**十堰市老龄事业发展“十三五”规划**

来源:十堰市政府网

时间:2017-04-10 18:34

十政发〔2016〕52号

各县市区人民政府，十堰经济技术开发区、武当山旅游经济特区管委会，市政府各部门：

　　《十堰市老龄事业发展“十三五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。

2016年12月16日

**十堰市老龄事业发展“十三五”规划**

　　为积极应对人口老龄化，加快发展我市老龄事业，根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》（中发〔2000〕13号）《十堰市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》精神，结合我市老龄工作实际，制定本规划。

**一、背景**

**（一）“十二五”期间取得的主要成就**

　　“十二五”时期是我市老龄事业快速发展的五年。全市老龄工作体系基本建立，老龄事业投入机制初步形成;城乡不同特点的养老保障体系和以社区为基础的老年人管理服务体系不断完善，老年人合法权益得到较好维护;全社会老龄意识明显增强，敬老爱老助老社会氛围日益浓厚，老年人的获得感和幸福感明显提高。全市上下贯彻落实科学发展观，抢抓老龄事业发展机遇，推进老龄事业改革，老龄事业取得了长足进步。

**（二）“十三五”时期面临的机遇**

　　1、“四个全面”战略布局为老龄事业发展指明了方向。抓住全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局的良好机遇，积极推动老龄事业改革创新，破除老龄事业发展进程中的问题和障碍;落实好与老龄事业相关的现有法律法规，进一步完善老龄法规政策体系，把老龄事业发展纳入法制化轨道，让老龄事业发展有法可依。

　　2、“幸福十堰”战略为老龄事业发展吹响了奋进号角。我市提出了建设生态十堰、人文十堰、创新十堰、开放十堰、幸福十堰“五个十堰”的宏伟蓝图，其中，“幸福十堰”是“五个十堰”建设的最终目的和归宿，是推进十堰科学发展、跨越式发展的价值导向。“十三五”时期，全市老龄部门要在建设“幸福十堰”奋进号角的召唤下，顺应老年人过上更好生活的新期待，积极主动做好为老服务，使老龄事业更上一层楼。

　　3、“精准扶贫”战略为我市老龄事业发展提供了实施路径。在老年人贫困面大、贫困程度深的情况下，只有抓住全国实施“精准扶贫”战略这一契机，严格按照精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核的路径和要求，采取有力举措和有效行动，把困难老年人作为扶贫的重点帮扶对象，深入实施贫困老年人的精准扶贫、精准脱贫工作，努力让广大老年人共享经济社会发展成果。

　　4、十堰经济发展势头为老龄事业发展奠定了物质基础。“十二五”期间，我市经济社会发展取得了显著成就，公共财政实力不断增强，为加大民生投入创造了条件，更为“十三五”时期老龄事业的健康可持续发展奠定了基础。

　　5、十堰仍处于人口红利期为老龄事业发展赢得了有利时机。根据预测，到2033年十堰市的社会总抚养比将超过50%，达到国际50%的人口红利期上限，人口红利窗口关闭。可见，“十三五”时期十堰还处于人口红利期，劳动年龄人口持续增长，人口抚养比持续下降。人口红利期这一优势，有助于我们未雨绸缪，充分利用当前经济社会平稳较快发展和社会抚养比较低的有利时机，积极采取行动，着力解决老龄工作领域的突出矛盾和问题，从物质、精神、服务、政策、制度和体制机制等方面做好应对人口老龄化的准备。

**（三）“十三五”时期面临的挑战**

　　1、人口老龄化的速度加快。截至2015年底，我市60周岁以上老年人口已达60.26万人，占户籍人口的17.42%。按照国际惯例，我市初步进入中度老龄化社会。目前我市老年人正在以每年1%速度递增，到2020年和2030年，预计我市老年人口将达到63.04万人和69.58万人，占总人口数的22.6%和30.1%以上。人口老龄化速度的加快必将对经济社会发展产生深刻影响，对我市养老服务体系建设形成巨大压力。

　　2、老龄人口中贫困比例高。当前，我市贫困户及贫困人口总量位居全省前列，有82.98万贫困人口，贫困发生率达33.9%，高于全国25.4个百分点、湖北省19.7个百分点。其中，60岁以上的老年贫困人口29.04万人，占总贫困人口的35%，这个比例超过全国平均水平。贫困老人数量多，分布广，致贫原因复杂，生活困难，脱贫难度大，这无疑增加了老龄事业发展的难度。

　　3、老龄化高龄化空巢化叠加。随着家庭小型化、少子化的发展，我市的空巢老人越来越多，实际空巢率达40%以上，部分农村超过60%，家庭养老功能的弱化必然加重社会养老的负担。显然，老龄化高龄化空巢化的叠加，将对社会养老、医疗、护理带来巨大考验。

　　4、未富先老问题应对难度大。目前我市人均GDP仅6000美元左右。与发达国家相比，我市的人口老龄化明显超前于现代化，是标准的未富先老。未富先老的最主要特征就是社会财富不足，这将直接降低老龄事业的发展速度、影响老龄事业的发展质量，其结果是养老服务的供需矛盾越来越突出。

**二、指导思想、发展目标和基本原则**

**（一）指导思想**

　　以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导，以“四个全面”战略布局为统领，坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”相结合，从十堰老龄化现实要求出发，把积极应对老龄化作为一项长期战略任务，以老年人为本，全面加强老年人权益保障，完善为老服务和保障体系，弘扬敬老、养老、助老社会风尚，促进老龄事业产业与十堰经济社会协调发展，让老年人的生活更加和谐，在更大范围、更高水平上实现老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐。

**（二）主要发展目标**

　　一是着力健全创新老龄工作的体制机制，形成全社会及时、综合、科学应对人口老龄化的工作合力。

　　二是继续完善“六大为老服务体系”建设，进一步提升广大老年人的获得感，幸福感。

　　三是城乡一体、统筹协调，推进社区为老服务功能建设以及老年协会组织建设。

　　四是加快养老服务业发展，努力满足日益增长的养老需求，力争每千名老人拥有50张养老床位。

　　五是动员社会力量投资兴办老龄产业和服务业。

**（三）基本原则**

　　1、坚持政府职责与家庭社会责任各尽其能。加强政策指导、资金支持、市场培育和监督管理，发挥政府保障基本养老服务和引导社会参与的作用。注重发挥家庭和社区功能，完善社区居家养老服务和社区工作体系，支持家庭自主照顾。营造平等参与、公平竞争的市场环境，激发各类主体的活力，逐步使社会力量成为发展老龄事业和产业的重要支撑。

　　2、坚持“保基本、兜底线”。重点加强对失智失能、高龄独居老年人的基本养老服务供给，对其中经济困难的老年人，加大社会救助、服务补贴等力度，保证其同样享有社会经济发展成果。在“保基本、兜底线”的基础上，着眼老年群体的基本需求，按照抬高底部、扩大受益面的要求，逐步实施普惠型的老年社会福利政策，增强全体老年人的获得感。

　　3、坚持老龄服务事业与产业双轮驱动。促进公益性养老服务和市场化养老服务同步发展。推进老年人社会保障、医疗卫生、养老服务、文化教育等各项社会事业深入发展。按照稳增长、调结构、促转型、惠民生、防风险的要求，加快发展养老服务业。聚焦老龄产业发展短板，全面放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加养老服务和产品供给，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。

　　4、坚持顶层设计和实践创新相结合。立足当前、着眼长远、综合施策，统筹各类老龄服务、社会资源和政策保障，促进城乡、区域、行业老龄事业的均衡化发展。完善老龄工作体制、机制、法制，树立讲成本、重效益、可持续的考核导向，促进老龄工作创新，促进服务供给方式创新、养老保障制度创新、监管方式创新。尊重基层和群众的首创精神，因地制宜地开展老龄工作、发展老龄事业。

**（四）规划指标**

　　类别   序号  项目  2020年末达到指标  指标类型

**（一）老年社会保障**

　　1　城镇职工和城乡居民养老保险制度覆盖率　（%）100　预期性

　　2　城乡居民医疗保险政策范围内住院报销比例　（%）75　约束性

**（二）基本养老服务**

　　3　社会养老服务设施用地专项规划编制率　（%）100　约束性

　　4　千名老人拥有养老床位数（张）　50　约束性

　　5　社区养老机构新增数（家）　100　预期性

　　6　社区综合为老服务中心建成数（家）　100　预期性

　　7养老机构服务管理人员岗前培训率　（%）100　预期性

**（三）医养结合服务**

　　8　开展医养结合的养老机构比例　（%）50　预期性

　　9　老年人健康档案建成率　（%）85　预期性

　　10　医疗卫生服务机构与养老服务机构签约覆盖率　（%）50　预期性

　　11　有一定规模的养老机构设置医疗机构的覆盖率　（%）50　约束性

**（四）老年精神文化生活**

　　12　成立老年协会的城镇社区达到　（%）100　预期性

　　13　新增老年人学习场所数（个）　100　预期性

　　14　老年人参与学校教育总人数（万人次）　50　预期性

　　15　标准化社区老年活动室居（村）委覆盖率　（%）80　约束性

　　16　社区（村）委的老年人体育组织覆盖率　（%）80　预期性

**（五）宜居环境建设**

　　17　开展老年宜居社区建设街道（乡镇）覆盖率　（%）50　预期性

　　18　新建、扩建和改建的公共建筑无障碍设施建设率　%）50　预期性

　　19　老年志愿者注册人数（万人）　5　预期性

**三、主要任务**

**（一）健全老年人社会保障体系**

**1、加快社会养老保险制度建设。**完善城镇职工基本养老保险制度，进一步扩大覆盖范围，加大基金征缴力度。建立随工资增长、物价上涨等因素调整退休人员基本养老金待遇的正常机制，确保养老金按时足额发放。做好城镇职工基本养老保险关系转移接续工作。推动机关事业单位养老保险制度改革。实现城乡居民社会养老保险制度全覆盖，与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套，保障城乡老年居民的基本生活。

**2、完善基本医疗保险制度。**继续巩固扩大城镇职工基本医疗保险、城乡居民基本医疗保险覆盖面，按国家规定，逐步提高筹资水平、统筹层次和报销比例，进一步提高基本医疗保障水平。医疗机构普遍实行对60岁以上老人挂号、就医、取药、住院等服务优先。大力推广开展老年护理，实施临终关怀服务，提高老年人生活质量;按医疗机构设置规划要求，发展老年病医院，设置老年病科，使老年患者得到更好的服务和有效的治疗。鼓励和支持社区卫生服务机构开展社区康复工作，进一步规范运行机制。

**3、发展以老年人健康管理为重点的社区卫生服务，建立和完善双向转诊制度，探索集医疗、预防、保健、康复、健康教育于一体的老年社区卫生服务模式。**基层医疗卫生机构为辖区内65周岁以上老年人建立健康档案并开展健康管理服务，组织老年人定期进行一般体检及相关辅助检查，逐步提高筹资水平和保障水平，减轻老年人医疗费用负担。提高城乡贫困老年人参加城乡居民基本医疗保险的补助水平和大病救治的补助工作，为无支付能力的老年人提供帮助。广泛开展老年健康普及教育，加强疾病预防、健康保健知识教育，“十三五”末，老年人健康教育普及率达到90%以上。

**4、加大老年社会救助力度。**完善城乡最低生活保障制度，将符合条件的老年人全部纳入最低生活保障范围。对城乡低保对象中的老年人，在核定其享受的低保标准档次时予以适当照顾。建立农村“五保”和城市“三无”老人供养标准增长机制，根据当地经济社会发展和人民生活水平，及时调整农村“五保”和城市“三无”对象供养标准。积极探索建立城乡一体的老年医疗救助制度，着力解决贫困老年人基本医疗保障问题。完善临时救助制度，保障因灾因病等导致生活困难老年人的基本生活。

**5、完善老年社会福利制度。**加大政府对老年福利事业的投入，推动老年社会福利制度由补缺性向适度普惠型转变。进一步完善老年人优待办法，切实落实好高龄老人的生活补贴制度，适时调整补贴标准。高龄补贴不计入老年人的家庭收入，不影响其享受符合条件的其它惠民政策。有条件的地方可为家庭经济困难的老年人发放养老服务补贴。

**6、健全功能完善的社会养老服务体系。**到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的布局合理、规模适度、结构多元、功能完善、服务优良、运行规范、覆盖城乡、可持续发展的养老服务体系，基本形成90%居家养老、5%社区养老、5%机构养老的“9055”社会化养老服务格局。养老服务覆盖所有居家老年人，所有城市社区全面建立符合标准的居家养老服务中心、老年人活动中心（日间照料、日间托老、短期托养）等服务设施，90%以上的乡镇建立包括养老服务在内的综合服务设施，60%以上的农村社区建立农村老年人互助照料活动中心（站），达到每个社区建有1处养老设施，机构养老和社区养老床位达2.5万张以上，养老床位数达到每千名老年人50张以上，生态养老、文化养老、旅游养老、行业养老等新型养老业态初具规模。

**（二）加强老年人权益维护**

**1、加快老年人权益保障法制化进程。**认真贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》，开展执法检查和普法教育，提高老年人权益保障法制化水平。

**2、进一步建立和完善老年法律服务网络。**“十三五”期间，完善市、县（区）、乡镇（街道）法律援助网络，拓展老年人维权法律援助的渠道，扩大法律援助覆盖面。重点在涉及老年人医疗、保险、救助、赡养、住房、婚姻等方面，为老年人提供及时、便利、高效、优质的法律服务。加大对侵害老年人权益案件的处理力度，切实保障老年人的合法权益。

**（三）改善老年人居家生活环境**

**1、加快老年活动场所和服务设施建设。**在城乡规划建设中，充分考虑老年人需求，加强街道、社区“老年人生活圈”配套设施建设，着力改善老年人的生活环境。通过新建和资源整合，缓解老年生活基础设施不足的矛盾。利用公园、绿地、广场等公共空间，开辟老年人运动健身场所。

**2、完善涉老工程建设技术标准体系和实施监督制度。**按照适应老龄化的要求，对现行老龄设施工程建设技术标准规范进行全面梳理、审定、修订和完善，在规划、设计、施工、监理、验收等各个环节加强技术标准的实施与监督，形成有效规范的约束机制。

**3、加强老年宜居社区建设工作。**突出环境建设，使社区更优美;突出无障碍建设，加快对居住小区、园林绿地、道路、建筑物等与老年人日常生活密切相关的设施无障碍改造步伐，方便老年人出行和参与社会生活，让老年人居住和出行更加便利安全;突出公共服务设施配套，让老年人的生活更加舒适便捷;突出养老服务功能完善，满足老年人的多种服务需求，让老年人的生活更有质量;突出社会美德建设，大力弘扬孝文化，促进邻里和谐、代际共融，让老年人生活更有尊严，有获得感、幸福感。

**（四）丰富老年人精神文化生活**

**1、加强老年教育工作。**完善老年教育管理体制，形成党委政府主导、社会各界参与的老年教育体制，从根本上改变各自为政、多头管理格局。激发老年教育发展机制，将老年教育经费投入纳入各级政府的年度财政预算，建立健全老年教育支出与财政收入相匹配的动态增长机制。建立以财政投入为主，各老年教育服务举办单位、受教育者合理分担成本，多渠道筹措经费的投入机制。

**2、加强老年人文化工作。**加强农村文化设施建设，完善城市社区文化设施。鼓励创作老年题材的文艺作品，增加老年公共文化产品供给。鼓励和支持各级广播电台、电视台开设专栏，加大老年文化传播和老龄工作宣传力度。支持老年群众组织开展各种文化娱乐活动，丰富老年人的精神文化生活。

**3、加强老年人体育健身工作。**重视发展老年人体育，组织开展多种形式的老年人体育赛事，公共体育设施对老年人参加体育活动提供便利和优惠。加强老年人体育设施建设。建设一批门球场、网球场、乒乓球室等老年人健身设施，80%的县（市、区）有老年人健身活动中心，社区和行政村有一处老年人健身场地或器材，提倡有条件的社区和行政村发展适合老年人的多种健身场所设施。加强老年体育组织建设，积极组织老年人参加全民健身活动。经常参加体育健身的老年人达到50%以上。

**4、扩大老年人社会参与。**鼓励和支持老年人参与社会发展，在社区服务管理、关心教育下一代、调解邻里纠纷和家庭矛盾等方面充分发挥作用。大力推进老年志愿服务，积极倡导和支持老年人自助互助，老年志愿者数量达到老年人口的10%以上，注重开发老年人力资源，支持老年人以适当方式参与经济发展和社会公益活动。推进“银龄行动”，探索实现老有所为的新形式，支持广大离退休专业技术人员更好地发挥作用。

**（五）大力发展老龄产业**

　　加快老龄产业发展。进一步落实有利于老龄产业发展的优惠政策。遵循老龄产业发展规律，大力吸引社会投资，优化产业布局，鼓励社会资本投入老龄产业。针对老年人不断增长的服务需求，加快发展老年服务产业。着力培育老年服务龙头企业，打造老年服务产品知名品牌。为老年人提供多层次、多种类的服务产品。“十三五”末，老龄产业消费总规模达到10亿元，老龄产业成为促进老龄事业发展、拉动内需和形成新的经济增长点新的动力源。

**（六）强化老年社会管理**

**1、加强基层老龄工作机构和老年群众组织建设。**各地要建立老龄工作委员会，城乡社区（村、居）要健全老龄工作机制。加强基层老年协会规范化建设，充分发挥老年人自我管理、自我教育、自我服务的积极作用。“十三五”期间，成立老年协会的城镇社区达到95%以上，农村社区（行政村）达到80%以上。

**2、做好离退休人员管理服务工作。**充分利用社区资源面向全体老年人开展服务，切实把为离退休老年人服务工作纳入社区服务范围。推进街道（乡镇）、社区劳动保障工作平台建设，为退休人员提供方便、快捷、高效、优质的服务。“十三五”期末，纳入社区管理服务的企业退休人员比例达到80%以上。

**（七）注重老龄科学研究**

**1、开展老龄问题研究，制定老龄科学促进政策。**我市人口老龄化、高龄化、空巢化加速，为应对未富先老对社会保障体系的挑战、人口结构改变对经济发展的挑战、少子老龄化对养老模式的挑战，政府必须制定老龄科学研究促进政策，支持老龄科学研究，鼓励老龄领域重大问题研究的协同创新，各涉老部门要围绕老龄工作的热点、难点问题开展调查研究，为党和政府应对人口老龄化，推动老龄事业信息化建设提供科学的理论依据。

**2、加快推进老龄事业信息化建设，建立老龄化统计调查和发布制度。**根据《湖北省老年人口和老龄事业监测统计调查制度》，开展人口老龄化市情调查，建立城乡老年人生活状况跟踪监测系统和全市老龄数据分析平台，形成人口老龄化问题动态监测预警体系。市老龄办、市统计局定期联合组织人口老龄化状况统计调查、召开信息发布会，向社会公布包括人口老龄化的特征、人口老龄化趋势、老龄事业发展状况等内容的最新信息。

**四、保障措施**

**（一）加强组织领导。**加强各级党委和政府对老龄工作的领导，建立健全与十堰人口老龄化状况和经济社会发展相适应的老龄工作体制，强化各级老龄工作机构整合资源和综合协调能力。充分发挥各级老龄委及老龄办的组织、协调、指导、监督作用，配备必要的工作人员，提供工作经费。市、县（市、区）老龄委内设社会保障、老年教育、老年维权、养老服务、老龄宣传等工作小组，由相关委员单位牵头，统筹推进相关工作。乡镇政府和街道办事处有专门人员负责老年人权益保障工作，按照老年人口比例配置工作力量，提供必要的工作经费和条件。落实属地化责任，推动本区域老龄事业的全面发展。加强专业社会工作者队伍、基层老龄工作者队伍、养老服务专业技术人才和经营管理人才队伍建设。

**（二）增加经费投入。**进一步建立健全与人口老龄化状况、经济社会发展水平相适应的老龄事业经费保障机制，逐步加大财政投入力度。各地要根据人口老龄化程度，增加资金投入，聚焦老龄事业发展短板，促进区域内各项老龄事业均衡发展。积极引导社会资本投入老龄事业，形成民间资本、慈善基金、彩票公益金等多元投入机制。

**（三）强化规划评估。**建立本市老龄事业发展和老龄工作评估指标体系，老龄委负责开展对本规划的年度评估、中期评估、终期评估，监督重大项目的执行情况，向社会公布评估结果。各县（市、区）要根据市老龄事业发展规划，制定本行政区域内的老龄事业发展规划和年度计划，并对规划实施情况进行监测评估和跟踪检查。

**抄送**：市委各部门，十堰军分区，各人民团体。

　　市人大办、政协办，市法院、检察院。

十堰市人民政府办公室　2016年12月16日印发