

中国家庭养老公共政策的重构^{*}

——基于家庭养老功能变迁与发展的视角

李连友 李 磊 邓依伊

[摘 要] 家庭养老公共政策作为解决中国家庭养老问题的有效手段,经历了从传统社会、计划经济时期、市场经济转型初期到新世纪、新时期的发展演变。针对现有家庭养老公共政策存在的去家庭化与再家庭化矛盾,含蓄型与补缺型困限,分散化与碎片化倾向,性别平等与工作家庭平衡理念缺失等问题,本文基于家庭养老功能变迁与发展视角,从政策原则理念、政策目标对象、政策内容框架、政策运行机制等方面重构中国家庭养老公共政策体系。以特殊家庭与普通家庭发展平衡,照料者工作—家庭责任平衡,养老资源供给与配置均衡,多元政策主体协同均衡,为预防和降低家庭养老风险,修复和强化家庭养老功能,改善家庭养老行为策略,提升老年人居家养老品质提供实现路径。

[关键词] 家庭养老公共政策;家庭养老功能;工作—家庭平衡;家庭发展

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2019) 10-0112-08

随着中国人口老龄化的快速发展,养老需求呈现出前所未有的张力。“十三五”规划从国家层面将养老模式确定为,以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次体系。事实上,无论是“9073”还是“9064”模式,97%或96%都属于家庭养老。相较于机构养老,家庭养老作为绝大部分老年人钟情的养老模式,主要通过赡养关系实现,具有自觉自愿性、低成本与高效率的特点,在改善老年人精神健康,维系家庭情感,节约社会公共资源等方面优势明显。然而,受社会保障体系的制约、城乡户籍制度的桎梏、计划生育政策的困限、少子老龄化加速发展等影响,家庭规模核心化、小型化趋势与老年失能、失独、空巢等特殊家庭不断增多,家庭养老风险和负担急剧上升。加之,现代文化冲击致使“养儿防老”观念松动,子女供养意愿降低,老年人经济地位与家庭权威随之下降,家庭养老能力不断弱化,养老功能日渐式微。这一系列变化不单是社会变迁的微观征兆,如果不加以审慎对待,很有可能演变为棘手的社会问题,进而动摇社会稳定的根基。

因此,加强家庭养老公共政策的制定与完善,修复并强化家庭养老功能,对于快速老龄化的中国意义重大。本文基于家庭养老功能变迁与发展视角,通过梳理家庭养老公共政策的历史演进与发展现状,剖析其存在的主要问题,并提出中国家庭养老公共政策体系的重构路径,以期提升家庭养老能力,降低家庭养老风险,促进家庭健康发展,实现老龄社会繁荣稳定。

一、家庭养老的功能属性与政策内涵

(一) 家庭养老的功能属性

对于家庭而言,赡养老人是最为重要的责任之一;对于国家而言,是否善待老年人反映出这个国家的文明程度。在中国,传统家庭养老是父母抚养子女、子女赡养父母的代际互惠反哺模式。^[1]家庭养老功能的实现水平和运行效率决定着个体老年期生活效用的供给状态,影响其养老质量。关于家庭养老的功能属性,学界产生了亲情说、方式说与责任说等观点,^[2]但就实质而言,家庭养老功能主要通过家庭成员(子女)提供经济支持、日常照料与精神慰藉,满足老年人在家养老的

^{*} 基金项目:国家社会科学基金项目“城乡居民基本养老保险‘梯度融合’战略路径与制度安排研究”(编号:17BJL048);国家社会科学基金项目“城乡居民社会养老保险制度实施效果与政策调整研究”(编号:14BZZ037);湖南省民政厅项目“提升家庭养老保障能力的公共政策研究”

作者:李连友,湖南大学公共管理学院教授,执行院长;李磊(通讯作者)、邓依伊,湖南大学金融与统计学院博士生,长沙 410000

基本需求。然而,随着经济发展、社会变迁和人口转变,中国家庭在社会生活中处于越来越边缘和次要的地位,^[3]家庭规模小型化、代际关系简单化、家庭生活安排分散化,致使家庭角色和社会角色冲突升级、家庭养老供需平衡被打破、养老功能运行失效、养老困境逐渐显现,并由零星发生的私域问题转为众多家庭共临的社会问题。^[4]如何修复家庭,发展家庭,提升家庭养老能力成为当务之急,也更加凸显家庭养老公共政策的重要性。

(二)家庭养老的政策内涵

家庭养老政策作为家庭政策的重要组成部分,其任务主要是“承担‘保护家庭’的功能”。根据国外学者的定义,家庭政策是以家庭或者家庭中的个体为对象,通过收养、看护、计划生育、妇女、儿童保健、家庭生活教育与日托服务等内容,影响家庭养老、抚幼、社会资源分配以及劳动力供给等社会功能发挥的一系列公共政策行为。^[5]国内学者沿袭了这一思想,将家庭政策定义为实现家庭中个人与整体目标,增强家庭发展能力,完善与修复家庭功能,提升家庭成员福利水平,而设计的各种法律、规章制度与政策方案。^[6]现有家庭政策从类型划分来看,基于福利体制理论和国家责任程度,可分为补救型和普惠型模式;^[7]而从性别平等角度又可划分为鼓励女性承担传统居家看护角色的通用型政策,帮助女性平衡“家庭-工作”职责,提升妇女劳动参与率的双薪型政策和政府不干涉性别分工的市场型政策。^[8]但不管怎么划分,作为一种多元主体参与的公共政策行为,家庭政策已从社会政策范畴上升为国家干预家庭资源与家庭行为的治理模式,体现出政府对家庭发展的投资。^[9]

关于家庭养老政策的内涵,早在 20 世纪 20 年代,社会学家潘光旦先生就提出通过“机械工业制度的重新安排与家庭制度的另行调整,以使未老的老人维持其生活机能,已老的老人减少死亡风险”。在老龄与失能风险不断加剧的今天,更加需要政府积极扮演家庭守护者角色,明确自身职责定位,把老人所在的家庭作为一个整体考虑政策的干预。通过资金支持与养老服务供给,帮助家庭履行赡养老人的职责,促进家庭养老福利效应从维生型向质量型转变。^[10]Brodsky, Resnizky 和 Citron 根据家庭养老政策的受益对象将其划分为直接为老年人提供养老支持的政策和支持家庭成员更好提供养老照料的政策。^[11]Doty 则根据家庭养老公共政策的目的将其细分为家庭财政补助、税收激励、老人暂托服务、福利补充与家庭照料者服务有偿化等五个方面。^[12]尽管基于不同的角度,家庭养老公共政策有不同的分类,但总体而言,其本质属性是社会福利政策,是国家与社会为回应和解决家庭养老环境变迁带来的家庭养老问题,帮助家庭改善养老观念,调整养老策略,提升养老能力,实现家庭规模适度、结构合理、关系和谐与功能完善的公共政策体系。其中,政

策支持对象在家庭内部主要为老年人和家庭成员(子女与配偶),在家庭外部则通常涉及社区、企业、机构、志愿服务团体等多元主体;而政策内容则包括经济支持、时间支持、服务支持、环境支持等多重组合。

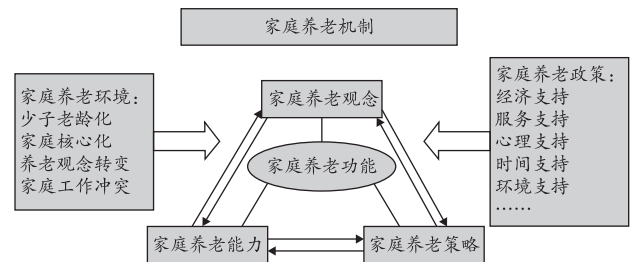


图1 家庭养老政策内涵与家庭养老功能属性

二、家庭养老公共政策的历史演进与发展现状

(一)传统社会的家庭养老公共政策

中国历来重视家庭养老,弘扬孝道文化。封建时期,由于生产力水平较低,传统小农经济决定了家庭供养模式作为老年人赖以终老的主要方式。为了维护政权稳定,实现家庭养老功能,历朝历代通过建立包括老年家庭赋役免除制度、高龄尊亲制度、刑犯存留制度、孝行奖惩制度等支持体系,^[13]强调子女赡养父母与财产继承的对等原则,为处于弱势地位的老年人度过晚年提供人力和物质条件,确保家庭养老作为主要养老模式的地位不动摇。这一时期,由于生育方面没有政策的过多限制,老人子女较多,家庭结构也大多保持多代同堂的共居形式,家庭养老功能在一种低水平的自给自足状态下得以延续。

(二)计划经济时期的家庭养老公共政策

中华人民共和国成立后,国家实行计划经济体制和以公平优先、注重分配的养老政策,确保人民老年期基本生活,强化其对新生政权的认同感与社会主义优越性的整体感知。城镇地区,国家以终身就业为基础,建立起一套直接由单位提供各种福利与服务的公共政策体系,养老模式主要为单位制养老。^[14]农村地区则通过农业合作与互助组、人民公社、五保集体供养制度解决老年贫困者生活来源,集体与家庭共同负担成为主要的养老模式。与平等主义的价值导向相适应,这一时期国家在家庭养老角色扮演中以一种全能主义的姿态出现,养老资源的计划配置与公共供给,使家庭养老功能部分或全部被社会养老所替代,家庭的地位也从传统社会的中心开始向边缘化发展。

(三)市场经济转型初期的家庭养老公共政策

改革开放以来,党和政府在养老保障方面逐渐开始打破计划经济时期国家包办的平均主义模式。尤其是随着市场经济体制的逐步建立,国家对家庭养老的福利供给责任逐渐收缩,养老保障社会化进程不断加快。城镇方面,通过建立社会养老保险体系,推动养老服务市场化发展,实现养老支持从单位保障向社会与家庭共担转变。农村方面,由于联产承包责任制的推广,包产到户致使集体养老赖以维系的经济基础逐

步瓦解,加之城乡二元经济结构带来的社会福利剪刀差进一步拉大,家庭养老功能长期在高负荷状态下运行。

与此同时,因为计划生育政策对家庭新生人口的严格限制,家庭规模和结构急剧转变。经济理性下的个人主义思潮对家庭核心价值的侵蚀,也在一定程度上加快了家庭养老功能弱化速度。主要表现为:一是生活照料能力不断降低,子女的家庭养老承担者角色与其他社会角色或社会规范相冲突,家庭养老照料的数量和质量同步下降。二是情感慰藉功能不断弱化。家庭成员时间上的同步性和空间上的协整性(即共居)是亲情关怀的主要实现路径。^[15]但随着父代与子代的居住分离,亲子面对面的交流逐渐稀疏,由家庭陪伴所产生的情感支持功能不断弱化。三是经济供养力度不增反减。由于家庭负担“两头沉”的困境,严重扭曲家庭内部资源的配置,尊老不足,爱幼有余,致使“啃老”现象非常普遍。^[16]

(四) 新世纪以来的家庭养老公共政策

新世纪以来,尤其是进入新时期,随着人口老龄化问题的日渐凸显和国家民生保障力度的不断加大,国家支持家庭养老的责任再次回归,并从政策层面重视对家庭养老功能的维护,一系列试点政策与制度规范相继出台。总体来看,现有家庭养老公共政策大致可以归类为综合补贴政策、税收优惠政策、服务支持政策、居住保障政策、时间补偿政策等方面。

1. 综合补贴政策。目前,家庭养老的综合补贴政策主要包括:最低生活保障制度、农村“五保”供养制度、计划生育家庭特别扶助制度、贫困高龄失能老人护理津贴政策等。最低生活保障制度,通过资金援助人均收入低于当地最低生活标准的家庭,以维持其基本生活。农村“五保”供养制度对农村孤寡老人提供吃、穿、住、医、葬等生活照料和物质帮助。计划生育家庭特别扶助制度则针对独生子女伤残或死亡后未再生育或合法收养子女的夫妻,自女方年满49周岁起,夫妻双方分别领取一定的特别扶助金,以解决生活保障、养老照顾、大病医疗、精神慰藉等方面遇到的问题。贫困高龄失能老人护理津贴政策针对生活长期不能自理、经济困难的老年人,按其失能程度以现金或代金券的形式给予护理补贴。这一系列经济补贴政策,虽然救助金额不高,但对解决家庭养老经济困难具有一定作用。

2. 税收优惠政策。2019年1月1日最新实施的个人所得税修订法案,提出在扣除“起征点”、“三险一金”等费用后,进一步考虑不同个体与家庭在教育、医疗、住房、育儿、养老等方面的支出,对赡养60岁(含)以上父母的纳税人,按照2000元/月的标准定额扣除。这首次从税收层面关注家庭养老负担,有利于释放家庭照料经济压力。但个税征收仍停留在个体层面,未能实现以家庭整体为考量,家庭照料者履行照料责任的

社会价值和付出成本缺乏具体的立法认定形式。此外,为了加快发展养老服务业,促进养老服务社会供给,国家出台了免征养老机构养老服务营业税,免征非营利性养老机构房产、土地使用税、企业所得税,给予家庭服务企业税收优惠等支持政策,但目前政策力度仍比较有限。

3. 服务支持政策。2004年2月,宁波市海曙区人民政府率先出台政策,试行为高龄、独居的困难老人购买居家养老服务,数百贫困家庭的养老负担得以缓解,取得了积极的社会反响。此后,全国层面的政府购买养老服务逐渐扩展,《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》等养老服务支持性政策与战略指导意见相继出台。2014年,《关于做好政府购买养老服务工作的通知》进一步规范了政府购买养老服务的原则与项目,为大力发展养老服务公共供给提供指引。此外,社区层面结合养老、助老机构、卫生服务中心为家庭提供包括健康照护、全托暂托、临终关怀、老年供餐、心理抚慰、情绪疏导、家庭关系调适等服务,减轻家庭照料负担,效果比较明显。相比城市,农村地区受制于经济社会发展水平,社会养老服务的开展尚处于起步阶段,供给与救助明显不足,政策初衷未全部实现。

4. 居住保障政策。目前,家庭养老居住保障政策主要集中于老年人口户籍迁移管理政策,方便老年人随赡养人迁徙。然而,针对迁移老人进入迁入地后共享当地社会保障与社会服务的跟踪配套机制仍然非常欠缺。同时,近年来,为加强老旧住宅区的安全管理,多部门联合开展家庭“适老化”改造,农村地区也在精准扶贫战略下大力推进贫困特殊家庭房屋改造改建工程,为老年人家庭养老提供了居住安全保障。但是,这一系列政策实践也有待进一步扩展,如将老年型住宅建筑标准纳入保障房建设和城市旧房改造计划,规范“亲情老年社区型”房屋结构设计标准,为子女与父母共同生活或就近居住破除障碍,为家庭成员照料老人提供环境支持等。

5. 时间补偿政策。针对老年人普遍存在的精神孤独问题,《老年人权益保障法》以法律形式规定子女“常回家看看”,关注老年人的精神赡养问题。通过试点推广独生子女“带薪陪护假”,对子女家庭照护给予时间支持与经济补偿,满足老龄化社会的“精神刚需”。根据国家老龄办数据,截至2018年底,全国已有11个省份通过地方立法建立起独生子女家庭老年人护理假制度。^[17]另外,北京、广州等地陆续开展了时间银行养老模式的探索,鼓励年轻人以义工、做慈善的方式照顾老年人,把服务时间存储在“时间银行”,为自己老年期换取养老服务积存能量,这为养老资源的跨期配置提供了实现路径。然而,这一政策实践也存在诸多问题,有待统一信息平台 and 立法规则来确保其公信力。

表 1 中国现有家庭养老公共政策概览

政策分类	政策目的	相关政策法规
综合补贴政策	通过经济补贴与补助等手段支持家庭承担养老责任,保障家庭养老经济安全。	《农村五保供养条例》、《城乡居民最低生活保障制度》、《计划生育特殊家庭扶助体系》、《贫困、高龄、失能老人津贴制度》等。
税收优惠政策	为家庭养老负担提供税收减免,释放家庭养老经济压力,支持社会养老服务发展。	《个人所得税专项附加扣除暂行办法》、《加快发展养老服务业的若干意见》等。
服务支持政策	养老服务政府购买,社区多元养老服务供给与支持,缓解家庭养老照料压力。	《老龄事业发展“十三五”规划》、《社会养老服务体系规划建设规划》、《关于做好政府购买养老服务工作的通知》、《全面推进居家养老服务工作的意见》等。
居住保障政策	鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住,为老年人随子女迁徙提供条件,改善家庭居住环境。	《推进老年宜居环境建设的指导意见》、《老年人权益保障法》、《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》等。
时间补偿政策	推广“带薪陪护假”,为家庭养老照料提供时间支持与经济补偿;时间银行探索养老服务跨期配置。	《独生子女护理假制度》、《时间银行养老支持政策》等。

通过梳理中国家庭养老公共政策的历史演进与发展现状,可以发现,社会经济发展环境的变化,直接对家庭养老功能的实现产生影响,进而引致家庭公共政策的发展变迁(见图 2)。在这一政策运行机制中,家庭养老公共政策呈波浪式演进,并滞后于家庭养老功能变化,凸显了政策发展的延时效应和国家责任在家庭养老支持中的不确定性。

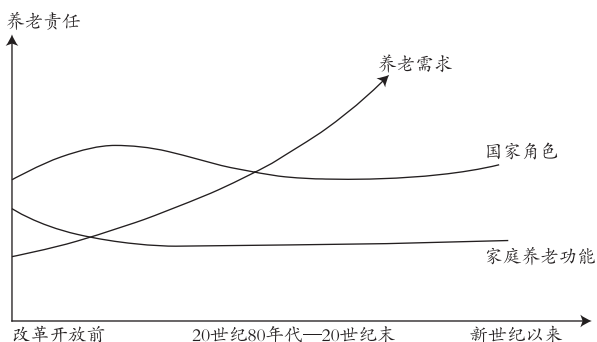


图 2 家庭养老公共政策变迁中的家庭养老功能与国家角色

三、现有家庭养老公共政策的问题剖析

中国现有家庭养老公共政策的实践,“家庭”主义虽然在逐步回归,但家庭尚未成为中国社会政策与法律法规规范的权利主体、行为主体和生活主体,以家庭为基础、为目标的政策法规仍然非常缺乏。零散的政策覆盖对家庭养老的支持作用非常有限,难以适应人口老龄化快速发展和家庭养老功能弱化的现状。具体而言,问题主要表现为以下方面:

(一) 政策顶层设计不足,缺乏传统引导与现代规划

目前,家庭养老公共政策大多停留在从下而上的局部性探索,缺少统一性的政府机构从上而下对政策进行规整与引导,政策手段较为单一,执行思路不宽。政策多局限于经济支持,而缺乏对服务供给、时间补偿与精神帮扶的协调,保障水平也有待进一步提高。由

于缺乏政策层面的长远规划以及对家庭养老功能和家庭养老权益的明确界定,导致政策体系框架不明,政策“去家庭化”与“再家庭化”矛盾突出。重成员而轻整体的嵌入性家庭政策视角,致使家庭成员被单独从家庭中剥离,家庭养老公共政策沦为就老人问题讨论老人问题的单片式老年人群政策,而非“完整性家庭”政策模式,政策建设性与有效性必然受到影响。

(二) 政策目标取向不明,多被动应急而少预防发展

现有家庭养老公共政策大多为“头痛医头,脚痛医脚”被动应急式的缺陷修补行为,仍未脱离“含蓄型”和“补缺型”模式的束缚,少有预防和发展的思路。政策价值取向上的剩余主义,不仅缺少对普通家庭养老问题的多样化支持,并在一定程度上忽略了家庭变迁增加家庭养老功能脆弱性的事实。^[18]在传统孝伦理规范引领作用日渐消解的今天,有限的以家庭为对象的公共政策仍局限于对鳏寡孤独等特殊群体家庭的关注与介入,而将其他普通家庭排除在外,政策的短视性显而易见。从政策内容来看,大多停留在对家庭养老需求的临时性应急反馈,缺乏稳定的预防性制度安排,以及对老年人发展性与权利性需求的精准定位与回应,更缺少对家庭养老功能修复和家庭养老能力提升的直接关注,不利于长期解决家庭养老责任弱化问题。

(三) 政策碎片化倾向严重,系统性与延续性不足

现有家庭养老公共政策大多包含在其他政策文本中,尚未形成成熟的家庭养老公共政策体系,分散化和碎片化倾向严重。在科层制行政管理体制下,家庭养老公共政策往往涉及卫生、计生、人社、民政、财政、残联、妇联、老龄委、共青团等多个部门,由于缺乏常态统筹机构与协调联动机制,部门之间职责交叉与界限不明容易导致相关政策出现相互制约乃至冲突的现象。例如房产税立法起草部门推出的家庭“免征面积”概念,对选住较大面积房屋的多代同堂家庭,可能造成伤害。未考虑家庭人口结构的阶梯水电费也在无形中加大了多代同堂家庭的经济负担。同时,部门分割的政策体系增加了资源整合与配置难度,造成政策执行偏差,影响政策整体效能。

(四) 忽视女性权益与工作—家庭平衡,不利于家庭养老功能恢复

中国传统孝道文化对家庭成员赡养义务的宣扬使得家庭作为一种养老的自然机制,强化了就业者内在的矛盾和冲突。“男主外、女主内”的传统性别分工致使从属化的女性家庭地位被刻板建构,女性在承担家庭养老照料责任与职业工作的不平衡中处于尴尬地位。因长期照料老人,职业技能生疏,而失去工作或晋升机会,损失收入,形成“女性工资惩罚”或“女性工资差距”,最终不断抬高家庭养老的机会成本。^[19]然而,由于国家层面家庭养老政策缺乏“家庭友好型”的政策理念和鼓励家庭成员相互照顾的激励制度,^[20]以及性别平等与工作—家庭平衡视角的缺失,忽视了对作

为主要照顾者的女性权益的保护,使得家庭养老照料作为社会劳动的属性鲜被认知,家庭养老照料者的家庭与社会地位被低估甚至被忽略。从而滋生破坏性的家庭文化或价值导向,弱化家庭成员之间的依存关系,这与中国传统文化中的家庭观念背道而驰。

四、家庭养老公共政策的重构路径

(一) 政策原则理念

1. 家庭友好与家庭发展理念

重构家庭养老公共政策体系要坚持家庭友好与家庭发展的理念。一是正确认识家庭养老的价值,充分尊重家庭私领域的自主性和家庭生活的多元化,以家庭养老需求为出发点,适度介入家庭事务,避免因过于强调“重返家庭”或“家庭主义”而陷入政府的无为,^[21]实现“家庭主义”和“去家庭化”的平衡。二是坚持家庭能力建设的原则,改善家庭养老行为与策略,增强家庭成员预防失能和抗风险能力,^[22]帮助家庭社会角色顺利实现,走出“干预”家庭与“放弃”家庭的政策悖论,实现家庭养老政策范式从事后补偿的“末游干预”转向事前预防的“上游疏导”。^[23]三是重视家庭的自我保障,根据家庭发展能力的不同,综合运用救助型和发展型政策工具,促进家庭养老与家庭发展建设、社区功能完善、个体人力资本投资相融合,使家庭真正成为社会建设与福利供给中的治理主体。^[24]

2. 性别平等与代际公平理念

为解决家庭照料者工作-家庭冲突与政策性别不平等,重构家庭养老公共政策体系应坚持性别平等与代际公平理念。首先,从社会性别视角,扫除家庭建设与社会分工中的性别盲点,以去性别化的关怀伦理,建构家务劳动理想模式。其次,尊重女性成员的主体价值,促进女性平衡工作-家庭角色,减少工作-家庭冲突,通过创造角色转换条件,降低其经济和精神压力。再次,通过家庭政策促进家庭团结与代际和谐,理性考量家庭成员内部资源分配的群际均衡性,以家庭贡献与负担对等促进代际公平。

3. 整体性与适度普惠价值

家庭养老公共政策要注重家庭作为福利对象的整体性,支持和强化家庭在养老资源供给中的功能与责任,激活家庭的潜力并延续家庭养老文化传统。^[25]整体性取向就是要求家庭养老公共政策与法律法规的内容要覆盖所有家庭,贯穿家庭生活全周期,对家庭养老的支持要涵盖经济、服务、心理等多个方面。及时回应不同家庭成员及整体的关联需求,以规避孤立与重复建设。适度普惠取向强调政策应由补充干预转向发展投资。针对现有家庭养老政策重特殊家庭干预而轻普通家庭预防的问题,坚持适度普惠就是要平衡“普通家庭”和“特殊家庭”的稳定发展与福利供给,实现政策受惠对象的适度拓展。同时,家庭养老政策的普惠是在包容性框架内进行的,即注重普惠性并不排斥对最贫困、最脆弱人群的重点关注与优先考虑,而是在提高

全民福利水平的普遍主义发展政策框架下,以提升政策对象生存与发展能力的集体行动,实现对弱势群体家庭养老的包容性支持。^[26]

4. 多元主体协同共治理念

维护和提升家庭养老能力,促进家庭发展是一项系统、庞大的社会工程,要求政府部门、科研院所、企业组织、社交媒体、家庭自身等多元政策主体共同参与。在这一多元体系中,国家起主导作用,其他主体协同配合。通过明确“政府、市场、家庭”的责任定位与权利边界,完善政策顶层设计。首先,要健全家庭政策机构设置,将民政、人社、税收、卫生、健康、老龄委、妇联、残联相关家庭服务职能整合,单独组建家庭发展部或家庭福利部,有效推进中国家庭养老公共政策体系的重建与实现。其次,要在政府、市场与家庭的合作框架下,统筹这些不同社会系统的作用,形成政府起主导作用、社会组织充当生力军、市场提供个性化和多样化服务、个人与家庭积极参与的家庭养老多元治理体系。

5. 法制先行与文化引领原则

长期以来,仅仅将家庭视作私人空间,将公共利益与家庭利益绝对、简单地割裂分化,使相关家庭公共政策没有显性化、系统化表达家庭养老的诉求,法律法规比较空白。为此,家庭养老公共政策体系的重构应坚持法制先行原则,将法治化贯穿整个政策实现过程,强调运用法治化思维和方法解决家庭养老问题。明确近亲属之间抚养与赡养的权利义务,坚持夫妻平等的家庭事务管理权,承认家庭养老的社会价值。推动出台《家庭福利法》、《家庭服务业促进法》、《平等就业法》、《终身教育法》等法律制度,形成以家庭为中心,整体性、系统性、长期性、法制化的制度体系。此外,中国拥有家庭养老的优良传统,孝文化与家庭文化源远流长。在家庭养老功能不断弱化,家庭教育功能逐渐外化,家庭交往功能持续社会化的影响下,其文化特质体现的独立、开放、包容、自主等特征也更加凸显。家庭成员在家庭功能变迁中处理个人发展与家庭整体发展关系时所表现出的“个人为先”意向,夫妻双方在面对工作和家庭矛盾时所表露的性别冲突倾向,长幼之间所产生的心理“代沟”及长者需向幼者学习的“后喻文化”特征的出现,强烈要求家庭养老公共政策的重构必须考量家庭功能文化特质的变化,注重发挥孝文化与家庭文化的价值引领作用。^[27]

(二) 政策目标对象

家庭养老公共政策的政策目标应该着眼于改善家庭基本结构,平衡家庭照料供求关系,维护家庭养老功能,提升家庭发展能力,增进家庭代际团结,实现家庭发展与社会和谐的双赢,提高家庭每一个体的生命健康和生活发展质量。具体而言,家庭养老公共政策的受益对象可分为三个层次:老年人作为家庭养老公共政策直接支持的核心与关键,是第一层次;老年人家庭成员,包括配偶、子女等,作为家庭养老资源的供给主

体,是政策干预家庭养老行为与策略的直接受体,为第二层次。其他家庭养老提供服务与外部支持的社会主体,包括社区、企业与志愿组织等,为第三层次。

(三)政策内容框架

根据家庭养老的多元需求,从经济补贴、多元服务、宜居环境、工作-家庭平衡、道德文化引领等方面完善政策内容与框架。

1. 经济补贴政策

强化对承担家庭养老责任的经济支持。首先,要不断完善现有以社会保险、社会福利、社会优抚、社会救助为基础,以养老、医疗、低保、五保制度为重点,以公益慈善、商业供给为补充的多层次社会养老保障体系。着力解决制度衔接不顺畅,城乡发展不平衡,待遇水平不合理等问题,确保老年人养老待遇有序增长。提高医保住院与门诊报销比例,减轻老年人居家养老就医负担。允许部分社会保险在家庭成员(主要是配偶)之间适度转移,并向老年家庭(如考虑亲子转移)倾斜。^[28]通过社会再分配从纵向和横向两个维度促进社会团结,保证社会公平。实现养老财政投资由“补机构”向“补人头”、“补家庭”转变,赋予老年人及家庭对补贴费用的使用权,服务方式的选择权。其次,继续推进个税向以家庭平均收入作为征收税基的家庭税方向发展,将家庭人口负担作为税收宽免的依据,将家庭规模与结构作为公用消费品(水、电、燃料等)价格和住房政策的制定依据。^[29]承认家庭在赡养老人等责任方面付出的成本,提高社会对家庭照料价值的肯定。进一步扩大对养老服务企业的税收优惠力度,鼓励民间资本发展养老产业等。

2. 多元服务政策

多元服务政策主要包括健康支持、技能培训、心理支持与养老服务政府购买等方面。首先,要以健康中国战略实施纲要为指引,建立面向家庭所有成员全生命周期,涵盖保健(预防端)、医疗(诊疗端)以及照护层面(护理端)的综合连续性健康服务体系。^[30]搭建老年人、家庭照料者与社会互动交流的平台,为老年人居家养老提供心理支持与精神抚慰服务。其次,以社会投资理念整合资源,构建家庭养老公共服务体系,扩大家庭养老服务的政府供给范围,解决家庭养老服务供需不平衡的问题。大力孵化和培育家庭养老社会服务与志愿组织,依托社区卫生服务中心、日间照料中心、家庭服务中心等为老年人及其家庭成员提供健康指导、慢病管理、上门康复、短期托老、婚姻咨询、技能培育、精神关怀、心理疏导等综合性服务,全方位预防和解决家庭养老难题。促进老年人及其家庭成员自我增能,提高家庭稳定性与凝聚力。借助网络科技平台,推动养老机构由“围墙式”向“虚拟式”转变,精准把握家庭养老基本需求,夯实家庭养老智能服务。加快推进长期护理保险试点经验总结与制度推广实施,为缓解失能老人家庭照料负担提供兜底保障。

3. 宜居环境政策

家庭养老宜居环境政策包括为家庭成员提供住房支持,以及家庭养老设施的改善。根据区位学理论,人们的空间距离反映并影响着人们的社会距离。所以,居住的聚散将直接影响到家庭养老功能的实现。^[31]如何从住房设计上为家庭养老提供更为便利的条件,这是中国老龄社会有待解决的现实问题。为此,首先,可以考虑在公租房、廉租屋、经适房等住房资源配置上,倾斜支持子女与老人同住的家庭,并通过购房贷款、住房补贴、首付限额、敬老公积金等优惠措施鼓励子女与父母同住,提高家庭养老的主动性与能动性。^[32]其次,要将“适老性”建筑标准纳入保障房建设和家庭住房改造。同时,推进小区老年人活动场所和便利化配套设施建设,改善居家养老的基础环境,以达到无障碍要求。为老年人居家养老和家庭照料者日常购物、交通出行、健身活动和外出就医等提供更便利的服务和环境支持,减少老年人对家庭成员及其他人的依赖程度。

4. 工作-家庭平衡政策

为减少家庭照料者提供养老照料的机会成本损失,国家应将工作-家庭平衡作为保障经济社会健康发展的重要指导原则,通过投资家庭人力资本来提高家庭内部发展能力。以社会性别视角规范就业扶持政策,从制度上保证家庭养老照料者的合法就业权利,为其重返就业岗位提供技能培训和岗位安排等。鼓励有条件的企事业单位为有家庭养老照料负担的员工设立弹性工作制度、家庭责任假期或压缩工作周期,扩展老年人照护带薪休假制度覆盖范围,缓解家庭养老照料者工作和照料双重角色带来的时间冲突和精神压力。帮助家庭养老照料者掌握专业知识和技能,为失能老人家庭提供喘息服务,让长期处于照护高压下而身心疲惫或精神压抑的家属纾解压力,以此增进身心健康。提倡男性参与家务和多元养家模式,并通过参保优惠将家庭养老照料者纳入社会保障体系,强化对于不受薪家庭照料者的社会权利认可,调动家庭成员提供养老照料的积极性。

5. 道德文化引领政策

强化家庭养老功能,培育家庭养老责任,要注重发挥孝文化在树立良好家教,涵养时代家风中的关键作用。通过加强社会尊老、敬老、助老道德建设,弘扬敬老孝亲传统美德,提高社会全体成员对家庭养老的正确认识。在全社会树立尊重、关心、帮助老年人的良好社会风尚,形成老少共融、代际和谐的社会氛围。提倡亲情互助,营造温馨和谐的家庭环境。出台《孝行奖励条例》,将赡养父母行为纳入公民个人诚信评级和党政干部考核内容。开展“老年友好型城市”、“老年宜居社区”和“老年温馨家庭”创建活动,对家庭和谐、赡养老人的公民给予激励,对家庭道德失范行为给予惩罚。通过以上措施,促使家庭道德从依靠公民的自觉为主向依靠政府推动为主转变,实现家庭养老舆论倡导与现实激励的有机结合,做到公民家庭和谐与社会福利

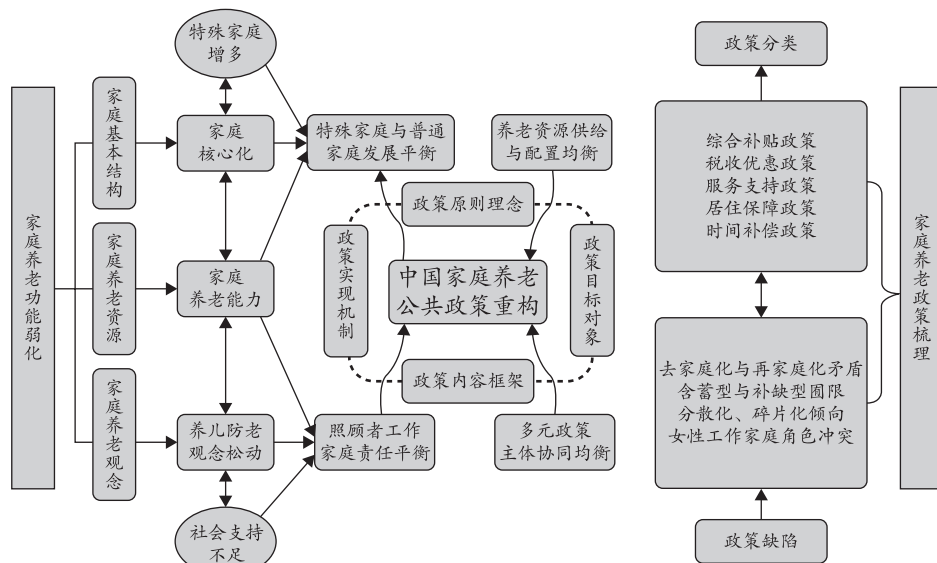


图3 中国家庭养老公共政策框架图

享有机会相互挂钩。

(四) 政策实施手段与运行机制

一个科学的政策实施机制应该包括政策制定、政策实施和政策监督与反馈。家庭养老公共政策的贯彻实施,需要综合运用法律、行政、经济和宣传四种手段调整家庭养老的各种关系,巩固和增强家庭养老功能。首先,通过立法明确家庭的权利和义务,并倡导主流的家庭价值观,在尊重家庭与政府合理边界的基础上,干预与自主并重,引导家庭养老能力的自我恢复。及时感知、瞄准与回应家庭养老的各项需求,保证相关政策和服务精准供给,避免政策供需错位。其次,规范多元主体参与的制度和流程,突出政府在家庭养老公共政策体系中的规划设计、政策制定、资金投入、市场培育、环境营造等主导作用,发挥企业组织在家庭养老过程中的产品和服务供给职能,弥补家庭养老的不足和缺陷。再次,通过媒体宣传和政策动员,营造全社会共同关心、支持老年人及家庭养老问题的良好社会环境,引导各类中介组织、非营利机构与志愿者团体等社会第三方力量参与到构建家庭养老公共服务行动网络中来,形成“党政统筹、部门协作、社会参与、家庭联动”的协同共治格局,促进家庭养老公共政策价值理性与工具理性的共同实现。

五、总结

家庭养老作为绝大部分老年人钟情的养老模式,在改善老年人精神健康、维系家庭情感、节约社会公共资源等方面具有特定的优势,更是对中国文化传统的延续。随着人口老龄化的加速发展与社会环境的多重变迁,家庭养老能力弱化,家庭养老风险增加,传统家庭养老功能日渐式微。国家和社会为回应和解决经济社会环境变迁带来的家庭养老问题,出台了一系列家庭养老公共政策。本文通过梳理中国家庭养老公共政策的历史演进与发展现状,分析其存在的去家庭化与再家庭化的矛盾,含蓄型与补缺型的围限,分散化与碎

片化倾向,性别平等与工作-家庭平衡理念缺失等问题。基于家庭养老功能变迁与发展视角,从政策原则理念、政策目标对象、政策内容框架、政策运行机制等方面重构一个更加公平、有效、可持续性的中国家庭养老公共政策体系。以特殊家庭与普通家庭发展平衡,照料者工作-家庭责任平衡,养老资源供给与配置均衡,多元政策主体协同均衡,为缓解和释放家庭养老压力,预防和降低家庭养老风险,修复和强化家庭养老功能,提升老年人居家养老质量提供实现路径。①

【参考文献】

- [1] 费孝通. 家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1983(3).
- [2] 董彭滔. 建立健全中国家庭养老支持政策探析[J]. 老龄科学研究, 2014(2).
- [3] [18][28] 彭希哲, 胡湛. 当代中国家庭变迁与家庭政策重构[J]. 中国社会科学, 2015(12).
- [4] 杨菊华, 李路路. 代际互动与家庭凝聚力——东亚国家和地区比较研究[J]. 社会学研究, 2009(3).
- [5] Kahn A J, Kamerman S B. The Politics and Organization of Services: the Course of Personal Social Services. *Public Welfare*, 1978(3).
- [6] 吴帆. 中国家庭功能变化与家庭发展能力建设[J]. 人口与计划生育, 2017(9).
- [7] 李树茁, 王欢. 家庭变迁、家庭政策演进与中国家庭政策构建[J]. 人口与经济, 2016(6).
- [8] Lewis J. Gender and Welfare State Change. *European Societies*, 2002(4).
- [9] 张秀兰, 徐月宾. 构建中国的发展型家庭政策[J]. 中国社会科学, 2003(6).
- [10] 胡薇. 国家角色的转变与新中国养老保障政策变

- 迁[J]. 中国行政管理, 2012(6).
- [11] Brodsky J., Resnizky S., Citron D. *Issues in Family Care of the Elderly: Characteristics of Care, Burden on Family Members and Support Programs*. <http://www.ilc-alliance.org/images/uploads/publication-pdfs/508-11-Issues-in-Family-Care-ES-ENG.pdf>, 2011.
- [12] Doty, P. Family Care of the Elderly: The Role of Public Policy. *The Milbank Quarterly*, 1986(1).
- [13] 王跃生. 历史上家庭养老功能的维护研究——以法律和政策为中心[J]. 山东社会科学, 2015(5).
- [14] 秦柯. 社会嵌入视角下中国养老模式变迁研究[J]. 财经问题研究, 2017(11).
- [15] 杨菊华. 生育政策与中国家庭的变迁[J]. 开放时代, 2017(3).
- [16] 伍海霞. 中国农村网络家庭中养老支持的趋势与变迁——来自七省调查的发现[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016(1).
- [17] 全国老龄办. 11 省份建立独生子女带薪护理假[EB/OL]. <http://mini.eastday.com/a/180126111421709.html>.
- [19] 孔祥利. 风险社会视角下失独家庭的政策支持机制——实践困境及范式转换[J]. 北京行政学院学报, 2018(5).
- [20] 吴帆, 李建民. 家庭发展能力建设的政策路径分析[J]. 人口研究, 2012(4).
- [21] 韩央迪. 家庭主义、去家庭化和再家庭化: 福利国家家庭政策的发展脉络与政策意涵[J]. 南京师范大学学报(社会科学版), 2014(11).
- [22] 许琳, 刘亚文. 老年残疾人家庭支持政策研究述评[J]. 社会保障研究, 2017(1).
- [23] 聂飞. 国家政策中家庭取向的嬗变[J]. 求实, 2017(10).
- [24] 徐倩. 发展型社会政策与社会养老服务之逻辑契合性辨析[J]. 江苏社会科学, 2017(4).
- [25] [29] 胡湛, 彭希哲. 应对中国人口老龄化的治理选择[J]. 中国社会科学, 2018(12).
- [26] 吴小英. “去家庭化”还是“家庭化”: 家庭论争背后的“政治正确”[J]. 河北学刊, 2016(5).
- [27] 石智雷. 计划生育政策对家庭发展能力的影响及其政策含义[J]. 公共管理学报, 2014(4).
- [30] 魏彦彦. 中国现行家庭养老支持政策分析与评估[J]. 中国老年学杂志, 2014(11).
- [31] 姚远. 中国家庭养老研究述评[J]. 人口与经济, 2001(1).
- [32] 汪波, 李坤. 国家养老政策计量分析: 主题、态势与发展[J]. 中国行政管理, 2018(4).
- (责任编辑 周逸群)

The Reconstruction of Public Policy of Family Endowment in China——Based on the Perspective of the Changes and Development on the Function of Traditional Family Supporting for the Aged

Li Lianyou Li Lei Deng Yiyi

- [Abstract] Focusing on the existence problems of public policy of Chinese family endowment, including the contradiction between de-familiarization and re-familiarization, the limitation of implicative type and complementary type, tendency toward fragmentation, troubles in gender equality and work-life balance, etc., this paper reconstructs the public policy system of Chinese family pension from the aspects of policy principles and concepts, policy objectives and objects, policy content and framework, and policy operation mechanism, based on the perspective of the changes and development on the function of traditional family supporting for the aged. We consider the balance between the development of special families and ordinary families, the balance between caretakers' work and family responsibilities, the balance of endowment resources supply and allocation, and the balance between the coordination of multiple policy bodies, to achieve the policy objectives of preventing and reducing the risk of family endowment, repairing and strengthening the function of family endowment, improving the behavior and strategy of family endowment, and improving the quality of elderly family endowment.
- [Keywords] public policy of family endowment, function of family supporting for the aged, balance between caretakers' work and family responsibilities, family development
- [Authors] Li Lianyou is Professor and Executive Dean at School of Public Administration, Hunan University; Li Lei and Deng Yiyi are PhD Candidates at School of Finance and Statistics, Hunan University. Changsha 410000