

北京市“十二五”时期老龄事业发展规划

序 言

规划意义：老龄事业是党和政府的一项重要社会事业，是加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设的重要组成部分，在社会建设中具有重要的战略地位和作用。编制实施北京市“十二五”时期老龄事业发展规划，积极、主动、科学应对人口老龄化挑战，满足老年人日益增长的养老保障和养老服务需求，对推动首都积极老龄化、健康老龄化，促进首都经济社会全面、协调、可持续发展，实现全面建成小康社会的宏伟目标具有重大意义。

规划性质：本规划坚持以科学发展观为统领，着眼“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世界城市的建设，以完善养老保障体系、构建养老服务体系、健全老龄工作体系为目标，提出“十二五”时期老龄事业发展指导思想、基本原则、总体目标、主要任务和保障措施，是《北京市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》有关内容的延伸和细化，是指导全市做好老龄工作的重要依据。

编制依据：《北京市国民经济和社会发展的第十二个五

年规划纲要》；《中国老龄事业发展“十二五”规划》；首都老龄工作相关法律、法规、政策。

规划期限：2011 年—2015 年。

第一部分 规划背景

一、发展现状

“十一五”期间，本市围绕实现老年人“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的目标，在健全社会养老保障制度，完善老年医疗保障体系，加强社会敬老优待服务，构建社会化养老服务体系，丰富老年人精神文化生活，维护老年人合法权益等方面稳步推进，《北京市“十一五”时期老龄事业发展规划》目标任务得到积极落实。

（一）社会养老保障制度覆盖城乡全体人口。

以制度建设为重点，建立了广覆盖、多层次、可持续的社会养老保障制度，在制度上实现城乡居民人人享有基本养老保障的目标。建立了企业退休人员基本养老金科学调整机制，196.6 万名企业退休人员养老金逐年上调。建立了城乡居民养老保险制度，17.2 万名参保人员享受到保险待遇。建立了福利养老金制度，61.3 万名无社会保障城乡老年居民享受福利养老金待遇。建立了以最低生活保障制度为基础的城乡老年社会救助体系，4 万名老年人应保尽保。建立了新型

农村五保供养制度，实现了五保人员供养模式从村民互助向公共财政供养的转变。建立了高龄津贴制度，2.2 万名 90 周岁及以上的老年人享受高龄津贴。完善了征地超转人员生活保障制度。实行了农村部分计划生育家庭老年父母奖励扶助制度。

（二）老年人医疗保障和服务水平不断提高。

建立了覆盖城乡全体居民的医疗保障制度，老年人医疗待遇水平不断提高，医疗费用负担逐步减轻。完善了城镇居民医疗保险制度，不断提高新型农村合作医疗参合率。制定了城镇无医疗保障老年人大病医疗保险制度，18 万名老年人每年享受参保费用补贴。提高了征地超转人员的医疗保障水平。进一步健全了覆盖老年人群的医疗卫生服务网络，以老年人为服务重点的康复医院、护理院正在试点，临终关怀医院（或病区）已出现。大、中型医疗机构为老年人提供“六优先”（挂号、就诊、化验、检查、交费、取药）服务，社区卫生服务机构将老年医疗服务作为重点，大力推行社区首诊制并为老年人提供“三优先”（就诊、出诊、建立家庭病床）服务，为老年人免费建立健康档案，普及老年人健康知识，提高老年人健康水平。

（三）敬老优待项目取得重大突破。

充分利用现有公共服务资源，为老年人提供日常生活、文体娱乐等方面共 11 项优待措施。为 160 万 65 周岁及以上

老年人办理优待卡，老年人持卡免费乘坐市域内 969 条线路公交车，部分公园、景区、文化活动中心、博物馆（院）、公共体育场馆、老年活动中心、社区服务中心等场所为老年人提供免费或优惠服务。市、区老年心理咨询热线（96156）为老年人提供免费心理咨询服务。社会法律服务机构为老年人免费或优惠提供法律咨询和援助服务。

（四）养老服务体系实现创新发展。

牢固树立大民政理念，提出了“9064”养老服务新模式和新目标（即：到 2020 年，90%的老年人通过社会化服务在家庭养老，6%的老年人通过政府购买服务在社区托老，4%的老年人入住养老服务机构集中养老），制定实施了《北京市市民居家养老（助残）服务（“九养”）办法》，建立了居家养老（助残）券服务制度和百岁老年人补助医疗制度，大力发展社区服务，加快发展养老服务机构，养老床位总数达到 71589 张，基本形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充，多元化投资、多层次发展、专业化服务的社会化养老服务格局。

（五）老年人精神文化生活日益丰富。

开辟适合老年人使用和活动的文化娱乐场所，配备相关设施，提供优质、便利的服务。实施“山区星光计划”，共投入资金近 3 亿元，城乡老年人福利服务设施初具规模，成为老年人养老服务、文化娱乐、健身休闲的场所。积极开展

社区老年人文化娱乐和体育活动，配备适合老年人使用的体育器材。积极发展老年教育，整合教育资源，培育学习品牌，探索实践终身学习的实现形式和途径。积极组织有益于老年人科学养老和文化养老等方面的选题出版。

（六）老龄社会宣传力度不断加大。

围绕各项老龄政策，开展全方位、立体式的宣传报道，增强老年人和社会各界对政策的知晓度，大力倡导和弘扬敬老风尚。建立了老年人口信息和老龄事业发展状况发布制度。认真做好老年人信访接待工作。高度重视并积极配合市人大对落实老年法律法规开展的执法检查，认真办理市人大代表和政协委员对发展老龄事业提出的建议、议案、提案。

“十一五”时期，首都老龄事业实现跨越式发展，养老保障制度覆盖全体人口，社会敬老优待服务惠及城乡老年人，养老服务体系实现创新发展，各项目标和任务全部实现，养老体系基本框架已经初步形成，老年人生活水平和生活质量大幅提高，为“十二五”时期首都老龄事业发展奠定了坚实的基础。

“十一五”期间老龄事业发展主要指标完成情况

		2005 年	2010 年
经济保障	企业退休人员平均养老金（元/月）	1086	2097
	无社会保障居民福利养老金（元/月）	—	200
	城市最低生活保障标准（元/月）	300	430
	农村最低生活保障标准（元/年）	970	2520

	高龄津贴 (元/月)	90 至 99 周岁老年人	—	100
		100 周岁及以上老年人	—	200
医疗 保障	退休人员门诊医疗费用报销比例		85%	90%
	人均预期寿命 (岁)		80.1	80.8
	区县级以上老年病医院 (个)		17	21
精 神 文 化 生 活 和 社 会 参 与	“山区星光计划”建设数量 (个)		—	1255
	老年学校数量 (个)		2417	3150
	老年人协会数量 (个)		5584	6127
福 利 服 务	办理老年人优待卡 (证) (万人)		55	230 ^①
	发放居家养老 (助残) 券 (万人)		—	42.1 ^②
	养老 (助残) 餐桌 (个)		—	4584
	托老 (残) 所 (个)		—	5305
	养老 (助残) 无障碍服务车 (辆)		—	322
	养老服务机构数 (个)		313	419
	养老服务机构总床位 (张)		30267	71589
	百名老年人拥有养老床位数 (张)		1.53	2.87
老 龄 工 作 保 障	老龄事业经费 (亿元)		—	38
	养老 (助残) 员 (名)		—	2000

① “160 万 65 周岁及以上老年人办理优待卡”加“70 万 60-64 岁老年人办理优待证”。

② “34.1 万 80 周岁及以上老年人”加“8 万名重度残疾人”。

二、面临形势

“十二五”时期，是首都深化改革开放、加快经济发展方式转变的攻坚时期，全市发展呈现新的阶段性特征和要求，实施“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世

界城市的战略部署，加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设，赋予了老龄工作新的历史使命，同时也对老龄事业发展提出了更高的目标要求。

（一）人口老龄化发展形势

2010 年，全市户籍人口中 60 周岁及以上老年人口为 235 万，占户籍人口的 18.7%。

“十二五”时期，老年人口将以年均 17 万的数量增长，老年人口比例将增加 2.8 个百分点，处于快速增长期。到 2015 年，户籍人口中 60 周岁及以上老年人口将达到 320 万，占户籍人口的 23%；65 周岁及以上人口将达到 212 万，占户籍人口的 15%；80 周岁以上人口将达到 54 万，占户籍人口的 4%。人口老龄化加速发展将成为未来一个时期基本的市情特征之一。

当前本市经济社会发展水平和人口老龄化程度，相当于发达国家和地区 20 世纪 80 年代中后期水平。在当时，这些国家和地区建立了一套完备的老龄工作机构，规范的社会保障和社会福利法规体系，养老福利事业向多元化模式发展，构建了政府监管下的养老服务社会化、市场化运作机制，开始由重在养老机构建设向加快发展社区照料和居家养老服务转变。

面对日益严峻的人口老龄化形势和老年人口日益增长的养老保障和养老服务需求，本市完善社会保障制度、提高

社会保障水平的压力更加凸显，统筹解决人口数量、质量、结构、分布问题的形势更加紧迫，加快发展社会养老服务、满足老年人多样化、个性化服务需求的任务更加繁重，构建老年宜居社会环境氛围的需要更加强烈，健全老龄工作体制机制的要求更加急迫。

（二）老龄事业发展机遇

“十二五”时期，是首都在新的起点上全面建成小康社会的关键时期，也是老年人口抚养负担相对较轻，应对人口老龄化挑战的重要战略机遇期，应从物质、精神、制度、人才、文化等方面做好准备，促进老龄事业与经济社会协调发展。

1. 建设“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世界城市的目标，对老龄事业发展提出了新的更高要求

“十二五”时期，本市将加快经济发展方式转变和产业结构优化升级，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，从全面建成小康社会大局出发，更加注重人文关怀，更加注重首善之区和谐社会建设，提高北京在世界城市体系中的地位和作用。首都老龄事业要适应新形势、新发展的需要，高瞻远瞩，未雨绸缪，学习借鉴国内外发达城市应对人口老龄化挑战的先进经验，制定首都应对人口老龄化战略，为实现建设“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世界城市的目标做出贡献。

2. 首都经济发展和完善公共服务、社会管理的新要求，为老龄事业发展提供了动力

2010 年，本市地区生产总值 13777.9 亿元、人均超过 1 万美元，进入了新的历史发展阶段。切实完善公共服务和社会管理，实现经济繁荣和社会和谐，不仅是满足人民群众日益增长的物质文化需求的客观要求，也是扩大内需实现经济持续增长的重要着力点。老龄事业是加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设的重要组成部分，具有重要的战略地位和作用，要抓住机遇，围绕老年人多样化、多层次的养老需求，进一步提升保障水平，丰富服务供给，构建首都特色的社会化养老服务体系。

3. 人口抚养比低和低龄老年人口比重大，为老龄事业发展赢得时间创造了条件

“十二五”时期，15 至 59 周岁人口的比重维持在 70% 以上，60 周岁及以上老年人口抚养比在 21%-25% 之间，总抚养比在 36%-41% 之间。劳动力供给相对充足，社会负担相对较轻，是社会经济发展的有利时期。同时，老年人口中 70 周岁以下低龄老年人口占总体老年人口的近一半，对日益增长的养老资源和医疗资源的服务需求压力相对较小，具有一定的缓冲作用。要抓住时机，加速养老资源配置，完善养老保障体系和养老服务体系，健全老龄工作体系，全面推进老龄事业发展。

4. 优先发展社会养老服务，为加快推进社会养老服务体系建设和支持

党的十七大和十七届五中全会提出“加快建立健全养老服务体系，优先发展社会养老服务”，将作为“十二五”时期及今后发展社会养老服务事业的指导方针。要充分抓住发展机遇和各种有利条件，在加快转变经济发展方式中，把社会养老服务事业摆在优先发展的位置上，按优先发展原则来制定政策，增加投入，健全体制机制，规范管理，拓展服务业新领域，发展新业态，培育新热点，扩大内需和促进就业，增强应对人口老龄化挑战的能力，满足老年人多样化服务需求，使老年人的生活更有尊严、更加便利、更加舒适、更加温馨、更加幸福。

第二部分 指导思想、基本原则和总体目标

一、指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，围绕实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”工作目标，坚持“党政主导、社会参与、全民关怀”的工作方针，牢固树立大民政理念，从首都地位和人口老龄化发展趋势和特点出发，积极、主动、科学应对人口老龄化，注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业，完

善老龄事业管理体制和运行机制，营造良好养老社会环境，维护老年人合法权益，不断满足老年人的多层次需求，稳步提高老年人的生活质量和幸福指数，为实现积极老龄化和健康老龄化，加快建设“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世界城市创造良好的社会环境。

二、基本原则

（一）统筹兼顾，协调发展。

按照首都经济社会发展水平和人口老龄化状况建立制度化财政投入机制，站位全局审视老龄问题，以广阔的视野谋划老龄事业，以有力的措施推进老龄工作，从物质、精神、制度和体制、机制等方面做好人口老龄化的战略应对，发挥区域优势，兼顾地域差异，推进老龄事业城乡一体化全面发展，促进老龄事业与经济社会协调发展。

（二）以人为本，改善民生。

把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的出发点和落脚点，切实保障老年人基本生活，推进养老保障和公共服务的普惠化、均等化、社会化，依法维护老年人合法权益，逐步满足老年人多层次、多样化、个性化养老需求。优先发展社会养老服务，加快出台惠老服务政策，优化社会养老资源配置，保障老年人共享经济社会发展成果，促进社会公平正义。

（三）政府主导，社会参与。

发挥政府的主导作用，加强政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的职责，把老龄事业作为公共服务建设的重点领域；制定优惠措施和扶持政策，鼓励、引导社会力量投入老龄事业；完善道德规范和法律约束，巩固和支持家庭养老，促进代际和谐；倡导个人自我养老储备，构建政府、社会、家庭和个人共同参与的老龄事业发展格局。

（四）创新机制，完善体系。

适应人口老龄化面临的新形势，加强体制机制建设，推进老龄工作理论创新和实践创新，加快老龄事业发展法制化、规范化、专业化、信息化建设，完善养老理论、养老保障、养老服务、养老工作、养老科技、养老文化体系建设。

三、总体目标

适应首都经济社会发展和人民群众新期待，积极、主动、科学应对人口老龄化。以完善社会养老保障体系、构建社会养老服务体系、健全老龄工作体系为目标，进一步提高老年人社会保障水平，优先发展社会养老服务，加强老龄工作体制机制建设，努力形成城乡一体的社会养老保障格局、多层次的社会养老服务格局和共建共享的老年人社会管理格局，全面推进首都老龄事业科学发展。

（一）形成城乡一体的社会养老保障格局。

适应人口老龄化形势和经济社会发展水平，完善养老保障体系建设，加强城乡制度之间的衔接与整合，增强制度公

平性与可持续性。提高城乡老年人养老保障和医疗保障水平，健全老年贫困人口帮扶机制，推进老年福利由补缺型向适度普惠型转变，率先形成城乡一体的社会养老保障格局。

（二）形成多层次的社会养老服务格局。

加强养老服务设施建设，增加养老公共产品供给，提升公共服务和社会服务水平，不断完善“9064”养老服务模式，加快社会养老服务体系建设和，率先形成以“居家养老为基础，社区服务为依托，机构养老为补充”的多层次、多样化养老服务发展格局。

（三）形成共建共享的老年人社会管理格局。

理顺老龄工作体制机制，加强老龄工作力量，加大老龄事业投入，完善老龄政策法规，充分发挥社会力量和基层老年群众组织的主动性、积极性和创造性，率先形成政府主导、部门协作、社会参与、家庭支持、老人自助、全民关怀的老年人社会管理格局，促进首都和谐社会建设。

“十二五”期间老龄事业发展主要指标

类别	指标	2010 年	2015 年
养 老 保 障	职工基本养老保险参保率（%）	—	98
	职工基本医疗保险参保率（%）	—	98
	城乡居民养老保险参保率（%）	—	95
	城乡居民医疗保险参保率（%）	—	95
	高龄津贴（元/月）	80-89 周岁	100
		90-99 周岁	100

		100 周岁及以上	200	300
	失能老年人津贴（元/月）		—	200
	人均预期寿命（岁）		80.8	81.8
养 老 服 务	养老床位数（万张）		7.2	12
	百名老年人拥有养老床位数（张）		2.8	3.8
	老年中长期护理床位（张）		—	5000
	护养型养老床位比例（%）		—	50
	百名老年人拥有日间托老床位数（张）		1	2
	万名老年人拥有护理员数（人）		15	50
	居家养老（助残）员数（人）		2000	10000
	万名老年人拥有心理辅导员数（人）		15	20
	社区（村）老年人协会覆盖率（%）		90	98
	参加老年学校学习的老年人比例（%）		13	18
老 龄	万名老年人拥有老龄工作人员数 ^②		10	30

① 年度参加老年学校学习的老年人累计数占当年老年人口总数的比例

② 市、区两级老龄工作人员和养老（助残）员数

第三部分 主要任务

一、完善社会养老保障体系

以社会养老保险、老年社会救助和老年社会福利为基础，以慈善事业和商业保险为补充，建立起制度更加完备、政策相互衔接、保障水平逐步提高、城乡一体化、人群全覆盖的社会养老保障体系。

（一）深化养老保险和医疗保险制度改革

1. 进一步完善养老保障制度。巩固和完善“职工+居民”的养老保险新格局，努力实现人群全覆盖。在国家政策指导下，积极稳妥开展机关、事业单位养老保险制度改革，逐步推进机关、事业单位退休金制度与职工基本养老保险制度的并轨，实施社会统筹与个人账户相结合的基本制度。逐步做实职工基本养老保险个人账户。解决进城务工的农村居民参加养老保险问题，积极推进城市化进程中的农转非人员参加社会保险。大力推进企业年金，积极通过政策引导，扩大企业年金覆盖范围，研究建立机关事业单位职业年金。健全城乡社会保障待遇标准正常增长机制，稳步提高企业退休人员基本养老金、机关事业单位退休人员退休费、城乡居民养老保险基础养老金和福利养老金等待遇标准。完善城乡居民养老保险制度，提高基金统筹管理层次。完善征地超转人员社会保障机制。

2. 全面推进一体化的医疗保险制度。实现公费医疗制度向职工基本医疗保险制度的并轨。调整职工医疗保险相关政策，扩大基本医疗保险报销范围，提高报销标准，进一步提高医疗保障待遇水平。建立参保职工医疗费用负担“兜底”机制，对因患大病造成个人负担过重的参保人员，通过医疗费用二次报销给予补助。在国家政策指导下，研究职工基本医疗保险、居民医疗保险和新型农村合作医疗保险关系的转

移接续及异地结算，保障流动人员的医疗保险权益。积极推进新型农村合作医疗市级统筹，整合城镇居民大病医疗保险制度和新型农村合作医疗制度，建立统一的城乡居民医疗保险制度，形成职工和居民相互衔接的两大医疗保险体系。通过实施居民门诊医疗费用报销制度，提高待遇水平，扩大受益面。

（二）进一步提高老年社会救助力度

1. 继续完善老年社会救助制度。加大对特殊困难老年群体的专项救助力度，拓宽专项救助的范围和内容，探索建立并完善城乡低收入家庭住房救助、冬季取暖、生活服务和法律援助等方面的专项救助制度。完善老年人医疗救助制度，探索建立医疗救助医药费即时结算制度和垫付制度。建立困难老年人生活补助和“双节”（重阳节、春节）慰问制度。

2. 稳步提高老年社会救助水平。健全与经济发展和物价水平相适应的救助标准动态调整机制，加快推进城乡低保标准一体化进程，完善城乡一体的医疗、教育、住房等专项救助制度，逐步缩小城乡老年人社会救助水平差距。进一步提高老年人低保分类救助系数比值，提升城市“三无”、农村五保和城乡残疾老年人的救助水平。

（三）推进老年社会福利适度普惠

1. 推动老年社会福利由补缺型向适度普惠型转变。完善

高龄津贴制度，将高龄津贴发放范围扩展到 80 周岁及以上老年人，建立高龄津贴正常调整机制。完善老年人补助医疗制度，将享受医疗补助人群范围扩展至 90 周岁及以上老年人。继续为高龄老年人和重度残疾老年人发放居家养老（助残）服务补贴，完善服务补贴的管理和使用办法。建立失能老年人津贴，研究制定低收入家庭的失能老年人入住养老机构的补助办法。探索研究老年人居家养老扶持政策。

2. 健全计划生育家庭老年父母奖励扶助制度。结合本市实际调整独生子女家庭奖励优待政策，提高计划生育家庭奖励优惠待遇。继续坚持和完善计划生育家庭老年父母奖励扶助机制，进一步健全农村部分计划生育家庭奖励扶助制度，落实独生子女父母年老一次性奖励政策。加大对计划生育老年无子女家庭的养老保障和养老服务扶助力度。

（四）鼓励发展社会慈善事业和老年保险

1. 发挥慈善事业助老作用。完善促进慈善事业发展的优惠政策和协调指导机制，加快培育慈善组织，创新募捐方式，大力推进全民助老慈善。引导、表彰、激励社会企业、慈善组织和慈善人士积极实施以安老、助养为主要内容的慈善项目，推动慈善助老项目结对帮扶困难老年人。继续开展城乡低收入老年人慈善医疗救助活动。

2. 鼓励发展商业性老年保险。提倡和引导职工参加个人储蓄性养老保险。支持商业保险企业开发推广老年人意外

伤害保险产品。采取政府引导、个人交费、企业让利相结合方式，试点探索建立长期照料护理保险。鼓励商业保险企业、商业银行或住房公积金管理部门建立公益性中介机构，开展“以房养老”（住房反向抵押贷款）试点业务。

二、构建社会养老服务体系

完善“9064”养老服务模式，建立面向所有老年人提供基本生活照料、护理康复、情感关怀、紧急救援和社会参与等方面的设施、组织、人才和技术要素形成的养老服务网络，以及与之相适应的服务标准、运行机制和监管制度，加强养老服务基础设施建设，构建城乡一体化的社会养老服务体系。

（一）大力发展居家养老服务

1. 加强居家养老服务政策引导。落实“九养政策”，制定《关于全面推进北京市居家养老服务工作的意见》。制定政策扶持和资金引导办法，鼓励和支持社会力量参与、兴办居家养老服务业。按照国家统一的税收政策规定，落实有关税收优惠政策。研究建立居家养老床位补贴制度，建立服务商准入和退出机制，引导行业协会制定入户家政服务、老年餐饮服务、日间托老服务、精神关怀服务等行业服务标准和指导性收费标准。

2. 加强居家养老服务设施建设。整合养老服务设施资源，建立四级养老服务中心，具备老年人日间照料、生活护

理、家政服务、文体娱乐、学习培训、康复保健、精神慰藉功能，承担居家养老服务工作组织管理、指导监督职能。依托市级老年活动中心，完善设施，增强功能，建设市级养老管理服务中心。整合社区服务资源，将区（县）、街道（乡、镇）养老服务中心的功能和人员设置纳入社区服务中心中统筹安排。在 195 个街道（乡、镇）新建或扩建不少于 1500 平方米的社区服务中心，其中养老服务中心用房面积不少于 500 平方米。依托已建城乡星光老年福利服务设施，在 2000 个社区（村）改建、扩建不少于 300 平方米以上的养老服务中心。有条件的地区可单独建设本级养老服务中心。

3. 加强居家养老服务队伍建设。大力推进居家养老（助残）服务员队伍建设，为居家养老服务提供人才保障。鼓励专业技术学校开设家庭服务、养老服务相关专业，指定市属卫校、护校和其他有条件的机构开设护理员培训课程，完善培训、取证、上岗的全过程管理，培育专业化的养老护理员队伍，实现每万名老年人拥有护理员数达到 50 人。组建北京市助老敬老志愿服务队，鼓励和支持社会各界人士为居家老年人提供服务。试点开展老年家庭长期照护者关爱行动，扶助、培训家庭成员长期照料护理老年人。

（二）加快发展社区养老服务

1. 整合社区养老服务功能。加强社区老年护理院建设工作，重点满足高龄、独居、生活不能自理以及需临终护理的

老年人的养老需求。规范建设 6000 个社区（村）托老（残）所，全市托老床位达到 6 万张，养老（助残）餐桌达到 1 万个，实现老年人日间照料服务和助餐服务全覆盖。发挥社区（村）托老（残）所作用，引导生活自理老年人参加活动、享受服务；对生活不能自理和高龄老年人提供家务、家庭保健、辅具配置、送饭上门、无障碍改造、紧急呼叫和援助等服务，解决老年人日间托老问题。以街道（乡、镇）敬老院为基础，设置日间照料和短期托养的设施和床位，为社区老年人提供日间照料、短期托养、配餐等社会化服务。完善安全服务网、医疗服务网、生活服务网、温情服务网“四网合一”的社区空巢家庭老年人帮扶服务网络。

2. 提升社区养老服务水平。加快实现社会保障服务社会化，服务网络覆盖所有社区（村），将非公经济组织、高新科技企业和安置型企业的退休人员逐步纳入社区管理。以社区老年人服务需求为导向，依托社区服务平台和网络，应用“96156”热线电话、“小帮手”电子服务器、社区呼叫系统、有线电视网络等技术手段，构建社区养老服务信息网络，为社区居家老年人提供便捷高效的生活照料、紧急救助、信息咨询等服务。

（三）加强养老机构建设管理

1. 加快推进养老机构建设。严格执行《北京市养老设施专项规划（2010-2020 年）》，按照“低端有保障、中端

有市场、高端有控制”的思路，统筹城乡养老设施发展，满足养老服务需求。合理规划养老机构建设用地，以有偿出让的方式，支持社会力量兴办养老机构。全市养老机构床位新增5万张，总量达到12万张，百名老年人拥有床位达3.8张。

2. 加强养老机构布局规划。在城南部地区新建一所市级养老机构。加快推进老年社区二期工程。各区县均要有1所400张以上床位的区县级养老服务机构。每个街道（乡、镇）应至少设置一所养老机构。根据区域特点，发展不同类型养老机构，合理配置养老资源。重点发展护养型养老机构，护养型养老床位达到50%。

3. 加大养老服务机构扶持力度。继续实施社会力量兴办养老服务机构的资助和扶持政策，扩大资助范围，提高资助标准。探索民办养老机构建设用地供给扶持政策，建立健全外资进入制度。探索社会福利机构用水、用电、供暖、用气(燃料)等价格与居民用户实行同价，将符合规定的福利机构附属及内设非营利性医疗机构纳入城镇基本医疗保险定点范围。支持养老机构开展残疾人托养服务。

4. 加强养老机构标准化管理。制定《社会福利机构管理办法》，完善养老机构分级分类标准和服务标准监控评估体系，实行星级与收费标准挂钩，重点打造一批养老服务机构品牌，推进养老服务机构管理标准化、规范化。

（四）提高老年医疗卫生服务水平

1. 完善老年医疗卫生服务网络。进一步健全以市、区老年医院为重点，以综合医院为支撑，以社区卫生服务机构为基础，以康复院、护理院、养老服务机构内设医疗机构等为补充的服务网络，更好地为老年人群提供医疗服务。加大老年医疗卫生服务网络推广力度，建立以财政投入为主、其他资金投入为辅的投入机制，安排专项经费，列入部门预算。鼓励区县改建护理院，重点解决无条件进行社区及居家护理的高龄、孤寡及临终关怀老年人的常规治疗、护理及照料需求。创建医疗卫生服务机构服务模式标准，再造老年人的疾病就诊流程。在老年医疗服务机构建立老年病多学科团队。

2. 强化社区卫生为老服务功能。加强社区卫生服务中心（站）对老年常见病与多发病的诊治治疗、健康教育、预防保健和慢病防控等功能，引导和鼓励老年人进行社区首诊。扩大社区药品报销范围，全面实行社区医疗门诊延时和“24 小时医疗应急处置服务”。鼓励各类医院通过技术支持、人员培训、协作托管等多种方式，带动提高基层医疗卫生机构的服务水平。建设由家庭医生、社区护士、预防保健人员组成的社区卫生服务团队，推行家庭医生式服务、山区巡诊服务等新型模式，为城乡老年人提供医疗服务。建立老年人健康档案，加强和规范社区慢性病、常见病管理，逐步提高社区慢病管理水平。

3. 加强老年人健康促进。实施健康促进战略，开展健康知识普及行动、合理膳食行动、保护牙齿行动、知己健康行动、恶性肿瘤防治行动、预防老年跌倒行动、老年期痴呆患者照护管理研究等健康促进行动。采取健康干预对策，帮助老年人形成健康文明的生活方式，为老年人提供健康指导，普及老年心理健康知识，实施临终关怀教育。建立老年医疗卫生服务考核评估指标体系。

（五）优化老年人生活环境

1. 提高社会敬老优待服务水平。针对优待服务过程中出现的新情况和新问题，及时调整、完善现行政策。建立老年人优待政策的财政投入、财政补偿、服务评价、检查监督、奖励扶助等机制。适应经济社会发展水平和公共设施服务能力，扩大老年人享受票价优待的景区范围，鼓励社会力量或个人兴办的旅游景区、文化娱乐及活动设施向老年人优惠。依托本市信息化建设工程，整合老年人优待卡，完善社会管理服务功能。

2. 改善老年人生活环境。加强街道（乡、镇）、社区（村）老年人生活服务配套设施建设，为老年人居住、出行、就餐、就医、学习、健身、购物、休闲娱乐提供安全、便利的环境。利用公园、绿地、广场等公共空间，开辟老年人文化和运动健身场所。继续加强对居住小区、园林绿地、既有道路、建筑物等与老年人生活密切相关的公共服务设施和老

年残疾人家庭无障碍设施改造，推进无障碍交通设施与服务体系建设，在机场、火车站等交通枢纽区域设置老年人等候专区，优先通行；保障行人路权优先，合理设置交通步道、人行道、信号灯等交通设施，基本建成中心城无障碍交通出行网络，为老年人和残疾人的居家生活和出行提供方便设施。

3. 创建老年人宜居社区。按照全国老龄办关于开展“老年友好型城市”和“老年宜居社区”创建活动的要求，开展老年人宜居社区的创建评定工作，改善城乡居住和空间环境、人文和社会环境、生态与自然环境、生产和生活环境，努力将首都建设成为“老年友好型城市”。探索开发老年宜居住宅和代际亲情住宅，鼓励老年人与家庭成员共同生活或就近居住。

（六）丰富老年人精神文化生活

1. 推进老年文化活动。充分开发利用现有资源，为老年人提供更多文化娱乐场所和活动设施。坚持文化馆、图书馆等公益性文化设施向老年人免费开放。做好文化中心（站）为老年人免费放映电影工作；鼓励社会电影放映单位为老年人提供全天半价优惠服务。支持特色老年文化活动开展，继续打造更多的老年人品牌文艺团队，建设富有北京特色的北京民间艺术团老年分团。推荐优秀老年人文艺团体、文艺节目参加文化广场等各类活动，展示老年文化建设成果。开发

适合老年人特点和服务老龄事业宣教工作的出版物，推动适合老年人的系列作品的出版。

2. 大力发展老年教育。加强老年人思想政治教育，推进“老有所教”工作。进一步理顺老年教育管理体制，整合社会教育资源，建立市、区（县）、街道（乡、镇）、社区（村）四级老年教育网络，发挥老年大学（学校）、社区学院在老年教育中的带头作用，开展多层次、多内容、多形式的老年教育活动，形成若干系列的老年教育课程，参加老年学校学习的老年人比例达到 18%。建立老年教育需求调研、教育效果反馈和成果统计等制度。创新教育载体，引导公共教育资源面向老年人有序开放，促进学校教育 with 老年教育双向互动，有计划为老年人提供终身学习服务，开展老年人学习成果认证试验工作。进一步整合社区教育资源，完善教育设施，理顺老年教育管理体制。完善网上学习资源，方便老年人接受网络教育。积极组建老年教育志愿者队伍，通过建立激励表彰机制，充分发挥老教师、老专家、相关行业工作人员、在校大中专学生的积极性，使之成为开展老年教育活动的重要力量。

3. 开展老年体育健身活动。坚持老年人体育以居家为重点、以社区为依托的服务长效机制，将开展社区老年人体育工作纳入全市社区服务整体工作范畴。统筹城乡老年人体育协调发展，加强农村体育宣传和交流活动。组织参加第二

届全国老年人体育健身大会。继续完善、更新全民健身设施，提高公共体育设施对老年人开放的政策优惠力度。广泛开展老年人群众体育品牌活动，打造高水平的老年人特色体育活动项目，开发研究符合老年人生活习惯和生理、心理特点的健身活动项目和方法。建立社区体育协会和社会体育指导员协会，充分发挥老年体育组织作用，为老年人提供科学健身指导，推进老年人体育工作社会化进程。开展老年人体质测试及追踪，逐步提高体质干预水平。

4. 加强老年精神关怀服务。加强老年人身心健康关爱服务工作，在街道（乡、镇）建立心理服务站，在社区（村）设立心理咨询室，培训 6000 名基层社区心理辅导员，实现老年人精神关怀服务城乡社区（村）需求人群全覆盖。整合和开发辖区心理咨询服务资源，依托“96156”社区服务热线，充分发挥各类心理咨询专业组织和社区市民学校、老年学校的作用，组织专业人员为老年人及其家庭成员提供心理咨询服务和知识培训。开展单身老年人婚姻咨询服务，为老年人重获婚姻和家庭幸福创造平台。鼓励邻里交往和互助，动员和组织城乡社区（村）志愿者，特别是社会工作者、大中小学生，为老年人提供聊天、读书看报和亲情陪伴等志愿服务。

（七）鼓励老年人参与社会

1. 加强老年群众性组织建设。推进基层老年群众组织

建设，实现基层老年人协会城乡全覆盖，多渠道筹措资金，引导老年群众组织规范发展，发挥其老年人自我管理、自我教育、自我服务的积极作用。扶持建设老年人文化、教育、体育以及老年学研究、志愿服务、老龄产业发展等方面十个市级社团组织，发挥示范引导作用。发掘和扶持百个区（县）、街道（乡、镇）组织建设较好、艺术水平较高、具有发展潜力的基层老年文教体专业团队和千个基层老年文教体活动基地，培育万名优秀基层老年文教体活动骨干。

2. 探索建立老年人才发展机制。贯彻全国人才会议精神，实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，重视老年人才资源开发和利用，建立首都老年人才联席会议制度，构建北京市老年人才信息库。有条件的部门建立本部门老年专业人才档案资料库，实现老年人才信息库联网，资源共享。拓展老年专业人员的服务领域，确保国家《关于进一步发挥离退休专业技术人员作用的意见》得到贯彻落实。根据老年人才的特点继续组织开展“银龄行动”，为基层老年人送医疗、送科技、送文化。

3. 拓展老年人社会参与渠道。根据自愿量力的原则，鼓励老年人根据自身特点，为社会做些力所能及的工作。在城镇，引导老年人开展教育下一代、科技开发、信息服务以及维护社会治安、参与社区建设等社会公益活动；在农村，鼓励低龄健康老年人开展种植、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、互助和志愿活动，探索时间储蓄方式，组织低龄健康老年人为高龄、病残老年人提供服务。

（八）促进老龄产业发展

1. 引导老年人消费观念。引导老年人转变重积蓄、轻消费，重子女、轻自己的传统观念，树立科学、合理的消费观，鼓励老年人积极养老，增加提高生活品质和健康养生方面的服务消费，改善自身生活质量，拉动经济链条的运转和促进社会整体消费水平的有序提升。

2. 大力发展老龄产业。制定老龄产业发展专项规划。研究制定扶持老龄产业发展的政策措施，积极引导和鼓励社会力量投资老龄产业。完善老龄产业的相关行业标准和服务规范，建立老年用品和老年服务产品的质量、规格和标准体系。鼓励社会力量根据老年人需求，借鉴国外经验，开发不同档次的老年用品，加大老年特殊生活用品的供应。坚持以社会化、产业化为方向，积极发展为老服务产业，将发展基本养老服务业纳入扩大内需加快发展的投资项目中，设立老龄产业专项引导基金，重点支持家庭护理、康复护理、精神慰藉等老龄产业，在地价、房租、融资、税费等方面给予适度优惠。

三、健全老龄工作体系

按照“政府主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方

针，完善老龄政策法规体系和老龄理论体系，理顺老龄工作体制机制，加强老龄工作力量，强化全民关怀老年人的思想观念，切实维护和实现老年人合法权益。

（一）加强老龄政策法规研究

1. 修订完善《北京市老年人权益保障条例》。适应《中华人民共和国老年人权益保障法》修订进程，根据市人大常委会立法工作安排，吸收和借鉴国内外成熟的老年人立法保护经验，紧密结合本市人口老龄化社会发展特点，开展《北京市老年人权益保障条例》修订工作。加强老年法律法规政策宣传和执法检查工作的。

2. 开展首都应对人口老龄化战略研究。立足本市实际，提出积极、主动、科学应对人口老龄化的指导思想、战略目标、战略任务、战略重点、战略步骤和战略措施，为解决本市老龄问题提供科学依据，努力形成符合本市市情的老龄政策理论体系。加强老年学学科和老龄事业相关专业建设。积极鼓励高等院校和科研院所开展老年学和老龄事业相关专业的学历教育，加强老龄事业人才培养。加大老龄科研经费投入，充分发挥市老龄问题研究中心作用，建立首都老龄科研基地，建立老龄工作部门和科研单位的研究合作机制。

3. 建立老年人口信息管理系统和服务平台。建设老龄工作电子政务内网平台，纵向联结各区（县）、街道（乡、镇）、社区（村），横向联结市老龄委各成员单位，加强各

级、各部门老龄信息沟通和业务联系。依托市人口基础信息数据库、社区信息系统管理平台和民政公共服务信息化建设项目，建设老年人口信息登记和管理服务平台，实现政策宣传、社会服务、舆论引导等功能。建立老龄事业发展监测指标体系，开展城乡老年人口基本状况的追踪调查，建立老龄事业发展决策分析系统，为老龄政策制定和业务工作高效运转提供信息化支撑。

（二）理顺老龄工作机制

1. 发挥各级老龄工作委员会职能作用。进一步健全完善老龄事业工作机制，各级老龄工作委员会及其办公室要坚持为党委政府决策服务、为社会各界参与发展老龄事业服务、为广大老年群众服务，发挥好协调决策、组织指导、督促落实的作用。将老龄事业的发展目标和工作任务落实到老龄工作委员会各成员单位工作计划中，认真履职，形成合力，对老龄事业发展中的重大问题进行调查研究，协调需由多部门参与解决的综合性问题，监督、检查有关维护老年人合法权益的法律、法规的实施。

2. 规范老龄工作机构和加强队伍建设。进一步健全各级老龄工作机构，明确老龄工作机构职能。根据所辖区域老年人口总量和工作任务，理顺老龄工作机制，整合管理资源，加强工作力量。街道（乡、镇）建立正常的经费保障机制，明确老龄工作科室及人员。社区居（村）委会和社区服务站

应有专职或兼职工作人员负责老龄工作。优化老龄工作队伍结构，加强业务培训和能力培养，增强履职能力，提升管理和服务水平，建设一支综合素质好、业务水平高、工作能力强的老龄工作队伍。

（三）加强老年人权益保障

1. 加强老年人法律法规宣传教育工作。进一步加强老年人法律法规普法宣传，开展“法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位”活动。为城乡社区配发《中华人民共和国老年人权益保障法》和《北京市老年人权益保障条例》宣传手册；每年在百个社区开展老年法律宣传活动周；开展全市性老年法律法规有奖竞赛活动；在媒体开办老年维权专栏。对维护老年人权益工作先进典型予以表彰和奖励。加大执法检查力度，重点查处一批侵犯老年人合法权益的案件，及时纠正老龄政策在个别单位和部门得不到贯彻落实的现象。

2. 完善老年人维权网络体系。健全老年维权网络和工作机制，完善市、区（县）、街道（乡、镇）、社区（村）四级维护老年人权益服务网络。加强各级老年人权益保障部门与上级维权部门、有关信访部门、审判机关、法律服务机构的联系，建立定期交流与信息共享机制，掌握老年侵权案件变化规律，及时做好调解纠纷、化解矛盾的工作。建立由司法机关、法律援助机构、相关专业人员、社会志愿者共同

参与的老年信访接待机构，进一步规范信访接待程序，提高处理信访事项的效率和效果。

3. 加大老年人法律援助力度。贯彻落实《北京市法律援助条例》，推行法律援助信息化、网络化管理，提高法律援助工作效率和管理水平。进一步加强老年法律援助工作，发挥司法行政基层工作职能优势，树立一批市级老年维权示范岗，促进和推动老年维权工作良性发展。通过多种形式进行广泛的法律援助宣传和咨询服务活动，通过典型案例的宣传，突出法律援助扶贫助弱、伸张正义的社会效果。

（四）加大老龄事业宣传力度

1. 弘扬社会尊老敬老优良传统。认真贯彻落实《公民道德建设实施纲要》，利用春节、重阳节和社会重大活动举办各种敬老慰问活动，开展年度万名“孝星”和千家为老服务先进单位评选活动，通过敬老典型事迹的宣传，营造尊老、敬老、爱老、助老、孝老的社会氛围。

2. 加大老龄工作宣传力度。坚持正确的舆论导向，充分发挥电视、广播、报刊、网络等各类媒体的作用，通过开设专栏、专题、专版、专刊，加大对老龄化发展形势、老龄政策、老龄工作和社会为老服务典型人物和事迹等内容的宣传报道力度，提高社会各界对老龄问题的认识，增强老龄意识和社会责任感。

3. 加强老龄事业合作与交流。加强与国际老龄组织、

友好国家和地区老龄机构的联络，拓宽老龄工作多边交流和国际合作渠道，不断提升对外交流层次。大力开展老龄工作领域专业化、系统化的国际性培训工作，学习和借鉴国内外老龄工作的成功经验和先进理念。加强与港澳台地区老龄组织和机构在社区为老服务、志愿者服务和引导老年人积极参与社会等方面开展长期合作项目。

第四部分 保障措施

各级人民政府要高度重视人口老龄化问题，贯彻《北京市老年人权益保障条例》和《中共北京市委、北京市人民政府关于加强老龄工作的决定》，坚持“党政主导，社会参与，全民关怀”的老龄工作方针，全面推进老龄事业科学发展。

一、充分发挥党委政府主导作用

老龄问题涉及政治、经济、文化和社会生活等诸多领域，是关系国计民生和国家长治久安的重大社会问题。各级党委和政府必须从改革、发展、稳定的大局出发，充分认识解决老龄问题的重要性和紧迫性，坚持党委政府在老龄事业发展中的主导地位，统一思想，加强领导，把老龄事业放在社会建设中的突出位置并作为一项重要的民生工作来抓，将老龄事业纳入经济和社会发展规划及年度计划，在人员、经费等方面优先考虑，重点保障，及时研究解决工作中出现的新情况和新问题。

二、加大老龄事业公共财政投入

按照市场经济中政府承担公共服务的职能，进一步理顺政府与市场在老龄事业中各自承担的职责，健全老龄事业保障机制。根据经济社会发展水平和老龄人口规模，不断增加对老年人社会保障、养老服务设施、政府购买社会化养老服务、老年人文教体活动等多方面的投入。加大老龄事业发展资金投入，建立养老服务事业发展专项资金。探索老龄事业资金投入的新模式，积极引导民营资本和国外资金投入老龄事业，逐步形成国家、社会、个人等多元化的老龄事业投入机制。

三、积极发挥社会组织主体作用

在强党委化政府基本养老公共服务供给主导作用的前提下，深化养老服务事业机制改革，研究利用市场机制，发挥财政资金的引导作用和事业、企业、社会团体、民办非企业单位等社会组织力量的主体能动性和较强的社会优势，采用政府购买、服务外包、特许经营、政策优惠等方式，鼓励、支持和引导社会力量参与养老基本公共服务供给，形成政府主导、社会主体和市场化运作的养老基本公共服务供给机制，实现养老公共服务社会化、专业化、多元化和规范化发展。

四、建立检查监督、评估激励机制

本规划由市民政局牵头组织，市发展改革委、市财政局

等部门共同参与编制，由市老龄办负责协调和督促实施。市政府各有关部门和各区（县）政府要按照本规划要求，结合部门职责和实际，制定部门的具体实施方案或地区老龄事业发展规划，提出分年度实施目标，将目标任务逐级分解，制定具体实施办法，按计划落实。市老龄办会同有关部门定期对本规划实施情况进行检查和评估，及时发布规划执行情况的检查报告。对重点领域和资金投入等重要环节，通过自我检查、专业机构评估、群众评议等形式进行监督，推动老龄事业科学发展。