

创建“老年宜居社区”和 “老年友好型城市”的实践和探 索

中国老龄协会 阎青春

二〇一〇年十一月十九日

导 语

- 感谢会议主办方邀请我来香港参加这次研讨会，很高兴有这样一个与各国朋友们学习和交流的机会。
- 在此，我向朋友们介绍一下我国内地开展“老年宜居社区”和“老年友好型城市”创建工作的想法和作法。

两个创建活动的由来

- 老年宜居社区和老年友好型城市创建工作，是世界卫生组织倡导并发动的一项旨在惠及亿万老年群体的社会活动，也是一项适应全世界人口老龄化快速发展新形势和老龄事业发展新要求而开展的重大社会工作。
- 到目前为止，世界卫生组织已经组织多国专家学者认真研究制定出了创建的《行动指南》，并在全世界近30个国家和30多个城市展开这项工作
- 中国内地在和世卫组织多次请教、沟通的基础上，认真结合自己的国情研究制定了创建《老年宜居社区行动指南》和《老年友好型城市行动指南》，于去年7月在全国部分城市部署开展创建“老年人宜居社区”和“老年友好型城市”的试点工作，今年在南京组织进行了交流，提出新要求，初步取得一些可喜成果。

一、创建老年宜居社区和老年友好型城市的重要意义

- （一）开展老年宜居社区和老年友好型城市创建工作积极应对人口老龄化挑战的重大举措
- 当前和今后相当长一个时期，我国面临着严峻的人口老龄化形势：
- 老年人口数量庞大；老龄化速度不断加快；老年人口增长高峰正在到来；高龄老人和失能老人大幅度增加；空巢化趋势日益突出。等等。如何很好地解决亿万老年人的养老问题，成为摆在我们面前的一个重大而紧迫的课题。
- 同时，随着经济社会的持续快速发展，我国城镇化建设步伐不断加快，城市化程度不断提高，社区配套设施不断完善，加之中华民族几千年延续下来的传统，必将会有越来越多的老年人在家中、在社区和城市度过晚年，这样也就必然要对城市 and 社区的养老、为老功能及各方面条件、环境及公共服务设施等全方位地提出越来越高的要求。
- 要积极应对人口老龄化的挑战，需要更新工作观念，拓展工作思路，不断适应形势变化的要求。老年友好型城市和老年人宜居社区创建工作就是应对这种新形势、新要求所采取的重大举措，是从我国1.67亿老年人的角度来重新思考和定位城市与社区功能及创建工作，以期进一步调动、整合城市 and 社区的养老资源，不断改善老年人的生存环境，提高老年人生命、生活质量。

（二）创建老年宜居社区和老年友好型城市是贯彻以人为本核心价值理念的具体体现

- 科学发展观是我们在新时期各项工作的指导思想，也是我们做好老龄工作的指针。科学发展观的核心是以人为本，要从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，让发展的成果惠及包括广大老年人在内的全体人民。
- 老年友好型城市和老年人宜居社区的创建理念，就是立足于人口老龄化的基本国情，从老年人的根本利益出发提出来的，是以人为本核心价值理念在新时期老龄工作中的具体体现，目的是为老年人安度晚年创造一个安全、舒适、优美、和谐的生存环境和发展环境。
- 这一创建理念不仅针对现在的老年人，也关系到社会的所有成员。家家有老人，人人都会老。老年友好型城市和老年人宜居社区创建工作为亿万老年人提供了安全和舒适的生活环境，也同时为亿万家庭带来了和谐与幸福。它不仅造福当今的老年人，也必将泽被未来的老年人。

（三）创建老年宜居社区和老年友好型城市是为老龄事业发展搭建新的工作平台

- & 随着人口老龄化程度的不断加深，我国政府对老龄工作和老龄事业的重视程度日益提高，老龄事业有了整体推进。时代在发展，形势在变化，老龄工作思路也要与时俱进，牢固树立大老龄工作理念，才能在发展中有所作为，有大作为。
- & 开展老年友好型城市和老年人宜居社区创建工作，是在人口老龄化形势下对城市建设水平的进一步提升，是对以居家养老服务为重点的社区老龄工作的整体深入推进。
- & 现在各部门在社区和城市层面的创建活动很多，可谓是九龙治水、五花八门，但是真正针对老年人这个特殊困难群体的专门创建还没有。
- & 推进和开展两个创建就是专门动员全社会各个部门、各种力量为老年人群安享晚年拿出实际行动、做出贡献。两项创建是一项系统工程，涉及到许多职能部门，必须建立和强化横向的合力机制和纵向的落实机制，这就需要各级老龄工作部门充分发挥综合协调和督促检查作用，着力为发挥老龄工作机构的职能搭建一个平台，真正能够创造出一个属于老年人拥有和受益的品牌。

（四）创建老年友好型城市和老年人宜居社区 有利于进一步推动社会建设和经济发展

- 当前国际金融危机的影响使我国面临着复杂严峻的经济形势，为应对挑战，中央及时做出了“保民生、保发展、保稳定”的战略决策。五中全会确定了科学发展的主题和转变经济增长方式的主线。目前中国经济形势总体向好，处于企稳回升阶段，但这次经济危机带来的影响是多方面的。这促使我们进一步思考“老龄工作如何围绕中心、服务大局”，真正发挥作用，服务于经济社会发展，服务于广大的老年人。
- “巧妇难为无米之炊”，没有经济发展，没有雄厚的国力，解决包括老年人需求在内的广大人民的需求便是妄谈。推动老龄事业发展，不仅是社会建设的重要内容，更是经济建设的重要推动力。
- 通过开展老年友好型城市和老年人宜居社区创建工作，不断完善城市和服务社区的公共服务特别是为老服务设施，有助于带动相关产业的发展，刺激消费，拉动内需，拓展就业渠道，增加就业岗位，由此可以为经济发展形成新的增长点，为经济迅速向好提供巨大的动力。
- 同时，随着创建工作的持续、深入进行，把社区和城市建设得更加优美、便利、和谐，具备更加适合老年人安享晚年、宜养宜居环境和条件，就能够大大提升为老服务功能，更好满足老年人养老的多方面需求，从而为促进社会和谐，维护社会稳定发挥积极作用，这当然应该成为和谐社会建设的题内应有之义。

二、准确定位两个创建试点工作的基本原则、目标和任务

- 创建试点基本原则是“低成本、快起步、稳推动”。
- 一是从各地实际出发，与经济发展及各方面承受能力相适应，低水平起步，以较低的成本获取最大的效益；
- 二是积极行动起来，及早部署，协调社会各方面的力量形成合力，推动这项工作快速展开；
- 三是稳步做好试点工作，把详细周密的工作计划、试点方案与扎实有效的实际措施、实际行动结合起来，务求实效。

（二）试点工作的目标

开展这项工作的**最终目标**，是全面改善老年人在居住城市和社区的生活与生存环境，显著提高养老保障和服务水平，同时形成老龄工作和老龄事业的强力推进机制。

- 我们进行创建试点，是在各地推荐的基础上，先期主要选择了东部沿海和东北老工业基地的部分省份进行的，到现在为止已有十多个城市和城区加入了创建试点。如上海市的浦东新区、黄浦区、长宁区，江苏南京市的玄武区，辽宁省营口市鲅鱼圈区，山东省青岛市和新泰市，浙江省湖州市、黑龙江省齐齐哈尔市等。上海市是国际卫生组织的试点城市，这次我们也将和国际卫生组织一道合作，把上海浦东、长宁、黄浦区也列为我们的试点。
- 我们在确定国家级试点的同时，也要求各省根据实际情况选择部分社区或城市作为各自的省级试点。我们力图通过试点，为在全国范围内全面开展创建工作积累经验、提供参考模式、扩大宣传、营造氛围、打造品牌。

（三）创建试点工作的内容和任务

& 创建的内容

- 1/创建老年友好型城市和老年宜居社区，要制定出台相关为老、助老政策措施，并认真组织落实；**
- 2/要加强社区和城市公共服务、为老服务设施建设，丰富为老服务内容，提升服务水平，满足老年人的养老服务需求；**
- 3/要在社区和城市为老年人提供安全优美的居住和出行环境，营造良好的爱老敬老助老的社会氛围。**

开展创建试点工作是一项全新的探索性工作，我们 部署和推动了几项工作：

- **1/研究制定创建方案和评定标准办法。**结合试点地区实际和试点实践，制定和完善《老年宜居社区行动指南》和《老年友好型城市行动指南》，在此基础上再认真研究制定《老年宜居社区评估细则》和《老年友好型城市评估细则》。同时根据创建需要制定出台相应的政策措施，将试点成功经验固化为规范和政策，为推动创建工作顺利进行提供政策支持和制度保障。
- **2/全面推动建设。**按照全国的统一要求，各地可以自定标准、自创动作、自我评价，充分发挥主观能动性，从老年宜居和友好角度推动社区或城市层面的创建，力争具有不同的特点和地区特色，为以后在全国推开的创建工作提供样板和示范，为全国老年宜居社区或老年友好城市的全面推开奠定基础、积累经验。
- **3/形成机制。**在试点过程中，老龄工作部门要进一步拓宽工作思路，认真研究城市、社区涉老环境建设和为老服务体制建设问题，将老年友好型城市和老年人宜居社区创建工作作为发展老龄事业的新平台、新手段和新抓手，积极探索老龄工作新的管理机制和运行模式，推动大老龄工作格局的构建和完善。

（四）正确认识和处理试点工作的有关问题

开展试点创建实践要认真研究和妥善处理一些新情况、新问题：

1. **关于先行试点和长期创建的关系。**创建试点要求比较紧迫，所以充当试点的地方要抓紧时间，积极行动。同时创建又是一项头绪多，任务重，涉及面广，工作量大的工作，各种软硬件设施不可能在短期内都达标，需要逐步建立和完善。因此，试点只是创建的开始，接下来的路更长，任务更艰巨，需要我们付出长期的坚持不懈的努力。
2. **关于老龄部门与各涉老职能部门的关系。**老年宜居社区和老年友好型城市创建工作是一个综合的系统工程，需要相关部门通力合作，建立齐抓共管的工作机制，为此，老龄工作部门须进一步强化大老龄意识，充分发挥联络协调职能，加强与成员单位以及与创建工作有关的非成员单位的沟通与协作，确保创建试点工作顺利进行，并为今后创建工作的深入推进奠定良好的工作基础。
3. **关于基本建设和为老服务的关系。**城市和社区基本建设的目的是满足社会各个群体包括老年群体的共同需求，属于基础设施建设，但老年宜居社区和老年友好型城市创建工作不仅有一般性的基础设施建设，更要有满足老年人特殊需求的专门为老服务设施建设，如无障碍道路、居家养老服务中心、助餐助浴点、老年活动中心、老年大学、养老机构等，以突出“老年宜居”和“老年友好”的特征。创建工作中，要从大老龄的理念出发，既充分照顾老年人的需求，也不能割裂老年群体与其他群体的共同需求，忽视老龄工作与其他工作的相容性。
4. **关于借鉴国外经验和立足我国国情的关系。**在试点工作中，我们努力吸收借鉴国外先进经验和理念，试点工作既有一定的前瞻性，同时也立足本国国情，使创建工作与当前的经济社会发展水平相适应，以满足老年人的基本需求为目的，确保创建工作的针对性和可操作性，确保各项措施既切实可行又行之有效。

（五）创建试点的具体要求

- **1、加强领导，认真组织实施。**各试点地区要积极争取党委、政府的重视和支持，要在各级老龄部门指导下，把开展试点工作列入重要工作日程，制定切实可行的试点工作方案，细化工作目标，分解试点任务，认真组织实施。要求建立和落实工作责任制，确保试点工作积极稳妥地开展。大力加强创建宣传，努力营造各部门积极参与、群众广泛支持的良好社会氛围。
- **2、因地制宜，创造性地开展。**参加试点的城市和社区老龄工作基础都比较好，但还是存在一定的差异，因此试点工作不可能也不要求采取划一的标准。各地从现有条件和基础出发，因地制宜，采取积极稳妥的步骤和措施进行试点，既坚持标准，严格要求，又要结合实际，区别对待，突出特色，分类实施。
- **3、取长补短，积极借鉴各种创建经验。**两个创建在我国老龄事业发展过程中是一项新的工作，没有成熟经验可借鉴，要摸着石头过河，大胆地进行实践。但国际上类似的创建活动已经开展，上海、南京等地也曾先期摸索展开了一些类似的创建活动，并取得一定成效，可以认真学习和借鉴。同时，我国目前各地各部门也有着各种各样的创建活动，很多与老龄工作和老龄事业都有一定关联，这也为我们的创建工作提供了很好的参照。要积极汲取这些创建工作的经验，使创建少走弯路，节省成本。
- **4、加强舆论宣传，营造良好社会氛围。**老龄工作和老龄事业是需要全社会共同来关注和支持才能发展的，不能只靠老龄部门自身的力量。创建试点必须坚持正确的舆论导向，积极动员各级各类新闻媒体，运用各种各样通俗易懂的宣传方式，加强对试点工作重要意义和各项政策的宣传，使这项惠民工程深入人心，营造良好的社会舆论氛围，争取方方面面力量的参与和支持，保障创建试点顺利推进。

三、创建试点工作的作法与经验

- 全国老年宜居社区和老年友好型城市创建试点开展以来，各地从实际出发，做了大量积极而富有成效的工作，使这项工作得到了有条不紊的推进，试点原则得到了有效体现，阶段性试点要求基本实现，得到了广大人民群众特别是老年群体的普遍欢迎和称赞，试点创建有了良好的开端。
- （一）普遍研究制定了试点方案和评定标准。
- 各地加强调查研究，及时总结实践经验，采取走出去和请进来的相结合，依靠自身力量的同时，借助科研院所的力量，研究制定了试点方案和评定标准，充分体现了各地实际和不同的研究角度、工作侧重点，使我们的预料和期望逐步变为现实。

（二）普遍建立了试点工作推进机制。

绝大多数试点城市（或城区）都成立了由政府主管领导同志负责、多个部门组成的试点协调机构或领导小组，明确了各部门的工作职责。有的还配备专职工作人员成立办公室，加强了对这项工作的统筹规划和协调。各有关部门也是密切配合，积极支持，形成强有力的工作推进机制。正式这种强有力的组织保障使这项工作得以顺利推进。

（三）在试点探索中不断创新。

开展创建试点，没有可参照的先例和可遵循的模式，需要我们自己去探索和创新，摸着石头过河，大胆地试，大胆地闯。

各地在试点过程中，在工作内容、工作方式和采取的措施等方面都进行了卓有成效的探索和创新。

南京玄武区政府与各街道签订目标责任书，实行目标分解，并制定了检查制度；上海市杨浦区研究制定了建设“老年友好街镇”评定细则，拓展试点范畴，使友好城区建设的基础更加稳固。青岛市通过设定老年友好保险、老年友好商店等措施将工作具体化、有形化。浙江省湖州市在指标体系之上建立了千分制的考核标准，使试点工作成果量化程度增强。黑龙江省齐齐哈尔市不固守原有工作框架模式，在加强组织领导上狠下功夫，市四大班子重要领导都参与到领导小组中，工作小组根据创建的要求对各成员单位的部门职责重新进行划分、界定和明确，进一步强化了各部门的责任意识，使之在创建中各司其职，各负其责，有力地推动了创建工作的深入开展。

（四）普遍提升城市和社区的老年友好、宜居程度

- 在我国城市、社区层面提升老年友好、宜居的程度，应该说一个长期的过程，短期内难以一蹴而就。但是通过试点创建，这种提升已经开始有明显地显现，出现了可喜的局面。
- 试点城市在推动老龄事业发展上加大力度，乘势借力，充分调动和发挥主动性。
- 如在提高老人的养老保障水平方面，逐步扩大覆盖的老年人范围并不断提高养老服务补贴标准，随经济社会发展提标扩面，加快了社会化养老的前进步伐。
- 在为老服务体系建设方面，各试点城市加大投入、加快发展各类养老服务设施，积极组织老年人开展丰富多彩的活动，满足老年人物质、文化和精神需求。
- 在改进人居环境方面，列出专项资金，改造社区老年人居住和生活环境，改善出行道路，推动无障碍建设，方便老年人生活。各个试点城市（社区）都初步实现了心中有老人、墙上有标语、社区有氛围、老人有笑容。

两个创建试点创造的有益经验：

- 一是以**以人为本核心理念**为开展试点确定了**根本指导**。开展老年宜居社区和友好型城市创建工作，就是要让老年人生活方便、幸福，得到更多实惠，也意味着千千万万个家庭得到实惠。创建试点的开展，群众普遍感觉这是为老百姓特别是为老年群体办的一件大好事。各地政府也都把这作为落实科学发展观、贯彻以人为本、关注和改善民生问题的重要平台抓紧抓好。
- 二是**党政领导高度重视**是试点工作顺利推进的**重要保障**。许多试点地区，大都是党政主要领导同志挂帅任领导小组组长；有的还把创建试点工作写入政府工作报告；有的召开老龄委全体成员会议，认真讨论和审定创建方案。
- 三是**扎实起步、循序渐进**成为试点**平稳和成功的工作模式**。各地根据当地的经济水平和发展水平和各方面承受能力，适时适度地推进试点创建，循序渐进，逐步扩大创建范围，以此避免工作出现大的起伏。
- 四是**职能部门密切协同配合**成为试点**最有效的工作机制**。各地创建中充分发挥老龄工作部门联络协调、组织推动的职能作用，建立起各部门密切配合的工作机制，依靠体制优势，既明确和发挥各部门创建职责，又协同联动，定期进行联合的督促检查，有效推进了创建工作深入开展。
- 五是**大力宣传鼓动**为试点创造了**良好社会环境**。为顺利启动试点工作，各试点城市普遍开展多种形式的宣传活动，报纸登，电视播，网上发，大家形容宣传是“**街上有画、报上有文、电视有影、电台有声**”，使这项工作真正做到了家喻户晓，充分调动了社会的广泛参与。

我国内地试点创建还处在起步阶段，工作基础相对薄弱，各地发展还不平衡，目前也还存在一些问题：

- 1/个别地方对试点工作认识还存在偏差，特别是对老年友好城市中“老年”两个字感觉是消极负面的，不利于城市形象的推广。需要我们在实际工作中进一步加大宣传力度，逐步消除少部分人的误解或片面认识。
- 2/社会力量参与不够，试点初期，政府主导作用发挥明显是理所当然的，但随着试点的推进，“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针需要在试点创建中得到全面更好地贯彻，否则试点工作将缺乏长久的动力。
- 3/个别试点地区还存在“等等看看”的思想，工作主动性发挥的还不够，认识还停留在过去传统的评比排队模式上，重形式轻内容、重过场轻实效的情况还有表现，需要在接下来的工作中努力改进。

四、深入开展创建试点工作的打算

- 今年是全面实施“十一五”规划的最后一年，同时又是研究制定“十二五”规划的重要一年，因此是承上启下的关键一年。
- 在年初的两会上，温家宝总理在政府工作报告中明确提出“加强应对人口老龄化战略研究，加快建立健全养老社会服务体系，让老年人安享晚年”。
- 五中全会建议指出：“积极应对人口老龄化，注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业”。
- 我们组织开展的国家应对人口老龄化战略研究中包括了对“老年友好型城市”和“老年宜居社区”创建课题的研究，应该说这项工作已经被提升到了国家层面，并将在以后着力推进。

（一）发布《全国老年宜居社区创建指南》 和《全国老年友好型城市创建指南》

- 两个指南的研究编写是试点工作的重要内容，也是得益于各地试点工作实践经验。整个研究编写过程反复征求了试点地区和全国老龄委各成员单位的意见，经历了一个从实践—认识—再实践—再认识的过程，体现了唯物主义认识论从实践中来再到实践中去的理念，是集体智慧的结晶。
- 今年五月初，世界卫生组织在澳大利亚召开的全球老年友好型城市建设大会上，我们介绍了开展创建的情况，也计划进一步吸收国内外的意见和建议，修订和完善两个创建指南，然后正式发布试行，使其真正发挥对试点工作的指导作用。

（二）积极稳妥地扩大试点范围

- 根据试点工作总体安排，在现有试点基础上，进一步扩大试点，选择一些城市或社区进行老年友好型城市或老年宜居社区的创建试点。
- 既要积极稳妥，严格掌握标准，不搞一哄而起，充分考虑试点城市的老龄工作基础和创建的积极性，也要坚持自愿原则，由各地城市自愿申请报批。同时我们也要考虑到尽量合理布局，兼顾不同地区和城市的类型，不在限于经济发达、财力好的城市，经济欠发达、财力弱一些的也要试，使试点真正具有代表性和可信度。
- 试点中要大胆进行体制机制的创新，在充分发挥政府主导作用的同时，实现投资主体多元化、发展模式多样化、运行机制市场化。

（三）认真研究解决试点过程中出现的新情况、新问题

- 下一步创建试点既要吸收前期成功经验，积极努力地实践，也要根据新情况新问题不断细化和逐步调整任务要求，完善措施办法，鼓励各地创新出新。
- 当前亟须研究解决创建资金的投入机制、试点地区的共性和差异性以及加强老龄工作体制建设等几个重大问题。
- 在保证统一推进试点的前提下，兼顾各地的实际情况，不断推出新做法和新经验。

（四）认真组织做好总结评估工作

- 检查评估是检验试点创建工作实施效果、评价工作效率的重要途径，也是进一步完善相关政策、逐步在全国推开的重要依据。
- 评估总结工作主要包括检查评估、总结模式、确立典型、推广经验四项内容。
- 我们将成立评估专家组对试点工作进行检查评估，督促试点工作顺利推进。检查评估将贯穿在试点过程中，既有随时随机的评估，也有在试点结束时对试点效果和运行状况做出的终期评估。特别是终期评估须深入基层、深入实际，与老年人见面，听取他们的感受和意见。
- 同时还将根据各地开展试点工作的实际，总结不同模式和经验，确定全国老年宜居社区和全国老年友好城市建设工作的先进典型，进行宣传和推广。我们还将积极向世界卫生组织推荐，争取列入全球老年友好型城市或老年友好社区范围，大力提升国内城市的国际知名度和全球影响力。

结 语

- “老年宜居社区”和“老年友好型城市”的创建需要试点探索，它对于我们进一步开拓工作思路和丰富为老服务内容，挣脱传统羁绊和思想束缚，具有十分重要的作用。
- 让我们进一步发扬中华民族尊老敬老的光荣传统，共同努力，不断为亿万老年人开创晚年美好生活的新天地。

谢谢大家

