

# 我国老年人群体的多标志特征 及相关政策构建

——基于北京市老年残疾人视角

姚 远

(中国人民大学 社会与人口学院, 北京 100872)

**摘 要:** 本文以北京市老年残疾人为例, 说明我国老年残疾人具有年龄、残障、性别等多种标志。多标志的特点反映出老年残疾人的跨群体或多群体的需求, 而目前单群体的社会政策无法满足多标志群体的叠加需求。为此, 本文提出社会政策建立多标志视角的接受原则、延伸原则、重点原则和交融原则, 并对老年人法、残疾人法和妇女法的多标志视角扩展提出条文方面的具体建议。

**关键词:** 老年人; 残疾; 多标志; 政策

**中图分类号:** C913.69    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-4149(2009)02-0070-05

## Multi-marke Characteristics of the Elderly and Related Policy Structure: From the perspective of the elderly with disabilities in Beijing

YAO Yuan

(Social and Population College, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Taking the elderly with disabilities in Beijing as example, the paper states that the elderly with disabilities in China has manifold identifications including age, physical disabilities and gender etc. The multi-identification demonstrates the cross-group or multi-group demand of the elderly with disabilities; however the current single group social policy fails to meet the superposed demand of multi-identification group. Therefore, it is proposed that social policy should establish principles of acceptance, extension, priority and integration based on the perspective of multi-identification, concrete proposals on improvement of laws on senior citizens, the handicapped and women are also put forward in the paper.

**Keywords:** the elderly; handicapped; multi-identification; policy

我国老年人问题是复杂的, 一个重要原因是老年人群体具有多标志的特征。因此, 在分析老年人问题和构建相关政策的时候, 能否考虑到老年人群体的这个特征, 既影响到我们对老年人问题的认识, 也关系到已有政策实施的预期效应问题。鉴于数据的限制, 本研究采用

老年残疾人视角, 即通过对北京市老年残疾人群体多标志特征的分析说明我国老年人问题。

一、多标志是我国老年残疾人群体的重要特征之一

标志是指事物具有的某种特征或表明这种

收稿日期: 2008-08-28

基金项目: 中国人民大学残疾人事业发展研究院曾宪梓助残研究基金资助(2008cdiB06)。

作者简介: 姚远(1949-), 河南淅川人, 中国人民大学社会与人口学院副院长, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为社会老年学和人口社会学。

特征的记号<sup>①</sup>。对于老年残疾人群体来说,标志可以从多个角度进行划分。比如年龄、性别等的生物性标志,残障类型和程度的身体性标志,文化水平、职业背景等的社会性标志,经济收入、贫富状态等的经济性标志,观念意识、生活方式等的文化性标志等。

根据已有资料,本研究将重点置于老年残疾人群体的生物性和身体性标志,即年龄+残障,并适当地增加性别标志。之所以选择这类标志,是因为这些标志是不可逆的,而且具有这些标志的人口群体,常常被淹没在单标志群体之中,其特殊需求在政策上易被忽视,成为边缘人口,从而构成相关政策的盲点。

第二次全国残疾人抽样调查北京市主要数据公报和本文对相关数据的分析表明<sup>②</sup>,多标志是我国老年残疾人群体的主要特征之一。

第一,具有老年和残障标志的老年残疾人在残疾人和老年人群中比例高、规模大。

公报显示,北京市共调查了26670户、74795人。其中,确定视力、听力、言语、肢体、智力、精神和多重残疾的有4852人。在残疾人中,60岁及以上的老年残疾人有2999人,占残疾人总数的61.81%,高出全国老年残疾人平均水平(53.24%)近10个百分点。以公报推算的北京市残疾人99.9万计算,北京市老年残疾人有61.7万人。2006年北京市老年残疾人占残疾人总量的比例比1987年上升了12个百分点,老年残疾人总规模增加了41万人。

数据表明,在北京市老年人口中,每4个老年人中就有1个是老年残疾人。在北京市残疾人口中,老年残疾人家庭户占残疾人家庭户的64%,老年残疾人占新增残疾人总数的70%;城市和乡村老年残疾人分别占城、乡老年人总量的21%和30%,农村老年残疾人的比例比城市高出9个百分点。

第二,具有年龄、残障、性别标志的老年女性残疾人在残疾人群体中的比例和规模均超

过老年男性残疾人。

数据分析显示,在北京市调查的2999名老年残疾人中,男性有1376人(45.88%),女性1623人(54.12%),性别比为85(以女性为100)。老年女性残疾人占老年残疾人比例高出老年男性残疾人近10个百分点。

以北京市主要数据公报公布的残疾人总数推算,在北京市61.7万老年残疾人口中,男性为28.3万人,女性为33.4万人,后者超过前者5万多人。

从以上分析可以看出,无论是比例上还是规模上,具有两种标志的老年残疾人或具有三种标志的老年女性残疾人,均在相应的人口群体中占有大多数。换句话说,多标志确实是老年残疾人群体的主要特征之一。

## 二、老年残疾人群体的多标志需求

老年残疾人作为一个多标志群体,其需求也是多方面多角度的。也就是说,老年残疾人群体的需求,既包括残疾人的需求,也包括老年人的需求。这两类需求既有区别,也有交叉和共存,有时更多地表现为后者<sup>③</sup>。

在全国第二次残疾人抽样调查问卷中设计了十二项需求,可以归纳为生命性需求、生存性需求和发展性需求等三大类。生命性需求包括医疗服务与救助、辅助器具、康复训练与服务等,生存性需求包括贫困残疾人救助与扶持、生活服务、就业安置或扶持、法律援助与服务等,发展性需求包括无障碍设施、信息无障碍、文化服务、教育费用补助或减免、职业教育与培训等。

数据分析显示,在十二项需求中,老年残疾人的前五位需求依次是医疗服务与救助、辅助器具、贫困残疾人救助与扶持、康复训练与服务、生活服务<sup>④</sup>。按照前面的分类,老年残疾人的前五位需求中包括了生命性需求和生存性需求,但生命性需求的色彩稍浓一些,在五项目中占有三项(第六项是无障碍设施)。如果

① 本节数据来源于《公报》和对北京市第二次全国残疾人抽样调查原始数据的分析。

② 老年残疾人作为残疾人的需求和作为老年人的需求有时是很难严格区分的。比如,生活照料,无论是残疾人还是老年人,都是需要的;精神寂寞,常常很难区分是残障引起还是高龄引起。但为了说明老年残疾人需求的多标志特征,本文将残疾人的需求侧重在康复方面,老年人的需求侧重在养老方面。

③ 姚远,北京市老年残疾人基本状况、问题及政策设计研究,2007。

我们将生命性需求作为残疾人需求、生存性需求作为老年人需求的话，那么老年残疾人的需求也是多标志的。

数据分析显示，在十二项需求中，老年女性残疾人对医疗服务与救助的需求最高，其次是辅助器具，再次是贫困残疾人救助与扶持。在与老年男性残疾人需求比较中，老年女性残疾人对医疗服务与救助、辅助器具、贫困残疾人救助与扶持、康复训练与服务、无障碍设施、生活服务的需求均超过老年男性残疾人。由于问卷设计的局限，老年女性残疾人的性别需求表现并不十分明显，尽管如此，我们依然可以看到一些性别方面的差异。有研究表明，在行为方式的性别差异方面，女性比男性更注意健康，更愿意去拜访医生，更多谈论对健康的担忧，更多地利用预防性健康服务，并且在生病时更多寻求治疗<sup>[2]</sup>。在对求医决定的性别因素分析中，无论是城市还是农村，女性老年人求医的比例均高于男性老年人<sup>[3]</sup>。从这点来看，老年女性残疾人对医疗服务与救助的需求高过老年男性残疾人的现象在一定程度上反映了老年残疾人需求的性别特征。

在田野调查<sup>①</sup>资料中，我们可以对老年残疾人需求的多标志特征看得更清楚一点。第一，老年残疾人既有残疾人的康复需求也有老年人的养老需求。马连洼街道王姓老人（83岁，听力残疾）在谈到老年人生活需求时，觉得看病困难挺大。“各个科室之间的诊断、检查、交费等很累人，需要儿子帮忙”；在谈到听力残疾时，他的老伴说，康复是他的一个心愿。“他平时看报纸看到有听力康复治疗的广告，就拿给我看，嘴上也不说什么，但我知道他心里想什么”。北太平庄街道马姓老人（70岁，上肢残疾）一直希望上肢能够康复。“刚出问题时，做过康复治疗，还去过香山疗养院疗养过，但都没有效果……后来，想着中医可能可以帮助恢复，于是去做了针灸、按摩等，弄了半年多，也没有用”，在目前“生活上的最大困难就是生活不能自理，需要人帮忙”。第二，老年残疾人的康复需求和养老需求常常

叠加在一起，而且老年人的残障会强化对养老中生活照料、经济支持以及心理沟通等方面的需求。北三环44号院赵姓老人（74岁，视力残疾）觉得“生活上最大的麻烦就是东西找不到在哪里，不能自理”。四季青镇谢姓老人（60岁，肢体残疾）说，“退休金378元，老伴220元，生活费都不够，看病更不行”。第三，老年女性残疾人问题和需求有一些特殊表现。在整个调查过程中，我们发现，老年女性残疾人的问题之一就是内疚心理比较明显。在社会性别文化的影响下，老年妇女常常把自己置于照料者的位置。一旦自己无法照料别人而需要别人照料自己的时候，就会形成一种内疚心理。北太平庄街道姚姓老人（女，79岁，多重残疾）在访谈中，时不时拍拍桌子，觉得自己给女儿带来了无尽的麻烦。马连洼街道郝姓老人（女，61岁，肢体残疾）说，“别人家里都是老太太做饭干活，我家里都是老头儿做饭。身体不好，只好让老头做了”。另外，老年女性残疾人比较愿意聊天，而不像老年男性残疾人喜欢下棋等。

数据分析和田野调查资料显示，老年残疾人需求既有残障方面的，也有年老方面的，还有性别方面的，是多标志需求的交叉和叠加。在现实生活中，这种多标志需求反映的不仅仅是年龄问题与残障问题的叠加，而是一种涉及制度、文化、社会、家庭、心理等更为复杂的情况。比如，年龄问题与残障问题的叠加，养老问题与康复问题的叠加，经济问题与照料问题的叠加，生活问题与心理问题的叠加，家庭问题与社会问题的叠加，个体问题与群体问题的叠加，人的问题与文化问题的叠加，历史问题与现实问题的叠加，制度问题与政策问题的叠加。

这种多标志需求和问题的叠加揭示了一个重要的社会现实，即老年残疾人群体是老年人和残疾人中的交叉性的子群体。这种交叉性子群体的需求有两个特征，一是具有主群体的主需求特征。比如，作为老年人的养老需求和作为残疾人的康复需求；二是同时具有一些主群

① 姚远，北京市老年残疾人基本状况、问题及政策设计研究（打印稿）附录，访谈记录。

体的主需求没有涵盖或涵盖不足的特殊需求。比如，老年残疾人的生活照料既需要人的帮助也需要器械的支持，老年女性残疾人既有骨质疏松问题也有文化心理问题。因此，当政府和社会将目光聚焦于某个弱势群体的主需求之时，也应该关注这些交叉性子群体及其特殊需求，而不应该使之边缘化，成为政策构建中被遗忘的角落。

三、构建社会政策时应该建立多标志视角社会政策<sup>①</sup>的功能主要通过对社会资源的再分配而实现对某个群体合法权益的维护，既要体现平等的原则，也要体现公平的原则。平等原则的核心是权利，你有我也应该有；公平原则的核心是需求，你没有我也应该有。弱势群体中既有主群体也有子群体，虽然一项社会政策主要关注的是主群体的主要需求及其相应的合法权益<sup>②</sup>，但是平等原则和公平原则使我们在制定政策时也必须考虑到子群体的特殊需求及其合法权益。由于子群体一般集多种弱势于一身，其需求和权益常常是跨群体或兼及多个群体的，所以已有法律或社会政策有时会关注不足，表现出单一的政策视角<sup>③</sup>。

从我国政策体系建设角度来说，虽然目前尚不具备在以主群体为对象的社会政策的基础上再建立子群体的法律或政策支持体系的条件，但是，从我国构建和谐社会的目标和党的“十七大”提出的民生工程的任务来说，我们又必须关注和解决弱势群体中子群体的问题。用短板理论来说，这些子群体的特殊需求就是衡量社会进步程度的短板。不解决这些短板问题，社会的进步和发展就不能说是圆满的。

如何解决这些矛盾呢？本文认为，就是在制定政策时建立多标志的政策视角，即对现有社会政策进行视角扩展。老年人政策应增加残疾视角和性别视角，残疾人政策应增加老龄视角，妇女政策应增加老龄和残疾视角。

建立政策多标志视角需要注意四个原则：

第一，接受的原则。我国目前的社会政策是以群体为制定对象的，所以在政策的总则中都要对政策实施的对象进行明确的界定。比如，《老年人权益保障法》规定，“本法所称老年人是指六十周岁以上的公民”。由于老年人、残疾人、妇女都有专门的法律，所以以年龄为标志的《老年人法》仅会注意老年残疾人的年龄需求而忽视老年残疾人多标志的特殊需求，同样，以残障为标志的《残疾人保障法》则会注意老年残疾人的残障需求而忽视老年残疾人的其他标志需求。因此，建立社会政策的多标志视角，就需要形成单标志政策的多标志观念，即在维护主群体权益的同时也要注意子群体的特殊需求。

第二，延伸的原则。在目前不可能制定有关子群体权益法律和政策的时候，有侧重地延伸已有法律和政策的相关条文，是满足子群体特殊需求的较好办法。从现实情况看，多标志老年人或子群体的需求并没有形成与主群体截然不同的需求，而是主群体需求的量的增加、范围的扩展和质的加深。比如，对老年人的经济支持是按照生活需求量计算的，对老年残疾人的经济支持则在保证生活需求量的基础上还应加上康复的费用；社区的健身器材，除了考虑老年人的需求外，还应考虑老年残疾人康复的需求；对残疾人实施劳动福利型政策，而对老年残疾人则应采纳与重残人一样的社会福利型政策，等等。在制定主群体相关政策条文时，尽可能考虑到子群体的需求，使既有政策前进一步，实现政策的全覆盖或全涉及<sup>④</sup>。

第三，重点的原则。延伸的原则并不等于千人一面，而是在保持重点的基础上的政策延伸。比如，老年人法和政策在考虑老年残疾人的需求时，应是老年人主要政策（养老、照料、精神慰藉、社会参与等）在增加残障因素基础上的延伸；残疾人法和政策在考虑老年残

① 目前对社会政策的定义还有争论。本文认为，公共政策是面对所有人口群体的，体现为一般性原则，而社会政策是面对某个特定人口群体的，体现为倾斜性原则。

② 我国目前的社会政策主要以群体为划分标准。比如，有关老年人群体、残疾人群体、妇女群体、儿童群体的权益保障法。《老年人权益保障法》、《残疾人保障法》和《妇女权益保障法》等分别维护了老年人群体、残疾人群体和妇女群体的普遍性权益，但对于其中边缘群体的特殊需求并未涉及。

③ 北京市劳动保障局最近出台的《关于建立北京市城镇劳动年龄内无业居民大病医疗保险制度的实施意见》就是政策延伸的范例。该文件在规定劳动年龄内无业人群医疗交费标准时还规定了残疾人员的缴费标准。

疾人的需求时，也应是残疾人主要政策（康复、医疗、社会救济等）在增加年龄因素基础上的延伸。只有这样，已有政策才能既保持现有功能也能有效地延伸功能。

第四，交融的原则。多标志群体的特征在于表现出跨群体或多群体的需求。比如，老年残疾人既有老年人需求也有残疾人需求，老年妇女既有老年人需求也有性别需求。面对单群体的社会政策，这种多标志需求有可能成为谁都不管的“城乡结合部”，变成政策的死角。构建社会政策的多标志视角就是每种社会政策适当延伸，通过决策部门的沟通和协调，使不同的社会政策相互连接，形成一个能够基本覆盖各类人口群体的保障之网<sup>①</sup>。

基于以上原则，相关社会政策内容应进行如下扩展或延伸：

其一，老年人法规中可增加的疾病视角和性别视角的内容。由于老年残疾人既有老年人特征又有残疾人特征，所以相关法规应充分考虑这些需求，特别是残疾及其导致的困难更应作为老年人法规的关注点。比如，家庭成员应在可能的条件下从经济和照料两个方面满足老年残疾人的康复需求；社会保障制度和政策中应在老年残疾人的养老保障中适当增加康复费用；应采取社区医院上门服务或医疗康复机构接送服务的方式，满足老年残疾人的就医和康复要求，有条件的地方应设立健康管理员或健康档案；公共设施、居民区和住宅应考虑到老年残疾人的生活需要，安排专用车位，开展与老年女性残疾人的聊天活动；发展老年教育和老年精神文化事业应注意老年残疾人的身体和心理特点，加强有组织的活动。

其二，残疾人法规中可增加的老龄视角和性别视角的内容。研究表明，在我国人口致残年龄高峰中，老年期就占到两个。因此，在开展残疾预防工作中，应特别关注准老年人及其

以后人口群体的健康问题；优先解决高龄残疾人家庭无障碍改造；对残疾人群体，相关法规一般强调自立，而对于老年残疾人群体，自理更为重要；在加强机构康复建设的同时，对老年残疾人应大力推进社区康复和家庭康复；应针对老年残疾人的年龄特点有组织地开展一些居家性或社区性文娱活动，包括讲解电影、增进交流等。

其三，妇女法规中可增加的老龄和残障视角的内容。在妇女法规强调妇女权利和男女平等的时候，老年妇女群体和老年女性残疾人群体的养老保障问题可能更为突出。妇女法规中的老龄和残障视角主要表现为大力推进建立遗嘱金制度、老年妇女自立性小生意的免税制度、危害老年残疾妇女安全和合法权益的从重从快处理制度，以及妇女组织为老年妇女投诉的第一受理机构。

总而言之，建立无缝隙的社会保障制度是我国构建和谐社会的重要目标之一。无缝隙的社会保障制度，不仅仅在于维护了社会主群体的主需求的合法权益，而且在于维护了社会主群体的次需求和多标志群体（边缘群体）的特殊需求的合法权益。为此，关注我国老年人的多标志特征，特别是老年残疾人群体的多标志需求，大力推进各种社会政策的视角扩展、内容延伸和范围连接是实现我国无缝隙社会保障网络的重要途径，也是完善我国法规体系建设的重要内容。

#### 参考文献：

- [1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编. 现代汉语词典. 北京：商务印书馆，1978. 70.
- [2] [美] C. A. Elough. 女性心理学. 北京：北京大学出版社，2003. 289.
- [3] 姚远. 中国人口年龄结构变化及老年人问题研究. 北京：中国人口出版社，2007. 193. 196.

[责任编辑 童玉芬]

<sup>①</sup> 在共青团北京市委、北京市委宣传部等单位联合举办的2008北京青少年公益电影节中，首次增加了“无障碍电影”，解决了视障青少年享受电影的特殊问题。