

# 家庭变迁背景下的中国家庭政策<sup>\*</sup>

胡 湛 彭希哲

**【内容摘要】**在人口转变和经济社会变迁的过程中,中国家庭规模不断缩小、家庭结构逐渐简化、传统家庭功能趋于弱化。这对维系社会正常运作的各项社会政策带来巨大冲击,并由此将家庭政策的完善与改革提上议程。尽管改革开放以来,中国的家庭政策在影响人口发展、提供家庭保障和促进性别平等等方面有所建树,但仍未脱离含蓄型和补缺型模式的囿限。文章认为,中国的家庭政策体系应实现向明确型和发展型转变。首先应创建专门的家庭政策机构,在此基础上明确将家庭整体作为基本的福利对象、以发展家庭能力为目标进行家庭投资、推进家庭政策的适度普惠性,并尽量避免其他政策安排与家庭政策的相互制约乃至冲突。

**【关键词】**家庭变迁; 家庭政策; 社会政策; 人口转变

**【作者简介】**胡湛,复旦大学公共管理与公共政策研究国家创新基地博士后; 彭希哲,复旦大学社会发展与公共政策学院教授。上海:200433

## China's Family Policies in the Context of Family Changes

Hu Zhan Peng Xizhe

**Abstract:** In the context of rapid demographic transition and socio-economic development, family size in China has been shrinking, family structure has been simplifying, and the traditional family functions have been eroding. These changes have produced considerable impacts on various social policies, raising concerns over revising and improving family policies. Despite the fact that China's family policies have greatly contributed to population development, family security and gender equity since the reform and opening-up, the policy arrangements tend to be made implicitly that supply deficiency. This paper argues that China's family policies should be reoriented being explicitly developmental policies. Accordingly, a special government institution of family policy should be established, and family as a whole to be regarded as the basic welfare object, family investment to be aimed at building family capabilities, and family policies to be enhanced to a generalized preferential system with which conflicting policies need to be prevented.

**Keywords:** Family Change, Family Policy, Social Policy, Demographic Transition

**Authors:** Hu Zhan is Post-Doctoral Fellow, State Innovative Institute for Public Management and Public Policy Studies, Fudan University; Peng Xizhe is Professor, School of Social Development and Public Policy, Fudan University. Shanghai: 200433. Email: huzhan@fudan.edu.cn

<sup>\*</sup> 本文是国家社科基金青年项目“发展型家庭政策在中国养老制度安排中的作用机制研究”(11CRK008)、复旦大学985工程专项基金“中国人口管理模式创新与政策调整的研究”(07FCZD033)、中国博士后科学基金面上项目“发展型福利模式下的中国养老制度安排”(20100480546)和特别资助项目“养老福利安排的多系统耦合模型及其ABM仿真”(201104229)的阶段性成果。

家庭是人类社会中一种渗透着情感和传统的基本制度,相当多的理论都认为它不可能迅速发生巨变(Whyte 2005)。但在中国,近30年来深刻的社会经济变迁持续影响着中国人口发展态势,中国政府通过人口政策和家庭政策的制定与执行,直接参与了家庭活动,形成中国家庭变迁的巨大推力。在这样的背景下,中国家庭的模式及稳定性都发生了很大变化,家庭功能与承担传统责任的能力受到不同程度的挑战。这些变动对于中国社会的稳定以及维系社会正常运作的各项社会政策带来巨大冲击,由此将中国家庭政策的完善与改革提上议程。

本文首先分析家庭政策研究的发展脉络以及中国的家庭变迁,在此基础上回顾人口和社会双转型背景下的中国家庭政策,并给出中国家庭政策体系转变的初步框架。

## 1 问题与背景

尽管家庭政策的概念界定存在争议<sup>①</sup>,但一般而言,家庭政策主要是指政府用于稳定家庭和承担家庭功能而针对家庭所推行的社会政策。不少西方国家在19世纪末就已出现了直接对家庭进行资源和行为调节的现代意义上的家庭政策,但对其正式研究却始于1940年代。出于对人口规模和结构变动的担忧,当时的家庭政策研究大多与人口政策相关联。二战之后,工业化和城市化逐渐使家庭失去传统的社会保障功能,福利国家的社会政策开始注重弥补家庭功能的不足,这使西方的家庭福利在1940~1960年代经历了一个迅速扩大的时期,家庭政策研究也随之于1960~1970年代开始兴起,并脱离人口政策研究的路径。进入1970年代末期,在经济衰退、老龄化加剧和传统家庭模式进一步萎缩的背景下,一些西方国家的福利制度在经济和政治上陷入困境,对家庭福利进行改革的研究大量涌现,尤其是1990年代以来,家庭政策改革开始在强调家庭责任的同时,从战略的角度给予家庭以发展型福利支持,而不是不加选择地将福利“覆盖所有个人和家庭所不能解决的困难和问题”(Briar-Lawson, et al., 2001)。

不难看出,各国家庭政策的制定与推行反映了政府对家庭需求的不同理解并受到当时社会客观条件的影响,甚至可以被视为政府进行社会政策选择时所采取的视角或标准。从某种意义上讲,“社会政策就是家庭政策”(Kamerman & Kahn, 1978),任何在家庭以外建立起来的社会制度都不能取代家庭的功能,而只是政府以不同程度和方式对家庭责任的分担(张秀兰、徐月宾, 2003)。政府乃至社会对家庭及其功能的认识与重视程度决定了家庭政策的走向,因而重新认识中国家庭并厘清其变迁,是研究中国当代家庭政策的重要前提。

一方面,中国经历的是人口与家庭的双重变迁。稳定的低生育水平、快速的人口老龄化、剧烈的人口迁移、不断提升的城市化水平,无不冲击着中国的家庭。从总体上看,中国家庭结构不断趋于简化,已呈现出核心家庭为主、扩展家庭和单人家庭补充的格局<sup>②</sup>。尽管这种家庭结构格局保持了典型的亚洲特征,即三代及以上扩展家庭户仍占较大比重,但中国家庭户的规模正在不断缩小并已远低于许多其它亚洲发展中国家<sup>③</sup>。当代中国家庭规模与结构的变动是在“少子化”或“独子化”现象相对普遍的情景下进行的,再加上人口迁移与流动所导致的家庭成员之间的地域分割,家庭成员在生命周期不同阶段可资利用的资源正在减少。虽然这并不必然导致家庭成员间经济关系的急剧减弱,但代际

① EONFP( European Observatory of National Family Policy 欧洲国家家庭政策研究所)认为家庭政策的概念界定非常困难,任何一种定义都可能是“带有意识形态色彩的抽象概念”。

② 近30年来,核心家庭占全部家庭户的比重一直维持在60%以上,但1990年以来二代核心家庭户的比重已大幅下降,仅1990~2000年间便下降11.4%,夫妇核心家庭户的比重也在2000年后略有下降;一人户占全部家庭户的比重持续快速上升,目前已超过10%;三代及以上家庭户的比例自2000年后相比1982年和1990年均有所增加。

③ 近30年来,我国家庭平均每户人口数从4.5人左右降至3.1人,减幅达30%,比印度同期的户均规模小30%以上。

之间的生活互助肯定会受到制约并趋于弱化(王跃生 2006)。

另一方面,中国家庭变迁内嵌于社会转型之中。社会变迁重塑了家庭关系与家庭功能,夫妻之间的权利格局不断变化,代际之间对文化和传统价值观的传递趋于减弱,家庭中抚育后代、赡养老人以及家务劳作等职能逐渐需要社会来共同承担。尤其随着单位制的解体,个体已由过去的“组织的人”变成现在“家庭的人”,国家将很大一部分保障负担转移给了家庭,家庭成员间的传统互助模式成为应对外部风险的前提,家庭网络化现象涌现。这固然在一定程度上增强了家庭的凝聚力,却也使家庭在成员互助出现问题时面临极大的脆弱性(杨善华 2011),中国家庭的传统功能开始显现弱化的趋势。

与西方国家不同,家庭在中国不只是生产与再生产的经济单元,而且还是秩序单元、教化单元和福利单元,并负有社会化和保护其成员的责任。在人口与社会双转型的过程中,政府出于自身需要对家庭模式实施了强制性干预,并对家庭关系和功能进行了功利化操作,这使中国家庭在制度层面被高度工具化,却缺乏有效的政策支持家庭自身的发展。尽管“家本位”、“家国同构”等传统文化使中国家庭在制度不健全的情况下仍以这样或那样的方式竭力为家庭成员提供保障并帮助其抵御风险、适应变迁,但却远远不足以应对人口、家庭、社会多重变迁所带来的结构性冲击。随着中国社会经济的进一步发展,人口态势与社会形态的变化、家庭模式与人们生存状态的改变必将对社会的稳定以及维系社会正常运作的各项社会政策带来更大的挑战,家庭政策的完善与改革势必成为关系中国经济社会可持续发展的一件大事。

## 2 中国改革开放以来的家庭政策

同西方家庭政策的兴盛和家庭政策研究的繁荣相比,我国的家庭政策及其研究均严重滞后。新中国成立伊始时,尽管政府出台了一系列涉及婚姻、孕产、托幼、养老等与家庭密切相关的政策,但家庭在这一时期却并不受到重视,家庭作为“私”而成为“公”的对立面,城市的单位和农村的人民公社才是个人福利的主要来源,家庭的发展必须要服从于革命利益(汤梦君、解振明等 2010)。改革开放之后,中国的社会政策开始以减轻国家负担、增加家庭和个人责任为主导思想,政府与社会组织在不断强调家庭的重要性的同时减少了对家庭生活的干预,并由此形成了一套并不完备的家庭政策体系,主要表现在以下几个方面:

(1) 影响人口发展。人们经常有一种误解,即中国的人口政策中已经蕴涵了家庭政策。事实上,尽管人口政策与家庭政策经常在某些领域中同时发生,但它们之间更多体现为一种互补的关系,而不是相互包含(孙常敏 2010)。为了应对 1960 年代中后期生育高峰所引发的人口膨胀性增长,我国政府自 1970 年代开始推行的计划生育政策及项目,其本质是通过家庭进行生育调节来达到有效控制人口规模的目的。它同时催生出大量独生子女家庭,使中国家庭面临极大的脆弱性。政府有必要通过家庭政策对此进行补充,即弥补受损于这一人口政策的社会群体。虽然政府一直有一些针对孕产保健、育儿等方面的政策与项目,却仍未从更高的层次上去考虑独生子女家庭的负担与风险。例如,独生子女家庭的养老问题,中国家庭的很多养老资源是通过生育资源转化的,而独生子女的唯一性使得这些家庭的养老远比非独生子女家庭更具风险,这一风险甚至还会随着时间的推移而进一步放大,因而亟需制定新的家庭政策以规避更大的人口及社会风险。

必须指出,目前计划生育政策的继续实施对人口年龄结构、家庭模式等方面的负面影响正在不断集聚,已经到了根据现有人口发展态势适时调整并加以完善的时候。而家庭政策本就具有调节家庭规模与家庭结构的潜在目的,许多西方国家的政府往往在本国生育率出现明显下降趋势时,出于对生育率下降的担忧而向家庭支付某种形式的津贴以鼓励生育,如德国、法国、意大利等国家针对育儿家庭推出的税收减免和现金补助等。如何调整现有生育政策,并设计更为完善的家庭政策与之匹配,已经迫在眉睫。

(2) 提供家庭保障。目前,我国的家庭福利政策仍主要表现为补缺模式,即将重点放在了问题家庭与那些失去家庭依托的边缘弱势群体,如城市的“三无对象”和农村的“五保户”等。而那些拥有老人、儿童及其他不能自立成员的家庭,则必须首先依靠家庭来保障其生存与发展需求,政府和社会只有在家庭出现大范围的危机或困难时才会以应急的方式进行干预。不仅如此,即便是生育保险、养老保险、医疗保险等对家庭功能进行补充的社会保障政策,也均以就业作为其准入门槛,且在家庭成员之间不得转移,因而无法为未就业或非正规就业的家庭成员提供有效的保障。这样的政策安排不仅缺少对非问题家庭普遍而形式多样的支持,并在一定程度上忽略了家庭变迁导致家庭脆弱性增强的事实,忽视了家庭在养老、抚幼等方面的经济与社会成本。从某种意义上讲,这种政策取向其实是对家庭承担社会责任的惩罚,即拥有家庭的人反而得不到政策的直接支持(张秀兰、徐月宾,2003)。

此外,儿童福利一直是家庭政策研究关注的重点。儿童是家庭和国家的未来,他们尚没有完全的行为能力,因此必须得到特殊的照顾和保护。然而随着改革开放和市场经济的深入,政府和社会却减少了对托幼事业的投入,托幼机构的福利性质也趋于淡化。目前,全国3~6岁儿童的平均入园率正在不断降低,政府又几乎没有针对1~3岁儿童群体提供任何公共服务,看护照料服务的缺失是致使伤害和拐卖幼童案件层出不穷的原因之一。30多年来,中国的家庭大多为响应国家计划生育的号召尽了义务,独生子女成了父母的命根子,但适度普惠的儿童福利政策却至今仍未出现。有学者认为,中国根本没有真正意义上的家庭与儿童福利政策。

(3) 促进性别平等。家庭政策发展的现状与性别平等的整体水平密切相关,西方男女平权运动所催生的一系列家庭政策就对西方传统的“夫系家庭模式”产生了很大影响。改革开放以来,我国也制定了一系列促进男女平权的法律和政策,为性别平等提供了有效的制度性保障,主要体现在女性权益保护和促进女性就业等方面。但由于中国的社会政策体系主要以独立的个体作为政策客体,而非家庭或“家庭中的人”,致使许多本应归入家庭政策范畴的政策却难以为家庭中的女性提供更有针对性的支持。例如,对于职业女性的保护,便未针对作为母亲(尤其是0~6岁儿童的母亲)的女性群体进行专门的政策设计。中国的家庭政策还需要在社会性别的视角上走得更远。

总的来说,家庭政策是政府执政理念的具体体现和治理策略的具体实践。人类社会发展的历史已经表明,基于血缘、婚姻关系所建立起来的互助义务必将被国家、法律和契约所替代或部分替代,因而西方发达国家在现代化的过程中极为重视社会保障和社会福利制度的同步构建,人口老龄化和经济衰退所导致的福利依赖现象更让政府不断反思自己的社会与家庭政策。目前,中国并未遭遇西方发达国家高福利所带来的沉重财政压力,其老龄化的严重程度也与发达国家相去甚远,因此家庭政策体系的完善与改革应以提高家庭福利水平和扩大福利覆盖面为主要目标,而绝不是继续“减轻国家或企业的社会负担”。

### 3 实现中国当代家庭政策的转变

对中国及西方家庭政策的回顾可以发现,家庭政策的演变过程事实上是对政府与家庭的责任边界不断重新界定的过程。家庭政策具有广泛的社会效应,政府不仅需要通过家庭政策对社会成员进行福利输送,也需要通过及时调整家庭政策来适应新的社会变化。中国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,却缺少对普通家庭发展的支持。张秀兰等学者由此基于发展型福利理论明确主张构建中国的发展型家庭政策,但尚未有将家庭政策与人口发展、家庭变迁相联系的专题性研究出现。

在中国社会经济变迁的大背景下,考虑到中国人口发展的态势以及家庭变迁的走向和规律,笔者认为以下5个方面是中国家庭政策体系改革与完善过程中不可避免的重要主题。

#### (1) 创建专司家庭事务的常态统筹机构

早在 1978 年, Kamerman 和 Kahn 便在其经典著作《家庭政策: 十四个国家的政府与家庭》中将家庭政策分为三类: 明确而广泛的家庭政策(如法国、瑞典)、针对性强的家庭政策(如德国、奥地利)、含蓄的家庭政策(如美国、英国等), 由此便产生了“明确型( explicit)”与“含蓄型( implicit)”家庭政策的分野。实施明确型家庭政策的国家一般设有专门负责规划与实施家庭政策的部门, 如德国的家庭事务部、瑞典的家庭委员会、印度的家庭福利部等, 它们的家庭政策明确以家庭为政策客体或福利单元。实施含蓄型家庭政策的国家则一般未设立专司家庭事务的部门, 而是将其家庭政策融入福利、税收、就业等政策体系之中, 并由不同政府部门分别管理或联合管理(吕亚军 2009)。

中国政府从未公开明确承认我国实行了家庭政策, 中国当前的家庭政策无疑可归入“含蓄”的一类。与此同时, 中国家庭却正遭遇前所未有的风险, 它在中国社会转型的过程中为社会成员提供了最重要的社会保护责任, 但却很少得到政府和社会的支持, 在整个社会政策领域中家庭甚至是一个少被提及的概念(张秀兰、徐月宾 2003)。在这样的背景下, 中国政府和社会不仅要重视和关注家庭, 更要帮助家庭承担更大的责任。尽管从国际经验上来讲, 实施含蓄型家庭政策国家的家庭福利水平并不一定意味着低于实施明确型家庭政策的国家<sup>①</sup>。但在中国现有的行政管理体制下, 目前以部门为主导而形成的各种与家庭相关的社会政策均呈现分散化和碎片化的特征, 不同的政府部门往往专注于各自的功能和职能定位, 相关部门之间职责交叉但界限不明确的情况时有发生, 政策之间相互制约乃至冲突的现象时有发生, 家庭发展在发展序列中的排序以及家庭政策优先对象的确定都要取决于相关部门对家庭事务的理解, 这会使推行家庭政策的许多基础性工作仍难以开展, 源头性问题仍难以解决。

因此, 中国家庭政策的完善与改革应首先寻求在行政管理体制上的突破, 以实现由“含蓄型”向“明确型”的转变。在政府管理体制改革的背景下, 只有建立一个专门的家庭政策机构, 从体制上强势整合人口计生、民政、税收、人保、卫生等部门的相关职能和资源, 才能有效推进中国家庭政策体系的构建。目前, 已有地方政府意识到家庭政策在人口与社会发展中的重要性, 并试图进行体制创新, 例如: 广东省人口计生委便在“十二五”规划中向省委省政府明确提议将其更名为“广东省人口与家庭委员会”(雷于蓝等 2012)。

## (2) 明确将家庭整体作为基本福利对象

单位制解体后, 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。但在我国市场经济发展、社会转型和人口转变的复杂背景下, 传统婚姻家庭的模式及稳定性已发生很大变化, 独生子女家庭、单亲家庭、丁克家庭、流动人口家庭、空巢家庭的持续增加, 更带来了不同程度与层面的人口、社会与经济风险, 家庭的福利需求与供给之间的失衡凸显。与此同时, 我国社会保障和社会福利制度的建设明显滞后, 且大多将个人作为基本的政策客体或福利对象, 并未将不同类型家庭的福利需求考虑在内。

家庭是最基本的社会单元, 它不仅是各种社会政策最终发生作用的地方, 也是社会政策促进社会整体功能有效发挥的焦点, 因而理当成为社会政策中最基本的政策客体或福利对象之一。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。在“找回家庭”的呼声中, 很多西方的家庭政策已经明确以家庭整体为对象推行专门的计划与项目, 如针对不同类型家庭的税收优惠和现金补助计划, 以及子女收养、儿童

<sup>①</sup> 以美国为例, 尽管 Kamerman 和 Kahn 曾将美国的家庭政策归类于含蓄型, 且美国至今也没有成立专门的家庭政策部门, 但美国政府和社会目前用于专门保障和改善公民福利的家庭政策体系却非常发达, 尤其对于那些有着抚幼和养老需求的家庭更是如此, 如针对低收入家庭 3~5 岁儿童的《提前开始法案》(Head Start Program)、针对老年人的“家庭照料者支持项目”(National Family Caregiver Support Program)等, 其财政拨款额度更是逐年增长。

看护、受虐妇女保护、家庭生活教育等服务。笔者认为,考虑到中国的实际情况和目前已涌现的家庭发展困境,推行以家庭整体为福利对象的社会政策可优先考虑如下两个切入点:(a) 尝试以家庭为单位的税收政策以及税收优惠措施,尤其要将有养老或育儿需求家庭的经济成本考虑在内;(b) 尝试以家庭为单位的社会保险及医疗保险制度,允许保险在家庭成员(主要是配偶)之间转移,重视未就业或非正规就业家庭成员的需求,并探讨将家庭成员所承担的某些长期家庭服务(如老年人的长期护理、对0~6岁儿童的抚育等)纳入社会保险范畴的可行性。

### (3) 以发展家庭能力为目的进行家庭投资

为不同类型的家庭提供直接经济援助是发展型家庭政策的重要组成部分。尤其对于那些正承担着抚幼或养老责任的家庭来说,为尚未或不能自立的家庭成员提供支持是一件需要动用很多资源的事情,这些资源的短缺是影响家庭发挥功能的重要因素,但政府和社会却并未从政策上对这一资源需求予以明确承认,在忽视家庭成本的同时也使传统家庭能力进一步被弱化。政府应当通过家庭政策扩大对家庭的财政支持,在保障民众基本需求的基础上,尝试消除现行福利体制固有的内在不平等(如高收入和低收入家庭在收入再分配方面的不平等),提升对最有需求家庭的资助力度(如残疾人家庭、空巢家庭、单亲家庭、独生子女家庭等),并减少妨碍有抚幼或养老责任的夫妇就业的不利因素。

当然,在扩大对家庭的直接经济援助的基础上,发展型家庭政策更为重要的目标是有效促进家庭能力的发展。阿马蒂亚·森很早便提出要对个体及其家庭的“可行能力”进行社会投资,中国政府也在“十二五”规划中指出“人的全面发展”对于“发展模式转型”的重要意义,然而目前相应的政策安排却仍存在缺位。例如:对于处在贫困边缘的家庭而言,由于其抵御风险的能力极其薄弱,微小的经济冲击与生活变故都可能使其陷入贫困,造成这一境况的根本原因是他们获取收入的能力受到剥夺。近年来,脱贫人口返贫率高一直是中国贫困人口的一个显著特点,有些地方甚至还出现了较为严重的贫困代际传递现象。这说明现有的反贫困措施对于相当一部分贫困家庭来说并没有增加他们抵抗风险的能力,而只是将其收入抬高到贫困线以上(徐月宾、刘凤芹等,2007)。这些现象在西方国家也曾出现,因此不少国家的家庭政策一直致力于开展“反贫困文化”项目,以避免贫困家庭对贫困的习以为常以及由此发展并传递给孩子一种适应贫困的亚文化。如英国政府便推行了针对贫困家庭的贷款计划,并通过在贫困地区创建学校提供给贫困家庭的孩子以摆脱贫困的机会;美国政府从1965年开始实施“提前开始”计划,向未达到义务教育入学年龄(主要是3~5岁)的低收入家庭儿童提供免费的健康、教育、营养和其他特定社会服务以提高其入学准备水平,并分别于1981年和1990年颁布相关法案。

不难看出,增进对中低收入家庭的教育投资、提高这些家庭的人力资本含量无疑是发展家庭能力的必由之路。从另一面来讲,家庭恰恰是形成和发展人力资本的首要环境,在扩大对家庭进行人力资本投资的同时,不能忽视家庭政策对人力资本积累与人口素质提高的贡献。一般而言,家庭的稳定与功能健全不仅对儿童及青少年的学业表现和教育效果有着深远影响,而且极大地关系到成年人生活的稳定性。因而无论对未来的劳动力、还是当下的劳动力,家庭都是滋养他们健康成长和维护他们生活稳定的基本社会单元。尤其在经济全球化的趋势下,新的市场环境对劳动力素质产生了新的要求,人力资本还被赋予了更为丰富的内涵,人的社会能力、精神品质等因素被纳入其中,它们都与家庭有着千丝万缕的联系(张秀兰等,2003)。不难看出,政府通过家庭政策及其相关的社会政策将社会资源用于改善家庭环境、满足儿童的成长需要,为社会成员提供形成和发展人力资本、优化人口素质结构的良好环境,实际上是对经济发展的积极支持与持续投资。这也是发展型家庭政策的应有之意。

### (4) 推进家庭政策的适度普惠性

大量研究表明,西方发达国家之所以基本消除了绝对贫困,针对家庭和儿童的普惠性福利政策起

到了重要作用(徐月宾、刘凤芹等 2007)。“适度普惠”应当成为中国家庭政策体系完善与改革的目标之一,尤其要为独生子女家庭、残疾人家庭和有抚幼或养老责任的中低收入家庭提供普惠型的社会福利。为这一群体实施普惠型家庭政策有以下优点:(a)独生子女家庭、残疾人家庭和有抚幼或养老责任的中低收入家庭面临极大脆弱性,且总量较大。如果这一群体均能得到一定资助,则需要救助的家庭数量可能会大幅下降;(b)避免制度的内在不平等导致中低收入家庭无法从再分配系统中公平获益,这也是社会贫困现象的根源之一;(c)避免将放弃家庭责任的青壮年人口大量纳入政策范围,这不仅有助于解决承担与放弃家庭责任的人之间的分配问题,也可避免社会争议;(d)大量独生子女家庭在人口老龄化、城市化的进程中遭遇不同程度的风险,他们都为响应计划生育国策的号召而尽到了义务,政府理应为这一群体提供普惠型支持,同时还可消除更多的伦理诟病;(e)普惠型福利政策操作简单,可避免选择性政策需对贫困家庭进行“家计调查”的困扰以及“政策瞄偏”的情况(徐月宾等, 2007)。

不能回避的是,推进家庭政策的适度普惠性必然需要增加政府的财政支出,但这并不一定意味着过高的经济负担。我国改革开放以来的持续经济高速增长已为此创造了较好的物质条件,尤其是东南沿海等经济发展水平较高的地区,对社会福利的投入已经不再是一个经济问题,而是对发展序列的优先排序问题。不仅如此,普惠型社会福利还具有发展型或预防型社会政策的很多特征(徐月宾等, 2007),笔者坚信,随着中国发展模式转型的进一步推进,建立适度普惠型家庭福利政策的呼声必然会得到政府与社会的积极响应。

#### (5) 减少政策制约及冲突

OECD 国家的大量实践表明,任何社会政策在实施的过程中,必须有其他部门或政策的配合与支持,才能够达到预期的政策目标。具体到家庭政策领域,政府不仅要以家庭的视角来审视、制订和完善相关的法律法规和政策,而且在政策制定与实施的过程中,还必须充分考虑和评估其对家庭所产生的影响。但在现实中,由于缺乏协同,出现政策制约乃至冲突的例子并不少见。以养老为例,家庭养老在相当长的时间内仍是中国多支柱养老模式中的一种重要形式,政府也正在采取相应措施帮助家庭提高其参与养老服务的能力和积极性,但近年来不少其他政策却有意或无意地加速削弱了本已弱化的家庭养老功能。如国家财政部和国务院相继于 2008 年和 2010 年出台新政,分别下调 90 平方米以下住房和提高 90 平方米以上住房的首付比例和贷款利率。90 平方米的住房显然很难装得下三代人同住。尽管这些政策对于调整住房供应结构和平抑房价有着积极作用,却无意中加速了中国家庭小型化,使家庭养老功能进一步削弱(彭希哲、胡湛 2011)。必须承认,家庭小型化是中国家庭变迁过程中不可阻挡的趋势之一,但问题的关键在于我们的政策安排是否要选择现阶段主动地加速这一进程,住房政策完全可以通过与家庭政策的互动而将部分家庭的养老需求考虑进来,而不是一刀切地只考虑住房面积。注重家庭政策与其他政策安排之间的协调,减少政策制约并避免政策冲突,无疑是提高家庭政策命中率和有效性的重要条件之一。

## 4 结论

联合国早在 1948 年便于《世界人权宣言》中强调,“家庭是社会组成的最基本和最自然的单元,各国政府都要保护家庭”;2004 年,联合国在“国际家庭年”10 周年之际提出“健康稳定的家庭架构是人类福祉的基础”,并呼吁“各国政府应把帮助解决家庭问题和让家庭发挥作用纳入国家发展大纲”;2008 年,联合国在第 59/111 决议中决定于 2014 年举办“国际家庭年”20 周年活动,借此机会“进一步推进各国家庭政策的制订”。

尽管改革开放以来,中国的家庭政策在影响人口发展、提供家庭保障和促进性别平等等方面有所建树,但仍囿限于一种“含蓄的援助”,难以有效稳定家庭和承担家庭功能。家庭一直是中国社会最为

宝贵的财富,但在人口转变和社会经济变迁的背景下,当代中国家庭发生了巨大的变迁,它已经到了最需要支持的时刻,中国的家庭政策理应对此做出积极的回应。本文认为,中国的家庭政策体系应当尽快实现向明确型和发展型转变。首先,创建专门的家庭政策机构,在统筹行政资源的基础上有效推动中国家庭政策体系的重构;其次,明确将家庭整体作为基本的福利对象,并将不同类型家庭(尤其是正在承担抚幼和养老责任的家庭)的福利需求考虑在内;再次,在扩大对家庭直接经济援助的基础上,以促进家庭能力为目标进行家庭投资,以“人的全面发展”解决家庭的可持续发展;此外,还要着力推进家庭政策的适度普惠性,尤其要为独生子女家庭、残疾人家庭和有抚幼或养老责任的中低收入家庭提供普遍的支持,并尽量避免其他政策安排与家庭政策的相互制约乃至冲突。

#### 参考文献/References:

- 1 Briar - Lawson K , Lawson HA , Hennen CB & Jones AR. 2001. Family - centered Policies and Practices: International Implications. West Sussex: Columbia Univ. Press: 17-79.
- 2 Kamerman S & Kahn A. 1978. Family Policies: Government and Families in 14 Countries. New York: Columbia University Press: 1-47.
- 3 Whyte MK. 2005. Continuity and Change in Urban Chinese Family Life. *The China Journal* , Vol53: 9-33.
- 4 雷于蓝,张枫,彭希哲等. 广东省“十二五”人口发展战略研究报告. 北京: 复旦大学出版社 2012: 1-9  
Lei Yvlan , Zhang Feng and Peng Xizhe et. al. 2012. Research Report on Population Development Strategy for the Twelfth Five - year Plan in Guangdong. Fudan University Press: 1-9.
- 5 吕亚军. 欧盟层面家庭政策研究. 北京: 经济科学出版社 2009: 7-16、19-68  
Lv Yajun. 2009. European Family Policies at the EU level. Economic Science Press: 7-16\19-68.
- 6 彭希哲,胡湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化. *中国社会科学* 2011; 3: 121-138  
Peng Xizhe and Hu Zhan. 2011. China's Population Aging from the Perspective of Public Policy. *Social Sciences in China* 3: 121-138.
- 7 孙常敏. 完善和创新家庭政策统筹解决人口问题. *社会学* 2010; 1: 1-7  
Sun Changmin. 2010. Improving and Innovating Family Policy to Comprehensively Address the Issue of Population. *Sociology*; 1: 1-7.
- 8 汤梦君,解振明,蔚志新. 中国家庭政策的历史、现状与展望. 张维庆编, *中国人口六十年*. 北京: 中国人口出版社, 2010: 161-169  
Tang Mengjun , Xie Zhenming and Wei Zhixin. 2010. China's Family Policy: Past , Present and Prospect. Zhang W ( ed. ) . *China's Population Development in the Past 60 years*. China Population Publishing House.
- 9 王跃生. 当代中国家庭结构变动分析. *中国社会科学* 2006; 1: 96-108  
Wang Yuesheng. 2006. The Changing Family Structure in Contemporary China. *Social Sciences in China*; 1: 96-108
- 10 徐月宾,刘凤芹,张秀兰. 中国农村反贫困政策的反思: 从社会救助向社会保护转变. *中国社会科学* 2007; 3: 40-53  
Xu Yuebin , Liu Fengqin and Zhang Xiulan. 2007. Reflections on China's Rural Anti - poverty Policies: Transition from Social Assistance to Social Protection. *Social Sciences in China* 3: 40-53.
- 11 杨善华. 中国当代城市家庭变迁与家庭凝聚力. *北京大学学报( 哲社版)* 2011; 2: 150-158  
Yang Shanhua. 2011. The Change of Urban Families in Contemporary China and Family Cohesion. *Journal of Peking University ( Philosophy and Social Sciences)* 2: 150-158.
- 12 张秀兰,徐月宾. 建构中国的发展型家庭政策. *中国社会科学* 2003; 6: 84-96  
Zhang Xiulan and Xu Yuebin. 2003. Formulating a Developmental Family Policy in China. *Social Sciences in China* 6: 84-96.

(责任编辑:石玲 收稿时间:2011-12)