

2014	2011	733
	30年	

杭州市拱墅区老龄工作委员会 杭州市拱墅区发展改革和经济局 文件

拱老字〔2011〕3号
拱发改〔2011〕126号



关于印发《拱墅区老龄事业 发展“十二五”规划》的通知

各街道老龄工委、区老龄工委各成员单位：

现将《拱墅区老龄事业发展“十二五”规划》印发给你们，请结合实际情况，认真组织实施。

杭州市拱墅区老龄工作委员会
杭州市拱墅区发展改革和经济局

二〇一一年六月十九日

拱墅区老龄事业发展“十二五”规划

为积极应对人口老龄化的挑战，推动老龄事业又好又快发展，根据国家、省、市对老龄事业发展的总体要求和《拱墅区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》精神，结合我区人口老龄化发展趋势和老年人物质文化生活需求，制定本规划（以下简称《规划》）。

一、“十二五”期间老龄事业发展背景分析

（一）发展老龄事业的有利因素

1、《拱墅区老龄事业发展“十一五”规划》实施以来，我区的老龄事业有了较快发展，敬老助老的社会氛围日渐浓厚；社会养老保障体系更加完善；老年福利服务设施建设步伐加快；居家养老服务深入开展；为老服务迈出新步伐；老年文体教育事业稳步发展；老年人的精神文化生活丰富多彩；老年法规政策体系日趋完善；老年人的合法权益得到有效维护；老年人的生活和生命质量显著提高。老龄工作的成就，为加快推进我区老龄事业的发展奠定了良好基础。

2、“十二五”期间是全面应对人口老龄化的关键期。“十二五”期间既是拱墅经济社会发展重要的战略机遇期，也是加快发展老龄事业的关键时期。我们必须未雨绸缪，抓住机遇，协调处理好经济与社会、全局与局部、当前与长远等各个方面的关系，在大力促进经济发展的同时，加快发展老龄事业，认真解决人口老龄化带来的各种矛盾和问题，为应对人口老龄化挑战打下坚实基础。

（二）发展老龄事业面临的严峻挑战

1、人口老龄化形势将日趋严峻。截止2010年底，我区老年人口6.35万人，占户籍人口的20.42%。其中80岁以上高龄老人10043人，占老年人总数15.82%，空巢老人10526人，占老年人口16.58%。“十二五”期间，

我区老年人口将持续增长，预计到“十二五”期末老年人口将达到 7.39 万人，占户籍总人口的 23.75%左右。人口老龄化具有老年人口比例高、增速快、高龄化突出、空巢老人多等特点，老龄问题的社会压力显著加大，对经济社会的全面协调发展带来的影响将会更加深刻。

2、人口老龄化使家庭和社会抚养负担加重。从被抚养的角度看，老年人口既是适龄劳动人口的抚养对象，也是社会和家庭抚养对象。政府、社会、企业、家庭都已经感到养老保障方面的压力正在显著加大，养老保障的负担日益沉重。伴随家庭规模小型化，以及 80 后和 90 后逐渐进入婚育年龄，“4-2-1”的结构家庭不断增加，青年夫妇抚养的养老负担将加重。

3、人口老龄化使医疗和护理服务负担加重。人口老龄化给我区带来的医疗和护理负担主要表现在两个方面。一是老年人口数量的急剧增长，将会加大社会医疗费用的支付压力，加剧医疗卫生资源的供求矛盾，与生活不能自理老年人口数量相比，养老机构床位数还有很大缺口；二是在“十二五”期间，生活不能自理的老年人口将给提供长期照料的服务资源带来巨大的压力。

4、人口老龄化将使政府和企业经济压力增加。充足稳定的养老金供给是养老保障制度的核心和可持续发展的关键，关系社会安全和社会和谐。伴随人口老龄化的快速发展，最直接的表现就是老年人口规模的迅速膨胀和出生人口的大幅度减少，导致抚养结构的根本性转变，造成养老金缴费者急剧减少和领取者加速增多，养老金供需矛盾日益尖锐，直接冲击现行的养老保障制度。随着城市化进程的加快和退休职工的增加，每年的退休金支付数额也将大幅度的增加，而现有的社会保障水平偏低，当前国家和企业主要负担离退休老年人的退休金、养老金、医疗费用、保健费用、社会福利费用、社会保障费用等，政府和企业面临的经济压力将不断增大。

5、人口老龄化将使传统的养老模式发生转变，养老状况和老年人养老需求具有以下五个特点：一是居家养老是主要的养老方式选择，将近90%的老人希望居家养老；二是生活照料是居家老人的基本服务需求，要求日常生活服务的占80%以上；三是社区医疗服务是老年人备受关注的服务需求，有90%以上的老人希望得到就近或入户医疗服务；四是老年人购买养老服务的经济支付能力有限，老人的整体经济收入明显偏低，渴望得到政府的支持和帮助；五是机构养老是养老服务提供的重要形式，当照顾或护理需求增大、家庭缺乏足够照顾支持的情况下，机构养老集中式地承担老人的照顾或护理。养老方式由传统的养儿防老、家庭供养、企业包养等渐变为以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老保障服务体系所取代，老年人供养的内容由过去的经济供养发展为由经济供养、生活照料和精神慰藉三个方面组成。

二、老龄事业发展“十二五”规划的基本思路

(一) 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持以人为本，按照科学发展观和构建和谐社会的要求，深入贯彻“党政主导，社会参与，全民关怀”的老龄工作方针。从拱墅的实际情况出发，坚持政府引导、政策扶持、社会参与、市场推动的基本原则，围绕区委、区政府中心工作，在改革创新过程中不断加强老龄工作，进一步完善社会保障制度，维护老年人的合法权益，充分发挥政府、社会、家庭和个人的作用，逐步建立和完善“以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充”的养老服务体系，促进老龄事业和经济社会的协调发展。

(二) 基本原则

1、坚持老龄事业与拱墅经济社会发展和城市化建设相适应，把老龄事业纳入国民经济可持续发展战略，建立老龄事业投入与经济社会发展和

老年人口增长挂钩的调节机制,统筹规划,协调发展。

2、坚持分类指导,突出重点。重视和解决“低保”老人、残疾老人、高龄老人和空巢老人的生活照料等问题,努力提高老年人的生活质量。

3、坚持依法推进老年法规政策建设,进一步完善老年法规政策体系,建立法律约束机制,强化法制监督,形成依法发展老龄事业的社会环境。

4、坚持以老年人利益需求为出发点。在巩固家庭养老,完善养老、医疗等社会保障制度的同时,注重从物质和精神两方面提高老年人生活质量,广泛开展老年人文体活动,不断满足老年人的物质文化需求。

5、坚持社会福利服务由“补缺型”发展到“适度普惠型”。坚持以老年人本,从老年人的服务需求出发,整合社区资源,开展多种服务,让更多的老年人共享经济社会发展成果。

(三) 重点目标

1、努力构建与完善“9064”的养老服务格局,为90%的老年人提供社会化社区服务,为6%的老年人提供政府无偿、低偿服务,为4%的老年人提供机构养老服务,逐步形成具有拱墅特色的现代养老服务模式。

2、老年人养老保障水平实现较大提高。“十二五”期间,进一步完善广泛覆盖、持续发展,与经济发展相适应,与其他保障制度相衔接的老年社会保障体系。

3、积极推进老年人生活的基础设施建设。5年内力争全区养老床位数增加1700张,实现机构养老4%的目标。

4、加强社区卫生服务体系建设。扩建湖墅街道社区卫生服务中心、祥符街道社区卫生服务中心,新建上塘街道社区卫生服务中心,迁建康桥街道社区卫生服务中心,扩建区妇保院(大关街道社区卫生服务中心),到2015年社区卫生服务中心达到12个,社区卫生服务站达到60个,实现15分钟就医圈。

5. 进一步加强老年教育工作。整合社区资源，争取在“十二五”期间创建 1-2 个省级示范性老年电大教学班，3-4 个市级示范性老年电大教学班。老年电大入学率稳定在老年人口数的 10% 以上。

6. 进一步推进居家养老服务工作。到 2015 年，全区居家养老无偿、低偿服务对象达到 10000 人左右，重点在各街道以及各大型住宅基地建设一批辐射能力强的生活照料服务设施。

三、“十二五”期间的主要任务

(一) 进一步实施和完善老年社会保障体系

进一步实施和完善养老保险制度，逐步形成政府、社会、家庭和个人相结合的经济供养体系，确保老年人生活水平随社会经济发展相应提高。逐步完善老年人的纳保条件，实现 60 周岁及以上户籍老年人社会保障全覆盖。根据经济社会发展水平，适时调整离、退休人员，征地农转非劳动年龄段以上人员、城镇老年居民的基本养老金（生活补助）标准。切实加大社会救助力度，符合低保条件的老年人“应保尽保”。以“春风行动”为载体，完善区、街、社区“三级救助圈”和“一倾斜四延伸”救助机制，继续开展“送温暖”活动，慰问孤寡、残疾、贫困、高龄老人，确保困难老年人的基本生活。依法扩大基本养老保险覆盖面，督促检查企业和各类用人单位依法缴纳养老金。增加财政对社会保障的投入，多渠道筹措社会保障基金。

(二) 进一步提高老年人医疗保健水平

大力推进卫生机构一体化管理，为社区老年人提供基本的公共卫生和基本医疗等服务，为 60 岁以上老年人实行免费健康检查，建立健康档案。注重开展老年人健康教育活动，多途径、广覆盖向老年人开展各类健康知识宣传。全科医生定期进社区为老年人进行健康知识宣教，指导合理用药，为老年人提供医疗保健服务。加强全区老年人慢性病的管理和指导，广泛

开展为高龄老人提供良好的医疗保健服务，建立家庭病床，对失能老人、百岁老人医疗保健实行结对服务。门诊部落实 70 岁以上老人就医优先挂号、就诊、化验、治疗、取药“五优先”。

（三）规范和完善居家养老服务

规范和完善享受居家养老服务的统一条件和标准，打破地域限制，加大财政对居家养老服务的转移支付力度。不断丰富居家养老服务内容，根据老年人的不同需要推出多层次、菜单式服务。同时继续推广社区居家养老项目化服务、集约化运作新模式，依托养老机构、服务网点、家政公司等社区服务资源，不断提升专业化服务水平。进一步完善与强化区居家养老服务指导中心，街道居家养老服务中心的职能。同时在有条件的社区，建设一批配套完善、服务辐射能力强的养老服务站，并积极利用社会化运作机制，不断扩展政府购买服务项目，调动社会为老服务资源，为广大老年人提供优质高效的服务。

（四）稳步推进养老机构建设

对养老机构进行结构性调整，满足老年人集中照料护理的需求。针对老龄社会新特点新要求，着眼养老服务与拱墅经济社会同步发展，全面贯彻落实《关于加强推进养老服务事业发展的意见》（拱委办〔2011〕45号）文件精神。适时加大财政投入，完善扶持政策，引导社会力量参与，持续推动养老机构的发展。探索和实现养老机构“公建民营、民办公助”的经营管理模式。在继续扶持发展普及型、社区型、保障型养老机构的同时，积极发展特色养老机构，满足不同层次老年人的需求。

（五）丰富老年文体娱乐活动

加强社区老年文娱设施建设，鼓励老年人参与科学、健康、形式多样的文化娱乐活动。规范和丰富社区老年活动室的活动内容，满足老年人学习、活动的需求。加强已建老年活动室的管理，实行老年活动室运作经费

补贴，开展“星级老年活动中心（室）”的创建评选活动。进一步完善社区健身苑、点的建设，改进健身器材，使其更适合老年人锻炼要求，社区健身器材常年保持在基本完好状态。开放包括广场、绿地、街道文化体育中心、社区公共体育场、体育康复中心等文化体育活动设施，合理开放中小学体育活动场地，充分利用社区现有的设施资源，满足老年人健身活动需求。定期举办全区老年运动会，各街道文化站建有3支以上精品文体团队，各社区建有3支以上文体队伍，全区文体指导员达到1000名左右。

（六）发展老年教育事业

建设全民学习、终身学习的学习型社会，将老年教育纳入成人教育和终身教育规划。区老年电大、老年大学要进一步改善教学设施，提高教学质量，并以区老年电大、老年大学为示范，不断提高街道、社区级老年学校，教学班的教学水平。加强对各级各类老年学校，教学班的标准化建设和规范化管理，建立老年教育的辅导员队伍和讲师团队伍。

（七）维护老年人合法权益

广泛深入地宣传《中华人民共和国老年人权益保障法》和《浙江省老年人权益保障法实施办法》，依法保障老年人的合法权益。加强老年法律服务工作，完善老年维权网络建设，提高服务质量，使老年人就近得到优质的法律服务。全面建立和健全联合接待制度，及时处理涉老案件，提高办案效率，对困难老年人实施法律援助。完善老年人优待政策，进一步拓展服务项目，逐步降低优待起始年龄，放开老年人优惠优待政策的辖区限制，鼓励社会各行各业提供老年人优待服务，充分体现全社会尊老、爱老新风尚。

（八）鼓励老年人参与社会发展

大力宣传老年人参与社会发展的意义，积极推进老有所为，发挥老年人的作用，为老年人的社会参与提供多种途径，使老年人才资源得到合理

利用，积极推动老年人社会参与，支持老年协会、老年志愿者队伍的工作，倡导低龄老人服务高龄老人的老年人互助互动，发挥高退休专业技术人员的作用，按照政府引导支持、市场主导配置、单位按需聘请、个人自愿量力的原则，鼓励老年人在力所能及的范围内发挥作用，为经济社会发展继续贡献才智和经验，实现积极老龄化。

（九）营造敬老养老助老的社会氛围

大力弘扬中华民族敬老、养老、助老的传统美德，采取有效措施，加强敬老、养老、助老教育，动员社会各界尊重与包容老年人，切实关心帮助老年人，从而营造全社会浓厚的敬老氛围。加强宣传和先进表彰，通过在全社会公开评选表彰“敬老之星”、“敬老楷模”、区两年一次的“两奖双先”评选等活动，广泛培育和树立新时代敬老、养老、助老的模范典型，形成敬老、养老、助老的社会风尚，为老龄事业发展提供良好社会人文环境。

四、“十二五”老龄事业发展的重点保障措施

加快推进养老服务体系建设，是贯彻落实科学发展观的重要方面，是应对人口老龄化、全面建设小康社会的客观要求，是加快推进以改善民生为重点的社会建设、促进社会和谐稳定的重要内容。各单位各部门要深刻认识加快推进养老服务体系建设的重要意义，采取切实有力措施，推动老龄事业加快发展。

（一）切实加强组织领导。将老龄工作列入重要议事日程，纳入经济社会发展总体规划和年度计划，及时研究部署，明确发展目标，抓好责任落实。进一步建立健全党政主导、老龄工作机构组织协调、相关部门各司其职、社会各界广泛参与的领导体制和运行机制。

（二）强化部门职能建设。相关职能部门要切实履行工作职责，加强沟通，密切协作，努力形成推进养老服务体系建设的整体合力。区街道两

级老龄委员会成员单位要充分发挥组织协调、调查研究、检查指导职能，及时研究部署老龄工作任务，定期通报养老服务体系建设情况，及时帮助解决有关重要问题，推进老龄工作深入发展。

（三）加大老龄事业投入。建立养老社会服务的财政投入机制，将老龄事业经费列入财政预算，加大对养老服务建设的支持力度，统筹安排老龄事业发展经费。积极鼓励社会资金、慈善捐赠支持老龄事业发展，建立多元化的投入机制。要充分发挥政府投资的引导作用，加大对养老机构的直接补贴，对非营利性社区养老服务机构按照其服务的老年人数给予适当的资金支持。要积极推行床位建设补贴和床位运营补贴政策；引导拓宽养老服务业投融资渠道，发展多种融资方式。

（四）重视人才队伍建设。加强老年服务从业人员的职业技能培训，提高他们的职业道德和服务水平。注重培养老龄工作管理人才。加强基层老龄工作者队伍建设，切实提高他们的生活待遇。积极发展志愿者队伍，为老年人提供优质的志愿服务。

（五）建立督查和评估机制。《规划》由区老龄工作委员会负责协调并督促实施。各街道、各部门按照《规划》的要求，根据各自实际和职责范围，认真实施和落实。对做出突出成绩的单位、部门和个人要适时予以表彰，形成老龄事业发展的激励机制。区老龄办会同有关部门，定期对《规划》的实施情况进行检查和评估，并对《规划》的执行情况进行全面评审。

主题词：老龄事业 十二五规划 通知

抄送：省、市老龄工委，楼玉宇副区长

杭州市拱墅区老龄工作委员会

2011年6月10日印发