

老龄化加速背景下强化农村地区养老法律保障的困境及对策

李金豪

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年3月6日; 录用日期: 2024年3月18日; 发布日期: 2024年4月25日

摘要

近年来, 伴随着人口老龄化的加速, 我国农村地区居民的养老法律保障问题作为民生问题越来越受到国家政策层面的关注, 强化农村地区居民的养老法律保障也已然被视为是实现共同富裕的应有之义、构建法治社会的内在要求以及维护广大农民根本利益的必然举措。然而, 当前我国还面临着缺乏针对农村地区的独立养老保障法律法规, 农村地区养老保障方面的相关法律法规不完善以及农村地区老年人与赡养人相关法律意识淡薄等困境。基于现实考量, 老龄化加速背景下强化农村地区养老法律保障可以从三方面入手: 一是提高立法层级, 制定农村养老保障的专门单行法; 二是细化法律条文, 明确不履行赡养义务的法律后果; 三是增加财政投入, 加大养老保障的法制宣传力度。

关键词

老龄化, 农村养老, 法律保障

Dilemmas and Countermeasures of Strengthening Legal Guarantee for Old-Age Care in Rural Areas under the Background of Accelerated Aging

Jinhao Li

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 6th, 2024; accepted: Mar. 18th, 2024; published: Apr. 25th, 2024

Abstract

In recent years, with the acceleration of population aging, the legal security of old-age pension for rural residents in China has been paid more and more attention by the national policy level as a livelihood issue. Strengthening the legal security of old-age pension for rural residents has been regarded as an inevitable measure to achieve common prosperity, build a rule of law society and safeguard the fundamental interests of farmers. However, at present, China is still facing the dilemma of lack of independent laws and regulations for rural areas, imperfect laws and regulations in rural old-age pension and weak legal awareness of the elderly and their dependents in rural areas. Based on realistic considerations, under the background of accelerated aging, the legal security of old-age pension in rural areas can be strengthened from three aspects: first, improve the legislative level and formulate a special law for rural old-age pension; second, refine the legal provisions and clarify the legal responsibility for not fulfilling the obligation of supporting; third, increase financial input and strengthen the legal publicity of old-age pension.

Keywords

Aging, Rural Elderly Care, Legal Guarantee

Copyright © 2024 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. 引言

当前,全球人口老龄化趋势已然不可逆转,养老问题正成为这个时代各国所面临的一个共性难题。“实施积极应对人口老龄化国家战略”“发展养老事业和养老产业”“健全社会保障体系”是习近平总书记在党的二十大报告中对我国未来发展规划提出的明确要求。作为一个农业人口大国,农村中的老年人口在我国的人口结构中占据着很大的比重。根据国家统计局于2021年和2024年统计的数据显示,至2019年末,我国65岁及其以上的人口数为17,063万人,占总人口数的12.6% [1];至2023年末,我国65岁以上的人口数为21,676万人,占总人口数的15.4% [2]。而预估至2050年,这个数量将达到3.9亿人,其中有近六成人分布在农村[3]。可见,对于我国而言,我国的人口老龄化正呈加速态势发展,我国的农村老年人口养老问题未来将非常突出。因此,可以说,现阶段研究强化农村地区的养老法律保障问题,对于从法治层面破解农村老年人口养老过程中的现实困境,进而切实提出有效对策具有重要意义。

2. 老龄化加速背景下强化农村地区养老法律保障的价值应然

在老龄化呈现加速发展态势的当下,强化农村地区养老法律保障显得尤为紧迫必要。这不仅仅是为了回应农村老年人群体日益增长的养老需求需要,更是为了维护实现共同富裕、构建法治社会以及维护广大农民的根本利益等多重价值目标的需要。正如习近平总书记所强调的:“一个社会幸不幸福,很重要看老年人幸不幸福。” [4]这深刻地揭示了老年人福祉与社会整体幸福感之间存在着密切的关系。当前,通过法律的有力支持,可以为农村老年人提供更加优质的养老服务,推动社会的可持续繁荣,实现全面建设社会主义现代化国家的战略目标。

2.1. 实现共同富裕的应有之义

习近平总书记指出：“共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。” [5] “共同富裕路上，一个都不能掉队。” [6] 在老龄化加速的大背景下，强化农村地区养老法律保障是实现共同富裕的应有之义。一方面，就强化农村地区养老保障而言，农村地区老年人是社会的重要组成部分，完善的养老法律保障体系将保障农村地区老年人在养老金、医疗保障等方面享有平等的待遇，实现老有所养、老有所医的目标。另一方面，就共同富裕的实现而言，在全面建设社会主义现代化国家的过程中，充分考虑农村老年人的养老需求，通过法律的手段创造更加公平、平等的养老环境，既是实现乡村振兴的关键一环，也是实现共同富裕的重要前提。只有当农村老年人享有与城市同等水平的养老待遇，才能在全国范围内实现贫富差距的逐步缩小，促使社会财富更加均衡地分配，进而实现全体人民共同富裕。

2.2. 构建法治社会的内在要求

随着科技和医疗水平的提升，我国人口寿命不断延长、老年人口逐渐增多已然成为一个不容争议的事实。然而，老年人口的逐渐增多带给我国的影响不仅仅是社会人口结构的变化，更是对现有法律保障体系和养老模式提出了全新的挑战。“作为社会组成部分的农村在现阶段的生产力约束下无法被城市化进程完全吸纳” [7]，农村老年人的养老问题愈发突出。在这样的背景下，法治社会的构建内在地要求完善并强化农村地区的养老法律保障。具体来看：一方面老龄化趋势的加速、老龄人口的增多使得农村地区面临更为复杂的养老需求。而现有的法律体系和“传统养老模式越来越难以满足老年人多样化、多层次、高质量的养老需求” [8]。因此，强化农村地区的养老法律保障势在必行。通过建立健全的法律框架，可以规范相关养老服务的提供和管理。另一方面，强化农村地区养老法律保障涉及到社会资源的合理配置。当前，我国社会正处于老龄化加速发展的阶段，老龄化的加速需要更多的养老服务 and 资源支持，而这些资源的配置需要通过法律手段进行规范和引导。只有在法治社会的框架内，养老资源才能更加合理地流动，让农村地区的老年人享受到公平、优质的养老服务。

2.3. 维护广大农民根本利益的必然举措

习近平总书记指出：“满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉，需要我们下大气力来应对。” [9] 当前，面对老龄化趋势的加速给社会带来的新的挑战，强化农村地区养老法律保障成为确保广大农民福祉、维护广大农民根本利益的必然举措。具体来看：一方面强化农村地区养老法律保障是对广大农民基本权益的切实关照。农民是我国社会的基石，其生活和养老情况直接关系到国家的农业稳定、社会和谐。在老龄化的压力下，农村地区的养老需求更为紧迫，因此，通过健全农村地区养老法律保障体系，可以在相当程度上确保农民在老年阶段获得合理、有尊严的生活。同时可以为农民提供更加有利的养老环境，激发农民的生产积极性，确保农业劳动力的相对稳定。另一方面，强化农村地区养老法律保障是对农村经济社会发展稳定的有力支持。农村地区的养老问题不仅仅是个体问题，更涉及到整个农村经济社会的稳定和可持续发展。随着老龄化进程的推进，如果不加强养老法律保障，可能会导致农村地区老年人口的负担过重，加剧社会矛盾。通过健全法律保障，可以促进养老资源的合理分配，减轻农民的负担，维护农村社会的和谐稳定。总的来看，强化农村地区养老法律保障是维护广大农民根本利益的必然举措。

3. 老龄化加速背景下强化农村地区养老法律保障面临的现实困境

近年来，在党和国家的高度重视下，我国在强化农村地区养老法律保障方面取得了重大进展，不仅“农村养老服务进入增速提质期” [10]，而且相应的法律规范改革一直支撑着“传统农村的集体养老到社

会化养老服务供给方式的转变”[10]。然而，在老龄化加速背景下，老龄人口的不断增多，加之我国农村地区地域分布偏远、居住人口分布分散以及其他方面因素，目前，我国农村地区养老法律保障体系建设与党的二十大报告提出的关于建设“覆盖全民、统筹城乡”的“多层次社会保障体系”要求尚有差距，我国当前进一步强化农村地区养老法律保障还面临着一些现实问题，有待进一步解决。

3.1. 缺乏针对农村地区的独立养老保障法律法规

在我国现行的法律规范体系中，涉及到农村地区养老服务保障的法律主要有《中华人民共和国宪法》(下面简称为《宪法》)、《中华人民共和国老年人权益保护法》(下面简称为《老年人权益保护法》)以及《中华人民共和国社会保险法》(下面简称为《社会保险法》)等法律。其中，《宪法》效力位阶最高。《宪法》第四十五条规定列举了中国公民在年老、疾病以及丧失劳动能力的情况下享有获得国家和社会保障的权利[11]。然而，由于《宪法》在我国法律规范体系中的特殊性，只能作为法律规范制度的基石，因而在我国司法实践中不具有直接适用性。而关于《老年人权益保护法》，长期以来一直被视为我国老年人养老保障的标志性法律，其中第五、十四、十八以及二十六条规定明确了国家、社会、赡养人和家庭成员同老年人的养老责任义务内容。然而由于这些规定只是笼统性的说明，没有就农村地区老年人的养老服务保障问题进行精准厘定，因而在具体的司法应用过程中，农村地区的实施效果同城市地区存在一定差距。另外，还值得注意的是，《社会保险法》同《老年人权益保护法》类似，其第二十条、二十一条以及二十五条都主要围绕老年人的养老问题展开，然而由于其内容也都是原则或纲要式的说明，因而也并未就农村地区老年人的养老保障问题予以针对性地说明。因此，总体来看，我国目前在关于农村地区老年人养老服务保障方面尚缺乏具有针对性的法律法规。

3.2. 农村地区养老保障方面的相关法律法规不完善

在现行的法律规范体系中，除了如上文所述的缺乏关于针对农村地区的养老保障法律法规，还存在有诸如《宪法》《老年人权益保护法》《社会保险法》《民法典》以及《婚姻法》等法律文本在涉及农村地区老年人养老保障方面的部分规定条款不完善问题。如《宪法》和《民法典》在规定老年人所获得的赡养权利时，《宪法》第四十五条、四十六条分别规定了公民在具有从国家和社会中获取物质帮助的权利以及“成年子女具有赡养扶助父母的义务”[11]，《民法典》第五编第一千零六十七条规定父母有在成年子女不履行赡养义务时，要求获取赡养费的权利。从中我们不难发现，无论是《宪法》还是《民法典》都侧重于从物质层面保障老年人的权益，对于精神层面则没有涉及。《老年人权益保护法》设置了针对老年人精神层面赡养的条文，然而也更多只是宏观呼吁性的条款，没有关于违背条款的惩罚措施的具体细化。当然，除了《老年人权益保护法》，《社会保险法》和《婚姻法》中所规定的关于老年人养老保障的内容也多是宏观式的规定，粗略且过于抽象。如“国家支持”、“政府鼓励”、“应当”、“经常”等词汇于这些法律文本中就曾多次出现。事实上，这些规定条款看似对老年人的养老权益作出了保障，但难以在实际应用过程中发挥真正好的效果，特别是在我国人口老龄化趋势加速的背景下，这个问题尤为突出。因此，为进一步强化农村地区的养老法律保障，亟须国家在立法层面就相关问题予以关注、完善，并加以细化。

3.3. 农村地区老年人与赡养人相关法律意识淡薄

同城市所不同，当前在我国农村地区，不仅老年人行使和维护自身养老权利的法律意识薄弱，同时赡养人履行赡养义务的法律意识也淡薄。这在我国老龄化呈现加速态势的背景下，已经成为进一步加强农村地区养老服务保障的现实阻碍。具体来看，一方面“农村老人缺乏对法律知识的了解，很多老年人守旧的思想严重，在自己的权益受到侵害时不知道如何进行救济，运用法律维权的意识淡薄”[12]。例如

2022年,湖南益阳的62岁老人曹某林为解决自己和妻子的养老问题,将自己的大半辈子积攒的积蓄投入到一家养老机构,结果机构“爆雷”,老人一时想不开竟选择跳江自杀。再如2012年,湖南衡阳的73岁老人为了养老,故意抢劫以求在监狱度过下半生的时光。这些看似悲哀且荒诞的事件背后实则反映出当前农村地区的部分老人对于养老的相关法律知识了解甚少的事实。另一方面,同老年人养老权利意识薄弱相对的是,“赡养人法律意识淡薄,把赡养老人的法律义务视为可有可无的事情”[13]。根据2015年国家卫健委和北京协和医院联合进行的研究统计数据,截止当年,我国65岁以上的老年人,其自杀率是普通人群的2.7至7倍。其中农村地区的自杀率远高于城市。这些老人自杀的原因或是因为患病,或是因为丧偶,亦或是因为失能等,但其实究其根本是赡养人也就是他们的子女赡养的缺位,方才致使老人自身出现孤独无助感,进而导致自杀行为的发生。事实上,在农村也有不少子女由于自身原因不能及时照料父母,而主动将其选择送去养老院。但在实际的农村生活中,这样的行为依旧是少数。更多的赡养人和老人会因为周边邻里的非议而拒绝去养老院。因此,农村地区的养老模式常常以家庭养老为主。然而伴随着经济的发展和城市化的提速,农村空心化现象也越来越严重,外出务工的子女受制于生活压力不可避免的会对老人身心状况的发展关注度降低。所以事实上,目前单靠家庭养老模式在农村地区愈发难以实行。同时又加上“农村养老问题过多地依赖于道德来约束,导致子女乃至相关机构并没有意识到其法律属性,从而削弱了法律在养老保障上面的效力”[14]。

4. 老龄化加速背景下强化农村地区养老法律保障的策略建议

提出问题,分析问题,最终是为了更好解决问题。通过剖析当前农村地区养老法律保障方面存在的主要问题及其表现,我们进一步明晰了强化农村地区养老法律保障的方向。依据上文,当前在老龄化加速的背景下,强化农村地区养老法律保障过程中面临的困境主要聚焦于缺乏针对农村的独立养老保障法律法规、农村养老保障方面的相关法律法规不完善以及农村老年人与赡养人相关法律意识淡薄三方面,因此,破解其现实困境的实践,也应从提高立法层级、细化法律条文、增强法律意识三方面入手。

4.1. 提高立法层级,制定农村养老保障的专门单行法

鉴于我国现有的法律规范体系还不够完善,缺乏针对农村地区的独立养老法律法规,提高相关法律的立法层级,颁布制定农村地区的养老保障专门单行法是十分有必要的。首先就前者提高相关法律的立法层级而言,主要是提高现行基于《社会保险法》和《老年人权益保护法》衍生出来的法律的立法层级。如前文所述,我国的《社会保险法》和《老粘人权益保护法》是关于涉及农村地区养老服务保障的主要法律,这两部法律的制定主体是全国人大及其常委会。然而由于其条文规定的笼统性,事实上并未成为在农村地区养老服务保障方面具体司法实践的法律依据。反而,2014年国务院基于这两部法律制定的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(下面简称为《意见》)在实践中逐渐成为运行农村养老保险的直接法律依据。然而,由于这部《意见》的制度主体为国务院,在法律位阶上属于行政法规,立法层级较低,地方政府也常在据此制定带有强烈地域性的法规条例,运行过程中常常出现混乱。因此,提高其相应立法层次以解决相关问题是必要的。其次,就后者颁布单行法而言,其主要目的就是要设置区别于城镇地区老年人养老的规范性法律文件,以更好适应农村地区老年人养老保障现状的特殊性。同时也考虑到相较于城市居民农村地区老年人群体养老和退休保险短缺的情况,为了创造农村老年人更加舒适的养老环境,切实提高生活质量,也应加快颁布制定新型农村社会养老法律[15]。

4.2. 细化法律条文,明确不履行赡养义务的法律责任

同我国其他年龄段的人口群体一样,老年人群体的权益保障亦涉及到多个方面:医疗福利、社会保险、住房保障、教育发展等。然而直至目前,我国尚未形成一整套完备的关于老年人权益保障的法律体

系。长期以来被视为我国老年人养老保障的标志性法律——《老年人权益保障法》，也大多只是于宏观层面对老年人的权益予以规定，对于老年人如何保障自身的权益、如何应对解决农村地区老年人养老保障过程面临的困境缺乏具体详实的条文，更别说其他法律位阶更低的法规条例规章等。因此，有必要对现有农村地区养老保障方面的法律法规条文进行进一步细化，明确赡养人责任尤其是不履行赡养义务的法律后果。以《老年人权益保障法》为例，一方面应细化老年人的界定与赡养方面的条文。如第2条规定我国老年人的年龄为60岁以上，应将农村地区老年人单列，并将其起始年龄点适当调整为55至58岁之间。因为在农村地区，由于生活方式、经济基础和居住环境的不同，事实上老年人身体机能较之城市平均水平衰落的更快。这样的调整细化更加富有弹性。此外，就赡养方面而言，应进一步细化《老年人权益保护法》中规定的关于赡养人对老年人所负有的三种义务“经济供养、生活照料以及精神赡养”的履行标准，以便赡养人正确理解并加以执行。另一方面，还应进一步设置相关条款的辅助性惩罚措施，明确赡养人不履行赡养义务的法律后果。如第14条规定了赡养人的三种赡养义务，应在此基础上制定补充相应的违反惩罚。如可以在物质层面，根据各地实际情况明文规定子女应给付的最低赡养费用。在精神层面，可以明文规定子女日常或节假日与老人见面、交流的次数，充分发挥道德与法律的作用，实现二者的合力。当然，对于拒不履行赡养行为或者履行不适当的赡养人，也可根据情节引入“警告、罚款、拘留”等强制性措施，以此来更好保障农村地区老年人的养老权益。

4.3. 增加财政投入，加大养老保障的法制宣传力度

近年来，伴随着人口老龄化趋势的加速，农村地区老年人口规模的逐年扩大，国家层面围绕提高农村地区老年人群体的养老权益保障意识和赡养人群体的赡养义务履行意识先后制定并出台了一系列相关的法律法规和政策措施。然而，近些年间，从媒体关于社会养老问题的报道不难发现，我国农村特别是一些偏远地区仍有许多老年人在自身的养老权益遭受侵害时不懂如何借助法律武器维护自身的权益，也不知道这些行为是侵害自身权益的行为。因此，现阶段有必要进一步增加财政投入，加大农村地区养老保障的法制宣传力度。首先，就前者增加财政投入而言，国家行政机关有必要进一步加大对农村地区养老保障的财政投入。国家行政机关，即政府“是养老服务供给的重要主体”[16]，也是“兜底养老、普惠养老、公平养老和品质养老”[17]的重要主体，在社会养老保障服务中承担着不可替代的财政责任。而政府又分为中央政府和地方政府，具体而言，对于中央政府，既要加大财政投入力度，适度提高农村地区老年人的养老金标准，也要配套调整养老保障资金支出比重，更要协调统筹协调相应资金的落实。对于地方政府，则应采取多种形式对农村地区养老现状进行调查，了解农村老年人的紧迫需求和现实困难，进而合理运用上级财政拨款和外部拓展资金，制定区域发展规划，推进农村养老服务基础设施建设和相应普法宣传。其次，就后者加大法制宣传力度而言，主要应在农村地区养老服务的法制宣传方式和宣传内容上下功夫。农村地区不同于城市，农村地区经济发展速度较慢，老年人人均文化水平较低，因此对于相应涉及农村老年人养老权益的法律、规章以及政策，地方行政部门和司法机构应根据当地实际情况，将其统一汇编整理成册，然后组织各地宣讲人员集中培训，增进其认识理解。再将这些材料和人员分配至各地方单位和村委会，由单位和村委会协调配合或是通过召开村委会组织人员宣讲，或是设立工作站、上门宣传、张贴材料等方式，以达到切实提高老年人权利意识目的。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家统计局国家数据. 人口基本情况[EB/OL]. <https://data.stats.gov.cn/tablequery.htm?code=AD03>, 2024-03-07.
- [2] 中华人民共和国国家统计局国家数据. 王萍萍: 人口总量有所下降 人口高质量发展取得成效[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202401/t20240118_1946711.html, 2024-03-07.

- [3] 姜向群, 杜鹃. 中国人口老龄化和老龄事业发展报告[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [4] 习近平. 更需关注老年人的幸福感[N]. 农民日报, 2023-02-09.
- [5] 习近平谈治国理政(第4卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2022: 60.
- [6] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 中国民政, 2021(20): 4-6.
- [7] 章志敏, 张文明. 农村内生发展研究的理论转向、命题与挑战[J]. 江汉学术, 2021, 40(2): 5-15.
- [8] 周亚平, 刘璐. 智慧旅居养老的内涵、特征及其评价体系研究[J]. 科学·经济·社会, 2023, 41(4): 1-13.
- [9] 习近平. 推动老龄事业全面协调可持续发展[N]. 人民日报, 2016-05-29(01).
- [10] 尹迪. 农村养老服务供给改革的法制保障[J]. 农村·农业·农民(B版), 2024(1): 40-42.
- [11] 中华人民共和国宪法[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 31, 32.
- [12] 王家敏, 方金华. 农村养老保障的法制问题及对策[J]. 中南农业科技, 2022, 43(4): 105-108+120.
- [13] 殷培培. 甘肃省农村老年人赡养问题的调查[J]. 甘肃农业, 2009(9): 39-41.
- [14] 郑华, 李龙. 论我国的养老问题及其国家化法治化治理路径[J]. 广东行政学院学报, 2016, 28(5): 57-61.
- [15] 和红. 福建农村社会化养老服务的模式、机制及其适应性研究[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2014(4): 134-140.
- [16] 包福存. 人口老龄化背景下农村养老服务供需问题研究——以甘肃省兰州市农村地区为例[J]. 社科纵横, 2022, 37(6): 74-80.
- [17] 穆光宗. 论政府的养老责任[J]. 社会政策研究, 2019(4): 83-89.