

中国老龄事业发展“十一五”规划

为了加快发展老龄事业，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《中华人民共和国老年人权益保障法》和《中共中央国务院关于加强老龄工作的决定》，结合我国人口老龄化快速发展的趋势，制定《中国老龄事业发展“十一五”规划》（以下简称《规划》）。

一、背景

（一）“十五”期间老龄事业的主要成就

《中国老龄事业发展十五规划纲要》实施以来，我国的老龄事业有了较快发展。养老保障体系逐步建立，养老保险覆盖面不断扩大，基本养老金按时足额发放，保障水平不断提高，企业离退休人员基本生活得到保障；基本医疗保险制度在城镇基本建立，新型农村合作医疗制度逐步推广，医疗救助制度开始试点；企业退休人员社会化管理服务工作进一步加强；老年福利、教育、文化、体育等事业有了较大发展，敬老、养老、助老的道德风尚进一步形成；老年人的合法权益得到有效维护，老年人精神文化生活日益丰富；地方老龄工作体制基本理顺，老龄工作有效开展；老龄领域的国际交流与合作不断扩大，为加快我国老龄事业的发展奠定了良好基础。

（二）“十一五”期间人口老龄化的形势

“十一五”期间，我国 60 岁及以上老年人口持续增长，到 2010 年将达到 1.74 亿，约占总人口的 12.78%，其中，80 岁以上高龄老年人将达到 2132 万，占老年人口总数的 12.25%。和“十五”时期相比，老年人口增长速度明显加快，高龄化显著，农村老龄问题加剧，社会养老负担加重，养老保障问题突出，社区照料服务需求迅速增加，老龄问题的社会压力日益增大，对我国政治、经济、社会都将产生深刻影响。

（三）“十一五”期间是全面应对人口老龄化的关键时期

根据预测，我国人口老龄化高峰期将在 2030 年到来，从现在开始，我国应对人口老龄化的战略准备期只有 25 年。“十一五”期间，既是我国经济社会发展重要的战略机遇期，也是全面应对人口老龄化的关键时期。要未雨绸缪，抓住机遇，按照“五个统筹”的思想，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、指导思想、总体目标和基本原则

（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，落实科学发展观，深入贯彻“党政主导，社会参与，全民关怀”的老龄工作方针，从我国的基本国情出发，加快体制创新，制定应对人口老龄化的政策措施，努力完善社会保障制度，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，提高老年人的生活质量，按照“五个统筹”的要求，促进老龄事业和经济社会的协调发展。

（二）总体目标

“十一五”期间，继续增加财政对社会保障的投入，多渠道筹措老年社会保障基金，合理确定保障标准和方式，逐步建立广泛覆盖、持续发展，与经济社会相适应，与其他保障制度相衔接的老年社会保障体系。基本建立相对完善的老龄政策法规体系。健全与人口老龄化相适应、协调高效的老龄工作体制。积极推进方便老年人生活的基础设施建设，建立健全适应家庭养老和社会养老相结合的为老服务网络和满足老年人特殊需求的老年用品市场，进一步营造敬老、养老、助老和代际和谐的良好社会氛围，为实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所为、老有所学、老有所乐”的目标创造更为有利的社会条件。

（三）基本原则

1、坚持科学发展观，按照“五个统筹”的要求，兼顾当前与长远，把解决当前老龄问题和应对人口老龄化挑战结合起来，促进老龄事业与经济社会协调发展。

2、坚持以满足老年人的物质文化生活需求为出发点，完善养老、医疗等社会保障制度，提高老年人生活质量。

3、坚持国家、社会、家庭和个人相结合，大力发展为老服务体系，走中国特色的为老服务之路。

4、坚持统筹规划，充分考虑不同地区经济社会发展的差异，统筹兼顾，制定相应的政策措施，分类指导，发挥地区优势，稳步推进城市老龄工作，切实加强农村老龄工作，推动老龄事业协调发展。

三、老年社会保障

（一）养老保障

在城市，继续完善企业职工基本养老保险制度，以非公有制经济组织和城镇个体工商户、灵活就业人员为重点，扩大养老保险覆盖面，加强养老保险基金征缴工作，继续调整财政支出机构，增加各级财政对养老保险基金的投入，建立可靠、稳定的资金筹措机制，逐步提高统筹层次，增强统筹调剂的能力。进一步加强企业退休人员社会化管理服务工作，建立基本养老金正常调整机制，确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放，保障他们的基本生活。积极推进机关事业单位养老保险制度改革。

在农村，探索建立与农村经济社会发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。加快完善农村部分计划生育家庭奖励扶助制度。研究解决好社会主义新农村建设过程中老年人的养老保障问题，发挥土地养老的保障作用。推行签订家庭赡养协议书，明确赡养责任，巩固家庭养老保障功能。

（二）医疗保障

扩大老年人医疗保险覆盖范围，健全多层次的医疗保障体系。在城市，进一步完善城镇医疗保障制度，合理确定定点医疗机构范围，完善医疗服务管理，方便老年人就医。鼓励、支持医疗机构实行老年人挂号、就诊、取药、住院等优先服务。建立健全以社区卫生服务为基础的老年医疗保健服务体系，加强社区老年卫生工作，增加服务项目，改进服务措施，为老年人提供预防、医疗、护理和康复等多种服务。利用学校教育、岗位培训、继续教育等形式，加强社区全科医生和社区护士队伍建设。重视老年常见病、多发病的防治和康复研究，加强老年人疾病预防、保健知识教育，使老年人的健康教育普及率达到 85%。

在农村，加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设，健全农村卫生服务体系。继续推进新型农村合作医疗制度建设，扩大合作医疗试点范围。通过多种渠道努力改善老年人医疗卫生条件，使老年人的健康教育普及率达到 55%。

建立和完善城乡医疗救助制度。帮助贫困老年人参加新型农村合作医疗，着力解决好困难企业退休人员医疗保障问题，为无支付能力的老年人提供帮助。

（三）社会救助

加强对贫困老年人的生活救助。在城市，要将城市贫困老年人全部纳入最低生活保障范围，切实保障其基本生活。在农村，完善农村特困户生活救助制度，将不具备劳动能力的贫困老年人纳入救助范围，给予其定期定量生活救济，并逐步向最

低生活保障制度过渡。落实《农村五保供养工作条例》，把符合五保供养条件的老年人全部纳入供养范围。继续开展“计划生育困难家庭救助活动”，探索建立独生子女家庭老年人扶助制度。

（四）社会福利

立足发展补缺型的老年社会福利事业，兼顾发展面向全体社会公众的普惠型的老年福利事业，以满足“三无”老人、低保老人、残疾老人、高龄老人和空巢老人的生活照料需求为出发点，在鼓励家庭成员为老年人提供服务的同时，加快建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的老年人社会福利服务体系。

制定鼓励和引导社会力量兴办各类老年福利服务设施的政策；建设一批以老年服务为主体的综合示范性社区福利服务中心；开展多层次、多种类、多方式的居家养老和集中养老服务，建立健全老年福利服务网络。

四、老龄事业基础设施建设

（一）公共服务建设

努力增加资金投入，建设好与老年人日常生活密切相关的文化、卫生、社区服务等公共设施（场所），并充分利用好现有设施（场所）为老年人服务，逐步实现为老服务社区化。公园、展览馆、博物馆及图书馆、文化馆、图书室等文化娱乐场所，要增加面向老年人的服务项目，并免费或者优惠对老年人开放。

（二）养老服务设施建设

加大老年福利服务设施建设的财政投入，鼓励社会资本进入老年福利服务设施建设领域，积极发展老年人社会福利事业。

在养老机构建设方面，“十一五”期间，各省、市、县（区）要根据当地实际情况，建设一批设施齐全、功能完善的养老服务机构。农村五保供养服务机构要实现集中供养率 50% 的目标，新增供养床位 220 万张，使生活不能自理的农村五保供养对象的生活得到有效照料；要新增城镇孤老集中供养床位 80 万张，有效缓解城镇孤老安置床位紧张局面；开展以生活不能自理和半自理老年人为对象的“爱心护理工程”试点和示范工作，在大中城市建设一批“爱心护理院”。

在社区为老服务设施建设方面，要考虑老年人的需求差异，建设一批不同类型、不同层次的福利服务设施，缓解城市街居和农村乡镇老年人福利服务设施严重匮乏的矛盾，为居家养老提供支持，为老年人活动提供场所。在城市，把老年服务设施纳入街道、社区服务体系，统筹规划、合理建设；在农村，充分利用现有闲置资源，加大农村养老设施的资金投入，以农村五保供养服务机构建设为依托，加强农村乡镇敬老院、老年活动中心和综合性老年福利服务中心建设，争取使其覆盖 75 % 以上的乡镇。西部地区的县、中东部地区的乡镇争取至少建一所设施齐备、功能完备、服务到位的老年活动中心。

（三）住房和生活环境建设

制定和完善各类老年设施的建设标准和技术标准，完善老年住宅、老年公寓、养老院、护理院、托老所等养老设施的标准规范。制定城市和村镇老龄设施规划规范和养老设施建筑设计规范，逐步形成老年服务设施建设标准体系。

新建城市道路、公共建筑和养老场所要严格执行《城市道路和建筑物无障碍设计规范》，在规划、设计、施工、监理、验收等环节严格把关，新建城市道路和养老场所无障碍率达到100%。对已建成并投入使用的与老年人生活、工作密切相关的居住区、城市道路、公共建筑和养老场所，要制定改造计划，增补无障碍设施，到2010年养老场所无障碍改造率达到60%。省会以上大中型城市积极实施城市交通无障碍工程，加强道路改造，加快无障碍公共交通工具的研制开发工作，逐步提高公交设施无障碍的比例。

五、老龄产业

（一）政策扶持

发挥政府的指导和监督作用，把老龄产业纳入国民经济发展规划总体规划，列入国家扶持行业目录。制定引导老龄产业发展的税收、信贷、投资等政策，采取税收优惠、减免费用、信贷支持等措施，大力扶植尚在起步阶段的老龄产业，积极鼓励、引导和规范个体私营和外资等非公有资本参与老龄产业的发展。

（二）养老服务业

鼓励吸引社会力量投资兴办不同档次的养老服务机构。支持信息服务、管理咨询、人才培养等社会中介机构的发展，鼓励社会力量开展以社区为基础的养老服务，逐步形成为老年人提供生活照料、医疗保健、康复护理、家政服务、心理咨询、文化学习、体育健身、娱乐休闲等综合性的服务网络，为居家老人提供优质、便捷的服务。

（三）老年用品和老年服务产品

鼓励和扶持开发老年用品，引导企业生产满足老年人各种需求的门类齐全、品种多样、经济适用的老年用品；充分利用各地旅游资源，推出适合老年人特点的旅游线路和服务产品，方便老年人出游；拓展多种经济成分并存的老年卫生健康服务领域，为老年人提供预防、医疗、护理和康复保健等服务；积极开发适合老年人的金融、理财、保险等其他服务项目。

（四）老年消费

积极开发老年用品市场，鼓励支持老年用品专卖店和专卖柜台的发展，可采用老年用品博览等形式，促进流通，扩大销售。正确引导老年人的消费观念和消费行为，促进老年消费市场的繁荣与发展。

六、老年精神文化生活

（一）老年教育

各级政府要继续加大对老年教育的资金投入，同时动员社会力量，因地制宜地办好老年电视大学、老年网上学校，倡导社区办学。到 2010 年，老年大学和老年学校在现有基础上增

加1万所。重视对老年农民的培训，把老年教育与老年人脱贫致富、维护权益、破除迷信和移风易俗结合起来，促进社会主义新农村建设。

（二）老年文化和体育

老年文化和体育要纳入全民文化和体育健身的发展规划。制定相关政策法规，鼓励和引导社会力量投入老年文化体育事业。广播电台、电视台要办好老年文化专题节目。文学、影视、戏剧界积极创作老年题材的优秀作品。新闻出版部门要办好老年报刊，出版面向老年人的图书、音像、电子出版物。文化部门要积极开展老年文艺活动，送文艺到基层，丰富社区、农村老年人的精神文化生活。各地要开展经常性的基层老年文体活动，有计划地组织老年文艺汇演、老年才艺展演和老年体育健身运动会。对在老年教育和老年文体活动中表现突出的先进单位和个人进行表彰。

七、老年人权益保障

（一）老年人权益法制建设

提出《中华人民共和国老年人权益保障法》的修订意见，制定《中华人民共和国老年人权益保障法》实施办法，加快老年社会保障的法制化进程。

（二）老年人法律服务与法律援助工作

“十一五”期间，政府要安排资金用于老年人法律援助和法律服务组织建设，鼓励社会各界关心、支持老年人法律援助工

作。法律服务机构要优先为老年人提供及时、便利、高效的法律服务。继续做好农村家庭赡养协议书的签订工作。

（三）老年人权益宣传教育

加强《中华人民共和国老年人权益保障法》的宣传教育。推动《中华人民共和国老年人权益保障法》的宣传进社区、进农村，大力开展“敬老模范乡镇（村居）”的评选表彰活动，形成法制教育和道德教育相结合的机制，倡导敬老、养老、助老的社会文明之风。

（四）老年人权益维护

各级司法部门对侵害老年人合法权益的案件要做到及时受理、及时立案、及时审理、及时执行，比较突出的涉老案件要及时回访。酌情减免经济困难老年人的诉讼费用。各级公安部门特别是基层派出所对严重侵害老年人人身权和财产权的不法行为，要及时采取措施予以制止，妥善处理，构成犯罪的要依法惩处。

八、老年人社会参与

（一）老年人参与社会

研究制定相关政策，充分发挥老年人在构建社会主义和谐社会中的优势和特长，鼓励和支持老年人继续参与经济社会发展。发挥老年人在教育下一代中的示范和教育作用，鼓励老年人积极参与维护社会治安、社区建设等社会公益活动。在农村，鼓励低龄、健康老年人从事种植、养殖和加工业等经济活动。

积极倡导和支持老年人广泛开展自助互助，努力探索实现“老有所为”的新形式。

（二）老年人才开发

积极开发老年人才市场，建立国家老年人才信息数据库和老年人才信息中心。凡符合条件的老年人，均可以参加专业技术人员职业资格考试，考试合格取得证书者按规定登记注册。符合条件的老年技能人才，可以参加职业技能鉴定，取得相应的职业资格证书。各地要把老年人才的开发和利用纳入人才市场建设的总体规划，根据市场需求和老年人的志愿，积极搭建老年人才服务平台，开拓老年人才参与社会的渠道。各类人才中介服务机构要根据需要举办多种形式的老年人才交流活动，积极为老年人提供服务。

九、实施《规划》的保证措施

（一）发挥政府的主导作用

各级政府要切实加强对老龄工作的领导，真正把老龄工作纳入议事日程。各级老龄工作委员会成员单位要充分发挥作用，按照职能，把老龄事业发展纳入本部门的工作规划。

（二）加大老龄事业资金投入

逐步加大老龄事业投入。各级财政要根据老龄事业发展需要，逐步增加对老年服务设施建设、老年文化教育、老龄科学研究和老年活动等方面的投入。在彩票公益金中要有一定比例用于老龄事业。充分发挥各级老年基金会和其他组织的作用，

积极引导民营资本和国外资金投入老龄事业，逐步形成多元化的老龄事业投入机制。

（三）加强老龄工作机构和老年群众组织

机构编制要适应“十一五”期间老龄事业发展需要，加强各级老龄工作，充分发挥综合协调、督促检查、参谋助手作用。要把老龄工作干部培训纳入组织部门的培训计划，不断提高政治和业务素质。进一步加强基层老年群众组织建设，制定出台老年群众组织管理办法，规范老年群众组织的活动，充分发挥其在基层民主自治、社区建设和老龄工作中的作用。

（四）扩大为老服务队伍

加快老龄产业人才培养，特别是老龄产业管理人员、服务人员的培养。建立职级评聘体系，编制养老护理员国家职业标准和培训教材。根据国家职业标准，组织开展养老护理人员职业培训和鉴定工作。在有条件的普通高等学校和中等职业学校，在相关专业开设老年学、老年心理学和护理服务等课程。养老机构和社会培训机构要适应市场需求，培训养老护理员和服务员，落实持证上岗制度，逐步建立覆盖全国城乡的基层为老服务队伍。积极培育为老年人服务的非盈利性民间组织，大力发展志愿者队伍和社工队伍。

（五）加强老龄科研与对外交流合作

加大老龄科研经费投入，改革科研体制，培养高水平的老龄科研队伍。加强人口发展战略研究，制定人口发展中长期规划，统筹考虑解决人口年龄结构问题。在人员培训、学术研究

和项目合作等领域拓宽对外交流与合作，借鉴国际应对人口老龄化的经验和做法，不断提高老龄工作水平。

（六）开展督查和评估

各地、各有关部门要按照本《规划》的要求，制定本地、本部门实施方案。全国老龄工作委员会办公室将会同有关部门对《规划》的实施情况进行督促检查，2010 年对《规划》的执行情况进行全面评估。