

**威海市人民政府办公室**  
**关于印发威海市积极应对人口老龄化创建**  
**老年友好型城市行动方案的通知**

威政办字〔2022〕42号

各区市人民政府，国家级开发区管委，综保区管委，南海新区管委，市政府各部门、单位：

《威海市积极应对人口老龄化创建老年友好型城市行动方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

威海市人民政府办公室

2022年12月29日

（此件公开发布）

# 威海市积极应对人口老龄化创建老年友好型城市行动方案

为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，创建老年友好型城市，根据《国家发展和改革委员会办公厅 民政部办公厅 国家卫生健康委员会办公厅关于建立积极应对人口老龄化重点联系城市机制的通知》（发改办社会〔2021〕37号）及相关文件精神，结合我市实际，制定本行动方案。

## 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，深入贯彻党的二十大精神，全面落实积极应对人口老龄化国家战略，坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，以提高基本公共服务供给质量、促进城乡服务资源优质均衡配置为主攻方向，聚焦解决老年人“急难愁盼”问题，着力围绕服务体系、体制机制、要素支持、业态模式、适老环境5大创新，推动老龄事业与产业协同发展，在老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐上不断取得新进展，打造能级优、品质高、活力强的老年友好型城市样板，助力全市共同富裕先行区建设。

## 二、主要目标

到2025年，积极应对人口老龄化的制度框架初步建立，老龄事业和产业有效协同、高质量发展，居家社区机构相协调、医

养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系加快健全，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

### 三、主要行动和任务

#### （一）推进服务体系创新

1. 提升基本养老公共服务水平。健全特困老年人集中供养、困难失能老年人政府购买服务、留守老年人关爱服务、特殊困难老年人定期探访等制度，2025 年底前特殊困难老年人月探访率达到 100%，有集中供养意愿的特困人员集中供养率保持在 100%，失能特困人员集中供养率保持在 85%以上。制定并定期更新基本养老公共服务清单。完善基本养老保险体系，深化医疗保障制度改革，建立健全参保人员门诊共济保障机制，降低老年人用药负担。（牵头单位：市民政局、市医保局；责任单位：市发展改革委、市卫生健康委）

2. 建立养老服务成本分担机制。完善家庭养老支持政策，落实土地、税费、投融资等支持政策和护理型床位、城乡养老服务设施、老年餐桌、养老服务人才等补助政策。到 2025 年，县级以上政府留成的福彩公益金 55%以上用于支持养老服务发展，社会力量参与度和市场发展活力明显增强。（牵头单位：市财政局；责任单位：市发展改革委、市民政局、市自然资源和规划局、市卫生健康委、市地方金融监管局、市税务局）

3. 健全养老服务体系。推进特困人员供养服务机构（敬老院）改造提升，确保其保持在二星级以上标准。聚焦失能老年人长期

照护刚性需求，支持将普通型床位升级改造为护理型床位，提升养老机构长期照护服务能力，2024 年底前全市养老机构护理型床位占比提高到 60%。聚焦失智老年人照护需求，加大认知障碍照护服务供给，鼓励单独建设认知障碍照护机构，或在养老机构中设置认知障碍照护专区。深化公办养老机构改革，健全公建民营养老机构管理制度，推动养老服务领域市场化改革，优先支持以公建民营、普惠养老为导向的养老服务项目，养老机构社会化率保持在 95%以上，建成一批城企联动普惠养老项目。推动社区养老服务设施建设，落实社区养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用机制，配建达标率保持在 100%，街道综合养老服务中心覆盖率保持在 100%；2024 年底前，镇综合养老服务中心覆盖率达到 60%。依托社区养老服务设施，引导养老机构等专业力量连锁运营，加强家庭养老床位建设，推动专业养老服务向社区和家庭延伸，打造“15 分钟养老服务圈”，2023 年底前建设家庭养老床位 4857 张以上，提供居家上门服务 9715 人次以上。鼓励和引导国有企业、社会组织、医疗机构、家政公司、物业企业等参与居家社区养老服务。积极探索“物业+养老”、积分养老等创新模式，建设覆盖城乡、分布均衡、功能完善的县级、镇（街道）、村（社区）、家庭四级养老服务设施网络，推动环翠区、文登区、荣成市、乳山市全部争创全省县级示范性居家社区养老服务网络和县域养老服务体系创新示范县（市、区）。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发展改革委、市自然资源和规划

局、市住房城乡建设局、市商务局、市国资委)

4. 构建城乡老年助餐服务体系。积极推进城乡助老食堂建设，支持引导市场主体针对老年人特点，开发营养餐饮产品并建立配送体系。健全城乡助餐配餐长效机制，推广城市社区食堂、“信用体系+志愿服务+暖心食堂”“邻里互助点+幸福餐桌”等模式，实施“星级餐桌”评定，规范运营管理，落实各项优惠政策，完善助餐财政补助政策，不断满足城乡老年人用餐服务需求。2023 年底前，城乡老年助餐服务场所总量达到 1000 处以上；2024 年底前，全市助餐长效运行机制全面建立，解决城乡老年人“一餐热饭”刚性需求。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发展改革委、市市场监管局、市商务局）

5. 深入推进医养结合发展。推进养老机构内设医疗机构、医疗机构发展养老服务、养老机构与医疗机构开展合作等，对养老机构设置的医疗机构，符合条件的按规定纳入基本医疗保险定点范围。鼓励基层医疗卫生机构通过上门巡诊、家庭医生签约等方式，为确有需要的老年患者提供诊疗服务、医疗护理、康复治疗、药学服务、中医服务等上门医疗服务。建设社区医养结合机构或社区养老服务设施与合作医院间双向转诊、急诊急救等绿色通道。鼓励执业医师到养老机构设置的医疗机构多点执业，支持有专业特长的医师及专业人员在养老机构规范开展健康服务。加快安宁疗护服务标准化、规范化建设，2025 年底前，全市至少有 2 家医院设置临终关怀（安宁疗护）科，环翠区、文登区、荣成市、

乳山市分别设置至少 1 个安宁疗护病区、安宁疗护总床位原则上分别不少于 20 张，为有住院治疗需求的安宁疗护患者提供安宁疗护服务；50%以上的社区卫生服务中心（站）和镇卫生院能够提供适宜的安宁疗护服务。2025 年底前，全市医养结合机构数量力争在现有基础上再增加 30 家左右，规模进一步扩大。（牵头单位：市民政局、市卫生健康委；责任单位：市财政局、市医保局）

6. 构建老年健康支撑体系。推进老年健康服务机构建设，提高综合性医院为老服务能力。加强老年人健康教育与预防保健，加大健康老龄化理念和健康科学知识宣传力度，发挥中医药特色优势，实施慢性病综合防控战略，依托基层开展 65 周岁及以上老年人中医药健康管理服务基本公共卫生服务项目。2025 年底前，二级以上公立综合性医院设置老年医学科比例达到 100%，二级以上中医医院设置康复科比例达到 100%；65 周岁及以上老年人中医药健康管理率达到 75%，老年人健康素养明显提高。（牵头单位：市卫生健康委）

7. 推动培训疗养资源转型发展养老服务。按照上级改革试点要求，积极推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型发展。（牵头单位：市发展改革委；责任单位：市财政局、市民政局、市国资委）

## （二）推进体制机制创新

8. 完善养老领域“放管服”机制。营利性养老服务企业在同

一区市、开发区增设营业场所，可实行“一照多址”。对已经在其他地方取得营业执照的营利性养老服务企业，不得要求其在本地开展经营活动时必须设立子公司；非营利性养老机构可在其登记管理机关管辖区域内设立多个不具备法人资格的服务网点；对申请设立非营利性养老机构、养老服务类社会组织的，实行直接登记。（牵头单位：市行政审批服务局、市民政局；责任单位：市市场监管局）

9. 完善医养结合发展机制。养老机构内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站实行备案管理；医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防、食品安全、卫生防疫等有关条件，可依据医疗机构已具备的资质直接备案，已经具备法人资格的可以依据规定申请变更登记宗旨和业务范围，不需另行设立登记新的法人；支持镇卫生院和养老院“两院合一”，推动医养健康服务资源深度融合发展。（牵头单位：市民政局、市卫生健康委、市行政审批服务局）

10. 完善家庭养老政策支持体系。鼓励成年子女与老年父母共同生活或就近居住，履行赡养义务，承担照料责任。鼓励对需要长期照护的失能老年人家庭提供“喘息”服务，支持面向家庭照护成员开展护理技能培训。探索建立“养老顾问”制度，为老年人提供养老规划、政策咨询、资源推介等服务。探索互助养老模式，鼓励成立互助养老志愿服务队伍。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发展改革委、市卫生健康委）

11. 完善老年优待制度体系。逐步建立健全与经济社会发展水平相适应的老年人优待制度体系,为老年人特别是高龄、重症、残疾、失能老年人就医提供便利条件。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 A 级旅游景区在淡季时给予老年人更多优惠或免费待遇。交通、金融、电信、餐饮等公共服务行业为老年人提供优待便利服务。司法机关和司法行政机关进一步完善服务形式,为高龄、失能、残疾等行动不便的老年人报案、诉讼、法律援助等提供便利。完善老年优待服务场所的优待标识,公布优待内容。(牵头单位:市卫生健康委;责任单位:市法院、市检察院、市发展改革委、市公安局、市司法局、市交通运输局、市文化和旅游局、市体育局、市地方金融监管局、威海银保监分局)

12. 发展婴幼儿托育服务。开展全国婴幼儿照护服务示范城市创建、全市婴幼儿照护知识宣传月和市级示范性托育服务机构创建活动。按照国家、省有关要求,为符合上级政策支持方向的公办托育服务机构建设项目申报上级扶持资金,提升我市公办托育机构发展水平。到 2025 年,力争每千人口 3 岁以下婴幼儿托位数达到 5 个,缓解老年人照护婴幼儿压力。(牵头单位:市卫生健康委;责任单位:市发展改革委、市财政局)

### (三) 推进要素支持创新

13. 加强设施规划与建设。市本级及荣成市、乳山市要根据本行政区域国土空间总体规划、老年人分布以及变动等情况,编



制养老服务设施建设专项布局规划，明确养老服务设施的总体布局、用地规模和数量功能。加强常态化督查，确保新建居住区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。开展城镇配套养老服务设施专项治理，已建成的城镇居住区未配套建设社区养老服务设施或者配套建设的社区养老服务设施不符合规定要求的，所在区市政府、开发区管委应当通过新建、改建、购置、置换、租赁等方式配置社区养老服务设施。新建城镇居住区按照每百户不低于 20 平方米的标准配套建设社区养老服务设施，鼓励面积较小的新建城镇居住区合并建设社区养老服务设施（原则上面积不得低于 350 平方米），配建在居住区外部，尽可能与幼儿园毗邻建设，保证居民生活质量，解决社区养老服务问题。统筹采取多种方式，支持利用存量资源发展养老服务。（牵头单位：市民政局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局）

14. 加强金融信贷支持。鼓励商业银行探索向产权明晰的养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款。探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。推广“养老保障贷”金融产品，鼓励金融机构结合养老行业特点，研发实施无抵押保障贷金融产品，并实行利率优惠。支持医疗机构与商业保险机构合作开展健康服务，将老年人常见慢性非传染性疾病的健康管理纳入服务范围。（牵头单位：威海银保监分局、市地方金融监管局；责任单位：市民政局、市卫生健康

委)

15. 健全长期护理保障制度。完善长期护理保障政策，建立照护需求认定、照护等级评定标准、照护服务机构建设标准和照护人员服务质量标准等相关配套政策。探索扩大居民长期护理保险试点范围，到 2025 年实现居民长期护理保险全覆盖。鼓励长期照护服务机构与商业保险公司合作，研究开发长期护理商业保险产品。促进长期照护保障制度与长期照护服务体系有机衔接，加强长期照护保障基金、照护服务机构和服务人员管理。做好长期护理保险与经济困难的高龄、失能老年人补贴以及重度残疾人护理补贴等政策的衔接。健全长期护理保险经办服务体系。（牵头单位：市医保局；责任单位：市民政局、市财政局、市卫生健康委、威海银保监分局）

16. 加快构建养老服务队伍。开展养老服务队伍职业能力提升行动，2025 年底前实现养老服务人员上岗培训全覆盖，养老机构中从事医疗护理、康复治疗、消防管理等服务的专业人员全部持证上岗。加强专业人才培养，鼓励培养养老职业经理、老年人能力评估师等各类涉老人才。推动校企合作，鼓励院校设置医养健康及相关专业，加快培养老年医学、照护、康复、护理等专业人才。建立人才激励机制，落实大中专毕业生入职医养结合机构奖补制度。定期举办养老护理员职业技能大赛，对符合条件的获奖选手推荐申报“威海市技术能手”称号。（牵头单位：市民政局；责任单位：市发展改革委、市教育局、市财政局、市卫生

健康委、市人力资源社会保障局)

17. 健全养老服务质量监管机制。建立健全养老机构分类管理和养老服务评估制度，加强养老机构服务质量监管。建立养老服务监管信息系统，形成以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以标准规范和信用监管为基础的新型监管机制。推动养老机构食堂“互联网+明厨亮灶”建设，加强养老机构食堂及城乡老年餐桌食品安全监管，进一步提升养老机构食品安全管理水平。精准搭建养老机构智慧消防平台，推广物联网和远程智能安防监控技术，实现 24 小时安全自动值守。加强养老服务行业自律和信用体系建设，建立常态化指导监督机制，防止欺老虐老弃老问题发生，将违法行为纳入社会信用记录。(牵头单位：市民政局；责任单位：市发展改革委、市公安局、市卫生健康委、市市场监管局)

#### (四) 推进业态模式创新

18. 积极培育发展老龄产业。探索以民办公助、股份制、合资等多种形式，培育一批有示范带动作用的老龄产业龙头企业，打造一批老龄产业知名品牌。大力发展医养健康产业，统筹推进新医药与医疗器械、海洋生物与健康食品、时尚与休闲运动产品、康养旅游等健康产业集群发展，到 2025 年海洋生物与健康食品产业集群营业收入达到 800 亿元。促进养老产业与教育培训、健康、体育、文化、旅游、家政等幸福产业融合发展。(牵头单位：市发展改革委；责任单位：市教育局、市工业和信息化局、市民

政局、市卫生健康委、市商务局、市文化和旅游局、市体育局)

19. 鼓励和扶持开发老龄产品。引导企业生产满足老年人各种需求、门类齐全、品种多样、经济实用的老年用品，优先发展养老护理、康复保健、老年特殊用品等产业。开发中医药与养老服务相结合产品，鼓励举办以中医药健康养老为主的护理院、疗养院，建设一批中医药特色医养结合示范基地。积极发展老年旅游业，依托社会为老服务组织，推出适合老年人的休闲旅游线路和旅游产品。到 2025 年，新增不低于 5 条中医药特色精品旅游线路。引导商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品。鼓励发展适老智能家居产品，加快老年功能代偿产品研发。(牵头单位：市发展改革委、市工业和信息化局、市卫生健康委；责任单位：市科技局、市民政局、市文化和旅游局、威海银保监分局)

20. 提升康复辅助器具服务水平。支持康复辅助器具领域关键技术研究，鼓励引导企业加强关键核心技术攻关。支持新兴材料、人工智能、虚拟现实等新技术在养老服务领域深度应用，推进在养老机构、城乡社区设立康复辅助器具配置服务(租赁)站点，鼓励将符合条件的基本治疗性康复项目按规定纳入基本医疗保险、商业保险支付范围。鼓励有条件的区市、开发区开发建设医疗康复辅助器具产业园。(牵头单位：市科技局、市工业和信息化局、市民政局；责任单位：市发展改革委、市医保局、威海银保监分局)

21. 积极实施普惠养老专项行动。政府制定支持性“政策包”，企业提供普惠型“服务包”，推动建设一批方便可及、价格可接受、质量有保障的养老机构。引导各类主体提供普惠养老服务，扩大服务供给，提高服务质量，保障可持续发展，进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，全力争取中央和省预算内资金、地方政府专项债券、中央财政贴息贷款等支持。鼓励国有企业在养老服务领域进行基础设施建设和网点布局，培育发展以普惠养老服务为主责主业、承担公共服务功能的国有企业。按照“宜公则公、宜民则民”原则推进公办养老机构改革，推动具备条件的公办养老机构实行委托运营或改制为国有企业，盘活存量资源，提升服务质量。（牵头单位：市发展改革委；责任单位：市民政局、市财政局、市国资委）

22. 推动发展“互联网+”。依托互联网、物联网、云计算、大数据、智能养老设备等，创新“互联网+养老”等智慧养老模式，汇聚线上线下资源，精准对接需求和供给，为老年人提供“菜单式”就近便捷养老服务。完善全市养老智慧管理平台，打造集居家养老服务和机构养老监管、视频可视化监控、养老政策发布等功能于一体的综合性监管平台，实现与山东省养老管理平台、山东省养老服务平台和山东省养老服务宣传信息网站对接。（牵头单位：市民政局、市工业和信息化局；责任单位：市大数据中心）

#### （五）推进适老环境创新

23. 打造老年友好宜居环境。将无障碍环境建设和与老年人日常生活密切相关的领域适老化改造纳入城市更新和城镇老旧小区改造统筹推进，新建城市道路、公共建筑和养老机构场所无障碍设施率达到 100%。普及老年住宅标准，开发老年宜居住宅和养老社区，鼓励建设老少同居社区，促进代际融合。积极开展全国示范性老年友好型社区创建活动，到 2025 年争创 15 个全国示范性老年友好型社区。做好农村产权改革和农村土地承包经营权登记颁证工作，防止侵犯老年人合法权益。（牵头单位：市住房城乡建设局、市卫生健康委；责任单位：市残联、市发展改革委、市公安局、市民政局、市自然资源和规划局、市农业农村局）

24. 打造老年友好文化环境。加快改建、扩建或新建一批老年公共文化场所，满足老年人文化活动需求。完善公共文化体育设施为老服务功能，支持社会各界广泛开展适合老年人特点的文化娱乐和体育活动，创作推广老年人喜闻乐见的文艺作品，丰富老年人文化生活。鼓励老年人参加国家体育锻炼标准达标测验活动。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市文化和旅游局、市体育局）

25. 打造老年友好智慧环境。完善传统服务保障措施，对医疗、社保、民政、金融、电信、邮政、出入境、生活缴费等高频服务事项，设置必要的线下办事渠道并向基层延伸，公共服务场所应保留人工窗口和电话专线，为老年人保留一定数量的线下名额。加强身份证信息归集和数据互联互通，在疫情防控、出行等

领域探索“一证通行”。切实解决老年人运用智能技术困难问题，持续推进互联网网站、移动互联网应用适老化改造，优化界面交互、内容朗读、操作提示、语音辅助等功能，鼓励企业提供相关应用的“关怀模式”“长辈模式”。支持终端设备制造商、应用产品提供商、养老服务机构联动，促进上下游功能衔接。组织开展老年人运用智能技术教育培训，引导老年人了解新事物、体验新科技、运用新技术。打造智慧健康养老试点示范应用场景。（牵头单位：市发展改革委；责任单位：市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市商务局、市卫生健康委、市医保局）

26. 打造老年友好教育环境。完善覆盖城乡的老年教育服务体系，办好老年人“家门口”老年教育。依托社区教育办学网络或者通过发掘社区内党群建设、文化艺术、科学普及、体育健身等各类资源的教育内涵，为老年人提供适宜的学习空间。发挥老年大学的带动和引领作用，将集聚的教育资源向基层和社区辐射。发挥高等学校、职业院校、开放大学等人才优势和专业优势，积极服务老年教育。鼓励社会力量参与老年教育，推进养教结合的老年教育模式。发展老年远程教育，扩大老年教育资源供给，提升老年教育服务能力。（牵头单位：市委老干部局、市教育局；责任单位：市卫生健康委、市体育局）

27. 打造老年友好社会环境。开展人口老龄化国情市情教育、老龄政策法规教育，增强全社会接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强、自爱意识，倡导社会各界关爱

老年人群体，利用各大节日广泛开展“敬老月”“敬老文明号”“敬老爱老助老”主题教育实践活动，培育、树立、宣传“敬老、养老、爱老、助老、孝老”先进典型，加强创建老年友好型城市舆论引导，在全社会广泛营造尊老敬老的浓厚氛围。加强老龄法治建设，提高老年人识诈防骗能力，完善老年人权益保障机制，加强养老机构预收资金管理，严厉打击电信网络诈骗等违法犯罪行为。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市法院、市检察院、市教育局、市公安局、市民政局、市司法局、市文化和旅游局、市地方金融监管局、威海银保监分局、威海日报社）

28. 加强老年群众组织建设。加强党对老年群众组织的领导，坚持正确的舆论导向。创建一批覆盖面广、参与性宽、内容积极向上的老年群体组织，为老年人广泛参与社会活动、提升精神文化生活品质创造条件。基层普遍建立老年协会组织，推动协会规范发展，充分发挥老年人自我管理、自我教育、自我服务的积极作用。2025 年底前，成立老年协会的城乡社区达到 90%。（牵头单位：市民政局、市卫生健康委）

29. 开展为老志愿服务。将为老志愿服务作为新时代文明实践中心建设重要内容，持续深入推进。引导各级志愿服务组织开展以关爱老年人、情暖夕阳红为主题，以助餐、助医、助洁、助浴、助行、常态陪伴等为重点，以解忧、解烦、解闷、解难为目标的为老志愿服务活动。探索采取“社工+志愿”“亲邻+志愿”“市场+志愿”“线上+线下”等多种形式，为老年人构建多



方位支持网络。及时总结经验做法，加强媒体宣传和项目推广，培育形成一批为老志愿服务品牌项目。（牵头单位：市委宣传部；责任单位：市总工会、团市委、市妇联、市教育局、市公安局、市民政局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市体育局、市地方金融监管局）

#### 四、保障措施

（一）加强组织领导，明确职责分工。在市全龄友好型城市建设工作专班领导下，成立积极应对人口老龄化创建老年友好型城市工作组，负责组织、协调、管理和监督本行动方案落实，指导各成员单位按照职责分工开展相关工作。工作组办公室设在市民政局，负责日常工作。各区市、开发区要参照建立相应工作机制，将建设老年友好型城市各项指标纳入各级党委、政府考核指标体系。

（二）强化监测评估，确保落实成效。以“时间表+路线图+责任单位”形式，将工作重点任务进行梳理分解。积极应对人口老龄化创建老年友好型城市工作组各成员单位应进一步明确任务目标、进度要求，形成具体责任清单，确保各项工作有序、高效、高质量开展。强化跟踪督导，建立联络员和定期调度通报制度，实行分类通报，重点工作、刚性指标实行月调度、季通报，工作进展情况及时报送市全龄友好型城市建设工作专班。

（三）广泛宣传动员，凝聚社会共识。各级各部门要建立宣传机制，统一宣传策略，创新宣传模式，拓展宣传渠道，对老年

友好型城市创建工作进展、成果及亮点进行及时传播和推广，提高社会各界对老年友好型城市创建工作的感知度和参与度，形成广泛共识。