

关于提高上海护工队伍专业化能力水平的提案

※背景情况※

护工护理员群体作为灵活就业群体之一，是上海医疗护理、养老服务的主要提供者，是上海医疗、养老服务体系的重要支撑保障。上海是全国最早步入人口老龄化及高龄化的城市之一，面对人口高龄化趋势，加之养老照料功能弱化，对护工的需求急剧增长。因此，在这样的背景下对促进上海护工、护理员的规范化管理，对提升上海医疗护理、养老服务质量等都具有积极作用。

※问题及分析※

从当前来看，上海护工护理员群体面临几个突出问题：

1、招工难、留用难，供需矛盾日益突出。目前护工护理员群体招聘入职标准较低，劳动强度大、晋升空间有限。上海现有护工护理员群体主要来自农村剩余劳动力，以女性为主，年龄普遍偏大、以 4050 人员为主，难以吸引到年轻的劳动力。按照国际标准 1: 3 失能老人和护理员比例计算，曾有学者估测上海包括养老机构护理人员、居家养老

护理人员等在内养老护理人员队伍，约 5 万人左右，远远不能满足实际需求。

2、学历低，专业技能低，服务质量难提升。护工护理人员群体学历程度偏低。2019 年国家出台相关政策，《养老护理员国家职业技能标准（2019 年版）》放宽了养老护理员入职条件，将从业人员的“普通受教育程度”由“初中毕业”调整为“无学历要求”。虽然入职门槛条件的降低能够在一定程度上吸引更多的农村剩余劳动力加入，但另一方面也会加大护工护理人员群体管理和培训难度，阻碍服务质量的提升。而从目前的需求端来看，具备较高专业护理水平的护工，成为养老机构、医疗机构和患者的普遍需要。如果护工护理人员群体仅停留在简单的生活照护上，不仅薪酬难以提高，社会评价与认可度也难以提高。

3、福利低，管理有盲区，劳动权益缺保障。每个护工一般在三级医院护理 3-4 个床位病人，在二级医院护理 6-7 个床位病人，工作负荷重，福利低。从目前管理方来看，目前部分医疗机构对护工护理人员的管理模式主要是劳务派遣公司管理+用工单位监管，日常人员管理责任在第三方公司，护工不在医院管理范围，而从政府职能来看，医疗和养老职能分别隶属卫健委和民政局，没有统一归口部门。上海社保政策参保人员限定范围为未退休年龄段，而目前上海从事护工护理人员工作的主要是 50 岁以上的女性群体，

她们已不符合参保范围，无法享受社会保障权益。

※建议※

为改善上海护工护理员群体状况，提高专业化服务水平，提出如下对策建议：

1、完善针对护工队伍建设的相关立法。目前包括护工护理员在内的灵活群体用工基本没纳入现有劳动法律体系管理，对她们合法权益保障方面的法规还存在空白。建议相关部门加快制定相关指导性政策文件，建议明确由卫健委作为行政管理部门，对灵活用工群体日工作时间、最低基本小时工资、工资支付方式、劳动安全保护、女职工特殊权益等具体内容作出明确规定，切实维护灵活就业群体的合法权益。

2、健全完善现有社会保障制度。针对当前众多 50 岁以上从业女性护工护理员群体亦暂不符合《关于对“医院外来护工”等六类来沪从业人员开展灵活就业登记的通知》文件规定的现实问题，需要相关部门优化顶层设计，考虑从医疗、工伤保险着手引入商业保险，包括商业医疗保险、人身意外险、第三者责任险等，形成相应政策，以减轻她们护理过程中的风险责任。

3、加大执法监督力度。相关部门要建立健全相应的监管机制，对护工管理公司加强监督，保障护工护理员享有

基本的劳动和社会保障，同时要严把护工护理从业人员准入资质关，严厉查处无证上岗，确保医疗护理安全，提高护理质量。加强对医疗机构、养老院等用人单位的监管，目前上海对养老机构实行“以奖代补”扶持政策，市区民政部门、财政部门要加强政策执行的监督检查，严防养老机构在申领和执业过程中出现提供虚假材料套取奖励或违规使用奖励资金等情况的发生。

4、强化专业培育与职业晋升。建立健全涵盖护工护理员个人社会保障信息、职业技能等级、培训等的综合数据库，为现有人员管理及后续人才培养、政策制定提供依据。出台相应激励措施，鼓励现有护工护理员群体提升学历教育和职业教育，促进护工护理员群体职业声望的提升。打通护工护理员职业晋升通道，探索并建立护工护理员薪酬待遇与医院护士职业技能等级挂钩制度，切实提升护工护理员职业技能，为生活照料和护理服务行业规范发展提供人才储备。