

城市失独家庭养老服务困境与对策研究

——以杭州市X区为例

◆史伟

(浙江商业职业技术学院 浙江杭州 310053)

摘要:失独家庭养老问题的合理解决具有重要的现实意义。根据调研结果分析,失独家庭养老服务面临着法律法规不健全,经济帮扶成效不明显,社区养老服务功能有待优化及养老服务合力尚待加强等困境。对此,进一步完善失独家庭养老服务顶层设计,完善法律法规,优化财政扶持政策,提升社区养老服务功能,加快建设多元合作的养老服务体系,努力实现失独老人“老有所养,老有所依”。

关键词:城市失独家庭;养老服务;对策思考

一、调查样本及相关情况

“失独家庭”是指独生子女死亡,其父母不再生育、不能生育和没有收养子女的家庭。据卫生部发布的数据,我国每年新增“失独家庭”7.6万个,已累计超过100万个。这些家庭既要承受老年丧子的精神创痛和孤独空虚,还要独自承担养老的压力。“失独家庭”的问题不仅是政策问题,更是个社会问题。切实保障这类计划生育特殊困难家庭的合理诉求,解决好他们的养老问题,实现“老有所养、老有所依”,对于建设和谐社会具有重要的现实意义。

杭州市X区地处杭州市北部,杭嘉湖平原和京杭大运河的南端,是长江三角洲的圆心地。该区的辖区面积有1228.23平方公里,辖14个街道,6个镇。全区户籍人口104.05万人,全区城乡常住居民人均可支配收入分别为57738元、34358元,增长8.5%、8.7%。2017年预算内用于民生支出198.95亿元,占全区财政预算支出的73.6%,增长20.6%。其中,医疗卫生、保障就业支出分别同比增长52.1%、20.3%。全区拥有各类养老服务机构18个,床位8349张。全区共有各类医疗卫生机构554家,其中区属医院7家,社区卫生服务中心20家。全区各医疗机构实际开放床位5458张,其中区属医院3145张。医院、社区卫生服务中心共有卫生技术人员7100人,其中执业医师2685人,注册护士2750人。

本文主要对杭州市X区失独家庭中60岁及以上老人的生活现状及养老服务需求进行调研分析。主要调研方式由两种,一是通过入户调研或电话访问的方式对失独老人进行问卷调查;二是通过访谈法分别对失独老人和辖区街道计生办、社区工作人员及个别社工机构工作人员进行个别访谈,深入了解和分析该区失独家庭养老服务供给现状,进一步探讨该区失独家庭养老服务的困境及相应对策。通过对《杭州X区2017年特别扶助对象花名册》相关数据统计分析,本次调研总样本共有212位,分布在11个街道和3个镇,共涉及71个社区。

二、杭州市X区失独家庭养老服务面临的困境

通过问卷调查和深入访谈,我们对杭州市X区养老服务需求进行了深入调研,我们发现造成X区失独家庭养老服务困境的根本原因是现有养老服务机制及政策与养老服务需求之间协调,从而导致养老需求与供给之间不平衡。X区目前失独家庭养老服务除政府予以一定的帮扶外,主要依靠社区及社会组织提供养老服务,服务供给不能很好地满足失独老人的养老需求。具体地说,当前杭州市X区失独家庭养老服务面临的主要困境表现在以下几个方面:

(一)相关法律法规不健全,政府经济扶助效果不明显

2013年国家卫生计生委出台了做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的相关政策,2014年浙江省卫生计生委也出台了扶助工作相关意见。通过对浙江省、杭州市以及我国部分地区对失独

家庭帮扶政策及措施的整理发现,中央及地方政府主要通过经济补助的形式对城市失独家庭提供帮助,但经济帮扶力度不大,统计发现我国部分地区对失独家庭的经济扶助幅度介于200元至1000元之间,其中以500元至800元居多。杭州市X区规定失独家庭女方年满49周岁且未满60周岁的失独家庭每人每月给予特殊困难补助500元,年满60周岁且未纳入政府养老服务补贴范围的,特扶金标准提高到每人每月700元。虽然补助标准有所提高,面对不断上涨的物价水平及失独老人特殊的养老需求,这样的补助标准只能是杯水车薪。对于失独家庭来说,这样的经济扶助是难以应对实际的养老需求的。而这个问题的出现,又是与失独家庭养老保障的法律法规不够健全相关联的,虽然失独家庭问题自实施计划生育政策以来逐渐暴露出来的一个问题,但到目前为止并没有一个详细的、完善的、全国范围具有指导意义的纲领性的法律。

(二)社会关怀服务初显成效,服务供给尚须细化

2016年,国家再次明确要积极配备和使用社会工作者,对计划生育特殊困难家庭提供心理辅导、情绪疏导、悲伤抚慰、家庭关系调适等心理健康服务。2015年,浙江省出台相关文件,要求通过政府购买服务、志愿服务相结合等方式,充分发挥各类群团组织、社会组织、群众自治组织的作用,根据计划生育特殊家庭需求,为他们提供生活照料、生产帮扶、精神慰藉和心理援助等社会关怀服务。同时还提出建立联系人制度、实行收养优先制度、建立殡葬补贴制度等。杭州市X区也在积极探索“三社联动”的社区管理机制,即社区、社会组织、社会工作专业人才三方联动做好社区管理工作。在失独家庭养老方面,X区出台文件强化计划生育特殊家庭养老政策,将年满60岁的失独老人纳入该区养老服务体系,对计划生育特殊家庭实施医疗救助,丧葬救助、住房援助和爱心关怀等,建立计划生育特殊家庭心理帮扶机制和联系人制度等。这一系列救助政策对于失独家庭解决养老困难来说是起到了积极作用的,但现有救济方式过于倚重经济扶持,对于失独老人精神情感方面的关怀还不够,而且专业的社会工作人员和科学的精神心理疏导机制方面亟需加强。因此,失独家庭养老困境的解决需要个人、家庭、社区以及社会等多方面的力量融合,才能从根本上解决问题。

(三)失独家庭社会支持不足,救助合力尚未形成

根据问卷调查和访谈结果显示,相当一部分受访者表示很难走出失去子女的伤痛,经常感到精神压抑、焦虑、孤独,对自己今后养老问题充满忧虑。同时很多受访者出于一种逃避心理,比较排斥与亲朋好友的互动,对社区工作人员的心理疏导也不积极。研究表明,家庭层面的情感支持是满足老年人情感慰藉的最重要来源之一,子女数目以及子女是否在身边等都对老年人精神赡养的质量有相当程度的影响。失独老人面临的是个人、家庭及社会关系方面翻天覆地的变化,特别是随着年龄增长生理功能衰退,失独老人们更可能陷入困境,甚至引发更为严重的精神抑郁问题。调查结果表明,相对于经济支持、生活照顾等方面的帮扶,失独老人的精神关怀问题更为迫切。但目前仅仅依靠社区力量对失独老人进行心理疏导、精神关怀是远远不够的,而且有些社区工作人员缺乏专业的心理辅导知识与经验,导致实际帮扶效果欠佳甚至可能出现对失独老人的二次伤害。因此,应充分发挥政府力量,通过加大政府购买社会服务等方式,鼓励更多专业人员组建专职心理辅导队伍,帮助老人们走出过去的悲痛,重建对晚年生活的信心。

三、完善城市失独家庭养老服务的对策建议

(一) 完善相关法律法规, 构建失独家庭养老扶助体系

近年来, 社会对失独家庭的关注度不断提高, 国家也出台了一些针对失独家庭的帮扶政策, 但针对失独家庭养老保障的完善的、具有全国指导性的纲领性法律仍未建立起来。这导致有些失独家庭因缺少政策立法保护受到不公正的待遇。因此, 我们建议尽快制定专门的针对失独家庭的养老保障法, 专法专用, 明确失独家庭养老保障法适用的范围、具体执行机关以及不同的保障内容。经济政策方面, 政府需要进一步完善经济补助政策, 中央和各级政府根据各地区的经济水平、人均收入等因素提高扶助金标准, 细化动态调整机制。此外, 加快建立失独家庭专项养老基金, 加大对社会组织服务的购买, 确保服务供给的连续性。

充分发挥政府主导作用, 出台相关扶持政策, 建立健全失独家庭心理救助机制。鼓励、引导社会组织参与到失独家庭精神关爱和养老护理机制中, 推动精神关爱服务的专业化、社会化, 形成多元参与的关怀机制。政府应加大相应的养老保健护理人员和专业心理咨询人员的教育与培训投入, 建立专业的老年人精神关爱和护理团队, 同时加强监管, 确保服务的持续性和专业性。

(二) 优化社区服务功能, 提高社区养老服务质量

完善社区失独家庭养老服务的联系人制度, 对社区内失独家庭养老服务需求进行调查和评估, 为失独家庭制定详细的有针对性的社区养老服务计划, 帮助失独家庭构建社会支持网络, 定期开展帮扶慰问活动, 给失独家庭提供持续性的专业的养老服务。提升失独家庭居家养老服务质量, 完善以家庭为基础、社区为依托、政府购买服务和市场化运作相结合的居家养老服务模式。制定完善城乡社区居家养老服务政策法规, 进一步明确建设标准, 提升全区城乡社区居家养老服务水平。此外, 探索成立社区整合型非营利组织, 将社区居委会、社区志愿者等社区成员与非营利组织进行资源整合, 让社区成员参与到非营利组织的建立、管理和运作之中, 发挥社会养老的作用, 充分挖掘社区内外养老资源, 为失独家庭提供因地制宜的社区养老服务。

推广“时间银行”志愿者管理模式, 建立社区志愿者养老服务队伍。起源于德国的“时间银行”管理模式已经在上海、广州等地进行推广实践, 逐渐积累了一些志愿者管理经验。借鉴“时间银行”管理模式, 动员社区成员成为志愿者为失独家庭提供养老服务, 根据社区成员个人情况提供从日常照料到心理辅导、医疗协助等方面的服务。志愿者可以将累积的服务时间为自己将来养老或家庭成员养老换取等量的服务时间。

(三) 更新养老理念, 发挥多元养老优势

调研中我们发现, 很多失独老人之所以很难走出伤痛, 精神压抑, 对未来老年生活充满忧虑, 有一个非常重要的原因在于老人传统的“养儿防老”的思想。在这种思想下, 一旦老人失去了

唯一的子女无异于将老人推向万丈深渊。而固守这样的养老思想, 也直接影响了老人对社会养老扶助的接受程度。这需要我们站在失独老人的角度深入思考, 提升失独老人的自我应对能力, 包括生理上和心理上的应对能力。一方面政府对于失独老人予以政策倾斜, 在经济上、医疗服务上、社会保障等方面给予扶助, 同时通过加大公共服务支出提高失独老人精神文化生活质量。帮助失独老人更新养老理念, 积极探索失独家庭“以房养老”、“田园养老”、“旅游养老”、“寺庙养老”等多元养老模式, 充分调动社会和市场力量, 帮助失独家庭以更开阔、更积极的心态面对晚年生活。

充分利用“互联网+”优化对失独家庭社会关怀功能, 构建以政府为主导的失独家庭互助帮扶公共平台, 搭建政府工作人员、法律咨询人员、专业心理咨询人员及保健护理人员共同参与的公共平台, 为失独家庭提供更专业更精准的养老服务。同时, 为失独家庭之间搭建交流平台, 社区积极帮助搭建失独家庭QQ群、微信群或微博平台等, 增强失独家庭间的互帮互助。

综上所述, 失独家庭养老困境的形成有着多方面的原因。为此, 需要政府和社会各方面力量共同参与, 健全失独家庭社会关怀体系, 为失独老人提供更符合他们实际需求的多元化养老服务, 只有这样才能形成失独家庭养老服务的长效机制。

参考文献:

- [1]潘峰、宋峰:《互联网+社区养老: 智能养老新思维》, 《学习与实践》, 2015年第9期。
- [2]蒲新微、王宇超:《家庭结构变迁下居民的养老预期及养老方式偏好研究》, 《人口学刊》, 2016年第4期。
- [3]张焕、李新松:《中国失独家庭养老服务体系建设研究》, 《经济研究导向》, 2013年第15期。
- [4]张泉、刑占军:《社区自生型非营利组织: 整合三种养老方式的可行途径》, 《河北学刊》, 2016年第1期。
- [5]杭州市X区人民政府:《杭州市X区2017年国民经济和社会发展统计公报》, 杭州市X区人民政府网站: <http://www.yuhang.gov.cn/zjyh/tjgb/>。

作者简介: 史伟(1982年-), 女, 河南三门峡人, 武汉大学当代文学专业硕士研究生, 浙江商业职业技术学院讲师。主要研究方向为现当代女性文学、城市文化。

基金项目: 浙江省民政政策理论研究规划课题:《城市失独家庭养老服务需求与对策研究——以杭州市X区为例》(课题编号: ZM201863)。

