

“十五”国家重点图书出版规划—中国老龄政策学习指南

中国老年人 权益保障

读本

佟宝贵 主编



华龄出版社

中国老年人权益保障读本

主 编：佟宝贵
编 委：刘 玫 张忆群
张 雪 李彩凤

华龄出版社

责任编辑：李惠玲 闫丽 佟景宸

装帧设计：刘苗苗

责任印刷：李浩玉

图书在版编目 (CIP) 数据

中国老年人权益保障读本/佟宝贵主编. —北京：华龄出版社，2005.1

ISBN 7-80178-224-0

I. 中... II. 佟... III. 老年人权益保护法—基本知识—中国 IV. D923.85

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 131693 号

书 名：中国老年人权益保障读本

作 者：佟宝贵 主编

出版发行：华龄出版社(北京西城区鼓楼西大街 41 号，

邮编：100009)

印 刷：三河市科达彩色印装有限公司

版 次：2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开 本：850×1168 1/32 印 张：8.625

字 数：211 千字 印 数：1~5000 册

定 价：15.00 元

地 址：北京西城区鼓楼西大街41号 邮 编：100009

电 话：84044445 (发行部) 传 真：84039173

编者的话

中国是个历史悠久的文明古国，素以“礼仪之邦”著称。早在两千多年前就有尊老养老的史料记载，是全世界建立退休养老制度最早的国家。我国现行的《中华人民共和国老年人权益保障法》（以下简称《老年人权益保障法》），既继承了中华民族“敬老尊贤”和“褒功扬德”的优良传统，又汲取了国外养老保障制度的有益经验，还特别注意从中国的国情出发，是一部专门保护老年人权益的法律。这部法律的制定和实施，对加快我国依法养老工作的历史进程，保障老年人的合法权益，实现“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”的基本目标，规范全社会尊老敬老养老的行为准则，促进老年事业健康有序地发展，推动社会主义民主与法制建设，实现党中央依法治国的方略，开创有中国特色养老保障工作的新局面，都具有划时代的深远意义。

《老年人权益保障法》的颁布实施，标志着我国老年人权益保障工作从此走上了法制化的轨道，也是我国社会发展和文明进步的象征。我国古代的退休制度只限定在少部分高级官吏中实行，而大部分中下层官吏和普通社会老人是不能享受退休待遇的。新中国诞生后颁布的退休制度，开始也只限定在小范围内，后随着时间的推移和国民经济的发展，退休人员的范围逐渐扩大，由部分从旧政府接管的机关、铁路、海关、邮电等部门的老职工，扩大到这些行业的全部老职工，之后又扩大到政府机关和企业、事业单位的老职工，除此之外的社会老人都

没有纳入国家退休养老制度的范围。当《老年人权益保障法》颁布后，法律保障的范围才扩大到全国所有的老年人，我国尊老养老法制建设开始进入一个崭新的历史阶段。因此，学习好、宣传好和贯彻好《老年人权益保障法》，不仅是老年人政治生活和社会生活中的一件大事，也是全社会义不容辞的责任。为了便于广大从事社会科学、老年科学、组织人事和离休、退休等工作的同志了解掌握我国有关老年立法的历史，全面准确地执行《老年人权益保障法》，认真维护老年人的各项合法权益，我们精心编著了此书。

全书共分三编，约20万字。第一编：《中华人民共和国老年人权益保障法》概述。这一编共分为五部分内容：一是立法宗旨部分，重点阐述了立法目的、年龄界定和保障内容三方面的法律规定及其依据；二是家庭养老部分，重点阐述了坚持以家庭养老为主要形式的“三种根据”、老年人需要特别保护的“六种权益”、赡养人需要履行的“六项义务”，禁止赡养人对老年人的“六种侵权行为”等有关法律规定；三是社会保障部分，重点阐述了建立老年社会保险制度、保障“三无老人”的助养办法、兴办老年社会福利设施和制定属地敬老优老政策等方面的有关规定；四是积极养老部分，重点阐述了要“养为结合”和要“以为促养”的有关法律规定；五是法律援助部分，重点阐述了老年人诉讼优先受理、诉讼费用可缓、减、免，可以获得法律援助和依法裁定先于执行等四项援助内容的规定。第二编：中国现行退休制度概述。这一编主要阐述了现行离休制度、现行退休制度和现行退职制度三项养老保障制度的有关规定。第三编：权益保障文件精选。精选了涉及老年人权益保障的文件若干篇。

该书在编著过程中，得到中共中央组织部、全国人大内务司法委员会、中国社会科学院、人事部、民政部、中国老龄协会、北京图书馆和甘肃省博物馆等有关同志的热情支持，在此致以诚挚的谢意！参加资料搜集和整理工作的还有：艾文栋、刘金铃、

刘亚平、张雪、刘自武、宋秋、鲁燕、刘玫、常凤琴、晁永艳、史玉莲、李彩凤、林海鹏、林海燕、李丹、柯莉、李金阳、苑晓丽、高益临、张雪晶、李博、金花、佟宝贵、张忆群、佟静等同志。因时间仓促，加之水平有限，在编写中有不当之处，敬请有关专家、学者及广大读者予以指正。

2004年11月

目 录

第一编 《中华人民共和国老年人权益保障法》概述

一、立法宗旨	2
(一) 立法目的	2
1. 保证合法权益	2
2. 发展老年事业	5
3. 弘扬民族美德	6
(二) 年龄界定	7
1. 符合多数国家的界定标准	8
2. 符合我国传统的界定标准	8
3. 符合现行制度的界定标准	9
(三) 保障内容	9
1. 老有所养	10
2. 老有所医	11
3. 老有所学	12
4. 老有所为	12
5. 老有所乐	13
二、家庭养老	14
(一) 坚持以家庭养老为主的形式	14
1. 传统的养老模式	15
2. 客观的养老之路	16
3. 老人的养老选择	17

(二) 老年人需要特别保护的权益	18
1. 被赡养的权利	18
2. 收取赡养费用的权利	19
3. 老年人婚姻自由的权利	19
4. 处分个人财产的权利	21
5. 继承家属遗产的权利	21
6. 依法接受赠予的权利	24
(三) 赡养人需要履行赡养的义务	25
1. 经济上供养的义务	25
2. 生活上照料的义务	26
3. 精神上慰藉的义务	26
4. 提供医疗费义务	27
5. 维护其住房的义务	28
6. 代耕承包田的义务	29
(四) 禁止赡养人对老人侵权的行为	30
1. 赡养人不得侵占老人的现有住房	30
2. 赡养人不得改变老人的房产关系	31
3. 赡养人不得拒绝赡养老人的义务	31
4. 赡养人不得让老人承担繁重劳动	32
5. 赡养人不得干涉老人的婚姻自由	33
6. 赡养人不得强行索取老人的财物	34
三、社会保障	35
(一) 建立老年社会保险制度	36
1. 建立养老保险制度	37
2. 建立医疗保险制度	40
(二) 保障“三无”老人助养办法	41
1. 城市“三无”老人实行政府救济	41
2. 农村“三无”老人实行“五保”供养	42

(三) 发展老年社会福利事业	43
1. 鼓励社会兴办老年福利设施	44
2. 政府投资兴办老年福利设施	45
(四) 制定属地化的敬老优老政策	46
1. “敬老工程”进社区	47
2. “从优规定”到个人	48
四、积极养老	49
(一) 要养为结合	50
1. 老年人具有所为的优势	51
2. 为老年人创造所为条件	51
(二) 要以为促养	51
1. 鼓励老年人作出新贡献	52
2. 合法收入有助老有所养	55
五、法律援助	57
(一) 老年人诉状优先受理	58
(二) 诉讼费用可缓交或减免	59
(三) 可以获得律师帮助	59
(四) 依法裁定先予执行	60

第二编 中国现行退休制度概述

一、中国现行退休制度的沿革	62
二、现行离休制度	69
(一) 离休制度的形成	69
(二) 离休制度的特点	72
1. 按革命时期确定离休范围	72
2. 按所任职务规定离休年龄	73
3. 离休后基本政治待遇不变	74
4. 离休后生活待遇略微从优	75

（三）老干部离休条件	76
1. 时期条件	76
2. 职业条件	76
3. 供薪条件	77
4. 年龄条件	77
（四）老干部离休待遇	78
1. 政治待遇	79
2. 生活待遇	79
（五）老干部离休法规	81
1. 政策原则	81
2. 离休条件	84
3. 安置办法	94
4. 工作机构	97
5. 管理服务	100
6. 专用经费	101
7. 阅读文件	102
8. 组织生活	104
9. 参观学习	106
10. 慰问活动	107
11. 离退休费	108
12. 生活补贴	110
13. 提高待遇	111
14. 医疗保健	115
15. 社会福利	119
16. 发挥作用	121
三、现行退休制度	123
（一）退休条件	124
1. 年龄条件	124

2. 工龄条件	124
3. 身体条件	124
4. 工残条件	124
5. 工务条件	124
6. 职称条件	125
(二) 退休待遇	125
1. 政治待遇	125
2. 生活待遇	125
四、现行退职制度	127
(一) 退职条件	127
(二) 退职待遇	128
五、离休退休养老金的计发办法	128
(一) 时期计发法	128
(二) 工龄计发法	129
(三) 病残计发法	129
(四) 固定计发法	129
(五) 保底计发法	130
六、离休退休养老金的经费来源	130
(一) 政府列支	130
(二) 企业列支	131
(三) 社会筹支	131
(四) 联合筹支	131
七、离休退休人员管理机构	132
(一) 专管机构	133
(二) 兼管机构	133
(三) 同管机构	133
(四) 自管机构	134
八、发挥离休退休人员的作用	134

(一) 为领导搞好决策当参谋	135
(二) 参加阶段性的中心任务	135
(三) 开展科学技术咨询服务	136
(四) 从事适宜的社会性工作	137
(五) 撰写回忆录和党史资料	137
九、社会保险制度概述	138
(一) 社会保险的概念、特点及其作用	138
1. 社会保险的概念	138
2. 社会保险的特点	139
3. 社会保险的作用	140
(二) 社会保险的基本内容	141
1. 养老保险	141
2. 失业保险	142
3. 医疗保险	142
4. 工伤保险	143
5. 其他社会保险	143
十、养老保险制度	144
(一) 养老保险概述	144
1. 养老保险的概念	144
2. 养老保险的主要特征	145
3. 养老保险的基本原则	146
(二) 中国养老保险制度	147
1. 计划经济体制下的养老保险制度	147
2. 20 世纪 80 年代中期开始的养老保险制度	148
3. 近年来养老保险制度的新发展	150
4. 现行养老保险制度的基本框架	154
十一、医疗保险制度	156
(一) 医疗保险制度概述	156

1. 医疗保险的概念和特点	156
2. 医疗保险制度的产生和发展	157
(二) 医疗保险制度的作用及其模式	159
1. 医疗保险制度的作用	159
2. 医疗保险制度的模式	160
(三) 中国医疗保险制度	161
1. 公费、劳保医疗制度的建立与发展	161
2. 基本医疗保险制度的主要内容	163

第三编 权益保障文件精选

中华人民共和国老年人权益保障法	167
关于《中华人民共和国老年人权益保障法 (草案)》的说明	孟连崑 175
关于《中华人民共和国老年人权益保障法 (草案)》审议结果的报告	王叔文 179
国务院关于老干部离职休养的暂行规定 国发[1980] 253号 1980.10.7	182
国务院关于老干部离职休养制度的几项规定 国发[1982] 62号 1982.4.10	185
国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法(摘要) 国发[1978] 104号 1978.5.24	187
国务院关于工人退休、退职的暂行办法(摘要) 国发[1978] 104号 1978.5.24	192
国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定 国发[1991] 33号 1991.6.26	196
国务院关于切实做好企业离退休人员基本养老 金按时足额发放和国有企业下岗职工基本 生活保障工作的通知	

国发〔2000〕8号 2000.5.28	200
国务院办公厅关于继续做好确保国有企业下岗 职工基本生活和企业离退休人员养老金发 放工作的通知	
国办发〔2000〕9号 2003.2.3	205
国务院办公厅关于进一步做好国有企业下岗职 工基本生活保障和企业离退休人员养老金 发放有关问题的通知	
国办发〔1999〕10号 1999.2.3	209
国务院办公厅关于各地不得自行提高企业基 本养老金待遇水平的通知	
国办发〔2001〕50号 2001.7.5	215
国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险 制度的决定	
国办发〔1997〕26号 1997.7.16	217
国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统 筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知	
国发〔1998〕28号 1998.8.6	221
劳动和社会保障部关于完善城镇职工基本养老 保险政策有关问题的通知	
劳社部发〔2001〕20号 2001.12.25	225
劳动和社会保障部关于规范企业职工基本养老 保险个人账户管理有关问题的通知	
劳社厅发〔2001〕5号 2001.10.18	228
财政部、国家税务总局关于对老年服务机构有 关税收政策问题的通知	
财税〔2000〕97号 2000.11.24	231
关于城镇职工基本医疗保险诊疗项目管理的意见	

劳社部发 [1999] 22 号 1999.6.30	232
关于确定城镇职工基本医疗保险医疗服务设施 范围和支付标准的意见	
劳社部发 [1999] 22 号 1999.6.30	237
劳动和社会保障部、国家经济贸易委员会、科 学技术部、财政部关于国家经贸委管理的 10 个国家局所属科研机构转制后有关养 老保险问题的通知	
劳社部发 [2000] 2 号 2000.1.12	240
劳动和社会保障部、人事部、财政部、科学技 术部、建设部关于转制科研机构和工程勘 察设计单位转制前离退休人员待遇调整等 问题的通知	
劳社部发 [2002] 5 号 2002.2.6	243
劳动和社会保障部关于加快实行养老金社会化 发放的通知	
劳社部发 [2000] 9 号 2002.4.18	245
劳动和社会保障部关于制止和纠正违反国家规 定办理企业职工提前退休有关问题的通知	
劳社部发 [1999] 8 号 1999.3.9	249
劳动部关于不得对企业离退休人员采取一次性 结算离退休金的通知	
劳部发 [1995] 262 号 1995.6.20	253
劳动部关于进一步做好困难企业离退休人员基 本生活保障工作的通知	
劳部发 [1996] 408 号 1996.12.13	255
劳动部关于建立企业补充养老保险制度的意见	
劳部发 [1995] 464 号 1995.12.29	257

第一编

《中华人民共和国 老年人权益保障法》概述

中国现行的《老年人权益保障法》是一部专门法，它是专门为保障老年人这一特殊弱势群体的权益而制定的。该法对全体老年人来说又是一部基本法，因为它不仅规定了老年人需要保护的合法权益，而且还规定了家庭、单位、社会和国家等有关方面对老年人应担负的责任和应履行的义务，以及当老年人合法权益受到侵害时应承担的法律責任。

该法草案在八届全国人大常委会第二十一次会议审议时，所以能够获全票通过，除因它适应了中国人口老龄化发展和老年人权益保障的客观要求外，重要的是，法律规定的内容符合中国的实际，体现了中国的国情，保持了中华民族敬老养老的传统美德，集中反映了广大老年人的共同心愿，是一部有中国特色的保护老年人合法权益的法律。

这部法律，是我国历史上第一部专门保护老年人权益的法律，其特点主要有以下五个方面：即鲜明的立法宗旨和具体的保障内容；坚持以家庭养老为主；强调家庭养老和社会保障相结合；提倡老年人积极养老；为老年人提供必要的法律援助。

现将我国老年人权益保障法的核心内容，加以科学地概述和综合释评，以利于对法律的正确理解和全面实施。

一、立法宗旨

《老年人权益保障法》的颁布，是我国继《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国未成年人保护法》和《中华人民共和国母婴保健法》之后，保护公民特殊群体的又一立法。要贯彻执行好《老年人权益保障法》，学习了解该法的全部条文固然重要，但深刻地理解立法宗旨，是落实好该法不可忽视的任务。因为，只有掌握立法的目的、意义，认清立法的重要性和必要性，才能够提高贯彻执行法律的自觉性。

关于《老年人权益保障法》的立法宗旨，在第一章总则第一条作了高度概括，指出“为保障老年人合法权益，发展老年事业，弘扬中华民族敬老、养老的美德，根据宪法，制定本法”。法律中对立法宗旨的表述，虽然用语不多，但包含的内容却比较丰富，需要透过简洁的文字，理解深层次的法律内容。现在，就从《老年人权益保障法》的立法宗旨，来进一步了解这部法律的目的和意义。

（一）立法目的

1. 保证合法权益

依法养老顺乎民意。老年人是家庭的尊长，是国家和社会资深的公民。其中，老干部又是党和国家的宝贵财富。

由于自然规律和年龄老化等原因，老年人是国家总人口中的一个特殊群体。他们经过几十年的辛勤劳动和艰苦奋斗，已完成了自己对国家、社会和家庭发展应尽的义务，对人类社会的繁衍与繁荣作出了应有的贡献。老年人受到国家、社会 and 家庭的尊重、爱戴和敬仰，也是不忘前辈人功绩的体现，老年人是受之无愧的。