

我为伟大祖国分忧

——全国养老工作论文集

中国社工协会老年福利服务工作委员会 编



華齡出版社

我为伟大祖国分忧

——全国养老工作论文集

中国社工协会老年福利服务工作委员会 编



华龄出版社

责任编辑：苏 辉 孙文芳

责任印刷：李浩玉

图书在版编目 (CIP) 数据

我为伟大祖国分忧：全国养老工作论文集/中国社工
协会老年福利服务工作委员会编. —北京：华龄出版社，
2009. 4

ISBN 978-7-80178-656-2

I. 我… II. 中… III. 老年人—社会保障—中国—文集
IV. D669.6-53 D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 043930 号

书 名：我为伟大祖国分忧——全国养老工作论文集
作 者：中国社工协会老年福利服务工作委员会 编
出版发行：华龄出版社
印 刷：三河科达彩色印装有限公司
版 次：2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷
开 本：880×1230 1/16 印 张：38
字 数：800 千字 印 数：1—1000 册
定 价：160.00 元

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号 邮编：100009
电 话：84044445 (发行部) 传真：84039173

序

中国社工协会老年福利服务工作委员会是国家民政部直接领导管理下的一个专门从事老年福利服务事业的全国性社会团体。

· 本会宗旨：贯彻党和国家关于老年福利服务工作的方针、政策、法规，发挥政府联系老年群体及老年服务机构的桥梁和纽带作用，弘扬老年福利事业的新理念，推动老年福利服务社会化，引导、整合老年福利服务资源，开发老年福利服务产业市场，为老年人和老年福利事业发展服务，为维护社会稳定和祖国统一大业，推动社会主义精神文明建设和构建和谐社会做贡献。

本会任务：组织老年福利服务机构的管理经验交流活动，推广老年福利服务先进管理方式和理念，推动老年福利机构规范化建设；开展老年福利服务的科研活动，探索老年福利事业可持续发展的新模式；发挥老年福利服务机构优势，整合开发老年福利服务资源，推动老年用品的市场开发；组织会员单位开展“互动式异地养老”、“世界华人养老长期照护交流”、与港、澳、台地区以及世界养老院长领导大会的交流和国外友好团体合作交流；推广养老机构的规范化系列服务。

本委员会自 2004 年成立以来，围绕委员会的宗旨和任务，根据我国面临的人口老龄化的严峻形势和我国养老事业面临的问题，每年都选定不同的主题举办养老机构论坛会和经验交流会，大大促进了我国养老事业的发展。为充分满足广大从事养老事业人员的需要，提高养老机构工作人员的管理素质、业务水平，我们将论坛会和年会上专家学者的发言和养老院院长的经验材料汇编成册，供从事养老机构工作的人员学习参考。为了表达对工作在养老一线的工作人员，尤其是养老院长们的崇高敬意，文集标题拟定为《我为伟大祖国分忧——全国养老工作论文集》，文集内容还收集了党和国家有关老年事业的政策法规和领导同志的重要讲话。本论文集分为四部分：第一部分，领导讲话；第二部分，理论探讨，即专家学者就老龄化问题及养老业进行的理论研究和发表的专题论述；第三部分，经验交流，是从事养老事业人员的经验体会；第四部分，附录：政策法规。通过这四个方面的内容，如能给读者在我国养老事业发展中阶段性政策上的指导，业务上的帮助，将是我们莫大的荣幸，愿该书能成为广大从事老年事业朋友的良师益友。



2007 年 12 月

中国老年社会福利事业状况

中国的老年社会福利事业是指在政府的领导下，在社会各方面力量的参与下，对处在特殊困境下的老年人所提供的养护、康复等方面的服务。中国政府历来高度重视老年社会福利事业，目前，中国已经形成了一个以《宪法》为依据，由相关多层次法律组成的保护老年人合法权益的制度体系。近年来，在党和政府的关心与支持下，我们通过推进社会福利社会化，开辟了老年人福利服务事业的新领域，逐步形成了以国家、集体兴办的老年社会福利机构为骨干，以社会其他力量兴办的老年社会福利机构为主要增长点，以社区老年人福利服务为依托，以居家养老为基础的具有中国特色的老年社会福利服务体系。逐步建立健全了保护特困老年人基本生活权益的社会保障网络。

一、处在特殊困境下老年人的法律保护

中国关于保护处在特殊困境下老年人合法权益方面的法律法规，是我国老年社会福利事业存在和发展的重要基础。《中华人民共和国宪法》规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。在《民法通则》、《刑法》和《婚姻法》等有关法律中都有保护老年人合法权益的明确规定。1996年，《中华人民共和国老年人权益保障法》正式颁布实施，这是中国第一部专门保障老年人合法权益的法律，它的制定和实施，进一步丰富、健全了我国现行的法律体系。《中华人民共和国老年人权益保障法》在家庭赡养和扶养、社会保障、参与社会发展、法律责任等方面对老年人应有的权利作出了明确规定，为老年人特别是为处在特殊困境下的老年人，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”提供了法律保障。

1994年，国务院颁布了《农村五保供养工作条例》，标志着我国的农村五保工作走上了法制化和规范化的轨道，为处在特殊困境下农村老年人合法权益的保护提供了制度保障。

1999年5月，建设部和民政部联合下发了《老年人建筑设计规范》，12月，民政部发布第19号部长令，发布了《社会福利机构管理暂行办法》，标志着我国老年福利事业朝着法制化、规范化的方向迈进了一大步，必将对今后我国老年社会福利事业的健康有序发展起到重要的推动作用。

2001年3月，《老年人社会福利机构基本规范》、《残疾人社会福利机构基本规范》和《儿童社会福利机构基本规范》作为行业标准予以公布实施。前不久，国家级职业标准《养老护理员国家职业标准》（试行）颁布实施，该标准对养老护理员职业的活动范围、工作内容、技能要求和知识水平等都作出了明确规定，标志着我国老年护理的进一步专业化、科学化。

二、老年机构福利服务

社会福利机构的建立和发展维护了处于特殊困境之中的老年人的生活、教育、医疗和康复等

方面的基本权利。目前,全国共有老年人福利机构 5.1 万余家,床位数总计 105 万余张,共收养老年人 80 万余人。

特别需要指出的是,近几年来,我国农村五保供养工作有了较大的发展,形成了机构保障网络和五保服务网络相结合的福利服务体系,五保老人的基本生活和合法权益得到了保障。五保供养工作是农村的集体福利事业,农村集体经济组织负责提供五保供养所需的经费和实物,乡、民族乡、镇人民政府负责组织五保供养工作的实施。各乡镇除敬老院外还普遍建立了由主管乡镇长、民政、妇联、共青团等单位 and 干部参加的五保供养服务中心,并在村中建立由村委会主任、会计、妇女主任、团支书参加的五保服务站,形成五保服务网络,为分散供养的五保对象提供生活支持等服务。

三、老年社区福利服务

近几年,民政部门以社区服务为依托,致力于推广社区老年人福利服务事业,形成了一定的规模体系,开辟了老年人社会福利事业的新领域,主要体现在以下两个方面:

首先,建立了社区老年人福利服务体系。

——为老年人提供生活照料服务。通过各种途径兴建老年公寓、小型福利院、敬老院、托老所等养老服务设施,为社区老年人提供收养服务;开展包户服务,由社区服务中心等实体组织志愿人员上门为老年人提供洗衣、洗澡、做饭、购物、家务、访谈以及其它特殊服务;开办老年人食堂、浴室、理发店、婚姻介绍所、聊天站等设施,照顾本社区老年人的生活。

——为老年人提供医疗、康复和保健服务。动员、组织社区内的医疗机构为老年人看病提供“三优先”(挂号、看病、取药)服务,定期为老年人体检;一些医疗和福利机构利用自身优势,创办老年病院,在社区开设老年门诊、家庭病床、家庭医疗咨询站等,常年为体弱多病和伤残老年人服务;各社区服务设施普遍购置健身康复器材,开展老年人保健运动和养生讲座。

——为老年人提供文体娱乐和再学习条件。目前,各地社区服务中心、老年人活动站通过举办老年学校、老年兴趣小组,开展多种多样的文体娱乐活动,引导老年人适应老年生活,愉快而平静地安度晚年。

——保护老年人的合法权益。各地基层组织在社区服务工作中将贯彻落实《老年人权益保障法》作为一项根本任务常抓不懈。主要通过社区内的社会道德舆论和基层政权组织,帮助老人具体落实“老有所养”规定;在社区服务设施内设立维权办公室或法律咨询站,宣传法律知识,调解纠纷;成立老年人庇护所,为身心受到伤害的老人提供暂时的安身场所。

——组织老年人投身社区服务,实现老有所为。在社区服务中,老年人已成为一支最富有生机的志愿者队伍,他们积极投身社会公益事业,成立各种老年协会,开展互帮活动,以老助老。

其次,推进社区老年人福利服务的行业化进程。

社区老年人福利服务是一项新兴的社会服务业,为促进这项事业的发展,在 14 个部委局联合颁发的《关于加快发展社区服务业的意见》中对发展社区服务包括发展社区老年人服务制定了一些优惠政策,极大地促进了老年人社区福利服务业的发展,使其朝着行业化、规范化的方向迈进了一大步。目前,全国大中城市已初步形成了以设施服务和社会互助为主要形式的社区福利服务网络,为保障城市特殊困难群体的基本生活权益、满足广大居民群众特别是老年人的多种服务

需求发挥着重要作用，并以此带动和促进了城市社会福利事业的发展。

为了贯彻落实《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》，适应人口老龄化的要求，民政部决定在2001年开始启动“全国社区老年福利服务星光计划”（以下简称“星光计划”）。根据各地上报的统计数据，“星光计划”实施三年，全国城乡共新建和改建社区“星光老年之家”32490个。2001年，主要在省会城市的社区中建成了7278个“星光老年之家”，共投入了30.77亿元；2002年，主要在全国地级城市的社区中建成了14943个“星光老年之家”，共投资52.56亿元；2003年，主要在县城镇和农村乡镇建起了10269个“星光老年之家”，共投资51.52亿元。这些项目除了第三批有个别省份受气候等因素的影响不能在5月底全部完成外，其余都已竣工交付使用。

在“星光计划”三年总投入的134.85亿元中，民政部本级福利彩票公益金投入了13.53亿元，地方福利彩票公益金投入26.33亿元，地方财政投入43.36亿元，项目单位自筹和社会力量投入51.63亿元。

从“星光老年之家”的功能看，基本包括了文化娱乐、图书阅览、体育健身、医疗康复和老年课堂等基础服务项目，发达地区“星光老年之家”还设置了院舍住养、日间照料、入户服务、紧急援助、信息咨询等服务内容。

三年“星光计划”的实施情况是令人满意的，投资规模比预计的要大，项目建设数量比预期的要多，建设速度也比预想的要快，社会反响更是比预想的要好，应该说是比较圆满地完成了目标任务。

如今，3万多个“星光老年之家”如繁星一样遍布祖国大江南北，星罗棋布，熠熠生辉，为千千万万的老年人带来了欢声笑语，送去了幸福安康。实践证明，“星光计划”的实施，合国情，得民心，顺民意，集中体现了“三个代表”重要思想的精髓、科学发展观的基本要求及我党立党为公、执政为民的宗旨，较好地缓解了城乡老年福利服务设施严重匮乏的矛盾，为全社会的老年人办了一件实实在在的好事和实事。

目 录

第一部分 领导讲话

在全国老龄委第八次全体会议上的讲话摘要	回良玉 (3)
在辽宁省发展养老产业工作会议上的讲话	李立国 (6)
在全国养老服务社会化经验交流会议上的讲话	窦玉沛 (10)
在全国养老服务社会化经验交流会议上的讲话	李本公 (15)
在全国养老服务社会化经验交流会上的总结讲话	张明亮 (19)
在“首届推进社会化养老加强养老机构管理经验论坛”上的讲话	张明亮 (24)
在2004“耳聪行动”启动捐赠仪式暨新闻发布会上的讲话	邓先群 (28)
在2004“耳聪行动”启动捐赠仪式暨新闻发布会上的讲话	王定国 (28)
在2004“耳聪行动”启动捐赠仪式暨新闻发布会上的讲话	李国明 (29)
在2004“耳聪行动”启动捐赠仪式暨新闻发布会上的讲话	徐瑞新 (30)
在2007中国首届养老机构风险管理论坛上的讲话	徐瑞新 (31)
在2007“首届推进社会化养老加强养老机构管理经验论坛”上的讲话	徐瑞新 (32)
在2005北京市民办养老机构经验交流会上的讲话	阎青春 (34)
在2005中国社工协会老龄工作委员会主任扩大会议上的讲话	阎青春 (38)
在2006中国社会化养老服务发展趋势与对策院长高级论坛 暨老年福利服务工作委员会年会上的讲话	阎青春 (43)
在2007中国首届养老机构风险管理论坛上的讲话	阎青春 (45)
在2007首届推进社会化养老加强养老机构管理经验交流论坛上的讲话	阎青春 (48)
在2005中国社工协会老年福利服务工作委员会主任扩大会议上的讲话	杨建昌 (54)
在2006中国社会化养老服务发展趋势与对策院长高级论坛 暨老年福利服务工作委员会年会上的讲话	赵蓬奇 (57)
在2007中国首届养老机构风险管理论坛上的讲话	赵蓬奇 (59)
在2007“首届推进社会化养老加强养老机构管理经验论坛”上的讲话	赵蓬奇 (60)
在2007中国首届养老机构风险管理论坛上的讲话	李 浩 (64)
在全国首批异地养老互动旅游定点单位授牌仪式上的讲话	李德运 (67)
在养老机构管理经验论坛上的总结讲话	李德运 (68)
在2005年中国社工协会老年福利服务工作委员会主任扩大会议上的讲话	刘蕴华 (70)

在 2006 年对“实战型养老院院长高级研修班”的介绍	刘蕴华 (78)
在第四届世界华人地区长期照护会议上的讲话	刘蕴华 (79)
在 2006 “年会和院长高级论坛”上的讲话	刘蕴华 (84)
在首批全国异地养老互动旅游定点单位授牌仪式上的讲话	刘蕴华 (89)
在 2007 年“第一届世界养老院领导大会”上的讲话	刘蕴华 (92)

第二部分 理论探讨

中国民办养老机构发展的趋势与展望	阎青春 (103)
老年福利服务工作的性质和任务	邬沧萍 (104)
试析养老机构相关案件产生的原因及相关的法律问题	王晓云 (107)
高龄老人养老、护理产业的需求及养老机构管理机制的完善	陶立群 (109)
我国老龄产业发展状况的研究	陶立群 (115)
老年产业的需求与开发	陶立群 (120)
加强理论和市场研究 发展养老服务产业	熊必俊 (125)
老年群层的社会学分析——对“异地养老”和“养老院舍建设的理论支持”	施正宗 (127)
失智症社区照顾服务	邓世雄 (130)
规避养老服务风险 促进养老服务发展	郑爱芬 (135)
居安思危——浅谈香港养老机构风险管理	文孔义 丁淑仪 (139)
中国农村养老问题研究	杨连专 (146)
浅谈民营老年福利机构发展的问题与对策	竭镇泉 (154)
建立新时期养老模式的探讨	刘中丽 (157)
甘肃银龄行动的实践与思考	李明远 杨高雄 (166)
对养老服务法制化建设几个问题的思考	吕梁思 (171)
构建和谐社会 积极探索养老服务新模式	蔡 晶 (176)
关于上海市发展民办养老机构现状、问题和对策建议 上海市民办养老机构现状与发展课题组	(180)
对国办养老机构发展的思考与对策——简述苏州市社会福利院 机构养老社会化和实践之路	孙惠忠 (183)
中国养老方式特色及发展趋向探讨	杨宗传 (188)
关于推行“以房养老”和“基地养老”的思考	李春玲 (192)
健全体系 创新突破 不断增强养老服务保障能力	上海市民政局 (195)
以“敬老行动”为牵引全面推进养老服务社会化工作	辽宁省民政厅 (198)
抓住机遇 乘势而上 加快养老福利事业发展步伐	山东省民政厅 (201)
明确目标 求实创新 全力推进养老服务社会化创建工作	北京市西城区民政局 (203)
依托社区服务平台 探索养老服务途径	山西省大同市城区人民政府 (206)

以人为本 构建多样化的养老服务体系	福建泉州市鲤城区民政局 (208)
开展养老服务社会化示范活动 推进老年福利服务体系建设	甘肃兰州市民政局 (211)
强化政府主导 汇聚社会力量 积极推进养老产业实现跨越发展	大连市人民政府 (213)
构建三级为老服务网络 推进我市养老社会化	抚顺市民政局 (218)
发挥政府职能作用 营造老年生活温馨家园	大连市沙河口区人民政府 (221)
积极探索国有养老机构改革 吸纳民间资本投资养老产业	开原市人民政府 (224)
创建超市 造福老人 以全新理念参与养老产业发展	大连银发养老服务超市 (227)
以政策为先导 以改革为动力 积极促进养老产业的大力发展	沈阳市民政局 (230)
加强老年服务与管理专业建设 为养老产业发展提供人才与智力支持	大连职业技术学院 (234)
加快发展民办养老机构 促进养老事业社会化	鞍山市民政局 (237)
结合本地实际 发挥政府职能 夯实养老产业发展的基础	本溪市民政局 (240)
关于对江苏、上海养老院所的考察报告	陈耀卿 (242)
建立养老护理保险问题的探讨	李传福 (244)
怎样做老人院类型界定及在界定的基础上如何进行政策支持	杨 团 (248)
养老服务机构的队伍建设	董之鹰 (253)
中国社会福利社会化改革的问题及出路	易松国 (257)
日本是如何照料痴呆老人的——老年痴呆症患者与福利文化活动	雨宫洋子 (268)
农村养老紧迫性及政策选择	张时飞 (274)
论中国养老服务产业法律保障体系的构建	赵 耀 (276)
香港安老服务经验及其启示——关于赴港澳学习考察养老服务的报告	张善斌 (284)
从“以人为本”理解养老机构的模式、取向	黄绍宽 陈智超 (287)
西部地区“十一五”养老福利服务设施建设研究	张仲兵 (291)
新时期养老机构发展的对策与建议——青岛市老年公寓个案研究	吕梁思 (311)
南京市鼓楼区“居家养老服务网”的启示	韩品喆 (316)
养老机构的专业护理干预	吴爱华 (319)
以老人为中心优化养老机构服务管理	陆美玲 (322)
浅谈我国养老服务行业发展的主要制约因素	张 凡 (326)
关于对上海养老工作发展的一些初步思考和建议	李 巍 (331)
社会资源开发与养老机构发展的探讨	张履贵 (335)
发展城市老年福利服务事业 为构建和谐社会做贡献	丁安详 (338)
浅谈养老机构的经营管理	张庆典 (343)
21 世纪养老现状以及在发展中遇到的困难	文远鹏 (346)
老年痴呆患者行为障碍的护理对策	张 巍 (350)
科技引领中国护理革命——论以科学的护理装备推动中国护理事业的发展	徐建安 (352)
卡特尔十六种因素 (16PF) 测验在临床的应用	严文龙等 (359)

第三部分 经验交流

国有社会福利院发展老年公寓初探	张新民 (365)
香港私营安老院成功发展简介	陈邦彦 (367)
谈谈“以人为本”做好新时期养老院服务管理工作	赵良玲 (369)
应用优势开发院外人力资源	谷全文 (371)
创养老品牌 攀市场高峰 不断推进我院社会福利社会化进程	哈尔滨市第一社会福利院 (374)
国办养老院的经营管理	吴九菊 柳琼 (379)
为老人谋幸福是我的执著追求——浅谈老人院服务管理工作体会	洪佩贤 (385)
ISO9001 与现代老人院管理	黄绍宽 黄玉珊 (388)
社会工作与老人院舍服务浅谈	黄伟坤 洪盛界 (392)
养老机构走向市场的根本出路——标准化管理	刘 颖 (396)
标准化服务是和谐养老之路	李声才 (398)
对养老机构实施质量管理的几点体会	白建民 (401)
立足市场 品牌经营 促进国办养老机构的社会化发展	张静波 (402)
传承历史文化 创新管理理念 努力打造公办老年公寓新品牌	汪新海 (405)
发挥机构养老示范作用的探索	陈 影 (408)
坚持科学发展观 构建和谐福利院	许凤林 (412)
注重成本管理 促进民营养老机构发展——广西重阳老年公寓 经营管理实践体会	黄 颖 (415)
深化改革强素质 严格管理塑形象	金志强 (418)
抓质量管理效益 提升品牌促服务工作	李宪军 (421)
因地制宜 科学管理 敬老如亲 创新求益	耿开文 (424)
心中装着夕阳红——记温岭市三心美德颐乐园林莲娣	金宗炳 (426)
福利机构内标准色彩规范的探索及运用	李 咏 (429)
立足市场 开拓经营 促进国办养老机构的持续性发展	大连工人养老院 (432)
强化管理 规范服务 推进养老福利事业社会化进程	沈阳市养老院 (435)
亲情化服务 人性化管理 努力探索社会福利社会化新路子	武汉市武昌区社会福利中心 (436)
构建和谐养老 开展亲情服务	湖北天门市社会福利院 (440)
浅析国办养老机构中的代养合同风险防范	湖北咸宁市咸安区社会福利院 (442)
规范管理促发展 优质服务增效益——福利院落实 《老年人社会福利机构基本规范》纪实	湖北宜昌市社会福利院 (448)
坚持政府主导 社会广泛参与 努力构建全方位全覆盖的养老服务体系	

.....	沈阳市铁西区民政局	(451)
加强养老机构建设 提升养老服务水平	李永花	(455)
品牌服务 连锁经营——探索鹿城养老服务社会化新模式	浙江温州市鹿城区民政局	(458)
痴呆老人的护理体会及个案	郭东曙 吴九菊 吴香菊	(460)
试论养老机构的服务外延——居家养老服务	韩品媚	(462)
养老服务机构的良性运作——南京协和老年服务中心、南京市同源养老院市场化 运行汇报提纲	韩品媚	(466)
创新模式 大力发展社区养老事业	张思芳	(470)
用爱营造老人温馨的家園	孟宪清	(473)
参加“第三期实战型养老院院长高级研修班”情况汇报	孟宪清	(477)
兴化市引入市场机制激活国办福利院	王跃进	(480)
投资与经营分离的养老管理新模式	孙启新	(481)
浅谈深化养老机构管理体会	吴九菊	(483)
用爱心构筑老年人幸福乐园	陈松蒲	(486)
开创中国特色的养老机构	林森浩	(489)
养老院的管理需要注入新的活力	陆 亮	(492)
勇于“养老”创新	苏江英	(493)
养老机构向福利经营型转变的探索	徐满祥 文远鹏 王 彦	(494)
关于养老机构收费管理若干问题的探索	徐满祥 蒋春春	(497)
老年公寓的老人心理慰藉工作初探	胡朝晖 吴春花	(498)
突出个性化 规范科学化 管理人性化	吴友凤	(501)
现场急救	王少丽	(504)
依靠老人 服务老人——充分发挥老年人的作用做好为老服务工作	韩品媚	(505)
关于发展福利经营型养老机构的思考	杨爱菊	(507)
朝阳事业需要晴朗的天	薛 玫	(515)
机构养老在以居家养老为主的养老方式下应当充当的角色	李春玲	(517)
以人为本 艰苦创业 办好泰福春老年公寓	于淑秀	(521)
建设老年乐园是企业责任者的历史使命	刘蕴华	(524)

附录 政策法规

中华人民共和国老年人权益保障法.....	(531)
中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定.....	(536)
中国老龄事业发展“十一五”规划.....	(541)
中国老龄事业的发展.....	(548)
关于加强老年人优待工作的意见.....	(557)

关于加快发展养老服务业的意见·····	(561)
关于加强基层老龄工作的意见·····	(563)
社会福利机构管理暂行办法·····	(565)
农村敬老院管理暂行办法·····	(568)
农村五保供养工作条例·····	(571)
关于开展养老服务社会化示范活动的通知·····	(575)
关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见·····	(578)
老年人社会福利机构基本规范·····	(581)
养老机构入住协议书（范本）·····	(587)
后记·····	(591)

第一部分 领导讲话

在全国老龄委第八次 全体会议上的讲话摘要

中共中央政治局委员、国务院副总理、
全国老龄工作委员会主任 回良玉

(2006年1月19日)

过去的一年，在党中央、国务院的领导下，在社会各界的大力支持下，经过各地各部门的共同努力，老龄工作取得了显著成效，社会养老保障制度逐步建立健全，老年人的合法权益得到了有效保护。老龄委各成员单位认真贯彻中央关于老龄工作的部署，按照构建和谐社会的要求，结合本部门职责和工作实际，开拓进取，团结协作，为老年人作了大量富有成效的工作。

一、充分认识我国老龄工作面临的严峻形势

我国是人口大国，也是老年人口最多的国家，目前，我国60岁以上的老年人口已达1.43亿，占总人口的11%，并以每年3%的速度增长。我国人口老龄化的突出特点是老龄人口基数大，发展速度快，地区分布不平衡，经济底子薄，社会负担重，属于典型的“未富先老”国家。人口老龄化对我们的政治、经济、社会都将产生深刻影响，未来20年是我国应对人口老龄化问题的关键时期。从目前情况看，我国应对人口老龄化的工作形势相当严峻，突出表现在以下四个不适应：

一是养老保障机制与养老负担、社会总体负担的剧增不适应。一方面，我国现行养老保险体系的供养比例和资金支付压力很大，据劳动保障部统计，1980年我国国家在职工工与退休人员的供养比例为13:1，1990年为10:1，而到2003年，这个比例已经锐减到3:1。另一方面，我国现行养老保险制度的覆盖面很窄，只覆盖总人口的15%，绝大多数农村人口仍处于社会化和共济性的社会保障体系之外。快速发展的人口老龄化，给正在建设中的养老保障体系带来了巨大的资金压力。

二是卫生保障体系与老年群体医疗需求不适应。老年群体是医疗卫生服务的重要对象。根据卫生部统计，60岁以上老年人慢性病患率是全部人口患病率的3.2倍，伤残率是全部人口伤残率的3.6倍，老年人消耗的卫生资源是全部人口平均消耗水平的1.9倍。但是，我国医疗卫生事业发展还难以适应这个形势。医疗资源总体不足、分布不均衡，医疗保障制度覆盖面小，个人负担医疗费用上涨过快和政府投入不足，致使广大群众特别是老年人“看病难”的问题十分突出。

三是养老护理机构建设和残疾老年人的护理需求不适应。据调查，目前发达国家社会养老床位数约为老年人总数的5%~7%，我国仅有0.84%。我国约有3250万老年人需要不同形式的长

期护理,但目前专为老年人提供护理服务的社会机构和设施严重不足,现有养老机构的服务项目和服务内容也不齐全,服务人员总体素质和服务质量不能满足老年人的需要。

四是社区服务网络与“空巢”家庭老人、高龄老人的服务需求不适应。目前我国家庭“空巢”化问题十分突出,根据北京市、上海市前几年的调查,老人家庭的“空巢”比例分别达到34%和36.8%。随着城市化的发展和人民生活方式的变化,空巢家庭的比例还将进一步增加。我国80岁以上的高龄老人有1300万左右,并以快于60岁以上老人的增长速度在增加。这种情况对社会养老服务提出了更高的要求。但是,我国包括社会养老服务在内的各种社会服务事业总体比较落后,与人民群众的现实需求不相适应。据有关方面统计,发达国家的社区服务从业人员占就业总人口的20%~30%,发展中国家平均水平也在12%~18%,而我国只有3.9%。目前,全国只有60%的城市街道办事处和不到一半的社区居委会建有老年服务机构和设施,农村乡镇更少。

二、切实把握老龄工作的主要任务

“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期。老龄事业是党和国家事业的重要组成部分,做好老龄工作,是落实科学发展观、构建和谐社会的重要措施和基本要求,对于顺利完成国家“十一五”规划,促进经济和社会发展具有重要作用,今年是实施国家“十一五”规划的第一年,做好今年的老龄工作,开好局、起好步,对于做好今后一个时期的工作具有重要意义。今年的老龄工作任务相当繁重,我们要召开全国老龄工作会议,还要认真研究制定并开始实施《中国老龄事业发展“十一五”规划》。有关部门也正在编制本领域“十一五”规划,要注意把老龄事业发展纳入进去。工作中要重点抓好以下几个方面:

一是要加快构建养老服务体系。当前,解决“空巢”家庭、高龄老人和生活完全不能自理的老年人的养老服务问题十分迫切,必须进一步采取有力措施,加快社区养老服务机构和设施的建设,逐步建立起设施齐备、队伍严整、服务周到、管理严格的社区服务网络,为社区老年人提供优质便捷的服务。同时,要积极发展机构养老,国办即将转发全国老龄办等十部门联合拟定的《关于加快发展养老服务业的意见》,要求政府在加大老年服务事业的投入的同时,积极鼓励、扶持社会力量投资参与、引导和支持社会资本投资兴建各种养老机构。文件下发后,各部门要结合实际,认真组织落实,老龄办也可适时开展养老机构建设专题调研,提出相关建议和实施方案。

二是要着力解决老年人的生活困难。老年人最紧迫的问题是“养”和“医”。各有关部门要按照国务院的部署和要求,认真落实《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)。农村养老保障要坚持以家庭为主,与政府和社会救济相结合,有条件的地方可以探索建立最低生活保障制度。要完善社区老年医疗保健服务网络,实施城市困难群众医疗救济制度,积极推进农村新型合作医疗制度,为老年人提供优质医疗保健服务。要认真落实有关部门联合下发的《关于加强老年人优待工作的意见》,注意照顾贫困、高龄、孤寡老年人以及病残老年人的物质生活、精神文化生活、医疗保健以及权益等多方面的需要。

三是要把加强基层老龄工作作为突出任务来抓。老龄工作的基础在基层,难点也在基层,要