



## 德国养老护理员 制度及启示

◎ 丰宝宾 陈雪楠

第七次全国人口普查的数据显示，我国人口总数14.1亿人，其中60岁以上老年人口2.64亿，占总人口18.7%，65岁及以上人口1.91亿，占比为13.5%。我国人口老龄化程度进一步加深，目前已逼近联合国划定的深度老龄化标准，即65岁以上老年人口比例达到14%。未来一段时期我国养老压力会不断增强。面对老龄化问题带来的挑战，养老体系对于养老从业人员需求旺盛。从事老年人生活照料、护理服务的养老护理员是养老服务的主要提供者，是养老服务体系的重要支撑保障，是解决家庭难题、缓解社会问题、促进社会和谐的重要力量。现阶段，我国养老护理员队伍建设刚刚起步，在未来一段时间全国需要新增大量养老护理员。德国同样面临老龄化的困境，其养老护理员制度值得借鉴。

### 一、德国人口老龄化及其护理困境

德国是世界上老龄化最严重的国家之一。根据德国联邦统计局官网数据，截至2019年年底，德国人口达到8320万人，其中65岁及以上老年人口达到1809万人，占比约21.8%，已进入深度老龄化社会。根据联邦统计局预测，到2040年，德国人口预计为8210万人，其中67岁及以上人口为2140万人，占比将达到26%（现阶段德国退休年龄为65岁，2030年起德国将退休

年龄延迟到67岁）。

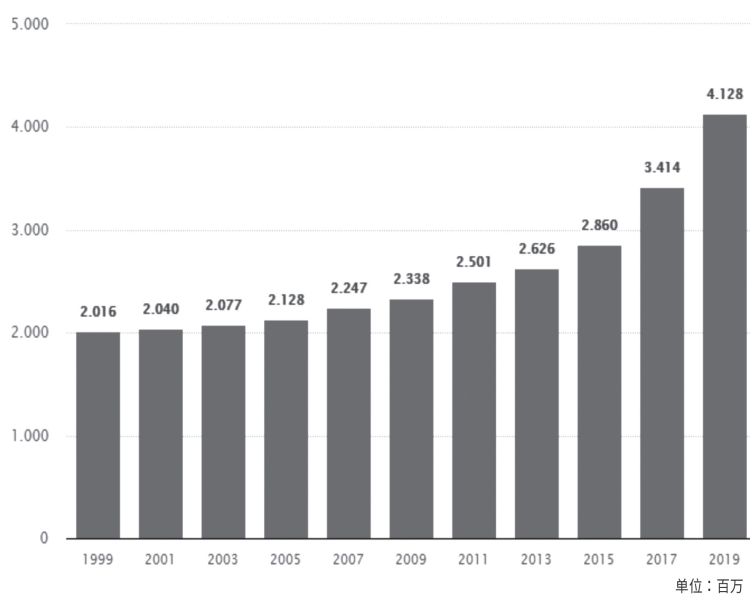
近年来，为应对老龄化社会带来的挑战，完善老龄群体的社会照护服务，德国对照护体系进行了一系列改革，其中2017年1月1日正式生效的《第二次护理加强法》尤为关键，这一法律重新规定了德国的社会照护等级以及评估标准。具体而言，护理等级从之前的3个等级，增加到5个等级，评定标准从修改之前的护理所需的时间转变为自理程度。

此前，德国护理等级主要依据被服务者每日所需服务时间区分为3个等级，即1.5~3小时、3~5小时以及5小时以上。为配合2017年《第二次护理加强法》护理等级改革，德国引入了新的自理能力评估标准。新的评估标准主要包括6个模块内容，用以评估个人的失能程度与自理能力，即：行动能力、认知和沟通能力、行为和心理问题、自理能力、独自应对或处理与疾病或治疗相关的需求和压力的能力、日常生活及社交能力。修改后的护理等级按照上述标准，对因精神疾病或者肢体疾病而丧失自理能力的人综合评定划分为：自理能力轻微受损、自理能力有较大损伤、自理能力有严重损伤、自理能力有非常严重的损伤并对护理服务有特殊要求等5个等级。

新的护理等级标准的实施极大地扩大了受益群体，

且受益人群主要集中在老龄群体。2015年12月德国需要护理的人数为286万人，到了2017年12月，这一数字增长到341万人，需要护理的人数增加了55万人，增长速度达19%。2019年底，德国需要护理的人数约为413万人。根据德国联邦统计局预测，未来护理需求将进一步增加，预计2060年需要护理的人口数将增加到453万人。需要护理人口的增加与德国社会老龄人口的快速增加密切相关。1991年德国85岁及以上老年人有近120万人，而2018年这一数字增长到230万人，几乎翻了一番。这一年龄段的老年人护理需求格外明显。2017年底，需要护理的人员中有81%年龄在65周岁及以上，超过1/3年龄在85岁及以上，并且85岁以上的老年人增长速度明显快于65岁以上的老年人。

伴随着人口老龄化进程以及老年人护理需求的增加，德国养老面临养老护理人员短缺的情况。老年护理人员短缺的现象在所有联邦州都普遍存在。根据德国官方统计，2019年，德国共有190万名护理人员，其中70万名为老年领域护理人员。到2030年，老年护理领域的职位缺口为50万个。



1999年—2019年德国护理需求的人数

## 二、德国护理体系及其改革

随着人口老龄化加剧，对专业护理人员的需求会持续增长，但劳动力人口数量下降，会进一步导致养老护理劳动力供给严重不足。为缓解老年护理人员短缺问题，德国采取了一系列措施，增加养老护理员供给。

首先，为规范养老护理员职业队伍建设，德国先后颁布了《老年护理职业法》（2003年）、“老年护理培训与资格运动”（2012—2015年）、《老年护理职业教育和继续教育加强法》（2013年），建立了德国养老护理职业体系。2003年的《老年护理职业法》，规范了全国范围内统一的培训标准、参与培训的资格、培训时间和培训内容，规定老年护理培训由联邦各州监管，而资金监管则由联邦政府负责。“老年护理培训与资格运动”于2012—2015年间实行，旨在通过一系列措施推动老年护理职业教育与培训，增加职业吸引力，在4年期间内，保证养老护理培训人员的数量以每年10%以上的速度递增。《老年护理职业教育和继续教育加强法》2013年3月1日开始实行，有效期至2019年底，旨在促进对老年护理感兴趣的人参与培训，为其提供更好地职业前景。这一法律对缩短一定的课程培训进行了规定，规定为参与培训的人员提供一定的培训资金。

其次，2017年为配合《第二次护理加强法》的实施，德国出台《护理职业法》，进一步推进护理职业教育的改革。该法律2017年7月25日开始生效，将以前老年护理法和护理法分别规定的内容，纳入到新的护理职业法中，并规定2020年开始实行护理专业通才教育。新实施的护理专业通才教育，旨在培养“多面手”。具体而言，改革前，养老护理员与普通护士是平行的两个职业，两者从培训之初就严格按照各自的人才培养需求进

行。为缓解养老服务人员短缺的情况，德国政府从2020年1月1日开始合并老年护理、儿童护理和普通护理的培训课程，进行综合护理教育，毕业生可以在这三个领域自由择业。现阶段，参与护理职业教育的从业者，可以选择前两年进行通才培训，第三年选择儿童护理或者老年护理，或者也可以继续进行通才教育。毕业生在护理专业通才教育三年全日制或五年非全日制学制结束后，可以获得护理专业资格证书，证书受到所有欧盟国家的认可，可以在所有护理相关的领域工作，拥有广泛的就业和发展机会。2020年起，为增加社会各群体参与护理教育培训的积极性，德国免费提供相关教育。以北莱茵-威斯特法伦州为例，2020年，护理专业每名学生在校学习的费用为7350欧元，2021年将增加到7563欧元。实习期间，费用为每名学生每年8000欧元，2021年将增加到8232欧元。这笔费用按如下比例筹集：医院出资约占57%，护理机构出资约占30%，北莱茵-威斯特法伦州财政出资约9%，社会护理保险出资约占4%。

第三，为解决老年护理人员短缺的困难，德国开放了工作签证，引进国外移民参与德国护理服务。2013年3月31日，大约有3万名外国人在德国从事老年人护理工作。截至2019年3月底，德国已有将近8万名外国人从事老年护理工作。其中约有5万人被雇用为老年护理助手，照顾老年人外国护工比例已经从6.6%增至13.2%。近年来，每年从国外到德国从事护理专业的人口数量几乎增加了6倍，即从2012年的每年1500人左右到2017年的8800人，其中绝大多数人员来自欧盟以外的东欧、南欧国家和菲律宾。现阶段，外籍护工已经成为德国养老领域的重要补充。通过引进外籍护理人员来缓解德国护理人员紧缺已成为官方和大众公认的一个重要途径。

### 三、德国经验的启示

据不完全统计，我国现有50余万名养老护理员，

远不能满足2.64亿老年人和4000多万失能半失能老年人的照护需求。考虑到家庭成员照护因素，据估测未来一段时间，全国需要新增至少上百万名养老护理员。民政部社会福利中心的有关数据显示，从事养老护理的人员，整体呈倒金字塔结构，老龄化趋势明显。其中“60后”从业人员占比35.03%，“70后”从业人员占比21.53%，“80后”占比11.93%，“90后”等年轻人群体占比较少。随着时间推移，占养老护理员主力的60、70后从业人员将步入老年阶段，我国养老护理事业将面临更为严峻的考验。加强养老服务队伍建设、增加专业护理人员数量、提升我国养老服务水平是目前我国亟待研究解决的重要课题。德国为应对老龄化的挑战，积极培育养老护理员队伍，其在法律保障、规划协调、劳动力吸纳方面的经验值得我国借鉴。

首先，考虑到老年人护理问题的特殊性，可通过专门立法的方式规定老年人护理的职业标准、培训监管等问题，为养老护理员职业教育提供法律层面的保障。

其次，根据我国老龄化进程以及养老服务事业的发展，规划我国养老护理员培养计划，确定精细化的发展目标，并在实践层面借鉴德国护理专业通才教育经验。针对短期内我国养老护理员的百万缺口以及快速老龄化对我国养老照护体系带来的长期挑战，不仅需要规划层面确定养老护理员短期、长期培训目标，而且需要在实践层面进一步协调、统合老年护理、儿童护理和普通护理培训，满足日益增长的养老护理人员需求。

第三，现阶段，针对我国60、70后养老护理员总占比达56.56%，现有养老护理员队伍老化的问题，国家应加大养老护理员培训的经费支持力度，畅通养老护理人员的就业渠道，提升养老护理员的薪资待遇和晋升空间，进一步吸引年轻一代进入养老护理产业。■

作者单位：民政部政策研究中心