

**导读：**

◆随着老龄社会的快速发展,老年人的权益需求从“生存型”向“发展型”延展,其权益保障范围呈现扩大化趋势。

◆适老化设施的规划、建设、施工和日常运维,往往分属不同的部门,由于权责不清,设施交付使用后,其监督管理往往存在疏漏。

◆适老化原本限定在改造符合老年人需求的住宅、生活环境、公共建筑等硬件设施。但近几年,随着数字时代浪潮的蜂拥而至,适老化向着数字、智能领域拓展。

◆在受访专家看来,适老化这项系统工程涉及行政部门较多,检察公益诉讼恰是跳出行政机关部门的局限,突破了原有的体制机制障碍,以小成本实现适老化要求。

□本报记者 于潇 刘子昌

今年5月,在向公众开放两年半之后,山东省临沂市罗庄区双月湖国家城市湿地公园又加挂了新牌子——罗庄区慈善公园、无障碍公园以及临沂市无障碍公园建设示范点。

双月湖国家城市湿地公园,其前身是泥沱湖,明代诗人舒祥曾以“夜半银蟾印碧流,澄澄波底一轮秋”描绘其意境。作为古琅琊八景之一,双月湖承载着太多的罗庄记忆,也守护着一代代罗庄人的乡情。

2022年,双月湖国家级湿地公园生态修复工程启动。尽管建设方进行了细致考量,就连湖底的大青石都被精巧地堆砌成景点石,但对于老年人而言,赏心悦目之余,也感到几分不便——串联起湖心小岛的桥梁,坡度较大,既无扶手,也无轮椅坡道,走上去很是费力;一些石阶也因踏步高度过高、宽度过窄,让老人们望而止步……

“一半以上的受访者表示曾在公园内发现过老年人、残疾人等特定群体通行受限情况。”罗庄区检察院公益诉讼检察官房立静说。一场围绕无障碍建设的检察公益诉讼就此“开局”,制发检察建议无果后,罗庄区检察院把建设单位告上了法庭。诉讼期间,建设单位主动制定了整改方案并完成施工。

这只是适老化权益保障工作中一个实践写照。

民政部预测,到2035年左右,我国60岁及以上老年人口将突破4亿,在总人口中的占比将超过30%,我国将进入重度老龄化阶段。

当对老年人权益的关注,不再限定在传统的财产权益范畴,而是与时俱进地具象为环境空间维度的适老化权益时,我们该如何应对?理念认识不到位、法律制度规范供给不足导致权益保障不力的当下,我们又该如何提供满足老年人安全、舒适、便捷需求的生活空间?

## 何为适老化

“迄今为止,并没有一个准确的定义。”南开大学经济学院人口与发展研究所教授原新用“平等享有适老化产品的权益”来概括适老化的内容。“具体是指无障碍环境建设、居家适老化改造、智能技术适老化应用等,确保老年人平等获取适配其需求的物质与服务资源。”

毫无疑问,适老化是为积极应对人口老龄化这一社会形势而采取的政策。民政部、全国老龄办发布的《2024年度国家老龄事业发展规划》显示,截至2024年年末,全国65周岁及以上老年人口22023万人,占总人口的15.6%,而按照国际通行标准,我国已处于深度老龄化社会阶段(65岁及以上人口占比超过14%)。

“此前,我们并没有对适老化有过充分关注。从实践效果来看,适老化有关工作只涉及局部地区、部分领域,整体尚处于初步阶段。”原新介绍。

在原新看来,适老化,这个平等享有适老化产品的综合权益,超出了“传统的老年人权益范围,是一项比较‘年轻’的老年人权益。”

“从传统来看,老年人权益覆盖生存权、财产权、劳动权等公民普通权益以及受赡养扶助权、退休权等特殊权益,是‘生存型’权利。随着老龄社会的快速发展,老年人的权益需求从‘生存型’向‘发展型’延展,其权益保障范围呈现扩大化趋势。”原新指出。

“十四五”规划纲要明确提出了加快推进社会适老化改造的目标任务。南京中医药大学养老服务与管理学院、研究院副教授喻小勇介绍,我国近年来对老龄化社会发展和适老化改造越来越重视,现有的法律法规和标准体系在逐步完善。其中既有制度设计、物质安排、机会提供和条件保障来促进老年人的健康与发展,也有因应数字时代的发展需求,积极推进数字适老化改造或老年数字产品的研发应用。

“适老化并非仅是政策用语、工作口号,其在法律层面具有实质性内涵,应被视为老年人权益保障体系中的一个‘准法律用语’。”在中国社科院法学所助理研究员苏和生看来,“权益”所涉及的利益范畴更宽泛,兼具开放性与补充性,是权利的预备形态。

“这种开放性恰好适配适老化的动态特征。”苏和生表示,随着老龄化进程深化,老年人需求已从基本生活保障延伸至智能设备适配、公共空间无障碍改造、数字服务便捷化等领域,法律难以预先穷尽所有场景,而将适老化纳入权益范畴,可灵活覆盖这些新兴需求,为后续权利法定化预留空间。

# 适老化：一项『年轻』的老年人权益



## 适老化中的难题

黑龙江省哈尔滨市政协委员、哈尔滨广播电视台节目监制尚颖曾就“家居适老化改造升级工作”进行过专门调研,她认为,“政策体系与协调机制尚不完善”是当下工作存在的问题之一。

“不同部门之间的职责划分不够明确,导致在项目推进过程中协调不畅、信息沟通不及时。例如,民政部门负责需求调研和部分资金分配,住建部门负责改造工程的指导,但在实际工作中,双方在项目对接、标准统一等方面存在衔接漏洞,影响了整体工作效率。”尚颖指出。

“一些适老化设施成了摆设。”陕西省西安市无障碍促进协会秘书长梁维向记者介绍,适老化设施“弃而不用”,这在生活中并不少见。比如正常使用中的公共厕所,而第三卫生间大门往往是闭而不开,即便是对外开放,有的也存在着急于管理、疏于保养等问题。

“规划、建设、施工和日常运维,分属不同部门,由于沟通协调不畅,在交付使用后,一些无障碍设施存在着管理维护不力的情况。”陕西省检察院公益诉讼检察官刘源源解释说。

然而,问题并不只存在于适老化设施的日常使用中,“在改造中也有不少问题。”

尽管无障碍环境建设法规定,对既有的不符合无障碍设施工程建设标准的公共建筑等,县级以上人民政府应当根据实际情况,制定有针对性的无障碍设施改造计划并组织实施,但在实践中,适老化改造成效,因地区经济社会发展水平以及适老化工作重视程度不同,存在不小差异。

“特别在基层,无障碍环境建设,尽管有‘建设’二字,但并不是完全由城乡建设部门负责,民政、工业和信息化、交通运输等部门在落实适老化方面都有相应职责,如果彼此之间缺乏协调,就不容易形成合力。”刘源源说。

在喻小勇看来,适老化存在着“头痛医头,脚痛医脚”,缺乏系统性规划的问题。“比如老旧小区改造过程中加装了电梯,但是单元门口仍然是高差台阶,电梯厅空间狭窄逼仄,轮椅回转不便等,这无疑影响了适老化改造的效果。”



10月5日,江苏省南通市通州区金新街道界北村志愿者帮助老人与远在海外的子女进行视频通话,“云端”相聚,共迎中秋。

新华社发 翟慧勇摄

适老化原本限定在改造符合老年人需求的住宅、生活环境、公共建筑等硬件设施。但近几年,随着数字时代浪潮的席卷而至,适老化向着数字、智能领域拓展。

2023年9月1日,《中华人民共和国无障碍环境建设法》正式实施,相较于此前《无障碍环境建设条例》,在重申“无障碍环境”包括信息交流领域的前提下,将无障碍环境建设的关注群体,也扩大至包括残疾人在内的老年人等群体。

立法契合了实践需求。“兼顾了‘数字困难’群体的信息化社会建设需求,着力解决老年人在使用智能技术时的困难。”原新表示。

“利用财政资金建立的陕西社会保险、陕西医保App不符合互联网内容无障碍访问的技术要求,给视障人士和老年人获取信息及在线办理业务带来不便,侵害了特定群体无障碍信息交流的权益。”2024年3月4日,陕西省残联向省检察院移送上述案件线索。

4月2日,陕西省检察院以事立案,对上述问题开展调查核实。4月24日,陕西省检察院与省社保局、省医保局、省通管局开展磋商,并邀请陕西省残联参加,对相关部门职责、公益损害性和违法性以及整改方向达成共识。

7月30日,陕西省通管局召开现场评估会议,邀请视障人士代表和老年人代表对相关App的改造情况进行体验,现场确认整改符合无障碍操作要求。

“保持适度的社会参与,是维持老年人身体健康的重要保障,对手机App上做大字版等优化调整,确保了老年人能够有效参与进社会生活之中。”对此,复旦大学老龄研究院院长助理苏忠鑫表示。

在传统领域无障碍建设并非一片坦途的情况下,拓展至信息交流领域的老年人权益保障,同样存在着不少问题。记者注意到,在落实过程中,由于责任主体不明、改造标准不统一和配套实施方案较少,出现了将老群体需求简化为放大字体图标,或者简化产品功能等应付改造的问题。

其实,当下适老化建设模式,行政机关发挥着举足轻重的作用,特别是财政资金加持,往往是启动适老化的关键环节,如果行政机关意识不强,那么推进适老化就会陷入困境境地。

“必须得有适老化的意识,把人口老龄化的社会形势‘加载’在日常的工作之中。”苏忠鑫看来,如果行政机关普遍具有了适老化意识,即便没有相应的统筹部门,也可以实现适老化目标。“从目前来看,适老化的工作认识与当下的社会形势之间,还存在巨大差距。”

## “借力”检察公益诉讼

把一粒大米放在药品说明书上,就可以遮住四个字。年轻人都看不清的药品说明书,更何况是老年人?

“近年来,随着人口老龄化进程不断加速,国家更加重视老年患者的用药安全,纸质版药品说明书看不清、看不懂等问题也更加受到社会关注。”喻小勇说道。

2023年5月,针对全国人大代表戴茵等多位代表反映的药品说明书“字小如蚁”、明显不符“清晰易辨”等影响用药安全的问题,最高人民检察院直接立案,并指导江苏、上海、广东、湖南等地检察机关开展药品说明书适老化无障碍改造检察公益诉讼专案办理。

2023年11月6日,最高检向国家药品监督管理局通报检察公益诉讼专案情况。11月8日,国家药品监督管理局召开

药品说明书适老化无障碍改造试点动员会,随后公布改革试点名单,并表示逐步加快解决药品说明书看不清问题。

办案同时,最高检还积极推动立法完善。2023年6月28日,十四届全国人大常委会第三次会议审议通过的无障碍环境建设法明确规定,国务院有关部门应当完善药品标签、说明书的管理规范,要求药品生产经营者提供语音、大字、盲文、电子等无障碍格式版本的标签、说明书。至此,药品说明书适老化无障碍改造从倡导性规定调整为强制性规定。

“办理适老化行政公益诉讼案件中,听起来简单,但具体到公益诉讼履职当中,检察官不仅仅要掌握政策文件,熟悉法律法规,还要对国家强制性标准有所了解。”北京市海淀区检察院公益诉讼检察部门的李巧芬、李文婧办案组刚刚办完一起涉适老化行政公益诉讼监督案件。

在开展养老助餐点食品安全专项监督活动时,海淀区检察院检察官注意到设置助餐点的一些社区养老服务驿站存在着适老化不力的情况。办案组经实地调查后发现,7个街镇25家社区的养老服务驿站在无障碍环境建设、食品、消防等方面存在安全隐患。

“在无障碍环境建设方面,主要是未能按照国家强制标准配备无障碍设

# 适老化既要“扶弱”,更要“赋能”

□全国人大代表 戴茵



作为一家专注老年人的媒体,《快乐老人报》常常收到老年人反映问题的来信。我当选全国人大代表后,认为自己可以做事去帮助老年

# 适老化并非可有可无的“福利”供给

□胡婷婷 田桂华

自从无障碍环境建设法授权检察机关开展公益诉讼以来,各级检察机关不仅聚焦点多面广的无障碍设施强化监督,也探索办理了一系列聚焦老年人出行难、办事难、就医难等现实痛点开展监督的适老化公益诉讼案件。检察机关开展适老化公益诉讼有以下特点:一是聚焦老年人“高频刚需”场景;二是注重消除“数字鸿沟”;三是积极邀请老年人代表体验评估整改效果。

从公益诉讼办案实践来看,当前无障碍和适老化工作主要面临以下几个难点:一是理念观念问题,适老化是“义务”而不是“优待”。不少责任主体仅关注成本问题,将适老化改造视为一种额外的、可选择的“福利”或“优待”,而非保障老年人平等权利的法律义务。二是标准执行和规范验收,不仅要“有”,还要“有用”。部分公共场所虽加装扶手、坡道等无障碍设

施。”检察官助理李文婧介绍,有的社区养老服务驿站,未能按照规定设置无障碍淋浴间、淋浴间坐台、L型抓杆等,已安装的手持喷头,距离地面高度高于规定距离,给老年人带来诸多不便。

“同时,我们还发现多个驿站在食品、消防等方面同样存在安全隐患。”针对以上情形,海淀区检察院向相关部门制发检察建议。在检察机关的督促下,上述问题得到解决。

为何检察公益诉讼能“四两拨千斤”,推动适老化工作的问题解决?

“作为法律监督机关,开展检察公益诉讼一定要确保监督刚性,通过案件办理,推动多部门开展全覆盖联合执法,促进养老服务水平提升,让检察建议‘落地有声’。”海淀区检察院公益诉讼检察部门负责人王婉媛说。

在受访专家看来,适老化这项系统工程涉及行政部门较多,检察公益诉讼恰恰是跳出行政机关部门的局限,突破了原有的体制机制障碍,以小成本实现适老化要求。

然而,原新认为,检察机关法律监督是一种事后监督,更高效地推动适老化,还是要应在应对人口老龄化的国家战略总体布局中,树立老龄化社会主流化观念,将适老化理念和措施落实到政策的各个方向。“目前来看,现有法律条文缺

乏适老化有关规定,老年人平等地享有宜居资源的权益难以落实。”

“建议在‘十五五’规划编制中,进一步完善养老服务体系,推动养老辅助器具开发,让养老服务供给与需求更加协调适配。立法机关和行政部门在制定相关法律、政策时,要统筹考虑老龄化社会的整体需求,及时增加有关适老化条款,也就是要把适老化的理念,落实到政府施策过程中。”喻小勇说。

“老旧小区加装电梯,为何推行了这么多年,依然会有意见不合、进展缓慢的问题,问题就在于法律制度的不健全,如何在程序上推动形成加装电梯的一致意思表示?对于不同意见者,如何进行利益的补偿?诸如此类,都需要专门法律制度的支持。”在原新看来,随着实践经验的不断积累,有必要启动与适老化有关的专门立法,以立法来赋权明责,并提供清晰稳定的预期,织密老年人权益保障安全网。

“当深度老龄社会已成为现实,政策、法律等就要充分考虑这一情况。但当下构建于年轻型、成年型的社会治理体系难以适应老龄化社会的要求。”原新说,要改变一地一域、零散的适老化工作,推行多维度、深层次、长期性和全面的“适老化治理”,这才是解决问题的根本之策。

# 适老化既要“扶弱”,更要“赋能”

□全国人大代表 戴茵

群体,通过大量的走访调研了解老年人的实际需求。2023年全国两会期间,我提交了药品说明书适老化改造的相关建议。

想不到,这个建议得到有关方面高度重视。2023年10月,《药品说明书适老化及无障碍改革试点工作方案》发布。同年,最高检指导江苏、上海等地检察机关以公益诉讼推动药品说明书大字版、简化版等适老化改造。检察公益诉讼像一把“法治钥匙”,打开那些“谁都应该管、谁都不管”的僵局,它跨越部门壁垒,凝聚共识,让制度从纸面走向现实。2023年9月1日正式施行的无障碍环境建设法不仅提到药品说明书应提供无障碍格式版本,更明确规定了检察公益

诉讼条款,让弱势群体有了救济渠道。

我认为,适老化的未来,不仅在于“扶弱”,更在于“赋能”。我调研发现,广东等地已涌现出研发外骨骼助行、智能护理床等老年科技产品的企业,政府通过补贴引导市场发展,展现出“银发经济”的广阔前景。我们要让老年人从社会的“边缘”回归“主流”,成为有话语权、有消费力、有生活品质的群体。我呼吁国家从政策层面系统推进:一方面清理制度障碍,及时设立修订有关涉老法律法规,增加检察公益诉讼相关条款,维护老年人的有关权益;另一方面注重发展银发经济,加大产业扶持,让适老化成为社会进步与经济发展的新引擎。

综上,适老化改造仍面临从观念到标准、从现实空间到数字世界的多重挑战。未来,检察公益诉讼将持续在以下几方面发力:一是持续强化重点领域监督,如医疗卫生、金融服务、交通出行、政务服务等,通过办理一批有影响力的典型案件,形成示范效应。二是深化协同共治。最高检今年加入全国老龄工作委员会成员单位,最高检公益诉讼检察厅主动加强与民政部老龄工作司、社会事务司等相关局局的沟通联络,深化协同协作。三是提升专业能力,借助“外脑”智库。发挥好“益心为公”志愿者制度优势,重点招募相关行业的专业人士参与辅助适老化公益诉讼工作,并邀请老年人代表参与案件整改评估验收,提升监督效果。

(作者系最高人民检察院公益诉讼检察厅二级高级检察官;江苏省无锡市人民检察院五级检察官助理)