

BLUE BOOK OF
SHANGHAI
FAMILY POLICY

上海家庭政策蓝皮书

徐枫主编

上海家庭政策蓝皮书

徐 枫 主编

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海家庭政策蓝皮书/徐枫主编. —上海:上海
人民出版社, 2014

ISBN 978-7-208-12613-8

I. ①上… II. ①徐… III. ①家庭社会学-白皮书-
上海市 IV. ①D669.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 242583 号

责任编辑 罗俊华

封面设计 甘晓培

上海家庭政策蓝皮书

徐枫 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江苏凤凰数码印务有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 17.5 插页 2 字数 225,000

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12613-8/C·476

定价 40.00 元

主 编 徐 枫

副 主 编 刘 琪 杨 雄

执行主编 陈建军 华 桦

序

全国妇联书记处书记、党组成员 焦扬

改革开放 30 多年来,在深刻的社会经济持续变迁的影响下,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冲击。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挑战,由此将中国家庭政策的完善与改革提上议程。我国国民经济和社会发展“十二五”规划中明确提出提高家庭发展能力的要求,对家庭政策的系统性研究已相当迫切地提到我们面前。《上海家庭政策蓝皮书》是一本有价值的家庭政策研究成果,它通过对上海乃至全国家庭政策的历史梳理、理论分析、国际比较和政策建议,彰显了家庭政策体系构建不仅是顺应时代发展和社会变迁的重要举措,更是加强和创新社会治理体系的重要内容。

推进社会治理现代化,是我国实现全面深化改革总目标的重要组成部分。党的十八大提出“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。十八届三中全会又进一步提出,“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。”作为创新社会治理体系的重要内容,家庭政策的完善也随之提上重要的议事日程。家庭是社会系统的有机组成部分,是人类最重要的栖身之所。家庭作为社会的细胞,扮演着“微社会”的角色。在我

国的政治经济文化各个领域,从土地、住房、财政、税收、户籍、就业,到婚姻、生育、教育、养老等一系列问题,无不与家庭发生着密切的联系。家庭规模和结构的变化,流动家庭、留守家庭、丁克家庭等新兴家庭形式的出现,直接改变着社会治理模式,因此,对家庭政策系统性的研究,也成为研究和推进现代社会治理的立足点和逻辑起点。通过家庭政策研究,能够评估政府不断提高服务、促进家庭发展的成效,推动政府在引导家庭、服务家庭、维护家庭合法权益等方面提供更加完善的政策支持,以达到更多地发挥家庭的生育、婚姻、养老等社会功能以及作为生产单位的经济功能,更好地传承中华民族家庭美德和家国同运的文化认同,更大地释放家庭维系社会稳定与秩序的正能量,以更少的行政成本实现社会的自然和谐。

习近平总书记指出,“要注重发挥妇女在社会生活和家庭生活中的独特作用,发挥妇女在弘扬中华民族家庭美德、树立良好家风方面的独特作用……我们要强调发挥好妇女在社会上的作用,也要强调发挥好妇女在这些方面的作用。这也十分重要,关系到家庭和睦,关系到社会和谐,关系到下一代健康成长”。妇联作为党领导下代表和维护妇女和儿童权益、促进男女平等的人民团体,在家庭建设和发展中发挥了重要的作用。一直以来,各级妇联组织以维护家庭和谐、提升家庭文明为己任,发挥着作为党和政府与妇女群众间的“桥梁纽带”、参与社会治理的“协同主体”作用,积极推动有关妇女、儿童、家庭的政策法规制定,运用政府购买服务等方式承接涉及妇女儿童和家庭的公共事务,坚持不懈地开展五好文明家庭创建活动,以寻找“最美家庭”为抓手,突出倡导家庭责任、家庭美德、家庭文明,充分代表和呼应妇女与家庭的多元需求,在提升家庭能力、推动家庭可持续发展等方面发挥了不可替代的作用。近年来,上海市妇联与上海社科院青少所联手,对国内外家庭政策进行了大量的梳理和深入研究,是十分有益、难能可贵的。

家庭是社会的细胞,是人生的第一课堂,家和才能万事兴。共筑中华

序

中华民族伟大复兴的中国梦,需要亿万家庭凝心聚力、不懈奋斗;共创亿万家庭和谐幸福的生活环境,需要政府乃至社会各方充分发挥自身优势,从家庭政策、资源配置、环境优化、舆论引导、权益维护等方面提供强有力保障,使家庭政策的体系建设不断完善、资源保障不断丰富、执行实效不断增强。我们应该坚持以社会主义核心价值观为引领,发挥家庭伦理对国家核心价值观的承载作用,构建一个公平、有效的家庭政策体系,这是对人民福祉的根本维护,也是实现社会稳定和谐发展的重要基础。

目 录

序	1
第一章 社会变迁与家庭政策的发展	1
一、研究意义	1
(一) 时代变化和社会发展的必然要求	1
(二) 加强和创新社会治理体系的重要内容	2
(三) 构建发展型家庭政策体系的有效途径	2
二、研究背景	3
(一) 改革开放以来的社会变迁	3
(二) 改革开放以来的家庭变化	5
(三) 社会转型时期家庭面临的风险和挑战	10
三、国外家庭政策的界定及发展	12
(一) 国外家庭政策的界定	13
(二) 不同福利体制下的家庭政策类型	15
四、我国家庭政策的界定及发展	18
(一) 我国家庭政策的界定	18
(二) 我国家庭政策的发展	21
五、构建我国家庭政策的建议	25
(一) 从国家长远战略发展角度制定家庭政策	25
(二) 形成源头支持和上游干预	25
(三) 推动家庭的可持续发展	26

第二章 婚姻政策及婚姻焦虑现象	31
一、婚姻法立法进程演变	31
二、婚姻法及相关政策制定存在的问题	32
(一) 现行婚姻法存在的不利因素	32
(二) 相关政策制定缺乏婚姻保护视角	34
(三) 必要的家庭照料政策缺位	35
三、现代社会的婚姻焦虑现象	36
(一) 婚姻焦虑的界定及其表现	36
(二) 婚姻焦虑产生的社会原因	40
四、婚姻政策调整的必要性 and 方向	43
(一) 婚姻法律制度需凸显婚姻的集体性	44
(二) 家庭主义文化需要政策制度的支持	45
(三) 家庭政策应当从保护婚姻着手	46
五、美国的健康婚姻促进计划及其启示	46
(一) 美国健康婚姻促进计划概况	47
(二) 项目效果和经验	48
(三) 政策建议	50
第三章 生育政策和生育保障体系	55
一、生育政策	55
(一) 国家计划生育政策沿革	55
(二) 上海计划生育政策沿革	58
二、计划生育保障	61
(一) 国家计划生育保障状况	61
(二) 上海计划生育保障状况	63
三、生育技术及生育健康服务	64
四、生育保险	66

目 录

五、上海生育政策和生育保障存在的不足	69
(一) 对过低的生育率可能带来的问题重视不够	70
(二) 独生子女父母奖励的出资主体界定存疑	70
(三) 非独生子女的计划生育家庭的扶助也有待重视	71
(四) 对外来人口生育问题缺乏有效管理	72
(五) 外来媳(婿)享受的福利待遇需要提高	73
六、调整和优化生育政策和生育保障的建议	76
(一) 及时调整生育政策	76
(二) 完善独生子女的相关政策	76
(三) 应对实施“单独二胎”政策的社会效应	77
(四) 逐步提高外来媳妇的福利待遇	78
(五) 关注外来人口的出生问题	79
(六) 建立系统的计划生育和生殖健康公共服务指标体系	80
第四章 促进家庭养育能力的社会政策	83
一、现有家庭养育政策的框架与特点	84
(一) 支持家庭养育的经济政策分析	84
(二) 平衡工作与家庭的亲职福利政策	89
(三) 支持家庭的社会化服务政策	92
二、现有的社会政策存在的主要问题	94
(一) 政策手段的平衡性问题:重经济轻服务	94
(二) 亲职政策的性别平等问题:重母职轻父职	97
(三) 外来家庭的全纳性问题:重责任轻权利	98
三、家庭养育政策推进建议	99
(一) 以“优生优育”视角完善家庭养育政策	99
(二) 以“两性平等”视角健全亲职政策	102
(三) 以“长远发展”视角推进外来家庭养育政策	106

第五章 面向处境不利家庭的社会政策	109
一、家庭经济资助政策的发展	109
(一) 对特定家庭(成员)的生活补贴	110
(二) 对家庭特定开支的专项补贴	115
二、社会化照顾与对家庭照顾的支持	118
(一) 社区居家养老服务	119
(二) 重残无业人员的机构照顾服务	120
(三) 面向普通家庭儿童的照顾	121
(四) 事实无依儿童的家庭照顾	122
三、推进困境家庭政策发展的建议	123
(一) 注重家庭照顾政策的发展	124
(二) 强化相关政策的系统性建设	125
(三) 提升现有政策的制度化水平	125
(四) 强化旨在保护事实无依儿童的福利制度建设	125
第六章 家庭住房保障政策	127
一、改革进程	127
(一) 国家再分配的住房政策模式(1949—1977 年)	127
(二) 单位再分配的住房政策模式(1978—1997 年)	129
(三) 市场再分配的住房政策模式(1998 年至今)	131
二、主要成就与突出问题	134
(一) 主要成就	134
(二) 突出问题	135
三、政策建议	137
(一) 改善住房供应结构	137
(二) 完善保障房的制度设计与配套政策	138

第七章 国外家庭政策经验	141
一、国外家庭政策的产生与发展	141
(一) 第二次世界大战后家庭政策的崛起	141
(二) 20 世纪 70 年代以来的新变化与新发展	143
二、西方发达国家家庭政策的主要内容	145
(一) 现金补贴	145
(二) 家长育儿假与生育补贴	146
(三) 妇女就业保护	148
(四) 儿童看护服务	149
(五) 家庭成员照顾	150
三、西方发达国家家庭政策的基本经验	151
(一) 设置专门的政府机构实施管理	151
(二) 鼓励公民参与立法与政策设计	151
(三) 出台家庭发展规划及相关法律法规	152
(四) 为家庭提供多种形式的经济支持	152
(五) 为家庭的养育和赡养功能提供保障	153
(六) 重视预防和早期干预	154
四、亚洲国家的家庭政策案例	155
(一) 日本育儿政策:全方位建构的支援机制和网络	155
(二) 韩国家庭政策:法律支持下的健康家庭建设	166
五、对我国建立完善家庭政策的启示	176
(一) 创建专司家庭事务的政府管理机构	176
(二) 推行以家庭整体为福利对象的家庭政策	177
(三) 以提升家庭发展能力为导向	177
附录 国内外有关家庭的规章制度和法律条文	181
附录一 上海市社会救助办法	181

附录二	关于将本市重残无业人员生活补助实施归并管理的通知·····	187
附录三	上海市人口与计划生育条例(选摘第四章)·····	190
附录四	上海市城镇生育保险办法·····	192
附录五	上海市计划生育奖励与补助若干规定·····	199
附录六	上海市流动人口计划生育工作规定·····	204
附录七	上海市人民政府办公厅转发市教委等五部门关于本市 进一步做好义务教育阶段帮困助学工作实施意见的通知·····	210
附录八	上海市普通本科高校、高等职业学校国家助学金实施 细则(试行)·····	214
附录九	关于进一步调整本市医疗救助政策有关事项的通知·····	218
附录十	上海市经济适用住房管理试行办法(2009)·····	220
附录十一	上海家庭幸福感分析·····	233
附录十二	家庭需求与公共服务产品开发研究·····	242
附录十三	美国家庭医疗休假法案赋予有“替代父母”关系者之 产假、产后亲子培养感情假或照顾有严重健康情况的 子女假·····	256
附录十四	美国家庭医疗休假法案对于休假以照顾基于替代父母的 关系下之有严重健康情况的父母·····	259
附录十五	美国老人法简介·····	262
后记	·····	264

第一章 社会变迁与家庭政策的发展

改革开放 30 多年以来,在深刻的社会经济持续变迁的影响下,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”(胡湛,2012)。2014 年是恩格斯著作《家庭、私有制和国家的起源》发表 130 周年。恩格斯在这一著作中阐述了人类物质条件的变化对家庭关系组织的影响。今天,如何辩证地看待社会变迁与家庭发展之间的相互作用,更好地发挥家庭在社会建设、社会治理中的重要功能,将是家庭政策研究的核心议题。

一、 研究意义

(一) 时代变化和社会发展的必然要求

改革开放以来,我国经济的发展和社会的全面转型对家庭产生了深刻的影响。市场化条件下教育、医疗、住房等社会福利的弱化,家庭规模小型化及社会流动的加快,经济与文化的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,使家庭面临着日益严峻的挑战,家庭对政府和社会支持的需求比以往更加强烈。中共十八大报告提出了“实现以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观”。家庭是社会最基本的元素,是人类最重要的栖身之所。构建一个公平、有效的家庭政策体系,是对人民福祉

的根本维护,是实现社会稳定和谐和可持续发展的重要基础。

(二) 加强和创新社会治理体系的重要内容

中共十八届三中全会提出:“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。”当前在我国的政治经济文化各个领域中,从土地、住房、财政、税收、户籍、就业到婚姻、生育、养老等一系列问题,无不与家庭发生着密切的联系,这充分表明家庭在社会治理中占据核心地位。有学者指出,建立家庭友好型社会治理,通过更多地发挥家庭的生育、婚姻、养老等社会功能以及作为生产单位的经济功能,接续中国家庭自古以来长期存在的养育一反哺家庭模式和慈爱一敬孝的伦理秩序,更有可能发挥家庭的稳定与秩序功能,以更少的行政成本实现社会的自然和谐(欧树军,2011)。要实现上述目标,家庭政策乃至更广泛的社会公共政策都需要做出一连串政策的调整。通过家庭政策的研究,能够评估政府在参与社会治理过程中不断提高服务、促进家庭发展的成效,推动政府在引导家庭、服务家庭、维护家庭合法权益等方面提供更加完善的政策支持。

(三) 构建发展型家庭政策体系的有效途径

我国于“十二五”规划中明确提出提高家庭发展能力的要求,对家庭政策的系统性研究已相当迫切。到目前为止,国务院及各部委制定并推行的以家庭整体为目标对象的各项法律、法规条例及社会项目与行动中涉及家庭的社会政策共有近60项,所覆盖的领域包括低收入家庭的财政支持、就业扶助、儿童支持、计划生育家庭奖励扶助和其他方面。上海在与家庭直接相关的人口、生育、婚姻、就业、居住、健康、教育等领域也出台了一系列政策、规划、方案、措施,并在实践中取得了良好的效果,积累了宝贵的经验,形成了富有特色的鲜活案例。但是,当前的家庭政策研究尚

处于探索阶段,从政策手段上而言比较零散,缺乏系统性的政策框架。以补充性政策为主要导向,以对儿童和贫困家庭及计划生育家庭的扶助为主体,缺乏普遍的专门以家庭为基本单位的发展型家庭政策。因此,对已有家庭政策的梳理归纳和既往经验的总结提炼,以及对家庭政策的国际比较借鉴,是提升政府决策水平,构建发展型家庭政策体系的有效途径。

二、研究背景

(一) 改革开放以来的社会变迁

1. 人口结构发生了巨大变化

中共十八届三中全会提出,坚持计划生育的基本国策,启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策。这一政策积极而正面地回应了民意渴望和专家呼吁。在过去的三十几年中,由于我国生育政策的执行,人口结构已然发生了巨大变化,当前我国正处于人口转变的完成阶段。自2000年始,我国人口的出生率下降到14.03‰,2004年下降到12.29‰,2005年下降到12.40‰,2010年下降到11.90‰,2012年维持在12.10‰左右。与此相适应,我国人口的自然增长率,在2000年下降到了7.58‰,在2005年下降到5.89‰,在2012年下降到4.95‰(张翼,2013)。在中国人口数量增长已经得到有效控制的今天,生育政策的调整是符合社会、政治、经济及家庭发展需求的。正如有学者指出的那样,过去的决策者是从整个国家和民族的发展角度来思考人口问题,未来的调整或改革需要从更宏观多元的层面来考虑。人口政策与国民经济发展整体规划的匹配性,与教育、住房、养老、医疗等其他社会公共政策的协调性乃至对个体家庭幸福感的影响,都需要综合考虑(包蕾萍,2009)。同时,生育政策变化对家庭的影响也将是多元的。

2. 经济体制改革下社会阶层分化

20世纪70年代末,随着改革开放政策的推行,我国社会发生了深刻

的转型。在这一过程中,资源和利益的重新分配带来了社会阶层的变化。改革开放之初,公有制经济内部实行放权让利,企业经营自主权得以扩大。到了20世纪90年代,城市的改革开始走向深入,我国经济出现了多种成分并存的新格局,社会也开始由原来的计划经济向社会主义市场经济转型。这一时期既有相当多的国有企业破产倒闭,也有民营企业、合资和外资企业的进一步发展。在资源的重组和再分配及市场竞争机制建立的过程中,身处改革中的个人和家庭,其社会身份和社会资本同样发生着“被动”或“主动”的变化。城镇的老百姓永远告别了“铁饭碗”的时候,家庭以往获得的稳定保障和优厚福利逐渐削弱,家庭面对的不稳定性和风险加大。不同区域、不同群体、不同行业之间的收入差距日益加大,新贫困阶层和新富裕阶层逐渐形成,城市社会阶层进一步分化(杨善华,2011)。

3. 城镇化发展过程中人口流动加速

作为典型的发展中国家,自改革开放以来,中国的大规模城乡人口流动对城镇化的推进产生了巨大影响。已有研究表明,1978—1999年间,中国从农村向城镇的人口迁移占城镇人口增长总量的75%(殷江滨等,2012)。人口流动是工业化和经济增长的必然结果。经典的二元结构模型将欠发达经济区分为农业部门和工业部门。随着资本积累不断增多,城镇工业进一步扩张,导致农村剩余劳动力逐渐向工资更高的城镇迁移,由此促进区域城镇化的发展。可以说,人口流动既是区域经济发展状况的风向标,同时也对城镇化进程产生了显著影响。我国流动人口家庭生活方式在近几十年中发生较大的嬗变。其最初家庭生活方式为“单身离家与其家庭成员分居”式,而后逐渐演变为“夫妻二人离家与其他家庭成员分居”式,渐次又演变为“夫妻携子女离家与父母等家庭成员分居”式,现又开始出现“夫妻携子女及父母举家迁移”式(鹿力,2013)。

4. 个人价值多元和主体意识的觉醒

从传统到现代的社会转型带来了传统价值观的现代转型。最根本性的表现是社会成员普遍的主体意识的觉醒,传统群体伦理、权力本位与身