



养老护理员职业发展 20 年回眸

◆ 杨根来 赵永

养老护理员从 2000 年名称的首次出现至今整整 20 年，这 20 是中国改革开放 40 年中发展最快、发展成绩最为突出的 20 年，是与中国人口老龄化进程伴随、风雨同舟的 20 年，是养老护理员职业发展中最值得回忆和总结的 20 年。谨以此文来纪念为中国养老服务业默默无闻、无私奉献的青春的养老人、可爱的养老人、可敬的养老人。

自从 1999 年我国进入老龄化社会以来，特别是党的十八大以来，养老已经成为党中央、国务院和地方各级党委政府、社会各界和老百姓关注的焦点问题和热门话题。养老护理员是养老服务中的核心队伍，从某种程度上决定了养老院的服务质量，提高养老院服务质量必要高度重视护理员队伍建设工作。

一、养老护理员职业与中国人口老龄化、就业准入制度

(一) 养老护理员与人口老龄化

(2000 年)

养老护理员是“对老年人生活进行照料、护理的服务人员”，这是 2002 年《养老护理员国家职业标准》和 2011 年修订《养老护理员国家职业技能标准》中的规范职业定义。

养老护理员作为新兴职业，是伴随全球老龄化社会特别是 1999 年中国首次迎来老龄化社会的必然趋势，是中国积极应对人口老龄化的必然结果。

(二) 养老护理员与就业准入制度(2000 年)

为提高劳动者素质，促进劳动者就业，加强就业管理，根据《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国职业教育法》和国家有关规定，2000 年 3 月 2 日，原劳动和社会保障部部长办公会议通过，3 月 16 日时任部长张左己签署了第 6 号令，颁布了《录用技术工种从业人员的规定》，该规定自 2000

年 7 月 1 日起施行。养老护理员作为生产、运输设备操作人员，农林牧渔水利业生产人员，商业、服务业人员，办事人员和有关人员等 4 类累计 90 个工种(职业)之一，正式列入“持职业资格证书就业的工种(职业)目录”，是实行就业制度即就业准入制度之后正式的职业。并且规定，国家实行职业资格证书制度，由经过劳动保障行政部门批准的考核鉴定机构对劳动者实施职业技能考核鉴定。用人单位招聘从事技术复杂以及涉及到国家财产、人民生命安全和消费者利益工种(职业)的劳动者，必须从取得相应职业资格证书的人员中录用。”

(三) 养老护理员从就业准入制度退出用了 15 年(2015 年)

2015 年 11 月 13 日，人力资源和社会保障部颁布了《关于废止录用技术工种从业人员规定的决定》(中华人民共和国人力资源和

社会保障部令第26号),自2015年11月12日起,对《招用技术工种从业人员规定》予以废止,养老护理员和其他90个职业取消了就业准入制度。

二、养老护理员国家职业标准从2002年颁布进行了两次修订

(一)养老护理员第一部国家职业标准颁布(2002年)

2000年至2002年,在联合国教育基金会的支持下,民政部联合原劳动和社会保障部共同开发了《养老护理员国家职业标准》。2002年2月11日,原劳动和社会保障部印发了《关于第三批国家职业标准的通知》(劳社厅发[2002]1号),养老护理员职业代码为X4-07-12-03,从此养老护理员正式成为一种职业。

(二)养老护理员第二版《国家职业技能标准》颁布(2011年)

2010年至2011年,民政部配合人力资源和社会保障部对《养老护理员国家职业标准(2002年版)》进行了重新修订。2011年11月14日,人力资源和社会保障部印发了《关于养老护理员等四个国家职业技能标准的通知》(人社厅发[2011]104号),原国家职业标准(2002年版)相应废止,养老护理员有了新《国家职业技能标准(2011年修订)》。

(三)养老护理员第三版《国家职业技能标准》颁布(2019年)

2019年3月29日,《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发[2019]5号)明确提出“2019年9月底前,制定实施养老护理员职业技能标准”。在人社部、民政部共同努力下,

第三版标准修订工作历时半年,在2019年9月25日正式发布《人力资源社会保障部办公厅 民政部办公厅关于颁布养老护理员国家职业技能标准的通知》(人社厅发[2019]92号)。新标准降低了学历要求(将“普通受教育程度”,由“初中毕业”调整为“无学历要求”)、提升了职业技能等级(新增“一级/高级技师”等级,职业技能等级由四个增至五个)、完善了职业能力要求(增加了消防安全、失智老年人照护、照护评估和质量管理等),是对2011年标准的“大修”。

三、养老护理员职业正式纳入《职业分类大典》历时10年

(一)养老护理员进入《职业分类大典》增补本(2005年)

1999年5月,原劳动和社会保障部、国家质量技术监督局、国家统计局共同颁布了《中华人民共和国职业分类大典》,养老护理员职业当时未被收录其中。2004年8月起,原劳动和社会保障部建立了新职业信息发布制度,对职业分类与职业标准开发实行动态管理。同时,组织有关专家对《大典(1999年版)》进行增补修订,并于2005年12月颁布了《中华人民共和国职业分类大典》(2005年增补本),养老护理员职业正式纳入《大典》。

(二)养老护理员纳入新版《职业分类大典》(2015年版)

2009年人社部等三部门启动了新一版《职业分类大典》修订工作,民政部人事司依托民政部职业技能鉴定指导中心成立了民政部《职业分类大典》修订工作领导小组办公室,开始对包括养老

护理员职业在内的20余个职业进行职业调查和论证研究,历时4年有余。2015年7月,人力资源和社会保障部、国家质量监督检验检疫总局、国家统计局共同颁布了《中华人民共和国职业分类大典(2015年版)》,养老护理员职业被纳入其中,职业代码变更为4-10-01-05。同时,养老护理员职业下设一个工种:失智老人照护员。

四、养老护理员队伍建设的两个亮点:职业技能鉴定和技能竞赛

(一)民政部启动养老护理员职业技能鉴定(2009年)

2009年8月,民政部启动了首批养老护理员认证试点工作。2010年3月,民政部印发了《关于成立民政行业职业技能鉴定专家委员会的通知》(民办发[2010]9号)。2010年8月,人力资源和社会保障部印发了《关于同意建立职业技能鉴定国家题库民政等行业分库的函》(人社厅函[2010]437号),标志着国家题库民政分库的建立。2010年民政部配合人力资源和社会保障部,积极参与养老护理员《国家职业技能标准(2002年版)》修订。截至2016年底,累计培训认证了713名养老护理员培训师和819名养老护理员考评员。2012年7月,制订了《养老护理员培训基地和鉴定站基础标准(试行)》,加强了培训基地和鉴定站建设,先后经人力资源和社会保障部认定了32个省级、市级养老护理员职业技能鉴定站和61个职业技能鉴定培训基地。截至2018年底,共有44805人获得民政部职业技能鉴定指导中心颁发的养老护理员国家职业资格证书,其中初级25236人、

中级 15228 人、高级 4229 人、技师 121 人。

(二) 养老护理员职业技能竞赛活动首次举办(2010 年—2019 年)

2010 年, 全国养老护理员职业技能竞赛、全国职业院校养老护理员职业技能大赛举办。2013 年 10 月, 制订了《民政行业职业技能竞赛规程(试行)》, 先后成功举办了四届全国养老护理员职业技能竞赛, 共产生了 12 名全国技术能手和一名“全国五一劳动奖章”获得者。先后成功举办了八届全国职业院校养老护理员职业技能大赛, 累计有 648 名选手(在校生、教师)及上百家职业院校广泛参与, 促进养老服务人才成长“立交桥”建设。2013 年至 2016 年, 共启动了四批民政部技能大师工作室建设项目, 其中产生了 8 名民政部养老护理员技能大师工作室。通过上述活动精心打造和逐步形成了养老护理员技能培训、考核评价、竞赛选拔、技术交流、表彰激励的有效机制。

(三) 养老护理员职业资格培训教程出版和培训基础性工作(2013 年)

民政部配合人力资源和社会保障部, 积极参与养老护理员《国家职业技能标准(2002 年版)》修订和养老护理员《国家职业资格培训教程》(基础知识、初级、中级、高级、技师)开发编写。2013 年 1 月, 中国劳动社会保障出版社正式出版了《养老护理员职业资格培训教程》。2013 年 4 月至 8 月, 完成了新版养老护理员职业技能鉴定国家题库开发建设工作。2013 年 10 月, 正式开通“全国民政人才远程培训网”(养老护理员远程培训平台)。2014 年 2 月, 民政部



印发了《关于民政行业职业技能鉴定考务档案管理暂行办法的通知》(民办发[2014]9号)。2014 年 4 月, 制订发布了《养老护理员培训大纲(试行)》。基本完成了规章制度、民政分库、国家职业标准和培训教程、培训大纲等基础性建设开发工作, 为养老护理员职业能力建设提供了强有力的技术支持。截至目前, 民政部培训中心养老护理员远程培训在线人数累计达 4.63 万人次。由北京社会管理职业学院、北京劳动保障职业学院主持开发教育部职业教育老服专业国家级教学资源库在线学习者达 5.62 万人, 在抗击新冠肺炎疫情的 2 个月中, 新增用户总数 2.04 万人次。其中《失智老年人照护》(1+X 证书 初级)上线 1 周, 用户即超过 3000 人, 成为 24 门在线课程中的“最热课程”。

五、养老护理员职业资格从保留到取消差不多 10 年历程

(一) 养老护理员保留在人社部第一批职业资格公告目录(2012 年)

2007 年 12 月, 国务院办公厅印发了《关于清理规范各类职业资格相关活动的通知》(国办发[2007]73号), 通知要求“对各类职业资格活动进行清理规范”。2012 年 5 月, 人力资源社会保障部发布了《关于清理规范职业资格第一批公告》(人社部公告[2012]1号), 养老护理员职业纳入第一批公告目录。

2014 年至 2016 年, 国务院将减少和规范职业资格许可和认定事项作为推进简政放权、放管结合、优化服务改革的重要内容。2014 年 6 月初召开的国务院常务会议决定, 为进一步提高人力资源配置效率, 在保持资质资格水平不降的前提下, 减少部分职业资格许可和认定。国务院相继颁布了一系列的关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定, 养老护理员职业均在保留之列。

(二) 养老护理员拟纳入《国家职业资格目录清单》(2016 年)

按照国务院要求, 在分批清理

减少职业资格及征求有关部门意见的基础上,2016年12月16日,人力资源和社会保障部研究提出了国家职业资格目录清单并予以公示,包括养老护理员、孤残儿童护理员、育婴员、保育员等生活照料服务人员在内的151个职业(其中,专业技术人员职业资格58项,技能人员职业资格93项)拟纳入目录清单。2016年12月19日,在国务院常务会议上,李克强总理要求相关部门,抓紧建立职业资格目录清单向社会公布。2017年1月5日,人力资源和社会保障部印发了《关于进一步减少和规范职业资格许可和认定事项改革方案的通知》(人社部发〔2017〕2号)。我国的职业资格制度是从20世纪90年代初发展起来的,全国各类职业资格证书达1000多种。2013年以来,国务院将减少和规范职业资格许可和认定事项作为“放管服”改革的重要内容,先后分七批取消了434项国务院部门设置的职业资格许可和认定事项,削减比例达到原总量的70%以上。进一步降低了就业创业门槛,有力推动了大众创业、万众创新,社会感受明显。

(三) 养老护理员退出《国家职业资格目录》(2017年)

2017年5月24日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,决定设立国家职业资格目录,降低就业创业门槛提升职业水平。会议指出,清理职业资格许可和认定,是“放管服”改革的重要内容。职业资格设置、取消及纳入、退出目录,须经评估论证,特别是新设职业资格要征求社会意见并报国务院批准。在2016年12月16日,人力资源和社会保障部对《职业

资格目录清单》公示的时候,在很多行业都引起了不小的波澜。2017年9月12日,人力资源和社会保障部印发了《关于公布国家职业资格目录的通知》(人社部发〔2017〕68号)。教师、注册会计师等140项职业资格被列入,其中包括专业技术人员职业资格59项以及技能人员职业资格81项。41项职业资格为准入类,也就是要“持证上岗”。养老护理员未纳入《国家职业资格目录》之列,从2016年公布的151项目录再次缩减11项,根据要求,目录之外一律不得许可和认定职业资格。

六、养老护理员新的职业等级证书的探索(2019年)

(一) 建立养老护理员职业技能等级证书制度(2019年)

2019年3月29日,《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)提出“建立完善养老护理员职业技能等级认定和教育培训制度”。12月30日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,决定分步取消水平评价类技能人员职业资格,推行社会化职业技能等级认定。按照党中央、国务院部署,深化“放管服”改革,将技能人员水平评价由政府认定改为实行社会化等级认定,接受市场和社会认可与检验。会议确定,从2020年1月起,用一年时间分步有序将其他水平评价类技能人员职业资格全部退出国家职业资格目录,不再由政府或其授权的单位认定发证;同时推行职业技能等级制度,制定发布国家职业标准或评价规范,由相关社会组织或用人单位按标准依规开展职业技能等级评价、

颁发证书。

(二) 老年照护、失智老年人照护1+X证书制度的积极探索(2019年)

根据《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》(国发〔2019〕4号)和教育部等四部门印发的《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案的通知》(教职成〔2019〕6号),中国社会福利与养老服务协会(北京中福长者文化科技有限公司)、民政部培训中心(北京中民福祉教育科技有限公司)下属两家企业被教育部认定为第一、二批职业教育培训评价组织,开展老年照护、失智老年人照护2个1+X证书试点工作。其中在失智老年人照护2019年12月试点考试中,有5690名考生参加考试,4865名考生通过考试,通过率85.5%。

(三) 养老护理员大规模技能培训的开始(2019年—2022年)

2019年9月,《民政部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》(民发〔2019〕88号20)提出开展养老服务人才培养提升行动,确保到2022年底前培养培训1万名养老院长、200万名养老护理员、10万名专兼职老年社会工作者。

新的国家职业技能标准和老年照护、失智老年人照护职业技能等级标准颁布,与之相适应的职业技能等级教材将陆续编写和出版。未来3年,养老护理员必将迎来新一轮大发展。

(杨根来,北京社会管理职业学院教授、民政部政策理论研究中心负责人;赵永,北京社会管理职业学院经济师)