



为认真落实《关于开展特殊困难老年人探访关爱服务的指导意见》《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，切实加强特殊困难老年人探访关爱服务工作，现将《南通市开展特殊困难老年人探访关爱服务的实施方案》印发给你们，请各地抓好贯彻落实。



南通市民政局



南通市政法委



南通市文明办



南通市教育局



南通市公安局



南通市工业和信息化局



南通市财政局



南通市住房和城乡建设局



南通市农业农村局

(此页无正文)



南通市卫生健康委员会



南通市残疾人联合会



南通市慈善总会

2023年10月31日

# 南通市开展特殊困难老年人探访关爱服务的 实施方案

为深入贯彻党的二十大精神，切实加强特殊困难老年人探访关爱服务工作，推动实现全体老年人享有基本养老服务，根据江苏省民政厅等 12 部门《江苏省开展特殊困难老年人探访关爱服务的实施意见》精神，结合实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

坚持人民至上、生命至上，按照以人为本、安全为先的原则，聚焦特殊困难老年人居家生活照料、服务保障、关心关爱等问题，分层分类开展探访关爱服务，落实特殊困难老年人关爱探访服务政策，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，守牢特殊困难老年人居家养老安全底线，提升特殊困难老年人安全感和幸福感。

## 二、工作目标

2023 年 10 月底前，市级制定具体实施方案，部署开展特殊困难老年人探访关爱服务工作。2023 年 11 月底前，各地摸排形成探访关爱服务对象名单，录入小程序数据库，建立探访关爱服务队伍，普遍开展探访关爱服务。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，各地探

访关爱服务机制更加健全，探访关爱服务质量全面提升，基本养老服务体系逐步完善。

### 三、重点任务

#### （一）明确探访关爱服务事项

**1.分类确定服务对象。**探访关爱服务由政府主导，社会共同参与，通过定期上门入户、电话视频、远程监测等方式，了解掌握老年人居家生活情况，督促和支持赡养人、扶养人履行赡养、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。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、高龄、分散供养特困人员、计划生育特殊家庭等60周岁以上老年人（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周岁以上高龄的空巢独居老年人，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周岁高龄但身体有重残、重病的独居老人，两位老年人共同居住且其中一方失能失智、残疾、重病，老年人长期照料失能失智、患重大疾病的子女。**C类：**其他特殊困难老年人。各地可结合当地人口老龄化程度、老年人口居住分布和经济社会发展水平，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。

**2.建立服务对象台账。**各地民政部门应加强具体指导，由街道

(乡镇)组织开展摸底排查,村(居)民委员会协助实施,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,“一户一档”建立台账。民政部门要做好分散供养特困老年人以及经济困难的高龄、失能老年人的数据信息更新;卫生健康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。各地民政部门要加强特殊困难老年人探访关爱服务小程序的应用指导,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。市民政局定期调度小程序使用情况,并及时协调解决相关问题。

**3.细化探访关爱内容。**探访关爱服务应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或者帮助化解安全风险。通过探访,一是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;二是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,如存在隐患,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;三是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,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,必要时转介绍给乡镇(街道)社会工作服务站(点)

的社会工作者；四是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；五是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，如有相关需求，帮助对接专业养老服务组织和医疗健康等服务资源。

**4.落实探访关爱频次。**各地要将特殊困难老年人探访关爱纳入本级基本养老服务目录清单，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的探访关爱方式。对于A类特殊困难老年人，每周至少上门探访2次、电话或视频问候不少于2次；对于B类特殊困难老年人，每周至少上门探访1次、电话或视频问候不少于1次；对于C类特殊困难老年人，每周至少电话或视频问候不少于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。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。有条件的地方应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。

## （二）健全探访关爱服务机制

**5.强化家庭主体责任。**老年人的子女及其他依法负有赡养（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。对因不履行赡养(扶养)义务导致老年人发生严重意外事故的,由公安部门联合街道(乡镇)、村(居)等方面对责任人员进行批评教育,涉嫌犯罪的,依法移送司法机关处理。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,引导转变养老观念,鼓励入住养老机构,提升老年生活质量和安全保障水平。

**6.建立探访关爱服务队伍。**以村(居)为单位,建立以村(居)干部、驻村工作队员、网格员为主体的特殊困难老年人探访关爱服务队伍。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)具体落实的特殊困难老年人探访关爱服务服务体系,防止发生冲击社会道德底线的极端事件。

**7.充实探访关爱服务力量。**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、社会志愿者、社区民警、老党员、低龄健康老年人、亲属邻里、物业人员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，积极参与探访关爱服务，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。发挥新时代文明实践中心作用，将探访关爱服务作为宣传群众、教育群众、关心群众、服务群众的重要内容。发挥社会工作优势，依托乡镇（街道）社会工作服务站（点），为特殊困难老年人提供专业服务。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”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）提高探访关爱服务能力

**8.增强应急处置能力。**探访过程中，当发现老年人出现紧急特殊情况时，探访人员应第一时间拨打紧急求助电话，帮助联系其家

庭成员或其他紧急联系人，协助做好问题处置，防止冲击社会道德底线事件发生，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、急需困难缓解情况、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。

**9.提升智能化水平。**积极拓展“互联网+养老”在探访关爱中的场景应用，加强智能语音、北斗定位等技术在老年人生活场景中的应用推广。支持各地应积极探索，搭建政府、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信息平台，在保证老年人隐私的前提下及时共享、科学分析生活状态和数据信息，防范化解安全风险。各地民政部门可结合困难老年人家庭适老化改造工作，为特殊困难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。

#### **四、相关要求**

**（一）加强组织领导。**坚持党委总揽全局、协调各方，加强党对特殊困难老年人探访关爱服务工作的领导。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。以县级行政区域为单位，落实县乡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南通建设和乡村振兴考评范围，纳入市对地方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。各地要通过养老服务联席会议及时研究解决特殊困难老年人探访关爱服务重大问题，确保工作顺利推进。2023年12月5日前，各地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养老服务处。

（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。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。农业农村部门负责协同建立农村留守老年人关爱服务工作机制，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，帮助计划生育特殊家庭老年人解决实际困难和后顾之忧。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》等法律法规宣传，提高子女或其他赡养人守法意识，督促落实赡养义务。加强涉老舆情分析研判，发现问题第一时间应对处置，提高网络舆论引导水平。各地要及时总结推广特色亮点和经验做法，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。

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.南通市特殊困难老年人信息登记表

4.南通市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，在农村留守的、身边没有赡养人或者赡养人无赡养能力的老年人。

4. 失能（失智）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 周岁以上特困供养对象。

8. 计划生育特殊家庭老年人：独生子女发生伤残(被依法鉴定为三级以上伤残)或死亡、未再生育或收养子女的家庭中失能或 70 周岁以上的老年人。

## 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；

2. 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经济方面情况；

3. 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. 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，告知其依法申请，并视情给予必要协助；

5. 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等安全方面情况；

6. 了解老年人是否有生活照料、康复护理、精神慰藉、居家适老化改造等服务需求情况；

7. 对存在安全隐患的居住环境，提醒其及时消除隐患，最大限度减少意外发生；

8. 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，帮助对接养老服务和医疗健康等服务资源。

附件 3

## 南通市特殊困难老年人信息登记表

一、服务对象基本情况							
姓名		性别		居民身份证号码		联系电话	
紧急联系人		性别		联系电话			
户籍地址	xx 市 xx 县（市、区） xx 乡镇（街道）xx 村（社区）						
居住地址	xx 市 xx 县（市、区） xx 乡镇（街道）xx 村（社区）						
健康情况	能力程度： <input type="checkbox"/> 能力完好 <input type="checkbox"/> 轻度失能 <input type="checkbox"/> 中度失能 <input type="checkbox"/> 重度失能						
	曾患病史：						
经济情况	<input type="checkbox"/> 特困人员 <input type="checkbox"/> 低保、低保边缘 <input type="checkbox"/> 居民养老保险 <input type="checkbox"/> 企业养老保险 <input type="checkbox"/> 机关、事业单位退休						
	月可支配收入：						
	经济来源：						
类别	对象类型	<input type="checkbox"/> 独居老人 <input type="checkbox"/> 空巢老人 <input type="checkbox"/> 留守老人 <input type="checkbox"/> 失能（失智）老人 <input type="checkbox"/> 高龄老人 <input type="checkbox"/> 重残老人 <input type="checkbox"/> 分散供养特困老年人 <input type="checkbox"/> 计划生育特殊家庭老年人 <input type="checkbox"/> 长期与无生活自理能力子女共同居住老年人 <input type="checkbox"/> 其他对象（请具体说明）					

二、家庭成员						
序号	姓名	性别	与户主关系	居民身份证号码	健康状况	是否经常探访
1						
2						
3						
4						
三、家庭条件						
饮水是否安全						
生活用电是否安全						
住房是否安全						
家庭环境适老化情况						
家庭每月领取养老保险、社会救助和社会福利补贴等情况			<input type="checkbox"/> 有领取养老保险，每月 元 <input type="checkbox"/> 无养老保险			
			享受社会救助和社会福利补贴项目 每月补贴金额			
四、已享受帮扶情况						
开展帮扶单位(组织)	<input type="checkbox"/> 党政机关、群团组织 <input type="checkbox"/> 乡镇(街道)、村(居)委员会 <input type="checkbox"/> 企业 <input type="checkbox"/> 社会组织 <input type="checkbox"/> 专业社会工作者 <input type="checkbox"/> 志愿者 <input type="checkbox"/> 其他			帮扶责任人		
帮扶措施						
五、探访意愿						
<input type="checkbox"/> 愿意接受定期探访 <input type="checkbox"/> 本人无接受定期探访意愿 原因: _____ 服务对象或者其家庭成员签字: _____ 工作人员签字: _____ 年 月 日 年 月 日						

备注：此表一式两份，县级民政部门、乡镇（街道）各存档一份。



附件 4

## 南通市特殊困难老年人探访关爱服务记录表

一、服务情况					
第 次 开展关 爱服务	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 <input type="checkbox"/> 其他			
	家庭状况	人口变化	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 增加    人 <input type="checkbox"/> 减少    人		
	健康状况	表达能力	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 较差		
		行动能力	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 较差		
		疾病状况	<input type="checkbox"/> 无变 <input type="checkbox"/> 严重    疾病名称： <input type="checkbox"/> 转好		
	精神状态	情绪状态	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 较差		
	安全情况	燃气安全	<input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全		
		水暖安全	<input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全		
		用电安全	<input type="checkbox"/> 安全 <input type="checkbox"/> 较安全 <input type="checkbox"/> 不安全		
	卫生状况	个人卫生	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 较差		
		家庭卫生	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 较差		
	居住环境	室内环境	<input type="checkbox"/> 无变化 <input type="checkbox"/> 较好 <input type="checkbox"/> 较差		
	老年人服务需求：				
	实施关爱服务建议：				
	探访人员 (签字)	被探访人 (签字)	信息录入员 (签字)	年 月 日	
二、关爱服务情况					
第 次 开展关 爱服务	(由服务人员填写)   服务人员签字(盖章): 年 月 日				

备注：此表一式两份，县级民政部门、乡镇（街道）各存档一份。