

中国社会保障学会养老服务分会 通讯

2021年第4期（总第007期）

中国社会保障学会养老服务分会秘书处编

2021年9月21日

本期主题：第七届中国养老服务业发展高层论坛

| | |
|--------------------------------------|----|
| 第七届中国养老服务业发展高层论坛在呼和浩特举行 | 1 |
| 主旨发言 | |
| 中国养老服务业发展的必由之路（郑功成） | 13 |
| 大力促进我国养老服务业规模化、连锁化发展（江丹） | 16 |
| 主题演讲 | |
| 凝心聚爱助力老有所养 人道奉献关爱夕阳更红（王芳） | 24 |
| 养老机构连锁化发展的若干法律风险及应对策略（李连宁） | 28 |
| 养老服务高质量发展的几点思考（陈俊宏） | 33 |
| 兜底线、保基本、促发展——养老服务政策发展与实践创新（王杰秀） .. | 37 |
| 以养老机构的规模化、连锁化，助推养老服务高质量发展（于建伟） | 40 |
| 当老人碰到肿瘤的时候（董竞成） | 42 |
| 中国特色养老模式创新与社区居家养老（黄恒学） | 45 |
| 养老服务标准化发展现状与思考（杨立雄） | 46 |

发养老服务分会理事，报学会郑功成会长、分会江丹名誉会长及学会秘书处

第七届中国养老服务业发展高层论坛在呼和浩特举行



论坛开幕式

2021年9月11日，由中国社会保障学会、中国红十字会总会事业发展中心、内蒙古自治区红十字会、呼和浩特市人民政府共同主办，中国社会保障学会养老服务分会、呼和浩特市红十字会承办的第七届中国养老服务业发展高层论坛在内蒙古自治区呼和浩特市举行。本届论坛以“养老服务规模化与连锁化发展”为主题，以贯彻落实党中央、国务院关于实施积极应对人口老龄化国家战略及养老服务业发展的有关精神，分析探讨养老服务体系现状和发展趋势，总结我国在养老服务规模化与连锁化建设方面的成绩和经验，研究提出推动养老服务业规模化与连锁化发展的对策和建议为目的。全国人大常委会副委员长、中国红十字会会长陈竺、第十届全国政协副主席张怀西分别向论坛发来贺信表示祝贺，中国红十字会总会副会长尹德明、中国社会保障学会会长郑功成、人民日报社原副总编辑陈俊宏、内蒙古自治区人

民政府副主席奇巴图、中国红十字会总会事业发展中心主任江丹以及来自全国红十字会系统、中国社会保障学会专家学者、内蒙古自治区及呼和浩特市相关部门、部分养老机构及相关企业代表约 250 人出席论坛。



奇巴图致辞

在开幕式上，内蒙古自治区人民政府副主席奇巴图代表自治区致欢迎词，对论坛在内蒙古自治区呼和浩特市举行表示热烈祝贺，对参会嘉宾和代表表示热烈欢迎，并介绍了内蒙古自治区、呼和浩特市有关情况。中国社会保障学会会长郑功成、中国红十字总会事业发展中心主任江丹先后做主旨发言。呼和浩特市副市长候选人晓芳主持开幕式。



尹德明宣读贺信

中国红十字会党组成员、副会长尹德明宣读了陈竺副委员长和张怀西副主席的贺信。陈竺副委员长在贺信中指出，今年是中国共产党成立 100 周年，也是“十四五”开局之年，我国已开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，正在向第二个百年奋斗目标前进。在历史的交汇点上，我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决贯彻中共中央、国务院关于养老服务业发展的工作部署和有关精神，认真落实积极应对人口老龄化国家战略，针对养老服务体系现状，分析探讨未来发展趋势，发表意见和建议。希望大家紧紧围绕本论坛确定的“养老服务规模化、连锁化发展”主题各抒己见、出谋划策、集思广益，为我国养老服务业的发展做出新的贡献。各级红十字会要发挥自身优势，动员力量、突出特点，不断探索红会参与养老服务的模式和途径，全面推动红会养老服务工作再上新台阶。

张怀西副主席在贺信中指出，养老服务业发展高层论坛已成功举办六届，已经成为国内养老服务领域理论与实践探索的重要交流平台，产生了良好的社会影响。希望大家继续努力，开拓创新，建言献策，共同推动我国养老服务业向更高水平，更高质量发展，提高人民群众的获得感、幸福感和安全感，为实现中华民族伟大复兴做出应有的贡献！



郑功成做主旨发言

中国社会保障学会会长郑功成在主旨发言中表示，养老问题已经成为举国上下高度关注的民生难题、国之大事，积极应对人口老龄化已经上升为国家战略，国家对养老服务业的发展已经做出了相应部署。目前，我国养老服务的发展仍很滞后，其突出表现是总量供给不足、结构不尽合理、服务质量不高。养老服务业发展滞后的实质原因是投入不足，投入不足的背后是效益偏低影响着投资者的信心，效益偏低的背后是受制于养老服务业规模有限，进而影响着队伍建设与服

务质量的提升，反过来又影响着老年人的养老服务消费信心。因此，投资者信心不足、消费者信心不足构成了养老服务业发展的双重制约因素。面向未来，必须推动整个养老服务业大发展，关键有二：一是通过养老机构的适度规模化来提升经济效益，同时建立护理保险等制度，进而增强养老服务投资者的信心；二是通过培育、支持养老机构连锁化带动养老服务质量提升，进而增强养老服务消费者的信心。只要两个信心得到提升，我国的养老服务业就能够获得大发展，并为保障老年人生活质量提供有效的制度支撑。



江丹做主旨发言

中国红十字会总会事业发展中心主任江丹在主旨发言中指出，规模化、连锁化是养老服务业发展的必然趋势，是满足养老服务业数量和质量发展要求的有效途径。养老服务走向规模化、连锁化发展道路符合党和国家政策，是养老服务业未来发展的大势。曜阳养老规模化发展取得一定进展，曜阳养老机构正在向连锁化方向发展。将利用具

有信息化、大数据特征的曜阳养老支持平台为曜阳养老的规模化、连锁化发展提供强有力的支撑，进一步加强曜阳养老联盟机构与中心之间的黏性，逐步推动由“联盟”向“连锁”的转变。标准化、品牌化是规模化、连锁化发展的重要基础和前提；社会力量主动参与是加快规模化、连锁化发展的重要动力；加强专业队伍建设是规模化、连锁化发展的有力保障；地方政府的政策性引导是规模化、连锁化发展的关键因素。

开幕式后，举行了本届论坛的主论坛。内蒙古自治区红十字会党组书记、常务副会长王芳，第十二届全国人大常委会副秘书长、法律委员会副主任委员李连宁（视频），第十二届全国政协委员、人民日报社原副总编辑陈俊宏，中国社会保障学会副会长、民政部政策研究中心主任王杰秀，中国老龄事业发展基金会理事长于建伟，复旦大学中西医结合研究院院长、复旦大学附属华山医院中西医结合科主任董竞成，北京大学政府管理学院教授黄恒学，中国社会保障学会养老服务分会副会长、中国人民大学劳动人事学院教授杨立雄分别做了以“凝心聚爱助力老有所养，人道奉献关爱夕阳更红”“养老机构连锁化发展的若干法律风险及其应对策略”“养老服务高质量发展的几点思考”“养老服务政策发展与实践创新”“以养老机构的规模化、连锁化，助推养老服务高质量发展”“当老年人碰到肿瘤的时候”“中国特色养老模式创新与社区居家养老”“养老服务标准化发展现状与思考”为题的主题演讲。中国社会保障学会秘书长鲁全主持了主论坛。



王芳做主题演讲



李连宁做主题演讲（视频）



陈俊宏做主题演讲



王杰秀做主题演讲



于建伟做主题演讲



董竞成做主题演讲



黄恒学做主题演讲



杨立雄做主题演讲



鲁全主持主论坛

11日下午举行的两个分论坛分别以“养老服务发展”和“养老服务中的志愿服务”为主题进行研讨。从事养老服务研究的专家学者、养老机构的院长、红会干部等约30名与会代表分别进行了演讲和分享。中国社会保障学会养老服务分会副会长、中国人民大学教授杨立雄，红十字会事业发展中心副主任金宏图分别主持了各分论坛。

在“养老服务发展”分论坛上，浙江财经大学教授戴卫东做了题为“长期护理保险试点发展评估”的演讲；中国红十字会总会事业发展中心老龄事业部部长李强胜做了题为“曜阳养老服务规模化与连锁化发展的探索与思考”的演讲；荣华老年公寓院长封必荣做了题为“养老服务规模化与连锁化发展”的演讲；安徽省宿松县温馨老年公寓院长赵长水做了题为“整合资源发展多元化养老”的演讲；通辽市今夕延年康复养老中心院长吕大伟做了题为“院企联手助力内蒙古养老产

业”的演讲；中国社会保障学会养老服务分会副会长、中共湖南省委党校、湖南行政学院教授邓微做了题为“社区养老服务连锁化发展探析”的演讲；内蒙古大学公共管理学院教授白维军做了题为“家庭养老的风险标识及其治理”的演讲；内蒙古财经大学教授娜仁图雅做了题为“人口流动、家庭空心化与内蒙古农村牧区互助养老模式研究”的演讲；北京工商大学副教授杨建海做了题为“养老机构责任保险的困境与出路”的演讲。

在“红十字养老服务”分论坛上，全国十余个省、自治区的红十字会代表以及多家企业负责人代表 60 余人参加并发言。中国社会保障学会养老服务分会副会长、北京大学护理学院教授谢红做总结发言。

“中国养老服务业发展高层论坛”是由中国社会保障学会、中国红十字会总会事业发展中心于 2015 年共同发起的全国性养老服务交流平台与学界、业界、政界共议养老服务发展的稳定机制，论坛一般定于每年法定老年节（传统的重阳节）当天或前后举行。第一、第二届论坛在人民大会堂举行，主题分别为“构建社会养老服务体系”“医养结合养老服务”；第三届论坛在贵州举行，主题为“贯彻落实党的十九大精神”；第四届论坛在扬州举行，主题为“养老服务中的人文关怀”；第五届论坛在泉州举行，主题为“养老服务中的志愿服务”；第六届论坛在大同举行，主题为“养老服务标准化与高质量发展”。

中国养老服务业发展的必由之路

郑功成

（中国社会保障学会会长）

我国即将从轻度老龄化迈进中度老龄化时代，养老问题已经成为举国上下高度关注的民生难题、国之大事，保障老年人生活质量、解除亿万家庭养老后顾之忧既是扎实推进民生发展与共同富裕的必由之路，也是不断释放老年消费潜力、促进国民经济持续发展的重要方面。中央将积极应对人口老龄化上升为国家战略，十四五规划和 2035 年远景目标纲要做出了相应部署，各主管部门正在采取一系列行动，但面对数以亿计的老年人特别是其中数以千万计的失能、高龄、空巢老年人，我国养老服务的发展仍很滞后，其突出表现是总量供给不足、结构不尽合理、服务质量不高，这种局面亟待改变。

从现实出发，可以发现这样一条基本逻辑：养老服务业发展滞后的实质原因是投入不足，投入不足的背后是效益偏低影响着投资者的信心，效益偏低的背后是受制于养老服务业规模有限，进而影响着队伍建设与服务质量的提升，反过来又影响着老年人的养老服务消费信心。因此，投资者信心不足、消费者信心不足构成了养老服务业发展的双重制约因素。

面向未来，国家现代化进程全面提速，共同富裕成为国家发展的目标指向，面对日益高涨的养老服务需求，必须将发展养老服务业真正摆到国家战略的高度加以重视，并通过创新思维和重构政策支持体

系来推动整个养老服务业大发展。其中的关键有二：

一是通过养老机构的适度规模化来提升经济效益，进而增强养老服务投资者的信心。我们反对集中营式的超大规模养老机构，但也不赞成养老机构规模太小，合理的取向应当是适度规模化。目前，我国每个养老机构平均接收老人不足百人，每个社区型养老服务机构与设施接收老人更不足 20 人，这种规模既难以创造维持自身发展的效益，也难以建立真正专业的服务团队并提供服务质量。因此，进入“十四五”后，应当在加大养老服务公共投入的同时，以养老机构适度规模化为目标，在统筹规划、合理布局的前提下，真正打破基层行政区划、城乡户籍、官民分割三大壁垒，加快改造或新建一批养老机构，将接收老人的规模提高到平均 200-300 人，社区型养老机构与设施提高到 50 人，以适度规模创造一定效益，以增强对社会资本的吸引力，进而促使养老服务业步入大发展时代。

二是通过培育、支持养老机构连锁化带动养老服务质量提升，进而增强养老服务消费者的信心。在市场化条件下，任何产业的发展都取决消费者是否有信心，养老服务质量的优劣就直接影响甚至决定着老年人及其家庭对养老服务的现实购买力，因此，提升服务质量是我国养老服务业发展的必由之路。然而，因城乡之间、地区之间的发展差距大，我国养老服务业还不可能采取严格统一的国家标准或行业标准，即使有标准也只能是底线标准，从而需要另觅新的路径，而推动养老机构连锁化发展则是可行之道。在连锁化的形式下，养老机构不仅可以采用相对统一的服务标准并接受共同规则的制约，促使整体服

务质量不断提升，而且能够形成规模效应、品牌效应，增强养老服务消费者的信心，进而实现养老服务业大发展。因此，政府应当将培育、支持养老机构连锁化作为发展养老服务业的重要方向，并着力解决影响养老机构连锁化的政策障碍，同时给予应有的政策支持。

总之，在严峻的老龄化形势面前，我国需要全面加快养老服务业发展步伐，而只有真正树立起投资者信心和消费者信心，推动养老机构适度规模化与连锁化，养老服务业才能真正获得大发展。

大力促进我国养老服务业规模化、连锁化发展

——在第七届中国养老服务业发展高层论坛上的发言

江丹

（中国红十字会总会事业发展中心主任、
中国社会保障学会养老服务分会名誉会长）

尊敬的各位领导、各位嘉宾，同志们：

大家上午好！

今天，我们相聚在呼和浩特共同举办第七届中国养老服务业发展高层论坛。在此，我首先代表中国红十字会总会事业发展中心和中国社会保障学会养老服务分会，向为论坛发来贺信的陈竺副委员长、张怀西副主席，表示衷心的感谢！向参加论坛的各位领导嘉宾和专家学者，表示热烈的欢迎！向广大红会干部、养老服务工作者、相关企业代表，致以崇高的敬意！向给予本届论坛大力支持的内蒙自治区党委、政府以及内蒙古自治区红十字会、呼和浩特市人民政府，表示诚挚的谢意！

我国人口老龄化不断提速，养老服务已经成为老龄化社会的基础性公共服务。“十三五”时期，我国积极应对人口老龄化趋势，加速发展养老服务业，养老服务业的体系框架、目标和任务逐步清晰，服务水平有了较大改善。“十四五”时期既是中国老年人口达到峰值的平台期，也是应对老龄化的重要窗口期。在这样一个关键时期，必须认真检视问题，并以前瞻性视角探寻未来养老服务业的发展途径。刚

才，陈竺副委员长、张怀西副主席在贺信中对推动养老服务业规模化、连锁化发展提出了殷切的希望。下面，我结合贯彻落实党中央、国务院有关精神和两位领导的工作要求，就推动养老服务业规模化、连锁化发展，谈一些认识和体会，与大家交流和分享。

一、规模化、连锁化是养老服务业发展的必然趋势

根据相关预测，“十四五”期间，全国老年人口将突破3亿，我国将迈入中度老龄化阶段，养老服务面临更大的挑战和考验。规模化、连锁化是满足养老服务业数量和质量发展要求的有效途径。

（一）规模化是养老服务业蓬勃发展的迫切需要

从国家发展层面看，需要进一步扩大养老服务业规模。统计数据显示，截至2020年6月底，全国已有近22万个养老服务机构和设施，790多万张养老服务床位。然而，相较于我国基数庞大的老年人口，养老服务设施的数量还远远不足，需要坚持并持续加大对养老服务供给能力的投入。从行业发展本身看，规模化是养老服务业提高质量、增强市场竞争力的必然选择。养老服务业是微利行业，只有通过规模经济才能实现盈利，只有做大规模才能有效降低养老服务运营成本，在激烈的市场竞争中立于不败之地。

（二）连锁化是养老服务业高质量发展的必然选择

连锁养老服务形式的出现，符合养老服务业高质量发展方向。养老服务业在连锁化的过程中，通过提升行业管理、服务的专业化、标准化、规范化水平，一方面对于强化和提升服务标准水平，满足老年人多层次多样化养老服务需求起到助推作用；另一方面对于养老服务

从业机构获取市场份额、提高市场竞争力起到了积极的促进作用；因此，连锁化的养老服务是未来养老服务业高质量发展的必然选择。

（三）党和国家对“两化”发展提出了明确要求

党中央、国务院高度重视养老服务向规模化、连锁化方向发展。2019年国务院办公厅在《关于推进养老服务发展的意见》中指出，支持养老机构规模化、连锁化发展。支持在养老服务领域着力打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌，对养老服务商标品牌依法加强保护。2020年国务院办公厅在《关于促进养老托育服务健康发展的意见》中再次指出，完善公建民营机制，打破以价格为主的筛选标准，综合从业信誉、服务水平、可持续性质量指标，引进养老托育运营机构早期介入、全程参与项目工程建设，探索开展连锁化运营。养老服务走向规模化、连锁化发展道路符合党和国家政策，是养老服务业未来发展的大势。

二、曜阳养老在规模化、连锁化方面所做的探索

中国红十字会总会事业发展中心是中国红十字会总会直属事业单位，多年来，我们着力打造以党建引领、人文关怀和医养结合为特色的“曜阳养老”公益品牌，逐步形成了“曜阳养老”服务体系。在此过程中，我们在规模化、连锁化方面也做了积极探索。

（一）曜阳养老规模化发展取得一定进展

一是兴建曜阳养老机构。中心先后在扬州、杭州等地合作举办了7家曜阳养老机构，为近4000名老年人集中提供高品质专业化的养老服务。二是开展曜阳关爱行动。主动关爱贫困老人和失能半失能老

人，先后协调中央彩票公益金 1.73 亿元、募集爱心捐赠 5000 多万元，帮助中西部地区 1000 多家养老机构，惠及老人 15 万余人。三是构建曜阳支持平台。中心与 3000 多家养老机构建立了联系；通过专项培训，举办了 20 期养老护理员培训和养老院长培训，累计培训 2000 多人次；通过与中国社会保障学会合作，举办了 6 届“中国养老服务业发展高层论坛”；2021 年，正式开放了集展示、交流、示范、服务等功能为一体的曜阳养老支持平台。四是组织曜阳养老志愿服务。在全国建立志愿服务队 100 余支，发展志愿者 6.5 万人，开展服务 4 万多小时，惠及老人 3 万多人次。

（二）曜阳养老机构正在向连锁化方向发展

2020 年，中心启动了曜阳品牌连锁化工作。选取扬州、杭州、北京、济南、邯郸、德兴、抚远等 7 家曜阳养老机构，采用集约化管理经营模式，实施品牌连锁化发展战略。首先，实现“三个统一”，设计曜阳视觉形象系统进行标识统一；梳理提炼曜阳养老内涵体系进行文化统一；通过曜阳养老信息云软件对连锁机构进行平台统一。其次，建立从筹备建设、品牌文化、管理运营、信息平台、培训支持、监管标准、营销公关等七项支撑体系和居家、社区、机构养老服务标准服务体系，为规范和提升曜阳品牌服务水平奠定坚实基础。第三，集中力量将杭州富春江曜阳打造为曜阳养老品牌旗舰店，然后进行复制推广至其他曜阳机构，真正实现曜阳连锁化管理模式。

下一步，我们将利用具有信息化、大数据特征的曜阳养老支持平台为曜阳养老的规模化、连锁化发展提供强有力的支撑，进一步加强

“曜阳”养老联盟机构与中心之间的黏性，逐步推动由“联盟”向“连锁”的转变。

三、关于促进养老服务业规模化、连锁化发展的思考

（一）标准化、品牌化是规模化、连锁化发展的重要基础和前提

目前，养老服务业在规模化、连锁化进程中，出现了重扩展，轻基础，重形式，轻内容，重营收，轻服务等“三重三轻”问题。这是本末倒置的问题，如果不加以重视和改变，就一定会出现质量不高、发展后劲不足、资金短缺甚至破产倒闭的问题。实际上，养老服务业规模化、连锁化发展中内涵建设最重要，只有把基础建设、服务内容和质量工作做足做实，形成一整套标准化，规范化实施；形成品牌化，在老百姓中有好口碑；形成可持续，拓展壮大有后劲，才能够实现养老服务的规模化、连锁化。

同时，在“互联网+养老”服务的大背景下，要顺应新时代的养老服务发展要求，就要尽快提升信息化、智能化管理服务水平，而实施信息化建设是规模化、连锁化发展的有效途径，不但显著降低规模化、连锁化发展的管理运营成本，而且可以实现快速业务拓展，抢占市场先机。

（二）社会力量主动参与是加快规模化、连锁化发展的重要动力

养老服务是个综合体，政府、市场、社会三大部门和领域，以及家庭和个人都是责任主体，而这五个主体的责任边界和责任共担机制尚未明确。但是，我国政府已充分意识到社会力量在老龄事业和产业发展的重要作用，从2015年2月国家民政部、发改委出台的《关于

鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》，到 2020 年 11 月国家相关部委办局联合发布的《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》。一系列的政策和规划都旨在把社会力量与政府工作和市场化运作结合起来，充分依靠民间和社会力量以多种运营管理方式，参与专业化、规模化养老服务业，利用社区和家庭的共同探索，盘活闲置社会资源，全面促进老龄事业和产业发展。

中国红十字会作为党和政府在人道领域的助手，在这一方面具有责无旁贷的责任。最近，陈竺会长强调，“红十字会要继续积极开展‘一老一小’的人道服务”，并要作为红十字会的“核心业务和重点工作”。这是红十字会紧紧围绕党和国家中心任务，开展工作要有新作为的需要；是红十字会顺应民生的期盼和需求，调整和拓展工作内容的需要；也是红十字会聚焦主责主业，在更大领域实施人道救助服务的需要。作为红会致力于“一老一小”工作的事业单位，事业发展中心将投入更多的力量参与养老服务工作，通过大力推进曜阳养老规模化、连锁化发展，为我国的养老服务事业和产业的发展作出更大贡献。

（三）加强专业人才培养是规模化、连锁化发展的有力保障

养老服务规模化、连锁化需要专业队伍保障，但是，由于工资待遇低、社会认可度低、工作强度大等原因，直接导致了全国整个养老服务业，管理队伍和服务队伍总量不足和质量不高两大难题同时并存。这不但直接影响着对老年人的照护质量，也制约着养老服务的规模化、连锁化发展。

为保障养老服务业规模化、连锁化高质量、健康发展，需要积极构建“以专业技术人才与高级管理人才为主体、专职和兼职相结合、应用型和研究型人才相补充”的多层次、专业化养老服务人才体系，这既需要养老机构自身建设，更需要从国家层面在制度上给予支持。一是政府加大对养老服务人员及其培训机构的补贴力度；二是制定养老服务人员技术职称评估评定制度；三是建立收入与职业资格级别相匹配的薪酬制度和动态调整机制。

（四）地方政府的政策性引导是规模化、连锁化发展的关键因素

为了支持养老服务规模化、连锁化发展，国家在相关政策当中对地方政府明确提出了要求，比如：对已经在其他地方取得营业执照的企业，不得要求其在本地开展经营活动时必须设立子公司；非营利性养老机构可在其登记管理机关管辖区域内设立多个不具备法人资格的服务网点等支持养老服务规模化、连锁化发展政策，但是，政策在落实过程中不打折、不走样，还需要地方政府高度重视、严抓落实，同时制定适合地方实际情况的操作性政策，这才是发展区域养老服务规模化、连锁化发展的关键因素。

再者，由于与养老服务有关的经济水平、政策措施、质量能力、标准规范等在各地区之间存在着不平衡，有差异性，这在一定程度上限制了跨区域规模化发展的条件，而如果在区域内发展养老服务规模化、连锁化恰恰不存在这些问题。区域内当地政府可统一规划养老服务体系建设，制定一揽子解决方案，或者制定养老整体解决方案，打

包出台政策支持包，通过以上方式来积极、有效引导区域内养老服务规模化、连锁化发展。

各位领导和来宾，同志们，今年是中国共产党成立 100 周年，也是“十四五”开局之年，我国已开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，正在向第二个百年奋斗目标前进。在历史的交汇点上，我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，主动适应养老服务业发展的新形势，积极满足我国养老服务业规模化、连锁化发展的新要求，共同为开创我国养老服务业的新局面不懈努力奋斗！

谢谢大家！

凝心聚爱助力老有所养 人道奉献关爱夕阳更红

——在第七届中国养老服务业发展高层论坛会上的发言

王芳

（内蒙古自治区红十字会党组书记、常务副会长）

尊敬的江丹主任，各位领导，各位养老院院长，嘉宾同志们：

塞下秋来，一季清凉；芳草天涯，足底添香。欢迎大家来到美丽青城——呼和浩特。您登临的地方，是战国云中城，辽代丰州滩，明代归化城，清代绥远城，新中国华北重镇，新世纪中国乳都，新时代中国云谷，在这座历史文化名城，我们传承孝道美德，共谋养老大业。

承蒙中国社会保障协会、中国红十字会总会事业发展中心信任与厚爱，把第七届中国养老服务业发展高层论坛落地北疆。全国各地红会的掌舵者，学术界的专家智库，商界爱心名流，养老服务工作者，各方宾朋，云集相聚于此，破题“养老服务”，为“岁月不老、银发闪光”的精神内核注入智慧活泉。

在此，我谨代表内蒙古自治区红十字会，欢迎并致敬胸怀共同愿景、远道而来的同仁。我们也将举全会之力，不辱托付，做论坛的托举者和守护者。

尊老、敬老、爱老，是五千年传统积淀的民族气质，是全球化社会文明的标尺杠杆。“老吾老以及人之老”的醍醐语录久经时间的淘洗，成为历史源流一脉相承的道德圭臬。做为真善美的启蒙文字，潜移默化地滋润着向爱而生的人性麦田，衡量着“中国梦”的进度。

党和国家高屋建瓴，为老龄人口的黄金晚年铺陈闪光的底色，习近平总书记明确了任务书：“坚持党委领导、政府主导、社会参与、

全民行动相结合，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合，努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇，努力满足老年人日益增长的物质文化需求，推动老龄事业全面协调可持续发展”。

总书记提出的“社会参与”的要求，为红十字会开展养老服务工作指明了方向。红十字会参与开展养老服务工作，既符合红十字会宗旨和人道精神，又能满足人民群众的迫切需求，体现了国家老龄事业改革发展的要求。加快推进养老服务业供给侧结构性改革，是新形势下中国红十字事业内容上的拓展与丰富。

近年来，内蒙古自治区红十字会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻落实中国红十字会第十一次全国会员代表大会精神，以红十字博爱家园为依托，以开展“三救、三献”核心业务为基础，紧紧围绕总会《关于红十字会参与养老服务工作的指导意见》，坚持资金支持与人力资源并举，基础建设与机制保障共进，全区 25 家养老服务机构有的放矢、按需配置相关器材，专项用于“老人养老服务项目”，为扎实推进红十字参与养老工作作了一些有益尝试和探索。

一是深入开展养老服务人员知识技能培训。设立 3 个养老服务培训基地和实训教室，初步建立红十字会参与养老服务的培训网络和志愿服务体系，开展了志愿服务、照护知识和技能、应急救护及避险知识和技能等内容的培训，目前已建立由 113 人组成的师资队伍，培训救护员 695 人次。

二是深入开展红十字养老志愿服务。积跬步、致千里，同一个目标凝聚起多方的敬老之心。红色矩阵上，公益慈善组织、会员、志愿者闻声而来，为爱而行，发出“夕阳无限好、人间重晚晴”的公益强

音。全区共建立专业化爱老志愿服务队伍 29 支，发展志愿者 834 人，其中，赤峰市元宝山区宝山医院红十字爱老志愿服务队已经在民政部门注册成为社会组织，目前服务队有 200 多名，对元宝山区的 6 个乡镇困难老人开展专业化、规范化、常态化的照护服务，并且通过举办照护知识讲座、照护培训班等形式开展普及照护知识和技能。

三是积极参与、助力养老机构的兴办。坚持整合力量、整合资源，依托农牧区、社区“博爱家园项目”等项目，建立“爱老角”“互助幸福院”等养老服务点，带动了全区红十字参与养老工作健康发展。以赤峰市和乌兰察布市为样本城市，入列中国红十字会系统第二批试点地区。在乌兰察布市，红十字会的“博爱家园”项目与当地农村养老互助幸福院合璧生辉，被市委、政府列入当地民生工程美丽乡村建设规划中。在庆祝内蒙古自治区成立 70 周年期间，中央代表团团长刘延东看望慰问察右前旗花尔村互助幸福院院民。在赤峰市，“红十字博爱家园”“红十字爱老角”项目，与街道办事处、社区共展羽翼，引进有资质、有能力、讲诚信的社会组织，叩问医养结合之路，签约居家上门服务。

四是深入开展孤弱老人关爱救助活动，对失能半失能老人实施人道救助，保障老年人尊严。其中赢得国际影响力的“光明行”覆盖老年人群，为家庭困难的白内障患者免费实施复明手术 30577 例，实现了“复明一人、幸福一家、感动一方”的社会效果，摸索出了红十字会参与解决养老服务的有效运作模式。

潮平两岸阔，风正一帆悬。在立志“中华民族千秋伟业、百年恰是风华正茂”的新的历史起点，“十四五”宏图擘画了中华民族伟大复兴的前进图景。其中，现代化进程与老龄化加剧的深度交汇成为一个绕不开的重大时代课题。我国为人口大国，具有庞大的人口基数和

较高的老龄化程度，在时空坐标体系上，对比不同国别的人口老龄化特质，绝对数量多、发展速度快、城乡差别大、高龄化趋势明显、家庭小型化程度高、未富先老等，与我国青春型、活力型的发展锐气形成反向的磁极。养老服务作为基本社会服务的重要一环，像一枚多棱镜，折射着国家情怀仪表、社会人文姿态、百姓幸福指数。

在追风竞速的“互联网+”时代快车上，如何让老年人不掉队、不落伍？如何让在中国大地上奔走一生的人安享美好的黄昏晚景？如何让天平的砝码在老少两端平衡该有的权重？作为党领导下的社会救助公益组织，我们依然需要保持奋勇不退的远行之胆，高擎“人民至上、生命至上”的旗帜，通过积极探索养老机构规模化、连锁化的运营模式，选拔培养专业化、职业化的养老院长队伍，磨砺有引领能力和管理能力的人才力量，努力打造有爱心、负责任、懂康养、会医养、善护养的高水平护理员储备，推动红十字会在养老助老的家国情怀和人道使命中不断展现新作为、作出新贡献。

党旗引领，国策支撑，中国红十字总会及事业发展中心提供坚实的后盾，各级红十字会并肩而行，我们有底气做好养老事业的“护花使者”，让养老服务工作开枝散叶，花艳晚霞。

正所谓孤木不成林，众人拾柴，众手积薪，也希望越来越多的爱心人士踊跃奉献爱心，加入爱老护老行动，相信有我们一道携手而行，养老服务定能闯过瓶颈，惠民利民的人道公益慈善事业定能破浪而行。

夕阳红，十字红，红红交映，美美与共。祝愿论坛取得圆满成功！祝愿我们的事业红红火火！祝愿各位嘉宾、各位朋友事业腾达、家庭和美、身体健康、万事如意！

谢谢大家！

养老机构连锁化发展的若干法律风险及应对策略

李连宁

（第十二届全国人大常委会副秘书长、法律委员副主任委员）

围绕本次论坛“养老服务规模化、连锁化发展”这一主题，我就养老机构连锁化发展的若干法律风险及应对策略作个简要的发言。

连锁加盟，是大家的惯常称呼，从法律上界定，其本质上是“商业特许经营”。为此，我国专门制定了《商业特许经营管理条例》，对连锁加盟进行了专门的规定。除此之外，《商业特许经营备案管理办法》和《商业特许经营信息披露管理办法》也对商业特许经营涉及的备案和信息披露做了详细的规定。

根据《商业特许经营管理条例》第三条的规定，商业特许经营，一般简称为特许经营，是一种营销方式。它是指拥有注册商标、企业标志、专利、专有技术、标准规范等经营资源的企业，也就是特许人，通过订立合同，将其拥有的这些经营资源许可其他经营者也就是被特许人使用，被特许人按照合同约定在统一的经营模式下开展经营活动，并向特许人支付相应费用的经营活动。

对盟主（特许人）来说，连锁加盟可以起到迅速扩大业务规模和社会影响力，大面积提高经营服务水平和品质，获得效益的最大化；对加盟者（被特许人）来说，无须太高的投入就可以复制使用特许人的品牌、专有技术、标准规范等，降低了创业门槛，减少了营销难度，往往会有不菲的利益。因此，连锁加盟经营发展迅速。在餐饮、百货、快递、租车、酒店等连锁行业迅猛发展并有很多成功品牌。

相对而言，养老服务机构连锁起步较晚，而且养老服务业非常特

殊，养老服务机构在连锁化发展过程中，既有营利性的养老机构，也有非营利性的养老机构，养老机构连锁加盟既有统一管理运营的紧密型连锁，也有统一标准规范、自主管理运营的松散型联盟。从而存在的法律风险的类型、大小都有所不同。对公益性的养老服务联盟不直接适用商业特许经营管理条例，但可以参考商业特许经营管理条例的规范，从公益性养老服务联盟的实际出发，指导公益性的养老服务联盟的运作。

那么养老连锁加盟有什么法律风险以及如何防范呢？

入门的风险。对加盟养老服务联盟的入门门槛把关不严。一些特许人为了短期内增大业务规模，往往过于注重加盟数量、分布版图等外在因素，而对加盟者的资质、业务、条件、员工队伍素质等不加审核或者要求很少，来者不拒，很可能导致后续很难保证其服务质量和品牌的信誉，并可能引发法律纠纷和诉讼。

宣传的风险。有关养老服务项目、状况的过度夸大宣传、误导形成、虚假宣传引发的法律风险。一些特许人为了迅速扩大规模，追求效益，往往对其服务项目和条件状况作过度宣传，误导形成，甚至虚假宣传。如果后期合作及服务的过程中产生争议，加盟经营者、接受养老服务的老人因现实状况与宣传不符而引发的法律纠纷和诉讼的风险。

运行的风险。个别分支机构管理失误，会对整个连锁企业带来不利影响，连锁经营中存在“多米诺骨牌”效应，即“一荣俱荣、一损俱损”，个别分支机构服务水平降低会影响整个连锁企业的声誉，当个别分支机构出现运营失误事件时，对整个企业的打击可能是致命的。

非运行风险。个别机构、个别人甚至家属的个人行为，违反社会

公德，引起社会公愤，进而对机构乃至连锁联盟的运行造成了名誉上的危害。最典型的就是“徽州宴”。如果只是一个机构，那只是损害个别机构，如果是连锁机构，则损害的是整个联盟。

如何防范连锁机构的法律风险？

一、加盟前的相互考察

作为“盟主”的特许人要对加盟的机构进行认真有效的考察，确认其运营的资格、条件、能力、资源以及经营状况等要素。不仅要审查其加盟的材料，还要进行实地考察，这是规避风险的前置要求。要避免因，追求规模速度而放松审查。

加盟者在合作之前，首先要做的也是了解特许人的资质相关情况。根据《商业特许经营备案管理办法》，所有的特许人都应当向主管部门备案才能采用特许经营的方式，因此，加盟者可以通过主管部门的网站或者亲往主管部门查询、核实特许人的备案情况、信息披露情况，从而更多的从客观角度看待加盟项目，从而了解公司的真实资金实力、核心运营团队以及股东变化情况等等。

其次，要了解特许人是否符合特许经营条件。根据《商业特许经营备案管理办法》第七条，特许人从事特许经营活动应当拥有成熟的经营模式，并具备为被特许人持续提供经营指导、技术支持和业务培训等服务的能力。特许人是否有宣传的“核心资源”。对于加盟的人来说，吸引加盟的核心因素就是特许人掌握的“核心资源”，比如驰名商标、专利或专有技术等等。因此，在加盟前，应当通过各种方式检索查询注册商标证书、专利证书的真实性，以及所有者是否是特许人。

二、慎重签署特许经营合同

《商业特许经营备案管理办法》第十一条对特许经营合同应当包

括的内容进行了罗列。作为创业加盟人，应当在特许经营合同中对一些核心利益条款进行详细的约定。

一是对特许经营的具体授权内容和期限要有明确的规定。

二是明确约定特许经营费用的种类、金额及其支付方式，以及一旦双方合作关系变更、终止或者对方违约，特许经营费用如何处理。

三是明确约定特许方经营指导、技术支持以及业务培训等服务的具体内容和提供方式。

四是明确约定产品或者服务的质量、标准要求和保证措施。

五是明确约定产品或者服务的促销与广告宣传内容。

六是明确发生纠纷的责任。

三、建立风险评估制度

从机构、区域自我评估到总部对区域、区域对机构运营总体情况做出定期及不定期的评估报告；出具真实、可靠、完整及详尽的机构投资可行性研究报告；开展市场调研、了解品牌市场口碑，通过市场动态评估及时发现运营管理的不足及风险，实时调整运营策略。

四、建立并完善经营风险预警机制

集团或总部明确负责风险管控的部门，对可能发生风险的警源状态和发展变化进行实时监测，并用风险发生频率及重要性影响来确定风险程度。其目的在于经营主体对连锁企业的重要战略问题、市场变化等进行预告和分析，或根据已发生事件所得到的重要启示，提前或及时的把握风险信息，防患于未然。

五、建立健全危机公关处理制度

首先，对于可能发生危机事项的原因制定和实施预防措施，尽可能消除这种原因的发生；其次，一旦发生危机事件，应从思想上予以高度重视，从态度上正视危机并能认真对待，快速成立危机公关处理

小组，紧急控制事态的同时，展开对事件的调查；最后，以“协调现状、利于未来、谦虚自责、坚持原则”为危机处理方针，及时处理问题，尽可能减少事件对于企业造成的危害。

养老服务联盟法律风险是无时不在的。控制好风险，才能使连锁扩张速度与效果平衡，这样养老连锁机构才能够成功的实现持续规模化、打造百年品牌、永远成为行业领跑者。

养老服务高质量发展的几点思考

陈俊宏

（第十二届全国政协委员、人民日报社原副总编辑）

尊敬的各位领导、各位来宾：

大家好！

很高兴在呼和浩特参加第七届养老服务高层论坛。

高兴的是，我们承载着建党百年的灿烂辉煌，沐浴着庆典百年的无上荣光，来到呼和浩特这个美丽的“云中之郡、青色之城”，研讨养老服务的远景，一定会大有收获、大有感悟、大有成果。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，高度重视老年人养老服务工作，出台了一系列加快发展养老服务的政策措施，建立健全以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，养老服务开创了新局面。

我们也要看到，养老服务市场活力还未充分激发，养老服务不平衡不充分的问题还比较多。

正因为如此，党和国家根据全面建成了小康社会的新形势新要求，明确提出了促进养老服务高质量发展的新任务新目标。对此，我谈三点认识：

第一点，大力推进养老机构规模化、连锁化发展，是高质量发展的重要举措。

国家明确支持在养老服务领域打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌，对养老服务商标品牌依法加强保护。对已经在其

他地方取得营业执照的企业，不得要求其在本地开展经营活动时设立子公司。

这就从根本上打破了养老机构标准不一、单打独斗、市场封闭、自我循环的状况，为养老机构规模化、连锁化发展提供了更广阔的空间，为养老服务资源的整合、养老服务品质的提升、创造了非常有利的条件。

这些年来，中国红十字会总会事业发展中心，创办标准化、规范化养老机构，受邀参与各地养老机构经营管理，举办养老护理培训，开办曜阳养老服务支持平台，取得了显著成效。

这些做法得到了国家领导人的充分肯定，得到了社会各界和新闻媒体的一致好评。

大家都知道，品牌就是财富。在我看来，在养老服务领域，品牌更是领导力，品牌更是美誉度，品牌更是安全感。

我相信，只要曜阳养老的全体同仁共同努力，就一定会成为闻名全国的知名品牌。

第二点，大力推进居家、社区、机构养老融合发展，是高质量发展的核心要素。

居家、社区、机构养老融合发展，这是养老服务分众化、个性化的迫切需要，也是养老服务社会化的重要标志。

要大力支持养老机构运营社区养老服务设施，上门为居家老年人提供服务。将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，组织养老机构、社会组织、社工机构、红十字会等，开展养老照护、应急救护知识和技能培训。

要大力发展政府扶得起、村里办得起、农民用得上、服务可持续的农村幸福院等互助养老设施。探索“物业服务+养老服务”模式，

支持物业服务企业开展老年人供餐、定期巡查等形式多样的养老服务。

要大力构建“三社联动”机制，以社区为平台、养老服务类社会组织为载体、社会工作者为支撑，大力支持志愿养老服务，等等。

这些融合发展的办法，能够释放劳动生产力，能够提升老人幸福感，能够增加社会和谐度。这是养老服务高质量发展的核心要素，也是高质量发展的重要尺度。

第三点，大力推进养老服务城乡均等化发展，是高质量发展的必由之路。

我国已是全球第二大经济体，已全面建成了小康社会。但是，我国的城乡二元结构还远未解决。全国现有 69 万个行政村，300 万个自然村。养老服务的二元结构更为明显。

城市养老服务做得比较好，养老服务体系逐步建立健全。农村还未脱离“养儿防老”阶段，养老服务体系正在起步。

由于历史的、地理的、经济的原因，农村养老服务明显滞后。全国 2.6 亿老年人，农村至少 1 亿多人。农村大多数老年人居住分散化、活动分层化，风险也多样化，实在不好应对！

党中央非常注重解决城乡二元结构问题，从建设社会主义新农村到实施乡村振兴战略，从城乡一体化发展到实施城乡融合发展战略，许多农村面貌发生了很大变化。

我们相信，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，不断推进乡村振兴战略和城乡融合发展战略，城乡养老服务就会逐步均等化并达到均衡化，养老服务一定会走上高质量发展、可持续发展的金光大道。

最后，祝这次论坛取得圆满成功！祝全体来宾吉祥安康！谢谢大

家！

兜底线、保基本、促发展——养老服务政策发展与实践创新

王杰秀

（民政部政策研究中心主任、中国社会保障学会副会长）

一、兜底线——中国养老服务体系建设的起点

“兜底线”体系建设起步阶段（1949-1978年）：城市老年人由社会救济制度进行安排，农村形成了独立的五保供养制度，保障方式均是机构收养。

“兜底线”体系建设完善阶段（1978-1999）：以五保户为主要对象，以敬老院建设为主要手段的农村养老服务兜底保障工作初步完成制度化、体系化建设；以养老服务社会化探索为手段提高城市社会福利院服务质量

“兜底线”体系持续提质优化（2000~）：2006年《农村五保供养工作条例》；2014年《关于建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度的通知》；2016年《特困人员认定办法》；2017年《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》（留守老年人首次成为兜底保障对象）；2019年《关于实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程的意见》；2021年新修订的《特困人员认定办法》。

二、保基本——基本养老服务体系建设

（一）政策推动

1993年《关于加快发展社区服务业的意见》，首提“养老服务”概念；2000年国办转发《民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的通知》，明确了社会化的发展路径，标志着养老服务体系建设

设进入快速发展时期；2013年《关于加快养老服务业的若干意见》；2015年《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见》；2016年《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》；2016年《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》；2016年《关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知》；2016年《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》；2017年《关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知》；2017年《国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》；2019年《城企联动普惠养老专项行动实施方案》；2019年《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》2019年《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》；2020年《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》；2020年《养老机构管理办法》；2021年《长期护理失能等级评估标准（试行）》。

（二）试点先行

2013年12月《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》；2013年12月《关于开展养老服务业综合改革试点工作的通知》；2014年9月《关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》；2016年6月《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》；2016年7月《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》；2016年8月《关于开展以公建民营为重点的第二批公办养老机构改革试点工作的通知》；2017年7月《三部门关于开展智慧健康养老应用试点示范的通知》。

（三）地方创新

1.服务对象：地方量力而行“做加法”，不断扩展基本养老服务惠及面。

2.服务内容：生活照料、护理服务。

3.服务水平：提供方便可及、价格可负担、质量有保证的养老服务。

4.责任主体：基本养老服务属于国家基本公共服务服务的范畴，涉及政府、家庭和社会多元主体，其中政府扮演主导和兜底角色，家庭发挥基础作用，社会提供支持。

三、促发展——壮大养老服务产业，满足多层次、多样化、个性化需求

（一）政策推动

2006年《关于加快发展养老服务业的意见》；2012年《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》；2013年《关于加快养老服务业的若干意见》（35号文）；2014年《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》；2017年《关于加快推进养老服务业放管服改革的通知》；2019年《关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见》；2019年《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》；2020年《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》。

（二）以社会化为手段

改革公办养老机构，推动公建民营，鼓励养老服务机构规模化、品牌化、连锁化发展。

四、构建多层次多样化养老服务体系——兜底线、保基本、促发展三项目标的协同共振

兜底线——养老服务体系建设的底线思维；保基本——缓解普通老年人的养老焦虑；促发展——促进养老服务业与经济社会发展相协调，与共同富裕等大政方针相契合。

以养老机构的规模化、连锁化，助推养老服务高质量发展

于建伟

（中国老龄事业发展基金会理事长）

一、规模化连锁化是养老机构发展的方向

人口老龄化的快速发展和高龄失能人口的大量增加，使得养老服务机构如雨后春笋般应运而生。与其他服务行业类似，养老机构在发展到一定阶段后，也将面临扩大规模的诉求。国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》提出“鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构”。2019年1月，国家发展改革委、民政部、国家卫生健康委等18个部委印发的《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量、促进形成强大国内市场的行动方案》明确，“深化非营利性养老机构登记制度改革，允许养老机构依法依规设立多个服务网点，实现规模化、连锁化、品牌化运营”。2019年3月，国务院办公厅印发的《关于推进养老服务发展的意见》再次强调，支持养老机构规模化、连锁化发展，支持在养老服务领域着力打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌。

现实的需要和政策的支持，催生连锁形式的养老机构的涌现和发展，这符合养老服务业的发展方向，对提升养老行业管理和起到了积极的促进作用。

二、高质量的服务是养老机构行稳致远的根本

养老机构真正能够赢得老人和家属认可的，还是专业的养老服务。与养老机构规模化、连锁化发展同步，必须推动养老服务的规范化和专业化。要依托行业协会及其他社会组织的力量，推动形成整体

的产业链条，通过专业化分工和规模化运营，提高服务质量，降低运行成本。目前一些养老机构在规模化、连锁化运行中，出现了一些热衷于“跑马圈地”、热衷于“数字好看”的现象，忽略了养老机构的规范化和专业化建设，这是不可能行稳致远的。

连锁经营的核心，是要开发一套设计科学、流程合理、高效运转的、标准化、可复制的系统。

三、高素质的队伍是养老机构行稳致远的关键

事业兴旺，人才为本。养老服务高质量发展的关键是具有高素质的管理和服务队伍。要建立规范、标准的人事管理制度和薪酬体系，建立完善的团队教育培训机制。

现在很多的连锁养老机构都使用了智慧化管理软件来进行养老机构管理与客户维护等工作，减少了人员投入，提高了工作效率。要聘请和培养善于使用智慧化管理与服务软件优秀人才。

当老人碰到肿瘤的时候

董竞成

(复旦大学中西医结合研究院院长、复旦大学附属华山医院中西医结合科主任)

尊敬的尹德明、郑功成、江丹等领导同志，尊敬的与会领导、专家和代表，尊敬的线上数以百万计的参与者：

大家好！

我今天演讲的切入点和大家有点不一样，是从医学切入的。为什么医学切入很重要呢？大家知道，我们现在研究养老，有时甚至会把养老改成叫医老。为什么要改成医老，这是因为养老大量都是医学的问题。所谓的失能、失智以及失状态（走路腰弯了、气喘吁吁，甚至于口水也下来了，讲话不清楚了，听力减弱等等），其实大量都是医学的问题。所以，我们从理论上可以把养老分为两个层面：一个是所谓的日常生活起居、吃喝拉撒，另一个就是医学的支撑、保障和帮助。

2019年底我到哈佛医学院讲课，哈佛医学院给了我一个十分惊人的数据：在美国波士顿地区，平均预期寿命达到91岁，但全美平均预期寿命才到84岁左右；波士顿地区亚洲人平均预期寿命高达92岁，比当地的美国人还高了1岁。从医学研究的角度来讲，这里面除了医学认知、文化素养等等因素，跟文化也有关系，东方文化可能更有利于长寿。目前，上海的人均预期寿命大概也是在84岁左右。人均预期寿命越来越长，老年人会越来越多，良好的保障就会非常重要。为什么波士顿地区的人均预期寿命在全美也有选择性差异？从统计

学上讲，主要是因为它有最好的医院，大量的医生、教授都住在那个城市，医学的观念好，对养老是非常有帮助的。

我现在以肿瘤为例，总结几句话来解析下，老年人的健康应该如何注意。关于如何防控肿瘤，我将它总结为 40 个字：早期诊断、综合治疗、先重后轻、方案简洁、争取根治、严密监控、露头就打、心情愉快、勿忘其他、长治久安。在这种思想的指导下，我们大量原本认为只有几个月或者半年、一年寿命的病人，有很多活得比预计的时间更长，非常不容易。在养老院或者养老服务体系里，我们会发现老年人有很多疾病。由于时间有限，我们不可能把那么多病都加以解析，只选择其中的肿瘤来加以解析。

什么叫早期诊断？就是要通过体检发现肿瘤，不要等老年人有了非常明显的症状再，那个时候往往医学的干预手段有限，干预的能力有限，争取通过体检来发现。现在早期诊断有各种各样的设备，落后地区需要知道先进的地区用什么、自己用什么来替代，这些都是我们平时要考虑的。

什么叫综合治疗？我们把手术治疗、放疗、免疫、靶向整合起来，看哪一种肿瘤、哪一种状态适合哪一种方法，手术肯定是主要的。化疗也是非常重要的，有一化就疗的说法。我们知道，大量中晚期的患者不能手术的，基本都是靠化疗把病人救过来的。放疗也是非常重要的，当然放疗的设备也有好坏，现在上海有一套中国最先进的放疗设备叫质子加速器系统，打肿瘤更精准。靶向治疗现在发展得也很快，免疫治疗最近也发展比较快，最标志性的一个叫 PD-1，这个受体的拮抗剂把受体拮抗了以后，能够把机体自身的免疫调动起来。另外，还有中医药辅助治疗。因此，综合治疗就是要把这些武器整合起来使用，看什么时候用什么武器。

什么叫先重后轻？有的病人说：“董教授，现在有那么好的药，吃一个药片就能把肿瘤吃掉，我就吃那个药片，我不愿意化疗。”但是，实际上这跟打牌一样，你趁年轻、趁状态好的时候先化疗，把好的牌放在后面，牌多患者肯定是活得更长。

方案简洁，就是指治疗的方案要简洁，不要眉毛胡子一把抓，慌不择路，饥不择食，什么东西都堆到身上。

接下来是争取根治。假如一刀切掉可以肿瘤，保证肿瘤细胞全身都没有了，那首选就是开刀。有的人认为 80 岁的人不能开刀，实际上 80 岁的人也开，85 岁的人也能开，照样争取达到根治。

什么叫严密监控？就是病人治好，要每半年、每一年进行体检，争取早期发现、早干预。

什么叫露头就打？你用好的设备去监控它，一旦暴露出来，转移或者复发了后，又是进行早期干预。

还有一个是心情愉快，就是指在整个的过程中尽量保持心情愉快。实际上，老年人心情愉快非常重要，无论是肿瘤还是其他慢性疾病。心情愉快以后，机体会产生很内在的巨大变化，免疫率会上来。

什么叫勿忘其他。就是患者在发现肿瘤后，也不要忽视其他检查和防控，这就要求高质量体检。

我想以上这些都做到了，我们就能够做到长治久安，包括其他的疾病，实际上也是这样来进行干预的。一个高质量的老年支撑服务体系应该有很好的医学素养，护理很重要，建议中国红十字会建立养老护理学院。

中国特色养老模式创新与社区居家养老

黄恒学

（北京大学政府管理学院教授）

我想讲几个问题：第一养老很重要。为什么要养老，我觉得这个问题很重要，因为人都会老。什么叫养老，其实社会对它的理解是有误区的。目前的养老其实是养生，追求的是身体有饭吃、能治病，是一个比较低级的基本标准。更高层次的，还要追求老年人心情好。

第二个问题是养老谁来养呢？关于这方面表述很多，但是有几点是不变的，第一是家庭养老为基础，第二是社区养老为依托。什么叫家庭养老？家庭养老本质上是自养，养老要自养，你自己都养不了老，没人可以给你养老。为了实现好的自养，我们要做很多事情，首先要从小养成好的生活习惯。关于社区养老，我们对社区的理解是有误的，社区是一个特定的人群，我们要按照一定时空的人口密度而不是行政区划来配置养老服务。

第三，养老养什么？我们现在主要是养身、养病，其实更重要的是要养情、要养智、要养文、要养人、要养神、要养魂。心都不安、心神不定怎么养老，人一开心什么病都没有了。因此，我们社区的文化建设非常重要，增加一些能够让大家开心的设施，开展一些能够让大家开始的活动。

养老服务标准化发展现状与思考

杨立雄

(中国社会保障学会养老服务分会副会长)

一、标准化是养老机构扩张的必由之路

随着老龄化快速发展，老年人养老服务的需求日趋强烈，养老服务机构数量快速增长。2015-2019年，各类养老机构翻了一番多，养老床位床位数增加近200万张。截至2019年底，全国共有各类养老机构和设施20.4万个，养老床位合计775万张，每千名老年人拥有养老床位30.5张。从最近几年的发展看，养老机构的扩展逐渐从“大而全”走上“小而专”，出现了一批在养老服务领域叫好又叫座的品牌，在资本的推动下，这些品牌以连锁的方式在全国迅速推开。可以预测，随着深度老龄化社会的来临、养老服务需求进一步多样化、生活水平的快速提升，知名品牌的连锁化扩展之路还将进一步加快。

目前，在养老服务机构雨后春笋般成长的同时，养老服务质量问题开始凸显，养老机构时有意外事故发生，护工虐待老年人、护理不当造成老年人二次伤害、老年人走失、火灾等事件时有发生，坠床、洗澡意外、健身意外、打架、走失、吃饭窒息、发错药等屡禁不绝。只有进一步推进养老服务标准化工作，才能防止甚至杜绝上述现象的发生。养老服务的核心在“服务”，只有制定标准，才能提升养老服务质量；只有提升服务质量，才能打造过硬的服务品牌；只有打造过硬的服务品牌，才能走上连锁、扩张之路。

二、养老服务标准化取得长足进展

为提升养老服务机构的管理水平和服务质量，国家相关部门高度重视标准化建设工作。

2013年12月，民政部发布《养老服务业标准化建设规划(2013—2017年)》，计划用5年时间基本建立覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务业标准体系。

2014年，民政部发布《关于加强养老服务标准化工作的指导意见》，要求到2020年基本建成涵盖养老服务基础通用标准，机构、居家、社区养老服务标准、管理标准和支撑保障标准，以及老年人产品用品标准，国家、行业、地方和企业标准相衔接，覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务标准体系。

2017年8月24日，民政部和国家标准委共同组织制定了《养老服务标准体系建设指南》，将养老服务标准体系划分通用基础、服务提供、支撑保障三个子体系；同年12月29日，国家质检总局、国家标准委发布了《养老机构服务质量基本规范》；民政部、公安部、国家卫生计生委、质检总局、国家标准委、全国老龄办组织开展了“全面提升养老院服务质量建设专项行动”，将老院服务质量标准化和认证建设作为提升养老服务机构管理水平的重要措施。

2019年12月31日，《民政部关于加快建立全国统一养老机构等级评定体系的指导意见》颁布，对养老机构国家标准的制（修）订起了极大推动作用；2020年，民政部颁布《养老机构管理办法》，对养老机构的服务规范、运营管理等内容做了详细规定。

经过多年的完善，我国制定了多项养老服务国家标准、行业标准，正在研制30多项标准。主要包括：

一是通用基础标准。包括：《养老机构服务质量基本规范》(GB/T 35796-2017)；《养老机构等级划分与评定》(GB / T 37276-2018)；《养

老机构服务安全基本规范》(GB38600--2019);《老年人能力评估》(MZ/T 001-2013);《养老服务常用图形符号及标志》(MZ/T 131-2019);《养老机构顾客满意度测评》(MZ / T 133-2019) ;《养老机构安全管理》(MZ/T 032-2012)。

二是服务提供标准。包括:《老年社会工作服务指南》(MZ/T 064-2016);《养老机构预防压疮服务规范》(MZ/T 132-2019);《居家养老服务规范》(SB/T 10944-2012);《养老机构基本规范》(GB/T 29353-2012) ;《社区老年人日间照料中心服务基本要求》(GB/T 33168-2016)。

三是支撑保障标准。包括:《老年人居住建筑设计规范》(GB 50340-2016);《老年人照料设施建筑设计标准》(JGJ450-2018);《养老设施建筑设计规范》(GB 50867-2013);《老年人社会福利机构基本规范》(MZ 008-2001);《老年养护院建设标准》(建标 144-2010);《社区老年人日间照料中心建设标准》(建标 143-2010);《养老机构安全管理》(MZ/T 032-2012);《社区老年人日间照料中心设施设备配置》(GB/T 33169-2016)。

全国各地也颁布了多项养老服务标准,如《北京市居家养老服务标准》、《江苏省养老机构等级评定管理办法(试行)》,浙江省制定了《养老机构护理分级与服务规范》(DB33/T 2267-2020),山东省制定了《养老服务基本术语》(DB37/T 2891-2016),广东省发布了《老年人照顾需求等级评定规范》、《社区居家养老服务规范》(DB44/T 1518-2015)、《养老机构认知症老人照顾指南》(DB44/T 2232-2020);河南省则制定《老年人健康能力评估》(DB41/T 1299-2016) /《医养结合机构服务规范》(DB41/T 1374-2017)。尤其是湖南、安徽等地制定了多个养老服务的标准,如湖南省制定了《养老机构医养结合服务

规范》(DB43/T 1666-2019) / 《养老机构社会工作服务规范》(DB43/T 1667-2019) / 《养老机构健康管理服务规范》(DB43/T 1641-2019) / 《养老机构老年人精神慰藉服务规范》(DB43/T 1614-2019) 《养老机构老年人文化娱乐服务规范》(DB43/T 1613-2019) 《连锁养老机构管理服务规范》(D843/T 1438-2018) 《老年人能力筛查评估》(DB43/T 1309-2017) 等标准。

三、国外养老服务标准化发展现状

从总体上看,发达国家在养老服务领域设立的标准并不多,且多集中于无障碍标准、设施设备标准和产品技术标准。如欧洲电信标准协会 1996 年制定的人为因素(HF)。考虑到老年人的电话终端设计(Human Factors (HF) - The implications of human ageing for the design of telephone terminals), 2012 年制定的《公寓住宅 公寓住房计划中提供给老年人的服务要求》(Sheltered housing - Requirements for services for older people provided in a sheltered housing scheme), 2020 年制定的《老年人照料和支持质量》(Quality of care and support for older persons)

1997 年,美国对所有照料服务机构建立实行准入及标准化报告制度;美国卫生部医疗保险和医疗救助中心发布实施了养老服务机构标准,发布了一项技术标准,即 ANSI/IES-RP-28-07 《考虑老年人生活的灯光及视觉环境要求》。英国主要依照由财政部等颁布的家庭生活标准、居家服务 机构指南、老年居家服务标准指南、残疾人居家服务标准指南、健康技术备忘录等规范性文件,发布实施《考虑老年人的住宅 设计指南》(BS 4467:1991) 等 3 项标准。德国养老服务主要以 ISO9000 管理体系标准与服务标准作为其基础框架,发布了《老年人生活辅助提供者的质量要求》(DIN 77800) 等两项养老服务业标

准。日本发布实施近 30 项养老服务业国家标准，但是这些标准主要集中于技术和产品领域。

发达国家养老服务标准化发展具有以下几个方面的特点，即：(1) 专门针对老年人的养老服务标准并不多，养老服务标准通常融入通用设计之中，或者与残疾人一起制定标准；(2) 养老服务标准化领域主要集中于设施设备与技术产品领域，包括对养老机构设置、无障碍环境、交通与通讯产品、等，而对于养老服务过程、服务质量等方面通常较少设置标准；(3) 对于养老服务机构的管理和服务标准则通常以 ISO9000 系列管理体系为框架

四、养老服务标准化发展方向

近年来，民政门等相关部门高度重视标准化工作，制定了标准化发展的近斯、中期和远期规则，每年制定多项标准；省市也在加快了养老服务标准化步伐，多个省市制定了相关标准，部分地市也在加快制定养老服务相关标准，形成了“国家-省市-地市”的三级标准体系。另外，随着养老服务业务的不断扩大，养老服务标准化领域也从传统的养老机构向居家养老和社区养老扩展，养老服务标准化涵盖了与养老相关的服务质量评价、设施设备标准、产品技术规格、建筑设计甚至医疗康复要求等。

养老服务标准化的未来发展方向应进行“三个转向”。

一是养老服务标准化工作的转向。应该说，标准化工作已引起了各级政府的高度重视，经过多年的努力，已初步形成了养老服务标准化体系。下一步工作重点是在持续完善标准体系的同时，逐步将工作重点转向标准实施和对标准的实施进行监督，包括：加大标准宣传力度，让养老服务机构充分认识到标准的作用；加大标准培训力度，让养老服务机构主要负责人了解和熟悉相关标准；鼓励养老机构实施标

准，对养老机构贯标给予支持；等等。

二是养老服务标准化领域的转向。养老服务标准化领域应从全领域向重点领域的转向，这些重点领域主要有：养老服务机构安全性标准和卫生标准；养老服务设施设备类标准；养老服务产品类技术标准。养老服务涉及到很大领域，而这些领域也制定了相应标准，应充分利用或整合相关标准，如无障碍设施标准、通用设计标准等。尤其是在企业管理方面，有较为完善的质量认证体系，可以为养老服务机构所利用，不必再制定相应标准；养老服务的核心竞争力在于服务，而服务质量的提升应主要依靠市场竞争，不宜在此领域制定过多的管理标准和工作标准。

三是养老服务标准化制定主体的转向。现行养老服务标准化的制定主体以政府为主，或是由具有行政色彩的行业主管单位负责制定标准，具有专业人员参与不充分、标准更新不及时、脱离市场主体等问题。未来养老服务标准的制定应从政府主导转向行业主导，逐步下放行业标准主导制定权，加快整合行业标准中的强制性标准，尽快落实行业标准制定程序的制定工作，使行业标准的制定有程序可依。

五、养老服务标准化工作思考

养老服务标准化是提升养老服务机构管理水平、促进养老服务业健康发展的重要举措。在推进养老服务标准化工作中，要处理好以下两对关系：

一是标准化与差异化的关系。“不以规矩，不能成方圆”，“规矩”就是一种“标准”，而标准的本质则是统一。制定的养老服务标准（或规矩）越多，则养老服务越趋于单一和统一，并在一定程度上限制了多样化和个性化；而老年人的养老服务需求呈现多样化、层次性的特点，在市场竞争过程中形成差异化的养老服务机构，满足了老年人的

多样化的需求。因此，在养老服务的发展中应平衡好标准化与差异化的关系，标准的制定既要保障养老服务产业的健康发展，保障老年人养老服务权益，同时也要促进养老服务机构的多样化发展，满足老年人的个性化养老需求。

二是规制与竞争的关系。标准是一种规制，尤其是政府发布的强制性标准是对各主体关系的一种约束，这种约束有利于理顺主体之间的关系，规范主体行为，并促进市场竞争的规范性。但是标准也会限制主体的竞争行为，并造成同质性竞争。而在一个完善的竞争市场中，养老服务过程和质量主要依靠市场竞争而非统一的标准，因此要正确处理规制与竞争的关系。标准化要有所侧重，要聚焦于关键性领域（如安全和卫生标准、产品技术标准），而对于“软性”领域（如管理和服 务）则更应依靠市场竞争。

三是强制性标准和推荐性标准的关系。可以说，养老服务无小事，一个不规范的服务和管理对于一般人群来说也许不会造成多大的后果，但是对于老年人来说却可能造成极其严重的后果，因此事关老年人生命安全的服 务、设施、管理等均需要执行强制性国家标准，但是也要考虑到我国养老机构处于发展的初期，不宜采取过严的国家标准。而对于突出养老机构管理和服 务特色的行为和项目，在其保证安全性的前提下，以推荐性标准约束之。