

日本养老服务人才队伍建设的发展、经验及启示

朱玉环

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年4月25日; 录用日期: 2023年6月29日; 发布日期: 2023年7月11日

摘要

面对社会老龄化程度的进一步加深,我国养老服务人才队伍存在人才数量不足、人才服务素养有待提升、服务人员专业性不强、人员流失率高等问题。日本养老服务人才队伍建设方面形成了一套系统体系和方案,经过五十多年的发展,从起步探索到体系形成期再到如今的快速发展期,日本在养老服务人才队伍构成、人才培养机制、从业人员职业资格认证、政府政策支持等方面积累了丰富的人才队伍建设经验。日本养老服务人才队伍建设的发展、概况及经验探索,给予我们有益的启示,比如我们首先应加强人才建设顶层设计,充分发挥政府引导职能,其次应建设多层次多渠道人才培养机制,明确职业定位及培养口径,最后还要加大资金投入力度,提升专业人才待遇等。

关键词

日本养老, 养老人才, 人才培养

The Development, Experience and Enlightenment of Endowment Service Talent Team Construction in Japan

Yuhuan Zhu

School of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Apr. 25th, 2023; accepted: Jun. 29th, 2023; published: Jul. 11th, 2023

Abstract

In the face of the further deepening of the aging of society, the endowment service talents team

has many problems, such as the insufficient number of talents, the service quality needs to be improved, the professionalism of the service personnel is not strong, and the high rate of personnel loss. Japan has formed a set of systems and programs in the construction of endowment service talent team. After more than 50 years of development, from the initial exploration to the formation period of the system to the current rapid development period, Japan has accumulated rich experience in the construction of endowment service talent team, talent training mechanism, professional qualification certification of employees, government policy support and other aspects. The development, overview and experience exploration of endowment service talent team construction in Japan are based on our beneficial inspirations. For example, we should first strengthen the top-level design of talent construction, give full play to the government's guiding function, then build a multi-level and multi-channel talent training mechanism, clarify the career positioning and training caliber, and finally increase the capital investment, improve the treatment of professional talents.

Keywords

Japan Pension, Elderly Talents, Personnel Training

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国老龄化进展加深,养老服务相关的行业迅猛发展,但随之而来的问题是与其相匹配的专业养老服务人才培养相对滞后[1]。专业养老服务人才队伍对于应对老龄化社会、解决老龄化问题、促进养老服务业发展具有重要的意义。目前,我国养老人才队伍的建设中存在明显短板的状况,不能满足高层次、专业化、规范化、多元化及个性化的社会养老需求。我国养老服务人才队伍存在人才数量不足、人才服务素养有待提升、服务人员专业性不强、人员流失率高等问题。在人才培养方面,近年来多数高校养老专业存在招生困难,有些学校招生人数是个位数[2]。因此,在我国高质量发展养老服务体系建设的现阶段,加快建设专业性养老服务人才队伍是当务之急[3]。

作为世界上老龄化程度最高的国家,日本养老人才队伍建设历经50年的发展完善,已经形成了一系列较为系统的养老人才队伍培育、认证体系[4]。日本养老服务人才队伍建设在人才队伍构成、培养方式、资格认证、政策扶持等方面较为突出,对我国现阶段养老服务人才队伍建设具有重要的借鉴意义[1]。日本养老服务体系的构建和行之有效的养老服务人才培养战略较好地解决了人口老龄化带来的各项矛盾,为我国构建社会养老服务体系提供了许多有益的经验 and 启示。

2. 日本养老服务人才队伍建设发展

2.1. 起步摸索——体系形成期(1970~2000): 呈现初始化、专业化、法治化的特点

1970年,日本进入老龄化社会,65岁以上老年人的占比达到7%,养老问题已在社会凸显。日本开始探索将养老服务人才培养列为养老体系构建的重要内容。1971年日本发布“社会福祉设施紧急整备5年计划”,旨在解决当时社会中存在的养老机构数量少、养老院老人与照护人员的比例低、养老服务人员专业能力差等问题[4]。这项计划的颁布实施得到了良好的效果,70年代末期养老服务人员数量增长了3.6倍,且服务人才专业素质得到较大提升。进入20世纪80年代,日本老龄化社会进一步发展,养老需求呈现多样化、

专业化、法制化的特征。1987年日本颁布《社会福祉士及介护福祉士法》，并从1989年开始国家资格认证考试。将养老服务人才进行细分并分别设置了资格认证，标志其养老人才队伍建设专业化的开始。20世纪90年代，日本对社会福祉相关的八大法进行修订，旨在进一步落实解决老年人福利问题，1993年出台了《福祉人才确保法》，从法律层面明确了养老服务人才培养的质量要求，呈现出日本养老服务人才队伍建设的法制化特点。日本于20世纪末基本形成了从中央到地方的全方位、多渠道的养老服务人才队伍体系[5]。

2.2. 快速发展期(2000~至今): 呈现数量高速增长、质量明显提升的特点

进入21世纪，日本养老服务人才队伍建设进行了快车道，不管是养老机构的建设上、各类养老服务人才的数量上、养老服务人才的培养质量上的发展，都按下了加速键。日本在2000年颁布了《介护保险法》，规定参加护理保险的人到65岁以上，在达到法定需要护理或生活援助标准之后可享受护理服务。据统计，全日本接受机构养老服务的老人由2000年的52万增加到2010年的85万人，同期接受居家养老服务的老人由97万人增加到320万人，增翻了3番，可见发展之快[6]。而与之相适应的各类养老服务人才也迅速发展。同期获得社会福祉士、介护福祉士资格的人数由2.9万人和25.6万增加到13.4万人和89.8万人，分别增加了近4.5倍和3.5倍[7]。随着老龄化的进一步加深，社会养老需求进一步提高。日本养老服务机构出现雇员不足，养老服务人才的建设面临新挑战。日本在2016年出台了“一亿总活跃计划”，进一步完善了完善以老龄事业为核心的社会保障体系。截至2021年3月，日本获得介护、社会和精神保健福祉士这三类国家专业资格总人数超过210万人[5]。随着现代化“积极老化的”理念的变化和养老服务需求多样化的发展，日本养老服务人才类型不断细化，并形成了一个比较完备的结构体系。

3. 日本养老服务人才队伍建设经验

3.1. 人才队伍构成：管理型人才和护理性人才

日本养老服务人才队伍按专业划分为两类，一类为管理型服务人员，主要负责咨询、协调、指导等工作，比如社会福祉士、护理支援人员和医疗社会工作者等[8]。另一类为具体护理服务人员，主要负责日常照顾、与外界联络人、医疗等方面相关的人员，比如访问护理员和介护福祉士等。其中社会福祉士和介护福祉士数量较多。社会福祉士主要从普通全日制大学毕业生和社会福祉专业大学毕业生中培养并从事相应岗位，获得职业资格证书后才能上岗。介护福祉士主要从事一线的护理服务工作，也需要通过相应的国家认证资格考试，才能为老年人或因残疾而生活自理困难的个人提供医疗、护理、保健和日常生活方面的全面和专业援助，以维护他们的尊严和基本人权，帮助他们实现自我保健。主要任务是协助进食、排泄、洗澡和健康功能训练[9]。表1列举了目前日本部分养老服务人员相关岗位及职责。

Table 1. Some positions and responsibilities in the pension industry

表 1. 养老行业部分岗位及职责表

序号	岗位	职责内容
1	社会福祉士	负责老年人、障碍者相关咨询，提供支援使其生活安定
2	介助师	陪伴可以自理的老人外出活动，比如银行、超市、药房等
3	精神保健福祉士	对心理健康提供咨询、支援服务，并提出改善意见
4	福祉住宅环境指导师	负责老年人、障碍者居住环境的指导、调整，使其居住更轻松舒适合理
5	营养管理师	负责饮食营养咨询、调配等
6	护理行政人员	制作养老资金明细书，支援护理管理师工作

3.2. 人才培养机制：从学校到社会、从国家到地方多层次全方位的培训体系

日本根据不同时期人口老龄化的特点不断调整专业人才培养的方向和措施，使专业人才培养日趋合理。在学校人才培养方面，日本各地高校纷纷设置福祉相关专业，目前已有 355 所大专院校、37 所大学设有相关研究生、19 所大学的专业都有所覆盖，形成了从专科、本科到研究生不同层次的中高级养老服务专业人才培养体系，在课程设置方面也较为科学合理，表 2 介绍了介护福祉士与社会福祉士教育层次人才[5]。日本在学校教育方面，养老服务人才队伍建设奠定了坚实基础，形成了多层次、覆盖广的学科体系[4]。在社会职业教育方面，日本建成了从国家到地方的各级福祉人才中心，目前日本覆盖各都道府县各级福祉人才中心就有 76 处[5]。国家层面负责相关资源整合，比如制定人才培训机制、人才信息资源整合等，地方层面主要负责福祉岗位推荐、岗位介绍宣传及调研等工作。另外，在企业层面，日本许多养老头部企业也在养老人才队伍培养方面发挥了一定的作用，如 Care21 集团就拥有厚生劳动省认可的专业养老培训教材和完整教育培训体系[5]。因此，日本从学校教育到社会职业教育，从国家到地方，再具体到养老企业，都形成了一整套可行的人才培养完备体系。

Table 2. Mediating welfare and social welfare education level [10]

表 2. 介护福祉士与社会福祉士教育层次[10]

序号	岗位	中等教育	学制	高等教育	学制
1	介护福祉士	福祉类高级中学	3 年	高等职业专门学校	2 年为主
		特例高级中学	3 年	福祉类短期大学	2 年为主
				福祉类大学	4 年
2	社会福祉士	无	无	福祉类短期大学	2 年为主
				福祉类大学	4 年

3.3. 职业资格认证：三大国家认证资格证与段位制认证

1987 年《社会福祉士及介护福祉士法》以法的形式订立了养老服务从业人员国家资格认证制度，规定了其相应的职责与义务，确立了福祉人才培养的地位[11]。此后逐步建立了社会福祉士、介护福祉、精神保健福祉士三大国家认证资格，这三项考试资格审核相当严格。从考试组织机构来看，考试中心必须成立由符合厚生劳动省规定的人员构成的三大考试委员会。委员会成员的选举、变动和罢免都有严格的要求，必须得到厚生劳动省的批准。从考试内容来看，社会福祉士需要通过 19 项考试科目、介护福祉士需要通过 11 项考试科目、精神保健福祉士需要通过 17 项考试科目[1]。自 2012 年日本开始推行“介护职业段位制度”，考虑现有国家资格考试制度与培训制度的关系，把重点放在实践技能的评估，将介护人才细分为 7 个段位[11]。段位制是通过在职培训进行人力资源开发和评价的制度，评估者可在评估同时进行技术指导，协助被评人职业提升。

3.4. 政府政策支持：以保险制度结合政府财政扶持保障养老资金

日本对养老服务人才队伍建设给予了强有力的政策扶持。首先在立法层面，1997 年强制性推出《介护保险法》并于 2000 年开始实施，通过保险保障养老资金。在社会认可、教育培训和经济保障方面，日本也出台了一系列法律法规予以保障，推进了老龄护理人才的培养。在财政投入层面，日本也出台了一系列扶持政策，如为参加养老服务“学校教育”学习的在校学生提供免息助学贷款；开办“介护士”实习基地等。在“一亿总活跃计划”的框架下持续加大财政投入力度，不断提高养老服务行业人员的福利

待遇。2019年日本投入高达2000亿日元的扶持资金，提高工龄在10年以上的介护福祉士等养老服务人才的月薪[5]。在技术、人才引进方面，日本政府提供高额的补助金，免费发放日语学习教程，此外还为达到条件的外国研修生延长研修期限。可以说，日本政府通过强有力的政策支持，发挥政府的主导性作用，对日本养老服务人才队伍建设与发展起到了关键作用。

4. 日本养老服务人才队伍建设启示

4.1. 加强人才建设顶层设计，充分发挥政府引导职能

养老人才队伍建设应立足于我国国情，结合多元化的市场需求，在宏观视角加强顶层设计，制定我国养老服务人才队伍建设短中长期发展规划。首先，完善促进养老服务人才在充分就业、社会保障、专业培养等方面的法律法规，进一步细化相关认证标准，引导认证体系实现规范化发展。其次，通过长期护理保险制度推动人才培养，借助保险公司专业化的控费能力，确保长期护理保险制度高效运行。在长期护理保险制度的安排下，确保护理人员报酬资金来源，增强行业和人才发展稳定性，进而推动和扶持护理人才建设。我国长期护理保险试点政策的覆盖面、筹资来源、护理服务、基金管理以及业务经办等方面的一系列“碎片化”特征是政策顶层设计的内在需求。最后，政府主导推动建立多元化、多层次的养老人才培养体系，打通养老服务人员职业晋升通道，推动职业生涯发展，提升涉老服务行业的职业吸引力[11]。

4.2. 建设多层次多渠道人才培养机制，明确职业定位及培养口径

在培训主体方面，充分发挥学校学历教育与非学历教育的作用，非学历教育形式作为培养老年护理人才是一种重要补充形式。我国目前可采用培训机构或职业院校短期培训课程等形式培养养老服务人才[3]。另一方面，我国应该参考日本培养模式，建立以职业教育为主体，衔接职业教育、应用本科教育、研究生教育的分级养老人才教育培养体系[9]，多层次、宽领域的教育体系允许个人根据自己的意愿和能力选择适合自己的学校，并接受不同程度的教育。在培养模式上，采用理论与实际相结合，通过设立毕业实习和假期实习等环节，培养出兼具护理能力和解决实际问题的高级养老服务专门人才。在课程建设方面，按照健康养老服务的新需求来完善相关专业和课程的设置，以“教学大纲+本校特色”的课程设置模式培养更有特色、符合市场的专业人才。培训在教学方面，按照“产学互动、多岗轮换、递进实习”的培养思路，采用职业路径模拟下的教学设计理念，学生能发现自己更感兴趣、与自己能力匹配度更高的岗位。在教学评价上，建立科学的教学质量监督评价体系，通过教学质量评价使教师团队明确多元化人才培养模式的教学方向和目标，另一方面可以及时发现问题及时改进[12]。

4.3. 加大资金投入力度，提升专业人才待遇

针对当前养老服务从业人员缺口大、层次低、流失率高等状况，各级政府对养老服务人员在培训、进修、考证、职业晋升和改善劳动环境等方面给予有力政策倾斜和扶持，持续加大财政资金支持力度。在薪酬保障方面，设计与养老专业人才劳动付出相符的薪酬保障体系，可参照各地提高社区工作者收入的做法，比照同一地区社会人均可支配收入水平，有计划、分阶段地提高一线养老服务护理人员和中高端专业人员的薪资待遇，增强和保持养老服务人才队伍的稳定性。在津贴激励方面，对取得职业资格证书的人员实行持证上岗和等级待遇挂钩制度，对长期从事老年事业的从业人员制定奖励机制，对持有相应等级护理证书的老年人入住养老机构实施优惠政策。还可以将多方合作的多元化养老护理人才培养项目申请纳入省总工会高校贫困毕业生阳光就业行动项目，解决贫困家庭的大学生订单式培养、就业一体化，予以经费支持[12]。要建立专项发展基金，关注养老服务人才个人能力成长[5]。

参考文献

- [1] 聂倩, 谭启祥. 日本养老服务人才队伍建设的经验与启示[J]. 人才资源开发, 2022(17): 17-18.
- [2] 谈玲芳. 北京市养老服务专业人才的职业认同调查研究[J]. 北京劳动保障职业学院学报, 2019, 13(1): 33-36.
- [3] 郭丽君, 鲍勇, 黄春玉, 等. 中国养老人才队伍培养体系[J]. 中国老年学杂志, 2019, 39(14): 3576-3581.
- [4] 康越. 日本养老人才队伍建设简析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2013, 40(3): 58-62.
- [5] 孙丹. 日本养老服务人才队伍建设的发展与启示[J]. 西部学刊, 2023(4): 68-71.
- [6] 高桥纮一, 森山治. 东京福祉的实际情况[M]. 萌文社, 2010.
- [7] 太田贞司. 大城市地域包括看护系统[M]. 光生馆, 2012.
- [8] 高建, 班晓娜. 日本社会福利人才培养: 经验与启示[J]. 经济研究导刊, 2014(23): 114-116.
- [9] 赵宁, 高原, 范巍. 外国康养人才队伍建设及其启示[J]. 中国人事科学, 2019(6): 78-86.
- [10] 林杰, 陈星玲. 日本养老服务专门人才教育体系探析[J]. 比较教育研究, 2018, 40(6): 90-98.
- [11] 吴佳艳, 陈琴, 吴梦. 日本养老护理人才培养与启示[J]. 中华护理教育, 2022, 19(9): 796-800.
- [12] 吉子环, 王以非, 杨涛, 等. 老龄化背景下以就业为导向的高职护理多元化人才培养模式的创新与实践[J]. 全科护理, 2020, 18(24): 3253-3256.