

养老机构中的人力资源建设问题与对策探讨

孙唐水

(南京人口管理干部学院 社会工作系,江苏南京 210042)

摘要:人力资源是养老机构发展的重要保障之一。通过对南京市相关养老机构的深入调查研究,发现目前养老机构的人力资源建设中存在着人员数量不足、人力资源配置不全、护理人员专业素质较低、人力资源不稳定等问题。导致这些问题的原因有政府投入不够、人们对养老服务业存在一定偏见、养老服务人员的工作环境差、专业的人力培训的匮乏。政府切实起到牵头作用,建立坚实的为老服务的群众基础,培养和输送专业的为老服务队伍,建立工作人员的权利保障机制与构建全方位的人力资源体系,是促进养老机构中的人力资源建设的可行措施。

关键词:养老机构;人力资源问题;原因;对策

中图分类号:C913.6

文献标识码:A

文章编号:1673-5420(2009)03-0061-05

机构式养老就是把要接受养老的老人集中在一个专门设置的机构中,由专业人员为他们提供物质生活、医疗健康以及精神生活等各方面的照料和服务,使老年人能快乐健康地度过晚年生活。机构式养老的场所包括养老院、老年公寓、托老所、老年护理院和敬老院等,总称为养老机构。随着中国进入老龄化社会,老年人口的增多使得老年照料和服务的需求也在不断扩大,机构养老成为中国养老服务的重要方式之一。近年来,除了政府开办的带有福利性质的敬老院外,社会力量开办的养老机构也蓬勃发展起来。截至2005年底,各地建有各级各类养老服务机构39 546家,床位149.7万张,收养老人1 102 895名^[1]。学界也指出了机构养老中存在的各种问题,如养老能力不够、机构规模小、管理不规范等^[2-3],但对养老机构的人力资源建设中存在问题的研究则相对不足。为此,笔者采用分层抽样的办法选取了南京市公办和民营的10所养老机构(其中公办3所,民营7所),对其人力资源建设进行了调研。

一、养老机构的人力资源建设存在的主要问题

养老机构的人力资源主要由护工构成,还包括

相关的行政人员和管理人员以及医生和护士。目前,养老机构的人力建设存在以下主要问题:

1. 护工数量严重不足

目前,我国需要照料护理的失能和半失能老年人大约在2 000万以上^[4]。万建强与肖莉芬调查发现88.3%的老人需借助专业护理人员的帮助^[5],这些生活不能自理的老人大部分可能要到养老机构,但是提供这些照料和服务的人员却十分缺乏。以南京市的养老机构为例,笔者调查发现每个护工平均要照护10个老人,离民政部出台的《老年人社会福利机构基本规范》所提出的1个护工平均照护5个老人的要求相差一倍。根据相关资料,目前全国的养老机构服务人员数量仅32万,与中国超过1.5亿的老年人口,尤其是接近2 400万的高龄老人形成巨大对比^[6]。在发达国家,按照3名入住老人需配置1名专业服务人员的比例计算,其养老机构服务人员的数量占老年人口的比重最低不少于1%,而目前中国只有0.28%^[7],缺口相当大。

2. 人力资源配置不全

民政部《老年人社会福利机构基本规范》规定,老年人社会福利机构中应该配置一名大专以上学历、社会工作类专业毕业的专职社会工作人员和康复人员。笔者在对南京市280多家养老机构的调查中发现,只有南京市社会福利院这家由政府开办的老年福利机构中配有一名社会工作专业的毕业生(她还不是从事具体的老年服务工作,而是做行政工作),

有一名专业的康复师,其余的养老机构根本没有相关人员配置。另外,按上述《规范》要求,每所养老机构应配备一名专职医生、相应人数的注册护士等专职人员,但是本调查发现,平均到每家机构的医生、护士都不足1人,而大部分民营养老机构中既没有医生也没有护士。

3. 护理人员的专业素质偏低

民政部《老年人社会福利机构基本规范》规定,护理人员应该接受岗前培训,经省级以上主管机关培训考核后持证上岗。在笔者调查的养老机构中,从事护工的人员基本是进城务工的文盲或半文盲的农民,其比例为95%。在调查护理人员是否具有老年护理专业培训经历和上岗证时,机构相关领导和护工本人基本统一口径回答有,但是,请他们出示护工上岗证时大多数都拿不出来。全国的数据显示上述32万的为老服务人员中具有职业资格的只有2万人,比例为6%左右。同时笔者的调查也发现政府开办的养老机构中的人员专业素质好于民办养老机构,这一点与其他地方的情况相同^[8]。原因是公办机构较为规范,同有政府财政支持做保证。

4. 从业人员年龄结构偏大、性别集中为女性

在笔者调查的养老机构中,95%以上的护工的年龄在40~50岁之间甚至是60岁以上,只有一个机构有一位36岁的女性护工。调查还发现,女性从业人员占85%。主要原因是:一方面养老机构中的女性老人偏多;另一方面,男性一般不愿意在养老院工作。全国其他地方如新疆^[9]、浙江^[10]等地的情况也基本如此。

5. 人力资源不稳定

养老机构招不到人,同时也留不住人,人员流动性很大。在对南京市养老机构的调查中发现,除了院长和相关利益人员,机构其他员工的工作时间基本不超过一年,护工或者其他专职人员干一两个月或者半年就辞职的事情经常发生。另一方面,机构人员的服务理念存在不足。在对南京市养老机构的调查中发现,关于从事养老工作的原因,100%的从业人员的回答是“没有办法,暂时找不到更好的工作”。在“你热爱你所照料的老人吗”这个问题上,只有不到8%的人做肯定回答。有些机构中还发生过打骂老人,甚至虐待老人的事情。机构管理人员开办养老机构更多地是为了赢利,而护工大多是为了营生,养老机构的从业人员的工作理念达不到规范要求。

二、养老机构中的人力资源存在问题的原因分析

1. 政府对养老服务事业的投入不足

无论是政府还是社会,对养老服务事业的投入和参与都存在欠缺。调查发现,养老机构尤其是民营养老机构普遍存在资金不足的问题。南京市福利院属于政府财政拨款投入建设的养老机构,每年市政府财政都会投入一定的资金,但是这部分资金基本用于基础设施的建设和改造,而极少用于提高和改善员工尤其是一线护理工的工资和待遇。其他民营养老机构的基础设施投入与人员工资基本靠自己筹集资金和营业收入,虽然南京市政府为鼓励社会力量开办养老机构,给每一个养老床位补贴60元人民币,但对于经营一家合格的养老机构来说是杯水车薪。

南京市财政局的一份资料显示,南京市政府2006年的财政收入为603.9亿元,当年投入了700万元用于农村敬老院建设、农村五保户集中供养,而没有对其他养老机构的财政投入的相关数据^[11]。查询南京市财政局发布的《关于南京市2008年财政预算执行情况和2009年财政预算草案的报告》,没有发现其2008年度对养老机构建设的投入的数据,2009年的社会保障和就业支出82087万元,主要用于就业资金1.9亿元(另外,非税收入利息中调剂安排0.3亿元,失业保险金中安排1.5亿元,其他资金0.48亿元,合计4.18亿元),城乡低保补助经费12935万元,新农村养老保险补助经费10106万元,城镇居民养老保险补助经费,农村敬老院建设及五保户供养经费,建设和谐社区经费,退役士兵自谋职业及军队移交地方安置经费,资助社会力量办老年福利机构经费补助,大重病救助、重点优抚对象补助等^[12]。在这项预算中资助社会力量办老年福利机构的经费补助并没有得以具体体现。结合这两项数据,可以看出南京市政府支持养老服务机构的资金不到其财政的1%。养老机构因财力有限与资金困难就陷入一个恶性循环,基础设施与人力资源建设上不去,要想经营下去要就提高入住老人的收费标准,降低员工工资待遇甚至减少硬件设施投入,最后势必是招不到入住老人,也无法找到养老服务人员,进而危及养老机构的生存。笔者的调查发现,近90%的民营养老机构都面临经营不下去的困境。

2. 人们对养老服务行业存在一定偏见

照料老年人尤其是那些不能自理的老年人的确

是一项非常艰苦的工作,又脏又累,所以很多人不愿意从事这项工作。笔者在南京市安德门民工劳务市场的调查发现,没有人愿意从事老年护理工作,他们更愿意去做如月嫂、保姆、钟点工在内的其他照料工作,养老机构在此基本招不到人。

3. 养老服务专业的人力培训匮乏

国家和地方虽有老年护理职业培训与从业资格考试,但专业人才培养机构十分稀少,考试对象也只限于养老机构内部现有护工。我国自1998年起在华西医科大学等几所学校开设老年护理学课程,到目前为止此课程尚未在全国普及,老年护理教育滞后。《老年护理学》本科教材于2000年12月才正式出版。虽然目前许多高等院校已调整课程设置,增设了老年护理学以及相关的人文学科,但专科护士的培养仍是一片空白。我国护理教育的最高学历是硕士,但至今尚无人获得老年护理方面的硕士学位^[13]。根据笔者的调查,南京有8所高校开设了社会工作专业,但是开设老年社会工作这门专业课程的高校则只有3所,高校与养老服务有关的专业设置基本集中在养老保障领域。南京的职业学校中开设养老服务专业的只有一家,这个专业每年只能招到十几到二十几个学生,学科方向还不是老年护理,而是老年服务与管理。由于没有专业的人力资源培训和输出基地,养老服务机构始终处在无人可招的尴尬境遇。老年服务与照料教育的师资力量也十分匮乏,笔者对南京市开设老年社会工作和老年服务与管理的学校的师资力量的调查发现,从事相关教学的老师只有10个人左右,而且这些老师没有一个是科班出身的,这是制约养老机构人力资源发展的一个重要因素。

4. 养老服务人员的工作环境较差

笔者对南京市养老机构的调查发现,一线护理工作人员的工资在600~700元左右,好一点的机构的护工工资在800~900元,都低于南京市最低工资标准(850元),高一级的管理人员的工资大概也在1000~1500元左右。整个养老机构的员工的工资水平低于南京市的年平均人均可支配收入(2008年全市城市居民人均可支配收入为23122.69元^[14])。此外,养老机构的工作条件也比较艰苦。在硬件设施方面,养老机构一般建在地理位置较偏的地方,交通不便;养老机构的房舍陈旧,大部分是旧房改造的;工作人员的办公设施简陋,护理工作者基本没有自己的宿舍,大部分与老人住在一起。养老服务的工作性质决定了工作

压力大。首先,老年人是脆弱群体,一方面体现在身体方面,另一方面还体现在精神方面,需要员工24小时全天候照护。由于机构员工少,平摊到每个员工的工作时间就长,一个员工一天十几个小时甚至几天不能休息是常有的事情。有些脾气不好的老人不但会打骂工作人员,还会做出一些危及自身与他人安全的事情来,增加了工作人员的负担和压力。其次,老人的监护人也给工作人员带来一定压力。有些监护人把自己照顾不了或不愿意照顾的老人放到养老机构来,自己尽不到相应的责任却对养老机构要求严格甚至胡搅蛮缠,养老机构中也时常发生工作人员被老人的监护人殴打辱骂的事情。再次,养老工作的责任重大。许多在家里无法生活下去的老人被送到养老机构,护理人员对他们特别小心,如果在自己的服务时间里发生问题,可能责任就要全部归到他们身上。最后,养老机构里不时存在的压抑的氛围也会增加工作人员的心理负担和压抑感。养老机构里经常发生老人逝去的事情,生命的逝去总会给人不愉快的感觉,长时间生活在这种环境中自然会产生压抑的感觉,笔者的调查发现90%以上的工作人员都存在这种感觉。

三、养老机构中的人力资源配置的对策建议

1. 政府要切实起到牵头作用

首先,政府要划拨专门的资金加大对养老机构的投入,一方面加强机构的基础设施建设,另一方面改善养老机构从业人员的工资待遇。发达国家如瑞典,上世纪80年代每年投入到社会福利、社会保险和社会服务的资金占其GDP的36%左右^[15];再如澳大利亚养老机构的费用中有30%来自于联邦政府和州政府的拨款^[16]。我国在资金投入方面可以采取分步走的办法,即每年利用一定财政收入(比如1%)支持建设一个或者一批养老机构,比如目前南京有各类养老机构280多家,可以搞一个“五年计划”,分批资助,减轻需要一次投入大量资金的负担。对于这种资助的实行,可以对机构进行资质评估,评估达标的可以优先享受。同时,除了机构支付的工资待遇之外,政府应该给予养老机构的为老服务人员相应的工资待遇补助。其次,在政策方面,政府要出台相应的优惠政策和措施鼓励和支持养老机构的发展,比如,在机

构基础设施的建设(如用地、提供用房等)方面予以优惠,对机构的用水、用电等日常开支予以优惠,对机构雇佣人力,尤其是专业人才予以政策优惠,并把相应的优惠政策真正落到实处。第三,政府应发挥自己公共服务的能力和号召力,动员社会上一切可以动员的力量协助养老机构的建设。对于那些支持养老机构建设的个人和企业予以表彰和诸如税收减免之类的优惠。

2. 建立坚实的为老服务的群众基础

中国有着尊老爱幼的优良传统,在老龄化的今天,应该继续发扬这种传统美德。首先,媒体应该起到应有的宣传倡导作用,一方面要让社会充分认识到人口老龄化的严峻事实,另一方面要号召人们积极参与到应对老龄化的行列中来,为老年人做一些实事。其次,政府应出台相应的政策措施,号召人们端正认识、鼓励和吸引人们参与为老服务事业。

3. 培养和输送专业的为老服务队伍

专业性的为老服务机构需要大量的专业人才,建设专业的养老服务人才队伍需要专业的培训机构。首先,大专院校应该开设与养老服务有关的专业,如老年社会工作、老年护理等,招收和培养专业的养老服务人才。其次,鼓励社会办学机构开展养老服务的职业培训,培养职业护理人员。再次,劳动保障部门设立职业资格准入机制,保证养老服务人员合格的从业资质。最后,设立专门的养老服务人力资源的输送渠道,保证就业的对接通道。

4. 建立工作人员的权利保障机制

保证养老服务人力资源的充足和稳定,应该要有相应的激励机制,其中之一就是要提高从业人员的工资福利待遇,政府可以设立专门的基金库保证这一点。政府在投入相应的资金改善养老机构的硬件软件设施,改善老年人的养老条件的同时,也应该改善机构工作人员的工作条件。同时,针对工作人员承受的一些不公正的待遇和工作压力,应该建立相应的权利维护机制以及压力舒缓通道。针对他们可能遭遇到的相关纠纷,也应当设立调解机制。

5. 构建全方位的人力资源体系

养老机构的服务对象本身以及其需求的复杂性、多样性决定了其对包括人力资源在内的服务资源的多样性和复杂性。就人力资源的需求来说,可能涉及到医学、心理学、管理学等方面的人才。按照

民政部上述《规范》要求,一个合格的养老机构应该配备有资质的医生护士和社会工作者。在一些发达国家和地区如我国香港特别行政区,养老机构中还配备了心理咨询师、康复师之类的专业人才^[17]。因此,一个规范的养老机构的人力资源体系应该不能缺少上述专业人才。其中,社会工作者因为其专业性、能力的多样性和综合性已经被欧美乃至中国内地很多福利部门接受和认可。中国内地的社会工作专业教育自恢复以来已经在200多家高校开展,每年培养近万名毕业生^[18],这是一个不可多得的人才资源。因此,在养老机构中适当引进社会工作专业人才是必要的而且也是可行的。

参考文献:

- [1] 劳动和社会保障部. 中国老龄工作年鉴[M]. 北京:华龄出版社,2006:302-303.
- [2] 梁鸿,程远. 养老机构发展主要问题及公共福利政策建议[J]. 市场与人口分析,2003(1):63-66.
- [3] 谢钧,谭琳. 城市养老机构如何适应日益增长的养老需求[J]. 市场与人口分析,2000(9):67-69.
- [4] 李伟. 我国人口老龄化背景下的八大问题问题初探[EB/OL]. [2009-06-09]. <http://iptv.zjol.com.cn/05iptv/system/2009/06109/015575994-shtml>.
- [5] 万建强,肖莉芬. 居家及福利院老人养老意愿调查[J]. 江西医药,2008(9):68.
- [6] 刘红尘. 我国有为老资质人员仅2万[N]. 老年时报,2009-01-02.
- [7] 李蔚. 中国养老机构发展的政策建议[J]. 2008(11):71-72.
- [8] 李连忠,赵敬羚. 养老护理员:需求量巨大,素质待提高[N]. 中国劳动保障报. 2007-10-25(002).
- [9] 李永萍,宋德全. 新疆养老机构发展现状、问题及对策[EB/OL]. [2008-06-01]. <http://www.cnca.org.cn/default/iro-ot1000610000/4028e47d1935f61601194a8fddc208ea.html>.
- [10] 李少明. 湖州城市居家养老服务现状及未来发展对策[EB/OL]. [2007-10-06]. <http://www.zjzm.gov.cn/newsxp/html/2007/10/6170046.htm>.
- [11] 南京市财政局. 关于南京市2006年财政预算执行情况和2007年财政预算的决议[EB/OL]. [2008-03-13]. <http://218.84.6.189/out/detail.jsp?id=8f8as8c9a95c4241ae598e2f817e2616>.
- [12] 南京市财政局. 关于南京市2008年财政预算执行情况和2009年财政预算草案的报告[EB/OL]. [2009-02-17]. <http://s-gt-j.nj.gov.cn/out/detail.jsp?id=4fb234c3790945d2b48e2f992a8cb3b9&mid=1>.
- [13] 王晖,戴红霞. 我国老年护理现状分析及发展构想[J]. 当代护士. 2003(6):28.
- [14] 南京市统计局. 南京市2008年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2009-04-13]. <http://www.nanjing.gov.cn/g3gg/tj206610/t20061002-106531.htm>.
- [15] 人事训练局,中国公安民警英烈基金会代表团. 关于赴瑞典、芬

兰考察交流的情况报告[R/OL].[2009-09-13].<http://www.mps.gov.cn/n16/n983040/n1530184/n1531098/1550977.html>.

- [16] 苏国,周和宇.澳大利亚养老服务体系考察报告[J].中国初级卫生保健,2002(1):60.
- [17] 张良礼.应对人口老龄化:社会养老服务体系构建及规划[M].北京:社会科学文献出版社,2007.
- [18] 朱海涛.破解社工人才稀缺和就业难的双重困境[J].公共管理.2008(8):15.



作者简介:孙唐水(1967-),男,安徽安庆人。南京人口管理干部学院社会工作系讲师。主要从事社会工作教育、人口老龄化问题、老年福利与服务的教学与研究。

Problems and the Related Countermeasures in the Construction of Human Resources in Institutions for the Old People

SUN Tang-shui

(Department of Social Work, Nanjing College for Population Programme Management, Nanjing 210042, China)

Abstract: Human resources is one of the most important elements that guarantee the development of institutional care and service for the old people in China. Through an in-depth investigation of the related institutions in Nanjing, this study discovers the existing problems: insufficient number of personnel, uneven distribution of human resources, low professional quality of the staff, unsteady human resources. The causes include: insufficient funds from the government, prejudice on care and service for the old people, poor working conditions for the staff, lack of professional training. In the construction of human resources in the institutions serving for the old people, the government should play the leading role by promoting service for the old people in the mass, training professionals, building protection mechanism for the rights of the personnel, and establishing overall human resources system. These are the viable countermeasures.

Key words: institutional care and service for the old people; problems; causes; countermeasures

(责任编辑:范艳芹)

(上接第60页)

Personality Status Study on the Rural Residents in Northern Jiangsu Province

— Take Chenji Town, Yizheng City as an example

XU Qiang¹, YU Ren-ping²

(1. Institute of Public Administration, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China; 2. Yizheng Government, Yizheng 211400, China)

Abstract: In the paper, we explored the real-life of the rural residents in Chenji Town, a certain representative rural areas of northern Jiangsu Province, and analyzed the personality status of the rural population in northern Jiangsu Province and its characteristics from the social and psychological perspectives. The rural residents in northern Jiangsu Province in general have a relatively conservative ideology; they lack the creative and adventurous spirits; they are honest and trustworthy, hard-working, friendly to others; they are self or family centered, strong self-closed, but not patient in adversity. They do not exclusively stick to conventions, and hope to change their destiny by laboring honestly and so on. We revealed the intrinsic relationship between the personality formation of the rural residents in northern Jiangsu and the local economic, political, and cultural developments.

Key words: northern Jiangsu Province; rural residents; Chenji Town; personality

(责任编辑:刘云)