

我国人口老龄化问题的 法律应对研究

李涛 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

我国人口老龄化问题的 法律应对研究

李涛 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国人口老龄化问题的法律应对研究/李涛著. —武汉: 武汉大学出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-307-19503-5

I. 我… II. 李… III. ①老年人权益保障法—研究—中国 ②人口老龄化—研究—中国 IV. ①D922.74 ②D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 181093 号

责任编辑: 田红恩

责任校对: 汪欣怡

版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17.75 字数: 247 千字 插页: 1

版次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-19503-5 定价: 48.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

自序

我于2008年10月通过公开招聘考试进入湖北省社会科学院工作，并被分配至社会学研究所从事科研工作。刚到社会学所时，所里面正在讨论编写一本关于湖北省农民工的年度报告，后来我承担了书稿的农民工养老保险部分写作任务，在写作过程中我开始接触到一些老龄化相关问题的材料，这为我今后继续从事人口老龄化相关问题研究打开了一扇门。2009年初，作为新进单位人员，我被派往钟祥市九里回族乡挂职锻炼。钟祥市是著名的“长寿之乡”，九里乡长寿的老年人也很多，现在我还记得钟祥火车站前广场上树立的百寿图石刻。下派的近一年时间里，尽管没有写什么东西，但是每天的下乡经历却让我对农村社会问题，尤其是老年人养老问题有了更深刻的认识。这些通过接触基层群众而发现的问题，在我回到单位后都陆陆续续形成了文字，有的发表在报纸杂志上，有的通过对策与建议的形式呈送给相关领导。2014年，我调到《江汉论坛》杂志社工作，负责法律栏目的编辑工作。由于《江汉论坛》编校工作要求十分高，编辑工作又比较繁琐，马虎不得，我基本上很少有时间出去到乡下调研了，但是对于我热爱的研究问题却一直没有放弃，一直在思考。时常在我脑海中浮现的解决老龄化问题的途径主要有两个：一个是积极借鉴发达国家的做法。发达国家比我国进入老龄化要早很多年，他们已经在解决老龄化相关问题上积累了很多经验和教训，这也是我在成文时多次提到域外经验的原因。二是解决老龄化问题必须依靠完善的老龄化法律体系。尽管家庭在养老中依然占有重要

地位，但是随着社会的发展，人们思想观念的转变，养老必然走向社会化，将来必定是居家养老和社会化养老共同发展。而社会化养老过程中必然会涉及方方面面的法律问题。

人口老龄化是关系国计民生和国家长治久安的重大社会问题，老年人养老问题是社会热点，更是现实需求。我撰写这本书的目的，是想为目前展开的关于人口老龄化问题的讨论作出一点贡献。之所以存在这样的讨论，原因是非常明显的：据联合国统计，到本世纪中期，中国将有近 5 亿人口超过 60 岁。中国已经成为世界上老年人口最多的国家，也是人口老龄化发展速度最快的国家之一，而且中国老龄化呈现出增速快、规模大、未富先老等主要特征。中国的“银发浪潮”已然到来。我们该如何应对这种形势？究竟应该采取哪些措施来解决老龄化所带来的各种社会问题？

《中华人民共和国老年人权益保障法》第 4 条明确规定，“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务。国家和社会应当采取措施，健全保障老年人权益的各项制度，逐步改善保障老年人生活、健康、安全以及参与社会发展的条件，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”。联合国前任秘书长潘基文在 2015 年国际老年人日的致辞中呼吁：城市包容老年人，意味着为老年人提供机会，让他们方便和安全地参加经济和社会生活。它还意味着提供必要的廉价住房以及保健和社会服务，帮助他们就地养老。各国政府要创建包容、安全、有活力和可持续的城镇和人类住区，不让一个人——不管他（她）年龄多大——掉队。20 世纪 30 年代，为应对老年人的养老问题，美国、日本、德国等发达国家逐步以立法的形式建立了有关老年人养老的社会保障制度。如今，作为应对养老问题的社会保障法律制度，得到了各国的普遍重视。我国从最初的以家庭承担几乎所有的养老保障责任，到现代社会养老保障法律制度的建立，我国老年人法制在老龄化进程中起着越来越重要的作用。但是同时，随着我国社会结构转型的深入及老龄化的迅速推进，养老的经济、社会条件已经发生了很大变化，例如，养老金

支付压力逐年增大、传统养老方式逐渐没落、社会化养老方式开始兴起等,在这种情况下,我国现有相关养老法律制度的原则性较强、难以操作,重老年人权益保护而轻养老保障制度和对策等问题开始显现出来。因此,根据我国老龄化的现实及养老的社会基础,建立完善的养老法律体系,以法律应对人口老龄化问题显得尤其重要。

有学者认为养老在我国根本不是一个问题,我不认同这种观点。我认为养老问题会成为中国未来的主要问题之一。我试图将当前我国养老中存在的主要问题呈现给大家,并论证了老龄化过程中法律的重要作用,希望能够引起大家对解决养老问题路径的重视。文中引用并借鉴了很多前人的相关研究成果,这些相关成果对我的研究有很大帮助,在此表示感谢。

李 涛

2017年7月于湖北武汉东湖

前言^①

在我国，由于老年人的人数和比例迅速增长，年老，更通俗地说是衰老非常适时地引发了许多令人着迷的问题。^② 根据联合国的统计标准，我国自 1999 年步入人口年龄结构老龄化阶段。目前，我国是世界上老年人口最多的国家，而且老年人口基数大、老龄化速度快，这已成为重大的社会问题之一。老龄化问题不仅需从人口学角度研究，法律应对也尤为重要。为此，新修订的《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》）第 1 条规定，为了保障老年人合法权益，发展老龄事业，弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德，根据宪法，制定本法。概括讲，我国老年人养老的社会现实有：

第一，老龄化形势严峻复杂。2015 年 9 月 9 日，国际助老会发布了《2015 全球老龄事业观察指数》的报告，称目前中国是世界上老龄人口最多的国家，有 2.09 亿。根据 2013 年中国人类发展报告预测，到 2030 年，我国 65 岁以上的人口占全国总人口比重将提高到 18.2%。未来我国老龄化的压力是长期、持续增长的。^③ 此外，我国进入老龄化时的人均国内生产总值为 840 美元，远低于发达国家在进入老龄化阶段时

① 参见李涛：《论人口老龄化背景下的养老法律制度的完善》，载《江汉论坛》2015 年第 12 期。

② [美] 理查德·A. 波斯纳：《衰老与老龄》，周云译，中国政法大学出版社 2002 年版，序言第 1 页。

③ 杨谧：《人口老龄化趋势及影响》，载《光明日报》2015 年 3 月 18 日。

的水平，老龄化呈现出“未富先老”的特征，即我国是在经济尚不发达的情况下进入老龄化社会的，应对老龄问题的经济基础还很薄弱，加大了解决老龄化问题的难度。

第二，传统家庭养老功能趋于弱化。我国社会历来被称为“家社会”，家庭在传统养老模式中占有主要地位。但是，在社会转型期中，家庭养老功能逐渐弱化。一方面，我国的人口政策在控制人口数量快速增长的同时也改变了传统大家庭的家庭结构，人数少、结构简单的核心家庭（由已婚夫妇和未婚子女或收养子女两代组成的家庭）结构日趋增多，家庭居住方式由代际共居向分居转变，原本可以提供家庭养老的子女一代不断减少，老年人无法享受传统多孩家庭带来的养老福利。另一方面，随着尊老敬老的优秀传统文化不再被重视，传统的家庭责任观、义务观已散失殆尽，大大削弱了家庭养老的功能。近年来，老年人在失去劳动能力特别是生活不能自理后，被儿女视为“累赘”已是很普遍的现象，老话常说的“享儿孙福”已可望不可及。“孝敬老人、尊长敬老的民族传统被很多人弃之如敝屣，不仅缺乏客观条件的家庭成员不敬重老年人、不孝敬老年人，即使那些具备客观条件的，也长期不看望老年人，不关爱老年父母。对这些人，社会并非没有谴责之声，但是显得很无力”^①，已经到了法律必须担负起这个重任，通过立法强调孝道，关爱老年人的时候了。

第三，社会化养老开始兴起。社会化养老是养老的功能从家庭转向社会，从非正式制度走向正式制度的过程。养老的社会化描述的是一种过程和趋势，当养老支持的重心逐渐从家庭支持向社会支持转移时，社会化的趋势就正在被体现。^②我国正面临着急速的人口老龄化，养老需求急剧增长。尽管近年来我国养老服务业快速发展，以居家为基础、社

^① 杨立新：《“常回家看看”条款的亲属法基础及具体适用》，载《法学论坛》2013年第6期。

^② 宋健：《中国农村人口的收入与养老》，中国人民大学出版社2006年版，第33页。

区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立，但是养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。为此，《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）提出，要激发社会活力，充分发挥社会力量的主体作用……努力使养老服务业成为积极应对人口老龄化、保障和改善民生的重要举措。民政部也出台了《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》（民发〔2012〕129号）等政策，为养老服务社会化进行了“顶层设计”。由此，社会化养老将是今后的发展趋势，市场化将成为养老服务业发展的主要方向。

经过多年的发展和积淀，我国基本形成了以宪法为统领、以老年人权益保障法为主导、包括法律、行政法规、地方法规、部门规章政策在内的老龄法律制度体系，为发展老龄事业，维护老年人权益提供了制度保障。^①

首先，我国法律规定了老年人养老的合法权益。从权利属性来看，公民养老权和劳动权都是一项基本人权，同时，公民养老权和劳动权也都属于宪法权利，是公民依据宪法享有的一项社会权。从二者关系来看，劳动者在劳动过程中为社会创造了大量财富，因而，当劳动者年老、疾病、丧失劳动能力而不能维持其基本生活时，有权得到国家和社会的物质保障。^②《中华人民共和国宪法》（以下简称《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。《老年人权益保障法》也根据我国老年人口的发展趋势及经济社会发展现状，对养老问题做出了更符合当前社会环境的规定，第3条规定，国家保障老年人依法享有的权益。老年人有从国家和社会获得物质帮助的权利，有享受社会服务

① 于呐洋：《老龄法律法规政策体系逐步完善》，载《法制日报》2011年8月26日。

② 刘灵芝：《论基本权利谱系中的公民养老权》，载《人民论坛》2010年第26期。

和社会优待的权利，有参与社会发展和共享发展成果的权利。禁止歧视、侮辱、虐待或者遗弃老年人。此外，《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）、《中华人民共和国民法总则》（以下简称《民法总则》）、《中华人民共和国劳动法》（以下简称《劳动法》）、《中华人民共和国婚姻法》（以下简称《婚姻法》）等法律都有关于保障老年人合法权益的规定。由此，公民养老权得到全社会的确认和法律的保障，这是对老龄化的回应，也是对老年人养老需求的回应。

其次，我国法律确定了老年人的养老方式。针对社会养老保障制度存在覆盖面小、保障力度低、养老资源类型贫乏等问题，我国积极调整养老法律以适应人口老龄化的严峻形势，积极构建“居家养老、社区养老和机构养老”的格局。《社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015年）》指出，“我国的社会养老服务体系主要由居家养老、社区养老和机构养老等三个有机部分组成”。《老年人权益保障法》也对家庭养老作了重新定位，将“老年人养老主要依靠家庭”修改为“老年人养老以居家为基础”；并在第35条规定，国家鼓励慈善组织以及其他组织和个人为老年人提供物质帮助；第37条第1款规定，地方各级人民政府和有关部门应当采取措施，发展城乡社区养老服务，鼓励、扶持专业服务机构及其他组织和个人，为居家的老年人提供生活照料、紧急救援、医疗护理、精神慰藉、心理咨询等多种形式的服务。

再次，我国法律规定了老年人享有法律援助、司法救助、优先立案、先予执行等方面的特别权利。例如，针对近年来老年人被遗弃有所增多的现象，《老年人权益保障法》第75条规定，干涉老年人婚姻自由，对老年人负有赡养义务、扶养义务而拒绝赡养、扶养，虐待老年人或者对老年人实施家庭暴力的，由有关单位给予批评教育；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第79条规定，养老机构及其工作人员侵害老年人人身和财产权益，或者未按照约定提供服务的，依法承担民事责任；有关主管部门依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。同时，法律还充实了精

神慰藉的规定,把“常回家看看写入法律”,不常看望老人将属违法。《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第261条第1款还规定,对于年老、年幼、患病或者其他没有独立生活能力的人负有抚养义务而拒绝抚养,情节恶劣的,处5年以下有期徒刑、拘役或者管制。

在老龄化日益严峻的背景下我国针对老年人养老问题的立法范围正不断扩大、覆盖面日益延伸、内容更加丰富、分类愈加细化。但针对我国老龄社会及人口老龄化呈现的特点,目前以权利保护为目的的传统立法模式已经不能全面地解决人口老龄化所面临的困境^①,存在许多有待改进之处。

其一,养老法律法规体系建设滞后于经济和社会的发展水平。尽管我国也在积极完善老龄化立法工作,但相比巨大的养老需求及普遍以立法保障养老的发达国家,是严重滞后的。《老年人权益保障法》第6条第1款只是笼统地规定,“各级人民政府应当将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划,将老龄事业经费列入财政预算,建立稳定的经费保障机制,并鼓励社会各方面投入,使老龄事业与经济、社会协调发展”,并没有公共财政政策和财政政策以及养老法律法规体系配套规定,导致养老服务的发展得不到规范与支撑。例如,为了解决我国养老保险制度中的城乡二元结构差异,2014年2月21日,国务院印发了《关于建立统一的城乡居民养老保险制度的意见》,将新农保和城居保合二为一,合并成为城乡居民养老保险。2月24日,人力资源社会保障部、财政部又发布了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,力促实现城乡养老保险制度衔接。尽管在制度设计上已经规定农民和市民中的流动就业者无论在何地参保,可在全国跨地区转移,并于符合条件时在当地领取养老金,但是对异地单位缴费的资金划转能否到位,流动人员能否按时足额领取非个人账户的养老金,在操作上和具体经办上仍面临诸多困难和障

^① 崔卓兰、赵静波:《我国老龄社会的法律制度及其法律对策》,载《吉林大学社会科学学报》2011年第3期。

碍，这也是覆盖城乡各类群体社会养老保险制度运行中面临的难题。^①

其二，养老法规高度政策化。尽管修订的老年人权益法对新形势下老龄化的问题作出了一些回应，但是现阶段老年人养老还是主要以政策推进为主，法治化程度不高。从法理上讲，政策文件不具有法定的约束力，也缺乏足够的权威性，在实践中常常会出现执行不力、执行效果差的缺点。“中央和地方的老年立法中出现的倡导性政策偏多，政治义务、道德义务多于法律义务，政治责任、道德责任多于法律责任，却未将相关的义务主体和责任承担方式等事项明确化。如新修订的《老年人权益保障法》在总则中写道‘积极应对老龄化是国家的一项长期战略任务’‘不履行保护老年人合法权益职责的部门或者组织，其上级主管部门给予批评教育，责令改正。’这些纲领性、宣示性的条文比较多，尤其是强烈的政策性表述虽具有前瞻性和适用上的弹性，但仅止于此，往往造成法律责任、义务在文本中不明确，也就意味着公民可救济的程序权利的缺失。”^②一般而言，“在治国手段上如果以政策为主，则社会的稳定性必然常受挑战。政策治国的方式是靠会议、靠文件，靠讲话。这对高度同质化的社会来说不失其效果，但是它不能适应市场条件下的利益多元化这一现实，它会阻滞深层面的制度创新”。^③

其三，养老立法文件零散，缺乏统筹协调。法制健全是现代社会的制度运行良好的条件和保障，养老问题的解决亦需要良好的法制。最早进入人口老龄化的美国，制定了众多的有关老年人权益保护的法律法规，如《社会保障法》（1935年）、《医疗保障法》（1965年）、《老年人权益保障法》（1965年）、《雇员退休收入保障法》（1974年）、《禁止歧视老年就业法案》（1975年）、《退休平等法》（1984年）、《家庭和医疗病

① 王斐民：《社会管理创新视野下我国社会化养老的法律调整》，载《政治与法律》2014年第6期。

② 杨海坤：《宪法平等权与弱者权利的立法保障——以老年人权益保护立法为例》，载《法学杂志》2013年第10期。

③ 徐显明：《走向大国的中国法治》，载《法制日报》2012年3月7日。

假法案》(1993年)等,这些法律互相统筹协调,构成了完备的养老法律体系。反观我国养老层面的法律保障,除了无所不包的《老年人权益保障法》之外,关于老年人基本生活照料、康复护理、精神慰藉、社会福利、紧急救援、法律服务、社会参与、基本养老服务均等化等养老专项法律法规依然处于空白状态,落后于老龄化趋势。例如,确定养老机构和老年人相互权利义务关系的合同,就缺少明确的法律规定。民政部虽然先后颁布实施了《老年人社会福利机构基本规范》,《社会福利机构管理暂行办法》等,各地也相继颁布实施了类似的规章,但离法制化、规范化的社会养老服务的实际需要还相差甚远,导致后期出现纠纷,老年人难以得到法律的保护。

其四,养老重点问题缺少法律规范。目前有关老年人养老的法律法规鲜有制定完整、成体例的操作细则,社会化养老等主要养老内容分散于一些地方政府的规范性文件中,增加了法律、法规的执行难度,立法效果很难实现。以引进民间资本开办养老机构为例,《老年人权益保障法》对设立提供养老服务的养老机构仅进行了原则性规定,对民间资本进入养老机构则没有涉及。机构养老是养老服务体系中的重要一环。2013年8月,国务院常务会议确定了深化改革加快发展养老服务业的任务措施,要求到2020年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的覆盖城乡的多样化养老服务体系。民政部民发〔2012〕129号文件提出鼓励和支持民间资本举办适宜老年人的多种形式的养老机构。但是问题随之而来,在我国,养老机构分为公立养老机构和民办养老机构,前者由政府直接管理,后者则又分为公益性和商业性养老机构。尽管民间资本举办的养老机构或服务设施,可以按照举办目的,区分营利和非营利性质,自主选择民办非企业单位和企业两种法人登记类型。但是在民发〔2012〕129号文件提出的“支持民间资本在为孤老优抚对象、‘三无’、五保及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人提供的基本养老服务中,发挥积极作用”的鼓励下以及为了享受国家对养老产业的优惠政策,实际中,大多数社会养老服务机构多登记为社会非企

业单位。而《民办非企业单位登记暂行条例》第21条明确规定，民办非企业单位的资产来源必须合法，任何单位和个人不得侵占、私分或者挪用。进而言之，社会非企业单位属于非营利性组织，其产权归社会所有、经营收入不能分红。民非盈余和清算后的剩余财产只能用于社会公益事业，不得在成员中分配。然现实是，除个别基于信仰、独特个人经历出资兴办养老服务机构的人士外，大多数社会投资者或多或少都带有营利的目的。民办非企业机构的投资者只能被迫通过做假账、糊涂账等非法手段将收益进行分配。

伴随着人口老龄化成为当今世界一个突出的社会问题，老年人的养老问题也日益冲击着各国的经济、社会、文化、家庭和个人，养老成为老年人及整个社会必须面对的话题。联合国前秘书长潘基文在2015年国际老年人日的致辞中呼吁：各国政府要创建包容、安全、有活力和可持续的城市和人类住区，不让一个人——不管他（她）年龄多大——掉队。20世纪30年代，为应对老年人的养老问题，美国、日本等发达国家逐步以立法的形式建立了有关养老的社会保障制度。如今，作为应对养老问题的社会保障法律制度，得到了各国的普遍重视。我国从最初的家庭承担了几乎所有的养老保障责任，到现代社会养老保障法律制度的建立，老年人权益保障法制在老龄化进程中起着越来越重要的作用。但是同时，随着我国社会结构转型的深入及老龄化的迅速推进，养老的经济、社会条件已经发生了很大变化，例如养老金支付压力逐年增大、传统养老方式逐渐没落、社会化养老开始兴起等，在这种情况下，我国现有相关养老法律制度的原则性较强、难以操作等问题开始显现出来。因此，根据我国老龄化的现实及养老的社会基础，建立完善的养老法律体系迫在眉睫。

目 录

第一章 老年人社会救助法律制度问题	1
一、老年人社会救助法律制度概述	2
二、我国老年人社会救助法律制度的具体内容	15
三、我国老年人社会救助法律制度的缺陷	23
四、域外老年人社会救助法律制度述评	28
五、完善我国老年人社会救助法律制度的构想	40
第二章 老年人长期护理保险法律制度的构建问题	53
一、长期护理保险法律制度的理论基础	55
二、我国建立长期护理保险法律制度的重大意义	60
三、我国长期护理保险法律制度的地方实践及评析	64
四、老年人长期护理保险法律制度的域外典型考察	71
五、我国老年人长期护理保险法律制度框架的构建	86
第三章 老年人社会参与的法律保障问题	97
一、老年人社会参与法律保障概要	98
二、我国对老年人社会参与的法律保障	110
三、我国老年人社会参与法律保障存在的问题	115
四、域外老年人社会参与法律制度的经验借鉴	122
五、我国老年人社会参与法律制度的完善	130

第四章 老年人监护制度的完善问题	142
一、我国老年人监护制度的立法现状与缺陷	142
二、域外老年人监护制度的考察与启示	146
三、完善我国老年人监护制度的立法构想	151
第五章 社会资本参与养老服务业发展的法律规制问题	156
一、我国社会资本参与养老服务业的发展现状	157
二、社会资本进入养老服务行业的法律风险	172
三、域外社会资本进入养老服务业的法律经验	180
四、我国完善社会资本进入养老服务业的法律应对	190
第六章 养老保险基金投资的法律监管问题	200
一、我国养老保险基金投资运营的危机与难题	201
二、我国养老保险基金投资的法律监管	210
三、我国养老保险基金投资法律监管存在的问题	223
四、域外养老保险基金投资法律监管的实践	228
五、完善我国养老保险基金投资法律监管体系的对策与建议	244
结语	248
参考文献	252

第一章 老年人社会救助法律制度问题

《春秋左氏传》有云：“救灾恤邻，道也。行道，有福。”在第十八届中央政治局常委与中外记者的第一次见面会上，习近平总书记说，人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。进入新世纪以来，我国政府更多地将目光投向国内的民生问题，民生保障在政府工作中获得了前所未有的强调。注重改革成果的全民共享，加强对“弱势群体”的救助和保护，已经在我国的执政党、政治家和普通大众中达成了共识。^①社会救助针对的是弱势群体，即陷入贫困而无法保障最低生活水平的人群，他们既包括身体或精神残疾的人，也包括年老体弱的人，“经济利益的贫困性、生活质量的低层次性和承受力的脆弱性”是他们的主要特征。《辞海》对“老”解释为：“年纪大，与大相对，指老人。”老年人理所当然属于弱势群体，因为弱势群体的特征在老年人群中得到普遍印证，老年人群体无论是在经济收入上，还是在社会影响力、抗风险能力方面都处于不利位置。^②

社会救助是与社会福利、社会保险并列的社会保障体系三大组成部分之一，具体包括最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、住房救助、就业救助等。近年来，随着我国老龄化的不断推进，

① 靳文辉：《“新财产权”理论视角下的社会救助权及法律保障机制》，载《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2014年第8期。

② 参见肖金明：《老年人社会救助制度研究》，山东大学出版社2015年版，第34~35页。