

社会治理背景下的老年群体管理

◇ 陆杰华 刘柯琪

老年群体是现阶段社会治理亟待关注的一个特殊群体

2013年11月12日,党的十八届三中全会讨论并通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),这个里程碑式的文件首次提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

毋庸置疑,社会治理是国家治理体系的一个重要环节。社会治理是由执政党领导的,政府、社会组织等多元治理主体共同参与,针对社会公共事务进行的治理活动。《决定》进一步指出,改进社会治理方式,重点在于四个“坚持”。第一是坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动;第二是坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾;第三是坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题;第四是坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。

社会治理的核心理念是在治理主体上强调多方参与,共同对社

会公共事务进行治理。社会公共事务则是指涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的事务。现阶段,诸如流动人口、老年群体、农村留守人群等特殊群体需要应用社会治理的理念及其相关措施加以特别关注,其中老年群体是现阶段社会治理亟待关注的一个特殊群体。

随着人口老龄化程度不断加深,近年来涉老群体问题在我国越来越频发。我国于2000年正式进入老龄型社会,并且我国的老龄化发展态势呈现出规模超大、速度超快、抚养比高等“中国特色”。事实上,人口“又多又老”将成为贯穿我国21世纪始终的新的基本国情。

在这个快速老龄化时期,我国老龄人口规模及其比例在快速增长。截至2016年,我国60岁以上老年人口为2.3亿,占总人口的16.7%,在历史上第一次老年人口规模超过0-14岁少儿人口规模。如此庞大的老年人口,形成了庞大的老年群体,该群体既有“老龄”这个总的特征,其内部又能细分为不同群体,老年群体因此具有多样性的鲜明特征。从数量上看,目前老年群体占到全国的总人口的16.7%,并且未来还将持续增长,老年人是社会的重要组成部分,预计2020年之后老年人口占总人口的比重将超过20%;从文化传统上看,中国人拥有尊老敬老的传统美德。因此,善于应用社会治理的新思维推进老龄事业发展、加强老年群体管理是现阶段乃至今后很长一段时间的重要

议题。

当前,我国正处于社会结构转型、全面深化改革和全面建成小康社会的关键时期,经济增长进入新常态,社会治理凸显新特征,科技创新取得新突破,人口老龄化呈现新特点。当前,涉老群体存在着一些较为突出的问题,在社会治理的新形势之下,涉老群体因其规模庞大、构成复杂且增长速度快已成为社会治理的一个重大课题,涉老群体问题亟待解决。

强化涉老群体的社会治理对于全面建成小康社会,创新社会治理具有重要意义。党的十八大以来,党中央对老龄工作高度重视,党的十八届五中全会公报指出:要积极开展应对人口老龄化行动。习近平总书记在2016年2月对养老工作做出最新批示,并特别强调:有效应对我国人口老龄化,事关国家发展全局,事关亿万百姓福祉。要立足当前、着眼长远,加强顶层设计,完善生育、就业、养老等重大政策和制度,做到及时应对、科学应对、综合应对。与此同时,中共中央政治局第32次集体学习的精神也强调,坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动相结合,坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合,坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合,努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇,努力满足老年人日益增长的物质文化需求,推动老龄事业全面协调可持续发展。这些指示和

精神都充分说明了党和政府始终心系老龄工作，解决好涉老群体问题对于全面建成小康社会，顺利实现“两个一百年”奋斗目标具有重要的意义。

涉老群体问题作为老龄工作的重要组成部分，其问题解决对于构建和谐社会具有重要的现实意义。从总体上看，我国拥有全世界最庞大的老年群体，其数量之大足以影响整个社会的稳定和发展。因此，要解决涉老群体问题，引导老年群体往有利于我国社会稳定的方向发展，让老年人为社会的发展带来活力，实现“老有所为”。从老年群体来看，解决好涉老群体问题，帮助老年人形成积极有益的群体组织，可以为老年人安享晚年提供一个良好的归宿，有助于形成符合社会主义核心价值观的老年社会组织，还可满足老年人自我实现的需求。从老年人个体来看，解决好涉老群体问题，能够让老年人在权益保障、心理健康、人文关怀等多方面获得提升，满足老年人的物质精神需要，让每个老年人都能够颐养天年。

因此，解决涉老问题在理论和现实层面上都具有重要的意义，做好该项工作将为我国应对人口老龄化，增强社会发展活力提供重要支撑。

现阶段我国老年群体管理面临的突出问题

在人口老龄化不可逆转的新形势下，我国一直积极开展老龄工作。在各级政府和社会多方力量的参与之下，我国老龄工作已经取得了明显的进展，但是仍存在着诸多薄弱环节，尤其是在当前创新社会

治理的背景之下，涉老群体问题逐渐凸显，成为社会治理不可忽视的重大社会问题。我们认为，当前我国涉老群体问题主要包括以下几点：

第一，老年弱势群体权益保障问题亟待高度关注。伴随年龄增高，老年人身体机能逐渐衰老，成为社会的一个弱势群体。老年人在公共安全事件中更容易受到侵权或伤害，其合法权益也更容易受到侵害。老年人都曾为我们国家和社会的发展做出了贡献，且我国自古就有尊老敬老的传统美德，因此我们在老龄化新形势下应当高度重视对老年人合法权益的保护，尤其是老年人中的弱势群体，如高龄老人、独居老人、老年残疾人、生活困难者、失独老人等。与此同时，目前一些地方涉老侵权和犯罪案件存在上升趋势，客观上也要求我国在进一步加强和完善公共安全体系过程中，将老年群体作为重点服务对象。

第二，老龄化的新常态与老年群众组织发展不协调。人口老龄化是人口发展的一个新常态，伴随老年人口数量的快速增长，我国老年群众组织数量也快速增加。社会组织是在改革开放新时期出现的一种组织形式，其作为一种组织平台，能够作为政府行政管理和群众自治的桥梁和纽带，增强社会的自治功能，同时其能作为群众参与社会治理的载体，有效促进人民群众参与社会管理和公共服务，实现社会良性治理。据不完全统计，全国各类老年群众组织有40多万个，各地的老年群众组织都获得了一定的发展。不过，必须清醒认识到，由于缺乏规范引导，老年群众组织基本处于无序发展状态，且各地老年群众组织发展不均衡，农村老年群

众组织发展是明显的短板。此外，大部分老年组织都存在缺乏活动平台、组织凝聚力低、缺乏政策资金支持等问题，导致老年群体组织自我管理、自我服务、自我教育、自我监督等作用无法充分发挥。

第三，社会发展进程中老年人口边缘化问题不容忽视。伴随人口老龄化和城镇化快速发展，随子女迁移城镇的老年人口数量也呈现增加的态势，这些老年人口失去原先的熟人社会网络，进入陌生的城市社会，老年人的社会角色难以转变，导致他们难以融入当地的社会服务与管理网络，存在被边缘化的倾向。同时，我国正处于快速社会经济发展时期，以互联网技术为代表的高科技正快速改变着我们的社会，人们不得不接受一些新兴事物。在这个过程中，老年人受身体机能、生活习惯等影响，一时难以像年青人那样快速学习和接受新事物，就会产生驱离感和剥夺感，进而出现边缘化现象。

第四，老年人社会参与渠道单一直接影响其获得感。在我国以经济建设为中心的社会经济背景下，全社会对老年事务有所忽视，虽然我国一直在积极开展养老工作，但是这部分工作更加侧重于老年人衣、食、住等基本生活需求方面，对于老年人的社会需求涉及不深，特别是退休后老年人社会参与关注明显不够。这就导致了老年人社会参与的渠道狭窄、单一，使老年人产生“报国无门”的无奈感，既不利于老年人的身心健康，也不利于实现“老有所为”，更不利于其获得感的提升。随着老年人群体规模越来越大，老年群体作为社会的重要组成部分，需要积极进行形式多

样的社会参与。

第五，部分老年群体中的反社会行为值得高度重视。随着老年人居住安排日益独居化、空巢化，部分老年人成为长期脱离单位、脱离家庭和子女的松散群体，越来越游离于社会治理之外，这些老年人脱离组织，由原先的“单位人”成为现在的“社会人”，成为老龄化新形势下社会治理体系的一个薄弱环节。薄弱的社会治理也导致了部分老年人参加封建迷信活动和邪教活动，参与上访、缠访、抢购、集会、造谣等非组织活动。这些宗教迷信活动和非组织活动严重危害老年人身心健康，动摇社会稳定的基础。同时，一些地区老年人犯罪事件时有发生，已构成社会发展的不稳定因素。

社会治理背景下老年群体管理的主要政策框架

随着人口老龄化程度加重，涉老群体问题逐渐展现了其对社会和老年人的极大危害，这要求我们必须探索老龄化加速背景下涉老群体问题的解决新途径。根据前面梳理的涉老群体的主要问题，我们提出的政策建议包括如下几个方面：

第一，加强制度建设，全面保障老年人合法权益。老年人作为社会的弱势群体，需要格外被关注。为了保障老年人的合法权益，一是要坚持贯彻重新修订《老年法》的基本内容，不断完善涉老法律法规体系，为保障老年人权益提供法制基础；二是要重点照顾特殊人群，对于孤寡老人、低保五保户、生活困难者、失独老年人等特殊群体，各级政府都应该重点照顾，保障他

们的合法权益不受侵害，并给予其适当的政策倾斜；三是要完善司法维权体系，依法处理老年侵权事件，为老年人群体提供司法保障，让他们切身感受到社会的公平公正。

第二，发展与壮大老年社会组织，通过管理促进其健康发展。老年社会组织目前存在着发展不平衡、发展水平低、农村地区发育慢等突出问题，使得老年社会组织自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的作用得不到充分发挥。究其原因，老年社会组织的发展既需要政策资金支持，也需要政府的有效监管，但是目前的老年社会组织同时缺乏上述二者。因此发展和壮大老年社会组织，一是要进一步加大政府对社会组织的支持力度，促进社会组织的大发展，从财政、政策等方面支持老年社会组织发展；二是政府要转变职能，将涉及老年人的公共服务部分转移给老年社会组织，着力构建服务型政府；三是政府要加强对老年社会组织的监督，使其进一步规范化和专业化，促进老年社会组织健康发展。

第三，提升对老年群体的社会服务水平和质量，推进老年人再社会化。老年人边缘化的主要原因在于老年人面对新的生活环境、新的文化出现了不适应，无法融入周边环境，开展正常的日常活动，从而出现了边缘化现象。面对这种情况，政府和整个社会要帮助老年人进行再社会化，重新学习社会的价值观和行为规范，适应新的社会环境。为此，政府应该加大养老服务的投入，为养老服务提供良好的政策、资金环境，同时基层政府和社区组织要为老年社会服务提供保

障；社会各界要加大对老年人群体的关注，在社会上形成尊老爱老的良好风气。

第四，进一步拓展老年人社会参与的渠道，增强其社会责任感。要不断完善社会主义民主政治，重视基层民众自治组织的作用，吸纳老年人参与基层民主自治，提升老年人社会参与程度。要重视培养社区老年居民意见领袖，发挥其在社区事务中的带头作用，引领社区老年人参与解决社区事务，提升其社会责任感。与此同时，政府要构建服务型政府，在涉老事务、社区工作方面简政放权，给予老年人群社会参与更多的活动空间，并且加强对基层政权组织、居民自治组织、老年社会组织的监督和管理，依法保障老年人社会参与的合法权益。此外，政府还可开展多种志愿活动，积极发展老年志愿者，发挥老年志愿者在治安、交通等方面的作用，让老年人获得“用武之地”。

第五，多措并举全面提升老年人的精神文化生活。各级政府可以依托老年社会组织，为老年人提供形式多样、内容丰富的活动，满足老年人的精神文化需求。老年人长期脱离群体，游离于社会组织之外，成为社会管理的薄弱环节。面对这种情况，我们应该重建老年人与群体之间的纽带，让老年人重新回到组织的怀抱。同时，部分老年人参加宗教迷信活动也反映了老年人精神生活匮乏的现状。老年社会组织正好可以发挥作用，帮助解决老年人管理问题。因此，政府可以以老年社会组织为依托，在提供各种服务的同时对老年人进行有效管理，实现一举多得。

作者单位：北京大学社会学系