

国务院关于印发中国老龄事业发展 “十五”计划纲要的通知

国发〔2001〕26号 2001年7月22日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001—2005年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

中国老龄事业发展“十五”计划纲要

（2001—2005年）

从新世纪开始，我国将进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新阶段。为促进我国老龄事业的发展，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）和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，结合我国人口老龄化的实际，制定《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001—2005年）》（以下简称《纲要》）。

一、背景

改革开放以来，在党中央、国务院的领导下，我国老龄事业有了较快发展。1994年12月，国家计委、民政部等部门联合制定了《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》，1999年10月，党中央、国务院决定成立全国老龄工作委员会，2000年8月，党中央、国务院又下发了《关于加强老龄工作的决定》，有力地推动了我国老龄事业的发展。老年人的经济供养与医疗保障得到改善，老年福利、文化、教育、体育事业有了较快发展，老年人合法权益受到重视，敬老、养老、助老的社会氛围逐步形成，老年人生活质量明显提高，老龄组织健康发展，各级老龄工作委员会及其办事机构正在健全和加强。但是，我国老龄事业总体上仍滞后于人口老龄化的要求和社会经济的发展。社会保障制度不够完善，老年设施、产品与服务短缺，老年精神文化生活不够丰富，侵犯老年人合法权益的现象时有发生，适应社会主义市场经济体制的老龄事业发展机制尚待建立和完善。

世纪之交，我国60岁以上老年人口超过总人口的10%，人口年龄结构开始进入老龄化阶段。今后一个时期，我国老年人口还将以较快速度增长，到2015年60岁以上人口将超过2亿，约占总人口的14%。我国人口老龄化与先期进入人口老年型的国家相比，具有老龄化发展快、老年人口数量大、地区之间不平衡、超前于社会经济发展等特点。老年人对经济供养、医疗保健、生活照料和精神文化等方面需求的日益增长，必将给国民经济和社会发展带来巨大的挑战。解决老龄问题，满足老年人不断增长的物质和

文化需求，实现老龄事业与经济社会协调发展，促进社会公平和稳定，是社会主义现代化建设一项重要而紧迫的战略任务。

从新世纪开始，我国将全面实施社会主义现代化建设第三步发展战略，经济发展和综合国力的增强将为解决老龄问题创造良好的物质基础。同时，未来十几年，虽然老年赡养比开始上升，但少儿抚养比明显降低，社会总抚养比持续下降，也为做好21世纪人口老龄化高峰前的准备提供了有利条件。我们要抓住机遇，制定对策，有计划、有步骤地推动老龄事业持续健康发展。

二、总目标和指导原则

（一）总目标。

加快老龄事业发展步伐，重点解决老龄事业发展中的突出问题，落实“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”，把老龄事业推向全面发展的新阶段。

——初步建立适应社会主义市场经济要求、体现城乡不同特点的城市和农村养老保障体系。

——建立以城市社区为基础的老年人管理与服务体系。

——进一步丰富老年人的精神文化生活，加强思想政治工作。

——切实维护老年人的合法权益。

——建立老龄事业的正常投入机制。

——健全老龄工作体系。

（二）指导原则。

以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，以提高老年人口的生活质量，实现经济和社会的可持续发展为宗旨发展老龄事业，并遵循以下原则：

1. 坚持老龄事业与国民经济和社会发展相适应。把老龄事业纳入可持续发展战略，增加老龄事业投入，使其与经济社会发展水平和老年人口增长相适应。把解决现实老龄问题和应对人口老龄化高峰的长远准备结合起来，统筹兼顾，协调发展。

2. 坚持老龄事业与社会主义市场经济体制相适应。发展老龄事业要着眼于体制创新,发挥政府的主导作用,运用市场机制,动员社会各方面力量,推动老年服务业走社会化、产业化道路。

3. 坚持家庭养老与社会养老相结合。完善社会养老保障制度,加快发展老年服务事业,同时继续鼓励和支持家庭养老,倡导个人的自我养老准备,走政府、社会、家庭和个人相结合的养老保障道路。

4. 坚持用法制和道德的力量营造发展老龄事业的社会环境。加强法制建设,建立健全法律约束机制;完善道德规范,重视舆论引导,增进代际和谐。

5. 坚持从物质和精神两方面提高老年人的生活质量。在保障老年人生活的同时,注意丰富老年人的精神文化生活,重视老年人的价值,发挥老年人的作用,引导老年人自立自强,积极向上。

6. 坚持因地制宜,分类指导,突出重点。重视农村老龄问题和农民的养老问题;解决好老少边穷地区老年人的生活困难问题;保障高龄老人、残疾老人、老年妇女、独居老人等特殊群体的基本生活和合法权益;把老龄工作的重心放在社区、基层。

三、任务和措施

(一)经济供养。

1. 任务。

——初步建立政府、社会、家庭和个人相结合的经济供养体系,保障老年人基本生活。

——确保老年人生活水平随社会经济发展逐步提高。

2. 措施。

——在城镇,要加快建立统一、规范、完善的养老保险体系,确保企业离退休人员基本养老金的按时足额发放,全面实行基本养老金的社会化发放。依法扩大基本养老保险覆盖面,鼓励发展个人储蓄性养老保险。进一步完善基本养老金的正常调整机制,随着经济发展和职工工资水平的提高,合理增加基本养老金,使离退休人员共享经济和社会发展成为。多渠道筹集社会保障基金,为应对人口老龄化高峰作好准备。

——在农村,要逐步建立和完善土地保障、家庭赡养和社会扶持相结合的农民养老保障体系。农民养老以家庭赡养为主,倡导赡养人之间签订“家庭赡养协议”;鼓励低龄健康老人提高自养能力;对无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人,或者赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力的老人继续完善以保吃、保穿、保住、保医、保葬为内容的“五保”供养制度,逐步提高供养水平;有条件的地方可实行对老年人的集体福利制度;根据情况逐步建立独生子女户和两女户的计划生育养老保障制度;注意探

索和解决城镇化过程中老年人的养老保障问题。

——按照政府救济和社会互助相结合的原则,构建多层次、多元化、多项目的贫困老人救助体系。确保城市居民最低生活保障制度在城市老年人中的贯彻落实,并随社会经济发展相应提高最低生活保障标准。通过政府救济和社会互助,多渠道筹集资金,对特殊困难的老人实行临时性救助,大力倡导多种形式的扶老助困送温暖活动。

(二)医疗保健。

1. 任务。

——努力满足老年人的基本医疗需求。

——初步建立以社区卫生服务为基础的老年医疗保健服务体系。

——做好健康教育和预防保健工作,提高老年人口健康水平。健康教育普及率城市达到80%,农村达到50%。老年人体育健身参与率达到40—50%。

2. 措施。

——要完善和推进城镇职工基本医疗保险制度,按照规定,将符合条件的社区卫生服务机构纳入城镇职工基本医疗保险定点机构,服务项目纳入基本医疗保险支付范围,积极发展多种形式的补充医疗保险,逐步建立多层次的医疗保障体系。要探索多种形式的农村健康保障办法。逐步探索和建立城乡医疗救助制度,改善特困老年人的医疗条件。

——加强社区老年卫生工作。要充分利用城市现有卫生资源,大力发展社区老年卫生服务,以优质、便捷、经济为原则,为老年人提供预防、医疗、护理和康复等多种服务,逐步把老年人的基本健康问题大部分解决在社区。要完善县、乡、村三级医疗预防保健网,加快乡、村医疗卫生组织建设,努力改善老年人的医疗卫生条件。加强“老少边穷”地区老年人的医疗保健工作,逐步改善贫困老年人缺医少药的状况。

——重视健康教育和预防保健。在青少年中倡导科学、文明、健康的生活方式,降低老年期常见病的发病率和致残率;在老年人中普及卫生保健知识,增强自我保健能力;注意针对老年妇女的身心特点做好预防保健工作,努力提高健康预期寿命。逐步建立社区老年人口健康档案,加强健康教育和健康监测。重视老年期常见病、多发病的防治和康复研究,建立老年人口健康评价指标体系。

——为老年人参与体育健身创造条件。县(市、区)要普遍设立老年体育指导站(点),加强对老年人体育健身活动的科学指导;城市社区和农村乡镇要因地制宜地开辟老年人健身场所;逐步建立老年人体质监测站,开展老年人体质监测指导工作。

——高龄老人和残疾老人就医,享受优先服务。

(三)照料服务。

1. 任务。

——初步建成养老设施网络。城市养老机构床位数达到每千名老人10张,农村乡镇敬老院覆盖率达到90%。

——初步形成以社区为依托的老年照料服务体系,提供全方位、多层次的服务。

——建立社区为老服务的有效管理体制和服务队伍。

2. 措施。

——国家在充分利用现有设施的基础上,增加对养老设施建设的投入,通过新建和改、扩建的办法,办好示范性的养老设施,同时制定优惠政策,吸引社会力量投资兴办以社区为基础、不同档次的养老服务设施,注意以需求为导向发展护理型养老设施。城市要有老年公寓、社会福利院、老年护理院,街道要有与老年人需求相适应的养老院或托老所,充分利用城市基层医疗机构的现有资源开展养老服务,逐步形成养老设施网络。乡(镇)敬老院要进一步加强设施建设,完善服务功能,服务范围扩大到周边地区的老年人。

——制订和完善各类老年设施的建设标准和设计规范。住宅、道路交通和公共设施建设应逐步满足老年人的特殊需求。

——大力发展社区老年照料服务。在社区建立综合性、多功能的服务站,依托社区老年服务设施,采取上门服务、定点服务等形式,开展看护照料、精神慰藉、家务帮助等服务项目。有条件的地区应逐步建立老年人紧急呼叫系统。充分利用家庭照料资源,积极探索支持家庭成员照料老年人的有效办法,逐步优化支持老年人居家养老的社会和社区环境。

——加强社区老年管理与服务人员的培训,提高职业道德和业务素质。建立管理人员定期培训制度;服务人员培训率达到60—80%,经过考核,持证上岗。重视整合和充分利用现有社区人力资源,大力发展社区志愿服务组织,积极鼓励在校学生以各种形式参加为老服务,形成专、兼职和志愿者相结合的为老服务队伍。

——适应退休人员逐步由社区管理的新形势,积极探索退休人员社区管理服务的新模式。逐步完善老年管理服务网络。充分发挥群众组织在社区老龄工作中的作用。

(四)精神文化生活。

1. 任务。

——营造全社会尊重、理解、关心和帮助老年人的社会环境与舆论氛围。

——丰富老年人闲暇生活,提高老年人精神文

化生活质量。

——大力发展老年教育,在校老年学员人数在现有基础上增加1倍。

——充分发挥老年人在社会生活中的积极作用。

2. 措施。

——充分发挥广播、电视、报刊等大众传播媒体的宣传教育和引导作用,采取多种形式,加强老龄宣传工作,增强全社会的老龄意识;要把弘扬敬老、养老、助老美德作为社会主义精神文明建设的重要内容,将敬老教育内容列入中小学教材;地方各级人民政府和有关部门要对老龄事业中涌现出的先进单位、家庭和个人给予表彰和奖励。

——加强老年活动设施建设。大中城市要逐步建设设施完备、功能齐全、综合性的老年活动中心,县(市、区)要建立老年文化活动中心,乡(镇)、街道要设立老年活动站,有条件的村委会、居委会要开设老年活动室。各地要在现有或新建的公益性文化设施中开辟老年人活动场所,同时鼓励部门和单位管辖的文化活动场所向老年人开放。公园、图书馆、文化馆(站)、体育馆、博物馆等公共文化活动设施要优先向老年人开放。

——加强老年文化建设。广播电台、电视台要办好老年文化专题节目;文学、影视、戏剧界要积极创作老年人喜闻乐见的优秀作品;新闻出版部门要重视办好老年报刊,出版面向老年人的图书、音像、电子出版物。大力开展适合老年人特点的社区文体活动,对各类专业性老年群众文体组织给予支持和引导,有计划地组织老年文艺汇演、书画展览等活动。

——建立老年教育网络。各级政府要合理安排对老年教育的投入,同时动员社会力量,因地制宜办好老年教育。省(自治区、直辖市)要建立1~2所示范性老年大学,地级市和有条件的县(市、区)要设立老年大学,乡(镇)、街道以及有条件的村委会、居委会要有老年学校、图书阅览室等学习场所;各种成人教育院校应积极开设老年班;发展老年电视大学、老年网上学校等多种形式的老年教育。重视做好老年教育教材的编写工作。制定并公布全国老年教育条例,加强老年教育的规范化管理。

——开展适合老年人特点的教育活动,帮助老年人增长知识,陶冶情操,倡导科学、文明、健康的生活方式。要特别重视加强老年思想政治工作,在城市,要通过举办各种讲座、学习班、报告会,就近就地开展多种形式、生动活泼的老年思想教育活动,帮助老年人树立科学的世界观和积极健康的人生观、价值观;在农村,要积极组织引导老年人学习科学文化知识和农业技术,崇尚科学,破除迷信,移风易俗。重

视发挥基层党支部在老年思想教育工作中的作用和老党员的先锋模范作用。

——鼓励老年人继续参与社会发展。根据社会需要和自愿量力的原则,创造条件,积极发挥老年人在两个文明建设中的作用。在城镇,要重视老年人才资源的开发和利用,引导老年人从事教育、科研、咨询以及维护社会治安、社区服务等社会公益活动;在农村,鼓励健康老人从事种植、养殖和加工业。支持老年人自助互助。注意充分发挥老年人在基层民主政治建设中的作用。

(五)权益保障。

1. 任务。

——加强立法、执法工作,逐步形成维护老年人合法权益的法律保障体系。

——加强普法教育工作。城市普法教育普及率不低于80%,农村不低于60%。

2. 措施。

——抓紧制订中华人民共和国老年人权益保障法实施细则以及有关老年人社会福利等方面的法律法规,根据实际情况,制订地方行政法规和部门规章。

——加大执法力度,依法处理和打击侵犯老年人合法权益的不法行为。逐步建立较为完善的老年法律服务、法律援助组织网络,基层法律服务和法律援助机构要设立老年人合法权益维护岗,社区要设立法律服务网点,保证老年人能够就地、就近、及时得到有效的法律服务。对无力支付法律服务费用的老年人,按有关规定提供法律援助,给予缓交、减交或免交的优待。

——加大《中华人民共和国老年人权益保障法》的宣传力度,强化全社会维护老年人权益的法制观念。帮助老年人学法、懂法、守法,提高法律意识,依法维护自身的合法权益。

——加强法律监督。各级老龄工作机构要切实履行职责,督促和协调各部门依法行政,积极配合和协助司法行政部门,做好维护老年人合法权益的工作。有关部门要对《中华人民共和国老年人权益保障法》的贯彻执行情况定期进行检查。

四、实施《纲要》的保证

(一)加强组织建设。

地方各级人民政府要加强对老龄工作的领导,把老龄工作列入日常工作议程,建立和完善各级老龄工作委员会及其办事机构,明确任务和职责,核定编制,配备干部,保证必要的工作经费和工作条件。加强老龄工作队伍建设,采取多种形式,对老龄工作干部进行有计划的培训,提高政治和业务素质。

(二)加大经费投入。

将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划,根据国民经济发展水平和老年人口规模,从实际需要和可能出发,增加对老龄事业经费的投入,用于补充基本养老保险基金、城市居民最低生活保障资金、老年服务设施建设、科学研究和老年教育等方面,逐步形成制度化的财力投入机制。在国家发行的彩票收益中要明确一定比例用于老龄事业的发展。同时,要调动社会各方面的积极性,建立多元化的老龄事业投入机制。

(三)加快体制创新。

大力推进老年福利事业社会化、产业化和法制化进程。在坚持政府主导,加大对老年福利事业投入的同时,要充分运用市场机制,动员社会各方面力量广泛参与。计划、财政、工商、税务、物价、国土、建设和民政等部门要制定优惠扶持政策,鼓励社会团体、民办非企业单位、私营企业和国内外人士投资老龄事业,发展老年产业,满足不断增长的老年群体对设施、产品与服务的需求。

政府办的老年福利事业也要引入市场机制,并积极探索公办民营等委托运作形式。同时,要改革内部管理体质,提高工作效率和服务质量。要对社会办的老年福利事业进行必要的调控、规范、指导和监督,逐步形成政府引导和宏观管理、社会中介组织经办运作、福利机构自主经营的管理体制。

(四)重视科学研究和人才培养。

加强老龄问题基础理论和应用研究,密切注视人口老龄化发展趋势及其对社会经济的影响,关注老年人口状况,建立老龄事业统计指标体系,形成统计工作制度,为科学规划和科学决策服务。加强对外交流与合作,借鉴国际经验,不断提高老龄科研水平。

加强人才培养,为老龄事业培养各类专门人才。在有条件的综合性大学开设社会老年学专业或课程,在医学和护理院校增加老年医学、老年护理学教学内容。有条件的院校可设立硕士、博士学位,培养老年学高级专门人才。大力开展老年教育和老年医学研究。

(五)建立督查和评估机制。

《纲要》由全国老龄工作委员会负责协调并督促实施。各地区、各部门要按照《纲要》的要求,根据各地实际和职责范围,制定本地区、本部门的具体实施方案。要对做出突出成绩的地方和部门给予表彰,形成老龄事业发展的激励机制。全国老龄工作委员会办公室要会同有关部门,组织力量定期对《纲要》的实施情况进行检查和评估,并在2005年对《纲要》的执行情况进行全面评审。