

南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2006〕164号

市政府办公室关于印发 南通市老龄事业发展“十一五”规划的通知

各县（市）、区人民政府，市各有关部门和单位：

《南通市老龄事业发展“十一五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

二〇〇六年十二月三十一日

南通市老龄事业发展“十一五”规划

为了推进老龄事业发展，适应人口老龄化形势，根据党的十六届五中全会和国家、省关于“十一五”老龄事业发展的有关要求，结合我市老龄事业发展的实际，制定《南通市老龄事业发展“十一五”规划（2006～2010年）》。

一、老龄事业发展现状

“十五”期间，在市委、市政府的正确领导下，在上级业务部门悉心指导和各成员单位的大力支持下，经过各级老龄工作者的共同努力，我市的老龄事业取得了显著的成绩。

——老龄工作体制基本理顺，基层老龄工作的组织网络初步建立。全市市、县（市）区老龄组织的覆盖面达100%，乡镇（街道）达95%以上，村、居委会基层老年协会覆盖面已达90%以上。

——养老保障体系不断健全，老年人基本生活得到切实改善。养老保险覆盖面进一步扩大，基本养老金水平逐步提高。在确保城镇退休职工养老金及时足额发放的同时，建立了城乡老年人最低生活保障制度，提高了城镇贫困老人最低生活保障标准。农村五保老人供养水平有了新的提高。全市现有农村敬老院176所，床位9807张，集中供养7456人，占45.42%；分散供养8958人，占54.58%。积极推广农村家庭签订养老协议的做法，进一步

健全了居家养老为主、社会养老为辅的农村养老保障体系。

——老年人医疗保障得到加强，医疗救助制度基本建立。市区构建社区卫生服务体系，方便城市老人就地就诊；农村推行合作医疗制度，解决农村老年人大病医疗难问题，农村老年人参加合作医疗人数达90%。启动大病医疗救助，将农村五保户等困难群体纳入救助范围。

——老年优待服务工作得到进一步落实，老年人合法权益得到有效维护。方便老年人的无障碍设施建设初见成效；市区70周岁以上老年人免费乘公共汽车、免费进入公园景点游览得到落实。为老援助和法律服务体系逐步建立，较好地维护了老年人的合法权益。市、县两级分别建立了老年维权法律援助中心，生活确有困难的老年人基本得到法律援助。

——老年人精神文化生活日益丰富，老年教育、文化、体育事业有了较大发展。全市老年大学县级以上有9所，乡镇级96所，在校人数达18000多人。老年大学的办学层次和开设的专业都有了新的突破和发展。“十五”期间，各地普遍开展了走访慰问、结对帮扶、评比表彰、广场服务、文艺演出等丰富多彩的社会尊老敬老活动，弘扬了中华民族的传统美德，极大地丰富了老年人的精神文化生活。

“十五”期间，我市老龄工作扎实有效的开展，为我市老龄事业的发展奠定了良好的基础。但是，面对人口老龄化现状和发

展的新形势，我市老龄事业在总体上仍滞后于社会经济的发展，老年人的需求与社会供给的矛盾日益突出，老龄工作机制还不够完善，老年社会保障制度有待完善，老龄事业投入机制还不健全，老年服务设施建设比较缓慢，老龄产业发展滞后，这些问题都需要在“十一五”期间切实加以解决。

我市人口老龄化程度在全省最高，全市现有老年人147.6万，占总人口的18.95%，并以每年3.2%的速度递增。未来五年，我市人口老龄化具有增长速度快、老年人口数量大、农村养老资源减少、人口高龄化显著等特点。预计到2010年，全市60岁以上老年人将增加到172万。人口老龄化直接关系到人民群众的切身利益，直接影响着改革发展、稳定的大局，也直接作用于我市政治、经济、文化、和社会的可持续发展。因此，加强老龄工作刻不容缓，必须下大气力加强老龄工作。加快老龄事业发展，综合解决人口老龄化问题，是落实“三个代表”重要思想和以人为本科学发展观的重要体现，是经济社会发展的必然要求，是实现全面小康社会和构建社会主义和谐社会的重要内容。

二、指导思想、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“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针，紧密结合我市老龄工作的实际，突出改革精神，正确处理老龄事业与经

经济社会发展的关系，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，提高老年人的生命质量和生活质量，按照构建“和谐社会”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，我市要建立完善“五大保障体系”：一是建立完善养老保障体系。到“十一五”期末，全市城镇职工基本养老保险、医疗保险实现100%覆盖；力争使我市养老机构床位数达到千名60岁以上老人拥有床位数15张以上（其中市区达17张以上）。二是建立医疗保障体系。加快推广以大病统筹为主的新型农村合作医疗，逐步形成较为完善的农村医疗保险制度，使老年人的参加率达85%以上。三是建立老龄事业基础设施保障体系。市区建一所设施完善、功能齐全的老年人活动中心，一所示范性的老年福利机构；各县（市）区也要有一所以上老年活动中心（场所）。四是建立适应居家养老和社会养老相结合的为老服务体系。市区建1~2所老年人用品服务场所；各街道（镇）建一所老年服务中心；各社区普遍建老年服务站。五是建立老龄事业经费投入的保障体系。各级财政要逐年增加老龄事业的经费投入，要从政策上鼓励引导社会兴办公益福利事业和老龄产业。通过落实“五大养老体系”，进一步营造“敬老、爱老、助老”和代际和谐的良好社会氛围，力争实现“老有所养、老有所医、老有所教、

老有所学、老有所为、老有所乐”的老龄工作目标，促进积极老龄化，使每位老年人共享经济社会发展的成果。

三、主要任务

（一）建立完善社会养老保障制度

1. 完善城镇企业职工基本养老保险制度。要继续确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放，切实保障离退休人员的合法权益。扩大基本养老保险覆盖范围，加强基本养老保险基金征缴与监管。逐步做实个人帐户，不断积累基本养老保险基金。改革基本养老保险金计发办法，进一步完善鼓励职工参保缴费的激励机制。发展企业年金，建立多层次的养老保险体系，更好地保障企业职工退休后的生活。做好企业退休人员社会化管理服务工作，社会化管理服务率达99.6%。

2. 大力推进农村社会养老保险。不断提高全市适龄农民参加农村社会养老保险率。在有条件的地方，要逐步建立个人出资、集体扶助、财政投入相结合的农民养老保险新模式，使保障水平与农村经济社会发展水平相适应。完善被征地农民基本生活保障制度。推进计划生育家庭养老扶助制度。

3. 进一步完善城乡居民最低生活保障制度。进一步完善城乡居民最低生活保障制度，将符合相关规定的城乡困难老年人纳入低保，做到应保尽保，保障率达100%。各地要根据城乡经济发展的程度，逐步完善科学的城乡居民最低生活保障标准自然增

长机制。

4. 进一步加强农村“五保供养”工作。争取实现农村“三无老人”应保尽保；加强管理和服 务，使分散供养老人的生活水平不断得到提高；进一步整合农村养老资源，加强农村敬老院的改扩建，力争改、扩建50所农村敬老院；全面落实农村五保供养政策，五保供养率达100%，集中供养率达55%以上。

5. 大力兴办社会养老福利事业。进一步加大政策优惠和资金扶持力度。积极探索老年福利机构“民办公助、公办民营”的新思路，实现老年福利事业投资主体多元化、运行机制市场化、服务方式多样化、服务手段信息化。在我市基本建成以国家兴办的福利机构为示范、其他多种所有制形式的福利机构为骨干、社区福利服务为依托、居家供养为基础的老年福利服务网络。市区建立一所床位数达500张以上，集养护、医疗、康复、护理、职业培训等功能为一体的综合性的示范养老机构；各县（市）、区均应建立一所床位数达150张以上，功能齐全的综合性福利机构。

（二）改革和完善医疗保健体系

全面实施以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度。加大对老年人的健康状况的动态管理，对农村老年人建立健康档案，建档率达80%。做好农村贫困老年人参加新型合作医疗和大病医疗费用的补助工作，提高农村老年人健康水平。

加快发展社区医疗服务机构，建立和完善以社区卫生服务为基础的老年医疗服务网络。城镇老年人建档率达85%。提倡设立家庭病床，使老年人得到就近、方便、及时的医疗服务。加强社区老年卫生保健工作，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。改善老年病医疗设施，重视老年人常见病和多发病的防治和康复研究，提高老年病急救、治疗和康复水平。大力开展老年健康教育和预防保健工作，健康教育普及率达到85%以上。加强老年病专科建设和老年保健科学研究，促进老年卫生工作与社会经济协调发展。

（三）推进老龄事业基础设施建设

1. 公共服务设施建设。坚持“以人为本”的指导方针，“十一五”期间，全市各公益文化娱乐场所逐步向老年人100%免费开放，有偿服务场所向老年人优惠或低偿开放。60%以上单位所属的文体活动场所、活动中心逐步向社会老年人开放。

2. 老年活动服务设施建设。“十一五”期间，市及各县（市）要制定投资计划，安排项目，加大对老年活动中心（场所）和老年公寓的建设投入。以乡镇（街道）和村（社区）为重点，加快老龄事业基础设施建设，巩固乡镇老年人健身路径，大力推进农村基层老年人的体育健身场所，建立满足老年人生活服务、文化体育活动、保健、学习、维护自身权益的老年服务中心和老年活动室，为丰富老年人文化生活和为老年人服务打下坚实基础。

3. 城市道路和建筑物设计建设。各地新建城市道路、公共建筑和养老机构场所必须严格执行《城市道路和建筑物无障碍设计规范》要求，在规划、设计、施工、监理、验收等各环节严格把关。“十一五”期间，各地新建城市道路和养老机构场所无障碍率达到100%。对已建成并投入使用的与老年人生活、娱乐密切相关的居住区、城市道路和养老机构，要明确政策措施，落实资金渠道，制定改造计划，增设无障碍设施，2010年上述公共设施无障碍率达到80%以上

（四）引导和促进养老服务业的发展

面对人口老龄化的问题，必须加快养老服务业，这是贯彻落实科学发展观，坚持以人为本的具体体现，也是推动经济增长的新兴产业。把老龄产业纳入全市经济社会发展规划。制定出台引导和推动老龄产业发展的优惠政策，积极鼓励非公有资本投资老龄产业发展。大力支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业。围绕老年人需求，构建养老设施、生活照料、卫生保健、康复护理、文化教育、体育健身、老年用品、老年食品等老龄产业基本框架。按照“政府引导、社会兴办、市场推动、加快发展”方针，逐步建立符合我市实际的多元化、多层次的养老设施网络和老年服务体系。

养老服务业工作要依托社区。要重视基层养老服务业的拓展。各地政府要按属地管理的原则，加强对街道社区养老服务业

的布局，拓展社区为老服务业的发展，发挥各社区群团组织和老年组织的作用，促进养老服务业在基层的蓬勃发展。

（五）丰富老年人精神文化生活

大力发展老年教育。努力扩大老年教育覆盖面，建立老年教育领导体系，老年人接受教育学习的人数不低于老年人总数的10%。建立和完善老年教育网络，街道、乡镇都应建立老年学校，有条件的社区、村可建立老年学校分校（办学点）；提供我市老年人参加老年广播电视大学、老年网上大学学习的条件。提倡和鼓励社会办学。逐步改善老年大学办学条件，提高办学水平。

广泛开展基层老年文体活动。各地要组织开展经常性的基层老年文化活动，发展适合老年人身体特点的体育活动和健身项目。积极组织送文化下基层活动，丰富城乡老年人的精神文化生活。鼓励老年人成立各种兴趣爱好小组，并积极为老年人自发的文体活动提供条件。

（六）保障老年人合法权益

1. 建立健全老年法律服务网络。认真贯彻实施老年法律法规，建立和完善维护老年人权益的法律服务体系。要进一步加强老年人法律服务援助工作，市、县建立老年法律服务所或援助站，乡镇以司法机构为依托，建立老年法律服务点，法院开设老年法庭；要充分利用“12348”法律服务热线，倡导和鼓励法律工作者为老年人提供优惠、优先、及时、高效的法律服务。有关部门

要依法受理、及时处理涉及老年人合法权益的申诉、控告和举报，有效预防、严厉打击各种侵害老年人人身和财产安全的违法犯罪行为。加大维权力度，加强执法检查监督，促进保障老年人合法权益的法制和道德环境的形成，使老年人的权益得到切实维护。

2. 建立人大、政府、政协及相关部门整体联动，共同推动老龄工作的体制。各地各级老龄工作委员会机构负责综合协调、督促老年维权工作的落实。

3. 加强普法教育工作。开展老年法律、法规的宣传，把涉老法律的普法宣传纳入“五五”普法规划，普法教育普及率达到90%以上。把法制教育与敬老道德教育结合起来，推动形成社会主义敬老思想道德观。大力开展各项以敬老为主要内容的评比表彰活动，倡导敬老养老的传统美德和文明之风。重视加强对青少年“敬老爱老助老主题教育”活动。

（七）鼓励和支持老年人参与社会发展

1. 根据社会发展的需要和老年人群的实际状况，研究出台有关鼓励和支持老年人参与社会发展的政策措施，政府机关、企事业单位、民间组织、社区居委会和村委会要创造条件，为老年人参与政治文明、物质文明和精神文明建设营造良好的社会氛围。

2. 鼓励和支持老年人参与经济社会发展。鼓励和支持专业技术型老年人才参与科技发展和经济建设。发挥老年人在教育下

一代中的示范和教育作用。引导和鼓励老年人参与维护社会治安、社区建设等社会公益活动。积极倡导老年人自助和互助活动。鼓励农村低龄老年人从事种植、养殖和加工业等经济活动，努力探索实现老有所为新形式。大力表彰各类老有所为的先进典型，保障老年人参与经济社会生活，依法取得应有的报酬。

3. 建立全市老年人才市场和老年人才信息中心，把老年人才的开发和利用纳入人才市场建设的总体规划之中，为老年知识分子和具有专业技能的老年人参与经济社会发展搭建平台。

（八）“十一五”期间市级老龄事业发展重点项目

1. 南通市老年人活动中心，投资额800万元，建筑面积3300平方米，主要功能健身、娱乐、康复。

2. 南通市社会福利院迁址重建，投资额 9980万元，总建筑面积40000平方米，主要功能用于集中供养、老年寄养、综合服务。

四、保障措施

（一）加强领导。各级党委和政府要切实加强对老龄工作的领导，把老龄事业纳入各级政府的国民经济和社会发展规划，将老龄工作列入重点工作的议程，列入各级目标考核的重要内容范围；市、县（市）区党委和政府每年要专门研究老龄工作1~2次，听取老龄工作的汇报，将老龄工作列入为民办实事内容。增强老龄工作委员会办事机构的组织协调能力，充分发挥各级老龄

工作委员会成员单位的作用，进一步明确工作目标和责任，各负其责，形成老龄工作的整体合力。

（二）加大老年工作的宣传力度。“十一五”期间，加大对老龄工作的宣传力度，及时报道老龄工作的典型经验，反映老龄工作动态，对维护老年人合法权益的正反两方面典型进行宣传和曝光，积极反映广大老年人的所需以及奋发向上、与时俱进的精神风貌，反映各地、各部门落实“六个老有”的新措施和新气象。在继续办好电台、报纸现有的老年人专题节目、栏目的基础上，开办老年人电视专题节目。通过利用各种宣传资源和多种宣传形式，努力为老龄事业的发展创造良好的舆论环境。

（三）多渠道筹集资金加快老龄事业的发展。随着经济的发展逐年增加对老龄工作经费的投入。建立老年文化教育经费保障机制，从2007年起，市财政每年安排经费用于开设电视老年栏目、老年科普教育、扶持老年文艺团体等基层老年群团组织开展活动。县级以上政府财政也要设立一定的专项经费用于老龄事业发展。在福利彩票收益中按照不低于10%的比例用于涉老工程或其它涉老事业。要积极引导民营资本和吸收国外资金投资老龄事业，逐步形成国家、社会、个人、境外资金等老龄事业的多元化投入机制。

（四）加强老龄工作机构和老年群众组织建设。进一步加强市老龄工作委员会的日常办事机构建设，要提高人员素质，优化

结构，强化机构功能，以适应“十一五”期间人口老龄化的发展趋势。健全县（市）、区老龄工作机构，要配强专职干部，进一步改善工作条件。乡镇也要配备专门人员从事老龄工作。要重视各级老年协会、学会等老年社团组织建设，充分发挥老年群众组织的作用。各村、居都要建立老年人协会，从上到下形成网络，把老龄工作真正落实到基层。

（五）加快为老服务队伍建设。市及各县（市）区建立养老服务协会。加快培养老龄产业所需的各类人才，特别要加快培养急需的老年产业管理人员、服务人员。充分利用各类社会培训机构，大力开展养老护理和家庭服务人员的培训，加强岗位职业培训，落实持证上岗的要求。引导、培育一批老龄中介组织，在全市逐步形成基层为老服务体系。

（六）加强老龄工作的科学研究。“十一五”期间，适时召开老龄工作研讨会，针对老龄事业中出现的新情况、新特点、新问题，认真开展研讨，提出科学的建议和对策，为党委和政府决策老龄工作当好参谋和助手。

（七）建立督查、评估考核机制和激励机制。各地、各部门要按照本《规划》的要求，根据各地实际和部门职责，制定本地、本部门实施方案。劳动保障部门要制定完善养老保障的实施意见；卫生部门要制定完善医疗保障的实施办法；民政部门要加强对老年福利机构的扶持；老龄办要加强对各成员单位工作的联系

协调；体育文化部门要想方设法不断丰富老年人的精神文化生活；各群团组织要积极支持党委政府兴办老龄事业。市政府对各部门履行《规划》的情况要适时进行督查评估和考核。2010年对《规划》的执行情况进行全面评估。在《规划》实施过程中，市政府每两年组织开展一次老龄工作先进单位和个人的评选表彰活动。

主题词：民政 老年人 十一五△ 规划 通知

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

南通市人民政府办公室

2006年12月31日印发

共印90份