

社保普惠制下超大城市养老护理员 权益保障研究

——以上海市抽样调查与访谈为例

彭聪 王雪辉 卢敏¹

(复旦大学上海 200433)

【摘要】:进一步扩大养老护理服务供给数量和提升质量成为当前社会发展的必然趋势。相关政策与配套措施推进,不应仅仅从老年人护理服务获得感的角度出发,还应充分考虑通过政策扶持提升来沪养老护理员的职业体验感和岗位吸引力,如建立养老护理员意外险,建立健全来沪养老护理员社会保障异地转移体系,建立养老护理员喘息机制和心理疏导机制,利用人工智能技术辅助养老护理员顺利开展等工作等。

【关键词】:社会保障 机构养老 养老护理员

【中图分类号】:C979 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)07-0103-006

一、引言

社会保障制度是工业化社会人们应对工伤、失业、疾病、年老等风险逐渐建立起来的社会“安全网”。中国人口老龄化程度不断深化导致养老保障制度面临挑战,随着医疗技术水平的提升与生活环境的改善,人口预期寿命不断延长,不少按以前医疗和生活条件可能已死亡的高龄老人被“救”而活下来了,导致平均躯体活动能力和认知功能障碍率增高。^②这将给社会长期照料和老人居家生活质量带来严峻挑战,也意味着养老护理需求量也将不断增长。

根据上海 2018 年统计年鉴,截至 2017 年底,上海全市户籍人口 1455.13 万人,其中,60 岁及以上老年人口 483.6 万人,占户籍人口的 33.23%;65 岁及以上老年人口 317.67 万人,占户籍人口的 21.83%。根据国际惯例,上海已进入超老龄化社会,养老护理需求呈不断上升态势,与之匹配的养老护理员数量需求与质量要求也不断上升。养老护理员是指为老年群体提供日常生活照料、护理和精神慰藉的职业。目前,机构养老护理员分为两种:一是在养老机构就职的养老护理员;二是以护理站为据点,服务托养机构及为周边社区的老人提供康复护理上门服务的养老护理员。据《上海市养老机构评价报告(2018)》指出,上海养老机构存在养老护理员素质不高,需要进一步改革与发展。据《中国健康养老产业发展报告(2016)》指出,我国现有养老机构护理人员不到 30 万,其中只有 4 万多人持有职业资格证书。同时,据民政部《全国民政人才中长期发展规划(2010—2020 年)》指出,到 2020 年要实现养老机构护理人员达 600 万人的目标。护理人才缺口较大,我国养老护理人才的供给与需求处于严重失衡的状态。2018 年长期护理保险制度在上海全面推行,进一步提升居家养老护理服务的需求。

¹**基金项目**:国家自然科学基金重大项目“应对老龄社会的基础科学问题研究”(项目批准号 71490735)。

作者简介:彭聪、王雪辉、卢敏,复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地博士后研究人员。

²①曾毅、冯秋石、Therese Hesketh、Kaare Christensen、James W. Vaupel.《中国高龄老人健康状况和死亡率变动趋势》,载《人口研究》,2017 年第 4 期。

二、养老护理员现状

养老护理业的主力军是“4050”人群和农村进城务工人员。随着老龄化程度的加深,失能老人的绝对数量也在持续增长,对养老护理人员的需求数量也在不断增加。当前,由于工资待遇低、风险责任大、劳动强度高、社会认可度低等原因,导致上海本地人几乎不愿意从事养老护理员的工作,外地来沪人员在养老护理人员的群体中占绝大多数。

本文于2017年11月选取上海为代表性区域,采取分层随机抽样(SRS)对上海各区随机抽取被调研养老机构,抽样充分考虑不同性质、不同规模、不同区域的养老院,涵盖宝山区、普陀区、青浦区、浦东新区等。依据访谈内容,上海机构养老护理人员的深度访谈社会保障诉求情况整理归纳如下:

(一)市区机构养老护理员访谈情况介绍

45岁,女性,患有膝盖囊肿等需要进行手术的病症,但因在上海没有医保,老家的医保在上海用不了,回家的成本过高,选择一直忍着病痛,希望能在社保尤其是医保方面更有保障。

44岁,女性,认为上海的社保与老家的社保没有办法联通,即使在家里缴纳了社保,尤其是医保方面,在上海还是不能用,因此,即便公司(单位)愿意给交社保,还是希望公司(单位)将社保的钱折成现金补贴的形式返还给个人。

50岁,男性,社保缴纳比较全,但扣除社保到手3000元,还需在外面兼职打零工才能支撑家庭花销。签订的是劳动合同,缴纳比较完善的社保。来上海的时间比较长,之前缴纳的是上海专门针对外来务工人员的综合险。缴纳的是四金,没有工伤保险。

(二)以护理站为据点的社区居家养老护理员情况介绍

42岁,女性,认为在老家已经缴纳社保了,所以就不打算在上海缴纳社保,但希望政府在人身保障方面有所改善,因为社区居家养老护理员提供的是上门服务,其工作环境暴露在户外,且不固定,容易发生意外,职业存在风险,希望能有所保障。

55岁,女性,上海本地人,已退休,之前缴纳的是城镇居民社会保险,看中的是社区居家护理时间的灵活性,选择的是兼职工作,比外地养老护理员工作的时间降低将近一半,原因是因为有社会保障,再加上家在本地,具有较强的安全感。

50岁,女性,在老家农村缴纳农保,要交到60岁,认为在上海缴纳社会保障对自身意义不大,刚开始从事养老护理工作两年,如果放弃老家社保选择在上海缴纳社保,需缴纳满15年才可以享受基本养老金,如果自己做了5年做不动了,还有10年的缴纳费用自身是无法承受的,则之前缴纳的钱也无法全部拿到。

(三)市郊养老机构护理员情况介绍

67岁,女性,上海户籍,缴纳的是农村养老保险,现在一个月能领到1000多元养老金,相比较当前的消费水平,属于偏低生活水平,为增加家庭收入,不给子女添负担,选择到养老院当养老护理员,属于最低工资标准,一个月2300元,认为工作负担比较重,自己的年龄和体力方面都不适宜承担这份工作,假如农村养老保险给付水平能提高的话,不会选择继续从事养老护理员工作。

46岁,女性,上海户籍,因之前在服装厂从事工作,到了50岁停止缴纳社保,自己的社保未缴纳满15年限,因此,在养老院当养老护理员,继续缴纳社保。

相比较上海本市户籍的养老护理员,来沪务工的养老护理员自身内在的动力不足,加之外在环境的支持度不够,导致来沪务

工的养老护理人员在上海社会保障的参保率不高。这一现象,一方面无法使外来养老护理人员在沪工作期间得到有效的社会保障,影响其工作的稳定性;另一方面,影响整个养老护理员群体就业的稳定性,导致整个护理队伍发展无法实现可持续,并导致养老护理员的职业吸引力下降。

三、上海老年人口养老护理需求预测

人口老龄化带来的是高龄老年群体数量增加,因年老带来的慢性病、意外伤害、衰老等原因导致生活不能自理的老年人口数量不断增加,随之提升的是养老护理服务需求。^①因此,需要对上海失能老年人群进行测算,进一步测算养老护理员的数量需求。

以长期护理服务供给为例进行大致估算,据2018年1月发布的《上海市长期护理保险试点办法》修订版内容,上海制定“上海市老年护理需求评估统一标准”,评估标准共为6级,被评为二级至六级的60岁及以上的参保人员可以享受保障待遇。试点阶段,每周上门服务的时间和频次为:评估等级为二级或三级的,每周上门服务3次;评估等级为四级,每周上门服务5次;评估等级为五级或六级的,每周上门服务7次;每次上门服务时间为1小时。

根据访谈了解的情况,一名居家养老护理员平均工作时间为8~9个小时,因需要上门提供护理服务,所以工作时间还包括在路上花费的时间,由于居家养老护理员以护理站为据点,辐射周围约5公里范围区域,公司为保证工作效率和质量,工作时间不超过10小时,平均每周是工作5天休息2天,则平均下来每名养老护理员的护理服务供给时间约为6~7小时。

按每名护理员每天平均可供给护理服务时间的额度为6~7个小时,则每周护理服务供给时间为30~35小时/护理员。上海老龄化进程持续深化,户籍老年人口中80周岁及以上的高龄老人数量逐年增加。截至2015年底,上海80岁以上的高龄老人数量达78.05万人,占60岁及以上老年人口数的17.9%;卫生部门统计数据,80周岁及以上高龄老人中生活不能自理者占比约为13%左右,^②即为10.15万人,可视为重度失能的老人,则每周需要7小时的护理服务时间,测算结果显示需要约2.03万~2.37万名上门养老护理员。据《上海养老服务发展报告(白皮书)》数据统计显示,截至2015年,上海养老护理员的数量为近5万人,持有国家职业资格证书的占17%。^③若按目前长期护理保险给予的护理定额供给的服务量,养老护理员数量基本可满足基本养老服务供给,但在访谈过程中了解到,对中度、重度失能的老年人来说,一周护理5或7个小时,是远远不能满足其对护理服务的实际需求。目前我国每年新增养老护理员的流失率达30%以上,在未来养老护理服务需求不断上升的趋势中面临不利形势。

四、上海市机构养老护理员面临社会保障困境的原因探析

超大城市由于城市发展本身具备一定的吸引力,因此会吸引部分外来务工人员成为机构养老护理员,但缺乏户籍附加福利支撑的来沪机构养老护理员则极易面临社会保障的困境。

(一) 社会保障异地转移接续困难

大部分来沪务工的养老护理员属于“4050”群体,并存在社会保障方面的疑惑与问题,主要体现在异地社保转移接续方面,来沪务工的养老护理员在当地缴纳社保的意愿度不高,有的甚至希望将缴纳社保的资金直接以现金的形式贴补工资,原因是大部分外来养老护理员在老家均有缴纳不同类型的社保,来沪后发现原来在老家缴纳的社保,尤其是医疗保险在上海并不能通用,养老护理人员在沪期间患病需自费。由此推断,在上海缴纳的社保金以后将很难转移至老家,为避免风险,外来养老护理员宁愿舍弃在上海缴纳社保的机会。

^①胡宏伟、李延宇、张澜:《中国老年长期护理服务需求评估与预测》,载《中国人口科学》,2015年第3期。

^②宋晓宇:《关于上海加快建立长期护理保险制度的思考》,上海市发展改革研究院价格研究所。

<https://mp.weixin.qq.com/s/5fuBEKbc11GBZdZXbgGs2A>.

^③《解读上海养老服务发展报告(白皮书)》。<http://www.shmzj.gov.cn/gb/shmzj/n2516/n2518/ulai41785.html>.

当来沪养老护理员在上海患病或发生意外时,则会产生较大风险,无法获得有效的保障。随着养老护理人员需求的不断提升,在本地人力资源供给不足的前提下,外来养老护理人员始终处于养老服务业就业的主体范畴,一旦发生风险,将会影响整个养老护理人力资源的持续供给,亦会影响养老护理服务保质保量的提供,甚至影响社会的秩序和稳定性。

从医疗保障角度看,中国地域性差别导致医疗资源分布极不均衡,优质医疗集聚在经济发达区域,部分异地患者即使自费也愿意到优质资源的集中区域进行就诊与治疗,导致优质医疗资源集中地容易产生医疗过载状态。这进一步加大实现基本医疗保险异地结算和跨区域转移的难度。目前社会保障制度正逐渐实现全国统筹,并不断提升中央调剂金的比例,以进一步提升各省市社会保障之间的互助调剂功能。

(二) 现有养老护理员政策激励存在偏差

目前养老护理员的扶持政策,主要侧重从提升自身专业技能方面出发,如免费培训之类,政策出发点在于老年人的养老服务需求与权益保障,未充分考虑从满足养老护理员切身利益的需求出发提供政策支持,由此产生的政策激励效果较低,无法激励更多的劳动者加入养老护理员队伍。2016年《上海市老龄事业发展报告》提出,要推进养老服务人员队伍建设,破解用人瓶颈。针对养老护理员需加强行业培训工作,提升行业人才队伍素质。在访谈过程中,发现养老护理员普遍有提升社会保障水平、心理疏导、喘息机制等诉求。此类诉求并未提升到政策保障的层面,并且在养老机构中普遍也未有成形的制度保障,随意性较大。从人力资本角度看,身心健康亦是保障人力资本的重要因素,需通过顶层设计来保障养老护理员切身利益。

(三) 来沪务工养老护理员的就业主力群体主要为女性

与一般的外来务工人员相比,来沪养老护理员的就业群体主要为女性。据北京师范大学中国公益研究院发布的《2019中国大学生养老服务就业意愿调查报告》显示,女性是我国养老服务相关专业大学生的主要性别构成,占比超75%。据《2014上海社会福利年报——上海民政》数据显示,全市养老机构护理人员的性别比例为:女性占76.34%,男性占23.66%。因此,女性护理员占绝大多数,从访谈中也得知,不管是老年群体自身或是家属,都倾向于请女性护理员提供养老护理服务。得益于女性护理员本身具备更细致、更耐心等特点。女性自有的特征较为匹配养老护理员岗位的要求,成为女性再就业的有效渠道。

ILO(世界劳工组织)发布的《世界社会保护报告2017—2019》显示,目前估计全球有5700万无偿志愿工作者正在填补长期照护保障的劳动力缺口,并承担大部分工作,其中许多护理工作是由妇女通过为家庭成员提供非正式照顾的形式实现。但随着就业观念的转变以及经济负担等方面的原因,我国越来越多的妇女走出家庭,家庭护理力量持续流失。^①

据世界银行2019年2月发布的报告《2019妇女、营商与法律:改革十年》指标测算,全球范围内妇女享有的法定权利只有男性的75%。在世界银行测算的女性平等综合指数方面显示,中国妇女享有的法定权利仅为男性的76%,在获得薪酬福利这一指标中,中国妇女享受的权利仅为男性的25%。女性在就业中从事同质的工作往往获得少于男性的薪酬福利,即“同工不同酬”。从性别差异的角度分析,女性的就业薪酬及福利待遇,尤其是在养老服务整体行业亦呈现偏低的现状,其待遇与社会保障都难以获得有效保障和提升。要保障养老护理员的可持续发展,须实现就业性别平等并充分保障女性就业权,需要强有力的法律和监管机制改革。

五、应对策略

进一步扩大养老护理服务供给的数量和提升质量成为当前社会发展的必然趋势。其推进的政策与配套措施,不应仅仅从老年人护理服务获得感的角度出发,还应充分考虑通过政策扶持提升来沪养老护理员的职业体验感和岗位吸引力。

(一) 建立养老护理员意外险

^①周坚、韦一晨、丁龙华:《老年长期护理制度模式的国际比较及其启示》,载《社会保障研究》,2018年第3期。

针对外来从事养老护理的人员,其已在老家缴纳社会保险,并在退休后有返乡意愿的,应为其在务工期间提供一定程度的社会保障。针对养老护理行业外来就业人员数量比重较高的实际情况,养老服务业行业协会可与保险公司协商,根据上海养老服务业的实际情况,专门设计相关险种,如养老护理员意外险,以较低的费率获得一定额度的保费,这可以在养老服务组织中推广使用,实现集中参保,互助共济。通过保险的形式平衡养老服务的各方权益,最终使养老护理人员在工作期间获得一份有效的保障。

养老服务业行业协会可与保险公司协商,根据上海养老服务业的实际情况,专门设计相关险种,如养老护理员意外险。以较低的费率获得一定额度的保费,再在养老服务组织中推广使用,实现集中参保,使养老护理人员在工作期间获得一份有效的保障。

(二) 建立健全来沪养老护理员社会保障异地转移体系

由于来沪养老护理员具有流动性较大的特点,社会保障异地转移成为较棘手的难题。目前社会保障转移接续还存在困难,使来沪养老员的社会保障缴纳积极性较低。应根据来沪养老护理员的特点,建立针对养老护理员建立社会保障资金的可转移接续制度。

(三) 建立养老护理员喘息机制和心理疏导机制

落实年休假制度为养老护理人员提供定期喘息机会,从事养老护理行业的工作人员,其工作量可通过一定的计算方式,计入其自身养老护理时间,待护理人员年老需要进入养老院养老,可针对其服务年限适当减免部分费用或给予一定优惠与照顾。关注养老护理员的心理健康,给予养老护理员一定的心理疏导,使其更能适应岗位要求,保障养老护理员身心健康。

(四) 利用人工智能技术辅助养老护理员顺利开展工作

信息技术革命带来养老护理辅助科技产品的发展与进步,适当引入智能辅具将逐渐缓解养老护理员的负担,甚至可以替代养老护理员解决养老护理所需的一些技能和发挥功效。可减轻护理员的体力负担,保障养老护理员的身体健康,降低工作强度,提升护理服务供给效率。

当前社会保障的发展与改革已逐步走向深化,养老服务的保质保量供给是满足老年人福利型社会保障项目的体现。充足的养老服务劳动力供给成为必要条件,联合国(United Nations, 2017)报告显示,中国劳动年龄人口数在未来呈下降趋势,到2050年将减少两亿人。因此,通过政策调整吸引更多的劳动力从事养老护理服务行业,是实现“老有所养”的必要路径。

参考文献:

- [1] 曾毅,冯秋石. 中国高龄老人健康状况和死亡率变动趋势[J]. 人口研究, 2017(4).
- [2] 胡宏伟,李延宇,张澜. 中国老年长期护理服务需求评估与预测[J]. 中国人口科学, 2015(3).
- [3] 杜鹏,丁志宏,李兵,周福林. 来京人口的就业、权益保障与社会融合[J]. 人口研究, 2005(4).
- [4] 贺小林. 基于年龄移算法的多要素人口预测模型构建与运用[J]. 统计与决策, 2018, 34(21).
- [5] 孟颖颖,邓大松. 农民工城市融合中的“收入悖论”——以湖北省武汉市为例[J]. 中国人口科学, 2011(1).
- [6] 陈敏. 社会支持视角下的机构养老护理员的激励策略研究[D]. 天津商业大学, 2014.

-
- [7]章晓懿,刘帮成.社区居家养老服务质量模型研究——以上海市为例[J].中国人口科学,2011(3).
- [8]王仕龙,俞雅乖.外来务工人员社会保障的制度困境及优化路径——以浙江宁波为例[J].宁波大学学报(人文科学版),2012,25(4).
- [9]王立剑,叶小刚,凤言.养老护理人员市场监测及发展前景研究[J].社会保障研究(北京),2016(2).
- [10]孟颖颖.有限理性的农民工社会保险需求与风险偏好研究——农民工社会保险参保率不足的一个解释[J].经济管理,2011(10).
- [11]董红亚.养老服务业人力资源体系现状及思考[J].中国社会工作,2018, No. 341(17).
- [12]万桃,李红艳.上海市居家养老服务供给现状、困境与发展建议[J].中国老年学杂志,2018,38(23).