

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

「五大工程」筑牢民生根基
打造全龄宜居幸福之城中共海口市委党校
“六个之城”课题组

1 打造全龄宜居幸福之城的时代内涵与理论创新

●核心概念界定

所谓“全龄”，就是没有特定年龄限制的人群，意味着各个年龄段的人都适合、都向往。全龄友好是一种包容性的发展理念，要求城市规划、建设、管理兼顾不同年龄群体的差异化需求，提供对儿童友好、利青年发展、宜老年康养的公共空间与普惠性公共服务。

“全龄宜居幸福之城”是以满足全体居民全生命周期美好生活需求为核心导向，通过系统性政策整合与协同治理，建设民生保障普惠优质、空间环境安全韧性、城市治理精准高效、幸福成效可感可测、区域发展协调融合的现代化城市，实现居民获得感、幸福感、安全感的普遍提升。

●理论创新的三重维度

与传统城市治理模式相比，“全龄宜居幸福之城”的治理理念实现了三方面的重要转变。

一是从“单一治理”转向“协同治理”。传统模式是“政府主导、条块分割”，教育、医疗、养老等服务资源缺乏整合。全龄友好理念要求打破部门壁垒，形成政策合力。海口在“1+N+X”养老服务模式中的探索——以1个区域性养老服务中心为枢纽，联动N个社区养老服务站点，服务延伸至X个老年人家庭，正是这一转变的生动实践。

二是从“需求响应”转向“前瞻设计”。过去城市建设往往“头痛医头、

脚痛医脚”，对人口老龄化、生育政策调整等趋势性变化缺乏预判。全龄友好理念要求在城市规划阶段预留全龄化设施空间，海口提出新建养老机构护理型床位占比不低于80%等量化目标，正是前瞻性设计的体现。

三是从“普惠覆盖”转向“精准适配”。基本公共服务的普惠覆盖只是起点，不同群体的需求差异巨大。全龄友好理念要求通过数字化手段精准识别服务需求，实现从“人找服务”到“服务找人”的转变。海口搭建“椰城全龄服务云”平台，整合卫健、民政、教育、就业等8类数据，正是精准适配的有益探索。

●战略价值的三重定位

从战略价值看，打造全龄宜居幸福之城是自自贸港核心引领区“软实力”的关键支撑。

首先，这是吸引全球人才的“磁石”。人才及其家庭选择落户地，首要考量的是宜居性与生活品质。一座对老人友好、对孩子关爱、对青年包容的城市，才能真正吸引人才、留住人才。当前海口60岁以上人口占常住人口比例接近15%，能否回应群众关切，直接关系到自贸港的长期竞争力。

其次，这是城乡融合的示范窗

口。全龄宜居要求打破城乡界限，实现农村居民与城市居民共享发展成果。2025年海口市农村居民人均可支配收入增长5.2%，快于城镇居民1.9个百分点。海口提出农村居民收入增速持续快于城镇、义务教育实质均衡率达100%等目标，彰显了空间包容性。

第三，这是城市治理现代化的重要抓手。全龄友好建设涉及多部门协同，需要政府、市场、社会多元共治，本身就是推动治理理念更新、体制机制创新的强大牵引。

2 打造全龄宜居幸福之城的实践特色与比较优势

●政策创新驱动:从政策红利到治理效能

海口享有“零关税、低税率、简税制”等政策红利，为全龄宜居建设提供了独特的制度创新空间。2025年以来，海口在跨境医疗、教育国际化、养老与就业政策协同、城市更新与土地政策等方面推出多项突破性举措，形成了“政策+市场+社会”协同发力的治理模式。

在跨境医疗与康养服务方面，海口利用“跨境服务贸易负面清单”政策，引入国际医疗资源，试点“医疗+康养”跨境服务模式，并探索“康养+免税购物”等创新举措。2025年新增3家国际医疗合作机构，提供跨

境医疗保险结算服务。

在教育国际化方面，依托“国际教育创新岛”政策，引进哈罗公学、德威国际学校等优质资源，同时通过“椰城强师”计划提升本地教育水平。2025年新增优质学位12710个，试点“跨境学籍互认”。

在养老服务创新方面，海口构建的“1+N+X”居家养老体系最具代表性。2025年新建6家区域性养老服务中心，覆盖8万老年人。琼山区试点入选全国改革典型案例，省老年病医院与社区卫生服务中心共建“康复联合病房”，实现分级诊疗。

●生态人文筑基:从自然禀赋到宜居资本

海口将生态优势转化为全龄友好建设的重要支撑。年均气温24℃，海口空气质量在全国重点城市中名列前茅，使海口成为“候鸟老人”的康养首选地。2025年，海口优化季节性养老服务，开发“森林康养+温泉理疗”产品，积极发展“银发经济”。

在城市空间塑造上，海口大力推进“公园城市”建设，构建200公里滨海慢行系统，在公园与社区微公园中嵌入老年健身区、儿童游乐

区等全龄化设施。白沙门公园新增太极广场、亲子活动区；2025年年底已建成184个“口袋公园”，2026年计划新建及改造10个“口袋公园”。同时，海口推广“海绵城市”技术，江东新区试点透水铺装，提升公共安全韧性。

此外，海口挖掘琼剧、公期节等本土文化，通过举办“全龄文化节”促进代际交流，并在新建社区配建“长者饭堂+亲子阅读角”等跨代活动空间。

●全龄需求嵌套:从空间规划到代际融合

海口的另一亮点是探索“垂直混龄社区”建设。在城市更新项目中，要求新建住宅配建“跨代际共享客厅”，将长者饭堂与亲子阅读角、青年共享办公区立体嵌套。江东新区在回迁房试点“垂直混龄社区”，配建长者照护中心、儿童活动室。2025年，启动城市更新三年行动计划，统筹推进18个城

市更新项目建设，129个老旧小区改造，入选中央财政支持实施城市更新行动城市。

同时，海口探索建立“代际积分银行”制度，鼓励青年为长者提供智能技术教学，形成“空间一制度一文化”三位一体的代际融合策略。

3 打造全龄宜居幸福之城面临的主要挑战与瓶颈

在充分肯定成绩的同时，也要清醒认识到，对照自贸港核心引领区定位和人民群众期待，海口在“全龄宜居”建设中仍面临多重挑战。

●服务供给存在结构性缺口

托育领域，普惠性托位有限，“入托难、入托贵”问题突出。调查显示，约19.4%的居民对社区周边托育服务不满意。养老领域，机构床位紧张、专业护理人员短缺，社区居家深度服务供给不足。公办机构“一床难求”，民营高端机构价格高昂。社区居家服务多以日间照料、助餐、助浴为主，康复护理、精神慰藉等深度服务严重不足。调查显示，

约16.38%的居民对养老机构不满意，68.98%认为需要培养专业护理人员。

医疗领域，基层服务能力持续提升，但资源配置仍不均衡，分级诊疗体系有待进一步健全。“大医院拥挤、社区医院冷清”的现象仍一定程度存在，部分区域优质医疗资源相对不足。

●“城市病”问题制约生活品质

交通拥堵。“候鸟老人”冬季涌入叠加本地机动车保有量增长，主城区早晚高峰拥堵时长增加，主干道车流饱和。老旧小区停车位缺口大，新建城区公交线路覆盖率不足。生活成本。调查显示，超六成居民认为日常生活必需

品价格偏高。部分食品依赖外地输入，本地生产能力有限，加之人口持续流入，推高了物价水平。

资源分布不均。优质教育医疗资源过度集中在少数区域，城乡接合部、偏远地区配套滞后。

●跨部门协同机制尚不完善

全龄友好涉及教育、卫健、民政、住建、交通等多部门，“条块分割”导致政策碎片化，难以精准响应不同年龄群体的多元化需求。政策执行存在“最后一公里”障碍，

社会力量参与渠道不畅。同时，社区在资源整合、矛盾调解、服务供给方面的能力仍需加强，多元协同治理格局尚未成熟。

4 打造全龄宜居幸福之城的对策建议

实施法治保障工程,筑牢制度根基

实施优质扩容工程,补齐服务短板

实施空间优化工程,重塑城市品质

实施多元共治工程,激发社会活力

实施“城市病”治理工程,提升宜居指数

针对上述挑战，海口应坚持问题导向与目标导向相结合，以“五大工程”为抓手，系统推进全龄宜居幸福之城建设。

●实施法治保障工程,筑牢制度根基

将全龄友好理念深度融入“十五五”规划，研究制定《海口市全龄友好城市建设促进条例》，明确政府、社会、家庭在“一老一小”服务、无障碍环境建设等方面的权责边

界。成立全龄友好城市建设领导小组，建立常态化联席会议机制。依托大数据监测各年龄段的需求变化，优化“海易办”平台为全龄友好智慧服务平台。

●实施优质扩容工程,补齐服务短板

教育领域，按照“一年初见成效、两年成型起势、五年基本建成”路径，实施“名校集团化”办学攻坚行动。分阶段推进：第一阶段选取10所优质中小学与2-3所薄弱校组建教育集团；第二阶段实现所有高中纳入全市前五优质教育集团、初中纳入前十优质校集团，集团内统一教学管理、师资调配、资源共享。

医疗领域，围绕“小病不进城、大病不出岛”目标，深化

紧密型医联体建设。联合海南医科大学等高校，选取市人民医院、市中医院等与区属基层医疗机构建立“1+N”医联体，定期组织专家到基层坐诊带教，推动优质医疗资源真正下沉。

养老托育领域，加快建设区、镇(街道)、村(社区)三级养老服务网络，确保新建养老机构护理型床位占比不低于80%。支持重点园区、企事业单位开办普惠性托育机构。

●实施空间优化工程,重塑城市品质

以规划刚性保障全龄群体空间权益。在国土空间规划中划定“全龄友好空间控制线”，明确新建小区必须配套养老服务及儿童活动区域。推进城市更新项目100%融入全龄友好理念，结合老旧小区改造增加适老化、适幼化住房供应。

构建“蓝绿交融”的生态人文空间。规划推进东海岸

滨海全龄友好贯通工程，构建东海岸、西海岸全岸线融通的“生态大廊道”。推进城区公园、广场、街头绿地与社区小微空间的适老适幼、无障碍改造，形成覆盖全域的全龄共享绿色休闲体系。推动公共文体场馆免费或低收费开放，建设“云端+实体”融合的全民终身学习平台。

●实施多元共治工程,激发社会活力

构建“政府引导、市场运作、社会参与”的多元治理格局。通过PPP模式、特许经营等方式引导社会资本参与养老、托育、文体设施运营，政府做好标准制定和监管评估。设立“全龄友好基金”，对参与普惠性养老、托育服务的企业给予成本补贴。推广“时间银行”互助养老模式，鼓励年轻人对老年人

提供志愿服务积累积分。培育社区社会组织，搭建“椰子树下议事会”等本土化协商平台，建立“文明先锋”“文明家庭”等评选机制，每年评选表彰100个先进典型。编制多语种《海口市民文明手册》，在中小学校开设海洋环保、热带雨林保护等特色课程。

●实施“城市病”治理工程,提升宜居指数

交通治堵。优化公交线网，增设海口—澄迈老城、海口—文昌铺前等公交线路和快速公交专线。建设50公里连续安全的步行和自行车专用道，在主城区推广智慧停车，适度适时开放居民小区停车位，科学优化限停时段。

物价稳控。强化“菜篮子”市长负责制，完善“基地种植—物流运输—批发市场—零售网点—常态储备”一体化体系。加快江楠农产品批发市场(三期)建设，在全市市区

布局100个便民直销点，推动农超对接、产地直供，压缩流通成本。建立健全价格监测预警和调控机制。

环境整治。将环境卫生治理纳入物业服务质量管理核心考评范畴，重点强化对垃圾清运、分类实效和公共区域保洁的日常监管，切实改善提升背街小巷与老旧小区的市容环境。深化“雪亮工程”建设，在校园、社区等场所加装防溺水智能监测设备等，构建全域响应的现代化安全防控体系。

这“五大工程”相互支撑、协同推进：法治保障是根基，优质扩容是核心，空间优化是载体，多元共治是路径，“城市病”治理是底线。五者有机统一，共同构成海口建设全龄宜居幸福之城的系统方案。

建设全龄宜居幸福之城，是对习近平总书记“人民城市为人民”理念的生动诠释，也是海南自贸港建设的重要民生底色。这一战略部署的核心价值在于：将自贸港的宏大叙事落细、落小、落实为市民家门口的“学位”“床位”，成功地将国家战略的“天线”与百姓民生的“地气”紧密连接。

展望未来，海口应充分发挥自贸港政策红利与核心