

论我国宪法中的公民养老权及其法律保护

李雪艳

北方工业大学文法学院, 北京

收稿日期: 2023年7月11日; 录用日期: 2023年7月21日; 发布日期: 2023年9月13日

摘要

中国正在步入老龄化社会, 养老问题将会成为一个很重要的社会问题。从宪法学的意义上来看, 国家承担养老责任不仅有对公民个人的“生存照顾”、“基本权利的保护义务”作为理论基础, 更有宪法规范上的直接依据。我国的现代化建设也内涵地要求政府积极推行保障公民社会权实现的性能, 确保公民的社会保障权在政府的积极作为下也能够得到相应的保障。在养老问题上, 就体现为公民在年老之时, 国家为其提供在生活上切实可行的保障。

关键词

公民养老权, 宪法, 公民, 权利

On the Citizen's Pension Right in China's Constitution and Its Legal Protection

Xueyan Li

School of Humanities and Law of North China University of Technology, Beijing

Received: Jul. 11th, 2023; accepted: Jul. 21st, 2023; published: Sep. 13th, 2023

Abstract

China is entering an aging society, and the pension problem will become a very important social problem. From the perspective of constitutional law, the state's responsibility for the elderly not only has the theoretical basis of "survival care" and "protection obligation of basic rights", but also has the direct basis of constitutional norms. China's modernization also requires the government to actively perform the function of safeguarding the right of civil society, to ensure that citizens' social security rights can be guaranteed under the active action of the government. In the issue of pension, it is reflected that when citizens are old, the state provides practical security in life.

Keywords

Citizen Pension Right, Constitution, Citizen, Right

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公民养老权的概念

公民养老权,是指我国老年人依法享有家庭赡养权以及国家和社会提供的养老社会保障权,并认为,我国宪法对公民养老权的确认和保障具有重要意义。我国 1954 年《宪法》就规定有公民养老权,由此确认了公民养老权的宪法地位。我国现行《宪法》第 44 条规定:“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”第 45 条规定:“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。”第 49 条第 3 款规定:“父母有抚养教育未成年子女的义务,成年子女有赡养扶助父母的义务。”《宪法》2004 年修正案明确规定,“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”作为一种宪法权利的公民养老权,与普通法律(如《老年人权益保障法》)规定的公民养老权是有本质区别的,宪法规定的公民养老权是公民基于公民身份而享有的社会权,它具有积极性和肯定性的宪法权利属性[1]。

2. 公民养老权的现状

新中国成立以来,我国政府对公民养老问题一直非常重视,国家先后颁布的四部宪法都把公民退休养老权与获得物质帮助权作为公民的基本权利加以规定。近 30 年来,全国人大及其常委会、国务院及其有关部门颁布的老龄法律、法规、规章等近 300 件,初步形成以《宪法》为基础,以《婚姻法》、《继承法》、《劳动法》、《老年人权益保障法》为主体,包括有关法律、行政法规、地方性法规在内的老龄法律法规体系框架,使我国公民养老权得到了法律确认和保障。但目前,我国公民养老权制度尚不完善,造成了实践中的城乡差别。

2.1. 城镇公民养老权的现状

我国城镇公民养老权比较有保障,创建了一系列保障制度,主要包括:企业职工基本养老保险制度、城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民医疗保险制度、社会救助制度、社会福利制度等。2005 年 12 月国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,提出逐步做实个人账户,完善社会统筹与个人账户相结合的基本制度。国务院 2007 年 7 月发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,决定从 2007 年起开展城镇居民基本医疗保险试点。目前,我国各地社会福利事业单位认真贯彻供养与康复并重的方针,积极开展老年人、残疾儿童、精神病人的康复活动,社会福利事业取得了很大的成就[2]。

笔者认为,在城镇公民养老权较有保障的同时,应该去平衡与农村公民养老权的切实保障之间的关系,这样能够使得我国公民养老权得到全方位的发展,也充分体现出公民的社会保障权在政府的积极作为下完全能够得到相应的保障。

2.2. 农村公民养老权的现状

目前,我国农村公民养老权的保障制度主要包括:农村养老保险制度、新型农村合作医疗制度、农村社会救助制度、农村五保供养制度等。2009年9月1日国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,决定从2009年起开展新型农村社会养老保险试点,创建个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新农保制度。2007年7月国务院下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,对农村最低生活保障制度进行了规范。2006年1月国务院颁布新《农村五保供养工作条例》,五保供养经费由农村集体经济组织负担转变为列入财政预算,实现了五保供养从传统农民互助共济模式向现代社会保障模式的转变,我国广大的农村五保供养对象从此进入了公共财政的保障范围,标志着我国农村五保供养制度进入了一个新阶段。

笔者认为,对于农村公民养老权的保障制度是多维度、多元化的,充分体现出国家对公民权益的保障,在制度保障的同时,还要对供养制度的执行情况进行相应的监督,要保证制度的施行。

3. 公民养老权实现中的问题

养老的社会化、制度化,彰显养老不再仅仅是对家族、家庭的伦理道德要求,而是老年人可以正当请求实现的权利。养老权是公民在年老时依法拥有的获得国家和社会的物质帮助以及家庭赡养和扶助的一种权利。老年人的特殊利益需求是养老权生成的基础,全社会养老观念的现代化及养老的制度化,决定了养老权的存在。并且老年人特殊利益需求已得到我们所生活的这个时代和社会的普遍认同[3]。

3.1. 农村养老现状与宪法立法精神的冲突

“空巢”家庭急剧增多。我们在发展中地区山东省菏泽市调查的3个村庄中,80%的老年人都生活和居住在“空巢”家庭中。这是因为在这个地区,儿子结婚后普遍会与老人分家,女儿则因婚姻离开父母家,使原来的核心家庭成为“空巢”家庭。赡养人长期缺位。“空巢”家庭里,只有风烛残年的老年人,他们的子女作为宪法规定的赡养人,要么分家另过,要么远在他乡打工。即使出外打工的青壮年能在经济上接济父母,但是赡养人长期奔波在外,很难对老人进行生活上的照料和精神上的慰藉,农村家庭养老往往名存实亡。我国人口老龄化、老年抚养比大使得养老问题困难重重,但家庭高度“空巢化”却为实施“以房养老”提供了有利条件[4]。在人口老龄化日益严峻的今天,“以房养老”作为一项复合型金融创新,正扮演着越来越重要的角色[5]。

3.2. 财政投入不足, 社会养老发展滞缓

宪法明文规定随着生产的发展,逐步改善人民的物质生活和文化生活;宪法同时承诺国家发展公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。农村社会养老机构包括老年公寓、养老所及乡镇建立的养老院等。乡镇建立的养老院只吸纳一部分丧失劳动能力的农村鳏寡孤独者,供养标准一般为每人每年1500元,由养老院保吃、保穿、保住、保医、保葬。这些养老院因财政投入不足而建设严重滞后,设施简陋,功能单一,服务水平很低。2009年9月国务院发布了《新型农村养老保险试点指导意见》,按照规定,新农保制度实施时,已年满60周岁、未享受城镇职工基本养老保险待遇的,不用缴费,可以按月领取基础养老金。这确实解决了农村老年人养老中的一部分问题,但是目前覆盖率低,2009年试点覆盖面仅为全国10%的县(市、区、旗);保险费偏少,新农保规定,基础养老金标准为每人每月55元[6]。

3.3. 农村社会养老保险存在的主要困难

现行农村社会养老保险法律制度不健全。1992年民政部颁布的《县级农村社会养老保险基本方案》

和以此为依据作出的其他政策规定，严重滞后于现实农村养老保险的基本需要。而且作为维护老年人权益的基本法律《老年人权益保障法》第10条也规定“老年人养老主要依靠家庭，家庭成员应当关心和照料老年人”。从该条款中看不到政府对农村社会养老的保障责任。农村养老保险基金筹集缺乏社会保障应有的社会性和福利性。《县级农村社会养老保险基本方案》规定以“资金个人交纳为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持；坚持自助为主、互济为辅；坚持社会养老保险与家庭养老相结合”。上述规定的实质是农村社会养老保险基金筹集主要只能靠农民个人自己缴纳，集体补助为辅的规定具有很大的不确定性，官方公布的数据表明目前中国多数农村集体组织对农民养老基金的补助无力兑现，而国家只是予以政策扶持而未给与财政支持[7]。

3.4. “以房养老”的局限性

如果以房养老只是提供一种多元化的养老方式，是市场化运作的一种自愿的、自主选择的行为，在当前法律体系和信用机制尚不完善的情况下，保险公司和老年人的权益都无法得到保障[8]。事实上，在中国，如果考虑到土地财政，不仅以房养老存在很大的局限性和风险，甚至商业化养老地产开发的市场潜力也要因此打一个大折扣[9]。实施“以房养老”模式不但可以提高老年人晚年生活的质量，增强其应对突发事件的能力，而且丰富了金融市场的品种和功能，拓宽了金融机构的盈利空间，同时还能完善社会保障体系，刺激国民经济的增长[10]。

4. 公民养老权的实现

养老权是公民的一项基本权利，是人权理念的彰显，是社会公正的体现，是人类可持续发展的客观要求。“法定权利是静态的、可能的、客观的权利形态，只是国家通过立法对公民权利的确认与宣示，只为公民实际享有权利，获得权利所蕴含的利益提供了前提。只有通过完善的制度、适当的措施和有效的方式把法定权利转化为实有权利，才是达到人权的理想状态。”养老权作为一项基本人权，无论是法律上，还是实践中，都已在国际社会形成共识[11]。笔者认为，我国公民养老权在很大程度上已经得到了实现，但是，我们应该在现有的制度保障基础之上，根据我国的实际情况，不断修正并且完善我国有关养老权的立法。

4.1. 依法平等保护公民养老权

权利制度是至关重要的，因为它代表了多数人对尊重少数人的尊严和平等的许诺。老年人是社会中的弱势群体，他们的权利更应当受到法律制度的平等保护。在实践中，虽然中国宪法规定每一个公民平等享有公民养老权，但长期以来，二元化的经济结构以及二元化户籍制度所造成的二元化养老保障体系的长期存在，形成城镇居民与农村居民养老权事实上的不平等，农村居民几乎不享有任何养老保障，国家和社会提供的养老保障几乎成为城镇居民的特权。因而应当建立健全中国的养老保障法律制度，使城乡居民平等享有养老权。

4.2. 建立城乡统一的养老保障制度

与城乡二元经济结构相对应的二元化养老保障体系的长期存在，其消极影响也是显而易见的。因为在二元养老保障体系下，农村老人的生存状况长期非但没有得到改善，反而由于农村剩余劳动力的不断增加，农业生产效率的低下，一些经济条件差的老人生活更加贫困。二元养老保障体系扩大了城乡业已存在的养老保障差距。在城镇，退休劳动者都有较高标准的养老金收入作为其基本养老收入来源，而农村老人在其完全丧失劳动能力后则没有任何法定经济来源，一般靠亲属供养，集体只对没有亲友的“孤寡老人”提供基本的生存保障。中国应逐步建立城乡统一的养老保障制度[12]。笔者认为建立城乡统一的

养老保障制度是实现公民养老权的过程中至关重要的一步。

4.3. 完善公民养老权立法体系

在权利、自由、正义、平等成为世界各国立法所追求的价值这一时代背景下，保障绝大多数人甚至每一个人享有越来越多的权利，已成为全人类共同的理想。因此，依据善良而完备的法律体系，确立、尊重和实现公民养老权是现代宪政国家所追求的价值和目标。将养老权纳入日益完善的人权新体系当中，用宪法和法律明确规定养老权的原则、内容、范围、行使方式、保障实施和权利救济措施，使养老权保障体系的构建不仅有宪政民主基础，而且有宪法、法律依据。因此，在与我国经济发展水平相适应的前提下，建立以《宪法》和《老年人权益保障法》所确立的养老权内容为主体，以散见于其他法律条文中直接或间接与养老权有关的内容为支撑的养老权法律体系，为养老权保障奠定坚实的法律基础。当然，我国现行的有关养老权的法律还有诸多不完善之处，这需要根据我国实际情况，不断修正完善我国有关养老权的立法[13]。

4.4. “以房养老”的完善对策

“以房养老”在国外已经实施多年，在我国则处于起步阶段。现阶段我国“以房养老”的制度还不完善，所以老年人对“以房养老”这一养老方式接受度较低[14]。由于“以房养老”涉及金融保险、房地产、民政、房管、人保等多个行业和部门，需要管理层统筹规划，实施顶层设计。政府需要制定具体政策和细则，对该业务进行全程管理，包括制定贷款最高额度、监管提供贷款的金融机构、对该贷款提供保险和补贴等。其中，政府提供保险尤为关键。国家应制定和实施财税政策支持以房养老业务：对一定市值以下的老年人房产交易免税，保护中低收入的住房；对长寿老人予以补助；老年人领取的养老金免税[15]。笔者认为，“以房养老”的实施可能需要很长一段时间的适应期，但这是可以有效保障公民养老权的途径之一，我们应该要走长线发展道路，政府提供有效且强有力的保障是很关键的。

5. 结论

依法保护公民养老权，涉及到每一个家庭、每一个人的切身利益，因而，建立健全公民养老权法律保护制度具有积极的现实意义，并将对我国建构社会主义和谐社会起到积极的促进作用。加强和完善公民养老权法律保护制度，是科学发展观的必然要求。科学发展观的本质和核心以人为本，不断满足人们多方面的需求和实现人的全面发展。加强和完善公民养老权是社会公平正义的体现。在现代社会中，对人类尊严的敬仰构成正义的底线。处于人生晚年的老年人同样有获得平等权的欲望，应当具有同样的尊严，同样的基本权利。

参考文献

- [1] 刘灵芝. 我国宪法中的公民养老权及其意义[J]. 世纪桥, 2011(5): 56-57.
- [2] 傅鸿源, 孔利娟. “以房养老”模式的现状及分析[J]. 城市问题, 2008(9): 68-72.
- [3] 刘灵芝, 于向花. 我国公民养老权的现状及发展对策[J]. 科技信息, 2011(3): 36-37.
- [4] 陈鹏军. 我国“以房养老”发展瓶颈及其模式选择[J]. 经济纵横, 2013(10): 43-46.
- [5] 陈友华, 施旖旎. 最后一根救命稻草: 以房养老的美国经验与在中国的实践[J]. 国际经济评论, 2016(6): 146-157+8.
- [6] 刘灵芝. 论公民养老权的权利属性[J]. 河北法学, 2008, 26(12): 55-57.
- [7] 王佩. 从宪法视阈看发展中地区农村养老问题[J]. 农业考古, 2011(3): 195-197.
- [8] 周梁云. 试论中国农民获得物质帮助的宪法权利——以农村社会养老保险为例[J]. 西南政法大学学报, 2008(1): 17-22.

-
- [9] 马新福, 刘灵芝. 公民养老权涵义论析[J]. 河北法学, 2007(9): 40-42.
- [10] 王艳粉. 关于实施“以房养老”模式的意义与对策研究[J]. 前沿, 2008(11): 77-78.
- [11] 刘灵芝. 公民养老权实现的对策[J]. 大连民族学院学报, 2009, 11(2): 163-166.
- [12] 龚俊, 张禄勇. 我国公民养老权保障体系的构建[J]. 前沿, 2014(Z9): 93-95.
- [13] 顾书桂. 论养老地产的经济性质——兼论以房养老的局限性[J]. 江海学刊, 2012(5): 84-89+238.
- [14] 赵立志, 夏咏雪, 马卓然, 邱月. 我国城市“以房养老”的问题与对策研究[J]. 城市发展研究, 2014(11): 16-19.
- [15] 张建伟. “以房养老”: 国际经验与中国策略[J]. 天津行政学院学报, 2014, 16(1): 95-102.