

# 郑州市人民政府文件

郑政〔2012〕25号

---

## 郑州市人民政府 关于印发郑州市老龄事业发展“十二五” 规划的通知

各县(市、区)人民政府,市人民政府各部门,各有关单位:

现将《郑州市老龄事业发展“十二五”规划》印发给你们,请认真贯彻执行。



# 郑州市老龄事业发展“十二五”规划

“十二五”期间,是落实科学发展观,加快经济发展方式转变、推进中原经济区郑州都市区建设,应对人口老龄化快速发展的关键时期。为加快我市老龄事业的发展,根据《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《河南省老龄事业发展“十二五”规划》,结合我市实际情况,制定《郑州市老龄事业发展“十二五”规划》(以下简称《规划》)。

## 一、“十一五”时期老龄事业发展成就

“十一五”期间,我市老龄事业快速发展,社会民生不断改善,老年人经济供养、医疗保健、生活照料和精神文化生活等稳步提高,老龄事业发展成效明显。

社会养老保障体系更加健全,覆盖范围不断扩大。建立了覆盖全市城乡居民的基本养老保险制度,企业职工基本养老保险覆盖范围明显扩大,养老金保障水平逐年提高,截止“十一五”末,城镇职工养老保险已覆盖到全市事业单位、各类企业、个体经济组织、城镇灵活就业人员;新型农村养老保险全面开展;年满60周岁老人每人每月发放基础养老金75元,70周岁、80周岁、90周岁以上老年人分别享受每月20元、50元、100元的高龄老人生活补助;

符合条件的老年人全部优先纳入“低保”，城市低保对象中的“孤老”人员，在享受低保的同时，每月增发 200 元的困难补贴；全市百岁老人每人每月享受 200 元的敬老补助。

老年医疗保障能力显著增强，老年人健康服务条件得到改善。城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险覆盖范围不断扩大，城镇老年职工和城镇老年居民享受到基本医疗保险，居民医保补助标准、医疗保险统筹基金最高支付限额和住院报销比例得到提升；农村老年人全部纳入“新农合”保障范围，2006 年实现了新型农村合作医疗制度全覆盖，2010 年参合率达到 98.08%，农村地区老年人基本医疗保障能力和水平得到进一步提高；社区卫生服务快速发展，“片医负责制”社区卫生服务模式在全市推行，截止 2010 年年底，全市共组建片医小组 588 个，建成社区卫生服务机构 271 个，基本满足了社区老年人就近就医需求。

养老服务体系基本形成，社会为老服务能力逐步增强。出台了《郑州市人民政府关于加快郑州市养老服务业发展的意见》（郑政〔2010〕7 号），制定了《郑州市资助民办养老服务机构实施办法（试行）》（郑民文〔2011〕218 号），大力扶持民办养老机构发展，2011 年为全市民办养老机构发放建设补贴和床位运营补贴 869.06 万元，全市各类养老服务床位达到 1.5 万张；居家养老服务逐步开展，已建成社区托老站 34 家，为辖区老人提供了周到的生活、文化、娱乐服务；开展了养老护理员职业技能培训，全面提升了养老服务从业人员整体素质，养老护理员持证上岗率逐步提高，服务管

理不断规范。

老龄宣传工作不断加强,老年人的合法权益得到较好维护。注重加大《中华人民共和国老年人权益保障法》的宣传力度,增强老年人维权意识。积极建立健全媒体宣传阵地和网络,广泛开展老龄事业宣传教育,全社会尊老敬老意识进一步增强。

在充分肯定成绩的同时,必须清醒地认识到,我市老龄事业发展基础还比较薄弱,养老设施和养老服务业的发展与老年人需求之间的供需矛盾仍较突出;养老保障制度和老年医疗保障制度尚需进一步完善;老龄事业投入不足,公益性老龄服务设施、服务网络建设滞后,老年社会管理工作相对薄弱,侵犯老年人权益现象时有发生。这些都需要我们高度重视,统筹规划,认真研究解决。

## 二、“十二五”时期我市老龄事业面临的形势

“十二五”期间,我市人口老龄化进程将进一步加快。截止2011年年底,全市60岁及以上老年人口已超过百万,并且每年以3.3%的速度递增,80周岁以上高龄老人近12万,到2015年全市60岁及以上老龄人口将达到120万,老年人口呈现出规模大、增长速度快、高龄化趋势明显等突出特点,社会养老负担日趋加重,农村老龄问题加剧,农村老年人养老和医疗保障问题突出。人口老龄化既是重大的民生问题,也是关系社会长远发展的问题,对“十二五”时期我市经济社会的发展将产生全面而深刻的影响。

近年来,我市社会经济快速发展,综合实力不断增强,公共财政政策深入贯彻,为发展老龄事业提供了强大的物质保障。全社

会关注老龄问题,积极参与老龄事业,投资兴办养老服务业,为老龄事业的发展奠定了坚实的基础。“十二五”时期,是郑州市经济社会发展的关键时期,也是老龄事业发展的重要机遇期,国务院印发了《中国老龄事业发展“十二五”规划》,省出台了《河南省老龄事业发展“十二五”规划》,国务院在《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》(国发〔2011〕32号)中提出了“健全社会保障体系,推进社会养老服务体系建设的”要求,省九次党代会、市十次党代会提出要大力发展老龄事业,积极发展养老服务业。这些都为郑州市老龄事业的发展指明了方向,带来了难得的发展机遇。

### 三、指导思想、总体目标和基本原则

#### (一)指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,围绕全面建设小康社会和构建中原经济区郑州都市区的战略目标,坚持“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针,优先发展社会养老服务,完善老龄政策法规体系,健全老年社会保障制度,大力发展为老服务,维护老年人合法权益,促进老年人社会参与,加大对老龄事业基础设施建设的投入,健全老龄工作体制,努力满足老年人不断增长的物质文化需求,推动老龄事业与经济社会统筹协调发展。

#### (二)总体目标

到2015年,基本形成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展,与人口老龄化进程相适应,

与经济社会发展水平相协调,以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系;建立健全政府、社会、家庭和个人相结合的老年人经济、医疗、服务的社会养老保障体系;初步建立结构合理、门类齐全、管理规范的老齡产业发展体系;逐步建立基层组织健全、精神文化生活丰富、社会参与广泛、合法权益有效保障的老年社会管理体系;加强和完善与经济社会和人口老齡化发展要求相适应、职能明确、协调高效的老齡工作体系。努力实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的老齡工作目标。

### (三)基本原则

1. 政府主导,社会参与。发展老齡事业既需要组织保障、政策支持,又需要财政资金投入,必须坚持政府统筹主导地位,加强部门协调,同时,还需要引入市场机制,发挥各类社会组织的作用,调动社会参与的积极性,培育自我发展的良性运行机制,构建政府、社会、家庭和个人相结合的老齡事业发展格局。

2. 以人为本,全面发展。制定老齡政策,发展老齡事业,要以提高老年人生活品质作为出发点和落脚点,把满足老年人全方位多层次的需求作为发展的首要任务,以提高基本公共服务均等化为核心,保障老年群体都能获得基本公共服务的权利和机会。

3. 统筹城乡,分类指导。统筹城乡区域发展,兼顾城乡和不同区域间经济社会发展水平的差异,因地制宜,分类指导,在稳步推进城市老齡工作的同时,大力发展农村老齡事业,加快形成城乡区

域发展一体化新格局。

#### 四、主要任务

##### (一) 进一步完善老年社会保障制度

1. 进一步完善城镇职工基本养老保险制度。按照广泛覆盖、水平适当、基金平衡的原则,完善政策,健全机制,逐步做实个人账户,提高统筹层次,加大养老保险费征缴力度,确保离退休人员养老金按时足额发放,建立企业退休人员基本养老金正常增长机制,让广大退休人员分享经济社会发展成果。

2. 加快推进“新农保”实施,力争 2015 年实现全覆盖。新农保是继取消农业税、农业直补、新型农村合作医疗等一系列优惠政策之后的又一项重大惠农政策。建立新型农村社会养老保险制度,是统筹城乡经济社会发展,加快社会主义新农村建设步伐的迫切需要。力争 2015 年之前基本实现农村适龄居民的全覆盖,以解决广大农村居民老有所养问题,从而建立覆盖城乡居民的社会保障体系。

3. 积极推进高龄老人补贴制度。推动各县(市、区)逐步将 80 周岁以上老年人纳入高龄补贴保障范围,并根据经济发展状况,不断提高高龄老年人的高龄补贴标准,切实保障老年人基本生活,提高和改善老年人的生命生活质量。

4. 巩固和完善城乡居民最低生活保障制度。加强和规范城乡低保管理,确保将符合条件的老年人纳入保障范围,完善城乡低保自然增长机制,不断提高补助标准。

5. 推动养老服务补贴制度。对于独生子女和计生双女父母、低收入的高龄、独居、失能、半失能等困难老年人,经过评估,采取政府补贴的形式,为他们入住养老机构或者接受社区、居家养老服务提供支持。

6. 进一步完善政府供养制度。对于城市“三无”老人、农村“五保”老人,要继续采取集中供养或分散供养的方式,不断提高供养标准和服务质量,保障其基本生活不低于当地居民平均生活水平。

## (二)继续推进老年医疗卫生保健工作

1. 推进老年医疗卫生服务网点建设。将老年医疗卫生服务纳入卫生事业发展规划,加强老年病医院、老年康复医院和综合医院老年病科建设。依托社区卫生服务机构,开展老年人医疗、护理、卫生保健、健康监测等服务。

2. 积极开展老年病预防。基层医疗卫生机构为辖区内 65 周岁及以上老年人建立健康档案,组织老年人定期进行身体检查。开展老年疾病防控知识的宣传和老年常见病、慢性病的综合干预,做好老年多发病研究工作,提供疾病预防、心理和精神健康、自我保健及伤害预防、自救等健康指导,促进老年人疾病早发现、早诊断和早治疗。

3. 大力发展老年保健。广泛开展老年健康教育,普及保健知识,提高老年人运动健身和心理健康意识。注重老年精神关怀和心理慰藉,提供心理干预服务,针对老年人易发心理疾病开展专业咨询辅导工作,重点关注高龄、空巢、患病等老年人的心理健康状



况。鼓励为老年人家庭成员提供专项培训和支持,充分发挥家庭成员的精神关爱和心理保健作用。老年性痴呆、抑郁等老年精神疾病的早期发现率达到 60%,其中,70%得到干预。关注老年空巢现象,完善养老保险、医疗保险的异地转移办法。

### (三)营造敬老社会氛围,保障老年人各项合法权益

1.大力弘扬孝亲敬老传统美德。强化尊老爱幼家庭美德建设,提倡亲情互助,鼓励老年家庭成员共同生活或就近居住,减少老年空巢现象,营造温馨和谐的家庭氛围,发挥家庭养老的基础作用,提高老年人居家养老的幸福指数。

2.继续加强老年人优待工作。认真贯彻实施老年优待政策的相关规定,将老年人优待工作纳入政府目标管理体系,建立督查和奖惩制度,保证全市 60 周岁及以上老年人免费乘坐公交车等各项优待政策落到实处。根据经济社会发展和老年人的实际需求,修改完善老年优待办法,让老年人在养老、医疗、生活、文体休闲、维权服务等方面享受更多的社会优待,共享社会经济发展成果。

3.全面保障老年人合法权益。将《中华人民共和国老年人权益保障法》和《河南省老年人保护条例》纳入普法计划,实行目标管理,城市老年法律宣传普及率不低于 90%,农村不低于 80%。进一步完善老年法律援助与法律服务网络,为老年人提供及时、便利、高效的法律服务。充分发挥基层老年人协会组织在反映和集中民意、协调涉老纠纷中的作用,及时化解涉老矛盾。举办法律讲座,增强社区居民的法律意识,帮助老年人依法获得法律援助。开

展金融、理财和防欺诈等方面的宣传教育,维护老年人的经济安全。

(四)推进社会养老服务体系建设。积极贯彻“优先发展养老服务”的方针,按照《河南省人民政府关于加快推进社会养老服务体系建设意见》(豫政〔2011〕80号),建立健全与人口老龄化进程相适应,与经济社会发展相协调,以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑,覆盖城乡的养老服务网络,形成投资主体多元化、服务层次多样化、服务方式社会化、服务队伍专业化,运行机制顺畅、服务品质优良、监督管理到位、可持续发展的养老服务体系。以适度普惠的原则,确定养老服务发展目标。到2015年,养老服务机构床位数达到每千名老人30张;城市社区及农村社区普遍建立居家养老服务网点(站)。

1. 加快养老服务基础设施建设。要将养老服务基础设施建设纳入全市经济社会发展总体规划,统筹协调,合理布局。加强对土地等资源的统筹协调,规划安排老年设施用地,在城乡建设、旧城改造、住宅小区开发时保证一定数量的老年设施和场所,在闲置厂房、宾馆、幼儿园、小学、职工医院以及乡镇合并过程中的办公房进行调整流转时,优先考虑养老服务设施需求。

2. 大力开展居家养老服务。根据《郑州市人民政府关于加快推进居家养老服务工作的意见》(郑政〔2012〕13号)要求,加快推进居家养老服务工作,通过建立服务组织、完善服务设施、拓展服务内容,为居家生活的老年人提供定点和上门服务,满足老年人日

常照料、生活护理、精神慰藉等方面的社会需求。在“十二五”期间,加快县(市、区)居家养老服务中心建设,加强社区(村)老年人日间照料中心(托老站)建设,对建成合格投入运营的,市财政给予一定的资金支持。到“十二五”末,居家养老服务网点(站)建设覆盖城市所有街道、社区和 80% 以上的乡镇、60% 以上的行政村,老年人普遍享受到居家养老服务,基本形成多形式、广覆盖的居家养老服务网络。

鼓励以市场化方式为居家养老提供服务,积极培育和发展居家养老服务实体,引入竞争机制,推进养老服务社会化进程。通过政府补贴资金、提供服务场所等优惠扶持政策,引导和鼓励社会中介组织、家政服务行业等社会力量为社区居民居家养老提供多元化服务。在城市社区,着力培育精品亮点,通过无偿、低偿、有偿等服务相结合的方式,使养老服务覆盖到所有居家老人。在农村社区,积极探索居家养老服务的新途径,推行签订赡养协议书或责任书制度,进一步巩固和发挥家庭养老功能。结合农村社区建设,整合服务资源,加强农村为老服务基础设施建设。

3. 加快发展机构养老服务。按照“政府主导、政策扶持、社会参与、市场推动”的原则,建立福利性、非营利性和营利性养老机构共同发展的新格局。根据《郑州市人民政府关于加快郑州市养老服务业发展的意见》(郑政[2010]7号)文件精神,继续落实床位运营补贴和建设补贴制度,调动社会力量参与养老机构建设的积极性,提高养老机构自身发展能力,促进养老机构规模化、品牌化建

设,推动形成一批设施完善、服务项目丰富、管理规范,具有较强市场发展潜力的大型养老机构,重点推进供养型、养护型、医护型养老机构建设。到2015年,每个县(市、区)要建设一所政府主办的、规模适度、功能完善,以收养失智、失能、半失能老人为主的养老护理机构;市本级要建设一所集养护托老、医疗康复、科学研究、老年大学等多功能于一体、具有示范性、床位数500张以上的综合性养老服务机构,带动和引领民办养老机构规范化发展。鼓励跨地区、跨区域兴办养老服务机构,支持品牌优、效益好的各类养老服务机构走“集团化”发展道路。明确养老机构的功能定位,通过科学分类、合理布局,实现养老机构功能与老年人需求之间的有效匹配。

4.加强养老服务机构规范化管理。加强对各类养老服务机构的指导、协调和管理,提高行业的规范化、专业化水平。根据《河南省养老服务机构服务质量标准》(豫民文〔2012〕30号),建立和实施养老服务机构认证、评级、年检制度,监督养老服务机构落实设置标准、服务规范、技术规范等行业标准,按照《郑州市社会办养老服务机构管理暂行办法》(郑民文〔2012〕61号)相关要求,强化对养老服务机构的业务范围、服务质量及服务费用收支情况的日常监督和年度检查。建立安全检查制度,定期对养老机构进行消防安全和食品安全检查,防止各类安全事故的发生。

5.加强为老服务队伍建设。建立养老护理员职业技能培训基地,对养老服务行业的从业人员进行规范系统的职业道德教育和岗位技能培训,特别是加强护理康复、社会工作、老年人心理等方

面的专业培训。建立养老机构院长资质培训和养老护理员培训制度,养老机构院长资质培训率达到 100%,养老护理员持证上岗率达到 90% 以上。探索建立在养老服务中引入社会工作者机制,推进养老机构的社工岗位开发。加快培育社会养老服务志愿者队伍,探索建立“义工银行”、“劳务储蓄”等互助服务体系,实行志愿者注册制度,形成专业人员引导志愿者的联动工作机制。

6. 加快社会养老服务信息系统建设。依托现代信息技术手段,建立郑州市养老服务信息系统,全面掌握养老服务的发展状况、服务资源和工作动态,提高服务效能和管理水平。建设郑州老龄工作网站,形成郑州老龄对外政策宣传、树立形象,对内经验交流、加强管理的平台;建立郑州市养老机构信息管理系统,实施养老机构动态管理;建立老年基本状况、求助热线和为老社会服务网络,形成市、县(市、区)、乡镇(街道)三级联网的养老服务信息系统;开通“12349”养老服务热线,为老年人提供便捷、实用的科技信息服务。

(五)发展老龄产业。围绕老年人需求,遵循市场规律,研究建立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事业,促进老龄产业快速、健康发展。构建包括养老设施、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、老年旅游、各种商业养老保险等在内的老龄产业体系。重点扶持社会养老设施建设、老年保健康复服务和老年特殊用品的开发,帮助打造老年产品和养老服务知名品牌。培育行业中介组织。

充分发挥行业协会作用,加强行业监管。

#### (六)丰富老年人精神文化生活

1.发展老年教育。健全老年教育网络体系,扩大老年教育覆盖面。创新老年教育体制机制,探索老年教育新模式,不断丰富教学内容。加大对老年大学(学校)建设的财政投入,积极支持社会力量参与发展老年教育,扩大各级各类老年大学办学规模,县(市、区)普遍建立老年大学,每个街道、乡镇建立一所小型老年学校(老年课堂),老年人入学率达到10%。

2.广泛开展老年文体活动。各县(市、区)、各有关部门要充分发挥老年人体育组织网络作用,有计划地组织适合老年人特点的文艺汇演、老年才艺展演、体育健身等丰富多彩的老年文体活动。

3.加强老年文化宣传工作。加快老龄文化公共服务体系建设,促进老年文化繁荣发展。各级广播、电视、报刊、网络等新闻媒体要加大对老龄工作的宣传力度,拓展宣传报道面,丰富宣传形式,有条件的应积极办好老年专题节目和栏目。各级文化部门、文联要积极组织文艺工作者创作优秀的老年题材作品。

#### (七)支持老年人参与社会活动

1.鼓励老年人参与社会发展。引导老年人参与经济社会发展和中原经济区郑州都市区建设,努力营造老年人参与社会发展的良好环境。支持老年专业技术人才从事科学研究,传授科学文化知识,开展咨询服务。鼓励老年人参与社会公益事业以及民事调解、综合治理等工作,积极发挥他们在教育下一代中的作用,不断

拓宽老年人参与社会发展的渠道。搭建老年人才服务平台,开发和利用老年人才资源,建立老年志愿者信息库,老年志愿者数量达到老年人口的10%。组织健康老人为有服务需求的老人服务,深入开展“银龄行动”,鼓励更多的老年人参与社会生活,充分发挥老年人的余热,最大限度地为老年人发挥经验才智提供舞台,实现“老有所为”。

2. 发展老年组织。加强指导,规范管理,加快培育发展各类老年社会组织。积极指导基层老年人协会按照“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”的原则开展规范化建设,充分发挥老年组织自我服务和 service 社会的作用。

## 五、保障措施

(一)加强组织领导。各级政府要高度重视老龄工作,将老龄事业发展纳入当地经济社会发展总体规划和年度计划,通盘考虑,统筹安排。建立健全党政主导、老龄工作机构组织协调、相关部门各司其职、社会力量广泛参与的领导体制和运行机制,进一步形成老龄工作大格局。相关部门要履行工作职责,加强沟通、密切协作,努力形成推进老龄事业的整体合力。各级老龄工作委员会要充分发挥组织协调、调查研究、检查指导的职能作用,及时研究部署工作任务,帮助解决问题;要强化执行、检查力度,确保各项政策措施落到实处。

(二)加强老龄工作机构和队伍建设。各县(市、区)要进一步建立健全老龄工作机构,充分发挥老龄工作委员会的职能作用,在

队伍建设、办公条件、工作经费等方面给予保证。加强乡镇(街道)老龄工作和服务机构建设,强化社区和村(居)委为老服务功能,培育发展社区老年人协会。加强老龄工作队伍建设,把老龄工作人员的培训、交流和使用纳入组织部门工作计划,不断提高老龄工作队伍政治素质和业务水平。

(三)建立多元、长效、稳定的老龄事业投入机制。各级政府要把对老龄事业的投入纳入财政预算,明确相应比例,并建立与经济社会发展相适应的同步增长机制。加大福利彩票公益金用于老龄事业的投入比例,市福利彩票公益金每年留存部分按不低于 50% 的比例用于社会养老服务体系建设。积极引导社会资金投入老龄事业,逐步建立和完善以公共财政为主导的、多元化老龄事业投入机制,为老龄事业的健康、快速发展提供有力保障。

(四)建立监督评估机制。各县(市、区)、各部门要按照《规划》要求,结合实际制定具体实施方案,建立绩效评估制度和管理监督制度,对做出突出成绩的县(市、区)和部门给予表彰,营造发展老龄事业的良好氛围。市老龄工作委员会办公室要会同有关部门对《规划》实施情况进行督查评估。



主题词：民政 老龄 规划 通知

---

主办：市民政局

督办：市政府办公厅七处

---

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

---

郑州市人民政府办公厅

2012年6月15日印发

---