

全国老年服务与管理类专业
规划教材

NATIONAL PLANNED TEXTBOOK
FOR ELDERLY SERVICE AND
MANAGEMENT

Ability
Assessment
for the Elderly

老年人 能力 评估

主 编 刘慧玲 张迎春
Chief Editor Liu Huiling Zhang Yingchun

副主编 谢 燕
Deputy Editor Xie Yan

参 编 丁 佳 莫绍琴
Co-editor Ding Jia Mo Shaoqin

项目一	老年人能力评估认知 / 001
任务一	认识养老服务 / 002
任务二	理解老年人能力评估的内涵及意义 / 017
任务三	认识老年人能力评估师 / 025
项目二	老年人能力评估准备 / 033
任务一	了解老年人的生理、心理特点 / 034
任务二	熟悉老年人能力评估流程 / 045
任务三	老年人能力评估的人员与环境准备 / 051
任务四	老年人能力评估的工具准备 / 057
项目三	老年人能力评估实施 / 069
任务一	信息采集与管理 / 070
任务二	开展老年人能力评估 / 081
任务三	填写老年人能力评估报告 / 113
项目四	老年人能力评估结果应用 / 119
任务一	环境评估与适老化改造 / 120
任务二	护理需求评估 / 129
任务三	提供康复建议 / 145
任务四	健康教育与风险防范 / 157
附录	/ 175
参考文献	/ 183

项目一 老年人能力评估认知

当前人口老龄化形势严峻，养老问题已成为全世界关注的热门话题，与之相应的老年照护也成为一项重点工作。为了更有针对性地根据老年人的需求开展照护以及更高效地利用有限的照护资源，科学开展老年人能力评估就显得尤为重要。本项目将对当前全世界人口老龄化和养老服务的发展进行梳理，介绍老年人能力评估的内涵和意义，并对中国近年来出现的新职业——老年人能力评估师进行介绍。



任务目标

知识目标

1. 了解人口老龄化现状与影响。
2. 了解世界和本国养老服务情况。
3. 熟悉所在国家和地区的养老服务政策。
4. 理解老年人能力评估的内涵与意义。
5. 理解老年人能力评估师的主要工作内容和职业要求。

技能目标

1. 能够向评估对象清楚介绍老年人能力评估的内涵与意义。
2. 具备老年人能力评估师所应具备的知识、技能和素养。

素质目标

1. 具备高度责任心和严谨的工作态度，形成积极的专业服务情感和态度。
2. 忠于职业服务操守，具备关心、体贴老年人的人文素养。
3. 与医护人员、社工等形成团队，在评估过程中形成良好的合作意识。

任务一 认识养老服务



知识详解

一、世界人口老龄化

2022 年 11 月 15 日，世界人口达到 80 亿人，这是人类发展的一个里程碑。

联合国 2023 年 1 月 12 日发布了《2023 年世界社会报告》（以下简称报告），预计到 21 世纪中叶，全球 65 岁及以上的人口数量将增加一倍以上。报告认为：“为了可持续的未来，必须优先考虑老年人的权利和福祉，各国应采取具体措施，在养老金和医疗费用攀升的情况下，为老龄化人口提供支持。”报告指出，2021 年全球 65 岁及以上人口为 7.61 亿人，到 2050 年这一数字将增加到 16 亿人。80 岁及以上的人口增长速度更快。全球人口老龄化意味着对长期护理的需求增加。

人口老龄化是 21 世纪人类社会共同面临的重要议题。学界普遍接受并广泛使用的进入老龄化社会的界定标准是 1956 年联合国和 1982 年世界老龄问题大会制定的，即 60 岁及以上人口比例达到 10.00%，或者 65 岁及以上人口比例达到 7.00%。

1865 年法国率先进入老龄化社会，时至今日，全世界人口老龄化趋势明显，总体上已步入老龄化社会。据世界银行数据，2020 年，全世界 65 岁及以上老年人口比例达到 9.40%。

从全世界范围来看，2000 年，全世界总人口为 61.4 亿人，2020 年增至 77.9 亿人。与此同时，60 岁及以上老年人口由 6.1 亿人增至 10.5 亿人，增长 4.4 亿人；2020 年，60 岁及以上老年人口比例为 13.5%。

《2022 年世界人口展望》报告预测，全球 65 岁及以上老年人口所占比例预计将从 2022 年的 10% 上升至 2050 年的 16%。届时，全球 65 岁及以上老年人口的数量将是 5 岁以下儿童数量的 2 倍多，并与 12 岁以下儿童数量大致相等。预计到 2050 年，全球人均预期寿命将达到约 77.2 岁。

印度、印度尼西亚、巴西、尼日利亚等发展中国家的老龄化进程明显慢于美国、德国、俄罗斯等国家，也慢于中国。2020 年，日本 60 岁及以上人口比例达到 34.3%，是当今老龄化最严重的国家，法国、德国、荷兰、意大利、西班牙、葡萄牙、希腊、丹麦、瑞典、芬兰等国家的 60 岁及以上人口比例超过 25%。这些人口老龄化较为严重的国家主要分布于欧洲地区。美国、英国、韩国、俄罗斯等国家的 60 岁及以上人口比例介于 20%~25%，处于中度老龄化社会。目前中国仍然处于轻度老龄化社会，但即

将进入中度老龄化社会。2020 年中国 60 岁及以上人口比例比美国、韩国、俄罗斯等国家低 4~5 个百分点，与泰国基本相当，明显高于印度（高出 8.6 个百分点）、尼日利亚（高出 14.2 个百分点）、菲律宾（高出 10.1 个百分点）。

高龄化与老龄化是反映人口年龄结构老化现象的重要指标。伴随着工业化、现代化发展，人类的寿命不断延长，高龄化也成为未来人口发展的重要趋势。从全世界范围来看，2000—2020 年，全世界 80 岁及以上老年人口从 7 171 万人增至 14 550 万人，增长 1.0 倍，80 岁及以上老年人口比例从 1.2% 增至 1.9%，增长 0.7 个百分点。

发达国家的高龄化趋势更为明显，程度更深。2000—2020 年，发达国家的 80 岁及以上老年人口从 3 680 万人增至 6 702 万人，80 岁及以上老年人口比例从 3.1% 增至 5.3%，增长 2.2 个百分点，显著高于全世界总体水平。发展中国家（不含中国）的高龄化趋势最弱，80 岁及以上老年人口比例从 0.6% 增至 1.0%，明显低于全世界总体水平。

二、中国人口老龄化

（一）中国人口老龄化概况

老年人是国家和社会的宝贵财富。中国是世界上人口最多的国家，人口基数大。随着社会经济的发展和生活水平的不断提高，人口的平均寿命也不断延长，第七次全国人口普查数据显示，2020 年中国 60 岁及以上人口数为 2.64 亿人，占总人口的比例为 18.7%，65 岁及以上人口数为 1.91 亿人，占总人口的比例为 13.5%。按照联合国在 1956 年出版的《人口老龄化及其社会经济后果》中的划分标准，65 岁及以上人口占比达到 7% 的国家或地区被称为老年型国家或地区。2000 年，中国 65 岁及以上人口占比达到 7%，60 岁及以上人口占比达到 10%。学术界和媒体称中国进入了老龄化社会。未来 20 年中国人口老龄化形势将更加严峻。杨舸（2021 年）基于人口普查数据预测：2026 年中国将步入中度老龄化社会，届时 60 岁及以上人口占比将达到 20.76%。人口老龄化包括两个方面的含义：一是指社会人口结构呈现老年人口相对增多，在总人口中所占比例不断上升的过程；二是指社会人口结构呈现老年状态，进入老龄社会。

（二）中国人口老龄化的特点

人口老龄化是社会发展的重要趋势，是人类文明进步的体现，也是今后较长一段时期中国的基本国情。人口老龄化对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力都具有深远影响。中国人民大学副校长杜鹏教授 2022 年 12 月 28 日在“实施积极应对人口老龄化国家战略”高端研讨会上提出未来中国老龄社会将呈现出五大新特征：老年人口增速加快，峰值将接近 5 亿人；人口老龄

化程度加深，将超过发达国家平均水平；高龄化特征愈发凸显，失能人口数增加；老年人口受教育水平高，老年人力资源禀赋提升；老年人口的经济收入更有保障，消费观念升级。

总的来说，中国人口老龄化呈现出以下特点。

1. 老龄人口基数大，老龄化进程加快

随着中国经济的快速发展和城镇化的深入推进，家庭小型化、年轻子女与老年人异地分居现象日益普遍，老年夫妇和独居老人的老年人口空巢化现象日益严重。习近平同志在党的二十大报告中指出，中国的人均预期寿命增长到七十八点二岁。第七次全国人口普查数据显示，截至2020年11月1日，中国60岁及以上人口有2.6亿人，其中65岁及以上人口1.9亿人。全国31个省份（未统计港、澳、台地区）中，有16个省份的65岁及以上人口超过了500万人，其中有6个省份的老年人口超过了1000万人。预计2033年前后，中国65岁及以上老年人口的比例将达到20%，进入超级老龄化社会。1990—2020年，中国65岁及以上老年人口占总人口的比例从7%提升到14%，这样的增长倍速于发达国家的老龄化进程。2010—2020年，60岁及以上人口比例上升了5.44个百分点，65岁及以上人口比例上升了4.63个百分点。与上一个十年相比，上升幅度分别提高了2.51和2.72个百分点。老龄化进程明显加快。

中国人民大学公共管理学院教授、社会保障研究所所长胡宏伟指出，2022年末，我国65周岁及以上老年人口占比达到14.9%，同比上升0.7个百分点，老龄化程度进一步加深。

2. 人口老龄化地区差异大，进入老龄化社会的省份多

中国地区经济发展的不平衡以及医疗卫生水平的地区差异，劳动力的迁移以及户籍政策的影响，导致中国人口老龄化地区差异和地区发展不平衡。2020年底，中国大多数地区已经进入老龄化社会，老年人口分布与总人口分布基本一致。老年人口主要集中在东部地区（即河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南），这些地区60岁及以上人口超过1亿人；以山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南为代表的中部地区60岁及以上人口为6866万人；西部地区（重庆、四川、陕西、云南、贵州、广西、甘肃、青海、宁夏、西藏、新疆、内蒙古）60岁及以上人口超过6800万人；黑龙江、吉林、辽宁等东北地区老年人口为2390万人。

2000年，中国31个省份（未统计港、澳、台地区）中，60岁及以上人口占比超过10%的有14个。2020年，仅有西藏的人口老龄化程度低于10%，尚未进入老龄化社会。总体上来看，中国各地区的人口老龄化水平普遍提高，地区分布特征发展为2020年“以东三省和川渝为两个高点，东高西低，北高南低”的分布形态。

3. 老龄化水平城乡差异明显，城乡倒置现象加剧

中国自古就是农业大国，农村人口多，随着经济的发展，越来越多的农村青壮年携子女进城务工，这是导致农村老龄化水平偏高的重要因素。第七次全国人口普查结果表明，居住地与户籍所在地不一致的现象已相当普遍，2020 年我国人户分离人口达到 4.93 亿人，约占总人口的 35%。其中，流动人口 3.76 亿人。从流向上看，人口持续向沿江、沿海地区和内地城区集聚，长三角、珠三角、成渝城市群等主要城市群人口增长迅速，集聚度加大。由此导致到 2020 年，中国老年人口城乡倒置现象十分明显，中国城镇老年人数（1.43 亿人）超过农村老年人数（1.21 亿人），但农村 60 岁、65 岁及以上老年人的比例分别为 23.81%、17.72%，比城镇分别高出 7.99、6.61 个百分点。老龄化水平的城乡差异，除了经济社会原因外，与人口流动也是有密切关系的。

4. 老年人口高龄化、空巢化趋势显现，失能风险增大照护压力

国民经济发展带来的人民生活水平的不断提高、医疗卫生等公共卫生制度的普及、社会医疗保障制度的引入、人均收入的提高，使得死亡率下降且人均寿命延长，老年人口的高龄化趋势愈加明显。历次人口普查数据显示，中国人口预期寿命在持续延长。2000 年，中国 80 岁及以上的高龄老年人口为 768 万人；2020 年，80 岁及以上人口有 3 580 万人，占总人口的比例为 2.54%，比 2010 年增加了 1 485 万人，比例提高了 0.98 个百分点。2010 年中国 65 岁及以上空巢老人有 4 150 万人，到 2015 年，这一数据超过 5 100 万人。

高龄人口相较于中低龄人口，具有更高的疾病风险以及更高的社会保障和医疗需求，高龄化、空巢化带来的失能、半失能风险水平呈现提高趋势，由此带来的照护压力相应增大。

5. 老年人口文盲率降低，人口质量不断提高

据第七次全国人口普查数据，60 岁及以上人口中，拥有高中及以上文化程度的有 3 669 万人，比 2010 年增加了 2 085 万人，比例提高了 4.98 个百分点。

（三）中国人口老龄化的影响

1. 老年抚养比加速上升导致劳动力严重不足

人口老龄化将减少劳动力的供给数量。一方面，人口老龄化将影响社会资本积累，减少劳动力供给数量，拉低潜在经济增长率。另一方面，人口老龄化会增加家庭养老负担和基本公共服务供给压力。

2. 改变中国传统养老模式

1970 年开始推行“晚婚晚育、少生优生”的生育政策，政府对只生育一个孩子的家庭给予奖励。到 1980 年，政府推行了严格的生育政策，即“一对夫妇只能生育一个孩子”的计划生育政策。这一政策有效地控制了人口数量、提高了人口质量，但是也从根本上改变了中国传统家庭结构，使得户均人口规模进一步缩小。2020 年，平均每个家庭的人口为 2.62 人，比 2010 年第六次全国人口普查的 3.10 人减少 0.48 人。家庭中可照料老人的成员减少，家庭的养老功能弱化，家庭养老负担较重，生活、医疗、教育成本较高，年轻人生育意愿降低，许多年轻人选择少生或者不生。随着家庭赡养结构的变化，劳动年龄人口面临较重的养老负担。

3. 提高中国的社会保障成本

一方面，人口老龄化会增加家庭养老负担和基本公共服务供给的压力。总体而言，中国人口老龄化具有老龄化发展快、老年人口数量大、地区之间不平衡、超前于社会经济发展等特点。老年人对经济供养、医疗保健、生活照料和精神文化等方面需求的日益增长，必将给国民经济和社会发展带来巨大的挑战。解决人口老龄化问题，满足老年人不断增长的物质和文化需求，实现老龄事业与经济社会协调发展，促进社会公平和稳定，是社会主义现代化建设一项重要而紧迫的战略任务。另一方面，人口老龄化将影响城乡统筹发展，农村人口老龄化面临严峻挑战。城镇化水平的提高拉动了农村劳动力向城市转移，为城市提供了大量劳动年龄人口，提升了城市经济的发展水平，但是反过来又加剧了农村人口老龄化，进一步拉大了城乡人口结构、社会保障水平与经济发展水平的差距，农村经济发展水平、社会服务水平与城镇地区相比严重滞后，农村人口老龄化将面临更加严峻的挑战。庞大的群体背后，是空巢老人多、困难老人多、老年抚养比高的突出特征。

截至 2022 年末，全国有 1 420 万老年人享受最低生活保障，370 多万老年人被纳入特困人员救助供养范围，经济困难的高龄、失能老年人补贴制度实现省级全覆盖，惠及近 3 700 万老年人。

三、人口老龄化背景下的养老服务

随着当前社会老龄化和高龄化、空巢化问题日益严峻，对养老服务的需求急剧增长。中国失能人口随老年人，尤其是高龄老年人比例的增加而快速增长。

全国老龄工作委员会第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果数据显示，中国城乡部分失能和完全失能的老年人口数量达到 4 063 万人，其中农村和城镇完全失能的老人分别达到 829 万人和 411 万人（庄旭荣、张丽萍，2016）。预计到 2030

年和 2050 年，我国的失能老人数量将达到 6 168 万人和 9 750 万人（总报告起草组，2015）。数量众多的失能老人群体将给中国带来严峻的老年照料压力（彭希哲等，2017）。

在人口老龄化背景下，规模庞大的失能老人群体不但需要大量的资金保障，还需要大量的（正式的或非正式的）服务保障来维持其基本生活。国家老年照料负担急剧增长：首先，老年人口快速增长使存在养老服务潜在需求的人群快速扩大；其次，家庭小型化、少子化、人口流动导致的代际分离等因素，使得老年人对社会养老服务的需求日益增多；最后，随着经济发展水平的提高和老年人养老观念转变等引起的养老服务需求升级，对养老服务的量和质的要求更高。

养老服务行业亟须建立和完善科学化、标准化、规范化、人性化的评估，进而提高养老服务质量，以应对人民日益增长的养老服务需求与养老服务发展不平衡、不充分之间的矛盾。

（一）世界部分国家的养老模式

就世界范围而言，英国和日本较其他国家比较早迈入老龄社会，养老服务体系已经比较完善。英国在西方国家中率先完成工业革命，社会福利体系的建立几乎同时起步，在福利型的社会保障模式下，养老服务所需资金大部分由国家承担。日本的社会保障模式是社会保险型，养老服务所需资金主要来自介护保险制度渠道。通过建立与社会保障制度相配合的社会养老服务体系，两国在应对经济发展期所遇到的养老问题方面都取得了一定成效。

1. 英国的养老服务体系

英国的养老模式由院舍服务模式发展到社区照顾模式。在英国，政府不仅通过法律手段对养老服务体系进行规范和引导，还参与一些基层养老组织的建设。起初英国将院舍服务作为养老服务的重要内容。院舍服务的载体是政府通过财政支出设立的大型养老服务机构——福利院舍。但是福利院舍与生活社区相隔离，长期住院易使老人处于一种非正常生活的环境之中，产生各种束缚，缺乏尊严与独立自主。1948 年，根据《贝弗里奇报告》的核心原则，英国建立了分级制的国民医疗保健制度。在社区层面，照顾提供人员、专业护理人员和经理人员是社区照顾服务体系的主要构成部分。经理人员是社区照顾的负责人；专业护理人员经过了系统培训，具有资格证书；照顾提供人员则直接为老年人提供照顾服务。到 20 世纪 60 年代，英国进一步推广社区照顾在养老模式中的使用，发展并完善了社会养老服务体系，主要包括建立社区养老设施机构、养老院舍向社区开放、发展民营养老机构以及居家养老模式，到 70 年代末，社区照顾的养老模式在英国已经普及。

2. 日本的养老服务体系

日本的老龄化程度位于世界前列，日本在养老服务方面也进行了积极探索，有代表性的制度如下。

1) 介护保险制度

第二次世界大战后，日本先后制定了《老人福祉法》《老年人保健法》，在老年人的福祉、医疗、护理等方面形成了基本框架，对老年人的保健和照护设施的建设和运营形成了制度规范。从 20 世纪 90 年代起日本经济增速放缓，社会福祉制度难以继续满足社会不断增长的对高质量的护理服务的需求，与此同时安养机构养老服务的非人性化问题受到社会关注。日本在 1997 年通过了《介护保险法》，并于 2000 年 4 月 1 日起实施。在养老服务方面，介护保险服务分为居家养老服务和机构养老服务，并根据老人的自我照顾能力，分别将居家和机构养老服务分为五个和三个对应不同服务频率与内容的等级。2005 年日本将居家照顾支援中心改为社区照顾支援中心，进一步整合了各种养老服务，允许社会福利法人、地方公共团体、医疗法人、营利法人等多种组织进入社区照顾领域提供福利服务，服务项目由社会团体和中介组织依据市场化原则提供，政府主要履行监管职能，并使用财政支付手段促进其发展。通过介护保险制度，日本建立了一个独立的社会保险性质的养老服务体系。通过在 40~65 岁的中老年人的国民年金中按比例提取金额作为介护保险制度运作的支撑，将国民步入老年后的经济物质保障与老年人所需的服务保障有机结合，有效地解决了老年人的生活和医疗问题，也使各类养老服务业形成产业链，为日本的养老服务体系创造了新的发展空间。

2) “继续雇佣奖金”和“时间储蓄”制度

由于日本的老龄化、高龄化和少子化水平居于世界前列，加之传统家庭主义的政策理念受到来自其他文化及制度有效性不同层面的挑战，“去家庭化”成为日本养老服务的特点之一。作为一个长寿国家，日本政府为了充分挖掘老年人的资源，发挥老年人的潜能，设立了针对老年人的“继续雇佣奖金”，鼓励身体健康的老年人与专业的护理人员协作，参与社区服务，并向其支付一定的报酬，调动其主观能动性；“时间储蓄”制度鼓励低龄老人或健康老人高龄老人提供日常生活范畴内的养老服务，当自己需要此类服务时，同样可通过申请获得。此外，政府还制定了各种激励政策和经济措施，动员社会企业、学生利用空闲时间积极参与志愿者服务行动。日本养老服务体系中的社会支持还体现在以临时替代性为主的家庭介护员制度，即家中有需要护理的老人，但因一时缺少人手或者家属临时有事不便护理之际可呼叫此种服务。家庭介护员需要在政府指定的培训班学习期满，取得证明书后方可上岗，其工作内容包括上门访问在家生活的老年人，帮助其饮食、洗澡等日常生活，或者提供打扫、购物等服务。提供家庭介护员的机构通常是社会福祉法人或者地方公共团体。社会保险制度下日本对老年人

的长期照顾制度与养老服务体系呈现出弹性多元的特征。

（二）中国的养老服务

中国目前的养老模式主要有三种：家庭养老、机构养老和社区养老。在中国传统文化下，人们更多地倾向于选取家庭养老的传统养老模式，目前中国农村养老仍以家庭养老为主。家庭养老有在经济、感情上易接受，社会硬件设施成本低的优势。但是随着家庭小型化、生活节奏加快、工作负担加重，家庭养老的人力成本剧增，这使得家庭养老必将随着家庭结构、社会发展逐步向社会养老过渡。

机构养老是社会化的养老模式，城市中的老年人养老以社会养老为主。机构养老是指由专门的养老机构（包括福利院、养老院、托老所、老年公寓、临终关怀医院等）将老人集中起来，进行全方位的照顾。养老机构有着一系列的日常管理要求，按属性通常可分为三类：国家创办的养老机构，乡镇（街道）、村（社区）创办的集体所有养老机构，企事业单位或个人创办的民办养老机构。机构养老是我国重要的养老模式之一，但不能满足有众多其他需求的老年人群的需要。

社区居家养老是一种兼顾家庭和社会的养老模式。社区居家养老的基本做法是：在城市的各个社区建立养老护理服务中心，老人仍然居住在自己的家里，享受服务中心提供的营养和医疗护理服务以及心理咨询服务，并由服务中心派出经过训练的养老护理员定时到老人家中为老人提供做饭、清扫、整理房间等家务服务和陪护老人、倾听老人诉说等亲情服务。相对于机构养老，社区养老更符合我国老年人的生活习惯和心理特征，能满足他们的心理需求，有助于他们安度晚年，也更符合中国国情。

随着人口老龄化程度逐步加深，党的十八大以来，我国对养老服务发展的重视程度越来越高，作出了加快养老服务发展的一系列重要决策部署。一是养老服务制度框架不断完善。党中央发布养老服务政策文件 10 余件，民政部会同有关部门制定出台制度 90 余件、国家和行业标准 20 余件。养老服务政策制度体系的“四梁八柱”基本成型。二是基本养老服务体系不断健全。我国不断强化困难老年人兜底保障，及时将符合条件的农村高龄、失能等困难老年人纳入最低生活保障范围。截至 2022 年末，全国有 1 420 万老年人享受最低生活保障，370 多万老年人被纳入特困人员救助供养范围，经济困难的高龄、失能老年人补贴制度实现省级全覆盖，惠及近 3 700 万老年人。养老服务体系建设成为积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。三是养老服务供给不断加强、质量不断提升。养老服务市场全面放开，多层次、多样化的养老服务供给格局逐渐形成。到 2023 年 3 月，养老服务发展“9073”的结构方向得到各方认可，即 90% 左右居家养老，7% 左右依托社区支持养老，3% 左右入住机构养老，也就是说 97% 的老人选择“家门口养老”。

四、中国的养老服务政策

养老服务政策是国家干预人口老龄化过程、调节老龄化和社会总体发展矛盾的有效措施，是保障老年人合法权益、促进养老事业发展的政策基础。

2003—2020 年，中国积极应对人口老龄化，发展养老服务事业和产业的相关政策加速出台。1996 年，《中华人民共和国老年人权益保障法》颁布。2009 年、2015 年、2018 年，又进行了 3 次修正，形成了以该法为核心的养老法律制度，对养老服务体系的建设作出了整体规划。2006 年 12 月，国务院新闻办公室发布了《中国老龄事业的发展》白皮书。通过中国老龄事业发展“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划、“十四五”规划，以及《关于加快发展养老服务业的若干意见》等，中国养老保障体系建设日趋成熟。党的二十大报告提出：“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”此外，党的二十大报告还提出：“完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系。实施渐进式延迟法定退休年龄。扩大社会保险覆盖面，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推动基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹。”国家层面养老服务政策见表 1-1。

表 1-1 国家层面养老服务政策

时间	政策	涉及内容	备注
2012 年	《中华人民共和国老年人权益保障法》	养老服务体系 建设	1996 年出台， 2009 年、2015 年、 2018 年修正
2013 年	《关于加快发展养老服务业的若干意见》	养老服务发展	
	《关于促进健康服务业发展的若干意见》	健康养老服务	
2014 年	《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》	养老保险服务	
2015 年	《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》	养老保险制度 并轨	
	《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》	医养结合	
2016 年	《“十三五”卫生与健康规划》	老年健康服务	
	《老年教育发展规划（2016—2020 年）》	促进老年教育	
	《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》	养老服务	

(续)

时间	政策	涉及内容	备注
2017 年	《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》	养老服务体系	
	《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》	养老服务投资	
	《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》	养老服务内容	
	《关于加快发展商业养老保险的若干意见》	养老保障体系	
	《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》	养老保障体系	
2018 年	《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》	养老保险制度	
	《关于完善促进消费体制机制 进一步激发居民消费潜力的若干意见》	养老服务消费	
	《个人所得税专项附加扣除暂行办法》	养老保障体系	
2019 年	《关于推进养老服务发展的意见》	养老服务发展	
	《关于同意建立养老服务部际联席会议制度的函》	养老服务发展	
2020 年	《关于确定第五批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点地区的通知》	养老事业和养老产业发展	
	《关于做好 2020 年养老院服务质量建设专项行动工作的通知》	养老事业和养老产业发展	
	《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》	养老事业和养老产业发展	
	《养老机构管理办法》	养老服务监管	
	《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》	养老事业和养老产业发展	
	《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》	养老事业和养老产业发展	
	《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》	养老事业和养老产业发展	
	《关于开展医养结合机构服务质量提升行动的通知》	养老事业和养老产业发展	
	《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》	养老服务监管	

(续)

时间	政策	涉及内容	备注
2021 年	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	完善养老服务	
	《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》	养老事业和养老产业发展	
	《关于强化养老服务领域食品安全管理的意见》	养老服务监管	
	《智慧助老行动三年计划》	养老事业和养老产业发展	
2022 年	《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》	养老事业和养老产业发展	
	《关于推动个人养老金发展的意见》	养老服务机构	
	《关于 2022 年调整退休人员基本养老金的通知》	养老保障体系	
	《关于做好 2022 年居家和社区基本养老服务提升行动项目组织实施工作的通知》	养老服务体系	

《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》的数据显示，2022 年末，全国共有各类养老机构 4.0 万个，养老服务床位 822.3 万张。

随着中国社会结构转型的深入及老龄化的迅速推进，养老的经济、社会条件已经发生了很大变化，例如养老金支付压力逐年增大、传统养老方式改变、社会化养老方式出现等。养老服务面临巨大机遇，也面对诸多挑战，需要我们积极应对。



任务导入

将全班分成若干 3~4 人的小组。小组成员通过查阅资料、走访调研等方式，对学校所在地的人口老龄化现状与养老服务情况进行调研，重点了解当前的老年人照护情况，撰写一篇不少于 1 500 字的调研报告。



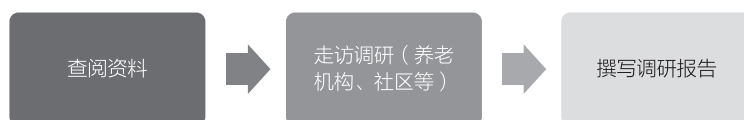
任务分析

该任务旨在通过理论和实践相结合的方式，促进学生了解养老服务现状，启发思考。



任务实施

一、操作流程图



二、操作注意事项

作为养老服务相关专业的学生，需要积极关注本国、本地区的人口老龄化现状以及养老服务情况，为后续投身于养老事业做好准备。



任务工单

任务名称	认识养老服务	学时		培训对象	
学生姓名		联系电话		任务成绩	
任务设备		操作时间		操作地点	
任务目的	1. 了解人口老龄化现状与影响； 2. 了解世界和本国的养老服务情况； 3. 熟悉所在国家和地区的养老服务政策				
任务实施	准备				
	实施流程				
	实施总结				
	实施评价				
教师评价					



思考与实践

国外哪些养老服务举措可以用于我国的养老服务事业？

任务二 理解老年人能力评估的内涵及意义



知识详解

一、老年人能力评估的内涵

以下是有关中国古代著名教育家孔子的一个小故事。

子路问：“闻斯行诸？”

子曰：“有父兄在，如之何其闻斯行之也？”

冉有问：“闻斯行诸？”

子曰：“闻斯行之。”

公西华曰：“由也问，闻斯行诸？子曰，‘有父兄在’。求也问，闻斯行诸？子曰，‘闻斯行之’。赤也惑，敢问。”

子曰：“求也退，故进之；由也兼人，故退之。”

（来源：《论语·先进》）

该文的大意如下。

子路问孔子：“听到鼓励的话就行动起来吗？”

孔子说：“你有父亲兄长，怎么能听到这些话就行动呢？”

冉有也来问：“听到什么就行动起来吗？”

孔子说：“应该听到后就去实行。”

公西华问道：“子路问是否闻而后行，先生说有父兄在。冉有问是否闻而后行，先生说应该闻而即行。我弄不明白，想请教先生一下。”

孔子说：“冉有做事缩手缩脚，所以要激励他鼓起勇气。子路好勇过人，所以我让他谦退。”

这就是中国成语“因材施教”的由来。“因材施教”就是说，老师要对学生的个性、能力等有充分的了解，并开展有针对性的教育，让学生各尽其能，学有所成。这是在教育领域的经验。

在人口老龄化形势严峻的今天，为了满足老年人对养老服务的需求，更高效地利用有限的养老服务资源，我们也要“因材施教”。

如何“因材施教”呢？要针对老年人的身心特点和主要需求，提供适合他们的

服务。这里的“材”主要指的是老年人的能力，即个体顺利完成某一活动所必需的身体条件。要充分了解老年人的能力水平，为老年人提供相匹配的养老服务。也就是说，要运用统一、规范、实操性强的评估工具，科学划分老年人的能力等级，在此基础上为他们提供相匹配的服务。比如，张三的能力评估等级为能力完好，那么他就属于自理老年人，不需要养老机构提供额外的照护服务，而李四的能力评估等级为中重度失能，那么他就需要护理人员提供相应的介助或介护服务。不同的照护等级，照护内容不同，需要的人手不同，老年人需要缴纳的费用也是不同的。这就充分体现了积极老龄化和健康老龄化的理念。

老年人能力评估，就是为了满足老年人对养老服务的需求，采用统一、规范和可操作的评估工具，科学划分老年人的能力等级，以作为政府制定养老政策以及为老年人提供适宜养老服务的依据。

2013年8月29日，民政部作为养老服务的主管部门，发布了中华人民共和国民政部行业标准《老年人能力评估》（MZ/T 039—2013），并于2013年10月1日正式实施。

2022年，在《老年人能力评估》的基础上，中国结合国内外老年人能力评估工作的新进展，编制了中华人民共和国国家标准《老年人能力评估规范》（GB/T 42195—2022）。本书中介绍的老年人能力评估的内容就是以该国家标准为依据的。

二、老年人能力评估的意义

随着年龄的增长，老年人身体机能不断下降，各类疾病逐渐增多，老年群体对养老服务的需求也日益增长。但是当前普遍存在养老服务资源供给不足，养老服务供需不平衡的问题。如何充分利用有限的资源，为老年人提供适合他们的养老服务，老年人能力评估就显得非常重要。

老年人能力评估是提升养老服务质量、实现养老机构等级评定与划分的首要端口，也是老年人在机构中生活得舒心、安全、有保障的前沿驿站，更是标准化服务、人才综合素质提升、管理有序的推动力。在推进养老服务业健康发展的过程中，它为准确量化老年人的真正需求与合理配置养老服务资源提供了依据，是实现合理化、规范化提供养老服务的基础。只有对老年人进行能力评估，养老机构才能全面掌握老年人各方面的照护需求，才能合理分配有限的资源，科学地规划市场供给，如照护计划的制定与照护服务的提供、养老服务机构的建设、养老专业人才的培养等；经过评估，才能明确养老服务市场的供需情况，进而为国家及相关部门指导建立长效的养老服务监督机制提供支撑，实现科学管理的有序进行，提高医疗服务质量，真正保障老年人的权益。

老年人能力评估应为动态评估，在通过申请后进行首次评估。在首次评估后，若无特殊变化，至少每 12 个月评估一次，程序与首次评估相同；出现特殊情况导致能力发生变化时，宜申请即时评估。

老年人能力评估是发展长期照护服务的重要基础工具，对确定老年人的能力状况，根据失能等级科学制定个性化照护服务方案，精准发放经济困难的高龄、失能老年人补贴，提高养老服务供给的针对性和有效性具有十分重要的意义。

（一）对国家的意义

老年人能力评估的开展，有助于国家相关部门建立健全养老服务评估制度，科学确定享受政府养老服务补贴资格和入住养老机构老年人能力等级等情况，掌握养老服务需求，规范老年人能力评估，实现养老服务的标准化和科学化管理。也可以让各地政府根据老年人的现状，合理地分配养老资金，进而为国家养老事业的发展提供可视化的数据支撑。同时，老年人能力评估也为政府加强养老服务机构运营及质量监管、发放相关补贴，以及制定相关行业或领域的标准、政策等提供了有效的依据。

（二）对养老机构的意义

老年人能力评估对养老机构而言具有如下重要意义。

（1）有助于制定合理的照护计划。老年人能力评估能够帮助养老服务机构根据老人的情况建立一人一档，科学并合理地进行资源分配、开展活动、制定照护计划，从而为需要养老服务的老年人提供最佳的养老服务。

（2）能充分、合理地使用养老资源，避免资源浪费。通过老年人能力评估，便于对住院进行康复治疗老年人实时转诊、转院、出院，减少医疗费用支出，减少对医院或养老机构资源的浪费。

（3）能为老年人提供个性化、差异化的养老服务，从而吸引更多的入住者。老年人能力评估从每位老年人的个体需求出发，合理配置个性化需求的服务人员，为老年人精准化配置养老服务人员，从而为老年人提供更加精准、全面的服务。

（4）有利于养老机构规范管理和风险防控。老年人能力评估可以在养老机构面对因养老服务导致的纠纷时提供相关依据。通常养老机构在老年人入住时会进行能力评估，入住后也会定期开展能力评估，根据评估等级对标相应的收费标准，为处理与老年人及其家属间因服务项目引起的收费纠纷等问题提供依据。

（三）对护理人员和老年人家属的意义

老年人能力评估是整个养老服务的起点，它起到的作用是精准采集、分析信息，

充分了解老年人的生理、心理和生活习惯等信息，进而帮助养老机构针对老年人制定一个科学、合理的评估方案。这可以让家属更加清楚地知道老年人的等级划分，选择不同的养老服务。对选择居家养老的老年人，老年人能力评估也可以让家属在家里给老年人提供更好的照顾，让护理人员依照评估等级为老年人提供精准化的服务。

（四）对老年人自身的意义

科学、合理的评估可以让老年人对自己的身体状况有一个客观、科学的认识，让老年人住得放心、住得清楚，减少信息不畅等带来的不必要的恐慌和焦虑。同时还能给老年人更多的自主权，让老年人自主选择照护等级和养老方式，更加科学地选择所需要的服务。

因此，在养老服务中，老年人能力评估对政府、行业以及个人都具有非常重要的意义。

建立健全老年人能力评估制度，是积极应对人口老龄化，深入贯彻落实《中华人民共和国老年人权益保障法》，保障老年人合法权益的重要举措；是推进社会养老服务体系建，提升养老服务水平，充分保障经济困难的孤寡、失能、高龄、失独等老年人的服务需求的迫切需要；是合理配置养老服务资源，充分调动社会力量参与，全面提升养老机构服务质量和运行效率的客观要求。



任务导入

小张是一名新上岗的老年人能力评估师。今天，他迎来了自己的第一个评估对象：由其女儿陪同前来做评估的72岁的李奶奶。李奶奶之前听社区其他老年人说评估就像考试一样，害怕自己考得差，没面子，来之前一直内心很忐忑，跟小张说话时也非常紧张。请问小张应该怎样做好评估前的准备工作，让李奶奶顺利、自然地完成评估呢？



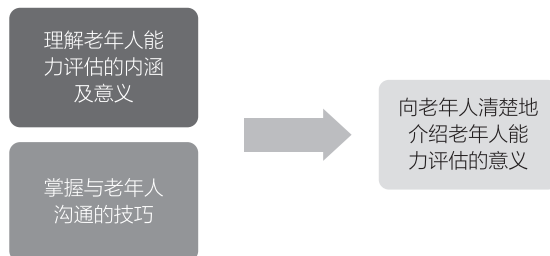
任务分析

该任务的主要目标是让李奶奶正确理解老年人能力评估的意义，打消自己对评估的顾虑，并保持自然、轻松的状态，配合评估人员完成评估。这就需要小张一方面对评估的意义非常熟悉，另一方面用老年人能够接受的沟通方式与语言来进行介绍。



任务实施

一、操作流程图



二、操作注意事项

老年人参加能力评估，因为对其不了解，再加上可能听到其他老年人提供的一些小道消息，容易产生误解和顾虑。作为专业的评估人员，不仅自身要对老年人能力评估的内涵与意义有清楚的理解，而且要学会换位思考，站在老年人的角度清楚地解释，以减轻老年人的顾虑，获得老年人及其陪同人员的配合。



任务工单

任务名称	理解老年人能力评估的内涵及意义	学时		培训对象	
学生姓名		联系电话		任务成绩	
任务设备		操作时间		操作地点	
任务目的	1. 理解老年人能力评估的内涵及意义； 2. 能用老年人及其家属理解的方式介绍老年人能力评估，获得评估对象的配合与支持				
任务实施	准备				
	实施流程				
	实施总结				
	实施评价				
教师评价					



思考与实践

在老年人能力评估过程中，评估人员可以运用哪些技巧与老年人有效沟通？