



让更多失能老年人在社区得到照护

专家：建立全国统一的失能老年人数据库回应服务需求

依法破解老年人失能困局

□ 本报记者 陈磊

在老年人群中，尤为受人关注的是失能老年人，他们丧失了全部或部分生活自理能力，生存保障与尊严保卫极为脆弱。数据显示，我国目前有失能老年人3500万人。据测算，到2035年，我国失能老年人将达到4600万人。解决他们的照护难题，事关国家发展大局，事关亿万百姓福祉。

根据《2023年度国家老龄事业发展公报》，全国共有养老床位合计823万张，其中，注册登记的养老机构床位517.2万张（其中护理型床位占比为58.9%），社区养老服务机构和设施床位305.8万张。这意味着，即使失能老年人愿意入住养老机构，现有养老机构床位也远远满足不了他们的需要，他们中的大部分人只能选择居家养老。

实际上，大多数老年人都想居家养老。在今年5月16日国家卫生健康委员会召开的新闻发布会上，国家卫生健康委老龄健康司负责人介绍，现在90%以上的老年人都希望居家养老。但从《法治日报》记者近日一系列调查情况来看，我国居家和社区养老服务供给与老年人实际需求之间仍然存在较大差距。

如何解决失能老年人群体面临的养老服务难题，让他们在“家门口”幸福养老？为此，记者采访了长期关注我国老年人养老服务和社会保障的中国社会科学院社会政策研究中心研究员唐钧。

居家养老成为常态 政策供给没有跟上

记者：针对失能老年人群体，我国当前的养老服务政策供给是否充足？

唐钧：21世纪初，我国开始迈入老龄化社会。不少人认为，由于人口老龄化的持续影响，我国传统的家庭养老将难以维系。与此同时，在很多人看来，通过投入建设更多高质量的养老机构，能够让老人安度晚年。于是，我国开始大规模建设养老机构，截至目前，养老床位数达到823万张。

但是，多年来的实践证明，这样的政策思路存在一定的不足：一方面，现有养老机构床位远远满足不了老年人的需要，也远远满足不了失能老年人的需要；另一方面，现有的养老机构运营方式看，老年人“一床难求”与郊区、农村地区养老床位大量闲置的现象并存。

导致这种现象的主要原因是，大多数老年人（包括失能老年人）不愿意去养老机构养老。从老年人本身的角度看，机构中的生活方式与在家里有较大差异，往往带有约束性，也可能导致隐私被泄露。此外，当老年人仍然看重天伦亲情，而长期住在养老机构容易造成亲情疏离。从养老机构运营方式看，老年人要获得个性化的照护很困难，照护和服务的安排更多时候考虑的是机构本身以及管理者、照护者的便利。我国老年人（包括失能老年人）居家养老成为常态。

因此，我国的养老服务制度设计的思路应集中于如何满足老年人居家养老的服务需求。对于失能老年人，居家养老主要需要三个方面的保障，即养老保障、医疗保障和长期照护保障。但我国目前的制度供给、养老服务设施供给、养老服务人员供给没有及时跟上，落后于现实需要。

完全失能专业照护 部分失能居家照护

记者：失能老年人选择居家养老后，对他们的照护思路是什么？

唐钧：一般认为，所有的社会政策都是围绕政策目的和政策目标建构起来的。政策目的是制定一项政策的原因和动机，政策目标则是制定这项政策所期望得到的结果。作为社会政策的老年照护体系的目标应该是使所有的失能老年人都能够享有较高的生活质量和个人尊严，即我们常说的要让失能老年人有“获得感、幸福感和安全感”；构建老年照护体系的原因则是当前日趋严峻而且不可逆转的人口老龄化的社会背景，而其动机是要建立以人对人的关怀为基本理念的照护体系来实现上述政策目的。

失能老年人照护服务可以通过两条路径实现。一条路径是专业照护，即机构照护通过院舍服务的方式，让有需要的老年人入住，为其提供专业照护。但主要服务对象限于重度或完全失能的老年人。另外一条路径是准正式照护，即机构通过社区照护提供居家服务，打造以自我照护、非正式照护为基础的居家照护。对于部分希望终老于家中的“照护依赖”老年人，居家照护也可以提供安宁疗护和临终关怀服务。

记者：机构应提供哪些居家养老服务？

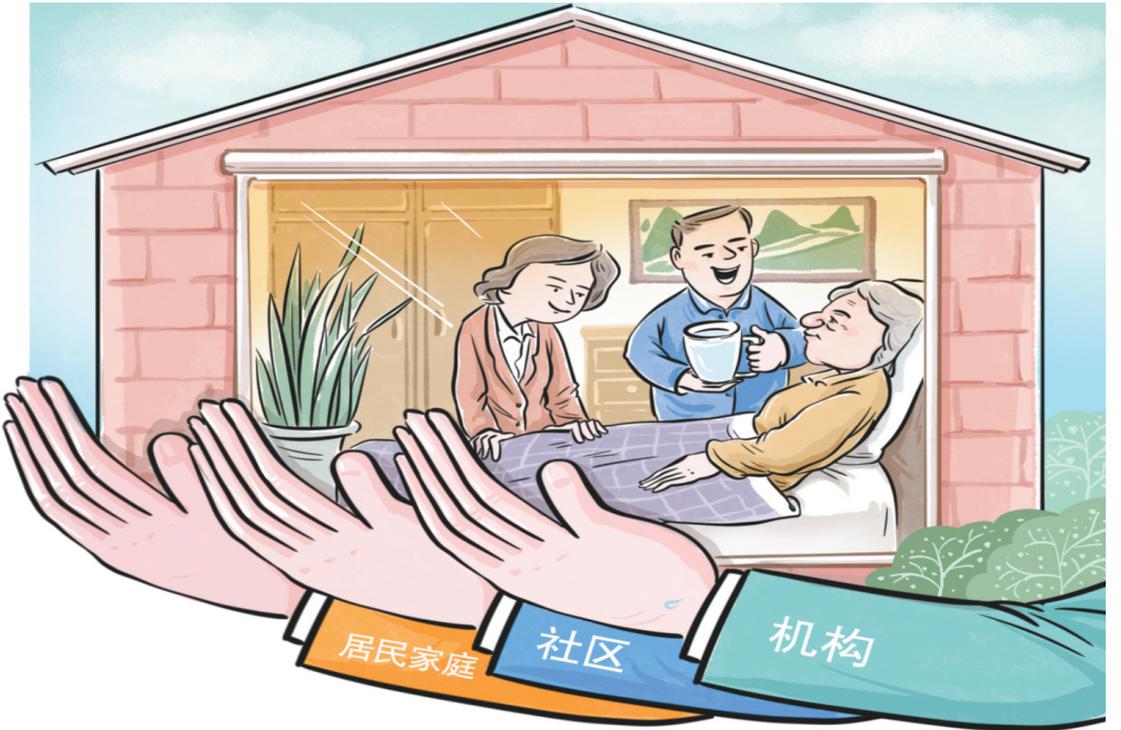
唐钧：作为失能老年人，居家养老所需要的养老服务，可以用“照护”一词概括，其中包括三层含义：第一层是生活照料；第二层是和照料分不开的康复和护理（不是纯医学的康复治疗），如给卧床不起的老人做按摩；第三层是老年照护，在专业机构支撑和社区平台的支持下，建立由非正式照护者和专业人员组成的照护服务队伍，为有需要的老年人提供长期照护服务，以确保缺乏自理能力的老年人能够满足自身需求，尽可能保证其生活质量和人格尊严。

新型养老服务体系 平台支撑依托社区

记者：具体而言，针对失能老年人，该如何进行制度设计？

唐钧：失能老年人居家养老需要“社区为依托”，尤其需要离家最近的社区支持。社区在老年照护体系中，就是连接各方力量的平台。因此，在顶层设计上需要构建一个能提供养老服务的社会系统，特别是打造一个政府支持、市场化运作的第三方平台，形成以平台机构为依托、社区为依托、居家为基础的新型养老服务体系。

聚焦失能老年人照护，推动养老服务与社会保障、健康支撑协同发展，加快形成与人口老龄化和推进中国式现代化相适应的养老服务体系，以提高失能照护能力为重点，健全县（区）、乡镇（街道）、村（社区）三级养老服务网络，加强养老服务供需衔接、资源整合，推动失能老年人照护下沉到城乡社区及老年人家庭，以失能老年人照护需求为中心，完善健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等衔接的健康支撑体系，打造居家社区机构协调贯通的照护供给格局。同时建立完善的职业保障体系，形成提供养老服务的生力军，为居家老年人提供养老服务。



须完善长护险制度 造就“照护型产业”

记者：我们注意到，为了切实减轻失能老年人家庭经济负担，加快建立健全长护险制度已成为重要举措，对此您如何看待？

唐钧：为解决失能老年人的长期照护问题，2016年，人力资源和社会保障部印发《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，在15个城市开展长期护理保险试点。2020年，国家医保局、财政部联合印发《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，着眼建立独立险种和确保制度长远可持续，明确工作目标和制度框架，将试点扩大到49个城市，在更大范围检验试点成效。截至2023年底，参保人数达1.8亿人，长期护理保险基金累计支出720亿元，累计236万失能人员享受相关待遇。长期护理保险定点服务机构8080家，护理人员3028万人。

从试点情况看，失能老年人被列为长期照护保障制度的首选对象。今后应该进一步扩大试点范围，尽快在全国范围内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。

为解决失能老年人长期照护的资金问题，可以考虑通过长期积累的保险手段来筹集资金，最终将潜在的失能老年人的长期照护需求转变为有保险给付支持的有效需求。

记者：对于居家养老的失能老年人来说，家属在进行照护时所付出的劳动一般而言不会转化为报酬，这个问题该如何解决？

唐钧：要造就“照护型产业”，政府和社会应当承认非正式照护也是社会劳动，在家里照护孩子、老年人以及病人、残疾人，应该被认为是在为国家、社会做贡献。但在我国，非正式照护被习惯性地看作“家务事”，与社会贡献无关。应当承认，非正式照护也是工作，也是就业，完全有正当理由获取劳动报酬。

可以用“关怀—照护”理论进行价值判断：第一，承认照护工作也是在为社会作贡献；第二，这种工作状态实际上是在完全自愿的前提下家庭内部的劳动分工和经济上的再分配，就伦理道德而言符合中国的传统；第三，经济学的的一个基本假设就是，人本质上是趋利避害的经济动物，所以作出这样的决定一定是这个家庭针对现实情况权衡利弊后作出的满意选择。如果国家与社会对这样的社会劳动适当给予经济支持则更好，可以先从全职照护者开始，资金可以从失业保险中（看作一种就业方式）。

就现行政策而言，自长期照护保险试点以来，一些试点城市实施了“长期照护保险的给付同时向非正式照护”的政策，用保险金覆盖家庭中非正式照护者付出的劳动成本，备受被照护的老年人及其亲属的欢迎，可以考虑将这项政策纳入国家层面的制度范畴。

大小便智能护理机器人 不漏水便携式洗浴机

养老“黑科技”助力解决失能老年人照护难

□ 本报记者 文丽娟 □ 本报见习记者 张婉莹

“来，把手扶稳。”李红（化名）温柔地提醒父亲，她小心翼翼地确保眼前这台机器的支撑臂穿过父亲的腋下，同时将腰间的安全带系得牢固稳妥。随后，机器缓缓运作，将已无法自行下床的父亲安全抱起，平稳地移动到床边的轮椅上。

李红的父亲今年已经87岁高龄，一年前因脑梗塞导致身体瘫痪后，一直在托养中心接受护理，长期处于卧床状态。但老人每天仍不时需要坐起十几分钟，比如上厕所、去洗澡，或是在房间内进行简单活动。李红留意到，当父亲从床上坐到轮椅上后，眼中闪过光彩。

过去，帮助父亲坐上轮椅这项工作是由托养中心的护工来完成的。然而，由于护工数量有限，难以时刻关注老人的需求，再加上移位并非易事，需要耗费极大的力气，所以一天当中老人短途移位的次数屈指可数。最近，托养中心引进了一台辅助式移位机，自此很多情况下这项工作便由它代劳，不少失能老年人都成为它的受益者。

随着老龄化程度不断加深，社会对于失能老年人的医疗护理和长期照护需求已十分迫切。数据显示，目前我国失能老年人约3500万人，与这一数据形成鲜明对比的是，目前我国养老护理人员仅有50多万人。

如何解决失能老年人的照护难题？《法治日报》记者近日采访发现，多地纷纷推出“黑科技”，通过智能技术赋能，为失能老年人的生活带来了积极的改变。

“黑科技”全面助力

李红父亲所在托养中心引进的辅助式移位机，是由腾讯SSV银发科技实验室研发的。据相关负责人介绍，他们先期研发移位机的目标就是打造一台仅需1名照料者就能操作，且可以移动体重不超过100公斤老人的机器。

这个目标在托养中心的试用中得到了实践验证，像李红父亲这样大体格的老人也能顺利转移，50多岁

的女性护工也能迅速学会操作这样一台机器，利用移位机独立完成移位工作。

“使用移位机虽然暂时没有减少时间成本，但是所需人手减少了，同时整个过程对于老人和护工来说，也更加安全了。”托养中心管理人员评价道。

湖北武汉市民刘玲（化名）的需求是一套能够帮助失能老年人洗浴的设备。

刘玲的父亲今年83岁，患有阿尔茨海默病，处于重度失能状态。对刘玲来说，帮助父亲洗澡是一件“令人头疼的事”——老人体型高大，无法使用淋浴，只能用毛巾擦拭，“即便只是这样简单地清洗，也需要三四个大人花费一两个小时，常常累得满头大汗”。

她时常设想，能否设计出一套针对失能老年人的洗浴设备，既可以回收洗浴用水，又能够对难以移动的老人进行卧床洗浴。

刘玲的想法有望成为现实。不久前，有高校联合研制了一款具备全方位洗浴功能的轻量化、智能型洗浴机器人。该洗浴机器人主要由多方位洗浴椅、多角度喷淋臂及辅助擦洗臂三部分构成，可以实现不同洗浴位姿下的全方位喷淋、洗浴及擦洗。

除了居家养老中对智能设备的需求外，许多养老院也称，他们需要智能设备来协助养老院护工工作。北京市朝阳区一家专门接收失能老年人的养老院负责人向记者介绍，他们目前已引进自动移位机、智能床垫等设备，通过智能床垫检测老人生命体征。一旦遇到突发情况，便会通过预警系统来通知护工。“但我们还急切地需要定位检测系统，跌倒感应器等智能设备，以便快速定位一些失智老年人的位置。最好还有可以直接为每位老人分配药物的系统，目前老人服用的药物种类较多，且都是由护工分配。”

近年来，我国智慧养老行业受到各级政府的高度重视和国家产业政策的重点支持。国家层面陆续出台多项政策，鼓励智慧养老行业发展与创新。记者梳理发现，目前智能技术对失能老年人的应用覆盖了生活照护、健康监测、运动康复训练、智能应急响应等多方面。比如，大小便智能护理机器人、不漏水的便携式洗浴机、老人跌倒能自动报警的毫米波雷达守护仪、

辅助用餐机器人、智能助行机器人……从洗澡、吃饭到行走，“黑科技”全面助力失能老年人。

多地推进智慧养老

除了智能产品赋能之外，多地正加快推进智慧养老平台建设。

在上海，根据市民政局出台的《上海市推进智慧养老平台建设三年行动方案（2023—2025）》，2025年底至少要完成100家智慧养老老院的智慧养老平台建设任务。这些智慧养老院将集成智慧入住、智慧餐饮、智慧健康、智慧生活照护、智慧安全防护、智慧运营管理六大块的功能。

在湖北省黄冈市，智慧养老服务平台依托“i黄冈”开发，对全市139.5万名老年人按60岁以上失能半失能、75岁以上高龄活力老人进行精准画像、分类识别，并围绕画像指标进行需求分析，提供精准服务。

在江苏省南京市，“小江家护”项目引入“虚拟照料服务”，为辖区内失能老年人安装智能手环，联网式烟雾报警器、联网式可燃气体泄漏报警器、智能红外探测器等智能设备，一旦发生紧急事故，“互联网+养老院”会立即派单给最近的护理员上门处理。

而对于养老机构服务质量的智慧监管，也有多地正在积极探索。

北京针对失能照护服务过程追溯难、质量评价难问题，依托北京市养老服务网开发部署智慧照护系统，在全市500余家养老机构统一配备了1.2万套智慧照护终端设备。据北京市民政局相关负责人介绍，这套系统的最大特点是终端采集的数据可实时同步至市民政局开发建设的北京养老服务网“家院协同”模块，“家院协同”模块负责将服务数据与服务协议内容进行比对，确保养老机构履行服务协议，避免虚报提供服务。

前不久，记者走进北京市西城区白纸坊街道养老服务中心看到，每个托养床位旁都摆放着一台智慧照护终端，通过这一终端，每位老年人都能在前期身体评估的基础上，获得一份每日照护计划。照护人员会严格按照照护计划对老人开展服务，包括喂饭、

清洁等。

北京市东城区还通过打造智慧养老一体化数字平台，建立了“区—街道—社区—家庭”四级养老服务体系，对养老服务实施全对象、全流程、全要素监管。通过该平台，实现了对全区4535张养老家庭床位的全面监测。相关数据经过整合对接，呈现在北京养老服务网，汇入民政部民生工程相关模块，为养老服务监管提供智慧支撑。

严守科技发展伦理

业内专家指出，当“老有所养”遇上科技赋能，会对老年人尤其是失能老年人的日常生活照料、医疗康复保健、精神慰藉、意外紧急救助等方面提供积极帮助，进而为失能老年人提供智能、便捷、精准、丰富且个性化的养老服务；同时也能减轻照护人员的劳动强度，缓解我国老年人专业护理人员短缺的状况，为突破深度老龄化在我国社会、家庭中逐渐形成的困境提供新的机遇。

厦门大学法学院副院长郭春镇认为，失能老年人产生养老困境的根源在于，养老服务资源配置难以满足现实需要和有关失能老年人养老保障的制度供给存在不足。在“智能化”与“老龄化”相互交织的智慧老龄化背景下，应充分吸纳技术治理解决资源配置问题和法律治理解决制度供给问题的合力。

郭春镇指出，既要注重完善失能老年人权益保护、养老产业发展和多主体养老扶助责任分工的养老保障制度供给，又要推动法治框架下技术与养老服务的深度融合，构建智能养老服务体系，鼓励适老化智能技术的研发应用，实现技术赋能。在以坚持技术发展主义下的法治促进为原则，以算法法律化为补充，以严守科技发展伦理为保障的法律与技术互促互构中，维护失能老年人养老权益与尊严，推进失能老年人智能养老。

陕西师范大学国际商学院教授睡觉臣认为，在推进人工智能养老研究与应用的同时，要加强对人工智能养老领域的监管，建立健全伦理评判体系，并加强隐私保护。只有这样，人工智能养老才能健康持续发展。

编后语

从2024年10月11日至19日，法治经纬版聚焦失能老年人群体，陆续推出6个版11篇报道，为解决“一人失能，全家失衡”建言献策。

在稿件采写过程中，我们深深体会到，失能老年人这个特殊的群体，面临着常人难以想象的困境。他们有些人无法自己下床，无法独立进食，无法自主洗浴，每一个看似简单的动作都成为巨大的挑战。曾经熟悉的日常生活变得遥不可及；对于失能老年人来说，长期不便的生活，不仅给他们的身体带来各种不适和并发症的风险，更在心理上造成了沉重的打击。

然而希望之火并未熄灭。我们关注到，养老机构正逐渐降低的收费标准和不断提高的服务质量与硬件设施标准；部分失能老年人照护机构监管不严肃不规范的现状也在逐步改善；统一的监管标准和失信惩戒机制正在建立健全；失能老年人的出行权益受到关注，相关的无障碍设施正在不断完善。目前相关部门已经增加对家庭照护的政策支持，以平台机构为支撑，社区为依托、居家为基础的新型养老服务体系正在打造。

针对更为需要帮助的孤寡失能老年人群体，我们也注意到，目前基层正不断创新治理方式，对其加大政策投入力度，同时更多从事意定监护的社会监督服务组织正不断建立和完善。多地推进智慧养老平台建设也为失能老年人带来了福音，老年人可以享受智能化的生活照护、健康监测等服务，家属也可以更加放心地将老人托付给专业的机构和人员。

失能老年人的生活状况虽然令人担忧，但法治保障、科技的发展和社会的关注为他们带来了希望。我们应该共同努力，为失能老年人创造一个更加美好的生活环境，让他们在晚年感受到关爱和温暖。