

# 加拿大老年人社会工作的优势思考 与本土化反思

翟金秀

(山东大学马克思主义学院副教授 济南 250100)

**摘要:**人口老龄化是当今世界许多国家面临的一个突出的社会问题。我国已经步入老龄社会,但是我国现阶段针对老年人的社会工作方面的服务还远远不足,广阔的社会资源有待调动,而加拿大社会工作的优势和经验值得我们借鉴和学习。与西方发达国家在实现现代化、经济发达之后出现的老龄问题不同,中国刚刚进入小康社会就迎来了比发达国家更为突出的先老待富等老龄问题。通过对这个紧迫问题的反思,可以看到中国老年社会工作发展严重滞后的原因。学习借鉴加拿大老年人社会工作的成功经验,中国必须由国家、社会、集体、个人等多种力量共同参与,来提高老年人社会工作的发展程度。

**关键词:**老年人社会工作 本土化反思 社区管理

**中图分类号:** C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-0730(2011)01-0104-05

中国孔子的“老者安之”和孟子的“老吾老以及人之老”都表达了中国崇孝敬老的思想。老年人是值得关注的群体,一方面,中国是礼仪之邦,历来重视孝道,尊老、敬老、爱老是传统;另外,从人性的角度来看,生命的终极意义在人生的最后一站——老年这一时期有特别的意义,临终关怀与夕阳关怀是不可或缺的。

中国进入老龄社会的时间较晚,但从1970年开始也仅用了30年。老龄人口增长速度快于人口出生速度,20世纪后半期还呈现加速增长态势。从老龄人口总量的增加来看,60岁及以上老龄人口2000年达1.3亿,21世纪前半期将连续增加到3亿、4亿甚至更多,始终居世界第一位。<sup>[1]</sup>如何做好老年人的社会工作,提高老年人的生活质量是体现人文关怀的现代化社会共同面对的问题。

老年人的价值体现是指社会对老年人的尊重,对老年人价值的承认及对其生活、工作等提供

的条件。我国现阶段针对老年人的社会工作方面的服务还远远不足,广阔的社会资源有待调动,而加拿大社会工作的优势和经验是值得我们借鉴和学习的。

## 一、加拿大老年人社会工作服务的优势

加拿大的社会工作历史悠久,特别是老年人社会工作的发展程度很高,老年人社工服务具备很多优势。

### (一) 义工服务形成制度

加拿大的志愿服务活动起步早、规模大,社会效益好,已经成为加拿大加强对公民的道德教育和维护社会稳定的有效形式。参加志愿服务活动已成为广大公民的自觉行动,并且具有广泛的群众基础和良好的社会声誉,已逐渐步入组织化、规范化、制度化和系统化的轨道,形成了一套比较完

整的运作机制和国际惯例。

在加拿大,义工(Volunteer)是最常见的社会角色,比公共服务人员还要常见。加拿大人普遍都热衷于作为义工参加社会上的公益活动。慈善机构、医院、艺术中心、学校、社区服务组织和体育机构等,都欢迎义工。例如维多利亚市橡树湾养老院是一个有250张床位的养老机构,登记服务的义工多达125个。他们以社区为平台,在社会服务机构中进行登记,并按机构规定的时间,前来陪老人聊天、读报,或者以讲课等形式提供义务服务。<sup>[2]</sup>

### (二)私人人和宗教团体

在加拿大,虽然政府提供了重要的服务项目,但许多人仍愿意把家庭和教会作为最理想、舒适的服务资源。私人人和宗教团体承担了政府机构之外一些服务项目,补充政府服务的不足。他们经常得到政府机构的资助,同时通过社会募捐筹集款项。有些地区私人人和宗教性社会服务机构基本利用政府部门经费从事服务活动。许多加拿大教会组织投入社区活动,如为社区性公益活动提供办公场地,开办老年兴趣班、团体互助班等。加拿大妇女在社区慈善服务中发挥着越来越重要的作用。教会和中产阶级妇女群体希望解决本社区穷困居民面临的问题,许多妇女将照料其他穷苦穷人、老人和儿童作为自己家务工作的一种延伸,作为基督教徒应有的奉献。

### (三)慈善机构

慈善机构对从业人员有着特定的要求。慈善机构通常由专职管理者和志愿者两类人员组成,其内部结构运行像现代商业和事业机构一样存在复杂的模式,从策略规划、目标设计、资金开发与、管理、人力资源管理,到项目实施、伙伴合作、质量保证各个环节,都需要专职人员和志愿服务人员有很高的事业心和专业才干。具有良好素质的成员对慈善机构的管理与长期发展至关重要。所以,每一个成功的慈善机构均注重吸引合适的人员加入。

此外,成立于1987年的加拿大社会工作基金会(Canadian Social Work Foundation),为坚持社会工作实践与信仰的人提供资助,目的是促进并增强社会工作学习与实践,使大众了解社会工作者为

个人和社会福利事业所做的巨大贡献。

### (四)专业化要求严格的社会工作者

在加拿大,随着社会保障和福利性服务事业的发展,社会工作已经成为专门化职业领域。1939年加拿大只有4所大学设立社会工作专业;现在有28所大学设有社会工作学院或系,培养社会工作人员。社会工作专业的学生需要接受基础人文社会科学、社会工作专业知识、社会工作实用技巧和职业伦理道德方面的教育和训练。社会工作者需要丰富的法律、心理、护理知识和人际沟通技巧,掌握优化工作场所、实现任务目标的技能。在公共以及私人社会服务机构中出现了专业化的社会工作者,致力于老弱病残和有精神障碍者的护理和康复。安置机构、社区中心、老年人公寓和活动中心请社会工作者来协调、化解心理疾病和社会问题并帮助克服个人生活困难。社会规划部门、社区组织和工会也同样雇用社会工作者。

在加拿大,每个省都有专门的《社会工作师法》,各省政府都有一个相应的社会工作主管部门。社会工作者注册部则是根据《社会工作师法》由省政府的相应立法机关设立。

### (五)细致入微的社会福利性服务

社会和福利服务则侧重于解决个人具体的生活和感情需要,提供各种物质性和劳动型的服务,如由政府或私人团体开办的安置性公寓、寄宿中心、日托中心,以及家政料理、家庭送餐、咨询等以社区为基础的服务。这类针对个人需要的社会服务50年代以后在加拿大有了很大发展。政府最初通过资助教会和私人慈善团体提供社会福利性服务,后来便直接参与管理,并加大了各项投入。

许多老年人需要特殊照顾,一些地方设立大型老年中心,对老人提供长期住所和护理,并建立以社区为基础的小型护理网络,包括护理室、老人之家、上门送餐和家务方面的服务。在魁北克,通过地区性社区服务中心和邻里性社区服务中心为居民提供服务。加拿大在一般医疗保障外还建立了对心理疾病的服务计划,有些地区建立了社区性心理康复机构。

### (六)政府的分权管理与福利机构

根据加拿大宪法,社会性福利服务由省和地

区政府负责。有些省份将社会福利性服务部分委托给地方或市、镇政府承担。一些城市政府也提供财政支持,设立专门的服务项目。省市政府一般通过签订合同、提供经费的方式,将大量服务项目交由志愿性社区组织来作。联邦政府通过与省和地区政府签订分担服务的协定,鼓励开展社会福利性服务。联邦政府的《国家补助计划》(CAP)规定在许多服务项目上与省按 50:50 的比例分担经费开支。

从 20 世纪 70 年中期以来,加拿大社会工作受到最大影响的因素是联邦和省府相关经费的普遍缩减。第一,实行“非机构化”。减少社会福利机构的人员数量,避免增加机构设置。第二,推行社区照护。尽量在社区和家庭住舍内进行照管,避免对福利事业机构的过分依赖。第三,一些省份(阿尔伯塔等)除了经费支持外,政府部门尽量将社会福利服务的具体工作交由私人组织。

除了许多永久性服务设施外,加拿大各种非机构性社会福利服务(noninstitutional social and welfare services)也有了很大发展。社会服务中那些非商业性和非政府性的志愿者服务组织与协会,被称为“第三部门”(The Third Sector)。有名的民间性社会组织有“联合之路”(the United Way)、食品银行(Food Bank)等。“联合之路”是加拿大著名的公众性社会募捐团体,大多数城市中都有“联合之路”协会,常年举行募捐活动。这些活动是建立在社区基础上的,“联合之路”成员动员企业、邻居、社会公众捐款,所募资金分配给社会服务团体、志愿组织,用于本城市、本社区的社会服务项目。

#### (七)加拿大老人政府福利

加拿大常被称作是老人和儿童的天堂,那么老人享有的政府福利有哪些呢?以安大略省为例,老年人的政府福利主要有以下几种:CPP、OAS(老年金)、GIS(低保补助)、GAINS(安省低保)、ALLOWANCE(补助金)、CGA(政府年金)、IPB(国际养老金)。加拿大人退休后,养老问题由个人和政府双方保障,一般来说,收入由以下几项组成:1.个人方面的:一辈子的积蓄,各种投资的回报,免税的注册养老金(RRSP-Registered Retired Saving Plan)2.政府方面,通过加拿大养老金(CPP/QPP-Canadi-

an Pension Plan/Quebec Pension Plan)、老年金(OAS-Old Age Security)、老年金补贴(GIS-Guaranteed Income Supplement)、老年福利公寓等几个方面对收入较低的退休人士进行补贴。

加拿大的福利制度出发点很周到,比如考虑到很多妻子比丈夫长寿,寡居妇女除了养老金还可以申请寡居补贴。老年人可以享受“金卡”看病,住院、服务、手术等都免费。如果要配置助听器或轮椅,这些费用则由政府承担。至于参加公众活动,如看展览和体育比赛、参观植物园动物园,票价优惠或免费;坐 Skyerain(驾空列车)和公交车票价优惠;特别是 Skyerain 和公交车上有一种特殊装置,能够把轮椅和行动不便的人一起推进车厢内。而老年人和残疾人的轮椅在街上使用时,如果旁边无人陪伴,轮椅上就插着一面红旗,以警示汽车驾驶员和路上的行人注意礼让。

#### (八)优化服务的老年公寓

老年公寓是政府在各个行政区内为退休老人盖的公寓房。采用的是酒店式标间住房,里面分单人和双人房,配有卧室、厨房、洗漱室、小客厅和大阳台。有公用餐厅、会议室、健身房、娱乐室、小卖部及医疗室等。还配有专门的医护人员、工作人员和管理人员。老年公寓的生活带有半集体性质,许多活动都是有组织有计划安排,如出门旅游、看电影、听报告、听音乐会等。加拿大是全球社会保障体制最健全的国家之一,老年人可以享受很多福利待遇。加拿大法定退休年龄是 65 岁。凡在加拿大居住满 10 年的 65 岁公民和拥有永久居留权的居民,均可以每月领取由政府发给的约 1000 多加元的养老金。也可以从年轻时就为自己购买一些商业养老保险,这样到老年时期收入会更多一些。

为了帮助老年人尽可能长时间地独立生活,加拿大住房公司(CMHC)创建了一个为年长者改造房屋的项目(HASI)。适合以下条件的房东,可以向 HASI 项目申请资金补助:居住者至少年满 65 岁且日常生活有困难;他们的家庭总收入等于或低于所在地区的最低水平;老人居住的房子是他们永久的住所。他们申请资金补助,可以进行合理的房屋改造,如果需要费用更高的改造,年长者可以向 CMHC 的其它项目比如 RRAP 申请进一步的

补助。

在加拿大,还有志愿服务人员办的专为老弱病残送午餐的流动食堂。每天上午,志愿服务的饭店、菜馆、教堂的厨师们,按照预定的老年营养食谱准备午餐,然后由志愿服务人员利用午休时间,送到老年和病残人家中。流动食堂为解决老年群体的基本生活问题发挥了实实在在的作用。

## 二、中加对比后的本土化反思

加拿大这个高福利的发达国家在应对老龄社会发展方面有很多经验可以借鉴,但同时我们看到发达国家是在实现现代化、经济发达之后出现的老龄问题,先富后老,可是至今仍然感到老龄问题对经济社会的压力很大。中国刚刚进入小康社会就迎来了比发达国家更为突出的老龄问题,先老待富。通过对这个紧迫问题的反思,可以看到我国老年社会工作发展严重滞后的原因:

首先随着中国市场经济的发展、完善所引发的体制转轨和社会转型,老年人养老方式必将发生嬗变。在社会转型时期,家庭结构发生了巨大的变迁,传统的大家族家庭日益向小型化、核心化发展。而现代家庭的功能有所缩小,且不断让渡给社会,越来越多的社会成员的种种需求通过社会、市场购买等形式方得以实现。这些都严重冲击着家庭作为老年人主要养老力量及养老领域的赡养方式,不断瓦解着家庭养老的根基。

机构养老作为养老的另一个重要形式,因其能够满足老年人(尤其是高龄老人)需要时间长、强度大的照顾的现实需求,曾一度得到长足的发展。但受中国传统社会文化的局限和人们思想观念的束缚,中国老年人及其家庭对机构照顾持有很大的抵触心理,往往视其为最后或最无奈的选择;机构照顾在开展服务的过程中因其非人性化而备受争议,更使老年人望而却步。

第二,我国老年人福利政策法规体系的建设缺少配套和衔接。这不仅体现在老年福利政策法规体系的本身各个方面、各个环节、各个层面都缺少配套和衔接,也体现在老年福利政策和其他的经济社会发展政策发生矛盾、不协调甚至相悖的

现象。比如:院舍服务当中政府包办,导致资源分配不公和效率低下,这种体制性的障碍与国家改革大政方针相矛盾。尽管提出了政企分开、政市分开、政资政社分离的问题,但是现在很多养老服务机构,特别是在城市中,都是政府从办到管一揽子包起来。还有福利投入机制的偏向和市场经济公平竞争机制的矛盾也是非常突出的。国家办的老年人福利机构高耗低效问题非常突出。而社会力量举办的老年福利机构出资极其有限。<sup>[3]</sup>

第三,老年福利政策在执行过程中落实不到位或者根本不落实的情况也比较突出。国务院的文件有强制力,也有权威性,但是到地方后落实并不是很到位。这种执行过程中存在的问题影响了老年服务事业的发展。<sup>[4]</sup>

第四,现行的福利投入预算缺少公开透明和监督;城乡二元体制造成城乡福利体制的分割和巨大的差异;社会福利领域第三部门的作用很少体现;服务人员的专业社会工作者制度缺失等等,这些都使得我们老年社会福利、政策法律、法规体系的建设和健全有很长的路要走。

## 三、学习借鉴加拿大经验的启示

加拿大高福利条件下的老年人社会工作的很多经验值得我们学习和借鉴,结合本地的实际情况来看,我们的社会工作在很多方面是需要改善的。

(一)社区服务还需要细致化。结合地方的实际情况,调查老人的实际生活状况和收入水平、家庭成员状况,切实为他们解决燃眉之急,而不应该把老年人的社会工作形式化。要有实际的内容,提高信息服务的便捷程度,例如社区内的常用电话号码,医疗医药机构的信息等等。救护车服务的到位,包括费用减免等等。学习加拿大等发达国家的社区服务的经验,完善社区养老,扩展社区在老龄事业发展中的功能。

社区养老作用在于,首先目前空巢老人迅速增多,同时因工作压力大而无暇照顾老人的青年人比例越来越高,而老年人不愿离开自己的家庭和社区,因此,社区养老既靠近家庭又能够得到较

好的照料和服务。其次,社区直接面对千家万户,能够提高养老工作覆盖率。截至2009年12月底,济南市共有乡、镇、街道办事处129个,行政村1571个,居委会3257个。积极推进社区养老,是做好老龄事业的必然选择。最后,社区养老投资少、服务方式灵活,它可以用较小的成本来满足老年人的多种养老服务需求。<sup>[5]</sup>

(二)对于老年公寓的环境和设施,政府应该增大投入,同时引导慈善机构和社会资源更多地投入。关于养老服务机构和设施建设可探索市场化运营模式。建议研究调动社会力量参与养老福利服务的优惠政策和条件,吸引社会各界力量参与,鼓励以独资、合资、合作经营等形式,投资兴办养老机构,逐步形成以政府、集体为主导,股份制、民营等形式并存的服务主体多元化格局。

(三)福利制度还需更多地体现人性化。结合本地的实际情况,积极开展慈善捐助事业。尽快建立老年事业慈善捐助中心,强化宣传,鼓励、扶持社会各界关注老龄事业,接受并妥善使用国内外公司、企业、团体和个人的物质、现金等捐助,发展老龄公益事业,救助特困老人。

(四)医疗卫生改革仍需要深化,切实完善城乡老年人救助的途径。我们应该在加拿大社会工作启示下,寻找新途径、新方法。例如构建社区老年医疗保健服务体系。依托社区卫生机构,满足老年人就诊和康复保健的需要。建议每一社区医院、卫生所,都应配备专门的老年病专科医生,设立老年门诊和病床,条件较好的社区医院设立老年康复保健中心,达到老人小病不出社区、健康保健日常化的目标。

(五)社会资源的广泛调动。例如高校本科生的道德与社会理论的实践课程可以开设必要学时的义工实践课,既可以为学生提供接触了解社会的渠道,又能为社会弱势群体贡献力量。此外加大宣传力度,调动新闻报纸和电视媒体的参与。高效率使用社会捐助资金,通过奖励和报酬,发动更多的普通群众参与社会主义工活动,并大力宣传,营造“人人为我、我为人人”的社会互助和谐理念。

(六)发展和重视“社区照顾”(community

care)。加拿大普遍将社区照顾认同为“通过非制度性的方式对老人进行照料和安置”,重点置于“长期照顾”和“实际帮助”。社区非正式网络由家庭成员、亲朋好友、街坊邻舍等群体组成,正式社会服务机构包括政府、非政府的专业服务机构。与其它照顾方式比,社区照顾凸显人本主义价值诉求,强调不同的照顾资源的整合与配合,注重案主的参与性和选择权,倡导需求导向,最终以低廉的成本满足老年人的权利、尊严、需要、价值与人格等多元需求。

(七)多加注重老年人的生活质量,建立社区老年活动中心,满足老年人文体及精神需求。首先,让老年人在活动中心可以开展多种文化娱乐活动,诸如看电视、听音乐、打扑克、下象棋、读书看报、吹拉弹唱,增加生活乐趣。其次,完善体育锻炼设施设备,使老年人能进行适宜的体育活动,提高身体健康水平。第三,有条件的老人活动中心可以开设老人餐桌(食堂)。第四,结合社区年度计划,组织老年人开展团体活动。

综上所述,种种问题、迹象与事实均表明,养老必须社会化,即由国家、社会、集体、个人等多种力量共同参与来提高老年人社会工作的发展程度。学习借鉴加拿大老年人社会工作的成功经验,应从社会工作的视角出发,在观念、制度、服务等各个层面构建城市社区老年人社会支持系统。

注释:

[1]《中国城乡老年人口调查》,中国人口网 <http://chinapop.gov.cn>

[2]邵金华编著,《加拿大社会工作》,北京,中国社会科学出版社,2010年,第76页。

[3]见《济南市人口老龄化现状评估2009》。

[4]潘金洪主编,《政府养老定位研究》,北京,中国社会科学出版社,2009年,第217页。

[5]《于敏同志在全市老龄工作会议上的讲话》(2009年2月26日,济南)。

[6]闫青春,《开展养老服务需要注意的问题》,《中国社会导刊》(中国老龄)2007年第6期。

(责任编辑:羽林)