

曾庆敏
著

老年人

Elder Rights Protection and Social Development

老年人与政府、社会之间的法律社会关系。

老年人的权益只有通过法律来保障。

才能使各年龄段的人群和谐发展，实现经济、社会的可持续发展。

权益保障与 社会发展



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

老年人 权益保障与社会发展

Elder Rights Protection
and Social Development

曾庆敏 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

老年人权益保障与社会发展/曾庆敏著. —北京: 社会科学文献出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0365 - 6

I. 老... II. 曾... III. 老年人权益保护法 - 研究 - 中国 IV. D923. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 145978 号

老年人权益保障与社会发展

著 者 / 曾庆敏

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 邓泳红

责任编辑 / 董谊思

责任校对 / 王 军

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20

印 张 / 15 字数 / 259 千字

版 次 / 2008 年 10 月第 1 版

印 次 / 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0365 - 6/D · 0147

定 价 / 45.00 元

· 本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前言

“发展是硬道理”，邓小平同志如是说。各届中央领导集体都坚持了“经济发展”这个方针。党的十六大更是明确提出了“全面建设小康社会”的目标。这是一项既宏伟又艰难的任务。在实现这项任务的进程中，不可避免地会遇到各种各样的挑战和困难，其中包括人口结构变化的困扰。

中国是个人口大国，为了避免人口的急速膨胀，不使其阻碍社会的发展，国家将计划生育作为我国的基本国策，其效果是极为明显的，人口增长的速度大大放缓了。但是，从另一个角度看，人口结构的变化加快了，老龄人口比率的增长加速了。如果以 60 岁为老龄人的法定界线，我国现今老龄人口占全国人口的比率已超过 10%。再过几十年，我国老龄人口将会占总人口的 1/4，甚至更多。如何赡养如此庞大的老年群体是一个十分严肃的课题。从个体老人而言，在允许“只生一个孩子”的社会大环境下，仅仅由还有抚养自己子女义务的年轻人来赡养，同样是不可思议的。如果我们还不重视此问题的严重性，仍然按照我国现行老年法所主张的传统孝道来处理老年人的权益问题，老年人口将成为阻碍我国发展的重要因素之一。因此，我们呼吁从即时起，加强老年问题的研究，尚为时未晚。这种研究是具有战略意义的。

应该说,目前我国,研究老年问题的人和机构在逐渐增多,国家不可谓不重视老年问题。各个学术领域的学者从自己专业的角度来研究老年学,例如从哲学、社会学、经济学、人口学等各个角度来阐述老年群体的诸多问题。这些研究对老年学的发展具有重大的意义,在提高老年人生命质量方面起到了重要的作用。但是,我们也看到,由于在法学方面,研究老年人问题的学者相对较少,从法学角度来研究老年法学的重大课题几乎是空白,即便有一些著作,其深度同社会实践的需要还具有相当的差距。从总体情况看,老年法学的研究已经大大落后于其他学科的老年学研究。但是近年来,我们还是见到一些评论和研究老年法的一些文章。这些文章虽然篇幅不大,却点出了问题的要害。从已经提出的问题看,可以说很有必要对老年法学继续进行深入的研究。

我们强调研究老年法学,因为其最终目的是要解决老年人的基本权益保障问题。尽管各个学科的理论研究已经具有一定的深度,但是缺少法律层面上的权益保障,其他学科的老年学研究就缺少了根本,可以说是无本之木。老年人的基本权益最终只有依靠法律来保障,而不是其他什么学说原理,这也是“依法治国”的一个重要方面。尤其是当老龄人口占社会相当比率的时候,社会必须进一步考虑老龄人口的权益保障,使老年人与青壮年能够在法律层面上共享社会发展的成果,使各年龄段人际关系得到和谐发展,社会才能有序、可持续发展。反之,老年人的权益缺少有序的法律保障,一个庞大的老年群体和青壮年群体就会发生矛盾,会使社会处于无序状态,以致影响社会的有序、可持续发展。从这个意义上说,老年人的权益保障与社会发展本不是两个对立的观念,而是相辅相成的观念。因此,也可以说各个学科对老年学的研究,绝对代替不了老年法学的研究。

由于只有极少数人涉足老年法学这个领域,致使老年法学的研究尚欠发达,或者说现在的研究只是处于起步阶段。因而老年法律在保障老年人权益方面也不够到位,不够精确。如果说,现行老年

法的基本观念是以养为主，而且是以家庭养老为主，那么我们说，该是转变观念的时候了。目前的状况是，当老年人按照法定年龄离退休后，各个单位根据老年法，尽力在生活上给予照顾，在老有所养方面下功夫，让他们老有所乐，安度晚年，老人们对这样的安排也感到心满意足。这种工作方式多少年来基本上已成为老年工作的模式。但是，我们已经看到，由于把离退休和养老两个有差异的概念混为一谈，使相当一部分本来可以大有作为的老年人淡化了自己的社会价值，也逐步转处于赋闲状态。其结果，人力资源和人才资源的巨大浪费是显而易见的，也使社会失去本可以支撑社会发展的力量。

其实，中央对老年人的权益已经作出了比较全面和比较完整的规定，即：老有所养，老有所医，老有所教，老有所学，老有所为，老有所乐。这六项权益本来是一个有机整体而不可分割。而老年法学的任务就是要研究出一整套的保障措施，保证这六项老年人的权益全面实施，在这些权益的保障下，使老年人在思想上能够跟上社会的发展，能够“与时俱进”，减少老龄社会中的各种矛盾，使老年人的心态得以稳定，激发其参与社会的积极性，便于发挥其所长，为我国全面建设小康社会添砖加瓦。这样，曾经被认为是社会闲散人士的老年人同样可以成为整个社会的积极力量。当人们对老年人的偏见有了改善，能以积极的态度对待老人，以及老年人在观念上也认识到自身在社会上应该处于一个能够创造财富，能够作出贡献的积极地位时，即便几十年后，当人口结构发生重大变化，老年人的这股力量也绝不能小视。到那个时候，没有他们的参与，社会就难以发展。

应该说，这是一项极其复杂的任务。有许多难题需要从法律的角度来充分论证，譬如：老年人法律地位的历史变迁及其原因；人口结构变化对社会发展的影响；现行《老年人权益保障法》的弊端；修订《老年人权益保障法》的指导思想；哪些是老年人特有的权益，需要特别的保障；老年人各种权益的辩证关系；老年人权

益保障与社会稳定、社会发展的辩证关系；政府在保障老年人权益方面应当怎样体现主导作用；社会参与应当怎样具体化；如何给予老年人应有的法律帮助；老年人案件的诉讼程序应当制定哪些便宜制度；如何才能使老年人成为社会的积极力量以及其他一些必要论证的问题。在研究此项课题时，笔者试图为修改《老年人权益保障法》做些理论准备，以供有关部门参考。

当然，对上述问题的研究绝不是仅从法学的角度就可以完成的，而需要多学科融入才能使老年法学研究言之有物。而且还不能不涉及成年人的社会保障，他们同老年人的社会保障是密切联系而不能分割的。当然，在本书中所论证的问题只是笔者的浅薄见解，重要的是希望能引起法学界同仁的注意，使法学界同仁能如同重视研究《未成年人保护法》一样来研究《老年人权益保障法》。当然还希望相关学科的学者和专家指正。

目 录

前言	1
第一章 加强法制建设保障老年人权益的必要性	1
第一节 老龄问题是世界性的难题	2
第二节 联合国的关注	4
第三节 中国是世界上老龄社会的难点	7
第四节 “科学发展观”的提出	10
第五节 和谐应向弱势群体倾斜	14
第六节 老年人是弱势群体	18
第七节 为构建和谐社会的修订老年法	25
第二章 中国老年人的历史地位及其变迁	29
第一节 传统孝道的内涵	29
第二节 老人曾是绝对的强者	32
第三节 父权制度对封建社会的影响	41
第四节 老年人光荣退休	45
第五节 老年人历史地位的变迁	48
第六节 公平与效率	56
第七节 人权与特权	58
第八节 挑战与机遇	63

第三章 现行老年法的弊端（上）	67
第一节 群体法中的最后一部	67
第二节 立法技术上的弱点	71
第三节 不能同其他相关的法律形成完善的系统	81
第四章 现行老年法的弊端（下）	110
第一节 家庭养老为主不符合社会实际	110
第二节 保障老年人权益的主体不明确	116
第三节 两组概念不能混淆	120
第五章 老年人的权益保障由政府主导	124
第一节 政府同老年人的密切关系	124
第二节 缩小退休和离休人员的分配差距	126
第三节 对“未富先老”的探索	140
第六章 社会参与	167
第一节 单位	167
第二节 社区	171
第七章 全民关怀	181
第八章 修订老年人权益保障法需遵循的立法原理	186
第一节 老年人权益保障法在法律体系中的地位	186
第二节 修订老年人权益保障法的立法决策	193
第三节 修订老年人权益保障法的立法技术	207
第九章 老有所养	218
第一节 老年人在家庭中的角色	218
第二节 养老的模式	221

第十章 老有所医	234
第一节 医疗改革的烦恼	234
第二节 老有所医的几种模式	239
第十一章 老有所教	253
第一节 “老有所教”的提出	253
第二节 “老有所教”的模式	256
第十二章 老有所学	261
第十三章 老有所为	266
第一节 老有所为的法律依据	266
第二节 澄清对“老有所为”的几点误解	270
第十四章 老有所乐	275
第十五章 对老年人予以必要的法律帮助	277
附录 中华人民共和国老年人权益保障法	281
后记	288

第一章

加强法制建设保障老年人 权益的必要性

2003 年有一则新闻报道，即法国政府推出老年人的退休年龄从 60 岁延迟至 65 岁的方案时，人们罢工、游行、示威，反对政府的方案。然而，中国的老人正翘首盼望着将退休年龄从 60 岁推迟至 65 岁。从表面现象看，两国老人的心理状态、思维方式的差异是如此之大，使人难以理解。其实，两国老人所要表达的目的是一致的，即都是为了提高老年人的生活质量。之所以出现这样大的表象上的差别，就因为两国政府对退休老人所采取的不同社会福利保障所致。法国老人退休后的社会福利保障待遇高，故老年人希望早早过上怡然自得的晚年生活；而从法国政府方面而言，希望减轻老年人养老福利基金的支出，同时还能更多地、更长期地利用人力资源。而在中国现时期，老年人一退休，由于在社会福利保障方面存在着诸多的缺失，老年人的晚年生活大不同于退休之前。这些问题大多是近 30 年来实施改革政策不够到位所遗留下来的，因此，多数老人都愿意在身体健康状况还可以的情况下晚退休几年。于是出现了中国老人同法国老人截然不同的思维方式。而作为一名法律工作者既要看到世界老龄化所存在的问题，也要看到别的国家里老年人得到政府、社会帮助的经验，更要从我国的实际出发，用我们自己的方式来解决我国的老龄问题，来制定保障我国老年人权益的法律。

第一节 老龄问题是世界性的难题

当今，老龄问题已经成为人们共同关心的世界性问题。根据联合国 2002 年的统计，目前全球老龄人口总数已达 6.29 亿，平均每 10 个人中就有一位 60 岁或 60 岁以上的老人。随着时代的发展，医疗水平的提高，毋庸置疑，老年人口将成倍增加。无论是发达国家，还是发展中国家，无论是欧洲、美洲，还是亚洲、非洲、拉丁美洲，老龄人口的比率都将不可避免地在总人口中占越来越大的比率，尤其是在发达国家。联合国有关机构预测，到 2050 年，60 岁以上的老龄人口总数将近 20 亿人。今后不到 50 年，全世界将会第一次出现 60 岁及以上老年人口超过 15 岁以下少年儿童人口。可以说，21 世纪将是人口老龄化的世纪，而世界老龄化必然影响世界的发展。即便是发达国家，由于老龄人口的膨胀，其发展速度也不可避免地要受到不同程度的影响。由于发达国家用于退休金预算的资金日益增加，发达国家存在的迅速增长的老龄化问题也可能会影响亚洲经济的发展。联合国亚洲及太平洋经济社会委员会在曼谷发表报告说，随着经济社会的发展，亚太地区的人均寿命已从 20 世纪 50 年代的 40 多岁增加到现在的 66 岁。目前本地区平均每 11 个人中就有 1 人超过 60 岁。估计到 2050 年，该地区每 4 个人当中就有 1 个老年人。城市化和人口流动加速将使传统的赡养老人的家庭结构和社会体系瓦解。这些问题如果处理不当，老龄化将导致劳动力、人均收入、储蓄率、投资率和生产力的降低，并带来其他一系列社会问题。报告提出，各国应将解决老龄化问题纳入国家经济社会发展及扶贫规划，加强研究和相关的机构建设。尤其是发达国家如何应对人口老龄化问题的挑战将对包括亚洲在内的世界其他地区产生影响。如果发达国家不能应对老龄化问题带来的挑战，世界其他国家也将可能卷入老龄化危机。发达国家选择的处理危机的方法不仅决定其未来，还会对东亚地区产生影响，这样的影响可以表现

在两方面。

一方面，正如上面所说，它影响世界经济的发展。由于发达国家用于退休金预算的资金日益增加，发达国家存在的迅速增长的老龄化问题也可能会影响亚洲经济的发展。由于人类出生率降低和寿命的延长，全世界不能避免老龄化问题的挑战，世界正处在一个巨大的人口革命的开端，在未来的几十年，发达国家快速增长的老龄化问题将使公共预算大幅增加，任何一个对此问题没有准备的国家可能会破产。不能充分地应对老龄化问题还将对全球经济和世界秩序产生巨大影响，老龄化问题将导致大范围的劳动力短缺和经济发展减缓，同时，还可能动摇全球金融市场甚至破坏地缘政治秩序。

另一方面从老年人的实际处境看，老年人其实是一个弱势群体。这一弱势群体的人权保障，是全人类人权保障的重要组成部分。任何人都将是会老的，老年人在整个人类生命旅途中，是过去、现在和未来的中介，老年人的智慧和经验筑成了社会的生命线，他们对社会作出过极为重要的贡献。然而，由于世界老龄化的到来，庞大的老龄群体受到了极大的挑战。这些挑战正如当年的联合国秘书长安南所说：（1）由于越来越多的（年轻）人流入城市，老年人正在失去传统的家庭养老和社会网络，他们所承受的迁移风险越来越多。（2）艾滋病的危机迫使发展中国家的许多老年人去照料因疾病而带来的孤儿。现在全世界的孤儿超过 1300 万人。（3）在许多发展中国家，“从生到死有保障”的概念，正在迅速消失。劳动人口越来越少，意味着老年人承受养老金和医疗护理不足的风险更为严重。^① 为应对这样的挑战，应当设定几个需要达到的目标。

首先，需要认识到，由于许多人受过良好的教育、寿命延长，而且能较长时间保持健康，现在的老年人能够对社会作出比以往更

^① 前联合国秘书长安南在联合国第二届世界老龄大会开幕式上的讲话（2002 年 4 月 8 日）。

大的贡献。通过鼓励他们积极参与社会活动，可以保证他们的宝贵才能和经验得到充分运用。能够工作和需要工作的老年人应该有机会工作；而且所有的人都应该有终身继续学习的机会。

其次，通过营造支持网络 and 良好环境，能够使广大社区加强代际团结和与暴力、伤害、不尊敬和歧视老年人的行为作斗争。

再次，通过提供足够而且费用负担得起的健康照料，包括卫生预防措施，帮助老年人尽可能长期地不依赖他人。^①

上述这些目标是积极性的，如果被政府所重视，尽力使其实现，也是完全能够做到的。从结果上说，如果我们能够达到这些目标，就会发现这不仅对社会的发展具有极重要的作用，而且对老年人而言，从社会意义上说他们就不再是弱者，而是同一般人一样，每个老年人都是有个人需要和能力的个人，而不是一个由于他们的年龄相近或退休而成为什么都一样的弱势群体。

第二节 联合国的关注

为了解决老龄人口这样一个世界性的难题，使整个世界的经济能够持续发展，联合国专门为世界老龄问题召开了两次大会讨论世界老龄化的对策问题。第一届世界老龄大会于1982年在奥地利的维也纳举行。在这次联合国大会上，批准了《老龄问题国际行动计划的原则和行动建议》，此后于1991年联合国大会又制定了《联合国老年人原则》。这些文件在老年人独立、参与、照料、自我实现和尊严方面发挥了指导作用。但是，在1982年第一届大会20年后，世界老龄问题又发生了很大变化。譬如说，20年前，老龄问题只在欧洲比较严重，而如今，老龄问题在发展中国家也越来越突出，据预测，老年人口在50年内将是现在的4倍。这一

① 前联合国秘书长安南在联合国第二届世界老龄大会开幕式上的讲话（2002年4月8日）。

方面说明了世界许多地区人口预期寿命的延长是人类社会的一项重大成就，而另一方面必须应对 21 世纪人口老龄化的挑战和机遇，促进不分年龄人人共享的社会发展。在这种情况下，联合国于 2002 年 4 月召开了第二届世界老龄大会，来自 160 多个国家的政府代表和一些专家学者参加了会议。由中国国务委员兼全国老龄工作委员会常务副主任司马义·艾买提率领的中国政府代表团出席了会议。在这个会议上共同制定了一个 2002 年国际老龄问题行动计划。同时还发布了大会的政治宣言，责成国家和国际的各级机构采取行动，并要求在如下三个方面对老年人给予优先，即：老年人与发展；老年人的健康与福利；保证有切实可行的支持环境。至于如何实现这三个优先，提出了如下具体要求，大致可以列出以下六个方面。

（1）加强法制建设，消除年龄歧视。要不遗余力地促进民主、健全法制、实现老年人性别平等以及维护人权和基本自由，包括法制权利的约定。要求公民承担消除包括年龄歧视在内的所有歧视的义务，使老年人享有充实的生活，包括健康、安全和积极参与他们所在社会的经济、社会、文化和政治生活；增强对老年人尊严的认识，消除各种对老年人的怠慢、虐待和暴力行为。

（2）老年人积极参与社会。当人们称赞老龄化是一项成就时，对老年人群体的技能、经验和资源的依靠，自然被视为成熟、充分融合和高尚社会发展的宝贵财富。而且现代生活拥有前所未有的财富和技术能力，为社会的人群提供了充分的保障，使人们进入老年时健康状况良好。这样就更应当探索老年人如何充分融入和参与社会，如何更有效地为社区和社会的发展作贡献。

应该说：老年人的潜力是未来发展的强有力的基础。老年人为社会奉献技能、经验和智慧，不但能改善他们自己的条件，而且还能积极参与全社会条件的改善。同时，在承认具体的政策将按照每个国家的条件而不同时，有责任有效地把老龄化纳入到社会和经济战略、政策和行动之中，还有必要把性别观点纳入所有政策和计

划,重视老年妇女和男子的需要和经历。

老年人参与社会,是由于老年人的期望和社会的经济需要,都要求老年人能够参与他们所在社会的经济、政治、社会和文化生活。老年人应该有机会从事令人满意的和生产性的工作,希望干多长时间就干多长时间。老年人应该有继续受教育和受培训的计划。对老年人的认可和对他们充分参与的促进,是积极老龄化的主要内容。

为此,对老年人必须提供适当和可持续的社会支持。要按照老年人的需要,逐步改善照料和支持;改善老年人的生活质量,以及保证老年人支持体系的可持续性,从而为建立不分年龄人人共享的社会奠定基础。要达到这样的目的,世界需要一致行动。

(3) 高水平的健康。需要逐步充分实现每个人在物质和精神方面享有高标准的健康服务,并且确认实现高水平的健康是一个非常重要的世界性社会目标。要达到这个目标,除了卫生部门以外,还需要许多其他社会经济部门的行动,需要为老年人提供全方位而且人人都能平等享受的健康照料和服务,包括物质和精神方面的健康服务。为满足老年人日益增多的需求,需要有相应的附加政策,特别是照料与治疗。提供健康的生活方式和改善环境质量,促进老年人独立、平易近人和在社会各方面的参与,并且承认他们对发展所作出的贡献。

(4) 政府的责任。政府在促进、提供和保证获得基本社会服务和关注老年人特殊需要方面,应该承担主要责任。达到这个目的,需要与地方当局、民间社团,包括非政府组织、私营部门、志愿者和志愿者协会、老年人自己和老年人协会,以及家庭和社区,共同工作。

(5) 社区及其他社会组织的作用。除了政府提供的服务以外,家庭、志愿者、社区老年人组织,以及以社区为基础的组织,在为老年人提供支持和非正规照料方面,扮演着重要的角色。政府在处理老龄事务和贯彻执行 2002 年国际老龄问题行动计划方面承担首

要的领导责任,但是国家与地方政府、国际机构、老年人自己 and 他们的组织、民间社团的其他部门,包括非政府组织,以及私营部门之间的有效合作,也是极为重要的。贯彻执行 2002 年国际老龄问题行动计划,需要许多专业组织,企业,工人和工人组织,合作社,研究、学术、教育、宗教机构,以及媒体的合作。

强调联合国系统,包括地区委员会,要按照各国政府的要求,在执行、贯彻和检查 2002 年国际行动计划方面,考虑各个国家和地区经济、社会和人口的不同条件,给予协助。

(6) 代际和谐。需要加强各代人内部的团结和协调代际伙伴关系,关注老年人和年轻人各自的特殊需要,鼓励代际之间建立互助互爱的关系。^①

2002 年 4 月 12 日联合国第二届世界老龄大会政治宣言所阐明的上述六个方面要求对世界各国政府在关注老龄人口的工作方面具有指导性的作用,而这些要求同样也都适合我国老龄人口的工作实践。而且我国的老龄机构应该以这些要求作为标准来检讨以往的工作质量。从我国的实际情况看,无论在法制建设方面还是其他各种要求方面都还有许多不足之处,无论在理论上的认识还是从实际工作状况看,都还大有改进的可能性。

第三节 中国是世界上老龄社会的难点

我国是世界上老年人口最多的国家,据人口专家估计,我国 60 岁以上的人口现今已有 1.3 亿人,到 21 世纪中期将达到 4 亿人,比法国、德国、英国、意大利人口的总和还要多。由于生活条件的改善,人的寿命的延长,届时 80 岁以上的老人将有 1 亿人之多,它比如今全球 80 岁以上的老人的总和还要多。鉴于世界经济在某种程度上依赖于中国经济的增长,世界各国的人口专家对中国

^① 联合国第二届世界老龄大会政治宣言(2002 年 4 月 12 日)。