Aging Research 老龄化研究, 2023, 10(4), 1779-1783
Published Online December 2023 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ar
https://doi.org/10.12677/ar.2023.104238

Hans汉斯

人口老龄化背景下养老服务法治建设的困境与出路

虞　航

江苏大学法学院，江苏　镇江

收稿日期：2023年10月23日；录用日期：2023年12月15日；发布日期：2023年12月27日

摘　要

在党的二十大报告中明确指出：“积极应对人口老龄化战略，逐步发展养老产业和养老事业已经成为一项的国家战略。”当前我国老龄化进程显著加快，老龄化问题背后的法治建设的盲点亦在不断涌现。本文将立足人口老龄化日趋严峻的背景下，分析养老服务法治建设必要性和存在的困境，结合现实以期对当下养老服务法治建设提供参考意见。

关键词

养老服务，法治，困境，人口老龄化

The Dilemma and Solution of the Legal Construction of Elderly Care Services under the Background of Population Aging

Hang Yu

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Oct. 23rd, 2023; accepted: Dec. 15th, 2023; published: Dec. 27th, 2023

Abstract

In the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China, it was clearly pointed out that “actively responding to the strategy of population aging and gradually developing the elderly care industry and career has become a national strategy.” Currently, the aging process in China has significantly accelerated, and blind spots in the construction of the rule of law behind

文章引用: 虞航. 人口老龄化背景下养老服务法治建设的困境与出路[J]. 老龄化研究, 2023, 10(4): 1779-1783.
DOI: 10.12677/ar.2023.104238

the aging problem are also constantly emerging. This article will analyze the necessity and difficulties of the legal construction of elderly care services in the context of increasingly severe population aging, and combine reality to provide reference opinions for the current legal construction of elderly care services.

Keywords

Pension Services, Rule of Law, Dilemma, Aging Population

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. 问题的提出

党的二十大报告中明确指出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，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。当前，我国人口老龄化形势严峻。据国家统计局第七次人口普查数据显示 65 岁以上人口占全国总人口 13.5%，较 2010 年相比 65 岁及以上人口比重上升 4.63 个百分点[1]。这已经远远超过了联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准，且目前我国老龄化趋势亦在不断加快。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中明确指出党和国家高度重视养老事业、养老产业，积极应对人口老龄化格局，依照法律规定保障老年人权益。从法治建设的角度来看，制定《养老服务法》，构建完备的养老服务体系是工作重点。

目前我国养老服务立法尚不完善，暂未出台专门的《养老服务法》。有学者在近些年研究了我国各省市的养老服务条例制定情况。目前，全国共有 30 余部的涉及养老服务的法律文本，但是从根本上来说将养老服务上升为全国人大及常委会制定的法律仍存在一定困难。从前期制定文本来看，物质鼓励、精神支持和社会参与是组成养老服务的核心要素。就立法本身而言，由于缺乏统一的法律文本，难免地方因自身的差异性会存在价值不一的可能[2]。发达地区与欠发达地区对于老龄人口的法治保障或许会存在不一的情形。故此，本文意在从养老服务法治建设的视角，探究、解决养老服务立法困境，提出有建设性的观点和意见。

2. 养老服务法治建设的必要性论述

应对人口老龄化是养老服务法治建设的现实目标

养老服务法治建设更重要的是建立完备的养老服务法治体系。养老服务法治属于中国特色社会主义法治的重要组成部分，必须做到十二个坚持。中国特色社会主义法治必须坚持以人民为中心。养老服务法治作为中国特色社会主义法治的组成部分，必须始终坚持满足广大老龄人口物质文明和精神文明的需要，始终坚持养老服务法治建设充分保障老龄人口合法权益，使得老龄人口老有所养、老有所依成为现实。养老服务法治化本质上是为了应对人口老龄化加剧导致的社会资源分配不平衡的问题。老龄人口作为弱势群体，其自身权益很难受到合理保障。特别是近些年来，部分养老机构和场所频频出现虐待老人、殴打老人的丑闻。老龄人口在机构养老的权益如何合法的保护。这是当下亟待解决的问题。养老服务法治建设更应立足于当下老龄人口不断增多的背景下，通过界定养老服务的种类，制定详实的养老服务保障措施来充分应对人口老龄化问题。

养老服务法治的最终目的是通过法治的手段和方式，调整人口老龄化背后的人与人，人与机构之间的法律关系。养老服务涵盖的范围较为宽泛，居家养老、社区养老和机构养老等都是现在通行的养老服务模式。传统居家养老模式如今也引进了政府购买的第三方服务。机构养老实质上是一种服务合同。当事人双方依据合同的有关约定，承担相应的义务。这与传统居家养老和社区养老不同。尽管政府现在将购买第三方服务作为补充养老模式，但是这二者更加偏向于政府协议。政府在这二者中扮演着极为重要的角色。

3. 我国养老服务法治建设应对的新挑战

虽然，我国对于人口老龄化问题给予足够关注。但是“当前，老龄群体在社会治理和公共参与活动中的地位被严重低估，国内老龄群体的权利实现还面临着多重现实困境。”[3]近些年来，过快的老龄人口问题伴随着社会发展的不平衡，导致应对人口老龄化的法治建设略显疲态。人口老龄化法治建设的核心在于老龄人口的权益保障。保障老年人口合法权益重点应立足于国家层面的法治建设。

3.1. 养老服务法律制度体系尚未完全建立

《宪法》明确规定保障老年人的合法权益。不过《宪法》只是从宏观的层面界定了公民具有养老权。对于如何保障养老权，《宪法》并未给出具体解释。《宪法》对于保障老年人合法权益是从国家层面综合考虑，以国家为主体承担义务。但是仅以《宪法》作为法律依据显然欠缺可操作性。

《老年人权益保障法》是国家层面制定的，用以保障老年人合法权益有效法律文本。该法律文本中明确规定了养老服务人才建设、养老服务评估、养老服务补贴等。该法律文件是从国家层面对养老服务给予法律保障。但该法亦存在显著的缺陷，该法设立的初衷在于保障老年人口的权益，并非只限于养老服务。传统意义上的养老服务应更注重社会性和主体多元性。养老服务应当是作为老年人权益保护中至关重要的一个部分。从实践来看，养老服务的内涵更为宽泛，养老服务的形式也更为多元。传统的居家养老、社区养老和居家养老共同组成当下养老新样态。

学界普遍认为当下欠缺一份具体细化的法律文本。即使从《宪法》与《老年人权益保障法》两个法律文本中，亦较难对养老服务进行明确具体的界定。特别是近些年来，地方的养老服务条例层出不穷。如何做好地方养老服务条例与法律之间有机衔接，是当下亟待解决的问题。

3.2. 养老服务法治建设地区差异大

养老服务条例在各省区市制定有着不同的情形。有学者进行统计，当前我国共有 47 部地方性法规是关于养老服务。从 47 部地方性法规的地域看，东部地区的法规数量远远高于西部地区。这是由于东部地区的法治建设较为完备的缘故。根据国家统计局《第七次人口普查》的数据显示江苏省 65 岁以上老人为 1373 万人，西部省份如甘肃 315 万人，青海 51 万人，宁夏 69 万人，西藏 21 万人等。从老龄人口占比来看 65 岁以上老人在江苏、浙江、上海均超过 10%，在青海、宁夏、西藏等地远低于上述比例[4]。老龄人口占比与养老服务法治建设完备性之间存在一定的关联性。

南北之间的差异也较为明显，广东作为中国经济特区，在法治建设方面亦走在全国前列。但是广东省老龄人口的占比并不高。全省老龄人口占比仅占 8.58%。像东三省，老龄人口占比均在 15%以上。《广东省养老服务条例》于 2018 年 11 月 29 日颁布通过。东三省方面，仅有《黑龙江省居家和社区养老服务条例》处于征求意见阶段。尽管东三省方面存在其余老龄人口保障的法规，如：《辽宁省老年人权益保障条例》等，但这些法规仍旧立足于老年人权益保障，对于养老服务方面仍涉猎不足。

3.3. 养老服务人才保障机制与发达国家相比仍存在一定差距

发达国家法治建设完备在于经济基础水平较高。这是学界普遍认同的观点。西方发达国家的立足点

均在于保障弱势群体权益。西方发达国家对于养老服务立法追求体系化。像美国最早出台的《社会保障法》，它的存在不仅确立了救济金制度，而且为后续美国社会保障制度的确立奠定了坚实的基础。英国在养老服务领域出台了包括《伊丽莎白济贫法》、《国民保险法》、《国民健康服务法》等在内的若干法律文本。《国家黄金标准框架》的存在是英国养老服务法治建设到达新高度的标志。西方发达国家对养老服务立法的侧重点更在于全面性和整体性。具体到人才保障机制方面，日本双线并行的人才培养体系与资格认证体系共同为养老服务法治提供了源源不断的能量供给。在薪资与薪酬方面，日本政府自2009年开始不断增加养老服务方面的预算开支。到2020年，平均养老服务人才的工资收入已达31.5万日元(折合人民币15,256元) [5]。这已经远远超过我国养老服务工作人员的平均工资薪酬。在福利保障方面，日本提供充足的助学贷款和人才资格保留政策支持，以便保障养老服务人才基本所需。

4. 养老服务法治建设构建的新方案

4.1. 完善养老服务立法，统筹养老服务法律体系

养老服务法治建设应当构建以养老服务法为核心，若干养老服务法规作为补充的法律体系。当前，中央层面欠缺以养老服务为核心的法律文本，地方上对养老服务立法存在层次不一、效力不一、内容不衔接的困局。完善养老服务立法，统筹养老服务法律体系显得尤为重要。养老服务立法应当坚持以《宪法》作为根本遵循，在构建《养老服务法》的法律体系时，需充分考虑到养老服务的性质、模式等划分标准。地方上，省级和设区的市均有制定养老服务有关的地方性法规和条例。《养老服务法》应妥善处理省与社区的市之间对于养老服务界定和充分认识养老服务保障体系的立法差异。比如《山东省养老服务条例》侧重点在于养老服务模式立法。该条例目录中居家养老社区服务、机构养老服务、医养康养结合服务等，均是立足于养老服务的模式和种类，在此基础上进行进一步的细分。再如《德州市养老服务条例》中明确规定了农村养老服务的模式。这在《山东省养老服务条例》的上位法中却并未体现。虽然养老服务条例的立法模式呈现趋同的态势，但是社区的市与省级地方性法规的制定上还是存在一定差距。再譬如，《安徽省养老服务条例》独创了智慧养老服务，其中明确规定通过智慧养老服务平台，对接特定服务机构，通过智能技术的运用，提高养老服务综合治理的能力和水平。可以预见的是养老服务条例的立法模式已然较为成熟，各省区市已经形成了养老服务条例的立法范式。中央层面研究《养老服务法》的立法体系时亦可以对当前的养老服务条例立法模式予以一定借鉴。

4.2. 界定养老服务范畴，明确养老服务定性

中共中央办公厅和国务院办公厅发表了《关于推进基本养老服务体系建设的意见》，在这意见明确指出制定落实基本养老服务清单。基本养老服务清单中规定的类型包括物质帮助、照护服务和关爱服务。在基本养老服务清单中，传统意义上的物质帮助和精神支持都已经纳入养老服务的范畴。此种划分是以养老服务的对象作为切入口，根据养老服务的具体内容进行的界定。还有一种划分标准是立足于养老服务的模式和实现场所的不同进行细分。例如养老服务可分为居家养老、社区养老和机构养老等。在国务院颁布的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中，养老服务可分为居家养老、普惠养老、社区养老、社会型养老模式等若干维度。养老服务的范围不单单局限于法学领域，很多经济学领域均有涉猎。

养老服务法治建设无疑是一项国家战略。养老服务法治更应侧重保护老龄人口(弱势群体)的合法权益，其次是保障养老产业的市场秩序，再次是调适当事人双方的民事法律关系。养老服务法治建设的着眼点在于通过专项的养老服务立法，切实保障老龄人口的合法权益。

4.3. 补强养老服务人才保障，促进养老服务多元参与

养老服务人才保障机制关系养老服务建设是否能落到实处。养老服务人才培养也是养老服务可持续发展的重要保证。养老服务人才保障也逐渐成为地方立法的重点。不过遗憾的是中央层面如《老年人权益保障法》等并未明确细分养老服务人才的培养机制、模式和内容。从地方立法来看，以《天津市养老服务促进条例》为例，从四十条至四十四条明确养老服务人才保障内容。不过这些内容较为宽泛，侧重于对养老服务人员的培训和福利的规定。在《江苏省养老服务条例》中，第七章扶持保障对养老护理员制度奖励等规定的较为清晰明确。在《河南省养老服务条例》中与《江苏省养老服务条例》一样，均对养老护理员制度等作出明确规定。综上，各地对于养老服务人才保障有着不同的规定，立法者在进行全国一盘棋时应当充分考虑各地之间的差异性，以便做出均衡。

养老服务多元化发展是落实党的二十大报告和《“十四五”规划和2035远景目标》的必然要求。养老服务多元包括养老服务主体多元、形式多元和内容多元等。养老服务多元发展的具体要求首先是保持主体多元的模式，此处借鉴了福利多元主义的理论进行分析。在福利多元主义的框架下，坚持政府主导与地方协同相统一。除传统国家作为主体外，包括社区和专门从事养老服务的机构与单位。目前政府将社区养老服务采取外包形式已然成为必要的选择。养老服务多元发展其次是维持养老服务模式多元。单一的居家养老模式无法适应社会快速的发展。现在机构养老、医养结合式养老逐渐取代居家养老，成为新型养老模式的代表。智慧养老成为近些年来的热点，也逐渐被立法机关认可并记入相关文件。农村养老模式是因为国家乡村振兴战略的需要，越来越多的城市老龄人口回归农村，体验农村生活，将农村作为自身养老的归宿。养老服务多元发展最后是要保证养老服务资金来源多元。国家作为养老服务的主要承担者承担着巨大财政压力，应当考虑养老金与养老服务按比例分摊制度，一方面既保证养老服务有充足的资金渠道，另一方面也能够确保养老服务接受方有更多的话语权和参与权。

5. 小结

本文揭示了养老服务法治建设存在的几大问题：首先，养老服务法律制度体系尚未完全建立；其次，养老服务法治建设地区差异性大；最后，养老服务法治建设水平与发达国家存在一定差距。为了充分应对人口老龄化问题，养老服务法治建设必须明确界定养老服务范围，完善养老服务立法，补强养老服务人才保障机制，这样才能不断推进社会发展和保障老龄人口幸福。

参考文献

[1] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 中国人口普查[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021: 1-3.

[2] 李建. 我国社会养老服务立法完善研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 西北民族大学, 2023.

[3] 魏治勋, 郑曙光. 老龄法治的国家法定义务面向[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2023, 39(4): 88-98.

[4] 党玉勤. 社会养老服务地方立法研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 中南民族大学, 2023.

[5] 杜红. “一亿总活跃计划”视域下日本养老服务专业人才保障对策及启示[J]. 中国职业技术教育, 2022(16): 51-58.