

# 养老服务体系建设的法治化保障研究

王晓星

中共南阳市委党校,河南 南阳 473000

**摘要:**养老体系建设是一项涉及政治稳定、经济发展、产业升级等方方面面的长期而复杂的系统工程。“社会发展,离不开法治护航;百姓福祉,离不开法治保障。”加快构建适应我国国情的养老服务法治体系、严格执法加强养老服务领域的综合监管、加强对养老服务的司法支持和保障、以重点普法保障养老服务事业健康发展,全面加强养老服务领域的法治化保障,是我国养老服务事业高质量发展的必由之路。

**关键词:**养老服务;体系建设;法治化

养老问题已日益成为困扰个人、政府、社会的重大民生问题。加快完善养老服务体系、发展老龄服务事业和产业是惠及全体人民,尤其是老年人的重要课题。“社会发展,离不开法治护航;百姓福祉,离不开法治保障”,要解决好老龄服务事业中的诸多问题,在养老体系建设上,就要注重发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用,通过加强对养老服务体系的法治保障来推进我国养老服务体系的良性发展,更好地解决这一重大民生问题,真正践行中国共产党在社会发展中始终坚持以人民为中心的这一初心。

## 一、我国养老服务体系建设的法治化必要性

### (一)我国人口老龄化的形势日益严峻

1999年,我国60岁及以上老年人口比例超过10%,开始进入老龄化社会。截至2021年,我国60岁及以上老年人口达2.67亿,占总人口的18.9%,处于轻度老龄化阶段。“十四五”时期占比将超过20%,进入中度老龄化阶段。预计2025年60岁及以上老年人口将突破3亿,预计在2035年前后进入重度老龄化阶段。从“十四五”时期进入中度老龄化,到2035年前后进入重度老龄化阶段,再到2050年左右人口老龄化达到峰值,这一进程与全面建设社会主义现代化国家新征程的“两个阶段”基本同步,对从全局上、战略上发展老龄事业提出更高要求。

(二)加强养老服务法治体系建设应对人口老龄化突出问题

如前所述,我国人口老龄化形势日益严峻,这

已成为我国发展过程中所面临的最为突出的现实问题之一。建设与人口老龄化进程相适应的养老服务体系的重要性和紧迫性日益凸显,任务也更加艰巨。

法治作为人类文明进步的重要标志,早已成为中国共产党带领中国人民治国理政的基本方式。将社会治理问题法治化,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用是改革开放以来,党和国家在治国理政中逐渐成熟起来的经验之一。所谓法治化,即对一个国家的政治经济社会生活等某一领域建立健全完善的法律制度进行规制,并以法治方式解决该领域问题。养老服务体系的法治化,就是使养老体系建设规范化、法律化,使我国的养老体系建设领域实现有法可依、有章可循。一般而言,一个社会的养老服务体系的法治化水平越高,相应地,其养老服务体系建设与服务的水平和质量就相对越高。

所以,健全法律制度、走以法治为本的路线、提高法治化保障水平来应对人口老龄化的挑战,已经成为当今世界上多数国家的共识并已被各国实践所广泛验证。面对人口老龄化难题,必须先有完善的制度作保障,没有法治化作为保障,养老体系建设即使有再多的想法也很难实现有效推进。面对当前我国人口老龄化的严峻形势,将养老体系建设纳入法治化的轨道,发挥立法的引领推动作用,依靠法治来破解难题,是缓解巨大养老服务需求,加快社会养老服务事业发展的必要措施。

**作者简介:**王晓星,女,法学硕士,中共南阳市委党校行政管理教研室副主任,副教授,行政法学,中国特色社会主义法治理论。

## 二、我国养老服务体系法治化的现状与问题

### (一) 我国养老服务体系法治建设现状

我国《宪法》第四十五条规定,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。这在国家根本法层面上为老年人享有社会养老服务权利提供了坚实的法治保障。1996年作为对我国老年人权益保障具有里程碑意义的《老年人权益保障法》颁布实施,后历经三次修正,特别是2012年修正中增设了“社会服务”专章和相关条款的规定,为老年人享有养老服务提供了确切的法律保障,也明确标志着我国已经开始了加快养老服务体系法治化的步伐。从1993年11月,民政部等14部门联合印发《关于加快发展社区服务业的意见》,首次提出“养老服务”概念以后,国务院部委以单独或联合的方式多次发文指导养老服务体系建设工作。据不完全统计,党的十八大以来,党中央和国家层面出台有关社会养老服务体系的规范性文件就接近30个。在正式的立法上,2021年《民法典》施行,增加了涉老条款,为老年人享有养老服务提供了民事权利上的保障。在部门规章这一层级,国家当前仅针对养老机构做出了规定。<sup>[1]</sup>2020年11月,新修订的《养老机构管理办法》施行,取代了同名的旧规。另外,近年来养老服务的地方性法规不断涌现,多个省份和地级以上城市均制定了相应的地方养老服务法规。

当前,我国已经建立起一个以《宪法》为基础,以《老年人权益保障法》为主体,从法的渊源上来看,包含行政法规、地方性法规、规章和大量的规范性文件以及相关行业标准、技术规范为支撑,涵盖基本医疗、公共卫生、公共文化等多个领域和内容在内的养老服务法律政策制度体系。

### (二) 当前我国养老服务体系法治建设中存在的问题

从我国的养老服务体系法治化发展现状来看,我国养老服务的法治化保障水平还不高。一方面,我国的养老服务法律体系不健全。当前我国在规范社会养老服务领域的法律主要散见于《老年人权益保障法》《民法典》的文本规定中,行政法规没有,部门规章乏善可陈。鉴于养老服务体系建设工作是一项复杂的系统工程,所涉及的权益义务主体也较多、法律关系比较复杂,其调整对象和范围的复杂性与确定性,对在该领域进行专门立法提出了要求。而目前我国在养老服务的专门立法方面还处于空白状态。例如在关于居家养老服务、社区养老服务、规范机构养老服务,尤其是民办养老机构方面在国家层面立法上都处于

无法可依的状态。而从地方立法层面来看,在这一领域的上位法、专项法缺失背景之下,地方立法频繁出台。但相关的规定内容比较原则和空泛,可操作性不够强,有的缺少相应的实施机制,因此与指导地方养老服务的具体实践之间还有着一定的差距。除了前述法律、行政法规、地方性法规和规章以外,在实践当中当前规范养老服务体系发展的主要是各类规范性文件。这些以“通知”“意见”等命名的政策性规定成为当前我国养老服务体系发展的主要现实依据。总体来看,当前我国的养老服务体系法治化建设存在着养老服务的顶层法律制度缺失,主要立法层级偏低,约束力差,各地政府关于养老服务方面的规范性文件虽多,但比较零散,呈现碎片化特点,所涉及的内容不全面,系统性不强,可操作性不够,在养老服务领域普遍存在无法可依和有法不依的现象。

一方面是养老服务领域的法律体系建设不够完善,另一方面是在养老服务体系法治建设运行当中,还存在着养老服务的制度运行的随意性大、强制性弱、司法配合力量不足和普法效果差等问题。<sup>[2]</sup>例如,在养老服务的司法领域,涉老的法律援助制度还没有建立起来,老年人在获得养老服务过程中发生争议时,在诉讼维权当中无法获得制度性的帮助。在普法和守法领域,一些单位和机关负责人对养老服务不够重视,甚至是漠视相关的法律规定与规范性文件,不积极配合进行义务的履行,这也导致社会养老服务的效果大打折扣,影响了老年人获得社会养老服务的实际效果,这些都是当前我国养老服务体系法治化保障力量不足的表现。

## 三、加强我国养老服务体系法治化保障的思路

### (一) 加快构建适应我国国情的养老服务法制体系

立法先行是建强养老服务体系的基础和保障,这也是现今世界上很多国家所认同的一条基本经验。面对当前我国日趋严峻的老龄化趋势,发挥法制为养老服务保驾护航的作用,以立法积极回应社会特别是老年人群的现实需求,加快构建倾向于老年人群权益保护的养老服务体系法律法规建设刻不容缓。一方面,要继续完善我国养老服务领域的法律。如前所述,我国《老年人权益保障法》虽然在2012年修订时增添了“社会服务”专章,但该章的规定较为笼统,过于原则,具体的权利义务关系方面规定不够明确,缺乏保障措施,特别是它难以有效调整各方主体在养老服务领域的关系,所以亟待细化和完善。同时,还要加快养老服务领域的专门立法。要筹划制定既符合社会

领域立法一般规律,又符合老年人实际需求和行业发展需要的“养老服务法”“无障碍环境建设法”等法律,加快适老化法律体系和制度框架的建设,为养老服务体系建设的法治化提供坚实有力的上位法基础。另一方面,各地方要充分发挥地方立法灵活性、熟悉地方特点的优势,及时制定适应地方养老服务事业发展需要的地方性法规、规章和规范性文件。积极探索建立地方互助养老机制、长期医疗护理的保险、志愿者服务养老的激励机制等,如可以通过地方性法律规章对志愿者服务进行保障,建立个人参与养老服务的志愿者服务机制,鼓励更多的人参与社会养老服务,为养老服务事业发展提供制度保证。另外,国家还应尽快出台养老服务从业人员特别是专业护老人员的职业技能标准,以标准的设立来提高养老服务人员的职业技能水平,督促培养专业化的养老护理人才和队伍。总之,今后一个时期,在立法领域还需以全面性、完备性、规范性、可操作性为标准进行查漏补缺,积极推进养老服务领域法律法规和政策文件的研究制定,及时跟进相关法律法规的立改废释,为养老服务体系的建设提供制度化依据和法治保障。

#### (二) 严格执法,加强养老服务领域的综合监管

有了好的法律制度只是前提和基础,良法还需执行和监督。增强养老服务体系建设的法治保障,还必须持续严格执法、加强养老服务领域的监管。养老服务领域负有监管职能的各方主体要进一步明确各自的监管职能,一方面各司其职、各尽职责,另一方面要加强联系、协同监管和信息共享,提升综合监管效能,推动形成职责明确、分工协作、科学有效的跨部门的综合监管制度。特别是要对相关部门在监管领域的不尽职不尽责行为,明确法律责任。同时要完善全流程养老服务监管体系,加强养老服务领域风险防控,规范养老机构服务行为,健全养老服务领域风险防范机制,开展养老领域非法集资防范和处置行动,严厉打击欺老虐老等侵害老年人合法权益的行为。探索创新监管方式,在养老服务领域建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。在对养老服务质量进行规范和监管过程中,监管思路要具有一定的前瞻性,特别是根据时代和实践的发展,要及时将监管对象扩展到物业管理、社区养老服务中心等方面。此外,注重运用大数据、云计算等现代信息技术,升级监管的技术手段,加强监管部门之间的信息整合,实现不同部门之间监管的互联互通,提高养老服务监管的覆盖面和效率,保障老年人合法权益,促进养老事业更好更快发展。

#### (三) 加强对养老服务的司法支持和保障

当前我国在司法领域,养老服务体系建设的司法支持力度还远远不够。涉老的法律援助制度还没有建立。很多时候老年人诉讼维权不能得到制度性的帮助。在以居家为基础、社区为依托,机构为补充、医养相结合的现代养老综合服务体系背景之下,养老服务主体、从业人员、监管部门、老人、家庭等等多方主体之间关系复杂,矛盾纠纷的发生是一种常态,各种纠纷数量逐年递增。为此,司法系统要建立司法支持服务机制,建立老年人的法律援助机制、纠纷调解机制,为有需要的老年人提供相关的法律咨询服务、便民诉讼等司法服务和帮助,体现对老年人群的司法关怀和尊重支持。另外,加强对养老服务的司法支持还体现在,司法机关在涉老民事判决中应注意平衡老年人权益保护与养老产业发展之间的关系。在涉老行政诉讼案件中督促行政机关执法的改进。在刑事诉讼案件中严厉打击养老保障领域的玩忽职守、贪污受贿和故意侵害老年人的不法行为。以公正司法稳妥促进养老事业发展,促进养老产业的规范化运行。

#### (四) 以重点普法保障养老服务事业高质量发展

要通过重点普法、积极普法来保障老年人群养老服务领域相关权益的实现。在加强养老服务体系建设的法治化保障中,普法工作作为法治的最后一环同样不可忽视。今后,要把与养老服务领域相关的各类单位的主管人员作为普法的重点对象。这一类人群不单是自己守法的问题,他们因为其工作性质和地位,是单位成员相关涉老权益实现的窗口和渠道。因此,在强调加强养老服务体系建设的法治化保障中,必须重视对这一群体的普法工作,要促使其尊法、学法、守法、用法,及时兑付法律法规赋予单位员工的涉老权益。另外,作为保障对象的老龄群体,常常也是最不了解法律规定的群体,我们现在的法律宣传也经常忽略这一群体,导致部分老人在涉老权益被损害时,没有拿起法律武器的意识,错失了受到法律保护的机会,因此,下一步,老年人群体也应当纳入养老服务法律宣传的重点对象当中去。

综上所述,养老服务体系建设的法治化保障是一项涉及政治稳定、经济发展、产业升级等方方面面的长期而复杂的系统工程,加强养老服务领域的法治化保障是我国养老服务事业高质量发展的必由之路。

#### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 祁雪瑞. 论养老保障法治化[J]. 河南司法警官职业学院学报, 2019, 17(3): 66-71.