



一些无障碍设施老旧设计不合理 少数人对老年人出行权益认识不够

门口就在眼前，失能老年人难“走”出去

依法破解老年人失能困局

□ 本报记者 赵丽
□ 本报见习记者 马子煜

每天陪伴中度失能的父母下楼锻炼，已成为身高只有一米六多的黑龙江人郭女士的“头等大事”。

虽说郭女士一家住的是电梯房，但卧室到门口的走廊轮椅难以推行。郭女士想要带父母出门，就得先将轮椅推到门外，再想办法把他们从床上转移到轮椅上。郭女士母亲和她差不多高，而父亲的身高接近一米八。等帮助他们走完从床上到门外轮椅这段路，郭女士就已经筋疲力尽，“更别提出门还要一直照顾他们”。

“既然那么累，就别出去，在家里照顾好失能老人不行吗？”《法治日报》记者问郭女士。

“不出门不行。”郭女士回道，这也是所有受困的失能老人家庭的一致反应，因为“与世隔绝”会让失能老人身体机能退化得更快，甚至产生心理问题。可现实是，“出了门可能也不行”，部分地区公共设施存在缺少无障碍设计、清晰的引导标识等问题，会给失能老人及其家庭在出行中带来诸多不便。

接受记者采访的专家认为，我国正积极有效、稳步落实失能老人在无障碍出行权益方面的有关法律、法规，相关无障碍出行环境建设方面取得了一定成效，但也有需要进一步完善的之处。为此，需要加大无障碍设施建设和改造力度，完善配套政策，进一步细化设施建设标准，以确保无障碍设施的功能正常发挥。清晰的引导标识对于失能老人出行权益的认识和尊重，这对于推动无障碍环境建设同样重要。

失能老人出门难 宁愿居家减少外出

在浙江做社会工作者的徐婷为辖区内的失独家庭和残独家庭(独生子女伤残)提供帮助，对于第一次陪失能老人下楼的经历，她始终记忆犹新。

“我帮着两位失能老人下楼，分别是78岁的刘爷爷和73岁的周奶奶，心里十分害怕，总担心自己照顾不好两位老人。”刘婷说，楼梯不宽，因脑梗后遗症导致双腿无力的刘爷爷一手扶着墙，一手撑着楼梯扶手，慢慢地往下挪。不一会儿，他走累了，就站在原地休息，等缓过了，再继续往下走。刘婷不时搀扶着他，生怕发生闪失。好不容易到了一楼，她才松了一口气。

徐婷回忆说：“腿脚稍好的周奶奶出门前，需要先去楼梯间把上锁的轮椅搬出来。老楼的楼梯间地势低洼，要下两层台阶才能走到。周奶奶个子矮小，搬东西十分吃力，原先没人帮助的时候她在向上拉轮椅时还差点闪到腰。了解到这个情况，我就问她要了一把钥匙，出门前帮她把轮椅拿出来，回家后再帮她把轮椅放好。”

“即便有人帮助，失能老人出门也太不容易了。”徐婷感慨道。

贵州省贵阳市的钱楠(化名)刚失能后，家人还总想着让她出门“解解闷”，但住的是老楼没有电梯，如何把一个失能老人“弄”下5楼成了让全家人头疼的事。

为了让钱楠下楼，女儿花了几百元买了一台“电动爬楼轮椅”。其广告宣传，一按电动按钮，轮椅后头的履带就会自动伸开，只需要把老人“绑”在轮椅上，然后向后压住轮椅，转动起来的履带就能辅助上下楼。

但使用过几次后，问题来了——一个人想要掌控这样一个约1.4米高、重量超过60千克的“大家伙”非常费劲。有次女儿在使用时一个没控制住，轮椅向前冲了下去，母女俩一起摔下楼梯。好在由于轮椅的支撑，坐在上面的钱楠毫发无伤，女儿就没那么幸运，摔得头破血流。

自此之后，钱楠三个月没有下过楼。心理上的障碍有时也会给失能老人出门设限。

江西省宜春市的梁女士的外婆最初对轮椅心存抗拒，觉得坐轮椅会让自己显得“弱势”，甚至感到丢人。经过家人的劝说，她逐渐接受了轮椅，开始感受到出行的便利。

“但有次带外婆出门，我在路边招手拦车，有些司机停下来后看到我带着坐轮椅的老年人，又把车开走了。”梁女士说，她后来好不容易打到一辆车，费了好大力才把外婆挪上去，司机非常不耐烦，外婆也十分不好意思。后来再让她出去，她都会说“还是别麻烦别人了”。

采访中不少失能老人家属表示，许多老年人宁愿待在家中，减少外出的频率。这不仅是对身体衰退的担忧，更是对社会和他人目光的敏感。

失能老人出门有多难?几步台阶，几

句话，可能就会让他们与外面的世界阻隔。

老人无法放心出行 无障碍设施待完善

即便顺利出了门，失能老人有时也无法放心出行。

安徽省合肥市的老女士的外婆在91岁时不幸摔倒，从此出门完全依赖轮椅。老女士说，等自己真正带外婆出行后，才发现一些地方虽然有无障碍设施，到实际使用时才发现其设计不合理或存在故障。

她举例说，许多无障碍通道设计得太陡，轮椅推上去十分吃力；有的电梯不够宽敞，容不下轮椅和陪同人员，“这也是为什么不放弃地铁，选择价格更高的网约车。”记者调查发现，由于部分无障碍设施的不完善，像老女士外婆、陈女士母亲这样陷入困境的失能老人还存在不少。

来自广东的陈女士面临类似的问题。她的母亲患有类风湿，无法长时间步行，出行大多数时间都依赖轮椅。陈女士发现有时候在坐地铁时，无障碍通道很难找到，要么距离主要进出站口较远，要么根本没有标识清晰地引导。“为了能顺利出行，有时候我不得不放弃地铁，选择价格更高的网约车。”

记者调查发现，由于部分无障碍设施的不完善，像老女士外婆、陈女士母亲这样陷入困境的失能老人还存在不少。以北京为例，有机今年8月发布的《城市轨道交通无障碍环境轮椅使用者出行指南与适应性道路改善策略研究》显示，他们的研究团队调研了22个地铁站及22个公交站，这些地方的残障公共服务设施相对集中，老年人相对聚集，但受限于历史遗留问题和现实情况，如设施老旧、标准不健全、改造困难等，仅有六成站点的无障碍设施合规覆盖率超60%。

其中，公交站因为设计和建设的年代更早，对无障碍需求的考量相对更欠缺一些；地铁涉及的则主要是无障碍电梯出入口非机动车停放区和站内无障碍闸机没有全覆盖的问题。虽然需要求助铁路服务人员第一时间出现，但频繁出现的“卡点”仍消磨着失能老人出行的勇气、精力和耐心。

细化设施建设标准 满足老人多元需求

“社区最近给我老伴定制了一个专属坡道，解决了他出门不方便的问题。”住在北京市白纸坊街道的武芳(化名)很高兴。原来，武芳需要照顾她老伴和母亲两位失能老人，所住的楼内虽然有电梯，但得经过5级台阶才能到达电梯口。“别看就这几级小台阶，如果不用轮椅推，即便是力气大的壮汉也不能一个人把我们家的失能老人都‘运’过去。”武芳说，她找到白纸坊街道和平原北社区，社区了解到她家的情况后特别上心，想方设法帮他们打造了一个专属坡道。

为了保障坡道的方便、安全，街道和工人们在细节上下足了功夫。考量坡道时，在坡道下方为推轮椅的人特意预留了足够的转身空间；为了增加坡道的摩擦力，每块小木板之间的拼接还有几毫米高差，起到防滑的作用；工人师傅还将木板反复细致打磨，保证板子上没有“倒刺”，不会在使用装卸时扎到手……

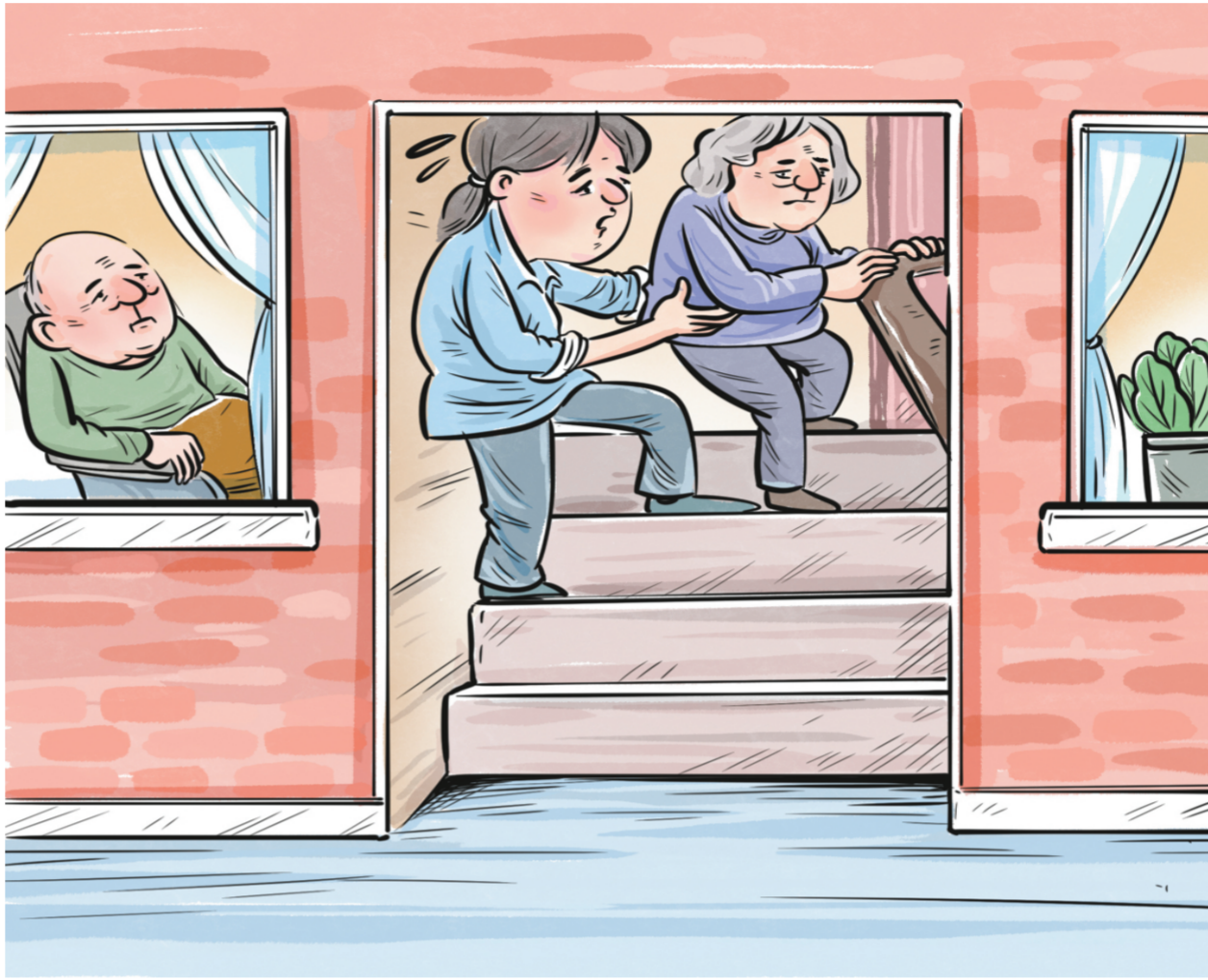
有了这样的“专属定制”坡道，武芳家的失能老人下楼容易了许多。“这种困难能被关注和解决的感觉，真是太好了。”武芳说。

虽然武芳家里的失能老人出门困难解决了，但还有很多失能老人家庭面临出行难题。为了让失能老人出行更加便利，近年来相关部门出台多项相关法律法规及政策文件。2023年6月28日第十四届全国人大常委会常务委员会第三次会议通过的《中华人民共和国无障碍环境建设法》，建立和完善了无障碍设施建设、信息交流、社会服务等方面的法律制度，保障残疾人、老年人平等、充分、便捷地参与和融入社会生活，促进社会全体成员共享发展成果。

今年，交通运输部等六部门联合印发《关于进一步加强适老化无障碍出行服务工作的通知》，提出适老化无障碍出行环境建设改造的目标任务；交通运输部发布《2024年适老化无障碍出行服务扩面提质增效工作方案》，明确时间节点，细化进度安排，力求进一步提升适老化出行服务水平。

中央财经大学法学院副教授王叶刚告诉记者，我国正积极有效、稳步落实失能老人在无障碍出行权益方面的有关法律、法规，相关无障碍出行环境建设方面也取得了一定成效。但也有需要进一步完善之处，尤其是在满足失能老人个性化需求方面。

“例如，目前关于无障碍环境建设主要



集中住宅区和商业区的出入口坡道、城市盲道、医院的快速通道等，但现在居民对无障碍的需求更加多样化，包括公交线路等公共交通的无障碍乘车、老旧小区加装电梯、景区无障碍游览路线等，这就需要进一步细

化设施建设标准，加大无障碍设施建设和改造力度，以确保无障碍设施的功能正常发挥。”王叶刚说，同时，社会公众对无障碍环境建设重要性的认识也有提升空间，不当使用无障碍出行设施以及设施延迟维护的现

象也时有发生。

为促进失能老人无障碍出行，除了专门的法律法规外，王叶刚认为还需要其他的配套政策支持。例如，有关部门应设立专项资金，用于无障碍设施的前期建设与后

卫生健康法学专家口述：部分失能老人照护机构监管不严责任不明

应当统一监管标准健全失信惩戒机制

□ 本报记者 文丽娟

抢救3天后离世了。

家属找到养老院，坚称老人的骨折是在养老院磕碰所致，一定要讨个说法，还要求养老院赔偿。

养老院认为，老人在养老院的情况，监控视频记录得一清二楚，根本没有导致肋骨骨折的事情发生。并且医院检查骨折属于陈旧性骨折，说明发生时间很早，老人入住时，就已经行动不便不能自理了。

由于双方意见分歧较大，家属把养老院告上法庭，要求养老院赔偿医疗费、死亡赔偿金、丧葬费、精神抚慰金等共计60万余元。后来，法院判决养老院赔偿60500元。

法院认为，虽然没有证据显示老人的骨折是在养老院发生的，但养老院没有按照国家标准及强制性的安全规范做老年人入院前的健康评估，存在一定过错，故要承担一定责任，赔偿老人家属一定经济损失。此外，养老院作为提供养老服务的专业机构，未能充分考虑到服务对象的年龄、身体状况、行动能力等因素并尽到充分注意义务，故能够认定养老院在履行合同过程中存在过错。

类似的纠纷，我们在调研过程中遇到不少。目前，全国各类养老机构中，失能老人占全国养老老年人比例大幅提高，但实际中，能够得到养老机构或其他机构照护的失能老人占比不高。总体而言，我国失能老人照护机构远不能满足市场需求，同时存在专业人员缺乏、年轻照护人员比例逐年下降、监管薄弱等问题。

失能老人照护机构作为养老机构，目前主要依据《养老机构管理办法》《养老机构行政检查办法》等部门规章对其进行监管。

失能老人照护机构监管在我国缺乏法律法规阶位的规范性文件，部门规章的效力毕竟有限。同时，现有文件未对失能老人照护机构这一特殊养老机构进行更明确的规范。失能老人身体功能弱化以及认知功能低下，在机构照护中更易发生照护事故，因而需要更严格的监管。

除了监管不严，还存在监管责任不明确的问题。

《养老机构管理办法》规定：“县级以上人民政府民政部门负责养老机构的指导、监督和管理。其他有关部门依照职责分工对养老机构实施监督。”“养老机构应当按照建筑、消防、食品安全、医疗卫生、特种设备等法律、法规和强制性标准开展

服务活动。”

《养老机构行政检查办法》规定：“已经备案的养老机构，由办理备案的民政部门实施行政检查。未备案的养老机构，由服务场所所在地的县级人民政府民政部门实施行政检查。”

我们在调研中发现，虽然监管主体相对明确，但是其具体的监管责任，如监管范围、评价标准还有待完善。且多个部门都对失能老人照护机构有监管职责，但各部门之间缺乏协调配合，导致监管职责不清、监管标准不统一。

此外，还存在监管力度不够的问题。目前相关监管政策不够完善，已经出台的监管政策实际执行力度也不足。

我们注意到，失能老人照护机构在违规经营时，一些监管部门未能及时发现、制止和处罚，导致一些老年人的合法权益受到损害。这也与我国监管执法手段有关。

目前我国失能老人照护机构监管主要采用行政监管手段，而当行政监管存在执法人员不足等问题。因此需要更多社会力量参与进来，壮大监管队伍。《养老机构管理办法》虽然规定“养老机构应当在醒目位置公示各类服务项目收费标准和收费依据，接受社会监督”，实践中社会力量参与监管的积极性并不高，监管参与度有待提高。

通过实地调研，我们对完善失能老人照护机构监管提出了几点建议：

首先就是要对失能老人照护机构监管作专门规定。失能老人相对于一般的老年人来说更为特殊，他们丧失生活自理能力，需要更专业、细致地照护，对照护机构的要求也更高。因此，需要出台一部专门的《失能老人照护机构管理办法》，或者在《养老机构管理办法》中对失能老人照护机构监管制度和失信惩戒机制，对相关主体的违法违规为依法依规实施失信惩戒。

要明确监管主体的监管责任。确立以县级以上人民政府民政部门作为主要的监管主体，领导监管工作；建筑、消防、食品安全、医疗卫生、特种设备等各行政管理部门依法依规进行辅助监管。明确各个主体的监管界限，明确失能老人照护机构服务质量标准、评价体系等监管标准，并建立多部门协调配合机制，实现监管职责的有效衔接。

此外，要建立失能老人照护机构监管制度，构建日常监管与长期监管相结

期维护，以及提供对低收入失能老年人的出行补贴，减轻其经济负担；需要将无障碍环境建设纳入城市发展规划中，确保新建项目符合无障碍标准。此外，应当尽快建立健全无障碍环境建设的监督管理体系，畅通反馈渠道，及时收集和处理失能老人及其家庭的建议和意见，改进相关政策和措施。

“为确保各项措施能够落地实施，需要建立多部门协调机制，形成合力，以更高效地推动实施。例如，多部门应努力建立健全无障碍环境建设的标准体系，包括国家标准、行业标准等，确保各项标准的衔接配合。再如，应当建立无障碍环境建设信息公示制度，定期公布无障碍环境建设情况，接受社会监督。同时完善反馈机制，广纳民意，确保无障碍出行政策的合理性。”王叶刚说。

除此之外，受访专家和失能老人家庭也都向记者表达了这样的观点——提高公众对于失能老人出行权益的认识和尊重，对于推动无障碍环境建设同样重要。

对此，王叶刚提出以下建议：开展公益宣讲。社区可以组织针对无障碍出行建设相关法律法规的宣传活动，利用电视、广播、短视频平台等社交媒体平台，宣传无障碍出行建设的重要性，提高公众对失能老人无障碍出行的关注度；

组织法律志愿服务活动。鼓励法律工作者在社区开展法律咨询等志愿活动，帮助居民了解最新的无障碍环境建设的法律法规以及如何依法维护失能老人的相关出行权益；

组织相关座谈会。邀请专家学者和社会工作者共同探讨无障碍环境建设的现状和未来，共同策划无障碍环境建设项目；

推广成功经验。通过媒体报道，分享无障碍环境建设的成功案例，激励更多社区和个人切身体参与无障碍环境建设。

漫画/高岳

合的长效机制，行政执法应加大监管力度，确保失能老人照护机构合法经营。在监管活动中，要注意建筑、消防、食品安全等是否符合法律标准，以及照护机构是否存在非法集赞、虐待失能老人等不法行为。相关部门可以制定失能老人照护服务随机抽查事项清单，结合监管特点和需要，制定完善抽查工作细则，就抽查比例和频次、抽查方式、检查内容、检查流程等事项作出规定；统筹建立检查对象名录库和执法检查人员名录库。

健全各部门协调配合机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。民政部门在监督检查中发现失能老人照护机构存在建筑、消防、食品等方面安全隐患，应当立即督促机构采取措施消除隐患，并书面告知相关部门；对安全隐患突出或者情况紧急需要立即处置的，应当依法责令服务机构停业整顿或者采取紧急措施处置，并通知相关部门到场处理；对应当采取行政强制措施或者行政强制执行的，应当通知具备相应执法权限的部门或者申请人民法院依法处理。

建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。同时失能老人照护服务领域行业组织要积极推行行业信用承诺制度，健全行业自律规范，规范会员生产和经营行为，加强会员信用管理，推动行业自律体系建设；制定行业职业道德准则，规范从业人员职业行为，积极协调解决失能老人照护养老服务纠纷。

加大失能老人照护服务领域信息公开力度，建立服务质量信息公开清单制度，督促服务机构通过书面告知，在机构显著位置设置公示栏等方式，主动公开其基本信息、规章制度、服务项目、收费标准等事项，畅通群众监督渠道，依法服务投诉举报受理流程，实现“民政牵头、归口负责”。

调研时，有基层干部说：一个社会幸福不幸福，很重要的还是看老年人幸福不幸福。对失能老年人的照护，考验着社会治理现代化的精度，也体现着社会的温度。我相信这也是失能老人心里的心声。满足这一群体的健康服务需求，要从根本点着手，强化政府在长期照护与养老服务体系中的监管作用，健全各部门协调配合机制，从而提高失能老人生活质量，助力我国长期照护服务事业的发展。