



编者按

莫道桑榆晚，为霞尚满天。老有所为、老有所乐，是当代老年人的追求和期盼。然而，有很多老年人因疾病、事故等原因，丧失了生活自理能力，即失能老人，他们不仅自身陷入养老困境，也给整个家庭带来沉重负担。根据全国老龄委公布的数据，2020年，我国60岁以上失能老人超过4200万人，约占老年总人口比例的16.6%。《中国养老服务蓝皮书（2012—2021）》预计，到2030年我国失能老人总人口还将大幅上升。失能老人及其家庭陷入了怎样的困境？如何保障失能老人合法权益，让他们活得更尊严？怎么破解“一人失能，全家失衡”的难题？在重阳节来临之际，法治经纬版推出关注失能老人专版，从法律政策层面探索破解之道，敬请关注。

家有失能老人，看护令人崩溃

记者调查失能老人照护难题

干这干那，整宿整宿不睡觉，弄得我爸快崩溃了。”张梅说。与张梅家的老人相比，湖北省荆州市的李大爷在家人劝说下去养老院住过两个月，之后强烈要求回家，不管子女怎样劝说都不管用。“一日三餐固定时间，没到活动时间不让随便出屋，到了锻炼的时间不管你愿不愿意必须起来，稍微护理员不满意，对方轻则骂几句，重则可能动手掐一下、拧一下，威胁要打你。”80岁的李大爷说：“这样的生活和坐牢没什么两样，犯不着去受这个‘罪’。”

记者在调查中发现，因为传统观念、费用高昂、对养老院和护工不放心等原因，选择居家养老的失能老人占绝大多数，其中不少人还只愿意自己亲属照料。对于不少子女而言，不上班没有收入，没钱请人照顾老人，上班又担心自家老人得不到很好的照顾，成为无法回避的矛盾。

河北省邯郸市的李杨（化名）只是去几家养老院转了一圈，便决定再苦再难，都要自己在家给父亲养老。“只有家才是最熟悉、最放松、最舒适的地方。”

李杨说，那里的饭菜都是统一配制，虽然少油少盐，适合老年人吃，但除了子女外，谁知道父母的口味，爱吃什么？虽然很多养老院有棋牌室等娱乐室，但那里基本上没有老人，同住住的老人也少有交流和说话的。

“没有男女之分，也不管有没有外人，只要想解手就摇响床头柜上的感应器，让护工协助在坐便器上脱裤子，屁股就这样露在外面，这还算好的，很多直接拉在纸尿裤里，护工清洗时，直接就光着下半身。”李杨说，在那里，没有生活质量和尊严，“我不想我父亲也这样每天除了吃就是睡，整天孤零零躺着。”

李杨知道，失能的父亲在家养老，必然牵涉到其乃至整个家庭的大量精力。他有所准备，但依然感到不安。

据介绍，照顾失能老人，每天需要做的工作大小有几十项。比如老人的床单、被套、枕套等床上用品要经常更换、清洗；对卧床不能自理者做好床上喂饭工作，不能进食需要经胃管鼻饲患者严格按照鼻饲流程进行；对全身肢体进行按摩，防止老人肌肉失用性萎缩；老人不能进行主动运动的，进行床上被动操作的锻炼；病重或吞嚼有困难的老人（中风、脑瘫）还要做口腔护理等。此外，还要时刻关注失能老人的心理问题。

“这样的工作，我们一家齐上阵24小时连轴转都完成得很艰难，更别说现在80后、90后的独生子女了，一个人就要照料两位老人，结了婚两个子女照料四位老人，根本照顾不过来。”王芳感慨道。

养老市场乱象众多 环境设施亟待改善

来自湖北武昌的康燕（化名）告诉记者，她母亲已经基本丧失生活自理能力，需要有人24小时看护，她手机定了十几个闹钟，用来提醒给老人喂饭、吃药、喝水、翻身、拍背、换尿不湿等，再加上每周要洗澡，“护理了3个月，我没睡过一个整觉，已经开始大把掉头发，再这样护理下去自己可能也要搭进去了”。

无奈之下，康燕和老公商量，想把母亲送到养老院，可让她没想到的是，她在当地和周边找了5家养老院，因为母亲完全失能，大小便失禁、瘫痪、老年痴呆、糖尿病、高血压、心脏病等疾病都有，其中4家明确拒绝接纳。

“家养老机构直接告诉我，‘你母亲这种情况我们是不收的’。只有一家愿意收但一个月要9000元，洗衣服、护垫等服务和消耗品还要另收费，我们实在负担不起。”康燕说。

记者在调查中发现，不少养老院都存在不愿接收瘫痪、老年痴呆等失能老人的现象。

一家养老机构的负责人向记者坦言：包括其养老机构在内，很多养老机构都没有经过专业培训，且一个护工往往要照料数名老人，而失能老人需要更加专注、贴心、专业的照护，养老院的护理资源难以满足其要求。万一老人发生意外，养老机构难辞其咎。

上述宿州市一家养老机构的负责人童女士说，价格便宜的养老院也有，但老人的生活质量往往很难得到保障，失能老人就更不用说了。“我们每年也会组织去其他养老机构团建，有的养老院屋内都是老年人排泄物的味道，而且护理人员特别少，一家养老院只有两三个护理人员，一个人要看五六个甚至十几个老人。因为人手不足，很多失能老人的床前放个板凳，板凳上放个尿壶，想小便了就上床还能动的老人拿着尿壶，大便的话就是床上有个洞，裤子一脱躺在床上了。”

童女士说，失能老人在一些农村养老院的境况更令人担忧：“去年回老家时我到一家村养老院看了下，每月收费二三百元，吃饭就是拿个碗弄点米和菜，能吃饱就不错了。有时候护理人员把不能动的老人捆椅子上就自己去忙别的事了，有的老人坐不稳摔到地上，半天才被人发现扶起来。我还见过有老人裤子尿湿了趴在地上没人管，实在令人心疼。”

与此同时，养老机构少，护理人员不足和设备缺乏也是不容忽视的问题。

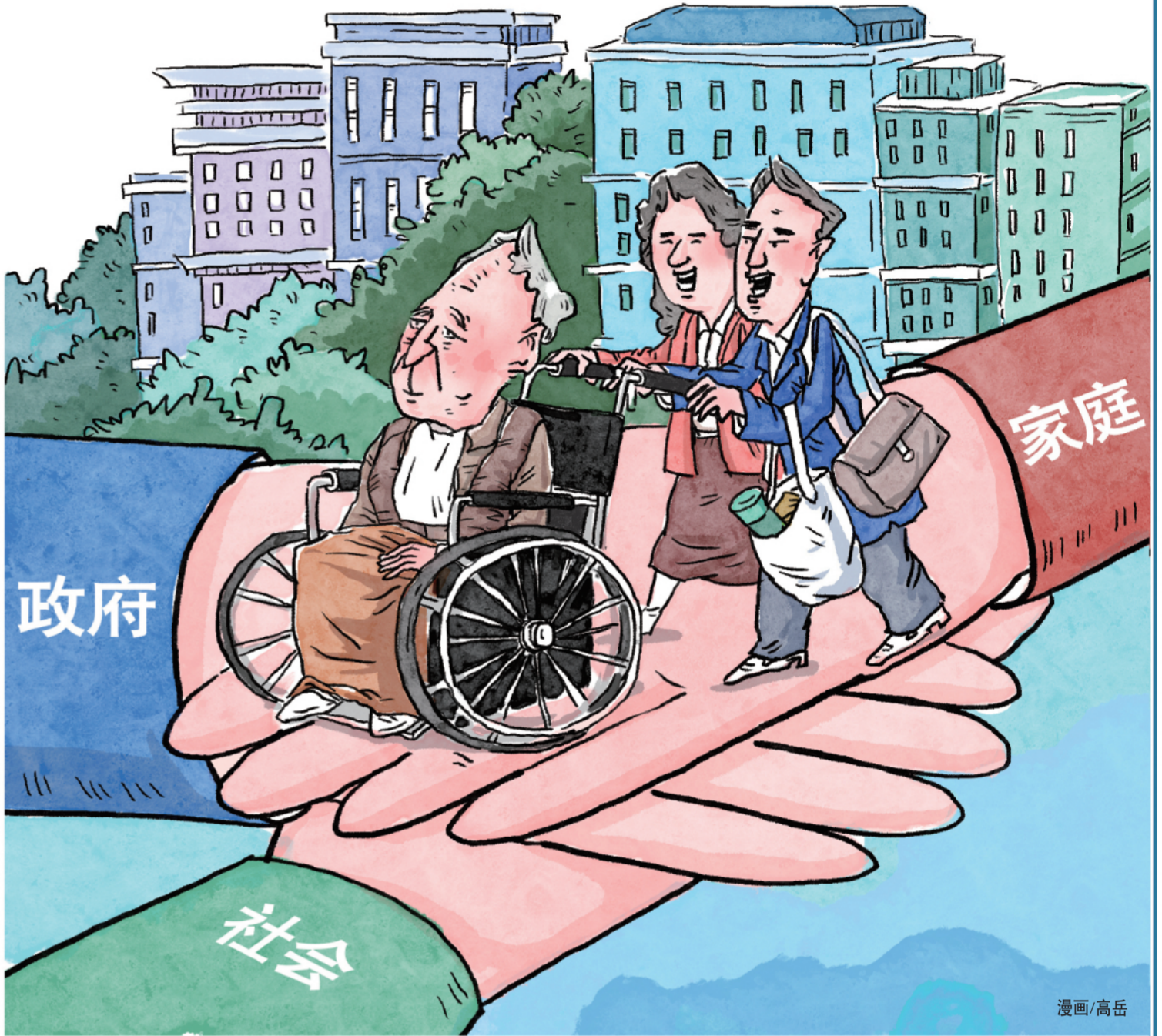
根据《2022年民政事业发展统计公报》，截至2022年年底，全国共有各类养老机构及设施387万个，养老床位合计829.4万张。其中，注册登记的养老机构41万个，床位5183万张；社区养老服务机构和设施347万个，共有床位311.1万张。而全国60周岁及以上老年人口2.8亿余人，意味着现有的养老机构床位，即使全部住满，也仅解决了全国2.9%老年人的养老需求。

记者在调查中发现，一些口碑好的养老机构，往往一床难求，想进去只能提前预约或靠运气。在天津市某养老机构，记者以家中有一失能老人想送养老院为由咨询，工作人员询问老人是否可以自己大小便，不然可能没法及时照顾到其需求。因为目前养老机构已接纳了20多位老年人，专职的护理员只有3名。

走访多家养老院时记者注意到，一些养老院的床边没有呼叫装置，睡觉的床不能智能升降，具有“床上洗浴”“柔性翻身”“悬浮护理”“一键上下床”等特殊功能的智能护理床更是少之又少。

从调查情况来看，随着我国人口老龄化加速，失能老人的家庭承受着巨大压力，已影响到照护者和被照护者的身心健康和生活质量。

“家有失能老人，我们该怎么办？”是很多失能老人子女的心声，也是亟须解决的一大社会问题。



漫画/高岳

4200万失能老人居家养老面临诸多困难 专家提出

完善法治供给破解失能老人养老难题

本报记者 陈磊

公开数据显示，截至2022年年底，全国60周岁及以上老年人人口2.8亿余人，占总人口的19.8%。其中，最值得关注的失能老人，他们丧失了全部或部分生活自理能力，生存保障与尊严保护极为脆弱，而其养老服务，也是我国人口老龄化过程中最难解决的问题之一。

解决失能老人养老难题需要作出怎样的制度安排？现行涉老法律是否需要修订完善？为此，《法治日报》记者近日采访了中国社会科学院社会政策研究中心研究员唐钧、北京师范大学中国公益研究院副院长高云霞、中国政法大学教授李超、厦门大学法学院教授郭春镇。

服务机构供给不足 居家养老仍是主流

记者：哪些原因造成了失能老人居家养老难题？

唐钧：我们调研发现，大多数需要长期照料和护理的老年人事实上居住在自己家或儿女家，他们往往在没有选择时，才愿意去国家养老机构。我们出国访问时，发现发达国家95%以上的老年人都住在家中，事实上没有国家有能力建设足够的养老服务机构满足需要。我国绝大多数失能老人处于居家养老状态，他们主要需要三个方面的保障，即养老服务、医疗保障和长期照护保障。面对数量庞大的失能老人，我国的制度供给、养老服务设施供给、养老服务人员供给没有及时跟上，仍远远落后于现实需要。

高云霞：我国已进入老龄化社会，特别是家庭结构中的少子化趋势，导致以往承担家庭照顾和养老功能的角色目前一定程度处于缺失状态，养老服务需求向社会化转变，但社会服务发展没有适应经济社会发展需求。同时，供给侧的养老服务处于起步和培育发展阶段，养老服务供给不足，形成养老服务需求与供给之间的矛盾。

政策方面，像长期护理保险制度还处于试点和起步阶段，既没有全国性的长期护理保险制度，也没有长期护理保险立法，这意味着，大部分城市没有建立长期护理保险制度，无法为失能老人的基本生活照料和医疗护理所需费用提供制度上的支持和保障。

李超：居家养老是大多数老年人的养老方式，但由于家庭结构的变化和年轻人工作压力的增加，很多家庭对老年人的照顾能力有限，特别是对于失能老人，其照顾和护理成本通常较高，一些家庭无法承担高昂的成本，导致失能老人无法得到充分的照顾和护理。此外，老年人权益保障法对老年人照料作出了明确规定，但法律规定不够具体充分，缺乏可操作性等，具体实施和执行过程中还存在一些问题。

家庭是主要责任人 长护险制度待建立

记者：对于居家的失能老人，面临的养老服务难题主要是家庭照料负担重、社会化照料不专业且费用高，这些难题如何解决？

高云霞：失能老人的养老护理问题很多，比如照料责任的分担、服务质量的管控、风险的控制等，都需要解决。以照料责任分担为例，要根据家庭需求的差异进行分析，有一定照料能力的家庭，由家庭成员承担照料；不具备照料能力的家庭，需要寻求社会性帮助，比如居家上门服务等，其中有两个关键，一是提供上门养老服务的人员要专业，二是家庭需要具备相应的支付能力。

这就涉及费用承担的问题。从国际经验来看，总体上是由政府、市场、社会和家庭共同承担，即多元化分担机制。基本的养老护理服务由政府补贴，个人和单位参加并缴费的长期护理保险制度分担，高端养老护理服务由家庭直接向市场购买，政府兜底特殊人群的养老护理服务，慈善机构等社会力量提供公益性的养老护理服务。

李超：失能老人需要得到专业的护理照料，其护理责任通常由家庭成员、护理机构或专业的护理人员承担，多方合作和共同努力来解决。家庭成员可以提供日常的护理和照顾，包括饮食、穿衣、洗澡等；养老机构或护理机构可以提供专业的护理服务，包括医疗护理、康复护理、心理护理等；专业护理人员如护士、康复师等，可以提供医疗咨询、康复指导、心理支持等。

而护理费用一般由家庭、政府和社会共同分担。近日，民政部、财政部联合下发《关于组织开展中央财政支持经济困难失能老年人集中照护服务工作的通知》，这对于切实增强经济困难失能老人及其家庭的获得感、幸福感和安全感具有重要意义。

记者：国务院发布的“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出，稳步建立长期护理保险制度，重点解决重度失能人员基本护理保障需求。这项制度进展如何？

唐钧：为解决失能人员的长期护理问题，我国从2016年开展长期护理保险试点工作，2020年又将试点范围扩大至49个城市。根据国家医保局公布的数据，截至2022年年底，长期护理保险参保人数达到1.69亿人，累计有195万人享受待遇，累计支出基金624亿元。从试点情况看，失能老人被列为长期照护保障制度的首要对象。所以应该进一步扩大试点范围，找到符合我国实际的解决问题路径，尽快建立长期护理保险制度，在个人、单位、国家和社会之间合理分配养老护理责任。

涉老法律尚不完善 制定相关政策法规

记者：现行涉老法律制度供给是否能够有效解

决这一问题？郭春镇：根据老年人权益保障法和民法典，失能老人的照护，更多是家庭责任。当前不同地区、不同层级的地方性立法对失能老人进行直接照料的规范几乎没有，大多是对老年人权益保障法的贯彻实施办法，仅有部分倡导性规定涉及失能老人的照护。综上，目前失能老人的照护主要由家庭承担，没有监护人的，由政府承担相应的社会保障与照料义务。记者：在这种情况下，该如何设计相关法律制度以解决失能老人的养老难题？

郭春镇：解决失能老人的养老问题，需要家庭、政府、社会的联动。对于家庭而言，目前主要发挥家庭养老的基础性作用，由成年子女承担法定的赡养义务，即使采用社区养老或机构养老的方式，子女也应当经常看望或问候老人，关心老年人的精神需求。对于没有监护人的失能老人，则需要政府通过社会购买服务来承担老年人的照料义务。对于政府而言，政府除了承担部分失能老人的照料义务外，一方面可以通过资源配置来保障失能老人的基本生活尊严；另一方面可以扶持与引导养老产业发展，将养老产业纳入国民经济发展的总体规划，列入国家扶持行业目录，推动养老产业健康发展。对于社会而言，不仅可以组织整合养老机构、社区、医院等各方面的资源，为失能老人提供多层次、个性化的养老服务，还可以通过社区服务、志愿服务活动以及社会支持网络来增强失能老人的生活质量。

解决失能老人的养老问题，还需要技术与养老产业的深度融合，推进失能老人的智慧养老服务，通过物联网、传感器等信息技术为失能老人的养老服务提供广泛的支持。政府应当通过制度设计，法律安排鼓励养老行业积极研发相关的老年监测技术、传感技术等，促成信息技术与养老服务的有机结合，缓解养老人力资源不足的现状，推进医疗技术与养老服务的医养结合，使失能老人在养老过程中能够得到相应的康复治疗 and 老年病服务，提升老年生活的质量。

失能老人的养老难题主要是资源配置和义务责任分配问题。当前我国在法律规定和社会义务层面更偏重于家庭养老模式，如果将来公众接受社会养老并形成基本共识，且随着中国式现代化不断发展，经济和社会发展到相应程度，时机成熟时可通过立法规定社会养老。

李超：解决失能老人群体面临的养老难题，需要政府、家庭和社会的共同努力和承担责任，特别是政府应该加大对老年人的养老保障力度，完善社会保障和福利体系。这包括制定相关政策和法规，建立和完善养老服务体系，提供医疗、康复、护理、精神慰藉等服务，并加强对养老服务和老年福利的监管。

耗费精力花销巨大 造成家庭沉重负担

一个失能老人，可能给家庭造成多大的负担？对于这个问题，来自安徽宿州的王芳（化名）深有体会。

“我父母有6个孩子，我们兄妹6人照顾一个患有老年痴呆的父亲，最后还是没坚持下来。”王芳说，父亲刚神志不清时，因为自己没有工作，照顾父亲的重任主要落在了她头上，其他兄弟姐妹每个月会各给她800元，白天她负责父亲的吃喝拉撒，晚上其余5个人一人一晚陪老人，半年过后，“我们6个人实在撑不住了”。

“就跟婴儿一样，听不懂你说的话，也不知道自己在做什么。不懂自己吃饭、喂饭全靠哄，不注意就会全吐出来；正换成纸尿裤的时候他尿你一手，刚洗完屁股又会拉你一身，然后又得把衣服脱掉重新洗。”王芳说，这只是冰山一角，日常生活中的不便还有很多。而这样的失能老人，24小时离不开人，烦心事每时每刻都有，晚上陪护的人，几乎通宵无法睡觉。

“长期这样下来，尤其是我，精力根本不够用。其他兄妹白天要上班，晚上这么折腾也影响工作。万般无奈下，只得找了个上门服务的养老护理员，一个月要6000元。又担心护理员对老人不好，所以我们几个谁只要有空，还是会尽量来老人身边看着。”王芳说，算上平时看病、买菜等各种费用，每个月的支出太高了，这让本就不富裕的一家人又有了一些撑不住。两个月后，兄妹6人又回到了之前照顾老人的模式。

“护理员离开家的那天，父亲居然拉着他的手不让他走，那个渴望的眼神到现在想起来我还会心疼。”王芳叹气说道，“没办法，慢慢熬吧。”

宿州市一家养老机构的负责人童女士告诉记者，生活能够自理的老人和失能、半失能老人之间的护理费用差距特别大。

“在我们这，能够自理的老人，上门看护费用一个月2500元，如果是半失能或失能老人，费用为每月4000元至6000元。”童女士说，住养老院的老人收费要比上门看护低些，因为一个护理员至少可以看两个老人，但失能老人至少也要每月三四千元，“对于我们这种小城市的人来说，每月三四千元的费用已经超过很多工薪阶层的月工资，因此很多家庭不得不选择居家照顾失能老人”。

这个费用在大城市更高。

10月19日，记者来到天津市河东区一家公建民营的医养结合综合养老服务中心看到，生活能够自理的老人，托养价格是每月4000元，不能自理的老人为每月5500元至6500元。而在其不远处的另一家私营中高端养老院，失能老人的收费标准以每月4980元（3人间）到8200元（单人间）不等，专护的价格为每月1.8万元。据公开资料，在北京、上海等地，私营养老院的收费动辄每月上万。

来自江苏南京的刘冉（化名）3年前曾开过一家低价养老院，老人的平均收费在每月2000元至3000元，但只经营了两年就倒闭了。

“房租成本要占到运营成本的一半以上，而且近几年养老机构的硬件要求和运营成本都在逐步提高，如果不花高价，又很难招到合适的护理人员和管理人员。对于失能老人，往往只能依靠45岁以上的外来务工人员提供贴身护理和照料服务。”刘冉说，正因为如此，失能老人要想得到优质的护理服务，往往需要支出高昂的费用，给不少家庭造成沉重负担。

因观念和费用原因 失能者多家中养老

“千万别逞强照顾失能老人，他们能把子女‘熬走’。”北京市海淀区居民张梅（化名）有感而发。

张梅告诉记者，多年前，其爷爷奶奶年纪大了又生病，逐渐成为失能老人，当时张梅一家和其姑姑一家商量，两家共同承担费用将两位老人送去养老院养老，或请护工上门照顾。但不管怎么劝说，两位老人就是不同意，认为别人照料不会尽心，甚至可能虐待他们，坚持“养儿防老”。

“结果，现在是60多岁患有高血压、糖尿病等基础病的我爸妈和患有腰椎病的我姑，巨人轮流买菜做饭洗衣服，值夜班照顾两位老人，爷爷还不愿意穿纸尿裤，指挥我爸