



中国社会科学院老年学者文库

老年立法研究

Study on Legislation of the Old

曾庆敏/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

老年立法研究

Study on Legislation of the Old

曾庆敏 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

老年立法研究/曾庆敏著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1

(中国社会科学院老年学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1932 - 9

I. ①老… II. ①曾… III. ①老年人权益保护法 - 立法 - 研究 - 中国 IV. ①D923. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 215949 号

· 中国社会科学院老年学者文库 ·

老年立法研究

著 者 / 曾庆敏

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责人 / 邓泳红

责任编辑 / 董谊思 安 蕾

责任校对 / 张丽丽

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19.5

字 数 / 334 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版

印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1932 - 9

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

中国共产党第十五次代表大会提出“依法治国是我国的基本方略”，长时间以来立法部门、政府部门以此为目标进行实践，在各个领域尽可能出台一些法律、法规来规范行政秩序、社会秩序、法律秩序，以求得社会的有序发展。但是，要实现这个目标并不是出台一些法律就是“依法治国”了，它是一项十分艰难而复杂的系统工程，是不可能一蹴而就的。第一，为规范某个领域的秩序需要制定一部真正符合该领域客观实践要求的法律。第二，必须有一个正确的理念贯穿该部法律的始终，使法律成为符合人民利益的良法。第三，在立法技术上必须符合立法的基本原理，使某一部具体法律能够在整个法律体系中独立存在，并且便于操作和执行。第四，为了使法律不至于太滞后于社会的实践要求，还需要随着时代的不断变化、发展而随时修改法律。由于社会是由成千上百的领域组成的，从依法治国的理念而言，每个领域的立法除了具有法学原理的基本共性外，还有其自身的特性，忽视后者就会使该法律不能适应该领域实践需要，从而不能真正起到法律应有的作用而成为不良的法律。因此，要实现依法治国这样一个伟大的工程，对立法的研究显然是长期的，而不可能一劳永逸。它既需要有宏观上的研究，也需要有微观上的研究，尤其是对每部具体的法律，都应有特殊的研究。但是，从我们的立法实践看，有许多法律不是过度滞后于时代的发展，就是法律本身具有相当的缺陷。不可讳言，这些问题和缺陷向我们依法治国的目标提出了极大的挑战。如何解决这些问题正是我们立法研究的一项重大课题。

社会的变化而使政策变化，那么立法的理念也应该适时调整。改革开放的初期，在深圳提出了“时间就是金钱，效率就是生命”的口号。此口号符合当时社会的发展需要，在政府层面上也存在“效率优先兼顾公平”的理念，并逐渐成为我国社会发展的基本政策，于是此口号很快传播于全国而得到推广，而且在各项规章制度中着重反映出效率优先的精神。这样的观念

确实使我国社会在一定时间内得到快速的发展,但是,由于是“兼顾公平”而往往在某些地方忽略了公平。而忽略公平理念的社会发展,只能是暂时的、不可持续的。缺少公平的发展就不可能是科学的发展,其结果必然会使社会拉大贫富差距,成就了一部分地区、一部分人,损害了另一部分地区、另一部分人,社会的发展将是畸形的、不和谐的。长此下去,社会将会出现不稳定的现象。中央洞察了这一切,提出了科学发展观、和谐社会、以人为本的理念,使效率与公平回到应有的辩证关系上;充分理解到没有公平就不可能有持久的效率,没有效率也不会有真正的公平。这是社会发展的科学观念,而作为上层建筑的法律,必须贯彻公平的理念,才能真正为我国的经济基础服务。

老年立法本应是整个法律体系中的一个独立部门,但从立法研究的角度而言不太为人们所重视,缺乏认真的对待。然而这样的法律确实是社会所需要的,老年人的权益保障问题涉及社会是否可持续发展。

研究老年立法之所以重要而且迫在眉睫,是鉴于三十年坚持贯彻计划生育国策,既使本来迅猛增长的婴儿出生率得到大大降低,但又使老年人口的比率迅速增加。我国目前已有 1.67 亿 60 岁以上的老年人口,按照联合国的标准,我国已经步入老龄社会。对于如此庞大的群体,而且这个群体的量在一个较长的时期内将会逐年增大,没有一个切合实际需求的法律来公平地保障老年人的利益,不仅在政治、经济、文化、民生各个方面将会产生不协调,国家的发展也会受到严重的影响。看起来制定这样的一部法律似乎给我们提出了一个新的课题,但是从严格意义上说,它不是什么新课题,而是我们的思想滞后了、老年人被忽略了,并没有真正意识到老年人的利益会涉及国家的发展,因而没有予以必要的重视;也不是我们没有过有关老年人权益的法律,而是对老年立法的理论缺乏必要的研究,因而它不能适应老年人的实际需要。

之所以产生上述情况,可能是一些有关人士对保护老年人权益的真正价值认识不够到位。譬如说:有些人认为老年人已经走入没落阶段,说得雅致一些,他们已步入夕阳阶段,是否有必要给他们细致的照顾?对老年人权益的保护,与社会发展有什么必然的联系?对老年人权益保护的“度”应该是怎样才是合适的?对老年人权益的保护是否会与年轻人的利益发生冲突?等等。这些人也许对未成年人的保护有更多的认识。毫无疑问,未成年人是祖国的未来,加强对他们的保护是天经地义的,而对迅速增加的老年人口是

否应当予以必要的保护，他们还不能用全局的眼光来审视，或者对已有的有关老年法律似乎还没有一个认真的研究，甚至对它不甚了了。这就是我们现在提出必须对老年立法进行科学研究的原因。我们试图作一些比较详尽的研究，来说清楚老年立法的必要性和迫切性。

研究老年立法，无非是从两个方面着手。一是研究宏观的问题，即：老年立法和社会发展的密切联系；如何使老年立法在我国法律体系中独立存在；立法者对老年立法如何进行预测，如何决策；应该以一个什么样的理念来制定老年法律；等等。二是研究微观方面的问题，即该法律具体应该解决一些什么样的问题，而这些问题只能由老年法来解决，而不应该由其他什么法来调整。老年立法需要解决的问题应该是具体的，而不能成为一部抽象到不能操作的法律。

根据这样的思想，我们尽可能勾勒出一份老年法的框架草案，并对每一条建议从理论上进行必要的阐述。值得注意的是：每一部法律的每一条款的制定，都是建筑在社会实际需求的基础之上的，而这种社会需求都与社会的各种环境，包括政治环境、经济环境、人口环境、社会环境等密切相连。脱离这些环境来研究法律将会是无本之木，在研究老年立法时同样离不开对这些大环境的研究。因此，当我们在说明为什么要制定老年法，以及制定它的某一条法律规范的时候，也必须以这些大环境的研究作为基础。我们尽力为之吧，是否适宜，还请同仁们指教。

作者

2010年8月9日

目 录

CONTENTS

第一章 研究老年立法的紧迫性	1
第一节 法律是为经济基础服务的	1
第二节 加强老年立法研究的必要性	6
第三节 研究老年立法学是世界性的要求	9
第二章 老年立法与其他立法的共性	15
第一节 同为法律体系中的组成部分	15
第二节 任何法律所调整的都是一种社会关系	17
第三节 法律都具有雷同的法律结构	18
第四节 所有立法都有一个预测和决策的过程	23
第五节 良好的法律都有其共同的立法语言要求	27
第三章 老年立法的特性	32
第一节 老年法维护老年人特殊的权利	32
第二节 老年人同父母子女关系的概念不能混同	35
第三节 老年人同退休的概念不能混同	39
第四节 老年立法有自身的层次性和边界性	45
第五节 老年立法预测和决策的特殊性	50
第四章 老年立法应贯彻的基本理念	57
第一节 实事求是 一切从实际出发	57

第二节	孝道的内涵必须作重大调整	61
第三节	政府是老年人权益保障的义务主体	75
第四节	共享社会改革开放的成果	89
第五章	老年法的一般原理	97
第一节	老年法的依据	97
第二节	老年人的定义	102
第三节	老年法的任务	106
第四节	保障老年人性别平等以及维护人权和基本自由	106
第五节	保障老年人与其他成员共享社会改革发展成果	113
第六节	提高老年人的生活质量	122
第七节	老年人积极参与社会	127
第八节	政府的主导作用	130
第九节	社会参与	135
第十节	增强代际和谐	148
第六章	老有所养的模式及其福利服务	154
第一节	居家养老	155
第二节	机构养老	181
第三节	老年人应享受的普惠性优惠待遇	214
第七章	老有所医及应享受的医疗优惠待遇	229
第一节	老年人应当享受完全医疗待遇的理由	229
第二节	老年人应享受的医疗服务	243
第三节	老年人享受异地医疗报销	245
第八章	老年人应享有受教育的权利	247
第一节	问题的提出	247
第二节	老年人受教育的核心内容	249
第三节	教育老年人防止被害行为	252

第九章 老年人应享有的学习权利	257
第十章 为老年人建立老有所为的平台	262
第一节 老有所为是宪法法律赋予老年人的权利	262
第二节 社会需要老年人的劳动	265
第三节 老年人自身需要劳动	269
第十一章 营造一个快乐健康的老年群体	273
第一节 对“老有所乐”的认识	273
第二节 高水平的健康老人	274
第三节 有高尚志趣的老人	277
第十二章 建立“涉老案件”的司法便宜制度	280
第一节 人民法院设立老年法庭	280
第二节 加强诉前人民调解	283
第三节 充分发挥人民法院的职权原则	283
第十三章 政府的概念	286
附 录 中华人民共和国老年人权益保障法（修订方案）	288
后 记	298

第一章

研究老年立法的紧迫性

第一节 法律是为经济基础服务的

法律是由经济基础产生的，同时又是为经济基础服务的，此论点是马克思主义的普遍真理。这条真理适用于任何经济体制的国家，不论是奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家还是社会主义国家，统治者在治理国家的时候，法律是必不可少的，哪怕是新成立的国家，也不能疏于制定为国家的发展，以及社会的发展所必需的法律。但是运用法律来治理国家的完备度不是一朝一夕所能完成的，它必定是由社会发展的具体情况所决定，甚至由该国家对法律所持的特定理念所决定的。如果说社会是不断发展的，那么法律也是不断发展、不断完善的。没有一个国家的法律是超乎经济需要而出现的，或者说产生以后是一成不变的，或者说一出现就是十分完备的。从国家发展的情况看，法律的完备只能是相对的，而不完备却是绝对的。其原因就是法律必须服务于社会经济的发展和变化。

2008年，人们都在回眸改革开放30年的成就，同时也不可避免地要牵涉到改革之前的历史时期。而在法治方面，许多学者都赞同依法治国的理念，认为这是我国法制建设过程中的一个里程碑式的进步。而有些人在称赞法制发展的同时，不知不觉地否定我国改革开放前的法制建设工作。还有人出重言认为那个时期是法律虚无主义统治了天下。然而，这种言论有失偏颇。对于这样的观念，权力机构在适当的时候总会有恰当的评论。

实事求是地说，自新中国成立之日起，尽管废除了旧法统，但是为了建立新的社会秩序，发展新的经济秩序，中央人民政府立即着手制定符合发展需要的法律条文。我们就从新中国建立初期出版的几大本《中央人民政府法令汇编》就可以看出新中国的政府是何等重视法律为经济基础服务的作用

的。在这些法令汇编中，主要是中央人民政府和中央人民政府政务院、中央人民政府最高人民法院、中央人民政府最高人民检察院发布的法律、条例、命令、指示、决定等文件，以及中央人民政府政务院政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会发布的重要法令。此外，中央人民政府各部、会、院、署、行和省级以上地方人民政府为了实现重大政策或执行国家中心工作而发布的法令，以及中国人民政治协商会议全国委员会发布的法令性文件，也择其重要的编辑入此汇编。在所编辑的文件中，按性质分为六类。(1)总类；(2)政治、法律；(3)财政、经济；(4)文化、教育；(5)监察；(6)人事、编制。每一类中都列入大量的具体法律、法规、法令等内容。所有这些法律、法规都是各行政部门赖以有序工作的依据。从实际看，新中国建立初期，我国在经济战线、政治战线，以及思想战线的各方面都取得了相当大的成就，经济发展和社会发展同新中国建立前的状况不能同日而语，人民生活在当年的情况下有了明显的提高，可以用“迅猛发展”来描绘当时的情况。不能否认，政府出台的法律、法令起到了不可磨灭的作用。还有许多法律、法令，都是为社会发展所急需而发布的，如镇压反革命条例、反贪污条例等，都是为当时的政治斗争、经济斗争能够有序进行及时出台的。法律在整个社会发展的过程中起到的服务作用显而易见。

除上述为社会所急需的法律、法令外，国家和政府为长期稳定社会，使社会长治久安的法律，在新中国建立初期，就邀请一批老专家同立法部门共同着手准备较为完善的刑法和刑事诉讼法。毛泽东同志还指出，我们不仅要制定刑法，还要制定民法。在刑法和刑事诉讼法的起草过程中，充分依靠司法部门群众的积极性。立法者曾经不止一次在实际部门中进行广泛的讨论。既将草案发给基层讨论，又集中各司法部门的领导到中央来讨论。各司法部门对刑法草案，以及刑事诉讼法草案的重视程度不言而喻。但是，由于各种原因，草案最后没有定稿发布实施。但是，各基层司法部门已经在诉讼过程中按照草案的精神来处理各类司法问题，这在当时已经是一种普遍现象。可以说，这两个法案尽管还没有对外公布，但实际上已经是司法部门赖以审理案件的法律依据。

不可讳言，从新中国成立之日起到十一届三中全会前这段历史时期，存在着正确与错误、成功与挫折错综交织的复杂情况，这正是我们年轻的共和国刚踏上社会主义建设道路时艰难探索的写照。一方面我们的经济正在迅猛发展，而另一方面又被胜利冲昏了头脑，提出了超乎时代发展的所谓“三面

红旗”(指总路线、大跃进、人民公社);一方面正在纠正“三面红旗”带来的负面影响而使得社会经济得到逐步的恢复,另一方又提出了所谓的“以阶级斗争为纲”,使社会又趋于混乱、人人自危的状况。尤其是“文化大革命”,使整个社会混乱、动荡,无法无天的现象遍地皆是,使所有以往制定过的法律均成为废纸。但是有一点仍然不能忽视,那些掌握实权的统治者,为了要使天下大乱他们仍然要以法律来支撑他们的行为。譬如将所谓的“大鸣、大放、大字报、大辩论”写进了宪法;又制定了臭名昭著的所谓“公安六条”,将打击的矛头直接指向反对他们的人,致使真正的革命者依据这样的恶法被他们专政了,被他们迫害致死了。人民群众真正感到了那些恶法的危害性,感到了那是法西斯的法律,迫切希望能够有人带领他们推翻这些恶劣的法律。

用今天的眼光看昨天,似乎上述错误是十分离奇和低级的,或者说本来是不应该发生的。但是,这样的错误仍然是由我们党自己来纠正的,而且从纠正这些错误中汲取了教训,总结了经验,使我们的党走上稳步建设中国特色社会主义的道路,带领广大人民群众奋发向上。要建设,就需要良好的法律,没有良好的法律,社会就不可能处于稳定的状态,建设也不可能是有序的,不可能是持续的。所以,邓小平同志在1978年就提出“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的著名论断。其实,邓小平同志的这个论断就是要求国家必须依照法律来治理,是依法治国的具体表白,国家的发展必须以法律来支撑。而法律必须是符合国家发展的实际情况的良法,才能使国家长治久安,经济的增长才能是可持续的。根据邓小平同志的这个论断,国家于1979年即颁布了包括刑法、刑诉在内的7部基本法律。这7部法律都是在“文化大革命”前国家已经经过数十稿精心雕琢的基础上稍加修改即予以颁布的,而且这7部法律实行了将近20年才予以修改,其修改还是在其基本框架的基础上进行的,只是根据当时的社会发展情况作了补充。从这7部法律的颁布及其修改可以得出这样的结论,即今天是在昨天的基础上建立起来的。不论过去的经验是正确的还是错误的,都是今天发展的依据。过去正确的东西,我们根据今天的实际情况加以发扬光大,过去错误的东西,我们汲取教训以避免重犯。没有昨天就没有今天,昨天是今天的基础;而今天又是明天的基础,明天只能在今天的基础上发展,而不可能超越。

今天,由于在发展的过程中出现了大量的需要由法律来规范的问题,这要求国家出台与之相匹配的法律,而且这些法律必须符合发展实际的客观要

求。法律必须不断完善是社会发展的客观规律。当众多学者认为,我国刑法应该被认为是较为完备的法律,但是,我们也不能不看到,刑法也不可能是一成不变的,它随着时代的发展并为了适应它的需要,已经出台了7个修正案,而且正准备出台较大修改的第八个修正案。这已经出台的7个修正案,大大改善了社会和经济发展的环境。即便是宪法,在1982年修订的宪法,出于同样的原因,也已经作出过4次修改。经过这4次修改,它引领着众多子法去修改和完善,使国家出现了前所未有的社会大发展和经济大增长的状况。

为了社会的发展和经济的快速增长,我们需要法律这样一个必不可少的上层建筑。依法治国是我们的目标。但是,不能否认,这不是一件轻而易举的事情,应该意识到这是一个长期的、曲折的,甚至要经过一个纷繁复杂的过程,才能达到相对完善的、完整的、能符合客观实际需要的法律体系。之所以出现这样的情况,除了制定法律过程的艰巨性,以及使法律之间能够相互协调的复杂性,主要还是由于法律本身存在客观上的缺陷,以及人们主观意识上的缺陷。

从法律本身的客观缺陷而言,法律总是滞后于社会、经济的发展。当人们意识到以往的法律已经阻碍社会、经济的发展时,才渴求出台新的法律来规范社会、经济的行为。当人们来不及等到新的法律出台时,为了社会、经济的及时发展,人们就会不顾已存在的法律、甚至违反这些落后于时代的法律来改变自己的行为方式。只要这样的行为是符合人民需要的,未必是不可取的。换句话说,即当法律不能为经济基础服务的时候,人民就有权力自动“废除”它,哪怕是悄悄地。例如,当国家禁止私有制存在的时候,江苏华西村的农民白天修理地球,晚上就从事地下工厂;当领导来视察的时候,他们就做出一套形式主义的行为来取悦于那些官僚主义。然而,当国家为了使人民能够富裕起来,意识到私有制应该是我们国家所有制的一个组成部分而允许乡镇企业的发展,并以法律的形式公布之。此时华西村的企业已经具有相当的规模,村民们已经奠定了致富的基础。华西村的领导虽然带领村民违过法,但是他们的行为是正确的,其原因是法律大大滞后于人民的需要,滞后于社会发展的需要。用今天的眼光看,华西村之所以能够成为天下第一村,违反不利于人民利益的法律是他们致富的原因之一。可以说,在我们的社会中,那种先违宪,违法,后修宪、修法的事例不是绝无仅有,甚至有些违法行为被国家认可后最终成了全国推广的模式,例如小岗村的家庭承包行

为就是家庭联产承包责任制的先驱，深圳的土地使用权转让行为在以后被推而广之，如此等等。其原因主要是法律只是经济基础派生出来的，其作用是尽可能的来为经济基础服务；当它阻碍社会发展的时候，而立法者尚意识不到法律已经落后于社会而不能及时修改，那么人们为了社会的发展，就不得不先违反法律而使社会得到发展，人民不能以立法者的迟钝作为妨碍社会发展的代价，它必然会被先进的、符合人民利益的行为所代替。这样的先进行为正是符合科学发展观的行为，是建设中国特色的社会主义所必需的。从这个角度来谈论依法治国，可以认为，法律是万万不能少的，但法律绝不是万能的。对法律的认识不应该是教条式的，所谓的依法治国只是一种相对的概念。从这个意义上说，依法治国只能是一种长期的方向，并需要有能人来支持。

得出上述结论的原因，主要是因为所有的法律都是由人来制定的，那么人的法律意识就成为某部法律是否能成为一部良法的极其重要的因素。从我们现有的法律来看，对此我们并不乐观。目前，从法律的数量而言，应该说在社会的大多数领域已经具有相应的法律规范。但是，从质量上而言，在法律之间还不能构成一个完整的法律系统工程。法律与法律之间缺少有机的联系，甚至相互矛盾；或者法律本身缺乏可操作性；或者一部法律本身就存在各种矛盾和瑕疵，等等。这样的法律状况，使邓小平同志提出的“有法必依，执法必严”在许多情况下就成了一项难题。我们经常看到，当某项行为需要涉及多项法律的时候，由于法律之间存在的各项矛盾，使执法者或者守法者无所适从。于是，“有法不依”除了某些人因个人利益刻意违法外，的确还有因难以执法而有法不依。如果不能说“有法不依”是一种普遍现象，但也绝不能说是一种个别现象。在这种情况下，“违法必究”也很难成为逻辑的必然结果。为了要实现邓小平同志的法治理念，其前提必定是所制定的法律绝对是能为经济基础作出良好的服务的；归根到底法律必定是要为人民利益服务的。从马克思主义认为经济基础是第一性的，上层建筑是第二性的观点来看，在社会主义的中国，所有经济行为的最终目的都是为人民利益服务的，因此人民的利益是第一性的，法律是第二性的。只有当第二性的法律确实能够维护人民的利益，那就必须遵守这样的法律才能使人民的利益得到充分的保障，对于这样的法律必须严格执行，违反者就必须予以追究。在这种情况下，邓小平同志的法治观念才能得以实现。如果法律本身不能保护人民的利益时，或者说法律与人民的利益相抵触时，法律应该让位于人民的利

益。据此，可以得出这样一个结论，那就是：依法治国不能等同于笼统的“有法”。我们之所以说，在我国“依法治国”是一条漫长的道路，绝不能说，在一个短时期内，各个领域都加快立法就实现了“依法治国”的理念。

在已有的立法中，出现不够理想的现象，甚至有悖现代国情的现象，主要原因是掌握立法工作权的人的情况不够理想。立法权本应属于最高权力机关，即人民代表大会，在大会闭会期间，由其常设机构——常务委员会进行立法工作。但是出于种种原因，法律草案往往由各个部委自己提出草案，然后由人大常委会审查通过。于是，草案的优劣往往就取决于部委法律工作者，而他们的立法视角往往容易局限于本部门的利益，而不能从全国人民的利益出发。同时，这些人的素质也不可能是整齐划一的。因此，出现不合情理的法律草案也是不可避免的。而这样的草案往往也会影响到立法者的思想。之所以会出现劣质的法律，在人的因素上，总结其原因最主要的可能有两种：一是对立法的基本原理还缺乏应有的认识；甚至不甚了解。二是出于部门利益使部门利益法制化，应该认为这是立法中的一种腐败现象。这两种原因是我们主张实行依法治国基本方略的拦路虎。从法律的量上看似红红火火；但是从法的质上看，离依法治国的目标还甚远。当我们在回顾实施改革开放政策的立法成就时，不能不从另一方面看看我们在立法中还存在什么样的问题，以便我们能够从中汲取教训，正确认识我们的成就度，使我们的法律能够更好地为经济基础服务，为人民服务。

第二节 加强老年立法研究的必要性

从理论上说，老年法同样是我们依法治国的一个重要法律部门。它不仅需要规范老年人应该享有的权利，而且老年人权益的保障涉及社会的和谐发展，归根到底其目的同样是为了保证社会的稳定，以及经济的有序发展，因而老年法也是为经济基础服务的法律。忽略老年法的此层意义，就会对老年法的价值缺乏真正的理解，对它的制定也就不会深入，也不可能制定出一部符合社会实际需要的好法律。

从实践看，立法起草者对老年法的关注还远远达不到理论上的要求。从整体情况看，他们基本上处于被动的地位。说得具体些，是在形势的压力下才意识到需要进行老年法的起草。然而，在 20 世纪 90 年代，法学虽然已经被认识到是一门重要的科学，但是，由于法学长时期以来没有被公众所重

视,甚至没有被认为是一门真正的科学,因而对它的研究起步较晚,对法律内部规律的认识也不够深刻。而法学界的人士把立法注意力主要集中在一些国家急需的基本法律上,相比之下,对所谓的群体法缺少研究的热情,对老年人的需求也缺少应有的了解。在这样的情况下所制定出来的老年法,必定与老年人所期盼的有很大的差距。1996年颁布的《老年人权益保障法》就是在这样的条件下产生的。它不可避免地具有重大的瑕疵。

从法律技术层面上看,首先这部法律的瑕疵表现为可操作性较弱,很难成为执法者赖以处理案件的依据。其次这部法律不能同其他法律形成相互配套、相互补充的作用,而是混杂其他有关法律于一身,致使这部法律显得杂乱无章,缺少自身应具的特点。这些只是一些技术方面的缺陷,而实质方面的缺陷还在于它对社会的实际发展变化缺乏深刻的了解,还用一些与实际情况不相符的旧观念作为该法的基本理念,以致该部法律的规定出现与其他法律相矛盾的观念。所存在的这些缺点,使该部法律不可能发挥应有的作用,而在某些地方甚至出现了负面作用。

已经公布的老年法之所以产生上述缺陷,主要由于立法者主观方面的因素和客观方面的因素所决定的。

在主观上,立法者对老年人由于改革开放使整个社会发生了巨大的变化而使其陷于困境的状况没有予以足够的重视,或者说了解不够透彻。相较于对未成年人的保护,老年人的困境还不在他们考虑的范围之内。20世纪80年代末90年代初,我国的老龄化只在少数地区形成,从全国范围的角度看尚未形成老龄化的现象。而那些所谓的老人大多数还是应该是低龄的老年人,他们生活能自理,有退休金,有公费医疗,基本上还享受着低房租的住房。一般认为,老年人是受到国家照顾的人群,因而对立法者而言,看不到老年人有什么困难。而且,当年先退下来的人有很大一部分人是被国家认定为应该离休的人,他们的生活水平并没有受到改革的冲击。因此,人们还没有感到有需要提出对老年人制定什么法律保护的议题。然而,那些中年偏大的人,随着年龄的增长也逐步到了需要退休的时候,社会上老年人的数量越来越多,已经成为一个庞大的群体。但是,改革的重点是要保障经济的增长、社会的效益,而老年人以往所享受到的一些福利已经逐步被改革掉了,而老人们的退休金却没有得到应有的增加,使老年人的困境随着改革的不断深入而显得愈来愈严重。而年轻人正在忙于经济建设,还没有发现老年人所遇到的困难会有多么的严重。但是,党中央已经意识到老年人已经是一个庞

大的群体，他们的困难如果不能得到应有的解决，将会成为社会问题，影响到社会的稳定。于是人们才意识到需要制定一部老年法。

在客观上，缺少专门的法学人才来研究老年法。党中央提出要关注老年人的问题之后，社会上即出现了研究老年学的风潮。无论在人口学、社会学、经济学、哲学等方面都有一定的学者在进行研究，而且取得了一定的成就。然而，我国法学起步较晚，在“文化大革命”期间，研究法学曾被视为畏途。“文化大革命”之后，百废待兴，包括法律在内，需要重新建设法律学的各个学科。而法学队伍本来就不大，已有的法学工作者在改革开放之前所从事的大都是属于基本法律的范畴，如法理学、刑法学、民法学、诉讼法学等，即便是行政法学、经济法学这样重要的法律部门仍属于较弱的学科，研究这些学科的人还很少。因此，从法学队伍本身来说，除了需要扩大队伍的人数，既要花大力气加强法律教育，培养更多的法律人才，还需要加强法学队伍的业务素质，使其对法学有一个跟上时代的新认识。然而，这些有限的法学工作者还需要将主要精力集中在一些为国家经济建设、社会建设所急需的基本法律学科范畴。应该说，法学队伍还分不出精力来专门从事老年法学的研究。因此，老年法学可以被认为是一门被忽略的学科。直至今天，仍然很少有人关注老年法学的研究。

在上述情况下，当年起草老年法的时候，主管部门召集一些人口学、社会学、哲学、经济学，也包括婚姻法方面的一些专家共同来研究老年法的起草工作。但是，这些学科毕竟同法学各有不同的研究范围，有不同的原理、不同的目的。尽管上述这些学科在老年学方面的研究成果对于研究老年法学有着极其重要的作用，但是它们绝不能替代老年法学的研究，即使婚姻法也不能等同于老年法学的研究。在缺少老年法学研究的情况下，制定出来的老年法草案必定是有悖于法学的基本原理的，出现有悖于社会实践所需要的情况也是不足为奇的。

当党中央提出科学发展观、和谐社会、以人为本的观念作为我国社会发展的基本路线之后，我们不能不注意到老年人的权益也应当与其他群体的利益处于科学发展的状态，也应当贯彻以人为本的理念，只有在整个社会各个群体的利益处于科学发展的情况下，整个社会才能走上和谐发展的道路。当老年法学研究处于落后的时候，就很难制定出一部科学的老年法来，老年人的利益就不能得到恰如其分的保障，其结果将会影响到社会的科学发展，会使年轻人存在一种后顾之忧，会由此而产生其他不良后果。可见，加强研究