

失能老人长期照护服务的法律困境与对策研究

穆 瑶

南京邮电大学马克思主义学院，江苏 南京

收稿日期：2023年5月15日；录用日期：2023年6月5日；发布日期：2023年7月21日

摘要

随着我国人口老龄化程度的进一步加深，老年失能、半失能人口规模也在日趋增加，伴随着如此庞大的失能老人群体，我国在一定程度上保障了老年人养老服务的合法权益，但根据我国现阶段失能老人的养老现状，也暴露出了一些失能老人长期照护服务的法律困境，在此基础上，分析失能老人长期照护服务法律困境的成因，并寻求相关对策，对明晰失能老人长期照护服务法律保障的完善路径具有重要的理论价值和实践意义。

关键词

老龄化，失能老人，长期照护，法律制度

Legal Dilemma and Countermeasures of Long-Term Care Service for Disabled Elderly People

Yao Mu

School of Marxism, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing Jiangsu

Received: May 15th, 2023; accepted: Jun. 5th, 2023; published: Jul. 21st, 2023

Abstract

With the further deepening of China's aging population, the number of disabled and semi-disabled elderly people is also increasing. With such a large group of disabled elderly people, China has protected the legitimate rights and interests of elderly care services to a certain extent. However, according to the current situation of elderly care for disabled people in China, some legal dilemmas of long-term care services for disabled elderly people have also been exposed. On this basis, it is of great theoretical significance to analyze the causes of legal dilemmas of long-term care ser-

vices for disabled elderly people and seek relevant countermeasures.

Keywords

Aging, Disabled Elderly, Long-Term Care, Legal System

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着经济和社会的进步，人民生活条件不断改善，医疗卫生水平不断提高，人口预期寿命不断延长，再加上生育意愿变化等因素导致的生育率下降，使人口年龄构成中老年人口的比重持续上升，人口老龄化成为当前与今后很长一段时期我国社会的一个重要特征。《人口学词典》中对人口老龄化的定义是：人口老龄化是指人口中老年人比重日益上升的现象，尤其是指在已经达到老年状态的人口中，老年人口比重继续提高的过程[1]。

由于年龄增长与身心功能退化之间的天然联系，人口老龄化往往与老年人失能化相依共存[2]。根据国家统计局统计数据显示，截止至 2022 年末，全国 60 岁及以上人口为 28,004 万人，占总人数的 19.8%，其中 65 岁及以上人口为 20,978 万人，占比 14.9%。相比较 2021 年数据，60 岁及以上人口增加 1268 万人，比重上升了 0.9%；65 岁及以上人口增加 922 万人，比重上升了 0.7%。从统计数据可以看出，我国劳动年龄人口数量减少，老龄化程度进一步加深，而老年人口的增长必然会导致失能老人比例也随之越来越大。党的二十大报告指出，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，要优化人口发展战略，实施积极应对人口老龄化国家战略。失能老人作为老年人口中更为特殊的群体，探讨如何解决失能老人长期照护服务法律困境已成为当下养老制度的重中之重。

2. 失能老人长期照护服务现实困境

2.1. 照护主体不清

“失能老人”是指已经完全失去了生活自理能力的老年人，一般根据其饮食、穿衣、上下床、上厕所、在室内行走和沐浴等 6 个方面，可以将其划分为“轻度失能”、“中度失能”、“重度失能”三种失能程度。而维持个体正常生存的最基本需求便是生活自理能力，失能老人群体因丧失或部分丧失自我照顾能力，依赖能力强，需要被长期照护。失能老人的照护服务既是“刚需”，也是决定养老服务整体水平的“关键少数”。当前我国失能老人照护主体主要由家庭、社区、机构三者构成，受中国传统儒教观点“养儿防老”思想的影响，家庭照护在其中占比最大，但由于全社会人口流动性的提升以及少子化现象的增加，家庭的照护功能被逐渐弱化了；当前社区为失能老人提供的护理服务的程度也基本取决于社区管理人员的关注度，社区所能提供的护理服务的时间、方式、地点等都具有不确定性；同时，现今社会专门服务于失能老人的长期照护的相关养老机构屈指可数，甚至许多公办养老机构并不希望接收失能老人入住，这就使得过多的照护资源向正常老年人倾斜，失能老人却无地养老。

2.2. 医疗康复滞后

随着我国人口老龄化程度的不断加深，老年人对专业的医疗护理服务的需求十分迫切。老年人的生

命质量受慢性疾病的高患病率影响极大，与此同时，慢性病也是导致老年人失能和死亡的主要原因，失能老年人慢性疾病患病率不仅高于正常老年人，随着失能老人所患慢性病数量的增加，失能程度也会逐渐加重[3]。一方面，因受传统观念的影响，大多数家庭在失能老人照护方式的选择上，仍更倾向于居家照护，在家庭长期照护的情况下，家庭照护者由于缺乏相关专业知识的指导，无法提供相对专业的医疗康复服务。另一方面，在社区照护与机构照护方式中，专业医疗康复人员也是十分紧缺的，不仅如此，护理员也呈现老年化趋势，大部分都是 50 至 60 岁的女性。

2.3. 精神慰藉缺失

失能老人多因身体疾病而患躯体功能障碍，无法独立外出进行正常社交，只能卧床依赖于照护者的照看，在因身体疾病而无助、自卑的同时，也会因失去必要社交和生活质量的下降而产生孤独感和空虚感，失能老人大多具有自卑、自尊心强、无价值感、敏感、多疑、固执等心理特征，相较于正常老年人，更易出现心理健康方面的问题。而照护者往往只关注失能老人的基本生理需求，从而忽视其心理问题，使得失能老人精神慰藉严重缺失。

3. 失能老人长期照护服务法律困境

迄今为止，我国法律制度体系中并未颁布与老年人长期照护服务相关的专门性的法律法规。长期照护是以失能失智老人为对象，并以资金保障为基础，为老人提供服务保障的一整套综合性社会政策体系。失能老人长期照护需要与健康老人的养老体系相分离，用养老来覆盖，甚至来代替长期照护，这会造成政策目标不准确、结构失衡等一系列的问题。我国老年人口基数大、增长快，同时伴随着我国城市化的迅速推进，老年人口出现“中国化”的独有特征，老年家庭空巢化、家庭小型化、高龄化、失能化等特征开始显现[4]。而这些特征的出现，也会进一步加重老年人长期照护的压力。

3.1. 立法规定不全

对于数量不断增加的失能老人群体而言，需要在家庭、机构或社区中接受长期照护服务，因此，除基础的经济补助需求与医疗康复需求之外，长期照护服务才是失能老人群体最紧迫的需求。截至目前为止，我国虽然已经拥有了一套较为成熟的养老保险体制和医疗保险体制，但关注点更多集中于大多数普通老人群体，无法满足保障失能老人长期照护的需求，缺乏一定的针对性。我国《民法典》《老年人权益保障法》《残疾人保障法》《未成年人保护法》等法律对老年人、残疾人、未成年人等特殊群体中失能人员照护的义务和责任机构进行了规定，但暂无专门的法律来规范和明确失能人员长期照护相关制度，同时，上述人群以外失能人员的照护义务和责任机构主体尚不明确。各地在工作试点中由于缺乏法律根据，政策实施显得随意、变化较大，落实效果不尽如人意，失能老人的长期照护相关立法不够完善，相关养老法律保障制度也就难以稳定的发展。

3.2. 执法力度不严

相关职能部门要依法执法，积极履职，加强力度。失能老人群体由于生活自理困难且患有疾病，需要长期接受生活照料和医学护理服务。对于失能老人来讲，由于疾病、意外等原因失去生活自理能力，只能依靠照护者提供照料服务以满足日常生活需求，老人的生活质量严重下降，生命尊严得不到保障，失能老人面临着生理与心理的双重压力，又因生活中对照护者具有极强的依赖性，失能老人的权益也极易受到侵害。

“四二一”家庭结构的变化和空巢老人数量的增多，使失能老人生存权受到侵害的事件频繁发生，失能老人群体的基本生存保障无法仅依靠照护者的责任感而实现，还需要政府立法的支持和部门执法的

监督，在失能老人法律权益受到侵害时，相关职能部门执法时效过长、执法力度不严、事后惩戒不足等情况的发生，都将使得失能老人群体的相关权益无法及时得到保障。

3.3. 司法保护不足

失能老人因其丧失了一定程度的自主行动能力，所以在参与诉讼过程中面临着客观上的阻碍。失能老人因为行动能力的缺陷，很难独立完成立案、庭审、执行等诉讼必要环节的参与。而当前，只有一小部分地区法院开放了针对失能老人等特殊人群起诉的便利环境。作为起诉方，失能老人群体普遍存在行动不便，经济条件较差，知识水平不高，维权意识淡薄等情况，这就造成了失能老人在获取法律援助上自然处于弱势一方。

3.4. 法律意识淡薄

失能老人作为老年群体中的弱势群体，在当前我国老年人口规模和老龄化程度不断攀升的情况下，如何有效地保障失能老人群体的法律权益成为重中之重。一方面，失能老人自身由于年龄、身体状况、成长环境等多重因素影响，对于相关法律知识掌握得并不清楚，在自身法律权益受到侵害的时候，无法利用法律的武器保护自己；另一方面，失能老人的照护者普遍缺乏相应的法律知识，无论是在家庭照护情况下，还是在机构或社区照护的情况下，照护者通常缺乏相关专业知识，对于法律知识的学习也并不具有主动性，法律意识淡薄。

4. 解决失能老人长期照护服务法律困境的对策

4.1. 完善相关立法

我国关注并持续推进对失能人群相关保障救济工作，虽然目前已搭建起了较为完善的制度框架，如长期护理保险作为失能人员保障制度的重要组成部分，当前已在全国约 40 个城市单独试点，但还存在各地政策标准不统一，覆盖面有限等问题。国家应高度重视失能人员相关权益保护，需从政策调控转向法律规范，尽快启动修订《老年人权益保障法》《残疾人保障法》《未成年人保护法》《社会保险法》等法律相关条款，增设老人、残疾人、未成年人在失能情形下相关权责条款，明确长期护理保险作为强制保险相关表述内容，同时，制定出台针对失能人员权益保障的专门法律法规，以全国“一盘棋”思维推动长期照护保障制度，加快建立全国统一的政策制度、评估标准以及服务项目标准。

4.2. 加强部门执法

立法机构应加大执法检查的广度与深度，促进法律的实施与执行，保护失能老年人的有关合法权益。有关职能部门要强化对涉老服务行业的监管，加大对他的检查和指导力度，强化养老服务行业事前、事中、事后监管，推动管理规范化、服务标准化，提升管理水平，提升服务人员的素质，让老年人的生活质量和生命尊严得到维护。同时，严厉打击伤害、遗弃、虐待老人等违法行为，及时处理侵犯失能老人合法权益的相关违法行为，并加强对侵害失能老年人权益案件的查处力度，强化虐老行为的法律责任和监管部门失职追究责任制度，保证法律赋予失能老人权益的各项法律法规可以得到有效落实。

4.3. 健全司法体制

“法律的生命不在于逻辑，而在于经验[5]”。《老年人权益保障法》及相关法律法规在司法实践中的运行状况如何，也是客观地反映失能老人群体长期照护服务现状的重要方面。从立案方式来看，目前，关于失能或半失能老人的案件一般都采取现场立案方式，即由人民法院工作人员直接到老人家中进行现场调查取证，再对相关证据进行认定。对于诉讼能力较弱的失能或半失能老人而言，这样的立案方式虽

然方便快捷，但由于缺少必要的辅助设施、缺乏必要的取证手段和专业人员在场，可能会给老人带来诸多不便。在此背景下，为了更好地保护失能老人群体的合法权益，有必要赋予失能老人等弱势群体优先立案权利；在法律援助方面，目前，我国法律援助主要针对经济困难人群。但是从目前现状来看，与失能老人生活密切相关的情况有很多，例如走失、被诈骗、子女不赡养等。因此笔者认为可以在现有法律援助范围基础上进一步扩大法律援助范围。将与失能老人生活密切相关的情况纳入法律援助范围；同时简化失能老人法律援助申请程序，为失能老人维护其基本权益提供便利。

4.4. 营造法治环境

一个良好的社会环境可以使法律得到更加有效的执行，加强失能老人群体长期照护相关法律法规的相关宣传，营造出全社会范围内尊老、敬老、爱老的良好氛围，对法治环境的建立更加有利。同时，加强对失能老人权益保障立法的宣传，让职能部门、社会大众、乃至失能老人自身都能对失能老人权益保障相关法律规定有一定的认识，从而保证该法律能够得到有效实施。

“夫孝，天之经也，地之义也。”孝敬父母，不仅是儿女们义不容辞的责任，更是整个社会的共同义务。全社会应当充分发挥我国尊老敬老的优良传统美德，在全社会范围内大力弘扬孝老敬亲的道德风尚，为相关立法的实施营造优化的社会环境。

5. 结语

随着我国人口老龄化进程的加快，失能老人规模的迅速扩大，失能老人群体的长期照护需求不断增大，失能老人作为社会弱势群体，理应得到国家和社会的救助。我国自2012年1月1日开始全面实施《老年人权益保障法》以来，已先后出台了《老年人权益保障法》《老年人医疗护理保障条例》《医疗机构管理条例》等多项法律法规，但失能老人长期照护法律保障制度的缺失与不足却是一个不争的事实。因此，建立健全失能老人长期照护法律保障制度既是我国社会保障制度的重要补充，又是完善我国失能老人长期照护相关法律法规、解决当前失能老人长期照护服务中法律困境的现实法律意义所在。

参考文献

- [1] 刘铮. 人口学辞典[M]. 北京: 人民出版社, 1986: 180.
- [2] 党俊武. 新时代中国老龄产业发展的形势预判与走向前瞻(上) [J]. 老龄科学, 2018(11): 3-27.
- [3] 景跃军, 李元. 中国失能老年人构成及长期护理需求分析[J]. 人口学刊, 2014, 36(2): 55-63.
- [4] 金玉. 失能老人长期照护保险法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 长春理工大学, 2019.
- [5] (美)小奥利弗·温德尔·霍姆斯. 普通法[M]. 冉昊, 姚中秋, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.