

单位养老服务模式:背景、现状与未来趋势

李学斌

摘要:本文首先分析了单位养老服务模式的历史背景及改革开放以来单位制度的变迁,接着分析了单位服务模式在服务对象、服务内容、资金来源和服务输送方面的特点,并阐述了这一模式的优势和不足,最后指出了这一模式的未来发展趋势,以期为我国养老服务的发展提供理论借鉴。

关键词:单位 养老服务模式 研究

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2013)03-0093-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2013.03.013

基金来源:中央高校基本科研业务费专项资金资助,南京理工大学自主科研专项计划《福利多元主义视角下的社区养老服务模式研究》(项目编号:2012YBXM045),并获得“江苏服务型政府建设研究基地(南京理工大学)开放基金项目资助”。

李学斌,南京理工大学人文与社会科学学院社会学系副教授,硕士生导师,社会学博士(南京,210094)。

单位曾是我国城市社会结构最重要的组成部分,尽管我国进行政治经济社会体制改革以来,单位体制受到重大冲击,发生了深刻变迁,但是仍有部分单位作为计划经济的遗产保持了传统单位的鲜明特色,表现在养老服务方面也形成了独具特色的单位服务模式,单位养老服务模式指依托大型国有企事业单位、党政机关对本单位离退休老年职工开展的社区养老服务。以往的养老服务研究大多忽视了依然存在并发挥着重要作用的单位对老年人的养老服务。本文通过对南京市事业单位和国有企业的实际调查,分析了单位养老服务模式的历史背景、特点、优势与不足及未来发展趋势。

一、单位养老服务模式的历史背景

单位养老服务莫基于我国计划经济时期的单位制,尽管单位制在改革开放后发生了深刻变化,但仍存在着单位养老服务模式。

(一)改革开放前的单位制

新中国成立后,我国在城市建立起了与计划经济相适应的单位体制。单位在经济基础上具有

公有制属性,在功能上具有政治动员、社会控制、社会保障和服务的多功能属性。在生活服务方面,自给自足,为职工提供多种服务,除了承担自身的本职专业工作外,还要为职工提供各种各样的生活福利,而社会服务的社会化程度却较低。在管理上是以行政手段为主导的“条块分割”的体制,每个单位都隶属于各自的上级单位,与所在基层社区组织没有紧密的隶属关系,纵向联系重于横向联系。

(二)改革开放以来,单位制度的变迁

随着20世纪80年代以来的改革开放,我国的单位制度也发生了重要变化,一方面国有单位的数量和就业人员在减少,另一方面单位的内涵也发生了深刻变化。这一变迁表现在:

1. 随着多种经济所有制的发展,非公有制在国民经济中所占比例不断提高,在非公有制部门就业的成员越来越多,以公有制为基础的传统单位在全社会中所占比例趋向下降。据《中国统计年鉴2008》,截止2007年底,江苏省按登记注册类型分,职工人数合计667.3万人,其中国有单位和城镇集体单位就业人员为301.6万人,占从业人员总人数的45.2%;而在其他类型单位工作的为376.1万人,占从业人员总人数的比例高达54.8%(国家统计局,2008)。可见,非公有制经济及其从业人员已在我国占据半壁江山,单位制已无法整合、控制全部城市社会成员。

2. 单位功能走向专一化。改革开放以来,伴随着社会经济体制的改革,“政社分开、企社分开、事社分开”成为趋势,单位后勤工作社会化改革的推进,大量不属于单位主营业务的社会功能被剥离给社会和市场,单位承办的医院、幼儿园、学校等纷纷转移给地方政府,住房制度从福利分房变为购买商品住房、从单位管理变为物业管理。单位功能从多元化向集中化转变,单位的社会保障和社会生活服务功能也开始向社会转移。

3. 单位与国家、与职工的关系发生改变,单位对国家和上级主管部门的依赖减弱,职工对单位的依赖减弱。尽管当前仍存在国家机关和国有大型企事业单位,尽管每个国有单位仍隶属于上级更大的单位,行政层级更高的单位又从属于国家,但是国家和单位的利益不再是完全一致的,单位与国家的关系已经发生了重大改变,通过下放权力,国家不再掌握单位发展的所有社会资源,上级主管单位虽然仍然拥有权力和控制相应资源,但是单位与上级主管部门不再是不分你我的统一的经济体,而是在经济上独立核算、自主经营的独立单元。单位与职工之间的关系也发生了重大变化,职工与单位不再是一种终身不变的凝固关系,而是一种基于契约的聘用制、合同制,无论是国有企事业单位,还是政府机关,职工可以自由辞职、调动,而单位也有辞退员工的权力,个人对单位的依赖性、服从性减弱,个体行为的自主性增强。特别是近年来我国事业单位人事制度改革,正逐步打破终身雇佣的铁饭碗制度,员工聘用制度推行范围继续扩大,全国事业单位签订聘用合同人员的比例达到90%。

(三)单位型社区的遗存与变迁

单位型社区是一种以单位职工聚居而形成的社区空间形态,与单位制度相比,更强调单位地理上的空间意义。传统的单位型社区是由于计划经济时期单位统一建房、福利分房制度的产物,伴随着20世纪90年代初我国城市开始实行住房商品化、私有化改革,福利分房制度的解体,住房商品化的大力推行,以单位职工及家属为聚居生活区的单位型社区日益减少,城市居民已从福利分房向货币购房转换,企事业单位自建住房越来越让位于房地产开发商开发经营,单位式住宅区越来越少,“家属院”日渐成为历史中的名词。但是目前不少计划经济时期形成的单位型社区仍有遗存,“2010年江苏省共有城乡社区21675个,自然形态看,全省有城市社区6031个,农村社区(村

委会)15644个。从居住类型看,全省有商品房社区3121个、老小区社区2763个、经济适用房社区256个、拆迁安置社区1189个、城中村社区787个、企事业单位社区976个(占城市社区的16%),纯农村社区12583个^①。”可见单位型社区仍有一定遗存,可称之为传统的单位型社区,它们的特点是占地面积广、社区以本单位职工及家属聚居为主、单位行政级别高、单位的社会服务功能仍很发达,单位办社会的现象仍很显著。这些单位在后勤服务社会化改革的过程中也剥离了一些社会服务职能,但仍承担着小区管理、离退休老人管理等职责。

还要注意到在住房商品化的过程中又出现了一些新型单位型社区。一些大型单位由于职工人数众多,单位经济效益较好,为了保证本单位职工的住房福利,单位集中统一向开发商购买大片商品房,以单位集资或补贴的形式以略低于市场的价格出售给职工,形成了新式的“商品房”单位型社区,只是在小区管理上已经改变为市场化的物业管理。特别是近年来国家大力推行保障型住房建设,许多大单位开始以低于市场价格的办法为本单位职工购房,从单位型社区的视角,可以将其视为单位型社区的另类回归。

笔者认为,应当正确认识单位型社区对于居民生活的积极作用。于文波等(2007)较好地总结了单位制社区作为社会空间单位的当代意义。从作为社会组织形式和居民互动网络的单位制社区来看:(1)单位制社区将居民业缘与地缘相结合,已经培育了丰富的社会资源,这种资源表现为居民社会网络和组织关系两方面。(2)单位制社区是真正意义上的混合社区,有利于不同阶层社会群体的整合。(3)符合居民的择居意愿。居民更愿意住在单位内或单位附近,居民更愿意选择和同事(认识的人)住在同一社区。从作为空间单位的社区意义来看:单位制社区有利于社区精神培育。作为空间单位的单位制社区在一定的地域空间中通过地缘与业缘相结合、居住与生产相临近、利害关系与感情关系相结合,培育了真正的地域社区。单位制社区还有利于缓解城市交通拥堵,降低交通能耗和减少空气污染。单位制社区的上述优势说明了单位制社区有其存在的合理性,在未来应当得到合理发展,而不是简单地削弱。

二、单位养老服务模式的特点

(一)服务对象的选择性

在服务对象维度上,笔者借鉴社会福利服务的相关理论,将服务对象的范围划分为选择性与普遍性。“选择性是指以特殊的个体或者群体为目标的服务。服务的群体并不是全部人口,而是根据一定的标准选择出来的。只有符合标准的人才能接受该服务(库少雄, Hobart A. Burch, 2006)。”单位养老服务以本单位离退休职工为主,服务对象具有选择性。从所调查的单位来看,单位开展的各项文体娱乐活动、卫生健康体检、组织旅游等都限于本单位退休职工参加,单位的老人活动中心也只面向本单位退休老人,不向社会老人开放。

(二)服务内容的多样性、差异性、政治性

单位养老服务在服务内容上丰富多样,以单位管理、文体活动为主,有的单位还承担入户探望及后事服务。对生病住院老人、经济困难老人及离休老干部、老红军等特殊老人,离退休处的工作人员在重阳节、春节等重大节日上门慰问看望,并定期打电话询问老人的安全情况。一些大单位

^①资料来源:江苏省民政厅,2010《关于我省城乡社区建设的调研报告》,南京(内部资源)。

仍然沿袭了“从生到死”、包揽职工一切的“单位办社会”特点,为去世老人提供丧葬服务。

在服务内容上还表现出机关事业单位与企业单位服务内容的差异性。

1. 国家机关、事业单位仍然从经济上负担本单位退休老年人的退休金、医药费、住房保障等,企业已实行的养老和医疗的社会保险。国家机关、事业单位能按时足额向退休老人发放离退休金。在单位医院看病按规定享受公费医疗,在南京市指定定点医院看病按规定报销医疗费,离休人员按100%报销医药费,退休人员按规定的公费自费比例报销医药费,过重阳节、国庆节、春节等年节时,单位发放实物或现金。而企业单位则由于已经实行社会化管理和服务,单位不再负担本单位退休老人的退休金和医疗费,退休金由南京市社保中心统一管理,由社区进行日常管理、验证、从银行领取,医药费由南京市医保中心按规定报销。

2. 机关事业单位开展的文体娱乐教育活动更为丰富,社会化管理的企业则较少开展此类服务活动。调查的事业单位都成立了各种文化娱乐组织,如书法协会、太极拳活动小组、体育协会等,让退休老人老有所乐,开办老年大学,使老有所教。国家机关、事业单位退休老年人的精神生活质量较高,由于大型机关事业单位退休老人文化水平高,很多老人退休前是教授、专家、领导干部等,其社会保障较完善,物质生活有保障,他们退休后得以实现老有所为、老有所乐、老有所教。而企业特别是小型企业的退休职工的文化娱乐服务较少,企业以生产经营为主,退休职工与单位的关联度较少,特别是近些年来企业为扩大场地规模,在生产经营中厂区迁往远离市区的经济开发区,生产区与生活区距离较远,使企业退休人员更加与单位疏离。

3. 单位养老服务在服务内容上还体现出政治色彩浓厚的特点。服务内容与国家关联密切。由于这些单位仍然属于国有部门、属于体制内组织,仍然存在着由国家到单位到个人的纵向整合机制,在老年管理和服务中仍能渗透着国家意志。因此在服务内容上也体现出与国家紧密关联的特点,学习党和政府的重要文件、开展党组织活动是服务的主要内容之一,使单位型老人即使在退休之后也仍然与国家保持着密切的关系,被较好地整合进国家体系当中,这在国家机关、事业单位表现得更为突出,党组织建设是重要的工作内容,向退休老人传达党的文件精神是一项重要工作。而其它非单位老人在退休后往往疏离于国家,回归于家庭和个人生活。即使有社区召集非单位老人开展老年人活动,但是由于社区与居民之间只是一种松散的组织关系,居民是否参与社区活动有很大的随意性和自主性,因此这些老人与国家政府的关系较为疏远。

但是单位并不负责老年人的生活照顾问题,当老年人生病卧床、无自理能力或者需要钟点工做家务时,均由老年人家庭自行解决。单位为健康老人提供丰富的休闲娱乐活动,但对生病尤其是那些长期卧病在床的老年人不提供生活照顾,因此属于非照顾型服务。

(三)资金来源的半公共性

资金来源是指由谁来支付提供社区养老服务过程中所耗用的资金。可分为政府财政支持的公共资金、政府与集体共同支持的半公共资金和完全自费的私人资金。机关事业单位对本单位退休老人管理和服务的资金部分由国家提供,部分依靠单位自筹经费,属于半公共资金。无论是工作经费、活动场地还是社会保障资金,除了上级主管机关拨款外,不足部分需要本单位内部解决。很多保障政策都是上级给政策,单位自筹经费消化执行。

(四)服务输送的单位化

单位在服务输送中居核心地位。在单位养老服务模式中,从出资者来看,由政府与单位共同出资。从提供者来看,由单位提供日常管理、文娱活动、政治学习、特殊老人慰问、后事服务等多项

服务。从受益者来看,本单位退休老人是直接受益者。从监督者来看,由上级主管部门监督其工作表现。在监督管理上,单位老年服务工作带有计划经济的特点,具有双重管理的特点,一方面属地管理,另一方面由上级主管部门管理,但与上级主管部门联系更为紧密,与所在市、区政府联系较少。

三、单位养老服务模式的优势和不足

(一)单位服务模式的优势

1. 本单位职工与社区居民合二为一,业缘关系与地缘关系相重合。退休老年人毗邻而居,既是同事、又是邻居,彼此熟悉程度高,属于熟人社会,没有商品房社区居民中间常见的陌生冷漠感。他们基本属于同一社会阶层,作为同一单位的职工或家属,具有高度的同质性,彼此之间的联系也较多,老年人之间的认同程度较高、安全感强,便于老年人的社会交往和组织开展各种活动,有助于消解城市社会中普遍存在的邻里关系疏离现象,减轻老年人晚年生活的孤独寂寞和不安全感。但伴随商品房制度的广泛推行,一些单位不再为年青职工建房或集资购房,单位型社区不复存在。

2. 单位服务模式有助于满足退休老人对单位的归属感,提升老年人的价值感。老职工在职期间,把毕生的精力和心血都投入在工作上,对单位和自己的同事、职业有很深的情感依恋,单位开展的服务使退休老人虽然脱离了原工作岗位,但仍继续与单位之间、同事之间有关联,满足了老人的情感需求。尽管改革开放后人们终身供职于某一个工作单位的情况已比较少见,但是在人生的职业生涯中,中年以后基本都长期稳定在一个工作单位,形成与单位之间的情感依恋关系。在退休人员社会化管理和服务中,不应抛弃单位服务的优势,不应切断老年人与原有单位企业的联系,应使老年人同时享受到单位和社区的关心和服务。

3. 单位服务模式有助于克服契约失效现象。由营利组织提供养老服务可能会由于私人所有者的趋利性而出现契约失灵现象。“契约失效是经济活动中的一个重要概念。当服务的购买者或消费者因为服务本身的性质过于复杂或其效果显现过于漫长而缺乏足够的信息来评估服务的质与量时,供需双方从交易初始便处于不平等的地位。服务的提供者若由营利性企业提供,就有可能发生营利企业利用自己在信息不对称关系中的优势地位而以次充好,以少充多,欺骗消费者,谋求自身利润的最大化。”(李鸥,2007)。由于国有单位本身具有非营利性、公益性特征,不以营利为组织活动的宗旨,所调查的事业单位在为本单位老年人提供各种服务时基本为无偿或低偿,如为老人开展健康讲座、开办老年大学课程,都邀请在南京市有一定造诣的专家授课,保证了服务质量和水平。

(二)单位服务模式的不足

1. 服务覆盖面狭窄。单位服务模式不能满足无单位老人,如企业破产的退休老人、低保老人、外地投奔子女的老人的需求,也不能满足经济效益差的事业单位和部分困难地区的机关事业单位的老人的需求。20世纪90年代后,大批国有和集体企业破产、转制,单位已无法满足职工的生存需要,遑论社区老年服务,企业退休职工唯有转向社区化管理和服务,企业退休老人基本实现了从“单位人”向“社区人”的转变。由于改革开放后社会流动的大大增加,很多农村青年及中小城市青

年离开家乡离开父母到大城市就业工作,父母为了方便照顾孙辈或者子女为了便于照顾老人,父母常常投奔到子女工作的城市,形成子女流动引致的老人流动,出现“漂族”老人。这些老人显然既无法享受原单位提供的服务也无法享受居住区单位提供的服务。这种模式也无法满足小单位的退休老人,这些单位不具备大单位完整、规范的管理组织机构和强大的经济能力,基本属于中小企事业单位,企业老年人退休后实行社会化管理。

从某种程度上,单位服务模式仍然是一种纵向封闭式服务模式。尽管我国社区建设提出资源共享、共驻共建的原则,号召充分调动社区内机关、团体、部队、企业事业组织等一切力量广泛参与社区建设,最大限度地实现社区资源的共有、共享,营造共驻社区、共建社区的良好氛围,但是由于资源的单位所有及单位的纵向管辖机制,地方政府部门难以协调驻区单位,同时单位出于安全、成本等因素的考虑,单位内部资源仍难以向社会开放。单位养老服务难以惠及本单位外的社区老人,单位资源的封闭性比较强,资源难以被其他社会老人共享。

2. 服务内容不专业。单位离退休部门的工作人员不具备专业的为老服务知识和能力,而且他们的工作对象只是关注身体健康的老年人,对重病、卧床等特殊老人则无能为力。单位离退休处的工作人员在知识层次和知识结构方面并非专业的养老服务专业人才,多数为从其他各个部门转入离退休工作的,缺少专业人才。对残疾、生病的老人,工作人员可以前往探望,但不可能天天照顾,只能是重点慰问。离退休人员中呈现出一些新情况,高龄、多病、身边无子女、行动不便、孤寡老人、空巢家庭等问题增多。说明单位型服务模式无法为老年人提供长期照顾性质的服务,在养老服务的专业化建设方面仍需提高,这是其提供老人服务的不足之处。

3. 单位对养老服务的重视程度不够。对离退休老人的管理服务并非本单位的主要业务,难以引起单位的高度重视。所调查的个案单位有的为高等院校、有的为科研院所,有的为国有企业,各个单位都有自己的工作重点,离退休老人工作只能放在相对次要的位置。如调查中某国有企业主管谈到:“企业的主要目标不在退休职工服务方面,主要是搞生产经营。”

四、单位养老服务模式的发展趋势

(一)单位这一组织形态仍将长期存在,单位养老服务模式也有其存在的意义和价值

从未来发展趋势看,以大型国家机关、国有企事业单位为代表的单位组织形式仍将存在,建立在国有制基础上的单位老年服务也将继续存在。“即便在经济与社会迅速发展的今天,一些掌握着国家命脉的经济组织和大型企业仍然是国家所有;行使着国家权力和统治的社会组织仍然是国家所有;‘支部建在连上’仍然是这种组织社会结构的重要组成部分,党在这些组织中发挥着举足轻重的作用;单位组织的一些特征仍然左右着这些组织的行为及其行为取向,那么,就不可能不承认‘单位’仍然是今天中国社会的一种基本结构。”(李汉林,2008)。单位作为我国城市社会结构的构成部分之一,它将与非单位组织共同构成城市的社会结构。在商品房开发中,为本单位职工聚居生活而购买的单位型社区也将存在,为本单位老人开展社区养老服务的单位服务模式也会有其存在的意义和价值。

(二)单位退休职工的经济保障应当社会化,但可以保留单位养老服务的优势,建立单位与社区相互合作、共同管理和服务于单位退休职工的机制

从长远看,政府机关事业单位退休人员的经济保障可以实行社会化改革,但是由单位为退休老人提供管理和服务仍有其独特优势。目前我国的企业已经在养老、失业和医疗方面进入到社会保障体系,但是国家机关、部分事业单位的社会保障体系还未建立,实行的是职工个人无须缴费的公费医疗和退休金制度。而随着人口的老龄化加剧,机关事业单位的养老、医疗负担越来越沉重,必然要求进行社会保障制度改革。目前行政事业单位退休职工退休金的发放、医疗保障及其他管理服务仍然由各单位自行负责,不利于执行统一的退休标准。应建立覆盖全社会的行政事业养老保险基金,将机关事业单位退休人员的退休金发放纳入统一管理的轨道,既有利于保障退休人员的权益,也有利于各行政事业单位减轻负担和社会保障机制的建立和完善。

自2003年以来,政府多次提出要积极探索机关和事业单位社会保障制度改革。2009年由山西、上海、浙江、广东、重庆等5个省市率先开展事业单位工作人员养老保险制度改革试点工作。2010年北京市45万名区县级公费医疗人员全部纳入医保。南京市出台《南京市事业单位养老保险实施办法》规定,自2012年1月1日起,南京市事业单位的所有编制内职工都应当参加事业单位养老保险。这些实践探索说明政府的政策导向倾向于使事业单位职工与企业职工实行统一的社会保障和养老服务管理制度,这将对单位养老服务模式产生重要影响。

笔者的上述调查表明,通过单位对退休老年人进行管理和服务有其特有优势,不应将退休职工完全推向社会,而应在经济保障上实行社会化管理、在老年人服务上建立单位与社区相互合作、共同管理、服务退休职工的机制。

(三)单位养老服务模式不是要回归到计划经济时期的“单位办社会”,而是单位提供了一种职工福利

单位养老服务模式并非要使单位回归到功能多元化的计划经济时代、回归到“单位办社会”的老路,而是将这种服务作为一种职工福利,作为一种激励机制,发挥其服务老年人的优势,这种福利服务不是单位的包袱,而是凝聚职工人心、建立员工对职业团体心理归属感的凝聚力量,是提升单位软实力的一种表现,使老年人通过加强对单位的归属感,继续保持与社会、他人的联系,避免个人退休生活的孤独、疏离,同时对于在职职工也是一种精神安慰和鼓励,有利于单位精神文明建设。如果单位与职工的联系仅仅剩下单一的经济雇佣关系,仅仅成为一种谋生的场所,这种职业团体一定是人际冷淡的、人员流动和不稳定的,这既不利于单位职工凝聚力的提升,也不利于职工的幸福安全感的建立。

(四)单位退休职工实现社会化管理和服务的目标任重而道远

在实际运作中,由于大型单位职工退休人数多、规模大,本身需要专职工作人员,单位与地方政府之间存在利益纷争和博弈,真正实现社会化管理和服务还须经过较长时间。以事业单位为例,不同的事业单位虽然名义上是国家统一所有,实际上是分级所有、分级管理,由不同层级的政府、不同部委所有和管理,实行社会化管理和服务实质上是单位与地方政府之间的利益博弈。在很多地方,当单位资源撤出退休老人管理和服务后,社区从政府获得的资源十分有限,自身发展的资源不足,单位与社区相互独立,社区无法再使用单位的设施、场所,使得社区为老服务水平下降。单位实行退休老人社会化管理和服务(实际是向地方政府移交)的道路将是长期的过程。

由于单位职工更熟悉了解本单位、单位更了解本单位老人,与退休职工之间有着天然的业缘纽带,因此保留单位服务模式具有一定的合理性。但应加以改革,对单位附属养老服务设施有序地向当地社区老人开放,增加服务的覆盖范围、增加服务设施的利用效率,

(上接第99页)

对单位养老服务工作人员进行专业化培训,增强其服务管理老年人的能力。

五、结 论

本研究认为,在新的历史条件下,单位养老服务模式对于保障单位退休老年人的晚年生活仍发挥着重要作用,具有其特有优势,当然也存在着内在的不足和缺陷。在养老服务实践中,应注重发挥单位养老服务的现有优势,同时,与社会养老机构、街道社区建立起相互合作、功能互补的关系,弥补单位养老服务的不足。未来发展中,在经济保障方面逐步实行社会化管理,在养老服务方面建立单位与社区相互合作、共同管理、服务退休老人的机制,使单位老年人健康幸福地安度晚年。

[参考文献]

- [1] 国家统计局,2008,《中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社。
- [2] 库少雄 Horbart A. Burch,2006《社会福利政策分析与选择》,武汉:华中科技大学出版社。
- [3] 李汉林,2008,《改革与单位制度的变迁》,《中国社会变迁30年》李强主编,北京:社会科学文献出版社。
- [4] 李鸥,2007,《事业单位改革与管理》,天津:天津大学出版社。
- [5] 于文波、王竹、孟海宁,2007,《中国的“单位制社区”vs 美国的TOD社区》,《城市规划》第5期。

编辑/汪鸿波