



立法保障老年人社会照料服务

中国社会科学院法学研究所 董文勇

从家庭照料到社会照料的基础

老年人的生活照料形式经历了从家庭照料到社会照料的过程。这一转变的

基础大致有三个——伦理道德基础，经济基础，社会基础。

(一) 伦理道德基础

老年人生活照料模式深受文化背景的影响，具有不同伦理价值观念的民族，老年人生活照料模式往往会存在很大差

异。如在提倡孝道的儒家文化影响下, 东方国家的养老模式主要是家庭照料。这种理念甚至已经超出纯粹道德的范畴, 进入法律视野, 例如我国《婚姻法》第二十一条规定: “……子女对父母有赡养扶助的义务。”而在深受基督教文化影响的西方社会, 人格独立观念深入人心, 老年人主要依靠自己的力量安度晚年, 自身力量不足的, 才诉诸家庭或国家、社会的力量来养老。而国家和社会也为此提供了制度上的便利, 如建立社会保险性质的护理保险制度。在传统道德社会, 基于道德的家庭内部扶助既源于家庭成员内心的道德自觉性, 又出于外部道德舆论的压力。而且在某些社会形势下, 如在中国礼法社会, “出礼而入刑”, 社会道德观念在一定程度上就起到了“法律”的作用, 道德和法律的界限并不清晰, 而是相互渗透、相互补充、在一定程度上甚至相互替代的。不孝行为非常有可能导致道德或法律的严厉制裁。鉴于老年人家庭生活照料对于维护社会稳定方面的强大作用, 统治者也不遗余力地推行这种道德观念和社会价值, 如中国封建统治着“罢黜百家、独尊儒术”, 宣扬“二十四孝”文化等。近代以来, 传统伦理道德对社会控制的作用相对下降, 除非法律对家庭成员间相互扶助的义务作出明确规定, 否则传统道德难以以为老年人获得子女生活照料提供强有力的保障。

(二) 经济基础

老年人家庭生活照料是最为传统、原始和历史最为悠久的养老模式, 而这种模式在经济发展水平不高和社会结构单一的条件下具有历史的必然性。在私有制社会, 经济利益界限清晰, 经济资源稀缺, 个人财产的多少直接决定年老以后的生活状态和生活水平, 因而寄希望于他人慷慨解囊是不切实际的, 而且在没有外力的干预下, 也不可能成为常态。而生产力高度发展形成社会分工日益细密的生产方式, 人与人之间经济界限在宏观上趋于模糊, 在微观上却随着现代财产法律制度的深化而更为明确。从全社会

层面上看, 老年人在年轻时为社会和他人作出了贡献, 年老时理应获得国家和社会的扶助。从家庭内部上看, 老年人年轻时养育子女可以视为是一种投资(尽管这种说法几近冷酷, 但在客观上可以作此理解, 这也能解释子女养老传统观念的经济理由), 也是老年人社会风险的纵向分散机制, 即年轻时将财富沉淀在子女身上, 当年老的时候再从子女身上取走——这种机制对于父母和子女都是最为理性、最为合理的选择。此外, 家庭内部的生活照料受到家庭成员经济能力的影响。在同样年老的情况下, 非由于老年人个人的原因而是由于子女的经济能力的原因, 老年人的生活水平会存在很大的差异, 进而形成苦乐不均的局面, 而这种局面与社会公正价值格格不入。老年人生活照料的社会化则意味着, 老年人在丧失劳动能力后的生活不会受子女经济能力的影响, 而与个人在年轻时的努力和社会贡献相关, 并且在保障水平上也不会存在天渊之别。

(三) 社会基础

家庭结构的变化使得老年人生活照料社会化成为必然。在传统社会, 个人不具有独立的人格, 个人依附于家庭, 或者更确切地说是依附于家长。东、西方在社会发展过程中均经历了此种社会发展阶段, 只不过是西方更早地完成了“从身份到契约”的更替。个人与家庭结成利益共同体, 个人的风险即是家庭的风险, 个人的困苦不可避免地殃及家人, 无论从家庭成员个人利益出发还是家庭整体利益, 家庭成员中强者对弱者的扶助成为必然。故家庭成为家庭成员相互互助的最基本的形式。在现代社会, 生产方式的改变促成人性的解放和人格的独立, 家庭人变成社会人, 人的社会性得到更大程度的彰显。而这种独立首先取决于经济的独立以及生产方式对社会生活模式的深刻影响——个人在经济上对家庭的依赖程度降低, 经济竞争的压力也促使传统大家庭式的生活方式已不适应生产方式和生活方式, 小家庭成为最与之相适应的家庭结构, 这样的家庭一般式最为核心、

最为精简的三口之家。传统家庭概念发生转变, 老人在“大家庭概念”中处于家庭活动的边缘。同时, 社会行为准则发生改变, 在世俗社会, 道德的约束性大为降低, 法律作为最低道德准则的载体也难以对社会成员生活的干预细致入微, 因而照顾老人蜕变为一种颇具弹性的道德义务或者很容易被架空和规避的法律义务。在“家庭人”到“社会人”的转化过程中, 家庭扶助功能的弱化客观上要求以一种社会机制来保障“社会人”年老所需, 因此老年人扶助也必须进行“家庭化”到“社会化”的转变。

老年人生活照料服务社会化的必要性

第一, 我国老年人数量多、增长快。在国际上, 老龄化社会是指60岁以上老人占社会总人口的10%以上或65岁以上的老人占社会总人口的7%以上的社会。我国于1999年开始步入老龄化社会, 进入21世纪后, 我国60岁以上老年人口已达1.32亿, 并且以每年3.2%的速度急剧增长, 2030年到2050年中国即将面对人口老龄化最严峻的时期。

第二, 我国老年人照料服务需求增加, 社会赡养负担持续增加。随着生活条件和医疗保健条件的改善, 老年人预期寿命持续增加。同时, 20世纪80年代后, 我国的疾病谱发生了重大的变化, 一些非传染病成为主要病因和死因。1998年我国60岁以上老年人的健康状况很差的比例为28.9%, 而大约有20%的老年人需要长期照顾。但是, 随着计划生育政策的推行, 社会人口结构发生了巨大的变化, 劳动力规模相对萎缩。1953年我国老年人赡养比为7.44, 随着计划生育政策的推行和预期寿命的增长, 劳动人口赡养老年人的负担将会持续增加。预计到2010年, 需要由8个劳动年龄人口来共同负担1个65岁以上的老年人; 到2050年前后, 可能会达到不足3个劳动力赡养一名65岁以上老人的水平。

第三, 家庭照料难以满足老年人赡养护理的需要。自1982年以来, 我国的家

庭结构一直朝着小型化方向发展,家庭户均人数减少,一代户比重上升,二代户比重下降,更多的老年人没有与其子女生活在一起。与此同时,老年人对照料护理的需求随年龄的增长而增加。家庭照顾功能在弱化的情况下,如果要使老年人分享社会发展成果、享受必需的照料护理,就必须寻求家庭之外的帮助。而在农村,随着大量剩余劳动力进城务工,农村中无人照料的老人增多,很多老人不仅得不到照顾,而且仍需从事农业劳动。此外,随着社会观念的转变,“男主外女主内”的生活模式已经不再,越来越多的原从事家庭劳动的女性也逐渐成为职业女性,老年人因而失去照顾。

第四,现行家庭照护难以满足老年人照护的全部需求。在有子女且子女具有赡养护理能力的情况下,老年人基本能够在家庭内部得到生理和安全的需要,其社交需要、尊重需要和自我实现需要也能得到部分满足。但是对于无子女、或子女不便于和老人长期居住的情况下,老年人的照顾护理需求以及其他正常的生活需求则难以得到基本的满足,进而容易陷入精神空虚、缺乏慰藉、感情落寞等,生存尊严和生活质量得不到保障。

第五,现行社会保障制度难以满足老年人社会照料的需要。其一,养老保障体系不健全,覆盖面窄,保障形式落后。目前我国养老保障主要覆盖的人群是在国家机关、事业单位、社会团体和国有企业工作的职工和已经在这些单位离休、退休的人员,而个体经营者、灵活就业人员、农村老年人、多数农村劳动者没有得到养老保障制度的保障。其二,社会救助制度不健全,农村五保供养的享受资格过于严苛,城乡最低生活保障制度还很不完善,贫困老人的物质生活还没有得到切实的保障。其三,医疗保障制度还很不完善,医疗保险待遇仅限于疾病治疗,新农合只提供有限的保健待遇,陪护费、护工费、洗理费、文娱活动费等与治疗 and 保持健康紧密相关的费用不在医疗保险保障范围之内。其四,社会保障待遇的提供形

式主要实行现金给付,不包括劳务给付。而在老年人社会活动能力有限的情况下,用现金也不一定能够购买到照看护理服务,而且商业化的照护服务也很难非常贴切地满足老年人护理需求。最后,社会保障待遇水平过低,老年人的所能享受的养老金一般不足以使其购买商业护理服务。

老年人护理立法及形式

老年人所需要的社会照料主要是生活照顾、医疗护理以及帮助其参与社会。目前我国的社会服务机构数量有限,主要是国家、集体或社区举办的各种福利和活动机构。相比之下,商业性看护服务是老年护理服务的主要形式。但是,老年人的社会照料服务具有一定的社会政策性,解决老年人尤其是贫困、孤寡老人的护理问题是人道主义的内在要求之一,是保障社会稳定的重要环节,也是通过解除劳动力的后顾之忧来充分解放劳动力的必要内容,更是促进社会福利水平、文明程度、良好社会风尚和优良道德传统的必然要求。因此,商业性医疗照护固然能够满足老年人照料需求,但是其营利性决定了这种需求是以足够的物质财富作保障的,而对于个人财力有限甚至无财力的老年人而言,则难以享受商业性照料服务。然而,国家和社会对公民的生存和发展负有保障责任,国家应当为老年人的社会照护提供基本保障,为其排忧解难,实现老年人“老有所养”、“老有所医”、“老有所为”、“老有所学”、“老有所乐”的良好、和谐的社会局面。

我国《老年人权益保障法》第三条、第四条规定,国家和社会应当采取措施,健全对老年人的社会保障制度,逐步改善保障老年人生活、健康以及参与社会发展的条件;老年人有从国家和社会获得物质帮助的权利,有享受社会发展成果的权利。尽管法律如此规定,但是现行《老年人权益保障法》将老年人所需的照料服务转移给赡养人或扶养人,照料形式仍主要依靠家庭。相应的,法律所规定的国家和社会的责任主要体现在社会实

施的提供、社会行为的规范等方面,而对于具体社会照料责任体现并不明显。而对于老年人社会保障待遇的规定,也未包含服务性内容。在服务主体缺位的情况下,对老年人这个特殊社会群体而言,其社会保障待遇很难落到实处,甚至在某种意义上,服务性帮助会比物质帮助更为现实。

老年人的社会性权益必须通过法律来保障和实现。在德国、日本等社会保障法治发达的国家,国家通过社会照料保险立法的形式保障包括老年人在内的缺乏自我照料能力的公民能够获得社会照料服务。目前我国社会保险体系还没有相应立法,随着社会的发展,我国正在面临与日本、德国等老龄化国家相似的老年照料问题。借鉴这些国家社会保险法治实践的有益经验完善社会保险法律体系,是我国社会保障法治发展的理性选择。

鉴于养老社会保障是国家、社会和个人的责任以及我国养老敬老的优良传统,我国宜以社会保险的形式为老年人提供社会照料服务。在社会照料保险的费用担负方面,我国有必要按照现行制度体例规定用人单位和个人的缴费义务,由政府财政保障社会照料保险基金的安全运营并承担最终责任,老年照料服务费用由社会保险基金和个人分担。在照料服务的提供方面,国家制定社会照料服务范围 and 费用支付标准。社会组织、企业和个人均可提供老年社会照料服务,国家规定社会照料服务提供人的资质;服务形式既可以是家庭照护并由保险基金予以补偿,也可以由社会照料服务提供人进行上门服务或在服务机构进行集中供养照料。社会照料服务不仅包括物质生活服务,还应包括精神生活服务。应当协调社会护理保险与养老保险、医疗保险的关系,实现三种保险制度在待遇提供方面的无缝对接;完善现行医疗保险制度,针对老年人医疗保健需求的实际需要制定医疗保险待遇。■

责任编辑 / 吴江平