



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点
图书出版规划项目

人口老龄化社会法制建设

L

A

W

老年人社会救助 制度研究

肖金明 主编

山东大学出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”
国家重点图书出版规划项目

人口老龄化社会法制建设

老年人社会救助制度研究

肖金明 主编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

老年人社会救助制度研究/肖金明主编.—济南:山东大学出版社,2015.10

(人口老龄化社会法制建设)

ISBN 978-7-5607-5393-5

I. ①老… II. ①肖… III. ①老年人—社会救济—福利制度—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 263359 号

责任策划 尹凤桐

责任编辑 尹凤桐

封面设计 牛 钧

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东新华印务有限责任公司

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

23 印张 401 千字

版 次:2015 年 10 月第 1 版

印 次:2015 年 10 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目 录

导 论		//1
第一章 老年人社会救助 的基本理论	第一节 老年人社会救助的基本内涵 第二节 老年人社会救助的目标、特点及功能 第三节 老年人社会救助相关理论 第四节 老年人社会救助的制度化 结 语	//26 //42 //54 //72 //94
第二章 我国老年人社会 救助的历史发展	第一节 我国传统中的老年人救助思想 第二节 先秦时期的老年人救助 第三节 封建时期的老年人救助 第四节 民国时期的老年人救助 第五节 新中国的老年人社会救助 结 语	//97 //111 //118 //139 //147 //154

第三章	第一节	我国现行老年人社会救助立法概述	//157
我国现行老年人	第二节	我国现行老年人社会救助制度体系	//173
社会救助的制度	第三节	我国现行老年人社会救助制度的不足	//191
体系	结 语		//209
第四章	第一节	美国老年社会救助的法制经验	//212
老年社会救助域	第二节	加拿大老年社会救助的法制经验	//221
外及我国台湾地	第三节	日本老年社会救助的法制经验	//231
区的法制经验	第四节	我国台湾地区老年社会救助法制经验	//248
	结 语		//265
第五章	第一节	老年人社会救助理念	//269
我国老年人社会	第二节	老年人社会救助原则	//294
救助制度的完善	第三节	老年人社会救助制度	//313
	结 语		//328
附 录	一、《第二次老龄问题世界大会的报告》(节选)		//331
	二、社会救助暂行办法		//334
主要参考文献			//344
后 记			//362

导 论

一、老年人社会救助的基本理论

社会救助是社会保障体系中最基本、最悠久的制度安排,是保障社会安全的最后一道防线。社会救助与社会保险、社会福利并列,为由于各种原因陷入困境而无法维持最低生活水平的人提供最底线的保障。社会救助在中西方都有着悠久的历史。现代意义上的社会救助制度始于英国 1948 年通过的《国民救助法》。关于社会救助的内涵,尽管中外学者、相关机构的表述不完全一致,但在社会救助的主体、对象、条件、形式、标准、程序等方面存在着基本共识。一般说来,社会救助主体为国家和社会;社会救助对象则是处于社会弱势地位的公民个体或群体;社会救助条件则是社会弱者处于“没有工作又不能享受国家社会保险”,或者遭遇“生存危机”“陷入贫困”等境况;等等。概言之,社会救助是指以国家和社会责任与社会弱者权利为主线,面向处于法定弱势境况的公民或群体,由政府和社会依法提供帮助以维持和保障其最低生活水平的行为和制度。它是国家社会保障政策和社会保障法律制度的重要组成部分。

老年人是一个庞大的群体,这个群体的组成部分因为职业、家庭等方面的原因而具有不同的情况和特征,但这个群体共通的特征是非常明显的,比

如生理上的衰老、疾病高发。随着年龄的增长,首先出现的问题就是体力衰退,这意味着老年人的活动范围是有限的,生活自理能力也是有限的。老年群体特征与弱势群体特征的契合表明老年人属于弱势群体,那么,社会救助的对象自然也包括老年人。可以这样讲,老年人通常被视为社会弱势群体,因而成为社会救助的主要对象。老年人社会救助作为社会救助的重要组成部分,就是将救助对象指向老年人的特定类型的社会救助;或者说,老年人社会救助就是以国家和政府责任与老年人权利的关系为主线,对由于各种原因难以维持最低生活水平的老年人,由国家和社会依法给予款物接济和服务,以保障其基本生活水平的行为和制度。老年人社会救助的主体是政府和社会,老年人社会救助的对象是老年人中的弱者,老年人社会救助的目标是保障老年人的最低生活水平。老年人社会救助是国家社会保障政策和社会保障法律制度的重要内容,是社会救助制度的重要组成部分。老年人社会救助制度也包括了长期生活类救助、专项分类救助和临时应急类救助等三大类制度。

与老年人社会救助相关的理论有贫困理论、积极老龄化理论、治理理论、风险社会理论等。加强相关理论研究,可以为老年人社会救助制度建设提供理论支撑。为适应经济和社会发展的需要,老年人社会救助制度化水平需要进一步提高,以保证老年人社会救助能够规范、高效地进行,合理运用社会救助资源,充分保障老年人基本生活。老年人社会救助制度建设要围绕着保障老年人的社会救助权这一核心展开,出台《社会救助法》为其提供根本保障,并作出老年人社会救助制度建设的详细规划和设计。中央和地方政府责任划分、城乡统筹发展、监督管理体制科学化、社会参与制度化是老年人社会救助制度化较为宏观的方面,资金筹措机制、信息管理机制、程序保障机制、责任追究机制建设则是老年人社会救助制度化较为具体的方面。

第一,关于老年人社会救助的目标、特点和功能。老年人社会救助的目标是保障老年人的基本生活,促进社会公平正义,维护社会和谐稳定。老年人社会救助针对的目标群体为生活陷入困境的老年人,他们由于各种原因不能维持最低生活水平,需要从政府和社会获得救助才能走出困境。老年人社会救助具备一般社会救助的基本特征,如主要资金来源于政府财政;对受助者的资格审核十分严格;受助者无偿享受救助待遇;社会救助保障水平

较低、救助对象是处于贫困状态的特定公民等。同时,因为是针对老年人的救助,会带有一些特殊性。以贫困为例,同样是贫困,但老年人的贫困和年轻人的贫困是不同的,中高龄老年人重返工作岗位的可能性较年轻人大大降低,甚至完全没有重返工作岗位的可能性,特别是那些身体健康状况不佳的老年人,他们通过自我努力再增加收入、摆脱困境的可能性很小。因此,对老年人的社会救助更具艰巨性,也更具长期性。老年人社会救助的功能在于保障老年人的生存权,维护其平等发展权;维护社会和谐稳定,促进经济进步;均衡社会利益关系,协调社会资源配置;促进城乡统筹发展,打破城乡二元格局;弘扬尊老文化,推进公民道德建设。

第二,关于老年人社会救助的相关理论。老年人社会救助制度化需要以相关理论为指导,如贫困理论、积极老龄化理论、治理理论、风险社会理论,以及一系列社会救助思想等。马克思、亚当·斯密等学者以及世界银行、联合国计划开发署等机构都对贫困问题进行研究,全方位地对“贫困”进行解读,构成对老年人贫困进行解读的理论基础。积极老龄化理论摒弃了消极老龄化将老年人作为社会负担的看法,充分挖掘老年人的价值,为我国老年人社会救助转型、老年人社会救助制度完善作出了很好的理论指导。治理理论的多中心思想与老年人社会救助主体多元化一致,应用到老年人社会救助中能够提升社会救助的成效。风险社会理论主张后工业社会有多种潜在风险,要提前做好计划,以有效应对风险,其中社会救助就是一个重要的方面。社会救助思想包含了广泛的内容:如马尔萨斯的社会救助思想、福利经济学的社会救助思想、凯恩斯的社会救助思想、新剑桥学派的社会救助思想等。尽管各派思想并不一致,甚至有的还是互相冲突的,却为我们全面分析老年人社会救助问题提供了理论工具。

第三,关于老年人社会救助制度化的核心、根本保障和关键点。包括老年人社会救助在内的社会救助发展的基本方向是实现制度化,以制度化来明确权责,保障救助规范进行。社会救助制度化的根本目的在于保障公民的社会救助权,这是由政府的职能和社会救助的性质决定的。制度化建设要紧紧围绕着老年人社会救助权这一核心展开。老年人社会救助制度化的根本保障还是要通过《社会救助法》实现,以法律形式确认公民的社会救助权。老年人社会救助的关键点在于系统的制度规划和设计,厘清社会救助的发展方向,制定社会救助的阶段性发展目标,并根据这些目标订立制度、

出台政策,推进社会救助稳步发展。系统的制度规划和设计可以克服我国社会救助的“问题导向”模式造成的制度分散、衔接不力、制度交叉等问题。

第四,关于老年人社会救助制度化宏观方面的工作。要实现中央和地方政府责任划分的制度化、老年人社会救助城乡统筹的制度化、老年人社会救助监督管理体制科学化、社会力量参与老年人社会救助的制度化。1994年分税制改革后,我国社会救助事实上是中央与地方共同负责救助支出、以中央政府为主的模式,但并没有以法规或者正式文件形式规定下来。老年人社会救助要实现中央和地方财政负担的合理分配,以中央财政为主,在稳定中央政府支付总额的同时,将中央政府社会救助专项转移支付科学化、规范化。在城乡统筹方面,先从老年人最低生活保障入手,逐步推向其他救助项目。老年人社会救助城乡统筹,在农村肯定还要涉及农村五保供养制度和最低生活保障制度整合的问题。先进行这两个制度的整合,才能进行城乡最低生活保障制度的整合,从而形成统一、协调、相互衔接的制度体系。在监督管理体制方面,我国整体的社会救助管理体制是“碎片化”的,增加了协调成本,弱化了救助效果,还有可能出现重复救助、救助不公等问题。要在统一老年人社会救助管理的基础上,再将老年人社会救助管理工作纳入统一的社会保障监管机构中。在社会参与制度方面,老年人社会救助迫切需要社会工作机构等社会力量的参与,下一步的工作就是积极培育社会工作机构,并制定社会力量参与老年人社会救助的措施和办法,促进政府和社会力量的良性互动。

第五,关于老年人社会救助制度化微观方面的工作。资金筹措机制、信息管理机制、程序保障机制、责任追究机制都需要进一步的建设。在资金筹措机制方面,首先是合理确定中央政府和地方政府对老年人社会救助的财政投入比例,其次是调动市场机制和社会机制的积极性。针对老年人口社会救助,可以积极吸纳社会捐赠,健全社会捐助接收站点和社会捐助网络。信息化是我国社会救助发展的必然趋势,老年人社会救助信息化是一个重点,建立一个统一的社会救助服务平台,所有的救助项目最终都要经过这一系统。此外,这一系统还要和银行、税务、劳动保障、工商行政管理、公安等相关部门的系统联网,实现信息共享。程序的正当、合理对社会救助的正当、合法具有重要意义,这一点对于老年人社会救助来说更为重要。在制度建设,将老年人社会救助启动程序、审核程序、说明理由程序、听证程序、

监督程序等作为程序建设的重点。最后,老年人社会救助责任追究制度建设要以现有规范为基础,将老年人社会救助全程都纳入监管和追责范围,以全方位的追责安排堵住漏洞,以惩罚机制增强制度的威慑力,确保老年人社会救助制度的规范运行。

第六,关于老年人社会救助制度化的背景和意义。老年人社会救助制度化是在特定背景下的战略选择。首先,人口老龄化对经济和社会发展带来挑战。我国在1999年就已经成为老年型国家,老年人绝对数和占总人口比重较大,老龄化速度快,老年人高龄化。庞大的老年人需要供养,对家庭、社区、社会形成挑战,老年人供养压力及维持老年人健康所需要的一系列支持体系都对政府和社会提出了新的要求。其次,转型期社会风险高发。我国的社会转型是经济、政治、文化、社会等领域的全面转型,转型期的剧烈变革可能引发社会风险,对政府的治理能力提出了新的要求,比如弱势群体的问题。我们还需要严格按照法律、法规的要求,逐步实现社会保障制度的科学化,社会保障各个组成部分之间的协调化,共同为老年人的生活提供保障。最后,社会主义和谐社会建设和社会主义新农村建设。实现老年人社会救助的制度化,可以通过可预期的途径保障老年人的最低生活水平,使老年弱势群体真正从社会发展中获益,共享改革发展成果。这也是社会主义和谐社会建设、社会主义新农村建设的重要内容。老年人社会救助制度化对于老年人社会救助主体的多元化、老年人社会救助制度的完善、老年人社会救助行为的规范化都起到积极的推动作用。

二、我国老年人社会救助制度的历史发展

我国老年人救助的历史十分久远,由古至今大致可以分为先秦时期、封建时期、民国时期和新中国时期四个历史阶段,在不同的历史阶段,老年人社会救助呈现出不尽相同的制度特点。我国历史发展过程中逐渐形成的家族本位、民本思想、人道主义和宗教信念,成为贯穿传统文化始终的老年人救助的思想根源,直到新中国成立,这些传统思想观念的影响才逐渐式微或有新的变化。尊老敬老和养老助老在上述思想观念的指引下,成为我国传统社会生活的重要组成部分,并在新社会呈现出不同的实践样态和制度形式。

作为一个农耕民族,老年人在掌握和传授生活经验和农业技术方面担

负着重要使命,也是农业社会生存和发展的必然需要。因此,中华民族具有十分悠久的尊老敬老、养老助老的文化传统,延绵数千年,未曾中断。当血缘家族这一人类社会最早也是最为稳固的社会组织出现以后,对老年人的尊敬与赡养成为家族或者家庭不可推卸的责任。中国进入父系氏族后期,氏族内部就实行家属与家长不平等的父权家长制,老年人因班辈排序从一种自然弱势、需要供养的被动境地转变为一种制度强势、全权控制的主动状态。不过,这种强势地位的确立,当然不是单纯制度强制的结果,而是尊老敬老的风俗习惯和晚辈对长辈源于血缘的亲亲之情自然而然衍生出的社会规则。血缘家族中晚辈对长辈、祖辈的崇敬、尊仰之情便是“孝”的最初起源。儒家学说对孝的理论阐释最为系统,并将其作为儒家学说的一个核心概念,积极倡导。汉武帝时期,“罢黜百家,独尊儒术”,儒家学说成为显学,孝道也成为治国的基本方略,“孝道”这一礼制中的基本规则也随着“礼法合流”之势最终进入法律制度中去,并与“忠”相互融合,成为封建国家崇尚的终极精神信仰。从此以后,家族本位既作为我国尊老敬老和养老助老的基本文化定位造就了相应的封建礼法制度,同时又因制度的发展和完善成为我国立法制度旨在全力维持的社会形态。因此,家庭和个人责任是中国古代老年人供养的主要责任形式,只有在家庭责任无法实现等特殊情况下,部分老年人才需要外部的救助以资补充。

国家无疑是最有能力进行老年人救助的主体,而我国自有史料记载以来,“养民”一直是普通大众对统治者的最低要求和社会评价的关键指标。夏商周时期,“神本位”思想逐渐向“民本位”思想过渡;春秋时期,“以民为本”的思想在统治阶级中已经得到普及。先秦诸子皆主张统治者要“以民为本”,儒家更系统地提出“仁政”“德治”思想,宣扬“民为贵,社稷次之,君为轻”的政治观点,老年人尤其是亟须救助的老年人,便成为统治者重点关怀的对象。而救助老年人的施政措施对于稳定社会、获取民心的性价比显然是最高的,也是历朝历代的统治者都热衷于实施的安民、惠民政策的原因所在。当然,在中国古代,国家是否有能力以及统治者是否有意愿去救助老年人,是会让人质疑的。当国家力有不逮时,则需要民间社会的力量支持。在我国传统观念中,人道主义思想和宗教慈悲观念都是促使普通大众向需要救助的老年人伸出援手的精神动力。“重生贵命”是我国人民的传统观念,集体主义则是中华文化的文化类型,通过集体互助的方式对弱势群体生存

的维系成为我国古代老年人救助的重要方式。“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼”是贯穿我国社会发展过程的传统美德，将这种对他人的爱扩展至全社会，便是中华民族上下求索的终极目标——大同社会。对于道德意识尚有局限的一般民众，中国古代最具影响力的宗教——佛教和道教倡导的慈悲观、善恶有报观的教化和传播，也产生了重要的影响，促使其对社会弱势群体提供力所能及的帮助。

在上述思想观念、文化传统的指引下，我国古代逐渐形成了有着浓厚民族特色的敬老、养老、助老的制度和实践。先秦时期是我国有文字可考的最古时期，在生产力极为低下的时代，家庭在面临天灾人祸时，常常难以独自担负养老责任，国家在此时当然责无旁贷。这一时期，国家敬老制度、养老制度和助老制度开始出现。礼制明确提出了老年人的年龄界限以及在不同年龄段老年人相对应的国家敬老、养老礼仪。老年人以年龄为标准被划分为不同的生理阶段，年龄越长，生理功能越弱，经验越丰富，就会获得国家越多的物质资助和精神奖励；同时国家对高龄老人在刑罚处分上还有优待。先秦时期依然由家庭承担养老责任，为了让家庭能够更好地实现养老责任，国家还制定了相应的扶持家庭赡养老年人的政策，一直传习后世。这些扶持政策主要是免除高龄老人一个或两个子孙的徭役和定期给予高龄老人一定的生活物资。前者是为了使老年人得到更好的照顾，后者则是为了让老年人的饮食健康得到保障。此外，对于“鰥”“寡”“独”这三类丧失全部或者部分家庭赡养的老年人，国家和社会则进行非常态化的救助。

封建时期是我国古代尊老敬老、养老助老思想和制度的快速发展和巩固时期。秦代便已通过立法确立了父权制的绝对地位；从西汉开始，“以孝治天下”的治国方略也已确定，进而延续近两千年。父权制和孝道奠定了家庭养老的核心地位，其他制度都是以此为基础构建的。秦朝法律规定男子成年应与父母分家别居，开始确立了限于赡养直系血亲的长辈的核心家庭赡养制度，并通过刑律对孝道的维护将其转化为法律责任，由此也建立了封建时代养老制度的基座。两汉时代，统治者“以孝治天下”，法律制度对“孝”的要求更加严格，父权制得到强化，并一改秦代的做法，开始限制成年子女脱离父母，另立门户。汉代统治者接受秦二世而亡的教训，逐渐形成了努力维护国家统一和安定的治国理念，高度重视对社会弱势群体的国家救助，尤其是对孤寡和高龄老年人的关爱和救助。荣养“三老五更”、赐高龄老人“王

杖”等尊老敬老礼制几成常制,向鳏寡、高龄老人赐物也成为统治者经常颁布的诏令。魏晋南北朝时期,由于战争频仍,国力衰弱,尊老敬老和养老助老的政策虽然延续前朝,但具体实施的情况则不够理想,多有装点道德仁义、粉饰政权的合法性之嫌。而南朝梁王朝武帝时期在京城设置孤独园,既收养“孤幼”,也供养“华发”,成为这一时期的最大亮点,是封建王朝官方设立独立的养老机构的开端。

唐代养老制度在继承唐之前各代制度的基础上进一步发展完善,且对唐代之后各朝代产生了重要而积极的影响,具有承上启下的作用。唐律确立了子女不得“别籍异财”的制度,并将“不孝”之罪列为不赦大罪;同时完善了北魏孝文帝时期初创的“存留养亲”制度,家庭养老制度愈发规范化、制度化。唐代的“给侍”制度重点强调了子女侍奉的重要性,通过国家法律的形式予以保障,明确“侍丁”人选且免除“侍丁”的赋役。唐代在老年人救助方面的另一重要举措是“悲田养病坊”的设立。佛教在隋唐时代十分兴盛。佛教寺院以寺产设“悲田”以敬老养病,实为民间养老机构。武则天时期改由政府统一管理,唐武宗废佛后,这一做法并未荒废,而是全交由政府举办。宋代经济繁荣发达,朝廷也有更多的财力物力用于发展老年人救助事业。宋代先后设立了福田院、广惠仓、居养院、养济院等救助机构和制度,救助贫病无依、不能自存的老年人,取得了一定的社会效果。北宋初年沿袭唐代“悲田养病院”,朝廷在京城开封设置东、西福田院,以收养“老疾孤穷丐者”。^① 同时在地方设置“广惠仓”,在冬季发放救助物资救助老幼贫民。宋哲宗时,把京师福田院对老疾的收容方式与地方广惠仓的救助方式结合起来建立居养制度,主要收养无亲属供养的孤寡老人,是在全国范围内收容救助老疾贫民的一种制度。南宋时期,官方又设立物质救助与医疗救助相结合的救助机构——养济院。明代承袭前朝通过物质赏赐的方式救助老年人的救助方式,但与前朝赐物通常与节日、庆典相伴随,缺乏稳定性相比,明朝赐物则基本成为国家救助老年人的常态化政策。除了提供物质救助外,明代还继承了宋元时期的养济制度,并通过刑律规定了主管官员渎职、滥权的刑事责任。明代中期,民间慈善救助开始变得相当普遍。尤其是当以功过格为主的善书盛行于世之后,极大地推动了民间慈善活动的兴起。在老年

^① 《宋史》卷一七八《食货上》,中华书局1977年版,第4338页。

人救助方面,有三种民间力量发挥了重要作用:一是宗族,二是同乡,三是社会。民间救助在清代又获得了较快的发展。鸦片战争后,西方教会的传教士大量涌入我国,也兴办了一些以养老为主要职能的慈善机构,成为老年人社会救助的一种新形式。

中华民国建立,宣告中国封建帝制结束。因受到西方社会救助思想和制度的影响,这一历史时期,老年人社会救助在救助理念、救助制度、救助实践方面也逐渐走出了中国传统的救助模式,吸收了许多国际上先进的救助理念与经验。尤其是在社会救助制度化、法制化方面进步明显,相较于封建时代取得较为突出的成就。但在民国初期,国家的民事制度和社会制度依然沿袭清代,没有实质变化。直到1936年,《亲属法》的实施基本确立了现代的亲属法制度,父权制宣告结束。但该法仍然依法明确了“家”的组织结构和“家长”的法定地位,且亲属之间皆负有扶养义务,养老的责任依然主要由家庭全体成员共同承担。^①同时,中国孝文化传统在民众心中依然难以动摇,家庭养老依然起着决定性的作用。由于中华民国国力十分衰弱,国家在老年人救助方面难有建树。不过,国家对社会管理能力的虚弱反而促进了民间慈善组织的发展,民间慈善组织成为这一时期老年人社会救助的关键力量。同时,为了规范民间慈善组织的活动,民国政府出台了一系列法律法规予以管理和支持,在制度建设上取得了较大成就。

新中国成立后,旧有的老年人救助制度和做法逐渐被废除。传统的“孝道”被新的建立在“人人平等”观念基础上的伦理道德所取代,家庭养老的能力和效果逐渐下降。在计划经济时代,国家包揽一切的做法也适用于老年人救助工作。由于计划经济以家庭为单位,因此,老年人全部回归家庭,只有“无生活来源、无劳动能力、无法定抚养义务人”的“三无”老人才由国家收养,农村则通过“五保”制度来解决。“大跃进”时期的大锅饭和“文革”时期的社会动荡,都直接导致国家的老年人救助制度陷入停滞。改革开放后,计划经济时代建立的老年人社会救助制度快速恢复。1984年,全国社会福利事业单位改革整顿工作经验交流会之后,我国社会福利事业开始由国家包办向国家、集体、个人一起办的体制转变。目前,我国的老年人社会救助事业依然处于转型和快速发展阶段。

① 参见徐百齐编:《中华民国法规大全》第1册,商务印书馆1937年版,第84~85页。

三、我国老年人社会救助制度的现状与存在的问题

改革开放以来,我国社会救助立法不断跟进,制度体系逐步完善,老年人社会救助也随之不断成熟。

在国家立法层面上:一是在宪法层面上。我国宪法第45条关于物质帮助权的规定、第14条建立社会保障制度的规定、第33条国家尊重和保障人权的规定、第49条仅指虐待老人的规定等,均为我国老年人社会救助制度提供了宪法依据。二是在全国人大立法层面上。虽没有统一的老年人社会救助立法,但《劳动法》第70条关于劳动者在年老时获得帮助和补偿的规定、《劳动合同法》第41条关于家庭有需要扶养老人的优先留用的规定、《妇女权益保障法》第38条关于禁止虐待老年妇女的规定等,都为老年人社会救助制度提供了法律依据。而《老年人权益保障法》第4条也明确规定:“老年人有从国家和社会获得物质帮助的权利,有享受社会发展成果的权利。”三是在行政立法层面上。《社会救助暂行办法》《城市居民最低生活保障条例》《农村五保供养工作条例》《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》《诉讼费用缴纳办法》等,均有关于老年人社会救助的规定。例如,《社会救助暂行办法》第12条第2款明确规定:“对获得最低生活保障后生活仍有困难的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者,县级以上地方人民政府应当采取必要措施给予生活保障。”《农村五保供养工作条例》第6条规定:“老年、残疾或者未满16周岁的村民,无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的,享受农村五保供养待遇。”可见孤寡老年人是农村五保供养的重要供养对象。《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》第5条规定:“公安机关和其他有关行政机关的工作人员在执行职务时发现流浪乞讨人员的,应当告知其向救助站求助;对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员,还应当引导、护送到救助站。”

在地方立法层面上:一是在地方性法规方面上。我国社会救助的综合立法仅有《广东省社会救济条例》和《浙江省社会救助条例》两部。《广东省社会救济条例》第5条第1款规定:“符合下列条件之一的人员有权申请社会救济:(一)无劳动能力,无生活来源,无法定赡养、抚养义务人或者法定赡养、抚养义务人是无赡养、抚养能力的老年人、残疾人、未成年人……”《浙

江省社会救助条例》则将老年人纳入“特困人员救助”的范围中予以救助。其第14条规定:“对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满十六周岁的未成年人,按照国家和省的有关规定给予特困人员供养。”除了社会救助综合立法外,很多地方专门针对特定困难群体制定了地方性法规,其救助对象也覆盖了特定的老年群体。如刑事被害人困难救助方面有:《宁夏回族自治区刑事被害人救助条例》(2009)、《无锡市刑事被害人特困救助条例》(2009)、《包头市刑事被害人困难救助条例》(2011)。此外,许多地方还制定了老年人权益保障的地方性法规,如《江苏省老年人权益保障条例》(2011)、《上海市老年人权益保障条例》(2010)等法规中也包含了老年人社会救助的内容。二是在地方政府规章层面上。第一,各地的社会救助立法均将老年人纳入社会救助对象范围内。如《山东省社会救助办法》第23条规定:“各级人民政府应当建立特困人员供养制度,对符合条件的老年人、残疾人、未成年人以及其他特殊困难人员,由特困人员供养机构给予供养。”第二,各地关于老年人权益保障的立法中也有关于老年人社会救助的规定。如《广东省老年人优待办法》第10条关于老年人医疗救助的规定等。第三,城乡居民最低生活保障的地方政府规章中也包含老年人社会救助的内容。第四,老年人也是农村五保供养地方政府规章的重要救助对象。第五,在一些专项救助领域,如交通事故救助、法律援助等方面,各地方制定的地方政府规章也存在对老年人社会救助的内容。

在制度体系方面上:我国老年人社会救助制度主要包括三个方面:

第一,老年人长期生活类救助制度,主要包括最低生活保障制度和农村五保供养制度。首先是城镇最低生活保障方面。《城镇居民最低生活保障条例》中的救助对象虽以家庭为单位,但许多规定都体现了对贫困家庭中老年人的特别照顾。比如,在最低生活保障标准方面,一般还要提出对某些对象上浮若干比例。如针对“三无”对象、社会福利机构中由国家供养的鳏寡孤独人员等,一般上浮10%~20%。又如,在家庭收入的计算方面,《条例》中规定:所称收入“是指共同生活的家庭成员的全部货币收入和实物收入,包括法定赡养人、扶养人或者抚养人应当给付的赡养费、扶养费或者抚养费,不包括优抚对象按照国家规定享受的抚恤金、补助金”。随着城市最低生活保障制度的顺利实施,农村最低生活保障制度也逐步建立和完善起来。

根据国务院《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，农村最低生活保障的保障对象为：农村最低生活保障对象是家庭年人均收入低于当地最低生活保障标准的农村居民，主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。其次是农村五保供养方面。《农村五保供养工作条例》明确规定，老年、残疾或者未满16周岁的村民，无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的，享受农村五保供养待遇。供养内容包括：供给粮油、副食品和生活燃料；提供符合基本居住条件的住房；供给服装、被褥等生活用品和零用钱；提供疾病治疗，对生活不能自理的给予照料；办理丧葬事宜。供养标准不得低于当地村民的平均生活水平，并根据当地平均水平的提高适时调整。

第二，老年人专项分类救助，包括老年人医疗救助、住房救助、法律援助等方面。首先是医疗救助方面。2002年，中共中央和国务院作出了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，在全国农村建立新型农村合作医疗制度和农村贫困人口的医疗救助制度，这是中国历史上第一次由政府在全国农村贫困家庭实行医疗救助制度，主要对象为农村五保户和贫困家庭。其次是住房救助方面。2014年11月13日，住房城乡建设部、民政部、财政部三部门联合印发了《关于做好住房救助有关工作的通知》，对解决最低生活保障家庭、分散供养的特困人员做了相应制度安排，其中就包括需要重点扶助的特困老年群体。《通知》规范了住房救助的方式，对城镇住房救助对象，采取优先配租公共租赁住房、发放低收入家庭租赁补贴实施住房救助，其中对配租公共租赁住房的，应给予租金减免，对农村住房救助对象，优先纳入当地农村危房改造计划，优先实施改造。此外，为解决孤寡老年人养老问题，我国还引入了以房养老制度。2014年6月23日，中国保监会发布了《中国保监会关于开展老年人住房反向抵押养老保险试点的指导意见》，自2014年7月1日起至2016年6月30日，在北京、上海、广州、武汉试点实施老年人住房反向抵押养老保险。最后是法律援助方面。我国《老年人权益保障法》《法律援助条例》都明确规定对老年人提供法律援助。2015年4月，司法部、全国老龄办又印发了《关于深入开展老年人法律服务和法律援助工作的通知》，要求着力解决医疗、保险、救助、赡养、婚姻、财产继承和监护等老年人最关心、最直接、最现实的法律问题；要加大服务力度，进一步降低老年人法