



浙江省社会福利协会养老服务指导丛书

ZHEJIANGSHENG SHEHUI FULI XIEHUI YANGLAO  
FUWU ZHIDAO CONGSHU

# 养老机构 的建设和管理

YANGLAO JIGOU  
DE JIANSHE HE GUANLI

这是一本讲述养老机构建设与管理的书，政策性和实践性并重，有理论厚度又不乏通俗；顺应读图时代，配置了大量照片和图表。全书沿着养老机构定位、规划、选址、设计、色彩、标准、队伍和管理等脉络，娓娓道来，层层剖析；着眼问题，关注热点，聚焦重点。可为政府有关管理部门、养老服务从业人员和研究人士的参考和指导用书。

董红亚◎著

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

浙江省社会福利协会养老服务指导丛书

ZHEJIANGSHENG SHEHUI FULI XIEHUI YANGLAO  
FUWU ZHIDAO CONGSHU

# 养老机构 的建设和管理

YANGLAO JIGOU  
DE JIANSHE HE GUANLI

这是一本讲述养老机构建设与管理的书，政策性和实践性并重，有理论厚度又不乏通俗；顺应插图时代，配置了大量照片和图表。全书沿着养老机构定位、规划、选址、设计、色彩、标准、队伍和管理等脉络，娓娓道来，层层剖析；着眼问题，关注热点，聚焦重点。可为政府有关管理部门、养老服务从业人员和研究人士的参考和指导用书。

董红亚◎著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

养老机构的建设和管理 / 董红亚著. —北京: 中国社会出版社, 2015.10  
(浙江省社会福利协会养老服务指导丛书)

ISBN 978-7-5087-5176-4

I. ①养… II. ①董… III. ①养老院—运营管理—中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 248199 号

---

丛 书 名: 浙江省社会福利协会养老服务指导丛书  
书 名: 养老机构的建设和管理  
著 者: 董红亚

---

出 版 人: 浦善新  
终 审 人: 李 浩  
责任编辑: 李新涛  
助理编辑: 张耀文

责任校对: 胡 清

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124857

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124856

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

[shcbs.mca.gov.cn](http://shcbs.mca.gov.cn)

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 230mm 1/16

印 张: 12.25

字 数: 130 千字

版 次: 2015 年 11 月第 1 版

印 次: 2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元



中国社会出版社微信公众号

# 浙江省社会福利协会 养老服务指导丛书编委会

**主任：**尚 清

**副主任：**苏长聪 何文炯

**成 员：**班茂盛 陈雪萍 董红亚 方 巍  
郭 清 黄元龙 林 卡 李 咏  
翁 歆 姚引妹 易开刚 张玲芝  
郅玉玲

**主 编：**黄元龙

**成 员：**陈 川 陈 娜 黄建萍 沈小平  
贾纪刚 徐善清 韦金莲 朱霜洁

# 序一

社会养老服务体系建设和经济社会发展全局，是应对人口老龄化的重要举措，是国家的一项长期战略任务。做好这项工作，有赖于社会各方的共同努力，有赖于理论和实践的结合，既需要加强顶层设计，打通政策创制的“最先一公里”，又需要推动基层执行，解决政策落实的“最后一公里”。

目前，总体看，政策创制的“最先一公里”建设正在积极有序开展。自2013年国务院下发《关于加快发展养老服务业的若干意见》后，国家有关部门和地方各级政府认真贯彻落实，相继制发了诸多专项配套政策措施、标准规范和实施办法，涵盖养老服务用地、养老设施规划、老年人家庭及居住区公共设施无障碍改造、养老服务标准化、养老服务补贴、养老机构责任保险、养老服务人才培养、养老服务价格管理、政府购买养老服务、税收优惠、收费减免、外资在华设立养老机构、鼓励民间资本参与等各个方面，各地还结合本地实际，出台了具有地方特色的创制性政策，初步形成了较为完善的促进养老服务业发展的政策体系，营造了良好的政策环境。

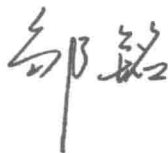
但“徒法不足以自行”，良好的政策要体现出效益，关键在于有效的执行，这其中执行者对政策的准确理解、把握是重要基础。我们经常不无遗憾地看到，中央的一些政策在执行中“跑、冒、滴、漏”，走样变形。原因不外乎此。就养老服务来说，一方面，在这么短的时间内，密集出台如此多的政策，政策执行者、直接参与者，

包括政策受益方的老年人及其家庭的确需要有一段时间理解消化；另一方面，养老服务作为一项系统工程，其政策还涉及到诸如国家土地管理、城乡规划、社区建设、公共财政体制、人才队伍建设等方针政策、法律法规，消化理解时不能就事论事，局限于养老服务本身，需要从这些宏观政策上进行把握，才能搞清吃透。因此，做好政策的解释、宣传，说清这些政策的前因后果，背后的隐藏的“为什么”，就显得极为重要。只有这方面的工作做好了，才能真正打通“最后一公里”，让政策落地生根。

很高兴看到浙江省社会福利协会编的这套养老服务指导丛书。他们致力做了这方面的工作。作者把理论、政策和实践结合起来，从理论的高度分析政策、解释政策，又从实践的角度印证政策、完善政策，视野较宽，又简明扼要，图文并茂，可读性强，具有较强的指导性。

这些年，浙江省养老服务业发展的整体水平一直走在全国前列，亮点纷呈，创新力度大，为全国养老服务业发展贡献了不少好经验、好做法，我想，除了省委、省政府和地方各级党委、政府高度重视，着力加强领导，给予各方面保障外，民政系统对政策的宣讲、理解、执行比较到位也是一个重要方面。这套丛书可以说是源于浙江的实践、浙江的创新，又不局限于浙江，跳出了浙江，是对以往浙江实践经验的升华，放在全国也有一定的意义。

相信大家读后有诸多裨益。是为序。



（作者系民政部副部长）

## 序二

养老服务业由老年事业和老年产业组成，是为老年人提供生活照料、康复护理、精神慰藉等公共服务，满足老年人生活、身体、精神等需求的服务行业。浙江是全国老龄化程度最高的省区之一，截至2013年末全省60岁及以上户籍老年人口897.83万人，占总人口的18.63%，高出全国近4个百分点。高龄化趋势明显，80岁以上高龄老人占老年人口的15.61%。人口少子化、家庭小型化，以及因城乡青壮年人口流动导致空巢化的现象进一步突出。“六普”表明，浙江家庭平均人口为2.62人，远低于全国的3.10人。

面对人口老龄化的严峻态势，省委、省政府高度重视，切实加强顶层设计，全面推进社会养老服务体系建设和在全国率先建立了社会养老服务体系基本框架、率先实现了特困老年人集中供养、率先达到每百名老年人3张养老床位的目标、率先实现了城乡居家养老服务照料机构的基本覆盖、率先把市场机制引入养老服务业、率先建立了养老护理人员培训体系等，整体发展水平走在了全国前列。

“老有所终”是“中国梦”、“美丽浙江、美好生活”的应有之义。我们要立足老年人对“老有所终”的美好愿景，认真研究养老服务业发展趋势，重点推进五个方面的“融合”，努力实现“幸福养老”的目标。

## 机构和居家相融合的社区养老

老年人对家庭都有一份难以割舍的亲情，对社区都有一份难以割舍的乡情。在家庭、在社区养老，符合中国传统的养老文化，也符合大部分老年人的实际需求。根据“9643”的新目标要求，到2020年，全省96%的老年人享受居家养老服务，4%的老年人享受机构养老服务，不少于3%的老年人享受政府提供的养老服务补贴。

推进机构社区化。机构养老与社区养老紧密联系，机构养老正朝着小型化、个性化方向发展，加强社区融入。建在社区的养老机构根据老年人身体状况，分别建设生活自助型、生活援助型、持续护理型等多种类型的居所，既兼备居家养老的互动性，又实现了机构专业服务在社区的覆盖，可规避单纯居家养老的风险和困难，如突发疾病等意外的发生等。到2020年，全省将有48万张养老机构床位，新增20万张左右，每百名老年人拥有机构床位数不少于4张。

推动社区集成化。社区要发挥重要的平台作用，成为配套设施较齐全、服务功能较完善的老年宜居社区。新的地产项目要按照老年宜居社区模式来构建，含有学校、幼儿园、医院等，集居住、商服、度假疗养为一体。老的社区要进行适老化改造，配备较完善的居家养老照料中心，大力发展养老服务社会组织，为老年人开展各种志愿服务和社会服务。到2017年，全省将建成城乡社区居家养老服务照料中心约2.3万个，新增1.8万个，实现城乡社区全覆盖，并形成20分钟左右的居家养老服务圈，覆盖所有居家老年人。

探索政策人性化。发展机构和居家相融合的社区养老，居家是基础。子女是照护父母的最佳资源，但现代社会子女有心而无力，或受地域限制，或受时间限制，因此需要政府制订相应措施予以支持，以促其尽孝。如对家庭照顾人员免费提供老年医学、护理学、老年健康等方面的培训；为承担主要养老责任的子女提供养老服务津贴；



支持开展家庭适老化改造；与父母同住的子女，在购房时享有减税的优惠；对主要承担养老服务责任的子女增加假期，等等。

### 医疗和养护相融合的健康养老

医疗与养护服务，是老年人最迫切的养老服务需求之一。发展医疗与养护相融合的健康养老，对于提升养老服务业发展水平，提高老年人晚年生活幸福指数具有重要意义。

进一步整合资源。医疗机构要积极支持和发展养老服务，开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年病防治和康复护理。鼓励部分医院转型为养老护理院。养老机构要设置引入医疗机构，有条件的要单独设置医疗机构，条件暂不具备的可与周边医疗机构开展合作，促进养医结合。

进一步提升服务。推进医养结合服务社区，配备社区医、养、护一体的全科医生和护士，为老年人开展上门诊视、健康体检、保健咨询等服务，使老年人不出社区、不出家门就能享受到专业的照料、护理、保健等服务。开展护理人才培养三年行动计划，完成10万名养老护理人员的岗前培训、在职轮训和继续教育，新增职业资格证书获得者6000名。

进一步畅通政策。养老机构内设的医疗机构，应申请纳入城镇职工（居民）基本医疗保险和新型农村合作医疗定点单位，让入住的参保老年人享受相应待遇。完善医疗保险报销制度，切实解决老年人异地就医结算难问题。

### 数据和服务相融合的智慧养老

“智慧养老”就是以养老需求为导向，以信息平台为载体，以智能应用为手段，整合数据采集、系统建立、平台开发和终端运用等环节，建立“智慧养老”体系，让老年人足不出户就能享受实时化、

多样化、个性化的全方位服务。

数据信息化。对老年人开展养老服务需求评估，全面掌握老年人的基本信息，包括老年人身体状况、经济状况和服务需求信息。在评估基础上，建立基本信息数据库，进行信息化管理，为老年人确定养老方式、获得相关补贴及制定相关政策提供依据。

服务社会化。依托社会公共服务信息平台，如“96345”“81890”或单独建设的“智慧养老”系统，将老年人的养老服务需求和企业、社会组织对接起来，为老年人提供便捷快速的生活照料、康复护理、精神关爱等服务。

应用智能化。在居家、机构和社区养老服务设施中植入信息化技术，借助智能应用手段，运用各类终端和传感器，使老年人的日常起居生活处于远程监护状态，如倒地报警、血压跟踪测量、心跳监控等。西湖区探索建设的“智慧养老云服务平台”，将包括远程医疗保健、远程居家养老、远程情感关怀、远程文娱、远程教育等各类服务。

### 政府和市场相融合的产业养老

养老产业是养老服务业发展的一个重要内容，也是扩内需、增就业的重要手段。大力发展养老产业，逐步使社会力量成为养老服务业发展的主体，最大限度地满足不同层次的养老需求。

积极发挥政府的主导作用。政府重点做好立法创制、规划引领、政策制定、监督管理等工作，进一步落实省政府《关于加快发展养老服务业的实施意见》《关于发展民办养老产业的若干意见》有关要素保障、财税保障、用房保障、权益保障、人才保障等政策，提高吸引社会投资的积极性，切实保障投资者的权益，推动养老产业的发展。

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。鼓励和引导社会力

量、市场主体参与养老产业发展，并不断成长壮大，为老年人提供更加多样化、个性化的服务。重点要培育连锁化、规模化、集团化的养老服务机构，培育一批带动力强的龙头企业和知名度高的养老服务业品牌。探索开展“PPP”合作模式，推进社会力量和民资参与养老公共服务设施建设，充分发挥民资在资源整合及经营上的优势。

有序培育老年市场。养老产业的产业链长，涉及面广，包括老年地产、老年旅游、老年医疗保健、老年用品、老年娱乐文化、老年金融等，发展前景十分广阔。要优化发展环境，调整发展结构，逐步形成多领域、大规模、市场化的现代养老服务新业态。

### 物质和精神相融合的文化养老

养老的最高境界是文化养老。随着经济社会的发展，老年人对养老服务业发展水平的评判，不再局限于衣食住行等基本生活需求，而是追求自身潜能、社会价值的充分体现。

营造良好的文化环境。在全社会营造更加浓厚的尊老、敬老氛围，弘扬爱老、助老的良好社会风尚，真正实现联合国提出的老年人“独立、参与、照顾、价值、尊严”五方面原则。

提供适宜的文化设施。切实加强规划布局，加强基层尤其是农村的老年活动中心、老年文化设施、社区居家养老服务照料中心等建设，积极开展老年人文体活动，使老年人的潜能得到充分发挥、价值得以充分体现，真正实现老有所学、老有所乐、老有所为。

赋予丰富的文化内涵。发展文化养老需要转变传统观念，赋予新的内涵，在养老机构名称、设施配备、功能设置等方面都要放大文化元素。如有的老年公寓取名“金色年华”“阳光小镇”，使人倍感亲切和温馨。如绿城投资建设的乌镇雅园，提出“学院式养老”，在养老机构里专门设立颐乐学院，放大老年文化、老年教育的功能，让老年人发挥余热，老年人既是老师，又是学生，价值能够得到充

分体现。

国外有专家提出养老场所四个“H”原则：第一个“H”是 Home（家），意指受到家庭般的关爱和温暖；第二个“H”是 Hotel（宾馆），意指居住的地方有宾馆一样方便和细微的服务；第三个“H”是 Hospital（医疗、医院），意指医疗机构能随时提供个性化服务；第四个“H”是 Holiday（假日、度假），意指在养老场所就能享受优美舒适的度假式生活环境。如果这四个“H”实现了，就会有第五个“H”即 Happy（幸福），五个融合和五个“H”就是——幸福养老。幸福养老必将是浙江养老服务业发展的趋势和目标。



（作者系浙江省民政厅厅长）

# 目 录

---

第一章	机构定位：服务到床头 .....	1
第二章	机构规划：落地是关键 .....	17
第三章	机构选址：人文胜过山水 .....	29
第四章	机构标准：品质源于设计 .....	41
第五章	适老宜老（一）：设施决定服务 .....	70
第六章	适老宜老（二）：色彩愉悦心情 .....	90
第七章	机构服务：分工协作促养医 .....	116
第八章	质量监管：标准指引服务 .....	131
第九章	队伍建设：职业前景留人 .....	144
第十章	管理素养：好儿女≠好院长 .....	162
作者手记 .....		177
后 记 .....		180

## 本章概要：

伴随各种养老服务设施的兴起，养老机构是什么，是想进入这一领域的机构和个人首先要搞清楚。本章通过对我国养老机构历史发展的梳理、各类养老机构性质的分类分析，以及养老机构和老年地产、老年公寓、老年医疗服务设施等的比较，说明什么才是养老机构。

《梁书·武帝本纪》

# 第一章 机构定位：服务到床头

什么是养老机构？说起来很简单，按民政部《养老机构设立许可办法》《养老机构管理办法》的规定，是指为老年人提供集中居住和照料服务等综合性服务，并具有独立法人资格的事业单位、民办非企业单位或企业。但这样的定义，并不能清晰勾画出养老机构与其他类似养老场所的区别，比如老年住宅、老年社区、老年公寓等。此外，在现实生活中，人们熟知的还有养老院、社会福利院、敬老院、托老所、老年服务中心等，它们和养老机构是什么关系，又有何异同呢？

## 一、历史中名称各异的养老机构

养老机构历史悠久。早在两千多年前的周代就出现了专门的养老场所。南北朝时期开始，我国有了较为正式的养老院。公元521年，梁武帝颁布诏令，决定在京师建康置“孤独园”，目的是让“孤幼有归，华发不匮。若终年命，厚加料理。”其后，各朝各代虽屡有兴废，但都有类似的养老机构，只不过名称各异。唐代为“悲田院”，宋代为“福田院”，元代为“济众院”，明代称“养济院”，

清朝称“普济堂”等，并有专门官吏负责相关事宜，收养鳏寡孤独、老弱病残、穷而无告者。当然也有少数为对慈善事业热心人士所兴建。民国时期，由教会、个人兴建的福利院逐步增多；而政府兴办的有“救济院”“劳动习艺所”等。

明朝沈榜撰写的《宛署杂记》中，载有宛平县养济院的规模：万历纪元，收萧俊等一千八百名。（万历）七年……又收刘真等五百名。（万历）十年……又收李聪等五百八十五名



## 二、新中国成立后养老机构的变迁

1949年，中华人民共和国成立后，养老机构因所处城乡区域位置不同，出现了不同的名称和变化。

### 1. 社会福利院

在城镇，新生政权通过接管和改造旧政权遗留下来的各类养老机构，创办生产教养院等各类救济福利事业单位，解决社会上流离失所、无依无靠、饥寒交迫的各类人员安置问题，对他们进行救济、教育和劳动改造。经过社会主义改造后，生产教养院的收容安置对象明确为无依无

靠、无法维持生活的残老孤幼，排除了有劳动能力的各类人员，机构名称演变成养老院、儿童福利院、精神病人疗养院等，工作内容从改造、教育、救济为主转向救济、教育为主。

1956年，国家专设残老和儿童福利院。1959年，又将残老院更名为社会福利院或养老院，主要收养城镇居民中无劳动能力、无法定抚养人（赡养人）、无经济来源的老年、残疾人、儿童，即“三无”对象。一般情况下，比较大的城市有单独的儿童福利院，其他都为综合性的社会福利院。“文化大革命”期间，福利机构发展遭受严重挫折。

改革开放后，民政部通过推进社会福利社会化，积极创新体制机制，促使福利机构重新焕发了生机活力。1984年11月，民政部在福建漳州召开全国城市社会福利事业单位整顿经验交流会，提出社会福利社会办的方向。其后，各地陆续出现了社会或个人兴办的养老机构。这些机构为区别于政府兴办的社会福利院，多取名为老年公寓、养老服务中心、颐养中心等，也有蕴含老年文化的名称，如“夕阳红”“金色年华”等。

## 2. 敬老院

在农村，为老年人提供住养服务的一般称为敬老院。其前身源于河南省唐河县自愿联合、安置孤老残幼的做法。当年，唐河县本着双方自愿、先近后远、先亲后邻的原则，安置孤老残幼。被安置者将房屋、土地和财产带到安置者家中，统一经营和管理使用。被安置者的生养死葬，由安置者全部负责，其死后的遗产由安置者继承。



1951年，内务部在全国推广这一做法。1956年，在农村合作化运动中，人民公社兴起，各地陆续兴办起敬老院；其中，黑龙江省拜泉县兴华乡敬老院为全国第一家敬老院。入住敬老院的都是农村中无劳动能力、无法定抚养人（赡养人）、无经济来源的老年人。当时，比较强调的是要让他们“生老病死都有指望”，具体内容包括保吃、保穿、保医、保住、保葬，故对这些人称为“五保”对象。

1958年8月6日，毛泽东同志视察河南省新乡县七里营人民公社敬老院，同老人亲切交谈，并赠送拐杖。同年12月，中共八届六次全会通过了《关于人民公社若干问题的决议》，决议明确指出：“要办好敬老院，为那些无子女依靠的老年人（五保户）提供一个较好的生活场所。”三年困难时期和十年“文革”，农村敬老院的发展遭受挫折。改革开放后，农村敬老院得到了恢复，走上了新的发展轨道。国务院于1994年、2006年两次制定颁发《农村五保供养工作条例》，规定了分散供养和集中供养两种方式。进入21世纪后，不少地方把集中供养作为农村主要养老方式进行探索，如广西的“五保村”、浙江的集中供养工程、湖北的“福星工程”等。民政部相继进行了推广。浙江省2003年开始的集中供养工程，通过新建、改扩建等办法，2年时间建设了1000余家敬老院，农村五保的集中供养率达到了80%以上，实现了预定目标。目前，全省农村五保集中率巩固在97%以上。

由于敬老院主旨是为五保对象提供住养服务，2010年10月8日，民政部颁布《农村五保供养服务机构管理办法》，将敬老院改名为农村五保供养服务机构。