

老龄化背景下农村养老服务发展的法律困境及对策研究

张丹, 王贤斌

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年9月23日; 录用日期: 2022年10月8日; 发布日期: 2022年11月3日

摘要

解决农村农民农业问题是我党工作重心的重中之重。自进入中度老龄化国家以来, 农村养老服务的发展与经济发展水平脱轨, 远远滞后于城市养老服务水平。我国农村的老年人口是世界上最多的, 农村的养老压力十分巨大, 但是农村的养老服务水平滞后, 养老服务产业发展缓慢, 存在诸多困境。文章从法律角度切入, 探究农村养老服务发展存在的法律困境, 并探索解决农村养老服务发展的相关法律法规等制度和对策, 希望为解决农村养老问题提供有益的借鉴。

关键词

农村养老服务, 法律困境, 对策

Study on the Legal Dilemma and Countermeasures of the Development of Rural Old-Age Service under the Background of Aging

Dan Zhang, Xianbin Wang

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Sep. 23rd, 2022; accepted: Oct. 8th, 2022; published: Nov. 3rd, 2022

Abstract

Solving rural farmer agriculture problem is the top priority that my Party works center of gravity. Since entering the medium aging countries, the development of rural old-age service has been de-

railed from the level of economic development, far behind the level of urban old-age service. The rural elderly population is the largest in the world, but the rural pension service level lags behind, the rural pension service industry develops slowly, and there are many difficulties. From a legal perspective, this paper explores the legal dilemma existing in the development of rural old-age service, and explores the relevant laws and regulations and countermeasures to solve the development of rural old-age service, hoping to provide a useful reference for solving the problems of rural old-age service.

Keywords

Rural Old-Age Service, A Legal Dilemma, Countermeasures

Copyright © 2022 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

上世纪 80 年代末, 中国进入老龄化社会, 中国农村老龄化的速度和规模也持续加快, 目前中国农村老年人口已经成为世界上农村老年人口最多的老年群体, 由此可知, 我国农村养老任务挑战十分艰巨。但是, 受经济发展、政策、文化等因素影响, 农村养老服务发展进度缓慢, 目前还没有建立起完善的农村养老服务体系, 养老服务发展存在诸多困难。

2. 农村养老服务发展现状

2.1. 家庭养老功能弱化

深受中国传统几千年的农业社会和传统儒家文化思想影响, 我国农村地区还是以家庭养老为主。但是随着经济社会的发展, 在计划生育政策、经济等因素影响下, 我国的传统家庭结构转型, “4-2-1”的金字塔家庭结构, 造成了目前年青一代的养老压力剧增; 农村青壮年人口外流现象严重, 农村空巢化现象严峻, “留守老人”成为农村的标签; 受个人主义、拜金主义等思想影响, 传统孝文化逐渐没落, 年轻人缺乏孝文化的伦理文化教育和熏陶, 不尊敬老人、打骂老人、弃养等社会现象出现, 家庭不再是老人的避风港湾, 家庭养老功能逐渐弱化。

2.2. 社会养老逐渐完善

我国针对农村老人的社会养老主要是农村村民委员会负责, 针对孤寡老人的农村养老院。制度主要有农村的五保户制度、城乡居民基本养老保险制度, 以及后来实施的建档立卡制度。五保户制度主要针对农村贫困孤寡、失独老人, 每个月政府给予补贴, 保证老人的基本生活; 目前实施的城乡居民基本养老保险是由个人缴费, 集体补助, 政府补贴组成, 农村地区基本现在全员参保, 年满 60 岁, 累计缴费满 15 年之后就可以领取养老金; 建档立卡制度是实施精准扶贫以来, 为了实现现象标准下全部脱离绝对贫困, 而实施的建档立卡制度, 由政府人员负责到户的扶贫制度, 每季度会给建档立卡户给与补贴, 保障其基本生活。

2.3. 养老产业发展缓慢

农村地区的居家养老服务和私人养老机构发展滞后。居家养老服务作为一种新型的养老服务方式,

这种养老方式东部农村地区发展快,而在中西部农村地区发展缓慢。私人养老机构由于收费水平高、市场狭小等因素,在农村地区较为少见,农村地区老人倾向于在公立养老院养老,收费较低且安全有保障,公立敬老院基本上是为孤寡老人、失独老人等提供的养老场所。据2016年中国老年社会追踪调查显示,约65%的农村留守老人愿在家中养老,约25%的老人希望在儿女家中养老,愿意去养老机构或者养老院的不到10%,可见在农村地区私立养老机构门庭冷落[1]。

3. 农村养老服务发展存在的法律困境

3.1. 缺乏完备的养老服务相关法律条文

一是养老的立法进程缓慢,缺乏系统的养老法律保障体系。我国目前针对养老的法律文件有《老年人权益保障法》《刑法》《民法》等,缺乏系统的关于养老服务的具体法律文件,且没有涉及到具体范围,各个地区通用的基本是政府颁布的行政文件。二是养老保障的行政条款过于笼统,缺乏针对性。以各地颁发的针对发展社区居家养老的文件来说,对地租、税收、用地规模,社区养老基础设施建设缺乏统一规范,对养老服务的服务水平、服务标准、服务质量缺乏统一的规定,没有统一的自上而下的标准和规范[2]。三是养老学界的法治意识薄弱,养老相关政策执行力度低。应当承认,过去很长一段时间社保研究者对此可能不如对亲民、创新那样重视,社会保障法的研究在整个社会保障研究中也相对薄弱。可是,我国现在正处于全面依法治国的新时期,经过多年的努力,社会保障制度尽管还存在许多有待改革和完善的空间,但更重要的是政策执行、令行禁止的问题,需要从立法、执法、司法、守法各环节加强社会保障工作。

3.2. 法治宣传力度不够,法律意识薄弱

一是在广大农村地区,受传统观念和文化教育程度影响,广大农民的法律意识和法律观念淡薄,农民的法律素质普遍较低,运用法律来维护合法权益的观念和意识薄弱。例如,老人被弃养,老人可以运用法律武器来保护自己,但是由于法律观念淡薄,或者受传统伦理观念以及“家丑不可外扬”等观念影响,宁愿自己委屈也不会举起法律的武器起诉儿女。二是农村的法律知识宣传、普及不到位。受交通状况,文化单一等影响,各个法律公益组织以及政府在农村地区的法律宣传相对来说较少,法律宣传力度不够,而农民由于受教育程度、农活等因素影响,接受程度较低。许多农村地区,对于赡养人的侵权行为,本人不知已经触犯了法律,知情的亲邻也只能从道德的角度谴责他们,也有许多人知道应当运用法律手段保护被侵犯合法权益的老人,但如何维权、去哪维权,老人们仍然知之甚少。

3.3. 缺乏养老服务方面的法律专业人才

由于就业平台、工资、社会地位、交通等诸多因素影响,大多数法律专业的毕业生不愿意到基层或者农村地区去,因此,农村地区专业的法律服务人员寥寥无几,农民有法律诉求无处可问,多数被侵权的时候有的是私下协商解决,有的时候只能不了了之。此外,与老年人有关的财产纠纷和侵犯人权等侵权问题大多数都是结合了道德与法律,如何权衡亲情与正义,需要职业素养相当高的法律人才,而我国专门从事老年人权益保护的 legal 工作人员处于少数,农村地区几乎是没有,农民通过法律求助维护自己合法权益的路径少之又少,诉求无门。

4. 解决农村养老服务发展法律困境的对策

健全完备的法律法规是养老服务制度定型、稳定和可持续发展的重要法律保障,立法先行是世界大多数国家发展养老服务的共同选择。我国关于养老服务的立法相对比较落后,这对推进养老服务事业来

说明明显是先天不足的。我国一直在推进养老服务的立法建设, 2010年10月通过的《中华人民共和国社会保险法》是我国在社会保障法制化建设进程中迈出的重要一步, 具有里程碑意义, 极大地推进了我国养老产业和养老事业的发展。

4.1. 加快养老服务法律体系建设

一是要完善老年人权益保护法。加大对不赡养老人、虐待老人等现象的惩处力度; 二是加快社会保险法的修订, 制定符合我国国情的《社会保障法》, 合理确定多层次保障体系的定位, 将养老服务保障, 企业年金、职业年金等职业性养老保障、商业性养老保障以及其他补充性养老保障形式均纳入法律框架并以规范管理, 为构建多层次养老保障体系提供提纲挈领的法律总依据[3]。三是立法要明确养老服务项目、补贴对象和补贴水平, 以及税收、土地优惠力度, 市场监管等, 实现养老产业和养老事业规范化、制度化发展[4]。

4.2. 做好基层养老服务普法宣传工作

农村的法律专业人才缺失, 且公益组织来普法的次数和力度较少, 因此村委会要运用农村的资源来多渠道地进行法律宣传工作。一是在村庄的宣传栏以及墙上都可以贴上“孝敬老人是传统美德”、“弃养老人既违法又可耻”等标语, 让孝老敬老意识深入村民内心; 二是利用村庄的大喇叭, 提前录下关于老年人权益保障法的基本常识, 村民须知的基本法律法规等内容, 每日进行播报宣传, 或者村民委员会可在车上安装喇叭, 进行来回巡游式宣传, 或者每天在村里播放普法宣传视频, 加大宣传力度和范围。三是村委可每年举办一些法律知识竞赛, 可以设置一些奖品鼓励老人参与。四是村委会可拿出一部分资金请专业法律人员来村定期开展一些法律普及宣讲活动, 对村民进行法制宣传教育, 提高老年人维权意识[5]。

4.3. 吸引专业法律人才, 建立志愿者法律队伍

对于经济比较发达、财政比较富裕的乡镇, 乡镇政府可设立一些普法宣传的岗位, 提高福利待遇水平, 吸引和鼓励法律专业的专业人才报考。社会新闻媒体应大力宣传, 鼓励法律专业的大学毕业生到基层去锻炼, 改变传统的就业取向和就业歧视, 提高基层工作人员的社会地位。除此之外, 乡镇政府、公益法律组织可划拨出专项资金来建立一支志愿者法律服务队伍, 法律服务志愿者可定期去农村进行法律咨询服务, 法律宣传服务等。

5. 结论

中国农村养老服务发展缓慢且远远滞后于城市, 且在广大农村地区, 农民的法律意识普遍淡薄, 维权意识薄弱, 文章从法律角度, 来探讨处于老龄化背景下农村养老服务的现状, 探索出从完善法律法规、加大普法宣传、建立专业法律人才队伍等途径来应对农村养老服务面临的困境, 希望能为我国农村养老服务的发展提供经验, 为推动农村养老服务发展贡献一份力量。

参考文献

- [1] 陆杰华, 郭芳慈, 陈继华, 陈迎港. 新时代农村养老制度设计: 历史脉络、现实困境与发展路径[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2021, 38(4): 113-122.
- [2] 宋东明. 我国农村养老服务政策法律化路径研究[J]. 农业经济, 2019(3): 76-77.
- [3] 高荣荣. 老龄化背景下我国农村社会养老保障法律制度完善之探索[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2016.
- [4] 褚业娟. 乡村振兴背景下农村地区养老困境及法律对策研究[J]. 财富时代, 2022(4): 67-70.
- [5] 詹茹梅, 李潇潇, 李丹丹. 论农村养老服务建设法律体系的完善[J]. 法制博览, 2015(20): 190-191.