

· 公共管理 ·

加强对失独群体信访维权的回应能力建设



□刘智勇 陈立

[电子科技大学 成都 611731]

[摘要] 近年来,因对失独群体利益诉求的满足程度有限,失独群体的信访维权事件日益增多。失独群体的利益诉求与政府部门满足程度存在的差距,反映出政府部门对失独群体诉求的回应能力不强。了解失独群体的利益诉求,加强政府部门的回应能力建设,是满足失独群体合理利益诉求,实现社会和谐稳定的重要举措。

[关键词] 失独群体; 利益诉求; 信访维权; 回应能力

[中图分类号] D923.8

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)-1057

Strengthening the Petition Response Ability Building of the Group Who Have Lost Their Only Child

LIU Zhi-yong CHEN Li

(University of Electronic Science and Technology of China Chengdu 611731 China)

Abstract In recent years, because the satisfaction of the group who have lost their only child is limited, there is an increasing number of petitioning activities from this group. The distance between the appeals of the group who have lost their only child and government's response to their demands reflects that the government has weak ability of responding to the appeals of this group. To understand the appeals of the group and strengthen the government's responding ability is an important measure to meet the interests of the group who have lost their only child and the demands of social harmony and stability.

Key words group who have lost their only child; interest demands; petition rights; response ability

一、一个不可忽视的特殊群体的诉求

失独群体是对失去独生子女的家庭或父母这一特定群体的称谓,失独家庭一般是指独生子女因疾病、意外事故等不可控因素致死,而父母自身因年龄、身体、经济等原因,无法或不愿意再生育子女的家庭。据《中国老龄事业发展报告(2013)》显示,全国2012年至少有失独家庭100万个,且每年以约7.6万个的数量增加^[1]。失独群体的存在是我国特有的社会现象,是国家实施“一胎化”生育政

策风险的产物。计划生育政策在遏制因人口过快增长带来的经济、社会压力的同时,形成了规模巨大的失独群体^[2]。在“4-2-1”倒金字塔式家庭人口结构中,独生子女的死亡使得稳固的家庭结构成为残缺,对失独父母而言,失去唯一的子女意味着精神支柱和精神寄托的倒塌,会面临毁灭性的打击。为了改变自身所面临的生活困境,实现国家应承担的生活照料、养老保障、医疗保健等责任的合理诉求,近年来,失独群体通过“失独者之家”、网络QQ群等联络,进行大规模的集体信访,向政府表达自己的利益诉求。据不完全统计,自2012年6月以

[收稿日期] 2016-09-05

[基金项目] 四川省哲学社会科学重点研究基地项目“四川省社会管理体系创新研究”(ZTTC201312)。

[作者简介] 刘智勇(1965-)男,电子科技大学公共管理学院教授;陈立(1991-)男,电子科技大学公共管理学院公共管理专业硕士研究生。

来，共发生全国性的失独者集体越级信访事件6次，而地方性的信访维权事件则更多。失独群体的信访维权行动日益常态化和频发，成为社会稳定的风险因素。

虽说失独群体信访诉求的内容多数都是合理的，诉求方式总体上也比较理性，但从信访结果来看，他们的合理利益诉求多数未能得到满足（见表1），信访维权呈现反复性特点。

表 1 近年来全国性失独群体信访事件一览表

信访事件	信访人数	利益诉求	诉求部门	信访结果
2012年“6·5”信访事件	约80人	1. 得到相应的经济补偿； 2. 政府给“失独者”提供集中的廉租社区； 3. 明确管理失独群体的机构等。	国家计生委	未给回复
2013年“1·7”信访事件	约300人	1. 统一全国特扶政策，取消特扶政策年龄限制； 2. 对失独家庭养老给予倾斜与特殊对待； 3. 提供失独者看病就医的特殊关照； 4. 提供精神慰藉服务； 5. 提供集中公寓和廉租房等。	国家计生委； 国家信访局； 国家民政部等。	未给回复
2013年“5·20”信访事件	约500人	获得“1·7”失独者信访的请求结果	国家计生委； 国家卫生部等。	出台《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的通知》
2014年“4·21”信访事件	约240人	请求《关于要求给予失独父母国家补偿的申请》回复	国家卫计委	国家补偿没有法律依据
2015年“5·5”信访事件	约1000人	1. 对失独家庭进行更名； 2. 政府承担失独者的被赡养责任； 3. 建立失独者管理机构； 4. 统一养老照料，提高特扶标准，取消城乡差异； 5. 给予一次性补偿和养老护理补贴； 6. 政府财政代缴失独者社保、医保费等。	国家卫计委	未给出明确承诺
2015年“12·1”信访事件	约300人	1. 将失独群体纳入国家法律规范体系； 2. 成立专门失独者管理机构； 3. 发放精神抚慰金，统一提高特扶金标准，消除城乡差异； 4. 落实医疗保障； 5. 建立国家养老和居家养老并存体系。	国家卫计委	未给回应

资料来源：根据新浪新闻、百度新闻、腾讯新闻等媒体新闻报道及失独者之家网站资料整理。

为控制失独群体信访维权事件发生或升级，在一些地方和部门，出现对信访者进行截访、威胁、刑拘治罪等情况。2015年5月5日，失独者在国家卫计委门前与警方发生冲突；2013年10月，近20名丹东市失独者在与市计生委、市信访和市人大沟通无效下，闯入副市长的办公室，最后2名失独者代表被警方脚镣手铐带走，4名失独者被刑拘达15天，发生了令全国失独者寒心的“丹东事件”；网名为“海韵”的烟台失独妈妈在“5·20”信访前被计生委工作人员堵在家里，并受到扭打等等，地方政府基于片面的、异化的维稳观而进行的截访事件层出不穷。

近年来，针对失独群体的实际困难和他们的诉求，国家和地方政府先后出台了一系列法规和政策，从多方面给以扶助关爱，使他们的实际困难总体上有了较大程度改善。但为何失独者的群体性越级信访事件仍然难以被遏制，甚至出现规模增大、对抗性加剧的趋势？根本原因是失独群体的期望与政府部门现阶段所能满足的程度存在差距，他们有失望感。尽管失独群体的利益诉求总体上是合理的，党和政府应该积极回应和解决。但是，不可否认的是，失独群体的有些要求，从长远来看应该满足，但从目前来看完全解决尚有困难，只能逐步地

有条件地给以解决。这就形成了一个供需矛盾，导致失独群体的抱怨和不满。

在我国，失独群体的出现，有特定的历史背景和政策因素，这一群体的信访维权与其他群众的信访维权，有共性也有特殊性，要有效解决失独群体信访维权问题，从根本上看是要实现失独者个人和家庭利益与国家利益的平衡。具体策略上是要正确处理满足失独群体诉求的必要性和可能性的关系，正确处理近期解决和分阶段逐步解决的关系，正确处理情、理、法三者之间的关系。

虽然随着我国“二孩”生育政策的实施，失独群体最终会逐步减少直至消失，但目前，我国的失独群体规模尚未达到峰值，在未来一定时期内将呈现增长趋势，这一特殊群体人数虽无确切定论，但达到数百万却是不争的事实。能否有效回应他们的诉求，切实解决他们的疾苦和后顾之忧，事关社会稳定和谐，事关党和政府的形象，事关社会主义制度的优越性，必须高度重视，有效应对，稳妥解决。

二、利益诉求：失独群体信访维权的动因

“诉求表达是民众情绪、态度和认知等外显的

行为,行为背后隐含民众的根本利益”^[3],利益诉求是失独群体进行信访维权的动因。

(一) 失独群体信访维权的主要利益诉求

所谓失独群体的信访维权,就是通过信访渠道获得他们的利益,信访是手段,维权是目的。从近年来全国各地发生的失独群体信访事件来看,他们的利益诉求主要包括政治性诉求、经济性诉求、生活性诉求以及精神慰藉等,诉求内容丰富多样。

1. 政治性利益诉求

失独群体的出现较晚,法律支持体系严重滞后与缺位。2008年实施的《独生子女伤残死亡家庭扶助制度》对独生子女伤残死亡家庭经济扶助标准定得过低;2015年底修正后的《人口与计划生育法》第二十七条规定:“获得《独生子女父母光荣证》的夫妻,独生子女发生意外伤害、死亡的,按照规定获得扶助”^[4],可见,对失独群体扶助的规定过于宽泛,缺乏操作性,国家政策呈现严重的滞后性。随着失独群体维权意识的增强,为了改变自身“缺失性制度歧视”^[5]的政治地位,失独群体对“相关制度安排与完善的政治性诉求明显增强”^[6](见表2)。这些政治性利益诉求折射出失独群体的诉求不再停留在具体的物质利益补偿方面,而试图从国家制度层面寻求获得晚年最根本的权益保障。

表 2 失独群体信访维权的政治性利益诉求

信访事件	政治性利益诉求
2012年“6·5”信访事件	要求明确失独群体的管理机构
2013年“1·7”信访事件	要求取消失独政策中的49周岁年龄限制
2015年“5·5”信访事件	要求放宽失独政策中的年龄限制
2015年“12·1”信访事件	要求将失独者权益纳入法律规范体系等

资料来源:根据新浪新闻、百度新闻、腾讯新闻等媒体新闻报道及失独者之家网站资料整理。

2. 经济性利益诉求

经济性利益诉求是失独群体信访维权诉求内容的核心和重点,经济性诉求主要有两个方面,一是提高特扶标准;二是国家提供经济补偿。如“6·5”信访事件中提出:获得相应的国家经济补偿;“1·7”信访事件中提出:统一全国特扶政策,每月特扶金由135元提高至3150元;“5·5”信访事件中提出:给予养老护理补贴,提高特扶金标准,取消城乡差异,国家给予一次性经济补偿等;“12·1”信访事件中提出:发放精神抚慰金,统一提高扶助金标准,消除城乡差异等。

3. 生活性利益诉求

生活性利益诉求是指与失独群体居住的场所、养老服务、医疗服务等息息相关的利益诉求。

“6·5”信访事件中提出:政府给失独者提供集中廉租社区;“1·7”信访事件中提出:政府应提供就医照顾服务,提供廉租房与居住公寓;“5·5”信访事件中提出:失独者自行缴纳的医保、社保费用由政府财政代缴,国家应统一养老照料,建立专门的失独养老院或以廉租房形式建立失独家庭养老社区等。

4. 精神抚慰、心理关怀诉求

经济和生活方面的补偿无法解决失独者的心理创伤。独生子女与家庭成员间情感的交流,形成稳定的成员依附关系,当这种依附关系因失独而被断裂时,会给父母造成难以承受的毁灭性打击^[7],精神慰藉诉求是失独群体寻求精神抚慰的心理需求。

“1·7”信访诉求强烈要求工作人员走进失独家庭,提供节日慰问等精神慰藉;2013年黑龙江省的失独家庭提出:为失独家庭提供指定的活动场所,供失独群体节假日牵手倾诉等。

(二) 失独群体选择信访维权的原因分析

失独群体的诉求内容涵盖上述四个方面,失独群体信访维权是其利益诉求在现有体制框架下未得到有效满足的一种显性行为,是个人和家庭利益与国家利益冲突的表现。失独群体选择信访的原因就是为了维护他们的各种权益。

1. 利益诉求未被有效满足是信访维权的根本原因

失独父母是“独生子女政策的遵守者、执行者与利益受损者”^[8],满足其合理的利益诉求理应是政府的责任。独生子女死亡,破坏了稳固的倒金字塔式的家庭结构,失独父母可能成为“生无所依、求助无门、维权无据、病无所医、老无所养、死无人送”的六无群体^[9],他们的晚年生活亟须政府和社会提供保障。然而现实情况却是,在一些地方,失独群体面临“六无”困境时,政府则难以有效化解,无人赡养成为失独群体的后顾之忧,他们对未来缺乏安全感,心中充满恐惧。他们必然选择通过信访来维权,以期实现其提出的“政府对失独群体的赡养责任”“提高特扶金标准”“国家给予行政补偿”等利益诉求,当这些诉求始终得不到有效满足时,他们信访维权的行动就难以停止。

2. 对失独群体的扶助政策执行不力是信访维权的诱发原因

失独者不仅为争取政策而信访维权,同时他们还为实现有政策而信访维权。“执行是管理链条中的重要一环,是连接目标与结果的桥梁,具有承上启下的中介作用”^[10],政府部门对失独群体的扶助政策的严格执行是满足失独群体利益诉求的切实

保障。在失独群体的长期呼吁和政府的积极回应下,这些年来国家和多数省市相继出台了系列专门针对失独群体的扶持政策,如2013年国家卫计委、民政部、财政部等五部委联合出台的《关于进一步做好计划生育特殊困难家庭扶助工作的通知》(以下简称《通知》),要求各地要加大对失独群体的经济扶助力度;做好养老保障工作;提高医疗保障水平;开展社会关怀等^[1]。但这一扶助政策因缺乏法律约束力,加之一些地方财力有限,在实际中执行不力、不到位,引起失独群体的不满,他们为争取国家政策的落实而再次走上信访维权之路。比较典型的案例是,2015年5月5日,近千名失独者齐聚国家卫计委柔性陈情,反映政府对失独群体扶助政策执行不力,要求政府做出政策调整;2014年四川省的失独群体向中央驻四川巡视组诉四川省卫计委不认真落实《通知》的行政不作为,强烈要求四川省卫计委认真贯彻文件精神,加大对失独群体的扶助力度等。

3. 对失独群体的特扶金标准差异大是信访维权的重要原因

对失独群体的扶助金制度是以货币形式给付的扶助行为,是对失独群体最为主要的社会扶助方式,它是运用经济手段解决社会公平问题的制度安排^[12]。

《通知》规定:各地根据经济社会发展水平,逐步提高对失独群体的经济扶助力度。自2014年起,将城镇失独家庭扶助金提高至每月340元;农村失独家庭扶助金提高至每月170元。这一经济扶助政策在执行过程中,各省因财力不同,直接导致扶助金数额省际之间相差悬殊。2015年,广东、陕西、深圳等省市的失独家庭扶助金为每月800~1000元,还有一年2~3万元的一次性补助金,而有的省市如湖南、湖北、吉林、海南、宁夏等则执行每月340元和170元的最低标准。失独群体产生的背景和原因相似,但区域之间、城乡之间如此悬殊的扶助金标准,容易引发失独群体之间的攀比,产生不公平感,于是近年来为争取全国实施统一的扶助金标准而发生的信访维权事件不在少数。

三、问题与反思:应对失独群体信访维权的实践审视

由于失独群体的信访维权与其他群体的信访维权存在差异性,因此应对的思路和措施也应该有所不同。从这些年来各级政府部门应对失独群体的信访维权来看,还存在诸多不足,有待进行认真反思,总结经验教训。

(一) 失独群体利益诉求表达渠道不畅通

利益表达渠道是沟通政府与失独群体之间的桥梁,是政府获悉失独群体现实需求的重要载体。失独者作为社会弱势群体,他们的利益诉求表达渠道较为狭窄,在向法院诉讼,向政府、人大、政协等反映而得不到解决时,则通过网络QQ群等进行联络,选择集体信访、越级信访的方式,希望通过扩大社会声势来获得利益诉求的满足。不可否认的是,一些失独者长期诉求无门,其问题在政府部门之间被推诿、踢皮球,在经过漫长而艰辛的沟通与协调也未获得实质性解决时,他们可能选择非理性的暴力方式维权。而一些地方部门出于所谓的维稳需要,在失独群体赴京上访过程中,采取截访、威胁、刑拘治罪等方式,这种损害失独者利益的行为又会产生新的矛盾冲突,“矛盾冲突事件的背后是利益表达机制的缺失”^[3]。因此,唯有畅通失独群体正常的信访渠道,及时答复和解决他们的诉求,才能化解他们的不满情绪,维护社会稳定。

(二) 缺乏对失独群体的归口管理部门

虽然失独者的利益诉求广泛而复杂,需要多部门协作才能解决,但这不等于说对涉及失独群体的事务不需要有一个归口管理部门或牵头部门。归口管理部门的不明确易形成相关利益者间的责任推诿、扯皮,归口管理部门的确立有助于失独群体利益诉求的集中处理与高效解决。目前,对失独群体的信访受理,包括所涉问题的解决,法规上并未明确专门的管理部门,导致失独者常常奔波于卫计委、公安部门以及民政部门,但问题仍难以解决,因此滋生怨言和不满,甚至出现非理性行为。从6次全国性的失独群体信访维权行动和一些地方性信访维权行动来看,失独群体诉求时首选最多的部门是各级政府卫计部门,这与他们认为自己失独的原因与执行计划生育政策有关。但就失独者的诉求内容来看,许多方面则是卫计部门难以解决的,需要由一级政府主导,计生、民政、财政、人力资源与社会保障等部门参与共同解决,甚至需要国家层面的政策支撑。但不管由什么部门、多少部门参与,都必须明确归口部门或第一责任部门。

(三) 存在片面、异化的维稳观

失独者的信访形式,除了个体信访外,集体性信访方式逐年增多。信访者的集体行动一旦失序,给社会治安、社会稳定带来的风险加大。目前,由于零越级上访、信访排名等规定以及信访工作考核“重结果、轻解决、重稳控、轻化解”^[6],在维稳政治下,一些地方政府对失独群体的信访行为是一

种压力性应对,迫于政绩考核和问责的压力,对失独信访者进行“围、拦、阻、截”等,有甚者采取暴力执法,“维稳异化为稳控”^[13]。此外,有关部门对赴京的信访者所做的“国家补偿没有法律依据”“不予回复”等表态以及领导避而不见、通知地方部门领人等简单做法,只会激发失独群体的不满情绪,使矛盾升级。“信访制度作为公民参与和权利救济的重要渠道,宜疏不宜堵”^[14],片面、异化的维稳观念加剧了失独群体与党和政府之间的矛盾,引发的非理性信访维权事件增多。

(四) 失独群体信访维权的法律法规不完善

按照社会支持理论,失独群体赴京信访这一社会行动首先受到法律法规的制约^[15],失独群体出现较晚,法律法规支持存在缺失性制度歧视。我国对失独群体有明确保障规定的是《独生子女伤残死亡家庭扶助制度》,该制度对失独家庭经济扶助标准定得较低以及扶助内容较为狭窄,难以应对失独老人晚年生活困境。此外,从法律效力看,该制度是以通知形式下发而非国家法律,其效力不足,即便是与失独者密切相关的《人口与计划生育法》也仅要求“按照规定获得扶助”,《老年人权益保障法》更是对失独者的扶助“只字未提”,实施细则的缺乏使得失独群体扶助工作缺乏可操作性,政策执行弹性大。其次,从法律衔接程度来看,“失独群体是被国家法律法规所遗弃的群体,失独群体的信访确实是‘无法可依’,计生委给出的‘国家补偿没有法律依据’的答复确是‘有法可依’,主权者行使权力并没有受到契约宗旨的限制。”^[16]失独群体的信访维权缺乏法律法规的有力支撑,成为失独群体利益诉求难以有效实现的制度性障碍。实践中出现了情、理和法之间的冲突。

四、治理之策:加强对失独群体信访维权的回应能力建设

从实践来看,在应对失独群体信访维权方面存在的问题,尽管表现形式多样,但归结起来主要是回应能力问题。回应的内涵很丰富,回应意味着沟通、互动,体现主体对客体诉求的态度和能力。尊重客体诉求,是一种态度;满足客体诉求是一种能力;能力有强弱,能满足的就及时满足,不能满足的则解释,积极创造条件满足。就各级政府部门应对失独群体信访维权问题来看,也应该如此。从目前存在的问题和现实需要来看,加强政府对失独群体的回应能力建设,更好地满足失独群体的合理诉

求,不仅必要而且迫切。

(一) 畅通失独群体信访维权渠道

“没有丰富的诉求渠道,民众就可能或被迫采用制度外的方法与途径,甚至是非法的方式来表达自身的利益诉求”^[17],失独群体以赴京信访的非制度化途径来表达自己的利益诉求,是受现实利益诉求渠道不畅的制约。保障失独群体合理合法利益的实现,畅通诉求渠道至为关键。具体措施有二:第一,充分利用网络资源和技术,构建失独群体网络信访平台。网上信访因其“反应诉求的便捷性、处理过程的互动性、信访成本的低廉性以及解决问题的透明性”^[18]等优势,已成为“互联网+”时代信访工作的新通道。当前,失独群体信访以信件、赴京上访等为主,成本高且极不便捷。为有效化解失独群体利益矛盾,在传统走访形式的基础上,应积极构建失独群体网络信访平台,拓宽其利益诉求表达渠道。第二,增设失独者担任人大代表。“新时期做好信访工作,发挥人大代表作用是一条创新思路。”^[19]与其他社会弱势群体不同,失独的痛楚是非同命人所能感同身受,失独者理应由自己向国家提出草案以表达诉求,完全依靠非失独者代言是不完善和不科学的。

(二) 明确失独群体的归口管理部门

失独群体的归口管理部门的缺失是造成失独者求助无门、国家扶助政策难以落到实处等的机制障碍。明确失独群体的专门管理部门,一是指其信访有专门的部门受理,二是指其诉求事项能有牵头的主管部门解决。建立专门的失独群体的管理部门几乎是历次失独群体赴京信访的诉求之一,如“12·1”失独者信访、“5·5”失独者信访等,均提出要建立失独者的管理机构,承担政府赡养责任,提供优质的服务等。明确了专门的管理部门,失独者信访才能快速找对门,诉求问题才能有回应、有落实。我国失独群体数量已达到一定规模,因此,明确专门的管理部门有必要性,此外,面对问题日益复杂的失独群体事务也需有专责管理的部门。这里讲“明确”,不完全是指“新设”,可以是对现有部门职责的明确,也可以是对相关部门职责的整合或调整,还可以按照“政府主导、社会参与”的思路吸纳社会组织参与。如“国家卫计委、中国计生协会和民政部等联合设立失独群体管理机构,管理失独家庭问题,落实政府对其的责任。”^[20]总之,明确归口管理部门的原则是,在基本不增加政府机构和编制的前提下,最大限度提高失独群体的管理效能。

(三) 提高地方政府对失独群体扶助政策的执行力

随着《通知》等政策的实施,失独群体将信访诉求的主要问题集中于地方政府对该政策的执行上。提高地方政府对失独群体扶助政策的执行力,一是要把国家和上级的扶助政策落到实处,二是地方政府要制定配套政策和实施细则。国家对失独群体的扶助制度和扶助金标准,是从宏观层面按照社保基本条件执行对失独群体的保障,起点低,不能满足失独群体的基本生活、养老、医疗等所需资金,有条件的地方可以适当增加,并建立扶助金动态调整机制,但不能额度无限提高,以免造成全国不同地区的过度悬殊而激化矛盾。其次,以法律的形式确定政府对失独群体的扶助责任。《通知》缺乏法律约束力,只有从法律层面确定地方政府对失独群体的相关扶助责任,才能避免其责任推诿和不作为。再次,将失独扶助政策执行力纳入对政府工作人员考核的指标体系,加强激励和问责。

(四) 建立政府与失独群体间利益沟通协商机制

失独群体在信访中表现出的利益诉求多种多样,有学者作了分类,包括提前退休、提高扶助金标准、住房救助等现实诉求,以及集中养老、建立临终关怀制度等理想诉求两种。现实诉求是建立在国家有能力实现基础上,理想诉求则超越国家能力^[21]。政府基于自身的实际能力,对于现实诉求,应该及早给予满足,对于理想诉求,应该具体分析,区别对待。理想诉求,尽管可能超越现阶段政府能力,但只要合情合理合法,即使政府目前没有能力满足,政府能力是可以发展的,也应该积极创造条件,有计划、分阶段地解决,不能因为暂时条件不具备就推诿敷衍、置之不理。对于一时无法满足和解决的合理诉求,政府部门要及时解释、沟通,求得理解,避免误解和冲突。失独群体的利益诉求与政府满足之间是一种利益博弈关系,双方只有建立利益沟通协商机制,增进共识,才能实现双方利益的平衡,互利互惠,避免群体性冲突的发生。试图通过压制模式解决问题只会激化矛盾。

(五) 加强失独群体信访问题治理的法治建设

对失独群体的信访失序问题及其利益诉求的有效解决,从根本上看,一是应该从国家层面进行顶层设计、综合施策。在全国,失独群体的形成原因相同,利益诉求相似,信访维权形式相近,不属于

区域性問題,因此,应该站在国家宏观层面,研究和解决失独群体的扶助保障体系及其利益诉求问题,不能各地各自为政,因政策悬殊过大而引发新的问题。二是依法治理,树立法治思维。法律本身就属于国家意志的产物,国家层面的顶层设计就隐含了法治要求。鉴于目前解决失独群体的诉求问题还存在法律法规的不健全状况,完善有关失独群体的法规体系建设势在必行。基本思路是,纵向上应建立从法律、法规、规章到具体制度的规范体系;横向上要使法律制度内容涵盖失独群体的养老、医保、信访、收养、就业、社保、政治参与等环节^[22]。具体来说,一是建议修改《人口与计划生育法》,增加失独群体养老、医疗、社保、信访、就业等权益的章节和条款,尤其要从法律层面确定政府承担失独者赡养人责任,使地方政府解决失独问题时无法可依,失独群体维权有据;二要完善失独家庭扶助制度。包括细化扶助内容,动态提高扶助金标准,给予心理关怀和精神慰藉,取消扶助金领取年龄限制等,切实保障失独群体的合理合法诉求。

参考文献

- [1] 吴玉韶. 中国老龄事业发展报告(2013)新闻发布稿[EB/OL]. [2013-02-27]. <http://www.cncaprc.gov.cn/jianghua/22341.jhtml>.
- [2] 董阳,陈晓旭. 失独群体的“协作维权”及其互动机制——基于“失独者之家”网络社区的虚拟民族志研究[C]// 中国非营利评论(第十四卷). 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [3] 姜胜洪. 网上信访: 动因、问题及其发展路径[J]. 电子政务, 2014(2): 80-86.
- [4] 中华人民共和国人口与计划生育法[EB/OL]. [2015-12-28]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/28/content_5028414.htm.
- [5] 吴帆. 中国老年歧视的制度性根源与老年人公共政策的重构[J]. 社会, 2011(5): 190-206.
- [6] 桂胜, 陆朋, 桂晓伟, 等. 新时期信访治理的若干思考——基于中部某省基层信访工作的调研[J]. 学术论坛, 2015(10): 103-108.
- [7] WIJNGAARDS-DE MEIJ L, STROEBE M, SCHUT H, et al. Couples at Risk Following the Death of Their Child: Predictors of Grief Versus Depression[J]. Journal of Consulting and Clinical Psychology, 2005, 73(4): 617-623.
- [8] 谢勇才, 王茂勇. 论我国失独群体社会保障中的政府责任[J]. 中州学刊, 2015(1): 68-72.

(下转第57页)