

# 鞍山市民政局文件

鞍民发〔2020〕35号

## 关于印发《鞍山市养老服务人才培养 中长期规划》的通知

各县（市）区民政局、开发区社会事业局：

为了进一步推进养老服务工作，推动全市养老服务体系建设和，  
现将《鞍山市养老服务人才培养中长期规划》印发给你们，请  
认真落实执行。



# 鞍山市养老服务人才培养中长期规划

进一步加强养老服务人才资源开发和人才队伍建设，积极应对全市人口老龄化，构建与我市经济社会发展相协调，与养老服务发展相适应的人才职业教育培训培养体系，推进我市养老服务全面协同发展，更好地满足老年人养老服务需求，现结合我市实际情况，制定此规划。

## 一、规划背景

### （一）背景分析

1. 人员缺口大。截至 2019 年年末，我市有失能、半失能老年人 9.56 万人、贫困老年人 6.27 万人、经济困难家庭空巢（留守）老年人 15.68 万人，总计 31.51 万人。按老年人与护理人员 10:1 计算，从事养老服务的人员需求量约为 3.2 万人。然而目前我市机构一线的护理人员总数为 2317 人、经常开展为老活动的义工、志愿者人数约为 1 万人，养老服务人员缺口极大，专业人才更是严重不足。另外，我市经培训获得职业资格证和培训证的护理人员为 1375 人，养老机构入住老人与服务人员之比为 3.8:1，人才队伍严重不足。养老服务人才在区域分布上差异明显，养老服务

人才的配备滞后，养老机构的入住率低，居家和社区养老服务不专业，社会化运营程度不高。

2. 培养体系尚未形成。目前、鞍山市养老从业人员具有以下特点：一是养老服务劳动力多是 45 至 60 岁之间的农村进城务工人员，普遍缺乏基本的技术素质，而且年龄偏大。二是文化程度低。养老一线服务人员大多为小学毕业。三是医护人员、康复师、心理咨询师、营养师等专业人员处于“零”或接近于“零”的状态。98%以上的机构都没有实现专业护理、心理咨询、法律援助等专业服务人员的覆盖，专业化的养老服务机构更无从谈起。

3. 政策体系尚未完善。从针对开展养老服务人才培训和培养的政策体系，从国家、省政策支持方面均没有明确政策体系建设。目前中央文件涉及养老服务人才规定的文件主要分为规划指导和专项措施两个类别。

一是在养老服务人才培养与建设方面均置于政策保障，并未作为重要任务特别提及；二是国家教育等部门出台的三项政策都重点关注于养老服务人才学历式教育的培养渠道，缺乏明确的职业化。

## （二）存在的问题

1. “三低三高一大”现象突出，专业化水平较低。“社会地位低、收入待遇低、学历水平低，流动性高、职业风险高、年龄偏

高，劳动强度大”等问题直接制约了其专业化水平的提升。在传统观念的影响下，多数学生和家长认为养老服务行业发展空间小，造成了报考专业无人问或有相关专业的中专以上学历人才的流失；长时间压力大、薪酬低、整天面对的老年群体，特别是机构的工作环境，导致离职转岗频繁。待遇低是养老服务专业人才匮乏和流动性大的重要原因。

由于多数养老服务人员所在的机构均为民办养老机构，工资标准并未按专业技能水平划分档次，在工资待遇上基本没有考虑工龄长短、是否考取从业资格等因素，导致积极性差。绝大多数养老服务从业人员缺乏职业认同感，流动性很大。养老护理员数量未按标准配备，已形成常态。若不对养老服务的专业人才和普通人才进行细分，在待遇上、职业发展上加以区别，就难以实现养老服务的专业化发展。

2. 后备人才培养力度较弱，职业化、市场化不足。虽然我市养老服务培训开展的比较早，但培训人数和培训质量还是相对滞后。一是我市只有鞍山师范学院高职院设置了与养老服务有关的课程，年招生人数约为 50 人，远远满足不了我市专业人才培养需求。二是养老服务人才培养层次相对单一，养老服务人才科研基地、培养、培训基地严重不足。三是养老服务人才培养质量不高，

跟不上社会发展的步伐。师资短缺也是制约养老服务专业建设和发展的主要因素。

3. 养老服务专业管理人才能力不足，数量严重匮乏。目前，我市的老龄化程度已达到了 26.2%，在全省范围内相当严重，全市养老机构 209 家，基本上是家庭管理模式，会管理、懂专业的管理人员较少。组织化和标准化管理能力很差。又因招不到好的养老管理、经营、服务人才，就只有退而求其次，用其他专业人才来替代，使养老机构的发展活力来足。开展专业化管理人才建设已成为促进养老机构发展的重要因素。

4. 养老服务人才管理机制有待完善。养老服务专业人才整体规划的缺失限制了养老服务的发展，弱化了全市乃至全省范围内养老服务专业人才的有序流动。养老服务人才或护理人员配置管理还没有按标准落实，缺乏统一有效的管理机制。养老服务从业人员诚信体系建设还没有建立，针对列入黑名单的护理人员还可以到外地从事养老护理服务，这使得接受养老服务的老年人的合法权益很难得到有效保障。城区中的养老服务从业人员数量多、服务质量相对较高，城郊结合部和农村养老机构的从业人员数量不足、服务质量相对较差，这种状况制约了全市养老服务质量的提升。

## 二、总体要求

## （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，坚持以人民为中心，以问题为导向，创造养老服务、家政服务、医疗服务等融合发展新模式，将养老从业人才培养培养作为居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系建设的建设新要求，充分利用“互联网+家政”“互联网+养老”“互联网+医疗”等新业态，不断满足城乡社区居民多样化、个性化、中高端新需求。以居家和社区养老服务站点为主要依托，聚焦养老服务专业人才供给，拓展养老服务产业发展空间，以职业培训为重要抓手，提高职业培训对养老服务产业提质扩容的支撑能力，加快构建与我市经济社会发展相协调，与养老服务发展相适应的人才职业教育培训培养体系，扩大人才培养规模，全面提高人才培养质量，支撑养老服务产业发展，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

## （二）基本原则

——政府主导，协调发展。加强统筹规划，将养老服务从业人员或老年产业领域人才培养培训与实际时实对接，建立职业教育模式，形成招生、培养、就业联动机制建设，促进养老服务质量不断提升。

——对接需求，分类施策。针对行业发展不同领域、不同模

式、不同业态对人才的差异化需求，以生活护理、家政服务、健康管理、养老照护等一线服务人员培养为重点，兼顾考虑储备社会服务新业态急需人才，分层分类推进培养培训。

——教训结合，统筹推进。坚持学历教育与职业培训并举并重，统筹推进专业设置、课程体系建设、师资队伍建设、学生资助、实习实训基地建设等人才培养培训各环节，提高专业人才供给规模和质量。

### （三）工作目标

到2025年，基本建立以职业教育和脱产培训为主体，培训和实训相互衔接，学历教育和职业培训并重的养老服务从业人才职业教育培训培养体系。培养一支数量充足、结构合理、懂管理、会服务的养老服务人才队伍，以适应和满足我国养老服务业发展需求。

一是人才培养规模显著扩大。优化专业结构与布局更加合理，增设养老服务相关培训内容，逐年扩大培训规模，为我市养老服务业培养和输送一大批各层次齐全的专门人才。

二是人才培养质量不断提升。建立养老服务从业人员培训教育体系，加强师资队伍和实训基地建设，建成一批改革创新示范专业点，带动养老服务相关专业人才培养质量提升。

三是从业人员素质明显提高。推进实施养老服务相关专业“双

证书”制度，基本实现职业院校学生取得学历证书的同时获得相应职业资格证书。积极发展面向养老服务从业人员的各类学历和非学历继续教育，大力提升养老服务从业人员的受教育水平和职业能力。

### 三、重点工作和主要任务

#### （一）加快推进养老服务从业人才培养体系建设

1. 扩大养老服务职业培训规模。引导和鼓励养老服务机构负责人、护理人员、失能老年人家庭和有意愿从事养老服务的建档立卡贫困户家庭成员及社会人员参加养老护理技能培训。通过入职奖补政策，吸引老年服务与管理、社会工作、健康管理、康复治疗技术、康复辅助器具应用与服务等养老服务相关专业的大中专毕业生进入养老服务行业。鼓励社会资本举办养老服务类职业院校，规范并加快培养养老服务专门人才。

2. 拓展养老服务从业人才培养内容。按照《养老护理员国家职业技能标准(2019年版)》，全面落实培训内容，探索增加中医护理、家政服务与管理、智能养老服务、健康管理、中医养生保健、中医营养与食疗、康复治疗、安宁疗护、心理慰藉、应用心理学和社会工作等养老服务相关课程。根据居家和社区养老服务的发展，开发设立家庭理财、收纳管理、服饰搭配和衣物管理、室内适老化设计、社区服务网点规划设计等产业发展新岗位。



3. 开展养老服务从业人才职业等级提升培训。适时开展中高级护理人员职业等级提升培训，不断提高服务技能和服务水平，掌握更多的护理知识和实际操作能力，不断提升为老服务的品质。选拔一批中高级护理人员领军人物，建立服务指导团队，开展初级护理工作指导和服务指导。鼓励符合条件的家政服务、养老服务企业、养老服务机构管理人员报考攻读养老服务的本科学位、硕士研究生等。支持养老服务业从业人员通过多种渠道接受职业教育，提升学历。

4. 扩大技术技能人才培养规模。鼓励引导有条件的职业院校积极增设护理(老年护理方向、中医护理方向)、家政服务与管理、老年服务与管理、智能养老服务、健康管理、中医养生保健、中医营养与食疗、助产、幼儿发展与健康管理、幼儿保育、学前教育、康复治疗技术、中医康复技术、康复辅助器具技术、康养休闲旅游服务、健身指导与管理等社会服务产业相关专业点。鼓励院校根据医养结合、安宁疗护、心理慰藉、家庭理财、收纳管理、服饰搭配和衣物管理、室内适老化设计、社区服务网点规划设计等产业发展新岗位、新需求，灵活设置专业方向。每个省份要有若干所职业院校开设家政服务、养老服务类专业，引导围绕社会服务产业链打造特色专业群。扩大中高职贯通培养招生专业和规模。引导应用型本科高校、本科层次职业教育试点院校开设相关

专业，加快培养高端家政服务人才，养老机构、家政机构、大型康养综合体经营管理等急需人才。

## （二）建立健全养老服务从业人才职业体系

1. 制定入职奖补政策，鼓励养老服务、养老护理、养老管理等相关专业高校毕业生到养老行业就业，鼓励退休医务工作者、低龄老年人参与提供为老服务。提倡有条件的养老机构、养老服务企业制定人才吸引计划，积极吸引外省市、国（境）外优秀人才，充实养老服务人才队伍。

2. 完善职业发展体系。加强岗位管理，科学设置养老护理、专业技术、管理等岗位，细化岗位职责，通过开展多岗位锻炼培养高级复合型养老服务人才。支持行业协会、养老机构开展养老护理员技能等级评价工作，完善养老护理员职业发展体系。

3. 建立登记制度。对养老服务从业人员实行全市统一登记管理，全面如实记录从业经历、从业年限、服务对象评价、参加培训经历、投诉处罚等情况，建立养老服务从业人员信用评价机制，实现养老服务从业人员的规范管理。

4. 培育职业道德。加强职业道德建设，将尊老敬老的孝道文化纳入培训内容，使德和孝作为养老服务从业人员的职业追求。重点从仪表着装、体态语言、服务流程、服务标准等方面规范养老行业从业人员的职业行为，努力打造养老服务从业人员守护天

使社会形象。

### （三）提高养老服务从业人才职业培训质量

1. 支持养老服务实训基地建设。依托职业院校和养老机构重点建设一批养老服务实训基地。制定与养老服务行业技术要求、工作流程、管理规范同步的实训指导方案。强化实践性培训环节，促进培训过程与服务过程对接，提高受训人员的实际操作能力。推进实训装备的合理配置与共享，提高实训基地使用效益。

2. 加强养老服务相关专业教材建设。在国家规划教材建设等项目中，加大养老服务相关专业教材建设支持力度。组织遴选、开发一批养老服务相关专业职业教育改革创新示范教材。会同鞍山师范、行业协会、养老专家联合编写养老服务相关专业特色教材。引入真实案例，开发多种形式的数字化智能化的培训方式。

3. 加强养老服务相关专业师资队伍建设。在鞍山师范学院、行业协会、养老机构、为老企业建立一批养老服务相关专业师资培养培训基地。在市职教城开设养老服务相关专业教师培训，并逐步扩大培训规模。开展养老服务相关专业带头人专题培训，促进教师之间教学改革、专业建设、课程开发等方面的交流，培养造就一批业务水平高、敬业精神强、创新能力突出的教学领军人才。

4. 广泛开展国内国际交流。积极开展与养老服务业发达省市

和国家及地区职业教育合作，通过互派师生、交流研讨等形式，学习借鉴国内外的先进经验。引进国内外优秀课程和教材，结合国内养老服务业实际，合作开发一批具有国际水准的专业课程和教材，促进我市养老服务相关专业教育教学水平提高。

#### （四）大力加强养老服务从业人才继续教育

1. 提升养老服务从业人员整体素质。重点依鞍山师范高职院，开展多样化的学历和非学历继续教育；鼓励养老服务从业人员中的业务骨干在职攻读相关专业学位。充分发挥办学优势，开设养老服务相关专业，加快信息化学习资源和平台建设，积极发展现代远程教育，探索建立面向养老服务从业人员的教学及支持服务模式。积极开展养老机构从业人员、社区养老服务人员和社区工作者培训，提高从业人员专业能力和服务水平。

2. 推行养老服务相关专业“1+N”证书制度。推动鞍山师范高职院校等院校与养老服务相关职业技能鉴定机构深入合作，实行专业相关课程的考试考核与职业技能鉴定统筹进行，推动职业院校学生在取得毕业证书的同时，获得养老护理、医疗康复、家政服务相关职业资格证书。对于已取得养老服务业相关职业资格证书，且符合条件的从业人员，可由职业院校按相关规定择优免试录取，经考核合格后可获取相应学历证书。

#### （五）积极引导大中专毕业生从事养老服务业

1. 推动开展养老服务事业志愿服务。积极组织鞍山师范高职院校养老护理专业的在校生到养老机构和城乡社区、家庭等进行志愿服务，开展社会实践活动，增强学生的社会责任意识，激发从事养老服务事业的热情。采取学校与城乡社区对口服务等形式，组织学生关爱、帮扶孤寡老人、空巢老人、农村留守老人。

2. 鼓励专业对口毕业生从事养老服务业。鼓励养老服务相关专业的院校和中等职业学校毕业生到养老机构就业。将符合条件的高校和中等职业学校毕业生纳入现行就业服务和就业政策扶持范围，按规定落实相关优惠政策。积极改善养老服务从业人员工作条件，加强劳动保护和职业保护，逐步提高工资福利待遇，稳定养老服务从业人员队伍。

#### 四、加强领导和组织保障

（一）加强组织领导。建立教育局、民政局牵头，其他相关部门协同配合、各负其责的工作机制，加强养老服务从业人才培养的宏观指导和政策保障。各县（市）区、开发区要结合实际，高度重视养老服务从业人才培养工作，做好养老服务从业人才培养、基地建设、继续教育等有关工作。

（二）拓宽投入渠道。积极拓宽养老服务业人才培养投入渠道，建立政府、用人单位、社会筹措等多元化的投入机制。积极鼓励社会各界参与养老服务业人才培养或对养老服务业人才培养

提供捐助或其他支持。

（三）制定配套政策。加大对养老服务业人才培养的政策支持力度，在专业建设、师资培训、招生就业、学生奖助、基地建设等方面制定并落实相应的优惠政策。

（四）健全监督机制。建立职业教育培训责任制，建立健全监督激励机制，切实推动职业教育培训工作保质保量完成。针对职业教育培训工作实施过程跟踪、执行监督、信息反馈机制和定期评估制度，对实施情况进行监督和指导。对实施中出现的新情况、新问题及时采取有效措施加以应对。

（五）强化舆论宣传。通过各级各类媒体，广泛宣传养老服务从业人才培养的重要性，积极引导社会舆论，营造全社会关心、尊重、认同和支持养老服务从业人才培养的氛围，形成全社会尊重养老服务从业人员、支持养老服务从业人才培养的良好环境。