



城乡老年人照护

相关政策与 实用服务技术

胡勇 李宝龙 郑一淳 主编



 中国农业出版社

都市型现代农业科技组织与服务项目(2014年度,
城乡社会服务与管理创新团队建设(2014年度定额人才培养项目))

城乡老年人照护相关政策 与实用服务技术

胡 勇 李宝龙 郑一淳 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡老年人照护相关政策与实用服务技术 / 胡勇,
李宝龙, 郑一淳主编. —北京: 中国农业出版社,
2014. 11

ISBN 978-7-109-19737-4

I. ①城… II. ①胡… ②李… ③郑… III. ①老年人
—社会服务—研究—中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 251181 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 王琦琰

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 10.5 插页: 4

字数: 255 千字

定价: 39.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 胡 勇 李宝龙 郑一淳

副主编 史陇燕 郑海晶 李鑫瑶

根据联合国最新的人口数据预测，2010年中国60岁及以上人口占比将达到12%，低于经济合作与发展组织（OECD）的平均水平，人口老龄化问题尚不突出。但是，2011年以后的30年里，中国人口老龄化将呈现加速发展态势，60岁及以上人口占比将年均增长16.55%，2040年60岁及以上人口占比将达28%左右。在这30年里，中国开始全面步入老龄化社会。到2050年，60岁及以上老年人占比将超过30%，社会进入深度老龄化阶段。

老龄化的提前到来对中国当前的经济社会以及家庭社会产生了重大的影响。如何应对老龄化带来的一系列问题成为摆在我们这代人身上肩负的重任。若是能够迎难而上，形成“银色经济”，用养老产业来带动新一轮的经济复苏将是我们所乐见的。

其实，老年人最值得尊敬和爱戴，也最需要关心和帮助。中华民族素有敬老、尊老的传统，随着经济社会的发展，人民生活水平的提高，社会生活方式的转变，老年群体在日常生活照顾、精神慰藉、心理支持、康复、护理、临终关怀、紧急救助等方面呈现出日益增长的需求。妥善处理人口老龄化问题，关心老年人的需求，加快发展养老服务业，是贯彻落实科学发展观、坚持以人为本的具体体现。认真解决老年人生活中的实际问题，有利于保持家庭关系稳定和睦，促进老年群体与其他群体和谐相处，这是构建社会主义和谐社会的重要内容，是社会文明进步的重要标志。同时，加快发展养老服务业，有利于促进相关行业发展，推动经济增长，提高全体

人民生活质量和水平。各地区、各部门要充分认识发展养老服务业的重要意义，采取有效措施，推动养老服务业加快发展。

基于此，本书主要是结合部分想要开办养老院的读者朋友的实际需求，梳理了现有的政策法规对开办养老院的具体规范，以及养老院的设计技巧、管理技巧、对护理员工作的具体要求等，希望能对大家有所帮助。编写过程中难免会有疏漏之处，还请读者见谅。

编者

2014年10月

前言

第一章 国家推进养老产业发展相关政策	1
第一节 政府鼓励民间资本进入养老产业的相关举措	1
第二节 国土资源部关于养老设施用地的有关意见	6
第三节 民政部等政府机构关于加强农村敬老院建设的通知	9
第四节 养老机构设立许可办法	12
第五节 养老服务机构申办程序	16
第六节 关于发布行业标准《老年人建筑设计规范》的通知	17
第七节 养老机构管理办法	23
第二章 北京市推进养老产业发展相关政策	28
第一节 北京市率先出台加快推进养老服务业发展的意见	28
第二节 北京市民政局 北京市财政局关于印发《关于社会力量 兴办社会福利机构运营资助办法》的通知	28
第三节 北京市民政局关于资助乡镇养老服务机构建设的通知	41
第四节 北京市建设养老机构土地使用办法	48
第五节 北京市养老服务机构管理办法	48
第六节 北京市质量技术监督局关于开展养老服务 质量星级评定工作的通知	52
第三章 养老公寓设计技巧	54
第一节 老年公寓规划设计须知	54

第二节	场地与建筑设计——老年人建筑设计	55
第三节	建筑师设计老年公寓需要注意的 10 点	67
第四节	国外养老模式和特点介绍	68
第四章	管理者实用技巧	70
第一节	护理业务管理体制	70
第二节	护理员工作制度	70
第三节	养老院各部门职能职责	72
第四节	护理日常工作流程	74
第五节	休养员的离住院手续	76
第五章	护理员实用技巧	77
第一节	护理员的道德规范	77
第二节	护理员工作须知	79
第三节	护理员工作规范	80
第四节	护理员行为规范	80
第五节	护理员礼仪须知	83
第六章	常见疾病的预防和护理	86
第一节	心理护理	86
第二节	老年人常见症状、疾病的护理	89
第三节	护理工作的重点和难点	96
第七章	护理工作操作规程	117
第一节	清洁卫生	117
第二节	衣被整理	121
第三节	体位移动	124
第四节	饮食与排泄	127

第八章 老年人康乐活动	138
第一节 老年人康乐活动的概念和作用	138
第二节 康乐活动开展的方法与技巧	139
第三节 老年人康乐活动的类型	142
第四节 老年人活动范例	144
第九章 老年人适用的辅助器具介绍	152
主要参考文献资料	156

第一章 国家推进养老产业发展相关政策

第一节 政府鼓励民间资本进入养老产业的相关举措

一、三大优惠政策支持社会资金参与养老服务

2013年新华社北京3月5日专电（记者 周劼人）民政部部长李立国5日上午在人民大会堂北门接受记者采访时表示，社会资金进入社会养老服务体系建设，优惠政策主要表现在三方面：一是税收减免；二是有条件的地方在一次性投资和日常运营方面提供补助；三是对养老机构建设在用地和使用基础设施、公用设施等方面提供政策优惠（2013年）。

二、政府将通过简政放权、鼓励民间资本等方式支持养老服务业

国务院新闻办公室定于2013年12月5日（星期四）上午10时举行新闻发布会，请民政部部长李立国、副部长姜力、窦玉沛介绍全面深化改革创新，促进民政事业发展的有关情况，并答记者问。

〔窦玉沛〕在发挥政府作用方面，我们总体的想法就是要强化政府的职能，通过简政放权、创新体制机制激发社会活力，来为广大老年人提供多样化的养老服务需求。在发挥政府作用方面：

第一，我们要按照国家“十二五”规划的要求，加快建设一个以居家为基础、以社区为依托、以机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，为广大老年人提供基本的养老服务。

第二，要进一步保证好基本，兜住底线。公办养老机构以及通过政府购买服务，要保障城乡的“三无”老年人、低收入家庭的老年人以及困难家庭的失能、半失能老年人，对他们提供无偿或低收费的服务。

第三，推进建立福利服务制度。在这方面，我们积极推动地方政府对建设服务设施进行补贴，形象地说叫补砖头。同时对于公办和民办养老机构的

运营进行补贴，我们形象地说叫补床头。现在我们重点要推进的是要补人头，补到老年人自己身上来。在这方面，我们已积极推动地方对困难的老年人，一个是高龄津贴，第二项是服务补贴，第三项是护理补贴，到目前为止，全国有 18 个省建立了 80 岁以上的老年人的高龄津贴，有 22 个省建立了服务补贴，还有 3 个省建立了护理补贴。通过补人头，让老年人有钱买服务，不仅满足自身服务的要求，同时也能够带动老年消费的形成，带动老年产业的发展。

第四，要加强监管。在监管方面，一方面要放宽条件，降低门槛，鼓励民营资本进入。同时要依法进行制度化、规范化、标准化、信息化的管理，维护广大老年人的权益。

在鼓励民间资本方面，大家都看到今年 9 月份国务院出台的《关于加快发展养老服务业的若干意见》，这个意见中对于民间资本进入养老服务业在投资、融资、土地利用、税费减免、补贴支持、人才培养以及慈善捐赠的优惠等方面，提供了众多的优惠扶持政策。现在看来，关键是如何落实。

为此，民政部将重点做好以下工作：

第一，是正在会同有关部门制定国务院意见的配套政策，国务院在下发文件时将 45 个具体的配套政策分解到 35 个部门，其中民政部牵头的有 19 项，配合的有 20 项，我们要积极推进，按时限完成。

第二，是推动地方制定贯彻落实国务院意见的具体办法，结合各地实际，使之更有针对性和操作性。

第三，是要深化改革，营造环境。我们将确定部分地区进行养老服务业综合改革试点，力争在优惠政策方面再取得突破。同时民政部将积极推进有条件的公办养老机构进行市场化改革，对于新建的公办养老机构，原则上实行公建民营，同时进一步推动民办公助、政府购买服务，营造公办养老机构和民办养老机构公平竞争的氛围。

三、鼓励和引导民间资本进入养老服务领域

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、新疆生产建设兵团民政局：

养老服务是党和政府高度关切、社会各界广泛关注、人民群众迫切需求的重大民生问题，在我国应对人口老龄化挑战、保障和改善民生、加强和创新社会管理中发挥着重要作用。鼓励和引导民间资本进入养老服务领域，对于实现养老服务投资主体多元化，缓解养老服务供需矛盾，加快推进以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系的建设，具有重要意义。为贯彻落实

实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）精神，民政部结合当前养老服务发展实际，制定本实施意见。

1. 鼓励民间资本参与居家和社区养老服务

（1）采取政府补助、购买服务、协调指导、评估认证等方式，鼓励各类民间资本进入居家养老服务领域。

（2）支持民间资本拓展居家养老服务内容，为老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、康复护理、居家无障碍设施改造、紧急呼叫、安全援助和社会参与等多方面服务。

（3）鼓励民间资本在城镇社区举办老年人日间照料中心、托老所、老年之家、老年活动中心等养老服务设施，支持社区养老服务网点连锁发展、扩大布点，提高社区养老服务的可及性。

（4）鼓励民间资本参与农村居家和社区养老服务发展，重点为向留守老年人及其他有需要的老年人提供日间照料、短期托养、配餐等服务。支持村民自治组织发展农村互助养老模式。

2. 鼓励民间资本举办养老机构或服务设施

（5）鼓励和支持民间资本举办适宜老年人特别是失能、半失能、高龄老年人集中照料、护理、康复、娱乐的养老院、养护院、老年公寓、敬老院等多种形式的养老机构。

（6）民间资本举办的养老机构或服务设施，可以按照举办目的，区分营利和非营利性质，自主选择民办非企业单位和企业两种法人登记类型。

（7）对于民间资本举办的非营利、营利性养老机构或服务设施，支持其根据市场需求，丰富服务形式和服务内容，为老年人提供多样化的选择性服务。

（8）鼓励民间资本举办的养老机构规模化、品牌化、连锁化和网络化发展，支持其跨区联合、资源共享，发展异地互动养老，推动形成一批具有知名品牌和较强竞争力的养老机构。

（9）鼓励民间资本对闲置的医院、企业厂房、商业设施、农村集体房屋及各类公办培训中心、活动中心、疗养院、旅馆、招待所等可利用的社会资源进行整合和改造，使之用于养老服务。

（10）按照《外商投资产业指导目录》的要求，鼓励境外资本在境内投资设立养老机构。对境内养老机构现有的税收等优惠政策，同样适用于符合条件的境外投资者。港澳地区服务提供者在内地举办非营利性养老机构，按有关规定执行。

3. 鼓励民间资本参与提供基本养老服务

(11) 对于政府举办的尤其是新建的养老机构或服务设施,在明晰产权的基础上,提倡通过公开招投标,以承包、联营、合资、合作等方式,交由社会组织、企业或有能力的个人等民间资本运营或管理。

(12) 鼓励民间资本举办的养老机构接收安置政府供养对象,政府按照规定标准拨付相关生活、医疗、照料等费用。

(13) 各级民政部门要采取政府购买服务的方式,支持民间资本在为孤老优抚对象、“三无”、五保及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人提供的基本养老服务中,发挥积极作用。

4. 鼓励民间资本参与养老产业发展

(14) 积极支持民间资本参与发展老年生活服务、医疗康复、饮食服装、营养保健、休闲旅游、文化传媒、金融和房地产等养老产业。

(15) 鼓励和引导民间资本开发老年保健、老年照护、老年康复辅具、老年住宅、老年宜居社区等产品和服务市场。

(16) 鼓励民间资本投资建设各类专业化养老服务机构或组织,承接政府或社会委托,提供养老服务评估、咨询和第三方认证等服务。

5. 落实民间资本参与养老服务优惠政策

(17) 将民间资本举办养老机构或服务设施纳入经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用规划和年度土地利用计划,合理安排用地需求,符合条件的,按照土地划拨目录依法划拨。

(18) 对民间资本举办的非营利性养老机构或服务设施提供养老服务,根据其投资额、建设规模、床位数、入住率和覆盖社区数、入户服务老年人数等因素,给予一定的建设补贴或运营补贴。

(19) 对民间资本举办的养老机构或服务设施提供的养护服务免征营业税。对符合条件的非营利性养老机构或服务设施自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税,其免税收入不计入所得税应纳税收入。

(20) 民间资本举办的各类养老机构或服务设施按有关规定,要与居民家庭用电、用水、用气、用热同价。

(21) 对民间资本举办的养老机构或服务设施所办医疗机构已取得执业许可证并申请城镇职工(居民)基本医疗保险或新型农村合作医疗保险定点机构的,经审查合格后纳入定点范围。

(22) 民间资本举办的非营利性养老机构或服务设施提供的养老服务,其价格实行政府指导价。营利性养老机构提供的服务,根据其提供的服务质量,

实行企业自主定价。

(23) 鼓励社会向民间资本举办的非营利性养老机构进行捐赠,按规定享受相关税收优惠政策。

6. 加大对民间资本进入养老服务领域资金支持

(24) 争取建立养老服务长效投入机制和动态保障机制,不断增加对民间资本进入养老服务领域的财政支持。

(25) 争取设立多种形式的专项投资,鼓励和引导民间资本进入养老服务领域。在安排中央专项补助资金支持社会养老服务体系建设和工作中,要将民间资本参与运营或管理的养老机构纳入资助范围。

(26) 各级民政部门福利彩票公益金每年留存部分要按不低于50%的比例用于社会养老体系建设,并不断加大对民间资本提供养老服务的扶持力度。

(27) 鼓励金融机构加快金融产品和服务方式创新,通过创新信贷品种、增加信贷投入、放宽贷款条件、扩大抵押担保范围等方式,加大对民间资本进入养老服务领域的金融支持。

7. 加强对民间资本进入养老服务领域指导规范

(28) 完善养老服务法律、法规和政策,加强养老服务监督和管理,为鼓励和引导民间资本进入养老服务领域创造公平竞争的市场环境。

(29) 制订养老服务资格认证、建筑设施、人员配备、分类管理、安全卫生、等级评定等标准,建立养老服务需求与质量评估制度,推动各级各类养老服务标准的贯彻落实,规范民间资本养老服务提供行为。

(30) 开展养老服务从业人员职业道德建设、专业技能培训 and 职业资格鉴定,提升法律意识、责任意识和业务水平,推行院长岗前培训和养老护理员持证上岗制度,提升民间资本提供养老服务的质量和水平。

(31) 指导民间资本举办的养老机构或服务设施加强管理服务,健全规章制度,落实安全责任,实现安全、健康、有序发展。

(32) 培育和发展养老服务行业协会,发挥其在行业自律、监督评估和沟通协调等方面的作用,促进民间资本投资主体行业自律和维护自身合法权益。

(33) 地方各级民政部门要发挥好宏观管理、行业规范和业务指导职能,进一步采取切实有效措施,鼓励和引导民间资本进入养老服务领域。工作推进过程中遇到的困难和问题,请及时报部。

第二节 国土资源部关于养老服务设施用地的有关意见

一、国土资源部办公厅关于印发《养老服务设施用地指导意见》的通知

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局，计划单列市国土资源主管部门：

为贯彻落实《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）文件精神，保障养老服务设施用地供应，规范养老服务设施用地开发利用管理，大力支持养老服务业发展，部制定了《养老服务设施用地指导意见》（以下简称“《意见》”），现予印发，请结合本地实际认真贯彻执行。

本通知自下发之日起执行，有效期五年。

2014年4月17日

养老服务设施用地指导意见

1. 合理界定养老服务设施用地范围 专门为老年人提供生活照料、康复护理、托管等服务的房屋和场地设施占用土地，可确定为养老服务设施用地。老年酒店、宾馆、会所、商场、俱乐部等商业性设施占用土地，不属于本《意见》中的养老服务设施用地。

2. 依法确定养老服务设施土地用途和年期 养老服务设施用地在办理供地手续和土地登记时，土地用途应确定为医卫慈善用地。

依据《土地利用现状分类》（GB/T21010—2007），规划为公共管理用地、公共服务用地中的医卫慈善用地，可布局和安排养老服务设施用地，其他用地中只能配套建设养老服务设施用房并分摊相应的土地面积。

养老服务设施用地以出让方式供应的，建设用地使用权出让年限按最高不超过50年确定。以租赁方式供应的，租赁年限在合同中约定，最长租赁期限不得超过同类用途土地出让最高年期。

3. 规范编制养老服务设施供地计划 养老服务设施用地供应应当纳入国有建设用地供应计划。新建城区和居住小区配建养老服务设施用地的，建设规模应一并纳入住房建设用地供应计划；新建养老机构服务设施用地的，应根据城乡规划布局要求，统筹考虑，分期分阶段纳入国有建设用地供应计划。对闲

置土地依法处置后由政府收回的，规划用途符合要求的，可优先用于养老服务设施用地，一并纳入国有建设用地供应计划。

4. 细化养老服务设施供地政策 经养老主管部门认定的非营利性养老服务机构的，其养老服务设施用地可采取划拨方式供地。民间资本举办的非营利性养老服务机构，经养老主管部门认定后同意变更为营利性养老服务机构的，其养老服务设施用地应当报经市、县人民政府批准后，可以办理协议出让（租赁）土地手续，补缴土地出让金（租金）。但法律法规规章和原《国有建设用地划拨决定书》明确应当收回划拨建设用地使用权的除外。

营利性养老服务设施用地，应当以租赁、出让等有偿方式供应，原则上以租赁方式为主。土地出让（租赁）计划公布后，同一宗养老服务设施用地有两个或者两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式供地。以招标、拍卖或者挂牌方式供应养老服务设施用地时，不得设置要求竞买人具备相应资质、资格等影响公平公正竞争的限制条件。房地产用地中配套建设养老服务设施的，可将养老服务设施的建设要求作为出让条件，但不得将养老服务机构的资格或资信等级等作为出让条件。

5. 鼓励租赁供应养老服务设施用地 为降低营利性养老服务机构的建设成本，各地可制订养老服务设施用地以出租或先租后让供应的鼓励政策和租金标准，明确相应的权利和义务，向社会公开后执行。市县国土资源管理部门与用地者应当签订养老服务设施用地租赁合同，约定租赁国有建设用地的出租人和承租人、地块的位置、用途、面积、空间范围、容积率、租期、租金标准及调整时间和方式、到期处置与续期或出让等内容。

6. 实行养老服务设施用地分类管理 新建城区和居住（小）区按规定配建养老服务设施，依据规划用途可以划分为不同宗地的，应当先行分割成不同宗地，再按宗供应；不能分宗的，应当明确养老服务设施用地、社区其他用途土地的面积比例和供应方式。

新建养老机构项目用地涉及新增建设用地，符合土地利用总体规划和城乡规划的，应当在土地利用年度计划指标中优先予以安排。

新建养老服务设施用地依据规划单独办理供地手续的，其宗地面积原则上控制在3公顷以下。有集中配建医疗、保健、康复等医卫设施的，不得超过5公顷。新建城区和居住（小）区按规定配建养老服务设施用地，应当在《国有建设用地使用权出让合同》或《国有建设用地划拨决定书》中予以特别说明，应明确配建的面积、容积率、开发投资条件和开发建设周期，以及建成后交付、运营、管理、后续监管的方式等。

7. 加强养老服务设施用地监管 在核发国有建设用地划拨决定书、签订出让合同和租赁合同时,应当作出以下规定或者约定:

(1) 建设用地使用权可以整体转让和转租、不得分割转让和转租;

(2) 不得改变规划确定的土地用途,改变用途用于住宅、商业等房地产开发的,由市、县国土资源管理部门依法收回建设用地使用权;

(3) 签订出让合同和租赁合同时,应当约定出让或租赁建设用地使用权可以设定抵押权。划拨建设用地要设定抵押权,在核发划拨决定书时,应当约定划拨建设用地使用权不得单独设定抵押权,设定房地产抵押权的建设用地使用权是以划拨方式取得的,应当从拍卖所得的价款中缴纳相当于应缴纳的土地使用权出让金的款额后,抵押权人方可优先受偿;

(4) 养老服务设施用地内建设的老年公寓、宿舍等居住用房,可参照公共租赁住房套型建筑面积标准,限定在 40 米² 以内;

(5) 向符合养老申请条件的老年人出租老年公寓、宿舍等居住用房的,出租服务合同应约定服务期限一次最长不能超过 5 年,期限届满,原承租人有优先承租权。

8. 鼓励盘活存量用地用于养老服务设施建设 对营利性养老服务机构利用存量建设用地从事养老设施建设,涉及划拨建设用地使用权出让(租赁)或转让的,在原土地用途符合规划的前提下,可不改变土地用途,允许补缴土地出让金(租金),办理协议出让或租赁手续。在符合规划的前提下,在已建成的住宅小区内增加非营利性养老服务设施建筑面积的,可不增收土地价款。若后续调整为营利性养老服务设施的,应补缴相应土地价款。

企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、社区用房等进行改造和利用,兴办养老服务机构,经规划批准临时改变建筑使用功能从事非营利性养老服务且连续经营一年以上的,五年内可不增收土地年租金或土地收益差价,土地使用性质也可暂不作变更。

9. 利用集体建设用地兴办养老服务设施 农村集体经济组织可依法使用本集体所有土地,为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构可以依法使用农民集体所有的土地。

二、国土部:保障养老用地供应

2013 年 4 月 3 日,国土资源部第七次部长办公会议提出,应将养老用地纳入国有建设用地供应计划。