

完善欠发达地区家庭养老及家庭照顾的社会政策

◇周全德

我国具有高度重视家庭养老及家庭照顾的悠久历史文明传统。改革开放以来,尽管由于社会结构转型步伐加快,家庭在结构、功能、关系、生活方式等方面发生巨大变化,与之相应的传统家庭养老观念遭到严重冲击,但在思想上和行动上,民众对个体衰老后居家养老且能享受家庭式照顾依然深切期待。

基于上述社会事实,我国政府主张居民养老以居家为基础,并且出台相关政策支持家庭养老及鼓励家庭照顾。即便是作为养老依托的社区和机构,也无不把实现家庭式关怀和亲情式照料,作为工作中的理想目标来大力提倡。究其实质,社区养老和机构养老恰是新时代背景下对家庭养老的替代和补充,即在社会变革驱动下家庭养老的延伸、拓展和提升。

一、欠发达地区老人家庭照顾现状及其难题所在

(一)欠发达地区老人家庭照顾现状

家庭养老及家庭照顾是社会养老及社会照顾的基础,对于“未富先老”和“未备先老”老龄化特征十分明显的欠发达地区来说,尤其如此。与发达地区相比,经济社会发展仍处于欠发达状态的省份,其社会为老服务机构设施建设比较滞后,服务能力水平普遍不高,社区居家养老服务起步较晚且尚无实质性进展,虽然家庭养老及家庭照顾面临各种现代化因素的严峻挑战,但至今它依然是欠发达地区居民养老的重要选择,并且是社区居家养老服务广泛深入开展的坚实基础。

在现实生活中,家庭养老及家庭照料依然是欠发达地区诸多家庭的优先选择,其成因是多重的。首先,受经济收入较低、社会交往面较窄、家庭情结较浓、养老观念转变较慢等因素的影响,欠发达地区多数老年人内心依然期盼能在自己家里颐养天年,尤其希望能享受到自己配偶及子女的照顾,而居家依托社区资源养老,只不过是前者因条件所限无从实现时

退而求其次的选择;其次,欠发达地区非政府组织发展迟缓且活动能力有限,社工和义工参与社区居家养老服务活动较少且服务质量不高,因此,欠发达地区一些具有较好条件的家庭,只能将不能自理、半自理的老人直接送至专门的养老机构,或选择保姆上门服务与子女陪护照料相结合的替代方式;再次,随着社会物质文化生活水平的不断提高,现代老年人的精神心理需求日益增强,并且其中有许多需要在与家人亲密无间的交往中才能得以充分满足。凡此种种,无不表明在现阶段欠发达地区居民养老服务发展中,家庭养老及家庭照顾依然具有其存在的现实合理性,尤其是在老人精神慰藉方面,依然具有社区照顾和机构照顾无法完全替代的独特作用。

(二)欠发达地区老人家庭照顾的难题所在

第一,家庭成员从事家庭照顾时间严重短缺,而在优质保姆难求的状况下对社区老人日间照料中心、托老所的需求又十分旺盛,但由于其容纳人数有限且必须具备一定的条件才能准入,不能充分满足所有家庭的合理需求,尤其是不能适时满足低龄老人照顾高龄老人这类家庭特定情况下的迫切需求。

第二,在对失能、半失能老人或高龄老人进行生活照料中,家庭成员由于缺乏专业服务技能,尚不能充分满足这些老人的常态化、多样化的生活需求,尤其是在他们遭遇突发事故时,往往难以做到有效应对。

第三,家庭养老中,家庭与国家的责任边界尚有不甚明了之处,有碍于家庭养老责任的全面落实。譬如,在有些欠发达省份的地方性法规中,鲜有对家庭养老及家庭照顾给予普惠性支持的条文,而这种状况与人们对“家庭养老及家庭照顾是家庭成员天然职责”的习惯性认识,密切相关。

第四,在履行家庭照料的权利和义务中,尚严重

存在性别不对等的现象。大量女性以女儿或媳妇的身份从事家庭照料工作,这难免对她们的个人发展及身心健康产生较大影响,但她们在社会上乃至家庭中无意识性别偏见的公正对待下,其辛勤付出却没有得到应有的回报。

第五,与发达地区相比,由于未富先老、未备先老、人口外流较多、社会公共服务设施建设滞后、养老观念更新迟缓等因素的综合影响,欠发达地区独生子女家庭养老及家庭照料问题更为凸显,亟待国家和社会给予其有效的社会政策支持。

第六,与发达地区相比,在对家庭养老及家庭照顾方面的社会政策支持,欠发达地区明显不足。譬如,在提高家庭养老、家庭照料能力建设的政策谋划及设计上,某些欠发达地区的地方政府及部门往往缺乏积极主动性及创造性,而这种消极无为状况,与此类地区居民对家庭养老、家庭照顾需求较多的现实境况并不适应。

二、完善欠发达地区居民家庭养老及家庭照顾的政策建议

第一,建立家庭养老经济支持政策,为子女履行家庭养老及家庭照料的职责,酌情减轻其经济负担。其中包括:对独生子女照料其父母的家庭在个人所得税上给予一定比例的减免,对个人收入尚达不到纳税水平的独生子女,在其照顾父母时参照前者个人所得税减免程度,给予其以相应的补贴;对低龄老人照顾高龄老人的家庭,在发放老人照料补贴时适当提高其标准;对长期照护失能、半失能老人的家庭成员,由民政部门以社会救助形式按当地保姆平均工资的一半标准,给予他们以制度性、常态化的经济补贴;鉴于欠发达地区与发达地区在消费水平上有所不同,对从前地迁入后地的低收入随迁老人,应给予他们以一定额度的物价补贴。以上建议的法律依据是中华人民共和国《老年人权益保障法》中的明确规定。

第二,以地方政府的名义出台相关政策,明文规定:凡在当地享受土地使用、床位补贴、税收减免等优惠政策兴办的各种养老机构(包括医养结合型或养护结合型),均有义务设置占据一定空间和面积的救急型日间照料场所,以便接纳一些具有家庭照顾困难的社

区老人,从而为机构嵌入社区居家养老服务牵线搭桥。

第三,结合“常回家看看”的现行国家法律规定,在制订支持养老服务发展的地方性政策法规时,将工作—家庭平衡原则及性别平等原则贯彻于其中,明确规定对有家庭照料负担的员工不予落实护理带薪休假制度的企事业单位,可采取具体惩处措施;同时,还应与地方性妇女权益保障政策法规相衔接,明确规定对以任何理由损害从事家庭照顾的女性合法权益的集体或个人,实施责任追究的具体措施。此外,对于由朋友、邻里、保姆等为老年人提供生活照料、康复护理的特殊家庭照顾类型,也应给予其以精神激励、物质奖励,或给予其以矛盾调适、化解方面的政策支持。

第四,鉴于欠发达地区小城镇社区公共服务配套设施普遍破损、陈旧及功能不健全,应由地方政府财政加大投入力度进行适老化改造,以便为当地居民家庭养老及家庭照料创造必要的外部环境条件。尤其是应针对欠发达地区小城镇社区老年活动中心简陋窄狭且残缺不全的状况,着力进行完善和补足,以便吸引居家老人“走出小家,融入大家”,从而助力家庭养老与社区养老的衔接及融合。

第五,在以“政府购买服务、社会组织运作实施”的方式推进居家养老服务的基础上,运用高科技手段扩大公益服务的受惠面。在欠发达地区城乡社区,积极构建和逐步健全“互联网+居家养老”信息服务平台,而作为其必要的配套措施,可由社区负责协调组织相关社会援助活动。例如,为家庭养老及家庭照顾的主要承担者免费提供信息识别和筛选、护理技能培训。其活动方式可采取社工义工上门指导、邀请专家在社区学校课堂面授、微信上的交流互动等。

第六,基于欠发达地区农村敬老院空置率较高的现状,加大乡镇敬老院社会化改革力度,以较低收费吸纳有特定家庭照顾困难的老人阶段性入住,并且在特定的情况下准许家人陪同看护,一促进农村家庭养老与社会养老有机结合及融合发展。

作者简介:周全德,河南省社会科学院社会发展研究所研究员。

(摘自《社会治理》2020年第6期)