

· 2022 年《法学研究》论坛专题 ·

**编者按：**2022 年《法学研究》论坛以“人口老龄化的法治应对”为主题，于 8 月 3-4 日采取线上和线下相结合的方式召开，得到了广东财经大学法学院的大力支持。我国近二十年人口快速老龄化，直接带来了医疗护理资源紧张、劳动力结构调整、消费模式变化、家庭养老负担加重、老年人权益保障问题突显等经济社会方面的挑战。《法学研究》期待以此选题为契机，推动人口学、社会学、经济学、法学、教育学等学科的学者围绕人口老龄化问题展开跨学科、可交流的深入研究，推动法学在积极应对人口老龄化问题上作出更多实质性贡献。

## 积极应对人口老龄化的法治进路

郭春镇\*

**内容提要：**贯彻和践行积极老龄化理念，是系统推进积极应对人口老龄化国家战略的重要依托。我国已逐步形成以健康老龄化、生产性老龄化、智慧老龄化为基本维度的积极老龄化政策框架，具体政策的落实有赖法治充分发挥其引领、促进和保障作用。健康老龄化的实现，需要通过法律制度保障老年人的健康权，也需要借助法治手段提升老年人的内在能力，营造老年友好型社会环境。生产性老龄化的推进，需要以法治方式助推社会观念的革新，通过法治激励引领社会各方的行动计划、协助调配社会资源，通过法治权衡调处老年人群体与其他社会群体间的利益关系。智慧老龄化旨在通过“赋能”与“促权”为健康老龄化和生产性老龄化提供保障。在智慧老龄化的发展过程中，有待立法引导科技向善、消除数字鸿沟，保障老年人的个人信息权、隐私权等不受侵犯。

**关键词：**老龄化社会 积极老龄化 生产性老龄化 老年人权益保护 健康权

### 引言

第七次全国人口普查结果显示，截至 2020 年 11 月 1 日零时，我国 60 周岁及以上老年人口已达总人口的 18.70%，65 周岁及以上老年人口已占总人口的 13.50%，我国老龄化进程明显加快。〔1〕作为社会发展的必然趋势，人口老龄化对我国政治、经济、社会、文化等发展格局

\* 厦门大学法学院教授。

本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“大数据时代个人信息保护边界与策略研究”（17JZD031）的阶段性成果。

〔1〕 参见《2020 年度国家老龄事业发展公报》（国家卫健委老龄健康司 2021 年 10 月 15 日发布），<http://www.nhc.gov.cn/ljks/pqt/202110/c794a6b1a2084964a7ef45f69bef5423.shtml>，2022 年 12 月 4 日最后访问。

带来了深刻影响，不仅对卫生与医疗保健体系、社会福利体系提出了新要求，对劳动力和产业结构等构成冲击，也将改变人们的传统观念和生活方式，影响不同社会群体之间的关系。〔2〕

为有效应对人口老龄化，党的十八大以来，中共中央、国务院作出系列规划部署，实施“积极应对人口老龄化国家战略”。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出积极开发老龄人力资源和发展银发经济等具体措施，开启了积极应对人口老龄化国家战略的新征程。2021年11月，中共中央、国务院发布了《关于加强新时代老龄工作的意见》，提出把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加快建立健全相关政策体系和制度框架，促进老年人养老服务、健康服务、社会保障、社会参与、权益保障等统筹发展，推动老龄事业高质量发展，走出一条中国特色积极应对人口老龄化道路。随后，《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（国发〔2021〕35号）、《“十四五”健康老龄化规划》（国卫老龄发〔2022〕4号）相继发布，推动我国各项老龄工作精准着力。

目前，学界已对积极老龄化展开了诸多有益探讨，相关研究集中在社会学、教育学、经济学、公共卫生与预防医学等领域，主要针对促进老年人的社会参与、破解养老模式创新的重点与难点、发展老龄人口的教育事业、保障老龄人口的身心健康等现实问题，贡献了具体的对策方案。〔3〕法学研究主要围绕老年人的权益保障、养老问题的治理模式、养老服务行业的法律规制、智慧养老的实现途径等问题展开。〔4〕这些研究为解决微观层面的老龄化问题提供了积极有益的思路，但尚未在顶层设计和整体框架层面对积极老龄化进行法治化建构，难以有效回应“把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程”的任务要求。为此，本文尝试立足于积极应对人口老龄化的国家战略定位，对积极老龄化理念的价值面向和基本意涵进行法学意义上的分析，在系统梳理相关法律法规和政策架构的基础上，着力阐释在落实积极老龄化的过程中，如何通过发挥法治的引领、促进和保障作用，助力健康老龄化、生产性老龄化、智慧老龄化的全方位实现。

## 一、积极老龄化理念的价值面向

贯彻和践行积极老龄化理念，是系统推进积极应对人口老龄化国家战略的重要依托。按照世界卫生组织的定义，积极老龄化是从健康、参与和保障三个维度优化环境条件，以提高老年

〔2〕 参见彭希哲、胡湛：《公共政策视角下的中国人口老龄化》，《中国社会科学》2011年第3期，第123页。

〔3〕 参见王莉莉：《中国老年人社会参与的理论、实证与政策研究综述》，《人口与发展》2011年第3期，第35页以下；张川川、陈斌开：《“社会养老”能否替代“家庭养老”？——来自中国新型农村社会养老保险的证据》，《经济研究》2014年第11期，第102页以下；胡湛、彭希哲：《应对中国人口老龄化的治理选择》，《中国社会科学》2018年第12期，第134页以下；陈际华：《“时间银行”互助养老模式发展难点及应对策略——基于积极老龄化的理论视角》，《江苏社会科学》2020年第1期，第68页以下；杨菊华、史冬梅：《积极老龄化背景下老年人生产性资源开发利用研究》，《中国特色社会主义研究》2021年第5期，第85页以下。

〔4〕 参见王斐民：《社会管理创新视野下我国社会化养老的法律调整》，《政治与法律》2014年第6期，第9页以下；关保英：《老年人信息权及保障机制研究》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2017年第6期，第108页以下；朱海龙、唐辰明：《智慧养老的社会风险与法律制度安排》，《吉首大学学报（社会科学版）》2020年第5期，第27页以下；鲁晓明：《积极老龄化视角下之就业老年人权益保障》，《法学论坛》2021年第4期，第120页以下；覃李慧：《社会养老服务法制化及其体系构建》，《河南社会科学》2021年第6期，第83页以下；杨复卫：《政府购买养老服务的合同风险及其法律治理》，《当代法学》2021年第6期，第109页以下。

人生活质量的过程。〔5〕积极老龄化体现了维护老年人的尊严和追求社会公益的双重价值面向，既鼓励老年人追求实质自由、实现自身价值，也提倡老年人利用其经验、社会资源和能力为国家与社会作出贡献，以实现促进经济可持续发展、维护公共秩序和家庭内部团结等目标。

### （一）积极老龄化的人之尊严面向

现代尊严理论将人之需要与人之发展视为人之尊严的核心和最大公约数。〔6〕现代法律制度和理论主张人人享有平等的法律身份（人格），每个人的尊严都应受到法律的平等保护，〔7〕老年人自然也不例外。但是，相较于其他群体而言，老年人的客观需要、发展能力等具有特殊性，老年人的尊严需要制度给予特殊保障。一方面，老年人因生理机能和认知能力衰退而处于不同程度的弱势状态，不仅面临更多的健康风险，其个体价值和尊严也容易被忽视。〔8〕另一方面，有相当一部分低龄老年人的身体机能和思维能力并未明显下降，〔9〕部分人的智力和创新力甚至会进入一个新的高峰期。老年人的生产积极性在一定程度上由其自身的老龄观决定。如果老年人认为自己未老，便可能有继续参与社会活动的意愿，他们自主选择的能力也理应得到尊重。〔10〕基于这些原因，积极老龄化在逻辑上由健康老龄化、生产性老龄化和智慧老龄化三个维度构成。积极老龄化的贯彻落实，需以保障老年人的健康权为首要目标，促成“老有所养”，以促进和实现老年人的社会参与为重点，实现“老有所用”，以数字化、智能化科技为依托，为老年人各项权利的实现提供支撑和保障。

首先，积极老龄化强调保障老年人的健康权。健康权是每个公民都应享有的基本人身权利。在现代法律体系中，无论国际法还是国内法，都针对健康权的保障提供了相应的规范支撑。〔11〕健康直接关系到老年人对美好生活的向往能否实现，是影响老年人尊严感的重要因素。根据世界卫生组织的解释，现代意义上的健康并非仅指一个人没有疾病或伤痛的生理状态，而是指包括生理健康、心理健康、社会健康在内的整体健康状态。因此，保障老年人的健康权应以实现老年人的整体健康状态为目标。保障老年人的健康权，需要遵循实质平等原则。形式意义上的平等意味着“所有的社会基本益品——自由与机会、收入与财富、自尊的基础——都必须平等地分配”。〔12〕然而，仅仅确保机会公平尚不能契合正义社会的价值追求，还要最大限度地增加那些最不利者的利益期望并让所有人获益。〔13〕差别原则是对形式平等原则的重要补充，其旨在填补因经济或社会身份等因素造成的不平等。考虑到老年群体的生理特点与社会弱势地位，医疗卫生、养老保健等资源应当适度向老年群体倾斜，这既是保障老年人健康权的关键，也是实现社会正义的内在要求。〔14〕

〔5〕 参见世界卫生组织编：《积极老龄化政策框架》，中国老龄协会译，华龄出版社2003年版，第9页。

〔6〕 参见王晓广、王炳林：《马克思“人的尊严”思想的发展脉络及基本维度》，《新视野》2012年第3期，第27页；胡玉鸿：《人的尊严的法律属性辨析》，《中国社会科学》2016年第5期，第104页。

〔7〕 参见上引胡玉鸿文，第105页。

〔8〕 参见〔英〕Win Tadd：《给予老年人体面的照护：为什么尊严很重要——欧洲经验》，胡冬梅译，《医学与哲学（人文社会医学版）》2006年第11期，第9页。

〔9〕 通常认为，60岁以上、70岁以下的老年人属于低龄老年人。参见李细香：《积极老龄化视角下低龄老年人社区参与的难点与对策》，《社会福利（理论版）》2016年第12期，第19页。

〔10〕 参见杨菊华：《积极应对人口老龄化：何以可能与何以可为》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第3期，第62页以下。

〔11〕 参见李广德：《健康作为权利的法理展开》，《法制与社会发展》2019年第3期，第26页；满洪杰：《从健康权角度看医疗救助的法治化》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期，第36页以下。

〔12〕 [加] 威尔·金里卡：《当代政治哲学》，刘莘译，上海三联书店2004年版，第103页。

〔13〕 参见〔美〕罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社1988年版，第12页。

〔14〕 参见刘喜珍：《新时代老龄健康权利的平等性、优先性、发展性》，《伦理学研究》2020年第4期，第117页。

其次，积极老龄化鼓励老年人广泛参与经济社会活动以“成为更好的自己”，注重保障老年人群体的发展权。发展权不仅是一项集体人权，更是个人享有的一项基本人权，因为集体实质上是由个体组成的，发展权的最终主体仍是个人。<sup>〔15〕</sup>老年人亦享有发展权，有权广泛参与各类经济社会活动，追求实现其人生价值。虽然老年人的生理机能、认知能力会随着年龄增长而逐步下降，但其适度参与社会活动，仍然能为社会创造财富。<sup>〔16〕</sup>现实生活中，不少老年人仍然保持着健康的生理状态、具备相应的劳动能力、拥有强烈的社会参与意愿，且由于知识的沉淀和经验的积累，在诸多技术性和社会性事务中，更具解决问题的能力。

发展权旨在实现人的实质自由，人的自由的扩展程度是发展程度的判断标准。<sup>〔17〕</sup>老年人所享有的发展权，可以理解为老年人按照自己期望的方式生活的权利。老年人有权根据自身的健康状况、能力、意愿、爱好等，自主决定是否参与以及如何参与社会活动，也有权要求国家和社会合理配置相关资源，以满足和实现其参与需求。国家不得干预老年人的参与自由，同时也应为老年人提供必要的社会福利设施，为老年人创造接受继续教育和参与再就业的机会，让老年人有能力去追求一种有尊严的生活。<sup>〔18〕</sup>

最后，积极老龄化理念强调国家和社会应当为老年人提供必要且充分的社会保障。老年人的社会保障权脱胎于宪法上的获得物质帮助权，该项权利要求国家通过强制性的调整型分配，促成政府、企事业单位、社会组织等参与到社会保障服务中。<sup>〔19〕</sup>从老年人的现实需求出发，落实老年人的社会保障权，不仅需要发展养老服务、医疗服务等事业，以满足老年人在物质层面的基本生活需要，还需要国家和社会积极开展各类精神文化活动，不断提升老年人的幸福感和参与感，以满足其精神层面的需求。党的二十大报告明确强调“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”，并在“健全社会保障体系”部分提出“实施渐进式延迟法定退休年龄”，其用意正是通过保障老年人的就业权，将积极应对人口老龄化战略和积极老龄化理念落到实处。

在数字社会的背景下，国家要对老年人群体充分履行社会保障义务，还需结合数字时代的特点，回应老年人的特殊需求。数字技术的发展可以对组织和个人“赋权”，但这种“赋权”并不均衡。一些老年人受限于经济条件和学习能力，在信息的获取和技术的应用方面处于不利地位，由此成为数字时代的弱势群体。<sup>〔20〕</sup>因此，有必要将对老年人的社会保障延伸到对老年人信息权的保障层面。国家应当积极推进社会基础设施和观念策略等方面的“适老化”，构建老年友好型社会，<sup>〔21〕</sup>使老年人能够充分获取和利用相关信息技术，更为便利地参与经济社会

〔15〕 参见汪习根：《发展权主体的法哲学探析》，《现代法学》2002年第1期，第44页。

〔16〕 参见桂世勋：《高度关注低龄老人适度“参与”对健康老龄化的影响》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第4期，第149页；晏月平、李雅琳：《健康老龄化到积极老龄化面临的挑战及策略研究》，《东岳论丛》2022年第7期，第167页。

〔17〕 参见〔印〕阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，任贻、于真译，中国人民大学出版社2012年版，第13页。

〔18〕 参见〔美〕玛莎·C.纳斯鲍姆：《寻求有尊严的生活：正义的能力理论》，田雷译，中国人民大学出版社2016年版，第23页以下。

〔19〕 参见陈金钊、吴冬兴：《正视社会保障权及其实现方法》，《北京联合大学学报（人文社会科学版）》2018年第3期，第79页。

〔20〕 参见宋保振：《“数字弱势群体”权利及其法治化保障》，《法律科学》2020年第6期，第53页；高一飞：《智慧社会中的“数字弱势群体”权利保障》，《江海学刊》2019年第5期，第163页。

〔21〕 参见原新、金牛：《中国老龄社会：形态演变、问题特征与治理建构》，《中国特色社会主义研究》2020年第5/6期，第85页以下。

活动,也应加强对网络平台的法律规制和监督,保障老年人的信息安全。

## (二) 积极老龄化的公共利益面向

积极老龄化理念一方面要求国家采取更具包容性的政策,以满足老年人的权利需求,提升老年人物质和精神生活的质量,促成老年人尊严的实现和人格的全面发展;另一方面也倡导在充分考虑老年人的身体状况、能力条件和个人意愿的基础上,充分发挥他们的能力和潜力,使老年人在实现自身价值的同时,为社会创造更多物质和精神财富。在前一意义上,积极老龄化是一种人权保障手段;在后一意义上,积极老龄化是一种治理观念与公共政策方案。

首先,践行积极老龄化理念有助于充分利用现有的人力资源。随着中国社会老龄化程度的加深,劳动力短缺问题越发凸显。有研究显示,早在2013年,我国劳动力的绝对数量就已经呈现下降态势;2015年前后,劳动年龄人口停止增长,制造业劳动力短缺已呈不可逆转之势。<sup>[22]</sup>在此趋势下,吸纳已经退出劳动力市场的老年人再就业,就成为应对劳动力短缺、缓解劳动力增量乏力的可选路径之一。尽管老年人在身体机能方面存在一定劣势,但不少老年人具有丰富的专业技能和较高的专业技能,能够在诸多领域发挥余热、贡献力量。<sup>[23]</sup>正因如此,积极老龄化理念主张开发利用老年人力资源,倡导达到法定退休年龄的老年人重返工作岗位。当然,在现实生活中,老年人是否继续参与劳动以及采取何种参与方式,都取决于他们的个人意愿与身体健康状况,社会各界应当尊重老年人的自我决定权。

其次,践行积极老龄化理念有助于增进社会公共福利。积极老龄化的核心目标之一,是为老年人提供更多参与机会,使老年人能够根据自己的健康状况来决定是否以及如何参与社会。这不仅可以延缓老年人的生理老化和社会老化,缓解老龄化社会的运行压力,还可以为社会中的各种政治、经济和文化活动提供价值增量。<sup>[24]</sup>正是在此意义上,有学者认为,积极老龄化可被视作兼具有形和无形收益的生产性投资。<sup>[25]</sup>例如,接纳老年人继续参加劳动,不仅能降低用人单位的人力成本,还有助于减轻政府和家庭的照料负担、促进代际关系和谐、保障经济活动的良性发展;<sup>[26]</sup>助推老年人更好地融入社会,可以使老年人保持身心愉悦和身体健康,缓解医疗资源的紧张;通过发展老年教育事业、改造升级辅助设施等措施提高老年人的社会参与能力,可以促进继续教育行业的发展、技术设施的改进和数字包容性社会的构建。

## 二、积极老龄化的法治基础与政策架构

积极老龄化理念的践行,不仅需要国家充分履行对老年人各项基本权利的保障义务,也需要各类社会组织和个人广泛参与其中,共同营造积极老龄化的社会环境。在此过程中,无疑需要法治发挥其引领、促进和保障作用。目前,围绕积极应对人口老龄化、贯彻落实积极老龄化

[22] 参见刘子曦、朱江华峰:《经营“灵活性”:制造业劳动力市场的组织生态与制度环境——基于W市劳动力招聘的调查》,《社会学研究》2019年第4期,第73页。

[23] 参见汪长玉、左美云:《退休员工知识保留的内容和方式研究》,《中国人力资源开发》2014年第11期,第10页以下;龚红、张小玲、彭姗:《知识型老年员工人力资本异质性对其再职业选择影响研究——来自研究型大学的经验证据》,《科技进步与对策》2017年第13期,第153页以下。

[24] 参见肖金明主编:《老年人社会参与政策与法律研究》,山东大学出版社2015年版,第4页。

[25] See Thibault Moulart & Mario Paris, *Social Policy on Ageing: The Case of "Active Ageing" as a Theatrical Metaphor*, 1 *International Journal of Social Science Studies* 116 (2013).

[26] 参见陈红:《人口老龄化与社会可持续发展》,《人口与经济》2001年第4期,第73页;前引[3],王莉莉文,第38页;何燕华:《老年人健康权理论逻辑及实现》,《湖南师范大学社会科学学报》2020年第4期,第30页以下。

理念的战略任务,我国已经初步形成了以宪法为核心的多层次的法律规范体系,以健康老龄化、生产性老龄化、智慧老龄化为重点的积极老龄化政策框架亦在逐步形成。

### (一) 积极老龄化的法律制度架构

我国对老年人权益的全方位保障蕴含在以宪法为核心的各类法律法规之中。这些法律法规不仅要求国家承担保障义务以实现老年人的健康权、发展权和社会保障权等权益,还要求国家尊重老年人的自主决定权,在确保老年人健康的前提下,助推老年人过上有尊严的生活。

第一,宪法上的人权条款与人格尊严条款是积极老龄化的宪法依据,国家任务条款和其他权利条款同样也赋予了积极老龄化以规范意涵。首先,现行宪法第33条第3款所规定的“国家尊重和保障人权”,既要求国家承担“尊重”义务,允许老年人自主决定是否参与以及如何参与社会文化生活;又要求国家承担“保障”义务,通过积极作为的方式推进积极老龄化理念的贯彻落实,如推行基本的社会福利保障制度,以及其他有助于老年人参与社会活动的制度。这一宪法条款不仅具有政治宣示的意义,也可作为我国宪法上未列举基本权利的“安身之所”,推导出其他具体人权,<sup>[27]</sup>因而构成了以法治方式推进积极老龄化的规范依据和价值准绳。其次,宪法第38条规定的“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯”,以尊重和保护基于公民自由意志的人格尊严为价值目标。<sup>[28]</sup>根据该条款,不论人的年龄、身份、地位如何,都应享有“不受支配”“免于歧视”“免于伤害”的权利,具有发展和完善自我的资格,有权享受社会福利和保障、参与社会文化遗产与公共生活。<sup>[29]</sup>为确保老年人上述基本权利的实现,国家应当积极履行保障义务。

我国宪法中的国家任务条款和其他基本权利条款,也能够为积极老龄化理念中“健康”“参与”“保障”三项要素的制度化提供权威来源。宪法第21条和第26条分别规定国家“鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施,开展群众性的卫生活动,保护人民健康”,国家“保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。这些规范内容构成了公民健康权的宪法依据。<sup>[30]</sup>宪法第19条至第22条规定了国家在教育、科技、医疗、体育、文化等方面的建设发展义务,可谓明确了公民的社会发展权。<sup>[31]</sup>宪法第34条和第35条则明确了公民参与政治生活的权利。上述宪法条文虽然没有突出强调老年人的主体地位,但老年人作为公民中的重要群体,自然也享有这些权利。与此同时,老年人也是受宪法特别保护的特殊群体之一。宪法第45条规定,公民在年老的情况下,“有从国家和社会获得物质帮助的权利”,明确了特定情形下国家和社会的保障义务。在中国,家庭往往被视为个人可信赖的、稳定的生活保障。中国的社会保障制度不是要代替家庭发挥保障功能,而是要解决仅凭家庭保障难以解决的问题。<sup>[32]</sup>为此,我国宪法第49条规定,“成年子女有赡养扶助父母的义务”,“禁止虐待老人”,力图发挥家庭在养老方面的保障作用。

第二,民法典、老年人权益保障法、社会保险法、数据安全法等法律也都不同程度地彰显了积极老龄化理念。老年人权益保障法是我国目前唯一一部专门保障老年人权益的法律。该法

[27] 参见张薇薇:《“人权条款”:宪法未列举权利的“安身之所”》,《法学评论》2011年第1期,第12页以下。

[28] 参见谢立斌:《中德比较宪法视野下的人格尊严——兼与林来梵教授商榷》,《政法论坛》2010年第4期,第53页。

[29] 参见王旭:《宪法上的尊严理论及其体系化》,《法学研究》2016年第1期,第39页以下。

[30] 参见王广辉:《我国“老龄法治”的宪法基础分析》,《南通大学学报(社会科学版)》2022年第5期,第119页。

[31] 参见江国华、刘文君:《习近平“共建共治共享”治理理念的理論释读》,《求索》2018年第1期,第35页。

[32] 参见郑功成:《中国社会保障演进的历史逻辑》,《中国人民大学学报》2014年第1期,第9页。

在2012年修订时,将法律文本中的“老年事业”修改为“老龄事业”,同时增加了“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务”的表述,这表明立法者已经深刻意识到,人口老龄化既是对家庭保障、社会保障、经济发展和消费结构的挑战,又蕴含着极大的发展机遇;人口老龄化带来了丰富的“银色人力资源”,推进“银色产业”蓬勃发展、充分发挥老年人“余热”,能够助力社会管理创新与和谐稳定。<sup>[33]</sup>

从立法内容来看,2018年修正的老年人权益保障法,对积极老龄化“健康、参与和保障机会最优化”的意涵有较为丰富的体现。首先,该法关注老年人的身心健康,力图构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系(第5条),既要求家庭成员关心老年人的精神需求(第18条),也要求国家和社会积极采取措施丰富老年人的精神文化生活(第72条)。其次,该法要求国家为保障老年人的身心健康和社会参与机会提供制度支撑,包括不断完善以养老保险、医疗保险、社会福利为核心的社会保障体系(第28条至第36条),推进以养老机构建设、养老服务基础设施建设为核心的社会服务工作(第37条至第52条),推进以适老化为核心的宜居环境建设(第61条至第65条)。最后,为保障和提高老年人参与各类经济、政治、文化活动的积极性和主动性,该法明确要求国家为老年人参与社会发展创造条件(第69条),强调老年人参加劳动的合法收入受法律保护(第70条),指出老年人有继续受教育的权利(第71条)。

老年人权益保障法中的条文大多属于倡导性规定,缺乏具体的执行框架与标准。<sup>[34]</sup>相比之下,民法典、社会保险法、基本医疗卫生与健康促进法、数据安全法等法律,虽然只有个别条文呼应了积极老龄化理念,却更具可操作性。例如,针对老年人的健康保障以及物质生存保障问题,2018年修正的社会保险法具体规定了老年人在基本养老保险和基本医疗保险方面的权益(如第16条、第25条)。针对老年人的养老、婚姻、监护、继承等问题,民法典要求成年子女承担赡养义务(第26条和第1067条),允许通过签订遗赠扶养协议解决老年人“老有所养”问题(第1158条),同时也规定子女应当充分尊重老年人的自主意愿,不得非法干涉老年人的自主决定(第1069条)。针对老年人的身心健康问题,2019年出台的基本医疗卫生与健康促进法,要求国家发展老年人保健事业,将老年人健康管理和常见病预防等纳入基本公共卫生服务项目(第25条和第28条),规定各级人民政府应采取措施支持医疗卫生机构与养老机构建立协作机制,为老年人提供安全、便捷的医疗和健康服务(第36条)。因应数字时代的发展趋势,2021年出台的数据安全法,要求国家在提供智能化公共服务时,必须考虑老年人的需求,不得对老年人的日常生活造成障碍(第15条)。此外,反家庭暴力法、劳动法等也涉及老年人权益保护问题。从总体上看,这些立法主要是将老年人视为弱势群体,更为关注老年人群体在“健康”和“保障”两个层面的利益,而对老年人参与社会的各类需求缺少回应。未来国家需要制定促进老年人社会参与的专门立法,针对老年人再就业、老年人志愿服务、老年人人力资源开发等新问题作出具体规定,还需要对涉及老年人权益的现有立法进行修订完善,在保障老年人健康的同时,为老年人参与社会活动提供制度支持,最终通过不同法律部门之间的衔接与配合,形成科学完备、运行高效的老龄法治体系。

[33] 参见全国人大内司委内务室等编著:《中华人民共和国老年人权益保障法读本》,华龄出版社2013年版,第41页。

[34] 参见朱海龙、刘雯婷、金劲彪:《积极应对人口老龄化战略的法治保障》,《杭州师范大学学报(社会科学版)》2022年第3期,第16页。

第三,在地方立法层面,我国绝大多数省市都以老年人权益保障法为基础,结合本地实际情况,制定或修订了关涉老年人权益保障的地方性法规。从内容上看,相关地方立法大多沿用了老年人权益保障法所采行的“家庭赡养与扶养、社会保障、社会服务、社会优待、宜居环境、参与社会发展”六位一体的老龄化应对策略,蕴含着以“健康、参与和保障机会最优化”为基本要义的积极老龄化理念。但是,也有一些省市没有根据老年人权益保障法的最新规定及时修订其地方性法规,法规内容仍集中在家庭保障、社会保障、社会优抚等方面,而对老年人的社会参与问题缺乏关切。此外,有关老年人权益保障的地方立法还普遍存在简单重复上位法的现象,<sup>[35]</sup>要使积极老龄化战略切实落地,今后必须提高相关地方立法的精细化水平,甚至鼓励地方立法先行先试。

## (二) 积极老龄化的政策框架

政策能够对法律的制定与实施发挥导向功能,<sup>[36]</sup>甚至能够在法律规范不完备的情况下起到填补法秩序空白的作用。国家法律具有较高的稳定性,而政策则能够根据社会情势的发展变化及时作出调整。<sup>[37]</sup>灵活利用政策工具,在人口老龄化不断加速的现阶段,具有重要意义。<sup>[38]</sup>人口老龄化作为一种社会常态,将对社会结构、文化传统、经济发展产生持续冲击,国家通过制定和实施各类公共政策来应对老龄化问题,也具有一定的必然性。<sup>[39]</sup>近十年来,为倡导和落实积极老龄化理念,党和政府先后制定了一系列政策性文件,其中既有从战略角度对老龄工作进行顶层设计的布局规划,也有为解决具体的老龄化问题而制定的政策方案或作出的政策答复。无论顶层设计还是具体政策,都蕴含着积极老龄化理念的基本要义,提倡在维护和保障老年人之尊严的基础上,不断提升老年人追求美好生活的能力,充分发挥“银发人力资源”的经济社会价值。

在顶层设计方面,不论国民经济和社会发展规划纲要,还是中共中央、国务院联合发布的积极应对老龄化的指导性文件或老龄工作意见,都越来越重视和强调构建以养老、健康、人才培养、社会参与为支撑的积极应对老龄化的政策体系。2006年通过的《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》和2011年通过的《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》(简称“十二五”规划纲要),都专设了“积极应对人口老龄化”一节;2016年通过的《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》则将“积极应对人口老龄化”设为一章;2021年通过的《国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在专章规划老龄工作的同时,还将章名确定为“实施积极应对人口老龄化国家战略”。自“十二五”规划纲要实施以来,国家日益重视老年人社会参与的价值。中共中央、国务院2019年印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》和2021年印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》,对积

[35] 参见范进学、张玲玲:《论我国老龄法治体系之原则构建与制度完善》,《南通大学学报(社会科学版)》2022年第2期,第101页。

[36] 参见关保英:《行政法典总则的法理学分析》,《法学评论》2018年第1期,第48页。

[37] 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期,第97页。

[38] 截至2021年,中国60岁及以上老年人口达2.67亿,占总人口的18.9%,中国处于轻度老龄化阶段;“十四五”时期中国的老年人口占比将超过20%,中国将进入中度老龄化社会;2035年前后,中国可能进入重度老龄化阶段。参见何毅亭:《全国人民代表大会常务委员会专题调研组关于实施积极应对人口老龄化国家战略、推动老龄事业高质量发展情况的调研报告》(2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员第三十六次会议上),<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202209/06bc4e553c77405d89ff77a6b4323547.shtml>,2022年10月1日最后访问。

[39] 参见前引[2],彭希哲等文,第127页。



极应对人口老龄化作出系统部署,明确了新时代老龄工作的发展目标和重点任务;不仅要求从健康服务和养老服务两个层面打造高质量的老年产品和服务供给体系,构建老年友好型社会,营造养老、孝老、敬老的社会环境和宜居环境,也要求推进老年人人力资源开发利用,鼓励老年人继续发挥作用,还要求因应数字科技的发展,将科技创新作为积极应对人口老龄化的动力,支持老年产品关键技术的研发和应用。

在具体政策方面,国务院及其所属部门也围绕积极应对人口老龄化的战略任务制发了一系列规范性文件。在历次国民经济和社会发展规划纲要的指引下,国务院围绕老龄事业的发展制定了专门的五年规划,内容涵盖社会保障、养老服务、健康支撑、银发经济、营造老年友好型社会环境、要素支撑、老龄科研等方面,进一步细化了积极应对人口老龄化的举措。为了落实这些政策,国务院办公厅专门印发了《老年教育发展规划(2016—2020年)》(国办发〔2016〕74号)、《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》(国办发〔2017〕52号)、《关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)、《关于促进养老托育服务健康发展的意见》(国办发〔2020〕52号)等规范性文件,<sup>[40]</sup>通过构建积极老龄化的政策体系来释放老年人的消费需求、推动开发老年人人力资源、促进老年人更多地参与社会。在国务院规范性文件的引领下,国务院各部委也围绕积极应对老龄化的重点任务联合或单独制发了一系列规范性文件,内容涵盖营造老年人友好型社会环境、发展养老服务和健康保障事业、加强要素支撑等。例如,司法部发布了《关于进一步做好老年人照顾服务工作的通知》(2017年9月21日),国家卫生健康委等部门联合发布《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》(国卫老龄发〔2019〕61号),民政部等部门联合发布《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》(民发〔2020〕86号),工业和信息化部等部门联合发布《智慧健康养老产业发展行动计划(2021—2025年)》(工信部联电子〔2021〕154号)。

上述政策性文件涉及老龄化工作的方方面面,既强调通过制度设计、物质安排、机会提供和条件保障来促进老年人的健康与发展,发挥老年人的主体性价值,也主张因应数字时代的发展需求,积极推进数字适老化改造或老年数字产品的研发应用,基本上搭建完成了健康老龄化、生产性老龄化、智慧老龄化的政策框架。在各项老龄化工作的探索阶段,更多需要依靠政策发挥引导和推动作用。随着实践经验的不断积累,将政策文件转化为法律制度的现实条件也将日益成熟。因此,国家应当适时推动积极老龄化政策的法制化,在法治场景和法律框架内追求实现健康老龄化、生产性老龄化与智慧老龄化,从而真正将积极老龄化理念融入经济社会发展全过程。

### 三、健康老龄化的法治保障

根据世界卫生组织的定义,健康老龄化是发展和保持老年人健康生活能力的过程,<sup>[41]</sup>其既要求维持老年人生理层面的健康,也强调维持老年人精神层面的尊严和物质层面的充足。<sup>[42]</sup>

[40] 参见马晓伟:《国务院关于加强和推进老龄工作进展情况的报告》(2022年8月30日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议上),<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202208/889a7e67a7794176b3a718f972447cac.shtml>,2022年12月1日最后访问。

[41] See World Health Organization, *World Report on Ageing and Health*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/186463>,2022年12月22日最后访问。

[42] 参见邬沧萍、姜向群:《“健康老龄化”战略刍议》,《中国社会科学》1996年第5期,第58页以下。

健康老龄化的实现，取决于个人的内在能力、生活环境，以及这二者的相互作用。通过制定和实施良法助推老年人内在能力的提升，推动建设老年友好型社会环境，使老年人能够有尊严、有保障地过上自己期望的生活，是积极老龄化法治构造的应有之义。

### （一）提升老年人内在能力的法治保障

个体的内在能力是个体生理能力与心理能力的综合。老年人的内在能力在很大程度上决定着老年人能否按自己的意愿生活。内在能力本是机体功能意义上的概念，但内在能力的完善、提升、运用，均可通过法治思维和法治方法获得保障。

内在能力不是单向度的，要对内在能力进行制度干预，必须综合考虑和权衡运动、活力、感知、认知和心理等多方面因素。<sup>[43]</sup>对老年人内在能力的法治保障，主要表现为对老年人发展权和健康权的保障。发展权以促进个体内在能力的充分发展、实现人的基本价值为依归。<sup>[44]</sup>保障老年人发展权的主要目标，是提升老年人在活力、感知、认知方面的内在能力。老年人发展权的实现以“平等参与发展和分享发展成果”为主要手段，<sup>[45]</sup>国家应当完善相关法律制度，保障老年人平等参与发展的权利，让老年人能够共享经济社会发展的成果，进而通过参与和共享来提升其内在能力。

老年人的健康表现为生理机能和心理机能的良性运作。健康权是一种具有复合结构的权利束，其中既包括权利主体自身的健康免于不当干涉的消极权利，也包括权利主体可以要求获得医疗卫生保健等健康条件的积极权利。<sup>[46]</sup>我国宪法虽未明确规定健康权，但基于宪法第21条规定的“国家发展医疗卫生事业”，“开展群众性的卫生运动，保护人民健康”，可合乎逻辑地推导出国家有义务尊重和保障公民的健康权。<sup>[47]</sup>此外，基于“国家尊重和保障人权”条款，亦可推导出国家保障公民健康权的义务。我国老年人权益保障法（2018）第4条和第5条规定国家和社会有积极推进健康老龄化的义务，要求国家和社会采取措施保障老年人的生活、健康和安全，建立多层次的社会保障体系，逐步提高对老年人的保障水平，也是着眼于保障老年人健康权、提升老年人内在能力的制度表达。

通过法治途径保障和提升老年人的内在能力，应以制定良法为出发点，对相关规范体系进行全过程设计。立法机关应进一步细化老年人健康权和发展权的权利内容，并将之融入法律规范中。我国虽已形成了以老年人权益保障法为核心的法律规范体系，且基本医疗卫生与健康促进法也对老年人的健康管理、健康保障等作了许多具体规定，但在公共卫生医疗、医养结合、长期护理等领域，依然存在较大制度空白，亟需结合实践中暴露出的问题，基于预测、预防、医疗、照护的健康周期，形成从公共卫生到养老服务的全过程健康老龄化的法治应对策略。

建构和完善健康老龄化的法治体系，还需加强顶层设计，对立法进度和政府部门职责进行统一规划，避免政府部门职责重叠、职责不清或履职衔接不畅。以我国正在推行的“医养结合”为例，医养结合涉及卫生、民政、人社等多个部门，以及医院、社区、养老机构、家庭等多元主体。当前，这些部门、主体之间缺乏协调机制，职责重叠且各行其是。例如，养老机

[43] See Giulia Belloni & Matteo Cesari, *Frailty and Intrinsic Capacity: Two Distinct but Related Constructs*, 6 *Front. Med.* 3 (2019).

[44] 参见汪习根：《论西部发展权的法律保障》，《法制与社会发展》2002年第2期，第17页。

[45] 参见夏清瑕：《个人发展权探究》，《政法论坛》2004年第6期，第175页。

[46] 参见陈云良：《健康权的规范构造》，《中国法学》2019年第5期，第64页。

[47] 参见王晨光：《健康权——当代卫生法的基石》，载《人大法律评论》编辑委员会组编：《人大法律评论》2019年第2辑，法律出版社2020年版，第87页以下。

构的医疗业务由民政部门主管，同时又涉及卫生部门的业务管理、人社部门的医疗保险管理等。由于这些部门的制度、标准尚不统一，医疗和养老的对接遭遇到不小的阻力。<sup>〔48〕</sup>医养结合模式的进一步推广，有赖形成集医疗、保健、养老服务、长期护理服务于一体的综合性卫生保健制度，<sup>〔49〕</sup>使各部门的职责由分散落实转变为有机协同。

## （二）建设老年友好型环境的法治保障

老年人的内在能力与外部环境相适配，是老年人保持良好健康状态的基础条件。营造老年友好型社会环境的基本理念，在我国各类涉老法律法规和国家政策中都已有所体现，<sup>〔50〕</sup>但在地方立法和地方政策层面尚待进一步落实。<sup>〔51〕</sup>适老化环境建设是一项长期的系统性工程，离不开国家、社会、家庭、个人的共建共治。因此，未来应从以下几方面入手，为建设老年友好型环境提供法治保障。

首先，应在良法善治中实现法治环境的适老化，这具体包括两方面任务：（1）规范体系的适老化，即不仅要完善专门保障老年人权益的法律法规，也要将健康老龄化理念、“主动适应老年人”的理念融入其他各类法律规范中。为此，各地、各级立法机关不妨鼓励老年人积极参与立法过程，以召开听证会、论证会、座谈会等方式广泛征求老年人的意见和建议，以更好发现和回应老年人的立法需求，同时避免歧视性内容被写入制度文本。（2）规范实施的适老化。2022年3月29日，最高人民法院发布《关于为实施积极应对人口老龄化国家战略提供司法服务和保障的意见》（法发〔2022〕15号），提出要把积极老龄观、健康老龄化理念融入审判执行工作全过程，切实提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感。为此，该意见强调要依法加大对侵害老年人人身和财产权益违法犯罪行为的打击力度，依法妥善审理涉老年人婚姻家庭、监护权、合同、侵权纠纷等各类案件，加大涉老年人权益案件执行力度等，这一系列举措也将带动律师业等法律服务行业的适老化改造。

其次，应通过规范支撑营造老年友好型社会环境。依照老年人权益保障法（2018）第18条的规定，家庭成员应当关心老年人的精神需求，不得忽视、冷落老年人；与老年人分开居住的家庭成员，应当经常看望或者问候老年人；用人单位应当按照国家有关规定保障赡养人探亲休假的权利。从深层次看，这些规定是立法者对“尊老”等传统家庭伦理和道德的肯认与回应，<sup>〔52〕</sup>对于减少代际冲突、化解家庭矛盾、减轻国家负担、降低纠纷解决成本等具有现实意义，<sup>〔53〕</sup>同时也有助于深植老年友好型社会所必备的精神根基。2021年，国家卫生健康委根据《关于开展示范性全国老年友好型社区创建工作的通知》（国卫老龄发〔2020〕23号）印发了《全国示范性老年友好型社区评分细则（试行）》，从居住环境、出行设施、社区服务、社会参与、孝亲敬老氛围、科技助老和管理保障等方面，细化了老年友好型城市和社区建设的任务，形成了一个较为详尽的评价指标体系，这对于老年友好型社会环境的建设来说具有重要指导意义和参考价值。

〔48〕 参见《关注中国养老：“医养结合之路”面临重重考验》，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2017/11-13/8374991.shtml>，2022年11月22日最后访问。

〔49〕 参见前引〔26〕，何燕华文，第29页以下。

〔50〕 例如，老年人权益保障法（2018）第六章对老年人宜居环境建设作了专门规定；中共中央、国务院2019年印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，提出构建养老、孝老、敬老的社会环境；国家卫生健康委、全国老龄办2020年印发的《关于开展示范性全国老年友好型社区创建工作的通知》，要求改善老年人的居住环境，方便老年人的日常出行。

〔51〕 参见王峥、许超：《23省“健康规划纲要”中的老龄政策分析——健康老龄化视域下的Nvivo质性研究》，《中国卫生政策研究》2021年第12期，第8页。

〔52〕 参见张剑源：《传统家庭伦理与境遇判别》，《重庆社会科学》2015年第7期，第53页。

〔53〕 参见李拥军：《“报”文化与现代法治的暗合与分殊》，《法商研究》2021年第1期，第89页。

最后，国家应在制度层面推动数字化基础设施建设以及数字化产品与服务的适老化发展。<sup>[54]</sup>为使数字技术的适老化改造兼具规模性和有效性，应当加强适老性规则的体系化建设，避免出现规则重叠、冲突或空白等现象。具体到制度设计方面，立法者可以要求网络平台等数字产业机构开发、设置适老化应用技术，可以鼓励平台应用个性化推荐的理念与方法提升老年人的生活便利度，如根据收集到的信息分析老年人的兴趣偏好，并据此为老年人提供更有针对性的服务。

#### 四、生产性老龄化的法治促进

生产性老龄化提倡“老有所为”，其中蕴含的理念与积极老龄化中的“参与”相对应。要实现“老有所为”，除了需要老年人具备参与各类经济社会活动的意愿和能力，也需要国家为老年人享有更多参与机会提供制度保障。<sup>[55]</sup>

##### （一）建构“参与”的老龄化社会理念

在积极老龄化理念的各项要素中，“参与”这一要素最需获得社会文化的支持。传统社会中长期存在着消极老龄化思想，将老年人视为社会资源的纯粹需求者。这种刻板印象和社会偏见，在很大程度上阻碍了老年人的社会参与。因此，有学者将重构对于老年人价值的社会认知，比作一场必要的“思想革命”。<sup>[56]</sup>在此意义上，老年人参与经济社会生活，是改变传统社会文化对老年人的观念性歧视、将老龄化“问题”转变为老龄化“事业”的实践基础。

老年人参与经济社会生活的重点在于“予”而非“取”。从国家和社会的角度来看，老年人是宝贵的人力和社会资源，老年人参与社会生产服务，是社会步入老龄化阶段后仍然得以延续乃至发展的前提。从老年人自身的角度看，参与是提升其身心健康水平、改善其物质生活条件的必要手段。法律作为调整社会关系的工具，理应引领社会观念的更新，为实现老年人广泛参与社会生活发挥引导和促进作用。

首先，可以通过包括法解释在内的规则机制，消除老年人的参与障碍，使其获得更多的参与机会。社会上普遍存在的年龄限制，包括对就业年龄的限制和对参与其他社会活动的年龄限制，或许是老年人的社会参与面临的首要障碍。为解决就业年龄歧视问题，日本制定了高龄者雇用安定法，<sup>[57]</sup>美国出台了就业年龄歧视法，欧盟通过了《平等就业指令》。目前，我国尚未针对此类问题出台专门的法律法规。我国的就业促进法（2015）未采纳生产性老龄化理念，该法第3条第2款规定“劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视”，但未将“年龄”列入其中；“公平就业”一章仅提及了妇女、少数民族、残疾人、传染病病原携带者和农村劳动者的劳动权利，而未提及老年人的就业权。我国劳动法（2018）中也不存

[54] 在此方面，工业和信息化部曾于2020年印发《互联网应用适老化及无障碍改造专项行动方案》，其后又发布了《互联网网站适老化通用设计规范》《移动互联网应用（APP）适老化通用设计规范》，并在全国范围内组织开展为期一年的互联网应用适老化及无障碍改造专项行动。

[55] 生产性老龄化最初被界定为“发挥个人能力从事商品和服务生产的老年人口的全部活动”，后来其核心内容演变为老年人的“社会参与”和“生产性活动”（参见宋璐：《农村老年人生产性老龄化模式研究》，《人口与经济》2021年第4期，第68页以下）。从这个意义上说，老年人对自己、家人和朋友的生活照料活动，亦是生产性老龄化的重要方面。不过，这类活动的法治需求相对较少，本文暂不讨论。

[56] 参见彭希哲、宋靓珺：《退休年龄改革：社会观念的变革与制度实践的创新》，《社会保障评论》2021年第3期，第41页。

[57] 参见丁英顺：《日本促进高龄劳动者就业的经验启示》，《人民论坛》2021年第17期，第89页以下。

在促进老年人参与劳动的制度内容。即便如此，法律适用者仍然可以根据社会就业环境和国家政策的转向，综合运用目的解释方法和同类项解释准则，从就业促进法和劳动法的概括性平等就业权条款和列举式条款中的“等”字出发，解释出禁止年龄歧视、保障老年人平等获得就业机会的规范意涵。老年人权益保障法（2018）第4条规定积极应对人口老龄化是国家的战略任务，提出“老有所为”的重要目标；第69条不仅肯定了老年人有能力参与经济活动，还鼓励老年人参与科技开发、教育、志愿服务和社会治理等社会活动。这些都可以为执法者和司法者解释适用其他法律法规的相关条文提供支撑。未来，国家在制定或修改法律法规时，也应贯彻禁止年龄歧视、推进年龄平等的理念，释放出鼓励和保障老年人平等就业和参与社会活动的信号，让有参与意愿和参与能力的老年人都能获得参与的机会和条件。

其次，参加教育培训是老年人提高其参与能力的有效途径。政府应有意识地对希望发挥余热的老年人提供必要的培训，并通过制定和完善相关法律法规，引导全社会支持老年教育培训事业。经济社会活动是分层次的，一些社会角色格外注重年资的积累。例如，在社区志愿服务、人民调解等社会治理事务中，德高望重者的意见或许更受认可；对于教师、医生、法官等工作岗位而言，经验丰富的人士通常亦更受推崇。不可否认的是，某些活动的性质决定了劳动者的行动效率将随年龄增长而降低，对思维的敏捷性和信息技术能力要求较高的活动即是如此。但是，至少在一些易于通过工具辅助和知识更新来提高生产效率的领域，政府可以根据老年人的认知特点和能力为其提供有关新工具、新方法的职业教育培训，降低年龄对老年人工作能力的影响，从而增加老年人的参与机会，更高效地开发老年人口红利。<sup>[58]</sup>

虽然我国宪法第46条列举的受教育权主体主要是青年、少年和儿童，第19条亦仅提及国家在发展学前教育、初等教育、中等教育和高等教育等方面的任务，但作为教育领域专门性法律的教育法（2021）和职业教育法（2022），均规定国家有健全终身教育体系、推动全民终身学习的义务，老年人权益保障法（2018）第71条也规定了老年人的继续受教育权，并将老年教育纳入终身教育体系。因此，即便不制定专门的“终身教育法”，<sup>[59]</sup>关涉老年人继续教育的法律依据也并非空白，为老年人提供接受继续教育的机会，已然成为国家的一项保障性义务。政府应依据已有法律切实推进老年教育培训事业的发展，同时也要注重缩小老年大学等继续教育资源的城乡差距和东西部差距。

## （二）为开展多利益攸关方治理提供法治激励

生产性老龄化事业需要全社会的共同参与。2020年世界卫生组织发布的《2020—2030年健康老龄化行动十年》的核心要旨，就是政府和社会等多利益攸关者均应参与到健康老龄化的行动中。生产性老龄化以实现老年人的自我价值和社会价值、维护老年人身心健康和社会可持续发展为宗旨，同样也需要全社会通力协作方可实现。我国老年人权益保障法（2018）第7条规定“保障老年人合法权益是全社会的共同责任”，并列举了国家机关、社会团体、企业事业单位和其他组织、基层群众性自治组织和依法设立的老年人组织等众多责任主体，体现的也正是多利益攸关方治理原则。

多利益攸关方治理原则主张，生产性老龄化事业应由各方自主组织、自主决策、自主实施，国家和法律主要发挥引领行动计划和协助调配资源等激励作用。例如，针对就业年龄歧视

[58] See A. Cataldi et al., *Does It Pay to Be Productive? The Case of Age Groups*, 33 *International Journal of Manpower* 277 (2012).

[59] 参见李春斌：《人口老龄化的法律应对——以老年法学的立法模式和体系构建为中心》，《甘肃社会科学》2011年第2期，第152页。

这一生产性老龄化的阻碍因素，〔60〕由国家政策推动、自上而下地变革观念十分必要。为此，《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（国发〔2021〕35号）强调，“坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动，实施积极应对人口老龄化国家战略”。劳动就业权和受教育权等与生产性老龄化相关的社会权，均属宪法上的积极权利，相应地，国家肩负着积极保障的宪法义务。在现有社会关系、社会资源基础上倾斜性地保护特定群体，有可能对其他群体的利益造成减损（如将侵害企业自主经营权或挤占其他参与主体的目标业务），因而，推进生产性老龄化的诸多干预手段，必须由更具民主正当性的法律来作出安排。〔61〕

为促进生产性老龄化事业的公私协作，国家可以选在一些行业领域先行开展生产性老龄化试点工作，向老年人提供接受继续教育或参与社会活动所必需的公共产品。在创设延迟退休年龄、鼓励老年人再就业的制度时，必须考虑用人单位的生产需要，不妨以提供经济补贴、税收优惠和表彰奖励等作为激励措施，鼓励企业主动给老年人提供就业岗位。此外，国家政策和法律也应鼓励或扶持成立老年人社会组织和老龄服务机构，帮助民营单位和社会组织开展针对老年人的职业介绍、职业教育培训、志愿活动、维持和拓展社交网络的活动等。总之，政策和法律应为老年人的参与指引方向、减轻压力、提供动力、纠正偏差、明确底线。

### （三）基于总体社会福利的法治权衡

生产性老龄化除了关乎具有参与意愿的老年人的利益，也关乎与老年人构成竞争关系的其他成年人的利益，以及希望提高劳动生产率、降低成本的用人单位的利益。若将社会资源在包括老年人在内的社会各群体内部平均分配，对于老年人之外的其他成年人来说，恐将构成不合理的差别，对于用人单位来说亦可能形成隐性税收。生产性老龄化政策牵一发而动全身，必须综合考虑其他社会成员的参与情况、产业类型、经济发展的总体情况、可持续发展规划、政府财政汲取能力，从总体社会福利的角度出发作出权衡。

首先，在涉及公民基本权利保障的问题上，“原则加例外”是一种典型的立法模式。在调整就业关系时，法律通常采用的就是以禁止歧视为原则、以合理差别对待为例外的规范方式。〔62〕例如，欧盟《平等就业指令》（2000）第12条原则上禁止一切基于年龄的直接或间接的就业歧视行为，但根据该指令第17条、第18条、第19条、第23条的规定，基于对个人能力、特殊职务要求，以及维持军队战斗力等情况的考虑，当年龄构成就职要求的真实决定性因素时，在目的正当且职业要求符合狭义比例原则的前提下，可将雇用范围限定于特定年龄段之内的人群。合理差别对待的判断基准问题，已在许多国家引发了众多争论。〔63〕从欧美的司法实践来看，一般认为需结合具体个案展开务实判断，而不能单纯诉诸直觉，应在综合考虑平等原则和社会实践调研结论的基础上认定是否构成就业歧视。〔64〕

〔60〕 参见周伟：《我国就业中年龄歧视的实证研究——以1995~2005年上海和成都市30万份招聘广告为例》，《政法论丛》2007年第3期，第13页以下。

〔61〕 参见王月明：《消除年龄歧视是劳动权平等保护的首要内容》，《法学》2010年第3期，第126页。

〔62〕 参见娄宇：《德国法上就业歧视的抗辩事由——兼论对我国的启示》，《清华法学》2014年第4期，第48页以下。

〔63〕 See Ann Numhauser-Henning, *The EU Ban on Age-Discrimination and Older Workers: Potentials and Pitfalls*, 29 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 391 (2013).

〔64〕 See Andrew C. Byrnes et al., *The Right of Older Persons to Work and to Access the Labour Market*, Submission to the eleventh session of the United Nations General Assembly Open-ended Working Group of Ageing (6 to 9 April 2020), UNSW Law Research Paper No. 19-101. 该文论及，虽然欧盟法院认定，在特定情形下为了给年轻雇员腾出岗位而设定强制退休年龄不违反《平等就业指令》，但也有实证研究证明，从更广泛的经济背景来看，保留年长员工并不会减少年轻人的就业空间。这意味着，立法者要作出决策，除了要对多方利益进行权衡，也需要适当运用社会学、统计学的方法。

其次,在促进生产性老龄化的过程中,应尊重老年人和相关企业或社群的自主判断和选择,认真对待社会的复杂多样性。我国老年人权益保障法(2018)第69条以“自愿”和“量力”作为老年人参与经济社会活动的基本原则,就业促进法(2015)第8条第1款则规定“用人单位依法享有自主用人的权利”。因此,生产性老龄化的法治安排应尊重老年人的退休意愿,可以为其提供更多的选择机会,但绝不能强迫其劳动。<sup>[65]</sup>如果简单地将生产性老龄化作为发展经济、提升社会治理水平和增进社会福利的手段,以社会总福利为目标进行统计学意义上的分析汇总,再按人口学和医学上的统计结果对老年人的就业年龄等条件施以一刀切,则大部分老年人可能会因惧怕法律权威、存在从众心理等原因,被迫跟随社会政策安排。这样一来,不仅会违背老年人的意愿,也会背离生产性老龄化的初衷。此外,为使老年人真正具备自主选择的能力,国家还应进一步完善社会保障制度,着力满足老年人的基本生活需要。在我国农村地区,因养老保险缴纳不全或给付金额难以保障基本生活,许多老年人至今还要靠自己的劳动或者家庭供给维持基本生活需求,处于老而不休、终身劳作的境况之中。<sup>[66]</sup>对这部分老龄人口而言,法律应当优先考虑如何提升其社会保障水平,而非促进其参与经济社会活动。

总之,助推老年人广泛参与经济社会活动,需要依靠全社会的参与和支持,应当在消除形式歧视这一法治前提下,通过发展教育培训、增加基础设施供给来提升老年人的参与能力,通过财政补贴等经济手段来平衡其他群体暂时的生产效率损失,通过多元主体与多元手段的合力夯实生产性老龄化的实质条件。

## 五、智慧老龄化的法治引领

智慧老龄化与健康老龄化、生产性老龄化是交叉融合的关系。智慧老龄化能够为健康老龄化“赋能”,通过分析、挖掘数据向老年人提供精准服务,以便老年人选择自己满意的生活方式,进而提高其行动能力、实现其实质自由。智慧老龄化亦能为生产性老龄化“促权”,使老年人的权利在数字技术的支撑下具备更易实现的可能性,间接提高老年人社会参与的广度与深度。智慧老龄化的实现依托于科技创新,但科技创新并不会自发服务于智慧老龄化,而是要在政策推动和法治引领之下,寻求与智慧老龄化价值目标的契合点。

### (一) 智慧老龄化中的数字赋能及法治保障

智慧老龄化,是通过数字技术与智能设备为老年人提供各种形式的辅助,以提高老年人的参与能力与行为能力、减轻老龄化的影响、改善老年人生活的实践。<sup>[67]</sup>智慧老龄化对老年人的赋能主要体现在三方面:一是对老年人的行动与认知赋能,即通过对老年人个人信息的实时收集和分析,挖掘老年人的行为模式与需求特征,形成老年人的用户画像,根据老年人差异化的生命历程,为其提供个性化的精准服务,辅助其作出决策,以减轻老年人的认知负担。二是社会参与赋能,即通过社交媒体帮助老年人扩大交际面,提高老年人的社会参与度,协助老年人重新确立自身的社会角色,避免与社会脱节。<sup>[68]</sup>三是情感赋能,即通过社交媒体所形成的

[65] 参见[美]南希·莫罗-豪厄尔:《生产性老龄化:理论与应用视角》,Yi Wang译,《人口与发展》2011年第6期,第44页。

[66] 参见周群峰:《超龄农民工只能被“清退”吗?》,《工友》2022年第6期,第20页。

[67] 参见张泉、李辉:《从“何以可能”到“何以可行”——国外智慧养老研究进展与启示》,《学习与实践》2019年第2期,第110页。

[68] 参见任远:《智慧老龄社会的构建》,《晋阳学刊》2022年第2期,第26页。

社交网络，增强老年人与同辈群体之间的沟通粘性，促成代际间的互动与情感交流，以减少老年人的孤独感，提升老年人的内在满足感。<sup>[69]</sup>总之，智慧老龄化旨在通过数字技术与老年人的互动融合，提升老年人在认知、行为、参与和情感等方面的内在能力，为健康老龄化和生产性老龄化的实现提供科技支撑。

在通过数字技术为老年群体赋能的同时，智慧老龄化的实现还需要国家通过制度设计、法律安排来引导和促进老年群体提升自身的技术适应能力。无论《世界人权宣言》《经济、社会和文化权利国际公约》，还是我国的老年人权益保障法，都强调国家有义务提升老年人的实质自由。在数字时代，提升老年人的技术适应能力，对于提升老年人的实质自由而言，无疑具有重要的现实意义。为此，国家应从以下方面入手履行相应的保障义务。

首先，建构以社区、老年人组织为中心的信息场域，完善老年教育体系，提升老年人的认知与行为能力，促进老年人之间的信息沟通交流。通常认为，老年人的技术适应能力可以通过子代的技术反哺来提升，但实证研究发现，子代的技术反哺对老年人的数字融入影响有限，更有效的方式是由社区、老年人组织等设置专业助老员，根据老年人的需求与认知特征设计教学内容与传授方式。<sup>[70]</sup>为此，国家应当通过制度构建，推动社区和老年人组织开办丰富多样的信息化课程，通过教育和引导提升老年人的技术能力，<sup>[71]</sup>通过榜样力量、同侪效应来提升老年人学习的积极性。

其次，加强对老年人的科技关怀，通过公共产品、基础设施的适老化设计或改造，提升老年人的技术适应能力。具体而言，国家应当鼓励数字企业研发契合老年人特点与需求的适老化技术与产品，在社区人文环境、公共文化环境和公共服务设施的建设方面实现数字化与适老化的结合；<sup>[72]</sup>推动智能产品及其配套设施的适老化改造，推动家居环境、健康医疗和娱乐设施的适老化改造，通过改善老年群体的生活环境来助推其实现实质自由。<sup>[73]</sup>无论适老化技术和产品的研发，还是智能产品和家居环境的适老化改造，都需要由国家出台相应的技术标准与管理标准。<sup>[74]</sup>

## （二）智慧老龄化中的“促权”及其限度

智慧老龄化不仅可以通过技术为老年人赋能，增进老年人的实质自由，也能发挥促权作用，为老年人各项权利的实现创造条件，使老年人有机会过上理想的生活。

在老年人的诸项权利中，劳动权关系着老年人的自主决定权，体现着老年人的生命价值，是实现生产性老龄化、推进健康老龄化必不可少的要素。老年人再就业的制约因素包括老年群体的就业意愿和胜任工作岗位的能力。对此，智慧老龄化的解决方案是，成立老年人人力资源信息库，利用信息技术实时收集和匹配老年人的工作需求信息和用人单位的招聘信息，并根据老年人的健康状况、兴趣和特长向老年人推荐适合的工作岗位，助推老年人劳动权的

[69] 参见石晋阳、陈刚：《社交媒体视域下老年人的数字化生存：问题与反思》，《扬州大学学报（人文社会科学版）》2019年第6期，第125页。

[70] 参见唐魁玉、梁宏姣：《智慧养老能力的现代化及其提升路径》，《社会科学战线》2022年第2期，第235页。

[71] 参见熊慧、尤佳：《“居间代理”与“技术赋能”：智慧养老模式下老年居民数字融入路径评估与重构》，《现代传播（中国传媒大学学报）》2021年第11期，第50页。

[72] 参见伍麟、张莉琴：《数字技术纾解老年人精神孤独的层级与功能》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2022年第1期，第184页。

[73] 参见杨芳：《智慧养老发展的创新逻辑与实践路向》，《行政论坛》2019年第6期，第134页以下。

[74] 参见葛延风等：《我国健康老龄化的挑战与策略选择》，《管理世界》2020年第4期，第91页；崔俊杰：《个人信息安全标准化进路的反思》，《法学》2020年第7期，第165页。



实现。<sup>[75]</sup>需要注意的是,上述过程主要是依赖算法技术自动完成用工需求与供给的评估和匹配,而算法设计中可能隐含着年龄歧视或者用人单位的偏见。为防止算法在无形中剥夺老年人的劳动权,国家应加强算法规制,并引入独立的第三方机构对算法及数据收集进行评估,避免算法歧视的发生。<sup>[76]</sup>

在为老年人促权增能、让老年人享受数字红利的同时,科学技术也可能侵害老年人的权益,甚至有损老年人的尊严。首先,受经济条件、生活习惯、对新生事物的接受程度等因素影响,老年人群体无法平等地接触或使用智能设备,在社会其他群体和老年人群体之间将形成一道“银色数字鸿沟”。<sup>[77]</sup>数字鸿沟无法单纯依靠市场机制或社会机制来弥合,而必须动用国家的力量、借助法治手段来推动解决。具体而言,政府必须加快新型基础设施建设,扩大农村和偏远地区的网络覆盖范围,通过价格补贴来提高智能设备在老年群体中的普及率;通过创新激励机制促成老年群体和多元力量共同参与到老年人信息能力的培育中。例如,基层组织可以通过实行积分制、开展老年技能大赛等形式,鼓励老年人主动使用智能设备,也可以通过财政补贴、税收优惠等措施,激励智能终端企业研发适老化产品。

其次,智慧老龄化的运作过程,可能会给老年人的隐私权和数据安全带来一系列风险。智慧老龄化以海量的老年群体数据作为支撑,而这些数据蕴含着诸如身份信息、行踪轨迹、生物信息等重要个人信息。即使这些原始信息本身并非私密,但通过云服务平台的汇总和比对分析,仍可能挖掘出个人不愿为人所知的私密信息。<sup>[78]</sup>此外,无论信息是否私密,在信息的存储、流转和共享过程中,都存在着信息泄露和信息滥用的风险。这些问题既引发了老年人对数据安全与隐私保护的担忧,也制约着老年人接受智慧老龄化的程度。智慧老龄化建设必须将数据安全与隐私保护作为底线,智能设备的研发设计者与平台处理者,必须严格践行个人信息与隐私保护义务。对于老年人,尤其是失能失智老人而言,还需考虑一个特殊问题:在平台处理老年人个人信息的过程中,“同意”规则应当如何适用。由于不同程度的失能失智老人在老年人群中占有一定比例,一种分层处理模式或许值得提倡:对于生活自理型老年人,平台在处理其个人信息时,原则上应当征得其本人同意;对于半失能型老年人,平台处理其个人信息时,应当根据其失能程度,征求老年人或老年人子女、监护人的同意;<sup>[79]</sup>对于失能失智型老年人,可以借鉴儿童个人信息保护规则,征得老年人子女或监护人的同意。

最后,智慧老龄化以数字技术与平台为依托,应当警惕智能技术的普及所引发的“技术依赖”,避免原本作为服务工具的技术手段,反倒凌驾于服务老年人的目的之上,以致剥夺老年人的尊严和主体性。<sup>[80]</sup>智慧老龄化建设一方面应当践行以人为本的理念,在尊重老年人自主选择的基础上,根据老年人的需求和行为特征研发智能技术与设备,重视老年人的用户体验,并根据老年人的反馈改进技术或产品,积极促成设备研发者、平台方、照护人员与老年人之间的良性互动;另一方面,需要将线上服务与线下服务相结合,在满足老年人生活照料需求

[75] 参见杜鹏、韩文婷:《互联网与老年生活:挑战与机遇》,《人口研究》2021年第3期,第12页。

[76] 参见李成:《人工智能歧视的法律治理》,《中国法学》2021年第2期,第143页以下。

[77] 参见于潇、孙悦:《“互联网+养老”:新时期养老服务模式创新发展研究》,《人口学刊》2017年第1期,第62页。

[78] 参见于柏华:《处理个人信息行为的合法性判断——从〈民法典〉第111条的规范目的出发》,《华东政法大学学报》2020年第3期,第88页。

[79] 平台可以通过与医疗机构共享数据、由老年人或其家属提供信息等途径,知悉老年人的失能程度;通过智能设备收集的数据,如智能手环监测到的老年人心率、步数和睡眠状况等,形成用户画像,判断老年人的健康状态。

[80] 参见易艳阳:《社区老年服务数字生态中的风险及治理》,《电子政务》2022年第4期,第77页。

的基础上,更加注重满足其精神需求。智慧老龄化所提供的线上服务主要满足老年人的日常照料、安全监护、文体娱乐和医疗健康等需求,而精神慰藉、人际交往等需求则主要依赖线下服务。老年人的子女、护理人员、社区工作人员以及志愿者等,应定期面对面地与老年人互动交流,以消除老年人的孤独感,提升其主观幸福感。

## 结 语

老龄化作为一种不可逆转的人口态势,既是现代社会发展的自然过程,也是人口再生产模式转变的必然结果。<sup>[81]</sup>老龄化社会问题的治理,虽然涉及老年人的权益保障,但老龄化问题并不简单等同于老年人问题。面对老龄化社会中的风险和挑战,防止或延缓老龄化并非可持续的应对之道,而必须在更新观念和创新制度的基础上,广泛动员社会各界力量,探索形成结构化、体系化的治理方案。党的十九届五中全会明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,党的二十大报告再度强调“实施积极应对人口老龄化的国家战略”,不仅凸显出老龄化社会治理的时代意义,也更加坚定了我国老龄事业的未来发展方向。实施积极应对人口老龄化战略,既要树立积极老龄观,积极看待老龄社会、老年人和老年生活;更要推进积极老龄化,通过制度设计、物质安排、机会提供和条件保障,实现老有所养、老有所为、老有所能、老有所乐。在此过程中,法治虽非唯一手段或主导力量,但在发挥引领、保障和促进作用方面,仍大有可为空间。

---

**Abstract:** Implementing the idea of active ageing is an important basis for systematically promoting the national strategy of proactive response to population ageing. China has gradually developed a framework of active ageing policy with the healthy ageing, the productive ageing and the smart ageing as its basic dimensions. The implementation of concrete policies depends on the leading, promoting and guaranteeing roles of the rule of law. To realize the healthy ageing, it is necessary to guarantee the right to health of the elderly, enhance their intrinsic capacity and create an age-friendly environment by means of the rule of law. The advancement of the productive ageing requires the government to rely on the rule of law methods to promote the transformation of social attitudes, encourage and lead various stakeholders to adopt and implement relevant action plans, coordinate them in the allocation of social resources, and adjust the interest relationships among social groups of different ages. The smart ageing, which aims to ensure healthy and productive ageing through capacity-building and empowerment, requires the state to adopt legislation to guide the development of technology for social good, bridge the digital divide, and protect the right to personal information and the right to privacy of the elderly.

**Key Words:** ageing society, active ageing, productive ageing, to protect the rights and interests of the elderly, the right to health

---

---

[81] 参见前引 [3], 胡湛等文, 第 134 页。