

家庭视角下我国养老保障政策的反思与重塑

龙玉其

[摘要] 加快完善养老保障体系是我国应对人口快速老龄化的重要任务。改革开放以来,我国的养老保障模式发生了较大变化,原有的养老保障模式趋于弱化,传统文化与现实需求使得家庭在养老中的责任不断加大。同时,经济社会转型对家庭养老功能带来冲击,家庭的养老能力趋于弱化。我国养老保障责任趋向家庭化,而养老保障政策对家庭的支持却相对不足,家庭的养老压力日渐上升。未来应该进一步强化养老保障政策的家庭视角,从“依靠家庭”走向“支持家庭”,推动养老保障政策的转型升级,构建公平、高效、可持续的养老保障政策体系。需要基于家庭视角强化养老保障政策的发展功能,在满足老年人需求的同时,维护家庭成员的身心健康和人力资本水平,促进家庭的发展。

[关键词] 家庭;养老保障;责任;能力;政策

一、引言:研究背景与问题的提出

人口老龄化是当前和今后一个时期我国的重要国情。第七次全国人口普查数据显示,我国 60 岁及以上人口为 2.64 亿人,占总人口的 18.70%,其中 65 岁及以上人口为 1.91 亿人,占比 13.50%。与 2010 年第六次全国人口普查相比,60 岁及以上、65 岁及以上人口的比重分别上升 5.44 和 4.63 个百分点。^①我国的人口老龄化具有老年人口数量大,老龄化速度快、高龄化等特征,意味着日益增长的养老保障需求。为老年人提供可靠的养老保障,满足老年人多样化的需求,成为我国老年保障体系建设的重要任务。

养老保障包括经济保障、服务保障、医疗保障、精神保障等多个方面,涉及不同老年群体多样化的养老保障需求。养老保障体系建设是一项复杂的系统工程,离不开政府、单位、社区、家庭等多主体的共同参与。家庭是养老保障的重要提供者,家庭养老在养老保障体系中居于基础地位。《中华人民共和国老年人权益保障法》规定:“老年人养老以居家为基础,家庭成员应当尊重、关心和照料老年人”“赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上

[作者简介] 龙玉其,首都师范大学管理学院副院长、副教授。主要研究方向:养老保障理论与政策。

[基金项目] 国家社科基金项目“需求导向的家庭养老照料困境及其支持政策研究”(20BSH023)。

^① 国家统计局:《第七次全国人口普查公报》,国家统计局官网:http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817181.html,2021年5月11日。

慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要”。家庭养老是人类社会最古老、最基本、最重要、最富生命力的养老方式。^①家庭养老具有独特的优势,生活在亲人关爱中和熟悉的环境里是最理想的养老方式。^②家庭是老年人获得长期照料的最主要来源,^③由核心家人提供生病照顾和情感慰藉等是最令老年人满意的。^④因此,应该充分发挥家庭在养老保障中的作用,巩固家庭养老的基础地位。

在传统社会中,家庭几乎承担着生产、消费、抚育、赡养等多方面的功能,满足家庭成员尤其是老年人的各类需求,是家庭的重要职能。随着社会分工日益精细化,家庭的部分职能被社会中专门的机构所替代。现代化的发展必然带来家庭包括经济支持、生育抚育和情感抚慰等传统功能的相应弱化,这几乎成为无法避免的事实。^⑤由于诸多方面的原因,家庭养老的能力和意愿均受到不同程度的削弱。家庭结构趋于小型化、核心化已成为既定事实,平均每个家庭户的人口由2010年第六次全国人口普查时的3.10人下降到第七次全国人口普查时的2.62人,减少0.48人。^⑥有学者研究发现,农村家庭养老已经全面弱化,其中,经济支持弱化了25.0%,生活照料弱化了5.6%,精神慰藉弱化了30.7%。^⑦城市化已冲击了传统的家庭支持系统,导致家庭支持网的弱化,家庭支持资源的减少,不可避免地导致家庭养老功能削弱。^⑧

一方面,家庭养老具有独特的优势,城乡老年人对家庭养老有着较高的需求;另一方面,家庭养老功能趋于弱化已成为既定事实。处理好二者的矛盾与冲突,巩固家庭养老的基础地位,满足老年人多样化的养老保障需求,成为新时代我国养老保障体系建设不可回避的重要任务。在应对人口老龄化的过程中,我国积极推进养老保障制度建设,不断建立和完善各类养老保障政策。特别是党的十八大以来,党中央、国务院及相关部委密集出台了各类养老保障政策,为推进养老保障体系建设发挥了积极作用。同时,我国的养老保障政策依然存在不少问题,现有养老保障政策的家庭因素体现不充分,在强调发挥家庭养老作用的同时,对家庭养老的政策支持不足。

本研究以家庭为视角,分析经济社会转型过程中的养老保障模式与政策变革,分析养老保障责任的家庭化与养老保障政策对家庭支持不足之间的矛盾及其弊端,基于家庭视角提出养老保障政策的完善路径。在新的经济社会背景下,应该强化养老保障政策的家庭视角,推动养老保障政策的转型升级,构建公平、高效、可持续的养老保障政策体系。提出我国养老保障政策的发展方向,基于家庭视角构建发展型养老保障政策体系。强化养老保障政策的发展功能,在

① 穆光宗:《中国传统养老方式的变革和展望》,《中国人民大学学报》2000年第5期。

② 郑功成:《积极、理性地应对人口老龄化》,《群言》2017年第7期。

③ 杜鹏等:《中国老年人的养老需求及家庭和社会养老资源现状——基于2014年中国老年社会追踪调查的分析》,《人口研究》2016年第6期。

④ 郭志刚、刘鹏:《中国老年人生活满意度及其需求满足方式的因素分析——来自核心家人构成的影响》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2007年第3期。

⑤ 刘笑言:《找回家庭:重构现代国家建设的社会基础》,《上海大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

⑥ 国家统计局:《第七次全国人口普查公报》,国家统计局官网:http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817181.html,2021年5月11日。

⑦ 于长永等:《现实与预期:农村家庭养老弱化的实证分析》,《中国农村观察》2017年第2期。

⑧ 张友琴:《城市化与农村老年人的家庭支持——厦门市个案的再研究》,《社会学研究》2002年第5期。

满足老年人需求的同时，为家庭成员提供支持，维护和促进家庭成员的身心健康，提升家庭成员的人力资本水平和家庭的发展能力、养老能力。

二、转型期我国养老保障责任的家庭化

（一）原有的养老保障模式弱化

新中国成立至改革开放之前，我国处于农业社会和计划经济体制时期，这一时期我国城镇的养老属于典型的国家－单位负责制，与就业密切相关，劳动者属于“单位人”，生老病死均由单位负责，单位甚至还要负责家属的保障，体现了计划经济体制下明显的“单位办社会”特征。在农村，主要依托于集体经济给老年人提供基本医疗保健服务，绝大多数老年人的养老主要靠家庭成员，由家庭成员提供经济支持、物质援助、生活照料和精神慰藉，属于典型的家庭保障。应该说，原有的城乡养老保障模式是适应当时的经济社会发展需求的，在实践中为城乡老年人提供了基本的养老保障。

改革开放以来，我国在行政、经济、社会等诸多领域经历着转型与发展的过程，各个方面发生了全面而深刻的变革，实现了新旧社会保障制度的整体转型。^①在转型与发展的过程中，原有养老保障模式赖以存在的经济社会基础发生了动摇，养老保障的实践发生了较大的变化。传统的国家－单位（城镇）、集体－家庭（农村）保障模式趋于弱化。现代社会养老保障体系尚未完善，传统文化与现实需求使得家庭在养老中的责任加大，家庭养老的压力日渐增长。如果依旧维护原有的养老保障模式，可能难以为继，既不利于家庭的功能维系，也不利于老年人的养老。但是，也不可能因此而忽视或否定家庭在养老保障中的作用。因而，完善养老保障体系、加强对家庭的支持，成为新时代发挥家庭养老作用的必然要求。

一是政府职能转型与国家养老保障弱化。在改革过程中，政府职能逐步转型，从“全能型”政府、“政治型”政府开始走向“有限责任型”政府、“经济型”政府。政府的较多资源用于促进经济发展，政府甚至成为了经济发展的“运动员”。政府的其他职能为经济职能让路，甚至一些地方为了追求GDP的增长而忽视了民生保障。在养老保障方面，传统的国家保障、财政供养模式弱化，积极探索建立与市场经济体制相配套的社会保障模式，逐步建立责任共担机制和社会化保障模式。探索建立社会统筹与个人账户相结合的社会保险模式，减轻国家负担和财政压力，增强个人责任意识，建立多元化筹资机制。积极推进社会福利社会化改革，从“国家福利”迈向“社会福利”，积极推进养老服务的社会化发展。如果说政府职能转型是建立和完善市场经济体制的必然要求，那么，国家养老保障职能的弱化、个人与家庭养老责任的加大则是必然结果。

二是单位体制变革与单位养老保障弱化。计划经济时期，劳动者甚至家属的生老病死都由单位负责，单位承担了社会保障的重要责任。随着经济体制改革的不断深入，单位的职能

① 郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，《社会保障评论》2022年第1期。

逐步转型,从集政治、业务、保障多功能于一体逐步转变成以业务为主导,单位的保障职能逐步让渡于专门的社会机构。从单位保障走向社会化保障既是市场经济体制改革的必然要求,也是社会保障自身发展的内在要求。在此过程中,单位的养老保障职能弱化,劳动者养老保障的管理与服务交给专门的机构,单位主要承担了提供养老保险缴费的义务,一些中小企业和民营企业甚至过度“甩包袱”和逃避责任。随着社会福利社会化改革的深入,单位提供养老服务的职能弱化更加明显,福利供给的责任下沉至家庭,家庭不得不承担起相当大部分原先单位所有的福利功能。^①随着单位养老保障功能的弱化,老年人的养老保障不得不依靠家庭来提供。

三是集体经济衰落与集体养老保障弱化。在计划经济体制时期,农民的生活与集体密切相关,农民参加集体劳动,创造集体收益,获得集体支持。依托于集体经济收益,为包括老年人在内的农村居民提供医疗保健服务。村集体还对包括老年人在内的特殊群体给予生活上的保障,实行“五保”供养。在农村经济体制改革的过程中,集体经济趋于衰落,农村合作医疗制度迅速解体,包括老年人在内的医疗保障成为难题。在农村养老保险方面,强调个人交费为主,由于个人收入较低,农村社会养老保险最后不得不停滞。在养老服务方面,由于缺乏足够的投入,农村养老服务设施稀缺,养老服务人员匮乏,养老服务质量不高,供求矛盾比较突出,农村养老服务主要依靠家庭提供。在农村劳动力外出务工增多、农村人口老龄化日益严重的背景下,家庭提供养老服务显得力不从心。

(二) 转型期我国养老保障责任的家庭化及其压力

在经济社会转型过程中,原有的养老保障模式日渐弱化,新型养老保障体系还不完善,家庭成为养老保障的核心主体,承担着为老年人提供经济支持、生活照料、精神慰藉的重要责任,家庭的养老责任与压力日渐上升,家庭养老显得压力重重。

一是家庭的养老保障责任不断加大。在转型过程中,原有的保障模式削弱,政府、单位、集体等主体的责任在减轻,新型的社会化保障模式尚未完善,老年人的养老不得不依靠个体自身或家庭成员。在城乡居民收入水平不高的情况下,老年人通过市场满足需求的能力不足,家庭承担着重要的养老保障职能,家庭的养老责任迅速加大。养老保障的“非商品化”程度在减弱,“商品化”程度在增强,不得不依赖于家庭来满足老年人的基本生活需求。在实践中,主要由家庭承担着为老年人提供经济支持、生活照料和精神慰藉的重要责任。绝大多数农村老年人的生活需求满足主要来自于家庭。家庭观念与传统文化的延续在一定程度上维系着家庭养老的伦理,虽然受到市场经济的冲击,但并未受到根本动摇,更未中断和消失。

二是家庭的养老保障能力受到冲击。在市场化过程中,劳动者的工作压力与职场竞争压力日渐上升,陪伴、照料老人的时间受到约束,一些年轻劳动者甚至无暇顾及老年人的生活。随着国家福利和单位福利的减弱,劳动者不得不依赖个人或家庭收入、通过市场来满足需求。改革开放以来,城乡劳动者的收入逐年上升,2020年全国居民人均可支配收入32189元,城镇居

^① 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。

民人均可支配收入 43834 元, 农村居民人均可支配收入 17131 元。^①与此同时, 劳动者的教育、医疗、住房等支出也在不断增加, 生活压力与焦虑感不断提升。老年人患病率较高, 较高的医疗支出也在一定程度上增加了家庭的养老压力。婚姻家庭观念发生了变化, 家庭结构日趋小型化, 离婚率快速上升。全国家庭平均规模从 1953 年的 4.33 人下降至 2020 年的 2.62 人,^② 家庭规模的小型化无疑直接影响到家庭的养老能力。离婚率总体呈现上升趋势, 2020 年, 全国离婚率达到 3.1‰。^③ 离婚率的上升也在一定程度上影响着家庭的养老照料提供。传统的婚姻家庭模式与家庭结构发生变化, 包括独生子女家庭、单亲家庭、丁克家庭、流动人口家庭、空巢家庭在内的特殊家庭数量持续增加, 家庭成员的异地居住和隔代居住现象增多, 不仅带来更多潜在的经济社会风险, 也不利于发挥家庭的养老作用。受多方面因素的影响, 我国的生育率不断下降。2020 年我国孕龄妇女总和生育率为 1.3, 低于更替生育率 2.1, 更低于 1.5 的国际警戒线。2020 年全国人口出生率为 8.52‰, 首次跌破 10‰, 创下了 1978 年来的新低。^④ 出生率的逐年下降, 不但影响未来的劳动力供给和经济社会发展, 也影响家庭养老保障的供给。

三是对家庭养老保障的支持体系不足。在转型过程中, 家庭养老保障的责任在加大, 而家庭养老保障的能力受到冲击, 家庭养老压力加剧, 迫切需要外部对家庭提供相应的支持, 才能缓解家庭的养老保障压力。但是, 家庭养老保障的支持体系还很不完善, 无论是来自政府和相关组织的正式支持, 还是来自亲属、邻里、朋友的非正式支持, 均显不足。无论是经济支持、物质支持, 还是服务支持、精神支持, 均难以满足家庭提供养老保障的需要。特别值得一提的是, 相关政策对家庭的支持明显不足。全国妇联 2010 年 5 月 15 日发布的《中国和谐家庭建设状况调查报告》显示: 56.4% 的家庭认为“现行家庭支持政策力度不够”, 8.6% 的家庭认为“基本没有政策支持”, 20.3% 的被访者“不清楚哪些政策跟家庭有关”。在实践中, 公共政策的家庭视角与家庭要素不足, 家庭难以获得充分、有效的公共服务与政策支持, 现有的支持体系难以巩固和加强家庭养老的基础地位。家庭养老保障责任增强与能力不足之间的矛盾, 必然导致家庭的养老压力上升, 影响了家庭的养老效果。

三、我国现有养老保障政策对家庭的支持不足

艾斯平-安德森引入“家庭主义”和“去家庭化”两个概念来描述国家对家庭的不同态度。^⑤ 在养老保障方面, 尤其是养老照料方面, 前者指以家庭为主要照料承担者的福利供给模式, 国家通过对家庭的支持和干预来强化家庭的照护功能。后者是指越过家庭, 经由市场或社会组织

① 国家统计局:《中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报》, 国家统计局官网: http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202102/t20210228_1814159.html, 2021 年 2 月 28 日。

② 国务院第七次全国人口普查办公室:《2020 年第七次全国人口普查主要数据》, 中国统计出版社, 2021 年, 第 7 页。

③ 民政部:《2020 年民政事业发展统计公报》, 民政部官网: <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>, 2021 年 9 月 10 日。

④ 田晓航:《2021 年出生人口再回落, 我国如何应对?》, 新华社: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722570504625308454&wfr=spider&for=pc>, 2022 年 1 月 21 日。

⑤ Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 51.

来提供公共照护服务,减轻家庭的照护负担。^①这里所指的“家庭主义”并非只是强调家庭责任,而是强调政府相关政策着眼于支持家庭,通过家庭来满足老年人的需求。不同于转型期我国养老保障责任的家庭化,养老保障政策对家庭的支持却不充分。基于国家福利和单位福利弱化的现实,养老保障政策对家庭支持的不足,势必导致沉重的家庭负担。

(一) 我国现行的养老保障政策体系

政策是解决问题、达成目标的工具、计划、方案、举措,公共政策则是政府及其相关部门为了解决公共问题、分配公共资源、实现公共利益而出台的规则、制度、计划和方案,是各类法律、法规、规章、规划、计划、文件等的总称。养老保障政策是公共政策的重要组成部分,是各级政府及相关部门为了满足老年人的各类需求、筹集和分配养老资源、解决养老保障中的各类问题、实现“老有所养”目标而出台的各种法律、规章、制度、方案和采取的行动举措的总和。养老保障政策的主体无疑是各级政府及相关部门,养老保障政策的直接目标是为了满足各类老年人多层次、多样化的需求,进而推动老龄社会治理。

养老保障政策的内容具有全面性、多样性,主要包括经济保障政策、医疗保障政策、服务保障政策、精神保障政策,是一个内容丰富的复杂系统。其中,经济保障政策主要为老年人提供维持基本生活的经济支持,主要包括各类基本养老保险政策和老年人补贴政策;医疗保障政策主要为老年人提供医疗服务与健康支持,减轻老年人因疾病而产生的身心负担和经济负担,具体包括医疗保险政策、医疗救助政策、医疗服务政策、健康管理政策等方面;服务保障政策主要为老年人提供各类服务支持,包括居家养老服务、社区养老服务、机构养老服务、医养康养服务等方面;精神保障政策主要是老年人精神关爱、心理疏导和娱乐等方面的相关政策。

本研究所指的养老保障政策是指各级政府为了满足老年人在经济、医疗、服务、心理等方面需求而出台的政策措施的总和。这里所指的养老保障政策区别于更加宽泛的养老公共政策,主要限于与老年人需求直接关联的社会保障政策。

(二) 我国养老保障政策对家庭支持的不足及其表现

在经济体制改革的进程中,我国逐步探索社会保障体制改革,家庭的养老保障责任日益增大,家庭的养老压力日益上升。养老保障政策对家庭的支持不足,难以满足家庭养老的需要,主要体现在以下几个方面。

一是强调家庭成员、忽视家庭整体。现有的养老保障政策主要针对家庭中老年人的个体需求,相对忽视了家庭的整体需求和家庭资源配置的统筹考虑,不利于家庭团结与家庭发展,也不利于老年人需求的满足。在养老保障政策体系中,除最低生活保障要求以家庭为单位进行保障外,其他保障政策更多聚焦于个体成员。养老保险主要以劳动者或居民个体为参保对象,忽视了家庭成员的关联性。养老服务主要以老年人作为直接对象,忽视了对其他非老年成员的关注与支持。

二是强调特殊家庭、忽视普通家庭。现有的养老保障政策更多关注问题家庭、特殊家庭,

^① Sigrid Leitner, "Conservative Familialism Reconsidered: The Case of Belgium," *Acta Politica*, 2005, 40(4).

而对普通家庭的考虑不够,大多数属于补缺型的政策,普惠性不足。“政策价值取向向上的剩余主义,缺少对普通家庭养老问题的多样化支持,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”。^①在实践中,主要对残疾人家庭、单亲家庭、空巢家庭、贫困家庭、失独家庭、计划生育家庭等特殊类型的家庭提供部分支持和保障。家庭的完整性、正常性反而成为享受政策支持的障碍,影响了养老保障政策的普惠性,也制约了家庭养老功能的发挥。

三是强调经济支持、忽视其他支持。在养老保障政策体系建设过程中,相对更加重视老年人经济需求和物质需求的满足,对老年人家庭的支持也主要限于经济方面,而相对忽视了其他方面的保障,比如对于老年人及其家庭成员的时间支持、服务支持、设施支持、心理支持等相对较为欠缺,不利于家庭成员提供养老保障。

四是强调事后救急、忽视事前干预。相关养老保障政策强调对“问题型”家庭的事后支持,而对普通家庭的预防性支持不足,不利于减轻家庭负担,也不利于防范因养老而导致家庭的脆弱、贫困与冲突问题。对家庭及老年人的经济支持依然不充分,容易导致老年人及家庭成员的贫困。尚未形成家庭成员提供养老服务的支持政策体系。对老年人的精神慰藉不足,对家庭成员的精神与心理问题缺乏主动的事前干预。

五是强调家庭约束、忽视家庭激励。目前的相关政策主要强调家庭应该履行养老责任,充分发挥家庭在养老保障中的作用,大多数属于约束型的政策,强调家庭义务,即“家庭应该做什么”。现有政策注重对家庭养老职责与行为的约束,相对忽视了家庭的能力与困境,忽视了对家庭养老典型事迹的宣传引导,忽视了家庭养老资源与潜力的发掘,相关政策对家庭养老的激励不足,家庭养老的活力难以充分释放。无论是经济的、物质的激励,还是精神方面的激励,在相关政策中均未得到充分体现。

六是强调分散支持、忽视系统支持。不仅单个养老保障政策对家庭养老的支持力度不足,而且缺乏系统性、整体性,政策碎片化特征明显,对家庭养老支持的合力不足,影响了政策效果。尽管一些政策中涉及到了对家庭养老的支持,但并非主要或直接地指向家庭功能完善与家庭发展能力增强,而是作为其他政策的配套或补充措施而出现,并呈现出碎片化、不系统的特征。^②还没有充分回应家庭养老的压力而形成一揽子促进家庭养老的政策体系,尚未形成专门支持与综合支持相结合的政策局面。

(三) 我国养老保障政策对家庭支持不足的弊端

转型期我国家庭的养老压力迅速上升,一些家庭成员因为养老尤其是失能照护而陷入失业、疾病、贫困、心理失常的困境。养老保障政策对家庭支持的不足可能从宏观、中观、微观三个层面带来一些弊端。

宏观层面:不利于养老保障资源整合利用。养老保障政策的不完善,对家庭养老资源的撬动作用不足,家庭养老的潜力尚未充分释放。政府包办的“福利主义”与“甩包袱”的“市场主义”均不利于养老保障资源的充分整合与高效利用。市场化改革的结果应该是不同主体养老

^① 彭希哲、胡湛:《当代中国家庭变迁与家庭政策重构》,《中国社会科学》2015年第12期。

^② 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》,《青海社会科学》2019年第2期。

责任履行方式的变化,政府支持家庭养老的职责不应该弱化,不同主体的合作不应该弱化。随着劳动者收入的不断增长,家庭的养老能力应该得到强化而不是弱化,养老保障资源应该更加丰富而不是减少。因此,如何发挥政策支持的作用,强化养老保障资源的整合与高效利用,提升家庭养老的能力,是应对人口老龄化的一项重要任务。

中观层面:不利于家庭发展与家庭和谐。家庭是联结个体与国家、社会的重要纽带。正如习近平总书记所说,“千家万户都好,国家才能好,民族才能好”。^①养老保障政策的不完善、对家庭的支持不到位,不仅影响家庭养老保障功能的发挥,不利于家庭成员需求的满足,也直接影响到家庭的能力,制约了家庭的发展。家庭养老的压力容易导致家庭成员的角色冲突,影响代际和谐。家庭需要处理好养老与抚幼的关系、生计与孝道的关系,如果缺乏适度的政策支持,许多家庭往往难以承受,不利于家庭和谐,也不利于维护家庭的完整性与家庭的发展能力。

微观层面:不利于满足老年人及家庭成员的身心需求。由于相关养老保障政策对家庭的重视程度不够、对家庭的支持不够,不利于满足老年人各方面的需求,更难以有效提升老年人的生活质量,甚至对老年人的身心健康带来负面影响。对于家庭中的养老照料者而言,面对沉重的养老压力、职业压力和抚育压力,个体的身体、心理、社交等方面均受到不同程度的影响,尤其是当家庭中存在着需要照护的失能老人时,家庭成员不仅面临沉重的经济支出压力,也面临着沉重的身心负担,时常感到疲惫。如果没有相关政策支持与外部帮助,老年人的家庭成员可能感到无助与无奈,一些家庭成员甚至存在严重的焦虑情绪和心理问题。

四、家庭视角下我国养老保障政策的完善路径

在应对人口老龄化的过程中,进一步加强对家庭的政策支持是满足老年人养老需求、完善家庭职能、促进家庭发展的必然选择。应该充分嵌入家庭视角,强化对家庭养老的政策支持,支持家庭满足老年人在经济、医疗、服务、精神等方面的需求。

(一) 经济保障政策的完善路径

在养老保障制度建设过程中,需要兼顾老年人个体和家庭整体的经济支出与经济需求,在满足老年人经济需求的同时,不过度增加家庭的经济负担。多渠道筹集资源,在参保对象、资金筹集、待遇给付等方面考虑老年人及家庭成员的需求,突出家庭整体,强化兜底保障。重点推进最低生活保障、养老保险、老龄津贴等经济保障政策建设。

在社会救助政策方面,主要针对贫困、重大疾病、遭受意外事件的老年人及其家庭给予现金和服务援助。在最低生活保障制度中,将赡养老人作为家庭的重要支出予以考虑,向赡养老年人的家庭倾斜。在实现全面脱贫以后,应该将赡养老人作为对一些低收入家庭或边缘贫困家庭提供最低生活保障的重要因素。在社会救助政策实施过程中,应该着力提升家庭能力,适

^① 《中共中央国务院举行春节团拜会 习近平发表重要讲话》,《人民日报》,2018年2月15日第1版。

当支持家庭成员参加培训学习,提升技能水平与谋生能力。

在养老保险政策方面,需要完善参保支持政策,对缴费能力较弱的居民提供适当的缴费补贴,重点推进城乡居民、小微企业、灵活就业人员、新业态从业人员等特殊群体参保。完善异地参保政策和转移接续政策,增强养老保险制度的流动性与经办服务能力。对于农村居民,建议鼓励和支持家庭整体参保缴费,努力实现适龄家庭成员人人享有养老保险。在待遇水平方面,坚持公平共享原则,建立基本养老金待遇累退机制,提升低收入者的养老金替代率,适当提高农村居民的养老金待遇水平。在退休年龄方面,需要增强灵活性,充分平衡国家需求和家庭需求,考虑性别差异和家庭差异,考虑老年人的家庭照护需求(低龄老人照护高龄老人),适当增加劳动者(尤其是女性劳动者)退休年龄的选择空间。

在老龄津贴政策方面,坚持公平普惠原则,地方财政为主,中央转移支付为辅,完善高龄津贴制度,适度提高高龄津贴水平,确保高龄老人全部享有,建立高龄津贴标准动态调整机制。探索建立全国统一的高龄津贴制度指导意见,规范各地的高龄津贴制度。探索建立高龄、失能老人照护津贴制度,加强照护者的经济支持,减轻照护者的经济负担,有助于更好地激发家庭照护的意愿与潜力。

(二) 医疗保障政策的完善路径

在医疗保障政策的完善过程中,需要整合家庭内部的医疗保障资源,体现家庭成员的互助共济,减轻老年人及家庭的医疗负担。进一步完善医疗救助、医疗保险、医疗服务等方面的政策,助力家庭养老。

在医疗救助政策方面,加强对最低生活保障家庭和低收入家庭的医疗救助,防止“因病致贫”“因病返贫”现象的发生,适当提高医疗救助的待遇水平,扩大医疗救助的用药范围、诊疗项目等。在加强住院费用救助的同时,加强患慢性病需要长期服药或长期门诊治疗、医疗费用支出较高的门诊救助。资助经济能力较差的低收入家庭成员参加基本医疗保险,实现基本医疗保险覆盖全体国民。加强医疗救助与基本医疗保险、大病保险制度的衔接,为老年人及家庭成员提供完善、可靠的医疗保障网络。

在医疗保险政策方面,改革社会统筹与个人账户相结合的医疗保险模式,整合运用医疗保险资源,发挥家庭成员的互助共济功能。建议逐步降低或取消医疗保险的个人账户部分,实行完全的社会统筹模式。在取消个人账户之前,整合运用个人账户资金,实现家庭共享和调剂使用。既有利于减轻家庭的医疗负担,也有利于增强家庭成员的团结互助。完善异地就医报销制度,对包括异地住院和门诊实时报销,方便进城或跨地区流动与子女居住的随迁老年人就医,减轻老年人及其家庭的医疗负担。

在医疗服务政策方面,不仅老年人的患病率高,而且长期照护老人(尤其是失能老人)也增加了家庭成员的健康负担,需要加强照护者的健康干预与医疗服务。需要提升基本医疗服务的均等化水平,增强医疗服务的可及性,加强社区卫生服务中心和村卫生室建设,提升基层医疗卫生服务能力,减轻家庭成员对老年人的疾病照料负担。完善家庭医生签约服务制度,实现家庭医生签约服务的城乡全覆盖。加强老年人及家庭成员的健康干预,通过医疗保险基金或其

他公共资金支持低收入家庭开展健康体检,及时发现老年人及家庭成员的健康问题,提前干预和治疗,避免演化成大病,增加家庭医疗负担。

(三) 服务保障政策的完善路径

在为老年人提供服务的同时,为家庭成员提供服务支持,促进家庭养老与社会化养老的相互补充。基于家庭视角,可以从以下几个方面推进养老服务政策的完善。

一是完善社区居家养老服务支持政策。在发展社会养老服务的过程中,注重社区居家机构养老服务的衔接与协调发展,重点发展贴近老年人及其家庭需求的社区居家养老服务,大力培育社区居家养老服务机构,完善社区居家养老服务设施,为老年人提供上门服务及其他各类服务,减轻家庭成员的照料负担。尤其是要通过政府投入和政策支持发展公益性或准公益性、大众化的社区居家养老服务。

二是完善政府购买家庭养老照护服务政策。需要拓展政府购买养老服务的承接主体,将符合条件的低收入家庭养老照护纳入政府购买养老服务的重要内容,完善补偿的标准与补偿机制。政府购买家庭养老照护服务既有利于减轻政府压力,降低养老照护成本,也有利于弥补家庭成员因照护老人而带来的经济损失,减轻家庭成员的经济负担。

三是在社会救助政策中加强对低收入家庭养老服务的救助。目前的社会救助政策主要限于事后的经济救助与物质救助,而服务救助比较缺乏。在完善社会救助政策的过程中,应该兼顾低收入家庭养老的经济需求与服务需求,建立积极的养老服务救助机制,防止“因老返贫”与“因老致贫”现象的发生,减轻家庭成员的养老照护压力。

四是建立和完善失能老人家庭照护休假政策或喘息服务政策。需要严格落实现有的休假政策,确保劳动者的休息权利与健康权利。同时,针对家庭养老照护的需要,完善家庭照护休假政策,出台高龄、失能老人的照护假或陪护假政策,实行弹性工作制,要求单位和企业应该积极支持和落实。针对长时间高强度的失能照护,政府应该建立喘息服务制度,为家庭照护者提供喘息的机会,实现政府养老责任与家庭养老责任的融合。

(四) 精神保障政策的完善路径

精神保障是养老保障中的一个相对不受重视的弱项,需要基于家庭视角完善满足老年人及其家庭成员精神需求的政策,降低老年人及家庭成员的孤独感、焦虑感。正式保障与非正式保障相结合、激励与约束相结合,着眼于老年人的心理特点和需求,关注家庭养老照护者的心理状况,加强人文关怀与政策干预,完善社会支持系统。

一是出台《老年人权益保障法》支持老年人精神保障的实施细则。《老年人权益保障法》强调赡养人应当履行对老年人精神慰藉的义务,家庭成员应当关心老年人的精神需求,不得忽视、冷落老年人,与老年人分开居住的家庭成员,应当经常看望或者问候老年人。需要出台实施细则,完善支持政策,为家庭成员关心老年人创造条件、提供便利,而不只是简单地强调法律义务。比如为家庭成员提供时间支持、交通支持、设施支持、住房支持等,便于子女“常回家看看”或者居住在一起,有利于老年人的精神保障。

二是建立和完善老年人及家庭照护者心理干预与服务政策。无论是老年人还是其家庭成员,

都需要相应的心理干预。准确了解老年人及家庭成员的心理状况,提供相应的服务支持,预防和化解心理问题。在社会救助与社会福利政策中强化对老年人及其家庭成员的精神干预与心理服务,特别是针对长期照料失能老人家庭成员的心理干预,减轻其焦虑感与心理负担。定期组织开展社区文化娱乐活动,支持老年人及家庭成员参与相关社会活动。

三是建立家庭成员敬老爱老养老的激励政策。关心、照顾老年人是家庭成员的义务,在强化家庭养老责任意识的同时,需要积极加强宣传引导,给予正面激励。各级政府应该组织开展养老孝老典型家庭及优秀个人的评选活动,颁发荣誉证书并给予物质、经济奖励,推动形成关心、孝敬、赡养老年人的良好氛围。

四是完善为老社会组织、志愿者、社会工作者的支持政策。可以从经济、物质、精神层面给予相应的激励,培养一批具有非营利性或公益性、专业性强的为老社会组织、志愿者、社会工作者,他们更加贴近、了解老年人及其家庭成员,有利于满足老年人的精神需求,也有利于为家庭照护者提供精神支持与心理干预。

五、家庭视角下我国养老保障政策的未来展望

(一) 家庭视角下我国养老保障政策的发展方向

重视家庭既是我国的优良传统,也是近些年来许多国家社会政策改革的重要趋势,回归家庭价值、支持家庭发展正在成为许多发达国家社会政策的新支点。^①一些发达福利国家在强化政府养老保障职能的同时,越来越重视发挥家庭在养老保障中的作用,在强调家庭责任的同时亦凸显了对家庭的支持。^②在应对人口老龄化的过程中,许多国家在注重正式养老保障的同时也注重来自家庭的非正式养老保障,加强对家庭的支持,比如为家庭成员的养老照料提供经济支持、发放照护津贴,完善养老照护的时间支持政策,建立照护休假制度,提供喘息服务,加强照护技能培训,提供信息与咨询服务,加强住房支持与税收减免等。

在新的时代背景下,以家庭为导向推进养老保障政策的完善,是我国积极应对人口老龄化的必然要求。需要进一步审视我国的养老保障政策体系,充分评估家庭养老的资源、能力与现实压力,统筹考虑老年人及家庭成员各类需求的满足。在强化养老保障政策家庭要素的同时,进一步完善养老保障模式,提升家庭发展能力,推动养老保障政策的转型升级。

需要充分考虑各方面的因素,更好地平衡养老需求与供给能力,更好地满足老年人及家庭成员的需求,促进老龄化背景下个体、家庭和社会发展。在公共政策制定与实施过程中注重体现家庭导向,通过支持家庭来满足家庭成员的需求。^③养老保障政策的转型升级要求推进养老保障的整体性治理,全面满足老年人各方面的需求,尤其是精神、服务方面的需求,在养老保

① 吴帆:《第二次人口转变背景下的中国家庭变迁及政策思考》,《广东社会科学》2012年第2期。

② 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》,《南京师范大学学报(社会科学版)》2014年第6期。

③ 王延中等:《“十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议》,《社会保障评论》2020年第3期。

障资源的整合与分配中充分考虑老年人家庭的需求。转变养老保障模式,从事后的消极保障走向事前的积极保障,从生存型保障走向发展型保障,从个体保障走向家庭保障,从特殊保障走向普惠保障,从资源消耗型保障走向能力提升型保障。

需要基于家庭视角构建和完善具有多重目标的养老保障政策体系,发挥养老保障政策的综合效应,体现在以下几个方面。一是满足需求。需要强化需求导向,紧密围绕全方位满足老年人的各类需求而推进养老保障政策改革,不断完善老年人日益增长的美好生活需求,改善老年人的生活品质。在推进老年经济保障的同时,加强老年人的服务保障与精神保障,实现有尊严、有品质的养老保障。二是促进和谐。体现在三个方面:代际和谐、家庭完整、社会团结。代际和谐要求养老保障政策在维护家庭关系、减少家庭冲突方面发挥积极作用,尤其是减少或避免照护者与老人之间的冲突,促进代际和谐,避免因为养老而产生更多的家庭矛盾。家庭完整要求养老保障政策在维护家庭的完整性方面发挥积极作用,处理好特殊家庭养老保障与普通家庭养老保障的关系,在支持特殊家庭养老的同时也支持所有家庭养老。社会团结要求发挥养老保障政策在促进老龄社会治理中的积极作用,处理好不同年龄群体的关系,推动构建友好、和谐的老龄社会。三是提升能力。应该着眼于能力提升型的保障,提升老年人及家庭成员的能力,增强家庭整体的养老保障功能,应对经济社会变迁对家庭养老的挑战。处理好家庭养老与社会养老的关系,使之相互补充,协同发展,在责任与能力之间寻求平衡,完善社会支持体系与政策体系,减轻家庭成员的负担与压力。四是推动发展。强化养老保障政策的发展功能,在实现养老目标的同时促进家庭发展与经济社会发展。养老保障政策要从事后干预走向事前干预,充分发挥其保障性功能与生产性功能。在养老保障政策中充分考虑老年人及家庭成员的发展需求,在为家庭成员提供支持、减轻照护压力的同时,推动其人力资本水平的提升,包括技能水平、健康水平和社会参与等方面。

(二) 基于家庭视角构建发展型养老保障政策体系

构建发展型社会政策已经成为许多国家社会政策转型的重要方向,发展型社会政策强调社会政策和经济政策的有机融合、相互促进,强调社会政策的资源配置与效率提升功能。与经济政策相比,社会政策也具有生产性功能,是社会投资的工具,有利于人力资本与社会资本的形成与提升。社会福利政策是社会政策的重要组成部分,1968年,联合国第一届国际社会福利部长会议提出了“发展型社会福利”的概念。1979年,联合国经济及社会理事会通过《加强发展性社会福利政策活动方案》,再次强调了“发展型社会福利”理念。发展型社会福利既不是传统的国家包办型福利,也不是自由主义“甩包袱”式的市场型福利,而是强调个体责任与社会福利(社会支持)的平衡,在唤醒个人责任的同时,又给予相应的保障和支持。作为社会福利政策的重要内容,基于家庭视角完善养老保障政策,需要强化其发展功能,在满足老年人需求的同时,需要兼顾家庭成员的需求,维护家庭成员的身心健康,促进其人力资本水平的提升。着力加强对家庭的支持,提升家庭的发展能力与养老能力。具体可以从以下几个方面构建基于家庭视角的发展型养老保障政策体系。

一是牢固树立积极的养老保障政策家庭观。应该将支持家庭的理念贯穿于养老保障政策制

定、改革与实施的全过程之中,在养老保障政策中充分融入家庭视角,充分支持家庭发展,将老年人与家庭成员融为一体,在推进老年人保障的同时积极满足家庭成员的需求,形成家庭友好的老年保障政策体系。需要强调养老保障政策的主动性,增强防范老年人及家庭成员风险的预见性,从事后的消极保障转变为事前的积极保障和风险预防,不是在风险成为事实后再向他们提供生活保障。^①

二是着力提升家庭的发展能力与养老能力。处理好养老保障政策的保障功能与发展功能,是养老保障政策改革与转型的关键。在发挥养老保障政策对老年人生活保障功能的同时,提升家庭的发展能力与养老能力,激发家庭养老潜力。正确审视和回应家庭在养老保障中的困境与压力,为家庭提供支持,维护和促进家庭成员的健康水平、素质技能、实践经验与社会资本,全面提升家庭成员的人力资本水平和发展能力,进而更好地为老年人提供保障。

三是在养老保障政策中充分考虑家庭的整体性。需要克服养老保障政策分散化、碎片化的弊端,充分考虑家庭的整体性,整合家庭而不是拆散家庭。只有强调家庭作为福利对象的整体性,才能真正支持和强化家庭在福利供给中的功能与责任,激活家庭的潜力并延续重视家庭的优秀传统。^②只有强调家庭的整体性,才能更好地保障老年人及家庭成员,提升养老保障政策的整体效能。养老保障政策不仅要考虑所有家庭成员,还应该考虑不同类型的所有家庭,而不只是弱势家庭或特殊家庭,为不同类型的家庭提供分层分类的支持。既要保障少数底层家庭的基础能力,也要关注大部分中层和高层家庭的能力建设,真正做到以家庭整体为目标对象,增强家庭发展能力,完善家庭功能,提升家庭成员的福利水平。^③

四是统筹考虑家庭作为养老保障资源提供者与使用者身份。养老保障政策是养老保障资源筹集与分配的重要工具。家庭是养老资源的重要提供者,无论是经济资源,还是服务资源,家庭成员均发挥着重要作用。在考虑家庭成员作为养老资源提供者的同时,还需要考虑其作为养老资源享受者或使用者的身份,养老保障政策在保障老年人的同时,也应该适当惠及家庭成员。尤其是要通过相应的政策安排兼顾家庭成员的生计与发展,进而增强家庭提供养老保障资源的可持续性,提升养老保障资源的效用效率。

五是加强政府、社会与家庭合作推进养老保障体系建设。以家庭视角和发展型理念推进养老保障政策的完善,需要强化政府、社会与家庭的合作,统筹推进养老保障中政府资源、社会资源与家庭资源的配置与使用。需要明确政府、社会与家庭各自的责任边界,尤其是要明确政府与家庭之间的责任边界,防止政府干预过度或者政府责任失灵两个极端,在明确家庭养老责任的同时,逐步减轻家庭的负担,保护家庭的私人性和独立完整性。^④在养老保障政策中,加强正式保障与非正式保障的结合、社会养老与家庭养老的结合。政府、社会应该在与家庭的合作过程中履行自身的职能,共同满足老年人的需求。

① 张秀兰等:《中国发展型社会政策论纲》,中国劳动社会保障出版社,2007年,第56-86页。

② 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。

③ 李树苗、王欢:《家庭变迁、家庭政策演进与中国家庭政策构建》,《人口与经济》2016年第6期。

④ 吴小英:《公共政策中的家庭定位》,《学术研究》2012年第9期。

Reflection and Reconstruction of China's Old-age Security Policy from the Perspective of Families

Long Yuqi

(School of Management, Capital Normal University, Haidian 100089, Beijing)

Abstract: Accelerating the improvement of the old-age security system is important for China to cope with the rapid ageing of the population. Since the reform and opening up, China's old-age security model has undergone great changes, and traditional culture and practical needs have made the family's responsibility in elderly care continue to increase. At the same time, economic and social transformation has weakened the capability of families to provide elderly care. At present, the support of the old-age security policies for families is insufficient, and the pressure on families is increasing. In the future, China should further strengthen the family perspective in the old-age security policies, move from "relying on families" to "supporting families", promote the transformation and upgrading of old-age security policies, and build a fair, efficient and sustainable old-age security policy system. It is necessary to strengthen the policies from the perspective of families, that is, to meet the needs of the elderly while maintaining the physical and mental health and human capital level of family members.

Key words: family; old-age security; responsibility; ability; policy

(责任编辑:李莹)