

中国家庭福利制度

——问题与对策



中国人口出版社



课题组成员

李建民(组长):南开大学人口与发展研究所教授

吴帆:南开大学周恩来政府管理学院社会政策与社会工作系副教授

严晓娟:南开大学周恩来政府管理学院社会政策与社会工作系硕士研究生

李雨露:南开大学周恩来政府管理学院社会政策与社会工作系硕士研究生

前言

自 20 世纪 70 年代起,世界各国与地区的家庭政策面临着多项社会变化的挑战,其中包括家庭形态改变、政府财政紧缩、全球经济一体化等。家庭结构、规模、功能、角色以及与之相关的低生育率、高离婚率使这些国家重新思考有关家庭的制度与政策。①传统家庭模式受到严峻挑战,家庭规模缩小,家庭结构多元化,家庭模式出现多元化趋向,在老年空巢家庭迅速增加的同时单亲、独身等多种形式的家庭也开始出现;②由于女性受教育水平提高和妇女思想解放的展开,更多的女性进入劳动力市场,过去“男主外,女主内”的性别分工趋于解体,同时出生率大大降低。

20 世纪 80 年代以来,西方资本主义发达国家在对传统福利国家模式批评与反思的基础之上,提出了“发展型社会政策”或称“积极福利”的新模式并进行改革,对政府一家庭责任重新界定,强化政府对家庭的功能与责任。特别是进入 20 世纪 90 年代以来,随着国际经济和政治环境的变化,西方福利国家的国家政策不再强调对市场或者宏观社会制度的干预,而是越来越多地转向对家庭的干预与支持,从战略发展的角度给予家庭积极支持,以使家庭更好地适应市场的变化。与此同时,社会政策的目标越来越转向对家庭和儿童成长的需要,同时以预防和早期干预为目标的家庭服务尤为受到政府的重视^①。概括而言,主要包括以下 3 个方面:

一是加大对家庭领域的干预与介入。随着家庭取代市场而成为社会政策干预的主要对象,家庭问题及其带来的一系列社会需求也越来越成为政府关注的焦点,特别是对儿童的关注成为家庭政策的重点。

① 张秀兰,徐月宾(2003).“建构中国的发展型家庭政策”,《中国社会科学》(6).

二是强调家庭责任,并帮助家庭履行和实现家庭责任,主要包括:①家庭的照顾责任;②工作与家庭责任的平衡。西方福利国家摆脱单纯强调家庭责任的空谈,同时认识到家庭问题由个人与多重环境交互作用导致并非单有个人或家庭导致,因此其社会政策更加强调如何帮助家庭履行责任。

三是福利提供渠道与方式多元化。过去大部分家庭政策多以对家庭功能缺陷的补救和应急为主,而福利改革之后,认识到家庭政策的对象不只是有问题的家庭,而是所有家庭,因此社会政策在对家庭提供应急或修补性帮助的同时,重视早期干预以及预防性和支持型的帮扶。

我国的社会政策和公共服务的对象基本上是以个人为单位,只有少数政策是以家庭为单位,并主要体现在计划生育利益导向政策方面。随着社会、经济和人口的快速发展,家庭的规模、结构、关系、功能、资源与能力等都发生了巨大而深刻的变化,对社会政策和公共服务的需求也日益强烈。以个人为基本对象的社会政策和公共服务体系,显然已经不适应、不符合新的发展形势和任务要求。因此,构建以家庭为重点的社会政策和公共服务体系应该成为我国社会发展领域改革的重要内容。另外,计划生育家庭已经成为我国家庭的主体形式。随着家庭生命周期的演进,计划生育家庭的形态和结构也正在呈现多样化的变化趋势,正面临着一系列新的问题和挑战。在我国人口发展与社会福利制度改革的新形势下,从家庭层面建立适用于计划生育家庭的福利与激励制度,对于有效解决计划生育家庭面临的主要困境和促进人口长期均衡发展也具有重要意义。

本课题以促进人口长期均衡发展、促进家庭稳定发展与社会和谐、促进我国社会保障和福利制度建设为原则,通过研究当前中国家庭发展面临的突出问题、借鉴发达国家家庭福利制度建设成功经验、根据不同类型家庭的普遍需求和特殊需求、依据我国社会政策和福利制度改革目标,研究和设计中国家庭福利制度框架,提出改革思路。

本课题由国家人口和计划生育委员会政策法规司设立并资助,由南开大学人口与发展研究所教授李建民负责,由李建民和吴帆执笔。

目 录

家庭福利的基本概念和主要模式	1
当代中国家庭变迁与福利制度的发展沿革	6
中国家庭福利制度的主要内容	10
中国家庭福利制度目前存在的主要问题	23
其他国家和地区的家庭福利制度主要模式	28
构建以“家庭能力建设”为导向的新家庭福利制度	34
参考文献	39

家庭福利的基本概念和主要模式

一、基本概念

到目前为止,对于家庭福利制度在理论上的界定并未达成一致,在内涵与外延上有着明显的差异。由于在很大程度上受到人口结构、社会文化、政治制度与社会运动等因素的影响,家庭福利制度在不同的国家、社会文化和制度背景下,会呈现出不同的价值导向与内容。因此,很难在某一个社会体制里,找到任何单一变迁方向的家庭福利制度(Rymsza,1997) 。正因为如此,家庭福利制度现阶段并没有一个统一的界定,其中有代表性的观点有以下几种:

第一,一切与家庭有关政策内容都可以被界定为家庭福利制度,一系列围绕着家庭所构建起来旨在提高家庭成员(男性、女性和孩子) 福利水平的政策,是最为广泛意义上的家庭福利制度,从这个角度,家庭福利制度包括政府为家庭所做的一切事情的总和(Kamerman & Kahn,1976) 。从这一视角,家庭福利制度与社会政策同义,可以被划分为显性家庭福利制度和隐性家庭福利制度。前者是指以家庭为政策单位,直接惠及家庭及其成员的福利发展;后者是指相关政策可以间接提升家庭及其成员的福利水平。

第二,以家庭整体为目标对象,提高家庭和家庭成员的福利水平。正如社会政策在一般意义上是为了提升每个人的福利一样,家庭福利制度是为了提高家庭的福利水平(Lasewell,1968; Zimmerman,1995) 。家庭福利制度主要指为实现扮演家庭中某一角色的个人目标和以家庭为单位的整体目标而设计的各种法律、规章制度、福利和方案(梁祖彬,2004) 。

第三,专门指向由政府向有儿童的家庭所提供的支持和服务,提升家庭内部的儿童和照顾儿童者的福利水平的政策;有学者认为家庭福利制度主要是为了

提高照顾者和儿童福利的社会政策,包括所有能够对有孩子的家庭带来健康和福利方面贡献的政府补贴和扶助。

二、主要模式

现代家庭福利理论起源于欧洲。第二次世界大战以后,家庭福利制度在欧美发达国家快速发展,成为支撑社会发展的重要支柱。20 世纪 80 年代以来,西方家庭福利理论与政策研究的重点领域包括三个方面:一是家庭及其社会关系的重构(Brown, phillip and Sparks, Richaf , 1989; 路易·鲁塞尔,1989; 弗朗索瓦·德辛格利,1993);二是家庭福利制度改革(Colby, 1989; Sawhill, 1995; Dinitto,1997; 舒尔茨,2001; OECD,2001);三是社会福利制度对社会经济发展的影响(Castles, 2004; Lewis, Gail and Clarke, 2000)。

世界各国和地区的家庭福利制度在一定程度上具有趋同性,但因为社会经济特征、人口结构特别是政治体制结构的差别,其家庭福利及其发展趋势又各具特色。Andersen 在“考虑市场、社会、国家三者的关系”的基础上,将欧美福利国家模式划分为自由型福利国家、保守型福利国家和社会民主型福利国家 3 种类型^①(见表 1)。我国学者(祁亚辉,2005) 尝试从福利保障和福利供给水平、国民覆盖面、福利分配机制中国家还是市场占主导地位 3 个维度,将福利国家划分为 5 类(见表 2)。

表 1 欧美福利国家模式

	自由型福利国家	保守型福利国家	社会民主型福利国家
国家承担的责任	较少	中等	较多
代表性国家	美国、英国、加拿大	德国、法国	瑞典

以上这些福利国家分类模式对于研究家庭福利制度而言过于宽泛,因此需要一个更为具体的倾向于家庭福利制度的分析框架。Gauthier(1996) 基于对 22 个国家的支持家庭福利制度的跟踪调查发现,不同国家对家庭的介入程度以及

① 考斯塔·艾斯平·安德森著,郑秉文译. 福利资本主义的三个世界. 北京: 法律出版社, 2003 年.

政策支持水平是不一样的。由此 Gauthier 将家庭福利制度的模式分为 4 种类型 (见表 3) 。

表 2 福利国家的五类模式

福利国家 类型	维度			代表国家或地区
	福利水平	覆盖面	市场与政府 作用	
A 类	高福利	普惠型	低市场	瑞典
B 类	高福利	普惠型	高市场	德国、法国
C 类	低福利	普惠型	低市场	英国
D 类	低福利	补救型	高市场	美国、加拿大
E 类	低福利	补救型	高市场	日本等东亚国家

表 3 不同家庭福利制度模式中政策的介入程度

家庭福利 制度模式	现金支持	妇女政策(家庭 工作平衡政策)	儿童照顾政策
国家支持型	高	中	中
传统型	中	中	低
平等型	中	高	高
非干预型	低	低	低

(一) 国家支持型家庭福利模式(Pro – natalist model)

在这一模式中,国家将对家庭的支持视为政府的责任,对女性产假和儿童照顾的支持水平提高。家庭福利制度以提升人口出生率为出发点帮助女性平衡家庭与工作责任。法国属于这一类型。

(二) 传统型家庭福利模式(Pro – traditional model)

传统型家庭福利制度模式以维护传统家庭结构与模式为目标,政府对家庭有一定程度的支持,但是对家庭的支持主要来自家庭本身或其他组织。在这一

模式中,政府对家庭提供中等水平的财政支持,儿童照顾方面的水平较低,多寄托于母亲的照顾。基于对传统家庭的维护,家庭福利制度对妇女就业支持力度不大。德国家庭福利制度具有这样的特征。

(三) 平等性家庭福利模式(Pro – egalitarian model)

政府致力于促进性别平等,认为无论是在家庭还是劳动力市场领域女性与男性具有相同的权利与地位。对双职工家庭及儿童照顾的支持力度非常大。典型的代表国家是瑞典。

(四) 非干预家庭模式(Pro – family but non – interventionist model)

这一模式是市场主导型,政府所起的作用有限,主张家庭作为提供保障和服务的首要单位。只有家庭无法满足自我需要时,政府才介入,即政府的家庭福利制度只针对那些有需要的或特殊家庭。英美属于这一模式。

综上,在4种模式中,政府对家庭的介入程度与支持水平差别很大。由于制度环境、文化差异和家庭的主要需求明显区别于其他国家,因此,我们不能完全照搬别的国家的家庭福利模式。但是,其他国家的家庭福利制度的变迁为我国提供了值得借鉴的理论分析框架和实践经验。

在本研究中,我们将家庭福利制度界定为以家庭为单位目标,旨在支持家庭、提升家庭能力和福利水平的政府行为。关于家庭福利制度的具体内容,主要包括3个主要方面:

一是经济支持,即家庭津贴或给付体系(Family Benefits System) 。涵盖多种与子女有关的收入转移支付所得转移政策(IncomeTransfer Policies) 。例如,①家庭津贴报酬不足以维持生计的现金给付,如家庭津贴、子女津贴、租税给付和房屋津贴等;②子女相关风险丧失所得而需要补充的给付,如子女抚养费、单亲母亲特定给付等;③分娩或怀孕期间所减少的薪资,诸如生育津贴或亲职给付;④特定亲职责任给付,如育儿及特定亲职责任给付(Child – rearing and Special – parenting Benefits) 。

二是亲职福利,即与亲职角色相关的工作福利制度,主要包括: ①亲职时间

(time for parenting) ,即让双亲在子女需要时能有时间照顾子女,例如,产假、哺乳假和育婴假;②亲职保护,即给予双亲实现亲职角色的特殊工作保护,例如,孕期工作保护等。

三是对子女或家庭的配套服务(Child and Family Services) 。例如,①托育服务,即设立托育机构,为家庭提供照料、托管婴幼儿的服务;②保健服务,即设立相关保健机构,为家庭提供必要的母婴保健服务,例如,婚检、孕产期保健、计划免疫等;③社区服务,即以社区为平台,为家庭提供早期保育、教育、健康等综合服务。

当代中国家庭变迁与福利制度的发展沿革

中国的家庭福利制度的发展沿革是与家庭变迁、社会经济发展紧密联系在一起的。

一、当代中国家庭的变迁

在人口转变和现代化过程中,中国的家庭规模、结构、类型等都发生了重大变化。

首先,中国是世界上人口最多,也是家庭数量最多的国家,再加上改革开放以来,中国在政治经济体制、社会政策制度、文化价值观念、人口流动、家庭结构、生产方式与生活方式等方面都处于急剧转型阶段,这决定中国家庭现阶段的发展与特征较国外更为复杂。剧烈的社会变迁和大量出现的社会失范现象,促使家庭功能失调和家庭危机的出现。

其次,目前中国家庭结构不仅在规模上缩小,在结构上以核心家庭为主并亦呈多样化特点。由于中国数千年的封建历史及其相对应的以农业和手工业为主的经济形态,决定了中国历来崇尚“多子女式”的大家庭。由于20世纪70年代中国政府开始实施计划生育政策,这一政策极大地限制了家庭规模,而且结构类型逐步由联合家庭、主干家庭向核心家庭过度。李银河(2004)认为,在现代化之前,中国以扩大家庭为主,而后以核心家庭为主,在现代化的过程中实现从扩大家庭向核心家庭的转变。21世纪的前10年里,第二代独生子女在城市家庭中普遍出现,中国家庭将出现“4-2-1”结构。同时,由于家庭观念等变化,单亲家庭、单人家庭、空巢家庭在中国数目增多,丁克家庭在中国出现并呈上升趋势。由于农村剩余劳动力向城市转移,农村出现大量留守家庭,多为儿童、妇女与老人。这些变化对于家庭养老、子女抚养、家庭稳定性极为不利,导致家庭功能严

重弱化。

再次,改革开放以来,人们的婚育观念变化和独立自主意识增强,尤其表现在女性身上。女性地位及其独立能力大大提升,家庭内部传统“女主内,男主外”的性别分工随着更多的女性进入劳动力市场而被解构。但同时,中国男尊女卑传统观念和道德思想仍然具有很强的约束力。中国女性独立意识的增强与传统社会文化的约束形成一对强烈的矛盾。女性由照顾家庭者转变为劳动力市场的参与者,一方面使家庭传统功能弱化,另一方面也加深了家庭内部的矛盾。

最后,经济与文化多元化发展以及社会对家庭伦理道德干预能力的相对减弱,使婚姻和家庭的稳定性下降,单亲家庭和贫困家庭日益增多,家庭暴力、重婚、遗弃、嫖娼等婚姻家庭问题日趋复杂^①。近 34% 的家庭存在不同程度的家庭暴力,青少年犯罪比例在中国的刑事案件中占 70% 以上^②。以上这些问题的存在,直接影响家庭成员的成长以及家庭的正常健康发展,进而对社会的和谐与稳定带来消极影响。

综上,中国家庭在转变过程中呈现出独有的特征:一方面,20 世纪 70 年代以来,逐步实施的计划生育政策是中国人口转变的加速器,致使在短期内生育率普遍地迅速降低。另一方面,相对于计划生育政策要求民众所承担的计划生育义务而言,政府的社会发展政策及行动滞后甚至缺位;家庭和子女功能社会替代品(特别是公共物品)及制度安排的供给,滞后于生育率下降和老年人口增长所导致的社会需求的迅速增长。同时,经济发展方式的改变,加速了劳动力的迁移和流动,但是在中国户籍制度(二元社会)的影响下,导致了大量的家庭分散异地(留守老人、留守妻子、留守儿童)。在这种情况下,中国政府更需要为家庭构建政策支持体系,增强家庭发展能力,帮助家庭发挥其在每一个生命周期阶段的功能。

总之,在所有社会组织中,家庭对社会生活变化的反映是最敏感、最迅速的。当社会发生变化时,家庭也随之而变,不论是家庭结构功能上,还是家庭成员的

① 论和谐家庭建设的政策切入点, <http://news.sohu.com/20061113/n246352263.shtml>. 黑龙江日报,2006 年 11 月 13 日。

② 家庭建设是社会和谐国力强盛的根基, http://www.chinamil.com.cn/site1/xwpdxw/2007-09/24/content_962096.htm. 新华网,2007 年 9 月 24 日。

关系上,抑或价值观念上,都会发生一系列的变化,从而对家庭的发展带来了新的冲击。整体而言,近现代以来由于政治、经济、文化等各方面因素的变化和影响,家庭这个社会、这个基本单位发生了深刻的变化。同时,家庭部分功能出现一个弱化过程,提升家庭发展能力的必要性越来越重要。

总体而言,无论是国际还是中国,家庭均呈现出以下发展特征:①家庭数目增多,家庭规模小型化;②家庭形式多元化;③家庭不稳定性增强;④妇女地位提升;⑤人口老龄化在家庭中表现明显;⑥传统的家庭观念急剧变化。

二、中国家庭福利制度的基本框架

我们将中国的家庭福利制度分为以下五类,并按照此分类对我国的家庭福利制度进行梳理:

(一) 财政支持政策。包括对家庭以及家庭成员的现金与实物支持,税费减免优惠,对低收入家庭的援助(包括城市和农村地区)。

(二) 支持妇女的政策。包括促进家庭与工作平衡政策、男女性别平衡的政策。具体而言,包括男性假期与产假,支持妇女就业,维护女性在孕期和哺乳期的劳动权利、女性产假,育儿假期等(包括城市和农村地区)。

(三) 儿童照顾政策。主要包括针对儿童与青少年的资助支持与托儿服务等。

(四) 计划生育利益导向政策。主要包括奖励扶助制度、救助制度、家庭生产支持政策、退休金优惠政策、子女教育优惠政策等。

(五) 其他与家庭相关的政策。包括针对老年人的支持与服务,针对特殊人群如残疾人的特殊支持与服务,应对家庭问题的政策,包括相关的婚姻政策、对单亲家庭的支持政策、应对家庭暴力的政策等(包括城市和农村地区)。

总体而言,中国目前还没有建立完整的家庭福利制度。其中,计划生育及其奖励政策是典型的以家庭为对象的政策,另外是散见于其他法律、制度的政策,如住房政策,针对家庭中妇女、抚养儿童或照顾老人的支持政策,针对特殊困难群体如贫困家庭、有残疾人家庭的政策等。中国各级政府为解决经济结构调整和社会转型期出现的问题,已采取包括最低生活保障、困难家庭医疗保险、廉租

房、居家养老政府购买服务、生育保险等全方位的社会保障政策措施,为低收入的家庭提供了安全网。总而言之,中国的家庭福利制度具有以下特点,以对儿童的照顾与支持为主体,以补充型和支持型政策为主要内容,以法律、法规、条例为主要形式。其中,控制(减少)人口的计划生育政策,是中国家庭福利制度最独特之处。

中国家庭福利制度的主要内容

一、财政支持政策

(一) 对就业的财政支持

1. 免费提供教育培训

用人单位应当建立职业培训制度,按照国家规定提取和使用职业培训经费,对劳动者进行职业技能培训和继续教育培训(《就业促进法》第五十一条,《劳动法》六十八条);各级人民政府和有关部门应当采取措施,根据城镇和农村妇女的需要,组织妇女接受职业教育和实用技术培训(《妇女权益保护法》第二十条)。

2. 进行就业援助

各级人民政府建立健全就业援助制度,采取税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等办法,通过公益性岗位安置等途径,对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助(《就业促进法》第五十二条)。

3. 国家发展社会保险

建立社会保险制度,设立社会保险基金,使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿(第七十条)。劳动者死亡后,其遗属依法享受遗属津贴(《中华人民共和国劳动法》第七十三条)。

4. 相关社会政策支持

针对下岗职工,对于从事社区服务业的,免征3年营业税、个人所得税以及行政性收费,并提供必要的贷款支持。从事个体行业的,免收一年行政性收费,部分给予贷款支持。对生活特别困难的下岗职工子女就学,应减免学杂费。要加

快建立城市居民最低生活保障制度,使下岗职工家庭的基本生活得到保证。合并养老保险缴费年限,按规定享受相应的养老保险待遇。关于住房,下岗职工分流安置和再就业后,在原企业的住房,已按房改政策购买的,应根据有关规定明确个人和原企业的产权关系;未购买的,可以继续租用,租金标准按当地政府规定执行(《中共中央国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》)。

(二) 对教育的财政支持

1. 保障家庭经济困难的、残疾的和流动人口中的未成年人接受教育的权利(《未成年人保护法》第二十八条)。

2. 政府、社会、学校采取有效措施,解决适龄女性儿童少年就学存在的实际困难,并创造条件,保证贫困、残疾和流动人口中的适龄女性儿童少年完成义务教育(《妇女儿童权益保护法》《妇女权益保障法》第十八条)。

3. 2001年开始的“两免一补”政策,即“免杂费、免书本费、逐步补助寄宿生生活费”,以资助农村义务教育阶段家庭贫困学生就学的一项政策。

4. 对贫困大学生的资助,包括“奖、贷、助、补、减”,即国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金,贷款包括国家助学贷款、国家生源地助学贷款、学校无息贷款和世界穆斯林银行助学贷款等,特困补助与勤工助学、冬寒补助,减免全部或部分学费,家庭困难的新生开设绿色通道等。

5. 农村五保供养对象未满16周岁或者已满16周岁仍在接受义务教育的,应当保障他们依法义务教育所需费用(《农村五保供养工作条例》第九条)。

(三) 医疗卫生的财政支持

1. 针对城镇困难居民参加基本医疗保险的,政府在普遍给予补助的基础上,对特殊对象的家庭缴费部分给予补助,对属于低保对象的或重度残疾的学生和儿童参保所需的家庭缴费部分,政府原则上再按不低于人均10元给予补助,其中,中央财政对中西部地区按人均5元给予补助;对其他低保对象、丧失劳动能力的重度残疾人、低收入家庭60周岁以上的老年人等困难居民参保所需家庭缴费

部分,政府原则上再按不低于人均 60 元给予补助,其中,中央财政对中西部地区按人均 30 元给予补助〔《关于做好城镇困难居民参加城镇居民基本医疗保险有关工作的通知》(民发〔2007〕156 号)〕。

2. 针对妇女,生育妇女按照县级以上人民政府根据国家有关规定制定的生育保险办法,取得的生育津贴、生育医疗费或其他属于生育保险性质的津贴、补贴,免征个人所得税〔《关于生育津贴和生育医疗费有关个人所得税政策的通知》(财税〔2008〕8 号)〕;制定婚前医学检查制度实施办法,对边远贫困地区或者交费确有困难的人员应当给予减免(《中华人民共和国母婴保健法》第三十条) 国家推行生育保险制度,建立健全与生育相关的其他保障制度。地方各级人民政府和有关部门应当按照有关规定为贫困妇女提供必要的生育救助(《妇女儿童权益保护法》第二十九条)。

(四) 对基本生活的财政支持

1. 在农村,建立对五保户供养的制度,为五保户供给粮油、副食品和生活用燃料;供给服装、被褥等生活用品和零用钱;提供符合基本居住条件的住房;提供疾病治疗,对生活不能自理的给予照料;办理丧葬事宜(《农村五保供养工作条例》第九条)。

2. 在城镇地区施行最低生活保障制度,对城市三无人员按照当地城市居民最低生活保障标准全额享受;对尚有一定收入的城市居民,批准其按照家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的差额享受。城市居民最低生活保障待遇由管理审批机关以货币形式按月发放;必要时,也可以给付实物(《城市居民最低生活保障条例》第五条)。

3. 针对物价上涨,适当提高低保标准、低保补助水平或发放临时补贴等措施,确保低保家庭生活水平不降低〔《民政部财政部关于妥善安排城市居民最低生活保障家庭生活有关问题的通知》(民发〔2007〕120 号),第一条〕。在 2008 年适当提高低保水平,城市低保对象补助水平提高至每人每月 15 元的标准,农村低保对象补助水平按每人每月 10 元的标准提高〔《民政部财政部关于进一步提高城乡低保补助水平妥善安排当前困难群众基本生活的通知》(民电〔2008〕16