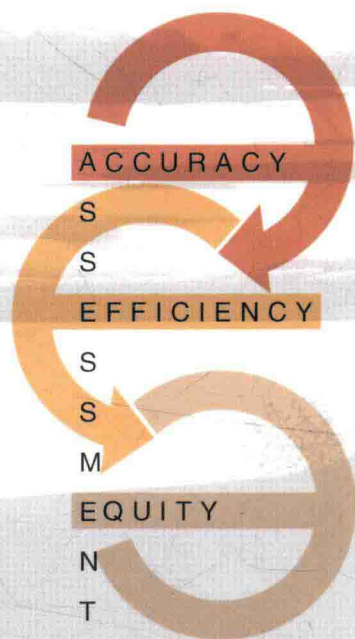


走进变老的世界

Empower the
Next
Stage of Life

老年人能力评估 基础操作指南

主 编 田兰宁



中国社会出版社

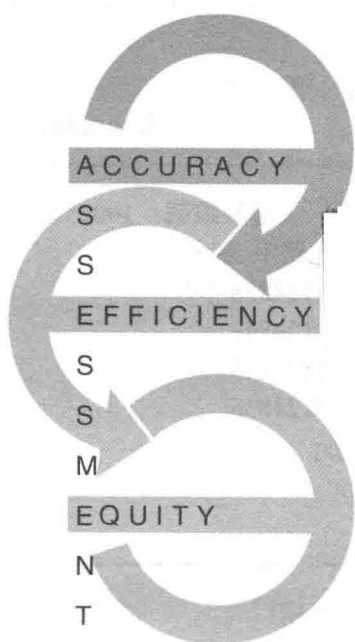
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

走进变老的世界

Empower the
Next
Stage of Life

老年人能力评估 基础操作指南

主 编 田兰宁



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

老年人能力评估基础操作指南 / 田兰宁主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2016.9

ISBN 978-7-5087-5437-6

I. ①老… II. ①田… III. ①老年人—健康状况—评估—指南
IV. ① R161.7-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 237690 号

书 名: 老年人能力评估基础操作指南
主 编: 田兰宁

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 胡晓明
责任编辑: 李新涛
助理编辑: 张耀文

责任校对: 顾珍瑜

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124858

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会科学出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×230mm 1/16

印 张: 11

字 数: 130 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元



中国社会科学出版社微信公众号

编委会

主 编 田兰宁

副主编 中静邦彦 张雅子

编 者 茂木悠子 郑 蕊 钟兰云



中国社会福利与养老服务协会

养 / 老 / 服 / 务 / 指 / 导 / 丛 / 书

人力资源和社会保障部社会保障能力建设中心

岗位技能培训推荐教材

指导单位

中国社会福利与养老服务协会

特别鸣谢支持单位

(排名不分先后)

潍坊护理职业学院

深圳市盐田区社会福利中心

南京炫煌养老服务指导中心

苏州市社会福利总院

烟台市老年福利中心

绍兴市社会福利院

铜陵市社会福利中心

江苏民康老年服务中心(江苏省老年公寓)

武汉市江汉区社会福利院

康乐年华养老产业集团

颐佳养老服务股份有限公司

哈尔滨市海员爱心护理护养院

陕西依诺家政服务公司

四川省南充市第一社会福利院

安徽省宁国市社会福利院

江西省南昌市西湖区社会福利院

鄂尔多斯东胜区民政福利中心

序 言

中国人口正在快速老化。过去的 30 年间，全国 65 岁以上人口在总人口的比重增长了 1 倍。与人口老化相随的是慢病和失能的流行。卫生统计数据表明，城市老年人群的两周患病率高出总人口 1 倍以上，80% 的老年人患有某种慢性疾病；65 岁以上老年人残疾流行率和失能率均为总人口的 4 倍。患病和失能限制了老年人的日常生活和社会参与，极大地影响着他们的生活质量。为这个群体提供中低强度卫生保健服务以及相关生活服务已经成为我们社会不可避免的任务。

这个任务并不容易完成，因为迄今为止现代医学对老年人口中较为常见的慢性病和失能、失智的状态和诱因了解得十分有限。我们现有对老年病症的认识多来自于人口调查数据，很少有临床数据的支持。而人口数据与临床数据对于需求的描述并不总是一致的。例如，人口数据显示年龄的增加与功能的下降呈线性关系，但是临床数据并不支持这种关系；另外，患多种病症对老年人生理和心理状态的影响多半是从临床数据中得知的，而不是从人口调查数据中得知的；再有，是临床数据，而非人口调查数据，才能够让我们区分正常老化过程和病理过程。为了能够真正满足需求服务，我们必须收集足够的临床数据，把我们对老年人需求的认识建立在科学的基础之上。

通过评估收集临床数据是我们认识老年人服务需求的重要手段。20世纪60年代开始,北美和欧洲国家相继开始开发照护需求评估工具。早期的工具通常是从某个特定目的出发,测量某个特定功能表现的量表。例如这个领域的人们熟知的“巴氏日常活动能力量表”(1965)、“简易精神状态量表”(1975)等。这些量表在各自领域显示了良好的效度与信度,至今还常被许多国家的临床工作者们使用。在此基础上,研究者们整合了多个临床领域,开发出了多维度的评估工具。这使得评估不仅能够记录特定维度的功能状态,而且支持整体照护计划的制订,并且通过对多维度数据整合来计算成本、显示服务质量和确定获得服务资格。目前,最先进的评估工具已经能够帮助我们整合老年人对不同类别照护服务需求之间的转换,实现了以人为本的服务提供。总之,对于身体、认知和社会功能状态的全面评估是鉴别老年人需求、为老年人提供高质量服务的基石。

通过评估收集的临床数据是目前发达国家制定相关政策的重要依据。一个国际普遍关注的问题是照护资金分配的平等和资金使用的效率,特别是相当一部分资金来源于公共财政时,政策就需要在平等和效率、普遍性和针对性之间有所取舍。与更早进入老龄化的欧美国家不同,中国的老年人长期照护发展还处于起步阶段,临床数据缺乏积累。这使得政策制定缺乏科学的依据,服务管理缺乏有效的规范措施。我们迫切地需要通过评估,开启信息化体系的建设,为确保服务质量、为厘清服务成本与效率提供真实和详尽的监测数据,为政府管理部门的决策提供科学的依据和政策建议。

还记得十几年前与政策制定者和服务管理者谈及评估及其重要性时,得到的回应是不解或不屑。时光荏苒,今日各地的政府部门和服务提供者几乎都在谈论出台针对特定老年人群的评估体系和补贴办法。如此变化,令人感慨,也令人鼓舞。正因如此,《老年人能力评估

基础操作指南》一书的出版，恰逢其时。

作为国内第一本评估工具实操手册，这本书对老年人能力评估的基本概念、原则、程序、意义作了十分清晰的梳理。我愿把它作为建设中国长期照护服务体系的良好开端，期待着一线服务人员在这本书的指导下开展临床评估工作，并参照评估数据制订照护计划；期待着服务机构参照评估数据改善服务质量；期待着管理部门参照评估数据监督服务质量和资源的使用；期待着政策制定部门依据评估数据制定更为可行的服务给付方式和标准。总之，让评估成为临床服务工作的一个组成部分，让科学管理进入老年服务领域，让有需求的老年人获得优质的服务。

裴晓梅

2016年7月15日

第一章 老年人能力评估工作的意义及日本 评估体系建设经验介绍 / 1

第一节 老年人能力评估工作基本概要 / 1

第二节 老年人能力评估在养老体系中的 地位及意义 / 2

第三节 老年人能力评估的主要原则 / 6

第四节 日本长期照护保险机制下的 评估体系 / 6

第五节 小 结 / 16

第二章 老年人能力评估工作培训对象、培训 目标及培训内容 / 17

第三章 老年人能力评估相关基础知识 / 20

第一节 老年人能力评估工作主要业务 人员定义、上岗资格、岗位 职责及其职业素养 / 20

第二节 老年人能力评估的基本设计原则 / 23

第四章 评估实施及注意事项 / 28

第一节 基本原则（共3项） / 28

第二节 评估工作基本流程 / 29

第三节 评估实施前准备工作及注意事项 / 33

第四节 评估工作相关文档及其填写规范 / 39

第五章 应用信息化推动老年人能力评估 机制的必要性 / 136

第一节 应用信息化推动老年人能力评估 机制的必要性 / 136

第二节 机遇与挑战并存的养老信息化 时代 / 140

第六章 老年人能力评估结果的再利用 (数据分析相关) / 148

附录 1：中华人民共和国民政行业标准《老年 人能力评估》(MZ/T039—2013) 附录 ABCD / 152

附录 2：老年人能力评估 特殊事项记录单 / 163

第一章 老年人能力评估工作的意义及 日本评估体系建设经验介绍

第一节 老年人能力评估工作基本概要

面向需要接受养老服务的老年人，由专业的评估人员分别从日常生活活动、精神状态、感知觉与沟通、社会参与4个方面，对老年人的能力进行综合评估，确定老年人能力初步等级。再结合老年人过往疾病史、近期发生意外事件等因素，确定老年人能力评估最终等级。按能力完好程度将老年人划分为四个等级：能力完好、轻度失能、中度失能和重度失能。

民政部于2013年8月发布《老年人能力评估》(MZ/T039—2013)（以下简称《标准》）行业标准。此《标准》为老年人能力评估工作提供了统一、规范、操作性强的评估工具，是实现科学开展老年

人能力评估工作的基础¹。

第二节 老年人能力评估在养老体系中的地位及意义

老年人是一个特殊的群体，随着年龄的增长，身体机能不断下降，各类疾病逐渐增多，生理、心理等诸多方面的变化使得老年人对养老服务的需求日益增长。然而，我国老年人口基数大，养老服务资源紧缺且分配不均的现状在很大程度上限制了实现所有老年人“老有所养”的美好愿望。

如何调节养老服务的供需不平衡，充分利用有限的资源为老年人提供适合其自身的养老服务呢？

如图1所示，在推进养老服务业健康发展的过程中，老年人能力评估作为第一步，为准确量化老年人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。通过老年人能力评估，才能真正掌握老年人各方面的照护需求，才能合理分

1 老年人能力等级划分说明：

- ①能力完好：日常生活活动、精神状态、感知觉与沟通的分级均为0，社会参与的分级为0或1。
- ②轻度失能：日常生活活动的分级为0，但精神状态、感知觉与沟通中至少一项的分级为1及以上，或社会参与的分级为2；或日常生活活动分级为1，精神状态、感知觉与沟通、社会参与中至少有一项的分级为0或1。
- ③中度失能：日常生活活动分级为1，但精神状态、感知觉沟通、社会参与均为2，或有一项为3；或日常生活活动分级为2，且精神状态、感知觉与沟通、社会参与中有1~2项的分级为1或2。
- ④重度失能：日常生活活动的分级为3；或日常生活活动、精神状态、感知觉与沟通、社会参与的分级均为2；或日常生活活动的分级为2，且精神状态、感知觉与沟通、社会参与中至少有一项的分级为3。

配有限的养老资源，科学地规划市场供给，如照护计划的制订与服务提供、养老服务机构的建设、养老专业人才的培养等；通过老年人能力评估，才能真正明确养老服务市场的供需情况，进而为指导建立长效的养老服务监督机制提供支撑，实现 PDCA 循环¹，改善养老服务质量，保障老年人权益。

九层之台，起于累土。只有认真做好老年人能力评估工作，才能在发展养老事业的过程中达到事半功倍的效果。

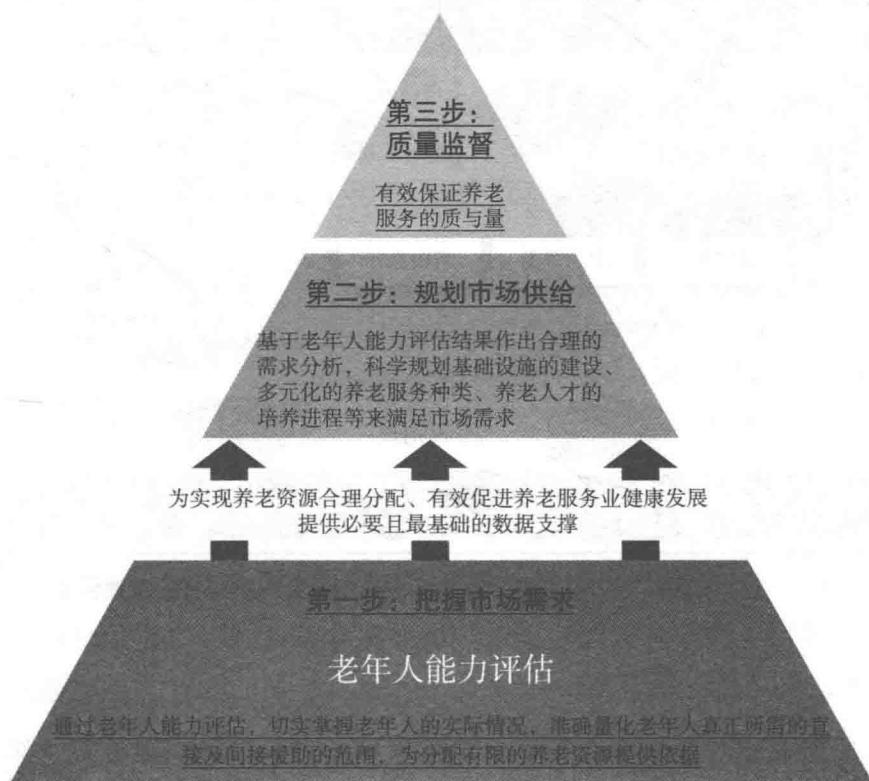


图 1：老年人能力评估的意义：促进养老服务业整体发展的基础数据支撑

1 PDCA 是英语单词 Plan(计划)、Do(执行)、Check(检查)和 Action(行动)的第一个字母，PDCA 循环就是按照这样的顺序进行质量管理，并且循环不止地进行下去的科学程序。

除了对养老服务业整体良性发展的促进作用，老年人能力评估对政府机关单位、行业协会、养老服务机构和老年人（家属）都有着十分重要的意义。

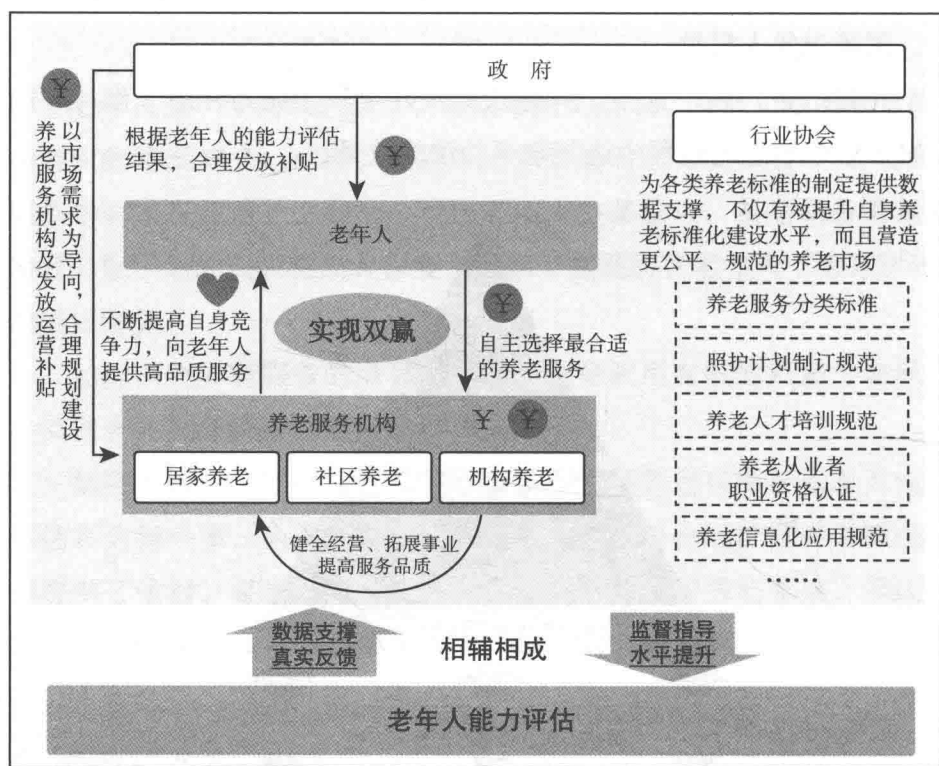


图 2：老年人能力评估的意义：带给每位养老服务业参与者的重要价值

一、对政府机关单位

① 为制定养老服务政策方针提供数据支撑，让养老政策更“接地气”。逐步完善养老服务评估体系，切实解决养老问题，全面实现老有所养。

② 准确地把握市场需求，科学地制订养老服务设施建设计划，增加建设不同档次、满足不同层次养老需求的养老服务设施。

③以需求为导向，规范服务购买，正确地规划建立多种补贴制度，帮助真正有需求的困难老人。

④发现需求，满足需求，合理地规划、使用有限的养老财政投入，培育养老产业集群，促使养老服务业成为推动经济转型和升级的重要力量，提升产业活力。

二、对行业协会

①为今后进一步制定、完善各类养老服务标准提供数字依据。稳步推进养老标准化建设工作，加快养老服务业整体标准化进程。比如，制定养老服务分类标准、照护计划制订规范、养老人才培养规范、养老从业者职业资格认证、养老信息化应用规范等。

②根据市场需求有针对性地培养专业养老服务人才，提高养老服务行业整体专业水平。

三、对养老服务机构

①指导养老服务机构科学地制订照护服务计划，为老年人提供个性化、差异化的养老服务。

②吸引更多的入住者。从每位老年人的个体需求出发，合理配置符合老年人能力的生活服务人员，为老年人提供更好的服务。

③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。

四、对老年人及其家属

①增大老年人的自主选择权。老年人可利用补贴选择最适合自身需求的养老服务，提高晚年生活品质。

②标准、规范的养老服务让老年人和家属更安心、放心、省心。

第三节 老年人能力评估的主要原则

第一，权益优先，平等自愿。坚持老年人权益优先，把推进养老服务评估工作与保障老年人合法权益，把社会服务和社会优待结合起来。坚持自愿平等，尊重接受评估的每位老年人的意愿，加强隐私保护。

第二，政府指导，社会参与。充分发挥政府在推动养老服务评估工作中的主导作用。进一步明确部门职责，建立完善的资金人才保障机制。充分发挥和依托第三方评估机构专业性优势，以政府购买服务等方式，支持专业评估机构，特别是本地具备一定能力的公益性社会组织，承接养老服务评估等工作。强化社会监督，提升评估工作的社会参与度和公信力。

第三，客观公正，科学规范。坚持以民政部于 2013 年发布的《标准》为唯一工具，统一工作规程和操作要求，保证结果真实准确。坚持中立公正的立场，客观真实地反映老年人能力等级和服务需求。

第四节 日本长期照护保险机制下的评估体系

日本总务省 2016 年发布的最新数据显示，截至 2015 年，日本人口总数降至约 1.27 亿人，但是 65 岁以上老龄人口却较 2015 年增长了近百万人，达 3392 万人，占总人口的 26.7%(老龄化率)。日本老龄化的急速发展与我国情况相似，而且比中国早 30 年进入老龄化社会的日本在养老政策制度、养老标准化建设等方面已形成较为成熟的体系，对我国的养老服务业建设工作具有重要借鉴价值。

为了应对人口老龄化高峰期的到来，日本在 2000 年开始实施长期照护保险制度（以下简称长照保险）。长照保险是一项由社会整体来支撑有照护需求的国民的社会保险机制。它以个体的实际需求为导向，合理量化并确定每一名个体真正需要的照护服务量。长照保险的核心理念在于帮助年老或身患疾病的国民最大限度地自理日常生活，使之更加安心、有尊严地享受晚年生活。而且，长照保险是日本形成养老服务业市场化模式的关键条件之一。通过市场化运作，长照保险不仅推动了养老服务业社会化、产业化发展，有效地实现了社会化养老，而且也满足了老年人日益增长的养老服务需求。

本教材重点介绍日本的老年人能力评估工作和照护计划制订工作的主要内容和流程。前者是日本长照保险机制的起点，是奠定基础的工作；后者则起到承上启下的作用，辅佐养老服务机构提供服务。同时，本教材结合日本长照保险机制，介绍日本在第三方评估机构的建立和运营方面的经验；对比日本医疗保险机制和日本长照保险机制，说明推进标准化建设，应用信息化对养老服务行业的促进作用。

一、日本长照保险机制整体概要

如图 3 所示，日本长照保险机制的日常工作主要由 4 个部分组成，依次分别是老年人能力评估、照护计划制订、提供服务和审查支付保险费。其负责单位依次分别是各市 / 县 / 区政府部门、照护计划制订单位、养老服务机构和照护保险审查支付单位（受政府部门委托）。

长照保险机制主要有以下 4 个特点。

1. 强制性

该保险制度规定 40 岁以上的国民（被保险人）必须每月向各市 / 县 / 区及政府部门（保险人）缴纳保险费。