

代表委员建言以法治织密失能老年人照护网 破解“一人失能全家失衡”困局

两会特稿

本报记者 张守坤

“深入实施积极应对人口老龄化国家战略，扩大普惠养老服务供给，积极发展农村养老服务，实施中重度以上失能老年人养老服务消费补贴项目”“推行长期护理保险制度”……今年的政府工作报告中，多次提到“养老”一词。

而在此前，2025年，民政部、财政部就联合印发通知，明确通过中央和地方财政资金向符合条件的失能老年人发放养老服务消费补贴。这是我国首次在国家层面以消费补贴形式支持失能老年人照护服务。

失能老年人照护问题，为何受到国家层面的长期重点关注？

据统计，我国失能老年人约3500万人。穿衣、洗漱、进食、翻身、排便……每一件看似简单的小事，都需要照料者帮忙。照护的重担、经济的压力和精神层面的煎熬是不少失能老年人家庭必须面对的现实。全国政协委员、湖北第二师范学院院长郑军向《法治日报》记者介绍，“一人失能，全家失衡”道出了现实困境——失能不仅影响老年人生活质量，更让照护者身心俱疲。

该如何更好结合实际出台具体政策，让更多失能老年人得到有效照护？今年全国两会期间，记者采访了多位全国人大代表和全国政协委员，他们就此事进行了思考并作出了回答。

健全救助体系

养老服务关乎民生福祉，牵动千家万户。《中共中

央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，要完善空巢老人服务保障体系，加强公共适老化改造和无障碍改造。近年来，多地聚焦基本养老服务体系硬件提升，用实实在在的设施改善，为失能老年人筑牢幸福养老防线。

在郑军看来，要想让失能老人得到更好照护，应当进一步强化硬件支撑，推动从“有”到“好用”。

“要强化场景驱动创新，推动‘硬件+软件+服务’产业链贯通，鼓励研发与居家、社区、机构深度融合的解决方案，重点攻关人工智能、人形机器人在生活照料、康复护理中的应用，让智能设备成为护理员‘增效器’。”郑军提出，应注意补齐农村设施短板。在乡镇层面推动医养结合机构建设，推广“县级医院在养老机构设立科室，派驻医护团队，配备救护车”模式。

全国政协委员、政协天津市第十五届委员会副主席张金英建议，针对80岁以上高龄失能、无自理能力老年人，可以搭建精准应急响应与安全守护体系，打造“互联网+居家失能老年人智慧照护”平台，依托即时通信类App、养老服务App开展远程服务与管理，优先覆盖高龄失能、失独等特殊困难老年人家庭，确保老年人突发健康状况及时被发现、第一时间发现、响应并处置。

资金保障同样重要。今年的政府工作报告提出，继续提高城乡居民基础养老金最低标准。中央财政将安排1.25万亿元补助资金，确保养老金按时足额发放。

全国人大代表、海南省儋州市白马井镇学兰村党支部书记吴少玉建议，稳步提高基本养老金标准，对高龄失能独居老年人增发专项补贴，同时筑牢医保与大病救助的防线，简化医保报销流程。

全国人大代表、北京金诚同达(西安)律师事务所

主任方燕长期关注失能老年人照护问题，她曾提出多项有关建议。比如健全分层分类的社会救助体系，将符合条件的失能老年人纳入相应社会救助范围，予以救助；推动地方探索通过政府购买服务等方式，为经济困难的失能老年人等提供必要的访视、照料服务等。

“目前很多建议得到了相关部门的回应和落实，失能老年人的生活品质有了很大提升。”方燕说。

优化人才政策

近年来，不少地方通过政策扶持、多渠道引才及分层培育，加强养老护理员队伍建设，取得可喜成绩。但据《2025养老护理员职业现状调查报告》数据显示，未来养老护理员仍存在较大缺口。

全国人大代表、江苏省南通市崇川区美适心福爱护理院护士长李楠楠建议，推动全国卫生类高职院校向康养职业大学转型。可先行在老龄化程度高、卫生职教资源丰富的省份，具有代表性的特大中心城市选择若干所代表性院校开展转型试点，形成可复制、可推广的模式，进而带动全国卫生类高职院校面向康养产业实现成功转型和高质量发展。

张金英建议，优化专业人才培养政策，破除医疗机构人员参与养老照护服务的执业限制，明确医生、护士可通过兼职、远程会诊等形式参与照护服务，兼职薪酬按市场化标准核算，纳入个人合规收入范畴。聚焦农村照护痛点，实施“乡村照护人才定向培养计划”，以乡镇卫生院为依托，开展“乡村护理员”专项培训，覆盖实用技能，实现农村行政村持证护理员本土化、农村失能老人就近照护。

全国人大代表、湖北省黄石市残联主席团副主

李莉告诉记者，可以发展城市互助式养老，将低龄健康老年人从“服务对象”转变为“服务力量”。

建立护理机制

在居家养老、社区养老、机构养老三种方式中，目前，大多数老年人选择居家养老，但很多家庭照护能力严重不足。

在张金英看来，为精准居家照护需求，精准保障失能老年人“老有所依”，可以建立精准服务与“一人一策”照护体系，坚持政府引导、市场运营、社会参与原则，制定涵盖生活照料、医疗护理、精神慰藉的居家养老需求清单，由老年人及家庭自主勾选，实现服务精准对接。还可以推进医养结合与预防干预，为每位有居家照护需求的老年人建立“一人一档”健康档案，推动社区卫生服务中心提供上门康复指导、延续性护理服务，提升家属照护专业能力。

由于高龄群体尤其是失能老人往往存在“多病共存、康复周期长、治疗需求复杂”的痛点，郑军据此建议，应做实家庭支持与医养融合。

“全面开展家属技能培训，免费提供压疮护理、用药安全等核心技能培训，由村医或社区护士定期指导；推进医疗资源下沉，推广‘家庭病床+互联网+护理服务’；鼓励养老机构内设医疗机构或建立协作关系，建立急救绿色通道；打通康复护理衔接，建立医院—养老机构—家庭的连续性护理机制。”郑军说。

“随着各类政策落地和照护体系不断完善，失能老年人照护难题正迎来系统性破局。相信在看得见的将来，每一位失能老人都能获得更好照护，每一位失能老人都能安享幸福晚年。”全国政协常委、贵州省政协副主席赵德明说。

代表呼吁加快长期护理保险立法

明确社保“第六险”独立险种法律地位

本报记者 隋晓磊 赵晨熙

长期护理保险作为应对人口老龄化、健全社会保障体系的“第六险”，是破解“一人失能，全家失衡”困境、保障失能老年人基本生活权益、减轻家庭照护负担的关键民生举措。政府工作报告显示，长期护理保险制度覆盖3亿人。

全国人大代表、北京信利律师事务所首席合伙人阎建国在调研中了解到，当前我国养老长期护理保险发展面临的核心瓶颈是“立法缺失、标准不一、推进失衡”。

全国人大代表、世纪荣华投资控股集团有限公司董事长崔荣华注意到，长期护理保险试点自2016年启

动以来，在取得成效的同时，也凸显一些问题。比如，各地在筹资机制、保障范围、待遇标准等方面差异较大，缺乏统一规范；资金筹集不稳定，服务质量监管难等问题也因法律保障缺失而加剧。

“尽快制定养老长期护理保险法律法规，在全国范围内统一推行养老长期护理保险，是完善社会保障体系、增进民生福祉、促进社会公平正义的必然要求。”阎建国说。

阎建国提出，加快立法进程，构建完善的长期护理保险法律制度体系。建议全国人大常委会将养老长期护理保险立法纳入年度立法计划，加快立法推进步伐，尽快制定长期护理保险法，明确长期护理保险的

法律地位、基本原则、适用范围和管理体制，将长期护理保险确立为与养老保险、医疗保险并列的独立社会保险险种，切实提升制度权威性和稳定性。

崔荣华建议，在社会保险法中增设“长期护理保险”章节，明确其作为独立社会保险险种的法律地位，系统规定参保对象、筹资机制、待遇支付、基金管理等内容。

在崔荣华看来，长期护理保险参保对象应包括城镇职工、城乡居民、灵活就业人员以及农民等各类人群。初期可从城镇职工起步，逐步扩大至城乡居民，最终实现全民覆盖。“至于参保方式，参保人员应从年轻时开始缴纳保费，直至退休或达到规定年龄。对于灵活就业人员和农民，可采取自愿参保与政府补贴相结

合的方式，鼓励其积极参保。”崔荣华说。

在筹资方面，代表们也给出了相应建议。

阎建国希望健全筹资机制，保障长期护理保险制度可持续发展。立足多元共担原则，着力构建稳定、可持续的长期护理保险筹资体系。明确筹资责任分工，建立动态筹资调整机制，拓宽补充筹资渠道，规范基金管理，严密防范基金运行风险，确保基金专款专用、安全可控。

崔荣华认为，长期护理保险基金应通过个人缴费、单位缴费、政府补贴等多渠道筹集，个人和单位缴费比例可根据当地经济发展水平和承受能力合理确定，政府对困难群体和特殊人群给予适当补贴。



两会瞬间

图① 3月9日，十四届全国人大四次会议第二场“代表通道”集中采访活动在北京人民大会堂举行，代表一边走向通道一边向记者挥手。

本报记者 徐伟伦 摄

图② 3月9日，十四届全国人大四次会议第二场“代表通道”集中采访活动吸引了众多媒体记者的关注。

本报记者 李唯玮 摄

基层代表建言为谱写“田园新篇”保驾护航

法治赋能乡村振兴见实效

两会连线

本报记者 罗莎莎

如今，江苏省宜兴市西渚镇白塔村的法治文化公园，已成为村民闲暇时的常去之地；在江苏省南京市高淳区的新农人学院，回流乡村创业的年轻人在学习技能的同时，法治课堂的精准赋能也为他们的长远发展保驾护航……

今年全国两会期间，来自江苏基层的全国人大代表围绕政府工作报告中关于推进乡村振兴的部署，畅谈履职心得，分享实践经验。《法治日报》记者在聆听代表发言时感受到，法治正以实实在在的成效为乡村振兴持续赋能。

融入村民日常生活

“乡村振兴离不开法治护航，但法治并不是冰冷的条文，而是要融入村民的生产生活中。”全国人大代表、白塔村党总支书记欧阳华说。

在20余年的发展进程中，白塔村逐步探索并形成了“党建引领、法治保障、德治教化、自治强基、智治支

撑”的“五治融合”治理体系，为该村从经济薄弱村到乡村振兴示范村的转变提供坚实保障。

值得一提的是，白塔村与宜兴市司法局探索“家庭律师上门服务模式”，与全村943个家庭签订法律服务协议，累计为村内60多户家庭解决了法律难题。村里还与宜兴市人民法院合作建立调解工作室，与宜兴市人民检察院合作开展美丽乡村直播推介……一张张多元化的法律服务网络在白塔村全面铺开。

“乡村振兴必须走法治化、制度化之路。只有让每一笔投资、每一项权力都在法治轨道上运行，才能真正走出既有活力又安定的乡村振兴之路。”欧阳华说。

白塔村的发展历程，映射着江苏法治力量谱写“田园新篇”的生动实践。据了解，江苏目前已建成209个全国民主法治示范村(社区)。

助力培育产业人才

将法治精神融入乡村发展血脉的实践，同样体现在对涉农产业人才的培育上。

今年2月，南京首个新农人学院在高淳区成立。在这里，“新农人”不仅能学习传统农业技能与涉农新领域技能，还能接受法治教育、道德教育等方面的培训。

“成立学院的核心目的，就是为了吸引并留住年

轻人才，鼓励他们返乡创业。”全国人大代表、高淳区砖墙镇茅村党总支书记、村委会主任，江苏固城湖青水水产专业合作社党委书记、理事长邢青松对记者说，只有把年轻人留下来，把产业发展起来，让更多农民富裕起来，乡村振兴才能有更深入的发展。

如何让“新农人”既能大胆创新，又能依法经营？针对当地产业特点，高淳区司法局以“产业链+普法”服务模式，在江苏固城湖青水水产专业合作社挂牌成立实践基地，组建专业团队针对螃蟹电商销售特点，提供电商合同审查、网络商标侵权防范等专项服务，实现“养、产、销”各环节纠纷就地化解，快速处置。

这种精准化、常态化的法治教育，正在帮助一批批“新农人”成长为尊法、学法、守法、用法的乡村振兴带头人，为乡村产业的持续健康发展提供了坚实的人才保障和法治支撑。

抓住关键扎根乡土

如何让法治精神在乡土落地生根，让村民切实感受到法治带来的实效，是关键所在。

全国人大代表、江苏省连云港市海州区新坝镇小荡村党总支书记、村委会主任徐瑞向记者分享了自己担任村书记后的一段经历。

当时，刚上任的徐瑞在走访时了解到，村里几十户村民将土地承包了出去，因承包企业经营不善，无法收到租金。

她带领村干部，联系海州区人民法院板浦人民法庭设立的调解工作站的驻站法官，帮村民整理证据。官司打赢后，却面临执行难题，她多次跑法院沟通协调，最终村民被拖欠的租金在当年春节前全部执行到位。

如今，板浦法庭在小荡村村委会设立的这个“家门口”调解工作站，已成为村民表达诉求、寻求法律帮助、解决矛盾纠纷的重要平台。

针对涉农案件，板浦法庭还开辟了绿色通道，实行优先立案、优先审理。法庭在辖区新坝镇、锦屏镇、宁海街道等地设立巡回审判点，针对土地流转、涉农买卖等纠纷进村开庭，形成了“巡回审判+就地解纷+普法宣传”的工作模式。

这些“家门口”的司法服务不仅有效化解了基层矛盾，更在潜移默化中提升了村民的法治意识。

全国人大代表、江苏省建湖县高作镇陈甲村党总支书记、天和生态农业合作社理事长鲁曼同样认为，提升村民的法律知识储备至关重要。

为此，她带领村委干部在持续提升村民增收能力的同时，充分利用每月的“党建活动日”，邀请法官、检察官到村里开展普法讲座，内容涵盖规范土地经营、保障种业安全、提升农产品质量等方面。

鲁曼介绍说，村里针对老年人占比高，电信诈骗案件多发的情况，联合法院、检察机关开展针对性宣传。一系列举措不仅让村民的腰包鼓了起来，还帮助他们守护好自己的“钱袋子”。

两会建言

张国忠代表建议修订家庭教育促进法 推动构建家庭教育工作新格局

本报记者 战海峰

“自2022年1月1日家庭教育促进法施行以来，家庭教育被提升到国家层面，为协同育人筑牢了法律基础，对提升全社会家庭教育意识，明晰各方责任发挥了重要作用。”3月7日，全国人大代表、重庆市政协常委、农业和农村委员会副主任张国忠在接受《法治日报》记者采访时表示，该法在实施过程中，还存在体制机制不顺等问题，建议适时修订这部法律。

近年来，我国农村地区家庭教育指导服务体系逐步完善，“但家庭教育责任落实缺乏有效支持，协同育人机制运行不畅，家庭教育支持体系不够完善等问题仍不同程度地存在。”张国忠说。

张国忠以重庆市丰都县为例给出建议。据他介绍，重庆市丰都县是西部山区劳务输出大县，面对24.35万名外出务工人员，超万名留守儿童带来的家庭教育现实挑战，丰都县积极探索构建了“系统治理、家庭互动、前端干预、专业支撑”四位一体的家校社协同育人本地化实施路径，并成功获评全国学校家庭社会协同育人实验区。

“丰都县实践经验表明，确立组织部门牵头抓总，构建协调有力、调度顺畅的统筹机制；明晰权责清单规范运行，健全边界清晰、运转有序的治理体系；纳入绩效评价刚性导向，形成正向激励、长效发力的工作动力。这一路径可有效激活基层家庭学校社会育人活力，为法律修订提供可行经验。”张国忠说。

基于此，张国忠建议结合基层实践反馈与制度执行现状，对家庭教育促进法开展针对性修订，进一步强化其指导性、执行力和可持续性，推动构建政府统筹、部门协同、家庭尽责、社会参与的家庭教育工作新格局。

明确“社会工作+教育行政部门”双牵头责任，构建统筹有力的执行体系。建立党委部门与行政部门协同牵头的运行机制，明确党委层面由社会工作部门牵头，行政层面由教育部门牵头，通过明确双牵头责任主体与实体化运作机构，形成党委领导、行政负责、协同推进的工作格局，从制度上解决“多头管理、责任虚化”难题，确保政令畅通、执行有力。

张国忠指出，通过法律引导与政策扶持，形成“社区搭台、家庭参与、邻里互助”的常态化、自助式支持网络，特别加强对留守儿童、流动儿童及困境儿童家庭的情感支持与教育帮扶。

曹琛代表提出动员社会力量参与社区建设 多措并举提升社区自治能力

本报记者 王睿

在小巷里倾听民声，在走访中链接资源，在调研后建言献策……这是全国人大代表、浙江省杭州市上城区小营街道小营巷社区党委书记曹琛的履职日常。

3月7日上午，曹琛在浙江代表团分组讨论交流发言中分享了履职经历。她说：“政府部门对基层群众心声和代表建议的高度重视，体现了以人民为中心的发展思想和求真务实的工作作风，让我深切感受到政策落地有温度、执行有力度、回应有速度。”曹琛表示，基层社会治理正朝着共建共治共享的方向深入推进，社区自治能力的提升是实现基层治理现代化的关键环节。

曹琛坦言，现实中，多数社区依赖财政拨款和少量社会捐助，资源总量不足，使用灵活度低，难以支持长期性、创新性社区项目。为此，她今年围绕“推动慈善组织服务社区、促进自治资源发展”“推动建立与人口变化相适应的公共资源配置机制”等方面提出了相关建议。

曹琛建议民政、社会工作等部门联合出台指导意见，明确鼓励有公募资格的慈善组织将社区公益作为重点方向，对专注社区服务、治理、互助等领域的组织给予支持。

“支持慈善组织服务社区，是拓宽社区资源渠道，提升社区自治能力的重要途径。”曹琛希望各相关部门协同推进，通过政策支持、平台建设、文化培育与监管保障多措并举，激活社会力量参与社区建设，推动形成政府治理、社会调节、居民自治良性互动的基层治理新格局，为推进共同富裕与和谐社会建设奠定坚实基础。

赵醒村代表主张强化医疗卫生法治学科教育 筑牢医卫事业高质量发展法治根基

本报记者 唐荣

“加强卫生健康法治教育对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。”3月8日，全国人大代表、广州医科大学党委副书记、校长赵醒村在接受《法治日报》记者采访时表示，国家卫生健康法治教育在内容体系、学科建设、师资储备、培养方式等方面存在短板，亟须加快构建完善教育体系，强化跨学科整合，为医疗卫生事业高质量发展筑牢法治根基。

赵醒村建议，加大资源投入，教育及卫生主管部门加强引导，在师资、招生、经费、研究机构设立等方面向该学科倾斜，支持高校设立专门研究机构，组织专家编写融合法学理论、医疗实务与生命伦理的核心教材，构建具有中国特色的学科话语体系。

赵醒村呼吁多措并举补齐师资短板：实施“医法融合”师资培养专项计划，资助医学教师系统学习法律、引导法学教师深入临床实践；支持高水平医学院校设立专项科研基金和研究员岗位，组建跨学科创新团队，以科研反哺教学；引进领域内知名专家、资深法官、执法骨干担任特聘教授或实践导师，推动校地师资双向交流。