

“二孩”背景下南京市失独老人生存现状及 扶助探究

郭秉菊¹ 林小燕² 李建令¹

(1. 金陵科技学院人文学院, 江苏南京 210038; 2. 南京市秦淮区人民法院, 江苏南京 210007)

【摘要】失独老人是我国计划生育政策实施后产生的特殊群体,也是当下备受关注的社会群体。失独老人面临着养老困难、就医困难、精神无所寄托等现实问题,然而现阶段社会对失独老人的扶助还不够完善,失独老人生活无助,养老途径单一,面临较多困难。二孩政策出台后,失独老人的社会剥夺感更加强烈,急需社会扶助。以南京市为例,分析失独老人的生存现状,从政府出台帮扶政策、发挥社区和志愿者的作用、创设全社会关爱情境等方面探讨针对失独老人的扶助措施。

【关键词】计划生育;失独老人;养老困境;社会扶助

【中图分类号】 C913 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1673-131X(2018)02-0053-05

The Survival Present Situation and Assistance Research on the Elderly Who Lost Only Child in Nanjing Under the Background of“Two-Child”Policy

GUO Bing-ju¹ LIN Xiao-yan² LI Jian-ling¹

收稿日期: 2018-05-29

基金项目: 江苏高校哲学社会科学研究基金项目(2016SJD820005)

作者简介: 郭秉菊(1974-),女,江苏南京人,讲师,硕士,主要从事法理学和行政法研究。

(1.Jinling Institute of Technology, Nanjing 210038,China;2.The People' s Court of Qinhuai District of Nanjing, Nanjing 210007,China)

【Abstract】 The elderly who lost the only child is a special group produced by family planning of our country, is also a social group that has attracted great attention. They face a variety of practical problems, such as the pension difficulty, medical treatment difficulty, the spirit nowhere to rely on, and so on. The current social help and support to the elderly who lost the only child is not perfect enough. They live alone and helplessly, only have single way of old-age care and face more difficulties. After the two child policy came out, the social deprivation and oppression to the elderly who lost the only child became more prominent and social help and support are urgently needed. Taking Nanjing as an example, this paper analyzed the present situation of the elderly who lost the only child, explored some measures to help the elderly people through the government introduced assistance policies, giving full play to the role of community and volunteers and building a whole society-friendly caring environment.

学者穆光宗的“独生子女家庭本质上是风险家庭”的论断，将失独问题带入公众视野。失独问题是我国计划生育政策实施以后产生的特殊问题。20世纪80年代初，我国把计划生育确定为一项基本国策，提倡一对夫妇只生一个孩子，以有效控制人口增长的速度。计划生育政策的实施，给我国经济社会发展带来了巨大的“人口红利”，但是这项政策的实施也积累了大量的独生子女家庭风险[1]。虽然2016年1月1日起全面实施的二孩政策能有效遏制失独家庭数量的增长，但作为计划生育政策的产物，独生子女群体仍然存在，失独问题仍不可避免，失独老人生存与扶助问题仍需社会关注。

失独老人是指按照国家计划生育政策的规定只生育了一个孩子，但这个孩子却因意外或疾病等原因离世，没有再生育或领养子女的老人[2]。这些积极响应国家政策只生一个孩子的老人们，不仅陷入失独的孤苦，还要面对生病如何就医、养老如何保障等一系列问题。失独群体的产生是国家人口政策负效应的体现，不妥善解决失独问题会带来群众对政府的信任危机，同时随着失独家庭规模的增大，失独群体也会演变成一个不稳定的群体，从而阻碍和谐社会的发展[3]。

一、南京市失独老人生存现状分析

虽然南京市已经针对失独群体的养老问题出台了若干措施，在经济、精神等多个层面对其进行帮扶，力图解决他们的生活和心理问题，但失独家庭养老形势依然严峻。据南京市卫计委统计，截至2016年，南京市失独老人合计约6000人。以南京市Q区为例，截至2016年底，全区女方49周岁以上失独家庭中，男女合计约900人，他们的孩子由于生病、车祸、自杀等原因离世，这些人平均年龄约59岁[2]。从表1可知，失独家庭人口老龄化趋势明显，失独老人生存日益艰难。

表1 2016年南京市Q区失独家庭人员年龄统计情况

年龄段	占比/%
50~60岁	53.23
60~70岁	37.77
70~80岁	7.86
80岁以上	1.14

(一) 生活困窘，失独扶助金标准过低

养老金和特别扶助金是失独群体的主要生活来源。姚兆余、王诗露对南京市鼓楼区的12名失独老人进行了深度访谈，调查发现，其中近70%的失独老人的生活来源主要是微薄的养老金，其中有91.7%的家庭月收入低于5000元，有16.7%的家庭月收入低于1500元[4]。独生子女生前的医疗救治已让许多老人债台高筑，其中有的老人还要负担孙子女或外孙子女的教育抚养费用。随着年龄的增长，失独者的健康状况越来越差，养老、医疗费用持续增加，大部分失独者生活贫苦。在南京，大约有55%的失独家庭月收入在2500元以下，5.8%的失独人员靠低保生活，陷入老无所养、老无所依（医）的困境[2]。

《全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案》规定：“独生子女死亡后未再生育或合法收养子女的夫妻，由政府给予每人每月不低于100元的扶助金，直至亡故时止。”从当下经济环境来看，这个扶助标准金额过低，而且获取补助的门槛还比较高，比如失独家庭中女方年满49周岁才能领取扶助金。此外，扶助对象再生育或合法收养子女后将中止领取扶助金。

（二） 精神空虚，自动脱离社会

“养儿防老”是我国传统的家庭观念，“失独”摧毁了老人的精神支柱，导致其丧失生命的存在感和生活的意义，很多老人逐渐封闭自我。南京市Q区失独家庭调查显示，大多数失独人员长期沉浸在丧子痛苦中，心理问题严重，其中50%以上的人曾有过自杀倾向。失独者的创伤一方面来源于内在，因为失去了独生子女便失去了精神和生活的双重依靠，导致其更容易罹患精神病、抑郁症等疾病；另一方面来源于外在，因为有人会视其为不祥之人，甚至歧视他们。这种来自社会的歧视使失独老人急需精神慰藉。

（三） 婚姻关系恶化，家庭矛盾升级

孩子对家庭结构的稳定具有重要作用，失独的压力容易使夫妻感情破裂甚而离异。失独群体普遍年龄较大，女性再生育机会比男性要小，因此女性受到的伤害更大。失去独生子女后，夫妻容易互相埋怨，家庭矛盾容易升级。另外，对失独老人而言，孙辈是血脉的延续，孙子女或外孙子女承载着他们生活的希望和信念。但是，在现实生活中，却存在着隔代探望权缺乏法律保障的问题[4]。失独老人与儿媳或女婿之间往往存在财产继承纠纷，而丧偶儿媳或女婿的再婚也可能引起监护权的争议，失独老人探望孙子女或外孙子女经常会受到限制，这对重视血脉传承的失独老人来说，必然是二次伤害。

（四） 养老模式过于单一

现阶段，我国老龄人口数量不断增长，而劳动年龄人口不断减少，社会养老压力日益沉重。我国一直有“养儿防老”的观念，居家养老始终是养老的主要模式。随着传统大家族式家庭越来越少，尤其是实行计划生育以来，我国人口逐渐出现老龄化和少子化并存的结构特征，越来越多的家庭由父母和独生子女组成，而这种变化也导致养老风险不断加大。“失独”这一意外使失独人员家庭养老最终无法实现，但是养老不仅是一个家庭的责任，还应该是政府、社会和国家的责任，因此应构建家庭养老、社区养老、机构养老、“抱团”养老等多种模式互补的综合养老模式。

二、 南京市失独老人帮扶措施

（一） 较完备的扶助政策

南京市《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的实施意见》（以下简称《实施意见》）对进一步完善计划生育家庭特别扶助制度做出了规定：自2016年起，年满60周岁的独生子女死亡特别扶助对象扶助金标准提高到每人每月700元，年满49~59周岁的独生子女死亡特别扶助对象扶助金标准为每人

每月 500 元；要随南京市的经济水平动态调整特别扶助金标准，使其与当地群众生活水平以及物价上涨幅度相适应；将符合条件的失独家庭纳入特困人员供养范围；对失独家庭遭遇意外事件、重大疾病等符合临时救助条件的，按规定给予临时救助。《实施意见》对失独老人的养老问题也做出了相应规定，例如：对于年满 60 周岁失能、部分失能或者生活困难的失独老人等特别扶助对象，如果其自愿入住公办养老机构或居家养老的，按照就地就近原则为其提供基本养老服务，其按规定享有政府购买的养老服务和补贴；年满 60 周岁经济困难的失能、部分失能或者年满 70 周岁的特别扶助对象，还可以申请由政府购买养老服务 [5]。

（二） 较全面的帮扶体系

目前，南京市对失独家庭采用“一对二”的帮模式，即每一位失独老人都配备一名政府工作人员和一名街道负责人对口帮扶，随时随地为失独老人提供帮助。南京市 Q 区还建立了“四个一”的工作模式，即：建立一套失独家庭档案；打造一个志愿者关爱平台；开展一系列亲情抚慰活动；每逢节假日，在失独家庭中开展精神、物质上的慰问和温馨短信问候服务。考虑到失独家庭成员整体年龄较大，南京市卫计委采取购买服务的方式，在元旦、春节为所有失独家庭购买家政服务卡，为其居住处提供保洁服务。

三、 南京市失独老人社会扶助对策分析

独生子女家庭是我国计划生育政策的积极践行者，其对抑制人口过快增长做出了重大贡献。对失独家庭的帮扶，仅靠政府的特别扶助政策是不够的，还需要全社会共同参与，在物质上、精神上积极介入，向其提供全方位的帮助并给予特殊的关爱。

（一） 完善失独家庭救助政策

针对我国失独家庭救助乏法律保障的问题，政府部门应进一步细化相关规定，出台针对失独家庭的养老、失业、医疗救助政策。例如，针对《继承法》中遗赠扶养协议的规定，在实践中可以将其细化为让失独老人与旁系血亲或所在社区签订遗赠扶养协议，由旁系血亲或社区负责失独老人的生老病养，老人去世后其遗产由旁系亲或社区继承。此外，对于失独老人，可考虑放宽收养条件，出台特殊的收养政策，以满足失独老人的特殊需求。

此外，还可以借鉴国外的先进经验，通过税收优惠等手段鼓励企业为独生子女家庭购买附加补偿保险，费用由政府和企业分担；也可以由政府出资为失独老人购买养老、医疗、意外等保险。失独家庭是国家计划生育政策造成的特殊家庭，“失独”是所有独生子女家庭可能面临的共同风险，这样的风险由单个家庭承担是不合理的，政府可以考虑设立独生子女死亡保险，以为失独家庭提供有效的保障。

（二） 健全失独家庭社会公益服务体系

1. 建立失独家庭社会关爱救助体系。通过建立失独家庭网站、失独者 QQ 群等形式，搭建便捷的现代化网络交流平台，为失独者提供政策解读、信息发布和心理咨询等服务。借助南京市卫健委（原卫计委）门户网站加大宣传力度，广泛招募爱心志愿者，一方面做好结对帮扶工作，另一方面定期公布志愿者关爱团活动信息，为失独家庭提供全方位服务。各区应建立失独群体救助服务站或服务窗口，明确政府的主体责任，更好地解决失独老人的各种问题。尤其要充分发挥各区妇联的作用，针对失独母亲这一弱势群体，积极开展关怀失独母亲的公益活动，及时解决其各种生活困难。

2. 引入公益组织和民间资本。失独扶助不能仅仅依靠政府，还应该发动社会公益组织、民间资本共同参与失独家庭的养老扶助。应筹资建立失独家庭关怀基金和社会养老爱心机构，支持兴办失独者专用养

老院或老年公寓，让失独家庭结伴养老。要建立以政府补贴为主、全社会共同参与的失独家庭养老服务长效机制，充分发挥公益组织和民间资本的作用，切实提高失独家庭养老服务的质量与水平。

3. 发挥失独群体自建组织的作用。作为特殊的弱势群体，失独群体与其他群体之间存在一定的差异，他们一般不愿公开接受政府的扶助，也不愿意向大众诉说内心的痛苦。而向失独群体提供帮扶的社会组织，因种种原因也未能建立长期、有效、完善的帮扶机制。因此，可以引导失独者自己建立互相帮扶组织，引导他们互帮互助，互相安慰。但也要注意安排心理专家对其开展特殊的心理辅导，防止他们出现不当的心理慰藉，反而加深彼此痛苦。政府应引导与支持失独者自建组织的发展，建立与这类组织合作的帮扶模式。

（三） 引导失独家庭重拾生活信心

1. 积极开展精神慰藉。营造全社会关爱氛围，给予失独老人精神慰藉，是帮助失独老人重拾生活信心的最好方式。政府部门可尝试设立心理咨询公益岗位，调动社区工作者和民间公益组织志愿者的积极性，对其进行培训，指导他们定期对失独家庭成员进行科学的心理辅导。失独老人“抱团取暖”可以在一定程度上发挥互相安慰的作用，但因欠缺相关的心理学专业知识，他们在互帮互助中可能会采取“现身说法”的方式，这反而会造成二次伤害。而专业的心理医师能够掌握失独者的心理状态，能科学有效地解决他们的心理问题，因而应安排心理医师对失独者进行心理辅导；同时学界也应加强对失独心理的研究，编写相关教材，指导社会救助者使用科学的方法和技巧对失独者开展心理辅导。

2. 协助失独者重组完整的家庭。失去唯一的孩子是失独家庭终生的痛，而重新拥有一个孩子会让失独父母重拾生活的希望与信心。对于尚处于于生育期且有生育意愿的失独家庭，可由政府联合卫计部门、医疗机构为失独父母提供再生育服务。有关部门应协助其办理再生育相关手续，医疗机构应为其提供免费的生育检查、优生监测等服务。对于已经失去生育能力的失独者，若其愿意收养子女，民政局、公安局等部门应积极提供有关收养信息，优先安排其收养福利机构的儿童，协助失独家庭办理收养手续。

3. 重视失独家庭的自我帮扶。失独者要想走出失独的困境，就要改变自己的心态。除了社会救助外，还要重视失独群体的自我帮扶，使其重拾生活的信心并重新理解人生的意义。失独老人承受着经济、情感、舆论的巨大压力，街道尤其是社区应主动关心他们，让他们感受到社会的温暖。街道社区还应主动为失独者提供活动场所，积极开展各种活动，如手工编织、书画交流、踏青旅游等，帮助他们摆脱孤独感。有关调查数据显示，失独者普遍自我认同感低，对生活失去信心和热情，这主要缘于中国传统文化，我国的父母习惯将自己的希望全部寄托在子女身上，失去独生子女后其必然会陷精神崩溃、老无所依的困境。因此，失独者应积极参加社交活动，从而获得更多的情感交流机会。此外，还要注重自我帮扶，寻找并参加有意义的活动，帮助自己从丧子的伤痛中走出来，例如，上海一位失独母亲为了寄托对孩子的思念，变卖房产带头在内蒙古沙漠种下了 200 多万棵树，在奉献社会的同时重新找回了生存的意义。

（四） 构建多元化的养老模式

我国传统的养老方式是家庭养老，可是这对于失独家庭来说是无法实现的。因此，应考虑失独家庭的特殊性，建立失独者专用养老机构，构建机构养老、社区居家养老、协议养老相结合的养老模式。

1. 机构养老。目前，各地养老院都规定担保人签字后，才能安排老人入住养老院，而这条规定便将失独老人这一特殊群体拒之门外。针对这一题，政府可出资在街道建立失独者专用养老院，使失独老人能“抱团取暖”，同时与卫生机构保持联系，由医务工作者定期为失独老人检查身体以及提供其他医疗服务。《国家人口发展“十二五”规划明确提出，针对失独家庭，有条件的地区应积极发展机构养老以及社区养老。对于失独老人，应坚持“特事特办”原则，免去签字程序，实现零门槛入住。政府还应加大对失独者的扶助力度，给予一定的补助，减轻失独老人的经济负担。

2. 社区居家养老。我国老人习惯了居家养老。针对选择居家养老但生活上又无人照顾的失独老人，社区可以采取政府购买服务的方式，引入社会组织为失独家庭提供服务。例如：将失独老人纳入社区小饭桌服

务对象，解决其就餐问题；安排专业志愿者定期上门为失独老人提供心理辅导；制定社区责任医生保健服务制度，定期上门为失独老人提供医疗保健服务；设立区、街道“失独家庭心理咨询中心”，由专人负责接听电话，为失独家庭提供2小时服务。

3. 协议养老。有的失独老人有侄子、外甥等旁系血亲，受传统血亲观念的影响，有的人也意由侄子或外甥为其养老送终并继承自己的遗产。这种养老模式可以增加老人与旁系血亲的沟通和联系，使其在精神上获得慰藉，是一种该提倡的特殊养老方式。此外，失独老人也可与所在社区或邻居签订生前养老死后继承的遗赠扶养协议，由社区或邻居照顾老人的生活，这也是一种可行的养老模式，不过要加强监督，防止虐待老人的情况发生[6]。

（五） 提高失独者扶助金标准

与其他省（市）相比，江苏省2016年的失独者扶助金标准较高，位居全国前列（图1）。但与本地区经济发展水平相比，南京市的失独家庭救助标准依然较低。因此，应提高失独者扶助金标准，使失独家庭的生活水平可以达到当地平均水平。可考虑向失独家庭发放一次性失独经济补偿，补偿额应根据本地区经济发展水平而定；也可以针对失独老人成立专项基金，由当地计生部门监管，专用于资助失独老人。政府在制定扶助金标准时，还应考虑城市与农村的差别，对于城市失独老人而言，经济来源除了扶助金还有退休金，而农村失独老人基本没有退休金，失去子女后便完全陷入老无所养的困境，因而在制定政策时应向农村失独老人倾斜。

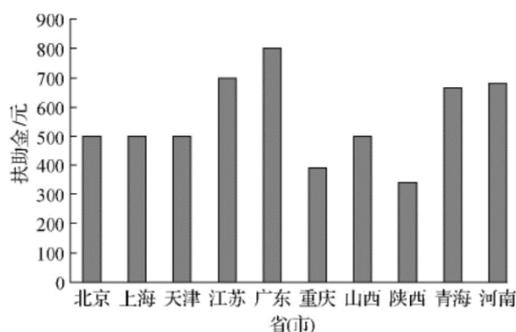


图1 2016年部分省(市)失独者扶助金标准

四、 结语

二胎政策实施后，无法再生育的失独群体社会剥夺感更加强烈，因此，研究失独群体的生存现状和扶助问题并为制定科学、合理的扶助政策提供建议意义重大。目前，失独老人面临一系列社会问题，需要各级政府和社会共同努力，从精神慰藉、心理疏导、再生育关怀、养老、医疗等方面对失独家庭开展救助，努力构建政府主导、多方参与的失独老人扶助体系，帮助失独群体解决生活上的困难，抚慰其心理上的创伤，最终实现“老有所依、老有所养”的全民养老保障体系目标。

参考文献

- [1]吴佩芬.中国“失独”家庭面临的困境与路径选择[J].南方论丛,2013(4):7-11
- [2]郭秉菊.失独老人社会保障存在的问题及其破解——以南京市为例[J].行政与法,2018(3):58-64
- [3]李欢欢,韩彦超.“失独”问题的社会学解读[J].贵州民族大学学报(哲学社会科学版),2014(3):48-53

[4]姚兆余,王诗露.失独老人的生活困境与社会福利政策的应对[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2014(4):86-92

[5]人民网.南京 2016 年起将提高失独家庭扶助金标准

[EB/OL].(2015-12-30)[2018-04-25].<http://js.people.com.cn/n2/2015/1230/c360302-27434372.html>

[6]郭秉菊.我国失独老人社会保障的困境与出路[J].行政与法,2015(3):54-59