

老年人权益保障 法律制度比较研究

LAONIANREN QUANYI
BAOZHANG FALÜ ZHIDU BIJIAO YANJIU

主 编◎曹 健 王云斌



中国政法大学出版社

老年人权益保障

法律制度比较研究

LAONIANREN QUANYI

BAOZHANG FALÜ ZHIDU BIJIAO YANJIU

主 编◎曹 健 王云斌

副主编◎宋 爽

撰稿人◎王云斌 宋 爽 金 娜

邓 洁 姜 华 叶新强

李 楠 乐 娜 赵明思

陈 曦 谷劲松 齐 爽



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目(CIP)数据

老年人权益保障法律制度比较研究 / 曹健, 王云斌主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2012.9

ISBN 978-7-5620-4480-2

I. ①老… II. ①曹… ②王… III. ①老年人权益保障法-研究-中国 IV.

①D923.84

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第210572号

- 书 名 老年人权益保障法律制度比较研究
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
010-58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 720mm×960mm 16开本 17.5印张 285千字
- 版 本 2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4480-2/D·4440
- 定 价 46.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由我社负责退换。

• 1 •

第五章 老年人医疗保障的法律制度比较	80
第一节 老年人医疗保障法律制度的国内比较	81
第二节 老年人医疗保障法律制度的国际比较	92
第三节 老年人医疗保障法律制度的发展趋势	96
第四节 本章小结：兼论对完善我国老年人医疗保障法律 制度的启示	100
第六章 老年人服务保障的法律制度比较	104
第一节 老年人服务保障的国内比较	108
第二节 老年人服务保障的国际比较	113
第三节 老年人服务保障法律制度的发展趋势	119
第四节 本章小结：兼论对完善我国老年人服务保障法律 制度的启示	122
第七章 老年人权益保障的政府责任	126
第一节 我国老年人权益保障制度中的政府责任	126
第二节 发达国家老年人权益保障制度中的政府责任	135
第三节 政府责任的国际比较	139
第四节 本章小结：兼论对我国重新界定政府责任的启示	141
第八章 老年人权益保障的社会责任	144
第一节 中国老年人权益保障制度中的社会责任	145
第二节 发达国家老年人权益保障制度中的社会责任	155
第三节 社会责任的国际比较	162
第四节 本章小结：兼论对我国强化社会责任的启示	165
第九章 老年人权益保障的市场责任	168
第一节 中国老龄产业的现状与发展	168
第二节 发达国家老龄产业的现状和发展	173
第三节 市场责任的国际比较	181
第四节 本章小结：兼论对我国充分实现市场责任的启示	187

第十章 我国老年人权益保障的立法蓝图（模式/建议）	191
第一节 老年人权益保障的立法宗旨	191
第二节 老年人权益保障法律体系的构成与内容	193
第三节 老年人权益保障的责任主体及责任边界	195
第四节 本章小结：兼论对我国《老年人权益保障法》修订的 原则建议	201
附 录	206
中华人民共和国老年人权益保障法	206
安徽省实施《中华人民共和国老年人权益保障法》办法	211
海南省实施《中华人民共和国老年人权益保障法》若干规定	216
天津市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国老年人 权益保障法》和《天津市实施〈中华人民共和国老年人权 益保障法〉办法》实施情况的报告	222
中华人民共和国社会保险法	230
国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见	244
国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见	248
贵阳市城镇居民社会养老保险办法	252
上海市人民政府贯彻国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点 指导意见的实施意见	258
参考文献	263
后 记	269

第一章

绪论

第一节 老年人权益保障法律
制度比较研究的意义

当今，银色浪潮已经具有国际性。老年人权益法律保障问题越来越引起国际社会的关注。我国对老年人权益法律保障问题十分重视，1996年颁布的《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》）以来的情况证明了两点：一是全社会对老年人合法权益的保护逐步重视起来了；二是老年人增强了保护自身权益的法律意识。应该说，这部法律对老年人的权益保障起到了至关重要的作用。但是，近年来社会发生了巨大的变革，有的立法已经不能完全符合实际需要，其存在的不足也明显地显露出来。

一般而言，面临退休的人，无论从生理上、心理上，还是社会地位上，都将是人生夕暮的开始。因此，老年人更需要在物质上和精神上予以关照。那么，对于老年人的关照主要依靠谁呢？《老年人权益保障法》对此做出了明确的规定，老年人养老主要依靠家庭，家庭成员应当关心和照料老年人。赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，赡养人对患病的老年人应当提供医疗费用和护理，等等。当然，根据我国几千年的精神文明传统，不能否认家庭成员有关照老人的义务。但是，在我国当今社会的特定情况下，将家庭作为老年人的主要依靠对象似乎在立法上、理论上和实践上都存在着诸多问题。

在我国，由于生产力发展水平有限，人们形成一种养儿防老的伦理道德观念，多子多福就成了人们追求的目标。但过度的人口膨胀，使人们终于认识到这样的观念阻碍了我们社会的发展，于是彻底批判了养儿防老的观点。

国家出台计划生育法后,计划生育成了我国不可动摇的国策。《老年人权益保障法》的上述规定又使人们重新燃起“养儿防老”的观念。没有孩子,由谁来供养自己,孩子少了,在经济上也不堪重负,因此说,在立法上老年人权益保障法的此项规定同计划生育法的精神是有一定矛盾的。“主要依靠家庭论”在当今社会的实践中也是很难做得到的。在我国当今的市场经济条件下,只有竞争才能生存。竞争失败者既难以养活自己,更养活不了老人。即便是竞争胜利者,计划生育的一对夫妇要供养、照料四位老人,如果专心照料老人,必定会影响竞争而成为竞争的失败者。因此,孩子只能放弃对老年人的照料。这是当前社会上存在大量空巢家庭的主要原因之一。

老年保障(Old Age Security),亦称养老保障,包括对老年人的经济保障、医疗保障、服务保障以及精神慰藉等一系列内容。其中老年人的经济保障或者收入保障是老年保障的首要问题和关键部分,因为保障老年人生存的基本前提是维持其生存所必需的经济收入。老年保障制度(Old Age security System)一词较早被1994年发表的世界银行研究报告《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》所使用,在该报告中老年保障制度包括在广大发展中国家和农村地区依靠家庭保障的“非正式制度”及其在现代工业化国家和一些发展中国家城镇中的养老金制度。

与欧美等发达国家相比,老龄化问题对中国经济发展的影响,突出表现不是在劳动力供给上,而是其对中国老年保障体系构成了更为严峻的挑战。西方工业国家人口老龄化都是在经济已经发展到高水平阶段出现的,它们已建立了相对成熟的老年保障制度。发达国家在人均收入15 000美元(按购买力平均计算)以上出现老龄化。而中国在不足发达国家人均收入1/5的情况下就要迎接老龄化社会;与西方发达国家相比,中国是在社会经济不发达、缺乏完善的多层次养老保障体系的情况下提前进入人口老龄化阶段。与发达国家人口老龄化相比,中国具有基数大、速度快、负担重的特点,更严峻的是,在我国经济发展水平尚未进入世界先进行列时,老龄化程度已进入了发达国家的行列,呈现“先老后富”的特征,而且我国老年人口的绝对量是世界上最多的国家,人口老龄化的冲击强度将比世界上任何一个国家都来得剧烈。因此,中国老龄化问题的棘手之处在于:一方面,中国的人口老龄化是在追求经济高速发展的阶段出现的,而欧洲等发达国家是在工业化完成之后的经济高度发达的背景下才出现的;另一方面是中国进入老龄化的速度过快,

人口年龄结构从成年型进入老年型仅用了 18 年的时间,而在欧美,则是一个非常缓慢渐进的过程,法国是 115 年,美国是 60 年。这两方面的特殊性意味着中国既没有欧洲那样的经济实力来应对老龄化的社会福利要求,也没有足够的时间来应对人口老龄化带来的一系列经济社会问题。老龄化的到来使改革和完善中国的老年保障体系成为迫在眉睫的任务,而我国在转轨经济中出现的收入不平等、不公正现象对老年人基本收入保障的重大影响,更是我国老年保障制度建设中不可避免的重要问题。改革和健全老年保障制度已经成为关系到老年人生活水平与质量的提高和我国社会经济长期稳定发展的大事。

目前在中国的农村,老年人基本上是靠家庭的供养和接济来养老,这种被世界银行称之为“非正式”的老年保障制度,无疑将受到老龄化的严重冲击。而在中国城镇,现行的老年保障制度是所谓的现收现付制的社会保险制度。作为推进国有企业改革的配套措施,中国在 1993 年中共十四届三中提出了包括老年保障制度在内的社会保障体制改革的原则构想,目标将养老保障体制陆续从现收现付制向基金积累制转轨。从几年来的实施效果来看,当初制定的改革目标未能实现,养老保障体制本身也呈现重重危机,直接后果是中国养老资金存在的巨大收支缺口严重恶化。据有关统计,1997 年中国基本养老保险收不抵支的城市就有 5 个。1998 年扩大到 21 个,欠缴养老保险费用 100 万元以上的企业达 5000 家,欠缴金额 170 亿元,首次出现全国整体上的收不抵支的状况。1999 年,收不抵支城市扩大为 25 个。2000 年,全国基本养老保险欠费 360 亿元。据 2000 年劳动与社会保障部的课题报告,按目前人口结构和现行退休、养老保障水平测算,统筹基金部分在 5 年间将出现 2900 亿元的赤字。因此,进入 2000 年以来,养老保险制度改革再次成为经济理论界和经济管理决策层关注和讨论的焦点问题,对既往改革的评价出现较大的争议,对进一步的改革方向出现了较大分歧。

第二节 老年人权益保障法律 制度比较研究的方法

由于当前一系列的改革方案单纯参照发达国家相关改革过程中着眼为政府“甩包袱”为企业“减负”的思路,对老年保障制度问题缺乏全面深入的理论准备和客观的国情分析,致使在具体改革实施过程中面临严重的困难和

挑战。目前对我国老年保障制度改革问题出现的种种争论,基本上停留在既定框架内一些具体操作方案的调整和修补上,未能从根本上解决现行老年保障制度的危机。现行老年保障制度框架最主要的缺陷和不足是指导思想运用失当,由于缺乏对老年保障制度问题基本理论的全面理解和正确把握,未能对老年保障制度的基本功能进行准确定位,在老年保障制度的价值取向上完全采取片面的“效率优先”立场,并对我国现阶段的人口、经济转轨、收入分配问题等基本国情因素采取回避态度,导致对我国老年保障制度的基本功能定位出现偏差,最终出现实践过程中的被动局面,影响了老年保障制度效果的发挥。

本研究侧重运用马克思主义经济学的基本原理和方法对老年保障制度问题进行分析和研究。本书认为,与西方经济学比较而言,马克思主义的经济理论研究采用以唯物辩证法为根本的方法论体系,通过科学的矛盾法来解决现实经济问题,其经济学研究是本质层次的,揭示了社会经济发展过程中的内在构造和运行规律。因此,马克思主义经济学的方法论有助于对我国现阶段的经济机理做深层次的分析,对于通过改革和创新来理顺具体的制度关系以及构造社会主义的内在运行系统,具有原则性的指导意义。唯物辩证法是马克思主义最宝贵的遗产之一,对立统一关系分析法,即矛盾分析法是辩证法的核心。老年保障制度改革作为社会经济体制转型的一个主要内容,其本质上必然是利益关系的重大调整,在调整过程中,利益的冲突和协调将不可避免地凸现。在老年保障制度改革问题上出现的最大的矛盾就是公平与效率的关系问题,本研究试图以辩证观点对这对矛盾进行理论探析,对两者关系做出更全面的阐述。

本研究把老年保障制度作为一种社会经济关系来研究其与生产力发展的互动作用,运用马克思主义的唯物史观来考察、研究老年保障制度的基本功能。马克思认为,社会经济的组织和制度不是空洞的先验的框架,而是产生和存在于经济活动中,不是某种静止的状态,而是持续的发展运动。在唯物史观的基础上,马克思进一步指出,人们在自己生活的社会生产中发生的一定的、必然的、不以人们意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。这种生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础。本研究始终坚持马克思的上述方法论观点,把老年保障制度作为

一种伴随生产力发展到一定水平而产生的一种社会经济关系进行研究和分析。本书认为,以社会保险为特征的老年保障制度取代家庭养老和社会救济等保障形式,成为现代社会主流的老年保障制度模式,是社会生产力发展到一定阶段的必然结果,是生产社会化对养老社会化的必然要求。不同的老年保障制度模式是同一定的社会生产力相适应的。西方工业化国家老年保障制度的调整,与我国目前尚在工业化初期的老年保障制度改革相比较,存在着不同的层次和内涵,当然不能对各自制度模式进行不经对比的“参考”。另外,由于社会生产关系对生产力发展具有反作用,在我们进行一项重要社会经济制度选择的时候,就必须对决定和影响生产力发展的各种因素进行客观全面的分析,慎重研究制度选择方向对这些因素的相关作用,从而维护社会经济的长期稳定和发展。

本研究还运用了马克思主义经济学方法论中的规范分析和实证分析相统一的研究分析方法。马克思主义经济学研究范式是政治经济学研究,必然要进行规范研究与实证研究的统一。马克思主义经济学在唯物史观和辩证法基础上的规范研究,比西方经济学有着更强说服力的内容,从而有利于人们对社会经济的制度、体制、政策的优劣进行比较评价,指导人们的选择。马克思主义经济学的规范经济分析内容主要包括对制度的分析、人的本质分析和人的全面发展思想以及公平与效率分析。马克思主义经济学的规范经济分析方法对本书老年保障制度的研究有着重要指导意义。老年保障问题首先涉及的就是人的问题,离不开对人的自然属性和本质属性的讨论;其次,人的全面发展是一切社会经济活动的基本出发点和归宿,社会公正与公平是人的全面发展的必然条件,老年保障制度正是社会公正公平的体现;再次,老年保障制度作为一项制度安排,需要在制度分析框架内对其效绩、功能、变迁及其路径等进行研究;最后,关于公平与效率,是任何一项社会经济制度都不能回避的基本价值判断难题。在进行规范分析的同时,马克思主义经济学的研究保持了规范分析和实证分析的结合,以保证研究的客观性。本书在研究老年保障制度的历史发展过程时,以案例形式分析其作用及其产生的必然性,以文献总结形式讨论了两种基本模式的功能对比;在针对中国老年保障制度研究时,本书在全面总结我国的改革历史过程和面对主要问题之后,对建立老年保障制度的我国的现实国情和重要因素也做了全面深入的分析考察,以此为基础讨论了我国的模式选择。

总之，本书基本研究方法可以概括为：马克思主义经济学唯物辩证法方法论基础上的规范分析与实证分析相结合、历史分析和比较分析相结合、抽象研究和具体研究相结合。本书的研究正是力图对老年保障制度的基本理论进行全面的梳理、分析和比较，并通过对老年保障制度自身的历史发展过程的考察研究，提出现代老年保障制度的基本价值取向与核心功能。结合我国老年保障制度改革的反思与总结，立足于我国老年保障制度的现实背景和基本国情，提出对我国老年保障制度改革价值取向和功能定位的调整思路，并对今后的制度改革方向提出原则性的政策建议。

第二章

老年人权益保障法律制度的国内比较

我国自古以来就有敬老尊老的传统美德，随着社会的发展，我国人口老龄化问题越来越明显，我国政府也高度重视人口老龄化问题的解决。近年来，国家制定了大量关于保护老年人口的法律、法规以及各类政策性文件，全国大部分省份出台了《老年人权益保障条例》或者《〈老年人权益保障法〉实施办法》等地方性法规，部分省份出台了《老年人优待办法》等政策性规定。我国已经初步建立起维护老年人合法权益的法律保障体系。

第一节 我国现行老年人权益保障法律制度概述

一、我国现行老年人权益保障法律制度概况

我国现行老年人权益保障法律制度源于我国社会实践发展的要求。新中国成立以来，我国老龄政策法规的演变经历了一个由局部到全局，从微观到宏观的发展过程。王珣等人认为我国老龄政策法规的演变大体可以划分为三个阶段：1949～1981年人口年龄结构向成年型过渡时期，是我国老龄政策法规的初步建立阶段；1982～1998年人口年龄结构从成年型向老年型发展时期，是老龄宏观政策法规快速发展阶段；1999年以来我国人口年龄结构开始迈入老年型的时期，是我国应对人口老龄化国家战略全面启动的阶段。^{〔1〕}

中国政府高度重视解决人口老龄化问题，积极发展老龄事业，初步形成

〔1〕 王珣等：“我国人口老龄化宏观政策和法规的现状与建议”，载陈可冀主编：《老龄化中国：问题与对策》，中国协和医科大学出版社2002年版，第13页。

了政府主导、社会参与、全民关怀的发展老龄事业的工作格局，在老年人权益保障立法以及相关政策制度设计等方面做出了积极努力。国家成立了全国老龄工作委员会，确定了老龄工作的目标、任务和基本政策；制定了《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》，把老龄事业明确纳入了经济社会发展的总体规划 and 可持续发展战略。老年人的基本生活得到了保障，城市初步建立了养老保险制度和包括老年人在内的医疗保险制度，以及居民最低生活保障制度；农村实行以土地保障为基础的“家庭养老为主与社会扶持相结合”的养老保障制度。许多地方还对救助贫困老年人和高龄老年人采取了特殊的措施，老年服务事业发展迅速。中国政府修订了《老年人建筑设计规范》、《城市道路和建筑物无障碍设计规范》等相关条例，方便老年人的居住与出行。社区卫生站、托老所、老年活动中心、老年学校、老年休闲广场等老年服务设施逐渐增加，服务老年人的志愿者队伍不断壮大。

与此同时，国家制定了大量的有关保护老年人口的法律法规，还有党中央和国务院为离退休人员制定的享有各种待遇的政策文件，为老年法律体系的形成打下了基础。从1951年2月26日政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》以来，经历了创立、破坏、恢复、改革四个阶段，标志性、里程碑性的法律文件有三个：1991年《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，1995年《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。由全国人大颁布的法律只有一部，即1996年8月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过的《中华人民共和国老年人权益保障法》，这是我国历史上第一部专门保护老年人特殊权益的法律，该法的制定符合中国当时的实际，不仅体现了中国的国情又保持了中国的传统。除此以外其他法律都出自国务院和地方政府制定的行政法规和地方性法规。

我国已经初步建立起维护老年人合法权益的法律保障体系。保护老年人权益的法律渊源主要体现在以下法律文件中：

（一）宪法、法律有关规定

除了《老年人权益保障法》外，在我国宪法、民法通则、婚姻法、继承法、刑法以及劳动法等重要法律法规中，都对保护老年人合法权益做了相应规定。

《宪法》第45条第1款规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧

失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”第49条第3款规定：“父母有抚养教育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务”，该条第4款规定：“禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童。”

《民法通则》第104条第1款规定：“婚姻、家庭、老人、母亲和儿童受法律保护。”

《婚姻法》第2条第2款规定：“保护妇女、儿童和老人的合法权益。”第21条第1款规定：“父母对子女有抚养教育义务，子女对父母有赡养扶助的义务。”该条第3款规定：“子女不履行赡养义务时，无劳动能力的或生活困难的父母，有要求子女付给赡养费的权利。”

《继承法》第10条规定在遗产继承时，将父母和配偶、子女一起列为第一顺序继承人。在第12条中，又将“丧偶儿媳对公、婆，丧偶女婿对岳父、岳母，尽了主要赡养义务的”，规定作为第一顺序继承人。

《刑法》第260条第1款规定：“虐待家庭成员，情节恶劣的，处2年以下有期徒刑、拘役或者管制。”该条第2款规定：“犯前款罪，致使被害人重伤、死亡的，处2年以上7年以下有期徒刑。”第261条第1款规定：“对于年老、年幼、患病或者其他没有独立生活能力的人，负有扶养义务而拒绝扶养，情节恶劣的，处5年以下有期徒刑、拘役或者管制。”

《劳动法》第70条规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。”第73条第1款规定：“劳动者在下列情形下，依法享受社会保险待遇：①退休；②患病、负伤；③因工伤残或者患职业病；④失业；⑤生育。”该条第2款规定：“劳动者死亡后，其遗属依法享受遗属津贴。”该条第4款规定：“劳动者享受的社会保险金必须按时足额支付。”

（二）国务院行政法规、法规性文件和部委规章

国务院行政法规、法规性文件和部委规章主要围绕以下几个方面作了规定：离退休、生活待遇、优抚安置、养老保障、医疗保障、社会福利与社会救济、老年设施建设规范和税收、社区服务、社会参与和老年体育以及公证和法律援助等内容。从全国老龄工作委员会所收录的实用老年法律规范汇编中，有190多项国务院行政法规、法规性文件和部委规章。

比如，国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《城市居民最低生活保

障条例》等有关老年人养老、医疗、救助等多方面的行政法规和政策。各职能部门如劳动和社会保障部、民政部、中央组织部、卫生部、司法部、建设部等部门先后颁布了《关于加快养老金社会化发放工作的通知》，《关于加强老年卫生工作的通知》，《关于做好老年教育工作的通知》，《关于增加部分老红军、老干部生活困难补助费的通知》，《老年人社会福利机构基本规范》，《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》等一大批规章和政策性文件。2003年，全国老龄办、司法部、公安部联合下发了《关于加强维护老年人合法权益工作的意见》。

（三）司法解释

最高人民法院先后出台了十多项有关老年人权益保护的司法解释，其中包括了《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》（2002），《关于如何处理农村五保对象遗产问题的批复》（2000），《关于认真学习宣传贯彻执行老年人权益保障法的通知》（1996），《关于人民法院对集体企业退休职工为追索退休金而提起的诉讼应否受理问题的复函》（1993），《关于被继承人死亡后没有法定继承人，分享遗产人能否分得全部遗产的复函》（1992），《关于已分家独立生活的被赡养人致人损害时不能由赡养人承担民事责任问题的批复》（1990），《关于保险金能否作为被保险人遗产的批复》（1988），《关于产权人生前已处分的房屋死后不宜认定为遗产的批复》（1987）以及《关于父母的房屋遗产由兄弟姐妹中一人领取了房屋产权证并视为已有产生纠纷应如何处理的批复》（1987）等规定。这些司法解释都是围绕着现实中经常发生的疑难问题所做的明确批复，主要包括遗产分配与继承、退休金追索等。

（四）地方性法规和地方政府规章

目前，全国大部分省份出台了《老年人权益保障条例》或者《〈老年人权益保障法〉实施办法》等地方性法规，部分省份出台了《老年人优待办法》等政策性规定。此外，有关省市还对养老保险、社区卫生服务、老年人教育、体育等内容作出规定。值得注意的是，在1996年《老年人权益保障法》颁布以前，已有二十多个省、自治区、直辖市和一些大中城市，由人大常委会颁布了维护老年人合法权益的地方性法规。

二、《老年人权益保障法》简介

《老年人权益保障法》由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委

员会第二十一次会议于1996年8月29日通过，自1996年10月1日起施行。《老年人权益保障法》是我国历史上第一部全面保障老年人合法权益的重要法律。它的制定和颁布实施，标志着我国对特定人群权益保障工作从此走上法制化的轨道。

（一）《老年人权益保障法》的意义

1. 维护老年人合法权益，促进社会稳定。老年人是社会的宝贵财富，是中华民族物质和精神文明的创造者、继承者和传播者。敬老、养老是中华民族的传统美德，必须努力发扬并予以法律保护。党和政府历来重视老年工作，重视保护老年人的合法权益。我国诸多法律中对老年权益也有一些规定，地方也制定了保护老年人权益的法规和条例等。但是各个法规和条例散居在各个法律之中。所以需要一部完整的有权威的保护老年人的专门法律。并且《老年人权益保障法》的颁布，可有效杜绝一些侵犯老年人权益的社会实践的发生。

2. 在我国人口老龄化迅速发展的背景下，有助于做好老龄工作。我国人口老龄化的速度很快，老年人口众多。老年人口的增多，将对社会的政治、经济等各个领域产生重大的影响。制定和颁布《老年人权益保障法》，为老年人提供法律保障，使老龄工作逐步走上规范化、制度化、法制化，是推动各级党和政府做好老龄工作，迎接人口老龄化的必要措施。

3. 有助于适应改革开放，建设社会主义市场经济体制。党的十一届三中全会以来，随着改革开放的深入，在养老保障问题上出现了许多新的情况、新的问题。如养老保障、医疗保障、参与社会发展、发展社区服务等，这些问题都要通过立法来规范，来保障老年人的合法权益。

4. 加快与国际接轨的步伐。联合国有关老年人问题的决议要求各国通过立法，确保老年人的合法权益，获得公平的社会福利。当前，世界上许多发达国家，如美国、日本、瑞典、新加坡等都有老年保障法。我国是老年人口最多的国家，理应制定一部《老年人权益保障法》，来维护老年人的合法权益。

（二）《老年人权益保障法》的立法宗旨

《老年人权益保障法》分为总则、家庭赡养与扶养、社会保障、参与社会发展、法律责任、附则6章，共50条。其立法宗旨包括如下几个方面：

1. 关于家庭赡养与扶养。《老年人权益保障法》规定，老年人养老主要