

张同春 等著  
教育科学出版社

老年人  
权益  
保障法  
讲 座

北京老年电视大学

启功题



教材

**图书在版编目(CIP)数据**

老年人权益保障法讲座/张同春等著. -北京:教育科学出版社,1997.8

北京老年电视大学教材

ISBN 7-5041-1748-X

I.老… II.张… III.老年人权益保障法-中国-学习参考资料 IV.D922.194

中国版本图书馆CIP数据核字(97)第15679号

责任编辑 韦 禾

责任印制 尹明好

责任校对 贾艳凤

教育科学出版社出版、发行

(北京·北太平庄·北三环中路46号)

各地新华书店经销

唐山市胶印厂印装

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:6.125 字数:121千

1997年8月第1版 1997年8月第1次印刷

印数:00 001—6 000册 定价:7.50元

## 编者的话

《老年人权益保障法讲座》(以下简称《讲座》),是北京老年电视大学系列课程之一。这一法律的全称是《中华人民共和国老年人权益保障法》,在这本书里,包括书名在内均用了简称。该课程针对老年人的特点和要求,聘请在京一些法学专家,就老年人权益保障法举行讲座,希望能够为老年人增长法律知识、学会运用法律武器维护自身的合法权益提供帮助。

本书是关于《老年人权益保障法》电视课程的配套文字教材。各章节的撰写者分别是:中国老龄协会调研部主任、老年人权益保障法起草小组副组长张同春,全国人大内务司法委员会内务室副主任、老年人权益保障法起草小组副组长田教科,化工大学教授、老年人权益保障法起草小组成员张铭芳,全国人大内务司法委员会内务室干部柴瑞生。担任课程设计和资料汇集的是北京广播电视大学教师李文杰。电视课程由北京广播电视大学电教处录制。

在录制《讲座》电视课程中,有关单位及专家、学者给

予了极大的关怀与支持,谨在此表示衷心感谢。

**《老年人权益保障法讲座》编写组**

**1997年6月**

## 序 言

北京是1987年进入老龄化的城市。截至1996年底，全市已有60岁以上的老年人165.36万人，其中70岁以上的有58万人。老年人为国家、社会和家庭作出了贡献，为祖国今天的腾飞和未来的发展创造了条件，理应受到国家、社会和家庭尊重、关心、帮助和保护。维护老年人的合法权益，使他们老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐，幸福地安度晚年，这是我国社会主义制度优越性的体现。为此，我国宪法、婚姻法、民法通则、刑法等法律中都有一些维护老年人权益的规定，并在此基础上根据我国现实国情制定了《中华人民共和国老年人权益保障法》，1996年8月29日经第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议通过，于1996年10月1日开始实施。该法的制定和颁布，是老年人企盼已久的一件喜事，是我国社会生活中的一件大事，更为依法保障老年人的权益提供了有力的法律武器。

为配合学习、宣传、贯彻《老年人权益保障法》，增强老年人的法律意识，帮助老年人掌握和运用法律武器来维护自身的合法权益，北京老年电视大学根据《老年人权

益保障法讲座》开设课程的要求，邀请有关法律专家和参加老年人权益保障法起草工作的同志，编写了《老年人权益保障法讲座》一书，作为北京老年电视大学电视教育的文字教材。该书深入浅出，通俗易懂，便于老年人了解《老年人权益保障法》的基本内容，掌握其精神实质，依法维护自身的权益。同时，这对弘扬中华民族敬老、养老美德，促进社会主义精神文明建设和法制建设也是大有裨益的。在此，我预祝老年朋友在学习中取得优异的成绩，并祝身体健康！

**中国老龄协会会长 张文范**

# 目 录

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第一章 总 论                          |       |
| 第一节 老年人权益保障法律制度的<br>建立和发展 .....  | (1)   |
| 第二节 老年人权益保障法的指导思想和<br>基本内容 ..... | (9)   |
| 第三节 老年人的合法权益 .....               | (16)  |
| 第二章 老年人的家庭权益保障                   |       |
| 第一节 老年人的家庭赡养与扶养 .....            | (26)  |
| 第二节 老年人的居住权 .....                | (41)  |
| 第三节 老年人的财产权和继承权 .....            | (50)  |
| 第四节 老年人的婚姻自由 .....               | (62)  |
| 第三章 老年人的社会保障                     |       |
| 第一节 养老保障 .....                   | (73)  |
| 第二节 医疗保障 .....                   | (93)  |
| 第三节 社区服务 .....                   | (106) |
| 第四节 发展老年教育 .....                 | (116) |
| 第五节 参与社会发展 .....                 | (122) |
| 第四章 保护老年人合法权益是全社会的共同责任           |       |

|     |                            |       |
|-----|----------------------------|-------|
| 第一节 | 政府责任 .....                 | (133) |
| 第二节 | 社会责任 .....                 | (138) |
| 第五章 | 侵犯老年人合法权益的法律责任             |       |
| 第一节 | 运用法律维护自己的合法权益 .....        | (144) |
| 第二节 | 侵犯老年人合法权益的法律责任<br>.....    | (154) |
| 附录一 | 《中华人民共和国老年人权益保障法》<br>..... | (169) |
| 附录二 | 《北京市老年人权益保障条例》 .....       | (179) |



# 第一章 总 论

## 第一节 老年人权益保障法律制度的建立和发展

### 一、法、法律与老年人权益保障法律制度

法,是统治阶级意志和利益的体现,是由国家制定和认可的,并由国家强制力保证实施的行为规范体系。它通过规定某种权利与义务,去规范人们(包括自然人和法人)的行为,从而确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

法律,有广义和狭义之分。广义的法律是指法律的整体,即指由国家制定和认可,并由国家强制力保证实施的各种行为规范的总称,它包括作为国家根本大法的宪法,全国人民代表大会及其常委会制定的法律,国务院制定的行政法规,以及一些地方国家权力机关制定的地方性法规等。狭义的法律是指由具有立法权的国家机关按照一定的程序制定和颁布的规范性文件,也就是指具体意义上的法律。我国全国人民代表大会及其常委会所制定的法律,就是狭义上的法律。

立法,是保护老年人权利和利益的前提。我国老年人根据法律规定享有广泛的自由和权利,包括政治、经济、文化、教育、家庭等各方面的权利。老年人权益保障法律制度,是有关保护老年人这一弱势群体权利和利益的各项法律、法规和制度的总称。老年人权益保障法律制度包括不同层次的法律、法规、规章中有关保护老年人权利和利益的条款、内容,既包括最高立法机关制定的宪法和法律中的有关条款和内容,又包括最高行政机关、最高司法机关制定的法律性文件中的有关条款和内容,还包括地方立法机关和地方行政机关制定的地方性法规和规章中的有关条款和内容。

## 二、我国的老年人权益保障法律制度

老年人的智慧和经验是社会的宝贵财富。老年人是中华民族物质文明和精神文明的创造者,一直受到全社会的尊重和保护。我国是一个历史悠久的文明古国,早在二千多年前,就有敬老、养老的史料记载,从春秋战国时代的孔子、孟子开始,就已形成比较完整的思想体系、伦理道德观念和规范。以后一代一代地传下来。孔子说,“夫孝,德之本也”。孟子说,“老吾老以及人之老”。这些道德规范和社会伦理道德观念,为我国历代共同承认并信守,作为一种无形的力量,为保护老年人的权益起到了极其重要的作用。

法律是国家制定和认可,依靠国家强制力保证实施的,它对于保护老年人的权益,具有道德规范起不到的作

用。我国封建时代的法律中就有保护老年人权益的特别规定。西汉成帝建始二年(公元前 31 年)所下的《王杖诏书令》规定,70 岁以上的老人由朝廷授给“王杖”,持有“王杖”的人,享有各种优待和照顾,侮辱或殴打这些老人的官民,都要被定为“大逆不道”的罪名而处斩首之刑。《唐律》也将殴打老年人的“恶逆”罪和不供养老年人的“不孝”罪列为十恶之罪,按律应处重刑,而且不得减刑和赦免。《唐律》还规定:“(分割财产)依令,诸子均分,老人共十孙,为十一分,留一分于老者。”《清律》规定:“如子贫不能营生贍养父母,而致父母自缢者,杖一百,流三千里。奉养有缺者,杖一百。”北洋政府时期的《暂行新刑律》也规定:“哑人或未满十六岁或八十岁人犯罪者,得减本刑一等或二等。”

我们党和政府历来重视运用法律手段保护老年人的合法权益。早在第二次国内革命战争时期,中华苏维埃共和国制定的宪法大纲、劳动法、婚姻法等法律当中,就有保护老年人权利的规定。在抗日战争时期和解放战争时期,党和政府也十分注意运用法律武器保护老年人的利益,例如 1942 年制定的《陕甘宁边区劳动保护条例》,1943 年制定的《晋察冀边区婚姻条例》等,都有关于老年人权利保护的规定。新中国成立后,先后制定了大量的有关保护老年人的法律、法规和政策。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)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。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。《宪法》还规定,禁止虐待老人。《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)、《中华人民共和国婚姻法》(以下简称《婚姻法》)、《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民法通则》)、《中华人民共和国继承法》(以下简称《继承法》)等有关法律,也都有对老年人特别保护的规定。国务院也制定、发布了大量的有关保护老年人合法权益的条例、决定,如1991年6月,国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》等。此外,全国有20多个省、自治区、直辖市根据本地区的实际情况制定了维护老年人合法权益的地方性法规。

### 三、老年人权益保障法的制定

我国《宪法》、《刑法》、《婚姻法》、《继承法》等法律中,虽然都有维护老年人合法权益的规定,但不够集中、不够完善,多是原则性的规定,可操作性不够强。特别是近年来,一些老年人合法权益受到侵害,如子女不赡养父母,虐待、遗弃老年人,侵占老年人的住房和其他财产,干涉老年人婚姻自由等现象时有发生,这些老年人的合法权益未能得到有力保护。这就要求尽快制定一部完整、系统的专门保护老年人权益的法律,以便在处理 and 解决老年问题时有所法可循,切实保障老年人这一特殊群体的合法权益。

从1984年起,全国人大代表和全国政协委员,差不

多每年都提出关于立法保护老年人的议案和提案。1988年,国务院法制局同意将老年人权益保护条例(以下简称“条例”)列入立法计划。1991年,由民政部负责,全国老龄委参加,着手起草工作。同年,经有关方面讨论同意,将起草“条例”改为起草老年人权益保障法。1993年,八届全国人大常委会将制定老年人权益保障法列入五年立法规划,由全国人大内务司法委员会为首组织起草。

1994年4月,全国人大内务司法委员会根据八届全国人大常委会的立法计划,成立了中华人民共和国老年人权益保障法起草小组,起草小组主要由内务司法委员会、民政部、中国老龄协会的同志组成,并吸收中组部、人事部、劳动部、卫生部等有关部门的同志参加。起草小组在主任委员办公会议的领导下,先后学习研究了宪法和有关法律,收集分析了全国28个省、自治区、直辖市保护老年人权益的条例等地方性法规,参阅了国外的有关资料,听取了中央有关部委、各民主党派、全国性老年群众组织和部分专家学者的意见和建议;还先后到10个省、自治区、直辖市调查研究,听取意见。1994年8月草拟出第一稿,经过多次修改,于1995年3月,提交内务司法委员会全体会议讨论修改后,正式形成征求意见稿,印发中央有关部门和地方各省、自治区、直辖市、计划单列市、部分中等城市征求意见。1995年7月,专门召开了各省、自治区、直辖市人大有关部门和中央有关部门负责人的座谈会,对修改稿进行了座谈讨论。在对各地、各部门的意

见加以汇总和进一步调查的基础上,起草小组对征求意见稿又进行了修改,形成了征求意见稿修改稿。此后,又经过多次讨论、修改,形成了《中华人民共和国老年人权益保障法(草案)》。

1996年6月,全国人大内务司法委员会将《中华人民共和国老年人权益保障法(草案)》提请八届全国人大常委会第二十次会议审议。八届全国人大常委会第二十次会议对该法草案进行初步审议后,全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市和中央有关部门,与全国人大内务司法委员会共同邀请中央有关部门、专家座谈,征求意见。法律委员会根据常委委员的审议意见和地方、部门以及专家的意见,对草案进行了审议,并向八届全国人大常委会第二十一次会议提出了审议结果的报告。1996年8月29日,八届全国人大常委会第二十一次会议以全票赞成审议通过了《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保护老年人权益的专门法律,是继《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》之后,我国对特定人群保护法律体系中的又一部重要法律。它的制定和颁布实施,标志着我国老年人权益保障工作走上了法制化的轨道,对保障老年人的合法权益,发展老年事业,弘扬中华民族敬老、养老的传统美德,推动社会主义精神文明建设,具有极其重要的意义。

#### 四、国外的老年人权益保障法律制度

综观国外的老年人权益保障法律制度,对老年人权益保障的单行立法比较少,大多与社会保障制度结合在一起。老年人权益的保障与整个社会保障制度联系在一起,与整个社会保障制度的建立、实施和发展有很大关系。社会保障制度成为国家的社会保护机制,起源于19世纪80年代的德国。德国俾斯麦当政时期,于1883—1889年间先后颁布了《疾病保险法》、《工业伤害保险法》及《伤残和养老金保险法》(其中规定:雇员在生病期间的各种医疗费用由雇主负担1/3;雇员因工受伤,由雇主负担其全部医疗费用及生活费;雇员因年老不能劳动,其生活费用由雇主和雇员平均负担)三项法案,建立起历史上第一个正规的社会保险制度。

美国于1935年8月14日通过了《社会保障法》。这是美国第一个由联邦政府承担义务的、全国性的、以解决老年和失业问题为主体的社会保障立法。该法案规定:对因企业停产或被迫解雇的劳动者,可以领到由雇主和雇员共同负担的按规定付给的失业救济金;对年满65岁的就业者实行退休制度,凡在就业期间向有关部门缴纳过一定期限养老金(通过税收)的人,可以领取退休金(津贴);对因年老、失去亲人扶养、双目失明或失业所造成的收入损失,给予一定的津贴。1965年7月,美国公布了《美国老人法》,明确规定了老年人应当享有的权利,政府及其所属机构对保护老年人合法权利的责任等。1975年11月,

为了禁止在获得联邦财政资助的项目和活动中对老年人的歧视，公布了《禁止歧视老年人法》。

1942年，英国的贝弗里奇向国会提出了“社会保障计划”。至1947年，英国国会先后通过了《国民保险法》、《国民健康服务法》、《国民工业伤害法》、《家属津贴法》、《国民救济法》等一系列社会保障立法。1948年，英国首相艾德里宣称，英国已建成“福利国家”。“福利国家”强调“从摇篮到坟墓”的权益保障，包括老年人的所有需求都由国家包下来。西方一些资本主义国家先后效仿，德国、法国、瑞典等国家都走上了“福利国家”的道路。

日本为保证老年人的身心健康和生活安定，为老年人谋福利，1963年7月公布了《日本老人福利法》。该法对老年人的福利措施、福利设施、福利费用等作出了详细的规定。1982年8月，为保护国民晚年健康和确保适当的医疗服务，增进老人福利事业，公布了《日本老人保健法》，对老人保健机构、保健事业、保健费用等作出了明确具体的规定。

从国际上看，对老年人的权利除了由各国政府颁布法律、法令给予保护外，一些国际组织也通过立法形式对老年人的权利提出了保护要求。1952年第35届国际劳工大会通过的《关于社会保障最低标准公约》规定，“老年给付，应以立法形式来实现”。联合国第37届和第47届两次大会都通过了有关老年人问题的决议，并要求各国“通过立法，确保老年人获得公平的社会福利”。为保障老年人



的权利和机会,第46届联合国大会还专门制定了《老年人原则》,它的内容包括:老年人应当拥有衣、食、住、行、医疗照顾、工作及其他获得收入的机会;有权参与对他们未来生活有影响问题的决策过程;拥有获得健康、愉快、精神生活及拥有尊严、信仰及隐私的权利;拥有教育、培训及疗养的权利,以充分发挥潜能;不论年龄、性别、种族及宗教背景,老年人应当拥有过着安全、体面生活,免遭剥削及体力和精神折磨的权利。

## 第二节 老年人权益保障法的 指导思想 and 基本内容

### 一、《老年人权益保障法》的指导思想

《老年人权益保障法》是我国第一部全面保障老年人合法权益的重要法律,是专门为保障老年人这一特殊群体的权益而制定的。其指导思想有以下几个方面。

#### (一) 实事求是,从我国的国情出发。

我国是世界第一人口大国,老年人的绝对数量也居世界第一位。新中国成立后,随着人民健康和生活水平的逐步提高,人口平均寿命已由建国前的35岁左右延长到目前的70岁左右。同时,我国人口老龄化的速度非常快,自1953年我国第一次人口普查以来,老年人口以年均2.1%的速度增长。1982年以后,老年人口增长速度进一步加快,年均以3%的速度增长,几乎每20年左右的时间