



老龄专业教程

《老年法》实用教程

主编 张恺悌

中国大百科全书出版社

老年法实用教程

主 编 张恺悌

副主编 刘洪泽 谈东明

作 者 (按姓氏笔划)

张凯悌 刘洪泽 谈东明 何城林

汪事平 萧振禹 胡玉凡 任永利

中国大百科全书出版社

图书在版编目(CIP)数据

老年法实用教程/张恺悌主编. -北京:

中国大百科全书出版社,2000.9

老龄专业教程

ISBN 7-5000-6372-5

I.老… II.张… III.老年人权益保障法-中国-教材

IV.D923.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62560 号

书 名: 老年法实用教程

编 者: 张恺悌

责任编辑: 冯 巍

出版发行: 中国大百科全书出版社

经 销: 新华书店

印 刷: 北京文图彩色快印厂

字 数: 167 千字

开 本: 850×1168 大 32 开本

印 张: 6.875

印 数: 1-3000

印 次: 2000 年 9 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5000-6372-5

定 价: 22.00 元

序

邓小平

人口老龄化是经济发达国家的现实,也将是中国下世纪的重要社会现象,从许多角度来看,老龄事业都需要各界的高度关注。为了促进老龄事业健康发展,必须有相应的专业科学体系和人才队伍。我国目前老龄专业教育尚属空白,更谈不上专业人才的培养。这种状况严重地制约了工作的开展。邓小平同志曾指出:“教育要面向现代化、面向世界、面向未来。”21世纪是知识经济的时代,高科技激烈竞争的时代。高科技竞争从根本上说是人才的竞争,人才竞争的成败则取决于教育。正如江泽民总书记指出的:“国运兴衰,系于教育。”“发展社会生产力的决定因素是人的素质。”发展老龄事业,加强老龄工作的科学管理,提高老年人的生活质量,发挥老年人的积极作用,同时需要发展教育,依靠科技进步和知识创新。发展老龄专业教育,培养与老龄化发展需要相适应的高素质专门人才,也是增强国际竞争力的重要内容。发展教育是发展高科技之本。朱镕基总理指出:加快教育发展主要靠改革,关键是要进一步解放思想。要积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局。目前“银发浪潮”已经到来,办好老龄事业关系社会稳定大局。关心老年人工作也是关

心自己的未来。老年人口在社会特征、生活方式、心理状态、消费需求、社区影响等方面都有与其他人群不同的规律性的特点,要做好老龄工作,必须加强老年学的科学体系研究。为此,创办老龄专业教育,兴建新学科,编写专业教材已时不我待。实行产学研相结合,联手兴办老龄专业教育学校,编写符合国情的老龄科学知识和基础理论教材,培养为老龄事业献身的专门人才,提高老龄工作的科学管理水平,是我们当代人的责任。

《老龄专业教程》以普及现代老龄科学知识和基础理论的新进展、新知识为目标,从宏观上对老年社会、老年照料和老年法律方面的指导理论、战略思想和方针政策,进行系统论述。作者希望这套教材既能帮助读者获得一些老龄科学的基础理论和最新知识,又能从中了解指导实际工作的政策与思想。首次出版的教程包括《老年社会学教程》、《〈老年法〉实用教程》、《老年照料教程》三部分。

人人都有老年,懂得老年科学,尊重老年人,为老年人安度晚年、发挥作用创造良好的条件,增进家庭幸福,促进社会稳定,促进经济发展,无论为国、为家、为自己,都有积极的意义。相信《老龄专业教程》的出版,是有益的探索,一定会有利于此项事业的发展。

2000.2.18

(蒋正华教授:全国人大副委员长、中国农工民主党主席)

前 言

党的十五大明确地提出了依法治国,建立社会主义法制国家的基本方略。这不仅要有完备的法律和严格的执法,而且要在全社会普及法律知识,提高全民的法制观念。

作为一个公民,要学法、知法、守法,依法维护自己的合法权益。第八届全国人大常委会第二十一次会议于1996年8月29日审议通过了《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年法》),并于同年10月1日起施行。这是我国第一部专门保障老年人合法权益的法律,它的制定和实施,进一步丰富、健全了适应我国社会主义市场经济条件的法律体系。它是维护老年人合法权益的有力武器,是发展老年事业的可靠保证,是弘扬中华民族敬老、养老美德的强大动力。它有利于促进家庭和睦与代际关系融洽,有利于促进社会稳定和经济发展,有利于促进社会主义精神文明建设。它是依法治国和加强社会主义法制建设的重要组成部分,是社会主义制度优越性的具体表现。它既为当代老年人造福,也为未来老年人铺路,从这个意义看,它对各个年龄段的人群来说都是一个福音。

老年人为国家发展和家庭生活做出了贡献,为我们今天的腾飞和未来的发展创造了条件。我们应该尊重他们、关心他们、赡养他们、扶助他们,使他们幸福地安度晚年。

《老年法》的立法宗旨是: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。以宪法为依据,坚持实事求是,从中国国情出发,保持家庭养老的传统和特点,重点突出老年人需要特别保护的权益。大力发展老年事业,为老年人参与社会发展创造条件。在重视老年人物质生活保障的同时,也注意满足老年人精神文化方面的需求。这是制定和今后贯彻老年人权益保障法应坚持的基本原则。我国是一个历史悠久的文明古国,敬老、爱老、养老是我国人民几千年来传统美德。历代思想家和政治家对尊老敬老的诸多论述是这一优良传统文化思想渊源。新中国成立以后,《宪法》、《婚姻法》、《继承法》、《民法》和《民事诉讼法》等法规,对于维护老年人的合法权益都有明确的条款和规定,保障了老年人的地位与尊严,有利于代际关系的协调和社会的稳定。但是,在改革开放和市场经济大潮的冲击下,老年群体的合法权益也受到剧烈冲击,传统家庭解体,核心家庭增多,家庭养老功能弱化,社会保障制度不完善,部分企业因效益不好而拖欠退休金,使得老年人的生活面临着诸多困难,侵犯老年人合法权益的现象时有发生。特别在人口老龄化日趋发展,老年人口日益增多的情况下,加强对老年人权益的法律保障,已经成为国家和社会关注的问题。

本教程从法学、经济学、社会学、老年学和伦理学的角度,深入浅出地论述了老年人有哪些合法权益以及如何保障老年人的合法权益等问题。我国 60 岁以上的老年人口已经超过 1.2 亿人,这本教程的出版和发行是时代的需要,它将会引起全社会对保障老年人权益的关注和重视,有利于继承和发扬中华民族敬老、爱老、养老的优良传统,有利于社会主义市场经济体制的建立和“两个文明”建设的健康发展。

目 录

序

前言

- 第一章 概论····· (1)
 - 一、《老年法》的基本原则····· (2)
 - 二、制定《老年法》的必要性····· (5)
 - 三、制定《老年法》的指导思想····· (8)
- 第二章 《老年法》的社会属性····· (13)
 - 一、《老年法》属于社会主义法的范畴····· (14)
 - 二、《老年法》在法律体系中的地位····· (18)
 - 三、《老年法》与精神文明的关系····· (19)
 - 四、《老年法》与老龄政策的关系····· (21)
 - 五、《老年法》与道德规范····· (25)
- 第三章 家庭赡养与扶养····· (28)
 - 一、正确认识家庭养老的作用····· (30)
 - 二、保障老年人赡养权····· (39)
 - 三、保障老年人婚姻自主权····· (50)
 - 四、保障老年人财产权和继承权····· (54)
- 第四章 保障老年人合法的经济权益····· (65)
 - 一、老年人有获得国家和社会物质帮助的权利····· (65)
 - 二、“老有所养”是老年人合法经济权益的核心····· (67)
 - 三、退休人员的生活应受到国家和社会的保障····· (70)

四、老年妇女的经济权益应受到充分保障·····	(73)
五、保障其劳动权及合法劳动收入·····	(76)
六、国外保障老年人经济权益的公约、法规与举措···	(79)
第五章 老年人的政治权益·····	(86)
一、政治权益概述·····	(86)
二、老年人的选举权和被选举权·····	(88)
三、老年人的政治自由·····	(91)
四、老年人享有平等参与国家管理的权利·····	(95)
第六章 老年人的文化教育权利·····	(99)
一、受教育的权利·····	(99)
二、参与文化活动的必要性·····	(103)
三、老年教育应受到全面保障·····	(110)
第七章 老年人合法权益的自我保护·····	(114)
一、老年人保护合法权益的意义·····	(114)
二、自我保护合法权利的方式·····	(118)
三、合法权益受侵害后的自我保护途径·····	(122)
四、法律责任的认定·····	(125)
五、自我保护的司法说明·····	(129)
第八章 老年法律问答·····	(143)
第九章 老年人权益保障法案例分析·····	(175)
附件:	
中华人民共和国主席令·····	(203)
中华人民共和国老年人权益保障法·····	(203)

第一章 概 论

《老年法》是一部特别法,或叫专门法,是为保障老年人这一特殊群体的利益而制定的。对全体老年人来说,它又是一部基本法,因为它不仅规定老年人需要保护的合法权益,而且规定家庭、社会和国家对老年人分别应承担的责任,如家庭养老责任,社会保障制度,发展老年事业,弘扬中华民族敬老、养老美德,全社会形成尊重、关心、帮助老年人的社会风气,继续发挥老年人的作用,履行保护老年人权益的责任、义务,侵害老年人合法权益应承担的法律责任。实行这些规定,可以使老年人的权益保障切实落到实处,这标志着我国老年人权益保障工作和老年事业的发展已走上了法制化的轨道。

从《老年法》立法目的来看,最终是为保障老年人合法权益。《老年法》第一条规定:“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。”这一法律原则对于作具体工作,保障老年人合法权益有突出重要的地位。在这一原则指导下,《老年法》对于老年人的权益,对于国家社会所承担的责任,规定的具体明确。并提出保障老年人合法权益是全社会共同责任。

一、《老年法》的基本原则

老年立法工作无疑具有自己的个性,但是为老年人专门立法作为国家整个立法的组成部分,又必须坚持国家整个立法的指导原则和基本思想。因此,从事老年立法工作,应当从个性和共性的基础上确立和坚持老年立法的基本原则。为老年人进行专项立法就是国家机关为适应老年群体的各种需要,依照宪法和法律规定的权限和程序,制定并颁布保护老年人的规范性文件的活动。在目前保护老年人的各项活动中,为了使保护老年人的合法权益和确立老年人的法律地位的活动有法可依,全国各地老年人强烈呼吁改变立法滞后的状况。随着人口老龄化的发展,老年人日益增多,老年人遇到的供养、照料等方面的问题越来越多。因此,保障老年人的基本生活和其他特殊需求,维护老年人的合法权益,越来越成为社会面临的突出问题。虽然我国宪法、婚姻法、民法通则、刑法等法律中已经有一些维护老年人权益的规定,各级人民政府与有关组织做了大量工作,在一定程度上保护了老年人的权益,但是在发展社会主义市场经济的条件下,无论是在城市还是在农村,老年人合法权益受到侵犯的现象时有发生——有些老年人得不到很好赡养、财产权受到侵犯,婚姻自由受到干涉,住房被挤占,等等——这就需要加大维护老年人权益的力度。为了使老年立法工作具有较强的适应性、科学性,从而更好地服务于老年人,在老年法的立法过程中,立法工作者应遵循以下的基本原则:

1. 遵守宪法和法律的原则。遵守宪法和法律,是老年立法的根本前提,也是老年立法的首要原则。这一原则的内容主要包括:制定一系列关于老年人的法规,都必须坚持和体现四项基

本原则;制定关于老年人的法规不得与宪法、法律相抵触。只有坚持四项基本原则,遵守宪法和法律,才能保证老年立法工作的正确方向和协调统一。应当指出,随着人口老龄化程度的不断提高,老年人的权益和老年人的各项活动日益复杂和多样,老年立法与老年人的各项权益的保护是一种不断适应新情况、解决新问题的过程。老年人权益保障是涉及面广和政策性强的问题,老年的立法必须在宪法和法律的基本原则下,不违背其目的、原则和精神,才能从实际出发有针对性地进行老年立法。

2. 维护安定团结的原则。国家政局的稳定,各族人民的团结,是发展社会生产力,建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的基本前提。因此,维护安定团结的政治局面,是老年立法的一项重要原则。贯彻维护安定团结原则,就是要在宪法和法律的范围内,根据保护老年人权益的需要适时制定老年人的保护法规,以维护老年人正常的生活秩序和其他秩序。在我国社会主义初级阶段,不安定的因素依然很多,因而在老年立法中贯彻维护安定团结的原则尤为重要。要维护安定团结的政治局面,就既要保护老年人合法的权利和自由,同时又要制止对自由的滥用。

3. 坚持从实际出发的原则。老年立法同其他立法一样,也要坚持实事求是,从实际出发的原则。根据老年人的具体情况和实际需要制定保护老年人的法规,一切从实际出发,这是历史唯物主义的一个基本原理,也是我国老年立法的一项重要原则。老年立法贯彻从实际出发的原则,其要求主要是,要从我国目前仍处于社会主义初级阶段的实际国情出发,既要考虑到所有制对制定老年法规的可能性,又要考虑到实施的实际性;既要积极,又要稳妥;总之,老年法的条文不能太死板没有余地,要从老年人的特点出发,体现原则性与灵活性的有机结合,做到从实际出发实事求是地进行老年立法。

4. 体现老年人特点的原则。所谓“体现老年人特点”的原则,简单地说就是要在老年立法中能反映他们的特殊性。要求老年立法有较强的、具体的针对性,注意解决老年人突出的问题,而这些问题在宪法和法律中并没有用更强调的方式把它明确出来。老年立法之所以要体现老年人特点,这是由老年立法的特殊性所决定的。没有老年人的特点,老年立法也就失去其存在的价值。正因为宪法和法律不足以解决老年人的特殊问题,不足以反映老年人的实际状况,所以老年人的立法的重要任务之一就是要用老年立法的形式,以宪法和法律为依据,反映老年人的需求,保护老年人的特殊权益。老年立法要能做到体现老年人特点,首先要求老年立法工作者能充分了解老年人的经济状况、政治需求、法制观念、文化意识、教育程度和心理变化等等,以便运用老年立法的形式,有针对性地解决老年人的特殊问题。其次,要求老年立法工作中善于分析老年立法的轻重缓急之所在,其中很重要的一点是老年立法要与整个法制建设相结合,要充分反映老年立法是整个法制建设的一部分,只有这样才能做到老年立法的具体操作的可行性。

5. 体现法制统一协调的原则。体现我国法制的协调统一,既是我国立法的一般原则,也是老年立法的一个重要原则。在老年立法中,体现法制的协调统一,其具体要求是:在老年立法的纵向关系上,宪法、法律、老年立法、地方老年法规等不同层次之间应相互衔接配套,在相互关系方面不能上下矛盾、相互抵触;其次,在老年立法的横向关系上,如《妇女权益保障法》、《残疾人保护法》、《未成年人保护法》等,应当做到相互协调,不能各自为政、各行其是、相互冲突,以免具体实施时无所适从。

6. 尊重老年人人格尊严的原则。人格权是指民事主体专属享有,以人格利益为客体,为维护其独立人格所必备的固有权利。人格权对于民事主体的必备性,最主要是因为民事主体不

享有人格权就不可能具有独立的人格,根本不可能作为主体存在。丧失人格权,就会丧失法律上的人格,人就不能称其为人。人格权对于民事主体的必备性,还表现在培养民事主体的独立人格观念,使民事主体时刻意识到自己的独立人格、自身价值和地位,在全社会实现人的尊严,使人的价值得到充分的发挥。如果民事主体不享有人格权,就会丧失独立人格意识,人的尊严和价值也就不复存在,社会生活就会无法进行。对于老年人权益的保障必须尊重老年人人格尊严的原则,即老年人仍然同样享有人格尊严受到尊重的权利。老年人仍然是人,是民事主体,依法享有权利。如果其人格尊严不被尊重,那么其权益就无法得到保障,因此在制定老年法规过程中提出和贯彻执行老年人人格权尊严的原则是十分必要的。

二、制定《老年法》的必要性

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,但是不够集中、不够完善,多是原则性的规定,操作性比较差。80年代以来,在城乡老年人中,合法权益受侵犯的现象屡有发生。因此,制定一部老年法,是我国人口老龄化发展的需要,是老龄事业发展的需要,也是广大老年人的迫切愿望。

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。1987年开始,全国有二十八个省、自治区、直辖市陆续制定了保护老年人合法权益的地方性法规。与此同时,社会的发展也需要制定老年法,因为老年人合法权益涉及多方面内容,保障老年人合法权益的任务相当艰巨,特别是农村的任务更为艰巨繁重,社会主义市场经济

从某种意义上说是法制经济。

改革开放以来,随着国民经济的发展,我国老年人的生活有了较大改善。但近年来,老年人合法权益受侵犯的现象,不管在农村,还是在城市,仍是时有发生。一些地方,子女不赡养老人,虐待、遗弃老年人的现象逐日增多;挤占和侵占老年人的住房和其他财产,干涉老年人的婚姻自由等事件也时常出现。一些机关、单位或组织,认为这些都是家庭纠纷,不好管也不愿管,对侵犯老年人合法权益的问题相互推诿或者扯皮,致使老年人的问题得不到及时解决。我国《宪法》虽然对保护老年人的合法权益作了原则规定,其他相关法律如《婚姻法》、《继承法》、《民法通则》等也有保护老年人合法权益的内容,但是由于缺少一部完整、系统的专门保护老年人权益的法律,使老年人的合法权益难以得到有力保护。因而制定一部保护老年人合法权益的专门法律,切实保障老年人这一特殊群体的权益和解决他们面临的问题,是十分必要的。

保障老年人合法权益只有通过法律来解决。在社会主义市场经济条件下,如果没有法律来保障老年人,其合法权益的实现就相当困难。所以制定《老年法》也是社会经济发展的需要,更是法制建设的需要,立法建设需要有一部专门保护老年人的法。我国制定老年法的目的是为了切实保障老年人各项权益的实现,老年人可依法享有的各种权利与利益受到法律保护。制定老年法主要是对现行法律、法规、政策和制度的进一步调整和完善,使其系统化、条理化、法律化。

我国党和政府历来十分重视老年人合法权益的保护工作,并积极发展老年福利事业,在国家财力有限的情况下,投资兴办了老年福利院、敬老院、老年人公寓、老年医疗康复中心和老年人文化活动场所等老年福利设施,为老年人服务,使得老年事业有了很大发展。但是由于种种原因,我国老年事业的发展明显

滞后于老年群体的需要。国家和社会应当加大投入,增加老年福利设施,改善管理服务工作,这些也都需要通过老年人权益保障立法来解决。

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、卫生部有关部门的同志参加。起草小组先后学习研究了宪法和有关法律,收集分析了全国二十八个省、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、全国性的老年群众组织和部分专家学者的意见和建议,开始着手进行老年法的起草准备工作。起草小组的同志通过大量的调研,发现我国的地方性维护老年人权益的法规由于受到适用范围的限制,规定内容并不统一,因而深刻感受到必须制定一部全国统一的法典,以保护老年人的特殊权利和利益。

1990年起,有关科研工作者和法律工作者就着手研究,并写出初稿。1994年8月起草小组负责草拟出第一稿,经过多次修改,于1995年3月,递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稿。

1995年7月,专门召开了个省、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。

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(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《老年人权益

保障法(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,进行广泛的征求意见。

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《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《残疾人保障法》、《未成年人保护法》、《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,发展老年人事业,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。

三、制定《老年法》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。其立法宗旨是:保障老年人合法权益,发展老年人事业,弘扬中华民族敬老、养老的美德。

保障老年人合法权益,是制定该法的直接和根本的目的。老年人的合法权益包括两大部分:一是与其他公民相同的共同享有的权益;二是老年人应享有的特殊权益,如老年人在家庭中有受赡养扶助的权利,有从国家和社会获得物质帮助的权利,有享受社会发展成果的权利等。有些权益在老年人和其他公民是共有的,本法重点强调了老年人的特殊权益。

老年人是社会中的弱者,其权益较一般公民更容易受到侵害。本法根据老年人在家庭和社会生活中的实际情况,以老有