

中国养老实务手册

当代养老产业研究院

中华慈善总会大众慈善促进委员会

组织编写

社区养老实务手册

SHEQU YANGLAO SHIWU SHOUCHE



刘开海 主编



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

中国养老实务手册

当代养老产业研究院

中华慈善总会大众慈善促进委员会

组织编写

社区养老实务手册

SHEQU YANGLAO SHIWU SHOUCHE



刘开海 主编

中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社区养老实务手册 / 刘开海主编. —北京: 中国
社会出版社, 2018. 4

(中国养老实务手册)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5954 - 8

I. ①社… II. ①刘… III. ①养老 - 社区服务 - 中国
- 手册 IV. ①D669. 6 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 086360 号

丛 书 名: 中国养老实务手册

书 名: 社区养老实务手册

主 编: 刘开海

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 尤永弘

责任编辑: 陆 强

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124868

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

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: 185mm × 260mm 1/16

印 张: 15

字 数: 330 千字

版 次: 2018 年 7 月第 1 版

印 次: 2018 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 85.00 元



中国社会出版社微信公众号

《中国养老实务手册》编委会

丛书顾问委员会

主任：范宝俊

副主任：阎青春 王彦峰 边志伟 邹文开 张倩玉

成员：杨根来 焦解歌 乌丹星 罗志 贾素平

王深远 裴晓梅 武康平 范英 丁建石

萧端 吴其萃 李超 周俊山 张佑即

郑齐猛 张学永 卓永岳

丛书总策划

赵章山 黎汝标

丛书委员会

主任：程全

副主任：曹国英 刘开海

成员：王华民 秦永红 司纪雷 傅力 许正海

谭骏 刘露 张志辉 吕术琼 张志勤

袁治 詹柯 司明舒 孙武斌 林剑衡

陈剑青 徐林 陈育胜 陈淑凤 顾晓霞

付乐 李贝贝 谭小娅 张平 高环成

《社区养老实务手册》编委会

主 编：刘开海

副主编：王华民 秦永红 司纪雷 刘 露 孙晓霞

成 员（按姓氏笔画排序）：

丁建石	王华民	付 乐	司纪雷	司明舒
吕术琼	刘开海	刘日安	刘 露	李贝贝
张 平	张志勤	陈剑青	陈淑凤	秦永红
袁 治	顾晓霞	徐 林	高环成	萧 端
傅 力	詹 柯	谭小娅	谭 俊	

序言一

自 20 世纪末我国进入“老龄化”社会以来，我国养老产业走过将近 20 年的探索之路，正在沿着有序、稳健、良性、快速发展的轨道前进！一个完美的、全面的小康社会正在建成，这将非常有利于为建设一个有中国特色的养老产业提供丰富的物质基础和良好的社会基础。

我国是一个发展中的大国，也是世界上老年人口最多的国家，我们正面临着“老龄化”社会带来的重大的机遇和挑战，这对于我国当前的调结构、促增长，全面建设小康社会和完成“两个一百年”的奋斗目标具有重要的战略意义和积极的促进作用。

积极应对人口老龄化是国家一项长期的战略任务，国家和社会正在采取有效措施，建立健全保障老年人权益的各项规章制度，逐步改善保障老年人生活健康安全，以及参与社会发展的条件，实行老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐的理想社会目标。

依法治国是我国的基本方针，《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国老年人权益保障法》《中华人民共和国婚姻法》《中华人民共和国民事诉讼法通则》等一系列基本的法律法规为我国的广大老年人幸福养老、安度晚年提供了重要的法律保障。5000 年的灿烂文明，中华民族优秀的文化传统和我国人民大众长期以来爱老、敬老、养老的社会美德源远流长，经久不息。这是我国能够建设一个有中国特色的养老新型模式的文化传承基础和历史渊源所在。

国家以建立多层次的社会保障体系，逐步提高对老年人的保障水平，实现建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系的总目标。我们正在进行伟大的养老事业的发展工作，我们的发展目标是到 2020 年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务的业务持续增长；建设服务体系更加健全，产业规模显著扩大，发展环境更加优化，能够基本满足养老服务的多元化需求与保障老年人权益，共享改革发展成果，拉动消费、扩大就业、保障和改善民生、促进社会和谐、推动社会经济持续发展的中国养老产业新型模式。

民政部主管的当代养老产业研究院的研究人员，邀请和组织全国 20 多位著名的养老产业专家、教授、学者、企业家、养老机构高级管理人员、行政管理部门领导组成顾问委员会，并且邀请全国重点大学、高等职业院校、研究机构、著名养老机构的高级管理人员等 20 多人组成写作团队，用一年多的时间完成的这部《中国养老实务手册》比较全面地介绍了全国各地及先进国家的居家养老、社区养老、机构养老的模式

和特点，是我国第一部比较系统的、完整的、具有参考和指导价值的实务丛书，为提高我国养老服务理论水平和服务质量提供了有益的咨询和帮助，感谢他们为我国养老事业所做的工作和努力。

我们正处在一个继往开来的时代，希望有更多的人讨论我国的养老产业；希望有更多的养老专业的好作品早日问世；希望我国的老年人不断提高生活质量和生命质量；愉快地养老。

是为序！

民政部原副部长 范宝俊
中华慈善总会原会长
2018年元月于北京

序言二

当代养老产业研究院和中华慈善总会大众慈善促进委员会邀请我为《中国养老实务手册》作序，我虽已经进入退休者行列，但考虑到曾经在民政部和老龄办长期分管过老龄工作和慈善公益事业，发展老龄事业和产业又是我国当前和今后相当长一个时期经济社会发展的重要任务，所以还是针对这本手册谈谈我的个人看法。

《中国养老实务手册》是在党的十八届三中、四中、五中、六中全会精神指导下，为了迎接伟大的中华人民共和国成立 68 周年庆典和党的十九大胜利召开而编写的一部中国养老机构管理实用性和操作性很强的工具书。本书的出版发行，有助于实现到 2020 年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充，医养相结合的功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，从而推动养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展；有助于帮助各类养老服务业机构和个人，为实现国家和社会采取措施、健全保障老年人权益的各项规章制度，逐步改善保障老年人生活、健康、安全，以及参与社会发展的条件，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐的基本目标作出更大贡献。

本书以学习宣传、贯彻落实党和国家基本养老的法律、法规和政策为己任，以我国基本国情和各地区的基本经济、社会、文化状况为出发点，积极研究和探索应对我国人口老龄化挑战和机遇的基本方法和途径，为各种级别和各种类型的养老机构提供有效的政策咨询和实践指导。

《中国养老实务手册》共分为三册。第一册是居家养老，主要介绍了中华民族传统养老的悠久文化和历史传承，介绍了其他国家的一些先进养老理念、经验和方法；也综述概括了国内居家养老的基本模式和基本方法，同时总结提炼了一些典型的成功经验和做法，有利于研究机构人员、大专院校师生、各级民政管理部门、各级老龄办的干部阅读，对基层干部和各种类型养老机构工作人员都会起到很好的启迪与指导作用。第二册是社区养老，是针对社区养老机构规模小、数量大、问题多、情况具体而特殊的状态编写的，还专门对革命老区、偏远山区、边境地区和少数民族地区的社区养老管理分别列出并进行讨论，提出了操作性较强的咨询意见，对各级政府负责养老的干部和基层养老机构的工作人员都是很有帮助的。第三册为机构养老，主要讲述国有公办养老机构管理，其中包括国有公办、公办民营、民办公助等类型的养老机构的基本管理方法和要求；还为乡（镇）、村公办和社会举办的养老机构管理提供指导和咨询服务。

本书由民政部主管的当代养老产业研究院和中华慈善总会大众慈善促进委员会组

织，聘请了民政部和国家老龄办、北京大学、清华大学、中国人民大学、北京社会管理职业学院、天津职业大学、海南职业科技学院、国家开放大学老年学院、湖南广播电视大学、西南交通大学等对养老管理专业有专门研究和有创意的领导与专家学者担任顾问委员会成员。本书是由清华大学、中国科学院微电子研究所、中国人民大学、北京社会管理职业学院、四川大学、山东大学、福建农林大学、淄博职业学院、华光职业学院的 20 多位高级专家、学者共同执笔编写而成的，是目前我国养老领域中一部比较系统、全面涉及居家养老、社区养老、机构养老等多种养老方式的指导丛书，希望其出版发行能对全国各级、各地、各类养老机构和设施的建设起到参考、借鉴和指导作用。

一册在手，养老无忧！

全国老龄办原副主任 阎青春
中国老龄事业发展基金会常务副理事长
2018 年 1 月 6 日

目 录

第一篇 社区养老及机构管理

第一章 社区养老基本知识	3
第一节 社区养老概论	3
第二节 社区养老政策法规	10
第三节 社区养老创新机制	14
第二章 国外社区养老基本概况	18
第一节 欧洲养老模式	18
第二节 美洲、大洋洲养老模式	24
第三节 亚洲养老模式	28
第三章 我国社区养老模式研究	31
第一节 传统老城区居委会模式	31
第二节 2015 年前建立新型小区模式	33
第三节 2016 年开始新建小区模式	38
第四章 旧城居民的社区养老模式初探	43
第一节 小区联合养老机构模式	43
第二节 小区日托养老模式	46
第三节 小区夜间托管养老模式	50
第四节 远郊或异地养老模式	52
第五章 2015 年前新建小区养老模式研究	58
第一节 小区改进扩建用房养老模式	58
第二节 扩建日间照料为主模式	61
第三节 小型夜间照料或全托盈利模式	64
第四节 小区医疗机构的建立	67
第五节 远郊及异地养老模式	69

第六章 2016 年及新建小区完全服务养老模式	72
第一节 小区集中建设养老医疗保健设施	72
第二节 建立老年人全天候活动中心	75
第三节 建立日间照料和夜间照料全托养老标准机构	79
第四节 建立全天候上门服务机构	83
第五节 探索家庭医生诊断制度	87
第七章 加快社会工作者制度建设和志愿者队伍建设	91
第一节 加快社会工作者制度建设	91
第二节 建立常规化志愿者队伍	96
第八章 建立为居家养老全方位服务的社区养老体系	101
第一节 实行社区老年人分年龄段管理制度	101
第二节 建立社区独居老人每天走访制度	105
第三节 建立社区养老咨询和评估机制	109
第四节 健全社区老人紧急抢救机制	113
第九章 综合大型医疗养老保健养生学习型社区管理	118
第一节 医、养、住大型社区管理	118
第二节 新建养、住、医、产、学、娱特大型养老新城镇	125
第三节 数量有限的高端养老社区管理	130
第十章 建立新农村社区服务体系	134
第一节 建立乡镇社区养老体系	134
第二节 建立新农村社区养老体系	139
第十一章 建立农村半失能、失能老人养老体系	145
第一节 建立农村半失能、失能老人养老管理机制	145
第二节 探索农村全面小康建设养老问题	151
第十二章 社区养老机构的建立和管理	157
第一节 我国社区养老机构的模式选择	157
第二节 我国社区养老机构的类型	160
第三节 我国社区养老机构的管理和监督	165
第四节 我国社区养老机构及内部管理	169

第二篇 各种形式的社区养老机构及其管理

第十三章 慈善类养老机构的建立和管理	177
第一节 慈善类养老机构的建立	177
第二节 慈善类养老机构的管理	180
第三节 慈善公益养老基金操作的基本模式	183
第十四章 公益性养老机构的建立和研究	188
第一节 公益性养老机构的建立	188
第二节 我国企业公益事业和养老事业结合的研究	190
第十五章 救援类、社区类慈善基金养老机构的建立和管理	194
第一节 救援类养老机构的建立	194
第二节 社区类慈善公益基金养老机构的管理	198
第十六章 军队和传统福利类养老机构管理	202
第一节 改革中的军队养老机构管理	202
第二节 传统的国有企业福利性养老机构改革	207
第十七章 社区、居家和其他养老机构的财务管理	211
第一节 社区、居家和其他养老机构的财务管理制度	211
第二节 确保养老金安全使用	213
第三节 严格控制资金	218
第四节 保证共有资产保值增值	220
附录一	223
附录二	224
参考文献	225
后 记	226

第一章 社区养老基本知识

第一篇

社区养老及机构管理

第一章 社区养老基本知识

社区养老是我国养老基本方式的重要组成部分之一，是整个社会养老组织机构的依托。无论是在城市还是在乡镇，社区居住形式是主要的、大部分居民所采取的形式，社区养老就显得尤为重要，在社区进行居家养老，成为居民养老的主要方式，但是我国社区的建立时间较短，社区养老的服务和管理模式还在探索之中。

第一节 社区养老概论

我国社区养老还是一种十分新颖的形式，相关法律制度还不很健全，家庭医生制度和物业管理制度的还不够完善。在广大旧城区和 2015 年以前建成的居住小区，几乎没有考虑养老的设施设备建设，现在进行改造也需要一定的过程和经费，需要我们提出新的对应方式，才能加以解决。

一、什么叫社区

(一) 广义的社区

1. 社区的含义

社区的本来含义是指共同生活的地区或者共同生活的一种集体组织；我国古代把土神和祭土神的地方、日子和祭礼都叫社，如“春社”“社日”。社区在现代汉语中是一个新的名词，是指一定历史阶段的社会成员居住和生活的特定区域。

2. 普遍在社区概念

普遍意义上的社区概念应该是人们活动的社会区域范围。社会的普遍含义包括很广，主要是指人群组织、社会团体一起从事生产活动，或者进行生活活动；“区”包含区分和区域两层意思，生产活动社区、经济活动社区、社会活动社区、宗教活动社区、生活活动社区以及特定的社会综合活动区域，应该讲，有人存在的地方就是一个社区。

(二) 狭义的社区

1. 现行的我国城市最基层的行政机构

狭义的社区是我国行政机构中最基层的组织单位，也叫行政社区，现在绝大部分在城市之中，相当于我国农村的村民委员会这种类型和级别的行政组织。社区的上一级行政组织是街道管理委员会，这是相当于农村乡镇一级的行政组织。

2. 独立城镇居民小区

在城市的居民小区中，有一种特别大的居住小区，由于人口特别多，规模也很大，就将居民小区和行政社区重合在一起，成为特定的社区。这种行政社区虽然不多，但它的优势在于能和小区的物业管理紧密联系在一起，有的还在一个特定的围墙之内，有利于社区的安全管理，也有利于养老机构的建设和社区养老服务的规范，满足老人的生活需要。

现在我国中心城市郊区建立的综合性养老小镇，应该就是这样的社区之一。

3. 各类居民聚集地

社区的基本理念确定以后，就不难理解各种广泛特征和多种形式的社区了。各个国家和地区，对社区有不同的理解和定义，有不同的特征和要求，但是基本一个共同点，就是居民聚居地。

二、社区的种类

（一）生活类

1. 居住和生活场地

社区就是生活、社会活动场所，现在世界上的社区主要是居住和生活场地。只是居住还不能说明问题，因为宾馆、酒店、旅社、学生宿舍等都是居住的地方，但都不能称作社区；同样生活场地的概念也很广泛，比如教学生活场地、体育训练场地、军事活动场地、文艺活动场地等，都不能叫作社区。社区应该包含两个基本的功能：一是居住的功能；二是生活的功能。以上两点必须同时具备的社会活动场所才能称为社区。

2. 普遍意义的社区

普遍意义的社区，即人们口头用语和人们生活中称的社区，没有多大产品意义。通常人们的日常交流中往往把小区和社区混为一谈，我们平时所讲的小区是有特别规定的，通常专门指开发商单独建设的，或者是传统的企业事业单位建设的住宅小区，社区的概念比较模糊和宽广。

（二）行政区划类

1. 行政区划的基层组织

现在我国社区的主要类型是行政区划类型，这是社区的主要类型之一。由于行政区划的功能在我国的国情下还是比较齐全的，社会管理功能包括的内容也比较多，在国家提出社区养老为依托总的养老发展战略目标以后，社区的社会地位和作用越来越显得重要。

在中心城市的郊区，普遍都施行村改为街道和社区，大部分经济发达的乡镇也在进行社区化的改造和管理，这都为我们研究和发​​展社区养老提供了重要的社会基础。随着我国城市化进程的推进，居住在社区的总人口已经远远超过我国总人口的半数以上，养老压力越来越大，社区养老对国家的贡献会越来越强，会有很多新的有效的社区养老模式出现，需要我们加以研究和推广。

2. 住宅小区

从另外一个思维角度来考察，社区就是住宅小区，也包括传统的生活区、城市居民区，等等。我们所说的社区往往包含着几个甚至十几个住宅小区，具有完全的行政管理功能和社会服务功能，养老是其中的重要内容之一。

(三) 生产综合类

1. 特种生产类型

在人类发展的历史上往往出现一种特别的生产类型为主的社会区域，比如最早出现的农耕区、狩猎区、畜牧区、捕捞区；近现代的钢铁工业区、煤炭工业区、港口作业区等，都属于这种范畴。

2. 综合类

随着生产的发展和历史的进步，某一类专门的生产区域，已经不适应现实形势发展的需要，就必然产生生产和生活紧密结合的综合类的广义上的社区，比如古代的我国黄河河套平原的居住区，就集农耕、畜牧、交通运输、商业贸易为一体，形成广大的聚集群体。

现在我国的经济特区也属于这一类，是大型的综合的多个社区的集中体，或者叫社区的集群。社区的发展模式还在变化中，比如，我国老龄化进程的加快，老年人口越来越多，人们正在探索建立养老型为主要特征的专门社区，这是一种新的有益的尝试。

三、居民聚集化类型

(一) 资源共享型

人口居住社区的发展，是因为经济 and 产业的发展而发展起来的。

1. 水资源

有人类社会和人类文明以来，人口的集中居住区都体现在大江大河流域，四大文明古国分别产生于尼罗河流域、两河流域、印度河流域、长江和黄河流域。水资源是人类社会生存和繁衍的最宝贵的资源，是人类的生命之源。所以在所有的大河流域都较早出现了人类文明，产生了不同形态的人类聚集区。以我国长江为例，沿江而上的上海、南京、九江、武汉、宜昌、重庆、宜宾以及岷江支流上的乐山、成都、都江堰市等 10 个重要城市，都是因为靠近水源地而形成的重要居住区，充分反映了人类文明发展的基本轨迹。

2. 渔业

以江河湖海提供的水资源为标志，渔业资源也是形成人类文明的重要原因。在世界的四大洋及其沿岸地区，都因为对渔业资源的充分利用，形成了大量的人口聚居区，最终形成国际大都市，这样的例子举不胜举。

在我国沿海还存在大量的渔业社区，从大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港等市以及舟山群岛、妈祖列岛、舟山群岛、海南岛渔村和北海渔村都承载着这样典型的、居住几百人至几千人的渔业社区。