

社会养老服务法制化困境及提升路径研究

范紫婴, 邓建平

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年3月27日; 录用日期: 2023年4月7日; 发布日期: 2023年5月31日

摘要

享受社会养老服务是我国老年人享有的法定权利, 也是缓解我国家庭养老压力的重要举措。当前我国人口老龄化加剧、老年人养老需求持续攀升, 加快推进社会养老服务法制化是提升社会养老服务能力的核心要义。本文从社会养老服务法制化的理论基础切入, 深入分析当前社会养老服务的保障基准定义不清晰、法律体系尚未形成、地方法制化进程不平衡三大困境, 提出针对性的提升路径以更好地实现老年人社会养老服务权利保护。

关键词

社会服务养老, 法制化, 提升路径

Research on the Legalization Dilemma and Promotion Path of Social Old-Age Service

Ziying Fan, Jianping Deng

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 27th, 2023; accepted: Apr. 7th, 2023; published: May 31st, 2023

Abstract

Enjoying social elderly care services is a legal right enjoyed by the elderly in China and an important measure to alleviate the pressure of family elderly care in China. At present, the aging population in China is intensifying, and the demand for elderly care continues to rise. Accelerating the legalization of social elderly care services is the core meaning of enhancing the ability of social elderly care services. This article starts from the theoretical foundation of legalization of social elderly care services, and deeply analyzes the three major difficulties of unclear definition of security standards for social elderly care services, incomplete legal system, and imbalanced local legalization process. It proposes targeted improvement paths to better protect the rights of elderly so-

cial elderly care services.

Keywords

Social Services for the Aged, Legalization, Lifting Path

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. 引言

习近平总书记在党的二十大报告中对养老事业提出了更高的要求, 发展养老事业与养老产业, 推动实现全体老年人享有基本养老服务[1]。据统计, 截至 2021 年, 我国 65 岁以上人口已占全国总人口的 13.5% [2], 作为世界上总人口与老龄人口数量最多的国家, 预计在“十四五”期间我国将步入中度老龄化国家行列; 《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》数据显示 2022 年我国人口出生率仅为 6.77‰; 自然增长率-0.60‰ [3], 全国全年出生人口仅 956 万人, 与历年相比下降显著。当前, 我国面临着人口老龄化程度加剧和新增人口显著下降的严峻态势, 单一的家庭养老模式即将达到承载力上限。

为了弥补传统家庭养老模式承载力不足的缺陷, 满足基数众多的老年人对养老服务的需求, 我国积极调配养老资源, 推动养老服务社会化。养老服务社会化是一个长期性的系统工程, 其发展与完善需要较长的时间积淀与实践积累, 从世界范围的经验来看, 较为科学合理的养老制度基本都是建立在法制化基础之上[4]。因此, 为了实现养老服务社会化的持续正向发展, 必须要有法律作为其根本保障, 推动社会服务养老法制化建设。本文将从明确社会服务养老法制化的理论依据为出发点, 对现存法制化困境进行剖析, 有针对性地提出社会服务养老法制化的提升路径。

2. 社会服务养老法制化的理论依据

为老年人提供社会养老服务是我国社会保障体系的重要组成部分, 其中, 社会养老服务法制化以老年人社会养老权利法定为基本理论支撑。《宪法》明确规定: “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。”展开来说, 即在经济稳定发展、社会功能正常发挥的大前提下, 老人在遇到生活困境的时候, 有权得到国家和社会的救助, 且这种行为具有宪法上的合理性, 这一条款也为国家对社会的养老义务提供了重要基础。《老年人权益保障法》在这一点上, 对社会养老内容进行了更为详细的阐述: 首先, 该法在总则部分即明确老年人有权享受社会服务与优待, 把社会服务放在了非常重要的地位; 其次该法对养老责任进行了进一步细化, 明确了国家为生活条件艰苦的老年人提供多种养老福利、国家承担促进老龄事业发展规划以及对各方主体开展监督工作的责任, 重点突出了对养老负担的社会分摊。最后, 增设“社会服务”内容, 从法律的高度对社会养老服务进行了内容区分, 推动构建科学合理的多元化养老服务体系。对社会养老水平提出了更高水平的要求, 为老年人的社会养老服务保障提供了确切的法律依据。伴随着我国老龄化的进程持续推进, 养老问题越来越多地被社会所重视, 尤其是在经济发展迅速的社会大背景下, 缺乏系统规划的养老服务体系将无法满足新时代老年人的需要, 在高水平、高质量、大体量养老需求的刺激下, 我国逐渐以多元养老供给主体参与社会养老服务模式代替单一养老供给主体模式, 这一举措一方面促进了养老事业的繁荣发

展, 另一方面因为缺少相应的规章制度与监督体系, 实践运用中可能出现混乱与纠纷, 届时老年人的合法权益将得不到应有保障。面对这样的两难境地, 国家以切实保障老年人养老权利为根本, 以养老资源为基础, 以养老法律体系为准绳, 重新界定社会养老的权利、责任关系, 力求通过法律的规范与约束作用, 打造符合时代需要的社会养老服务体系。

3. 社会服务养老法制化的现实困境

通过不断探索与实践, 我国社会服务养老法制化进程持续推进, 基本度过摸石头过河的初期探索阶段, 进入发展的攻坚区。从现实状况来看, 我国社会养老实践活跃、政策数量规模可观, 据统计, 自 2012 年以来, 各地政府与部门政策数量呈现指数式爆炸增长[5], 部门间联合发文数量占比不断攀升, 出现了地方政府多个部门合力推动地方养老服务政策制定的良好趋势, 但同时也要看到, 社会养老纠纷案件数量显著增多, 执法的难度也有明显提升。从法律的角度来看, 社会养老的法制化总体水平依旧不太理想, 还存在较为明显的现实困境, 主要表现在: 保障基准定义不清晰、社会养老服务法律体系尚未形成、地方法制化进程不平衡三方面。

3.1. 社会养老服务的保障基准定义不清晰

平等原则作为绝大多数法律及法律体系的重要法律原则, 在社会养老服务中以保障基准的形式呈现。社会若要切实对老年人的养老权利提供法律保障, 对社会养老服务的保障基准的明确认定应是放在首位的。而事实上, 我国老年人口基数庞大、地域分布广泛、现实状况复杂等基本情况, 导致建立统一的社会服务养老的最低标准显得尤为困难。首先是老年人的生理与精神状况千差万别。身体素质的不同让老年人对社会养老服务的需求也趋于多样, 身体状态健康、尚能自理的老年人对社会养老服务的物质需求主要是丰富与拓展养老生活空间与途径, 为生活提供便利服务, 精神需求不明显; 身体状态基本稳定、生活部分无法自理的老年人对社会养老服务的物质需求主要体现在日常生活照料、医疗陪护等方面, 精神需求主要体现在生存的尊严; 身体自理能力完全丧失的老年人对社会养老服务的需求表现在医疗救助与急救服务等方面。其次, 老年人对养老所需的经济承受能力不同。养老的经济成本是绝大多数老年人最先考虑的因素, 事实上, 随着养老成本的不断攀升, 大部分老年人的收入难以消化养老服务的成本需要, 因此我国在能力范围内尽量多的提供一部分福利性质的养老服务, 同时也大力扶持盈利性质的养老服务, 以分散社会养老压力, 因此制定社会养老服务标准时还要考虑到福利性质养老服务与盈利性质养老服务的不同。最后, 老年人的文化水平和生活经验导致养老认知不同。大部分老年人受传统观念以及对陌生环境产生抵触心理的影响并不愿意前往机构进行养老, 而是倾向于居家或社区养老, 其中, 对社会养老服务认知程度越高的老年人会更容易选择居家养老服务[6], 可见, 养老认知的差异对老年人选择服务产生极大影响, 如何保证选择不同类型服务的老年人公平的享受社会养老服务, 法律作为保障老年人权益的最后一道屏障理应发挥其基本功能, 但在系统梳理老年群体复杂认知的基础上制定适宜的基准并不是一件易事。

3.2. 社会养老服务法律体系尚未形成

从法律体系来看, 我国部门法的层次结构以基本法、行政法规、部门规章和地方性行政法四级为基本标准, 而社会养老服务领域并未形成完整与清晰的法律架构。首先, 我国没有一部单独的养老法或社会养老法, 关于社会养老的相关内容多分散在包括《劳动法》、《老年人权益保障法》、《社会保险法》在内的不同层级、不同领域的法律中[7], 可见, 现行养老立法在全局性和整体性方面稍显不足[8], 这就导致了社会养老合力难以发挥其作用; 除此之外, 实现养老服务多业态创新融合发展[9]是《“十四五”养老规划》中提到的养老发展目标, 这一要求表明, 我国对社会养老服务的法律外延已经不再局限于基

础的养老照料服务,而是将范畴扩大至与老年人养老事业发展演变相关的行业与产业之中,这些行业与产业在加入养老服务事业的过程中,必然会经历一些矛盾与冲突,如何界定边界与实施工作计划亟需一部基本法来提供保障作用。其次,在行政法规层面也缺乏能够在全国范围普遍适用的“养老服务基本条例”或“养老服务管理条例”等统一法规,导致地方陷入立法困境:在制定地方性法规时,无法以条例为参照,呈现随意性强和法理性欠缺的特征,最终导致实践工作难以开展。与此同时,行政法规的缺失也将导致执法困境:在出现地方性法规与部门规章冲突时,没有一部上位法以纲领形式进行统筹裁判,也导致出现纠纷和诉讼时,缺乏裁判依据与可说理性。再者,《养老机构管理办法》是现行唯一一部与社会开展养老服务直接相关的部门规章,专门性的规章和条例严重缺失[10]。虽然新修订的《老年人权益保障法》已经社会养老服务机构作出了相应规范,但在社会养老服务机构称谓、分类、监管和法律责任方面仍略显不足[11]。实践证明,当前部分法律的空白与模糊界定,已经使得参与社会共同治理的社会组织陷入法律依据不足的困境,社会治理合力发挥严重受阻。最后,社会养老服务领域基本法、行政法规、部门规章的缺失对地方性行政法规的制定带来混乱与滞后,加剧了社会养老服务法律体系的整体性建构。

3.3. 地方社会服务养老法制化进程不平衡

地方在遵循中央政策与法律要求的大前提下,以自身经济政治情况与所管辖区域老年人现实情况为依据,有权自主制定地方性法规。地方性法规的出台是地方对所管辖区域的老年人群体具体权利与义务的明确与细化,从而构建出地方特色明显的社会养老服务体系。事实上,各地的物质基础不一、老年人共性特征不同,因地制宜产生的养老理念与机制不同,都导致了各地方性法规存在较大差异;除此之外,地方政府效率各异也带来了社会养老实践的差距,更加剧了各区域社会养老资源的不平衡性[12];甚至在同一区域内,也存在较大的差别,最终将会导致地方法制化进程步调不一致,不利于我国统筹规划社会养老资源与社会养老体系化建设,更不利于老年人平等社会养老服务权利的实现。

4. 社会服务养老法制化提升路径

社会养老服务作为养老体系的重要组成部分,应坚持问题导向,破解法制化困境,明确社会养老保障基准,探索建立科学可靠、长效稳定的社会养老服务法律体系,推进地方社会养老法制化平衡发展,持续深化社会养老法制化进程,着力保障老年人的合法权益。

4.1. 明确与落实社会养老保障基准

明确与落实社会养老保障基准是推进社会养老法制化的关键一步,有利于中央与地方明确社会养老目标与任务,合理分配养老资源。一方面,我国最高立法机关应坚持以人为本的原则,在深入剖析老年人生理、经济、认知等影响社会养老服务保障基准变化的多重因素的基础上,进行科学研判,从形式、程序、条件、双方义务等多方面综合考虑,明晰养老服务最低保障底线,并将其贯穿于社会养老服务的法律体系之中,确保基本养老服务保障到位。尤其是地方人大和地方政府,更要根据当地的财政情况、社会养老整体状况等现实状况,严格落实关于养老服务的法律法规的制定和执行,为实现更规范的养老服务提供根本保障。另一方面,通过法律规制,加强市场监管。发挥市场“看不见的手”的调配作用,坚守社会养老保障的底线,重点保障“三无”、低收入、经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的社会养老权利。尤其是公办福利性质的养老机构要坚持公益属性、提升公办养老机构的覆盖能力;而盈利性质的养老机构更要加强监管,严厉打击漫天要价、违背价格规律、市场垄断等乱象。

4.2. 建立健全社会养老服务法律体系

法律只有不断更新与迭代才能适应新时代社会养老服务的发展诉求,填补现行法空白与协调现有法

律规范是构建科学完善的社会养老法律体系的重点。首先, 建立养老法或有关社会服务养老的基本法。我国立法机构应积极响应时代号召、顺应人民需求, 制定单独的养老法或有关社会服务养老的基本法, 从上位法的角度对我国社会养老相关法律法规进行统筹规划, 破除目前社会养老服务法律分散、效用不佳的困境。其次, 建立“养老服务基本条例”或“养老服务管理条例”等统一法规, 将社会服务养老进一步细化, 明确养老服务法律关系, 切实解决养老问题纠纷, 制定过错认定和赔偿责任的判定标准, 保障各主体权益不受侵害。最后, 健全社会养老部门规章。2014年, 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“推进立法精细化”的要求[13], 对于社会和人民高度关注的方面积极开展专项立法。其中, 社会养老服务法制化推进的要点在于健全社会组织法律制度, 大力推进《养老机构管理办法》的修订与完善以及其他社会组织专项规章的出台, 既考虑到能否作为社会机构服务的纲领性文件, 又要兼顾能否为监管提供明确的执法依据, 以进一步保障老年人权益为根本, 设立内容充实、逻辑舒畅的规章, 明确社会组织参与社会治理实践的权责, 为社会组织在社会养老服务方面增权赋能。

4.3. 推进地方社会养老法制化平衡发展

区域经济发展状况、基础养老资源与所在辖区老年人的基本特征是地方养老法规制定的主要影响因素, 要在充分考虑政府对资源的掌控能力和对社会的调动能力的基础上, 建立以全国性统一规范为基础、地方性法规为切实保障的高水平、多层次法律体系。地方社会养老法制化既要注重平衡, 更要注重发展。首先, 中央应对全国各地社会养老情况进行普查, 明确规定地方养老行政法规制定的最低要求与最低标准, 守好社会养老服务法制化最后一道防线; 积极开展地方结对帮扶与交流工作, 鼓励法制化程度相对较高、养老资源较为丰富的省市地区结对帮扶法制化程度相对较差、养老资源较为匮乏的省市地区, 以强带弱, 通过协同发展实现区域法制化差距的缩小, 促进地方社会养老法制化的平衡发展。其次, 社会各省市地区在制定地方性法规之前, 要对中央颁布的法律文件进行深入学习, 既要以国家法律为准绳、明确落实社会养老保障基准, 采取多样化的立法形式, 建立包括居家、社区、机构养老等多元社会养老体系; 更要扎实开展立法调研工作, 畅通群众沟通渠道, 避免生搬硬套, 结合辖区基本情况和实际需求制定能力范围内的规范, 把实施有效、得到群众广泛认可、契合当地特色的成熟经验或案例加以整合, 以立法的方式呈现。

5. 结论

当前, 不断增长的老齡人口数与不断提升的老年人养老需求, 对我国养老造成极大压力。加快推进社会服务养老法制化建设, 发挥社会服务养老的基本功能、分担家庭养老压力是提升我国养老承载力的关键之举。本文以社会养老服务法制化的理论基础为出发点, 以问题为导向, 通过明确与落实社会养老保障基准、建立健全社会养老服务法律体系、推进地方社会养老法制化平衡发展三大举措, 破除当前社会服务养老法制化的三大困境, 力求我国社会服务养老法制化水平实现新的跃升。

基金项目

本文系 2022 年度高校思想政治理论课教师研究专项一般项目(22JDSZK048)和浙江省社科规划课题(22GXSZ028YB)的阶段性成果。

参考文献

- [1] 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 49.

- [2] 中央政府网. 第七次全国人口普查公报(第五号) [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/11/content_5605787.htm, 2021-05-11.
- [3] 中央政府网. 中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm, 2023-02-28.
- [4] 王杰秀, 徐富海, 等. 发达国家养老服务发展状况及借鉴[J]. 社会政策研究, 2018(2): 3-30.
- [5] 马岚. 改革开放四十年我国社会化养老服务的政策演进和发展趋势[J]. 重庆社会科学, 2018(12): 16-26.
- [6] 李玉娇. 医疗保障水平、服务认知差异与养老方式选择——制度效果会影响老年人居家养老需求吗? [J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2016(3): 118-124+136.
- [7] 赵竹茵. 地方立法视域下的社会化养老问题研究[J]. 行政与法, 2017(1): 82-88.
- [8] 苏炜杰. 对中国居家养老法立法的探讨[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2020, 19(4): 58-67.
- [9] 中央政府网. “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm, 2022-02-21.
- [10] 覃李慧. 社会养老服务法制化及其体系构建[J]. 河南社会科学, 2021, 29(6): 83-92.
- [11] 汪沂. 社会养老服务机构的法律规制[J]. 南京人口管理干部学院学报, 2013, 29(4): 48-53.
- [12] 付舒. 我国养老服务政策行为者行动特征及其协同治理挑战: 基于政策网络视角的文本量化分析[J]. 南通大学学报, 2019, 35(4): 75-84.
- [13] 中央政府网. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm, 2014-10-28.