

海口市  
中共海口市委政法委员会  
海口市精神文明建设指导委员会办公室  
海口市教育局  
海口市财政局  
海口市住房和城乡建设局  
海口市农业农村局  
海口市卫生健康委员会  
海口市残疾人联合会

文件

海民发〔2023〕354号

## 关于印发《海口市开展特殊困难老年人 探访关爱服务实施方案》的通知

桂林洋经济开发区，各区民政局、政法委、文明办、教育局、财政局、住建局、农业农村局、卫生健康委、残联：

为贯彻落实省民政厅等九部门印发《海南省开展特殊困难老年人探访关爱服务实施方案》（琼民通〔2023〕29号）文件精神，加快推进我市基本养老服务体系建设，结合工作实际，制定了《海口市开展特殊困难老年人探访关爱服务实施方案》，现印发给你们，请遵照执行。



海口市市民政局



中共海口市委政法委员会



海口市精神文明建设指导委员会办公室



海口市教育局



海口市财政局



海口市住房和城乡建设局



海口市农业农村局



海口市卫生健康委员会



海口市残疾人联合会

2023年11月14日

(此件主动公开)

# 海口市开展特殊困难老年人探访关爱服务 实施方案

为实施积极应对人口老龄化国家战略，健全我市基本养老服务体系，根据省民政厅等九部门《海南省开展特殊困难老年人探访关爱服务实施方案》（琼民通〔2023〕29号）和《海口市人民政府办公室关于印发海口市推进基本养老服务体系建设的实施方案的通知》（海府办函〔2023〕105号）精神，结合工作实际，制定以下实施方案。

## 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，全面贯彻党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，落实基层政府责任，强化自治、法治、德治“三治”融合和社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源“五社联动”机制，探索推动社会救助、社会福利、慈善事业、社工服务等制度资源优化整合，及时发现、有效防范、稳妥化解特殊困难老年人居家养老安全风险，兜牢安全底线，保障特殊困难老年人基本养老服务需求，让每一位老年人都能生活得安心、静心、舒心。

## 二、主要目标

特殊困难老年人探访关爱服务是支持家庭养老，帮助解决居家养老困难，预防和减少老年人居家养老风险，强化养老服务兜

底保障、保障基本功能的一项重要工作。到 2023 年底,基本建立特殊困难老年人探访关爱服务机制;到 2024 年底,探访关爱服务普遍有效开展;到 2025 年底,特殊困难老年人月探访率达到 100%,失能老年人能够得到有效帮扶,探访关爱服务机制更加健全,老年人的获得感、幸福感、安全感进一步增强。

### 三、探访关爱服务对象

特殊困难老年人主要包括孤寡、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等 7 类特殊困难老年人。各区可结合实际情况,重点覆盖易发生居家安全风险且家庭照料存在困难的老年人,细化分类,逐步扩大探访关爱对象群体范围。

孤寡老年人指无配偶、无子女,无人照顾,丧失劳动能力的老年人(如果孤寡老年人还符合“无生活来源”等规定条件的可纳入特困救助供养范围);独居老年人指不与子女或其他家属共同居住且子女或其他家属不在同一镇(街道)居住的老年人;空巢老年人指子女长大成人后从父母家庭中相继分离出去,且与子女不在同一镇(街道)居住的老年人;留守老年人指因全部子女长期(通常半年以上)离开户籍地进入城镇务工或经商或从事其他生产经营活动,而在家留守的农村户籍老年人;失能老年人指丧失生活自理能力的老年人,对照现行的《老年人能力评估规范》标准,将失能老年人分为能力轻度受损(轻度失能)、能力中度受损(中度失能)、能力重度受损(重度失能)、能力完全丧失(完全失能)4 个等级;重残老年人是指持有效《中华人民共和国残疾人证》,残疾程度为

一级、二级的残疾老年人,其中残疾一级为极重度残疾人,残疾二级为重度残疾人;计划生育特殊家庭老年人指独生子女三级以上伤残或死亡,未再生育或收养子女的家庭老年人。其他计划生育家庭老年人符合独居、空巢、留守老年人条件的,纳入探访关爱服务对象。

#### **四、主要任务**

**(一) 建立探访关爱服务机制。**探访关爱服务工作以区级行政区域为单位,落实区镇(街)两级政府在保障老年人合法权益中的基本职责。区民政部门指导街道办事处、乡镇人民政府开展摸底排查,村(居)民委员会协助实施,全面掌握特殊困难老年人基本信息和接受探访关爱服务的意愿,纳入基层网格化管理,对人员数量、姓名、性别、家庭住址、联系电话、特殊困难老年人类别等动态更新完善,做到情况清,底数明。民政部门要结合探访关爱服务统筹做好分散供养特困老年人日常看护、生活照料等服务。卫健部门、残联应及时共享提供计划生育特殊家庭老年人和残疾老年人基本数据。在全面摸底排查基础上,根据老年人实际情况、老年人或者其家庭成员的意愿,分类提供探访关爱服务。

**(二) 健全探访关爱服务力量。**各区民政部门要创新“五社联动”机制,会同政法委、文明办、教育、住建、农业农村、卫生健康、残联等部门,结合自身职责进行具体业务指导,形成群众性自治组织、基层老年协会、业主委员会、网格员、家庭医生、养老服务人员、社会工作者、志愿者、老党员、低龄健康老年人、

亲属邻里等共同参与的探访关爱合力。

**1. 村（居）民委员会。**发挥村（居）民委员会“人熟、地熟、情况熟”的优势，在乡镇（街道）统一组织下，协助做好特殊困难老年人摸底排查和信息采集工作，组织动员探访关爱服务人员履行职责。

**2. 养老服务机构。**发挥养老服务机构专业优势，采取政府购买服务等方式，依托社区日间照料中心等服务设施网络，为特殊困难老年人提供上门探访关爱服务。

**3. 社会工作服务机构和社会工作者。**发挥社会工作专业优势，依托乡镇（街道）社会工作服务站（点），为特殊困难老年人提供困难帮扶、心理疏导、情绪抚慰、家庭关系调适等专业精准服务。

**4. 家庭医生。**发挥家庭医生签约服务优势，结合基本公共卫生服务老年人健康管理服务项目开展等，及时了解掌握特殊困难老年人身体健康状况，做好慢病管理和健康监测。

**5. 基层老年协会。**发挥基层老年协会组织优势，支持基层老年协会积极参与特殊困难老年人探访关爱工作，组织各类互助活动，引导低龄老年人服务高龄老年人。

**6. 物业服务企业。**鼓励物业服务企业在开展日常巡查、上门维修等服务中同步开展探访关爱服务。

**7. 志愿服务组织和志愿者。**引导并鼓励在校生积极参与志愿服务活动，广泛动员志愿者、物流快递送餐人员、为老服务企业

员工等参与特殊困难老年人探访关爱工作，支持各类志愿服务组织开展关爱特殊困难老年人志愿服务，积极搭建平台、提供便利。

**8. 邻里亲属。**动员居家老年人的邻居、好友、亲属等参与探访关爱工作。督促老年人子女履行法定赡养义务，定期到老人家中探望；对在外地居住的，督促其定期通过电话、微信等形式，与老人保持联系。

**（三）丰富探访关爱服务内容。**探访关爱服务要围绕老年人居家养老存在的困难和安全风险，采用上门入户、电话视频、远程监测等方式开展，了解掌握特殊困难老年人居家生活情况，支持赡养人、扶养人履行赡养、扶养义务，具体服务内容主要包括：

**1. 健康状况。**了解老年人表达能力、行动能力、反应能力、疾病情况、精神状况等基本生活能力状况。

**2. 生活保障。**了解老年人是否存在衣食住行医等方面的困难，是否纳入相应救助保障范围，相关政策是否落实到位等。

**3. 亲情关怀。**了解与老年人分开居住的家庭成员是否履行赡养扶养义务，是否经常看望或者问候老年人。

**4. 居家安全。**了解老年人家庭房屋结构是否安全，家庭成员是否有不良安全行为习惯，帮助排查家庭水电暖气设施设备是否存在安全隐患。

**5. 养老需求。**了解老年人是否有生活照料、康复护理、精神慰藉、居家适老化和无障碍改造等方面服务需求。

**6. 特殊情况。**了解老年人家庭近期是否发生重大变故，与邻

里相处是否和睦，是否遭遇特殊情况造成生活困难，是否落实相应的救济措施等。

在探访的基础上，结合本人意愿，根据实际需要提供居家安全、精神慰藉、政策宣讲、需求对接和必要救援等服务。对居住环境存在安全隐患的特殊困难老年人，协助和提醒其及时消除隐患，最大限度减少意外发生；对可能符合相关社会保障政策待遇条件的特殊困难老年人，协助其依法按程序申请相应权益；对有生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援、居家适老化改造等服务需求的特殊困难老年人，协助其对接养老服务和医疗健康等服务资源。

**（四）明确探访关爱服务要求。**电话探访、线上探访、路遇探访适用于身体状况良好，生活能够自理的老年人；入户探访适用于健康状况欠佳、失能、重残等老年人，以及生活存在困难或受家庭变故、突发自然灾害、事故灾害、公共卫生事件等影响的老年人。根据不同探访对象的不同需求，分类确定探访关爱服务的探访频次和服务内容。对孤寡、高龄独居以及重（中）度失能、重度残疾的特殊困难老年人，每半月探访关爱不少于一次；对其他的特殊困难老年人，每月探访关爱不少于一次（相关探访关爱次数均可计入社区重点人群联系服务频次）。在极端恶劣天气、传统节日等特殊时间节点，要适当增加探访频次，宣传普及安全知识、应急自救知识、健康知识等。

**（五）提升探访关爱服务质效。**民政部门要依托“金民工程”



全国养老服务信息系统等信息服务平台,用好全国基层政权建设和社区治理信息系统和社服通系统,及时更新老年人情况和需求,及时建立完善特殊困难老年人基础数据库,进一步实现服务供需有效对接。建立健全探访关爱工作台账,填写《特殊困难老年人探访关爱服务记录表》。积极拓展“互联网+养老”在探访关爱中的场景应用,鼓励相关企业开发面向老年人各种活动场景的监测提醒功能,加强智能语音、北斗定位等技术应用,充分利用应急呼叫“一键通”设备,倡导老年人家庭配置智能呼叫系统、智能电水表、燃气报警器、烟雾报警器、健康监测产品、养老监护装置等设备,一旦监测异常,能够及时预警,并同步向紧急联系人发送提示信息。

**(六)做好探访关爱服务应急处置。**各区加强探访关爱培训,帮助了解应急处置流程,具备应急处置能力。当发现老年人出现紧急特殊情况时,探访关爱服务人员应第一时间协助拨打紧急求助电话,帮助联系其家庭成员或其他紧急联系人。当出现台风、高温、低温等异常天气预警及其他自然灾害时,探访关爱服务人员应第一时间联系老年人及其家属,告知并强调相关注意事项。当发生疫情等公共卫生事件时,探访关爱服务人员应做好个人防护,发现老年人有疑似症状的,按照防疫要求及时处置。要结合疫情防控要求,在社区实施封控管理等无法上门探访的情况下,加大远程探访频次,通过电话、视频、微信等方式加强沟通,及时了解老年人状况并提供帮助。

**（七）落实探访关爱服务常态监督。**各区民政部门应牵头制定探访关爱服务监督检查机制，负责定期开展监督检查，全面了解各街道（乡镇）探访关爱服务开展情况，及时总结优秀经验，发现对特殊困难老年人底数不清、风险隐患排查不扎实、突发事件处置不及时、关爱服务流于形式等问题，严格督促整改。

## **五、工作步骤**

**（一）动员部署阶段（2023年11月）。**在市级部门指导下，各区联动各相关部门对工作进行全面安排部署，按照市级特殊困难老年人探访关爱服务实施方案执行或者进一步细化工作措施，明确建立探访关爱工作机制。

**（二）摸排排查阶段（2023年12月-2024年3月）。**充分整合独居老年人、残疾老年人、计划生育特殊家庭老人数据以及城乡低保核查、老年人能力评估等业务数据，全面开展入户核查，准确掌握特殊困难老年人数量、基本情况和服务需求。

**（三）建立长效机制阶段（2024年4月-长期坚持）。**落实探访关爱服务责任人，建立探访关爱服务队伍，健全探访关爱、服务需求转介、应急处置、督促检查等工作机制，常态化开展探访关爱服务。各区对特殊困难老年人探访关爱服务工作机制建立和服务开展情况进行总结，提炼好的经验做法，查找工作中的差距和不足，不断改进提高探访关爱服务的质量和效率。

## **六、保障措施**

**（一）加强党的领导。**坚持党委总揽全局、协调各方，加强

对特殊困难老年人探访关爱服务工作的领导，及时研究解决重大问题，不断完善推进机制。积极发挥基层党组织战斗堡垒作用，推动构建党组织领导的区域统筹、条块协同、共建共享的特殊困难老年人探访关爱工作新格局。市委政法委要将特殊困难老年人探访关爱工作纳入平安海口建设重要任务；市文明办要指导各区将特殊困难老年人探访关爱作为新时代文明实践中心(所、站)服务工作重要内容，丰富特殊困难老年人精神生活，倡导健康文明生活方式，引导家庭成员向上向善、孝老敬亲。

**(二) 落实职责任务。**各级民政部门要积极推动将特殊困难老年人探访关爱工作纳入基本养老服务体系建设重点任务，依托养老服务联席会议等协调机制，整合政策资源，充实服务力量，形成工作合力。各级教育部门要组织动员引导并鼓励在校生积极参与特殊困难老年人探访关爱服务工作。各级财政部门要统筹现有渠道资金，积极支持特殊困难老年人探访关爱服务工作，指导有关部门依法依规开展政府购买服务。各级住房城乡建设部门要引导物业服务企业参与做好特殊困难老年人探访关爱。各级农业农村部门负责协同建立农村留守老年人关爱服务工作机制，纳入农业和农村规划重点任务，作为农村公共服务重要方面，推进农村养老提质升级。各级卫生健康部门要结合计划生育特殊家庭社会关爱工作，依托联系人制度，及时沟通情况，了解需求，帮助计划生育特殊家庭老年人解决实际困难和后顾之忧，参与做好特殊困难老年人探访关爱；将探访关爱工作纳入各级老龄委重要议事

日程，充分发挥老龄工作综合协调职能，加强督促落实。各级残联组织要将残疾老年人探访关爱纳入“关爱残疾人志愿服务活动”，切实帮助残疾老年人提高生活质量，积极参与做好残疾老年人探访关爱。

**（三）营造良好氛围。**各区各有关部门要综合利用多种宣传方式，主动宣传相关政策和推进情况，使特殊困难老年人及其子女、亲属知晓政策，尤其让独居、空巢、失能等需求度高的老年人应晓尽晓，同时要注重保护特殊困难老年人隐私。要及时总结推广各地的好经验好做法，积极宣传先进典型，努力营造全社会关心、帮助特殊困难老年人的良好舆论环境。

各区民政部门于12月底前要将辖区探访关爱工作部署及进展情况报送市民政局，进入常态化阶段后，相关数据按月更新，并根据工作需要落实报送工作。

附件：特殊困难老年人探访关爱服务记录表