

信阳市发展和改革委员会文件

信发改社会〔2025〕180号

签发人：王献富

办理结果：A

关于对市政协六届三次会议 第63116号提案办理情况的答复

陈果委员：

您提出的“关于加快信阳市银色经济发展的提案”收悉。经与市民政局、市卫健委、市人社局、市文广旅局共同研究办理，现答复如下：

一、关于我市银发经济发展现状

2024年1月15日，国务院办公厅发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，这份我国首个以银发经济命名的政策文件，从发展民生事业、扩大产品供给、聚焦多样化需求、

强化要素保障 4 个方面提出 26 项举措，涵盖老年助餐、居家养老、医养结合、老年文体服务等多个领域，旨在加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，让老年人共享发展成果。河南省先后发布《河南省“十四五”公共服务和社会保障规划》《河南省“十四五”养老服务体系 and 康养产业规划》《河南省“十四五”老龄事业发展规划》，省人大颁布《河南省老年人权益保障条例》《河南省养老服务条例》，构建起与老龄化进程相适应的社会保障体系、养老服务体系 and 老年健康支撑体系。

2024 年底，信阳市 60 岁及以上老年人口达到 143.9 万人，占比为 23.98%，高于全省 3.9 个百分点，65 周岁及以上 101.5 万人，占比 16.78%，我市已处于中度老龄化社会。在此大背景下，发展银发经济成为应对人口老龄化、满足老年人美好生活需求的重要路径，您的提案审视我市银发经济发展现状，立足更好地满足老年人的需求，有助于进一步推动我市银发经济的健康、可持续发展。从相关发展情况来看，我市围绕银发经济发展核心，通过多项举措构建全链条养老服务生态：一是以政策体系筑牢银发经济发展根基。发展银发经济，政策支撑是关键。近年来，市委、市政府高度重视养老服务发展，将完善政策体系作为推动银发经济的首要任务，印发了《信阳市加快推进养老服务高质量发展工作方案》《关于推进基本养老服务体系建设实施意见》《信阳市十四五养老服务体系 and 康养产业发展规划》，市政府办公室出台《信阳市人民政府办公室关于全面放

开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》等文件，相关部门转发《关于深化医养结合促进健康养老发展的意见》，下发《关于进一步加强社区居家医养结合服务工作的通知》，坚持补短板强弱项，不断完善医养结合政策体系，为银发经济中养老服务、康养产业等核心领域提供制度保障，推动医养结合高质量发展。二是以政策创新激活银发经济活力。聚焦老年人在饮食、居家等高频需求，通过政策创新打通银发经济服务链条。聚力改革创新，构建多层次养老政策支撑体系，印发《信阳市积极发展老年助餐服务实施方案》，从老年人“舌尖上的需求”切入，进一步完善我市基本养老服务体系建设。市民政局联合相关职能部门接续出台《建设美好邻里中心工作方案》《信阳市居家和社区基本养老服务提升行动项目实施方案的通知》等指导性文件，让政策红利精准对接老年人多样化需求，推动银发经济在社区居家场景中落地见效，政策体系不断完善。三是以医养结合机构强化银发经济服务载体。医养结合机构是银发经济中提供专业养老服务的重要阵地，我市积极推进其建设。截至目前，已投入运营医养结合机构 36 家，拥有养老床位 3963 张，入住老人 2304 人。为提升机构运营效率，规范医养结合机构审批备案，落实养老机构申请内部设置诊所、卫生所（室）、医务室、护理站的，取消行政审批，实行备案管理。同时，鼓励公立医疗机构申请设立养老机构，落实在事业单位主要职责及法人证书“宗旨和业务范围”中增加“养老服务”等职能并开展

服务，通过资源整合让医疗与养老服务深度融合，为银发经济发展提供实体支撑。四是以社区居家服务延伸银发经济触角。围绕老年人在“周边、身边、床边”的核心需求，将银发经济服务网络延伸至社区和家庭。完成 39 所美好邻里中心建设，提供养老托老、社区助餐、居家“六助”、文化休闲等服务，大力推进城市“15 分钟养老服务圈”，让老年人在家门口就能享受银发经济带来的便利。完成 19500 户特殊困难老年人家庭适老化改造，改善居家养老硬件环境；引导支持社区卫生服务中心、乡镇卫生院和社区养老机构、敬老院利用现有资源，重点为社区（乡镇）失能老年人提供集中或居家医养结合服务。通过基层医疗机构为失能老年人免费开展一次上门健康管理、提供两次上门健康服务（包括康复护理及指导、健康风险指导、就诊转诊建议等），2024 年服务完成 4325 人次，2025 年计划服务失能老年人 1.6 万人次，让银发经济服务直达老年人生活场景。五是以农村互助养老拓宽银发经济覆盖面。针对农村老年群体需求，探索符合乡村特点的银发经济模式。打造县乡村三级养老服务体系，指导县级加强特困供养机构医养和服务功能，强化区域兜底保障。推进 71 所乡镇敬老院转型为区域养老服务中心，收住社会老人，开展对外服务，让农村老年人也能共享银发经济发展成果。探索总结、不断推广“就近化、接地气、可持续”的服务经验，如新县“戴畈模式”为困难老人定期开展探访关爱服务，商城县“汪桥经验”有效解决农村特困老人护理难题，

“林湾做法”把农村养老机构建在群众家门口并提供医养结合服务，为农村银发经济发展提供了可复制的路径。六是以社区老年活动丰富银发经济内涵。在满足老年人物质需求的同时，注重精神文化层面的供给，为银发经济注入多元活力。2024年度信阳社区大学常规化开展活动42场，老年大学线下教学班及常驻艺术团体15个，在校老年学员近千人次，开展老年教育类活动8次。全年活动开展频次和参与人次在2023年基础上分别提高了39%和50%，在全市的影响力和辐射面进一步巩固扩大，社会综合影响力和信誉度提升，让老年人在参与活动中获得精神满足，丰富了银发经济的服务维度。七是以文化活动覆盖提升银发经济获得感。将文化惠民与银发经济相结合，让老年人共享文化发展成果。各级文化场馆组织开展“新时代 新征程 新风貌”十大群众文化活动、中原文化大舞台、舞台艺术送基层、“书香茶韵”全民阅读推广、文旅演艺进景区等群众文化活动1100余场次，全民艺术普及培训260余期（次），累计服务群众380万人次，其中老年人是重要受益群体，文化惠民可感可及，显著增强了包括老年人在内的群众文化获得感，让银发经济的发展成果更广泛地惠及老年群体。

二、关于提案意见

提案中提到的建立完善的养老服务体系、完善养老保障制度、推动老年文旅产业发展等意见，精准切中了当前我市银发经济发展中的关键环节，立足实际、兼具操作性，为银发经济

长远规划提供了新思路。今后，我们将会同相关单位加大投入和支持力度，立足您提到的意见建议，以推动银发经济高质量发展为目标，重点做好以下工作：

（一）健全完善养老服务机制，夯实银发经济发展基础。进一步加强党的领导，统筹各类要素，整合全市养老服务工作资源和力量，不断完善老龄工作体制，为银发经济发展提供机制保障。适时健全完善市老龄工作委员会相关工作制度，明确成员单位在推动银发经济中的职责分工。强化市老龄委办公室在银发经济领域的综合协调、督促指导、组织推进老龄事业职能。推动工作重心下移、资源下沉，让养老服务资源精准对接老年人需求，更好满足老年人养老需求，为银发经济在基层落地见效筑牢根基。

（二）加快发展多层次多支柱养老保险体系，筑牢银发经济保障底线。严格执行河南省基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，确保养老金发放按时足额发放，为老年人消费能力提供基本支撑，这是银发经济稳健发展的重要基础。重点向缴费年限长、待遇水平低的群体倾斜，完善城乡居民养老保险待遇确定机制，让更多老年人共享发展成果，提升其在银发经济中的消费潜力。会同乡村振兴、民政、财政、医保和残联等部门，全面落实困难群体应保尽保、应代缴尽代缴和应发尽发等社保帮扶政策，织密社会保障网，为银发经济覆盖特殊群体提供保障。构建城乡居民养老保险多元化筹资机制，研

究探索城乡居民基本养老保险财政补贴、村集体补助和个人缴费相结合的多元化筹资机制，减轻个人缴费负担，增强养老保险制度可持续性，为银发经济长期发展提供稳定支撑。推动银行、保险机构开发适配产品，提供稳健增值服务，协调发展其他个人商业养老金融业务，更好满足人民群众多样化养老保障需求，丰富银发经济中金融服务的供给。

（三）聚焦养老服务补短板强弱项，丰富银发经济服务供给。聚焦老年人急难愁盼和养老服务短板弱项，抓住重点领域和关键环节深化改革，构建普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系，为银发经济提供多元化服务载体。推进居家和社区基本养老服务提升行动项目，完成 3914 张家庭养老床位，为 7338 人持续开展居家上门服务，让银发经济服务延伸至家庭场景。推进老年助餐纵深发展，新增 147 个老年助餐场所，实现覆盖范围更广、城乡布局更佳、服务质量更优，以助餐服务为切入点激活社区银发经济活力。以老年人需求为导向，以失能照护为重点，指导 7 个县级特困供养服务机构建设综合管理平台，推动区域养老服务中心覆盖全市 60% 的街道（乡镇），累计完成 95 所乡镇区域养老服务中心转型和 96 处村级标准化养老服务站，完善城乡养老服务网络，扩大银发经济服务覆盖面。力争被评估为一至二级的乡镇级公办养老机构、二至三级的县级公办养老机构建有率达到 80% 以上，提升养老机构服务能力，为银发经济提供优质服务载体。居家养老“戴畈模式”覆

盖全市所有行政村，特殊困难老人月探访率达到 100%，让农村银发经济服务更接地气、更可持续。

（四）推动信阳市老年文旅产业发展，激活银发经济消费潜力。老年文旅产业是银发经济的重要组成部分，我市将持续发力推动其发展。持续完善老年文化活动场所，根据信阳市老年人口分布情况，在社区、乡镇等区域合理布局老年大学和文化馆站点，为老年人参与文化活动提供便利，夯实老年文旅产业的基础设施。与文化艺术团体合作，定期在老年大学和文化馆举办书画展览、文艺演出等活动，丰富老年文化供给，提升文化消费吸引力。积极组织老年人参与社区文化活动，如社区文艺汇演、手工艺制作比赛等，增强老年人的社会归属感和幸福感，激发文化消费热情。深入挖掘鸡公山、南湾湖等信阳市自然风光和人文景观资源，设计适合老年人的旅游线路，将生态优势转化为老年旅游资源。完善旅游景区的无障碍设施建设，如设置无障碍通道、无障碍卫生间等，提升老年旅游体验。加强景区医疗保障，在景区内设置医疗服务点，配备专业医护人员和急救设备，解除老年人旅游的后顾之忧，推动老年旅游成为银发经济的新增长点。

（五）培育“银发+农业”融合等新业态新模式。依托信阳农业大市优势，鼓励发展集生态观光、农事体验、健康养生于一体的银发农旅项目。支持乡村利用闲置农房改造建设康养小院，推出“田园养老”体验套餐，让老年人参与果蔬种植、采摘等轻

体力农事活动，享受田园生活。同时，结合信阳毛尖等特色农产品资源，开发适合老年人的健康茶饮、养生食品等，推动农产品向养老消费品转化，拓宽农村银发经济发展路径。

衷心感谢您对我市银发经济发展的关心支持，欢迎您继续对我们的工作给予监督和指导。

主办单位：市发展和改革委员会 联系人：龚天聪 6365031



抄送：市政协提案委、市委市政府督查局。

信阳市发展和改革委员会办公室

2025年7月28日印发
