

# 试析上海孤老社会保障的方法与特点

黄渭梁

—

上海是我国人口最多，老年人比例最高，人口老化最快，人均寿命最长的一个大城市，也是解决孤老问题显得异常迫切和突出的城市。这说明了孤老问题同人口的老龄化趋势有着同步相关的联系，也反映了解决孤老问题是构成社会协调发展的一项重要内容。

上海（含郊区）拥有1,200万人口，其中60岁以上的超过140万，占全市人口的11.75%，在全国范围内率先进入老龄化城市的行列。市区的老年人比例更高，达到15.94%。人均寿命73岁以上。其老年人比例，老龄化程度和人均寿命均居全国之首。这些都反映了新中国成立以来生活安定、社会进步、人民延年益寿的可喜成就，同时也导致了一系列的经济和社会问题，其中，以孤老的安置和供养问题尤为突出。

据调查，上海的孤老有三种类型。第一种是无固定经济来源、无子女和配偶、日常生活无人照料的“三无”孤老，人们习惯上也把这些孤老称为无业孤老、社会孤老或救济孤老。第二种是虽然每月都能从原单位获取固定的经济收入，并享有一定的劳保福利待遇，但由于未婚、不育、丧偶等原因，成为老来无子女和配偶、日常生活无人照料的“二无”孤老，人们一般又称这些老人为退或离休孤老。第三种是一些有亲靠不上的老人，他们虽然有但由于配偶或子女，日常生活也有固定的经济来源（子女提供的赡养费或本人的退离休养老金），种种一时无法克服的困难，使得他们不能够长期同自己的家属生活在一起，经常是单身一人，衣食住行、病患医护很难得到家人的关心和照料。这种因为不能同家人共同生活而形成的在事实上具有类似孤老特征的老人通常又称单居老人。

八十年代以来，上海的孤老结构发生了变化。社会孤老的人数逐年减少，退离休孤老的人数有所增加。据统计，截止1984年底，全市城镇共有各类孤老23,530人，占总人数的3.34%。其中，依靠政府救济的无业社会孤老7,216人，比1979年下降3%左右。退离休孤老11,137人，比1979年上升60%。单居老人5,177人，占孤老总数的23.85%。可见，在整个孤老结构中以退离休孤老为主。孤老当中的大多数人患有各种老年性疾病。其中，体弱多病、行动不便、生活难以自理或不能自理的孤老占15%以上。从上海人口老化的趋势看，可以预计孤老的绝对数还会有所上升，其中退离休孤老的比重将会越来越大。这一现状与趋势，对于上海的孤老社会保障无疑是一个现实而又紧迫的社会问题。

孤老是由人类社会一部分年老体弱、无亲无靠或有亲难靠的人所组成的特殊的老年群体。“孤老”一词本身就反映了这一部分人的特征。孤与独相通，谓之孤独；年与体弱多病相邻，谓之衰老。这些特征决定了孤老同其他社会成员相比具有特殊的心理感觉和生活要求。孤老普遍有“三怕”：一怕活着无人养，二怕病了无人管，三怕死了无人葬。由此就使

得他们希望在日常生活中首先要老有所养，物质生活不断有所改善。其次要老有所靠，饮食起居、病患医护有人照料。三是要老有所乐，在精神上得到慰藉，摆脱孤独感。四是要老有所葬，后事有人料理。这不仅是孤老们的共同心愿，也是广大群众的迫切要求。这些要求是我们开展孤老社会保障的基本内容。做好这些工作，不仅有利于孤老本身延年益寿、安度晚年，而且对于搞好计划生育，促进社会安定，宣传和体现社会主义优越性，推动两个文明建设和当前正在进行的经济体制改革，都具有重大、深远的社会意义。

## 二

社会保障属于应用社会学的范畴。它是以社会福利、社会服务、社会立法三位一体的知识和技术为系统的社会工作。根据不同的对象，社会保障有不同的内容和要求。

孤老社会保障作为整个社会保障体系中的一部分，有着丰富的内容，而且孤老结构中不同层次的孤老人员在要求和内容的选择上也各有侧重，但归结到一点，都要解决一个供养的问题。对孤老在衣食住行、病患医护和精神慰藉等方面的需要给以必要的保障，都属于广义的供养范围。

供养这个概念不同于赡养，赡养是指在血缘关系和家庭关系范围内由子女或其他成员为丧失劳动能力和生活自理能力的老年人提供生活保障的一种行为。从社会学角度理解，也叫做血缘赡养或家庭赡养。对于孤老而言，由于没有子女和配偶，故不具备这种赡养的条件。所以，孤老社会保障，实际上就是由国家和社会为丧失劳动能力和生活自理能力的孤老提供在日常生活过程中所必需的物质与精神方面的保障的一种供养方式。

十一届三中全会以来，根据党和国家关于努力办好养老福利事业的方针政策，广大从事孤老保障工作的社会工作者，从上海这样一个人口密集、空间狭小、人口老化程度高、孤老人数相对比较多和财力不足、场地设施有限的实际条件出发，积极探寻解决孤老问题的途径和方法，在开展孤老社会保障的实践过程中，不断探索，认真总结经验，逐步形成了一套行之有效适合上海地区特点的、依靠“两种形式”和“三股力量”相结合的办法，并将它作为解决孤老问题的基本经验。所谓“两种形式”相结合，即集中供养与分散包护相结合；“三股力量”相结合即国家、集体、群众的力量相结合。这个从实践中总结出来的经验为完善和发展上海的孤老保障事业作出了可贵的努力。

集中供养孤老，以解决他们的生活保障问题，主要是由国家 and 集体投资兴办，民政部门主管的社会福利院或敬老院承担。目前，上海市有国家投资兴办的专门用以集中供养孤老的市辖社会福利院四所，安置1,327名孤老，其中退离休孤老270人；区、县辖社会福利院十一所，安置347名孤老。属社会集资，由街道（镇）集体兴办的敬老院十六所，集中供养孤老151人。在市郊十个县的206个乡中，已有138个乡办起了敬老院，供养孤老1,600人。根据发展规划，全市郊县将在1—2年内实现乡乡都有敬老院的目标，使凡是愿意入院供养的孤老都能够就近入院。近年来，上海又出现了按行业和系统自筹资金办敬老院，以解决本系统和本企业中的退休孤老的安置和供养问题。如港务局工会在有关部门支持下，于1984年在本系统办起了幸福院，集中供养12名退休孤老。其他诸如冶金、纺织等系统也有筹办敬老院的打算。这一新的孤老保障形式不仅给企业和社会带来了良好的经济与社会效益，而且还为广泛依靠各种社会力量以解决大量退离休孤老的安置与供养问题提供了一条新的经验，为推动

上海孤老保障事业的发展作出了新的贡献。

上述市、区、县辖属的社会福利院除了由国家投资兴办，属国家性质的养老福利事业单位之外，其余均由社会集资或自筹资金兴办，采用民办公助、互利互惠的办院方针，属集体性质的养老福利事业单位。这种由社会各方面的力量联合兴办孤老保障事业的做法，充分体现了在我国社会主义制度下的社会福利事业社会办的优越性。

集中供养孤老有三大好处：

(一) 有利于统筹兼顾发展孤老保障事业，把筹建福利院等养老机构列入社会或本地区的协调发展总体规划之中。

(二) 在社会上和周围群众中有一定的影响。使养老工作更加受到各界社会力量的支持和关心，有利于孤老保障事业实现社会化。如市、区、县等各级领导和驻军首长逢年过节都要到福利院和敬老院去探望老人，并赠送礼品。社会上的商业、文艺、医疗等部门定期入院为孤老免费或优质服务。少先队员、共青团员往往把福利院和敬老院作为开展精神文明活动、尊老敬老做好事的地方。有关社会团体和港澳同胞、华侨、外宾经常到这些地方参观。在福利院和敬老院集中供养的孤老不仅物质待遇比较好，精神生活也比较充实和愉快。相对来说，孤独感要少得多。

(三) 有一套比较完整的供养措施和考核标准，条件设施比较优裕，孤老能够享受到比较好的生活待遇和服务质量，有利于孤老保障事业朝着制度化、专业化、规范化和现代化的方向发展。

福利院和敬老院一般都座落在空气清新、交通方便的地方。院内普遍配有专职服务人员和医生、护士、炊事员。从院长到普通工作人员都实行定人员、定任务、定岗位的“三定”责任制。工作质量同本人的经济利益相联系。院内按照孤老的身体状况和生活能力普遍实行分级护理制。每个孤老自入院起就建立健康档案，每年作一次全面的健康检查。医疗费用全部由公费劳保（离退休孤老）和民政经费（无业孤老）中支出。逢年过节或老人生日，照例要举行会餐或给有关老人加菜，赠送蛋糕、寿桃等礼品，以示祝贺。老人的住房宽敞明亮，卧室一律朝南，冬暖夏凉，平均用房面积达十平方米以上，人均住房（主要指卧室）面积也不低于四平方米，大大超过上海现今的人均用房与住房面积。在饮食方面，根据老人对饮食“松、软、香、酥、鲜”的要求，不断提高烹调水平，改善饭菜质量，增加花色品种。据对第一社会福利院和嘉定县福利院、长征乡敬老院的调查，90.37%的孤老对伙食表示满意或基本满意（余者以菜肴价格贵而不满意）。1983年夏天，上海出现百年不遇的高温酷暑。为了使全体孤老安度盛夏，从事孤老保障的社会工作者提出这样的口号：象关心和侍候自己的父母那样为孤老服务，不让一位孤老中暑，不让一位瘫痪孤老生褥疮。以上海第一社会福利院为例，领导以身作则，办公室一律不留用电风扇，全部拿到老人的住房里供老人使用。院领导和护理人员一天三次为瘫痪在床的孤老翻身、擦汗。院长张育林同志亲自到浴室搀扶老人，为老人沐浴冲凉。整个夏天虽然酷热逼人，但全院孤老没有一例中暑和患褥疮。许多孤老翘着大姆指说，这是一个了不起的奇迹。冬天给孤老洗澡，操作程序规定护理人员必须先给自己脱衣服，然后再给老人脱；洗澡完毕又必须先给老人穿戴齐全，然后才能给自己穿。很显然，这样做是宁可护理人员自己受冻，也决不让老人着凉。这种于细微处见高尚的全心全意为孤老服务的精神不仅使老人们感动万分，也使在场的浴室服务人员深受教育。83岁的女孤老韦月倡入院后目睹和亲身经历了这一切，按捺不住内心的激动，深情地赋诗一首：“望

天堂，不知天堂有多高；想天堂，不知天堂在何方；自从来到福利院，方知人间有天堂”。这首诗表达了全体孤老的心声。

集中供养孤老，以其良好的物质待遇，设施和服务质量，在广大孤老人员和社会上赢得了荣誉，体现了依靠国家和集体的力量兴办孤老保障事业的优越性。许多前往参观的国际友人对孤老在福利院和敬老院里安逸幸福的生活和轻松愉快的精神风貌，留下了深刻的印象，成为展示我国社会主义制度下的养老福利事业优越性的一个窗口。

依靠国家和集体的力量兴办孤老保障事业，以集中供养的方式解决孤老的生活保障问题，不管是现在还是将来，都应该是我们办好养老福利事业继续坚持的方向。但是，这种集中供养孤老的方式也有它的不足之处。首先，这种方式耗费较多。它预先要国家和集体花费投资去征用场地、建造院舍和添置设备。老人入院后，每月需支出大量的补贴。据调查，城市福利院平均每月补贴每个孤老60元左右，农村敬老院每月补贴每个孤老40—50元之间。以此计算，若集中供养全部孤老，上海用于孤老保障方面的补贴每月达130万元，全年就将在民政福利费中多支出1,600万元投资。在目前国家财力有限，用于社会福利费的投资不可能很多的情况下，每年要承担如此之多的养老补贴，显然是困难的。鉴于此，我们必须在发展孤老保障事业方面探寻一条以较少的投资解决孤老问题的新途径。其次，人到老年难免会产生一种安于故土、思恋旧情的心理。孤老虽说是孤，但他（她）长年生活在某一个地方，熟悉这个地方的人情世故，在周围的街坊邻居中也有着一定的感情上的寄托和交流。同时，孤老大多舍不得放弃那些随他使用多年的坛坛罐罐。加上对福利院和敬老院的情况缺乏了解，所以，老守屋门，不肯入院的孤老自然也不在少数。据统计，由福利院和敬老院集中供养的孤老3,437人，仅占孤老总数的14.6%，其余均散居在社会上。其中，主动要求进福利院的499人，仅占2.5%。大部分散居在社会上的孤老虽说在日常生活的物质需求方面由国家或集体提供保障，但这部分孤老人数多，居住分散，大多数体弱有病，甚至卧床不起。所以，解决这部分孤老的供养与护理问题就成了整个孤老保障事业中一项最困难和最突出的工作。

在解决这部分孤老的供养与护理问题过程中，广大群众创立了孤老综合包护组这样一种新形式，为就地、就近解决这部分散居在社会上的孤老的供养和护理问题提供了一条成功的经验。

孤老包护组这一新的孤老保障方式于1980年2月由闸北区开封街道的居民群众首先创立。

中华民族历来有着邻里互助、尊老敬老的光荣传统。这些散居的孤老长年生活在街坊邻里之中，彼此之间产生了深厚的感情。当这部分孤老在生活中遇到困难的时候，邻里群众都乐意给予帮助和照顾。街道干部从邻里居民供养和护理孤寡老人的自发行动中受到启发，他们及时地把在群众中自发形成的助老活动组织起来，使之变成自觉的、有组织的和制度化的活动。根据双方自愿、就地就近的精神，街道和里委会把同孤老为邻或相近的居民群众以3—5人为一组的编制组织起来成立孤老包护组。他们把开展这项活动列入搞好地区精神文明建设的一项重要内容，要求把对孤老的供养和护理任务分管到户、包护到人，使这一部分散居在社会上的孤老也能够象集中供养的孤老一样，做到衣食住行有人问，病患医护有人管。它是我国社会主义条件下新型的人际关系在孤老保障事业上的生动体现。

群众性的孤老包护组的出现，是实现我国孤老保障社会化的好形式。其好就好在这种孤老保障的形式既不用花大量的投资，也不需要专门的场地和设施，孤老可以就地或就近受到包

护。其特点是因陋就简、因地制宜，符合少花钱、多办事、办好事的原则，同时还适应孤老的心理特点和生活习惯，方便他们就近串门访友、聊天叙旧，有利于摆脱孤独感。

孤老包护组这一新型的孤老保障方式一出现，就迅速地在全市范围内普及推广。目前，全市已有4,200多个孤老包护组，有包括街道和里弄干部、退休工人、少先队员、共青团员、在职职工、驻沪部队指战员在内的22,000多人参加包护组的各项服务，8,000多名孤老的日常生活 在包护组的关心和帮助下解除了后顾之忧。

群众性的孤老包护工作的开展又推动了地区性的孤老服务站的建立。它是 以街道或里弄为基础而建立起来的一种助老机构。它的服务内容包括为孤老缝 纫裁剪、洗涤、修补、理发、检查身体、送药上门、雇请护理、陪伴 就医、打扫环境、修缮住房、代写书信和中秋节给孤老送月饼、春节组织 孤老会餐、联系文娱演出以丰富孤老的精神生活、指导和协调包护组开展 包护活动等等，这就使孤老包护组的活动正常持久地开展下去有了组织保 证。现在，市区有42个街道建立了孤老服务站，平均每月为孤老提供将近 10,000人次的各类服务。

在开展精神文明活动的过程中，上海的孤老保障事业进一步发展，逐渐形 成了一个全市性的、有各行各业参加的为孤老送温暖的社会服务网。这项活 动尤其在商业服务系统引起积极的反响。他们同孤老服务站建立联系，了 解孤老的有关情况，为他们的日常生活提供尽可能的帮助和照顾。已有五 个区的商业服务系统，包括菜场、浴室和煤、粮、商店为1,200多名行动 不便、体弱多病的孤老发放了照顾卡，优先供应老人喜欢的紧俏商品。他 们坚持上门服务，实行“一条龙服务法”，按时按量把孤老所需要的菜、 米、油、盐、煤等生活用品送上门，大大减少了孤老在日常生活上的拖累。 仅据黄浦区1984年统计，商业部门为孤老上门服务11,300多人次，送粮 11万5千多斤，煤2,500多斤，菜3,200多斤。另外，医疗卫生系统上 门为患病孤老诊治2,100多人次。房管部门为465名孤老修房、换房，改 善了他们的生活和居住条件。过去，那些散居在社会上的孤老给人的印象 多是面黄肌瘦、衣衫褴褛。自从由包护组承包供养与护理任务，并由孤老 服务站和社会各界给予广泛的社会服务之后，孤老的面貌大为改观，成为 衣衫整洁，笑逐颜开的人。孤老不孤，处处有亲人，这已经成为老人们共 同的感觉。他们的心理感觉也从原来的“三个怕”成为现在的“七个不用 愁”：柴米油盐有人代买不用愁；看病有人陪送不用愁；卧床不起有人护 理不用愁；打扫环境有人帮助不用愁；逢年过节有人慰问不用愁；居住困 难有人关心不用愁；去世有人料理后事不用愁。这七个不用愁充分说明了 广泛依靠群众的力量在开展孤老社会保障方面所显示的社会功能。

群众性的孤老包护与社会服务活动把上海的孤老社会保障提高到一个新 的水平，在全市范围内形成了一个由国家投资供养、集体集资供养和群众就地、 就近分散包护相结合的多形式、多层次、多渠道的孤老供养服务网。古人 “老有所养”的理想在社会主义中国已经成为现实。这一成功的经验在国 际社会也引起普遍赞誉，尤其是对于邻里互助、就地分散供养的孤老包护 组和孤老服务站感兴趣，认为这是中国开展孤老社会保障的一个成功的创 举。联合国助理秘书长柯里根博士在参观考察了上海的孤老社会保障后对 中国记者说：中国的这一经验对于其他国家，尤其是第三世界的养老福利 事业能起到积极的借鉴作用。

### 三

开展孤老社会保障是一项长期性的社会工作，在工作规划上必须要有一个长远的、有利

于发展的打算。这项工作虽然在近几年有较大的发展，取得了一些成功的经验，但从长远的发展的眼光来看，仍然有着一些值得研究和需要完善的地方。

首先，孤老社会保障还没有形成专业化。

孤老社会保障作为应用社会学所属的社会工作学科领域内的一个分支，它所需要的知识面相当广泛，涉及到同老年问题有关的一系列诸如生理学、心理学、医学、护理学、营养学、个案指导、社区服务、福利保障等多种学科的专门知识。掌握这些知识对于搞好孤老社会保障，提高工作质量是大有帮助的。但目前的现状一方面是从从事这项工作的人员严重不足，另一方面是已有的从事这项工作的人员的专业知识相当贫乏。以上海第一社会福利院为例，这是一所全市规模最大，设施比较完备先进的孤老供养机构，但全院工作人员当中相当于大专学历的仅一人，高中毕业的也只有五人，大多数为初中水平。全院定编职工75人，都没有受过有关老年社会保障方面的专业训练。这就不能不对工作人员的业务素质和工作质量带来一定的影响。为了进一步搞好孤老保障工作，培养一批热心孤老保障事业的专业人材，提高工作人员的业务素质，开办一些以孤老社会保障的知识为内容的培训班和职工教育势在必行。这项工作应该引起孤老保障事业主管部门的高度重视。

其次，孤老社会保障的立法工作基本上处于空白状态。

社会立法也是社会保障的组成部分。它是以某种专业的知识和技能为基础对特定的社会成员的正当权益提供立法方面的保障依据。我国虽然在宪法上对保护老年人的合法权益作了必要的规定，但只是一些初步的、原则的条款，尚缺少具体的实施细则。从实际情况来看，对于老年人，尤其是其中的孤老，更有必要对保护他们的正当权益作出一些明确具体的规定。在现实生活中，侵犯孤老合法权益的事件时有发生。有的人视孤老势单力弱为可欺，动辄施以非礼。孤老为求得安宁，往往息事宁人。这不仅损害了孤老的正当权益，而且在客观上也助长了有些人的不良作风。如孤老生前由国家或集体给予供养，或由邻里群众包护，但待孤老去世后，有些沾亲带故的人就会冒出来巧立名目，吵吵闹闹，要求继承孤老遗留下来的房子、财产等遗物。有些“亲属”平时对孤老漠不关心，逃避赡养和护理的责任，到了孤老重病缠身，不久人世的时候，却一反常态住到孤老身边，名义上说是陪伴护理，甚至还有人乘机把户口也迁进去同孤老合并。其实，其真正意图是想乘机占有孤老的房子和财物。诸如此类的事发生后有关部门感到棘手，不好处理。为保护孤老的正当权益不受侵犯和孤老保障事业的发展，完全有必要相应地制定一部孤老保护法，对于孤老的正当权益和特殊需要、孤老保障的内容、主管部门的职能、工作人员的录用、考核与晋升、供养经费的筹集与使用、孤老财产的处理与遗产继承等有关方面作出一些具体的、切实可行的规定，以做到有法可依，填补我国在孤老保障立法上的空白。也可以在制定老年人保护法中以专款专条的方式给以确立。这是健全和完善我国的孤老社会保障在立法上必须予以完成的一项重要任务。

1985年11月

作者工作单位：上海大学文学院社会学系

责任编辑：张力之