**湖北省基层空巢老人法律意识与权益保护相关问题研究**

**李润 马露露 徐喆**

**摘 要：**随着我国经济社会的发展，城市化进程大大加快，人口老龄化所带来的问题迫在眉睫。而空巢老人、尤其是农村空巢老人的权益保护却未能与时代发展步调一致，对此本文通过对农村空巢老人权益问题现状进行分析，结合调查数据，在国内外现有的研究基础之上以法律思维探究农村空巢老人在生理、心理上权益受损的背景和原因，并对我国现有养老保障体系提出建议。以期通过法律思辨观点结合空巢老人目前生活现状，提出对完善我国养老保障机制具有借鉴意义的方法与对策。

**关键词：**空巢老人；权益保护；法律意识

2013年2月27日，全国老龄委办公室发布《中国老龄事业发展报告（2013）》，在这份报告中显示，“中国老年人口总数，截至2012年底已达到194000000，占总人口的14.3%，而80岁及以上高龄老年人口达22730000人，2013年的老年人口数量将达到202000000，老龄化水平将达到14.8%”。这个事实预示着我国人口老龄化程度大大加深，老年人权益保护必须得到重视。

而相应的，空巢老人所占比例将大幅度攀升。随着城市化进程加快，大批农村青壮年劳动力进城务工，他们或在城市安家立业，或将子女托付给老人，此时农村空巢老人又有另一重担——照顾孙辈。他们的身心健康与基本权益在过去被忽视的程度超乎大众认知。本文将会在对我国养老保障现状进行深入研究的基础上，从法律意识和养老制度两方面深入剖析其形成原因，针对农村空巢老人权益保护提出具体的解决方案。并通过对国内外研究现状的分析，厘清空巢老人相关概念和理论。结合问卷调查法获得的数据反馈，确保本文言之有物。

农村空巢老人的权益问题不仅是目前亟待解决的问题，更对我国关于保障社会公平、贯彻人文主义关怀具有深刻意义。

国外的一些发达国家，由于空巢问题出现较早，因此对于空巢问题的研究也较早。如查尔斯韦伯的《美国艺术与社会研究》，汉娜的《客户关系管理》，卡尔的《通勤伙伴关系的连续性和变化：避免或推延家庭迁移》，随着社会进步和新时代步伐的加快，英美德等国家出现了更多新潮的养老保障形式。

国内对空巢老人的研究始于20世纪90年代，最初研究内容也未细分为城镇空巢和农村空巢。研究的主要内容包括对“空巢老人”定义和分类、产生原因以及“农村空巢老人”存在会出现的现实问题和解决方式。国内学者近几年才开始对“农村空巢老人”现象进行关注，但将主要的精力放在“农村空巢老人”经济保障、日常生活料理、生活方式的转变和情感需求等方面，其研究还停留在较低的水平，且非常的不系统、不完善，大多停留在对“农村空巢老人”生活现状的描述或者从某些角度探讨子女外出与迁移对老人养老的影响。对于“农村空巢老人”法律意识的研究甚少，且都比较粗浅，大多是宏观上的指导，缺乏微观上的运作，因此不够具体，缺乏操作性。

# 空巢老人概述

# 农村空巢老人，一般是指子女离家后的农村中老年人。到目前为止，对空巢老人还没有一个统一的定义，不同的学者对空巢老人有着不同的界定。黄羿友对“农村空巢老人”的界定为年龄在65岁及以上，且子女不在本地工作或生活，孙辈也不在老人身边但仍需有人照顾的农村老人。焦克源认为，“农村空巢老人”就是自己的儿女不在老人身边陪伴的家庭的老人。张艺梦将“农村空巢老人”理解为年纪为 60 岁以上的老人，身边没有其他可以依靠的力量，如亲戚朋友，或者和孙子孙女一起的老人。笔者认为，本文所指“农村空巢老人”是子女不在本地工作或发展，留在农村的60岁以上的老人，只有孙辈在身边的也包含在内。

# 农村空巢老人权益保障现状

## （一）权益保障概念

本文所指权益保障是对空巢老人给予相对充足的物资，让老年服务保障进入空巢家庭，同时填补空巢老人精神空巢的短缺。

## （二）权益保障现状

### 1.生活层面：生活保障不充足

农村空巢老人的生活保障来源及现状堪忧。城市的空巢老人中，只有一部分是拥有退休金和医疗保险的，这部分空巢老人的日常生活在物质上其实并没有完全陷入困境。但对于剩下那些既没有退休金、也没有医疗保险的空巢老人来说，其生活保障来源主要有：积蓄、商业保险、子女提供的经济上的扶助以及国家给低收入家庭提供的最低生活保障，没有退休金和医疗保险的空巢老人，物质生活实在捉襟见肘。更有部分农村空巢老人兼具抚养孙辈的责任，部分时候需要承担额外的花销以供孙辈日常学习与生活。

正因如此，农村地区空巢老人应对意外的能力也较弱。如果老人不幸患病，就意味着他们还要在日常开销之外承担日益高涨的医疗费用。于是，越来越多生活没有保障的空巢老人生病不去看医生、有病不愿去医院就治，因缺钱而延误治疗或者根本不选择进行治疗的悲剧时有发生。

### 2.心理层面：精神状态堪忧

社会转型之下，全国人口空间流动频率高，年轻人工作压力大，而空巢老人退出工作岗位，与社会日渐疏远，与家人的沟通逐渐减少，不少空巢老人存在精神郁闷、内心凄苦的精神状态，空巢老人的精神赡养几乎空白。

通过调查，我国部分农村地区的空巢老人心理上存在“老年空巢综合症”的问题。当人步入老年，身体状况每况愈下，对农村空巢老人来说即表现为耕作能力下降，渐渐因身体多病无法支撑日常劳作。个人价值感减弱，认为自己“年纪大了不中用”的思想在农村地区成为普遍共识，极易引发农村空巢老人心理问题。

再者，由于农村地区基础设施建设尚未达到较高水平，农村空巢老人日常生活中可供消遣的活动单一，且缺少一定保障。这些因素都会导致农村空巢老人在年老期、并缺乏陪伴的情况下产生心理上的苦闷情绪，进而引发心理问题。

# 三、造成农村空巢老人权益保障现状的原因

## （一）意识原因：农村空巢老人权益保护的法律意识淡薄

农村空巢老人权益得不到保障的重要原因之一即为法律意识淡薄。法律意识一词是指人们关于法的思想和观点的总称。包括对法的本质、作用的看法，对现行法的要求和态度，对法的评价和解释，对人们的行为是否合法的评价和人们的法制观念等。本文所指主要指农村空巢老人的法制观念，且将从空巢老人自身因素与社会外界因素两个方面对农村空巢老人相关法律意识淡薄的原因进行探讨。

### 1.我国目前农村空巢老人法律意识水平

目前我国农村地区因经济水平和思想水平相对落后，空巢老人权益保障相关的法律意识较为淡薄。根据问卷调查研究数据分析，我国农村的空巢老人法律意识停留在较低层次，且对于法律的内涵理解浅显，因此无法主动、正确、适当的运用法律来维护其合法权益。

如下图所示，农村地区的空巢老人在面对生活中的不公正待遇时多数选择忍气吞声或是私下解决，只有极少数会采用法律手段来维护自己的权益。并且在面对免费的普法宣传讲座时，有高达69％的空巢老人不愿意参加。可见在我国农村地区，大部分空巢老人在生活中并不曾依靠法律来维护自己权益，使用法律维护其权益保障几率很低。

### 我国农村空巢老人法律意识淡薄的原因

### (1)社会外界处理农村空巢老人权益保障问题的举措存在不足

从立法层面来看，我国养老保障立法不够完备，缺乏针对性与可操作性。2013年7月1日新修订实施《中华人民共和国老年人权益保障法》对于老年人法律权益上进行了丰富、细化，除此之外，对于老年人权益保障的相关法律法规散见于《中华人民共和国婚姻法》与近些年来为适应社会发展的新情况新挑战而相继出台的一些法律法规之中，例如国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、《城市居民最低生活保障条例》、《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《关于加快实现社会福利社会化的意见》等行政法规和政策。有关部委先后颁布了《赡养协议公证细则》、《关于加快养老金社会化发放的》、《社会福利机构管理暂行办法》、《关于加强老年卫生工作的意见》、《老年人社会福利机构基本规范》、《老年人建筑设计规范》、《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》、《关于加强老年文化工作的意见》、《关于做好老年教育工作的通知》等一批规章和政策性文件。这些立法工作客观上延续了《宪法》中尊重关爱老年人的精神，一定程度上填补了老年人权益保障领域的法律空白，对老年人的合法权益例如医疗、养老、遗产继承、文化、住房方面给予了法律意义上的支持维护。但从实际情况来看，这些法律法规大多数仅规定了宏观意义上的权益，对于老年人权益保障的细节问题存在模棱两可的笼统说法，在日常生活的适用上缺乏针对性和可操作性。

从执法层面来看，基层普法工作、对空巢老人的诉求处理落实不够。通过把农村空巢老人获知本次新冠肺炎疫情的信息渠道作为例子分析（见下图），可见农村空巢老人信息来源渠道单一，只能依赖基层政府和有关机构的普法宣讲工作来提高权益保护意识，此时若基层普法工作落实不到位甚至是缺位，则会直接导致农村空巢老人对于自身权益保护缺乏概念和敏感度，反而助长侵犯农村空巢老人权益者之风气，不仅是对于《宪法》所倡导的尊老爱老的精神相违背，也不利于营造和谐社会文化。

再者，虽然在执法部门实际操作中，要求加强执法检查和监督。但在实务中仍然缺乏有效的手段去使法律条款的具体要求落实到位。比如，当“农村空巢老人”生存权、财产权、继承权、被赡养权、精神慰籍权等权益受到侵害如何得才能到救济、通过何种程序向那个机构申请维权在现有法律、法规中并没有得到具体的明确，因此，需要基层政府主动了解情况，及时做出行动来保障农村空巢老人的相关权益。而这项环节的缺失，将会使得农村空巢老人无法信任法律能为自己带来切身权益的保护，从而形成法律意识淡薄的现状。

从司法层面来看，目前空巢老人权益维护相关司法活动都表现出效率不高的现象。

司法是农村空巢老人权益受损之后的最后一道防线，因此必须做到摈弃所谓“清官难断家务事”的思想，面对亲情相关的案件地方司法机构很难做到严格司法。往往秉持着调和的思想，最后农村空巢老人的权益无法得到切实保障。

除此之外，鉴于农村空巢老人群体的特殊性，具体的涉及老年人权益保障的司法案件，尤其对于老年人的赡养费、抚恤金等一直涉及老年人的生存权是否得到落实的案例，不管是司法调解机构还是审判机关，应当把它当作优先工作方向。目前我国基层司法机构在这方面仍有不足，使得农村空巢老人对于法律缺乏信任和依赖感。

(2)农村空巢老人自身对于法律认识水平较低

首要因素是受落后思想影响，认为以法律渠道维护权益有损面子。调查数据显示农村地区空巢老人受教育水平较低（图： 受教育程度），思想观念较为落后，尚未摈弃“家丑不可外扬”的陈旧思想。当自身合法权益受到侵害时往往只希望息事宁人，认为通过司法途径来维护权益会让别人看了笑话。

图：受教育程度

其次则是受周边环境影响，认为空巢老人权益受损理所当然。目前农村地区整体思想较为闭塞，对于新事物的接受程度不高。社会学理论言明人是社会性的，当农村部分空巢老人受到权益侵害时，其他群体则会充分表现出无法理解的立场。受此影响，农村空巢老人将会把权益受到侵害当作正常现象，或是自己年纪大了应该遭受的待遇。

另外受传统亲情关系束缚，不愿与子女对立。大部分农村空巢老人权益受到侵害的最直接原因是子女未尽到赡养关怀的义务，老人不得不独自生活，从而面临更多困难。由调查数据显示，农村空巢老人虽然自身受教育水平不高，却大都使其子女受到了至少比自己高的教育（图： 子女受教育程度）。可见，养儿防老或是亲情纽带，都是父母付出更多给孩子，而目前随着子女长大对于父母的依赖减弱，传统的父母抚养子女，子女赡养老人的天枰失衡。农村空巢老人在子女未尽赡养义务的情况下，大部分仍旧不愿将其诉诸法律渠道，与子女彻底割裂。

综上所述，通过对外部和内部原因的分析，可见农村空巢老人法律意识淡薄的背后，是基层法制建设不到位、尚未剔除落后思想等因素综合作用的结果。

# （二）养老保障机制存在不足

## 1.我国养老保障机制现状

国内部分学者逐渐重视农村空巢老人养老保障制度并进行了研究，其中，以人口学、社会学和经济学为角度进行研究的较多，主要结论是我国农村空巢老人面临经济供养、生活照料和精神赡养方面的困境。以法学角度为切入点的文章较少，本文将以其中具有代表性观点入手，从不同方面分析我国养老保障机制存在的具体问题。

### （1）现状一：基本养老保障制度立法层级低，缺乏对农村空巢老人养老保障的专门性规定

《老年人权益保障法》规定建立和完善社会养老保险制度是国家的义务和责任，并未有直接规定其具体行为，《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）中关于农村地区建立新型农村社会养老保险，只笼统地规定“个人缴费、集体补助和政府补贴”的缴费原则和养老待遇组成。这些法律规定是《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》产生的法律基础。现行的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》则是农村养老保险运行过程中的直接法律依据，该意见在法律位阶上属于其他规范性法律文件，立法层级低，政策性强，缺乏权威性。而各省依据该规定制定相应的实施意见，地域性明显，权威性不强，缺乏稳定性，导致实践中运行混乱。20世纪90年代以来，我国关于农村居民基本养老保险的法律规范进行了多次修改和变动，缺乏稳定性。

### （2）现状二：养老保障机制发展缺乏动力

空巢老人自身法律意识淡薄，对于自身可使用的法律权利认识较少，以至于空有权利保障却无法施行，无法作用于空巢老人之中。同时因为上文所列举原因，导致社会成员乃至政府对于空巢老人群体的重视程度不够，空巢老人权利保障的法律不完善，位阶不够以至于影响力较小等原因，使得社会成员对于空巢老人法律保护权益认识不足。从而为体制建设的进程造成了阻碍，使得我国养老保障机制宏观来看发展迟滞。

## 2.导致我国养老保障机制现状的原因

从空巢老人权益保障依靠法律入手，农村养老保障存在所依照的法律立法层次低、执法困难混乱，形成的原因主要是对于农村养老保障的重视程度不够，立法与执法情况未与实际社会情况适配。农村地区的空巢老人不只是面临着生活照料方面的困境，目前现有法律意见仍以高龄、失能等老年人作为重点关注对象，同时，强调家庭和子女的主体责任，与空巢老人子女不能或者不愿意履行赡养责任的实际请况并不相符，因此，该意见并不能保障农村空巢老人这一群体的养老需求。

# 四、改善我国农村空巢老人权益保障现状的措施

## （一）域外养老保障做法对我国的借鉴意义

从德国来看，其法定养老保险制度和农村养老保险，强制性的将几乎全体国民纳入到基础社会养老保障体系中，大大提高了社会养老保险的覆盖率，提高了社会养老保障水平。另一方面，国家通过各种渠道筹集社会保障基金，提高社会养老保障水平，利用非政府对人才的需求，建立企业补充养老金制度。同时，对个人储蓄养老计划、商业养老保险等给予政策的支持和鼓励，充分发挥社会团体、公益慈善组织对养老保障的积极作用，提高社会养老保障水平。

日本、新加坡等地区，在空巢老人这一问题上，都选择由家庭来承担基础的生活照料和精神慰藉的责任，以专门的法律规范确认了子女对父母赡养的义务，并通过法律制度的设计，对不履行赡养义务的责任人进行罚款、有期徒刑等强制性处罚，保障了老年人养老权益的实现。此外，政府通过专门的激励性法律、政策措施保障子女赡养义务的实现，引导子女与父母同住，或者就近居住，不仅从根本上解决空巢老人的出现，也进一步提高了社会成员对于空巢老人应收到保障权益认识加深，对空巢老人养老问题的解决具有借鉴意义

## （二）具体改善措施

### 1.制度方面的建议：

### （1）提高养老制度依靠法律的立法等级，并完善其司法体系

增高立法等级，使其具有相应的权威性，是现代社会尊重看重空巢老人问题的体现。

没有相应的处罚措施司法体系，难以使得一部法律具有其应有的执行力。强化监督，做到责任落实。意识代替不了监督和约束，要把赡养父母、敬老爱老写入法律之中，成为民众应当共同遵守的行为准则。当道德的约束意识的约束减少，理应由法律的强制力进行介入。在有处罚机制的同时，理应加入相应的奖励机制，可以通过借鉴类似新加坡的养老保障制度，奖罚分明，利用住房、租房、津贴等从经济上给予愿意陪同父母的子女一些方便与资助，鼓励更多的子女遵守孝道，强化家庭保障功能。

在立法等级提高，体系完善的基础上，可进一步提高社会成员对于空巢老人权益保障一系列司法立法背景范围意义的认识，使更多人了解并加入空巢老人的权益保障之中，也让更多的空巢老人了解并正确使用自己享有的权利。

针对农村老人的低收入水平以及特殊的养老服务需求，应该实现零个人缴费形势下的农村养老服务，因此未来的趋势必然是建立适应我国国情的多层模式下的农村养老保障服务体系。对于农村老人特别是空巢老人，应该根据其生活水平向其提供基本养老保障以满足养老需求。通过不同阶层的养老保障可以更好利用社会资源，同时更有效保障不同阶层空巢老人的权益

对于物质条件较好的空巢老人，可加强家庭保障功能。弘扬孝道文化，增强责任意识，君子不仅论迹更要论心，空巢老人缺少的可能并不仅仅是物质上的，更多是精神上长期与子女分隔的缺失

### （2）.以政府力量为主导，同时吸纳社会力量辅之

农村空巢老人在农村养老保障制度中处于更为弱势的地位，因此，政府有责任通过调整财政措施等途径，保障农村空巢老人的社会养老保障权益，这是政府保障人权、促进社会公平的重要体现。农村社会养老问题的妥善解决，有利于解决农民的后顾之忧，调动农村巨大的市场潜力，增加农村居民的消费欲望，扩大内需，最终促进经济的发展。

在现阶段，农村空巢老人养老的责任完全由政府承担是不现实的，养老完全依靠子女在一定程度上也是有困难的，养老问题仅从经济方面看待也是一笔巨大的开支。所以在农村地区，要积极拓展其他的养老渠道，联合非政府组织或其他组织力量共同为农村空巢老人提供养老服务，吸收更多力量去提高农村老人养老服务的质量。招募更多的志愿者投身于农村的空巢老人权益保障之中，更多的社会性工作人员关注这类问题，才能更好的去解决。

### 2.意识方面的建议

（1）外部举措

从外部原因而言，主要有举措不足，落实不够，效率较差三大难题。举措不足的根本原因是相关方式有效性较低，较为复杂，难以被空巢老人接纳理解。可将相关的法律意识知识的宣传融入进空巢老人的生活之中，创新相关举措的方式，如定期开展邻里乡亲的交流会，将生活中维权行权遇到的问题困难进行统一反馈。及时跟进，及时落实，相应的行动部门也应被有关部门所监管其跟进效率，使空巢老人权益问题及时得到解决。划区域进行问题跟进可更好的管理解决问题，快速做到落实不够部门的责任追责也可以解决效率较差难题。同时，空巢老人的权益问题保护不应仅针对于老人这个主体，也应针对于整个社会，可扩展其问题于社会的影响力如拍摄采访空巢老人生活现状，维权困难与实际司法难题，只有整个社会重视，政府重视，相应措施才能更为效率

（2）内部举措

从内部原因而言，主要有思想落后，周边环境影响，传统亲情观念桎梏三大阻碍。难以解决的是，除了学历较差之外，中国传统亲情思想与众情（家丑不可外扬、亲亲得相首匿）成为空巢老人主动维权与法律意识建立最大的拦路虎。考虑空巢老人群体的特殊性，对于新思想新制度理解消化较慢，思考长远性不足，我们认为可以直接通过维权所获得的现实好处来直接培养空巢老人法律意识。通过非政府组织如志愿者等组织，成为老人们的“法律代理人”，有效帮助空巢老人维权。其次，则是从子女入手，建立起空巢老人权益保护相关法律的权威性，威慑性，使子女积极主动的帮助空巢老人进行维权或减少空巢老人群体的数量。

并通过积极开展落实基层普法工作提高基层法律意识水平，改善普法工作中人力资源不足、经费保障不足、渠道不通、国家工作人员学法用法工作形式单一、青少年学生法治教育重视不够的问题。一是应随着新时代发展的需要，增加基层普法办工作人员的编制数，确保有人办事；二是应加大基层普法办工作人员的法律知识培训力度，切实增强基层普法办工作人员的法律素质，着力提升基层普法办工作人员的业务水平；三是提高基层普法办进人标准，严格基层普法办进人渠道，新进人员必须通过法律从业资格考试。以上举措配合新兴的互联网模式，扩大基层普法的影响力和影响范围。以期对于农村地区法律意识的提升实现正向引导。

五、结语

本文通过对我国农村地区空巢老人的权益保障现状进行分析，将养老保障制度和法律意识水平作为影响其现状的重要因素进行研究。若想推动我国农村地区空巢老人权益保障工作发展完善，必须双管齐下，法律意识与法律制度相辅相成、互相推动，从而共同作用于现实生活。针对这两个重要的决定性因素分析其现状、原因，并各提出相应改善举措，意在改善我国农村空巢老人的生活现状，使法律真正成为他们维护自己权益的手段。

### .

# 参考文献：

[1]蔡玮娟.当前我国农村空巢老人养老问题研究[J]，2013(3).

[2]孟传慧，田奇恒.农村空巢老人养老服务现状及服务体系构建探讨[J] ，2014.

[3]孟传慧.农村空巢老人养老服务现状及服务体系构建探讨[J]，价值工程，2014(5).

[4]彭代超.当前我国农村空巢老人养老问题研究[J]， 2019(4).

[5]田丽娟.对农村空巢老人权利保障的法律思辨[J]，企业导报，2010(10).

[6]吴限，侯瑞营. 河北省农村空巢老人养老现状调查[J]，2020(1).

[7]许常华，邓福康.浅谈农村空巢老人与留守儿童面临问题及对策分析——以宿州市为例[J]，西部皮革，2016(18).

[8]周湘莲，刘英.论农村空巢老人精神养老的政府责任[J] ，湖南师范大学社会科学学报，2014(4).

指导教师：张功