

上海养老顾问服务的现状、问题与对策

骆潇蔓 钟艺 郝勇¹

(上海师范大学 200234)

【摘要】: 养老顾问政策的核心目标是解决养老服务供需对接的“最后 100 米”,因此应紧紧围绕“养老服务”,确定服务边界,增进供给方与需求方的价值认同。养老顾问应重点解决老年人及其家属“寻找养老服务”的需求,为老年人提供养老政策、养老资源以及养老服务项目的咨询和推介,成为老年人与各类养老服务中心之间的沟通“桥梁”。

【关键词】: 养老顾问 社区养老 养老服务

【中图分类号】: C913.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)08-0093-010

作为老龄化程度高的城市,上海近年来已逐步探索出一整套比较完善的养老服务体系。“上海市养老服务平台”(www.shweilao.cn)显示,截至 2022 年 6 月,上海共出台 367 项养老政策,推出 19 项养老服务项目,拥有 3821 处养老服务资源。如何让这些养老政策与养老服务资源充分发挥作用,是提升养老服务精准化水平的关键。2018 年 4 月,上海首创社区“养老顾问”制度,并在全市范围内开展试点工作。根据上海市民政局的定义,养老顾问是由政府组织实施,利用各类养老服务设施、机构和人员等资源,为市民特别是老年人寻找养老服务提供便利、指导和支撑的一项便民服务工作。^[1]在政策执行过程中,养老顾问主要由社区内从事老龄条线的工作人员或养老机构内的工作人员担任,即以老龄工作理论为指导,运用社会管理与服务的方法和技巧,调动各类可利用的物质资源与人力资源,为存在疑惑的老年群体及其家庭解读养老政策、推荐养老资源和定制养老方案等。养老顾问的设置,旨在打通养老服务的“最后 100 米”,在老年人就近的、熟悉的生活圈内,为帮助老年人获得养老服务资源提供咨询和指导服务,实现养老服务的供需对接(图 1)。

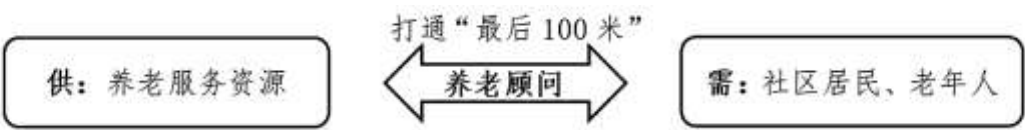


图 1 养老顾问的功能

养老顾问试点工作开展 4 年多来,取得了有益的实践探索,同时也引起部分研究者的关注。张继元(2019)认为,在养老服务政策体系复杂、资源供需不对称背景下,养老顾问就是一种在需求方与供给方之间建立协调机制的制度创新。^[2]朱勤皓(2019)指出,养老顾问能够促进养老服务供需信息有效对接、促进养老服务资源优化分配与推动社会治理重心下移^[3]。康越等(2020)根据比较分析,指出北京可借鉴上海养老顾问服务经验,着力建立多维结合的立体化的养老顾问咨询服务体系。^[4]但同时,该制度在实施过程中也显现出诸多痛点和难点问题。例如,大部分养老顾问身兼数职,同时负责其他卫生、退役军人等社区条线工作,严

作者简介: 骆潇蔓、上海师范大学哲学与政法学院硕士研究生。钟艺,上海师范大学哲学与政法学院硕士研究生。郝勇,管理学博士,上海师范大学哲学与政法学院教授,社会保障与社会政策研究中心主任。

基金项目: 上海市民政局科研项目“养老顾问服务标准与规范研究”(8-2-32);国家社会科学基金重大项目“我国医养结合优化模式筛选及推进医养结合全覆盖对策研究”(20&ZD114)

重影响了顾问服务的质量与效果。又如，对养老顾问未设置专项岗位补贴，人才评价标准单一化，严重缺乏激励机制等。这些问题限制了养老顾问制度的深化推进，成为养老顾问职业化、专业化的瓶颈。目前，“养老顾问”相关研究文献总数仍然较少，且专门性、专业性研究寥寥可数。因此，本文以问题为导向，对上海市养老顾问服务进行深入、全面的调查研究，从服务内容、服务流程、服务人员等方面提出对策建议，以期提升养老顾问服务水平、促进社会养老服务体系的建设。

一、调研情况

(一) 调研设计

调研拟从两个方面展开：一是供给端，即养老顾问服务的提供者、各级养老顾问与相关职能部门工作人员，旨在了解养老顾问政策执行所取得的成效及难以突破的瓶颈，寻找工作中问题发生的深层原因。二是需求端，即养老顾问服务的接受者、辖区内的老年居民，旨在了解养老顾问服务范围内老年群体的需求现状，继而以需定供，探索优化养老顾问服务的路径，使其更适应老年人的紧迫需求。

调研工作分两个步骤进行：一是开展预调研，为了解养老顾问服务的基本情况，预调研主要选择能够代表养老顾问服务共性做法的街道，在预调研基础上对问卷与访谈提纲初稿进行修改和完善。二是进行正式调研，侧重于选择具有服务特色的养老顾问点，了解养老顾问服务的个性做法，使用修改后的问卷与访谈提纲 2.0 版本。

(二) 调研方法

1. 焦点小组访谈法

焦点小组访谈法由一个经过训练的调研主持人来引导参与者围绕某一主题进行深入讨论，这种研究方法可以避免传统封闭式访谈方式和预先拟定好的问卷模式的缺点，激发各级养老顾问及相关工作人员的认真讨论，从而了解真实的养老顾问服务工作成效与突出问题，具有方法上的适用性。

2. 问卷调查法

问卷调查是指通过设计详细周密的问卷，要求被调查者据此进行回答以收集资料的方法。服务辖区范围内，老年群体数量庞大、需求多元，这种方法能够更快地收集到大量资料，了解全面普遍的需求情况，具有方法适用性。

(三) 调研对象选取

调研对象的选取遵循目的性原则，采取立意抽样方法，在上海范围内抽取 P 区、M 区、C 区 3 个行政区（预调研 P 区，正式调研 M 区和 C 区），这 3 个区包含中心城区与郊区，具有样本代表性。然后，在区范围内依靠调研者所拥有的现有资源，联系行政区相关职能部门工作人员，确定调研地点与调研时间。调研过程中，在焦点小组访谈后直接在辖区内进行问卷调查，确保访谈对象是问卷调查对象的服务提供者、问卷调查对象是访谈对象的服务接受者，使需求者与供给者一一对应。问卷调查对象与焦点小组访谈对象构成如表 1 所示。

表 1 焦点小组访谈对象构成

职位	人数
----	----

市老发中心工作人员	2
区老发中心工作人员	5
街道老龄干部	4
居委老龄干部	3
第三方养老服务人员	4

表 2 问卷调查对象构成

	选项	占比/%
性别	男	20.19
	女	79.81
年龄	55~65 岁	37.20
	66~75 岁	56.08
	76~85 岁	5.79
	86~95 岁	0.93
婚姻情况	未婚	1.68
	未婚同居	0.19
	已婚	82.24
	已婚分居	0
	离婚	2.99
	丧偶	12.90
收入情况	2000 元及以下	1.50
	2001~4000 元	26.92
	4001~6000 元	62.80
	6001~8000 元	6.73
	8001~10000 元	1.12
	10001 元及以上	0.93

二、养老顾问服务的发展现状

(一)养老顾问的内涵与制度目标

广义范围上，“顾问”一词有“咨询、询问”之意，多指一个职位的担当者在某件事情的认知上已有经验达到专家程度，并擅长解答疑问，如生活顾问、养生顾问、理财顾问、法律顾问等，他们可以提供顾问服务，顾问提供的意见以独立、中立为首要。

在上海，“养老顾问”本质上是一种制度。根据《关于深化上海养老顾问制度建设的实施意见》，养老顾问的总体要求在于深入贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，坚持需求导向、服务为本、分类管理、规范发展的原则，深化养老顾问网络管理、队伍建设、服务方式，着力打通养老服务供需对接“最后 100 米”，促进养老服务资源优化配置，引导社会对养老服务的良好预期，增强老年人及其家庭的获得感、幸福感、安全感，^[5]充分体现了以人民为中心的便民服务理念。制度目标和要求能够在一定程度上反映政策精神及其内在价值取向，上海市民政局牢牢把握养老顾问制度的总基调，遵循“以人民为中心”“增进民生福祉”的原则，^[6]帮助老年人整合、链接养老服务资源。这种为公民服务、帮助公民满足利益的政策目标，在某种程度上又契合了新公共服务的理论意涵。^[7]

(二)养老顾问的线下服务流程

养老顾问的线下服务流程在培训中告知各级养老顾问(图 2)，根据询问的实际情况，把老人的建议分为 3 类：咨询类、寻求帮助类、无法答复类。咨询类是针对比较简单的问题，可以直接给予老人解答，如老人询问某养老院的地址、询问综合津贴的补助金额等；寻求帮助类是需要倾听老人叙述、与老人对话，通过了解老人的具体情况，分析老人特点，再为其匹配相应的设施、政策资源；无法答复类是指面临暂时没有办法回答的情况，应做好记录，事后通过自我学习或向上级部门了解，基本上在 2 个工作日内给予老人答复，使其感受到自己的诉求被尊重。

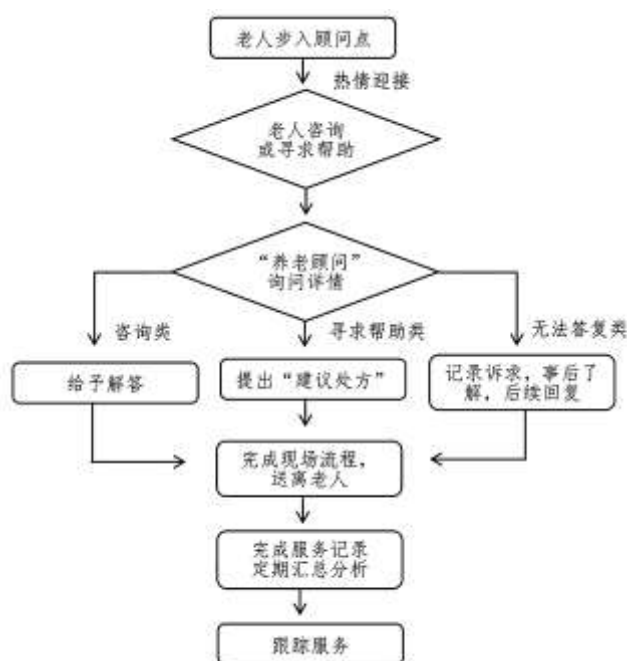


图 2 养老顾问的服务流程

(三)养老顾问的服务内容

养老顾问分为线下、线上和空中 3 种多元服务。线下即为在街镇、居村、专业机构设置的养老顾问点，服务内容范畴包括基

本服务与拓展服务两方面，基本服务主要包括：介绍养老机构、社区养老设施和居家养老服务项目的养老服务资源，介绍为老服务的福利政策；拓展服务主要包括制定养老服务清单，提供家庭养老支持，组建顾问团队定期或不定期到社区做巡回宣介等。结合当前上海养老服务设施形态、福利政策，梳理的主要服务内容如表 3 所示。

表 3 养老顾问线下服务内容

服务内容范畴		
基本服务	养老服务资源介绍	介绍辖区内养老机构，长者照护之家，日间照料中心，老年助餐点，老年活动室，社区睦邻点，康复辅具租赁服务点，医疗服务设施，护理院、护理站，及其提供的各类居家养老服务项目等基本情况、位置、服务对象、收费情况等信息
	为老福利政策指导	宣传和指导老年综合津贴，银发无忧政策，老年照护统一需求评估，长期护理保险，养老服务补贴，老吾老计划，老伙伴计划，居家环境适老化改造，康复辅具租赁等政策
拓展服务	其他拓展服务	制定养老服务清单，开展知识讲座，推介辅具用品，其他养老相关信息咨询(如财产纠纷，房产纠纷，遗嘱事宜等)

资料来源：根据上海市民政局养老顾问政策、部分区养老顾问培训手册并结合实地调研资料整理而成。

线上养老顾问的服务内容，一是依托“上海市养老服务平台”推出“智能养老顾问”，提供养老相关机构和政策信息检索、智能匹配、个性化服务推荐等功能，打开手机或电脑，在该平台上点击智能养老顾问图标，系统会自动弹出需填写的个人信息表格，智能养老顾问据此定制养老方案。二是借助“上海养老顾问”微信公众号，梳理八大类 3000 多家机构的详细信息，使市民借助智能手机动动手指就能查询养老院床位信息、价格信息，让寻找养老资源“像网购一样方便”。空中服务则为每周六下午 1 点播出的“空中养老顾问”，是上海市民政局与上海广播电台“直通 990”工作室联合打造的“市民政务通—空中养老顾问”系列节目，通过邀请专家、领导、养老顾问在节目现场进行案例讲述、答疑解惑。

(四) 养老顾问的培训情况

养老顾问培训有市级、区级和街镇级，自试点工作开展以来，上海市民政局每年组织一次培训，参与人员由各区进行推介，规模在 270 人左右，培训时间为 3 天(表 4)；区民政局的培训通常也是每年一次，参与人员由辖区各街镇与居村委养老顾问代表组成，专业机构养老顾问不强制要求参加，规模因各区养老顾问总量不同而不同，培训时间通常为 1 天；部分街镇还根据工作需要展开灵活的培训或交流探讨，如 M 区 G 街道举办“养老顾问沙龙”，通过沙龙形式介绍工作重点、分享服务案例、交流疑难杂症、培训沟通技巧，比起集中培训，此种小范围形式的讨论克服了传统培训人员精力不够集中、效果欠佳等缺陷，更有利于提升养老顾问的使命感与责任感，增强养老顾问事务参与度。

表 4 养老顾问培训课程与时长

课程名称		时长/小时
第一天	开班动员	1.5
	如何为老年人制定个性化养老服务档案	1.5

	做好一名养老顾问需要具备的能力和素养	2
	空中养老顾问专题分享	2
第二天	如何正确认识老年人心理	1.5
	“老年社会工作”在养老顾问工作中的运用	1.5
	如何为老年人适配康复辅助器具	1.5
	养老顾问服务案例解析与经验分享	1
	老年人常见法律咨询问题及解答技巧	1.5
第三天	新时代上海养老服务的实践与发展	2
	试卷考核	1
合计		17 小时

(五) 养老顾问的服务成效

截至 2021 年 2 月 28 日, 上海共有 5153 家顾问点, 其中街镇顾问点 322 家(占比 6%)、居村顾问点 4626 家(占比 90%)、专业机构顾问点 205 家(占比 4%), 全市共有养老顾问员 7710 名, 累计接待和服务人数共 32.2 万人次, 累计服务事项 31.8 万件。¹

此外, 各区、街镇在上海市民政局的指导下不断开拓创新, 形成了各具特色的服务模式, 委托第三方设立专职养老顾问。例如, M 区 G 街道建立了“1+6+41+N”的养老顾问服务网络, 其中“1”即为具有一站受理、综合统筹等功能的养老顾问工作室, 为具有服务黏性的老人提供针对性、个性化养老顾问服务; 运用“智能化养老顾问辅助工具”, 使养老顾问能够随时掌握穿戴智能设备老年人的基本身体体征, 一旦发现数据异常在第一时间采取应急措施, 使老年人更安心、家属更放心。又如, C 区的专职养老顾问, 紧跟“养老服务人工智能化”发展趋势, 依托区“智慧养老大数据平台”, 通过 24 小时服务热线、网站、微信等渠道开通线上养老顾问服务, 全天候受理老人咨询, 跟进协调处理老人服务需求; 另外, 区专职养老顾问还定期在基层走访、巡回, 对各街镇、居委的养老顾问进行指导和管理, 提供专业化支撑的同时, 向老年人拓展第三方家政服务资源。

问卷调查显示, 在接受问卷调查的 535 个老年人中, 66.5%的老年人接受过养老顾问服务, 17.3%的老年人接受过 3 次及以上的服务, 70.5%的老年人表示需要社区养老顾问, 53.5%的老年人表示愿意为养老顾问服务付费。

三、养老顾问服务的问题分析

哈佛大学肯尼迪政府学院教授马克·穆尔(Mark Moore)在《创造公共价值: 政府战略管理》一书中提出“三圈理论”, 该理论认为只有遵循“价值”“能力”“支持”三要素的统一, 政策才可得到有效实行。^[8]根据三圈理论模型, 养老顾问制度同样需要有清晰的价值定位, 具备一定能力的人才队伍以提供管理和服务, 并有相应的公共政策资源支持。然而根据调研, 养老顾问服务在以下 3 个方面存在亟待解决的问题。

(一) 养老顾问价值定位不清, 导致职责边界模糊

价值是主体行动的前提, 利益相关者往往以价值判断作为自己行动的出发点和落脚点, 价值定位不清是当前养老顾问制度

执行不力、服务效果不佳的根本原因所在。养老顾问作为一项公共政策，在政策制定与执行等流程中涉及 3 个主体。

一是政策制定者——政府公共部门。政府主要从解决政务问题的角度出发，希望有专人面对面为老年人提供政策咨询、资源链接，尽快将老年人的急难愁问题解决在家门口。养老服务发展中心在进行养老顾问培训时即制定了培训手册，其中包含岗位职责、岗位规范，规定了养老顾问的接待行为与用语，此外，上海市养老服务行业协会还于 2021 年出版了《养老顾问职业化塑造》^[9]一书，该书包含养老顾问职业素养与能力建设、养老顾问职业礼仪与沟通技巧、养老需求评估与养老服务方案等内容。可见，上海对养老顾问的定位和期望是向专业化、职业化发展的。

二是政策执行者——养老顾问。基层人员最了解所在辖区的资源情况，与老年人联系也最为方便和密切，因此成为社区养老顾问的最佳人选。目前，社区养老顾问一般由社区或街道工作人员兼任，兼任者多数是从事相关养老服务的工作人员，人手不够时就由负责卫生、退役军人条线的工作人员顶上。这导致不同的社区工作集中于一人，而这些工作板块有交叉但不互通。在访谈中，有工作人员指出，在没有养老顾问这一职位前，他们在基层同样需要解答老人的咨询，这往往是他们工作内容的一部分。因此，养老顾问逐渐成为一个虚化的“标签”，基层人员无法确定核心工作内容，将养老顾问工作与本职工作混为一谈，当两项工作相冲突时就由个人自行取舍。

三是政策受益者——老年人。老年人并不关心政策到底如何制定和执行，只关心能不能解决个人问题。在调研中，不少老年人表示“只认一个‘老’字”，将“养老顾问”理解为个人的“养老管家”，希望养老顾问能“一揽子”管理所有个人养老问题，甚至要求养老顾问提供财产纠纷咨询、房产纠纷咨询、心理咨询等远超范围的服务。老年人的特征使得老龄工作本身具有特殊性，通常期望能够以最便利的形式获取最全面的服务，可见老年人对养老顾问的定位是高标准、高水平与全面性的。

总之，政府公共部门、基层人员和老年人 3 类主体对养老顾问的价值定位各异，导致社区养老顾问的工作职责模糊不清、工作任务不断加码。这也导致身兼多职的基层工作人员产生“多干多错”的心理偏差，有的工作人员甚至主动回避市民的咨询，这反而偏离了养老顾问的设置初衷。

（二）养老顾问专业能力不足，导致履职效果欠佳

养老顾问的专业能力是实现政策目标的基本条件，专业能力需要养老顾问具备一定的专业性知识和技能。根据上海市民政局相关政策和各区的养老顾问培训手册，养老顾问主要提供以下服务：为市民介绍养老服务资源、对老年人福利政策进行指导、为市民制定养老服务清单。这就要求养老顾问能熟悉长期护理保险、“银发无忧”保障计划、居家环境适老化改造、老年综合津贴等市区级养老服务政策，熟悉了解辖区内养老照护机构、社区托养机构、社区生活服务及公共文化设施等养老服务资源分布情况，这对于始终处于兼职状态的养老顾问来说是一项巨大的挑战。一些社区养老顾问在上任前并未从事过养老条线的工作，难以准确解答老年人的咨询问题，而居委换届、人员离职、内部轮岗所导致的工作变动也使得一些养老顾问在专业能力略有提升时就离开岗位。

此外，养老政策动态更新快、职能部门间衔接不畅也对养老顾问履职造成很大冲击。以“老年照护统一需求评估”为例，问卷调查和访谈结果显示，老年照护统一需求评估政策是咨询量最大的（图 4）。该政策不仅是长期护理保险的准入门槛，也与养老床位、养老服务补贴等养老项目密切相关，换句话说，照护等级的高低一定程度上决定了享受福利的多寡。该评估标准于 2018 年 5 月 10 日推出，但 2019 年 12 月又推出了 2.0 版本，由于评估依据、评估维度和评估指标发生了变化，存在部分老年人由于再评比初评降级而引发强烈不满的情况。养老顾问不仅要熟悉新的政策，还被要求解释制度变动原因、安抚老年人情绪，这无疑是一项不小的挑战。

（三）养老顾问支持力度不够，导致工作积极性下降

养老顾问的工作积极性与相关利益群体的制度支持力度密切相关，通常来说，养老顾问能够获得越多实质性的政策支持，就越能提升工作效能。调研发现，缺乏激励机制、没有专项补贴是养老顾问工作动力不足的最大原因，是制度推进缺少动力与可持续性的症结所在。现有的养老顾问服务体系仅仅围绕“公益性”来开展，基层人员身兼养老顾问工作，这无疑增加了工作量，工作时间不断被挤压，工作能力要求却越来越高，但至今为止没有获得任何经济补贴，长期下去不免心生怨言、消极怠工。

目前，上海养老顾问的人才评价仅有一种标准，即“金牌养老顾问”，它通过自主推选、笔试、场景模拟等环节产生，其中自主推选由街道、居村养老顾问根据“养老顾问服务评价表”自评，区老发中心复核后申报，最终参与市里统一笔试与场景模拟测试。2020 年上海共选出 50 名金牌养老顾问^[10]，相较 2020 年养老顾问总量，推选比例为 1% 以下。虽然金牌养老顾问不失为一种激励机制的探索，但仍然存在很大的改进空间：一方面，金牌养老顾问成功推选后仅为荣誉称号，除称号外并无其他实际性补贴支持或晋升奖励。另一方面，这一评价名额比例极小，对于大部分养老顾问，尤其是基层居村级养老顾问来说很难产生激励作用，根据评选名单，这 50 位金牌养老顾问仅有 2 位为居村级养老顾问。调研发现，养老顾问培训会以试卷考核方式结束，最终会有全员考试环节，这是目前养老顾问的唯一一项笔试考试，但此项考试成绩与养老顾问的评价并无联系，造成环节的无效与资源的浪费。从人力资源管理角度看，养老顾问的考试环节应当被有效利用，将培训的考核成绩与人才评价环节相衔接，设计一套规范严谨的考评机制，是一种有效利用考核成绩、提高基层评选覆盖率的途径，同时也能够降低自评过程中道德风险、信息不对称、资源不对等现象。

除了要有激励，还必须有相应的养老顾问服务记录及服务成效评估方法。目前，居村级养老顾问点会记录咨询人、来访事由、解答与建议等，但仅需上报人次、事项数量和重点问题到街镇；街镇级养老顾问点则直接记录数量和重点问题，并与居村级养老顾问点数量和重点问题一并上报至区职能部门；专业机构养老顾问则遵循自愿原则（表 5）。可以看出，虽然当前人次、事项数量等记录在一定程度上反映了供给方的服务成效，但记录缺乏具体内容，更缺少对需求方老年人记录留档的考量，而使服务记录成为一种冷冰冰的工作指标，无法进一步了解老年人的实际需求，或将记录作为量化评估养老顾问工作的依据。另外，服务记录以纸质报表的方式留存，没有统一上传至“互联网+”养老服务平台，存在记录破损、丢失、被篡改等隐患。

表 5 养老顾问记录表格

养老顾问服务记录(居村级)														
日期 及 时 间	来 访 人 姓 名	身 份 证 号 码	咨 询 / 寻 求 帮 助 / 其 他 : 请 注 明		来 访 事 由	解 答 及 建 议				解 决 方 式 (当 场 反 馈 、 事 后 反 馈)			事 后 跟 踪	备 注
养老顾问服务记录(街镇级)														
顾 问 点 名 称	养 老 顾 问 人 数	当 月 接 待 总 量 (人 次)	其 中 (人 次)		服 务 事 项 总 数 (件)	其 中 (件)				服 务 结 果 (件)			本 月 需 重 点 说 明 的 问 题	备 注
			接 待 老 人	接 待 家 属		咨 询 政 策	咨 询 设 施 或 资 源	寻 求 养 老 服 务	其 他	当 场 解 决	事 后 答 复	无 法 答 复		

四、完善养老顾问服务的对策建议

虽然当前养老顾问制度仍处在逐步成形的过程中，政策执行中还存在诸多问题，但这一制度的功能与意义不容忽略，若想进一步推广养老顾问制度，增强养老顾问制度在供需对接方面所发挥的效用，还须将当前存在的痛点和难点问题逐个破解，从制度层面进行细节上的完善。

（一）厘清养老顾问价值定位，重塑兼职、专职两支养老顾问队伍

首先，厘清养老顾问的价值定位，判断养老顾问是走职业化道路还是亲民性道路，是进一步发展养老顾问服务的基本前提与先决条件。一方面，对老年人来说，基层人员是其最信任、日常接触最频繁的工作人员，是“政府”与“市民”面对面交流与沟通的桥梁，当前兼职养老顾问队伍已取得一定的服务成效，因此兼职养老顾问队伍不可或缺。另一方面，这批兼职养老顾问队伍由于换岗频繁、职位波动、专业能力不足等种种原因，未能提供更稳定、具有更高水平与质量的养老顾问服务，因此在保留原本兼职队伍的前提下，亟须拓展一支由多元主体组成的专职养老顾问队伍，以赋能人才团队的重塑与再造，为当前兼职养老顾问提供资源补充。

对于兼职养老顾问队伍，明确养老顾问政策的核心目标是解决养老服务供需对接的“最后 100 米”，应紧紧围绕“养老服务”，确定服务边界，增进供给方和需求方的价值认同。虽然老年人既有寻找养老服务的需求，也有寻找心理服务、法律服务等需求，但养老顾问应重点解决老年人及其家属“寻找养老服务”的需求，也就是为老年人提供养老政策、养老资源以及养老服务项目的咨询和推介。同时，搭建养老顾问与其他服务中心的沟通渠道，对于老年人的社会保险、心理服务、法律服务、残疾人和退役军人保障等咨询需求，养老顾问应发挥“桥梁”作用，将其精准推介到相关服务中心。

对于专职养老顾问队伍，市场化、数字化已成为养老行业未来发展的主流驱动力，在政府养老工作中，第三方力量赋能公共部门养老服务，市场所发挥的作用将会越来越大，因此应把握政策导向，以市场与第三方为主力建设专职养老顾问队伍，推进社会治理创新。一是区或街镇级公共部门应建立“养老顾问工作室”，通过购买服务的方式积极与能够提供专业化养老顾问服务的运营主体建立合作，使市场或其他社会组织的养老领域人才，在工作室专人专职从事顾问工作，为辖区内老年人提供专门、专业的顾问咨询服务。二是持续提升专职养老顾问服务的深度。首先，鼓励专职养老顾问利用科学方法为特殊老年人制定针对性、个性化“养老服务计划”，此计划可包含生活照料、专业照护等多层次内容，鼓励为老年人拓展市场化养老服务资源。其次，鼓励专职养老顾问帮老人直接链接资源，全流程跟踪服务计划的落实，并做好后期管理工作，为特殊老年人解除后顾之忧。再次，创新线上服务途径，如开展热线咨询，或利用智慧养老大数据平台在线解答，利用数字化、信息化技术为养老顾问服务赋能。最后，在“民政为民、民政爱民”理念的指导下，第三方、市场化的专职养老顾问应树立正确的价值观念，深怀爱民之心，积极接待、悉心回应、态度热情，对有需求的老年人提供更周到、更贴心、更有温度的养老服务建议。

（二）完善养老顾问培训体系，提升基层人员服务能力

人才问题是养老服务领域的焦点问题之一，职业培训对养老从业人才素质培养意义重大。^[11]为解决基层养老顾问，尤其是兼职养老顾问队伍能力不足、履职欠佳问题，在鼓励各级、各类顾问培训自主创新基础上，必须统筹完善上海养老顾问培训体系，为夯实养老顾问服务质量建立基础保障。

一是加强培训深度，细化培训课程。每年举办两次统一培训，第一次为基础培训、第二次为进阶培训，培训时长与培训课程应有所区分、相互对应，体现培训阶段差异。基础培训课程的内容应包括“养老顾问基本内涵”“养老政策解读”“《上海市养老顾问典型案例汇编》解读”“智能养老顾问信息系统使用指南”，目的是培训养老顾问在实际工作开展中所需要的基本能力和素养，以及如何借助智能养老顾问平台汇总和统计相关信息；进阶培训课程的内容包括：“老年社会工作”在养老顾问工作中的运用、“空中养老顾问专题分享”以及老年人普遍关注的法律服务和心理服务，目的是借用老年社会工作的理论知识和专业技术为养老顾问工作赋能，提高养老服务顾问的养老知识储备。二是规范培训考核，养老顾问培训应坚持效果导向，培训后的考核试卷内容范畴应与培训课程密切相关并有所拓展，确保培训全员参加考试，并对试卷进行规范、严格打分，根据百分制分数划分等级（如 A:85~100, B:75~84, C:60~74, D:0~59），打分后将考核结果及时反馈给各级养老顾问。三是严格将考核与养老顾问上岗条件挂钩，在养老顾问缺乏统一资质证书认证的现实情况下，建立养老顾问职业准入机制能有效避免养老顾问工作浮于表面的问题。准入条件包括：养老顾问全员必须参与基础培训，全勤参与、满足培训时长；养老顾问必须在基础培训后考核取得合格的成绩在 C 等以上，在同时满足上述条件情况下，养老顾问方可上岗提供服务。四是扩大培训覆盖面，各级政府兼职养老顾问与

第三方专职养老顾问均有义务参加培训。

(三)建设激励机制与评价标准，增强养老顾问的制度支持

养老顾问制度自试点起，服务人次、服务项目逐步增长，取得了一定的阶段性成果，若想赋能养老顾问队伍，完善激励机制刻不容缓。除“金牌养老顾问”称号外，政府应对养老顾问设定更多养老顾问评价规则，区分等级、细化标准，改善当前人才评价标准单一化现状。建议将养老顾问等级分为从低至高一、二、三级，评定应以多重条件作为评价指标，比例适度、综合考量，最终通过加总所有指标的评分确定级别(表 6)。

表 6 养老顾问等级评定参考

指标来源	计算方式
基于考核	养老顾问基础培训和进阶培训百分制考核成绩×30%(进阶培训按百分制考核成绩的 1.2 倍计算)
基于绩效	(个人年度服务事项数量+个人年度服务人次)×30%
基于老年人评价	一次 5 分，最多不可超过 3 次
(考核+绩效+老年人评价) 指标分数加总为等级评定总分，根据总分从低至高排列， 一级为总分排名前 50%，二级为总分排名 51%~80%，三级为总分排名 81%~100%	

一是基于考核，以养老顾问基础培训或进阶培训的考核成绩为指标，计算方式为百分制考核成绩的 30%。二是基于绩效，个人当年服务量与服务人次，计算方式为(个人年度服务事项数量+个人年度服务人次)的 30%。三是基于老年人评价，在养老顾问服务中获得老年人信任、提供贴心咨询服务、帮助老年人顺利解决困难的养老顾问，提供相关辅助证明材料(养老顾问服务记录，或老年人表扬信、口头证明录音等)，另加 5 分。四是街镇、居村、专业机构不同级别顾问名额的公平分配，从之前“金牌养老顾问”评选公示结果看，大部分养老顾问均为街镇级别，但从老年人的需求和选择来说，级别更高的养老顾问点并不一定能够提供更多、更好的服务，因此一、二、三级养老顾问评定名额应以当年上岗养老顾问数量为总数，平均分配至街镇、居村、专业机构及第三方四类养老顾问点或养老顾问工作室。

对于已有的兼职养老顾问队伍来说，兼职担任顾问的工作人员应与未担任顾问的工作人员待遇有所差别，消减兼职顾问懈怠工作、养老顾问成为虚化头衔情况的可能。一是岗位补贴，区民政局、街镇应统筹财力资源，尽快将养老顾问所需工作经费列入部门工资支出预算，对在街镇、居村兼职养老顾问的老龄干部，给予专项补贴，并以养老顾问评级为重要参考依据。二是上升空间，担任养老顾问的老龄干部应被视为街镇、居村组织和机构推选、晋升、评奖评优的优先考虑对象，且养老顾问级别越高，优先性越强，实质性晋升如职务与职级的升级，荣誉性奖励如年度评先评优等。

(四)细化养老顾问服务管理，市级层面统一拟定养老顾问“建议处方”

一是规范服务流程管理，当前养老顾问服务流程无法涵盖所有咨询情况，可能与实际工作脱轨，应尽快强化养老顾问从迎接、咨询、建议、出具方案、记录、跟踪等一系列过程管理(图 3)，使其包含现实工作中可能出现的顾问在场或不在场等所有情况。

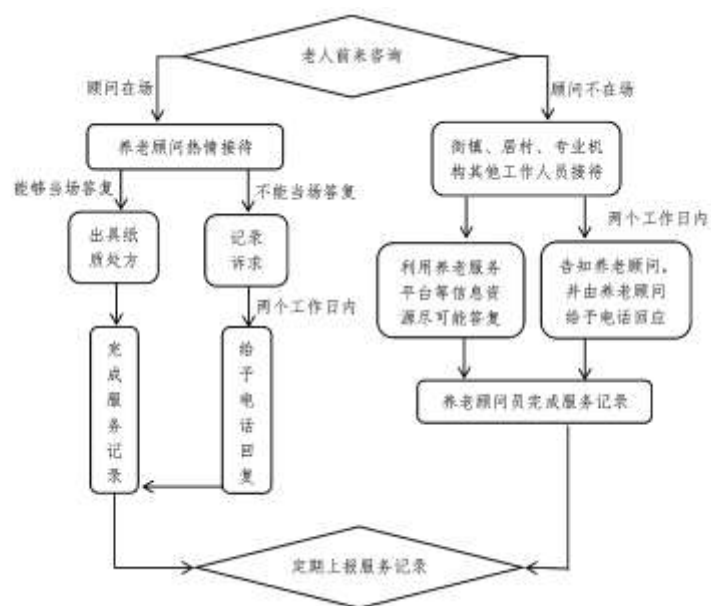


图3 养老顾问改良服务流程参考

二是细化服务记录的管理，街镇和区政府服务记录中事项类别应进一步细化，政策、设施或其他咨询应分清类别，如当月咨询长护险 20 件、养老机构 10 件、房产纠纷 2 件，列举若干项较为常见的事项统计数量，其他可进行描述补充。

三是市级相关部门应统一拟定养老顾问“建议处方”，使处方发挥类同“就医记录册”的功能，使养老顾问服务具有连续性，为养老顾问再次向同一老人服务提供可直接参考的工作记录，也为记忆力差的老年人提供便利。各级养老顾问点与工作室需要印制纸质版放于工作台上，同时备复印纸，在每次服务后，建议处方原稿交由老年人带走，复印稿由各级养老顾问点与工作室留档。处方应瞄准老年群体特性，分条建议、条理清晰、内容简单，呈现形式可以是简单的表格，上排记录时间、地点、老人姓名、联系电话，下排为建议，保留足够大的空白空间，确保顾问能用大字填写。

四是服务记录、建议处方应统一上传至“互联网+”养老服务平台，并作为养老顾问等级评定，区级或市级政府量化统计养老服务需求的重要依据。

参考文献:

- [1]上海市民政局. 关于开展社区“养老顾问”试点工作的通知. [EB/OL]. <http://www.shweilao.cn/2018-04-20>.
- [2]张继元. 养老顾问制度的功能与潜能[J]. 中国社会保障, 2019(12):64-65.
- [3]朱勤皓. 社区“养老顾问”——养老服务“做到家”[J]. 中国民政, 2019(1):38-39.
- [4]康越, 惠永强. 北京中心城区养老瓶颈及完善策略[J]. 城市问题, 2020(9):78-85.
- [5]上海市民政局. 关于深化本市养老顾问制度建设的实施意见. [EB/OL]. <http://www.shweilao.cn/2020-08-18>.
- [6]新华社. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. <http://www.>

gov.cn/2020-11-03.

[7]蔡立辉,王乐夫.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2018.

[8]曹俊德.“三圈理论”的核心思想及决策方法论意义[J].国家行政学院学报,2010(1):37-41.

[9]上海市养老服务行业协会.养老顾问职业化塑造[M].北京:中国社会出版社,2021.

[10]上海市民政局.第一届“金牌养老顾问”名单最终揭晓,来看看有没有你身边的TA[EB/OL].<http://www.shweilao.cn/020-11-04>.

[11]张国海,凌玲.基于服务养老需求的职业培训探索[J].中国成人教育,2016(5):136-138.

注释:

1 数据来源于上海市养老服务发展中心内部资料。