

推进老龄法律法规体系建设

高成运*

【摘要】从我国实际出发，建立同国家治理体系和治理能力现代化相适应的老龄法律法规体系，是全面依法治国的应有之义，也是积极应对人口老龄化的长远之计。目前，我国老龄法律法规体系建设滞后人口老龄化的发展，对人口老龄化带来的诸多问题从法律上回应不足、支持不够。要将老龄立法作为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略的重要举措，加大修订和完善《中华人民共和国老年人权益保障法》的力度，制定老年人权益保障的专门性法律法规，调整规范老年人社会参与的立法，加快构建中国特色的老龄法律法规体系，为积极应对人口老龄化提供坚强有力的法治保障。

【关键词】老龄化 老龄立法 法律法规体系

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.08.001

解决人口老龄化带来的一系列经济社会问题，必须依靠有力的法治保障。“十四五”时期是夯实应对人口老龄化法律制度体系的关键时期，宜立足当前，谋划长远，在老龄立法上有所突破和创新，加快构建中国特色的老龄法律法规体系，有效应对人口老龄化的挑战。

一、我国老龄法律法规体系建设现状及主要问题

近年来，我国老龄立法逐步推进，以《中华人民共和国老年人权益保障法》为核心的老龄法律法规体系正在形成。一是体现了对老年人权益保护的高度重视。国家制定了保障老年人权益的专门法《中华人民共和国老年人权益

保障法》，颁布的《中华人民共和国民法典》保障了老年人作为民事主体的权利义务。相关法律法规的调整主体大都包含了老年人，如宪法调整规范的公民、民法典中的自然人、城市居民组织法中的城市居民、村民委员会组织法中的农村村民、消费者权益保障法中的消费者、无障碍条例中的残疾人等。二是体现了对老年人的经济保障。如社会保险法、社会保障基金条例、城市居民最低生活保障条例、农村五保供养条例等对老年人的养老保险、医疗保险、最低生活保障、特困老人生活保障等都有明确规范。三是体现了对老年人的优待和特殊照顾。如旅游法、体育法、公共图书馆法、电影产业促进法、博物馆条例、全民健身条例等都有对老年人照顾、优待的表述，特别是刑法及其修正案

* 高成运，中国老龄科学研究中心党委书记、主任。

还有对老年人违法犯罪的从宽规定。四是体现了对赡养老人这一中华传统文化的弘扬。如宪法、民法典、刑法等都有明确规定和惩罚措施,个人所得税法还有个税扣除的激励措施。

但总的来看,我国老龄法律规范严重滞后人口老龄化的发展,跟不上新时代老年人需求的变化,对人口老龄化带来的诸多问题从法律上回应不足、支持不够。

第一,基础性涉老法律规范相对欠缺。目前,国家层面的专门性涉老法律,除20世纪70年代末、80年代初全国人大通过、国务院发布的工人退休、老干部离职休养、高级专家离休退休规定外,30多年来,国家层面只有《中华人民共和国老年人权益保障法》,尚没有专门性的涉老行政法规。老龄法律规范多散见于其他相关法律法规之中,我国的宪法、刑法、诉讼法以及各种部门法、地方性法规对老年人特殊权益保护的法律规定都有所体现,但尚未形成体系完备的老龄法律法规。随着我国人口老龄化成为21世纪的基本国情要素,这些关联性法律法规有关老年人的条款显现出局限性,已难以适应人口老龄化所引发的特殊情势。从当前来看,孝老爱亲、养老服务、老年福利、老年健康、老年教育、老年优待、医养结合等方面的基础性法律亟待出台,老龄领域的立法空间极大。

第二,《中华人民共和国老年人权益保障法》配套法规不到位、修订不及时。《中华人民共和国老年人权益保障法》作为老年领域的总法,“软法”特征明显,很多条款都是原则性、概括性、指导性规定,强制性规定欠缺,因此,制定实施条例或细则十分必要。但《中华人民共和国老年人权益保障法》颁布至今,国家层面的实施条例尚未出台,现有的实施条例或办法,主要体现在地方立法层面。且对老年人权益保障法修订的频次和及时性不够。美国的老年人法案自1965年出台以来,至今修订14次,平均每4年修订一次。我国的《中华人民共和国老

年人权益保障法》自1996年颁布以来,仅经过3次修订,平均每8年修订一次,其框架体系和内容难以有效满足新时代老年人权益保障的需要。此外,《中华人民共和国老年人权益保障法》主要着眼于解决当下的突出问题,属于补救性立法,无法有效应对动态变化的人口老龄化问题。

第三,老龄法律被政策代替的倾向明显。当前,我国应对人口老龄化问题的解决倾向于政策制定,长期存在以政策代替法律的现象。党的十八大以来,党中央、国务院以及中央各部门出台的老龄规范性文件涉及到方方面面,但基本上没有上升为法律法规。《中华人民共和国老年人权益保障法》出台后,国家层面的配套规范基本上也都是政策性文件。国家法律有利于党的政策定型化,更具有普遍性、持久性、国家强制性等优势,老龄政策性文件在老龄事业和产业的实践中承担着实质的法律功能,不适应新时代依法治国基本方略的要求。

第四,老年人社会参与问题仍存在立法空白。当前,我国立法中的年龄歧视思维制约了老年人的社会参与。我国就业促进法、劳动法、劳动合同法等均没有体现年龄平等的理念和要求,在社会就业领域实际上存在着年龄歧视现象。老年人就业中出现的工资待遇、工伤认定等方面的纠纷,依据现有法律很难有效解决,司法实务中存在劳务关系说和劳动关系说的不同看法和做法,老年人的经济参与权利受到影响。随着时代的进步,老年人参与公益、志愿服务的愿望越来越强烈,但法律法规上没有畅通老年人志愿参与的渠道。近年来空巢、独居、失独对老年人带来的孤独、焦虑、抑郁等心理问题开始凸显,精神赡养处于尴尬境地,在老年人的精神文化保障上同样缺乏法律制度安排。因此,必须完善相关法律法规,对老年社会参与予以法律上的平等对待,切实维护老年人的合法权益。

此外,相关部委出台20多件涉老的部门

规章，相互之间也缺乏有效衔接。目前，各省（市、自治区）都颁布了《中华人民共和国老年人权益保障法》的地方性法规，有10多个省还制定了养老服务方面的地方性法规，但地方立法大多是上位法的简单照搬，缺乏结合实际创新。

二、老龄法律法规建设应树立的理念

老龄政策要及时上升为法律。老龄政策的法律化应成为今后我国老龄立法发展的主要方向。在构建老龄法律法规体系时，应逐渐将政策上升为法律，把与我国人口老龄化的结构特点相适应、实践证明行之有效的，及时上升为法律；实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权；对不符合老年群体利益和实际需求、不适应改革要求的法律法规，应及时修改和废止，为老龄事务管理提供法律保证，这也是依法治国的必然要求。

从弱势群体的立法理念中跳出来。长期以来，我国将老年人与妇女、未成年人以及残疾人等视为生理性社会弱势群体，通过相应法律法规予以特别保护。其立法理念、立法思路相同，都是以生理性社会弱势群体为调整对象，以保障这些特定群体的合法权益。随着人口老龄化的快速发展，我国已进入老龄化社会，老年人正逐步由社会边缘群体转变为重要的社会参与主体，对社会保障、社会服务、平等参与和精神文化等方面的诉求越来越强烈，必将对整个社会的利益诉求格局变化带来深刻影响。老年人已不再是传统意义上的弱势群体。老龄立法应从弱势群体的立法理念中跳出来，对老年人的保护也不能仅仅局限于其基本生存权的满足，更应注重他们的社会参与和精神生活需求的满足。

立足国情借鉴国际老龄立法经验。发达国家的老龄法律体系比较健全，涉及老年人生活的各个领域。比如，美国先后颁布实施了《美

国老年人法》（1965年）、《社会保障法》（1935年）、《医疗保险制度》（1965年）、《年龄歧视就业法》（1967年）、《雇员退休收入保障法》（1974年）、《禁止歧视老年人法》（1975年）、《退休平等法》（1984年）等，这些法律内容详细，针对性强。日本先后颁布了《国民年金法》（1959年）、《老人福利法》（1963年）、《老人保健法》（1982年）和《护理保险法》（2000年），以及《终身学习振兴法》（1990年）、《高龄社会对策基本法》（1995年）、《防止虐待老年人法》（1995年）、《高龄社会对策大纲》（2018年）等数十部法律，为老年人提供了全面、丰富、有力的法律制度保证。当前，我国现行的老龄立法内容体现养老和医疗领域的居多，其他领域涉及较少，以国家法律形式出现的更少。发达国家早于我国进入人口老龄化的行列，在法律建设方面有不少做法对我国推进老龄立法有重要参考价值，要结合我国实际加以借鉴。

应基于老年人的实际需求进行立法。老年人在有关自己事务和利益的问题上应享有参与权、决定权。各地在制定涉及老年人利益的具体措施时，应当征求老年人的意见和建议。应让老年人参与到有关老年人的法律法规制定、实施和监督的过程中来，使法律法规更好地反映和符合老年人的利益。

三、加强老龄法律法规体系建设的对策建议

第一，将老龄立法作为贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略的重要举措。依法治理是老龄化治理的必然过程，是不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家能力的具体方略。从我国实际出发，建立同国家治理体系和治理能力现代化相适应的老龄法律法规体系，是全面依法治国的应有之义，也是积极应对人口老龄化的长远措施。2016年5月27日，习近

平总书记在中央政治局第三十二次集体学习时作出“要完善老年人权益保障法的配套政策法规”的重要指示,党的十九大报告提出“构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。2019年11月,党中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出,要夯实积极应对人口老龄化的法律制度基础,到2035年,积极应对人口老龄化的制度安排更加科学有效;到21世纪中叶,与社会主义现代化强国相适应的应对人口老龄化制度安排成熟完备。2021年11月,党中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》提出:“全面清理阻碍老年人继续发挥作用的不合理规定。”2021年12月,国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出:“要完善法治保障。”据全国老龄办预测,2035年前后我国将进入超老龄社会,因此,“十四五”仍是有效应对人口老龄化、加强法律制度建设的窗口期、机会期。根据国家“十四五”规划,应制定老龄领域的法律法规建设中长期规划,从保障老年人共享改革发展成果、平等参与社会生活、保护老年人各项合法权益入手,突出立法重点,分出轻重缓急,明确今后五到十年老龄领域立法的重点项目、时间进度和责任部门。

第二,加大修订和完善《中华人民共和国老年人权益保障法》的力度。将其作为老龄领域的总法,进一步强化纲领性、指导性特征,增加修订频次,可每2至3年修订一次。内容上应重点强化老年人基于其特殊年龄和生理状况所应独享的特殊权益,比如针对和回应贫困、失能、独居、空巢、失独、高龄等特殊老年人群体的需求;同时,应增加农村老年人权益的法律保障。当前,农村养老是一大短板,需要强有力的法律支持。还需要进一步明确政府、社会、家庭在老年人养老中的责任,通过法律规范和引导,真正发挥家庭养老、个人自我养老的作用,形成多元主体责任共担、老龄化风

险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面。

第三,制定老年人权益保障的专门性法律法规。通过专门立法将老年人权益保障法明确的各项原则性、政策性制度规定予以具体化。一是将制定孝老爱亲法列入立法议事日程。党中央、国务院发布的《新时代公民道德建设实施纲要》明确要求推动孝老爱亲等方面的立法工作,已形成广泛的社会共识,有关部门应抓紧提出立法建议,组织、协调有关方面力量尽快研究起草。二是将制定养老服务条例、老年人优待条例、医养结合促进条例等列入立法项目。三是将老年福利法、老年社会保障法、老年健康促进法、护理保险法、独居空巢老年人照顾条例等作为储备性立法项目,成熟的及时纳入立项,对难度较大又事关重大的法律法规,适时启动调研工作,进行研讨和论证。

第四,调整规范老年人社会参与的立法。对现有法律法规中影响和阻碍老年人继续发挥作用的不合理规定及时修改完善,支持老年人社会参与。一是老年人经济参与的立法,适时启动劳动法、劳动合同法、就业促进法等劳动法规的修订工作,为老年人再就业畅通渠道,使老年人的社会价值得以体现。重点是在劳动法规中增加禁止就业年龄歧视的条款,将老年人再就业定性为劳动关系,适用劳动法的调整规范。同时支持公益性就业岗位向老年人开放,避免带来与年轻人就业的竞争。二是老年人公益参与的立法,适时启动志愿服务条例的修订,增加老年志愿服务的规定,为老年教师、医生、科技工作者等“老有所为”提供法律支持和保障。三是老年人文化参与的立法,适时研究制定老年教育法,为老年人终身学习、终身发展,实现老年人自身价值提供法律保障。

(责任编辑:杨婷)