值班主任/梁春武 责编/罗韦 校对/耿斌 排版/姚书雅

全国政协委员、国浩律师事务所首席执行合伙人、中华全国 律师协会监事长吕红兵:

# 建立老年人权益保护公益诉讼制度 切实维护老年人合法权益

国家卫健委老龄司数据显示: 2035年左右,中国60岁及以上老 年人口将突破4亿,进入重度老龄 化阶段。到2050年前后,我国老 年人口规模和比重、老年抚养比和 社会抚养比将相继达到峰值。老年 人口持续增加、人口老龄化程度不 断加深,给公共服务供给、社会保 障制度可持续发展带来挑战,应对 任务艰巨。

我国历来重视老年人权益法律 保护,宪法、民法典特别是老年人 权益保障法,均对老年人权益保护 作出明确规定。最高人民法院2021 年、2022年连续发布老年人权益保 护十大典型案例;2022年3月发布 《关于为实施积极应对人口老龄化 国家战略提供司法服务和保障的意

在现实生活中,对部分老年人 不仅一般的赡养得不到保 障,而且遭遇诈骗的情形时常发 生,身心健康和合法权益受到侵 犯。由于身体机能衰退、教育程度 不同、传统思想影响、法律意识不 强等原因, 老年人受到侵犯时往往 处于不愿、不敢、不能"诉"的境

一方面,从范围上言。我国民 事诉讼法第58条第2款规定:"人 民检察院在履行职责中发现破坏生 态环境和资源保护、食品药品安全 领域侵害众多消费者合法权益等损 害社会公共利益的行为, 在没有前 款规定的机关和组织或者前款规定 的机关和组织不提起诉讼的情况 下,可以向人民法院提起诉讼。前 款规定的机关或者组织提起诉讼 的,人民检察院可以支持起诉"。

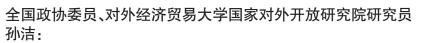
2021年6月发布的《中共中央 关于加强新时代检察机关法律监督 工作的意见》强调:"加大生态环 境和资源保护、食品药品安全、国 有财产保护、国有土地使用权出让 和英烈权益保护、未成年人权益保 护等重点领域公益诉讼案件办理力 度。积极稳妥拓展公益诉讼案件范 围,探索办理安全生产、公共卫 生、妇女及残疾人权益保护、个人 信息保护、文物和文化遗产保护等 领域公益损害案件, 总结实践经 验,完善相关立法。

应该说从技术角度,上述法律 及政策中的"等"字表述,在立法 上给检察机关办理公益诉讼新领域 如老年人权益保护案件预留了空

另一方面,从主体上说。目前 在我国提起公益诉讼的主体主要有 检察机关,还有符合一定条件的环 保组织、省级以上消费者权益保护 协会,但环保组织涉及的系生态环 境领域,省级以上消费者权益保护 协会涉及的为消费领域,对于诸如 老年人权益保护案件则缺乏明确的 对接机构;同时,根据前述规定, 目前在法律规制及政策解释上,仅 对检察机关代表老年人提起公益诉 讼留有空间; 另外, 涉及老年人权 益保护案件基本上属于私领域平等 主体间的民事法律关系, 检察机关 介入的角度与边界在司法实践中存 在一定的容易引发争议之处。

建议在民事诉讼法、老年人权 益保障法中,以明确的法律条文确 立老年人权益保护的公益诉讼制 度。

其中,扩大提起公益诉讼主体 的范围是重要内容。除检察机关 外,以法律规定或者全国人大常委 会授权的方式, 赋予其他相关主体 提起老年人权益保护公益诉讼的权 利。在此,各省市的老年基金会是 个选项。《中共中央国务院关于加 强新时代老龄工作的意见》就指 出,"鼓励各类公益性社会组织或 慈善组织加大对老龄事业投入。 依民法典规定,老年基金会为公益 目的成立,系非营利法人,而且其 宗旨就是为老年人提供服务,比其 他社会组织更了解老年人的需求。 另一类组织可以考虑律师事务所和 基层法律服务机构。例如,律师事 务所依律师法规定其具有维护当事 人合法权益、维护法律正确实施、 维护社会公平正义的职责,为老年 人权益提供公益法律服务乃其题中 应有之意。上述该老龄工作意见也 明确,倡导律师事务所、基层法律 服务机构"为老年人减免法律服务 费用,为行动不便的老年人提供上 门服务",并强调"建立适老型诉 讼服务机制,为老年人便利参与诉 讼活动提供保障"。



## 全面推进社会适老化建设 构建老年友好型社会

近年来,地方在适老化改造方 面先行探索实践,取得了初步成 效。但随着工作向纵深推进,也发 现了一些问题, 如受益人群覆盖还 不够广泛,家庭主动参与意愿还不 够强,承接适老化改造的企业还不 够多,城市、社区适老化改造衔接 仍有不足

受传统观念和经济条件影响,我 国90%老年人选择居家养老,因此 居家和社区适老化改造任务的紧迫 性、艰巨性尤为突出。具体表现在: 社会公众对适老化缺乏应有的认识, 传统观念有待改进; 适老化改造涉域 众多,部门合力有待加强;适老化产 品研发和应用滞后;交通适老化服务 相关标准缺乏;信息无障碍建设标准 体系不够完善; 适老化改造供需失 衡,市场供给有待提升;财政补贴力 度有限, 缺乏专项资金; 缺乏改造标 准和相关政策支撑。

适老化改造是一件关键小事, 更 是一项民生大事,必须树立"一盘 棋"思想,强化系统思维、多维协 同、联动推进。推进适老化改造,需 要在发挥政府主导作用的同时,发动 更多社会力量参与; 加大宣传力度, 多途径宣传适老化改造给老年人带来 的安全感、幸福感和获得感,提升全 社会对适老化改造的认同感, 提高老 年人及家庭的改造意愿和主动参与 度;注重方式创新,通过公益创投、 项目捐赠等方式,吸引社会力量和爱 心人士积极参与适老化改造;积极引 进培育市场主体, 支持装修装饰、家 政服务、物业服务等相关领域企业投 身适老化改造;不断丰富适老化智能 产品和服务供给, 让养老更智慧、服 务更到位。

具体建议:

一是选取社区作为适老化改造试 点单位,建立老龄服务数据库,准确 掌握区域内老年群体需求及选择趋 向,提供"一户一案"的订单式施工 改造。制定老年人家庭适老改造需求 评估与改造实施管理办法,建立科学

的需求评估机制、动态化的改造项目 目录、信息化的改造过程监管体系、 合理的适老化改造实施路径。同时, 建议支持老年用品制造业创新发展, 采用新技术、新工艺、新材料和新装 备,促进产品升级换代,满足老年人 个性需求,建立符合中国人消费习惯 的适老化产品品牌。

二是建立适老化改造专项资金, 缓解适老化改造工作中各级财政压力 大的问题,建立困难老年人家庭适老 化改造兜底机制。对从事居家养老设 施适老化改造的企业给予优惠贷款、 财政贴息、税费减免等政策。积极探 索政府与社会资本合作模式, 培育适 老化改造规模化实施运营主体。将居 家适老化改造纳入居民住房公积金和 房屋维修基金提取范围,对干子女用 于父母适老化改造的费用, 纳入其个

人所得税抵扣范围。 三是建立完善适老化改造标准 体系,在国家层面针对老旧小区、 交通设施等适老化改造更新领域, 出台相应的技术标准。在国家或部 委层面出台相应法规或政策,解决 老旧小区适老化改造过程中业主诉 求不一致导致无法推进实施等难 题。加强相关部门政策协同,建立 部门联席会议制度,合力打通适老 化改造中的堵点、难点,统筹推进 适老化改造工作。

四是持续开展电信普遍服务,推 进移动网络深度覆盖,加强偏远地区 养老机构、老年活动中心等网络宽带 覆盖。通过政府支持、企业联动等方 式打造一批智慧适老化应用示范项 目,带动"信息化+养老"产业发

五是以国家创建老年友好型示范 社区为契机, 向社会公众普及适老化 理念,加快既有社区道路设施、休憩 设施、公园、医院等与老年人日常生 活密切相关领域的适老化改造。通过 政策引导、舆论宣传和实景展示,提 升全社会对适老化改造的认知水平, 推动适老化改造落地和推广。

全国 政协 所 委员建言养老事业发展 都



全国政协委员、中国科学院院士、中国科学技术大学副校长 杨金龙:

加快推进"智慧医疗+"体系建设

#### 编者按:

党的二十大报告指 出,实施积极应对人口老 龄化国家战略,发展养老 事业和养老产业,优化孤 寡老人服务,推动实现全 体老年人享有基本养老服 务。有效应对人口老龄化 问题,事关国家发展全 局,事关亿万百姓福祉。 全国政协委员围绕这一问 题提出了意见建议。



全国政协委员,南京医科大学第一附属医院、江苏省人民医院院长

## 整合资源 实现"全链式"智慧医养深度融合

目前,我国的医养结合已经具备了 相当好的基础和条件,但尚未形成成熟 的"互联网+"养老产业链条。这需要 多部门的通力协作,搭建平台整合资 源,创新模式,推进"全链式"智慧医 养深度融合, 让老年人安度晚年。

为此,建议:

一是发展居家社区医养结合服务。 支持有条件的医疗卫生机构为居家失能 (失智)、慢性病、高龄、残疾等行动不 便或确有困难的老年人提供家庭病床、 上门巡诊等居家医疗服务;推进"互联 网+医疗健康""互联网+护理服务", 为有需求的老年人提供便利的居家医疗 服务。结合养老服务政策,实施社区医 养结合能力提升行动,全面提升服务、 运营和技术支撑能力,探索智慧健康养

老关键技术及产业发展等多元化合作。 通过医院夯实社区、社区支撑居家,强 化社区医养功能, 引导老人社会角色、 机能等回归社区及居家。有条件的社区 卫生服务机构利用现有资源, 内部改扩 建一批医养结合服务设施。

二是推动机构开展医养结合服务。 基于互联网医院,推动医疗卫生机构将 上门医疗服务和资源向养老机构拓展, 为符合条件的人住养老机构的老年人提 供家庭病床、上门巡诊、医疗护理等就 医服务。支持养老机构、医疗卫生机构 开展签约合作,为养老机构提供预约就 诊绿色通道、在线问诊、上门巡诊等服

三是提升医养结合信息化水平。充 分利用现有健康、养老等信息平台,打 造覆盖家庭、社区和机构的"全链式" 智慧医养服务平台,推动老年人的健康 和养老信息共享、深度开发和合理利 用。深入开展面向医养结合机构的远程 医疗服务,全面推进老年人社区医疗、 上门护理、就医陪诊等老年健康延伸服 务,构建线上线下一体化、标准化健康养 老综合服务体系。实施智慧健康养老产业 发展行动计划,大力发展健康管理、健康 检测监测、健康服务、智能康复辅具等智 慧健康养老产品和服务,实现"医院-养 老院-社区-居家""全链式"智慧医养深 度融合。围绕老年人需求,通过适老化改 造在线服务、居家服务综合平台、"线 上+线下"社区养老服务驿站等平台为老 年人提供高效、优质的养老服务。提供家 庭成员组的互联网就医模式或社区联动互 联网医院智慧医疗平台模式,通过家人或 社区志愿者的帮助,解决老年群体互联网 使用技术难题, 实现老年群体对互联网医 院业务的便捷获取。

四是加强家庭医生能力建设。多渠道 引才育才,加强人才培养培训,引导医务 人员从事医养结合服务。加快推进医疗卫 生与养老服务紧缺人才培养,将医学人才 与管理人才纳入相关培训项目。挖掘退休 医务人员、二级三级医院医师等各类医务 人员, 充实家庭医生队伍, 并通过对家庭 医生进行老年医学科专业医师规范化培训 等方式,加强家庭医生能力建设。

五是多方合作打造医养融合新业态。 实现"全链式"智慧医养融合高质量发展 需要多方面努力,通过政府的政策引导与 支持, 高校的产学研创新赋能科研, 聚焦 智慧医院建设,链接优质医疗资源,创新 医养服务模式,提升养老机构的医疗服务 水平, 共同推进技术链、产业链、平台链 的深度融合,促进优质医疗资源均衡布 局。既要充分调动民营医疗机构的积极 性,发挥其机制灵活的优势,扩大医养结 合服务的增量资源供给; 也要充分调动公 立医疗机构和医务人员的积极性, 增强发 展动力和活力,盘活医养结合存量资源, 让老年人都能老有所养、老有所医。

我国的"智慧医疗+"建设始于一 二三线城市的二级以上医院,随着 2020年至2021年一系列"智慧医 疗+"相关政策的密集发布,我国智慧 医疗正处于稳步发展阶段,同时也面 临一些问题亟待解决。

一是缺乏上级宏观指导,资金掣 肘体系建设。国家在该体系建设中的 相关政策多以意见或远景规划为主, 很多省(自治区、直辖市)也尚未出台 相关建设规范,由此导致市级推进建 设时只能自行设计,整体推进速度缓 慢。由于"智慧医疗+"体系涵盖范围 广泛,所涉部门、机构众多,周期较长, 所需资金投入巨大,没有很好的投资 回报模式也影响社会资本的投入。

二是部分云平台搭建较晚,基础 数据共享困难。很多地市目前尚未投 入使用云平台,各医疗机构的"一卡 通"仅限该医疗机构内部,区域"一卡 通"未实现。由于各医疗机构使用的各 类子系统差别较大,互不兼容,在数 据、格式等信息标准化上存在差异,网 络协议、接口标准均不统一,造成信息 交互困难,无法共享患者电子病历、健 康档案等,更难为市民建立3D健康

三是"智慧医院"建设进度不一, 服务能力差距大。目前,"智慧医院"的 建设主要以优化患者就诊流程、提高 信息化技术为主,各类辅助系统尚未 普及。各医疗机构信息化建设进度不 一,有些医院则仅以就诊流程信息化 作宣传,但实际上就诊流程、医保兑 付、各项报告发票的查询打印均较为 烦琐。

四是监管法律法规欠缺,患者隐 私缺乏保障。随着公共医疗卫生平台 的建立和智能穿戴设备的推广,患者 的个人隐私数据将不可避免流向社会 第三方服务机构,这也对法律界定和 数据监管提出新的要求。

"智慧医疗+"体系建设是推进健 康中国建设的重要内容,是贯彻好落 实好中共二十大精神的具体举措。为

一是完善顶层设计,探索可持续商 业模式。在政策部署方面,卫健部门应采 取专家座谈、实地调研等形式了解需求, 从结果入手,及时调整和修改政策。在建 设方面,建立各机构、部门的协调配合机 制和奖惩制度,统一规划,规范实施。在 资金筹措方面,继续加大财政支持力度, 探索本地市场化运作,积极以生命周期 闭环为基础,在明确利益分配和责任风 险的同时依托于云平台大数据统计开展 增值服务,实现投资回报。

二是加快智慧医疗云平台建设,提 高使用效率。建立符合本地情况的医疗 卫生信息质量标准,以居民身份证或医 保卡为唯一标识码,统一就诊信息、电子 病历、检验报告、影像资料及用药情况等 数据的标准、格式、描述方式及统计口 径,在公立医院统一部署,确保患者数据 及时上传至统一数据中心。卫健部门可 与电信运营公司合作,加强医疗机构网 络环境的建设,实现实时顺畅的远程影 像会诊。

三是加快"智慧医院"建设速度,引 人支持系统。制定公立医疗机构"智慧医 院"季度和年度建设目标,定期召开院长 座谈会,紧抓建设进度。各项检查预约应 充分运用智能化软硬件,缴费确认即预 约排期,让患者少"跑路"。优先发展临床 急需的各项辅助诊断系统,包括侧重智 能辅助医护的临床决策支持系统,侧重 患者信息采集的影像归档和通信系统, 侧重提高用药合理性、降低差错率的智 慧药房系统等。

四是完善"智慧医疗+"政策法规, 健全监管体系。建立完善网络安全、患者 个人数据与医疗数据、互联网诊疗 "互联网+医保"结算等"智慧医疗+" 体系法律法规。制定患者隐私信息公开 使用标准,设置信息管理权限。医患双 方应签订保密协议, 患者隐私数据的录 人、上传及共享应征得患者同意。采取 多层次、多级别、多权限等措施对平台 存储的患者隐私进行分级审核,分层管 理,确保数据安全。

#### ■相关提案

### 关于加快推进养老服务体系建设的提案

提案人:湖南省全国政协委员 案 由:目前我国养老服务体系建 设,还存在顶层设计有待完善,对养老 事业、养老产业的政策支持引导力度 还需加强, 社区居家养老服务发展不 充分、不均衡, 失能失智老人服务人 员缺口大、专业水平有待进一步提高 等问题

建 议:进一步加强养老服务体 系建设顶层设计。提升养老服务体系建 设联席会议领导小组层级,将养老服务 作为各级政府"一把手"工程,明确民政 部门为联席会议领导小组办公室,具体 牵头养老服务体系建设,有关部门各司 其职、分工协作。同时,梳理优化养老服 务现有政策,将养老服务体系建设纳入 政府绩效考核,明确中长期目标及各部 门职责任务和考核指标,推动各地在人 财物等要素上给予更大保障。

进一步加快社区居家养老服务发 展。社区居家养老模式是未来趋势。国 家层面加快社区居家养老服务立法,积 极完善人口、财税、教育、住房、社保等 家庭发展政策体系,推进社区基础设施 适老化改造,加大乡镇、街道(村、社区) 养老服务中心建设投入,建设高标准社 区老年大学,做好社区养老和居家养老 的有效衔接,将失能失智老人居家养老 纳入社区养老范围建档立卡管理,推动 社区养老服务力量向居家养老覆盖。

进一步整合资源,建设智慧居家养老 平台。出台指导性意见和政策,引导各省 建立统一的智慧居家养老移动服务平台, 政府牵头、市场为主,整合现有的高龄津 贴、护理补贴、服务补贴等老年人补贴制 度,完善居家养老服务标准体系、价格体 系、监督体系,通过运营补助、购买服务等 方式,吸引社会力量参与智慧居家养老服 务平台深度开发,精准对接失能失智老人 居家养老需求,为居家养老提供订单式、

套餐化移动养老服务。 进一步健全老年人长期照护保障体 系,加强专业照护人才培养。从国家层面 有序推进由政府、企业和个人共同分担的 老年人长期照护社会保险,作为应对人口 老龄化,特别是应对失能失智老年人长期 照护的支柱性制度。完善现有城乡养老 保险和医疗保险制度, 形成多层次的老 年人长期照护保障体系。加强老年人专 业照护队伍建设, 在医学院、卫生学校 等相关院校开设专门的老年人照护专 科,培养失能失智老人专业照护人才。 恢复养老护理员职业水平考试制度,建 立护理员职业技术等级与薪酬挂钩制 度, 打通养老护理员职业晋升通道。健 全养老从业人员一次性入职补贴制度和 岗位津贴制度等,提高薪酬待遇。探索 建立养老志愿服务体系, 试点推广养老 志愿服务"储蓄"管理政策,鼓励更多年 轻志愿者投身养老义工服务。