

# 国家标准《全国一体化政务服务平台 适老化服务建设指南》（征求意见稿） 编制说明

## 一、工作简况

### （一）任务来源

本标准是国家标准化管理委员会 2024 年下达的国家标准制定计划中的全国一体化政务服务平台系列标准之一，该标准计划号为：20242882-T-434。由全国行政管理和服务标准化技术委员会行政管理分委会（TC594SC1）归口管理。具体由中国标准化研究院、厦门市标准化研究院等单位联合起草。

### （二）制定背景

随着我国老龄化进程的加速，老年人口数量快速增长，在数字技术深度融入社会生活的背景下，老年人群体面临日益凸显的“数字鸿沟”问题，成为制约其享受政务服务的突出瓶颈。这一现状不仅与我国积极应对人口老龄化的国家战略相悖，更对政务服务标准化、规范化、便利化建设提出了迫切需求。在此背景下，《全国一体化政务服务平台 适老化服务建设指南》（以下简称《指南》）的制定具有深远的现实意义。

#### 1. 政策引领：构建适老化政务服务体系

近年来，国家层面密集出台政策明确适老化建设要求。2020 年《国务院办公厅关于切实解决老年人运用智能技术困

难实施方案的通知》提出，到2022年底前建立长效机制，显著提升老年人智能化服务水平；2023年《国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机制的意见》进一步强调，需围绕老年人等特殊群体需求，完善线上线下服务渠道，加快适老化改造和信息无障碍建设。这些政策为《指南》的制定提供了明确的政策导向和实施路径。

## 2. 问题驱动：老年群体政务服务需求缺口

尽管全国一体化政务服务平台已开展适老化改造探索，但实践中仍存在显著问题。例如，部分老年人因不会使用智能手机或互联网，难以独立完成线上办事流程；线下服务场景中，自助设备操作复杂、服务流程繁琐等问题导致老年人体验感不强，使用率低。此外，各地适老化改造进度不一，缺乏统一标准，导致服务质量和用户体验参差不齐。这些痛点凸显了制定全国性标准的紧迫性。

## 3. 经验固化：标准化推广适老化服务成功经验

国家层面和部分地区在适老化改造中已积累了一批成功经验。例如，通过增设“关怀模式”、优化界面设计、提供线下帮办代办服务等方式，显著提升了老年人政务服务体验。然而，这些经验尚未形成系统性、可复制的推广模式。

《指南》的制定旨在通过标准化手段，系统梳理并固化这些最佳实践，为全国范围内的政务服务适老化改造提供可操作的指导框架，推动经验向规模化应用转化。

## 4. 普惠共享：保障老年人便利参与政务服务

政务服务适老化建设，其价值不仅体现在技术维度的革新，更在于推动社会服务的普惠共享。作为社会的重要组成部分，老年群体理应无差别地获得政务服务的支持与保障，不应因数字技术应用的复杂性而影响其体验感与获得感。

《指南》的制定以“易用性、包容性、无障碍、安全性”为原则，通过明确事项梳理、服务内容及系统设计标准等措施，着力推动政务服务数字化转型与老年群体需求深度契合，构建更具包容性、更加触手可及的服务体系，助力老年人充分融入数字时代，共享社会发展成果与文明进步红利。

#### 5. 全球视角：对接国际老龄化治理趋势

随着全球老龄化进程的加速，国际社会对适老化服务的关注度持续提升。联合国《老龄问题国际行动计划》等文件强调，需通过技术手段消除老年人参与社会生活的障碍。《指南》的制定既是对国际经验的借鉴，也是我国在全球老龄化治理中贡献中国方案的重要体现，有助于提升我国政务服务的国际竞争力。

### （三）编制过程

#### 1. 形成草案

##### 1) 成立标准编制工作组（2024年9月）

2024年9月，成立标准编制工作组，制定工作计划和落实方案，启动标准研究及编制工作。

##### 2) 调查分析（2024年10-11月）

标准编制工作组系统收集和大量国内关于适老化服务建设的相关文献、政策文件及标准资料，了解国内外研

究现状，全面梳理适老化服务现状及需求。同时，选取北京市、山东省开展实地调研，了解各地对适老化服务的需求及面临的问题；选取江苏省开展实地调研，了解适老化服务建设成功经验。结合需求、问题及成功经验形成标准编写材料。

### 3) 草案编制（2024年12月—2025年4月）

标准编制工作组按照《国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》（国办发〔2020〕45号）《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》（国发〔2022〕5号）《国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机的意见》（国办发〔2023〕29号）《国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》（国发〔2024〕3号）《党政机关厉行节约反对浪费条例》（中共中央 国务院2025年5月2日修订后发布）等文件法规要求，参考已发布的国家、地方和行业适老化服务标准文件，归纳总结出适老化事项梳理、服务内容、业务流程及系统通用设计等内容，并积极吸纳或借鉴各地适老化服务实践经验，形成了《全国一体化政务服务平台 适老化服务建设指南》标准草案。具体标准内容如下：

一是明确适老化建设服务内容与业务流程。针对适老化服务内容不够明确等问题，本标准将服务内容明确为服务平台、服务模式和服务支撑三个主要方面。在服务平台方面，设置高频事项服务专区，通过场景化入口、“一件事”集成

服务等提升便利性，同时推出适老化模式，提供简洁界面与多种便捷功能。服务模式包含自主线上办理、线上授权办理、线上线下协同办理三种模式，从业务流程角度，在附录中给出可参考的业务流程图，明确业务过程的参与角色与时序活动内容。服务支撑上，提供在线人工客服、人工帮助热线，制作图文教程与视频演示，设置辅助功能，并统一归集线上线下评价数据以跟进老年人差评事项，满足老年人的办事需求。

二是明确适老化设计要求。本标准从系统设计角度，参考互联网网站适老化通用设计规范与移动互联网应用适老化通用设计规范等技术要求，从界面、交互、信息内容、无障碍、智能化拓展及适老化评估六大维度提出优化方案，助力政务服务平台从“可用”到“易用”转变，帮老年人跨越“数字鸿沟”。

## 2. 形成征求意见稿

2025年5月，标准编制工作组召开多次在线会议，召集河北省、贵州省、天津市、江苏省南京市等政务服务机构、中央党校（国家行政学院）、中国行政管理学会、中国信息通信研究院8家单位的专家对标准框架、标准内容进行讨论研究。天津市数据局、中国行政管理学会提出“服务内容与业务流程需清晰划分，避免混淆”；河北省数据和政务服务局、天津市数据局提出“应注意标准与国办现有文件的对接，推动文件落地执行”；南京市政务服务管理办公室提出“关注移动办理、视频办理、上门办理、代办等适老化便利服务

的安全性和可靠性”；河北省数据和政务服务局、中国信息通信研究院提出“考虑老年人能力随技术发展的变化，增加兜底条款以适应未来需求”；中国信息通信研究院提出“应与通用的标准有差异性，偏重服务角度，弱化技术改造角度（可直接引用已发布的标准）”；山东省计算中心（国家超级计算济南中心）提出“将标准架构分为线上线下的大框架重新梳理，按‘事项梳理→流程优化→系统设计’逻辑重构，避免重复”等相关建议。标准编制工作组对专家意见进行梳理，共形成了12条建议，并对建议分别进行处理，详细说明了采纳与否情况，进一步修改完善了标准文本，形成标准征求意见稿。

2025年6月，针对5月份修改完善的征求意见稿，标准编制组再次召开在线会议，召集浙江省、上海市、江苏省南通市和南京市等政务服务机构，以及湖北省标准化与质量研究院、中国科学院科技战略咨询研究院、中移系统集成有限公司、中国信息通信研究院、厦门海沧发改局9家单位的专家对标准内容进行讨论研究，详细说明了建议或意见采纳与否情况，并进行了进一步研讨。江苏省南通市数据局提出“应坚持原则性、方向性，避免操作细节，为地方标准留空间”；中国科学院科技战略咨询研究院、中移系统集成有限公司提出“强调服务对象应聚焦‘活动受限、认知障碍等真正需帮助的老年人’，避免‘60岁以上’一刀切，需细化生理、心理、认知三层面需求。智能感知主动切换‘关怀模式’可能

造成歧视，需个性化设计”；浙江省数据局、江苏省南通市数据局提出了框架与内容优化相关建议；中国信息通信研究院、湖北省标准化与质量研究院提出“关注安全与风险，安全方面可引用现有国标，并关注人脸识别的安全性。代办服务需提前考虑各种情景，避免条款与实践脱节（如‘禁止接触实体证件’难执行）”；上海大数据中心提出“无障碍方面，需注明至少满足 GB/T 37668 一级标准，考虑添加无障碍相关的测试评估条款”；厦门海沧发改局提出“丰富规范性引用文件与参考文献，可参考 GB/T 45117—2024《术语工作 适老化 基本术语》”等相关建议。标准编制工作组对专家意见进行梳理，共形成了 12 条建议，并对建议分别进行处理，详细说明了采纳与否情况，依据建议或意见对标准进行细化和完善，形成征求意见稿过程稿。

2025 年 7 月，标准编制组召集了江苏省南通市数据局、中国老龄产业协会、中国信息通信研究院、中国科学院科技战略咨询研究院、中移系统集成有限公司、厦门海沧发改局 6 家单位的专家，对标准内容以及编制说明展开深入的研究讨论。中国老龄产业协会针对特殊老年群体提出差异化服务、梳理特殊涉老事项清单、设置“认知友好版”及“简化模式”、重大权益授权“双确认”机制等建议。厦门海沧发改局则从个人信息保护与易用性角度出发，提出个人信息收集告知采用“一问一答”形式并配套“语音解读”。江苏省南通市数

据局结合实际工作情况，提出“事项清单应在线上线下同源发布”“适老化服务可线上线下融合推进”，以充分发挥线上线下各自的优势，为老年人提供更全面的服务。中国科学院科技战略咨询研究院、中国信息通信研究院、中移系统集成有限公司，对编制说明进行了细致的修改完善。标准编制工作组对专家意见进行梳理，共形成了15条建议，并对建议分别进行处理，详细说明了采纳与否情况，依据建议或意见对标准及编制说明内容进行细化和完善，形成征求意见稿终稿。

## 二、国家标准编制原则、主要内容及其确定依据

### （一）编写主要原则

本标准依据GB/T 1.1—2020《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》给出的规则起草。本次标准的编写主要原则：

1. 需求主导原则。本标准的制定充分考虑各地适老化服务建设需求，结合各地实践情况，对事项梳理、适老化服务、适老化通用设计提供统一规范指南，指导全国各地适老化服务建设，解决老年人“数字鸿沟”问题。

2. 适用性原则。充分考虑老年人生活现状及获取服务的条件，考虑不同类型的老年人需求，提供多样性服务获取渠道，实现适老化服务在各类老年人群体中的有效应用。

### （二）编制依据

本标准的编制严格遵循党和国家最新政策法规，全面吸

收以下 18 项文件要求：

顶层设计类：以《政务数据共享条例》（国务院令 第 809 号）、《党政机关厉行节约反对浪费条例》（中共中央 国务院 2025 年修订版）、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于整治形式主义为基层减负若干规定》（2025 年 8 月 6 日）为纲领性依据，结合《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》（2024 年）的战略部署，明确标准编制的总体方向。

政务服务类：贯彻国务院办公厅《关于加快推进电子证照扩大应用领域和全国互通互认的意见》（国办发〔2022〕3 号）、《关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机制的意见》（国办发〔2023〕29 号）《国务院办公厅关于加强数字政府建设的指导意见》（国办发〔2022〕14 号）、《国务院办公厅关于加快推进“一件事一次办”打造政务服务升级版的指导意见》（国办发〔2022〕32 号）、《国务院办公厅关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》（国办发〔2024〕5 号）及《国务院办公厅关于健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制的意见》（国办发〔2025〕24 号）等文件，强化数字政务服务效能。

适老化专项类：《国务院办公厅关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》（国办发〔2020〕45 号）、《工业和信息化部办公厅关于进一步抓好互联网应用适老

化及无障碍改造专项行动实施工作的通知》（工信厅信管函〔2021〕67号）、《工业和信息化部关于印发促进数字技术适老化高质量发展工作方案的通知》（工信部信管〔2023〕251号）。

养老服务类：《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》（国办发〔2024〕1号）、《国家发展改革委等部门关于印发〈促进普惠养老服务高质量发展的若干措施〉的通知》（发改体改〔2025〕211号）、《民政部 财政部关于做好经济困难失能老年人等群体集中照护服务工作的通知》（民发〔2024〕73号）、《国家卫生健康委等15个部门关于联合印发〈应对老年期痴呆国家行动计划（2024-2030年）〉的通知》（国卫老龄发〔2024〕42号）。

本标准通过吸收上述文件要求，确保内容覆盖政策导向、服务优化、技术规范等维度，形成与国家战略高度契合的编制依据体系。

另外，本标准在编制过程中，严格遵循现行有效的国家标准与行业标准，以构建科学、规范、普适的技术框架。具体编制依据如下：

核心标准：以 GB/T 37668《信息技术 互联网内容无障碍可访问性技术要求与测试方法》、GB/T 40660《信息安全技术 生物特征识别信息保护基本要求》、GB/T 45396《数据安全技术 政务数据处理安全要求》为基础，确保技术实现的无障碍、数据安全性和合规性；同时纳入正在批准中的

20231997-T-339 《移动互联网应用程序适老化技术规范》，前瞻性对接适老化技术最新要求。

关键参考标准：广泛借鉴 GB/T 35273—2020 《信息安全技术 个人信息安全规范》强化用户隐私保护，依据 GB/T 45117—2024 《术语工作 适老化 基本术语》统一术语定义，借鉴 YD/T 1822—2012 《网站设计无障碍评级测试方法》中的评估测试方法；此外，引入国际标准 ISO 25556: 2025 《Ageing societies — General requirements and guidelines for ageing-inclusive digital economy》，吸收全球老龄化包容性数字经济实践经验，提升标准的国际化兼容性。

### （三）标准主要内容

本标准主要分为 8 个部分：

#### 1. 范围

本文件确立了全国一体化政务服务平台（以下简称“平台”）适老化服务建设与提供的总体原则，给出了事项梳理、适老化服务、适老化通用设计、安全与隐私等方面的指导和建议。

本文件适用于全国一体化政务服务平台适老化服务的建设，以便为处于活动受限、参与受限、认知障碍、语言障碍等状态的老年人提供服务。

#### 2. 规范性引用文件

本标准的规范性引用文件除上述提及的现行有效的国

家标准和行业标准外，还遵循了近几年国务院办公厅发布的文件：《党政机关厉行节约反对浪费条例》（中共中央 国务院 2025 年 5 月 2 日修订后发布）、《国务院办公厅关于印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》（国办发〔2020〕45 号）、《国务院办公厅关于加强数字政府建设的指导意见》（国办发〔2022〕14 号）、《国务院办公厅关于印发全国一体化政务大数据体系建设指南的通知》（国办函〔2022〕102 号）、《国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作制的意见》（国办发〔2023〕29 号）、《国务院办公厅关于健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制的意见》（国办发〔2025〕24 号）。

### 3. 术语和定义

本部分对涉及的术语“适老化（适老）”“无障碍设计”进行界定的和解释，其中“适老化（适老）”来源于GB/T 45117—2024《术语工作 适老化 基本术语》中的3.1，“无障碍设计”来源于GB/T 45117—2024《术语工作 适老化 基本术语》中的3.4。

### 4. 总体原则

本部分给出了全国一体化政务服务平台适老化服务建设的总体原则，包括易用性、包容性、无障碍和安全性，易用性聚焦操作便捷性，包容性强调服务普惠性，无障碍注重体验完整性，安全性则在数据安全和隐私保护方面多加考虑，

四者共同构建“以老年人为中心”的适老化服务总体原则。

## 5. 事项梳理

本部分围绕事项梳理的三个核心内容展开：一是高频事项识别，围绕老年人高频需求，梳理老年人高频服务事项，形成事项清单，聚焦老年人办理量小但不可或缺的特殊场景，梳理形成特殊服务事项清单；二是流程优化，压缩办理环节，将老年人办事情形复杂的事项进行精细化梳理，将多个办理条件组合成办理情形，支持“一件事一次办”；三是材料简化，去除非必要证明材料，将老年人高频事项中需提交的材料梳理为共享材料，并推行容缺受理或告知承诺制。

## 6. 适老化服务

为减少老年人使用智能技术时面临的障碍，满足老年人平等便捷地获取、使用线上政务服务的实际需求，本部分构建了多层次的服务体系，涵盖服务平台、服务模式、服务支撑。服务平台涉及“高频事项服务专区”和“适老化模式版本”，通过设置场景化入口、“一件事”集成服务、紧急事项优先、智能引导功能构建高频事项服务专区；从可感知性、可操作性、可理解性等多个角度，通过不同类型适老化模式版本的提供、识别老年人身份并主动推荐、适老化模式嵌入及展示情况等内容构建适老化模式。服务模式提供“自主线上办理”“线上授权办理”“线上线下协同办理”三种模式，“自主线上办理”支持一键申报、表单预填、材料免交、全程语音办理等便捷功能，“线上授权办理”在强调了办理情景、安全性、

业务范围的基础上，提供事项申报、基本信息复用、材料复用等功能，“线上线下协同办理”为老年人提供了线上申请和线下服务的服务方式。服务支撑中明确提出通过在线客服功能、设立人工帮助热线、制作操作教程文档和操作视频演示、配备政务百科和智能助手等为老年人办事提供支持，从而全面提升老年人线上办事的便捷性、安全性和获得感，助力老年人跨越“数字鸿沟”。

## 7. 适老化通用设计

为构建全场景、无障碍的适老化数字服务体系，实现技术适配性与人文关怀的深度融合，本部分围绕适老化系统通用设计提出优化方案，涵盖界面设计、交互设计、信息内容设计、无障碍设计、智能化拓展以及适老化评估六大维度。界面设计遵循可感知原则，采用简洁清晰布局，确保界面元素的大小、颜色对比度等符合老年人视觉特点；交互设计遵循可操作性原则，简化操作步骤，支持语音输入等多种方式，提供技术反馈并设置容错机制（如操作撤销、关键操作二次确认）；信息内容遵循可理解性原则，使用简洁通俗语言，保证逻辑清晰、层级分明，并提供搜索导航功能；无障碍设计提供包含视觉支持（屏幕放大/缩小、文字调整、颜色反转）、听觉支持（文字转语音、语音导航）及操作支持（兼容辅助输入设备）、信息转换支持（语音转文字）等功能；智能化拓展考虑城乡差异和地区发展不平衡现状，拓展应用人工智能、语音识别、图像识别、智能翻译等新技术，通过

分层分级方式逐步扩大基层（乡镇、村/社区）适老化服务覆盖范围。同时，建议定期开展适老化评估，邀请不同年龄段及身体状况老年人实测，并依据标准（如 GB/T 37668）评估平台可感知性、可操作性、可理解性。通过上述设计，系统可实现从“可用”到“易用”的跨越，帮助老年人跨越“数字鸿沟”，在享受技术便利的同时感受尊严与温暖。

## 8. 安全与隐私

鉴于老年人信息敏感度高、技术防范能力弱，其数据全与隐私保护是适老化服务的核心环节。本部分围绕业务办理中的数据全与隐私保护提出以下措施：在数据安全方面，强调最小化收集与存储；遵循“最小必要”原则，仅采集直接关联数据、对敏感数据分级分类管理，采用国标中的加密技术（如 GB/T 45396）保障存储与传输安全、加强动态权限管控，建立分级授权机制，严格核验数据访问权限，记录全量操作日志以供审计；在隐私保护方面，强化透明化告知（以清晰易懂方式说明信息用途与存储期限，通过多模态交互确保充分知情）、代办场景保障（代办需多因子认证、隐藏非必要信息、全流程记录操作并支持查询、默认政务专递邮寄办理结果），风险防控（设置操作异常监控、与自动冻结机制、防范诈骗风险）。通过技术防护、制度规范、服务优化协同，构建“数据有保障、隐私受尊重、使用可信赖”的安全生态。

### （三）标准主要内容确定依据

### 1. 标准框架和主要内容的设定

本文件在充分结合适老化服务实践需求的基础上，参考国家层面关于政务服务适老化、信息无障碍与数据安全等政策要求，并吸收各地成熟经验，形成全国一体化政务服务平台适老化领域的顶层指导框架。其主要内容涵盖事项梳理、适老化服务、适老化通用设计以及安全与隐私等要素。

### 2. 线上线下相融合的适老化服务内容和流程的界定

围绕“协同、便捷、安全”目标，标准分别从服务平台、服务模式、服务支撑三个层面构建服务体系，并在附录中提供相应流程示例，以提高老年人在全渠道办事过程中的获得感与安全感。

### 3. 适老化通用设计内容的界定

依据现行适老化政策及相关国家标准，标准从界面、交互、信息内容、无障碍、智能化与评估反馈六个维度提出通用设计要求：界面设计遵循可感知原则，简化视觉层级；交互设计遵循可操作原则，降低操作门槛并强化容错；信息内容遵循可理解原则，突出关键信息；无障碍设计提供多元辅助功能，保障平等访问；智能化拓展按实际场景分层分级实施；评估反馈强调持续监测与闭环优化。

## 三、试验验证的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益

### （一）试验验证

本标准在多个省市政务服务平台上，进行了适老化服务

建设的验证和分析，分析结果表明标准中给出的事项梳理、适老化服务、适老化通用设计、安全与隐私等内容符合应用实践，并具备一定的引领性。

## （二）预期效益

在社会效益方面：本标准的制定和实施，可以促进政务服务普惠性，避免政务数字化带来的“数字鸿沟”问题。解决老年人因不会用、不敢用智能设备而被排除在数字化服务之外的问题，落实建设“以人民为中心”政务服务体系；提升政务服务群众满意度，让大多数老年人能够独立办理社保、医保、养老认证等高频业务，子女无需频繁请假协助办事，减轻家庭照护负担，降低家庭人力成本支出，促进社会和谐发展。

在经济效益方面：通过政务服务适老化改项目需求，推动政务软件和硬件的适老化技术发展、以及适老化设备行业健康发展，成为经济发展新动力。

## 四、与国际、国外同类标准技术内容的对比情况，或者与测试的国外样品、样机的有关数据对比情况

未发现与本标准同类的国际、国外同类标准。

## 五、以国际标准为基础的起草情况，以及是否合规引用或者采用国际国外标准，并说明未采用国际标准的原因

无。

## 六、与有关法律、行政法规及相关标准的关系

截至目前，尚未发现本标准与我国有关的现行法律、法

规和相关强制性标准相冲突。充分吸收《国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》（国办发〔2020〕45号）《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》（国发〔2022〕5号）《国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机制的意见》（国办发〔2023〕29号）《国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》（国发〔2024〕3号）等文件精神，同时系统设计方面重点参考行业标准《互联网网站适老化通用设计规范》、国家标准 GB/T 37668—2019《信息技术 互联网内容无障碍可访问性技术要求与测试方法》和行业标准 YD/T1822—2008《信息无障碍 身体机能差异人群网站无障碍评级测试方法》等标准技术内容。

#### **七、重大分歧意见的处理经过和依据**

无。

#### **八、涉及专利的有关说明**

本部分不涉及专利和知识产权。

#### **九、其它应予说明的事项**

无。

标准编制工作组

2025-8-18