

重视失能老人家庭照护者福利

夏中语

家庭照护是指由被照顾者的家人及亲友或邻里提供照护服务的照护方式，其中为被照顾者提供照护服务的人被称为家庭照护者。老年人年龄的增长常常伴随着失能风险的增加，人口老龄化时代的到来使得社会对失能老人照护的需求越来越大。尽管失能老人照护方式越来越多元，涌现出社区照护、机构照护等多种方式，但家庭照护作为我国自古以来最主要的照护方式，至今仍然是绝大多数失能老人的首选，家庭照护者无疑在家庭照护的过程中发挥着关键作用，并事实上构成了照护失能老人的主体力量。因此，有必要重新认识家庭照护的社会功能，建立健全面向失能老人家庭照护者的福利政策，保障其权益。

中国家庭在养老过程中体现出了浓烈的代际反馈色彩，子女幼时接受来自父母的照顾会转换为父母高龄失能时子女提供照料，提供家庭照护服务普遍被认为是子女应尽的义务。即使在社会保障功能日益强化、家庭保障功能逐渐弱化的今天，人们首先想到的仍是依靠家庭内部力量抵御失能风险。从老年人养老意愿的选择来看，不论是“9073”还是“9064”的养老布局都揭示了未来居家养老仍然是我国最主要的养老方式，家庭仍然是最主要的养老场域。这样的养老布局不仅充分尊重了多数老年人愿意居住在自己的家中享受家庭照护的养老意愿，还充分继承了中华文化中有关代际照料与孝道传承的传统理念。从养老服务护理资源来看，因“少子老龄化”的发展态势很难逆转，我国

面临的将是养老护理人才短缺和素质较低的困境。有学者预测，2050年时我国65岁及以上人口中的中度和重度失能老人将达到8300多万人，单纯依靠社会力量输送护理人才很难满足需求。然而，政府、社会和学界关注的热点常常聚焦在专业养老护理人才的培养上，对现实生活中的隐形养老照护资源即由失能老人的亲人、朋友、邻里提供的家庭照护服务却往往不够重视，实际上，这些非专业的照护资源正是解决我国养老资源紧缺困境的根本出路，无论未来如何发展变化，家庭照护者仍将会是一个庞大的群体。纵观世界，许多国家早已为失能老人家庭照护者建立了较为完善的福利体系。以世界社会保险发源地的德国为例，德国于1995年开始正式实施长期照护保险制度，建制伊始就明确规定家庭照护者依法享受相应的福利，并在随后的几十年中不断完善相关福利政策。据德国联邦统计局数据显示，2019年底，德国一半以上（51.3%）的需要照顾的人仅由亲属单独提供照顾。德国政府主要从时间、经济、社会保险、培训与辅导等方面为家庭照护者提供福利。在借鉴国外经验的基础上，结合我国实际情况，可以考虑从以下几方面为失能老人家庭照护者提供福利。一是设立照护假期。对于有工作的家庭照护者而言，在照顾老人过程中难免会面临照护工作和个人本职工作间的时间冲突问题。为此，需要通过照护假期的设立，保证家庭照护者在享有劳动者合法权益的同时也能获得休假。在进行制度设计时，应明确享受照护假期的标准，并按照弹性原则设计照护假期时长，便于家庭照护者根据失能者的健康状态和需要看护的程度选择最合适的休假时长。此外，还需通过法律明确家庭照护者

及用人单位各自的权利及义务，从而让家庭照护者可以安心为失能老人提供照护服务。二是提供照护津贴。照护津贴的发放主要是为了补偿家庭照护者因提供家庭照护服务而造成的经济损失，领取照护津贴后，家庭照护者无偿提供照护服务的行为实则转变为政府对其照护服务的购买。当前，部分长期照护保险试点地区已经开始通过长期照护保险给家庭照护者发放补贴，但是大部分试点地区仍未考虑家庭照护者的权益。所以，应对各长期照护保险试点城市开展积极的引导，将更多的家庭照护者纳入长期照护保险基金支付对象，使其获得相应的经济补贴。三是开展专业培训并提供心理咨询服务。大部分家庭照护者并不具备充足的专业知识，而技能不足可能会使家庭照护者难以全方位满足失能老人的照护需求，操作不当甚至可能会导致失能老人受伤，给失能老人及家庭照护者带来不好的体验。因此，为家庭照护者提供专业的培训是十分必要的。在互联网时代，各地可以借助互联网平台开展线上培训，这样既能帮助家庭照护者学习专业的知识，也能使得资源得到最大化利用。政府还可以通过宣传和激励，吸引更多的家庭照护者参与知识学习。同时，为缓解家庭照护者因提供照护服务而产生的精神压力，可以依托互联网平台或通过热线电话等形式为其提供心理咨询服务，保障其精神健康。总之，失能老人照护问题已经从过去的家庭问题上升为社会问题，它直接关乎数以千万计失能老人的养老权益，也直接关系到失能老人家庭的切身利益，而通过完善政策支持体系促使家庭照护得以传承仍然是解决这一问题的关键，因此，

应以帮助家庭照护者平衡家庭、照护工作和本职工作间的关系为出发点，加快建立具有中国特色的家庭照护者福利制度。

（本文来源：《中国人口报》理论版 2022 年 9 月 2 日，作者系中国人民大学中国社会保障研究中心夏巾语。）