



我国首部“银发经济”政策文件出台 专家建议 加快立法让养老服务行稳致远



□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

近日，国务院办公厅印发《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》(以下简称《意见》)。这是我国首个以“银发经济”命名的政策文件，聚焦4个方面，推出26项举措，涉及老年助餐、农村养老等领域。

在“发展民生事业，解决急难愁盼”方面，《意见》作出扩大老年助餐服务、拓展居家养老服务、发展社区便民服务、优化老年健康服务、完善养老照护服务、丰富老年文体服务、提升农村养老服务具体安排。

“全社会对社会化的养老服务需求高涨，这使得解决老年人的基本养老服务问题成为紧迫的现实需要。”全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长郑功成在接受《法治日报》记者采访时说。

郑功成指出，目前的关键是需要统筹规划我国养老服务业发展的目标、政策框架，同时分层分类、分区域制定具体政策，而这需要有法律作为依据才能赋权明责，进而才能有效推进。十四届全国人大常委会立法规划将养老服务列入第二类项目(需要抓紧工作，条件成熟时提请审议的法律草案)，建议尽快启动立法程序，制定一部高质量的养老服务法并付诸实施。

推动提质增效

“我们小区虽然没有聘请物业，但是社区管理得很好，老年人理发、修理等服务都是免费的。居住在这里，惬意得很。”家住江苏省常州市武进区龚家社区的七旬老人姚惠琴对社区的便利之处非常认可。

近年来，龚家社区一方面积极提升养老服务品质，既做好适老化改造等“硬件”服务，也做好丰富老年文体服务等“软件”服务。龚家社区党委书记龚文忠介绍说，为丰富老年人文体休闲生活，扩大老年文化服务供给，除每周两次的“戏曲大家唱”“快乐合唱团”固定项目外，龚家社区还积极挖掘社区文化资源，从老年人喜闻乐见的文化活动入手，利用社区活动广场、老年活动



江苏省常州市武进区龚家社区，志愿者为老人免费理发。

室等场所，不定期“投放”文艺晚会、舞蹈比赛、反诈宣传等活动。

近年来，我国加快发展养老服务，推动养老服务实现提质增效。

记者从近日召开的全国民政工作会议上了解到，2023年，我国加快基本养老服务体系建设，所有省份均出台实施方案和基本养老服务清单。组织实施居家社区基本养老服务提升行动，开展中央财政支持经济困难失能老年人集中照护服务，实施特殊困难老年人家

庭适老化改造，组织开展基本养老服务综合平台试点。

《意见》的出台，将进一步推动养老服务的高质量发展。

中国人民大学老年学研究所所长杜鹏认为，《意见》的出台，在加强养老服务发展方面有里程碑式的意义，“在过去我们已有的很多做法，比如推动国家基本养老服务清单、推动相关养老服务体系的建立，现在把这些工作凝聚在发展银发经济的大旗下，使得以往的做法有了新的提高”。

供需矛盾突出

党的十八大以来，我国养老服务更加完善。但不容否认的是，面对人口老龄化的严峻形势和人民群众日益增长的美好生活需要，当前养老服务仍然存在一些问题。

2022年8月举行的十三届全国人大常委会第三十六次会议，听取了全国人大常委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。调研报告指出，养老服务还存在供需矛盾突出、专业人才严重短缺、养老服务企业经营困难等短板。

调研报告显示，养老服务业前期投入大，投资周期长、资本回收慢，民办养老服务机构经济效益差，缺乏投资动力。目前，金融机构对养老行业普遍慎贷惜贷，信贷、债券、基金等融资平台缺乏具体有效的优惠措施。品牌化、规模化的养老龙头企业数量少，产业内容和运营模式较为传统单一，与文旅、健康、地产等其他关联行业的融合度有待提升。

值得注意的是，此次印发的《意见》，有针对性地要求补齐银发经济发展中存在的一些短板。比如，在“扩大产品供给，提升质量水平”方面，《意见》要求培育银发经济经营主体，推进产业集群发展，提升行业组织效能，推动品牌化发展，开展高标准领航行动，拓宽消费供给渠道。

中国人民大学法学院教授刘俊海指出，国家之所以重视发展银发经济，一方面是对人口老龄化的必然要求，推动增进老年人福祉；另一方面是看到了人口老龄化所蕴含的发展机遇，要培育经济发展新动能。

“《意见》对于发展银发经济提出了诸多切实有效的举措，要想更好推动这些措施落地实施，推动解决养老服务中的痛点难点堵点问题，需要有更加完备的养老服务法律法规体系作支撑。”刘俊海说。

提供法律保障

近年来，为积极应对人口老龄化，促进养老服务高质量发展，满足老年人养老服务需求，多地针对养老服务进行了专门立法。

据不完全统计，目前已有20多个省(自治区、直辖市)针对养老服务出台了法规。其中，广东、山东、江西、贵州、陕西、海南、甘肃、上海、河北、安徽、河南、江苏、福建、内蒙古、广西等省市区出台了养老服务条例。天津、宁夏制定了养老服务促进条例，河北、北京、山西对居家养老进行了立法，浙江出台了社会养老服务促进条例。

与此同时，国家层面的立法工作也在抓紧推进。

近日召开的全国民政工作会议提出，要加快推进养老服务立法，扎实做好立法研究，制定完善草案。值得注意的是，在2023年7月民政部印发的《2023年度立法工作计划》中，就将抓紧研究制定养老服务法列入立法重点；2023年9月公布的十四届全国人大常委会立法规划中，将养老服务法列入第二类项目，也就是需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案。

“国家层面对于养老服务立法工作的重视，表明加快我国养老服务立法势在必行。围绕养老服务中的居家社区养老、医养结合、农村养老、长期照护等重点问题，有必要在国家层面立法作出回应。”郑功成说。

郑功成表示，立法旨在为解决养老服务问题提供法律依据，如果在立法中明确老年人的养老服务权益，便能够为其提供清晰的稳定预期；如果在立法中明确政府的责任与市场主体、社会力量及个人的责任，则能够有序整合资源，形成推进养老服务发展的合力。

“因此，我期待的立法目标首先是赋权明责，然后才是以法律为依据制定系统化的政策，进而推进整个养老服务业全面发展。基于人口老龄化的加速发展，未来五年将是关键性的窗口期，必须抓住时机，通过立法凝聚共识，通过立法形成合力，让我国的养老服务在法治轨道上行稳致远。”郑功成说。

学者建言加强理论创新与制度创新

聚焦教育医疗养老等问题加快社会法立法步伐

□ 本报记者 朱宁宇

近日，中国人民大学法学院举办了2023年度中国社会法十大影响力事例发布会暨年度社会法前沿论坛，对外公布2023年度中国社会法十大影响力事例。值得关注的是，本次公布的十大事例中有多项涉及社会法立法，包括《中华人民共和国无障碍环境建设法》颁行、《中华人民共和国慈善法》修改、多项社会民生领域立法项目列入十四届全国人大常委会立法规划、多地政府出台新规拓展社会保障范围等。

社会法作为一个新兴法律领域，面临的立法任务繁重，其涉及的社会关系相对复杂，立法难度较大。在本次论坛上，专家学者建议，社会法立法应当紧密结合新时代新要求 and 当前社会实践，聚焦当前人民群众普遍关心的教育、医疗、养老等问题，重点解决当前社会建设的主要矛盾，不断加强理论创新与制度创新。

存在理论洼地

2023年9月1日起，无障碍环境建设法施行。作为我国无障碍环境建设领域首部基础性、专门性法律，该法为新时代无障碍环境的建设，残疾人、老年人平等、充分、便捷地参与和融入社会生活，促进全体社会成员共享社会发展成果提供了坚实的法治保障。

2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改慈善法的决定，将于2024年9月5日起施行。此次慈善法修改，坚持问题导向，积极回应社会关切，对健全应急慈善制度，完善促进措施、规范慈善活动，加强监督管理等作了规定，将为慈善事业健康有序发展提供更加有力的保障。

上述两部法律的制定与修改，是2023年社会法立法领域的亮点。

上海财经大学法学院教授王全兴分析指出，无障碍环境建设法保障范围广泛，受益人群多元，能够通过聚焦特定群体小切口，实现民生福祉大价值。慈善作为辅助筹资和供给机制有利于弥补社会保障制度基金短缺、服务供给不足、长护和康复空白等问

研究分类施策

如何更好地保障新业态劳动者的权益，是当前社会法立法的热点、焦点与难点。

中国劳动关系学院劳动关系学和社会保障法治研究室主任王文珍认为应当区分就业与用工维度，并通过改革、完善和坚守现行法律以应对平台用工对法律规制提出的挑战。他指出，应当对新就业形态劳动者进行分类施策。具体而言，针对规避用人单位义务的行为，坚持事实优先、去伪存真；针对网约用工权益保护的障碍，应将所谓的“三分法”法治化；针对劳动者包法律调整的问题，应参考国际治理经验和做法等。

首都经济贸易大学劳动经济学院教授范蔚指出，新就业形态最大的冲击在于基于劳动关系的社会风险分担机制瓦解，导致出现风险承担的个体化、纠纷解决的个案化、去劳动关系化等问题，而且与出行、网络营销、物流等行业相比，针对外卖送餐行业的立法与执法更为欠缺。鉴于此，范围提出了社会风险分担可能的再平衡方案：去劳动关系化而非去责任化。具体而言，市场机制仍应当作为基础，立法和司法机制需要推动和优化市场机制的运转；同时可基于数字技术的数字平台的

题，而且慈善作为第三次分配方式，还可以配合市场和政府等分配机制做大分好蛋糕，推进实现共同富裕。“可以说，2023年，社会法立法的一大特点就是以实现中国式现代化、全民共同富裕和高质量发展为立法目标。”王全兴说。

但他同时指出，目前社会法体系发展仍存在不均衡、不协调的问题，社会法立法也存在诸多理论洼地，学者应分散布局理论研究方向，解决理论供给不足的问题。

清华大学法学院教授郑尚元认为，从社会保障法的角度，生存保障要兼顾一般需求和特殊需求。以养老为例，要建立中国特色长期护理保险制度；针对孤儿和幼儿，要建立抚育教育制度。“总之，民生保障方面的社会法立法任重道远。”郑尚元说。

上海财经大学法学院教授吴文芳针对新职业伤害险的问题指出，新职业伤害险的制度设计要考虑新业态劳动者就医的垫付问题。同时，新职业伤害险既要符合互联网平台用工的特点，又要实现可持续发展。

立足双向视角

2024年是《中华人民共和国劳动法》实施30周年。对于劳动法的未来发展方向，有专家提出了多方面的建议。

近年来，国家层面劳动立法基本处于停滞状态；地方上规则和实践的距离越来越远；法律效果和社会效果愈加分离，司法调试的任务愈发繁重……在中国劳动关系学院法学院学术委员会主任沈建峰看来，劳动合同法如今面临着诸多质疑。

“在立法方面，持续完善劳动法规制度，既需要立法加载并完善劳动者权益，也需要制度调整的与时俱进。”沈建峰认为，劳动法立法应立足于双向视角，兼顾促进市场交易与社会问题解决，同时聚焦个体劳动关系与集体劳动关系、平衡市场配置与社会保护，在市场化推进过程中实现社会保护的精细化。同时，还应当坚持问题导向，在批判性、建设性地讨论劳动合同法改革时，不能忽视既有问题的解决。

黑龙江省人大常委会深入贯彻省委部署要求，把保护人民群众生命健康安全立法提上重要议程，围绕哈尔滨和全省各地形成的冰雪热、旅游热和广大人民群众的需求，把营造更好的冰雪经济氛围、服务保障国内外游客和人民群众的健康安全作为立法决策的出发点、落脚点和重要参考。在省十四届人大常委会第八次会议上审议了《关于全省院前急救体系建设情况专题调研的报告》，加快立法工作进程，在哈尔滨市开展先行先试，推动全省院前急救立法与实践相结合，以提高

新疆建成5366个人大代表“家室站”

本报讯 记者潘从武 目前，新疆全区共建成代表“家室站”5366个，其中97.8%建在基层，便于更近距离听取人民群众的呼声。新疆维吾尔自治区人民政府新闻办公室近日举行“充分发挥代表作用 助力建设美丽新疆”新闻发布会，介绍了自治区人大常委会坚持人民至上，积极践行全过程人民民主，全力支持和保障人大代表依法履职，以高质量履职助力更好建设美丽新疆的相关情况。

据自治区人大常委会新闻发言人阿依夏木·玉努斯介绍，为进一步提高人大代表工作的法治化、规范化、制度化水平，自治区人大常委会先后出台了《新疆维吾尔自治区街道人大工作条例》《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会代表建议、批评和意见办理规则》《代表家室站建设指导意见》等20余项制度、意见，为夯实代表工作基础、尊重代表主体地位，以代表高质量履职助力自治区经济社会高质量发展提供了制度保障。

为拓展代表参与常委会、专委会工作的广度和深度，自治区人大常委会常态化邀请100余名代表列席常委会会议并参加座谈会，面对面与代表交流沟通，充分听取意见建议，组织120余人次代表参与常委会组织的执法检查、立法调研等工作。代表人民行使好监督权。组织人大代表参加集中视察和专题调研活动，181名代表围绕法治新疆建设、营商环境、乡

村振兴等方面形成28篇调研报告，提出150余条工作建议，转送有关方面研究，并答复代表，做到民有所呼，我有所应。

据介绍，自治区十四届人大一次会议期间代表提出的407件建议，交由87家单位研究办理。其中涉及依法治疆、基层治理、改善营商环境以及促进兵地融合发展等方面的19件重点代表建议，党政领导领衔督办，积极推动解决人民群众普遍关心的突出问题，以高质量办理成果彰显人大代表依法履职的政治、法律和社会效应，更好地把人民代表大会制度优势转化为治理效能。

代表“家室站”是服务代表履职、发挥代表作用的重要载体。自治区人大常委会持续在“建”上下功夫，在“管”上用实招，在“用”上见真效，在“特”上创品牌，推进代表“家室站”建设。目前，全区共建成代表“家室站”5366个，其中97.8%建在基层，便于更近距离听取人民群众的呼声。近年来，全区各级人大代表进村入户，进代表“家室站”联系接待群众240万余人次，听取和反映群众意见建议6.8万余条，协助化解矛盾纠纷8.4万余件。同时，自治区人大常委会充分运用代表“家室站”载体，在开展立法监督工作中，主动深入代表“家室站”征求和听取代表、群众意见建议，从而进一步拓展了代表知情渠道，扩大了人民有序参与，丰富了全过程人民民主的基层实践。

黑龙江人大推动建立首批景区景点急救服务站

本报讯 记者张冲 通讯员尹栋 王姝妍 为助力黑龙江冰雪经济发展，更好地服务八方游客，黑龙江省人大常委会与省市有关部门在全省旅游景区景点设置急救服务站。1月16日上午，全省首批100个旅游景区景点急救服务站启动和应急箱捐赠仪式在哈尔滨市举行。

黑龙江省人大常委会党组书记、副主任王永康，常委会党组成员、机关党组书记韩嘉彬出席仪式。

黑龙江省人大常委会深入贯彻省委部署要求，把保护人民群众生命健康安全立法提上重要议程，围绕哈尔滨和全省各地形成的冰雪热、旅游热和广大人民群众的需求，把营造更好的冰雪经济氛围、服务保障国内外游客和人民群众的健康安全作为立法决策的出发点、落脚点和重要参考。在省十四届人大常委会第八次会议上审议了《关于全省院前急救体系建设情况专题调研的报告》，加快立法工作进程，在哈尔滨市开展先行先试，推动全省院前急救立法与实践相结合，以提高

急救立法的针对性、有效性和可操作性。

黑龙江省人大常委会会同省、市有关部门在全省100个景区景点设立急救服务站，积极为广大游客和当地人民群众提供健康安全服务。急救服务站设立急救箱，部分急救药品，安排急救工作人员，开展急救知识和技能培训，并与120急救中心和急救医院建立绿色通道，确保游客在景区景点健康安全。

为支持黑龙江省人大常委会启动旅游景区景点急救服务站活动，全国人大常委会深入贯彻省委部署要求，把保护人民群众生命健康安全立法提上重要议程，围绕哈尔滨和全省各地形成的冰雪热、旅游热和广大人民群众的需求，把营造更好的冰雪经济氛围、服务保障国内外游客和人民群众的健康安全作为立法决策的出发点、落脚点和重要参考。在省十四届人大常委会第八次会议上审议了《关于全省院前急救体系建设情况专题调研的报告》，加快立法工作进程，在哈尔滨市开展先行先试，推动全省院前急救立法与实践相结合，以提高

1月16日，由黑龙江省人大教科文卫委员会牵头组织，省文化和旅游厅、省卫生健康委员会、省红十字会、哈尔滨市文化广电和旅游局、哈尔滨市红十字会、哈尔滨市急救中心等有关部门负责同志参加启动仪式，向太阳岛雪博会、冰雪大世界、东北虎林园、极地公园、伏尔加庄园等旅游景区景点颁发急救服务站牌，赠送急救箱。

合肥市人大常委会加强重点领域立法

“小切口”“小快灵”立法务实管用

□ 本报记者 范天娇

1月17日，安徽省合肥市十七届人大三次会议听取了《合肥市人民代表大会常务委员会工作报告》(以下简称《报告》)。《报告》指出，一年来，合肥市人大常委会共制定修改法规5件，开展立法调研6项，注重“小切口”“小快灵”立法，突出务实管用，体现地方特色，不断提升立法质量，以良法促发展、保善治。

《报告》指出，在保障科技和产业创新方面，制定《合肥市科学技术普及条例》，按照“由谁开展”“向谁开展”“如何开展”逻辑主线，从科普工作组织实施、活动开展、资源转化等方面作出创新性规定，在全国首次将“青少年科技创新市长奖”写入地方性法规，有力推动科普工作规范化、法治化。制定《合肥市优化营商环境条例》，对标世界银行评价体系，从市场主体全生命周期出发，在市场环境、政务环境、创新环境、法治环境等方面作出规

定，为营造稳定公平透明可预期的营商环境提供法治保障，助力合肥在2023年度“万家民企评营商环境”中进入全国(省会及副省级城市)十强。

在保障城市治理方面，针对城市路面反复开挖、管线事故时有发生等问题，制定《合肥市地下综合管廊条例》，充分发挥城市生命线安全工程“合肥模式”特色优势，对管廊规划、建设、运营、管理等进行顶层制度设计，助力全国第二批管廊试点城市建设，以法治预防化解“看不见”的城市风险。在保障民生福祉方面，按照“社会治理的重心必须落到城乡社区”的要求，制定《合肥市住宅小区物业管理条例》，聚焦“谁来管”“管什么”“怎么管”等关键环节，对组建物业管理委员会、健全纠纷调解机制等，作出创新性规定，构建党建引领社区治理的物业管理新格局。条例实施后，在各方共同努力下，业委会、物业管理委员会组建率大幅提高，12345热线物业纠纷投诉量明显下降。

据了解，合肥市人大常委会被全国人大常委会工委确定为基层立法联系点，系全国省会城市首批、安徽省唯一一个“国字号”基层立法联系点。《报告》指出，常委会认真落实意见征集等各项任务，全年完成治安管理处罚法、金融稳定法等7部法律草案意见征集工作，共上报建议131条，使群众声音“原汁原味”抵达国家立法机关。

对于2024年立法工作，《报告》明确，将发挥地方立法实施性、补充性、探索性作用，计划制定知识产权促进和保护条例、智能网联汽车应用条例、全民健身设施建设和管理条例、机动车停车场管理条例、修改环境噪声污染防治条例，就大型群众性活动安全管理、路岗公园管理、古树名木保护、城乡网格化管理等开展立法调研。同时，推进全国人大常委会基层立法联系点工作，充分发挥合肥社科资源优势，做好意见征集、调查研究等工作，让“立法直通车”载满民意、直抵民心。

三亚十大民生实事项目首次由人大代表投票决定

本报讯 记者邢东伟 翟小功 近日在海南省三亚市八届人大五次第三次全体会议上，240名人大代表以无记名投票方式进行表决，最终确定“菜篮子”保供稳价体系建设等项目具有代表性、普惠性的10个项目为2024年市级十大民生实事项目。

这是三亚首次实行民生实事项目人大代表票决制，标志着民生实事项目的决定权交到了人民群众手中，从自上而下的“政府提”变为自下而上的“人民提”，这是全过程人民民主在三亚市的一次新

实践。

据了解，2024年三亚市十大民生实事项目分别是：“菜篮子”保供稳价体系建设项目、城市消防基础提升工程项目、特定残疾人康复救助服务项目、基层慢病康复理疗站建设项目、社区老年日间照料中心项目、青鹿校园心理护理中心、公益托管服务项目、农民小额贷款贴息项目、长者食堂助餐点示范项目、全市公办中小学校配备同步课堂视频直播设备项目。