

# 中国人民政治协商会议提案

## 关于承担政府责任，制定失独老人保障政策的建议

提案人：曹靖楠、李想、戴雯斌、张珊、张艺璇、魏以宁 界别：九三学社

承办单位：主办：国家卫生和计划生育委员会

协办：国务院法制办、财政部

中国的计划生育政策已持续了 30 余年，它为中国的前行降低了人口爆炸的风险，减少了贫困人口，节省了大量的资源，缓解了政府与社会的压力，但是它也为一些家庭增大了生活的风险。“失独老人”作为一个社会群体，引起越来越多人的关注，计划生育的负面作用引起了人们的思考。老无所依，加精神寄托的缺失，使当年积极响应政府政策的他们成为计生政策的间接牺牲品。故政府理应承担相关责任，努力缓解计生政策所带来的负面影响。截止至 2012 年，中国至少有 100 万个失独家庭，且每年以约 7.6 万个的数量持续增加。对于失独老人的保障问题，影响深远，意义重大，它不仅仅是一个社会问题，还是一个政治问题。这个问题能否很好的解决，关系到一个群体的生活状态，关系到人民的幸福水平，关系到社会的长治久安。

政府主动承担对失独老人的供养，彰显了其自身的责任，也向社会传递了巨大的善意。特别是“失独老人参照三无老人”的表述，更是在物质层面锁定了失独老人的供养标准。然而，就目前而言，对于失独老人的帮扶制度仍并不完善，失独老人的社会保障和养老问题日益突出。其主要表现：

### 一、经济来源缺乏，生活拮据

这一问题主要针对农村或者城市中收入较低的失独老人。对于农民和城市低收入者来说，随着年龄的增长，他们难以继续靠务农或其他繁重的体力劳动满足自身的生活需要。家庭自古以来就是我们社会的一个重要构成部分，而子女又是传统中国家庭核心的构成部分，长大成人的子女自然有从经济、生活等多个方面赡养父母、照顾父母的责任。但在失独家庭中，原本应该接过成为经济支柱重担的孩子却因过早的离世，使得这些失独老人们不仅要承受心理的痛苦，还得继续艰难谋生，这无疑不给他们的生活雪上加霜。

## 二、感情受到重挫，心灵空虚

独生子女是父母希望的寄托，是父母爱的承载，甚至也是维系一个家庭继续存在不可缺少的核心要素。尤其是对于丧失成年子女的父母来说，他们多年来的辛苦抚养付诸东流，他们期望的天伦之乐也成为用不可及的幻景。失独对于老人的精神创伤主要体现在两个方面：

1、家庭温情的缺失。失独父母感受不到来自于子女的温情，痛失爱子爱女所带来的心灵的缺口很难愈合。另一方面，中国的一部分家庭继续存在和维持的基础在于孩子，一旦孩子离世，夫妻感情在不断的争执和埋怨中将很快地分崩离析，甚至演化为家庭暴力或者家庭结构的解体。

2、社会交往的疏离。失独后父母更倾向于减少与外界的交往，将自己封闭在小圈子里。尤其在退休后，社区生活几乎成了老年人日常生活的全部，通过与其他老年人的交往，通过参与各种各样的社会活动，老年人继续在实现着他们生命的价值。然而，失独老人由于其家庭的不完整，在与他人交往时往往会感到自己是一个异类，他们既羡慕别人的天伦之乐，又不愿接受他人的同情。这种复杂的心理促使失独老人减少了社会交往。然而人毕竟是社会性动物，在缺少倾诉的平台和对象时，失独老人越加封闭和孤僻，这对他们身体和心理健康都会带来极大的负面影响。

## 三、法律和政策滞后

1、从国家政策来说，尽管各地出台了不少补助政策，但地区间、城乡间补助差别很大，总的数额并不多，同时，一些地区的补助政策只针对本城市户籍居民，而非本城户籍的移民家庭便得不到任何帮助。

2、从养老机构来说，由于一些养老院的进入门槛高，收费贵，机构养老对于经济上有困难的失独老人并不是好的选择，即使是愿意花钱去养老院的老人，也会因为失独老人没有直系亲属的签字，而无法进入养老机构。

3、从社会组织帮扶的角度来说，目前有关失独老人的社会组织多是由失独老人们自己建立起来的，他们通过抱团的方式互相倾诉、互相支撑，但从另一方面说，失独老人们过分抱团会减少他们社会交往的丰富性，有可能走向更加边缘化的方向。同时，缺少专业化的社会工作者的疏导和帮扶，能否真正有助于失独老人们逐渐走出阴影开始新的生活是有疑问的。

针对这种现状，我们提出了以下的对策：

一、通过财政倾斜政策照顾失独老人。失独老人由于缺乏经济来源，在退休后，即使没有到达需要接受护理的年龄，仍会因为经济拮据而陷入生活的困难；而需要护理的失独老人

更是亟需经济来源，支付护理费用。因此各地可以结合实际情况进行分级补贴。例如，1、对于户籍在本区老年人，不需要入住养老院的，给予每人 100 元/月的补贴；2、入住本区在郊区兴建养老院的，再给予每人 100 元/月的补贴；3、家庭人均月收入低于 600 元的，每人再给予 100 元/月的补贴；4、护理等级为一级（含一级）以上，且符合上述第二款规定的，每人再给予 200 元/月的补贴；5、护理等级为一级（含一级）以上，且符合上述第三款规定的，每人再给予 100 元/月的补贴等。（具体数字可根据各地实际情况斟酌调整）

二、进行护工薪酬补贴。对于失独老人需要的护工服务，进行额外的生活补贴。护工素质不够及青年护工断层将是未来直接威胁养老机构运营的一个很大的问题，鉴于失独老人经济能力不足的情况，在目前的养老机制下，政府对其聘请护工进行额外的补贴，一方面减轻失独老人的经济负担，另一方面通过补贴的形式提高护工的收入，保证护工的稳定性与业务水平。

三、对于所需财政支出，可以使用政府收取的大量社会抚养费，建立政府专项经费，对失独老人进行经济保障。目前计生委对超生、未婚先育等情况都收取了高额的社会抚养费，例如在张艺谋一案中就征收了高达 748 万的超生罚款，而社会抚养费的使用却没有明确规定。社会抚养费，是指为调节自然资源的利用和保护环境，适当补偿政府的社会事业公共投入的经费，将其用于改善失独老人的生活合情合理。该专项经费可以根据中央与地方一定比例配套的方式来组织，而今后每年计生委收取的社会抚养费，可以在一定程度上支持这一专项经费的运作。

四、政府计生主管部门应将关怀失独老人情感生活，发动社会团体组织失独老人开展文化娱乐活动的工作列入政府职能，并保证人员编制和经费列支。政府基层部门应协同妇联、共青团、计生协会等社会基层组织，开展佳节慰问、茶友会、文艺交流、电影鉴赏、踏青赏花等其他形式的活动，在最大程度上照顾到失独老人的精神生活，帮助他们走出阴影。

五、完善和更新失独老人信息。国内失独老人的实际人数及居住地是落实具体政策的前提条件，而这一信息现阶段仍然很不完善，对于开展具体工作带来了极大的不便。因此，必须根据这一实际情况，首先完善失独老人及家庭相关资料的整理工作，并即时存档、更新，确定各地失独老人的分布及需要的救济。

六、明确养老服务机构准入标准。由于失独老人相比在同等条件下相比其他老人更难以得到生活和情感上的保障，因此在政府及民间的养老机构中优先安排失独老人入住。各地区由于所处地理位置、经济发展水平不同，人民的生活水平也存在较大差异。所以，地方政府应在符合当地实际的基础上确定养老机构准入标准，保证失独老人能够得到亟需的保障。同

时要注意，由于每位失独老人不同的经济与心理需要，不能盲目地推行“一刀切”的政策，需要在充分的调查和沟通的基础上，为需要进入养老机构的失独老人提供优先照顾。

七、鼓励失独父母生育。计划生育家庭特别扶助对象规定女方需年满 49 岁，这是女性丧失自然生育能力的平均年龄。对于尚有自然生育能力的失独父母，政府给予经济补助鼓励他们自然生育；对于达到特扶对象标准，丧失自然生育能力但有生育意愿的失独父母，政府给予经济上和现代医疗技术上的支持，尽可能为其创造生育的条件。将特别扶助资金转为对父母抚养孩子的经济补助，如根据各地财政情况提供包括但不限于减免义务教育及学前教育阶段学杂费在内的补助政策，从而从根本上改变失独家庭的生活轨迹，减少计生政策的负面影响。

八、鼓励失独老人领养孤儿。对于年纪较大，失去生育能力，但有抚养孤儿意愿的父母，政府提供政策上的便利，方便失独父母联系对口的孤儿院等机构，并为其抚养提供足够的经济支持，如根据各地财政情况提供包括但不限于减免义务教育及学前教育阶段学杂费在内的补助政策。

九、放宽对养老护理类民间组织的审批注册，并通过政策支持，鼓励企业对该类组织进行帮扶，支持其开展工作。

十、与保险公司合作，推出养老机构意外责任险。这种保险机制的创立将有效降低养老机构运营的风险，起到了对养老机构，特别是民间养老机构的鼓励作用，可以加以深化和推广。对失独老人本身，政府也应当加强保险方面的补贴力度，至少保证失独老人的养老保险、医疗保险的缴纳，适度提高退休后养老金金额。

综上所述，建议国家卫计委、国务院法制办、财政部承担政府责任，制定失独老人保障政策，解决失独老人经济上的困难，关怀失独老人情感生活，帮助他们走出阴影，挽回计生政策带来的负面影响。

二〇一四年五月三十一日

## 附件 1

# 失独老人观察报告

作者：提案中国·复旦大学代表队 李想

队员李想的挚友系浙江某大学 12 级本科生，2012 年不幸离世，这一年多来，李想始终会不定期的去看望和陪伴两位家长。一年多的接触，他能真正感受到他们的心理，为他们发出内心的声音。

2012 年 10 月 21 日，又一个平凡温馨的家庭顷刻间走向深渊。儿子在一场足球比赛中心脏骤停，悄然离世。10 月 22 日，我在医院见到面容憔悴，声嘶力竭的父母，他们似乎已经哭干了最后一滴眼泪。

这是一个普通的家庭，在中国，有超过 100 万户家庭与他们有着相同的遭遇。儿子走后的几个月里，有无数人来探望，拜访。虽然沉浸在悲痛之中，但好在时时刻刻有人陪伴。再多的鲜花与关切的话语都不能抚慰他们空洞的灵魂，生命的意义从那一刻起仿佛已经不复存在。但无论如何，生活仍将继续。

追悼会召开之后，家里探望的身影渐渐减少，亲人好友逐渐走出悲痛的阴影，积极地迎接下一天的生活。而对于他们来说，煎熬才刚刚开始。他们拥有大把大把的时间，一次次地重温过往 18 年与儿子一起度过的美好岁月，一次次地欺骗自己，一次次地逃避现实。他们在梦境中寻求与儿子重逢，醒来后却只能独自面对空荡荡的四壁。

时间能够冲淡一切，随着我一次又一次的拜访，他们的悲伤确实不断在缓解，但永远无法消除。在命运面前，两位老人只得默默接受现实，想方设法走出阴影，开始新的生活。可这又何尝容易？

儿子走后，夫妇两人天天愁眉苦脸，一旦遇到不顺心的事情便会产生口角。终于，在高强度的压力下，两人爆发了肢体冲突。母亲住回了娘家，而父亲一人

独自守着空房。儿子的离去，也使得这段婚姻产生了不可修复的裂痕。

过了一段时间，父亲带着儿子的照片，怀揣着儿子生前的梦想，踏上了儿子最喜欢的英格兰的土地。他向我一张一张讲述着他旅途中的点点滴滴，情到深处仍会控制不住自己，掉下眼泪。他为儿子购置了崭新的球衣球鞋，放在儿子的床头，希望他能在天堂的绿茵场上放飞自己生前的梦想。

母亲不希望我们与她联系，而父亲直到今天依然难以走出阴影。吃饭的时候，他会习惯性地为儿子留一个座位，为他添菜加饭，借此获得那微不足道的虚假的慰藉。我每次前去拜访，都会让他想起自己的儿子，虽然在我面前他故作欢笑，但不难想象，那一个个寂寞的夜晚，他一个人是怎样度过的。尽管如此，我仍会时不时前去拜访，聊聊我学校中发生的事，也许只有这样，才能让他有一个念想，为他苍白的生活带去一丝希望。

他们目前经济上还比较宽裕，但心灵上的空缺却难以弥补。尽管居委会的工作人员每个月会定期拜访，但程序性的走访难以治愈老人的内心。我只能作为一个个体不断地努力着，但基层如何去体面地照顾到这些失独老人仍是一个需要钻研的课题。

## 附件 2

# 上海市浦东新区上钢街道上钢二村居委会调研采访

采访地点：浦东新区上钢街道上钢二村居委会

受访人：何惠娟 居委委员，分管计生、妇代、青保

社区基本情况：

上钢社区坐落在浦东新区沿黄浦江西南端，东至上南路，南至川杨河，西、北临黄浦江，三面环水。辖区总面积 7.54 平方公里，其中 2 平方公里为 2010 年中国上海世博会主展馆建设区域，1.7 平方公里为浦江两岸临江开发区域。

在 3 平方公里的社区内有 23 个居民小区，户籍总数 4.3 万，户籍人口 10.54 万，常住人口 12.7 万。目前已建成市级文明小区 8 个，区级文明小区 12 个。

Q：何老师，您好。我想了解一下本小区内失独老人的人数？

A：我们小区失独老人人数还是比较多的。（翻阅资料）一共是 17 人

Q：对于失独老人，政府现有什么政策来针对他们吗？

A：每个人每个月会有 500 元的特别扶助；另外，60 岁以上的居住在本小区的失独老人会提供居家养老服务。

Q：居家养老服务具体包括什么？

A：每周会有两次上门，为他们做清理。整理房间啊，洗衣服啊等等。这是单独针对失独老人的。

Q：每个月特别扶助金，是通过怎么样的形式发放到老人这里的？

A：先是发放到街道，街道发放到居委，我再一一联系。

Q：那除了政府的这些工作，我们居委会还会有什么慰问的形式吗？

A：过年的时候，我们会去看望他们，发一下慰问品（瓜子，蜜饯，南北货……），元宵

节我们送去一些汤团等等。对于特别困难的，我们会直接用红十字会资金进行帮扶。周边的初中，也会有学生定期的组织小队，去看望陪伴老人。

Q: 他们现在的生活状况总体还好吗？

A: 对于还住在我们小区的，应该说还是不错的。以前的扶助金只有每月 140，现在提升到了 500 元，在经济上更好了。当然，也有些老人走不出这个阴影，那就会比较抑郁，有个老人每次来领扶助金的时候，都会哭的一塌糊涂。

Q: 您能和我说说有代表性的个例吗？

A: 有一个，王阿姨。那个时候小区拆迁，可以选择拿房子或者拿钱的，她当时选择拿钱，再自己去买房子，没想到这个时候他女儿患了白血病，她就拿这个钱来为她看病治疗，但没想到不久女儿就去世了，再不久，老板也去世了，只剩她一个人。这个时候，她已经没有房子，也没有多少钱了。我们居委会为她申报了租赁房，但是房源是很紧张的，只批下来钱给她，需要她自己借房子。她就只能住到很偏远的地方，在闵行。现在我们也只能不定期的电话慰问她的情况。

Q: 基于您平日的工作，你觉得政府还能在什么方面采取措施加以保障吗？

A: 在经济上，保障是可以了。但是就像刚才提到的，在住房上，能不能有政策。对于没有房子的失独老人，能不能给予他们住房上的保障。另外，还有就医方面，比方说，退休老人每个月有就医的补贴，那么针对失独老人，这个补贴能否多一点。

Q: 我们社区有没有社区养老中心，会不会有失独老人住在里面？

A: 有上钢养老院，但是目前还没有失独老人住在那里。

Q: 何老师，谢谢您。

### 附件 3

## 上海市浦东新区周家渡街道川新居委会调研采访

采访地点：东新区周家渡街道川新居委会

受访人：戴晓妹 川新居委党总支委员，居委委员，分管计生

社区基本情况：

周家渡街道位于浦东新区西南部，三面环水，北临黄浦江、白莲泾；东起中汾泾；南依川杨河；西接上南路。辖区面积 5.52 平方公里，现有常住人口 14.47 万人（户籍人口 11.55 万），有 32 个居民区。街道成立于 1958 年，在半个多世纪的历史变迁中，从一个渡口、河口嬗变成为上海世博会的窗口；从一个形态陈旧的老城厢街道华丽转身成为世博中国馆旁一个靓丽的社区。街道先后获得上海市爱国卫生先进集体、上海市世博工作优秀集体、上海市文明社区、上海市平安社区、上海市市容环境示范单位等荣誉称号。

Q：戴老师，您好。想了解一下你们小区失独老人的人数？

A：独生子女死亡家庭，这样的老人一共是有 7 人

Q：那么你们小区一共有多少老人？

A：我们小区户籍户数 1931 户，户籍人口数 4815 人，实际居住人口数 10158 人，60 岁以上老人总共 2200 人

Q：对于失独老人，政府现有什么政策来针对他们吗？

A：49 岁以上的失独老人，政府每年每人会补贴 6000 元，一年一发。另外对于 60 岁以上的老人，还有居家养老服务，每周两次，上门帮助老人打扫和家务，每次 1-3 小时。

Q：特别扶助金是通过怎么样的形式发放的？

A：居委会通知失独老人可以领取了，失独老人凭着独生子女证，自己去街道领取

**Q:** 除了政府的补助之外，居委会还会有什么形式对他们进行慰问和关心吗？

**A:** 针对特困家庭，我们过年过节居委会会上门慰问，送一些水果，油，米等等

**Q:** 根据您平时工作的观察，这些失独老人们的生活状况如何？

**A:** 在经济状况这方面，因为老人岁数不大，也有退休工资，经济上不算困难；但是每次讲到小孩，就很悲伤，眼泪汪汪，觉得自己很孤独。他们还是很希望有孩子陪伴的，有一对老人就把自己的侄子当自己亲生孩子一样照顾。

**Q:** 基于您平日的工作，您觉得政府在哪些方面对于这类群体还能有进一步的帮助？

**A:** 之前我提到的每年 6000 元的特别扶助金，是只针对有独生子女证的老人们的。但是还有一些老人，他们是在计划生育政策之前因为个人原因就只有一个孩子，这些老人在政策的享受上面可能就享受不到那么大的照顾了，但其实他们也很可怜，需要照顾和关心。虽然说，他们不是政府计划生育政策造成的牺牲者，但如果政府的政策，能够对他们也有所照顾，那就更好了。

**Q:** 我们主要想了解的就是这些，非常谢谢您，戴老师。

#### 附件 4

## 上海市杨浦区五角场镇社区助老服务中心调研采访

采访地点：上海市杨浦区翔殷路 791 弄 5 号杨浦区五角场镇社区助老服务中心

受访人：院长，助老服务中心负责人

张老师，助老服务中心工作人员、分管上门服务失独老人

社区基本情况：

杨浦区五角场镇位于杨浦区境东北部，东临黄浦江，与浦东新区隔江相望；西接新江湾城街道和五角场街道；北与殷行街道接壤；南与长白新村街道、延吉新村街道、控江路街道毗邻。辖区面积 9.52 平方公里。户籍人口 10.49 万、63543 户。居委会 39 个。

**采访人：**院长，您好。我们是复旦大学的学生，正在进行关于失独老人的现状与扶助的提案调研。失独老人就是指由于独生子女政策只有一个孩子，但家中唯一的子女不幸离世，这样的家庭被称为“失独家庭”。家中的老人即被称为“失独老人”。我们想问一下现在在我们五角场镇助老中心有没有失独老人？

**院长：**我们助老中心是没有的。据我了解，计划生育政策是从 78 年起成为一项基本国策的吧，那时候第一批父母应该是二十岁左右，到现在最早一批才五十来岁，还没有达到我们助老中心的门槛标准，我们这里的老人要求是六十岁以上的。

**采访人：**那助老中心在今后的几年中也会面临失独老人的问题，您之前有没有考虑过这个情况？

**院长：**考虑嘛当然有考虑过了，但是我们助老中心准入是需要监护人也就是老人们的子女签名同意，来证明是监护人对他们负责，也表示他们有这个经济能力来承担我们助老中心的费用的。但是失独老人没法拿到监护人的签字，也没有人能对他们负责，我们不

敢接收他们，我们是不敢为他们负责的，也负不起这个责任。

**采访人：**那根据您的了解我们五角场镇社区有没有这样的失独老人，大概有多少？

**院长：**具体数字我不太了解。但是我知道有些失独老人，他们生活很难受的。普通老人们一聚在一起就会讲各自的女儿女婿、孙子孙女啊，可是这些失去自己儿女的老人就和他们没得聊了，慢慢被孤立起来，一想起子女就很伤心。他们一般很难走出来的。

**采访人：**那我们助老中心有没有给这些老人有什么服务和关怀呢？

**院长：**我们这里的张老师是分管失独老人这一块的，有什么可以问她。

**张老师：**我们这里是提供居家养老服务的，不仅有日间的在助老中心的这些老人的照料，还会对行动不便的高龄老人提供康乐服务。关于失独老人这方面，是政府分配给我们助老中心两个名额，希望我们为这两户老人提供上门服务。这两户情况比较特殊，两家老人是在计划生育政策大规模实施之前就只有一个孩子，现在已经都是七十多岁高龄了，也就是说，并不是政策原因造成的。我们每周会派清洁人员上门一次，做一些助洁服务，就是打扫一下家里，擦擦玻璃什么的。这些都是免费的。

**采访人：**除了助洁服务以外，助老中心有没有给这些失独老人提供一些其他的 service，比如心理安慰咨询或者逢年过节去慰问什么的？

**张老师：**没有。他们都是很封闭的，我们尽量不触碰他们心里那一块（丧失子女的痛苦）。我们提供助洁服务，每周有人去帮他们打扫打扫，也是为了让让他们知道他们还是被惦记着的。

**采访人：**在今后几年中失独老人肯定也会成为咱们社区养老中的一个新挑战，那您两位觉得失独老人养老最大困难是什么？

**张老师：**还是院长之前提到过的，没有监护人对他们负责，这样就没有人敢对他们负责，在现在的情况下，没有监护人的签字是进不了养老院和社区居家养老服务中心的。等到

他们年纪大了，脑子不太清楚之后，就没有人帮他们拿主意、做决定了。

**采访人：**您两位都是从事了多年的基层社区养老工作，根据您的经验，您觉得有什么措施能够使这些失独老人老有所依呢？

**院长：**我觉得既然他们（失独老人）之前为国家做出了这么大牺牲，我觉得他们老之后也应该由国家、政府为他们负责，替他们做决定，做他们的主心骨。政府应该给他们建立专门的养老中心，进行心理疏导啊，医疗照料啊，这样他们也不会觉得心里非常难过，而且遭遇相同的人互相做伴也不会觉得自己被孤立了。

**采访人：**好的，谢谢两位老师。

## 附件 5

# 上海市长宁区民政局、长宁区新华街道调研报告

调研地点：上海市长宁区民政局，上海市长宁区新华街道办事处

受访人：上海市长宁区副局长 彭建明

上海市长宁区民政局老龄科科长 殷辉

上海市长宁区新华街道办事处计生协会 张晶

长宁区失独老人及扶助的基本情况：

据统计，截止 2013 年底，长宁区全区“失独”人数为 713 人（男 343 人，女 370 人），其中 48-59 周岁 323 人，60-69 周岁 303 人，70-79 周岁 82 人，80 周岁以上 5 人。

长宁区各级计生干部都对包括“失独老人”在内的特扶对象进行仔细的梳理、登记和审核，逐一输入特扶信息系统，并做好特扶对象及家庭相关资料的整理工作，及时存档、更新，并上传至市级资料库。自 2006 年以来，市、区先后出台了多个文件对“失独家庭”予以关怀和照顾。内容有一次性补助政策、提高优待金政策、走访慰问电子日志、“银发无忧”综合保险政策、优先照顾政策、居家养老服务政策、优先收养子女规定等。

我们在走访上海市长宁区民政局、长宁区新华街道了解失独老人情况的时候发现，这个课题非常具有研究的价值。中国的失独老人情况非常特殊，与西方国家相比，计划生育造成众多家庭只拥有一个子女，这就使得意外丧子的家庭数量在过去的三十年内急剧膨胀，已超百万。而纵观整个国家层面，并没有一个清晰明确的，适用于所有老人的政策出台，故失独老人在物质层面与精神层面的需求并不能得到满足。且 20 世纪 80 年代实行计划生育政策后，间接导致的一批失独群体现在正处 50 多岁的年龄，尚拥有自我照料的能力，而再过二三十年等他们真正成为失独“老人”时，国家所面临的问题将更加棘手。

下文就走访新华街道所了解的信息与问题做细化的讨论：

### 一、国家顶层设计缺失，各地补助政策不一

国家对失独老人补助的规定只能在 2001 年通过的《计划生育法》中找到相关制度，其中第二十七条规定：独生子女发生意外伤残、死亡，其父母不再生育和收养子女的，地方人民政府应当给予必要的帮助。但“必要的帮助”这一说法并没有任何硬性指标，能否执行完全靠政府自觉，伸缩性非常强。国家没有统一制定政策的原因可能在于各地发展情况不一，而且失独老人的问题在不同的地区严重性不一，故希望地方政府能够根据当地的情况制定符合本地区发展状况的相关政策来保证失独老人获得基础的生活补助。

上海市 2008 年制订的《上海市计划生育家庭特别扶助制度实施办法》在 2013 年 1 月 1 日正式生效，对独生子女伤残的父母每人每月补助 400 元、独生子女死亡的父母每人每月补助 500 元，直至本人亡故或者子女康复为止。就实施状况来看，上海这边的补助政策落实情况较好，各区还有自己的补助措施，例如长宁区针对人在户在的老人实施的 60 元/天的住院护工补贴。如果政府能通过这些较为成功的试点，针对各地不同的情况进行适当的推广，那么其他地区失独老人的生活状况也能得到改善。

### 二、精神关怀需“接地气”，理解失独老人心态

在从事关怀失独老人的工作时，要充分考虑到失独老人的心理状态，若处理不当，过分的关心也会伤害到失独老人的感情。基层的工作经验告诉我们，失独老人的心理状态大致分为三种，第一种是激烈抵触型，即无论街道、居委会的工作人员通过何种方式表示慰问，老人都不愿意接受，甚至有一些改变住址，对工作人员表示：“看到你们我就心烦。”第二种较为温和，表示愿意接受街道、居委会的慰问，也时不时会参加一些他们举办的活动。第三种是积极参与型，这些老人大多已走出阴影，希望开始新的生活，于是便积极地参与社区的各种活动。三种情况中，前两种较为普遍，第三种情况较少，所以在开展关怀失独老人的活动时，需要充分照顾到他们的心理状态，避免二次伤害。例如基层曾经尝试过 1 对 1 的志愿者关怀，等老人与志愿者建立起了紧密的联系之后，

志愿者有时由于自己的精力有限，最后又与老人疏远，使得老人再一次感受到寂寞失望。这就使原先还比较温和的一些失独老人逐渐抵触政府基层和社会各界的关怀，走向封闭。还有一些政策、活动虽然旨在照顾失独老人，但却让老人从内心感到自己是“特殊群体”，产生一定的负面情绪。他们希望自己被“体面地”照顾，而不是仅仅通过简单粗暴的方法送钱送礼品，或者派人上门慰问，从而时时刻刻提醒他们记住自己身上贴着“失独老人”的标签。

对于这一点，基层已经有了很好的实践经验，新华街道举办的茶话会，文艺表演，电影赏析，踏青赏花等活动已经得到了失独老人们的接受与认可，他们也会发自内心地积极参与到这些活动中去。

### **三、政府职能缺失，缺乏固定资金、人员编制**

政府出台的计生政策间接导致了当年遵守政策的那一批人，经历儿女的离世后成为失独老人，但政府却没有将关爱这个群体列入自己的政府职能。不仅对各地的计生协会没有财政上的支持，基层也没有配备相关人员专门负责照顾这一批特殊群体。基层工作人员向我们表示，他们每年都会收取高额的社会抚养费，但这些资金直接上缴到国家财政，他们手里没有钱。所有办活动所需要的资金都是来源于计生协会“化缘”所得，如果下一年申请不到资金来组织活动帮老人散心，那么就只能停办。所以他们希望政府能够从财政上对关怀失独老人的工作划拨专项资金，或者明确社会抚养费的使用方法，将关怀失独老人列入政府职能，并设立专员负责失独老人相关事宜。

## 附件 6

# 网络访谈“失独者之家”管理员

受访人：“失独者之家”网站管理员（QQ 昵称：/xin 暖阳/ws<sup>2012</sup>）

失独者之家网站为全国失独群体，失独家庭，失独老人和志愿者公益团体建立一个抱团取暖情感交流的平台，是中国最早的抱团取暖网站。

Q：针对失独者这样的帮扶机构，我注意到你们的整个规划非常完整。我想问一下你们的管理人员构成是怎么样？你们平时是怎样组织开展工作的？

A：我们目前只是个体行为，没有正规的组织。

Q：我们尤其关心你们与媒体、以及地方政府的互动。政府有什么好的回应吗？

A：政府目前的回应不够积极，我们也没有主动去寻求政府的支持。

Q：你们在开展工作的过程中遇到哪些问题，管理上也好，资金上也好，政策上也好，你们有什么相关诉求和建议。

A：目前最大的问题是资金问题和政策问题。

Q：资金是你们个人出的吗？是不是筹措社会的捐款比较难？

A：我们已经有很完备的方案，但是无力去实施，只能是能做多少做多少。资金都是个人出资，没有向社会募捐，因为我们没有合法的身份和资质。

Q：我看你们网站还是挺全面的，访问量大概吗？因为百度搜“失独者”第一个就是失独者之家。

A：访问量挺大的，但是最近更新不是很及时，所以有所下降。

Q：能有确切一点的数据或者范围吗？

A：每天有 3000-5000 人的访问量，一般稳定在 3000 多。这是几个月以前的数据，最近

没有关注这个,因为我们的主要精力没有放在网站上面。太多了,服务器就承载不了了,以前经常出现当机的状况。今年的重点是线下的帮扶,网站只是一个工具。

Q: 那你们主要的管理层有几人呀?是全职在做还是兼职的呢?

A: 管理层就几个人,都是兼职在做,所以忙不过来。所以现在网站更新不是那么及时了,把评论的功能都关闭了。

Q: 太不容易了。现下的帮扶是指志愿者和老人的牵线吗?

A: 是的,但不是全部。

Q: 嗯,能具体讲讲吗?

A: 更多的是我们自己组织参与的帮扶活动。

Q: 方便透露一下吗,您的身份是志愿者还是失独者?当初怎么会想到做这个呢?

A: 我是志愿者。刚好有这个便利,就想帮帮这些最爱孩子的爸爸妈妈们。

Q: 佩服你!我记得看你们公告的时候,有一阵子好像网站有停过?是政府那边的缘故吗?没有合法身份是因为没有政府单位肯挂靠对吗?

A: 没有停过,但两次被攻击过,还不知道是什么原因。

Q: 看网站我一直感觉失独者之家的规模十分不错,但是今天和您聊了以后感觉力量并不大。

A: 我们唯一的收获就是取得了了整个人群中最大程度的认可和信任,和他们中的大部分人沟通没有隔阂,这是别人无法取代的,也不是资金可以解决的问题,这才是最核心的东西,这也是其他组织和政府部门最欠缺的,难以做到的。

Q: 嗯,看得出你们做得十分用心。

A: 公益并不在于要做多大,而在于能坚持做多久,我们一直在按着我们的步伐前进,一直走下去,一直陪伴这个人群,当然,我们也欢迎各方力量参与,一起来努力

Q: 最后一个问题，有主动来找你们的媒体、法律专家吗？

A: 有，很多。

Q: 能具体说说吗？您觉得传媒对你们的工作开展起什么样的作用？还是说是具有它们本身的目的有歪曲报道的？

A: 其实我们一直在拒绝媒体对我们自己的报道，但欢迎他们报道这个人群的困难和呼吁全社会对这个人群的重视。

Q: 为什么拒绝呢？

A: 我们只是在做我们自己想做的事情，一切顺其自然，不想有太多的浮华

Q: 特别感谢您！我也由衷地敬佩你们的精神。

A: 不会吧？我们只是做了一点力所能及的事情而已，没有远大的目标，也没有成型的团队，我们的量很小，但一直在努力。你们也在关注这个人群，我们在做一件同样的事情，理应配合。

## 增加对失独老人保险的补贴力度

### ——基于 CGSS2010 的回归分析

提案内容： 与保险公司合作，推出养老机构意外责任险。这种保险机制的创立将有效降低养老机构运营的风险，起到了对养老机构，特别是民间养老机构的鼓励作用，可以加以深化和推广。对失独老人本身，政府也应当加强保险方面的补贴力度，至少保证失独老人的养老保险、医疗保险的缴纳，适度提高退休后养老金金额。

论证思路： 保险产品的设计需要专业的精算知识，但毫无疑问的是，有养老保险保障对老人，特别是失独老人群体来说至关重要。有养老保险能显著提高老人的生活幸福感，改善他们的生活处境。以下就是我们的论证过程。

#### ➤ 样本与数据来源

为了完成本次研究，我们采用了CGSS2010年发布的数据进行统计分析。CGSS又名中国综合社会调查，是由中国社科院与中国人民大学牵头实施的、每年一次的综合性社会调查项目。其宗旨是系统而全面的收集中国人行为、态度以及生活、工作的基本情况，进一步反映中国人的行为与思想模式以及社会结构，通过持续性的调查反映中国社会变迁的趋势；并推动跨国比较研究的发展。该项目从2003年开始实施，意在通过定期、系统地收集中国人与中国社会各个方面的数据，总结社会变迁的长期趋势，探讨具有理论和现实意义的社会议题。

2010年CGSS在全国一共抽取了480个村/居委会，每个村/居委会计划调查25个家庭，每个家庭随机调查1人，总样本量约为12000。最后实际回收的有效问卷数为11785，有效回收率为98%。调查问卷由三部分组成，包括核心模块、主题模块和扩展模块三部分。调查从两个维度收集了被调查者的个体信息，分别是客观的属性行为和主观的态度能力。调查为生活满意度提供了单独的一个模块用以收集信息，问题涉及的内容比较全面，我们认为该数据不仅能够很好地代表

了中国大陆地区实际情况，而且可以从中找出影响老人生活幸福感的变量，并测量变量的影响大小。

## ➤ 变量测量

本次研究的因变量是老人生活的幸福感。在问卷的 A36 部分有所体现，“总的来说，您认为您的生活是否幸福？”。答案采用 5 分制的李克特量表，可转化为定序变量，从“很不幸福”到“完全幸福”，幸福感依次增加。该问题可以直接用来衡量老人生活幸福度。

本次研究的自变量有六个，分别是年龄、性别、工作单位类型、年收入、医疗保险和养老保险。对于收入，我们选取了个人全年职业总收入作为收入自变量。

本研究的控制变量是年龄、地区。我们研究的对象主要是 55 岁及以上的老人。之所以选取 55 岁及以上的老人，一是为了保证足够的样本量，保证结论的客观性，二是这部分群体受计划生育政策影响较大，可能会产生较多的失独老人。此外，我们研究的对象主要是城市居民，原因是我们走访调研的老人集中在城市社区，在调查对象上要保持一致性。

## ➤ 描述性统计与相关分析



a36. 总的来说,您认为您的生活是否幸福					
	Percentiles	Smallest			
1%	1	1			
5%	2	1			
10%	3	1	Obs		2214
25%	4	1	Sum of Wgt.		2214
50%	4		Mean		3.850497
		Largest	Std. Dev.		.8501653
75%	4	5			
90%	5	5	Variance		.722781
95%	5	5	Skewness		-.9725348
99%	5	5	Kurtosis		4.315329

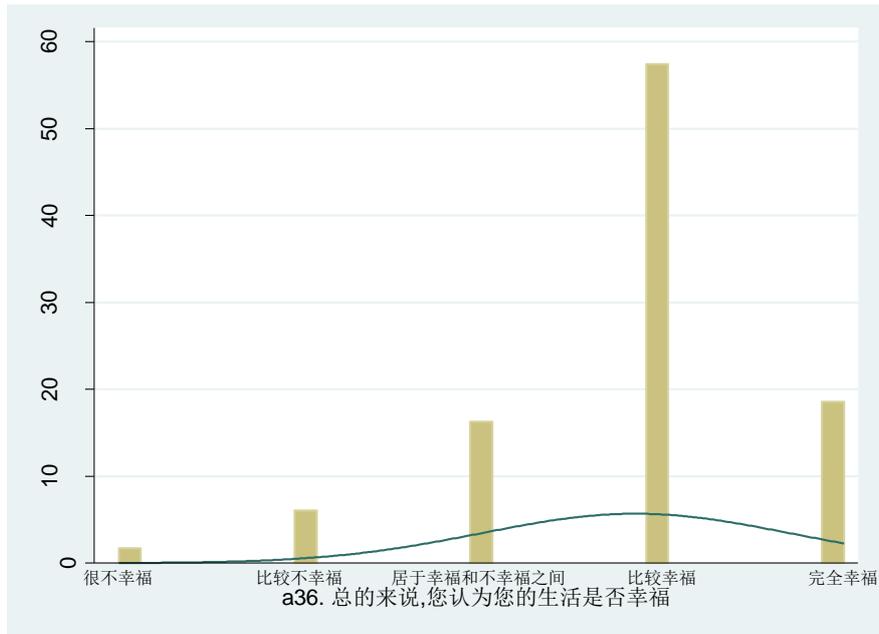


图 1

如图 1 所示，共有 2214 个样本符合条件。幸福感的平均值为 3.85，平均得分在“比较幸福”与“介于幸福与不幸福”两个选项得分之间。同时绘制了选项的分布图，其中有 16.26%选择了“居于幸福和不幸福之间”，57.41%选择了“比较幸福”，18.56%选择了“完全幸福”。

```

.tab medi_care,m
a611.
您目前是否参加了以下
社会保障项目-城市基
疸搅票?新型农村合
作医疗保险/?

```

	Freq.	Percent	Cum.
拒绝回答	5	0.23	0.23
参加了	1,963	88.66	88.89
没有参加	233	10.52	99.41
不适用	13	0.59	100.00
<b>Total</b>	<b>2,214</b>	<b>100.00</b>	

图 2

如图 2 所示（问题是“您目前是否参加以下社会保障项目：城市基本医疗保险或新型农村合作医疗保险？”），有 1963 人表示参加了医疗保险，233 人没有参加医疗保险，5 人拒绝回答，13 人不适用于本问题。

```

. tab endowment

```

a612. 您目前是否参加了以下 社会保障项目-城市/农 村基本养老保险	Freq.	Percent	Cum.
拒绝回答	16	0.73	0.73
参加了	1,444	65.76	66.48
没有参加	710	32.33	98.82
不适用	26	1.18	100.00
Total	2,196	100.00	

图 3

如图 3 所示（问题是“您目前是否参加了以下社会保障项目-城市/农村基本养老保险？”），有 1444 人表示参加了养老保险，710 人表示没有参加，16 人拒绝回答，26 人不适用于本问题，其余 18 人没填该问题（缺失值）。

## ➤ 回归分析

我们采用线性回归分析的方法，来估计和检验假设中各变量对因变量满意度分别的影响。以下是我们的模型：

模型1：只加入自变量年龄，性别，工作单位（加入两个虚拟变量“国有及集体单位”，以及“外资和其他企业”，从而将“国内私营企业”作为参照组）。

模型2：在模型1基础上加入年收入

模型3：在模型2基础上加入年收入的平方

模型4：在模型3基础上加入医疗保险

模型5：在模型4基础上加入养老保险

模型6：在模型5基础上加入医疗保险和年收入一次项，医疗保险和年收入平方的交互项

模型7：在模型5基础上加入养老保险和年收入一次项，养老保险和年收入二次项的交互项

```

. xi:regress at_hap age i.sex i.wk_type ytincome_100k ytincome_sqr i.medi_care
i.sex          _Isex_0-1      (naturally coded; _Isex_0 omitted)
i.wk_type      _Iwk_type_1-5  (_Iwk_type_4 for wk_type==2 omitted)
i.medi_care    _Imedi_care_0-1 (naturally coded; _Imedi_care_0 omitted)

```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	2154
Model	63.2935057	9	7.03261175	F( 9, 2144) =	10.08
Residual	1495.16703	2144	.697372683	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.0406
				Adj R-squared =	0.0366
Total	1558.46054	2153	.723855336	Root MSE =	.83509

at_hap	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
age	-.0003539	.0004229	-0.84	0.403	-.0011833 .0004754
_Isex_1	-.0367981	.0376643	-0.98	0.329	-.1106606 .0370643
_Iwk_type_1	.2106339	.1812953	1.16	0.245	-.144899 .5661667
_Iwk_type_2	.0932665	.0804746	1.16	0.247	-.06455 .251083
_Iwk_type_3	-.0388337	.1071276	-0.36	0.717	-.2489185 .1712511
_Iwk_type_5	-.1549333	.1488933	-1.04	0.298	-.4469236 .1370569
ytincome_100k	.079045	.0098649	8.01	0.000	.0596993 .0983908
ytincome_sqr	-.0004002	.0000553	-7.24	0.000	-.0005086 -.0002918
_Imedi_care_1	.1725369	.0588371	2.93	0.003	.0571531 .2879207
_cons	3.54046	.0984981	35.94	0.000	3.347298 3.733621

图 4

模型 4 可以看出，医疗保险的参数是 0.173, P 值为 0.03。这就意味着在 1% 的水平上医疗保险显著，有医疗保险能显著提高老人的主观幸福感。

```

. xi:regress at_hap age i.sex i.wk_type ytincome_100k ytincome_sqr i.medi_care i.endowment
i.sex          _Isex_0-1      (naturally coded; _Isex_0 omitted)
i.wk_type      _Iwk_type_1-5  (_Iwk_type_4 for wk_type==2 omitted)
i.medi_care    _Imedi_care_0-1 (naturally coded; _Imedi_care_0 omitted)
i.endowment    _Iendowment_0-1 (naturally coded; _Iendowment_0 omitted)

```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	2154
Model	65.50274	10	6.550274	F( 10, 2143) =	9.40
Residual	1492.9578	2143	.696667195	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.0420
				Adj R-squared =	0.0376
Total	1558.46054	2153	.723855336	Root MSE =	.83467

at_hap	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
age	-.0003407	.0004227	-0.81	0.420	-.0011698 .0004883
_Isex_1	-.0415011	.0377378	-1.10	0.272	-.1155076 .0325055
_Iwk_type_1	.2011883	.1812811	1.11	0.267	-.154317 .5566936
_Iwk_type_2	.0841514	.0805966	1.04	0.297	-.0739044 .2422071
_Iwk_type_3	-.0474233	.107182	-0.44	0.658	-.2576148 .1627682
_Iwk_type_5	-.1606358	.1488524	-1.08	0.281	-.452546 .1312744
ytincome_100k	.0755783	.0100502	7.52	0.000	.0558691 .0952875
ytincome_sqr	-.0003829	.0000561	-6.83	0.000	-.0004929 -.0002729
_Imedi_care_1	.1432588	.0610624	2.35	0.019	.023511 .2630066
_Iendowment_1	.0731726	.0410904	1.78	0.075	-.0074086 .1537538
_cons	3.532794	.0985423	35.85	0.000	3.339545 3.726042

```

. est store m5, title("Model 5")

```

图 5

模型 5 可以看出，加入养老保险这个自变量后，医疗保险依旧在 5%的水平上显著，而养老保险的 t 检验的 p 值为 0.075，在 10%的水平上显著。这就意味着，养老保险也能有效提升老人的主观满意度。

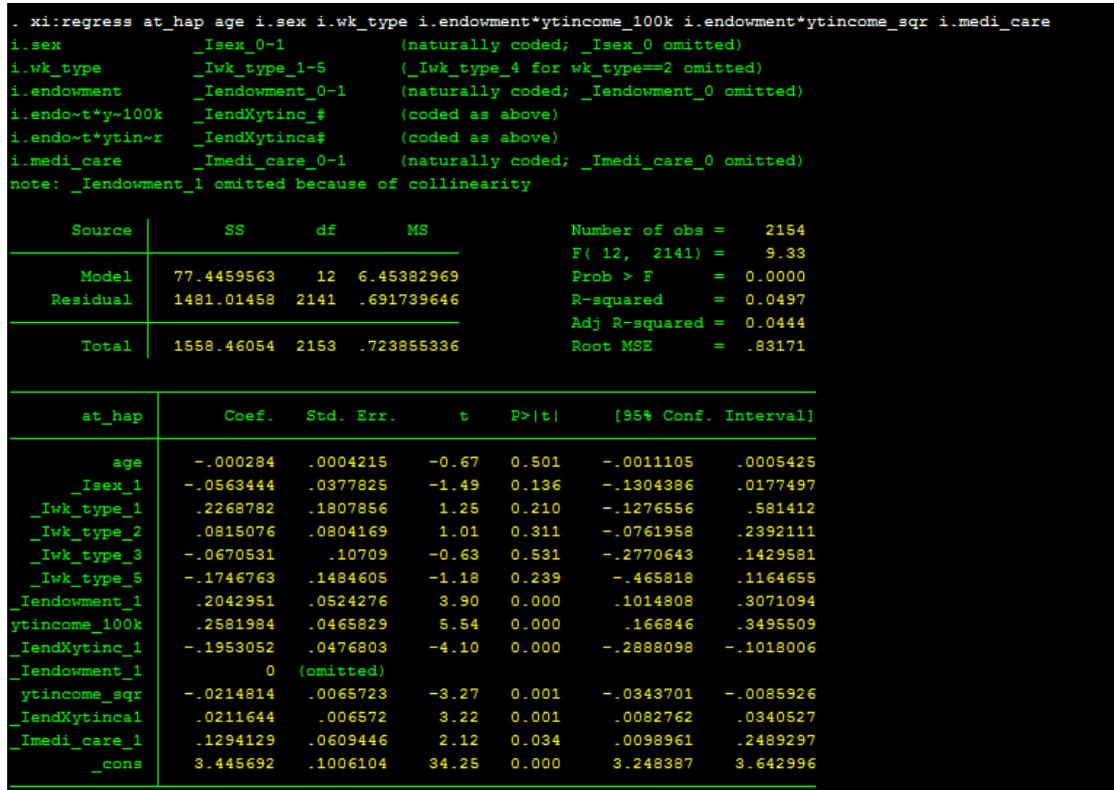


图 6

模型7考虑养了老保险和年收入一次项，养老保险和年收入二次项的交互项。相比之前没有考虑交互项的情况下，养老保险的显著性水平上升了。在1%的水平上，养老保险的统计检验显著。这就意味着有养老保险可以非常显著的提升老人满意度。其中养老保险和收入有较强的交互效应，收入高的人更有可能缴纳养老保险，主观幸福度高。可能是出于经济实力等因素，收入低的人有较少可能缴纳养老保险，主观幸福度。

以上的模型显示，有医疗保险和养老保险能显著地提升老人的主观幸福感。对于失独家庭来说，他们面临着心理（失去子女）和生活（失去子女未来的赡养可能，预期收入下降）的双重压力，缴纳医疗保险和养老保险的可能性。政府应当加强保险方面的补贴力度。至少保证养老保险、医疗保险的缴纳。在有能力的情况下，政府应适度提高失独老人退休后养老金金额。