

北京市人民政府关于印发《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》的通知

京政发〔2016〕59号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

现将《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》印发给你们，请认真贯彻实施。

北京市人民政府

2016年12月13日

北京市“十三五”时期老龄事业发展规划

目录

序言

第一部分规划背景

一、发展现状

二、面临形势

(一)人口老龄化形势

(二)人口老龄化挑战

(三)老龄事业发展机遇

第二部分指导思想、基本原则和发展目标

一、指导思想

二、基本原则

三、发展目标

第三部分主要任务

一、健全养老保障服务体系

(一)完善社会养老保障体系

1. 提高老年人养老保障水平
2. 加大老年人社会救助力度
3. 完善老年人福利和优待制度

(二)健全社会养老服务体系

1. 大力发展居家养老服务
2. 加强社区养老服务设施建设
3. 提升机构养老服务能力
4. 营造老年宜居环境
5. 增强家庭养老保障能力
6. 提高老年人社会参与度
7. 丰富老年人精神文化生活

(三)构建老龄社会管理体系

1. 完善老龄工作体制机制
2. 构建老年人权益维护社会网络

3. 加大社会宣传力度

(四) 健全老龄政策体系

1. 开展应对人口老龄化战略研究
2. 注重养老与相关领域政策衔接
3. 推进养老服务标准化建设

二、实施居家养老幸福工程

(一) 打造养老助残服务“金卡”

(二) 完善养老助餐服务体系

(三) 提升养老照料中心辐射能力

(四) 做实社区养老服务驿站

(五) 提升农村养老服务水平

(六) 关爱老年人身心健康

(七) 开展社区和家庭适老化设施改造

(八) 开展经济困难的失能和高龄老年人居家养老服务工作

(九) 探索建立长期照护保险制度

(十) 实施关爱老年人“五个一”工程

三、推进老龄事业重点工作

(一) 深入推进“医养结合”

1. 形成医疗服务支持社区和居家养老格局
2. 提升养老机构医疗服务能力
3. 完善老年人护理服务体系

(二) 创新发展“互联网+”养老服务

1. 建立养老服务信息管理平台
2. 开展智慧型养老社区建设
3. 推进智能养老产业发展

(三) 加强养老服务队伍建设

1. 开展养老服务职业化教育
2. 加强养老服务从业人员职业建设
3. 基本形成居家养老护理培训体系

(四) 促进养老产业发展

1. 多渠道筹集养老产业发展资金
2. 鼓励引导涉老企业发展壮大
3. 积极培育养老服务社会组织
4. 促进京津冀养老服务协同发展

第四部分保障措施

一、加强组织领导

二、加强制度保障

三、加强督促检查

序言

老龄事业是党和政府的一项重要社会事业。认真编制和实施《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》，对于及时、科学、综合应对人口老龄化挑战，促进首都经济社会全面、协调、可持续发展具有重要意义。

本规划紧紧围绕“四个全面”战略布局，着眼于首都城市功能定位和京津冀协同发展，以让全市老年人有更多获得感为目标，提出“十三五”时期的战略目标、主要任务和保障措施，是首都老龄事业的发展蓝图和行动纲领。

本规划依据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《北京市居家养老服务条例》、《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》以及与北京市老龄工作相关的其他法律、法规、政策等编制。

本规划规划期限为2016年—2020年。

第一部分 规划背景

一、发展现状

“十二五”期间，北京市坚持“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针，立足首都功能定位和人口老龄化发展趋势，深化改革创新、强化政策支持、完善体制机制、巩固基层基础，养老服务和保障水平显著提升。

——顶层制度设计更加科学。围绕“9064”养老工作整体布局，适时调整老龄事业战略重点，加大政策法规支持力度，颁布全国首部居家养老地方法规《北京市居家养老服务条例》，出台《北京市人民政府关于加快推进养老服务业发展的意见》（京政发〔2013〕32号），制定实施养老照料中心建设、养老助餐服务、医养结合、养老护理队伍建设等配套政策，弥补居家养老服务短板，培育发展养老服务产业，初步形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务格局。

——福利保障水平显著提高。根据首都经济发展水平，逐年提高养老保障标准，企业离退休人员平均养老金、城乡居民基础养老金、城乡居民福利养老金年均增长10%以上，老年医疗保障、社会救助、高龄津贴、计划生育家庭奖励扶助补贴、老年优待等制度日益完善，在重点保障特殊困难老年人基础上，逐步惠及全体老年人，让所有老年人共享经济社会发展成果。

——养老服务需求有效满足。全面实施居家养老（助残）服务“九养”政策，建立居家养老（助残）服务补贴制度，发展社区老年餐桌和托老所。建设154个街道（乡镇）养老照料中心，辐射社区居家养老服务。完善落实床位建设运营补贴、税收减免等优惠政策，扶持社会力量创办养老机构，实施公办养老机构社会化改革，大幅提升机构养老服务效能。成立市老龄产业协会、养老行业协会、社区服务协会等一批专业化社会组织，引导企事业单位和社会组织参与养老服务，社会力量投入养老行业热情高涨。积极发展老年人文化、体育和教育事业，广泛开展精神关怀公益服务，老年人精神文化生活更加丰富。“十二五”期间，全市养老床位数由7万张增加到12万张，养老机构70%实现社会化运营，发展养老服务单位1.5万家，切实满足老年人多样化服务需求。

——事业发展基础更加坚实。完善市老龄委工作制度，强化对全市养老工作的组织领导和统筹协调。市政府设立养老服务专项资金，五年来共投入 50 多亿元支持养老服务业发展。出台《北京市养老服务设施专项规划》、《北京市居住公共服务设施配置指标实施意见》，科学布局、标准配置养老服务设施。搭建养老服务信息平台，推进养老助残券更换为“北京通一养老助残卡”，全面掌握老年人需求和消费信息，为科学决策和完善服务提供支撑。大力弘扬尊老敬老优良传统，以市政府名义命名“孝星”4.5 万名，全社会老龄意识明显增强，爱老助老社会氛围日益浓厚，老年人权益得到切实保障。

二、面临形势

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段。党和政府、社会各界高度重视人口老龄化问题，老龄事业发展迎来难得机遇，同时也面临着重大挑战。

（一）人口老龄化形势

本市正处于中度老龄化阶段，人口老龄化体现以下突出特点：一是规模大。截至 2015 年底，全市 60 岁及以上户籍老年人口约 313.3 万，占户籍总人口的 23.4%，户籍人口老龄化程度居全国第二位；全市常住老年人口 340.5 万，占常住人口总数的 15.7%。二是增速快。全市平均每天净增 500 余名 60 岁及以上老年人，净增 120 余名 80 岁及以上高龄老年人。预计到 2020 年，全市户籍老年人口将超过 380 万，常住老年人口将超过 400 万。三是不均衡。城六区户籍老年人口占全市户籍老年人口的 2/3，老龄化程度(24.7%)高于郊区(21.1%)。

（二）人口老龄化挑战

人口老龄化对经济发展、社会保障、社会服务等各方面产生深远影响。一是劳动适龄人口比重下降，影响劳动力有效供给。常住人口老年抚养比持续上升，从 2010 年的 15.9% 增长到 2015 年的 21.1%，加重了劳动年龄人口负担。二是由于社会保险扩面征缴空间收窄、享受待遇人群增加、待遇刚性增长和人口老龄化加剧等原因，社会保障基金支撑能力面临严峻考验。三是家庭规模小型化，高龄、失能、失智、失独等特殊困难老年人逐年增加，给家庭和社会带来巨大的养老压力。

（三）老龄事业发展机遇

党和政府高度重视老龄事业发展，提出要及时、科学、综合应对人口老龄化，老龄事业迎来重要发展机遇期。一是北京作为首都，发展优势更加明显、前景更加广阔、转型升级发展的潜力巨大，为老龄事业发展提供了更加有力支撑。二是“十三五”时期本市仍处于中度老龄化阶段，劳动力供给相对充足，社会负担相对较轻，为开展老龄工作提供了宝贵的缓冲期。三是随着社会保障制度逐步完善，老年人收入水平稳步增长，消费能力日益提升，养老服务业正成为拉动内需、扩大就业、推动经济转型升级、促进首都服务业发展新的增长点。

第二部分指导思想、基本原则和发展目标

一、指导思想

深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话和对北京重要指示精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，落实“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，紧紧围绕及时、科学、综合应对人口老龄化要求，适应本市人口老龄化发展新形势、新变化，调整体制、创新机制，加强统筹、整合力量，完善养老重大政策和制度，加大基本养老保障

力度，实施居家养老幸福工程，全面放开养老服务市场，构建具有首都特色的养老服务和保障体系，增进老年群众福祉，让首都老年人有更多获得感。

二、基本原则

——坚持政府主导，社会主体。政府承担制定政策标准、建设基础设施、提供土地和资金支持、加强行业监管等职能。全面放开养老服务市场，充分发挥社会主体作用，激发市场活力，动员全社会广泛参与，形成共同推进老龄事业发展的合力。

——坚持保障基本，适度普惠。在重点保障经济困难、高龄、失能、失智、失独等特殊困难老年群体基础上，推进养老保障和养老服务适度普惠与均等化，建立健全老年人分类保障和服务制度，依法维护全体老年人的合法权益。

——坚持创新驱动，综合施策。坚持需求导向和社会化、产业化发展方向，创新工作理念、思路和方法，支持各区因地制宜、突出重点、试点先行，改进养老服务供给方式，改革养老服务管理机制，创新养老服务形式，多措并举推进老龄事业创新发展。

——坚持厚植发展，补齐短板。厚植本市养老政策、资源和环境等发展优势，破解医养结合、城乡均等、京津冀区域协同、体制机制等难题，重点做实居家养老、农村养老、失智失能老年人照护等工作，优化养老服务空间布局，补齐养老服务体系短板。

三、发展目标

到2020年，适应建设国际一流的和谐宜居之都要求，努力实现本市养老工作理念和模式更加先进，养老保障和服务体系更加健全，管理体制机制运转更加高效，社会参与意识和能力显著增强，形成具有首都特色的养老模式，老年人民生福祉和生活品质实现跨越提升。

——社会养老保障体系更加完善。五项社会保险基金收缴率保持98%以上，城乡基本养老保险实现应保尽保。老年人养老保障和医疗保障待遇逐年提高，老年人社会福利和社会优待制度更加完善，老年人身心更加健康，消费能力逐步增强，生活水平不断提高。

——社会养老服务体系丰富多样。养老服务实现社会化、产业化、体系化、信息化发展，服务内容更加丰富，服务供给相对充足。《北京市居家养老服务条例》深入落实，社区养老服务日趋成熟，居家养老幸福工程初具规模。养老机构服务能力显著提升，实现老年人按需住得进、住得起。养老服务市场全面放开，京津冀养老服务协同发展取得实效，养老服务业成为首都服务业的重要内容。

——老龄社会管理体系共建共享。老龄工作体制机制更加顺畅，工作力量逐步加强。政府支持各类市场主体增加养老服务和产品供给的机制更加成熟，管理监督机制更加完善。养老服务企业和社会组织发展壮大，家庭养老功能得到增强。

——老龄政策法规体系更加完备。完成首都科学应对人口老龄化战略研究，养老政策措施更加健全，养老与经济、社会、文化等领域的政策有序衔接，体系化的制度安排初步形成，老龄政策法规体系基本完备。

“十三五”期间老龄事业发展主要指标

| 序号 | 指标 | 目标 | 属性 |
|----|----------------|-------|-----|
| 1 | 五项社会保险基金收缴率(%) | ≥98 | 约束性 |
| 2 | 人均期望寿命(岁) | >82.4 | 预期性 |

| | | | |
|----|----------------------------|---------|-----|
| 3 | 每千名户籍老年人养老机构床位数(张) | 40 | 预期性 |
| 4 | 护养型养老床位比例(%) | >70 | 约束性 |
| 5 | 养老机构床位使用率(%) | ≥80 | 预期性 |
| 6 | 街道(乡镇)养老照料中心(个) | 208 | 约束性 |
| 7 | 社区养老服务驿站(个) | ≥1000 | 预期性 |
| 8 | 社区养老服务设施建设 | 基本实现全覆盖 | 预期性 |
| 9 | “北京通-养老助残卡”依申请发卡率(%) | 100 | 预期性 |
| 10 | 老年人参加老年人协会率(%) | >50 | 预期性 |
| 11 | 区级和街道(乡镇)具有独立法人资格的老年人协会覆盖率 | 基本实现全覆盖 | 预期性 |
| 12 | 万名老年人拥有养老护理员数(人) | >50 | 预期性 |

第三部分主要任务

一、健全养老保障服务体系

适应人口老龄化发展趋势，加快健全养老保障、养老服务、老龄工作和老龄政策体系，全面推进本市老龄事业发展。

(一)完善社会养老保障体系

建立完善更加公平、可持续的社会保障制度，切实保障老年人基本生活，稳步增加老年人收入，提高老年人福利和优待水平。

1.提高老年人养老保障水平

深化养老保障制度改革，建立多层次养老保险体系。完善职工养老保险个人账户制度，健全多缴多得激励机制。根据社会经济发展水平和物价增长情况，健全机关事业单位和企业离退休人员基本养老金合理调整机制，适度提高城乡居民基础养老金和福利养老金水平，逐步缩小不同群体之间的待遇保障差距。落实国家渐进式延迟退休年龄政策，积极探索建立计划生育家庭的养老保障制度，大力发展职业年金、企业年金、商业养老保险。完善基本医疗保险和城乡居民大病保险制度，推进建立统一的城乡居民医疗保险制度，不断提高老年人医疗保障水平。

2.加大老年人社会救助力度

完善低保人群分类救助制度，建立科学调整机制，适度提高老年人救助系数。规范老年人专项救助和临时救助制度，提升城市特困、农村五保和城乡残疾老年人的救助水平。支持老年慈善事业发展，广泛动员社会力量参与老年人社会救济、社会互助和志愿服务活动。

3.完善老年人福利和优待制度

完善高龄津贴、高龄特困老年人补贴、居家养老服务补贴、老年人意外伤害保险等制度，研究建立各项津贴、补贴标准科学调整机制。根据城乡经济社会发展实际情况，兼顾不同年龄群体的利益诉求，分年龄、分层次确定老年人社会优待范围、优待对象和优待标准。优先考虑经济困难、高龄、失能、失智、失独等特殊困难老年群体需要，逐步发展面向所有老年人的普惠性优待项目，提高老年人社会优待水平。健全优待服务保障措施，建立经费保障、绩效考核、行政监察、社会监督机制。

(二)健全社会养老服务体系

健全以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。

1. 大力发展居家养老服务

落实《北京市居家养老服务条例》，建立政府提供基本公共服务，企业和社会组织提供专业化服务，基层群众组织和志愿者提供公益互助服务的居家养老服务模式，满足老年人居家养老服务需求。瞄准老年人生活照料、医疗护理和便利服务等迫切需求，健全“三网一卡”居家养老服务网络，推进“养”、“医”与“服务”融合发展。明确定位、统筹资源，建设区级养老服务指导中心、街道(乡镇)养老照料中心和社区养老服务驿站，构建市级指导、区级统筹、街道(乡镇)落实、社区参与的居家养老服务四级网络；健全医疗卫生服务网络，构建以大型医疗机构、专业老年病医院、基层卫生服务中心(站)为主干的医疗护理服务体系，将医护服务延伸至居民家庭，实现老年人就近就医、就近护理；开放养老服务市场，加快构建以社区服务中心和“幸福彩虹”专营店为平台、以养老服务商为主体、以“北京通-养老助残卡”为支撑的居家养老服务供给体系，为老年人提供便捷、优惠的购物、家政等服务。

2. 加强社区养老服务设施建设

落实《北京市居住公共服务设施配置指标》，制定建设标准和考核办法，完成社区养老服务设施配建任务，到2020年，实现社区托老设施(含社区养老服务驿站等)每千人用地面积130平方米、老年活动场站每千人用地面积25平方米，各街道(乡镇)、社区养老服务设施建设基本达到标准要求。通过购置、置换、租赁、闲置资产收回等方式，加快解决养老服务设施配置不足问题。无偿或微利为专业的养老企业和社会组织提供公共养老服务设施。引导市属国有企业配建的公益性社区公共服务网点，以及机关企事业单位疏解腾退的厂房、校舍、培训中心等设施，优先用于养老服务。开展存量养老服务机构和服务设施管理运营综合评估，制定扶持措施，投入引导资金，支持社会化、专业化、连锁化运营，提高管理水平和服务能力。

3. 提升机构养老服务能力

合理规划养老机构建设。按照“提升存量、保证增量”的思路，通过新建、现状挖潜和利用其他设施等方式，扩大机构养老服务总量供给。到2020年，每千名户籍老年人养老机构床位数动态保持在40张，为失能老年人等服务的护养型床位超过总床位的70%，全市养老机构床位使用率不低于80%。适应非首都功能疏解和京津冀协同发展要求，优化养老机构资源配置，分区域确定设施规划目标和发展策略，缓解养老机构在区域分布、公办和民办、照料型和护养型等方面的结构性矛盾。开展跨地区购买养老服务试点，实现“养老扶持政策跟随户籍老年人走”。将各类养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，合理安排用地需求，将闲置的公益性用地调整为养老服务用地。统筹规划养老机构内设医疗机构建设，鼓励养老机构开设医疗机构，或采取协议合作方式，提升养老机构医疗服务水平。到2020年，力争实现所有养老机构开展医疗服务全覆盖。

深化公办养老机构改革。落实《北京市人民政府办公厅印发〈关于深化公办养老机构管理体制改革的意见〉的通知》(京政办发〔2015〕8号)，强化公办养老机构托底保障功能，增强对居家社区养老服务的辐射和带动作用。启动街道(乡镇)公办养老机构设施改造和功能

提升工程。培育一批品牌化经营、带动力强的公办养老机构，发挥其示范引领、功能试验、专业培训、品牌推广等作用。到2020年，建立形成功能明确、运行高效、权责明晰、监管有力的公办养老机构管理服务体系。

落实社会办养老机构支持政策。支持采取股份制、股份合作制、政府和社会资本合作等模式发展社会办养老机构。支持中央在京单位和本市机关、企事业单位将所属的度假村、培训中心、招待所、疗养院等转型为养老机构，除承担本系统离退休人员养老之外，面向社会开放。通过规划调整、财政补贴等政策支持，鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。调整养老机构建设与运营资助政策，探索开展营利性养老机构运营补贴等政策试点。调整优化现有养老服务扶持政策集中于非营利性养老服务组织的现状，细分养老服务主体类型，明确功能定位，制定适度差异化的扶持政策。给予慈善类养老服务组织政策支持，适度扩大对一般类非营利性养老服务组织的扶持项目和内容。落实国家有关养老机构税收减免政策。加大对社会办养老机构投资方、运营团队、管理人员的培训力度，提高养老机构经营能力、服务能力。出台针对品牌化、连锁化养老机构的扶持奖励政策，加大对专业团队运营、社会效益突出的养老机构扶持力度，推动养老机构品牌化、连锁化发展，鼓励养老机构跨区联合、资源共享，推动形成一批具有较强竞争力的养老机构，实现服务技术和品牌输出。

加强养老机构运营管理。推进养老机构规范化建设，完善管理服务标准体系，深化服务质量星级评定，提升养老机构服务管理水平。严格落实消防安全责任，规范消防安全管理标准，强化消防安全技防物防措施，加强养老机构消防安全验收、防灾宣传、隐患排查、可燃物清理和应急演练，杜绝重大安全事故发生。研究制定对会员制管理养老机构的监管措施，规范养老机构许可管理，严厉打击无证经营、虚假广告等违规行为。探索进行养老服务供给侧结构性改革，开展老年人入住养老机构服务需求调查研究，以老年人需求为中心，全面推进养老机构建设管理和服务机制改革。

4. 营造老年宜居环境

推进公共基础设施无障碍建设。探索出台适老化住宅和公共建筑标准，规划建设适合老年人的生活服务、商业网点、医疗卫生、文化教育、休闲旅游等公共基础设施，为老年人居住、出行、生活、交往等提供便利，努力将首都建设成老年友好型城市。推进无障碍交通设施与服务体系建设，在公交站、地铁站、火车站、机场等交通枢纽设置老年人等候专区，保障老年人优先通行。鼓励社会力量按照老年人住宅相关标准设计、开发适老化社区，配套建设医院、老年活动中心等公共服务设施，提供适老化物业服务，为老年人集中养老提供方便。在老旧小区改造中对老年人集中居住的社区，就地探索形成适老化社区。

5. 增强家庭养老保障能力

弘扬尊老、养老、助老传统美德。加强家庭成员养老伦理道德宣传教育，督促老年人子女及其他依法负有赡养扶助、扶养义务的家庭成员履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务。完善职工带薪休假制度，鼓励用人单位在老年节、员工家中老年人生日及需要康复服务、临终关怀服务时给予安排休假等关怀和支持。支持家庭成员通过信息化网络技术及时掌握家中老年人的身体状况，满足老年人的生活需求。

支持家庭发挥养老基础性作用。开展老年家庭长期照护者关爱行动，通过政府购买服务方式，为长期照护者提供短期休整机会。有计划地培训家庭长期照护者，提升其照护失能老年人的能力。研究制定经济困难居家养老家庭子女护理补贴政策，鼓励家庭成员与老年人共同生活。按照整合资源、完善服务、统一标准的思路，制定全市统一的住房反向抵押养老保险房屋抵押登记合同范本，建立抵押登记绿色通道，支持开展老年人住房反向抵押试点。

6. 提高老年人社会参与度

重视老年人才资源开发和利用。创建本市老年人才信息库，充分发挥有劳动能力和就业愿望的退休人员在经验、技能、专业等方面的优势特点，引导、鼓励其参与养老服务领域内的劳动就业。组织和动员退休老年人按照自愿量力的原则，参与教育、科技开发、信息服务、维护社会治安、参与社区建设等公益活动。倡导和支持老年人广泛开展自助、互助和志愿活动，探索利用时间储蓄方式，组织和培训低龄、健康老年人为高龄、病残老年人提供服务。

支持社区老年社会组织发展。为社区老年组织开展自我管理、自我发展、自我服务和服务社会活动，提供场地、经费、组织运作、人才队伍等方面支持。到2020年，各区和街道(乡镇)均成立具有独立法人资格的老年协会；居(村)委会按照试点先行、典型示范、逐步推广的原则，成立老年协会，实现老年人自愿入会率达到50%以上。扶持建设老年人文化、教育、体育、志愿服务等社会组织。扶持各区和街道(乡镇)组织建设内容充实、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活动基地，培育优秀基层老年文教体活动骨干。

7. 丰富老年人精神文化生活

积极开展老年人文化活动。健全为老文化服务工作机制，丰富老年人公共文化产品和服务，为老年人提供图书借阅、文化演出、文化辅导和文化培训等配送服务。建设文化养老平台，为老年人提供更多的活动场所和设施。开展符合老年人特点、适应老年人需求的汇演、比赛、讲座、展览等文化活动。培育老年品牌文艺团队，支持老年文化作品创作，组织老年文化专业人才和业余爱好者创作老年题材节目，展示老年人文化建设成果。

大力发展老年教育事业。理顺老年教育发展的管理体制，将老年教育纳入全民终身教育体系，实现老年教育系统化发展。鼓励各区至少建立一所老年大学。根据老年人特点，有针对性地开展健康知识教育。鼓励创办老年大学或老年学校，为老年人提供学习机会。创新老年教育载体，整合社会信息资源，积极发展数字化远程教育，就近便捷满足老年人的学习教育需求。

加强老年人体育健身工作。开展全民健身活动，加强老年人体育设施建设，完善老年人体育组织网络，加大财政支持的公共体育场馆对老年人健身活动的优惠力度。广泛动员社会力量参与，推进老年人体育工作社会化进程，开发、推广符合老年人生活习惯和生理、心理特点的健身活动项目。组建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，培训发展老年体育指导员，为老年人健身活动提供科学指导。

(三) 构建老龄社会管理体系

坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合，发挥政府、社会、家庭各方作用，构建“人人参与、人人尽力、人人享有”的老龄社会管理新格局。

1. 完善老龄工作体制机制

强化市级老龄工作机构统筹作用。完善市老龄委定期会议、职能协同、部门述职、绩效考核等制度，发挥其研究、解决老龄事业发展重大问题，监督、检查老年法律法规贯彻落实等职能，将老龄事业发展目标和工作任务落实到各成员单位，形成老龄事业发展合力。适时调整市老龄委成员单位，修订涉老职责任务。强化市老龄办组织、协调、指导、督促职能，重点加强联络成员单位、指导区级和基层工作、社会动员等职能，发挥其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的作用。

规范区级老龄工作机构设置。根据各区老年人口总量和工作任务，整合管理资源，理顺隶属和工作关系，加强经费和人员保障。街道办事处（乡镇政府）要建立正常的经费保障机制，明确老龄工作科室及人员。居（村）委会和社区服务站设立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，加强老龄工作人员业务培训，增强履职能力，提升管理服务水平。

2. 构建老年人权益维护社会网络

认真学习宣传和贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》，将老年人权益保障宣传纳入公民普法的重要内容，利用各级各类媒体开展老年人权益保障法律知识宣传教育。深入开展“法律六进”活动，鼓励和支持围绕敬老爱幼、赡养扶养等家庭美德主题的法治作品创作。健全老年维权网络和工作机制，完善市、区、街道（乡镇）、社区（村）四级维护老年人权益服务网络。利用集中法律咨询、法律服务村居行、以案释法等多种形式，为老年人提供优质法律服务。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，重点查处侵犯老年人合法权益的案件。

加大老年人法律援助力度。贯彻落实《北京市法律援助条例》，简化老年人申请法律援助程序，对符合法律援助条件且行动不便的老年人，上门提供法律援助。发挥“12348”法律服务热线、法律援助中心、法律援助工作站作用，为老年人免费提供法律咨询。在有条件的养老机构设立法律援助联系点。广泛开展老年人法律援助志愿服务，组织法官、律师等专业人员到社区养老服务驿站等老年人比较集中的场所开展法律服务。

3. 加大社会宣传力度

贯彻落实《公民道德建设实施纲要》，利用春节、重阳节等节日和社会重大活动开展敬老慰问活动。组织开展特色鲜明的“老年节”系列活动，打造老年人的专属节日。做好全国“敬老文明号”创建工作，发掘更多在敬老、助老方面做出突出贡献的组织和单位。创新“孝星”命名和“孝星榜样”评选活动，发现孝举，传播孝行，营造尊老、敬老、爱老、助老、孝老的社会氛围。

加强人口老龄化国情市情教育。充分发挥电视、广播、报刊、网络等各类媒体的作用，通过相关节目或开设专门栏目及拍摄系列公益微电影等形式，加大对老龄化形势、老龄工作和为老服务典型人物及事迹等的宣传报道，提高社会各界对老年人和老龄化问题的认识，主动适应、应对老年期和老龄化社会。

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，学习和借鉴国内外老龄工作的成功经验和先进理念。

(四)健全老龄政策体系

针对老龄事业发展面临的重点、难点和热点问题，积极开展老龄政策研究，做好应对人口老龄化的前瞻性、体系化制度设计和安排。

1.开展应对人口老龄化战略研究

立足本市实际，开展战略性、前瞻性研究，提出及时、科学、综合应对人口老龄化的指导思想、战略目标、战略任务、战略重点和战略措施，为发展老龄事业提供科学依据，努力形成符合本市市情的老龄政策理论体系。借助首都智力资源优势，成立市老龄委专家委员会，为党委政府决策提供智力支持。鼓励有关高等院校和科研院所开展老年学和老龄事业相关专业学历教育，加强老龄事业人才培养。加大老龄事业科研经费投入，建立首都老龄事业科研基地，完善老龄工作部门和科研单位的合作机制。开展城乡老年人口生活状况抽样调查，系统分析老年人生活状况和服务需求，开发和应用老年人消费、出行、能力评估等数据，为老龄事业发展提供支持。建立养老服务业统计制度，统计监测老龄事业和老龄产业发展。

2.注重养老与相关领域政策衔接

加强养老与经济收入、医疗服务、社会发展、文化教育、家庭发展等相关领域工作衔接。整合经济收入政策，完善老年人收入保障、社会救济、福利待遇等方面政策。整合医疗服务政策，完善老年人疾病预防、治疗、康复及健康照料等方面的政策。整合社会发展政策，完善老年人社会劳动、社会交往等促进老年人社会参与的政策。整合文化教育政策，完善丰富老年人文化教育、体育活动和精神生活等方面的政策。整合家庭政策，支持子女照料老年人，完善鼓励子女和老年人共同或就近居住等政策。整合养老助残政策，促进老年人与残疾人等相关群体的福利政策衔接配套。

3.推进养老服务标准化建设

围绕养老服务工作各个领域和环节，逐步建立健全与国家标准、行业标准相协调，符合首都特点的科学合理、层次分明、全面配套、功能完备的养老服务标准体系。完善养老服务通用基础、服务技能、服务机构管理、居家养老服务、社区养老服务、老年产品用品等标准。研究制定小微养老机构设置标准、社会福利机构安全生产等级评定技术规范。鼓励具备相应能力的社会组织 and 产业技术联盟，协调相关市场主体，共同制定满足市场和创新需要的标准。鼓励企业制定高于国家标准、行业标准、地方标准的具有竞争力的企业标准，建立企业产品和服务标准自我声明公开和监督制度，逐步落实企业标准化主体责任。鼓励标准化专业机构对企业公开的标准开展比对和评价，强化社会监督。充分发挥行业组织和企业在标准需求、投入、制定和应用中的积极作用，鼓励和引导其加大标准化工作投入，逐步形成政府资助、多方投入的经费保障机制。加大养老服务标准宣传力度，推进养老服务安全保障、市场监管强制性标准的制定和贯彻实施。开展标准化工作试点示范，争取通过2至3年时间，形成具有辐射和推广价值的引领示范项目，将养老服务标准落实到行业管理和服务的各个环节。

二、实施居家养老幸福工程

落实政府责任，加大政策扶持和资金投入力度，引导社会力量参与，加强资源整合，支持家庭履行养老义务，共同推进居家养老服务，让社区居家老年人生活更幸福。

(一)打造养老助残服务“金卡”

大力推进“北京通一养老助残卡”项目，逐步为全市60周岁及以上老年人发放，增强社会福利、优待服务、消费优惠、记录消费痕迹等功能，实现对老年人服务情况的智能分析和精准管理，将“北京通一养老助残卡”打造成为老年人的专属“金卡”。依托专用支付终端设备，及时掌握老年人出行、活动、消费和养老服务商类型及区域分布等情况，为完善养老服务政策、精准发放和管理养老津贴补贴、丰富养老产品和服务提供信息支撑。

(二)完善养老助餐服务体系

支持餐饮企业、养老机构、养老照料中心、社区养老服务驿站、专业送餐机构和单位内部食堂，通过开设老年餐桌、“中央厨房配送+社区配送+集中就餐”等方式，为社区居家老年人提供餐饮服务。引导、鼓励现有已形成一定规模的市场配送企业参与养老助餐配送服务。在老年人有需求、村委会有意愿、经济条件允许的村开办老年餐桌。通过政府购买服务方式，为餐饮服务单位和基层社区(村)提供设施改造、设备购置、送餐服务等补助；为经济困难老年人提供餐食和送餐服务补助。开展老年营养膳食研究和干预行动。开展具有清真饮食习惯的少数民族养老助餐服务。到2020年，全市建立起形式多样、机制灵活的养老助餐体系，老年人就餐难题得到缓解。

(三)提升养老照料中心辐射能力

采取政府和社会资本合作方式，在老年人口相对集中的区域建设街道(乡镇)养老照料中心，实现区域内机构、社区和居家三类养老服务相互依托、资源共享、协调发展。落实街道(乡镇)养老照料中心建设三年行动计划，建成208个养老照料中心。健全养老照料中心一次性建设支持和完善功能补助政策，通过政府购买服务等方式，按项目开展情况给予资助和奖励，着力引导其就近为辖区内老年人提供形式多样的养老服务。强化养老照料中心居家助老、社区托老、服务派送、技能培训、服务管理等方面功能，发挥其综合性为老服务枢纽平台作用，辐射社区和居家养老服务。鼓励养老照料中心采取合营、承包、协作等方式，整合区域内托老设施、专业服务机构和服务团队等，共同组成居家养老服务联合体，在辖区内为老年人提供辐射服务。

(四)做实社区养老服务驿站

研究出台关于加强社区养老服务驿站建设的相关意见，充分利用社区设施资源，规划建设社区养老服务驿站，让老年人就近享受方便快捷的为老服务供给。综合考虑地区人口密度、老年人口分布、服务需求、服务半径等因素，统筹规划社区养老服务驿站的选址和布局。通过整合、调整、新建、购置、租赁等方式，由政府无偿提供服务设施，解决社区养老服务驿站用房问题。完善一次性建设补助、设备购置补助等政策，采取连锁运营、单体运营、联盟运营、PPP运营等多种形式，鼓励引导社会力量参与养老服务驿站建设运营。制定社区养老服务驿站建设标准，实行名称、功能、标识“三统一”，完善与街道(乡镇)养老照料中心的

功能分级和服务衔接。到 2020 年，建设 1000 个具有日间照料、呼叫服务、助餐服务、健康指导、文化娱乐、心理慰藉等功能的社区养老服务驿站。

(五) 提升农村养老服务水平

加强农村地区养老机构、养老照料中心、养老服务驿站、老年活动中心、自助式或互助式农村幸福院等设施建设，建立长效运行机制，为周边老年人提供临时短期托养、日间托老、文化娱乐、助餐助浴等养老服务。探索建立驿站服务、邻里互助、老年扶助、协会合作等适合农村老年人的养老服务模式。研究出台相关补助政策，对面向农村老年人开展志愿服务、互助服务的个人和社会组织给予支持。开展养老服务下乡入户工作，鼓励有运输条件、服务能力的养老服务运营商，为农村偏远地区老年人送商品、送服务。研究制定农村困难、鳏寡、留守、独居老年人关爱措施，通过政府购买服务等方式，建立应急处置和评估帮扶机制，关注老年人的生活、出行、心理、安全等问题。推进农村老年协会建设，发挥其在了解反映老年人需求、组织为老服务、管理养老服务设施、维护老年人权益、举办老年人文体娱乐活动、开展互帮互助和结对帮扶空巢老人等方面的作用。研究土地规划、医养结合、贷款贴息等扶持政策，试点盘活农村闲置资产用于建设农村养老社区，推进城市老年人到农村进行季节性养老、旅游休闲养老。

(六) 关爱老年人身心健康

加强老年人身心健康关爱服务工作，引导、组织专业心理慰藉机构在街道(乡镇)建立心理服务站，在社区(村)设立心理咨询室，培训基层社区心理辅导员。建立基层为老服务志愿者队伍，开展邻里互助、结对帮扶和日常救急等志愿服务。建立居家老年人定期探访制度，动员居(村)委会、志愿服务组织、社区养老服务驿站等机构，定期开展巡视探访。鼓励邻里交往和互助，动员和组织城乡社区(村)志愿者，为老年人提供读书看报、亲情陪伴等志愿服务。为失能、高龄、独居老年人家庭配备灭火器、安装紧急医疗救援呼叫器和燃气报警器，建立老年人家庭、基层社区(村)、专业救援机构快速响应机制。试点开展失智老年人照护服务，为失智老年人配发防走失手环。推广应用“一按灵”紧急救援服务，实现社区养老服务驿站与居家老年人保持 24 小时互联互通。

(七) 开展社区和家庭适老化设施改造

根据老年人特点和需求，对新建和老旧小区布局结构、住宅建筑、生活服务设施、公共活动场地等进行适老化设计和改造。支持有条件的老旧多层住宅加装电梯。对老年人家庭设施进行适老化改造，制定改造计划及财政补助政策，重点保障经济困难、高龄、失能、失智、失独等特殊困难老年人家庭实施改造，实现改造内容层次化、适老产品系列化、服务功能体系化、服务支持智能化、服务团队专业化，提升居家老年人的自理能力和生活品质。

(八) 开展经济困难的失能和高龄老年人居家养老服务工作

建立完善老年人能力评估和需求调查制度，开展经济困难的失能和高龄老年人居家养老服务工作。针对失能、高龄老年人的长期居家照护需求，建立以家庭承担主要照护责任、政府承担基本保障责任、社会主体广泛参与的保障模式。根据本市医疗服务收费项目调整，适时将符合规定的护理类和康复类医疗服务项目纳入基本医疗保险支付范围。

(九) 探索建立长期照护保险制度

积极探索长期照护社会保险、长期照护商业性保险、大众互助保险等多种老年照护保险模式。开展政策性长期照护保险试点，鼓励商业保险企业开发经营长期照护保险产品，借助其市场运作优势，为失能老年人提供长期照护保障。根据国家相关政策，在政策性长期照护保险试点基础上，采取政府补贴、单位补助、个人缴纳、企业运营的方式，建立起本市长期照护保险制度。

(十)实施关爱老年人“五个一”工程

开通一个老年广播电台，创建一个老年电视频道，拍摄一部关爱老年人的电影作品，发行一份老年报纸，建设一个“流金岁月”老年博物馆，搭建老年人公共文化平台，丰富老年人精神文化生活。

三、推进老龄事业重点工作

坚持重点突破，大力推进“医养结合”、“互联网+”养老服务、养老服务队伍建设和老龄产业发展，破解养老体系建设难点问题。

(一)深入推进“医养结合”

落实国务院及本市关于推进医疗卫生与养老服务相结合的政策措施，加强顶层设计，建立完善体制机制和政策法规体系，构建养老、医疗、照护、康复、临终关怀服务相互衔接的服务模式，实现医疗和养老资源利用效益的最大化。

1. 形成医疗服务支持社区和居家养老格局

落实本市社区卫生服务机构支持居家养老服务的指导意见，加强社区医疗卫生机构建设，出台激励政策，稳定队伍，充实力量，推动医务人员为居家老年人开展健康服务，不断提高服务能力和水平。完善基本医疗保险社区用药报销政策和基层用药制度，将老年人常见病医保范围内各类药品纳入社区卫生药品目录，保证社区卫生服务机构药品配备，方便老年人就近取药。拓展家庭病床的适应病症，稳定增加上门诊疗的内容，为老年人在社区或居家治疗常见病、慢性病提供方便。研究康复医院、护理院建设扶持政策，推动部分基层医疗机构向护理康复职能转型。发挥中医对健康养老养生的支持作用，鼓励有条件的中医院和社区卫生服务中心(站)开展中医健康养老服务，将中医文化融入到老年人的健康教育、康复指导、疾病防治及家庭照料等方面。

2. 提升养老机构医疗服务能力

鼓励和支持养老机构与周边医疗卫生服务机构签订合作协议，充分利用现有医疗资源，为机构老年人就医建立绿色通道，提供优质医疗服务。制定养老机构配备医护人员的标准，适度提高医护人员薪酬待遇水平，建立养老机构护理人员和医疗机构医护人员学习交流机制。支持医疗机构设立养老机构，满足长期患病、术后照护、残障等老年人的康复护理服务需求，逐步为社区居家老年人提供护理服务。推动建设临终关怀服务医院和护理院、康复院。鼓励中医医疗机构与养老机构合作，提供中医医疗、保健、康复、护理等综合服务。

3. 完善老年人护理服务体系

合理规划居家社区、医疗康复、集中护理三大类护理设施，统筹家庭康复护理、居家专业护理、社区短期护理、养老机构护理、医疗机构护理等各类护理资源，构建养老护理完整链条。从资金支持、设施建设、人力资源服务、宣传推介以及入户服务补贴等方面，对养老

护理服务企业予以扶持。对家庭成员、居家护理员和社区养老服务驿站护理人员的护理技能培训给予政策支持。

(二)创新发展“互联网+”养老服务

借助国家推进“互联网+”、“宽带中国”战略的有利契机，推动互联网、物联网、云计算、大数据等信息技术在养老服务领域广泛应用，提高养老服务能力。

1. 建立养老服务信息管理平台

整合养老服务信息平台资源，建立全市统一的养老服务业务管理平台，为政府提供决策参考、为市场提供方向引导、为社会提供咨询、为老年人提供信息服务。开展老年人能力和需求评估以及养老服务项目登记工作，建立老年人口数据库，推进政务信息资源共享，推动实现民政、公安、卫生计生、社保等系统老年人口数据对接。建设开通“首都老龄之窗”网站。

2. 开展智慧型养老社区建设

以智慧社区建设为核心，运用信息化手段，建立居民、家庭、社会组织、社区活动电子档案，完善社区服务设施、技术、网络环境，形成互联互通共享的养老信息服务系统。支持运用云计算、大数据、移动互联等信息技术和智能健康检测、健康评估、康复理疗等软硬件设施，建立集医疗、养老、健康服务于一体的智能化养老服务指导机构。鼓励开发和推广养老信息化相关智能终端产品，利用移动信息技术，开展远程医疗、健康监测及居家护理等服务。

3. 推进智能养老产业发展

培育发展智能养老科技产业，构建“互联网+”与养老服务融合发展的智能养老创新平台。开发养老服务新技术、新产品，发展养老服务新模式和新业态，提升产业发展水平，增强养老行业创新能力。改善老年服务设施设备和方法技术，支持老年辅具、康复用具研发和产业化，提高舒适性、可及性，让老年人共享科技创新成果。建设养老产业综合服务平台，通过构建居家养老“养平台”和“医平台”，利用信息网络技术，推进医养结合，实现老年人就近享受医疗和养老服务。支持建设面向老年消费群体的养老服务和老年用品电子商务网站。

(三)加强养老服务队伍建设

将养老服务队伍建设纳入本市人才教育培训规划，推进养老服务队伍的职业化、专业化发展，培养具有职业素质、专业知识和技能的养老服务人才。

1. 开展养老服务职业化教育

开展职业院校养老服务类示范专业点遴选和建设，围绕本市养老服务发展需求，深化专业课程改革，完善教材体系，强化师资队伍和实训基地建设，规范教学管理，创新人才培养模式，充分发挥示范引领作用，带动相关职业院校养老服务类专业点建设。挂牌建设5所养老护理员培训学校，制定养老护理教材改革方案和标准化题库，提升教育培训能力。引入老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等专业师资，支持职业学校增设养老服务和管理专业。

2. 加强养老服务从业人员职业建设

建立和完善养老服务从业人员职业痕迹记录，完善培训补贴制度，探索建立从业人员入职、一线岗位激励制度，加大工资福利等综合保障力度。对养老护理员实行统一管理，探索建立养老护理师制度，在养老服务业综合改革试点区开展养老护理师试点，畅通由护理员到初级、中级和高级护理师的职业晋升渠道。到2020年，每万名老年人拥有养老护理员数量不低于50人。

3. 基本形成居家养老护理培训体系

通过政府购买服务等方式，为养老服务机构管理人员、服务人员和护理人员提供职业培训、职业教育和继续教育，为家庭照护者、为老服务志愿者提供相关技能培训，完善养老服务专业人才评价和激励机制，建设一支养老服务人员、社会工作者、志愿者相结合的养老服务队伍。

(四) 促进养老产业发展

制定关于进一步促进养老服务业发展的实施意见，全面放开养老服务市场，深化养老服务供给侧结构性改革，构建公平竞争的市场环境，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给，更好满足老年人的养老服务需求。

1. 多渠道筹集养老产业发展资金

通过市政府投资引导基金设立养老服务业发展投资基金，采取股权、债权等投资方式，对符合产业发展方向的产品、服务和项目进行重点投资；符合有关条件的，政府投资基金出资人可以向社会出资人合理让利。引导金融机构设立养老产业基金或并购基金，重点支持一批可市场化运作的养老服务项目。引导私募股权投资基金、创业投资基金等进入养老服务领域，支持创新型中小养老企业和社会组织发展。鼓励银行业金融机构使用政府购买服务协议、知识产权等无形资产，对养老企业和社会组织开展质押贷款。支持有条件的养老企业进入资本市场，通过股票上市、项目融资、产权置换等方式筹措资金，扩大直接融资规模。

2. 鼓励引导涉老企业发展壮大

制定扶持政策，鼓励竞争力强、有实力的养老服务企业走产业集团化发展道路，提高养老产业集约化经营水平。鼓励社会资本通过兼并、联合、重组及输出服务技术和品牌等形式，实现跨区联合、资源共享和集团化、规模化、连锁化、品牌化发展。制定优秀品牌服务单位奖励扶持办法，通过以奖代补方式，支持培育品牌发展，形成一批有影响力的养老服务品牌。支持老年产品研发营销企业发展，推动建立老年用品网络商城，提供上门配送服务，拓展老年用品市场渠道。试点建设集展示、体验和销售等功能于一体的老年用品展示中心。加大对中小型养老服务企业的扶持力度，营造有利于其发展的市场环境，鼓励创新服务，开展多种方式的养老服务经营活动。

3. 积极培育养老服务社会组织

坚持政府主导、自主运作，积极发展养老产业、老年金融、老年旅游、老年文化、养老服务培训和咨询等养老中介服务组织。通过政府购买服务方式，支持老龄产业协会、养老行业协会等社会组织开展养老服务调查研究、行业标准制定、服务质量评估、服务行为监督及专业职称评定等事务，促进行业自律。支持建立担保托管中心，开展计划生育特殊困难家庭老年人入住养老机构担保、老年人以房反向抵押贷款担保、养老服务机构银行贷款担保、养

老服务机构土地租赁托管等服务。支持建立养老护理人才管理服务中介机构，向本市养老服务机构和社区托养机构推介养老服务人才。扶持建立养老机构管理单位，专门从事养老机构日常运营和管理服务，鼓励开展连锁经营。支持非营利性养老服务社会组织直接登记，支持民办非企业单位跨区多点开展养老服务。加大养老中介服务组织政策支持力度，对经认定的中介组织及其开展的服务，给予项目资金支持。

4. 促进京津冀养老服务协同发展

发挥京津冀三地各自优势，加强产业协作和资源整合，打造养老产业完整产业链。制定优惠扶持政策，引导养老服务业向交通、环境、空间、劳动力等支撑条件优越的地区转移发展。鼓励竞争力强、有实力的养老服务企业在京津冀区域实现连锁经营。开展京津冀社保对接试点，探索推动医保缴费年限互认，满足京津冀区域内老年人“旅游养老”、“候鸟式养老”等服务需求。

第四部分保障措施

一、加强组织领导

各区政府和市有关部门、单位要充分认识到应对人口老龄化的重要性和紧迫性，高度重视并切实加强老龄工作，把老龄事业发展纳入国民经济和社会发展规划及年度工作计划，纳入政府工作目标管理。各级老龄委及其办公室要及时部署工作任务，研究解决有关重要问题，定期通报发展情况，督促相关法规政策落实；建立成员单位目标责任制，细化量化工作任务，建立健全考评机制，确保本市“十三五”时期老龄事业发展规划全面落实。

二、加强制度保障

围绕资金、人才和土地等关键要素，建立健全老龄工作保障制度。建立老龄事业经费分类统计制度，完善经费市、区分级分担机制，不断加大各级财政投入力度，强化资金监管，提高资金使用效益。充分落实各项促进就业政策，引导帮扶城乡劳动者进入养老服务领域就业。将养老服务产业用地纳入城乡土地利用规划和年度建设用地计划，并优先予以保证。

三、加强督促检查

市老龄办要会同有关部门定期对本规划执行情况进行检查，对重点领域和资金投入等重要环节，通过专业机构评估、群众评议等形式进行监督，并及时发布相关报告。