

北京市老年人权益保障的探究

封润华

(首都经济贸易大学 人口经济研究所, 北京 100026)

摘要: 人口老龄化社会已经到来, 老年人的各项权益频遭侵害, 而老年人权益保障法仍停留在初级阶段, 老年人权益保障制度还有待完善。本文以笔者参与调查的北京市老年人法律意识及权益维护现状调查问卷的数据资料为基础, 在研究北京老年人权益保护现状过程中探索了老年人权益受侵害的原因及特点, 提出了保障老年人权益的对策和建议, 希望能对首都建设和谐社会有所裨益。

关键词: 老年人; 侵权; 权益保障

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2006) 03-0013-05

The Rights and Interests Security System of Elderly in Beijing

FENG Run-hua

(Institute of Population and Economic, Capital University of Economics and Business, Beijing 100026)

Abstract: With population aging advent, senior citizen's rights and interests are frequently suffered infringements. But law of senior citizens' rights security is still settling primary phase and awaiting perfection. Based on dates of survey questionnaire about senior citizens law consciousness and self protect actuality which the author participated in, the paper quest for reasons and characteristics about why senior citizens are liable to infringements, and bring forward countermeasures and advices of senior citizens rights and interests security in order to help capital society more harmonious.

Keywords: the elderly; infringement; rights and interests security

一、老年人权益保护现状及产生原因

老年人曾为国家建设、社会发展、抚养子女做出过不少贡献, 到了晚年本应快乐地走完人生最后的历程, 老人们最朴素的愿望也是老有所养、老有所乐。目前, 在保障老年人合法权益的法规体系方面, 先后有《北京市维护老年人合法权益条例》(1991年1月起施行) 和《中华人民共和国老年人权益保障法》(1996年10月起施行) 出台和实施, 这一方面表明了政府对老年人权益的高度重视^[1], 对保障老年人合法权益、发展老年事业, 弘扬中华民族敬老、爱老的传统美德起到了积极的促进作用, 有力地维护了广大老年人的合法权益, 促进了我国老年事业的健康有序发展。但另一方面, 在现实生活中, 还存在不少“欺老”、“损老”现象。其中, 老年人的赡养权、扶助权、婚姻自主权、自由处分财产权、继承权等权利是最易被忽视和侵犯的, 而这种侵犯往往来自他们含辛茹苦养育成人的子女。子女不赡养老人、虐待甚至遗弃老年人; 挤占或侵占老人住

收稿日期: 2005-12-06

作者简介: 封润华 (1976—), 女, 江西人, 首都经贸大学人口经济研究所2003级硕士生。

房和其他财产，以及干涉老年人婚姻等现象有上升的趋势。此外还有诸多来自家庭以外的“欺老”现象。

（一）家庭内部侵权行为

1. 财产侵权

此次调查统计表明，家庭侵权主要体现在子女赡养、财产分割、房屋产权等财产领域，以人身关系或基于人身关系而产生的财产关系纠纷为主。主要表现为以下几种类型：

（1）子女以赡养为借口夺取老人财产，或以分家产的多少作为是否赡养老人的借口而威胁老人，或直接以给付过老人赡养费为由，抢占老人自有或租用的财产，或是同住人以赡养、照料老年人生活为名，经老年人同意后，购买产权、迁入户口、更改户主目的达到后，遗弃、虐待老年人。

（2）老人配偶一方死亡之后，因遗产继承而侵犯老年人继承权的纠纷，或在老年人依据自己的意愿将财产赠予他人或变卖时出面阻挡，或是配偶死亡后另一方再婚要依法带走或处理自有财产时，受到子女或家族阻拦，使老人合法处理自己财产的权利受到侵害，给老人的财产权利造成直接或间接损失。

（3）在利益驱动下，一些不孝晚辈想方设法成为老人房屋的产权人。比如成年子女私自将户口迁入老人居住地，私自更改户主及产权（租赁）人，侵占老年人房产，影响老年人住房置换、买卖；或是共同居住的子女分配、购买住房后，仍占据老人住房，影响老年人的生活；或是拆迁过程中，成年子女冒领本应属于私有房产主的老人的拆迁补偿款，并以种种理由拒绝为老年人购买房屋，从而使老年人房屋承租权遭受侵害；或是老人过早地将自己的房产等财产作为赡养老人的条件馈赠给子女，却得不到子女的赡养，晚年生活反而失去保障，故不少房产纠纷还连环引发了赡养纠纷及再婚纠纷。

（4）再婚老人丧偶或再婚又离婚所引发的财产问题

由于再婚老人的财产所有权模糊，再婚家庭成员之间的关系复杂，而且一些子女本来就因害怕老人再婚影响自己继承房产的阴暗心理而百般阻挠父母再婚，极易发生利益冲突与再婚老人的遗产纠纷。

2. 精神领域内权益受侵

本次抽样调查的北京市老人中，约有 $\frac{1}{3}$ 的老人身边无子女，其中 26% 的老人生活在“空巢家庭”^[2]。可以预见的是，随着老龄化进程加快以及家庭结构核心化，与成年子女分离而独居的老年人的比例会不断增加。与子女同居的老人中，子女与老人不交谈的占 23.26%，较少交谈的占 40.39%，而经常交谈的仅占 35.81%，这些数据揭示出的事实是，超过半数的家庭对老年人的精神赡养情况不尽如人意（所谓“精神赡养”^[3]，就是社会、家庭共同关注老年人心理和精神上的各种需求，尽量给予慰藉和满足。其内容主要有：关心体贴被赡养人的生活，尊重被赡养人的人格和意愿，了解被赡养人的心理，与被赡养人沟通思想、交流感情，其核心是尊老、敬老、爱老）。相当部分年轻人习惯上把“养老”理解为物质与经济上的供给，认为赡养老人就是让老人不愁吃、不愁穿，吃好、穿好就算孝顺到家了，对老人精神方面的需求则考虑甚少，忽视与老人同居同乐、进行情感交流，使老人难以得到心理慰藉。心理专家指出，城镇老人退休后社会活动范围相对缩小，随着年龄增长，心理上也发生老化，进取心和风险承受能力降低，时常会感到失落、孤独、焦虑。这些心理症状比病痛本身更折磨人，如果得不到亲人、朋友、社会的排解和抚慰，必然会导致一系列心理和生理疾病^[4]。尤其在高龄老人中，心理疾患常常比生理上的病痛更多地侵扰着他们。与城市相比，农村老年人的“精神赡养”问题更令人担忧。从农村大多数老人情况看，精神赡养需求难以满足的原因是多方面的。一方面，往往只注重对老人的物质赡养，很少注重为老年人营造温馨、融洽的家庭气氛。另一方面，还有产业化发展带来的传统的大家庭分解。随着农村外出务工人员的增多，得不到子女照顾的老人也越来越多。在居家养老的老年人中，大部分老人是独立生活，儿女又不能时时在身边陪伴，精神赡养无从谈起。

(二) 老年人社会保障权益难以保障

就老年人社会保障权益方面，主要体现在养老、退休金和医疗保险方面。

1. 养老和退休金方面。大多数老年人工作生活在低工资、广就业的计划经济年代，且相当部分老人从来没有参加过工作，即使有工作，收入都比较低，因而积蓄十分有限，所谓的“老底”很难保证老年人安全地度过高龄老年期。此次调查数据也表明，目前老年人年龄和收入成反比，即年龄越大收入越低。而其所面临的生活、健康方面的问题较其他年龄段要多得多。在社会转型过程中，因单位条件的差别而导致不同单位的老年人享受社会保障水平的差距也在增大，以基本工资为基础的退休金比退休前的实际收入大为减少，有些亏损企业甚至不能按月发放退休金，造成部分老年人生活相对贫困。

2. 医疗保险保障方面。目前，普遍缺乏与老年人需求相适应的老年卫生保健服务体系，造成老人看病难的一系列问题。例如，社区医院设点不尽合理；社区医疗点费用不能报销，对享受公费医疗的离退休老人就近看病带来很多麻烦；老人进入体弱多病阶段，医药费开支数额明显增加，而目前我国的医疗保障体系，主要是针对常见病、多发病的防治，相对于各种慢性病及用于慢性病治疗的特效药品都是自费药，老年人一旦得了大病更是不堪重负，不少家庭因老人患病而返贫；另外，据医疗机构统计，北京市老年人疾病模式目前正处于从传染病为主向慢性病为主转变的过程中，慢性病患者越来越多。这当中除了生活方式的影响，还有一个不能回避的问题是老年人口的比例明显上升，多种慢性病的患病率随年龄的增加而升高。养老保险参保率低，且社会养老保险及商业养老保险的参保年龄限制在20~59岁，使年龄已达到或超过60岁的老年人被排斥于保险大门之外。可见若不改革和完善现有医疗保障制度，单纯依靠家庭负担，老年人的健康状况将难以得到有力保障。

与城镇老人相比，农村老人甚至连现行的医疗保障、养老保险等制度所带来的有限利益都无法享受到。由于二元经济体制还将长期存在，农村的老年人仍然主要依靠家庭养老。农村老人由于缺乏完善的社会保障，基本生活需求由子女提供，而子女因经济状况和思想道德水平不同，又极容易发生赡养纠纷。尽管近年来部分农村开始推行养老保险、合作医疗等制度，但随着城市经济的进一步发展，农村的青壮年将大量流入城里，身边无（少）子女、经济上无固定收入的农村老年人将更需要一部完善的涵盖全体老年人的社会保障法。

二、老年人权益纠纷特征

如前文所述，当前引发老年人权益纠纷，既有来自老年人家庭内部的原因，也有来自单位、社会组织或者有关部门执行法律法规及政策不当的原因。据调查，老人生活中涉及的法律问题最主要的是家庭生活纠纷（突出表现为赡养纠纷），其次是经济纠纷（以房屋产权纠纷为主）。另外值得关注的是，权益容易受到侵害的老年人主体较为特定，主要集中在远郊区县、低收入、女性和高龄老人，尤其是多子女且子女文化程度较低的老年人。

归纳起来，老年人的权益纠纷主要体现为以下特点：

1. 以家庭财产纠纷居多

因老年人家庭内部的原因而产生的权益纠纷，以人身关系或基于人身关系而产生的财产关系纠纷为主，且受害的老年人并不是首选通过法律途径来维权。

通过相关数据分析表明，面对因家庭成员侵权而引起的法律纠纷，受害的老年人因存在“亲情防线”的心理障碍，使得老人权益即使受到严重侵害，一般都不愿声张。虽然北京市在1991年就已颁布《维护老年人合法权益条例》，但“剪不断，理还乱”的亲情，成了老年人维权过程中的最大障碍。而有了亲情障碍，老年人在维权上的力度就小得多，客观上也助长了侵权事件的发生。调查数据显示，在很多涉老案件中，老人们都是由于法律意识不强、自我保护意识较弱或受传统观念影响，面对子女缺乏“防范”意识而容易“受骗上当”。

当然，老年人的权益能否得到保障，主要看晚辈是否尽到了义务，但老年人把自己的权益保障全部押在晚辈的“自觉性”上，是不明智的。比如有很多老人“借钱”给子女时总把打借条视为多此一举，看起来是对家庭成员的信任，事实上却是在自身的权益保障上打开了豁口。有数据显示，在诸多子女直接侵害老年人财产的案件中，75%以上是因老年人未向子女要借据才造成了子女赖账的有恃无恐和法院审案时取证的艰难^[5]。

2. 老年人权益保障工作运行不尽合理

受街道或单位经济条件制约及认识水平的影响，老年人权益保障工作的执行也不尽合理。城镇部分老年人的养老和医疗保障还得不到完全落实。其中，因单位差异而导致老年人享受社会保障水平的差距增大，形成部分老年人生活相对贫困，从而客观上增加了产生权益纠纷的外部因素。

3. 目前老年人权益纠纷以满足基本生活需求为目的

与其他民事或者经济法律纠纷不同，老年人法律纠纷不论是人身关系纠纷还是基于人身关系而产生的财产关系纠纷，其标的往往都是满足基本的生活需求。

三、对策建议

围绕老年问题的种种不和谐之音，若不尽快加以消除，势必对社会安定大局、对传统的伦理准则，都会造成负面效应。因此，针对当前北京市老年人口及高龄老年人口比重的迅速上升，已经进入老龄化社会及本文前述老年人权益保障的现状，笔者认为应从以下几方面改进和加强老年人权益保障工作。

1. 广泛开展法制宣传，努力营造社会尊老爱老的法治氛围

对虐待老年人、不赡养老年人的行为，必须在道德上、法律上给予谴责和制裁，以保障老年人在愉快、温暖、祥和的环境中安度晚年。可采取的具体措施很多，一方面政府组织、帮助老年人了解依法维权知识，引导广大市民树立依法保障老年人权益的法律意识。当老人们在自身权益受到侵害时，能够主动及时向当地居委会、村委会或各级老龄工作机构反映。针对大多数老年人年龄偏大、行动不便、不懂程序等特点开展有针对性的法律服务；每年定期在重阳节和春节期间，举办专题法律咨询活动，组织法律援助机构的法律服务人员，到敬老院、老年公寓、干休所慰问，为老年人进行现场法律咨询服务。

但另一方面，因老龄人口数量巨大且呈递增趋势，完全依靠政府投资，政府财政压力太大。因此社会化养老机构现状及今后走势成为政府和社会普遍关注的问题，老年人及有老年人的家庭对社会化养老服务的需求也将日益增加。所以应当形成政府主导，政府与企业、民间相结合的格局，提高老年服务的水准和档次，使老年人养老保障的设施投资及保障服务能满足老年人需求，从而保障所有老年人的合法权益。

2. 建立健全组织网络，让维权工作贴近广大老年人

(1) 建议设立三级维权机构，将老年维权工作延伸到城乡街道基层。

首先在区一级设立老年法律援助中心，并向乡镇街道和社区延伸，建立老年法律援助工作站，明确将老年人作为法律援助的重点对象。因经济困难无能力或无完全能力支付法律服务费用的老人还可以向法律援助机构申请无偿的法律援助。一般经济困难标准是参照法律援助实施地人民政府规定的最低生活保障标准执行的，但是对于老年人还应当适当放宽政策。在具体维权工作中，各区县司法局可为低保老年人建立义务法律顾问团，向他们发放法律援助联系卡。同时建立法律援助的接待，指派专人办理、督办、回访、考核和对病残老年人上门服务等制度，尽量提高服务质量和维权效果。

(2) 在各区妇联、残联组织设立专门维权分部，直接为老年妇女和残疾老人提供法律咨询。

在各区妇联、残联组织设立专门维权分部，直接为老年妇女和残疾老年人提供法律咨询、接

受投诉和法律援助初审,从而拓宽老年维权渠道,方便老年人的维权求助,使老年维权工作更加贴近老年人生活。

(3) 建立老年维权电话咨询网络,实现乡镇街道联网服务。

老年人遇到法律问题,只要拨打维权专线电话,就能了解到相关法律法规和政策规定,得到满意的答复。如遇到紧急情况需要帮助,维权专线在乡镇街道设立的工作站就会立即派人上门服务。这样就给许多行动不便的老人提供了及时的法律服务。西方一些国家的作法也颇值得我们借鉴,他们为丧偶老人设立专门的救助机构,如老年心理危机干预中心,对丧偶老人提供心理上的援助和生活上照料^[6]。

3. 整合法律服务资源,倾力维护老年人合法权益

老年维权范围广泛,涉及赡养和扶养纠纷、房产纠纷、财产遗赠和继承纠纷、婚姻家庭纠纷等,因此需要综合运用多种方式,发挥各方面力量。我们应正视法制现实,弥补维权缺憾,最大限度地调动司法行政系统各个方面的力量,做好老年维权工作。

(1) 发挥公证功能,努力为老年人解除后顾之忧。将公证服务引入老年维权工作,可以有效减少纠纷和诉讼,对经济困难的老年人实行减免收费。

(2) 发挥人民调解功能,给涉老权益纠纷“温情裁决”。老年人权益纠纷多发生在家庭内部,情况较复杂反复,常常是刚代理诉讼,又提出撤诉。运用调解的方式将纠纷解决在萌芽状态,既避免了严重侵权事件的发生,也避免了老年人的诉讼之苦,又保护了老年人的家庭关系,容易被纠纷双方所接受。

(3) 发挥诉讼代理功能,为老年人撑起依法维权的“保护伞”。对某些拒不接受调解和调解不成的纠纷,可以根据老年人的申请,指派公益性律师或基层法律工作者为其代理诉讼,依靠法律保障老年人的合法权益。

(4) 围绕老年人权益保障的主体、内容等,针对新的变化情况,制定和完善老年人权益保障法规实施细则,并把国际和国内一些好的经验、好的做法进一步规范化、具体化,从制度上强化老年人的权益保障力度。

4. 子女的关爱和慰藉是对老年人最好的精神赡养

现代社会的标志之一是理性化,不论是社会安排还是人际交往,利益最大化成为理性选择,而亲情做不到理性化。即使把父母放到养老院,有人照顾起居饮食,还有医疗上的保障,但人是一种感情动物,这种理性的安排中仍然会有感性成分出现。老年人的精神慰藉权利如何保障?《老年人权益保障法》规定,成年子女有赡养父母的义务,为父母提供必要经济支持和精神支持等。所以给予父母精神上的依靠,也是一种法定的赡养方式。一方面,亲人特别是子女的关爱和慰藉会让老年人获得一种经济上无法获得的愉悦,是任何其他形式的帮助所不能替代的。晚辈不能以“工作忙”、“条件有限”为理由来推卸亲近、照顾、关爱老人的责任和义务。

另一方面,既然老年人享有法定“精神赡养”权,老年人的生存权和人性尊重以及精神需求就理应受到重视。“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”、“百善孝为先”等古训如今被赋予新内涵,尊重生命质量、“以人为本”,当然也包括对老人给予更多的“精神赡养”。

参考文献:

- [1] 刘大伟.北京市实施老年人权益维护过程中存在的问题及对策.北京市老龄问题研究,2001,(2).
- [2] 黄润龙.我国空巢老人家庭状态.人口与经济,2005,(2).
- [3] 耿银平.给老人更多“精神赡养”.浙江在线新闻网站,2004-10-22.
- [4] 李桂兰,魏淑靖.影响离退休老年人心理健康水平的相关因素分析.中国行为医学科学,2004,(3).
- [5] 莫洪宪.老年受害预防与权益维护.法学评论,1994,(4).
- [6] 牟道媛.法律援助制度与诊所法律教育[J].法学,2002,(8).