

社会保障研究
Social Security Studies
ISSN 1674-4802, CN 42-1792/F

《社会保障研究》网络首发论文

题目：发达国家家庭养老公共政策的理论逻辑、内容属性与经验启示
作者：李连友，李磊，邓依伊
网络首发日期：2020-11-20
引用格式：李连友，李磊，邓依伊. 发达国家家庭养老公共政策的理论逻辑、内容属性与经验启示[J/OL]. 社会保障研究.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1792.F.20201119.1551.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

发达国家家庭养老公共政策的理论逻辑、 内容属性与经验启示*

李连友^{1,2} 李 磊¹ 邓依伊¹

(1 湖南大学金融与统计学院,湖南长沙,410082;2 湖南大学公共管理学院,湖南长沙,410082)

摘 要:经济社会发展变迁与人口结构转型变化催生了发达国家家庭养老公共政策的发展演变,福利体制理论、女性主义批判与社会照顾视角的争辩,为家庭养老公共政策提供了多维模式分类的理论逻辑。作为政府干预家庭养老行为,应对家庭养老危机,提升家庭养老功能的重要举措,家庭养老公共政策以经济支持、就业支持、信息支持、精神抚慰与喘息服务等多元内容平衡家庭整体福利。以法制和文化为引领,以“家庭友好”为原则,注重性别平等与代际均衡,强调多元主体参与,满足家庭养老多元需求等先进经验,对强化我国家庭养老公共政策顶层设计,预防家庭养老风险,消除照料者“工作-家庭”冲突,缓和家庭代际矛盾,构建多系统、多渠道和多主体的家庭养老支持体系具有重要启示。

关键词:家庭养老政策;家庭养老功能;工作家庭平衡;代际公平

家庭是社会生活的细胞,是国家治理的基础,是提供个人福利的原始场域。实践证明,无论是西方还是东方国家,家庭所承载的物质和精神养老功能任何其他社会机制都不可替代的。作为绝大部分老年人钟情的养老模式,家庭养老主要通过赡养关系实现,具有自觉自愿性、低成本与高效率等特点,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具有诸多优势。随着经济社会的发展,人口老龄化与家庭结构核心化对家庭养老功能的冲击不断增加。就世界范围来看,家庭所承担的为老年人提供照料和满足其居家养老需求的责任正在削弱。家庭养老期待外部介入支持的呼唤最先得理论界的回应,回归家庭、就地养老理念为发达国家出台家庭养老公共政策提供了理论依据。从此,家庭养老公共政策逐渐从家庭公共政策中分化为独立的社会政策门类^[1],走向历史舞台的中心,为后来者积攒了宝贵而丰富的实践经验。随着我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。借鉴国外家庭养老公共政策的实践经验,重构家庭养老公共政策体系,更好地发挥家庭养老功能,实现老龄社会繁荣稳定,是当前亟待解决的研究课题。

一、权责边界:发达国家家庭养老公共政策的理论逻辑

家庭养老公共政策是家庭政策的分支,分析其政策内涵必须先从家庭政策的概念入手。以家庭为政策对象,通过法律、法规或由其他公私部门机制对家庭社会功能实行干预、服务的系列计划与活动,即为家庭政策^[2]。家庭养老公共政策是国家与社会为回应和解决家庭养老问题,以老年人和家庭成员(子女与配偶)为对象,通过多元主体参与和不同政策组合对家庭养老行为策略产生“家庭化”或“去家庭化”影响的系列计划与活动。这一系列政策的发展演变有何规律?应如何分类?回答以上问题对于理清发达国家家庭养老公共

* 本文系国家社科基金重大项目“积极老龄化的公共政策与法治问题研究(19ZDA158)”、湖南省研究生创新项目“释放中国老年人口红利的公共政策体系构建研究”(CX20200464)的阶段性成果。李磊为本文通讯作者。

政策的理论逻辑至关重要。

(一) 发达国家家庭养老公共政策的发展历程

家庭公共政策最早发迹于 17 世纪,早期政策重点主要是限制家庭成员地理流动,确保家庭最低生活,维护家庭生活秩序。1601 年,英国颁布的《伊丽莎白济贫法》,奠定了现代家庭养老公共政策基本框架的基础,明确了家庭的照料责任原则,即家庭肩负支持和照料其老年成员的义务^[3]。1883 年,德国创立了社会保险,现代意义的家庭养老公共政策正式产生,政策重点由事后补救转变为预防社会风险,由养老收入保障转变为养老服务支持,由维持老年人的最低生活转变为建构现代家庭养老模式。1948 年,英国宣布建成世界首个“福利国家”,标志着社会福利制度与家庭福利政策实现有机统一,以社会养老替代家庭养老的“去家庭化”从此拉开序幕。20 世纪中后期,随着女权运动的兴起,各国政府陆续出台新的家庭公共政策,以应对妇女劳动参与率提高催生的“新社会风险”^[4]。这一时期,婚姻友好、家庭友好、妇女友好成为家庭政策关注的焦点,强调用社会照料替代家庭照料,将女性从家庭事务中释放出来,引导其进入劳动力市场自由发展。20 世纪 90 年代,发达国家面临人口老龄化与低生育率的双重困境,社会保障支出增加形成的财政压力不断加剧。社会政策开始再次转向家庭养老领域,各国通过实行家庭照料者“工作—家庭”平衡计划,缓解家庭照料者的工作与照料冲突,为家庭养老提供各种支持,以此增强经济社会发展活力。与此同时,国际社会也大力倡导为家庭养老提供政策支持,一系列国际行动计划与国际公约的出台,强化了不同民族国家对家庭养老政策的认识与实践,促使家庭养老政策从家庭“私领域”逐步走向社会公共领域,“再家庭化”逐步回归。例如,《维也纳国际老龄行动计划》《老龄问题宣言》《马德里国际老龄行动计划》均强调公共政策支持家庭养老的重要性,倡导为老年人及其家庭照料者提供政策支持和服务帮助。2012 年,“国际家庭日”将“工作与家庭两者兼顾”作为主题,再次强调工作家庭平衡的必要性,要求政府和雇主拿出切实对策,实现各自对支持家庭养老的社会承诺。新时期,各国家庭养老公共政策在改革中不断完善,侧重从生态视角来回应当家庭成员及整体的关联需求,重视从发展视角提升家庭养老能力,预防家庭养老风险成为新的政策亮点。

(二) 发达国家家庭养老公共政策的模式分野

长期以来,理论界关于家庭养老政策议题的争论主要表现在以下几个方面:养老行为到底属于公共领域还是私人领域? 养老照料主体应以女性为主还是以男性为主? 养老照料属于有酬劳动还是无酬劳动? 养老支持应以服务为主还是以资金为主? 政策方式应以“补缺式”为主还是以“预防式”为主? 由此,产生了福利体制、女性主义、社会照顾等政策研究视角,它们成为不同政策模式划分的理论来源(见表 1)。

表 1 家庭养老公共政策的不同模式

以安德森为代表的分类	社会民主主义模式	保守主义模式	自由主义模式	
以赫特尔为代表的分类	家庭事务共担模式	家庭事务转移模式	家庭事务分离模式	
以科比为代表的分类	双薪型模式	通用型模式	市场型模式	
以弗雷泽为代表的分类	普遍照顾者模式	照顾者等同模式	普遍养家模式	
行为主体功能角色	国家中心,市场和家庭边缘	国家辅助,市场边缘,家庭中心	国家边缘,市场中心,家庭边缘	
政策特点	价值导向	普遍主义、平等主义	地位分化、家庭主义	个人主义
	去商品化	程度最高	程度居中	程度最低
	去家庭化	程度最高,男性再家庭化	程度最低,女性是主要照料者	养老服务市场化,家庭经济条件决定
	性别平等	最好	最小	无影响
	政策方式	预防式(普惠)	补缺式(特殊)	补缺式(特殊)
代表性国家	丹麦、芬兰、挪威、瑞典等	日本、韩国、法国、新加坡、德国等	美国、加拿大等	

安德森建构的“福利体制”理论为划分各国家庭政策提供了分析框架。具体而言,福利体制是指福利产品在国家、市场和家庭间的分配方式,抑或政府、市场和家庭在福利供给中所扮演的不同角色。根据各国家

庭公共政策的去商品化程度、阶层化模式和社会团结程度,福利体制可分为自由主义体制、社会民主主义体制与保守主义体制^[5]。其中,自由主义福利体制下的家庭养老公共政策以英国、美国和加拿大等国家为代表,通过限制社会政策权利,发挥个人和市场的作用,以贫困线为基准提供养老福利与“补缺式”政策支持,弱化国家对家庭的干预,致使家庭养老需求鸿沟不断扩大。社会民主主义体制类家庭养老公共政策以北欧等国家为典型代表,强调基于家庭完成对社会产品的再分配,遵循普惠性福利原则,而非对收入或者资产设限,并将家庭成员养老权利与需求作为权衡标准,最大程度支持家庭养老,保障家庭整体福利^[6]。保守主义模式的家庭养老公共政策以德国、法国和东亚等发达国家为代表,基于社会团结,强调通过自然社会契约解决家庭问题,将特殊家庭作为主要帮扶对象^[7]。由此,衍伸出补救型和普惠型两种政策分野,其中,自由主义模式、保守主义模式为补救型,社会民主主义模式为普惠型。对应家庭养老照料的划分,表现为以经济契约、政治联盟、社会合作为特征的家庭事务分离模式、家庭事务转移模式和家庭事务共担模式^[8]。

然而,不少女性主义学者批评安德森的福利体制理论内隐了家庭照料与家务劳动性别分化的假设,忽略了性别对去商品化程度的影响^[9],从而低估了家庭(女性)作为除了国家与市场以外的重要福利提供者的作用,致使家庭照料的社会劳动属性鲜被认知,家庭照料者社会地位被低估甚至被忽略。该理论不但弱化了家庭照料功能,还外扩了养老服务需求,国家因此陷入社会养老供不应求的“福利漩涡”。女性主义视角强调“在社区养老”的概念,认为家庭养老照料的本质是一种社会劳动,需要投入人力资本与时间成本,因而政府、社会应增加对家庭养老照料价值的认同,释放女性照料压力,实现性别平等与工作家庭平衡^[10]。鉴于此,基于性别视角,家庭养老公共政策可分为鼓励女性承担传统家庭照料角色的通用型家庭养老政策,帮助女性平衡家庭工作职责以促进其劳动参与的双薪型家庭养老政策,以及政府不干涉性别分工的市场型家庭养老政策,即强、中、弱的男性养家模式^[11-12]。无独有偶,弗雷泽提出了普遍照顾者模式、照顾者等同模式与普遍养家模式的政策划分标准。不同的政策分类却有着异曲同工的效果^[13]。

面对女性主义的批评,安德森首先肯定了“男性养家模式”对家庭维度以及性别分工的强调。他指出,家庭是国家福利的重要提供主体,其决策和行为与家庭政策和劳动力市场相互影响。与此同时,他还指出,“男性养家模式”仅仅关注性别关系与性别分工,并未结合福利体制的框架探讨家庭在福利生产中的功能变迁。为此,他将“家庭主义”和“去家庭化”两个概念重新引入福利体制分类框架,以此代表国家对家庭的不同态度:前者是指家庭在福利生产与供给中必须承担主要责任;而后者主张通过国家或市场机制来减轻家庭在福利供给与照料责任上的负担,从而减少老年人对家庭的依赖,这也被认为是对福利国家保障女性家庭自由与经济独立程度的关注^[14]。

西格丽德·莱特纳(Sigrid Leitner)进一步基于公共政策去家庭化照料的结构以及支持家庭照料功能的程度,提出家庭政策的家庭主义分类框架——自主的家庭主义、去家庭化政策、隐性家庭主义以及显性家庭主义^[15],将家庭主义与去家庭化的讨论从福利国家体制层面导入到家庭政策分析层面(见图1)。对于家庭养老公共政策而言,自主的家庭主义养老政策安排不仅以提供直接的养老照料服务来替代家庭照料,而且还通过照料时间补偿、照料服务津贴发放等各类政策增强家庭照料功能,其结果是家庭赋能与赋权,减轻了家庭照料者的负担。去家庭化养老政策则主张将老年人从家庭中剥离,强调对老年人的社会化支持,以政府、市场或志愿组织的养老照料替代家庭养老照料,弱化家庭的照料责任,减轻家庭养老负担^[16]。此外,无论是在增强家庭照料功能方面还是在替代家庭照料责任方面,隐性家庭主义养老政策的去家庭化支持程度都较低,实际上间接凸显了家庭作为养老兜底者的角色承担^[17]。而显性家庭主义养老政策增强家庭照料功能的家庭化结构程度高,减轻家庭照料负担的去家庭化程度低,即追求市场、社会服务机构的有效化。

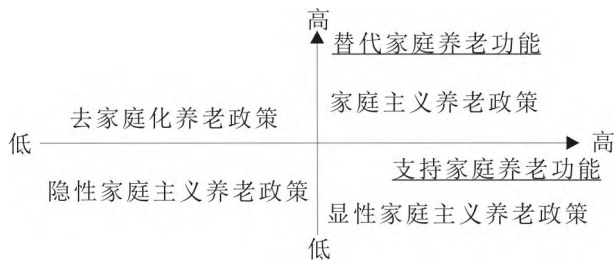


图1 家庭养老政策的家庭主义分类框架

21世纪以来,随着养老服务供给主体的多元发展,福利多元主义视角下的社会照顾理论应运而生。这一理论将家庭养老与家庭发展相结合,强调由社区提供养老照料,国家、市场、非营利组织和家庭共同建构养老服务供给体系和照料政策,并主张将家庭养老照料问题嵌入其所在的政治经济与社会结构中,既关注照料活动中的女性生活经历,也关注老年人的养老需求与社会制度安排,以及制度对政府角色、家庭角色和性别角色的价值导向^[18]。作为一种新兴的社会政策分析框架,社会照顾理论可用于揭示一系列与家庭养老照料活动相关的结构性关系及其变化,具体包括家庭养老责任公私领域的权责划分与价值判断,国家、社区、第三部门、家庭和市场等行为主体在照料活动中的角色分担,养老照料现金支持与服务供给之间的比例设定,以及养老政策普惠性与选择性模式的角力权衡等^[19]。由此,家庭养老公共政策模式形成了从“福利三角”到“福利菱形”再到“照料菱形”的分类转变^[20]。

纵观发达国家家庭养老公共政策的发展演变历程,社会经济变迁与人口结构转型成为家庭养老公共政策目标衍化的源动力。在老龄与失能风险不断加剧的背景下,各国政府通过明确自身职责定位,多渠道、多方式支持家庭执行照料老人的职责,由此形成了不同的家庭养老公共政策回应模式。自20世纪70年代以来,家庭养老公共政策内容不断多元化和细化,政策规制性不断降低,能动性不断增强,政策模式逐渐实现从病理学向社会模型、从选择主义向普及主义、从事后补救为主向以上游干预为主的路径转变,表现出日益强烈的“外化性”。但总体看来,家庭养老公共政策作为国家连接家庭的利益纽带,其逻辑起点和最终目标是通过政策干预家庭养老行为策略,支持家庭养老功能恢复,政策模式分野的核心即国家与家庭之间的权责归属问题,政策的发展逻辑是以“家庭主义”与“去家庭化”的平衡,实现国家与家庭关系的均衡。

二、福利均衡:发达国家家庭养老公共政策的内容属性

从权责归属层面本文厘清了不同国家家庭养老公共政策的应对模式。那么,从内容层面,各国家家庭养老公共政策有何特点?能对其进行哪些归类?布罗斯基(Brodsky)和雷斯尼茨基(Resnizky)等按照政策对象将家庭养老政策总结为两个方面:其一,政府直接为老年人提供养老支持的政策,例如养老保险金的发放、居家养老服务的供给,养老设施的建设等;其二,直接为家庭养老照料者提供福利政策,例如减轻家庭养老照料者的税负或者为其提供心理抚慰等^[21]。多提(Doty)则按照政策目的将家庭养老政策细分为五个方面:其一,利用税收激励家庭成员提供家庭养老照料;其二,利用公共资金支持养老暂托服务;其三,补助低收入家庭,减轻家庭养老经济负担;其四,通过发放食品券和补充收入确保老年人居家养老福利不受损;其五,利用公共项目雇佣家庭成员,使家庭养老成为有偿服务^[22]。基于以上学者的划分以及家庭主义分类视角,本文认为不同国家家庭养老公共政策内容大致可以被分为经济政策与服务政策两大类,而服务政策又可以被细分为就业支持政策、信息服务与照料培训政策、精神抚慰与喘息服务政策等。所有政策均以老年人及其家庭成员为政策对象,其中,针对老年人的政策大多为替代家庭养老功能的政策,而针对家庭成员的政策大多为强化家庭养老功能的政策。

(一) 经济支持政策

经济支持政策可分为直接的津贴政策与间接的税收优惠政策。该类政策可以减轻老年人及其家庭成员的养老经济负担,以及减少家庭因照料而陷入贫困的风险。

直接的津贴政策通常包括家庭养老生活津贴、照料服务补贴和住房补贴等,家庭养老生活津贴针对老年人发放,包括养老金、高龄津贴等,如新加坡的“敬老保健金计划”和“女佣雇主补贴”等。针对家庭成员的照料服务补贴,旨在补偿家庭成员提供养老照料的劳动力市场损失,有利于增强对家庭养老服务的社会认可,增进家庭照料者的价值认同和提高其社会地位。已有的照料服务补贴形式多种多样,例如,芬兰的家庭照料者特殊津贴、英国的照料者服务津贴、澳大利亚的配偶照料者养老金。另外,瑞典为每周工作 20 小时以上的家庭养老照料者提供一定的经济补助。美国采用公共医疗补助资金的形式为从事长期照料的家庭成员提供资金支持,但对其身份设置严格要求。除了直接的现金补助,部分国家还通过社保参保资格调整,给予家庭养老照料者支持:日本建立了主妇年金体系;芬兰规定有职业资格的家庭照料者可获得工伤保险和养老保险;德国通过养老金缴费年限设置与缴费金额优惠给予家庭照料者参保补助。为支持子女与老人同住,方便其照料老人,部分国家还对与父母同住者给予住房补贴,如新加坡的组屋计划等。

间接的税收优惠政策通常表现为对家庭养老的税收减免。例如,韩国实行“敬老优待”。日本推行孝行奖励,即在个人所得税扣除与地方税特别扣除额度中导入配偶补助费。在美国,如果家庭照料者负担了老年人每年一半以上的支出,按照照料税收抵免政策可享受税收优惠^[23]。

(二) 就业支持政策

为了提高女性劳动参与率与工作效率,许多发达国家出台了包括时间补偿和技能扶助等在内的“工作—家庭”平衡政策,为家庭养老照料者提供就业支持,帮助其平衡工作责任和家庭责任。其中,带薪休假和弹性工作制是常用的时间补偿政策。尽管许多国家对于享受假期的前提、假期的具体时长以及是否带薪休假存在不同的规定,但多数发达国家都在执行和贯彻这一政策。例如,比利时带薪休假时长可达 12 个月,为世界之最。韩国公务员可享受“行孝休假日”,此种休假能方便子女为父母尽孝。瑞典通过亲属保险的形式赋予就业者 30 天带薪假期,休假期间工资替代率为 80%^[24]。在法国,不带薪的照料假可以达到 1 年多,但是对享受资格的审核比较严格。此外,美国通过采用弹性工作制、计时工作制、随叫随到制、机动工作制、压缩工作周制与远程工作制等赋予员工灵活安排工作时间的权利^[25]。加拿大推行的“时间购买计划”,即“四—一工作计划”(职工每工作 4 年可休假 1 年),对劳动者工作时间进行分割。加入该计划的员工,4 年工作期间每月领取工资的 80%,剩余 20% 以免税形式存入银行专门账户,与利息一道作为第 5 年休假期的收入来源,职工在休假后仍可回到原工作岗位^[26]。新加坡每两年颁发一次“亲家庭企业奖”,鼓励企业提供弹性上班工时、远距离工作等有利于员工平衡生活的措施。为了帮助那些因长期照料离开工作岗位,在重返就业市场时面临技能恐慌的劳动者,许多国家提供技能扶助支持,例如,瑞典的照料者劳动力市场训练、英国的 50+ 新政计划、新加坡的职业技能辅导员政策等。

(三) 信息服务与照料培训政策

为了提升家庭养老照料者的照料能力,减少照料中出现的麻烦,增强家庭养老照料者的信息传递效果,发达国家通常由地方倡议,并依靠志愿部门成立的照料者支持网络平台及社区组织,为家庭照料者提供信息服务、照料技能培训等便利。例如,爱尔兰的关爱照料者项目为家庭照料者提供 13 项家庭照料技能训练。瑞典的照料者经验交流论坛为家庭和社会医疗部门搭建养老事务对话平台。美国家庭照料者支持计划为照料者提供教育培训和照料信息服务等。英国以“照料者的体力保护和压力释放”为主题开展学习培训。德国通过养老照料宣传册和网络讨论会,为家庭照料者提供专业信息咨询、指导与对话服务^[27]。法国信息与合作中心为老年人和家庭照料者提供解决养老照料医疗问题的实时对接服务。荷兰动员在校学生、社区爱

心居民组成志愿者服务队伍,开展老年人日间照料帮扶活动,促进照料者与定期家访的社会工作者密切合作,化解家庭照料难题。新加坡、韩国通过家庭服务中心为照料者提供家庭生活教育、家庭友好建设、照料信息交流等服务。

(四)精神抚慰与喘息服务政策

精神抚慰与喘息服务支持政策具体包括居家医疗服务、家庭助理服务、个案管理服务和暂托喘息服务项目^[28],这类政策的主要目的是缓解家庭养老照料者的身心压力,节约照料的时间和精力成本,提高老年人及照料者的生活质量。其中,居家医疗服务将健康照料融入老年个体发展计划,为老年慢性病患者、老年康复者和保守治疗者提供综合性的医疗指导,英国的足疗和上门护理,法国的居家医疗、辅助服务和药品递送服务等,都是居家医疗服务的提供形式。家庭助理服务一般包括购物、做饭、打扫以及为部分老年人提供私护服务。例如,瑞典地方政府为老年人雇佣家庭助理员,提供包括上门送餐、家庭护理、足部保养、住房维修和交通助行等服务^[29]。日本通过派遣居家养老服务员,为老年人提供病情检查、医疗保健、功能训练、海绵擦身、褥疮清理等服务^[30]。个案管理服务通过“照料管理人”或“个案管理人”评估确认老年人的养老服务需求,基于客户沟通来设计社区养老服务包,有效整合各类养老服务供给主体,简化养老服务递送流程,提高服务利用效率^[31]。目前,个案管理被英国、美国和瑞典等发达国家广泛采用。喘息暂托服务一般包括日间照料、居家暂托和机构暂托3种服务类型^[32]。其中日间照料服务的使用频率相对较高,一般由当地政府或非营利组织提供该服务。例如,澳大利亚实行家庭内部照料替代服务计划——国家寄宿服务项目。德国和芬兰通过社会照护保险为老人分别提供5个星期的居家暂托和每月5天的机构暂托服务。日本通过日间照料中心及其他服务设施为老年人及其照料者提供家庭帮助服务、短期居留服务和“日托服务”。短期居留服务针对卧床不起或需要持续照料的老年人,这一群体可享受每月1周的养老院暂留服务。“日托服务”主要是给夜间照料的照料者提供一个“喘息”的机会^[33]。

表2 国外家庭养老公共政策内容概览

政策分类	政策内容		政策目的	代表国家
经济支持政策	直接经济支持	养老金收入、高龄津贴	减轻家庭养老经济负担,减少因家庭照料而陷入贫困的风险	瑞典、芬兰、美国、英国、德国、加拿大、日本等
	间接经济支持	税收减免、照料者津贴、社保参保优惠		
就业支持政策	时间补偿	照料休假政策、弹性工作制	缓解照料者工作与家庭的角色冲突,减少照料者面临就业技能的恐慌	比利时、美国、加拿大、新加坡等
	技能扶助	劳动力市场训练、50+新政、职业技能辅导员		
信息服务与照料培训政策	信息服务	照料者支持网络平台、照料者经验交流论坛、照料宣传册	提升照料者照料能力,增强家庭养老照料信息传递效果	爱尔兰、美国、法国、德国、韩国等
	技能培训	关爱照料者项目、家庭帮扶计划		
精神抚慰与喘息服务政策	居家医疗服务、家庭助理服务、个案管理服务、暂托喘息服务		缓解照料者身心压力,节约照料成本,提高老年人及照料者的生活质量	英国、法国、瑞典、日本、澳大利亚等

三、回归家庭:发达国家家庭养老公共政策的经验启示

(一)发达国家家庭养老公共政策的经验总结

纵观发达国家家庭养老公共政策实践,去家庭化与再家庭化措施交相辉映,帮助照料者在工作与家庭两种角色中实现平衡转换,支持家庭养老功能的正常运转。他山之石,可以攻玉。通过梳理国外家庭养老公共政策,本文总结出以下经验。

1.以法制和文化为引领,强调家国同构的价值认同

首先,发达国家在家庭养老公共政策领域均重视法律规范,通过强化立法,成立专职机构来统筹政策的制定与运行,使政策呈现出高度立法化、机构化与职业化的特点。在完善立法方面,德国的12部《社会法典》,法国的《家庭法》,澳大利亚的《家庭和社区照料法》,英国的《工作与家庭法案》《照料者(认可和服务)法案》《照料者(平等机会)法案》,美国的《老年法》《家庭与医疗休假法》,日本的《老年人福利法》《老年人保健法》和《介护保险法》等堪称典范。系统完善的法律制度为明确家庭养老各行为主体的权责边界,规范政策运行,保障老年人及其家庭照料者的权利提供依据。在管理机构层面,德国设立了家庭事务部,瑞典组建了家庭委员会,韩国成立了女性家庭部,新加坡也有“凝聚家庭理事会”与社会及家庭发展部等。通过设立专职机构,强化政府引导,统筹政策实施,促进家庭养老服务主体与社会资源协同合作。此外,除了强调法制引领,部分国家尤其是日本、韩国、新加坡等东亚发达国家,非常重视家庭价值观的塑造,注重孝道文化对家庭养老功能的维护。例如韩国颁布《孝行奖励资助法》,积极推广孝道文化,倡导家庭价值观。新加坡将儒家的“忠孝仁爱礼义廉耻”作为治国之纲,将孝道作为伦理道德的起点,强化家庭养老观念^[34]。家庭文化的熏陶,为公民承担家庭养老责任提供了最现实的情感寄托与文化环境,对于构建家国同构的价值认同也具有不可替代的政治意义。

2.以“家庭友好”为原则,强调平衡家庭整体福利

“家庭友好”原则是许多发达国家在制定养老公共政策时遵循的一个原则,突出家庭在政策制定和实施中的核心地位。它强调家庭不是纯粹的私人领域,国家对于支持家庭发展具有责任,政策并非单方面对家庭某一成员进行倾斜,而是通过寻求平衡照顾者与被照顾者的利益达到提升整体福利的目的。该原则坚持“以预防为主、兼顾干预”的思想,通过家庭友善型策略重新配置家庭公共服务资源,为家庭增权赋能,提高家庭发展能力,促进养老功能的恢复。从家庭内部来看,政策侧重于保障老年人居家养老的医疗卫生与精神慰藉需求,帮助他提高独立性和自主性,强化老年人对自身老年生活选择的权利。对于家庭照料者,政策通过降低家庭成员因照料家庭而产生的工作风险、生活风险与精神压力,减轻老年照料的负担和成本。以“家庭负担均衡和家庭贡献均衡”促使每个家庭成员同等享有社会资源,最大程度减少社会差异,提升家庭与社会的和谐度。

3.强调性别平等与工作家庭平衡,缓解照料者的角色冲突

发达国家面对家庭养老困境均表现出了较强的社会责任意识,在强调家庭责任的同时亦主动承担家庭养老中的国家责任,重视帮助家庭成员履行养老义务,并将“促进性别平等,强化女性照料价值认同”议题纳入应对老年照料危机的范畴。通过强化性别角色分工与就业机会平权,引导男性承担家庭照料责任,营造社会支持家庭照料的整体氛围,提高女性家庭照料者的发展能力与社会地位,缓解其在家庭和工作之间的角色冲突,促进其主体价值的发挥。

4.强调以政府为主导,构建多元主体参与的治理格局

提升家庭养老功能涉及不同的政策工具和资源供给,是一项综合系统工程。为此,发达国家通常以政府为主导,强调多元主体的共同参与,营造社会多维治理空间。一方面,政府以家庭为中心,通过颁布政策法规对家庭养老进行直接的支持和引导,鼓励家庭自立;另一方面,通过强化部门合作与资源整合,构建政府、市场、社区、社会组织等支持家庭养老的多元行动体系,对家庭养老进行间接帮扶。此外,由于家庭养老所面临的问题涉及不同方面,单一的政策内容不能有效覆盖家庭养老的多元需求。因此,各国通常强调综合施策,提升政策广度和深度,以更好满足家庭养老需求。

(二)发达国家家庭养老公共政策实践对我国的启示

相比当前发达国家对“家庭”的定位,我国“家庭”在社会政策与法律法规中处于边缘化与卑微性地位,目前中国政策法规体系严重缺乏以家庭为基础、为基本单位和主要目标的政策注规。在当前人口老龄化快

速发展和家庭养老功能不断弱化的背景下,国际经验对于我国重构家庭养老公共政策,建立居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,缓解家庭养老现实压力,预防和降低家庭养老风险至关重要。具体而言,发达国家的家庭养老公共政策实践经验为我国带来以下几个方面的启示。

1. 加强政策设计与规划,提升家庭公共政策专业化、法治化水平

首先,要增强对家庭养老功能的理解与定位,摆脱将家庭视为纯粹私人领域的狭隘观点,坚持在家庭主义、去家庭化之间取得平衡,既不盲目过度介入并干预家庭,也不放任回避家庭养老中国家应承担的责任^[35]。

其次,要善于运用法治化思维和方法解决家庭养老问题,强化家庭养老公共政策立法,从宏观、中观和微观三个层次规范家庭养老,化解不同政策间的相互制约与冲突,助推家庭养老“立法化、机构化、职业化”。

再次,要基于系统视角,注重长远性、全局性、战略性部署,以家庭为中心,构建具有针对性、协调性、系统性的政策体系,最大程度地发挥家庭在养老方面的独特优势,将中国特征转化为中国特色。为此,要实现两个综合。第一,综合不同层面的政策与措施,明确国家、社会、家庭三者的主体边界,在政府、市场、社区等与家庭相互合作的框架下,统筹这些不同社会系统的作用,推动不同主体形成政策合力^[36]。第二,综合不同内容的家庭养老政策与措施,全方位覆盖家庭养老的经济支持、时间支持和服务支持等方面。在经济方面,参考国外经验,建立适度普惠的经济补贴制度,重点研究针对特殊家庭的个性化补贴政策。在时间支持方面,应研究制定相应政策,引导企事业单位将“工作—家庭”平衡纳入人力资源开发管理指导原则,为有照料需求的老年人的家庭成员提供照料带薪休假与弹性工作制。在信息支持与技能培训方面,要通过公共组织和志愿者项目普及家庭养老相关信息与知识,强化对家庭照料者就业技能与照料技能的培训扶持,促进家庭成员更好地掌握养老照料与劳动就业的平衡策略。在精神支持与暂托服务方面,引导社会老年服务机构为老年人及其照料者提供暂托喘息、心理疏导等服务,缓解工作和照料双重责任给家庭成员带来的心理与生理压力。

2. 坚持发展型家庭政策理念,促进家庭养老能力的提升

发展型家庭政策以预防家庭问题产生、帮助家庭行使责任、投资家庭、巩固家庭固有能力和“优势”为特征。而我国现有家庭养老政策普遍缺少发展型政策视角,过分强调家庭养老中子女的经济支持、日常照料等责任义务,很少考虑如何维护家庭养老功能,提升家庭养老能力的问题。为此,建议从以下方面着手改进。首先,应注重将公共政策投资和生产效应的发展性理念与强调维持性和消费性的社会福利制度思想融合起来^[37],从促进家庭成员全面发展的角度构建政策体系,既突出“老年人视角”,又增加“照料者视角”和“性别视角”,以整个家庭为基本单元或服务对象,平衡家庭整体福利。通过精细化的政策设置与政策工具运用,形成直接针对家庭照料功能修复、照料功能培育的专门计划和服务政策,提升家庭养老服务自给自足能力^[38]。其次,强化社区照料服务能力建设,以增强社区对家庭照料的辅助功能,培育和建成由子女、亲属、邻居、志愿者、社会工作者等构成的社区养老服务行动网络,突出社区在养老服务供给中的地位。再次,倡导全社会“关爱家庭”,对家庭照料者面临的生活困难和政策需求做出积极回应,兜底解决由“工作—家庭”矛盾冲突带来的家庭照料缺失问题。注重对女性员工在家庭养老照料方面的职业保护,用法律手段避免“女性工资惩罚”。在长期护理保险试点推广过程中,通过倾向家庭的资金和服务给付,提高家庭养老的能动性与主动性。扫除家庭建设的性别盲点,鼓励男女两性平等承担社会责任和家庭责任。最后,针对老年群体,应综合运用救助型和发展型的政策工具,将老年人的养老服务问题融入家庭能力提升、社区功能完善、个体人力资本扩展的过程中,最大程度实现老年个体的健康独立。

3. 以普惠包容理念实现家庭养老公共政策从缺陷修补转向预防性投资

促进福利主体能力建设与发展,传统公共政策的基本思路是通过再分配手段将社会资源用于保障弱势

群体的基本生活,减轻人们的不安全感和幸福剥夺感。这是一种事后补偿的“末游干预”方式,主要针对中国家庭养老公共政策出现的“含蓄型和补缺型”结构缺陷,以及当今中国家庭结构呈现出的规模小型化、结构核心化、类型多元化等特点^[39]。首先,家庭养老公共政策应坚持普惠包容理念,既要确保政策关注那些最需要帮助和最脆弱的人群,还要将社会福利的受益面适度扩大。通过对受助家庭的维持性救助,增加人们的预防意识,实现老年人从消极被养到积极自养的转变,将家庭养老风险消除或减少在萌芽状态^[40]。其次,要树立“预防为主、兼顾干预”的思想,运用风险社会和风险家庭理论,使家庭成为社会政策与经济政策的结合点,让“人的全面发展”成为社会政策的受力点,促进家庭及其成员发展能力提升与养老服务“技能培育”。再次,要基于兼顾“个体与环境”的双重视角,在确保老年人身心健康的同时,改善老年人家庭养老的外部环境,营造全社会尊老、敬老、助老的积极氛围。

4. 引导多元主体共同参与,提升家庭养老公共政策的协整性

目前,中国家庭养老公共政策基本针对老年人群,并非完整的家庭政策模式,而且不少政策仍以政府的一元包揽或家庭的独立承担为主,碎片化问题严重。在国家治理体系与治理能力现代化背景下,家庭养老公共政策领域亟须引入多元主体共建共享的理念,以政府为主导,协调并促进家庭与其他社会服务供给主体共同发挥作用。通过设立家庭事务委员会,统筹推进政策执行与养老服务主体及资源的整合,最大限度发挥家庭养老政策的协整效应。要注重养老服务供给主体的多样性,通过社区、公共组织与市场的协同配合,打造多元主体共同助力、相互协调的家庭养老善治格局,提升家庭养老社会治理成效,助推养老保障体系不断完善。

5. 注重代际利益权衡,提升家庭内部和谐度

随着现代中国家庭向上赡养功能的弱化与向下抚育功能的增强,家庭内部资源分配长幼无序、乱象丛生,代际矛盾不断凸显。为此,家庭养老公共政策的构建要贯彻代际均衡的理念,兼顾“确保公民权利”与“减少社会差异”,对于家庭养老与抚幼支持应实现从传统伦理视角到公共政策视角的转变。这有利于促进老龄社会生产与分配功能的有效整合,有效提升家庭内部和谐度。鉴于此,建议从以下两方面进一步完善。一方面,对于家庭内部资源的分配要理性考量群际的均衡性,不能过分倚重某个群体,否则会造成新的制度不公。要从确保每个公民权利的角度出发,面向所有家庭提供福利政策;另一方面,要通过再分配和差异均衡,最大程度减少代际冲突,维护社会公正。总体来说,就是要通过家庭养老公共政策的调节,促进社会代际交换与资源分配更加公平、合理,妥善处理少儿人口、青年人口和老年人口三大群体的核心利益矛盾,实现社会融合。

参考文献:

- [1] Emanuele Ferragina, Martin Seeleib-Kaiser. Determinants of a Silent (R) evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries[J]. Social Politics, 2015, 22(1): 1 - 37.
- [2] Fran Wasoff, Malcolm Hill. Family Policy in Scotland[J]. Social Policy and Society, 2002, 1(3): 171-182.
- [3] 雷杰, 张力炫, 蔡天. 英国家庭政策的历史发展及类型学分析[J]. 广东社会科学, 2017(4): 199-206.
- [4] Bonoli Giuliano. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States[J]. Policy and Politics, 2005, 33(3): 128-136.
- [5] Gosta Esping-Andersen. Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America[J]. Journal of European Social Policy, 1997, 7(3): 179-189.
- [6] Anne Helene Gauthier. Family policies in industrialized countries: Is there convergence? [J]. Population, 2002, 57(3): 457-484.
- [7] Anne Helene Gauthier. The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries[M].

Oxford;Oxford University Press,1998:212.

- [8]舒建华.从福利资本主义到福利社会主义——福利国家理论的新马克思主义视角[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2017(2):25-30.
- [9]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(6):21-28.
- [10]王晶,张立龙.老年长期照护体制比较——关于家庭、市场和政府责任的反思[J].浙江社会科学,2015(4):60-68+158.
- [11]Mary Daly, Jane Lewis.The Concept of Social Care and Analysis of Contemporary Welfare States [J]. British Journal of Sociology,2000,51(2):281-298.
- [12]WALTER KORPI.Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States [J]. Social Politics, 2000,7(2):127-191.
- [13]FRASER N.After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment [M]//Ngairé Naffine (eds.). Gender and Justice. London:Taylor and Francis Inc.,2017:291-316.
- [14]Gosta Esping-Andersen.Social Foundation of Postindustrial Economics [M].New York:Oxford University Press,1999:256-274.
- [15]Sigrid Leitner.Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective [J]. European Societies,2003,4(5):353-375.
- [16]楼苏萍,王佃利.老龄化背景下东亚家庭主义的变迁——以日韩老年人福利政策为例[J].公共行政评论,2016(08):88-103+207-208.
- [17]Sigrid Leitner.Conservative Familialism Reconsidered:The Case of Belgium [J]. Acta Politica,2005,40:419-439.
- [18]Norman Johnson.The Welfare State in Transition:The Theory and Practice of Welfare Pluralism [M].Amherst:University of Massachusetts Press,1987:259.
- [19]唐灿,张建.家庭问题与政府责任——促进家庭发展的国内外比较研究 [M].北京:社会科学文献出版社,2013:50.
- [20]Jane Jenson, Denis Saint-Martin.New Route to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State [J].Canadian Journal of Sociology,2003,28(1):77-99.
- [21]Brodsky J, Resnizky S, Citron D.Issues in Family Care of the Elderly: Characteristics of Care, Burden on Family Members and Support Programs [M].Jerusalem:Myers-JDC-Brookdale Institute,2011:185-201.
- [22]Pamela Doty.Family care of the elderly: The role of public policy [J].The Milbank Quarterly,1986,64(1):34-75.
- [23]何欢.美国家庭政策的经验和启示 [J].清华大学学报(哲学社会科学版),2013(1):147-156.
- [24]Ake Blomqvist, Colin Busby.Long-Term Care for the Elderly: Challenges and Policy Options [J].SSRN Electronic Journal,2012(11):293-316.
- [25]Linda Thiede Thomas, Daniel C Ganster.Impact of Family-supportive Work Variables on Work-family Conflict and Strain: A Control Perspective [J].Journal of Applied Psychology,1995,80(1):6-15.
- [26]Linda Duxbury, Chris Higgins.Work-life Conflict in Canada in The New Millennium: A Status Report [R]. Ottawa: Health Canada,2003:181-224.
- [27]武萍,周卉,赵越.中国家庭养老方式的社会化机制研究——来自德国的启示 [J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2016(2):90-96.
- [28]朱浩.西方发达国家老年人家庭照顾者政策支持的经验及对中国的启示 [J].社会保障研究,2014(4):106-112.
- [29]Lennarth Johansson, Helen Long, Marti G Parker.Informal Caregiving for Elders in Sweden: An Analysis of Current Policy Developments [J].Journal of Aging & Social Policy,2011,23(4):335-353.
- [30]Chikako Usui, Howard A Palley.The Development of Social Policy for the Elderly in Japan [J].The Social Service Review,1997,71(3):185-205.

- [31] George R Shannon, Kathleen H Wilber, Douglas Allen. Reductions in Costly Health Care Service Utilization: Findings from the Care Advocate Program[J]. Journal of the American Geriatrics Society, 2006, 54(7): 1102-1107.
- [32] Jobvan Exel, Marjolein Morée, Marc Koopmanschap, et al. Respite Care—An Explorative Study of Demand and Use in Dutch Informal Caregivers[J]. Health Policy, 2006, 78(2-3): 194-208.
- [33] 陈诚诚. 长期护理服务领域的福利混合经济研究——基于瑞德日韩四国的比较分析[J]. 社会保障评论, 2018(2): 134-147.
- [34] 汤兆云, 邓红霞. 日本、韩国和新加坡家庭支持政策的经验及其启示[J]. 国外社会科学, 2018(2): 36-42.
- [35] 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): 172-178.
- [36] 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): 113-132+207.
- [37] 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): 48-56.
- [38] 张奇林, 刘二鹏. 面向家庭的照料社会政策建构: 范式、因应与路径[J]. 青海社会科学, 2019(2): 105-114.
- [39] 李连友, 李磊, 邓依伊. 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[J]. 中国行政管理, 2019(10): 112-119.
- [40] 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): 101-109.

Theoretical Logic, Content Attribute and Experience Inspiration of Public Policies of Family Support for the Elderly in Developed Countries

LI Lianyou LI Lei DENG Yiyi

Abstract: The changes of economy and society and the transformation of population structure have promoted the development and evolution of public policies of family support for the elderly in developed countries. The theory of welfare system, feminist criticism and the debate of social care provide the theory logic of multidimensional pattern classification. As a favorable measure for the government to intervene in behaviors of family support for the elderly, cope with crisis of family support for the elderly and improve function of family support for the elderly, public policies of family support for the elderly balance the overall welfare of families with economic support, employment support, information support, spiritual comfort and respite care. The advanced experiences, such as taking the legal system and culture as the guidance, taking "family friendly" as the principle, paying attention to gender equality and intergenerational balance, emphasizing the participation of multiple subjects, meeting the diverse needs of family support for the elderly, have important implications for strengthening the top-level design of public policy on family support for the elderly in China, preventing family pension risks, eliminating caretakers' work-family conflicts, relieving family intergenerational conflicts, and constructing a multi-system, multi-channel and multi-subject system of family support for the elderly.

Key words: public policy of family support for the elderly, function of family support for the elderly, work-family balance, intergenerational equity

(责任编辑:H)