

# 福利多元主义视角下失独老人养老福利服务供给问题研究

王菲

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年10月13日; 录用日期: 2023年12月6日; 发布日期: 2023年12月15日

## 摘要

当前, 中国已经进入人口老龄化社会, 老年人养老问题也愈加突出。很多老年人养老依靠家庭, 但是失独老人作为老人中特殊的群体, 家庭结构比较小, 家庭养老资源匮乏。他们是中国人口红利下的“功臣”, 却面临着“老无所养”、“老无所依”的巨大挑战, 长期遭受的生理、心理双重折磨, 物质、精神多重缺失使失独老人在经济、照料、医疗护理、精神慰藉和人际交往上表现出了更加强烈的需求。中国农村失独老人养老服务产业发展面临很多困难。而在政府养老压力与日俱增的今天, 多元供给主体共同提供养老服务才是养老发展的大势所趋。

## 关键词

失独老人, 养老福利服务, 福利多元

## Research on the Supply of Old-Age Welfare Services for Shidu Elderly from the Perspective of Welfare Pluralism

Fei Wang

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Oct. 13<sup>th</sup>, 2023; accepted: Dec. 6<sup>th</sup>, 2023; published: Dec. 15<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

At present, China has entered the aging society, and the problem of old-age care is more and more prominent. Many elderly people rely on their families for support, but the Shidu elderly, as a spe-

cial group of elderly people, have a relatively small family structure and lack of family support resources. They are the “heroes” of China’s demographic dividend, but they are faced with the great challenge of “no place for the old to support” and “no place for the old to rely on”. The long-term physical and psychological torture, material and spiritual deficiencies make the elderly with Shidu show more intense needs in economy, care, medical care, spiritual comfort and interpersonal communication. China’s rural elderly care service industry is facing many difficulties. Today, with the increasing pressure of government pension, it is the general trend of pension development that multiple providers jointly provide pension services.

## Keywords

Elderly People Who Lose Their Unique Child, Old-Age Welfare Service, Welfare Diversification

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

第七次全国人口普查数据显示, 2020 年 11 月我国 60 岁及以上老年人口比例达到 18.70%。60 岁及以上老年人口比例和规模预计 2030 年将达到 30% 和 4.12 亿人, 预计 2050 年将达到 38% 和 4.80 亿人。而失独老人又属于老年人群体中的一个特殊群体, 截止 2010 年, 我国至少已有 1.45 亿个独生子女家庭[1]。独生子女家庭因其结构的单一和脆弱, 隐藏着巨大的风险。据统计, 2010 年我国就已有 100.3 万户失独家庭, 他们在白发人送黑发人这个毁灭性的打击下, 长期面临着生理的创伤和心理的折磨。随着白发浪潮的来临, 失独父母逐渐步入老年变成了失独老人, 在健康状况日益下降, 丧失子女有效支持、情感慰藉无法满足等困境之中, 失独老人如何养老已经成为一个不可忽视的问题。

## 2. 概念界定与理论基础

### 2.1. 概念界定

#### 2.1.1. 失独老人

现如今学者们对失独老人的概念还存在着年龄上的争议, 江艾迪认为失独老人是指年龄在 55 岁以上, 失去独生子女后不再生育也不再收养孩子的老人[2]。韩振燕、夏林、李跃则认为失独老人应指在响应计划生育政策的独生子女家庭中, 失去独生子或独生女的 60 岁以上人口[3]。而学者李迎生则把失独老人的年龄界定在 65 岁及以上[4]。

因此, 本文把城市失独老人界定为: 在计划生育政策影响下, 只生育或收养过一个子女, 而该子女由于疾病或意外不幸离世, 自己又已丧失再生育能力或未再收养子女的 60 周岁及以上的人口。

#### 2.1.2. 养老服务

养老服务有广义与狭义之分, 狭义养老只是指经济上的支持, 而广义的养老服务涵盖的主体和内容较为丰富, 是指国家、社会或个人等各类群体, 为改善提升城乡居民的老年生活, 为他们提供衣食住行、医疗保健、照顾护理、文化娱乐和老年教育等方面的各种服务[5]。其特征: 一是保障对象较为全面, 是所有的老人; 二是提供的服务内涵丰富、水平也较高, 具有高福利性; 三是服务方式灵活多样; 四是服务内容有多层次。本文采用广义养老概念。

## 2.2. 理论基础

### 福利多元主义理论

福利多元主义理论是指社会福利不是单一地由国家或市场完全提供，而是来源于多个层次和方面。福利多元主义的提出本质上是由于主张福利主义的国家由于经济衰退，国家财政不堪重负无法继续承担巨额福利成本而提出多元化提供福利[6]。福利的来源应该多元化，福利的规则、筹资和提供由不同的部门共同负责、共同完成，福利既不能完全依赖市场，也不能完全依赖国家，其它主体如个体、家庭和志愿组织、民间机构等也应是福利的提供者，并承担相应的责任。福利多元主义理论主张平衡不同的福利提供者的作用，强调责任共担，指出了福利国家转型的发展方向，已成为许多国家在解决养老问题上的基本思路[7]。

本文之所以在福利多元主义理论视角下去探讨失独老人的社区照顾养老服务，首先是因为福利多元主义理论正是对“福利提供者不仅仅只局限于政府部门，福利是全社会的产物”的一个很好的解释。在该理论下，政府的养老负担得以缓解，失独老人所享有的养老服务也得到发展。其次，由于家庭规模趋于小型化，家庭养老的功能逐渐减弱，但尽管如此，在未来的很长一段时间内，家庭养老仍将占据主流，而对于失去子女依靠的失独老人而言，失去家庭养老力量后，寻找新的养老支持就势在必行，而多元养老供给就很好的弥补了家庭养老功能的缺失。因此在福利多元主义理论下探讨社区照顾养老服务是合理且很有必要的。

## 3. 失独老人养老服务存在问题需求分析

### 3.1. 经济保障单一微薄

根据马斯洛需求层次论，经济保障是人最基本的需求，即维持生存所必要的生产生活资料。因为每个人对经济的需求度不同，所以对经济保障的满意度也有所区别。从当前实际情况来看，由于经济来源单一，老人的收入普遍较低，自我劳动和子女供给是老人收入的主要来源。但是失独老人没有来自子女的供养，因此，有很多老人主要就是靠着政府的特扶补助和退休金度日。此外还有一部分老人通过“打零工”的方式来获取一定收入，但通过该方式所获收入有限，一是“零活”不常有；二是工资水平低，平均一天五六十块钱已经称得上是不错的待遇，三是有些老人因年龄大经不住劳累而生病，医药费用远大于所得收入。在经济支出中，除了看病医疗之外，吃穿住行等方面的生活支出、人情礼往也占据了老年人生活支出的大头，而少数失独老人则表示他们还面临着住房支出和还债压力。

### 3.2. 医疗健康服务难

在马斯洛的需求层次论中，身体健康是第一层次——生理需求的重要内容。而老人随着年龄不断提高，自身的各种机能和器官衰老较为严重，生理功能逐渐衰弱等。但是独居老人却面临着“看病贵，看病难”两大困难。由于受经济状况、传统观念等的影响，大多数老人秉持小病不治、大病拖靠等思想，即便生病了也不舍得花钱治疗，另外虽然失独老人们获得了住院期间的护理补贴以及医保报销后的补助报销等各种政策支持，但仍有部分失独老人表示医疗费用过于高昂，生病后让他们饱受经济压力。在看病难方面，大部分失独老人在就医过程中都遇到过无人照顾护理的窘境、生病后无人陪同慰藉的痛苦、无法按医嘱自主服药以及小部分失独老人存在挂号难等问题。

### 3.3. 日常照护水平较低

老年人与普通人格外不同的一点，就是由于生理功能的下降，老人对周围环境的应付能力受到极大程度影响，失独老年人没有儿女的照顾，必然会给他们的生活照料带来很大的挑战。子女作为老人照护

的主要供给者，当其不在时，老人的照顾主体被迫发生改变。调研发现，失独老人的日常照料大多靠自觉，虽然有时邻居或亲朋好友能提供一定帮助，但仅限于暂时的帮助而已，不占主体地位。因此，生活照料缺位是农村独居老人养老保障的一大难题，由于没有孩子，与一般老人相比，缺少基本水平的生活照顾。老人如果身体健康的话，还能较好地自己照顾自己，而一旦生病受伤，没有子女的他们，就会面临与家人、社会的关系产生断层的困境，导致安全带和保障系统出现松弛，甚至断裂。此外，夫妇健在的失独老人，可以互相照应，而对于失去老伴的失独老人来说，生活照料问题更加严重。

### 3.4. 情感精神慰藉缺失

在我国传统家庭结构的驱使下，大量老人的生活是以子女为中心的。而失独老人在缺失这个“中心”后，他们又将如何来安排自己的生活呢？中国自古以来都有“儿孙满堂”、“承欢膝下”的说法，老人们都希望老后儿孙能在自己身边，给予生活照料的同时实现精神的慰藉。而失独老人在失去子女后，丧失的不仅是子女的照料，更多的是失去了精神的寄托和生活的希望。因此，在关注失独问题时，对隐蔽性强、不易触摸的精神健康应给予更多关注。与普通老人相比，失独老人存在更多精神慰藉服务的需求。有的失独老人明确表示自己“偶尔”或“经常”陷入消极情绪之中，还有的失独老人甚至不愿意谈及自己的情绪状态。失独老人在处理情绪问题时，有的老人表示自己没有合理的情绪宣泄途径。还有很多失独老人甚至会选择忽视自己的负面情绪，不愿与他人谈及这些话题。

### 3.5. 安全保障状况堪忧

安全需求属于马斯洛需求层次论的第二个层次。老年人在生理和心理状态都严重下降的情况下，独居对于他们来说是非常危险的。老年人在电和火的使用上可能会存在忘记断电，把饭烧得糊了、把水烧干了等危险情况。另外由于老年人行动不便，身体情况不佳也更容易遇到过陌生人入侵带来的危险，比如家中有财物被偷、有人私自来家里做宣传、冒充某种身份进行诈骗、以传教等名义在家中长期逗留等。还如诸如单独外出时遭遇过交通事故、上错车、迷路等一系列危险。最严重的是老人突发疾病或摔倒时身边无人的危险。据新华社近日的报道，目前在中国，老年人平均每年跌倒 2500 万次，其中有 60% 的老年人意外跌倒是发生在家中，甚至一根线、一桌一椅、一个杯子等，都会成为老年人意外摔倒的风险因素，如果老年人跌到后未被及时发现或因跌到造成严重的身体伤害，后果不敢想象。因此，面对独居农村老人的安全保障，必须采取未雨绸缪的态度，以更积极的心态和更科学的手段加以应对。

## 4. 基于福利多元主义解决失独老人养老问题的对策与建议

### 4.1. 政府层面：发挥政府在失独老人养老服务中的主导作用

政府在保障失独老人养老服务的实施中应发挥着主导作用，这是因为我国失独老人养老服务发展还处于起步阶段，要建立一个完善的服务体系，不管是硬件的配备还是软件的组建，都需要政府给予强有力的支持。

因此，政府的首要任务，就是尽快出台保护支持农村老人特别是独居老人的相关法规政策，通过法律的形式，明确养老体系的多元主体，农村独居老人养老不单单是政府的责任，家庭一般情况下应承担起基础作用，同时鼓励市场或者社会也积极贡献一份力量，为多元主体参与农村独居老人养老提供法律依据和政策保障，增强农村独居老人养老的可靠性与稳定性。但同时要明白政府的能力也是有限的，不可能对社会服务大包大揽，面面俱到。政府需要做的是在政策保障上，为社区照顾的发展做出顶层设计合理规划，明确由谁牵头、由谁落实、由谁监督，让自己扮演管理者和监督者的角色，而非服务的直接提供者。

#### 4.2. 市场层面：发挥市场在失独老人养老服务中的补充作用

市场作为养老服务领域中重要的一元，是失独老人养老服务发展的有力补充。进一步整合各种社会资源，坚持养老服务的产业化发展方向，尽快优化养老服务有关的产业政策，对民间资本兴办养老行机构的，加大税费、土地、资金等方面的鼓励扶持力度，培育与社区养老有关的民营企业，强化典型示范，通过特许经营、租赁转让、公建民营、民办公助、委托经营等方式积极引进社会资本，支持民办养老机构健康发展，不断做大做强。

另外，处于起步阶段的养老服务机构提供的大多还是较基础的照料类服务，对老人自身能力的提升、老人心理健康的关怀都涉及较少，这恰恰就是市场可率先抢占的领域。用市场带动社区或社会组织服务的发展也是一条可尝试的新道路。不仅如此，市场可通过不同的价格机制，明码标价，提供不同程度的养老服务。如为生活能自理的老人提供每月一次的上门服务，为半自理老人提供每周一次的上门服务，为生活不能自理的老人提供每天一次的上门服务。这样根据每位服务对象的需求，由浅到深的介入，使得不同服务需求的老人都能得到满足，这样也可节省市场资源、避免过度服务。

#### 4.3. 社区层面：发挥社区在失独老人养老服务中的依托作用

政策的落实需要依托于社区得以实施，社区工作者更是政策的一线传递者。首先要加强社区工作者对政策的宣传，让每一位失独老人了解可以得到的政策照顾，感受到来自政府的重视与关怀。其次，认真落实每一项政策，不要为了完成工作任务而使服务流于形式、趋于表面。然后，积极调动社区资源，保障服务顺利实施。社区工作者作为最了解社区资源、最了解服务对象的人员，需根据自身实地情况，因地制宜的提供服务。

另一方面，社区要加强服务非专业性向专业性进行转变的培训，增强社区工作人员的专业化能力。一方面可以“引进来”，通过在社区内设置社区社工岗位，聘请有专业知识、具备专业能力的社工进入社区提供服务。另一方面可以“走出去”，带动现有的社区工作人员去专业服务较成熟的其他社区培训学习，以此来提高自身专业素养。最后，还可聘请专业的社会服务工作督导，定期对社区工作者进行培训，以此得到有针对性的建议，进而解决工作中遇到的实际问题。

#### 4.4. 社会组织层面：发挥社会组织在失独老人养老服务中的支持作用

首先要广泛发展有关社会组织，加强老年协会建设。支持街道、社区等筹建老年协会，组织经常性开展与失独老人相关的养老服务、教育培训、知识讲座、文体娱乐等，积极为老年人提供法律咨询、权益维护等领域的帮助。二是广泛发展关爱失独老年人的志愿组织。鼓励组织成立志愿队伍，积极为开展志愿服务活动提供场地和其它便利，完善义务服务信息网络，建立完善的义务服务系统，引导志愿组织将精力适当往失独老人这一群体倾斜。三是推动社会工作的专业力量积极参。各地要主动加大对社会工作者的配备和培训力度，提高政府对社工的补贴力度，支持养老服务机构根据需要招聘社会工作者，通过政府购买服务、建立社工站点等途径，发挥社会工作者养老照护、人文关怀、助人自助等优势，面向失独老人提供心理疏导、社会融入、代际交流、精神慰藉、情绪抚慰、家庭关系调整等服务，扩大服务范围、提高服务质量。

### 5. 结语

失独老人作为计划生育政策下的产物，是我国一个较为特殊的群体。他们在响应政策号召中为人口红利做出了贡献，那么现在他们面临“老无所养”、“老无所依”之时，政府就应该承担起相应的责任助力失独老人的养老。而在我国银发浪潮的冲击之下，国家面临着“未备先老”、“未富先老”的窘境，

政府面临着巨大的养老压力，这时我们不得不引入多元的养老力量进入养老行业，缓解政府养老压力的同时，共同促进养老服务的发展。

## 参考文献

- [1] 张鹏, 施美程. 从人口红利到人口负债: 新发展阶段人口转型问题研究[J]. 江淮论坛, 2021(6): 20-27+82.
- [2] 江艾迪. 提升失独老人主观幸福感的综合艺术疗法实践[D]: [硕士学位论文]. 南京: 东南大学, 2017.
- [3] 韩振燕, 夏林, 李跃. 失独老人养老困境与应对策略[J]. 中国老年学杂志, 2018, 38(9): 2282-2286.
- [4] 李迎生. 社会工作概论[M]. 北京: 人民大学出版社, 2010.
- [5] 胡叠泉, 刑顺启. 失独家庭养老的社会保障体系建构[J]. 三峡论坛, 2013(1): 76-79+149.
- [6] 林闽钢. 福利多元主义的兴起及其政策实践[J]. 社会, 2002(7): 36-37.
- [7] 彭华民, 等. 西方社会福利理论前沿: 论国家、社会、体制与政策[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 17.