东莞市民政局文件

东民规〔2026〕5号

东莞市民政局关于印发《东莞市老龄事业发展和养老服务体系建设“十五五”规划》的通知

各镇人民政府（街道办事处、园区管委会），市府直属各单位，中央和省驻莞单位：

《东莞市老龄事业发展和养老服务体系建设“十五五”规划》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市民政局

2026年10月30日

东莞市老龄事业发展和养老服务体系建设“十五五”规划

“十五五”时期是东莞人口老龄化进入快速发展、应对挑战进入关键攻坚的重要窗口期。全市老年人口规模持续增长，养老服务供需结构性矛盾逐步显现，对老龄事业和养老服务体系建设提出新的更高要求。为全面落实积极应对人口老龄化国家战略，构建与经济社会发展、人口现状相适配的老龄事业发展和养老服务体系，推动老龄事业产业协同发展，根据《广东省老龄事业发展和养老服务体系“十五五”规划》《东莞市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》等文件，制定本规划。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大及二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于老龄工作和养老服务体系建设的重要论述，对标落实省委“1310”具体部署，紧扣东莞制造业名城定位与人口老龄化实际，坚持尽力而为、量力而行、综合施策，加大制度创新、政策供给和财政投入，统筹兜底保障与普惠供给，推动老龄事业和养老服务体系不断取得新进展。到2030年，积极应对人口老龄化制度体系基本形成，老年社会保障更加安全公平，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系全面建成，实现老龄事业与

养老产业协同高质量发展，更好满足全市老年人多层次、多样化养老服务需求，为建设智创优品、和美宜居新东莞提供坚实支撑。

东莞市“十五五”时期老龄事业发展和养老服务体系建设主要指标

项目	序号	指标	2025 年	2030 年	属性
社会保障	1	基本养老保险参保人数（万人）	594.03	598.7	预期性
	2	基本医疗保险参保率（%）	95	保持稳定	预期性
	3	户籍老年人意外伤害保险参保率（%）	100	100	预期性
	4	个人养老金账户缴存（亿元）	9.17	40	预期性
养老服务	5	镇街（园区）综合养老服务中心覆盖率（%）	—	100	预期性
	6	养老机构护理型床位占比（%）	80.98	85	预期性
	7	养老机构中取得职业技能等级证书的养老护理员占比（%）	15	70	预期性
	8	公办养老机构等级评定达到一级及以上比例（%）	90.91	95	预期性
	9	村（社区）养老服务设施覆盖率（%）	行政村 60、城市社区 90	行政村 80、城市社区 100	预期性
健康支撑	10	二级以上综合医院建设老年医学科建设比例（%）	82.35	95	预期性
	11	接受基本公共卫生服务老年人健康管理服务的人群认知功能初筛率（%）	—	80	预期性
	12	人均预期寿命（岁）	84	84 左右	预期性
社会参与	13	老年人社会活动参与率（%）	—	60	预期性
	14	基层老年协会覆盖率（%）	45.51	80	预期性
银发经济	15	省级高水平银发经济产业园数量（个）	—	1	预期性
	16	银发产品体验展销中心（个）	—	2	预期性

二、重点任务

（一）建立健全多层次老年社会保障体系

1. 加快建立实施长期护理保险制度。2026 年底前，出台《东

莞市长期护理保险制度实施办法》，构建多元筹资机制，衔接基本医保、养老服务政策。培育专业化护理服务市场与人才队伍。优化全市护理资源配置效率，切实提升长护险制度保障效能和服务供给水平。研究探索定点长护服务机构绩效考核制度，构建进退有序的定点长护服务机构动态管理机制。支持基层医疗机构开展上门护理服务。

2. 健全多层次养老保险。按照国家部署调整退休人员基本养老金，逐步提高城乡居民基础养老金最低标准。引导劳动者自愿购买养老合规金融产品。规范发展第三支柱养老保险。深入实施“银龄安康”老年人意外伤害保险行动，优化理赔办理质效，确保持续做到户籍老年人意外伤害保险参保率 100%。

3. 强化医疗综合保障。巩固基本医保、大病保险、医疗救助“三保”功能，衔接“莞家福”等城市定制型商业医疗保险。优化居民医保筹资、参保缴费服务及连续参保激励机制，推行“医保按待遇找人”服务，确保基本医疗保险参保率持续保持稳定。简化跨省异地就医直接结算流程，落实国家和省级药品耗材集中采购政策，减轻老年人相关费用负担。

4. 巩固提升老年人福利水平。完善老年人优待政策，拓展文化、交通、医疗等领域优待项目。创新“物质+服务”综合救助模式，优先满足失能失智、高龄独居等特殊对象照护需求。健全困难老人主动发现和监测预警快速帮扶响应机制。加强临时救助

与专项救助衔接，防范化解突发性、紧迫性基本生活风险。推进“免申即享”智慧发放模式，提升高龄津贴、经济困难及失能老年人补贴供给水平，实现从“人找政策”到“政策找人”的转变。健全老年人能力评估与经济状况核查体系，实现重点老年群体应保尽保、按需施助。

（二）全面推进养老服务提质增效

5. 完善基本养老服务制度。修订完善并动态优化《东莞市基本养老服务清单》，构建对象精准、内容明确、标准统一、保障有力的基本养老服务制度体系，筑牢养老服务民生底线。健全清单动态管理机制，确保清单内容不低于国家、省规定要求，同时贴合东莞本地实际，实现保障水平与经济社会发展同步提升。

6. 健全三级养老服务网络。建立市综合养老服务管理平台，强化统筹调度、标准制定与行业监管，加强对镇街（园区）养老服务工作指导。依托镇街（园区）敬老院或现有养老设施，升级改造综合养老服务中心，按需提供全日托养、日间照料、助餐配餐、康复护理、能力评估、居家上门等一站式服务。利用各类服务设施，因地制宜建设村（社区）养老服务站点，为居家老年人提供助餐配餐、文化娱乐、探访关爱、需求收集、服务转介等支持。大力发展嵌入式社区养老服务设施，推动新建小区适老设施100%达标。

7. 推动居家、社区、机构三类养老服务形态融合。推行“镇

街（园区）中心+村（社区）站点”一体化运营模式，构建“中心带动站点、站点辐射居家”服务链条，打造“莞爱颐养”养老服务品牌。修订完善《东莞市居家社区养老服务管理办法》，加大培育养老服务市场主体力度，扩大普惠养老服务供给。统筹推进家庭养老床位和居家适老化改造建设，完善改造标准、提升改造质效、强化服务供给。实施全市老年配餐服务优化升级，推动“和美社区饭堂”实现园区、镇（街道）全覆盖。探索“老年父母+残疾子女”家庭共同入住养老机构或其他照护机构。常态化开展老年人探访关爱服务。创新推广“物业+养老”服务模式。推进镇（街道）公办养老机构优化整合，提升专业服务质量，兜牢特殊困难老年人入住保障。加大养老服务机构扶持力度，鼓励社会力量以多种方式参与公办养老机构建设运营。

8.创新发展互助性养老服务。积极发展互助性养老服务，引导有条件的镇街公办养老机构向社会提供服务，优先满足孤寡、残障失能、高龄留守和低保家庭老年人照护需求。支持整合优化镇街公办养老机构、闲置学校等设施资源，改扩建为适宜老年人居住的互助养老社区。鼓励在村（社区）设立“互助物资共享站”，配置老年人常用的助行、助视等康复辅助器具，开展非营利性康复辅助器具租赁服务。

9.促进养老服务协同发展。进一步完善价格形成机制，推动普惠养老服务提质扩面，让老年人住得起，住得好。积极探索常

住老年人养老服务供给机制，健全跨区域服务衔接模式，推动基本养老服务均等化。深化莞港澳在养老服务产业、人才、资金、项目及标准化建设等领域交流合作，支持优质养老机构纳入香港“广东院舍照顾服务计划”认可机构名录，助力香港长者内地养老。

10. 提升智慧养老服务水平。充分发挥东莞基本养老服务综合平台底座支撑作用，加快养老服务咨询 AI 智能体落地应用，健全养老数字化治理体系。鼓励养老机构运用开源鸿蒙技术，打造全场景智慧养老机构样板。上线养老服务电子地图，实现养老服务资源线上查询展示。全面实行养老机构“一床一码”数字化改革，推动养老资源精准配置。积极引导智慧健康养老产品与服务下沉至社区、家庭，普及应用智能安全监测设施，为老年人居家生活提供技术支撑。

11. 加强养老服务综合监管。推进“开办养老机构一件事”业务流程优化再造，推动开办养老机构从“能办”向“好办、易办”转变。落实养老服务机构安全管理主体责任，建立健全各部门协调配合的监管机制，压实属地政府责任。建立跨部门常态化联合检查机制，推动制订并实行养老机构检查事项清单“一张表”。完善养老服务信用档案与联合奖惩体系。健全突发事件应对机制。推进养老服务体系标准化建设，强化标准实施应用。

（三）全面加强老年健康服务保障

12. 提升老年健康服务能力。依托现有公办医养结合机构资源，推动通过转型等形式，加强老年病专科医院建设。充分发挥老年医学科在老年健康服务体系中的支撑作用，持续推动二级及以上综合医院老年医学科建设。持续加强老年友善医院建设，夯实基层医疗卫生机构健康服务网络。优化家庭医生签约服务，提升老年人常见病、多发病诊疗及慢性病管理能力。

13. 深化安宁疗护服务。稳步扩大安宁疗护范围，鼓励有条件的医院设立安宁疗护科或病区，支持基层医疗卫生机构增设安宁疗护床位。到2030年，全市建有1家三甲医院安宁疗护病区，所有公立医院均可提供安宁疗护服务，从事安宁疗护的医疗卫生专业人员培训率达到100%。

14. 加强老年健康教育和管理。深入实施健康促进行动，力争到2030年，全市接受基本公共卫生服务老年人健康管理服务的人群认知功能初筛率达到80%，全市累计培训基层医疗卫生机构老年认知障碍筛查防治专业技术人员500人次。广泛开展“体重管理年”活动，加大慢病防治和知识普及力度。持续做好老年人生活自理能力评估和认知功能初筛服务。到2030年，居民健康素养水平达到45%。

15. 推动医养结合创新发展。着力推进“医办养”和“两院一体”融合模式，打造整合式医养健康服务圈。持续做实养老机构与周边医疗机构签约合作，提升养老机构医养结合服务能力，

支持医疗卫生机构在养老机构设立执业站点和家庭医生工作站。推进“互联网+医养结合”，开展远程诊疗、慢性病管理、康复护理指导等服务。鼓励养老机构开设认知障碍照护专区，提升机构长期照护专业能力。

（四）加强老年人力资源开发利用

16.促进银发人才再就业。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄政策，根据国家和省的规定，优化就业、社保等方面的年龄限制政策。创新灵活就业制度，拓宽就业路径。支持行业、企事业单位推行专业技术及高技能人才柔性返聘。落实老年人灵活就业工伤保险保障政策，保障老年劳动者合法权益。依托“就莞用”信息平台发布适合银发人才就业岗位信息，为银发人才提供优质高效的就业服务。

17.推进老年人参与志愿服务。发挥基层党组织和老党员作用，带动老年群众积极参与志愿服务。鼓励党政机关、企事业单位、群团组织支持离退休人员开展志愿服务，参与基层民主监督、普法宣传、移风易俗、纠纷调解等。做优做强“银龄行动”志愿服务品牌，支持打造具有东莞特色、行业特点的志愿服务项目。推动互助养老与志愿服务的制度衔接与资源共享。创新公益“时间银行”、消费券、信用积分等志愿激励机制，广泛宣传老年志愿服务先进典型。

18.加强新时代基层老年人组织建设。大力培育发展基层老

年协会，实施协会骨干培训计划，推进规范化建设。统筹盘活全市党群服务中心、新时代文明实践站（点）等现有公共阵地，免费配套活动、文娱、议事专属功能区域，打通老年协会活动场地供给堵点。持续扩面增量、规范提质基层老年协会，引导其深度参与社区助餐、健康宣教、银龄志愿、矛盾调解、老年文化活动，充分发挥老年群体参与基层治理、互助养老的纽带作用。

（五）推进建设全域老年友好社会

19. 加强积极应对人口老龄化宣传教育。推动人口老龄化国情教育进机关、进学校、进社区、进企业，动员全社会关心、支持并参与应对人口老龄化工作。常态化开展防范养老诈骗和非法集资宣传教育，严厉打击涉老虚假宣传、诱导消费、非法集资、强迫交易等违法犯罪行为。建立健全老年人意定监护实施机制，探索建立虐待老年人强制报告制度，防止欺老、虐老、弃老问题发生。依托现有条件建设老年人权益保障风险监测平台，筑牢老年群体合法权益防护屏障。

20. 大力营造尊老敬老社会环境。全面落实老年人优待、补贴等政策，及时将符合条件的老年人纳入特困供养、最低生活保障范围。畅通老年人法律援助、公证服务绿色通道。持续举办“敬老月”系列活动，加大对“敬老文明号”和“敬老爱老助老模范人物”的宣传力度。广泛开展好家教好家风讲座、沙龙、故事分享等活动，引导子女增强尊老、敬老的意识与能力，切实履行家

庭赡养责任。

21.积极丰富老年人精神文化生活。进一步完善城乡老年体育设施，持续办好老年人文艺大赛和老年人运动会。每年常态开展“乐享银龄”“莞爱悦龄”等系列活动，让老年人在活动中收获幸福、体验快乐、促进健康。拓展银发旅游服务业态，推动旅游与康养深度融合。依托镇街（园区）现有教育平台，统筹推进老年教育扩容提质，到2030年，实现基层老年学习点镇街（园区）全覆盖。

（六）培育壮大养老产业

22.加快打造先进制造与现代服务融合的产业新格局。健全银发经济发展配套政策体系，布局2—3个银发经济产业园区。立足东莞先进制造业根基，支持松山湖高新技术产业开发区申报省级银发经济产业园，聚力培育产业集聚载体，全力争创国家级高水平银发经济产业园区。支持东莞实业投资控股集团有限公司发挥国企资源优势，探索开展养老服务业务，培育业务团队，在条件成熟的基础上适时组建市属国有养老服务平台，逐步拓展银发经济相关业务，筑牢民生兜底与产业发展双支撑。支持高校、科研机构、行业企业加大智能适老化产品研发投入，重点开发养老服务机器人、多功能护理床、便携式健康监测设备等智能产品。依托市未来生物食品创新联合体和食品产业科技创新中心，加快推进重点食品产业平台建设。依托市数字人体与智慧睡眠创新联

合体，鼓励更多家具企业围绕老年群体开发智能床垫等系列产品，积极抢占适老家具市场。

23. 丰富养老产品服务供给和场景应用。推动养老与医疗、教育、文旅等业态深度融合。建立养老产品优质企业库，实行入库企业动态更新管理。打通供需对接渠道，推动企业产品与养老机构、社区居家养老场景精准匹配。充分发挥市级养老服务信息平台支撑作用，完善健康档案管理、服务预约、紧急呼叫等核心功能。搭建科技成果转化展示平台，为养老领域新技术、新产品提供试点应用及产业化落地支撑。

24. 加强老年产品消费引导。积极开展老年产品消费宣传活动，增强老年人消费意识。定期发布老年产品消费指南，为老年人提供科学合理消费建议，引导老年人树立正确消费观念。开展“养老服务消费季”活动，激发老年人潜在消费需求。推动社会力量建设2个以上银发产品体验展销中心，丰富适老化产品展示、体验、推广场景，扩大优质银发产品供给与市场消费。鼓励在养老机构、市民中心、大型商超开辟老年用品展示租售专区。鼓励零售商设立银发消费专区。加大市场监管力度，规范老年产品市场秩序，严厉打击假冒伪劣产品，保障老年人消费权益。

三、要素保障

（一）规范养老服务用地和设施管理。严格落实《东莞市国土空间总体规划（2021—2035）》关于社会福利设施用地的空间

管控要求，以养老服务设施布局专项规划为指引，各园区、镇（街）在编制或调整控制性详细规划时，应做好与养老服务设施专项规划的衔接。建立年度建设用地指标优先保障养老服务的稳定机制，确保关键项目、重点片区用地需求应保尽保。统筹推进松山湖金菊福利院二期、东坑镇养护院、大岭山镇敬老院等一批重点养老服务项目建设，补齐优质养老服务设施短板。全面落实养老服务设施配建标准，严格执行同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用“四同步”管理规定，强化新建居住区规划建设源头管控，确保养老服务设施足额配建。鼓励各镇街（园区）、村（社区）积极盘活符合条件的闲置厂房、学校、公共用房、楼堂馆所等资源，将其改造成日间照料中心、托老所、微型养老服务站等，通过采取公建民营、合作、联营、参股等方式，优先无偿或低偿引入社会力量参与运营管理，有效缓解养老服务供需矛盾。

（二）完善资金与多元投入机制。严格落实本级用于社会福利事业的彩票公益金按不低于55%的规定支持发展养老服务，保障资金精准投向。鼓励各镇街（园区）积极争取中央预算内投资、地方政府专项债券等资金，支持养老基础设施和服务机构建设。鼓励银行业金融机构制定专项养老信贷政策，在风险可控前提下，加大对普惠养老机构、养老服务小微企业的信贷支持力度。大力发展养老金融，积极申报全国特定养老储蓄试点。

（三）加快推进养老服务人才队伍建设。支持本科高校、职业院校增设老年医学、康复治疗、智慧养老等相关专业，建立“院校+机构”协同育人机制，定向培养专业技术人才与管理人才。完善养老从业人员薪酬福利、岗位津贴等“政策包”，提升职业吸引力。建立以职业技能等级为核心的人才评价体系，畅通职业发展通道。将长期照护师、养老护理员、家政服务员等失能失智老人照护技能培训纳入政府补贴性职业培训目录。鼓励引导符合条件的失能老人家庭成员参加照护培训，提升家庭照护能力。到2030年，全市养老机构中取得职业技能等级证书的养老护理员占比达到70%以上。

四、组织实施

（一）加强老龄工作组织领导。完善发展老龄事业和养老服务政策机制，将积极应对人口老龄化纳入经济社会发展全局谋划推进。推动养老服务立法，从法治层面规范机构、社区、居家等不同养老形态的服务要求与权责体系。强化理论武装与政策宣导，将人口老龄化国情教育纳入党员、干部教育培训内容，纳入市委党校（市行政学院）相关培训课程，提升党员干部推进老龄事业的政治站位和战略执行力，筑牢老龄事业发展的政治根基。

（二）完善部门协同与社会参与机制。强化部门协同联动，充分发挥市老龄委统筹协调职能，定期召开联席会议，加强沟通与信息共享，形成工作合力。完善政府购买服务机制，将适合由市

场提供的养老服务和老龄服务项目纳入政府购买服务指导性目录，提高社会力量参与的积极性和主动性。充分发挥养老产业协会桥梁纽带作用，强化行业自律，搭建政企沟通平台。

（三）健全监测评估应用机制。建立健全部门协同监管机制，明确各部门监管职责，加强信息共享与沟通协调，形成监管合力。组织开展规划实施动态监测、中期评估和总结评估。完善评估指标体系，细化量化评估标准，定期组织第三方专业机构对规划实施效果进行科学评估，确保评估结果客观、公正。同时，拓宽公众参与监管评估的渠道，通过线上线下相结合的方式，广泛收集社会公众尤其是老年人的意见建议，形成全社会共同监督的良好氛围。注重评估结果的反馈和应用，及时调整优化政策措施，确保规划目标顺利实现，推动老龄事业持续健康发展。

公开方式：主动公开

东莞市民政局办公室　　2026年10月30日印发