



行动不便不愿去养老院 邻居义工照护时间有限

# 孤寡失能老年人居家养老不容易

依法破解老年人失能困局

□ 本报记者 韩丹东  
□ 本报见习记者 丁一

家住北京的王虹年近70岁，一直没有结婚，父母于几年前离世。她不愿让自己的晚年在养老机构度过，于是选择居家养老，自己照顾自己。

“前几年还好，除了腿脚有些不便，每天早上出门买菜，中午做饭打扫卫生，晚上出去遛狗，做这些都没有问题，但现在是不行了。”王虹说，两年前，她得了一场重病，从那以后身体越来越差，走路要使用助行器，生活不能完全自理。

王虹所在社区的社区工作者刘先生告诉《法治日报》记者，王虹自己根本没法下楼，平时需要什么都是社区工作人员买好后送上门。其所在社区还有好几位这样的孤寡失能老年人。

所谓孤寡失能老年人，指的是无配偶、无子女，无人照顾，年纪超过60周岁，丧失劳动能力的老人，以及配偶、子女等仍然健在但事实上孤寡的老年人。与一般失能老年人相比，孤寡失能老年人因身边无人照护，往往面临着更多生活不便或困难，甚至是安全风险隐患。由于缺乏家庭内部和社会外部的支持，很大一部分孤寡失能老年人处在没有人管、无人照料、老无所依的状态中。

第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，目前我国失能老年人约3500万人。据测算，到2035年，我国失能老年人将达4600万人。在这一趋势下，孤寡失能老年人的养老问题，不只是老人和照护人需要面对的问题，更是摆在整个社会面前的难题。

## 孤寡老人青睐居家 邻居义工上门照护

山东日照的赵琳轻度失能一年有余，年近90岁的她居住在小镇的老房子中，考虑到请护工成本高，赵琳只能让邻居帮忙照顾自己，但邻居也只能做到搀扶她出门散步、给她买点生活必需品这种事，洗澡这种对高龄失能老年人来说“高危”的事他们不敢做。

“随着年龄越来越大，她比之前更加敏感脆弱。在中秋节、春节这样的团圆日，她常常会问我‘明天你来陪我吗’这类问题，并且需要反复确认才肯安心。”赵琳的邻居告诉记者，但自己也有家庭，很难全天候去老人家里照顾。

现年68岁的曹军住在陕西省安康市白河县茅坪镇，6年前被查出患有糖尿病，但因为没钱，他并没有按照医嘱每日注射胰岛素。确诊3年后，糖尿病引发眼疾，曹军因此失明，生活中很多事从此无法自理。

由于父母去世得早，他也一直没有成家，失明之后，曹军每日只能待在家中，等待镇上的义工或邻居上门送饭。久而久之，曹军心里越发郁闷。

“虽然养老机构中有专业的医护人员能提供照护，并且还有很多像我一样的老年人，在那里不会感



到孤独。但我不想去世时是躺在养老院里，还是希望百年之时能在家。”曹军说。

除了无配偶、子女，无人照顾的孤寡失能老年人处于养老困境中，一些有配偶、子女等但事实上孤寡的老年人也面临不少难题。

中国福利会老年福利发展中心事业发展部主任何帆在养老服务过程中观察到，一些子女长期居住海外，无法在老人身边陪伴；或由于各种原因，造成长者与其家庭成员感情破裂，关系紧张，且与其他亲属几乎不怎么往来的独居老人们，同样面临孤寡失能后的养老难题。

## 缺少家庭社会支持 城市农村区别较大

据民政部统计，在养老服务体系中，居家养老是我国传统养老模式，也是绝大多数家庭和老年人的选择意愿。其中很多孤寡失能老年人同样选择居家养老。

陕西省汉中市福利院“三无”老人救助专员王先生告诉记者，对中国人来说，居家养老这一概念根深蒂固，老人到养老院面上总是过不去，并且人们对社会化养老存在认识上的误区，总认为养老机构就是为了赚钱，甚至会虐待老人，居家养老还是踏实放心。因此即便很多孤寡老年人已经失能还是会选择居家养老，不接受去养老机构照护。

然而，对于孤寡失能老年人来说，居家养老并非易事。

“这一群体既缺乏家庭内部的支持，也缺乏社会外部的支持，他们当中很大一部分处在没有人管、无人照料，老无所依的状态中。”北京大学人口研究所教授穆光宗说。

他注意到，城乡孤寡失能老年人存在较大区别。除一些发达地区城乡养老服务公共设施实现了城乡一体化外，很多农村地区的养老公共设施和公共照护服务资源配置尚且不足。比如2023年《中国民政统计年鉴》显示，农村养老服务机构的床位使用率仅有42.36%，且多数机构仅能满足具有自理能力的老年人入住，照护失能老年人的资质有待发展，能力有待提升。并且农村地区能为老年人提供就餐服务的地方很少且难以维持，更不用说上门居家照护服务。“这些都直接影响到农村孤寡失能老年人的生存质量。”穆光宗说。

华中科技大学养老服务研究中心教授郭林同样注意到这一问题，他补充道，很多农村居民分散居住，相比于城市可以利用人口聚居、资源丰富，公共投入精准等优势打造出“15分钟养老服务圈”，在农村则难以效仿城镇通过社区整合各项服务的社区照护模式。“虽然我国正积极建设探访关爱制度，但未出台覆盖孤寡失能老年人这一特殊群体的精神赡养政策，

且在面向老年人的公共文化设施建设和精神文化活动开展方面投入有待提高，导致照护焦虑难以缓解。”郭林说。

## 创新完善基层治理 加大政策投入力度

孤寡失能老年人的养老问题，不只是老人和照护人需要面对的问题，更是摆在整个社会面前的难题。受访专家指出，想要破解孤寡失能老年人养老难题，基层治理是关键。

在郭林看来，以创新基层治理保障孤寡失能老年人老有所养，需要聚焦三个发力点：

以综合高效的救助体系靶向救助低收入孤寡失能老年人。依托大数据，基于跨部门信息共享实现“政策找人”，侧重在照护服务方面对贫困孤寡失能老年人施策，并强化补贴标准动态调整和便民服务热线，做好兜底保障工作。

以分层分类的养老服务体系精准满足孤寡失能老年人养老需求。在面向孤寡失能老年人的基本养老服务清单中，侧重基本生活照料、辅助性医疗护理，必要精神慰藉等。在服务顺序上，优先保障失能等级较高、自我保障能力较弱的孤寡失能老年人。在服务递送上，在城镇以家庭养老床位建设为抓手，丰富探访助餐、助浴、助洁等居家照护服务供给，打造居家社区机构协调

贯通的照护供给格局；在农村以县乡村三级养老服务网络完善为核心，强化养老服务供需衔接、资源整合，补齐农村孤寡失能老年人照护短板。

以多部门管理机制创新提升孤寡失能老年人养老保障效率。孤寡失能老年人养老保障涉及部门多，协调事项多，工作合力有待提升。对此应当完善由民政部牵头的养老服务部级联席会议制度，提升长期护理保险、福利补贴、救助供养等制度衔接性。并由财政部门主导做好财政资金、养老基金、医疗基金等大口径资金的年度预算与归口管理工作，并引导保险、信托等社会资金注入活力，实现孤寡失能养老保障工作的筹资多元化。

同时，要完善家计调查与社会信用体系，精准划分特困、低保和低收入老年群体，优化分级分类标准，准确评估老年人的失能等级，完善孤寡失能老年人的分类识别体系。

何帆说，随着意定监护制度以及第三方专业服务机构的出现，在社会制度建设体系中，逐渐建立起了孤寡老年人正式的社会支持网络。虽然由于文化认同、家庭伦理、经济支付能力的限制，但在今后配套政策的发展逐渐跟进后，将成为解决孤寡失能老年人养老困境的创新举措。

“孤寡失能老年人的养老出路在于建设集中供养和机构养老，将孤寡失能老年人的养老办成公共慈善事业。政府也应出台政策和资金支持，鼓励民间私人慈善养老事业的发展。针对居家养老服务模式，相关部门应规范养老护理员市场，有效监督管理员行为，使得有条件的孤寡失能老年人能够享受到优质贴心的市场化养老服务。”穆光宗说。

王先生结合自己的实践经验建议道，进一步健全完善综合协调机制，将做好孤寡失能老年人的养老工作纳入相关部门绩效考核评价内容，确保得到有效落实。完善孤寡失能老年人养老财政投入政策和多渠道筹资机制，加大预算内投资力度，鼓励和引导社会力量积极参与孤寡失能老年人养老服务，建立市、县、镇、村四级养老服务网络，优化服务供给。

“还要明确老年友好无障碍环境建设法规、标准和规范，将无障碍环境建设和适老化改造纳入城市更新、城镇老旧小区改造、农村危房改造、农村人居环境整治提升统筹推进，让老年人参与社会活动更加安全方便。加大对道路交通设施、公共交通工具以及老年人住宅等适老化和无障碍改造力度。提升适老化改造补助标准，降低县区配套补助资金比例，鼓励更多社会家庭开展适老化改造。盘活和整合资源，为孤寡失能老年人提供文化体育活动场所。”王先生说。

在他看来，目前正在实施的经济困难失能老年人集中照护工作，政策覆盖面较窄，救助对象范围较小，仅为已纳入最低生活保障范围且经评估为完全失能等级的老年人。应进一步放宽入住条件，将经济相对困难的孤寡失能老年人、城乡事实无人抚养失能老年人纳入集中照护范围，同时适当提高入住机构补助标准，提升困难失能老年人的安全感、获得感、幸福感。

(文中受访老年人均为化名) 漫画/高岳

谁来帮助无子女失能老年人解决就医财产管理等问题 专家建议

# 培育更多从事意定监护的社会监护服务组织

□ 本报记者 陈磊  
□ 本报见习记者 张婉莹

窗帘隔开了窗外明媚的阳光，房间里显得更为昏暗，今年83岁的北京市朝阳区居民王春梅(化名)躺在床上，床边散落着几件脏衣服，地上丢着几个塑料袋。这是几天前的一个中午，《法治日报》记者推开她家门看到的一幕。

此前，王春梅在上卫生间时一不小心滑倒了，这一摔，腰椎压缩性骨折更严重了，出院之后只能卧床生活，轻度失能，更让她担心的是，她的父母、哥哥都已经去世，自己又没有结婚，一旦失能程度加重，余生还能依靠谁？

数据显示，目前我国失能老年人约占全体老年人的11.6%，像王春梅这样无子女的失能老年人并不少见。

无子女的失能老年人，指那些未生育过子女，或者在老年阶段没有子女且无收养子女的，又因意外伤害或疾病导致身体或精神上的损伤，部分或全部生活不能自理的老年人。他们当下面临没有配偶、没有父母子女，也没有近亲属可以担任监护人的困境，而其他愿意担任监护人的个人或组织并不好找。即便有人愿意担任监护人，也需要经过他们所在地的村(居)民委员会或者民政部门同意。

受访专家指出，尽管民法典等为这一群体提供了意定监护制度，但想要落实好还存在不少阻力。应当加快培育和发展能够担任监护人职责的社会监护服务组织，回应社会需求。同时，从准入资格、履职要求、监护职能等环节建设职业监护人体系，围绕民法典意定监护制度进行相关配套法律法规的制定。

## 有需求却无人监护

近年来，王春梅一直遭受腰椎压缩性骨折疾病的困扰，行动不便，一日三餐由社区人员送上门。彼时她还能自己上下床，自己去卫生间。

今年8月的一天，王春梅去卫生间时踩到地上的水渍滑倒了，缓了好一会儿都没法起身。她赶紧掏出手机联系侄女王女士，王女士联系社区工作人员，叫了辆救护车将其送到附近一家医院。

“现在我还觉得后怕，如果那个时候没随身携带手机，没及时跟我侄女联系上，不知道自己要在地上躺多久。”王春梅告诉记者。

出院以后，王春梅只能卧床生活，从完全自理变成轻度失能。

王女士上班比较忙，早上8点到单位，晚上6点下班，回到家已经晚上7点。以前王女士每周看望姑姑两三次，王春梅卧床后，王女士只能请假在家照顾她。

“别看只是一些喂饭、穿衣服、上厕所、翻身这样的小事，比上班累多了。比如帮她翻身，需要用很大的力气，我很难做到，每次都累得气喘吁吁；如果姑姑需要洗澡，我只能请老年助浴员帮我一起给她洗。”王女士说，思量再三，还不如送她去养老院，毕竟一些好的机构能提供更专业的服务。经姑姑同意后，她已经在合适的养老院了。

记者在调查中了解到，王春梅还是比较幸运的，不少像她这样无子女的失能老年人，目前陷入无人照护、无人监护的境地。

根据民政部社会福利中心和北京市老龄协会公布的《老年人监护问题研究报告》，近年来，事实无人监护、处于监护困境的老年人数量明显上升。在1611名被调查者中，无子女家庭和失独家庭老年人共占约40%。

在北京交通大学教授郑翔看来，我国老龄化程度日渐加深，失能失智老年人数量持续上升，而家庭空巢化、小型化使得监护资源不足，导致老年人陷入监护不当或监护缺失的困境。像失能老年人，往往是有监护需求，但事实无人监护；或者是虽有监护人，但未充分履行监护职责，事实无人监督。找个可靠的监护人来解决其生活、就医、财产管理等方面的问题，是当务之急。

## 意定监护落地不易

事实上，民法典、老年人权益保障法等法律确立了老年人监护的基本制度框架。

老年人权益保障法规定：“具备完全民事行为能力的老年人，可以在近亲属或者其他与自己关系密切、愿意承担监护责任的个人、组织中协商确定自己的监护人。监护人在老年人丧失或者部分丧失民事行为

能力时，依法承担监护责任。老年人未事先确定监护人的，其丧失或者部分丧失民事行为能力时，依照有关法律的规定确定监护人。”

但多名接受记者采访的专家指出，目前来看，相关法律中的一些规定未充分考虑老年人特殊的生理心理特点，在实施中缺乏可操作性。例如，根据民法典的规定，无民事行为能力或者限制民事行为能力的成年人在无法定监护人的情况下，如果有其他的个人或组织愿意担任监护人，须经被监护人住所地的村(居)民委员会或者民政部门同意。

江南大学法学院副教授李欣向记者介绍，这意味着无子女的失能老年人应该提前解决自己的监护问题，一旦其丧失部分或全部民事行为能力，就没有办法自主决定其监护人了。

北京理工大学法学院教授、民法典研究中心主任孟强认为，改革开放以来，我国的社会经济文化和人口结构发生了巨大的变化，出现了无子女家庭、残障家庭等。在监护人方面，这些家庭难以做到由自己的子女、近亲属来担任监护人。“我国需要多元化的监护方式来保障被监护人尤其是老年人的合法权益。”

为此，民法典设立了意定监护制度，具有完全民事行为能力的成年人，可以与其他愿意担任监护人的个人或组织事先协商，以书面形式确定自己的监护人，在自己丧失或者部分丧失民事行为能力时，由该监护人履行监护职责。

然而意定监护在实践中运用较少，普及率不高。采访中，不少失能老年人告诉记者，“活了一辈子，从没听过这个词”。

为何会出现这种情况？河北经贸大学法学院教授田韶华向记者介绍，这是由于多种原因造成的：

一是观念问题。受传统社会文化的影响，多数老年人考虑较多的是财产传承问题，对于晚年失能后的监护考虑较少，更不用说意定监护。

二是宣传问题。虽然意定监护制度已在民法典、老年人权益保障法中有所规定，但由于这是一个新的制度，许多老年人对此仍不了解。

三是实际操作存在一定难度。意定监护协议涉及人身监护、财产监护，其内容包括监护的事项如人身

安全、医疗护理、财产管理、代理权、权利义务等，内容较为复杂，并且由于我国尚未建立完善的意定监护监督制度，社会监护服务组织目前尚未普及，老年人在签订此类协议时也普遍存在顾虑。

四是监护人选择的困难。对于无子女的老年人而言，可能在其亲属、朋友范围内，并无人愿意担任监护人，而且其也没有能力对养老机构等社会组织的监护能力予以考察，这对意定监护制度的适用造成了一定的困扰。

## 监护制度亟须完善

受访专家指出，要使得失能老年人有尊严、有品质地度过晚年，需要解决其由于身体和智力衰退带来的生活照料、身心健康、财产管理、法律行为代理等权益保护问题，亟须完善相关监护制度。

李欣建议，对于无子女的失能老年人，可以在能够作出决定时自己选择意定监护人，发挥意思自治作用，以意定监护制度的地方性实践和案例为蓝本，逐步在地方性立法中对社会监护服务组织的监护监督作细则性规定。监护监督措施包括监护协议登记、社会监护服务组织主动监护报告、民政等部门的监护审核等。

田韶华说，法律应对意定监护协议的内容，受托人的权限限制、监护的监督等问题予以明确。特别是要建立完善的意定监护监督机制，对监督的主体、监督的方式等予以明确，以打消老年人的后顾之忧。鉴于监护人难找这一现实困境，我国可以探索培育和发展专业的社会监护服务组织，并明确此类组织的准入资格、履职要求、监护职能等，以充分发挥社会组织在法定监护和意定监护，以及意定监护监督中的作用。

她进一步提议，在监护职责的履行上，应当协调好最有利于保障被监护人合法权益

和最大程度尊重老年人真实意愿之间的关系。对于老年人有能力独立处理的事务，监护人不得干涉；对于老年人有一定理解和能力的事务，监护人应当尊重老年人的真实意愿，保障并协助其实施相应的民事行为，而不能一概予以替代决定。

在孟强看来，我国的监护制度正在进行改革，改革内容之一即放开监护人的范围，引入非近亲属的其他个人或组织担任监护人，并且强调政府民政部门和居委会、村委会的兜底责任。因此，为了让民法典规定的意定监护制度更好地落地实施，主管部门应当加快促进能够担任监护人职责的社会监护服务组织的培育和发展。未来还应当在相关法律法规中增加规定意定监护的登记制度，使这一制度能够平衡监护人、被监护人与第三人的利益，更好地发挥意定监护制度的预期功能。

“可以围绕民法典意定监护制度进行相关的配套制度完善工作。例如意定监护的登记制度、意定监护的监督监察制度，从事意定监护相关任务的社会监护服务组织及个人的组织、培育、管理制度，以及对需要设立意定监护特定弱势群体的精准帮扶制度等。”孟强说。

