

【社会现象与社会问题研究】

# “老有所养”家庭支持政策体系的构建<sup>\*</sup>

白维军 李辉

**摘要:** 老有所养是老年人安享晚年的美好愿景,是关乎国计民生的大事,是党和政府对人民的庄严承诺。当前,以政府为主导的社会化养老在应对我国人口老龄化、实现老有所养目标方面发挥着重要作用。但是,社会化养老仍面临着待遇水平较低、服务能力有限等难题,养老金水平和服务可及性未能充分实现政策预期。作为天然的养老单位,家庭对于老有所养有着独特的优势和现实价值。在大力开展社会化养老的同时,应充分发挥家庭的养老功能,通过家庭支持政策,鼓励、维护和强化家庭养老责任,营造支持性家庭养老政策环境,并从教育、经济、人力、就业、技术等方面,构建支持性家庭养老政策体系,以提升家庭养老能力,补齐社会化养老短板。

**关键词:** 老龄化; 老有所养; 支持性家庭政策

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2020)07-0069-07

## 一、文献简评与问题的提出

老有所养是一个重要的民生话题。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,要多谋民生之利、多解民生之忧,在老有所养上不断取得新进展。<sup>①</sup>党的十九届四中全会也指出,必须健全老有所养、住有所居、弱有所扶等方面的国家基本公共服务制度体系,保障群众基本生活。<sup>②</sup>实现老有所养,是党和政府对人民的庄严承诺,也是国家的一项大政方针和战略部署,对保障老年人的晚年生活具有重要意义。

作为对重大现实问题的理论回应,学术界对如何实现老有所养进行了广泛研究,总体来看主要有三种观点:一是从经济保障的视角,主张通过城乡基本养老保险制度的完善、非缴费型基础养老金的发放、高龄津贴制度的实施等措施,增强老年人的经济支付能力,实现老有所养。二是从服务保障的视角,主张通过养老服务体系的建设,以机构养老、社区养老、居家养老等方式,增强老年人对养老服务的可及

性,实现老有所养。三是从保障主体的视角,主张以国家、社区、家庭等为主体,向老年人提供全方位、多样化的生活保障,实现老有所养。上述研究同时也都提出了相应的对策建议,为我国实现老有所养贡献了宝贵的智慧和方案。此外,已有研究大都主张以社会化养老为手段,通过对老年人个体提供经济和服务支持实现老有所养。有些研究虽然也提到家庭养老的重要性,但缺乏对家庭养老支持政策的探讨,大量家庭政策文献主要集中在家庭政策与生育、家庭政策与儿童、家庭政策与家庭变迁,或者发达国家的家庭政策及其对我国的启示方面。因此,如何在坚持社会化养老的同时,积极发挥家庭的养老功能,构建家庭养老的政策支持体系,既是当前理论研究的一个不足,也是破解养老难题的一个切入点,应成为实现我国老有所养的一个新思路和新视角。

从实践层面来看,为实现老有所养,近年来国家以社会化为手段,积极开展为老服务,投入大量财力用于补贴养老金和兴建养老院,取得了积极的社会

收稿日期: 2020-05-08

<sup>\*</sup> 基金项目: 国家社会科学基金一般项目“基本公共服务均等化与增强西部边疆民族地区民众政治认同联动研究”(19BZZ009)。

作者简介: 白维军,男,内蒙古大学公共管理学院教授,博士生导师(呼和浩特 010070)。

李辉,女,内蒙古大学公共管理学院硕士生(呼和浩特 010070)。

成效。但我国老龄人口基数庞大且增长迅速,有限的政策性资金投入难以满足巨大的养老需求,国家、社会、家庭一直承受着沉重的养老压力。以养老服务为例,目前我国城乡社区养老机构覆盖率低、养老服务可及性差、为老服务种类少等问题普遍存在,无法满足老年人多样化的需求。而社会化养老资金投入的不足和晚年收入的微薄,更加剧了老年人的养老经济压力。因此,我们需转变思路,进行老有所养的政策创新,以更好地保障老年人的晚年生活。

作为天然的养老单位,家庭可以为老有所养提供一个既有历史经验又有现实基础的理想选择。在我国传统社会中,由家庭为老人提供赡养服务被视为一件天经地义的事情,家庭是整个养老体系的基石。随着工业化、城市化的发展以及人口流动的常态化,我国家庭养老功能逐渐弱化。尤其是 20 世纪 80 年代以来计划生育政策的强力推行和社会养老观念的持续强化使得我国家庭结构发生了很大改变,年轻人的养老观念也发生了很大变化,家庭养老被逐渐淡化,家庭保障也变得越来越不可靠。但是,在我国即将进入深度老龄化的背景下,社会化养老的严重不足、家庭养老的天然优势与中国几千年的养老文化,共同推动着家庭养老的回归与重塑。

其实,支持家庭就是支持养老,改善家庭的生存发展环境就是改善和提高老年人的养老待遇。就目前为数不多的家庭政策来看,养老方面所得到的支持明显不足,家庭政策更多体现的是以解决“零就业”家庭、落实九年义务教育、实施低保制度为目的的就业、教育、生活方面的支持,缺乏以养老为直接目的的家庭支持政策。基于此,笔者认为,社会化养老是我国未来应对人口老龄化的主要举措。与此同时,不应忽视家庭在整个养老体系中的地位和作用,面对家庭养老功能的持续弱化,我们应及时出台政策,加大对家庭养老的支持力度,构建一个稳定的养老保障家庭支持政策体系,夯实我国的养老基础。循此思路,本文首先考察了家庭养老的历史经验与现实价值,然后分析养老视角下的家庭政策及其属性以及当前养老保障中家庭支持政策的缺失,最后提出构建老有所养家庭支持政策体系的建议。希望通过这一问题的研究,能为我国老有所养战略提供一些新的思路和政策框架,营造支持性家庭政策的良好环境,构建支持性家庭政策体系,实现家庭养老功能的回归与重塑,以有效应对人口老龄化,促进

家庭发展和社会进步。

## 二、家庭养老的历史经验与当代价值

纵观古今中外,政府都十分重视家庭的养老功能,并通过立法或政策支持发挥家庭的养老作用。在古代中国,家庭被视为首要的养老主体,在生活照料、精神慰藉方面具有不可替代的作用。即使在现代社会,家庭养老仍有着其他养老方式所无法比拟的独特优势。

### 1. 家庭养老的经验追寻与借鉴

在古代中国,为实现老有所养,国家通过对家庭和老人的各种优待来增强家庭的养老能力。比如,国家赐予米、酒肉、布帛和手杖等,对家庭和老人提供优待。《汉书》记载“老者非帛不暖,非肉不饱。今岁首,不时使人存问长老,又无布帛酒肉之赐,将何以佐天下子孙孝养其亲?”“年八十已上,赐米人月一石,肉二十斤,酒五斗。其九十已上,又赐帛人二匹,絮三斤。”<sup>③</sup>《后汉书》记载“年始七十者,授之以王杖,舖之以糜粥。八十九十,礼有加赐。”<sup>④</sup>免徭役、减赋税等也是提高家庭养老能力的重要方式。《隋书·食货志》记载“其人年八十者,一子不从役,百年者,家不从役。”<sup>⑤</sup>唐朝设立了给侍制度,保障老年人得到赡养。《新唐书》记载“民间户高丁多者,率与父母别籍异居,以避征戍。乃诏十丁以上免二丁,五丁以上免一丁,侍丁孝者免徭役。”“男子七十五以上、妇人七十以上,中男一人为侍;八十以上以令式从事。”<sup>⑥</sup>在尊老孝老方面,我国古代历代还通过律法的方式予以规范,规定了子女的尽孝义务,对尽孝者予以奖励,对不孝者予以惩罚。《礼记·王制》记载“五十杖于家,六十杖于乡,七十杖于国,八十杖于朝。九十者,天子欲有问焉,则就其室,以珍从。”<sup>⑦</sup>《汉书》有以孝顺亲长为依据对官员进行提拔的相关记载。《汉书》曰“今诏书昭先帝圣绪,令二千石举孝廉所以化元元,移风易俗也。不举孝,不奉诏,当以不敬论。”<sup>⑧</sup>《唐律疏议》和《明律》均将不孝敬老人作为“十恶”之一,一旦有人触犯将遭到严厉处罚。我国古代的这些规定均将家庭作为一个最基本的养老单位,保障老年人老有所养。

古代中国如是,现代社会亦是如此。大量的调查研究结果表明,社会化养老机构的存在并不能完全代替家庭养老。无论是在城市还是在农村,家庭养老仍是老年人颐养天年的首要选择和重要形式。

放眼世界上许多国家,它们在老龄化治理中都十分重视家庭养老功能的发挥,出台家庭支持政策,给予家庭养老多方面的保障。例如,韩国坚持“家庭照顾第一,公共照顾第二”的养老政策,对愿意同老人居住在一起的家庭,实行遗产税和所得税优惠,并在住房方面给予补贴。日本通过社会福利立法,保障家庭养老功能的发挥,对和父母居住在一起的子女,给予一定的社会福利税减免,并在工资之外给予一定的养老补贴。英、美等西方国家也深刻认识到家庭在解决人口老龄化问题中的重要作用,并通过专项立法、舆论引导、服务提供等多种方式,加强对家庭养老的支持。<sup>⑨</sup>以美国为例,2000年,美国国会通过了《美国老年人法案修正案》(Older Americans Act Amendments),决定设立全国家庭照顾者支持项目,向各州提供资金,用以支持照顾老人(60岁或以上)的家庭和那些照顾孙子孙女的祖父母。<sup>⑩</sup>此外,美国还为家庭照料者提供喘息照料服务、信息咨询服务和培训服务等,减轻家庭照顾者的压力。

由此可见,发挥家庭养老功能,以家庭为单位进行养老支持是有经验可循的。借鉴相关经验,开展家庭养老,能有效缓解政府的养老压力,也能让老人在一个熟悉的环境中安心养老,提高其晚年生活的幸福感和满足感。

## 2. 家庭养老的现实需求与价值

第一,家庭养老弥补社会养老不足,积极应对人口老龄化。随着年龄的增长,老年人身体机能下降,占有资源减少,自我养老能力下降,对家庭和社会的依赖与日俱增。而就社会养老来看,一方面,目前机构养老难以满足人们的养老需求。“物美价廉”的公立养老机构供不应求,私立养老机构收费较高,众多老年人被排除在外。而且,因管理不善、监管不到位、缺乏专业护理人员等原因,人们对机构养老的质量也难言满意,养老院虐待老人事件的频频曝光也使一些老年人对机构养老望而却步。另一方面,以经济保障为主的社会养老保险面临巨大的财政危机,使得社会养老的风险和脆弱性不断加剧。老龄化的日益加重,加之“空账”的持续施压,使当前的社会养老面临着巨大的资金压力,从而难以保障老有所养目标的实现。在农村,由于养老保险制度持续低水平运行,经济保障的效果不佳,很难满足老年人的养老金需求。老年人对养老的需求是刚性的,社会养老的上述不足可以也必须通过其他途径予以

弥补。在自身养老能力有限的情况下,老年人依靠家庭力量实现老有所养的愿望是目前最为实际的做法。而且,家庭养老作为中国传统的养老模式,与大规模的社会养老相比,其经济成本和社会成本极低<sup>⑪</sup>,可以很好地弥补社会养老的不足,从而有效应对老龄化风险。

第二,家庭养老提升老年人生活质量,实现老有所依、老有所乐。多项研究表明,对于大多数老年人来说,家庭养老是他们的首要选择,有的甚至是唯一选择。因为他们习惯了熟悉的生活环境,难以适应机构养老带来的生活改变。而且,以家庭为单位进行养老资源分散配置和决策,能够低成本、高效率地满足不同养老者“差异化”“精准化”的个性需求。<sup>⑫</sup>老年人退出劳动领域后,收入、社会参与机会减少,能力下降,如果没有来自家庭的支持和照顾,他们极易陷入贫困并产生心理问题。老年人和子女共住一处,能得到子女的情感支持和精神慰藉,有利于老年人身心愉悦,减少他们产生心理疾病的风险;同时,家庭成员也能在经济方面给予老人一定的支持,满足他们多样化、多层次、个性化的养老需求,促使他们形成一种积极健康的老年状态。对于高龄老人,随着年龄的增长,他们患病、失能等的风险大大增加,和子女共住一处,可以使他们及时得到家庭成员的照护并应对突发事故。可见,家庭养老可以使老年人从家庭成员那里得到更好的经济支持、精神支持和生活照料,提高其抵抗风险的能力,有效保障其晚年生活,实现老有所依、老有所乐。

第三,家庭养老促进家庭和谐,塑造敬老孝老的养老氛围。在古代社会,老年人一般威信较高,掌握家庭的主要资源,在家庭中占主导地位。他们利用手中的资源分配权,既维系家庭的秩序,又保障自己的养老需求。在现代社会,老年人在家庭中的资源占有份额减少,权威受到挑战,家庭地位下降,家庭成员对其的尊敬程度也大不如前。这使得老年人处于“老无所养”的危险境地,家庭养老已变得不再牢靠。家庭氛围也由曾经的“以老为尊”转变为如今的“重小轻老”,不仅影响家庭的和睦,也危及老年人的老有所养。因此,重塑家庭养老氛围,完善家庭养老保障,由国家给家庭以养老方面的政策支持,促使家庭成员积极承担赡养老人的责任和义务,既能满足老年人的养老需求,又能改善代际关系,促进家庭的和谐稳定。

### 三、养老视角下的家庭政策及其属性

在应对老龄化过程中,我们必须高度重视家庭养老的历史经验与当代价值,通过养老视角下的家庭政策解读,弘扬家庭政策的养老属性,以全方位的养老家庭支持政策,完善我国的养老保障制度。

#### 1. 养老视角下的家庭政策解读

关于什么是家庭政策,学术界并没有形成统一的认识,从福利视角对其进行界定的主要有以下代表性观点:吴帆认为,家庭政策是政府以家庭为对象,旨在增强家庭发展能力、完善家庭功能和提升家庭成员福利水平而做出的一系列制度安排。<sup>⑬</sup>何欢认为,家庭政策主要是通过制度、项目、服务等影响家庭功能和家庭福利的政策,这些政策可以是以家庭为主要目标的显性政策,也可以是间接影响家庭福利的隐性政策。<sup>⑭</sup>综合不同学者对家庭政策的不同理解,学者们至少在如下两个方面达成共识:一是家庭政策以家庭为单位,从家庭的整体状况考虑政策适用的条件;二是当适用对象是个人时,主要考虑的是个人的家庭角色和在家庭中的行为。<sup>⑮</sup>本文认为,养老视角下的家庭政策可以理解为国家以家庭为单位,综合运用行政、经济、文化、法律等手段,对家庭进行支持和规范,以增强家庭的养老能力,改善老年人的福利水平,促进家庭和社会的和谐发展。

家庭政策是一个内涵丰富的概念,养老视角下家庭政策的养老属性主要表现为以下两个方面:一是通过对家庭的支持,增强家庭的养老功能,从而弥补社会化养老的不足。我国是在经济不发达的情况下进入老龄化社会的,属于“未富先老”且“未备先老”,国家和社会力量的不足要求家庭必须承担一定的养老责任,以实现老年人老有所养。而且,在中国传统文化中,家庭一直被视为天然的养老主体,是供养老人的基本单位。因此,政府对家庭的政策支持,也就自然而然地包括对家庭养老的支持。二是通过对家庭的支持,使得家庭和老人获得养老保障,满足老年人多方面的养老需求。政府通过对家庭的养老政策支持,不仅能增加家庭的养老资源,提高家庭的赡养能力,减轻家庭成员的照料负担,而且能有效满足老年人的经济需求、照护需求和精神需求,增强老人晚年生活的幸福感和获得感。

#### 2. 当前养老保障中家庭支持政策的缺乏

在我国目前的家庭政策中,见之较多的是对贫

困家庭、儿童福利、妇女就业等方面的支持。就养老而言,家庭政策关注较多的是养老服务,而不是广义上的养老和老年人赡养。党的十八大以来,随着老龄化的不断发展,国家从政策层面出台了多项规定,以解决广大老年人老有所养问题,其中也提到一些对家庭支持方面的要求。例如,在 2013 年国务院发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于促进健康服务业发展的若干意见》的基础上,国务院办公厅于 2015 年下发《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》,就如何推进医养结合进行了顶层设计。其中提到要推进基层医疗卫生机构和医务人员与社区、居家养老结合,与老年人家庭建立签约服务关系,为老年人提供连续性的健康管理服务和医疗服务。2016 年,国务院办公厅《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》以促进养老服务业更好更快发展为目的,就全面放开养老服务市场、大力提升居家社区养老生活品质、全力建设优质养老服务供给体系进行了详细部署。其中提到要积极开发老年人力资源,为老年人的家庭成员提供养老服务培训,倡导“互助养老”模式。2017 年,《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》从健全完善社会保障体系、健全养老服务体系等八个方面,就如何推动我国老龄事业全面协调可持续发展做出了战略部署。其中与家庭有关的内容有:一是完善农村计划生育家庭奖励扶助和特别扶助制度。二是逐步建立支持家庭养老的政策体系,支持成年子女与老年父母共同生活,履行赡养义务和承担照料责任,鼓励有条件的地方开展适应老年人生活特点和安全需要的家庭住宅装修等改造工作,对其中经济困难老年人家庭给予适当补助。2017 年,国务院办公厅印发的《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》提出,要注重发挥家庭养老的基础作用,鼓励制定家庭养老支持政策,引导公民自觉履行赡养义务和承担照料老年人责任,倡导制定老年人参与社会发展支持政策,发挥老年人积极作用。2019 年,《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》从深化放管服改革、拓宽养老服务投融资渠道、扩大养老服务就业创业等方面,对推动养老服务发展做出指导。该意见指出,实施老年人居家适老化改造工程,有条件的地方可积极引导城乡老年人家庭进行适老化改造,根据老年人社会交往和日常

生活需要,结合老旧小区改造等因地制宜实施。

上述国家规划和意见大多是以养老服务为主题的,针对老年人个体、社会养老投入与体系完善、家庭养老及其支持等方面的关注较少,即使偶有提及,也多为倡导性建议,缺乏具体可操作的举措。政策不足直接导致当前养老保障中家庭支持的缺失,更难说形成系统的家庭支持政策体系。而且,我国的家庭支持政策对象具有选择性。改革开放以来的家庭政策专注于问题家庭和失去家庭依托的边缘群体,缺少对普通家庭的支持。<sup>①6</sup>这也是我国家庭养老能力不足的一个重要原因。另外,就养老政策支持的对象来看,我国目前开展的养老保障项目主要以老年人个人为单位,缺乏对家庭的考量,对家庭进行养老支持的重要性认识不够。除对经济困难老人进行救助时会考虑家庭情况外,几乎没有其他以家庭为单位的养老保障项目。这说明,我国当前的家庭政策严重缺乏以家庭为单位的养老政策支持。这一短板急需补上。

#### 四、老有所养家庭支持政策体系的构建

家庭养老对分担国家的养老责任、满足老年人多样化养老需求、促进家庭和谐、推动社会进步等具有独特优势。养老的根基在家庭,老有所养美好愿景的实现有赖于家庭的积极作为。因此,从强化家庭养老功能的角度出发,国家需要从之前支持个人为主转向支持家庭为主,从教育、经济、就业、人力、法律等方面,构建全方位的家庭养老政策支持体系,实现老年人老有所养、老有所依、老有所乐。

##### 1. 教育支持政策

对家庭的教育支持是多途径、多目标的。以强化家庭养老责任、提升家庭养老能力为目标,政府可通过以下途径,对家庭进行教育支持。首先,以接受教育为目的,在保证完成义务教育的前提下,对有进一步深造意愿者进行支持,或者对参加尊老、敬老、孝老活动者予以支持,帮助他们提高文化水平,使他们从思想深处认识到赡养老人是儿女应尽的义务,并积极承担养老责任。其次,面向家庭,用先进事迹等开展家庭养老宣传教育,在社会上塑造一种敬老、孝老的文化氛围,教育子女积极履行自己的赡养责任和义务。通过这种方式,教育晚辈要尊重老年人的权利,善待父母,对老人多些耐心、少些抱怨,更不能做出打骂老人这种不道德的事情。此外,在各教

育阶段,国家根据学生的特点,在教学活动中加入敬老孝亲课程,在全社会营造一种积极的孝亲敬老风气,提高子女的主动尽孝意识,并促使其转化为行动。这种通过学校对孩子进行的孝道教育,其实也是一种针对家庭的教育支持行为。老有所养的家庭教育支持是一个长远战略,短期内可能不会起到立竿见影的效果,但这种潜移默化的影响能在思想上为家庭养老提供强大的精神滋养。

##### 2. 经济支持政策

以养老为目标的家庭经济支持政策主要有以下几方面的内容:一是对家庭的经济支持。即根据家庭结构和赡养负担,对不同类型的家庭在生活补助发放、个人所得税缴纳、社会保险缴税时,给予不同程度的特殊照顾或税收优惠。同时,对赡养资源缺乏而赡养需求大的家庭给予一定的经济支持;对愿意同老人居住在一起且尊重、善待老人的家庭,给予租房、购房或建房补贴;对积极赡养老人的子女,采取社会工资的形式,每月给其发放一定的经济补贴,增强其赡养老人的经济能力。二是对老年人的经济支持。即延续之前以个人为单位的做法,对老年人进行经济支持,减轻家庭的养老负担。具体来说,在参加社会养老保险过程中,对个人因家庭困难无力缴纳养老保险费的,给予一定的缴费支持,提高其应对老年贫困和长寿风险的能力。另外,我国城乡居民社会养老保险待遇水平普遍较低,领到的养老金并不能完全满足老年人的经济需求。因此,可根据经济发展水平,适度提高老年人的养老金待遇。对家庭养老进行经济支持,在整个老有所养政策体系中具有基础性作用,国家需要在这方面加大投入,增强家庭养老的能力。

##### 3. 人力支持政策

发展和支持家庭养老,必须在人力资源上给家庭以足够的支持。除鼓励子女亲力亲为照顾老人外,还需整合社会资源,充分发挥社会组织、志愿团体的作用,鼓励其他社会力量参与对老年人的照顾,弥补家庭养老人力资源的不足,为家庭照料成员提供喘息时间。随着我国社会工作事业的发展,专业社会工作者的优势越来越明显,国家应创造条件支持社会工作者走入家庭。一则社会工作者可以为家庭成员讲授养老、护理知识,提供照护培训;二则他们可以调解老人与子女之间的误会和矛盾,使老人更宽厚、仁慈、包容,子女更耐心、细心、尽心,使老人

和子女之间相互尊重、和谐相处。同时,还需完善志愿者服务制度,在充分保障志愿者权益和安全的前提下,鼓励其进入家庭,为有需要的老人提供照料服务。养老是两代人甚至三代人之间的事情,我们还应从鼓励生育、改善家庭结构方面,夯实家庭赡养的人力基础。在政策支持中,儿童福利制度尚需完善,通过健全托幼、儿童教育等公共服务降低育儿成本,解除生育家庭的后顾之忧。此外,国外的一些做法也非常值得借鉴。例如德国为应对新的人口问题,提高人们的生育行为,出台了一系列与家庭相关的友好政策,范围涉及社会政治经济生活的诸多方面,形成了内容庞杂的家庭支持体系。<sup>⑩</sup>我们可以借鉴德国的家庭友好政策,支持家庭的人力资源增长。

#### 4. 就业支持政策

就业是最大的民生。促进家庭主要劳动力实现就业,是增强家庭养老能力的一个重要手段,需要国家予以政策支持。老年人的经济来源除国家提供的养老保险金和自己的微薄收入或积蓄外,主要仍靠子女接济,否则很容易陷入贫困境地而老无所养。我们可以从农村和城市两个层面进行支持政策的构建:在农村,借力新型城镇化和乡村振兴战略,鼓励年轻人“离土不离乡”就近就业,创造条件让子女在本地就业,或者通过税收优惠、财政补贴、政策鼓励等手段,让他们在当地自主创业。这是保证父母和子女共居一处的前提,是增强家庭赡养能力的有效途径。对于当地无企业者,可通过就业公共服务的完善,为年轻人季节性外出务工提供帮助,增加其就业机会和收入。在城市,在坚持“零就业”政策的同时,政府出资对就业困难的家庭成员提供继续教育和技术培训的机会,帮助其改变就业观念,增强就业能力。也可参照残疾人就业的做法,通过税收优惠等特殊政策,鼓励企业吸纳孝亲敬老的就业困难人员,在一些重大工程项目和重大基础设施建设中,督促相关企业为城镇就业困难群体留出工作岗位。

#### 5. 技术支持政策

进入信息化时代,科学技术大大改变了人们的生活,深深影响着人们的日常行为。养老也不例外。从智慧养老到“互联网+养老服务”,科学技术在养老领域发挥着重要作用。习近平总书记在主持中央集体学习时强调,要探索“区块链+”在民生领域的运用,积极推动区块链技术在教育、就业、养老等领域的应用,为人民群众提供更加智能、更加便捷、更

加优质的公共服务。<sup>⑪</sup>科技改变生活,也改变养老方式。中国互联网络信息中心发布的《第 44 次中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至 2019 年 6 月,我国网民规模已达 8.54 亿,分布在城市、乡村的各个角落。因此,适应时代变化,对家庭进行养老方面的技术支持,也是构建家庭政策体系中必须考虑的问题。具体来讲,可以对家庭成员进行养老技能培训,使其掌握一些基本的照料、护理、急救知识,以更好地应对老年人的照护需求。可以向有高血压、糖尿病、心脏病等慢性疾病的老年人家庭提供测量设备,并进行相应的培训,以及时关注老年人的健康状况,做出饮食和药物方面的合理调整。对于特殊老人,可提供一些高科技的技术设备,如智能手环、一键呼叫器等,将其与医护中心和子女的手机联网,为居家养老提供全方位的技术支持。此外,还可通过设备提供和技术培训,对具备条件的家庭推广使用新技术,提高居家养老的便捷性,实现高质量养老。

#### 6. 法律支持政策

从法律层面为家庭养老提供保障是老有所养家庭支持政策体系中必须具备的内容。对家庭养老的政策支持,如果没有必要的法律规范和约束,是不持久和不牢靠的。因此,构建家庭政策支持体系,需要建立相应的法律制度体系,保障老年人养老权利的实现。目前,我国《宪法》《婚姻法》《老年人权益保障法》等已对老年人与其子女在赡养过程中的权利义务关系以及法律责任做出了明确规定。但这些规定过于原则,需要细化,形成具有可操作性的规定。如:子女需定期回家看望老人,定期给予老人经济支持,对有照料需求的老人必须予以护理,而不能不顾老人意愿将老人送进养老院,等等。另外,中国农村有着根深蒂固的“养儿防老”观念,大多数人都认为,赡养老人只是儿子应承担的责任,与女儿无关。女儿看望老人或给老人钱物,只是女儿的个人意愿和孝心,与法律义务无关。这种认识不利于法律规定的女儿作为父母法定赡养人义务的履行,也无形中增加了儿子的养老负担,造成赡养父母责任失衡,不利于家庭养老的实施。因此,落实法律对女儿在赡养父母责任方面的相关规定在农村显得尤为必要。

#### 7. 其他支持政策

一些更为灵活多样的非正式制度支持也可以在

家庭支持政策体系中发挥作用,从而提高家庭的养老能力。例如,建立褒扬机制,对尊重老人、善待老人的家庭给予褒奖,将其事迹在社区、社会上进行宣传。借鉴“五好家庭”“最美家庭”的做法,对孝顺老人的职工,在工作考核、晋升中予以优先考虑。单位也可根据自身情况,给员工建立养老亲职假,对有老人需要照料的员工,允许其有一定灵活的上下班时间,每月可享受一定的带薪或半带薪的亲职假,并提供灵活的休假选择。此外,完善老人同子女随迁的配套措施,鼓励老人和子女同居一处。对在异地工作并愿意接老人一同居住的子女,要打破其在低保、购房、教育、医疗方面的户籍门槛,让其能享受当地的社会保障待遇,减轻其生活压力,增强家庭赡养老人的能力。对愿意返乡创业和照顾老人的打工者,政府应畅通社会保险转移接续渠道,并由返回地政府积极为其创造再就业机会。以上种种,都应在一个完整的养老保障家庭支持政策体系中有所体现。

实现老有所养是广大老人对晚年生活的美好向往,是党和政府对人民的庄严承诺。社会化养老是我国养老政策关注的重点,也是大势所趋。但是,在我国目前的情势下,完全将工作重心放在社会化养老上,将全部希望寄予通过社会养老保险制度来增强老年人的经济支付能力,实现老有所养,并不是明智的选择。老龄化的日趋严重、财政和养老基金的支付压力,使得社会化养老难以满足老年人的养老需求,实际上多数老年人仍需依靠家庭的帮助度过晚年生活。而我国家庭养老的优良传统以及人们对家庭养老的高认可度,均使得家庭养老具有其他养老方式所无法替代的优势。因此,在养老保障公共

政策的制定中,应创新思路,优化举措,在坚持社会化养老的同时,构建一个完整的家庭养老支持政策体系,通过对家庭经济、教育、人力、就业、技术等方面的政策支持,通过投资于家庭,强化家庭的养老功能,增强家庭的发展能力,最终实现老有所养、老有所依、老有所乐。

#### 注释

- ①《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年,第29页。②《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。③④班固《汉书》,中华书局,1962年,第113、167页。④范曄《后汉书》,太白文艺出版社,2006年,第737页。⑤王雷鸣编注《历代食货志注释》,农业出版社,1984年,第213页。⑥欧阳修、宋祁《新唐书》,中华书局,1975年,第1346页。⑦杨天宇《礼记译注》,上海古籍出版社,2004年,第163页。⑧李小健《家庭养老支持政策的国外镜鉴》,《中国人大》2012年第14期。⑩⑪何欢《美国家庭政策的经验和启示》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)2013年第1期。⑫崔恒展《基于唐朝给侍制度的家庭养老支持政策思考》,《山东社会科学》2013年第8期。⑬张正军、刘玮《社会转型期的农村养老:家庭方式需要支持》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2012年第3期。⑭吴帆、李建民《家庭发展能力建设的政策路径分析》,《人口研究》2012年第4期。⑮陈卫民《我国家庭政策的发展路径与目标选择》,《人口研究》2012年第4期。⑯胡湛、彭希哲《家庭变迁背景下的中国家庭政策》,《人口研究》2012年第2期。⑰于秀伟《德国社会保险制度中家庭友好政策的经验与启示》,《社会保障研究》2018年第4期。⑱习近平《把区块链作为核心技术自主创新重要突破口》,《人民日报》(海外版)2019年10月26日。

责任编辑:海玉

## The Construction of Family Support Policy System of Providing for the Elderly

Bai Weijun Li Hui

**Abstract:** Providing for the elderly is a beautiful vision for the elderly to enjoy their old age, a major event related to the national economy and people's livelihood, and a solemn commitment of the Party and the government to the people. At present, the socialized pension led by government plays an important role in coping with China's aging population and achieving the goal of providing for the elderly. However, the socialized pension system is still faced with the problems of low treatment level and limited service capacity, and the pension level and service accessibility can not fully realize the policy expectations. As a natural pension unit, the family has unique advantages and practical value for the elderly. When vigorously developing socialized pension, we should give full play to the function of family for the aged, encourage, maintain and strengthen the family pension responsibility through family support policies, create a supportive family pension policy environment, and construct a supportive family pension policy system from the aspects of education, economy, human resources, employment and technology, so as to improve the ability of family pension and make up for the shortcomings of socialized pension.

**Key words:** aging; providing for the elderly; family support policy