

《中国农村留守老人研究报告》发布 留守老人是公益领域的边缘性议题

■ 本报记者 张明敏

12月8日,2018(第二届)中国农村养老高峰论坛在西安举行。本次峰会由河北省荷花公益基金会主办,论坛以“重塑乡村治理体系·推动养老多元参与”为主题,吸引了来自农村养老领域的政界、学界和民间组织代表,并就中国农村空巢老人现象、寻找农村养老模式和推进农村养老公共政策进步与社会关注等议题进行了深入探讨。

在当天的峰会中,南方都市报也联合北京耿耿丹心教育公益基金会、河北省荷花公益基金会共同发布《中国农村留守老人研究报告》。

1600万农村留守老人

农村留守老人,是指有户口在本村的子女每年在外务工时间累计达6个月及以上、自己留在户籍所在地且60岁以上,身边没有赡养人或者是赡养人没有赡养能力的农村老年人。其规模达1600万人。

报告显示,二十多年来,关注农村“三留守人群(留守儿童、留守妇女和留守老人)”的呼吁频繁见诸媒体,农民工讨薪维权、留守儿童非正常死亡,每年涌动一次的壮烈的春运返乡大潮和城市用工荒、农村空心化凋敝等状况和问题,反复、强烈地吸引了社会注意力,相对而言,为留守老人的发声颇为微弱。

直到近年,在留守儿童群体越来越受到重视的情况下,作为对留守儿童养育成长不利的因素,使得留守老人承担的隔代抚养和教育成为引人关注的一个焦点问题。而伴随农村空心化日渐凋敝和农村老人自杀、或死亡多日无人发现等虐心事件频繁流传,留守老人包括其他农村老人的生存状况也成为更多人关注的重要社会议题。尤其是中国进入老年化社会,对老年群体的状况和政策等各类研究成为热点,农村留守老人这个典型的脆弱群体也更多地被纳入研究者的视线。

已经引起政府重视

自1999年我国进入老年化社会,与老年人相关的法律和政府政策、老年事业发展规划等相继出台,2013年后农村留守老人的问题也得到政府的重视。

党的十九大报告中提出:“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度,健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。”

民政部等9个部门于2018年2月24日联合印发的《关于加强农村留守老人关爱服务工作的意见》,针对目前农村留守老人的养老问题强调:“农村留守老人关爱服务是农村养老服务体系的重要组成部分。关爱



农村留守老人目前还是被公益领域忽略的群体(网络配图)

服务体系的完善关乎广大农村留守老年人的晚年幸福生活,关系到脱贫攻坚的目标实现,关系到社会和谐稳定和全面建成小康社会大局。”

《意见》将从五个方面落实十九大的要求:1. 强化家庭在农村留守老年人赡养与关爱服务中的主体责任;2. 发挥村民委员会在农村留守老年人关爱服务中的权益保障作用;3. 发挥为老组织和设施在农村留守老年人关爱服务中的独特作用;4. 促进社会力量广泛参与留守老年人关爱服务;5. 加强政府对农村留守老年人关爱服务的支持保障。

农村养老机遇与挑战并存

尽管已经有了政策的支持,但农村养老依旧机遇与挑战并存。

报告发现,中国农村老人几乎是经济发展、社会转型和城市化进程中唯一无法转型的群体:年龄和不能转换的身份;能力难以适应信息时代和市场;身体机能状态不可逆转的弱化;缺少青壮年劳力和活力的生存环境;农村普遍的公共资源稀缺;不完善的基本社会保障系统和设施;紧缺的社会服务等。

各种叠加的积困致弱因素致使农村老人成为社会人口中的一个弱势群体。相比之下,农村留守老人则由于中国社会转型过程所造成的结构性断裂变得更加弱势。

报告指出,要解决这一问题,应确立政府主责、政策的调整和完善以及资金保障,建立具有底线的社会保障和法律政策是制度基础。而社会组织和社会力量进入农村社区,发展社区服务与照护体系是必不可少的力量。

报告建议,改变或消除城乡身份壁垒,实现农村老人与城镇老人基本平等的社会福利待遇,首先是享有与其他老年人平等的的生活、医疗、安全、尊严等的基本权益的社会保障,以及享有健康、参与、发展等权益和福祉,这是农村留守老人的根本需求,也

是解决之道。“应尽快地全面实现可支付得起、有质量和水平的农村医疗、护理和养老服务体系 and 设施建设。”

公益领域的边缘性议题

政府之外,包括社会组织在内的社会力量在解决留守老人问题上该如何做呢? 报告发现,目前留守老人还是公益领域的边缘性议题,需要更多力量的关注与投入。

报告指出,首先老年人项目数量及公益资源支持较少。本次调研设计了《中国农村留守老人公益项目名录征集》问卷,以期了解领域现状,并为潜在的资助方提供信息参考。

入选项目需以农村留守老人为主要服务对象,执行单位需是正式注册的社会组织,包括民办非企业、基金会、社会团体等。

问卷主要通过行业媒体、地方枢纽公益机构、农村发展领域支持机构、涉老公益平台机构等渠道发放。同时,项目组亦借助中国发展简报公益组织名录、腾讯乐捐平台等进行了信息检索,主动向其中的农村涉老公益服务组织推送了问卷。

名录共收集有效信息38份,在一定程度上反映了社会组织涉老服务项目数量上的不足。问卷的结果显示,政府是留守老人服务项目的最大支持方,之后依次是企业、公众,而基金会则排名末尾,可窥见该议题在公益行业中的边缘处境。

其次,留守与否不是选择服务对象的主要标准。

在此次调研实地探访的项目点中,其中大部分不完全针对留守老人,而只是将这一群体作为服务对象之一;或是在为村庄老人提供普惠性服务的基础上,重点帮扶留守老人;或是重点服务家庭经济困难或行动能力受限的老人,其中可能包含一部分留守群体。这样的决策既是机构的主动选择,亦受外部条件限制。

究其原因,首先,社会组织首

选的受益人群一般是鳏、寡、未婚独居,自己或家人有重病以及高龄的老人,特别是其中经济困难或行动能力受限的群体,其中只有一部分人的儿女长期在外。

其次,是避免标签效应。如果只为留守老人提供服务,容易强化该群体的弱势形象,无论是来源于自我认知还是外部看法,都会增加老人的心理负担,使其陷入不利处境。因此,一些社会组织选择直接为村庄的所有老人提供普适性服务。

再次,服务对象选择也受文化、社会环境以及资源规模的影响。很多外出务工子女怕丢面子,不愿意让留守的父母接受社会组织提供的服务。而在资源有限的情况下,社会组织选择哪些人作为服务对象就更需要慎重考虑,否则会在村庄内面临较大的舆论压力。

此外,调查显示,社会组织最主要的服务方式是以物资发放为主的短期慰问和日常生活照料。医疗服务、心理疏导、文体活动组织次之。

世界卫生组织(2016)在《关于老龄化与健康的全球报告》中指出,对老年人来说,最重要的是保证其功能的发挥。功能的发挥取决于两种因素的结合,一是老年人的能力,二是老年人所处的环境。换句话说,即便是老年人在身体机能上有所减损,如果能够获得发挥功能所需的辅助性器具、社会服务、适老化设施等支持,他们依然能够实现对生活的掌控。

但从问卷调查的结果显示,仅有少部分的社会组织在开展“失能失智者长期照护”以及“适老设施建设”等服务。可以说,在农村留守老人服务领域,现有的公益项目与老年人的实际需要之间仍存在一定的错位。这也与中国民营养老产业的现状相一致。

村民志愿者是主要服务人员

在服务方面,最主要的服

务人员是村民志愿者。在接受本次实地调研的社会组织中,大部分机构都是采取“社会工作者+志愿者”的模式。社会工作者的驻地一般设在市、县一级,在涉老服务中主要起到引介外部资源,统筹项目和老人个案管理,发掘、培养和督导在地志愿者的作用。

报告显示目前农村老年社会工作者的工作主要涉及:救助服务、照顾安排、家庭辅导、精神慰藉、社会支持网络建设中的大部分内容;养老护理员的工作主要包括:以个人卫生清洁、饮食照料、安全保护为主的基本生活照料;以测量血压、血糖,定期健康巡查为主的技术护理;以陪同聊天、情绪疏导、矛盾调解为主的心理护理等。

志愿者通常是项目点所在村庄或周边村庄的村民,主要负责为老年人提供生活照料、精神慰藉、健康监测等方面的服务。

调研发现,一部分公益项目所提供的月度志愿者补贴的数额大致与当地打一天零工的收入相当,但对于因为要照顾孩子或老人而无法外出务工或有其他收入来源的村民来说,几百元也起到了一定的收入补充作用。服务中的很大部分挑战来自于老人、老人家属以及村庄其他人对涉老服务的看法。志愿者这样家庭之外的成员上门提供服务,就意味着子女并没有尽到应有的赡养、照料的义务,子女自觉脸上无光,老人也担心他们会被人说闲话。志愿者往往要承受来自多方的冷嘲热讽和老人退出服务项目的情况。同时,因为项目的服务对象中很多是高龄老人,志愿者相对更容易遭遇老人去世的情况。怎样应对潜在的情绪风险,做好自我照顾,一线实践者需要更多的关注和支持。

因为在过往的服务中并未遭遇严重的纠纷,本次接受调研的公益机构几乎都没有正式的风险管理制度和系统的防范措施。老人、志愿者以及社工在活动中的安全保障主要靠自助和互助,鲜少正式购买商业保险。当服务中出现个别纠纷时,一般都在服务双方相互信任和理解的基础上协商解决。

报告建议,为保障服务双方的权益,社会组织需要逐步建立正式的风险管理机制并出台涉老服务所需的职业伦理指引。

河北省荷花公益基金会理事长师进辉指出,城市养老正在成为创业的蓝海,各种现代化、人性化的养老模式层出不穷,受到社会资本、公益力量及媒体大众的广泛关注。随着劳动力大量涌入城市,农村空巢化程度越来越严重,农村养老的体制短板和资源短缺也更为突出,在某种程度上农村养老问题更需要引起社会关注。