

机构养老规范化发展的法理基础与法治实现

袁文全 程海玲

摘要: 老龄化程度持续提升,机构养老发展困境交织,共同决定了亟须将机构养老发展全面纳入法治轨道,以实现机构养老规范、可持续发展。推动机构养老规范化发展,符合老龄化社会公民养老权实现的内在需求,是国家养老职责履行的具体方式和内在要求,具有充分的现实必要性和理论正当性。推动中国机构养老规范化发展,须树立“满足养老服务需求与推动社会经济增长相并重”的基本理念,因循“利益协调机制、责任追究机制与矫正保障机制相协同”“硬法规范与软法规范相促进”“激励性规制与约束性规制相结合”的技术路径,健全机构养老发展规范体系。聚焦入住老年人权益救济,应区分入住老年人的民事行为能力,以不同归责原则确定人身损害赔偿赔偿责任,引入“三层基准论”评价框架,综合软法、硬法规范,细化养老机构过错认定规则,强化激励性规制助推释放养老机构责任保险制度效能等,以促进机构养老实现规范化发展。

关键词: 人口老龄化; 机构养老; 激励性规制; 过错认定规则; 老年人权益保护

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.03.013

一、引言

有研究指出,2022年到2036年是中国老年人口的快速增长期^①,中国正步入中度老龄化并将加速迈向重度老龄化的现实国情,使社会各界对老龄化问题的关注度进一步升高。积极应对人口老龄化已经成为中国式现代化进程中的“必答题”,而满足老年群体持续增长的养老服务^②需求则是积极应对人口老龄化的重要突破口。近年来,国家层面对养老服务体系建设的适时调整^③,充分映射出国家在满足老年人养老需求方面的持续努力。总体而言,党和国家高度重视老年群体养老服务供需平衡的实现,并致力于积极推动居家社区机构“三位一体”养老服务体系的建设。

在多元化社会养老模式中,机构养老是指居住于敬老院、养老院等养老机构的老年人接受专业化、全方位照护服务的养老方式。相较于其他养老方式,机构养老具有服务内容专业全面、护理功能突出等特点,且其能便捷高效地提供医养康养等复合型养老服务,并可以以数智化元素赋能养老服务,实现服务的提质增效。然而,当前中国机构养老发展面临着“普遍服务”可及性和均衡性低、“哑铃型”服务供给与“橄榄型”服务需求结构性失衡^④、入住老年人权益保障不充分、民办养老机构生存发

基金项目: 国家社科基金一般项目“机构养老发展的法治保障研究”(22BFX120)。

作者简介: 袁文全,重庆大学法学院教授,重庆大学可持续发展研究院研究员(重庆 400044; wqyuan@cqu.edu.cn);程海玲,浙江财经大学法学院讲师(杭州 310018; 1536783676@qq.com)。

① 乔晓春:《中国人口老龄化的过去、现在和未来》,《社会政策研究》2024年第1期。

② 需要说明的是,文章使用的“养老服务”术语指向“养老服务机构提供的社会服务”,包含居家、社区、机构养老服务三种形态,与养老义务主体直接履行照料义务所提供的生活照护等有所不同。

③ 就中国养老服务体系架构而言,2012年修订的老年人权益保障法规定,“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系”,2017年3月发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》将养老服务体系架构调整为“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”,2019年10月通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。

④ 卜熙、杨巨声、程建新:《中国城市机构养老服务供需结构的三重失衡》,《中国公共政策评论》2022年第1期。

展“步履维艰”等多重困境^①,这严重束缚机构养老服务资源效用的充分发挥,亟须将其全面纳入法治轨道以保障其规范有序发展。易言之,“进一步规范发展机构养老”^②是满足老年人机构养老服务需求、构建高质量养老服务体系的现实必然之举。

当前法学界关于机构养老发展的研究,主要是从养老机构监管、风险防范、契约治理及入住老年人权益保障等具体面向展开的对策性研究^③,对机构养老规范化发展的基本理念及实现路径的关照略有不足,缺乏对机构养老发展规范体系的整体关照。机构养老发展中存在的实践问题也反衬出既有理论探索的欠缺。鉴于此,有必要立足人口新形势下机构养老发展的现实困境,阐明机构养老规范化发展的法理基础,探究中国机构养老发展规范体系的构建路径,为实现机构养老规范化发展提供理论支撑与实践指引。

二、机构养老规范化发展的法理基础

机构养老是社会养老服务体系的重要组成部分,少子老龄化带来的养老服务需求增加决定了以机构养老健全社会养老服务体系具有迫切性和必要性。与此同时,推动机构养老规范化发展亦具有充分法理依据。一是从实现公民养老权面向来看,养老机构运营模式多样,机构养老发展关涉多元主体利益,因此,规范发展机构养老符合贯彻以人民为中心的发展思想、保障公民养老权实现的内在需求。二是从国家养老职责履行面向来看,依据福利多元主义、多中心治理、新公共服务等理论观点,推动机构养老规范化发展,是国家由直接服务提供责任向监督保障责任转化的直观体现,也是国家积极回应机构养老服务需求增加、履行养老职责的具体方式。

(一)公民养老权实现的内在需求

通常而言,老年阶段是个体生命必经历程之一,且在老年阶段,个体身体机能退化等使其普遍具有脆弱性。随着社会生产生活方式的转变,老年群体可能面临的经济风险亦不断提升。这在客观上决定了国家有必要帮助解决老年群体养老问题。基于养老权的丰富意涵与动态特征,以及养老机构的多样化运营模式和涉及多元主体利益的实现,实现机构养老规范化发展是老龄化社会公民养老权实现的内在要求。

作为一项基本权利(束),基于受益权属性,养老权实现具有渐进性,由此也形成了关于养老权的狭义和广义认知。例如,有学者认为狭义的养老权“是生存权在个体进入老年阶段的特定形态”^④;广义的养老权则以基本生存保障为起点,逐次表达为发展型保障和自我实现型保障^⑤,这一界定更为精准地揭示了养老权的丰富意涵和动态特征。广义养老权亦可被理解为生存权和发展权在个体步入老

① 袁文全、程海玲:《养老机构发展的法律规制:理论基础与法制完善》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期。

② 《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2021年第34期。

③ 相关重要研究成果包括:胡敏洁:《中国式现代化进程中的养老服务政府保障型契约》,《当代法学》2023年第5期;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;赵曼、朱丽君:《取消设立许可:养老机构事中事后监管研究》,《社会保障研究》2020年第2期;刘益梅:《公办养老机构的发展困境及其转制探析》,《新疆大学学报(哲学·人文社会科学版)》2019年第1期;肖辉:《我国养老院建设中存在的问题及其法律对策》,《甘肃社会科学》2019年第6期;徐银波:《养老机构人身损害赔偿责任之过错认定》,《法学研究》2023年第1期;吕姝洁:《论养老机构侵权的注意义务及赔偿责任》,《法律适用》2020年第21期;孙文灿:《养老机构侵权责任研究》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第4期;等。

④ 鲁迎春:《从“福利救济”到“权利保障”:上海养老服务供给中的政府责任研究》,上海:复旦大学博士学位论文,2014年,第13页。

⑤ 杨复卫、鲁娜:《公民养老权的规范内涵及实现限度》,《理论月刊》2024年第5期。

年阶段的特定形态。“自然之理告诉我们,人们因为出生于这个世界即应享有生存权利”^①,生存权和发展权乃首要的基本人权,具有前提性、基础性和母体性^②,是人最高的自然权利。换言之,养老权是一项基本人权,这也意味着老年人的尊严应得到充分尊重、生存和健康应得到充分保障。从法律层面而言,养老权经由国际公约和各国宪法确认后成为一项基本权利(束),并具有社会权利属性。作为一项宪法权利(束),养老权是对个体基于公民身份享有的社会权利的最高法定表达,旨在保障老年人能够实现适当的生活水准。由此可见,无论从自然权利、法定权利视角而言,还是从人权面向、基本权利面向、社会权利面向而论,养老权均系公民享有的重要权利。

养老权具有复合保障(基本生存保障、发展保障等)功能,其实现方式及程度与国家经济社会发展程度相关联。受生育政策施行、社会经济发展、医疗水平提升等多重因素影响,中国的人口呈现年龄结构加速老化态势,家庭结构演变为“核心化”“小型化”形态;家庭本位价值观逐渐为个人本位价值观所取代,根深蒂固的养儿防老观念渐趋淡化,家庭养老与社会养老相结合的养老观念成为共识;户籍制度改革进一步加速人口流动,经济发展已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,发展方式加速转变、经济结构持续优化、增长动力逐步转换。换言之,社会人口结构变迁、文化伦理观念转变、经济社会结构转型等社会现实催生家庭养老功能分化,家庭的“经济供养功能呈强化和弱化分化趋势”且“服务提供功能普遍弱化”^③。即传统的家庭照护愈发难以充分保障老年人安享晚年,老年群体对养老服务的现实需求持续增加,失能失智和孤寡老年人通过获取养老服务实现基本生存保障在某种意义上已成为必然。与此同时,随着老年群体权利意识逐渐觉醒,老年人对养老服务需求的普遍性及多样化、个性化水平不断升高,政府单一供给养老服务难以有效满足公众需要。

在中国建设的“三位一体”养老服务体系中,机构养老具有服务内容全面性和服务效用独特性的特征,故机构养老的重要地位无可替代。养老机构是机构养老的重要载体,基于公用事业民营化改革在打破政府垄断、促进服务提质增效等方面的积极效用,养老机构的多样化运营模式应运而生。依据举办、经营主体之不同,除传统的公办公营模式外,机构养老还包含公建(办)民营、民办公助等运营模式。从自治原则视角来看,在市场经济领域,对有意愿和能力提供服务或者承担任务的个体、组织,国家不应限缩其行为空间。易言之,规模较大、层级较高的团体不得将基层团体能够完成并且可以获利的事务工作“据为己有”^④,国家应当为民办养老机构发展预留空间。而社会力量的参与使得机构养老发展关涉多元主体利益,民办养老机构的营利性老年群体福祉的公益性存在冲突,因而如何实现养老机构、投资者与入住老年人的利益共赢就成为核心问题。

概言之,从公民养老权实现面向而言,发展机构养老是人口老龄化背景下实现老年人养老权的必然选择。鉴于养老权的丰富意涵及其实现的渐进性特征,以及机构养老发展关涉多元主体利益,为了实现多方主体权益平衡,国家的引导和管制不可或缺,即经由制度设计和规则完善预防冲突,实现机构养老规范化发展,是公民养老权实现的内在需求。由此可见,推动机构养老规范化发展具有充分的现实必要性和理论正当性。

(二)国家养老职责履行的内在要求

国家养老职责具有“国家德性观”和“国家内在秉性观”双层意涵。自古以来,国家总会积极承担公民养老义务,以树立体察民情关怀民意的良好“家父”形象。从法治视角来看,履行包括养老职责在内的公共服务供给职责,是国家自证其合法性存在的逻辑前提。易言之,国家天然负有公共服务供给职责。马克思主义国家学说认为,公共服务职能(社会职能)与国家相伴而生,正如恩格斯所言,“政治

① 约翰·洛克:《政府论(下篇)》译注,杨宇冠、李立译,北京:中国政法大学出版社,2018年,第102页。

② 汪习根:《论习近平法治思想中的美好生活权利》,《政法论丛》2021年第5期。

③ 黄健元、常亚轻:《家庭养老功能弱化了吗?——基于经济与服务的双重考察》,《社会保障评论》2020年第2期。

④ 散双红:《公共行政民营化的正当性基础》,《河北法学》2008年第8期。

统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”^①。因此,无论从“‘生存照顾’的‘国家德性观’”还是在“保障公民安全和发展”的“国家内在秉性观”^②层面而论,国家在公民养老问题上责无旁贷。聚焦实证法维度,国家养老责任通常亦直接体现于各国宪法之明文规定,如《中华人民共和国宪法》第45条第1款即构成国家养老责任的直接宪法依据。

公共服务提供方式取决于不同的社会制度设计,且无法脱离一定的环境制约^③。因而,作为公共服务职责的重要组成部分,国家养老职责的履行方式和具体内容会随着经济社会发展变化而发生转变与扩展,即国家养老职责的履行方式和具体内容具有动态性。作为社会主义国家,中国的国家性质对国家的养老职责提出了更高要求。就机构养老而言,国家养老职责的传统履行方式是设立敬老院、养老中心等公办养老机构,并由这些机构为老年人提供服务。依据福利多元主义理论、多中心治理理论、新公共服务理论等,多元主体互动参与公共服务供给有助于破除福利供给的垄断性^④,实现竞争与合作并行^⑤,提高服务供给质量和效率^⑥,进而达致福利最大化,符合经济社会发展的客观规律。在共建共治共享理念已成为共识的当前阶段,公办公营、公办(办)民营、民办公助等多样化养老机构共同发展的现状表明,中国养老服务供给方式已由政府“独家”供给逐步转变为多元主体协同供给。与之相应,国家的养老职责履行方式也由直接提供机构养老服务向提供服务的同时监督管理民办养老机构运营转变。养老职责履行方式的转变,并非“政府从既有行政任务的全面退却”,而是“政府角色的变迁和规制手段的转型”^⑦。

在多样化养老机构运营模式中,国家养老职责的具体内容包含“指引责任、给付责任、制度建设责任和监督责任等方面”^⑧。国家在恪守法治原则的基础上,通过兼任“前台”服务供给者与“幕后”公益保障者的复合角色,采用行政给付等多种规制举措,履行兜底服务供给、竞争环境培育和监管等职责内容,推动公共部门与私人部门伙伴关系(public-private partnership)的建立,进而将“更好的政府,更美好的社会”^⑨理想图景转化为现实写照。具体而言,国家制定政策、设计制度引领机构养老事业与机构养老产业规范发展,提供物质性、组织性、程序性给付以保障老年群体权益,建构符合机构老龄事业和机构老龄产业发展需要的机构养老模式并提供相应的制度支持,同时采取监督措施保障“老有所养”目标全面实现等。推动机构养老规范化发展,对养老机构进行适当的监督和管理,确保老年群体能够以公平机会和适当价格获取机构养老服务^⑩,是国家建构机构养老模式并提供配套制度支持和监督保障举措的概括表达。

概言之,从国家养老职责履行面向而言,推动机构养老规范化发展,是国家由直接服务供给责任向监督保障责任转化的直观体现,是国家积极回应老龄化社会机构养老服务需求、履行养老职责的具体方式,具有充分的现实必要性和理论正当性。

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,2012年,第559—560页。

② 陈云良、寻健:《构建公共服务法律体系的理论逻辑及现实展开》,《法学研究》2019年第3期。

③ 淮建军、刘新梅:《公共服务研究:文献综述》,《中国行政管理》2007年第7期。

④ 李静:《福利多元主义视角下社会企业介入养老服务:理论、优势与路径》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2016年第5期。

⑤ 张新生:《创新社会治理:大数据应用与公共服务供给侧改革》,《南京社会科学》2018年第12期。

⑥ 黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期。

⑦ 章志远:《民营化、规制改革与新行政法的兴起——从公交民营化的受挫切入》,《中国法学》2009年第2期。

⑧ 王广辉:《国家养老责任的宪法学分析》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

⑨ E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第350页。

⑩ 周佑勇:《特许经营权利的生成逻辑与法治边界——经由现代城市交通民营化典型案例的钩沉》,《法学评论》2015年第6期。

三、机构养老发展规范体系的构建路径

前文论述揭示了机构养老规范化发展的现实必要性和理论正当性,为推动实现机构养老规范化发展提供了理论支撑。而要实现机构养老规范化发展,健全机构养老发展规范体系至关重要。法律体系包含内在体系和外在体系,前者是目的体系和价值体系,是实质法律思想理念在特定历史发展阶段的特殊表现;后者是通过概念构建、规范划分或排序而形成的逻辑统一的规则秩序体系^①。内在体系的产生具有“自动性”^②并可奠定外在体系的正当化基础,外在体系“应当尽可能相应地反映它的内在体系”^③。鉴于机构养老具有主体多元、利益多维、法律关系复杂等特征,机构养老发展规范体系构建的关键在于内在体系与外在体系的融会贯通。基于法秩序内外在体系融贯之视角,本部分主要诠释机构养老发展规范体系构建应遵循的基本理念,在此基础上,进一步探究机构养老发展规范体系构建的技术路径,从而为机构养老发展规范内容的确立和完善提供指引。

(一)机构养老发展规范体系构建的理念遵循

立足新时代中国人口老龄化现状与经济社会发展实际,机构养老规范化发展除应贯彻公平等普遍理念外,还须遵循“满足养老服务需求与推动社会经济增长相并重”的基本理念。

满足养老服务需求与推动社会经济增长分别为机构养老发展的社会目标和经济目标。养老机构为入住的老年人提供生活照料、康复护理等服务,可在满足老年人养老服务需求的同时,推动社会经济发展。与之相对应,中国大力发展机构养老也具有社会目标(满足养老服务需求)与经济目标(推动社会经济增长)双向关切。其中,社会目标是经济目标的价值旨归,经济目标是社会目标的基础和保障。当然,两者只有在“交互补充和相互限制的共同作用中才能获得其固有的意义内涵”^④。两者之间可能产生冲突,这一冲突实质上反映了不同主体或群体之间的利益冲突,须依赖法治“表达利益要求、平衡利益冲突和重整利益格局”^⑤来完成利益调控。质言之,机构养老发展规范体系建设,应贯彻满足养老服务需求与推动社会经济增长相并重的基本理念,通过制度设计和规范构造来保障社会目标与经济目标协同实现。

在满足养老服务需求社会目标的指引下,机构养老发展规范体系建设应坚持人本主义和人文关怀,立足老年群体弱势地位及现实需求,以“积极老龄观、健康老龄化”理念为指导规范机构养老发展,强化机构养老风险防控,保障老年人有权享有具有针对性、多样化、人性化和个性化的机构养老服务。然而,如果没有经济增长作为支撑和保障,机构养老发展的社会目标注定难以实现。人口老龄化的现实境况要求深入挖掘老龄社会发展潜能,激发老龄社会经济增长活力。作为老龄社会的朝阳产业,养老产业以老年群体需求为导向,以开发适老性产品和服务为主要内容,正在成为经济增长的新赛道和新契机。在机构养老规范化发展过程中,推动社会经济增长也体现出权利对经济发展所具有的工具价值,是老龄化社会中提升经济效率、形塑公平有序制度环境的重要体现^⑥。此外,关注和重视机构养老推动社会经济增长,亦与养老权实现的渐进性特征相关联,唯有协同实现社会目标与经济目标,才能更充分地实现老年群体的养老权。

为真正达到“满足养老服务需求”与“推动社会经济增长”双重目标之间的妥适平衡,机构养老发

① 王锴:《环境法典编纂的宪法基础》,《法学评论》2022年第5期。

② 吴从周:《概念法学、利益法学与价值法学:探索一部民法方法论的演变史》,北京:中国法制出版社,2011年,第330页。

③ 恩斯特·A. 克莱默、周万里:《体系解释的基本问题——以德语区和瑞士的法律方法论为视角》,《法律方法》2018年第3期。

④ 卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,黄家镇译,北京:商务印书馆,2020年,第596页。

⑤ 付子堂:《法理学进阶》(第6版),北京:法律出版社,2022年,第41页。

⑥ 龚向和:《论社会权的经济发展价值》,《中国法学》2013年第5期。

展规范体系建设必须立足社会特定时期人口老龄化状况及经济发展水平,其目标在于推动机构养老事业与机构养老产业协同发展。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中提及的“尽力而为、量力而行”实际上也体现出适度、均衡的思想理念。养老机构公益性与营利性的双重属性正是机构养老发展双重目标的微观映射。因而,机构养老发展规范体系建设应以满足养老服务需求为根本宗旨,在综合衡量政府、养老机构、入住老年人等各方利益的基础上,合理确定相应的权责义,调和机构养老服务公益性与营利性之间的内在张力并促使两者相得益彰。这一规范体系要通过加强引导、规范及监管推动机构养老发展,维护机构养老服务市场公平竞争、规范有序运转,不断为老龄社会经济增长注入新动力,进而推动实现“满足养老服务需求”与“推动社会经济增长”目标。唯有遵循满足养老服务需求与推动社会经济增长相并重的基本理念,机构养老发展规范体系建设才能持续性、最大化释放养老资源综合效用,进而促进老年人美好生活权利的实现。

(二)机构养老发展规范体系构建的技术路径

机构养老发展外在规范体系构建作为一项系统性工程,需要进行整体性布局。为实现机构养老发展所涉利益格局的平衡,实现满足养老服务需求与推动社会经济增长双重目标,推动机构养老健康发展可持续发展,中国机构养老发展规范体系构建应当遵循如下三条技术路径。

第一,利益协调机制、责任追究机制与矫正保障机制相协同。法律的主要作用之一是调和相互冲突的利益,包括个人利益与社会利益^①。推动机构养老规范化发展意味着对机构养老服务资源现行利用方式的打破与重构,也即对相关利益格局进行调整。完善机构养老发展相关法律规范是形塑新利益格局的重要途径,但新利益格局不会随着新规范的出台而自动建立,执法与司法同样是新利益格局构建的重要环节。拓展责任追究机制强化执法,既是行政机关履行国家养老职责的重要方式,也是通过规范机构养老发展维护社会秩序及推动社会进步的内在要求。司法救济作为机构养老发展利益格局调控的最后一环,健全矫正保障机制提升司法救济实效是实现机构养老健康有序发展的重要保障。

具体而言,应立足机构养老服务多元协同供给实践,畅通多元主体利益表达渠道、优化利益分配规则,以软法、硬法优势互补良性互动不断调整利益分配格局,健全机构养老发展利益协调机制。构建最低标准与最佳实践标准协同的监管标准体系,加强信用监管,完善政府责任清单制度及机构养老服务评价体系,持续改进监管程序提升监管效用,落实责任追究,通过有机协调标准监管与信用监管,拓展机构养老发展责任追究机制。提升养老机构风险防控能力,确立多元纠纷化解渠道,完善入住老年人权益救济制度,优化机构养老纠纷诉讼制度等,通过协同推进纠纷预防与调处化解,优化机构养老发展矫正保障机制。经由利益协调、责任追究、矫正保障机制的协调联动,为机构养老规范发展奠定坚实法治基础,聚合机构养老发展法治动能,促进机构养老规范发展的新秩序格局构建。

第二,硬法规范与软法规范相促进。“公共领域的软硬法混合治理,不仅仅是一个普遍存在的事实,更被认为是应当采取且推广的规范模式。”^②软法具有的“制度变革的回应性、创制过程的协商性、制度安排的合意性、实施方式的温和性”^③等独特品性,较为充分地契合了机构养老的特征。作为硬法制定积累经验、凝聚共识的“试验性立法”“先导性立法”,或者促进硬法施行的“后续性立法”“解释性立法”“执行性立法”^④,软法规范可通过影响机构养老发展中的公共资源配置及公共福利分配等方式发挥作用力,与硬法规范相互促进、相得益彰。基于软法、硬法规范效力差异,应适时将经实践检验行之有效的软法规范转化为硬法规范,以保障规范实效性得以充分发挥。

① E.博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社,2017年,第414页。

② 沈岩:《软硬法混合治理的规范化进路》,《法学》2021年第3期。

③ 罗豪才、宋功德:《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》,《中国法学》2006年第2期。

④ 罗豪才、宋功德:《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》,《中国法学》2006年第2期。

在机构养老服务多元协同合作供给模式中,硬法侧重于规范宏观层面,明确主体行为底线限制,软法则偏重调整微观层面,引导主体作出理性行为选择,两者共塑软硬兼济、合力而治的格局,进而保障社会福利及实质正义实现。需要注意的是,因社会转型期的规制路径依赖,当前机构养老发展的软法规范存在行政干预强烈和随意的特点,以致阻碍市场竞争机制决定性作用的发挥,这在产业政策领域体现尤为明显^①。鉴于此,完善机构养老发展的软法规范体系应充分尊重市场竞争机制在资源配置方面具有决定性作用的基本规律,坚持托底性养老服务供给者、竞争环境培育者和监管者等政府的角色定位,确保政府在市场机制作用范围内“不越位”,在社会和市场力有不逮之处“不缺位”,避免不当干预产业发展,持续提升软法规范的理性品格以推动机构养老健康有序发展。

第三,激励性规制与约束性规制相结合。激励性规制指的是非强制性评价、奖励或特殊待遇等方式,有助于激发市场主体自律合规,引导和鼓励市场主体自觉做出一定行为的法律调整方法^②。激励性规制赋予市场主体更广阔的发展空间,促使其降低服务成本、提升服务质量,激励性规制具有调动积极性和正向规制的特点,以及促进创新和竞争、降低规制失灵成本等功能,能够最大限度激发市场主体自我规制主动性,推动实现社会福利最大化。约束性规制则指的是以外力对主体行为产生强制性约束,以对市场主体的单向支配完成规制目标^③。两种规制方式适用的事项领域、发展阶段等有所区别,共同保障了法律功能的多重性。

在机构养老发展领域,激励性规制路径既包括“对立法机关与行政机关的积极作为增加价值引导”^④,从而落实助推机构养老规范发展的价值秩序,又包括通过彰显政策导向和社会期待影响市场主体行为选择,以更温和的方式调整多元主体之间的利益关系。激励性规制路径指引下的降低养老机构市场准入门槛、给予养老机构财政补贴及税收优惠等财务性激励举措、“软化”实施既有规则等规制措施,为机构养老发展创设了广阔空间,对机构养老高质量发展大有裨益。然而,为实现入住老年人权益与养老机构发展利益的妥适平衡,须将激励性规制与约束性规制相结合,建构宽严相济的机构养老发展规范体系。例如,在降低养老机构市场准入门槛后,应同步强化养老机构事中事后监管,通过创新监管方式、优化监管机制、完善监管责任体系、健全养老机构市场退出规范等措施确保机构养老市场规范有序运行^⑤。激励性规制与约束性规制相互配合及协同发力能够为机构养老发展营造良好制度环境,以“组合拳”形成机构养老发展注入新动能,助推“满足养老服务需求”与“推动社会经济增长”双重目标协同实现。

四、机构养老规范化发展的制度实现:基于入住老年人权益救济的分析

机构养老规范化发展的价值理念落地与规则体系构建,需以相关法律制度设计为着力点。因循“宏观叙事”到“微观规范”的逻辑进路,结合机构养老规范化发展的核心目标——实现入住老年人权益,机构养老发展规范体系建设应重视入住老年人的权益救济问题^⑥。为此,本部分遵循规范体系构

① 刘桂清:《产业政策失效法律治理的优先路径——“产业政策内容法律化”路径的反思》,《法商研究》2015年第2期。

② 倪正茂:《激励法学要言》,《东方法学》2009年第1期。

③ 靳文辉:《论公共规制的有效实现——以市场主体行为作为中心的分析》,《法商研究》2014年第3期。

④ 张忠民:《环境法典的体系定位与规范结构——基于宪法与环境法立法交互逻辑的证成》,《法商研究》2022年第6期。

⑤ 王首杰:《创新规制的时间逻辑》,《华东政法大学学报》2022年第3期。

⑥ 机构养老发展规范体系涉及入住老年人权益保护、养老机构分类管理、政府购买机构养老服务、机构养老发展风险防控等关键法律制度。囿于篇幅,文章无法就相关制度逐一展开详尽分析。鉴于保护入住老年人权益乃机构养老规范化发展的首要任务及核心价值目标,入住老年人权益救济又是权益保护中极为关键的内容,故文章着重围绕入住老年人权益救济展开针对性分析,以期具象呈现前述价值理念和技术路径在机构养老发展规范体系构建中的适用,同时以入住老年人权益救济为切入点对相关制度规范的确立完善建言献策。

建的理念指引,因循规范体系构建的技术路径,探讨如何完善机构入住老年人权益救济相关规范,以推动实现机构养老规范化发展。

现阶段,中国机构养老发展仍处于起步期,且养老机构和入住老年人均具有一定程度的“弱势性”。一方面,机构养老服务的公共属性决定了养老机构盈利能力相对较弱,社会资本关注度受限,进入该行业的民营资本通常属于规模较小、经营稳定性差的相对“弱势”资本,即养老机构与其他公共服务供给主体相比具有一定弱势性。另一方面,受社会观念、家庭经济承受能力等多重因素影响,选择机构养老的老年人的认知、行动能力明显衰退,属于伤病高发弱势群体。就此而言,养老机构与入住老年人之间的利益平衡属于“弱势”双方的博弈,因循“利益协调机制、责任追究机制与矫正保障机制相协同”的技术路径形塑利益格局至关重要。

针对当前养老机构与入住老年人服务纠纷持续增多的境况^①,完善老年人权益救济规范以健全矫正保障机制,从而实现利益协调机制、责任追究机制与矫正保障机制相协同,对强化入住老年人权益保护尤为重要。对此,需要明确入住老年人人身损害赔偿归责原则以及养老机构过错认定规则。基于机构养老服务的“软性”特征,可以综合软法、硬法规范认定养老机构是否具有过错;同时,基于机构养老责任保险对老年人权益救济的保障作用,结合责任保险市场发展现状,可将激励性规制与约束性规制相结合以释放责任保险制度效能,进而将强化入住老年人权益保护落到实处,贯彻机构养老发展满足养老服务需求的社会目标,协同实现机构养老发展社会目标与经济目标。

(一)明确入住老年人的人身损害赔偿归责原则以健全矫正保障机制

入住老年人的脆弱性决定了人身损害赔偿纠纷的高发性。民法典与其他法律均未就入住老年人的人身损害赔偿责任作出特殊规定,因而应适用过错责任归责原则确定养老机构赔偿责任。但不考虑入住老年人民事行为能力差异而统一适用过错责任归责原则,由入住老年人承担养老机构存在过错的举证责任,无法充分保护无民事行为能力入住老年人的合法权益。当下司法实践中,入住老年人的人身损害侵权纠纷处理归责原则适用的不一致^②充分映射出前述问题。基于平衡协调养老机构与入住老年人合法权益的考量,完全民事行为能力、限制民事行为能力入住老年人遭受侵权损害应适用过错责任归责原则,无民事行为能力入住老年人遭受侵权损害则应适用过错推定归责原则。

一方面,入住老年人的人身损害赔偿适用过错责任归责原则吻合侵权法基本法理。具言之,过错责任与无过错责任的归责基础不同,前者基于行为人主观过错归责,后者则基于行为人行为的危险性归责。在入住老年人的人身损害纠纷中,养老机构对入住老年人提供的照料护理等服务并非危险源,养老机构应仅在具有过错时承担侵权责任。此外,过错责任与无过错责任的本质区别在于对不可归责于双方当事人的意外事件所致损害的风险分配不同^③,前者由受害人承担,后者则由危险开启者承担。鉴于入住老年人易受损害的风险源于自身脆弱性,该风险应由其自行承担,缺乏转嫁于养老机构的正当理由。进言之,适用过错责任原则确定入住老年人人身损害赔偿归责,亦吻合“满足养老服务需求与推动社会经济增长相并重”的基本理念。

① 基于现状,2020年7月民政部联合最高人民法院等部门发布《关于规范养老机构服务行为 做好服务纠纷处理工作的意见》,强调依法裁判服务纠纷案件,并指出“平等保护老年人和养老机构合法权益,坚持权责一致原则……依法确定各方责任”。

② 如在“王某甲、王某乙等与杞县某老年公寓生命权、健康权、身体权纠纷”案中,法院认为原告未提供相关证据证明老年公寓存在过错,应承担举证不能的后果,参见河南省开封市中级人民法院(2016)豫02民778号民事判决书;在“陈某英与乔某兰、南京江宁某老年公寓生命权、健康权、身体权纠纷”案中,法院认为被告未提供相关证据证明其履行了安全保障义务,应承担举证不能的后果,参见江苏省南京市雨花台区人民法院(2020)苏0114民初2526号民事判决书。两个案件分别适用了过错责任归责原则和过错推定归责原则,对过错要件的举证责任分配存在差别。

③ 徐银波:《养老机构人身损害赔偿责任之过错认定》,《法学研究》2023年第1期。

另一方面,无民事行为能力入住老年人客观上缺乏对养老机构是否具有过错的举证能力,该项举证责任宜由养老机构承担。当遭受损害的入住老年人为无民事行为能力人时,其缺乏对自身及养老机构相应行为的认知、辨识能力,客观上无法负担举证义务,在入住老年人死亡情形下更是如此。与此同时,无民事行为能力入住老年人的监护人固然可以履行相关举证义务,但因老年人持续生活在养老机构,监护人通常无法充分了解相关信息,所能提供的证据较为有限。概言之,无民事行为能力入住老年人面临客观不能的举证困境。基于妥当平衡入住老年人与养老机构合法权益之考量,结合养老机构侵权责任与教育机构侵权责任在责任主体性质、责任基础、损害发生时空范围方面的同质性^①,参照教育机构侵权责任规则,无民事行为能力入住老年人损害赔偿责任认定宜适用过错推定归责原则,由养老机构承担其对损害的发生不具有过错的举证责任。而对于限制民事行为能力入住老年人,其具有一定的认知、辨识能力,故由其承担相应的举证责任不会造成利益保护失衡。

(二)综合软法、硬法规范细化养老机构过错认定规则

养老服务协议作为服务合同类型之一,具有附随义务重要性突出、合同义务的“手段义务”特征明显^②、服务质量与服务受领人自身特性关联密切^③、在损害赔偿责任上更容易面临合同责任与侵权责任的竞合^④等诸多特征。因手段义务对应的违约责任为一般过错责任而非严格责任^⑤,过错认定在养老机构侵权及违约责任认定中均具有重要地位。在过错认定客观化趋势下,养老机构是否具有过错需结合其是否适当履行应尽义务加以判断。手段义务的大量存在增加了养老机构过错认定的复杂性。

在机构养老服务法律关系中,手段义务(债务人无须实现某种特定精确结果,仅负有采取适当手段的勤勉义务^⑥)的大量存在意味着,通常需要综合服务过程相关情况判断养老机构是否具有过错。但过错认定具体规则的缺位导致既难以为司法裁判提供清晰规范指引,也无法为相关主体提供稳定的行为预期。日本民法学界针对养老服务等服务性服务提出的“三层基准论”服务质量评价框架具有值得借鉴之处。“三层基准论”学说考虑到服务的持续性、内容的复合性(软法、硬件两方面)特征,强调从提供服务的条件、服务过程及服务效果三方面对服务质量进行综合判断,由“构造性标准、过程标准和产出标准”^⑦共同构成基本评价框架。具体而言,构造性标准通过考察服务提供者的具体环境、设备、专业人员数量等对服务人员、设备、环境等进行评价;过程标准通过考察服务方法等对服务过程诸要素进行评价;产出标准通过考察服务对象接受服务后的实际变化等对服务效果进行评价。“三层基准论”评价框架化解了机构养老服务的无形性、持续性特征引发的评价难题,提供了机构养老服务质量评价的具体考量因素。

“三层基准论”评价框架与机构养老服务协议、相关法律法规相结合,即可对养老机构过错的有无

① 教育机构侵权责任的特殊性主要体现在责任主体性质、责任基础及损害发生时空范围等方面。在责任主体性质方面,养老机构与教育机构同为提供公共服务的主体,无论相关主体是否为营利性机构,其所提供的服务均具有公益属性,由此决定了其不宜承担过重的侵权赔偿责任。在责任基础方面,养老机构与教育机构的责任均基于机构对服务对象的照护、教育、管理和保护职责而产生,不同于委托监护人的监护职责。在损害发生时空范围方面,引发相应责任的损害系受害主体在养老机构或教育机构生活、学习期间并于养老机构或教育机构控制范围内发生。

② 唐仪萱:《服务合同的法律特征和义务群——兼论过程义务、结果义务的区分与统一》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

③ 周江洪:《服务合同在我国民法典中的定位及其制度构建》,《法学》2008年第1期。

④ 曾祥生:《服务合同:概念、特征与适用范围》,《湖南社会科学》2012年第6期。

⑤ 叶名怡:《违约与侵权竞合实益之反思》,《法学家》2015年第3期。

⑥ 叶名怡:《法国法上的“安全义务”——兼与德、中两国法比较》,《东方法学》2015年第5期。

⑦ 周江洪:《服务合同的类型化及服务瑕疵研究》,《中外法学》2008年第5期。

及大小作出判断。机构养老服务协议是当事人关于养老服务内容的专门约定,彰显机构养老服务的“个性化”色彩。协议中包含的照料护理等级及项目、收费标准、双方主体权利义务、特别约定等构成养老机构义务履行的判定标准。基于服务质量与服务受领人自身特性关联密切、服务内容具有“个性化”色彩的特征,在判定养老机构的义务限度时,应综合考量入住老年人自身特性、照料护理等级及收费标准等因素。立足照顾老年人生活专门机构的定位,若养老机构事前已知晓入住老年人相关特性(如曾有走失经历),对此应负特别注意义务(如避免让其独自外出等)。但因各项服务内容的提供均有相应成本,入住老年人及其家属应避免对养老机构施加与收费标准失配的义务要求和服务期待。应予考量的相关法律法规主要包括法律法规及国家标准、行业标准中为保护入住老年人权益而确立的机构养老服务规范内容,如《养老机构管理办法》中关于养老机构设施设备及用具符合老年人安全保护要求、开展老年活动时提供必要安全防护措施、突发紧急情况时对老年人进行合理救助等义务规定^①,以及强制性国家标准《养老机构服务安全基本规范》中的相关内容等。

值得注意的是,因机构养老服务关涉入住老年人生存权益,相关规范系基于机构养老服务的“生存保障”功能而确立,蕴含立法者对机构养老服务法律关系的强力干预,构成养老机构义务履行的最低标准和强制要求。若机构养老服务协议相关内容低于法律规范的要求,则约定内容无效,养老机构应依法履行义务。针对实践中频发的机构养老服务免责条款(如疾病免责、日常生活免责、自伤免责、外出免责、第三人侵权免责等)效力争议,除以民法典第497、506条等关于免责条款效力判断为基本依据外,还应结合机构养老服务法律关系的具体内容进行衡量,只有当约定的免责事由属于入住老年人一方过错^②或固有风险而非意图免除养老机构应尽的法律义务(尤其是安全保障义务等)时,方可认定相关约定有效。

此外,保护入住老年人的人格尊严是民法典、老年人权益保障法、养老机构管理办法等法律规范的价值选择和明确要求,同样构成养老机构的行为底线。养老机构为管理之便而对入住老年人施加身体约束的现象时有发生。国家标准GB/T 29353-2012(《养老机构基本规范》)对此有所涉及,但规范内容较为简单且不具有强制效力。鉴于施加身体约束将严重影响老年人的人格尊严与行为自由,相关事宜应由法律明确规定。借鉴比较法经验,养老机构对入住老年人施加身体约束应秉持非必要不约束和知情同意原则,确有约束必要时应事先充分告知约束措施的必要性、安全保护计划及持续时间等,并征得入住老年人或其监护人书面同意;养老机构应采取限制最小的约束措施,全程记录并适时评估继续约束之必要性,在紧急情形消除后立即解除约束。只有符合前述情形,方可认定养老机构的身体约束行为没有侵害入住老年人的人格尊严。

(三)强化激励性规制以助推释放养老机构责任保险制度效能

对于遭受损害的入住老年人,养老机构实际支付能力是实现其权益救济的客观基础。在实践中,养老机构资金实力及盈利能力相对较弱的客观现实,决定了极有必要借助责任保险制度增强其赔付能力,从而既充分保障入住老年人合法权益,又能提升机构风险应对能力。中国早在2014年即颁布相关文件推进养老机构责任保险工作^③,养老机构管理办法等规范性文件也正式确立养老机构责任保险制度,鼓励养老机构投保责任保险降低运营风险。但从实践来看,养老机构责任保险制度的效用尚未充分发挥。

观察养老机构责任保险市场实况,发现其面临着保险机构和养老机构双方积极性都较低的突出

① 参见《养老机构管理办法》第18、19、21条等。

② 于永宁:《责任竞合视角下养老院入居合同免责条款的法律规制》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第4期。

③ 参见民政部、中国保险监督管理委员会、全国老龄办发布的《关于推进养老机构责任保险工作的指导意见》(民发〔2014〕47号)。

问题。一方面,保费收入微薄且市场规模有限,而赔付率不断提升使盈利空间持续缩减,保险机构承保意愿不强。另一方面,养老机构(尤其是民办养老机构)大多支付能力有限且盈利困难,部分机构风险防范意识薄弱,加之保费标准较为粗略,养老机构普遍缺乏投保积极性。归根结底,养老机构责任保险属于体现社会保障体系“普惠性”的商业保险产品^①,具有较强的公益性,难以自发因循市场逻辑达致供需平衡。为切实发挥养老机构责任保险制度的风险分担效用,亟须进一步借助政府力量,运用激励性规制等举措提升责任保险参保率,矫正责任保险市场失灵。

同时,当前养老机构责任保险实施方案由各地根据实际情况确定,地区差异性较大。综合多地实践情况来看,各地提供的保险责任范围不一,涵盖保险期间发生的意外事故致害责任、基于公平责任原则的补偿责任、保险事故法律费用、第三者人身损害责任、紧急救援费用等一项或多项;保费标准及财政补贴比例也存在差异^②,养老机构责任保险制度效用具有明显的地区差异性。鉴于此,一方面,有必要尽快总结各地实践经验,以切实发挥养老机构责任保险制度效用为目标指引,确立全国范围内统一的最低保险责任范围和地方财政补贴比例,明确单个床位保费上限,鼓励各地保险机构和政府进一步扩大保险责任范围、降低保费标准、提升补贴力度。当前,江苏、北京、成都、广州等多地已陆续发布文件要求实现或力争实现养老机构责任保险全覆盖,今后可在总结这些城市实践经验的基础上,在全国范围内推动实现养老机构责任保险全覆盖,最大化发挥养老机构责任保险制度效用。另一方面,应积极引导保险机构持续优化养老机构责任保险产品供给,以消弭责任保险制度可能引发的“道德风险”——被保险人因存在责任保险而缺乏事前防范责任产生的主动性或事后积极抗辩及快速解决问题的意愿^③。详言之,保险机构应结合不同养老机构的潜在责任风险,依据养老机构入住老年人数量、风险系数(可参照自理能力或护理等级确定)等要素制定差异化保险条件,确立合理梯次保费标准,并根据养老机构等级评定结果、年度实际理赔状况等调整续保费用,不断完善费率浮动机制,借助保险费率杠杆的激励约束作用促进养老机构持续提升经营管理水平。与此同时,进一步加强养老机构责任保险市场监管,促使保险机构强化保险业务及风险管理,不断优化给付内容和赔偿限额、规范赔付标准及流程等。此外,因循激励性规制路径,对于积极履行社会责任承保养老机构责任保险的保险机构,亦可提供相应激励奖励政策,进而营造多方主体合作互利共赢的养老机构责任保险市场格局。

机构养老服务的供给、消费与管理各环节均直接或间接关涉入住老年人权益。为推动实现机构养老规范化发展,满足老年人机构养老服务需求,除完善机构入住老年人权益救济制度规范外,亦应完善养老机构分类管理法律制度、健全机构养老发展风险防控法律制度等。一方面,当前机构养老服务供需结构性失衡困境实际上反映出“产业链纵向衔接能力和养老资源横向调配能力之间的局限性”^④,加强分类管理促进机构养老服务资源综合效益最大化尤为必要,保障各类机构公平发展是完善分类管理规范的核心议题。因循激励性规制与约束性规制相结合的基本路径,政府在通过财政补贴、信贷融资及税收优惠等形式补贴扶持民办养老机构的同时,应对其加强评估及监督管理。可将违法违规行为纳入养老机构等级评定考量因素,以引导其自觉守法规范运营;探索构建最低标准与最佳实践相结合的机构养老服务监管标准体系,增设养老机构强制退出制度、健全非营利性养老机构财产

① 郑秉文:《商业保险参与多层次社会保障体系的方式、作用与评估——基于一个初步的分析框架》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

② 在各地养老机构责任保险实际工作中,基本按照实际投入使用的床位数进行投保,农村“五保”对象和城镇“三无”老年人床位保险费(公办养老机构责任保险保费)大多由财政承担,普通入住老年人床位的保费标准及财政补贴比例各地存在较大差异。

③ 张梓太、张乾红:《我国环境侵权责任保险制度之构建》,《法学研究》2006年第3期。

④ 张乃仁:《我国养老服务产业发展的困境与对策》,《中州学刊》2015年第10期。

清算监管制度等,完善养老机构市场退出规范。对于公建民营养老机构,应进一步贯彻硬法规范与软法规范相促进的基本路径,确立政府权力清单制度,规范政府缔结购买机构养老服务合同的“程序约束”与“权限约束”^①,提升政府合同治理能力;并可通过构建合理明晰的服务评价标准、引入第三方评估机制等加强服务供给主体履约情况监管,破除“重购买、轻服务”的路径依赖。另一方面,除重视防范机构养老发展中的传统风险外,亦应因循硬法规范与软法规范相促进的路径健全智慧养老、医养结合等新型机构养老相关的风险防控法律制度。要贯彻科技与法律协同共治理念,发挥技术治理的自律效用,从源头治理机构智慧养老发展,弥补法律规制尤其是事后救济的局限,推动实现“主动而非被动,预防而非补救”目标^②。对于机构医养结合发展中可能面临的叠加风险,现行医疗服务规范与养老服务规范的“直接相加”忽视了机构医养结合服务的特殊性与复杂性,应立足机构医养结合发展实际,确立集“医、养、康、护”于一体的机构医养结合服务质量标准,推动出台协议合作合同范本,不断完善软法规范,并健全机构间服务衔接机制和协同监管机制。在利益协调机制、责任追究机制与矫正保障机制相协同的基础上,推动机构养老发展实现满足养老服务需求与推动社会经济增长的双重目标。

五、结语

立足当前中国人口老龄化“绝对规模大、发展速度快、高龄化显著”^③的基本特征,积极回应老年人口日益增长的机构养老服务需求,推动实现机构养老规范化发展,是构建高质量养老服务体系的重要内容,也是提升老龄社会治理能力的必然之举。机构养老规范化发展的实现有赖于法律内在体系与外在体系的融会贯通。中国机构养老发展规范体系构建应树立“满足养老服务需求与推动社会经济增长相并重”的基本理念,因循“利益协调机制、责任追究机制与矫正保障机制相协同”“硬法规范与软法规范相促进”“激励性规制与约束性规制相结合”的基本路径。作为一项系统工程,机构养老发展规范体系的健全,需要从入住老年人权益保护法律制度、养老机构分类管理法律制度、政府购买机构养老服务合同制度、养老机构发展风险防控法律制度等方面整体协同推进。

Jurisprudential Basis and Realization Under the Rule of Law for the Normative Development of Institutionalized Elderly Care

Yuan Wenquan¹ Cheng Hailing²

(1. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P.R.China;

2. Law School, Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018, P.R.China)

Abstract: The degree of population aging in China continues to rise, and the development of institutionalized elderly care is faced with intertwined dilemmas, thus there is an urgent need to fully integrate the development of institutionalized elderly care into the track of rule of law, in order to achieve its standardized and sustainable development. This paper is based on the reality of the dilemma about the development of institutionalized elderly care under the new situation of aging in

① 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。

② 许可:《个人信息治理的科技之维》,《东方法学》2021年第5期。

③ 总报告起草组、李志宏:《国家应对人口老龄化战略研究总报告》,《老龄科学研究》2015年第3期。

China, clarifying the jurisprudential basis for the standardized development of institutionalized elderly care, exploring the construction path and the design of key normative contents about the normative system for the development of institutionalized elderly care in China, with a view to provide theoretical support and practical guidance for the standardized development of institutionalized elderly care.

Promoting the standardized development of China's institutionalized elderly care is an inherent requirement for realizing the right to care for the elderly in an aging society, as well as a specific method and internal requirement for fulfilling the national responsibility for elderly care, which has sufficient practical necessity and theoretical legitimacy. To promote the standardized development of institutionalized elderly care in China, we should be guided by the basic philosophy of "meeting the demand for institutionalized elderly care services and promoting social and economic growth", and adhere to the technical path of "coordinating the mechanisms of interest coordination, responsibility accountability, and corrective protection", "promoting the interaction between hard law and soft law", and "combining incentive regulation with constraining regulation", to improve the normative system for the development of institutionalized elderly care. The improvement and perfection of the normative system for the development of institutionalized elderly care in China is a systematic project, which needs to be promoted in an overall synergistic manner in terms of the legal system for the protection of the rights and interests of elderly residents, the legal system for the classification and management of elderly care institutions, the legal system of contracts for the government's purchase of institutionalized elderly care services from institutions, and the legal system for the prevention and control of the risks in the development of elderly care institutions. Focusing on the remedies for the rights and interests of elderly residents, when determining the compensation liability for personal damages of the elderly, it is necessary to distinguish different civil behavioral capacities of elderly residents and apply different principles of attribution; the evaluation framework of "three-tier benchmark theory" should be introduced, and the soft law norms and hard law norms should be integrated to refine the rules for identifying the fault of elderly care institutions; and incentive regulation should be reinforced to boost the effectiveness of the liability insurance system for elderly care institutions, so as to promote the standardized development of institutionalized elderly care.

Keywords: Population aging; Institutionalized elderly care; Incentive regulation; Rules for determining fault; Protection of the rights and interests of the elderly

[责任编辑:王苏苏]