

人口老龄化社会背景下

老年人权益保障的创新措施建议

朱晓喆

- 对于老年人监护有巨大的需求缺口问题，民政部门应改进功能和体制，积极探索监护监督人制度，并鼓励发展社会公益组织作为（意定或法定）监护人，从而将个人选择意定监护与公共的监护监督人、公益组织担任监护人结合起来，解决老年人监护的普遍问题。
- 金融监管部门应采取审慎的监管措施，推动供给侧改革，鼓励市场金融机构探索新型的财富管理方案和交易模式，引入新型产品设计，落实《民法典》的遗产管理人制度，充分满足老年人在财富管理和传承方面的社会需求。
- 司法机关在处理涉老年人家事和金融消费保护等纠纷时，应以金融消费者保护为价值取向，严格审查金融机构是否尽到适当性义务，并建立与金融监管机构的联动机制，形成多部门齐抓共管的法律治理机制。
- 老年人就业权及社会保险权保护的缺位，需要劳动监察和社会保障部门积极推动老年人人力资源的开发，通过公平公正的执法，确保退休年龄劳动者劳动合同的效力，保障他们在社会保险方面的平等待遇。

2021年5月11日国家统计局国务院第七次全国人口普查领导小组办公室公布《第七次全国人口普查公报（第一号）——第七次全国人口普查工作基本情况》。从公布的数据看，全国人口中60岁及以上人口占18.70%，65岁及以上人口占13.50%，人口老龄化的趋势非常明显。

就老龄化比较严重的上海数据看, 60 岁及以上人口占 23.38%, 65 岁及以上人口 16.28%, 比全国的趋势更为严峻。以上海人口 24870895 为基数计算, 60 岁及以上人口就有 5814815 人。数量庞大的老年人口, 也带来突出的社会和法律问题。

老龄化带来的 社会与法律问题

由于老年人身体健康和经济收入的下降,人身和财产权益遭受侵害现象屡见不鲜,例如家庭关系松散之后,遭受近亲属或监护人的遗弃或虐待;在生活、居住和医疗条件方面缺乏保障;在市场消费、金融投资、房产买卖领域中,容易受诱骗、欺诈和胁迫;有些老年人希望再就业,但由于年龄问题,在劳动力市场上受到歧视。这些都是迫在眉睫的现实问题。

另一方面,随着劳动收入和财产的积累,部分老年人也掌握了不少社会财富。根据中国平安银行私人银行2020年发布的《中国家族办公室白皮书》,近十年中国私人财富市场规模增长五倍,高净值家族数量约有158万个,个人持有的可投资资产总体规模达到165万亿元。而作为财富积聚的上海市,老年人群体拥有的财产数量也相对较高。老年人如何妥当地利用财富,做好财富的管理和传承,避免身后出现家庭纠纷,也是社会所关注的热点问题。

面临老龄化社会的问题，国家政府应采取有效的措施，应对老龄化社会的问题。笔者建议，各级政府相关的执法、司法机关，尤其是民政、社保、金融监管、人民法院等部门，应创新各种制度措施，丰富公共服务产品，在尊重老年人自愿的基础上，引导和鼓励老年人利用法律工具，为自己的人身照顾、财产管理、医疗措施、遗产处置等，提前做好安排，以避免发生纠纷，减少公共资源的消耗，促进社会和谐发展。

民政部门：完善监护监督人、社会组织监护人制度

《第七次全国人口普查公报》显示,我国平均每个家庭户的人口为 2.62 人,比 2010 年第六次全国人口普查的 3.10 人减少 0.48 人。可见家庭成员呈逐渐减少趋势,可以推测,老年人依靠晚辈近亲属法定监护的可能性逐渐降低。根据全国老龄办的测算,2020 年我国的失能老年人达到 4200 万,因此,

老年人的监护有巨大的需求缺口。

《民法典》第33条确立了意定监护制度，使老年人通过自愿协议安排，实现自身事务的自主决定。目前，意定监护已经由上海公证处及一些社会公益组织落地。但“上海老人赠300万房产给水果摊设立意定监护”一则新闻引发社会各界的热议。该事件反映出意定监护制度缺少监督机制，容易引发亲属的质疑和公众的怀疑。因此，民政部门应该改进功能和体制，积极探索监护监督人制度，并鼓励发展社会公益组织作为（意定或法定）监护人，从而将个人选择意定监护与公共的监护监督人、公益组织担任监护人结合起来，解决老年人监护的普遍问题。

金融机构：推进老年人财富管理升级

传统的金融机构理财管理以满足老年人养老需求、财产保值为目的。随着经济发展与财富的累积,老年人的财富管理呈现多元的需求。

一方面,鉴于房产在家庭财产中的价值占比较大,现行政策(如国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》)积极鼓励与支持“以房养老”的交易模式,但在产品设计上缺乏创新和风险保障规则,导致相关业务在实践中“叫好不叫座”。

另一方面，金融机构财富管理部門为老年投資者提供的理財服务主要集中在儲蓄存款、大额存单、国债、銀行理財等狹窄領域，缺少考虑長远的财富管理和传承的金融服務。更严重的是，由此产生的市場真空为非正规机构留下可趁之机，老年人财富安全面临严重威胁。

因此，金融监管部门应采取审慎的监管措施，推动供给侧改革，鼓励市场金融机构探索新型的财富管理方案和交易模式，引入新型产品设计（如家族信托、居住权养老、养老金融信托、养老消费信托等），落实《民法典》的遗产管理人制度，充分满足老年人在财富管理和传承方面的社会需求。

司法机关：妥当处理涉老
家事和金融消费等纠纷

由于家庭关系纽带的淡化松散，老年人在婚姻和子女赡养方面频繁出现法律纠纷。司法机关在处理相关纠纷时，应根据《民法典》的“家庭应当树立优良家风，弘扬家庭美德，重视家庭文明建设”的法律原则（第1043条），以近亲属之间相互的法定义务为底线，以促进家庭和谐生活为目的，灵活运用居住权、忠诚义务、身份关系协议等法律工具，引入多元化的纠纷解决机制，妥当处理家事矛盾。

当前老年人金融理财需求不断增加,但金融监管相对滞后,法律对老年

金融消费者特殊保护力度不够，加之老年人信息面狭窄、风险识别与防范能力低、维权意识与能力薄弱的特点，金融消费领域出现大量侵害老年人权益的事件。

因此,司法机关在处理此类纠纷时,应以金融消费者保护为价值取向,严格审查金融机构是否尽到适当性义务,并建立与金融监管机构的联动机制,形成多部门齐抓共管的法律治理机制。

社会保障部门：落实延迟制度，保障老年人平等就业权

中共中央《十四五规划》中明确“实现基本养老保险全国统筹，实施渐进式延迟法定退休年龄。”延迟退休制度推行，要求保障老年人平等就业的权利。但我国法律未充分重视老年人就业权保障，缺乏配套制度引导老年人参与就业，因年龄产生的就业歧视普遍存在。而且，强制退休制度使得劳动者到达退休年龄后只能与单位建立劳务关系，《劳动合同法》及司法实践已经暴露老年人就业权及社会保险权保护的 deficit。

因此,劳动监察和社会保障部门,应积极推动老年人力资源的开发,通过公平公正的执法,确保退休年龄劳动者劳动合同的效力,保障他们在社会保险方面的平等待遇。

社会转型中的综合保障： 尊重和保护老年人的人格权

老年人的人格权应得到全社会应有的尊重，但现实中他们反而是容易受到人格权侵害的弱势群体。例如，近年来，老人在养老机构或家庭内遭受身体健康侵害、甚至虐待的事件频发；移动通信技术的发展，改变了人们的消费习惯与生活方式，不断迭代升级的信息通讯技术与产品却未能照顾到学习能力较弱的老年人，导致他们成为“数字弱势群体”；尽管《民法典》提倡人格自主和婚姻自由，但老年人在生病医疗和婚姻生活方面的自主决定权，仍面临着社会观念和家庭成员的诸多阻碍。

因此，政府应通过法治宣传，强调各机关、企事业单位和社会组织严格执法和守法，发挥全民社会监督和舆论监督的作用，制约养老机构、医疗机构损害老年人身体健康的行为；在社会、家庭生活中确立老年人人身自治和婚姻自由的理念，要求医疗机构和养老机构确保老年人的医疗知情权和决定权；在互联网普及和大数据时代，加强老年人的隐私权和个人信息的保护，提高他们的社会生活参与度，避免数字化社会转型带来的歧视。

总之,在老龄化发展趋势背景下,政府应结合老年人的个体“自助”和公共部门的“他助”,探索各种法律公共服务产品创新,强化执法和司法措施,以法治手段全面保障老年人的合法权益。

(作者系上海财经大学法学院教授、民商法学科负责人、博士生导师)

最新国际法律动态>>>

西班牙高等法院确认 兴奋剂检测信息属个人健康数据

在“西班牙数据保护局诉西班牙体育健康保护局”一案中，体育健康保护局在一次兴奋剂检测中公布了某运动员的检测数据，数据保护局认为该行为严重侵犯了运动员的个人健康数据，遂提起诉讼，请求法院确认该行为违法。

2021年1月22日，西班牙国家高等法院作为判决，认为兴奋剂检测数据属于运动员个人健康数据，体育健康保护局未经法定程序擅自公开数据的行为违法。判决理由主要为：一是兴奋剂检测数据属于个人健康数据。根据《西班牙皇家语言学院词典》的解释以及欧盟《一般数据保护条例》的规定，提取人们（包括运动员）身体样本进行分析后得到的信息属于“个人健康数据”。《健康保护及反兴奋剂法》第4条规定，在竞技体育中，兴奋剂不仅影响运动员的竞技成绩，还会影响运动员的健康。因此从广义上说，兴奋剂检测数据属于个人健康数据。二是体育健康局严重侵害个人健康数据。《西班牙个人数据保护法》第7条规定，政府机构只有在法律规定或当事人同意的情况下，才有权根据公共利益的需要收集、处理和传输个人健康数据。在兴奋剂检测中，政府机构获取的数据只能用于反兴奋剂调查或制止犯罪等特殊目的。本案中，体育健康保护局未经法定程序而公开运动员检测数据，严重侵害了个人健康数据，是违法行为。（西班牙语编译：马铭远 来源：西班牙法律报网站）

哥伦比亚修改
《旅游法》规范旅游业经营

哥伦比亚第 2068 号法案于 2021 年 1 月 1 日生效, 该法细化了对旅游业的管理, 旨在促进行业的可持续发展, 其主要内容有:

一是支持旅游业发展。2021年12月31日前,酒店、景区等旅游行业的企业可以免缴商品税和服务税。2022年12月31日前,航空公司的机票增值税将从19%下降到5%。二是惩处违规行为。如果旅游经营者有违规经营行为的,例如发布误导性广告或不按约提供旅游服务等,主管部门有权对其处以警告或罚款等行政处罚。旅游经营者首次被行政处罚的,其经营许可证将被暂扣3个月;如两年内第二次被处罚的,许可证将被暂扣6个月,第三次被处罚的,许可证将被暂扣1年,第四次被处罚的,许可证将被吊销,5年内不得再次申领。三是保护未成年人权益。如果未成年人没有监护人陪同或授权,经营者不得向该未成年人提供住宿服务。如果经营者发现未成年人权益受到侵害的,应当立即报告主管部门。

(西班牙语编译:邢文杰 来源:哥伦比亚政府公报网)

日本修订《种子法》 防止农产品种子流失

近年来,日本自行研发的部分农产品种子被擅自带到国外种植销售,给日本农业工作者带来巨大损失。为解决这一问题,日本参议院于2020年12月通过了修订后的《种子法》,限制优质农产品种子流失。新法将于2021年4月生效,主要内容包括:

一是打击种子走私。种子研发人有权指定种子的出口国家或地区，如果行为人故意将种子走私到其他国家的，则可能被判处十年以下有期徒刑，并被处以1000万日元（约合人民币62.8万元）以下的罚金。

二是限制农民留种。为加强对种子研发者的保护,如果农民要留取新品种种子的,应当依法申请留种许可证,并缴纳许可费。日本还通过了一项附带决议,要求政府以合理、稳定的价格提供种子,以避免许可费过高而加重农民负担。

(日语编译：姜一宁 来源：日本 NHK 新闻网)

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办