

老龄化背景下养老模式的现实困境和立法思考

陈治宇

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年12月11日; 录用日期: 2024年1月29日; 发布日期: 2024年2月7日

摘要

随着我国人口老龄化现象的愈加严峻, 我国老年人基数趋于庞大, 我国正在探索具有中国特色的养老模式, 努力从多种途径解决人口老龄化所带来的一系列问题, 以完善我国的养老制度。本文将从我国的老龄化特点出发, 针对我国养老模式所存在的现实问题, 考察和借鉴国外的先进立法经验, 以期能为我国的养老事业发展助力。

关键词

老龄化, 养老模式, 立法思考

Realistic Dilemmas and Legislative Reflections on the Elderly Care Model under the Background of Aging

Zhiyu Chen

College of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Dec. 11th, 2023; accepted: Jan. 29th, 2024; published: Feb. 7th, 2024

Abstract

With the increasingly severe aging of the population in China, the number of elderly people in China is becoming larger. China is exploring elderly care models with Chinese characteristics, striving to solve a series of problems brought about by population aging through various channels, in order to improve China's elderly care system. This article will start from the characteristics of aging in China, focus on the practical problems existing in China's elderly care model, and examine and draw on advanced legislative experience from abroad, in order to provide assistance for the development of China's elderly care industry.

Keywords

Aging, Elderly Care Models, Legislative Reflections

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

近年来,我国人口老龄化现象已经越来越突出,严重影响到我国的经济发展和社会稳定。我国的《老年人权益保障法》借鉴国际惯例,将老年人的年龄起点标准设置为60周岁。根据国家统计局的数据显示,截止到2023年2月,我国年龄超过60岁的老年人已经达到2.8亿,约占总人口的20%。这一数据已经表明,我国已经进入了深度老龄化阶段,平均每5个中国人当中就有一个老年人。据有关专家预测,我国在2030年左右将会突破4亿老年人,加上我国目前的低生育率问题,我国不久将进入重度老龄化阶段,老龄化速度将远远超过美国等西方发达国家,成为世界上老龄化最严重的国家之一。不可否认的是,人口老龄化对我国的社会稳定具有重要影响,对我国的经济、政治、文化等具有较强的制约作用。

针对我国目前突出的老龄化问题,面对庞大的老年人口,我国不得不建立和完善高效的养老模式,以满足老年群体的多样化养老需求。对于养老模式,我国已经有了一定的积极探索,但相关老龄化立法工作具有滞后性,在缺乏法律支持的情况下,大量老龄化问题很难得到实质性化解,导致我国的养老模式没有真正发挥好养老功能,没有切实地解决养老需求。对此,通过立法明确、规制我国的养老模式,使其在法治轨道上有效运行,才能真正发挥养老模式的功能。因此,在老龄化背景下,我们需要结合我国的具体国情,充分借鉴国外的先进立法经验和实践经验,并尽快进行相关立法工作,使养老模式得到法律的支持和保障。

2. 我国养老模式存在的现实困境

2.1. 家庭养老功能的退化

在过去长期计划生育的影响下,我国单孩家庭很多,目前的生育率也持续走低,这种低生育率现象也加速了我国人口老龄化的进程,使得我国目前的青壮年比例不高,老年人口基数过于庞大。随着改革开放的不断推进,我国经济水平显著提高,医疗卫生事业也取得优异成绩,这使得我国人口寿命普遍提高,我国进入了长寿时代。因此,我国的人口特征引起了政府对养老问题的重视。

随着我国经济节奏的不断加快,人们习惯性地适应了快节奏的生活方式,加上各种现代化产品不断充斥着人们的生活,年轻人的时间被消磨殆尽,往往疏于对父母的照顾,甚至还伴有部分“啃老”现象。随着人口大量跨区域流动,特别是农村青壮年外出务工,使大量老年人留守农村从事农业生产,导致很多农村出现了越来越严重的“空巢化”现象。年轻人由于工作等原因无法与父母团聚,加上独生子女的家庭结构以及结婚成本和生育成本的不断提高,年轻人的经济压力不堪重负,进而导致年轻人对老父母的赡养能力减弱,家庭很难完全胜任养老这一重任,家庭的养老功能逐渐走向退化。

2.2. 政府财政救济功能有限

老年人群体不仅数量庞大,而且需求呈现出多层次、多样化等特点。养老工作需要大量的养老金投

入，政府在支出离退休保险福利费用后，再支付大笔的养老费用，这无疑加重了我国的财政负担。虽然我国经济发展也取得了一定成效，但我国的老龄化速度更快，我国目前处于未富先老的状态，作为社会治理主体的政府往往很难承受这一养老负担。对于养老服务，我国仍坚持以家庭为主，政府为辅，其他社会力量积极参与的定位。政府主要侧重于对特别困难的老年群体进行救济，是一种具有选择性的救济。虽然家庭的养老功能逐渐退化，但养老工作主要还是由家庭承受，政府可以通过财政给少数家庭“精准输血”，但造血功能还是依赖于家庭自身。

2.3. 养老立法存在缺陷

养老问题涉及社会的方方面面，而且随着社会的不断发展而不断变化，可谓是一个系统性工程。我国在 1996 年颁布了《老年人权益保障法》，这是我国第一部专门保障老年人合法权益的法律，为老年人维权提供了法律支持和制度保障，开启了我国老年人权益保障的法治新篇章。由于该部法律内容欠缺，存在大量不合理之处，分别在 2009 年、2015 年和 2018 年进行了大幅度修改。尽管《老年人权益保障法》在不断修改和完善，以适应目前老龄化的现实状况。由于老年人权益保障是一个涉及面广、内容纷繁复杂的综合性问题，单纯的一部《老年人权益保障法》很难做到细致周全，其作为老年人权益保障的基本法，这一法律性质也决定了其不可能过于详尽，该部法律的功能更多是一种权利宣示，其可操作性较弱，这也导致了其实施过程中出现各种问题。《老年人权益保障法》由于其规定过于笼统，不具有可操作性，缺乏相应的行政法规进行细化，使得其实施效果欠佳。“法律的生命在于实施”，法律要实施离不开具体的程序和细化的规定，同时也需要相应的监督机制和惩罚制裁机制，否则法律就形同虚设。对于老年人权益问题，现有的行政法规主要有两个，即《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案》《国务院办公厅关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》。对于老年人的大多数权益，现有的法律法规缺乏相应的具体执行措施和有效的监督保障机制。加上老年人群体自身维权意识不够强，这种被动式维权使得老年人权益很难得到有效保障。政府作为保障养老工作顺利进行的执行者，其职能部门之间缺乏明晰的分工，导致职责界限不清，各部门相互推诿，严重影响养老工作的顺利进行，这些问题都需要通过立法予以明确。

另外，我国的养老立法侧重于物质赡养的相关立法，缺乏精神赡养的相关立法。由于我国已经建立了全面小康社会，实现了全面脱贫，人民的生活水平普遍提高，普通老百姓已经摆脱了绝对贫困，不再受物质匮乏之困。因此，对于老年人而言，其物质赡养问题基本能得到解决。从老年人的实际需求来看，其精神赡养的欠缺才是真实现状。然而，我国的养老相关立法几乎停留于物质赡养层面，缺乏对老年人群体精神赡养的关注和重视，特别是没有对履行精神赡养义务进行强制性规范和建立相应惩罚机制，导致出现大量的“空巢”老人现象。

3. 部分邻国养老模式的立法经验

3.1. 日本的养老模式

日本早在上个世纪 70 年代就进入了老龄化社会，成为世界上老龄化最严重的国家之一。根据日本官方数据显示，截止 2022 年 6 月，日本超过 65 岁的老年人约占总人口比率的 29%。日本的老龄化问题比较突出，这也引起了日本政府的重视。日本早在 2000 年就进行了一系列养老措施改革，建立了长期护理保险制度，通过立法将老年人的养老护理问题纳入国家的社会保障体系当中，大大减轻了居家养老和政府养老的负担[1]。为了进一步明确和细化养老制度，日本先后出台了《老年人福利法》《老年人保健法》等一系列法律法规，对老年人的合法权益进行了立法保护，特别强调了子女的赡养义务。同时，为了减轻政府的养老财政负担，减轻家庭养老压力，日本制定了《稳定高龄者雇佣法令》等法律法规，为那些

有意愿参加工作的老年人创造机会和减少阻力。

对于养老护理服务，日本制定了专门的等级制度，以适应不同情况下老年人的需求，对独居老人、生命末期老人、多病老人等不同类型的老人采取不同的护理等级，对不同护理等级的服务人员进行不同的专业培训，以提高服务质量和节省护理资源[2]。另外，除了护理等级以外，还综合考虑老人自身意愿、家庭经济情况等因素为其制定专门的护理服务计划，使其安享晚年。

对于长期护理保险制度，其优势在于专业化和个性化，但需要大量资金的投入。为此，政府采取了个人缴纳、财政补贴、强制保险和社会捐赠等各种渠道吸引资金，为了保障绝大多数老年人不会因为贫困而无法享受养老护理服务，政府对个人缴纳部分的比例降到了 10%左右，并针对老年人贫富程度的不同给予了不同级别的减免优惠，使得长期护理保险制度向普惠型制度的转变，并确定其公益性的制度定性和基调。

3.2. 韩国的养老模式

韩国是老龄化发展较为迅速的国家之一，其人口老龄化问题也比较突出。在 2000 年，韩国 65 岁以上的人口就超过了总人口的 7%，开始进入老龄化社会。在 2019 年，韩国 65 岁以上的人口直接飙升至总人口的 15%左右。截止 2023 年，韩国 65 岁以上的人口已经占到了总人口的 21.8%左右，又再创历史新高。

随着老龄化现象不断加剧，加上护理资源十分有限，大量老年人“老无所养”，而普通的社会保障机制根本无法解决高需求的老年护理问题，导致社会矛盾日益尖锐，这引起了韩国政府对老年护理问题的担忧。韩国深受中国儒家文化的影响，崇尚孝道，因此，韩国对家庭赡养的重视比较高。但是，韩国的老龄化问题比较严重，家庭养老负担过于沉重，于是也积极学习了日本的养老制度，并取得一定成效。为了有效解决老年长期护理问题，韩国效仿日本制定了《老年长期护理保险法》，韩国的长期护理保险制度也逐渐成为韩国五大社会保险制度之一。为了同时解决老年人的医疗问题，韩国政府采取了长期护理保险与公民医疗保险捆绑式运行，不断优化资源配置，建立高效、便民的养老服务体系。为了构建完善的养老服务体系，韩国政府又相继出台了《老年人福利法》《国民养老保险法》等法律法规，增强社会养老资源的供给，使家庭的养老压力得到一定程度的释放。

另外，对于长期护理，韩国也学习日本采用了等级认证机制，充分利用有限的护理资源，使其发挥应有价值。韩国根据老年人的自身情况将其分为三个层级，即生活完全不能自理的老人、生活能够部分自理的老人和生活基本能够自理的老人。对于不同层级的老人，护理制度采取了不同的护理等级，并采取不同的技术培训和标准，以满足不同老人的不同需求[3]。

4. 我国养老模式的立法思考

4.1. 法理分析

对于养老模式，其隐含着生存权这一重要概念。从生存权角度来说，养老模式是老年人实现自身生存权的一种形式，是其维持基本生活所必须享有的权利。我国《宪法》第四十五条第一款规定：“中华人民共和国公民在年老、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”。由此可知，物质帮助权是公民的一项基本权利。《宪法》以国家根本法的形式确立了公民的物质帮助权，这与法理中的生存权是一脉相承的。可以说，物质帮助权是实现生存权的一种方式 and 手段，是国家保障公民实现生存权的一种制度设计。老年人属于社会弱势群体，其生存能力相对较弱，需要寻求国家和社会的帮助，以实现和提升自己的生存权[4]。

随着现代经济的快速发展，物质生活水平得到普遍提高，生存权不再局限于物质性保障的范畴，已经扩展到精神层面的满足。这一转变，对我国的养老模式提出了更高的要求。在法治社会，唯有法律才能真正有效地实现生存权，因为生存权需要法律的确立，还需要法律细化执行规则和完善监督机制，通过立法技术实现政府主导和司法保障的有效结合和高效运行。老年人的养老模式可谓其实现生存权最为直接和有效的途径，其不是一个简单的个体问题，而是需要全社会普遍关注的重大社会问题，甚至是国际法上的人权问题。

4.2. 情理分析

对于我国的养老模式，既需要满足老年人基本的物质需求，更需要重视老年人的精神需求。因此，我国的养老制度立法需要着眼于物质和精神两个层面，针对不同老年群体采取不同的服务内容。例如，对于高龄、独居老人，应更加注重其精神需求的供给，以提供陪伴、健康指导、心理咨询等为主。

对于养老模式，既要符合国情，更要符合老年人自身的真实需求。由于老年人的养老需求存在差异，呈现出多样化、多层次的趋势。因此，为了真正满足老年人的需求，需要重视调查研究，不能采取单一和笼统的标准，使供需对应精准，优化资源配置。我国一直都有重孝道的传统，具有强烈的亲情观念[5]。因此，构建我国的养老模式离不开优秀的传统伦理文化，需要进一步增强人们的家庭伦理观念。

4.3. 完善养老配套制度立法

对于养老的立法问题，我国存在一系列问题亟待解决。从1997年制定《老年人权益保障法》至今，没有进一步的法律进行完善，为了增强可操作性，地方政府规章层出不穷，缺乏统一的标准[6]。所谓“徒法不足以自行”，我国既需要制定和完善养老法律法规，更需要有执行和监督的保障机制。

为了使政府能够有效履行养老职能，需要进行一系列的配套制度改革，例如将养老经费纳入财政预算、建立专门的养老财产保障机制等；同时，为了使我国的养老制度能够真正落实到位，需要加强对养老服务人员的监督检查，将服务质量和效果纳入绩效考核，这些措施都需要通过立法予以确立和完善。

养老问题最根本还是得依赖于家庭的作用。因此，我国养老立法必须强化对家庭赡养义务的监督，必须继承和弘扬孝道文化，严格要求子女履行对年老父母的赡养义务[7]。我国传统文化中有重孝道的伦理要求，古代举孝廉这种选官机制就是重孝道的重要体现。在现代社会，我国也可以借鉴古代的做法，可以考虑将一个人的孝道作为升职加薪考核的参考因素，对违反传统孝道、挑战正常伦理道德的行为进行约束和惩罚，为顺利推行新时代的养老制度营造良好的社会氛围和扫清一些障碍。另外，对于从事养老服务的工作人员，可以将养老服务质量作为绩效考核的重要标准，推行绩效工资制度，在保障工作人员基本工资的基础上，将养老服务质量作为奖金和福利多少的重要指标，不断激励员工更好地提高养老服务质量。对此，法律应当为相关措施的顺利实施保驾护航。

我国《民法典》确立了成年监护制度，为成年子女更好地履行赡养老年父母的义务提供了法律依据。若成年子女没有履行物质赡养义务，老年父母可以向法院提起诉讼以维护自己的合法权益，但诉讼方式的维权手段并不受欢迎，很多老年人不愿意通过诉讼维权，而是被动地忍受。因此，为了解决这一现实难题，我国立法可以尝试建立外部主动监督机制，建立专门的养老服务机构，由其进行实地走访，进行监督和劝导，如果义务人仍不履行物质赡养义务，则可以在征得受害人同意后代为提起诉讼并向义务人所在单位提出处理意见。除此之外，我国还应当增加对老年人精神赡养的相关立法，明确赡养人的精神赡养义务，并建立起相应的惩罚机制。同时，在《立法法》的框架下，可以有条件地允许地方就养老问题进行相应立法，并在地方立法实践中总结出适合全国的普遍经验，上升为法律，以指导全国的养老工作。

4.4. 构建多元化养老服务体系

我国正在努力建设服务型政府,不断适应我国社会主要矛盾的变化。政府是养老服务的主要负责人,负责各项养老和医疗保障措施的执行,肩负着具体落实养老法律法规的重担。从政府角度来看,可以考虑专门设立一个负责保障老年人权益的机构或政府职能部门,统一负责相关管理工作,防止分散管理模式导致的互相争管或互相推诿现象。然而,政府对养老工作的干预是有限的,为了减轻政府的财政压力,激发市场活力,吸引更多社会资本投入养老服务事业,需要构建起养老服务供给主体多元化体系,实现“自助、互助、共助”的养老模式。

除了政府的兜底保障以外,医疗机构、养老机构、家政企业、社会组织等也需要承担起一定的社会责任,善于借助社会力量,建立健全社会援助制度,建立专门的老年人救助基金组织,通过专门平台解决专门问题,积极调动一切可以调动的力量,共建多元化养老服务体系[8]。对于国外的长期护理保险制度,我国可以借鉴吸收其合理成分。在我国建立长期护理保险制度,需要政府、医疗机构、保险机构等主体的相互配合,以期能够长期为老年人提供最基本的生活照料和医疗护理服务,实现“老有所养”、“病有所医”。

为了更大地提升养老服务水平,可以尝试建立“互联网+养老”的养老服务智慧平台,吸引更多的社会资源投入到养老事业当中[9]。在养老服务智慧平台中,可以利用互联网服务于养老事业,例如,可以通过互联网向养老基金单位捐赠爱心款,对特定老年人群体提供所需物品,充分利用社会闲置资源,使老年人无偿或相对优惠的价格获得养老服务[10]。同时,政府为了减轻特殊老年人群体的生活压力,可以为特定养老服务提供补贴,让经济困难的老年人也能享受到所需要的养老服务。

5. 结语

在老龄化的大背景下,家庭养老功能逐渐退化,政府财政负担较重,单纯依靠家庭或政府很难保证养老服务质量。因此,构建具有中国特色的养老模式是一个系统性工程,需要多方主体协同发力和多种渠道共同推进,需要软硬皆施,物质赡养和精神赡养并重,应当建立起以家庭赡养为主、政府特定帮扶、其他社会力量积极参与的多元化养老服务体系。另外,为了明确各方主体的权利义务关系,细化执行程序和监督保障机制,完善养老相关立法势在必行,既发挥政府的引导和监督作用,又调动更多社会资本投入养老事业,有条件地允许社会资本运作,实现“老有所养、老有所医、老有所乐”的养老模式。

参考文献

- [1] 刘进卿. 日本医养结合养老服务的实践及其对邯郸市的启示[J]. 邯郸学院学报, 2023, 33(1): 123-128.
- [2] 苏炜杰. 日本居家养老服务政府责任: 立法保障、运行逻辑与经验启示[J]. 现代日本经济, 2023, 42(4): 80-94.
- [3] 黄嘉成. 亚洲国家养老设施发展研究——以日本、韩国、东南亚为例[J]. 住宅产业, 2021(9): 21-26.
- [4] 曾梓杰, 卢王帅, 陈莉莉. 老龄化背景下舟山市居家养老立法的对策[J]. 中国经贸导刊(中), 2019(12): 101-103.
- [5] 雷志佳, 丁成际. 传统孝道在新时代乡村家庭养老中的破与立[J]. 江苏科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 62-69.
- [6] 唐政秋. 我国养老服务立法模式与路径优化[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2023, 30(1): 54-57.
- [7] 孙永健, 陈友华. 人口老龄化背景下养老服务市场化与孝道文化变迁[J]. 江苏社会科学, 2023(5): 134-143.
- [8] 李灵越, 蒋馨怡. 构建多元养老, 绘就幸福晚景[N]. 绵阳日报, 2023-08-29(002).
- [9] 王鸿宇, 林盈吟. 老龄化背景下智慧健康养老服务政策文本分析——以广东省为例[J]. 秘书, 2023(5): 45-60.
- [10] 任欢. 优化结构布局, 兜底民生保障[N]. 光明日报, 2023-09-13(004).