

# 日本看护援助专业人员对我国养老顾问制度的经验与启示

骆潇蔓, 郝 勇

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

**摘 要:**“介护支援专业人员”是日本的法定职业,“介护”即为“看护”、“支援”意为“援助”,因此中文可译为“看护援助专业人员”,这一职位在介护行业具有重要地位。与我国养老顾问制度相比,二者在促进养老服务的供需对接、整合零散的养老服务资源并为老年人提供建议的功能方面有共通之处,但日本这一制度创始时间更早、发展更为规范和完善,对我国养老顾问制度具有一定的借鉴意义。本文先描述日本介护支援专业人员制度的做法,再分析上海三个行政区养老顾问的焦点小组访谈资料,通过比较介护支援专业人员的实践经验,提出鼓励多元主体参与建设专职养老顾问队伍,完善培训体系,建立准入机制、规范评价标准,落实岗位补贴、赋能晋升评优,深化有温度的人民城市等本土化服务理念参考建议。

**关键词:** 养老顾问, 介护支援专业人员, 日本介护保险, 经验借鉴

## 1. 引言

养老顾问通常是指“社区养老顾问”,是由政府组织实施,利用各类养老服务设施、机构和人员等资源,为市民特别是老年人寻找养老服务提供便利、指导和支撑的一项便民服务工作<sup>[1]</sup>。养老顾问的设置旨在打通养老服务的“最后100米”,在老年人就近的、熟悉的生活圈内,为帮助老年人获得养老服务资源提供咨询和指导,实现养老服务的“供需对接”(图1)。

2018年4月,上海市于国内首创养老顾问制度,试点工作开展4年多以来,已经显示出一定的服务效果,但制度在执行过程中仍存在痛点问题和难点问题,比如,养老顾问无专门的岗位补贴,且仅有“金牌养老顾问”一种岗位评价标准,缺乏职业激励机制;养老顾问身兼数职,需要同时负责其他卫生、退役军人等社区条线工作,这些问题都影响了养老顾问服务的质量与水平,更成为养老顾问职业化、专业化的瓶颈。

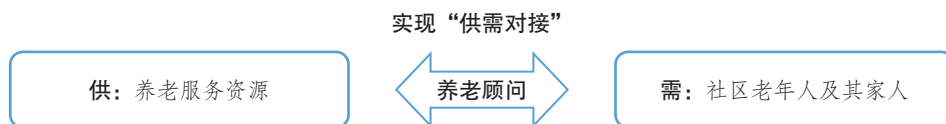


图1 养老顾问的功能

**作者简介:** 骆潇蔓,女,硕士,上海师范大学哲学与法政学院,研究方向为养老服务。

郝 勇,男,博士,教授,上海师范大学哲学与法政学院,研究方向为养老保障。

**项目来源:** 国家社会科学重大项目“我国医养结合优化模式筛选及推进医养结合全覆盖对策研究”(项目编号: 20&ZD114);上海市民政局科研课题“养老顾问服务标准与规范研究”(项目编号: 8-2-32)。

日本“介护支援专业人员”（日文为“介護支援専門員”或“ケアマネジャー”，部分国内资料译为“护理经理”）是指“根据需要介护者的商谈内容，参照需要看护者的身心状况要求，制定介护计划，以便他们可以接受对应的服务（上门护理，日间服务等），并与市政当局、服务提供商、设施提供者等进行联系和协调的人”<sup>[2]</sup>。与养老顾问制度相比，二者在促进养老服务的供需对接、整合零散的养老服务资源并为老年人提供建议的功能方面有共通之处，但日本这一制度创始时间更早、发展更为规范和完善，因此适当借鉴日本的成功经验，对我国养老顾问制度发展和完善具有重要意义。

## 2. 日本“介护支援专业人员”制度

在日语中，“支援”是一种帮助他人的行为。对老年人来说，由于专业知识缺乏、信息不对称与资源碎片化等原因，凭个人很难有效匹配到适合的介护服务，需要介护支援专业人员的帮助。介护支援专业人员通过了解和分析需要介护者及其家属的意愿，制定科学、完整的介护服务计划，使其根据自己的意愿选择服务、根据自己的希望享受服务。

被授予“介护支援专业人员证”的人员，被认为是为需要介护者拥有独立日常生活体提供必要援助的、拥有专业知识和技术的人，拥有此资质证件的人员可以在特别护理养老院、介护疗养型医疗设施、小型多功能家庭介护事业所等不同形态的养老设施，或专门的介护支援事务所、支援中心等地方工作。介护支援专业人员不仅能够把老年人及其家属的多重需求与社会资源进行有效的结合，还充分尊重其主观意愿与情感需求，是一种兼顾专业与贴心的职业。

### 2.1 与介护保险法同根生的“介护支援专业人员”

介护支援专业人员是日本的法定职业，在介护服务行业具有重要地位。日本专为应对老年社

会问题的介护工作始于20世纪80年代，为建立健全一个全社会支持的制度，1997年，日本政府颁布了《介护保险法》，并于2000年开始实施<sup>[3]</sup>。介护支援专业人员制度与日本介护保险法一同产生，自介护保险法开始实施起，介护支援专业人员这一法定职业即已成形。在此法中，有关介护支援专业人员的概念、管理、考试和培训、义务等都有明确规定，总计字数约1万字。

### 2.2 注重权利与自主的价值理念

存在主义作家波伏娃在其著作《论老年》中认为，对于老年人而言，福利国家的建设是极为重要的，国家应当怎样采取措施保障老年人权益，必须尊重老人“自我”决定的需要<sup>[4]</sup>。这种观点被日本从事高龄问题研究的学者与工作人员们所接受、认同和倡导，成为日本政府建设福祉制度的原则之一<sup>[5]</sup>。介护支援专业人员制度所贯彻的价值理念主要有三<sup>[6]</sup>：第一，自立支援，即通过提供必要的介护服务与生活帮助，使需要介护者根据自己的愿望过适合自己的生活；第二，正常化和有尊严的生活（ROL, Respect of living），是指所有人不分年龄、不分条件都有权利享受自由和正常的生活，不是要让老人改变，而是使老人生活的社会尽可能无障碍；第三，人生是不断地自我发展和完善的过程，老年并不意味着年龄的增长和身体机能的衰弱，还意味着步入了人生道路的成熟发展阶段。三者均强调了自我愿望的重要性，老年人同样有权利享受自由和有尊严的生活。

价值理念对制度具有奠基性作用，它能够成为制定政策的原则，反映和表达一个社会制度的核心或根本价值观<sup>[7]</sup>。从制度内涵角度来说，介护支援专业人员制度所提倡的价值理念充分表现了公共部门对公共利益的考量、对被看护人及其家属的尊重，从实践角度来说，这种价值理念又使介护支援专业人员能够实现有效、精准的供需对接，保障被看护人享受安心、贴心的专门性介护服务。

## 2.3 贯穿介护服务始终的介护支援

在整个介护服务过程中,介护支援服务贯穿始终。图2左端为需求方、右端为供给方,中间方

框部分展示了介护支援专业人员的职责与服务流程,主要有以下四个方面。

(1) 申请代办需要介护认定。老年人若要

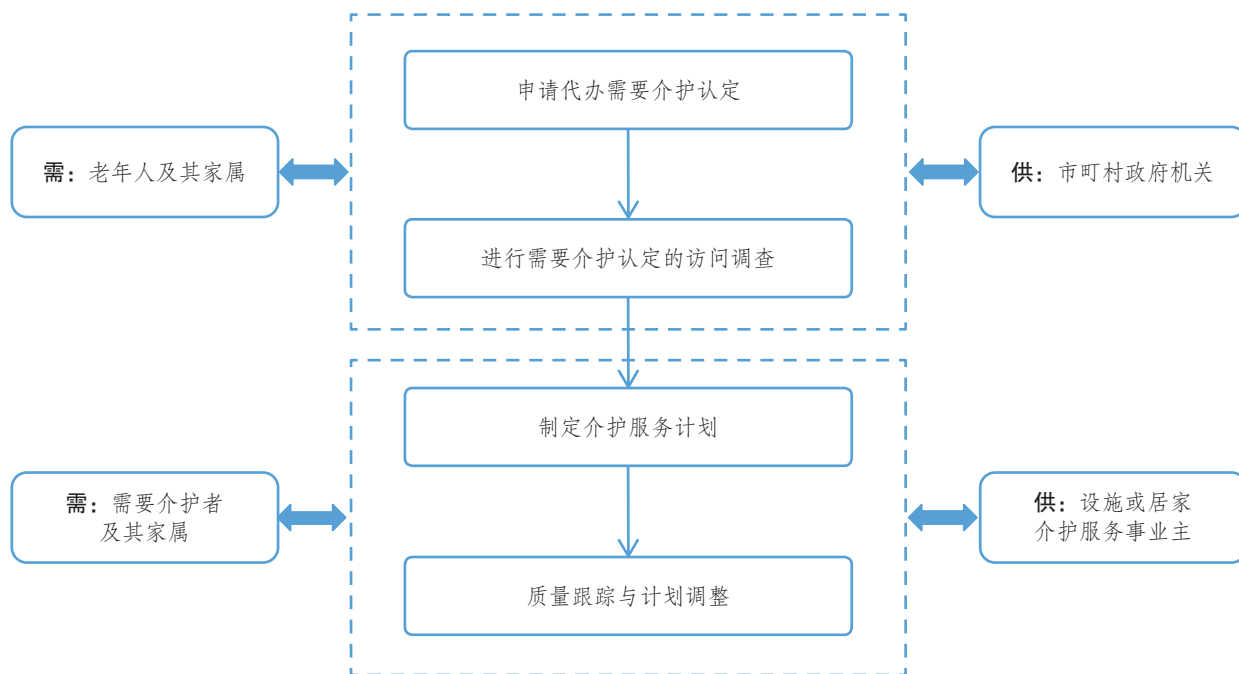


图2 介护支援专业人员的职责与服务流程

申请“需要介护认定”,即可委托就近寓所的介护支援专业人员向市町村<sup>1</sup>提交“介护保险申请书”<sup>[8]</sup>,介护支援专业人员会为老年人及其家属代为办理该申请的有关手续。

(2) 进行需要介护认定的访问调查。市町村在接到需要介护认定申请后,可委托介护支援专业人员等人员所组成的工作小组,与老年人及其家属见面、进行家庭访问,详细询问情况,把握老年人的身心状态,填写访问调查的项目表格(85项指标),并将这一访问结果与主治医师意见书共同递交市町村的“认定审查会”,对需要介护者进行审查及判定(6个等级)<sup>[9]</sup>。

(3) 制定介护服务计划。若老年人被判定为需要介护者,介护支援专业人员则可以进行介护服务计划的制定。介护服务计划的制定需要经过严格、科学的流程:一是进行专业的课题分析;

二是召开服务责任者会议,包括需要介护者及其家属、介护支援专业人员、介护服务人员和医护等;三是制定介护服务计划,介护支援专业人员要站在需要介护者的立场,尊重需要介护者的人格与自我选择,制定包含时间、地点、项目等详细服务内容的介护服务计划,并联络协调居家或设施介护服务事业主体进行服务计划的执行。

(4) 质量跟踪与计划调整。一方面,在介护服务计划执行过程中,定期开展服务的质量跟踪,如需求的满足度、服务的满意度等,确认是否达成介护目标,确保介护服务质量优良;另一方面,根据需要介护者及其家属的实际状况和意愿,适时进行介护服务计划的调整或进一步规划。

## 2.4 规范完善的资质认定与培训体系

<sup>1</sup> 日本基层行政区划,相当于中国的街镇乡。

介护支援专业人员在日本是一种国家登记职业。若想得到都道府县知事<sup>1</sup>的登记,取得介护支援专业人员证并开展介护支援服务,根据《介护保险法》,需要具备以下三个条件<sup>[10]</sup>:

(1) 有厚生劳动省令规定的实务经验,即在保健医疗福祉领域有5年以上实际工作经验,如医生,护士,社会福利士,护理福利士等。

(2) 通过都道府县知事依据厚生劳动省令的

规定组织的考试“介护支援专业人员实务研修受讲试验”。日本每年都会以都道府县为单位举办考试,并于当年10月中旬左右于厚生劳动省官方网站公布考试的参加人数和实施情况<sup>[11]</sup>。

(3) 参加都道府县知事依据厚生劳动省令组织的培训“介护支援专业人员实务研修”并结业<sup>[12]</sup>,实务研修的科目与相应时长如表2所示。

此外,“实务研修”只是介护支援专业人员培训

表1 介护支援专业人员考试人数及其合格率

项目	2020	2019	2018	2017	2016
参与人数A	46415	41049	49332	131560	124585
合格人数B	8200	8018	4990	28233	16281
合格率B/A (%)	17.7	19.5	10.1	21.5	13.1

资料来源:根据日本厚生劳动省官方网站公布数据整理而成。

表2 介护支援专业人员实务研修科目与时长

	研修科目	时长(小时)
讲课	介护保险制度的理念、现状与介护支援	3
	介护支援相关政策的理解(新)	2
	区域全面介护系统和社会资源(新)	3
	介护支援所必要的医疗协作与职业合作的意义(新)	3
	尊重人格、维护权利及介护支援专业人员的伦理(新)	2
	介护支援的流程	2
	实习新人教育	1
讲课·演习	自立支援所必须的介护支援基础	6
	咨询援助专业人员的基本态度与咨询技术基础	4
	对使用者、多种专业人员等的说明及协议(新)	2
	介护支援专业人员要求的管理(管理团队)(新)	2
	介护支援必要的基础知识与技术	
	接待和咨询协议	1
	评估及需要把握的方法	6
	居家介护服务计划的制定	

<sup>1</sup> “知事”为都道府县一级行政区的首长,相当于中国的省长。

表2 介护支援专业人员实务研修科目与时长

(续表)

	研修科目	时长(小时)
讲课·演习	服务责任者会议的意义及其进行方法(新)	4
	监管与评估	4
	实习复习	3
	介护支援的开展(新)	
	基础理解	3
	关于脑血管疾病的事例	5
	认知症相关的事例	5
	关于肌肉骨骼系统疾病与废用综合征的事例	5
	内脏机能不全(糖尿病、高血压、血脂异常症、心脏病、呼吸器官疾病、肾病、肝病等)相关事例	5
	关于护理的事例	5
	评估、居家介护服务计划制定等综合演习(新)	5
	回顾整个研修的意见交流、讲评和建立联系网络	5
实习	介护支援基础技术的实习	
合计时长		87

资料来源:根据介护支援专业人员实务研修指南(修改版)整理而成。

的第一档,若介护支援专业人员想要取得更高的资质,需要在满足一定工作年限的基础上进行“专门研修”和“主任研修”<sup>[13]</sup>,随着工作经验

与培训的积累,介护支援专业人员的工作会越来越专业。

表3 介护支援专业人员的资质提高研修课程、时长与对象

研修课程	时长(小时)	对象
实务研修	> 87	已通过介护支援专业人员实务研修讲授及考试的人
专门研修课程 I	> 56	原则上从事介护支援专业人员工作6个月以上的人,期望在工作后3年内参加专门研修课程
专门研修课程 II	> 32	原则上从事介护支援专业人员工作、并在就业三年或三年以上完成培训课程 I 的人
主任介护支援专业人员的研修	> 70	满足“作为长期护理支持专家工作的时间总计为5年(60个月)或更长的人”等4个条件的其中一个
主任介护支援专业人员的更新研修	> 46	满足“有担任介护支援研修策划、讲师或主持人经验的人”等5个条件的其中一个

资料来源:根据介护支援专业人员主任研修指南整理而成。



3. 我国养老顾问制度的执行现状与问题分析——以上海市为例

上海在发展经济、贸易和科技创新之外，需要为超大城市的运作提供民生保障基础，为老年人匹配完善的养老服务供给。根据第七次人口普查数据，上海市60岁及以上人口为581.55万人，占总人口比重的23.4%，高于全国平均水平4.68个百分点，位于全国第二。为解决人口老龄化问题，政府更加重视养老服务供给体系的完善，努力实现养老服务“增量”“增能”“增效”目标，养老产业蓬勃发展。然而，供给体系的完善

带来了政策的复杂化与资源的碎片化，制约了养老服务的可及性，使得在养老服务需求方与供给方之间建立一个协调机制成为必要<sup>[14]</sup>，“养老顾问”制度应运而生。

上海市养老顾问制度执行现状与问题的分析基于对养老顾问点的实地调研与对各级养老顾问及相关老龄工作人员的访谈完成。通过立意抽样方式，在上海选取三个养老顾问制度执行较为成熟的行政区进行调研，采用焦点小组访谈法收集资料，访谈对象的构成如表4所示。

表4 焦点小组访谈对象构成

群体分类	焦点小组1	焦点小组2	焦点小组3	总计（人）
市职能部门工作人员A		A1	A2	2
区职能部门工作人员B	B1	B2	B3 B4 B5	5
街镇养老顾问C	C1 C2	C3	C4	4
居村养老顾问D		D1 D2	D3	3
第三方养老服务工作人员E		E1 E2	E3 E4	4

注：焦点小组1、2、3分别来自上海市三个行政区。

3.1 养老顾问制度的价值观与服务理念

与日本介护支援专业人员的价值理念相比，由于养老顾问制度创设时间较晚、缺乏历史积淀，主要通过专门性政策的制度目标呈现，以总体要求、原则等话语方式阐释。目前上海市专门有关养老顾问的政府文件有两部，一是《关于开展社区“养老顾问”试点工作的通知》（沪民老工发〔2018〕7号），二是《关于深化本市养老顾问制度建设的实施意见》（沪民养老发〔2020〕22号）。两项专门性政策均开宗明义，建设养老顾问制度的目的在于深入贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，以人为本，服务群众，以需求为导向，满足老年人日益增长的美好生活需要。

这一目的反映了制度内在的精神文化与价值观，上海市民政局牢牢把握养老顾问制度的总基

调，促进养老服务的供需对接，帮助老年人整合、链接养老服务资源，增强老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感，体现出了上海建设人民城市、提升城市软实力的政策精神。

3.2 养老顾问的准入门槛与上岗登记

相比日本介护支援专业人员上岗所需要具备的工作经验、考核成绩与培训经历，养老顾问的上岗登记方式更为简单快捷，仅需填写一份“社区‘养老顾问’点登记（申报、申请）表”，在表格中写明“顾问姓名及职务”与“工作日、双休与国定节假日服务时间”，待区老发中心确认后即可上岗提供服务。

在实际工作中，养老顾问的担任者包含两个方面：一是街道或社区负责老龄条线的工作人员兼职，他们本身较为熟悉养老资源与福利政策，提供咨询服务上手更快，还有部分养老顾问员由

书记或主任等基层领导担任;二是由第三方力量组成的专职养老顾问团队,通常来说,第三方力量通过与基层政府确立合作关系,以购买服务方式提供服务,并向有需求的老年人推荐相关拓展服务资源,如家政服务、专业照护服务、医养结合服务等。

实地调研了解到,专职与兼职养老顾问人数的比例大约为1:9、甚至更低。第三方养老顾问的加入与否,取决于各区、各街道自身的能力与资源,大部分养老顾问主要还是以基层政府本身已有的工作人员为主。

### 3.3 养老顾问的服务内容与提供方式

介护支援专业人员主要在线下的各类养老设施或事务所中“坐班”,在工作时间为老年人提供服务。而民政规定的养老顾问服务则在形式上表现得更为多元,能够通过“线上”“线下”“空中”三种途径,为老年人提供多方位的服务。线上是指通过“上海市养老服务平台”网站和“上海养老顾问”微信公众号,为老年人及其家人提供信息查询与定期推送的功能服务;

空中是上海市民政局和上海人民广播电台《直通990》节目联合打造的“空中养老顾问”专栏节目,在节目中,会邀请养老顾问科普养老知识、宣传服务案例、连线答疑解惑;线下则是指在街道、居村、专业机构设置的三级养老顾问点所提供的现场服务。

在线下,各级养老顾问通过图3所示流程为老年人提供咨询服务。根据不同的询问情况,提供相应类别的建议,分别为咨询类、寻求帮助类、无法答复类。咨询类即养老顾问服务的基本内容,主要是辖区内的养老服务资源介绍与为老福利政策指导,如老人询问某个养老机构的地址,或参与“老吾老计划”的方式等,这类问题通常能够直接给予老人回答;寻求帮助类是养老顾问服务的特色服务,具有更强的供需对接性质,需要倾听、提问与交流,只有了解老人的具体情况后才可分析老人特点,为其制定具有针对性的养老服务清单;无法答复类则是养老顾问暂时没有办法回答的情况,应记录诉求,事后通过自我学习或与上级领导反馈了解,原则上在不超过两个

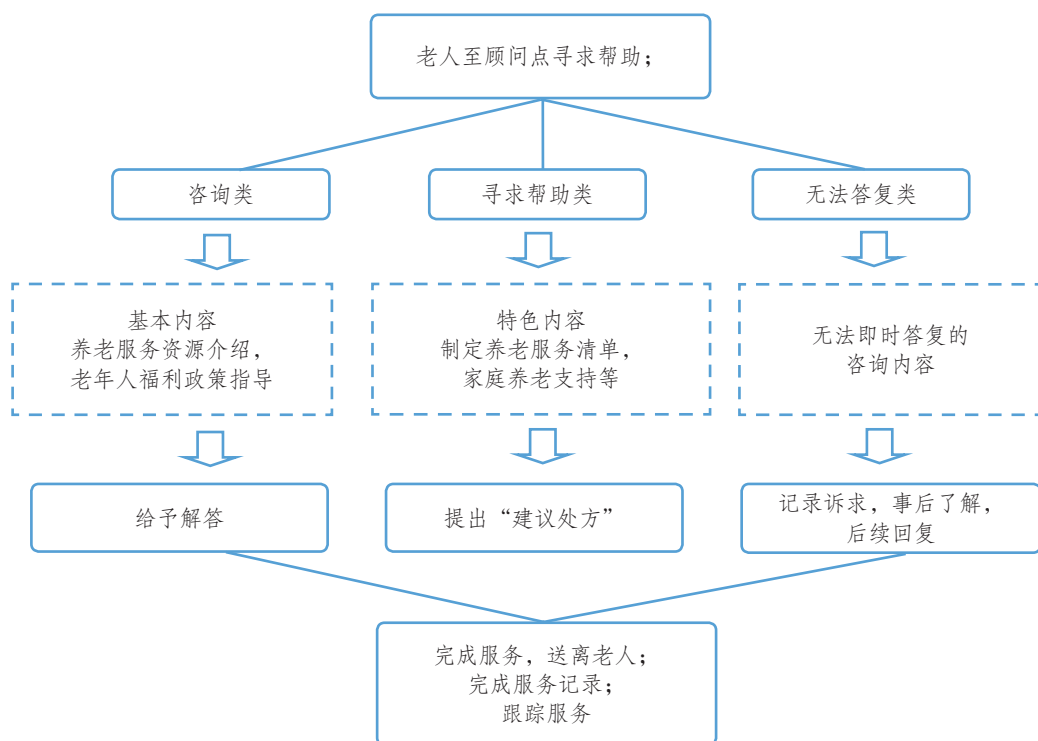


图3 养老顾问的服务内容与流程

工作日内给予老人回复。

### 3.3.1 养老顾问能力欠缺，部分服务提供存在瓶颈

实地调研发现，养老顾问在解答老年人的部分咨询时存在困难。一位养老顾问在访谈中说，

“长护险评估我们也不知道这个到底1.0和2.0有什么区别，但是老人他不会这样就放过你，他就是问你为什么，我们这边的解释工作很困难”

（C1），区级工作人员则表示，“你们解释不了，就在我们这边都是投诉电话”（B1）。能够发现，对于“老年照护统一需求评估”与“长期护理保险”等相对较为专业的问题，养老顾问无法给出明确清晰的答复。部分老年人由于评估标准变动而照护等级降级，长期护理保险待遇减少，若没有得到合理解释，很有可能进一步产生不满情绪，影响养老顾问的公信力。

也有养老顾问表示，“一对老夫妻是房产纠纷问题，从天热一直在我们这里静坐。之前花5万块请了个假律师，后来就是要找政府，你们不是养老吗？不是老年人的事情都找你们吗？他就认这个‘老’字，认为你养老顾问什么都知道”

（C2）。由于老年人比起年轻人具有更信任、更依赖公共力量、同时也更需要照顾情绪等特征，使得老龄工作本身具有特殊性，尤其老年人在生活中会经常面对法律纠纷，老年人信任并希望养老顾问能够解决全部问题，但养老顾问并非全能，由此产生了工作上的挑战。

养老顾问解答咨询所存在的困难，一方面是由于制度问题，如统一需求评估、长护险制度等，这些政策本身具有动态更新性质，且由于民政、卫健、医保等职能部门间的衔接问题，护理“术业有专攻”，使得民政条线的解释工作较难；另一方面则是养老顾问自身的能力问题，这类原因事实上占大多数，养老顾问多数为基层政府工作人员兼职，他们除老龄条线外还需要负责卫生、防疫等，一人分饰多角，准确解答老年人的每个咨询问题要求较高的工作能力，对他们来说着实是不小的挑战。

### 3.3.2 养老顾问服务流程缺乏规范束缚，专业度

较低 相比日本介护支援专业人员申请书提交-访问调查-制定计划-质量跟踪的全流程，养老顾问的服务过程也较为短暂与随意。有养老顾问指出，“我们前台有三个位置，这三个就是养老顾问的窗口。但是三个位置其实是不固定的，不是固定一个人”，“老人可能买菜经过就进来问我了”，“如果就坐在那里等着，那我觉得资源有点浪费，在等的情况下完全可以做其他的工作”

（C1）。这也意味着养老顾问不一定随时都在顾问点迎接老人，养老顾问的管理还停留在结果导向，而非过程导向，流程上的标准和规范的束缚力较小，从而进一步影响了养老顾问服务的质量、效果与专业性。

### 3.4 养老顾问的培训体系与奖惩机制

介护支援专业人员的培训体系极为完善，培训时长较长，并有培训阶段的划分，内容在介护保险法中予以明确规定。养老顾问的统一培训有市级和区级两级（表5），自试点工作开展以来，市级政府每年定期组织一次“业务骨干培训班”，参与人员由各区推介，培训时间为3天；区级政府则每年在市培训基础上自主组织集中培训，参与人员为各街镇、居村养老顾问代表，通常每个街道或居村养老顾问点至少出席一人，专业机构自愿参与培训，培训时间为1天。

除市区级统一培训外，部分街镇级养老顾问点或第三方还根据工作需要开展灵活的培训或交流探讨，“我们尝试了一个分组的养老顾问沙龙，去年举办了三期，41个居民区分了三批，不是邀请专家来讲，我们是以交流为主。小范围更容易接收，而且形式比较活泼”（C4），“每个星期五的下午，让他们尽量不要安排事情，我们就集中组织培训，说说工作中存在的问题、有什么需要注意的事项”（E4）。

养老顾问的奖惩来源于对养老顾问服务的评价，当前上海对养老顾问的评估仅有一种标准，即“金牌养老顾问”。金牌养老顾问是由市民政局指导、市老发中心举办的推选活动，



表5 市、区两级养老顾问培训课程与时长

	课程名称	时长（小时）
市级养老顾问培训		
第一天	开班动员	1.5
	如何为老年人制定个性化养老服务档案	1.5
	做好一名养老顾问需要具备的能力和素养	2
	空中养老顾问专题分享	2
第二天	如何正确认识老年人心理	1.5
	“老年社会工作”在养老顾问工作中的运用	1.5
	如何为老年人适配康复辅助器具	1.5
	养老顾问服务案例解析与经验分享	1
	老年人常见法律咨询问题及解答技巧	1.5
第三天	新时代上海养老服务的实践与发展	2
	试卷考核	1
	合计	17
J区养老顾问培训时长		
	签到	
	开班动员	0.25
	养老顾问基本内涵	0.75
	养老政策解读	0.5
	J区养老机构介绍	0.75
	午餐	
	J区社区居家养老服务解读	0.75
	智能养老顾问信息系统应用	0.75
	养老顾问案例分析	0.5
	休息	
	结业考核	0.5
	证书颁发	
	合计	4.75

资料来源：根据养老顾问培训实地调研资料整理而成。

通过自主推选、笔试、场景模拟等环节，最终评选出50名金牌养老顾问<sup>[15]</sup>。其中，自主推选是由区老发中心下发“养老顾问服务评价表”进行自评，自评表包含工作年限、培训情况、资格证书、案例贡献、服务量等定量指标，在街镇、居村顾问自评后，由区进行复核，最终向市老发中心提出申报。

**3.4.1 培训覆盖面不全、效果欠佳，培训体系亟待完善** 一是培训覆盖面问题，介护支援专业人员的培训覆盖面是全部上岗人员，实务培训是得到介护支援专业人员证的门槛之一。而养老顾问的培训覆盖面却没有100%覆盖上岗养老顾问，虽然政府《关于深化本市养老顾问制度建设的实施意见》中写明“养老顾问经培训后上岗”“养老顾问员应当经过培训后提供服务”，但实际政策执行中是选取部分养老顾问代表参加培训。据实地调研估计，参与区级养老顾问培训的养老顾问代表仅占全区上岗养老顾问人数的1/3，市级培训则比例更低。

二是培训效果问题，访谈中有区级职能部门工作人员指出，“集训人坐在下面，其实没有多少听得进去”（B5）。养老顾问培训虽在现有政策中有所提及，但并没有特别具体的规定。比起介护支援专业人员的实务研修，养老顾问市级与区级培训时常都很短，不成体系，更像一种暂时性的集训，且培训后的试卷考核较为随意，评分不作为养老顾问评价的依据、仅走流程，使得养老顾问很难意识到培训的重要性。

**3.4.2. 养老顾问缺乏激励机制，难以产生持续性工作动力** 奖惩机制的核心是对工作人员起到激励作用，使其产生持续性的工作动力。目前，金牌养老顾问的推选只停留在荣誉称号层面，“上次市里上课要求大家把问题提出来，各区提的最多的就是没有任何激励，工作压力比较大，让所有的人上去贴标签的，这一块内容贴的标签是最多的”（B4）。能够发现，当前养老顾问的奖惩机制不仅标准单一，且存

在奖惩效果欠佳的问题。仅有荣誉称号而缺乏实际性补贴支持，也尚无实质性的职位晋升奖励，对于大部分养老顾问很难产生激励作用，也可能导致认真服务的养老顾问员逐渐失去工作动力，这些都对养老顾问制度的可持续发展造成了严重威胁。

## 4. 日本“介护支援专业人员”对养老顾问制度的启示

介护支援专业人员在日本更多被视为一种具备专业能力的职业，与此相类似的还有日本政府批准资质的介护福祉师、社会福祉师等，而养老顾问多数为兼职，服务开展所遵循的规范也仅有少量部门政策。显然，日本介护支援专业人员与养老顾问的定位不尽相同，但却有着借鉴意义与参考价值。若想确保制度的可持续发展，并在此基础上推进养老顾问向职业化、专业化方向生长，养老顾问工作还需进行进一步改善。

### 4.1 把握政策导向，鼓励各类主体参与专职养老顾问队伍建设

日本介护服务具有“准市场”的特性，更加重视介护服务的专业知识、服务技术，鼓励各种私营企业进入介护市场，养老服务市场中多元运营主体之间的竞争能够提升介护服务质量<sup>[16]</sup>。介护支援专业人员在取得“介护支援专业人员证”后即具备职业资质，能够在不同主体运营的服务设施内开展工作，可类比我国的“社会工作者证”。上海市养老顾问职业体系尚未完备，因此，应当因地制宜、把握政策导向，在政府主导的基础上，鼓励各类主体参与养老顾问人才队伍建设，有效提升养老顾问职业化水平。

一方面，各类运营主体可在养老服务供需对接方面创设专门职位，可直接命名为“养老顾问”，或其他与养老顾问相关的名称，专人专职、职责明确，将政策红利变为发展动力；另一方面，鼓励各级政府部门通过购买服务方式、积

极与能够提供专业化养老顾问服务的运营主体建立合作,使市场化机构或其他社会组织的养老顾问也能在各级养老顾问点工作,为辖区内老年人提供专门、专业的顾问咨询服务。此外,持续提升专职养老顾问服务的深度,参考“介护服务计划”的实践,鼓励专职养老顾问利用科学方法为特殊老年人制定针对性“养老服务计划”,运营方可与各类研究机构或智库进行合作,在制定计划时,政府应当予以信息资源支持。

## 4.2 完善养老顾问培训体系,提升养老顾问服务质量

养老顾问面临服务质量与水平欠佳以及标准性、规范性较低的问题,症结在于顾问员团队职业素养与能力的缺乏。由于兼职养老顾问均为基层工作人员,若使其重视养老顾问工作,应从前端培训着手,在鼓励各级、各类养老顾问培训创新基础上,统筹完善市级养老顾问培训体系,为养老顾问服务质量建立基础保障。

一方面,上海养老顾问培训时长与日本初阶实务培训时长相比约为1/5,课程数目不及其一半之多,应在培训定期稳定实施的基础上,适度增加培训时长或频次,提升培训效果。培训内容方面,以问题为导向,尤其针对老年人咨询较多的法律、长期护理保险等问题添加相关专门课程,提高培训内容深度与广度,确保养老顾问在提供咨询服务时顺利解答老年人的疑惑。在培训中强调养老顾问服务标准化、规范化的重要性,进一步规范养老顾问的接待行为、仪容仪表与文明用语,对养老顾问随意性的服务行为予以制约。培训分级方面,根据日本介护支援专业人员实务研修、专门研修与主任研修的区分,养老顾问培训也应有阶段与等级的区分,可每年举办两次统一培训,第一次为基础培训(上岗培训),第二次为进阶培训,在参加完基础培训后方可参与进阶培训,进阶培训的培训时长更长、内容更深,通过培训等级的进阶深化培养养老顾问的综

合素质。

另一方面,参考日本介护支援专业人员的实务研修考试,养老顾问基础培训与进阶培训后也应进行纪律严格的统一考核,试卷内容范畴与培训课程密切相关并有所拓展,确保培训全员参加考试,并由市老发中心相关工作人员对试卷进行规范的打分。

## 4.3 建立养老顾问职业准入机制,规范养老顾问评价体系

目前,养老顾问短时间内仍无法建设一套如同“社会工作者”般的职业体系,在养老顾问缺乏统一资质证书认证的现实情况下,建立养老顾问的职业准入机制能够有效避免养老顾问工作浮于表面,加强上岗养老顾问的自我约束。除现有养老顾问的登记表填写与审核外,上岗还需同时具备以下两项条件:第一,养老顾问必须经过市级基础培训,全勤参与、满足培训时长,确保养老顾问培训覆盖面达到100%;第二,养老顾问统一考核取得合格的成绩。

除“金牌养老顾问”称号外,政府应对养老顾问设定市级统一的养老顾问评价规则,区分等级、细化标准。评定应以多重条件作为评价指标,比例适度、综合考量:第一,基于考核,即养老顾问基础培训或进阶培训的统一考核成绩;第二,基于绩效,即养老顾问员当年的服务人次与服务事项数量;第三,基于老年人评价,若养老顾问在服务中获得老年人额外褒奖,提供相关辅助证明材料,如老年人表扬信、口头证明录音等方可加分。最终通过加总以上所有指标的评分确定养老顾问级别,并将养老顾问评价等级视为岗位补贴与职位晋升的重要依据。

## 4.4 落实养老顾问岗位补贴,为老龄干部评优晋升赋能

日本介护专业人员在养老服务领域内会被认为因具有专业知识和技能而受到行业认可,晋升与待遇方面都有显著优势<sup>[17]</sup>,使服务人员愿意从

事这一行业,并提升专业程度。介护支援专业人员职业体系本身较为完善、又获得外部社会群体认可与国家政策支持,从职业生涯理论角度来说,这一工作不再是一种谋生手段,而是实现个体价值和生活方式的重要载体<sup>[18]</sup>,若想留住人才队伍,完善激励机制刻不容缓。

一方面,政府应统筹财力资源,对于在街镇、居村兼职养老顾问的老龄干部,给予专项补贴,对于专业机构顾问点的养老顾问,鼓励养老机构对机构内养老顾问给予一定的额外薪酬福利;另一方面,以市养老顾问统一评价为依据,等级较高的养老顾问应被视为街镇、居村晋升、推选与各类评奖评优的优先考虑对象,使养老顾问产生工作获得感。

#### 4.5 深度运用本土化的服务理念,建设有温度的人民城市

日本介护服务理念为“自立支援”,强调“利用者主体”,老人等弱势群体不是被作为“应该受到保护的客体”,而是被作为“主动追求幸福的主体”看待。但我国传统“孝文化”又强调服务主体为老年人提供人道的、全面的、无微不至的照顾,养老顾问制度与介护支援专业人员的价值理念有出入<sup>[19]</sup>。在价值理念方面,应明确意识形态特色,在“人民城市”理念的指导下,养老顾问应深怀爱民之心,在尽职尽责做好本职工作的基础上,积极接待、悉心回应、态度热情,对有需求的老年人提供更周到、更贴心、更有温度的养老服务建议。

责任编辑:梁思琪 校对:梁思琪 李琦

#### 参考文献

- [1] 上海市民政局.《关于开展社区“养老顾问”试点工作的通知》(沪民老工发〔2018〕7号)[EB/OL].(2018-4-20)[2021-8-28].http://www.shweilao.cn/cms/cmsDetail?uuid=2f83e404-76e5-4e67-94d2-dd41778a179f.
- [2] 厚生労働省.介護支援専門員(ケアマネジャー)[EB/OL].(2018-6-18)[2021-8-31].https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000114687.pdf.
- [3] 厚生労働省老健局.介護保険制度の概要[EB/OL].(2021-5-1)[2021-8-31].https://www.mhlw.go.jp/content/000801559.pdf.
- [4] 西蒙·德·波娃.《论老年》[M].邱瑞璠,译.臺北:漫遊者文化出版社,2020:10.
- [5] 森山千贺子,安达智则.《介护的质量:对“2050年问题”的挑战》[M].张清华,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2016:22.
- [6] 住居广士.《日本介护保险》[M].张天民,刘序坤,吉见弘,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2009:105.
- [7] 徐宗良.现代价值理念的影响与作用——兼论康德“人是目的”等思想[J].道德与文明,2011,(02):46-53.
- [8] 熊仿杰,袁惠章.《老年介护教程》[M].上海:复旦大学出版社,2006:75.
- [9] 住居广士.《日本介护保险》[M].张天民,刘序坤,吉见弘,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2009:46,52.
- [10] e-Govポータル.《介護保険法》(平成九年法律第百二十三号)[EB/OL].(2021-4-1)[2021-9-1].https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=409AC0000000123.
- [11] 厚生労働省.第23回介護支援専門員実務研修受講試験の実施状況について[EB/OL].(2020-10-11)[2021-9-1].https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000187425\_00007.html.
- [12] 厚生労働省.介護支援専門員実務研修ガイドライン[EB/OL].(2016-11-1)[2021-9-3].https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/2016.11JITSUMUKENSHUGAIDORA IN\_3.pdf.
- [13] 厚生労働省.主任介護支援専門員更新



研修ガイドライン[EB/OL].(2016-11-1)[2021-9-3].<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/2016.11shuninkoushinkenshugaidorain.pdf>.

[14] 张继元.养老顾问制度的功能与潜能[J].中国社会保障,2019,(12):64-65.

[15] 上海市民政局.第一届"金牌养老顾问"名单最终揭晓,来看看有没有你身边的TA[EB/OL].<http://www.shweilao.cn/cms/cmsDetail?uuid=db50d8a9-42c2-4e86-b23f-4657ee342cad>.

[16] 林闽钢,梁誉.准市场视角下社会养老服务

多元化筹资研究[J].中国行政管理,2016,(07):70-76.

[17] JICA.什么是"介护支援专业人员(Care Manager)"[EB/OL].(2019-6-1)[2021-9-3].[https://www.jica.go.jp/project/chinese/china/015/materials/c8h0vm0000cxckl9-att/brochure\\_13.pdf](https://www.jica.go.jp/project/chinese/china/015/materials/c8h0vm0000cxckl9-att/brochure_13.pdf).

[18] 王乃弋,王晓,严梓洛,等.生涯发展的系统理论框架及其应用评析[J].比较教育研究,2020,42(03):89-96,104.

[19] 余舟.日本介护服务为何在中国遭遇"水土不服"——基于日本介护服务理念的分析[J].现代日本经济,2020,(01):81-94.

## Experience and enlightenment of Japanese care manager on China's elderly care consultant

Luo Xiaoman, Hao Yong

(Shanghai Normal University, College of Philosophy, Law & Political Science, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** Nursing support professionals is a legal position in Japan. Nursing means care and support means assistance, so it can be translated to care assistance professionals in Chinese. This position plays an important role in care insurance industry. Compared with China's elderly care consultant institution, these two have some functions in common in connecting supply and demand of elderly care services, integrating scattered service resources and providing suggestions for the elderly. However, this institution in Japan was founded earlier and developed better, which has certain reference significance for China. This paper first describes the practice of Japanese care manager, then analyzes the focus group interviews in three districts of Shanghai. Through comparison of Japanese care manager practical experience, this paper suggests to encourage multiple subjects to build full-time consultant team, improve training system, establish access mechanism, standardize evaluation criteria, implement post subsidies, promote elderly cadres and deepen 'warm people's city' local concept of service.

**Key words:** elderly care consultant; care manager; Japanese care insurance; experience reference