

农村养老中的法律保障问题研究

宋悦

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年8月11日; 录用日期: 2024年8月22日; 发布日期: 2024年9月12日

摘要

党的二十届三中全会审议通过的报告中明确指出, “缩小城乡差别, 促进城乡共同繁荣发展”。公共服务中, 养老服务是重要组成部分, 是共同繁荣需要解决的重点难题。当前农村养老存在着农村养老保障相关法律不成体系的问题, 存在着老年人权益保护存在空白的问题, 存在着法律执行与监督机制不充分的问题, 相当程度地导致了农村养老法律制度的“制度空转”, 针对这一情况, 提出了细化法律法规体系, 加强法律执行与监督等措施, 旨在促进国家老年人法律保障体系在农村的有效实施。

关键词

农村养老, 法律保障, 养老模式, 法律制度

Research on Legal Guarantee in Rural Old-Age Care

Yue Song

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Aug. 11th, 2024; accepted: Aug. 22nd, 2024; published: Sep. 12th, 2024

Abstract

In the report adopted by the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee, it is clearly pointed out that “narrowing the difference between urban and rural areas and promoting the common prosperity and development of urban and rural areas”. Among public services, elderly care service is an important part and a key problem to be solved for common prosperity. At present, the rural elderly care system has the problem that the relevant laws of rural elderly care security are not systematic, there is a gap in the protection of the rights and interests of the elderly, and there is a problem of inadequate legal enforcement and supervision mechanism, which has led to the “system idling” of the rural elderly care legal system to a considerable extent. In view of this situation, measures such as refining the legal system of laws and regulations and strengthening legal

文章引用: 宋悦. 农村养老中的法律保障问题研究[J]. 法学, 2024, 12(9): 5653-5658.

DOI: 10.12677/ojls.2024.129804

enforcement and supervision are proposed. The aim is to promote the effective implementation of the national legal protection system for the elderly in rural areas.

Keywords

Rural Old-Age Care, Legal Protection, Pension Model, Legal System

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

党的二十大报告明确提出要全力推进乡村振兴，推动乡村的文化、产业、人才、生态、组织的各方面振兴。乡村振兴战略建构了多重战略维度，其中人的振兴至关重要，而老年人是其中不能忽视的群体。根据国家统计局发布的数据，近年来我国农村老年人口数量不断增加。尤其是自 2010 年至 2020 年间，农村老年人口数量显著增加，到 2020 年已超过 1.2 亿人[1]。这表明农村老年人口占农村总人口的比例持续上升，老龄化趋势明显。同时，受城市化进程、经济发展和社会变革等多重因素影响，农村家庭规模逐渐缩小，传统的多代同堂家庭结构逐渐被核心家庭所取代。这使得老年人在家庭中的支持网络变得脆弱，增加了他们独自面对生活的风险。研究农村养老法律保障问题，在当前社会背景下具有极其重要的意义，它不仅关乎老年人的福祉，也深刻影响着社会的整体稳定与和谐发展。研究并加强农村养老法律保障，旨在通过法律手段确保每位农村老年人都能享受到基本的养老服务和权益，缩小城乡养老差距，是实现社会公平与正义的重要一环。另一方面通过保护老年人的经济供养权、生活照料权、健康保障权、精神慰藉权等基本权益，能确保他们晚年生活的质量水平。

2. 农村养老现状及法律保障

2.1. 现状分析

当前我国的农村养老形式多样，在不同的地域呈现出不同的模式，从总体上来说，在经济来源、居住方式、医疗服务方式、精神慰藉情况具有某些相似性。首先，就经济来源来说主要有家庭供养、养老金与补贴、自我劳动收入等方面。对于第一种经济来源，由于强调子女对父母的赡养义务，反馈模式可以说是中国亲子关系的特点[2]。子女外出务工或务农所得的收入，部分用于支持老年人的生活，然而随着年轻劳动力的外流以及多子女家庭减少的情况下，家庭供养的压力逐渐增大。第二种自我劳动这一方法受限于老人的技能以及生产资料，主要以农业生产、手工艺制作等低回报劳动为主，随着老人年龄的增长带来的劳动能力的下降，这一经济来源具有不稳定性。因此，农村养老保障的最主要来源即养老金与补贴，近年来，随着社会保障制度的完善，农村老年人开始享受国家提供的养老金、高龄津贴、最低生活保障等补贴。这些资金虽然有限，但在一定程度上缓解了老年人的经济压力，更具有稳定性、持续性，因此越来越成为国家养老事业中的重要组成部分。在居住方式方面，多数为独居、家庭居住，以农业生产和休闲娱乐、社交活动为主。在医疗服务方面，存在医疗资源匮乏，医疗设施落后，医护人员短缺等问题，医疗保障制度作为老年人的一道保险，以农村合作医疗为主，在很大程度保障农村老年人就医的同时还存在着报销比例与范围有限等问题。因此，农村养老保障涉及了多方面的内容，然而在某些方面仍然存在不足之处。

2.2. 现有农村养老法律保障框架

我国现行法律体系中，对农村养老的法律保障是多方面且多层次的，涵盖了《宪法》《老年人权益保障法》《社会保险法》《农村五保供养条例》等相关法律法规与行政条例。《宪法》作为国家的根本大法，为农村养老保障提供了最基础的法律依据。宪法中明确了国家尊重和保障人权，以及国家发展社会保险、社会救济和医疗卫生事业等条款，这些原则性规定为农村养老保障制度的建立和完善提供了宪法基础。为了满足日益增强的对老年人权利权益的保护的需求，为了能够切实地统合法律资源保障老年人，促进养老事业的发展，传承中华民族优秀的尊老敬老的传统美德。1996年颁布了《老年人权益保障法》，这是一部专门针对老年人的法律，其核心条款包括明确老年人的年龄，保障老年人依法享有的权益，包括物质和精神等层面。2010年颁布的《社会保险法》中规定了农村养老保险制度的相关内容，该制度现已无缝衔接至城乡居民基本养老保险体系中，实现了缴费机制与待遇领取规则的统一规范。2006年公布的《农村五保供养工作条例》，主要面对的是农村中没有劳动能力、没有固定收入来源的人群，如老年人、残疾人和未成年人。其中的“五保”细化为饮食供应、衣物供给、居所安排、医疗保障以及身后事料理五大核心领域，确保受助对象在生活各方面得到必要的照顾与实质性的物质援助。

3. 农村养老中的法律保障问题

3.1. 农村养老保障制度碎片化

随着现代化的进程，养老保险制度在法律方面得到不断完善，然而仍存在着不平衡不充分的问题，当前农村养老保障涉及的法律包括但不限于《宪法》《社会保险法》《老年人权益保障法》……然而在这些法律当中存在着体系分散、不够完善、与其他社会保障制度衔接不畅的问题。如《宪法》第三条规定国家保障老年人依法享有的权益，涵盖了个体从国家及社会各界获取经济援助的权益，以及享有各类社会服务与特殊优待的法定权利。第二十九条强调国家通过基本医疗保险制度，保障老年人的基本医疗需要。第三十一条明确国家对认定为经济困难的老年人给予基本生活保障、医疗健康支持、适宜居住条件及其他必要救助措施的综合体系。但是由于宪法的原则性和根本性问题，作为我国的根本大法，只是在最基础的程度上保障权利，无法直接应用于司法实践中。同样的，《社会保险法》也有类似的问题，第二十条指出新型的农村养老保险是以个人缴费、政府补贴与集体补助相结合。第二十二条规定城镇居民社会养老保险可与农村社会养老合并实施。在《社会保障法》中，养老条款作为重要组成部分呈现，同样大多数呈现为纲要性与基础性条款，如第二十二条，要求各地政府结合实际情况对当地的城市与农村养老情况做出调整，涉及到老年人的大多数为医疗保险以及部分收费缴费标准。在具体实践中，还是以当地政府的政策为主，出现了法律制度保障制度碎片化的问题。由于历史原因和地区差异，我国农村养老保险制度存在碎片化现象，不同地区之间的制度差异较大，导致制度衔接困难。同时农村养老保险与城镇职工基本养老保险、最低生活保障等其他社会保障制度之间的衔接不够顺畅，影响了养老保险的整体效能。在《老年人权益保障法》等法律中也存在类似的问题。

3.2. 老年人权益保护实然层面尚待完善

老年人权益是法律要保护的重点对象，在事实上老年人群体中，尤其是农村老年人群体，存在着财产继承、赡养义务、医疗服务、精神赡养等方面的权益保护不足的现象。法制保障力度的不断增加却并没有在实然层面改善父代的养老状况，家庭养老法制在实然层面走上了“制度空转”的困境，实然层面空巢老人问题或者说家庭养老问题流向法律系统的数量并不多[3]。如在财产继承方面，存在着如房产等财产被侵占，将房产过户给子女后，却遭遇子女拒绝赡养的情况；因财产分配不均导致家庭矛盾，进而

引发对老年人的忽视和虐待的问题。尽管我国有《继承法》等相关法律，但在具体操作层面，针对老年人财产继承的细致规定和保障措施仍显不足。老年人在财产被侵占后，往往因法律意识淡薄、身体条件限制或缺乏经济支持，难以有效维权。在法定赡养中，存在着子女不履行赡养义务、精神忽视等问题。在医疗方面，存在部分医疗机构和医护人员利用老年人对医疗知识的缺乏，进行虚假宣传、过度医疗等行为，损害老年人的健康和经济利益，尤其是近年来部分机构以国家政策提供免费做手术为名，对农村老年人进行过度医疗。在精神赡养方面，中国传统文化中，儒家孝悌伦理的理想形态，“孝道”包括物质层面的养亲、精神向度的敬亲、规范向度的无违、道德向度的谏诤、心理向度的忧思以及社会向度的显耀六个方面，显然在老人赡养的精神层面，法律可涉及的部分更加难以界定，也存在着救济机制不足的问题[4]。

3.3. 法律执行与监督机制不充分

农村养老保障服务建设发展落后于城市，农村养老保障服务法律实施效果不佳的问题是客观存在的[5]。农村地区法律执行难、监督不到位的问题，受到多种因素的制约。首先，农村法律资源匮乏，农村地区缺乏足够的律师、法律援助机构等法律资源，对村民的法律知识普及不够，许多农民的法律素养较低，对法律的理解和运用能力有限。尤其在农村普及法律需要特别考虑到当地的风俗习惯，某些地区还长期存在着认为运用法律解决家庭纠纷是家丑的落后思想。其次，农村地区执法具有较大难度，由于农村地广人稀、人口居住分散，农村地区的执法手段相对单一，多数缺乏先进的科技设备和信息化手段支持，也无法配备足够的工作人员。农村的养老保障工作不仅包括提供经济、医疗方面的保障，老人的人生安全、心理状况、个人隐私等内容也包含其中，需要当地政府具有一定的农村执法能力与力度。最后，监督机制不健全，农村地区的民主监督机制尚不完善，监督主体不明确，监督力量薄弱。监督方式多依赖于上级部门的检查和指导，缺乏多元化的监督渠道和手段。

4. 完善农村养老法律保障的建议

4.1. 完善法律法规体系

针对上述在农村出现的养老保障过程中的法律问题，应当对其存在的法律空白、可操作性不强、针对性不强等问题进行调整，必须要随着新时代农村形势的变化，不断完善法律法规体系。首先必须明确覆盖范围，不仅要关注沿海经济发达城市也要关注内陆较贫困地区，不仅要关注汉族生活的农村，也要关注少数民族的农村养老问题，确保所有农村老年人，无论其经济状况、职业背景或居住地点，都能被纳入养老保障法律体系。尤其是特别关注贫困、孤寡、残疾等弱势老年群体，给予特殊保护，有需要的情况下可以适当颁布某些关于农村养老保障的单行法，点对点地进行有针对性地法律保护，以弥补部分由于养老保险法律过于笼统和宽泛带来的法律空白。其次必须要细化权益保障，《宪法》《社会保障法》中基础性地表述了要保护老年人权益，然而没有明确老年人的具体权益。在设定法律细则中，应当明确农村老年人在养老金领取、医疗服务、长期照护、精神慰藉等方面的具体权益，尤其是关注老年人在精神层面保障的可实施性。虽然《老年人权益保障法》在其中规定了子女的精神供给的义务，然而缺乏可操作性，在实际的法律实践中并不能发挥其作用，应当更加细化权益，作为一个体系问题，应当作为一个重要问题进行细化，确保法律条款具有可实践性。最后，推动信息化建设，农村的信息化程度较城镇相对落后，在一定上也导致了法律资源不足的问题，因此要实行较为完善的法律保障制度，应当利用现代信息技术手段，建立农村养老服务平台和信息系统，实现养老法律服务需求与供给的精准对接，提高服务效率和质量。

4.2. 加强法律执行与监督

农村养老保障以农村老年人为保障的对象，其中政府应当作为其中的变革重点，政府在相当长的时间内处于主导地位，我国政府在社会保障领域存在“重城市轻农村”的思想，在农村养老服务体系中长期缺位，农村养老依靠内生性供给的特征明显[6]。只有政府做到了明确职责、程序公正，才能统合各种资源，集合全部力量形成合力。严格落实行政执法人员资格管理和持证上岗制度，定期组织行政执法资格考试，提升执法人员的专业素养和业务能力。健全新型行政执法工作机制，利用信息化手段，实现执法数据深度融合、监管信息全面共享。实际早在《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中就已经明确提出，利用互联网优化养老服务的供给，提升养老服务的质量，满足老年人多元化的养老需求[7]。在监督方面，农村养老保障监督机制是整个农村养老保障运行机制的有机组成部分，它的组成部分包括行政监督系统、代表监督系统和司法监督系统[8]。充分利用新媒体平台，加强对政府执法行为的舆论监督，促进政府依法行政、高效履职。推动农村法律顾问从有形覆盖向有效覆盖转变，为基层群众提供便捷高效的法律服务。强化诉源治理，深化律师调解工作，引导村民运用法治思维和法治手段维护自身合法权益。鼓励公检法人员及律师队伍等法律工作者进村，为农民提供面对面服务，解决复杂矛盾纠纷。

4.3. 提升村民养老法律责任意识

在我国人口老龄化的程度加深的背景下，如何在人口较少、人口结构较特殊、经济发展较落后的农村地区保障老年人权益，不仅需要立法、行政的支持，同样需要当地群众尤其是老年人群体增强法律意识。老年人不仅要懂法，也需要会用法，才能不断增强其自身的自我保护能力。一方面，应当加强对农村中小学生的法治教育，培养他们的法律意识和法治观念，为未来成为知法、懂法、守法的公民打下基础。定期开展普法教育活动，将法律知识送到农村基层，通过宣传栏、宣传册、讲座等形式向农民普及基本法律知识。在农村地区建立法律咨询站点或热线电话，为农民提供便捷的法律咨询和援助服务，可以联系并组织律师、法律志愿者等深入农村开展法律援助活动，为农民解决实际问题。另一方面，为加强老年人的自我保护能力，可以针对农村老年人开展法律培训活动，重点讲解与他们生活密切相关的法律知识(如婚姻法、继承法、土地法等)，提高他们对自身权利的认识，在一定程度上能够运用与自身相关法律。同时可以鼓励老年人积极参与社会活动和社区治理，通过集体行动维护自身权益，形成某些维权小组，加强责任感与归属感。

5. 小结

共同富裕的一个重要标志是全体人民共享改革发展成果。完善农村养老保障法律，确保农村老年人老有所养，是实现共同富裕的必然要求。在社会主义现代化进程中，完善农村养老法律保障的重要性和紧迫性不容忽视，其对于推动社会和谐稳定、促进农村经济发展、保障农民基本权益具有重要意义。养老保障制度直接关系到农村老年人的生活质量和幸福感，通过加强农村养老保障法律建设逐步缩小城乡之间的养老保障差距，能够一定程度上促进城乡协调发展，为共同富裕目标的实现奠定基础，这正是百年来身处农村的人们所盼望的“老有所依”。

参考文献

- [1] 翟清岩, 朱光明. 新型城镇化背景下农村养老服务体系构建[J]. 邢台学院学报, 2018(2): 23-26.
- [2] 费孝通. 家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动[M]//费孝通. 孝通全集: 第十卷. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2009: 38-56.

-
- [3] 姚明, 陈广明. 回家看看的困境与破局: 老年人精神赡养权益保障的实证分析[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2018(4): 107-116.
 - [4] 涂可国. 儒家孝悌伦理的理性审视[M]//涂可国. 中国文化论衡. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 6-7.
 - [5] 马流辉. “农民农”: 流动农民的异地职业化——以沪郊南村为个案的初步分析[J]. 中国农村研究, 2013(1): 179-198.
 - [6] 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.
 - [7] 胡光志, 谢丽华. 民族地区农村养老法律保障研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021(6): 53-58.
 - [8] 柯楠. 建立农村养老保障法律制度的思考[J]. 行政论坛, 2010, 2(17): 81-84.