

连 云 港 市 民 政 局
中共连云港市委政法委员会
连云港市精神文明建设指导委员会办公室
连 云 港 市 公 安 局
连 云 港 市 教 育 局
连云港市工业和信息化局
连 云 港 市 财 政 局
连云港市住房和城乡建设局
连云港市农业农村局
连云港市卫生健康委员会
连云港市慈善总会
连云港市残疾人联合会

文件

连民养老〔2023〕16号

关于印发《连云港市开展特殊困难老年人 探访关爱服务实施方案》的通知

各县（区）民政局（社会事业局）、政法委、文明办、公安局、教育局、工信局、财政局、住建局、农业农村局、卫健委、残联、慈善总会：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于开展特殊困难老年人探访关爱服务的指导意见》和《江苏省委办公厅 省政府办公厅关于推进基本养老服务体系建设的若干措施》《江苏省开展特殊困难老年人探访关爱服务的实施意见》等文件精神，市民政局联合相关部门，根据我市实际，制定了《连云港市开展特殊困难老年人探访关爱服务的实施方案》。现印发给你们，请遵照执行。



(此页无正文)



2023年10月20日

(此件主动公开)

连云港市开展特殊困难老年人 探访关爱服务的实施方案

开展特殊困难老年人探访关爱服务是养老服务体系建设的
重要内容，是支持居家养老，预防和减少老年人居家安全风险，
推进基本养老服务的重要工作。根据《关于开展特殊困难老年人
探访关爱服务的指导意见》（民发〔2022〕73号）和《江苏省
开展特殊困难老年人探访关爱服务的实施意见》（苏民养老
〔2023〕33号）等文件精神，结合我市实际，制定本方案。

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，全面贯彻落实
党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持党委领
导、政府主导、社会参与，坚持尽力而为、量力而行，坚持尊重
意愿、主动服务，坚持安全为先、守住底线，充分发挥基层党
组织战斗堡垒作用，落实基层政府责任，推动实现全体老年人
享有基本养老服务，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。建立健全由政府主导、家庭主责、
社会参与的特殊困难老年人探访关爱服务制度，通过定期上
门入户、电话视频、远程监测等方式，及时了解老年人居家
生活情况，督促和支持赡（扶）养人履行赡（扶）养义务，
并根据需要提供政策宣传、资源链接、需求转介和必要救援
等服务。

2023年11月底前，各地摸排形成探访关爱服务对象名单，
通过小程序信息采集，完善对象数据库，建立探访关爱服务
队伍，

全面开展探访关爱服务。2024年起，按月更新，按季调度，常态化、规范化开展探访关爱服务。2025年底前，探访关爱服务机制更加健全，探访关爱服务高质量开展，老年人的获得感、幸福感、安全感进一步增强。

二、探访关爱服务对象

探访关爱服务对象范围原则上界定为城乡独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等60周岁及以上老年人（以下简称“特殊困难老年人”）。根据居家安全风险程度，分为A、B、C三类人群。

A类：80周岁及以上的高龄空巢独居老年人，低保家庭中失能、半失能的空巢独居老年人，计划生育特殊家庭中独居、失能、半失能老年人等特殊困难老年人。

B类：年龄未到80周岁，但身体有重残、重病的独居老人，两位老年人共同居住且其中一方为失能（失智）、残疾、重病的老年人，长期照料失能（失智）、患重大疾病子女的老年人。

C类：其他特殊困难老年人，由各县区结合本地实际确定。各地要随经济社会发展逐步扩大特殊困难老年人探访关爱对象群体范围，不断织密织牢养老服务安全保障网。

三、探访关爱服务内容和步骤

（一）服务内容

探访关爱服务应以尊重老年人意愿为前提，着力解决老年人居家养老困难，帮助化解居家安全风险，具体包括：

1. 通过探访，了解老年人表达能力、行动能力、反应能力、疾病情况、精神状况等健康方面情况，对健康状况差的老年人要

重点关注，做好健康宣教，预防人身安全意外发生。

2. 通过探访，了解老年人家庭房屋和水电气暖设施设备是否存在安全隐患，对存在隐患的，提醒其及时消除隐患，超出老年人家庭能力范畴的，及时报告乡镇（街道），在相关部门指导下妥善解决。

3. 通过探访，了解与老年人分开居住的家庭成员是否履行赡（扶）养义务，是否经常看望或者问候老年人，对缺失家人关爱、存在心理疏导、情绪抚慰、家庭关系调适等需求的老年人，及时与其子女亲属联系提醒，必要时帮助对接专业组织介入。

4. 通过探访，了解老年人是否存在衣食住行医等方面的困难，是否享受相关社会保障政策待遇等情况，对可能符合相关社会保障政策待遇条件的老年人，告知其依法申请，并视情给予必要协助。

5. 通过探访，了解老年人是否有助餐助浴、生活照料、康复护理、居家适老化改造等服务需求情况，帮助对接专业养老服务组织和医疗健康等服务资源。

（二）探访关爱频次

根据特殊困难老年人类型，实施普遍探访和重点探访相结合。

1. 对于 A 类特殊困难老年人，每周至少上门探访 2 次、电话或视频问候 2 次。

2. 对于 B 类特殊困难老年人，每周至少上门探访 1 次、电话或视频问候 1 次。

3. 对于 C 类特殊困难老年人，每周至少电话或视频问候 1 次。

上门探访和电话视频问候应交替开展，上门入户探访应事先征得老年人同意；在征得老年人同意的前提下，也可用上门探访

代替电话或视频问候。

各地在资源条件允许的情况下应尽可能增加探访关爱频次，遇到恶劣天气、传统节日以及老年人疾病多发等时段，要增加探访频次，最大限度防范化解安全风险。有条件的地区可将探访关爱服务纳入政府购买居家上门服务范畴，通过养老服务专业机构开展探访关爱服务，形成政策叠加效应，提高探访关爱服务水平。各地民政部门要结合开展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。

（三）方法步骤

1. 全面摸清对象底数。各县区根据省、市部署要求，由民政部门具体指导街道（乡镇）组织开展摸底排查，村（居）民委员会协助实施，不漏一户、不少一人，全面掌握属地特殊困难老年人基本信息和接受探访关爱服务的意愿，并纳入基层网格化管理。民政部门要做好经济困难的高龄、失能老年人的数据信息更新；卫健部门和残联要共享计划生育特殊家庭老年人、残疾老年人基本数据。使用更新升级后的江苏省民政服务对象探访关爱平台（特殊困难老年人模块）及小程序，以村（居）为单位进行特殊困难老年人信息采集，定期动态更新，精准到户到人。

2. 明确探访关爱主体。各县区要在全面摸底排查的基础上，统筹做好特殊困难老年人探访关爱服务工作。根据老年人实际情况、老年人或者其家庭成员的意愿，逐人明确结对帮扶主体，相对固定探访关爱服务人员，落实帮扶责任。

3. 常态开展探访关爱。依托江苏省民政服务对象探访关爱平台（特殊困难老年人模块）及小程序，一户一档建立台账，以尊重

老年人意愿为前提，以满足实际需求为导向，个性化制定关爱服务内容，着力解决老年人居家养老困难，帮助化解居家安全风险。

四、建立健全探访关爱服务机制

（一）强化家庭主体责任

老年人的子女及其他依法负有赡（扶）养义务的人员是照护老年人的主体责任人，应当依法履行对老年人经济供养、生活照料、精神慰藉等赡（扶）养义务。鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，履行赡养义务、落实照料看护责任。街道（乡镇）和村（居）要督促老年人子女经常上门探访照护老年人或与老年人保持经常性联系。对因不履行赡（扶）养义务导致老年人发生严重意外事故的，街道（乡镇）和村（居）要联合相关部门对责任人进行批评教育，涉嫌违法犯罪的，依法移送公安、司法机关处理。特殊困难老年人台账资料须将老年人子女明确为第一联系人，子女日常联系存在困难的应明确近亲属联系人，对确无子女亲属联系人的应明确村（居）联系人。对家庭经济条件允许、子女不在一起居住且不能经常探望的特殊困难老年人，引导其转变养老观念，鼓励入住合法养老机构，提升老年生活质量和安全保障水平。

（二）组建充实探访关爱服务力量

建立以村（居）为单位，以村（居）干部、驻村工作队员、网格员等为主体的特殊困难老年人探访关爱服务工作队伍。明确每一个特殊困难老年人的探访关爱联系人，报送县级民政部门备案。构建民政部门牵头，政法委、文明办、教育、住建、农业农村、卫生健康、残联等相关部门共同参与，乡镇（街道）承担主

体责任，村（居）具体实施的特殊困难老年人探访关爱服务体系，防止发生冲击社会道德底线的事件。

各地要创新党建引领、“五社联动”、志愿互助等机制，组织引导群众性自治组织、基层老年协会、业主委员会、网格员、“银发顾问”、家庭医生、养老服务工作人员、社会工作者、志愿者、社区民警、老党员、低龄健康老年人、亲属邻里等共同参与探访关爱服务。包括但不限于：发挥“银发顾问”作用，链接专业服务资源，及时响应特殊困难老年人服务需求；发挥家庭医生签约服务优势，通过上门巡诊、健康管理等，做好特殊困难老年人慢病管理和健康监测；依托新时代文明实践中心（站），组织开展生活帮助、精神关爱等各类文明实践活动，选树一批孝老爱亲典型，弘扬“亲帮亲邻”的传统美德；发挥社会工作优势，通过政府购买服务等方式，依托乡镇（街道）社会工作服务站（点），为特殊困难老年人提供专业服务；鼓励加强基层老年协会建设，支持基层老年协会参与探访关爱服务；引导低龄老年人与高龄老年人开展“老伙伴”互助，结对参与探访关爱服务；探索在校生志愿服务计学分活动，引导学生积极参与特殊困难老年人探访关爱；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；鼓励邮政投递人员、物流快递送餐人员参与探访关爱工作；鼓励通过开发设置村（居）助老公益性岗位，发挥近邻、熟人优势参与探访关爱服务；鼓励党员干部、行政事业单位与特殊困难老年人建立挂钩联系制度，开展结对帮扶关爱。

（三）做好探访关爱应急处置

探访过程中，如发现老年人出现紧急特殊情况时，探访人员

应立即协助拨打紧急求助电话，同时联系其家庭成员或其他紧急联系人，协助做好问题处置，事后做好处置情况记录归档。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及时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以及因各种原因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。乡镇（街道）要对风险隐患排查情况、紧急困难缓解情况、转介服务落实情况进行跟踪回访，动态了解关爱服务落实成效。

（四）强化探访关爱科技赋能

积极拓展“互联网+养老”在探访关爱中的应用，加强智能语音、北斗定位、物联网等技术在老年人生活场景中的应用推广。鼓励以县（区）为单位，打造政府、服务组织、老年人、子女“四端合一”的特殊困难老年人关爱服务应用场景，在保证老年人隐私的前提下及时共享、科学分析老年人生活状态数据信息，防范化解安全风险。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。省民政厅联合省慈善总会实施“牵手夕阳—高龄独居老年人居家安全守护”项目，为我市 1400 余名高龄独居老年人赠送了智能手环，各地要协助老年人切实发挥智能手环的作用。

五、强化探访关爱服务保障

（一）加强组织领导

加强党对特殊困难老年人探访关爱服务工作的领导，坚持党

委总揽全局、协调各方，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。以县（区）为单位，落实县（区）、乡镇（街道）两级政府在保障老年人合法权益中的属地责任。将特殊困难老年人探访关爱服务工作纳入平安连云港建设和乡村振兴考评范围，纳入市对县区高质量发展监测评价重要内容，纳入示范性老年友好型社区创建内容。各级养老服务联席会议要及时研究解决特殊困难老年人探访关爱服务工作中的重大问题，确保工作顺利推进。各县区要结合本地实际，制定出台具体的实施细则，对开展特殊困难老年人探访关爱服务工作进行安排部署。

（二）明确责任分工

各地各相关部门要加强组织协调，完善工作机制，通力协作配合。民政部门要积极推动当地党委和政府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。财政部门要统筹现有资金渠道，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。教育部门要组织动员在校学生参与特殊困难老年人探访关爱。住房和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。农业农村部门负责配合建立农村留守老年人关爱服务工作机制，助力推进农村养老服务提质升级。卫生健康部门要结合计划生育特殊家庭社会关爱工作，依托一对一联系人制度，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。残联组织要将对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。鼓励有条件的地区设立社区养老互助基金，支持各地充分利用社会资金、慈善捐赠资金开展特殊困难老年人探访关爱服务。

（三）营造良好氛围

各地要综合利用各种宣传方式，使特殊困难老年人及其子女、亲属知晓政策，尤其让独居、高龄、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。加强《中华人民共和国老年人权益保障法》《江苏省老年人权益保障条例》《江苏省养老服务条例》《连云港市养老服务促进条例》等法律法规宣传，提高子女或其他赡（扶）养人守法意识，督促落实赡（扶）养义务。要及时总结推广好的经验做法，宣传孝老爱老敬老传统美德，营造全社会正确对待、积极接纳、关心关爱特殊困难老年人的良好氛围。

2023年12月5日前，各县区民政部门要将本地区特殊困难老年人探访关爱服务工作推进情况书面报送市民政局。工作中发现的问题请及时上报市民政局和有关部门。

- 附件：
1. 特殊困难老年人参考定义
 2. 特殊困难老年人探访关爱服务内容建议清单
 3. 江苏省特殊困难老年人探访关爱服务记录表

附件 1

特殊困难老年人参考定义

1. 独居老年人：指没有伴侣、子女，或与伴侣、子女不在同一设区市主城区、同一县（市）居住，单独居住的老年人。

2. 空巢老年人：指没有子女，或与子女不在同一设区市主城区、同一县（市）居住的“双老”家庭老年人。

3. 农村留守老年人：子女长期（半年以上）离开户籍地进入城镇务工或从事其他生产经营活动，留守在农村、身边没有赡养人或者赡养人无赡养能力的老年人。

4. 失能、半失能老年人：根据《老年人能力评估规范》国家标准(GB/T42195-2022)，由专业评估人员根据评估指标评价在 65 分以下的老年人。

5. 重残老年人：持有第二代《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。

6. 高龄老年人：年龄在 80 周岁及以上的老年人。

7. 分散供养特困老年人：无生活来源，无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力，选择分散供养方式的 60 周岁及以上特困供养对象。

8. 计划生育特殊家庭老年人：符合计划生育特别扶助制度的独生子女伤残、死亡家庭老年人。

附件 2

特殊困难老年人探访关爱服务内容建议清单

1. 了解老年人表达能力、行动能力、反应能力、疾病情况、精神状况等健康方面情况。对健康状况差的老年人要重点关注，做好健康宣教，预防人身安全意外发生。

2. 了解老年人家庭房屋和水电气暖设施设备是否存在安全隐患。对存在隐患的，提醒其及时消除隐患，超出老年人家庭能力范畴的，及时报告乡镇（街道），在相关部门指导下妥善解决。

3. 了解与老年人分开居住的家庭成员是否履行赡（扶）养义务，是否经常看望或者问候老年人。对缺失家人关爱、存在心理疏导、情绪抚慰、家庭关系调适等需求的老年人，及时与其子女亲属联系提醒，必要时帮助对接专业组织介入。

4. 了解老年人是否存在衣食住行医等方面的困难，是否享受相关社会保障政策待遇等情况。对可能符合相关社会保障政策待遇条件的老年人，告知其依法申请，并视情给予必要协助。

5. 了解老年人是否有助餐助浴、生活照料、康复护理、居家适老化改造等服务需求情况。对有服务需求的，帮助对接养老服务 and 医疗健康等服务资源。

附件 3

江苏省特殊困难老年人探访关爱服务记录表

| 探访对象基本情况 | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--|--|--|---------------|--|------|--|-------|--|--|--|--|--|
| 姓 名 | | | | 性别 | | 联系电话 | | | | | | | |
| 身份证号码 | | | | | | | | | | | | | |
| 出生年月 | 年 月 | | | 是否计划生育特殊家庭老年人 | | | | □是 □否 | | | | | |
| 居住地址 | xx 市 xx 县（市、区） xx 乡镇（街道）xx 村（社区）+ 门牌号码 | | | | | | | | | | | | |
| 是否居住在户籍地 | □是 □否 | | | | | | | | | | | | |
| 身体状况（可多选） | □自理 □半失能 □失能 □重残 □重病（请填写疾病种类_____） | | | | | | | | | | | | |
| 居住状况 | □独居 □空巢 □长期与无生活自理能力子女共同居住 | | | | | | | | | | | | |
| 对象状况 | □特困供养人员 □低保 □低保边缘 □居民养老保险 □企业养老保险 □机关、事业单位退休 | | | | | | | | | | | | |
| 家庭每月领取养老保险、社会救助和社会福利补贴情况 | □有领取养老保险，每月_____元 □无养老保险 | | | | | | | | | | | | |
| | □有享受社会救助金，每月_____元 □无社会救助 | | | | | | | | | | | | |
| | □有享受社会福利补贴，每月_____元 □无社会福利补贴 | | | | | | | | | | | | |
| 探访类别 | □A 类 □B 类 □C 类 | | | | | | | | | | | | |
| 探访对象指定第一联系人情况 | 姓名_____ 与探访对象关系_____ 联系电话_____ 居住地址_____ | | | | | | | | | | | | |
| 社区（村）指定联系人情况 | 姓名_____ 联系电话_____ | | | | | | | | | | | | |
| 探访意愿 | □愿意接受定期探访 □无接受定期探访意愿 原因：_____ 服务对象或者其家庭成员签字：_____ 年 月 日 | | | | | | | | | | | | |
| 接受帮扶渠道 | □党政机关、群团组织 □乡镇（街道）、村（居）委员会 □企业 □社会组织 □专业社会工作者 □志愿者 □其他 | | | | | | | | | | | | |
| 已采取帮扶措施 | | | | | | | | | | | | | |
| 上门信息 | 姓名_____ 单位及职务_____ 联系电话_____ | | | | | | | | | | | | |

| | |
|-----------------|---|
| 采集员情况 | |
| 探访服务开展情况 | |
| 探访服务时间 | 年 月 日 |
| 探访服务方式 | <input type="checkbox"/> 上门探访 <input type="checkbox"/> 电话探访 <input type="checkbox"/> 视频探访 |
| 探访人员基本情况 | 姓名_____ 单位及职务_____ 联系电话_____ |
| 探访对象表达能力 | <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 较差 |
| 探访对象行动能力 | <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 较差 |
| 探访对象精神状态 | <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 较差 |
| 探访对象疾病状况 | <input type="checkbox"/> 转好 <input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 转严重（请填写疾病种类_____） |
| 房屋安全情况 | <input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全 |
| 燃气安全情况 | <input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全 |
| 水暖安全情况 | <input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全 |
| 用电安全情况 | <input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全 |
| 家庭卫生情况 | <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 较差 |
| 赡（扶）养人 | <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 较差 |
| 探访对象服务需求 | |
| 对探访对象服务需求响应情况 | |
| 探访服务发现问题 | |
| 对探访服务发现问题处置情况 | |

注：此表格嵌入省民政服务对象探访关爱平台（特殊困难老年人模块）及小程序，便于各地执行。

连云港市民政局办公室

2023年10月20日印发