

上海市老龄事业发展“十三五”规划

为积极应对上海人口深度老龄化,加快推动老龄事业持续健康发展,根据《中华人民共和国老年人权益保障法》《上海市老年人权益保障条例》《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

一、上海老龄事业发展现状

“十二五”期间,本市坚持“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针,加快设施建设、加强政策创制、加大投入力度,全面完成老龄事业发展“十二五”规划确定的目标任务,老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐等各项工作取得长足发展,为本市老龄事业新发展奠定了坚实的基础。

一是养老社会保障制度更加完善。城乡养老保障体系统筹发展,新农保和城乡居保制度并轨,形成城乡居民基本养老保险制度,并与城镇职保制度之间实现转移衔接。基本养老金逐步形成与经济社会发展相适应的调整机制,城镇职工平均养老金比“十一五”末增加 80%,企业退休人员平均养老金达到每月 3315 元,城乡居保基础养老金标准提高至每月 660 元。城乡特困供养人员供养标准不断提高,比“十一五”末增加 80% 以上。老年居民基本医疗及重特大疾病保障水平稳步提高。医养结合探索初显成效,老年护理床位达到 2.6 万张,189 家养老机构设置了医疗机

构,高龄老人医疗护理计划试点工作稳步推进,不断扩大覆盖面。社区卫生服务网络优先满足老年人的医疗服务需求,家庭医生制度将老年人作为签约服务的重点对象,家庭病床达到 5.27 万张。

二是社会养老服务体系加快建设加快推进。以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的“9073”养老服务格局进一步完善。养老床位数量持续增长,全市共有养老机构 699 家,养老床位总数达到 12.6 万张,比“十一五”末增长 25%。积极探索社区嵌入式养老服务模式,建成长者照护之家 22 家。深化发展社区居家养老服务,全市累计建成社区老年人日间照料中心 442 家,社区老年人助餐服务点 634 个;社区居家养老服务人数达到 30 万人以上,其中 13 万困难老年人享受居家养老服务补贴,补贴标准不断提高;在全市 100 个社区开展老年宜居社区建设试点;开展“老伙伴”计划、护老者培训、困难家庭居家“适老性”改造等各类家庭养老支持项目。启动实施老年照护统一需求评估。不断加强养老服务队伍建设。举办第 6—10 届中国国际养老及康复医疗博览会暨国际老龄产业论坛,首创并举办 4 届中国老年福祉产品设计大赛,助推老龄产业发展。

三是老年人精神文化生活更加丰富。基本形成“就近、便捷、快乐”的老年教育服务体系。全市共有老年教育机构 291 个、街道(乡镇)(社区)老年学校 220 所、示范性老年社会教育基地 102 个;老年学习团队达到 1.26 万个;建设居(村)委老年人标准化学习点 3027 个;全市共有远程老年大学集中收视点 5486 个。开通“银龄

宝典”老年电视专栏、老年广播专栏,普及老年居家护理知识。推进公共体育设施建设,全市新建社区健身苑(点)3300个,新建或改建社区公共运动场66处,满足老年人体育健身需求。建成社区老年活动室6296家,实现居(村)委全覆盖。推动居(村)委综合文化活动室标准化发展,依托216个社区文化活动中心等各类公共文化设施,开展老年文化服务活动。举办了第6—9届老年文化艺术节。

四是制度保障更加完备。老龄事业相关的法规、规章、政策、标准体系不断完善。《上海市养老机构条例》在全国率先出台,《上海市老年人权益保障条例》完成修订。出台《上海市人民政府关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》,对整个养老服务体系进行顶层设计。编制了《上海市养老设施布局专项规划》《上海市养老护理人员队伍建设(专项)规划(2015—2020年)》等规划。出台了推进“十二五”期间养老机构建设的意见,调整完善了养老服务补贴政策,制定了非营利性养老机构“以奖代补”、养老机构收费管理、推进医养结合、养老服务机构用餐安全等方面的政策文件。发布了《老年友好城市建设导则》《老年照护等级评估要求》《养老机构设施与服务要求》《养老机构服务应用标识规范》《老年宜居社区建设细则》《社区居家养老服务实施细则》等地方标准和细则。

五是敬老助老社会氛围更加浓厚。宣传尊老敬老传统美德,持续开展“老年节”“敬老月”“敬老文明号”“孝亲敬老之星”等品牌

活动。加强老年优待,拓展社会尊老服务一条龙。老年人社会参与度更广,组织第9—13期沪疆“银龄行动”,拓展老年优秀志愿项目、团队,老年志愿者注册人数达到30.38万人。老年人获得维权服务更加便捷,形成了四级法律援助服务网络,街道(乡镇)老年法律服务点覆盖率达到100%,老年人来信来访来电调处率达到98%以上。

二、“十三五”老龄事业发展面临的形势

(一)人口老龄化持续发展的态势,成为上海经济社会发展的重要特征。“十三五”期间,上海户籍人口深度老龄化将作为一种社会常态,伴随着经济社会快速发展。低龄老年人口快速增加,高龄人口平稳增长,老龄人口比重持续加大;独生子女父母成为老年人群主体,纯老家庭、独居老年人不断增加;非户籍常住老年人口逐渐增加。从2016年到2020年,预计本市户籍人口中60岁及以上老年人口平均每年增加约20万,到2018年预计突破500万,2020年预计超过540万,占本市户籍人口比重将超过36%;80岁及以上高龄老年人口增幅趋缓,但数量仍将持续攀升,高龄化的态势依然严峻。“十三五”期间,庞大的老年群体以及由此产生的养老服务需求,给产业结构、经济结构、劳动力结构、社会结构等带来机遇和挑战,对上海经济社会发展必将产生全面长期深远的影响。

(二)上海建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市、建成更高水平小康社会的战略目标,为老龄事业发展注入新的活力。“十三五”期间,上海为实现战略目标,将集聚更多的资源和机遇,

有效促进多方协同发展老龄事业,提升老年人力资源社会保障水平,满足老年群体日益增长的养老服务需求和共享经济社会发展成果的要求,推动老龄事业城乡一体、均衡发展。上海科创中心建设、智慧城市建设和绿色低碳、宜居宜业的城市发展战略,将积极助推现代科学和互联网技术在养老服务业的有效运用,提升为老服务的科技含量和养老服务业的能力和水平,进一步提升老年宜居社区建设整体水平,推动建设“代际和睦、和谐发展”的老年友好城市。

(三)全面依法行政和创新社会治理,为老龄事业发展提供了新的动力。老年人权益保障法及其配套政策进一步健全,有利于政府职责的进一步明晰,政府在老龄事业发展的主导作用和提供基本养老服务的责任将进一步强化,政府部门之间资源将更有效衔接和融合。创新社会治理体制,有利于更好地发挥家庭、社会和市场的多元主体作用,对家庭养老责任和家庭功能维护、为老服务社会组织培育发展、养老服务专业水平提升将起到积极的作用。激发市场活力,创新社会养老服务供给方式,将有利于完善养老服务供给结构,形成合理完整的养老服务梯度,有效解决养老服务供给不足和结构失衡的问题,促进老龄产业规模发展和形成完整的产业链,满足老年人日益增长的多层次、多样化的养老服务需求。

三、指导思想、基本原则和总体目标

(一)指导思想

按照协调推进“四个全面”战略布局和新发展理念的要求,坚

持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合,从上海深度老龄化的现实要求出发,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上海经济社会协调发展,让老年人的生活更加幸福和谐,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)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。

(三)总体目标

到2020年,形成与全面建成小康社会和社会主义现代化国际大都市目标相协调,与上海人口老龄化、高龄化相适应的现代老龄事业发展体系。老年人家庭赡养、社会保障、社会服务、社会优待、社会参与等各项权益保障得到全面加强,以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的养老服务格局进一步完善,涵盖服务供给、服务保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系基本建成,基本养老服务实现应保尽保,老年友好城市和老年宜居社区建设富有成效。在四个方面取得新突破:

——“积极老龄”。以老年保障、健康、参与水平提升为目标,城乡基本养老保险水平稳步提高,居民基本医疗保险制度实现城

乡统一,长期护理保险制度初步建立;老年医疗卫生服务体系进一步健全,人均期望寿命与健康期望寿命逐步提高;社会养老服务丰富完善,基本养老服务应保尽保;老年人的自主意识不断增强,社会参与度和贡献度明显提高。

——“法治老龄”。贯彻《中华人民共和国老年人权益保障法》的相关地方立法更加完善,老年执法工作不断加强,老年维权四级网络进一步健全,涉老案件办案效率不断提高,全社会维护老年人合法权益的意识普遍增强。与老龄事业和产业发展相配套的各类规划、政策、标准等形成制度体系,监管机制更加完善,服务质量明显提高。

——“科技老龄”。应用现代科技信息技术提高为老服务能力和水平,弥补老年人群和青年人群的“数字鸿沟”。全市综合为老服务信息化建设形成“两级平台、三级网络”的架构,“互联网+”智慧养老工程建设初显成效。一批科技助老龙头企业和产业集群初具规模,老龄产业蓬勃发展。

——“和谐老龄”。全社会积极应对老龄化意识显著增强,老年宜居环境建设取得明显成效,全市街道(乡镇)层面普遍开展老年宜居社区建设。老年人优待水平进一步提高,老年文体教育活动进一步丰富,老年志愿服务和助老志愿服务队伍进一步壮大,老年群体社会治理能力进一步提升,社会代际关系进一步融洽,敬老养老助老的社会氛围进一步浓厚。

(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	养老机构床位数(万张)	15.9	约束性
	4	社区托养机构新增数(家)	≥500	预期性
	5	社区综合为老服务中心建成数(家)	200	预期性
	6	全市养老护理人员新增数(万人)	7.8	预期性
(三) 医养结合服务	7	全市老年护理床位达到户籍老年人口数的比例(%)	1.5	预期性
	8	家庭医生1+1+1签约老年人有效服务率(%)	≥70	预期性
	9	医疗卫生服务机构与养老服务机构签约覆盖率(%)	100	预期性
	10	有一定规模的养老机构设置医疗机构的覆盖率(%)	100	约束性
(四) 老年精神文化生活	11	新增老年人学习场所数(个)	300	预期性
	12	老年人参与学校教育总人数(万人次)	120	预期性
	13	标准化社区老年活动室居(村)委覆盖率(%)	100	约束性
	14	区、街道(乡镇)和居(村)委的老年人体育组织覆盖率(%)	100	预期性
(五) 宜居环境建设	15	开展老年宜居社区建设街道(乡镇)覆盖率(%)	100左右	预期性
	16	示范型社区睦邻点建成数(家)	2000	预期性
	17	为困难老年人家庭居室实施适老化改造数(户)	≥5000	预期性
	18	新建、扩建和改建的公共建筑无障碍设施建设率(%)	100	约束性
	19	老年志愿者注册人数(万人)	50	预期性

四、主要任务

(一)完善养老社会保障体系,增强老年人经济保障能力。整合与完善城乡养老保障制度,扩大各类社会保险的参保人数,实现城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度全覆盖。综合考虑物价上涨情况、工资增长幅度等因素,稳步提高基本养老保障水平,力争本市城镇职工和城乡居民平均养老金水平保

持全国前列。发展多层次养老保险体系,支持推进个人参加商业保险。

统筹发展城乡居民基本医疗保险制度,统一城镇居民和农村居民在筹资标准、报销比例和就医管理等方面政策,实行职工医保、城乡居民医保统一规划、统一管理,实现新农合与居民医保的制度并轨。提高城乡居民基本医疗保险住院报销水平,参保人员政策范围内住院费用报销比例达75%。完善居家医疗护理的医保支付政策,扩大高龄老人医疗护理计划覆盖面,在此基础上探索建立长期护理保险制度,提高老年人的支付能力。

完善老年人社会福利。本市建立与经济社会发展水平相适应的统一的老年综合津贴制度,对符合条件的老年人,按照不同年龄段,提供涵盖高龄营养、交通出行等方面需求的津贴,逐步提高老年人的社会福利水平。

完善对各类困难和特殊老年群体的救助帮困制度。进一步提高低保家庭中老人的生活保障、医疗救助等各类救助标准和特困供养对象的供养水平,以及对计划生育特殊困难家庭等特殊老年群体的补助标准。加大医疗救助等专项救助、临时救助、支出型贫困救助和社区综合帮扶的力度。做好流浪乞讨老年人的救助安置工作。鼓励社会力量加强对老年人开展各类慈善帮扶。

(二)完善老年医疗卫生服务体系,提高老年人健康水平。加快老年医学发展,逐步形成市、区、社区层面相衔接的老年医疗护理体系。建成上海市老年医学中心等1—3家集“医、教、研、防”为

一体的老年医学中心和若干老年医学重点学科临床基地。推进老年医疗中心建设,鼓励三级医院发展老年医学专科,支持部分二级医院向区域老年医疗中心转型,有条件的医院开设老年病专科。

加强老年基本医疗与公共卫生服务,深入推进家庭医生制度,优先覆盖老年人“1+1+1”医疗机构组合签约需求(1家社区卫生服务中心、1家区级医院、1家市级医院),为签约老年人建立健康档案,为符合条件的社区患者设立家庭病床,提供便捷、安全的诊疗服务与针对性的健康管理服务,继续开展65岁以上老年人免费体检等政策,到“十三五”末,签约老年人有效服务率(签约年度内接受过诊疗或健康管理服务)达到70%。

加强老年健康管理,依托上海健康信息网建设上海健康云平台,推进落实社区卫生服务中心、综合性医疗机构和公共卫生专业机构“三位一体”的老年慢性病健康管理。开展居民健康期望寿命评价,探索提高居民健康寿命的策略和途径。推进健康城市建设,积极发展社区健康自我管理小组,帮助社区老年人群学习掌握健康知识和技能,养成健康生活方式。加强老年康复和中医药服务,发挥中医药在护理康复、养老服务等领域中的作用。发展老年舒缓疗护服务。通过上海市心理危机干预平台及心理服务网络等途径,关注老年人心理健康,加强老年精神疾病的预防和治疗。

(三)健全社会养老服务体系,提升老年人生活质量。持续扩大养老服务供给。到2020年,全市养老机构床位数达到15.9万张。优化养老机构的功能结构,重点发展面向失能失智老年人的

照料护理服务。按照户籍老年人口数 1.5% 的标准推进老年护理床位建设,其中医疗机构和养老机构各占 0.75%。社区居家养老服务设施按照建筑面积 40 平方米/千人、兼顾 15 分钟服务圈的规划要求,实现城镇社区和农村社区全覆盖。发展社区托养机构,全市新增 400 家老年人日间服务中心,长者照护之家实现街道(乡镇)全覆盖。引导社区托养机构向嵌入式、小规模、多功能方向发展,促进居家、社区、机构养老服务相互依托、融合发展。发展非正式照料体系,继续开展家庭照料者培训、“老伙伴”计划、喘息服务、辅具用具租赁等家庭养老支持服务项目,减轻家庭照顾压力,倡导社区邻里互助。

完善养老服务保障体系。全面推进医养结合,让老年人得到连续、适宜、规范、便捷的基本医疗服务。鼓励医疗机构与养老服务设施邻近设置或整合设置,到 2017 年实现有一定规模的养老机构均设置医疗机构。以社区卫生服务中心为载体,吸引和利用社会力量参与,支撑养老机构、社区托养机构的基本医疗服务,实现签约服务全覆盖。形成一批社会办社区老年照护机构(护理站、照护站),提供医疗护理、生活照护专业化服务。加强养老护理员队伍建设,在专业设置、职业发展、技能培训、薪酬激励等方面形成有针对性的措施,扩大队伍总量,提升人员素质。

强化养老服务的政策支撑。明晰和优化基本养老服务内容和项目清单,满足失能失智、高龄老年人基本养老服务需求,为市场留出发展空间。研究政府与社会资源合作的多种方式,推进养老

服务社会化、品牌连锁化发展。扶持发展市场化、专业化的居家养老服务组织,探索物业服务企业开展社区居家养老服务新模式。建立基本养老服务合格供应商制度,完善基本公共服务项目的定价机制、政府购买为老服务目录和办法等制度,逐步实现保障对象自主选择服务主体,促进公共服务资源的公平合理分配。完善对基本养老服务补需方与补供方相结合的财政补贴机制,推动养老服务政策向社区居家养老倾斜。加大各级财力对基本养老服务的建设补助、运营补贴、购买服务力度,引导养老服务及管理模式创新。推动落实养老服务设施和组织在税费、土地、融资等方面的优惠政策,建立完善养老服务机构责任保险机制,为社会力量营造平等参与的制度环境。

全面实施老年照护统一需求评估。按照统一的评估标准,整合社区居家老年照护、机构老年照护等养老服务资源,引导生活照料服务和医疗护理服务之间梯度衔接和有序转介,促进养老服务供需公平有效对接。全市新增基本养老服务需求,依申请进行评估,根据评估等级提供相应的基本养老服务。到“十三五”期末,对经过老年照护统一需求评估、符合条件的老年人,人人享有基本养老服务。其中,符合条件的困难老年人,养老服务补贴实现“应补尽补”。

加强养老服务行业监管。进一步依法依规加强准入管理,推进养老服务机构分类管理,明确各类养老设施的定位。完善基本养老服务标准和规范,推进服务质量规范达标。加强对合格供应

商的服务质量监管,建立准入、退出、考核等办法。注重加强事中事后监管,通过诚信管理、信息公开、审计、行业自律等方式,规范养老服务机构行为。加强养老服务设施及运营的安全管理,重点加强消防、食品安全等方面的监管。加大对财政补贴的监管力度,通过联网、公示、收入核对系统等机制,加强资金使用监管。加强消防、环保、卫生、食品药品监管、人力资源社会保障、教育、文化、体育、保险等涉老部门的行业监管。

(四)发展老年人文教体娱,丰富老年人精神文化生活。提升老年教育的服务能力和社会活力,将老年教育列入教育发展规划和终身教育体系,制定《上海老年教育事业发展“十三五”规划》。优化老年教育结构体系,提升老年教育服务能力,创设现代老年教育学习环境,鼓励社会各方参与老年教育,加强老年教育展示与宣传,基本形成覆盖广泛、社会参与、资源融通、灵活多样、优质均衡、充满活力的现代老年教育体系,促进老年教育资源向城乡老年人公平开放。到2020年,实现参与学校教育总人数达到120万人次,在线教育学员总数达到80万人。实施老年人学习场所倍增项目、老年教育师资分类培训项目、老年学习资源配送项目、老年人学习组织培育项目、信息化促进项目、老年志愿培训项目,实现老年教育参与人数、老年教育机构总数、老年教育学习资源、老年人学习组织数量分别翻一番。

加快构建现代公共文化服务体系,推动社区老年活动室标准化建设,做到居(村)委全覆盖,并增加布点。继续办好“银龄宝典”

等电视栏目、老年广播,依托上海市民文化节平台,丰富老年群体的文化生活。创新公共文化配送服务模式,进一步做好图书馆、文化馆、社区文化活动中心等公共文化服务机构为老年人文化服务工作,鼓励和引导更多的老年人参与文化活动。

进一步完善老年人公共体育服务体系。全面推进以社区体育设施为主的公共体育设施建设,加快建设受老年人欢迎的健身步道、健身广场等场地以及社区小型体育设施,落实各类体育健身服务设施向老年人开放。培育老年人体育组织和健身团队,“十三五”时期在区、街道(乡镇)和居(村)委实现老年人体育组织和团队全覆盖,参加体育锻炼的老年人人口数量有明显增长。广泛开展老年人体育健身赛事活动,完善老年人体育竞赛体系,广泛组织发动老年人参加本市和全国各项老年体育竞赛活动,继续举办上海市老年人运动会,在市民体育大联赛中专设老年人健身系列赛事。丰富老年人体育服务产品,提升老年人健身专项化水平。加强科学健身指导、宣传和配送,鼓励老年人参加体质测试,积极开展老年人慢性病的运动干预,大力开展老年人文明健身宣传。

(五)加速发展老龄产业,满足老年人多样化需求。支持开发适合老年人衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要的各类老年产品,尤其是适老化的康复辅具、智能化无障碍产品、远程居家照护、服务型机器人等研发,发展适合老人需求的辅助产品产业。鼓励发展老龄产业中小企业,扶持发展龙头企业,实施品牌战略,形成一批产业链长,覆盖养老护理服务、康复保健、文化娱乐、金融保险、住

宅家居、老年教育、咨询服务等领域,经济社会效益显著的老龄产业集群。鼓励与国外先进的养老服务产业机构开展合作合资,探索社会化发展养老服务产业的新途径。逐步扩大老龄产业规模,增加老年消费,提高老龄产业在国内生产总值中的比重。促进养老服务业全面发展,增加就业岗位,提升养老服务业增加值在生活性服务业中的比重。

制定老龄产业发展专项规划,出台推动老龄产业发展的相关政策。开展为老服务科技示范工程,探索老龄产业孵化机制,推进为老服务科技成果转化与应用。推动成立上海老龄产业协会。科学设定为老服务科技产品引导目录,指导企业有序进入为老服务产品市场。继续举办国际养老及康复医疗博览会、老年福祉产品设计大赛、老龄产业高峰论坛。

积极拓展老龄产业市场化融资渠道,鼓励创新金融产品和服务方式,增加对为老服务企业及其建设项目的信贷投入。充分发挥商业保险对基本养老保险的补充作用,加快发展与本市基本医疗保险和老年长期护理保险制度相衔接的多层次保险体系,支持和鼓励保险公司开发各类老年意外、医疗、健康、养老等保险产品,探索和完善商业性长期护理保险、住房反向抵押养老保险、个人税收递延型养老保险、“银发无忧”保险等老年保险项目。

大力推进智慧养老。进一步推进智慧社区建设,促进人工智能与社区居家养老服务相结合,鼓励支持企业及社会组织借助云计算、物联网、移动互联网等技术,开展老年人远程健康监护、紧急

援助、居家安防、学习教育等应用,让老年人获得“触手可及”的服务保障。鼓励企业研发各类适合老年人使用的智能终端和设施设备,满足老年人个性化和多样化的需求。促进为老服务行业的“互联网+”发展,加强老年远程教育网、老年健康服务网、康复辅具服务网等网站建设,促进互联互通。深入推进信息无障碍建设,方便老年人获取信息。

(六)创建适老宜居的社区环境,提升老年人的幸福感。根据老年人生活需要和体现代际融合的全龄化发展要求,加强对城市适老环境建设的宏观研究和总体规划。推进与老年人生活密切相关的公共设施和家庭的无障碍改造,实施扶手工程、电梯改装等为老辅助设施建设。通过政府支持、社会参与、家庭自助等方式,为有需求的老年人家庭环境实施居室适老性改造,“十三五”时期,为符合条件的困难老年人家庭环境实施居室适老性改造完成 5000 户。新建、扩建和改建的各类政府对外服务窗口、轨道交通站点、公园绿地、环卫公共厕所、医疗康复、体育文化、商业服务建筑等公共建筑无障碍设施建设率达到 100%。已建各类公共建筑、居住小区等的无障碍设施改造率达到国家标准要求,为老年人创造无障碍生活环境。完善老年人综合风险保障机制,为老年人出行、参与文体活动等提供风险保障,提高老年人抵御意外风险的能力。

营造舆论引导环境,树立积极老龄化观念。在全社会开展人口老龄化国情市情教育、老龄政策法规教育,增强全社会接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识和老年人自尊、自立、自强的自爱意识。

结合培育和践行社会主义核心价值观宣传教育,发挥各类媒体作用,扩大老龄工作社会影响,推出适合老年人的文化产品,形成一批老龄工作宣传新品牌,提高老年人的参与度、知晓度和满意度。

倡导社会各界关爱老年人群体,利用各大节日,广泛开展“敬老文明号”“孝亲敬老文明单位”等评选表彰,培育和树立敬老、养老、爱老、助老、孝老的先进典型,对有突出贡献和事迹的先进人物,将其纳入时代楷模、感动人物等年度人物评选范围,大力弘扬尊老敬老爱老的中华优秀传统文化美德,形成良好的社会氛围。

(七)加强老年维权和优待,提高老年人社会地位。加大老年法制宣传,积极利用各种宣传渠道,深入社区,广泛宣传修订后的《中华人民共和国老年人权益保障法》和《上海市老年人权益保障条例》,以及相关法律、政策、典型案例,增强老年群体的维权意识,保障老年人的合法权益。

增强老年维权力度,完善老年维权四级网络建设,简化老年维权程序和手续,继续提高老年人来信来访来电调处率,提高老年维权服务质量。建立和完善涉老纠纷的多元化纠纷解决机制,鼓励和支持各方共同参与涉老纠纷的化解工作。积极推动各方利用互联网、热线等服务平台,为老年人提供法律咨询等服务。进一步完善无民事行为能力或限制民事行为能力老年人的协议监护制度。积极推动高等院校、律师、志愿者有效参与老年维权,进一步拓展维权服务内涵和外延,及时处理涉老案件,提高办案效率,依法为困难老年人实施法律援助。

进一步完善老年优待政策,拓展老年人优待项目,提高优待水平,扩大覆盖面,逐步向常住老年人延伸覆盖。政府在制定社会公共政策中,兼顾不同老年群体的需求,针对特殊贡献老年人、特殊困难老年人等群体,研究制定优先、优惠及优待的措施。

(八)鼓励老年人参与社会,发挥老年人的社会价值。鼓励老年人参与社会活动,建立老年人专业人才库,为老年人发挥专业知识技能创造条件,鼓励老年人参与优良传统教育、文化和科技知识传授、科技开发与应用、邻里纠纷和家庭矛盾调解、社区自治管理和服务、社会公益事业发展等活动。继续发挥“银龄行动”老年知识分子智力援助服务平台的作用,打造老龄工作品牌。加快培育老龄工作志愿者队伍,建立为老志愿服务登记制度,到“十三五”期末,本市老年志愿者注册人员总量达到 50 万人。

培育和扶持基层老年协会等老年人组织,加强规范化建设,推动老年人自我管理、自我教育、自我服务,实现居(村)委全覆盖。发挥农村老年协会作用,督促家庭成员履行对老年人的经济供养、生活照料和精神慰藉等赡养义务,开展志愿居家养老服务,帮助空巢、失独、经济困难老年人解决生活困难。鼓励老年人通过老年人组织对社会管理和社会服务建言献策。鼓励为老服务社会组织发展,搭建服务平台,为老年群体排忧解难,让老年人快乐地参与社会。

五、重点项目

(一)社区为老服务设施均衡布局项目。根据老年人活动半

径,分层次、分区域合理布点社区为老服务设施,形成覆盖城乡、以“五圈”为主要特征的“一站多点”设施网络。一是街道(乡镇)综合服务圈。全市在街道(乡镇)层面建设社区综合为老服务中心 200 家以上,将社区内各类为老服务设施相对集中设置,并依托信息化管理平台,统筹为老服务资源,提供“一站式”服务,方便群众办事;二是社区托养服务圈。全市力争建成老年人日间服务中心、长者照护之家等社区托养机构 1000 家,强化对失能失智、高龄老年人的照护功能,并加强医养结合、拓展社区助餐服务功能,扩大受益面。三是居村活动圈。每村每居至少建设一家标准化老年活动室,全市建成 6000 家以上;四是邻里互助圈。在小区、村民小组层面鼓励和扶持利用居民自有住宅、闲置房屋,建立若干个社区睦邻点,推动老年人互助式养老。其中培育示范睦邻点 2000 家;五是居家生活圈。通过居室适老性改造及楼梯、小区公共环境设施改造,让老年人获得安全、无障碍的居住环境。

(二)养老机构服务能力提升项目。全面提升养老服务设施服务和安全能力。以养老机构消防安全为重点,推进全市养老机构消防设施改造升级,实现消防喷淋设施和漏电保护装置等安装全覆盖。加快推进养老机构设施城乡一体化建设,用三年时间完成乡镇薄弱养老机构改造。加强养老服务机构评估,依托第三方组织,对养老服务机构的人员配备、设施配备、管理水平、服务质量、社会信誉等进行综合评估,探索建立等级评定、督导制度,探索建立养老服务人员登记和诚信管理机制,全面提升养老机构管理水

平和服务能力。

(三)长期护理保险制度试点项目。在国家政策框架下,结合上海实际,启动本市长期护理保险试点,建立长期护理的筹资、评估、支付、服务、监管等体系,构建从覆盖本市城乡老年人起步的长期护理保险制度,重点解决长期失能人员基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理等所需费用。支持和鼓励商业保险公司大力开发商业性长期护理保险产品,形成多层次的长期护理保障体系。

(四)养老护理员队伍能力提升项目。推进养老护理员队伍建设规划落地,到2020年,新增养老护理员7.8万人。在国家职业资格体系框架内,完善涵盖和衔接生活照料、医疗护理等内容的养老护理员鉴定评价工作。加大职业培训力度,组织开展养老护理员国家职业资格培训3.1万人。建设一批公共实训基地,提升养老护理员实际操作能力。建立完善养老护理员待遇提升的市场调节机制和激励机制。积极鼓励养老服务行业吸纳本市劳动力就业。推进养老护理从业人员信息库建设。

(五)老年宜居社区全面建设项目。“十三五”期间上海将全面建成老年友好城市、全面建设老年宜居社区,使老年人生活的社区在环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐五个方面得到有效提升。到2020年,老年宜居社区建设实现所有街道(乡镇)全覆盖,让各类不同需求的老年人都能获得就近、便捷、适宜的为老服务。老年宜居社区建设将着力打造一个枢纽型的社区综合为

老服务中心(综合体)、搭建一个综合为老服务信息化网络、推出一批适配性强的为老服务项目、培育一批专业化的为老服务组织和队伍、营造浓厚的敬老爱老社会氛围,努力推动服务设施网点化、服务资源集约化、服务方式智能化、服务主体多元化、服务项目特色化,让老年人在“没有围墙的养老院”安享幸福晚年。

(六)科技助老信息平台建设项目。推进为老服务信息化、智能化发展,建立全市统一的综合为老服务信息化平台,形成“两级平台”(市、区)、“三级网络”(市、区、街道(乡镇)),支撑老年人群全覆盖、为老服务全方位、服务管理全过程、服务响应全天候的智慧养老体系。在市级层面,建成面向全体市民的为老服务网络门户,方便市民网上办事,发布为老服务信息。推进信息化平台与公安、卫生、人力资源社会保障等各有关部门、残联等社会组织、各区业务对接,建立涵盖服务需求、服务项目、服务队伍、服务设施和养老政策等的“综合为老服务数据库”,对全市的为老服务信息进行数据共享、决策分析和监督管理。在区级层面,统筹政府部门及社会机构的各类养老服务信息资源,实现统一需求评估、服务分派、监管管理等功能,建立区级为老服务数据库。在街道(乡镇)层面,延伸信息网络,实现咨询、受理、社区层面资源调配、服务质量监管、需求调查等功能。同时,鼓励社会企业充分运用互联网、物联网技术,为老年人提供养老信息服务。

(七)社会尊老“一条龙”优待项目。“十三五”期间,对老年人的社会优待项目进行全面梳理,优化优惠、优先、优待措施,在政务

服务、文体休闲、维权服务、交通出行、卫生保健、商业服务等方面实现全覆盖。全市各类公共文化体育设施、游览参观点等对老年人实现不同程度的优待优惠。公共交通对老年人提供出行等方面的优先和便利。鼓励医疗机构减免老年人普通门诊挂号费和经济困难老年人的诊疗费,鼓励医疗机构和医务工作志愿者为老年人提供义诊服务。老年人因其合法权益受到侵害提起诉讼,依法减免诉讼费。政府、社会服务机构提供的所有公共服务考虑老年人的特点和需求,为老年人提供各种形式的优先、优惠及便利,并在服务场所显著位置予以标识。

(八)老龄产业“百家品牌”培育项目。鼓励发展老龄产业中小企业,扶持发展龙头企业以及各类为老服务社会组织,实施“百家为老服务品牌战略”,助推老龄产业发展。在养老护理服务、康复保健、文化娱乐、金融保险、住宅家具、老年教育、咨询服务等为老服务领域培育一批产业链长、创新力强、品质优良的具有全国影响力的“为老服务优质品牌”,在老龄产业发展中发挥示范引领和带动效应。

六、保障措施

(一)加强组织保障。加强各级党委和政府老龄工作的领导,建立健全与上海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。落实区的属地化责任,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。鼓励各区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)完善制度保障。贯彻《中华人民共和国老年人权益保障法》《上海市老年人权益保障条例》《上海市养老机构条例》等涉老法规,制定本市社区居家养老服务、老年人优待等法规政策,进一步明确老年人权益保障。出台落实《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》配套政策,完善基本养老服务改革、促进社会力量参与等措施,探索建立发挥市场作用的政策支撑体系。健全老年人状况统计调查和发布制度。研究制定老龄事业和养老服务业的相关地方标准和规范。

(四)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。各区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,并将老龄工作纳入政府部门绩效考核。各成员单位把老龄工作纳入本地区、本部门的规划,并对规划实施情况进行监测评估和跟踪检查。