

江门市促进银发经济高质量发展增进老年人福祉行动方案（2025-2027年）

为深入实施《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》《广东省促进银发经济高质量发展增进老年人福祉实施方案》，落实市委、市政府关于大力发展银发经济的重要部署，现制定如下行动方案。

一、工作目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，实施积极应对人口老龄化国家战略，促进事业产业协同，加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，培育高精尖产品和高品质服务模式，促进相关产业高质量发展，充分发挥制造业优势，形成新的经济增长点，让老年群体共享发展成果、人民生活品质不断提升。到2027年底，基本构建兜底保障有力度、普惠供给高质量、高端服务可选择的居家社区机构相协调、医养康养相结合的健康养老服务体系。银发经济产业体系基本健全，高水平打造省级以上银发经济产业园。

二、发展民生事业，提升老年人生活品质

（一）优化基本养老服务供给。推进公办养老机构增强失能照护、服务转介等服务能力，支持有条件的公办养老机构增加护理型床位，开辟老年人照护单元，探索开展认知障碍及临终关怀专项服务。盘活国资、国企、政府有关机构等资产，以合资合作

等方式，建设一批日间照料、嵌入式社区养老服务设施。鼓励养老服务机构、家政企业、物业服务企业运营家庭养老床位，推进具备条件的物业小区开展“物业+养老”服务。加强乡镇（街道）区域（综合）养老服务中心能力建设，提升专业照护、服务转介、资源链接、辐射带动等作用。结合“百县千镇万村高质量发展工程”实施，补齐农村养老服务短板，深化发展镇（街）卫生院与敬老院“两院一体”医养结合模式。持续深入开展“慈善筑迹”江门市困难家庭家居改善项目，支持困难老年群体危房改造、添加辅助装置、改善照明等居家环境改造工作。到2027年，全市乡镇（街道）范围内具备综合功能的养老服务机构覆盖率不低于74%；全市养老机构护理型床位占比不低于69%，其中公办养老机构护理型床位占比不低于80%；特殊困难老年人家庭适老化改造累计完成不少于5800户。[市民政局、市住房城乡建设局、市卫生健康局、市自然资源局、市国资委，市残联，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

（二）拓宽为老便民生活服务。实施全国“社区智慧助老”行动试点，建设改造一批嵌入式社区智慧助老服务站点。全力推进“侨都长者饭堂”建设，出台老年助餐服务发展指导文件，推动养老机构利用自身服务资源面向社会开展老年助餐服务，支持有条件的企业、机关事业单位、慈善组织、个人等提供老年助餐服务，引导餐饮企业、物业服务企业、公益慈善组织参与老年助餐服务，引导外卖平台、物流企业等经营主体参与老年助餐配送。鼓励发

展社区公司运营模式，打造江门市社区生活服务连锁品牌企业，通过市场化运作与公益目标相结合的方式，开展居家养老上门服务。聚焦一刻钟社区生活圈，引导老年日用品实体店合理布局，鼓励商场、超市等开设老年专区或便捷窗口。优化便民商业布局，鼓励发展便利店、综合超市、大众化餐饮、维修服务、家政服务、美容美发、药店、再生资源回收点等生活服务性业态。鼓励零售商、社会工作服务机构等为居家老人提供生活用品代购、家政预约、代收代缴、陪诊等服务。推进完整社区建设，发展社区嵌入式服务设施，推动物流配送、智能快递柜、蔬菜直通车等进社区。[市民政局、市住房城乡建设局、市商务局，市委社会工作部，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（三）丰富老年人健康及文体服务。发挥中医诊疗、中医药健康管理对老年人的保健作用，逐年推广“中医+康养”医养结合服务模式，推动中医药在养老服务中的深度应用。加快建立以三级医院为指导，二级医疗机构为支撑，医养结合机构、康复护理机构、基层医疗卫生机构、居家安宁疗护为主体，社会力量多方参与的安宁疗护服务体系。鼓励各级医养结合机构、医疗机构利用自身优势，通过日间康复、家庭病床、上门巡诊等方式参与居家社区医养结合服务。到 2027 年，二级及以上综合医院设立老年医学科的比例达 100%。建立健全市、县（市、区）、街道（镇）、社区（村）四级社区老年教育网络，提升城乡社区老年学校服务能力，着力推广社区乐龄学院模式，建成一批高水平老年学校，

到 2027 年，实现全市老年大学县级全覆盖，镇（街）逐步开展。发挥各级老年人体育协会等的作用，运用图书馆、文化馆（站）、美术馆、博物馆、体育场地设施、商超、书吧等场所，广泛开展适合老年人特点的文化、体育和其他娱乐活动，满足老年人体育锻炼和精神文化需要。[市卫生健康局、市教育局、市民政局、市文化广电旅游体育局，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

三、扩大产品供给，提升质量水平

（四）培育银发经济经营主体。积极引进银发经济领域优质企业，引入国外、港澳深投资者在江门兴办养老机构。鼓励国资企业和各类市场主体积极拓展银发经济相关业务。发挥民营经济作用，积极组建银发经济产业联盟和相关行业协会，建立银发经济相关行业培育孵化机制，加大优质企业主体培育，鼓励企业申报高新技术企业、“专精特新”企业等。鼓励聚焦老年用品需求研发和创业兴业，推进老年用品行业企业“小升规”，打造一批在银发产业领域具有一定影响力和竞争力的知名企业。到 2027 年，各县（市、区）至少各引育 2 个优质养老服务主体。[市工业和信息化局、市投资促进局、市发展改革局、市科技局、市民政局、市商务局、市国资委，市工商联，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

（五）完善银发经济行业标准。鼓励依法成立银发经济领域社会组织，支持企业、科研院所、行业协会等组建产业合作平台或联合体，深化产业研究、资源整合、行业自律。探索加强公共

数据共享，支持行业组织开展产业运行监测分析和信息发布。支持鼓励我市企事业单位、社会团体积极参与相关国家标准、“湾区标准”、行业标准等制定修订工作，支持鼓励我市社会团体、企业单位等充分发挥市场自主制定标准的活力，开展相关团体标准、企业标准研制工作。对自主研发、技术领先、市场认可的产品，推荐纳入升级和创新消费品指南。用好国家、省第三方质量测试平台，开展质量测评、验证、认证工作。加强银发经济行业企业产品和服务标准自我声明公开，促进银发经济行业良性发展。[市市场监管局、市民政局，市工商联，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

（六）开展消费促进行动。广泛动员各方力量为老年人提供智能培训服务，帮助老年人了解线上消费、无人零售等新型消费方式。支持各县（市、区）发放银发消费券、体验券，将老年产品和服务纳入各级促消费政策范围。以开展家装厨卫“焕新”行动居家适老化改造板块活动为契机，推动老年人实施家庭适老化改造消费。引导电商平台、大型商超、老年日用产品实体店设立银发消费专区，举办主题购物节等消费体验活动，让老年人亲身体会便捷新型消费。利用中国进出口商品交易会等平台展示推介银发经济前沿技术和产品服务。结合春节、重阳节等传统节日以及“敬老月”等活动，打造一批银发消费特色活动品牌。支持本地适老化产品，尤其是新一代智能化产品，加入国外、港澳供应链。[市发展改革局、市商务局、市民政局、市财政局、市文化广电旅游

体育局，市委老干部局，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

（七）打造沉浸式消费场景体验平台。探索建立覆盖康复治疗、配验帮助、产品选购指引、租赁维修等服务的老年用品公共服务平台。支持鼓励各地发挥国企和社会力量作用，结合社区居家养老服务设施、养老机构等建设适老生活体验中心（店），区分不同生活场景集成各类生活用品、家居产品、智能终端、辅助器具、可穿戴设备、服务机器人等，打造沉浸式场景体验平台载体。到 2027 年，各县（市、区）建成不少于 1 家适老生活体验中心（店）。[市发展改革局、市工业和信息化局、市民政局，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

（八）营造良好消费环境。依托江门市公共信用信息一体化平台，加强银发经济领域信用体系建设，建立健全养老服务、养老产业的相关企业、个人信用档案。持续推动构建以信用为基础的新型监管机制，强化银发经济领域在内的涉企信息归集与公示工作，并将数据嵌入“双随机一公开”监管抽查系统，预设抽查比例，按照我市建立的监管标准化工作规范实施差异化精准监管，推动企业提高行业服务质量水平。加强部门对接协同，精准摸排重点领域侵害老年人财产权益的违法犯罪线索，严厉打击针对老年人的各类诈骗犯罪行为。[市发展改革局、市公安局、市民政局、市市场监管局，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

四、培育潜力产业，开辟经济发展新赛道

（九）统筹布局推进产业集群化。将银发经济发展纳入江门市国民经济和社会发展规划“十五五”规划，统筹优化产业布局。打造环龙舟山银发经济带和银湖湾银发经济产业带，建设1个省级及以上高水平银发经济产业园，发展智慧康养、抗衰老、康复辅助器具、老年用品、旅游度假等产业。建立市级银发经济重点项目库，抓好1亿元以上老年用品重大项目建设。到2027年，全市银发经济规上企业不少于300家，产业规模进一步壮大，产业体系更加完善，产品供给更能满足老年人群多样化、多层次消费需求。[市发展改革局、市工业和信息化局、市民政局、市自然资源局，各县（市、区）人民政府按职能分工负责]

（十）发展康复辅助器具产业。积极参与康复辅助器具产业国家综合创新试点。扩大助听器、矫形器、拐杖、假肢、轮椅等传统器具供给，发展智能康复护理床、智能轮椅、移位机、用药和护理提醒等生活照护产品，扩大认知、失禁、睡眠等障碍评估和康复设备供给，积极研发智能矫形器、智能穿戴等设备。发展康复辅助器具适配和租赁服务，扩大社区租赁、共享租赁、个性化定制服务供给。积极争取我市产品纳入广东康复辅具目录。支持老年用品领域中试平台建设，强化科技成果实现批量应用推广。[市民政局、市工业和信息化局、市卫生健康局、市科技局，市残联，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（十一）推进社会适老化改造。以开展家装厨卫“焕新”行动居家适老化改造板块活动为契机，推动老年人实施家庭适老化改

造。改善居家生活照护条件，增强居家生活设施设备安全性、便利性和舒适性，推进环境和配套设施改造，支持有条件的老旧小区加装电梯。提高数字适老化水平，优化线上线下政务服务。支持引导社会化专业机构为有需求的老年人家庭提供居家适老化改造和智能化升级服务。到 2027 年，推动居家适老化改造服务向普通老年人家庭推广普及。[市民政局、市住房城乡建设局、市政务和数据局、市商务局、市发展改革局，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（十二）发展抗衰老产业。加强基因技术、再生医学、激光射频等技术在抗衰老领域的研发应用，推动基因检测、分子诊断、干细胞治疗等技术与延缓衰老及老年病防治深度融合，加快骨骼、肌肉、大脑、皮肤、毛发、口腔等机体抗衰老技术和产品研发，大力发展阿尔茨海默病、帕金森病、肿瘤等疾病早期筛查产品和服务。推进相关药物、设备、检测试剂、化妆品原料研发。针对老年人健康促进、营养补充、慢病管理、咀嚼吞咽困难等需求，依托本地龙头骨干企业、高校、科研院所和医疗机构等，积极开发具有江门特色、适合老年人群的营养补充食品、易食食品、特殊膳食食品、保健食品等。[市科技局、市工业和信息化局、市商务局、市卫生健康局、市市场监管局，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（十三）发展智慧健康养老新业态。持续加大优质老年用品的推广力度，组织企业申报纳入工业和信息化部老年用品产品推

广目录，积极将产品推广到居家、社区和机构等应用场景。积极引入、开发人工智能、大数据、物联网等技术，开发适老化智能产品和服务平台，推动人工智能、服务机器人等在养老服务各领域的广泛应用，满足生命健康、陪伴护理等高品质生活需要。加强与科研机构合作，开展智慧养老技术研发和创新，提升智慧健康养老服务的科技含量。鼓励企业面向家庭护理、老年照护等领域研发具身智能机器人，提升人机交互可靠性和安全性，满足生命健康、陪伴护理等高品质生活需要。[市工业和信息化局、市科技局、市民政局、市卫生健康局、市教育局，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（十四）推动康养旅居养老业态发展。构建以康养资源为核心，集全域文旅业态于一体的康养旅游产品体系，推动一批康养项目建成。将中医药文化与美食、旅游相结合，指导市旅游行业协会与中医院等专业机构加强合作，深入挖掘陈皮、凉瓜、藟菜、凉茶等五邑饮食文化，策划推出精品康养旅游线路。加强康养旅游推广协作。招引有资质的文旅企业参与自然保护区、自然公园、森林康养基地、森林城镇、森林乡村等生态旅游和森林康养项目合作开发。盘活建设优质康养旅游项目，推出一批休闲康养类产品。推进圭峰山风景名胜区、大雁山风景区等山地森林康养旅游目的地建设。积极组织有关文旅企业参加各类展会，宣传推广我市康养旅游资源。[市文化广电旅游体育局、市发展改革局、市民政局、市自然资源局、市商务局、市卫生健康局，各县（市、区）

人民政府按职能分工负责]

(十五) 深化银发经济湾区合作。将发展养老事业、养老产业、银发经济与粤港澳大湾区建设有机结合，积极推动“广东院舍照顾服务计划”“长者医疗券大湾区试点”“港澳药械通”等扩面提质。探索依托江门大广海湾保税物流中心(B型)、各类开发区等平台进一步强化跨区域间银发经济产业协同。加强与港澳特区政府有关部门、社会组织交流合作，建立常态化联系机制，深化粤港澳在养老服务产业、人才、项目、标准等方面的交流合作，支持港澳投资者在我市投资新建养老服务机构或参与养老服务。探索建设老年用品产业科技研发中心、展示体验中心、贸易集散中心等示范项目。[市发展改革局、市工业和信息化局、市民政局、市卫生健康局、市人力资源社会保障局按职责分工负责]

五、强化要素保障，优化银发经济发展环境。

(十六) 加强科技创新应用。引导本土企业强化研发投入，提升产品性能，推动企业、高校、科研院所深入对接合作，支持企业与科研院所、高校共建科技创新平台，支持产学研合作开展疾病预防、诊断、治疗、康复、陪护等相关产品和技术科技攻关。积极申报国家、省的科技计划、高质量发展、战略性新兴产业发展等专项资金，支持银发经济领域科研工作，提高自主研发水平。支持各县(市、区)加大创投资源供给，培育适老化家具、家电、日用品、康复辅具等领域“专精特新”“单项冠军”“链主”企业。[市科技局、市工业和信息化局、市民政局、市卫生健康局，各县

（市、区）人民政府按职责分工负责]

（十七）加大财税金融支持。探索建立银发经济企业市级“白名单”，支持和引导银行机构、保险机构加大金融支持力度。将健康养老服务发展相关经费列入年度预算，结合财力状况建立与社会经济发展水平、养老服务工作目标相适应的资金投入机制。统筹用好中央、省、市等各级养老服务体系建设资金，支持推动健康养老服务工作开展。鼓励社会资本通过公私合营模式、设立基金等方式参与健康养老服务项目建设和运营。对符合条件的养老机构等开展非营利组织免税资格和公益性捐赠税前扣除资格认定工作，落实各项税费减免优惠政策。丰富和创新养老领域金融产品，用足用好再贷款政策，持续建立并完善养老产业名单库，做好调研核实，对确在《养老产业统计分类（2020）》行业分类中的养老领域市场主体，引导金融机构按市场化、法治化原则加大融资力度。[各县（市、区）人民政府，市财政局、市政府办公室，人民银行江门市分行、市税务局、江门金融监管分局按职责分工负责]

（十八）保障用地用房需求。科学编制供地计划，优化保障养老服务设施和银发经济产业用地需求。新建居住（小）区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社区养老服务设施，并按每百户不低于 20 平方米的标准配套建设养老服务设施，户籍人口高于全市户籍老龄化率的县（市、区）宜上调新建居住区配建标准为每百户不低于 25 平方米。支持利用存量建设用

地及闲置的厂房、学校、办公用房等改造建设成养老服务设施，并科学评估、确定养老服务设施建筑消防、防震等标准。[市自然资源局、市住房城乡建设局、市消防救援支队，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（十九）健全数据共享机制。依托省数据资源“一网共享”平台，打造养老数据应用场景，为老年人提供更加精准的服务。加快全市人口基础信息库建设，健全覆盖全人群、全生命周期的人口发展监测分析系统。依法规范智能化产品和服务中的个人信息收集、使用等活动，加强技术监测和监督检查，做好安全防护和风险控制。[市政务和数据局、市发展改革局、市民政局、市公安局，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]

（二十）强化人才队伍建设。支持和鼓励属地高校开设家政服务、智慧养老、老年护理、康复治疗、养生保健、食品加工等相关专业或课程，按国家专业标准加大老年服务人才培养培训力度，为银发经济发展提供人才支撑。支持社会人员考取养老服务相关职业技能等级证书。推动粤港澳养老护理员职业技能评价“一试三证”项目。鼓励行业协会、院校等机构举办养老护理员职业技能竞赛，对符合要求选手颁发相关证书。支持对院校养老护理专业学生进行“应评尽评”，落实评价补贴政策，扩大养老护理人才储备。依托省一体化平台，为有劳动意愿的老年人做好求职登记，根据需求提供职业介绍和就业帮扶等服务。鼓励职业院校、公益培训机构开设相关技能培训项目。完善志愿服务、社区治理等政

策措施，强化宣传引导，加强与部门、机构和企业对接，鼓励和引导面向老年人开放城市综合治理、市民生活服务、公共管理和社会服务等岗位，鼓励用人单位根据岗位性质放宽招聘年龄上限。
[市卫生健康局、市教育局、市人力资源社会保障局、市民政局、市发展改革局、广东江门中医药职业学院，各县（市、区）人民政府按职责分工负责]