

云南省人民政府关于印发云南省“十四五” 老龄事业发展和养老服务体系规划的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

现将《云南省“十四五”老龄事业发展和养老服务体系规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府

2022年8月22日

（此件公开发布）

一、规划背景

（一）“十三五”时期的主要成效

“十三五”期间，省委、省政府认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，着力健全政策制度体系，持续加大投入力度，深化改革创新，营造孝亲敬老社会环境，推动老龄事业和养老服务体系加快发展，老年人获得感、幸福感明显增强。

老龄制度框架不断健全。修订实施《云南省老年人权益保障条例》，制定出台积极应对人口老龄化实施方案、全面放开养老服务市场提升养老服务质量、支持社会力量发展养老服务、推进养老服务发展等 30 多个政策文件，法规政策的集成协同效应明显增强。

社会保障水平逐步提高。基本养老保险法定人员参保率达到 90%，企业退休人员基本养老金实现十六连增，月人均养老金水平达到 2813 元，比“十二五”末增长了 28.92%，连续 5 年同步调整机关事业单位退休人员养老金，全省城乡居民基本养老保险月人均养老金水平达到 118 元，大部分医保资金用于老年人。

养老服务体系趋于完善。“十三五”期间，中央、省级累计投入养老服务设施建设资金 28.50 亿元，引导 26.18 亿元社会资本投入养老服务，全省建设养老机构 1168 个（城市 149 个、农村 874 个、民办 145 个），社区养老设施（站点）10732 个，实现每个县、市、区建有一个县级失能特困供养服务机构，养老床位比“十二五”末增长 46.34%，达 18 万张；护理型养老床位比“十二五”末增长 26 个百分点，达 46.40%；社区养老服务设施覆盖率比“十二五”末增长 48 个百分点，达 73%。家庭养老床位建设、老年幸福食堂运营、家庭适老化改造等工作稳步推进。

老年人健康服务水平持续提升。云南省 2020 年人均预期寿命提高至 74.02 岁，比 2010 年增加 4.48 岁，是全国进步幅度最大的省份。大力推进昆明、曲靖、西双版纳国家级医养结合试点工作，建成医养结合机构 122 个，医养结合床位 3.50 万张（医疗床位 1.10 万张，养老床位 2.40 万张），从业人员 1.60 万余名。养老机构内设医疗机构达到 148 个，与医疗机构建立合作机制增加至 625 个。300 多万名 65 岁以上老年人享受到免费体检、健康管理、医养结合、家庭医生签约等服务。

为老服务环境更加优化。省委、省政府把老龄政策落实情况纳入对州、市的年度综合考评事项。省人民政府连续 5 年把养老服务体系建设和纳入年度 10 件惠民实事全力推进，建立省级养老服务联席会议制度。取消养老机构设立许可，养老机构设立内部医疗护理站点由审批改为备案，广泛开展公共服务场所和设施费用减免等优待工作。办理老年人法律援助案件 1.69 万件，基层老年协会达到 1.50 万个，会员超过 300 万人。组织开展“敬老月”、“智慧助老”等系列活动，评选 42 个全国“敬老文明号”单位、65 名全国“敬老爱老助老模范人物”。

（二）“十四五”时期面临的形势

1.面临挑战

“十四五”时期，我省将进入人口老龄化快速增长期，应对人口老龄化的任务更加艰巨繁重。一是人口老龄化程度相对较轻但形势严峻。“十四五”期间，我省老年人口数量将持续增多、占总人口比重持续上升、人口老龄化速度加快、程度加深，预计到2025年60岁及65岁以上老年人口占比将达到16.65%、12%。二是老龄化速度高于人口增长速度。第七次全国人口普查数据显示，我省2020年总人口比2010年增加124.30万人，但60岁以上人口增加195万人，其他年龄段的人口呈下降趋势。三是养老服务供需不均衡。全省养老机构入住率仅为35.37%，比全国平均水平约50%低14.63个百分点。社区照料养老服务中心覆盖率城市仅为39%、农村为14.60%。四是老年人健康状况不容乐观。全省703.80万老年人有400万左右患有慢性病，部分失能的有110万人左右，完全失能的有26万人左右。五是“未富先老”特征明显。全省人均GDP和居民人均可支配收入分别排名全国第23位、第28位，全省老龄人口占比已达14.91%，超过老龄化社会标志线近5个百分点。

2.重大机遇

以习近平同志为核心的党中央高度重视人口老龄化问题。党的十九大和十九届三中、四中全会都对积极应对人口老龄化作出部署，党的十九届五中全会将积极应对人口老龄化纳入国家战略。省委、省政府高度重视养老服务工作，省第十一次党代会提出“健全养老服务体系，让老年人安享幸福晚年”的目标要求，为做好新时代老龄工作提供了难得的历史机遇和有利条件，也对今后老龄事业和产业高质量发展提出了更高的标准和要求。“十四五”时期，我省经济将由中高速增长阶段转向高质量发展阶段，人口老龄化给消费市场繁荣带来重大机遇。老年人口比重的增加促使老年群体消费与GDP之比不断提升，发展适合老年人需求的产品和服务，将为经济社会持续、高质量发展提供重要动力。5G、物联网、大数据、人工智能、区块链等信息技术的创新发展，将为养老服务提质增效和养老产业转型升级提供更加有力的技术创新支持。同时，我省还拥有优质生态资源、旅游资源和中医药资源，将对丰富养老服务供给、扩大养老服务受众、促进老龄市场消费赋予新机遇、增添新动能、拓展新空间。

二、总体要求

（三）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，深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话和关于老龄工作系列重要指示批示精神，立足新发展阶段，全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，坚定不移贯彻以人民为中心的发展思想，以满足老年人日益增长的多样化、多层次需求为根本目的，立足我省人口老龄化程度和养老服务发展水平，结合我省“十四五”时期经济社会发展目标，加大改革创新，综合施策，进一步理顺政府、市场、社会、家庭职责功能，加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系，推动养老事业和养老产业协同发展，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，进一步增强全省老年人在老龄化社会中的获得感、幸福感、安全感，共享改革发展丰硕成果。

（四）基本原则

统筹全局，协调发展。顺应经济社会发展趋势，直面老龄化发展形势，加强老龄事业和养老服务体系全局性谋划、整体性推进，统筹城乡、区域协调发展。立足我省经济社会发展全面进入新时代的特征，统筹考虑积极应对人口老龄化工作的新要求，促进基本养老服务、普惠性养老服务与老年健康协调发展，推动养老事业和产业协同发展。

以人为本，把握趋势。坚持以人民为中心，把解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题作为老龄事业和养老服务发展的出发点和落脚点，积极主动把握我省老龄化发展趋势，前瞻性地推进老龄事业发展。

保障基本，发展普惠。坚持在发展中保障和改善民生，强化政府保基本兜底线职能，确保体系建设横向到边、纵向到底，确保人人享有基本养老服务。积极支持普惠性养老服务发展，为人民群众提供方便可及、价格可负担的养老服务和产品，努力构建政府、市场、社会、家庭共同参与、各尽其责的基本格局，打造共建共治共享的老年友好型社会。

优化结构，提升质量。坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，把增进福祉、优化服务作为出发点和落脚点。加强养老服务机构的业务指导和检查评估，促进养老服务机构健康快速发展

和规范运行。适应高质量发展要求，推进养老服务业标准化、品牌化建设。提高老年人生活质量，让老年人共享全面建成小康社会的发展成果。

改革创新，扩大供给。深化“放管服”改革，优化营商环境，激发各类服务主体活力，支持各类社会主体积极参与，创新服务模式，拓展居家社区养老，发展农村养老，培育养老新产业、新业态、新模式，推动服务业深度融合发展，大力发展银发经济。

（五）发展目标

“十四五”时期，积极应对人口老龄化的制度框架基本建立，老龄事业和产业协同高质量发展，社会保障持续加强，养老服务供给有效扩大，养老产品供应日益丰富，行业要素支撑不断增强，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建成，老年人获得感、幸福感、安全感显著提升。

——可持续的多层次社会保障体系更加健全。进一步提高基本养老保险参保率，推动基本养老保险法定人群全覆盖，持续推进城乡居民养老保险适龄参保人员应保尽保，逐步提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金。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。

——养老服务供给不断优化。居家养老服务快速发展，基本建成“一刻钟”居家养老服务圈；社区养老服务设施实现有效覆盖。到2022年，各地新建城区、新建居住区配套建设社区养老服务设施100%达标。到2025年，已建成居住区按照标准逐步补齐社区养老服务设施，街道养老服务机构（中心）、社区养老服务机构普遍建立，城市社区日间照料机构覆盖率不低于90%。街道或社区普遍建立养老助残康复辅助器具租赁服务制度。养老机构照护能力大幅提升，护理型床位占比到2025年不低于55%。家庭养老床位加速发展。农村普遍建立覆盖县、乡、村三级的养老服务网络，60%以上的乡镇（街道）建有1个具有综合服务功能的区域性养老服务中心。农村互助养老服务设施广泛发展。

——老年健康支撑体系融合提升。医养结合机构显著增加，服务质量持续改进。加强老年人健康服务，建设包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的老年健康服务体系，发挥医疗卫生服务在养老服务体系建设中的支撑作用。支持建立失能失智医养结合服务中心，培养为老年人提供集中和专业照护服务的医护人员。所有医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利

服务绿色通道，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，基本建成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。

——产业融合发展更具活力。扶持养老产业发展的政策措施不断完善，养老服务市场全面开放，市场主体不断培育壮大，老年人产品用品不断丰富，智能化等新兴技术在养老服务领域应用推广，多业态的养老服务不断融合发展，养老产业链条不断延伸。

——要素保障能力持续增强。行业营商环境持续优化，规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策更加有力，从业人员规模和服务能力不断提升，养老服务综合监管、长期护理保险等制度更加健全。

——社会环境更加适老宜居。建成一批老年友好型社区和老年友好型城市，老年人居住出行更加舒适便利。城乡社区老年教育持续发展，老年人体育、休闲、精神文化生活更加丰富多彩，支持老年人社会参与的平台组织更加丰富，参与渠道更加多元，敬老爱老助老的社会氛围日益浓厚。

专栏 1 预期发展目标

序号	主要指标	2025 年目标值	指标属
1	养老服务床位总量（万张）	20	预期
2	特殊困难老年人月探访率（%）	100	预期
3	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
4	护理型床位占养老机构床位总数比例（%）	≥ 55	约束
5	设立老年医学科的二级及以上综合性医院占比（%）	60	预期
6	本科高校、职业院校养老服务有关专业招生规模	与老龄人口增速相适应	预期
7	每千名老年人配备社会工作者人数（人）	≥ 1	预期
8	老年大学县、市、区覆盖率（%）	100	预期
9	每个县、市、区每年 1 次“敬老月”活动覆盖率（%）	100	预期

三、构建多层次社会保障体系

（六）完善基本养老保险和基本医疗保险体系

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。稳步提高城镇职工养老保险和城乡居民养老保险待遇水平，持续拓宽职业年金和企业年金覆盖面，积极发展第二、第三支柱养老保险，推动建立个人养老金账户，努力扩大企业年金覆盖范围，鼓励保险机构发展各类老年人商业保险产品，多渠道增加养老收入，健全多层次养老保险制度体系。

建立健全以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、大病医疗保险、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体系。医保待遇政策继续向老年人倾斜。针对参保登记、异地就医备案、门诊特殊病病种待遇认定、医疗费用手工报销、社会保障卡挂失解锁等老年人办理的高频事项制定便民利民措施。

（七）建立基本养老服务清单和评估制度

推进建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，聚焦老年人生存安全、生活需要、照护需求、社会参与等内容，建立省、州市、县三级基本养老服务清单，明确服务对象、服务内容、服务标准和支出责任，并根据经济社会发展水平和科技进步进行动态调整，逐步丰富发展基本养老服务项目。优先将经济困难的失能、重残、高龄、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务清单制度重点保障对象，推动逐步实现人人享有基本养老服务。

统筹既有老年人能力、需求、健康、残疾、照护等有关评估，贯彻实施老年人能力综合评估国家标准，结合我省实际建立健全老年人能力评估体系，通过政府购买服务等方式开展老年人能力评估，推动实现评估结果部门之间互认、按需使用，作为接受养老服务的依据。完善评估实施机制，统筹协调州市、县、乡、村四级资源，建立养老服务供需精准对接机制。

（八）巩固老年人社会救助和社会福利制度

健全基本生活救助制度和医疗、教育、住房、就业、受灾人员等专项救助制度，实现符合条件的老年人应保尽保、应救尽救。完善落实高龄津贴制度，推进高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人福利补贴优化整合，加强与残疾人两项补贴等社会救助政策的有效衔接。全面落实特困老年人救助供养制度，对有意愿的城乡特困失能老年人实行在县级集中照护。完善急难社会救助，强化急难社会救助功能，完善临时救助政策措施，加强和改进生活无着的流浪乞讨人员救助管理，做好重大疫情等突发公共事件困难群众急难救助工作。完善困难老年人关爱服务体系，探索通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人及计划生育特殊家庭老年人提供必要的访视、照料服务。分类优化调整现有帮扶政策，健全防止返贫监测帮扶机制，加强对脱贫老年人人口动态监测和及时帮扶。

推动建立有关保险和福利及救助相衔接的长期照护保障体系，满足失能（失智）老年人照护服务刚性需求，稳妥推进长期护理保险制度试点，完善长期护理保险制度，逐步扩大长期护理保险参保群体范围。丰富健康保险产品供给，鼓励商业保险机构开发提供包括医疗、康复、照护等多领域的综合性健康保险产品和服务。

专栏 2 建立老年人社会保障工程

推进全国统一的社会保险公共服务平台我省地方平台建设。推动社保服务“一网通办”、“跨省通办”。深入实施全民参保扩面专项行动，继续以私营企业、个体工商户、灵活就业人员为重点，推进企业职工养老保险扩面工作，落实为低保人员、特困人员、致贫返贫人口、重残人员代缴城乡居民养老保险费政策。

落实老年人福利补贴。为 80 周岁以上不满 100 周岁的老年人发放保健补助，为 100 周岁以上的老年人发放长寿补助。优化“办事通+高龄津贴申请”应用，在“办事通+高龄津贴申请和资格认定”系统中开通亲友代办功能，为老年人申请津（补）贴提供便利。

稳步推进长期护理保险制度试点。落实国家长期护理保险失能评估标准，探索符合我省实际的长期护理保险模式。集中开展护理型床位建设行动，有集中供养意愿的特困老年人集中供养率达 100%。

开展基本养老保险扩面增效专项行动。到 2025 年，基本养老保险参保率达到 95%，缴费阶段人员参加企业职工基本养老保险人群占参保总人数的比重提高到 30%。完善城乡居民基本养老保险长缴多得、多缴多得激励机制，推动符合参保条件的参保人员应保尽保。

四、推进普惠养老服务提质扩面

（九）强化公办养老机构兜底保障能力

突出政府在“兜底线、保基本”中的重要职责，不断提升养老服务兜底保障水平。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”。开展特困人员集中

供养需求摸底排查，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，确保有意愿入住的特困人员全部实现集中供养。公办（含公建民营）养老机构要充分发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用，在满足特困人员集中供养需求的前提下，优先为低保、低收入家庭、建档立卡贫困家庭以及计划生育特殊困难家庭高龄、失能失智老年人提供无偿或低收费托养服务，在此基础上允许将空余床位向社会开放，收益用于支持院内兜底保障对象的养老服务。

（十）调整优化养老机构结构功能

完善对护理型床位的认定。进一步盘活养老床位存量、优化护理型床位增量，推动养老机构提升护理型床位设置比例和康复护理水平，增强护理型床位匹配供给。聚焦高龄及失能失智老年人长期照护服务的刚性需求，把提升养老机构护理能力摆在更加突出的位置，重点扶持发展满足基本养老服务需求、突出护理功能的养老机构。聚焦失智老年人的特殊需求，开辟失智照护楼或照护单元，鼓励社会力量兴办面向失智老年人的照护机构或开辟专区。推进失智照护、失能护理示范机构建设。优化拓展特困人员供养服务设施（敬老院）服务功能，推动具备一定条件的特困人员供养服务设施（敬老院）作为农村养老的核心阵地，将服务范围和协调职能延伸至村级居家养老服务站（点）和居家老年人，拓展其农村区域性养老服务中心、指导中心和支持中心功能。加强光荣院建设，到2025年初步建成以州市级为骨干，辐射全省、惠及全体，满足集中供养条件退役军人及“三属”的养老服务需求的光荣院体系。

（十一）推进养老服务标准化建设

推动建立政府主导制定的标准与市场主体制定的标准协同发展、协调配套的养老服务标准体系，鼓励社会团体制定发布养老服务和产品团体标准，鼓励养老服务机构制定具有竞争力的企业标准，重点从老年人自理能力、服务形式、服务质量、管理规范等方面制定养老服务标准。强化养老服务标准实施，《养老机构服务质量基本规范》、《养老机构服务安全基本规范》达标率达到并保持100%。全面开展养老机构等级评定工作，评定结果向社会公开，作为养老服务监管、政府购买服务和财政奖补的重要依据。

（十二）深化公办养老机构改革

坚持公办养老机构公益属性，按照“宜公则公、宜民则民”原则推进公办养老机构改革，总结公建民营改革试点经验，完善公办养老机构委托经营机制。鼓励各地采取委托管理、补贴运营、股权合作、购买服务等多种方式支持公建民营机构发展，推动公建民营模式逐步实现成熟化、制度化。公办和公建民营养老机构在充分发挥兜底保障作用的基础上，可向社会开放其余床位，优先保障经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊家庭老年人、退役军人及其他优抚对象等的养老服务需求，提供低价或无偿的集中托养服务。鼓励利用闲置办公用房、学校等资源，通过改建、扩建、置换等方式，建设区域性养老服务中心，向社会开放养老服务。引导和支持养老机构发挥专业服务优势，积极拓展辐射周边提供社区养老服务和居家上门服务，推动形成一批具有示范带动作用的养老服务综合体。

（十三）扶持发展社会办普惠养老服务机构

贯彻落实全面放开养老服务市场有关政策，依法全面取消养老机构设立许可、实行登记备案制度。支持民办养老机构和服务企业依法设立分支机构，落实外资举办养老机构国民待遇，切实保障养老机构按现行政策全面享受有关税费优惠，鼓励企业、社会组织、个人和其他社会力量积极参与养老服务运营和管理。

开展普惠养老城企联动专项行动。支持引导社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范引导社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老服务机构。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。进一步完善市场原则下的普惠价格形成机制，享受政府补助以及无偿或低价使用场地设施的养老服务机构，应当以普惠为导向确定服务价格并向社会公开。加大国有经济对普惠养老的支持，鼓励国有企业在养老服务领域的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。

有序稳妥推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为普惠型养老服务机构。支持和规范社会办养老服务机构与公办养老服务机构开展多种类型的合作共建，探索推动有条件的公办养老服务机构或综合实力较强的社会办养老服务机构牵头组建养老服务集团或联盟，满足相应条件的社会办养老服务机构可按照平等自愿原则加入。

专栏 3 养老机构建设重点工程

配套服务设施建设。新建住宅小区应按照每百户不少于 20 平方米建筑面积配建社区居家养老服务设施用房，且单处用房建筑面积不少于 300 平方米，到 2025 年配建设施达标率达到 100%。已建成的社区按照每百户 15 平方米以上的标准，采取政府回购、租赁、改造等方式，因地制宜补足养老设施，并同步开展消防设施改造。到 2022 年底，原则上所有街道至少建有 1 个具备综合功能的社区养老服务机构。辖区面积不大、老年人口不多、养老需求不突出的邻近街道可共建 1 个养老服务机构。到 2025 年建立覆盖县、乡、村三级的养老服务网络，每个县、市、区建成 1 个县级失能照护服务机构，全省 60% 以上的乡镇（街道）至少建有 1 个区域性养老服务中心。

失能失智照护机构建设。在县级新建或依托原有公办养老机构扩建失能失智照护服务机构，重点为特困人员、经济困难的失能失智老年人、计划生育特殊困难家庭老年人等提供无偿或低偿的托养服务，发挥政府兜底保障作用。到 2022 年，每个县、市、区至少建有 1 个失能失智照护服务机构。到 2025 年，生活不能自理特困人员集中供养率不低于 60%，有集中供养意愿的特困人员集中供养率达 100%。

支持社会力量兴办普惠养老机构。对用电、用气、用水、用热给予优惠，加大金融支持力度，支持符合条件的养老服务企业上市融资发债，对符合条件的民办养老服务企业发放创业担保贷款并按规定贴息。社会力量利用商业、办公、工业仓储存量房屋以及社区用房等兴办养老机构，所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体身份的前提下，可在 5 年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。土地使用权人申请改变存量土地用途用于建设养老服务设施，经符合详细规划的，州、市、县、区自然资源主管部门应依法依规办理土地用途改变手续。建成的养老服务设施由非营利性养老机构使用，原划拨土地可继续划拨使用，原有偿使用的土地可不增收改变规划条件的地价款等；不符合划拨条件的，原划拨使用的土地，经州、市、县、区人民政府批准，依法办理有偿使用手续，补缴土地出让价款。原有偿使用的土地，土地使用权人可以与州、市、县、区自然资源主管部门签订国有建设用地有偿使用合同变更协议或重新签订合同，

五、建设居家社区养老服务网络

（十四）城镇地区发展“街道—社区—小区—家庭”四级服务网络

通过新建、改建、与社会力量合建、整合现有公共服务设施资源等方式，在街道层面建设具备全托、日托、上门服务、对下指导等综合功能的社区养老服务机构，在社区层面建立嵌入式养老服务机构或日间照料中心，具备为社区老年人提供生活照料、助餐助行、紧急救援、精神慰藉等服务功能，并支持承接街道委托的居家巡探访、失能老年人帮扶、老年人能力评估、家庭照护培训等服务。在有条件和有需求的住宅小区，可延伸设立居家养老服务点，探索“物业+养老服务”等模式，为居家上门服务提供支持。在家庭探索发展“家庭养老床位”，通过家庭适老化改造和智能化升级，并围绕老年人能力评估、养老机构签约、适老环境改造、养老护理员上门服务等环节，健全家庭照护床位建设运营政策，让居家老年人享受连续、稳定、专业、规范的养老服务，逐步形成衔接有序、功能互补的城市社区养老服务网络。到2022年底，原则上所有街道至少建有1个具备综合功能的社区养老服务机构，社区日间照料服务覆盖率不低于90%。全面建成“一刻钟”居家养老服务圈。

（十五）农村地区建设“县—乡—村”三级服务网络

坚持系统观念，以促进城乡基本养老服务均等化为着力点，巩固拓展脱贫攻坚成效，将补齐农村养老基础设施短板纳入乡村振兴战略统筹推进。实施农村敬老院改造提升工程，加快农村区域养老服务中心建设布局，在县级建设以失能、部分失能特困人员专业照护为主的供养服务设施（敬老院），改造升级照护型床位、开辟失能老年人照护单元，着力增强生活不能自理特困人员专业照护保障能力，拓展居家上门服务、老年人能力评估、康复护理等功能，发挥其在农村养老服务体系中的骨干作用。在乡级以乡镇敬老院转型升级为主，在原有的乡镇敬老院基础上改造提升，或与乡镇卫生院毗邻建设具备全托、日托、上门服务等综合服务功能的农村区域养老服务机构（中心），优先满足辖区内失能、半失能特困人员集中照护需求，拓展为周边老年人提供日间照料、上门服务、培训、评估、对下指导等综合性养老服务的功能，对辖区农村留守老年人关爱服务、互助养老设施运行提供支持和指导。发挥党建引领作用，根据村庄、老年人居住分布、养老服务需求的实际，在村级依托农村幸福院、日间照料中心等村级互助养老服务设施，积极发展农村互助养老服务，通过邻里互助、亲友相助、志

愿服务等模式，组织发动党员干部对农村留守等困难老年人开展定期巡访、结对帮扶等工作，满足农村老年人养老不离村的需求。

（十六）丰富社区养老服务功能

依托社区养老服务设施，加快发展嵌入式养老服务机构或日间照料中心，以日间托管和上门服务为主要方式，为社区居家老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、护理保健、辅具配置、紧急救援等专业化和个性化服务。

积极培育专业化社会服务机构，引导和鼓励社会组织、医疗机构、文化单位、家政物业服务公司等社会力量参与社区居家养老服务，按照就近便利、安全优质、价格合理的原则，兴办或运营老年人急需的助餐、助医、助浴、助洁、助急、助行“六助”服务项目，进一步拓展精神文化服务。在城市社区全面启动建设新时代“老年幸福食堂”，为老年人居家养老提供营养均衡的膳食服务。积极探索发展助浴点，利用移动式助浴车，定点或上门为高龄、失能半失能老年人提供助浴服务。

鼓励养老服务机构连锁运营，推动国有企业发挥示范引领作用，培育一批标准化、连锁化、品牌化的社区居家养老服务示范机构。建立健全居家社区养老服务标准化管理和等级评估监督制度，完善政府购买服务、市场有偿服务和志愿者公益服务机制，形成连锁化经营、市场化运作、社会化服务的发展格局。

（十七）延伸居家养老服务支持

不断夯实家庭养老基础地位，支持养老服务机构将专业化服务延伸至家庭，向居家老年人及其家庭成员提供生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务。

探索通过政府购买服务等方式开展失能老年人家庭照护者技能培训，普及居家护理知识，增强家庭照护能力。大力发展家庭养老床位，支持养老机构运营家庭养老床位并提供专业服务，完善有关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，完善上门照护的服务标准与合同范本，让居家老年人享受连续、稳定、专业的养老服务。

通过补贴、补助、购买服务等方式，优先保障经济困难的高龄、失能或者部分失能、独居以及计划生育特殊家庭、农村留守等老年人的社区居家养老服务需求。通过落实税收优惠、带薪护理假、家庭照顾者技能培训等措施，支持发展面向长期照护对象家庭成员的“喘息服务”，让家庭照顾更专业、更专心、更省心。

专栏 4 居家社区养老服务网络建设工程

支持居家养老。强化居家养老的基础性作用，健全发展、建运营和管理等政策，探索把养老机构专业的床位搬到家里，大力发“家庭养老床位”，实行家庭与养老机构签约，养老护理员上门，为家老人提供助餐、助洁、助浴、助医、助行等养老服务，让老年人家也能享受专业照料。全面建成“一刻钟”居家养老服务圈。

居家社区服务优化项目。建立以社区为平台、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，到 2025 社区日间照料机构覆盖率达到 90%。

新时代“老年幸福食堂”建设。以助餐为突破口，在城市社区面启动建设新时代“老年幸福食堂”，为老年人居家养老提供营养丰的膳食服务。有条件的地区要将新时代“老年幸福食堂”建到居民区，农村地区可依托敬老院、村级综合服务设施、互助养老设施等办“老年幸福餐桌”。

六、提升老年健康服务能力

(十八) 强化老年人健康管理

加快转变以治病为主的传统医疗卫生服务方式，把为老年人提供连续性、整合型的健康服务作为健康云南建设的重要内容，健全省、州市、县、乡四级老年健康服务网络，构建“预防、治疗、照护”三位一体的老年健康服务模式，为老年人提供全方位健康服务。认真做好老年人健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等服务，延伸养老服务链条，实现从健康管理、失能失智

照护到安宁疗护的老年人生命周期全覆盖。动态追踪分析研判全省老龄化状况，推进老年健康促进行动，加强老年病预防和早期干预，构建失能老年人照护体系，加强老年健康服务，强化老年人健康管理，提升老年医疗服务能力，发展社区和居家医养结合服务，完善长期护理保险、医养保险等制度。

广泛开展老年人健康知识普及，提高老年人健康素养水平。加强对老年人常见病、慢性病的干预，医防协同、早诊早治、规范治疗，逐步实现定期健康体检全覆盖。加强老年失能预防，推动失能预防关口前移，降低老年人失能发生率。将老年人纳入家庭医生签约服务重点人群，保障基本公共卫生服务，建立居民电子健康档案，规范提供老年人健康管理服务。

建立完善以机构为支撑、社区为依托、居家为基础，以老年人需求为导向的老年护理服务网络。将老年人健康管理作为基本公共卫生服务项目绩效评价的重要内容。开展融合中医特色的养生、保健、医疗、康复、护理等服务，完善老年人心理健康与精神障碍早期预防及干预机制，推动精神障碍社区康复服务发展。

坚持以基层医疗卫生机构为平台，推进建立基层医疗卫生机构和医护人员进村（社区）巡诊服务机制，为老年人开展健康生活方式指导、医疗巡诊、照护人员技能培训等服务。

（十九）促进老年人医疗服务能力建设

建立健全以基层医疗卫生机构为基础，老年医院和综合性医院老年医学科为核心，有关教学科研机构为支撑的老年医疗服务网络。鼓励各级医疗机构提供上门巡诊、居家护理等居家医疗服务，按规定报销有关医疗费用，按成本收取上门服务费。鼓励基层医疗卫生机构为老年人提供中医药适宜技术服务。实施老年健康服务提升工程，通过新建、改扩建、转型发展等方式，加强老年医院、康复医院、护理院（站）、安宁疗护中心以及优抚医院建设，建立医疗、康复、护理一体化服务模式。加强州、市老年医院建设，加强二级及以上综合医院老年医学科建设，建设一批老年健康示范机构（科室），开展省级老年安宁疗护试点工作。

到 2025 年，力争建设 1 个省级老年医疗中心，依托有条件的机构筹建 1 个老年中医医疗健康中心。常住人口超过 300 万的州、市至少设置 1 所政府举办的二级及以上康复医院或老年医院，常住人口超过 30 万的县、市、区至少有 1 所县级公立医院设置康复医学科，常住人口 30 万以下的县、

市、区至少有 1 所县级公立医院设置康复医学科门诊，有条件的县、市、区建设护理院（站）；二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达到 60%以上，三级中医医院设置康复科比例达到 85%以上；85%以上的综合性医院、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。

（二十）深化医养有机结合

健全医养结合体制机制。按照“就近就便、互利互惠”原则，建立健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，实施医养结合试点示范，全面深度促进医养融合发展。切实简化医养结合机构设立流程，对内设诊所、卫生所（室）、医务室、护理站的养老机构，取消行政审批，实行备案管理。具备法人资格的医疗机构可通过变更登记事项或经营范围开展养老服务。全面拓宽养老机构内设医疗机构与合作医院间的预约就诊、双向转诊绿色通道，普遍建立养老机构与医疗机构预约就诊、双向转诊等合作机制，基本构建起养老、医疗、照护、康复、安宁疗护等服务相互衔接补充的“医养结合”一体化服务模式，实现养老和医疗资源利用最大化。支持举办医养结合机构。统筹布局医疗卫生和养老服务资源，盘活现有医疗机构资源，统筹落实医养结合扶持政策，提升医养结合能力。支持养老机构开展医疗服务，在养老机构中加强老年病医院、康复医院、护理院和中医院等建设，养老机构举办二级及以下特定医疗机构的，设置审批与执业登记“两证合一”。支持医疗机构开展养老服务，在老年康复医院、护理院、安宁疗护机构和综合医院等机构中加强老年病科室建设，医疗机构利用现有资源提供养老服务的，其建设、消防等条件可依据医疗机构已具备的资质直接备案。支持医疗资源丰富地区的二级及以下医疗卫生机构整体转型。严格按照《医疗机构医疗保障定点管理暂行办法》等有关规定，切实将养老机构内设的医疗机构纳入基本医疗保险协议定点范围，各级医疗保障行政部门要加强对定点申请、申请受理、专业评估、协议订立、协议履行和解除等进行监督。支持基层医疗卫生机构调整优化现有床位结构，加强康复科建设，提高基层康复服务能力和康复、护理床位占比。

推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合。提升基层医疗卫生机构服务能力，有效利用社区卫生服务机构、乡镇卫生院等医疗服务资源，重点提升老年人预防、保健、健康教育、疾病管理、常见病多发病诊疗以及部分疾病的康复、护理等服务能力，为辖区老年人提供专业化的医养结合服务。聚焦失能和部分失能老年人的实际需求，提供适宜、综合、连续的长期照护服务。支持新建社

区卫生服务机构与养老服务机构、乡镇卫生院与敬老院、农村幸福院等养老机构统筹规划、毗邻建设，推动基层医疗卫生机构与乡村养老服务机构加强医养结合协同协作，建立覆盖家庭、社区和机构的健康养老服务网络。以为失能失智、行动不便老年人提供居家康复、安宁疗护、健康指导服务作为突破口，逐步丰富家庭医生签约服务内涵，鼓励医疗机构和医务工作志愿者为居家高龄失能失智老年人提供家庭病床、巡诊等上门医疗服务。

专栏 5 提升老年人健康水平工程

老年健康服务能力提升计划。在全省范围内实施老年人失能预防与干预项目、老年人认知功能筛查干预项目、老年心理关爱项目、老年口腔健康行动、应对阿尔兹海默症行动，省、州、市、县、区各建 1 个老年健康促进（服务）指导机构。推进云南省老年病医院（院区）项目。力争建成 1 个省级安宁疗护培训基地，国家安宁疗护试点州、市的每个县、市、区建设 1 个安宁疗护病区，有条件的乡镇卫生院（社区卫生服务中心）设立安宁疗护病床。

医养结合能力提升。鼓励省内养老机构与各类医疗卫生机构通过协议、共建、服务外包等方式开展合作，支持医务人员到医养结合机构执业。落实家庭医生签约制度。到 2025 年，每个县、市、区建 1 个以上具有医养结合功能的县级特困人员供养服务机构，全省创建 100 个医养结合优质服务单位和 150 个基层医养结合示范机构。支持医疗资源丰富地区的二级及以下医疗卫生机构整体转型为医养结合机构。有条件的二级以上综合性医院开设老年医学科，二级以上中医医院设置治未病科。到 2025 年，三级中医医院设置康复科比例达 85%。80% 以上的综合性医院、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。

老年人健康管理。每年为辖区内 65 岁及以上老年人提供 1 次健康管理服务，包括生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导等；每年为 65 岁及以上老年人提供 1 次中医药健康管理服务。内容包括中医体质辨识和中医药保健指导。

智慧康养医疗体系建设。打造全省统一的远程医疗会诊服务平台，引导省、州市、县三级医院利用自身优质医疗资源建立远程医疗应用体系，开展面向中小城市和农村边远地区的医疗诊断服务，推广健康养老物联网监测设备，加强养老信息服务。

（二十一）建立失能失智老年人长期照护体系

开展失能失智老年人健康评估与健康服务。支持社区、机构为失能失智老年人家庭提供家庭照护者培训和“喘息服务”，按规定对符合条件的失能失智老年人家庭成员参加照护知识等有关职业技能培训给予补贴。组织协调志愿者对居家失能失智老年人开展照护服务。依托护理院（站）、社区卫生服务中心（站）、乡镇卫生院等医疗卫生机构以及具备服务能力的养老服务机构，为失能失智老年人提供长期照护服务。建立从专业机构到社区、家庭的长期照护服务模式。

（二十二）推进中医药健康养老

支持有条件的中医医院开展社区和居家中医药健康养老服务。支持二级及以上中医医院加强老年病科建设，开展老年病、慢性病中医药防治和康复护理。支持二级以上中医医院与养老机构开展合作，为老年人提供连续性、个性化、一体化的中医药养老服务。支持有条件的中医医院拓展养老服务，支持养老机构开展中医药特色老年人健康管理和健康干预服务，推动建设一批中医药特色医养结合示范基地。

（二十三）强化老年人疫情防控

制定老年人突发公共卫生事件应急处置预案和指南，分类完善居家、社区和入住养老机构的老年人疫情防控措施。养老机构、医养结合机构要落实人员进出管理、人员防护、健康监测、消毒等防控措施，加强对无症状感染者的筛查检测工作，积极配合开展核酸检测筛查和流行病学调查。充分发挥社区老年社会组织、老年志愿者的作用，加强防控宣传，指导老年人持续做好自身防护，保持良好的卫生习惯和健康生活方式。做好特殊困难老年人的就医帮助、生活照顾、心理慰藉等服务。加强养老机构疫情防控制度和能力建设。

七、培育新业态发展银发产业

（二十四）培育重点产业

依托云南高品质的自然人文资源，按照国际通用标准，促进高端医疗、健康管理、休闲度假、体育健身等领域提质增效，打造一批融健身休闲、医疗养生、旅居养老为一体的特色鲜明、知名度高、

带动力强的康养产业集聚区。充分利用我省资源禀赋优势，发展具有比较优势的银发产业。发挥各级老龄产业协会作用，推进老龄产业发展。

实施“招大引强”行动，精准引入国内外知名养老服务企业。将“七彩云南·养老福地”元素融入全省各类节庆和招商活动，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，展示销售老年产品，推动形成品牌效应和消费热潮。以养老服务标准化体系为基准，以养老机构等级评定制度为标尺，探索多种联动组团模式，大力推进全省老龄产业向服务专业化、产业规模化、运营连锁化、发展集团化方向迈进，打造一批在银发产业领域具有影响力和竞争力的行业品牌。

围绕服装服饰、智能日用辅助产品、康复训练及健康促进辅具等老年用品，培育产业主体，扩大生产规模，推动老年用品产业发展。在符合公平竞争政策的前提下，建立老年用品目录，搭建信息对接和应用平台，促进优质产业在社区、医疗机构和养老机构率先使用和推广。积极引进健康管理类可穿戴设备、便携式健康监测设备等产品生产，逐步实现产业化发展。

（二十五）优化养老服务市场环境

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动社会力量逐步成为发展养老服务业的主体，营造高效规范、公平竞争的市场环境。全面放宽养老服务市场准入，全面落实养老服务领域公平竞争审查制度，禁止对社会资本、非本地资本、境外资本单独设置附加条件、歧视性条件和准入门槛。

进一步优化有关政务服务、精简审批手续、提高审批效率，在养老机构筹建审批过程中涉及的有关部门，要主动公开审批程序和审批时限，推行一站式标准化服务，加强对筹建养老机构的指导服务。进一步梳理优化办事流程，减少办理环节，完善养老机构备案工作指南，制定政务服务事项清单。推进同一事项无差别受理、同标准办理，力争实现“最多跑一次”。养老机构经营场所在同一县、市、区范围内的免于办理分支机构登记。

落实养老服务机构享受有关税费优惠，保障为社区提供养老服务的机构，按规定在增值税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税、不动产登记费等方面享受优惠，养老服务机构服务场所用电、用水、用气享受居民价格政策。

（二十六）推动养老服务业融合发展

持续推动打造“健康生活目的地”，推动养老服务业与教育、健康、文化、旅游、体育、家政等产业融合发展，大力推动“养老+行业”多元融合，鼓励各类市场主体提供适合老年人的文体游乐等养老拓展服务。发挥中医药独特优势，提升乡镇卫生院、社区卫生服务中心中医药综合服务区（中医馆）综合服务能力。依托各地中药材种植基地、医疗康复基地、养生养老基地，把充分挖掘推广彝医药、藏医药、傣医药、白族医药等中医药（民族医药）特色诊疗保健技术和优美生态旅游环境利用结合起来，建设一批医疗康养旅游基地、中医药食疗养生旅游区、健康保健养生旅游区、养老养生体验园区、医疗健康城和康养小镇等医疗养生旅游重大重点项目，打造以治疗、康复、保健、养生（治未病）等为目的，以休闲度假为辅助的养体、养心、养神等医疗养生旅游新业态产品。发展老年旅游、“候鸟式”旅居、生物医药保健等具有云南特色和影响力的新业态，拉长养老产业链条，丰富养老服务内容，为老年人提供多样化、多层次的产品和服务。大力促进智慧健康养老产业集聚发展，推动形成一批具有竞争力和影响力的智慧健康养老企业、基地，培育一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老服务产业集团，形成一批产业链条长、覆盖领域广、经济社会效益好的智慧健康养老产业集群和集聚区。积极培育养老服务行业组织，支持行业协会增强服务能力和水平，发挥行业协会推进养老服务业高质量发展的积极作用。

（二十七）促进养老服务消费升级

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。创新“互联网+养老”等智慧养老模式，推动需求和供给精准对接，为老年人提供“菜单式”养老服务。

鼓励老年用品制造业采用新技术、新工艺、新材料和新装备，围绕老年人的生活起居、安全保障、保健康复、医疗卫生、学习分享、心理关爱等切实需求，重点加快发展适老化康复辅具、智能穿戴设备、居家养老监护、无障碍科技产品等智能养老设备以及老年人适用的产品用品和技术的研发、创新及应用，推动形成一批具有自主知识产权的高品质老年产品、用品，大力促进老年产品、用品丰富供

给和升级换代，不断满足多样化、个性化需求。推动老年用品进展会、商场、机构、社区和家庭，加大老年用品宣传推广。加快发展老年用品租赁市场，推广康复辅具社区租赁。

八、塑造积极老龄观

（二十八）大力发展老年教育

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，构建衔接沟通各级各类教育、认可多种学习成果的终身学习服务体系，完善注册学习和弹性学习制度，畅通不同类型学习成果的互认和转换渠道。扩大老年教育资源供给，实施发展老年大学行动计划。鼓励有条件的高校、职业院校加强学科建设与人才培养，积极融入全国老年教育资源共享和公共服务平台建设。依托云南老年开放大学搭建全省老年教育资源共享和公共服务平台。健全老年大学办学网络，办好老年开放大学。支持部门、行业企业、高校举办的老年大学面向社会开放办学。完善覆盖省、州市、县、乡、村五级老年教育服务体系，积极推进“家门口”老年大学建设。加大老年教育经费投入，夯实基础设施建设，改善老年大学办学条件、拓宽办学规模，促进老年教育高质量发展。到2025年，各县、市、区至少建有1所老年大学，70%以上乡镇（街道）建有老年学校，50%以上行政村（社区）建有老年大学学习点，经常性参加教育活动的老年人占老年人总数的比例达到20%以上。

（二十九）推动大龄劳动者和老年人就业创业

健全有关政策法规，推动用人单位与受聘老年人依法签订协议，依法保障老年人合法权益。支持老年人依法从事经营和生产活动，兴办社会公益事业。实施公共就业服务基础能力建设工程，完善就业、志愿服务等政策措施，全面清理阻碍老年人发挥作用的不合理规定。为包括大龄劳动者在内的不同年龄段劳动者提供公共就业服务。支持专业技术领域人才延长工作年限，鼓励知识型、技能型、创新型大龄劳动者自主就业创业。推进有意愿、有能力的大龄劳动者和老年人在农村就业创业，引导大龄、老年农民工参与和举办互助自治、养老托育、生态养护等乡村建设项目。鼓励街道、社区和行业系统联动，建立老年人才信息库，为有劳动意愿并有劳动能力的老年人按规定提供职业介绍、职业技能培训和创新创业指导服务。

（三十）扩大老年人社会参与

积极开发老龄人力资源，培育壮大老年人组织和为老服务社会组织，支持老年人广泛开展自助、互助和志愿活动。引导和组织老年人参与社区建设和管理活动，参与社区公益慈善、教科文卫等事业。深入开展“银龄行动”、“银发互助”，探索开展“时间银行”等互助养老新模式，引导老年人以志愿服务形式积极参与基层治理。发挥老年人在家庭教育、家训传承、家风培育等方面的积极作用。鼓励和引导老年人在城乡社区建立基层老年协会等基层老年社会组织，搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。

专栏 6 发展老年教育和基层老年协会行动计划

健全老年大学办学网络。到 2025 年，各县、市、区至少建有 1 所老年大学，70% 以上乡镇（街道）建有老年学校，50% 以上行政村（社区）建有老年大学学习点，经常性参加教育活动的老年人占老年总数的比例达到 20% 以上。

建设教育资源共享平台。积极融入全国老年教育资源共享和公共服务平台建设。依托云南老年开放大学搭建全省老年教育资源共享公共服务平台。健全老年大学办学网络，办好老年开放大学。

基层老年协会规范化建设。改善基层老年协会活动设施和条件，加强骨干培训和活动指导。引入专业社会工作者、社会组织等对基层老年协会进行培育孵化，打造一批规范化、专业化基层老年协会。

九、着力构建老年友好型社会

（三十一）弘扬敬老养老助老社会风尚

将敬老养老助老纳入社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，纳入各级政府精神文明建设考核内容。开展老年友好型社区创建，推动老年友好型城市建设，将老年友好型社会建设情况纳入文明城市评选的重要内容。将为老志愿服务纳入中小学综合实践活动和高校学生实践内容。积极利用春节、清明节、端午节、中秋节、重阳节等传统节日，持续开展“敬老文明号”创建活动和敬老爱老

助老模范人物评选。“敬老月”期间，组织开展孝亲敬老文化传承创新活动，动员政府机关企事业单位、社会组织和家庭个人积极参与走访慰问、志愿服务、宣传教育等活动。组织开展老年人身心健康活动，普遍开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老养老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。结合“云岭楷模”、“道德模范”、“最美人物”、“云南好人”等评选，选树表彰孝亲敬老先进典型。推进非本地户籍常住老年人与本地户籍老年人同等享受优待。

（三十二）提升老年人文化体育服务水平

依托“七彩云南全民健身工程”等项目，鼓励、支持企事业单位、社会组织、个人以捐赠、赞助等多种方式，加强老年人身边的体育场地和设施建设。鼓励各地整合利用现有资源，设置适宜老年人的教育、文化、健身、交流、娱乐场所。支持街道、社区为老年人提供文化体育活动场所，组织开展文化体育活动。统筹推进全民健身场地设施和公共服务体系建设，为老年人健身提供更多的公共服务，提高健身步道、骑行道、社区多功能运动场等便民健身场所覆盖面，因地制宜发展体育公园，打造“15分钟健身圈”。支持举办适合老年人参与的健身赛事活动。培育服务老年人的基层文体骨干，加强文体活动组织。积极开发老年旅游产品和线路。

（三十三）加强特殊困难老年人关爱

健全“社工+志愿者”联动服务机制，支持社工机构、心理咨询机构为老年人提供精神慰藉、心理疏导和生活支持等专业化服务，鼓励志愿服务组织和慈善组织为老年人提供身心关爱、照料支持和生活陪伴等多样化服务。

定期开展居家社区老年人探访活动，重视防范和及时发现意外风险，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人。探索通过政府购买服务的方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人委托，依法代办入住养老机构、就医等事务。完善农村留守老年人关爱服务体系，健全农村留守老年人信息数据库，以县、市、区为单位，乡镇人民政府（街道办事处）统筹指导，村（居）民委员会协助实施，开展农村留守老年人定期巡访。注重农村留守老年人精神关爱，大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村幸福院等互助养老设施。

（三十四）实施居家和社区适老化改造

围绕施工改造、设施配备、老年用品配置等内容，采取政府补贴方式，对特殊困难的高龄、失能、残疾等城乡老年人家庭进行居家适老化改造。鼓励通过政府补贴、引入社会资本、业主众筹等方式，在老年人、残疾人比例高的老旧小区、多层老旧住宅加装电梯。推广老年人居家适老化改造项目和老年用品配置清单，引导城乡老年人对住宅及家具设施等进行适老化改造。在城镇老旧小区改造中统筹推进社区适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造，因地制宜增加活动场地和健身体育设施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。积极开展全国示范性老年友好型社区创建工作。对既有的社区道路设施、休憩设施、信息化设施、社区服务场所以及超市、银行、医院、公园、体育场馆、文化场所等与老年人日常生活密切相关的空间进行适老化改造。

加大对城市道路、信号灯、隔离带等设施设备的适老化改造力度。加快完善城市公共交通运输工具的无障碍设备配置，提升出租汽车适老化服务水平，鼓励和引导网约车企业、定制客运企业、农村客运企业等服务平台设置“无障碍出行”功能。

（三十五）提升养老服务智慧化水平

以实施大数据战略行动、建设“数字云南”为契机，积极推动建设完善云南“互联网+智慧健康养老服务”平台、云南省养老服务大数据平台，依托具备一键呼叫、跌倒报警、日常监测心率血压、实时定位等契合老年人需求功能的智能终端设备，采取“互联网+”智慧养老、智能化呼叫、手机APP等多种信息化手段，通过“智能终端+人工服务”模式，实现基础数据、服务渠道、服务终端等资源共享，对接餐饮、健康、家政等为老服务主体，提供助餐、助医、助急等服务。

支持社会力量运用信息化手段创新养老服务模式，整合利用互联网、移动终端、信息平台、公共服务等资源，开发和推广社区居家养老服务智能终端产品和应用，为居家老年人提供紧急呼叫、远程医疗、无线定位、安全监测、家政预约、物品代购、费用代缴、服务转介等服务。

聚焦老年人涉及的高频事项和服务场景，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，线上服务便利老年人使用，线下渠道优化手续流程，切实解决老年人运用智能技术困难，打破老年人面临的“数字鸿沟”，促进老年人享受智能化服务水平显著提升、便捷性不断提高，增强老年人的“科技获得感”。

专栏 7 构建老年友好型社会行动计划

弘扬孝亲敬老传统美德。积极利用春节、清明节、中秋节、重阳节等传统节日，持续开展“敬老月”活动和“敬老文明号”创建活动，组织开展老年人身心健康活动，普遍开展养老服务公益宣传教育活动，推动敬老养老助老社会风尚进学校、进家庭、进机关、进社区。结合“云岭楷模”、“道德模范”、“最美人物”、“云南好人”等评选，选树表彰孝亲敬老先进典型。

智慧养老服务平台建设。重点面向全省公立养老服务机构，以物联网、大数据等技术为支撑，制定第三方智能设备接入标准，集成安全监控、健康分析、轨迹追踪有关服务，养老服务机构配备智能穿戴设备、物联网设备与终端设备互联互通，推进信息实时共享，实现养老机构信息、老年人基础信息、老年人行为动态、老年人健康档案智慧监管。

实施困难老年人家庭居家适老化改造。实施失能、残疾、高龄困难老年人家庭的居家适老化改造，通过政府补贴、以奖代补等方式，到2025年完成2.50万户改造，持续提升老年人居家生活环境的适老性和安全性。

开展智慧助老行动。发挥解决老年人运用智能技术困难工作省际部门联席会议作用，总结全省各地创新经验和举措，及时推广。加大智慧助老公益宣传，营造帮助老年人解决运用智能技术困难的的良好氛围，长效解决“数字鸿沟”难题。

创建老年友好型社区。积极开展全国示范性老年友好型社区创建工作。

十、增强老龄要素支撑

(三十六) 加强规划引领

各州、市和有条件的县、市、区要结合养老服务设施建设现状和需求，编制完善养老服务设施布局专项规划，明确养老设施的建设规模、布局、公益性和营利性养老机构建设比例等内容。强化国土空间规划统筹协调作用，落实“多规合一”，在编制州、市、县、区国土空间总体规划时，应当根据本地区人口结构、老龄化发展趋势，因地制宜提出养老服务设施用地的规模、标准和布局原则。编制详细规划时，应落实国土空间总体规划有关要求，充分考虑养老服务设施数量、结构和布局需求，对独立占地的养老服务设施要明确位置、指标等，对非独立占地的养老服务设施要明确内容、规模等要求，为项目建设提供审核依据。

（三十七）保障用地供给

建立健全养老服务设施规划和用地保障政策，对老龄化程度相对较高、发展趋势较快的地区，应适当提高养老服务设施用地比例。在年度建设用地供应计划中要保障养老用地需求，并按照“就近养老、便利就医、便于探视”原则安排在合理区位。

支持各类主体利用存量低效用地和商业服务用地等开展养老服务，将养老服务机构和设施用地纳入社区服务设施用地。符合划拨用地目录的，可采取划拨方式予以保障。鼓励非营利性养老服务机构以租赁、出让等有偿使用方式取得国有建设用地使用权，支持政府以作价出资或者入股方式提供土地，与社会资本共同投资建设养老服务项目。农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办或以建设用地使用权出让、出租、入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。

举办非营利性养老机构，可凭登记机关发放的社会服务机构登记证书和其他法定材料申请划拨供地。非营利性养老机构应当不以营利为目的，所得收入除符合规定的合理支出外，只能用于养老机构的持续发展，不得将盈余用于分红或变相分红。要严防擅自改变养老服务设施建设用地用途进行房地产开发。存量商业服务用地等其他用地用于养老服务设施建设的，允许按照适老化设计要求调整户均面积、租赁期限、车位配比及消防审验等设计，并依法依规变更土地和规划要求后才能建设。

（三十八）落实配套建设要求

在城市居住社区建设补短板 and 城镇老旧小区改造中统筹推进养老服务设施建设。社区居家养老服务设施要纳入城乡社区配套用房建设范围，完善落实新建住宅小区配套建设养老设施“四同步”工作

规则，建立常态化督查机制，确保新建住宅小区按照每百户 20 平方米以上的标准配套建设养老服务设施，单处面积不得少于 300 平方米，并列入土地出让合同，与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，到 2025 年配建设施达标率达到 100%。已建成的小区按照每百户 15 平方米以上的标准，由所在地县级政府通过政府回购、租赁、改造等方式，因地制宜补足养老服务设施，并同步开展消防设施改造，进一步补齐设施短板。到 2022 年底，原则上所有街道至少建有 1 个具备综合功能的社区养老服务机构，辖区面积不大、老年人口不多、养老需求不突出的临近街道可共建 1 个养老服务机构。

（三十九）利用闲置资源

各县、市、区要制定整合利用闲置资源改造养老服务设施的政策措施，全面清理基层政府和事业单位调整后腾出的办公用房、转型中的公办培训中心和疗养院、学校、社区用房、厂房等闲置资源，对适合开展养老服务的，加大改造提升力度，优先用于养老服务设施。支持将各类房屋和设施用于发展养老服务，鼓励适当放宽最长租赁期限。将闲置公有房产优先用于养老服务，租赁期限最长不超过 20 年，在公开竞租同等条件下给予优先承租。各地要立足党政机关和国有企事业单位培训疗养机构改革实际，坚持“应改尽改、能转则转”，探索推动具备条件的培训疗养机构转型为养老服务设施，加快资源整合、集中运营，提供质量有保障、价格可负担的普惠养老服务。不得以养老名义经营其他业务。

（四十）建设为老服务人才队伍

全面提升养老服务从业人员职业化、专业化水平。推进多层次养老服务人才培养，鼓励和支持各类院校开设老年生活照料、老年医疗护理、老年营养和健康管理、老年社会工作、老年康复辅助器具、老年心理等养老服务有关专业，构建多层次、模块化、高质量的技能课程体系。支持符合条件的养老机构举办养老服务类职业院校，通过定向培养等方式吸引学生就读养老服务有关专业。鼓励现有开设养老服务类专业职业院校，开展养老服务有关专业“1+X”证书试点。加强养老服务专业教育与实践应用相结合，推动院校与养老服务机构加强校企合作。加大养老服务人才培养培训力度，扩大居家养老日常护理技能培训规模，按照养老护理员国家职业技能标准、培训大纲和最新行业企业考核评价规

范开展标准化培训。探索养老服务业职业经理人机制，促进经营管理职业化、专业化。推动建设产教融合型养老服务企业，打造养老护理员培训示范点，充分利用现有各类职业技能培训和公共实训基地，建设康养高技能人才培训基地，争取成为国家级（康养）高技能人才培训基地。

完善专业人才培养激励机制。拓宽养老服务从业人员职业发展空间，建立健全以品德、能力和业绩为导向的康养服务人员职业技能评价制度，开展养老护理员职业技能评价工作，畅通职业资格和职业技能等级发展通道，完善与职业技能等级配套的薪酬激励机制。对按照规定参加职业技能培训的护工、护理员等，符合职业技能培训补贴的人员可享受培训补贴。大力开展康养服务人员职业技能竞赛，按照有关规定对获奖选手予以奖励，并晋升相应的职业技能等级。加大养老服务人员的激励力度，保障和提升从业人员经济待遇和社会地位，强化人才政策扶持，逐步增强养老服务人员的职业吸引力。广泛开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的宣传报道，让养老护理员的劳动创造和社会价值在全社会得到尊重，不断增强养老护理员的职业荣誉感和岗位吸引力。

大力培养老年服务志愿人才。积极发展志愿者组织，开展各项为老服务志愿活动并及时总结活动经验。加大对养老服务从业人员的社会工作专业培训力度，加快发展面向老年群体的社会工作服务机构。建立健全专业社会工作人才引入机制，吸引专业社会工作者和高等院校社会工作专业毕业生从事养老服务工作。在社区居家养老服务领域积极开展“三社联动”，推进建立“机构延伸、社区照料、义工援助、邻里互助、亲情慰藉、协会维权”六位一体关爱服务模式，研究制定《养老机构社会工作服务规范》，引导社会工作者和志愿者协同开展为老服务，不断提高服务的专业化水平。鼓励各地探索建立“时间储蓄”等志愿服务互助循环机制。

（四十一）加强多元化金融服务支持

鼓励国有资本、社会资本等通过多种方式积极参与养老服务业发展，探索设立养老服务投资发展引导基金和养老服务融资担保基金，提升社会资本参与养老服务的积极性和有序性。建立和完善有利于养老服务业加快发展的金融组织、产品、服务和政策体系，支持各类金融组织加快养老领域业务发展规划和市场布局，鼓励有条件的金融机构开展养老领域金融业务、投资养老产业，创新养老服务金融产品和服务方式。

鼓励社会资本通过建立基金、发行企业债券等方式筹集资金，用于购置、建设和改造养老服务设施。鼓励企业、慈善组织及个人设立养老领域慈善信托，开展养老服务慈善项目。积极引导征信机构、信用评级机构面向养老服务业开展征信、评级服务，鼓励银行与征信机构、信用评级机构合作，实施对养老服务机构的分类扶持，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。

规范和引导商业银行、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。鼓励省内各类金融机构开发符合养老生命周期需求的差异化金融产品，推进应收账款质押贷款，探索收费权质押贷款。鼓励省内各类金融机构合理确定贷款期限，灵活提供循环贷款、年审制贷款、分期还本付息等多种贷款产品和服务。健全养老服务商业保险体系，推广长期护理保险、老年人意外伤害保险、护理人员职业责任险、养老机构责任险等险种，推动商业养老保险逐步成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者。探索开展养老机构融资性保证保险业务，提供融资增信服务。

专栏 8 构建要素支持体系行动计划

养老服务机构金融支持。落实养老服务机构有关税费优惠政策，落实抵押融资贷款有关政策，支持符合条件的养老服务企业上市融资发债。对符合条件的民办养老服务企业发放创业担保贷款并按规定贴息。支持养老机构以包括股权融资在内的各种方式筹集建设发展资金。各级财政出资的融资性担保机构应按规定为符合条件的营利性养老机构提供担保。

加强养老用地保障。规范编制养老服务设施供地计划，明确用地规划和开发利用条件，依法保障非营利性养老服务机构用地，以多主体有偿使用方式供应养老服务设施用地，合理确定养老服务设施用地供应价格，规范存量土地改变用途和收益管理，利用存量资源建设养老服务设施实行过渡期政策，支持利用集体建设用地发展养老服务设施。

为养老服务人才队伍建设。鼓励和支持各类院校开设老年生活照料、老年医疗护理、老年营养和健康管理、老年社会工作、老年康复辅具、老年心理等养老服务有关专业教育，构建多层次、模块化、高质量的技能课程体系。鼓励现有开设养老服务类专业职业院校，开展养老服务相关专业“1+X”证书试点。加强养老服务专业教育与实训应用相结合，推动院校与养老机构加强校企合作。

十一、保障老年人合法权益

(四十二) 健全综合监管制度

全面推行“双随机、一公开”监管，引导互联网平台建立用户评价体系，依法公示养老服务注册登记备案、行政处罚、抽查检查结果、消防安全检查结果等信息。建立以重点监管为补充、以信用监管为基础的跨部门综合监管机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。明确监管重点，全面加强对安全质量、从业人员、涉及资金、运营秩序、用地建设等方面的监管力度，加大对各类违法违规行为的惩戒力度。

建立养老机构备案信用承诺制度，并将书面承诺履约情况记入信用记录。强化市场运营秩序监管，对未依法取得营业执照以市场主体名义从事养老服务经营活动、未经登记擅自以社会服务机构名义开展养老服务活动、未经登记管理机关核准登记擅自以事业单位法人名义开展养老服务活动等无证无照行为，加大依法打击查处力度。

加快推进养老服务领域信用体系建设，制定出台养老服务领域信用分级分类监管的政策规定和措施办法，根据信用等级高低采取差异化监管措施，依法依规实施守信联合激励和失信联合惩戒。养老服务机构行政许可、行政处罚、抽查检查结果等信息按经营性质分别通过省级社会信用信息平台、国家企业信用信息公示系统（云南）记于其名下并依法公示。

（四十三）加强养老服务风险防控

建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，实现养老机构安全风险自辨自控、隐患自查自治，提升安全生产整体防控能力。持续开展养老服务领域非法集资重点防范和专项整治，加强养老机构预付费管理，强化对销售会员卡、预付费的监管，有效防范养老机构通过销售会员卡、预付费等方式收取大额费用带来的非法集资风险。对于养老社区（CCRC），要明确以服务为本的功能定位，积极探索建立专项监管机制，严禁以养老之名跑马圈地，严格规范资产过度金融化，确保健康稳定可持续发展。鼓励支持养老机构投保综合责任保险，增强养老机构防范风险能力，县级以上政府可以通过补贴保险费等方式给予支持。加强养老服务中的欺老虐老行为监管，规范养老机构服务行为，做好服务纠纷处理工作，保障老年人身体健康和生命财产安全，维护养老机构合法权益和正常服务秩序。

（四十四）建立健全养老服务突发事件应急管理机制

在国家养老服务应急救援体系框架下，将养老纳入全省公共安全重点保障范围，推进全省“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务突发事件应急管理机制建设，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，全面提升养老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。依托各级具备相应条件的公办养老机构等单位完善有关设施设备，探索建立省、州市、

县三级养老服务应急救援中心和应急救援支援队伍，在各级灾害事故、安全生产突发事件应急管理机制或公共卫生突发事件联防联控机制统一指挥协调下，负责统筹指导本区域养老服务领域突发事件的应急管理工作，组织和管理养老服务应急救援支援队伍建设。养老服务应急救援中心“平时”负责组织开展养老服务应急管理、救援支援、防护防控、备灾抗灾、风险管理等政策研究、人员培训、实战演练和监测预警，“战时”根据突发事件性质和情况启动分级响应，承接相应的应急处置、救援等任务。

（四十五）加强老年人权益保障

贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》、《云南省老年人权益保障条例》、《云南省人口与计划生育条例》，落实独生子女父母护理假等有关规定。完善老年人权益服务网络，建立完善涉老矛盾纠纷的预警、排查、调解机制。制定涉及老年人利益的政策应当征求老年人意见。

开展老年人产品和服务消费领域侵权行为专项整治，严厉打击面向老年人的假冒伪劣商品制售行为，严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。持续加强养老服务领域非法集资排查整治，做好涉嫌非法集资监测预警，鼓励群众提供非法集资线索，对涉嫌非法集资的行为及时调查核实、发布风险提示并依法稳妥处置。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，提升老年人抵御欺诈销售意识。

指导养老服务机构按照国家有关规定及当事方协议约定提供服务，在退出市场时妥善做好老年人的服务协议解除、安置等工作。建立健全养老服务领域纠纷协商调解机制，引导老年人及其代理人依法维权。

加强老年人法律服务和法律援助，重点做好特殊困难老年人群体的法律服务、法律援助。简化申请程序，为老年人申请和获得法律援助提供便利。鼓励和引导律师事务所、公证机构、基层法律服务所依法依规为老年人减免法律服务费用，为行动不便的老年人提供上门服务。

十二、保障措施

（四十六）加强组织领导

坚持党对老龄工作的全面领导，健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与、全民行动的老龄工作机制。强化政府规划落实责任，纳入为民实项目，强化考评监督，层层抓好落实。充分发挥各级老龄工作和养老服务协调机制重要作用，定期研究解决规划实施中的重大问题，凝聚工作合力，确保各项规划任务落实。发展改革部门要推进老龄事业和产业发展与本地区发展规划、年度计划相衔接。民政部门要统筹推进、督促指导、监督管理养老服务工作。卫生健康部门要建立完善老年健康支撑体系，制定完善医养结合机构医疗卫生服务标准。推动以州、市行政区为单位制定养老“整体解决方案”，将老龄事业发展和养老服务体系纳入经济社会发展全局中通盘考虑，全方面整合资源力量，充分调动各方积极性，推动兜底性、普惠型、多样化三种路径协同发展。昆明市和丽江市古城区要切实加强组织领导，扎实开展积极应对人口老龄化综合创新，努力形成创新模式和典型经验。

（四十七）强化制度保障

持续推动完善养老服务地方立法。聚焦养老服务发展的难点、重点、堵点问题，强化改革思维，加强制度创新，破解发展难题。将应对人口老龄化纳入规章制度、行业标准、重大改革、政策制定中，保障各项制度衔接一致，有序推动规划目标任务完成。各州、市人民政府根据人口老龄化具体情况，制定总体性兜底保障解决方案、养老服务清单。

（四十八）加大资金投入

加大财政投入，统筹资金保障养老服务发展需求，支持养老服务事业发展。省本级和各地用于社会福利事业的彩票公益金 55%以上必须用于支持发展养老服务。健全完善省、州市两级政府购买养老服务目录和标准，建立与经济社会发展水平相适应的动态调整机制，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等服务。鼓励各地积极申报争取中央预算内投资、地方政府专项债券资金支持养老服务领域有关项目。全面落实社会办养老机构一次性建设补贴、养老机构运营补贴政策，有条件的地区可根据财力适当提高补贴标准。

（四十九）加强舆论宣传

坚持正确舆论导向，充分发挥广播、电视、报纸、网络等各类媒介作用，大力宣传积极应对人口老龄化国家战略和推动养老服务高质量发展的重要意义，提高广大群众对积极应对人口老龄化的必要

性、紧迫性的认识，凝聚思想共识，营造全社会关注养老服务、关心老龄事业、支持老龄工作的良好氛围。在全社会开展老龄化国情、省情教育，引导老年人树立“自己是健康第一责任人”意识，强化“家庭是健康第一道关口”观念，倡导健康生活方式。实施中华孝亲敬老文化传承和创新工程，按规定评选表彰先进典型，及时总结推广老龄工作先进经验，在全社会营造孝老敬老良好氛围。

（五十）严格评估考核

省发展改革委、省民政厅、省卫生健康委会同有关部门，加强对各地的指导、督促，适时向省人民政府报告规划落实工作进展情况。搭建社会监督平台，健全第三方评估机制，适时对本规划执行情况进行评估，及时发现和解决突出问题。各州、市、县、区人民政府要按照本规划要求，结合实际情况，细化相关指标，推进任务落实，确保责任到位、工作到位、投入到位、见到实效。鼓励各地积极探索，勇于创新，创造性地开展工作。