

# 探索新型养老模式:公益组织做监护人

■ 本报记者 于俊如

有这么一群人,想住养老院,却因为找不到担保人而被拒收;

有这么一群人,在家摔倒半天才能爬起来,病倒几天也没人发现,突发疾病因为没人签字,做不了手术、住不了医院;

还有这么一群人,不敢病倒不敢死,古稀之年还得照顾三四十岁的自闭症患儿,他们唯一的希望是比较残障孩子多活一天……

据统计,仅在北京,特殊家庭(失独、孤寡、残障、空巢)老年人就已经达百余万,他们的养老需求比正常家庭的更凸显,他们的生活也比常人更艰难……

2015年7月,为了解决特殊家庭老年人在入住养老机构,接受紧急医疗救助等服务时遇到的相关手续办理困难等问题,北京市民政局发布了《特殊家庭老年人通过代理服务入住养老机构实施办法》。

同年11月,通过向社会公开招标的方式,成立于2015年9月的北京市英硕扶老公益基金会,后更名为北京扶老助残基金会,被选定为特殊家庭老年人入住养老机构的代理服务机构,为特殊家庭的京籍老人代理办理入住养老机构、紧急就医手术签字等事宜。

这个开全国之先河的项目,一切都只是摸着石头过河。如今三年期满,项目再起航之际,北京扶老助残基金会的副秘书长陈亚辉向记者介绍了该项目的尝试发展历程。

## 养老代理模式探索三阶段

入住养老机构的通行做法是必须有委托担保人。这对于失独老人,是很大的困扰。一方面是老人需要求人做担保,内心不

太乐意;另一方面是随着年龄越来越大,风险越来越高,很多人不愿意承担资金及风险问题。

让公益组织来解决失独老人入住养老机构和就医的问题,这是北京市民政局出台政策的初衷。面对这个高风险而又没有经验可借鉴的项目,北京扶老助残基金会从零开始,发展探索至今,经历了三个阶段,由基金会直接提供和由基金会搭建平台整合的服务内容几乎涵盖了老、病、死的方方面面。

第一阶段,主要是梳理尝试,代理服务阶段。

2015年,北京扶老助残基金会从零开始梳理。相关法律法规是怎样的?标准怎么制定?具体服务内容是什么?服务对象又是谁?

陈亚辉介绍说,在承接了“代理服务”项目之后,用了半年的时间来梳理相关的法律、法规及流程,并与民政局细致沟通相关的标准、服务等内容,直到2016年年中的时候才开始正式做项目。确定的一个核心问题是解决老人们当时最紧迫的问题,即入住养老机构的担保问题和紧急就医手术的担保问题。

看似简单,实则不易。

以就医担保为例,首先是老人特别相信你的前提下才有可能发生这样的担保服务;其次是琐碎,一个手术前后需要7个签字,在北京的一个三甲医院,来来回回的可能至少需7个半天的时间。

第二个阶段是委托监护阶段。

代理服务项目实施以来,基金会发现特殊家庭老年人的养老需求是多方面的,委托代理只是解决了他们在丧失完全行为能力之前的养老问题,一旦丧失完全行为能力之后,资产如何托管、医疗救助决定由谁作出、残障孩子如何抚养、甚至百年后事如何料理……这都是该类人群普遍关注和焦虑的问题。

实际上老人需要的是在他们自身没有赡养人或是赡养人不具备赡养能力的情况下,能有一整套的、系统化的方案来解决他们的养老问题。整个养老解决方案需要考虑三个步骤的考虑:第一步是解决确权、监护和风



基金会为服务对象办理就医担保(受访者供图)

险控制问题;第二步是解决资金托管、监管和支付的问题;在前两步的基础上,第三步解决精准养老的问题。

2017年,《中华人民共和国民法总则》颁布实施,明确了成年人监护内容,提出“意定监护”。意定监护,是一项让老年人自主选择失智失能后监护人的制度。这种制度在美国、日本等发达国家都已非常成熟,但在国内还鲜有机构开展相关服务。

2018年,恰逢北京市老龄协会推出了老年人监护服务试点,北京扶老助残基金会承接了试点工作,对于特殊家庭老年人可以直接指定北京扶老助残基金会作为他们的监护人,对于残障子女老人需要通过遗嘱指定的形式,把监护权转给基金会。

陈亚辉进一步解释道,老人在头脑清醒的时候,和基金会之间是委托代理的关系,在他失智失能,丧失完全行为能力之后,与基金会之间是一种监护的关系。作为监护人,基金会可以动用他的资产,在这个阶段,在这种特定的场景下,解决了他的各种担心。除了本人的处理之外,还有的需要顾及子女,比如家里有自闭症或者唐氏患儿的,老人百年后,基金会可以动用他的资产继续照顾。

陈亚辉总结说,最开始的初心实际上是解决老人入住养老机构和紧急就医的担保代理问题,然后在服务过程中,发现老人的养老需求是全生命周期的,甚至还有孩子的需求。这就需要从法律层面上,有一个比较妥善的安排,即监护制度,然后在监护制度的前提下,来安排资产托管,解决特殊情况下的担忧。

这就形成了现在的模式,老人的各种事情有一个专业的机构来帮他解决、帮他判断,他的资金委托给第三方金融机构,帮他支付给他需要服务的机构。

第三阶段是从试点转为长期项目服务纵深持续拓展。

2018年11月18日,作为政

府采购项目,三年的周期结束,但是服务并不能结束。

在三年执行的基础上,基金会根据老年人的实际需求和意愿做了大量的调研和深入研究,并走访了多家大型律所、金融机构、养老照护机构,同时借鉴了一些国外的先进做法,对原有“代理服务”项目进行了优化和升级。

优化升级后的“代理服务”项目,通过政策法规体系与社会服务保障的“双结合”,将彻底解决特殊家庭老年人在权益保障、监护法规、养老服务、就医服务、子女照护等方面的问题。

优化升级后的项目将立足于北京市老龄事业发展总体要求,着眼于未来全面可持续发展,从立法层面创新特殊家庭老年人权益及养老保障的法律法规;从政府层面统一管理机制、明确权责;从社会层面建立特殊家庭老年人养老服务体系,从而树立起以法律为依据、以制度为保障的老年人权益与养老服务新理念,建立起政府、社会、家庭、个人共同参与、协同发展的特殊家庭老年人权益与养老服务新机制。

在此情况下,北京市民政局颁发了《关于支持特殊家庭老年人入住养老机构代理服务长期执行的通知》,基金会获得了长期执行项目的授权,解除了时间的限制问题。

与此同时,面对老年人不同的养老需求,比如失独老人不愿意与其他老人住在一起,因为逢年过节子女的探望对他是一个刺激;又比如关于残障家庭,老人的养老需求和患儿的康复需求是不一样的。

为了满足特殊家庭的养老需求,主管部门和负责京津冀协同发展的部门牵头,将推动在北三县(香河、大厂、三河)建立特殊家庭的养老基地。

## 开创以产养老的全新模式

从2015年开始到现在,北京扶老助残基金会提供委托担

保和紧急就医签字服务500余次,入户走访和探望特殊家庭老年人1000余户,接待特殊家庭老年人来电来访3000余次,解决了该类老年人由于子女无法尽赡养义务,而造成的因缺少担保人签字,面临无法紧急医疗救助、无法入住养老机构等问题。

项目设定了应急保证金制度。所有老人在基金会都存有6万的保证金,在紧急就医的时候,可以由基金会帮老人进行支付。除了医疗方面,还适用于老人突然离世的丧葬费用,以及在养老院出现暂时资金问题时,先行支付。这个解决的是老人在头脑清醒时遇到的各种突发事件,他自己不能处理,而由基金会代为处理的问题。

资产实施第三方托管。根据服务规定,基金会接受特殊家庭老年人委托后,双方将首先签订书面委托代理协议,申请人可以选择以资金或者资产作为保证手段,资金和资产托管在央企金融机构。基金会根据老人的综合情况,推荐与其经济条件和身体状况相适应的养老机构与其他相关服务机构,由老人自主选定,签订多方服务协议。一方面保证委托人的资金安全,同时保证入住养老机构及医疗花费所需的资金持续支付能力。

值得一提的是,项目服务的对象,主要是针对享受不了低保,又找不到人做监护的特殊家庭人群,前提是有一定支付能力的老人,而且是以入住养老机构为前提。

随着中国老龄化越来越严重,北京市老龄人口也在持续剧增中,截至2018年11月底,北京市现有常住老年人口353.31万,其中独居老人数量已达到30万,无子女家庭也已超过5万。

“尤其对于失独、鳏寡孤独和两老一残或一老一残这样的残障家庭,这些特殊家庭里的老人会面临很多难题。”解决他们的问题,北京扶老助残基金会做出了有益探索。

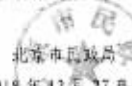
## 北京市民政局

### 关于支持特殊家庭老年人入住养老机构代理服务长期执行的通知

各区民政局,市社会福利事务管理中心:

根据《特殊家庭老年人通过代理服务入住养老机构实施办法》,我局自2015年11月18日至2018年11月18日,委托北京扶老助残基金会承接特殊家庭老年人入住养老机构代理服务,惠及5000多户特殊家庭老年人,为数千位特殊家庭老年人提供代理担保入住养老机构服务500多次,解决特殊家庭老年人缺少担保人面临的无法紧急就医签字、无法入住养老机构等问题。

鉴于特殊家庭老年人服务贯穿老年人生命周期的全过程,代理服务终止会影响已办理委托特殊家庭老年人的权益,为加强工作连续性,我局继续委托北京扶老助残基金会开展特殊家庭老年人入住养老机构代理服务,确保项目的连续性。同时,也允许其他有资质的社会组织开展此项目。



北京市民政局

2018年12月27日

(北京扶老助残联系人:于俊如 联系电话:61395732)

相关文件