老年人、计划生育特殊家庭、失能、残疾、高龄及作出特殊贡献的老年人提供服务。积极推进公办养老机构改制，探索建立公办养老机构公建民营管理制度。鼓励支持可持续的互助性养老。到 2025 年，基本建立县区级、街道（乡镇）、农村区域三级养老服务网络，70%的县（区）至少建有一所公办示范性养老机构，60%的街道（乡镇）建有 1 所具有综合服务功能的养老服务机构（中心）。加强养老机构综合监管，构建政府主导、机构自治、行业自律、社会监督“四位一体”

的监管格局。完善安全、服务、管理、设施等标准，建立统一的服务评价体系，全面推进《养老机构服务质量基本规范》达标考核工作。建立健全养老机构分类管理和养老服务评估制度。发展养老机构责任保险，提高养老机构抵御风险能力。

2. 提升居家社区养老品质

加强社区养老服务设施布局，加快建立分布式、多功能、专业化的社区养老服务设施，着力建设嵌入式养老服务网络，为居家老人提供就近就便、普惠可及的养老服务。探索建立养老服务“时间银行”、社区互助式养老等新模式，将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录。开展城镇社区养老服务设施补短板行动，在制定市县区国土空间总体规划、详细规划时，按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。新建居住(小)区按标准要求配套建设养老服务设施实现全覆盖。支持老城区和已建成居住(小)区通过购置、置换、租赁等方式建设养老服务设施，基本建成“一刻钟”居家养老服务圈。支持建设老年人日间照料中心，为生活不能完全自理的老年人提供膳食供应、生活照料、保健康复等日间服务。到“十四五”末期，街道综合养老服务机构覆盖所有街道，城市社区日间照料中心覆盖90%以上社区。支持物业服务企业开展老年送餐、交通出行、慢病监测、定期巡访等形式多样的养老服务。支持养老机构运营社区养老服务设施，为居家老年人提供上门服

务。

3. 补齐农村养老服务短板

将补齐农村养老基础设施短板纳入“十四五”时期乡村振兴战略，以县区级农村特困人员供养服务机构为骨干、乡镇综合养老服务机构（中心）为节点、农村互助幸福院为平台，构筑农村养老服务保障网络。支持农村特困人员供养服务设施建设，进行护理型床位改造、消防设施改造和适老化改造、拓展老年人能力评估、康复护理、职业培训等功能，发挥其在农村养老服务体系中的骨干作用。支持涉农县建设农村区域养老服务中心，在满足特困供养人员集中供养需求的前提下，逐步将特困人员供养服务设施（敬老院）转型为区域性养老服务中心。对地理位置偏远、供养人数较少、服务功能较弱的小型敬老院进行结构调整，转型为农村互助养老服务设施或升级为区域性养老服务中心。发挥农村互助幸福院在农村养老中的基础平台作用，加强统一指导与监管，由着重建设阶段转为强化运营管理，在进一步完善农村互助幸福院绩效评估与以奖代补机制的基础上，推动建立健全农村互助幸福院运营补贴制度，提高补贴力度，农村互助幸福院在保持80%覆盖率的基础上，增强规范化管理与运营能力。

4. 发展银发经济

完善发展老龄产业和鼓励老年消费的支持政策。开发老年人生活用品市场，完善相关行业标准，保护知识产权，规

范老年食品、药品、保健品、居家用品等行业的发展。规划布局现代银发经济产业园，加快老年人用品的研发生产，推动以血糖仪、助听器、呼吸机等为主的医疗器械和以特制食器、淋浴器、便池为主的康复辅具，以及以脑机接口、安防监控、情感陪护、娱乐休闲为主的智能服务型机器人等涉老制造业快速发展，打造具有显著经济社会效益的产业集群。大力发展老年文化教育、老年会展、老年金融、老年康复等老龄朝阳产业。支持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，引导社会资本积极参与各类医养康养新业态发展。

专栏 3：完善养老服务体系

提高公办养老机构兜底保障能力，70%的县（区）至少建有一所公办示范性养老机构，60%的街道（乡镇）建有1所具有综合服务功能的养老服务机构（中心）。提升居家社区养老品质，基本建成“一刻钟”居家养老服务圈，街道综合养老服务机构覆盖所有街道，城市社区日间照料中心覆盖90%以上社区。补齐农村养老服务短板，提升农村互助幸福院、医养之家运营质量。

（五）建设老年友好型社会环境

1. 打造老年宜居环境

实施老年友好型社区建设工程，把老年人需求纳入城乡基础设施和服务设施建设等专项规划，并与详细规划做好衔接。通过新建和资源整合，对居住小区、园林绿地、既有道

路、建筑物等与老年人日常生活密切相关的设施进行无障碍改造，方便老年人居住、出行、就餐、就医、学习、健身、购物和休闲娱乐。鼓励对城乡老旧小区进行适老化改造，支持多层老旧住宅加装电梯。加大对城市道路、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，全面发展适老型智能交通体系。到2025年，建成200个城乡老年友好型示范社区。

2. 完善家庭支持政策

鼓励成年子女与老年人就近居住、共同生活，制定支持子女赡养照顾老年人的政策措施，建立健全子女带薪护理假制度。巩固和增强家庭养老功能，支持各类社会资源为失能老年人家庭提供支持性喘息照护服务。完善老年人随迁落户政策，保障老年人享受迁入地基本公共服务。引导和鼓励社会力量参与家政服务业，不断拓展助餐、助浴、助洁、代购、护理康复、心理慰藉、紧急救援等服务领域。支持养老机构、社工机构、红十字会以及其他社会组织提供应急救援和照护技能培训服务，提升失能（含失智）老年人家庭成员照护能力，将其纳入政府购买养老服务目录。大力推进家政服务信用体系建设，建立适应家政从业人员的保障政策体系。实施“家家幸福安康工程”，大力弘扬尊老爱幼等中华民族传统家庭美德，构建代际和谐社会。

3. 丰富老年人精神文化生活

推进基层单位和社区的老年活动平台建设，发挥基层老年协会作用，大力开展老年群体性文体活动。完善老年精神文化生活设施网络，开展适合老年人的文化娱乐服务。为老年人健身提供更多的公共服务，支持农村地区建设全民健身场地设施。支持高等学校、社会组织建设涵盖心理咨询、情感疏导、应急干预等为主的老年心理服务网络。大力发展老年教育，扩大老年教育资源供给，将老年大学建设纳入公益类文化事业总体规划，建立健全五级老年大学（学校）办学体系和社区教育网络，开展示范性老年大学建设。结合优秀传统文化传承发展，引导老年人形成主动健康的行为习惯。

4. 加强老年人权益保障

强化老年人权益保障法律法规普法宣传教育，鼓励老年人依法维护自身合法权益，提高其识别和防范非法集资、电信诈骗等非法侵害的能力。完善多元化涉老案件调解、仲裁、诉讼等纠纷解决机制，做好老年维权相关来信来访工作，加强老年人法律服务和法律援助。健全老年人社会优待政策体系，提升老年人交通出行、健康医疗、商业金融、文体休闲等方面优待水平。设立老年人法律援助热线，全面建立县区级老年人法律援助工作站点。支持社会组织、慈善力量和个人参与各种助老公益慈善活动，向困难老年人提供资助或公益服务。落实老年人照顾服务项目，支持地方丰富项目内容，创新和优化提供方式。完善公共服务场所的老年人优待标识，

自觉公布优待内容。

专栏 4：优化养老孝老敬老社会环境

开展“老年友好型社区”创建活动，建设 200 个城乡老年友好型示范社区。强化老年人权益保障，实施“家家幸福安康工程”，开展双百“银龄行动”和“敬老月”活动，大力弘扬孝亲敬老传统美德。实施“智慧助老”三年行动，切实解决老年人运用智能技术的“急难愁盼”。

（六）健全支撑保障体系

1. 强化法治保障

加强老龄社会法制建设，不断完善老年优待制度，适时修订《陕西省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉办法》等法律法规，出台陕西省养老服务促进条例，健全老年政策支持体系。将积极应对人口老龄化纳入法律法规、部门规章、行业标准、发展规划、重大改革中，确保各项规章制度衔接一致。充分发挥基层党组织、群众性自治组织、老年社会组织的作用，完善社会监督、矛盾纠纷排查调解、多部门联合查处综合治理等机制。完善老年人监护制度，加强老年人权益保护。督促家庭成员落实赡养抚养义务，防止欺老虐老弃老问题发生。

2. 加强政策支持

加强顶层设计，完善老龄事业发展的政策体系。健全相关投融资、税费、价格、人才、土地、规划、生态环境等扶持政策，明确政策落实部门，确保政策落地。建立健全养老

服务补贴制度，完善民办养老机构床位建设补贴标准，支持市县建立养老服务机构运营补贴、服务补贴制度。健全老龄事业发展的投入政策，厘清各级老龄事业投入职责，优化各级财政支持养老服务业发展的支出结构，加大财政对养老服务方面投入，采取更有力措施激发市场活力，使养老服务提质增效。

3. 深化科技支撑

增强科技创新能力。加快推动老年医学科技发展，加强衰老机制和老年健康相关干预措施科学研究，加强老年慢性病和共病诊疗及预防、康复技术研发，推进老年重大慢性病防治技术普及推广和临床新技术新产品转化，推动老年医疗临床和科研大数据应用。发展劳动力替代及增强技术，加强脑机接口等老年辅助技术和老年健康科技研发应用。推进老年智慧健康服务应用系统集成，发展以主动健康技术为引领的老年信息化健康服务。深入实施智慧助老行动，切实解决老年人运用智能技术困难。完善电子健康档案和电子病历数据库，建立老年健康动态监测机制，加强疾病预测预警，为老年健康状况评估提供信息支持。依托陕西“健康云”平台，实施“互联网+老龄健康”示范工程。打造一批智慧健康养老服务品牌。

4. 践行积极老龄观

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。优先发展城乡社区老年教育，建立健全“县(市、区)-乡镇(街道)-村(居委会)”三级社区老年教育办学网络。创新发展模式，办好老年开放大学，鼓励社会力量兴办老年教育。建立国家老年人才信息库，为老年人再就业搭建公共服务平台，充分调动老年人参与就业创业的积极性。支持老年人依法从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。落实创业扶持政策，帮助老年农民工返乡就业、创业。鼓励专业技术领域人才合理延长工作年限。支持基层老年协会、老年人体育协会、老年人科技协会等涉老社会组织规范化建设，促进老年人通过社会组织实现自我管理、自我教育、自我服务。大力实施“银龄行动”计划，探索建立“时间银行”等志愿服务政策支持体系。进一步发挥好老党员、老干部、老教师、老科技工作者和老年社会组织中的党组织的积极作用，引导老年人积极参与社会治安、民事调解、公益慈善、教科文卫等志愿服务活动。

四、保障措施

(一) 加强组织领导。坚持党对老龄工作的集中统一领导，确保老龄工作始终保持正确的政治方向，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，为规划实施提供坚强保证。强化各级党委政府落实规划的责任，将本规划主要任务指标纳入当地经济社会发展规划，纳入政府工作年度重点目标责任。

（二）强化统筹协调。各级老龄工作委员会要加强统筹协调，统筹政策制定和任务落实，及时研究解决工作中遇到的困难和问题。老龄委成员单位按工作职责，负责规划任务的落实。各级老龄办要加强协调联络，创新工作方式方法，持续提升协调效率，保障规划的落实。要加强基层老龄工作人员和队伍建设，建立健全各级老龄工作体制机制。

（三）实施监测评估。各级政府要建立健全监测评估机制，加强对规划实施的跟踪分析和监测评估，建立规划实施中期和终期评估制度，科学分析实施成效。要加大对重大项目执行情况的监测监管，落实各级主体责任，确保任务顺利实施。

（四）营造良好氛围。完善老龄宣传教育平台建设，大力弘扬中华民族孝老爱亲传统美德，积极推动养老、孝老、敬老教育进学校、进家庭、进社区、进机关、进企业。大力宣传表彰孝亲敬老先进典型，积极培育和打造一批居家社区养老、医养结合、老年友好型社区等工作样板、示范机构。引导树立积极老龄观、健康老龄化理念，努力营造全社会关心、支持、参与老龄事业发展的良好氛围。

“十四五”老龄事业发展规划主要指标

类别	序号	主要指标	“十三五”基数	“十四五”预期目标
社会保障	1	职工养老保险和城乡居民养老保险基础养老金	——	稳定增长
	2	各级政府用于社会福利事业的彩票公益金支持养老服务的比例	——	≥55%
健康服务	3	二级及以上综合医院设立老年医学科比例	54.1%	≥60%
	4	养老机构护理型床位占比	33.14%	≥50%
	5	65至74岁老年人失能发生率	——	有所下降
	6	65岁及以上人群老年期痴呆患病率增速	——	有所下降
	7	65岁及以上老年人城乡社区规范健康管理服务率	——	≥70%
养老服务	8	县（区）公办示范性养老机构覆盖率	——	≥70%
	9	街道综合养老服务机构覆盖率	——	100%
	10	城市社区日间照料中心覆盖率	57.9%	≥90%
	11	农村互助幸福院覆盖率	82%	≥80%
友好环境	12	老年友善医疗机构创建率	0	≥80%
	13	医疗机构设立老年人挂号和就医绿色通道率	——	100%
	14	建成城乡老年友好型示范社区	0	200个
	15	开展老年人运用智能技术培训社区覆盖率	0	100%
为老服务	16	特殊困难老人月探访率	——	100%
	17	城乡社区基层老年协会覆盖率	90.8%	≥92%
	18	每千名老人配备社区工作者人数	——	1.2

陕西省老龄工作委员会办公室

2021年12月20日印发
